



דוחות כספיים

ליום 31 בדצמבר 2024



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

ירושלים, 29 ביוני 2025

לכבוד,

משתמשי הדוחות הכספיים,

אני מתכבד להציג בפניכם את הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לשנת הכספים שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2024. דוחות אלו מציגים את מצבה הפיננסי, את נתוני הביצוע הכספי, ואת כלל המידע הרלוונטי על נכסיה, התחייבויותיה, הכנסותיה והוצאותיה של מדינת ישראל בשנת 2024. בנוסף, הדוחות הכספיים כוללים מידע על אירועים משמעותיים רלוונטיים, שהתרחשו בשנת 2025 עד למועד פרסום הדוחות.

הדוחות נערכו בהתאם לסטנדרטים המקצועיים של התקינה החשבונאית הממשלתית, ומאגדים נתונים של 87 משרדי ממשלה ויחידות סמך, 61 חברות ממשלתיות, 55 תאגידים סטטוטוריים ו-6 רשויות מדינה.

שנת 2024 הייתה שנה מאתגרת במיוחד למשק הישראלי ולממשלת ישראל, אשר התנהלה בצל השלכותיה הכלכליות, הביטחוניות והחברתיות של מלחמת "חרבות ברזל". המלחמה, שהחלה באוקטובר 2023, השפיעה באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ועל הוצאות הממשלה אשר גדלו באופן חד, בעיקר בעקבות תגבור תקציבי הביטחון, מתן מענה הומניטרי ונפשי לאזרחים בעורף, פינוי תושבים מיישובי עוטף עזה ומיישובים רבים בצפון וכן השקעה נרחבת בשיקום תשתיות אזרחיות וביטחוניות שנפגעו.

בצד המוניטרי, שנת 2024 התאפיינה באי-ודאות ביטחונית ופוליטית אשר באה לידי ביטוי בתנודתיות בשער החליפין, לחצים אינפלציוניים מוגבלים והמשך מדיניות ריבית מרסנת מצד בנק ישראל. השנה הסתיימה בקצב אינפלציה שנתי של 3.2%, ריבית בנק ישראל עמדה על 4.5% ושער הדולר עמד על 3.65 ש"ח לדולר.

בצד הפיסקאלי, בשנת 2024 ביצוע הוצאות הממשלה נטו, ללא מתן אשראי, עמד על כ-620.5 מיליארד ש"ח המהווה כ-31% תוצר, ומשקף גידול של כ-20.3% ביחס לביצוע נטו של הממשלה בשנת 2023 שעמד על כ-516.0 מיליארד ש"ח שהיוו כ-27.6% תוצר. הגידול בהוצאות הממשלה, שנבעו בעיקר מצרכי המלחמה, הביאו לכך שהגירעון התקציבי לשנת 2024 הסתכם לשיעור של כ-6.8% מהתוצר, השווה לכ-135.6 מיליארד ש"ח וזאת ביחס לשנת 2023 בה הגירעון התקציבי הסתכם לשיעור של כ-4.1% מהתוצר, שהיה שווה לכ-77.1 מיליארד ש"ח.

מבחינת הוצאות הממשלה התקציביות, בשנת 2024 הוצאות הביטחון, בניכוי ההוצאות שמומנו על ידי כספי הסיוע מארה"ב, עמדו על סך של כ-168 מיליארד ש"ח אשר מהווים 8.4% תוצר וזאת ביחס לשנת 2023 בה הוצאות הביטחון עמדו על כ-98 מיליארד ש"ח שהיוו 5.2% תוצר. העלייה בהוצאות הביטחון מיוחסת בעיקר לגידול חד בעלויות המילואים (לרבות הטבות מילואים), הרכש והתפעול וכן עלויות מערכת הביטחון בגין שכר. חלק מהוצאות אלו שימשו לבניין הכוח של המערכת הביטחונית. הוצאות הממשלה במשרדים האזרחיים, כולל תשלום ריבית וקרן לביטוח לאומי, הסתכמו בשנת 2024 לכ-410.3 מיליארד ש"ח אשר מהווים 20.5% תוצר, זאת ביחס לשנת 2023 בה הוצאות המשרדים האזרחיים, כולל תשלום ריבית וקרן לביטוח לאומי, הסתכמו לכ-381.7 מיליארד ש"ח שהיוו 20.4% תוצר.

בדוחות הכספיים, מפורטות הוצאות הממשלה והגופים השונים, לדוגמה המוסד לביטוח הלאומי שילם בשנת 2024 עבור גמלאות, לרבות גמלאות הממומנות על ידי משרד האוצר, סכום של כ-146 מיליארד ש"ח לעומת כ-130 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (גידול של כ-12%). הגידול מיוחס בעיקר לגידול בקצבאות לאזרחים ותיקים ושארם, נכות וסיעוד. כמו כן, לאור המלחמה חל גידול בתשלומי מענקי אכלוס, תעסוקה ושיבה וכן בתשלומים לנפגעי פעולות איבה.

לצורך מימון הגירעון היה צורך בגיוס חוב בהיקפים משמעותיים ובאמצעות מקורות מימון שונים. גיוס החוב התבצע הן בשוק המקומי והן בשווקים הגלובליים והסתכם בשנת 2024 בכ-278 מיליארד ש"ח.

ביום 13 ביוני 2025 החלה מדינת ישראל במבצע 'עם כלביא' שהינו מתקפת פתע נגד איראן וזאת על מנת להסיר את האיום האיראני ובפרט סיכול תכנית הגרעין האיראנית. מתקפה הכרחית זו מוסיפה אתגרים רבים על כלכלת ישראל. כעת חשוב להתרכז בהסרת האיום תוך מתן מענה מתאים של הממשלה למערכת הביטחון ולמשק.

לאחר סיום המערכה, ממשלת ישראל תצטרך להתרכז בהתאוששות וצמיחת הכלכלה, בחדשנות ובחוסן הכלכלי, תוך כדי ריסון פיסקאלי. צמיחת הכלכלה תתאפשר על ידי השקעות בתחומים שיבטיחו חזרה מיטבית לשגרה לרבות סיוע לתושבי הצפון והדרום ופיתוח האזורים שנפגעו במלחמה תוך קידום השקעות בתשתיות, תעסוקה, מגורים וחינוך. במקביל ניהול כלכלי שקול תוך כדי ריסון פיסקאלי שיבטיחו חזרה לרמות גירעון מתונות כמו שהיו לפני המלחמה ובהתאם ירידה ביחס החוב לתוצר.

לסיום, ברצוני להודות לעובדי חטיבת חשבונאות ודיווח באגף החשב הכללי בראשות רו"ח שלומי כהן, סגן בכיר לחשב הכללי והחשבונאי הראשי וכן לחשבים, סגני החשבים, החשבונאים הראשיים המנהלים את מערכי הכספים המורכבים בכלל משרדי הממשלה, ולסמנכ"לי הכספים, מנהלי הכספים, החשבים וכלל אנשי הכספים בחברות הממשלתיות, בתאגידים הסטוטוריים וברשויות המדינה. פרסום הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל לשנת 2024 התאפשר תודות לעבודה המאומצת, המקצועית והמסורה של אנשי הכספים בישויות המאוחדות ובמטה אגף החשב הכללי.



בברכה,

יהלי רוטנברג

חלק א'

מבוא לדוחות הכספיים

פרק 1 - מבנה ותכולת הדוחות הכספיים

8	 כללי על הממשלה
11	 תיאור תחומי הפעילות
13	 רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2024

פרק 2 - סקירה כללית

21	 סקירה כלכלית פיננסית
27	 החוב הממשלתי
29	 דיווח בנושא אקלים, סביבה וקיימות
34	 השפעת מלחמת "חרבות ברזל"

פרק 3 - תמצית הדוחות הכספיים

48	 כללי על הדוחות
51	 תמצית נתוני הדוחות הכספיים
61	 תחומי פעילות

חלק ב'

פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2024

102	 דוחות על המצב הכספי מאוחדים
104	 דוחות על הביצוע הכספי מאוחדים
105	 דוחות על השינויים בנכסים נטו/ הון (התחייבויות נטו/גירעון בהון) מאוחדים

ביאורים לדוחות הכספיים:

106	ביאור 1 - כללי
111	ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית
132	ביאור 3(א) - מזומנים ושווי מזומנים
132	ביאור 3(ב) - אשראי לזמן קצר
132	ביאור 4 - פיקדונות והשקעות לזמן קצר
133	ביאור 5 - הלוואות לזמן ארוך
135	ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה
138	ביאור 7 - מלאי
139	ביאור 8 - השקעות בישויות מוחזקות
141	ביאור 9 - נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע
143	ביאור 10 - חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
144	ביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים
147	ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
157	ביאור 13(א) - רכוש קבוע
162	ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה
167	ביאור 14 - נכסים בלתי מוחשיים
169	ביאור 15 - מלוות פנים
174	ביאור 16 - מלוות חוץ
178	ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות
181	ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות

185	ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים
197	ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח
201	ביאור 21 - הפרשה לתביעות משפטיות
202	ביאור 22 - התחייבויות אחרות לזמן ארוך
203	ביאור 23 - ערבויות המדינה
207	ביאור 24 - התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות
219	ביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות
221	ביאור 26 - הכנסות מהעברות
222	ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין
223	ביאור 28 - הכנסות אחרות
224	ביאור 29 - שכר עבודה והטבות לעובדים
225	ביאור 30 - תמיכות, הקצבות והעברות
231	ביאור 31 - הוצאות תפעוליות
232	ביאור 32 - הוצאות הנהלה וכלליות
233	ביאור 33 - הוצאות מימון, נטו
235	ביאור 34 - קרנות הון
240	ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח

פרק 2 - דוחות כספיים מאוחדים ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2024

246	 דוחות על המצב הכספי
248	 דוחות על הביצוע הכספי

פרק 3 - נתונים כספיים מתוך הדוחות הכספיים המאוחדים המתייחסים לממשלת ישראל - סולו ליום 31 בדצמבר 2024

251	 נתונים על המצב הכספי
253	 נתונים על הביצוע הכספי
254	 נתונים על השינויים בנכסים נטו/ הון
255	 מידע נוסף 1 - כללי
255	 מידע נוסף 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית
256	 מידע נוסף 3 - מזומנים ושווי מזומנים
256	 מידע נוסף 4(א) - השקעות בישויות מוחזקות
261	 מידע נוסף 4(ב) - התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות
262	 מידע נוסף 5 - רכוש קבוע
263	 מידע נוסף 6 - מלוות פנים
263	 מידע נוסף 7 - מלוות חוץ
264	 מידע נוסף 8 - התחייבויות בגין זכויות עובדים
265	 מידע נוסף 9 - הכנסות ממסים ואגרות
266	 מידע נוסף 10 - שכר עבודה והטבות לעובדים
267	 מידע נוסף 11 - העברות ותמיכות

תוכן העניינים

חלק ג'

מידע נוסף

274	 כללי
276	 פרק 1 - דיווח בנושא סביבה וקיימות
306	 פרק 2 - החברות הממשלתיות
317	 פרק 3 - התאגידים הסטוטוריים
330	 פרק 4 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל
338	 פרק 5 - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
	 פרק 6 - התחייבויות בתחום החברתי ותמצית הדוחות הכספיים של
347	 המוסד לביטוח לאומי
357	 פרק 7 - החוב הממשלתי
367	 פרק 8 - פנסיה תקציבית
389	 פרק 9 - הכנסות מתמלוגים
392	 פרק 10 - הרחבה בנושא הפעילות וההשקעה הממשלתית בענף הדיור

א'קלח

מבוא לדוחות הכספיים

דוחות כספיים לשנת 2024

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 מפורסמים בהתאם לסעיף 12 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובעלי 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 12 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 ממונים על משרדי הממשלה השונים. בידי ממשלת ישראל הסמכות ברוב ההיבטים הממלכתיים והציבוריים והיא מייצגת את מדינת ישראל כלפי חוץ.

(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 2024.

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 סולו של ממשלת ישראל	דוחות מאוחדים של ממשלת ישראל	דוחות מאוחדים של מדינת 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 ותכניות 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 ג' מידע נוסף - פרק 2 - החברות הממשלתיות. 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, נתונים 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 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 התאגידים הסטטוטוריים, ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 3 - 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. פעילותם 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 חלק 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, מנהל 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 המיסים 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 וכד'.

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 ואחריות להקניית 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, גז, מ, גז טבעי, שימור אנרגיה, מים ביו, חיפושי 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:

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

בהמשך חלק זה של הדוחות, במסגרת פרק 3 - תמצית הדוחות הכספיים, מוצג מידע רב 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 2024**

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 2024 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 2024.
 - 2.2. טיוטה - דוחות כספיים לשנת 2024 שאינם מבוקרים או דוחות כספיים לשנת 2024 שטרם נחתמו.
 - 2.3. שנים קודמות - הישות לא הגישה דוחות כספיים לשנת 2024 (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		חוות דעת המבקר
	משני	דוחות כספיים	
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 לאזורי 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	חלקה
משרד הפנים	2	מבוקר	הסתייגות
תיאום פעולות הממשלה בשטחים	2	מבוקר	חלקה
המדפיס הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
רשות האוכלוסין וההגירה	2	מבוקר	הסתייגות
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	2	מבוקר	חלקה
לשכת הפרסום הממשלתית	2	מבוקר	חלקה
נתיב	2	מבוקר	חלקה
רשות המסים בישראל	2	מבוקר	הסתייגות
מינהל הרכב הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
מינהל הדיור הממשלתי	2	מבוקר	חלקה
מטה החשכ"ל	3	מבוקר	הסתייגות
מינהל הבינוי הממשלתי	9	מבוקר	חלקה
הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה	3	מבוקר	חלקה
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 ע"ש ברוך פדה, פוריה	5	מבוקר	חלקה
המרכז הרפואי הלל יפה	5	מבוקר	הסתייגות
המרכז הרפואי גליל	5	מבוקר	הסתייגות

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

תחום פעילות			שם הישות
חוות דעת המבקר	דוחות כספיים	משני	
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	9	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

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

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

< 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	
האפוטרופוס 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	שנים קודמות	חלקה	
מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי	4	מבוקר	חלקה	
יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה	4	מבוקר	חלקה	
הרשות לשיקום האסיר	4	מבוקר	חלקה	
המועצה להסדר ההימורים בספורט	4	מבוקר	חלקה	
מרכז יצחק רבין לחקר ישראל	4	טיוטה	ללא חוות דעת	
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	שנים קודמות	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	שנים קודמות	חלקה	
המועצה להשכלה גבוהה	4	מבוקר	חלקה	
תחום פעילות תשתיות				
המוסד לבטיחות ולגיהות	8	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	טייטה	ללא חוות דעת
הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו	10	מבוקר	חלקה
הרשות הלאומית להסמכת מעבדות	10	מבוקר	חלקה

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 הסטטוטוריים – ראה חלק ג' מידע נוסף פרק התאגידים הסטטוטוריים 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 ופיננסית

< השפעות הסביבה הכלכלית על הדוחות הכספיים

הפעילות הכלכלית הגלובלית

שנת 2024 התאפיינה בהמשך התמתנות האינפלציה ברחבי העולם, מגמה שהחלה בשנת 2023, בעקבות הנהגת מדיניות מוניטרית מצמצמת על ידי בנקים מרכזיים בניסיון להילחם בעליית האינפלציה. כך, האינפלציה בארה"ב התמתנה מקצב שנתי של 9.1% ביוני 2022, לקצב שנתי של 3.4% בדצמבר 2023, והוסיפה להתמתן לרמה של 2.9% בדצמבר 2024. באירופה, קצב האינפלציה השנתי, אשר הגיע לשיא של 10.1% באוקטובר 2022 והתמתן לקצב אינפלציה של 2.9% בדצמבר 2023, הוסיף להתמתן גם בשנת 2024, כך שהגיע בדצמבר לרמת 2.4%. מגמת ההתמתנות נמשכת גם בשנת 2025 כך שנוכח למאי 2025 קצב האינפלציה עומד על 2.4%-1.9% בארה"ב ובאירופה בהתאמה. ברקע האינפלציה המתמתנת ברחבי העולם, החלו בנקים מרכזיים בתהליך הורדת ריבית במחצית השנייה של שנת 2024. הבנק המרכזי בארה"ב (ה-FED) הוריד את הריבית בשלוש החלטות ריבית ובסך הכל הוריד את הריבית ב-1%, כך שבסוף שנת 2024 עמדה ריבית הבנק המרכזי על -4.25%. מאז תחילת שנת 2025 ועד כה, לא ביצע ה-FED הפחתת ריבית נוספת. באירופה, הבנק המרכזי (ה-ECB) ביצע בשנת 2024 ארבע הורדות ריבית, כך שבסוף שנת 2024 עמדה הריבית על 3.15%, לעומת ריבית של 4.5% בסוף שנת 2023. בשנת 2025 ביצע ה-ECB ארבע הורדות ריבית נוספות: בינואר, במרץ, באפריל וביוני, וכעת עומדת הריבית על 2.15%.

הפעילות הכלכלית בישראל

בישראל, שנת 2024 התאפיינה בהמשך עליית חוסר הוודאות ברקע מלחמת "חברות ברזל" שהחלה ב-7 באוקטובר 2023, והתנהלה לאורך שנת 2024 כולה. תחילה, התמקדה המלחמה בזירת עזה ובחזית הדרומית, אך בהמשך השנה התרחבה לחזית נוספת בצפון מול חיזבאללה, כמו גם לעימות מול איראן אשר כלל מספר התקפות משני הצדדים. עליית הסיכון במהלך השנה באה לידי ביטוי בעלייה במרווחי תשואות איגרות החוב הממשלתיות הדולריות מול תשואות איגרת ממשלת ארה"ב המקבילה ובעליית ה-CDS בישראל (להלן- מרווח התשואות). אלו הגיעו לשיא ברבעון השלישי של השנה ברקע התעצמות המלחמה והתקפות הדדיות מול איראן. כמו כן שלוש חברות דירוג האשראי הורידו את דירוג האשראי של מדינת ישראל. ברבעון הרביעי של השנה, על רקע הפסקת האש עם חיזבאללה כמו גם בחירת טראמפ לנשיאות בארה"ב, חלה ירידה חדה במרווח התשואות. ירידה זו נמשכה גם ברבעון הראשון של שנת 2025, ובאה לידי ביטוי בירידה במרווחי תשואות אג"ח הממשלתיות הדולריות מול אג"ח ממשלת ארה"ב המקבילה, כמו גם ב-CDS. כמו כן, שלושת חברות דירוג האשראי פרסמו הודעות המציינות כי הסכמי הפסקת האש, אם ייושמו כנדרש צפויים להקל על מצבה הכלכלי והפיננסי הציבורי של ישראל, עם זאת ישנה עדיין אי וודאות גבוהה בנוגע לתנאים הגיאופוליטיים. החל מחודש מרץ עם חידוש הלחימה בעזה, חלה עליה מסויימת בפרמיית הסיכון. באמצע חודש יוני, פתחה מדינת ישראל במבצע "עם כלביא" מול איראן, ברקע זאת חלה עלייה נוספת בפרמיית הסיכון, אך היא אינה שבה לרמות השיא שנצפו באוקטובר 2024.

התוצר בשנת 2024 צמח בשיעור שנתי של 0.9%. אמנם, מדובר על האטה ביחס לשנים קודמות, אך בהתייחס לתחזיות בנק ישראל והכלכלן הראשי, מדובר בשיעור צמיחה גבוה בכמעט פי שניים, כאשר צפי הצמיחה הממוצע עמד על 0.5%. האינפלציה בישראל, אשר לאורך שנת 2023 הציגה מגמת התמתנות לרמת 3% בדצמבר והוסיפה לרדת בתחילת שנת 2024, רשמה האצה החל מאמצע השנה, לשיא של 3.5% באוקטובר, זאת ברקע העלייה בהוצאות הביטחוניות שהובילה לעליית מחירים רוחבית. נכון לחודש מאי 2025, עומד קצב האינפלציה השנתי ברמה של 3.1%.

בינואר 2024 הוריד בנק ישראל את הריבית מרמה של 4.75% לרמה של 4.5% ברקע התמתנות האינפלציה. בהמשך השנה, לאור העלייה בחוסר הוודאות הגיאופוליטית לצד העלייה בסיכוי האינפלציה, הותירה הוועדה

המוניטרית בבנק ישראל את הריבית על כנה. בהחלטת הריבית האחרונה בחודש אפריל 2025, הותר בבנק ישראל את הריבית על כנה, וצוין כי לקח בחשבון בהליך קבלת ההחלטות את ההתפתחויות האחרונות באשר לתכנית המכסים החדשה של הממשל האמריקאי, אשר צפויה למתן את היקף הסחר העולמי והייצור הישראלי.

שער החליפין בשנת 2024 הושפע אף הוא מהאירועים בישראל, כמו גם ממדדי המניות העולמיים וההתפתחויות הגיאופוליטיות, ונסחר בתנודתיות במהלך השנה. בתחילת שנת 2024 נסחר השקל בכ-3.62 שקלים לדולר. באוגוסט, ברקע עליית הסיכון כפי שהשתקפה בעלייה במרווח תשואות האג"ח הממשלתית הדולרית אל מול מקבילתה האמריקאית, ובשל ההסלמה בחזית הצפונית והחשש מתקיפה איראנית פוחת השקל לרמת שיא של כ-3.83 שקלים לדולר. ברבעון האחרון של השנה חל תיסוף בשקל עם הירידה בפרמיית הסיכון כך שנכון לסוף 2024 עמד על 3.65 שקלים לדולר. נכון ליוני 2025 הוסיף השקל להתחזק ועומד על קרוב ל-3.5 שקלים לדולר.

פעילות שוקי ההון

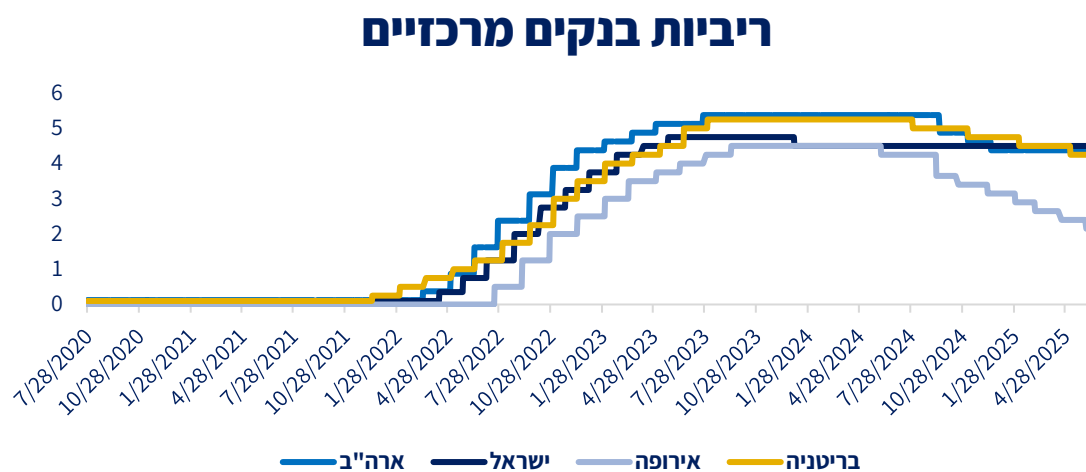
השווקים הגלובליים בשנת 2024 הציגו ביצועים חיוביים, ברקע תהליך הורדות ריבית על ידי בנקים מרכזיים ברחבי העולם. מדד S&P500 עלה בכ-24% לאורך השנה, הנאסד"ק סיכם את השנה בעליות של כ-30.8%, ובאירופה חלו עליות של כ-9% במדד Euro Stoxx ושל כ-9% במדד הדאקס הגרמני. בישראל, לאחר שבמחצית השנה הראשונה של 2024 הפגין השוק המקומי תשואות חסר, במחצית השנייה, החל מיולי, חל שינוי מגמה, כך שבסיכום שנתי מדדי המניות בישראל הפגינו ביצועים מרשימים, עם תשואה שנתי ממוצעת של כ-26% במדדי המניות המרכזיים, תשואת יתר לעומת מדדי אירופה וכן מדד S&P500. המגמה החיובית נמשכת גם בשנת 2025, 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 3.9%, ירדה במהלך השנה עד לרמה של 3.62% ברקע האינפלציה המתמתנת והורדות הריבית. עם זאת, ברבעון האחרון של השנה חלה עלייה בתשואות בעקבות בחירת טראמפ לנשיאות והחשש מעליית האינפלציה בעקבות תכנית הטלת המכסים, כך שבסוף השנה עמדה תשואת האיגרת ל-10 שנים ברמה של 4.53%. בגרמניה, איגרת החוב הממשלתית ל-10 שנים נסחרה בתחילת השנה ברמה של 2.02%, וסיימה את השנה ברמה של 2.41% לאחר שנסחרה בתנודתיות לאורך השנה.

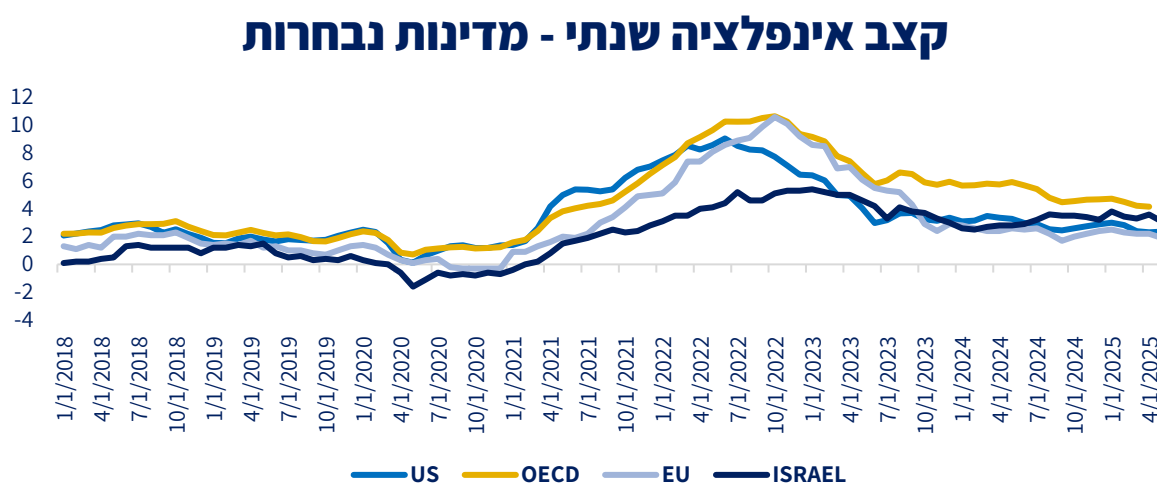
בישראל, תשואת האיגרת הממשלתית השקלית ל-10 שנים אשר עמדה בתחילת השנה על 3.93%, עלתה לרמת שיא של 5.19% ביולי ברקע עליית הסיכון, והציגה מגמת ירידה ברבעון האחרון של השנה ברקע הירידה בפרמיית הסיכון במדינה, עד לרמה של 4.46% בסוף דצמבר. באמצע חודש ינואר 2025, ברקע חתימה על הסכם הפסקת האש והשבת החטופים, נרשמה מגמת ירידה בתשואת האיגרת, אשר הגיעה בפברואר לרמה של 4.25%. בחודש מרץ ברקע חידוש בלחימה מול עזה, תשואת האיגרת עלתה לרמה של 4.53%. ונכון ליוני 2025 עומדת תשואת האיגרת ברמה של כ-4.5% בקירוב.

בהנפקה השגרתית של איגרות החוב הממשלתיות בשוק המקומי, אשר התקיימה עם פרוץ מבצע "עם כלביא", הושלמה הנפקה בסכום של 2.75 מיליארד ₪, כאשר הביקוש עמד על פי 4.7 מסך ההנפקה. יחס הכיסוי הגבוה מעיד על אמון של שוק ההון והמשקיעים במדינה וכן על חוזקה. באותו יום, האג"ח הממשלתיות סיימו את המסחר בעליות שערים, כך שהמדד הכללי עלה ב-0.43%. מאז החל המבצע, התחזק השקל אל מול הדולר בכ-3.6% והמדדים ת"א 35 ותל גוב כללי עלו בכ-3.5% ובכ-0.7% בהתאמה.

תרשים 2.1:

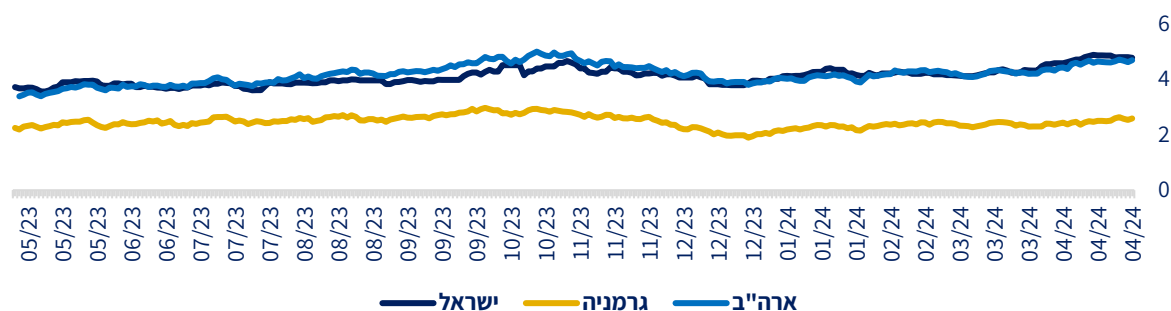


תרשים 2.2:



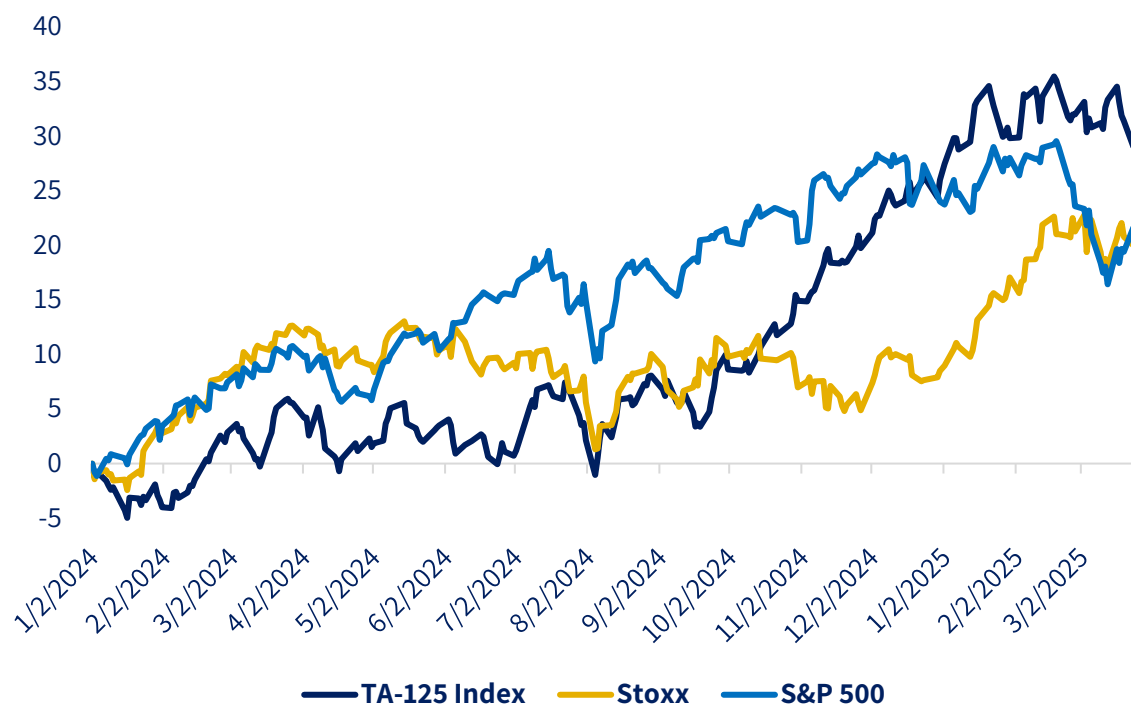
תרשים 2.3:

השוואה בין לאומית- תשואות לפדיון אג"ח



תרשים 2.4:

מדדי מניות מרכזיים בשנת 2024



< תקציב המדינה

שנת 2024 התאפיינה בלחימה עצימה בשבע גזרות שונות אשר השפיעה על הפעילות הכלכלית במשק. יחד עם זאת, בחציון השני של השנה המשק הציג התאוששות. התוצר המקומי הגולמי בשנת 2024 עומד על כ- 1998.1 מיליארד ₪, בהתאם לאומדן השלישי של הלמ"ס מחודש אפריל 2025, ומשקף צמיחה של כ-1.0% ביחס לתוצר בשנת 2023.

הכנסות המדינה בשנת 2024 הסתכמו לכ-484.9 מיליארד ₪, מדובר בגידול של כ-10.5% ביחס להכנסות המדינה בשנת 2023 שעמדו על כ-438.9 מיליארד ₪.

בחודש מאי 2023 אושר תקציב המדינה לשנת 2024 בסכום של כ-513.7 מיליארד ₪ ביחד עם התקציב לשנת 2023 שאושר באותו מועד ועמד על כ-484.8 מיליארד ₪. כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל" בדצמבר 2023 אושר תקציב מקורי נוסף לשנת 2023 שעמד על כ-510.7 מיליארד ₪. במהלך שנת 2024 אושרו שלושה תקציבי חוק נוספים לשנת 2024 וזאת כדי לאפשר את פעילות הממשלה בעקבות המלחמה. התיקון הראשון לתקציב המקורי אושר בחודש מרץ 2024 ועמד על כ-584.1 מיליארד ₪, השני אושר בספטמבר 2024 ועמד על כ-587.5 מיליארד ₪ והשלישי אושר בדצמבר 2024 ועמד על כ-620.6 מיליארד ₪. התקציב של שנת 2024 שאושר בדצמבר 2024 ביחס לתקציב שנת 2024 שאושר במאי 2023 שיקף עלייה של כ-106.9 מיליארד ₪ המהווה גידול של כ-20.8%.

בשנת 2024 הביצוע נטו של הממשלה, ללא מתן אשראי, עמד על כ-620.5 מיליארד ₪ המהווה כ-31.0% תוצר, ומשקף גידול של כ-20.3% ביחס לביצוע נטו של הממשלה בשנת 2023 שעמד על כ-516.0 מיליארד ₪ שהיוו כ-27.6% תוצר. מרבית העלייה מיוחסת לצרכי הממשלה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל". מבחינת הרכב הוצאות הממשלה, בשנת 2024 הוצאות הביטחון עמדו על סך של כ-168.5 מיליארד ₪ אשר מהווים כ-8.4% תוצר וזאת ביחס לשנת 2023 בה הוצאות הביטחון עמדו על כ-98.1 מיליארד ₪ שהיוו כ-5.2% תוצר. הוצאות הממשלה במשרדים האזרחיים, כולל תשלום ריבית וקרן לביטוח לאומי, הסתכמו בשנת 2024 לכ-410.3 מיליארד ₪ אשר מהווים כ-20.5% תוצר, זאת ביחס לשנת 2023 בה הוצאות המשרדים האזרחיים, כולל תשלום ריבית וקרן לביטוח לאומי, הסתכמו לכ-381.7 מיליארד ₪ שהיוו כ-20.4% תוצר. השפעות המלחמה וההוצאות הביטחוניות הביאו לכך שחל גידול בהוצאות הביטחוניות כאחוז מהתוצר על חשבון קיטון בהוצאות האזרחיות של הממשלה כאחוז מהתוצר. הגידול בהוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר בשנים 2023 ו-2024 שונה מהמגמה שאפיינה את השנים הקודמות עד לשנת 2022 של קיטון בהוצאות הביטחוניות כאחוז מהתוצר. הוצאות המלחמה ברוטו, כפי שדווחו על ידי משרדי הממשלה, מיום 7 באוקטובר 2023 ועד ליום 31 בדצמבר 2024 נאמדו בסך של כ-141.6 מיליארד ₪ כאשר מתוכם כ-112.0 מיליארד ₪ בוצעו בשנת 2024 וכ-29.6 מיליארד ₪ בשנת 2023. הגידול בהוצאות הממשלה, שנבעו בעיקר מצרכי המלחמה, הביאו לכך שהגירעון התקציבי הסתכם בכ-6.8% מהתוצר, השווה לכ-135.6 מיליארד ₪, זאת ביחס לגירעון מתוכנן בתקציב המקורי לשנת 2024 שאושר במאי 2023 בשיעור של כ-0.8% מהתוצר.

לפרטים נוספים בדבר התקציב וביצועו בשנת 2024 ראה דוחות ביצוע התקציב לשנת 2024 שפורסמו ע"י החשב הכללי בחודש מרץ 2025 הניתנים להורדה מאתר משרד האוצר:

<https://www.gov.il/he/pages/budget-execution-reports-2024>

שנת 2025 נפתחה ללא מסגרת תקציב מאושר כך שבחודשים הראשונים של השנה משרדי הממשלה פעלו במסגרת מנגנון "תקציב המשכי". תקציב המדינה לשנת 2025 אושר בכנסת בקריאה ראשונה ביום 17 בדצמבר 2024 וביום 25 בחודש מרס 2025 בקריאה שנייה ושלישית. תקציב המדינה נטו לשנת 2025, במונחי מגבלת ההוצאה, הסתכם לכ-619.6 מיליארד ₪, גידול של כ-13.8% ביחס למגבלת ההוצאה המותרת לשנת 2025, כפי שחושבה בחודש יוני 2023 בהתאם לכללים הפיסקאליים בחוק המסגרות ולנתונים הידועים באותה העת, טרם מלחמת "חרבות ברזל". הגידול נובע בעיקר מהגדלת הוצאות הביטחון לאור צרכי מלחמת "חרבות ברזל", שעומדות על תקציב נטו של כ-135.0 מיליארד ₪, גבוה בסדר גודל של 50 מיליארד ₪ מההוצאה החזויה לשנת 2025 טרום המלחמה. בהשוואה לביצוע בשנת 2024 אשר עמד על כ-620.5 מיליארד ₪, התקציב לשנת 2025 נמוך בכ-0.9 מיליארד ₪, זאת בשל קיטון של כ-34 מיליארד ₪ בתקציב מערכת הביטחון בשל צפי לירידה בהוצאות המלחמה בשנה זו לעומת שנת 2024, יחד עם גידול של כ-33 מיליארד ₪ בתקציב המשרדים האזרחיים ותשלומי הריבית.

הגירעון המתוכנן בתקציב לשנת 2025 עומד על כ-101.9 מיליארד ₪, המשקף תקרת גירעון של כ-4.9% שמתוכם 0.2% (4.2 מיליארד ₪) מיועד לשם מימון הוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישורן מהימשכות פעולות צבאיות משמעותיות, כהגדרתן בחוק המסגרות, ולמטרה זו בלבד. הגירעון המצטבר בשנים עשר החודשים האחרונים, כפי שפורסם בחודש יוני 2025 בגין חודש מאי 2025 עומד על כ-5.0% 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 2025 נכללו שורת צעדים למאבק בהון השחור, מתן ודאות מיסויית להייטק, רפורמת השירות הממשלתי והאצת הדיגיטציה, תיקון חוק החברות הממשלתיות לעניין חלוקת דיבידנד 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 2025 הגישה הממשלה לאישור הכנסת את הצעות החוקים הבאות, אשר אושרו יחד עם אישור התקציב:

חוק ההתייעלות הכלכלית

תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025, 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 2025, הכוללים את שינויי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמות המרכזיות של הממשלה לשנת 2025.



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

עדכון תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2026 - 2028 ("הנומרטור") עבר בישיבת הממשלה בחודש יוני 2025. לפי התכנית תחזית הצמיחה לשנת 2026 הינה 4.4%, הגירעון הצפוי בכל אחת מהשנים 2026 ו-2027 כ-2.8% מהתוצר ובשנת 2028 כ-2.9% מהתוצר.

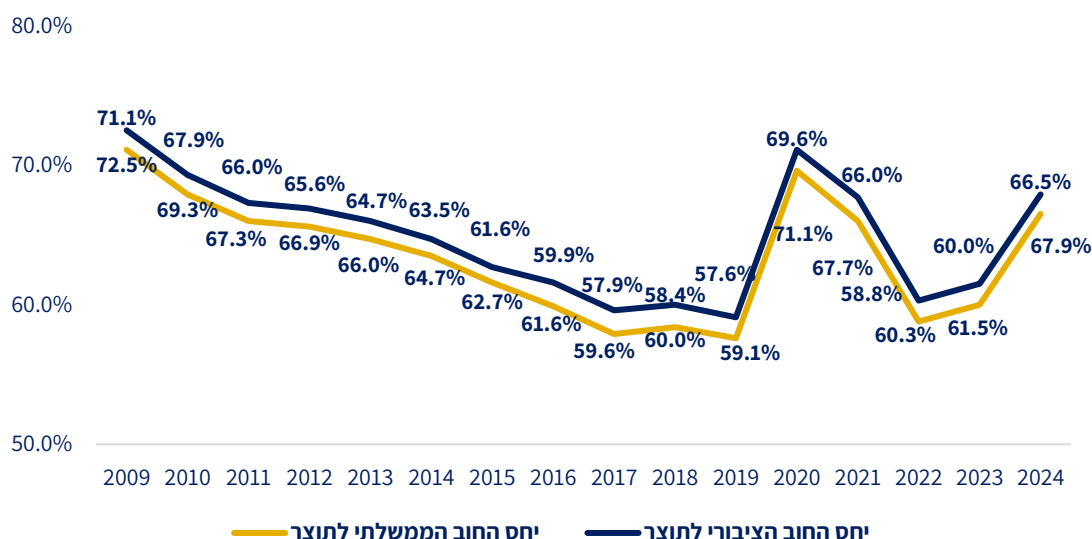
<< החוב הממשלתי

החוב הממשלתי לסוף שנת 2024 עמד על כ-1,329 מיליארד ש"ח, לעומת כ-1,127 מיליארד ש"ח אשתקד, גידול של כ-17.9%. עיקר הגידול הנומינלי בחוב הממשלתי נבע מגיוס נטו חיובי, לאור צרכי המימון הגבוהים של הממשלה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל". סך הגיוס נטו הסתכם לכ-172 מיליארד ש"ח, והשפעות שוק על מלאי החוב (אינפלציה, ריבית ושער חליפין) הסתכמו לכ-30 מיליארד ש"ח.

בשנת 2024 סך גיוס החוב ברוטו עמד על כ-278 מיליארד ש"ח, והוא בוצע באמצעות שלושת אפיקי גיוס החוב: החוב המקומי הסחיר (79% מהגיוס), החוב המקומי הלא סחיר (2% מהגיוס) והחוב החיצוני (19% מהגיוס).

בשנתיים האחרונות לנוכח המלחמה, יחס החוב לתוצר עלה בשיעור מצטבר של 7.6%, כאשר עלייה של 6.4% הינה בגין שנת 2024.

יחס החוב הציבורי לתוצר בשנת 2024 עלה ב-6.4% ועמד על 67.9%, לעומת 61.5% בשנת 2023. יחס החוב הממשלתי לתוצר בשנת 2024 עלה בכ-6.5% ועמד על 66.5%, לעומת 60.0% בשנת 2023.



כאמור, שנת 2024 התאפיינה בחוסר וודאות כלכלית, אשר הובילה לעלייה חדה בצרכי המימון בעקבות הימשכות והתעצמות מלחמת "חרבות ברזל" ואינפלציה שעדיין מעל יעד יציבות המחירים של בנק ישראל. בסך הכל גייסה יחידת החוב באגף החשב הכללי במשרד האוצר כ-278 מיליארד ש"ח בשנת 2024, זאת לעומת גיוס של כ-160 מיליארד ש"ח בשנת 2023.

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה לעלייה בחוסר הוודאות בישראל, לאור זאת חברות דירוג האשראי ביצעו צעדים בנוגע לתחזית ולדירוג האשראי של המדינה. חברת הדירוג "Moody's", הציבה את דירוג האשראי של מדינת ישראל תחת "מעקב שלילי" בחודש אוקטובר 2023, כאשר בפברואר 2024 הורידה את דירוג האשראי של ישראל ברמה אחת, לרמת "A2" עם תחזית "שלילית", ובמאי 2024 אישרה מחדש את דירוג האשראי של ישראל ברמת "A2" עם תחזית "שלילית". חברת הדירוג "Fitch" הציבה את ישראל בחודש אוקטובר 2023 תחת "מעקב שלילי", כאשר בחודש אפריל 2024 הודיעה על הסרתה של מדינת ישראל מהמעקב השלילי ועדכון תחזית הדירוג מ"יציבה" ל"שלילית". בחודש אפריל 2024, על רקע החשש מעימות עם איראן וכן מפתחת חזית נוספת בצפון, הודיעה חברת הדירוג "S&P" על הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה אחת, מרמה של "AA-" לרמה של "A+" עם תחזית דירוג "שלילית".

לאור הימשכות המלחמה והמתיחות האזורית, בחודש אוגוסט 2024 חברת הדירוג "Fitch" הורידה את הדירוג של ישראל לרמה של "A" עם תחזית "שלילית". בחודש ספטמבר חברת הדירוג "Moody's" ביצעה הורדת דירוג של שתי רמות ל-"Baa1" עם תחזית "שלילית", כאשר המניע המרכזי 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 בחודש ינואר, כי הפסקות אש אלו מחזקות את היכולות הפיננסיות של המדינה במידה והסכמים אלו יהיו ברי – קיימא.

בחודש מרץ 2025, פרסמה חברת הדירוג "Fitch" כי היא מותירה את דירוג האשראי של ישראל לרמה של "A" עם תחזית "שלילית". כמו כן, בחודש מרץ פרסמה חברת הדירוג "Moody's" כי היא מותירה את דירוג האשראי ברמה של "Baa1" עם תחזית "שלילית", בין היתר, לאור המשך אי-הוודאות הגיאופוליטית והמצב הביטחוני ותחזיות הצמיחה של ישראל בטווח הארוך. בחודש מאי 2025, פרסמה חברת הדירוג "S&P" כי גם היא מותירה את דירוג האשראי של ישראל ברמה של "A" עם תחזית "שלילית".

סך הנפקות איגרות החוב הממשלתיות בשוק המקומי הסחיר, הסתכם בשנת 2024 בכ-220 מיליארד ₪, לעומת כ-116 מיליארד ₪ בשנת 2023. גיוס הנטו בשוק המקומי הסחיר הסתכם לרמה של כ-148 מיליארד ₪ לעומת גיוס נטו של כ-36.3 מיליארד ₪ בשנת 2023. סך הגיוס בשוק המקומי הלא סחיר בשנת 2024 הסתכם בכ-4 מיליארד ₪, לעומת 5 מיליארד ₪ אשתקד.

בשוק החיצוני הסתכם הגיוס בשנת 2024 בכ-54 מיליארד ₪ אשר גויסו באמצעות הנפקות פרטיות וציבוריות בחו"ל ובאמצעות ארגון הבונדס, זאת לעומת גיוס של כ-40 מיליארד ₪ בשנת 2023.

בפברואר 2025 ביצעה מדינת ישראל הנפקה ציבורית של איגרות חוב דולריות בהיקף של כ-5 מיליארד דולר, במסגרתה הונפקו איגרות חוב לטווחים של 5 ו-10 שנים.

היקף הוצאות הריבית על החוב הממשלתי (ללא הוצאות הריבית בגין ביטוח לאומי ומובטח תשואה) במונחי תקציב בשנת 2024 עמד על כ-40.0 מיליארד ₪ לעומת כ-35.87 מיליארד ₪ אשתקד, לאור העלייה הנומינלית במלאי החוב, העלייה במדד המחירים לצרכן והעלייה הכללית בעלויות הגיוס של איגרות חוב ממשלתיות בארץ ובחו"ל. שיעור הוצאות הריבית על החוב הממשלתי ביחס לתוצר נמצא גם הוא במגמת ירידה בעשור האחרון וירד משיעור של כ-2.6% בשנת 2015 לשיעור של כ-2.0% בשנת 2024. בשנת 2023 שיעור זה עמד על כ-1.9%.

היקף הוצאות הריבית של הממשלה (כולל הוצאות הריבית בגין ביטוח לאומי ומובטח תשואה) במונחי תקציב בשנת 2024 עמד על כ-50.2 מיליארד ₪ לעומת כ-44.7 מיליארד ₪ אשתקד. שיעור הוצאות הריבית של הממשלה ביחס לתוצר נמצא גם הוא במגמת ירידה בעשור האחרון וירד משיעור של כ-3.2% בשנת 2015 לשיעור של כ-2.5% בשנת 2024. בשנת 2023 שיעור זה עמד על כ-2.4%.

<< דיווח בנושא אקלים, סביבה וקיימות

מדינת ישראל רואה חשיבות רבה בקידום הצעדים והמשאבים המושקעים בהיבטי קיימות, סביבה, אקלים וחברה. בשנים האחרונות היבטים אלו קודמו באמצעות פרסום תכניות אסטרטגיות, קביעת יעדים, קידום ואישור החלטות ממשלה וקידום חקיקה. לאור חשיבות הנושא, הדוחות הכספיים של מדינת ישראל כוללים בשנים האחרונות דיווח בפרק ייעודי המתייחס לאקלים, סביבה וקיימות.

מטרת הדיווח לשקף לקוראי הדוחות הכספיים חלק מהפעולות העיקריות שנעשו בתקופת הדיווח ואשר תרמו להשגת יעדי הממשלה בהיבטי אקלים, סביבה וקיימות. בדיווח זה, שמוצג בהרחבה בחלק ג' מידע נוסף - פרק 1 - דיווח בנושא אקלים וקיימות נאספו ומופז עיקרי הנושאים הרלוונטיים המשקפים את פעילותה של מדינת ישראל בהיבטים אלו.

מדינת ישראל מקדמת מדיניות סביבתית רחבה 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, תוכנית אסטרטגית לכלכלה דלת פחמן; משרד האנרגיה שקבע יעד ל-30% אנרגיה מתחדשת עד 2030 ומקדם אגירה והתייעלות; ומשרד התחבורה השואף לאפס פליטות בתחבורה ציבורית עד 2030. משרדים נוספים משלבים שיקולים סביבתיים בתחומי אחריותם, כחלק מהיערכות בין-משרדית רחבה. להלן תמצית הפעילות:

< 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. ההנפקה הראשונה בוצעה בינואר 2023 ובמסגרתה גויסו 2 מיליארד דולר, כאשר הביקוש להנפקה הסתכם בכ- 12 מיליארד דולר. התקבולים יועדו בעיקר לתחבורה נקיה – רכבות קלות, עמדות טעינה ותשתיות לאופניים, ולפרויקטי מים – טיפול בשפכים ושיקום נחלים. המסגרת קיבלה דירוג גבוה ובבנתה לפי תקנים בינלאומיים, במטרה להבטיח שקיפות והשפעה סביבתית חיובית.
- 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 מיליארד 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.

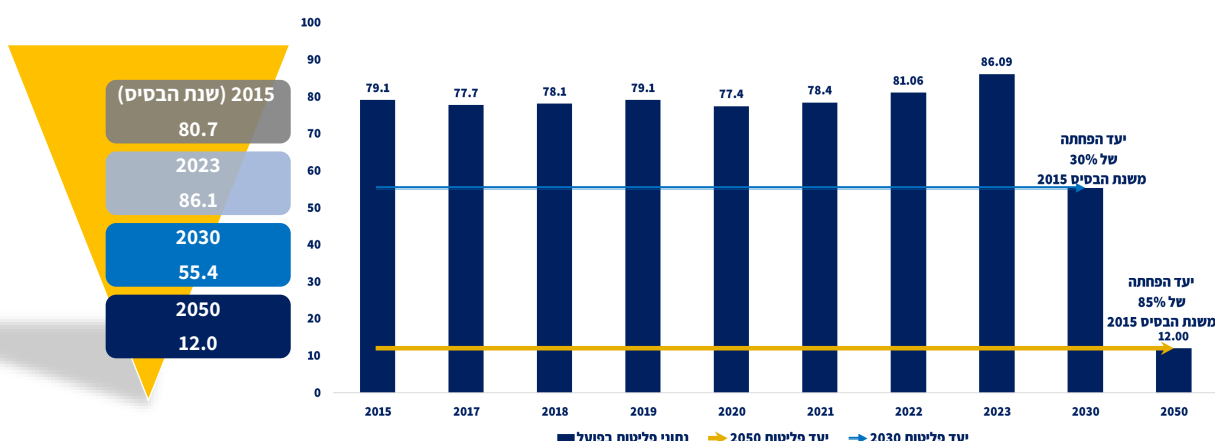
בחודש יוני 2009 התקבלה החלטת ממשלה ראשונה בתחום זה, החלטה מספר 474 בנושא היערכות ומוכנות לשינויי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה, ומאז התקבלו שורה של החלטות נוספות שהתבססו בין השאר על התחייבויות ישראל בהסכמים בינלאומיים, ובראשם ועידת פריז (2015) וועידת גלאזגו (2021). יעדי המדיניות כוללים צמצום פליטות פחמן, מעבר לכלכלה דלת פחמן, עידוד תחבורה ציבורית וחשמלית, איסור שימוש בפחם

עד שנת 2026, הפחתת הנסועה הפרטית, קידום תשתיות ירוקות והגברת השקיפות. יעד משמעותי נוסף הוא הגברת ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות והפסקת התמיכה בדלקים מזהמים.

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 יוני 2021, לאחר פעולות מעקב ומדידה, בהתאם 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 30% הפחתה בפליטות גזי חממה עד 2030 (ביחס לשנת הבסיס 2015).

להלן נתוני פליטות גזי חממה CO2 לשנים 2015-2023 ויעדי הממשלה לשנים 2030 ו-2050 (מיליון טון):



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

התכנית מבוססת על ניתוח סיכונים אקלימיים שהוכן על ידי השירות המטאורולוגי הישראלי, שפועל כגוף מדעי מיעץ לממשלה ומספק בסיס ידע לאומי להתמודדות עם סיכונים 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 מהמוצע 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 סיכונים האקלים הלאומית הראשונה של ישראל¹, 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.

¹ מפת סיכונים אקלים - <https://experience.arcgis.com/experience/080449da58404be494851e46940c8239/?draft=true>

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 משמעותיים בתחום הרגולציה הסביבתית, בראשם קידום חוק האקלים שמסדיר יעדי הפחתת פליטות ומחייב תכניות 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.

< אנרגיה ואנרגיות מתחדשות

משרד האנרגיה והתשתיות ממלא תפקיד מרכזי בהובלת משק האנרגיה של ישראל למעבר לאנרגיה נקייה, עצמאית ובת קיימא. המשרד פועל למימוש יעדי מדיניות לאומיים ובינלאומיים, לרבות הפסקת השימוש בפחם



לייצור חשמל עד שנת 2026, והגעה ליעד של 30% ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות עד לשנת 2030 (עם יעד ביניים של 20% עד 2025). מפת הדרכים שפורסמה בשנת 2022 ועודכנה בשנת 2025 כוללת למעלה מ-50 צעדים מעשיים, רובם כבר יושמו או מצויים בשלבים מתקדמים, אשר נועדו להסיר חסמים רגולטוריים, לקדם תכנון תשתיות רשת, לחזק שיתופי פעולה עם הרשויות המקומיות ולעודד השקעות פרטיות וחדשנות.

לצד זאת, משרד האנרגיה והתשתיות מקדם שורה של תוכניות תומכות, לרבות תוכנית פיתוח רחבת היקף לרשת ההולכה, תוכנית רשת החלוקה, וכן פרויקטים מקומיים להתייעלות באנרגיה והטמעת תחבורה חשמלית ברשויות המקומיות. בשנת 2024 אושרו תקנות חדשות המחייבות התקנת מערכות סולאריות על מבני ציבור ובתים צמודי קרקע, ובוטלו חסמים תכנוניים כמו הדרישה ל- "טופס 4" לחיבור מתקנים קטנים. במקביל, מקודמת תוכנית לקביעת יעדים לאומיים חדשים לאנרגיות מתחדשות לשנת 2035, תוך עידוד הקמת מתקנים בדו-שימוש, פרויקטים אגרו-וולטאיים ומגה פרויקטים סולאריים בשיתוף משרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

במסגרת קידום תחום אגירת אנרגיה, בשנת 2023 אושרה תוכנית המתאר הארצית לאגירת אנרגיה, המסדירה הקמת מתקנים בצמוד למתקנים סולאריים, בתחנות דלק ובמבנים עירוניים. בתחילת שנת 2024 קודמה רגולציה לפטור מהיתר למתקני אגירה קטנים בשטחים עירוניים. אגירת אנרגיה היא נדבך קריטי בהבטחת יציבות רשת החשמל במעבר לאנרגיה מתחדשת. פתרונות אגירה, כדוגמת אגירה שאובה ואחסון סוללות, מאפשרים גיבוי בשעות שיא ביקוש ויציבות תפקודית בעת הפסקות חשמל. משרד האנרגיה והתשתיות מקדם את שילוב אגירת האנרגיה במערך ייצור החשמל על מנת לצמצם שימוש בתחנות כוח מזהמות ולשפר את חוסן המערכת האנרגטית בישראל.

במסגרת קידום השימוש במימן, משרד האנרגיה פרסם בשנת 2023 תוכנית אסטרטגית לשילוב מימן במשק², ובשנת 2024 פורסם מסמך סופי הכולל עקרונות וצמתי הכרעה. כמו כן, רשות הגז הטבעי ונתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ בוחנות התאמה של תשתיות הולכת גז טבעי לשימוש במימן. מימן נחשב מקור אנרגיה נקי ועתידי, שאינו פולט מזהמים בעת שימוש. משרד האנרגיה רואה במימן לא רק כלי להפחתת פליטות, אלא גם אמצעי אסטרטגי להפיכת ישראל לשחקנית אזורית בתחומי האנרגיה הנקייה.

² אסטרטגיית מימן לישראל משרד האנרגיה והתשתיות

< 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.

< פסולת וכלכלה מעגלית

הטיפול בפסולת והמעבר לכלכלה מעגלית הפכו לאתגר מדיני וסביבתי. בישראל נוצרים מדי שנה כ- 7.2 מיליון טונות של פסולת עירונית, עם שיעור הטמנה של כ- 80%. הטמנה זו מלווה בפליטת גזים, זיהום קרקע ומים, מטרדי ריח וניצול שטח בלתי יעיל. המשרד להגנת הסביבה פרסם בשנת 2020 אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא (2021-2030) הכוללת יעד למעבר לכלכלה מעגלית עד שנת 2050³. 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. יישום אסטרטגיה זו כולל חקיקה, תמריצים, שיתוף בעלי עניין ושילוב עקרונות כלכלה מעגלית ברכש ציבורי.

בדיווח אקלים, סביבה וקיימות דאגה חלקה מידע נוסף - פרק 1 - דיווח בנושא 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.

< 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.

³ [אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא](#)

- **דיוור ובינוי ממשלתי:** בשנת 2023 פורסמה על ידי אגף החשב הכללי מפת דרכים לאיפוס פליטות הממשלה עד שנת 2050. התכנית כוללת בניית מבנים חדשים עם אפס פליטות, הפקת אנרגיה סולארית בגגות וחניוני מבנים ממשלתיים ואגירת אנרגיה. התקציב מוערך בכ- 200 מיליון דולר לתקופה של 26 שנים. יעדי ביניים לשנת 2032 כוללים 15% פורטפוליו מבנים חדשים מאופסי פליטות ומעבר לצי רכב חשמלי.

< 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 וליוויה מעל 30 ארגונים.

במקביל, נציבות שירות המדינה והאגפים לשוויון מגדרי וגיוון תעסוקתי פועלים לשיפור ייצוג כלל המגזרים בשירות הציבורי. נכון לשנת 2023, נשים מהוות כ- 62.5% מהעובדים בשירות המדינה. אי לכך 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. בנוסף, נציבות שירות המדינה מפרסמת מדי שנה מדד גיוון המספק תמונת מצב על אי השוויון בייצוג במקומות העבודה ובשכר של קבוצות מודרות. כמו כן, המשרד לקידום מעמד האישה פועל להטמעת חשיבה מגדרית, מניעת הדרה ואלימות, וקידום נשים באמצעות שיתופי פעולה עם החברה האזרחית, שולחנות עגולים וספורים מקצועיים.

כאמור, להרחבה בנושא אקלים, סביבה וקיימות ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 1 - דיווח בנושא אקלים וקיימות.

<< השפעת מלחמת "חרבות ברזל"

< הקדמה

אירועי ה-7 באוקטובר 2023 הביאו לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" הנמשכת גם נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024. המלחמה הביאה לאתגרים משמעותיים במדינת ישראל לרבות על כלכלת המדינה. בעקבות המלחמה ומכח סמכותה לפי סעיף 99(א)(1) ו-(6) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הכריזה הממשלה על מצב מיוחד בעורף באזורים מסוימים, אשר הוארך על ידי הממשלה מעת לעת ועדיין בתוקף באזורים מסוימים נכון למועד עריכת הדוחות הכספיים. לאירועי ה-7 באוקטובר ולמלחמה השפעות רבות על מגזרי המשק השונים, החל מהפן הביטחוני לרבות היבטים מדיניים, דרך השפעות על המגזר העסקי, הפרטי, האזרחי ובכלל. בפן הביטחוני נדרשה המדינה להתמודד עם איומים רב ממדיים ממספר חזיתות 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. בשל מצב חירום זה ופוטנציאל השפעותיו המשמעותיות, נדרשה ממשלת ישראל לפעול לתמיכה במכלול הפעילות המלחמתית והאזרחית, לבצע שינויים בהוצאות הממשלתיות, להחליט על סדרי עדיפויות שונים ולבצע התאמות נדרשות בתקציבי המשרדים הממשלתיים.

מלחמת "חרבות ברזל" נמשכה גם בשנת 2025, בעיקר בחזית רצועת עזה (מבצע 'מרכבות גדעון') וכן 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 להסיר את האיום האיראני ולסכל 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 לישראלי שכוון לריכוזי אוכלוסין ולמוקדים אסטרטגיים, אשר גבה נפגעים והרוגים מקרב אזרחי ישראל. להמשך התפתחות המלחמה, בחזיתות השונות, תהיה כמובן השפעה על פעילות הממשלה, סדרי העדיפויות של הממשלה ועל התחומים השונים במדינה.

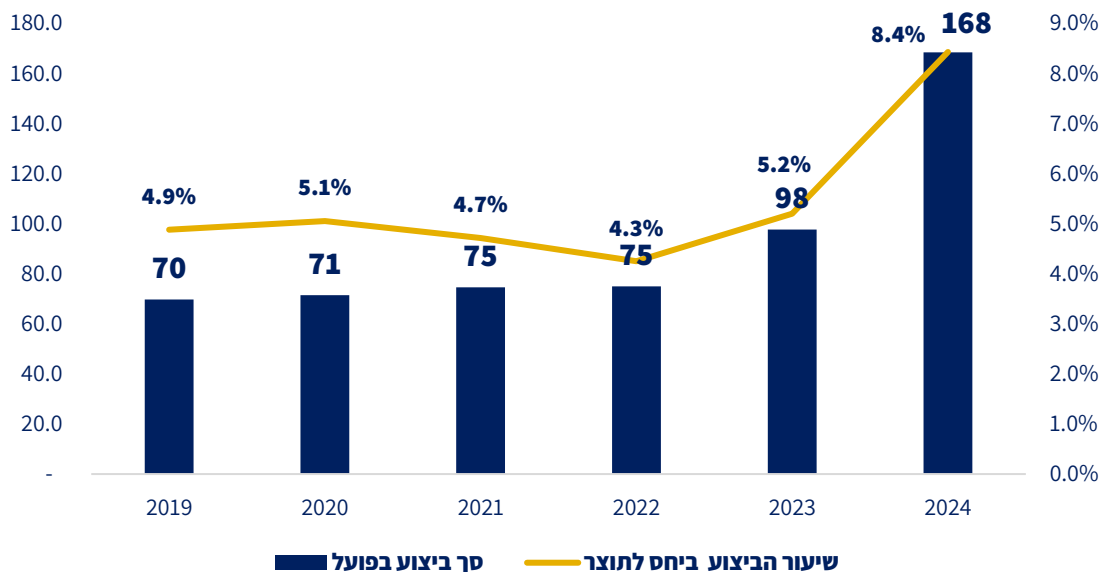
בפרק זה יוצגו עיקרי הפעולות שבוצעו על ידי משרדי הממשלה השונים בשנת 2024 (אלא אם צויין אחרת), בחלוקה לשישה תחומים עיקריים:

- א. פעולות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים.
- ב. פעולות לטובת המפונים.
- ג. פעולות לשיקום יישובי עוטף עזה – 'מנהלת תקומה'.
- ד. פעולות לשיקום ופיתוח הצפון – 'מטה יישום תנופה לצפון'.
- ה. קרן מס רכוש – פיצוי אזרחים.
- ו. פעולות שבוצעו על ידי אגף החשב הכללי, ביטוח לאומי ומשרדי ממשלה עיקריים, במטרה להבטיח את הרציפות העסקית והאזרחית של מדינת ישראל.

א. פעולות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים

מלחמת "חרבות ברזל" 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 ומילואים, תמיכה במשפחות השכולות, בפצועים ובמשפחות החטופים והנעדרים ועוד.

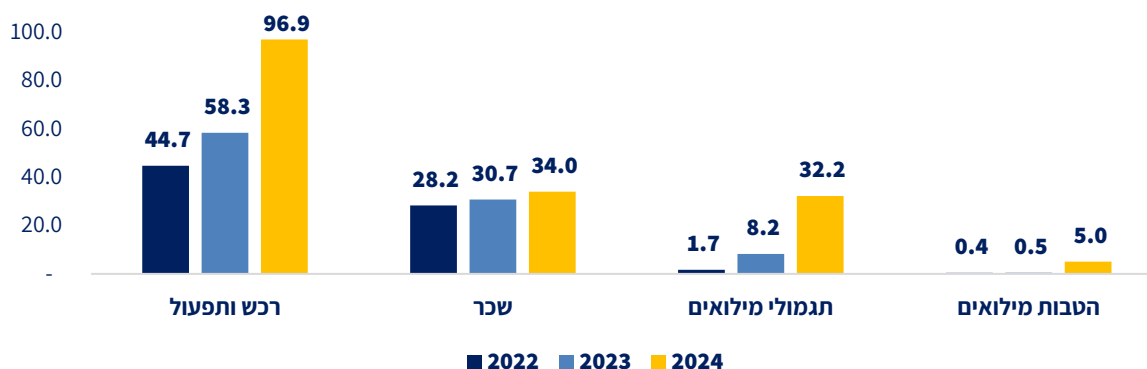
להלן תרשימים המציגים את ריכוז נתוני ביצועי מערכת הביטחון, אשר מהווים סיכום של ביצוע התקציבים שסווגו במערכות כפעילות ביטחון במונחי נטו ואינם כוללים את הביצועים שמומנו באמצעות הכנסות מיועדות במסגרת הסיוע האמריקאי.

סך ביצועי תקציב מערכת הביטחון (נטו) ביחס לתוצר המקומי בשנים 2019 – 2024 (במיליארדי ₪ /%)

ניתן לראות שלאורך השנים 2019 עד 2022 חל גידול עקבי אך מתון בביצועי מערכת הביטחון, בשנת 2023 חל גידול משמעותי של כ-31% ביחס לשנה הקודמת, לאור מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בחודש אוקטובר באותה שנה ובשנת 2024 ביצועי מערכת הביטחון זינקו לכ-168 מיליארד ₪ המהווים גידול של כ-71% ביחס לביצועי 2023 וגבוהים פי 2.24 מביצועי שנת 2022 טרם פרוץ המלחמה.

ניתוח נתוני הביצוע ביחס לתוצר בכל אחת מהשנים מצביע גם הוא על גידול משמעותי בשנת 2024, בה סך הביצוע ביחס לתוצר באותה שנה עמד על שיעור של כ-8.4% זאת ביחס לכ-5.2% בשנת 2023 ולאחר שבין השנים 2020 – 2022 חל קיטון בהוצאות הביטחון ביחס לתוצר, כאשר בשנת 2022 הוצאות הביטחון ביחס לתוצר עמדו על שיעור של כ-4.3% בלבד.

פילוח סך ביצועי תקציב מערכת הביטחון (נטו) בשנים 2022 עד 2024 (במיליארדי ₪)



תרשים זה מציג פילוח של ביצועי מערכת הביטחון לפי חלוקה לרכש ותפעול (כל ההוצאות שלא סווגו כהוצאות שכר או מילואים), שכר, תגמולי מילואים והטבות מילואים. ניתן לראות את הגידול המשמעותי בשנות המלחמה בהוצאות בגין תגמולי מילואים, מביצוע שנתי של פחות משני מיליארד ₪ ב-2022 לכ-8 מיליארד ₪ בשנת 2023 וכ-32 מיליארד ₪ ב-2024, כמו כן הטבות המילואים גדלו באופן משמעותי מסכום של כחצי מיליארד ₪ בשנת 2023 לכ-5 מיליארד ₪ ב-2024. בהוצאות השכר חל בין השנים גידול הדרגתי כאשר בשנת 2024 הסתכמו לכ-34 מיליארד ₪. ניתן לראות שבתחום הרכש והתפעול חל גידול משמעותי מפרוץ המלחמה, כאשר בשנת 2024 סך הביצוע עמד על כ-97 מיליארד ₪ המהווים כ-58% מסך ביצועי מערכת הביטחון באותה שנה.

לסיכום:

- תקציב הביטחון בשנים 2023 - 2024 גדל בהיקף ניכר הן נומינלית והן בשיעור מהתוצר.
- ההוצאות בגין תשלום תגמולי מילואים והטבות מילואים גדלו באופן ניכר מהתקופה שקדמה למלחמה ומהווים בשנת 2024 כ-22% מהוצאות מערכת הביטחון.
- 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.
- היקף הרכש מארצות הברית גדל בהיקף ניכר מתחילת המלחמה וחלק משמעותי ממנו ממומן מתקציב המדינה ולא רק מהסיוע האמריקאי.
- הגידול בהוצאות הביטחון וכן הרכש העצום שבוצע ישפיעו גם על השנים הבאות זאת לאור הצפי להתממשות אבני דרך בהקשר של רכש בטחוני וכן עלויות תחזוקה נגזרות.
- האתגרים הביטחוניים בעקבות מבצע 'עם כלביא' והשפעותיו צפויים להביא להוצאות משמעותיות נוספות בשנת 2025.

מעבר לאמור לעיל, ההיקף הכספי של צרכי מערכת הביטחון, תלוי בהתפתחויות הביטחוניות באזור, דבר היוצר אי ודאות ביחס לתקציב המדינה. משרד האוצר פועל מול מערכת הביטחון בכדי להבטיח את הקצאת המשאבים הנדרשים למלחמה, תוך התנהלות אחראית ואפקטיבית.

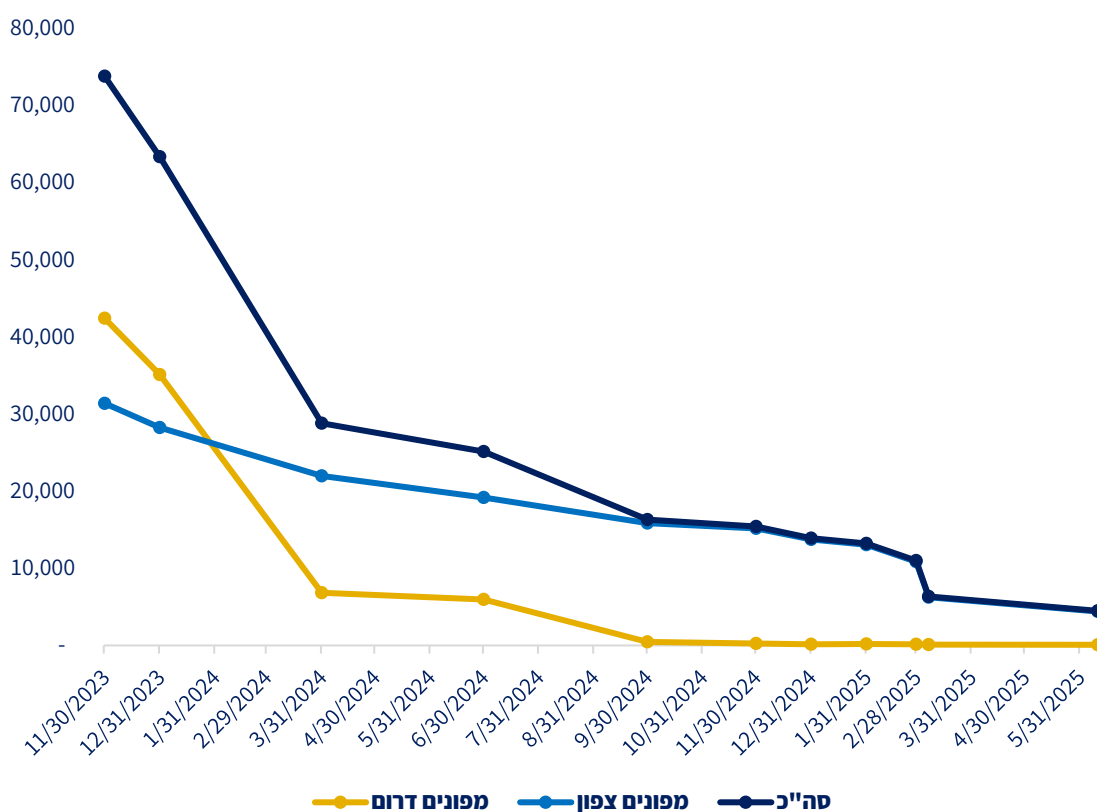
ב. פעולות לטובת המפונים

בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל" החליטה הממשלה לפנות עשרות אלפי תושבים מבתיהם בדרום ובצפון ולתת מענה לאותם מפונים בדיוור חלופי, רובם בבתי מלון. תהליך פינוי התושבים החל בצורה מיידית עם פרוץ המלחמה, חלקם מכוח החלטת הממשלה 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 חמ"ל ייחודי ויעודי לניהול כלל התהליך. חמ"ל זה טיפל וקשר בין הרשויות המפונות והמפונים עצמם, בין המפונים לבתי המלון ואתרי האירוח, בין המפונים לביטוח הלאומי ולרשות המסים לצורכי קבלת מענקים ותשלומים ובין המפונים לגורמים רלוונטיים אחרים. החמ"ל טיפל מתחילת הפינוי ועד ליום 31 בדצמבר 2024 בכ-127,000 מפונים, בנוסף הביטוח הלאומי טיפל בכ-86,800 מתפנים באופן עצמאי (תשלום מענק פינוי עצמי למתקנים שלא במימון המדינה). העלויות עבור שיכון המפונים בבתי מלון הסתכמו בשנת 2023 לסך של כ-1.9 מיליארד ₪ ובשנת 2024 לסך של כ-4.4 מיליארד ₪.

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 ₪.

בהתאם להחלטת ממשלה 1478, החל מפברואר 2024 הוסרה המניעה הביטחונית ממרבית יישובי עוטף עזה, ההחלטה האריכה את אפשרות שהיית המפונים במלונות עד ה-7 ביולי 2024 (לאחר מכן התקופה הוארכה עד ה-15 באוגוסט 2024) והחל ממועד זה המפונים ששהו במלונות חזרו לבתיהם.

בהתאם להחלטת ממשלה 2677 החל מחודש מרץ 2025 מפונים מהצפון זכאים לקבלת מענק שיבה ובעקבות כך החלה חזרה משמעותית של מפונים מהצפון לבתיהם, אשר נמשכת גם בימי עריכת הדוחות הכספיים.

מס' מפונים שפנו 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 31 במאי 2025)	0.7	0.8	1.5
סה"כ	7.0	5.1	12.1

ג. 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 במרס 2025 אושר בכנסת חוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, תשפ"ה-2025 בקריאה שניה ושלישית (להלן: "חוק תקומה"), החוק מרחיב את סמכויות מנהלת תקומה ומפנה להחלטות הממשלה המפשירות כ-5 מיליארד ₪ באופן הבא: תקציב של 3.5 מיליארד ₪ למנהלת תקומה, 1 מיליארד ₪ עבור היישובים הסמוכים לחבל התקומה ו-500 מיליון ₪ לביטוח לאומי ולרשויות המקומיות.

בנוסף, הקימה המנהלת ארבעה 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:

- צוות אדם וקהילה** עוסק 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.
- צוות בנוי ודיור** עוסק בפתרונות דיור ותשתיות בתקופת הביניים לרבות פתרונות דיור ביניים וחלופות לדיור, 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.
- צוות כלכלה ותעסוקה** עוסק 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** עוסק 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.

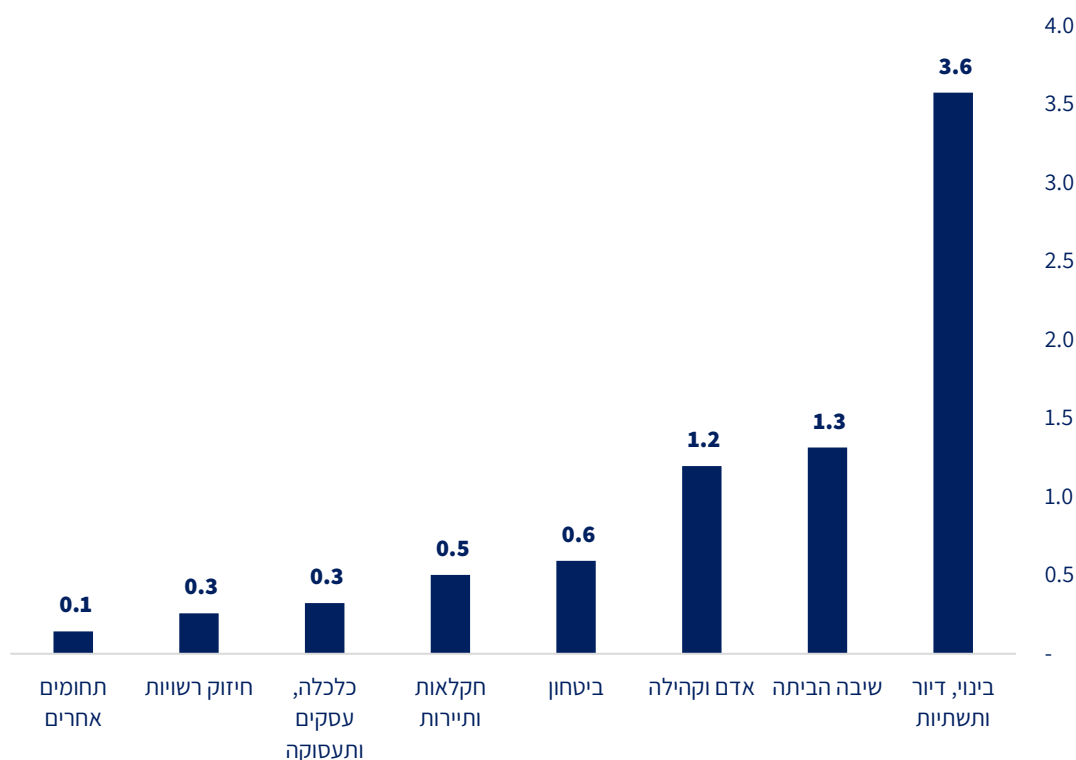
בנוסף לצוותים הנ"ל פועלת המנהלת בתחומי הביטחון, המורשת וחיזוק הרשויות.

נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים, סך מסגרת התקציב המעודכנת שאושרה למנהלת תקומה לשנים 2023 - 2028 עומדת על כ- 17.5 מיליארד ₪. סכום זה כולל 3.5 מיליארד ₪ שטרם הוקצו במסגרת החלטת הממשלה, המיועדים לפעולות פיתוח, בכפוף לאישורם לפי כל דין.

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 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.

עד לסוף שנת 2024 בוצעו התחייבויות ע"י מנהלת תקומה וע"י משרדי הממשלה המבצעים בהיקף כולל של כ-7.9 מיליארד ₪ (מתוכם כמיליארד ₪ ב-2023), כ-3 מיליארד ₪ מהתחייבויות אלו שולמו עד לסוף שנת 2024.

ריכוז נתוני התחייבויות מנהלת תקומה שנרשמו עד סוף שנת 2024 לפי תחומי הפעילות (במיליארדי ₪)



הסברים על תחומי הפעילות:

- בינוי דיור ותשתיות** – תקציבי השיקום של היישובים שנפגעו ותקציבי היישובים הזמניים לתושבים המפונים.
- שיבה הביתה** – מענקי תמיכה ברשויות המקומיות לאור פינוי התושבים בתחומי הרשויות וכן תקציבים עבור שהיית המפונים בבתי המלון עד לשיבה הביתה.
- אדם וקהילה** – מענים בתחומי החינוך (הגדלת תקציבי החינוך לכל תלמיד), בריאות (שיפור שירותי הבריאות בחבל הן בתקציבים לקופות החולים והן שיפוץ הצטיידות ובינוי מבנים להתפתחות הילד לבריכות הידרותרפיה לחוסן וכד'), רווחה (תכניות ברשויות המקומיות לחוסן, הכשרות לצוותי טיפול, עו"סים וכד'), דת (שיפוץ בתי עלמין), תרבות (שדרוג מבני תרבות ופעילויות תרבות), ספורט (הקמת מתקני ספורט ביישובים) וצעירים (מנהיגות צעירה וכד').
- בטחון** – שיפור המיגון ביישובים: 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, מט"שים), תכנון אג-טק, תכניות לתמיכה בדור הבא של החקלאים ותכנון עוגנים תיירותיים.
- כלכלה ועסקים** – השקעות הון בעסקים, אנרגיה.
- חיזוק רשויות** – תקנים זמניים לרשויות ותכנון תכנית אסטרטגית לרשויות.

ד. פעולות לשיקום ופיתוח הצפון – 'מטה יישום תנופה לצפון'

ביום 27 במאי 2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 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 מלחמת "חרבות ברזל", החליטה הממשלה לאפשר פינוי תושבים מיישובים אשר במרחק של עד 5 ק"מ מגבול לבנון. בפועל, בהמלצת פיקוד צפון, פונו כ-68 אלף תושבים מ-44 יישובים 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 2330) וזאת בנוסף ל-1 מיליארד ₪, שהוקצה בשנת 2024 למימון שגרת המלחמה (החלטה 1786). בטווח של כשנה לאחר החלטת ממשלה 1786 הוקצה תקציב תוספתי של למעלה מ-3 מיליארד ₪ (ברובו להערכות לקראת חזרת התושבים המפונים – הביתה).

פעילות מטה היישום מבוססת על תכלול פעילות משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושאים שהוגדרו וכן על עבודה משותפת עם גופי מגזר שלישי באמצעות מיזמים משותפים.

ה. קרן מס רכוש – פיצוי אזרחים

מדינת ישראל נטלה על עצמה בחקיקה לפצות את תושביה, באמצעות רשות המסים, בגין נזקים ישירים ועקיפים שנגרמו כתוצאה ממעשי איבה או פעולות מלחמה שונות. הפיצוי נעשה מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים התשכ"א – 1961.

החוק מפריד בין שני סוגי נזקים אשר מזכים לפיצוי:

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

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

קיימים מספר מסלולים שנפתחו לצורך פיצוי ישיר ועקיף לתמיכה בעסקים במסגרת "חרבות ברזל":

- מסלול אדום: מסלול שקיים כל השנה ומיועד לעסקים ביישובי ספר בדרום ובצפון, כהגדרתם בחוק מס רכוש וקרן הפיצויים, 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 ליושבים 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 בשנת 2023 שולמו פיצויי פעולות איבה מקרן הפיצויים בגין נזק ישיר ונזק עקיף בסך כולל של כ-4.7 מיליארד ש"ח ובשנת 2024 כ-13.8 מיליארד ש"ח. בסך הכל שולמו בשנים 2023 ו-2024 18.5 מיליארד ש"ח מתוכם כ-1.8 מיליארד ש"ח בגין נזק ישיר וכ-16.7 מיליארד ש"ח בגין נזק עקיף.

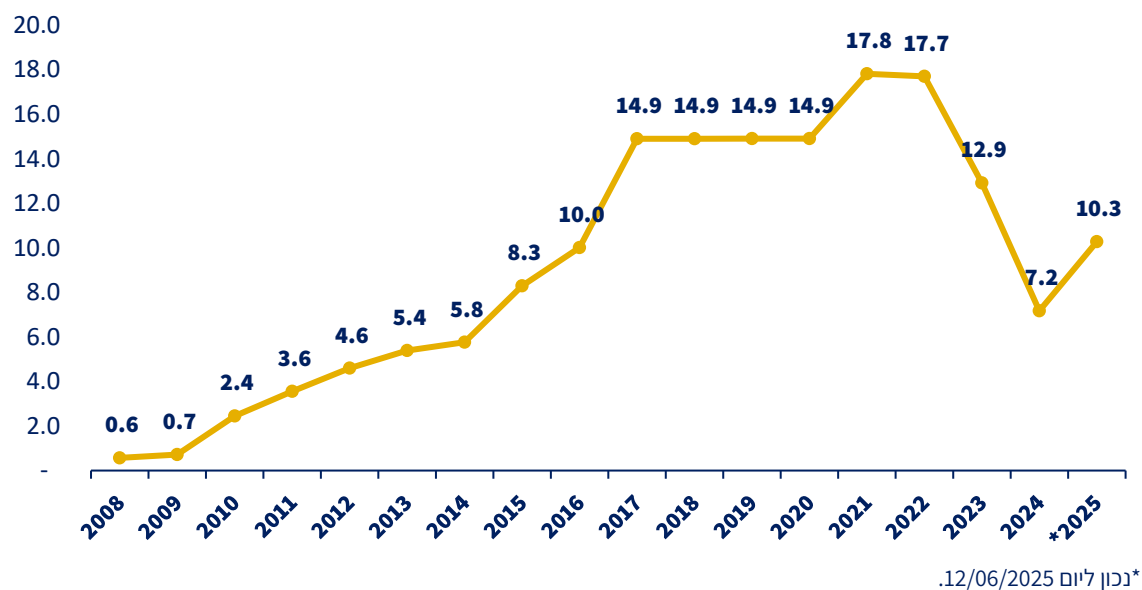
נכון ליום 19 ביוני 2025, שולמו מקרן הפיצויים, בגין מלחמת "חרבות ברזל", תשלומים בסך של כ-2.5 מיליארד ש"ח ברובם בגין נזק עקיף. מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ועד לחודש יוני 2025 שולמו מקרן הפיצויים כ-21 מיליארד ש"ח.

בתאריך 13 ביוני 2025 פתחה מדינת ישראל במבצע 'עם כלביא' במסגרתו ביצעה מתקפת מנע במטרה לפגוע בתוכנית הגרעין האיראנית ובתגובה לתוקפנות המתמשכת של המשטר האיראני על ישראל. איראן השיבה בירי טילים בליסטיים רבי עוצמה וכטב"מים אל ריכוזי אוכלוסייה ותשתיות בישראל שגבו נפגעים בגוף ונפש וכן פגיעות ברכוש. היקפי הפגיעות ברכוש ובהתאם תביעות הרכוש הינם משמעותיים וחריגים בהיקפם.

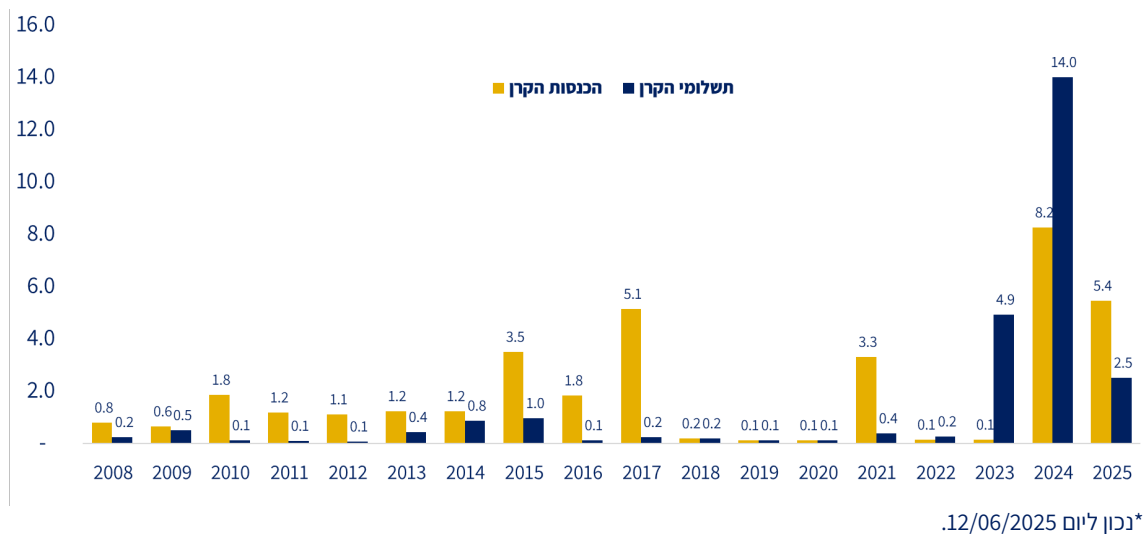
נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים, בגין מבצע "עם כלביא" התקבלו כ-40,000 תביעות על נזק ישיר ולהערכת גורמי המקצוע בשלב זה היקפי הנזק נאמדים בכ-4.5 מיליארד ש"ח.

בשלב פרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024 אין אפשרות לאמוד את כלל הנזקים והתשלומים בגין מבצע 'עם כלביא' שנמשך גם בימים אלה. לאור הפגיעות הנרחבות צפויים להתבצע תשלומים בהיקפים משמעותיים, הן בגין הנזקים והתביעות שהוגשו עד כה והן בגין תביעות עתידיות בהתאם להתמשכות המלחמה.

יתרות בקרן מס רכוש בשנים 2008 עד יוני 2025 (במיליארדי ₪)



סך הכנסות והוצאות קרן מס רכוש בשנים 2008 עד יוני 2025 (במיליארדי ₪)



בנוסף לתשלומי קרן הפיצויים כאמור, שילמה רשות המסים מענק התארגנות ראשוני למפונים אשר נועד לתת עזרה כספית ראשונית למשפחות שפוננו מבתיהן בעקבות המלחמה, הן בדרום והן בצפון; הקימה מוקד תרומות והחזירה תשלומי מע"מ למותרים עבור תרומות שהתקבלו מחו"ל, גם הן בעקבות המלחמה; השקיעה בפרויקטי מחשוב ונכסים פיזיים במעברי הגבול היבשתיים על מנת לתת ביטוי לצרכי מעבר סחורות הומניטריות לצועת עזה.

ו. פעולות שבוצעו על ידי אגף החשב הכללי, ביטוח לאומי ומשרדי ממשלה עיקריים, במטרה להבטיח את הרציפות העסקית והאזרחית של מדינת ישראל

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה לאתגרים משמעותיים ברציפות התפקודית של המשק וזאת בהיבטים כלכליים ועסקיים רבים. עסקים קטנים ובינוניים נקלעו לקשיי נזילות, עובדים הוצאו לחל"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:

החשב הכללי במשרד האוצר

סיוע באמצעות ערבויות מדינה

- סיוע לעסקים במסגרת הקרן למתן הלוואות בערבות מדינה - נמשכה הפעלת מסלולי "חרבות ברזל" למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים בתנאים מיטיבים, במטרה לסייע לעסקים לצלוח את מצוקת הנזילות שחוו בעקבות המלחמה. בשנת 2024 הוגשו 23,004 בקשות לקרן כאשר 70% מהבקשות שהוגשו לקרן בערבות מדינה היו במסלולי "חרבות ברזל" ומילואים. הקלות בתנאי הלוואות קיימות במסגרת הקרן למתן הלוואות בערבות מדינה (הקלות בפירעון תשלומי משכנתא והתאמת בטחונות) במטרה להעניק סיוע תזרימי נוסף לעסקים.
- 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, חברת ענבל חברה לביטוח בע"מ הנפיקה פוליסת ביטוח לחברות התעופה כנגד סיכונים אלו בכפוף לקבלת ערבות מדינה בסכום כולל של עד 6 מיליארד דולר. בנוסף, בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה ניתן ביטוח כנגד ערבות מדינה באותו המנגנון לחברות התעופה הישראליות הטסות למדינות אלו בסך של 2 מיליארד דולר. הביטוח לחברות התעופה הישראליות בתוקף גם כעת, בתקופה של מבצע 'עם כלביא' וזאת על מנת להבטיח המשך ביצוע פעילות חיונית להשבת אזרחים ארצה ולהעברת סחורות. ביום 23.6.2025 ועדת הכספים בכנסת אישרה את ביטול שתי הערבויות שתוארו לעיל ובמקומן אישרה ערבות בהיקף של 8 מיליארד דולר לחברות התעופה הישראליות המקיימות טיסות לישראל, לרוסיה ואוקראינה.
- תכנית Top Up "חרבות ברזל" - במסגרת התכנית המדינה נתנה ערבות מדינה בסך כולל של כ-1.6 מיליארד ש"ח לחברות ביטוח פרטיות המבטחות את מכירותיהם של ספקים ישראלים במשק המקומי, בעיקר כנגד הסיכון לכשל של תשלום מצד הקונה. ביוני 2025 בעקבות מבצע "עם כלביא" האריך החשב הכללי את תכנית הסיוע לביטוח אשראי ספקים Top Up למשק במסגרת העמדת ערבות המדינה בהיקף של 500 מיליון דולר ב-3 חודשים עד ליום 30 בספטמבר 2025.

נושאים נוספים

- הקלות תשלומי משכנתא ללווים בגין הלוואות שניתנו מכוח חוק הלוואות לדירור - בעקבות המלחמה, החליטו החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון, על מתן הקלות בפירעון תשלומי משכנתא ללווים בגין הלוואות שניתנו מכוח חוק הלוואות לדירור. ההקלות שניתנו הן, בין היתר, דחיית תשלומי משכנתא בהתאם למתווה בנק ישראל, פריסת תשלומים והארכת תקופת הפירעון.
- בחודש יוני 2025 פרסם החשב הכללי הודעה על הארכת תכנית ביטוח המטענים נגד סיכוני מלחמה וטרור עד ל-31 ביולי 2025, במטרה להבטיח את רציפות הסחר והאספקה של מדינת ישראל על רקע המשך מצב החירום הביטחוני.

פעילויות הממשלה שנעשו באמצעות המוסד לביטוח לאומי

- 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 ומלחמת "חרבות ברזל".
- מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתייהם או שיצאו מבתייהם להתרעננות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל".
- מתן מענק סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיישובים מפונים או מיישובים שתושביהם הוצאו להתרעננות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל", ובגין מימון הסכמים בדבר מתן מענק לתמרוץ בענף הבניין לאור מלחמת "חרבות ברזל".
- מתן הטבות סוציאליות למשפחות החטופים והנעדרים, וכן העברת מימון עבור האזרחים שהוכרו כנפגעי פעולות איבה, אשר מספרם גדל בשנה זו.

ריכוז נתוני תשלומים שבוצעו על ידי המוסד לביטוח לאומי בגין מלחמת "חרבות ברזל":

מענקים

בשנת 2024 המענקים ששולמו ע"י הביטוח הלאומי הסתכמו לכ-5.7 מיליארד ₪ (1.2 מיליארד ₪ בשנת 2023) מתוכם שולמו:

- מענקי אכלוס בסך של כ-3.5 מיליארד ₪ לכ-190,000 זכאים לרבות ילדים ומטפלים זרים שהתפנו ביחד עם המטופלים (בשנת 2023 כ-805 מיליון ₪).
- מענקי תעסוקה בסך של כ-920 מיליון ₪ לכ-65,000 זכאים (בשנת 2023 כ-53 מיליון ₪).
- מענקי שיבה בסך של כ-700 מיליון ₪ לכ-55,000 מתושבי הדרום (ללא תשלום ב-2023).

יצוין כי במהלך המחצית הראשונה של שנת 2025 שולמו מענק שיבה בסך של כ-690 מיליון ₪ לכ-40,000 מתושבי הצפון ובנוסף שולמו מענקים שונים בהיקף של כ-2.3 מיליארד ₪.

מתחילת המלחמה ב-7 באוקטובר 2023 ועד לסוף שנת 2024 שילם המוסד לביטוח לאומי מענקים בסך כולל של כ-6.9 מיליארד ₪ ובמחצית הראשונה של שנת 2025 שולמו מענקים נוספים בהיקף של כ-3 מיליארד ₪.

תשלומים לנפגעי פעולות איבה

בשנת 2024 שולמו תשלומי איבה בסך כ-2.5 מיליארד ₪ לעומת כ-1.4 מיליארד ₪ בשנת 2023, המהווה גידול של 79% בין השנים.

