



# תקציב המדינה

## הצעה לשנות התקציב

**2014–2013**

מוגשת

לכנסת התשע-עשרה

**עיקרי התקציב**

ותכנית התקציב הרב-שנתית

ירושלים - תמוז התשע"ג - יוני 2013

# **תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2013-2014**

**עיקרי התקציב**  
ותכנית התקציב הרב-שנתית

ירושלים - תמוז התשע"ג - יוני 2013

אל הקורא,

חוברת זו מרכזת בצורה תמציתית את עיקריה של הצעת  
התקציב לשנות הכספים 2013-2014. חומר נוסף הקשור  
לפעולות הממשלה במסגרת תקציב 2013-2014 ניתן למצוא  
בחוברות המפורטות של הצעת תקציב זו.

## תוכן העניינים

### עמוד

### חלק א: מסמכי התקציב

|    |                                                    |
|----|----------------------------------------------------|
| 9  | הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2013-2014 התשע"ג-2013 |
| 12 | הצעת התקציב לשנת הכספים 2013                       |
| 15 | הצעת התקציב לשנת הכספים 2014                       |
| 18 | הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2013        |
| 18 | הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2014        |
| 19 | תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2013-2014      |
| 22 | תחזית הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014             |

### חלק ב: סקירה כללית

|    |                                                         |
|----|---------------------------------------------------------|
| 27 | עיקרי ההתפתחויות הכלכליות                               |
| 38 | המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2013-2014 |
| 65 | הצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014                      |
| 69 | ניתוח התפתחות ההוצאה התקציבית בשנות הכספים 2005-2014    |
| 73 | הגירעון ומימונו לשנות הכספים 2013-2014                  |

### חלק ג: סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה

|    |                       |
|----|-----------------------|
| 79 | הביטחון והסדר הציבורי |
| 80 | משרד הביטחון          |
| 91 | המשרד להגנת העורף     |
| 92 | המשרד לביטחון הפנים   |

|     |                                                |
|-----|------------------------------------------------|
| 97  | <b>המשרדים המינהליים</b>                       |
| 98  | משרד ראש הממשלה                                |
| 100 | משרד האוצר                                     |
| 101 | משרד המשפטים                                   |
| 102 | משרד החוץ                                      |
| 103 | משרד הפנים והרשויות המקומיות                   |
| 107 | רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול            |
| 108 | <b>השירותים החברתיים</b>                       |
| 115 | המוסד לביטוח לאומי                             |
| 120 | משרד החינוך                                    |
| 122 | ההשכלה הגבוהה                                  |
| 125 | משרד הרווחה והשירותים החברתיים                 |
| 126 | משרד הבריאות                                   |
| 128 | המשרד לקליטת העלייה                            |
| 130 | הרשות לזכויות ניצולי השואה                     |
| 131 | <b>ענפי המשק</b>                               |
| 132 | משרד הכלכלה                                    |
| 138 | משרד התיירות                                   |
| 140 | משרד החקלאות ופיתוח הכפר                       |
| 144 | משרד התקשורת                                   |
| 149 | המשרד להגנת הסביבה                             |
| 151 | משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל                    |
| 152 | משרד התרבות והספורט                            |
| 154 | תמיכות שונות                                   |
| 157 | <b>תשתיות ובינוי</b>                           |
| 159 | משרד האנרגיה והמים                             |
| 162 | משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים |
| 169 | משרד הבינוי והשיכון                            |
| 172 | משק המים                                       |
| 176 | רשות מקרקעי ישראל                              |

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| 178 | <b>הוצאות מרכזיות אחרות</b> |
| 179 | תקציב הגמלאות והפיצויים     |
| 183 | תשלום החובות                |

#### **חלק ד: הכנסות המדינה ממסים**

|     |                                                  |
|-----|--------------------------------------------------|
| 187 | תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנות הכספים 2013-2014 |
| 203 | תחזית הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014           |

#### **חלק ה: תכנית תקציב רב-שנתי**

|     |                          |
|-----|--------------------------|
| 225 | התקציב הרב-שנתי - מעטפות |
|-----|--------------------------|

#### **חלק ו: נספחים**

|     |                    |
|-----|--------------------|
| 229 | עקרונות חוק התקציב |
| 233 | מסמכי חוק התקציב   |
| 235 | מחירי התקציב       |

#### **לוחות התקציב**

|     |                                               |
|-----|-----------------------------------------------|
| 236 | סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2013              |
| 238 | סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2014              |
| 240 | תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2012-2014    |
| 243 | תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2012-2014      |
| 246 | תשלום חובות קרן לשנות הכספים 2012-2014        |
| 247 | תשלום חובות ריבית לשנות הכספים 2012-2014      |
| 248 | תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2012-2014 |



## חלק א

### מסמכי התקציב

הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2013-2014, התשע"ג-2013

הצעת התקציב לשנת הכספים 2013

הצעת התקציב לשנת הכספים 2014

הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2013

הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2014

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2013-2014

תחזית הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014



## הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2013-2014 התשע"ג-2013

### הגדרות

א. בחוק זה –

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985;

"סעיף תקציב" – סעיף בתוספת הראשונה או בתוספת השנייה הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי, של רשות ציבורית או של גוף ציבורי או של נושא בעל היקף או חשיבות המצדיקים קביעתו בסעיף נפרד, המחולק לתחומי פעולה לפי הצורך;

"שנת הכספים 2013" – התקופה המתחילה ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) ומסתיימת ביום כ"ח בטבת התשע"ד (31 בדצמבר 2013);

"שנת הכספים 2014" – התקופה המתחילה ביום כ"ט בטבת התשע"ד (1 בינואר 2014) ומסתיימת ביום ט' בטבת התשע"ה (31 בדצמבר 2014);

"תחום פעולה" – חלק של סעיף תקציב המוקצה לעניין מסוים, המחולק לתכניות לפי הצורך;

"תכנית" – חלק של תחום פעולה המוקצה לעניין מסוים.

ב. לכל מונח אחר בחוק זה תהא המשמעות הנודעת לו בחוק יסודות התקציב.

**1. תקציב ההוצאה לשנת הכספים 2013 וחלוקתו**  
א. הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2013 סכום של 395,032,948,000 שקלים חדשים (להלן – תקציב ההוצאה לשנת 2013), המורכב מתקציב רגיל בסך 279,845,639,000 שקלים חדשים ומתקציב פיתוח וחשבון הון בסך 115,187,309,000 שקלים חדשים.

ב. חלוקת תקציב ההוצאה לשנת 2013 לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק א' של התוספת הראשונה, בטור השני שכותרתו "הוצאה".

**2. תקציב ההוצאה לשנת הכספים 2014 וחלוקתו**  
א. הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2014 סכום של 406,264,956,000 שקלים חדשים (להלן – תקציב ההוצאה לשנת 2014), המורכב מתקציב רגיל בסך 286,931,770,000 שקלים חדשים ומתקציב פיתוח וחשבון הון בסך 119,333,186,000 שקלים חדשים.

ב. חלוקת תקציב ההוצאה לשנת 2014 לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק ב' של התוספת הראשונה, בטור השני שכותרתו "הוצאה".

**3. תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת הכספים 2013**  
א. נוסף על תקציב ההוצאה לשנת 2013 רשאית הממשלה להוציא בשנת הכספים 2013, כהוצאה מותנית בהכנסה כמשמעותה בסעיפים 5(א) ו-5(ב) לחוק יסודות התקציב (להלן – תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2013), סכום של 21,860,357,000 שקלים חדשים, המורכב מתקציב רגיל בסך 17,194,449,000 שקלים חדשים ומתקציב פיתוח וחשבון הון בסך 4,665,908,000 שקלים חדשים.

ב. חלוקת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2013 לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק א' של התוספת הראשונה, בטור השלישי שכותרתו "הוצאה מותנית בהכנסה".

- תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת הכספים 2014**
4. א. נוסף על תקציב ההוצאה לשנת 2014 רשאת הממשלה להוציא בשנת הכספים 2014, כהוצאה מותנית בהכנסה, כמשמעותה בסעיפים 5(א) ו-5(ב) לחוק יסודות התקציב (להלן – תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2014), סכום של 22,440,677,000 שקלים חדשים, המורכב מתקציב רגיל בסך 18,017,328,000 שקלים חדשים ומתקציב פיתוח וחשבון הון בסך 4,423,349,000 שקלים חדשים.
- ב. חלוקת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2014 לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק ב' של התוספת הראשונה, בטור השלישי שכותרתו "הוצאה מותנית בהכנסה".
- שיא כוח אדם לשנת הכספים 2013**
5. א. הממשלה רשאת, בשנת הכספים 2013, למלא משרות עד לשיא כוח אדם של 73,619 משרות.
- ב. חלוקת שיא כוח האדם האמור בסעיף קטן (א) לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק א' של התוספת הראשונה, בטור החמישי שכותרתו "שיא כוח אדם".
- שיא כוח אדם לשנת הכספים 2014**
6. א. הממשלה רשאת, בשנת הכספים 2014, למלא משרות עד לשיא כוח אדם של 74,273 משרות.
- ב. חלוקת שיא כוח האדם האמור בסעיף קטן (א) לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק ב' של התוספת הראשונה, בטור החמישי שכותרתו "שיא כוח אדם".
- מפעלים עסקיים – תקציב, שיא כוח אדם ותחזית תקבולים לשנות הכספים 2013 ו-2014**
7. א. נוסף על תקציב ההוצאה לשנת 2013 ועל תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2013, רשאת הממשלה להוציא בשנת הכספים 2013, במסגרת תקציב מפעלים עסקיים, סכום של 16,065,917,000 שקלים חדשים; חלוקת הסכום האמור לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק א' של התוספת השנייה, בטור השני שכותרתו "הוצאה".
- ב. נוסף על תקציב ההוצאה לשנת 2014 ועל תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה לשנת 2014, רשאת הממשלה להוציא בשנת הכספים 2014, במסגרת תקציב מפעלים עסקיים, סכום של 16,379,251,000 שקלים חדשים; חלוקת הסכום האמור לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק ב' של התוספת השנייה, בטור השני שכותרתו "הוצאה".
- ג. נוסף על מספר המשרות שהממשלה רשאת למלא בשנת הכספים 2013 לפי סעיף 6(א), רשאת הממשלה בשנת הכספים 2013 למלא משרות במפעלים עסקיים עד לשיא כוח אדם של 21,448.5 משרות; חלוקת שיא כוח האדם האמור לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק א' של התוספת השנייה, בטור החמישי שכותרתו "שיא כוח אדם".
- ד. נוסף על מספר המשרות שהממשלה רשאת למלא בשנת הכספים 2014 לפי סעיף 7(א), רשאת הממשלה בשנת הכספים 2014 למלא משרות במפעלים עסקיים עד לשיא כוח אדם של 21,447.5 משרות; חלוקת שיא כוח האדם האמור לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה כמפורט בחלק ב' של התוספת השנייה, בטור החמישי שכותרתו "שיא כוח אדם".
- ה. תחזית התקבולים לכיסוי תקציב המפעלים העסקיים בשנת הכספים 2013, היא כמפורט בחלק א' של התוספת השנייה.
- ו. תחזית התקבולים לכיסוי תקציב המפעלים העסקיים בשנת הכספים 2014, היא כמפורט בחלק ב' של התוספת השנייה.

8. **הוראות לעניין שימוש ברזרבה כללית למטרות מסוימות**  
בשנות הכספים 2013 ו-2014, לעניין שימוש בסכומים שבסעיף התקציב "רזרבה כללית" למטרה שבמסגרת הפעילות של משרד ראש הממשלה לפי סעיף 12 לחוק יסודות התקציב, יקראו את הסעיף האמור כאילו בסוף סעיף קטן (א) שבו נאמר "לעניין סעיף זה, "הוועדה" – ועדה מיוחדת שתמנה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מקרב חבריה."
9. **שימוש בתקציב ההתאמות לשנת הכספים 2014**  
השימוש בסכומים שבסעיף תקציב ההתאמות לשנת 2014 ייעשה לפי הוראות סעיף 1(א)(5) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), וסעיף 179א לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 עד 2010), התשס"ט-2009.
10. **תחזית התקבולים והמילוות**  
תחזית התקבולים והמילוות לשנות הכספים 2013 ו-2014, כאמור בסעיף 2(ב)(1) לחוק יסודות התקציב, היא כמפורט בתוספת השלישית.
11. **תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים**  
תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים, לשנות הכספים 2013 ו-2014, כאמור בסעיף 2(ב) (2) לחוק יסודות התקציב, היא כמפורט בתוספת הרביעית.
12. **תחולת חוק יסודות התקציב**  
אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב, וכל שינוי בסכומים הנקובים בחוק זה ובאופן חלוקתם ייעשה בהתאם להוראות החוק האמור.
13. **תחילה**  
תחילתו של חוק זה ביום י"ט בשבט התשע"ג (1 בינואר 2013).
14. **פרסום**  
חוק זה יפורסם ברשומות בתוך שלושה חודשים מיום קבלתו.

## הצעת התקציב לשנת הכספים 2013

(באלפי ש"ח)

| שיא<br>כח אדם     | הרשאה<br>להתחייב     | הוצאה<br>מותנית בהכנסה | הוצאה                | ריכוז התוספת הראשונה                          |
|-------------------|----------------------|------------------------|----------------------|-----------------------------------------------|
| 73,619<br>=====   | 117,957,382<br>===== | 21,860,357<br>=====    | 395,032,948<br>===== | סך-הכול כללי<br>=====                         |
|                   |                      |                        | 309,543,948          | התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה *                  |
|                   |                      |                        | 85,489,000           | תשלום חובות למעט תשלום חובות<br>לביטוח הלאומי |
| 73,619            | 69,902,153           | 17,194,449             | 279,845,639          | חלק א: התקציב הרגיל                           |
|                   | 48,055,229           | 4,665,908              | 115,187,309          | חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון                |
| 73,619            | 69,902,153           | 17,194,449             | 279,845,639          | חלק א: תקציב רגיל                             |
| 49,619.5<br>===== | 2,929,795<br>=====   | 3,297,729<br>=====     | 43,383,231<br>=====  | ממשל ומינהל<br>=====                          |
| 60                |                      | 800                    | 43,624               | 01 נשיא המדינה                                |
| 646               |                      | 180                    | 594,238              | 02 הכנסת **                                   |
|                   |                      |                        |                      | 03 חברי הממשלה                                |
| 948.5             | 115,912              | 50,871                 | 2,545,791            | 04 משרד ראש הממשלה                            |
| 5,492             |                      | 284,796                | 1,959,450            | 05 משרד האוצר                                 |
| 596.5             | 148,500              | 11,100                 | 673,715              | 06 משרד הפנים                                 |
| 32,555            | 2,477,383            | 986,547                | 12,348,879           | 07 המשרד לביטחון הפנים                        |
| 5,895.5           |                      | 726,569                | 2,861,344            | 08 משרד המשפטים                               |
| 1,058             |                      | 50,497                 | 1,592,113            | 09 משרד החוץ                                  |
| 2                 |                      |                        | 40,876               | 10 המטה לביטחון לאומי                         |
| 580               | 40,500               |                        | 291,207              | 11 משרד מבקר המדינה ***                       |
|                   |                      | 668,229                | 13,410,536           | 12 גימלאות ופיצויים                           |
|                   |                      |                        | 4,686,471            | 13 הוצאות שונות                               |
|                   |                      |                        | 384,506              | 14 מימון מפלגות                               |
| 112.5             | 127,500              | 42,381                 | 1,117,322            | 19 משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל                |
|                   |                      |                        |                      | משרד התרבות והספורט                           |
| 510               |                      | 391,337                | 310,550              | 26 המשרד להגנת הסביבה                         |

\* התקציב נטו (395,032,948) בניכוי תשלום חובות (95,368,000) למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי (9,879,000). סכום זה כולל סכום חד-פעמי לשנת הכספים 2013 (6,663,373) שלא נכלל במגבלת ההוצאה לפי סעיף 6א(ב) לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית.

\*\* הצעת התקציב השנתי של הכנסת מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת, ומהווה חלק מחוק התקציב.

\*\*\* תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד: מבקר המדינה.

הצעת התקציב לשנת הכספים 2013 (המשך)

| ריכוז התוספת הראשונה                              | הוצאה              | הוצאה מותנית בהכנסה | הרשאה להתחייב     | שיא כח אדם     |
|---------------------------------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| 68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול            | 522,608            | 84,422              | 20,000            | 1,163.5        |
| <b>ביטחון</b>                                     | <b>52,844,172</b>  | <b>6,031,293</b>    | <b>32,000,000</b> | <b>2,453</b>   |
| 15 משרד הביטחון                                   | 52,352,073         | 5,900,294           | 32,000,000        | 2,163          |
| 16 הוצאות חירום אזרחיות                           | 391,445            |                     |                   | 42             |
| 17 תיאום הפעולות בשטחים                           | 100,654            | 130,999             |                   | 248            |
| <b>18 הרשויות המקומיות</b>                        | <b>3,487,615</b>   |                     | <b>355,226</b>    |                |
| <b>שירותי חברה</b>                                | <b>124,279,593</b> | <b>6,935,334</b>    | <b>21,857,581</b> | <b>16,114</b>  |
| 20 משרד החינוך                                    | 42,425,121         | 1,678,477           | 157,000           | 2,248          |
| 21 ההשכלה הגבוהה                                  | 8,830,539          |                     |                   |                |
| 23 משרד הרווחה                                    | 5,337,970          | 1,742,599           | 81,183            | 3,004.5        |
| 24 משרד הבריאות                                   | 22,705,849         | 3,339,896           | 224,555           | 9,750          |
| 27 העברות לביטוח הלאומי                           | 31,582,155         |                     |                   |                |
| 25 הרשות לזכויות ניצולי השואה                     | 3,141,804          |                     |                   | 70.5           |
| 29 משרד הבינוי והשיכון                            | 194,487            | 5,000               |                   | 608.5          |
| 30 המשרד לקליטת העלייה                            | 1,397,115          | 1,900               | 650,000           | 411.5          |
| 32 תמיכות שונות                                   | 6,599,471          | 167,462             | 20,744,843        |                |
| 46 חוק חיילים משוחררים                            | 2,065,081          |                     |                   | 21             |
| 56 נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות      |                    |                     |                   |                |
| <b>כלכלה ומשק</b>                                 | <b>9,315,616</b>   | <b>930,093</b>      | <b>2,759,551</b>  | <b>4,932.5</b> |
| 33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר                       | 518,745            | 200,745             | 49,751            | 1,331          |
| 34 המשרד לאנרגיה ומים                             | 216,004            | 49,000              | 30,000            | 299            |
| 35 הוועדה לאנרגיה אטומית                          | 147,927            |                     |                   |                |
| 36 משרד הכלכלה                                    | 3,061,901          | 42,101              | 339,000           | 1,902          |
| 37 משרד התיירות                                   | 229,546            | 8,286               | 15,000            | 146.5          |
| 38 תמיכות בענפי משק                               | 2,060,827          | 479,898             | 2,302,000         |                |
| 39 משרד התקשורת                                   | 52,336             | 20,150              |                   | 89             |
| 40 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים | 452,995            | 102,838             | 23,000            | 743.5          |
| 41 הרשות הממשלתית למים וביוב                      | 102,267            | 1,655               |                   | 125.5          |

הצעת התקציב לשנת הכספים 2013 (המשך)

| ריכוז התוספת הראשונה                  | הוצאה              | הוצאה מותנית בהכנסה | הרשאה להתחייב     | שיא כח אדם |
|---------------------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|------------|
| 42 מענקי בינוי ושיכון                 | 2,077,084          | 4,320               |                   |            |
| 43 המרכז למיפוי ישראל                 | 91,177             | 20,800              | 800               | 235        |
| 54 רשויות הפיקוח                      | 304,806            | 300                 |                   | 61         |
| <b>45 תשלום ריבית ועמלות</b>          | <b>39,459,000</b>  |                     |                   |            |
|                                       | =====              |                     |                   |            |
| <b>רזרבות</b>                         | <b>7,076,413</b>   |                     | <b>10,000,000</b> | <b>500</b> |
|                                       | =====              |                     | =====             | =====      |
| <b>47 רזרבה כללית</b>                 | <b>7,076,413</b>   |                     | <b>10,000,000</b> | <b>500</b> |
| <b>חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון</b> |                    |                     |                   |            |
|                                       | <b>115,187,309</b> | <b>4,665,908</b>    | <b>48,055,229</b> |            |
|                                       | -----              | -----               | -----             |            |
| תקציב הפיתוח                          | 19,819,309         | 4,665,908           | 48,055,229        |            |
|                                       | -----              | -----               | -----             |            |
| <b>השקעות בממשל ומנהל</b>             | <b>711,521</b>     | <b>555,933</b>      | <b>2,961,055</b>  |            |
|                                       | =====              | =====               | =====             |            |
| 51 דיור ממשלתי                        | 106,821            | 500,533             | 2,213,670         |            |
| 52 המשטרה ובתי הסוהר                  | 518,128            | 55,400              | 717,070           |            |
| 53 בתי המשפט                          | 86,572             |                     | 30,315            |            |
| 55 האוצר                              |                    |                     |                   |            |
| <b>השקעות בשירותי חברה</b>            | <b>2,747,581</b>   | <b>2,409,123</b>    | <b>5,129,104</b>  |            |
|                                       | =====              | =====               | =====             |            |
| 60 חינוך                              | 1,010,370          |                     | 1,818,015         |            |
| 67 בריאות                             | 413,335            | 84,423              | 300,000           |            |
| 70 שיכון                              | 1,323,876          | 2,324,700           | 3,011,089         |            |
| <b>השקעות בענפי משק</b>               | <b>16,360,207</b>  | <b>1,700,852</b>    | <b>39,965,070</b> |            |
|                                       | =====              | =====               | =====             |            |
| 73 מפעלי מים                          | 1,072,756          | 2,450               | 900,000           |            |
| 76 פיתוח התעשייה                      | 40,740             | 50,000              | 170,000           |            |
| 78 תיירות                             | 479,917            | 50,000              | 1,251,500         |            |
| 79 תחבורה                             | 11,828,289         | 43,714              | 36,346,934        |            |
| 83 הוצאות פיתוח שונות                 | 2,938,504          | 1,554,688           | 1,296,636         |            |
| 84 תשלום חובות                        | 95,368,000         |                     |                   |            |
| מזה: תשלום חובות לביטוח הלאומי        | 9,879,000          |                     |                   |            |
|                                       | -----              |                     |                   |            |

## הצעת התקציב לשנת הכספים 2014

(באלפי ש"ח)

| ריכוז התוספת הראשונה                       | הוצאה              | הוצאה מותנית בהכנסה | הרשאה להתחייב     | שיא כח אדם    |
|--------------------------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|---------------|
| <b>סך-הכול כללי</b>                        | <b>406,264,956</b> | <b>22,440,677</b>   | <b>92,120,091</b> | <b>74,273</b> |
|                                            | =====              | =====               | =====             | =====         |
| התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה *               | 320,261,956        |                     |                   |               |
| תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי | 86,003,000         |                     |                   |               |
| חלק א: תקציב רגיל                          | 286,931,770        | 18,017,328          | 50,579,945        | 74,273        |
| חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון             | 119,333,186        | 4,423,349           | 41,540,146        |               |
| <b>חלק א: תקציב רגיל</b>                   | <b>286,931,770</b> | <b>18,017,328</b>   | <b>50,579,945</b> | <b>74,273</b> |
|                                            | =====              | =====               | =====             | =====         |
| ממשל ומנהל                                 | 45,454,013         | 3,264,612           | 2,971,556         | 50,217.5      |
|                                            | =====              | =====               | =====             | =====         |
| 01 נשיא המדינה                             | 40,340             | 800                 |                   | 60            |
| 02 הכנסת **                                | 595,291            | 180                 |                   | 646           |
| 03 חברי הממשלה                             |                    |                     |                   |               |
| 04 משרד ראש הממשלה                         | 2,290,365          | 26,281              | 78,441            | 930.5         |
| 05 משרד האוצר                              | 2,005,638          | 285,004             |                   | 5,494         |
| 06 משרד הפנים                              | 374,031            | 11,100              | 145,515           | 591.5         |
| 07 המשרד לביטחון הפנים                     | 13,202,507         | 954,615             | 2,593,610         | 33,135        |
| 08 משרד המשפטים                            | 2,909,322          | 739,581             |                   | 5,962.5       |
| 09 משרד החוץ                               | 1,638,724          | 50,497              |                   | 1,048         |
| 10 המטה לביטחון לאומי                      | 40,124             |                     |                   | 2             |
| 11 משרד מבקר המדינה ***                    | 291,208            |                     |                   | 580           |
| 12 גמלאות ופיצויים                         | 15,005,776         | 678,396             |                   |               |
| 13 הוצאות שונות                            | 4,949,075          |                     |                   |               |
| 14 מימון המפלגות                           | 142,731            |                     |                   |               |
| 19 משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל             | 1,130,704          | 42,381              | 133,990           | 110.5         |
| משרד התרבות והספורט                        |                    |                     |                   |               |
| 26 המשרד להגנת הסביבה                      | 323,450            | 391,355             |                   | 505           |
| 68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול     | 514,728            | 84,422              | 20,000            | 1,152.5       |

\* התקציב נטו (406,264,956) בניכוי תשלום חובות (96,862,000) למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי (10,859,000).

\*\* הצעת התקציב השנתי של הכנסת מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב.

\*\*\* תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד: מבקר המדינה.

הצעת התקציב לשנת הכספים 2014 (המשך)

| ריכוז התוספת הראשונה                              | הוצאה              | הוצאה מותנית בהכנסה | הרשאה להתחייב     | שיא כח אדם     |
|---------------------------------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| <b>ביטחון</b>                                     | <b>51,268,997</b>  | <b>6,826,687</b>    | <b>32,000,000</b> | <b>2,421</b>   |
| =====                                             | =====              | =====               | =====             | =====          |
| 15 משרד הביטחון                                   | 50,852,073         | 6,695,516           | 32,000,000        | 2,131          |
| 16 הוצאות חירום אחריות                            | 316,081            |                     |                   | 42             |
| 17 תיאום הפעולות בשטחים                           | 100,843            | 131,171             |                   | 248            |
| <b>18 הרשויות המקומיות</b>                        | <b>3,489,617</b>   |                     | <b>349,226</b>    |                |
| =====                                             | =====              |                     |                   |                |
| <b>שירותי חברה</b>                                | <b>127,546,897</b> | <b>6,991,941</b>    | <b>2,910,465</b>  | <b>16,227</b>  |
| =====                                             | =====              | =====               | =====             | =====          |
| 20 משרד החינוך                                    | 44,126,921         | 1,681,286           | 193,000           | 2,241          |
| 21 ההשכלה הגבוהה                                  | 9,129,187          |                     |                   |                |
| 23 משרד הרווחה                                    | 5,623,688          | 1,754,170           | 81,183            | 3,154.5        |
| 24 משרד הבריאות                                   | 23,690,528         | 3,382,123           | 224,555           | 9,730          |
| 27 העברות לביטוח הלאומי                           | 30,749,597         |                     |                   |                |
| 25 הרשות לזכויות ניצולי השואה                     | 3,388,710          |                     |                   | 69.5           |
| 29 משרד הבינוי והשיכון                            | 186,206            | 5,000               |                   | 599.5          |
| 30 המשרד לקליטת העלייה                            | 1,415,058          | 1,900               | 650,000           | 411.5          |
| 32 תמיכות שונות                                   | 7,022,245          | 167,462             | 1,761,727         |                |
| 46 חוק חיילים משוחררים                            | 2,214,758          |                     |                   | 21             |
| 56 נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות      |                    |                     |                   |                |
| <b>כלכלה ומשק</b>                                 | <b>10,025,864</b>  | <b>934,088</b>      | <b>2,348,698</b>  | <b>4,907.5</b> |
| =====                                             | =====              | =====               | =====             | =====          |
| 33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר                       | 521,697            | 200,745             | 57,100            | 1,312          |
| 34 המשרד לאנרגיה ומים                             | 213,034            | 49,000              | 30,000            | 298            |
| 35 הוועדה לאנרגיה אטומית                          | 147,927            |                     |                   |                |
| 36 משרד הכלכלה                                    | 3,683,360          | 46,096              | 431,000           | 1,890          |
| 37 משרד התיירות                                   | 226,026            | 8,286               | 15,000            | 144.5          |
| 38 תמיכות בענפי משק                               | 2,175,438          | 479,898             | 1,791,798         |                |
| 39 משרד התקשורת                                   | 55,817             | 20,150              |                   | 88             |
| 40 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים | 446,859            | 102,838             | 23,000            | 733.5          |
| 41 הרשות הממשלתית למים וביו                       | 100,075            | 1,655               |                   | 123.5          |
| 42 מענקי בינוי ושיכון                             | 2,050,228          | 4,320               |                   |                |
| 43 המרכז למיפוי ישראל                             | 90,124             | 20,800              | 800               | 231            |
| 54 רשויות הפיקוח                                  | 315,277            | 300                 |                   | 87             |

הצעת התקציב לשנת הכספים 2014 (המשך)

| ריכוז התוספת הראשונה                  | הוצאה                          | הוצאה מותנית בהכנסה | הרשאה להתחייב | שיא כח אדם |
|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------|---------------|------------|
| 45                                    | תשלום ריבית ועמלות             | 41,745,000          |               |            |
|                                       | =====                          |                     |               |            |
|                                       | רזרבות                         | 7,401,381           | 10,000,000    | 500        |
|                                       | =====                          |                     |               |            |
| 47                                    | רזרבה כללית                    | 7,401,381           | 10,000,000    | 500        |
| <b>חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון</b> |                                |                     |               |            |
|                                       |                                | 119,333,186         | 4,423,349     | 41,540,146 |
|                                       |                                | -----               | -----         | -----      |
|                                       | תקציב הפיתוח                   | 22,471,186          | 4,423,349     | 41,540,146 |
|                                       |                                | -----               | -----         | -----      |
|                                       | <b>השקעות במימשל ומינהל</b>    | 846,820             | 245,588       | 2,721,785  |
|                                       | =====                          | =====               | =====         | =====      |
| 51                                    | דיוור ממשלתי                   | 143,821             | 190,188       | 1,880,820  |
| 52                                    | המשטרה ובתי הסוהר              | 596,236             | 55,400        | 810,650    |
| 53                                    | בתי משפט                       | 106,763             |               | 30,315     |
| 55                                    | אוצר                           |                     |               |            |
|                                       | <b>השקעות בשירותי חברה</b>     | 3,535,749           | 2,402,123     | 5,241,676  |
|                                       | =====                          | =====               | =====         | =====      |
| 60                                    | חינוך                          | 1,881,283           |               | 1,811,615  |
| 67                                    | בריאות                         | 323,336             | 77,423        | 450,000    |
| 70                                    | שיכון                          | 1,331,130           | 2,324,700     | 2,980,061  |
|                                       | <b>השקעות בענפי משק</b>        | 18,088,617          | 1,775,638     | 33,576,685 |
|                                       | =====                          | =====               | =====         | =====      |
| 73                                    | מפעלי מים                      | 1,266,635           | 2,450         | 1,250,000  |
| 76                                    | פיתוח התעשייה                  | 39,210              | 50,000        | 170,000    |
| 78                                    | תיירות                         | 490,693             | 50,000        | 483,000    |
| 79                                    | תחבורה                         | 12,915,274          | 98,500        | 30,594,114 |
| 83                                    | הוצאות פיתוח שונות             | 3,376,805           | 1,574,688     | 1,079,571  |
| 84                                    | תשלום חובות                    | 96,862,000          |               |            |
|                                       | מזה: תשלום חובות לביטוח הלאומי | 10,859,000          |               |            |
|                                       | =====                          | -----               |               |            |

הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2013

(באלפי ש"ח)

| ריכוז התוספת השנייה                   | הכנסה הוצאה       | הרשאה להתחייב    | שיא כח אדם      |
|---------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------|
| <b>סך-הכול הכנסות</b>                 | <b>16,065,917</b> |                  |                 |
| =====                                 | =====             |                  |                 |
| 89 מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר* | 401,030           |                  |                 |
| 94 בתי חולים ממשלתיים                 | 8,648,063         |                  |                 |
| 95 נמל יפו ונמל חדרה                  | 42,123            |                  |                 |
| 98 רשות מקרקעי ישראל                  | 6,974,701         |                  |                 |
| <b>סך-הכול הוצאות</b>                 | <b>16,065,917</b> | <b>1,766,500</b> | <b>21,448.5</b> |
| =====                                 | =====             | =====            | =====           |
| 89 מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר* | 401,030           |                  | 95              |
| 94 בתי חולים ממשלתיים                 | 8,648,063         |                  | 20,779.5        |
| 95 נמל יפו ונמל חדרה                  | 42,123            | 66,500           | 5               |
| 98 רשות מקרקעי ישראל                  | 6,974,701         | 1,700,000        | 569             |

\* לשכת הפרסום הממשלתית והמדפיס הממשלתי

הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2014

(באלפי ש"ח)

| ריכוז התוספת השנייה                   | הכנסה הוצאה       | הרשאה להתחייב    | שיא כח אדם      |
|---------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------|
| <b>סך-הכול הכנסות</b>                 | <b>16,379,251</b> |                  |                 |
| =====                                 | =====             |                  |                 |
| 89 מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר* | 400,923           |                  |                 |
| 94 בתי חולים ממשלתיים                 | 9,011,634         |                  |                 |
| 95 נמל יפו ונמל חדרה                  | 41,994            |                  |                 |
| 98 רשות מקרקעי ישראל                  | 6,924,700         |                  |                 |
| <b>סך-הכול הוצאות</b>                 | <b>16,379,251</b> | <b>1,700,000</b> | <b>21,447.5</b> |
| =====                                 | =====             | =====            | =====           |
| 89 מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר* | 400,923           |                  | 94              |
| 94 בתי חולים ממשלתיים                 | 9,011,634         |                  | 20,779.5        |
| 95 נמל יפו ונמל חדרה                  | 41,994            |                  | 5               |
| 98 רשות מקרקעי ישראל                  | 6,924,700         | 1,700,000        | 569             |

\* לשכת הפרסום הממשלתית והמדפיס הממשלתי

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2013-2014

(באלפי ש"ח)

| הצעת התקציב לשנת 2013 | הצעת התקציב לשנת 2014 |                                      |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| 288,492,664           | 263,350,507           | סך הכנסות ומענקים נטו*               |
| <b>406,264,956</b>    | <b>395,032,948</b>    | <b>סך-הכול כללי</b>                  |
| =====                 | =====                 | =====                                |
| 286,931,770           | 279,845,639           | חלק א: תקבולים שוטפים                |
| 119,333,188           | 115,187,311           | חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון     |
| <b>286,931,770</b>    | <b>279,845,639</b>    | <b>חלק א: תקבולים שוטפים</b>         |
| -----                 | -----                 | =====                                |
| 259,166,155           | 235,952,676           | מסים ותשלומי חובה                    |
| -----                 | -----                 | -----                                |
| 126,300,000           | 112,800,000           | מסי הכנסה ורכוש                      |
| -----                 | -----                 | -----                                |
| 105,900,000           | 94,100,000            | 001 מס הכנסה                         |
| 12,400,000            | 11,800,000            | 002 מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים |
| 2,400,000             | 2,200,000             | 003 מס שבח                           |
| 5,200,000             | 4,300,000             | 004 מס רכישה                         |
|                       |                       | 005 מס מכירה ומס רכוש                |
| 400,000               | 400,000               | 007 מס מעסיקים                       |
| 132,866,155           | 123,152,676           | מסי הוצאה                            |
| -----                 | -----                 | -----                                |
| 2,600,000             | 2,400,000             | 011 מכס והיטל על הייבוא              |
| 89,066,155            | 81,652,676            | 012 מע"מ, כולל מע"מ על ייבוא ביטחוני |
| 17,600,000            | 16,300,000            | 013 מס קנייה                         |
| 1,100,000             | 1,000,000             | 015 בלו                              |
| 16,500,000            | 16,100,000            | 018 מס דלק                           |
|                       |                       | 020 מס בולים                         |
|                       |                       | 024 אגרות כלי רכב                    |
| 6,000,000             | 5,700,000             | 025 אגרות ורשיונות אחרים             |
| 1,358,190             | 1,358,749             | ריבית ורווחים                        |
| -----                 | -----                 | -----                                |
| 264,724               | 285,773               | 034 ריבית במט"ח                      |
| 1,093,466             | 1,072,976             | 035 ריבית בשקלים                     |

\* סך התקבולים השוטפים בניכוי העברה מחלק ב' ובתוספת הכנסות מממכירת קרקעות מדינה, הפרשות לפנסיה ולפיצויים, מילווה מהמוסד לביטוח הלאומי והמענק הביטחוני מארה"ב.

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2013-2014 (המשך)

| הצעת התקציב לשנת 2013                   |                                 | הצעת התקציב לשנת 2014 |                    |
|-----------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------------|
| תמלוגים                                 |                                 | 1,423,844             | 1,334,471          |
| -----                                   |                                 | -----                 |                    |
| 042                                     | תמלוגים ממפעלים עסקיים          | 33,580                | 32,602             |
| 043                                     | תמלוגים מאוצרות טבע             | 887,548               | 861,697            |
| 044                                     | תמלוגים מחברות ממשלתיות         | 118,241               | 114,797            |
| 045                                     | דיבידנדים מחברות ממשלתיות       | 384,475               | 325,375            |
| תקבולים שונים                           |                                 | 1,501,621             | 1,231,672          |
| -----                                   |                                 | -----                 |                    |
| 046                                     | החזר על חשבון תקציב שנים קודמות | 61,534                | 59,742             |
| 047                                     | הכנסות משירותים שונים           | 837,611               | 713,215            |
| 050                                     | דמי שימוש בנכסים ממשלתיים       | 245,559               | 238,407            |
| 048                                     | הכנסה מיועדת מעל האומדן         | 356,917               | 220,308            |
| 049                                     | רווחי בנק ישראל שמומשו          |                       |                    |
| העברה מחלק ב                            |                                 | 23,481,960            | 39,968,071         |
| -----                                   |                                 | -----                 |                    |
| <b>חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון</b> |                                 | <b>119,333,188</b>    | <b>115,187,311</b> |
| =====                                   |                                 | =====                 |                    |
| החזר השקעות והלוואות הממשלה             |                                 | 4,982,806             | 5,159,718          |
| -----                                   |                                 | -----                 |                    |
| 051                                     | גביית קרן בשקלים                | 4,485,618             | 4,674,016          |
| 053                                     | גביית קרן במט"ח                 | 347,188               | 335,702            |
| 076                                     | הכנסות ממכירת קרקעות מדינה      | 150,000               | 150,000            |
| הפרשות לפנסיה ולפיצויים                 |                                 | 13,538                | 13,144             |
| -----                                   |                                 | -----                 |                    |
| 071                                     | הפרשות יחידות משקיות            | 10,262                | 9,963              |
| 072                                     | הפרשות מפעלים עסקיים            |                       |                    |
| 073                                     | הפרשות לפנסיה-חברות             | 3,276                 | 3,181              |
| הכנסות הון                              |                                 | 1,132,000             | 1,132,000          |
| -----                                   |                                 | -----                 |                    |
| 075                                     | הפרטה                           | 1,132,000             | 1,132,000          |

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2013-2014 (המשך)

| הצעת התקציב לשנת 2014 | הצעת התקציב לשנת 2013 |                                |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------------|
| 118,254,488           | 128,304,725           | מילוות בארץ                    |
| -----                 | -----                 | -----                          |
| 16,247,000            | 14,564,000            | 081 מילוות מהמוסד לביטוח לאומי |
| 102,007,488           | 113,740,725           | 082 הכנסה מאמיסיות והפקדות     |
| 18,432,316            | 20,545,795            | מילוות ומענקים מחו"ל           |
| -----                 | -----                 | -----                          |
| 4,000,000             | 4,000,000             | 900 מילוות עצמאות ופיתוח       |
| -200,000              | -200,000              | 901 בניכוי: הוצאות הפצה        |
|                       |                       | מילוות ומענקים מארה"ב:         |
| 8,632,316             | 8,745,795             | 902 - ביטחון                   |
|                       |                       | 904 - סיוע אזרחי               |
| 6,000,000             | 8,000,000             | 907 -מילוות אחרים              |
|                       |                       | 908 הלוואות בנקאיות            |
| -23,481,960           | -39,968,071           | העברה לחלק א                   |
| -----                 | -----                 | -----                          |

**אומדן הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014\***

(במיליוני ש"ח)

| 2014   | 2013   |                                      |
|--------|--------|--------------------------------------|
| 44,580 | 44,250 | <b>סך הכל</b>                        |
| 35,820 | 36,010 | <b>חלק ראשון: מסים ישירים</b>        |
| 6,900  | 6,470  | <b>א. הטבות לגורמי ייצור</b>         |
| 6,700  | 6,300  | 1. החוק לעידוד השקעות הון            |
|        |        | 2. חוק האנג'לים                      |
| ..     | ..     | 3. מחקר ופיתוח, חיפושי נפט וסרטים    |
| -      | 170    | 4. זיכוי לעובדי משמרות               |
| ..     | ..     | 5. החוק לעידוד התעשייה               |
| -      | -      | 6. פחת מואץ                          |
| ..     | ..     | 7. פטור השתתפות                      |
| 16,620 | 17,240 | <b>ב. הטבות לחיסכון ולשוק ההון</b>   |
| 12,000 | 12,900 | 1. קופות פנסיה, נטו:                 |
| 9,300  | 10,000 | — הטבות בעת ההפקדה                   |
| 6,400  | 6,100  | — הטבות בצבירה                       |
| -3,700 | -3,200 | — בניכוי מיסוי בעת המשיכה            |
| 4,390  | 4,120  | 2. קרנות השתלמות**                   |
| 3,520  | 3,290  | — הטבות בצבירה                       |
| 870    | 830    | — הטבות בעת ההפקדה                   |
| 230    | 220    | 3. הכנסה מריבית                      |
| ..     | ..     | 4. מיסוי אופציות לעובדים במסלול הוני |
| 4,310  | 4,360  | <b>ג. רווחה ופיזור אוכלוסייה</b>     |
| ..     | ..     | 1. פטור ממס הכנסה למלכ"ר             |
| 500    | 450    | 2. פטור לקיצבאות משרד הביטחון        |
| 1,600  | 1,860  | 3. פטור לקיצבאות הביטוח הלאומי       |
| 700    | 1,100  | — קיצבאות ילדים                      |
| 830    | 690    | — קיצבאות זיקנה ושארים               |
| 70     | 70     | — קיצבאות אחרות                      |
| 40     | 40     | 4. זיכוי לעולים חדשים                |

## אומדן הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014 (המשך)

| 2014         | 2013         |                                                    |
|--------------|--------------|----------------------------------------------------|
| 40           | 40           | 5. זיכוי בשל החזקת קרוב במוסד                      |
| 50           | 50           | 6. זיכוי להורה שילדו נטול יכולת                    |
| 270          | 250          | 7. זיכוי בשל תרומות                                |
| 280          | 250          | 8. הטבות לעיוורים ולנכים                           |
| 1,440        | 1,340        | 9. זיכוי לתושבים באזורי פיתוח                      |
| 90           | 80           | 10. זיכוי למעבידים באילת                           |
| <b>4,140</b> | <b>3,690</b> | <b>ד. הטבות למשפחה (פרט לפטור על קצבאות ילדים)</b> |
| 120          | 110          | 1. זיכוי למשפחות חד-הוריות                         |
| 910          | 790          | 2. חצי נקודת זיכוי לנשים                           |
| 3,060        | 2,740        | 3. זיכוי בגין ילדים (לרבות במשפחות חד-הוריות)      |
| 30           | 30           | 4. זיכוי בגין בן זוג לא עובד                       |
| 20           | 20           | 5. זיכוי למשלמי מזונות                             |
| <b>1,540</b> | <b>1,740</b> | <b>ה. הטבות שונות במס הכנסה</b>                    |
| 250          | 300          | 1. הכנסות מהימורים                                 |
| 1,150        | 1,100        | 2. פטור להשכרת דירות מגורים                        |
| 60           | 50           | 3. עידוד בניית דירות להשכרה                        |
| 70           | 70           | 4. חיילים משוחררים                                 |
| -            | 210          | 5. אקדמאים                                         |
| 10           | 10           | 6. ספורטאים זרים                                   |
| ..           | ..           | <b>ו. קרנות וגופים מוטבים</b>                      |
| ..           | ..           | 1. קרן קיסריה                                      |
| ..           | ..           | 2. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים                 |
| ..           | ..           | 3. קרן וולף                                        |
| ..           | ..           | 4. קרן המדע הדו-לאומית של ארה"ב וישראל             |
| <b>320</b>   | <b>310</b>   | <b>ז. טובות הנאה (Fringe Benefits)</b>             |
| 320          | 310          | 1. רכב צמוד                                        |
| ..           | ..           | 2. חניה במקום העבודה                               |

אומדן הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014 (המשך)

| 2014  | 2013  |                       |
|-------|-------|-----------------------|
| 2,190 | 2,200 | ח. הטבות במסי נדל"ן   |
| 8,540 | 8,030 | חלק שני: מסים עקיפים  |
| 3,930 | 3,770 | א. מכס ומס קנייה      |
| 2,950 | 2,850 | 1. סולר               |
| 50    | 50    | 2. עולים חדשים        |
| 10    | 10    | 3. תושבים חוזרים      |
| 450   | 410   | 4. תיירים ישראלים     |
| 270   | 260   | 5. אביזרי בטיחות לרכב |
| 170   | 160   | 6. מס מוגבל למוניות   |
| 30    | 30    | 7. פטורים מותנים      |
| 4,610 | 4,260 | ב. מע"מ               |
| 2,760 | 2,560 | 1. פירות וירקות       |
| 1,070 | 980   | 2. שירותי תיירות      |
| 780   | 720   | 3. חוק אילת           |
| 220   | 210   | חלק שלישי: אגרות      |

המקור: מנהל הכנסות המדינה

לגבי הטבות שבהן רשום '...' – אין אומדן עלות, מפאת חוסר בבסיסי נתונים.

\* פירוט על הטבות המס מופיע בפרק תחזית הטבות המס בחוברת זו.

\*\* בשנת 2014 יש לייחס להטבת מס זו כ-1.4 מיליארד ש"ח נוספים, כך שהיא נאמדת בכ-5.8 מיליארד ש"ח (פירוט נוסף בחלק ההטבות לשוק ההון).

אומדן ההטבות המוצג אינו כולל שינויי התנהגות ושינויים אחרים המקטינים את פוטנציאל הגבייה בעת ביטול ההטבות.

## חלק ב

## סקירה כללית



## עיקרי ההתפתחויות הכלכליות

### רקע

לאחר מספר שנים של צמיחה מהירה במשק הישראלי, לקראת סוף שנת 2008 נכנס המשק למיתון בשל המשבר הכלכלי העולמי. המשק הישראלי, בניגוד למרבית המשקים המפותחים, התאושש במהירות מהמשבר העולמי ורשם שיעורי צמיחה גבוהים יחסית בשנים 2010 ו-2011. על אף האטה בצמיחה של המשק הישראלי מהמחצית השנייה של 2011, שיעור הצמיחה בישראל בשנת 2012 היה סביר וגבוה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.

ההאטה בצמיחה הכלכלית התבטאה בהאטה ואף בירידה בייצוא הסחורות והשירותים ובהשקעות בנכסים קבועים החל מהמחצית השנייה של 2011. ניתן לשייך האטה זו לירידה בביקושים הגלובליים וגם להתפתחויות הגאו-פוליטיות במזרח התיכון, שהביאו בין היתר להפסקת הזרמת הגז ממצרים. אי הוודאות בכלכלה העולמית והמצב הגאו-פוליטי תרמו לירידה בשיעורי המניות בארץ ובעולם.

ההאטה במשק הישראלי לא עצרה את מגמת השיפור שנרשמה בשוק העבודה, וזו נמשכה גם בשנתיים האחרונות. השיפור בשוק העבודה בא לידי ביטוי בעלייה בשיעורי ההשתתפות ובהמשך הירידה בשיעורי האבטלה. מנגד, השכר למשרת שכיר עלה בקצב אטי.

ברבעון השני של 2013 החלה הפקת הגז ממאגרי הגז החדשים שנתגלו במים הכלכליים של ישראל. להערכתנו, במהלך שנת 2013 צפויה הפקת הגז לתרום כ-0.9 נקודת אחוז לצמיחה ולשפר את החשבון השוטף של מאזן התשלומים.

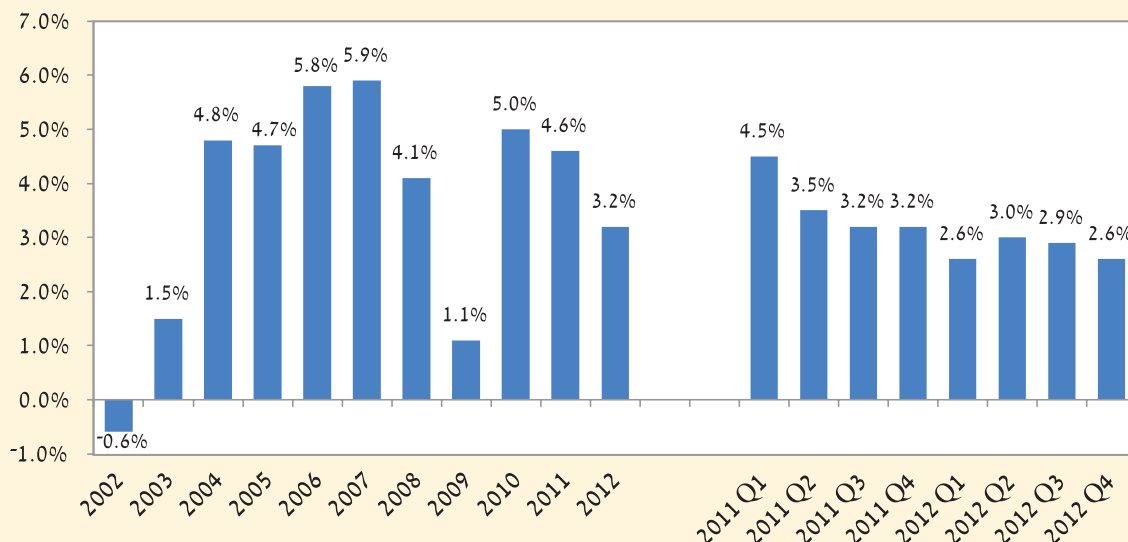
### הכלכלה הראלית

לאחר צמיחה אטית של 1.1 אחוזים בשנת 2009, נרשם שיפור ניכר בשיעורי הצמיחה של המשק הישראלי בשנים 2010-2011. בשנים אלו צמח התוצר בשיעור של 5% ו-4.6% בהתאמה.

עם זאת, החל מהמחצית השנייה של 2011 נרשמה האטה בשיעורי הצמיחה של המשק הישראלי, ובשנת 2012 עמד שיעור הצמיחה של המשק על 3.2%. על אף ההאטה, שיעור הצמיחה של המשק הישראלי נותר מהגבוהים במדינות ה-OECD.

### צמיחת התוצר 2012-2002

שיעור השינוי הריאלי לעומת תקופה קודמת, במונחים שנתיים



מקור: הלמ"ס

האטה זו נובעת, בין היתר, מאי הוודאות בכלכלה העולמית (על רקע המשבר בגוש האירו, המשברים הפיסקאליים בארצות הברית וההאטה במדינות המתעוררות) ומהמצב הגאו-פוליטי במזרח התיכון. להערכתנו, הפסקת הזרמת הגז ממצרים גרעה כ-0.2% תוצר ב-2011 וכ-0.8% תוצר ב-2012.

במהלך שנת 2012 התייצב קצב הצמיחה של המשק הישראלי על כ-3.0%. הצמיחה המהירה בשנים 2010-2011 הובילה לפער תוצר חיובי, אך ההאטה בצמיחה, שהחלה מהמחצית השנייה של 2011, שחקה את עודף פער התוצר ובשנת 2012 פער התוצר היה אפסי. על פי האומדן הראשון של הלמ"ס, ברבעון הראשון של 2013 צמח המשק ב-2.8%.

קצבי הצמיחה הגבוהים שנרשמו מאמצע 2009 ועד אמצע 2011, נבעו משני מנועי צמיחה עיקריים: השקעות בנכסים קבועים וייצוא הסחורות והשירותים. לגידול המהיר בהשקעות בנכסים קבועים תרמו שלושה גורמים מרכזיים: השקעה מואצת בבנייה למגורים, שנבעה מעלייה מהירה במחירי הדירות ומעידוד ממשלתי; השקעות בהקמת תשתיות גז טבעי מהמאגרים בים התיכון; והשקעה של חברת אינטל בחידוש המפעל שלה בקרית גת (חידוש המפעל בקרית גת תרם לגידול בהשקעות, אך הביא לפגיעה זמנית בייצוא הסחורות הישראלי, שבאה לידי ביטוי בירידה חדה בייצוא הרכיבים האלקטרוניים במהלך שנת 2011. עם סיום חידוש המפעל, נרשם גידול משמעותי בייצוא הרכיבים האלקטרוניים).

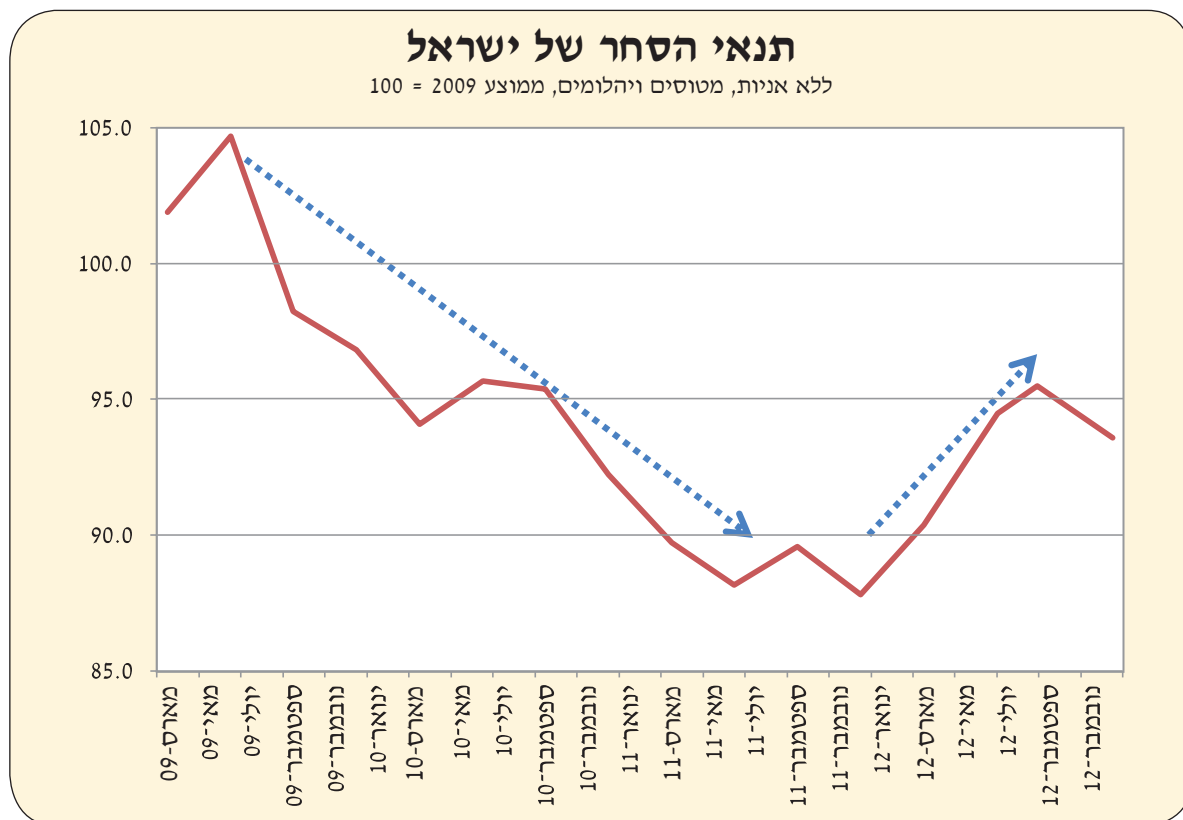
הגידול המהיר בהשקעות חד-פעמיות בתשתיות הגז ובאינטל הביא את מלאי ההון במשק הישראלי לרמות גבוהות, וכתוצאה מכך חלה ירידה משמעותית ברמות ההשקעה ברבעונים האחרונים. ירידה זו החלה במחצית השנייה של 2011, וברבעונים האחרונים אף נרשמה צמיחה שלילית של ההשקעות במשק הישראלי.

השנים 2011-2012 אופיינו בהאטה בקצבי הצמיחה של הצריכה הפרטית. כך, לאחר צמיחה של 5.3% בשנת 2010, הואט קצב הצמיחה של הצריכה הפרטית לכדי 3.8% ב-2011 ול- 2.7% ב-2012. האטת הצמיחה בשנת 2011 נבעה מירידה בצריכה השוטפת, בעוד ששנת 2012 אופיינה בירידה בצריכת מוצרים בני קיימא.

בקצב הצמיחה של הצריכה הציבורית נרשמה האצה בשנת 2012, כאשר שיעור הגידול של הצריכה הציבורית עמד על 3.7%, לאחר צמיחה של 2.9% בכל אחת מהשנים 2010 ו-2011. שיעור הצמיחה ב-2012 היה המהיר ביותר בעשר השנים האחרונות ושיקף גידול מהיר בהוצאה הציבורית האזרחית.

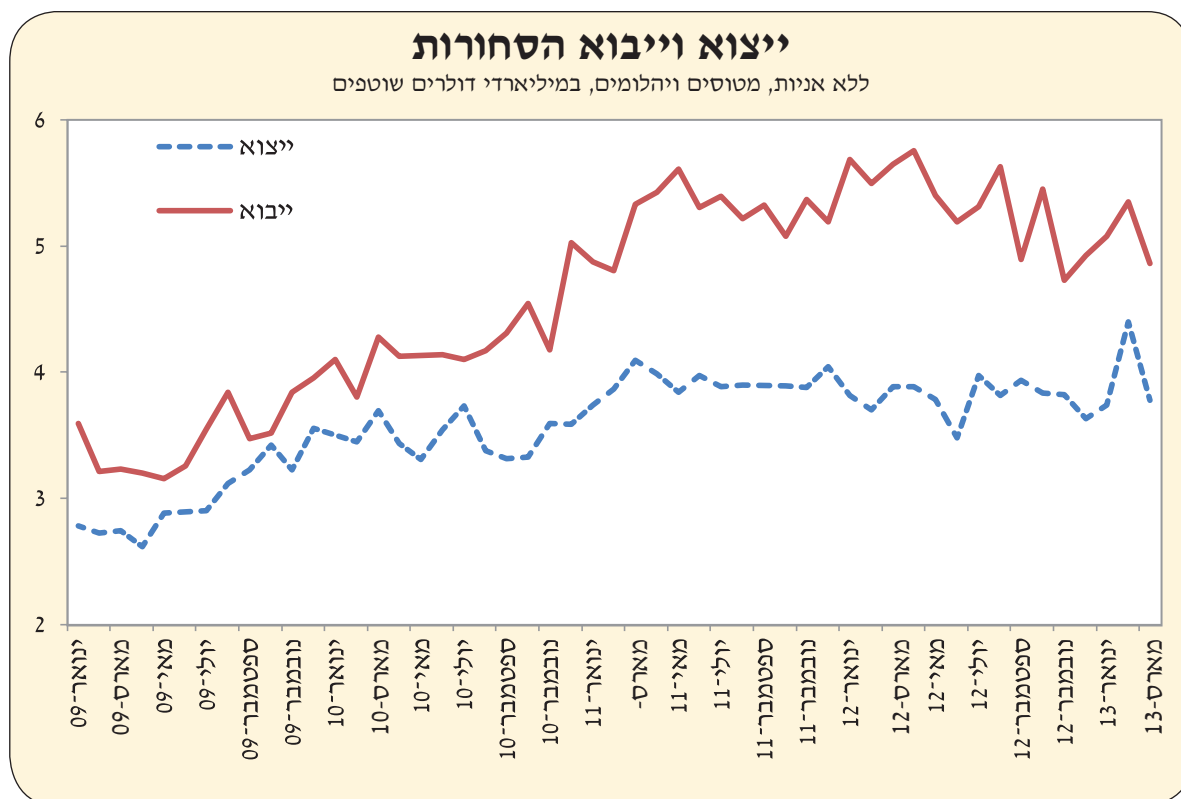
## סחר החוץ ומאזן התשלומים

מתחילת 2011 נרשמה האטה משמעותית בצמיחת הייצוא. היא נבעה, בין היתר, מההאטה בסחר העולמי, מההרעה בתנאי הסחר של ישראל, מהייסוס של השקל ומחידוש המפעל של אינטל בקריית גת. השיפור בתנאי הסחר ברבעונים האחרונים, כמו גם סיום החידוש של מפעל אינטל בקריית גת, תרמו להאצה מחודשת, אם כי זמנית, ברבעון השני של 2012. על אף האצה זו, שיעור הצמיחה של הייצוא עמד על 0.1% בלבד בשנת 2012 (בנטרול ייצוא יהלומים גדל הייצוא ב-4.3%), לאחר עלייה של 13.5%-ו-5.5% בשנים 2010 ו-2011 בהתאמה. הפגיעה העיקרית בגידול בייצוא בשנת 2012 נבעה מירידה בייצוא הסחורות לאירופה ולארה"ב. ירידה משמעותית במיוחד נרשמה בענפים שאינם חלק מענפי הטכנולוגיה העילית ושתלותם בייצוא לאירופה גבוהה. בירידה בייצוא לארה"ב בלט ענף התרופות. מנגד נמשך הגידול בייצוא הסחורות למדינות אסיה. נקודת אור נוספת נרשמה בייצוא השירותים (למעט תיירות) שגדל בשנת 2012 בקצב מהיר יחסית של 7.2%. בתחום השירותים בלט הגידול המהיר בייצוא שירותי הטכנולוגיה העילית (המהווים כ-40% מסך ייצוא השירותים) שהמשיך את מגמת הצמיחה המהירה משנת 2011 כתוצאה מהביקושים העולמיים הגבוהים בתחום זה.



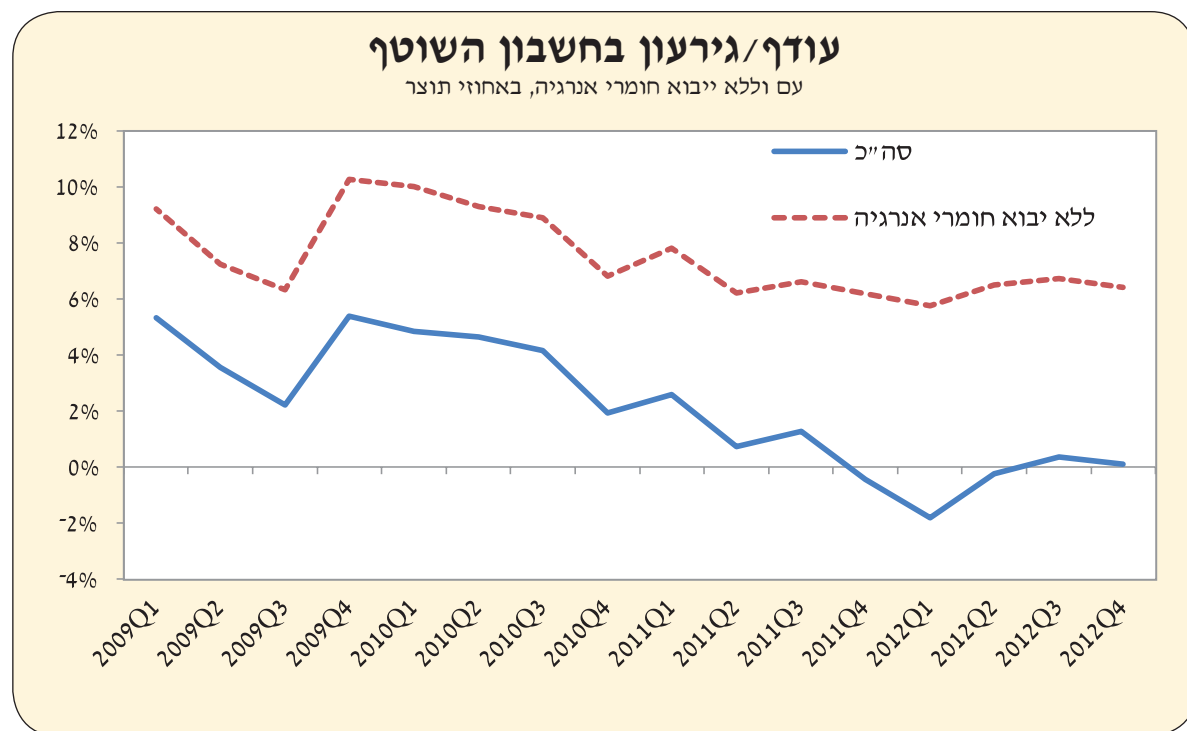
עלייה בתנאי הסחר מייצגת שיפור בתחרותיות הייצוא הישראלי.  
מקור: הלמ"ס.

ההתפתחויות בייבוא בשנים 2011-2012 הושפעו כאמור מייבוא מוגבר של ציוד להקמת תשתיות הגז ומשדרוג המפעל של אינטל, לצד עלייה חדה בייבוא של חומרי אנרגיה שנבעה מהפסקת הזרמת הגז המצרי. ייבוא הסחורות והשירותים הישראלי צמח בשנת 2012 בשיעור של 3.4%, האטה משמעותית ביחס לשיעורי הצמיחה שנרשמו בשנים 2010 ו-2011 (12.5% ו-11.1% בהתאמה). בייבוא הסחורות נרשמה תנודתיות משמעותית מאמצע 2012, זאת על רקע תנודתיות בייבוא חומרי אנרגיה. תנודתיות זו צפויה להצטמצם עם תחילת הפקת הגז במאגר תמר.



מקור: הלמ"ס.

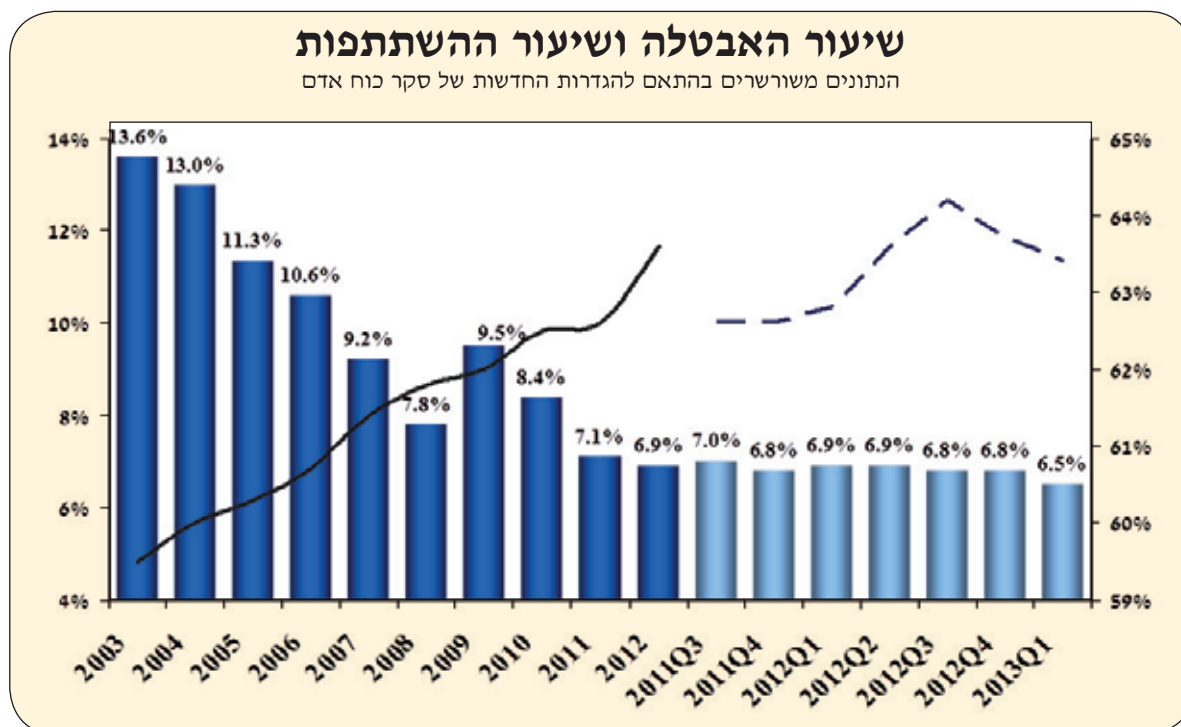
לאחר קרוב לעשור של עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, החל מהרבעון השני של 2011 נרשמה ירידה בעודף, ובין הרבעון הרביעי של 2011 לרבעון השני של 2012 אף נרשם בו גירעון. עם זאת, הגירעון שנרשם בחשבון השוטף ברבעונים אלו הוא תוצאה ישירה של הגידול בעלות ייבוא האנרגיה, זאת על רקע הפסקת הזרמת הגז המצרי לישראל, התפתחות שאילצה את המשק הישראלי לעבור לשימוש בחומרי אנרגיה יקרים יותר. התחלת הפקת הגז הישראלי במאגר תמר, מתחילת הרבעון השני של 2013, צפויה לתרום לשיפור בחשבון השוטף של מאזן התשלומים.



מקור: הלמ"ס

## שוק העבודה ואי השוויון

נתוני שוק העבודה הישראלי מציגים שיפור מתמשך החל מהרבעון השני של 2009, כאשר שיעור האבטלה ירד מכ-10% ברבעון השני של 2009 לכדי 6.8% ברבעון הרביעי של 2012, ובמקביל נרשם שיפור משמעותי בשיעור ההשתתפות. כך, בשנת 2012 עמד שיעור ההשתתפות על 63.6%, לעומת שיעור של 62.6% בשנים 2010-2011. שיעור האבטלה ירד אף הוא מ-8.4% ב-2010 ל-7.1% ב-2011 ול-6.9% ב-2012. בתקופה זו (בין הרבעון השני של 2009 לרבעון הרביעי של 2012) נוספו למשק הישראלי כ-360 אלף מועסקים. השיפור בשוק העבודה הישראלי בולט במיוחד בהשוואה בין-לאומית, שלפיה מדינות מפותחות רבות סובלות משיעורי אבטלה גבוהים מאוד.

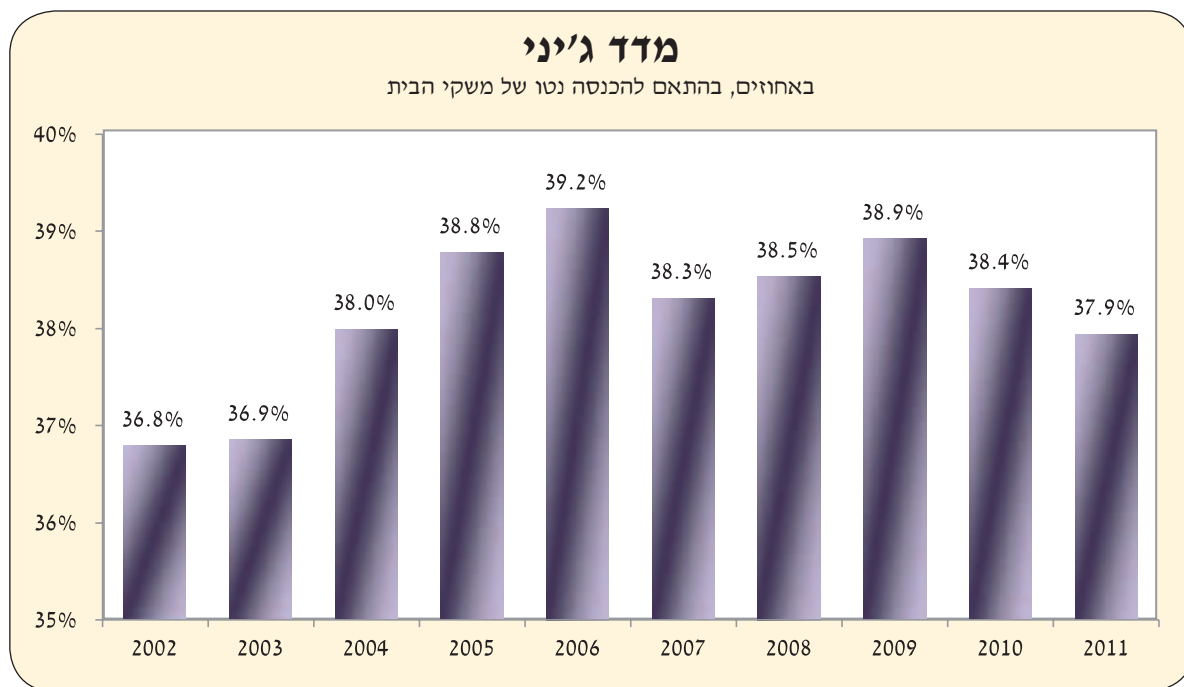


הנתון לרבעון הראשון של 2013 מייצג את נתון ינואר 2013.  
מקור: הלמ"ס.

למרות השיפור בשוק העבודה, השכר הראלי למשרת שכיר עלה בקצב אטי בשנים האחרונות. רמות השכר הראליות הנוכחיות בסקטור העסקי נמוכות מהרמות שהיו לפני המשבר, בעוד שרמות השכר הראליות בשירותים הציבוריים דומות לרמות שהיו לפני המשבר האחרון.

הצמיחה המהירה והשיפור בשוק העבודה במשק הישראלי בין השנים 2009 ל-2011 באו לידי ביטוי בירידה קלה באי השוויון במשק הישראלי, כפי שהוא נמדד במדד ג'יני. מדד זה ירד ב-1.0% בין השנים 2009 ל-2011. על אף הירידה

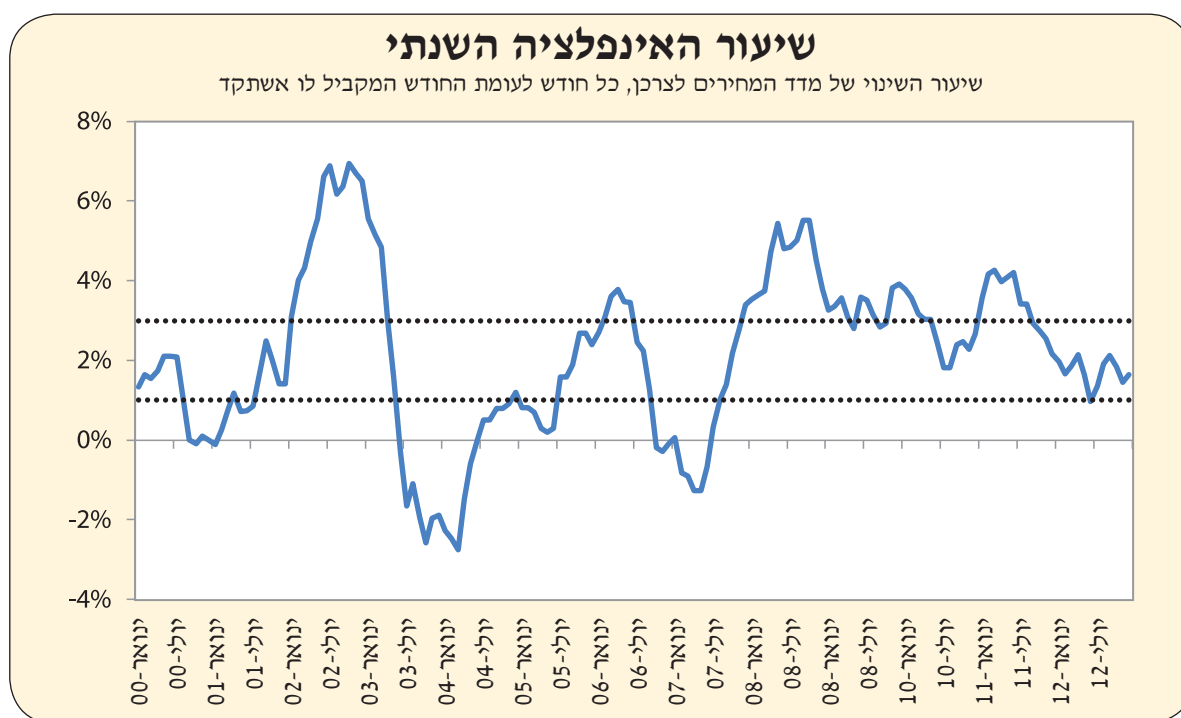
ברמת אי השוויון, מדד אי השוויון במשק הישראלי ממשיך להיות גבוה ביחס למרבית מדינות ה-OECD, והוא גבוה מהרמות שהיו במשק בתחילת העשור הקודם.



מקור: דו"ח ממדי העוני של המוסד לביטוח לאומי

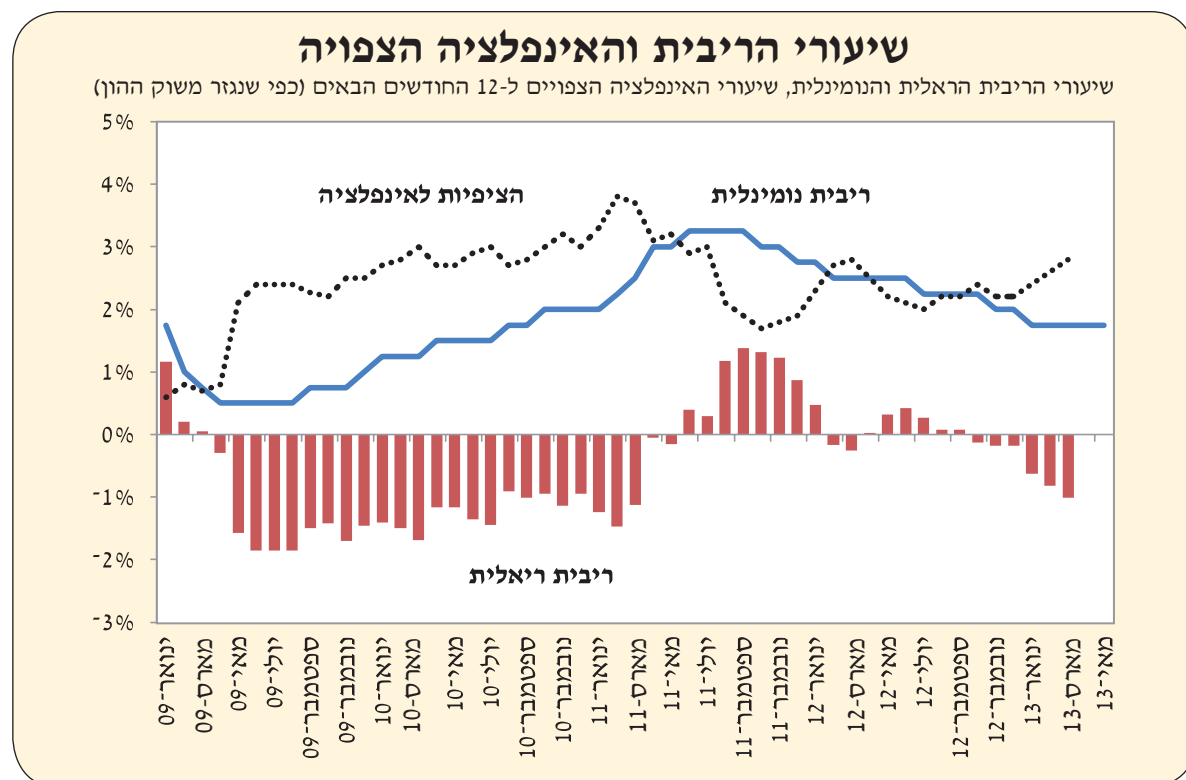
## האינפלציה והמדיניות המוניטרית

במהלך המחצית הראשונה של שנת 2011 נרשמו במשק הישראלי שיעורי אינפלציה הגבוהים מיעד האינפלציה של הממשלה, בין היתר בשל העלייה המהירה במחירי הסחורות בכלל ובמחירי חומרי האנרגיה בפרט. כתוצאה מעליית מחירים מהירה זו, נאלץ בנק ישראל להעלות את שערי הריבית מרמה של 2.0% בדצמבר 2010 לכדי 3.25% ביוני 2011. מאמצע 2011 ירדו הלחצים האינפלציוניים, ובסוף 2011 עמד שיעור האינפלציה השנתי על 2.2%. ההקלה בלחצים האינפלציוניים נמשכה בשנת 2012, כאשר לאורך כל השנה שיעור האינפלציה השנתי היה קרוב למרכז יעד האינפלציה של בנק ישראל או נמוך ממנו. בסוף שנת 2012 עמד שיעור האינפלציה השנתי על 1.6%. ההתפתחות בשיעורי האינפלציה הצפויה הייתה דומה להתפתחות שיעורי האינפלציה בפועל, כך שבמחצית הראשונה של שנת 2011 היה שיעור האינפלציה הצפוי מעל ליעד האינפלציה, אך בהמשך השנה ירד אל תוך יעד האינפלציה, ובמהלך 2012 התייצב בסמוך למרכז יעד האינפלציה.



מקור: הלמ"ס

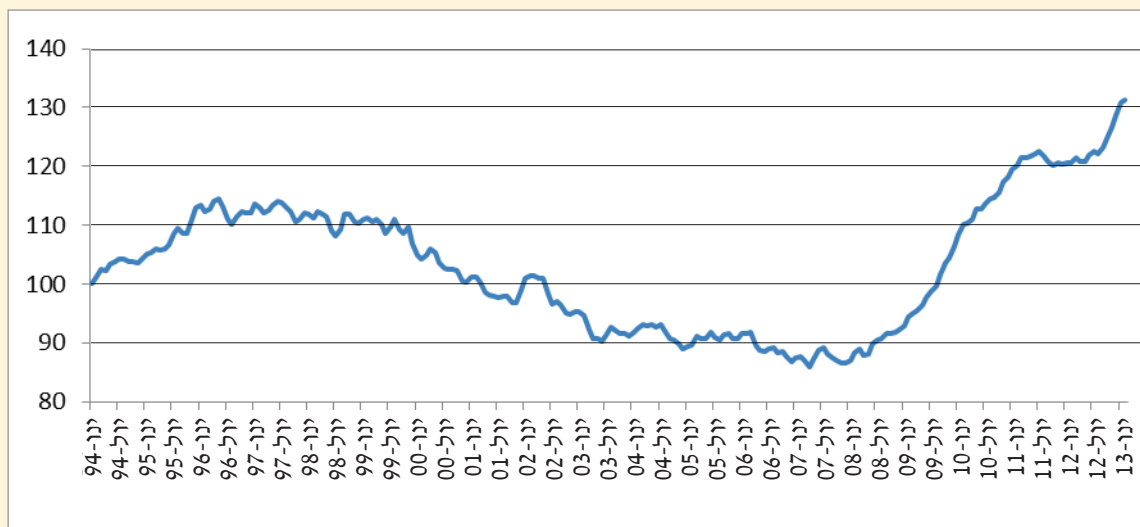
ההקלה בלחצים האינפלציוניים החל מהמחצית השנייה של 2011, על רקע התייצבות מחירי האנרגיה, אפשרה לבנק ישראל להגיב להאטה בפעילות הכלכלית במשק על ידי הפחתת הריבית של הבנק. כך, בנק ישראל הוריד את הריבית מ-3.25% בספטמבר 2011 ל-1.75% בינואר 2013. על רקע תכניות ההקלה הכמותית במשקים מובילים בעולם, הפחתת הריבית של בנקים מרכזיים ובראשם הבנק האירופאי המרכזי והתמשכות מגמת ייסוף השקל (הפוגעת ברווחיות היצוא הישראלי), החליט בנק ישראל בחודש מאי להוריד את הריבית ל-1.25%.



מקור: בנק ישראל, עיבודי אגף כלכלה ומחקר

הריבית הראלית השלילית שהייתה במשק מאז תחילת 2009 ועד תחילת 2011 תרמה משמעותית להגדלת הביקושים בשוק הנדל"ן ולעלייה מהירה במחירי הדירות. בעקבות עליית המחירים (שהסתכמה החל מ-2008 עד פברואר 2013 ב-73%) הפכו מחירי הדירות לסוגיה משמעותית אשר השפיעה על החלטות הריבית של בנק ישראל. הצעדים שנקטו בנק ישראל (כמו הגבלת יחס ההלוואה לערך הדירה) והממשלה (כמו מתן פטור זמני ממס על מכירת דירות להשקעה) והמחאה בקיץ 2011 תרמו להאטה בקצב העלייה של המחירים, אך מאמצע 2012 החלה האצה מחודשת של מחירי הדירות (ראה תרשים), זאת על רקע חזרה לריביות ראליות שליליות. גם הגדלת שיעורי המס על רווחים בשוק ההון בתחילת 2012, אשר הגדילה את ההטבה האפקטיבית במיסוי על השקעות בשוק הנדל"ן יחסית לשוק ההון, תרמה ככל הנראה לביקוש המוגבר לדירות ולעלייה במחירים.

### מדד מחירי הדירות במחירים קבועים (1994=100)



מקור: למ"ס, עיבודי משרד האוצר

העלייה המהירה במחירי הדירות הביאה לגידול משמעותי בהיקף ההשקעה בבנייה הפרטית למגורים החל משנת 2010 (מכ-4.5% תוצר בשנים 2009-2010 לכדי 5.5% תוצר בשנים 2011-2012), לצד עלייה משמעותית במספר התחלות הבנייה בשנים אלו (מ-31 אלף ב-2007 ל-45 אלף ב-2011), נרשמה ב-2012 ירידה של כחמשת אלפים התחלות בנייה לכ-40 אלף.

העלייה בריבית במשק מהמחצית השנייה של 2009 ועד אמצע 2011 הגדילה את הפער בין הריבית בישראל והריביות בעולם, הובילה לתנועת הון מסיבית לתוך המשק ולייסוף של השקל. בניסיון להתמודד עם התחזקות השקל, שפגעה בייצוא, נקטו בנק ישראל ומשרד האוצר שלושה צעדים: בוטל הפטור האוטומטי על רווחי הון לתושבים זרים; הונהגה חובת דיווח על רכישת מק"מים ונגזרים לתושבי חוץ; והונהגה חובת הפקדה של 10% מההשקעה של תושבי חוץ בישראל בבנקים המקומיים. המדיניות רשמה הצלחה בכך שהיקף ההשקעות קצרות הטווח של זרים הצטמצם בצורה משמעותית, והדבר סייע לבלימת התחזקות השקל. אולם, בחודשים האחרונים חזרה מגמת ההתחזקות של השקל, בין השאר בעקבות ההשלכות של תחילת הפקת הגז. במקביל להפחתת הריבית בחודש מאי הודיע בנק ישראל כי יחל לרכוש מט"ח בהיקף שיאפשר לקזז את ההשפעה של הפקת הגז על שער החליפין עד לתחילת פעולתה של קרן ההון הריבונית הצפויה בשנת 2018.

## המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2013-2014

פרק זה מציג את הרקע להצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2013-2014. תחילה ינותחו האתגרים המרכזיים, האיומים וההזדמנויות העומדים בפני המשק הישראלי; לאחר מכן יפורטו יעדי המדיניות הכלכלית; לסיום יוצגו חמשת פרקי התכנית הכלכלית וביטויים במדיניות התקציב לשנים 2013-2014.

### כלכלת ישראל: חוזקות, חולשות, איומים והזדמנויות

כלכלת ישראל מצויה בצומת דרכים מרכזי. בתום עשור של רפורמות מבניות ומדיניות מאקרו כלכלית תומכת צמיחה, ולאחר שהוכיחה התמודדות מרשימה עם זעזועי העשור האחרון ועם אירועי המשבר הכלכלי העולמי, כלכלת ישראל מצויה, מחד גיסא, במצב מאקרו כלכלי טוב יחסית, ומאידך גיסא עומדת בפני שורה של סימני שחיקה ואיומים המעביבים על יציבותה הפיסקאלית בטווח הקצר ועל כושר צמיחתה בטווח הארוך.

בבסיס נקודות החוזק של המשק הישראלי עומדת מסורת ארוכה של רפורמות מבניות לשכלול המשק, להגברת התחרותיות, לצמצום ולייעול ההוצאה הציבורית ולקידום מדיניות פיסקאלית אחראית ותומכת צמיחה. הרפורמות הרבות והמקיפות שעבר המשק הישראלי – כגון אלה שהונהגו במדיניות המס, ברמות ההוצאה ובשיעורי החוב, במערכת התמריצים בשוק העבודה, בשוק ההון, הפנסיה והחיסכון, בתחום התשתיות, התקשורת והתחבורה הציבורית ובשורת מהלכים לשכלולו של המשק ולפתיחתו לסביבה הגלובלית – הפכו אותו בעשור האחרון למשק פתוח ותחרותי בעל יציבות גבוהה ביחס לעבר.

בתוך כך, המשק הישראלי נהנה מיתרון בולט בתחום ההון האנושי והתעשיות עתירות הידע. יתרון זה וכן השיפור הניכר ביציבות הפיסקאלית והמוניטארית בעשור הקודם, היוו גורם מרכזי לצמיחה המהירה שרשם המשק החל משלהי 2003 ועד לפרוץ המשבר, ליכולת עמידתו בפני האתגרים הביטחוניים של העשור האחרון ולאיתנותו לנוכח המשבר הכלכלי העולמי. ביטוי לנקודות החוזק של המשק הישראלי ניתן אף למצוא ברמת האמון הגבוהה שממנו נהנית ונהנית כלכלת ישראל בשווקים הבין-לאומיים, כפי שניתן לראות בהיקף ההשקעות הזרות במשק, בדירוג האשראי ובעלויות הגיוס של ישראל.

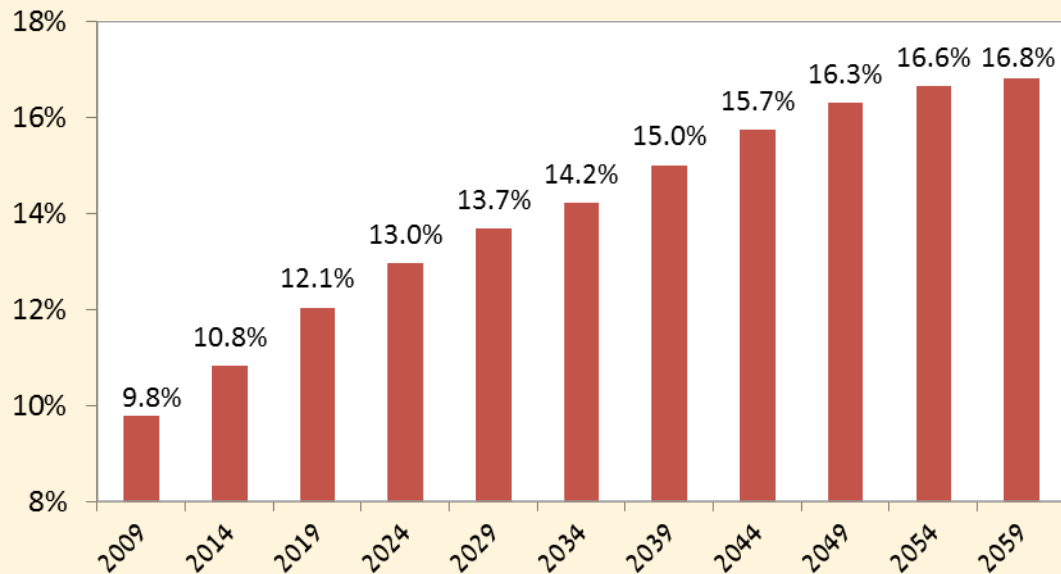
בצד נקודות החוזק ניכרים גם סימני שחיקה מהותיים במרכיבי היתרון של המשק ותרחישים המעביבים על כושר הצמיחה של ישראל בהתנהלות של 'עסקים כרגיל'. המשמעת הפיסקאלית של ישראל, נקודת חוזק בולטת טרום המשבר העולמי ותנאי הכרחי למיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק, נשחקה בשלוש השנים האחרונות. התפתחות זו מחייבת שינוי מידי, משמעותי ומתמשך במדיניות הפיסקאלית. בהיעדר שינוי כזה, המשק עלול להידרדר במהירות, בהסתברות גבוהה, למשבר חמור. לכן, יעד מרכזי בתקציב המדינה הוא חזרה ליציבות ומשמעת פיסקאלית. לצד הצורך לטפל

בחולשה הפיסקאלית, נדרשים תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית להתמודד עם חולשות נוספות הבולטות בכלכלת ישראל: פערי התעסוקה ופריון העבודה בין קבוצות האוכלוסייה השונות פוגעים בצמיחה ומגדילים את רמות העוני ואי השוויון. בהיעדר שינוי מהותי במערכת החינוך הממלכתית ובהקניית מיומנויות יסוד לכלל המגזרים, בהיעדר שינוי בשיעורי התעסוקה וברמות השכר ובהתחשב בהתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות, המשק הישראלי צפוי להתמודד עם תהליכים מדאיגים של גידול עקבי וניכר בשיעור האוכלוסייה שאיננה עובדת, או המועסקת בשכר נמוך הנובע מפריון עבודה נמוך. תופעה זו תיצור לחץ שילך ויגבר על ההוצאה הציבורית לצורך מימון תשלומי העברה לאוכלוסייה שאינה עובדת והגדלת נטל המס על שכבת אוכלוסייה הולכת וקטנה לצורך מימון תשלומי ההעברה. בתרחיש זה פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי יפגע בצורה משמעותית, יתרחש מעבר של עוני מדור לדור ורמת אי השוויון עלולה לגדול באופן שיעורר ספק לגבי יכולתה של ישראל לקיים מערכת כלכלית-חברתית יציבה ובת-קיימא. התחרות המוגבלת והריכוזיות הגבוהה המאפיינים את המשק הישראלי מובילים להיעדר צורך בהתייעלות ובחדשנות, ובכך פוגעים בצמיחת המשק ומובילים ליוקר מחייה גבוה. בנוסף, יתרונה של ישראל בתחום ההון האנושי הולך ונשחק והמשק הישראלי מתמודד עם פערים בתחום התשתיות ובמרכוס גודש תחבורתי הולך וגדל במרכז הארץ ובמטרופולינים. התפתחויות אלה פוגעות בפריון הכולל במשק וההתמודדות עמן מחייבת הפניית משאבים גבוהים ומיקומם במרכז סדר העדיפויות התקציבי. חולשות בולטות נוספות נובעות מהפער בין ההיצע והביקוש בשוק המקרקעין והנדל"ן ומעיוותי מס בתחום, המשפיעים במישרין על רמות המחירים בשוק הדיור; לצד אלה, עודף רגולציה ורמת השירות הציבורי ואיכותו טעונים שיפור כתוצר של רמת יעילות וגמישות נמוכים.

בלב הניתוח של נקודות החולשה והאיומים עומדות המגמות הדמוגרפיות והשלכותיהן על פוטנציאל הצמיחה של המשק, שוק העבודה העתידי, היציבות התקציבית בטווח הארוך ורמת הפערים בחברה הישראלית. שלוש התפתחויות דמוגרפיות מרכזיות צפויות בעשורים הקרובים:

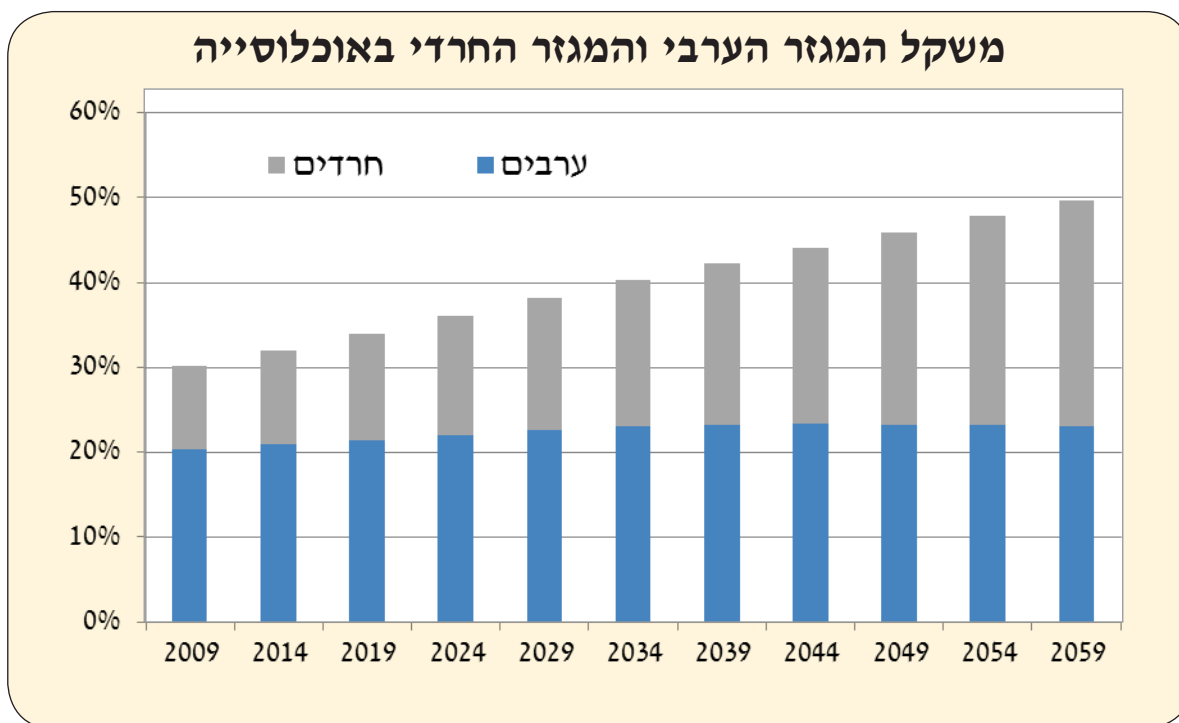
**תהליך הזדקנות האוכלוסייה** – על פי התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס (תרחיש הביניים), בעשורים הקרובים תחול עלייה ניכרת במשקל האוכלוסייה בקרב גילאי 65 ומעלה, מרמה של 9.8% ב-2009 לרמה של 16.8% ב-2059. הגידול המהיר באוכלוסייה לאחר גיל פרישה נובע משתי סיבות מרכזיות: גידול עקבי בתוחלת החיים ויציאה לגמלאות של הדור שנולד בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה והקמת המדינה, המתרחשת כיום (דור ה-"בייבי-בום"). עלייה זו צפויה להוביל לגידול ניכר ביחס התלות של האוכלוסייה המבוגרת בישראל (יחס התלות של האוכלוסייה המבוגרת מחושב כאוכלוסייה בקרב גילאי 65 ומעלה חלקי האוכלוסייה בקרב גילאי 15-64), מכ-11% ב-2010 לכ-16% ב-2030 ו-20% ב-2050. תהליך הזדקנות האוכלוסייה צפוי, בין השאר, להאט את קצב הצמיחה הכלכלית ולהעלות במידה ניכרת את ההוצאות הציבוריות המושפעות מגודל האוכלוסייה המבוגרת דוגמת בריאות ותשלומי העברה.

### משקל האוכלוסייה בקרב גילאי 65 ומעלה



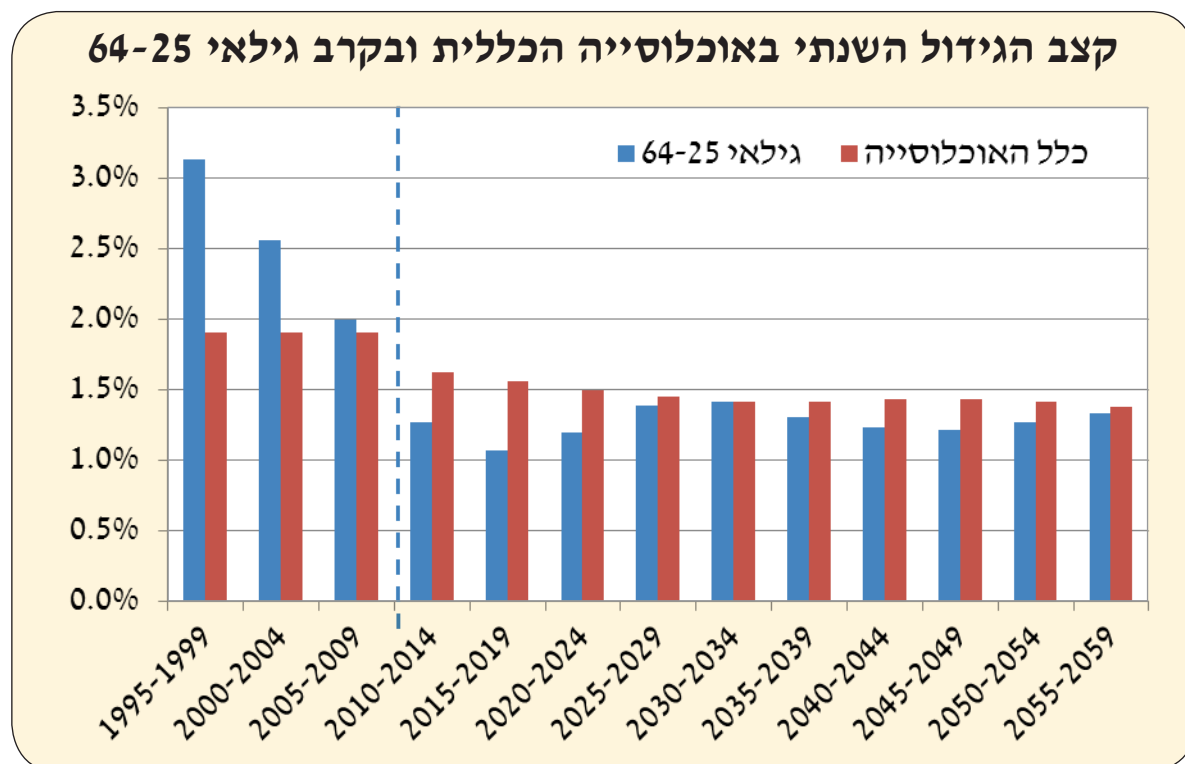
מקור: הלמ"ס

**שינוי בהרכב האוכלוסייה** – בעשורים הקרובים צפוי להתרחש שינוי משמעותי במשקלם היחסי של המגזרים המרכזיים באוכלוסייה באופן הצפוי לשחוק את שיעור ההשתתפות בעבודה. על פי תחזיות הלמ"ס, משקל האוכלוסייה היהודית הלא חרדית צפוי לרדת מ-69.7% ב-2009 ל-50.3% אחוזים ב-2059. ירידה חדה זו נובעת בעיקר מהעלייה הצפויה במשקל האוכלוסייה החרדית, מ-9.9% ל-26.6%, כמו גם לעלייה במשקל האוכלוסייה הערבית, מ-20.3% ל-23.1% בשנים אלו. גידול משקלם באוכלוסייה של מגזרים, אשר מתאפיינים בשילוב של שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה ופריון עבודה נמוך יחסית עלול, אם לא יינקטו צעדי מדיניות מתאימים, להוביל להאטה בקצב הצמיחה ולהגברת רמת אי השוויון והעוני.



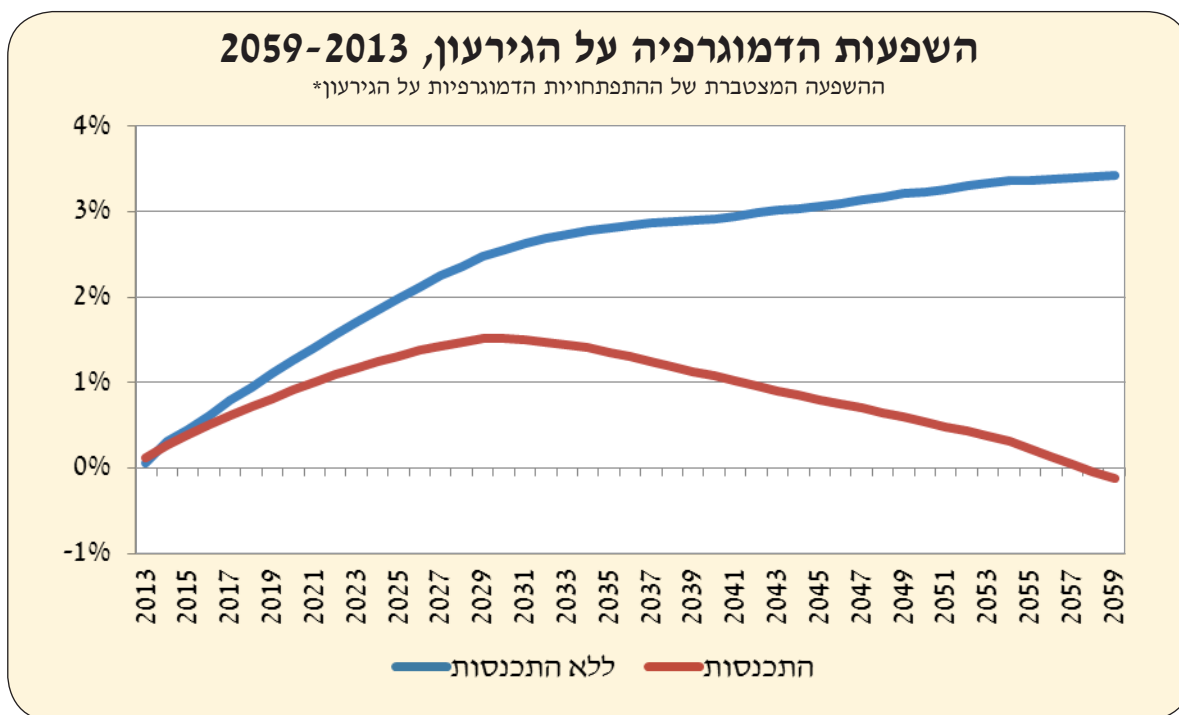
מקור: הלמ"ס

**ירידה בקצב הגידול היחסי של קבוצת גילאי העבודה העיקריים** – בשנים האחרונות קצב גידול האוכלוסייה בקרב גילאי העבודה העיקריים (קבוצת הגיל 25-64) היה מהיר משמעותית מקצב הגידול של האוכלוסייה הכללית. גורם זה הוביל להאצת קצב הצמיחה במהלך תקופה זו. בעשורים הקרובים צפויה מגמה זו להתהפך, כאשר קצב הגידול של גילאי העבודה המרכזיים צפוי להיות אטי מקצב הגידול של האוכלוסייה הכללית. לתהליך זה צפויה להיות השפעה שלילית על קצב צמיחת התוצר כבר בעשור הקרוב (פוטנציאל הצמיחה של המשק יהיה נמוך בכ-1% בשני העשורים הקרובים בהשוואה ל-15 השנים האחרונות, וזאת רק כתוצאה מהירידה בקצב גידול האוכלוסייה בקרב גילאי העבודה וללא התחשבות בשינויים בהרכב המגזרי של האוכלוסייה).



מקור: הלמ"ס

להתפתחויות הדמוגרפיות שנמנו לעיל השלכות כלכליות, חברתיות ופיסקאליות נרחבות. מעבר לכך, התפתחויות אלה מגבירות את החשיבות של שילוב המגזר הערבי והמגזר החרדי באופן מלא בשוק העבודה, מבחינת שיעורי התעסוקה ורמת הפרייון לעובד. על פי חישובי אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר, הצמיחה בעשור הקרוב צפויה להיות ברמה שנתית ממוצעת של 2.8% בתרחיש הכולל התכנסות של המגזר הערבי והמגזר החרדי בשוק העבודה, בהשוואה לקצב צמיחה ממוצע של 2.6% בלבד בתרחיש שאין בו שינוי במאפיינים הכלכליים במגזרים אלה. בנוסף, תרחיש שאינו כולל התכנסות במאפיינים בשוק העבודה של המגזר הערבי והמגזר החרדי יוביל לגידול ניכר באי השוויון בחלוקת הכנסות. לבסוף, בתרחיש שאינו כולל התכנסות במאפיינים בשוק העבודה צפוי גידול עקבי בגירעון התקציבי אשר יוביל להתבדרות של יחס החוב תוצר בישראל, זאת בניגוד לתרחיש הכולל התכנסות בשוק העבודה. יצוין כי משמעותה של התבדרות ביחס החוב תוצר היא משבר כלכלי ודאי שיחייב נקיטת צעדים פיסקאליים כואבים ביותר. לכן, ככל שהטיפול באתגר זה יתעכב, כך תגדל העלות הכלכלית והחברתית של ההתמודדות עמו. צעד משמעותי להתמודדות עם אתגר זה הוא קידום המתווה לשוויון בנטל הכלכלי והצבאי.