ערב פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר 2023, היו כ-8,600 נפגעים ומשפחות מוכרים לצורך תשלומי איבה. נכון לחודש יוני 2025, מועד סיום עריכת הדוחות הכספיים של המדינה, המספר גדל לכ-23,000 נפגעים ומשפחות המקבלים קצבאות. מדובר בגידול דרמטי במספר הנפגעים הזכאים שנובע מאירועי ה-7 באוקטובר וממלחמת "חרבות ברזל". אוכלוסיית המוכרים הכוללת, לרבות אלה שכבר מקבלים קצבאות, עלתה לכ-77,000 נפגעים שנמצאים בתהליכים שונים מול המוסד לביטוח לאומי.

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 2024 עבור פעילויות אלו עמד על כ-869 מיליון ₪.

משטרת ישראל

בעקבות המלחמה הוחלט על עיבוי מערך הגיוסים. גיוסו פלוגות מילואים, והועסקו שוטרים בפעילויות לסיוע מערך הנפגעים. כמו כן, המשטרה עברה למתכונת של עבודה בחירום בתקופת המלחמה.

משרד הפנים

בעקבות המלחמה המשרד הגדיל את פעילות מתן התמיכות הממשלתיות ברשויות המקומיות כגון: מענקים ביטחוניים לרשויות בקו העימות, מענק לרשויות המקומיות בצפון, מענק לרשויות הקולטות מפונים, הקלות בארנונה לרשויות מקומיות מפונות. בעקבות החלטה זו גדלו הוצאות התמיכות של המשרד בשנת 2024 בכ- 714 מיליון ₪ (וכ-460 מיליון ₪ בשנת 2023).

משרד ההתיישבות

הוקצה למשרד תקציב ייעודי ל"חרבות ברזל" בסך 512 מיליון ₪ אשר שימש עבור מגורי ביניים למפונים מהצפון וכן עבור שיקום דיור ותשתיות.

משרד הבריאות

במהלך מלחמת "חרבות ברזל" פעל משרד הבריאות למתן מענה רחב עבור צרכי המשרד והמרכזים 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.

< ריכוז הוצאות משרדי הממשלה בגין מלחמת "חרבות ברזל" (במיליארדי ₪)

סוג הוצאה	2023	2024	מצטבר ליום 31.12.2024	הסברים
הוצאות ביטחוניות	18.2	80.2	98.4	הוצאות צבאיות ישירות, הוצאות גופי ביטחון והוצאות גופי ביטחון הפנים (משטרה, שירות בתי הסוהר ונציבות כבאות והצלה).
הוצאות קרן הפיצויים	4.7	13.8	18.5	תשלומים לפי חוק מס רכוש. כ-1.8 נזק ישיר וכ-16.7 נזק עקיף.
הוצאות אזרחיות שונות	6.7	18.0	24.7	דיר, שיקום תשתיות, מענה בריאותי ואזרחי והמשכיות עסקית.
סה"כ	29.6	112.0	141.6	

הטבלה הבאה מרכזת את ביצועי הוצאות משרדי הממשלה בגין מלחמת "חרבות ברזל" לשנת 2024, בהתאם לנתוני ביצוע התקציב (ברוטו), כפי שדווחו על ידי המשרדים ופורסם במסגרת דוחות ביצוע התקציב של מדינת ישראל לשנת 2024, וכן פירוט הפעולות העיקריות שבוצעו על ידם.

ביצוע הוצאות משרדי הממשלה בשנת 2024 בגין מלחמת "חרבות ברזל" (במיליארדי ₪)

משרד	ביצוע בגין המלחמה	פעילויות עיקריות
משרד הביטחון	78.0	- מימון כלל הרכש של המשרד בארץ ובחו"ל - תשלומים בגין גיוס מילואים מוגבר ונגזרותיו
רשות המסים	13.9	- תשלום פיצויי נזק ישיר ועקיף - מענקי התארגנות ראשונית למפונים - תשלום החזרי מע"מ על תרומות - מימון פרויקטי פיתוח מחשוב ותשתיות פיזיות של מתקני מכס
מטה החשכ"ל	9.5	- מתן מענקי אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתיהם, תשלומי עידוד והמשך תעסוקה במסגרת מלחמת "חרבות ברזל" והטבות סוציאליות למשפחות החטופים והנעדרים - מתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים בתנאים מיוחדים במסלול "חרבות ברזל" - פינוי אוכלוסיית העוטף בהתאם להחלטת ממשלה, רכישת מרכיבי מיגון למיגון העורף ושיקום העוטף - מתן הלוואות לעובדי מדינה
משרד התיירות	4.4	- מימון שהיית מפונים מהצפון ומהדרום בבתי מלון - מימון שהיית בני משפחות חטופים, נרצחים ושבים בבתי מלון
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
משטרת ישראל	0.8	- גיוס פלוגות מילואים למג"ב - רכש של ציוד בטחוני ואמצעים נלווים ללחימה ותחמושת - שיקום, חיזוק ופיתוח חבל תקומה, בינוי תחנת שדרות ועיבוי אבטחת מוסדות חינוך בחבל תקומה
משרד הפנים	0.7	מתן מענקים ותקציבים לרשויות המקומיות
מנהלת תקומה	0.5	ניהול וביצוע פעולות לשיקום וחיזוק יישובי עוטף עזה ואוכלוסייתו.
משרד ההתיישבות	0.5	- התנעת הקמת שכונות זמניות למפונים בדרום - חוסן קהילתי במרחב הכפרי - מרכיבי ביטחון
משרד הבריאות	0.5	- תמיכה בקופות חולים ובתי חולים ציבוריים - כוח אדם רפואי - הגדלת מענים בבריאות הנפש בקהילה - מיגון בתי חולים

• סיוע בשכר דירה • פעולות פיתוח להשגשת מקלטים • פעילות תקומה לפתרונות למפונים במרחב העירוני והכפרי • שיקום חבל התקומה בנושאי דיור, פיתוח קרקעות ושכר דירה למפונים	0.4	משרד הבינוי והשיכון
• רכש מבצעי • פעילות רכש עבור הקמת כיתות כוננות • פעילות אגף רישוי כלי ירייה	0.3	המשרד לביטחון לאומי
פעילויות משרד ראש הממשלה, משרד התפוצות, המשרד לשוויון חברתי ומשרד המורשת לרבות: • הסברה ומאבק בדה-לגיטימציה של מדינת ישראל • תיעוד, שימור, הנצחה, העלאת המודעות בנושא אירועי ה-7 באוקטובר והמלחמה • תפעול וסיוע למפונים ולמשפחות החטופים באמצעות התקשרויות ישירות וכן באמצעות משרד הביטחון	0.2	משרד ראש הממשלה
• 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	0.2	משרד הרווחה
	1.2	משרדים נוספים
	112.0	סה"כ

פירוט נוסף של אומדן הוצאות מלחמת "חרבות ברזל" זמין באתר החשכ"ל בקישור הבא:

https://public.tableau.com/views/17410780409890/sheet0?:display_count=n&origin=viz_share_link&showVizHome=no

לפרטים נוספים לגבי ביצוע התקציב לשנת 2024 ראה את דוחות ביצוע התקציב לשנת 2024 שפורסמו ע"י החשב הכללי בחודש מרץ 2025 וניתנים להורדה מאתר החשב הכללי בקישור הבא:

<https://www.gov.il/he/pages/budget-execution-reports-2024>



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 וכו'.
- 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 וכו'.

3. **הוצאות נוספות** - כוללות הוצאות תפעוליות (צריכת חומרים וביצוע עבודות, תפעול ותחזוקה, קבלני משנה, פחת וכו') הוצאות הנהלה וכלליות (משרדיות, חובות מסופקים ואבודים, הסברה אירועים וטקסים, ייעוץ, הוצאות משפטיות וכו'), 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 2024 (להלן: "הדוחות הכספיים") אינם מבוקרים. עם זאת, מרבית הדוחות הכספיים של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים הינם מבוקרים, וזאת לאור תהליך שאגף החשב הכללי הוביל, של מעבר משרדי הממשלה ויחידותיהם לדיווח כספי על בסיס מצטבר ומינוי רואי 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 ששווים 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 החשב 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 2024, 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 שאינם כרוכים בהכרח בזרימת מזומנים ואינם באים לידי ביטוי בתקציב המדינה בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה – 1985, ובהתאם לדרך מדידת גירעון תקציבי.

<< תמצית נתוני הדוחות הכספיים

< כללי

בפרק זה מוצגת תמצית נתוני הדוחות הכספיים לשנים שנסתיימו ב-31 בדצמבר 2024 ו-2023. 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 ממשלה, 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 ממיסים, 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 והתחייבות 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		
(*) 2023	2024	(*) 2023	2024	(*) 2023	2024	
115	173	196	260	196	261	נכסים שוטפים
152	171	63	69	63	69	השקעות פיננסיות והלוואות
430	448	591	618	592	619	רכוש קבוע והשקעה בפרויקטים
1,170	1,133	1,170	1,133	1,170	1,133	קרקעות בידי המדינה
19	25	28	35	29	34	חייבים ונכסים אחרים
1,886	1,950	2,048	2,115	2,050	2,116	סך הכל נכסים
190	229	241	278	242	279	התחייבויות שוטפות
1,268	1,438	1,091	1,258	1,091	1,258	מלוות פנים וחוז' לזמן ארוך
766	738	779	750	781	752	התחייבויות בגין זכויות עובדים
1	-	1,012	1,108	1,012	1,108	עתודות בגין אירועי ביטוח
954	1,052	217	228	217	227	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
3,179	3,457	3,340	3,622	3,343	3,624	סך הכל התחייבויות
(1,293)	(1,507)	(1,292)	(1,507)	(1,293)	(1,508)	התחייבויות נטו/ גירעון בהון
						(**)

(*) הוצג מחדש.

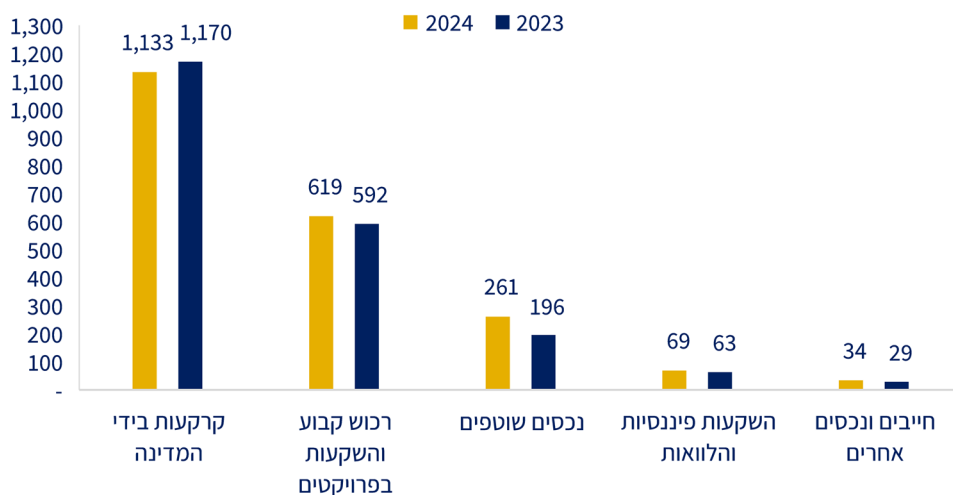
(**) ההתחייבויות נטו/גירעון בהון בדוחות המאוחדים, כוללים את חלק המיעוט ובעלי זכויות שאינן מקנות שליטה.

פילוחי וניתוחי נתוני הדוחות הכספיים על המצב הכספי ועל הביצוע הכספי, והמוצגים בהמשך פרק זה, מתבססים על נתוני הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2024 וליום 31 בדצמבר 2023.

◀ תרשים 3.1

הרכב נכסי מדינת ישראל (במיליארדי ₪)

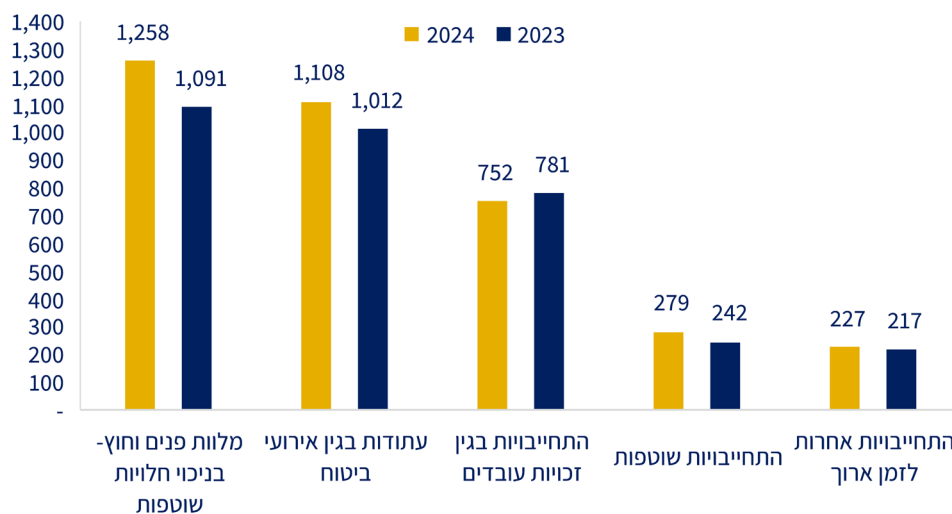
התרשים שלהלן מתאר את הרכב הנכסים של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים ליום 31 בדצמבר 2024 בהשוואה להרכב הנכסים ביום 31 בדצמבר 2023. הנכסים ליום 31 בדצמבר 2024 הסתכמו לסך של כ-2,116 מיליארד ₪ לעומת כ-2,050 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023 (גידול של כ-3.2%), עיקר השינוי נובע מגידול בנכסים השוטפים וברכוש הקבוע. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 3(א) - מזומנים ושווי מזומנים, ביאור 6 - חייבים ויתרות חובה וביאור 13(א) - רכוש קבוע.



◀ תרשים 3.2

הרכב התחייבויות מדינת ישראל (במיליארדי ₪)

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההתחייבויות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים ליום 31 בדצמבר 2024 בהשוואה להרכב ההתחייבויות ליום 31 בדצמבר 2023. ההתחייבויות ליום 31 בדצמבר 2024 הסתכמו לסך של כ-3,624 מיליארד ₪ לעומת כ-3,343 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023 (גידול של כ-8.4%). עיקר השינוי נובע מגידול בגיוס החוב הפנימי והחוב החיצוני, בעיקר לצורך מימון מלחמת "חרבות ברזל" ומעתודות 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 ₪)

מדינת ישראל מאוחד		ממשלת ישראל מאוחד		ממשלת ישראל סולו	
לשנה שהסתיימה ביום		לשנה שהסתיימה ביום		לשנה שהסתיימה ביום	
31 בדצמבר		31 בדצמבר		31 בדצמבר	
2024	(*) 2023	2024	(*) 2023	2024	(*) 2023
581	511	580	511	516	448
28	20	28	20	29	21
121	113	121	113	45	43
14	13	14	13	5	7
744	657	743	657	595	519
232	192	229	189	203	164
480	378	480	377	319	289
198	155	197	154	143	104
20	17	19	17	14	15
55	55	56	56	72	71
985	797	980	793	751	643
-	-	-	-	(81)	(12)
(241)	(140)	(237)	(136)	(237)	(136)

הכנסות ממסים ואגרות

הכנסות מהעברות

הכנסות מעסקאות חליפין

הכנסות אחרות

סך הכל הכנסות

שכר עבודה והטבות לעובדים

העברות ותמיכות

הוצאות תפעוליות

הוצאות הנהלה ואחרות

הוצאות מימון, נטו

סך הכל הוצאות

חלק ברווחי (הפסדי) ישויות מוחזקות

עודף (גירעון) חשבונאי נטו

(**)

(*) הוצג מחדש.

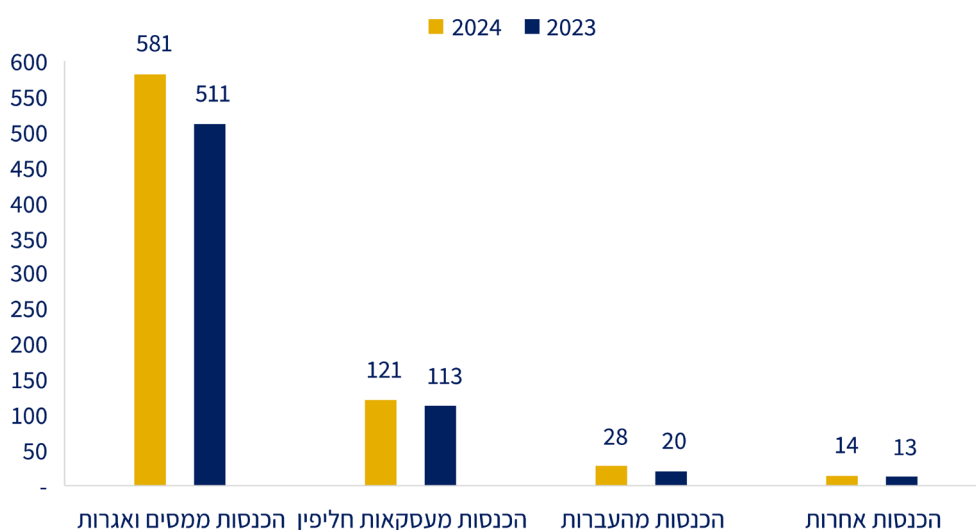
(**) הגירעון החשבונאי נטו בדוחות המאוחדים, כולל את חלק המיעוט.

הכנסות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההכנסות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2024 בהשוואה להרכב ההכנסות בשנת 2023. ההכנסות לשנת 2024 הסתכמו לכ- 744 מיליארד ₪ לעומת כ- 657 מיליארד ₪ בשנת 2023 (גידול של כ-13%). עיקר הגידול נובע מעליה בהכנסות ממסים ואגרות בשיעור של 14% כתוצאה מעליה במיסי מקרקעין ומע"מ המשקפים עליה בפעילות שוק הנדל"ן ועליה בצריכה הפרטית, לאחר הירידה בסוף שנת 2023 בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ומעדכוני חקיקה שנכנסו לתוקף בינואר 2025. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 25 - הכנסות ממסים ואגרות. בנוסף, קיימת עלייה בהכנסות מעסקאות חליפין בשנת 2024 בשיעור של כ-7%, בעיקר מהכנסות מביצוע עבודות. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין.

תרשים 3.3

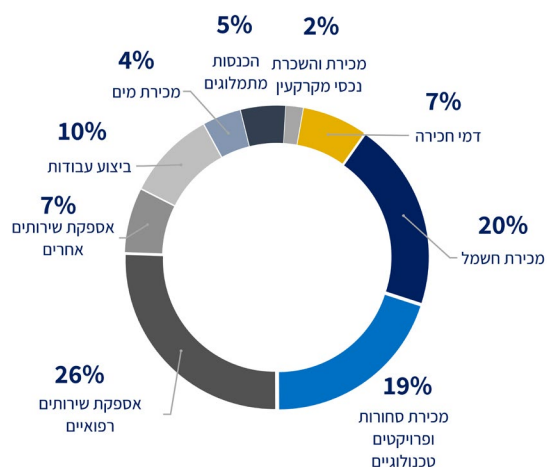
הרכב הכנסות מדינת ישראל (במיליארדי ₪)



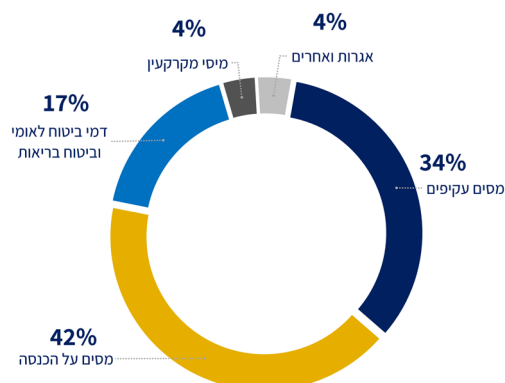
תרשים 3.4

התרשימים שלהלן מתארים את הרכב ההכנסות ממסים והכנסות מעסקאות חליפין לשנת 2024

פילוח הכנסות מעסקאות חליפין



פילוח הכנסות ממסים ואגרות

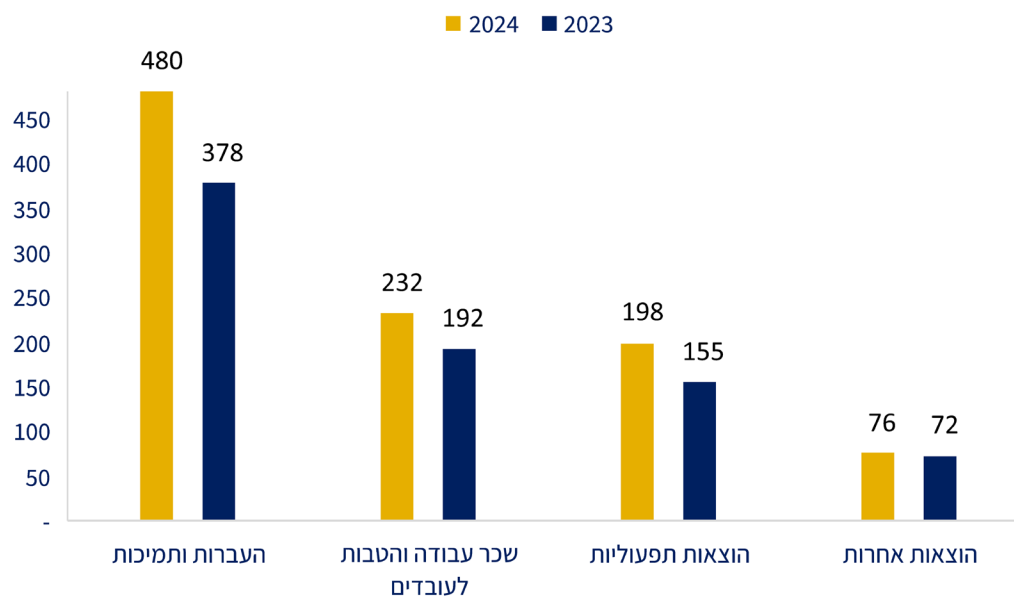


הוצאות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2024 בהשוואה להרכב בשנת 2023. ההוצאות לשנת 2024 הסתכמו בכ- 986 מיליארד ₪ לעומת כ- 797 מיליארד ₪ בשנת 2023 (גידול של כ- 24%). עיקר הפער נובע מגידול של כ- 27% בהוצאות בגין העברות ותמיכות שנבע, בין היתר, משינויים ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי (בשנת 2024 מרבית השינוי מיוחס לשימוש בווקטור הריביות העדכני). להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.5

הרכב הוצאות מדינת ישראל (במיליארדי ₪)

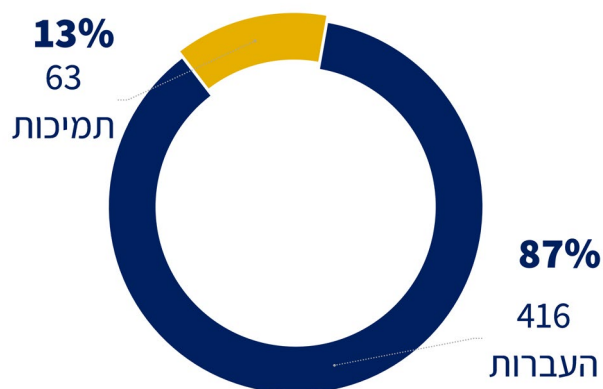


הוצאות העברות ותמיכות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות בגין העברות ותמיכות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2024 בהשוואה להרכב ההוצאות בגין תמיכות בשנת 2023. ההוצאות בגין העברות ותמיכות לשנת 2024 הסתכמו לכ-480 ₪ לעומת כ-378 מיליארד ₪ בשנת 2023 (גידול של כ-27%). עיקר הפער נובע משינויים ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי (בשנת 2024 מרבית השינוי מיוחס לשימוש בווקטור הריביות העדכני). להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.6

פילוח ההוצאות בגין תמיכות והעברות (במיליארדי ₪/באחוזים)

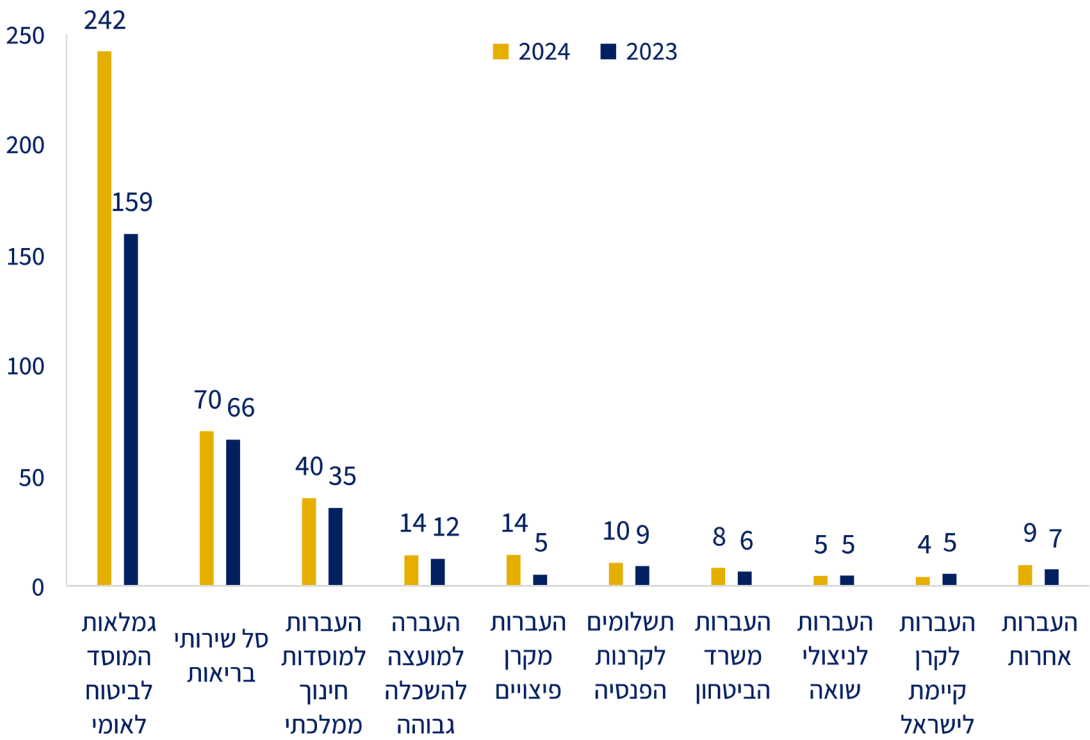


הוצאות בגין העברות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות בגין העברות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2024 בהשוואה להרכב בשנת 2023. ההוצאות בגין העברות לשנת 2024 הסתכמו לכ-416 מיליארד ₪ לעומת כ-311 מיליארד ₪ בשנת 2023 (גידול של כ-34%). עיקר הפער נובע משינויים ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי (בשנת 2024 מרבית השינוי מיוחס לשימוש בווקטור הריביות העדכני). להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.7

פילוח הוצאות בגין העברות (במיליארדי ₪)

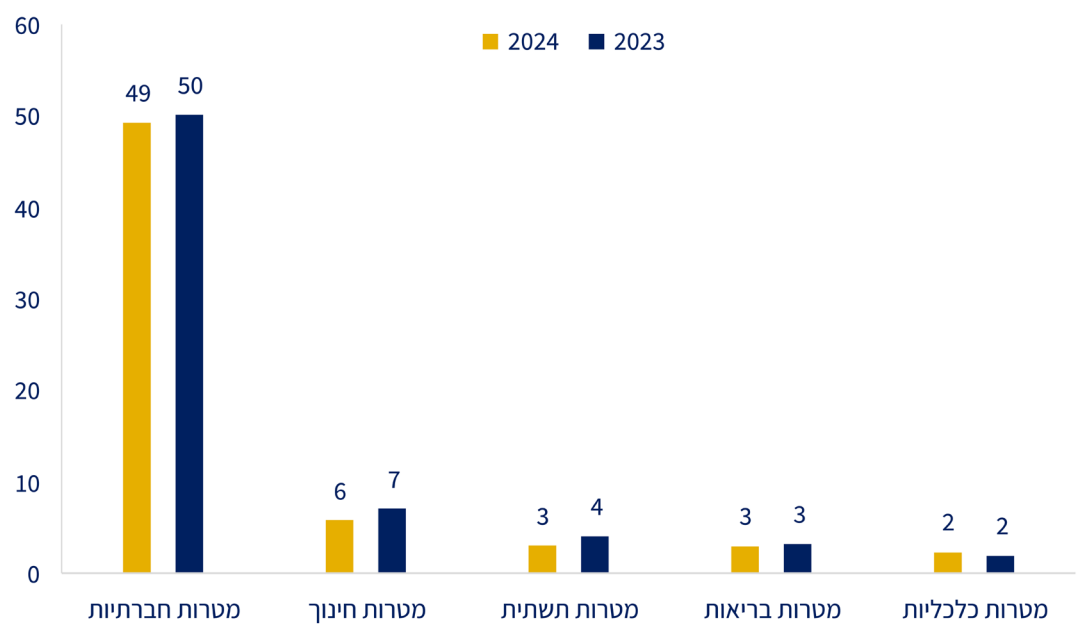


הוצאות בגין תמיכות

התרשים שלהלן מתאר את הרכב ההוצאות בגין תמיכות של מדינת ישראל בדוחות המאוחדים לשנת 2024 בהשוואה לשנת 2023. ההוצאות בגין תמיכות לשנת 2024 הסתכמו לכ- 63 מיליארד ₪ לעומת כ- 66 מיליארד ₪ בשנת 2023 (קיטון של כ-5%). עיקר הקיטון נובע מתמיכות במטרות חינוך, ומיוחס בעיקר לצמצום בניה וחידוש מבנים למוסדות חינוך בעקבות השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על ענף הבנייה. להרחבה ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 30 - העברות ותמיכות.

תרשים 3.8

פילוח הוצאות 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 2024 הגירעון התקציבי עמד על סך של 135.6 מיליארד ₪⁴.
- 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. דוחות כספיים 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 2024, 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-241 מיליארד ₪.

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

תיאור		לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2024
גירעון תקציבי		(135,623)
מלוות - הוצאות מימון נטו בניכוי תשלומים במזומן		(25,422)
הנחות בקרקע והפסד הון ממכירת קרקע		(8,803)
שינויים בישויות מוחזקות שאינם מקבלים ביטוי בתקציב		(84,572)
הפרשות לזמן קצר ויתרות זכאים		(16,857)
תמיכה בקרנות פנסיה - הוצאות שהתהוו בניכוי תשלומים		(3,511)
התחייבויות אחרות לזמן ארוך		(1,109)
הלוואות המדינה - הכנסות מימון נטו בניכוי גביה במזומן		(778)
השקעות בחברות שונות		101
חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך		2,755
חייבים בגין עסקאות חליפין ולא חליפין, נטו		29,706
רכוש קבוע ונכסים קבועים אחרים - הוצאות פחת בניכוי רכישות במזומן, נטו		3,816
זכויות עובדים - רווח אקטוארי וגידול בהפרשות אחרות בניכוי תשלומים		(1,570)
שינויים אחרים בנכסים, התחייבויות ומלוות, נטו		718
גירעון חשבונאי, נטו		(241,149)

דוחות כספיים - בסיס מצטבר	דוח 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).

⁴ לפרטים נוספים בדבר התקציב וביצועו בשנת 2024 ראה דוחות ביצוע התקציב לשנת 2024 שפורסמו על ידי החשב הכללי בחודש מרץ 2025.

<< תחומי פעילות

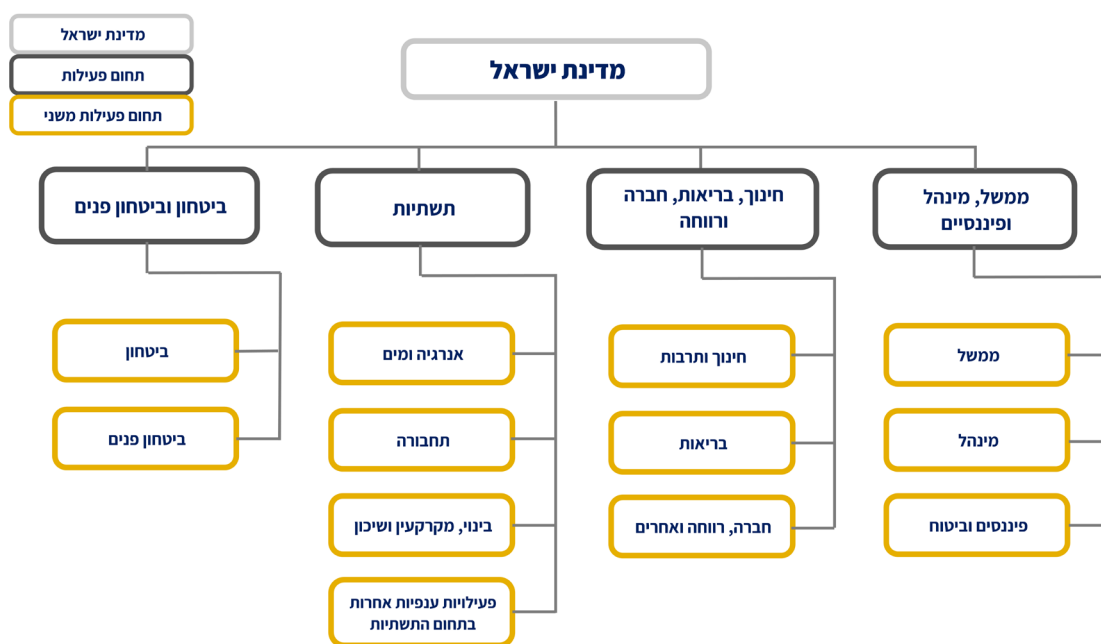
פעילותם הכספית של הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ניתנת לחלוקה לארבעה תחומי פעילות מרכזיים המורכבים משניים עשר תחומי משנה.

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, 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 2024						
ממושל, מינהל ופיננסיים	חינוך, בריאות, חברה ורווחה	תשתיות	ביטחון וביטחון פנים	התאמות למאורח (*)	מאורח	
43,148	331,113	57,744	216,369	(39,882)	608,492	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
2,331	23,722	69,022	35,204	(9,719)	120,560	הכנסות מעסקאות חליפין
3,081	20,427	1,763	1,681	(12,164)	14,788	הכנסות אחרות
48,560	375,262	128,529	253,254	(61,765)	743,840	סך הכל הכנסות
110,605	375,985	41,497	12,945	(61,324)	479,708	העברות ותמיכות
138,741	94,132	79,569	239,571	(46,388)	505,625	הוצאות נוספות
249,346	470,117	121,066	252,516	(107,712)	985,333	סך הכל הוצאות
185,195	50,906	56,967	82,795	(115,022)	260,841	נכסים שוטפים
1,322,898	266,493	384,402	227,543	(346,067)	1,855,269	נכסים שאינם שוטפים
1,508,093	317,399	441,369	310,338	(461,089)	2,116,110	סך הכל נכסים
212,525	27,288	48,200	64,854	(73,767)	279,100	התחייבויות שוטפות
2,822,565	1,131,858	88,207	390,173	(1,087,699)	3,345,104	התחייבויות שאינן שוטפות
3,035,090	1,159,146	136,407	455,027	(1,161,466)	3,624,204	סך הכל התחייבויות

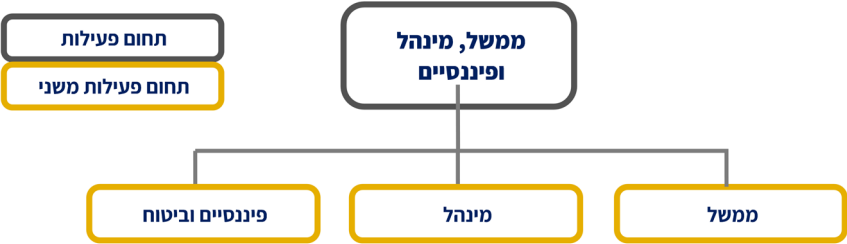
(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות וביטולי השקעות הממשלה בתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות.

31 בדצמבר 2023 (**)						
ממושל, מינהל ופיננסיים	חינוך, בריאות, חברה ורווחה	תשתיות	ביטחון וביטחון פנים	התאמות למאורח (*)	מאורח	
111,159	315,734	53,920	136,824	(85,851)	531,786	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
2,597	22,441	64,032	25,206	(1,154)	113,122	הכנסות מעסקאות חליפין
4,775	19,096	4,678	1,689	(17,863)	12,375	הכנסות אחרות
118,531	357,271	122,630	163,719	(104,868)	657,283	סך הכל הכנסות
97,220	291,216	41,457	8,279	(60,616)	377,556	העברות ותמיכות
134,145	90,866	82,223	163,215	(50,585)	419,864	הוצאות נוספות
231,365	382,082	123,680	171,494	(111,201)	797,420	סך הכל הוצאות
117,816	62,843	90,121	62,175	(137,099)	195,856	נכסים שוטפים
1,342,526	260,093	371,551	212,991	(333,426)	1,853,735	נכסים שאינם שוטפים
1,460,342	322,936	461,672	275,166	(470,525)	2,049,591	סך הכל נכסים
187,289	40,693	85,050	45,981	(117,133)	241,880	התחייבויות שוטפות
2,581,267	1,034,072	87,089	399,767	(1,001,396)	3,100,799	התחייבויות שאינן שוטפות
2,768,556	1,074,765	172,139	445,748	(1,118,529)	3,342,679	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 (במיליוני ש"ח):

31 בדצמבר 2024 (במיליוני ש"ח)					
ממשל, מינהל ופיננסיים	התאמות (*)	פיננסיים וביטוח	מינהל	ממשל	
43,148	(14,170)	(6,348)	56,409	7,257	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
2,331	(266)	1,306	1,275	16	הכנסות מעסקאות חליפין
3,081	(125)	3,024	148	34	הכנסות אחרות
48,560	(14,561)	(2,018)	57,832	7,307	סך הכל הכנסות
110,605	(28)	84,882	24,836	915	העברות ותמיכות
138,741	(827)	119,318	13,617	6,633	הוצאות נוספות
249,346	(855)	204,200	38,453	7,548	סך הכל הוצאות
185,195	1,727	136,487	46,029	952	נכסים שוטפים
1,322,898	(9,469)	1,293,543	36,138	2,686	נכסים שאינם שוטפים
1,508,093	(7,742)	1,430,030	82,167	3,638	סך הכל נכסים
212,525	(8,813)	203,961	16,112	1,265	התחייבויות שוטפות
2,822,565	(1,675)	2,817,397	4,959	1,884	התחייבויות שאינן שוטפות
3,035,090	(10,488)	3,021,358	21,071	3,149	סך הכל התחייבויות

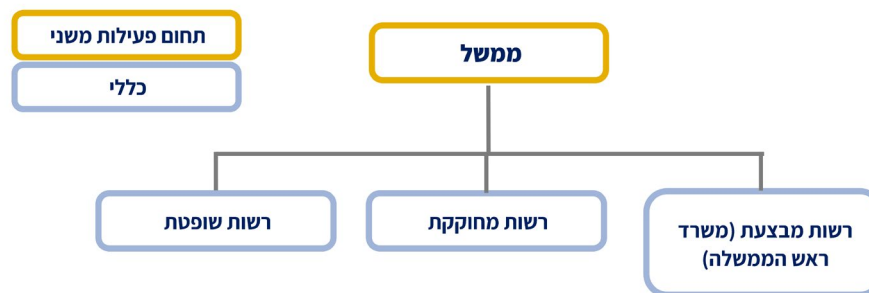
(*) מורכב בעיקר מביטולי עסקאות, יתרונות, הכנסות והוצאות בין משרדי הממשלה לבין תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות וביטולי השקעות הממשלה בתאגידים הסטטוטוריים ובחברות הממשלתיות.

1. תחום פעילות ממשל, מינהל ופיננסיים (המשך)

31 בדצמבר 2023 (במיליוני ₪)					
(**)					
ממשל, מינהל ופיננסיים	התאמות (*)	פיננסיים וביטוח	מינהל	ממשל	
111,159	(5,072)	83,153	25,912	7,166	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
2,597	(115)	1,439	1,250	23	הכנסות מעסקאות חליפין
4,775	(138)	4,734	171	8	הכנסות אחרות
118,531	(5,325)	89,326	27,333	7,197	סך הכל הכנסות
97,220	(113)	81,155	15,370	808	העברות ותמיכות
134,145	(951)	115,146	13,497	6,453	הוצאות נוספות
231,365	(1,064)	196,301	28,867	7,261	סך הכל הוצאות
117,816	1,787	82,346	32,730	953	נכסים שוטפים
1,342,526	(15,254)	1,314,364	40,708	2,708	נכסים שאינם שוטפים
1,460,342	(13,467)	1,396,710	73,438	3,661	סך הכל נכסים
187,289	(12,698)	184,299	14,633	1,055	התחייבויות שוטפות
2,581,267	(1,598)	2,576,311	4,587	1,967	התחייבויות שאינן שוטפות
2,768,556	(14,296)	2,760,610	19,220	3,022	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. עיקרי פעילות בית הנשיא הם 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 לרה"מ 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 ותוכניות 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, נתונים לה כמה תפקידים מעין-שיפוטניים, וכן מתפקידה לבחור את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה.

חלק גדול מעבודת הכנסת מתקיים בוועדות הכנסת. בכנסת פועלות 15 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 לביקורת של מבקר המדינה. מבקר המדינה משמש גם כנציב תלונות הציבור וממלא תפקיד 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. מינהלת תקומה

מינהלת תקומה (להלן: "המינהלת") 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.

המינהלת 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 1.12.2023 ו 1699 מיום 17.4.2024.

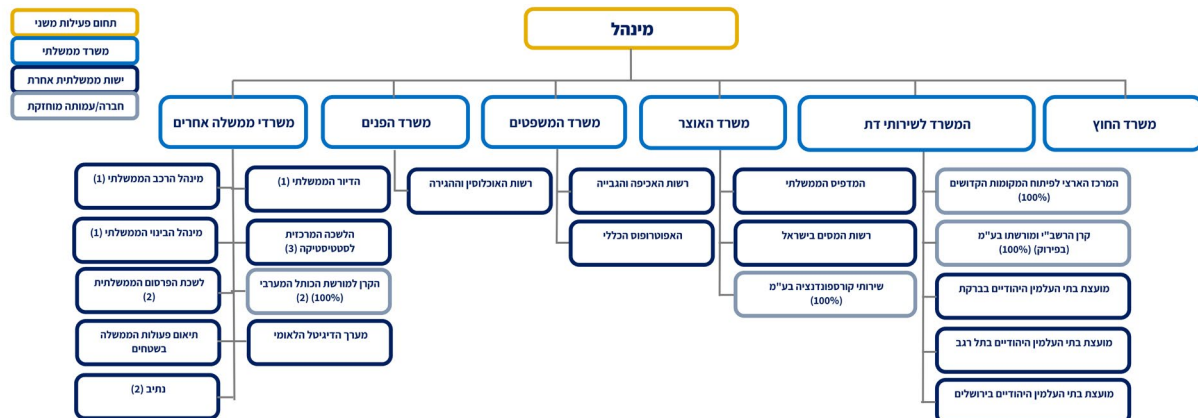
רשויות חבל 'התקומה' הן: שדרות והמועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב ושער הנגב.

תפקידי המינהלת:

- 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 החש"ל.
- (2) כפופות עסקית/תפעולית למשרד ראש הממשלה.
- (3) יחידת סמך עצמאית של משרד 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 ובכלכלה, אגף החשב הכללי, אגף התקציבים, מינהל הדיור, מינהל הבינוי ומינהל הרכב הממשלתי, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, אגף השכר והסכמי עבודה, רשות החברות ואגף הכלכלן הראשי. כמו כן, המדפיס הממשלתי כפוף למשרד האוצר ופעילותו הכספית של מינהל התכנון והרשות לאכיפה במקרקעין מנוהלת בחשבונות 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 יבוא סחורות, מס קנייה - המוטל הן על הייצור המקומי והן על היבוא, 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 היבוא והיצוא, פיקוח על היבוא המסחרי לרש"פ, הרחבת שיתוף הפעולה הבינ"ל בענייני מכס, תשלום פיצויים בגין נזקי מלחמה ובצורת, תשלום מענק עבודה, תשלום מענקי קורונה, 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 האפטרופוס 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. כדי לעשות כן, המשרד אמון על התווית מדיניות ועל הנחיית 129 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 3 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 ורחבה על פעילות הממשלה. החשב הכללי אחראי, בין היתר, על התחומים העיקריים הבאים:

- ביצוע תקציב המדינה, ניהול מערך הסליקה הממשלתי, ניהול נכסי המדינה ובכללם הדיור והרכב הממשלתי, חתימה על חוזים והתקשרויות שעורכת המדינה, מימון פעילות הממשלה וניהול החוב הממשלתי, ייזום וקידום פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (P.P.P) בתחומי התחבורה, מים, אנרגיה ותשתיות אחרות, אספקת שירותי ענן עבור ממשלת ישראל, ביצוע ביקורת פנימית בממשלה בכל הנוגע לכספים, נכסים והתקשרויות, הפעלת ועדות מכרזים בין-משרדיות בנושאים שונים, עריכת ופרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל וריכוז תחום החשבונאות הממשלתית.
- 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 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'2) והוראות התכ"ם.

ב. מינהלת הגמלאות

מינהלת הגמלאות במשרד הינה גוף מקצועי האחראי מטעם שר האוצר והחשב הכללי 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 וחלק מיחידות הסמך הקשורות למשרד הביטחון. כמו כן, מהווה המינהלת זרועו של שר האוצר והחשב הכללי לביצוע תשלומי הסיוע השונים לקרנות הפנסיה ולמעסיקים, לביצוע הסכמי השכר, לניהול מערך הסליקה של ניכוי 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:

- הנוהג ברכב האחראי לפיצויים - אינו ידוע.
 - אין לנוהג 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 הפלסטינאית.
- 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, תשע"א-2011. מטרת הקרן, כפי שנקבעה בחוק הקרן לאזרחי ישראל, היא לנהל את הכנסות המדינה מההיטל בראיה כלכלית ארוכת טווח, לשם השאתם ובמטרה לאפשר את המשך קיומה של הקרן לדורות רבים.

חוק הקרן לאזרחי ישראל, תשע"ד-2014, בהתאם לחוק, תחילת פעילותה של הקרן לאזרחי ישראל ב-1 בחודש שלאחר המועד שבו הגיעו הכנסות המדינה מההיטלים החלוטים לסכום העולה על מיליארד ₪. במועד זה יועבר מאוצר המדינה לחשבון הקרן הסכום האמור לאחר שיומר לנכסים במטבע חוץ. בהתאם לאמור, הקרן החלה את פעילותה ב-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 (במיליוני ₪):

31 בדצמבר 2024 (במיליוני ₪)					
חינוך, בריאות, חברה ורווחה	התאמות (*)	חברה, רווחה ואחרים	בריאות	חינוך ותרבות	
331,113	(229)	138,022	90,817	102,503	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
23,722	(593)	1,261	18,237	4,817	הכנסות מעסקאות חליפין
20,427	2	19,951	351	123	הכנסות אחרות
375,262	(820)	159,234	109,405	107,443	סך הכל הכנסות
375,985	(48)	239,514	73,281	63,238	העברות ותמיכות
94,132	(656)	9,041	38,262	47,485	הוצאות נוספות
470,117	(704)	248,555	111,543	110,723	סך הכל הוצאות
(64,466)	(115,005)	39,368	8,189	2,982	נכסים שוטפים
266,493	-	244,886	18,349	3,258	נכסים שאינם שוטפים
202,027	(115,005)	284,254	26,538	6,240	סך הכל נכסים
(88,084)	(115,398)	11,699	6,381	9,234	התחייבויות שוטפות
1,131,858	1	1,107,837	10,811	13,209	התחייבויות שאינן שוטפות
1,043,774	(115,397)	1,119,536	17,192	22,443	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)

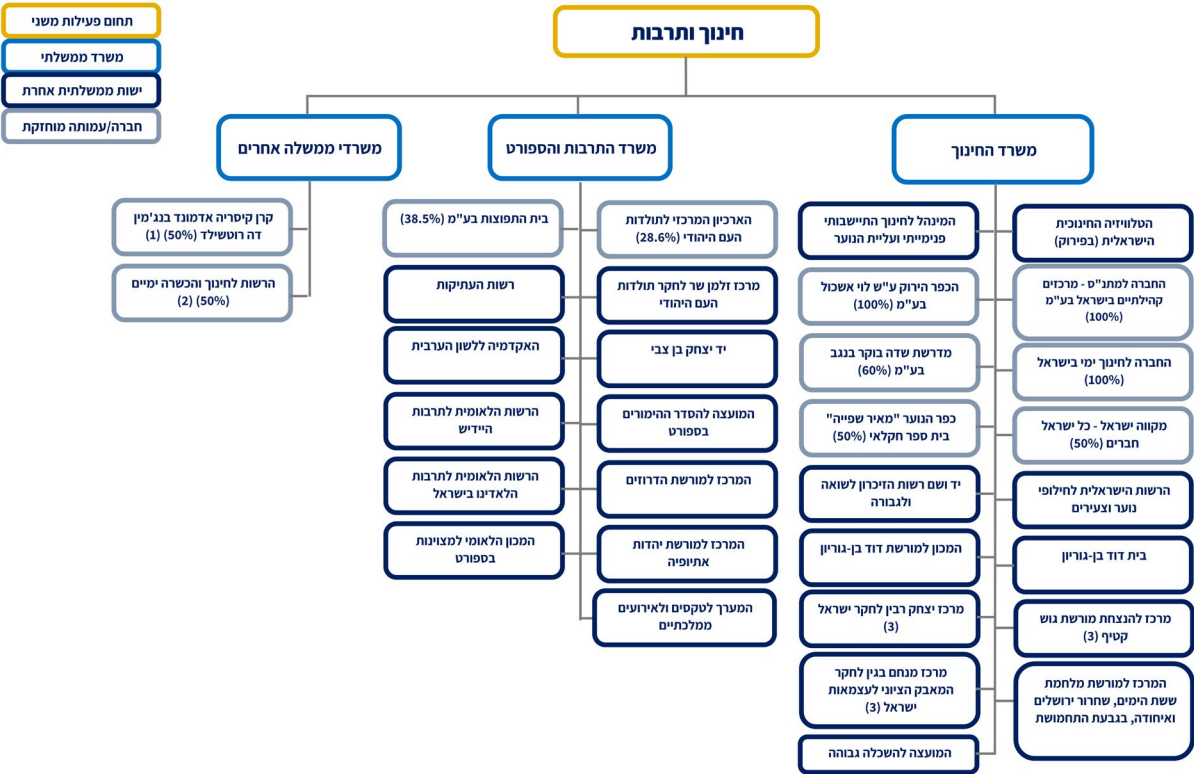
31 בדצמבר 2023 (במיליוני ₪)					(**)
חינוך, בריאות, חברה ורווחה	התאמות (*)	חברה, רווחה ואחרים	בריאות	חינוך ותרבות	
315,734	(147)	131,910	86,284	97,687	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
22,441	(861)	1,506	17,487	4,309	הכנסות מעסקאות חליפין
19,096	(1)	18,672	350	75	הכנסות אחרות
357,271	(1,009)	152,088	104,121	102,071	סך הכל הכנסות
291,216	(64)	162,813	69,924	58,543	העברות ותמיכות
90,866	(1,105)	8,006	38,321	45,644	הוצאות נוספות
382,082	(1,169)	170,819	108,245	104,187	סך הכל הוצאות
62,843	198	32,953	26,875	2,817	נכסים שוטפים
260,093	-	239,427	17,577	3,089	נכסים שאינם שוטפים
322,936	198	272,380	44,452	5,906	סך הכל נכסים
40,693	(18)	6,729	25,642	8,340	התחייבויות שוטפות
1,034,072	2	1,011,740	10,588	11,742	התחייבויות שאינן שוטפות
1,074,765	(16)	1,018,469	36,230	20,082	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 פורמאלי. 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 הישגים 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- 178 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, תשי"ג-1953 והוא מופקד על הנצחה, תיעוד, מחקר והוראת השואה. מתחם יד ושם משתרע על שטח של מאה ושימונים 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

משרד התרבות והספורט קובע פרויקטים ומקדם פרויקטים באמצעות יחידותיו:

- מינהל הספורט - מעניק סיוע, מקדם פעילויות ספורטיביות, תומך בספורט עממי ובקידום הספורט ברשויות מקומיות וכן בספורט תחרותי והישגי ובבניה 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.

ה. המועצה להסדר ההימורים בספורט

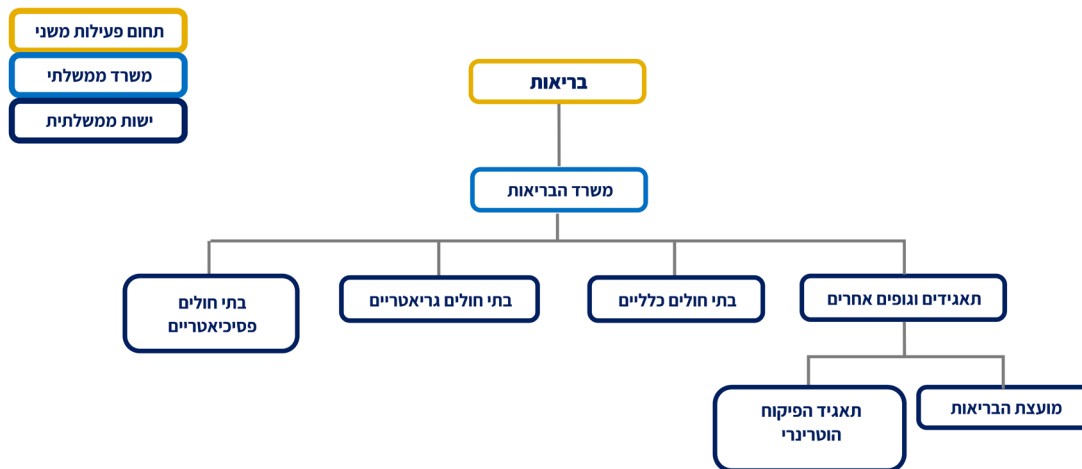
המועצה להסדר ההימורים בספורט פועלת על פי חוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967, תיקוניו ותקנותיו ובהתאם לתקציב השנתי המאושר על ידי השרים וועדת הכספים של הכנסת. בהתאם לחוק ולתקנות, המועצה מוסמכת לארגן ולערוך הימורים על תחרויות הספורט בתחומים הבאים: כדורגל, כדורסל, כדוריד, טניס, בייסבול, פוטבול אמריקאי 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 ב-1.1.2019, החל מתאריך זה, מעבירה המועצה את יתרת הכנסותיה למדינה מידי רבעון.

1. 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 וקידומם, 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 המדיניות הכוללת, הפיקוח, הרישוי, 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.

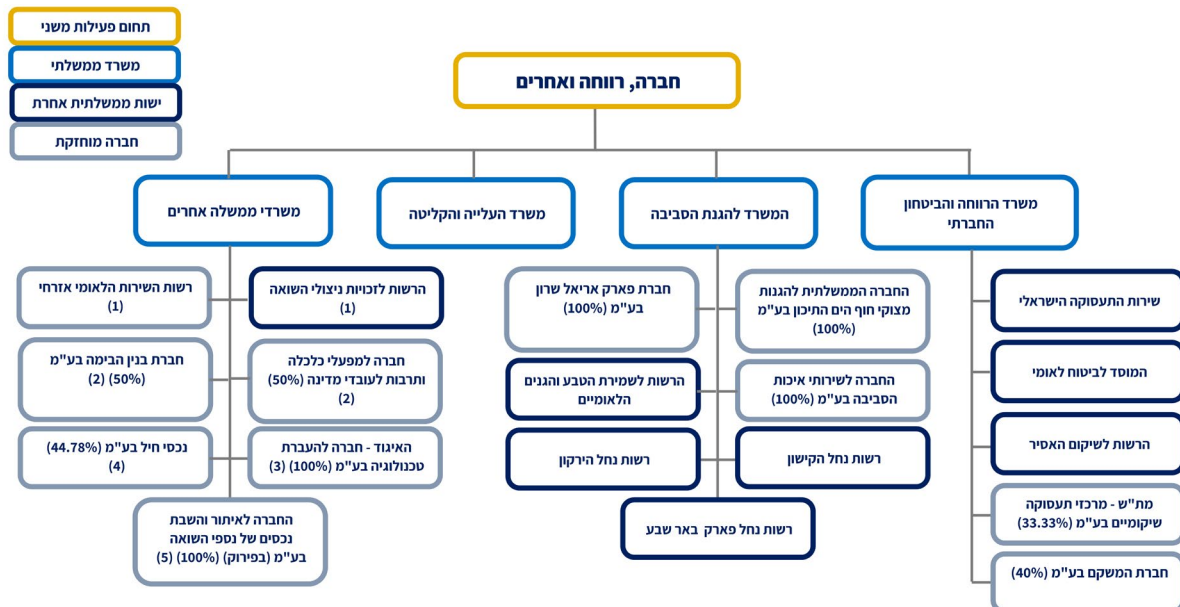
< להלן בתי החולים הכפופים למשרד הבריאות:

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 ע"ש ברוך פדה, פוריה		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, תשמ"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, תשמ"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 באג"ח 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 וכוללת 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 2024, על כ- 355 שמורות טבע בשטח כולל של כ-5,474 אלפי דונם ועל כ-123 גנים לאומיים בשטח כולל של כ-228.7 אלפי דונם. מטרת הרשות הן: לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.

1. 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 (במיליוני ₪):

31 בדצמבר 2024						
תשתיות	התאמות (*)	פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות	בינוי, מקרקעין ושיכון	תחבורה	אנרגיה ומים	
57,744	(841)	18,883	5,433	35,179	(910)	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
69,022	(333)	2,204	18,907	8,922	39,322	הכנסות מעסקאות חליפין
1,763	(13)	644	459	195	478	הכנסות אחרות
128,529	(1,187)	21,731	24,799	44,296	38,890	סך הכל הכנסות
41,497	(3)	11,997	13,989	15,078	436	העברות ותמיכות
79,569	(767)	9,802	12,925	23,269	34,340	הוצאות נוספות
121,066	(770)	21,799	26,914	38,347	34,776	סך הכל הוצאות
56,967	(140)	2,037	23,034	10,589	21,447	נכסים שוטפים
384,402	(60)	5,490	29,789	225,049	124,134	נכסים שאינם שוטפים
441,369	(200)	7,527	52,823	235,638	145,581	סך הכל נכסים
48,200	(703)	2,085	20,640	9,746	16,432	התחייבויות שוטפות
88,207	3	1,627	1,520	9,140	75,917	התחייבויות שאינן שוטפות
136,407	(700)	3,712	22,160	18,886	92,349	סך הכל התחייבויות

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

3. תחום פעילות תשתיות (המשך)

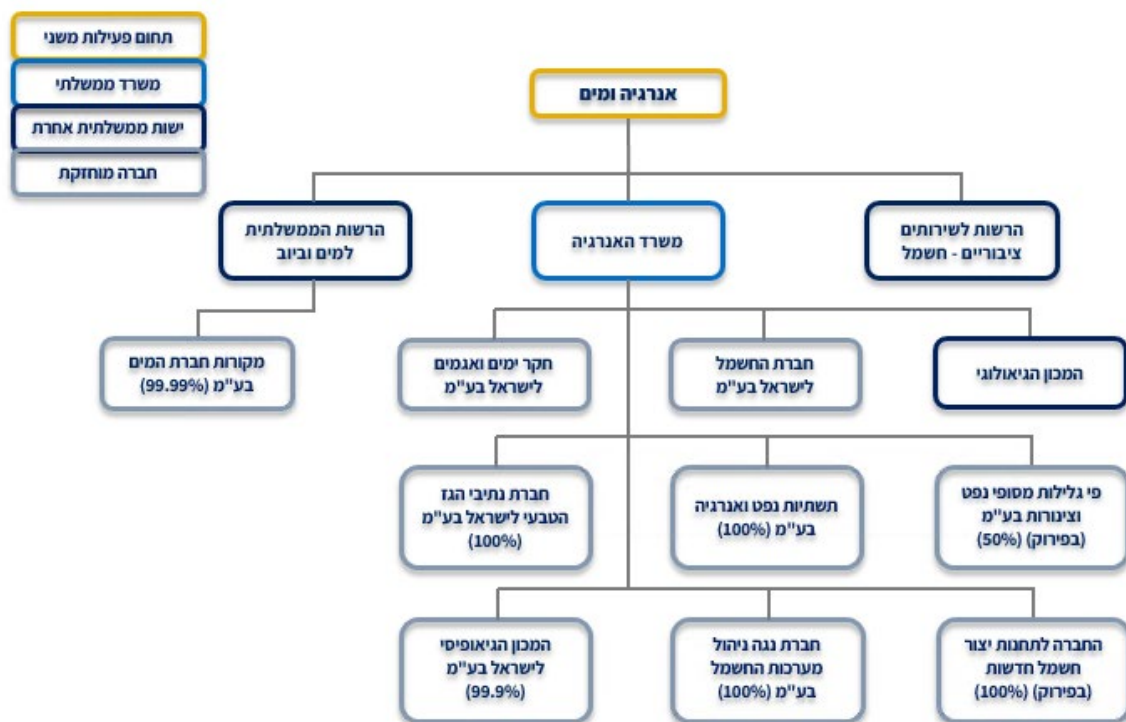
31 בדצמבר 2023 (**)						
תשתיות	התאמות (*)	פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות	בינוי, מקרקעין ושיכון	תחבורה	אנרגיה ומים	
53,920	(860)	14,745	7,428	33,367	(760)	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
64,032	(301)	2,520	17,737	7,731	36,345	הכנסות מעסקאות חליפין
4,678	(64)	122	937	1,063	2,620	הכנסות אחרות
122,630	(1,225)	17,387	26,102	42,161	38,205	סך הכל הכנסות
41,457	(54)	7,900	19,826	13,289	496	העברות ותמיכות
82,223	(1,127)	9,083	13,515	26,130	34,622	הוצאות נוספות
123,680	(1,181)	16,983	33,341	39,419	35,118	סך הכל הוצאות
90,121	(334)	8,885	52,126	9,966	19,478	נכסים שוטפים
371,551	1	6,624	26,684	216,854	121,388	נכסים שאינם שוטפים
461,672	(333)	15,509	78,810	226,820	140,866	סך הכל נכסים
85,050	(715)	9,408	49,339	8,258	18,760	התחייבויות שוטפות
87,089	7	2,713	1,802	9,140	73,427	התחייבויות שאינן שוטפות
172,139	(708)	12,121	51,141	17,398	92,187	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 הגפ"מ 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. מטרת 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, יעול 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 נתיב 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 כמנהל 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 ורשות החשמל. החברה פועלת בהתאם לחוק משק החשמל, תשנ"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.

1. 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 שאר 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. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

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

משימותיו העיקריות של המשרד כוללות:

- בתחום התחבורה היבשתית, אחראי המשרד 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 המשרד (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 המשרד (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 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 מסמך את פעולתה של רשות הנמלים ותחתיה הוקמו ארבע חברות ממשלתיות: החברה ושלוש חברות נמל: חברת נמל אשדוד, חברת נמל חיפה, 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

חברת נמל אשדוד הינה חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל המפעילה את נמל אשדוד הנמצאת 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

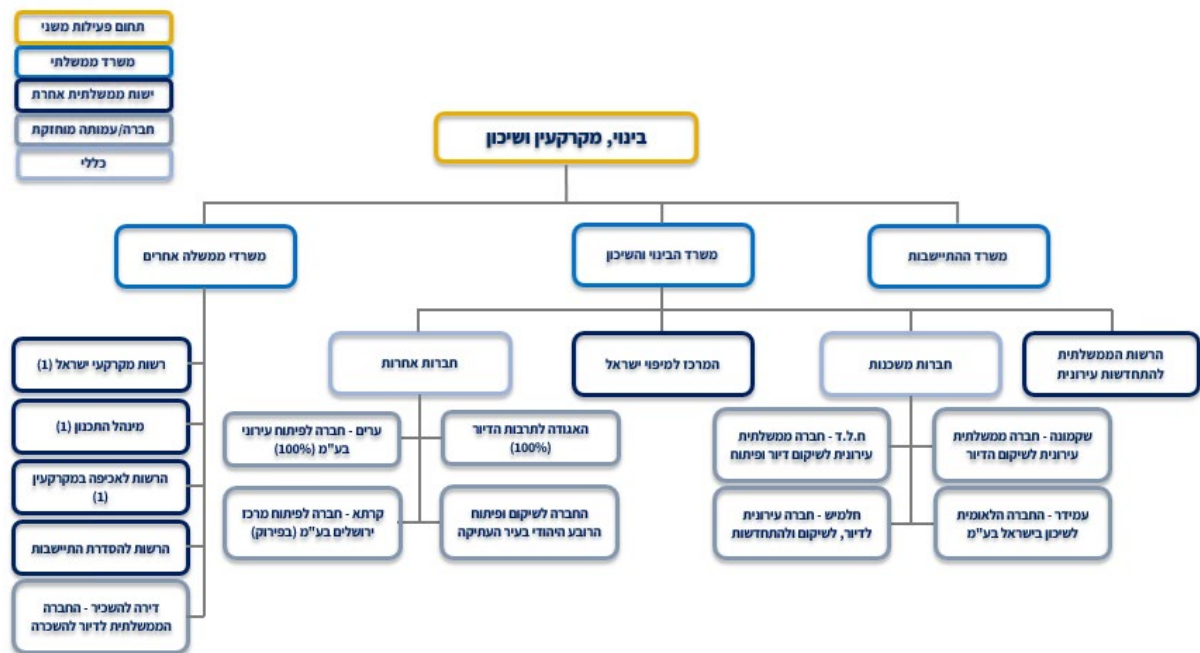
רכבת ישראל בע"מ הינה חברה בבעלות ממשלתית מלאה אשר נוסדה בשנת 1998. החברה עוסקת בהסעת נוסעים, בשינוע מטענים ובהקמת התשתיות הנדרשות לפעילותה. מטרות החברה הינן להקים, לפתח, לנהל, להחזיק ולהפעיל את רשת מסילות הברזל בישראל. החברה פועלת למימוש מדיניות הממשלה בתחום התחבורה הרכבתית. כמו כן, החברה מחויבת להפעיל 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 ובניה ולתת להם שירותים נלווים. כמו כן, מוטל על הרשות לתכנן ולהקים שדה תעופה כפי שנקבע בתוכנית 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.
- (2) כפופה עסקית/תפעולית למשרד הכלכלה והתעשייה.

< פירוט לגבי הישויות המהותיות

א. משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון ממונה על מגוון נושאים בתחום של גיבוש מתן פתרונות הדיור. פעילות המשרד מתמקדת ביצירת תנאים להשגת פתרון דיור נאות במחיר סביר לכל משפחה. בתחום הבינוי, המשרד מאתר קרקעות לתכנון ולבנייה ליצירת 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 בדיור, המשרד אחראי לתכנון ולביצוע מדיניות הממשלה בנושאים של פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה בדגש על סיוע לזכאים מקרב האוכלוסיות החלשות (חסרי דירה, קשישים, עולים, נכים וכיו"ב). 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 הדיור הציבורי.

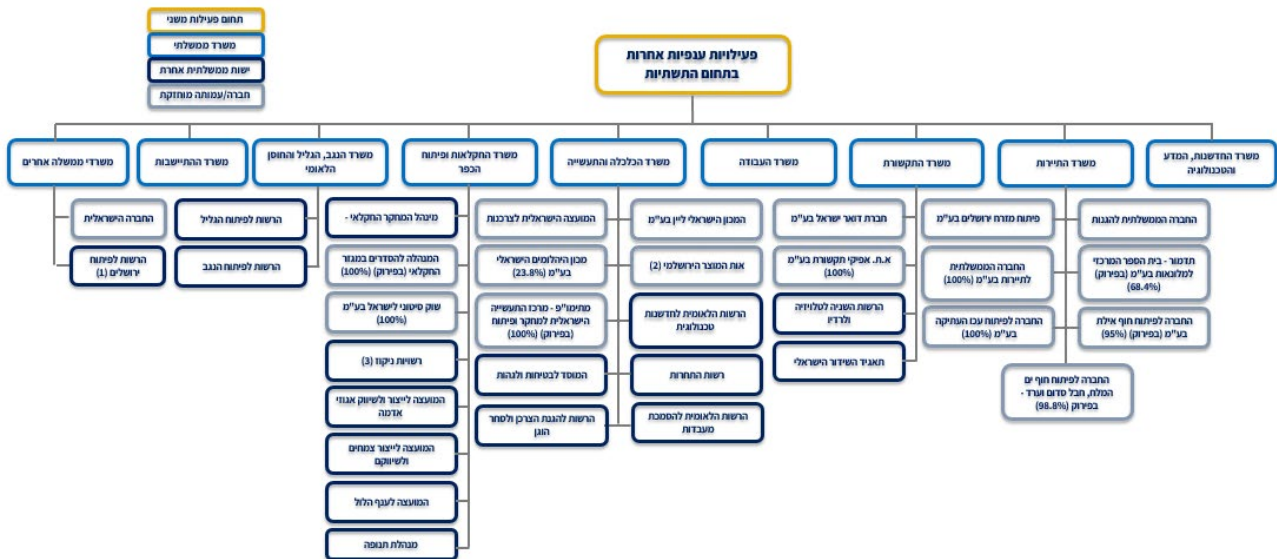
תחת שר השיכון פועלת כיחידת סמך הרשות להתחדשות עירונית, במטרה לקדם ולהאיץ מימוש של פרויקטים להתחדשות עירונית.

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 השיכון. 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 דואר ישראל בע"מ, 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

הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית- תאגיד סטטוטורי הינה רשות סטטוטורית עצמאית הפועלת מתוקף החוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, תשמ"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 וליצוא, 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 מייצעת 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, חברת 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 להאב החדשנות הישראלי ולניהול והנגשת תכנית Horizon Europe מטעם ישראל (מינהלת איסרד).

ה. משרד התיירות

משרד התיירות הינו משרד כלכלי שאחראי לשיווק ישראל כיעד תיירותי ברחבי העולם באמצעות נציגויות בחו"ל העוסקות בשיווק ישראל ע"י 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 הפלשתינאית. 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. מטרתה 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 (במיליוני ש"ח):

31 בדצמבר 2024 (במיליוני ש"ח)				
ביטחון	ביטחון פנים	התאמות (*)	וביטחון פנים	
190,324	26,310	(265)	216,369	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
34,995	209	-	35,204	הכנסות מעסקאות חליפין
1,473	216	(8)	1,681	הכנסות אחרות
226,792	26,735	(273)	253,254	סך הכל הכנסות
12,789	157	(1)	12,945	העברות ותמיכות
210,756	28,924	(109)	239,571	הוצאות נוספות
223,545	29,081	(110)	252,516	סך הכל הוצאות
81,280	1,541	(26)	82,795	נכסים שוטפים
221,946	5,597	-	227,543	נכסים שאינם שוטפים
303,226	7,138	(26)	310,338	סך הכל נכסים
62,304	2,553	(3)	64,854	התחייבויות שוטפות
246,810	143,363	-	390,173	התחייבויות שאינן שוטפות
309,114	145,916	(3)	455,027	סך הכל התחייבויות

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

4. תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים (המשך)

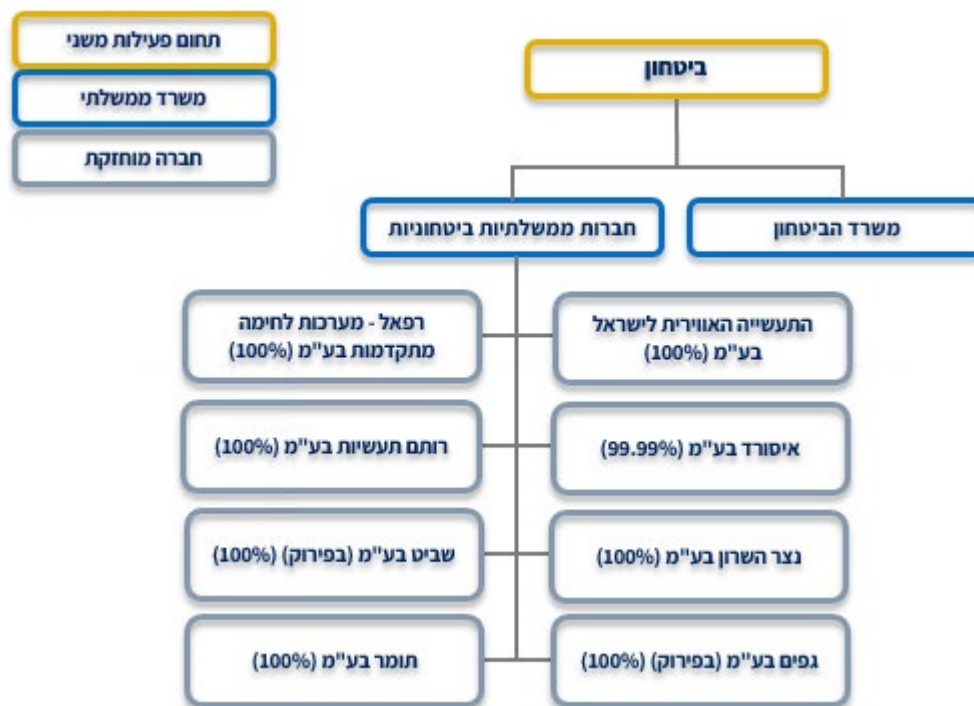
31 בדצמבר 2023 (במיליוני ₪) (**)				
ביטחון	התאמות (*)	ביטחון פנים	ביטחון	
136,824	(128)	23,890	113,062	הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
25,206	(1)	215	24,992	הכנסות מעסקאות חליפין
1,689	1	21	1,667	הכנסות אחרות
163,719	(128)	24,126	139,721	סך הכל הכנסות
8,279	-	151	8,128	העברות ותמיכות
163,215	(81)	27,062	136,234	הוצאות נוספות
171,494	(81)	27,213	144,362	סך הכל הוצאות
62,175	(11)	1,273	60,913	נכסים שוטפים
212,991	-	4,571	208,420	נכסים שאינם שוטפים
275,166	(11)	5,844	269,333	סך הכל נכסים
45,981	(11)	2,172	43,820	התחייבויות שוטפות
399,767	1	146,841	252,925	התחייבויות שאינן שוטפות
445,748	(10)	149,013	296,745	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 אמל"ח 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 המאחדות 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 הפנים במדינת ישראל. הקווים המנחים לעבודת המשרד וזרועותיו נגזרים מקווי היסוד של הממשלה ומהבסיס החוקי לעבודת הזרועות.

ייעוד המשרד הוא להוות את הזרוע המרכזית של ממשלת ישראל אשר אמונה על אכיפת חוק, 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 חוק, 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 אלה:

- 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.
- כמו כן, פועלת המשטרה בתחום ביטחון פנים למניעה וסיכול של פיגועים חבלניים.

ג. שירות בתי הסוהר

שירות בתי הסוהר (שב"ס) הוא ארגון לאומי לכליאה ביטחון ואכיפה, המעניק משמורת ראויה, 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 שאחראית 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

חוק
המבחן

פרק 1

דוחות כספיים מאוחדים של מדינת ישראל
ליום 31 בדצמבר 2024
(בלתי מבוקרים)

דוחות על המצב הכספי מאוחדים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		ביאור	
2023 (*)	2024		
נכסים שוטפים			
55,790	88,181	3(א)	מזומנים ושווי מזומנים
27,740	35,202	4	פיקדונות והשקעות לזמן קצר
1,022	1,002	5(ב)	הלוואות לזמן ארוך- חלויות שוטפות
100,578	124,356	6	חייבים ויתרות חובה
10,726	12,100	7	מלאי שוטף
195,856	260,841		סך הכל נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים			
6,659	6,386	5(א)	הלוואות לזמן ארוך
4,138	4,626	8	השקעות בישויות מוחזקות
52,174	58,416	11	נכסים פיננסיים ואחרים
14,615	16,610	10	חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
4,876	4,880	7	מלאי בלתי שוטף
41,221	47,369	12	השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
550,534	571,177	13(א)	רכוש קבוע
1,169,516	1,133,391	13(ב)	קרקעות בידי המדינה
10,002	12,414	14	נכסים בלתי מוחשיים
1,853,735	1,855,269		סך הכל נכסים שאינם שוטפים
		9	נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע
2,049,591	2,116,110		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 (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		ביאור
2024	2023 (*)	
התחייבויות שוטפות		
2,263	2,040	3(ב) אשראי לזמן קצר
71,625	114,409	15 מלוות פנים- חלויות שוטפות
34,578	11,671	16 מלוות חוץ- חלויות שוטפות
133,414	150,980	17 זכאים ויתרות זכות
241,880	279,100	סך הכל התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות		
933,172	1,059,494	15 מלוות פנים- בניכוי חלויות שוטפות
158,305	198,380	16 מלוות חוץ- בניכוי חלויות שוטפות
141,065	144,577	18 התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
780,767	751,615	19 התחייבויות בגין זכויות עובדים
1,012,485	1,108,205	20 עתודות בגין אירועי ביטוח
7,201	7,085	21 הפרשה לתביעות משפטיות
39,299	40,388	22 התחייבויות אחרות לזמן ארוך
28,505	35,360	12 התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
3,100,799	3,345,104	סך הכל התחייבויות שאינן שוטפות
3,342,679	3,624,204	סך הכל התחייבויות
		23 ערבויות המדינה
		24 התחייבויות תלויות והתקשרויות מהותיות
נכסים נטו/ הון (התחייבויות נטו/ גירעון בהון)		
(1,293,589)	(1,508,586)	מיוחס למדינת ישראל
501	492	מיוחס לבעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(1,293,088)	(1,508,094)	סך הכל התחייבויות נטו/ גירעון בהון
2,049,591	2,116,110	סך הכל התחייבויות וגירעון בהון

(*) הוצג מחדש.

(*) 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 ובביאורים לדוחות הכספיים המאוחדים.



שלומי כהן, רו"ח
החשבונאי הראשי



יהלי רוטנברג, רו"ח
החשב הכללי

29 ביוני 2025

תאריך אישור הדוחות

הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים המאוחדים מהווים חלק בלתי נפרד מהם.

דוחות על הביצוע הכספי מאוחדים (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	ביאור
הכנסות		
580,613	511,355	25 הכנסות ממסים ואגרות
27,879	20,431	26 הכנסות מהעברות
608,492	531,786	סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
120,560	113,122	27 הכנסות מעסקאות חליפין
14,788	12,375	28 הכנסות אחרות
743,840	657,283	סך הכל הכנסות
הוצאות		
232,067	191,734	29 שכר עבודה והטבות לעובדים
479,708	377,556	30 העברות ותמיכות
197,826	154,776	31 הוצאות תפעוליות
13,047	11,654	32 הנהלה וכלליות
55,695	56,191	33 הוצאות מימון, נטו
6,990	5,509	הוצאות אחרות
985,333	797,420	סך הכל הוצאות
372	105	8 חלק ברווחי / (הפסדי) ישויות מוחזקות
(241,121)	(140,032)	עודף / (גירעון) נטו
(241,149)	(140,038)	מדינת ישראל
28	6	בעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(241,121)	(140,032)	עודף / (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 ליד 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 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 וחייב תקציבי בעתיד. 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.

דוחות על השינויים בנכסים נטו/ הון (התחייבויות נטו/ גרעון בהון) מאוחדים (במיליוני ₪)

מיוחס לבעלי זכויות שאינן מקנות שליטה	מיוחס למדינה	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	עודף נטו לתקופה	שינויים בנכסים נטו (**)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	ביאור
492	(1,543,136)	(1,542,644)	(241,121)	27,579	(1,329,102)	גירעונות נצברים
-	34,550	34,550	-	(1,464)	36,014	34 סך הכל קרנות הון
492	(1,508,586)	(1,508,094)	(241,121)	26,115	(1,293,088)	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 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 2024



<< ביאור 1 - כללי

א. הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2024 (להלן: "הדוחות הכספיים") מוגשים בהתאם לסעיף 12 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובהתאם לסעיף 49 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

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 הסטוטוריים. לפירוט ראה חלק א' - רשימת ישויות שדוחותיהן הכספיים נכללים בדיווח הכספי המאוחד לשנת 2024.

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 12 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 ממונים על משרדי הממשלה השונים. בידי ממשלת ישראל הסמכות ברוב ההיבטים הממלכתיים והציבוריים והיא מייצגת את מדינת ישראל כלפי חוץ.

(3) הרשות השופטת - הרשות השופטת בישראל מורכבת מבתי משפט ומבתי דין, שלהם העניק חוק יסוד השפיטה, התשמ"ד-1984 - סמכות שפיטה. בידי בתי המשפט סמכות שפיטה כללית: בעניינים פליליים, אזרחיים ומנהליים. בידי בתי הדין סמכות שפיטה מיוחדת לעניינים ולאגשים 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 בפיקוח רשות החברות הממשלתיות, המהווה גורם מטה ממשלתי לעניין פיקוח ובקרה עליהן, הפרטות וביצוע שינויים מבניים בהן. לאור קיומה של שליטה, כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35), אוחדו דוחות 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 2024 וחלק ג' - פרק 2 החברות הממשלתיות - רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל. מידע נוסף לגבי הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות ניתן למצוא באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות שכתובתו <https://www.gov.il/he/departments/gca/govil-landing-page>.

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

<< 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 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. 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 2024 וחלק ג' - פרק 3 - 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"ה⁵); מערכת "אביב פיננסית" ו"מערכת מזור" 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. 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.

⁵ מערכת מרכב"ה הינה מערכת ארגונית- תשתיתית החובקת את המערכות המנהליות במרבית המערך הממשלתי. מטרת המערכת לנהל ביעילות 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 2024, 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 2024 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

בשנת 2024 המשיכה מגמת ההתמתנות באינפלציה בכלכלה העולמית, אם כי רמתה נותרה גבוהה מיעדי הבנקים המרכזיים, והחל תהליך הדרגתי של הורדות ריבית בבנקים מרכזיים בעולם.

האינפלציה בישראל אשר הגיעה בדצמבר 2023 לרמה של כ-3% ונמצאה בטווח יעד בנק ישראל, הוסיפה לרדת בתחילת שנת 2024, אך ברקע הימשכות המלחמה שהביאה לעלייה בהוצאות, החל מחודש מרץ 2024 חלה עליה רוחבית במחירי הרכיבים, הסחירים והלא סחירים, ושיעור האינפלציה החל לעלות בחזרה עד ל-3.5% באוקטובר 2024. נכון לדצמבר 2024 התמתן מעט שיעור האינפלציה השנתי ועומד על 3.2% לעומת 3% בסוף שנת 2023.

ביום 1 בינואר 2024 החליטה הוועדה המונטרית בבנק ישראל על הורדת הריבית לשיעור של 4.5% משיעור של 4.75%, זאת על רקע המלחמה והשלכותיה על הפעילות הריאלית, מידת אי הוודאות לגבי היקף ומשך הלחימה והפגיעה בפעילות והערכה על החלת תהליכי הרחבה מוניטרית בבנקים מרכזיים בעולם במהלך 2024. במשך שנת 2024 ועד לפרסום דוח זה בנק ישראל לא שינה את שיעור הריבית והותיר אותה ברמה של 4.5%.

ברמה שנתית, השקל פחת בשיעור קל של 0.6% מול הדולר, אך התחזק בשיעורים ניכרים מול מספר מטבעות חוץ אחרים בתיק היתרות של הבנק; בשיעור 5.4% מול האירו ובשיעור של 9.2% מול הין היפני, שנחלשו משמעותית מול הדולר כאמור.

בשנת 2024 נעשה שימוש מצומצם בתוכניות שהפעיל בנק ישראל עם פרוץ המלחמה, שנועדו להבטיח את תפקודם התקין של השווקים הפיננסים ולתמוך בפעילות הכלכלית וביציבות הפיננסית, והמדיניות המוניטרית התמקדה בייצוב השווקים והפחתת אי-הוודאות לצד שמירה על יציבות מחירים ותמיכה בפעילות הכלכלית.

לקראת סוף השנה, על רקע הפסקת האש בצפון וההערכות שהסיכונים הביטחוניים פחתו, התחזק השקל, האינפלציה התכנסה לעבר הגבול העליון של היעד ופרמיית הסיכון של המשק פחתה, אף שנותרה גבוהה בהשוואה לרמתה טרם המלחמה. לעלייה באינפלציה ולירידה בשיעורי הריבית, קיימת השפעה על תוצאות הפעילות המשתקפת בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. השפעה זו עשויה להתבטא בביקוש למוצרים, במבנה העלויות התפעוליות (בפרט בעלות חומרי הגלם וכוח אדם), בעלויות המימון של התחייבויות קיימות, בעלויות הגיוס של חוב חדש, בשווי נכסים ועוד.

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 2024 חלה עלייה בווקטור הריבית המשמשת להיוון ההתחייבות האקטוארית. עליית וקטור הריביות הוביל להקטנת ההתחייבויות הנ"ל. להרחבה נוספת ראה ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

<< ביאור 1 - כללי (המשך)

- (2) **מלוות פנים ומלוות חוץ** – עליית האינפלציה תורמת לעליית מלאי החוב הקיים הצמוד למדד המחירים לצרכן, המהווה כ- 47% ממלאי החוב נכון לסוף שנת 2024. כאשר סביבת הריביות לגיוס חוב עולה, כך הוצאות הריבית על החובות העתידיים גדלות, הן במלוות פנים והן במלוות חוץ.
- (3) **התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר העסקי** – יתרת ההתחייבויות הפיננסיות (קרי: יתרת התשלומים לזכין 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 הפיננסיות תעלה ולהפך.
- (4) **הוצאות מימון** – העלייה בשיעורי האינפלציה והריבית תרמו לגידול בהוצאות המימון, בין היתר בגין התחייבויות הצמודות למדד המחירים לצרכן ובשל הגידול בעלויות מחזור החוב, אשר נזקפו לסעיף הוצאות המימון.

ז. השפעת מלחמת "חרבות ברזל"

ביום 7 באוקטובר 2023 בעקבות מתקפת פתע על מדינת ישראל והמצב הביטחוני, הכריזה ממשלת ישראל על מלחמת "חרבות ברזל", הנמשכת גם למועד פרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024. כתוצאה מכך, הוכרז על מצב מיוחד בעורף באזורים מסוימים ונקבעו הגבלות שונות ובכללן אזורים בהם קיימות הגבלות על תנועת אזרחים, הגבלה על התכנסויות, שינויים בפעילות מערכת החינוך ביישובים רבים, פינוי ישובים סמוכים לגבולה הצפוני של המדינה ובאזור עוטף עזה, גיוס אזרחים רבים לשירות מילואים ועוד.

למלחמת "חרבות ברזל", להתקפות על ישראל ולפעולות שנקטה ממשלת ישראל השפעות ישירות ועקיפות על תקציב המדינה ועל פעילות כלל משרדי הממשלה, כפי שמשקף בדוח הכספי לשנת 2024.

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 2024 בכ-278 מיליארד ₪. ראה פירוט בביאור 15 - מלוות פנים וביאור 16 - מלוות חוץ וכן בחלק ג' מידע נוסף - פרק 7 - החוב הממשלתי.
- (2) בשנת 2024, הורד דירוג האשראי של ישראל על ידי שלושת חברות הדירוג של ממשלת ישראל. חברת הדירוג "Moody's" הורידה את דירוג האשראי של מדינת ישראל בשלוש רמות במהלך השנה, כאשר בחודש פברואר הורידה את הדירוג מרמת A1 עם תחזית יציבה לרמת A2 עם תחזית שלילית. בספטמבר, ברקע התרחבות הלחימה בצפון לצד החשש מתקיפה איראנית, הורידה חברת הדירוג את דירוג האשראי בשתי רמות, ל-Baa1 עם תחזית שלילית. חברת הדירוג "S&P" הורידה את דירוג האשראי בחודש אפריל, מרמה של AA- עם תחזית שלילית לרמה של A+ עם תחזית שלילית. באוקטובר, הורידה "S&P" את הדירוג פעם נוספת, לדירוג A, והותירה את התחזית שלילית. חברת הדירוג "Fitch" עדכנה את דירוג האשראי של ישראל בחודש אוגוסט, מרמת A+ לרמת A, והותירה את תחזית הדירוג שלילית. עם זאת בעקבות הסכמי הפסקת האש בעזה ובלבנון, שלושת חברות הדירוג ציינו כי אם ההסכמים יוכחו את יציבותם, היכולות הפיננסיות של המדינה צפויות להתחזק. כמו כן, היתרות הגבוהות של מטבע החוץ, המוניטין של ישראל כמשק שיועד להתאושש מהר, והמאזן השוטף הוזכרו כנקודות חוזק משמעותיות של המשק הישראלי.
- (3) תקציב מערכת הביטחון גדל בהיקף ניכר בשנים 2023-2024 בעיקר לאור צרכי מערכת הביטחון הכוללים רכש של חימושים וציוד צבאי, שירותי תחזוקה, גיוס כוח אדם בסדיר ומילואים, תמיכה במשפחות השכולות, בפצועים ובמשפחות החטופים והנעדרים. בעקבות המלחמה חל גידול בשנת 2024 בהוצאות בגין תשלום תגמולי מילואים והטבות מילואים וכן גדלו ההוצאות הישירות למימון המלחמה והרכש מארצות הברית אשר ממומן בחלקו מתקציב המדינה.
- (4) המדינה חתמה על הסכמים מול 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 ומלחמת "חרבות ברזל". ראה פירוט בביאור 30 - העברות ותמיכות.

<< ביאור 1 - כללי (המשך)

- (5) מתן הטבות סוציאליות למשפחות החטופים והנעדרים, וכן בגין מימון הגידול במספר האזרחים שהוכרו כנפגעי פעולות איבה. ראה פירוט בביאור 30 - העברות ותמיכות.
- (6) מתן מענק אכלוס עצמאי לתושבים שהתפנו מבתיים במסגרת מלחמת "חרבות ברזל". ראה פירוט בביאור 30 - העברות ותמיכות.
- (7) בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים התשכ"א - 1961, שולמו פיצויי פעולות איבה מקרן הפיצויים בגין נזק ישיר ונזק עקיף בסך כולל של 13.8 מיליארד ₪. ראה פירוט בביאור 30 - העברות ותמיכות.
- (8) חברות הביטוח המבטחות את חברות התעופה הישראליות הודיעו כי הן מבטלות את פוליסות הביטוח בתוכניות ביטוח לסיכונים 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 6 מיליארד דולר. ראה פירוט בביאור 23 - ערבויות המדינה.
- (9) בהתאם להחלטת ממשלה מספר 980 מחודש אוקטובר 2023, הוקמה מנהלת ייעודית, מנהלת תקומה, שתישא באחריות ובכלל הסמכויות הנדרשות לצורך ניהול וביצוע פעולות לשיקום וחזוקת יישובי עוטף עזה ואוכלוסייתו ('חבל התקומה'). על פי החלטת הממשלה, התקציב הממשלתי לפעילות הרשויות והיישובים שהושקע בחבל התקומה ערב ה-7 באוקטובר 2023 (לרבות תקציב מכוח החלטות ממשלה) יישמר, ואליו יתווסף תקציב המנהלת שמיועד לריפוי, שיקום וצמיחה, כמפורט בהחלטה 1699 מיום 17 באפריל 2024. נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים, סך התקציב המועדכן שאושר למנהלת תקומה לשנים 2023 - 2028 עומד על כ- 17.5 מיליארד ₪. סכום זה כולל 3.5 מיליארד ₪ שטרם הוקצו במסגרת החלטת הממשלה, לצורך פעולות פיתוח, בכפוף לאישורם לפי כל דין. המנהלת תעבוד בשותפות, בתיאום ובסנכרון עם הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. לפיכך, תקציבי המנהלת ממומשים באמצעות אפיקים שונים, בין היתר: משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ובאמצעות המנהלת עצמה. 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. לגבי יישובים בחבל תקומה שיש מניעה ביטחונית לחזרתם, הוחלט להסמיך את המנהלת להאריך את המענים שניתנו על ידי לפי החלטת ממשלה 1127, אשר קובעת את מתווה התוכנית האסטרטגית הרב שנתית לשיקום ולפיתוח החבל. ביום 31 במרץ 2025 אושר בכנסת "חוק תקומה" בקריאה שניה ושלישית, החוק מרחיב את סמכויות מנהלת תקומה ומאפשר הקצאת כ- 3.5 מיליארד ₪ (מתוך התקציב הכולל של 17.5 מיליארד ₪) לפיתוח כלכלי, תשתיתי וחברתי בחבל תקומה ויישובים שנפגעו באירועי ה-7 באוקטובר.
- (10) סיוע לעסקים במסגרת הקרן למתן הלוואות בערבות מדינה - נמשכה הפעלת מסלולי "חרבות ברזל" למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים בתנאים מיטיבים, במטרה לסייע לעסקים לצלוח את מצוקת הנזילות שחוו בעקבות המלחמה. בנוסף נפתח מסלול מילואים, לבעלי עסקים קטנים ובינוניים, במטרה להעניק סיוע תזרימי נוסף לעסקים בהיקף תקציבי של 256 מיליון ₪. מסלולים אלו הופעלו עד ליום 30 ביוני 2024, בהיקף כולל של מתן הלוואות בסך של כ-8.2 מיליארד ₪. בנוסף, ניתנו הקלות בפירעון תשלומי הלוואות קיימות והתאמת בטחונות, במטרה להעניק סיוע תזרימי נוסף לעסקים. ראה פירוט בביאור 23 - ערבויות המדינה.
- (11) נמשכה הפעלת תכנית Top Up "חרבות ברזל", במסגרתה המדינה נתנה ערבות מדינה בסך כולל של עד 1.9 מיליארד ₪ לחברות ביטוח פרטיות לצורך מתן ביטוח אשראי לזמן קצר, במטרה לסייע לעסקים לצלוח את מצוקת הנזילות שחוו בעקבות המלחמה. באמצעות התוכנית, ספקים ישראלים יוכלו להמשיך למכור מוצרים ושירותים ללקוחותיהם בהיקף שלא ניתן לקבלו בעת הזו אלמלא התערבות המדינה, והעסקים הקטנים והבינוניים במשק יוכלו להמשיך לקבל אשראי ספקים כמקור אשראי נוסף. ראה פירוט בביאור 23 - ערבויות המדינה.
- (12) הקלות תשלומי משכנתא ללווים בגין הלוואות שניתנו מכוח חוק הלוואות לדיור - בעקבות המלחמה, החליטו החשב הכללי 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. ראה פירוט בביאור 5 - הלוואות לזמן ארוך.

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

הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2024 (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. דוחותיהן הכספיים של מרבית הישויות המאוחדות בדוחות הכספיים של מדינת ישראל נערכו בהתאם לתקני הדיווח הכספיים 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 ששימושו 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 הנהלות 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 2024).
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 2024).
ישות כלולה	-	ישות אשר יש למדינה לגביה השפעה מהותית ושאינה ישות בשליטה משותפת או ישות מאוחדת (להרכב הישויות הכלולות ראה חלק א' - רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל).
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 2024).
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 2024).
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 ג' מידע נוסף - פרק 3 - התאגידים הסטטוטוריים).
חשכ"ל	-	אגף החשב הכללי 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 החשב הכללי 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 2024.

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 2024. 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 ג' מידע נוסף - פרק 3 התאגידים הסטטוטוריים. 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"ח) 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) פריטים בדבר מדד המחירים לצרכן ושערי מטבע חוץ:

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

31 בדצמבר		
2023	2024	
126.83	130.94	מדד המחירים לצרכן (בנקודות) (*)
3.627	3.647	דולר של ארה"ב (ב- ש"ח ל- 1 דולר)
4.012	3.796	אירו (ב- ש"ח ל- 1 אירו)
שיעור השינוי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר (באחוזים)		
2023	2024	
2.95	3.24	מדד המחירים לצרכן
3.07	0.55	דולר של ארה"ב
6.90	(5.38)	אירו
		(*) לפי בסיס ממוצע 2008

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

הנכסים וההתחייבויות של פעילויות חוץ תורגמו לשלפי שיערי החליפין שבתוקף למועד הדיווח. הכנסות והוצאות של פעילויות חוץ, תורגמו לשלפי שיערי 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. פקדונות 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, ושהוא 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 שיוכן/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. עיקרי השינויים בטיפול החשבונאי בדוחות הכספיים בעקבות יישום כללים אלה, הינם בין היתר:

- ההפרשה להפסדי אשראי מחושבת לפי ההפסד הצפוי לאורך חיי האשראי, במקום לאמוד את ההפסד שנגרם וטרם זוהה;

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

- באומדן ההפרשה 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 ההשבה, אם ורק אם, הסכום בר ההשבה 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 ההצבעה 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. מוניתין 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 במלואו, 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 2024 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 2024 וראה חלק ג' - פרק 2 החברות הממשלתיות - רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל.

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 הון.