\* גרעון הממשלה הרחבה. לא כולל את השפעת הגידול בתשלומי הריבית כתוצאה מהגידול בחוב.  
מקור: חישובי אגף כלכלה ומחקר

קיימים אמצעים שונים שניתן לנקוט כדי לשפר את מידת היציבות התקציבית ארוכת הטווח ולהבטיח כי המדיניות הפיסקאלית הננקטת תהיה בת-קיימא, דהיינו – להבטיח את יכולתה של הממשלה לממן את התחייבויותיה הקיימות והעתידיות בלא להעלות את נטל המס באופן רציף; לשמור על צמיחה כלכלית לאורך זמן ולספק בעתיד שירותים ציבוריים ותמיכות בהיקף שאינו נופל מאלה הניתנים כיום – שמירה על הוגנות בין-דורית.

אמצעי מרכזי להתמודדות עם הצרכים התקציביים הצפויים להתפתח בעתיד הוא פינוי מקורות פנים תקציביים דוגמת הפחתה של החוב הציבורי. פעולה זו תאפשר לממן הוצאות תקציביות שיצמחו בעתיד בלי להעלות את נטל המס. כך למשל, שמירה על תוואי חוב יורד לאורך זמן תגביר את היציבות ואת האמינות התקציבית ותאפשר למשק הישראלי מרחב התמודדות גדול יותר עם משברים כלכליים עתידיים. שמירה כאמור תאפשר לצמצם את הוצאות הריבית הנוגסות נתח משמעותי מהתקציב ולהפנות תקציבים אלה לצרכים אחרים כדוגמת צמצום הפערים החברתיים ושיפור החינוך.

דוגמאות מרכזיות נוספות לפינוי מקורות הן צמצום חלקה של ההוצאה הביטחונית בתקציב; ניהול רמות ההוצאה בגין תשלומי השכר של המגזר הממשלתי והציבורי; ותשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי ברמות שניתן לשמור אותן על פני זמן.

בצד כל אלה, בנקודת הזמן הנוכחית ממשיכה להתקיים רמת אי ודאות גבוהה בכל הקשור להתפתחויות בכלכלה העולמית. להתפתחויות אלה השפעה ממשית על הכלכלה הישראלית שהיא משק קטן ופתוח. בנוסף לכך, המצב הגיאופוליטי בישראל הוא ייחודי ומוסיף נדבך נוסף של חוסר ודאות. שני גורמים אלה יחד מחייבים את קובעי המדיניות לנקוט מדיניות אחראית, וזאת במטרה לאפשר מרחב פעולה וגמישות במקרה של אירוע שלילי.

המשך פיתוח מנועי הצמיחה של המשק הישראלי וחיזוק נקודות היתרון עשויים למנוע את השחיקה ואף להוביל את ישראל לתוואי של צמיחה גבוהה ובת-קיימא. התעלמות מהשלכות המגמות הדמוגרפיות בדפوسی 'עסקים כרגיל', בעיקר בשוק העבודה ובהון האנושי, עלולה להוביל להאטה ממשית בקצב הצמיחה ולהרחבת הפערים החברתיים. ניתוח זה, המעמיד בפני הכלכלה הישראלית מספר תרחישי התפתחות מרכזיים, עומד בבסיס גיבוש המדיניות הכלכלית ותקציב המדינה לשנים 2013-2014, כמפורט להלן.

## יעדי המדיניות הכלכלית

יעדי העל העומדים בבסיס תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 והתכנית הכלכלית הנלווית הם העמדת האדם העובד במרכז ההווה הכלכלית, העלאת שיעור הצמיחה, שילוב אוכלוסיות נוספות בשוק העבודה וצמצום הפערים החברתיים. יציבות פיסקאלית מהווה תנאי הכרחי למימוש יעדים אלה. נוכח היחלשות מצבה הפיסקאלי של ישראל, תקציב המדינה כולל שורת צעדים לשם הסדרת המצב הפיסקאלי, וזאת באמצעות הפחתת הגירעון המבני ל-3% תוצר בשנת 2014 והתאמת מחויבויות הממשלה לתקרת ההוצאה הקבועה בחוק. לצד הסדרת המצב הפיסקאלי והחזרה למתווה בר-קיימא, תקציב המדינה והתכנית הכלכלית כוללים תוספות תקציביות ומגוון רפורמות שמטרתן להתמודד עם חלק מהאתגרים העומדים בפני הכלכלה והחברה בישראל. רפורמות נוספות יקודמו בנפרד מתהליך התקציב. בהתאם ליעדי העל, הוגדרו שלושת היעדים הבאים:

- יישום מדיניות פיסקאלית אחראית המחזקת את יציבות המשק.
- הגדלת הצמיחה לנפש, הרחבת התעסוקה והגדלת רמת הפריון של המשק.
- הגברת התחרותיות, צמצום יוקר המחיה ושיפור היעילות של המגזר הציבורי.

## פרקי התכנית הכלכלית

למימוש יעדים אלה גובשו, במסגרת התכנית הכלכלית, חמישה פרקים עיקריים:

### פרק א - מדיניות פיסקאלית אחראית

חיזוק היציבות הפיסקאלית של ישראל ושמירה על האמינות של הממשלה הם תנאי הכרחי למימוש יעדיה של התכנית הכלכלית. במסגרת זו ובהתאם לתיקון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית שאומץ על ידי הממשלה והכנסת, מוצעת שורה של צעדים שמטרתם לכנס את הגידול הלא מבוקר בהתחייבויות התקציביות שהתפתח בשנים

האחרונות למגבלת ההוצאה הקבועה בחוק וזאת לצד התאמת היקף הגירעון לתקרה הקבועה בחוק. מכלול הצעדים המוצע בצד ההוצאות ובצד ההכנסות יבוא לידי ביטוי מלא בשנת התקציב 2014, שבה תהיה עמידה מלאה בצד ההוצאה בהתאם לנוסחת כלל הוצאה, ותירשם חזרה של הגירעון התקציבי לתוואי פוחת, המאפשר לחזק את יציבותה הפיסקאלית של ישראל ולצמצם את יחס החוב תוצר. עם זאת, בשל העיכוב באישור תקציב המדינה לשנת 2013, השפעת הצעדים המוצעים תבוא לידי ביטוי חלקי בלבד בשנת התקציב 2013.

### **פרק ב - הגדלת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה**

פרק זה כולל תכנית ארצית לשילוב בתעסוקה של מובטלים כרוניים הסובלים מחסמים מורכבים ליציאה לשוק העבודה – תכנית "יוצאים לעבודה", במקביל לצעדים אקטיביים נוספים הננקטים בשוק העבודה. בנוסף מוצעים צעדים לעידוד תעסוקת שני בני זוג.

### **פרק ג - העלאת רמת הפריון של המשק הישראלי**

פרק זה כולל מגוון כלים החיוניים להעלאת רמת הפריון במשק הישראלי בטווח הבינוני והארוך. כלים אלה כוללים תוספות תקציביות משמעותיות בתחום החינוך ואמצעים לשיפור בהשכלה מוטת כישורי עבודה. זאת באמצעות חיזוק לימודי היסוד בכל מוסדות החינוך, המשך הוספת משאבים למערכת ההשכלה הגבוהה בהתאם לתכנית הרב-שנתית, השקעות גדולות בתחום התחבורה והסרת חסמים לפיתוח מערכות הסעת המונים, קידום תעשיית מדעי החיים באמצעות שיפור הממשקים בין התעשייה לרגולציה וחיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו וברזיל בתחומי התעשייה עתירת הידע.

### **פרק ד - הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה**

פרק זה כולל קידום מהלכים להגברת התחרותיות ולהפחתת יוקר המחיה. צעדים אלה כוללים את תחום התקשורת, את יישום המלצות ועדת המזון, את שיפור מדיניות התקינה ואת יישום המלצות ועדת הריכוזיות.

### **פרק ה – ייעול המגזר הציבורי**

פרק זה כולל רפורמות שמטרתן לייעל את עבודת המגזר הציבורי. הרפורמות המוצעות כוללות התייחסות לעבודתם של גופים ציבוריים שונים.

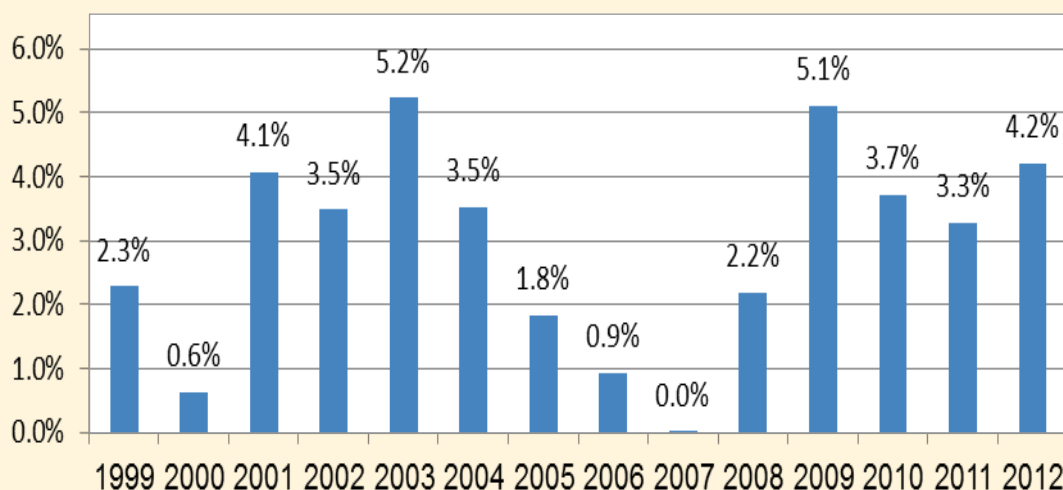
## פרק א - מדיניות פискаלית אחראית

### תמונת מצב כלכלית-פסקאלית

כלכלת ישראל צלחה את המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008 ו-2009 בצורה טובה יחסית. אחד הגורמים המרכזיים אשר תרמו להתאוששות המהירה מהמשבר היה היציבות הפיסקאלית הגבוהה של המשק ערב המשבר.

על אף הנתונים המקרו-כלכליים החיוביים של המשק, נרשמה בשנים האחרונות הרעה משמעותית ביציבות הפיסקאלית של ישראל. הגירעון התקציבי בשנת 2012 הסתכם ב-4.2% תוצר, גירעון גבוה משמעותית מתקרת הגירעון שעליה התבסס תכנון תקציב המדינה לשנה זו. משמעות הדבר היא שלמרות ההתאוששות המהירה מהמשבר והצמיחה הגבוהה שנרשמה בשנים 2010-2011, ישראל נמצאת כבר ארבע שנים רצופות בגירעון תקציבי גבוה העולה על 3% תוצר, רמה שתקשה על יכולת התגובה של הממשלה במקרה של משבר כלכלי נוסף. כמו כן, העובדה שהמשק נמצא במצב הקרוב לתעסוקה מלאה מעידה על כך שבכלכלה לא מתקיים פער תוצר, ולכן הגירעון התקציבי הקיים משקף גירעון מבני גבוה ולא גירעון הנובע ממחזור עסקים שלילי.

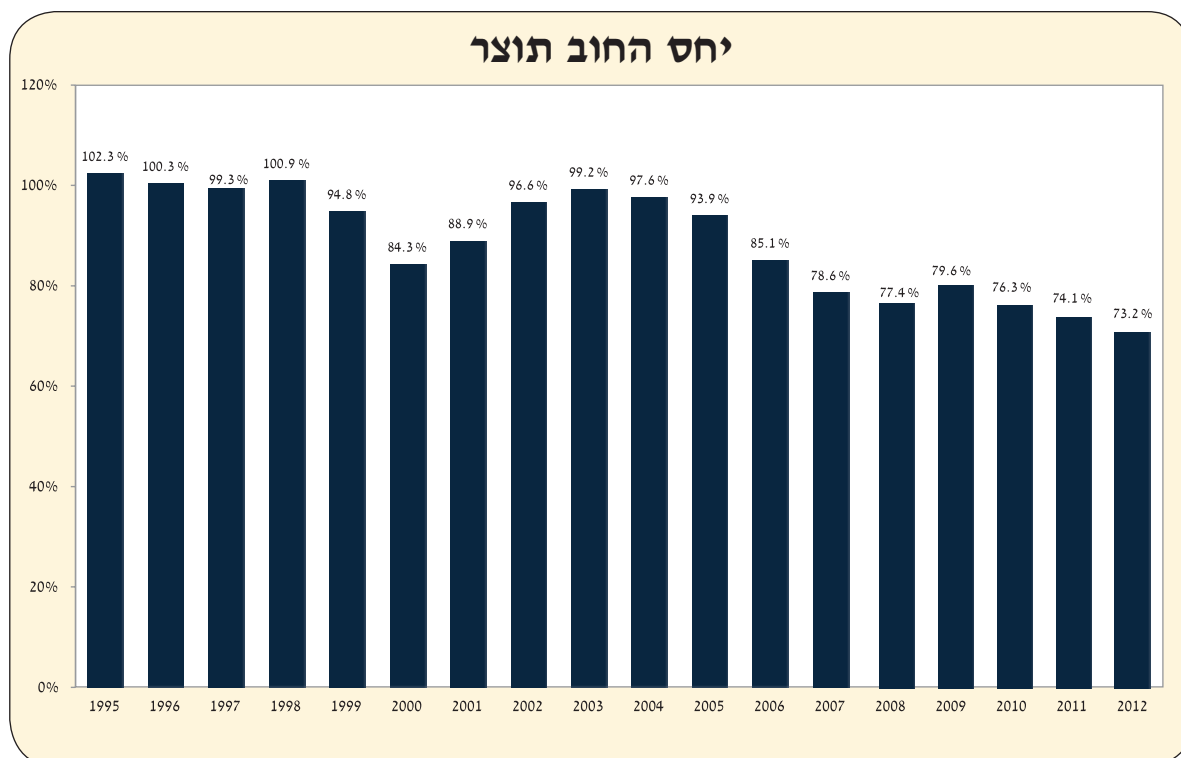
#### הגירעון התקציבי, באחוזי תוצר



מקור: נתוני הלמ"ס ומשרד האוצר.

במקביל, במהלך השנים האחרונות אישרו הממשלה והכנסת שורה ארוכה של צעדים אשר יצרו התחייבויות תקציביות בהיקפים גבוהים במיוחד. כתוצאה מכך, על אף שהגידול המותר בצד ההוצאה בתקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 גבוה בהשוואה לעבר, נדרשת הממשלה לבצע התאמות משמעותיות גם בצד ההוצאה. מכלול התפתחויות אלה מחייב שינוי מדי, משמעותי ומתמשך במדיניות הפיסקאלית ובסדר העדיפויות התקציבי. בהיעדר שינוי כזה, המשק עלול להידרדר במהירות ובהסתברות גבוהה למשבר חמור.

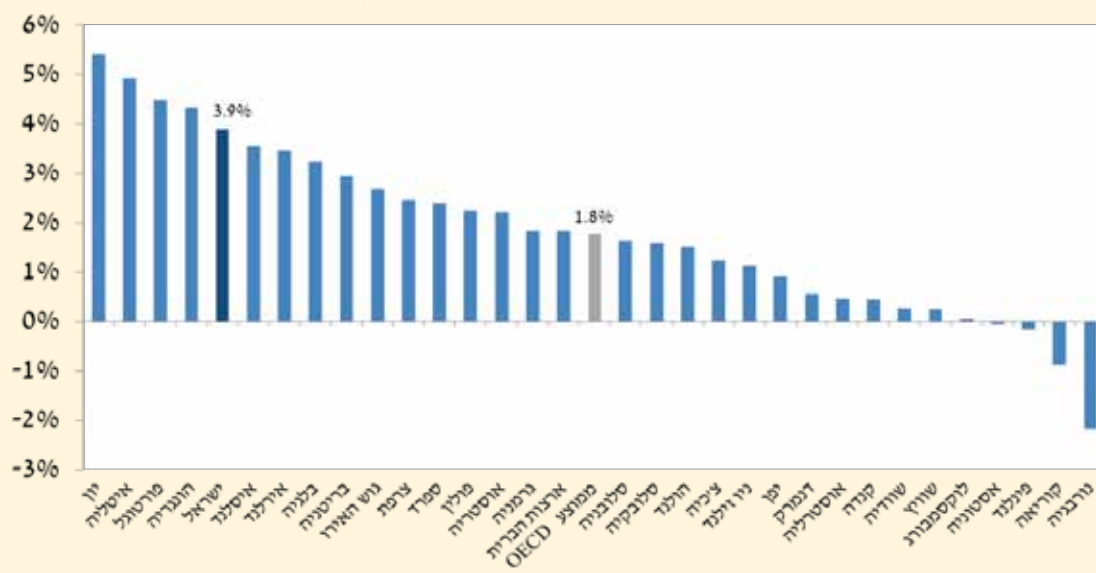
החוב הציבורי ביחס לתוצר עמד בסוף שנת 2012 על רמה גבוהה של 73.2% תוצר (ירידה של כנקודת אחוז לעומת 2011). יחס החוב-תוצר הוא אינדיקטור מרכזי לבחינת יציבות פיסקאלית ולהערכת יכולת החזר החוב של המדינה בעתיד.



מקור: נתוני הלמ"ס, בנק ישראל ומשרד האוצר.

יש לזכור שלמרות השיפור ביציבותה הפיסקאלית של ישראל מאמצע העשור הקודם, ולמרות שלישראל עבר נקי ללא תקדים של שמיטת חובות, עלויות הגיוס של ישראל ממשיכות להיות גבוהות בהרבה בהשוואה למדינות הנתפסות כבטוחות, כתוצאה מפרמיית סיכון גבוהה הנובעת בין השאר מסיבות גיאוגרפיות. יש לציין כי עלויות הגיוס הנוכחיות של ישראל נמוכות יחסית לעבר, בין השאר עקב ירידת תשואות והרחבות כמותיות אשר בוצעו בעולם.

## תשלומי הריבית כאחוז מהתוצר, השוואה בין-לאומית לשנת 2012



מקור: OECD

חריגה מתמשכת מהיעדים הפיסקאליים תביא בסופו של דבר לפגיעה באמינות התקציבית של הממשלה, לעלייה בעלויות המימון של המגזר הציבורי ושל הסקטור העסקי ולפגיעה בצמיחה המשק וברווחת האזרחים. יתר על כן, ישראל כמשק קטן ופתוח, החשופה גם לסיכון גאו-פוליטי משמעותי, רגישה מאוד לזעזועים חיצוניים ומקומיים. במקרה של זעזוע כלכלי מעין זה, ידיה של הממשלה תהייה כבולות והדבר עלול להביא את ישראל למשבר פיסקאלי ופיננסי המחייב נקיטת צעדים קיצוניים וכואבים בהרבה (בהקפים גבוהים יותר לו היו מיושמים טרם המשבר). לאור האמור, הקונסולידציה הפיסקאלית היא אבן יסוד בתכנית הכלכלית לשנים 2013-2014.

## עקרונות המדיניות התקציבית

תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יגדל בהתאם לכלל הפיסקאלי בשיעורים גבוהים במיוחד. עם זאת, צבר ההתחייבויות של הממשלה יחייב ביצוע התאמות משמעותיות. לכן, לאופן ביצועו ולהרכבו תהיה השפעה ניכרת על יציבות המשק, על צמיחתה העתידית של כלכלת ישראל ועל היקף השירותים שהמדינה מספקת לאזרחיה. כתוצאה מכך, הצעת התקציב והתכנית הכלכלית מספקים מענה בשלושה מישורים:

- יציבות – ביצוע התאמות בצד ההוצאות ובצד ההכנסות בהיקף שיאפשר התכנסות לכללים הפיסקאליים הקבועים בחוק. זאת על מנת לחזק את היציבות התקציבית ולשמר את אמינות המדיניות הפיסקאלית של הממשלה החיוניים לצמיחת המשק ולהגברת עמידות הכלכלה בפני זעזועים חיצוניים ומקומיים בעתיד.

- סדרי עדיפויות – מיקוד התוספות התקציביות בהתאם ליעדי המדיניות הכלכלית וביצוע ההתאמות הנדרשות באופן הנכון ביותר מבחינה כלכלית וחברתית תוך בחינת ההשפעה של ההחלטות על תקציב המדינה גם לטווח הבינוני.
- רפורמות – קידום רפורמות כלכליות לחיזוק הצמיחה ולשיפור רווחת האוכלוסייה הנלוות והמשלימות את המדיניות התקציבית.

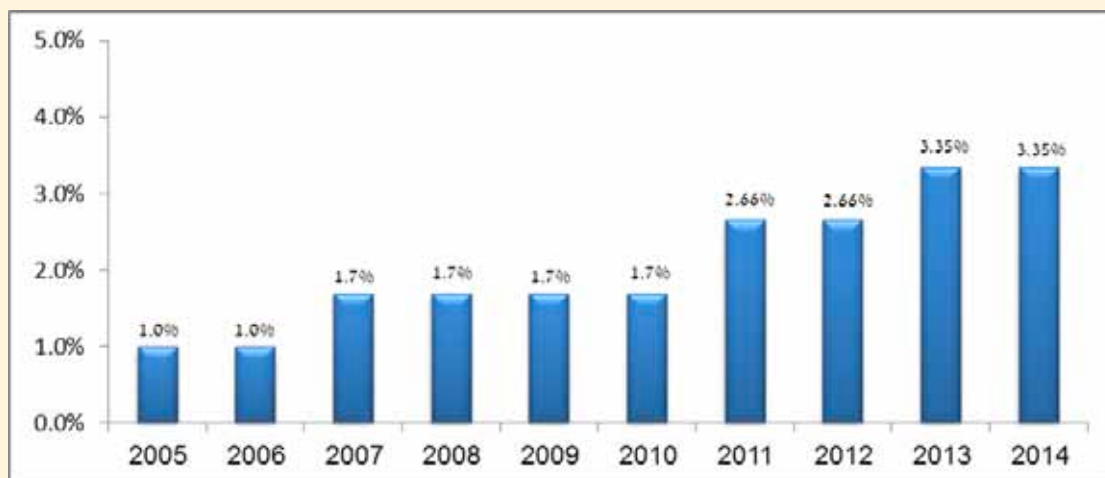
## ההתכנסות למסגרות הפיסקאליות

ההוצאה התקציבית לשנת 2013 לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על כ-309.5 מיליארד ש"ח. בהתאם לכלל הפיסקאלי הגידול הראלי בהוצאה התקציבית לשנת 2013 עומד על כ-7% ביחס לתקציב 2012. גידול ראלי זה מורכב מתוספת של כ-9.5 מיליארד ש"ח (בהתאם לכלל ההוצאה), מתוספת של כ-3.8 מיליארד ש"ח בגין עדכון התקציב למחירי 2012 ומתוספת חד-פעמית של כ-6.5 מיליארד ש"ח.

הגירעון החזוי לשנת 2013 יעמוד על כ-4.65% תוצר, וזאת בהנחת צמיחה של 3.8% (התוצר הנומינלי החזוי לשנת 2013 הוא כ-981.7 מיליארד ש"ח).

ההוצאה התקציבית לשנת 2014 לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על כ-320.3 מיליארד ש"ח ומהווה גידול ראלי בהתאם לכלל הפיסקאלי של כ-3.35% ביחס לתקציב 2013 בניכוי ההוצאה החד-פעמית שהתווספה בשנת 2013. הגירעון החזוי לשנת 2014 יעמוד על כ-3% תוצר, וזאת בהנחת צמיחה של 3.3% (התוצר הנומינלי החזוי לשנת 2014 הוא כ-1037.8 מיליארד ש"ח).

## הגידול הראלי המותר בהוצאה הממשלתית על פי כלל ההוצאה, 2014-2005\*



\* ללא תוספות חד פעמיות.

על-פי תחזית ההכנסות, הנגזרת ממשטר המס הנוכחי, בשנים 2013 ו-2014 צפוי חוסר ניכר בהכנסות המדינה לעומת ההכנסות הדרושות לעמידה בתקרת הגירעון. בנוסף, הממשלה קיבלה על עצמה בשנים האחרונות מחויבויות תקציביות רבות, המצטרפות לגידול הטבעי בתקציב ולתיקוני חקיקה בעלי משמעות תקציבית שהתקבלו בכנסת. כפועל יוצא מכך, ללא ביצוע התאמות, הגידול בהוצאה הממשלתית הנגזר ממחויבויות הממשלה לשנים 2013 ו-2014 צפוי לחרוג בצורה משמעותית ממגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק.

לאור האמור, על מנת לעמוד בגידול המותר בהוצאה התקציבית ובתקרת הגירעון, נדרשת הממשלה לבצע בשנים 2013 ו-2014 התאמות בהיקף רחב הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה.

לשם גיבוש ההמלצה בדבר ההתאמות המוצעות הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה לצד שיקולי ישימות, נבחנו פרמטרים שונים כגון היעילות הכלכלית, התרומה לצמיחה, התרומה לחיזוק אוכלוסיות חלשות ולצמצום פערים והתרומה לתיקון עיוותים בהקצאת המקורות במשק. לצד האמור, נוכח החשיבות הגלומה בייצוב המצב הפיסקאלי והיקפן הגדול של ההתאמות הנדרשות לשם כך, מחויבת הממשלה לנקוט גם צעדים אשר אינם עונים באופן מלא על הפרמטרים המוזכרים לעיל.

הצעדים המרכזיים בצד ההוצאה הם: תיקון עיוותים והתייעלות; הקפאת תוספות שכר במגזר הציבורי (בהיקף של כחצי מיליארד ש"ח וכמיליארד ש"ח בשנים 2013 ו-2014 בהתאמה); הפחתת תקציב הביטחון (בהיקף של כ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2014); הפחתת קצבאות הילדים והתאמות נוספות בהוצאות ובהכנסות המוסד לביטוח לאומי (בהיקף של כ-3.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014); דחיית פרויקטים של תשתית (בהיקף של כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2014); והפחתת חלק מהתוספות בתקציב החינוך (בהיקף של כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2014).

על אף ההתאמות הנדרשות יגדל תקציב המדינה בשנת 2014 לעומת התקציב לשנת 2012, בשיעור ראלי של מעל 8%, שיעור הגידול הראלי הגבוה בעשור האחרון. הגידולים הבולטים בתקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 נקבעו בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה והם כוללים: גידול בתקציב משרד החינוך (בהיקף של כ-9.1 מיליארד ש"ח בשנת התקציב 2014 לעומת שנת התקציב 2012); גידול בתקציב התחבורה (בהיקף של כ-4.7 מיליארד ש"ח בשנת התקציב 2014 לעומת שנת התקציב 2012); גידול בתקציב המשרד לביטחון הפנים (בהיקף של כ-2.9 מיליארד ש"ח בשנת התקציב 2014 לעומת שנת התקציב 2012); גידול בתקציב ההשכלה הגבוהה (בהיקף של כ-1.7 מיליארד ש"ח בשנת התקציב 2014 לעומת שנת התקציב 2012).

הצעדים המרכזיים המוצעים בצד הכנסות המדינה הם: העלאת מס הכנסה ב-1.5% החל משנת 2014, כך שמש הכנסה השולי העליון יעמוד על 49.5%; העלאת המע"מ ב-1%, כך ששיעור המע"מ יעמוד על 18%; העלאת מס החברות ב-1.5% החל משנת 2014, כך ששיעור מס החברות יעמוד על 26.5%; צמצום הפטורים הקיימים במערכת המס; פישוט מנגנון מיסוי ההפרשות לחיסכון פנסיוני וצמצום ההטבה לעשירון העליון; העלאת המיסוי על סיגריות ומוצרי אלכוהול; החלת מסים נוספים בתחום הדיר.

מכלול הצעדים האמורים צפוי לכנס את תקציב המדינה בשנת 2014 למסגרות פיסקאליות אחראיות, כך שתקציב המדינה בשנה האמורה יתכנס לתקרת ההוצאה והגירעון התקציבי כאחוז מהתוצר יעמוד על 3%.

עם זאת, בשל העיכוב באישור תקציב המדינה לשנת 2013 ויכולתה המוגבלת של הממשלה לבצע את ההתאמות הנדרשות בהוצאותיה ובהכנסותיה בשל כך, נקבע כי בנוסף לגידול המותר בהוצאה על פי חוק, הממשלה תהיה רשאית להגדיל את הוצאותיה באופן חד-פעמי בשנת הכספים 2013, בשיעור נוסף על השיעור הקבוע בחוק, שלא יעלה על 2.2% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2012. לצד זאת, שונה מתווה הפחתת הגירעון התקציבי כך שתקרת הגירעון לשנת הכספים 2013 לא תעלה על 4.65%.

### הרחבת בסיס המס והפחתת נטל המס על כלל האוכלוסייה

גביית המסים בישראל היא המקור העיקרי להכנסות המדינה. האופן שבו מבוצעות שומה, ביקורת ואכיפת הגבייה משפיע באופן ישיר על הכנסות המדינה.

בשנים האחרונות, נמצא כי ישנה שחיקה בהכנסות הציבוריות כתוצאה מגידול בתופעות של הלבנת הון, העלמות מסים ושימוש גובר בתכנוני מס אגרסיביים לא ראויים, המנצלים פרצות ושטחים אפורים בחקיקת המס, וזאת לשם קבלת זכאות בהטבות מס בניגוד לרוח החוק ולכוונת המחוקק. כלומר, קיים פער משמעותי בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל (להלן – "כלכלה שחורה").

לכן, נוסף על הרחבת בסיס המס באמצעות ביטול פטורים, קיימת חשיבות רבה בהגברת האכיפה וההתמודדות עם ה"כלכלה השחורה" במדינת ישראל. צמצום הפער בין הפעילות המדווחת לפעילות בפועל, לצד אכיפה יעילה יותר, צפויים להביא להגדלה משמעותית של בסיס המס בישראל, ולפיכך גם להגדלת המקורות שבידי הממשלה, כמו גם ליצירת מערכת מס צודקת ושוויונית יותר, שכן בכך יצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק.

על כן, משרד האוצר קידם במהלך חודש יולי 2012 החלטות ממשלה שעניינן טיפול בהלבנת הון והון שחור המתייחסות לנושאים רבים ומגוונים בפעילות כלכלית שאינה חוקית ולפעילות כלכלית חוקית הכרוכה בהעלמת מס וכן טיפול באכיפת דיני המס, שיפור בהעברת המידע לרשות וייעול גביית המסים.

יתר על כן, התכנית הכלכלית מבקשת לטפל בבעיות מבניות במסים על מנת לגרום לצדק חלוקתי ולמזעור תופעות הפוגעות בגביית המסים והפוגעות כתוצאה מכך גם במעמד הביניים המשלם מסים.

הגברת האכיפה וההתמודדות עם ה"כלכלה השחורה", כמוצע בתכנית הכלכלית, צפויות להניב כ-2 מיליארד ש"ח להכנסות המדינה ובכך להגביר ולייעל את המלחמה בהון השחור ובהלבנת ההון ובהתאם – להגדיל את היקף הגבייה של רשות המסים הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך תוך יצירת חלוקה הוגנת בנטל במס בכלל האוכלוסייה. זאת במטרה לצמצם את הפער בין הפעילות המדווחת לפעילות בפועל ולעזור במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ובתקרת הגירעון ללא צורך בהעלאת שיעורי המס הסטטוטוריים בשיעורים גבוהים מהמוצע.

## פרק ב - הגדלת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה

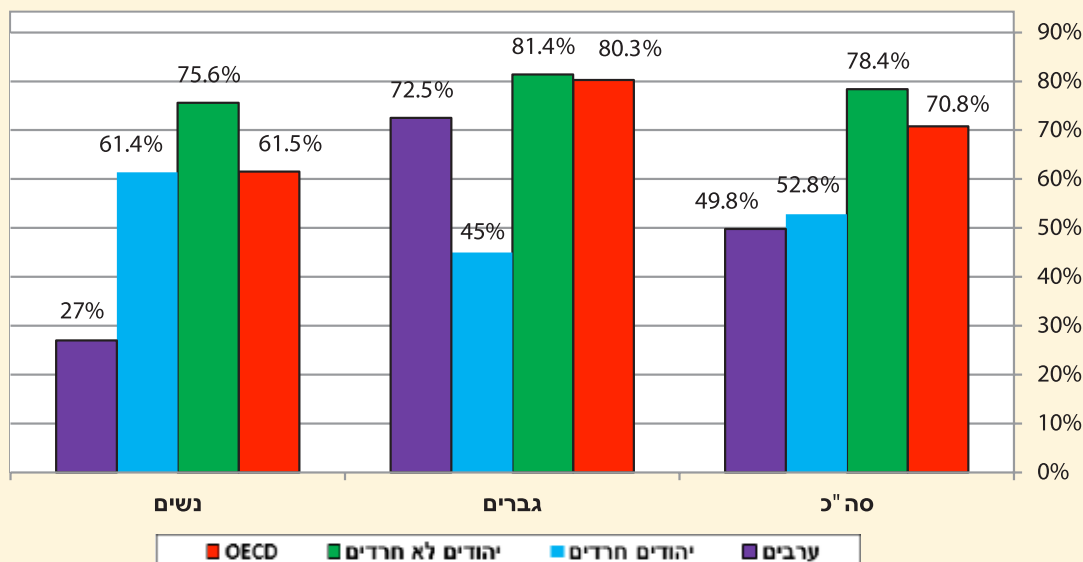
### רקע ותיאור הבעיה

בשנת 2012 הגיע מספר המועסקים במשק לכ-3.4 מיליון איש, שיעור התעסוקה לגילאי 15 ומעלה עמד על 54.2% ושיעור התעסוקה לגילאי 64-25 עמד על כ-74%. בעשור האחרון חל גידול עקבי בשיעורי התעסוקה (לגילאי 64-25) – משיעור של כ-66.9% בשנת 2000 לכ-70% בשנת 2007, 72.1% בשנת 2011 ו-74% בשנת 2012 (עקב שינויי מתודולוגיה של הלמ"ס קיימת בעייתיות בהשוואה רב-שנתית של נתונים אלה), וזאת במקביל לירידה משמעותית בשיעור האבטלה מכ-13.6% בשנת 2003 ל-7% בשנת 2011 ולכ-6.9% בשנת 2012. בשנים האלה צמח שוק העבודה בשיעורים ניכרים וההתרחבות בפעילות המשקית אפשרה תעסוקה כמעט מלאה. אמנם בשנת 2009 חלה קפיצה בשיעור האבטלה נוכח המשבר הכלכלי העולמי, אך שוק העבודה התאושש במהירות והגיע, כאמור, לשיעור אבטלה של כ-6.9% בשנת 2012, תוך הגדלה ניכרת של מספר המועסקים במשק.

על אף מגמת השיפור שחלה בשוק העבודה בשנים האחרונות, הרי שפערי התעסוקה בין מגזרי האוכלוסייה השונים ושיעור האנשים שאינם משתתפים בשוק העבודה נותרו גבוהים ומהווים את אחת מבעיות היסוד של המשק הישראלי.

בעיה זו מחריפה נוכח החשש לירידה עתידית בשיעורי ההשתתפות כתוצאה ממגמת הגידול הדמוגרפי המואץ של קבוצות האוכלוסייה בעלות שיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה. כפי שניתן לראות בתרשים הבא, אוכלוסיית הגברים החרדים (שיעור התעסוקה בקרב גילאי 64-25 של כ-45% בשנת 2011) ואוכלוסיית הנשים הערביות (שיעור התעסוקה בקרב גילאי 64-25 של כ-27% בשנת 2011) מאופיינות בשיעורי השתתפות ותעסוקה נמוכים באופן ניכר ביחס ליתר האוכלוסיות בישראל ולמקובל במדינות ה-OECD.

### שיעורי התעסוקה בקרב גילאי 64-25 לפי קבוצות אוכלוסייה, 2011



מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל, 2011.

## יעדי המדיניות

לצורך קידום הטיפול הממשלתי בשוק העבודה ולשם העלאת שיעורי התעסוקה במגזרים השונים, הוקמה בשנת 2009 "הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה" בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל דאז, פרופסור צביקה אקשטיין (להלן: ועדת התעסוקה). ועדת התעסוקה המליצה על קביעת יעדי תעסוקה גבוהים לטווח הארוך במטרה לפעול לצמצום פערים ולמיצוי פוטנציאל הצמיחה במשק. כן המליצה הוועדה על שורת צעדים שיש לנקוט כדי להשיג יעדים אלה, לרבות קידום שינויים מבניים ויישום תכניות שמטרתן לעודד תעסוקת ישראלים, תוך מיקודן באוכלוסיות מעוטות השתתפות.

משמעותם של יעדי התעסוקה היא הגעה לרמות התעסוקה של המדינות המפותחות בעולם ותוספת של כ-33 אלף עובדים בשנה מעבר לתוספת העובדים בשל הגידול הטבעי של האוכלוסייה. תוספת העובדים מתואמת עם גידול של כ-0.5%-1% בצמיחת התוצר בשנה (תוספת של כ-3.75-7.5 מיליארד ש"ח לתוצר בשנה), דהיינו היא מהווה אחד ממנועי הצמיחה המשמעותיים ביותר של המשק הישראלי.

בהתאם לכך, יעדי התעסוקה כוללים יעדי משנה, לרבות יעדים פרטניים לאוכלוסיות מעוטות השתתפות, והם קובעים את החלוקה הבאה של תוספת המועסקים לפי סוגי אוכלוסייה שונים: כ-42% תוספת תבוא ממועסקים חדשים במגזר המיעוטים ובמגזר והחרדי, כ-11% מאוכלוסיית אנשים עם מוגבלויות וכ-46% מיתר האוכלוסייה (בדרך של הגדלת שיעור ההשתתפות, צמצום שיעור האבטלה והגדלת התעסוקה בקרב אוכלוסיות, כגון: עולים מאתיופיה ומרוסיה, תושבי פריפריה ומקבלי גמלאות קיום בקרב גילאי העבודה).

יש לציין כי יעדי התעסוקה שנקבעו על ידי ועדת התעסוקה ואשר אומצו על ידי הממשלה במסגרת החלטה מס' 1994 מיום 15 ביולי 2010 הם יעדים שאפתניים ומאתגרים המחייבים הובלת שינויים מבניים עמוקים ומורכבים בשוק העבודה. ללא יישום שינויים אלו, קידום תכניות ממוקדות לעידוד תעסוקת אוכלוסיות מעוטות השתתפות והגדלת הכדאיות להשתלב בעבודה לנוכח אלטרנטיבת אי ההשתתפות, לא ניתן יהיה להשיג את היעדים ולהגיע לרמות התוצר לנפש של 15 המדינות המפותחות ביותר.

חשוב לציין כי בשל מגמת הגידול הדמוגרפי המואץ בקרב אוכלוסיות בעלות השתתפות מועטה יחסית בתעסוקה, אם כל קבוצת אוכלוסייה תשמור על שיעור התעסוקה הנוכחי, שיעור התעסוקה הכללי ירד ב-2% בשנת 2020 – ירידה בעלת פגיעה משמעותית בתוצר. במילים אחרות, עקב המגמות הדמוגרפיות האמורות, האלטרנטיבה אינה התקבעות בשיעורי התעסוקה הנוכחיים, אלא ירידה משמעותית בשיעורי התעסוקה וכתוצאה מכך – ברמת התוצר לנפש, ובמקביל – התרחבות משמעותית של הפערים החברתיים ורמת אי השוויון. יש לציין כי הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה במשק, במיוחד בקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות, היא אחד הכלים המרכזיים הן להגדלת הצמיחה במשק והן לצמצום העוני ולהקטנת הפערים. לשם המחשה, תחולת העוני בישראל בקרב משקי בית בעלי שני מפרנסים או יותר עומדת על פחות מ-5%, זאת לעומת תחולת העוני בקרב משקי בית ללא מפרנס העומדת על למעלה מ-70%.

בהתאם לכך, השינויים המבניים בתחום שוק העבודה, המהווים חלק מקביעת המדיניות הכלכלית לשנים 2013-2014, חיוניים לשם מיצוי פוטנציאל הצמיחה במשק, ויישומם המלא צפוי לסייע לעמידה ביעדי התעסוקה שנקבעו ולהגעה לרמות התוצר לנפש של 15 המדינות המפותחות ביותר מבחינת התוצר לנפש.

## אמצעי המדיניות

כפי שתואר לעיל, השגת יעדי התעסוקה דורשת קידום צעדי מדיניות ושינויים מבניים מהותיים בשוק העבודה.

להלן סקירה קצרה של עיקרי המדיניות האקטיבית של הממשלה בתחום התעסוקה, אשר חלקה יושם בשנים האחרונות וחלקה ייושם במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014.

## תכנית "יוצאים לעבודה"

אוכלוסיית מקבלי קצבת הבטחת הכנסה היא אוכלוסיית המובטלים הכרוניים, המאופיינת בחסמים מורכבים ליציאה לשוק העבודה הגורמים עוני ועוני בין-דורי. שילובה של אוכלוסייה זו בתעסוקה דורש השקעה משמעותית במתן שירותים תומכי עבודה, תוך המרה הדרגתית של הסיוע מתשלום קצבאות להשקעה בקידום סיכויי התעסוקה והסרת חסמים. זאת במקביל להחלתו של מבחן תעסוקה אפקטיבי למקבלי הגמלה במטרה לוודא את שילובם בתעסוקה. יובהר כי תכניות דומות לשילוב בשוק העבודה פועלות במתכונת זו או אחרת במרבית המדינות המפותחות.

נוכח הצורך לטפל באוכלוסייה האמורה באופן פרטני וממוקד, החליטה הממשלה ליישם פריסה ארצית של תכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה". יישומה של התכנית עתיד לסייע באופן ישיר להגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום הפערים בחברה. כמו כן, התכנית תאפשר למצות את כושר השתכרותם בין היתר באמצעות מתן כלים תומכי השמה משמעותיים. בכך תסייע התכנית למקד את רשת הרווחה החברתית באוכלוסייה הנזקקת לה.

## מיצוי כושר ההשתכרות

הממשלה החליטה להכניס מבחן מיצוי כושר השתכרות אפקטיבי לסבסוד מעונות היום, קרי לקבוע כי מבחן התעסוקה הנהוג לצורך סבסוד מעונות יום יחול על שני ראשי המשפחה. זאת תוך יצירת מתווה הדרגתי ומידתי להחלת מבחן התעסוקה האפקטיבי על פני ארבע שנים ותוך הכרה בשירות צבאי ואזרחי כתעסוקה. כן יוכרו לימודים בישיבה כמקיימים את מבחן התעסוקה, כל עוד נמצא תלמיד הישיבה במעמד חוקי של "דחיית שירות" הניתן לו מטעם משרד הביטחון (במהלך שנות לימודיו הראשונות בישיבה או במהלך הימצאו ב"מסלול המתמידים" שהינו חלק ממתווה השוויון בנטל). צעד זה נועד לסייע להגדלת שיעורי התעסוקה של שני ראשי משק הבית ומהווה נדבך חשוב מתוך שורת הצעדים המבוצעים לצורך יישום מטרות הממשלה לעניין הגדלת שיעור ההשתתפות וסיוע ממוקד לאדם העובד.

במקביל הממשלה החליטה להחיל מבחן מיצוי כושר השתכרות להנחה בארנונה – דרישה לתעסוקת בני הזוג הגדולה מ-125% (ושיעורים מופחתים ליחיד ולסטודנט) כתנאי סף לזכאות להנחה על בסיס מבחן הכנסה.

## מדיניות אקטיבית נוספת בשוק העבודה

במקביל לצעדים שהוזכרו לעיל נמשכת המדיניות האקטיבית בשוק העבודה באמצעות מגוון צעדים ובהם: יישום חמש החלטות הממשלה לעניין עידוד תעסוקת האוכלוסייה הערבית ומיצוי הפוטנציאלי הכלכלי של אוכלוסייה זו; יישום תכניות וכלים לעידוד תעסוקת האוכלוסייה החרדית; פריסה ארצית של תכנית מענקי הכנסה (מס הכנסה שלילי) לעובדים בשכר נמוך החל משנת המס 2011 והגדלת המענק לאימהות עובדות ב-50% החל בשנת המס 2012; הרחבת היצע מעונות היום המפוקחים והמסובסדים כחלק ממדיניות הממשלה לסייע לעידוד ולהסרת חסמים ליציאת הורים לילדים קטנים לעבודה ובמטרה להגדיל תעסוקת שני בני הזוג; שינוי מבנה הרגולציה על תחום התעסוקה באמצעות הקמת מטה תעסוקה שבראשו הממונה על התעסוקה במשרד הכלכלה; יישום החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה ותגבור מערך הפיקוח על חוקי עבודה במשרד הכלכלה; ייעול מערך ההכשרה המקצועית באמצעות הרחבת השימוש בשוברי הכשרה מקצועית ובנוהלי הכשרות במקום העבודה.

## גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים

גמלת הסיעוד לקשישים של המוסד לביטוח לאומי ניתנת כיום באמצעות חברות הסיעוד הנמצאות בהתקשרות עם המוסד לביטוח לאומי, אשר מספקות לקשיש שירותי סיעוד כפי שמוגדר בחוק. גם במקרים שבהם מעסיק הקשיש הסיעודי עובד זר, משולמת גמלת הסיעוד לחברת הסיעוד, וזו משתתפת יחד עם הקשיש בהעסקתו של העובד הזר. כאשר חברות הסיעוד מספקות לקשישים שירותים שלא באמצעות העסקת עובד זר, נדרשת מהן עבודה רבה להפעלת מערך ההשמה ומתן השירותים, דבר הבא לידי ביטוי גם במסגרת התעריף המשולם לחברות אלו, הכולל גם תשלום עבור תקורות. לא כן המצב במקרה של מתן שירותים באמצעות עובד זר. ככלל, השירותים הניתנים על ידי חברות הסיעוד בהעסקת עובדים זרים אינם משמעותיים, שכן השירות לקשיש, לעניין העסקת העובדים הזרים, ניתן על פי חוק על ידי לשכות תיווך והשמה של עובדים זרים בענף הסיעוד האחריות, בין היתר, על תיווך, פיקוח שוטף, סיוע בעריכת חוזי העסקה, סיוע לעניין הסדרת חובות המעסיק על פי חוק ועוד. על כן, העלויות הנגזרות לחברות הסיעוד במקרים של העסקת מטפל זר נמוכות משמעותית. כתוצאה מכך, חברות הסיעוד מרוויחות במקרים אלה יותר מאשר הן מרוויחות כאשר השירות ניתן על ידי עובדים ישראלים. כך נוצר למעשה תמריץ כלכלי מובנה לחברות הסיעוד להגדיל את ההעסקה של עובדים זרים, והפחתה של התמריץ לשיפור את השירות הסיעודי הניתן על ידי עובדים ישראלים.

באפריל 2013 הסתיימה תכנית ניסיונית שהופעלה ע"י המוסד לביטוח לאומי כהוראות שעה החל ממרץ 2008. במסגרת התכנית ניתנה לזכאי ביטוח סיעוד אפשרות לבחור בגמלת סיעוד כספית במקום גמלה הניתנת כשירות באמצעות חברות הסיעוד (גמלה בעין). התכנית הניסיונית לוותה במחקר של "המרכז לחקר הזקנה" במכון ברוקדייל, אשר בחן מגוון רחב של נושאים, ובכלל זה שביעות רצונם של הקשישים, הטיפול שניתן על ידי בני המשפחה והעומס המוטל עליהם, ההליכים הבירוקרטיים הנדרשים והיבטים שונים בהליכי גיוס ובתנאי ההעסקה של המטפל. רובם המכריע של הקשישים (85%) אשר בחרו לקבל את הגמלה בכסף, קיבלו את גמלת הסיעוד קודם לכן דרך חברת סיעוד, ובני משפחתם התבקשו לדווח על השינויים שחלו בעקבות המעבר לגמלה כספית. 98% מהקשישים שקיבלו גמלה בכסף דיווחו שהם מרוצים מהגמלה הכספית, 97% המליצו ליישם את התכנית באופן קבוע בכל הארץ וכ-77% אמרו שהמעבר לגמלה כספית חסך להם כסף בעבור התשלום למטפל הזר. מהמחקר עולה כי בכל הפרמטרים שנבדקו, מקבלי

הגמלה בכסף היו מרוצים יותר או במידה שווה לעומת מקבלי הגמלה בעין, כאשר בהיבט הכספי עלה מהמחקר כי החיסכון הכספי לקשיש אשר עבר לקבלת גמלה בכסף נע בין 400 ל-600 ש"ח בחודש.

על מנת לוודא שהתקציבים אשר מקצה המדינה לטיפול בקשישים הסיעודיים יגיעו לייעודם במלואם, ללא עירוב גורמים מתווכים שאינם נדרשים ואשר מרוויחים מכך כספים שלא לצורך, ולשם שיפור השירותים הניתנים על ידי עובדים ישראלים בענף הסיעוד ועידוד תעסוקת ישראלים בו, מוצע בתכנית הכלכלית כי המוסד לביטוח לאומי ישלם את גמלת הסיעוד ישירות לידי הזכאי לגמלה במקום באמצעות מתן גמלה על ידי חברות הסיעוד. בנוסף מוצע להסדיר צעדים נוספים אשר יקלו על הקשיש הסיעודי המעסיק מטפל זר לעמוד במחויבויותיו לעניין תשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות כמעסיק על פי חוק.

## פרק ג - העלאת רמת הפריון של המשק

### החינוך

חינוך הוא המפתח העיקרי לצמצום הפערים, לפיתוח ההון האנושי וליצירת הזדמנויות תעסוקה ההכרחיים להמשך צמיחה בת קיימא. מחקרים שנערכו בארץ ובחו"ל מראים כי רמת ההשכלה מתואמת עם רמת השכר באופן חיובי ומובהק.

הישגי התלמידים בישראל במבחנים הבין-לאומיים סבירים ביחס להישגים ברוב המדינות המערביות. כך במבחני ה-TIMSS וה-PIRLS של שנת 2011 דורגה ישראל במקום ה-7 במתמטיקה, במקום ה-13 במדעים ובמקום ה-18 בקריאה מקרב המדינות שנבחנו. עם זאת, הסוגיה המרכזית הדורשת התמודדות הייתה ועודנה הפערים הקיימים בין מגזרים שונים, בין אזורים שונים בארץ ובין קבוצות אוכלוסייה שונות, פערים אלו הם מהגבוהים בעולם. יש לציין כי על אף השיפור שחל בהישגי התלמידים בישראל במבחנים הבין-לאומיים בשנים האחרונות, הפערים נותרו כשהיו.

על פי נתוני משרד החינוך, כ-50% מהתלמידים במערכת החינוך בכיתות א' בשנת 2013 הם חרדים או בני מיעוטים ושיעורם צפוי לגדול עם השנים. כמצוין לעיל, תהליכי השינוי בהרכב אוכלוסיית התלמידים לא לוו בתהליכים שיבטיחו שוויון הזדמנויות והקנייה של "ארגז הכלים" הנדרש לצורך השתלבותם העתידית בשוק העבודה.

הישגי התלמידים לצד הפערים בין קבוצות האוכלוסייה השונות והמגמות הדמוגרפיות, מציבים אתגרים משמעותיים בפני מערכת החינוך בהיבט של צמצום פערים ושיפור ההישגים תוך הקניית הידע והמיומנויות הנדרשות לצורך השתלבות בשוק העבודה.

אתגרים אלו מקבלים ביטוי במסגרת סדרי העדיפויות התקציביים של הממשלה ובמסגרת השינויים המבניים המוצעים בתכנית הכלכלית לשנים 2013-2014.

משרד החינוך יפעל בשנים אלו לשם חיזוק לימודי היסוד במערכת החינוך באמצעות קידום מספר צעדים משלימים וביניהם חיוב המוסדות המוכרים שאינם רשמיים ומוסדות הפטור בלימוד 100% מלימודי הבסיס בתחומי הדעת מתמטיקה, אנגלית ושפת אם, גיבוש מתכונת לאכיפה, פיקוח ובקרה ליישום צעדים אלו וכן חיוב מוסדות החינוך להשתתפות במבחני מיצ"ב ובמבחנים בין-לאומיים. צעדים אלו צפויים להביא לשיפור בהשכלה מוטת כישורי העבודה באוכלוסייה החרדית, אשר יאפשרו השתלבות טובה יותר בשוק העבודה ושיפור הפריון לעובד.

סך התוספות לתקציב משרד החינוך עומד על כ-7.9 מיליארד ש"ח בשנים 2013-2014 במצטבר, המהווים גידול של כ-22% בהשוואה לתקציב משרד החינוך בשנת 2012 (זאת ללא התוספת בתקציב הבינוי של משרד החינוך).

### להלן עיקרי השינויים:

הצעת תקציב מערכת החינוך לשנים 2013-2014 כוללת תוספות שונות שעיקרן המשך יישום רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" בסכום של כ-1.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-820 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014; מתן חינוך חינם לגילאי 3-4 בסכום של כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-140 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014; פריסת מסגרות צהריים להעשרה בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים בסכום של כ-600 מיליון ש"ח בשנת 2013 ואילך.

מהלכים אלו נועדו לסייע בצמצום הפערים הלימודיים הקיימים בין תלמידים הבאים מרקע שונה. יחד עם זאת, ישנן עדויות רבות על היעדר קשר בין ההוצאות לתוצאות בחינוך. על כן, האתגר העומד בפני מערכת החינוך הוא אתגר ניהולי הכולל שימוש מושכל במשאבים וקביעת סדרי עדיפויות, שיובילו לשיפור התפוקות ולעמידה ביעדים שהוגדרו על ידי משרד החינוך.

לאור זאת, לצד התוספות התקציביות המוצגות, משרד החינוך מקדם שינויים שנועדו ליצור תשתית ארגונית תומכת לשיפור ההישגים, כמפורט להלן:

**הבנייה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך** – על מנת לשקף תמונה רחבה אודות מאפייני בתי הספר השונים, בפרט אודות התשומות המועברות לבית הספר על ידי המדינה, משרד החינוך מקים בימים אלה מערכת נתונים אינטגרטיבית שתרכז את נתוני התשומות והתפוקות במערכת ותכלול בין היתר נתונים מהרשויות המקומיות ובעלויות החינוך השונות. כמו כן יפרסם משרד החינוך אחת לשנה, החל משנת הלימודים התשע"ד, דוח המציג את ריכוז הקצאת המשאבים במערכת החינוך מכלל המקורות הציבוריים והפרטיים.

**העצמת מעמד המנהל** – המנהל הוא מנהיג בית הספר ומוביל את העשייה החינוכית בו. הרחבת סמכויותיו מאפשרת קבלת החלטות מתוך היכרות קרובה יותר עם התלמיד ועם צרכיו ומביאה ליצירת תשתית ארגונית תומכת לשיפור הישגים.

**הרחבת אזורי הרישום** – מחקרים מצאו כי פתיחה מבוקרת של אזורי הרישום מביאה לשיפור בהישגי התלמידים. חוקרים טוענים כי הבחירה המבוקרת מגבירה את מעורבות ההורים, אשר תורמת אף היא לשיפור הישגי התלמידים.

## ההשכלה הגבוהה

ההון האנושי בכלל וההשכלה הגבוהה בפרט הם אחד מהיתרונות המרכזיים של המשק הישראלי ומקור הצמיחה שלו לאורך השנים. עקב חשיבותה הרבה של מערכת ההשכלה הגבוהה למדינת ישראל, נחתם באוקטובר 2010 סיכום לתכנית רב-שנתית להשכלה הגבוהה לשנים תשע"א-תשע"ו. התכנית שיישומה החל בשנת הלימודים תשע"א (2010) כוללת תוספות משאבים בסכום כולל של 7.5 מיליארד ש"ח על פני שש שנים.

בשנים 2013 ו-2014 יימשך יישום התכנית על ידי הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה בין היתר באמצעות מתן תוספת תקציב לקליטה וחידוש סגל, מענקי מחקר תחרותיים, פיתוח פיזי ופיתוח תשתיות מדעיות, הקמת מרכזי מצוינות וביצוע תכניות להגברת הנגישות באוכלוסייה החרדית והערבית.

## פיתוח תשתיות תחבורה והסעת המונים

תשתיות תחבורה מתקדמות מהוות רכיב חשוב בקידומה של צמיחה כלכלית ובהגדלת הפריון במשק, בין השאר מכיוון שהן מהוות תנאי לחיבור מהיר, אמיין וזול בין אמצעי הייצור השונים במשק.

מדיניות התחבורה הממשלתית באה לידי ביטוי בהקצאת מקורות להשקעה בתשתיות תחבורה על סוגיהן השונים, בתמיכה בתחבורה הציבורית ובצעדי מדיניות שונים להסדרת ענפי התחבורה וביצירת תמריצים כלכליים ותחרותיים בתחומי הרכב, התעופה, הספנות והתחבורה הציבורית. המטרות העיקריות העומדות בבסיס מדיניות התחבורה הן:

- פיתוח מערכות תחבורה ציבורית מתקדמות, כגון רכבות קלות ו-BRT ושיפור מערך התחבורה הציבורית על מנת להביא להגברת הנגישות ולצמצום תופעות הגודש, זיהום האוויר ותאונות הדרכים.
- מתן מענה הולם לגידול בביקוש לנסיעות, בעיקר על ידי שדרוג והרחבת כבישים עירוניים ובין-עירוניים קיימים.
- שיפור יעילות ההקצאה של מערכת הכבישים וכלי הרכב, באמצעות הקמה של נתיבי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים ושיפור מערך התמריצים הכלכליים הבאים לידי ביטוי בין היתר במערכת המס.
- קירוב הפריפריה למרכזים המטרופוליניים באמצעות מערכת של כבישים מהירים ורכבות.
- עידוד התחרותיות והסרת חסמים בענפי התעופה, הרכב, התחבורה הציבורית, הספנות ונמלי הים.

בשנים האחרונות גדלו באופן משמעותי השקעות הממשלה בתחום התחבורה, מתוך תפיסה שלפיה אספקת שירותי תחבורה כמוצר ציבורי על ידי הממשלה היא תשתית חשובה לקיום צמיחה כלכלית, להגברת הפריון ולצמצום פערים חברתיים.

תקציבי התחבורה גדלו מסך של כ-10 מיליארד ש"ח בשנת 2008 לכ-14 מיליארד ש"ח בשנת 2012. מגמה זו עתידה להימשך גם בתקציב לשנים 2013-2014. להלן יפורטו עיקרי תחומי הגידול בתקציבי התחבורה:

**השקעה בתשתיות להסעת המונים** – תקציב פיתוח מערכות להסעת המונים (לא כולל רכבת ישראל ורכבות כבדות) לשנים 2013 ו-2014 מסתכם בכ-1.56 מיליארד ש"ח ובכ-2.70 מיליארד ש"ח בהתאמה. התקציב מיועד בעיקרו לתכנון מערכות להסעת המונים במטרופולינים ולהקמת הקווים הראשוניים ברשתות הסעת המונים בירושלים, במטרופולין תל-אביב ובמטרופולין חיפה. מערכות להסעת המונים כקווי הרכבת הקלה (רק"ל), מערכות BRT (Bus Rapid Transit) ונתיבים מהירים הם הפתרון האפקטיבי ביותר להתמודדות עם אתגרי התחבורה במטרופולינים.

בשנים 2013-2014 יימשך קידום תכנית החומש לתחבורה הציבורית בירושלים ובמסגרתה יוארך קו הרק"ל הראשון להדסה ולנווה יעקב ויוספו שלוחות להר הצופים ולגבעת רם. במקביל יקודם התכנון לשני קווי רק"ל נוספים בירושלים – הקו הירוק והקו הכחול ואף יקודם תכנון ראשוני לרשת הסעת המונים כוללת בירושלים. במטרופולין חיפה מתקיימות עבודות להקמת מערכת ה-BRT הראשונה בישראל, אשר תתחיל לפעול בחודש אוגוסט 2013 ומתוכננים קווי הסעת המונים נוספים בכרמל ובין חיפה לנצרת. במטרופולין תל אביב, חברת נת"ע צפויה להשלים את העבודות המקדימות להקמת הקו האדום, להשלים שינוי ארגוני אשר יתאים את מבנה החברה לצורכי ביצוע הפרויקט וצפויים להתפרסם מכרזים לביצוע עבודות ההקמה. בנוסף, באזור השרון תחל נת"ע בהקמת מערכת BRT שעתידה לחבר את כפר סבא, רעננה והרצליה ומערכת BRT נוספת שתפעל בנתניה.

**תכנית נתיבי ישראל** – על מנת לאפשר את יישום יעדי הממשלה בדבר פיתוח הנגב והגליל, החליטה הממשלה בפברואר 2010 על תכנית זו בהיקף של כ-27.5 מיליארד ש"ח. התכנית כוללת המשך צפוני לכביש חוצה ישראל לכיוון צומת סומך, הקמת זרוע מזרחית מהירה מיוקנעם עד צומת עמיעד, הקמת מסילות רכבת לכרמיאל, לעפולה ולבית שאן, חשמול מערך הרכבות הארצי, רכש ציוד נייד רכבתי והמשך דרומי לכביש חוצה ישראל. פרט לאמור, התכנית כוללת קידום תכנון של פרויקטים נוספים מתחום התחבורה.

**תמיכות בתחבורה הציבורית** – תקציב התמיכות בתחבורה הציבורית לשנים 2013 ו-2014 מסתכם בכ-4.9 מיליארד ש"ח ובכ-5.4 מיליארד ש"ח בהתאמה. על מנת להגביר את נגישותם של מרכזי התעסוקה, הלימודים והפנאי לכל תושבי ישראל, ממשיך משרד התחבורה בהרחבת היצע שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים וברכבות. בישראל פועלים כ-17 מפעילי תחבורה ציבורית המפעילים כ-6,000 אוטובוסים בכ-2,000 קווי שירות, אשר מגיעים לכ-30,000 תחנות ברחבי הארץ. רכבת ישראל הציעה שירות לכ-50 תחנות נוספות. בענף זה משלמת המדינה למפעילים מספר סוגים של סובסידיות: סובסידיה כללית להפעלה, סובסידיה ייעודית לאוכלוסיות זכאיות וסובסידיה להצטיידות. מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בתחבורה הציבורית באוטובוסים נאמד בשנת 2011 בכ-601 מיליון. במחצית הראשונה של שנת 2012 נאמד מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בכ-310 מיליון, המהווים גידול של כ-3.2%. מספר נסיעות הנוסעים ברכבת ישראל נאמד בשנת 2012 בכ-40 מיליון, המהווים גידול של כ-4%.

## המו"פ והתעשייה

התעשייה עתירת הידע היא ענף מרכזי, בשל היותה ממובילי הצמיחה של המשק הישראלי. חשיבות הענף באה לידי ביטוי, בין היתר, בתרומתו הגבוהה לתוצר, לצמיחת המשק ובכלל זאת לייצוא, לתעסוקה ולמשיכת השקעות זרות וכן בהשפעתו על ענפי משק נוספים (Spillover).

בשנת 2011, עמד משקל ייצוא התעשיות עתירות הידע בישראל על כ-47% מסך הייצוא התעשייתי. מספר המועסקים בתעשייה זו בשנת 2012 עמד על כ-287 אלף וחלקם מכלל המועסקים עמד על כ-9.5%. ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח בישראל כאחוז מהתמ"ג היא הגבוהה בעולם ועמדה על 4.4% לשנת 2011.

על מנת להמשיך לתמוך בהתפתחות התעשייה עתירת הידע בישראל הוחלט במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2014-2013 לבצע שיפור בממשקים בין התעשייה לרגולציה בתחומי מדעי החיים ולחזק את הקשרים הכלכליים עם הודו, סין וברזיל.

התכנית לחיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו וברזיל כוללת קידום תכנית לתמיכה בהתאמת מוצרים לשווקים אלו ותמיכה בשלבי הניסוי הראשוני באתר הלקוח (בטא סייט), חיזוק הקשרים הכלכליים בין חברות מהמדינות הנ"ל לחברות ממדינת ישראל בתחומי המחקר והפיתוח וחיזוק הכלים המקצועיים של הנספחים המסחריים של משרד הכלכלה, בכל הקשור למתן סיוע לחברות ישראליות אשר עושות את צעדיהן הראשונים במדינות אלה.

## **פרק ד - הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה**

### **שוק התקשורת**

#### **התחום הנייח**

במאי 2012 פרסם שר התקשורת מסמך מדיניות ובו מתווה להקמה של שוק סיטונאי בתקשורת נייחת, קרי, אספקת מקטעי גישה בסיטונאות על ידי החברות בזק והוט למפעילים מתחרים על מנת שאלה האחרונים יספקו שירותים ללקוחות בכלל וחבילות שירותים בפרט. אימוץ תפיסת השוק הסיטונאי כמרכיב מרכזי במדיניות משרד התקשורת, המתבססת על המלצותיהן של מספר ועדות ציבוריות, נועדה לאפשר חדירת שחקנים נוספים לשוק התקשורת הנייחת גם ללא בעלות על תשתית גישה רחבת פס כלל ארצית. מדיניות זו נדרשת בשוק שבו פועלות היום שתי חברות בלבד וחסמי הכניסה לענף הם גבוהים עקב ההשקעה בתשתית כלל ארצית. הקמתו של שוק סיטונאי בתשתית התקשורת הנייחת נדרשת הן כדי להגביר את התחרות ואת רווחת הצרכן והן כדי לתמרץ את בעלי תשתיות הגישה רחבות הפס הנייחות (בזק והוט טלקום) להשקיע בפיתוח ושדרוג תשתיות. במסגרת התכנית לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים אף מוצע להרחיב את סמכויות שר התקשורת לצורך יישומה של מדיניות זו.

עוד קיבלה הממשלה מספר החלטות בנוגע להרחבת היצע תשתיות פס רחב, על ידי מתן אפשרות לחברה בבעלות חלקית של חברת החשמל לישראל בע"מ להציע שירותי תשתית פס רחב על בסיס סיבים אופטיים לבתים (FTTH), וזאת במסגרת הפרדה מבנית מלאה ותנאים נוספים אשר העיקריים שבהם הם חובת פריסה אוניברסלית ומיקוד פעילות החברה באספקת תשתיות הסיבים האופטיים לבעלי רישיונות, אשר יספקו את השירות ללקוחות הקצה. מתן אישור לחברת החשמל לפעול בתחום תשתית פס-רחב מהווה פוטנציאל לפיתוח תשתיות הפס הרחב בישראל ולהגברת התחרות בתחום.

## ענף הסלולר

במהלך השנה האחרונה גברה משמעותית התחרות בענף הסלולר, בעיקר עקב חדירתם של שני מפעילי סלולריים חדשים, לטובת הצרכן והמשק הישראלי. התחרות מתבטאת בירידת מחירים, בשיפור וגיוון המוצר, בגידול משמעותי במעבר בין מפעילים ועוד. במהלך השנה הקרובה יפעל משרד התקשורת במספר דרכים על מנת לקדם טכנולוגית את הענף וכפועל יוצא מכך להביא למגוון שירותים חדשים ומתקדמים לצרכנים. כמו כן, להבטיח את המשך קיומה של התחרות שהתפתחה בשנה האחרונה בין השחקנים בשוק (מבוססי תשתית ובעלי רישיון על רשת של אחר MVNO).

1. **מכרז להקצאת תדרים לרשת גישה רחבת פס בדור 4** – על מנת לאפשר שירותי תקשורת מתקדמים בקצבים מהירים, באיכות גבוהה ובמגוון רחב, אשר מהווים אינטרס ציבורי חשוב הצפוי לקדם את החברה בישראל הן בהיבט הכלכלי הן בהיבט החברתי והן מבחינת יכולת ההשתלבות בחברת המידע ובעולם המערבי, הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, אשר תכליתה להכין ולערוך את מסמכי המכרז ואת תנאיו, בהתבסס על העקרונות במדיניות הקצאה של תדרים לרשת גישה אלחוטית רחבת פס.
2. **תכנון ובנייה** – המשרד יפעל לעדכן את כלל המסגרת התכנונית בענף הסלולר על מנת לאפשר פריסת רשתות בדור רביעי וכן על מנת לאפשר למתחרים החדשים להשלים את פריסת הרשתות החדשות שלהן.
3. **תעריפי קישור גומלין** – המדרגה האחרונה של ירידת תעריף קישור גומלין לרשת סלולר תיכנס לתוקפה ב-1 בינואר 2014. המשרד יידרש לבחון את עלויות קישור הגומלין ולהכריע בשאלת שינוי התעריף על בסיס עלות או שינוי מדיניות באופן שתעריף קישור הגומלין יבוטל.

## טלוויזיה

שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל הוא דואופול של חברות הכבלים והלוויין. חברות הכבלים והלוויין נהנות משיעורי הכנסה ממוצעת למנוי הגבוהים מהממוצע בעולם המפותח. שיעורי הכנסה אלו נובעים מתחרות בין מעטים בתחום פלטפורמות השידור ומאי תחרות בתחום התוכן המוסף (מעבר לחבילת הבסיס). באשר לקידום התחרות בתחום התוכן המוסף (מעבר לחבילת הבסיס) פועל המשרד לחייב את חברות הוט ויס להציע למנוייהן חבילת בסיס צרה, בהיקף שייקבע על ידי שר התקשורת ובמחיר מפוקח. חבילה צרה תספק לספקי תוכן עצמאיים מרווח קמעונאי המאפשר היתכנות כלכלית, לא תאפשר לחברות הכבלים והלוויין לחסום את התחרות בתחום התוכן המוסף על ידי סבסוד המחירים באמצעות חבילות הבסיס, ותספק לצרכני התוכן הקלים חלופה זולה ואיכותית.

## תיקון חוק השידורים הדיגיטליים

למגוון ערוצים רחב ככל האפשר יש השפעה מכרעת על התחרות בתחום התקשורת ועל רמת המחירים שמשלמים הצרכנים. עם ההתפתחות הטכנולוגית והאפשרות להפצת שידורי טלוויזיה על גבי האינטרנט עולה החשיבות של מערך עידן+ (DTT) כמוצר משלים למוצרים האינטרנטיים אשר מתקשים, נכון להיום, בהעברת תוכן באופן לינארי על גבי רשת האינטרנט הקיימת. קיימים ערוצים בנושאים מגוונים אשר אין באפשרותם לממן את פעילותם באמצעות שידורי

פרסומת בלבד, כפי שמאפשר החוק בנוסחו הנוכחי. לכן, על מנת לאפשר את קיומם של שידורים אלו על גבי המעמד, מוצע במסגרת החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים לאפשר לערוץ מסוים לגבות תשלום בעבור צפייה בשידוריו.

### יישום המלצות ועדת המזון

הצוות לבחינת רמת התחרות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה הוקם ביולי 2011 על מנת ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם, ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן. הצוות מצא כי קיימת ריכוזיות גבוהה בשוק המזון הן במקטע היצרני והן במקטע הקמעונאי, וכי בשוק רווחות פרקטיקות אנטי-תחרותיות אשר הביאו בעשור האחרון להקטנת התחרות ולעליית מחירים החורגת מעליית המחירים בעולם. במטרה לטפל בכשלים אלו המליץ הצוות על שורה של צעדים המיועדים להגביר את התחרות בשוק המזון במטרה להביא לירידה במחירי המזון:

- שקיפות מחירים – הרשתות הקמעונאיות יחויבו לפרסם במאגר מידע פומבי את מחירי כל המוצרים בכל סניפי הרשת ובזמן אמת, בפורמט דיגיטלי בר השוואה, על מנת לאפשר פיתוח יישומים ואתרי אינטרנט להשוואת מחירים על בסיס מאגרי המידע כאמור.
- הסדרת היחסים בין ספקים לקמעונאים – יינתנו כלים לרשות להגבלים עסקיים כדי לאכוף איסורים על התנהגות אנטי תחרותית בשוק המזון, כגון: סידור המדפים על ידי היצרניות הגדולות ודחיקת יצרנים קטנים, התערבות במחיר ובכמות הנמכרת של יצרנים מתחרים ועוד. הסדרה זו באה למנוע ניצול לרעה של כוח השוק של יצרנים גדולים ודחיקת יצרנים קטנים מרשתות המזון.
- מודל להגברת תחרות אזורית – רמת התחרותיות בענף המזון משתנה מאזור לאזור. מבחינה אמפירית של מחירי המזון בישראל נמצא כי ככל שבאזור המכירה הייתה קיימת ריכוזיות גבוהה, כך היו מחירי המוצרים לצרכן גבוהים יותר. כמו כן נמצא כי רשתות השיווק נוקטות בטקטיקה של "תפיסת" שטחי מדף על מנת למנוע תחרות ממתחרים פוטנציאליים. הרשות להגבלים עסקיים תבחן את רמת התחרות האזורית בתחום המזון ותאסור תפיסת שטחי מסחר על מנת לדחוק מתחרים.

### שיפור מדיניות התקינה

בישראל קיימים מאות תקנים רשמיים שתכליתם העיקרית שמירה על בריאות הציבור ועל איכות הסביבה. יחד עם זאת, שימוש לא יעיל בתקינה ובמעמד בדיקות התקינה עלול להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק. מוצע לקדם תיקוני חקיקה לביצוע השינויים הבאים במדיניות התקינה:

- **אימוץ תקינה בין-לאומית** – כיום ישנם למעלה מ-600 תקנים רשמיים בישראל. מוצע לאמץ רק תקנים בין-לאומיים, על מנת להגביר את האחידות בתקינה בין ישראל למדינות המפותחות האחרות, ובכך להפחית את חסמי הייבוא הנובעים מהבדלי תקינה.
- **מעבר לשיטה של הסתמכות על הצהרת יצרן או יבואן** - להסתפק בהצהרת יצרן או יבואן על עמידה בתנאי התקן הרלוונטי לגבי מוצרים שאין בהם סיכון בטיחותי או בריאותי משמעותי (לדוגמה: שטיחים), תוך הגברת האכיפה

בשווקים ובנמלים ותוך שמירת סמכות הממונה על התקינה במשרד הכלכלה לחייב בבדיקת מעבדה במקרים שבהם הדבר נדרש.

בנוסף, במטרה לשפר את קבלת ההחלטות בדבר הטלת היטלי סחר, מוצע לקבוע כי הממונה על היטלי הסחר ואמצעי הגנה במשרד הכלכלה יידרש להכין תשתית נתונים רחבה ומבוססת כבסיס לקבלת החלטות בנושא.

## **פרק ה – ייעול המגזר הציבורי**

### **משק המים**

#### **ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני**

בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביוב, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את משק המים והביוב בתחומן באמצעות תאגיד מים וביוב. חובה זו חלה עליהן החל מחודש יולי 2007. נכון להיום קיימים 55 תאגידי מים וביוב המספקים שירותים לכשישה מיליון תושבים. הקמת תאגידי המים והביוב נועדה לתת מענה לכשלים המבניים במשק המים העירוני שאופיינו בגירעון השקעות חמור אשר נבע בעיקר משימוש בכספים שנגבו עבור מים לצורכי עירייה אחרים. תאגידי המים והביוב מנהלים את משק המים והביוב העירוני כמשק כספי סגור ומבטיחים כי כלל ההכנסות בגין צריכת המים יופנו לצורך השקעות נדרשות במשק המים והביוב.

בשל המשבר החמור אשר פקד את משק המים והצורך הדחוף בהוצאת ניהולו של משק המים והביוב העירוני מידי הרשויות המקומיות והעברתו לידי תאגידי המים והביוב, הוקמו בשלב ראשון מספר רב מדי של תאגידים.

בעקבות כך מוצע לתקן את חוק תאגידי המים והביוב על מנת שיאפשר למועצת הרשות הממשלתית למים וביוב להורות על הקמת חברות אזוריות במקום תאגידי המים והביוב. הערכת גורמי המקצוע ברשות המים היא כי הקמת חברות אזוריות כאמור תביא לחיסכון משמעותי בעלויות התפעול. לפיכך מוצע להפחית את נורמת התפעול המוכרת לתאגידים, כך שיגלמו את החיסכון הנובע מצמצום מספר התאגידים, ובכך להביא להפחתה המוערכת בכ-5% בתעריפי המים. בהתאם לתיקון החוק, תאגידי מים וביוב קיימים יוכלו לקבל פטור ממיזוג לחברה אזורית אם יצליחו, במסגרת נורמת התפעול החדשה, לעמוד בפרמטרים הבאים: עמידה בתכנית השקעות, יציבות פיננסית ועמידה באמות מידה בשירות לצרכנים. בחינת העמידה בפרמטרים אלה תיערך בכל שנה החל משנת 2015.

#### **הסדרת המרחב הכפרי במשק המים והביוב**

במרחב הכפרי (המועצות האזוריות) לא חלה חובה להקמת תאגיד מים, ותעריפי המים כפי שנקבעו על ידי מועצת רשות המים הם תעריפים מרביים שאינם מבוססי עלות. כתוצאה מכך יש חשש כי תשתיות המים במרחב הכפרי נמצאות במצב של תת-השקעה מתמשך. לאור האמור לעיל מוצע להנחות את מועצת רשות המים לקבוע כי תעריפי המים

והביוב לצרכן הביתי במרחב הכפרי יהיו מבוססי עלות, בשים לב להשקעות הנדרשות בתשתיות המים והביוב במרחב הכפרי. בנוסף, מוצע להנחות את מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב לפעול להסדרת משק הקולחין.

בעשור האחרון הפך משק הקולחין לחלק מרכזי בניהול משאבי המים והקצאות המים לחקלאות. בנוסף, למשק הקולחין השפעה מהותית על מערך הביוב בהיבטים רבים ביניהם היבטים אסדרתיים, תכנוניים, תברואתיים, כלכליים וסביבתיים. שיעור השבת הקולחין בישראל עומד על כ- 90%, מרביתם לשימוש חקלאי. שיעור השבה זה הוא הגבוה בעולם. בשנת 2011 סופקו סך של כ-400 מיליון מ"ק קולחין. כמות זו מהווה כ-38% מסך המים המסופקים לחקלאות וכ-20% מסך המים המסופקים לכלל השימושים. ההשבה מתבצעת באמצעות מפעלים האחראים לאיגום המים היוצאים ממתקני טיהור השפכים (מט"שים) ולהובלתם לצרכנים.

התפתחותו המהירה של משק הקולחין, בפרט ביזמות הפרטית, אשר התרחשה על רקע משבר מים כבד, לא לוותה בקידום הרגולציה הנדרשת לצורך אסדרת המשק.

לאור האמור, ועל מנת להביא לניהול טוב יותר של משק הקולחין תוך הקצאת משאבים יעילה ושיווינית יותר במשק, מוצע להנחות את מועצת רשות המים לפעול לצמצום מספר ספקי הקולחין, לקבוע תעריפים לספקי הקולחין באופן שיבטיח השקעה נאותה בתשתיות לאורך השנים הבאות ולשמור על טובת הצרכן באמצעות שמירה על רמת מחירים שלא תאפשר ליזמים הפרטיים רווחים בלתי סבירים.

#### **צעדים נוספים לייעול המגזר הציבורי**

שירותים ציבוריים נוספים שמוצע לערוך בהם שינויים לשיפור השירות לציבור כוללים את תחום שירותי הדת, התחבורה הציבורית, הגנת סביבה, החינוך, הבריאות והתעשיות הביטחוניות.

## הצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014

### מסגרות ההוצאה

- הצעת תקציב המדינה ברוטו לשנות הכספים 2013-2014, הכוללת את ההוצאה המותנית בהכנסה, מסתכמת בכ- 416.9 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2013 ובכ- 428.7 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2014.
- ההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה בשנות הכספים 2013-2014 עומדת על כ- 309.5 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2013 (כולל הוצאות חד-פעמיות) ועל כ- 320.3 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2014.
- ההוצאה התקציבית לשנת 2013, כהגדרתה לחישוב מגבלת ההוצאה (כולל הוצאות חד-פעמיות), גבוהה במונחים ראליים בכ- 7% מההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2012. גידול ראלי זה מורכב מתוספת של כ- 9.5 מיליארד ש"ח כנגזרת של כלל ההוצאה, מתוספת של כ- 3.8 מיליארד ש"ח בגין עדכון התקציב למחירי 2012 ומתוספת חד-פעמית של כ- 6.5 מיליארד ש"ח.
- ההוצאה התקציבית לשנת 2014, כהגדרתה לחישוב מגבלת ההוצאה, גבוהה במונחים ראליים בכ- 3.35% מההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2013 (בניכוי הוצאות חד-פעמיות).

### השינויים בהצעת התקציב

במונחים נומינליים ההוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה גדלה בשנים 2013-2014 ב- 8.7% וב- 3.5% בהתאמה (בשנת 2013 הסכום כולל הוצאה חד-פעמית). בניכוי הסכום החד פעמי, התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2014 גדל ב- 5.7%. בהתאם למדיניות הממשלה, עיקרי הגידולים בתקציב המדינה לשנים 2013-2014 הם בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה, הבריאות, התשתיות והשמירה על הסדר הציבורי.

הגידולים האמורים, בהתאם לסדר העדיפויות של הממשלה, מתאפשרים בין היתר נוכח הירידה בחוב ובגירעון הממשלתי כשיעור מהתוצר (ירידה זו ריסנה את ההוצאות המופנות לתשלומי ריבית) ונוכח החלטות הממשלה על ביצוע הפחתות משמעותיות, בעיקר בתקציב הביטחון ובתשלומי ההעברה.

להלן עיקרי השינויים בהצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014 בהשוואה לשנה הקודמת:

- ההוצאה האזרחית לשנת הכספים 2013 תגדל בכ- 14.8% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2012. בשנת הכספים 2014 תגדל ההוצאה האזרחית בכ- 4.3% בהשוואה להצעת התקציב לשנת הכספים 2013. גידולי תקציב אלו גבוהים באופן ניכר מהגידול בהוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה בשנים 2013-2014. הגידול הניכר בהוצאה האזרחית בשנות הכספים 2013-2014 נובע בעיקרו מגידול בתשלומי השכר בכל המגזר הציבורי ובפרט במערכת החינוך ובמערכת הבריאות.

- ההוצאה הביטחונית לשנת הכספים 2013 תגדל בכ-5.2% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2012. בשנת הכספים 2014 תקטן ההוצאה הביטחונית בשיעור של כ-1.3% בהשוואה להצעת התקציב לשנת הכספים 2013. הקיטון האמור בהוצאה הביטחונית בשנת 2014 מושפע מהחלטת הממשלה בדבר הפחתה של כ-3 מיליארד ש"ח מתקציב הביטחון לשנה זו. כמו כן, תקציב הסיוע האמריקני היה אמור לגדול בין שנת 2012 לשנת 2013 בכ-25 מיליון דולר והיה צפוי לעמוד, החל משנת 2013 ואילך, על רמה של 3.1 מיליארד דולר לשנה. יחד עם זאת, בעקבות כניסתו לתוקף של קיצוץ רוחבי אוטומטי בתקציב הפדרלי האמריקני ב-1 במארס, מענק הסיוע לשנת 2013 קוצץ בסך של כ-157 מיליון דולר.
- תשלומי ההעברה והתמיכות יגדלו בשנת הכספים 2013 בשיעור של כ-9.1% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2012. בשנת הכספים 2014 יגדלו תשלומי ההעברה והתמיכות בשיעור של כ-2.4% בהשוואה להצעת התקציב לשנת הכספים 2013. הגידול בתשלומי ההעברה והתמיכות בשנות הכספים 2013-2014 נובעים בעיקרם ממדיניות הממשלה על תוספת טכנולוגיות ותרופות חדשות לסל שירותי הבריאות, על הגדלת התקציב המועבר למגזר העסקי ועל הגדלת סובסידיות המועברות לתחבורה הציבורית. עם זאת, הגידול האמור מתמתן לנוכח החלטת הממשלה בדבר הפחתה של כ-2.9 מיליארד ש"ח מההעברות הביטוח הלאומי לקצבאות הילדים בשנת 2014.
- השקעות ומתן אשראי יגדלו בשנת הכספים 2013 בכ-20% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2012. בשנת הכספים 2014 יגדלו ההשקעות ומתן אשראי בכ-9.6% בהשוואה להצעת התקציב לשנת הכספים 2013. גידולי תקציב אלו גבוהים משמעותית מהגידול בהוצאה התקציבית לחישוב מגבלת ההוצאה בשנים 2013-2014. הגידול בהשקעות ומתן אשראי בשנות הכספים 2013-2014 נובע בעיקר מהחלטות ממשלה על הגדלת ההוצאה בתחום תשתיות התחבורה, לרבות פיתוח מואץ של תשתיות התחבורה הציבורית ומערכות הסעת ההמונים.
- תשלומי הריבית יגדלו בשנת הכספים 2013 בשיעור של כ-2.3% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2012. בשנת הכספים 2014 יגדלו תשלומי הריבית בשיעור של כ-5.8% בהשוואה להצעת התקציב לשנת הכספים 2013. הגידולים האמורים נובעים בעיקרם מהעלייה בגירעון התקציבי ומאי הוודאות השוררת בשווקים.
- תשלומי הקרן (החזרי קרן ההלוואות), למעט החזרי קרן למוסד לביטוח לאומי, יגדלו בשנת הכספים 2013 בכ-5.2% בהשוואה לחוק התקציב לשנת 2012. בשנת הכספים 2014 יגדלו תשלומי הקרן, למעט החזרי קרן למוסד לביטוח לאומי, בשיעור של כ-0.6% בהשוואה להצעת התקציב לשנת הכספים 2014. השינויים בתשלומי הקרן הם פועל יוצא של מבנה לוחות הסילוקין של החוב. תשלומים אלה אינם כלולים בחישוב הגירעון ובחישוב ההוצאה המותרת לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992.

הוצאה ברוטו לפי סיווג כלכלי

(באלפי ש"ח)

| הוצאה נטו   | תקציב מקורי ביצוע | הצעת התקציב | הצעת התקציב |
|-------------|-------------------|-------------|-------------|
| 2012        | התקציב 2012       | לשנת 2013   | לשנת 2014   |
| 365,916,172 | 376,391,794       | 395,032,948 | 406,264,956 |
| 19,072,349  | 19,171,126        | 21,860,357  | 22,440,677  |
| 384,988,521 | 395,562,920       | 416,893,305 | 428,705,633 |
| 303,729,521 | 307,179,259       | 331,404,305 | 342,702,633 |
| 70,301,871  | 71,154,556        | 80,690,728  | 84,156,857  |
| 44,111,014  | 46,632,387        | 49,997,784  | 52,979,768  |
| 24,054,815  | 22,013,648        | 28,394,971  | 28,809,343  |
| 2,136,042   | 2,508,521         | 2,297,973   | 2,367,746   |
| 55,726,109  | 66,609,801        | 58,622,232  | 57,839,673  |
| 23,066,345  | 23,372,581        | 25,265,092  | 27,569,867  |
| 2,256,393   | 2,440,916         | 2,501,156   | 2,574,286   |
| 19,114,180  | 27,230,367        | 19,721,081  | 17,126,705  |
| 1,005,405   | 3,641,892         | 955,135     | 0           |
| 9,777,213   | 9,353,061         | 9,496,216   | 10,055,266  |
| 506,573     | 570,984           | 683,552     | 513,549     |
| 101,288,031 | 102,735,528       | 110,504,521 | 113,114,103 |
| 15,691,529  | 18,032,804        | 19,377,203  | 19,697,382  |
| 31,081,497  | 30,248,395        | 31,576,055  | 30,740,413  |
| 18,378,801  | 17,246,203        | 19,704,647  | 20,570,920  |
| 31,273,667  | 31,613,600        | 31,584,042  | 34,008,388  |
| 4,862,537   | 5,594,526         | 8,262,575   | 8,097,000   |

ההוצאה ברוטו לפי סיווג כלכלי (המשך)

| הצעת<br>התקציב<br>לשנת 2014 | הצעת<br>התקציב<br>לשנת 2013 | הצעת<br>התקציב<br>לשנת 2012 | תקציב מקורי<br>2012 | ביצוע                         |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------------|
| 27,569,343                  | 25,158,623                  | 19,334,728                  | 20,982,781          | 1.4 השקעות ומתן אשראי         |
| 25,539,123                  | 23,215,542                  | 18,120,321                  | 18,309,547          | השקעה ישירה                   |
| 2,030,220                   | 1,943,081                   | 1,214,407                   | 2,673,234           | מתן אשראי                     |
| 41,762,276                  | 39,472,788                  | 38,049,292                  | 38,577,176          | 1.5 תשלומי ריבית וסבסוד אשראי |
| 34,722,000                  | 33,056,000                  | 32,176,402                  | 31,673,000          | תשלומי ריבית בארץ             |
| 17,276                      | 13,788                      | 0                           | 7,176               | סבסוד אשראי                   |
| 7,023,000                   | 6,403,000                   | 5,872,890                   | 6,897,000           | תשלומי ריבית בחו"ל            |
| 10,859,000                  | 9,879,000                   | 9,295,354                   | 9,097,000           | 1.6 הוצאות שונות              |
| 10,859,000                  | 9,879,000                   | 9,295,354                   | 9,097,000           | פירעון הקרן לביטוח לאומי      |
| 0                           | 0                           | 0                           | 0                   | שונות                         |
| 7,401,381                   | 7,076,413                   | 0                           | 7,756,553           | 1.7 רזרבות                    |
| 86,003,000                  | 85,489,000                  | 88,383,661                  | 81,259,000          | 2 פירעון חובות קרן            |
| 74,727,000                  | 74,084,000                  | 75,584,685                  | 72,601,000          | פירעון חובות בארץ             |
| 11,276,000                  | 11,405,000                  | 12,798,976                  | 8,658,000           | פירעון חובות בחו"ל            |

\* עקב שינויים בסיווגים הכלכליים, במסגרת תכנית "חריש עמוק", ייתכן חוסר עקביות בהגדרות במעבר משנת 2012 לשנת 2013.

## ניתוח התפתחות ההוצאה התקציבית בשנות הכספים 2005-2014

פרק זה מציג ניתוח של התפתחות ההוצאה התקציבית בין השנים 2005-2014 לפי תחומים עיקריים דוגמת הביטחון והסדר הציבורי, חינוך, בריאות וכדומה. הניתוח מוצג בשני אופנים: הראשון מציג את השינוי הריאלי בכל אחד מן התחומים לאורך זמן והשני מציג את השינוי בהתפלגות ההוצאה התקציבית, כלומר את השינוי בחלקו של כל תחום מתוך סך ההוצאה התקציבית. מהשוואה זו ניתן לראות אילו תחומי הוצאה הגדילו את חלקם היחסי בהוצאה התקציבית לאורך התקופה ואילו תחומי הוצאה הצטמצמו באופן יחסי ופינו מקורות בתוך מסגרת התקציב. שינויים אלה בהתפלגות התקציבית יכולים לנבוע משינויים בסדרי העדיפויות, אך גם מיצירת מנגנונים חוץ-תקציביים ומדינמיקות פנימיות בתוך התקציב, המובילות להתנהגות שונה של כל רכיב הוצאה. דוגמה לדינמיקה מעין זו היא התפתחות ההוצאה לריבית. כך למשל, במקרה שסך החוב הממשלתי נותר ללא שינוי, אך שיעור הריבית בעת גיוס החוב יורד, סך ההוצאה לריבית קטנה, וכתוצאה מכך חלה ירידה בחלקה של ההוצאה לריבית מתוך סך ההוצאה.

אמנם ההוצאה התקציבית מייצגת את עיקר מדיניות התקצוב של הממשלה, אך קיימות פעולות והוצאות נוספות הממומנות על ידי הציבור אשר אינן באות לידי ביטוי מלא בתקציב עצמו. לכן, על מנת לקבל תמונה מלאה של התפתחות ההוצאה הממשלתית יש להתייחס גם אליהן. ההוצאות הבולטות ביותר בהקשר זה הן הוצאות המוסד לביטוח לאומי וההוצאה על סל הבריאות, שאליהן נתייחס במהלך הניתוח של תחומי ההוצאה. אל פעולות אחרות של הממשלה, שאינן באות לידי ביטוי מלא בהוצאה התקציבית, נתייחס בקצרה בסוף הפרק.

### התפתחות ההוצאה התקציבית לפי תחומי פעולה עיקריים

בין השנים 2005-2014 גדלה ההוצאה התקציבית (ללא הוצאה מותנית בהכנסה) בכ-19% במונחים ריאליים, גידול ריאלי של 2.0% במוצע שנתי. כתוצאה מהירידה בחלקה של ההוצאה לריבית מסך התקציב, שנבעה מגידול נמוך יחסית בחוב הממשלתי ומירידת שיעורי הריבית על החוב, סך ההוצאה התקציבית בניכוי הוצאות הריבית גדל בשנים אלה ב-24.5% (גידול ריאלי של 2.5% במוצע שנתי).

תחומי ההוצאה העיקריים בהצעת התקציב לשנים 2013-2014 הם ביטחון וסדר ציבורי (המהווים כ-24% מהתקציב), חינוך וההשכלה הגבוהה (כ-17%), רווחה וביטחון סוציאלי (כ-13%) ותשלומי ריבית (כ-13%).

תחומי ההוצאה העיקריים שחלקם מתוך סך ההוצאה התקציבית גדל בשנים אלה הם ההוצאה לחינוך ולהשכלה הגבוהה שגדלה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 4.0% (כתוצאה מכך חלקה של הוצאה זו בתקציב גדל ב-2.7% נקודות האחוז מתוך התקציב), ההוצאה לבריאות שגדלה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 2.9% (גידול של 0.6 נקודות האחוז), וההוצאה על תחבורה שגדלה בשיעור שנתי ריאלי ממוצע של 6.4% (גידול של 1.8 נקודות האחוז מתוך סך ההוצאה).

התקציבית), בעיקר כתוצאה מתוספות גדולות בשנים 2012 עד 2014. תחום הוצאה עיקרי שבו נרשמה ירידה הוא תשלומי הריבית שירדו בשיעור שנתי ראלי ממוצע של 0.8%, וכתוצאה מכך חלקם בתקציב הצטמצם באופן משמעותי (ירידה של 3.7 נקודות האחוז). עובדה זו מדגישה את החשיבות של שמירה על מדיניות פיסקאלית אחראית וממחישה כיצד מדיניות זו מפנה מקורות בתוך מסגרת התקציב להרחבת השירותים הציבוריים על חשבון נטל תשלומי הריבית.

יצוין כי החישובים המוצגים בפרק זה מתבססים על ההוצאה נטו, ולכן אינם לוקחים בחשבון את הוצאות המשרדים השונים המותנות בהכנסות ייעודיות. כך למשל, בשנים האחרונות הגידול בסיוע הביטחוני האמריקני נרשם כהוצאה מותנית בהכנסה, ולכן הגידול הכולל בהוצאה הביטחונית גדול מהגידול המופיע בהוצאה נטו.

**ההוצאה התקציבית נטו בשנים 2014-2005 והתפלגות לפי תחומי הוצאה מרכזיים**  
תקציב מקורי, מיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים

| השינוי<br>בנקודות<br>האחוז<br>בין 2005<br>ל-2014 | השינוי<br>המצטבר<br>במונחים<br>ראליים* | 2014  | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  | 2006  | 2005  | סך הכול הוצאה                                     |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------------------------------------|
|                                                  |                                        | 2014  | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  | 2006  | 2005  |                                                   |
|                                                  | 19%                                    | 320.3 | 309.5 | 284.7 | 271.2 | 256.0 | 248.2 | 235.7 | 230.0 | 219.0 | 215.5 | התפלגות תחומי ההוצאה העיקריים מסך ההוצאה התקציבית |
| 8%                                               | -2.4%                                  | 23.1% | 24.0% | 24.3% | 24.9% | 25.7% | 24.7% | 26.6% | 26.9% | 25.2% | 25.5% | הביטחון והסדר<br>הציבורי                          |
| 42%                                              | 2.7%                                   | 17.2% | 16.9% | 15.6% | 15.8% | 15.6% | 15.0% | 14.5% | 14.1% | 14.7% | 14.5% | חינוך וההשכלה<br>הגבוהה                           |
| 22%                                              | 0.3%                                   | 12.9% | 13.4% | 14.0% | 14.2% | 13.7% | 14.4% | 13.8% | 12.9% | 12.9% | 12.6% | רווחה וביטחון<br>סוציאלי                          |
| 24%                                              | 0.4%                                   | 10.3% | 9.9%  | 9.1%  | 9.0%  | 8.9%  | 9.3%  | 8.9%  | 9.1%  | 9.6%  | 9.9%  | המשרדים<br>הכלכליים ותשתיות                       |
| 30%                                              | 0.6%                                   | 7.5%  | 7.5%  | 7.4%  | 7.4%  | 7.2%  | 6.6%  | 6.6%  | 7.1%  | 7.0%  | 6.9%  | בריאות                                            |
| 10%                                              | -0.3%                                  | 3.9%  | 4.3%  | 4.2%  | 4.3%  | 4.1%  | 3.9%  | 4.8%  | 4.6%  | 4.6%  | 4.3%  | המשרדים<br>המנהליים                               |
| -7%                                              | -3.7%                                  | 13.0% | 12.7% | 13.5% | 13.6% | 14.8% | 14.4% | 14.6% | 15.4% | 16.2% | 16.7% | ריבית                                             |
| 49%                                              | 2.4%                                   | 12.0% | 11.4% | 11.9% | 10.8% | 9.9%  | 11.7% | 10.2% | 9.8%  | 9.8%  | 9.6%  | הוצאות אחרות*                                     |
| 16%                                              |                                        | 278.5 | 270.1 | 246.1 | 234.4 | 218.0 | 212.6 | 201.1 | 194.5 | 183.5 | 179.4 | סה"כ הוצאה<br>בניכוי ריבית                        |

השינוי הראלי מחושב על בסיס השינוי במדד המחירים לצרכן ובכלל זה תחזיות לשנים הבאות.

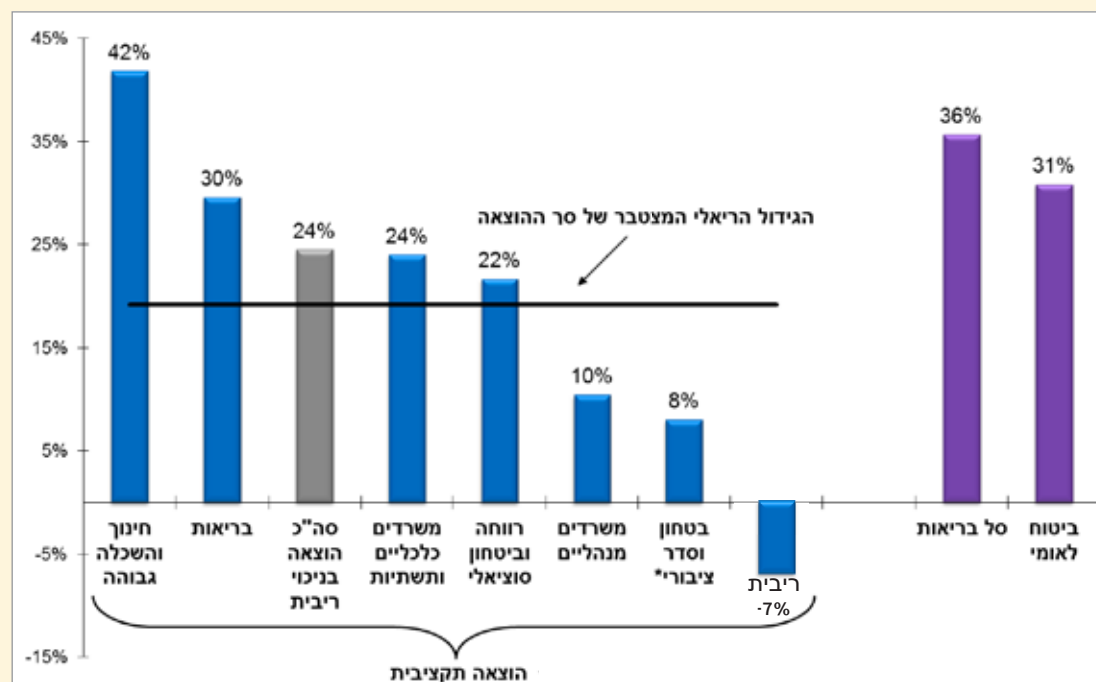
\* המרכיבים העיקריים בסעיף ההוצאות האחרות הם תשלומי הגמלאות האזרחיות של המדינה, הסדר קרנות הפנסיה ופירעון הקרן לביטוח לאומי.

הערה: הנתונים המוצגים הם בהתאם לתקציב המקורי המוגש לכנסת. בפועל, סעיפים תקציביים שונים משתנים כתוצאה משינויים בכנסת, מהעברת עודפים משנה לשנה, מצרכים דחופים המתפתחים במהלך השנה וכיוצא בזה. דוגמה להוצאה העוברת שינויים תכופים יחסית היא ההוצאה לביטחון. לכן, התפלגות ההוצאה בפועל בכל שנה ושנה בתחומים השונים יכולה להיות שונה במידת מה מהמוצג בטבלה. עם זאת, השינויים המצטברים באופן סביר את ההתפתחויות לאורך זמן וכתוצאה מכך את סדרי העדיפויות התקציביים. בנוסף לכך, לצורך שמירה על עקביות, כל השינויים הראליים מחושבים בהתאם למדד המחירים לצרכן. בפועל, על מנת לבצע ניתוח מלא של השינוי הכמותי

בכל תחום ותחום יש להשתמש במדדים שונים. לניתוח ממוקד של תחומי ההוצאה הספציפיים ראו את חוברות הצעת התקציב של המשרדים השונים.

בין השנים 2005 ל-2014 גדלו הוצאות המוסד לביטוח לאומי (ללא הוצאות תפעול וללא תשלומי מילואים) בשיעור ראלי מצטבר של כ-31%, קצב שנתי של כ-3.0%, גבוה בהרבה משל הגידול בהוצאה התקציבית, שעמד בתקופה זו, כאמור, על 2.0%. ההוצאה על סל הבריאות, שגם היא אינה מתבטאת כאמור באופן מלא במסגרת ההוצאה התקציבית, גדלה בתקופה זו בקצב מהיר של כ-3.5% לשנה במונחים ראליים.

### השינוי הראלי המצטבר לפי תחומי הוצאה עיקריים בשנים 2005-2014



\* לא כולל חלק מהתוספת התקציבית הנובעת מהגידול בסיוע הביטחוני האמריקאי. בנוסף לא כולל תוספות הניתנות במהלך השנה. להן יכולה להיות השפעה משמעותית על ההוצאה הביטחונית, בה קיימת שונות רבה.

## פעולות ממשלתיות נוספות שאינן באות לידי ביטוי בהוצאה התקציבית

תחום משמעותי שאינו מופיע באופן ישיר בהוצאה התקציבית, אך יש להתייחס אליו בניתוח המדיניות התקציבית ובסדרי העדיפויות התקציביים, הוא הטבות המס. הטבות המס מעין "סובסידיה", ולכן יש להתייחס אליהן בעת קביעת המדיניות הכלכלית וסדרי העדיפויות בתקציב כאל כל הוצאה תקציבית אחרת. רבות מהטבות המס באות לידי ביטוי בסיוע לתעשייה ולתעסוקה, למשל דרך החוק לעידוד השקעות הון או דרך זיכוי מס שונים המגדילים את

השכר נטו, וכתוצאה מכך משפיעים על התמריצים לעבודה ומצמצמים את הוצאות השכר של המעסיקים (להרחבה בנושא הטבות המס ראו הפרק על הכנסות המדינה ממסים).

פעולות רלוונטיות נוספות הן תקציב השלטון המקומי הממומן באמצעות הכנסות ישירות של הרשויות, פרויקטים משותפים עם הסקטור הפרטי המשפיעים על סך ההשקעה הציבורית, על אף שאינם מופיעים באופן מלא בהוצאה התקציבית וכן מתן ערבויות לגופים שונים המהווה סבסוד לפעולותיהם. השקעות נוספות הנעשות שלא במסגרת תקציב המדינה הן השקעות הממומנות באופן ישיר על ידי הציבור. דוגמה לכך הן ההשקעות במשק החשמל והמים, הממומנות באופן חלקי או מלא דרך תעריפי המוצרים.

## הגירעון ומימונו לשנות הכספים 2013-2014

### ההוצאות וההכנסות לחישוב הגירעון

- ההוצאה התקציבית לחישוב תקרת הגירעון עומדת על כ-309.0 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2013 ועל כ-319.6 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2014.
- תחזית ההכנסות והמענקים לשנים 2013-2014 עומדת על כ-263.4 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2013 ועל כ-288.5 מיליארד ש"ח בשנת הכספים 2014.

פירוט תחזית הכנסות המדינה ממסים מופיע בפרק תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנים 2013-2014 בחוברת זו.

### הגירעון בתקציב המדינה

**הגירעון הכולל ללא אשראי** בשנת 2013 צפוי להסתכם בכ-45.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-4.65% תוצר, זאת בהתבסס על הנחת צמיחה של 3.8% (התוצר החזוי לשנת 2013 הוא כ-981.7 מיליארד ש"ח).

**הגירעון הכולל (לרבות אשראי נטו)** בשנת 2013 צפוי לעמוד על כ-41.2 מיליארד ש"ח, המהווים כ-4.2% תוצר.

**הגירעון הכולל ללא אשראי** בשנת 2014 צפוי להסתכם בכ-31.1 מיליארד ש"ח, המהווים כ-3.0% תוצר, זאת בהתבסס על הנחת צמיחה של 3.3% (התוצר החזוי לשנת 2014 הוא כ-1037.8 מיליארד ש"ח).

**הגירעון הכולל (לרבות אשראי נטו)** בשנת 2014 צפוי לעמוד על כ-26.9 מיליארד ש"ח, המהווים כ-2.6% תוצר.

#### מימון הגירעון הכולל בשנים 2013-2014

(במיליארדי ש"ח)

| מקורות למימון הגירעון | סך ב-2013   | סך ב-2014   |
|-----------------------|-------------|-------------|
| הכנסות ממכירת קרקעות  | 1.1         | 1.1         |
| הלוואות מחו"ל (נטו)   | 0.4         | -1.5        |
| מלוות מהציבור (נטו)   | 39.7        | 27.3        |
| <b>סך-הכול</b>        | <b>41.2</b> | <b>26.9</b> |

הערה: תיתכן תחלופה בין הרכיבים השונים של מימון הגירעון.