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)**י.ב. 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 שוויו 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 ההון במועד קבלתו. עלות תוכנה שנרכשה, המהווה חלק בלתי נפרד מתפעול הציווד המקושר אליה, מוכרת כחלק מעלות ציווד זה.

פריט רכוש קבוע, שהוחלף עבור פריט לא כספי אחר במסגרת עסקה בעלת מהות מסחרית, נמדד במועד ההכרה לראשונה בהתאם לשווי ההון של הנכס שנמסר. כאשר לא ניתן למדוד באופן מהימן את השווי ההון 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	-	125-20 שנים
נכסי צבא וציוד בטחוני	-	50-10 שנים
מבנים	-	50-10 שנים
נכסי הדיור הציבורי	-	100 שנים
מכונות וציוד	-	25-4 שנים
ציוד וריהוט משרדי	-	15-7 שנים
כלי רכב ותחבורה	-	15-4 שנים
חומרה ומערכות מחשוב	-	10-3 שנים
ציוד ומכשור רפואי	-	14-5 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, לפיכך ניתן גילוי בלבד באשר לנכסי המורשת. עם זאת, כאשר לנכס מורשת קיימת עלות כספית כלשהי, היא נכללת בסעיף הרלוונטי בקבוצות הרכוש הקבוע, בעיקר בסעיף מבנים ונכסים בהקמה.

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.

קיימות קבוצות נכסים נוספות של מקרקעי מוסדות חינוך ומבניהם אשר הוקצו על-ידי המדינה ללא תמורה לרשויות מקומיות, ולגביהן בכוונת המדינה לבחון הקמת מערך הערות אזהרה לצורך מעקב ומניעת שינויים בנכסים.

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, ובשיעורי היוון בטווח של 3.397%-3.457% בחוזי חכירה שאינם צמודים. יתרת החייבים בגין חכירה מימונית מוצגת ב**ביאור 11 - נכסים פיננסיים ואחרים**.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

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 ושאינן צמודות בהתאם לסוגי חוזה החכירה.

(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 ביד המדינה.

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.

מדידה 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 שבגינן 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 הנוותרת 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 הנותרת 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 בחובותיו 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 הישירות 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 מזהמת וההוצאה הנוגעת לדבר במועד שבו מזהמת 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 ש"בתהליך 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 ושירים, נכות כללית, נפגעי עבודה וסיעוד המוגדרים על ידי המוסד לביטוח לאומי כענפים ארוכי מועד.

המוסד לביטוח לאומי אינו מחשב קרן בענף ילדים. כמו כן, 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.

בהתאם לתקן, היישום היה אמור לחול ב-1 בינואר 2022. בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, נדחה יישום התקן על ידי הועדה הבינלאומית לתקינה חשבונאית למגזר הציבורי (IPSASB) לשנת הכספים 2023. בהתאם לתקן, גופים שיבחרו בכך יוכלו לבצע אימוץ מוקדם של התקן.

המדינה בוחנת את השלכות התקן על הדוחות הכספיים. במסגרת הבחינה כאמור, תשקול מנהלת המוסד לביטוח לאומי את מדיניותה באשר לאופן חישוב הקרנות בכל אחד מענפי הביטוח. החל מיפוי של הגמלאות השונות והטיפול הנדרש לכל אחת מהן במסגרת תחולת התקן. ליישום התקן צפויה להיות השפעה מהותית על הדוחות הכספיים ועל סעיף קרנות הביטוח, ראה ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח. בשלב זה המוסד לתקינה בחשבונאות ממשיכה לא אישר את אימוץ התקן בישראל.

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:

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)

(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.

(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.

<< ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית (המשך)**(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.

(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. תמיכות והעברות

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

תמיכות והעברות 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 עלויות שכר עתידיות, שיעורי תחלופת עובדים, לוחות תמורה, 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 מבטחים, שלגביהם נוצרה עילת זכאות לתאריך הדיווח. שינויים בהנחות האקטואריות, כמו שינויים בהנחות לגבי המבטחים 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		
2024	2023 (*)	
28,463	13,621	בשקלים
16,232	14,777	בנק ישראל
44,695	28,398	בנקים אחרים
3,230	3,981	במטבע חוץ
40,168	23,305	בנק ישראל
43,398	27,286	בנקים אחרים
88	106	קופות ודמי מחזור
88,181	55,790	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

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

31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
1,177	1,411	בנקים בשקלים
863	852	בנקים במטבע חוץ
2,040	2,263	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

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

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
10,816	16,504	א	פיקדונות מיועדים ופיקדונות המוגבלים בשימוש
24,386	11,236	ב	השקעות אחרות לזמן קצר
35,202	27,740		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			
2024	2023 (*)		
5,085	5,226	א(1)	הלוואות שיכון
1,341	1,405	א(2)	הלוואות לעובדים
718	717	א(3)	רשויות מקומיות ותאגידי מים
380	466	א(4)	אחרים
7,524	7,814		סך הכל הלוואות
(1,002)	(1,022)	ב	בניכוי חלויות שוטפות
(136)	(133)		בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
6,386	6,659		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. סיוע 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 בדיור לזכאים כהגדרתם ב"חוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992" והתקנות שהותקנו על פיו וכן בהתאם להחלטות ממשלה המתקבלות מעת לעת.

הכללים להעמדת הלוואות השיכון מוסדרים בהסכמי המסגרת בין אגף החשב הכללי לבנקים למשכנתאות, בהנחיות ובחוזרים משותפים של אגף החשב הכללי 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 מלחמת "חרבות ברזל", החליטו החשב הכללי 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 2025.

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 מלחמת "חרבות ברזל", ולאחר החלטת וועדת המכרזים לניהול הלוואות עובדי מדינה על מתן סיוע תקציבי נוסף, ניתנו הלוואות נוספות לעובדים עקב מצוקת האשראי שנכפתה עליהם בשל המלחמה.

<< 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			
2023	2024		
163 (*)	114	(א)	הלוואות למימון מפלגות
36	29	(ב)	הלוואות למטרות חינוך
267	237		אחרים
466	380		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 בשיעור הנקוב בתקנות פסיקת ריבית והצמדה, תשס"ג - 2003.

(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		
2024		
1,002		2025
796		2026
711		2027
577		2028
4,302		2029 ואילך
7,388		סך הכל

(**) הנתונים הינם בניכוי הפרשה לחובות מסופקים.

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

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
60,226	46,445	א	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין
35,484	26,450	ב	מקדמות לספקים
20,200	21,079	א	חייבים בגין עסקאות חליפין
13,279	11,378		הכנסות לקבל
2,890	2,870	ג	הוצאות מראש
1,530	1,499		חייבים בגין הלוואות
1,166	972		המחאות לגבייה
511	431		הלוואות ומקדמות לעובדים
326	932		עבודות בביצוע בניכוי מקדמות
5,532	5,245		אחרים
141,144	117,301		סך הכל חייבים ויתרות חובה
(16,788)	(16,723)	ד	בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
124,356	100,578		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. פירוט חייבים בגין עסקאות חליפין ובגין עסקאות שאינן חליפין

31 בדצמבר					
2024	2023 (*)	עסקאות שאינן חליפין		עסקאות חליפין	ישות
סך הכל	סך הכל	סך הכל	סך הכל		
56	35,844	35,788	23,810	(1)	רשות המסים בישראל
-	21,947	21,947	20,104	(2)	המוסד לביטוח לאומי
9,232	9,235	3	11,091		חברות ממשלתיות
3,997	3,999	2	3,572	(3)	משרד הבריאות
2,845	2,845	-	2,115	(4)	רשות מקרקעי ישראל
1,528	1,528	-	1,451	(5)	משרד הכלכלה והתעשייה
1,280	1,280	-	1,173	(6)	משרד הבינוי והשיכון
8	1,166	1,158	1,281		חייבים בגין גמלאות
(2)	985	987	1,027	(7)	רשות האכיפה והגבייה
143	406	3			משרד הביטחון
152	209	94			תאגידים סטטוטוריים אחרים
961	1,285	244			משרדים אחרים
20,200	80,426	60,226	67,524		סך הכל חייבים

(*) הוצג מחדש.

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

(1) אומדן חובות לרשות המסים בגין עסקאות שאינן חליפין

31 בדצמבר		
2023	2024	
		מסים ישירים
6,549	9,567	מס שבח
6,676	8,909	מס רכישה
3,200	6,699	מס הכנסה חברות
1,957	4,954	מסים על ניכויים
2,707	2,544	מס הכנסה יחידים
85	86	מס מכירה
172	50	מס רכוש
(1,409)	(1,343)	בניכוי תקבולים במשמורת
19,937	31,466	
		מסים עקיפים
2,232	2,760	מס ערך מוסף
676	825	בלו דלק
24	67	אחרים
2,932	3,652	
906	670	חייבים בגין מענקי קורונה (*)
23,775	35,788	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

החובות אשר הוכרו כנכסים בדוחות הכספיים הינם חובות המס אשר בגינם קיימת, קרוב לוודאי, יכולת גבייה כפי שהוגדרה ברשות המסים בישראל: תיקים פעילים בקבוצת מיון חוב כוודאי.

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.

(2) החובות למוסד לביטוח לאומי הינם בגין הגורמים הבאים:

- חייבים בגין דמי ביטוח - חובות המשולמים למוסד לביטוח לאומי ממעסיקים ומלא שכירים. הסכומים כוללים הפרשי הצמדה וקנסות על פיגור בתשלום דמי ביטוח על פי סעיף 364 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995.
 - יתרת חובות מעסיקים שכוללת הכנסות לקבל בגין חודש דצמבר בהתאם לאומדנים המגובשים על ידי המוסד לביטוח הלאומי.
 - חובות הציבור בגין גמלאות, תאגידים בפירוק ופיצויים מצד שלישי.
- לעניין הפרשה לחובות מסופקים בגין חייבים למוסד לביטוח לאומי, ראה סעיף (ד) להלן.

(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.

(4) עיקר החובות כלפי רשות מקרקעי ישראל הינם בגין ביצוע עבודות.

(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.

(7) עיקר החובות כלפי רשות האכיפה והגביה 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 2025.

ב. מקדמות לספקים כוללות סך של כ- 32,314 מיליון ₪ (כ-24,694 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023) בגין מקדמות של משרד הביטחון לספקים בהתאם לתנאי ההתקשרות עימם.

ג. הוצאות מראש - היתרה כוללת סך של כ- 1,344 מיליון ₪ בגין תשלום סל הבריאות המתעדכן בחודש יוני של השנה העוקבת.

ד. הרכב ההפרשה לחובות מסופקים

31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
9,683	9,179	המוסד לביטוח לאומי - בגין חובות הציבור
1,602	2,234	חברות ממשלתיות
1,456	1,384	משרד הכלכלה והתעשייה
1,055	975	משרד הבינוי והשיכון
1,036	930	חייבים בגין הלוואות
324	253	משרד הבריאות
149	201	חייבים בגין גמלאות
1,483	1,567	אחרים
16,788	16,723	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

לממשלה קיימים נכסי חוב נוספים, בעיקר ברשות המסים בישראל, אשר אינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים. משרדי הממשלה אחראים לשלמות החיובים והחובות ובהתאם לכך פועלים לטיוב נתוניהם ולגבייתם. ביום 14 ביולי 2013 התקבלה החלטת ממשלה מספר 545 בדבר העמקת פעילות הגבייה בממשלה, שעיקרה יצירת מנגנון וכלים פרקטיים להסדרת פעילות הגבייה הממשלתית. במקביל למהלכים שצוינו לעיל, הוקם ברשות האכיפה והגבייה הממשלתי אשר מסייע למשרדי הממשלה בגביית החובות במסלול ההוצאה לפועל ובמרכז גביית קנסות.

<< ביאור 7 - מלאי (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
			מלאי שוטף
7,454	8,796	א	חומרי גלם, תוצרת בתהליך ותוצרת גמורה
1,531	1,409	ב	מלאי דלקים
1,068	1,315	ג	חלקי חילוף ופריטים כלליים
673	580		אחר
10,726	12,100		סך הכל מלאי שוטף
			מלאי בלתי שוטף
1,652	1,944	ד	מלאי דלקים
1,125	1,096		תרופות
1,098	1,096		חומרי גלם, תוצרת בתהליך
222	458		ציוד עזר רפואי
779	286		ציוד חירום
4,876	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- 3,799 מיליון ₪, וכן מלאי חומרי גלם ומלאי תוצרת בתהליך של התעשייה האווירית לישראל בע"מ בגין מטוסים אזרחיים ומטוסי מנהלים בסך של כ- 3,764 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 2,939 מיליון ₪ וכ- 3,500 מיליון ₪, בהתאמה). מלאי חומרי הגלם ומלאי תוצרת בתהליך מוצגים בניכוי הפרשות לירידת ערך.

ב. כולל בעיקר מלאי דלקים של חברת חשמל לישראל ומלאי דלקים של חברת רכבת ישראל בע"מ.

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

ד. כולל מלאי דלקים של חברת חשמל 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 ששוויו 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			
2024	2023 (*)		
1,854	1,631	א	השקעה בחברות מוחזקות
2,772	2,507	ב	השקעה בקרנות דו-לאומיות וישויות אחרות
4,626	4,138		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

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

אחוז אחזקה	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	שינויים הוניים	חלק ברווח/ (הפסד)	ליום יתרה 31 בדצמבר 2023 (*)	
50%	811	-	85	726	קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה
50%	622	(8)	79	551	בע"מ
38.46%	142	54	(1)	89	בית התפוצות בע"מ
					חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום
50%	83	-	5	78	ולהתחדשות שכונות בת"א יפו בע"מ
48.78%	50	3	(1)	48	נכסי חיל בע"מ
	48	-	-	48	חברת בנין הבימה בע"מ
					חברת "המשקם" - לתעסוקה קשישים ובעלי
50%	39	-	3	36	כושר עבודה מוגבל בע"מ
50%	38	-	(1)	39	פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ
	21	5	-	16	אחרים
	1,854	54	169	1,631	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מרשות החברות הממשלתיות, לפירוט נוסף ראה חלק ג' - פרק 2 - החברות הממשלתיות - רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל.

<< 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.

אחוז		יתרה ליום		ליום יתרה		שם הקרן
אחזקה	31	שינויים	חלק	עליה	31	
ליום 31	בדצמבר	בהון	ברוח /	בהיקף	בדצמבר	
בדצמבר	2024	2024	(הפסד)	ההשקעה	2023 (*)	
50%	370	(18)	-	23	365	GIF
50%	230	5	-	4	221	BARD
50%	134	1	-	(1)	134	BIRD
50%	97	(2)	-	4	95	BSF
50%	10	-	-	1	9	USIEF
	32	(2)	-	-	34	אחר
	873	(16)	-	31	858	
						ישויות
						אחרות
	1,899	137	(62)	172	3	1,649 (***)
	2,772	121	(62)	203	3	2,507
						סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מהקרנות הדו-לאומיות, יצוין כי בחלק מהמקרים לא נרשמה תנועה בחשבון השקעה במהלך שנת 2024, עקב אי קבלת דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2024 של אותן קרנות.

(***) 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 וזרייה 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 2024			
נפט וגז	א	27,233	
מחצבי חול וחצץ	ב	7,806	
אשלג	ג	795	
ברום	ד	524	
פוספטים	ה	201	
סך הכל		36,559	

א. נפט וגז

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מנפט וגז, לצורך הגילוי, נקבע רק לגבי אתרים שבהם הוכחה כדאיות כלכלית בהפקה ("תגלית מסחרית") וניתנה לזכיון חזקה בשטח.

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים ליום 31 בדצמבר 2024, המצוין לעיל, כולל את מאגר "תמר" (למעט מאגר תמר SW שאין בעבורו תוכנית פיתוח מאושרת), מאגר "לווייתן" ומאגר "כריש תנין". האומדן לתמלוגים מבוסס על תחזיות להפקה עתידית של גז טבעי וקונדנסט, תוך התחשבות בקצב הפקת מדורג עד לתום תקופת הזיכיונות. 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

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מאשלג ותרכובות אשלג נגזר מכוח חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א - 1961, המהווה זיכיון בין המדינה לבין מפעלי ים המלח בע"מ. 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. נכון למועד הדוחות הכספיים, הממשלה, בהובלת החשב הכללי ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, נערכת לקראת זיכיון ים המלח העתידי, אשר התמלוגים הצפויים בגינו לא קיבלו ביטוי באומדן לעיל (לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 9 - הכנסות מתמלוגים).

<< **ביאור 9 - נכסים תלויים בגין תמלוגים ממשאבי טבע (במיליוני ₪) (המשך)****ד. ברום**

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מברום ותרבות ברום נגזר מכוח חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א – 1961, המהווה זיכיון בין המדינה לבין מפעלי ים המלח בע"מ. 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. נכון למועד הדוחות הכספיים, הממשלה, בהובלת החשב הכללי ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, נערכת לקראת זיכיון ים המלח העתידי, אשר התמלוגים הצפויים בגינו לא קיבלו ביטוי באומדן לעיל (לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 9 - הכנסות מתמלוגים).

ה. פוספטים

אומדן השווי של התמלוגים העתידיים מפוספטים בגין הפקה צפויה עד שנת 2032, 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' - פרק 4 - 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% (הרווח התפעולי בהתאם לדוחות רווח והפסד חשבונאיים, עליו יבוצעו התאמות מסוימות, תוך מתן ביטוי לערך הנכסים המשמשים את החברה לצורך פעילותה היצרנית בהפקת המשאב וכן מתן ביטוי לעלות מימון ההון החוזר של החברה. ערך זה יגלם רווח נורמטיבי, אשר בגינו לא ייגבה מס רווחי יתר. בדרך זו יושת מס משאבי טבע רק על רווח שהוא מעבר לתשואה הנורמטיבית על ההשקעה בנכסים), 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			
2023 (*)	2024		
5,766	7,794	א	חייבים בגין תמלוגים
4,020	4,589	ב	תקבולים על חשבון עבודות, נטו
1,646	1,628		הוצאות מראש
1,190	1,354	ג	חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין, נטו
1,993	1,245		אחרות
14,615	16,610		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

- א.** היתרה כוללת חייבים בגין תמלוגים לרשות מקרקעי ישראל ולרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית בסך של כ- 4,844 מיליון ₪ (כ-2,709 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023) וסך של כ-2,840 מיליון ₪ (כ-2,954 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023) בהתאמה.
- ב.** רשות מקרקעי ישראל מקצה קדמי מימון על חשבון תקבולי השיווק העתידיים לצורך ביצוע עבודות תכנון ופיתוח במקרקעין, כולל ביצוע תשתיות על ותשתיות צמודות.
- ג.** יתרות חוב אשר הועברו ממשרדי ממשלה שונים לטיפול המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה.

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

31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
15,211	15,334	א	עודף נכסים בגין הטבות לאחר סיום העסקה
10,164	12,986	ב	פקדונות, השקעות בני"ע ונכסים פיננסיים אחרים
13,416	11,317	ג	יתרות חובה של חשבונות פיקוח נדחים
5,105	7,312	ד	השקעות הקרן לאזרחי ישראל
311	4,967	ה	נכס בגין הבטחת תשואה
4,559	3,212	ו	השקעות מיועדות
1,908	1,781	ז	חייבים בגין חכירה מימונית
1,500	1,507	ח	השקעות בבנקים בין-לאומיים
52,174	58,416		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. יתרה זו מורכבת מעודף נכסים על התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד בחברות ממשלתיות ובתאגידים הסטטוטוריים כדלקמן:

31 בדצמבר		
2023	2024	
13,304	12,962	חברת החשמל לישראל בע"מ
607	991	רשות שדות התעופה בישראל
747	768	חברת נמלי ישראל בע"מ
385	443	חברת נמל אשדוד בע"מ
168	170	אחרים
15,211	15,334	סך הכל

ב. 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-4,643 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024 וסך של כ-4,616 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023.

ג. סעיף זה כולל בעיקר יתרה של חברת החשמל 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		
2023	2024	
13,416	11,317	מוצג בנכסים שאינם שוטפים - נכסים פיננסיים ואחרים
(4,280)	(4,739)	מוצג בהתחייבויות שאינן שוטפות - התחייבויות אחרות לזמן ארוך
9,136	6,578	סך הכל

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

ד. 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-59% מנכסי הקרן מושקעים באפיק מנייתי וכ-41% באגרות חוב תאגידיות ובמזומן ושווה מזומן. להרחבה בנוגע לקרן לאזרחי ישראל ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 4 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל.

ה. בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנים 2021-2022) מה-18 לנובמבר 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.

ו. יתרה זו מורכבת מהשקעות בניירות ערך ואגרות חוב הרשומים למסחר והמוצגים לפי שווי שוק, וכן מפיקדונות וחשבונות נזילים בתאגידים בנקאיים. עיקר יתרת השקעות מיועדות מתייחסת 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-197 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024 וכ-315 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023. 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-279 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024 וסך של כ-281 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023, המשמשות כחלק מכרית הביטחון לבעלי איגרות החוב.

ז. מרבית יתרות החייבים בגין חכירה מימונית הינן בגין קרקעות תפוסות כאמור בביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה. היתרה ליום 31 בדצמבר 2024 נמדדה בגובה הערך הנוכחי של דמי החכירה השנתיים (להלן: "דח"ש"), לעניין אופן מדידת יתרה זו, ראה ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית.

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

ח. במסגרת אמנות והסכמים שונים, הממשלה משתתפת בהשקעות בבנקים האזוריים לפיתוח ובמוסדות בין-לאומיים הבאים: הבנק האסייתי להשקעות בתשתיות⁶, קבוצת הבנק העולמי⁷, קבוצת הבנק הבין-אמריקאי לפיתוח⁸ והבנק האירופאי לשיקום ופיתוח⁹. 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.

⁶ א. AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank

ב. ADB- Asian Development Bank

⁷ א. IBRD – International Bank For Reconstruction and Development

ב. IDA – International Development Association

ג. MIGA – Multilateral Investment Guarantee Agency

ד. IFC – International Finance Corporation

⁸ א. IDB – Inter-American Development Bank

ב. IIC – Inter-American Investment Corporation

ג. MIF-Multilateral Investment Fund

⁹ EBRD – European Bank for Reconstruction and Development

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪)
< הרכב ההשקעה בפרויקטים לפי תחום

השקעה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2023	השקעה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024	הפחתה נצברת ליום 31 בדצמבר 2024	גריעות	פחת השנה	הפחתה נצברת ליום 31 בדצמבר 2023	השקעה ליום 31 בדצמבר 2024	גריעות	תוספות	השקעה ליום 31 בדצמבר 2023
8,515	8,536	1,972	-	123	1,849 (*)	10,508	-	144	10,364 (*)
3,019	3,960	-	-	-	-	3,960	-	941	3,019 (*)
1,902	1,875	426	-	27	399 (*)	2,301	-	-	2,301 (*)
1,225	1,213	27	-	12	15 (*)	1,240	-	-	1,240
1,132	1,122	142	-	10	132 (*)	1,264	-	-	1,264
760	1,259	-	-	-	-	1,259	-	499	760
394	386	114	-	8	106	500	-	-	500 (*)
-	105	-	-	-	-	105	-	105	-
118	673	-	-	-	-	673	-	555	118 (*)
352	861	-	-	-	-	861	-	509	352 (*)
17,417	19,990	2,681	-	180	2,501	22,671	-	2,753	19,918
1,625	1,903	-	-	-	-	1,903	-	278	1,625 (*)
1,354	1,314	420	-	40	380 (*)	1,734	-	-	1,734
1,337	1,295	379	-	42	337	1,674	-	-	1,674
1,079	1,043	539	-	36	503 (*)	1,582	-	-	1,582 (*)
724	696	525	-	28	497	1,221	-	-	1,221
699	676	337	-	23	314	1,013	-	-	1,013
-	493	-	-	-	-	493	-	493	-
6,818	7,420	2,200	-	169	2,031	9,620	-	771	8,849
1,737	2,790	-	-	-	-	2,790	-	1,053	1,737
1,825	2,173	-	-	-	-	2,173	-	348	1,825
1,946	1,900	385	-	46	339	2,285	-	-	2,285
20	1,513	-	-	-	-	1,513	-	1,493	20
1,106	1,080	205	-	26	179	1,285	-	-	1,285
708	774	-	-	-	-	774	-	66	708
651	637	87	-	14	73	724	-	-	724
593	574	191	-	19	172	765	-	-	765
509	547	18	-	10	8	565	-	48	517
503	507	-	-	-	-	507	-	4	503
327	414	167	-	11	156	581	-	98	483
9,925	12,909	1,053	-	126	927	13,962	-	3,110	10,852
3,773	3,666	616	-	107	509	4,282	-	-	4,282
2,572	2,499	420	-	73	347	2,919	-	-	2,919
234	227	49	-	7	42	276	-	-	276
116	113	4	-	3	1	117	-	-	117
6,695	6,505	1,089	-	190	899	7,594	-	-	7,594
366	545	-	-	-	-	545	-	179	366
366	545	-	-	-	-	545	-	179	366
41,221	47,369	7,023	-	665	6,358	54,392	-	6,813	47,579

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)
< הרכב ההתחייבויות בגין פרויקטים לפי תחום

יתרה ליום 31 בדצמבר 2023	תוספות	הפחתה/ פירעון	עלויות מימון והפרשי הצמדה	יתרה ליום 31 דצמבר 2024	חלויות שוטפות	התחייבות נטו ליום 31 בדצמבר 2024
תחבורה						
4,043 (*)	144	(440)	95	3,842	(380)	3,462
3,019 (*)	941	-	-	3,960	-	3,960
956 (*)	-	(172)	99	883	(111)	772
1,010	-	(79)	120	1,051	(35)	1,016
830	-	(50)	-	780	(50)	730
760	499	-	-	1,259	-	1,259
534 (*)	-	(49)	51	536	(19)	517
-	105	(85)	-	20	-	20
32 (*)	555	-	-	587	-	587
262 (*)	509	-	-	771	-	771
11,446	2,753	(875)	365	13,689	(595)	13,094
מים						
1,625 (*)	278	-	-	1,903	-	1,903
1,140	-	(120)	58	1,078	(120)	958
1,494	-	(128)	74	1,440	(147)	1,293
866 (*)	-	(139)	27	754	(139)	615
413	-	(148)	43	308	(148)	160
422	-	(99)	30	353	(99)	254
-	493	-	-	493	-	493
5,960	771	(634)	232	6,329	(653)	5,676
מבני ציבור						
1,715	1,050	-	-	2,765	-	2,765
1,386	348	-	-	1,734	-	1,734
1,223	-	(128)	100	1,195	(10)	1,185
-	1,485	-	-	1,485	-	1,485
528	-	(49)	32	511	(38)	473
280	20	(27)	-	273	(6)	267
338	-	(27)	23	334	(17)	317
405	-	(5)	30	430	-	430
369	47	(34)	27	409	(15)	394
441	2	-	-	443	-	443
322	51	(25)	16	364	(28)	336
7,007	3,003	(295)	228	9,943	(114)	9,829
אנרגיה סולארית						
4,072	-	(375)	301	3,998	(373)	3,625
2,783 (*)	-	(286)	255	2,752	(286)	2,466
258	-	(32)	34	260	(32)	228
117	-	(10)	11	118	(10)	108
7,230	-	(703)	601	7,128	(701)	6,427
סביבה						
246	179	(91)	-	334	-	334
246	179	(91)	-	334	-	334
31,889	6,706	(2,598)	1,426	37,423	(2,063)	35,360

(*) 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 P.P.P. - Public Private Partnership), אשר הביאו לתנופה בפיתוח התשתיות במדינת ישראל בהיקף של עשרות מיליארד ₪. בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, המדינה מעבירה לזכיון (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 B.O.T לכביש אגרה שמשתרע משורק בדרום ועד עין תות בצפון לתקופה של 30 שנה, עד לשנת 2029. הקטעים שבין שורק לעירון נפתחו לתנועה בשנת 2004, והקטע הנוסף מעירון ועד עין תות נפתח לתנועה בשנת 2009. זכיון הפרויקט הוא חברת דרך ארץ הייז (1997) בע"מ. באוגוסט 2022 נחתם תיקון להסכם הזיכיון במסגרתו התחייב הזכיון '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 2032. פרויקט ההרחבה יכלול הוספת נתיב רביעי בין מחלף "קסם" למחלף "עירון" והוספת נתיב שלישי ממחלף "עירון" ל"עין תות". כמו כן, ייבנה מחלף חדש, מחלף "בית נחמיה".

כביש חוצה ישראל צפון-מקטעים 3 ו-7

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T לכביש אגרה ממבואות יוקנעם ועד מחלף סומך לתקופה של 34 שנה. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2014, וזכיון הפרויקט הוא 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, לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2031. הכביש נפתח לתנועה בשנת 2009, וזכיון הפרויקט הוא חברת נתיבי היובל בע"מ. במהלך תקופת התפעול מקבל הזכיון תשלום חצי שנתי קבוע בסך של 59 מיליון ₪ (במחירי מועד חתימת החוזה), וכן תשלום חצי שנתי בהתאם להיקף נסיעת רכבים על הכביש.

מנהרות הכרמל

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T 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 לתקופה של 35 שנה, עד לשנת 2040. הפרויקט החל לפעול בדצמבר 2010, וזכיון הפרויקט הוא קבוצת כרמלטון בע"מ.

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

הנתיב המהיר בת"א

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T לכביש אגרה באורך 13 ק"מ במקביל לכביש מספר 1, המתחיל סמוך לנתב"ג ומסתיים בכניסה לנתיבי איילון בתל אביב (מחלף "קיבוץ גלויות") לתקופה של 30 שנה, עד לשנת 2036. הכביש נפתח לתנועה בשנת 2011, וזכיון הפרויקט הוא חברת הנתיב המהיר בע"מ. 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.

כביש 16

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתכנון, הקמה, מימון, תפעול ואחזקה של כביש כניסה חדש לירושלים מכיוון מערב, המחבר בין כביש ארצי מס' 1 מאזור מוצא לכיוון גבעת שאול ולרחוב בייט בירושלים, סמוך למחלף גבעת מרדכי בשדרות מנחם בגין. הכביש, באורך 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. ההסכם הוא לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2044. זכיון הפרויקט הוא חברת דרך נוף - כביש 16 בע"מ. הסגירה הפיננסית הושלמה בחודש אוקטובר 2019. הכביש נפתח לתנועה באוגוסט 2022.

**רכבת קלה ירושלים-
JNET**

הסכם זיכיון בשיטת PFI להקמה של קווי רק"ל באורך של כ- 28 ק"מ, שכוללים הארכות לקו הקיים מהר הרצל עד לבית חולים הדסה בדרום, ומפסגת זאב ועד נווה יעקב בצפון, וכן קו נוסף מגילה בדרום ועד הר הצופים בצפון. הסכם הזיכיון כולל הפעלה של הקו הקיים וכן של הקווים החדשים למשך 15 שנה עם אופציה של המדינה להארכת ההפעלה על ידי הזכיון ל- 10 שנים נוספות, וכן תחזוקה על ידי הזכיון למשך 25 שנה, עד לשנת 2045. זכיון הפרויקט הוא חברת כפיר רכבת קלה בע"מ.

**נתיבים מהירים בגוש דן
- ציר האורך**

הסכם בשיטת PFI לנתיבים מהירים לאורך כבישים 2 ו-20 מראשל"צ 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 חנייה, ובמחלף מבוא איילון, שיכלול כ- 3,500 מקומות חנייה. מהחניונים יצאו היסעים חנימיים ליעדים מרכזיים במטרופולין. ההסכם נחתם בדצמבר 2020 והקמת 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 P.F.I להקמה של קו רק"ל באורך של כ- 39 ק"מ, מתוכם כ- 4 במנהור, ו- 62 תחנות, ועובר בחולון, ראשון לציון, תל אביב-יפו והרצליה. הסכם הזיכיון כולל הקמה ותחזוקה של הקו, ללא הפעלה. ההסכם נחתם במאי 2022. בדצמבר 2023 ניתן צו תחילת עבודות לזכיון. זכיון הפרויקט הוא TMT בע"מ בבעלות אלקטרה, אלסטום ודן.

**רכבת קלה ת"א-
הקו הסגול**

הסכם זיכיון של חברת נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע) בשיטת P.F.I להקמה של קו רק"ל באורך של כ- 28 ק"מ ו- 46 תחנות, ועובר בתל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן, קריית אונו, סביון, אור יהודה, גבעת שמואל, פתח תקווה וחבל מודיעין. הסכם הזיכיון כולל הקמה ותחזוקה של הקו, ללא הפעלה. ההסכם נחתם במאי 2022. ביוני 2023 ניתן צו תחילת עבודות לזכיון. זכיון הפרויקט הוא חברת Light TLV NTA Ltd בבעלות שפיר וחברת בת של חברת כאף (CAF).

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

רכבת קלה - נופית

הסכם זיכיון של חברת חוצה ישראל בע"מ בשיטת P.F.I. להקמה, תפעול ותחזוקה של קו רק"ל באורך של כ-41 ק"מ ו-20 תחנות, ועובר בחיפה, קריית אתא, שפרעם, ריינה, ביר אל מכסור, נוף הגליל ונצרת. הסכם הזיכיון נחתם במאי 2024. זכיון הפרויקט הוא HN-Light Rail Ltd בבעלות אלקטרה, אלסטום ומנרב.

(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 הדוח הכספי, הוקמו ופועלים חמישה מתקני התפלה (כולל מתקן התפלה בפלמחים בשיטת B.O.O), בעלי כושר ייצור חוזי של 597 מיליון קוב מים בשנה (מלמ"ש). למתקנים קיימת יכולת ייצור מים מעבר ליכולת החוזית, אשר ניתן לנצלה 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 B.O.T להתפלת מי ים לתקופה של כ-25 שנה, עד לשנת 2037. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2010 והמתקן החל לספק מים בשנת 2013. זכיון הפרויקט הוא חברת SDL – Sorek Desalination Ltd. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 151.7 מיליון קוב מים בשנה. המתקן כולל בתוכו תחנת כוח פרטית בהספק של 140 מגה וואט, שמספקת אנרגיה לפעילות השוטפת של המתקן, ואת העודפים מוכרת לרשת.

מתקן התפלה חדרה

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T להתפלת מי ים לתקופה של כ-25 שנה, עד לשנת 2032. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2006 והמתקן החל לספק מים בשנת 2009. זכיון הפרויקט הוא קבוצת H2ID Ltd. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 137 מיליון קוב מים בשנה. במתקן מתקיימות עבודות להקמת קו רכז ייעודי בהתאם להחלטת ממשלה כמפורט בפרק "הפרויקטים והיקפי ההשקעה המקודמים כיום במודל PPP" במידע הנוסף.

מתקן התפלה אשקלון

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T להתפלת מי ים לתקופה של כ-25 שנה, עד לשנת 2027. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2001 והמתקן החל לספק מים בשנת 2005. זכיון הפרויקט הוא חברת וי.איי.די. חברה להתפלה בע"מ. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 118 מיליון קוב מים בשנה. המתקן כולל בתוכו תחנת כוח פרטית בהספק של 85 מגה וואט שמספקת אנרגיה לפעילות השוטפת של המתקן ואת העודפים מוכרת לרשת. בימים אלה מקודם מכרז חדש לבחירת זכיון שיפעיל את המתקן עם תום תקופת הזיכיון, תוך הרחבתו של המתקן, והכל כמפורט בפרק "הפרויקטים והיקפי ההשקעה המקודמים כיום במודל PPP" במידע הנוסף.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)**מתקן התפלה פלמחים**

הסכם זיכיון בשיטת B.O.O להתפלת מי ים לתקופה של כ- 27 שנה, עד לשנת 2029. הסכם הזיכיון נחתם בשנת 2002 והמתקן החל לספק מים בשנת 2007. זכיון הפרויקט הוא חברת דרך הים התפלה בע"מ. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 90 מיליון קוב מים בשנה.

מתקן התפלה אשדוד

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T להתפלת מי ים לתקופה של כ- 27 שנה, עד לשנת 2038. ההסכם הנחתם בשנת 2011 והמתקן החל לספק מים בשנת 2015. זכיון הפרויקט הוא חברת אשדוד התפלה בע"מ (שהיתה חברת בת של מקורות פיתוח וייזום בע"מ). מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 100 מיליון קוב מים בשנה.

בתחילת 2019 פורסם מכרז למכירה ושיפוץ המתקן. ההצעות במכרז הוגשו באפריל 2021 ובנובמבר 2021 נחתם הסכם המכר בין מקורות לבין הזכות במכרז. 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. והכל כמפורט בפרק "הפרויקטים והיקפי ההשקעה המקודמים כיום במודל PPP" במידע הנוסף.

מתקן התפלה שורק ב'

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T למתקן התפלת מי ים לתקופה של כ- 25 שנה, עד לשנת 2048. ההסכם נחתם בשנת 2020 והמתקן נמצא בשלבי הקמה מתקדמים. זכיון הפרויקט הינו חברת S.M.S IDE Ltd. מתקן ההתפלה בעל כושר ייצור חוזי של 200 מיליון קוב מים בשנה. הזרמת מים מהמתקן צפויה להתחיל בשנת 2025.

מתקן התפלה גליל מערבי

מתקן בהקמה מאז חודש ינואר 2024, צפוי לייצר מים במהלך שנת 2027 בתפוקה של 100 מיליון קוב מים בשנה, במידה ולא יהיו עיכובים נוספים. המכרז כלל שימוש בפעם השנייה בהתפלה בהליך של BAFO. זכיון הפרויקט הוא S.M.S. Galilee Ltd.

(3) תיאור פרויקטי מבני ציבור

מינהל הבינוי הממשלתי – חטיבת נכסים מבצעת פרויקטי בינוי רחבי היקף בפריסה ארצית כחלק מתכנית אסטרטגית המקודמת על ידי החשב הכללי לכנס את יחידות הממשלה במסגרת קריות ממשלה תוך התייעלות ומיצוי משאבים לצד סטנדרט בניה ירוקה ואיכותית.

פעילות הליבה של המינהל כוללת בניית קריות ממשלה ובתי משפט, היקף הבניה המצטבר מסתכם בבניית מאות אלפי מ"ר ובסכום של מיליארד שקלים המשולמים ליזם על בסיס רבעוני לאורך תקופת ההתקשרות, לרוב לתקופה של 25 שנה.

כיום המינהל מקדם מספר פרויקטים רחבי היקף הנמצאים בשלבים שונים: תכנון, טרום מכרז, מכרז וביצוע. בסיום תקופת ההקמה פרויקטי הבינוי כאמור עוברים לאחריות מינהל הדיור הממשלתי.

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

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ואחזקה של שלושה מרכזים לוגיסטיים מרחביים: משמר הנגב, בית נבאללה ונטפים. הזכיון יהיה אחראי לאחזקת המבנים והמתחמים שהקים וכן על תפעול מחסנים לוגיסטיים בבית נבאללה ובמשמר הנגב. מסמכי המכרז פורסמו ברבעון השני של שנת 2018. ההסכם עם הזוכה נחתם ברבעון השלישי של שנת 2020 לתקופה של 25 שנים.

מרכז אספקה

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה ותפעול של קריית התקשוב בבאר שבע. הפרויקט כולל הקמת מבנים (משרדים, מתקנים מנהליים, מערך הסעדה) ליחידות אגף התקשוב, מפקדת פיקוד הדרום וליחידות טכנולוגיות מחיל האוויר. הסכם הזיכיון עם הזוכה במכרז נחתם ברבעון הרביעי של שנת 2018 לתקופה של 25 שנה. בחודש מאי 2021 נחתמה תוספת להסכם שכללה שינויים במספר מבנים לרבות הכנסת שתי חטיבות נוספות לקריית התקשוב.

קריית התקשוב

הסכם זיכיון בשיטת PFI למימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של קריית ההדרכה (עיר הבה"דים) של צה"ל בנגב. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה, וזכיון 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.

קריית ההדרכה של צה"ל בנגב

פרויקט למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ואחזקה של קריית המודיעין, סמוך לפארק התעשייה עומר שבנגב. הפרויקט כולל הקמת מבנים (משרדים, בתי מלאכה, מחסנים, מתקנים מנהליים, 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 זוכה. 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.

קריית המודיעין

בתי משפט:

הסכמי זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 20 שנה. הפרויקטים החלו בשנים 2003 – 2009, וזכיון הפרויקטים הוא קבוצת אשטרם בע"מ. בהתאם להסכמים, כ-60% מהתמורה המשולמת בתקופת תחזוקת המבנה הינה בגין יתרת עלויות ההקמה.

בתי משפט באשקלון, לוד, פתח תקווה והרצליה

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 20 שנה, עד לשנת 2034. הפרויקט החל לפעול בשנת 2014, וזכיון הפרויקט הוא חברת שיכון ובינוי - סולל בונה תשתיות בע"מ. הפרויקט כולל מגדל חדש, חניון תת-קרקעי ועבודות נוספות במתחם היכל המשפט ברחוב ויצמן 1 בתל אביב.

בית משפט השלום בתל אביב

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.

בית משפט בבתי ים

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 22 שנה. ההתקשרות הינה משנת 2017, וזכיון הפרויקט הוא חברת שיכון ובינוי - סולל בונה תשתיות בע"מ. הפרויקט כולל תכנון, הקמה והפעלה של בית המשפט בחדרה. הפרויקט החל לפעול בשנת 2020. טרם ההפעלה בוצע עדכון לאומדן השווי ההוגן של הפרויקט שהוביל להפחתה של כ-91 מיליון ₪ ביתרת ההשקעה וההתחייבות.

בית משפט בחדרה

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

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 זכיינות טבריה וצפת בע"מ. הפרויקט כולל תכנון, הקמה ותחזוקה של בתי המשפט. בית המשפט טבריה החל לפעול משנת 2022 ובית המשפט צפת החל לפעול משנת 2023.

בתי משפט בצפת וטבריה

הסכם זיכיון בשיטת PFI משנת 2016, עם חברת "אפי נכסים" בע"מ לתכנון, להקמה ולהפעלה של משרד המשפטים בירושלים. בשנת 2023 הסתיימה הקמתו של המבנה והחלה תקופת התחזוקה למשך 22 שנים, עד לשנת 2045.

משרד המשפטים בירושלים

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2040. הפרויקט החל בשנת 2013, וזכיון הפרויקט הוא חברת שיכון ובינוי - סולל בונה תשתיות בע"מ. הפרויקט כולל הקמה, ניהול ותחזוקה של בניין ג'נרי 2 בקריית הממשלה בירושלים ותפעול ותחזוקה של בניין וחניון ג'נרי 1.

ג'נרי

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2037. ההסכם עם הזכיון נחתם בשנת 2011 והפרויקט החל לפעול בינואר 2015. זכיון הפרויקט הוא קבוצת פוליסיטי בע"מ. הפרויקט מהווה מרכז הדרכה ארצי של משטרת ישראל, בסמוך לבית שמש. הפרויקט איחד את מרבית בתי הספר של משטרת ישראל, ייעל ושדרג את מערך ההדרכה במשטרה. במהלך תקופת ההפעלה הזכיון זכאי לתשלום רבעוני קבוע מהמדינה ולתשלום משתנה עבור הסעדה ושירותים אחרים שיוענקו למשתמשי המתקן.

המכללה הלאומית לשוטרים

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.

קריית ממשלה מחוזית בנוף הגליל

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 22 שנה. ההתקשרות הינה משנת 2016, וזכיון הפרויקט הוא חברת אפי נכסים בע"מ. הפרויקט כולל תכנון, הקמה והפעלה של הקריה המחוזית בירושלים. הפרויקט טרם החל לפעול.

הקריה המחוזית בירושלים

מבני ציבור אחרים:

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2033. הפרויקט החל לפעול בשנת 2008, וזכיון הפרויקט הוא חברת שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ. הפרויקט כולל תכנון 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.

אגף הכנסת החדש

הסכם זיכיון בשיטת PFI משנת 2019 עם חברת אלקטרה בע"מ למימון חלקי, תכנון, הקמה ותחזוקה של קריית הממשלה בנתניה. בשנת 2024 הסתיימה הקמתו של המבנה, והחלה תקופת ההפעלה למשך 22 שנים עד לשנת 2046.

קריית הממשלה נתניה

הסכם זיכיון בשיטת PFI לתקופה של 21 שנה. ההתקשרות הינה משנת 2023, וזכיון הפרויקט הוא חברת שפיר פרויקט קריית הממשלה בע"מ. הפרויקט כולל תכנון, הקמה והפעלה של בניין ג'נרי 3. הפרויקט טרם החל לפעול.

ג'נרי 3

<< 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 B.O.T: 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. 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 B.O.T לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה תרמו-סולארית לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2043. במרס 2009 פורסמו מסמכי המכרז ובספטמבר 2013 נחתם הסכם הזיכיון עם הזוכה במכרז. זכיון הפרויקט הוא חברת נגב אנרגיה בע"מ. הסגירה הפיננסית הושלמה ביולי 2015 ולאחר מכן החלה תקופת ההקמה. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 121 מגה-וואט. התחנה החלה לפעול במהלך הרבעון השני של שנת 2019.

אשלים פלוט B

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה תרמו-סולארית לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2043. במרס 2009 פורסמו מסמכי המכרז ובדצמבר 2012 נחתם הסכם הזיכיון עם הזוכה במכרז. זכיון הפרויקט הוא חברת מגלים אנרגיה סולארית בע"מ. הסגירה הפיננסית הושלמה ביוני 2014, ולאחר מכן החלה תקופת ההקמה. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 121 מגה-וואט. התחנה החלה לפעול במהלך הרבעון השני של שנת 2019.

אשלים PV1

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה פוטו-וולטאית לתקופה של 25 שנה, עד לשנת 2042. במרס 2009 פורסמו מסמכי המכרז ובאפריל 2012 נחתם הסכם הזיכיון עם הזוכה במכרז. הסגירה הפיננסית הושלמה בדצמבר 2013. זכיון הפרויקט הוא חברת אשלים סאן פיי-י בע"מ. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 30 מגה-וואט. המתקן החל לפעול ביום 28 בדצמבר 2017.

אשלים PV2

הסכם זיכיון בשיטת B.O.T לייצור חשמל מאנרגיית השמש בטכנולוגיה פוטו-וולטאית לתקופה של כ- 25 שנה. בפברואר 2017 פורסמו מסמכי המכרז וביוני 2019 נבחר זוכה במכרז. הסגירה הפיננסית הושלמה בתחילת 2022. זכיון הפרויקט הוא חברת פארק סולארי אשלים בע"מ. תחנת הכוח בעלת כושר ייצור חוזי של 40 מגה-וואט. המתקן החל לפעול ביולי 2023.

<< ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (במיליוני ₪) (המשך)**(5) תיאור פרויקטי סביבה**

כמות הפסולת העירונית והמסחרית המיוצרת בישראל עומדת על 6 מיליון טונות 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 B.O.T לטיפול בפסולת אורגנית באמצעות עיכול אנאירובי וקומפוסטציה. המתקן עתיד לטפל בכ- 400 אלפי טון פסולת מאזור גוש דן, לצמצם היקף הטמנה, למנוע פליטת גזי חממה ולייצר חשמל. זכיון הפרויקט הינו חברת זירו וויסט בע"מ. הקמת הפרויקט החלה בפברואר 2023.

(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 בשנים 2010–2012 מול 6 חברות פרטיות, בהתאם לחלוקה גיאוגרפית לאזורים. בין הזכיינים ניתן למנות את החברות: נגב גז טבעי בע"מ (אזור הנגב), גז טבעי דרום בע"מ (אזור השפלה והעוטף), מרימון גז טבעי צפון בע"מ (חיפה והגליל), סופר אנג'י חדרה והעמקים חברה לחלוקת גז טבעי בע"מ (חדרה והעמקים), סופר אנג'י חברה לחלוקת גז טבעי בע"מ (המרכז) ורתם גז טבעי בע"מ (ירושלים).

הפרויקטים החלו לפעול בפועל בין השנים 2013–2016, בהתאם להתקדמות ההקמה וקבלת האישורים הרגולטוריים הנדרשים.

הסכמי הזיכיון ניתנו לתקופה של 25 שנים, והם מבוססים על מימון פרטי מלא מצד הזכיון, ללא השתתפות כספית ישירה של המדינה. לאורך השנים ניתנו מענקים לחברות כדי לתמרץ את פרישת רשת החלוקה. ההתחשבות נעשית מול הצרכנים, כאשר הזכיון גובה מהם תעריפים שנקבעים ומפוקחים על ידי רשות הגז הטבעי. בתום תקופת הזיכיון יועברו הנכסים למדינה בתמורה שתקבע על ידי המדינה.

בשנת 2024 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	ד	ו	ז	ח	ט	י			
עלות											
399,963	252,875	88,490	55,300	16,557	33,177	14,239	9,787	8,481	5,124	3,531	887,524
12,271	10,814	4,361	19,149	1,006	2,801	1,268	1,731	904	303	456	55,064
(1,095)	(6,929)	(1,357)	(8,895)	(320)	(2,222)	(83)	(673)	(167)	(84)	(386)	(22,211)
411,139	256,760	91,494	65,554	17,243	33,756	15,424	10,845	9,218	5,343	3,601	920,377
פחת נצבר											
162,609	97,994	26,899	-	1,902	18,944	10,190	6,195	7,047	3,556	1,654	336,990
8,905	6,652	2,360	-	171	1,859	890	810	736	282	218	22,883
(782)	(6,358)	(837)	-	(42)	(1,743)	(91)	(595)	(152)	(73)	-	(10,673)
170,732	98,288	28,422	-	2,031	19,060	10,989	6,410	7,631	3,765	1,872	349,200
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024											
240,407	158,472	63,072	65,554	15,212	14,696	4,435	4,435	1,587	1,578	1,729	571,177
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2023 (*)											
237,354	154,881	61,591	55,300	14,655	14,233	4,049	3,592	1,434	1,568	1,877	550,534

(*) הוצג מחדש.

<< **ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪) (המשך)****א. כללי**

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.

ב. נכסי תשתית אזוריים**(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- 8,540 ק"מ והם נחלקים פונקציונלית כדלקמן:

(א) מסלולי כבישים מהירים	כ- 425 ק"מ;
(ב) מסלולי כבישים ראשיים	כ- 3,382 ק"מ;
(ג) מסלולי כבישים אזוריים	כ- 1,944 ק"מ;
(ד) מסלולי כבישים מקומיים	כ- 2,237 ק"מ;
(ה) מסלולי מחלפים	כ- 552 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 2024 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).

אומדן שווי הכבישים, בכפוף לעקרונות החישוב המתוארים לעיל, הוא מקורב ונועד אך ורק לצורך רישום בדוחות הכספיים.

(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 ומחברים של מקורות חברת מים בע"מ, וכן נכסי תשתית של רכבת ישראל בע"מ; 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 מבוזרות 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 ונכסים בהקמה

מבנים ונכסים בהקמה כוללים בעיקר כבישים בהקמה של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תחנות, מתחמים ותשתיות בהקמה של רכבת ישראל בע"מ, וכן מבנים ונכסים בהקמה של מינהל הדיור הממשלתי.

נכסי מינהל הדיור הממשלתי כוללים בעיקר מבני משרדים, לרבות רכיב הקרקע. חלק מהנכסים נרכשו ו/או נבנו ו/או התקבלו לפני שנים רבות, חלקם עוד לפני קום המדינה, ונתוני העלות ההיסטורית אינם זמינים לגביהם. במקרים אלה בוצעה הערכת שווי הנכסים באמצעות "מודל שווי הוגן" - מודל אשר באמצעותו ניתן לאמוד שווי של נכס על סמך מגוון מאפיינים, 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 הנכסים הבאים:

- (1) נכסי נדל"ן ייעודיים המנוהלים על ידי משרדי ממשלה שונים כגון: בתי חולים, חלק ממבני המשטרה ובתי הסוהר;
- (2) נכסים המנוהלים על ידי מערכת הביטחון;
- (3) נכסים בחו"ל.

ה. נכסי מורשת

בשנים האחרונות הוחל בהליך של מיפוי נכסי המורשת המהותיים על ידי משרדי הממשלה. נכסי מורשת הינם נכסים בעלי חשיבות תרבותית, סביבתית או היסטורית, ולרוב ערכם אינו משתקף במלואו בערך הכספי המבוסס אך ורק על מחירי שוק. לפיכך, ניתן מידע איכותי בלבד לגבי נכסי המורשת, וכאשר לנכסי המורשת קיימת עלות כספית כלשהי, היא נכללת בסעיף הרלוונטי בקבוצות הרכוש הקבוע, בעיקר בסעיף מבנים.

<< ביאור 13(א) - רכוש קבוע (במיליוני ₪) (המשך)

1. נכסי הדיור הציבורי

(1) עיקר ההרכב

שינוי נטו		31 בדצמבר				חברה משכנת רכוש מנהלי (2)(א) עמידר עמיגור אחרים
ערך כספי	יחידות	2023		2024		
		ערך כספי	יחידות	ערך כספי	יחידות	
423	(84)	6,897	17,657	7,320	17,573	
92	(2)	1,939	9,219	2,031	9,217	
172	84	1,319	8,574	1,491	8,658	
687	(2)	10,155	35,450	10,842	35,448	
						רכוש בהשקעה (2)(ב) עמידר אחרים
(107)	(409)	3,691	19,859	3,584	19,450	
(22)	(31)	806	2,033	784	2,002	
(129)	(440)	4,497	21,892	4,368	21,452	
558	(442)	14,652	57,342	15,210	56,900	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, ואשר קיימת מחלוקת לגבי הבעלות עליהן. בהתאם למבחני שליטה ובעלות, נרשמו הדירות כרכוש קבוע במשרד הבינוי והשיכון.

(3) מדיניות חשבונאית

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.

<< **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.

י. ציוד ומכשור רפואי

סעיף זה כולל בעיקר את הציוד הרפואי הקיים בתי 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 החשב 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 ובעלות 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:

- 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% מוחכרים 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 מוחכרות 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 לשוויון כפי שנקבע על ידי השמאי הממשלתי, החל מאותו היום 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 2024 ו- 31 בדצמבר 2023 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 2024:

במיליוני ₪	31 בדצמבר 2024			
	צפון	מרכז	דרום	סה"כ
מגורים	92,156	218,903	43,537	354,596
עסקי	28,832	130,405	51,016	210,253
ציבורי	5,631	100,575	9,328	115,534
תשתיות	25,073	51,972	33,114	110,159
שטחים פתוחים	78,882	32,655	231,312	342,849
	230,574	534,510	368,307	1,133,391

בדונם	31 בדצמבר 2024			
	צפון	מרכז	דרום	סה"כ
מגורים	34,255	18,375	55,057	107,687
עסקי	32,061	23,243	103,915	159,219
ציבורי	8,928	18,003	19,642	46,573
תשתיות	71,407	44,658	366,011	482,076
שטחים פתוחים	2,338,371	936,762	11,267,720	14,542,853
	2,485,022	1,041,041	11,812,345	15,338,408

< ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

להלן פירוט יתרת הקרקעות ליום 31 בדצמבר 2023:

במיליוני ₪	31 בדצמבר 2023			
	צפון	מרכז	דרום	סה"כ
מגורים	91,405	202,988	49,923	344,316
עסקי	29,043	141,588	53,788	224,419
ציבורי	6,567	109,892	10,600	127,059
תשתיות	13,754	49,223	28,066	91,043
שטחים פתוחים	80,148	66,537	235,994	382,679
	220,917	570,228	378,371	1,169,516

בדונם	31 בדצמבר 2023			
	צפון	מרכז	דרום	סה"כ
מגורים	34,146	20,547	60,370	115,063
עסקי	28,910	24,158	102,370	155,438
ציבורי	10,258	18,986	20,194	49,438
תשתיות	33,382	42,723	338,142	414,247
שטחים פתוחים	2,409,280	1,001,294	11,513,505	14,924,079
	2,515,976	1,107,708	12,034,581	15,658,265

ג. פירוט התנועה בקרקעות

להלן פירוט השינויים שחלו בשנת הדיווח ביתרת הקרקעות:

תנועה במיליוני ₪					
מגורים	עסקי	ציבורי	תשתיות	שטחים פתוחים	סה"כ
31 בדצמבר 2023	344,316	224,419	127,059	91,043	382,679
מעבר לחכירה (1)	(10,387)	(1,574)	(896)	(956)	(40)
תוספות נטו (2)	20,667	(12,592)	(10,629)	20,072	(39,790)
31 בדצמבר 2024	354,596	210,253	115,534	110,159	342,849
					1,133,391

<< ביאור 13(ב) - קרקעות בידי המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

תנועה בדונם						
מגורים	עסקי	ציבורי	תשתיות	שטחים פתוחים	סה"כ	
115,063	155,438	49,438	414,247	14,924,079	15,658,265	31 בדצמבר 2023
(2,227)	(1,188)	(252)	(1,063)	(2,647)	(7,377)	מעבר לחכירה (1)
(5,149)	4,969	(2,613)	68,892	(378,579)	(312,480)	תוספות נטו (2)
107,687	159,219	46,573	482,076	14,542,853	15,338,408	31 בדצמבר 2024

(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 5,048 מיליון ₪. הפרש בין התמורה שהתקבלה לבין עלות הקרקעות שהוחכרו בסך 13,853 מיליון ₪ נכון למועד ההכרה לראשונה הסתכם בסך 8,805 מיליון ₪. הפרש זה מוסבר על ידי שני הרכיבים הבאים:

א. הנחות בקרקע – הוכר סכום של 3,844 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. הפסד הון – הוכר סכום של 4,961 מיליון ₪ בסעיף הוצאות אחרות שבדוח על הביצוע הכספי. במכרזי מקרקעין לדיור בהנחה ההפסד משקף את הפער בין התמורה שהתקבלה בפועל לבין השומה העדכנית במכרזי מקרקעין. במכרזי מקרקעין שאינן לדיור בהנחה – 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 שהוחכרה 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 שיעודם 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 לדיוור בר השגה כגון "מחיר למשתכן" או "מחיר מטרה". 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 ופרויקטי מחשוב (א)	נכסים בפיתוח (ב)	מוניטין, פטנטים, זכויות ואחר (ג)	סך הכל
ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	17,509	2,753	2,840	23,102
תוספות, נטו	3,101	343	140	3,584
ליום 31 בדצמבר 2024	20,610	3,096	2,980	26,686
פחת נצבר	10,781	914	1,405	13,100
ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	910	31	231	1,172
פחת השנה, נטו	11,691	945	1,636	14,272
ליום 31 בדצמבר 2024	8,919	2,151	1,344	12,414
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024	6,728	1,839	1,435	10,002
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2023 (*)				

(*) 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- 1,219 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 1,172 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 חוויית הלקוח. ביולי 2023 עלתה לאוויר מערכת גמלת ילד נכה ובשנת 2024 הוטמעה בכל הסניפים. בשנת 2024 פותח מקצה לקצה תהליך וועדות רפואיות - נפגעי איבה וכן עלה לאוויר מודול החזר הוצאות טיפולים משלימים לנפגעי איבה. בנוסף, במהלך שנת 2024 הוסבו כ-243,000 תיקי לקוחות קיימים ממערכת נכות כללית ושר"מ למערכת תבל. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים במוסד לביטוח לאומי הינה כ- 835 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 800 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- 186 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 211 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. באמצעותה 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- 253 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 247 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- 180 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 158 מיליון ₪).

ב. מדובר בתוכנות המפותחות באופן עצמאי על ידי הישויות המדווחות. תוכנות אלו נמצאות בשלב הפיתוח וטרם זמינות לשימוש במצבן 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 בפיתוח הבלתי מוחשיים הינה כ- 1,196 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 997 מיליון ₪).

(2) **רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ** - החברה מפתחת תוכנות המשמשות אותה למערך הפעילות השוטפת שלה או לתמיכה במוצריה. היתרה המופחתת של הנכסים בפיתוח הבלתי מוחשיים הינה כ- 391 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 351 מיליון ₪).

ג. מדובר במוניטין פטנטים וזכויות המייצגים ההטבות 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 450 פטנטים בתוקף בתחום עיסוקה. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים הינה כ- 998 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 1,049 מיליון ₪).

(2) **תאגיד השידור הישראלי** - לחברה קיים נכס בלתי מוחשי שנובע מזכויות שידור. היתרה המופחתת של הנכסים הבלתי מוחשיים הינה כ- 254 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ- 245 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			
2023	2024		
640,463	820,151	(1)	מלוות סחירים
275,816	279,707	(2)	קרנות פנסיה
57,360	58,458	(3)	חברות ביטוח
16,849	14,292	(4)	מלוות אחרים שאינם סחירים
6,619	6,764	(5)	אמיסיות
1,038	1,070	(6)	מלוות ופיקדונות חוב שונים
96	293	(7)	מלוות חובה ישנים
998,241	1,180,735		סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
6,556	(6,832)		פרמיה וניכיון
1,004,797	1,173,903		סך הכל כולל פרמיה וניכיון
(71,625) (*)	(114,409)		בניכוי חלויות שוטפות (**)
933,172	1,059,494		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) כולל ריבית לשלם בסך של כ-11.4 מיליארד ₪ (כ-9.5 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023).

(1) הגיוס הסחיר בשוק המקומי מתבצע באמצעות הנפקת איגרות חוב קצרות ואיגרות לטווחים 3, 5, 20 ו-30 שנה. יתרת ההתחייבות כוללת מלוות שהונפקו על ידי חברות ממשלתיות בסך של כ-40 מיליארד ₪ (כ-34 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023) בעיקר על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ. מתוך מלוות אלה 0.03 מיליארד ₪ הונפקו בערבות ממשלת ישראל (0.08 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023). התחייבויות אלה כוללות יתרת פרמיה וניכיון בגין, לפירוט ראה ביאור 23 - ערבויות המדינה.

גיוס החוב המקומי לשנת 2024 הסתכם בכ-224.3 מיליארד ₪, מתוכם כ-219.9 מיליארד ₪ בחוב הסחיר וכ-4.4 מיליארד ₪ בחוב הלא סחיר, לעומת גיוס של כ-120.6 מיליארד ₪ בשנת 2023, מתוכם כ-116 מיליארד ₪ בחוב הסחיר וכ-4.6 מיליארד ₪ בחוב הלא סחיר. לפירוט ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 7 - 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 7 - החוב הממשלתי.

(3) איגרות חוב מיועדות לחברות הביטוח בעלות תשואה מובטחת. מתחילת שנות ה-90 אין אפשרות כניסה למסלול זה למצטרפים חדשים.

(4) מלוות שאינם סחירים שהונפקו על ידי חברות ממשלתיות בעיקר חברת החשמל לישראל בע"מ, מקורות חברת המים בע"מ, חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

(5) האמיסיות כוללות הפקדות בחשב הכללי של קופות גמל מבטיחות תשואה - קופות גמל בבעלות החברות "מנורה" ו"כלל", אשר על פי אישור אגף שוק ההון מבטיחות תשואה מינימלית לעמיתים. על פי ההסכמים עם החשב הכללי, כספי העמיתים מופקדים בחשבון החשב הכללי להבטחת התשואה לתקופה של 17 שנה, הפקדות הניתנות למחזור.

(6) פיקדונות השייכים לגופים שונים שהפקידו את הסכומים האמורים בחשבון החשב הכללי. הכספים ניתנים למשיכה בהתאם לתנאים שסוכמו בין החשב הכללי לבין הגופים המפקידים.

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪) (המשך)

(7) מנהל מלוות המדינה בבנק ישראל מנהל עבור החשב הכללי את מלוות החובה הישנים. יתרת מלוות החובה מוצגת בניכוי הפחתה, משום שחלף זמן ניכר מהמועד שבו היו זכאים בעלי מלוות החובה לפדותם ומשום שנערכו מספר מבצעים רחבי היקף לאיתור בעלי המלוות. ההפחתה חושבה בהסתמך על אומדנים שנערכו ביחידת ניהול החוב באגף החשב הכללי. יתרת מלוות החובה לפני הפחתה הינה כ- 512 מיליון ₪ (כ- 539 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023).

א. הרכב והתפלגות מלוות פנים לפי מועדי פירעון

מלווה/שנת פירעון	2025	2026	2027	2028	2029	2030 ואילך	31 בדצמבר 2024 סך הכל
מלוות סחירים	96,947	90,190	78,613	62,559	74,322	417,520	820,151
קרנות פנסיה	9,801	5,244	13,572	23,993	28,425	198,672	279,707
חברות ביטוח	4,152	5,755	4,808	5,293	6,000	32,450	58,458
מלוות אחרים שאינם סחירים	2,980	1,289	1,028	1,548	931	6,516	14,292
אמיסיות	698	547	547	552	573	3,847	6,764
מלוות ופיקדונות חוב שונים	-	-	-	-	-	1,070	1,070
מלוות חובה ישנים	14	14	14	14	14	223	293
סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)	114,592	103,039	98,582	93,959	110,265	660,298	1,180,735
פרמיה וניכיון	28	314	204	(587)	893	(7,684)	(6,832)
סך הכל כולל פרמיה וניכיון	114,620	103,353	98,786	93,372	111,158	652,614	1,173,903

ב. מאגר ההשאלות

החשב הכללי מנהל מאגר השאלות המאפשר לעושי השוק הראשיים באגרות חוב ממשלתיות, אשר מונו על ידו, 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- 3,999 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2024 (כ- 2,989 מיליון ₪ ליום 31 בדצמבר 2023).

ג. מלוות קצרי מועד (מק"מ)

חוק מלוות קצר מועד, התשמ"ד-1984, מסמיך את הממשלה להנפיק איגרות חוב שיימכרו לבנק ישראל בלבד. הבנק ימכור אותן לציבור ויקנה אותן ממנו לצורך מילוי תפקידיו. הממשלה חייבת להפקיד בבנק ישראל את מלוא התמורה מאיגרות החוב, ואינה רשאית להשתמש בתמורה זו 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		
2023	2024	
293,998	215,080	התחייבות לבנק ישראל בניכוי פיקדון בבנק ישראל סך הכל
(293,998)	(215,080)	
-	-	

ד. ניתוח רגישות- מלוות פנים (ללא חברות ממשלתיות)

רווח (הפסד) משינוי ב-	1%	שווי במאזן	-1%
מדד המחירים לצרכן	(6,297)	629,731	6,297
סך הכל	(6,297)	629,731	6,297

<< ביאור 15 - מלוות פנים (במיליוני ₪) (המשך)

ה. פירוט בסיסי הצמדה ותנאי ריבית (יתרת קרן וריבית צבורה)

31 בדצמבר 2024	צמוד למדד המחירים לצרכן				לא צמוד					
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
6,764	-	6,764	-	-	-	-	-	-	-	אמיסיות
1,070	-	1,030	-	40	-	-	-	-	-	מלוות ופקדונות חוב שונים
293	-	-	-	-	-	-	-	293	-	מלוות חובה ישנים
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
1,059,494										סך הכל

<< 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 2023	סך הכל	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	6-8%	4.8-6%	3-4.8%	0-3%	0%	
	640,463	-	-	39,476	216,303	15,052	20,280	101,522	241,929	5,901	מלוות סחירים
	275,816	-	-	275,816	-	-	-	-	-	-	קרנות פנסיה
	57,360	1,765	44,245	11,350	-	-	-	-	-	-	חברות ביטוח
	16,849	194	1,294	9,393	2,090	65	2,500	651	662	-	מלוות אחרים שאינם סחירים
	6,619	-	6,619	-	-	-	-	-	-	-	אמיסיות
	1,038	-	999	-	39	-	-	-	-	-	מלוות ופיקדונות חוב שונים
	96	-	-	-	-	-	-	-	96	-	מלוות חובה ישנים
	998,241	1,959	53,157	336,035	218,432	15,117	22,780	102,173	242,687	5,901	סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
	6,556	-	-	2,210	4,808	1,079	8,655	6,682	(16,878)	-	פרמיה וניכיון
	1,004,797	1,959	53,157	338,245	223,240	16,196	31,435	108,855	225,809	5,901	סך הכל כולל פרמיה וניכיון
	(71,625)										בניכוי חלויות שוטפות
	933,172										סך הכל לאחר חלויות שוטפות

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2023	2024		
157,266	179,875	(1)	הנפקות עצמיות
22,800	26,707	(2)	איגרות הבונדס
12,495	4,089	(3)	מלוות בערבות מדינה זרה
1,347	1,238	(4)	מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים
193,908	211,909		סך הכל (כולל ריבית צבורה)
(1,025)	(1,858)		פרמיה וניכיון
(34,578)	(11,671)		בניכוי חלויות שוטפות (*)
158,305	198,380		סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של כ- 2.5 מיליארד ₪ (כ- 2.2 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023).

(1) איגרות חוב שהונפקו בשווקים פיננסיים בחו"ל ללא ערבות ממשלה זרה. במטרה להקטין ולגוון את חשיפת החוב הממשלתי לשינויים במטבע חוץ, מתבצעות עסקאות גידור בהתאם למדיניות ניהול הסיכונים הנקבעת על ידי החשב הכללי. בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים בדבר מכשירים פיננסיים, מוצג הנכס שנוצר מעסקאות אלה במסגרת ההשקעות לזמן קצר או ארוך - לפי העניין וההתחייבות מוצגת תחת סעיף התחייבויות אחרות לזמן ארוך. יתרת התחייבויות בגין מלוות שהונפקו על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ בסך של כ-8.9 מיליארד ₪ (כ-13.5 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023). התחייבויות אלה כוללות יתרת פרמיה וניכיון בגין.

גיוס החוב החיצוני הסתכם בשנת 2024 בכ-53.2 מיליארד ₪ לעומת כ-39.8 מיליארד ₪ בשנת 2023, לפירוט ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 7 - החוב הממשלתי.

(2) איגרות ושטרות שהונפקו באמצעות ארגון הבונדס-אגרות חוב לא סחירות ולא עבירות המיועדות בעיקר ללקוחות קמעונאיים 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.

(4) הלוואות שממשלת ישראל קיבלה ממדינות זרות (בעיקר מארה"ב ומגרמניה), כולל פיקדונות 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 החשב הכללי. להלן מבנה פיקדונות של קרנות דו-לאומיות והרכבן:

31 בדצמבר				שם הקרן
2023	2024			
סך הכל	סך הכל	ריבית לשלם	יתרת קרן	
525	528	6	522	BARD
184	185	2	183	BIRD
147	148	2	146	BSF
18	18	-	18	USIEF
18	18	-	18	ישראל - סין
892	897	10	887	סך הכל

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪) (המשך)

א. הרכב והתפלגות מלוות חוץ לפי זמני פירעון

31 בדצמבר 2024	2030 ואילך	2029	2028	2027	2026	2025	מלווה/שנת פירעון
סך הכל							
179,875	114,641	15,722	14,527	18,326	14,402	2,257	הנפקות עצמיות
26,707	3,303	2,048	2,026	4,150	7,464	7,716	איגרות הבונדס
							מלוות בערבות מדינה
4,089	1,215	-	-	155	1,106	1,613	זרה
							מלוות ממשלות זרות
1,238	908	52	52	57	84	85	ומלוות שונים
							סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
211,909	120,067	17,822	16,605	22,688	23,056	11,671	

ב. ניתוח רגישות - מלוות חוץ (ללא חברות ממשלתיות)

רווח (הפסד) משינוי ב-	1%	שווי במאזן (*)	-1%
שער הדולר	(1,512)	151,193	1,512
שער היורו	(483)	48,339	483
סך הכל	(1,995)	199,532	1,995

(*) היתרות המאזניות של חלק ממלוות הממשלה ליום 31 בדצמבר 2024, אשר מושפעות משינוי בשערי חליפין של הדולר והיורו, לפני פרמיה וניכיון.

<< ביאור 16 - מלוות חוץ (במיליוני ₪) (המשך)

ג. פירוט בסיסי הצמדה ותנאי ריבית (יתרת קרן וריבית צבורה)

	דולר ארצות הברית				ין יפני		יחידת מטבע אירופית		
	ליבור (*)				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%
הנפקות עצמיות	-	14,760	63,475	39,689	9,102	2,140	1,189	1,276	38,593
איגרות הבונדס	-	5,018	6,461	12,800	345	-	-	-	1
מלוות בערבות מדינה זרה	-	2,855	-	1,234	-	-	-	-	-
מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים	582	18	-	-	297	-	-	-	274
סך הכל (כולל ריבית צבורה)	582	22,651	69,936	53,723	9,744	2,140	1,189	1,276	38,877

	לירה שטרלינג				דולר קנדי		31 בדצמבר 2024		
	ריבית קבועה				ריבית קבועה		ריבית קבועה		
	0-3%	3-4.8%	4.8-6%	6-8%	0-3%	3-4.8%	4.8-6%	6-8%	סך הכל
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

(*) 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%	0-3%	3-4.8%	4.8-6%
הנפקות עצמיות	-	14,679	57,714	9,936	11,179	-	1,309	1,405	50,868	-	9,708
איגרות הבונדס	-	7,099	6,037	7,356	209	-	-	-	175	-	-
מלוות בערבות מדינה זרה	-	4,879	-	7,616	-	-	-	-	-	-	-
מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים	579	18	-	-	295	-	-	-	115	340	-
סך הכל (כולל ריבית צבורה)	579	26,675	63,751	24,908	11,683	-	1,309	1,405	51,158	340	9,708

	לירה שטרלינג				דולר קנדי				31 בדצמבר 2023	
	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	-	-	-	468	-	-	-	-	157,266	156,798
איגרות הבונדס	51	26	93	86	501	942	223	2	22,800	20,876
מלוות בערבות מדינה זרה	-	-	-	-	-	-	-	-	12,495	12,495
מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים	-	-	-	-	-	-	-	-	1,347	1,347
סך הכל (כולל ריבית צבורה)	51	26	93	554	501	942	223	2	193,908	191,516
פרמיה וניכיון										(1,025)
בניכוי חלויות שוטפות										(34,578)
סך הכל										158,305

<< ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
31,679	40,178	א	מקדמות מלקוחות ומזמיני עבודות
21,164	28,477	ב	ספקים ונותני שירותים
18,635	19,233	ג	זכאים בגין שכר ומשכורת
7,361	8,338	ד	זכאים בגין מסים
7,049	8,307	ה	הוצאות לשלם
6,167	8,078	ו	התחייבויות בגין העברות ותמיכות
7,627	7,674	ז	זכאים לגמלאות הביטוח הלאומי
3,724	5,096	ח	התחייבות בגין פיקדונות לצד ג'
3,299	3,010	ט	הכנסות מראש
2,626	2,713		התחייבות בגין פיקדונות
1,265	1,449	י	הפרשה לתביעות משפטיות
3,287	2,063	יא	חלויות שוטפות פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
1,672	1,346	יב	קרן הביניים
6,128	-	יג	פיקדונות דואר ישראל
11,731	15,018		אחרים
133,414	150,980		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		
2023 (*)	2024	
9,948	10,450	הוצאות לשלם בגין שכר
8,556	8,633	הפרשות להטבות עובד לזמן קצר
131	150	אחרים
18,635	19,233	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות (במיליוני ₪) (המשך)

ד. זכאים בגין מיסים - היתרה כוללת בעיקר זכאים בגין החזרי מע"מ, החזרי מס הכנסה יחידים וחברות ומס הכנסה שלילי.

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. 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.

ז. 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 2024. כמו כן, כולל אומדן תביעות (המבוסס על תחשיב אקטוארי של המוסד לביטוח לאומי) שטרם הוגשו, אולם צפוי שתיווצר בגין זכאות השייכת לתקופת הדוח הכספי.

ח. 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 הפלסטינאית. פעילות גבייה זו מתבצעת באמצעות רשות המסים בישראל.

ט. הכנסות מראש - היתרה כוללת בעיקר הכנסות מראש של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ ורשות מקרקעי ישראל.

י. הפרשה לתביעות משפטיות - כוללת בעיקר הפרשה בחברת החשמל לישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ והתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

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 (להלן: "תיקון חקיקה 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: "הקרן").

במהלך שנת 2021 תוקן חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע (תיקון מס' 3), במסגרתו נקבע כי היטלים שאינם חלוטים, כגון מקדמות ששולמו על חשבון ההיטל, ינוהלו בידי החשב הכללי במשרד האוצר ב"קרן הביניים" עד שיתקיימו לגביהן התנאים שנקבעו בחוק להעברתן לקרן לאזרחי ישראל או להחזרתן לנישום.

<< ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות (במיליוני ₪) (המשך)

בשנת 2024 הועברו מקרן הביניים לקרן לאזרחי ישראל סך של 417 מיליון דולר ארה"ב (744.5 מיליון דולר ארה"ב בשנת 2023).
לפרטים נוספים אודות הקרן לאזרחי ישראל, ראה פרק ג' לדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל (לא מבוקרים).

י.ג. פיקדונות דואר ישראל - זכאים בגין פיקדונות בחברת דואר ישראל בע"מ. בשנת 2024 החברה הופרטה ולכן נכון ליום 31.12.2024 לא קיימת יתרה בדוחות המאוחדים של מדינת ישראל.

<< ביאור 18 - התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2023	2024		
99,532	101,213	א	סיוע לקרנות הפנסיה הגירעוניות
23,714	25,380	ב	התחייבות בגין כרית ביטחון לקרנות הפנסיה הגירעוניות
10,020	10,107	ג	סיוע לקרנות הפנסיה המאוזנות
3,826	4,076	ד	התחייבות בגין כרית ביטחון לקרנות הפנסיה המאוזנות
3,676	3,540	ה	התחייבות בגין אי העלאת גיל הפרישה
297	261	ו	התחייבויות מכוח הסכם קואליציוני
141,065	144,577		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 גרעוניות 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		
2023	2024	
67,922	67,922	סיוע ישיר במונחי 1 בינואר 2003
(34,147)	(35,913)	סיוע ישיר ששולם משנת 2003 ועד לשנה שקדמה לשנת הדיווח במונחי 2003
(1,765)	(1,748)	סיוע ישיר ששולם בגין השנה המדווחת במונחי 2003
32,010	30,261	יתרת סיוע במונחי 1 בינואר 2003
67,522	70,952	ריבית והצמדה שנצברו למועד הדיווח
99,532	101,213	יתרת סיוע ישיר לפירעון במונחים שוטפים
68,738	74,537	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 הגירעוניות

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 אגח 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 החופשים 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 2023 ו-2024 מתבססות על הערכות מעודכנות של הקרנות המאוזנות כפי שמפורסמות בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן ליום 31 בדצמבר 2024.

<< 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 תקנון לאחר שנת 2012, תקרת הכרית המעודכנת כהגדרתה בחוק התבססה על נתונים שהתקבלו מקרנות אלו.

עד ליום 31 בדצמבר 2024, 3 מתוך 10 קרנות הפנסיה המאוזנות טרם תיקנו את תקנון 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			
2023	2024		
3,675	3,539	(1)	סיוע לקרנות מכוח חוק הפיקוח
1	1	(2)	התחייבות למימון פרישה מוקדמת
3,676	3,540		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 1 לעיל (סיוע לקרנות הפנסיה הגירעוניות).

היתרות המוצגות לשנים 2023 ו-2024 מתבססות על הערכות מעודכנות של הקרנות שבהסדר, כפי שמפורסמות בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן ליום 31 בדצמבר 2024. 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 לאשה 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 לאשה. לפיכך יהיו זכאים לקבל מקרן הפנסיה, ממועד הגיעם לגיל האמור ואילך, את הפנסיה שנצברה לזכותם באותה קרן, ולה יהיו 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 למרס 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 2024 מסתכמים לסך של 39.5 מיליון ₪ (41.2 מיליון ₪ בשנת 2023). 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			
2024	2023 (*)		
716,313	747,289	א	התחייבויות בגין פנסיה תקציבית, נטו
13,846	11,657	ב	התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו
21,456	21,821	ג	התחייבויות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך
751,615	780,767		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 ₪		
2024	2023 (*)	2024	2023 (*)	
				גמלאים מקבלי קצבה
(**)	(**)	236,754	231,537	מערכת הביטחון
68,489	70,405	112,407	112,190	גמלאי הוראה
24,982	25,553	81,138	81,379	שוטרים וסוהרים
47,480	47,474	70,930	68,334	גמלאי מדינה
12,804	12,860	5,243	5,219	התחייבויות אחרות (***)
2,308	2,321	4,211	4,098	ביטוח לאומי
		510,683	502,757	
				עובדים פעילים
30,267	27,322	94,625	83,501	עובדי הוראה
10,787	10,126	54,599	51,159	שוטרים וסוהרים
(**)	(**)	45,171	39,563	מערכת הביטחון
15,026	14,141	39,911	37,180	עובדי מדינה
750	700	2,172	2,039	ביטוח לאומי
		236,478	213,442	
		128	114	אחרים
		747,289	716,313	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) 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 2024 התבסס על נתונים מקבצים שנשלפו ליום 30 בספטמבר 2024. החבות האקטוארית הותאמה ליום 31 בדצמבר 2024 על בסיס ההנחות במודל. חישוב יתרת ההתחייבויות בגין פנסיה תקציבית ליום 31 בדצמבר 2023 התבסס על נתונים מקבצים שנשלפו ליום 31 בדצמבר 2023.

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 2024, מוערכת בכ-753 מיליארד ₪. ראה מידע נוסף בדבר ניתוח רגישות של החבות המלאה בסעיף (4) להלן, וכן חלק ג' מידע נוסף - פרק 8 - 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 2024, וכן התחייבויות לקצבת שאירים של גמלאים כאמור.
- (4) התחייבויות לקצבאות שאירים בגין עובדים או גמלאים שנפטרו עד ליום 30 בספטמבר 2024.
- (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 2024 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 2024 כשהם 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 זכויות¹⁰ והסכמי רציפות¹¹ - חישוב המחויבות ליום 31 בדצמבר 2024 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 לאור מלחמת "חרבות ברזל" ממקום עבודתם בשירות המדינה, ביום 27 בדצמבר 2023 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 וינוכו ימי חופשה בשיעורים שונים בהתאם לזכאותם. 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 2024 ו-2023 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.
- (6) בחודש אוקטובר 2022 נחתם בין משרד האוצר, משרד החינוך והסתדרות המורים הסכם קיבוצי חדש לעובדי הוראה פעילים בשירות המדינה. במסגרת ההסכם החדש, יינתנו העלאות שכר ותוספות לעובדי הוראה ולמנהלים מתחילים. בנוסף, יוענקו תוספות שכר לעידוד מצוינות ויוזמה, מענקי התמדה, ושיפור שכר בגין ביצוע תפקידים נוספים כמפורט בהסכם. ההסכם הקיבוצי החדש מיושם הלכה למעשה החל מינואר 2023 ואילך.

¹⁰ **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.

¹¹ **הסכמי רציפות** - עובדים שעברו משירות המדינה לגופים עימם יש למדינה הסכמי רציפות (דהיינו: עיריות, קרנות פנסיה ותיקות וכו') וביקשו להחיל לגביהם את ההסכם האמור, תשלום 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)

(7) 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.

(8) 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. ראה בהמשך הביאור – חקיקה.

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 ניוו, שינוי הגדרות תפקיד, הטמעת טכנולוגיות וכדומה.

(9) 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.

(10) ביום 30.9.2024 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 מיידי לצרכי מערכת הבריאות הציבורית נוכח מלחמת "חרבות ברזל". מטרת ההסכם הינן שיפור מערכת הבריאות הציבורית, הגברת הגמישות, חיזוק והרחבת השירות הרפואי הניתן לציבור, יחד עם הפחתת השחיקה של הצוותים הרפואיים. 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

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

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, ונלקחו בחישוב החבות.

(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, כשומר 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 (גימלאות), התש"ל-1970 (להלן: "חוק הגימלאות") גם אם היו זכאים לכך בטרם המעבר לאותו גוף.

ב. הורחבה קבוצת העובדים הזכאים להסדר פנסיה תקציבית, כך שהוראות חוק הגימלאות 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, והתמלא לגביו שאר התנאים הקבועים בסעיף 108ח(5) לחוק הגימלאות.

(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. 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 לגד. כמו כן, נגד הפורש החל מגיל 42 יהיה זכאי לפנסיה תקציבית בהתקיים תנאים מיוחדים שנקבעו בתקנות. במסגרת חוק

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

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 כשאייר במקרה של פטירה של העובד או הגמלאי, בכפוף להתקיימות תנאים מסוימים.

(6) ביום 28 בפברואר 2022, מליאת הכנסת ה-24 אישרה בקריאה ראשונה את הצעת חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 33), התשפ"ב-2022. במסגרת התיקון, מוצע לקבוע את זכאותו של חייל ששירת עשר שנים לפחות בשירות קבע, ואשר פרש מן השירות לאחר גיל 40, גם לתשלום השיעורים הנוספים הבאים: (1) אחוז אחד בגין שנת שירות, החל מהשנה ה-11 לשירות הקבע, ולא יותר משבעה אחוזים; (2) שלושה אחוזים נוספים לחייל ששירת בעיסוק לחימה; (3) ללוחמים אשר תקופת שירות הקבע שלהם לא הייתה רציפה ולעתודאים, אחוז נוסף בגין כל שנה בה לא היה מצוי החייל בשירות קבע, או שהיה בתקופת הלימודים בעתודה, ולא יותר מארבעה אחוזים. ההסדר החדש המוצע יחול על חיילים שבמועד כניסת החוק לתוקף עדיין משרתים בשירות קבע, וטרם מלאו להם 40. בכל הנוגע לחיילים אשר מלאו להם 40 והם טרם פרשו מהשירות ביום כניסת החוק לתוקף, מוצע לקבוע הוראה אשר תשמר את ההסדר הקודם כפי שנקבע בכללים בעניין הגדלות תקופות שירות שחלו טרם כניסתו של תיקון זה לתוקף בשינויים מסוימים. נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים הופץ תזכיר חוק הכולל את השינויים האמורים.

(7) 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, במידה ותיקון החוק היה בתוקף ביום 31 בדצמבר 2024, הייתה קטן של כ- 1.2 מיליארד ₪.

(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- 30 מיליון ₪ שנקבע למועד פרסום הדוחות הכספיים טרם שולם, ובעלות שוטפת של כ- 19 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 אלו, ונאמד בסכום חד פעמי של כ- 538 מיליון ₪ שישולם בשנת 2025, ובעלות שוטפת של כ- 75 מיליון ₪ מידי שנה.

(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,

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

ונאמד בסכום חד פעמי של כ- 729 מיליון ₪ שישולם בשנת 2025, ובעלות שוטפת של כ- 90 מיליון ₪ מידי שנה.

(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 2024. וקטור איגרות חוב ממשלתיות תלוש אפס עלה בשנת 2024 לעומת שנת 2023. השפעת העלייה בווקטור הינה קיטון של 32.4 מיליארד ₪ בסכום ההתחייבות בגין פנסיה תקציבית, נטו.
 - (3) לוחות חיים וגריעה - חישוב החבות לשנת 2024, נערך בהתאם ללוחות מתוך חוזר אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון 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.

(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 אזרח ותיק במועד שבו יתמלאו תנאי זכאותו על בסיס שיעורים של פרישות מוקדמות לפנסיה לפי גיל ומין.
 - (2) במהלך השנים 2021 עד 2024 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:
 - 2006-2020 - עובדי מדינה, שוטרים וסוהרים;
 - 2015-2023 - משרתי צבא קבע;
 - 2016-2020 - מורים.
- מנגנון עדכון המשכורת הקובעת לגמלה - בעבור רוב הגמלאים, המשכורת הקובעת מעודכנת אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית המדד.
- 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.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

- 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 ושאריות 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.

(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-59.3 מיליארד ₪ (כאשר שאר הנחות היסוד נותרות ללא שינוי).

31 בדצמבר 2024			
חבות מלאה (במיליוני ₪)			
פרמטרים לרגישות	החבות המלאה הצפויה	בהנחת גידול הפרמטר	בהנחת קיטון הפרמטר
ווקטור הריביות להיוון (± 0.5%)		702,828	811,908
שיעור זחילת השכר (*) (± 1%)		765,796	741,394
שיעור תמורתה (± 10%)	752,621	741,568	765,216
שיעור פרישות מוקדמות (**) (± 20%)		753,256	751,726
		0.1%	(0.1%)

(*) 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 8 - 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. 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 החשב הכללי את גובה מקדמות פנסית הצל התקציבית. על אף האמור, צה"ל אינו מעביר את הנתונים לאישור החשב"ל כפי שנדרש ומעבירם 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 24/11/2015 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.

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. להלן רשימה חלקית של הנושאים שסוכמו:

- (1) יקודמו תיקוני חקיקה בנושא הגדלת תקופות שירות של משרתי הקבע הפעילים בצה"ל. יצוין כי בתאריך 10 ביוני 2024, הוגשה על שולחן הכנסת הצעת חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 36) המסדירה נושא זה.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

(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).

(3) תינתן אפשרות למשרת הקבע לבחור לשרת במסלול עם תגמול מיוחד, אשר יזכה אותו בשכר גבוה יותר אך ללא זכאות לפנסיה גישור עם פרישתו מצה"ל.

(4) מינוי חשב מטעם החשב הכללי במערך השכר של צה"ל ("מופ"ת"), שתפקידו ביצוע ובקרה של כלל תשלומי השכר המבוצעים בצה"ל. מינוי חשב כאמור בוצע ביום 13.1.2025.

(5) הסדר פנסיה גישור הקיים המתואר בסעיף 4 לעיל נשאר ללא שינוי וזאת עם החידודים הבאים:

א. פנסיה גישור 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 פנסיה גישור 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.

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 (מיליארדי ₪)		שיעור תשואה בשוק ההון
2023	2024	
31	28	2%
23	19	4% - תרחיש ביניים
19	17	6%

(*) הקיטון בין השנים 2023 לבין 2024 מוסבר על ידי העלייה בכמות משרתי הקבע בגילאים צעירים, לצד פרישה של משרתי קבע בגילאים מבוגרים.

(**) החבות המלאה לפי 4% תשואה לשנת 2023 הינה כ- 47 מיליארד ₪ ולשנת 2024 הינה כ- 40 מיליארד ₪. החבות המלאה עבור כל פעיל חושבה בהתבסס על מספר שנות השירות בקבע הכולל עד למועד הפרישה הצפוי בהתאם לתרחישי קידום בדרגה שונים.

(***) החבות היחסית לשנת 2023 חושבה מחדש לאור התאמת שיעורי ההפרשה לפנסיה צוברת של משרתי הקבע מ-18.5% בחישוב המקורי ל-20.5% בחישוב הנוכחי.

<< ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)

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 2024 מבוססים על כמות משרתי קבע לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". 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 לפנסיה גישור עם תום המלחמה, וחתימה על תוכנית רב-שנתית חדשה.

- (ב) **פנסיה 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 מועד פרסום הדוח הכספי, טרם הותקנו תקנות לחישוב פנסיה גישור של עובדים המבוטחים בפנסיה צוברת בגופי הביטחון. בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה, משולמות לפורשים מקדמות עד להתקנת תקנות לחישוב פנסיה גישור. רק לאחר התקנת תקנות כאמור, ניתן יהיה להגדיר את המידע הנדרש לצורך הערכה אקטוארית של החבות בגין פנסיה גישור של עובדי שירותי הביטחון האחרים, עם זאת יודגש כי מדובר בחבות מהותית. ביום 21 באוגוסט 2022, חתמו משרד האוצר ואחד מגופי הביטחון האחרים על סיכום במסגרתו הוסכמו תנאי פנסיה גישור לעובדי הגוף הביטחוני, וקידום משותף של תקנות שיעגנו הסכמות אלו בחקיקה, ויאפשרו את מימוש הסיכום. ביום 22 במרץ 2025 חתמו משרד האוצר וגוף ביטחוני נוסף על סיכום במסגרתו הוסכמו תנאי פנסיה גישור לעובדי הגוף הביטחוני, וקידום משותף של תקנות שיעגנו הסכמות אלו בחקיקה, ויאפשרו את מימוש הסיכום.
- (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 8 - פנסיה תקציבית.

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.

<< **ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪) (המשך)**

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	2023 (*)	
6,816	6,340	משרד החינוך
4,728	5,233	חברת חשמל בע"מ
3,981	4,094	משטרת ישראל
1,358	1,139	גופים ביטחוניים
992	936	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
983	834	משרד הבריאות ובתי חולים ממשלתיים
599	591	שירות בתי הסוהר
363	363	הנהלת בתי משפט
317	328	חברת נמל אשדוד בע"מ
1,319	1,963	אחרים
21,456	21,821	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 כא - התחייבויות בגין זכויות עובדים**.

<< ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
		א	עתודות בגין אירועי ביטוח של המוסד לביטוח לאומי
518,095	543,876		אזרח ותיק ושירים
285,938	312,879		נכות כללית
116,603	136,162		סיעוד
83,543	107,304		נפגעי עבודה
1,004,179	1,100,221		
		ב	עתודות בגין אירועי ביטוח של ישויות אחרות
7,794	7,490		עתודות ביטוח אחרות
512	494		התחייבויות בגין חוזי ביטוח
8,306	7,984		
1,012,485	1,108,205		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) עתודות הביטוח כוללות בין היתר את הענפים הבאים: אזרח ותיק ושירים, נכות כללית, סיעוד ונפגעי עבודה. ענפים אלו מוגדרים על ידי המוסד לביטוח לאומי כענפים ארוכי מועד. 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 מקובצים¹².
- נערך חישוב לגבי מבוטחים או תלויים של מבוטחים 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 המבוטחים 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, ואינן 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 לקיטון בעתודות הביטוח הנאמד בכ-26 מיליארד ₪ בשנת 2024 (בשנת 2023 - שימוש בווקטור עדכני הביא לקיטון הנאמד בכ-52 מיליארד ₪).

- לוחות התמותה והגריעה ששימשו בבסיס החישוב הינם:

1) בענף אזרח ותיק ושארית 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) תתי ענף נכות

2.1 בתת ענף נכות כללית - 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.

2.2 בתת ענף נכות מבוגרים - 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.

2.3 בתת ענף ילד נכה - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום ה-31 בדצמבר 2022, המבוססים על מחקר שנערך בשנת 2023.

3) בענף סיעוד - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדוח האקטוארי המלא ליום 31 בדצמבר 2022, לוחות הגריעה מסובבים על מחקר שנערך בלשכת האקטואר בשנת 2023.

¹² בשנים קודמות בענפים מסוימים החישובים נעשו על בסיס נתונים פרטניים עבור כל מבוטח ובענפים אחרים על בסיס נתונים מקובצים.

<< ביאור 20 - עתודות בגין אירועי ביטוח (במיליוני ₪) (המשך)

4) בתתי ענפים נפגעי עבודה וקצבה מיוחדת שתחת ענף נפגעי עבודה - 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.

(ד) שינויים בהנחות ושינויים נוספים

א. בענפים אזרח ותיק ושארם ובענף נפגעי עבודה, 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 2025 עמד על כ-3.4% והביא לגידול בעתודות הביטוח אזרח ותיק ושארם הנאמד בכ-17 מיליארד ₪, ולגידול בעתודות ביטוח נפגעי עבודה הנאמד בכ-3 מיליארד ₪.

בדוחות הקודמים המודל חישב את כמות מקבלות קצבת אזרח ותיק שהן עקרות בית על ידי הכפלה של סה"כ מקבלי קצבת אזרח ותיק בשיעור עקרות הבית לכל גיל. שיעורי עקרות בית לפי גיל הללו נקבעו בעבר על ידי מחקר. בדוח הנוכחי, בוצע שינוי במודל כך שהחישוב לא יסתמך על השיעורים מהמחקר אלא יקבל את כמות מקבלות קצבת אזרח ותיק שהן מוגדרות בפועל עקרות בית ביום 31 לדצמבר 2024 לפי גיל. השפעת השינוי על קרן הביטוח של אזרח ותיק ושארם היא גידול של כ-4 מיליארד ₪.

בדוחות הקודמים לא נכלל סכום ההתחייבות בגין מקבלי מענק פטירה בענף שארם לחישוב קרן הביטוח של אזרח ותיק ושארם. בבחינה נוספת נראה שהסכום כן אמור להיכלל בחישוב כפי שכוללים את מענק פטירה של מקבלי קצבת זקנה ונכות, והחל מהשנה הוא נכלל בחישוב. השפעת השינוי על קרן הביטוח של אזרח ותיק ושארם היא גידול של כ-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 2025 בכ-6.2%. הגידול בקצבאות הביא לגידול בקרנות ביטוח נכות כללית הנאמד בכ-13 מיליארד ₪.

ג. בענף סיעוד – נכון לינואר 2025 עודכן התעריף לשעת טיפול ל-66.47 ₪ (שנה קודמת - 62.37 ₪). נעשה שימוש בתעריף המעודכן בדוח הנוכחי. שינוי זה הביא לגידול בקרן ביטוח סיעוד הנאמד בכ-7 מיליארד ₪.