הגירעון התקציבי ומימונו

(באלפי ש"ח)

| תקציב מקורי                          |             |             |             | עודף (+) / גירעון (-) ללא אשראי<br>התאמות נדרשות לבסיס מזומן* |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------------------------------|
| לשנת 2012                            | לשנת 2012   | לשנת 2013   | לשנת 2014   |                                                               |
| ביצוע התקציב הצעת התקציב הצעת התקציב |             |             |             |                                                               |
| -----                                |             |             |             |                                                               |
| -18,290,486                          | -38,981,856 | -45,650,360 | -31,139,072 |                                                               |
| 1,598,631                            |             |             |             |                                                               |
| =====                                |             |             |             |                                                               |
| 265,093,452                          | 246,870,688 | 263,350,507 | 288,492,664 | סך-הכול הכנסות ללא גביית קרן                                  |
| -----                                |             |             |             |                                                               |
| 111,800,000                          | 107,218,351 | 112,800,000 | 126,300,000 | מסי הכנסה ורכוש                                               |
| 114,800,000                          | 105,424,014 | 116,000,000 | 125,300,000 | מכס ומע"מ ללא מע"מ ייבוא ביטחוני                              |
| 5,700,000                            | 5,447,660   | 5,700,000   | 6,000,000   | אגרות                                                         |
| 1,526,297                            | 1,190,104   | 1,452,676   | 1,566,155   | מע"מ ייבוא ביטחוני                                            |
| 2,230,900                            | 1,398,566   | 1,358,749   | 1,358,190   | גביית חובות - ריבית                                           |
| 15,835,000                           | 13,950,000  | 14,564,000  | 16,247,000  | מלווה מהמוסד לביטוח לאומי                                     |
| 8,672,174                            | 8,871,730   | 8,745,795   | 8,632,316   | מענקים                                                        |
| 4,529,081                            | 3,370,263   | 2,729,287   | 3,089,003   | כל יתר ההכנסות                                                |
| -----                                |             |             |             |                                                               |
| 283,383,938                          | 287,451,175 | 309,000,867 | 319,631,736 | סך-הכול הוצאות ללא מתן אשראי                                  |
| -----                                |             |             |             |                                                               |
| 39,002,730                           | 40,216,172  | 42,550,084  | 44,740,469  | משרדים מנהליים                                                |
| 109,380,205                          | 112,886,423 | 120,479,436 | 123,688,558 | משרדים חברתיים                                                |
| 20,121,005                           | 20,666,221  | 27,066,778  | 29,431,766  | משרדים כלכליים                                                |
| 52,550,801                           | 62,417,805  | 55,057,180  | 53,631,683  | ביטחון                                                        |
| 6,905,644                            | 3,919,908   | 7,432,975   | 8,133,879   | הוצאות שונות                                                  |
| 7,756,553                            | 0           | 7,076,413   | 7,401,381   | רזרבה כללית                                                   |
| 47,667,000                           | 47,344,646  | 49,338,000  | 52,604,000  | ריבית + קרן לביטוח לאומי                                      |
| -----                                |             |             |             |                                                               |
| 4,785,666                            | 4,748,020   | 4,466,637   | 4,202,586   | אשראי נטו                                                     |
| -----                                |             |             |             |                                                               |
| -1,273,234                           | -556,958    | -543,081    | -630,220    | מתן אשראי                                                     |
| 6,058,900                            | 5,304,978   | 5,009,718   | 4,832,806   | החזרי אשראי                                                   |

\* התאמות נדרשות לצורך הצגת הגירעון הממשלתי על בסיס מזומן בהתאם לשינויים ביתרות המזומנים בבנק ישראל.

הגירעון התקציבי ומימונו (המשך)

| תקציב מקורי                   | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב | לשנת 2012   | לשנת 2013 | לשנת 2014 |
|-------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| לשנת 2012                     | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |             |           |           |
| חלק ב: מימון                  |              |             |             |             |           |           |
| סך-הכול הלוואות מחו"ל - נטו** | 342,000      | -1,330,966  | 395,000     | -1,476,000  |           |           |
| קבלת הלוואות                  | 9,000,000    | 11,468,010  | 11,800,000  | 9,800,000   |           |           |
| פירעון חובות                  | -8,658,000   | -12,798,976 | -11,405,000 | -11,276,000 |           |           |
| סך-הכול הלוואות מקומיות - נטו | 11,349,820   | 37,729,563  | 39,656,725  | 27,280,488  |           |           |
| קבלת הלוואות                  | 83,950,820   | 113,314,248 | 113,740,725 | 102,007,488 |           |           |
| פירעון חובות                  | -72,601,000  | -75,584,685 | -74,084,000 | -74,727,000 |           |           |
| סך-הכול הכנסות הון נטו        | 1,813,000    | 809,248     | 1,132,000   | 1,132,000   |           |           |
| הפרטה                         | 1,813,000    | 809,248     | 1,132,000   | 1,132,000   |           |           |

\*\* תיתכן תחלופה בין מימון בחו"ל ובין מימון מקומי.



## חלק ג

# סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה

## כללי

חלק זה מציג את עיקרי הפעולות וההוצאות של משרדי הממשלה לשנים 2013-2014. בנוסף מוצגים בו עיקרי ההוצאות התקציביות שאינן מסווגות כחלק מתקציבי המשרדים. הרחבות בנושאים אלו מוצגות בחוברות התקציב המפורטות של המשרדים השונים.

תוכן ששת הפרקים המוצגים בחלק זה הוא כדלקמן:

**פרק ראשון** מציג את ההוצאות לביטחון ולסדר הציבורי. המשרדים המרכזיים הנכללים בפרק זה הם משרד הביטחון, המשרד להגנת העורף והמשרד לביטחון הפנים.

**פרק שני** מציג את הוצאות המשרדים המנהליים העוסקים בפעילות המטה הממשלתית וכן את הוצאות הממשל.

**פרק שלישי** מציג את התפתחות ההוצאה לשירותים החברתיים, הן ההוצאות הנרשמות ישירות בתקציב והן ההוצאות הממומנות בחלקן על ידי גבייה ישירה מהציבור, דוגמת קצבאות הביטוח הלאומי וסל הבריאות.

**פרק רביעי** מציג את הוצאות המשרדים העוסקים בפיתוח ענפי המשק.

**פרק חמישי** מציג את הוצאות משרדי התשתיות והבינוי.

**פרק שישי** מתייחס לשני תחומי הוצאה בעלי משקל משמעותי בתקציב – הוצאות הריבית וההוצאות על גמלאות ופיצויים.

## הביטחון והסדר הציבורי

קבוצת המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי כוללת את משרד הביטחון, המשרד להגנת העורף ואת המשרד לביטחון הפנים.

### מאפייני התקציב

אחד מתחומי ההוצאה העיקריים בהצעת התקציב לשנים 2013-2014 הוא אשכול הביטחון והסדר הציבורי. סך התקציב המופנה למימון אשכול זה מסתכם בסכום כולל של 67.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובסכום כולל של 67.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014. סכומים אלה אינם כוללים הוצאה מותנית בהכנסה, המושפעת בין השאר מהגידול בסיוע הביטחוני האמריקני, והם מהווים כ-22% מסך הצעת תקציב המדינה מהסכום האמור. ההוצאות המופנות לפעילות משרד הביטחון הן הגבוהות ביותר ושיעורן עומד על כ-18% מסך ההוצאה התקציבית (לא כולל הוצאה מותנת בהכנסה).

עקב משקלו הרב של אשכול זה בתקציב המדינה ונוכח כוונת הממשלה לקדם בשנות התקציב 2013-2014 את תחומי החינוך, התעסוקה, המחקר והפיתוח והתשתיות, רוסן הגידול בנתח הוצאה משמעותי זה באמצעות ריסון הגידול בתקציב משרד הביטחון.

המשרדים העוסקים בביטחון ובסדר הציבורי מאופיינים בעתירות כוח אדם, לכן חלק ניכר מתקציב משרדים אלה מיועד למימון הוצאות שכר וגמלאות. בנוסף, חלק משמעותי מההוצאה מופנה לרכש, חלקו נכלל בהוצאה התקציבית נטו וחלקו מתבסס על סיוע חוץ.

### הצעת תקציב המשרדים לביטחון ולסדר הציבורי (כולל תקציבי הפיתוח) לשנים 2013-2014

תקציב מקורי במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח

| שנה                  | 2013        | 2014        |
|----------------------|-------------|-------------|
| משרד הביטחון         | 52.5        | 51          |
| הוצאות חירום אזרחיות | 0.4         | 0.3         |
| תיאום הפעולות בשטחים | 0.1         | 0.1         |
| חוק חיילים משוחררים  | 2           | 2.2         |
| המשרד לביטחון הפנים  | 12.9        | 13.8        |
| <b>סך הכול</b>       | <b>67.9</b> | <b>67.4</b> |

## משרד הביטחון

הצעת תקציב משרד הביטחון לשנות הכספים 2014-2013 מסתכמת בכ-58.4 מיליארד ש"ח בשנת 2013 (מהם כ-52.5 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ-5.9 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית) וכ-57.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014 (מהם כ-51 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, וכ-6.7 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה). כמו כן, בכל אחת מהשנים 2014-2013 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של 32 מיליארד ש"ח.

### דגשים לשנות הכספים 2014-2013

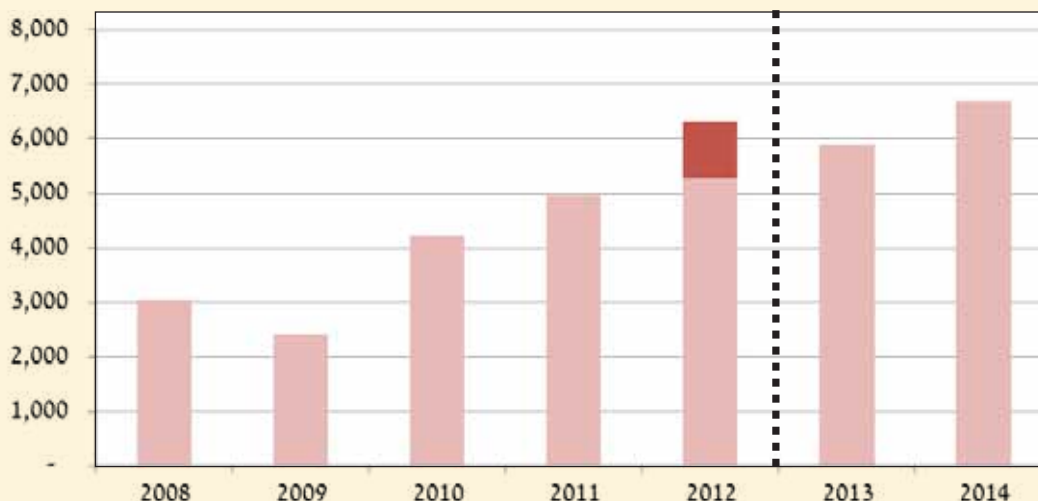
ביום 13 במאי 2013 קבעה הממשלה, בין היתר, כי לאור חשיבות השמירה על מסגרת תקציב המדינה ובהתאם להחלטה מס' 16/ של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי משיבתה ביום 13 במאי 2013 (להלן: החלטה ב/16), יופחת בסיס תקציב הביטחון בשנים 2014-2013 ויעמוד על כ-52.5 ו-51 מיליארד ש"ח בהתאמה.

להלן שני גרפים המציגים את התפתחות תקציב הביטחון משנת 2008 עד לשנת 2012 – הגרף הראשון להוצאה נטו והגרף השני להוצאה מותנית בהכנסה. בכל גרף מוצג התקציב המקורי והתקציב על שינויו (שינויים שאושרו על ידי הכנסת במהלך שנת התקציב):



## התפתחות תקציב הוצאה מותנית בהכנסה – 2008-2014

(אלפי ש"ח – במחירים שוטפים)



בנוסף, מדי שנה מתרחשים אירועים שבגינם מקבלת מערכת הביטחון תוספות. באירועים חריגים ניתנות תוספות בגין עלויות לחימה. לדוגמה, בגין מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 שופתה מערכת הביטחון בסך 8.2 מיליארדי ש"ח למימון הוצאות הלחימה, ובגין מבצע "עופרת יצוקה" בשנים 2008-2009 שופתה מערכת הביטחון בסך 2.45 מיליארדי ש"ח.

יצוין כי חלק מהגידול בהוצאה המותנית בהכנסה נובע מתוספות סיוע אמריקני שהתווספו להוצאה המותנית בהכנסה ולא להוצאה נטו (כפי שיפורט בהמשך).

## הבקרה על תקציב הביטחון

בחוק יסודות התקציב קיים פרק ייחודי העוסק בתקציב הביטחון (פרק ג', סעיפים 18 ו-19). הפרק מבחין בין משרד הביטחון למשרדים האחרים וקובע כללים ייחודיים לגבי ניהול התקציב. משרד הביטחון מחויב בין היתר בהודעה לכנסת רק בדיעבד על ביצוע שינויים תקציביים עד לסכום מסוים (באמצעות פניות רבעוניות). הדבר נובע מאופי הפעילות הייחודי של משרד הביטחון.

תהליכי הבקרה והשקיפות השתפרו והורחבו בשנים האחרונות הן על ידי גורמים שונים בממשלה – משרד האוצר, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-הביטחוני), מבקר המדינה והמועצה לביטחון לאומי – והן על ידי הכנסת באמצעות ועדת החוץ והביטחון (וועדות המשנה שלה) והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. בכלל זה נעשו מספר צעדים להגברת הפיקוח והשקיפות האזרחית על תקציב הביטחון במסגרת החלטות הממשלה והסיכומים בין משרד האוצר למשרד הביטחון: פרסום חלק תקציב הביטחון הלא מסווג וקביעת כללים מגבילים על ניהול, בקרה על תהליך קבלת החלטות בפרויקטים רב-שנתיים ונושאים נוספים.

ביום 8 בינואר 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4088 המגדירה מהלכים לשיפור השקיפות והבקרה על תקציב הביטחון בתחום התקציב והשכר. בהמשך לכך הועמד מסוף תקציב לרשות משרד האוצר המאפשר צפייה ישירה בזמן אמת בתקציב משרד הביטחון.

משרד הביטחון ומשרד האוצר ממשיכים לפעול יחד ובתיאום, על פי הסכמים והחלטות, לקידום נושא השקיפות והבקרה ואף מקדמים את הרחבת שיתוף הפעולה בנושא.

### ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי

בשנת 2003 הוקמה ועדה לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון (ועדת שרים להצטיידות) שמטרתה לאשר את תכניות הפיתוח וההצטיידות של צה"ל במערכות נשק חדשות, מערכות לחימה וכו' או להגדיל את התכניות כאמור. החלטת הממשלה 4088 מיום 8 בינואר 2012 הרחיבה סמכויות אלו וקבעה סף תקציבי נמוך יותר לאישור פרויקטים בוועדה. לאחר הקמת הממשלה ה-33 הועברו סמכויות ועדת השרים להצטיידות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

## יעדי תקציב הביטחון

לתקציב הביטחון שלושה יעדים מרכזיים:

- **מוכנות** – הכנת הצבא למלחמה. התקציבים המופנים למוכנות נועדו לממן בין השאר רכש של חלקי חילוף, שמירת כשירותן של הזרועות על ידי אימונים, מלאי תחמושת וכיו"ב.
- **התעצמות** – השקעה במלאי ההון הביטחוני העתידי. מטרתה לתת מענה לאיומים נחזים, קיימים ועתידיים באמצעות מחקר ופיתוח וכן להצטייד באמצעים שיעמדו לרשות המערכת בטווח של מספר שנים.
- **פעילות שוטפת וביטחון שוטף** – אלו מתבטאים בעלויות התחזוקה, בפעילות הביטחון היומיומית של מערכת הביטחון וכן בהוצאות על השכר, על אגף השיקום ועל הגמלאות.

## הרכב תקציב הביטחון

להבדיל מתקציביהם של משרדי הממשלה האחרים הממומנים על ידי מקורות המשק בלבד, תקציב הביטחון מורכב גם מכספי הסיוע האמריקני, שיעמוד על כ-2.9 מיליארד דולר בשנת 2013 ועל כ-3.1 מיליארד דולר בשנת 2014 כמפורט בטבלה שלהלן:

הצעת תקציב הביטחון לשנת 2013-2014 בחתך מטבעות:

| התקציב המקורי 2014<br>(מחירי 2014) |              | התקציב המקורי 2013<br>(מחירי 2013) |              |                     |
|------------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|---------------------|
| מיליוני ש"ח*                       | מיליוני דולר | מיליוני ש"ח*                       | מיליוני דולר |                     |
| 44,349                             |              | 45,764                             |              | מקורות המשק         |
| 40,803                             |              | 42,302                             |              | שקלים מתקציב נטו    |
| 3,546                              |              | 3,462                              |              | הכנסות אחרות        |
| 13,346                             | 3,100        | 12,636                             | 2,943        | הסיוע האמריקני      |
| 10,245                             | 2,285        | 9,691                              | 2,169        | רכש בארה"ב          |
| 3,079                              | 810          | 2,922                              | 769          | המרה לשקלים         |
| 22                                 | 5            | 22                                 | 5            | המרה למט"ח          |
| 57,695                             |              | 58,400                             |              | סך הכול תקציב ברוטו |

\* ההמרה ממט"ח למטבע מקומי נעשתה על פי שע"ח תקציבי של 3.8 ש"ח לדולר (4.47 ש"ח לדולר בשנת 2013 ו-4.48 ש"ח לדולר בשנת 2014, למרכיבים המחושבים על פי שע"ח כולל מע"מ).

## התקציב ממקורות המשק

כאמור, הצעת התקציב לשנת 2013 כוללת תקציב ממקורות המשק בסכום של כ-45.8 מיליארד ש"ח, וסכום של כ-44.3 מיליארד ש"ח לשנת 2014.

## הסיוע האמריקני

מדי שנה, בהתאם להסכם עם הממשל בארה"ב, מעבירה ממשלת ארה"ב לממשלת ישראל סיוע ביטחוני המהווה מרכיב חשוב בתקציב הביטחון. הסיוע האמריקני מורכב משני חלקים: נתח סיוע הניתן להוצאה בארה"ב בלבד ומהווה כ-74% מסך הסיוע, ונתח סיוע הניתן להמרה לשקלים והמהווה כ-26% מסך הסיוע. ככלל, השימושים במט"ח סיוע מיועדים לרכש פלטפורמות ואמצעי לחימה נוספים, לאחזקת אמצעי הלחימה הנרכשים בארה"ב ולרכש תזקיקים. הרכש במט"ח סיוע כולל את הטמעתן של מערכות ישראליות המגבירות שיתוף פעולה תעשייתי עם חברות בארה"ב ומהוות פתח לייצוא ביטחוני נרחב. נתח הסיוע האמריקני אשר מומר לשקלים מושקע ברכש, בין היתר בתעשיות הישראליות, ובכך תורם לפיתוח התעשייה המקומית.

עד לשנת 1998 היקף הסיוע הביטחוני עמד על 1.8 מיליארד דולר בשנה, ובתיאום עם האמריקנים ניתן היה להמיר 475 מיליון דולר לשקלים. בעקבות סיכום בין הנשיא קלינטון לרה"מ נתניהו בשנת 1996, גדל הסיוע הביטחוני ב-60 מיליון דולר בשנה החל מ-1999 עד לשנת 2008, במקביל לירידה של 120 מיליון דולר בשנה בסיוע האזרחי (מרמה התחלתית של 1.2 מיליארד דולר). הסיוע האזרחי בוטל בהדרגתיות תוך עשר שנים, ובמקביל גדל הסיוע הצבאי בהדרגה ל-2.4 מיליארד דולר והיקף ההמרות מהווה 26.3% מכלל הסיוע.

בעקבות פניית ממשלת ישראל ובהמשך להצגת הצרכים האסטרטגיים של מדינת ישראל, נחתם ב-16 באוגוסט 2007 מסמך הבנות (MOU) כביטוי לקשר המיוחד בין ארה"ב לישראל. מסמך ההבנות מהווה סיכום תקציבי רב-שנתי לשנים 2009-2018 אשר משמעותו הגדלת היקף הסיוע האמריקני מ-24 מיליארד דולר ל-30 מיליארד דולר בשנים 2009-2018.

הגדלת הסיוע התבצעה באופן הדרגתי: בשנת התקציב האמריקנית (ש"א) 2009 גדל הסיוע ל-2.55 מיליארד דולר, בשנת"א 2010 גדל הסיוע ל-2.775 מיליארד דולר, בשנת"א 2011 גדל הסיוע ל-3 מיליארד דולר, בשנת"א 2012 ל-3.075 מיליארד דולר וב-2013 ואילך יתייצב הסיוע על רמה של 3.1 מיליארד דולר לשנה. כמו כן, במסגרת מסמך ההבנות סוכם כי היקף ההמרות יישמר ברמה קבועה של 26.3% מהיקף הסיוע השנתי.

יחד עם זאת, בעקבות כניסתו לתוקף של קיצוץ רוחבי אוטומטי בתקציב הפדרלי האמריקני ב-1 במארס 2013, מענק הסיוע לשנת 2013 קוצץ בסך של 157 מיליון דולר.

### תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה

מסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה היא סך ההכנסות המיועדות למערכת הביטחון, שמקורן אינו ישירות מאוצר המדינה. הכנסות אלו מתווספות לתקציב הביטחון הישיר במטבע מקומי ובמט"ח ומקורן בגורמים שונים, כגון: מכירת ציוד בארץ ובחו"ל, פרויקטים משותפים עם מדינות זרות, רשות מקרקעי ישראל, מכירת שירותים שונים ותוספת תקציב הסיוע האמריקני בגין ההסכם הרב-שנתי לשנים 2009-2018. יצוין כי נוסף על תקציב הסיוע האמריקני במסגרת ההסכם הרב-שנתי, מדי שנה מתקבלות תוספות של סיוע ייעודי לפיתוח ולהצטיידות בפרויקטים שונים, בעיקר בתחום ההגנה האקטיבית, כפי שיוצג בהמשך.

בשנת 2013 מסתכמת סך ההוצאה המותנית בהכנסה ב-5.9 מיליארד ש"ח.

בשנת 2014 מסתכמת הסך הוצאה המותנית בהכנסה ב-6.7 מיליארד ש"ח.

במסגרת ההוצאה המותנית בהכנסה נכלל נתח הסיוע האמריקני הייעודי, שאינו נכלל במסגרת מסמך ההבנות בגין השתתפות הממשל בפרויקטים שונים המשותפים לשתי המדינות, בסך 480 מיליון דולר בשנת 2013 ובסך 489 מיליון דולר בשנת 2014 (על בסיס הצעת הממשל האמריקני, נכון לאפריל 2013).

### תקציב ההרשאה להתחייב

ההרשאה להתחייב משמשת ככלי ניהולי לבקרה על התקשרויות ארוכות טווח עם התעשיות הביטחוניות ועם ספקים אחרים של מערכת הביטחון בארץ ובחו"ל. הצעת תקציב ההרשאה להתחייב לכל אחת מהשנים 2013-2014 היא 32 מיליארד ש"ח. ההרשאה להתחייב מתחלקת על פי סוגי המטבע: ההרשאה במטבע המקומי תעמוד בשנים 2013-2014 על 19 מיליארד ש"ח וההרשאה במט"ח תעמוד על 13 מיליארד ש"ח (כ-3 מיליארד דולר).

## משאבים נוספים

בנוסף למקורות שפורטו לעיל, עומדים לרשות המשרד מקורות, תדירים וקרקעות אשר הוקצו למשרד הביטחון לצורך ביצוע משימותיו. ייעול השימוש במשאבים אלו, שהם בעלי ערך כלכלי רב, מאפשר הקצאת מקורות לתקציב הביטחון יחד עם קידום פרויקטים ונושאים לתועלת המגזר האזרחי.

## הוצאות הביטחון כשיעור מהתמ"ג

הוצאות הביטחון הגבוהות בישראל הן, בין היתר, פועל יוצא של האיומים הביטחוניים הניצבים בפניה. עקב כך, שיעור תקציב הביטחון מהתמ"ג גבוה בישראל משיעור זה במדינות אירופה ובארה"ב, אולם הוא נמצא בתוואי יורד בשנים האחרונות. זאת, בין היתר, בגין הגידול בתוצר והקטנת סך ההוצאה הממשלתית מהתוצר המקומי.

**הצריכה הביטחונית** – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת את הצריכה הביטחונית וכוללת בה את ההוצאות הישירות של הממשלה לביטחון בכל גופי הביטחון בישראל, בכלל זה: עלויות כוח האדם, קניית סחורות ושירותים בארץ, ייבוא ביטחוני וכו'. בצריכה הביטחונית לא נכללים, בין השאר, תשלום הגמלאות, הוצאות על רווחה ובריאות, סיוע למפעלים הביטחוניים וכד'. הצריכה הביטחונית כאחוז מהתמ"ג בישראל לשנת 2011 נאמדה ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-6.2% (הוצאות הביטחון בישראל, 2011-1950, לוח 4), והיא גבוהה בהשוואה למדינות ה-OECD.

**עלויות הביטחון** – על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מלבד ההוצאות לצריכה ביטחונית כאמור לעיל, ישנן עלויות ביטחון נוספות למשק, כגון: תקציבי פיקוד העורף, הקרן לקליטת חיילים משוחררים, המשרד לביטחון הפנים, גופי ביטחון שונים, הוצאות ביטחון אזרחיות, סיוע לתעשיות הביטחוניות במשבר ועוד. לכל אלו יש להוסיף את עלות החלופה של חיילי החובה (הפער בין מסלול 'השכר' בשירות החובה לבין השכר בשוק שחיילי שירות החובה היו משתכרים אלמלא היה שירות חובה) ושל אנשי המילואים. הסיכום של כלל הנושאים הללו מגלה כי העלות הכלכלית המלאה למשק של ההוצאה הביטחונית בשנת 2011 עמד על כ-66.8 מיליארד ש"ח, שהם כ-7.7% מהתמ"ג לשנה זו על פי נתוני הלמ"ס (הוצאות הביטחון בישראל, 2011-1950, לוח 6).

## נושאים מרכזיים נוספים בתקציב הביטחון

### כוח האדם בצה"ל

בצה"ל משרתים חיילי חובה, משרתי קבע, אזרחים עובדי צה"ל וחיילי מילואים. יתרונו של צה"ל נובע בין השאר ממרכיב כוח האדם האיכותי המשרת בו. כוח האדם בצה"ל מהווה נדבך משמעותי בהוצאה התקציבית של מערכת הביטחון.

בשנים האחרונות נעשו מספר מהלכים משמעותיים בתחום כוח האדם במערכת הביטחון, ביניהם: העלאת גיל הפרישה לחיילי הקבע לגיל 50 בממוצע, מעבר משרתי הקבע להסדר פנסיה צוברת וניתוק קצבאות גמלאי מערכת הביטחון

משכר הפעילים במערכת הביטחון. שני המהלכים האחרונים צפויים להגדיל את הוצאות מערכת הביטחון בטווח הבינוני-קצר. כמו כן, המטה הכללי של צה"ל אישר תכנית להפחתה נוספת של אלפי משרתי קבע בשנים 2012-2016 במטרה לפנות מקורות תקציביים לצורכי ההתעצמות של צה"ל.

בהחלטת ממשלה 15 מיום 7 באפריל 2013 הוקמה ועדת שרים לעניין השוויון בנטל השירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה (להלן – הוועדה לשוויון בנטל) במטרה להציע מתווה חקיקתי להגברת השוויון בנטל בשירות החובה. הוועדה לשוויון בנטל המליצה במאי 2013 על מתווה להגדלה משמעותית של יעדי הגיוס של חיילים חרדים לצה"ל ולשירות האזרחי, צעד שצפוי להוביל לגידול בהוצאה ובתקציב המוקצה לנושא וכן להגדלת סד"כ צה"ל. בנוסף, הוועדה התייחסה לנושא קיצור שירות החובה אשר נדון בשנים האחרונות מספר פעמים בממשלה. מתווה לקיצור שירות החובה צפוי להיות מוגש כהצעת חוק ממשלתית לכנסת במהלך מושב הקיץ של שנת 2013. המתווה לקיצור שירות החובה יביא לגידול בהוצאה על כוח האדם במערכת הביטחון. בגין שני הנושאים האחרונים יינתן שיפוי תקציבי למשרד הביטחון בהתאם לסיכומים בין המשרדים.

### העתקת יחידות אמ"ן והתקשוב לנגב

ביום 17 באפריל 2011 אושרה החלטה מס' 3161 שעניינה העתקת מחנות אמ"ן ומחנות התקשוב לנגב (להלן – החלטה 3161) בהמשך להחלטות הממשלה מס' 4415 מיום 20 בנובמבר 2005, מס' 1529 מיום 1 באפריל 2007 ומס' 3976 מיום 24 באוגוסט 2008, במסגרת התכנית הלאומית לפיתוח הנגב; בהמשך להענקת בסיס חיל האוויר מלוד לנבטים והענקת חלק מבסיסי ההדרכה של צה"ל לצומת הנגב; ובמסגרת המאמץ הלאומי לחיזוק ופיתוח הנגב. זאת במטרה לאפשר שיפור משמעותי בתשתיות מערכת הביטחון, לפנות קרקעות במרכז הארץ לצורך הקמת יחידות דיור ולקדם את הפיתוח והצמיחה של הנגב באמצעות העברת משאבים ממשלתיים איכותיים לנגב.

לצד היתרונות שלעיל המהלך טומן בחובו מספר אתגרים משמעותיים, ביניהם: שימור כ"א איכותי וקיום רציפות תהליכים כתנאי לשימור היכולות האסטרטגיות והמבצעיות.

לצורך יישום החלטה 3161 יוקצו מקורות תקציביים בסכום כולל של 19 מיליארד ש"ח (12 מיליארד ש"ח להענקת אמ"ן ו-7 מיליארד ש"ח להענקת תקשוב) על ידי הגורמים המממנים כמפורט להלן:

- משרד הביטחון – 4 מיליארד ש"ח
- משרד האוצר – 9 מיליארד ש"ח
- רשות מקרקעי ישראל – 6 מיליארד ש"ח.

בהמשך לאישור החלטת הממשלה נחתם ביום 15 בפברואר 2012 בין משרד האוצר, משרד הביטחון ורמ"י סיכום לעדכון הפריסה התקציבית של המהלך המוצגת בהחלטת הממשלה.

## אמ"ן

עיקרי הפרויקט – העתקת מרבית יחידות חיל המודיעין למתחם ליקית בסמוך לפארק התעשייה בעומר.

סטטוס הפרויקט – הפרויקט נמצא בשלב האיפיון וימומש במספר מכרזי PPP (הסכמים ארוכי טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, לצורך אספקת תשתית, מוצר או שירות ציבורי באמצעות המגזר הפרטי).

## תקשוב

עיקרי הפרויקט – העתקת מרבית היחידות הטכנולוגיות של אגף התקשוב ובית התוכנה של ח"א למתחם הפארק הטכנולוגי בצמוד לאוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע.

סטטוס הפרויקט – אפיון הפרויקט הסתיים וכעת נמצא בשלב כתיבת המכרז.

## קריית ההדרכה

עיקרי הפרויקט – העתקת שבעה בסיסי הדרכה (בית הספר למקצועות הלוגיסטיקה, בית הספר לרפואה, בית הספר למשאבי אנוש, בית הספר למשטרה צבאית, בית הספר לחימוש, בית הספר לתקשוב ובית הספר לחינוך) לקריית ההדרכה אחת שתמוקם בצומת הנגב בשטח של כ-1,600 דונם ותאכלס כ-10,000 חניכים, חיילי חובה ומשרתי קבע.

סטטוס הפרויקט – הפרויקט ממומש בשיטת ה-PPP וב-5 באפריל 2012 נחתם הסכם זיכיון עם קבוצת "מבט לנגב", המורכבת מחברת מנרב, חברת אלקטרה וחברת בינת. הצפי לתחילת אכלוס הפרויקט – לקראת סוף 2014.

תקצוב – לפרויקט הוקצו 2 מיליארד ש"ח, מתוכם 0.8 מיליארד ש"ח בגין שיווק בסיסי ההדרכה המפונים מצריפין. בנוסף אושר 0.1 מיליארד ש"ח בבסיס תקציב הביטחון בעבור עלויות התפעול של קריית ההדרכה.

## פינוי המחנות

במסגרת החלטה מס' 3161 הוחלט על פינויים המלא של מחנות אמ"ן והתקשוב וכן של מחנות נוספים במרכז הארץ ובאזורי הביקוש והחזרתם לרשות מקרקעי ישראל. לצורך כך נדרש מהלך משלים להעתקת יחידות נוספות משטחי מחנות אלו. בהמשך לכך סוכם בין משרד הביטחון, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל על עבודת מטה משותפת במטרה לקדם את פינוי המחנות (שוה"ם – פרויקטים לשיווק ולהעברת מחנות). במסגרת העבודה ייבחנו עלויות העתקת המחנות, עלויות ההגירה של המחנות וכן פוטנציאל השיווק מפינוי המחנות. עם סיום עבודת המטה יגבשו המשרדים הסכם מסגרת ומתווה לפינוי המחנות. למהלך משלים זה יתרונו רבים למשק, כגון: פיתוח אזורי שטחי המחנות, פיתוח תשתיות, הסרת מגבלות בנייה, הגדלת היצע הדיור ופוטנציאל ליצירת מקומות תעסוקה.

להלן עיקרי הפרויקטים למימוש מהלך שוה"ם:

- אופק רחב – מחנה רב-זרועי העתיד לאכלס בעיקר יחידות מזרוע היבשה, אגף כ"א ואגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה.
- מרה"ס (מרכז הספקה אחוד) – מרכז הספקה אחוד של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה.

- קריה משפטית וכלא מרכזי – איחוד מתקני הכליאה במרכז עם בתי הדין הצבאיים.
- מכללות – העברת המכללות ממרכז הארץ לירושלים.
- מש"א (מרכז שיקום ואחזקה) – מרכז שיקום ואחזקה המאחד את שלושת המש"אות הקיימים היום.

## פינוי תדרי דור רביעי

במטרה להגביר את ניצול התשתיות לשימושי תקשורת, נחתם ב-8 במאי 2012 סיכום בין משרד הביטחון למשרד האוצר לפינוי תדרי דור רביעי של משרד הביטחון. במסגרת הסיכום מוטל על שר הביטחון לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך פינוי פסי תדרים בהתאם ללוחות זמנים מפורטים עד לשנת 2015. עם אישור הסיכום ע"י ועדת התדרים יעביר משרד האוצר למשרד הביטחון סכום של 100 מיליון ש"ח, ובהמשך יועברו למשרד הביטחון סכומים נוספים בהתאם לתוצאות המכרז בגין התדרים. אולם, במקרה שמשרד הביטחון לא יבצע את פינוי התדרים בהתאם ללוחות הזמנים, יופחת תקציב הביטחון בשנת 2016 ב-80 מיליון ש"ח בעבור כל רצועה שלא תפונה.

## הקרון לקליטת חיילים משוחררים

הצעת תקציב הקרון לקליטת חיילים משוחררים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 46) מסתכמת בכ-2.06 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובכ-2.21 מיליארד ש"ח בשנת 2014.

החל משנת 1994 מיושם "חוק קליטת חיילים משוחררים", המקנה לחיילים המשוחררים ולבנות השירות הלאומי את הזכויות הבאות:

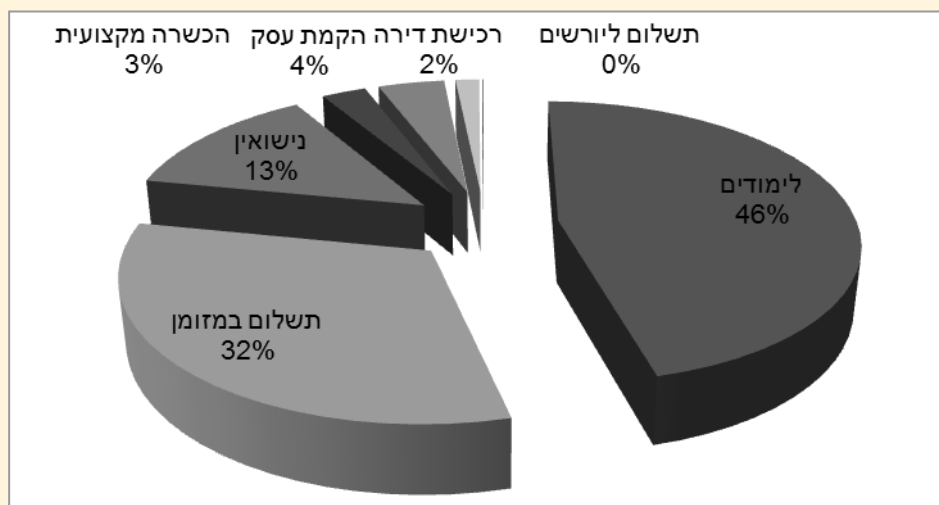
**מענק כספי** – הניתן בעת השחרור.

**קרן פיקדון** – הנזקפת לזכות החיילים ומיועדת למטרות לימודים, הכשרה מקצועית, נישואין, רכישת דירה או פתיחת עסק. חייל משוחרר שלא מימש את מלוא קרן הפיקדון במהלך תקופת הזכאות, יקבל את כל יתרת הכסף שנצברה לזכותו לאחר חמש שנים.

**הקרן לסיוע נוסף** – המעניקה לחיילים הזקוקים לכך סיוע מיוחד – מלגות לימודים ומלגות קיום לחיילים משוחררים הלומדים במכינות קדם-אקדמיות. הסיוע ניתן על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות. הקרן מממנת גם מלגות לימודים לחיילים משוחררים הלומדים במוסדות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע. סיוע זה מועבר באמצעות משרד הכלכלה.

## התפלגות מימוש תקציב קרן הפיקדון בשנת 2012

(אחוזי מימוש)



\* בשנת 2012 בוצעו 129,334 משיכות מפיקדונות בסכום של 1.149 מיליארד ש"ח.

כ-60% מכספי הפיקדון מומש לצורך לימודים והכשרה מקצועית בשנת 2012.

**הקדמה לעידוד לימודי השכלה גבוהה** – הקדמה מממנת את שכר הלימוד בשנת הלימודים האקדמית הראשונה לחיילים משוחררים הלומדים בפריפריה ובירושלים או לחיילים מהפריפריה הלומדים במרכז (על פי קריטריונים שונים).

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

במהלך השנים 2011-2012 נחקקו שני תיקוני חקיקה:

**תיקון 12 לחוק קליטת חיילים משוחררים** – תיקון זה מעניק לחיילים שהשתחררו החל מ-1 בינואר 2010 זכאות למימון מלגת לימודים בשנה"ל הראשונה לתואר הראשון במוסדות הלימוד להשכלה גבוהה שאינם אוניברסיטאות מחקר בפריפריה ובירושלים. בנוסף, חיילים משוחררים המתגוררים בפריפריה יהיו זכאים למלגות לימודים ולתכניות השכלה (במתכונת תכנית "אופקים") הכוללות אבחון אקדמי, מימון לימודים במכינות, מימון קורסי פסיכומטרי וליווי אקדמי בהתאם לתקנות שיתוקנו. בשנות התקציב 2011-2012 תוקצבו 30 מיליון ש"ח בכל שנה למטרה זו, ובשנים 2013-2014 מתוקצבים כ-80 מיליון ש"ח נוספים בכל שנה.

**תיקון 14 לחוק קליטת חיילים משוחררים** – בינואר 2012 הוחלט על הכפלה של מענק השחרור לחיילים משוחררים במהלך שנפרס על פני חמש שנים, והחוק לקליטת חיילים משוחררים תוקן בהתאם (חוק קליטת חיילים משוחררים

[תיקון מס' 14], התשע"ב-2012). עלות מהלך זה עומדת על כ-80 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2012-2016. סך עלות התיקון לחוק בהבשלה מלאה עומד על 419 מיליון ש"ח.

## תיאום הפעולות בשטחים

הצעת תקציב תיאום הפעולות בשטחים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 17) מסתכמת בכ-232 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים, מהם כ-101 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-131 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. מקור ההוצאה המותנית בהכנסה הוא בהכנסות המנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון.

יחידת תיאום הפעולות בשטחים פועלת בנושאים האזרחיים וההומניטריים הנוגעים לאוכלוסייה הפלסטינית שאינה מעורבת בפעילות טרור. בנוסף מוביל מתאם הפעולות בשטחים את התיאום האזרחי והביטחוני עם הארגונים הבין-לאומיים הפועלים בשטחי יהודה ושומרון ועזה וכן פעילויות תכנון וביצוע תשתיות ופרויקטים של פיתוח לאוכלוסיית אזור יהודה ושומרון (יהודים ופלסטינים).

### היעדים העיקריים של תיאום הפעולות בשטחים

תקציב תיאום הפעולות בשטחים מהווה מסגרת לפעילות התיאום והקישור בין מדינת ישראל והרשות הפלסטינית בנקודות העיקריות הבאות:

- יישום מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון בתחומים האזרחיים והביטחוניים, בהתאם לחלוקת הסמכויות הקבועה, בשילוב עם מערכת הביטחון ובתיאום עם משרדי הממשלה.
- תיאום וקישור מול הפלסטינים בתחומים האזרחיים והביטחוניים, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים של מדינת ישראל והצרכים האזרחיים של אוכלוסיית האזור.
- תיאום עם המערכת הבין-לאומית ועם ארגונים בין-לאומיים (ארב"ל) לביצוע ולמימון פרויקטים משותפים באזור יהודה ושומרון ולמתן סיוע הומניטרי.
- גיבוש הערכת המצב האזרחית ומעקב אחר המגמות המתפתחות בזירה הפלסטינית.
- שיפור מרקם החיים והכלכלה הפלסטינית.
- הפעלת הסמכויות בתחומי התכנון והתשתית בכל הקשור להתיישבות הישראלית באיו"ש.

להלן עיקרי השינויים בתקציב תיאום הפעולות בשטחים:

- התאמת תקציב השכר לביצוע על ידי תקצוב של 13 מיליון ש"ח לשם שכר וגמלאות תקני קבע.
- תקצוב ותקנון תוספת של 37 פקחים קבועים ליחידת הפיקוח של המנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון בסך 12.4 מיליון ש"ח.
- גידול בתקציב ההוצאה מותנית בהכנסה בשל הגידול בפרויקטים של פיתוח ותשתיות באזור יהודה ושומרון.

## תקציב המשרד להגנת העורף והוצאות חירום אזרחיות

הצעת תקציב המשרד להגנת העורף והוצאות החירום האזרחיות לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 16) מסתכמת בכ- 391 מיליון ש"ח וכ- 316 מיליון ש"ח נטו בהתאמה.

### דגשים לשנים 2013-2014

- **תכנית העורף הלאומי:** הדגש העיקרי בהצעת התקציב לשנים 2013-2014 הוא הקמת המשרד להגנת העורף בשנת 2011. לאור זאת הוקצו בשנים 2013-2014 כ- 51.5 מיליון ש"ח לבסיס תקציב המשרד עבור תשלומי השכר והתקציב התפעולי. כמו כן הוקצו לבסיס התקציב כ- 130 מיליון ש"ח בשנת 2013 וכ- 170 מיליון ש"ח בשנת 2014 עבור ביצוע הפרויקטים הנמצאים בתחום המשרד, כגון שדרוג והשלמת פערי צפירה והתרעה, הדרכה והנחיית אוכלוסייה, כשירות ומוכנות העורף, מיגון ומקלוט.
- **תכנית מיגון האוכלוסייה (אב"ך)** בסך 200 מיליון ש"ח בשנת 2013 לצורך מיגון האוכלוסייה האזרחית בפני מתקפה בלתי קונבנציונלית והפעלת מרכז מידע בתחום החומרים המסוכנים. בהמשך להחלטת הקבינט לענייני ביטחון לאומי מס' ב\52 מיום 2 באפריל 2008 ובהתאם לסיכום בין משרד האוצר למשרד הביטחון, הועמדה לתכנית זו מסגרת תקציב רב-שנתית בסך 965 מיליון ש"ח לשנים 2009-2013. כמו כן, בשנים 2012-2013 נוספו 130 מיליון ש"ח מעבר לסיכום. בשנת 2014 תסתיים התכנית הרב-שנתית עבור תקצוב תכנית "סופת חול". בימים אלה מתבצעת עבודת מטה לבחינת חלופות בתחום זה.
- **תכנית מרכיבי ביטחון** בסך 70 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו- 68 מיליון ש"ח בשנת 2014 הכוללת אחזקה בתחום מרכיבי ביטחון כגון, גדרות, דרכים, רכבי ביטחון, מערכות מיגון טכנולוגיות, מערכות כריזה וכו', שייעודם לתת הגנה בשוטף ובחירום כנגד חדירה ליישוב ופגיעה בתושבים לרבות יישובים קדמיים, יישובי קו העימות ויישובים השוכנים מול אוכלוסייה עוינת. כמו כן התכנית כוללת תקצוב כוח אדם ייעודי עבור נושא זה.
- **תכנית כיבוי אש** בסך 25 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 – המשך ניהול חוזה חכירה לטייסת כיבוי אש אווירי בעלת שבעה מטוסי כיבוי, שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2699 מיום 9 בינואר 2011.

## המשרד לביטחון הפנים

הצעת התקציב השוטף של המשרד לביטחון הפנים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 07) מסתכמת בכ-13.34 מיליארד ש"ח ובכ-14.16 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-12.35 מיליארד ש"ח וכ-13.20 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, כ-987 מיליון ש"ח וכ-955 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-2.48 מיליארד ש"ח וכ-2.60 מיליארד ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב הפיתוח של המשרד לביטחון הפנים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 52) מסתכמת בכ-574 מיליון ש"ח ובכ-652 מיליון ש"ח בהתאמה, מהם כ-518 מיליון ש"ח וכ-596 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו וכ-55 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-717 מיליון ש"ח וכ-811 מיליון ש"ח בהתאמה.

המשרד לביטחון הפנים הוא גוף מטה משולב האחראי לאכיפת החוק, לשמירת הסדר הציבורי ולפעילות בתחומים השונים של ביטחון הפנים במדינת ישראל. המשרד פועל, בין היתר, באמצעות הגופים הבאים:

- **משטרת ישראל** – מופקדת על ביצוע התפקידים והמשימות בתחום ביטחון הפנים, על שמירת הסדר הציבורי ועל הלחימה בפשיעה ופועלת על פי הסמכויות שהוענקו לכל שוטר בפקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א 1971, בחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), תשס"ה-2005 ובחוקים נוספים.
- **שירות בתי הסוהר** – ארגון כליאה לאומי, אחראי לאחזקת אסירים במשמורת על פי התנאים שנקבעו בחוק ולטיפול באסירים בתקופת שהותם בבית הסוהר במגמה לסייע בשיקומם ובהשתלבותם בחברה בתום תקופת המאסר.
- **הרשות הלאומית לכבאות והצלה** – עיקר תפקידה הוא מניעה וכיבוי של דלקות, טיפול במפגעים והצלת חיי אדם.
- **הרשות להגנה על עדים** – מתמודדת עם תופעת האיומים על עדים ברמת סיכון גבוהה וכנגד הפגיעה בשלומם על ידי גורמים עבריינים.
- **הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול** – אחראית להובלת המאבק בסמים ובאלכוהול, לקביעת מדיניות לאומית ולתיאום ביצועה באמצעות משרדי הממשלה השונים.

כמו כן, המשרד לביטחון הפנים מפעיל תכניות שונות למניעת אלימות ולצמצום הפשיעה ברשויות המקומיות בכלל ובקרב בני נוער בפרט.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2699 מיום 9 בינואר 2011 בדבר שיפור היערכות העורף למקרי חירום ולאסונות, הועבר שטח הפעולה של נציבות הכבאות וההצלה ממשד הפנים למשרד לביטחון הפנים, הוקמה רשות לאומית לכיבוי והצלה – הולאמו איגודי הערים והוקם מערך ארצי אחיד. בעקבות הקמת הרשות הועברו כ-251 מיליון ש"ח מבסיס התקציב של משרד הפנים לבסיס התקציב של המשרד לביטחון הפנים. בנוסף לכך ובהמשך לחקיקת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה – התשע"ב-2012 התווספו לבסיס תקציב המשרד לביטחון הפנים הסכומים כדלקמן:

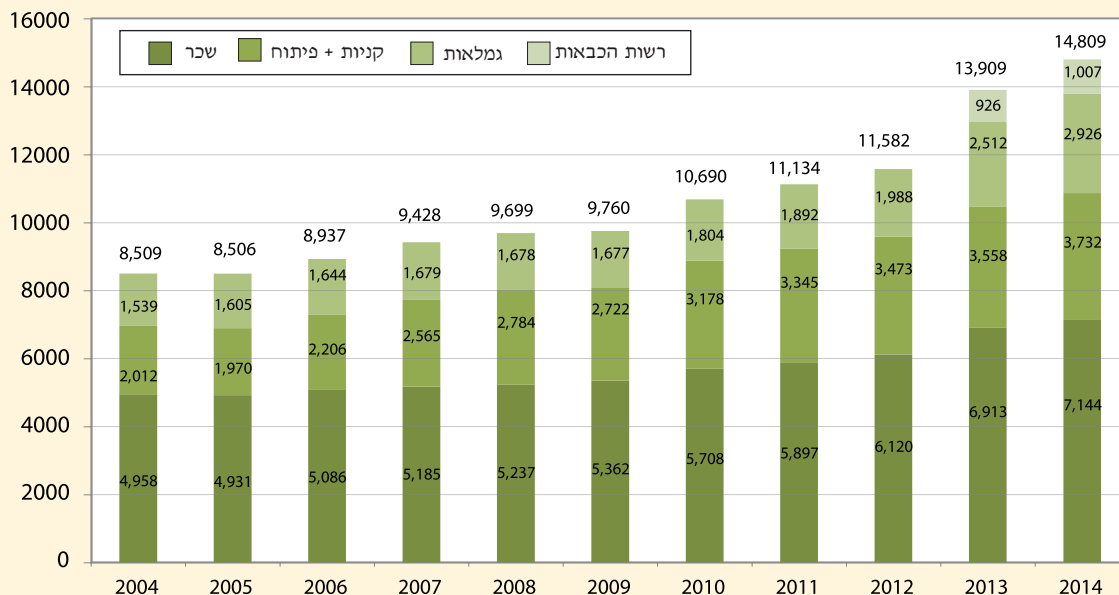
| נושא                                     | שנת 2013 (מיליון ש"ח) | שנת 2014 (מיליון ש"ח) |
|------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| מיסוד תוספות משנים 2011-2012             | 80                    | 80                    |
| הסכמי שכר                                | 48                    | 62                    |
| השלמת פערים לנוכח תקציב הרשויות המקומיות | 78                    | 116                   |
| תכנית רב-שנתית לתגבור מערך הכבאות        | 60                    | 110                   |
| העברת מערך חומרים מסוכנים                | 10                    | 10                    |
| הקמת יחידות המתנדבים                     | 6                     | 6                     |
| <b>סך הכול</b>                           | <b>282</b>            | <b>384</b>            |

- בהמשך להחלטות הממשלה בנושא הוקצו משאבים לטיפול בתופעת המסתננים. משאבים אלו יאפשרו לשירות בתי הסוהר להפעיל את מתקני סהרונים א', ב' ו-ג' וכן 2,400 מקומות בבית סוהר קציעות (סה"כ 5,400 מקומות) לאחזקת מסתננים בהתאם לחוק.
- בהמשך להתקדמות החקיקה בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, סוכם בין משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים על הקצאת משאבים למימוש שלב א' (100 שיאי שוטרים) בהקמת יחידה לאכיפת דיני מקרקעין בדרום בסד"כ כולל של 250 שוטרים (יחידת "יואב") ועל הקמת מנהלת לאכיפת דיני מקרקעין במשרד לביטחון הפנים.
- תקצוב החלטות ממשלה שונות בהתאם למתווה הקבוע בהן, כגון הרחבת האבטחה במוסדות חינוך במגזר הלא יהודי, הקמת מערכת רדיו לאומי לשם שיפור היערכות העורף לשעת חירום ועוד.
- בהמשך להחלטת ראש הממשלה בנושא פעולות טרור המכונות "תג מחיר", הוסכם בין משרד האוצר למשרד לביטחון הפנים על הקמת יחידה לטיפול בפשיעה לאומנית בהיקף של 80 שיאי כוח אדם בעלות שוטפת של 24 מיליון ש"ח בשנה.
- הקצאת משאבים לשם פיתוח, יישום והטמעה של פרויקטים טכנולוגיים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר.
- הקצאת משאבים עבור סיכומי שכר שונים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר: המשך תקצוב סיכום מסלולי שירות, סיכום שוטר/סוהר מתחיל וסיכום תוספת רמות פעילות.

- בהמשך לתיקון חוק הגמלאות מיום 21 במארכ 2012, סוכם בין משרד האוצר למשרד לביטחון הפנים על תוספת של 331 מיליון ש"ח לבסיס תקציב המשרד בשנת 2013 ו-226 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014 לבסיס תקציב הגמלאות של המשרד לביטחון הפנים.
  - הקצאת משאבים להקמת שני מתחמים נוספים לביסוס שלטון החוק, שיפור השירות וחזוק תחושת הביטחון האישי במגזר הלא יהודי, בהיקף כולל של 130 שיאי שוטרים. מדובר בהרחבה של תכנית שיישומה החל בשנת 2011 בהמשך להחלטת ממשלה. עד כה הוקמו שלושה מתחמים בנצרת, בטיבה ובעיירות (מרכז מספר יישובים בדרום הארץ) וכן מתחם נוסף בכרמיאל הנמצא בשלבי הקמה מתקדמים.
  - המשך יישום פיילוט שיטור עירוני, אשר נבנה בהתאם להחלטת ממשלה שטען/4 מיום 8 ביוני 2010, בשש רשויות מקומיות נוספות, בהיקף כולל של 90 שיאי שוטרים. מדובר בהרחבת התכנית אשר פועלת ב-17 רשויות מקומיות. לשם הרחבת התכנית כאמור פועלים המשרדים להארכת הוראת השעה שמתוקפה מופעל המערך.
  - הקצאת משאבים לשם קידום תכניות והקמת יחידות חדשות במשטרת ישראל, כגון: הקמת יחידה ארצית לטיפול בפשיעה במרחב הסייבר, מיסוד תכנית "שהם" לגיוס צוערים למשטרת ישראל ועוד.
  - ביצוע שינויים מבניים בגופים:
  - עריכת פיילוט ליישום "משק סגור" במשטרת ישראל, כך שלמפקד תהיה סמכות ואחריות להקצאת משאבים שהועמדו לרשותו לשם השגת היעדים שהוגדרו
  - עריכת פיילוט לבחינת שינוי במודל המשמרות בשירות בתי הסוהר.
- יש לציין כי בגין השינויים אשר פורטו לעיל, גדל תקציב המשרד לביטחון הפנים בשנים 2013-2014 באופן משמעותי: בשנת 2013 חל גידול של כ-20% בתקציב ביחס לשנת 2012, לא כולל השתתפויות ובשנת 2014 חל גידול של כ-6.4% בתקציב ביחס לשנת 2013, לא כולל השתתפויות.

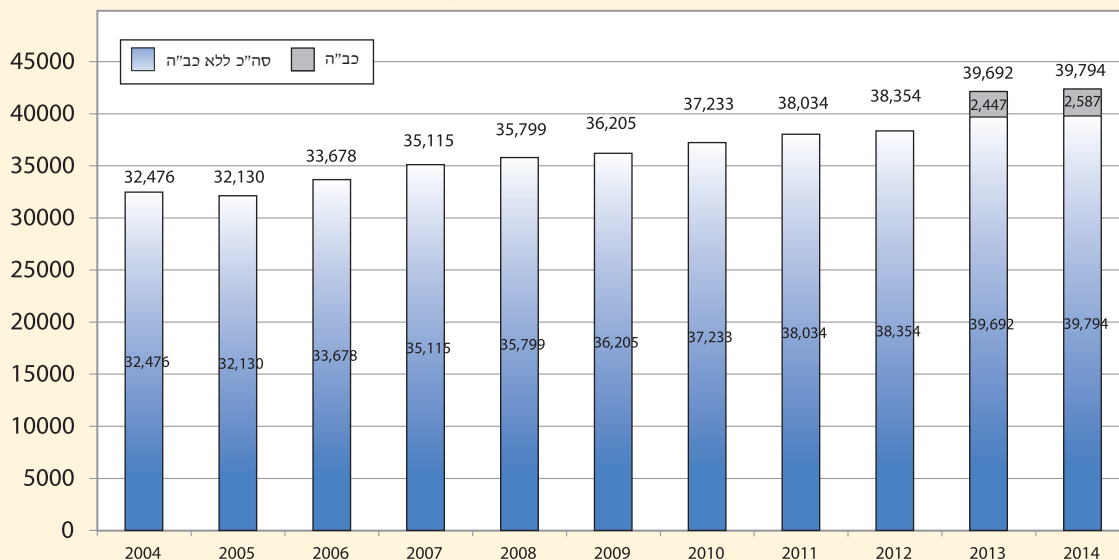
## התפתחות תקציב המשרד לביטחון הפנים 2004-2014

(מיליוני ש"ח; תקציב מקורי ברוטו; לא כולל השתפויות; מחירי 2013)



\* תקציב שנת 2014 מוצג במחירי 2014

## התפתחות כ"א במשרד לביטחון הפנים וזרועותיו



## תקציב משטרת ישראל

הצעת תקציב משטרת ישראל לשנת 2013 מסתכמת בכ-9.34 מיליארד ש"ח ובכ-9.96 מיליארד ש"ח לשנת 2014 (תקציב ברוטו, כולל תקציב פיתוח, לא כולל השתתפויות).

## תקציב שירות בתי הסוהר

הצעת שירות בתי הסוהר מסתכמת בכ-2.98 מיליארד ש"ח לשנת 2013 ובכ-3.09 מיליארד ש"ח לשנת 2014 (תקציב ברוטו, כולל תקציב פיתוח, לא כולל השתתפויות).

## תקציב הרשות הלאומית לכבאות והצלה

הצעת תקציב הרשות הלאומית לכבאות והצלה לשנת 2013 מסתכמת בכ-926 מיליון ש"ח ובכ-1 מיליארד ש"ח לשנת 2014 (תקציב ברוטו, לא כולל השתתפויות).

בעקבות הרפורמה במערך הכבאות, אשר בוצעה בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2699, נערכו שינויים משמעותיים במערך בשנים 2011-2012 שעיקרם:

- סוכם המבנה הארגוני של נציבות הכבאות במתכונת ארצית והוא כולל בין היתר חטיבת מבצעים, חטיבת מניעה וחטיבת הדרכה.
  - עם העברת האחריות למערך למשרד לביטחון הפנים בשנת 2011 אושרה תוספת של כ-280 תקני כוח אדם חדשים להשלמת הפער בין התקן למצבה שהיה קיים במערך.
  - במהלך השנים 2011-2012 הועברו בתקציב, על שינויו, למשרד לביטחון הפנים 305 מיליון ש"ח, אשר הופנו לרכישת כבאות חדשות, להקמת מלאי אסטרטגי של חומר מעקב בעירה, לציווד מיגון אישי ויחידתי, למימון תוספת כוח אדם, להרחבת בית הספר לכבאות, למימון חלק מתכנית הפרישה לכבאים ותיקים ועוד.
  - הוקמה טייסת חדשה לכיבוי אש אווירי וברשותה שמונה מטוסים חכורים, באחריות משרד הביטחון.
  - הוקם מרכז לשליטה ארצי שתפקידו לרכז את הטיפול באירועי שרפה וחירום משמעותיים.
- הקמת הרשות עברה בקריאה שלישית ביום 25 ביולי 2012 במסגרת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה התשע"ב-2012. הרשות החלה לפעול ביום 8 בפברואר 2013.

## המשרדים המנהליים

קבוצת המשרדים המנהליים כוללת את המשרדים הבאים: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד הפנים, ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול. בפרק זה נכללות גם הוצאות ממשל כדוגמת העברות לרשויות המקומיות, תקציב הכנסת, חברי הממשלה, משרד מבקר המדינה ומימון המפלגות.

### מאפייני התקציב

המשרדים המנהליים משרתים קשת רחבה של פעילות מטה ממשלתית. הם מאופיינים בעתירות כוח אדם, לכן חלק ניכר מהתקציב השוטף במשרדים אלה מיועד למימון הוצאות שכר, והיתרה – לתקציבי קניות ופיתוח, המיועדים בעיקר לתפעול המשרדים. סך ההוצאה התקציבית של משרדים אלה בשנת 2013 עומדת על 16.2 מיליארד ש"ח ובשנת 2014 – על 15.5 מיליארד ש"ח, כ-4.2% מסך ההוצאה התקציבית.

#### הצעת תקציב המשרדים המנהליים (כולל תקציבי הפיתוח) לשנות הכספים

2013-2014

במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח

| שנה                                                              | 2013        | 2014        |
|------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| משרד ראש הממשלה                                                  | 2.6         | 2.3         |
| משרד האוצר                                                       | 2.2         | 2.3         |
| משרד המשפטים                                                     | 3.7         | 3.7         |
| משרד החוץ                                                        | 1.6         | 1.7         |
| משרד הפנים והרשויות המקומיות                                     | 4.2         | 3.9         |
| רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול                              | 0.6         | 0.6         |
| נשיא המדינה, הכנסת, חברי הממשלה, משרד מבקר המדינה ומימון המפלגות | 1.3         | 1.0         |
| <b>סך הכול</b>                                                   | <b>16.2</b> | <b>15.5</b> |

## משרד ראש הממשלה

הצעת תקציב משרד ראש הממשלה לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 04) מסתכמת בכ-2.6 מיליארדי ש"ח ובכ-2.3 מיליארדי ש"ח בהתאמה, מהם כ-2.55 מיליארד ש"ח וכ-2.3 מיליארדי ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-50.1 מיליוני ש"ח וכ-26.2 מיליוני ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-116 מיליוני ש"ח וכ-78 מיליוני ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב המטה לביטחון לאומי לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 10) מסתכמת בכ-41 מיליון ש"ח ובכ-40 מיליארד ש"ח בהתאמה.

משרד ראש הממשלה כולל את היחידות, הגופים והתחומים הכפופים ישירות לאחריות ראש הממשלה וכן יחידות וגופים עצמאיים בקביעת תכניות העבודה שלהם ובניהול תקציבם.

בין היחידות והגופים הכפופים ישירות לאחריות ראש הממשלה נכללים יועצי ראש הממשלה; האגף לתכנון המדיניות; אגף תיאום, מעקב ובקרה; המועצה הלאומית לכלכלה; המועצות להנצחת נשיאים וראשי ממשלה ומרכזי ההנצחה למנחם בגין וליצחק רבין; מטה ההסברה הלאומי; הרשות לקידום מעמד האישה; מערך הגיור; התכנית לחיזוק הצפון בעקבות מלחמת לבנון השנייה ועוד.

בין היחידות והגופים העצמאיים בקביעת תכניות העבודה שלהם וניהול תקציבם כלולים משרד ירושלים והתפוצות; המשרד לענייני מודיעין; המשרד לעניינים אסטרטגיים; המשרד לאזרחים ותיקים; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מנהלת תנופה – יישום תכנית ההתנתקות; המשרד לשירותי דת; הרבנות הראשית לישראל; נציבות שירות המדינה; לשכת הקשר נתיב; המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמשרד לשיתוף פעולה אזורי.

בנוסף מתוקצב המטה לביטחון לאומי בסעיף 10 ולשכת הפרסום הממשלתית והמדפיס הממשלתי מתוקצבים בסעיף 89 כמפעלים עסקיים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- הקמת מטה הסייבר.
- הקמת מטה היישום להתיישבות הבדואים בנגב.
- הקמת המטה הביומטרי.

- הקמת מטה לבחינת טכנולוגיות להקטנת השימוש בנפט בתחבורה ולחיזוק תעשיות עתירות ידע בתחום.
- העברת הוועדה הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה למשרד ראש הממשלה.
- מנהלת השירות האזרחי – בהחלטת הממשלה 2001 מיום 15 ביולי 2012 נקבעו יעדים כמותיים לגיוס מתנדבים לשירות הלאומי והאזרחי בתחומים מוגדרים וכן הוחלט על צעדים נוספים לשם הרחבה עתידית של היקף המתנדבים לשירות האזרחי והלאומי בתחומים נוספים. בהתאם להחלטה זו נערכת המנהלת לקליטת מתנדבים חדשים. במסגרת הצעת התקציב לשנת 2014 תקצוב היחידה עבר לסעיף 36.
- שיפור השירות לאזרח במועצות הדתיות, הקמת מבני דת, פיתוח בתי עלמין וכן הקדמת מימון לפיתוח בית העלמין ברקת אשר מתוכנן לקבורה רבודה (ניצול יעיל של קרקע לקבורה).
- תוספת מימון תכנית ההתנתקות לשם המשך תשלומי הפיצויים והקמת יישובי הקבע למפונים מגוש קטיף.
- הרחבת התכנית "צוערים לשירות המדינה".

## משרד האוצר

**הצעת תקציב משרד האוצר לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 05) מסתכמת בכ-2.23 מיליארד ש"ח ובכ-2.28 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-1.95 מיליארד ש"ח וכ-2.05 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-285 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.**

משרד האוצר נחלק למשרד הראשי ולרשות המסים בישראל. המשרד הראשי אחראי למספר רב של תחומים כלכליים של מדינת ישראל. בין היתר המשרד אחראי להכנת תקציב המדינה והפיקוח עליו, פיקוח על שוק ההון והביטוח במשק, מנהל הרכש, מנהל הרכב, פיקוח על החברות הממשלתיות, ניהול משא ומתן עם ההסתדרות ועם ועדי העובדים וביצוע הסכמי עבודה במשק, יצירת קשרים בין-לאומיים כלכליים, ביצוע פרויקטים כלכליים ארוכי טווח ועוד.

רשות המסים בישראל אחראית לגביית המסים הישירים והעקיפים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- תגבור רשות המסים לצורך העמקת הגבייה והמלחמה בהון השחור.
- הקמת היחידה לשיפור השירות, הקמת היחידה לקידום החינוך הפיננסי והקמת מטה הסנקציות נגד אירן.

## משרד המשפטים

הצעת תקציב משרד המשפטים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 08) מסתכמת בכ-3.6 מיליארד ש"ח ובכ-3.7 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-2.8 מיליארד ש"ח וכ-2.9 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-726 מיליון ש"ח וכ-739 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה.

הצעת תקציב הפיתוח של משרד המשפטים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 53) מסתכמת בכ-86 מיליון ש"ח ובכ-107 מיליון ש"ח בהתאמה. כמו כן, בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה כ-30 מיליון ש"ח.

משרד המשפטים אחראי למערכת המשפט בישראל, לענייני חקיקה שונים וכן להסדרת פעילויות רבות בשוק העסקי והפרטי, כגון: רשות התאגידים, האגף לרישום והסדר מקרקעין, פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית, האפוטרופוס הכללי, רשות האכיפה והגבייה המורכבת מההוצאה לפועל ומהמרכז לגביית קנסות, בתי המשפט ובתי הדין השונים ועוד.

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2013-2014 ניתן ביטוי להתמודדות של משרד המשפטים עם הגידול במספר המשימות ובאופיין. במקביל להגדלת המשאבים המוקצים למערכת, הושם דגש על התייעלות המערכת ועל שיפור השירות הניתן לאזרח. בניסיון להתמודד עם העלייה במשימות המשרד ולשפר את השירות לאזרח, הורחבו מספר הפעולות והנתונים אשר האזרח יכול לקבל עבורם מענה באינטרנט (למשל פעולות הנוגעות לרשם התאגידים וכד').

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- **התמודדות עם העומס המוטל על מערכת בתי המשפט** – הקצאת משאבים ותשומות כוח אדם, לרבות שופטים, על מנת לסייע בהתמודדות עם העומס המוטל על מערכת בתי המשפט, במקביל ליישום צעדים לייעול המערכת ולשיפור השירות לאזרח. כמו כן מקודמים נושאים שנועדו לייעל את עבודת המערכת ולצמצם הליכים ובקשות סרק, כגון התאמות במנגנון האגרות לבתי המשפט ומעבר למשמרת אחר הצהריים בבתי המשפט.
- **תגבור תקציבי השכר במשרד המשפטים.**
- **מחשוב** – הקצאת משאבים להמשך פיתוח, הטמעה ושיפורים במערכות מחשוב חדשות בגופים השונים במשרד.
- **תגבור הסיוע המשפטי והסנגוריה הציבורית.**
- **בתי דין מנהליים** – הקצאת משאבים ליישום חוק למניעת הסתננות ולהקמת בתי הדין לעררים בהתאם לחוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 22).
- **בינוי** – הקצאת משאבים לפרויקטים שונים הנוגעים לבינוי במשרד המשפטים, כגון בינוי בתי משפט חדשים, שיפוץ מבנה הפרקליטות בתל אביב ושיפוץ בתי משפט ובתי דין.

## משרד החוץ

**הצעת התקציב של משרד החוץ לשנות הכספים 2013-2014 מסתכמת בכ-1.64 מיליארד ש"ח (תקציב ברוטו) וכ-1.68 מיליארד ש"ח (תקציב ברוטו) בהתאמה, מהם כ-1.59 מיליארד ש"ח (תקציב נטו) וכ-1.63 מיליארד ש"ח (תקציב נטו) בהתאמה.**

משרד החוץ מופקד על גיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל ועל ביצועה בקרב מדינות המכוננות יחסים דיפלומטיים עם מדינת ישראל. משרד החוץ מייצג את המדינה בפני ממשלות זרות, בפני ארגון האומות המאוחדות ובפני ארגונים בין-לאומיים נוספים.

על המשרד מוטל להסביר את עמדותיה של מדינת ישראל ברחבי העולם; לקדם את הקשרים המדיניים, האסטרטגיים, הכלכליים והמסחריים ואת קשרי התרבות והמדע; לתת סיוע חוץ; ולפתח מכלולים של שיתופי פעולה עם ארצות מתפתחות. על המשרד מוטל גם לקדם ולטפח את הקשרים המדיניים והאחרים עם הקיבוצים היהודיים בתפוצות ועם נציגי דתות אחרות ובעיקר את שיתוף הפעולה בנושאים ובפרויקטים משותפים. המשרד מטפל בשמירת זכויותיהם של האזרחים הישראלים השוהים בחו"ל ומסייע להם באמצעות נציגותיו בחו"ל.

### השינויים העיקריים בתקציב משרד החוץ לשנים 2013-2014

- תגבור אבטחת הנציגות בחו"ל עקב התגברות האיומים האסטרטגיים על נציגות ישראל בחו"ל.
- מזרח תיכון חדש – התמודדות עם האיומים וההזדמנויות בזירת המזרח התיכון (סוריה ביום שאחרי, מיעוטים לאומיים ודתיים, אסלם פוליטי וגורמים חיצוניים).
- פלסטינים – סיכול מדיני של מאמצי הבינאום (שדרוג הייצוג הפלסטיני באו"ם) ובזירה המולטילטרלית (עבודה עם מספר רב של מדינות).
- חיזוק הקשר עם הממשל בארה"ב – בית הנבחרים והסנאט – כגורם הידידותי החשוב ביותר והמשפיע ביותר על מדיניות החוץ והביטחון של מדינת ישראל, תוך התקרבות ופיתוח היחסים עם קהלים חדשים בארה"ב, בעיקר עם הקהילה ההיספנית.

## משרד הפנים והרשויות המקומיות

הצעת תקציב משרד הפנים לשנים 2013-2014 (סעיפים 06, ו-18), ללא תקציבי מימון מפלגות, מימון בחירות לכנסת ורשות ההגירה, האוכלוסין ומעברי הגבול (סעיפים 14 ו-68), מסתכמת בכ-4.17 מיליארד ש"ח וכ-3.88 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-4.16 מיליארד ש"ח וכ-3.86 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-11 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-504 מיליון ש"ח וכ-495 מיליון ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב משרד הפנים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 06) מסתכמת בכ-685 מיליון ש"ח וכ-385 מיליון ש"ח בהתאמה, מהם כ-674 מיליון ש"ח וכ-374 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-11 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-149 מיליון ש"ח וכ-146 מיליון ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב הרשויות המקומיות לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 18) מסתכמת בכ-3.49 מיליארד ש"ח ובכ-3.49 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו בהתאמה. בשנים 2013-2014 תועמד הרשאה להתחייב בגובה של כ-355 מיליון ש"ח וכ-349 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד הפנים אחראי מטעם הממשלה לנושאים הבאים:

- פיקוח על הרשויות המקומיות והכוונת פעולותיהן בהתאם לחוק ולמדיניות הממשלה
- התכנון הפיזי במדינת ישראל באמצעות תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות ואכיפת חוקי התכנון והבנייה על ידי היחידה לפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית
- ארגון וניהול הבחירות לרשויות המקומיות והכנת פנקס בוחרים
- פיקוח על אתרי הרחצה ועל רישוי עסקים
- מתן שירותי דת וסיוע בשיפוץ ובפיתוח של מבני דת לעדות הלא יהודיות.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### הרשויות המקומיות

- **מענקי האיזון** – משרד הפנים פועל במסגרת תקציבו לסייע לרשויות המקומיות. הסיוע המרכזי ניתן באמצעות מענקי איזון. מענק האיזון נועד להשלים את הכנסותיהן הנורמטיביות של הרשויות המקומיות להוצאות

הנורמטיביות שלהן (הנגזרות מנוסחת ההקצאה) על מנת לסייע להן לספק לתושביהן רמה סבירה של שירותים מוניציפליים.

משנת 1994 החל משרד הפנים להקצות את מענקי האיוון על פי נוסחה קבועה המבוססת על קריטריונים אחידים שקבעה ועדה ציבורית (ועדת סוארי). משנת 2004 החל משרד הפנים להקצות בצורה הדרגתית את מענקי האיוון לרשויות המקומיות בהתאם להמלצות ועדה ציבורית חדשה (ועדת גדיש). נוסחת גדיש מחשבת את מענק המודל לרשויות באמצעות חישוב ההפרש בין ההוצאה הנורמטיבית וההכנסה הנורמטיבית לנפש על פי מודל. הפרש זה מהווה את מענק המודל לנפש של הרשות. ההוצאה הנורמטיבית משקפת את הנתונים הייחודיים המאפיינים כל רשות ורשות (כדוגמת מספר הילדים והקשישים ברשות) וכן את החוסן של תושבי הרשות כפי שמשקף בממד הסוציו אקונומי של הלמ"ס. מכפלת מענק המודל לנפש של הרשות במספר התושבים מהווה את מענק המודל לפי נוסחת גדיש. בהתאם למודל גדיש, 187 רשויות מקומיות זכאיות בשנת 2013 למענק איוון, מתוך 257 הרשויות המקומיות הקיימות בישראל. בשנת 2011 נערכו שינויים בנוסחת האיוון בהתאם להחלטת ממשלה 3378 מיום 26 ביוני 2011. עיקרי השינויים הם: בצד ההכנסות נקבע תעריף ארנונה נורמטיבי לעסקים (תעשייה, מלאכה, משרדים, שירותים ומסחר). בצד ההוצאה – הגדלת היקף ההוצאה המוכרת ברכיבי הפנסיה והחזרי המלוות של הרשויות המקומיות לצורך חישוב מענק האיוון ושינוי בהשפעת הממד החברתי כלכלי. מענק האיוון בפועל נגזר מסדרי העדיפויות בתקציב המדינה.

בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014, עתיד לעמוד בסיס תקציב מענק האיוון על היקף של 2.40 מיליארד ש"ח וסך מענקי האיוון – על 2.8 מיליארד ש"ח.

במסגרת סיכום עם השלטון המקומי לשנים 2013-2014, נקבע כי 57 רשויות שאינן מקבלות מענק איוון יעבירו בשנת 2014 לאוצר המדינה 450 מיליון ש"ח אשר ישמשו למימון מענקי איוון ומענקי פיתוח לרשויות המקומיות במהלך שנה זו.

● **תכניות ההבראה** – בשנת 2004 הגיע לשיאו המשבר התקציבי ברשויות המקומיות. המשבר התבטא בגירעונות בהיקפים ניכרים, גירעונות אשר היקשו על חלק ניכר מהרשויות המקומיות לספק שירותים נאותים לתושבים. על מנת לסייע בפתרון המשבר, החליטה הממשלה ביום 8 בפברואר 2004, להקצות מסגרת תקציבית של 1.5 מיליארד ש"ח על פני שלוש שנים, לסיוע תקציבי לרשויות המקומיות שיבצעו תכניות הבראה. בין השנים 2006-2009 נוספו כ-1.5 מיליארד ש"ח וכ-670 מיליון ש"ח נוספים בשנים 2010-2012 לצורך שדרוג תכניות ההבראה והעמדת תכניות הבראה חדשות לרשויות נוספות. בשנים 2013-2014 צפויה המדינה לאשר מסגרת תקציב נוספת של 259 מיליון ש"ח לתכניות הבראה.

● **המסים המוניציפליים** – הכנסות הרשויות המקומיות לשנת 2011 עמדו על כ-46 מיליארד ש"ח, מתוכם כשליש העברות ממשלה וכשני שלישים הכנסות עצמיות, בעיקר הכנסות מארנונה שעמדו על כ-19 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-8 מיליארד ש"ח ארנונה למגורים וכ-11 מיליארד ש"ח ארנונה שלא למגורים. נכון לשנת 2011, שיעורי גביית הארנונה ברשויות מקומיות רבות נמוכים מממוצע הגבייה הארצי של כלל הרשויות, העומד על 82%. בכ-40 רשויות שיעורי גביית הארנונה נמוכים מ-70% ובכ-15 רשויות שיעורי גביית הארנונה נמוכים מ-40% (דהיינו, פחות ממחצית השיעור הממוצע בכלל הרשויות).

● אי מיצוי מקורות הכנסה עצמיים גורם להקטנת היקף מענק האיוון שהרשות זכאית לו, שכן 15% ממענק זה מותנים בשיעור גבייה מינימלי. לפיכך, ראש רשות שאינו גובה ארנונה פוגע במספר מקורות הכנסה פוטנציאליים,

ותושבי הרשות מקבלים עקב כך שירותים מוניציפליים ברמה נמוכה יותר. בנוסף, סוכם עם משרד הפנים להעמיד מסגרת של 56 מיליון ש"ח לרשויות העומדות בשיעור הגבייה הנדרש לקבלת המענק המותנה, על מנת להגביר את תמריץ הגבייה.

במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 יינתנו לרשויות המקומיות כלים נוספים במטרה למצות את מקורות הכנסתן ולהגדיל את סך הכנסות הארנונה, כדי לאפשר שירותים ברמה גבוהה יותר לתושבי הרשויות:

- **תיקון פקודת מס הכנסה, תושב המשלם ארנונה** – לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, מוענקות הטבות במס הכנסה, בשיעור משתנה, לתושבים ביישובים רבים בישראל, בעיקר באזורי הפריפריה. מדובר בהטבות משמעותיות שיכולות לחסוך לתושב הזכאי להן בתשלומי מס בהיקף של מאות ואלפי ש"ח לחודש. במסגרת הצעת חוק ההסדרים מוצע לתקן את הגדרת "תושב" שבסעיף 11 לפקודת מס הכנסה, כך שיייוסף בה תנאי שלפיו כאשר נישום מבקש הטבת מס הכנסה בשל היותו תושב של יישוב המזכה בהטבה, יהיה עליו להציג בפני פקיד השומה או המעביד אישור מטעם הרשות המקומית שהוא תושב בה, לפיו שילם את תשלומי הארנונה החלים עליו.

- **מיצוי כושר ההשתכרות כתנאי לזכאות בהנחות ארנונה על בסיס מבחן הכנסה** – כיום ניתנת הנחה בארנונה על פי מבחן הכנסה בשיעור הנע בין 40% ל-90%, כך שכלל שהכנסתו של תושב נמוכה יותר ומספר הנפשות במשפחה גבוה יותר, ניתנת לו הנחה גבוהה יותר. סך ההנחות בארנונה הניתנות כיום בהתאם למבחן הכנסה נאמד בכ-450-500 מיליון ש"ח. במסגרת הצעת חוק ההסדרים מוצע לקבוע תנאי סף של מיצוי כושר ההשתכרות לשם זכאות להנחה בארנונה בגין מבחן הכנסה. צעד זה יביא, באופן הדרגתי, לכך שתושב שהכנסתו נמוכה משום שאינו עובד לא יהיה זכאי לקבלת ההנחה. מטרת הצעד היא לעודד תושבים ליציאה לעבודה ולהגדיל את המקורות התקציביים של הרשויות המקומיות.

#### ○ **ביטול פטורים והנחות אחרות בארנונה**

- **הנחות בארנונה לאזרחים ותיקים בעלי הכנסה גבוהה** – כיום ניתנת הנחה בארנונה לכלל האזרחים הוותיקים ללא אבחנה לגבי רמת הכנסתם. החלטת ממשלה אשר התקבלה במהלך אישור הצעת התקציב לשנים 2013-2014 קובעת כי יותקנו תקנות שלפיהן אזרח ותיק יחיד המשתכר מעל 150% מהשכר הממוצע במשק וזוג אזרחים ותיקים המשתכרים יחד מעל 200% מהשכר הממוצע במשק לא יהיו זכאים להנחה בארנונה, בעוד שלשאר האזרחים הוותיקים, שהכנסתם פחותה מהאמור לעיל, תיוותר ההנחה בעינה.

- **ביטול פטור מארנונה לבתי קברות ולמבנים המשמשים ללימודי דת** – במהלך השנים 2010-2012 התבצעו מספר תיקוני חקיקה אשר פגעו בהכנסותיהן וביציבותן התקציבית של הרשויות המקומיות. במסגרת הצעת חוק ההסדרים מוצע להשיב את החוק לעניין מתן פטור מארנונה לבתי קברות ולמבנים המשמשים ללימודי דת למצב שהיה קיים טרם ביצוע תיקונים אלה ולבטל את הפטור שניתן מארנונה בנושאים אלה.

- **בחירות ברשויות המקומיות** – בשנת 2013 צפויות להיערך בחירות ב-191 רשויות מוניציפליות. במסגרת הצעת התקציב לשנים 2013-2014 מתוקצב מימון המפלגות לסיעות ברשויות המקומיות בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מימון מפלגות), התשנ"ג-1993 וכן התקציבים הנדרשים לתפעול הבחירות לרשויות המקומיות. על פי

החוק, כל סיעה ורשימה זכאיות למימון הוצאות הבחירות מאוצר המדינה בשנת בחירות. גובה יחידת המימון עומד על 42 ש"ח לכל בעל זכות בחירה, ושיעור המימון לכל סיעה או רשימה הוא המכפלה של יחידת המימון במספר התושבים הזכאים לבחור באותה הרשות מחולק במספר חברי המועצה שנבחרו באותה הרשות. בשנים 2013-2014 יעמוד התקציב למימון מפלגות ברשויות המקומיות על כ-300 מיליון ש"ח, ובנוסף יוקצו עוד עשרות מיליוני ש"ח לשם הוצאות תפעול הנדרשות לקיומן של הבחירות.

## מנהל התכנון והבנייה

- **המשך הגדלת היצע הקרקעות המתוכננות** – בעקבות עליית מחירי הדיור ובהתאם ליעדי הממשלה ימשיך מנהל התכנון להגדיל את מספר התכניות המאושרות, במיוחד תכניות למגורים, באמצעות הוועדות המחוזיות והוועדות לדיור לאומי (הווד"לים). בשנת 2012 אושרו כ-75,000 יח"ד למגורים בתכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה (כמות הגדולה פי שלושה מממוצע אישור יחידות הדיור בשנים 2007 עד 2011). לצורך עבודת הווד"לים תוקצב מנהל התכנון ב-15 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014.
- **רפורמה בחוק התכנון והבנייה** – במסגרת ההיערכות לרפורמה מקיפה בחוק התכנון והבנייה בחר מנהל התכנון להתמקד בשלב הראשון בביזור סמכויות התכנון בהיקף נרחב לוועדות המקומיות, על מנת לקצר את הליכי התכנון ולהתמקד בטיוב, בשיפור ובקיצור הליך רישוי הבנייה. להלן עיקרי השינויים המוצעים ברפורמה בתכנון ובבנייה:
  - ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות – העברת הסמכויות לוועדות המקומיות נועדה להפחית את הריכוזיות במערכת התכנון, להגביר את היעילות של עבודת הוועדות המחוזיות, ובכך לאפשר להן לעסוק בתכנון מחוזי ובתכניות מתאר מקומיות. העברת הסמכויות מלווה בצעדים שונים, ביניהם צעדים תומכים וצעדי הסמכת ועדות מקומיות, לרבות קידום תכניות מתאר מקומיות ביוזמת או בתמיכת מנהל התכנון. התקציב לקידום תכניות מתאר יעמוד על כ-45 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב בכל אחת מהשנים 2013-2014.
  - הליכי רישוי הבנייה: במסגרת תיקוני החקיקה ייקבעו הליכי רישוי קצובים בזמן ויוקמו מכוני בקרה שיערכו בדיקות תוכן שונות טרם מתן היתר בנייה. בנוסף תתבצע סטנדרטיזציה ומחשוב של הליך הרישוי. במסגרת זו יושם דגש בתקציב מנהל התכנון על הפיתוח וההקמה של המערכת הממוחשבת להוצאת היתרי בנייה.

## רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

הצעת תקציב רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול ברוטו לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 68) מסתכמת בכ- 607 מיליון ש"ח ובכ- 599 מיליון ש"ח בהתאמה, מהם כ- 523 מיליון ש"ח בשנת 2013, כ- 515 מיליון ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו, כ- 84 מיליון ש"ח בשנת 2013 וכ- 84 מיליון ש"ח בשנת 2014 בהוצאה מותנית בהכנסה.

### דגשים לשנות הכספים 2013-2014

#### • הטיפול במסתננים ובנתינים זרים

במסגרת ההתמודדות של ממשלת ישראל עם תופעת שהייתם של זרים רבים שלא כחוק בישראל ובמיוחד עם תופעת ההסתננות לישראל, מושם דגש מיוחד בהצעת התקציב על הצורך בקיומה של אכיפה אפקטיבית הן על מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק לשם צמצום התמריץ הכלכלי שבשהייתם הלא חוקית של זרים בישראל והן על השוהים עצמם לשם הוצאתם מישראל. כמו כן נדרש להוסיף כוח אדם האמון על הטיפול במסתננים במתקן השהייה בקציעות וכן כוח אדם האמון על בחינת בקשות המקלט של המסתננים. במסגרת זו התווספו לתקציב רשות האוכלוסין וההגירה לשנים 2013-2014 כ- 50 מיליון ש"ח ו- 120 תקני כוח אדם לביצוע פעולות אלה.

#### • תעודות זהות ומסמכי נסיעה ביומטריים

מהלך שנת 2013 צפויה רשות האוכלוסין וההגירה להתחיל בהנפקת מסמכים "חכמים" במסגרת פרויקט שדרוג מסמכי הנסיעה ותעודות הזהות. שדרוג זה יכלול הכנסת אלמנטים ביומטריים למסמכי הנסיעה ולתעודות הזהות, כך שתופעות מרמה וזיוף המסמכים תצטמצמנה משמעותית. בנוסף, המעבר לתעודות זהות חכמה עתיד לאפשר הזדהות וחתימה דיגיטלית, ובכך לאפשר שימושים נרחבים לאורח כגון הזדהות מרחוק באמצעות מערכות מחשב וקבלת מידע אישי, חתימה אלקטרונית שדינה כדין חתימה בכתב במקום שבו נדרשת חתימה על פי חוק והפחתת הביורוקרטיה הממשלתית לאורח. רשות האוכלוסין וההגירה השלימה במהלך שנת 2012 את הנחת כלל התשתיות הנדרשות לשם התחלת הנפקת התעודות החכמות.

#### • ביקורת הגבולות

בשנת 2011 עברה האחריות על ביקורת הגבולות במעברי הגבול מידיה של משטרת ישראל לידיה של רשות האוכלוסין וההגירה. העברת אחריות זו מהווה נדבך חשוב בהפיכת רשות האוכלוסין וההגירה לרשות האמונה על הפיקוח וההסדרה של שהייתם של הזרים בישראל. תקציב 2013-2014 מושפע משינוי זה באופן ניכר, שכן על אף שהיחידה עברה כבר בשנת 2011 ממשטרת ישראל, התקציב בסך של כ- 23 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ- 72 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה לא הופיע בתקציב רשות האוכלוסין וההגירה לשנים 2011-2012, אלא עבר מהמשטרה במהלך השנה בכל שנה, ובהצעת התקציב הנוכחית הוא מועבר לבסיס התקציב של רשות האוכלוסין וההגירה.

## השירותים החברתיים

ההוצאה לשירותים החברתיים כוללת את הוצאות משרד החינוך, משרד הבריאות (בתוספת ההשתתפות בסל הבריאות), משרד הרווחה, המשרד לקליטת העלייה, משרד התרבות והספורט, הרשות לזכויות ניצולי השואה ואת השתתפות משרד האוצר במימון קצבאות הביטוח הלאומי. בנוסף לכך, חלק מההוצאות של משרדים נוספים כגון תחום התעסוקה במשרד הכלכלה והסיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון, נכללים אף הם בהוצאה על שירותים חברתיים. יתר על כן, חלק משמעותי מההוצאה לשירותים החברתיים ממומנת באמצעות מס ייעודי הנגבה ישירות מהציבור, ולכן אינה מופיעה בתקציב המדינה. הוצאות אלה כוללות חלק מהוצאות המוסד לביטוח לאומי ואת הגבייה הישירה של מס הבריאות הממומנת חלק ניכר מעלות סל שירותי הבריאות.

### מאפייני התקציב

ההוצאה על השירותים החברתיים מושפעת במידה רבה מתהליכים דמוגרפיים וכן מסדרי העדיפויות של הממשלה, הנקבעים בהתאם ליעדים חברתיים שונים. מרכיבי ההוצאה העיקריים הם הוצאות שכר ותשלומי העברה. סך ההוצאה לשירותים החברתיים המופיעה בתקציב המדינה עומדת על כ-130.8 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ועל כ-135 מיליארד ש"ח בשנת 2014. ההוצאה הממשלתית לשירותים החברתיים, יחד עם הוצאות המוסד לביטוח לאומי וסל הבריאות, הממומנות באופן ישיר על ידי גבייה מהציבור, לשנים 2013-2014 מסתכמת בכ-177.4 מיליארד ש"ח ובכ-184.9 מיליארד ש"ח בהתאמה.

#### סך ההוצאה והצעת תקציב השירותים החברתיים (כולל תקציבי הפיתוח)\* לשנים 2013-2014

במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח אומדן

| שנה                                                       | 2013 | 2014 |
|-----------------------------------------------------------|------|------|
| המוסד לביטוח לאומי (כולל גמלאות במימון משרד האוצר)**      | 66.7 | 67.9 |
| מזה: הקצבות מאוצר המדינה (כולל תשלומי ריבית)              | 39.3 | 38.7 |
| משרד החינוך                                               | 43.4 | 45.8 |
| ההשכלה הגבוהה                                             | 8.8  | 9.1  |
| תחום התעסוקה במשרד הכלכלה (כולל מס הכנסה שלילי***)        | 3.5  | 3.9  |
| משרד הרווחה                                               | 5.3  | 5.6  |
| מערכת הבריאות (תקציב משרד הבריאות ודמי ביטוח הבריאות****) | 42.1 | 44.7 |
| מזה: השתתפות מתוך תקציב המדינה                            | 22.9 | 24   |

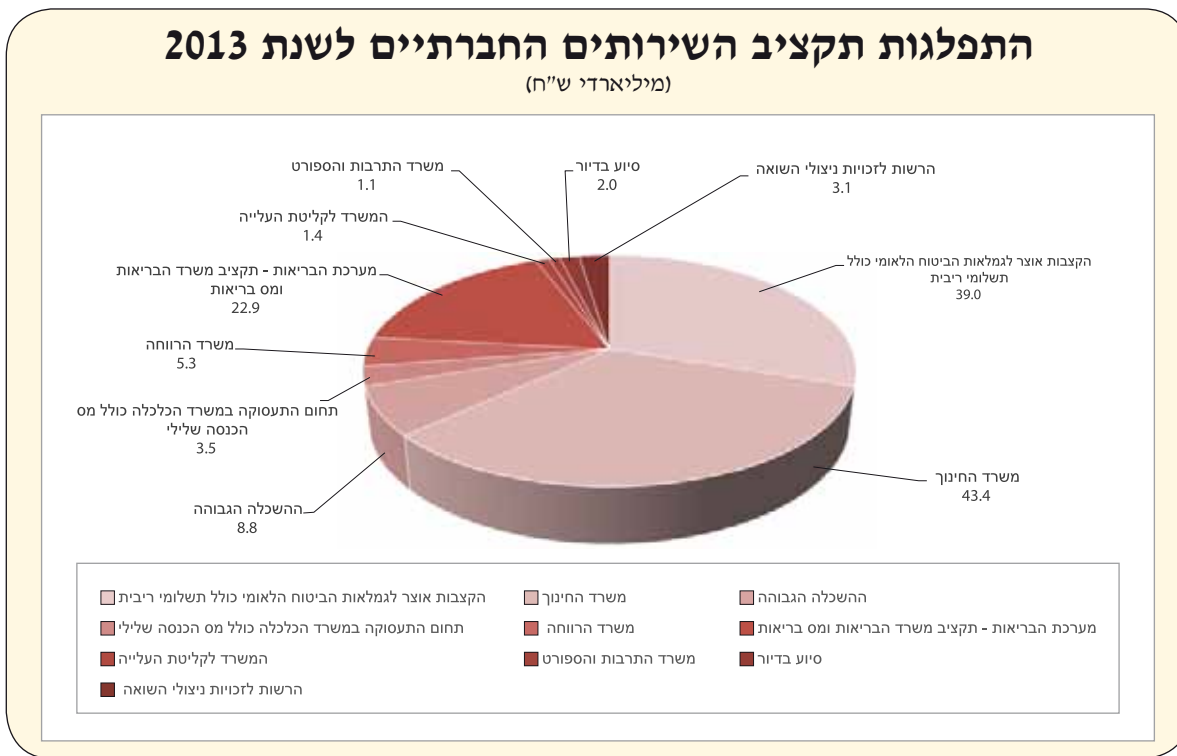
| שנה                              | 2013         | 2014         |
|----------------------------------|--------------|--------------|
| המשרד לקליטת העלייה              | 1.4          | 1.4          |
| משרד התרבות והספורט              | 1.1          | 1.1          |
| סיוע בדיוור                      | 2            | 2            |
| הרשות לזכויות ניצולי השואה       | 3.1          | 3.4          |
| <b>סך הכול מתוך תקציב המדינה</b> | <b>130.8</b> | <b>135</b>   |
| <b>סך הכול</b>                   | <b>177.4</b> | <b>184.9</b> |

\* ההוצאות המוצגות לתחום התעסוקה במשרד הכלכלה ולסיוע בדיור מופיעות גם בפרקים הרלוונטיים למשרדים אלה בהמשך הספר.

\*\*\* אומדן המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר לכלל הוצאות הביטוח הלאומי מאוצר המדינה, למעט הוצאות בגין שירות מילואים והוצאות מנהל.

\*\*\* מס הכנסה שלילי – ההוצאה הצפויה בגין השנים 2013-2014.

\*\*\*\* כולל העברות לקופות החולים במסגרת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי (למעט הכנסות קופ"ח).



## התוספות והשינויים עיקריים לשירותים החברתיים במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014

**חינוך** – למשרד החינוך ניתנה בשנת 2013 תוספת תקציבית של כ-6.2 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2012 ושל כ-1.7 מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014 (סה"כ גידול של כ-7.9 מיליארד ש"ח). עיקר התוספות ניתנות להמשך יישום רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" בסך של כ-1.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-820 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014; מתן חינוך חנים לגילאי 3-4 בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-140 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014; פריסת מסגרות צהריים להעשרה בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים בסך של כ-600 מיליון ש"ח בשנת 2013 ואילך; ומימון הגידול הטבעי במערכת החינוך. כמו כן, הצעת התקציב כוללת תוספות תקציביות שונות, כגון: סבסוד תשלומי הורים, סבסוד נסיעות לפולין, חוק השילוב, תנועות הנוער ועוד.

**ההשכלה הגבוהה** – התכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה שיישומה החל בשנת הלימודים תשע"א (2010) כוללת תוספות משאבים בסכום כולל של 7.5 מיליארד ש"ח על פני שש שנים. בשנים 2013 ו-2014 יימשך יישום התכנית על ידי הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, בין היתר באמצעות מתן תוספת תקציב לריענון ולקליטת סגל חדש, מענקי מחקר תחרותיים, פיתוח פיזי ופיתוח תשתיות מדעיות, הקמת מרכזי מצוינות וביצוע תכניות להגברת הנגישות באוכלוסייה החרדית והערבית.

**מערכת הבריאות** – למערכת הבריאות ניתנה תוספת תקציב בסך של כ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וסך של כ-1 מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014, בין היתר עבור הנושאים הבאים: הרחבת סל הבריאות בגובה של 300 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים עבור תוספת טכנולוגיות ושירותים נוספים לסל הבריאות; העברת 400 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-540 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014 לקופות החולים עבור גידול האוכלוסייה והזדקנותה; תוספות תקציב המיועדות להרחבת השירותים המסופקים באופן ישיר על ידי משרד הבריאות, ובכלל זה כ-50 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים להרחבת מערך הטיפול האמבולטורי בתחום בריאות הנפש; כ-100 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים להרחבת מערך האשפוז הגריאטרי וסטנדרט השירות לקשישים; כ-25 מיליון ש"ח בכל שנה לצורך הרחבת מספר הזכאים לשיקום בהתאם לחוק שיקום נכי נפש בקהילה; 20 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים לצורך הכשרת כוח אדם בתחום הבריאות ותוספת של כ-90 תקנים שישמשו בין היתר להרחבת מערך הפיקוח על המזון והסביבה.

כמו כן, בתקציב הפיתוח של משרד הבריאות תוקצבה בשנת 2014 הרשאה להתחייב בסך 390 מיליון ש"ח בהתאם לפירוט הבא:

- הרשאה להתחייב בסך 120 מיליון ש"ח עבור בינוי מיטות אשפוז כלליות
- הרשאה להתחייב בסך 150 מיליון ש"ח עבור פרויקטי בינוי בפסיכיאטריה
- הרשאה להתחייב בסך 120 מיליון ש"ח עבור מיגון.

**תשלומי העברה ורווחה** – בהתאם להחלטת ממשלה מספר 194 מיום 13 במאי 2013, שעניינה שינוי מבנה קצבת הילדים לשנים 2013-2014, נקבע כי קצבת הילדים החודשית תעמוד על 140 ש"ח עבור כל ילד ללא תלות במיקומו

הסידורי במשפחה או בשנת לידתו. צעד זה צפוי לחסוך כמיליארד ש"ח בשנת 2013 וכשני מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014. לצד זאת ניתנו למשרד הרווחה והשירותים החברתיים תוספות תקציב ראליות בהיקף של כ-255 מיליון ש"ח ו-155 מיליון ש"ח בשנים 2013-2014 בהתאמה לתגבור שירותים, בכלל זה עבור מכסות ושירותים לאנשים עם מוגבלויות ולאנשים עם פיגור שכלי. כמו כן ניתנה למשרד תוספת תקציבית עבור הפעלת תכניות רווחה לילדים בסיכון, בתים חמים עבור נערות במצוקה והסעות לבעלי מוגבלויות. למשרד הרווחה יוקצה סכום נוסף של 200 מיליון ש"ח להעצמת משפחות חלשות ולחיזוק ביטחון תזונתי בקרב ילדים.

**תחום התעסוקה במשרד הכלכלה** – במסגרת הצעת התקציב לשנים 2013-2014 הושם דגש על תכניות לעידוד תעסוקה במטרה לעמוד ביעדי התעסוקה ארוכי הטווח שהציבה הממשלה, לצורך צמצום אי השוויון והגברת הצמיחה, בין היתר באמצעות פריסה ארצית של תכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה", הכנסת מבחן מיצוי כושר השתכרות אפקטיבי לסבסוד מעונות היום לשני ראשי המשפחה, הרחבת מערך מעונות היום המפוקחים והמסובסדים, ייעול מערך ההכשרה המקצועית באמצעות הרחבת השימוש בשוברי הכשרה מקצועית ובהכשרות במקום העבודה, תכניות ייעודיות לעידוד תעסוקת האוכלוסיות הערבית והחרדית ותגבור מערך הפיקוח על חוקי העבודה במשרד הכלכלה תוך מיקוד פעולות האכיפה בעובדים בשכר נמוך.

**המשרד לקליטת העלייה** – למשרד לקליטת העלייה ניתנה תוספת ראלית של 113 מיליון ש"ח לבסיס תקציב המשרד לשנים 2013-2014 ותוספת של 70 מיליון ש"ח באופן חד-פעמי בכל אחת מהשנים. תוספת זו מיועדת בעיקרה לתקצוב מלגות לימוד לסטודנטים עולים, לסיוע בתעסוקה לעולים חדשים ולתקצוב תכניות קליטה שונות במשרד.

**תגמולים לניצולי השואה** – לרשות לזכויות ניצולי השואה ניתנו תוספות תקציב בהיקף של כ-350 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-245 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014, אשר שימשו בין היתר להגדלת תקציב סל השירותים לניצולי השואה ב-100 מיליון ש"ח בהתאם להחלטת שר האוצר וכן להגדלת הקצבאות לניצולי השואה.

## התפתחות ההוצאה לשירותים חברתיים בעשורים האחרונים

### ההתפתחות במהלך השנים 2000-2011

במהלך שנות השמונים ושנות התשעים גדלה ההוצאה הראלית עבור שירותים חברתיים בכ-130%, זאת בזמן ששיעור הגידול באוכלוסייה עמד על 58%. עלייה זו בהוצאה, ובפרט בהוצאה על קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים, יצרה תמריצים שליליים להשתתפות בכוח העבודה וחייבה את הממשלה לבצע שינויים מקיפים במערך תשלומי ההעברה על מנת להקטין את התמריצים השליליים כאמור ולהגדיל את מספר המועסקים במשק.

בהתאם לכך התקבלו במהלך השנים 2002-2004 שינויי חקיקה אשר נועדו להפחית את התמריצים השליליים כאמור. במסגרת זו הופחתו קצבאות הבטחת הכנסה ושונה מבנה הקצבה באופן המתמרץ שילוב בעבודה. בנוסף החלה לפעול, במתכונת ניסיונית, תכנית לשילוב מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בעבודה. כמו כן, קצבאות הילדים הופחתו בתהליך מדורג אשר השווה את הקצבה המשולמת בעד כל ילד.

כצעד משלים למדיניות הממשלה, כאמור לעיל, הוגדל הסיוע לאוכלוסיות שאינן בגיל העבודה וננקטו צעדים נוספים להגדלת מספר המועסקים במשק. במסגרת זו החליטה הממשלה על יישום צעדים במהלך השנים 2005-2012 אשר הגדילו את ההוצאה לשירותים החברתיים בשיעור ניכר, ביניהם: העלאת שכר המינימום; הרחבת היצע השירותים הניתנים לילדי אימהות עובדות והעמקת הסבסוד הניתן להן; העלאת הקצבאות לניצולי השואה; העלאת קצבאות הזקנה והשארים לכלל אוכלוסיית הקשישים והעלאת קצבאות השלמת ההכנסה לקשישים ברמות הכנסה נמוכות; הרחבת סל שירותי הבריאות והנחות בהשתתפויות עצמיות לקבוצות מסוימות ובכלל זה הכללת טיפולי שיניים לילדים עד גיל 12; הרחבת מפעל ההזנה על פי חוק ארוחה יומית לתלמיד; הרחבת מערך שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה; רפורמת "אופק חדש" במערכת החינוך היסודית וחטיבת הביניים ורפורמת "עוז לתמורה" במערכת החינוך העל-יסודית; הרחבת מעגל הזכאים לקצבאות נכות לילדים והגדלה מדורגת של קצבאות הילדים המשולמת בגין הילד השני, השלישי והרביעי.

בשנת 2011, יושם צעד משמעותי נוסף שמטרתו לסייע לאוכלוסיות החלשות להשתלב בשוק העבודה ולהגדיל את הכנסתם: תכנית מס הכנסה שלילי (מענקי הכנסה) החלה לפעול בפריסה ארצית והעניקה מענקי הכנסה בגובה של עד כ-430 ש"ח בחודש לעובדים בעלי הכנסה נמוכה, זאת בהתאם לגובה הכנסתם ולמספר הילדים במשפחה.

## ההתפתחות במהלך השנים 2012-2014

החל משנת 2012 יושמו צעדים המהווים שינוי משמעותי בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה. במסגרת יישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"), שעסקה בעיקר בתחום השירותים החברתיים, ניתנו תוספות תקציב משמעותיות לשירותים החברתיים. במסגרת צעדים אלו ניתן חינוך חינם לגילאי 3-4, צהרונים לגילאי 3-8 ביישובים בעלי דירוג סוציו-אקונומי נמוך, הוגדלו מענקי מס הכנסה שלילי לאימהות עובדות ב-50% והורחב היצע מעונות היום. לצד צעדים אלו מוצע, במסגרת הצעת התקציב, להפחית את קצבת הילדים החודשית ולהעמידה על סכום של 140 ש"ח עבור כל ילד ללא תלות במיקומו הסידורי במשפחה או בשנת לידתו. שינוי נוסף המוצע בהקשר זה הוא ביטול הזכאות לקצבת הילדים עבור הורים המשתכרים שכר גבוה וחייבים בתשלום מס היסוף.

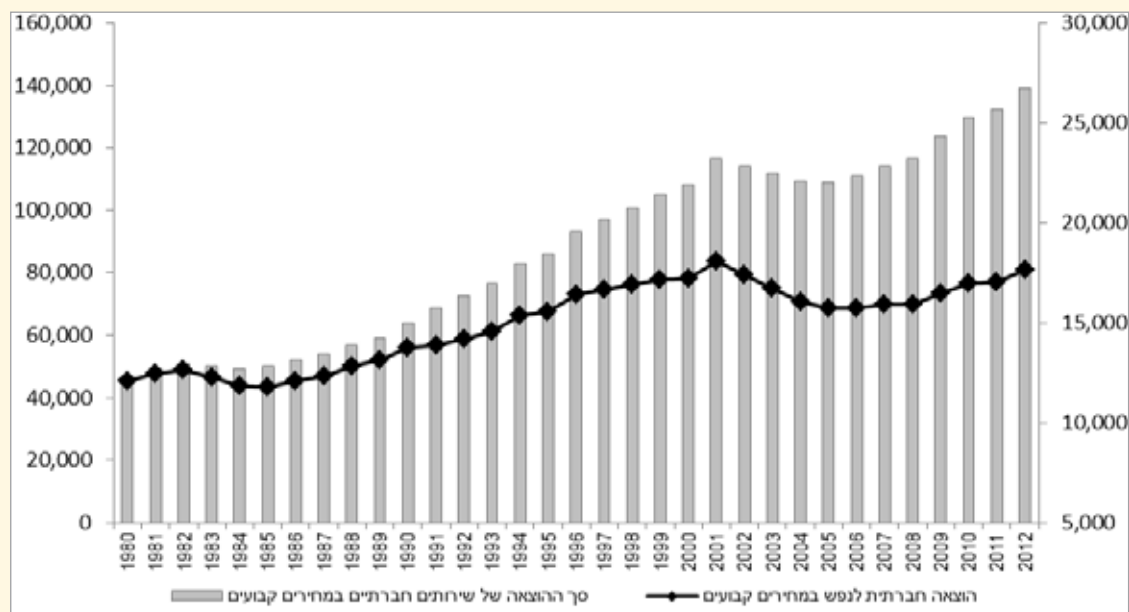
כמו כן, במטרה להעלות את שיעור התעסוקה ולשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק, החליטה הממשלה ליישם פריסה ארצית של תכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה". זאת, נוכח המלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה בראשות פרופסור צבי אקשטיין והמלצות ארגון ה-OECD בנוגע לחשיבות הפעלת תכנית ארצית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, ובמטרה לסייע לשילובה בתעסוקה של אוכלוסיית מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, המאופיינת בחסמים מורכבים ליציאה לשוק העבודה המביאים לעוני ולעוני בין-דורי. שילובה של אוכלוסייה זו בתעסוקה דורש השקעה משמעותית במתן שירותים תומכי עבודה ובהמרה הדרגתית של הסיוע מתשלום קצבאות להשקעה בקידום סיכויי התעסוקה והסרת חסמים. זאת, במקביל להחלתו של מבחן תעסוקה אפקטיבי למקבלי הגמלה במטרה להבטיח את שילובם בתעסוקה. יובהר כי תכניות דומות לשילוב בשוק העבודה פועלות במתכונת זו או אחרת במרבית המדינות המפותחות.

יישומה של התכנית עתיד לסייע באופן ישיר להגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום הפערים בחברה. כמו כן, התכנית תאפשר למצות את כושר השתכרותם, בין היתר באמצעות מתן כלים תומכי השמה משמעותיים.

בכך תסייע התכנית למקד את רשת הרווחה החברתית באוכלוסייה הנזקקת לה. כחלק מהפעלתה של התכנית יבוצעו מספר התאמות, אשר נועדו להבטיח את העמקת הפיקוח והבקרה של המדינה וליצור הנגשה גדולה יותר עבור משתתפי התכנית.