ד. בענף נפגעי עבודה, בוצע שינוי במודל לנוסחת הקצבה הממוצעת. הסיבה היא שמקבלי קצבת נפגעי עבודה להם קצבה נמוכה מקצבת אזרח ותיק עוברים לענף אזרח ותיק בגיל פרישה, ושאר המקבלים (להם קצבה גבוהה מקצבת אזרח ותיק) נשארים בענף נפגעי עבודה אף לאחר גיל פרישה. לכן נוצר מצב בפועל שממוצע הקצבאות של נפגעי עבודה גדל אחרי גיל פרישה. לצורך התאמת המודל למציאות זו בוצע שינוי במודל וכעת הקצבה הממוצעת לאחר גיל פרישה מחושבת בהתאם. השפעת השינוי על קרן הביטוח של נפגעי עבודה היא גידול של כ-13 מיליארד ₪.

על מנת לחשב את התשלומים לענף נפגעי עבודה, המודל משתמש בקצבה שוטפת ממוצעת לפי גיל ומין. בשנת הדוח חושבו הקצבאות הממוצעות מנתונים שהתקבלו מאגף המחשוב בתחילת השנה, הכוללים בין היתר, את הקצבה השוטפת בגין דצמבר של כל אחד מהזכאים לקצבת נפגעי עבודה. לעומת זאת, הקצבאות הממוצעות בדוח הקודם חושבו לפי מקור נתונים מוסדי אחר. מאחר ונדרשו מספר התאמות על מנת לבודד את סכום הקצבה השוטפת במקור הנ"ל הוחלט לעבור לחשב את הקצבאות הממוצעות מנתונים שמתקבלים מאגף המחשוב בתחילת כל שנה, כאמור לעיל. השפעת השינוי על קרן הביטוח של נפגעי עבודה היא גידול של כ-3 מיליארד ₪.

ראה הרחבות בנוגע לשינויים בהנחות וכן שינויים נוספים בדוח המוסד לביטוח לאומי לשנת 2024.

(ה) לעניין יישום עתידי של תקן חשבונאות בינלאומי שפורסם בחודש ינואר 2019 בנושא התחייבויות בגין קרנות ביטוח – ראה ביאור 2 - עיקרי המדיניות החשבונאית סעיף כב' – עתודות בגין אירועי ביטוח.

<< 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 מבוטח 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 החשב הכללי.

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), חישבו עתודות ביטוח בביטוח כללי, התשע"ג - 2013.

(4) אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ

אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן: "אשרא") הינה חברה ישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ הנמצאת בבעלות ממשלתית מלאה ומטרתה לסייע ליצואנים הישראליים, תוך מתן ביטוחי אשראי והשקעות בעסקאות יצוא לטווח בינוני וארוך. עתודות בגין ביטוחי סחר חוץ שהוכרו בדוחות הכספיים, חושבו בהתאם לחשיפה של הממשלה בגין התביעות התלויות הקיימות כנגד אשרא למועד הדיווח, וזאת מכוח הסכמי הערבות שנחתמו בין הממשלה לאשרא, לפירוט נוסף ראה **ביאור 23 - ערבויות המדינה**.

<< 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 הישיות המאוחדות בדוחות הכספיים של המדינה ויועציהן המשפטיים העריכו כי צפוי שחלק מתביעות אלה יגרמו למחויבות בישויות וכי קיים אומדן מהימן של סכום המחויבות.

להלן יתרות ההפרשה בגין תביעות משפטיות, על פי נושאי התביעות:

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
4,297	4,537	א	דיני נזיקין
809	1,290	ב	הפרות חוזיות
1,979	1,374	ג	אחר
7,085	7,201		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-2,641 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ-3,212 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-282 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ-287 מיליון ₪).

ב. הפרות חוזיות הינם 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-354 מיליון ₪ (יום 31 בדצמבר 2023 כ-122 מיליון ₪). בנוסף, היתרה כוללת הפרשה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בסך של כ-196 מיליון ₪ (יום 31 בדצמבר 2023 כ-200 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 תכנון ובניה, התשכ"ה-1965, בסך של כ-780 מיליון ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023 כ-778 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
2023 (*)	2024		
8,605	7,926	א	התחייבויות בגין פיקדונות מיועדים וערבונויות
4,280	4,739	ב	יתרות זכות של חשבונות פיקוח נדחים
3,800	3,473	ג	התחייבויות לעובדים לזמן ארוך
2,499	2,291		הכנסות נדחות לזמן ארוך
1,801	1,969		התחייבות בגין ערבויות המדינה
1,995	1,773		התחייבויות בגין חכירה
322	519		קרנות מיועדות של ביטוח לאומי
338	243	ד	פיקדונות בתי המשפט
-	189		התחייבויות בגין עסקאות החלף
15,659	17,266		התחייבויות אחרות
39,299	40,388		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 שבסכום הקרן הנומינלית, ובין שבסכום הכולל 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 שימוש 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 ב' 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.

ד. כספים אשר הופקדו בבתי המשפט השונים על ידי בעלי דין, בגין ערבונויות, החרמות או כתנאי להליכים מסוימים בתיקים משפטיים שונים. פיקדונות אלה צפויים לחזור למפקידים בתום ההליך המשפטי, לפי החלטת בית המשפט. היתרה מוצגת בניכוי יתרות שוטפות של פיקדונות בתי המשפט המוצגות במסגרת ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות.

<< **ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪)**

ערבויות המדינה מועמדות ברובן מתוקף חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958 (להלן: "החוק"). בהתאם לחוק, 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 2024 סכום זה עומד על כ- 60 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 המסגרת האפקטיבית 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 לפי מטרת הערבות

31 בדצמבר				
2023		2024		
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	
14,762	29,016	14,233	29,176	(1) ביטוח סיכוני מלחמה וטרור
8,661	13,420	8,878	13,129	(2) סחר חוץ וייצוא
5,640	6,315	5,011	5,349	(3) קרנות למתן הלוואות לעסקים
1,580	3,253	3,040	3,250	(4) ביטוח אשראי
487	487	559	559	אחרים
31,130	52,491	31,721	51,463	סך הכל

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(1) ביטוח סיכוני מלחמה וטרור

ביום 7 באוקטובר 2023, בעקבות תחילתה של מלחמת "חרבות ברזל" הודיעו חברות הביטוח המבטחות את חברות התעופה הישראליות בתוכניות 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, חברת 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.

בהתאם לרישיון הביטוח שניתן לחברה על ידי הממונה על שוק הון ביום 10 בינואר 1991, ענבל רשאית להפיק 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 ניתן אישור ועדת הכספים להעמיד ערבות, בהתאם לחוק ערבויות המדינה, בסכום כולל של עד 8 מיליארד דולר ארה"ב לחברת ענבל.

(2) סחר חוץ וייצוא

31 בדצמבר				
2023	2024	2023	2024	
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	
8,661	12,695	8,865	12,764	(א) אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ
-	725	13	365	(ב) Long Up תוכנית
8,661	13,420	8,878	13,129	סך הכל

(א) אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ 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 ייצוא 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 100 מיליון דולר לחברת בססח - החברה הישראלית לביטוח אשראי בע"מ.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(3) קרנות למתן הלוואות לעסקים

31 בדצמבר					
2023		2024			
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית		
775	946	706	851	(א)	קרנות לעסקים קטנים ובינוניים
4,458	4,458	3,268	3,268	(ב)	קרנות קורונה
407	911	1,037	1,230	(ג)	מסלולי "חרבות ברזל"
5,640	6,315	5,011	5,349		סך הכל

(א) לאור היתרונות הרבים בפעילותם של עסקים קטנים ובינוניים ותרומתם המשמעותית למשק, מפעיל החשב הכללי במשרד האוצר קרנות למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, זאת לאור החסמים והאתגרים השונים עמם מתמודדים עסקים אלו בכל הנוגע לקבלת אשראי. בקרן פועלים כיום 11 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 מלחמת "חרבות ברזל" 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, כמפורט להלן:

< עסקים קטנים ובינוניים בעלי מחזור מכירות שנתי של עד 400 מיליון ₪:

1. מסלול כללי - מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 85% מכל הלוואה ועד 15% מתיק האשראי הכולל במסלול.
2. מסלול לעסקים בסיכון מוגבר - מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 95% מכל הלוואה ועד 60% מתיק האשראי הכולל במסלול. מסלול זה מאפשר הרחבת הסיוע גם לעסקים המאופיינים ברמת סיכון גבוהה יותר.

בסוף חודש אפריל 2022, המסלולים נסגרו להגשת בקשות חדשות.

< עסקים גדולים בעלי מחזור שנתי של מעל 200 מיליון ₪:

1. מסלול כללי - מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 75% מכל הלוואה ועד 12% מתיק האשראי הכולל במסלול.
2. מסלול תעופה - מתן הלוואות בערבות מדינה בשיעור של עד 75% מכל הלוואה ועד 75% מתיק האשראי הכולל במסלול. מסלול זה מאפשר הרחבת סיוע הסיוע גם לעסקים המאופיינים ברמת סיכון גבוהה יותר.

בסוף חודש מאי 2021, המסלולים נסגרו להגשת בקשות חדשות.

<< ביאור 23 - ערבויות המדינה (במיליוני ₪) (המשך)

(ג) על רקע פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", הקימה המדינה שלושה 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.

יצוין כי במסלולים אלו ההלוואות ניתנות בתנאים מיטיבים נוכח המלחמה, כגון: פריסת תשלומים עד 5 שנים, דחיית תשלומי הקרן לתקופה של עד 12 חדשים, סבסוד עלויות הריבית בשנה הראשונה על ידי המדינה, בטוחות מופחתות, פטור מעלות אגרות ועוד.

(4) ביטוח אשראי

31 בדצמבר				
2023		2024		
חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	חשיפה בפועל	חשיפה מרבית	
1,398	1,398	1,395	1,395	(א) תוכנית Top Up קורונה
182	1,855	1,645	1,855	(ב) תוכנית Top Up "חרבות ברזל"
1,580	3,253	3,040	3,250	סך הכל

במטרה לסייע בעתות משבר, המדינה הפעילה שתי תוכניות סיוע ייעודיות עבור מתן ביטוח אשראי לזמן קצר. תוכניות 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. התוכניות מגובות בערבות מדינה לשלוש חברות ביטוח אשראי פרטיות בישראל: בססח - החברה הישראלית לביטוח אשראי בע"מ, כלל ביטוח אשראי בע"מ וקופאס - קומפני פרנס'ז ד'אשורנס פור לה קומרס אקסטריאר, כמפורט להלן:

- (א) תוכנית Top Up קורונה הושקה ביום 14 במאי 2020 ומגובה בערבות מדינה בסכום מקסימלי של כ- 2.7 מיליארד ₪, והסתיימה ביום 31 בדצמבר 2022, ממועד זה לא ניתן להנפיק פוליסות ביטוח חדשות. בהתאם לחוק הביטוח ניתן לתבוע בגין פוליסת ביטוח שהונפקה במשך 3 שנים מעת סיומה, כך שליום 31 בדצמבר 2024, למדינה חשיפה בגין פוליסות שהונפקו או היו פעילות בשנת 2022.
- (ב) תוכנית Top Up "חרבות ברזל", הושקה ביום 21 בדצמבר 2023 ותופעל עד ליום 30 בספטמבר 2025, המגובה בערבות בסכום מקסימלי של כ- 1.9 מיליארד ₪.

<< 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 בגין 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 ושיתמשו 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 2024 לסך של כ- 10.4 מיליארד ₪ (ליום 31 בדצמבר 2023, כ- 9.7 מיליארד ₪). נכסים אלו אינם מאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל נכון לימים 31 בדצמבר 2024 ו-2023.

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 2024 כ- 1,273 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 וועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון דין וחשבון סופי ובו תוצאות החקירה שערכה, ממצאיה והמלצותיה. נכון למועד הדיווח כנגד המדינה וגופים נוספים הוגשו כ- 35 תביעות המנוהלות בבית המשפט המחוזי לוד כתיק מאוחד.

ה. מלחמת "חרבות ברזל"

ביום 7 באוקטובר 2023 פתחו ארגוני טרור מרצועת עזה במתקפת פתע רצחנית על אזרחי מדינת ישראל. בתגובה לכך, הוכרז במדינה מצב חירום ופרצה מלחמת "חרבות ברזל" 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, ובחלקם הוגשו בקשות מטעם המדינה לדחייה על הסף. לאור שלבי ההתדיינות הראשוניים לא ניתן לאמוד באופן מהימן את הסכומים אליהם חשופה המדינה ולהעריך את תוצאות התביעות.

ה. 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 ההתחייבויות הממשלה אשר צפויות להתממש בתקופות העוקבות. להלן פירוט בדבר התקשרויות מהותיות שיתרתן ליום 31 בדצמבר 2024 גבוהה ממיליארד ש, כפי שדווח ע"י משרדי הממשלה.

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ש
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	סובסידיה למפעילי התחבורה הציבורית	התקשרויות משנת 2011 בהיקף של כ- 93,556 מיליון ש עם מפעילי התחבורה הציבורית לצורך סבסוד פעילות התחבורה הציבורית על מנת לאפשר הפעלתה בתעריפים ובהיקפים שקובעת הממשלה. ככלל, מוסדר הענף בחוזים עם מפעילי תחבורה ציבורית, חלקם כתוצאה מזכייה במכרזים וחלקם כתוצאה מהיותם מפעילים היסטוריים בענף כדוגמת אגד ודן. הסכמים אלו צמודים לסל מדדים שונים, כאשר ההפרש ביניהם מגלם סובסידיה המשולמת למפעיל. להלן פירוט ההתקשרויות: (1) חברת אגד לתחבורה בע"מ - בחודש ספטמבר 2018 נחתם הסכם עם החברה בנושא מתן שירותי תחבורה ציבורית, פרישה וגמלאות, רכש והצטיידות עד לשנת 2029 בהיקף של 19,914 מיליון ש, אומדן יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינו כ- 18,102 מיליון ש. (2) חברת דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ - בחודש פברואר 2022 נחתם הסכם עם החברה בנושא מתן שירותי תחבורה ציבורית בגוש דן, רכש והצטיידות עד שנת 2030 בהיקף של כ- 6,800 מיליון ש, אומדן יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינו כ- 6,697 מיליון ש.	60,821
		(3) רכבת ישראל - במהלך חודש מאי 2023 נחתם הסכם הפעלה מחדש מול רכבת ישראל, לטובת פיתוח והפעלת שירותי הרכבת. ההסכם כולל התחשבנות למפרע משנת 2022 ותוקפו עד לסוף שנת 2026, בהיקף של כ- 17,500 מיליון ש. אומדן יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינו כ- 4,276 מיליון ש. (4) רכבות קלות - במהלך שנת 2021 נחתם הסכם זיכיון להפעלת הקו האדום בירושלים מול חברת כפיר שהחליפה את חברת סיטי פס עד לשנת 2035. בנוסף, בחודש ספטמבר 2023 החלה ההפעלה של הקו האדום בתל אביב באמצעות חברת נת"ע וחברת תבל. יתרת ההתקשרות מול חברת סיטי פס ליום 31 בדצמבר 2024 הינו 3,364 מיליון ש. יתרת ההתקשרות מול חברת נת"ע ותבל ליום 31 בדצמבר 2024 הינו 2,243 מיליון ש. סך יתרת ההתקשרויות להפעלת שירותי רכבות קלות ליום 31 בדצמבר 2024 הינן כ- 5,607 מיליון ש. (5) יתר מפעילי התחבורה הציבורית כתוצאה מזכייה במכרזים להפעלת אשכולות נסיעה ואחרים - יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינו כ- 26,139 מיליון ש. יתרת ההתקשרויות בגין כלל הסובסידיות למפעילי התחבורה הציבורית ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 60,821 מיליון ש, והן צפויות להסתיים בשנת 2035.	

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	פיתוח ותחזוקת כבישים בינעירוניים	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.	38,223
	הסכם פיתוח והפעלת רכבת ישראל	התקשרות משנת 2023 בהיקף של כ- 66,424 מיליון ₪ עם רכבת ישראל לצורך ביצוע תוכניות פיתוח והפעלה. הסכם הפיתוח וההפעלה החדש משנת 2023, כמו הסכם ההפעלה הקודם, מסדיר את היחסים בין ממשלת ישראל לבין רכבת ישראל, בכל הנוגע להתחייבויות החברה ביחס לרמת השירות לנוסע בתחום התחבורה הציבורית בכלל, והתחבורה ברכבות בפרט. ביחס לביצוע תוכניות הפיתוח נקבעו הוראות בדבר מתן סובסידיה לחברה על ידי הממשלה, כנגד עמידתה בהתחייבויותיה. בנוסף קובע ההסכם הפיתוח וההפעלה החדש, כי ישולם תשלום נוסף, בגין פעילויות נוספות, בהתאם להוראות נציגי הממשלה, מעבר לפעילויות שקבועות בהסכם ההפעלה החדש. הסכם הפיתוח וההפעלה החדש צפוי לשפר את מצבה הכספי של הרכבת ולהגדיל את תזרימי המזומנים מפעילות שוטפת, וזאת לאור התאמת מנגנוני הסובסידיה השוטפת למבנה העלויות של הרכבת. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 37,290 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2026.	37,290
	פיתוח כבישים עירוניים	התקשרויות משנת 2011 בהיקף של כ- 71,170 מיליון ₪ עם רשויות מקומיות, חברה עירונית ("מוריה" בירושלים) וחברה ממשלתית ("נתיבי איילון" במטרופולין תל אביב) לצורך מימון פרויקטים תחבורתיים במגזר העירוני, כאשר שיעור ההשתתפות של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נע בין 70% ל- 100%. (1) יתרת ההתקשרות עם חברת מוריה ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 7,456 מיליון ₪. (2) יתרת ההתקשרות עם חברת נתיבי איילון ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 22,120 מיליון ₪. (3) יתרת ההתקשרות עם הרשויות המקומיות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 6,353 מיליון ₪. (4) יתרת ההתקשרות עם חברת נמלי ישראל ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 469 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות בגין פיתוח כלל הכבישים העירוניים, כאמור לעיל ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 36,398 מיליון ₪. לא ניתן להעריך את המועד המדויק לסיום ההתקשרויות מאחר ומדובר בהתקשרויות המתחדשות בהתאם לצורך.	36,398

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים	התקשרות משנת 2012 בהיקף של כ- 60,137 מיליון ₪ עם חברת נת"ע לצורך הקמת מערך הסעות המונים במטרופולין תל אביב באמצעות רכבות קלות (הקו האדום, הקו הירוק, הקו הסגול), המתוכננות לחבר בין ערי ה"לוויין" בגוש דן לבין תל אביב. בנוסף, מקימה החברה את פרויקט "המטרו" - מערכת הסעת המונים במרכז ישראל, מאזור השרון, דרך מרכז מטרופולין דן ועד השפלה. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 30,195 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2030.	30,195
	חברת כביש חוצה ישראל	התקשרות משנת 2010 בהיקף של כ- 25,421 מיליון ₪ עם חברת כביש חוצה ישראל לצורך קידום סלילתו של כביש 6 בקטע הדרומי שבין להבים לצומת שוקת ותכנון התוואי שוקת להבים - נבטים וצומת הנגב, וכן תכנון, קידום וביצוע בקטע הצפוני מאזור יקנעם עד שלומי. בנוסף, הקמת רכ"ל חיפה - נוף הגליל (פרויקט "נופית") וביצוע פרויקטים עירוניים במסגרת פרויקט "המאיץ" וכן ביצוע פרויקטי "מטרופולין חיפה". יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 15,233 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2030.	15,233
מערכת הביטחון	רכש מטוסי F-35	התקשרות משנת 2010 בהיקף של כ- 37,524 מיליון ₪ לצורך רכישת מטוסי F-35 כולל תמיכה טכנית, לוגיסטית והדרכות. ההתקשרות הוגדלה בשנים 2015 ו-2017 ובשנת 2019 נוסף נתח האחזקה. בשנת 2022 הוגדלה והוארכה ההתקשרות ובשנת 2024 הוגדלה ההתקשרות פעם נוספת. העסקה ממומנת בחלקה על ידי קו אשראי חיצוני בסך של כ- 2.4 מיליארד דולר. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 28,973 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2031.	28,973
	רכש מטוסי F-15	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 18,660 מיליון ₪ עם צבא ארה"ב לצורך רכישת מטוסי F-15. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 18,660 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2035.	18,660
	קריית המודיעין	התקשרות משנת 2021 בהיקף של כ- 11,209 מיליון ₪ עם הקמפוס, הקריה למודיעין פענוח וסייבר בע"מ 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 בסך 186 מיליון ₪, והתקשרויות נוספות לתוספות. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 11,176 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2047.	11,176
	תעשיות ביטחוניות	התקשרויות משנים 2018-2024 בהיקף של כ- 12,321 מיליון ₪ עם התעשיות הביטחוניות הגדולות לצורך חימוש ותחמושת יבשתית. מתוך סכום זה התקשרות לרכש חימוש יבשתי משנת 2024 בהיקף של כ- 7,553 מיליון ₪ ויתרתה כ- 6,221 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 10,120 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2032.	10,120
	רכש מטוסי אדיר	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 9,243 מיליון ₪ עם צבא ארה"ב לצורך רכישת מטוסי אדיר. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 9,243 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2034.	9,243
	רכש צוללות	התקשרות משנת 2022 בהיקף של כ- 9,837 מיליון ₪ עם חברת טיסנקרופ הגרמנית לצורך רכישת שלוש צוללות (סדרת דקר). יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 7,699 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2035.	7,699

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪
	רכש מסוקים	התקשרויות משנים 2017 ו-2021 בהיקף של כ- 7,515 מיליון ₪ לצורך רכישת מסוקים מחיל הים של ארה"ב. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 7,086 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2027-2029.	7,086
	מרכז אספקה אחוד (מרה"ס)	התקשרות משנת 2020 בהיקף של כ- 6,553 מיליון ₪ עם שפיר אוריין לוגיסטיקה בע"מ לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של מרכז הספקה אחוד (מרה"ס). סך עלויות ההקמה, המימון (לרבות תחזית עבור התאמות בגין שינויים בריבית) והפעלה על פני תקופת הפרויקט הינן כ- 6.6 מיליארד ₪. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיון למשרד את כלל המתקנים, המערכות והציוד במרה"ס. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 6,484 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2046.	6,484
	קריית התקשוב	התקשרויות משנת 2018 בהיקף של כ- 4,714 מיליון ₪ עם קריית התקשוב הטכנולוגית בנגב בע"מ לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של קריית התקשוב הטכנולוגית. סך עלויות ההקמה, המימון (לרבות תחזית עבור התאמות בגין שינויים בריבית) וההפעלה על פני תקופת הפרויקט מסתכמות לכ- 5 מיליארד ₪. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיון למשרד את כלל המתקנים, המערכות והציוד בקריית התקשוב. בשנת 2024 נחתמה הזמנה לעבודות נוספות בסך 150 מיליון ₪. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 4,276 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2043-2045.	4,276
מערכת הביטחון	אופק רחב	התקשרות משנת 2023 בהיקף של כ- 4,195 מיליון ₪ עם בראשית - אופק רחב לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של פרויקט אופק רחב. סך עלויות ההקמה, המימון וההפעלה על פני תקופת הפרויקט הינן כ- 4.2 מיליארד ₪. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיון למשרד את כלל המתקנים, המערכות והציוד בפרויקט אופק רחב. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 4,195 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2048.	4,195
	חברות אמריקאיות	התקשרויות משנים 2021-2024 בהיקף של כ- 4,850 מיליון ₪ עם חברות אמריקאיות לצורך חימוש ותחמושת אווירית. מתוך זה, ההתקשרות עם חברת בואינג לרכש פצצות מהווה היקף של כ- 2,501 מיליון ₪ ויתרתה כ- 2,474 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 4,022 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2028.	4,022
	רכש מטוסי תדלוק	התקשרות משנת 2021 בהיקף של כ- 4,012 מיליון ₪ עם חיל האוויר האמריקאי לצורך רכישת מטוסי תדלוק. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 3,986 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2028.	3,986
	קריית ההדרכה של צה"ל בנגב	התקשרות משנת 2012 בהיקף של כ- 7,140 מיליון ₪ עם חברת מבט לנגב בע"מ לצורך מימון, תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של קריית ההדרכה של צה"ל בנגב. תקופת הזיכיון הינה 25 שנה. בתום תקופת הזיכיון יעביר הזכיון למשרד את כל הפעילויות, המערכות והציוד בקריית ההדרכה. התשלומים לזכיון החלו בשנת 2015, עם אישור ההפעלה הראשוני, ויבוצעו על פני 23 שנים עד לשנת 2037. פירוט נוסף לגבי פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מובא בביאור הרלוונטי בדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 3,739 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2037.	3,739

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪
מערכת הביטחון	רכש ספינות	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 2,816 מיליון ₪ עם מספנות ישראל בע"מ לצורך בנייה ואספקה של חמש ספינות שטח מדגם "רשף". יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,816 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2031.	2,816
	דלק סילוני	התקשרויות משנים 2020-2024 בהיקף של כ- 4,401 מיליון ₪ עם צבא ארה"ב לצורך רכש דלק סילוני. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,618 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2028.	2,618
	תעשיות ביטחוניות	התקשרויות משנים 2014-2024 בהיקף של כ- 3,181 מיליון ₪ עם תעשיות ביטחוניות לצורך תחמושת אווירית. מתוך זה, התקשרות עם התעשייה האווירית לישראל בע"מ מהווה היקף של כ- 2,145 מיליון ₪ ויתרתה כ- 1,716 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,502 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2030.	2,502
	U.S Air Force	התקשרויות משנים 2018-2024 בהיקף של כ- 2,253 מיליון ₪ עם חיל האוויר האמריקאי לצורך חימוש ותחמושת אווירית. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,827 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2030.	1,827
	חברות זרות	התקשרויות משנת 2024 בהיקף של כ- 1,967 מיליון ₪ עם חברות זרות לצורך חימוש ותחמושת יבשתית. מתוך סכום זה התקשרות לרכש פגזים בהיקף של כ- 968 מיליון ₪ ויתרתה כ- 968 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,791 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנת 2025.	1,791
	U.S Army	התקשרויות משנים 2019-2024 בהיקף של כ- 2,152 מיליון ₪ עם צבא ארה"ב לצורך רכש חלקי חילוף יבשתיים (בעיקר לרק"מ). יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,694 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2028.	1,694
	ניהול ותפעול מערך מטוסי לביא, הקמת ואחזקת מערך סימולטורים ומערכות טכנולוגיות למטוסים	התקשרויות משנת 2012 בהיקף של כ- 2,774 מיליון ₪ עם חברת תור (שותפות ייעודית בבעלות אלביט מערכות והתעשייה האווירית לישראל) לצורך ניהול ותפעול מערך מטוסי לביא, הקמת, תפעול ואחזקת מערך סימולטורים וכן אספקה של מערכות טכנולוגיות שונות עבור מטוסי האימון. ההסכם הינו לתקופה בת 20 שנה. נתח ההקמה - ממומן כמעט במלואו על ידי בנק ישראל. ההתקשרות עם חברת תור הינה בהיקף של כ- 435 מיליון ₪, כאשר סך ההתחייבויות בגין ההסכם כולל עלויות המימון מוערכות בכ- 693 מיליון ₪. יתרת ההתחייבויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 350 מיליון ₪. ההתחייבות צפויה להיפרע עד לשנת 2032. נתח התפעול והתחזוקה - ההתקשרות עם חברת תור לנתח התפעול והתחזוקה הינה בהיקף של כ- 2,081 מיליון ₪, ממומן מתקציב המשרד, יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,225 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,575 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנת 2035.	1,575
	חברות אמריקאיות	התקשרויות משנים 2019-2024 בהיקף של כ- 2,697 מיליון ₪ עם חברות אמריקאיות לצורך חימוש ותחמושת יבשתית. מתוך סכום זה התקשרות לרכש תותחים משנת 2019 עם חברה אמריקאית בהיקף של כ- 2,574 מיליון ₪ ויתרתה כ- 1,345 מיליון ₪. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,468 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2030.	1,468
	U.S ARMY	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 1,420 מיליון ₪ עם צבא ארה"ב לצורך חימוש ותחמושת אווירית. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,414 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2026.	1,414

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪
מערכת הביטחון	חברות זרות	התקשרויות משנים 2022-2024 בהיקף של כ- 1,460 מיליון ₪ עם חברות זרות (בעיקר לרק"מ) לצורך רכש חלקי חילוף יבשתיים. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,242 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2026-2030.	1,242
	תעשיות ביטחוניות	התקשרויות משנים 2023-2024 בהיקף של כ- 1,618 מיליון ₪ עם התעשיות הביטחוניות הגדולות. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,212 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2024-2027.	1,212
	רכש מטוס אימון מתקדם - לביא	התקשרות משנת 2012 לצורך רכישה של מטוסי אימון מסוג M-3461 מחברת איירמאקי האיטלקית. בשנת 2016 מוזגה חברת איירמאקי לחברת האם פינמכניקה ושונה שמה לחברת לאונרדו. המימון לעסקה הועמד על ידי קונסורציום של בנקים (בנק זר ובנק ישראלי) וכן על ידי גוף מוסדי בבעלות ממשלת איטליה. ההתקשרות עם חברת לאונרדו הינה בהיקף של כ- 1,720 מיליון ₪ (453 מיליון אירו), כאשר סך ההתחייבויות בגין ההסכם כולל עלויות המימון ליום 31 בדצמבר 2024 מוערכות בכ- 2,737 מיליון ₪ (כ-721 מיליון אירו). יתרת ההתחייבות הינה כ-1,143 מיליון ₪ (כ-301 מיליון אירו). ההתחייבות צפויה להיפרע עד לשנת 2032.	1,143
	סולר	התקשרויות משנים 2020-2024 בהיקף של כ- 1,498 מיליון ₪ עם צבא ארה"ב לצורך רכישת סולר. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,134 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנים 2025-2028.	1,134
	רכש ואחזקת מנועים למטוס אימון לביא	התקשרות משנת 2012 בהיקף של כ- 2,613 מיליון ₪ לצורך רכישת ואחזקת מנועים למטוס אימון. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,118 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2036.	1,118
רשות מקרקעי ישראל	עבודות פיתוח ושיווק קרקעות	התקשרויות עיקריות לצורך פיתוח תשתיות לקרקעות שיועדו למגורים, תעשייה, מסחר, מלונאות ועוד, לצורך שיווקן. בגין פרויקטים פעילים בהם טרם הסתיימו העבודות נכון ליום 31 בדצמבר 2024 הרשות שילמה במצטבר כ- 22,358 מיליון ₪.	22,358
	תכנון וניהול עתודות קרקע	התקשרויות לצורך ביצוע פעולות תכנון לקרקעות הנמצאות בניהולה של רשות מקרקעי ישראל, לרבות הגדרת יעוד הקרקע, חלוקת הקרקע למגרשים ואופן השימוש בהם, זאת בכדי ליצור עתודות קרקע זמינות לשיווק ולבנייה. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,384 מיליון ₪.	1,384
	הסכם תע"ש מערכות	התקשרות משנת 2015 בהיקף של כ- 1,700 מיליון ₪ עם תע"ש מערכות בע"מ לצורך יישום החלטה מס' מח"2 של ועדת שרים לענייני הפרטה מיום 23 בדצמבר 2013 בדבר אבני דרך לתשלום עלויות הבינוי, ההעתקה והפינוי של מפעלי תע"ש מרמת השרון לרמת בקע. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,223 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2027.	1,223

יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪		משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות
9,561	1,030	משרד הכלכלה והתעשייה	חוק עידוד השקעות הון - הרחבת מפעל	התקשרות משנת 2019 בהיקף של כ- 11,488 מיליון ₪ עם חברת אינטל אלקטרוניקה בע"מ לצורך הרחבה של מפעל לייצור רכיבים מיקרו אלקטרוניים על גבי פרוסות סיליקון בקרית גת. במהלך שנת 2023 הורחבה ההתקשרות בסך של כ- 8,500 מיליון ₪ לצורך הקמת מפעל נוסף בקריית גת. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 9,561 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2029.
			אזורי פיתוח חברות מנהלות	התקשרות משנת 2018 בהיקף של כ- 1,637 מיליון ₪ עם חברות מנהלות דנה וגדיש לצורך שירותי ניהול עבודות תכנון ופיתוח תשתיות ציבוריות באזורי תעשייה. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,030 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2025.
7,537	1,164	מינהל הדיור הממשלתי	השכרת משרדים עבור משרדי הממשלה	התקשרויות עם בעלי נכסים שונים המשכירים מבנים לשימוש משרדי הממשלה לצורך תשלום דמי השכירות. מנהל הדיור מחייב את משרדי הממשלה בגין עלויות אלו. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 7,537 מיליון ₪ (בערכים ריאליים).
1,164			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 2024 הינה כ- 1,164 מיליון ₪ (בערכים ריאליים), והיא צפויה להסתיים בשנת 2047.
1,105			תכנון הקמה ותחזוקה של ג'נרי 3	התקשרות משנת 2023 בהיקף של כ- 1,173 מיליון ₪ (בערכים נומינאליים) עם שפיר הנדסה 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 2024 הינה כ- 1,105 מיליון ₪ (בערכים ריאליים).

משרד ממשלתי	התקשרות	תיאור ההתקשרויות המהותיות	יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪
משרד הבינוי והשיכון	הסכמי גג	התקשרות משנת 2014 בהיקף של כ- 8,972 מיליון ₪ עם עיריות שונות לצורך הסכמי מסגרת בערים באר שבע, אשדוד, בית שמש, ראש העין, דימונה, טירת הכרמל, לוד, נהריה, שדרות, אלעד, עכו, רכסים, ערד, רחובות, בני ע"ש, נוף הגליל ומגדל העמק. במהלך חיי ההסכמים נחתמות התחייבויות נוספות, נכון לתאריך המאזן לא ניתן להעריך את מועד סיום הפרויקטים. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 6,123 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2025.	6,123
	פיתוח תשתיות לבנייה באזורים שונים בארץ	התקשרויות משנת 2008 בהיקף של כ- 6,960 מיליון ₪ עם קבלני ביצוע לצורך ביצוע עבודות פיתוח בשכונות חדשות שהמשרד מקים. ההתחייבויות הן רב שנתיות והביצוע נעשה בשלבים בהתאם לאכלוס. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,799 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנת 2025.	2,799
	פיתוח תשתיות ביישובי מיעוטים	התקשרויות משנת 2008 בהיקף של כ- 4,058 מיליון ₪ עם קבלני ביצוע לצורך ביצוע עבודות תכנון, פיתוח, תשתיות ומוסדות ציבור ביישובי מיעוטים- דרוזים, צ'רקסים, בדואים וערבים. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,438 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנת 2025.	2,438
	ניהול הדירות בדיוור הציבורי	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 4,299 מיליון ₪ עם חברת עמידר לצורך התקשרות לניהול דירות דיוור ציבורי בבעלות המדינה. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,152 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2030.	2,152
	הגדלת מלאי הדירות הציבוריות באמצעות הקמת יחידות דיוור חדשות במבני הסוכנות היהודית	התקשרות משנת 2015 בהיקף של כ- 2,356 מיליון ₪ עם הסוכנות היהודית לצורך השקעה משותפת של המדינה והסוכנות, בחלקים שווים, במימון הקמתן של כ- 5,650 יחידות דיוור לגיל הזהב על גבי מבנים שבבעלות או בחכירה של הסוכנות, או בסמוך להם. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 2,100 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2046.	2,100
	תכנון וניהול פרויקטים הרשות להתחדשות עירונית	התקשרות משנת 2008 בהיקף של כ- 1,774 מיליון ₪ עם רשויות מקומיות לצורך ביצוע עבודות תכנון וניהול פרויקטים לתוספת בנייה באזורים מובנים הכוללת פינוי, בינוי ועיבוי. ההתקשרויות הן רב שנתיות. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,363 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2025.	1,363
	שיקום תשתיות ופיתוח ביישובים כפריים	התקשרויות משנת 2008 בהיקף של כ- 2,693 מיליון ₪ עם קבלני ביצוע לצורך ביצוע, תכנון, פיתוח וסבסוד עבודות שיקום תשתיות ופיתוח ביישובים כפריים באזורי עדיפות לאומית בכל הארץ, השתתפות בבנייה ושיפוץ מוסדות ציבור והקמת ישובים חדשים בפריפריה. ההתחייבויות הן רב שנתיות ומתבצעות בשלבים. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,169 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנת 2025.	1,169
הרשות הממשלתית למים ולביוב	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 2024 הינה כ- 2,257 מיליון ₪.	2,257

יתרה ל- 31.12.2024 במיליוני ₪	תיאור ההתקשרויות המהותיות	התקשרות	משרד ממשלתי
1,408	התקשרות משנת 2024 בהיקף של כ- 1,713 מיליון ₪ עם מילגם בע"מ לצורך הפעלת מספר תכניות הזנה לילדים: (1) פרויקט הזנה ארצי מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה- 2005 הקובע כי תלמידי החינוך היסודי וגני החובה הזכאים לכך יקבלו ארוחה חמה אחת ביום, בהתחשב בצורכייהם ובגילם. אוכלוסיית התלמידים הזכאים לארוחה יומית נקבעת על ידי שר החינוך, בהסכמת שר האוצר, מקרב התלמידים במוסדות החינוך ביישובים ובשכונות שבהם חל יום חינוך ארוך (לפי חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997); (2) הזנה בתכניות צהרונים לילדים במסגרת החלטת וועדת טרכטנברג תכנית ציל"ה (צהרי יום להעשרה) עד שנה"ל תשע"ז ותכנית ניצנים החל משנה"ל תשע"ח; (3) הזנה במסגרת תכנית מיל"ת (מסגרת יום לימודית) תכנית תוספתית אשר מתקיימת בחלק מבתי הספר בהם לא קיים יום חינוך ארוך; (4) תכנית פיילוט להזנה של ילדים במסגרות החינוך המיוחד. התקשרות זו הינה התקשרות המתחדשת מדי שנה. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,408 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2025.	הפעלת תכניות הזנה	משרד החינוך
1,337	התקשרות משנת 1996 בהיקף של כ- 7,595 מיליון ₪ עם חברת 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 2024 הינה כ- 1,337 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2033.	מקבצי דיור לעולים	משרד העלייה והקליטה
1,198	התקשרות משנת 2014 בהיקף של כ- 2,110 מיליון ₪ עם קבוצת "פוליסטי" 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 2024 הינה כ- 1,198 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2037.	מרכז הדרכה	משטרת ישראל
1,052	התקשרויות משנים 2013-2024 בהיקף של כ- 2,757 מיליון ₪ עם ספקים שונים לצורך ביצוע עבודות פיתוח ותשתיות של ישובים למגזר הבדואי בנגב. ההתקשרות מורכבת מהתקשרויות שהוסבו ממשרד השיכון לרשות, בעת הקמתה בשנת 2013, וכן מהתקשרויות חדשות שלאחר ההסבה. יתרת ההתקשרויות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ- 1,052 מיליון ₪, והן צפויות להסתיים בשנת 2029.	פיתוח ותשתיות של ישובים למגזר הבדואי בנגב	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

1. 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 בגין. 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			
2024	2023 (*)		
			מסים ישירים והכנסות מאגרות (א)
139,984	157,747	(1)	מס הכנסה - יחידים
95,609	100,621	(2)	דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות
59,083	68,747	(1)	מס הכנסה - חברות
14,524	20,791	(3)	מיסי מקרקעין
15,870	15,805	(4)	מסים ממלכ"רים וממוסדות כספיים
10,311	11,271	(5)	הכנסות מאגרות
5,378	9,172	(6)	מס הכנסה – מיסוי שוק ההון
1,911	1,149	(7)	הכנסות מהיטל רווחי גז ונפט
342,670	385,303		
			מסים עקיפים (ב)
84,658	92,488	(1)	מכס
61,759	77,064	(2)	מס ערך מוסף
20,440	24,123	(3)	מיסי דלק
1,019	756	(4)	מס קנייה
809	879		אחרים
168,685	195,310		
511,355	580,613		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

הגידול בסעיף זה נובע בעיקר מעליה בפעילות שוק המקרקעין ביחס לשנת 2023 שבה הייתה ירידה בסוף שנה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ומעדכוני חקיקה שנכנסו לתוקף בתחילת שנת 2025: מיסוי רווחים כלואים, מס נוסף על הכנסות שמקורן בהון ועליית שיעור המע"מ.

א. מיסים 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 ב-1 בינואר 1995, כל תושב/ת ישראל חייב לשלם דמי ביטוח בריאות מכל הכנסותיו בשיעור הקבוע בחוק.
- 3. מיסי 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 החוק על 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 בביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות.*

ב. מיסים עקיפים

1. **מכס** - מס המוטל על יבוא טובין בלבד, וזאת בשיעורים, כמופרט 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 הוא 17%. החל מינואר 2025 שיעור המע"מ נקבע ל-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, אלוהול 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			
2023 (*)	2024		
14,424	22,083	א	סיוע מחו"ל
1,591	1,714	ב	קנסות
1,654	1,440	ג	תרומות
1,695	1,117	ד	מענקים
1,067	1,525	ה	אחרות
20,431	27,879		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 העברות מקק"ל, אשר תומכת בפרויקטים ציבוריים או ממשלתיים בתחומים שונים.

<< ביאור 27 - הכנסות מעסקאות חליפין (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
29,334	30,821	א	אספקת שירותים רפואיים
23,258	24,363		מכירת חשמל
23,516	24,021	ב	מכירת סחורות ופרויקטים טכנולוגיים
9,056	11,552		ביצוע עבודות
7,009	8,442	ג	דמי חכירה
7,807	8,352	ד	אספקת שירותים אחרים
5,886	5,787	ה	הכנסות מתמלוגים
4,679	4,933		מכירת מים
2,454	2,211		מכירת והשכרת נכסי מקרקעין
123	78		אחרות
113,122	120,560		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. סעיף זה כולל הכנסות מאספקת שירותים רפואיים הניתנים על ידי בתי החולים הממשלתיים ולשכות הבריאות לקופות החולים וללקוחות נוספים.

ב. סעיף זה כולל הכנסות ממכירת סחורות ופרויקטים טכנולוגיים, בעיקר של התעשייה האווירית ורפאל.

ג. הכנסות מדמי חכירה בשנת 2024, 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).

ד. סעיף זה כולל הכנסות מאספקת שירותים הניתנים, בין היתר, על ידי המועצה להסדר ההימורים בספורט, רשות שדות התעופה בישראל ונגה ניהול מערכת החשמל בע"מ.

ה. פירוט הכנסות מתמלוגים לפי סוג:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
2,883	2,911		מחצבי חול וחצץ
2,082	2,119		גז ונפט
334	255		משאבי ים המלח
185	178		תחבורה ציבורית
402	324		אחר
5,886	5,787		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 9 - הכנסות מתמלוגים.

<< ביאור 28 - הכנסות אחרות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
1,631	2,104	א	הכנסות בעבור פיצוי צד שלישי
2,681	1,708	ב	הפחתת התחייבות פרויקטי P.P.P
1,966	-	ג	גידול נטו בנכסי פיקוח
6,097	10,976	ד	אחרות
12,375	14,788		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.

ב. הכנסות מהפחתת התחייבות למימון פרויקטים מסוג P.P.P אשר בהם העבירה הממשלה את זכויותיה לשימוש בנכס ולגביית הכנסות בגינו. לפירוט נוסף ראה ביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

ג. הכנסות מגידול נטו בנכסי פיקוח מחברת החשמל לישראל בע"מ. בשנת 2023 הוכרו הכנסות בסך 1,966 מיליון ₪ לעומת שנת 2024 בה הוכרו הוצאות בסך 1,234 מיליון ₪, השינוי נובע מהגדלת התחייבות נכסי פיקוח. לפרטים נוספים ראה את הדוחות הכספיים של חברת החשמל לישראל בע"מ.

ד. הכנסות אחרות כולל בעיקר הכנסות רווח הון ממימוש רכוש קבוע ורווח הון ממימוש השקעה בישויות מוחזקות.

<< ביאור 29 - שכר עבודה והטבות לעובדים (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
137,873	174,966	א	הוצאות בגין שכר עבודה
39,171	41,638	ב	הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת
14,690	15,463	ג	הוצאות אחרות בגין פרישת עובדים
191,734	232,067		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. לעניין ההחלטה על עדכון שכרם של העובדים על פי חוזים מיוחדים בשירות המדינה, החל מינואר 2025, בשיעור של 3.24%. לפירוט נוסף ראה ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח.

ב. הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
31,568	33,962	(1)	עלות היוון
7,689	7,791	(2)	עלות שירות שוטף
(86)	(115)		רכישת זכויות
39,171	41,638		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(1) עלות ההיוון מייצגת שינוי בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית, כתוצאה מהתקרבות בשנה אחת לתקופת 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 כא - התחייבויות בגין זכויות עובדים וביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪)

< הרכב

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
416,465	311,282	א	העברות
63,243	66,274	ב	תמיכות
479,708	377,556		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			
2024	2023 (*)		
242,213	159,349	(1)	גמלאות המוסד לביטוח לאומי
70,076	66,267	(2)	סל שירותי בריאות
39,734	35,350	(3)	העברות למוסדות חינוך ממלכתי
14,035	5,041	(4)	העברות מקרן פיצויים
13,850	12,233	(5)	העברה למועצה להשכלה גבוהה
10,422	8,921	(6)	תשלומים לקרנות הפנסיה
8,173	6,454	(7)	העברות משרד הביטחון
4,519	4,708	(8)	העברות לניצולי שואה
4,060	5,462	(9)	העברות לקרן קיימת לישראל
1,514	1,753	(10)	העברות בגין מענק עבודה
497	572	(11)	העברות סל עלייה וקליטה
355	364		העברות למועצות דתיות ובתי עלמין
7,017	4,808		העברות אחרות
416,465	311,282		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		
2023 (*)	2024	
39,396	41,897	אזרח ותיק ושארים
27,957	31,805	נכות כללית
12,727	18,776	הקצבות בגין חוקים והסכמים שונים
16,128	18,606	סיעוד
9,690	10,175	אמהות
9,116	9,504	ילדים
8,572	9,207	נפגעי עבודה
5,290	6,048	אבטלה
899	91	פשיטת רגל ופרוק תאגיד
72	62	אחרים
129,847	146,171	סה"כ תשלומי קצבאות
		שינוי בעתודות ביטוח לאומי
(19,229)	26,941	נכות כללית
6,044	25,782	אזרח ותיק ושארים
8,390	23,761	נפגעי עבודה
34,297	19,558	סיעוד
29,502	96,042	סה"כ קרנות הביטוח
159,349	242,213	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 המדינה. 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		
2023	2024	
34,696	36,465	סל שירותי בריאות, נטו
18,406	19,609	שירותי בריאות כללית
8,284	8,854	מכבי שירותי בריאות
4,881	5,148	קופת חולים מאוחדת
66,267	70,076	לאומית שירותי בריאות
		סך הכל

3. העברות למוסדות חינוך ממלכתי

תשלומים המבוצעים על ידי משרד החינוך מכוח חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953.

4. העברות מקרן פיצויים

הסעיף כולל תשלומים שניתנו ע"י רשות המיסים לזכאים מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א - 1961.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

<< 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.

11. תשלומים בגין סל קליטה

הסעיף כולל בעיקר תשלומי סיוע לעולים חדשים ע"י משרד העלייה והקליטה, מכוח חוק סל הקליטה, תשנ"ה – 1994.

<< ביאור 30 - העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

< תמיכות

ב. תמיכות

להלן פירוט התמיכות בהתאם למטרות:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
49,230	50,113	(1)	מטרות חברתיות
5,809	7,068	(2)	מטרות חינוך
3,032	4,017		מטרות תשתית
2,924	3,183	(3)	מטרות בריאות
2,248	1,893	(4)	מטרות כלכליות
63,243	66,274		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

1. מטרות חברתיות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
12,831	10,480		סובסידיה לתחבורה ציבורית
10,862	9,815	(א)	תמיכות בשירותי רווחה וקהילה
10,214	9,971	(ב)	תמיכות ברשויות מקומיות
4,507	1,899		תמיכה משרד התיירות במפוני מלחמת "חרבות ברזל"
3,844	10,967	(ג)	הנחות בקרקע
2,715	2,564	(ד)	תמיכות בשיכון ודיוור
1,459	1,662		תמיכות בתרבות וספורט
2,798	2,755		אחרות
49,230	50,113		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 בעיקר מענקי איזון לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים בסך של כ- 3.5 מיליארד ₪ (בשנת 2023 כ- 3.3 מיליארד ₪).

(ג) סעיף הנחות בקרקע משקף את ההנחה הניתנת על ידי רשות מקרקעי ישראל במכרזי מקרקעין לדיוור 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. מטרות חינוך

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
2,273	3,518	בנייה וחידוש מבנים למוסדות חינוך
1,675	1,485	תמיכה במעונות יום וצהרונים
1,519	1,742	מוסדות תורניים
273	266	המנהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער
69	57	אחרות
5,809	7,068	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

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 במגוון נושאים וכן במסגרת הסכמי ייצוב, שעיקר מטרתה ייצוב הכלכלי לטווח ארוך, לצד מטרות נוספות בנוגע לשירותי הבריאות שהן מעניקות.

4. מטרות כלכליות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
1,091	855	תמיכות במחקר ופיתוח ישראלי
386	449	תמיכה בחקלאות
256	273	תמיכה בתעשייה והטבות לעידוד השקעות הון
110	184	תמיכה משרד התיירות
405	132	אחרות
2,248	1,893	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 31 - הוצאות תפעוליות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
69,937	48,553	א	צריכת חומרים וביצוע עבודות
50,201	36,985		תפעול ותחזוקה
25,142	20,591		קבלני משנה
24,811	23,596		פחת
8,813	6,672		מחקר ופיתוח
3,649	3,272		שכירות
15,273	15,107		אחרות
197,826	154,776		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. הוצאות תפעול ותחזוקה - הרכב לפי תשומות עיקריות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
30,098	18,528	תפעול ותחזוקה
7,362	6,633	חשמל, אנרגיה, ארנונה ומים
4,730	4,344	תחזוקת מחשוב וציוד
3,209	3,008	אבטחה וניקיון
2,369	1,998	ייעוץ וביטוח
1,143	988	תחזוקת מבנים
794	672	תחזוקת רכבים
496	814	אחרות
50,201	36,985	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 32 - הוצאות הנהלה וכלליות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
1,634	2,354	א	פעילות הסברה, אירועים וטקסים
1,532	1,562	ב	משרדיות
585	1,291	ג	משפטיות
1,192	1,181		ייעוץ
1,031	710		חובות מסופקים
629	632		שכירות מבנים
606	595		הנהלה
155	132		הדרכה
4,290	4,590	ד	אחרות
11,654	13,047		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

- א.** סעיף הוצאות פעילות הסברה, אירועים וטקסים כולל בעיקר הוצאות בגין פרסומים אותם מוציאות הישויות המאוחדות, 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			
2023	2024		
		הוצאות מימון נטו בגין החוב הממשלתי	
		מלוות פנים	
19,364	27,200	א	איגרות חוב סחירות
21,525	17,886	ב	קרנות פנסיה
4,764	4,845		חברות ביטוח
566	582		אמיסיות
70	307		פיקדונות חוב שונים
46,289	50,820	סך הכל הוצאות מימון נטו בגין מלוות פנים	
		מלוות חוץ	
2,159	827		מלוות בערבות מדינה זרה
1,096	1,253		איגרות הבונדס
8,171	2,428		הנפקות עצמיות
142	60		מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים
(1,448)	1,583		עסקאות החלף ואקדמה, נטו
10,120	6,151	סך הכל הוצאות (הכנסות) מימון נטו בגין מלוות חוץ	
56,409	56,971	סך הכל הוצאות מימון נטו בגין החוב הממשלתי	
(218) (*)	(1,276)	ג	הוצאות מימון אחרות, נטו
56,191	55,695	סך הכל	

(*) הוצג מחדש.

א. הרכב הוצאות מימון בגין אגרות חוב סחירות

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2023	2024		
11,541	13,705		הוצאות ריבית
7,823	13,495		הפרשי הצמדה והפחתת פרמיה/ נכיון
19,364	27,200		סך הכל

ב. הרכב הוצאות מימון נטו בגין אגרות חוב לא סחירות שהונפקו לקרנות הפנסיה

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2023	2024		
12,360	6,892		הוצאות ריבית
9,165	10,994		הפרשי הצמדה
21,525	17,886		סך הכל

<< ביאור 33 - הוצאות מימון, נטו (במיליוני ₪) (המשך)

ג. הרכב הוצאות (הכנסות) מימון אחרות נטו

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
11,557	12,073	הוצאות מימון אחרות
(12,833)	(12,291)	הכנסות מימון אחרות
(1,276)	(218)	הוצאות (הכנסות) מימון אחרות נטו

(*) הוצג מחדש.

<< ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪)

קרנות הון ממשלתיות

קרנות הון ממשלתיות משמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלתית, תוך יצירת 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.

31 בדצמבר			
2023	2024		
5,361	7,396	א	קרן לאזרחי ישראל
12,921	7,176	ב	קרן פיצויים (מס רכוש)
4,767	4,797	ג	קרן ערבויות המדינה
4,202	4,201	ד	קרן הניקיון
3,010	2,885	ה	קרן העתקת מחנות צה"ל
428	2,080	ו	קרנות אג"ח מיועדות
1,500	2,054	ז	קרן המטרו
1,431	1,479	ח	הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה
2,394	2,482		קרנות הון אחרות
36,014	34,550		סך הכל

א. קרן לאזרחי ישראל

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 (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, הקובע כי תוקם קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחים ממשאבי טבע (להלן: "הקרן").

בנוסף במהלך שנת 2021 תוקן חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע (תיקון מס' 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.

בשנת 2024 הועברו מאוצר המדינה לקרן לאזרחי ישראל סך של 417 מיליון דולר ארה"ב (744.5 מיליון דולר ארה"ב בשנת 2023). יתרתה של קרן הביניים ליום 31 בדצמבר 2024 הסתכמה לסך של כ- 1,346 מיליון ₪. פעילותה של הקרן לאזרחי ישראל מסווגת כהתחייבות במסגרת ביאור 17 - זכאים ויתרות זכות.

להרחבה בנוגע לקרן לאזרחי ישראל ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 4 - תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל.

<< ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (במיליוני ₪) (המשך)

ב. קרן פיצויים (מס רכוש)

17,708	יתרה ליום 31 בדצמבר 2022
-	הכנסות מגביית מסים
132	ריבית שנצברה לקרן
(4,919)	הוצאות בגין פיצויים
12,921	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023
8,191	הכנסות מגביית מסים
52	ריבית שנצברה לקרן
(13,988)	הוצאות בגין פיצויים
7,176	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024

קרן פיצויים (מס רכוש) מנוהלת מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, הקובע את מטרותיה ומגדיר את מקורותיה, כדלקמן:

א2. קרן פיצויים [תיקון: תשמ"ט, תשנ"ט]

(א) 25% ממס רכוש 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").

(ב) 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)

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 2024

יתרה ליום 31 בדצמבר 2023	4,767
זקיפת עמלות וריבית	80
היוון עלויות	297
מימוש ערבויות, נטו	(278)
הפרשה בגין ערבויות	(69)
תנועה בשנת 2024	30
יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	4,797

< להלן פירוט התנועה בקרן ערבויות המדינה בשנת 2024 לפי פעילויות

ערבות	זקיפת עמלות וריבית	היוון עלויות	מימוש ערבויות, נטו	הפרשה בגין ערבויות	סך התנועה בקרן
אשרא	61	-	(206)	87	(58)
Top Up	12	-	(16)	(5)	(9)
קרנות למתן הלוואות					
לעסקים	2	297	(56)	(151)	92
אחרים	5	-	-	-	5
סך הכל	80	297	(278)	(69)	30

(*) הוצאות בגין מימוש ערבויות הינן תשלומים של הממשלה בגין אי עמידה של לווים בתנאי הלוואה/אשראי שקיבלו. יש לציין, 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. 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.

<< **ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (המשך)****ה. 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 (תוכנית שוה"ם 3). בהתאם להחלטות הממשלה, נחתם סיכום תקציבי בין אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הביטחון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד ראש הממשלה שקבע 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. המשמעות היא שהעברת הכספים מרשות מקרקעי ישראל נעשית בקצב מהיר יותר מאשר ביצוע ההוצאה על ידי משרד הביטחון. 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 במטרה לאפשר את קיומן ורישומן הנאות של עסקאות רשות מקרקעי ישראל עם גופים ממשלתיים, כפי שאושרו על ידי הממשלה ותוקצבו בחוק התקציב.

ו. 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 מדי 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 למוצצע שיעור השינוי השנתי במדד בחמש השנים האחרונות.

להלן שעורי 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%.

למידע משלים ולהרחבה על הפעילות ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 7 - החוב הממשלתי. למחויבות בגין יתרות אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה אשר היו קיימות טרם יישום המנגנון החדש ראה ביאור 15 - מלוות פנים.

<< **ביאור 34 - קרנות הון ממשלתיות (המשך)****ז. 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").

בהתאם לחוק, מחצית מעלויות המיזם ימומנו ממקורות תקציב המדינה, והמחצית השנייה תמומן באמצעות הכנסות ייעודיות למיזם, אשר כוללות את המקורות הבאים:

- מס אגרות גודש – הפער בין הכנסות המדינה מאגרת גודש החל משנת 2025 ועד שנת סיום הפרויקט 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.

ח. הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה

הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה בהנהלת ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן: "הקרן הפנימית") הינה קרן כספית בבעלות הממשלה שאינה למטרת רווח, אשר כספיה מוחזקים על-ידי החשב הכללי במשרד האוצר. הקרן הפנימית פועלת בהתאם להוראות החשב הכללי כקבוע בפרק 4 לתכ"ם (תקנות כספים ומשק), וכל פעולותיה נעשות בעבור ממשלת ישראל וגופים אשר בשליטתה. הקרן הפנימית מכסה בעיקר:

- רכוש ממשלתי (כולל כלי רכב) ורכוש של גופים הקשורים לממשלה.
- חבות המדינה והיחידות הממשלתיות כלפי צדי ג'.
- חבות המדינה והיחידות הממשלתיות כלפי עובדיהם.

<< **ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח****א. תקציב המדינה לשנת 2025 ועדכון הנומרטור**

בתאריך 25 במרץ 2025 אושר בקריאה שניה ושלישית תקציב המדינה לשנת 2025. תקציב המדינה נטו לשנת 2025, במונחי מגבלת ההוצאה, הסתכם לכ-619.6 מיליארד ₪. הגירעון המתוכנן בתקציב לשנת 2025 עומד על כ-101.9 מיליארד ₪, המשקף תקרת גירעון של כ-4.9%. הגירעון המצטבר בפועל, כפי שפורסם על ידי החשב הכללי בחודש יוני 2025, בשנים עשר החודשים מיוני 2024 ועד מאי 2025, עומד על כ-5.0% מהתוצר.

לצד הצעת חוק התקציב השנתי לשנת הכספים 2025 הגישה הממשלה לאישור הכנסת את הצעות החוקים הבאות, אשר אושרו יחד עם אישור התקציב:

חוק ההתייעלות הכלכלית: תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025, הכוללים את שינויי המדיניות בתקציב המדינה הדורשים שינויי חקיקה, לרבות צעדי התאמה פיסקליים בהוצאה ובהכנסה. חוק התכנית הכלכלית: תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025, הכוללים את שינויי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמות המרכזיות של הממשלה לשנת 2025.

בחודש יוני 2025 אישרה הממשלה את עדכון תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2026 - 2028 ("הנומרטור") לפיה תחזית הצמיחה לשנת 2026 הינה 4.4%, הגירעון הצפוי בכל אחת מהשנים 2026 ו-2027 כ-2.8% מהתוצר ובשנת 2028 כ-2.9% מהתוצר.

ב. ריבית ואינפלציה

ביום 26 במאי 2025 החליטה הוועדה המוניתרית בבנק ישראל להותיר את הריבית ללא שינוי ברמה של 4.5%. החלטה זו מצטרפת להחלטות קודמות בשנת 2025 שלא לשנות את הריבית. על רקע המשך הלחמה, מדיניות הוועדה המוניתרית מתמקדת בייצוב השווקים והפחתת אי הוודאות, לצד יציבות מחירים ותמיכה בפעילות הכלכלית. הוועדה ציינה בהחלטתה שהפעילות הכלכלית במשק מוסיפה להתאושש באופן מתון זאת על רקע אי הוודאות המקומית והגלובלית הגבוהה. בשנת 2024 מדד המחירים לצרכן גדל בשיעור של 3.2% בחישוב שנתי. ביום 15 ביוני 2025 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את מדד מאי 2025. מתחילת שנת 2025 עלה המדד בשיעור של 1.9% ובחישוב שנתי (יוני 2024 עד מאי 2025) בשיעור של 3.1%. לריבית ואינפלציה 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 31 למרץ 2025, הודיעה חברת דירוג האשראי Fitch על אישור מחדש של דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של A עם תחזית שלילית. לדעת החברה הדירוג מאזן בין כלכלה מגוונת, עמידה, בעלת ערך מוסף גבוה ומצב פיננסי חיצוני חזק לבין יחס חוב-תוצר ציבורי גבוה, סיכונים ביטחון ואי יציבות פוליטית שהקשו על גיבוש המדיניות. התחזית השלילית משקפת את העלייה בחוב הציבורי, אתגרים פוליטיים וממשלתיים פנימיים ותחזית לא ודאית בנוגע לעימות בעזה.

ביום 9 למאי 2025, חברת הדירוג S&P הודיעה על אישור מחדש של דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של A עם תחזית שלילית. לדעת החברה הדירוג מסביר את חוזקות האשראי של ישראל שכוללות כלכלה עשירה ומגוונת, עודף משמעותי בנכסים החיצוניים, יתרונות ממסגרת מוניתרית גמישה ומאגר חיסכון מקומי עמוק יחסית. עם זאת, הדירוג מוגבל לאור הסיכונים הגיאופוליטיים והביטחוניים הגבוהים במיוחד, וכן הלחץ הביטחוני המוגבר על ההוצאה הציבורית. החברה ציינה שהתחזית השלילית משקפת את הסיכון שהמצב הביטחוני עלול להחליש באופן משמעותי את כלכלת ישראל, המצב הפיסקאלי ומאזן התשלומים.

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)

לאור מבצע "עם כלביא", ביום 16 במאי, פרסמו חברות הדירוג S&P ו-Fitch הודעות למשקיעים, ללא פעולת דירוג, כי ההסלמה בעימות בין ישראל לאיראן מביאה לעלייה של הסיכון הגיאופוליטי והביטחוני באזור. Fitch ציינה, כי בשלב זה העימות לא צפוי להשפיע על דירוג האשראי של מדינת ישראל. מנגד, S&P ציינה, כי קיים

חוסר ודאות גבוה באשר להתפתחות העימות אשר עלול להביא ללחץ על דירוג האשראי ומשכך מגביר את הסיכון לירידה בדירוג. ביום 19 ביוני, חברת הדירוג Moody's פרסמה הודעה למשקיעים, ללא פעולת דירוג, לפיה ההשלכות הישירות על דירוג האשראי של ישראל נותרו מוגבלות, אך ההסלמה בין ישראל ואיראן הגבירה את הסיכונים הגיאופוליטיים והביטחוניים באזור. בנוסף, ציינה שהמצב הפיסקאלי אמנם נחלש, אך הכלכלה הישראלית הפגינה חוסן וחזרה לצמוח למרות מלחמה במספר חזיתות.

ד. הנפקת איגרות חוב

ביום 12 בפברואר 2025, הנפיקה מדינת ישראל איגרות חוב בשווקים הבין לאומיים בסך 5 מיליארד דולר. במסגרת ההנפקה הונפקו 2 סדרות חדשות של איגרות חוב לתקופות של 5 ו-10 שנים. המרווח שנקבע עמד על 120 ו-135 נקודות בסיס בהתאמה, מעל תשואת איגרות חוב ממשלת ארה"ב לטווח דומה. הביקושים להנפקה הסתכמו לסך של למעלה מ-23 מיליארד דולר, פי 4.6 מהסכום שהונפק בפועל.

ה. מלחמת "חרבות ברזל"

מלחמת "חרבות ברזל" נמשכת גם נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024. המלחמה הביאה לאתגרים משמעותיים במדינת ישראל לרבות על כלכלת המדינה. למלחמה השפעות רבות על מגזרי המשק השונים, החל מהפן הביטחוני לרבות היבטים מדיניים, דרך השפעות על המגזר העסקי, הפרטי, האזרחי ובכלל ונדרשה התייחסות ממשלתית מתאימה ברמות שונות. מלחמת "חרבות ברזל" נמשכה גם בשנת 2025, בעיקר בחזית רצועת עזה וכן תקיפות תגובה ומבצעים 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.

בתאריך 16 במאי 2025 פתחה מדינת ישראל במבצע "מרכבות גדעון", אשר עדיין מתנהל נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים. במסגרתו, הרחיב צה"ל את התמרון הקרקעי ומנגד החל תהליך חלוקת סיוע הומניטרי במרכזי סיוע המופעלים על ידי ארגוני סיוע בינלאומיים ובאבטחת חברה אזרחית אמריקאית.

בתאריך 13 ביוני 2025 פתחה מדינת ישראל במבצע "עם כלביא", במסגרתו ביצעה מתקפת מנע במטרה לפגוע בתוכנית הגרעין האיראנית ובתגובה לתוקפנות המתמשכת של המשטר האיראני על ישראל. איראן השיבה בירי טילים בליסטיים וכטב"מים אל ריכוזי אוכלוסיה ותשתיות בישראל שגבו נפגעים בגוף ונפש וכן פגיעות ברכוש. במסגרת המבצע הורחב גיוס המילואים וכן, הוכרז על מצב מיוחד בכל הארץ שהוארך, נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים, עד לתאריך 30 ביוני 2025 וכן הופעל פרק ד' לחוק שירות העבודה שהוארך מעת לעת. להמשך התפתחות המבצע תהינה 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 את ההשפעה הכספית של התמשכות מלחמת "חרבות ברזל" ושל מבצע "עם כלביא".

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)**א. פרויקטי דיור ממשלתי**

בתאריך 30 במרץ 2025 הכריזה ועדת המכרזים המיוחדת לתכנון ובינוי ממשלתי באגף החשב הכללי, על חברת דניה סיבוס בע"מ כזוכה במכרז לבינוי קריית ממשלה נפתית ובית משפט שלום בעיר עפולה בהיקף כולל של כ-13,000 מ"ר עילי. הפרויקט יבוצע בשיטת PFI למימון חלקי, תכנון, הקמה ותחזוקה ל-25 שנה תוך מתן דגש לבנייה ירוקה ואיפוס אנרגיה. עבודות ההקמה של המתחם צפויות להתחיל במהלך שנת 2025 וימשכו כ-3 שנים, עד לאכלוס המבנה הצפוי בשנת 2028.

בתאריך 10 באפריל 2025 אישרה ועדת המכרזים המיוחדת לתכנון ובינוי ממשלתי באגף החשב הכללי, את מסמכי שני המכרזים של פרויקט הקריה הטכנולוגית בירושלים (גן חוצבים) ושל פרויקט היכל המשפט ומגדל המשפט בהיקף כולל של כ-250,000 מ"ר. הפרויקטים יבוצעו בשיטת PFI למימון חלקי, תכנון, הקמה ותחזוקה ל-25 שנה. לאחר בחירת היזמים, עבודות ההקמה של הפרויקטים צפויות להתחיל במהלך שנת 2026.

ז. פרסום מכרז אגרות גודש

בתאריך 1 בינואר 2022 נכנס לתוקפו חוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, תשפ"ב - 2021. מטרת החוק היא להפחית את גודש התנועה בכבישים, כדי לצמצם את העלות המשקית הגבוהה ואת הפגיעה באיכות החיים ובאיכות הסביבה שכרוכות בו, וזאת באמצעות הטלת מס ייעודי בעד כניסה ברכב לאזור גוש דן ויציאה ממנו, בשעות הגודש בימי עסקים.

בתאריך 18 בפברואר 2025 פורסם על ידי אגף החשב הכללי, מכרז לתכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של פרויקט מס גודש שנועד להפחית את גודש התנועה באזור גוש דן למשך 22 שנים בשיטת PFI (Private Finance Initiative). במסגרת המכרז, הזוכה יתכנן ויתקין כ-150 שערי חיוב על גבי שלוש טבעות חיוב שנקבעו בחוק, ויהיה אחראי על תחזוקה מערך גביית המס והפעלת מרכז שירות הלקוחות. הפרויקט צפוי להניב הכנסות לקופת המדינה המוערכות בכ-1.5 מיליארד ש"ח לשנה.

ח. הפעלת מתקן שורק ב'

בחודש אוגוסט 2020 החלו עבודות להקמת מתקן ההתפלה בשורק ב' אשר היו צפויות להסתיים עד אוגוסט 2023. בפרויקט חלו עיכובים רבים אשר נבעו, לטענת הזכיון, ממגפת הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל". נכון למועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2024 טרם הסתיימה הקמת המתקן.

לאור מצב משק המים והצורך הדחוף באספקת מים נוספים למערכת עקב החורף השחון שפקד את מדינת ישראל, בתאריך 25 בפברואר 2025 אישרה ועדת המכרזים המיוחדת להתפלת מי ים באגף החשב הכללי את ההפעלה של מתקן שורק ב' בהפעלה חשמלית, שלא באמצעות מערך ה"הנעה הישירה" שמהווה מערך האנרגיה המרכזי של המתקן בהתאם להצעה שהוגשה במכרז. רכישת מים בהפעלה חשמלית היא בעלות גבוהה יותר מהעלות שנלקחה בחשבון במודל המכרזי נוכח הפער בין עלות רכישת חשמל מהרשת לעלות הפקת אנרגיה במערך ההנעה הישירה, יחד עם זאת, הפעלה זו אפשרה רכישת המים הדרושים למשק המים. הסכם ההפעלה החשמלית נחתם לתקופה של 3 חודשים בלבד, תוך אפשרות של המדינה להפסיקו בכל עת, לפי שיקול דעתה, ועם יכולת להאריך אותו מעבר ל-3 החודשים, בהתאם לצורך התפעולי במשק המים ותוך עדכון התעריפים למחירי החשמל בתקופת הקיץ, ועד להשלמת הקמת מערך האנרגיה המלא של המתקן.

ט. חתימת הסכם זיכיון תחנת שורק

החלטת ממשלה מס' 465 מיום 29 באוקטובר 2020 הגדירה את הצורך בהקמת הספק ייצור נוסף באמצעות גז טבעי במשק החשמל על-מנת לספק את הביקושים הצפויים. בהתאם לכך, ועדת המכרזים הבין-משרדית, המשותפת למשרד האוצר, משרד האנרגיה ולרשות החשמל, פרסמה מכרז בשיטת PPP להקמת תחנת כוח קונבנציונלית על בסיס גז טבעי, בהיקף של בין 600-900 MW באתר שורק.

<< ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)

בתאריך 4 בפברואר 2025 חתמו נציגי החשב הכללי על הסכם זיכיון עם חברת "אדלטק" וקבוצת "מנורה" למימון, הקמה, הפעלה, ותחזוקה של תחנת כוח קונבנציונלית על בסיס גז טבעי. המכרז התנהל בין החודשים דצמבר 2023 ודצמבר 2024, והשתתפו בו 3 מציעים. תחנת הכוח צפויה להצטרף לתחנות הפועלות במסגרת מודל השוק החדש, שעתידי להפוך את השוק למשוכלל ותחרותי יותר ולספק למשק החשמל את אמינות ויציבות האספקה הנדרשת בהתאם לתכנית הפיתוח של חברת ניהול מערכת החשמל וצרכי משק החשמל העתידיים.

י. צעדי התאמה בשכר הציבורי

במסגרת חוק התקציב לשנת 2025, חוקקו החוקים הבאים הנוגעים לשכר עובדי המדינה:

החוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו-2026 (הוראת שעה), התשפ"ה-2025, אשר חל לגבי כלל עובדי המעסיקים בשירות הציבורי, ומטרתו צמצום הוצאות הממשלה וייצוב תקציב המדינה בעקבות הגידול בהוצאות הציבוריות. החוק קובע הפחתה זמנית בשכרם של עובדי המגזר הציבורי החל מ-1 באפריל 2025 ועד 31 בדצמבר 2026. ברירת המחדל של החוק ובהיעדר הסכם קיבוצי: תחול הפחתה בשיעור של 3.307% מהבסיס הקובע בתקופה שבין אפריל 2025 לדצמבר 2025, ו-1.2% בתקופה שבין ינואר 2026 לדצמבר 2026. החיסכון התקציבי בעקבות החוק הינו של כ-5 מיליארד ₪ בשנת 2025 וכ-2.6 מיליארד ₪ בשנת 2026.

חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025, תשפ"ה-2025, כולל הקפאת ערך יום הבראה והפחתה של שווי יום הבראה אחד מתוך דמי הבראה המשולמים לכלל העובדים במשק. ההכנסות הצפויות מחוק זה מוערכות בכ-1.3 מיליארד ₪ בשנת 2025.

יא. עדכון שכר עובדי מדינה

בתאריך 6 באפריל 2025 עדכנו הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה את שכרם של העובדים המועסקים בחוזים מיוחדים, בשיעור של 3.24% לפי עליית מדד המחירים לצרכן בין מדד חודש דצמבר 2023 לבין מדד חודש דצמבר 2024, וזאת החל ממשכורת חודש ינואר 2025.

יב. הסכם שכר שוטרים ולוחמי כליאה

בתאריך 19 בפברואר 2025 נחתם הסכם שכר בין משרד האוצר לבין משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר אשר נועד לשפר את תנאי השכר של השוטרים ולוחמי הכליאה. ההסכם, שנכנס לתוקף החל ממשכורת אפריל 2025, נובע מתוקף החלטת ממשלה ש33 השומרת על עיקרון הצמדת שכר השוטרים והסוהרים למשרתי הקבע בצה"ל. ההסכם כולל תוספות שכר חודשיות בפעילות מדורגות עד ינואר 2028. בנוסף לתוספות השכר השוטפות, נקבע מענק רטוראקטיבי חד-פעמי לזכאים. תוספות שכר אלו ניתנות כחלק מהכרה בתפקידים החיוני של כוחות הביטחון, במיוחד על רקע אירועי אוקטובר 2023, והן מהוות צעד משלים לחיזוק כוח האדם בגופים אלו. סך עלות ההסכם השנתית עומד על כ-685 מיליון ₪ ב-2025, ו-800 מיליון ₪ בעלות שנתית מלאה החל משנת 2026.

יג. תוספות שכר המשרד לביטחון לאומי

בתאריך 21 במאי 2025 נחתם הסכם שכר בין משרד האוצר למשרד לביטחון לאומי בדבר תוספות שכר במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר. מדובר בהסכם שכר ייעודי אשר נקבע בשנת 2023, נוסף על הסכמי השכר הייעודיים אשר נחתמו בצה"ל ובהסתדרות העובדים הכללית. ההסכם נועד לשפר את תנאי השכר ולסייע במצוקת כוח האדם בגופי הבל"מ אשר באה לידי ביטוי במיוחד בקרב בעלי הדרגות הנמוכות, על-ידי שיפור אטרקטיביות השכר התחילי. ההסכם כולל מספר תוספות שונות – שקליות ואחוזיות, המתקבלות בהתאם לאופי התפקיד. סך עלות ההסכם השנתית עומד על כ-160 מיליון ₪ בשנת 2025, וכ-220 מיליון ₪ בעלות שנתית מלאה החל משנת 2026.

<< **ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח (המשך)****טו. עדכון קצבאות גמלאי המדינה גמלאי צה"ל ונושאי משרה ברשויות השלטון**

ביום 20 במרץ 2025 אושר תיקון מס' 67 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, וכן תיקון מס' לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 המעדכנים את קצבאות גמלאי המדינה וגמלאי צה"ל בהתאמה, בהתאם להסכם מסגרת 2016 והסכם מסגרת 2023. כמו כן, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת הכספים 2025, תוקן חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט-1969 לפירוט נוסף ראה ביאור 19א התחייבות בגין פנסיה תקציבית.

טז. מכסים הדדיים מול ארה"ב

ביום 2 באפריל 2025 הכריז נשיא ארצות הברית על החלת תכנית מכסים הדדיים מקיפה אשר כוללת הטלת מכסי בסיס על כלל יבוא הסחורות לארה"ב, לצד הטלת מכסים נוספים על למעלה מ-60 מדינות בהן ישראל. בהתאם לתוכנית ייבוא ממדינת ישראל לארה"ב יחויב במכס בשיעור 17%. ביום 9 באפריל 2025 הודיע נשיא ארה"ב על דחייה של 90 יום בכניסת המכסים לתוקף עבור חלק ממדינות, בהן ישראל וזאת כדי להותיר זמן למשא ומתן עם המדינות השונות לצורך הגעה להסכמי סחר מקיפים עם המדינות. הטלת המכסים עלולה לגרום להשפעות על היצואנים, היבואנים ועל הסכמי הסחר של מדינת ישראל עם מדינות שונות. נכון למועד עריכת הדוחות הכספיים, טרם נחתם הסכם כאמור עם ישראל ולא ניתן להעריך את השפעת התוכנית על הנתונים הכספיים של מדינת ישראל.

יז. ערבויות מדינה

בתאריך 5 במאי 2025 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשת שר האוצר והחשב הכללי, להרחבת ערבות המדינה לטובת מסלול ייעודי להלוואות בערבות המדינה "קרן צפון". המסלול נועד לסייע לעסקים קטנים ובינוניים ביישובי קו העימות בצפון, אשר נפגעו כלכלית בעקבות המלחמה היקף הקרן יעמוד בשלב הראשון על כ-מיליארד ש. הקרן מיועדת לעסקים באזור הצפון, בטווח של 0-9 ק"מ מהגבול, ותספק הלוואות בתנאים מועדפים במטרה לסייע לעסקים להתמודד עם קשיי תזרים, מימון צרכי הון חוזר ולעודד הקמה של עסקים חדשים באזור העסקים הזכאים הם עוסקים פטורים ועסקים קטנים ובינוניים בעלי מחזור מכירות שנתי של עד 100 מיליון ש. ההלוואות יועמדו באמצעות כ-11 נותני אשראי, לרבות נותני אשראי חוץ בנקאי. הקרן צפויה להתחיל את פעילותה במהלך חודש יוני 2025.

בתאריך 16 ביוני 2025 בעקבות מבצע "עם כלביא" האריך החשב הכללי את תכנית הסיוע לביטוח אשראי ספקים top up למשק במסגרת העמדת ערבות המדינה בהיקף של 500 מיליון דולר ב-3 חודשים עד ליום 30 בספטמבר 2025.

בתאריך 23 ביוני 2025 אישרה ועדת הכספים של הכנסת, לבקשת שר האוצר והחשב הכללי, את שינוי ייעוד ערבויות המדינה שניתנו בעבר לצורך ביטוח תעופה לטיסות לרוסיה ואוקראינה ולחברות ישראליות בגין סיכוני מלחמה, כך שסכום החשיפה המירבי יחד לא יעלה על 8 מיליארד דולר. זאת, תוך הכללת האפשרות למתן ערבויות לחברות תעופה זרות וחברות תעופה להובלה.

י
ח
ק
ת
ח

פרק 2

תמצית דוחות כספיים מאוחדים של מחשלת ישראל
ליום 31 בדצמבר 2024
(בלתי מבוקרים)

ממשלת ישראל – תמצית נתונים על המצב הכספי מאוחדים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2023 (*)	2024	
נכסים שוטפים		
55,745	88,120	מזומנים ושווי מזומנים
27,740	35,202	פיקדונות והשקעות לזמן קצר
975	956	חייבים בגין הלוואות לזמן ארוך
100,367	124,073	חייבים ויתרות חובה
10,711	12,083	מלאי שוטף
195,538	260,434	סך הכל נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים		
6,556	6,330	הלוואות לזמן ארוך
4,138	4,626	השקעות בישויות מוחזקות
52,173	58,415	נכסים פיננסיים ואחרים
14,614	16,611	חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
4,876	4,882	מלאי בלתי שוטף
41,124	47,283	השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
549,913	570,492	רכוש קבוע
1,169,516	1,133,391	קרקעות בידי המדינה
9,796	12,182	נכסים בלתי מוחשיים
1,852,706	1,854,212	סך הכל נכסים שאינם שוטפים
2,048,244	2,114,646	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.

ממשלת ישראל – תמצית נתונים על המצב הכספי מאוחדים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
התחייבויות שוטפות		
2,040	2,264	אשראי לזמן קצר
114,409	71,625	מלוות פנים- חלויות שוטפות
11,671	34,578	מלוות חוץ- חלויות שוטפות
150,008	132,913	זכאים ויתרות זכות
278,128	241,380	סך הכל התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות		
1,059,494	933,172	מלוות פנים- בניכוי חלויות שוטפות
198,381	158,305	מלוות חוץ- בניכוי חלויות שוטפות
144,576	141,065	התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
750,323	779,435	התחייבויות בגין זכויות עובדים
1,108,205	1,012,485	עתודות בגין אירועי ביטוח
7,038	7,200	הפרשה לתביעות משפטיות
40,140	38,958	התחייבויות אחרות לזמן ארוך
35,253	28,387	התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
3,343,410	3,099,007	סך הכל התחייבויות שאינן שוטפות
3,621,538	3,340,387	סך הכל התחייבויות
נכסים נטו/ הון (התחייבויות נטו/ גירעון בהון)		
(1,507,384)	(1,292,644)	מיוחס לממשלת ישראל
492	501	מיוחס לבעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(1,506,892)	(1,292,143)	סך הכל התחייבויות נטו/ גירעון בהון
2,114,646	2,048,244	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.

ממשלת ישראל – תמצית נתונים על הביצוע הכספי מאוחדים (במיליוני ₪)



לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2024	2023 (*)	
הכנסות		
580,235	511,025	הכנסות ממסים ואגרות
27,833	20,405	הכנסות מהעברות
608,068	531,430	סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
120,619	113,193	הכנסות מעסקאות חליפין
14,259	12,375	הכנסות אחרות
742,946	656,998	סך הכל הכנסות
הוצאות		
229,057	188,844	שכר עבודה והטבות לעובדים
479,561	377,398	תמיכות, הקצבות והעברות
197,067	154,040	הוצאות תפעוליות
12,882	11,544	הנהלה וכלליות
55,682	56,183	הוצאות מימון, נטו
6,495	5,510	הוצאות אחרות
980,744	793,519	סך הכל הוצאות
372	105	חלק ברווחי ישויות מוחזקות
(237,427)	(136,416)	עודף / (גירעון) נטו
מיוחס ל		
(237,455)	(136,422)	ממשלת ישראל
28	6	בעלי זכויות שאינן מקנות שליטה
(237,427)	(136,416)	עודף / (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 ליד מערכת החשבונות הראשית ועל שימוש בהערכות ואומדנים.



<< ממשלת ישראל - תמצית נתונים כספיים מאוחדים ליום 31 בדצמבר 2024

תמצית הדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל משקפת את פעילותם, מצבם וביצועם הכספי של: הרשות המבצעת¹³, 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 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 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 2024 וחלק ג' מידע נוסף - פרק 2 - 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 2024 וחלק ג' מידע נוסף - פרק 3 - התאגידים הסטטוטוריים.

¹³ נתוני הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל סולו נכללים בחלק ב' פרק 3.

ח
ק
ת
י

פרק 3

תמצית דוחות כספיים של ממשלת ישראל (סולו)
ליום 31 בדצמבר 2024
(בלתי מבוקרים)

נתונים על המצב הכספי (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		מידע	
2024	2023 (*)		
נכסים שוטפים			
36,045	70,018	3	מזומנים ושווי מזומנים
10,227	11,127		פיקדונות והשקעות לזמן קצר
2,486	2,502		הלוואות לזמן ארוך- חלויות שוטפות
64,524	87,684		חייבים ויתרות חובה
1,456	1,581		מלאי שוטף
114,738	172,912		סך הכל נכסים שוטפים
נכסים שאינם שוטפים			
6,558	6,333		הלוואות לזמן ארוך
122,428	132,644	4(א)	השקעות בישויות מוחזקות
23,759	32,136		נכסים פיננסיים ואחרים
12,300	15,072		חייבים ויתרות חובה לזמן ארוך
3,142	2,855		מלאי בלתי שוטף
41,124	47,283		השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
388,608	400,865	5	רכוש קבוע
1,169,516	1,133,391		קרקעות בידי המדינה
3,859	6,108		נכסים בלתי מוחשיים
1,771,294	1,776,687		סך הכל נכסים שאינם שוטפים
1,886,032	1,949,599		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.

נתונים על המצב הכספי (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		מידע נוסף	
2024	2023 (*)		
התחייבויות שוטפות			
129,188	87,147	6	מלוות פנים- חלויות שוטפות
11,671	30,057	7	מלוות חוץ- חלויות שוטפות
88,377	72,825		זכאים ויתרות זכות
229,236	190,029		סך הכל התחייבויות שוטפות
התחייבויות שאינן שוטפות			
1,248,126	1,118,401	6	מלוות פנים- בניכוי חלויות שוטפות
189,521	149,358	7	מלוות חוץ- בניכוי חלויות שוטפות
839,224	750,797	4(ב)	התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות
144,576	141,065		התחייבויות לתמיכה בקרנות הפנסיה הוותיקות
737,937	766,399	8	התחייבויות בגין זכויות עובדים
494	512		עתודות בגין אירועי ביטוח
6,231	6,362		הפרשה לתביעות משפטיות
26,385	27,366		התחייבויות אחרות לזמן ארוך
35,253	28,387		התחייבויות בגין פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
3,227,747	2,988,647		סך הכל התחייבויות שאינן שוטפות
3,456,983	3,178,676		סך הכל התחייבויות
(1,507,384)	(1,292,644)		התחייבויות נטו/ גירעון בהון
1,949,599	1,886,032		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.

נתונים על הביצוע הכספי (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2023 (*)	2024	מידע
הכנסות		
447,947	516,042	9 הכנסות ממסים ואגרות
21,093	28,990	הכנסות מהעברות
469,040	545,032	סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין
42,600	44,897	הכנסות מעסקאות חליפין
6,927	5,049	הכנסות אחרות
518,567	594,978	סך הכל הכנסות
הוצאות		
163,968	202,839	10 שכר עבודה והטבות לעובדים
289,027	318,500	11 העברות ותמיכות
103,962	143,252	הוצאות תפעוליות
7,735	9,056	הנהלה וכלליות
71,733	72,271	הוצאות מימון, נטו
6,837	5,267	הוצאות אחרות
643,262	751,185	סך הכל הוצאות
(11,727)	(81,248)	חלק ברווחי / (הפסדי) ישויות מוחזקות 4, (א) 4
(136,422)	(237,455)	עודף / (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 ליד 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 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 מפרטים את תשומת הלב לאמור בחלק א' - מבוא לדוחות הכספיים וחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל.

נתונים על השינויים בנכסים נטו/ הון (במיליוני ₪)

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	עודף נטו לתקופה	שינויים בנכסים נטו (**)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	
(1,541,934)	(237,455)	24,179	(1,328,658)	גירעונות נצברים
				קרנות הון חוץ תקציביות
7,176	-	(5,745)	12,921	קרן פיצויים (מס רכוש)
4,797	-	30	4,767	קרן ערבויות המדינה
4,201	-	(1)	4,202	קרן הניקיון
2,885	-	(125)	3,010	קרן העתקת מחנות צהל לנגב
2,054	-	554	1,500	קרן המטרו
1,479	-	48	1,431	הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה
11,958	-	3,775	8,183	קרנות הון אחרות
34,550	-	(1,464)	36,014	סך הכל קרנות הון חוץ תקציביות
(1,507,384)	(237,455)	22,715	(1,292,644)	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 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 2024 (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 2024.

<< 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		
2024	2023 (*)	
25,957	10,488	בשקלים
3,012	2,823	בנק ישראל
28,969	13,311	בנקים אחרים
3,226	3,980	במטבע חוץ
37,781	18,683	בנק ישראל
41,007	22,663	בנקים אחרים
42	71	קופות ודמי מחזור
70,018	36,045	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪)

< הרכב ההשקעות

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
83,834	76,403	א	השקעה בחברות מוחזקות
40,246	37,615	ב	השקעה במניות חברות מוחזקות
(1,546)	(1,511)	ב	שטרי הון, הלוואות ויתרות חובה לזמן ארוך
38,700	36,104		בניכוי חלויות שוטפות
			סך הכל שטרי הון, הלוואות ויתרות חובה לזמן ארוך, נטו
122,534	112,507		סך הכל השקעה בחברות מוחזקות
9,238	9,062	ג	השקעה בתאגידים סטטוטוריים
872	859	ד	השקעה בקרנות דו-לאומיות
132,644	122,428		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

א. פירוט התנועה בגין השקעה במניות (**)

אחוז אחזקה ליום 31 בדצמבר 2024	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	שינויים הוניים	דיבידנד שהוכרז	חלק ברווח/ (הפסד)	שינוי בהיקף השקעה	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	
תשתיות							
99.85%	38,238	(533)	-	3,356	-	35,415	חברת החשמל לישראל בע"מ
100%	9,865	(35)	-	271	-	9,629	חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ
99.99%	6,538	1,183	-	215	-	5,140	מקורות חברת מים בע"מ
100%	2,754	5	(179)	168	-	2,760	חברת נמל אשדוד בע"מ
100%	2,149	(3)	(142)	325	-	1,969	נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ
100%	1,760	(1)	-	79	-	1,682	רכבת ישראל בע"מ
100%	1,349	233	(136)	(41)	-	1,293	תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ
	4,976	(59)	(58)	418	-	4,675	אחרות
	67,629	790	(515)	4,791	-	62,563	
ביטחון וביטחון פנים							
100%	6,612	109	(565)	1,824	-	5,244	התעשייה האווירית לישראל בע"מ
100%	6,140	(13)	(212)	950	-	5,415	רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ
	432	(4)	(16)	68	14	370	אחרות
	13,184	92	(793)	2,842	14	11,029	
חינוך, בריאות, חברה ורווחה							
50%	811	-	-	85	-	726	קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד
50%	621	(8)	-	78	-	551	חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ
100%	405	(14)	-	2	14	403	חברת פארק אריאל שרון בע"מ
	766	72	(54)	13	-	735	אחרות
	2,603	50	(54)	178	14	2,415	
ממשל ומנהל							
100%	220	1	-	28	-	191	אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ
100%	93	-	(2)	5	-	90	ענבל חברה לבטוח בע"מ
	105	-	-	(10)	-	115	אחרות
	418	1	(2)	23	-	396	
	83,834	933	(1,364)	7,834	28	76,403	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מרשות החברות הממשלתיות, לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 2 - החברות הממשלתיות, רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ב. פירוט התנועה בגין השקעות עיקריות בשטרי הון, הלוואות ויתרות חובה לזמן ארוך

חלויות שוטפות (1)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	שיערוך יתרות השקעה	העמדת (פירעון) הלוואות/ יתרות חובה לזמן ארוך	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023	
1,403	37,878	-	2,982	34,896	רכבת ישראל בע"מ
22	2,025	65	(19)	1,979	חברת החשמל לישראל בע"מ
-	-	25	(402)	377	חברת דואר לישראל (**)
121	343	7	(27)	363	אחרים
1,546	40,246	97	2,534	37,615	סך הכל

(**) חברת דואר ישראל- במהלך חודש נובמבר 2024 הושלמה מכירת חברת דואר ישראל, לפירוט נוסף ראה חלק ג - פרק 2 - החברות הממשלתיות.

(1) התפלגות לפי זמני פירעון

31 בדצמבר 2024	
1,546	2024
1,107	2025
1,471	2026
1,758	2027
1,759	2028
32,605	2029 ואילך וללא תאריכי פירעון
40,246	סך הכל

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ג. פירוט התנועה בגין השקעה בתאגידים סטטוטוריים (**)

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	שינויים הוניים	חלק ברווח/ (הפסד)	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	
תשתיות				
5,188	123	(152)	5,217	רשות שדות התעופה בישראל
555	-	30	525	הרשות לפיתוח ירושלים
342	-	-	342	תאגיד השידור הישראלי
155	-	24	131	רשויות ניקוז
81	-	(4)	85	הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו
63	-	5	58	המועצה לענף הלול
103	-	(3)	106	אחרים
6,487	123	(100)	6,464	
חינוך, בריאות, חברה ורווחה				
1,349	(29)	127	1,251	יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה
481	-	(5)	486	רשות העתיקות
214	(2)	21	195	מכון וינגייט
93	-	(3)	96	מרכז יצחק רבין לחקר ישראל
80	-	-	80	המועצה להסדר ההימורים בספורט
60	-	20	40	המועצה להשכלה גבוהה
51	-	(2)	53	יד יצחק בן צבי
165	2	(20)	183	אחרים
2,493	(29)	138	2,384	
ממשל ומנהל				
198	(7)	53	152	האפוטרופוס הכללי
58	-	(2)	60	מועצת בתי העלמין בתל רגב ובמישור החוף
2	-	-	2	אחרים
258	(7)	51	214	
9,238	87	89	9,062	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מהתאגידים הסטטוטוריים, לפירוט נוסף ראה חלק ג' מידע נוסף - פרק 3 - התאגידים הסטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024.

<< 4(א). השקעות בישויות מוחזקות (במיליוני ₪) (המשך)

ד. 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 2023 (*)	חלק ברוח / (הפסד)	שינויים הוניים	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	אחוז אחזקה ליום 31 בדצמבר 2024
קרן דו-לאומית ישראל - גרמניה - GIF	23	(18)	370	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב למחקר חקלאי - BARD	4	5	230	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב למחקר ופיתוח תעשייתיים - BIRD	(1)	1	134	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב למדע - BSF	4	(2)	97	50%
קרן דו-לאומית ישראל - ארה"ב לחינוך - USIEF	1	-	10	50%
אחרות	-	(4)	31	
סך הכל	31	(18)	872	

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווחים הכספיים שהתקבלו מהקרנות הדו-לאומיות, יצויין כי בחלק מהמקרים לא נרשמה תנועה בחשבון ההשקעה במהלך שנת 2023, עקב אי קבלת דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2023 של אותן קרנות.

<< 4(ב). התחייבויות בגין הפסדי ישויות מוחזקות (במיליוני ₪)

< הרכב ההתחייבויות

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
839,137	750,193	(א)	התחייבויות מהשקעה בתאגידים סטטוטוריים
87	604	(ב)	התחייבויות מהשקעה במניות חברות מוחזקות (**)
839,224	750,797		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) על בסיס הדיווח הכספי שהתקבל מרשות החברות הממשלתיות, לפירוט נוסף חלק ג' מידע נוסף - פרק 2 - החברות הממשלתיות, רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל.

פירוט התנועה בגין התחייבויות מהשקעה בתאגידים סטטוטוריים

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	שינויים הוניים	חלק בהפסד/ברוח	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	
838,114	(250)	89,150	749,213	המוסד לביטוח לאומי (**)
1,024	-	44	980	קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים
839,137	(250)	89,194	750,193	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

פירוט התנועה בגין התחייבויות מהשקעה במניות חברות מוחזקות

יתרה ליום 31 בדצמבר 2024	שינויים הוניים	חלק בהפסד/ברוח	ירידה בהיקף השקעה	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	
-	-	-	(525)	525	דואר ישראל
87	-	8	-	79	אחרים
87	-	8	(525)	604	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											
160,684	252,834	53,981	32,473	16,557	6,225	6,396	5,383	5,398	5,124	1,563	546,618
2,296	10,796	2,341	10,678	1,006	569	767	1,235	601	303	376	30,968
(3)	(6,929)	(244)	(4,173)	(320)	(126)	(20)	(319)	(22)	(84)	(436)	(12,676)
162,977	256,701	56,078	38,978	17,243	6,668	7,143	6,299	5,977	5,343	1,503	564,910
פחת נצבר											
24,501	97,976	12,397	-	1,902	3,889	4,577	3,566	4,619	3,556	1,027	158,010
2,364	6,649	1,205	-	171	478	555	528	508	282	153	12,893
(1)	(6,358)	(9)	-	(42)	(46)	(34)	(274)	(21)	(73)	-	(6,858)
26,864	98,267	13,593	-	2,031	4,321	5,098	3,820	5,106	3,765	1,180	164,045
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2024											
136,113	158,434	42,485	38,978	15,212	2,347	2,045	2,479	871	1,578	323	400,865
יתרה מופחתת ליום 31 בדצמבר 2023 (*)											
136,183	154,858	41,584	32,473	14,655	2,336	1,819	1,817	779	1,568	536	388,608

(*) 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		
2023	2024	
605,998	779,973	מלוות סחירים
275,816	279,707	קרנות פנסיה
252,065	257,881	ביטוח לאומי
57,360	58,458	חברות ביטוח
6,619	6,764	אמיסיות
1,038	1,070	מלוות ופיקדונות חוב שונים
96	293	מלוות חובה ישנים
1,198,992	1,384,146	סך הכל (ללא פרמיה וניכיון)
6,556	(6,832)	פרמיה וניכיון
1,205,548	1,377,314	סך הכל כולל פרמיה וניכיון
(87,147)	(129,188)	בניכוי חלויות שוטפות (*)
1,118,401	1,248,126	סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של 13 מיליארד ₪ (כ- 11 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023).