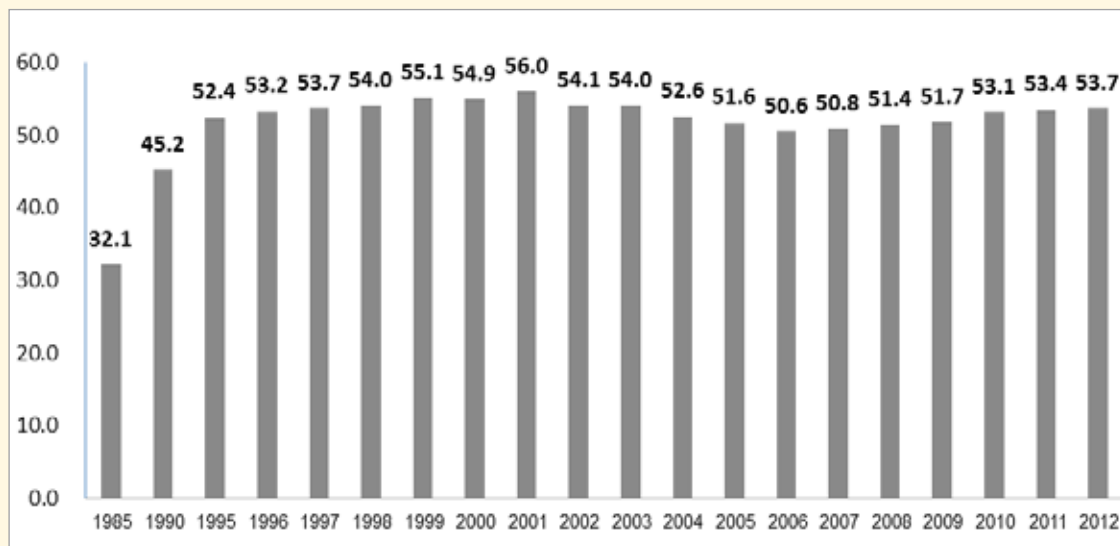
צעדים אלה מבטאים את מדיניות הממשלה לחיזוק רשתות הביטחון הסוציאליות באמצעות מתן שירותים ממוקדים באוכלוסיות היעד, ילדים ואוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, במטרה להגביר את יכולת הקיום העצמית של המשפחות באמצעות הסרת החסמים לשילובן בעבודה. שינוי סדרי העדיפויות כאמור, הביא לגידול בכלל תקציבי המשרדים החברתיים כפי שבא לידי ביטוי בהצעת תקציב המדינה לשנים 2013-2014.

## סך ההוצאה הריאלית על שירותים חברתיים ושירותים חברתיים לנפש במחירים קבועים בין השנים 1980-2012



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

## ההוצאה החברתית כאחוז מההוצאה ממשלתית (ללא החזר חובות) בין השנים 1985-2012



מקור: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

## המוסד לביטוח לאומי

ההקצאה מתקציב המדינה למוסד לביטוח לאומי מיועדת לנושאים הבאים:

- תשלום קצבאות במימון המדינה והשתתפות במימון קצבאות, למי שאינם מבוטחים, בסכום של כ-10.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-11.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014.
- השתתפות המדינה בגבייה לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1955 (להלן – חוק הביטוח הלאומי) בסכום של כ-19.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובסכום של כ-18.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014.
- העברות אחרות למוסד לביטוח לאומי, בעיקר לצורך הוצאות מנהל, בסכום של כ-350 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014.

סך ההקצבות של אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי (סעיף 27) בשנות הכספים 2013-2014 יסתכם בכ-31.6 מיליארד ש"ח בשנת התקציב 2013 ובכ-30.7 מיליארד ש"ח בשנת התקציב 2014.

## גמלאות המוסד לביטוח לאומי בשנים 2013-2014

בשנים 2013-2014 היקף תשלומי ההעברה באמצעות המוסד לביטוח לאומי לציבור צפוי לעמוד על כ-66.8 מיליארד ש"ח ועל כ-67.9 מיליארד ש"ח בהתאמה (ללא תגמולי שירות מילואים וללא הוצאות מנהל).

להלן אומדן התפלגות תשלומי המוסד לביטוח לאומי לשנים 2013-2014, מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח):\*

### שנת 2013

| סך הכול | ענפים שונים | הבטחת הכנסה | אבטלה | ילדים | אימהות | נפגעי עבודה | נכות   | סיעוד | זקנה   |        |
|---------|-------------|-------------|-------|-------|--------|-------------|--------|-------|--------|--------|
| 66,767  | 320         | 2,701       | 3,154 | 6,425 | 6,030  | 4,685       | 12,699 | 5,053 | 25,700 | סכום   |
| 100%    | 0.5%        | 4.0%        | 4.7%  | 9.6%  | 9.0%   | 7.0%        | 19.0%  | 7.6%  | 38.5%  | אחוזים |

שנת 2014

| סך הכול | ענפים<br>שונים | הבטחת<br>הכנסה | אבטלה | ילדים | אימהות | נפגעי<br>עבודה | נכות   | סיעוד | זקנה   |        |
|---------|----------------|----------------|-------|-------|--------|----------------|--------|-------|--------|--------|
| 67,922  | 353            | 1,750          | 3,431 | 4,800 | 6,391  | 5,049          | 13,602 | 5,405 | 27,141 | סכום   |
| 100%    | 0.5%           | 2.6%           | 5.1%  | 7.1%  | 9.4%   | 7.4%           | 20.0%  | 8.0%  | 40.0%  | אחוזים |

\* תחזית המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, לא כולל הוצאות מנהל ותגמולי שירות מילואים

אומדן הזכאים לגמלאות המוסד לביטוח לאומי בשנים 2013-2014

| הענף            | מספר המקבלים<br>ב-2013 | מספר המקבלים<br>ב-2014 |
|-----------------|------------------------|------------------------|
| זקנה ושאיירים   | 832                    | 861.5                  |
| קצבת נכות       | 222                    | 256                    |
| ילד נכה         | 34.5                   | 36.5                   |
| שירותים מיוחדים | 40.5                   | 43.5                   |
| ניידות          | 35.3                   | 36.5                   |
| סיעוד           | 158                    | 165                    |
| הבטחת הכנסה     | 111                    | 111.7                  |
| אבטלה           | 67                     | 70                     |
| דמי לידה        | 116                    | 120                    |
| דמי מזונות      | 18.4                   | 18.4                   |
| קצבת ילדים      | 2.63                   | 2.69                   |
| נכות מעבודה     | 37.4                   | 39                     |
| נכות-נפגעי איבה | 4.3                    | 4.3                    |

מקור: מחלקת המחקר, המוסד לביטוח לאומי

## השתתפות המדינה בתקבולי המוסד לביטוח לאומי

בהתאם לסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בתקציב המוסד בשיעור קבוע בגין הגבייה משכירים ומעצמאים וכן בגין הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי האלה: ענף הילדים, ענף זקנה ושאיירים וענף הנכות. ההשתתפות נקבעת באחוזים מסך הגבייה באותם ענפים.

### ההשתתפות בגבייה משכירים ומעצמאים

שיעור ההשתתפות בגין גבייה משכירים עומד על 7.49% בשנת 2013 ועל 7.29% בשנת 2014. שיעור ההשתתפות בגין גבייה מעצמאים עומד על 5.65% בכל אחת מהשנים האלה. היקף ההשתתפות הכולל צפוי להסתכם בכ-2.6 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובכ-2.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014.

### ההשתתפות בגבייה בענף זקנה ושאיירים

ההשתתפות בענף זקנה ושאיירים תעמוד בשנים 2013-2014 על 17.1% מהגבייה, והיא צפויה להסתכם בכ-2.8 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים.

### ההשתתפות בגבייה בענף הילדים

ההשתתפות בענף הילדים החל מחודש אוגוסט 2013 תעמוד על 166% ובשנת 2014 ההשתתפות תעמוד על 175%. סך ההשתתפות צפוי להסתכם בכ-13.6 מיליארד ש"ח ובכ-11.9 מיליארד ש"ח בהתאמה.

### ההשתתפות בגבייה בענף הנכות הכללית

בעקבות ההסכם שנחתם בין ממשלת ישראל ובין נציגי הנכים בשנת 2002, ולפיו הוגדלו הקצבאות המשולמות לנכים, החל אוצר המדינה להשתתף בשנת 2004 בגבייה לענף הנכות הכללית. בשנים 2013-2014 ישתתף אוצר המדינה בשיעור של 13% מהגבייה בענף, כך שבשנים אלו ההשתתפות המדינה בגבייה בענף הנכות הכללית תסתכם בכ-760 מיליון ש"ח.

## דגשים מרכזיים לשנות הכספים 2013-2014

בשנים האחרונות קיימת מגמה של גידול בגירעון השוטף של המוסד לביטוח לאומי. הכנסות המוסד מגבייה מהציבור וההשתתפות אוצר המדינה בגבייה זו נמוכות מהוצאות המוסד בגין תשלומי הקצבאות והוצאות המנהל. כך לדוגמה, בשנת 2012 הגירעון השוטף של המוסד עמד על כ-3 מיליארד ש"ח. הגדלה ראלית של קצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה לקשישים, הגידול בתשלומי קצבאות הילדים (טרם ההפחתה שנקבעה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014) ודחיית יישום העלאת גיל הפרישה המותנה לנשים, כל אלה חיזקו את המגמה האמורה. מגמה זו צפויה להימשך בשנת 2013 וגירעון המוסד צפוי לעמוד על כ-2.3 מיליארד ש"ח. בשנת 2014 צפוי הגירעון לעמוד על כ-2.6 מיליארד ש"ח. גירעון זה מהווה חלק מהגירעון הכולל בתקציב המדינה. מגמת הגידול בגירעון השוטף של המוסד לביטוח לאומי נעצרה לתקופה מסוימת בעקבות החוק לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השפעות המשבר בכלכלה העולמית (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, שבו נקבע כי שיעור ההשתתפות המעסיק על חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע יגדל ב-1.6% ויישום בהדרגה עד להבשלה מלאה בשנת 2015. הגדלת שיעורי הגבייה אמנם מסייעת להאטת הגידול החד

הצפוי בגירעון המוסד לביטוח לאומי, אולם היא אינה מספיקה כדי להשוות את ההכנסות להוצאות כבר בהווה ולא את הגירעון האקטוארי הצפוי בעתיד.

### עיקרי השינויים בקצבאות המוסד לביטוח לאומי ובשיעורי הגבייה מהציבור

#### שינויים בהוצאות המוסד לביטוח לאומי

במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014 מוצעים שני תיקונים עיקריים הצפויים לצמצם את הוצאות המוסד:

- **שינוי מבנה קצבת הילדים: קצבה אחידה לכל ילד** – החל משנת 2003 נקבע כי קצבת הילדים תהיה בשיעור אחיד לכל ילד ללא תלות במיקומו הסידורי במשפחה וכן נקבע מתווה מדורג ליישום החוק אשר הופסק בשנת 2006. בשנת 2009 נקבע כי תינתן תוספת עבור הילד השני, השלישי והרביעי במשפחה. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 194 מיום 13 במאי 2013, שעניינה שינוי מבנה קצבת הילדים, נקבע כי קצבת הילדים החודשית תעמוד על 140 ש"ח עבור כל ילד ללא תלות במיקומו הסידורי במשפחה או בשנת לידתו. צעד זה צפוי לחסוך כמיליארד ש"ח בשנת 2013 וכשני מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014.
- **גמלה בכסף למעסיקי עובדים זרים בסייעוד** – בהמשך לתכנית הניסיונית שהופעלה על ידי המוסד לביטוח לאומי למתן גמלת סיעוד בכסף למעסיקי עובדים זרים, נקבע בהחלטת ממשלה מספר 168 מיום 13 במאי 2013, שעניינה גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים, כי גמלת סיעוד לקשישים המעסיקים עובדים זרים תינתן בכסף ולא כשירות בעין. צעד זה צפוי לחסוך בהבשלה מלאה כ-100 מיליון ש"ח מהוצאות המוסד בשנת 2014.

#### שינויים בהכנסות המוסד לביטוח לאומי

במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014 מוצעים שני תיקונים בגביית דמי הביטוח הלאומי מהציבור, שנועדו להגדיל את הכנסות המוסד:

- **חובת דיווח של חברות הביטוח על ניקוי צד ג'** – בהתאם לחוק, לחברות הביטוח (או "מזיק שאינו מעביד" כלשון החוק) קיימת הזכות לנכות מסכומי הפיצויים המגיעים למבוטחים את סכומי הגמלאות ששולמו או שישולמו על ידי המוסד, והחוק מאפשר למוסד לביטוח לאומי לתבוע את סכומי הניכוי האמורים. אולם, בצד אותה זכות לניכוי הגמלאות לא קיימת למזיקים חובה לדווח למוסד על הניכוי. מצב זה הוביל לכך שבחלק מהמקרים הסכומים שנוכו אינם מגיעים לידי הנפגע או למוסד לביטוח לאומי. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 197 מיום 13 במאי 2013, שעניינה הסדר שיבוב – תיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, חלה חובה על חברות הביטוח (או כל מזיק אחר) לדווח למוסד לביטוח לאומי על ביצוע ניכוי לניזוק במקרים שבהם ישנה זכות שיבוב למוסד. תיקון זה צפוי להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח לאומי בגין פיצויים מצד שלישי בכ-100 מיליון ש"ח בשנה.
- **גביית דמי ביטוח לאומי מעקרות בית** – עקרות בית, על אף היותן זכאיות למרבית הזכויות והקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי, פטורות מתשלום דמי הביטוח הלאומי. בהתאם להחלטת ממשלה מספר 218 מיום 13 במאי 2013, שעניינה התאמות בגביית מס בריאות ודמי ביטוח לאומי, תחויבנה גם עקרות הבית (בגילי העבודה) בתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות. תשלום זה יקנה לעקרות הבית את מלוא הזכויות במוסד לביטוח לאומי בהתאם לצבירת ותק בתשלום דמי הביטוח על פי חוק הביטוח הלאומי. בשלב הראשון תחויבנה

בתשלום עקרות בית שטרם הגיעו לגיל 50. צעד זה צפוי להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח לאומי בכ-200 מיליון ש"ח בשנת 2014 ולהגדיל את גביית דמי ביטוח בריאות בכ-500 מיליון ש"ח בשנת 2014.

צעדים אלו נעשו בנוסף ליישום החוק לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השפעות המשבר בכלכלה העולמית (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, שבו נקבע כי שיעור השתתפות המעסיק בדמי הביטוח הלאומי על חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע יגדל ב-1.6 נקודות האחוז ויעמוד על השיעורים הבאים: 6.5% בתקופה שמיום 1 בינואר 2013 עד ליום 31 בדצמבר 2013; 7% בתקופה שמיום 1 בינואר 2014 עד ליום 31 בדצמבר 2014; ו-7.5% בתקופה שמיום 1 בינואר 2015 ואילך.

אומדן תוספת ההכנסות השנתית בהבשלה מלאה בגין העלאת שיעור דמי הביטוח הלאומי מוערך בכ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2015.

**ההתפלגות החזויה של הכנסות המוסד לביטוח לאומי לשנים 2013-2014, במחירים שוטפים (במיליוני ש"ח), לפי מקורות\***

| מקור ההכנסה                                  | 2013          |             | 2014          |             |
|----------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|                                              | הסכום         | אחוז מסה"כ  | הסכום         | אחוז מסה"כ  |
| גביית דמי הביטוח מהציבור                     | 35,010        | 52.3%       | 37,600        | 54.5%       |
| השתתפות האוצר בגבייה והקצבות האוצר על פי חוק | 20,915        | 31.2%       | 20,062        | 29.1%       |
| מימון קצבאות על ידי אוצר המדינה              | 10,523        | 15.7%       | 10,874        | 15.8%       |
| העברות אחרות                                 | 482           | 0.7%        | 502           | 0.7%        |
| <b>סך הכול</b>                               | <b>66,930</b> | <b>100%</b> | <b>69,038</b> | <b>100%</b> |

\* לא כולל ריבית על השקעות, תחזית המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר.

## משרד החינוך

**הצעת תקציב משרד החינוך (סעיף 20) לשנות הכספים 2013-2014 עומדת על כ-42.43 מיליארד ש"ח וכ-44.13 מיליארד ש"ח בהתאמה הוצאה נטו ועל כ-1.68 מיליארד ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה בכל אחת מהשנים. לרשות המשרד תועמד הרשאה להתחייב בגובה של 157 מיליון ש"ח וכ-193 מיליון ש"ח בהתאמה.**

**הצעת תקציב הפיתוח של משרד החינוך (סעיף 60) לשנות הכספים 2013-2014 עומדת על כ-1.01 מיליארד ש"ח וכ-1.80 מיליארד ש"ח בהתאמה הוצאה נטו ועל כ-1.88 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים בהרשאה להתחייב.**

משרד החינוך אחראי להקניית ידע לילדים הזכאים לחינוך בהתאם לחוק לימוד חובה. המשרד אחראי ליצירת מערכת חינוך אפקטיבית ויעילה שתשרת את צורכי הפרט ואת צרכיה המשתנים של מדינת ישראל; לקידום המצוינות, שיפור ההישגים והעלאת רמת האיכות החינוכית; לצמצום הפערים החברתיים; ולקידום ערכים ציוניים, יהודיים, דמוקרטיים וחברתיים.

המשרד פועל ברמה הארצית באמצעות המטה וברמה המחוזית באמצעות שבעה מחוזות שהם הזרוע הביצועית של מטה המשרד. משרד החינוך ממונה על מוסדות החינוך ובכלל זה גנים, בתי ספר, ההשכלה הגבוהה והחינוך בלתי פורמלי.

תקציב משרד החינוך גדל בשנת 2013 בהיקף של כ-6.2 מיליארד ש"ח לעומת שנת 2012 ובכ-1.7 מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014 (סה"כ גידול של כ-7.9 מיליארד ש"ח). עיקר התוספות ניתנות להמשך יישום רפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" בסך של כ-1.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-820 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014; מתן חינוך חנם לגילאי 4-3 בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-140 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014; פריסת מסגרות צהריים להעשרה בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים בסך של כ-600 מיליון ש"ח בשנת 2013 ואילך; ומימון הגידול הטבעי במערכת החינוך. כמו כן, הצעת התקציב כוללת תוספות תקציביות שונות, כגון: סבסוד תשלומי הורים, סבסוד נסיעות לפולין, חוק השילוב, תנועות הנוער ועוד.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- העמקת החינוך לערכים ציוניים, יהודיים ודמוקרטיים.
- שיפור ההישגים הלימודיים ומיצוי הפוטנציאל של כלל תלמידי ישראל; העלאת שיעור הזכאים לתעודת בגרות מלאה ואיכותית והעלאה קבועה והדרגתית של שיעור הזכאים לתעודות בגרות; העלאת מספר התלמידים הלומדים את מקצועות החובה ברמה של 5 יחידות לימוד ומספר התלמידים הניגשים לבגרות ברמה של 5 יחידות לימוד בפיזיקה, בכימיה ובביולוגיה.

- ניצול מרבי של זמן הלימוד, צמצום הפער בין זמן ההוראה המוקצה (ימים ושעות לימוד) לבין זמן הלימוד בפועל, הפחתה משמעותית בהיקף ההיעדרויות של מורים ותלמידים, צמצום הפערים הלימודיים וצמצום היקף הנשירה של תלמידים.
  - שיפור איכות ההוראה וחיזוק מעמד המורה בחברה הישראלית, באמצעות הפעלת תכניות ייחודיות לגיוס כוח אדם איכותי; ליווי והדרכה צמודה למורה החדש; הטמעת מנגנון הערכת מורים לצורך קידום מקצועי בשכר; איתור המורים הכושלים במערכת והפעלת הליכי פיטורים על רקע פדגוגי; העלאת תנאי הסף לקבלה למוסדות להכשרת עובדי הוראה ופתיחת מסלול תואר שני (M.Teach) להוראה.
  - חיזוק מעמד המנהל באמצעות חיזוק מקצוע הניהול במערכת החינוך, טיפוח מנהלים פורצי דרך להובלת שיפור בבתי ספר, הטמעת מנגנון להערכת מנהלים ומתן אפשרות לניהול עצמי של בתי ספר.
  - התמקדות במקצועות הליבה וחיזוקם.
  - התאמת תכנית הלימודים למציאות החינוכית המשתנה.
  - חיזוק החינוך המדעי-טכנולוגי באמצעות הגדלת היקף הלומדים בחינוך הטכנולוגי ובחינוך המקצועי, התאמת המגמות בחינוך הטכנולוגי לדרישות המשתנות של התעשייה ושל צה"ל והגדלת מספר התלמידים הממשיכים ללימודי טכנאי או הנדסאי.
  - פיתוח פדגוגיה איכותית והתאמת מערכת החינוך למאה ה-21. הנושאים המרכזיים שהתכנית תקדם בבתי הספר הם רכישת מיומנויות הרלוונטיות לתפקוד מיטבי במאה ה-21 (אוריינות מידע ותקשורת, חשיבה ופתרון בעיות, עבודת צוות ולמידה עצמאית); התאמה טובה יותר של ההוראה לשונות התלמידים; שימוש בטכנולוגיה כדי לקדם את תהליכי ההוראה בכיתות (בעיקר במקצועות הליבה); ושימוש בטכנולוגיה לשיפור תהליכים אדמיניסטרטיביים בבית הספר.
- מטרות ויעדים אלו לשנות הכספים 2013-2014 יתורגמו לתכנית עבודה בהתאם למתווה התקציב שיאושר בכנסת.

## ההשכלה הגבוהה

**הצעת התקציב למערכת ההשכלה הגבוהה לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 21) מסתכמת בכ-8.83 מיליארד ש"ח לשנת 2013 ובכ-9.13 מיליארד ש"ח לשנת 2014.**

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל כוללת מוסדות המופרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה, שהסמיכה אותם להעניק תארים אקדמיים. תקצוב המוסדות נעשה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) ועל ידי משרד החינוך (התומך במכללות לחינוך). מערכת ההשכלה הגבוהה כוללת גם מוסדות אשר אין בתקציבם השתתפות ציבורית (מוסדות חוץ תקציביים).

### מערכת ההשכלה הגבוהה

המוסדות להשכלה גבוהה בישראל נחלקים כדלהלן:

- **שמונה אוניברסיטאות** העוסקות במחקר ובהוראה לקראת שלושה תארים אקדמיים: התואר הראשון, התואר השני והתואר השלישי.
- **האוניברסיטה הפתוחה** המבוססת על לימוד מרחוק ועל לימודים חלקיים לקראת התואר האקדמי הראשון והשני.
- **מכללות** שעיקר עיסוקן בהוראה לקראת התואר הראשון של לימודים אקדמיים כלליים או מקצועיים.
- **מוסדות אקדמיים להכשרת עובדי הוראה.**

מספר הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה (כולל מוסדות חוץ-תקציביים, לא כולל את האוניברסיטה הפתוחה ושלוחות מחו"ל) הסתכם בשנת הלימודים תשע"ב בכ-251.5 אלף סטודנטים, מתוכם כ-50% למדו באוניברסיטאות, 10% במכללות להכשרת מורים ו-40% במכללות האקדמיות. באוניברסיטה הפתוחה למדו בשנת תשע"ב כ-44,800 סטודנטים לתואר הראשון. מספר זה שקול לכ-20,000 סטודנטים הלומדים תכנית לימודים מלאה באוניברסיטה אחרת.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • התכנית הרב-שנתית למערכת ההשכלה הגבוהה

עקב חשיבותה הרבה של מערכת ההשכלה הגבוהה למדינת ישראל, התנהל תהליך משותף בין אגף התקציבים באוצר לות"ת לגיבוש רפורמה למערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. במסגרת התהליך נחתם באוקטובר 2010 סיכום בין אגף התקציבים באוצר לות"ת לשנים תשע"א-תשע"ו. הסיכום הוצג לממשלה וקיבל את ברכתה.

### המטרות העיקריות של התכנית הרב-שנתית

- עידוד המצוינות המדעית-מחקרית
- שיפור באיכות ההוראה ובהון האנושי הנרכש
- הגברת הנגישות למגזרי החרדים והמיעוטים.

נכון להיום – בשנת תשע"ג, שלוש שנים לתחילת התכנית, הרפורמה בהשכלה הגבוהה מתבצעת לאור המטרות כאמור וכוללת, בין היתר, את הצעדים הבאים:

- שינוי מודל התקצוב של ות"ת והגדלת מרכיבי איכות ומצוינות – שינוי מטרותיו של מודל התקצוב והעמדת המצוינות האקדמית כיעד עיקרי. שיפור איכות ומצוינות המחקר על ידי הגדלת מענקי מחקר תחרותיים ועל ידי שדרוג תשתיות המחקר באמצעות הגדלת המענקים המופנים למחקר תחרותי שתתרום להתמקדות במצוינות.
- גיוס סגל אקדמי ושיפור איכות ההוראה במוסדות – גיוס סגל אקדמי מצטיין, בין היתר באמצעות תכנית מרכזי המצוינות ושינוי התמריצים במודל התקצוב של ות"ת.
- ביצוע תכניות להגדלת הנגישות להשכלה הגבוהה למגזר החרדי ולמגזר המיעוטים – שילוב אוכלוסיות שנגישותן להשכלה הגבוהה הייתה נמוכה, על מנת לתרום לשיפור מעמדן החברתי-כלכלי ולאפשר להן להגדיל את מעורבותן בחברה הישראלית.

### • מרכזי המצוינות

ב-14 במארס 2010 החליטה ממשלת ישראל בהחלטה מספר 1503 לאמץ את התכנית שגובשה על ידי יו"ר ות"ת ויו"ר מל"ג לחיזוק המחקר המדעי בישראל על ידי הקמה מדורגת, במהלך חמש שנים, של מרכזי מצוינות (I-COES) – מרכזי מחקר מובילים במגוון תחומים. מרכזי המצוינות מיועדים לחזק בצורה תשתיתית וארוכת טווח את מעמדה המחקרי של מדינת ישראל ואת האטרקטיביות שלה בקרב חוקרים מובילים בארץ ובעולם.

• שיתוף פעולה אקדמי ישראל-מזרח אסיה

כחלק מהמאמצים הממשלתיים להידוק היחסים הדו-לאומיים בין סין והודו לישראל ולאור הרצון של ות"ת לקדם את שיתופי הפעולה האקדמיים הבין-לאומיים בכלל ולהעמיק את הקשרים האקדמיים עם סין והודו בפרט, החליטה ות"ת בשנה החולפת, בתיאום עם משרד האוצר, על יישום של תכנית מקיפה לפיתוח הקשרים האקדמיים עם סין והודו החל משנה"ל תשע"ג. במסגרת זו הוחלט כי התכנית תתמקד בארבעה ערוצי פעולה:

- קרן מחקר משותפת
- תכנית מלגות לבתר-דוקטורנטים מצטיינים מסין ומהודו
- תכנית לקליטת סטודנטים מצטיינים מסין ללימודי התואר הראשון והשני
- תכנית קורסי קיץ לסטודנטים מהודו ומסין באוניברסיטאות בישראל.

## משרד הרווחה ושירותים החברתיים

הצעת תקציב משרד הרווחה ושירותים החברתיים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 23) מסתכמת בכ- 7 מיליארד ש"ח ובכ- 7.3 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ- 5.3 מיליארד ש"ח וכ- 5.6 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ- 1.7 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ- 81 מיליון ש"ח.

משרד הרווחה משמש חולייה מרכזית בהתוויית מדיניות הרווחה בישראל והוא אחראי לקביעת סטנדרטים של שירותי הרווחה, להערכה ומחקר של השירותים החברתיים ולתקצוב, פיקוח ובקרה של אספקת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, אשר באמצעותן מסופקים מרבית שירותי הרווחה.

### דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- **ילדים בסיכון** – טיפול בילדים בסיכון והמשך יישום דו"ח הוועדה הציבורית לילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד) תוך המשך יישום תכנית "עם הפנים לקהילה" אשר מטרתה להרחיב את הטיפול הקהילתי ולהקטין את מספר המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות.
- **קידום תעסוקתי לאוכלוסיות החלשות** – העצמת משפחות ושילוב תעסוקתי לאנשים בעלי חסמים תעסוקתיים באמצעות פיתוח והרחבת תכניות קיימות ועידוד התעסוקה בקרב אוכלוסיות אלו. כמו כן, למשרד הרווחה יוקצה סכום נוסף של 200 מיליון ש"ח להעצמת משפחות חלשות ולחיזוק הביטחון התזונתי בקרב ילדים.
- **פתרונות קהילתיים** – תגבור הפתרונות הקהילתיים ופיתוחם כתחליף לפתרונות חוץ-ביתיים.
- **אוכלוסיות נזקקות** – פיתוח שירותי הרווחה ומיקודם באוכלוסיות הנזקקות.
- **שעת חירום** – פיתוח שירותי הרווחה, חיזוק קהילות בעת חירום ומיגון המבנים שבהם ניתנים שירותי רווחה.
- **שיפור השירות** – שיפור אופן אספקת שירותי הרווחה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

דגשים אלה, כמו כל שאר הפעולות, היעדים והתכניות המוצגות בהצעת התקציב, יבוצעו כחלק מהתקציב ובהתאם למסגרת התקציבית שהוקצתה לשם כך למשרד הרווחה, כמפורט בכל אחד מסעיפיו.

## משרד הבריאות

הצעת התקציב הרגיל של משרד הבריאות לשנות הכספים 2013-2014 מסתכמת בכ-26 מיליארד ש"ח (ברוטו) ובכ-27.1 מיליארד ש"ח בהתאמה. תקציב הפיתוח לשנים 2013-2014 עומד על כ-498 מיליון ש"ח (ברוטו) וכ-400 מיליון ש"ח בהתאמה. תקציב בתי החולים הממשלתיים הכלליים לשנים 2013-2014 מסתכם בכ-8.6 מיליארד ש"ח ובכ-9 מיליארד ש"ח בהתאמה.

משרד הבריאות מופקד על התכנון, הפיקוח, הרישוי והתיאום במערכת הבריאות. הוא מתפקד כספק משמעותי במערכת, ובמספר תחומים משמש כמבטח. המשרד מפעיל באופן ישיר מיטות אשפוז בבתי החולים הכלליים ובבתי החולים הפסיכיאטריים והגריאטריים והוא אחראי לאספקתם או מפעיל באופן ישיר את תחום האשפוז הסייעודי וחלק ממערכת השירותים הרפואיים המונעים – הקהילתיים והסביבתיים, לרבות תחנות טיפת חלב, שירותי בריאות התלמיד, פיקוח על המזון וכדומה.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • קביעת עלות סל שירותי הבריאות

עלות סל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים בשנת 2013 היא 34.11 מיליארד ש"ח במונחי מדד יוקר הבריאות לשנת 2011. סל הבריאות ממומן מגביית דמי ביטוח הבריאות על ידי המוסד לביטוח לאומי ומהשלמה לעלות הסל המועברת לקופות החולים מתקציב המדינה. השלמת עלות הסל מתבצעת דרך תקציב משרד הבריאות והיקפה משתנה משנה לשנה בהתאם לשינויים בהיקפי גביית דמי ביטוח הבריאות ובהתאם לשינויים בעלות הסל. בשנים 2013-2014 צפויה עלות סל שירותי הבריאות לגדול בסכום כולל של 3.7 מיליארד ש"ח בגין תוספת שירותים וטכנולוגיות חדשות, קידום דמוגרפי והתייקרויות מחירים אשר נבעו בחלקם הגדול מהסכמי שכר משמעותיים שנחתמו בשנתיים האחרונות.

בהתאם לנהוג במערכת הבריאות בשנים האחרונות ובמטרה לאפשר לקופות החולים ודאות באשר לתקציבן ולתכנון ארוך טווח, אישרה הממשלה ביום 13 במאי 2013 סיכום תלת-שנתי בין שרי הבריאות והאוצר לגבי עדכון עלות סל שירותי הבריאות לשנים 2014-2016.

בהתאם לסיכום בין השרים, הממשלה הקצתה תוספת בסך 300 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2014-2016 עבור תוספת טכנולוגיות ושירותים נוספים לסל שירותי הבריאות. בנוסף, בכל אחת מהשנים 2014-2016, תינתן תוספת לקופות החולים עבור גידול באוכלוסייה והזדקנותה בהתאם לשיעורים הבאים: בשיעור של 1.5% בשנת 2014, 1.55% בשנת 2015 ו-1.6% בשנת 2016, ביחס לשיעור הגידול שהיה נהוג בשנים 2011-2013 שעמד על 1.2% בשנה.

הגידול כאמור משקף תוספת מקורות מצטברת לקופות החולים של כ-370 מיליון ש"ח.

בנוסף לאמור לעיל, קבעה הממשלה ביום 13 במאי 2013 כי היקף התמיכות בקופות החולים בשנים 2014-2016 יעמוד על 205 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים כאמור.

### • **הרחבת מערך השירותים שבאחריות משרד הבריאות**

לצד סכומים אלו הוקצו, במסגרת הסיכום בין שרי הבריאות והאוצר לשנים 2013-2014, תוספות תקציב המיועדות להרחבת השירותים המסופקים באופן ישיר על ידי משרד הבריאות, ובכלל זה כ-50 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים להרחבת מערך הטיפול האמבולטורי בתחום בריאות הנפש; כ-100 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים להרחבת מערך האשפוז הגריאטרי וסטנדרט השירות לקשישים; כ-25 מיליון ש"ח בכל שנה לצורך הרחבת מספר הזכאים לשיקום בהתאם לחוק שיקום נכי הנפש בקהילה; 20 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים לצורך הכשרת כוח אדם בתחום הבריאות ותוספת של כ-90 תקנים שישמשו בין היתר להרחבת מערך הפיקוח על המזון והסביבה.

בנוסף, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 4611 מיום 10 במאי 2012 בעניין יישום הרפורמה בבריאות הנפש, יורחבו שירותי המרפאה בתחום בריאות הנפש, זאת באמצעות פתיחת מרפאות חדשות בפריסה ארצית על ידי קופות החולים. תקציב הרחבת השירות בשנים 2013-2014 צפוי לעמוד על כ-100 מיליון ש"ח ו-180 מיליון ש"ח, בהתאמה.

### • **תוספות לתקציב הפיתוח**

בתקציב הפיתוח מתוקצבת בשנת 2013 תוספת של כ-100 מיליון ש"ח עבור תכנית הפיתוח במערכת הבריאות. בשנת 2014 תוקצה הרשאה להתחייב בסך 390 מיליון ש"ח בהתאם לפירוט הבא:

- הרשאה להתחייב בסך 120 מיליון ש"ח עבור תקציב לפיתוח תשתיות בגין תוספת מיטות האשפוז בבתי חולים הכלליים.
- הרשאה להתחייב בסך 150 מיליון ש"ח עבור תקציב לפיתוח תשתיות בגין תוספת מיטות האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים.
- הרשאה להתחייב בסך 120 מיליון ש"ח עבור מיגון.

תקציב הפיתוח של משרד הבריאות בשנים 2013-2014 יכלול בין היתר מזומן בסכום של כ-130 מיליון ש"ח עבור פרויקטים של בינוי בפסיכיאטריה, סך של כ-90 מיליון ש"ח לתמיכה בבינוי בבתי חולים כלליים וסכום של כ-60 מיליון ש"ח עבור מיגון בתי חולים.

## המשרד לקליטת העלייה

הצעת תקציב המשרד לקליטת העלייה לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 30) מסתכמת בכ-1.45 מיליארד ש"ח ובכ-1.49 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-1.39 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-1.42 מיליארד ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו, וכ-1.9 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013-2014 בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, לרשות המשרד תועמד הרשאה להתחייב בגובה של כ-650 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013-2014.

המשרד לקליטת העלייה אחראי לסיוע הניתן על ידי מדינת ישראל לעולים ולתושבים חוזרים.

### דגשים לשנות הכספים 2013-2014

#### • עידוד העלייה

התקציב לעידוד העלייה נועד לקדם תכניות קליטה על בסיס ההנחה שקליטה טובה יותר, המותאמת לצורכי העולים, היא כלי לעידוד המשך העלייה בעתיד, וכי קליטה מוצלחת של עולים בארץ מעודדת עולים פוטנציאליים להחליט על העתקת מרכז חייהם לישראל.

#### • תעסוקה ויזמות

המשך פיתוח וקידום תכניות לשילובם של העולים בתעסוקה וסיוע במימוש זכויותיהם בעת המפגש עם עולם העבודה. פעילות זו מהווה נדבך מרכזי בהצלחת קליטתו של העולה בארץ. היעדים המרכזיים בתחום זה לשנים 2013-2014 הם:

- הגברת הסיוע לאוכלוסיות עתירות הון אנושי.
- העמקת ההכשרה וההסבה המקצועית עבור אוכלוסיות ייעודיות בהתאמה לשוק העבודה.
- מינוף הלוואות ליזמים עולים, הדרכת יזמים והרחבת פרויקט המאפשר מידע רחב ועזרה להקמת עסקים עוד לפני מעבר העולה לישראל.

#### • קליטת בני העדה האתיופית

המשרד, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, ממשיך לפעול לקליטת בני העדה האתיופית בהתאם להחלטות הממשלה בנושא ובהן ההחלטה על תכנית חומש לשיפור קליטת בני העדה האתיופית, תוך שימת דגש על נושאי החינוך, הדיוור והתעסוקה.

• נושאים נוספים

**פתרונות דיור לעולים** – המשך הפעילות למתן פתרונות דיור לעולים במסגרת מרכזי הקליטה, ההוסטלים ומקבצי הדיור, בצד שיפור התכניות לסיוע ארוך טווח בתשלומי שכר דירה לעולים שישכרו דירות בשוק הפרטי. כמו כן, המשרד ימשיך בצעדים למניעת הניצול לרעה של כספי הדיור הניתנים לעולים מצד גורמים לא אמינים בשוק התיווך.

**טיפול בסטודנטים עולים** – הפעלה מלאה של מנהל הסטודנטים והמשך הסיוע לסטודנטים עולים במתן מלגות לשכר לימוד, מלגות קיום והלוואות, סיוע בלימוד השפה העברית והשפה האנגלית, שיעורי עזר וסעד נפשי.

**קליטת צעירים** – המשרד מטפל באוכלוסייה צעירה במספר תכניות, בין היתר תכניות ממוקדות צעירים כגון מרכזי צעירים בנגב ובגליל.

**חינוך** – המשרד ממשיך לסייע לתכניות לימודיות לעולים בחינוך הלא-פורמלי הן באופן ישיר והן באמצעות גופים נוספים. במסגרת זאת, המשרד ממשיך לקיים תכניות ללימוד עברית מחוץ לאולפנים.

**חיילים עולים** – המשך הטיפול בעולים שהם חיילים בודדים, חיילים נשואים ועולות בודדות המשרתות בשירות הלאומי באמצעות סיוע כספי, ייעוץ והכוונה.

**שימת דגש על נושאי קליטה חברתית** – הרחבת הטיפול והסיוע בשיתוף הרשויות המקומיות אשר מקצות מתקציבן לנושא קליטת העלייה.

**מיקוד פעילות קליטת העלייה** – הגברת הסיוע בקליטת העלייה באזורי הפריפריה.

**זהות יהודית ציונית** – כחלק מפעילות המשרד יופעל פיילוט בנושא זהות יהודית ציונית, על מנת לחזק את הקשר לחברה היהודית בישראל.

## הרשות לזכויות ניצולי השואה

**הצעת תקציב הרשות לזכויות ניצולי השואה בשנים 2013-2014 (סעיף 25) מסתכמת בכ- 3.1 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובכ- 3.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014.**

הרשות לזכויות ניצולי השואה פועלת מכוח חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954, חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 וחוק ההטבות לניצולי השואה הנזקקים התשס"ז-2007 ותיקונו בשנת 2008.

בחדש ינואר 2013 עמד מספר הזכאים הכולל לתגמולים מהרשות לזכויות ניצולי השואה על למעלה מ-90,000 ניצולים, מתוכם כ-61,000 איש לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, כ-4,670 לפי חוק נכי המלחמה בנאצים, כ-5,980 לפי חוק הטבות לניצולי השואה הנזקקים וכ-19,000 לפי חוק ההטבות המורחב לניצולי השואה.

בשנים האחרונות חלה עלייה במספר ניצולי שואה המטופלים על ידי הרשות לזכויות ניצולי השואה, כתוצאה מתיקוני חקיקה ופסיקות בתי המשפט שהעניקו זכאות לתגמולים והטבות שונות לניצולי השואה שלא היו זכאים לכך בעבר.

### דגשים מרכזיים לשנות הכספים 2013-2014

- **תוספת לסל השירותים לניצולי השואה** – בשנת 2013 החליט שר האוצר על הגדלת תקציב סל השירותים לניצולי השואה ב-100 מיליון ש"ח. במסגרת סל השירותים, העומד לאחר העדכון על כ-300 מיליון ש"ח בשנה, ממומנת הנחה ברכישת תרופות שבסל הבריאות בשיעור הנע בין 50% ל-60%, הניתנת לכ-90,000 ניצולים וכן תמיכה בארגונים הפועלים לרווחת ניצולי השואה, לרבות מתן תוספת שעות סיעוד באמצעות ארגונים אלו.
- **תוספת לתגמול לפי הכנסה ותגמול מוגדל לפי הכנסה** – במסגרת עדכון שיעורי התגמולים לנכי רדיפות הנאצים ולנכי המלחמה בנאצים, באמצעות שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, עודכנו שיעורי התגמולים לניצולי השואה המקבלים תגמול לפי הכנסה ותגמול מוגדל לפי הכנסה (כ-8,000 ניצולים) בשיעורים הנעים בין כ-300 ש"ח לחודש לכ-700 ש"ח לחודש, בהתאם לאחוזי הנכות. עלות עדכון זה עומדת על כ-50 מיליון ש"ח.

## ענפי המשק

קבוצת המשרדים הכלכליים כוללת את המשרדים הבאים: משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד התקשורת ומשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל. בנוסף קיימות תמיכות שונות לענפים אלה.

### מאפייני התקציב

המשרדים הכלכליים פועלים לעידוד צמיחה בת-קיימא בענפי המשק השונים הן באמצעות ייזום וקידום רפורמות מבניות וענפיות, הסרת חסמים מנהליים ופתיחת "צווארי בקבוק" שתכליתם שיפור כושר התחרות של המשק הישראלי והן באמצעות ניהול תקציב התמיכות למגזר העסקי, שנועד בעיקרו להשתתף בסיכונים ולפתור כשלי שוק שהסקטור העסקי עומד בפניהם. בנוסף, חלק מן המשרדים פועלים גם כרגולטור שתפקידו, בין השאר, להבטיח תחרות ענפית.

במסגרת הצעת התקציב לשנים 2013-2014 החליטה הממשלה בין היתר לחזק את הקשרים הבין-לאומיים של התעשייה עתירת הידע בישראל; לגוון ולהרחיב את יעדי הייצוא; להמשיך לעודד תנאים להיווצרותם של מקורות תעסוקה שיענו על צרכים כלכליים ארוכי טווח, תוך מתן עדיפות לאזורי הפריפריה; לפעול על מנת להגביר את התחרות בענף המזון; להמשיך לפעול להגברת התחרות בענף התקשורת ועוד.

סך התקציב למשרדים הכלכליים לשנים 2013-2014 עומד על 7.16 מיליארד ש"ח ו-6.96 מיליארד ש"ח בהתאמה, סכומים המהווים כ-2.5 מסך ההוצאה התקציבית.

### הצעת תקציב המשרדים הכלכליים (כולל תקציבי הפיתוח) לשנים 2013-2014

במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח

| שנה                         | 2013        | 2014        |
|-----------------------------|-------------|-------------|
| משרד הכלכלה                 | 2.4         | 2.5         |
| משרד התיירות                | 0.7         | 0.7         |
| משרד החקלאות                | 1.46        | 1.46        |
| משרד התקשורת                | 0.1         | 0.1         |
| המשרד להגנת הסביבה          | 0.3         | 0.3         |
| משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל | 0.1         | 0.1         |
| תמיכות בענפי המשק           | 2.1         | 1.8         |
| <b>סך הכול</b>              | <b>7.16</b> | <b>6.96</b> |

## משרד הכלכלה

**הצעת תקציב משרד הכלכלה (סעיפים 36, 38 ו-76) לשנות הכספים 2013-2014 מסתכמת בכ- 5.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ- 2.8 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב, בכ- 6.1 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו וכ- 2.4 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב בהתאמה.**

משרד הכלכלה מופקד על יישום מדיניות הממשלה לקידום שוק העבודה וענפי התעשייה והמסחר. המשרד פועל באמצעים תקציביים, מנהליים ותחיקתיים לצורך מימוש יעדיו המרכזיים כמפורט להלן:

- הגברת הצמיחה ויכולת ההתמודדות עם מצבים משתנים בכלכלה, באמצעות קידום המחקר והפיתוח התעשייתי, ככלי לפיתוח תעשייה עתירת ידע בעלת ערך מוסף גבוה וכושר תחרות בעידן הכלכלה הגלובלית.
- שיפור כושר התחרות של המשק הישראלי וקידום הפעילות הכלכלית הבין-לאומית של ישראל תוך התמקדות בתחום סחר החוץ, על מנת להבטיח צמיחה המבוססת על סחר חופשי ושיתוף פעולה כלכלי בין ישראל למדינות אחרות.
- הגברת רמת התחרות במשק לשם הגדלת רווחת הצרכן באמצעות הפחתת יוקר המחיה, תוך שימור רמת האיכות של המוצרים והשירותים הנצרכים. כמו כן, שמירה על זכויות הצרכנים ועידוד מודעות צרכנית לשם שמירה על כללי מסחר הוגנים.
- יצירת התנאים להיווצרותם של מקומות עבודה שמקורם בצרכים כלכליים ועסקיים יציבים וארוכי טווח ומתן עדיפות לאזורי הפריפריה וליישובים שבהם שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי נמוך.
- הגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה של כלל האוכלוסייה, תוך התמקדות בהגדלת שיעורי התעסוקה של אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה, כגון: מקבלי הבטחת הכנסה, גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות.
- פיתוח מערכת חינוך והכשרה טכנולוגית מגוונת ופיתוח הון אנושי במטרה להגדיל את התשתית האנושית על פי צורכי התעשייה והמשק.
- צמצום מספר העובדים הזרים, השוואת עלות העסקתם לזו של ישראלים ועידוד החלפתם בעובדים ישראלים.
- הסדרה ואכיפה של חוקי העבודה, הגנה על זכויות העובד ושמירה על בטיחותו הן לגבי עובדים ישראלים והן לגבי עובדים זרים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

בתכנית העבודה ובהצעת התקציב לשנים 2013 ו-2014 יושם הדגש על הנושאים שלהלן:

### • הגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה

המשרד פועל לגיבוש וליישום של תכניות לעידוד תעסוקה במטרה לעמוד ביעדי התעסוקה ארוכי הטווח שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 1994 מיום 15 ביולי 2010. לצורך כך ובמטרה למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק, יבוצעו הצעדים הבאים ויופעלו התכניות הבאות:

#### • פריסה ארצית של התכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה"

אוכלוסיית מקבלי קצבת הבטחת הכנסה היא אוכלוסיית המובטלים הכרוניים, המאופיינת בחסמים מורכבים ליציאה לשוק העבודה הגורמים עוני ועוני בין-דורי. שילובה של אוכלוסייה זו בתעסוקה דורש השקעה משמעותית במתן שירותים תומכי עבודה, תוך המרה הדרגתית של הסיוע מתשלום קצבאות להשקעה בקידום סיכויי התעסוקה והסרת החסמים. זאת במקביל להחלתו של מבחן תעסוקה אפקטיבי למקבלי הגמלה במטרה להבטיח את שילובם בתעסוקה. יובהר כי תכניות דומות לשילוב בשוק העבודה פועלות במתכונת זו או אחרת במרבית המדינות המפותחות.

נוכח הצורך לטפל באוכלוסייה האמורה באופן פרטני וממוקד, הוחלט ליישם פריסה ארצית של התכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה". יישומה של התכנית עתיד לסייע באופן ישיר להגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום הפערים בחברה. כמו כן, התכנית תאפשר למצות את כושר השתכרותם, בין היתר באמצעות מתן כלים תומכי השמה משמעותיים. בצורה זו תסייע התכנית למקד את רשת הרווחה החברתית באוכלוסייה הנזקקת לה. לצורך כך מוצע להשלים את הליך החקיקה הדרוש לפריסה ארצית של התכנית "יוצאים לעבודה" ובהתאם – לאמץ את הצעת חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), התשע"א-2010 במספר שינויים אשר נועדו להבטיח את העמקת הפיקוח והבקרה של המדינה במסגרת התכנית וליצור הנגשה גדולה יותר עבור משתתפי התכנית.

• הכנסת מבחן מיצוי כושר השתכרות אפקטיבי לסבסוד מעונות היום, קרי קביעה שמבחן התעסוקה הנהוג לצורך סבסוד מעונות יום יחול על שני ראשי המשפחה. זאת, תוך יצירת מתווה הדרגתי ומידתי להחלת מבחן התעסוקה האפקטיבי על פני ארבע שנים ותוך הכרה בשירות הצבאי והאזרחי כתעסוקה. כן יוכרו לימודים בישיבה כמקיימים את מבחן התעסוקה, כל עוד נמצא תלמיד הישיבה במעמד חוקי של "דחיית שירות" הניתן לו מטעם משרד הביטחון (במהלך שנות לימודיו הראשונות בישיבה או במהלך הימצאו ב"מסלול המתמידים" שעתיד להוות חלק מהסדר השוויון בנטל).

צעד זה נועד לסייע להגדלת שיעורי התעסוקה של שני ראשי משק הבית והוא מהווה נדבך חשוב מתוך שורת הצעדים המבוצעים לצורך יישום מטרות הממשלה לעניין הגדלת שיעור ההשתתפות וסיוע ממוקד לאדם העובד.

- יישום החלטה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012, לעניין הרחבת מערך מעונות היום המפוקחים והמסובסדים כחלק ממדיניות הממשלה לסייע בעידוד ובהסרת חסמים ליציאת הורים לילדים קטנים לעבודה ובמטרה להגדיל את תעסוקת שני בני הזוג.
- ייעול מערך ההכשרה המקצועית באמצעות הרחבת השימוש בשוברי הכשרה מקצועית ובנוהלי הכשרות במקום העבודה תוך התאמת הנהלים הקיימים במטרה ליצור דרישת השמה לקורסים המתוקצבים או המבוצעים על ידי האגף להכשרה מקצועית.
- יישום צעדי מדיניות ותכניות ממוקדות להגדלת שיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסיות מעוטות השתתפות בכוח העבודה, כגון גברים חרדים ונשים ערביות.
- יישום החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2012 ותגבור מערך הפיקוח על חוקי עבודה במשרד הכלכלה, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4193 מיום 29 בינואר 2012. זאת, תוך מיקוד פעולות האכיפה בעובדים בשכר נמוך ובחוקים משפיעי שכר.

#### • הפחתת יוקר המחיה בתחום מוצרי המזון והצריכה

בהחלטה שמשפרה 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 ובהחלטה שמשפרה 158 מיום 13 במאי 2013, החליטה הממשלה על ביצוע תיקוני חקיקה לשם יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרות ורמת המחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה. צוות זה מונה על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר ביום 27 ביוני 2011, על מנת ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן. ממצאי הצוות היו כי קיימת ריכוזיות גבוהה בשוק המזון הן במקטע היצרני והן במקטע הקמעונאי וכי בשוק רווחות פרקטיקות אנטי-תחרותיות אשר הביאו בעשור האחרון לדחיקת יצרני מזון קטנים מהשוק ולעליית מחירים גבוהה יותר מהמקובל בעולם.

המלצות הוועדה כללו שורה של צעדים המיועדים להגביר את התחרות בשוק המזון לצורך הורדת מחירי המזון:

- שקיפות מחירים – חיוב הרשתות הקמעונאיות הגדולות לפרסם את מחירי כל המוצרים, בכל הסניפים ובכל זמן, בפורמט שיאפשר פיתוח אפליקציות ואתרי אינטרנט שיערכו השוואת מחירים בזמן אמת.
- הסדרת היחסים בין ספקים וקמעונאים – מתן כלים לרשות להגבלים עסקיים לאכוף איסורים על התנהגות אנטי תחרותית בשוק המזון, כגון: סידור מדפים על ידי יצרניות גדולות ודחיקת יצרנים קטנים, התערבות במחיר ובכמות הנמכרת של יצרנים מתחרים ועוד.
- מודל להגברת התחרות האזורית – מנגנון לבחינת רמת התחרות האזורית שיאסור על תפיסת שטחי מסחר על מנת לדחוק מתחרים.
- הקלה בייבוא מזון – שינוי הדרישות הרגולטוריות בייבוא מזון לישראל באופן שיקל על הייבוא ויפחית ביורוקרטיה.

בשנים 2013 ו-2014 ימשיך המשרד לפעול ליישום המלצות הצוות ולהפחתת יוקר המחיה בתחום מוצרי המזון והצריכה, בשיתוף עם גורמי הממשלה הרלוונטיים ובהם משרד הבריאות, רשות ההגבלים העסקיים והרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.

## • הפחתת יוקר המחיה בתחום התקינה

בהחלטת ממשלה מס' 4191 מיום 29 בינואר 2012 והחלטת הממשלה מס' 160 מיום 13 במאי 2013, החליטה הממשלה ליישם את המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג") להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל באמצעות עידוד התחרות, לרבות ממקורות ייבוא, בין השאר באמצעות הפחתת הביורוקרטיה בתחום התקינה והתאמת מערך התקינה ובדיקות העמידה בתקן למקובל במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים. בהתאם לכך החליטה הממשלה על ביצוע תיקוני חקיקה הנדרשים לצורך כך.