<< 7. מלוות חוץ (במיליוני ₪)

31 בדצמבר		
2023	2024	
143,798	171,016	הנפקות עצמיות
22,800	26,707	איגרות הבונדס
12,495	4,089	מלוות בערבות מדינה זרה
1,347	1,238	מלוות ממשלות זרות ומלוות שונים
180,440	203,050	סך הכל (כולל ריבית צבורה)
(1,025)	(1,858)	פרמיה וניכיון
(30,057)	(11,671)	בניכוי חלויות שוטפות (*)
149,358	189,521	סך הכל

(*) כולל ריבית לשלם בסך של כ- 2.5 מיליארד ₪ (כ- 2.2 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023).

<< 8. התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ₪)

31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
709,517	740,155	א	התחייבויות בגין פנסיה תקציבית, נטו
12,533	11,166		התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו
15,887	15,078	ב	התחייבויות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך
737,937	766,399		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

א. התחייבות בגין פנסיה תקציבית

האוכלוסייה שבעבורה נערך חישוב התחייבות הממשלה לפנסיה תקציבית מפורטת בטבלה שלהלן:

31 בדצמבר				
מספר זכאים		חבות במיליוני ₪		
2024	2023 (*)	2024	2023 (*)	
				גמלאים מקבלי קצבה
(**)	(**)	231,537	236,754	מערכת הביטחון
68,489	70,405	112,190	112,407	גמלאי הוראה
24,982	25,553	81,379	81,138	שוטרים וסוהרים
47,259	46,810	67,800	70,319	גמלאי מדינה
12,804	12,860	5,219	5,243	התחייבויות אחרות (***)
		498,125	505,861	
				עובדים פעילים
30,267	27,322	83,501	94,625	עובדי הוראה
10,787	10,126	51,159	54,599	שוטרים וסוהרים
(**)	(**)	39,563	45,171	מערכת הביטחון
15,023	14,138	37,169	39,899	עובדי מדינה
		211,392	234,294	
		709,517	740,155	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(**) 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		
2023 (*)	2024	
6,340	6,816	משרד החינוך
4,094	3,981	משטרת ישראל
1,139	1,358	מערכת הביטחון
1,194	1,209	החשב הכללי
834	983	משרד הבריאות ובתי החולים הממשלתיים
591	599	שירות בתי הסוהר
150	165	משרד החוץ
114	125	משרד המשפטים
622	651	אחרים
15,078	15,887	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 9. הכנסות ממסים ואגרות (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר		
2023 (*)	2024	
139,984	157,747	מסים ישירים והכנסות מאגרות
60,046	71,220	מס הכנסה - יחידים
32,012	34,417	מס הכנסה - חברות
14,524	20,791	דמי ביטוח בריאות
15,870	15,805	מיסי מקרקעין
9,666	10,552	מסים ממלכ"רים וממוסדות כספיים
5,378	9,172	הכנסות מאגרות
1,911	1,149	מס הכנסה - מיסוי שוק ההון
279,391	320,853	הכנסות מהיטל רווחי גז ונפט
84,658	92,488	מסים עקיפים
61,759	77,064	מכס
20,440	24,123	מס ערך מוסף
1,015	756	מיסי דלק
684	758	מס קנייה
168,556	195,189	אחרים
447,947	516,042	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 10. שכר עבודה והטבות לעובדים (במיליוני ₪)

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
146,739	110,589	א	הוצאות בגין שכר עבודה
41,610	39,142	ב	הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת
14,490	14,237		הוצאות אחרות בגין פרישת עובדים
202,839	163,968		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.

לעניין ההחלטה על עדכון שכרם של העובדים על פי חוזים מיוחדים בשירות המדינה, החל מינואר 2025, בשיעור של 3.24% לפירוט נוסף ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 35 - אירועים לאחר מועד הדיווח.

ב. הוצאות בגין תוכנית להטבה מוגדרת

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2024	2023 (*)		
33,934	31,539	(1)	עלות היוון
7,791	7,689	(2)	עלות שירות שוטף
(115)	(86)		רכישת זכויות
41,610	39,142		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

(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			
2023 (*)	2024		
212,264	243,640	א	העברות
76,763	74,860	ב	תמיכות
289,027	318,500		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			
2023 (*)	2024		
66,267	70,076	(1)	סל שירותי בריאות
60,622	69,686	(2)	גמלאות המוסד לביטוח לאומי
35,350	39,734	(3)	העברות למוסדות חינוך ממלכתי
5,041	14,035	(4)	העברות מקרן פיצויים
12,233	13,850	(5)	העברה למועצה להשכלה גבוהה
8,921	10,422	(6)	תשלומים לקרנות הפנסיה
6,454	8,173	(7)	העברות משרד הביטחון
4,708	4,519	(8)	העברות לניצולי שואה
5,462	4,060	(9)	העברות לקרן קיימת לישראל
1,753	1,514	(10)	העברות בגין מענק עבודה
572	497	(11)	העברות סל עלייה וקליטה
364	355		העברות למועצות דתיות ובתי עלמין
4,517	6,719		העברות אחרות
212,264	243,640		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		
31 בדצמבר		
2023	2024	
		סל שירותי בריאות, נטו
34,696	36,465	שירותי בריאות כללית
18,406	19,609	מכבי שירותי בריאות
8,284	8,854	קופת חולים מאוחדת
4,881	5,148	לאומית שירותי בריאות
66,267	70,076	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 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. העברות מקרן פיצויים

הסעיף כולל תשלומים שניתנו על ידי רשות המיסים מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א - 1961.

5. העברה למוסדות להשכלה גבוהה בהנחיית המל"ג

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.

6. תשלומים לקרנות הפנסיה

תשלומים לקרנות הפנסיה מבוצעים מכוח סעיף 78 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.

7. 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.

<< 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.

11. העברות סל העלייה והקליטה

הסעיף כולל בעיקר תשלומי סיוע לעולים חדשים על ידי משרד העלייה והקליטה, מכוח חוק סל הקליטה, תשנ"ה – 1994.

ב. תמיכות

להלן פירוט תמיכות בהתאם למטרות:

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
57,019	57,203	(1)	מטרות חברתיות
7,469	6,506		מטרות תשתית
7,106	5,837	(2)	מטרות חינוך
1,988	2,391	(3)	מטרות כלכליות
3,181	2,923	(4)	מטרות בריאות
76,763	74,860		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

1. מטרות חברתיות

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
14,009	17,629		סובסידיה לתחבורה ציבורית
12,610	12,763	(א)	תמיכות ברשויות מקומיות
10,031	11,112	(ב)	תמיכות בשירותי רווחה וקהילה
1,899	4,506		תמיכה משרד התיירות במפוני מלחמת "חרבות ברזל"
10,967	3,844	(ג)	הנחות בקרקע
2,564	2,714	(ד)	תמיכות בשיכון ודיור
1,860	1,617		תמיכות בתרבות וספורט
3,079	3,018		אחרות
57,019	57,203		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

- (א) כולל מענקי איזון לרשויות המקומיות בסך של כ- 3.5 מיליארד ₪ (בשנת 2023 כ- 3.3 מיליארד ₪).
- (ב) 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 ע"י המשרד, כגון: שירותים מכח החלטות ממשלה, השומות הנובעות מצו בית המשפט ועוד.
- (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 חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל, ביאור 13(ב) - קרקעות ביד' המדינה.
- (ד) מדובר בתשלומים הניתנים על ידי משרד השיכון עבור סיוע בשכר דירה לזכאים.

2. מטרות חינוך

לשנה שהסתיימה ביום			
31 בדצמבר			
2023 (*)	2024		
3,522	2,273		בנייה וחידוש מבנים למוסדות חינוך
1,487	1,677		תמיכה במעונות יום וצהרונים
1,742	1,519		מוסדות תורניים
298	299		המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער
57	69		אחרות
7,106	5,837		סך הכל

(*) הוצג מחדש.

<< 11. העברות ותמיכות (במיליוני ₪) (המשך)

3. מטרות כלכליות

לשנה שהסתיימה ביום		
31 בדצמבר		
2023 (*)	2024	
857	1,093	תמיכות במחקר ופיתוח ישראלי
515	478	תמיכה בחקלאות
285	264	תמיכה בתעשייה
184	110	תמיכה משרד התיירות
147	446	אחרות
1,988	2,391	סך הכל

(*) הוצג מחדש.

4. 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 ייצוב הכלכלי לטווח ארוך, לצד מטרות נוספות בנוגע לשירותי הבריאות שהן מעניקות.

חלקה
ז'

מידע נוסף

דוחות כספיים לשנת 2024



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. דיווח בנושא אקלים וקיימות – פרק זה כולל סקירה על פעילות הממשלה בנושא קיימות, סביבה, אקלים, החברה והאחריות התאגידית.
2. 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.
3. 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.
4. קרן העושר – 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.
5. פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי – פרק זה כולל סקירה על כלל הפרויקטים הנעשים בשיתוף המגזר הפרטי לרבות פירוט על שלבי הפרויקט ופרויקטים עתידיים.
6. התחייבויות בתחום החברתי – 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.
7. החוב הממשלתי – פרק זה כולל סקירה על יעדים ומדיניות בניהול החוב וניהול סיכונים, מבנה החוב הממשלתי, מגמות עיקריות וגיוסי חוב בחלוקה לסקטורים.
8. 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.
9. הכנסות מתמלוגים – פרק זה כולל פירוט על התקבולים מתמלוגים בשנים 2023-2024.
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.

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. דיווח בנושא סביבה וקיימות (Sustainability)



<< חידושים בדיווח השנתי לשנת 2024

פרק הדיווח לשנת 2024 הינו הדיווח הרביעי 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 להחלטות ממשלה וחוקים שקודמו בשנת 2024;
- עדכון כללי למכלול הנושאים המדווחים.

נוספו דיווחים חדשים, כגון:

- פעילות השירות המטאורולוגי ותמצית דוח שפורסם בנושא מגמות אקלימיות ואירועי קיצון;
- תוכנית לאומית להיערכות לשינויי אקלים בישראל (השלב הראשון) שפורסם המשרד להגנת הסביבה;
- תוכנית לאומית עדכנית להיערכות לשינויי האקלים במשק האנרגיה והמים;
- תוכנית היערכות לשינויי אקלים של מערכת הבריאות;
- תוכנית היערכות לשינויי אקלים של משרד המשפטים.

< 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 שנעשו 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. דיווחים בנושאים אלו מטעם מדינות בדוחותיהם הכספיים, הינם בתחילת דרכם והסטנדרטים לכך בשלבי בניה גיבוש והתהוות. נושאי הסביבה, האקלים והקיימות, כמו גם האחריות התאגידית וה- 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 החשיבה כי הכלכלה היא זו שמניעה לעשייה וגם כי הסיכונים השזורים במסגרת נושאים אלו, כגון סיכונים 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 וקידום חקיקה (כמפורט באופן תמציתי להלן).

לקראת הדיווח הנוכחי ולאחר הדיווח הראשוני שפורסם בדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2021, פעל החשב הכללי לאיסוף ומיפוי הנושאים הרלוונטיים וכן בחן את מוקדי הדיווח השונים הקיימים בידי גורמי הממשלה הרבים בתחומים המדווחים ונושאים נוספים, לרבות מעקב אחר התקינה המתגבשת בארץ ובעולם. תהליך הלימוד והבחינה כלל מיפוי רחב של פעילויות משרדי הממשלה במוקדי דיווח ומוקדי העשייה, מיידעים מפורסמים, סקירות בינלאומיות להשוואה עם מדינות מתקדמות ועוד. החשב הכללי משקיע משאבים בנושא זה ופועל להרחבתם ועדכוןם בהתאם לצורך.

אגף החשב הכללי פועל לבחון את היבטי הדיווח בנושאי סביבה, אקלים וקיימות, תוך קידום הנושא עם התפתחות העשייה במשרדים הממשלתיים והעמקת העשייה לצד התפתחות הרגולציה, התקינה והוראות נוספות של ארגון ה- IPSASB וה- IFRS, ובהתאם לכך יעודכנו הביאורים הבאים.

< רקע כללי להתפתחות נושא הקיימות (Sustainability)

ניסיונות גלובליים להסדרת כללים ויעדים בינלאומיים בנושאי קיימות החלו כבר בשנות ה-90 במסגרת התוכנית לשותפות גלובלית משנת 1992, הנקראת גם אג'נדה 21, שהתקיימה במפגש "פסגת כדור הארץ"¹⁴ בריו דה ז'נרו, במסגרתה אומצו והוכרזו יעדים ומסמכי עקרונות כגון Millennium Development Goals (MDGs) שהיוו את הבסיס ליצירת יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם¹⁵ לשנת 2030 (הנקראים SDG's).

לצד זאת, שינוי האקלים הציב אתגר נוסף שדרש תיאום בזירה הגלובלית וכבר בשנת 1987 נחתמה אמנת מונטריאול לקידום פעולות שיקום להידלדלות האוזון הסטרטוספרי¹⁶, לאחר מכן התקיימה ועידת "פסגת כדור הארץ" כאמור. בשנת 1997 נחתם עדכון ראשון לאמנת האקלים בוועידת האו"ם לשינוי אקלים בקיוטו, יפן בהסכם שכונה "פרוטוקול קיוטו"¹⁷. העדכון השני לאמנת האקלים התבצע בשנת 2015 בוועידת האו"ם לשינוי אקלים ה-21 במספר שהתקיימה בפריז, צרפת, עדכון שכונה "הסכמי פריז"¹⁸.

בשנת 2022, התקיימה ועידת האקלים ה-27 שכונסה בשארם א-שייח, מצרים אשר התמקדה בפעילויות אדפטציה (הסתגלות) ובקידום מגגנונים וכלים להיערכות לשינויי האקלים – מיטיגציה (אפחות), כגון שיתופי פעולה בין-לאומיים, קידום טכנולוגיות ועוד. 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 לאומי¹⁹ 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 שינויי האקלים. ועידה זו התמקדה בהאצת יישום התחייבויות הסכמי פריז, חיזוק מגגנוני הדיווח והשקיפות, קידום מימון לאקלים עבור מדינות מתפתחות, והרחבת הפעילות תחת תוכנית העבודה להפחתת פליטות (Mitigation Work Program). 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 יותר ויותר 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 החריפה ביותר מהשלכות שינויי האקלים, יקבלו תמיכה טכנולוגית וכלכלית מהקהילה הבין-לאומית. כמו כן, נושאים כמו שוויון מגדרי ושילוב קהילות מקומיות ובני נוער בתהליכי קבלת החלטות עמדו במרכזן של יוזמות בוועידות אלה.

מדינת ישראל רואה חשיבות רבה בקידום הצעדים והמשאבים המושקעים בהיבטי סביבה, אקלים וקיימות, הן כחלק מפעילות המגזר הציבורי ומשרדי הממשלה והן על ידי המגזר הפרטי והעסקי. בשנים האחרונות נושאים אלו קודמו באמצעות פרסום תוכניות אסטרטגיות, קביעת יעדים, קידום החלטות ממשלה וקידום חקיקה²⁰.

¹⁴ United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992 | United Nations

¹⁵ THE 17 GOALS | Sustainable Development

¹⁶ About Montreal Protocol

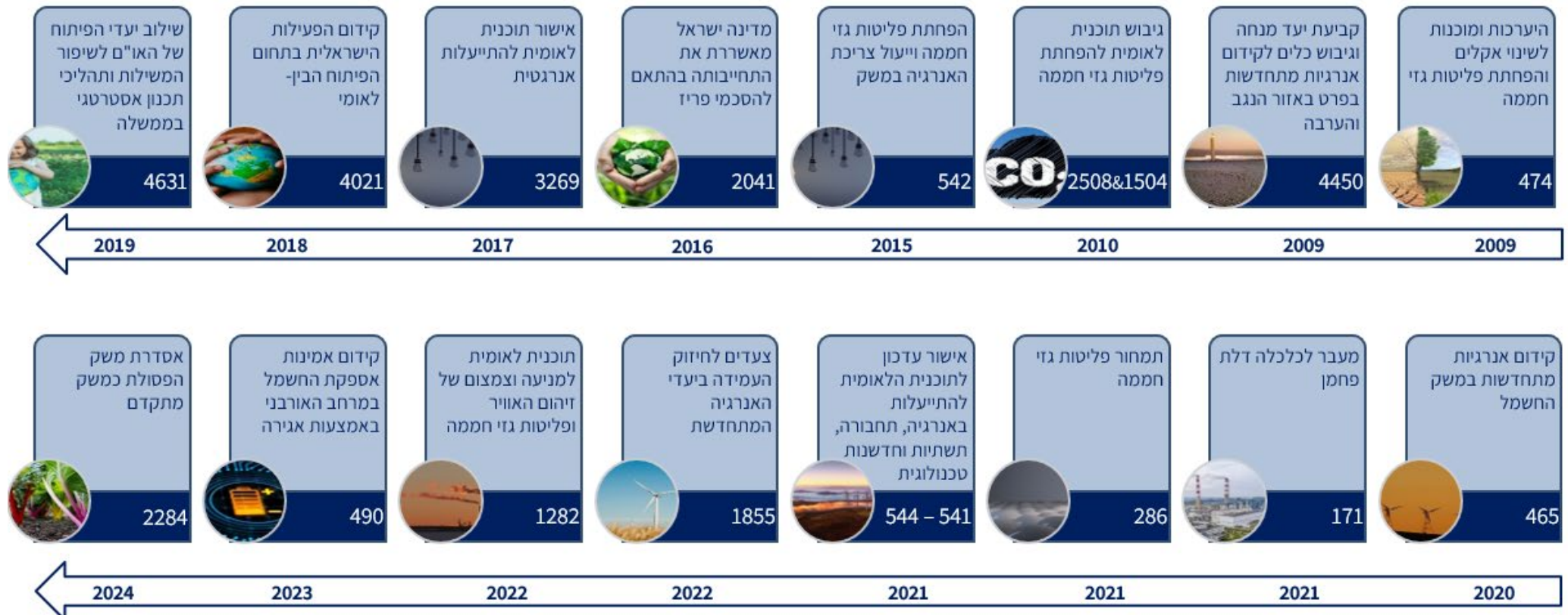
¹⁷ What is the Kyoto Protocol? | UNFCCC

¹⁸ The Paris Agreement | UNFCCC

¹⁹ <https://www.gov.il/he/pages/drive-to-zero>

²⁰ פירוט נרחב יותר למגמות בנושאי קיימות קיים בדיווחי שנים קודמות

< התפתחות החלטות ממשלה לאורך השנים²¹



²¹ מקור הנתונים - עיבוד החלטות ממשלה מרכזיות על ידי אגף החשב הכללי

◀ 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 החשב הכללי.

• 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 ניכרת 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- GRI²², SASB²³, TCFD²⁴ ועוד.

גופים רגולטוריים במדינות שונות, בעיקר באירופה ובארה"ב, דורשים מתן גילוי אודות היבטי וסיכונים ה- ESG של תאגידים ומשקיעים מוסדיים. באירופה קיימת חקיקה מתקדמת כמו דירקטיבת הדיווח ה- CSRD²⁵ המחייבת חברות ציבוריות ופרטיות גדולות לפרסם מידע מפורט על ביצועיהן בתחומי ה- ESG בהתאם לתקנים אחידים. כמו כן, תקנת הדיווח SFDR²⁶ המחייבת משקיעים ומוסדות פיננסיים להציג כיצד הם משקללים היבטי ESG בהחלטות ההשקעה. תקנות אלו נועדו להגדיל את השקיפות, לצמצם התייחסות (greenwashing²⁷) וליצור תשתית רגולטורית אחידה באירופה. שינויים אלו נובעים ממגמות עולמיות בתחומי הקיימות, מודעות סביבתית, אקטיביזם חברתי ודרישת משקיעים, ומתמקדים בגילוי אופן שקלול היבטי ESG בפעילות תאגידים ובהשקעות.

• תקינה במגזר הציבורי

ה- IPSASB²⁸ פרסם מסמך התייעצות ציבורית בנושא קידום דיווח קיימות במגזר הציבורי. אגף החשב הכללי 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 ייעודי 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- RPG 1²⁹ ו- RPG 3 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 RPG 1 ו- RPG 3, יישומו אינו מחייב.

²² GRI - Home

²³ SASB

²⁴ <https://www.fsb-tcf.org/>

²⁵ Directive - 2022/2464 - EN - CSRD Directive - EUR-Lex

²⁶ Regulation - 2019/2088 - EN - sfdr - EUR-Lex

²⁷ גרין-וואשינג (Greenwashing) ובעברית גם טיוח ירוק או התייחסות לאיסוף תדמית סביבתית חובית שנועדה להסתיר היבטים שליליים.

²⁸ 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.

²⁹ Recommended Practice Guideline (RPG)

• תקינה חשבונאית

בחודש ינואר 2024 נכנסו לתוקף תקני דיווח קיימות ואקלים שפורסמו על ידי ה-³⁰ ISSB 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. נכון למועד פרסום דוח זה, טרם התקבלה החלטה לגבי אימוץ התקנים במגזר הציבורי בישראל.

• רגולציה ותקינה בישראל

הרגולציה בישראל החלה לעודד עשיה 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, ההמלצות כללו קריאה לדיווח וולונטרי אודות היבטי ESG תוך שימוש בקריטריונים בינלאומיים מקובלים, דוגמת GRI או SASB. בשנת 2023³¹ 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.
2. רשות שוק ההון פרסמה בשנת 2017 חוזר שעסק בנושא אחריות תאגידית ברמת אמצ' או גלה, ובחודש נובמבר 2021 פרסמה תיקון לחוזר³² 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 ייבחנו שיקולים סביבתיים וחברתיים בפעילות העסקית של הבנקים ובמטרה להניע שינוי בגופים המפוקחים. עוד פרסם, בחודש אפריל 2022 תיקון להוראה בנושא ייצוג הולם בהרכב הדירקטוריון.

³⁰ ה- ISSB (International Sustainability Standards Board) או המועצה הבינלאומית לתקני קיימות, הוא גוף עצמאי שהוקם על ידי IFRS (International Financial Reporting Standards Foundation) בחודש 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.

³¹ https://www.new.isa.gov.il/images/Fittings/isa/asset_library_pic/al_lobby/al_lobby-637f2c2bb1c37/isareport2023.pdf

³² <https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-2021-9-13/he/chozer-2021-9-13-pdf.pdf>

<< דיווח בנושאי קיימות, סביבה, אקלים וחברה לשנת 2024

< 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 נועד להמחיש את הזיקה ההולכת וגדלה בין מדיניות סביבתית לבין תכנון פיסקלי, השקעות ציבוריות ותחזיות כלכליות. באמצעות נתונים איכותיים וכמותיים, הפרק משקף את השפעת ההחלטות התקציביות על מצב הסביבה, ואת העלויות והחסכונות הנובעים מהתערבויות מדיניות בתחומים אלה. הפרק כולל סקירה של תקציבי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים העוסקים בנושאים סביבתיים, לצד יוזמות רגולטוריות, מגמות בצריכת משאבים, והתקדמות ביישום התחייבויות בין-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 מחזור, שיקום קרקעות מזהמות, 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 2016-2023 מסמכי מדיניות שונים העוסקים בקידום מדיניות תמחור פחמן בישראל, זאת לצורך קידום המעבר לשימוש בדלקים לא מזהמים³³, קידום

³³https://www.gov.il/he/pages/israel_will_implement_carbon_pricing_for_the_first_time

טכנולוגיות אגירה ושימוש בלוחות סולאריים במקום קידום תחנות כח פיקריות (תחנות הנותנות מענה בזמנים של חוסר וודאות כאשר קיים חוסר התאמה בין הביקוש להיצע) לצורך הפחתת הפליטות ממגזר הפקת האנרגיה בישראל וחסכון של מיליארד שקלים למשק הישראלי³⁴ 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 והארוך³⁵, לצד תוכנית אסטרטגית לאומית ליישום פעולות להתמודדות עם משבר האקלים לשנים 2022-2026³⁶ שטרם אושרה בממשלה. 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 האנרגיה³⁷, 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 התחבורה³⁸, הכוללת מעבר מדורג לכלי רכב חשמליים, השקעה נרחבת בתחבורה ציבורית חשמלית, תמריצים להמרת ציי רכב כבד וטיפוח 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 וציי 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.

1.2. 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 קיימא³⁹, בראשות נציג החשב הכללי, 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 2021⁴⁰. עקרונות אלו מורכבים מארבעה מרכיבים: השימוש בתקבולים, תהליך ההערכה והבחירה של הפרויקטים, ניהול חלוקת התקבולים ודיווח. (2) טקסונומיה⁴¹ הלוקחת בחשבון את הקריטריונים לתרומה משמעותית כפי שנקבעו בטקסונומיה של האיחוד האירופי המעוגנת בדיני האיחוד. מטרתה המרכזית

³⁴ אגירת אנרגיה מתחדשת כתחליף לתחנות כוח פיקריות המשרד להגנת הסביבה

³⁵ מעבר לכלכלה דלת פחמן המשרד להגנת הסביבה

³⁶ תוכנית יישום לאומית להתמודדות עם משבר האקלים 2022-2026 המשרד להגנת הסביבה

³⁷ משרד האנרגיה מציג: התוכנית הלאומית המעודכנת להתיעלות באנרגיה והתמודדות עם משבר האקלים משרד האנרגיה והתשתיות

³⁸ רכב מזהם, Out – רכב נקי: In – תוכנית היישום הממשלתית לקידום תחבורה נקייה אושרה בממשלה המשרד להגנת הסביבה

³⁹ משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד האנרגיה והתשתיות, רשות המים ורשות החדשנות

⁴⁰ ICMA – Green Bond Principles, June 2021

⁴¹ <https://www.gov.il/he/pages/israeli-taxonomy>

של הטקסונומיה היא לעודד השקעות בפעילויות כלכליות שיש להן השפעות סביבתיות חיוביות, כמו גם למנוע מצבים של Greenwash⁴². 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.

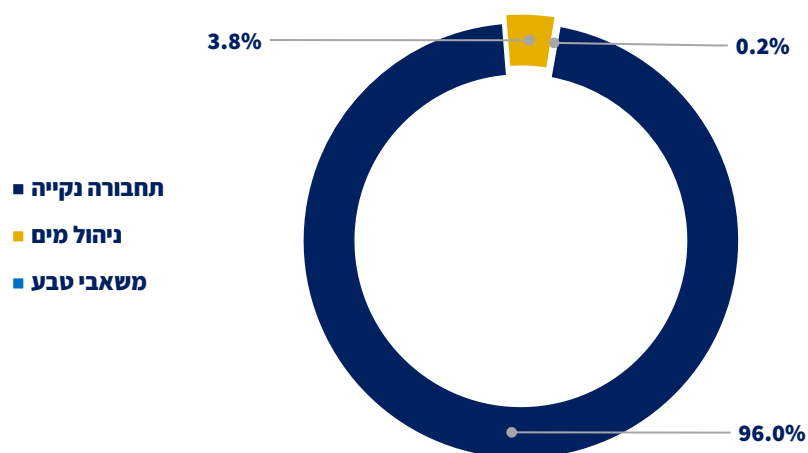
בחודש ינואר 2023 לאחר פרסום המסגרת ולאחר קיום הליך שיווקי (Road-show) גלובלי למשקיעים, השלים החשב הכללי את ההנפקה הראשונה של איגרת חוב ירוקה בסך של 2 מיליארד דולר (כ- 6.8 מיליון ₪). הביקוש בהנפקה עמד על כ- 12 מיליארד דולר (ביקוש יתר של פי שישה מהסכום המונפק) ומעל לשלוש מאות משקיעים מארבעים מדינות, לרבות 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. בהנפקה זו כ- 96% מהתקבולים, כ- 6.5 מיליארד ₪ הופנו לפרויקטים של תחבורה נקייה לאור התרומה השולית הגבוהה בפרויקטים אלו להקטנת הפליטות והיעילות האנרגטית. הפרויקטים שנבחרו הינם בשיתוף משרד התחבורה, משרד האנרגיה והתשתיות ורשות 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 ובעלת קיבולת גדולה. עוד בתחום התחבורה הנקייה ניתן למצוא פיתוח תשתיות למסלולי אופניים בערים נוספות מלבד הערים המרכזיות, כגון: חולון, ראש העין ונתניה. זאת בהתאם לתוכנית לקידום השימוש בתחבורה בת קיימא שפותחה על ידי משרד התחבורה 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 הדוח, ישראל מובילה בעולם בקצב השבת מי קולחים מכמות השפכים הכוללת שמטופלת, זהו חלק משמעותי מהיערכות של ישראל לשינויי האקלים.

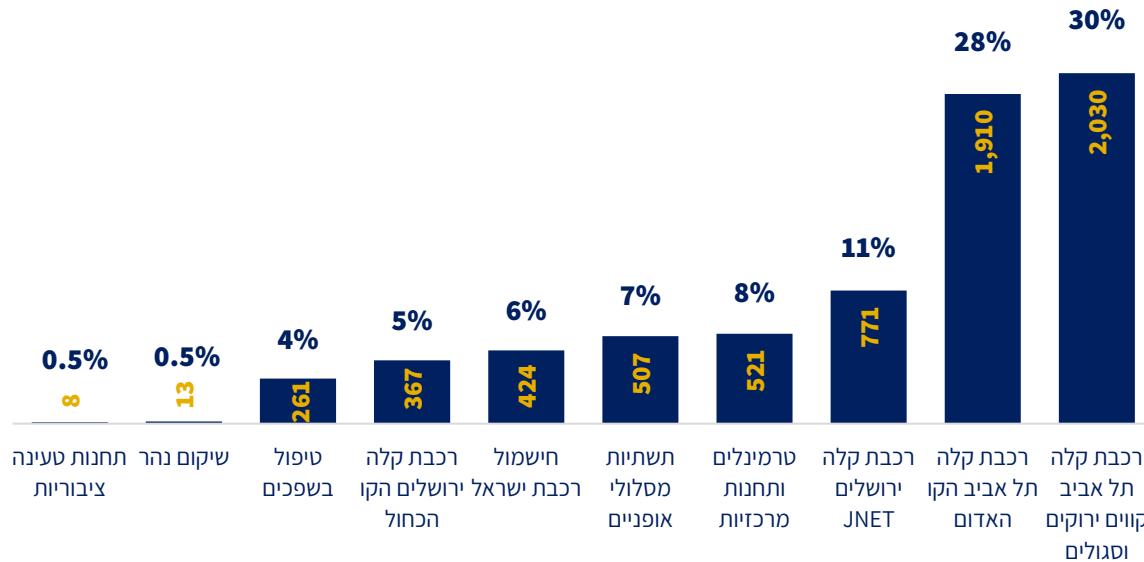
תרשים 1.1 - חלוקת כספי הנפקת איגרת החוב הירוקה לסקטורים



⁴² Greenwash - התיירקקות הינו מונח אשר בא לבטא ביצוע פעולות בתחום הקיימות אשר בעיקרן הינן לשם הנראות בלבד ואין בהם ממש

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 במיליון ₪ 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 החשב הכללי 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 מיליארד ₪. קידום הפרויקטים מבוצע בהתאם למדיניות הממשלה להשקעה בתשתיות ומתואם עם התוכנית האסטרטגית הרב שנתית שמקדם החשב הכללי 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 5 - 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: תחנת כח תרמו־סולארית בטכנולוגיה של מגדל שמש, תחנת כח תרמו־סולארית בטכנולוגיה של שקתות פרבוליות ושלש תחנות כח פוטו־וולטאיות. ועדת מכרזים בין-משרדית המשותפת למשרד האוצר, למשרד האנרגיה והתשתיות, לרשות החשמל ולענבל חברה לבטוח בע"מ, קידמה מכרזים להקמת תחנות כח סולאריות באזור אשלים שבנגב. במסגרת זו פרסמה הוועדה מכרזים להקמתן של חמש תחנות כח מאנרגיית השמש באזור אשלים שבנגב. סך עלות ההקמה של כל הפרויקטים באשלים נאמדת בכ- 7.5 מיליארד ₪. בנוסף, פרסמה ועדת המכרזים מכרז להקמת תחנת כח פוטו-וולטאית, בעיר דימונה. כמו כן, ועדת המכרזים הבין-משרדית להקמת תחנות כח קונבנציונליות פרסמה מכרז להקמת תחנת כח קונבנציונלית המופעלת באמצעות גז טבעי באזור שורק.

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 חמישה מתקני התפלה בעלי כושר ייצור חוזי של 597 מיליון קוב מים בשנה (מלמ"ש), בעלות הקמה כוללת של כ- 9.6 מיליארד ₪, לצורך התמודדות עם התייבשות מקורות המים הטבעיים והגידול הטבעי באוכלוסייה. בנוסף, נמצאים בהקמה נכון למועד זה שני מתקני התפלה באוסמוזה הפוכה בגליל המערבי ובשורק ב' (הצפוי להתחיל לספק מים בשנת 2025) וכן נמצא בשלב סגירה פיננסית מתקן לטיפול במי תהום מזוהמים באזור התעשייה הצבאית (תע"ש) השרון. כמו כן, מתקן התפלה אשקלון הינו הראשון שעתידי לסיים תקופת זיכיון מלאה של 25 שנים בשנת 2027 ועתידי 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- 190 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. שניים מהם שעתידיים לטפל בפסולת אורגנית בשיטת עיכול אנארובי⁴³ וקומפוסטציה, הינם מתקן לטיפול בפסולת באזור השפד"ן העתידי לטפל ב- 400 אלפי טון פסולת מאזור גוש דן ובאשדוד העתידי לטפל בכ- 250 אלפי טון פסולת מאשדוד והסביבה ובכך לצמצם היקפי הטמנה, פליטות גזי חממה ולייצר חשמל. המתקן לטיפול בפסולת בנאות חובב עתידי לטפל בפסולת שאריתית ממחוז דרום.

2. שינויי אקלים ופליטות גזי חממה

2.1 שינויי האקלים

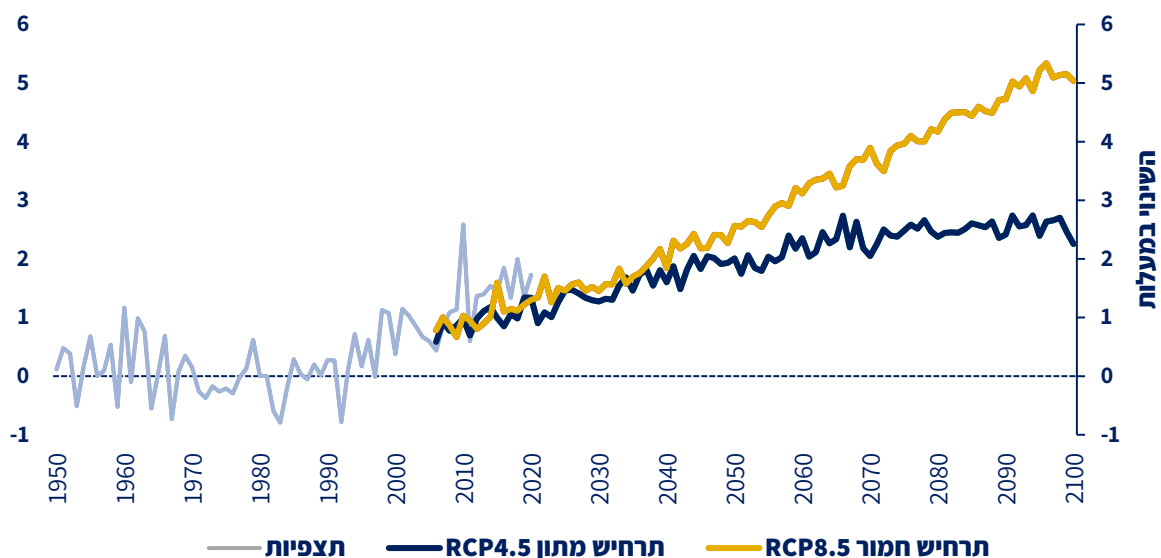
אקלים הוא תיאור ממוצע של תנאי מזג האוויר במקום מסוים לאורך זמן וכולל משתנים כמו טמפרטורה, משקעים, לחות, רוחות ועוד. שינויי אקלים מתייחסים לשינויים ארוכי טווח ודפוסים במאפייני האקלים, כמו התחממות הדרגתית של האטמוספירה, התגברות גלי חום, שינויים בכמות המשקעים והתגברות אירועי קיצון כמו שיטפונות, בצורות וסערות. שינויי אקלים אינם תודותיות רגילה של מזג האוויר, אלא תוצאה של שינויים מערכתיים אשר מושפעים בין היתר מפעילות אנושית ומהעלייה המתמשכת בריכוז גזי חממה באטמוספירה. שינויי האקלים המואצים טומנים בחובם סכנות ונזקים רבים המשפיעים על כלל תחומי החיים. השפעת שינויים אלו משתנה בהתאם לתנאים המקומיים הגאוגרפיים, ומשך יש חשיבות בקידום תוכניות מקומיות להיערכות לשינויי האקלים וקידום פעולות אדפטציה. יחד עם זאת נדרשת הסכמה גלובלית לפעילות וקידום פעולות מיטיגציה, מכיוון ששינויי האקלים הינם בבסיסם תופעה גלובלית המושפעת מפעילות אנושית בכל העולם.

⁴³ עיכול אנארובי הוא תהליך ביולוגי טבעי של פירוק חומר אורגני בהעדר חמצן, תוך ייצוב החומר וצמצום תכולת המוצקים. התוצרים של שיטה זו הם בוצה וביוגז המשמש לייצור אנרגיה מתחדשת. ההשבה התרמית מטפלת בפסולת בטמפרטורות גבוהות, וממנה נוצרת אנרגיה המשמשת לייצור חשמל וכן קיטור המשמש לחימום בתי או תעשייתיים.

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). לצד אלו, קיימות פעילויות בין משרדיות המקדמות טכנולוגיה וחדשנות כמנוף לצמיחה כלכלית מכילה ובת-קיימא בישראל ואף ככלי סיוע לשימוש המשרדים. אלו מהווים גורם מניע לשינוי סביבתי ועמידה ביעדי הממשלה בנושאים אלו, ובמקביל גורם בקרתי ולעיתים אף רגולטורי לפיקוח ובקרה לאי עמידה בהנחיות הממשלה והחוקים בנושא.

כפי שמוזכר בפתח הדברים, כבר בשנת 2009, הועברה החלטת הממשלה הראשונה, החלטה מספר 474, שדנה בהיערכות ומוכנות ישראל לשינויי האקלים והצורך בהפחתת פליטות גזי חממה⁴⁴. לאחר מכן ובהתאם לוועידת פריז וועידת 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 חממה⁴⁵; הגדלת הייצור באנרגיות מתחדשות⁴⁶; הפסקת השימוש בפחם לייצור חשמל עד שנת 2026⁴⁷; הגבלת כמות פליטות גזי חממה מרכבים חדשים⁴⁸; אוטובוסים עירוניים נקיים, קידום תחבורה נקייה ודלת פחמן וצמצום הנסועה הפרטית בשיעור של 15% עד לשנת 2030⁴⁹; האצת תשתיות ועידוד חדשנות טכנולוגית במסגרת המאבק בשינוי אקלים⁵⁰ ועוד. יעדים אלו עוגנו בין היתר גם בחוק האקלים שאושר כאמור בקריאה ראשונה בחודש ספטמבר 2023. אבן דרך חשובה לצד קידום היעדים, הינה פרסום דוח מקיף של השירות המטאורולוגי הישראלי בחודש אוגוסט 2020⁵¹ המנתח מגמות אקלימיות ואירועי קיצון בישראל לאורך המאה ה-21. 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.

תרשים 2.1 - הטמפרטורה השנתית הממוצעת בישראל בשנים 1950-2100 (מעלות צלזיוס)



⁴⁴ היערכות ישראל לשינוי אקלים - היערכות ומוכנות לשינוי אקלים והפחתת פליטות גזי חממה משרד ראש הממשלה

⁴⁵ החלטת ממשלה מספר 286 מיום 1 באוגוסט 2021

⁴⁶ בחודש אוקטובר 2020, עודכנו יעדי הייצור באנרגיות מתחדשות ל-20% מסך צריכת החשמל במשך בשנת 2025 ו-30% בשנת 2030, ראו

החלטת ממשלה מספר 465 מיום 25 באוקטובר 2020

⁴⁷ ביצוע פועלות 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.

⁴⁸ החלטת ממשלה מספר 171 מיום 25 ביולי 2021

⁴⁹ החלטת ממשלה מספר 542 מיום 20 בספטמבר 2015

⁵⁰ החלטות ממשלה מספר 543 ו-544 מיום 24 באוקטובר 2021

⁵¹ מידע בנושא שינוי אקלים Israel Meteorological Service |

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 תגונה למקסימום בין השנים 2030-2040 ולאחר מכן תפחתנה, ניתן לראות מעין התייבבות סביב תוספת ממוצעת של כ- 1.5 מעלות צלזיוס, מקצת אחרי אמצע המאה ועד סופה⁵².

תחזיות לעתיד 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.

בשנת 2024, פרסם המשרד להגנת הסביבה את השלב הראשון בתוכנית הלאומית להיערכות לשינויי אקלים בישראל⁵³. 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.

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 להכין תוכניות היערכות לשינויי האקלים, להלן דוגמאות לפרסום תוכניות היערכות של משרדי ממשלה:

א. היערכות מערכת הבריאות לשינויי האקלים

לאור העלייה בתכיפות אירועי הקיצון כאמור, העלייה בטמפרטורה הממוצעת בישראל והסיכון לפגיעה בצרכים הבסיסיים כדוגמת ביטחון תזונתי ומחסור במי שתייה, קיים משרד הבריאות עבודת מטה שכללה מיפוי של כלל הגורמים העוסקים בהיערכות ישראל להסתגלות לשינויי אקלים, 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 העוסקים בנושא, המשרד ערך עבודת עומק לסקירת האירועים והשפעותיהם על בריאות הציבור ככלל ועל האוכלוסיות בסיכון כפרט.

כך לדוגמה אירועי חום מתמשכים עלולים להוביל לסיבוכים בחולים כרוניים ובצורך להתאים טיפול תרופתי, החמרה בזיהום אוויר עלולה להוביל לעלייה בבעיות נשימתיות ובמערכת הלב ובכלי הדם, זיהום מאגרי מים כתוצאה מעליית מפלס מי הים, מיעוט גשמים ובצורות צפוי להוביל להחמרה במחסור במי שתייה ואף ההתחממות עשויה להוביל להחמרה בתחלואה נפשית. 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 והשירות המטאורולוגי, משרד הבריאות הקים ועדת היגוי שכוללת גורמים רבים מהשטח והמטה שבחברה שבעה נושאים לקידום מערכת: (1) היערכות מערכת הבריאות (2) יצירת מערכת בריאות ירוקה (3) מוכנות למצבי

⁵² <https://ims.gov.il/he/node/2486>

⁵³ <https://www.gov.il/he/pages/1st-step-mapping>

חירום (4) נתונים ומחקר (5) תזונה וביטחון תזונתי (6) תכנון, בנייה ותנאי סביבה ו- (7) הסברה ומודעות הציבור. לאחר מכן הוקמו צוותי עבודה להעמקה בנושאים וכל אחד מהצוותים גיבש המלצות ותוכנית עבודה. בהתאם לכך, בחודש פברואר 2024, פרסם משרד הבריאות תוכנית היערכות מערכת הבריאות⁵⁴, הכוללת את עבודת המדיניות שקודמה ואת ההמלצות להיערכות מערכת הבריאות לשינויי אקלים.

ב. היערכות משרד המשפטים לשינויי אקלים

משרד המשפטים פרסם בחודש מאי 2025 תוכנית היערכות של המשרד לשינויי אקלים⁵⁵, 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-IPCCC⁵⁶ 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, תגובת תוכנית פעולה קונקרטית בהתאם למסקנות המחקר.

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 (CO_2), מתאן (CH_4) ותחמוצת חנקן (N_2O). פליטות גזי חממה הם הגזים הנפלטות לאוויר בעקבות פעולות אנושיות. ככל שכמות הפליטות גדלה כך גובר אפקט החממה, ונוצר חוסר איזון במערכת האקלימית שמוביל להתחממות גלובלית ולשינויי אקלים.

בנושא שינויי אקלים ופליטות גזי חממה, הוסמך המשרד להגנת הסביבה מכח החלטות ממשלה⁵⁷, לקידום היערכות ישראל לשינויי אקלים, קידום כלכלה מקיימת ודלת פחמן וביצוע בקרה ואכיפה על פעולות משרדי הממשלה בנושאי אקלים.

בחודש ספטמבר 2016 פרסם המשרד להגנת הסביבה את התוכנית האסטרטגית הלאומית הראשונה להתמודדות עם שינויי האקלים והפחתת גזי חממה – התוכנית הלאומית ליישום הסכם פריז⁵⁸. תוכנית זו אימצה את יעדי הפליטות שנקבעו בהחלטת ממשלה מספר 542, ופירטה את צעדי המדינה ומשרדי הממשלה לקידום הפחתת פליטות, היערכות מדינת ישראל לשינויי 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 מהחלטה 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 בישראל⁵⁹.

⁵⁴ תכנית היערכות מערכת הבריאות לשינויי אקלים משרד הבריאות

⁵⁵ https://www.gov.il/BlobFolder/reports/national-preparedness/he/climate_change_and_energy_efficiency_ministry-of-justice.pdf

⁵⁶ The Intergovernmental Panel on Climate Change

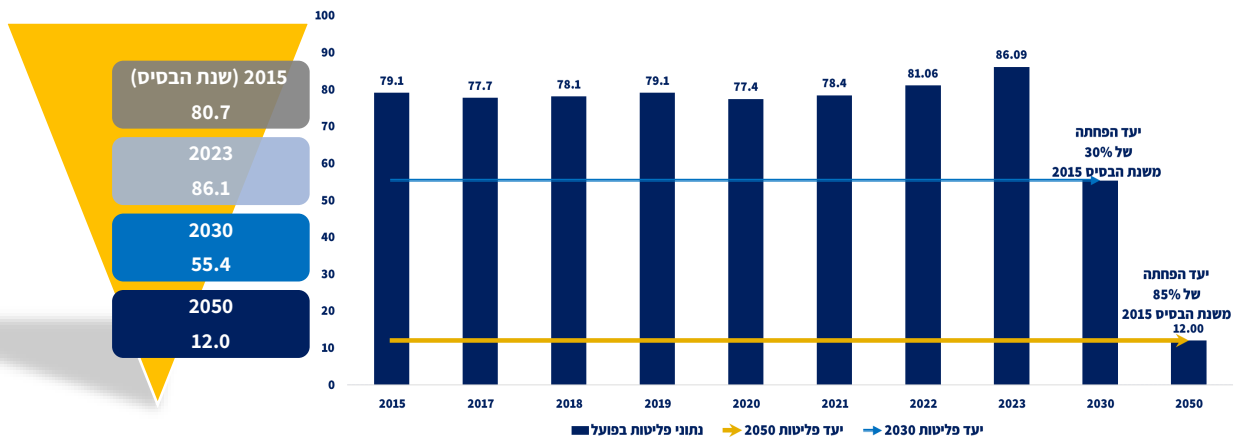
⁵⁷ החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018, ההחלטה הראשונה שהציבה תשתית אסטרטגית לאומית להיערכות לשינויי אקלים עם דגש על תיאום בין-משרדי, והחלטת ממשלה מספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022 שהרחיבה את סמכויות המשרד להגנת הסביבה, כולל מעקב ובקרה על יישום הפעולות במשרדי הממשלה והובלת היערכות הלאומית.

⁵⁸ https://www.gov.il/he/pages/natl_plan_for_ghg_reduction_and_energy_efficiency_april_2016

⁵⁹ הפחתת פליטות גזי חממה בישראל המשרד להגנת הסביבה

בנוסף לדיווח זה, מפעיל המשרד להגנת הסביבה מערך וולונטרי לדיווח ורישום של פליטות גזי חממה, 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 שנתי לאו"ם⁶⁰. מדינת ישראל הגישה התחייבות מעודכנת NDC - Nationally Determined Contribution לאמנת המסגרת של האו"ם בנושא שינויי אקלים, במסגרתה התחייבה לראשונה על יעד הפחתת פליטות מוחלט של 27% ביחס לרמות 2015 עד 2030, כאמור, יחד עם חוק האקלים שעבר היעד שונה להפחתה של 30%.

תרשים 2.2 - נתוני פליטות גזי חממה CO2 לשנים 2015-2023 ונתונים לעמידה ביעדי הממשלה לשנים 2030 ו-2050 (מיליוני טון)



הגרף לעיל מתאר יעד של כ- 55 מיליון טון פליטות גזי חממה עד לשנת 2030, כ- 30% 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. בנוסף, 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.

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 אבסולוטית 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"⁶².

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 המדיניות הסביבתיים שלה (ה- OECD ערך למעלה מ- 100 סקירות של מדינות חברות ומדינות שאינן חברות בארגון). דוח ה- EPR⁶³ מספק 24 המלצות, שאושרו על ידי ה- WPEP⁶⁴ 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.

⁶⁰ הדוח האחרון הוגש בחודש מרץ 2023 <https://unfccc.int/documents/627150>

⁶¹ נתוני גזי החממה נלקחו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הל"ס) המכילה מדי שנה בשנה מצאי פליטות לאומי של גזי חממה בישראל

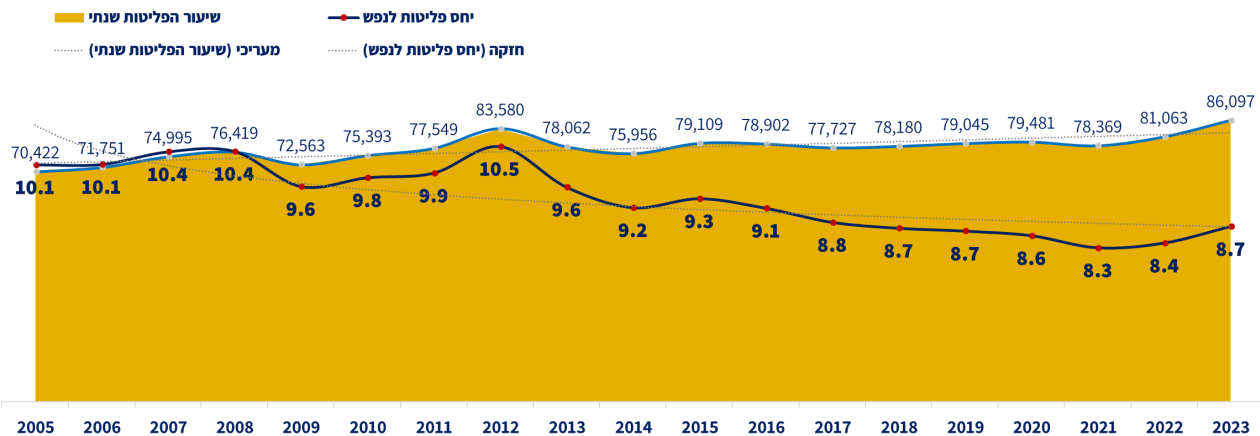
המצאי הלאומי מתפרסם באתר אמנת האקלים של האו"ם <https://unfccc.int/documents/370343>

⁶² [IPCC AR6 WGI SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wgiii/working-group-iii/working-group-iii-report/SPM.pdf)

⁶³ <https://www.oecd.org/israel/oecd-environmental-performance-reviews-israel-2023-0175ae95-en.htm>

⁶⁴ Working Party on Environmental Performance

תרשים 2.3 – נתוני פליטות גזי חממה (אלפי טון) ויחס פליטות גזי חממה לנפש (טון) לשנים 2005-2023



התרשים לעיל משקף כי יחס הפליטות לנפש (טון) מראה מגמת ירידה לאורך השנים, שילוב של ירידה באבסולוטית בסך הפליטות וגידול באוכלוסייה. כאמור לעיל, בהתאם לדוח מעקב של המשרד להגנת הסביבה, מגמה זו, על אף הירידה, אינה מספקת לעמידה ביעדי הממשלה.

2.4 התפתחויות מרכזיות בשנת 2024 ועד למועד עריכת הדוח הכספי

בשנת 2024 נמשך קידומו של חוק האקלים, שאושר בקריאה ראשונה בספטמבר 2023⁶⁶, אך טרם הושלם הליך החקיקה המלא. 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 2024 בפיתוח מפת סיכונים לאומית לשינויי אקלים, שפורסמה לראשונה בשלהי 2023⁶⁷ ככלי תומך החלטה עבור רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, חברות עסקיות וציבוריות, 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 צוים 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.

⁶⁵ מקור הנתונים לגרף: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד הנתונים על ידי אגף החשב הכללי

⁶⁶ הצעת חוק האקלים

⁶⁷ המדענית הראשית במשרד להגנת הסביבה והאגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה הובילו ועדת מומחים ומומחיות לפיתוח מדד

לפגיעות אקלים בישראל המשרד להגנת הסביבה

3. אנרגיה

3.1 אנרגיה ואנרגיות מתחדשות

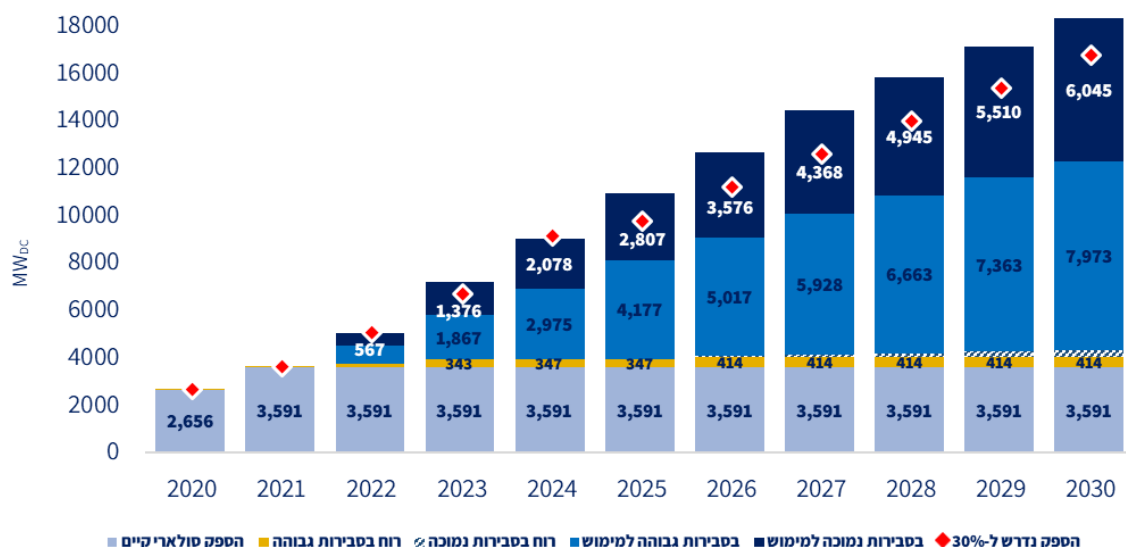
מרבית האנרגיה בעולם מופקת ממקורות כמו פחם, נפט וגז טבעי. מקורות אלו יוצרים זיהום אוויר, תורמים להתחממות הגלובלית, ובנוסף אוזלים עם הזמן. אנרגיה מתחדשת היא אנרגיה שמקורה בטבע ואינה נגמרת – כמו השמש, הרוח, המים והחום מתוך כדור הארץ. בניגוד לדלקים פוסלים, אנרגיות מתחדשות הן נקיות ואינן מתכלות.

משרד האנרגיה והתשתיות פועל במספר מישורים למימוש היעדים בתחום האנרגיה, בין היתר ליישום החלטת ממשלה⁶⁸ לסגירה מלאה של כל יחידות הייצור הפחמניות של חברת החשמל עד לשנת 2026, ולעמידה ביעדי האנרגיות המתחדשות של 30% אנרגיות מתחדשות לשנת 2030 (ויעד ביניים של 20% עד לשנת 2025). בהתאם לכך פורסמה במהלך שנת 2022 מפת הדרכים לאנרגיות מתחדשות לשנת 2030⁶⁹. מפת הדרכים כוללת כ-50 צעדים לקידום אנרגיות מתחדשות שגובשו בין היתר בעקבות עריכת מסע לקוח שמיפה את החסמים והאתגרים במשק. במקביל רשות החשמל פרסמה תכנית 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.

במסגרת החלטת ממשלה 1855 מיום 11 בספטמבר 2022⁷⁰ 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.

על פי הערכות של משרד האנרגיה והתשתיות ורשות החשמל, נקבע כי לצורך עמידה ביעד של 30% אנרגיות מתחדשות בשנת 2030, נדרש קצב התקנות של כ-1,416 מ"ו לשנה, לעומת ממוצע של כ-1,078 מ"ו בין השנים 2020–2024⁷¹. עם זאת, האתגרים הביטחוניים והכלכליים, ובהם מלחמת "חרבות ברזל", שיבושים לוגיסטיים ופגיעה באזורים פריפריאליים, הובילו להאטה בקצב ההתקנות במהלך שנת 2024.

תרשים 3.1 – פריסת ההספק בכלל פוטנציאל השטחים למימוש (מגה וואט)



הגרף לעיל משקף את תחזית משרד האנרגיה והתשתיות להתפתחות ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בישראל במהלך השנים 2020–2030, תוך פירוט לפי סוגי מקורות וסבירות למימוש וכן הספק נדרש לעמידה ביעד של 30% ייצור מאנרגיות מתחדשות לשנת 2030. הגרף מציג את ההספק הסולארי הקיים במגה וואט (מותקן), בעוד שיתר הנתונים

⁶⁸ 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

⁶⁹ מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד שנת 2050 משרד האנרגיה והתשתיות-

https://www.gov.il/BlobFolder/news/re_290522/he/roadmap_reference_2030.pdf

⁷⁰ 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

⁷¹ https://www.gov.il/BlobFolder/news/tochnityaadneenergy/he/Files_Hadashot_press_tocgnit_yaad.pdf

מציגים תוספות חזויות, בעיקר מאנרגיה סולארית (בסבירות גבוהה ונמוכה למימוש) ומרוח (רוח בסבירות גבוהה ונמוכה), בהתאם לסבירות למימוש.

בהמשך למפת הדרכים כאמור, וכחלק מהתכנון ארוך הטווח, פועל המשרד בהליכי היועצות לקביעת יעדים לאומיים חדשים לאנרגיות מתחדשות לשנת 2035. במקביל, המשרד החל בגיבוש תוכנית אסטרטגית חדשה ומעמיקה לאנרגיות מתחדשות לשנת 2035, במטרה להבטיח את המשך המעבר של ישראל למשק אנרגיה נקי, אמין, ומבוזר גם בעשור הבא. בין הצעדים שקודמו בשנים האחרונות לקידום יעדי אנרגיה מתחדשת, ניתן למנות את הפעולות המרכזיות שלהלן:

- (1) תכניות פיתוח לרשת ההולכה ולרשת החלוקה - קידום ואישור תוכנית פיתוח רחבת היקף לרשת ההולכה (חברת נגה) הכוללת מעל 400 פרויקטים בהיקף של כ- 17 מיליארדי ש"ח, לצד קידום ואישור תוכנית רשת החלוקה של חברת החשמל בהיקף של כ- 20 מיליארדי ש"ח;
- (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 במוקדי 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 2025⁷²;
- (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 24/1) המקודמת במועצה הארצית, מהלך אשר יאיץ את הקמת החלקות האגרו-וולטאיות. התוכנית האגרו וולטאית היא תוכנית ראשונה מסוגה, לייעול השימוש בקרקע, שתסייע לעמידה ביעדי ייצור חשמל נקי, תוך בחינת ההשפעה על יכולת הייצור החקלאי.
- (5) קידום תהליכים ברשויות המקומיות במעבר לאנרגיה מקיימת לרבות התייעלות באנרגיה, ייצור אנרגיה מתחדשת ותחבורה חשמלית (בשנים 2023-2024 ניתנו מענקים בסך של כ- 170 מיליוני ש"ח לרשויות מקומיות).
- (6) גיבוש ופרסום תוכנית לאומית להתייעלות באנרגיה אשר קובעת יעד עצימות של 1.3% לשנה⁷³;
- (7) 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 משמעותית שתסייע לישראל לעמוד ביעד של 30% ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות עד שנת 2030.

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 והמים⁷⁴. התוכנית כוללת ניתוח תחזיות אקלימיות מעודכנות וצעדים מעשיים להפחתת הסיכון לאירועים נוספים, כאשר התחזיות התבססו על הדוח האחרון של השירות המטאורולוגי (שפורסם כאמור בחודש יולי 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 פרואקטיביות שמטרתן לחזק את עמידות משקי האנרגיה והמים מול שינויים אלו.

במסגרת התוכנית כאמור, כל ענף יקבל התייחסות פרטנית: משק החשמל יזכה לחיזוק תשתיות ואגירת אנרגיה, הגז הטבעי יתמגן בפני סערות ויוקמו מתקני אגירה ביבשה, מערך הדלק יעבור לדלקים מתחדשים ועמידים יותר ומשק המים ישפר את כושר ההתפלה, השימוש החוזר וההולכה באירועי קיצון.

⁷² <https://www.gov.il/he/pages/news060824>

⁷³ משרד האנרגיה מציג: התוכנית הלאומית המעודכנת להתייעלות באנרגיה והתמודדות עם משבר האקלים ומשרד האנרגיה והתשתיות

⁷⁴ משרד האנרגיה מציג: התוכנית הלאומית המעודכנת להתייעלות באנרגיה והתמודדות עם משבר האקלים ומשרד האנרגיה והתשתיות

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 משמעותית בתחום אגירת אנרגיה סולארית בישראל באמצעות הובלה של משרד האנרגיה והתשתיות. בחודש נובמבר 2023 אישרה ממשלת ישראל את תוכנית המתאר הארצית לאגירת אנרגיה (תמ"א/19/1)⁷⁵ 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 החשמל באזורי הביקוש ולתת מענה בעת הפסקות חשמל. בהמשך לכך, בתחילת 2024, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה לקדם פטור מהיתר למתקני אגירה קטנים⁷⁶, 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.

יצור 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 פליטות⁷⁷.

⁷⁵ <https://www.gov.il/he/pages/news-131123>

⁷⁶ <https://www.gov.il/he/pages/news-090124>

⁷⁷ https://www.gov.il/he/pages/electricity_storage

3.3 מימן בישראל

מימן הוא גז קל ודליק שיכול לשמש כדלק נקי לתחבורה, תעשייה וייצור חשמל. תוצר המימן כאשר נשרף או מומד 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 חממה⁷⁸. בפברואר 2024 פרסם משרד האנרגיה והתשתיות מסמך סופי לאחר הערות הציבור, המכיל עקרונות מנחים וצמתי הכרעה⁷⁹. משרד האנרגיה והתשתיות פועל על מנת לאפשר את קידום טכנולוגית 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 והתשתיות 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 לייצא 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.

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)⁸⁰ ומעט מים עיליים. במדינת ישראל פועלים חמישה מתקני התפלת מי ים: באשקלון, פלמחים, חדרה, שורק 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 מליחים⁸¹.

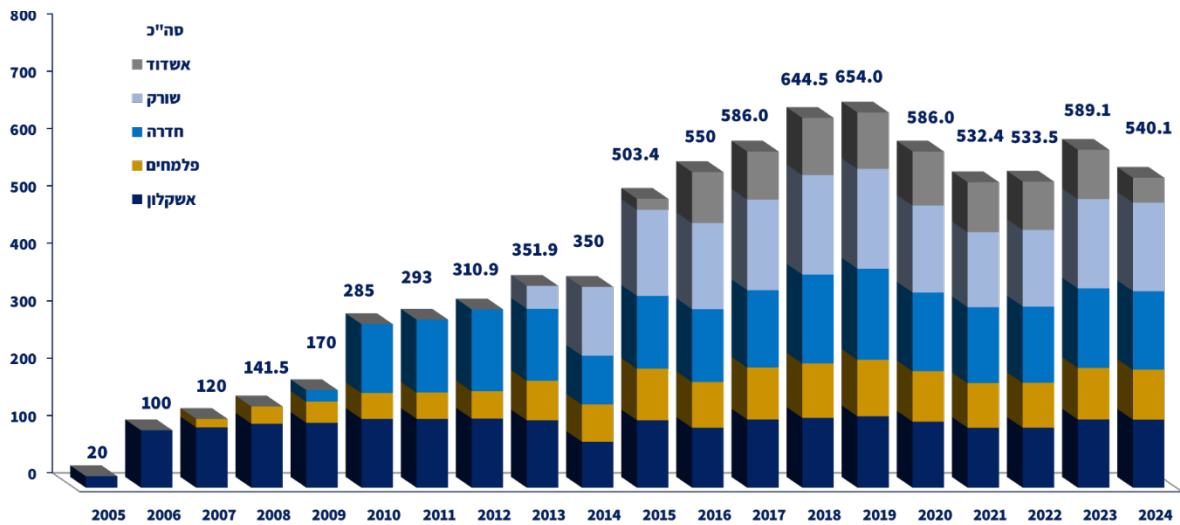
⁷⁸ <https://www.gov.il/he/pages/hydrogen-160523>

⁷⁹ <https://www.gov.il/BlobFolder/publicsharing/hydrogen-160523/he/hydrogen-strategy-2024.pdf>

⁸⁰ אקוויפרים הם שכבות סלע נקבוביות תת-קרקעיות האגורות מי תהום בנקבוביותיהם ומהוות כעין אגני היקוות טבעיים תת-קרקעיים

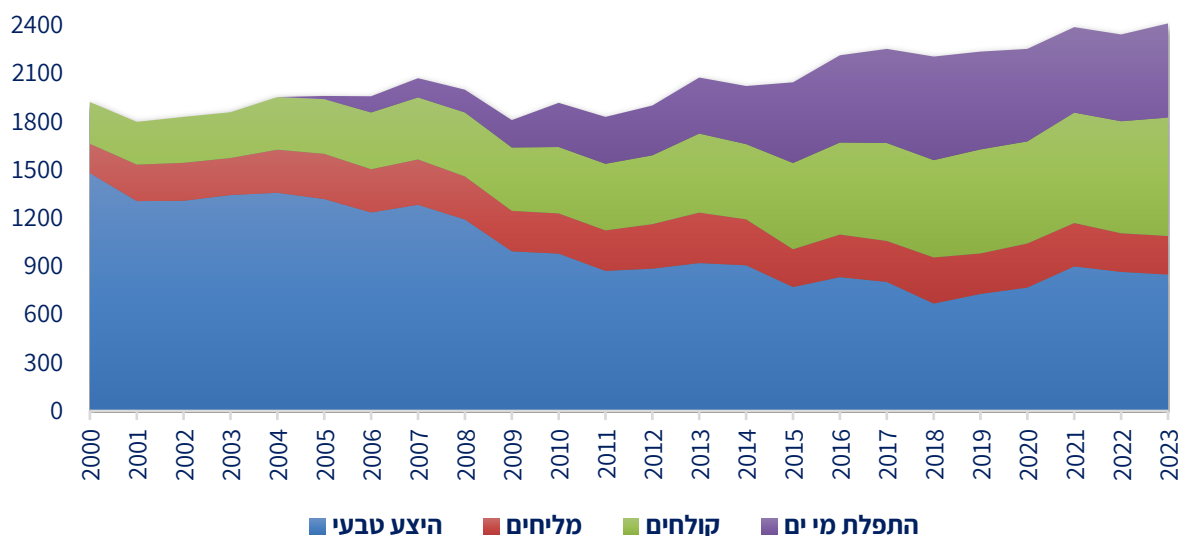
⁸¹ מים מליחים, לרבות מי-ים (המצויים בכמות בלתי מוגבלת). במסגרת התהליך מופרדים המים מהמליחים המומסים בהם (או מרובם) ומתקבלים מים בעלי תכולת מליחים נמוכה באיכות מספקת לשתייה

תרשים 4.1 - כמויות התפלה במתקני התפלה לשנים 2005-2024 (מלמ"ק)



הרשות הממשלתית למים ולביוב היא האורגן הממשלתי האמון על פי חוק על ניהול, תכנון, פיתוח ורגולציה על משק המים. בתוך כך תפקידה 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 והמסופקים; ניהול הביקוש; וכן עידוד שימוש יעיל ומושכל במשאב המים.

תרשים 4.2 - נתוני צריכת מים בישראל לפי מקורות במהלך השנים 2000-2023



הגרף לעיל מתאר את מקורות צריכת המים לאורך השנים (מקור הנתונים מהרשות הממשלתית למים ולביוב), ומשקף קיטון בהיצע טבעי לאורך השנים לעומת גידול בשימוש מים מותפלים ומי קולחים.

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, מחזור 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 דצמבר 2020 פרסם המשרד להגנת הסביבה אסטרטגיה למשק פסולת בר קיימא 2021-2030 ומעבר לכלכלה מעגלית בשנת 2050,⁸² 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 בפסולת⁸³. 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 כ- 7.2 מיליון טונות של פסולת עירונית מיוצרות בכל שנה, עם צפי גידול שנתי של כ- 2.5%, כאשר כ- 80% מפסולת זו מוטמנת בקרקע⁸⁴, הטמנת הפסולת גורמת לזיהום אוויר בגזי מטמנות (מתאן), זיהום קרקע ומים בתשטיפים, 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. בהתאם לכך, צמצום ההטמנה הפך ליעד מרכזי במדיניות הסביבתית וכולל קידום של חקיקת אחריות יצרן מורחבת, הרחבת מתקנים לטיפול בפסולת ומעבר לטיפול חלופי להטמנה באזורים חוץ-עירוניים. מתקנים אלה ממיינים את הפסולת המעורבת לפי זרמי חומרים ומעבירים אותם למפעלי מחזור, 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 – אשר הונחה אבן הפינה שלו בשנת 2023 ומקודם על פי החלטות ממשלה לחיזוק החוסן האזרחי בעוטף עזה. בנוסף, במסגרת חוק ההסדרים הוחלט בחודש פברואר 2023 על הקמת

⁸² אסטרטגיית פסולת 2030, כלכלה מעגלית 2050 המשרד להגנת הסביבה

⁸³ בין החוקים שחוקקו: חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, חוק הפיקדון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999, החוק לסילוק ולמחזור צמיגים, התשס"ז-2007, החוק להסדרת הטיפול בארזיות, 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 ומחזור. היישום והפיקוח על ביצוע החוקים מוטל על המשרד להגנת הסביבה.

⁸⁴ נתונים שפורסמו על ידי המשרד להגנת הסביבה

https://www.gov.il/he/departments/guides/waste_strategy_2030_circular_economy_2050

ועדת מכרזים לפרויקט BOT, הקמת צוות להגברת התחרות בתחום הפסולת, שיתופי פעולה עם השלטון המקומי, הקצאת קרקעות למתקנים ויצירת מנגנון לסבסוד ייצור חשמל מפסולת.

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.

בנוסף, פועלת הממשלה לקדם כלכלה מעגלית בפסולת הבניין על מנת לצמצם מפגעים סביבתיים, לחסוך במשאבי טבע בתוליים ולפנות קרקעות מדינה לפיתוח ולדיור, 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, במהלך שנת 2023 החוק אשר אמור לאסדר את הטיפול בפסולת הבניין בישראל עבר קריאה ראשונה והועבר לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת לקריאה שניה ושלישית. מטרת החוק להסדיר את תחום פינוי הפסולת והובלתה לאתרי הטיפול, וכן להגדיר אמצעים טכנולוגיים וגורמי אכיפה מתאימים.

6. נושאים נוספים

6.1 הטיפול המשפטי בנושאים סביבתיים

קיימות יוזמות ממשלתיות שונות לקידום נושאים סביבתיים, בפרק זה מפורטות מקצתן של יוזמות 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 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 מכח מעמדה כנאמנת הציבור, וכפי המקובל במשפט המשווה, בו משמשות דוקטרינות כגון "דוקטרינת אבי האומה" ו"דוקטרינת 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. כדוגמה ראשונה ניתן למנות את מקרה זיהום שמורת נחל אשלים, בשל קריסת בריכת ענק נוצרה פריצה של כ-250,000 מ"ק של נזלים 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 והמסיים גם תביעות נוספות שהוגשו, הנתבעת התחייבה לשלם 100 מיליון ש"ח. ההסכם אושר על ידי בית המשפט המחוזי.

הליך משמעותי נוסף הינו תיק עין בוקק (ע"א 4354/22) שמתנהל בבית המשפט העליון ובטיפול המחלקה האזרחית ובליוי היחידה לאכיפה אזרחית. ביום 15 ביוני 2023 הוגשה עמדת היועצת המשפטית לממשלה וביום 12 באוקטובר 2023 ניתן פסק דין שאימץ את עמדת היועצת. העמדה ופסק הדין עוסקים, בין היתר, בשאלת החשיבות הציבורית בהגשת תובענות ייצוגיות בתחום הגנת הסביבה המקדמות את האינטרסים הציבוריים בדרך של "אכיפה אזרחית";

בשאלת הגורם הזכאי לתבוע על נזקים סביבתיים למקורות המים בהתייחס לפגיעה הקניינית ב"קניין הציבור", נפסק שזכות התביעה נתונה למדינה בלבד; בשאלה האם על מזהם מקורות מים חלה חובה מתמשכת להסיר את הזיהום שגרם, נפסק שאכן קיימת חובה מתמשכת זו; ובשאלה האם אי ניקוי של זיהום מוגדר כעוולה נמשכת/מתחדשת לעניין דיני ההתיישנות כך שאף אם חלפו 7 שנים ממועד הזיהום המקורי עדיין ניתן יהיה להגיש תביעה אם המזהם הפר את חובת הסרת הזיהום לאורך השנים, נפסק שאכן מדובר בעוולה מתחדשת. לאחר שהתקבל פסק דינו של בית המשפט העליון בעין בוקק, פעלה היחידה לאכיפה אזרחית מול משרדי הממשלה הרלוונטיים בכדי להניע הליך אזרחי מול אי.סי.אל גרופ בע"מ במטרה לדרוש פיצוי עבור כלל הציבור בגין הנזקים למקורות המים להם גרמו מפעליה לאורך השנים (שני מפעלים השייכים לחברה היושבים במישור רותם, זיהמו לאורך השנים את אקוויפר חבורת יהודה, אשר הנביעה של האקוויפר יוצאת בשמורת עין בוקק). כעת, המדינה במגעים מול אי.סי.אל גרופ בע"מ והוסכם שתחילה הצדדים ייפנו לגישור במטרה לקדם את תוכנית השיקום במקום וקבלת הפיצוי על הנזקים שנגרמו למקורות המים ולכלל הציבור.

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 תרמית 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 בשל המזהמים השונים, לפי יחידת פליטה. התביעה הועמדה בהתאם, על סך של כ-523 מיליון ₪ המגלמים את העלויות החיצוניות של פליטת הגזים העודפת כתוצאה מהתרמית. יש לציין כי נכון למועד עריכת הדוח, עמדת היועץ שהוגשה על ידי המדינה מצויה במוקדו של הליך ערעור בבית המשפט העליון.

תיק תביעה יזומה נוסף בתחום המפגעים הסביבתיים, נוגע לזיהום שמורת עין צין ועין עקריבים. מפעל צין פעל משך עשרות שנים, תוך שממאגרי הבוצה המשמשים אותו, חלחלו שפכים מזהמים לתת הקרקע ולאקוויפר, ומשם הגיעו עד לעין צין ועין עקריבים, 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. במסגרת ההליך, המדינה פועלת ליצירת תוכנית שיקום כוללת מפורטת שניתן יהיה לכלול במסגרת הסכם הגישור, כך שהשיקום ייצא לפועל. בנוסף, המדינה דרשה מהמזהם לשלם בנוסף לפיצוי על נזקי הסביבה גם את רכיב עשיית העושה, קרי השבה של כספי החסכון של המזהם בכך שחסך עלויות במפעל ולא השתמש בטכנולוגיות זמינות טובות למניעת הזיהום. הצדדים הסכימו כי במידה והגישור לא יצליח וההליך ישוב לבית המשפט, המדינה תגיש תביעה מטעמה.

תביעה נוספת מתנהלת בנוגע לזיהום של מפעל פלנטקס (חברה בת של טבע), 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 שני בארות מים מהם נשאבו מים לשימוש תושבי אזור נתניה. ראו ת"צ (מחוזי מרכז) 3645-10-17 ריגלר נ' פלנטקס בע"מ. המדינה הצטרפה בהליך זה כתובעת בשם כלל הציבור לגישור, ובמסגרת הגישור המדינה דורשת קידום מהיר וגיבוש של תוכנית שיקום למי האקוויפר והקרקע באזור שזוהמו, ופיצוי לטובת כלל הציבור על נזקי המים והקרקע. אף בהליך זה המדינה הבהירה שאם הליך הגישור לא יצלח המדינה תגיש תביעה לבית המשפט.

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 ואלו הנכללים תחת המינוח קיימות בהתאם לתקינה המתגבשת כאמור.

לצד פעילויות המשרדים קיימות ועדות, פורומים וצוותי עבודה כגון "פורום האקלים הישראלי"⁸⁵, "מועצת הסנדבוקס הירוק" צוות משימה להאצת טכנולוגיות אקלים, צוות מעקב אנרגיות מתחדשות, פורום חופים⁸⁶, פורום פסולת⁸⁷ ועוד. בנוסף, מינהלת האקלים שהוקמה מתוקף החלטת ממשלה מספר 4079 פרסמה בחודש אפריל 2021 דוח ראשון⁸⁸ 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 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 העיסוק⁸⁹.

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 שינוי 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 שינוי האקלים⁹⁰.

בנוסף למבקר המדינה, המשרד להגנת הסביבה פרסם דוח מעקב⁹¹ אחר הכנת תוכניות ההיערכות הממשלתיות לשינוי אקלים ומציג את סטטוס משרדי הממשלה ויחידות הסמך בהכנת תוכניות ההיערכות לשינוי האקלים (בהתאם לדרישת החלטת ממשלה מספר 4079 מיום 29 ביולי 2018 והחלטת ממשלה מספר 1902 מיום 23 באוקטובר 2022, העוסקות בהיערכות מדינת ישראל לשינוי האקלים ובקידום כלכלה דלת פחמן).

⁸⁵ פורום האקלים הישראלי

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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

⁸⁹ https://www.gov.il/he/pages/climate_change_adaptation?chapterIndex=2

⁹⁰ פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים – ביקורת מעקב מורחבת

⁹¹ <https://www.gov.il/he/pages/national-preparedness>

< דיווח בנושא קיימות וחברה

		
1. קידום היבטי קיימות במשרדי ממשלה	2. גיוון מגדרי ואתני	3. קידום יעדי פיתוח בר קיימא (SDG's)

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 לשיוון 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 החשב הכללי, ומינהל הרכב הממשלתי מובילים כחלק מפרויקט "עתיד חלופי" קבוצת עבודה בנושא "ציים 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 במכרזי מינהל הרכב הממשלתי לרכישת רכבים ויוכלו 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 החשב 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 מנוף 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 יתרוגות 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 כגון 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 תיחורים⁹² 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 למחזור והשבה להצבה במטבחונים ובקרבת שירותי הסעדה במסגרת מכרז מרכזי לאספקת ציוד משרדי, נייר להדפסה וצילום, מוצרי קפיטריה ופחי מחזור (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 לניהול 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.

⁹² 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 בשטח מבונה של כ- 2.5 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 2050⁹³. המפה מתייחסת להיבטים של תחזוקה, הצבת יעדי ביניים, פיתוח טכנולוגיות, עבודה מול בעלי מבנים ונוספים בנכסים וצי הרכבים הממשלתיים. המפה מציגה תחזית ביניים לשנת 2032 ולפיה 15% מהפורטפוליו הם מתקנים חדשים ובעלי אפס פליטות.

בנוסף, אגירת אנרגיה וייצור אנרגיה ממערכות סולארית לייצור חשמל מאור השמש (PV) בשטחים פתוחים ומעל חניונים יאפשרו הפחתה של 15% מהפליטות לטובת עמידה ביעדים אלו, האגף מעריך את התקציב בעד 200 מיליון דולר על פני 26 שנים והוא יתחלק בין פרויקטים שונים של בניית מבנים חדשים ומאופסי אנרגיה, קיזוז פחמן, הקמת יחידה תפעולית חדשה להפחתת פליטות ועוד.

1.4 חוק ההסדרים וקידום רפורמות חברתיים וסביבתיות

במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2024 ו-2025), התשפ"ד-2024 (להלן: "חוק ההסדרים"), אותו אישרה מליאת הכנסת לאחרונה בחודש מרץ 2024, מקודמות רפורמות שכוללות בין היתר היבטי קיימות, סביבה וחברה, שכן הוא עוסק בחיזוק ההון אנושי, תשתיות ציבוריות ותנאים סביבתיים להאצת הצמיחה. חוק ההסדרים המובא לאישור כל שנה לצד התקציב מאגד תיקוני חקיקה רבים שהממשלה רואה צורך באישורם בכנסת כדי ליישם את מדיניותה ותוכניתיה הכלכליות לשיפור החברה בישראל. מדובר בתוכנית רחבה ומקיפה שנוגעת לכלל חלקי המשק, וכוללת צעדים משמעותיים שיאיצו את הצמיחה במשק ויסיעו להעלאת רמת החיים של אזרחי ישראל. להלן מספר נושאים חברתיים שקודמו בחוק ההסדרים:

- **הנגשת שירותים דיגיטליים:** גופים ציבוריים יחויבו לספק שירותים מקוונים. המהלך צפוי להקל על קבלת שירותים מרחוק, להפחית בירוקרטיה ולייעל את השירות לציבור. בנוסף, החוק מגדיר זכויות לאזרחים שאינם מיומנים דיגיטלית, ומחייב לספק להם מענה מותאם.
- **התחדשות עירונית ודיור:** הקלות בפרויקטי פינוי-בינוי, הקטנת הרוב הדרוש לדיירים סרבנים, ואישור היתרים במסלול מהיר.
- **שדרוג תשתיות בפרפריה:** החוק מאפשר לרשות המים ליזום ולבצע שדרוג והקמה של תשתיות ביוב באמצעות חברות ממשלתיות או גורמים פרטיים, במיוחד באזורים שבהם הרשויות המקומיות מתקשות בכך. מהלך זה צפוי לשפר את איכות החיים באזורים מוחלשים.
- **תמיכה בעורף ובמשרתי מילואים:** התקציב כולל הקצאות משמעותיות למשרתי המילואים, לשיקום הדרום והצפון, ולחיזוק החוסן הלאומי, במטרה לסייע לאוכלוסיות שנפגעו מהמצב הביטחוני.
- **מאבק בהון השחור:** דרישות מחמירות לדיווח חשבונות, הגבלות על תשלום במזומן ואי הכרה בהוצאות ללא רישום.
- **רפורמה בבריאות הנפש:** החוק קובע הסדר חדש להתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים בתחום בריאות הנפש. המהלך נועד לשפר את המימון והיעילות של שירותי האשפוז הפסיכיאטרי, ולהבטיח תוספות תקציביות למוסדות בהתאם למדדי איכות השירות.

⁹³ 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 2024⁹⁴, 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. 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.

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 בין מאמצי נציבות שירות המדינה ומתוך החשיבות שבשקיפות נתוני הגיוון לציבור, נציבות שירות המדינה מפרסמת בנושא דוחות גיוון תעסוקתי בשירות המדינה⁹⁵. בשירות המדינה מועסקים, נכון לשנת 2023 כ-83,585 עובדים ועובדות בכ-95 יחידות, בהן משרדי ממשלה, מערכת החינוך הממשלתית ומערכת הבריאות הממשלתית. 62.5% מעובדים אלו הן נשים, החלטת ממשלה מספר 454⁹⁶ 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.

כמו כן, הנציבות מפרסמת מדד גיוון⁹⁷ שהושק לראשונה בשנת 2016 המספק תמונת מצב על אי השוויון בייצוג במקומות העבודה ובשכר של נשים, ערבים, חרדים, יוצאי אתיופיה ובני 45 ומעלה. בשנת 2024 עסק הדוח, מלבד נתוני השגרה, גם בהיבטי מגדר בחירום, באתגרים שהביאה עמה מלחמת "חרבות ברזל", בעבודת האגף לשוויון מגדרי בזמן מלחמת "חרבות ברזל", בייצוג נשים בצמתי הכרעה בעת חירום ובסוגיות מגדריות מרכזיות להן נדרשו היחידות השונות לתת מענה בעת חירום.

בנוסף, המשרד לקידום מעמד האישה⁹⁸ (לשעבר הרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי) 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 פורומים נושאים ובין מגזריים המאפשרים חיבור לשטח לטובת הבנת הצרכים, זיהוי הזדמנויות לפעולה ואיתור תחומים הדורשים השקעת משאבים.

⁹⁴ <https://www.gov.il/he/pages/news-050325>

⁹⁵ דוח ייצוג וגיוון

⁹⁶ קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה ואצילת סמכות הממשלה משרד ראש הממשלה

⁹⁷ מנתוני דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה לשנת 2024 נציבות שירות המדינה

⁹⁸ https://www.gov.il/he/pages/work_plan_2024_women_news

3. 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 שינוי האקלים ועוד. מתחילת שנת 2016 מדינות מדווחות על יישום יעדים אלה בכדי לקבוע מדיניות תחת נושאים הנכללים ב-SDG's⁹⁹.

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 מקדים¹⁰⁰ שמתייחס לכך כי הדוח הבא שיוגש יכתב על רקע אירועי 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" והאתגרים הנלווים, ומדגיש את המשך מחויבותה של ישראל ל'אג'נדה 2030' של האו"ם. במכתב המקדים מצוין כי המגוון החברתי דמוגרפי של המדינה דורש מדיניות מותאמת הכוללת את כלל האוכלוסיות, תוך שימת דגש על חיזוק החוסן החברתי וצמצום הפערים בין המרכז לפריפריה.

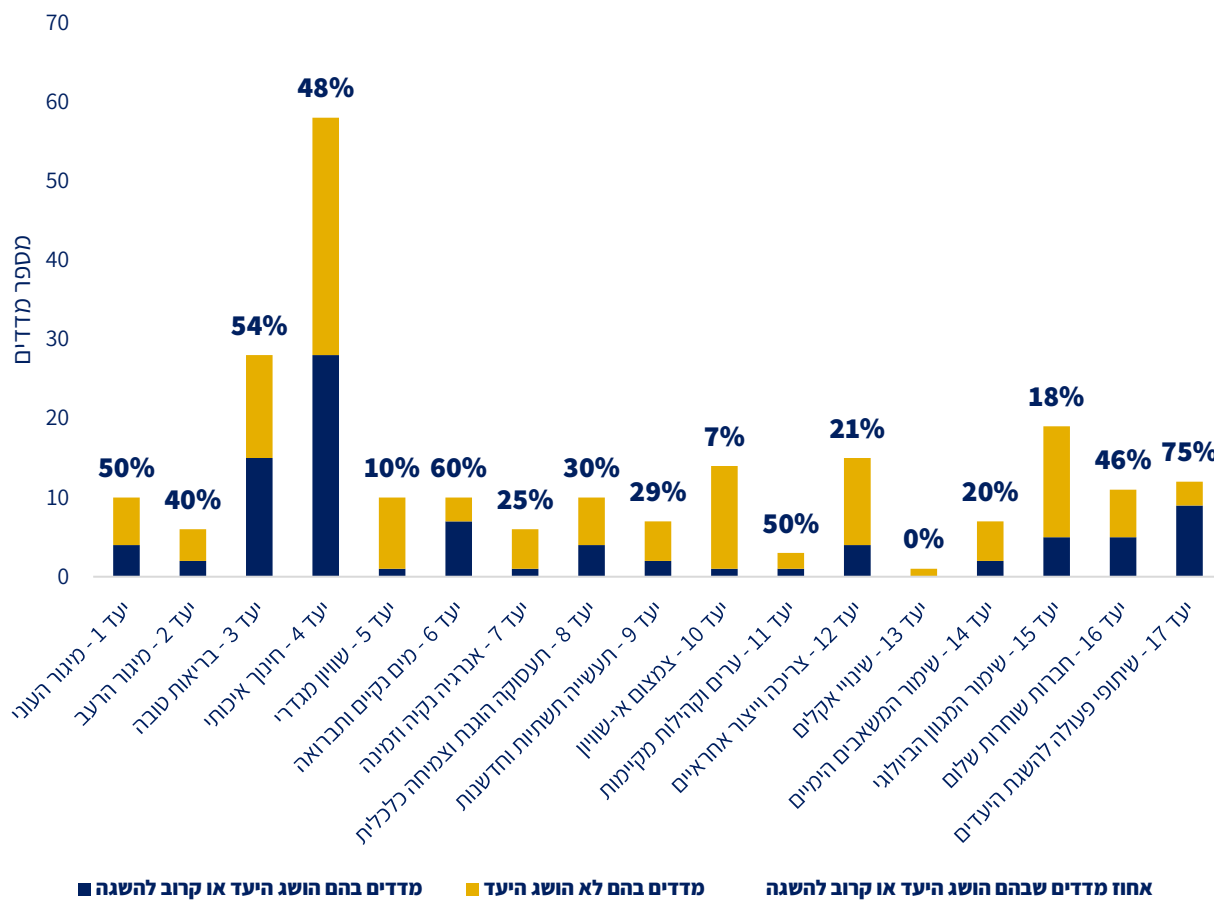
ממשלת ישראל פועלת להגשמת היעדים דרך משרדי הממשלה השונים כאשר הם מדווחים באופן שוטף למשרד להגנת הסביבה על ההתקדמות בתחום המדיניות הרלוונטי. בהתאם להחלטת ממשלה 4631 כאמור, הוטל על כל משרדי הממשלה אשר מיישמים כיווני פעולה אסטרטגיים לפעול להטמעה בתוכנית העבודה מדדים רלוונטיים המבוססים על מדדי ה-SDG's.

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.

⁹⁹ <https://sdgs.un.org/goals>

¹⁰⁰ <https://hlpf.un.org/countries/israel/voluntary-national-reviews-2025>

תרשים 3.1 – אחוז המדדים שבהם הושג היעד או הקרובים להשגה לפי יעדי SDG לשנים 2021-2023¹⁰¹



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 תשתיות וחדשנות (יעד 9) ושימור המגוון הביולוגי (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 תשתיות וחדשנות (יעד 9), וצמצום אי השוויון (יעד 10).

¹⁰¹https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2023/286/13_23_286b.pdf

2. החברות הממשלתיות

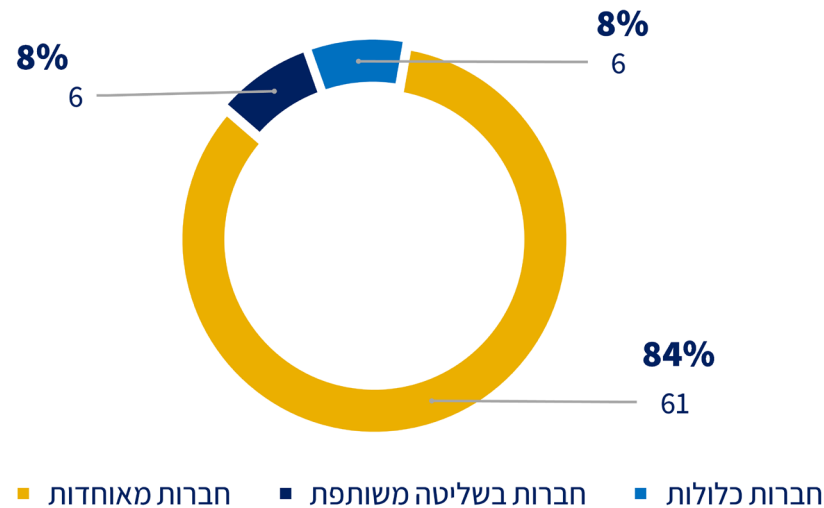


<< השקעה בחברות ממשלתיות

ממשלת ישראל פועלת לקידום מדיניותה הכלכלית-חברתית גם בדרך של 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, פירוקים והקמת חברות ממשלתיות חדשות. רשות החברות העבירה מידע לגבי החברות הממשלתיות הפעילות אשר המהותיות שבהן: חברת החשמל לישראל בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, מקורות חברת מים בע"מ, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, חברות הנמל ורכבת ישראל בע"מ.

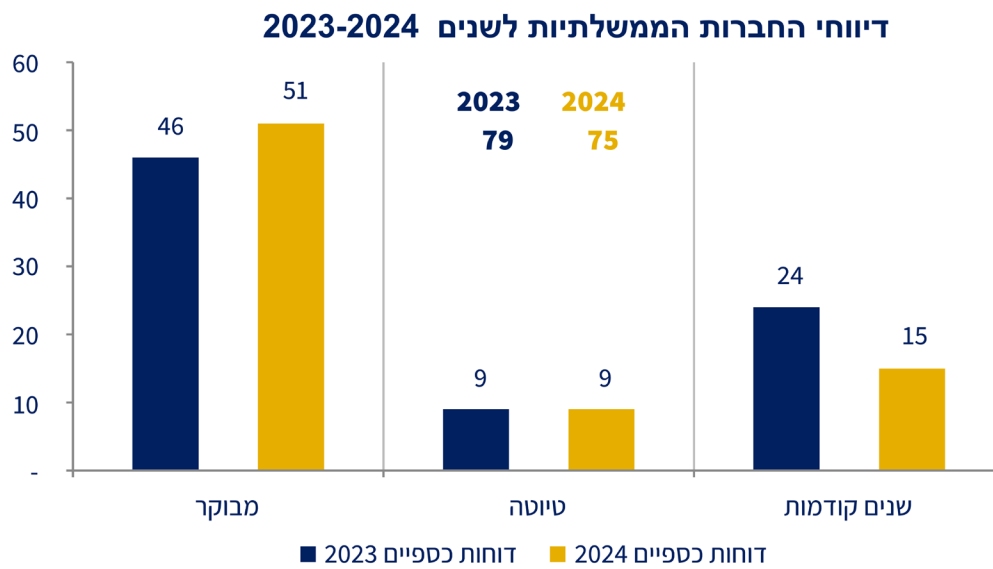
להלן חלוקת החברות הממשלתיות לפי הטיפול החשבונאי בהן:

טיפול חשבונאי בחברות ממשלתיות לשנת 2024



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 החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל.

להלן דיווחי החברות הממשלתיות לשנים 2024-2023:



< להלן התנועה בהשקעת ממשלת ישראל בחברות הממשלתיות בשנת 2024 (במיליוני ₪)

סעיף	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023 (*)	שינוי בהיקף ההשקעה א	חלק ברווח (הפסד) ב	דיבידנד ב	שינויים הוניים	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024
תשתיות	61,990	525	4,793	(515)	790	67,583
ביטחון וביטחון פנים	11,016	14	2,842	(793)	92	13,171
חינוך, בריאות, חברה ורווחה	2,415	14	178	(54)	50	2,603
ממשל ומינהל	378	-	13	(2)	1	390
סך הכל	75,799	553	7,826	(1,364)	933	83,747

(*) הוצג מחדש.

א. תשתיות - השינוי בהיקף ההשקעה נובע מגרעת התחייבות מהשקעה בחברת הדואר בע"מ.

ביטחון וביטחון פנים - השינוי בהיקף ההשקעה נובע מגידול בהשקעת מדינה בחברת תומר בע"מ.

חינוך, בריאות, חברה ורווחה - השינוי בהיקף ההשקעה נובע מגידול בהשקעת מדינה בחברת פארק אריאל שרון.

ב. להלן פירוט נתוני חלק המדינה ברווח/הפסד של החברות הממשלתיות ודיבידנדים שהוכרזו על ידן בשנת 2024:

סעיף	חלק ברווח (הפסד)	דיבידנד
תשתיות		
חברת החשמל לישראל בע"מ	3,356	-
נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	325	142
חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	271	-
מקורות חברת מים בע"מ	215	-
חברת נמל אשדוד בע"מ	168	179
רכבת ישראל בע"מ	79	-
חברת דואר ישראל בע"מ	54	-
תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ	(41)	136
אחרות	366	58
סך הכל תשתיות	4,793	515
ביטחון וביטחון פנים		
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	1,173	565
רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	588	212
אחרות	1,081	16
סך הכל ביטחון וביטחון פנים	2,842	793
חינוך, בריאות, חברה ורווחה		
אחרות	178	54
סך הכל חינוך, בריאות, חברה ורווחה	178	54
ממשל ומינהל		
אחרות	13	2
סך הכל ממשל ומינהל	13	2
סך הכל	7,826	1,364

< חברות ממשלתיות – הפרטות והנפקות הון

א. כללי

הפיקוח על החברות הממשלתיות נתון בידי רשות החברות אשר מייעצת לחברות, לוועדות שרים ולמשרדי הממשלה בניהול עסקי החברות, ועוסקת בכל הקשור להפרטות, פירוקים והקמת חברות ממשלתיות חדשות. מטרת פרק זה היא לספק לציבור קוראי הדוחות הכספיים סקירה על פעולות ההפרטה, הפירוקים והשינויים המבניים (להלן: "פעולות ההפרטה/הליכי הפרטה") שרשות החברות הגישה לממשלה, פעולות הפרטה אותן ביצעה במהלך שנת 2024 ושעתידה לבצע בהתאם להחלטות הממשלה השונות. מידע שוטף נוסף הנוגע לפעילות הממשלה מפורסם במסגרת פרסומים הנמסרים לציבור ולמקבלי ההחלטות מעת לעת.

הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, שחלק זה מצורף אליהם, משקפים את מצבה הכספי ואת הביצוע הכספי של המדינה והישויות המאוחדות על ידה, למועד הדיווח ולתקופה שהסתיימה באותו מועד. לפעולות ההפרטה השפעה על נכסי המדינה כפי שמוצגים בדוחות. לאור התמשכות הליכי ההפרטה על-פני שנים לא ניתן ביטוי בדוחות הכספיים להליכים אלו על פי תקן דיווח כספי בין-לאומי IFRS 5 בנושא נכסים לא שוטפים המוחזקים למכירה. הביטוי בדוח הכספי להפרטות ניתן בשנת הדיווח שבה מבוצעות ההפרטות בפועל.

תהליכי ההפרטה כוללים מספר החלטות ממשלה שהמרכזית שבהן (במהלך השנים האחרונות) הינה החלטת ממשלה מספר חכ/42 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי), אשר התקבלה ביום 5 באוקטובר 2014. עיקר ההחלטה הינו תוכנית רב-שנתית להנפקת מיעוט של חברות ממשלתיות (להלן: "תוכנית ההנפקות"). ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 19 באוקטובר 2014. בהתאם להחלטה זו, החלה רשות החברות בבניית תשתית להנפקות וההערכות לביצוע תוכנית הנפקות, לרבות גיבוש תוכנית עבודה מפורטת, תיקוף התוכניות האסטרטגיות של החברות ומיפוי פרטני של החברות המיועדות להנפקה בשנים 2015 - 2017.

תוכנית ההנפקות כוללת שתי דרכי פעולה כמפורט להלן:

(1) בחברות ממשלתיות שבהן למדינה אינטרס בשמירה על שליטה ממשלתית לטווח הארוך, יימכרו חלק מאחזקות המדינה באמצעות הצעה לציבור, לבד או בשילוב עם גיוס הון לחברה, בדרך של הנפקת ניירות ערך לציבור על פי תשקיף בבורסה לניירות ערך בתל אביב, בשיעור כולל שבין 25% - 49% בדילול מלא מהון המניות של החברות (להלן: "הנפקת מיעוט"), כך שגרעין השליטה יישאר בידי מדינת ישראל.

(2) בחברות ממשלתיות שבהן למדינה לא קיים אינטרס בשמירה על שליטה ממשלתית לטווח הארוך, הנפקה או בדרך של מכירה פרטית או בשילוב של כל אחת מהדרכים כאמור.

< להלן רשימת החברות אשר נכללות במסגרת תוכנית ההנפקות והליכי ההפרטה לגביהן טרם הסתיימו נכון לתחילת שנת הדוח:

- (א) חברת נמל אשדוד בע"מ
- (ב) נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ
- (ג) חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א יפו בע"מ
- (ד) התעשייה האווירית לישראל בע"מ
- (ה) מקורות חברת מים בע"מ
- (ו) החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ
- (ז) רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ
- (ח) חברת החשמל לישראל בע"מ

< להלן רשימת החברות אשר נכללות במסגרת תוכנית ההנפקות והליכי הפרטה לגביהן הסתיימו נכון לתחילת שנת הדוח:

(א) התעשייה הצבאית לישראל

(ב) חברת נמל חיפה בע"מ

(ג) חברת דואר ישראל בע"מ¹⁰²

כמו כן החלטת ממשלה מספר חכ/42 כוללת התייחסות לעניין חברת רכבת ישראל בע"מ שלגביה הוחלט כי יוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות גורמי המדינה הנוגעים בדבר, אשר יבחן את מבנה הענף ואת היתכנות ביצוע ההנפקה.

ב. תמצית הליך ההפרטה בחברות הממשלתיות:

(1) התעשייה הצבאית לישראל

ביום 25 בנובמבר 2018 נחתם הסכם מכירת מלוא אחזקות המדינה בחברת התעשייה הצבאית לישראל (להלן: "החברה" או "תעש" או "נצר השרון בע"מ") לאלביט מערכות בע"מ.

ביום 28 באוגוסט 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן: "הוועדה") החלטה בדבר הפרטת התעשייה הצבאית לישראל.

ביום 23 בדצמבר 2013 התקבלה החלטת הוועדה מספר מח/2, אשר עודכנה ביום 16 במאי 2014, לפיה הוחלט בשלב ראשון, על פיצול והעברת הפעילות העסקית של החברה לחברה ממשלתית חדשה בשם תעש מערכות בע"מ ועל הקמת חברה ממשלתית חדשה נוספת בשם תומר בע"מ (להלן: "תומר") ובשלב שני, הפרטת חברת תעש מערכות בע"מ.

< פינוי מקרקעין החברה ואיכות הסביבה

במסגרת ההפרטה הוחלט על פינוי וטיהור מתחמי תעש ברמת השרון, במטרה לשחרר את הקרקע לטובת בנייה למגורים ולשימושים נוספים.

לצורך עמידה ביעדים אלה נחתם בשנת 2015 הסכם תקציבי בהיקף של כ- 1,700 מיליון ₪ בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין רשות מקרקעי ישראל, בהתאם להחלטה מס' מח/2 של ועדת שרים לענייני הפרטה מיום 23 בדצמבר 2013, בדבר אבני דרך לתשלום עלויות הבינוי, ההעסקה והפינוי של מפעלי תעש מרמת השרון לרמת בקע. יתרת ההתקשרות ליום 31 בדצמבר 2024 הינה כ-1,223 מיליון ₪, והיא צפויה להסתיים בשנת 2027.

< תביעות עתידיות

בהתאם להסכמות בין המדינה והחברה, ישמשו חלק מכספי התמורה של הפרטת חברת תעש מערכות בע"מ, את חברת נצר השרון בע"מ (תעש השיורית) לטובת התחייבויות העומדות כנגדה.

< מימון החברה לאחר מועד ההפרטה

בהתאם להסכמות בין המדינה והחברה, נקבע כי המדינה תישא בעלויות התפעול של נצר השרון בע"מ (תעש השיורית) בשנים הבאות.

< תמורה למדינה

תעש מערכות בע"מ נמכרה תמורת סכום של כ- 1,800 מיליון ₪ ועוד 100 מיליון ₪ שיועברו למדינה בהתאם לביצועי תעש מערכות בע"מ עד לשנת 2025.

¹⁰² הליך ההפרטה הושלם בנובמבר 2024.

(2) חברת נמל אשדוד בע"מ

ביום 9 בספטמבר 2009 קבעה הוועדה מתווה לתוכנית ההפרטה של חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן: "החברה") וחברות הנמל האחרות. בהתאם למתווה זה, השלב הראשון יבוצע החל מיום 17 בפברואר 2010, בדרך של הצעת מכר לציבור של מניות המדינה בחברות, לחוד או בשילוב עם גיוס הון לחברות, עד לשיעור של 15% מהון המניות המונפק של כל חברה.

השלב השני יבוצע לאחר 17 בפברואר 2011, בדרך של הצעת מכר לציבור של מניות המדינה בחברות, לחוד או בשילוב עם גיוס הון לחברות ו/או הנפקות למשקיעים מוסדיים, ובלבד שאחזקות המדינה בכל חברה לא יפחתו מ- 51% מהון המניות המונפק של החברות.

בשלב השלישי, תימכר יתרת אחזקות המדינה בכל אחת מהחברות או תדולל במכירה פרטית באחת הדרכים המפורטות בשלב השני, החל מיום 17 בפברואר 2020. בהתאם לתוכנית הרב-שנתית שאושרה בממשלה, נקבע כי במהלך שנת 2015 יקודם מהלך ההפרטה של החברה, תוך בחינת האפשרות להקדים את לוחות הזמנים למכירת יתרת אחזקות המדינה בחברה (השלב השלישי כמפורט לעיל).

במהלך שנת 2015 הכריזה חברת נמלי ישראל על בחירת שתי חברות לבניית נמלים חדשים באשדוד (נמל הדרום) ובחיפה (נמל המפרץ). נמל הדרום החל את פעילותו בינואר 2022.

במהלך שנת 2017 הונחו החברות על ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים לגבש תוכנית התייעלות וכן תוכנית פרישה.

בחודש פברואר 2021 חתמה חברת נמל אשדוד על הסכם קיבוצי עם ועד עובדי החברה הכולל תוכנית פרישה מרצון ותכנית התייעלות לפעילות הנמלית.

נכון למועד פרסום הדוח, תוכנית ההנפקות בנוגע לחברת נמל אשדוד טרם הגיעה לכדי מימוש.

(3) נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

במסגרת התוכנית הרב-שנתית, נקבע כי בשנת 2015 יקודם המהלך להנפקת המיעוט של נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ (להלן: "החברה").

נכון למועד פרסום הדוח, תוכנית ההנפקות בנוגע לחברה טרם הגיעה לכדי מימוש.

(4) חברת דואר ישראל בע"מ

בשנת 2013 הציגה הנהלת חברת דואר ישראל בע"מ (להלן: "החברה") תכנית הבראה. לאחר משא ומתן מתמשך בין מדינת ישראל, החברה והסתדרות העובדים הכללית החדשה, נחתם במרס 2015 הסכם קיבוצי בין החברה, המדינה והסתדרות העובדים הכללית החדשה. במסגרת ההסכם הקיבוצי הוסכם, בין היתר, על מכירה של עד ל- 40% מאחזקות המדינה בחברת דואר ישראל בע"מ כאמור לעיל.

ביום 2 ביולי 2018 החליטה ועדת שרים לענייני הפרטה כי הנפקת המיעוט של חברת דואר ישראל בע"מ תתבצע בשני שלבים:

(א) בשלב הראשון יוצעו 20% ממניות החברה למשקיע אסטרטגי ("הליך מכירה פרטית").

(ב) בשלב השני תפעל הרשות למכירה של מניות נוספות בחברה, כך ששיעור אחזקותיה של המדינה בחברה לא יפחת מ- 60%. המכירה תתבצע תוך שנתיים לאחר השלמת המכירה הפרטית כאמור, בדרך של הצעה/הצעות לציבור על פי תשקיף, אחת או יותר, שתכלול הצעת מכר של המדינה ו/או גיוס הון לחברה בבורסה לניירות ערך בתל אביב.

ביום 14 ביולי 2020 פורסם נוהל למכירת מניות החברה, והליך המכירה הפרטית החל. בשל שינוי במצבה הפיננסי של החברה ונוכח שינוי מדיניות ביחס למבנה הבעלות העתידי של החברה, התקיימו בסוף שנת 2021 דיונים בנוגע למתווה ההפרטה, בעקבותיהם הוסכם על ידי הגורמים הרלוונטיים כי אין זה נכון להמשיך במתווה הקיים של מכירת 20% ממניות החברה למשקיע פרטי.

ביום 12 באפריל 2022 אישרה ועדת שרים לענייני הפרטה תיקון של החלטת ההפרטה המתוארת לעיל, לפיו תבוצע מכירת 40% (בדילול מלא) מהון המניות של החברה, בדרך של הצעה לציבור על פי תשקיף,

אחת או יותר, בבורסה לניירות ערך בתל אביב, שתכלול הצעת מכר של המדינה, הקצאת מניות עם גיוס הון לחברה, או כל שילוב בין ("הנפקה בבורסה"). יתרת אחזקות המדינה בחברה (60%) תימכר, כמקשה אחת, בדרך של מכירה למשקיע פרטי או לקבוצת משקיעים, מהארץ או מחו"ל ("מכירה פרטית"), שיכולה להתבצע בשילוב גיוס הון לחברה באמצעות הקצאת מניות החברה לרוכש. בהתאם להחלטת ההפרטה, ב-29 בספטמבר 2022 עודכן מתווה ההפרטה על ידי השרים להליך של מכירה למשקיע פרטי-אסטרטגי של 100% ממניות החברה.

בחודש ספטמבר 2022 נחתם הסכם הבראה בין המדינה לחברה הכולל הסדרה פיננסית לתכנית פרישה של 1,050 עובדי החברה בשתי פעימות. ההסכם קובע מכסת תקני כח אדם מקסימלית לחברה. תכנית הפרישה תמומן על ידי מכירת נכסים למדינה והזרמה של הון לחברה.

עם השלמת עבודת הכנת החברה להפרטה, הליך ההפרטה עבר לשלב הפומבי וביום 10.7.2023 פורסם נוהל המכירה להפרטת חברת הדואר.

בתחילת שנת 2024 אושרו על ידי הועדה למכירת מניות המדינה 11 פונים לכניסה לחדרי המידע של הדואר לצורך הגשת הצעות מחיר לרכישת חברת הדואר. ביום 19 במאי 2024 זכתה קבוצת מילגם-הפניקס-ליימן שליסל במכרז המכירה. ביום 14 בנובמבר 2024 מדינת ישראל השלימה את המכירה והעבירה את מניות החברה בתמורה ל-468 מיליון ש"ח.

(5) התעשייה האווירית לישראל בע"מ

במסגרת תוכנית ההנפקות, נקבע כי בשנת 2016 יקודם המהלך להנפקת המיעוט של התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן: "החברה").

ביום 19 בנובמבר 2020 הובאה לאישור הועדה לענייני שרים החלטה מס' מח/5 לפיה, בין היתר, ימכרו עד 49% מהון המניות של החברה בדרך של הצעה לציבור על פי תשקיף בבורסה לניירות ערך בתל אביב. ביום 15 בדצמבר 2020 התכנסה הוועדה למכירת מניות המדינה בעניין הנפקת התע"א ונתנה אישור להתקדם בכלל המישורים לצורך ההנפקה.

בשנת 2022 הרשות המשיכה לקדם ביתר שאת את תהליך ההנפקה ופעלה מול גורמים ברשויות המדינה (ובראשם משרדי המשפטים, האוצר והביטחון), רשות לניירות ערך ואל מול תע"א וזאת על מנת לקדם בצורה הטובה ביותר את ההנפקה.

נכון למועד פרסום הדוח, תוכנית ההנפקות בנוגע לחברה טרם הגיעה לכדי מימוש.

(6) מקורות חברת מים בע"מ

במסגרת תוכנית ההנפקות, נקבע כי בשנת 2016 יקודם המהלך להנפקת המיעוט של מקורות חברת מים בע"מ (להלן: "החברה").

התקיימו דיונים בדבר מבנה הענף, רגולציה ואופן ביצוע ההפרטה על ידי הצוותים המקצועיים במשרד האוצר ומשרד האנרגיה. לאחר הסדרת מבנה הענף והרגולציה החלה על החברה, ניתן יהיה ליישם את הנפקת החברה בהתאם להחלטת הממשלה. נכון למועד עריכת הדוח, מהלך הנפקת המיעוט של החברה טרם בוצע.

(7) החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ

במסגרת תוכנית ההנפקות, נקבע כי בשנת 2016 יקודם המהלך להנפקת המיעוט של החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ (להלן: "החברה") בשיעור של עד 49% מהון המניות של החברה.

ביום 1 באוקטובר 2020 הובאה לאישור הועדה לענייני שרים החלטה מח/2 לפיה, בין היתר, עד 49% ממניות החברה לשירותי איכות הסביבה יימכרו בדרך של הצעת מניות לציבור בבורסה לניירות ערך בתל אביב. עם אישור החלטת ההפרטה בוועדת השרים לענייני הפרטה החלה הרשות לפעול בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה, במטרה להסדיר סוגיות הנדרשות להסדרה לקראת ההנפקה, לרבות בעניין

התחרות בשוק הפסולת המסוכנת, הסכם זרוע הביצוע לשיקום קרקעות מזהמות וגיבוש צו אינטרסים חיוניים, בהתאם להחלטת ההפרטה. נכון למועד עריכת הדוח, מהלך הנפקת המיעוט של החברה טרם בוצע.

(8) רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ

במסגרת התוכנית הרב-שנתית, נקבע כי בשנת 2017 יקודם המהלך להנפקת המיעוט של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן: "החברה").
נכון למועד עריכת הדוח, מהלך הנפקת המיעוט של החברה טרם בוצע.

(9) חברת החשמל לישראל בע"מ

במסגרת התוכנית הרב-שנתית, נקבע כי בשנת 2017 יקודם המהלך להנפקת המיעוט של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: "החברה").
בכפוף להחלטת הממשלה על ביצוע שינוי מבני בחברה, תבוצע הנפקת מיעוט בשיעור כולל של עד 25% מהון המניות של החברה בדילול מלא.
נכון למועד עריכת הדוח, מהלך הנפקת המיעוט של החברה טרם בוצע.

(10) רכבת ישראל בע"מ

כאמור לעיל, במסגרת החלטת ממשלה מספר חכ/42, נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות גורמי המדינה הנוגעים בדבר, אשר יבחן את מבנה הענף והיתכנות ביצוע ההנפקה. המלצות הצוות יוגשו לממשלה והצעת הממשלה, אם תידרש, תוגש לוועדת השרים לענייני הפרטה.

(11) חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ

ביום 15.5.2024 התקבלה החלטה מח/3 של ועדת השרים לענייני הפרטה, להפריט את כל אחזקות המדינה בחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ ("החברה"), ובכלל לזה לפעול למכירת עד מחצית מאחזקות החברה בבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. במסגרת הליך ההפרטה תפעל החברה גם לפדיון כלל מניות הפדיון של החברה אשר הוקצו בעבר על ידי החברה לעובדי המדינה.
החל ממועד קבלת החלטה זו פועלת רשות החברות הממשלתיות למימושה במטרה להשלים את ההליך בהקדם האפשרי.

ג. תקבולי הפרטות

בשנת 2024 התקבל תקבול בגין הפרטת חברת דואר ישראל על סך כ- 468 מיליון ₪.

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, חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ, פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ, המכון הישראלי ליין בע"מ, שביט שירותי ניהול למשרד הביטחון בע"מ, מקורות חברת מים בע"מ, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ וחברת נמל אשדוד בע"מ. לאור התמשכות הליכים אלו על-פני שנים לא ניתן ביטוי בדוחות הכספיים לחלק מהליכים אלו על פי תקני הדיווח הכספיים. מידע נוסף ניתן למצוא בדוח הכספיים של רשות החברות הממשלתיות באתר האינטרנט של רשות החברות הממשלתיות שכתובתו <https://mof.gov.il/GCA>.

<< רשימת החברות המוחזקות על-ידי מדינת ישראל (ממוין לפי תחום פעילות) (*)

שם חברה	תחום פעילות	דוח כספי	אחוז אחזקה	סטטוס חשבונאי
תחום פעילות מממשל ומינהל				
הקרן למורשת הכותל המערבי	1	מבוקר	100	שליטה
המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים	1	מבוקר	100	שליטה
שירותי קורספונדציה בע"מ	1	מבוקר	100	שליטה
אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ	2	טיוטה	100	שליטה
נכסים מ.י. בע"מ	2	מבוקר	100	שליטה
ענבל חברה לביטוח בע"מ	2	טיוטה	100	שליטה
קנט - קרן לביטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ	2	מבוקר	36.37	שליטה
החברה לניהול קרן השתלמות לאקדמאים במדעי החברה והרוח	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות להנדסאים וטכנאים בע"מ	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות למשפטנים בע"מ	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות לעובדי מדינה בדירוג האחיד בע"מ	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות לרוקחים בע"מ	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות לשופטים בע"מ	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות לעובדים הסוציאליים בע"מ (ק.ל.ע.)	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן השתלמות לביו כימאים ומיקרוביולוגים (ק.ס.מ.)	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן גמול השתלמות למורים העל יסודיים	2	-	30	(**)
החברה לניהול קרן גמול השתלמות למורים וגננות	2	-	50	(**)
החברה לניהול קרן גמול השתלמות למורים תיכוניים, סמינרים ומפקחים	2	-	37.50	(**)
תחום פעילות חינוך, בריאות, חברה ורווחה				
קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד	3	טיוטה	50	שליטה משותפת
הרשות לחינוך והכשרה ימיים	3	מבוקר	50	שליטה משותפת
החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ	3	טיוטה	100	שליטה
הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ	3	מבוקר	100	שליטה
החברה לחינוך ימי בישראל (ביה"ס ימיים) - בפירוק	3	שנים קודמות	100	שליטה
מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ	3	טיוטה	60	שליטה
כפר הנוער "מאיר שפייה" בית ספר חקלאי הדסה בארה"ב	3	טיוטה	50	שליטה
מקווה ישראל - כל ישראל חברים	3	שנים קודמות	50	שליטה
הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי	3	שנים קודמות	28.57	כלולה
בית התפוצות בע"מ	3	שנים קודמות	38.46	כלולה
החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ	4	מבוקר	100	שליטה

שם חברה	תחום פעילות	דוח כספי	אחוז אחזקה	סטטוס חשבונאי
החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ	4	מבוקר	100	שליטה
חברת פארק אריאל שרון בע"מ	4	מבוקר	100	שליטה
האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה בע"מ	4	מבוקר	100	שליטה
חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ	4	שנים קודמות	50	שליטה
חברת "המשקם" - לתעסוקה קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ	4	מבוקר	40	משותפת כלולה
נכסי חיל בע"מ	4	טיוטה	48.78	כלולה
חברת בנין הבימה בע"מ	4	שנים קודמות	50	שליטה
מת"ש מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ	4	מבוקר	33.33	משותפת כלולה
תחום פעילות תשתיות				
פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ	5	שנים קודמות	50	שליטה
המכון הגיאופיסי לישראל	5	מבוקר	99.90	משותפת שליטה
חברת החשמל לישראל בע"מ	5	מבוקר	99.85	שליטה
תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ	5	מבוקר	100	שליטה
חברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ	5	מבוקר	100	שליטה
מקורות חברת מים בע"מ	5	מבוקר	99.99	שליטה
נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ	5	מבוקר	100	שליטה
חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ	5	מבוקר	99.99	שליטה
רכבת ישראל בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
כביש חוצה ישראל בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
חברת נתיבי איילון בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
חברת נמל אשדוד בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ	6	מבוקר	100	שליטה
ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ	7	מבוקר	100	שליטה
חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום דיור ופיתוח בע"מ	7	מבוקר	66.68	שליטה
קרתא חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ	7	שנים קודמות	74	שליטה
שקמונה חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ	7	מבוקר	66.67	שליטה
עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ	7	מבוקר	100	שליטה
דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור להשכרה בע"מ	7	מבוקר	100	שליטה
האגודה לתרבות הדיור	7	מבוקר	100	שליטה
חברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ	7	מבוקר	100	שליטה
חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בת"א יפו בע"מ	7	מבוקר	50	משותפת שליטה
שוק סיטוני לישראל בע"מ - בפירוק	8	שנים קודמות	100	שליטה
החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ	8	מבוקר	100	שליטה
החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ	8	מבוקר	100	שליטה
החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ	8	מבוקר	100	שליטה

שם חברה	תחום פעילות	דוח כספי	אחוז אחזקה	סטטוס חשבונאי
החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ	8	מבוקר	95	שליטה
המועצה הישראלית לצרכנות בע"מ	8	מבוקר	75	שליטה
המכון הישראלי ליין בע"מ	8	מבוקר	50	שליטה
תדמור - ביה"ס המרכזי למלונאות בישראל בע"מ - בפירוק	8	שנים קודמות	68.42	שליטה
פיתוח מזרח ירושלים בע"מ	8	מבוקר	66.66	שליטה
חברת דואר ישראל בע"מ - בפירוק	8	טיוטה	100	שליטה
א.ת. אפיקי תקשורת בע"מ	8	מבוקר	100	שליטה
המנהלה להסדרים במגזר החקלאי בע"מ - בפירוק	8	שנים קודמות	100	שליטה
מתימו"פ - מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח - בפירוק	8	שנים קודמות	100	שליטה
החברה הממשלתית לתיירות בע"מ	8	מבוקר	100	שליטה
מכון היהלומים הישראלי בע"מ	8	שנים קודמות	23.81	כלולה
אות המוצר הירושלמי	8	מבוקר	40	(**)
קצאא	6	מבוקר	100	שליטה
תחום פעילות ביטחון וביטחון פנים				
איסורד בע"מ	9	מבוקר	99.99	שליטה
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	9	מבוקר	100	שליטה
נצר השרון בע"מ	9	טיוטה	100	שליטה
רותם תעשיות בע"מ	9	מבוקר	100	שליטה
רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	9	מבוקר	100	שליטה
שביט שירותי ניהול למשרד הביטחון - בפירוק	9	שנים קודמות	100	שליטה
תומר בע"מ	9	מבוקר	100	שליטה

(*) חלק מהחברות הממשלתיות מהוות זרוע ביצוע לתחומי התמחותן.

(**) חברות מנהלות של קרנות ההשתלמות נשלטות על-ידי הממשלה, שליטה זו אינה מקנה לה זכויות ברווחים ו/או בהון.

מפתח תחום פעילות משני

1. מינהל
2. פיננסים וביטוח
3. חינוך ותרבות
4. חברה, רווחה ואחרים
5. אנרגיה ומים
6. תחבורה
7. בינוי, מקרקעין ושיכון
8. פעילויות ענפיות אחרות בתחום התשתיות
9. ביטחון



א. רקע

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. התאגידים, אשר הוקמו מכוח חוק, ממלאים תפקידים ציבוריים מגוונים ולעיתים מופקדות בידיהם סמכויות שלטוניות לשם מילוי תפקידם הציבורי. התאגידים הינם ישויות משפטיות נפרדות מזו של המדינה, אולם מהווים חלק בלתי נפרד מהמגזר הציבורי.

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 ע"י 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) מסמין 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 לחשב הכללי".

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 שבעקבותיו מהווים רפורמה בדיווחים הכספיים של התאגידים במדינת ישראל. רפורמה זו הינה 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 החשב הכללי 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 ו-2024 בכפוף לאימוץ הקלות שאושרו ע"י החשב הכללי במסגרת הוראות יישום לראשונה לפי תקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 33 (IPSAS 33) ובמקרה הצורך הקלות נוספות, כגון הקלה שניתנה עבור דוחות 2024 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 ע"י התאגידים החל מדוחות 2021, טרם תחולת התיקון לחוק והתקנות, ועד לדוחות הנוכחיים לשנת 2024. 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 ע"י התאגידים בלוחות הזמנים שהוגדרו
- ✓ שיפור אופן פרסום הדוחות הכספיים של התאגידים והגברת השקיפות לציבור

בהתאם לדרישת החוק, הדוחות הכספיים של התאגידים מפורסמים באתר החשב הכללי:

<https://www.gov.il/he/pages/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 ע"י 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

< עיונים בדוחות הכספיים של התאגידים

הדוחות הכספיים של התאגידים הסטטוטוריים לשנת 2024, בדומה לדוחות 2022 ו-2023, עברו שלב של עיון מקצועי ע"י אגף החשב הכללי במשרד האוצר לצורך בדיקת 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

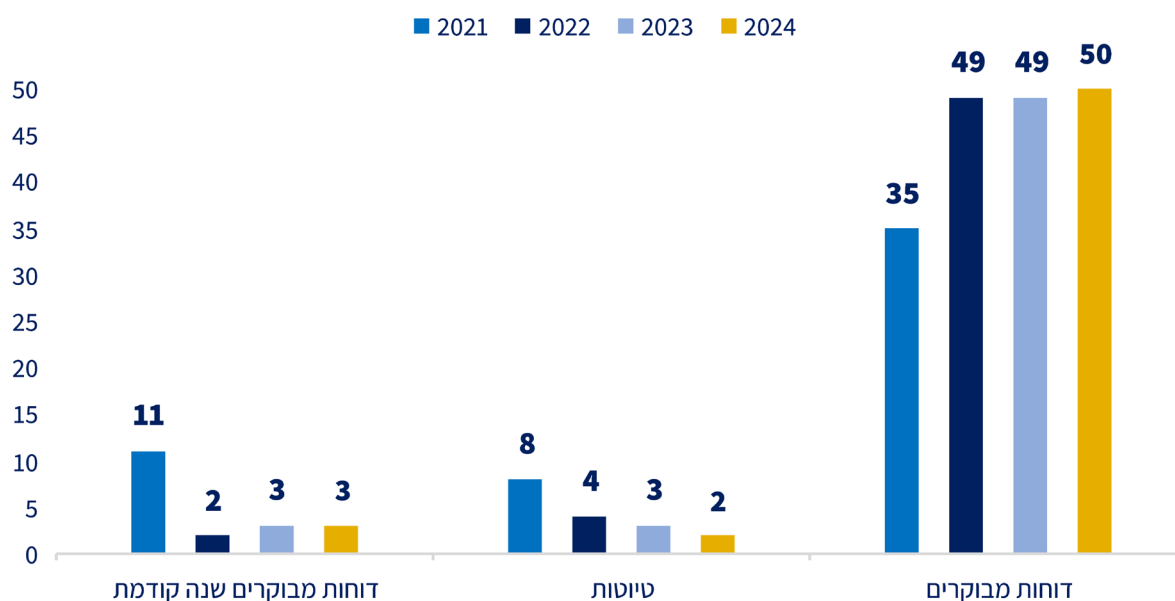
בדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2024 אוחדו 55 תאגידים סטטוטוריים, כפי שמפורט ברשימת התאגידים בהמשך פרק זה, זאת לאחר שנבחן ונמצא כי מתקיימת בתאגידים אלו שליטה חשבונאית של המדינה כהגדרתה בתקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 (IPSAS 35).

בנוסף לתאגידים המאוחדים בדוחות הכספיים כאמור, מופו תאגידים נוספים שאינם מאוחדים, אשר לגבי חלקם מתקיים תהליך של בחינה ודיונים לצורך איחוד בדוחות המדינה.

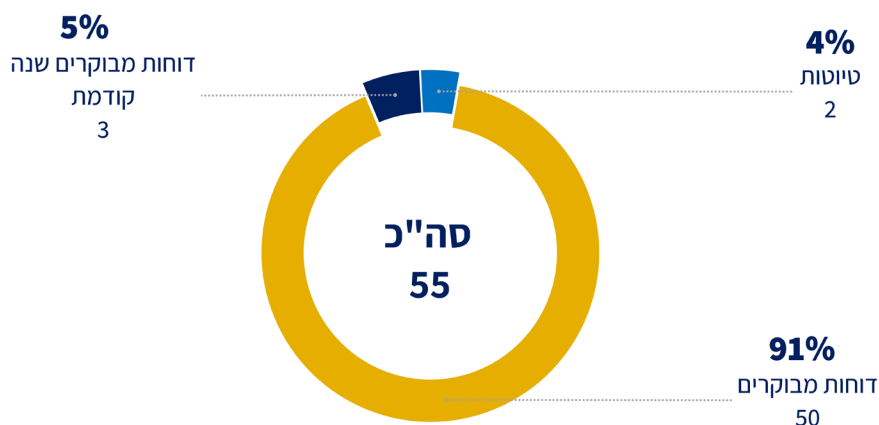
החשב הכללי ממשיך בתהליך של מיפוי גופים רלוונטיים נוספים ובחינת שליטה חשבונאית, זאת לצורך אסדרה חשבונאית ואיחוד הנתונים הכספיים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל. הצגת תמונה רחבה ומלאה, ככל הניתן, של המצב הכספי והפעילות הכספית של המדינה על משרדיה, מוסדותיה וזרועותיה השונות הינה אינטרס ציבורי שהחשב הכללי שם לו כיעד לקדם בהיותו הגורם האחראי על הדוחות הכספיים של המדינה.

ג. נתוני הגשת דוחות כספיים ותקינה חשבונאית – תאגידים המאוחדים בדוחות המדינה

< הגשת דוחות כספיים נכון למועד פרסום דוחות המדינה (כמות)



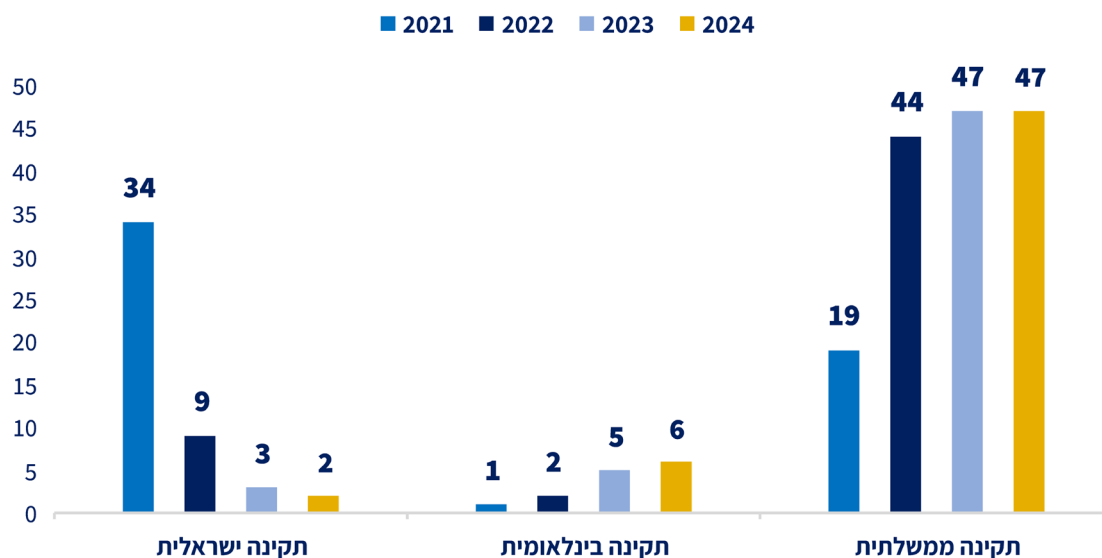
< הגשת דוחות כספיים לשנת 2024 נכון למועד פרסום דוחות המדינה (כמות/שיעור)



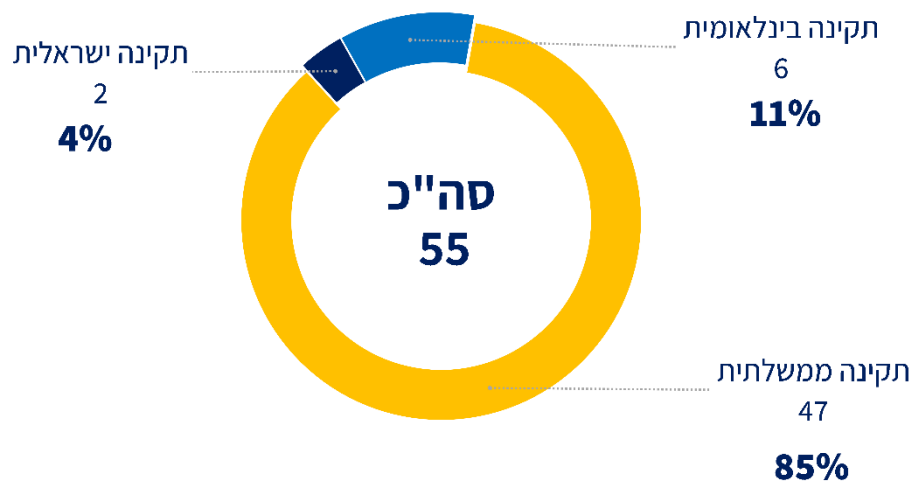
ככלל, איחוד הישויות בדוחות הכספיים של המדינה נעשה על בסיס דוחות כספיים מבוקרים של הישויות לשנת הדוחות הכספיים של המדינה. במקרים בהם תאגיד לא הגיש דוחות כספיים מבוקרים וחתומים, עד למועד סיום עריכת הדוחות של המדינה, האיחוד מתבסס על טיטות הדוחות לאותה שנה. במקרים בהם התאגיד לא הגיש במועד דוחות מבוקרים או 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 2024 (כמות)



< התקינה החשבונאית שיושמה בדוחות הכספיים של התאגידים המאוחדים לשנת 2024 (כמות/שיעור)



מתוך 55 תאגידים סטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024, 53 תאגידים (כ-96%) 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 החשב הכללי, 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 נתוניהם 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 למציאות 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 6 - 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 2024 ו-2023 לפי תחומי פעילות (באלפי ₪)

2023 (*)					2024				
ממשל ומינהל	חברת ורווחה	תשתיות	התאמות	מאוחד	ממשל ומינהל	חברת ורווחה	תשתיות	התאמות	מאוחד
246,951	1,550,385	3,278,785	(1,229)	5,074,892	246,951	1,550,385	3,278,785	(1,229)	5,074,892
4,722,634	2,642,208	10,710,644	-	18,075,486	4,722,634	2,642,208	10,710,644	-	18,075,486
4,969,585	4,192,593	13,989,430	(1,229)	23,150,378	4,969,585	4,192,593	13,989,430	(1,229)	23,150,378
40,420	1,352,621	2,070,055	(709)	3,462,387	40,420	1,352,621	2,070,055	(709)	3,462,387
5,694,200	339,217	2,472,438	-	8,505,855	5,694,200	339,217	2,472,438	-	8,505,855
5,734,620	1,691,838	4,542,493	(709)	11,968,241	5,734,620	1,691,838	4,542,493	(709)	11,968,241
(765,035)	2,500,755	9,446,937	(520)	11,182,136	(765,035)	2,500,755	9,446,937	(520)	11,182,136
4,969,585	4,192,593	13,989,430	(1,229)	23,150,378	4,969,585	4,192,593	13,989,430	(1,229)	23,150,378
10,576	1,298,707	4,326,301	-	5,635,584	10,576	1,298,707	4,326,301	-	5,635,584
227,915	4,947,006	3,629,481	(3,227)	8,801,175	227,915	4,947,006	3,629,481	(3,227)	8,801,175
241,668	67,224	168,875	-	477,767	241,668	67,224	168,875	-	477,767
480,160	6,312,937	8,124,657	(3,227)	14,914,526	480,160	6,312,937	8,124,657	(3,227)	14,914,526
3,098	1,155,326	2,094,352	-	3,252,777	3,098	1,155,326	2,094,352	-	3,252,777
-	895,148	1,333,702	-	2,228,850	-	895,148	1,333,702	-	2,228,850
449,657	3,916,804	2,986,190	-	7,352,651	449,657	3,916,804	2,986,190	-	7,352,651
-	6,497	46,176	-	52,673	-	6,497	46,176	-	52,673
16,278	218,800	1,741,655	-	1,976,733	16,278	218,800	1,741,655	-	1,976,733
3,044	4,788	29,373	-	37,206	3,044	4,788	29,373	-	37,206
249	12,823	159,661	-	172,732	249	12,823	159,661	-	172,732
472,327	6,210,186	8,391,109	-	15,073,622	472,327	6,210,186	8,391,109	-	15,073,622
-	-	26,553	-	26,553	-	-	26,553	-	26,553
7,833	102,751	(239,899)	(3,227)	(132,543)	7,833	102,751	(239,899)	(3,227)	(132,543)

דוח על המצב הכספי

סה"כ נכסים שוטפים

סה"כ נכסים לא שוטפים

סה"כ נכסים

סה"כ התחייבויות שוטפות

סה"כ התחייבויות לא שוטפות

סה"כ התחייבויות

סה"כ נכסים נטו/הון (התחייבויות נטו/גרעון בהון)

סה"כ התחייבויות ונכסים נטו/הון

דוח על הביצוע הכספי

סך הכל הכנסות מעסקאות שאינן חליפין

סך הכל הכנסות מעסקאות חליפין

הכנסות מימון

סך הכל הכנסות

שכר עבודה והטבות לעובדים

תמיכות, הקצבות והעברות

הוצאות תפעוליות

הוצאות פיתוח

הנהלה וכלליות

הוצאות מימון

הוצאות השתתפות ואחרות

סך הכל הוצאות

רווחי חברות כלולות ומוחזקות, נטו

עודף (גרעון) נטו

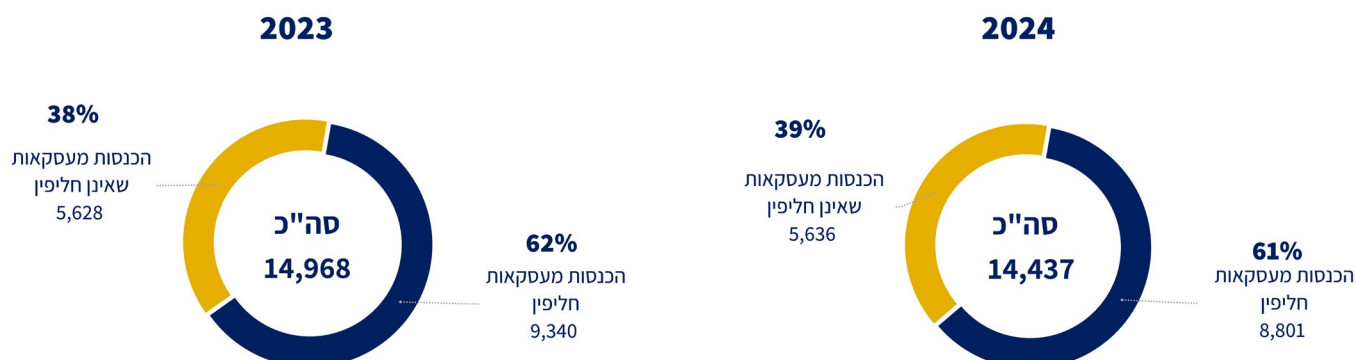
(*) הוצג מחדש

< פילוח נתוני התאגידים המאוחדים בדוחות על המצב הכספי לשנת 2024 (במיליוני ₪)

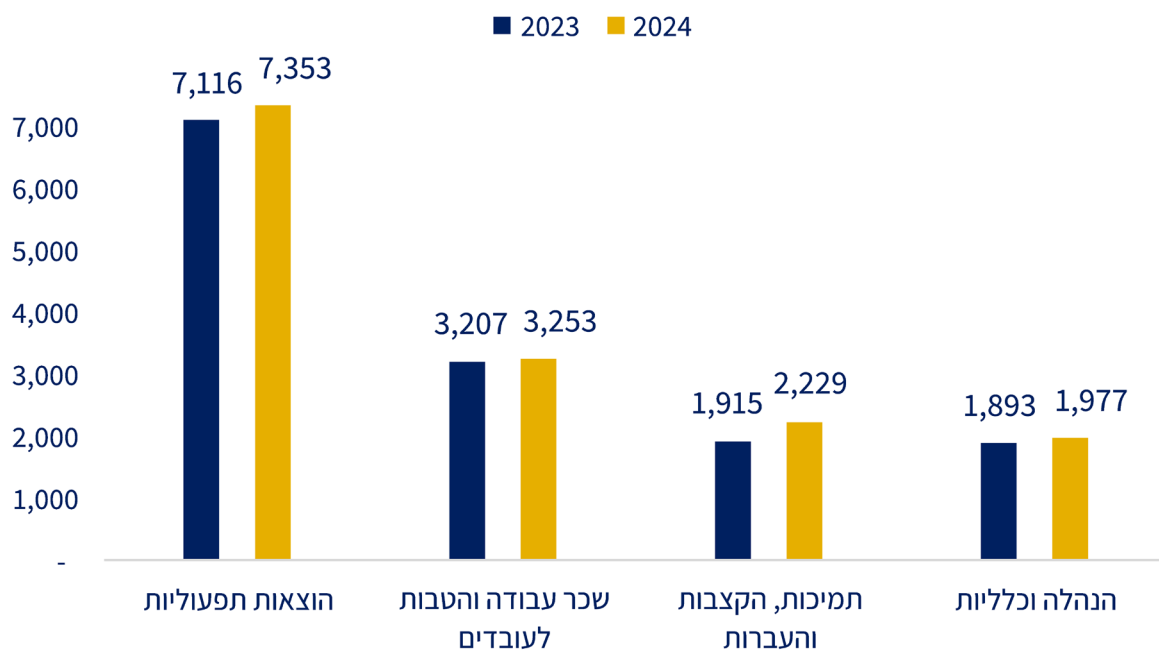
זכות (פאסיב)	חובה (אקטיב)
התחייבויות שוטפות 3,462	נכסים שוטפים 5,075
התחייבויות שאינן שוטפות 8,506	נכסים שאינם שוטפים 18,075
נכסים נטו/הון 11,182	
סה"כ התחייבויות ונכסים נטו/הון - 23,150	סה"כ נכסים - 23,150

< פילוח נתונים נבחרים של התאגידים המאוחדים בדוחות על הביצוע הכספי (במיליוני ₪)

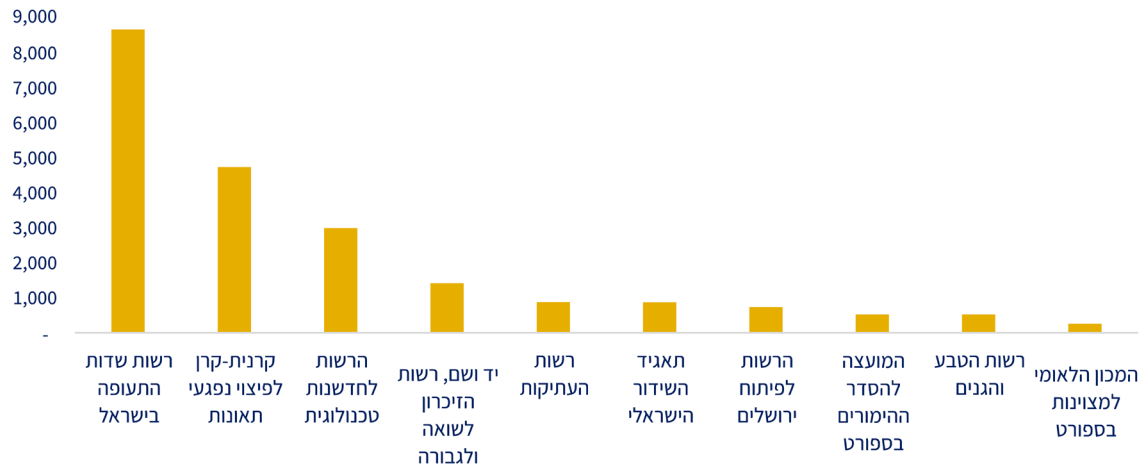
פילוח הכנסות מעסקאות חליפין ומעסקאות שאינן חליפין



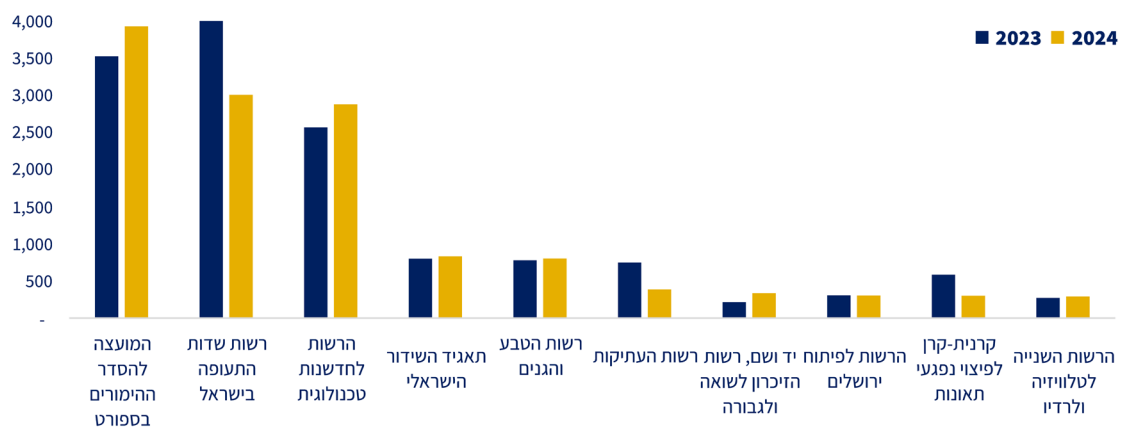
פילוח הוצאות תאגידים בשנים 2023 עד 2024



עשרת התאגידים הגדולים - לפי סך הנכסים בדוח על המצב לשנת 2024 (במיליוני ₪)



עשרת התאגידים הגדולים - לפי סך ההכנסות בדוחות על הביצוע הכספי בשנים 2024-2023 (במיליוני ₪)



ה. רשימת התאגידים הסטטוטוריים המאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024

שם התאגיד	תחום פעילות משני	חשבונאית מיושמת בדוחות 2024	דוח כספי מאוחד
האפוסטרופוס 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	שנים קודמות
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	3	ממשלתית	מבוקר
יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה	3	ישראלית	מבוקר
יד יצחק בן צבי	3	ממשלתית	שנים קודמות
מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי	3	ממשלתית	מבוקר
מרכז יצחק רבין לחקר ישראל	3	ממשלתית	טיוטה
מרכז להנצחת מורשת גוש קטיף	3	ממשלתית	מבוקר
מרכז מנחם בגין לחקר המאבק הציוני			
לעצמאות ישראל	3	ממשלתית	מבוקר
רשות העתיקות	3	ממשלתית	מבוקר
הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים	4	ממשלתית	שנים קודמות
מוסד לביטוח לאומי	4	ממשלתית	מבוקר
רשות נחל הירקון	4	ממשלתית	מבוקר
רשות נחל הקישון	4	ממשלתית	מבוקר
המוסד לבטיחות ולגיהות	5	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 משני	חשבונאית מיושמת בדוחות 2024	דוח כספי מאוחד
הרשות הלאומית להסמכת מעבדות	6	ממשלתית	מבוקר
הרשות השניה 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 חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 35 – דוחות כספיים מאוחדים (IPSAS35), ונמצא כי לממשלה יש בהם שליטה.

בנוסף לתאגידים הנ"ל, אחדו 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 2024.

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

ו. תאגידים סטטוטוריים שאינם מאוחדים בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024

שם התאגיד	תקינה חשבונאית מיושמת בדוחות 2024	הגשת דוח כספי לשנת 2024	חוות דעת רו"ח
האקדמיה הלאומית הישראלית	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 ישראלית	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 בתאגידים 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 תאגידים נוספים שנדרש לבדוק לגביהם את הצורך באיחוד. החשב הכללי ממשיך לפעול להשלמת מיפוי התאגידים במדינת ישראל, בחינת שליטה בתאגידים וקיום דיונים בדבר איחוד תאגידים וגופים רלוונטיים נוספים בדוחות המדינה, זאת במטרה להציג תמונה רחבה ומהימנה, ככל הניתן, של פעילות, נכסי והתחייבויות הממשלה על גופיה השונים.



4. תמצית הנתונים הכספיים של הקרן לאזרחי ישראל (במיליארדי ₪)

הרקע להקמת הקרן לאזרחי ישראל והחקיקה

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 שנגבים לפי החוק ובכלל זה: גז, נפט, אשלג, ברום ועוד, 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 (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 כאמור, 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 החוק (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 מיליארד שקלים חדשים. במועד זה יועבר מאוצר המדינה לחשבון הקרן הסכום האמור לאחר שיומר לנכסים במטבע חוץ. סכום הכספים החלוטים בקרן הביניים הגיע בחודש מאי 2022 למעל 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 העלולה להשתנות בעתיד. תחזית ההכנסות מההיטלים מתבססת על נתונים ותחזיות שפורסמו בבורסה לניירות ערך בת"א ועל דיווחים לרשות המיסים הקיימים עד כה.

< תחזית רשות המסים לגביית היטל רווחי נפט וגז¹⁰³ (מיליוני דולרים)

תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז בשנים הבאות:	מקסימום	מינימום
2025	400	290
2026	840	550
2027	1,910	1,240
2028	2,450	1,960
2029	2,730	2,270
2030	2,780	2,420
2031	3,100	2,730
2032	2,980	2,640
2033	2,910	2,530
2034	2,990	2,610
סה"כ תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז בעשור הקרוב	23,090	19,240
תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז ביתר השנים	50,920	37,890
סה"כ תחזית גביית היטל רווחי נפט וגז החל משנת 2025	74,010	57,130

< מוסדות הקרן

חוק הקרן קובע שלקרן יהיו שלושה מוסדות – מועצת הקרן, ועדת השקעות וועדת ביקורת – וכי נכסי הקרן ינוהלו באמצעות מחלקת ניהול שתוקם לצורך כך בבנק ישראל. כמו כן, על פי החוק, תוקם ועדה בכנסת אשר תפקח על הקרן ועל יישום הוראות החוק.

< מועצת הקרן

מועצת הקרן מונה שבעה חברים ובראשם עומד שר האוצר. שלושה חברים נוספים הם נציגי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ובנק ישראל ושלושה חברים נוספים הם נציגי ציבור הממונים בידי שר האוצר והנגיד בהתאם להמלצה של ועדת איתור, שהוקמה על פי הוראות החוק. תקופות הכהונה של חברי המועצה, מגבלות על מינויים ותנאי הפסקת כהונתם מוגדרים בחוק אף הם. כמו כן, נקבעו בחוק הוראות כלליות לסדרי הישיבות ולסדרי העבודה של המועצה ונוסף עליהן המועצה אישרה נוהל עבודה מפורט.

< ועדת ההשקעות

ועדת ההשקעות של הקרן מונה חמישה חברים, ובראשה עומד נציג ציבור, חבר מועצה, שנבחר על ידי שר האוצר והנגיד. 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.

¹⁰³ פרסום רשות המיסים, יוני 2025

< מדיניות ההשקעה של כספי הקרן

כאמור, על פי חוק הקרן, מדיניות ההשקעה המפורטת של נכסי הקרן נקבעת על ידי ועדת ההשקעות של הקרן, זאת בהתאם לעקרונות המדיניות הנקבעים על ידי המועצה. בהתאם לכך, עם הקמת מוסדות הקרן החל תהליך של גיבוש העקרונות למדיניות ההשקעה ומדיניות ההשקעה המפורטת של הנכסים. כל אלה במטרה להשיא את רווחי הקרן עבור הכנסות המדינה ועבור שמירתם לדורות הבאים.

בישיבת מועצת הקרן שנערכה ביום 26 במרץ 2024, אושרו הקווים המנחים למדיניות ההשקעה ארוכת הטווח של הקרן. המועצה אישרה אופק השקעה של 40-50 שנים וכן מדד ייחוס למדידת ביצועי השקעה של הקרן שנקבע על 70% חשיפה למניות ו-30% חשיפה לחוב. ביצועי התיק ייבחנו מול מדדי הייחוס לאורך זמן (5 שנים). דרגות החופש לניהול פעיל הוגדרו לטווח של 10 נקודות האחוז ממדד הייחוס שנקבע.

< מחלקת הניהול בבנק ישראל

מחלקת הניהול בבנק ישראל אחראית לניהולם של נכסי הקרן בהתאם לחוק וליישום המדיניות שנקבעה על ידי ועדת ההשקעות, בכפוף לדרגות החופש שהגדירו המועצה והוועדה. כמו כן אחראית מחלקת הניהול של הקרן על הניטור השוטף של הסיכונים הפיננסיים ועל כללי הציות, תוך יישום עקרונות ושיטות לזיהוי, למדידה, לניהול ולדיווח על הסיכונים.

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 אגרות חוב כפונקציה של אריכות החלק ההתחייבותי:

שינוי של 1% בשיעור הריבית		השפעה על הרווח (ההפסד) בדוח על הביצוע הכספי
באחוזים		
עלייה	ירידה	
(1.70)	1.70	

ב. סיכון מטבע חוץ

סיכון מטבע חוץ הוא הסיכון שערכו של מכשיר פיננסי ישתנה עקב שינויים בשיעור 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					
ליום 31 בדצמבר 2024			31 בדצמבר 2024		
אלפי דולר					
דולר	אירו	סה"כ	שינוי בשער האירו מול הדולר		
			ב-1%		
			עלייה	ירידה	
מזומנים ושווי מזומנים	72,566	2,161	74,727	22	(22)
הכנסות ריבית לקבל	33	5	38	-	-
קרנות על מדדי מניות	1,334,276	-	1,334,276	-	-
קרנות על מדדי חוב	439,653	83,631	523,284	836	(836)
חוב ממשלתי וקרנות על חוב	147,317	-	147,317	-	-
סה"כ נכסים	1,993,845	85,797	2,079,642	858	(858)

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		השפעה על הדוח על הביצוע הכספי לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2024
באחוזים		
עלייה	ירידה	
0.6	(0.6)	

ק. 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. כך, בשנת הכספים הראשונה לפעילות הקרן היא תעביר 3.5% מהכנסות הקרן לאותה 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.

ביום 24 במאי 2023, עם אישור התקציב לשנים 2023-2024, העבירה הקרן למדינה סך של כ-11,967 אלפי דולר עבור שנת 2023 על בסיס ההכנסה שהועברה לקרן בשנת הפעילות הראשונה, וסך של כ-21,622 אלפי דולר עבור שנת 2024 המהווים 3.5% מיתרת נכסי הקרן נכון ליום 31 בדצמבר 2022. ביום 27 במרץ 2025 העבירה הקרן למדינה סך של כ-51,739 אלפי דולר עבור ההקצאה השנתית לשנת 2025. סכום ההקצאה לשנת 2025 שווה ל-3.5% משווי הנכסים שניהלה הקרן ביום 31 בדצמבר 2023.

< נכסי הקרן

נכון ליום 31 בדצמבר 2024, נכסי הקרן הסתכמו לסך של כ-2,080 מיליון דולר (כ-1,478 מיליון דולר ליום 31 בדצמבר 2023). במהלך השנה הופקדו בקרן תקבולים שמקורם בהכנסות המדינה, על פי הוראות החוק, בסכום כולל של כ-417 מיליון דולר.

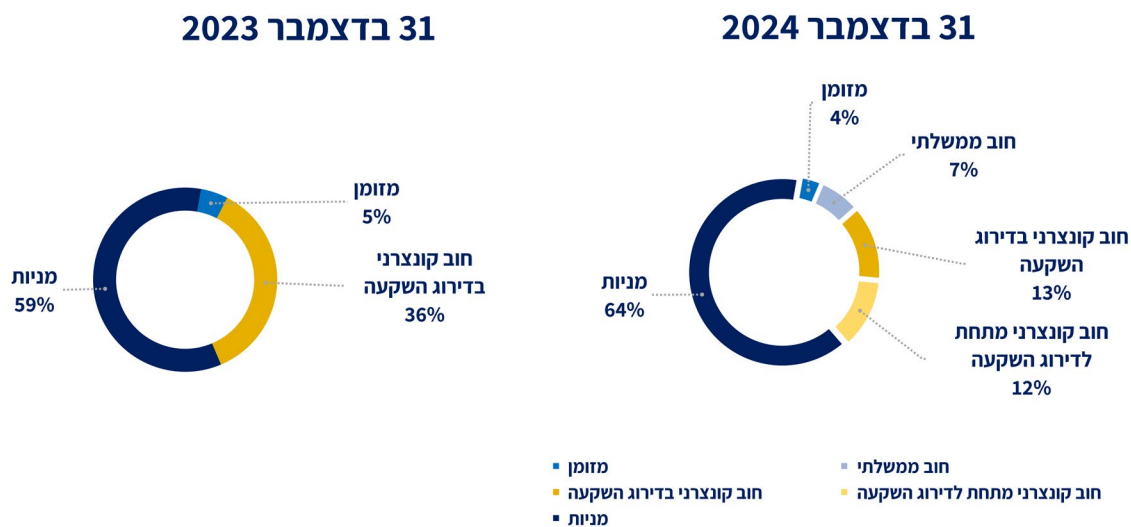
נכסי הקרן מושקעים בהתאם למדיניות ההשקעה במניות, באגרות חוב ובמזומנים, כמוצג בתרשים 1 להלן.

בשנת 2024 הקרן רשמה תשואה נומינלית של כ-11.5% (כ-17.5% בשנת 2023). מרבית הנכסים רשמו תשואות חיוביות, בהובלת המניות שהציגו תשואות הגבוהות מהתשואות הממוצעות של השקעות לטווח הארוך. איגרות החוב הקונצרניות מתחת לדירוג השקעה רשמו תשואות טובות יותר מאלו של איגרות החוב הממשלתיות. העלייה בתשואות של איגרות החוב הממשלתיות לטווחים בינוניים וארוכים הביאה לכך שאגרות החוב ארוכות הטווח רשמו תשואה נמוכה מזו של קצרות הטווח. בהתאם לניתוח שנעשה בקרן העושר, המצב המקרו־כלכלי, התכנסות האינפלציה שהביאה להפחתת ריבית בעולם ופריחת תחום הטכנולוגיה היו הגורמים העיקריים שתרמו לביצועי הקרן בשנת 2024.

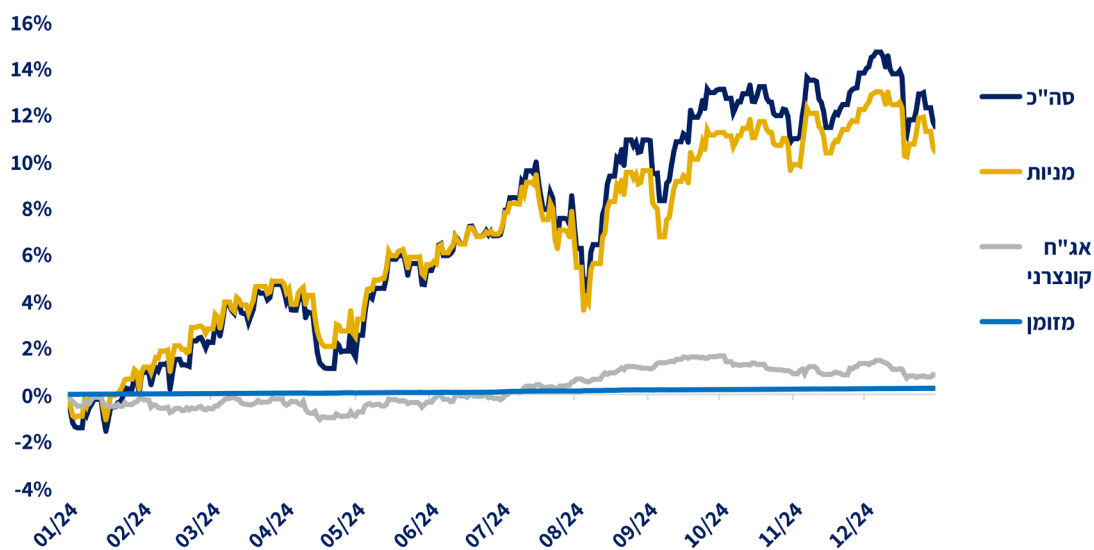
תרשים מספר 2 להלן מציג את התפתחות התרומה לתשואה לפי אפיקי ההשקעה במהלך השנה.

פירוט נרחב בקשר לנכסי הקרן ולפעילות ניתן למצוא בדוח השנתי אשר פורסם על ידי הקרן בקישור הבא - <https://govextra.gov.il/mof/israelcitizensfoundation/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
2023	2024	2023	2024	
אלפי ₪		אלפי דולר		
256,393	272,528	70,690	74,727	מזומנים ושווי מזומנים
305	138	84	38	הכנסות לקבל
5,104,891	7,311,787	1,407,469	2,004,877	ניירות ערך
5,361,589	7,584,453	1,478,243	2,079,642	סך הכל נכסים
59	69	16	19	זכאים
-	188,690	-	51,739	הפרשה בגין הקצאה לאוצר המדינה
59	188,759	16	51,758	סך הכל התחייבויות
4,627,113	5,992,418	1,318,747	1,683,997	הון הקרן
161,152	153,273	-	-	קרן הונית מהפרשי תרגום
573,265	1,250,003	159,480	343,887	עודפים
5,361,530	7,395,694	1,478,227	2,027,884	סך הכל הון
5,361,589	7,584,453	1,478,243	2,079,642	סך הכל התחייבויות והון

לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר				תמצית הדוחות על הביצוע הכספי
2023	2024	2023	2024	
אלפי ₪		אלפי דולר		
11,799	17,918	3,157	4,841	הכנסות ריבית
517,727	680,661	143,723	185,622	רווח משערוך השקעה לשווי הוגן
10,312	(21,460)	2,763	(5,954)	הכנסות (הוצאות) מהפרשי שער
539,838	677,119	149,643	184,509	הכנסות מפעילות, נטו
(336)	(381)	(91)	(102)	הוצאות עמלות
539,502	676,738	149,552	184,407	רווח לתקופה

אלפי ₪				דוח על השינויים בנכסים נטו
סה"כ	עודפים	קרן הונית מהפרשי תרגום	הון הקרן	
2,131,767	33,763	113,564	1,984,440	יתרה ליום 1 ינואר 2023
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2023</u>
2,723,346	-	-	2,723,346	תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(80,673)	-	-	(80,673)	הקצאה שנתית לאוצר המדינה
47,588	-	47,588	-	הפרשי תרגום
539,502	539,502	-	-	רווח לתקופה
5,361,530	573,265	161,152	4,627,113	יתרה ליום 31 בדצמבר 2023
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2024</u>
1,553,995	-	-	1,553,995	תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(188,690)	-	-	(188,690)	הקצאה שנתית לאוצר המדינה
(7,879)	-	(7,879)	-	הפרשי תרגום
676,738	676,738	-	-	רווח לתקופה
7,395,694	1,250,003	153,273	5,992,418	יתרה ליום 31 בדצמבר 2024

אלפי דולר				דוח על השינויים בנכסים נטו
סה"כ	עודפים	הון הקרן		
605,788	9,928	595,860		יתרה ליום 1 בינואר 2023
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2023</u>
744,509	-	744,509		תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(21,622)	-	(21,622)		הקצאה שנתית לאוצר המדינה
149,552	149,552	-		רווח לתקופה
1,478,227	159,480	1,318,747		יתרה ליום 31 בדצמבר 2023
				<u>תנועה במהלך התקופה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2024</u>
416,989	-	416,989		תקבולים מהמדינה בגין ההיטל
(51,739)	-	(51,739)		הקצאה שנתית לאוצר המדינה
184,407	184,407	-		רווח לתקופה
2,027,884	343,887	1,683,997		יתרה ליום 31 בדצמבר 2024

4. פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי



מזה למעלה משני עשורים מבוצעים במדינת ישראל פרויקטים עתירי השקעה ומימון באמצעות מודל ה-PPP, אשר מבוסס על שיתוף פעולה בין המגזר הממשלתי והמגזר הפרטי ועיקרו התקשרות באמצעות הסכם זיכיון בין המדינה לזכיון פרטי לטובת הקמה והפעלה של תשתית ציבורית לאומית. במסגרת זו, הזכיון 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 הזכיון 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.

קריטריונים מובילים לבחירת פרויקטים לביצוע בשיטת PPP כוללים, בין השאר, קיומה של כדאיות כלכלית למשק, היכולת להעביר סיכונים מרכזיים למגזר 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 שמקדם החשב הכללי לביצוע פרויקטי תשתית לאומיים אשר חלקם יבוצע בשיתוף עם המגזר הפרטי.

חטיבת הפרויקטים באגף החשב הכללי 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. 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 הזכיון והגופים המממנים וליווי ובקרה על יישום הסכמי הזיכיון.

בנוסף, מקודמים פרויקטי PPP נוספים בתחומי הבינוי על ידי מינהל הבינוי הממשלתי ומשרד הביטחון, כפי שיפורט בפרק זה.

היקף ההשקעה הכולל בפרויקטי PPP בישראל, אשר מצויים בשלב ההקמה או התפעול עומד עד כה על למעלה מ-54 מיליארד ש"ח (עלויות הקמה בלבד).



<< מפת פרויקטי PPP *

מים



סביבה



אנרגיה



מתקן התפלה גליל מערבי

מתקן התפלה חדרה

מתקן התפלה פלמחים

מתקן התפלה שורק

מתקן התפלה שורק ב'

מתקן התפלה אשדוד

מתקן התפלה אשקלון

טיהור מי-תיהום תע"ש רמה"ש

מתקן טיפול בקולחי שפד"ן

תחנת כוח PV1 פוטו-ולטאית

תחנת כוח PV2 פוטו-ולטאית

תחנת כוח PV3 פוטו-ולטאית

מגלים: תחנת כוח
תרמו-סולאר

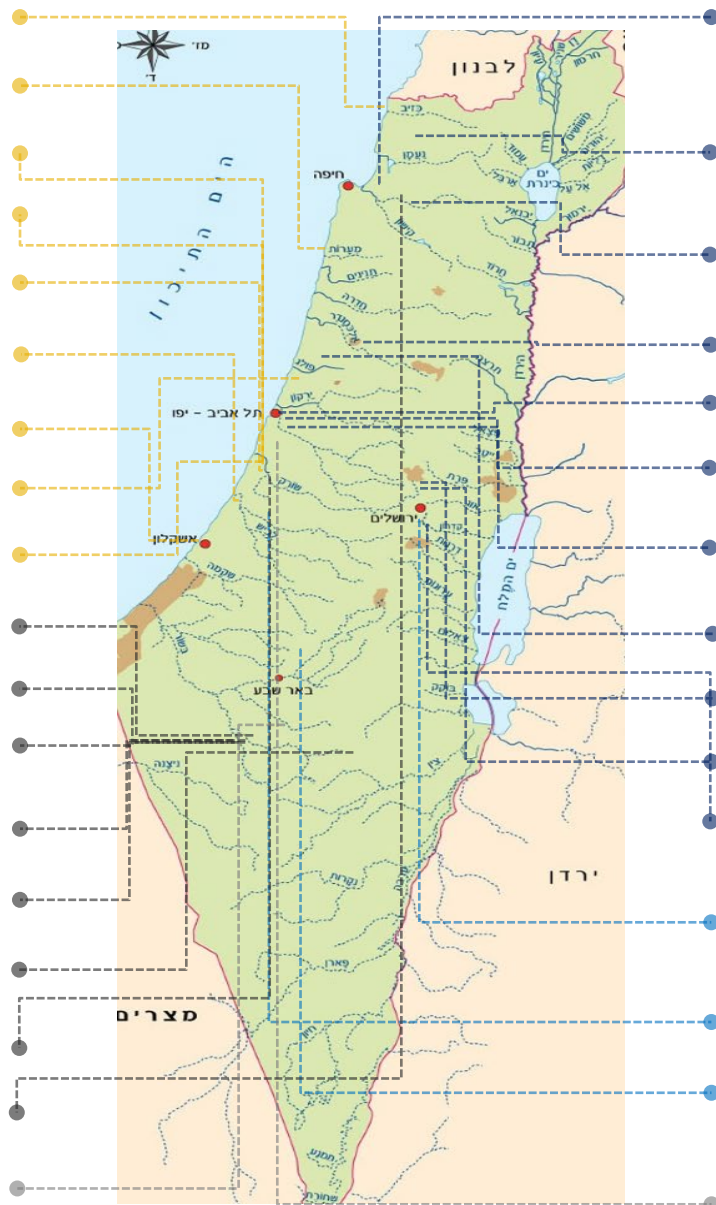
נגב: תחנת כוח תרמו-סולאר

דימונה: תחנת כוח
פוטו-ולטאית

תחנת כוח קובנציונאלית

מתקן אחסון גפ"מ

מתקן טיפול בפסולת גאות חובב



מנהרות הכרמל

שדה תעופה

כביש 6
קטעים 8+9

כביש 6
קטעים 3+7

כביש 6
נר"ת כביש 6

נתיב מהיר לת"א

כביש 431

נתיבים מהירים:
כבישים 2+20

נתיבים מהירים:
כביש 5

כביש 16

רק"ל ים קו כחול

רק"ל ים (J-Net)
קו אדום+ירוק

המכללה הלאומית
לשטרים בית שמש

בית חולים אשדוד

מכלול מתקן כליאה
מגידו

מתקן טיפול בפסולת
בשפד"ן

תחבורה



בינוי



* פרויקטים בניהול חטיבת פרויקטים באגף החשב הכללי

<< 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 ההוגן ניתנים למדידה באופן מהימן. ההכרה בנכס בדוח הכספי 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 הדוח הכספי יוצגו בנוסף לפרויקטים שבביאור 12 - השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי כאמור, גם פרויקטים בשלבים מקדמיים יותר- בתקופת קידום, הקמה, 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 ת"א קו ירוק וקו סגול; רק"ל קלה נופית; נתיב מהיר בכניסה לת"א; כביש חוצה ישראל; כביש 431; מנהרות הכרמל; כביש 16 ונתיבים מהירים נוספים בגוש דן.

פרויקטים בתקופת קידום/הקמה/מכרז/סגירה פיננסית:

- כביש 6 מקטעים 8 ו-9 – הפרויקט מקודם לפי תוכנית מתאר ארצית מספר 31א'. במסגרת הפרויקט יוקם ויופעל כביש אגרה ממחלף סומך ועד בית העמק. מסמכי המיון המוקדם פורסמו באוגוסט 2023, ההצעות לשלב המיון המוקדם התקבלו בדצמבר 2023 ובמאי 2024 הודיעה ועדת המכרזים לשבעת המציעים על מעבר לשלב המיון המוקדם.
- רכבת קלה ירושלים – הרחבת הקו הקיים (הקו האדום והקו הירוק) ובניית קווים נוספים. הקו הירוק הוא הקו השני ברשת התחבורה הציבורית בירושלים המבוססת על רכבת קלה. הקו יאריך את הקו הקיים עד לנווה יעקב בצפון ובית החולים הדסה בדרום, יחבר בין שני הקמפוסים של האוניברסיטה העברית ויגיע עד למלחה, גילה והר נוף. עם סיום ההקמה, אורך הרשת, כולל הקו הקיים יעמוד על כ- 42 ק"מ והיא תכלול מעל 70 תחנות. באפריל 2020 פורסם מיון מוקדם לקו נוסף של הרכבת הקלה בירושלים- הקו הכחול, באורך 31 ק"מ, אשר יחבר בין שכונת רמות בצפון העיר לשכונת גילה בדרום העיר ירושלים. מסמכי המכרז פורסמו במהלך הרבעון השלישי לשנת 2021, באוגוסט 2022 הוגשו הצעות למכרז ובדצמבר 2023 נחתם הסכם עם הזוכה במכרז והזכיין נמצא כרגע בשלב הסגירה הפיננסית.
- נתיבים מהירים בגוש דן-כביש 5 – נתיבים מהירים לאורך כביש 5 ממחלף קסם ועד למחלף גלילות שישמשו תחבורה ציבורית, רכבי היסעים, רכבים רבי תפוסה ורכבים משלמי אגרה. כמו כן יכלול הפרויקט שלושה חניוני "חנה וסע" בסמוך למחלפי קסם, תקוה ומורשה. מהחניונים יצאו היסעים חנימיים ליעדים מרכזיים במטרופולין. המיון המוקדם פורסם ביוני 2022 וחלק א' של מסמכי המכרז פורסמו בחודש אפריל 2024, למתמודדים שעברו את שלב המיון המוקדם.
- אגרות גודש – בתאריך 18 בפברואר 2025 פורסם על ידי אגף החשב הכללי, מכרז לתכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של פרויקט מס גודש שנועד להפחית את גודש התנועה באזור גוש דן למשך 22 שנים בשיטת (PFI) (Private Finance Initiative). במסגרת המכרז, הזוכה יתכנן ויתקין כ-150 שערי חיוב על גבי שלוש טבעות חיוב שנקבעו בחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב-2021, ויהיה אחראי על תחזוקת מערך גביית המס והפעלת מרכז שירות הלקוחות. הפרויקט צפוי להניב הכנסות המוערכות בכ-1.5 מיליארד ₪ לשנה לקופת המדינה.

< מים

תחום התפלת מי הים כולל חמישה מתקני התפלת מי ים פעילים, בהיקף השקעה כולל של מעל 9 מיליארד ש. תפוקת ההתפלה החוזית המצטברת במתקנים הינה כ- 597 מיליון קוב מים בשנה המהווים כ- 65% מסך הצריכה הביתית והתעשייתית של מים שפירים במשק 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.

להלן פירוט המתקנים הפעילים:

מתקן התפלה	תפוקת התפלה שנתית	הספק תחנת כוח
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)
סה"כ	597 מיליון מטר-קוב בשנה	

כאמור לעיל, נכון למועד עריכת הדוח הכספי פועלים בישראל חמישה מתקני התפלה בתפוקה כוללת של כ- 597 מלמ"ק. עם כניסת שורק ב' וגליל מערבי להפעלה, התפוקה הכוללת של מתקני ההתפלה צפויה לעמוד על כ- 900 מלמ"ק, כאשר הצפי לצורך העתידי ב-2050 הינו לכל הפחות כ-1,700 מלמ"ק

פרויקטים בתקופת קידום/הקמה/מכרז/סגירה פיננסית:

- הקמת קו רכז ייעודי במתקן התפלה חדרה – בימים אלו מתבצעות עבודות להקמת צינור רכז ייעודי אשר יזרים את מי הרכז ממתקן ההתפלה ישירות לים. כיום מי הרכז של מתקן ההתפלה נמהלים עם מי הקירור של תחנות הכוח הפחמיות ומוזרמים לים. בשל החלטת ממשלה להפסקת פעילותן של יחידות הפחם נדרש פתרון חלופי להזרמת מי הרכז לים. בשנת 2022 נחתמה הוראת שינוי כפתרון שנבחר על ידי משרד האנרגיה להקמת צינור ימי שיזרים את מי הרכז לעומק של כ-2 ק"מ לתוך הים. עלות הקמת קו הרכז בהיקף של כ-200 מיליון ש. סיום הקמת הצנרת צפוי להיות במהלך הרבעון השלישי לשנת 2025.
- מתקן התפלה 'אשקלון 2027' – מתקן ההתפלה הראשון שמסיים תקופת זיכיון מלאה של 25 שנים ועתיד לעבור לידי זכיון חדש במסגרת מכרז PPP חדש. במסגרת המכרז החדש, הזכיון שייבחר יפעיל את המתקן לתקופה נוספת של 25 שנים, ישדרג וירחיב את המתקן מכ-120 מיליון מטר קוב מים מותפלים בשנה כיום לכ-220 מיליון מטר קוב מים ועתיד להרחיב את תחנת הכוח הקיימת מהספק של 85 מגה וואט להספק של 135 מגה וואט. מסמכי המיון המוקדם פורסמו בפברואר 2024.
- פרויקט תע"ש רמת השרון – פרויקט להקמת מתקן לטיפול במי תהום מזהמים במתחם התעשייה הצבאית(תע"ש) רמת השרון. מסמכי המיון המוקדם פורסמו במרץ 2020, ומסמכי המכרז פורסמו בספטמבר 2021. בחודש מרץ 2023 התקבלו ההצעות במכרז ובחודש ינואר 2024 נבחרה חברת Bluegen Biological Treatment Ramat Hasharon Ltd כזוכה. הפרויקט נמצא בשלב הסגירה הפיננסית.
- פרויקט טיפול משלים בשפכי השפד"ן – פרויקט להקמת מתקן אשר יטפל בעודפי קולחי השפד"ן, שלא ניתן לקלוט באגני ההחדרה הקיימים, עד לרמת איכות מתאימה לצורך העברתם להשקיה חקלאית בלתי מוגבלת. פרויקט זה יטפל בהגלשתם של עודפי הקולחין לנחל ולים התיכון. מסמכי המיון המוקדם פורסמו בחודש אוגוסט 2024, והפרויקט נמצא כעת בשלב בדיקת הצעות המיון המוקדם.

< אנרגיה

ועדת המכרזים הבין - משרדית המשותפת למשרד האוצר, משרד האנרגיה, רשות החשמל וענבל חברה לביטוח 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-ואט כל אחת ושתי תחנות כוח בטכנולוגיה פוטו-וולטאית בהיקף של עד 30, 40 ועד 100 מגה-ואט, 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-ואט.

כמו כן, ועדת המכרזים הבין-משרדית להקמת תחנות כוח קונבנציונליות פרסמה מכרז להקמת תחנת כוח קונבנציונלית המופעלת באמצעות גז טבעי בהספק של 600 - 900 מגה-וואט באזור שורק.

פרויקטים בתקופת קידום/הקמה/מכרז/סגירה פיננסית:

- תחנת כוח פוטו-וולטאית באזור אשלים (PV3) מסמכי המיון המוקדם פורסמו באוקטובר 2022. בפברואר 2023 הוגשו תשע הצעות בשלב המיון המוקדם של המכרז. מסמכי המכרז פורסמו בספטמבר 2023 ובחודש אפריל 2024 הוגשו ההצעות במכרז. בחודש יולי 2024 הוכרזה אשלים 3 אנרגיה ירוקה בע"מ כזוכה במכרז. בחודש ספטמבר 2024 נחתם הסכם זיכיון עם הזוכה. הפרויקט נמצא בסגירה פיננסית.
- תחנת כוח פוטו-וולטאית באזור דימונה – מסמכי המיון המוקדם פורסמו במרץ 2023. ביולי 2023 הוגשו 16 הצעות בשלב המיון המוקדם של המכרז ומסמכי המכרז פורסמו בספטמבר 2023. בחודש מאי 2024 הוגשו ההצעות במכרז. בחודש אוגוסט 2024 הוכרזה פארק סולארי דימונה 2 סאן בע"מ כזוכה במכרז. בחודש אוקטובר 2024 נחתם הסכם זיכיון עם הזוכה. הפרויקט נמצא בסגירה פיננסית.
- תחנת כוח קונבנציונלית שורק הפועלת באמצעות גז טבעי – מסמכי המיון המוקדם פורסמו ביוני 2022. בנובמבר 2022 התקבלו 11 הצעות בשלב המיון המוקדם. מסמכי המכרז פורסמו בחודש נובמבר 2023. בחודש ספטמבר 2024 הוגשו שלוש הצעות במכרז ובחודש דצמבר 2024 הוכרזה קבוצת אדלטק-מנורה כזוכה במכרז. הפרויקט נמצא בסגירה פיננסית.
- מתקן אחסון גפ"מ באתר יבור – וועדת המכרזים מונתה בחודש אפריל 2023 והחלה העבודה על כתיבת מסמכי המכרז.

< סביבה**פרויקטים בתקופת קידום/הקמה/מכרז/סגירה פיננסית:**

- מתקן לטיפול בפסולת נאות חובב – מתקן להשבת אנרגיה מפסולת, הסכם זיכיון בשיטת BOT לטיפול בפסולת שאיריתית ממחוז דרום. המיון המוקדם פורסם במאי 2023. בדצמבר 2023 הוגשו שש הצעות בשלב המיון המוקדם ומסמכי המכרז פורסמו בספטמבר 2024.
- מתקן לטיפול באשדוד – הסכם זיכיון בשיטת BOT לטיפול בפסולת אורגנית באמצעות עיכול אנאירובי וקומפוסטציה. המתקן עתיד לטפל בכ-250 אלפי טון פסולת מאשדוד והסביבה, לצמצם היקף הטמנה, למנוע פליטת גזי חממה ולייצר חשמל. הפרויקט נמצא בשלב המיון המוקדם.

ב. פרויקטים פנים ממשלתיים**< מינהל הדיור הממשלתי/מינהל הבינוי הממשלתי/חטיבת נכסים**

מינהל הבינוי הממשלתי – חטיבת נכסים מבצעת פרויקטי בינוי רחבי היקף בפריסה ארצית כחלק מתכנית אסטרטגית המקודמת על ידי החשב הכללי לכנס את יחידות הממשלה במסגרת קריות ממשלה תוך התייעלות ומיצוי משאבים לצד סטנדרט בניה ירוקה ואיכותית.

פעילות הליבה של המינהל כוללת בניית קריות ממשלה ובתי משפט.

היקף הבניה המצטבר מסתכם בבניית מאות אלפי מ"ר ובסכום של מיליארד שקלים המשולמים ליזם על בסיס רבעוני לאורך תקופת ההתקשרות, לרוב לתקופה של 25 שנים.

כיום המינהל מקדם מספר פרויקטים רחבי היקף הנמצאים בשלבים שונים: תכנון, טרום מכרז/מכרז וביצוע.

❖ פרויקטים בביצוע (שטח כולל, מעל ומתחת לקרקע)

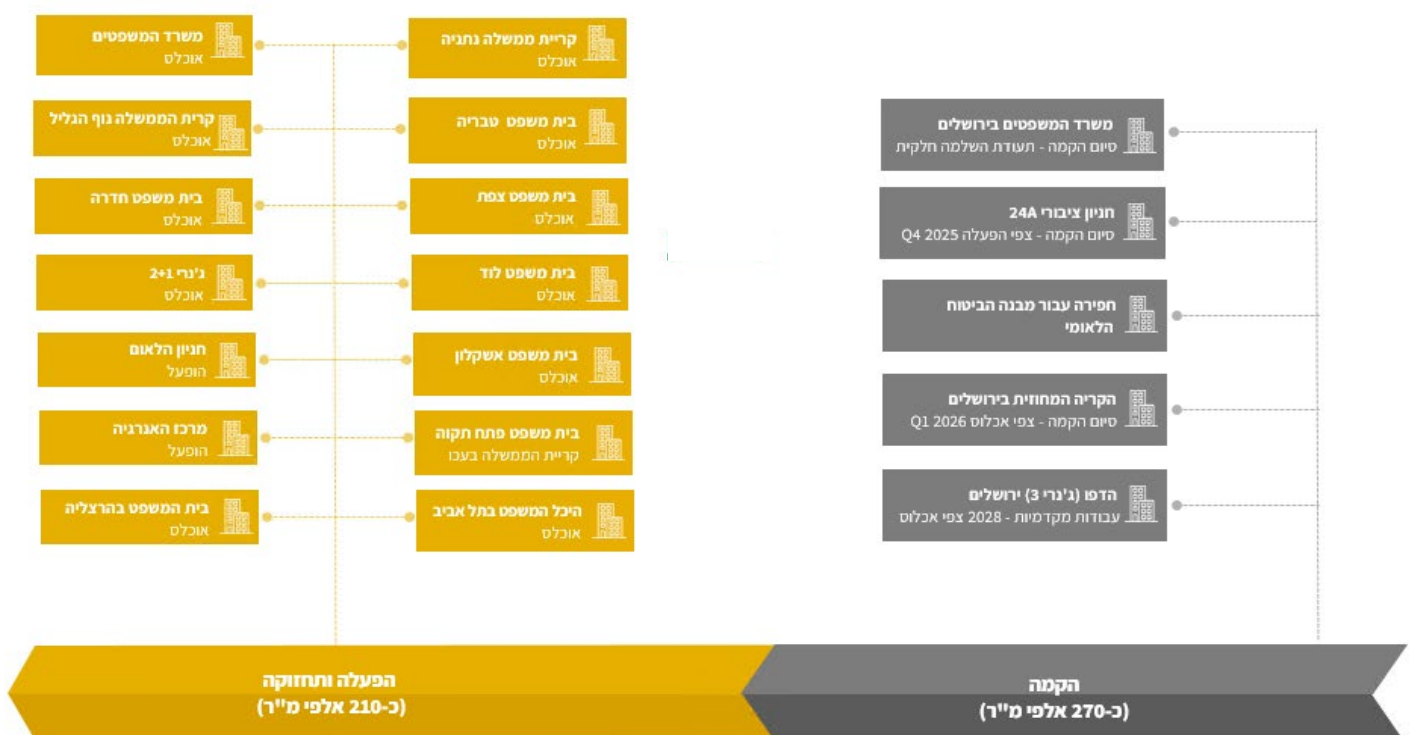
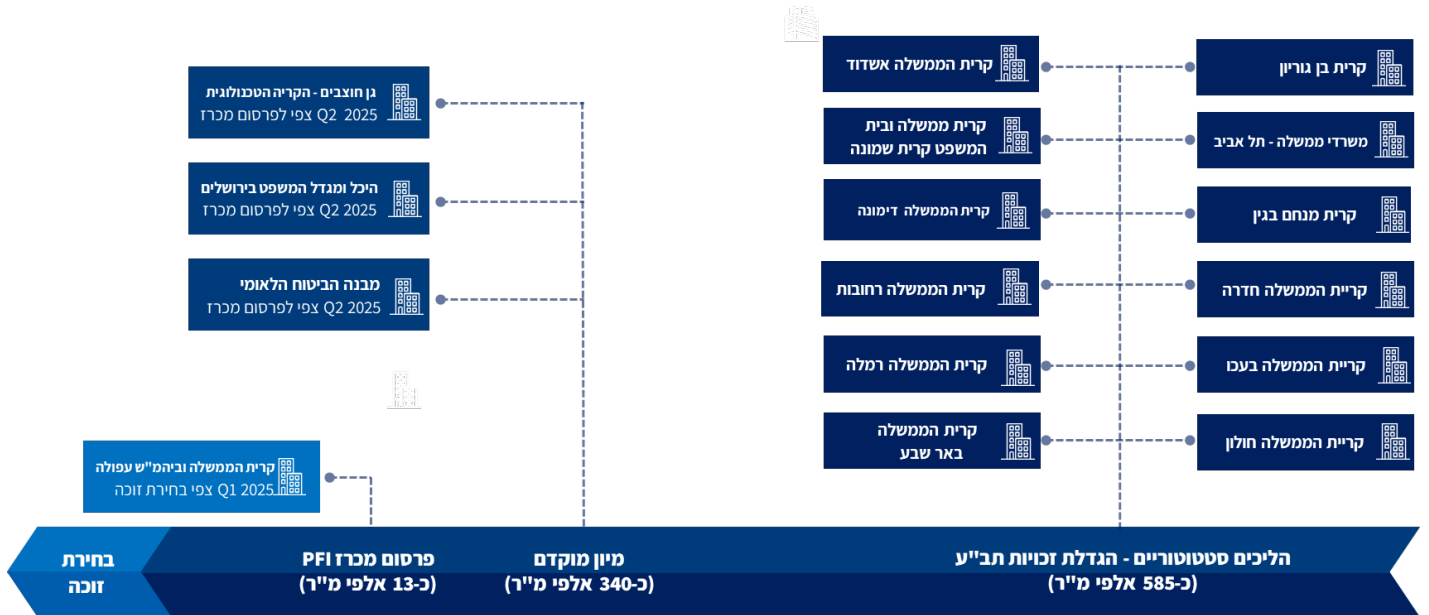
- קריה מחוזית ירושלים – 83,580 מ"ר;
- קרית הממשלה נתניה – 32,793 מ"ר;
- ג'נרי 3 – 82,250 מ"ר;
- משרד המשפטים – 71,419 מ"ר.

❖ פרויקטים לקראת מכרז

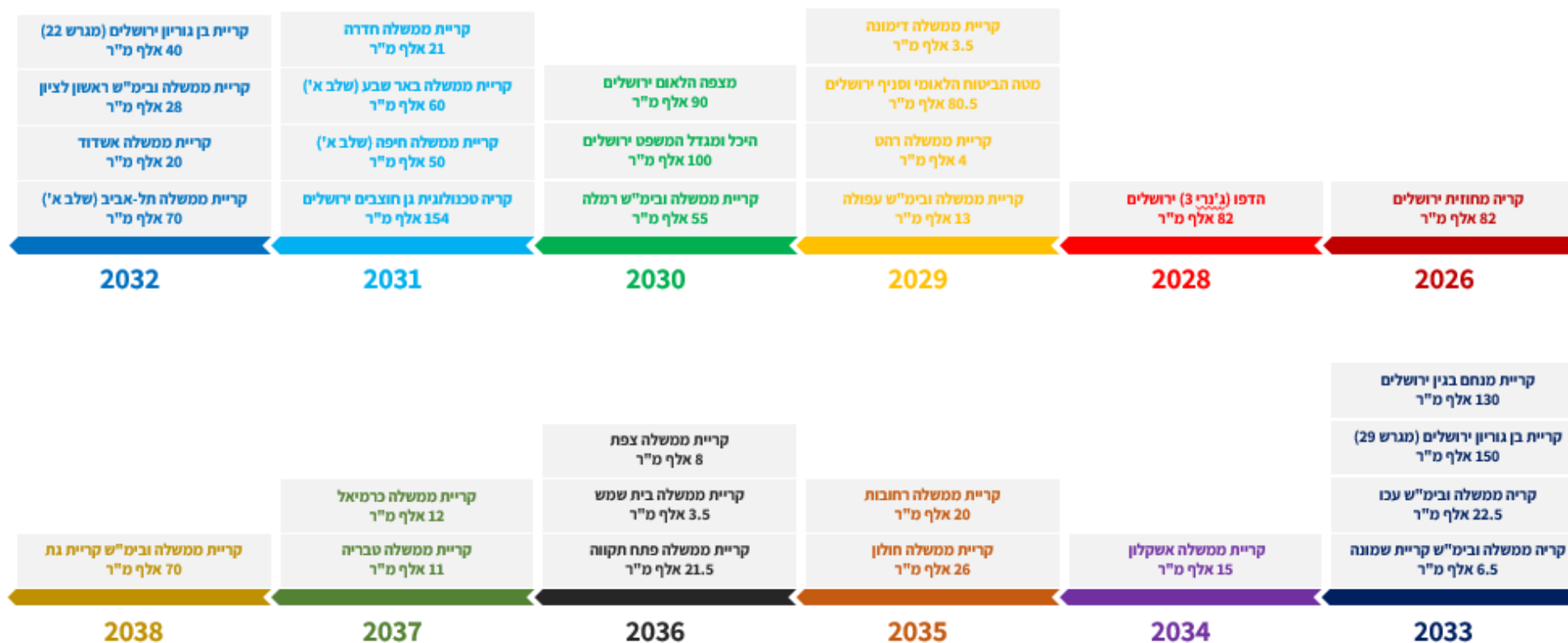
- קריה נפתית עפולה ובית המשפט בעפולה – 13,000 מ"ר;
- גן חוצבים – 277,975 מ"ר;
- היכל ומגדל המשפט – 115,000 מ"ר;
- מטה הביטוח הלאומי – 80,535 מ"ר.

בנוסף, בתחום הבינוי מקדמת היום חטיבת תשתיות ופרויקטים, בשיתוף מינהל הדיור הממשלתי, שירות בתי הסוהר והמשרד לביטחון לאומי מכרז למימון, תכנון, הקמה ותחזוקה של אשכול כליאה מגידו, אשר צפוי לכלול כ-2,600 תאי כליאה בשלושה מתחמים חדשים.

< סטטוס פרויקטים - מינהל הבינוי הממשלתי ומינהל הדיור הממשלתי



< תוכנית אסטרטגית - פריסה ארצית עתידית של קריות ממשלה ובתי משפט



< משרד הביטחון

• אופק רחב

פרויקט למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ואחזקה של מחנה רב זרועי ברמלה, בצמוד לפיקוד העורף, אשר צפוי להכיל מפקדות חיל ראשיות, לשכת גיוס, בקו"ם, מרפאה אזורית ועוד. ברבעון הראשון לשנת 2023 נחתם הסכם זיכיון עם הזכיון "בראשית – אופק רחב, שותפות מוגבלת" לתקופה של 25 שנים.



6. 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 [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.

המל"ל הכין טיוטת דוח אקטוארי ליום 31 בדצמבר 2022. טיוטת הדוח טרם התפרסמה, לאור בקשת שר העבודה והרווחה לעדכן את טיוטת הדוח כך שתכלול פרמטרים משתנים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" במטרה לקבל תמונה מדויקת יותר ומותאמת למציאות העכשווית.

טיוטת הדוח המדוברת, לפני התיקונים שפורטו לעיל, הועברה למטה החשב הכללי וחלקים נבחרים ממנה אושרו לפרסום על ידי המל"ל.

טיוטת הדוח מתבססת על מספר הנחות עבודה דמוגרפיות וכלכליות:

<< הנחות דמוגרפיות:

תחזית גידול האוכלוסייה - טיוטת הדוח מבוססת 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 נתונה לפי: עיסוק (שכירים/עצמאים), שלושה 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 בנה מודל המחשב הנחה זו לכל אחת מ-72 תתי אוכלוסיות המורכבות משלושה 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 גם לפי מגזר, מין וגיל ונלקחה ממסד הנתונים של המל"ל כפי שדווחו באמצעות המעסיקים והעצמאים עבור שנת 2022.

ד. המל"ל הניח כי שיעור משלמי דמי ביטוח מהאוכלוסייה לא ישתנה במהלך התחזית.

ה. תחזית שיעורי הריבית שיקבל המל"ל על השקעותיו באגרות חוב.

1. תחזית בנק ישראל לשינויים בשיעורי אבטלה שהתקבל במל"ל בשנת 2019 לצורך הפקת הדוח הקודם.

טיוטת הדוח הינה טיוטת דוח אקטוארי ואינה נערכה בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. כמו כן, טיוטת הדוח ערוכה ומחושבת על ידי המל"ל אך המידע בה לא נבחן ולא אושר בראייה כלל ממשלתית.

להלן פרמטרים אליהם טיוטת הדוח אינה מתייחסת:

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.

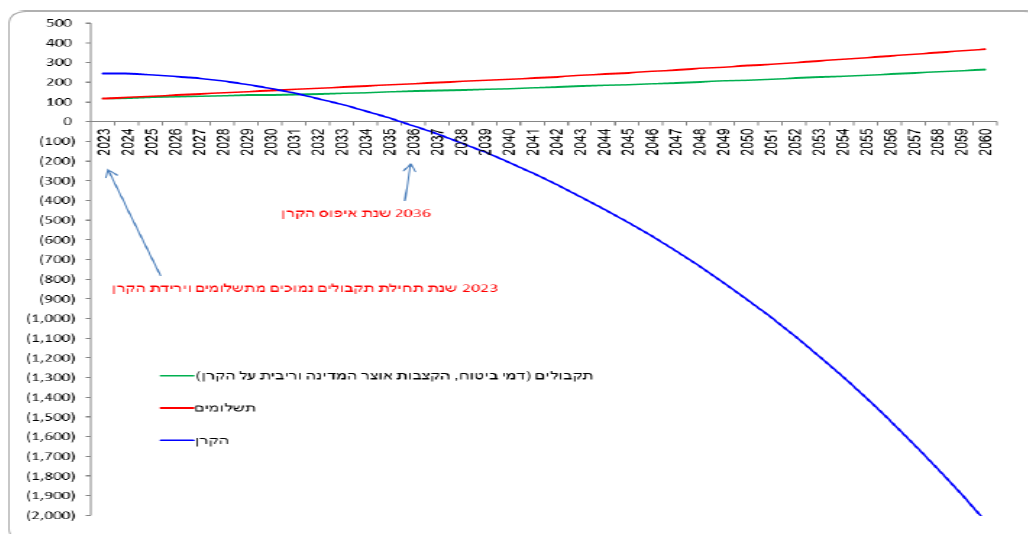
התחזית מראה שמצבו הפיננסי של המל"ל הורע ביחס לדוח הקודם וזאת בעיקר משינויי חקיקה המביאים להגדלת הוצאות ו/או הפחתת הכנסות ללא מקור מאזן.

בהתאם להחלטה של שר העבודה תוקם ועדה ציבורית לחיזוק האיתנות הפיננסית של המל"ל שתמונה על ידו, אשר מטרתה לגבש תוכנית פיננסית אשר תאפשר למל"ל לעמוד בכל התחייבויותיו לציבור המבוטחים. נכון לתאריך החתימה על הדוחות הכספיים לשנת 2024 טרם התקבלה החלטה בקשר לקיום הוועדה.

(2) להלן מידע מתוך טיוטת הדוח האקטוארי

א. תחזית התקבולים, התשלומים והקרן של המל"ל במיליארד ₪ (מחירי סוף 2022):

התרשים שלהלן מציג את תחזית התקבולים, התשלומים והקרן של המל"ל במיליארד ₪ (במחירי סוף 2022). התקבולים כוללים דמי ביטוח, הקצבות האוצר וריבית על הקרן. התשלומים כוללים תשלומי קצבאות והוצאות הנהלה וכלליות.



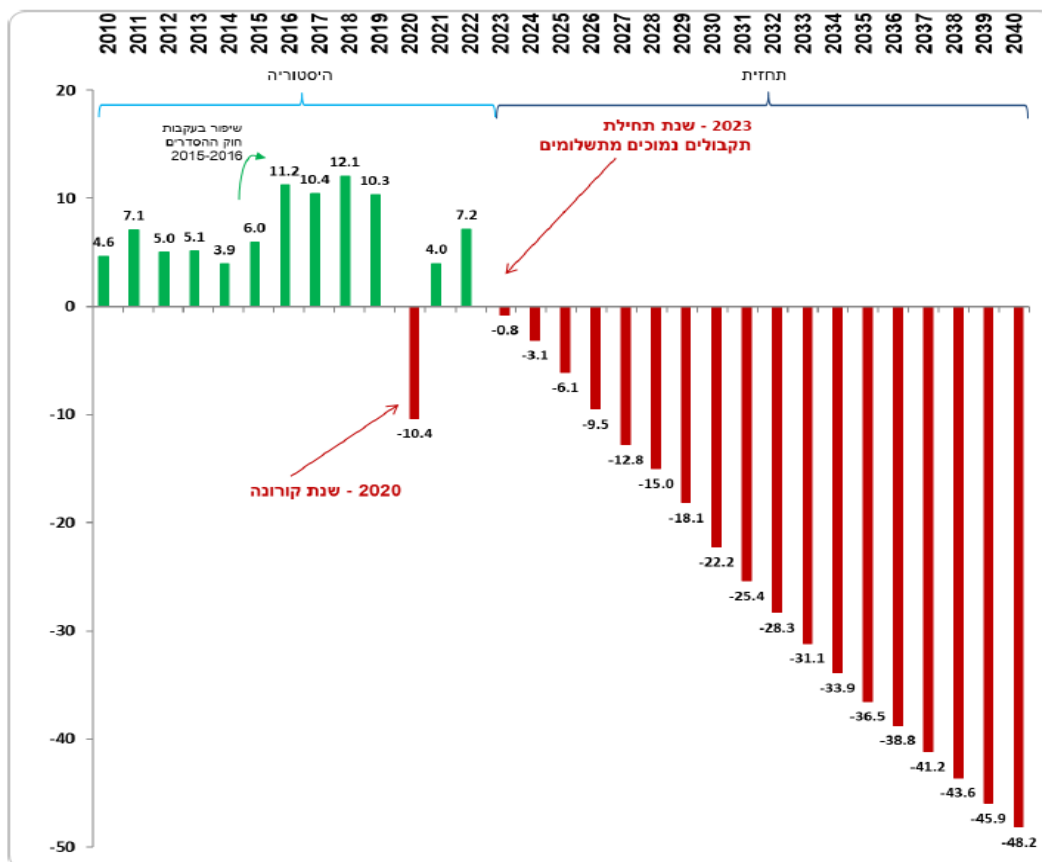
להלן עיקרי המגמות כפי שהוצגו בטיוטת הדוח האקטוארי של המל"ל:

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) במיליארד ₪ (מחירי סוף 2022):

התרשים שלהלן מציג את ההפרש בין התקבולים לתשלומי המל"ל משנת 2010 עד שנת 2040 בהתאם לנתוני העבר ולפי התחזית (במיליארד ₪, במחירי סוף 2022). מתרשים זה ניתן לראות בצורה ברורה יותר שהחל משנת 2023 המל"ל צפוי לעבור למצב גירעוני (תקבולים נמוכים מתשלומים) ההולך וגדל, וללא טיפול הולם, המצב ילך ויחמיר ויפגע בקיימות הפיננסית של המל"ל.

בהתאם לדוח הכספי של המל"ל לשנים 2023 ו-2024 ניתן לראות כי התחזית התממשה בפועל. מצב זה מדגיש את הצורך בצעדים שיבטיחו את יציבותו הפיננסית של המל"ל בטווח הארוך.



ג. תחזית רמת הכיסוי הכוללת:

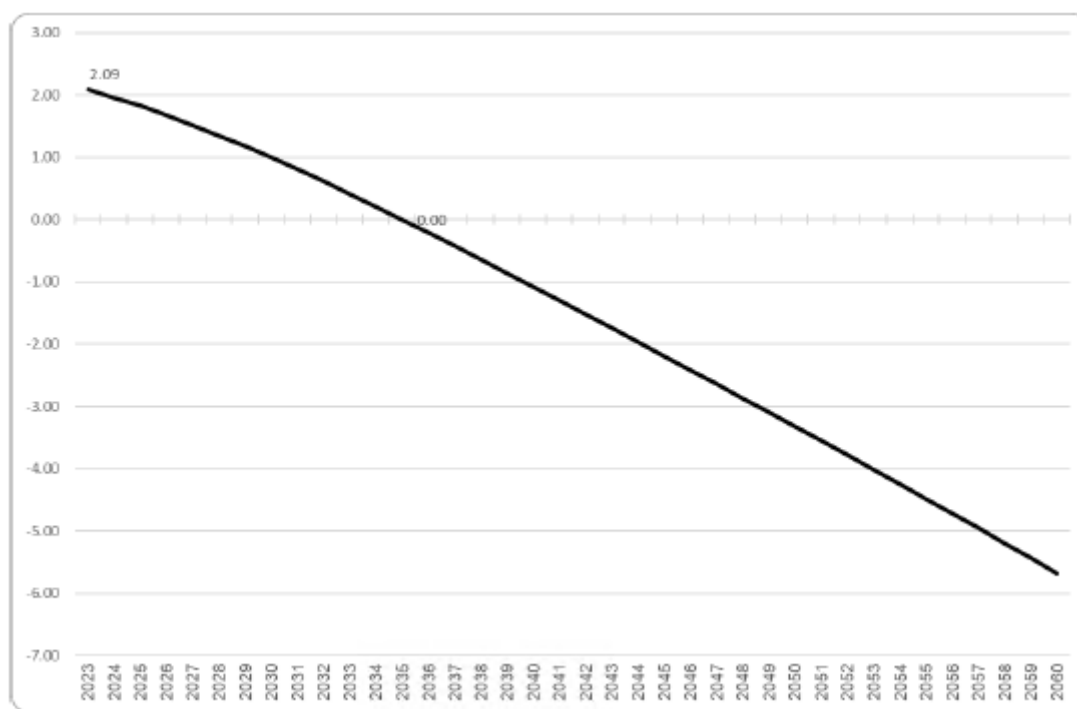
"רמת כיסוי כוללת" היא מדד המשקף את היחס בין יתרת איגרות החוב המיועדות של המל"ל בסוף השנה לתשלומים שבוצעו בגין כל ענפי הביטוח במשך השנה.

להלן חישוב של "רמת הכיסוי הכוללת" בהתאם לתחזית בטיוטת הדוח 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 תעמוד על כ-245 מיליארד ש. המשמעות היא שרמת הכיסוי הכוללת לשנת 2023 תעמוד על $2.09 = 245/118$.

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.

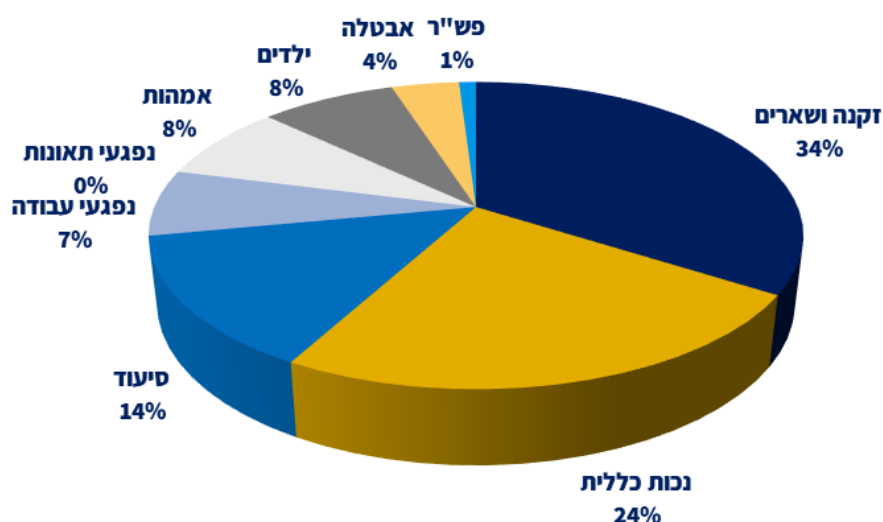
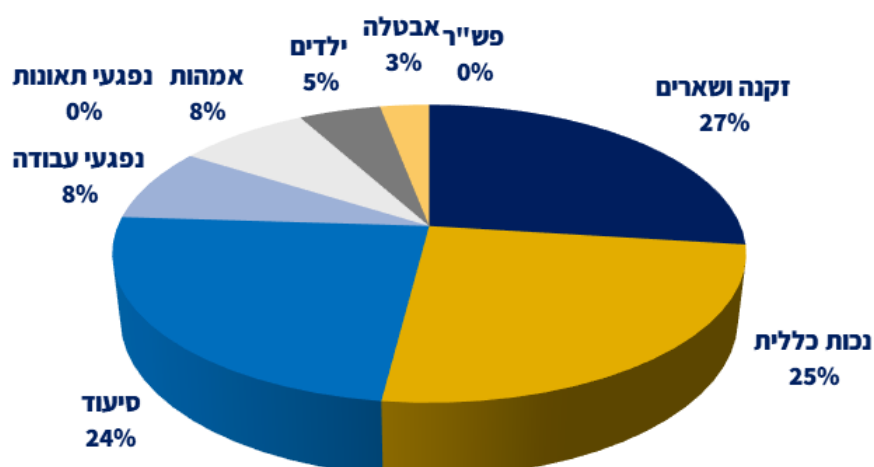
על פי תחזית טיוטת הדוח, בשנת 2036 יתרת ההשקעה באג"ח צפויה להתרוקן. מפני שיתרת ההשקעה באג"ח צפויה להיות 0 אז רמת הכיסוי הכוללת צפויה להיות 0.

התרשים שלהלן מציג את תחזית רמת הכיסוי הכוללת של המל"ל על פני השנים.



ד. התפלגות התשלומים בין ענפים :

מהגרפים שלהלן ניתן לראות כיצד התפלגות התשלומים בין הענפים משתנה בין השנים 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 – שהם 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 בין הענפים - 2023**חלוקת סך כל התשלומים בין הענפים - 2060**

(3) תמצית הנתונים הכספיים של המוסד לביטוח לאומי (במיליארדי ₪)

לשנה שהסתיימה ביום			תמצית הדוחות על המצב הכספי
31 בדצמבר			
2023	2024		
35	37	א	נכסים שוטפים (**)
236	241	ב	נכסים שאינם שוטפים (**)
271	278		סך הכל נכסים
9	9	ג	התחייבויות שוטפות
1,011	1,107	ד	התחייבויות שאינן שוטפות
1,020	1,116		סך הכל התחייבויות
(749)	(838)	ה	גירעון בהון
271	278		סך הכל התחייבויות וגירעון בהון

(**) כולל התאמה למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל.

א. כולל בעיקר חלויות שוטפות בגין איגרות חוב של ממשלת ישראל אשר הונפקו עבור המוסד לביטוח לאומי על ידי ממשלת ישראל וצפויים להיפרע בשנה הקרובה, בסך של כ-21 מיליארד ₪ (כ-19 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023), 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. כולל בעיקר יתרת איגרות חוב של ממשלת ישראל אשר הונפקו עבור המוסד לביטוח לאומי על ידי ממשלת ישראל בסך של כ-237 מיליארד ₪ (כ-232.6 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023). המדיניות החשבונאית המיושמת בדוחות של מדינת ישראל הינה מדידת מכשירים פיננסיים 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. כולל בעיקר יתרות בגין הזכאויות 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 בגין זכאות לתקופה שלפני תאריך הדוח בסך יתרות של כ-8 מיליארד ₪ (כ-8 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023), 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- 1,110 מיליארד ₪ (כ- 1,004 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023), 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- 7 מיליארד ₪ ליום 31 בדצמבר 2023) 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	
			2024	2023
דמי ביטוח	ו	71	68	
הכנסות מהעברות	ז	46	43	
הכנסות מימון (**)	ח	17	18	
הכנסות אחרות		3	2	
סך הכל הכנסות		137	131	
גמלאות, תשלומים ותמיכות	ט	128	116	
גידול (קיטון) בקרנות הביטוח	ט	96	30	
שכר עבודה ונלוות	י	2	2	
הנהלה וכלליות		1	1	
סך הכל הוצאות		227	149	
גירעון נטו		(90)	(18)	

(**) 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 אגירות החוב של ממשלת ישראל. בהתאם למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל, לא נכללו הכנסות מימון בגין התאמות לשווי הוגן של אגירות החוב (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 2024 הרשות משרתת כ- 140 אלפי ניצולי שואה וזכאים שונים (כ- 160 אלף בשנת 2023) העומדים בתנאים (להלן: "הזכאים") של החוקים הבאים:

- (א) חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז - 1957;
- (ב) חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד - 1954;
- (ג) חוק ההטבות לניצולי שואה, תשס"ז - 2007.

2. אוכלוסיית הזכאים

האוכלוסיות העיקריות שאותן משרתת הרשות מתוקף החקיקה שלעיל הן כלהלן:

(א) **נכי רדיפות הנאצים** - חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"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, תשי"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, תשס"ז-2007, מקנה זכאות לקצבה ו/או הטבות לשתי קבוצות עיקריות:

(1) ניצולי שואה הזכאים 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 יום 1 באוקטובר 1953, כך שבהסכם השילומים לא נשללה זכותם לתבוע בשל נכותם את הרפובליקה של גרמניה). ניצולים אלה זכאים לקצבה חודשית ולהטבות נוספות, והינם זכאים 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 2025 עומד על סך של 7,502 ₪ 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 הטבות לניצולי שואה או לקצבה ממדינה אחרת, בכלל אוכלוסיות אלה יוצאי מרוקו, עירק ואלג'יריה, אשר זכאים למענק הטבות שנתי (החל מינואר 2025 עומד על סך של 7,502 ₪) 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 2,810 ₪ 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 מוטות¹⁰⁴, 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 2024, מסתכמות בכ-34 מיליארד ש"ח (כ-38 מיליארד ש"ח ליום 31 בדצמבר 2023).

5. תיאור הנתונים שהתקבלו

החישוב האקטוארי בוצע על נתונים פרטניים של אוכלוסיית ניצולי השואה ליום 31 בדצמבר 2024 (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, ניכויים וקיצוזים, מענק, טיפולים רפואיים ואחזקת טלפון.

6. עיקרי שיטת חישוב ההתחייבות

6.1. החישוב נערך לכל ניצול/ה ואלמנ/ה באופן פרטני כשהוא מהוון.

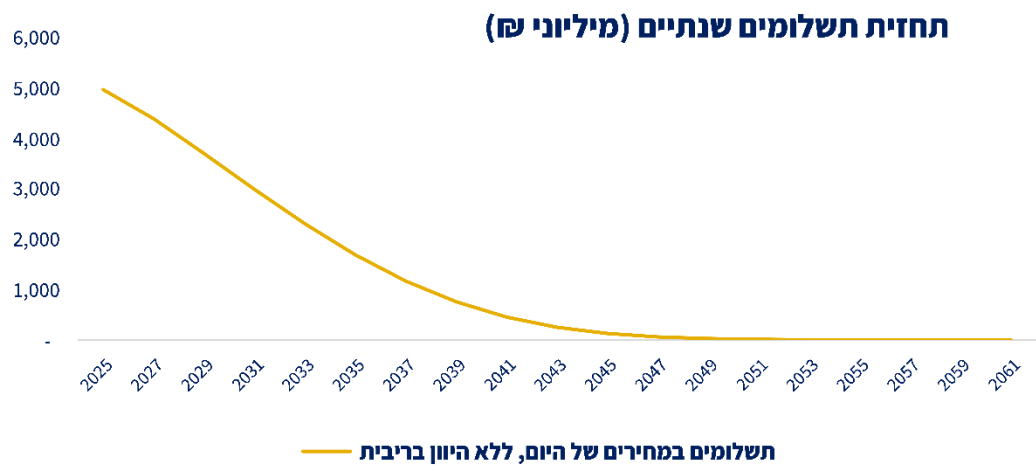
6.2. ריבית ההיוון והנחות אקטואריות.

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 2024.
- (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.

¹⁰⁴ Mutually compatible and unbiased

7. תחזית טווח ארוך לשנים 2025 - 2061 של ההתחייבות האקטוארית עבור אוכלוסיית ניצולי השואה:



לוח - תחזית תשלומים שנתיים לא מהוון (במיליוני ₪):

שנה	תשלום חזוי	שנה	תשלום חזוי
2025	4,953	2044	182
2026	4,678	2045	130
2027	4,378	2046	90
2028	4,047	2047	62
2029	3,689	2048	42
2030	3,329	2049	29
2031	2,980	2050	19
2032	2,633	2051	13
2033	2,300	2052	9
2034	1,982	2053	6
2035	1,685	2054	5
2036	1,412	2055	3
2037	1,166	2056	3
2038	948	2057	2
2039	757	2058	2
2040	593	2059	1
2041	454	2060	1
2042	341	2061	1
2043	252	2062 והלאה	9



< כללי

בהמשך למפורט בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לעניין המצב והביצוע הכספי הנוגע לחוב הממשלתי, להלן יפורטו נושאים עיקריים נוספים, כפי שברובם פורטו במסגרת דוח החוב הממשלתי לשנת 2024 המתפרסם אחת לשנה על ידי חטיבת המימון, ביטוח ואשראי באגף החשב הכללי, לפירוט הנוסף 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 החשב הכללי, 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 הממשלתי¹⁰⁶

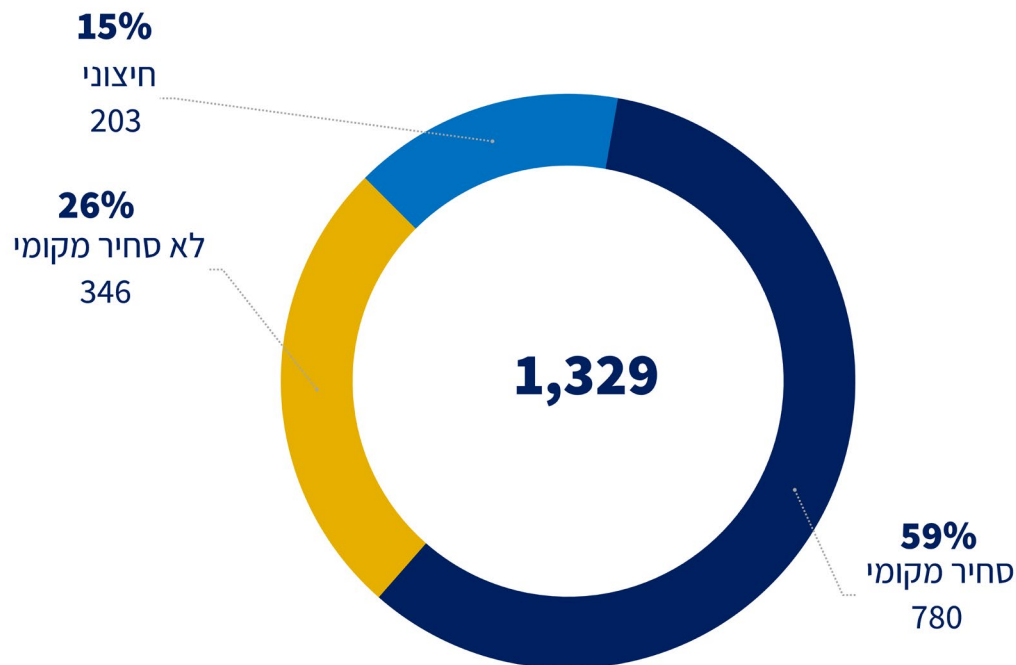
החוב הממשלתי לסוף שנת 2024 עמד על כ-1,329 מיליארד ₪, לעומת כ-1,127 מיליארד ₪ אשתקד, גידול של כ-17.9%. עיקר הגידול הנומינלי בחוב הממשלתי נובע מגיוס נטו חיובי, לאור צרכי המימון הגבוהים של הממשלה כתוצאה ממלחמת "חרבות ברזל".

¹⁰⁵ מתוך דוח החוב הממשלתי 2024 תשפ"ה.

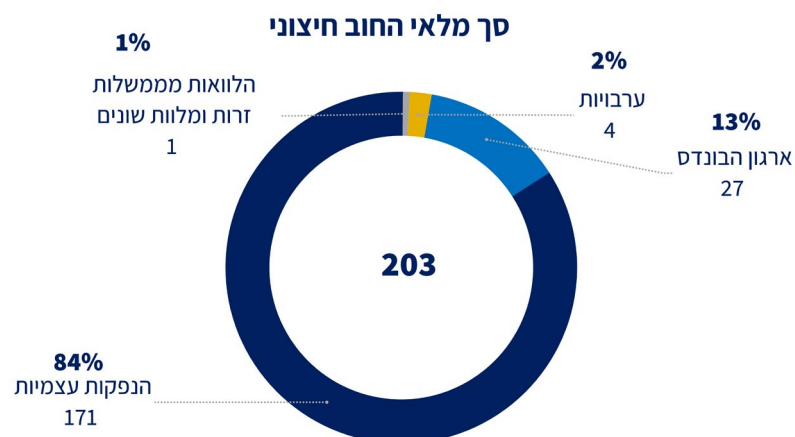
¹⁰⁶ החוב הממשלתי המפורט בפרק זה מוצג ללא פרמיה וניכיון וכן אינו כולל את חוב הממשלה למוסד לביטוח לאומי.

תרשים 1 - מבנה החוב הממשלתי בסוף שנת 2024 (במיליארדי ₪)

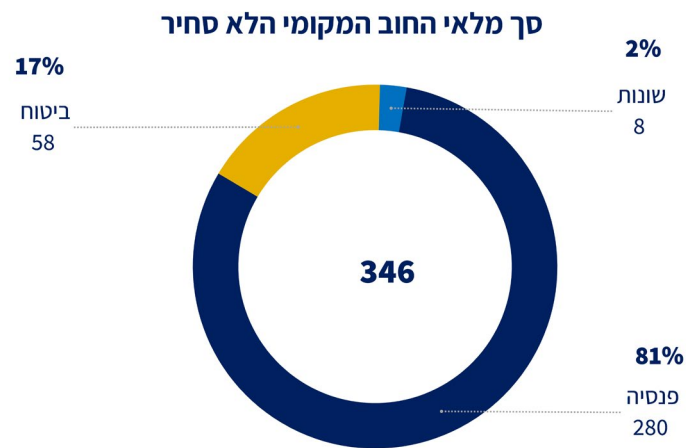
נכון לסוף שנת 2024, מלאי החוב המקומי הסחיר עמד על כ-780 מיליארד ₪ והיווה כ-59% מסך מלאי החוב הממשלתי, מלאי החוב החיצוני עמד על כ-203 מיליארד ₪ והיווה כ-15% מסך מלאי החוב, ומלאי החוב המקומי הלא-סחיר הסתכם בכ-346 מיליארד ₪ והיווה כ-26% מסך מלאי החוב.



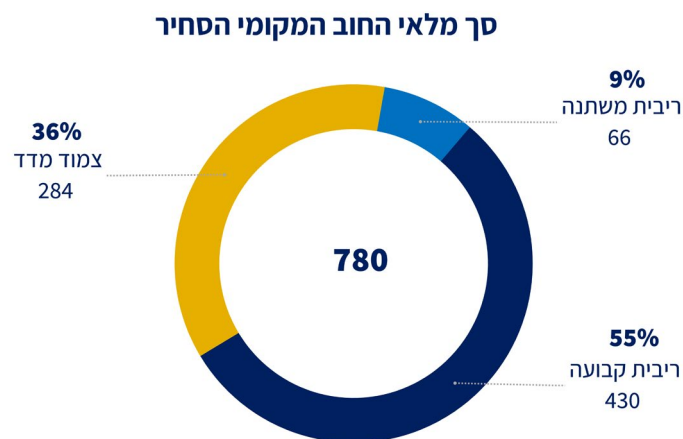
מלאי החוב החיצוני נכון לסוף שנת 2024 עמד על כ-203 מיליארד ₪, לעומת כ-180 מיליארד ₪ בסוף שנת 2023. כאשר כ-84% מיוחסים להנפקות עצמיות, 13% לארגון הבונדס, 2% ערבויות וכ-1% להלוואות ממשלות זרות ומלוות שונים.



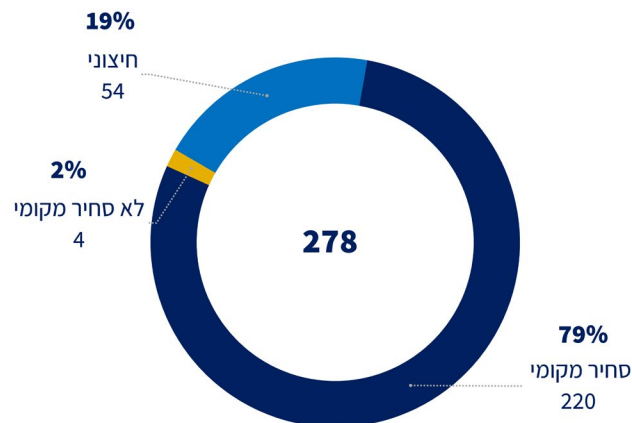
נכון לסוף שנת 2024, מלאי החוב המקומי הלא-סחיר עמד על כ- 346.3 מיליארד ₪ לעומת כ- 340.9 מיליארד ₪ אשתקד, כאשר כ- 81% מיוחסים לפנסיה, 17% מיוחסים לביטוח וכ- 2% מיוחסים לשונות.



נכון לסוף שנת 2024, מלאי החוב המקומי הסחיר עמד על כ- 780 מיליארד ₪ לעומת כ- 606 מיליארד ₪ אשתקד, כאשר כ- 55% מהמלאי הם בריבית שקלית (קבועה), 36% צמוד למדד וכ- 9% בריבית משתנה.



בשנת 2024 המשיכה מגמת העליה בצרכי המימון, על רקע פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" באוקטובר 2023 והשלכותיה הכלכליות. 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 כמה 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 מלחמת "חרבות ברזל", חברת הדירוג "S&P" אישרה מחדש את דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה של "AA-" והורידה את התחזית ל"שלילית". חברת הדירוג ציינה, כי השינוי בתחזית דירוג האשראי משקף בעיקרו את ההרעה המשמעותית בסיכונים הגיאופוליטיים והביטחוניים איתם נדרשת להתמודד ישראל. חברת הדירוג ציינה כי למרות שקשה לחזות בשלב זה את הכיוון בו יתפתחו האירועים, היא צופה פגיעה בביצועיה הכלכליים של ישראל. עם זאת, החברה ציינה כי מבנה המשק הישראלי, המתמקד ברובו בייצוא שירותי הייטק, אמור לרכך את הפגיעה בצמיחה החזויה. כמו כן, חברת הדירוג ציינה לחיוב את היתרות הגבוהות של מטבע החוץ של בנק ישראל. 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 ישראל ל-"A" עם תחזית "שלילית" מחשש שאלו יכבידו על ההוצאה הציבורית בטווח הקצר והארוך. החברה גם ציינה לחיוב את החשבונות 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.

חברת דירוג	דירוג איגרות חוב בחו"ל	תחזית
Fitch	A	שלילית
Moody's	Baa1	שלילית
S&P	A	שלילית

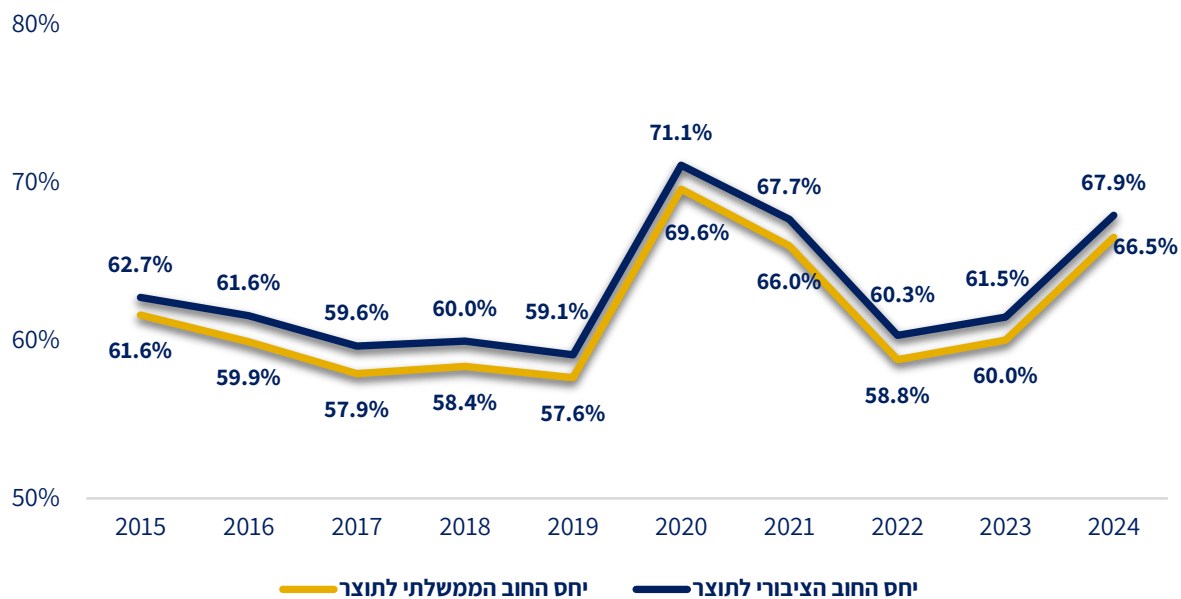
< יחס החוב לתוצר

יחס החוב לתוצר הוא סמן מרכזי בקביעת דירוג האשראי וביציבותה הפיננסית של המדינה.

בשנת 2024 יחס החוב לתוצר המשיך במגמת העלייה לאור התמשכות מלחמת "חרבות ברזל" שהובילה לעלייה בצרכי המימון ופגיעה בצמיחה הכלכלית. כתוצאה מכך, סך גיוס החוב הממשלתי עמד בשנת 2024 על כ-278 מיליארד ש, לעומת כ-160 מיליארד ש בשנת 2023. הגיוס בשנת 2024 כלל כ-220 מיליארד ש בשוק המקומי הסחיר, כ-54 מיליארד ש בשוק החיצוני, וכ-4 מיליארד ש 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, וכן עלייה בערכו של החוב הנקוב במט"ח בעיקר בשל גיוס חיובי נטו נכון לסוף השנה.

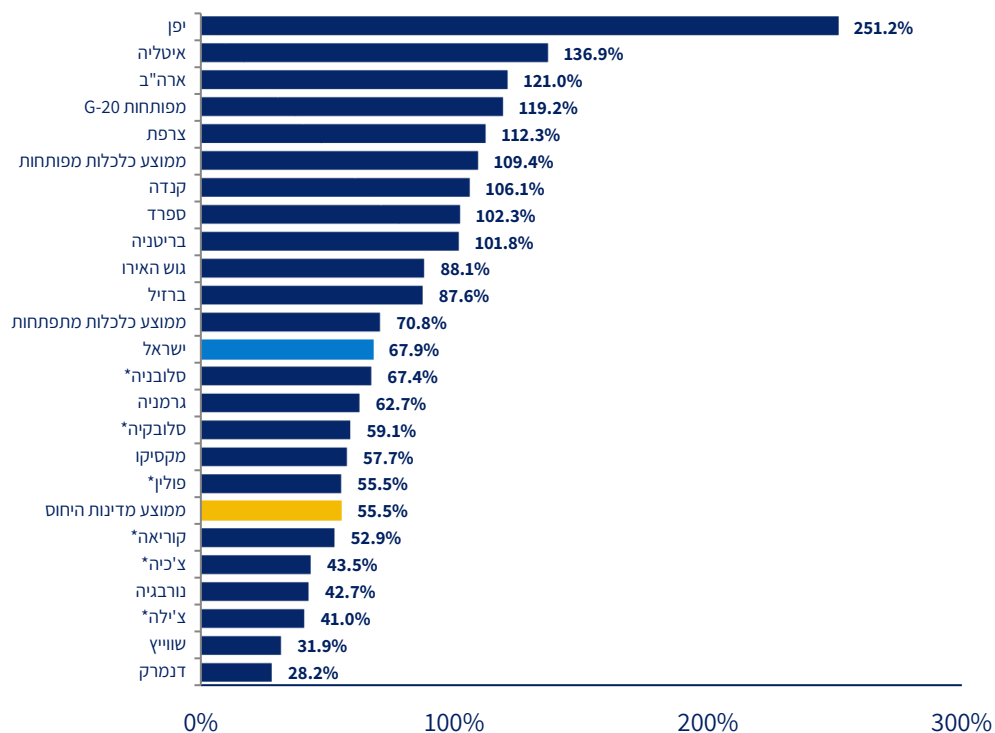
יחס החוב הציבורי (חוב ממשלתי בתוספת חובות הרשויות המקומיות) לתוצר בשנת 2024 עלה בכ-6.4% ביחס לשנת 2023 ועמד על 67.9%. יחס החוב הממשלתי לתוצר בשנת 2024 עלה בכ-6.5% ביחס לשנת 2023 ועמד על כ-66.5%. בהתאם לתחזיות החשב הכללי, מגמת הירידה ביחס החוב לתוצר שנצפתה בשנים שקדמו למשבר הקורונה הייתה צפויה להימשך גם בשנים 2023-2024, אילולא פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", אשר הובילה לעלייה חדה ומשמעותית בצרכי המימון הממשלתיים ולפגיעה בצמיחה של המשק.

תרשים 2 - יחס החוב הממשלתי והציבורי מהתוצר בשנים 2015-2024 (באחוזים)¹⁰⁷

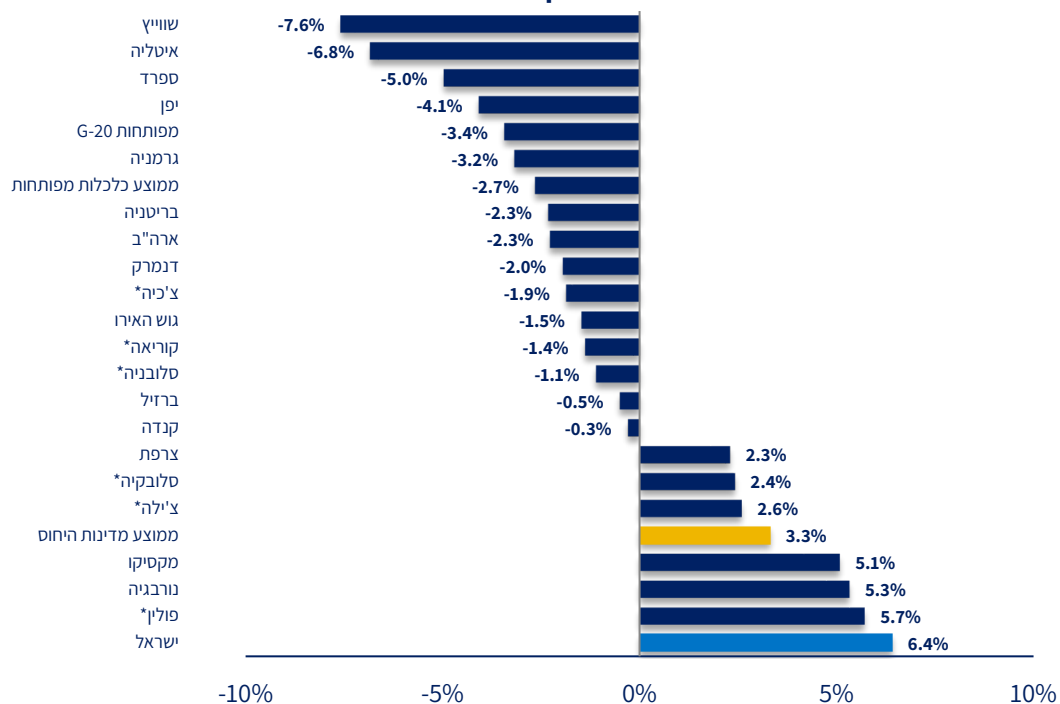


¹⁰⁷ מקור: משרד האוצר ובנק ישראל, תוצר מקומי גולמי בשנת 2024 בהתאם לחשבונות לאומיים של הלמ"ס, מחודש אפריל 2025.

תרשים 3 - יחס החוב הציבורי מהתמ"ג בשנת 2024¹⁰⁸



תרשים 4 - שינוי ביחס החוב הציבורי לתוצר בין השנים 2023 ו-2024



*מדינות ייחוס.

¹⁰⁸ מקור: ישראל – משרד האוצר ובנק ישראל, תוצר מקומי גולמי בשנת 2024 בהתאם לחשבונות לאומיים של הלמ"ס מחודש פברואר 2025.
יתר מדינות – Fiscal Monitor, October 2024.

< 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 חוב המיועדות לקרנות הפנסיה, החל מאוקטובר 2022 מדינת ישראל הפסיקה להנפיק איגרות חוב אלו, ובמקומן קרנות הפנסיה משקיעות את אותם כספים בשוק ההון ומשיאות בגינם תשואה. על כספים אלו מעניקה המדינה הבטחת תשואה בשיעור שנתי של 5.15% בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. מלאי החוב לקרנות הפנסיה צפוי להיפרע כולו עד שנת 2037.
- 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 2%-4%. בתחילת שנות ה-90 בוטלה אפשרות ההצטרפות למסלול זה. היקף הגיוס באפיק זה בשנת 2024 הסתכם לכ-3.8 מיליארד ₪, כאשר גיוס הנטו הינו שלילי בסך כ-829 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 2024 בסך של כ-600 מיליון ₪, כאשר גיוס הנטו הינו שלילי-בסך של כ-125 מיליון ₪.

< גיוס החוב הלא סחיר

היקף הגיוס הלא סחיר לשנת 2024 הסתכם בכ-4.4 מיליארד ₪, ירידה של כ-3% לעומת כ-4.5 מיליארד ₪ בשנת 2023.

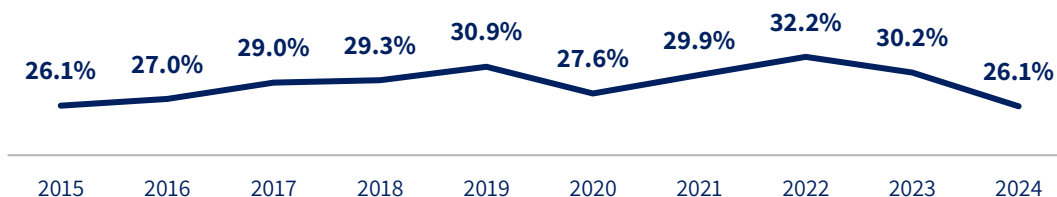
< סיכום נתוני הגיוס באפיק הלא סחיר

לוח 1 - היקף הגיוס הלא סחיר לשנת 2024 בחלוקה לסקטורים (מיליוני ₪)

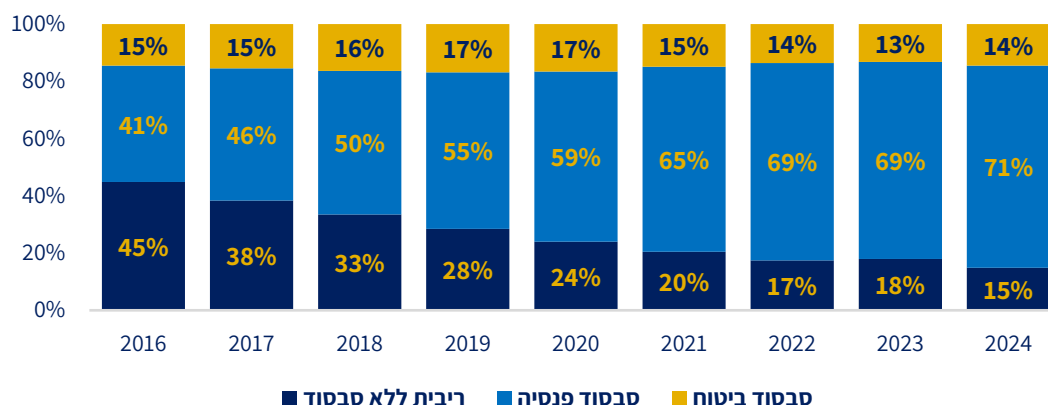
גיוס נטו	פדיונות	גיוסים	אפיק גיוס
(5,422)	5,422	-	פנסיה
(828)	4,647	3,819	ביטוח
(125)	725	600	אמיסיות ומלוות שונים
(6,375)	10,794	4,419	סה"כ

תרשים 5 - שיעור החוב הלא סחיר מסך החוב הממשלתי

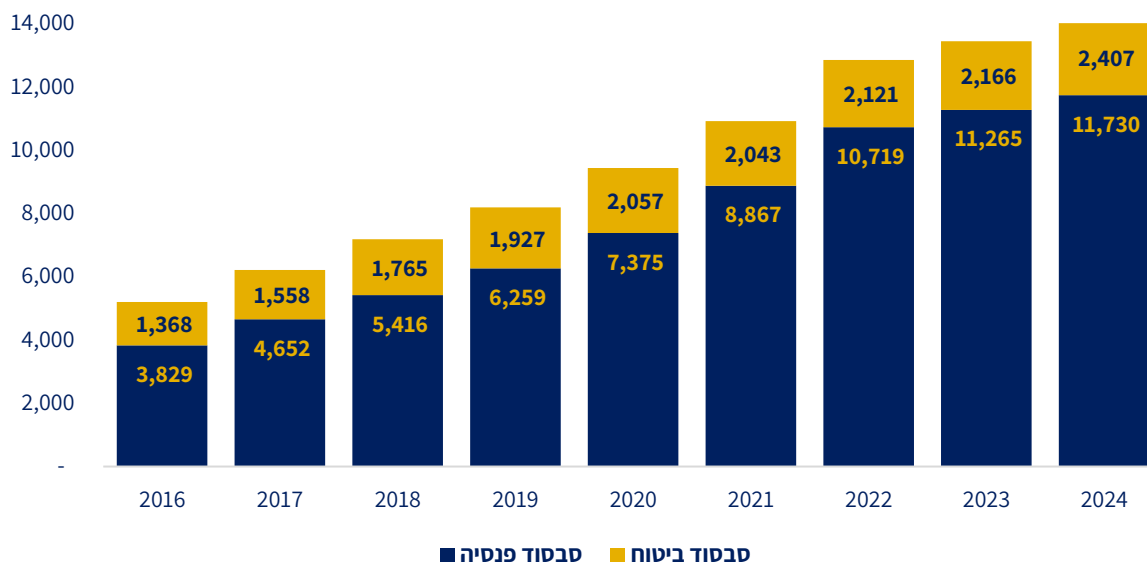
מלאי החוב המקומי הלא-סחיר בסוף שנת 2024 עלה נומינלית בכ-1.6% ועמד על כ-346.3 מיליארד ₪ המהווה כ-26.1% מסך החוב הממשלתי, לעומת שיעור של כ-30.2% בשנת 2023.



תרשים 6 - שיעור הסבסוד התקציבי מתוך הוצאות הריבית ללא סחיר בשנים 2016 ועד 2024



תרשים 7 - היקף הסבסוד התקציבי ללא סחיר בחלוקה לביטוח ופנסיה בשנים 2016 ועד 2024



תרשים 7 לעיל 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 החשב הכללי לראשונה מסגרת להנפקת איגרות חוב ירוקות ממשלתיות. המסגרת הירוקה (להלן: "המסגרת") מתארת כיצד הממשלה מתכננת להשתמש בתקבולים שיגויסו מאיגרות חוב אלו. קבוצת עבודה בין משרדית למימון בר קיימא, בראשות נציג החשב הכללי, 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 לפרקטיות השוק הרלוונטיות מתוך מטרה לשמר ולשפר את רמות השקיפות, הדיווח והגילוי תוך כפיפות לסטנדרטים בינלאומיים.

בינואר 2023, לאחר פרסום המסגרת ולאחר קיום רוד-שאו (Road-show) גלובלי למשקיעים, השלים החשב הכללי את ההנפקה הראשונה של איגרת חוב ירוקה בסכום גיוס שעמד על כ-2 מיליארד דולר, כאשר הביקושים להנפקה הסתכמו בלמעלה מ-12 מיליארד דולר (ביקוש יתר של פי שישה מהסכום המונפק) מיותר 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 "אימפקט" (Impact Report) לשם הערכת ההשפעה של הפרויקטים הירוקים על הסביבה. שלב זה הינו השלב האחרון בהליך של הנפקת איגרת החוב ירוקה ובימים אלו נעשית העבודה להשלמתו

8. 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.

להלן יפורט מידע נוסף¹⁰⁹ עבור גמלאי מערכת הביטחון (ללא פנסית גישור); גמלאי הוראה; גמלאי מדינה (מערכת הבריאות, שופטים ודיינים, נבחרי ציבור, ביקורת המדינה והיתר); גמלאי משטרה וש"ס. המידע הנוסף שיפורט כולל:

- שכר חציוני וממוצע (למעט מערכת הביטחון).
- התפלגות מקבלי הקצבה (למעט מערכת הביטחון).
- רשימת עשרים מקבלי הקצבאות הגבוהות¹¹⁰.

המידע לשנת 2024 מבוסס על תשלומי הקצבה ברוטו לחודש ספטמבר 2024, כולל קצבאות ששולמו לשארים. החבות האקטוארית הותאמה ליום 31 בדצמבר 2024 על בסיס ההנחות במודל. המידע לשנת 2023 מבוסס על תשלומי הקצבה ברוטו לחודש דצמבר 2023.

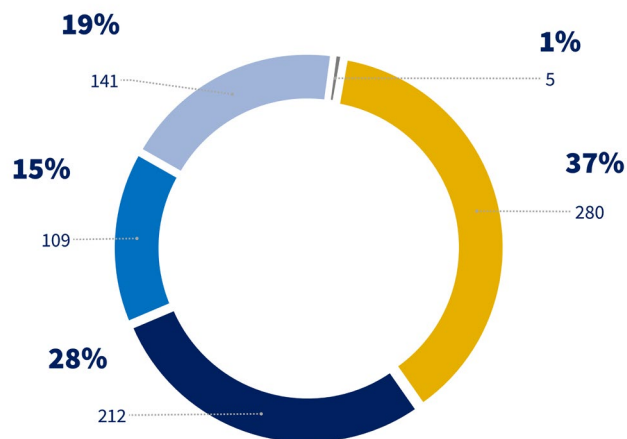
החבויות המוצגות בפרק זה אינן כוללות את הרכיבים הבאים:

- פנסית גישור בצה"ל.
 - פנסית 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.

¹⁰⁹ הנתונים אינם כוללים תשלומים שנתיים במידה והיו (לדוגמה: הבראה).
¹¹⁰ במקרים בהם הגמלאי היוון חלק מהקצבה, נעשה שימוש בקצבה המלאה ללא הפחתת היוון.

להלן התפלגות החבות האקטוארית **המלאה**¹¹¹ לפי חתך של עובדים פעילים וגמלאים של המדינה ושל מערכת הביטחון (כולל שארית הזכאים לגמלה על פי חוק):

החבות האקטוארית המלאה
כ-747 מיליארד ₪:



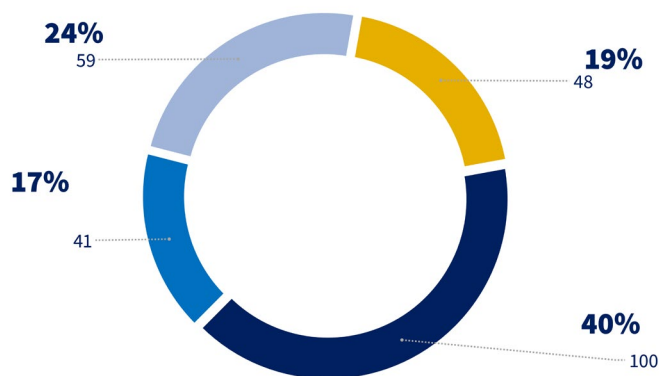
■ גמלאים ■ פעילים ■ מערכת הביטחון ■ מדינה ■ הוראה ■ משרד ושב"ס ■ התחייבויות אחרות

החבות האקטוארית המלאה
כ-747 מיליארד ₪:



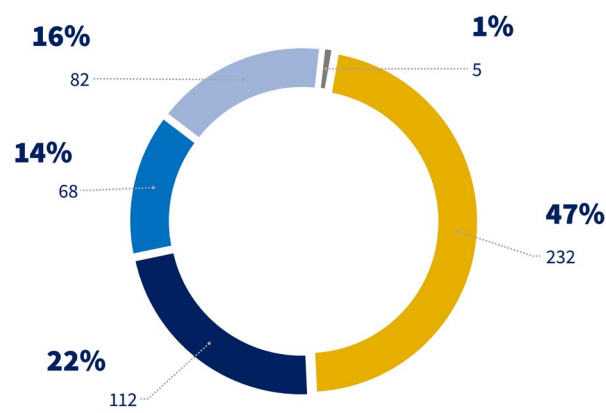
■ גמלאים ■ פעילים

החבות האקטוארית המלאה בגין פעילים
כ-248 מיליארד ₪:



■ גמלאים ■ פעילים ■ מערכת הביטחון ■ מדינה ■ הוראה ■ משרד ושב"ס ■ התחייבויות אחרות

החבות האקטוארית המלאה בגין גמלאים
כ-499 מיליארד ₪:

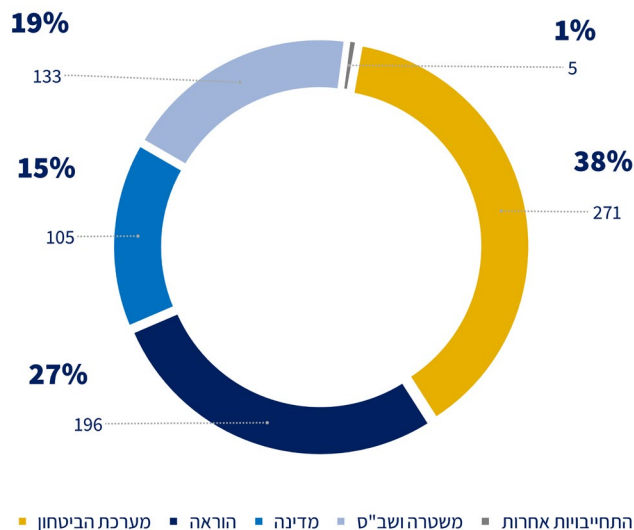


■ גמלאים ■ פעילים ■ מערכת הביטחון ■ מדינה ■ הוראה ■ משרד ושב"ס ■ התחייבויות אחרות

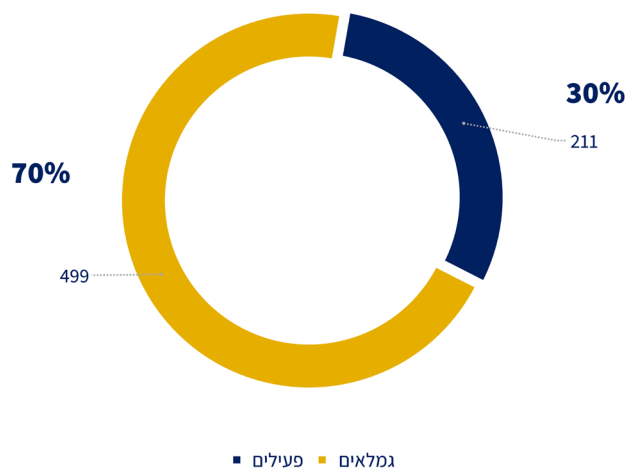
¹¹¹ חבות מלאה הינה החבות היחסית בתוספת החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות.

להלן התפלגות החבות האקטוארית היחסית¹¹² לפי חתך של עובדים פעילים וגמלאים של המדינה ושל מערכת הביטחון (כולל שארית הזכאים לגמלה על פי חוק):

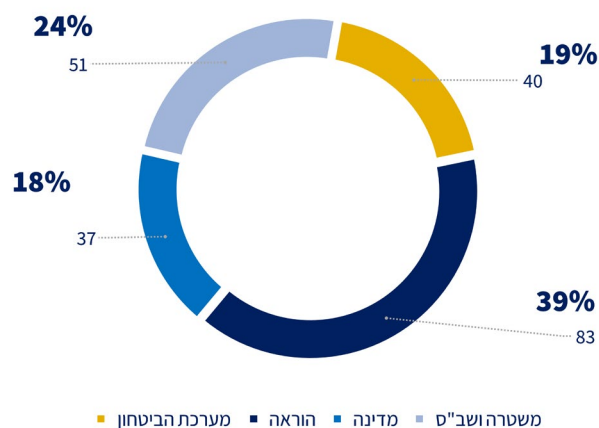
החבות האקטוארית היחסית
כ-710 מיליארד ₪:



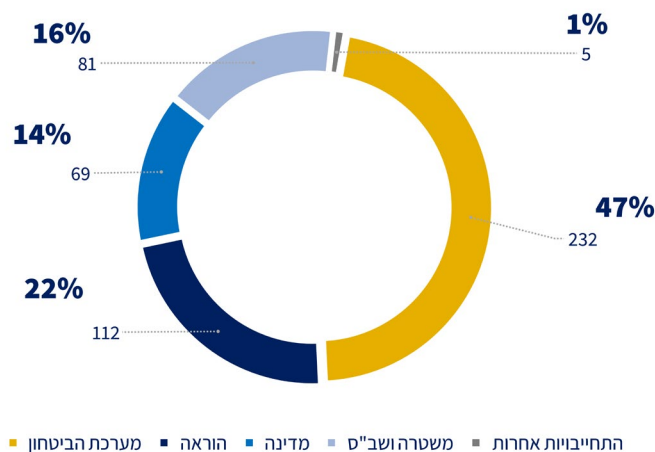
החבות האקטוארית היחסית
כ-710 מיליארד ₪:



החבות האקטוארית היחסית בגין פעילים
כ-211 מיליארד ₪:



החבות האקטוארית היחסית בגין גמלאים
כ-499 מיליארד ₪:



¹¹² 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 ₪	
2023	2024	2023	2024
(*)	(*)	236,754	231,537

(*) נתון מסווג.

• נתוני קצבאות כולל שארים ונכות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 לגמלאי מערכת הביטחון

מאחר שלא ניתן להציג את ממוצע מקבלי הגמלה, מובא הפירוט הבא:

אחוז הגמלאים הזכאים מסך כלל הגמלאים		נתוני ספטמבר 2024 ב- ₪
25% מהגמלאים מקבלים מתחת	10,049	
50% מהגמלאים מקבלים מעל	14,397	
25% מהגמלאים מקבלים מעל	19,716	

סכום ששולם בחודש ספטמבר 2024		עלות חודשית בכל טווח ב- %
טווחי הקצבה	באלפי ₪	
0-10,000	134,425	14.1%
10,000-20,000	489,011	51.3%
20,000-30,000	225,201	23.6%
30,000-40,000	75,462	7.9%
40,000-50,000	22,150	2.3%
50,000-60,000	5,010	0.5%
60,000-80,000	1,438	0.2%
סך הכל	952,697	100%

• 20 גמלאי מערכת הביטחון בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

דירוג שכר	קצבה ₪	דירוג שכר	קצבה ₪
1 מערכת הביטחון	78,834	11 מערכת הביטחון	70,612
2 מערכת הביטחון	76,955	12 מערכת הביטחון	70,274
3 מערכת הביטחון	75,769	13 מערכת הביטחון	69,949
4 מערכת הביטחון	75,625	14 מערכת הביטחון	69,907
5 מערכת הביטחון	75,150	15 מערכת הביטחון	69,669
6 מערכת הביטחון	74,937	16 מערכת הביטחון	69,449
7 מערכת הביטחון	73,361	17 מערכת הביטחון	68,608
8 מערכת הביטחון	73,205	18 מערכת הביטחון	68,495
9 מערכת הביטחון	71,710	19 מערכת הביטחון	68,272
10 מערכת הביטחון	71,482	20 מערכת הביטחון	67,297

ב. גמלאי הוראה

31 בדצמבר			
מספר זכאים (*)		חבות במיליוני ₪	
2023	2024	2023	2024
68,489	70,405	112,407	112,190

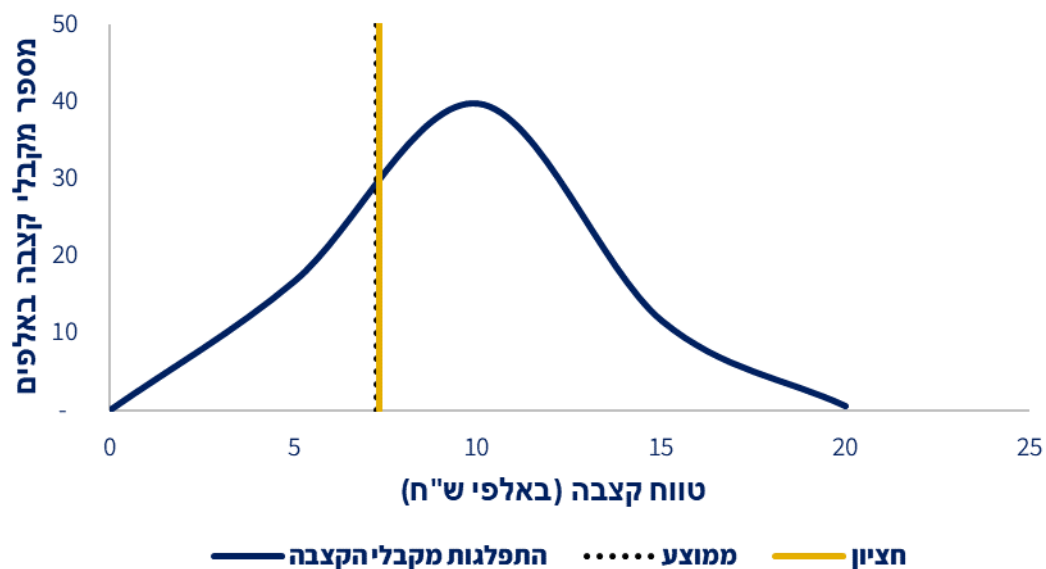
(*) מספר זכאים ליום 30.9.2024 ול-31.12.2023

- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 לגמלאי הוראה ב- ₪:

2023	2024	
7,274	7,547	ממוצע
7,337	7,639	חציון

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024:

סכום ששולם (באלפי ₪)	אחוז מקבלי קצבאות	טווחי הקצבה
53,375	22.5%	5,000-0
300,732	56.1%	10,000-5,000
165,410	20.3%	15,000-10,000
11,971	1.1%	20,000-15,000
20	0.0%	25,000-20,000
531,508	100%	סה"כ



• 20 גמלאי הוראה בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

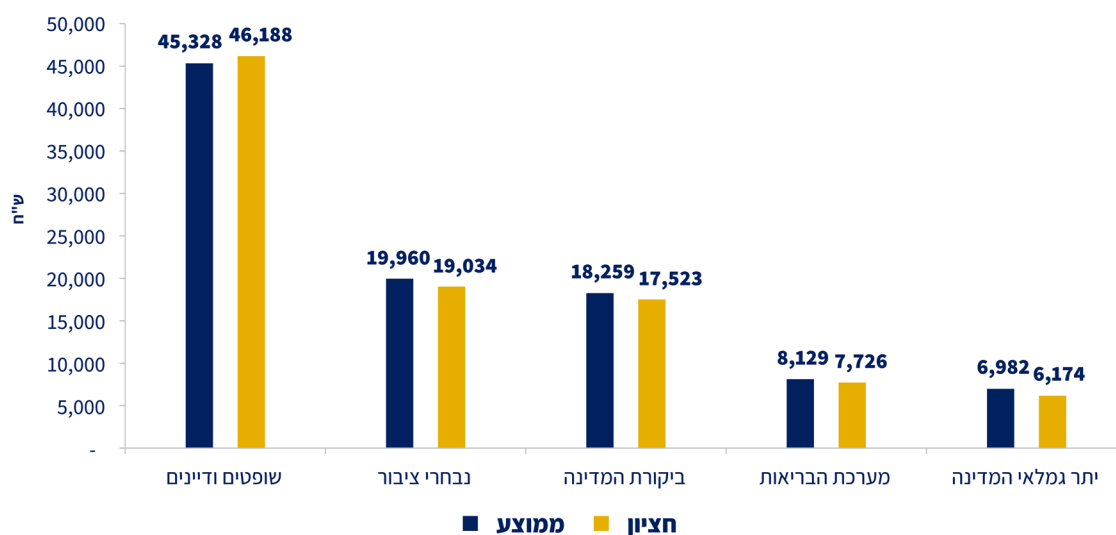
קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
18,717	עובדי הוראה 11	20,140	עובדי הוראה 1
18,682	עובדי הוראה 12	19,681	עובדי הוראה 2
18,638	עובדי הוראה 13	19,586	עובדי הוראה 3
18,620	עובדי הוראה 14	19,322	עובדי הוראה 4
18,614	עובדי הוראה 15	19,301	עובדי הוראה 5
18,610	עובדי הוראה 16	19,238	עובדי הוראה 6
18,583	עובדי הוראה 17	18,886	עובדי הוראה 7
18,583	עובדי הוראה 18	18,780	עובדי הוראה 8
18,583	עובדי הוראה 19	18,739	עובדי הוראה 9
18,583	עובדי הוראה 20	18,739	עובדי הוראה 10

ג. גמלאי המדינה

31 בדצמבר			
מספר זכאים (*)		חבות במיליוני ש	
2023	2024	2023	2024
47,480	47,474	70,930	68,334

(*) מספר זכאים ליום 30.9.2024 ול- 31.12.2023

< להלן נתוני ממוצע וחציון הקצבאות ב-ש ששולמו בחודש ספטמבר 2024, 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

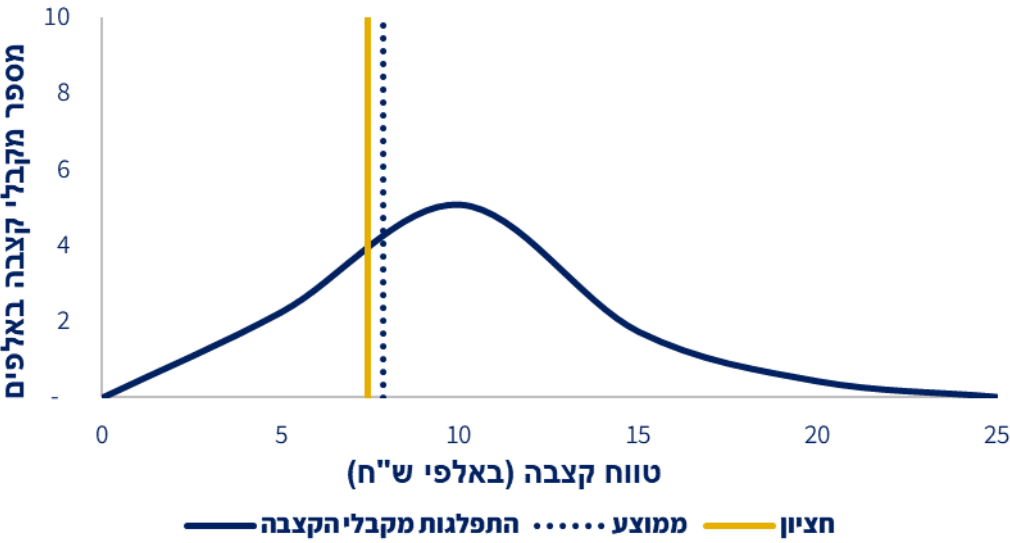
• נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 לגמלאים – רופאים, אחיות ופרא-

רפואיים ב- ש:

	2023	2024	
ממוצע	7,870	8,129	
חציון	7,444	7,726	

• התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש)
5,000-0	22.0%	7,419
10,000-5,000	52.0%	37,851
15,000-10,000	20.3%	23,826
20,000-15,000	5.2%	8,440
25,000-20,000	0.5%	1,025
	100%	78,561



• 20 גמלאי מערכת הבריאות בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש
1	רופאים	11	23,472
2	רופאים	12	23,031
3	אחים ואחיות	13	22,686
4	אחים ואחיות	14	22,528
5	רופאים	15	22,462
6	רופאים	16	22,417
7	רופאים	17	22,285
8	רופאים	18	21,774
9	אחים ואחיות	19	21,730
10	רופאים	20	21,516

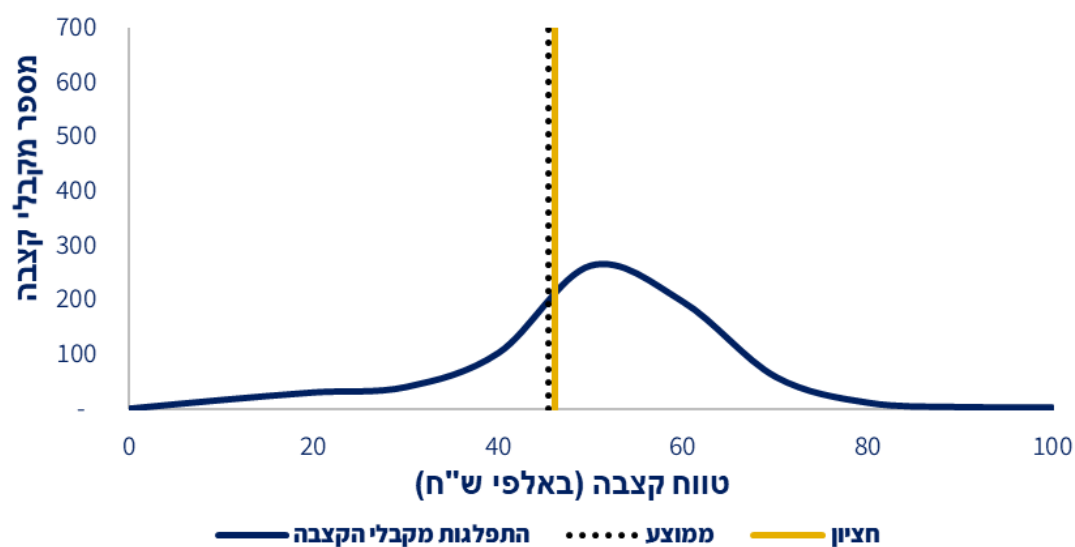
(2) גמלאי השופטים והדיינים

- נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 לגמלאי השופטים והדיינים ב-ש:

2023	2024	
45,463	45,328	ממוצע
46,188	46,188	חציון

- התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ₪)
10,000-0	2.7%	131
20,000-10,000	4.3%	488
30,000-20,000	5.4%	1,032
40,000-30,000	13.3%	3,607
50,000-40,000	37.0%	12,193
60,000-50,000	26.9%	10,862
70,000-60,000	8.2%	3,785
80,000-70,000	1.5%	814
90,000-80,000	0.4%	251
90,000-100,000	0.3%	197
סה"כ	100%	33,360



20 גמלאי השופטים והדיינים בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר		
74,810	שופטים	11	99,541	שופטים	1
73,325	שופטים	12	97,140	דיינים	2
73,078	שופטים	13	89,198	שופטים	3
72,905	שופטים	14	84,360	שופטים	4
72,744	שופטים	15	81,862	שופטים	5
72,201	קאדים	16	80,010	שופטים	6
71,176	דיינים	17	77,758	שופטים	7
69,622	שופטים	18	76,645	שופטים	8
69,183	שופטים	19	74,854	שופטים	9
68,269	שופטים	20	74,854	שופטים	10

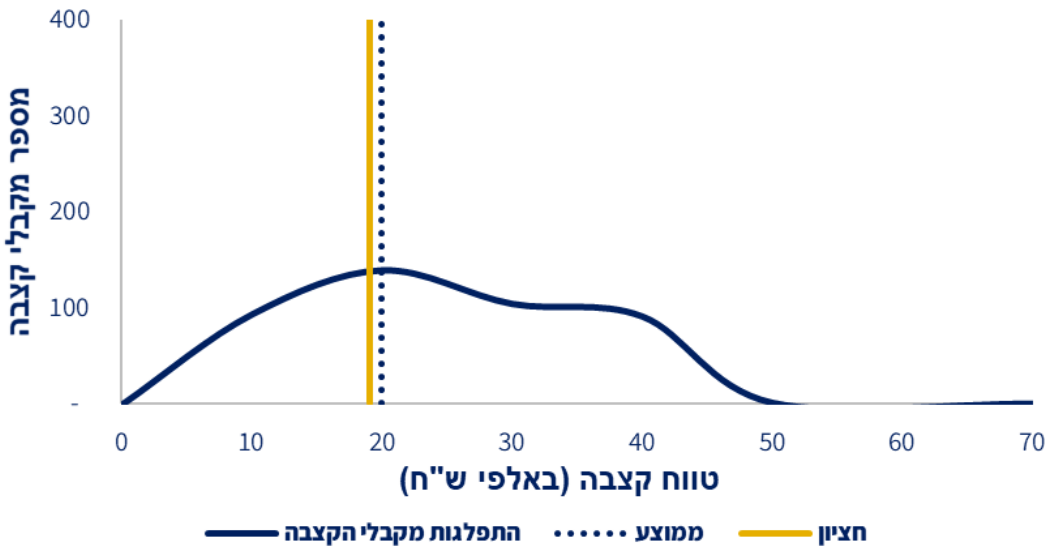
גמלאי נבחרי ציבור (3)

נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 לגמלאי נבחרי ציבור ב-ש:

2023	2024	
19,981	19,960	ממוצע
19,034	19,034	חציון

התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024 :

סכום ששולם (באלפי ש)	אחוז מקבלי קצבאות	טווחי הקצבה
618	22.0%	10,000-0
2,013	31.7%	20,000-10,000
2,447	24.0%	30,000-20,000
3,006	21.5%	40,000-30,000
91	0.5%	50,000-40,000
68	0.3%	70,000-50,000
8,243	100%	סה"כ



20 גמלאי נבחרו ציבור בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

קצבה ש	דירוג ש	קצבה ש	דירוג ש
52,055	11	69,659	1
50,391	12	67,972	2
49,833	13	67,127	3
49,618	14	56,315	4
49,367	15	53,270	5
48,348	16	53,270	6
47,584	17	53,270	7
47,332	18	52,888	8
46,258	19	52,698	9
46,085	20	52,698	10

* נבחר ציבור הזכאי למספר קצבאות או צבירת זכויות מוגדלת בגין מספר תפקידים, במקרים אלו הוצגה סכימת הקצבאות.

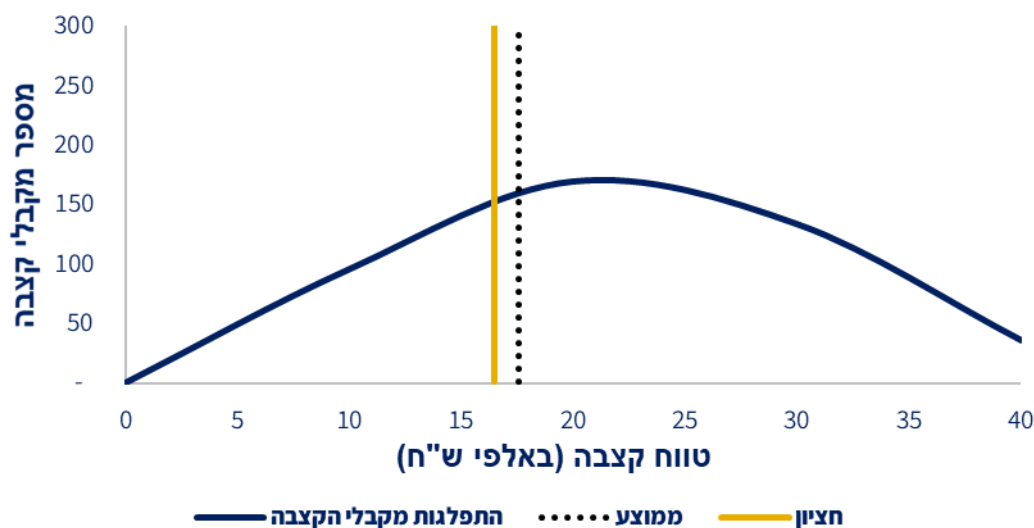
(4) גמלאי ביקורת המדינה

נחונ קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 לגמלאי ביקורת המדינה ב-ש:

2023	2024	ממוצע
17,553	18,259	חציון
16,502	17,523	

התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש)
10,000-0	19.2%	563
20,000-10,000	38.5%	2,431
30,000-20,000	31.2%	3,474
40,000-30,000	11.1%	1,602
סה"כ	100%	8,070



20 גמלאי ביקורת המדינה בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024

דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש		
1	ביקורת מדינה	35,819	11	ביקורת מדינה	34,584
2	ביקורת מדינה	35,511	12	ביקורת מדינה	34,443
3	ביקורת מדינה	35,511	13	ביקורת מדינה	34,261
4	ביקורת מדינה	35,511	14	ביקורת מדינה	34,243
5	ביקורת מדינה	35,511	15	ביקורת מדינה	34,132
6	ביקורת מדינה	35,511	16	ביקורת מדינה	33,749
7	ביקורת מדינה	35,188	17	ביקורת מדינה	33,488
8	ביקורת מדינה	35,185	18	ביקורת מדינה	33,480
9	ביקורת מדינה	34,873	19	ביקורת מדינה	33,450
10	ביקורת מדינה	34,833	20	ביקורת מדינה	32,961

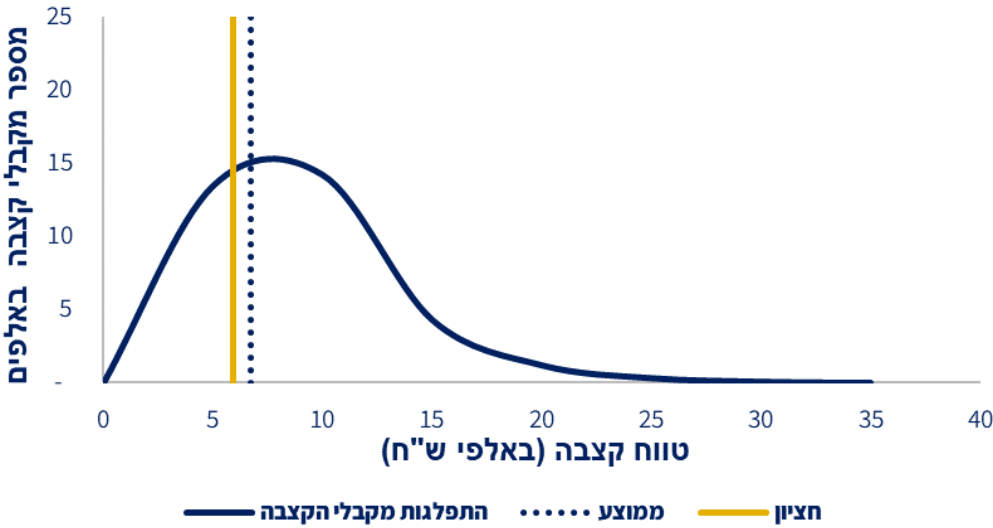
יתר גמלאי המדינה (5)

נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 ליתר גמלאי המדינה ב-ש:

2023	2024	
6,733	6,982	ממוצע
5,915	6,174	חציון

התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024:

טווחי הקצבה	אחוז מקבלי קצבאות	סכום ששולם (באלפי ש)
5,000-0	37.5%	41,395
10,000-5,000	43.1%	106,121
15,000-10,000	14.0%	57,137
20,000-15,000	3.9%	22,769
25,000-20,000	1.2%	8,666
30,000-25,000	0.3%	2,656
35,000-30,000	0.0%	342
סה"כ	100%	239,086



20 גמלאי יתר שירות המדינה בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
30,092	עובדי מחקר 11	33,308	עובדים בכירים 1
	מנהלים כלליים 12		2
30,090	ומקביליהם 13	32,137	עובדים בכירים 3
29,978	מנהלים כלליים 14	31,962	משפטנים 4
	ומקביליהם 15	31,691	עובדי מחקר 5
29,975	מנהלים כלליים 16	31,551	עובדי מחקר 6
29,973	ומקביליהם 17	31,328	עובדים בכירים 7
29,925	עובדים בכירים 18	30,954	עובדים בכירים 8
29,920	עובדי מחקר 19		
	מנהלים כלליים 20	30,423	עובדי מחקר 9
29,916	ומקביליהם 20	30,410	עובדים בכירים 10
29,791	עובדי מחקר	30,166	עובדים בכירים
29,565	עובדי מחקר		

גמלאי משטרה ושב"ס

31 בדצמבר			
מספר זכאים (*)		חבות במיליוני ש	
2023	2024	2023	2024
24,982	25,553	81,138	81,379

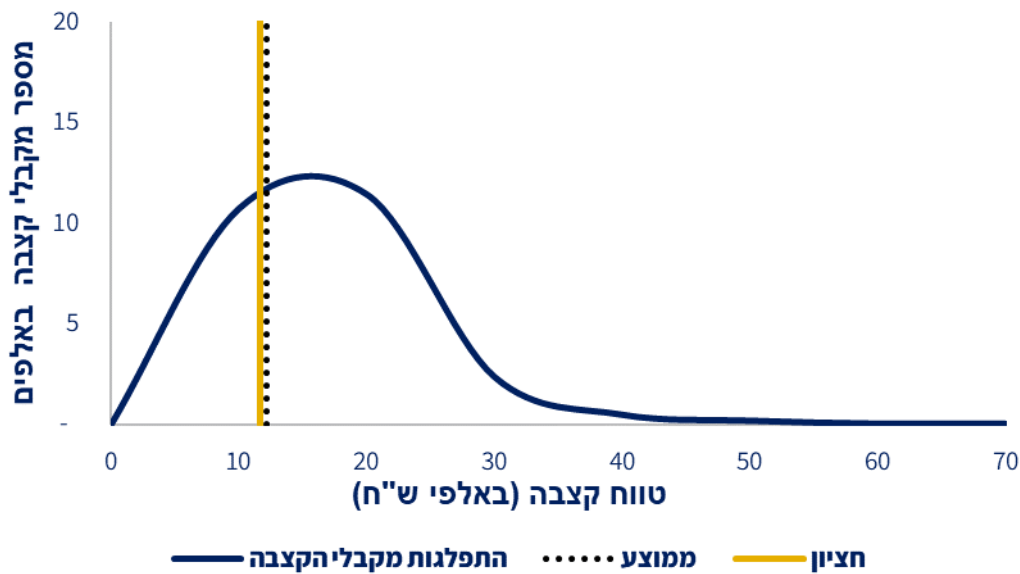
(*) מספר זכאים ליום 30.9.2024 ול-31.12.2023

נתוני קצבאות ששולמו בחודש ספטמבר 2024 ודצמבר 2023 לשוטרים וסוהרים בגמלאות ב-ש:

2023	2024	
12,173	12,631	ממוצע
11,627	12,152	חציון

התפלגות מקבלי הקצבה בחודש ספטמבר 2024:

סכום ששולם (באלפי ש)	אחוז מקבלי קצבאות	טווחי הקצבה
57,234	40.7%	10,000-0
174,050	45.5%	20,000-10,000
64,485	10.8%	30,000-20,000
18,064	2.0%	40,000-30,000
8,795	0.8%	50,000-40,000
1,868	0.1%	60,000-50,000
1,043	0.1%	70,000-60,000
369	0.0%	80,000-70,000
325,908	100%	סה"כ



20 גמלאי משטרה ושב"ס בעלי הקצבאות הגבוהות ששולמו בספטמבר 2024:

קצבה ש	דירוג שכר	קצבה ש	דירוג שכר
66,481	11 רב ניצב	75,999	1 רב ניצב
65,800	12 נציב	75,634	2 ניצב משנה
65,373	13 רב ניצב	73,598	3 רב ניצב
65,299	14 רב ניצב	71,765	4 נציב
64,328	15 נציב	71,558	5 נציב
63,384	16 ניצב	69,865	6 רב ניצב
63,073	17 ניצב	69,608	7 נציב
62,644	18 ניצב	69,267	8 רב ניצב
62,226	19 ניצב	66,530	9 ניצב
61,546	20 נציב	66,500	10 ניצב

<< 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 החשב הכללי**	אגף החשב הכללי**
עובדי מדינה לרבות מערכת הבריאות וביקורת המדינה	נציבות שירות המדינה	אגף החשב הכללי**	אגף החשב הכללי**
נושאי משרה שיפוטית	הנהלת בתי המשפט	הנהלת בתי המשפט	אגף החשב הכללי**
ח"כים***	כנסת	כנסת	כנסת
שרי ממשלה*** [1]	אגף החשב הכללי**	אגף החשב הכללי**	אגף החשב הכללי**
נשיא***	אגף החשב הכללי**	אגף החשב הכללי**	אגף החשב הכללי**
גופי הביטחון (למעט צה"ל)	נציבות שירות המדינה	אגף החשב הכללי**	גופי הביטחון
צה"ל	צה"ל	צה"ל	צה"ל
משטרה ושב"ס	משטרה / שב"ס	אגף החשב הכללי**	משטרה / שב"ס

[1] שר שכיהן גם כח"כ, מקבל שתי קצבאות משני גופים. קצבתו כשר נקבעת ומשולמת באגף החשב הכללי 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 החשב הכללי הוא הממונה על הגמלאות ו/או הגוף המשלם את תשלום הקצבה, קיימים תהליכי עבודה המאפשרים בקרה ושקיפות על תשלומי הקצבה.
- החלטת ממשלה 4088 קבעה כי תתבצע שקיפות ובקרה על השכר והגמלאות של צה"ל באמצעות מטה השכר שבאגף החשב הכללי. בעקבות החלטת הממשלה, נחתם הסכם עם צה"ל לצורך הסדרת מערך בקרה אפקטיבי בפיקוח מטה השכר באגף החשב הכללי. 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 לתקשי"ר**	בהתאם לתקשי"ר**	2% לשנה	עובדי הוראה
70%	לפי הסכם קיבוצי ובהתאם לתקשי"ר**	בהתאם לתקשי"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	-	לפי הסכם עם אגף הממונה על השכר ונש"מ	2% לשנה	גופי ביטחון
70%+2% לכל שנה בשירות חובה	החלטת רמטכ"ל	נוהל הגדלות רמטכ"ל	2% לשנה	צה"ל***
70%+2% לכל שנה בשירות חובה	-	פקודת משטרה / שב"ס	2% לשנה	משטרה ושב"ס

[1] בהתאם לכללים הבאים:

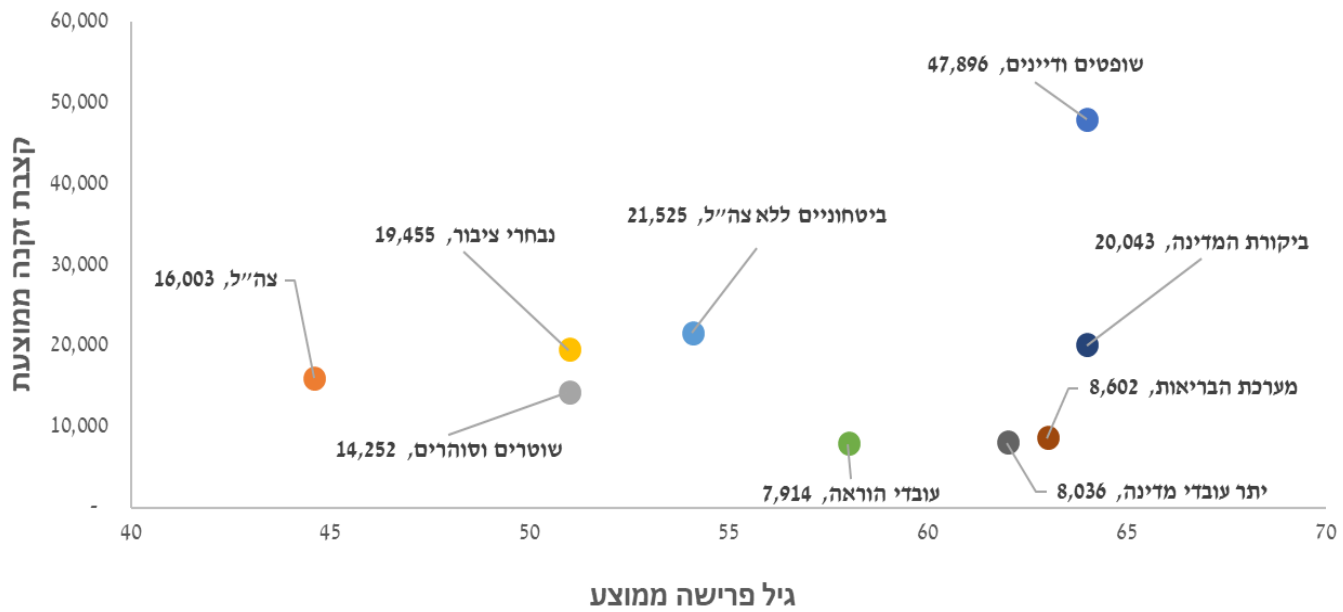
1. אם כיהן לא יותר מ-5 שנים – 7% לשנה.
2. אם כיהן למעלה מ-5 שנים אך לא יותר מ-8 שנים – 50% מהמשכורת הקובעת.
3. אם כיהן למעלה מ-8 שנים – 50% מהמשכורת הקובעת ועוד 3% לכל שנת כהונה שכיהן בה למעלה מ-8 שנים.

* ח"כים, שרי ממשלה ונשיא – תנאי הפרישה מעוגנים בקובץ חיקוקים והחלטות בדבר משכורות וגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון.

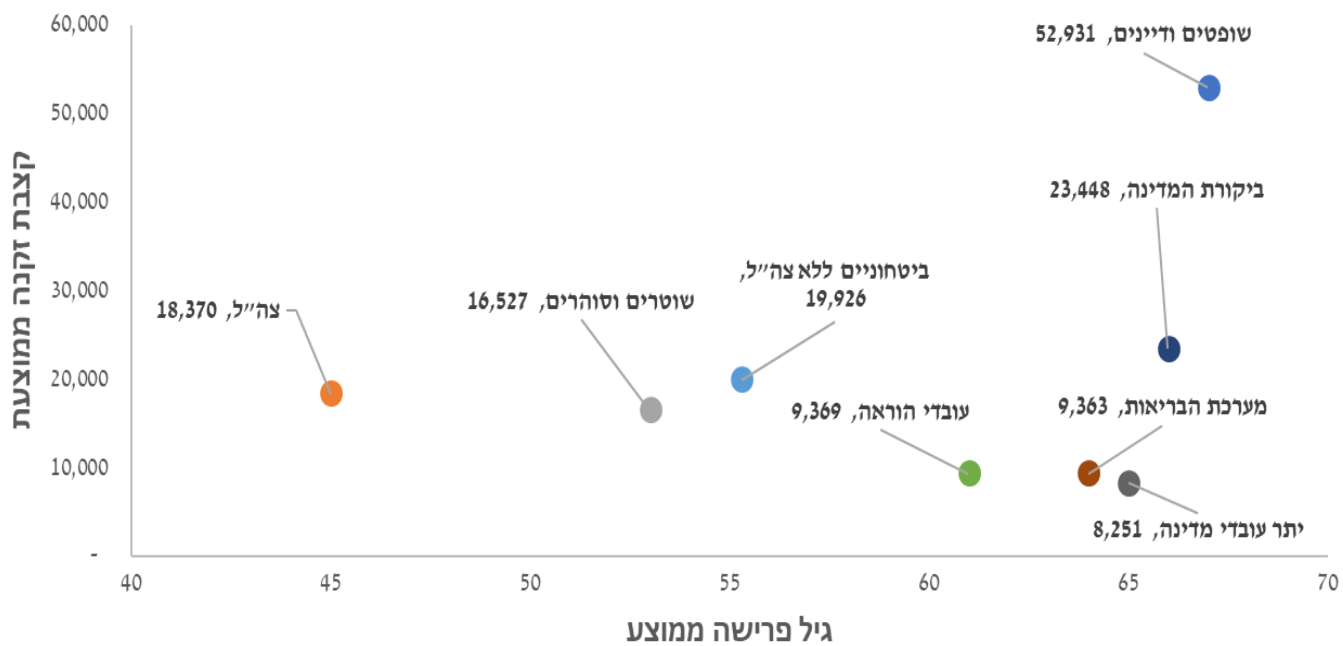
** קיימים קריטריונים מפורטים בסעיף 85 לתקשי"ר.

*** ביום 28 בפברואר 2022, מליאת הכנסת אישרה בקריאה ראשונה את הצעת חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 33), התשפ"ב-2022. במסגרת התיקון, מוצע לקבוע את הכללים לזכאותו של החייל להגדלות בגין תקופות שירות. עם חתימת התוכנית הרב-שנתית לצה"ל לשנים 2023-2027, תיקון זה ימשיך את הליכי החקיקה עם השינויים הנדרשים. לפירוט נוסף ראה חלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים.

< ממוצע קצבאות הפרישה לגמלאים (ללא שאירים ונכות) בחלוקה לאוכלוסיות השונות שפרשו עד ליום 31 בדצמבר 2023:



< ממוצע קצבאות הפרישה לגמלאים (ללא שאירים ונכות) בחלוקה לאוכלוסיות השונות שפרשו לגמלאות בשנת 2024:



<< 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
2066	5.23	10.94	16.17	2025	29.06	1.13	30.19
2067	4.64	10.13	14.77	2026	29.34	2.16	31.50
2068	4.10	9.32	13.42	2027	29.49	3.22	32.71
2069	3.59	8.49	12.08	2028	29.60	4.25	33.85
2070	3.12	7.68	10.80	2029	29.67	5.28	34.95
2071	2.69	6.88	9.57	2030	29.71	6.33	36.04
2072	2.29	6.10	8.39	2031	29.70	7.41	37.11
2073	1.94	5.36	7.30	2032	29.64	8.46	38.10
2074	1.62	4.67	6.29	2033	29.54	9.43	38.97
2075	1.34	4.02	5.36	2034	29.38	10.34	39.72
2076	1.10	3.43	4.53	2035	29.18	11.18	40.36
2077	0.89	2.89	3.78	2036	28.93	11.98	40.91
2078	0.71	2.41	3.12	2037	28.62	12.70	41.32
2079	0.55	1.99	2.54	2038	28.25	13.35	41.60
2080	0.43	1.62	2.05	2039	27.82	13.91	41.73
2081	0.33	1.30	1.63	2040	27.32	14.39	41.71
2082	0.24	1.03	1.27	2041	26.76	14.79	41.55
2083	0.18	0.80	0.98	2042	26.14	15.16	41.30
2084	0.13	0.62	0.75	2043	25.45	15.51	40.96
2085	0.09	0.46	0.55	2044	24.71	15.80	40.51
2086	0.06	0.34	0.40	2045	23.90	16.04	39.94
2087	0.04	0.25	0.29	2046	23.05	16.25	39.30
2088	0.03	0.18	0.21	2047	22.14	16.43	38.57
2089	0.02	0.12	0.14	2048	21.20	16.58	37.78
2090	0.01	0.08	0.09	2049	20.23	16.69	36.92
2091	0.01	0.06	0.07	2050	19.24	16.77	36.01
2092	0.01	0.04	0.05	2051	18.23	16.83	35.06
2093	-	0.02	0.02	2052	17.21	16.83	34.04
2094	-	0.01	0.01	2053	16.20	16.79	32.99
2095	-	0.01	0.01	2054	15.19	16.70	31.89
				2055	14.19	16.55	30.74
				2056	13.21	16.34	29.55
				2057	12.26	16.08	28.34
				2058	11.34	15.75	27.09
				2059	10.44	15.35	25.79
				2060	9.59	14.90	24.49
				2061	8.77	14.37	23.14
				2062	7.98	13.79	21.77
				2063	7.24	13.14	20.38
				2064	6.53	12.45	18.98
				2065	5.86	11.71	17.57

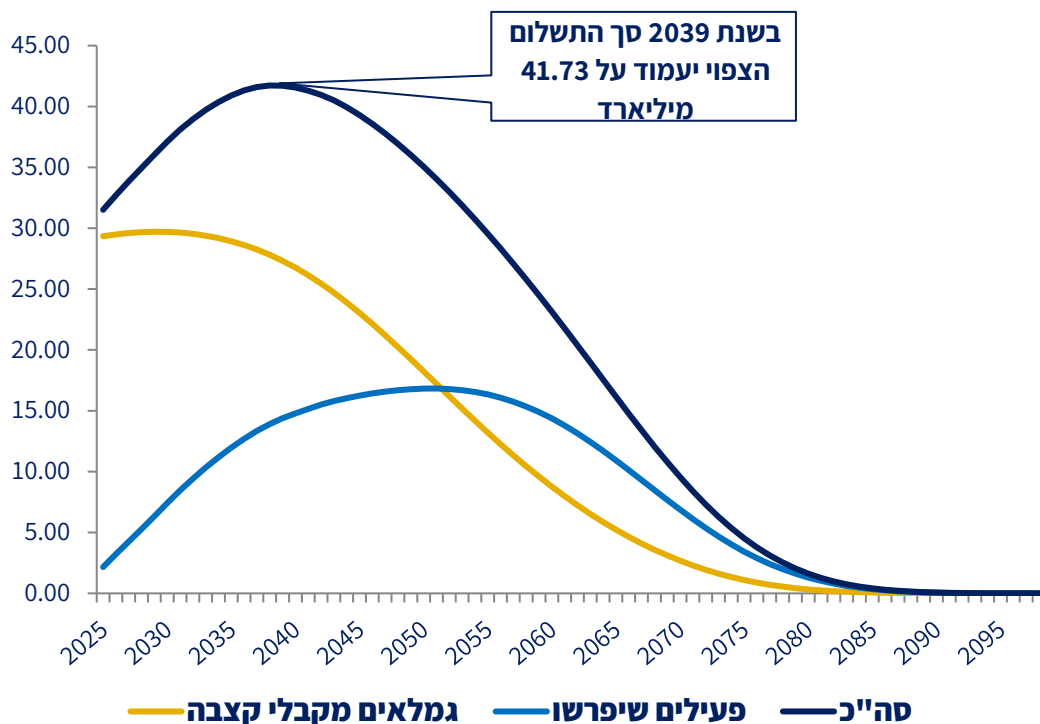
* בניכוי 2% דמי ניהול משכר הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית. נתונים אלו אינם כוללים את מלוא רכיבי ההתחייבות, כמפורט לעיל בפתיח של פרק זה.

<< התזרים הנומינלי הצפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית* (במיליארדי ₪)

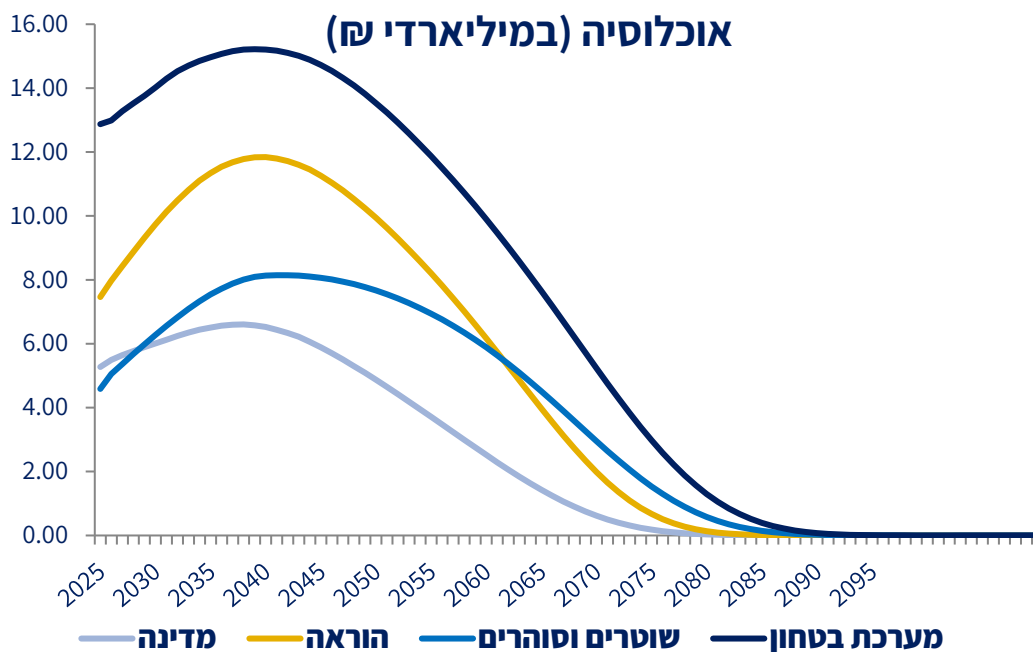
שנה	מדינה	הוראה	שוטרים וסוהרים	מערכת ביטחון	שנה	מדינה	הוראה	שוטרים וסוהרים	מערכת ביטחון
2066	1.24	3.55	4.21	7.18	2025	5.27	7.46	4.59	12.87
2067	1.06	3.13	3.90	6.69	2026	5.49	7.97	5.05	12.99
2068	0.90	2.72	3.58	6.21	2027	5.64	8.43	5.37	13.28
2069	0.75	2.34	3.27	5.72	2028	5.77	8.88	5.68	13.52
2070	0.62	1.98	2.95	5.24	2029	5.89	9.32	5.98	13.76
2071	0.50	1.66	2.65	4.76	2030	6.01	9.74	6.27	14.02
2072	0.40	1.36	2.35	4.29	2031	6.13	10.13	6.56	14.30
2073	0.31	1.10	2.06	3.83	2032	6.25	10.49	6.83	14.53
2074	0.24	0.87	1.79	3.40	2033	6.35	10.81	7.09	14.71
2075	0.18	0.67	1.53	2.98	2034	6.44	11.11	7.33	14.85
2076	0.13	0.51	1.30	2.58	2035	6.51	11.34	7.54	14.97
2077	0.10	0.38	1.09	2.22	2036	6.57	11.54	7.72	15.07
2078	0.07	0.27	0.89	1.88	2037	6.60	11.68	7.88	15.16
2079	0.05	0.19	0.73	1.57	2038	6.61	11.78	8.01	15.21
2080	0.03	0.13	0.58	1.30	2039	6.58	11.84	8.10	15.22
2081	0.02	0.09	0.46	1.06	2040	6.53	11.84	8.13	15.21
2082	0.01	0.06	0.35	0.85	2041	6.44	11.80	8.15	15.17
2083	0.01	0.04	0.27	0.67	2042	6.34	11.71	8.15	15.10
2084	0.01	0.02	0.20	0.52	2043	6.22	11.60	8.13	15.01
2085	0.00	0.01	0.14	0.40	2044	6.06	11.45	8.11	14.89
2086	0.00	0.01	0.10	0.30	2045	5.89	11.26	8.07	14.72
2087	0.00	0.00	0.07	0.22	2046	5.70	11.04	8.01	14.54
2088	0.00	0.00	0.05	0.16	2047	5.51	10.80	7.95	14.32
2089	0.00	0.00	0.03	0.11	2048	5.30	10.53	7.87	14.09
2090	0.00	0.00	0.02	0.08	2049	5.09	10.24	7.77	13.82
2091	0.00	0.00	0.01	0.05	2050	4.87	9.94	7.67	13.53
2092	0.00	0.00	0.01	0.03	2051	4.65	9.62	7.55	13.23
2093	0.00	0.00	0.01	0.02	2052	4.42	9.29	7.42	12.92
2094	0.00	0.00	0.00	0.01	2053	4.19	8.94	7.27	12.58
2095	0.00	0.00	0.00	0.01	2054	3.95	8.58	7.11	12.23
					2055	3.72	8.21	6.94	11.87
					2056	3.48	7.82	6.76	11.50
					2057	3.24	7.42	6.56	11.12
					2058	3.00	7.02	6.35	10.72
					2059	2.76	6.60	6.13	10.32
					2060	2.52	6.17	5.89	9.90
					2061	2.29	5.74	5.64	9.47
					2062	2.06	5.30	5.37	9.03
					2063	1.84	4.86	5.10	8.58
					2064	1.63	4.42	4.81	8.12
					2065	1.43	3.98	4.51	7.65

* 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 ₪)



תזרים צפוי לתשלום פנסיה תקציבית לפי קבוצות אוכלוסיה (במיליארדי ₪)



1. בשנת 2038 סך התשלום הצפוי בעבור עובדי המדינה יעמוד על 6.61 מיליארד ₪.
2. בשנת 2041 סך התשלום הצפוי בעבור אוכלוסיית המשטרה ושירות בתי הסוהר יעמוד על 8.15 מיליארד ₪.
3. בשנת 2039 סך התשלום הצפוי בעבור עובדי ההוראה יעמוד על 11.84 מיליארד ₪.
4. בשנת 2039 סך התשלום הצפוי בעבור אוכלוסיית מערכת הביטחון יעמוד על 15.22 מיליארד ₪.

< התזרים הנומינלי הצפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית ביחס לתוצר החזוי*

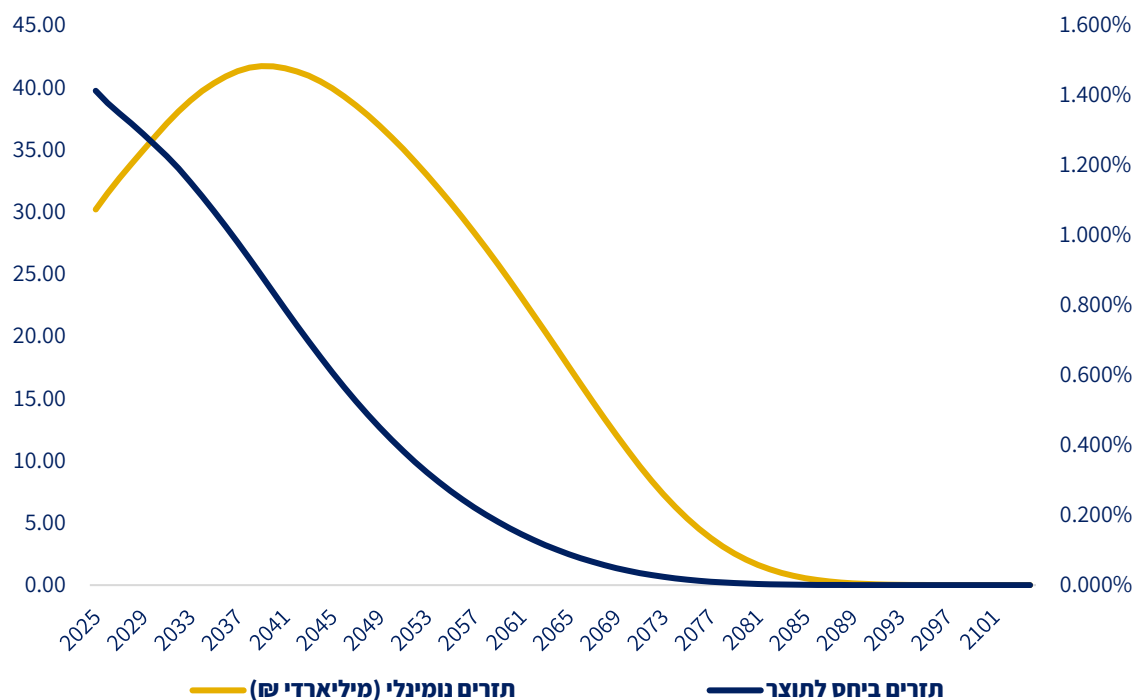
< הנחות העבודה שנלקחו במסגרת ביצוע הבדיקה הן אלה:

1. תחזית תוצר¹¹³ - צמיחה נומינלית בשנת 2024 – 6.4% (1% צמיחה ריאלית ו-5.4% מחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2025 – 7% (3.6% צמיחה ריאלית ו-3.4% מחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2026 – 7% (4.4% צמיחה ריאלית ו-2.6% מחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2027 – 6.1% (3.7% צמיחה ריאלית ו-2.4% מחירי תוצר), צמיחה נומינלית בשנת 2028 – 5.7% (3.6% צמיחה ריאלית ו-2.1% מחירי תוצר).

2. ההצמדה למדד בוצעה בהתאם לתחזית שנתית לשינוי במדד המחירים לצרכן לפיה השינוי בשנים 2025 ו-2026 יעמוד על 2.9% ו-2.4% בהתאמה. החל משנת 2027 ואילך הונח כי השינוי במדד המחירים לצרכן יעמוד על 2% בהתאם לממוצע יעד האינפלציה השנתי של בנק ישראל העומד על 3%-1%.

מבדיקת היחס בין התזרים הנומינלי של חבות הפנסיה התקציבית לבין התוצר הנומינלי, עולה כי שיאו של היחס נמצא בשנת 2025 ועומד על כ-1.41% תוצר. יחס זה צפוי לקטון לאור הגידול בתוצר הנומינלי הגבוה מהגידול הנומינלי בתשלום הפנסיה התקציבית. בשנת 2039 בו התזרים הנומינלי הינו מקסימלי, היחס בין התזרים הנומינלי של חבות הפנסיה התקציבית לבין התוצר הנומינלי צפוי לעמוד על כ-0.89%.

ההתחייבות לפנסיה תקציבית לא כוללת את פנסיית הגישור ורכיבים נוספים, כמפורט לעיל בפתיח של פרק זה.



* בניכוי 2% דמי ניהול משכר הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית.

¹¹³ מקור הנתונים: תחזית של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר כחלק מעדכון תוכנית התקציב לשנים 2026-2028 ("נומרטור"), כפי שהוצג לממשלה ביום 1.6.2025

<< ניתוחי רגישות

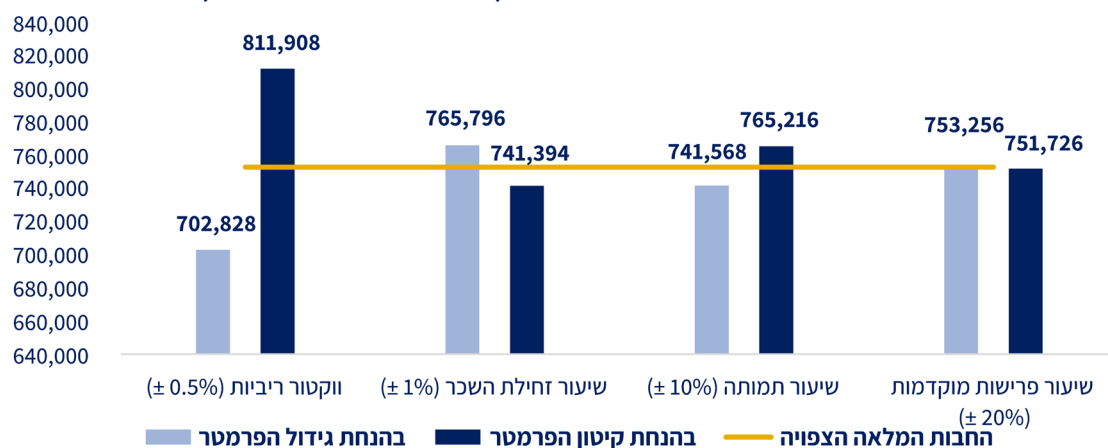
להלן מידע השוואתי בדבר ניתוחי רגישות של החבות המלאה בגין פנסיה תקציבית, בהתבסס על שינויים אפשריים בהנחות האקטואריות המשמעותיות לתום תקופת הדיווח. ניתוח הרגישות המוצג להלן חושב עבור כל אחד מהפרמטרים ללא תלות הדדית כלשהי ביתר ההנחות (כאשר שאר הנחות היסוד ללא שינוי). למידע נוסף בדבר ניתוח רגישות של החבות 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 2023 הינה 793 מיליארד ₪.

< טבלת ניתוח הרגישות כפי שמופיעה בחלק ב' פרק 1 - דוחות כספיים מאוחדים מדינת ישראל ביאור 19 - התחייבויות בגין זכויות עובדים:

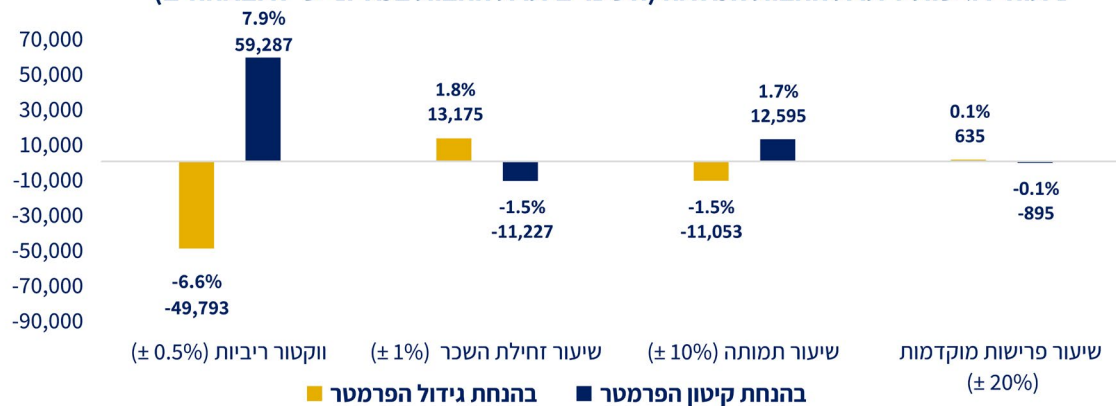
31 בדצמבר 2024			
חבות מלאה (במיליוני ₪)			
פרמטרים לרגישות	החבות המלאה הצפויה	בהנחת גידול הפרמטר	בהנחת קיטון הפרמטר
ווקטור הריביות להיוון (± 0.5%)		702,828 (6.6%)	811,908 7.9%
שיעור זחילת השכר (*) (± 1%)		765,796 1.8%	741,394 (1.5%)
שיעור תמותה (± 10%)	752,621	741,568 (1.5%)	765,216 1.7%
שיעור פרישות מוקדמות (**) (± 20%)		753,256 0.1%	751,726 (0.1%)

(*) 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)



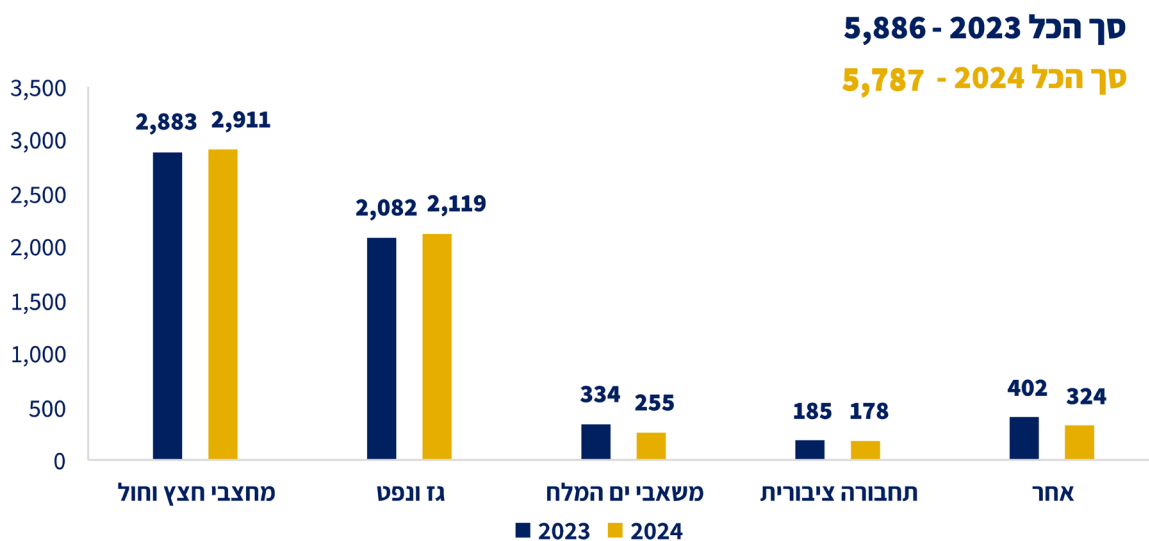
9. הכנסות מתמלוגים



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 2023-2024 (במיליוני ₪)



<כחלק ממקורות התמלוגים של מדינת ישראל, קיימים מספר הסדרים משמעותיים אשר מניבים הכנסות למדינה כמפורט להלן:

א. משרד האנרגיה התשתיות

- **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.
- בשנים 2023 ו-2024 נרשמה עלייה משמעותית בהכנסות המדינה מתמלוגים אלו. מאגרי הגז הגדולים "לויתן" ו"תמר" מהווים חלק משמעותי להכנסות המדינה.
- **מחצבים מתוקף "פקודת המכרות"** - 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. הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית

- **"החוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984"** נועד לתמוך במחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה ובמיוחד בפרויקטים טכנולוגיים המקדמים את התעשייה עתירת הידע בישראל. החוק קובע הסדר במסגרתו במסלולי הטבה של הרשות מכוחן ניתנו אישורי מענקים לחברות הוגדר כי החברות המקבלות מימון מהרשות, מחויבות לשלם תמלוגים לאוצר המדינה (כספים אלה מועברים לאחר מכן לתקציב הרשות) בגין הכנסותיהן ממוצרים המתבססים על הידע/שפותח במסגרת תכנית שנתמכה ע"י הרשות או הנובע ממנה, לרבות שירותים הנלווים למוצר או הכרוכים בו. התמלוגים נגבים על פי כללים שנקבעו במסלולי הטבה השונים לעניין שיעור התמלוגים וכללים לתשלומם. שיעור התמלוגים נע בין 1.3% ל-5% מהכנסות המוצרים המבוססים על הידע הנתמך. החזר התמלוגים מבוסס על העיקרון לפיו, במקרים של הצלחה מסחרית הרשות זכאית להחזר המענקים בתמורה להשתתפותה בסיכון ושימוש בכספי התמלוגים לצורך תמיכה בתוכניות מחקר חדשניות. העמדת המענקים מסייעת, בין היתר, לגידול בפעילות המו"פ בישראל, לשמירת האינטרסים המשקיים המקומיים ולהשאת הייצור והפעילות העסקית בישראל.

ג. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

- **זכיון להפעלת נמלים - מכוח "חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004"** - חוק זה מסדיר את פעילותם של נמלי ישראל, כולל הענקת זכיונות להפעלת נמלים לחברות פרטיות. במסגרת זכיונות 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 מממן 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, נמל המפרץ בחיפה.
- **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 גופים העיקריים בתחום זיקוק 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 על הסכמים עם המדינה שנכרתו בעבר, בין היתר פסק בוררות בין מפעלי ים המלח והמדינה שנתקבל 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. ב-2024 פרסמו הצוותים את ההמלצות לקראת הזיכיון העתידי, במטרה לפתח רגולציה שתסדיר את חלקה של המדינה מהפקת משאבי הטבע של ים המלח ותקטין את ההשפעות הסביבתיות השליליות. הגורמים המקצועיים במשרד האוצר ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים, נערכים לקראת פרסום תזכיר חוק זיכיון חדש להפקת משאבים מים המלח ולקראת יציאה למכרז בסוף שנת 2025.

ה. רשות מקרקעי ישראל

- **לרשות מקרקעי ישראל קיימת זכות לתקבולים בגין תמלוגים ממחצבות כרייה המשמשות כמקור לחומרי גלם לענפי הבנייה וסלילת הדרכים.**
- התמלוגים נובעים ממתן זיכיונות ורישיונות לזכיינים שנותנת רשות מקרקעי ישראל. הסדרי תמלוגים אלה יכול ויהיו מכוח חוק, תקנות, החלטות מנהליות, הסכמים, הסדרים וכו'. המפקח על המכרות במשרד האנרגיה התשתיות נותן רישיונות חציבה למפעילי המחצבות מכוח פקודת המכרות.
- חישוב התמלוגים מתבצע באמצעות היוון התקבולים לפי טון חומרי גלם לתקופה של עד 50 שנה או לתקופת המכרז, כנמוך.

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 היא 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 יעודי את מחירי הדירות או את העלויות הנלוות לכך לאוכלוסיית חסרי הדירה, בין השאר באמצעות שיווק יח"ד שתמכרנה 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 בפיתוח של שוק שכירות מוסדית ארוכת טווח, לרבות במחיר מוזל, את מערך הסיוע בדיור לזכאים, בעיקר באמצעות סיוע בשכר דירה וסיוע בדיור ציבורי וכן פעולות נוספות.

לצעדים אלו משמעויות פיסקאליות 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 יחידת 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 תחבורתיות 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 באמצעות החברה לשירותי איכות סביבה
 - 2.5. השתתפות במימון פרויקט המטר
 - 2.6. מכרזי "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
6. התחדשות עירונית
 - 6.1. היתרי בנייה במסגרת התחדשות עירונית
 - 6.2. הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית
 - 6.3. התחדשות עירונית בפריפריה
 - 6.4. פיילוט מענקים להשלמת כדאיות כלכלית
 - 6.5. 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

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"), 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 מדיווחי 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.

1. תכנון סטטוטורי למגורים

תכנון הוא השלב העיקרי הראשון בשרשרת ייצור יחידת דיור (מידע בנושא מיפוי, מדידות וקדסטר אינו מפורט בפרק זה, ומידע בנושא הסרת חסמים הקודמים לתכנון מובא בין השאר תחת פרק משנה 3 העוסק בפינויים כלכליים). קיומה של תכנית מפורטת בייעוד מגורים נדרש לצורך האפשרות להוציא מכוחה היתר בנייה. על אף שתכנון למטרת מגורים (להלן – "התכנון") מקודם גם ע"י השלטון המקומי או ביוזמה פרטית, עיקר התכנון מקודם ביוזמה ממשלתית, בפרט במקרקעי ישראל (מקרקעין בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקרן קיימת לישראל), כמו גם תכנון להתחדשות עירונית או בקרקע פרטית מרובת בעלים. יזמי התכנון העיקריים, ביוזמה ממשלתית, הם רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון, הרשות להתחדשות עירונית וחברת דירה להשכיר.

א. יח"ד מאושרות

יח"ד שאושרו בתוכניות מפורטות ע"י מוסדות התכנון:

שנה	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
יעד ממשלה ¹	-	82,000	100,000	105,000	120,000	105,000	105,000	104,000	125,000	125,000	125,000
מס' יח"ד שאושרו	62,199	99,537	110,920	127,162	151,613	140,608	95,399	108,100	158,407	168,761	204,101
מתוך יח"ד	-	25,316	37,630	41,802	59,311	39,979	32,108	21,678	43,362	32,790	65,980
שאושרו:	3,052	6,214	8,219	7,725	12,785	27,977	26,941	18,482	39,903	40,928	60,983
אשרו בותמ"ל ³	-	25,316	37,630	41,802	59,311	39,979	32,108	21,678	43,362	32,790	65,980
התחדשות עירונית ⁴	3,052	6,214	8,219	7,725	12,785	27,977	26,941	18,482	39,903	40,928	60,983

- 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 לדיור 2017-2040, הן לתכנון מפורט בכלל והן לתכנון להתחדשות עירונית.
- ייתכן וקיימות יחידות שאושרו במתחמי פינוי-בינוי להתחדשות עירונית במסגרת הותמ"ל, ולכן קיימת חפיפה חלקית בשתי הקטגוריות.
- הותמ"ל - ועדה שהוקמה מכוח החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014, כחלק מארגז הכלים התכנוני להגדלת היצע הדיור. 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 ותוכניות יישובי המיעוטים.
- בהתאם לנתוני הרשות להתחדשות עירונית. נתונים אלו אינם כוללים תוכניות שאושרו במהלך השנים לבנייה במגרשים לא מבונים שאין עליהם קיימת ("אינפילים"), או שמימושן צפוי לארוך עשרות שנים. לדוגמא, בשנת 2024 מתחם "סטריפ" דרך חברון בירושלים בהיקף 3,500 יח"ד, ותוכנית התחדשות מרכז העיר ערד בהיקף של 538 יח"ד לא נכללו בנתוני הרשות להתחדשות עירונית, אך נכללו בנתוני מינהל התכנון. בנוסף אושרו שתי תוכניות בנייניות ברעננה ורמלה בהן מינהל התכנון כולל מחצית מנתוני יח"ד תוספתיות לעומת 30% שכוללת הרשות להתחדשות עירונית. בשנת 2023 נכללו מתחם אמת המים בירושלים, בהיקף של 540 יח"ד ותוכנית לעיבי בנייה בערערה בהיקף של 8,600 יח"ד, בנתוני מינהל התכנון לענין התחדשות עירונית, אך לא בנתוני הרשות להתחדשות עירונית. בדומה, בשנת 2022 אושרה תוכנית כלל עירונית להתחדשות עירונית בחולון (ח/619) בהיקף של 30,000 יח"ד, אולם אומדן המימוש שלה בטווח הנראה לעין מוערך בכ-10,000 יח"ד בלבד. נתוני 2022-2024 כוללים גם יחידות דיור חדשות בתוכניות להתחדשות בניינית.

ב. השקעה ממשלתית בתכנון למטרת מגורים:

הנתונים שלהלן משקפים את היקף ההשקעה התקציבית הממשלתית במזומן בתכנון למגורים בשנת 2024, ע"י יזמי התכנון הממשלתיים העיקריים למטרת מגורים. מדובר הן בתכנון סטטוטורי, והן בפעולות תכנוניות אחרות שאינן סטטוטוריות, כגון תוכניות שלד או תכניות אב. עם זאת, יובהר כי הנתונים אינם כוללים תכנון מפורט לפיתוח, המהווה חלק מעלויות הפיתוח.

כמו כן, הנתונים כוללים השקעה משלימה ייעודית בתכנון למגורים, כגון תקציבי הותמ"ל שהוקמה בשנת 2014 הפועלת מכוח חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014, וכן חלק מן הפעולות התומכות ביישום תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, שהרחיבו את סמכויות הוועדות המקומיות, במטרה להאיץ את הליכי התכנון למגורים.

ביצוע תקציב במזומן (במיליוני ש"ח)								
2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	משרד ממשלתי
91.0	100.7	104.7	92.4	100.4	102.5	112.5	124.3	רשות מקרקעי ישראלי ¹
219.0	224.6	222.1	232.7	206.9	193.5	225.2	241.4	משרד הבינוי והשיכון ²
110.0	109.9	124.9	125.2	115.6	121.2	174.3	183.4	מנהל התכנון ³
16.0	21.6	28.4	40.6	39.5	47.2	77.3	86.2	הרשות להתחדשות עירונית
20.0	28.6	50.00	36.8	29.9	28.9	19.6	29.2	רשות הבדואים ²
-	13.8	6.6	4.5	5.6	8.9	9.5	14.1	חברת דירה להשכיר ⁴
456.0	499.2	536.7	532.2	497.9	502.2	618.4	678.6	סה"כ

- (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 במישרין 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 בתוכנית הוא פרמטר בעל השפעה ניכרת על עלויות התכנון, ישנם פרמטרים רבים נוספים המשפיעים על מורכבות התוכנית ועלותה, ועל כן קיימת שונות רבה בעלות הוצאות התכנון, ולא ניתן להשליך במישרין 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.

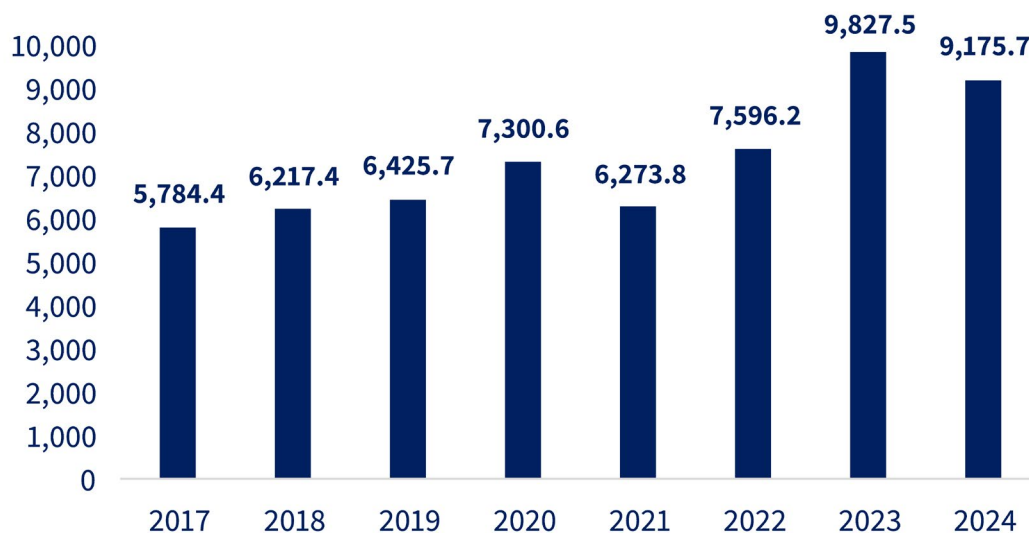
מנגנון זה מאפשר, בין השאר, לגבות הוצאות ריאליות, להקנות למדינה שליטה ובקרה על הוצאת הכספים, להבטיח ביצוע בפועל של עבודות הפיתוח (לרבות כאשר לא ניתן לבצע את עבודות הפיתוח באמצעות הרשות המקומית באופן מיטבי), להקדים את מועד גביית הכספים ממועד ההיתר למועד השיווק, מה שמקל תזרימית על הביצוע, ובמידת הצורך להעמיד 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 מחולק לאחור ממחיר הדירה, בניכוי הוצאות היזם כגון עלויות בנייה, רווח יזמי, מיסים, עלויות מימון וכיב'. 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 דיור**, 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 ₪):



* לצורך הסכימה ולמניעת כפילות, הופחתו מביצוע המזומן בשנת 2024 כ-6.7 מיליון ₪ שהועברו ממשרד הבינוי והשיכון לחברת ערים לצורך השלמת עבודות פיתוח באור עקיבא, ועל כן נכללים בדיווח ביצוע מזומנים בגין פיתוח שנגבה מיזמים גם בנתוני משרד הבינוי והשיכון וגם בנתוני חברת ערים, כמפורט בסעיפי המשנה הבאים.

א. נתוני התחייבויות, ביצוע במזומן וגבייה בגין עבודות פיתוח למגורים באמצעות רשות מקרקעי ישראל (במיליוני ש"ח):

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 סבסוד פיתוח תקציבי ²	ביצוע מזומנים בגין ישן 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

- (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 ש"ח ליח"ד בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאושרה ביום 12.06.2022. ראו הרחבה בפרק המשנה בנושא הבהרה בעניין תוספת מימון בסך 30,000 ש"ח לפי פרק 3.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

ב. באמצעות משרד הבינוי והשיכון (במיליוני ש"ח):

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 ישן 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

- (1) כולל ביצוע מזומנים כנגד קדמי מימון ע"ח גבייה עתידית מיזמים.
- (2) הנתונים בגין ביצוע מזומנים בגין ישן 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 ש"ח 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 ש"ח ליח"ד לפי פרק 3.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- (4) כולל כ-6.7 מלש 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 לבנייה 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 3ד 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 כלכלי¹¹⁴.

שנה	גבייה מיזמים בגין פיתוח ¹	ביצוע מזומנים בגין פיתוח שנגבה מיזמים ¹	ביצוע מזומנים בגין סבסוד פיתוח תקציבי ¹
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 ²	850.6	416.5	26.9
2024	546.4	499.9	241.1

(1) הנתונים לעניין גבייה מיזמים בגין פיתוח וביצוע מזומנים בגין פיתוח שנגבה מיזמים לשנים 2017-2022 עודכנו ונוסף להם רכיב המע"מ אשר לא נכלל בדיווח לשנת 2022.

(2) הגידול החד בשנת 2023 נובע משיווק פרויקט "גבעת המטוס" בירושלים, הכולל יותר מ-2,000 ח"ד.

¹¹⁴ היישובים הנכללים בהחלטת ממשלה מספר 550 מיום 24.10.21 שעניינה "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", או בהחלטת ממשלה מספר 1279 מיום 14.03.22 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 ובכרמל 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.

ד. באמצעות רשות הבדואים (במילוני ש):

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, מומן מתקציב המדינה כהוצאה או כהוצאה מותנית בהכנסה ולא מרמ"י.

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

הבהרה בעניין תוספת מימון בסך 30,000 ש"ח לפי פרק 3.3 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל:

ביום 12 ביוני 2022 אושרה החלטת מועצת מקרקעי ישראל לעניין תשלום נוסף בסך 30,000 ש"ח עבור כל יח"ד, כתמריץ וכתוספת סבסוד לרשויות המקומיות, עבור מוסדות ציבור, לפי פרק 3.3 לקובץ החלטות המועצה, וסכום נוסף 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. בגין יח"ד במכרזים שנסגרו עם זוכה עד ליום 31 בדצמבר 2022, נרשמו התחייבויות בסך של כ-580.1 מיליון ש"ח ובגין יח"ד במכרזים שנסגרו עם זוכה בשנת 2024 נרשמו התחייבויות בסך 296.9 מיליון ש"ח, ובסך של כ-877 מיליון ש"ח במצטבר, עד לעצירת פעילות זו. מתוך התחייבויות אלו בוצע תשלום במזומן בסך של כ-663 מיליון ש"ח במצטבר עד שנת 2023, לרבות תשלום בסך 146 מיליון ש"ח בגין שנת 2022. בשנת 2024 לא בוצע תשלום במזומן בגין פעילות זו.

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 יחידות 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 2024:

42 הסכמים חתומים - 24 מול רמ"י, 18 מול משב"ש 516,735 יח"ד בהסכמים (לא כולל יח"ד אקוויולנטיות מסחר, תעסוקה ומלונאות) 718,576 יח"ד בהסכמים (כולל יח"ד אקוויולנטיות מסחר, תעסוקה ומלונאות)	הסכמים
65,563 מיליוני ש"ח - אומדני עלויות פיתוח תשתיות מאושרים, ועוד כ-9,793 מיליוני ש"ח בגין מוסדות ציבור וישן מול חדש, בגין: 488,173 יח"ד (כולל אקוויולנט בגין מסחר ומלונאות)	אישור אומדנים
34,699 מיליוני ש"ח בהתחייבויות שנפתחו בגין פיתוח תשתיות 24,451 מיליוני ש"ח שולמו במזומן בגין פיתוח תשתיות לא כולל התחייבויות ותשלומים בגין מוסדות ציבור וישן מול חדש	התחייבויות ותשלומים
217,938 יח"ד שווקו בהצלחה (כ-42.1% מתכולת ההסכמים)	שיווקים

במסגרת החלטות הממשלה בנושא¹¹⁵ 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-76.5% נכון ליום 31 בדצמבר 2024.

יצוין כי בעקבות שינויים בתוכניות 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.

¹¹⁵ 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.

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 ממומן במנגנון של אגרות והיטלים הנגבים ישירות ע"י הרשויות המקומיות.

רשות מקומית	שנת חתימה על הסכם הגג (כולל הרחבות (בנפרד)	מס' יח"ד למגורים הנכללות בהסכם הגג (לאחר ות"פ) – במקרקעי ישראל בלבד (לא כולל יח"ד אקו'¹)	מס' יח"ד אקוויוולנטיות – מ"ר למסחר ותעסוקה ויחידות מלונאות ודיור מוגן/מיוחד²	סה"כ יח"ד בהסכם (כולל יחידות אקו')²	מספר יח"ד שאושרו בגין עלויות פיתוח (כולל יחידות אקו')	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 ₪)³,⁹	התחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ (במיליוני ₪)	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 ₪)⁴
קריית גת⁵	2013	6,442	-	6,442	6,442	916.2	140.1	1,247.82	6,429.0	99.80%	1,036.0
	2018	8,218	8,224	16,442	15,025	1,097.2	152.3	566.07	6,212.0	75.59%	214
	2022	9,360	283	9,643	9,643	1,440.6	111.0	248.56	2,736.0	29.23%	49
מודיעין מכבים רעות	2014	12,514	3,354	15,868	11,226	1,683.9	123.2	1,717.98	7,889.0	63.04%	1,593
קריית ביאליק	2014	7,438	299	7,737	5,675	1,119.9	109.7	1,090.05	4,464.0	60.02%	865
	2020	450	1,034	1,484	1,484	106.2	8.9	34.73	450.0	100.00%	22
ראשון לציון	2014	18,919	5,390	24,309	19,121	2,458.1	147.2	1,392.93	8,784.0	46.43%	1,023
רמלה	2015	9,145	2,149	11,294	7,679	966.6	80.4	344.62	4,750.0	51.94%	266
אשקלון	2015	18,305	6,002	24,307	23,957	3,673.0	319.5	2,429.65	13,699.0	74.84%	1,822
	2022	13,976	633	14,609	4,609	725.5	141.4	144.25	2,888.0	20.66%	55
הרצליה	2016	7,021	3,735	10,756	7,306	1,054.3	55.8	104.26	2,201.0	31.35%	80
	2022	1,675	-	1,675	1,675	137.1	61.5	333.08	1,044.0	62.33%	271
נתניה	2016	12,285	17,413	29,698	15,640	1,406.9	62.0	630.86	4,979.0	40.53%	422
יבנה	2016	15,199	3,738	18,937	17,988	3,440.0	60.7	1,134.65	3,074.0	20.23%	789
עפולה	2016	11,872	2,408	14,280	2,620	287.8	87.0	243.38	2,375.0	20.01%	196
אור יהודה	2017	5,815	8,617	14,432	11,548	1,428.8	85.0	702.03	4,738.0	81.48%	692
אופקים⁵	2017	9,321	6,042	15,363	15,363	1,670.0	427.0	1,259.00	8,976.0	96.30%	768

רשות מקומית	שנת חתימה על הסכם הגג (כולל הרחבות בנפרד)	מס' יח"ד למגורים הנכללות בהסכם הגג (לאחר ות"פ) - במקרקעי ישראל (לא כולל יח"ד אקו'¹)	מס' יח"ד 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')	אומדן תקציבי עלויות פיתוח שאושרו בות"פ בגין יח"ד אלו (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליוני ₪)¹	גבייה בפועל בגין יישן מול חדש + מוס"צ, בגין יח"ד אלו (במיליוני ₪)³,⁹	התחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ במיליוני ₪)	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 ₪)⁴
אילת⁵	2017	17,433	4,356	21,789	6,851	1,162.2	80.0	507.24	4,126.0	23.67%	308
באר יעקב	2017	13,395	7,309	20,704	10,452	990.0	183.0	683.20	7,047.0	52.61%	537
	2023	6,151	1,748	7,899	7,899	633.8	-	22.72	1,578.0	25.65%	6
נתיבות	2017	15,004	2,098	17,102	17,102	2,415.7	646.0	1,176.07	13,982.0	93.19%	953
חיפה⁶	2018	15,695	1,246	16,941	7,788	311.0	246.0	359.80	6,710.0	42.75%	223
ירושלים⁷	2019	14,741	1,896	16,637	4,381	606.3	69.0	525.08	3,443.0	23.36%	441
	2023	1,420	-	1,420	1,420	63.9	52.0	-	1,164.0	81.97%	-
יהוד	2019	7,659	7,683	15,342	15,342	1,308.4	55.4	322.64	2,114.0	27.60%	209
רמת גן	2019	9,694	6,678	16,372	12,909	838.8	117.4	350.33	4,969.0	51.26%	241
קריית אתא	2020	16,549	11,634	28,183	22,828	2,956.5	61.8	375.80	6,875.0	41.54%	239
תל אביב (שדה דב)	2021	17,435	20,195	37,630	37,630	2,101.2	49.2	277.29	2,650.0	15.20%	139
אום אל פאחם	2021	5,739	417	6,156	3,595	559.4	-	62.93	2,270.0	39.55%	35
קרית עקרון	2023	3,900	586	4,486	4,486	528.8	-	73.68	-	0.00%	32
כפר סבא	2023	5,489	1,214	6,703	6,703	1,001.5	-	240.18	-	0.00%	42
סה"כ רמ"י 24 הסכמי גג		318,259	136,381	454,640	336,387	39,089.5	3,732.5	18,600.88	142,616	44.81%	13,568

- חלק מהמתחמים הכלולים בהסכמי הגג כוללים גם קרקעות שאינן במקרקעי ישראל (בעיקר קרקעות פרטיות). הנתונים המדווחים לגבי מספר יחידות הדיר 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.
- מפתח ההמרה של שטחי מסחר ליח"ד אקוויולנטיות ברמ"י הוא 120 מ"ר ליח"ד, ומלונאות ליח"ד ביחס של 1 ל-2.
- 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.
- קדמי המימון המועמדים מוחזרים בשוטף מהשיווקים 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.
- 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.
- חלק ניכר מפיתוח התשתיות במתחמים הכלולים בהסכם גג חיפה ממומן באמצעות גביית אגרות והיטלי פיתוח ולא על בסיס אומדני עלויות פיתוח שאושרו בות"פ ותשלום לרמ"י. לכן, מספר יחידות הדיר ששווקו עולה על מספר יחידות הדיר שאושרו בגין אומדני עלויות פיתוח.
- חלק ניכר מפיתוח התשתיות במתחמים הכלולים בהסכם גג ירושלים ממומן באמצעות גביית אגרות והיטלי פיתוח ולא על בסיס אומדני עלויות פיתוח שאושרו בות"פ ותשלום לרמ"י. אי לכך, אומדני עלויות הפיתוח שאושרו בות"פ אינם כוללים את מרבית רכיבי עלויות הפיתוח, הממומנות באמצעות אגרות והיטלים.
- במקרים בהם ההתחייבויות שנפתחו עד כה בגין פיתוח תשתיות בלבד (לא כולל ימ"ח ומוס"צ במיליון ₪) גבוהות מאומדן תקציבי עלויות פיתוח שאושרו בות"פ בגין יח"ד אלו (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליון ₪), נובעים בשל הצמדות והתייקריות.
- במסגרת בחינת הנתונים, עלה כי עד לשנת הדוח הנוכחית, הדיווח אינו בגין "אומדן עלות השתתפות", אלא בגין "גבייה בפועל" והכותרת עודכנה בהתאם. האמור נוגע לנתוני רשות מקרקעי ישראל בלבד בגין מוסדות ציבור יישן מול חדש.

רשות מקומית	שנת חתימה על הסכם הגג	מס' יח"ד הנכללות בהסכם הגג (לאחר ות"פ) - במקרקעי ישראל בלבד ¹ (לא כולל יח"ד אקו')	מס' יח"ד אקווילנטיות - מ"ר למסחר ותעסוקה ויח' מלונאות ודיר מוגן/מיוחד ²	סה"כ יח"ד בהסכם (כולל יחידות אקו') ²	מספר יח"ד שאושרו בגין עלויות פיתוח בות"פ (כולל יח"ד אקו')	אומדן תקציבי עלויות פיתוח שאושרו בות"פ בגין יח"ד אלו (ללא מוס"צ וימ"ח; במיליוני ₪) ¹	אומדן עלות השתתפות 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 ₪)	מספר יח"ד ששווקו בהצלחה (נבחר זוכה) 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 ₪) ⁴
ראש העין	2014	13,636	1,888	15,524	13,636	2,015	335	2,015	6,727	49.33%	1,604
באר שבע	2015	17,432	1,832	19,264	21,479	4,380	830	4,380	9,673	55.49%	2,130
בית שמש	2016	14,422	5,823	20,245	15,528	4,359	604	4,359	14,777	102.46%	2,692
טירת כרמל	2016	8,259	2,136	10,395	2,697	467	98	467	1,230	14.89%	333
אשדוד	2017	30,153	6,743	36,896	5,306	597	126	597	4,194	13.91%	168
דימונה	2017	21,111	5,111	26,222	19,474	2,297	954	2,297	5,174	24.51%	627
לוד	2017	17,237	10,659	27,896	15,962	2,348	494	2,348	8,179	47.45%	738
מגדל העמק	2017	5,457	337	5,794	4,779	931	226	931	2,324	42.59%	451
נהריה	2017	8,063	2,047	10,110	10,110	926	404	926	3,115	38.63%	424
עכו	2017	11,986	5,632	17,618	9,263	1,605	460	1,605	4,656	38.85%	411
אלעד	2018	5,222	13,559	18,781	4,689	735	241	735	3,802	72.81%	125
שדרות	2018	6,537	3,786	10,323	6,849	1,214	361	1,214	2,937	44.93%	402
בני עיי"ש	2022	5,207	3,364	8,571	4,957	1,398	190	1,398	1864	35.80%	18
ערד	2022	5,000	39	5,039	387	57	14	57	396	7.92%	59
רכסים	2022	5,000	1,779	6,779	2,549	415	98	415	854	17.08%	87
טבריה	2022	7,418	417	7,835	2,466	545	82	545	356	4.80%	132
נוף הגליל	2022	6,898	-	6,898	6,898	2,072	389	2,072	2,066	29.95%	258
רחובות	2022	9,438	308	9,746	4,757	112	154	4,757	2,998	31.77%	224
סה"כ משב"ש 18 הסכמי גג		198,476	65,460	263,936	151,786	26,473	6,060	26,473	75,322	37.95%	10,883

- חלק מהמתחמים הכלולים בהסכמי גג כוללים גם קרקעות שאינן במקרקעי ישראל (בעיקר קרקעות פרטיות). הנתונים המדווחים לגבי מספר יחידות הדיר 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.
- מפתח ההמרה של שטחי מסחר ליח"ד אקווילנטיות במשב"ש הוא 120 מ"ר ליח"ד, ומלונאות ליח"ד ביחס של 1 ל-3.
- בגין חלק מיחידות הדיר, הסכום כולל אומדן תשלום צפוי של 30,000 ₪ ליח"ד בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל שאושרה ביום 12.06.2022 שבטלה בחלוף שנה. חלק מהנתונים טויבו 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.
- 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).

2.3. תקציבים ייעודיים לתשתיות ומוסדות ציבור תומכי דיור במשרדים נוספים:

2.3.1. תשתיות תחבורתיות 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 תחבורתיות 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 מתוכניות 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 ²
590.3	2024

(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) בשנת 2024 בוצע טיוב לנתונים שהתקבלו בשנת 2023, לאור כך ישנם שינויים בדו"ח לנתונים של שנת 2023.

2.3.2. תיעדוף הקצאת כיתות לימוד תומכות דיור ברשויות מקומיות:

במסגרת החלטות ממשלה בנושא¹¹⁷, 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 תיעדוף תקציבי לכיתות לימוד תומכות שיווקים שלא במסגרת הסכמי גג.

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 נחתם הסכמי גג (במיליוני ₪)	ביצוע במזמן ששולם בפועל ברשויות איתן לא נחתם הסכמי גג (במיליוני ₪)	ביצוע במזמן ששולם בפועל ברשויות איתן נחתמו הסכמי גג (במיליוני ₪)	מספר כיתות לימוד וגני ילדים שקיבלו "הכרה בצורך" רשויות איתן לא נחתם הסכמי גג	מספר כיתות לימוד וגני ילדים שקיבלו "הכרה בצורך" ברשויות איתן נחתמו הסכמי גג
2017	464	47	411	42	64	586
2018	604	149	507	99	139	830
2019	971	194	834	160	251	1,183
2020	1,171	156	900	134	203	1,432
2021	977	16	490	8	21	1,266
2022	551	45	86	1	65	739
2023	1,076	119	29	5	162	1,416
2024	681	28	44	-	39	869

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 ידי, לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"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.

¹¹⁷ 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 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 שפוננו או יפוננו ממחנות צה"ל וממפעלי 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 2016-2024:

שנה	אתרים שאושרו לביצוע	אתרים שפריקט הטיהור שאושר בהם הושלם	שטח כולל שטיהור 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
2024 ²	32 ²	17	6,588	108	87	108
סה"כ	79	44	14,125	1,217	1,238	684

(1) מתוכם כ-180 מיליון ₪ עבור פרויקט טיהור "המזבלה" בנתניה.

(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 2024 מוערך ב- 97,576 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.

2.5. השתתפות במימון פרויקט המטרו:

מיזם המטרו הוא תכנית ממשלתית לבניית מערכת רכבת תחתית בת שלושה קווים 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 המשורתיים על ידי המטרו, בד בבד עם השבחת שווי המקרקעין וצמצום הצורך במרתפי חנייה. תמ"א 70, תכנית המתאר ארצית העוסקת במרחב האורבני של מערכת המטרו, ובפרט בסביבת התחנות, משרטטת את גבול "מתחם ההשפעה" (או "מרחב ההשפעה") הסובב את כל אחת מתחנות המטרו.

מתחמי השפעה 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. יצוין כי יישום מנגנון זה בפועל ביחס למתחמי ההשפעה טרם החל בשנת הדו"ח, ומותנה באישורה של תמ"א 70.

להלן פירוט התקבולים שהתקבלו מרשות מקרקעי ישראל לשנים 2021-2024:

שנת העברת הכספים	גובה המימון (במיליארדי ₪)
2022 (מחצית מהסכום הינה בגין שנת 2021)	1₪
2023	0.5₪
2024	0.5₪
סה"כ	2₪

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 תכנן 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 "תכנן 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 מטרר

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 בנייה 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 31.12.2024 (במיליוני ₪)
בסיס חיל האוויר בלוד (בח"א 27)	2008	559.3	-	60
העתקת מחנות אמ"ן ותקשוב לנגב	2012	7,830	326.81	2,081.03
קדם מימון בגין פינוי מחנות אמ"ן ותקשוב לנגב (לפי סעיף 5א' להחלטת ממשלה 3161)	2012	1,960	-	214
שוה"ם 1 – שטחים בקרייה, צריפין ופלנורד (חיפה)	2013	650	216.08	218.63
שוה"ם 2 – פינוי שדה דוב בת"א ¹	2014	700	-	-
שוה"ם 3 ²	2015	18,578	82.6	8,947
טיהור קרקעות בפינוי מחנות צה"ל ³	2016	400	43.8	87.8
פינוי בח"א 21 בחיפה ומוזיאון צה"ל בתל אביב	2017	775	342	120.26
בניית שדה תעופה אזרחי לאחר פינוי ב"ס הטכני ובח"א 21	2017	156.9	-	111.8
בסיס חיל הים זי"ס אילת	2021	304.5	-	304.5

(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 סירקין, צריפין, תל השומר, השלישית 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.

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 31.12.2024 (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	1,700	516.37	1,183
הסכם חזית הים חיפה	2015	950	115	835
שדה תעופה אילת	2016	395	-	-
פינוי שטחים בביה"ח תל השומר	2017	1,297	193.5	533.8
פינוי מט"ש הרצליה	2018	324.8	31.68	164.23
הסדרה ופינוי נכסי חברת חשמל	2018	1,350	168.5	511
פינוי שטחים באוניברסיטה העברית	2022	555	42.7	287.8
פינוי מתחם רפאל	2023	254	-	254

- (1) הנתונים כוללים הסכמים מהותיים שהיקפם מעל ל- 80 מיליון ₪.
- (2) עלות השתתפות רמ"י בחלק מהפינויים עודכנה בשנת 2023.
- (3) נתוני יתרת הסגירה ליום 31.12.2024 הם בהתאם ליתרות ההזמנות במערכות הכספיות. עם זאת, סכימת נתון זה עם נתוני ביצוע המזומנים בשנת 2024 אינם בהכרח נסכמים לנתוני היתרות נכון ליום 31.12.2023 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.

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 המוניציפלי, 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 מענקים¹¹⁸. 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 מתמרצים, 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	סה"כ	מספר הרשויות המקומיות שקיבלו מענק בשנה נתונה
28	36	38	47	54	42	40	44	34	31	394 ¹	
11,586	17,381	19,201	22,495	21,847	52,762	19,165	23,174	26,434	0	214,045	סך יח"ד דיור חדשות ²
105.3	112.1	116.5	154	186	135	167	160	163	104	1,402.9	סך מענקים ששולמו (במיליוני ₪) ³

- 1 לא מדובר ב-394 רשויות שונות – חלק מהרשויות קיבלו מענק ביותר מאשר שנה אחת.
- 2 בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2014, עד לשנת 2017 בוצעה הבחנה בין היתרים ליח"ד שנכללו בהסכמי גג לבין יח"ד שלא, המספרים המוצגים לעיל הם כוללים את כלל יח"ד ללא ההבחנה האמורה.
- 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, תשכ"ה-1965 שהפחית את העומס הרגולטורי באמצעות צמצום הצורך בקבלת היתרים, את העצמת הוועדות המקומיות והעברת הסמכויות אליהן, רפורמת מכוני הבקרה האמונים על בדיקות התכנון למתן היתרים, הקמת מערכת רישוי זמין, קידום רפורמת "רישוי עצמי" ועוד. להלן פירוט סכום עיקר ההשקעות הממשלתיות בתמיכה וקידום של תהליכי ורפורמות בתחומי הרישוי למגורים במינהל התכנון¹:

שנה	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	הוצאה בגין פעילות תומכת רישוי למגורים (במיליוני ₪)
	25.2	36.1	62.4	71.1	100.5	99.9	78.8	83.7	68.8	

- 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.

¹¹⁸ החלטת ממשלה מס' 1533 (ד/44) מיום 03.04.2014 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 מסחר. 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 היצע.

בהחלטת הממשלה נקבע כי ההשתתפות הממשלתית בקרן, מתוך תקציב המדינה, תוגבל לשנים 2024 ועד 2028, בהתאם לכללי ההקצאה שנקבעו. בהתאם לכך, בגין כל היתר בנייה ליח"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.

בשנת 2024 בהתאם לנוסחה שנקבעה בחוק, מועצת הקרן אישרה הקצאה של מענקים בהיקף של 283.4 מיליון ₪ ברוטו, ומנגד חובת הפרשה לקרן, על ידי רשויות מקומיות, בהיקף של 4.1 מיליון ₪ ברוטו. לאחר קיזוז חובת הפרשה מול זכאות למענק, סך ההקצאה שהקרן נדרשה לשלם במוזמן עמד על 281 מיליון ₪ נטו, שמתוכם הופרשו ע"י הרשויות המקומיות סך של 1.7 מיליון ₪ נטו. על מנת להשלים את מקורות הקרן בהתאם לסעיף 3 בהחלטת ממשלה מספר 185 מיום 24 במרץ 2023, החשב הכללי העביר סכום של 279.3 מיליון ₪ לקרן.

שנה	2021	2020	2019	2018
סה"כ היתרים שחולק בגינם מענק כספי	68,728	51,100	54,750	50,593

5. שיווק הקצאת 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 שבאחריות, 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 הקלנדארית 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** - כוללת 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, וכחלק 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 נוטרלו, ויחידות הדיור הכלולות בהן אינן נכללות בנתונים המוצגים בפרק זה.

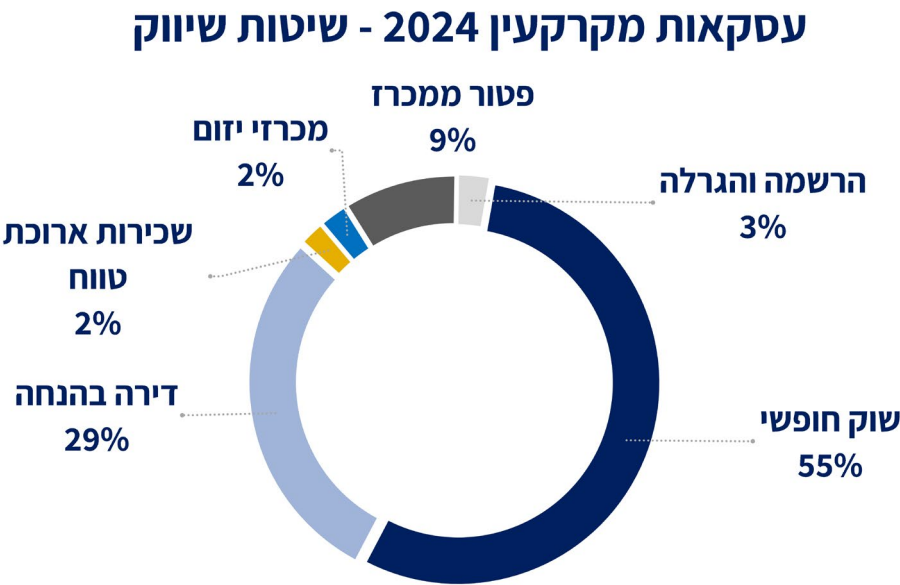
להלן פילוח יחידות הדיור מגדילות ההיצע שנכללו בעסקאות ששווקו בהצלחה במקרקעי ישראל בשנת 2024, בהתאם לקטגוריות 1-6 שפורטו לעיל:

מספר יח"ד						שיטת מכירה
2019	2020	2021	2022	2023	2024	
4,267	12,498	31,103	26,575	15,089	26,406	שוק חופשי
18,532	3,713	5,174	16,446	10,205	13,986	דירה בהנחה
755	1,683	5,052	3,839	2,187	992	שכירות ארוכת טווח
-	-	1,672	563	382	1,093	מכרזי יזום
5,688	3,844	5,119	6,484	6,190	4,399	פטור ממכרז
1,720	1,623	1,852	4,389	951	1,215	הרשמה והגרלה
30,962	23,361	49,972	58,296	35,004	48,091	סה"כ

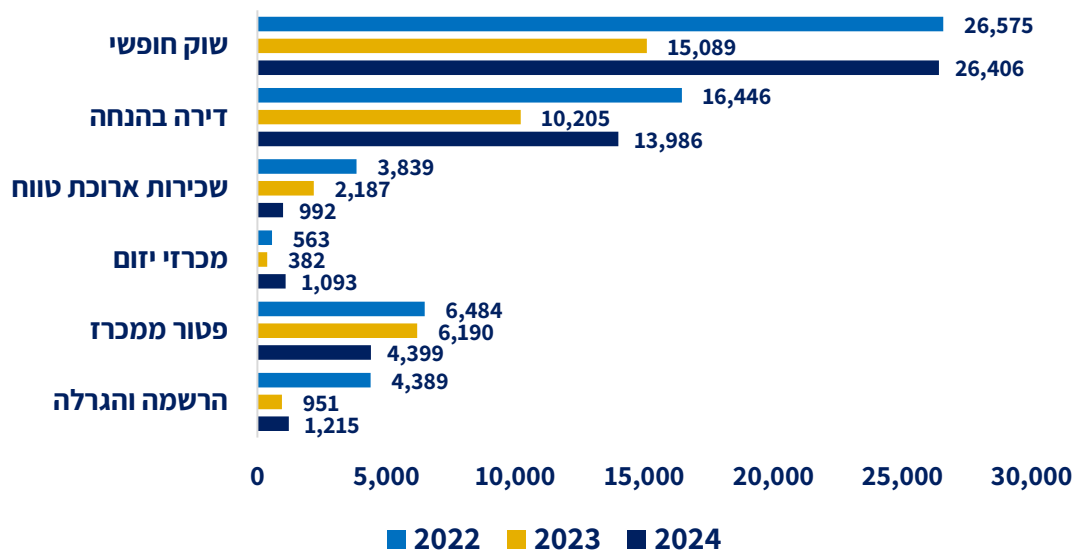
(1) לרבות ביהודה ושומרון.

נתוני השנים הקודמות עודכנו כתוצאה משינויים שחלו בנתונים בדיעבד, בגין ביטול עסקאות ששווקו בהצלחה אך הזכייה בהם בוטלה במהלך שנת 2024.
*בשנת 2024 עודכנו נתונים היסטוריים שהתקבלו מרמ"י ונוספו נתונים בגין השנים 2019-2021.

להלן פילוח באחוזים, בחלוקה לפי שיטות השיווק השונות:



עסקאות מקרקעין - מספר יחידות דיור



5.2. תוכניות דירה בהנחה (מחיר למשתכן, מחיר מופחת ומחיר מטרות)

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 מטרות, המכונות כיום יחד "דירה בהנחה". יצוין כי תוכניות דומות ובעלות שמות דומים, לרבות מחיר למשתכן ומחיר מטרות, 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 להשכירה למטרת מגורים. הפרת מגבלה זו צפויה להיות כרוכה בתשלום פיצוי למדינה ובהחזר המענקים המותנים, אם ניתנו.

כללי תוכניות אלו השתנו מספר פעמים לאורך השנים, הן מתוכנית לתוכנית, והן בעדכונים ושינויים שחלו בכל תוכנית לאורך תקופת הפעלתה. בפרק משנה זה כלולים עיקרי הכללים בלבד, והמשמעויות הכספיות של התוכניות.

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 תוכניות דירה בהנחה. בהמשך פרק משנה זה מובא פירוט לגבי נתונים ועלויות נוספים של תוכניות 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 מהתוכניות. נתוני השיווקים ביו"ש מצוינים בנפרד לגבי תוכניות מחיר מופחת ומחיר מטר. בעת עריכת דוחות כספיים אלה לא בוצעה בדיקה חוזרת לגבי נתוני השיווקים והעסקאות בתוכניות מחיר למשתכן ומחיר מופחת משנים קודמות, לאור סיום התוכנית. נתון מספר יח"ד שנכללו בשיווקים בתוכנית נלקח מנתוני שנה קודמת.
3. נתוני יח"ד שפורסמו כחלק מתוכניות 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	בשנת הדוח 2024	מצטבר עד לסוף 2022	בשנת הדוח 2024	מצטבר עד לסוף 2023	בשנת הדוח 2024
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)	-	26,651 ³ (מתוכן 686 ביו"ש)	13,986 (מתוכן 25 ביו"ש)
היקף יח"ד שנכללו בשיווקים שפורסמו בתוכנית (ביח"ד)	133,115 (ראו הבהרה 2 לעיל)	-	12,640 (מתוכן 95 ביו"ש)	-	44,357 ⁴ (מתוכן 798 ביו"ש)	19,479 (מתוכן 25 ביו"ש)
תקבולים מעסקאות (ללא יו"ש) (במיליוני ₪) ¹	12,772	-	10,834	-	8,408	1,980 ⁴
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)	-	16,619	5,525

- (1) ראו להלן את ההערות לגבי מתודולוגיית החישוב ולגבי מועד רישום התקבולים וההנחות.
- (2) הנתונים בגין שנת 2024 כוללים נתונים המעודכנים עד ליום 31 במרץ 2025. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2025 לא פורסמו מכרזים חדשים מכוח תכנית מחיר מטר אולם נסגרו מכרזים שפורסמו בשנת 2024.
- (3) הסכומים המצטברים טויבו בשנת 2024.
- (4) מייצג את סה"כ התקבולים נטו שהתקבלו בשנת הדוח: תקבולים בגין עסקאות בשנת הדו"ח בתוספת השינוי בתקבולים בגין טיוב בהיקף יח"ד עד לשנת הדו"ח, כמצוין בהערה 3 לעיל.

הבהרה בנושא מתודולוגיית אומדן התקבולים וההנחות מקרקע ורישומן:

נוכח השינויים שחלו, בין השאר במחירי הדירות בשוק, בשיטות המכרזים, בתנאי התוכניות, במנגנוני השומה, בתשומות הבנייה ובסבסודים הנלווים, יש שונות רבה בין העלויות של התוכניות השונות ובין עלויות כל מכרז ומכרז. **זאת ועוד, לאורך השנים שיטת מדידת עלות תוכניות אלו עודכנה מספר פעמים, בפרט במעבר בין מחיר למשתכן למחיר מופחת, ובמעבר ממחיר מופחת למחיר מטר. 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 מטר 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 מטר 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 מטר", 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 מטר:

שווי אובדן ההכנסות מקרקע חושב כמכפלה של מספר יחידות הדיור בכל מתחם אשר שווקו במסלול "מחיר מטר" 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 התוכנית, כמפורט בטבלה הבאה. בהתאם לכך, שווי אובדן ההכנסות מקרקע חושב כמכפלה של מספר יחידות הדיור בכל מתחם אשר שווקו במסלול "מחיר מטר" 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 הזכיה, 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 2024 והן לא נכללות בנתוני ההכנסות המדווחים לעיל בגין שנת הדוח.

5.2.2 הרחבה לגבי כללי התוכניות ולגבי עלויות תוספת סבסוד פיתוח ומענקי רוכשים במסגרתן

בחודש יולי 2015 אישרה הממשלה בהחלטותיה¹¹⁹ את תוכנית מחיר למשתכן במתכונתה בין השנים 2015-2020 (בשנים עברו פעלו תוכניות אחרות בעלות אותו שם), בהמשך לכך, תוקנה גם החלטת מועצת מקרקעי ישראל הרלוונטית, ומאז אוגדו החלטות מועצת מקרקעי ישראל לכדי קובץ אחד, כללי התוכנית, על שינויים, מפורטים בפרק 4.7 לקובץ. כללי התוכנית עודכנו מספר פעמים, ובראשית שנת 2020 חל שינוי משמעותי. בספטמבר 2020 החליפה תוכנית "מחיר מופחת" את תוכנית מחיר למשתכן. בספטמבר 2021 החליפה תוכנית מחיר מטר (בשנים 2013-2014 פעלה בהיקף מצומצם תוכנית בעלת אותו שם) את תוכנית מחיר מופחת. כללי תוכנית מחיר מטר עודכנו מספר פעמים, ועדכון משמעותי בוצע במרץ 2022. מלבד שיטת המכרז השונה והמנגנון השונה לקביעת מחיר הדירה המוזל לרוכש, התוכניות כללו גם סבסוד פיתוח ומענקים לרוכשים הדירות.

¹¹⁹ החלטות ממשלה מס' 203 (ד/13) מיום 9 ביולי 2015. ומס' 315 (ד/23) מיום 30 ביולי 2015.

להלן טבלה מרכזת של שיטות התמחור ושל הכללים לעניין תוספת סבסוד הפיתוח ומענקי הרוכשים בתוכניות השונות:

ערך קרקע ממוצע ליחידת דיור בעיר (ללא פיתוח) בהתאם לשומת השמאי הממשלתי	פחות מ- 50,000 ₪	100,000 - 50,001 ₪	100,001 - 150,000 ₪	150,001 ₪ ומעלה
מחיר למשתכן¹	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע (מחיר הדירה/הקרקע)			
	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 ₪	-	-
	מענק מותנה לרוכשים	60,000 ₪	40,000 ₪	-
מחיר מופחת	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע (מחיר הדירה/הקרקע)			
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	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 ₪	-
מחיר מטרה 2022-2023	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע (מחיר הדירה/הקרקע)			
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	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 ₪	-
מחיר מטרה אוג' 2023 ואילך	שיטת המכרז והפרמטר הקבוע (מחיר הדירה/הקרקע)			
	הנחה ממחיר הדירה/הקרקע בהתאם לשיטת המכרז	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			
	מענק מותנה לרוכשים	50,000 ₪	50,000 ₪	-

(1) לגבי מחיר למשתכן, הכתוב לעיל אינו מתייחס לשינוי שחל בכללי התוכנית 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 במיליון ₪), 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:

שנות פעילות		מחיר למשתכן		מחיר מופחת		מחיר מטרה ³	
		2015-2020		2020-2021		2022-הווה	
	מצטבר עד לסוף 2023	בשנת הדוח 2024	מצטבר עד לסוף 2023	בשנת הדוח 2024	מצטבר עד לסוף 2023	בשנת הדוח 2024 ³	מצטבר עד לסוף 2023
תוספת סבסוד פיתוח (במיליוני ₪) ¹	1,135	-	280	-	331.3 ⁴	96	
מענקים לרוכשים (במיליוני ₪)	1,132	-	223	-	281.3 ⁴	47	

- (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) הינו 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) הינו 2,657 יח"ד.
 - (3) במסגרת תוכניות 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 ₪ הינו 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 ₪ הינו 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 ₪ הינו 1,003 יח"ד.
 - (4) בשנת 2024 בוצע טיוב לנתונים שדווחו בשנת 2023 לאור זה ישנו שוני בסכימה ביחס לשנת הדוח הקודמת.
- בהתאם להחלטת ממשלה מס' 736(ד/ר/5) מיום 6 ביולי 2023 שתיקנה את החלטת הממשלה מס' 874(ד/ר/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 ייעודית 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 תוכנית דירה בהנחה כ-395,935 זכאים כחסרי דיור¹, וכ-23,117 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	391
מס' הגרלות לזכאים (כולל הגרלות המשך)	1,752	190	391
זכו בדירה בהגרלה	81,032	12,265	35,356
מתוכם – זכו כחסרי דיור	77,615	12,265	35,356
מתוכם – זכו כמשפרי דיור	3,417	-	-
נרשמו להגרלות	319,881	154,405	213,845

(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 תוכנית "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 אחרי הקלה ¹
מגדל העמק	שכונה מערבית	6/24/2024	7.09	196	102	-
בני עייש	מתחם 75343	7/15/2024	26.56	188	106	-
בני עייש	מתחם 75342	9/23/2024	12.47	246	170	-
נוף הגליל	בונה הארץ היפה בע"מ, א.ס. הדר נכסים ונדל"ן בע"מ	9/23/2024	3.87	92	60	-
תל אביב	מול התבור ב' המשתלה	11/11/2024	18.2	36	25	-
ירושלם	קוסל, גבעת רם	11/30/2024	129.35	234	176	-
סה"כ						
			197.54	992	639	-

(1) לא כל המתחמים קיבלו היתר בנייה, וכן לא בגין כולם קיימים נתונים בגין יח"ד שנוספו במסגרת הליך הקלה.

להלן פירוט מכרזים שהזוכה בהם נבחר לאחר תאריך המאזן:

שם הפרויקט	מיקום הפרויקט	מספר יח"ד במכרז	מתוכן יח"ד להשכרה	מועד פרסום למכרז	תאריך סגירת המכרז
תל אביב	מרכז רובע שדה דב א'	424	424	09/2024	19/02/2025
תל אביב	מרכז רובע שדה דב ב'	542	542	09/2024	19/02/2025
לוד	הרובע הבינלאומי	265	193	12/2024	10/03/2025

להלן נתונים מצטברים אודות מכרזים במתכונת מרכזי 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	
סה"כ	78	18,570	16,435	17,766	1,244.9

- (1) יצוין כי נתוני המכרזים התקבלו מחברת דירה להשכיר ולא בוצעה בדיקה חוזרת בעניינם.
- (2) נתוני מספר יחידות הידור 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 מכוח הוראות התוכנית 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.

תוכנית "השכר ומהר":

ביום 13 בנובמבר 2014 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2196, המאשרת את החלטת קבינט הדיור מספר דר/57 מיום 3 בנובמבר 2014, שעניינה פיתוח שוק מוסדי להשכרה ארוכת טווח. בהחלטתה קבעה הממשלה להעמיד לחברת דירה להשכיר הלוואה בסך של עד 400 מיליון ש"ח, 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.

התוכנית 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 התוכנית 3 פרויקטים, כדלקמן:

יישוב	שם הפרויקט	סה"כ יחידות	מחיר העסקה (במיליוני ש"ח)	גובה הלוואה (במיליוני ש"ח)	סטטוס	שנה	מועד סיום תקופת ההלוואה
חיפה	נווה שאנן	109	131.3	40	מאוכלס	2017	30.06.2025
נהריה	קרן היסוד – "סלע בינוי"	61	69.7	21.8	מאוכלס	2019	30.06.2025
כפר יונה	"צמרות השרון UP בכפר יונה"	58	90.1	31.7	מאוכלס	2019	30.06.2025

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 בניה במסגרת התחדשות עירונית

לעניין נתוני היתרי בניה שאושרו במהלך השנים 2016-2024: 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.

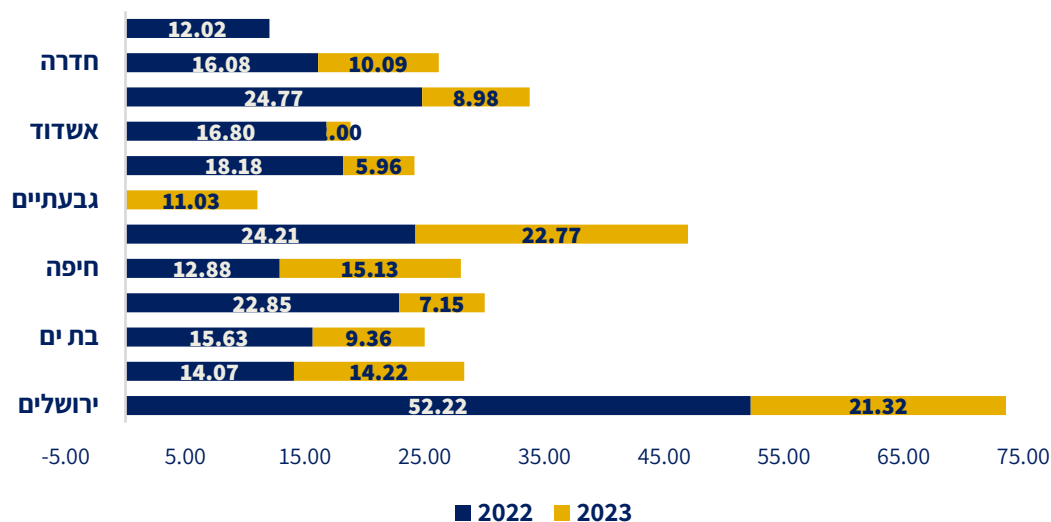
שנה	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
פינוי-בינוי	15,447	9,640	11,867	7,174	2,197	3,139	2,934	2,892	2,162
תמ"א 38 ¹	15,885	12,920	16,763	13,191	10,756	14,714	11,580	10,726	10,476
סה"כ	31,332	22,560	28,630	20,365	12,953	17,853	14,514	13,618	12,638

(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 ייערכו 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 באוגוסט 2022, כאשר ההתחייבות הכספית הועמדה בשנת 2023. בשלב השני, גובה המענקים שחולקו לכלל הרשויות עימן נחתמו הסכמים עמד על סך של כ-131 מיליון ₪, בגין היתרי בנייה שניתנו בשנת 2023, כאשר ההתחייבות הכספית הועמדה בשנת 2024. בשלב השלישי תחולק יתרת הכספים לרשויות עימן נחתמו ההסכמים על בסיס הוצאת היתרי בנייה בשנת 2024, כאשר ההתחייבות הכספית תועמד בשנת 2025. יצוין כי, הוועדה טרם התכנסה לאישור חלוקת יתרת הכספים בגין ההיתרים שהוצאו בשנת 2024 ולכן אין עדכון לנתונים בגין שנה זו. נתונים לגבי פילוח המענקים לשנים 2022-2023 ניתן לראות בגרף הבא (הנתונים שבגרף במיליוני ₪):



1. החלטת ממשלה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024, שעניינה תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים, קבעה בסעיף 13(ד) כי ייחתמו 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 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.

6.3. 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 – קרית שמונה, מגדל העמק, שלומי ושדרות. כמו כן, על מנת להביא את הפרויקטים בשלומי וקרית שמונה לידי כדאיות כלכלית, בוצע איגום משאבים עם תקציבי משרד הביטחון שניתנו לתוכנית 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
קרית 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.

6.4. 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 לשוויה. 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 30.07.2023 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 יפורסם 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.

6.5. 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.

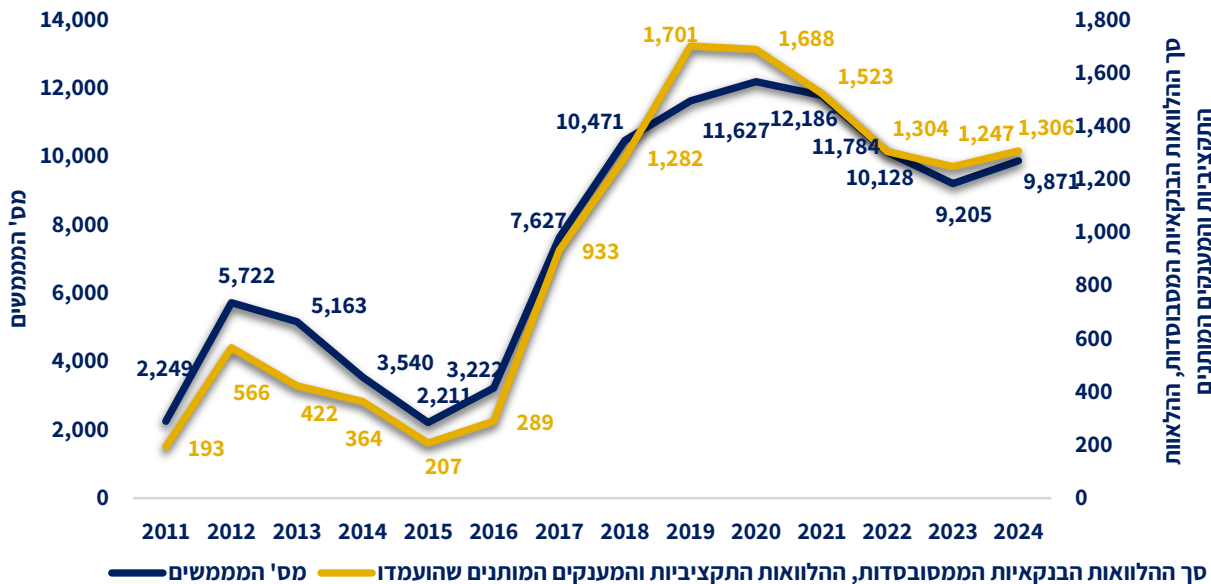
7. סיוע בדיור

משרד הבינוי והשיכון מפעיל שלושה מסלולים עיקריים לסיוע בדיור לחסרי דירה - הלוואות לדיור, סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי. כל סיוע ניתן לפי קריטריונים שנקבעו בנהלי משב"ש והוא מותאם למצב הכלכלי, בריאותי או משפחתי של מבקש הסיוע. להלן פירוט מסלולי הסיוע בדיור:

7.1. הלוואות לדיור לזכאים:

מדינת ישראל מעמידה לזכאים חסרי דיור הלוואות ומענקים לרכישת דירה, בהתאם לחוק הלוואות לדיור, תשנ"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 60 ל-220 אלפי ₪, ובמוצע עומד על כ-93 אלפי ₪, כאשר לצידן פועלות תוכניות ייעודיות בתנאים שונים לאוכלוסיות או למטרות ספציפיות (כגון סיוע לאנשים הרתוקים לכיסא גלגלים, סיוע עולים מאתיופיה וכיוב'). כל ההלוואות נושאות ריבית קבועה הצמודה למדד המחירים לצרכן.

בסוף שנת 2015 נערכו בחוק מספר שינויים משמעותיים, אשר יחד עם תוכניות דירה בהנחה, הביאו לגידול בביקוש להלוואות הזכאות בשנים שלאחר מכן. בשנת 2024 מימשו 9,871 זכאים את זכאותם לקבלת הלוואות זכאות בהיקף כספי של 1,306 מיליון ₪. 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 במיליון ₪ ושל מספר מקבלי הסיוע, מידי שנה החל בשנת 2011:



בשנת 2023 החל ביצועה של תכנית סיוע חדשה, תוכנית "מענקים לרכישת דירות יד שנייה". התוכנית מבוססת על החלטת ממשלה מס' 737 שהתקבלה ביום 6 ביולי 2023, שמטרתה להקל על חסרי דירה לרכוש דירות זולות מיד שנייה. במסגרת התוכנית יינתן לזכאים חסרי דירה שיזכו בהגרלה מענק מותנה בסך 50,000 ₪ לצורך רכישת דירה מיד שנייה בבנייה רוויה, שמחירה בין 300,000 ₪ עד 600,000 ₪ (כולל). לתכנית הוקצו 50 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024. להגרלה של שנת 2023 נרשמו כ-25,000 משקי בית וזכאים, וביצוע סיוע במסגרתה החל לראשונה בשנת 2024. עד לסוף שנת 2024 מימשו זכייה במסגרת התוכנית 57 זכאים.

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, מספר הכולל אשר קיבלו סיוע במהלך השנה גדול מהממוצע החודשי. להלן נתונים לגבי מספר מקבלי הסיוע וסכומי הסיוע הכוללים כלל הזכאים ולממתינים:

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	216,618	181,239	2,290.6	5,684	110.7
2023	240,187	196,845	2,565.3	5,732	112.0
2024	237,772	202,078	2,784.4	6,112	173.8

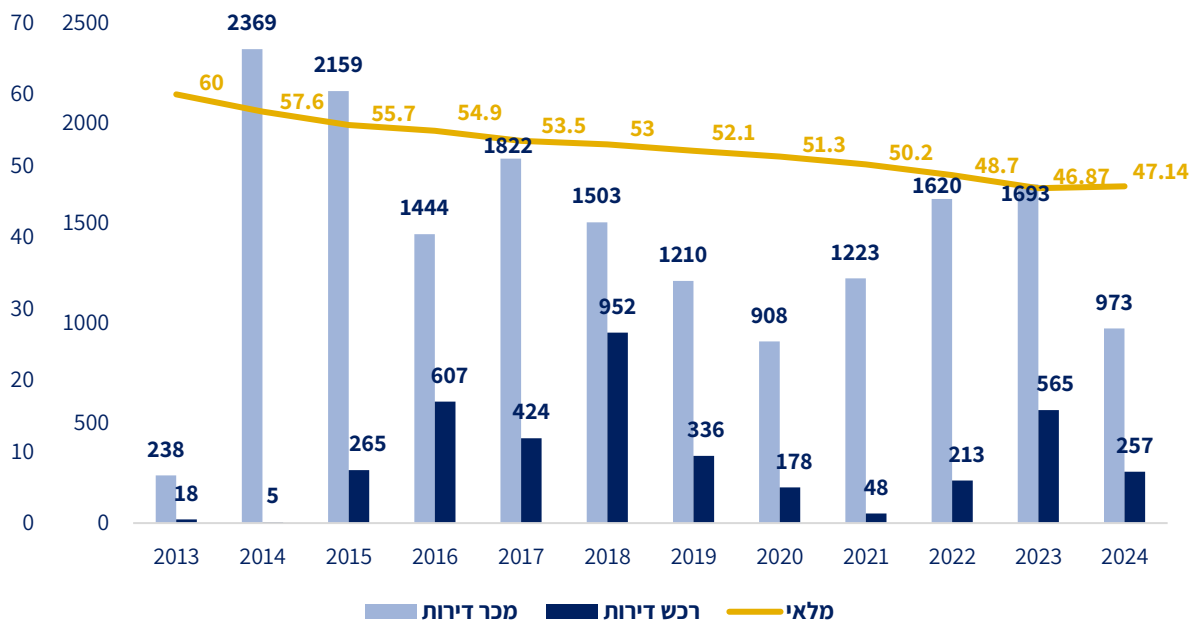
1) מספר ממתיני הדיוור הציבורי המקבלים סיוע מוגדל בשכר דירה הינו מתוך רשימת הממתינים מקרב זכאי משרד הבינוי והשיכון, ללא משרד העלייה והקליטה.

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 (ש"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 כ- 24,100).

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 הדירות הדיוור הציבורי הועברו לקרן הדיוור הציבורי (להלן – הקרן), ושימשו לרכישת דירות חליפיות למלאי.

יצוין כי תוקף החוק הוארך בחמש שנים נוספות, וביום 14.02.2023 תוקפו פג. בגרף הבא ניתן לראות את נתוני הרכישה ומכירה בדירות הדיור הציבורי משנת 2013 ועד 2024, ואת השפעת המכר והרכש על מלאי הדיור הציבורי. נתוני המלאי הם נכון ל-31.12 בכל שנה, ונתוני הרכש והמכר הם משתני זרם שנתיים:

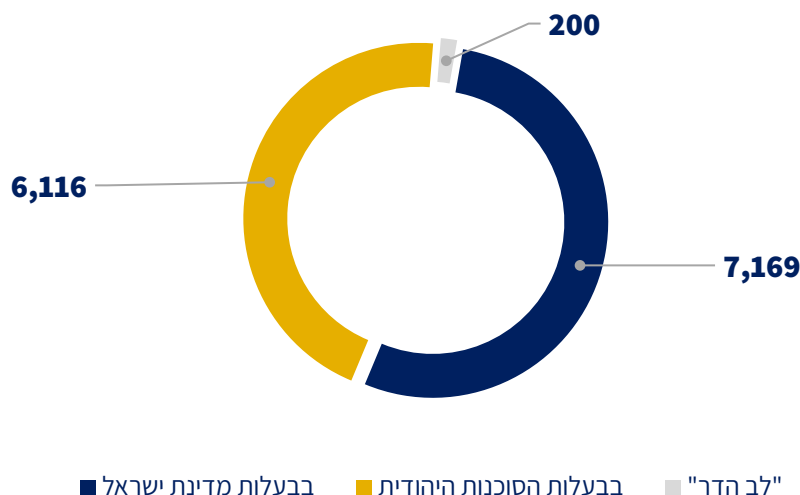


- יובהר כי המלאי בגרף מורכב ברובו המוחלט מדירות דיור ציבורי בבעלות המדינה, ובנוסף דירות המהוות חלק ממלאי הדיור הציבורי המצויות בבעלות גופים ציבוריים נוספים.
- בשונה, נתוני הרכש והמכר מתייחסים רק לשינויים במלאי הנכסים שבבעלות המדינה.
- נתוני המלאי שלעיל אינם כוללים דירות בבתי גיל זהב לזכאים.

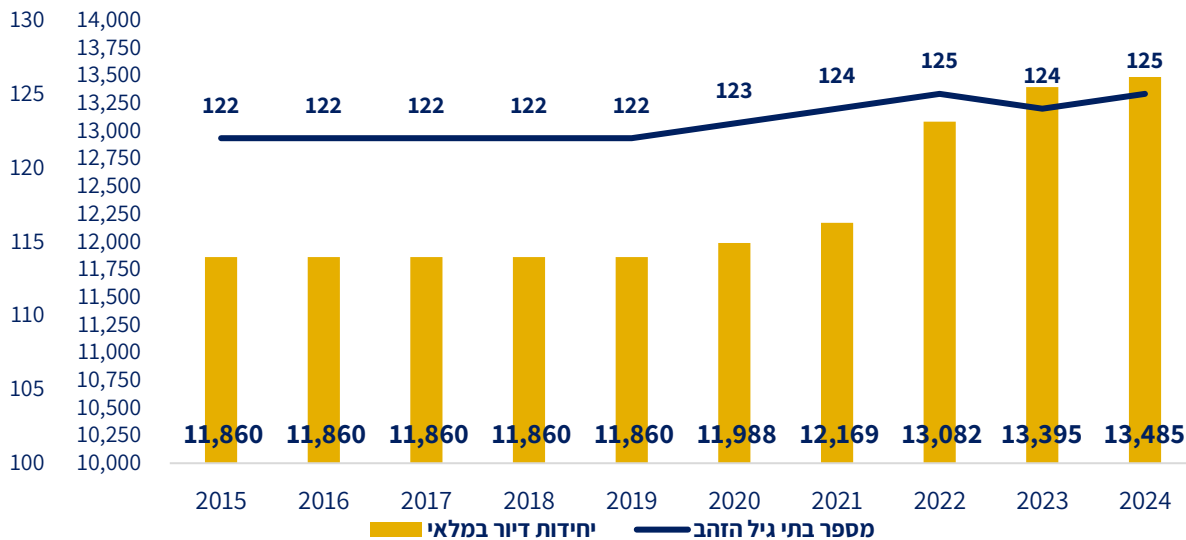
7.4. דירות בבתי גיל הזהב לזכאים

בתי גיל זהב לזכאים מהווים חלק ממלאי הדיור ציבורי, אולם נוכח מאפייניהם השונים, לרבות אוכלוסיית היעד ואופן הניהול, הם מוצגים בנפרד מהנתונים לגבי שאר מלאי הדיור הציבורי.

כיום ישנם 125 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%) ו-200 יחידות דיור בבעלות "לב הדר" (1.5%).



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 יחידות 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 2022 ל-124 בשנת 2023, וזאת בשל הנסיבות כדלקמן:

1. בית גיל זהב באשדוד נגרע בשל קבלת צו "בית מסוכן" ופונה בינואר 2023 ומיועד להתחדשות עירונית. מקודמים הליכי התכנון בעת זו.
2. בית גיל זהב בנתיבות נגרע בהתאם לפסק דין שניתן בעניינו, והוסב ייעודו.
3. כחלק מהסכם הסוכנות 2015 נוסף בית גיל זהב עין התכלת בנתיבה.

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 2ג(ג) לחוק, הוטל על החשב הכללי 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 כלשהוא, שעלול להביא לכך שהיזם לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו להשלים את הבנייה ולמסור את הדירה לרוכש, בעוד שזה עלול לאבד את חסכוניותו ולהיות 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.

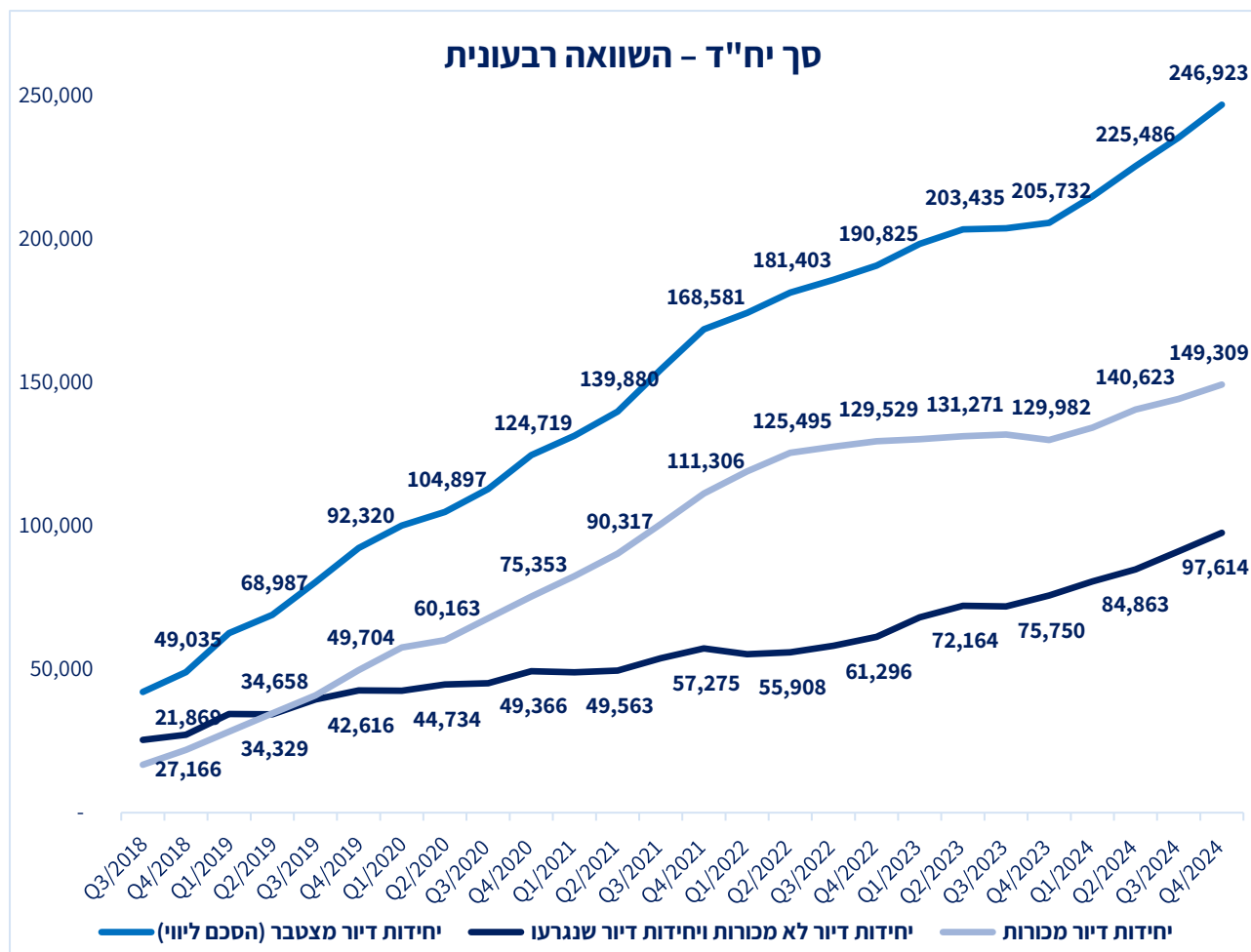
לאחר התיקון האמור לחוק, בהתקיים הנסיבות המוגדרות בחוק כאירוע של מימוש בטוחה, התאגיד הבנקאי או המבטח (להלן – **תאגיד מלווה**) נדרש להשיב לקונה את הכספים ששילם ללא רכיב המע"מ (מכוח הבטוחה הפיננסית), בעוד שהמדינה נדרשת להשיב את רכיב המע"מ לקונה, באמצעות קרן ייעודית שתוקם לשם כך. השבת רכיב המע"מ לקונה תיעשה 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	-	-

(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 בטחונות פעילים בפרויקט).

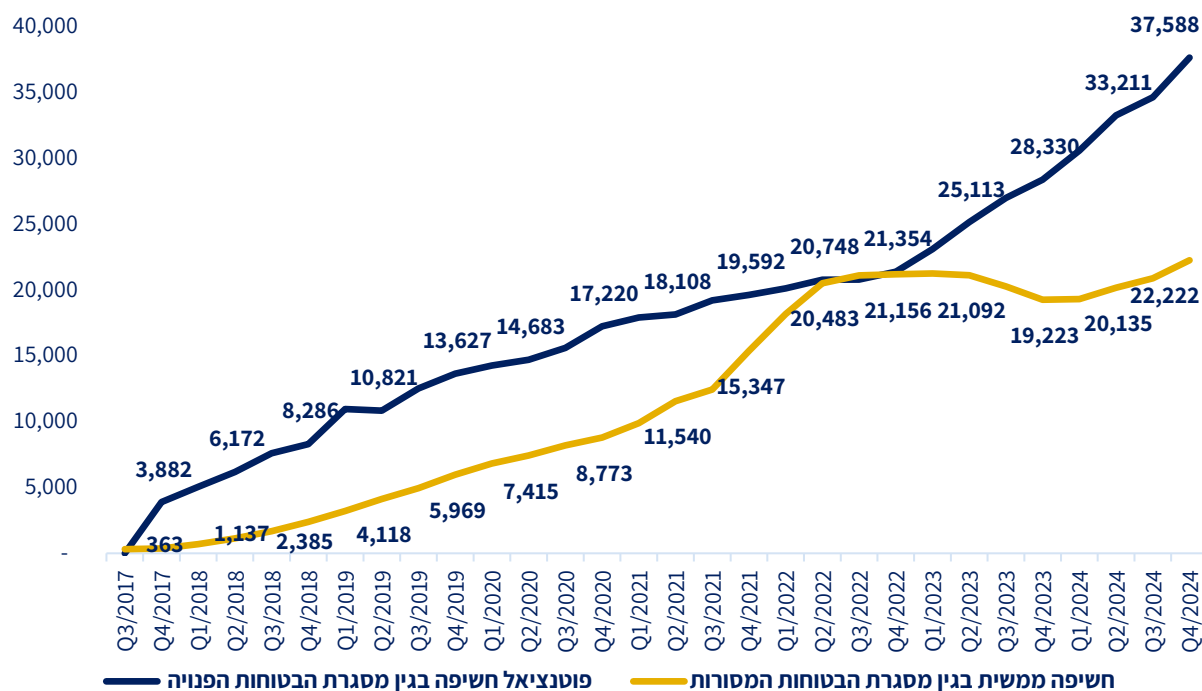


הבהרות לגבי משמעות הנתונים:

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 בפרויקט 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 במסגרת ערבויות חוק מכר פעילות.

* ליתרת הבטוחות המסורות ב-Q1/22 נוספו 4 מיליארד ₪ בגין יח"ד שנמסרו לרוכשים, כתוצאה מטיוב נתוני הדיווח של חלק מהתאגידים המלווים.

נתוני חשיפת ממשית של הקרן - במיליוני ₪



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.