להלן עיקרי תיקוני החקיקה המוצעים:

- לקבוע כי מכון התקנים יוכל לאמץ רק תקינה בין-לאומית או תקינה הנוהגת בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים. התיקון האמור יגביר את האחידות בתקינה בין ישראל לבין מדינות עם שווקים משמעותיים, דבר שאף יקטין את החסמים הנובעים מההבדלים בין תקינה ישראלית לבין תקינה הנוהגת בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים.
- לקבוע כי ההוראות לעניין ההסדרה של ייבוא טובין לישראל שחלה עליו דרישה לעמידה בהוראות תקן רשמי לא יכללו את החובה להמצאת אישור על התאמת מצרך לתקן רשמי החל עליו, אלא להגשת תצהיר. בכך יוקל הנטל הביורוקרטי על ייבוא טובין לישראל. עם זאת, הממונה יוכל לחייב בבדיקת התאמת המצרך המיובא להוראות התקן הרשמי אם נוכח כי הדבר נדרש על מנת להבטיח את שלומן, בטיחותן, בריאותן של אדם ואת איכות הסביבה.
- להגביר את הסמכויות הנתונות על פי דין לממונה על התקינה, לבצע את הביקורת ולאכוף את הוראות חוק התקנים, כפי שקיימים בהסדרי חקיקה אחרים וכן לחקור כל אדם הקשור לעבירה לפי חוק התקנים או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה. כמו כן, להוסיף סמכויות פעולה לממונה ולמי שהוסמך על ידו לצורך קיום הביקורת לקיום הוראות חוק התקנים.

בנוסף, על מנת למנוע בדיקות מעבדה מיותרות ולהפחית את הביורוקרטיה בייבוא מוצרים לישראל, הוטל על מכון התקנים לחתום על הסכמי הכרה בבדיקות ההתאמה לתקן של מעבדות בעלות פריסה בין-לאומית רחבה. ההסכמים יכללו הכרה בבדיקות ההתאמה לתקן לכל התקנים הישראליים הרשמיים המאומצים מתקנים בין-לאומיים. תיקון זה נועד להקל על הייבוא והוא צפוי להגביר את התחרות בשווקי המוצרים המיובאים, להגדיל את ההיצע ואת המגוון העומדים בפני הצרכן ולהוריד את מחיריהם. במקרה שהמכון לא יעמוד במוטל עליו, יפעיל הממונה על התקינה במשרד הכלכלה תכנית ניסויית לצורך בחינת האפשרות לאשר מעבדות בחו"ל שיתנו אישור על עמידה במפרט טכני של תקן רשמי. במסגרת התכנית יאושרו שתי מעבדות בדיקה הפועלות והמוכרות בשווקים בין-לאומיים משמעותיים.

## • עסקים קטנים ובינוניים

ביום 3 ביולי 2011 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3409, שעניינה עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל, ולפיה על משרד הכלכלה לגבש הצעת חוק לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים. הצעת החוק מקנה לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים תפקידים וסמכויות אשר יאפשרו לה ליישם את מדיניות הממשלה לקידום העסקים הקטנים והבינוניים בישראל ויאפשרו את ריכוז הפעילות הממשלתית בתחום העסקים בידי גורם ממשלתי יחיד.

בנוסף, לאחר תהליך ארוך גיבשה הסוכנות מודל חדש להפעלת מוקדי השטח ויצאה בתחילת שנת 2013 בהליך מכרזי לבחירת הגורמים שיקימו מחדש, יפעילו את מוקדי השטח ויתומצו על סמך התפוקות ושביעות רצון העסקים. מטרת המכרז היא התקשרות עם מספר מפעילים. כל מפעיל יהיה אחראי להקים ולהפעיל מערך מוקדי שטח באזור פעילות מוגדר ולספק וליזום מתן שירותים שונים לעסקים קטנים ובינוניים, בהם ייעוץ עסקי, חונכות עסקית, השתלמויות עסקיות וקורסים מקצועיים, הכוונה למימון, סיוע בהכנת תכניות עסקיות ועדכון לפעול לפיתוח הפעילות העסקית של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים באזור אחריותם. היקף המכרז הוא 195 מיליון ש"ח למשך שלוש שנים.

נוסף על כך, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים יחד עם משרד האוצר מגבשים תכנית להגדלת מקורות המימון לצורך צמיחה וגידול הפעילות העסקית של עסקים קטנים ובינוניים בעלי פוטנציאל צמיחה משמעותי. מטרת תכנית זו היא להתמודד עם אחד החסמים המשמעותיים העומדים בפני עסקים קטנים ובינוניים לצורך הרחבת פעילותם – מחסור במקורות הון. חסם זה מקשה מאוד על התפתחותם של עסקים בעלי פוטנציאל צמיחה משמעותי, בעיקר לשווקים הבין-לאומיים. חסם זה נובע, בין השאר, מהעלויות הנדרשות מהמלווים או מהמשקיעים לבחינת איכות ההלוואה או ההשקעה בעסקים הקטנים והבינוניים ומהא-סימטריה במידע בין העסק לבין המלווה או המשקיע. פועל יוצא של קשיים אלה הוא שרבים מהעסקים הקטנים והבינוניים כלל אינם משתמשים בהון חיצוני למימון גידול או הרחבה של פעילות העסק, אף אם השקעה כזו הייתה יכולה להניב תשואה משקית רבה.

## • קידום וחיזוק התעשייה הישראלית עתירת הידע

- מתוך מטרה לתמוך בחברות הצעירות בתחומי התעשייה עתירת הידע בשל הקשיים הרוחביים של חברות אלו, סיכמו משרדי הכלכלה והאוצר על הפעלת תכנית חדשה לתמיכה במחקר ופיתוח בחברות מתחילות ייחודיות. התכנית באה לידי ביטוי במספר פרמטרים: היקפי המימון לפרויקטים בתחום המחקר והפיתוח, השימושים הרלוונטיים לתמיכה והתנאים הנדרשים למימון נוסף מעבר למימון המדען הראשי.
- על מנת לעודד שיתופי פעולה בין המחקר והפיתוח האזרחי לזה הביטחוני סיכמו משרדי הכלכלה, הביטחון והאוצר על הפעלת תכנית חדשה לתמיכה במו"פ דואלי לשימושים אזרחיים וביטחוניים. במסגרת התכנית תינתן תמיכה לתכניות מחקר ופיתוח בעלות שימוש אזרחי וביטחוני במקביל. התכנית צפויה לשפר את הסינרגיה בין המו"פ הביטחוני לזה אזרחי ובכך לתרום להתפתחות התעשייה בישראל.
- במהלך שנת 2013 מדינת ישראל ממשיכה להשתתף בתכנית המסגרת השביעית למחקר ופיתוח של האיחוד האירופי. במהלך השנה צפויה להתקבל החלטה באיחוד האירופי על היקף המסגרת התקציבית לתמיכה במו"פ לשנים 2014 עד 2020 (Horizon 2020) והיקף השתתפותה של מדינת ישראל ייגזר מכך.

- ביצוע החלטת ממשלה 2790 מיום 30 בינואר 2011 בדבר הקמת תכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה. במסגרת ביצוע החלטה זו מפעיל המדען הראשי תכניות לתמיכה במחקר ופיתוח בתחומי תחליפי הנפט לתחבורה.
- בהחלטה מס' 155 מיום 13 במאי 2013 החליטה הממשלה על קידום תכנית לחיזוק הקשרים עם סין, הודו וברזיל, ובכלל זאת – קידום תכנית לתמיכה בהתאמת מוצרים לשווקים אלו ותמיכה בשלבי הניסוי הראשוני באתר הלקוח (בטא סייט), חיזוק הקשרים הכלכליים בין חברות מהמדינות הנ"ל לחברות ממדינת ישראל בתחומי המחקר והפיתוח וחיזוק הכלים המקצועיים של הנספחים המסחריים של משרד הכלכלה, בכל הקשור למתן סיוע לחברות ישראליות אשר עושות את צעדיהן הראשונים במדינות הנ"ל.

## משרד התיירות

הצעת התקציב הרגיל של משרד התיירות בשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 37) מסתכמת בכ-229 מיליון ש"ח ובכ-226 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו. ההוצאה המותנית בהכנסה תעמוד על כ-8.6 מיליון ש"ח וההרשאה להתחייב תעמוד על כ-15 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים.

הצעת תקציב הפיתוח של משרד התיירות (סעיף 78) מסתכמת בכ-480 מיליון ש"ח בהוצאה בשנת 2013 ובכ-490 מיליון ש"ח ב-2014. ההרשאה להתחייב תעמוד על כ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ועל כ-483 מיליון ש"ח בשנת 2014.

שנת 2012 נרשמה כשנת שיא בתיירות העולמית, ולראשונה חצה מספר התיירים העולמי את סף מיליארד הנוסעים. לפי אומדנים של ארגון התיירות העולמי הסתכמה התיירות העולמית בכ-1.04 מיליארד נוסעים, עלייה של כ-5% בהשוואה לשנת 2011.

פעילות משרד התיירות מתמקדת בשלושה תחומים עיקריים: תכנון המוצר התיירותי ופיתוחו, תמיכה בהשקעות בענף ושיווק המוצר התיירותי.

## דגשים מרכזיים לשנות הכספים 2013-2014

- **תחום שיפור המוצר התיירותי** – המשרד יפעל לשיפור איכות השירות והמוצר התיירותי (שירות, תקני תיירות וכד') תוך התאמתו והתאמת המשק לקליטת תנועת התיירות המתגברת. כמו כן, המשרד יפעל לקדם את הכשרת כוח האדם בתעשיית התיירות.
- **תחום השיווק** – המשרד יפעל לביצוע פעילות השיווק של ישראל לשם ביסוס מעמדה כיעד תיירותי בקרב קהלים שונים במדינות אשר זוהו כבעלות פוטנציאל לגידול בהיקף התיירות הנכנסת לישראל.
- **תחום השקעות ההון** – המשרד יפעל להגדלת היצע חדרי האכסון המלונאי באמצעות השבת חדרים לשימוש מלונאי, תכנון ושיווק מגרשים וכן מתן מענקים לבניית חדרי מלון חדשים ברחבי הארץ בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון התשי"ט-1959.
- **תקציב פיתוח תשתיות תיירותיות** – בתחום זה יתמקד המשרד בשדרוג ובפיתוח מרכזים של ערי התיירות. המשרד ישקיע אמצעים לפיתוח תשתיות תיירותיות באזורי הפריפריה, בעיקר במוקדי התיירות העיקריים: טבריה וסובב כינרת, עכו, נצרת, ירושלים, אילת וים המלח.
- **ים המלח** – כתוצאה מעליית המפלס באגן הדרומי של ים המלח, אשר נגרמה בשל הפעילות התעשייתית בבריכה 5, שלחופה שוכנים בתי המלון באזור, נוצרה סכנת הצפה, וכתוצאה מכך – פגיעה אנושה בתיירות באזור. בעקבות

זאת החליטה הממשלה לבצע באזור פעולות הגנה חופיות באמצעות החברה להגנות ים המלח, לבצע קציר מלח מלא בשיתוף עם מפעלי ים המלח לצורך ייצוב המפלס העתידי ולהכין תכנית לפיתוח האזור מבחינה תיירותית ולפיתוח סביבתי לשיקום האזור. בהחלטת הממשלה 4060 מיום 1 בינואר 2012 בעניין ביצוע פרויקט הגנות הקבע בים המלח, אושר ההסכם שנחתם בין מדינת ישראל לחברת מפעלי ים המלח. במסגרת הסכם זה, תוקצב בשנת 2012 חלקה של המדינה בפרויקט קציר המלח בהרשאה להתחייב בהיקף של 1.3 מיליארד ש"ח הצפויים להינתן במזומן במהלך 20 השנים הקרובות. בנוסף, משרד התיירות יקבל תקציב בהיקף של 730 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב לצורך ביצוע פרויקט הגנת החופים ופתרון הקבע ותחזוקתו. פרויקט זה אמור להימשך בין שלוש לארבע שנים. כמו כן, בהחלטה 4254 מיום 12 בפברואר 2012 לפיתוח ושיקום ים המלח נקבע כי יופנה תקציב בסך 700 מיליון ש"ח למענקים ולפיתוח תיירותי באזור.

## משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הצעת תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנות הכספים 2013-2014 (סעיפים 33, 3250 ו-3251) מסתכמת בכ-1.66 מיליארד ש"ח ובכ-1.66 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-1.46 מיליארד ש"ח וכ-1.46 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-201 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. בשנים 2013-2014 מתוקצבת בסעיפי המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-812 מיליון ש"ח וכ-787 מיליון ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 33) מסתכמת בכ-719 מיליון ש"ח וכ-722 מיליון ש"ח בהתאמה, מהם כ-519 מיליון ש"ח וכ-521 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-200 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. בשנים 2013-2014 מתוקצבת בסעיף 33 הרשאה להתחייב בגובה של כ-50 מיליון ש"ח וכ-57 מיליון ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב התמיכות בחקלאות לשנות הכספים 2013-2014 (סעיפים 3250 ו-3251) מסתכמת בכ-941 מיליון ש"ח ובכ-942 מיליון ש"ח בהתאמה, מהם כ-940 מיליון ש"ח בשנת 2011 וכ-941 מיליון ש"ח בשנת 2012 בהוצאה נטו. כמו כן, בשנים 2013-2014 תתוקצב בסעיף התמיכות בחקלאות הרשאה להתחייב בגובה של כ-762 מיליון ש"ח וכ-730 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר אחראי מטעם הממשלה לחקלאות ולמרחב הכפרי בישראל. בין פעילויותיו העיקריות של המשרד ניתן למנות: תכנון והמלצה להקצאות של גורמי ייצור חקלאיים המצויים במחסור, כגון: קרקע, מים ועובדים זרים ופלסטינים; הקצאת תמיכות במגוון נושאים, כגון: סובסידיות לפי חוק הגליל, שימור הקרקע, קידום הייצוא, הדברה, ביטוח ועוד; קידום רפורמות וחקיקה; תכנון פרוגרמות להתיישבות המתוכננת ופריקטים חקלאיים במסגרת ההתיישבות הקיימת; יישום הסכמי הסחר של ישראל; מתן שירותים ופיקוח בתחומי הווטרינריה והגנת הצומח; מתן שירותי הדרכה ופיתוח מקצועי; וקידום המחקר החקלאי בישראל הן באמצעות המדען הראשי והן באמצעות מנהל המחקר החקלאי.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • מעורבות הממשלה בתחום החקלאות

פעילות הממשלה בתחום החקלאות מאופיינת ברמת מעורבות גבוהה בהשוואה לענפי המשק האחרים. המעורבות הממשלתית נחלקת לשני סוגים עיקריים: מעורבות ממשלתית ישירה באמצעות הקצאת מקורות מתקציב המדינה ומעורבות עקיפה הכרוכה בעלות למשק הלאומי. המעורבות הממשלתית הישירה קיימת בכל שלבי הייצור החקלאי והיא כוללת, בין היתר, הקצאת תקציב לנושאים הבאים: סבסוד הון, סבסוד ביטוח חקלאי ומתן כיסוי מפני סיכונים אסון טבע; מתן שירותי הדרכה חקלאית, שירותים וטרינריים, שירותים בתחום הגנת הצומח ופעולות אחרות. המעורבות

העקיפה של הממשלה כוללת, בין היתר, סבסוד תשומות המים, מניעת ייבוא על ידי מכסים גבוהים, העסקתם של עובדים זרים שעלותם למעסיק נמוכה באופן יחסי מעלות העסקת עובדים ישראלים, תכנון בענפי החלב וההטלה וקרנות אשראי בערבות המדינה.

### • בחינת מדיניות הממשלה לתמיכות בחקלאות, בענפי החי ובענפי הצומח

החקלאות היא ענף נתמך בעולם כולו ובכלל זה גם בישראל, ולכך מספר סיבות: לענפי החקלאות השפעות חיזוניות חיוביות, מעבר לתרומה הכלכלית של הענף למגדל, שהן: תפיסה ושמירה על שטחים פתוחים, פיתוח הפריפריה, תועלות אקולוגיות ונופיות ותועלות חברתיות ותרבותיות. זאת בנוסף לרמה מסוימת של אספקת מזון בסיסי למשק המקומי. תמהיל התמיכות הרצוי על פי ארגון ה-OECD הוא כזה שמרבית התמיכות מורכבות מתמיכות ישירות, שאינן תלויות בכמות הייצור או בענף ספציפי והן בעלות פוטנציאל נמוך לעיוות בשוק ומיעוט התמיכות הן תמיכות עקיפות באמצעות מנגנונים של מכס או של תמיכה במחיר. המדד העיקרי לתמיכה מעוותת נקרא מדד התמיכה העקיפה ביצרן – תמיכה באמצעות המחיר (MPS-Market Price Support). על פי נתוני הארגון, ישראל נמצאת מעל ממוצע מדינות ה-OECD בחלק של התמיכה בחקלאות, אשר מגיע מתמיכה במחיר מתוך סך התמיכה. כמו כן, מדינת ישראל נמצאת במגמה הפוכה למגמה הקיימת במרבית מדינות הארגון שבהרכב התמיכות שלהן בחקלאות חלה ירידה בהיקף התמיכה המעוותת בשנים האחרונות, ואילו בארץ עלה אחוז ה-MPS משמעותית. מדד זה גבוה בישראל משום שהתמיכה בחקלאות הישראלית מורכבת מתמיכה במחיר באמצעות מכסים מגנים וממנגנוני מכסות ומחירים מובטחים בענפי החי. תמיכות אלו עלולות להוביל לרמה גבוהה של מחיר לצרכן ויחד עם זאת – ליציבות מחירים ולאספקה לאורך זמן. לפיכך, על מנת לראות שיפור הן בתמהיל התמיכות והן ברמת המחירים במשק, יש להוריד את שיעור התמיכה באמצעות מנגנונים התומכים במחיר, לעבור לתמיכה הישירה ולהימנע מתמיכות בעלות פוטנציאל לייצור עיוות בשוק, אשר מופנות לענפים ספציפיים או תלויות בייצור כמות מסוימת, זאת בשים לב לשמירה על הייצור המקומי, על מאפייניו הייחודיים ועל סך השטח המעובד. לפיכך, במחצית השנייה של 2013 יפעל צוות המורכב מנציגי משרד החקלאות, משרד האוצר, רשות המסים והמועצה הלאומית לכלכלה, בהתאם להמלצות ארגון ה-OECD כפי שפורטו לעיל. הצוות יכין תכנית פעולה אשר תבוסס על מיפוי הבעיות הקיימות בתמיכה הנהוגה כיום בענפי החקלאות השונים ותכלול הצעות לפתרון. לדוגמה, בענף ההטלה מונהג משטר ייצור באמצעות מכסות ומחירים מובטחים למגדל. בפועל, מגדלים רבים משכירים את המכסות המוקצות להם ליצרנים אחרים, אשר מגדלים את המטילות במקומם ונהנים מתשלומי רנטה חודשיים עבור המכסה המושכרת. במצב זה התמיכה המועברת מן הצרכן (בדמות המחיר הסופי שאותו הוא משלם) ליצרן אינה מגיעה במלואה ליצרן האמיתי, ועל כן אינה התמיכה היעילה ביותר לצורך השגת מיצוי היתרונות החיצוניים של החקלאות. הצוות יפעל לגבש תכנית כיצד ניתן להפסיק את משטר המכסות בענף ההטלה באופן הדרגתי, שישתלב עם התכנית לרפורמה הסביבתית בענף ההטלה, ישמור על פריסת ההתיישבות הקיימת ולא יפגע באספקת הביצים הסדירה למשק.

### • הסכם ההתייעלות במשק החלב

ב-21 באוקטובר 2012 נחתם הסכם בין נציגי הממשלה לנציגי המגדלים והוא אושר בהחלטת ממשלה. ההסכם נועד להפחית את מחיר המטרה (מחיר החלב הגולמי המשולם ליצרן) על ידי עידוד פרישה של היצרנים הפחות יעילים והגדלת יחידות הייצור של הרפתות הקטנות ולהביא להתייעלותן כדי שיוכלו להתמודד עם השחיקה במחיר המטרה.

בתכנית נקבע מנגנון סיוע למגדלים קטנים שיבחרו לפרוש מהענף ובמקביל מכסות הפורשים יועברו (תמורת השתתפות עצמית בעלות של כ-10% ממחיר המכסה) ליצרנים קטנים המעוניינים להישאר בענף ולהגדיל את יחידות הייצור שלהם לרפתות המייצרות 700 אלף ליטר בשנה. התכנית מבוססת על עקרונות חוק החלב והוכנסו בה שינויים קטנים הנדרשים בחוק לצורך יישומו, בעיקר בהיבטי גודל יחידת המשק המשפחתי והפחתת מחיר מיוחדת (6.8 אג' לליטר ופריון נורמטיבי של 2% למשך ארבע שנים) ומנגד – מתן מענקים ליצרנים פורשים. במקביל הוחלט על תהליך מתון ומדורג של הפחתת המכסים על גבינות ועל מוצרי חלב ברי-יבוא. תהליך תיקון החוק החל, אך עדיין לא הסתיים והוא צפוי לעלות שוב על סדר יומה של הכנסת.

## • צמצום מספר העובדים הזרים בענף החקלאות

בהחלטה מס' 147 מיום 12 במאי 2009 אימצה הממשלה מסמך עקרונות שנחתם בין התאחדות חקלאי ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר בנושא העובדים הזרים בענף החקלאות בישראל. מסמך זה קובע מתווה הפחתה למכסת העובדים הזרים בשנים 2009-2015, בחינה עתידית משותפת של העסקת חלק מהעובדים הזרים בענף החקלאות במתכונת עונתית וכן תמיכה ממשלתית במחקר ופיתוח של טכנולוגיות, מיכון ותהליכי ייצור לחיסכון בידים עובדות בסך 30 מיליון ש"ח לאורך תקופת ההסכם ותמיכה ממשלתית נוספת בסך 250 מיליון ש"ח בפריסה רב-שנתית בהטמעתם בשטח. כן קובע המסמך כי יוקצו 45 מיליון ש"ח עבור תמריצים להעסקת עובדים ישראלים במהלך שנות הסיכום. החלטת הממשלה עודכנה במהלך השנים באופן הבא: בשנת 2012 עמדה המכסה על 25,400 עובדים ובשנת 2013 ירדה מכסת העובדים הקבועים ל-24,000 בתוספת של 1,000 עובדים עונתיים, זאת לאחר הפעלה של פילוט עובדים עונתיים בהיקף של 300 עובדים בשנים 2011 ו-2012.

## • אימוץ תקינה חקלאית לתוצרת חקלאית טרייה

כיום שיווק התוצרת החקלאית הטרייה בישראל אינו נעשה תוך הפרדת התוצרת, על סוגיה השונים, לפי איכויותיה ומאפיינים אחרים, כפי שנעשה במרבית מדינות העולם המערבי. על אף שהתוצרת החקלאית הטרייה המיוצאת מישראל כפופה לכללים קפדניים של בטיחות ושל איכות המזון בתהליך הגידול, האריזה והשיווק, הדבר אינו תקף עבור תוצרת הנמכרת בשוק המקומי. עובדה זו פוגעת בצרכנים, אשר נאלצים לשלם מחיר אחיד על תוצרת שאינה הומוגנית מבחינת איכותה. כמו כן, המצב הקיים אינו מאפשר קבלת תגמול הולם עבור איכות ומצמצם את התמריץ לשיפור איכות התוצרת הנמכרת בשוק המקומי. החוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו עבר בכנסת באוגוסט 2011, והוא כולל אמות מידה מחייבות לעניין הגידול, הייצור, הטיפול ושיווק התוצרת החקלאית בהתאם לסטנדרטים שונים, כגון: איכות, גודל, משקל ובטיחות, כך ששיווק התוצרת החקלאית לפי תקני האיכות יבטיח לצרכנים מחירים המשתנים בהתאם לאיכות התוצרת. התקנות ליישום החוק הוכנו והן אמורות לעבור בשנת 2013 את הליכי החקיקה הנדרשים.

## • חקלאות בת קיימא

היעד המרכזי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר לשנים הבאות הוא עידוד חקלאות בעלת תועלות אקולוגיות. פעילויות המשרד בנושא זה כוללות בין היתר: תמיכה בשמירה על שטחים פתוחים באמצעות פיתוח שטחי מרעה והשתתפות

בביטוח ההכנסה לגידולי בעל; עידוד ניצול של מי קולחין ומים מליחים; תמיכות בעיבוד משמר קרקע וייעוד מענקי השקעות לנושאים של חקלאות מקיימת; הפחתת השימוש בחומרי הדברה; והתאמת ממשקי הייצור בענפי החי לדרישות הסביבה.

## יחידות נלוות למשרד החקלאות

### מנהלת הסדר המושבים

בחודש מארס 1992 התקבל בכנסת חוק אשר קבע כיצד יש להסדיר את חובותיו של המגזר החקלאי. מכוח החוק מונו משקמים אשר בסמכותם לקבוע את היקף החוב שייפרע ואת אופן הפירעון. לצורך יישום החוק הוקמה מנהלת הסדרים למגזר החקלאי והיא פועלת מכוח החוק ותקנותיו. המנהלה מונה כיום 20 עובדים, אשר מהווים מסגרת מנהלית וארגונית לפעולת המשקמים.

היקף החוב המטופל, על פי דרישות החוב שהתקבלו ולאחר ההפחתה כחוק, עומד על כ-3.8 מיליארד ש"ח בערכי סוף שנת 1991, שהם כ-17.4 מיליארד ש"ח בערכי סוף שנת 2009. עד לסוף שנת 2009 הוסדרו בפועל חובות של 100% מכלל האגודות שבטיפול ו-97.9% מכלל התיקים הפרטניים שבטיפול. יחד עם זאת, חלק מהאגודות ומהמשקים הפרטיים נמצאים עדיין בתהליך הפירעון ונתקלים בקשיי ביצוע.

### חברת שוק סיטוני לישראל

חברת שוק סיטוני לישראל הוקמה בשנת 2011 על מנת לבחון דרכים להקמתו ולהפעלתו של שוק סיטוני בקרבת צומת מסובים. החברה השלימה את עבודתה במחצית שנת 2012 והגישה את מסקנותיה לשרי האוצר והחקלאות. השרים החליטו להקים את השוק באמצעות מכרז בשיתוף יזם פרטי (PPP). לשם כך הוקמה ועדת מכרזים משותפת למשרד האוצר ולמשרד החקלאות, אשר תפקידה להוציא לפועל את המכרז. חברת השוק הסיטוני תהיה הזרוע של הממשלה בשוק ותפקח על היזם שייבחר. תקציב החברה לפעילות עומד על כ-4.2 מיליון ש"ח בשנה. בנוסף תוקצבה החברה על מנת לבצע את התכנון המפורט של הפרויקט כך שהמתמודדים במכרז יוכלו לבחור להשתמש בו.

## משרד התקשורת

**הצעת תקציב משרד התקשורת לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 39) מסתכמת בכ- 52 מיליון ש"ח ובכ- 56 מיליון ש"ח בהתאמה, מתוכם כ- 37 מיליון ש"ח מיועדים לשכר.**

הכנסות ענף התקשורת בשנת 2012 הגיעו לכ- 30.1 מיליארד ש"ח (בניכוי תשלומי קישוריות) והן מהוות כ- 4.2% מהתוצר המקומי הגולמי. להתפתחות שוק התקשורת יש השפעה גדולה על התפתחות המשק. תשתית תקשורת מתקדמת ושירותי תקשורת מגוונים בפריסה גאוגרפית רחבה הם תנאי הכרחי להבטחת המשך הצמיחה, לשיפור כושר התחרות של המשק הישראלי, לשיפור השירותים הניתנים במשק ולצמצום הפערים החברתיים.

משרד התקשורת משמש גוף האחראי לאסדרת ענף התקשורת ולפיקוח על הגופים הפועלים בו. המשרד אחראי ליישום מדיניות הממשלה בנושא התקשורת ולקביעת הכללים שבמסגרתם פועלים הגופים בענף, על תחומיו השונים. עיקר תקציבו של משרד התקשורת מיועד להעסקת כ- 150 עובדים בפעילות השוטפת של המשרד – פיקוח ובקרה על הפעילות בתחום וכן ליישום השינויים המבניים המרכזיים שיפורטו להלן. גם תקציב הקניות של המשרד מיועד לפעילותו השוטפת ולהעסקת יועצים לשם יישום המדיניות כאמור להלן.

### פירוט השינויים המבניים המרכזיים לשנות הכספים 2013-2014

#### ענף הסלולר

במהלך השנה הקרובה יפעל משרד התקשורת במספר דרכים על מנת לקדם את הענף מבחינה טכנולוגית, וכפועל יוצא מכך – להביא למגוון שירותים חדשים ומתקדמים לצרכנים. כמו כן יפעל המשרד להבטיח את המשך קיומה של התחרות שהתפתחה בשנה האחרונה בין השחקנים בשוק (מבוססי תשתית ובעלי רישיון על רשת של אחר MVNO) :

- **מכרז להקצאת תדרים לרשת גישה רחבת פס בדור 4** – הוועדה הבין-משרדית – "ועדת מכרזים – הקצאת תדרים לרשת גישה אלחוטית רחבת פס" בראשות מנכ"ל משרד התקשורת הוקמה על מנת לאפשר שירותי תקשורת מתקדמים בקצבים מהירים, באיכות גבוהה ובמגוון רחב בכל מקום וזמן. שירותים אלה מהווים אינטרס ציבורי חשוב הצפוי לקדם את החברה בישראל הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט החברתי. תכלית הוועדה היא להכין ולערוך את מסמכי המכרז ותנאיו, בהתבסס על העקרונות במדיניות ההקצאה של תדרים לרשת גישה אלחוטית רחבת פס. ב-8 במאי 2012 נחתם סיכום בין משרד הביטחון למשרד האוצר לפינוי תדרי דור רביעי שהיו ברשות משרד הביטחון. במסגרת הסיכום מוטל על משרד הביטחון לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך פינוי פסי תדרים בהתאם ללוחות זמנים מפורטים עד לשנת 2015. עם אישור הסיכום על ידי ועדת התדרים יעביר משרד האוצר למשרד הביטחון סכום של 100 מיליון ש"ח, ובהמשך יועברו למשרד הביטחון סכומים נוספים בהתאם לתוצאות

המכרז בגין התדרים. במקרה שמשרד הביטחון לא יבצע את פינוי התדרים בהתאם ללוחות הזמנים, יופחת תקציב הביטחון בשנת 2016 בסך 80 מיליון ש"ח בגין כל רצועה שלא פונתה.

- **נדידה פנים ארצית** – ככל שיהיה בכך צורך, המשרד יידרש לקבוע את התנאים והתעריפים, שייכללו בהסכם מתן שירותים בין מפעיל סלולרי בעל תשתית קיימת לבין מפעיל אשר לא יזכה בתדרים האמורים, זאת על מנת להבטיח את המשך קיומה של תחרות בין חמישה מפעילים מבוססי תשתית.
- **תכנון ובנייה** – על מנת להבטיח את קיומן והתפתחותן של רשתות תקשורת אלחוטית באופן מיטבי, אשר ייקח בחשבון את כלל האינטרסים הציבוריים, משרד התקשורת יבחן ויציע את הצעדים הנדרשים, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים ואת הכללים לפרישתם של אתרי ומתקני שידור אלחוטי, תוך קידום אתרי שידור משותפים לחברות התקשורת הניידת. בנוסף, המשרד יפעל לעדכן את המסגרת התכנונית בענף הסלולר, על מנת לאפשר פריסת רשתות בדור רביעי וכדי לאפשר למתחרים החדשים להשלים את פריסת הרשתות החדשות שלהן.
- **תעריפי קישור גומלין** – המדרגה האחרונה של ירידת תעריף קישור גומלין לרשת סלולר תיכנס לתוקפה ב-1 בינואר 2014. המשרד יידרש לבחון את עלויות קישור הגומלין ולהכריע בשאלת שינוי התעריף על בסיס עלות או שינוי מדיניות באופן שתעריף קישור הגומלין יבוטל.

## התחום הנייח

בחודש מאי 2012 פרסם שר התקשורת מסמך מדיניות בהתבסס על המלצות ועדה בראשות רו"ח אמיר חייק, ובו מתווה להקמה של שוק סיטונאי בתקשורת נייחת, קרי אספקת מקטעי גישה בסיטונאות על ידי חברות בזק והוט למפעילים מתחרים, על מנת שאלה האחרונים יספקו שירותים ללקוחות בכלל ולחבילות השירותים בפרט.

להלן עיקרי המדיניות:

- חברות בזק והוט טלקום תאפשרנה שימוש בתשתיות שלהן לספקי שירות אחרים כדוגמת 012 סמייל, נטוויז'ן ואחרים על מנת שאלה יוכלו לספק ללקוח חבילת שירותים מלאה שתכלול גם שירותים שאין באפשרותם לספק כיום, כדוגמת תשתית גישה נייחת לאינטרנט, שידורי טלוויזיה ועוד. באופן זה תגבר התחרות עם קבוצות בזק והוט המספקות חבילות שירותים רחבות.
- המשרד יאפשר לכוחות השוק לפעול על מנת להגיע להסכמים בין בזק והוט טלקום לבין ספקי שירות מהותיים אחרים. בהסכמים אלו ייקבעו תנאים ומחירים לאספקת השירותים הסיטונאיים.
- חברות בזק והוט טלקום תפרסמנה לכול, באופן שקוף וברור, הצעת מדף שתוצע לכל דורש באופן שוויוני ותכלול את ההסכמים שנחתמו וכן את התנאים ואת המחירים לאספקת שירותים סיטונאיים שלא ייכללו בהסכמים אלה.
- על מנת לעודד גם ספקי שירותים קטנים יחסית, לא יוכלו ההסכמים והצעת המדף לקבוע מחירי תשתיות שיעניקו הנחות לגודל לספקים גדולים.

- אם יתברר כי ההסכמים והצעות המדף כוללים תנאים לא סבירים העלולים לפגוע בתחרות ובציבור או בעניינו של ספק השירותים, יתערב שר התקשורת ויקבע זאת בעצמו. מועד התערבות השר – לאחר שנחתם הסכם וגם אם לא נחתם – בתוך שישה חודשים מפרסום מסמך המדיניות.
  - אם בזק או הוט טלקום יקבעו לציבור מחירי שירותים (מחירים קמעונאיים) העלולים לפגוע בתחרות, לדוגמה באופן שהמרווח בין המחיר הקמעונאי למחיר השירות הסיטונאי המקביל נמוך מכדי לאפשר למתחרותיה של בזק והוט טלקום לספק אותו שירות, יתערב שר התקשורת לשם הפחתת התעריף הסיטונאי באופן שיאפשר תחרות.
  - בתוך תשעה חודשים מפרסום הצעת המדף, שר התקשורת יורה על ביטול ההפרדה המבנית בין ספק תשתיות שהציע הצעה לבין ספקי השיחות הבין-לאומיות וספקי שירותי האינטרנט, למעט אם השר ראה כי במצב השוק הסיטונאי באותה עת, ביטול ההפרדה המבנית עלול לגרום פגיעה ניכרת בתחרות או בעניינו של הציבור.
  - בתוך שישה חודשים מפרסום הצעת המדף על ידי חברת בזק, כמתואר לעיל, יפעל שר התקשורת לשינוי שיטת הפיקוח על תעריפי חברת בזק, כך שהפיקוח ייעשה על ידי קביעת תעריף מרבי.
- כיום, לאחר שעבר פרק הזמן שנקבע למשא ומתן בין חברות המבקשות לעשות שימוש במקטעי תשתית לבין בעלי התשתיות (בזק והוט), משרד התקשורת נערך לפרסם תעריפים מפוקחים למקטעי רשת הנדרשים לאספקת שירותים כאמור, על מנת שניתן יהיה להמשיך ביישום מסמך המדיניות.
- במסגרת הצעת החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים מוצע תיקון חקיקה להרחבת סמכויותיו של שר התקשורת על מנת שיוכל להוציא לפועל מדיניות זו.

### עידוד תחרות והשקעות בתשתית נייחת

מחקרים רבים שנערכו על השפעות הגידול בשיעור החדירה ובשימוש בפס הרחב הובילו לתובנה כי לפריסת תשתיות האינטרנט חשיבות רבה בקידום הפיתוח הכלכלי. בין התועלות השונות ניתן למנות תרומה לצמיחה הכלכלית, לצמצום הפערים החברתיים ולעידוד החדשנות בתחומים שונים. בנוסף, יצירת תשתית תקשורת חדשה מקנה חיזוק רוחבי לשוק התקשורת בעצם קיומה.

ספקיות התשתית הקיימות (חברות בזק והוט) נמצאות בעיצומם של תהליכי שדרוג רשתותיהן באופן המאפשר לצרכן הישראלי ליהנות ממהירויות שלא הכיר בעבר. עם זאת, התחרות המוגבלת בין ספקיות התשתית והעובדה שלשתיהן אינטרסים שונים לאורך שרשרת הערך של השוק (בתחומי הטלוויזיה, הטלפוניה, והסלולר), אינן מבטיחות כי גם בטווח הבינוני והארוך יעמדו לרשות ישראל תשתיות מפותחות שיאפשרו שירות יעיל ומתקדם לצרכן הישראלי ושיהוו בסיס לפיתוח עתידי של שוק התקשורת בארץ.

על מנת להגביר את התחרות בתחום הפס הרחב הוחלט לאפשר לחברת החשמל לישראל (להלן חברת החשמל) לפעול בשוק התקשורת כמפעילת תשתית נוספת של פס-רחב, מבוססת סיבים אופטיים (Fiber To The Home, להלן – FTTH). בבחינת מכלול הסוגיות עולה שלמתן אישור לחברת החשמל לפעול בתחום תשתית פס-רחב יש פוטנציאל

לפתח את תשתיות הפס הרחב בישראל במידה ניכרת ולהגביר את התחרות בתחום. כיום המכרז נמצא בשלבים האחרונים לקראת בחירת השותף של חברת החשמל אשר יפרוס את רשת הסיבים.

## **טלוויזיה**

שוק הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל הוא דואופול של חברות הכבלים והלוויין. באין פיקוח מחירים, דואופול הכבלים והלוויין נהנה משיעורי הכנסה ממוצעת למנוי, שיעורים הגבוהים משמעותית מהממוצע בעולם המפותח. שיעורי הכנסה אלו נובעים מתחרות בין מעטים בתחום פלטפורמות השידור ומאי-תחרות בתחום התוכן המוסף (מעבר לחבילת הבסיס).

באשר לקידום התחרות בתחום התוכן המוסף (מעבר לחבילת הבסיס), המשרד פועל כדי לחייב את חברות הוט ויס להציע למנוייהן חבילת בסיס צרה, בהיקף שייקבע על ידי שר התקשורת ובמחיר מפוקח. חבילה צרה תספק לספקי תוכן עצמאיים מרווח קמעונאי המאפשר היתכנות כלכלית, לא תאפשר לחברות הכבלים והלוויין לחסום את התחרות בתחום התוכן המוסף על ידי סבסוד המחירים באמצעות חבילות הבסיס ותספק לצרכני התוכן הקלים חלופה זולה ואיכותית.

## **תיקון חוק השידורים הדיגיטליים**

למגוון ערוצים רחב ככל האפשר יש השפעה מכרעת על התחרות בתחום התקשורת ועל רמת המחירים שמשלמים הצרכנים. עם ההתפתחות הטכנולוגית והאפשרות להפצת שידורי טלוויזיה על גבי האינטרנט עולה החשיבות של ה-DTT כמוצר משלים למוצרים האינטרנטיים אשר מתקשים, נכון להיום, בהעברת תוכן באופן ליניארי על גבי רשת האינטרנט הקיימת. יצירת מגוון ערוצים נושאים רחב ככל האפשר ומתן יכולת מימון גמישה של ערוצים אלו, יתרמו באופן מהותי להיתכנותם הכלכלית של מיזמים אלו, וכך יעודדו את התפתחות התחרות בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית.

ישנם ערוצים בנושאים מגוונים אשר אין באפשרותם לממן את פעילותם באמצעות שידורי פרסומת בלבד, כפי שמאפשר החוק בנוסחו הנוכחי. לכן, על מנת לאפשר את קיומם של שידורים אלו על גבי המערך, מוצע לאפשר לערוץ מסוים לגבות תשלום ייחודי בעבור צפייה בשידוריו.

## **ענף הדואר**

מדיניות הממשלה היא לקדם את התחרות בתחום שירותי הדואר ולשמור על המשך יכולתה של חברת דואר ישראל לספק שירותים בפריסה כלל ארצית (השירות האוניברסלי). על מנת להרחיב את התחרות בענף הדואר, החליטה הממשלה לפתוח באופן הדרגתי את תחום הדואר הכמותי בישראל לתחרות ולהבטיח את המשך קיומו של השירות האוניברסלי. בנוסף לחברת דואר ישראל, קיימים כיום בתחום משלוח הדואר הכמותי תשעה בעלי היתר למתן שירותי דואר כמותי וכ-100 בעלי היתר כללי לאיסוף, להעברה או למסירה של מכתבים.

לנוכח החלופות לדואר המסורתי הקיימות בשוק, כמות הדואר היחידי בארץ הולכת ופוחתת ומשקלה בהכנסות חברת הדואר הולכת וקטנה. במקביל, מספר דברי הדואר הכמותי נשאר יציב, אך בשל התחרות בשוק חברת הדואר היא מאבדת נתחי שוק. יחד עם זאת, הכנסות חברת הדואר מדברי הדואר הנכנסים לישראל גדלה בשנים האחרונות, בשל השימוש ההולך ומתרחב במסחר האלקטרוני ובהזמנת מוצרים מחו"ל.

בעקבות השינויים שחלו בענף הדואר ולשם בחינת התעריפים, המגמות והתהליכים בענף, הוקמה ועדה ציבורית לבחינת תעריפי חברת הדואר ובנק הדואר והשירותים שלהם. שרי התקשורת והאוצר הטילו על הוועדה להמליץ על הסדר תעריפים לחברת דואר ישראל ולבנק הדואר, על השירותים אשר יישארו בפיקוח תעריפי ועל השירותים אשר יצאו מפיקוח תעריפי, על טיב השירותים הניתנים על ידי חברת הדואר ועל הקריטריונים לפריסת יחידות דואר בכל הארץ. הוועדה הוקמה באוקטובר 2012 וצפויה להגיש את המלצותיה לקראת סוף שנת 2013.

## **רשות השידור**

לנוכח מצבה הכלכלי הקשה של רשות השידור, אשר הוביל בין היתר לירידה באיכות השידורים ובשירות הניתן לציבור, הממשלה מקדמת רפורמה מקיפה ברשות השידור. רפורמה זו כוללת את תיקון חוק רשות השידור, את השינוי בהסכמי ההעסקה של עובדי הרשות ואת ההסכם להבראת הרשות. הבראת הרשות תיעשה בדרך של פרישת כ-700 עובדים ובמקביל – הגדלה משמעותית בהוצאות של הרשות על הפקות מקור קנויות ועל שדרוג המערך הטכנולוגי. הרפורמה כוללת גם הסדרים לגבי נכסי הנדל"ן של רשות השידור כחלק מחבילת המימון הכוללת לרפורמה.

## המשרד להגנת הסביבה

**הצעת תקציב המשרד להגנת הסביבה לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 26) מסתכמת בכ-702 מיליון ש"ח ובכ-715 מיליון ש"ח, מהם כ-310.5 מיליון ש"ח וכ-323.5 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-391 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה בכל אחת מהשנים.**

המשרד להגנת הסביבה פועל בשלוש רמות: ארצית, מחוזית ומקומית. ברמה הארצית המשרד נושא באחריות לקביעה ולהתוויה של מדיניות סביבתית כוללת וכן מקדם הליכי תקינה בתחום. ברמה המחוזית המשרד פועל באמצעות שישה מחוזות, לפי חלוקה גאוגרפית המקבילה למחוזות משרד הפנים. כל אחד מהמחוזות אחראי ליישום המדיניות המותווית על ידי המטה, וזאת בכפוף למאפיינים ולצרכים הסביבתיים הייחודיים של היישובים שבתחום אחריותו. במסגרת המקומית המשרד תומך ב-47 יחידות סביבתיות שהוקמו בערים ובאיגודי ערים, לרבות במגזרי המיעוטים. הפעילות ביחידות הסביבתיות מקשרת בין יעדי המדיניות הסביבתית-לאומית לבין פעולות היומיום בשטח ברמה המקומית. היחידות הסביבתיות מוציאות לפועל את המדיניות הסביבתית ברמה המקומית ומהוות גוף מיעץ נוסף לרשות המקומית בנושאי הגנת הסביבה.

גופי הסמך שבאחריות השר להגנת הסביבה הם: רשות שמורת הטבע והגנים הלאומיים; החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, המפעילה את אתר הפסולת הרעילה ברמת חובב; רשות נחל הירקון; רשות נחל הקישון; וחברת פארק אריאל שרון (איילון) בע"מ.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- **קידום צמיחה ירוקה** – גידול דמוגרפי וכלכלי, לחץ גובר על משאבי הטבע, תנודתיות במחירי הסחורות ומשבר כלכלי גלובלי הניעו כלכלות לחפש אסטרטגיות לצמיחה בת קיימא. אסטרטגיות כאלו מקדמות את תעשיית הקלינטק, את ההתנהלות הידידותית לסביבה והחסכונית במשאבים ואת הנעת הצמיחה והפיתוח הכלכלי. המוטיב המרכזי באסטרטגיית הצמיחה הירוקה הוא ניתוק (Decoupling) בין הייצור הכלכלי לבין צריכת משאבים פיזיים ופגיעה בסביבה. הישגי החדשנות הישראלית ברמה העולמית בתחומי החקלאות, השימוש במי קולחין וההתפלה, אשר אפשרו הפחתה ניכרת של הפגיעה בסביבה והגדלת התוצרת הכלכלית, מדגימים יפה כיצד ניתן לממש אסטרטגיה זו הלכה למעשה. המטרה היא ליצור סביבה תומכת לייצור נקי ולחדשנות סביבתית בישראל אשר תניב תועלת סביבתית וכלכלית כאחד.
- **הפיכת הפסולת ממפגע למשאב** – מדי שנה מיוצרת בישראל פסולת בהיקף של 6.2 מיליון טון ובמוצא לאדם כ-1.9 ק"ג ליום, בגידול שנתי של 3%-5%. כיום כ-80% מהפסולת מוטמנת באדמה והיתרה עוברת למחזור ולהשבה. הטמנת הפסולת יוצרת מפגעים סביבתיים שונים: זיהום אוויר וריח, פליטת גזי חממה, זיהום קרקע ומי תהום, תפיסת שטחי קרקע המהווים משאב במחסור, פגיעה בבריאות הציבור ושימוש לא יעיל במשאבים. מטרת המשרד

להגנת הסביבה היא להביא להיפוך המגמה תוך הפסקת הטמנת הפסולת והפיכת הפסולת לחומרי גלם בעלי ערך כלכלי מובהק. יישום מהפיכת הפסולת עשויה להוביל לחיסכון כספי לרשויות המקומיות ובמקביל – לירידה בעלות הטיפול לטון פסולת.

היעד של המשרד להגנת הסביבה הוא להגדיל את המחזור בישראל ל-50% מסך הפסולת העירונית עד לשנת 2020, ובכך להפוך את הפסולת למשאב על ידי הפנייתה לתעשייה כחומר גלם בתהליכי הייצור, ייצור קומפוסט לחקלאות והפקת ביוגז כמקור לאנרגיה. כך יצומצמו שטחי ההטמנה ויתפנה משאב הקרקע הנמצא במחסור. המשרד מקדם רגולציה בהתבסס על הקיים במדינות המפותחות: העלאת היטל ההטמנה ויישום עקרון "אחריות יצרן מורחבת", שהוטמע לדוגמה בחוק לטיפול בפסולת אריות. התקציב המיועד לפעילות בתחום זה מקורו בקרן לשמירת הניקיון, והוא יעמוד בשנים 2013-2014 על כ-350 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחת מהשנים כתלות בהכנסות הקרן.

- **מניעת הסיכונים לאוכלוסייה מחשיפה לזיהום אוויר ולחומרים מסוכנים** – בתחום מניעת הסיכונים לאוכלוסייה מחשיפה לחומרים מסוכנים ולזיהום אוויר המשרד השקיע משאבים רבים ביישום חוק אוויר נקי, בקביעת מדיניות במספר תחומים הקשורים בחומרים מסוכנים, בניקוי הגליל המערבי מפסולת אסבסט ובהגדלת השקיפות ונגישות הציבור למידע.

הפרויקטים המרכזיים לשנים הקרובות הם השלמת המהלך לפינוי מכל האמוניה במפרץ חיפה ולאישור התכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר מכוח חוק אוויר נקי.

- **שמירה על בעלי חיים, חינוך ושינוי התנהגות צרכנית** – חינוך, השכלה והעלאת המודעות הסביבתית של אזרחים וקהילות הם מהגורמים המשפיעים ביותר על דפוסי הצריכה של מוצרים ושירותים, שבתורם משפיעים על התייעלות וחיסכון בשימוש בחומרים ובמשאבים טבעיים, על זיהום סביבתי, ועל הבריאות והרווחה ברמת הפרט וברמת הלאום. המשרד ימשיך להשקיע משאבים בעיקר בתכנית משותפת עם משרד החינוך לפיתוח מערכת הכשרות לאלפי מורים, גננות ואנשי מקצוע אחרים מהתחום החינוכי, וכן פיתוח תכניות העשרה למערכת החינוך הבלתי פורמלי. התקציב שיוקצה לנושא זה יעמוד על כ-20 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים 2013-2014.

יחידת ההגנה על בעלי חיים עוסקת בפעולות כגון חילוץ והצלת בעלי חיים במצוקה; תמיכה בארגונים למען בעלי חיים (למטרות עיקור, סירוס, החזקת בעלי חיים במתקניהם והעברתם לאימוץ, פרסום הנושא וחינוך); תמיכה ברשויות מקומיות להקמה ולשיפוץ של תחנות ההסגר; ותכנית חינוכית משותפת עם משרד החינוך לחמלה כלפי בעלי חיים. בשנתיים הקרובות מתוכננים פרויקטים נוספים: הפעלת נאמני בעלי חיים ופעילות מוגברת במגזר הערבי להעלאת המודעות בנושא.

## משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל

הצעת התקציב של משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 19 ללא תקציב המטה המשותף למשרד המדע ומשרד התרבות והספורט) מסתכמת בכ-143 מיליון ש"ח בהוצאה נטו ובכ-54 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב לשנת התקציב 2013, בכ-147 מיליון ש"ח בהוצאה נטו ובכ-54 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב לשנת התקציב 2014.

הצעת תקציב המטה המשותף למשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל ולמשרד התרבות והספורט לשנות הכספים 2013-2014 מסתכמת בכ-63 ו-64 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד המדע תומך בפיתוח התשתיות המדעיות והטכנולוגיות במדינת ישראל ובמחקר התשתיתי המעודד צמיחה ומצוינות ומקדם את מימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון בידע מדעי-טכנולוגי. המשרד פועל לפיתוח ולביסוס קשרי החוץ המדעיים, לקידום המדע הישראלי ולשימור מעמדה המדעי הבין-לאומי של מדינת ישראל. המשרד מפעיל תכניות בתחום החלל תוך שיתוף פעולה עם התעשייה והמוסדות האקדמיים בארץ ועם סוכנויות החלל בחו"ל.

### דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- קידום תחום החלל האזרחי ומיצובו כנושא מדעי מחקרי בעל עדיפות עליונה בישראל.
- קידום מרכזי המחקר והפיתוח האזוריים בהתאם להחלטת ממשלה מספר 925 מיום 15 ביולי 2012 שבה אימצה הממשלה את דו"ח הוועדה לבחינת מרכזי המחקר והפיתוח האזוריים.
- ייזום ופיתוח קשרי חוץ מדעיים והשתתפות מדינת ישראל בארגוני מדע בין-לאומיים תוך ביסוס מעמדה המוביל כמדינת מדע וטכנולוגיה.
- קירוב הקהל הרחב למדע מתוך הרחבת המודעות והנגישות לפעילויות מדע, במיוחד בקרב ילדים ונוער ובקרב האוכלוסייה בפריפריה הגאוגרפית והחברתית של ישראל.

## משרד התרבות והספורט

הצעת תקציב משרד התרבות והספורט (ללא תקציב המטה המשותף עם משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל) לשנות הכספים 2013-2014 מסתכמת בכ-910 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים, מהם כ-901 מיליון ש"ח בהוצאה נטו וכ-9 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. בכל אחת מהשנים תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-73 מיליון ש"ח.

הצעת תקציב המטה המשותף למשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל ולמשרד התרבות והספורט לשנות הכספים 2013-2014 מסתכמת בכ-63 ו-64 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד התרבות והספורט פועל לקביעת מדיניות ולקידום, חיזוק והקמת תשתית בשני התחומים העיקריים שבסמכותו: התרבות והספורט. בתחום התרבות – המשרד תומך במוסדות תרבות ואמנות, במפעלים ובאירועי תרבות, ביוצרים ובמבצעים, המהווים את התשתית לחיי התרבות והאמנות בישראל. בתחום הספורט – המשרד פועל לקידום, לפיתוח ולטיפוח הספורט והפעילות הגופנית בישראל, תוך סיוע לרשויות המקומיות, להתאחדויות, לאיגודים ולאגודות הספורט.

### דגשים לשנות הכספים 2013-2014

- ביום 15 ביולי 2010 נחתם הסכם בין משרד התרבות והספורט, משרד האוצר ופורום מוסדות התרבות בישראל המעגן את תקציב מנהל התרבות לשנים 2012-2014. בהתאם להסכם האמור יעמוד תקציב התרבות לשנת הכספים 2013 על 493 מיליון ש"ח ובשנת 2014 על 502 מיליון ש"ח (לא כולל תקציבי הקולנוע וכן תקציבים ייעודיים כגון: פיתוח בית התפוצות, חוק הספריות וכו'). כמו כן, במסגרת הסיכום התקציבי שנחתם בין משרד התרבות והספורט ומשרד האוצר נוספו לבסיס התקציב החל משנת 2009 ואילך 7 מיליון ש"ח עבור שימור אתרים ו-2 מיליון ש"ח עבור הספרייה לעיוורים. כמו כן, במהלך כל אחת משנות ההסכם תינתן תוספת לשיפוץ מוסדות תרבות: 5 מיליון ש"ח יינתנו ב-2012, 6 מיליון ש"ח ב-2013 ו-7 מיליון ש"ח ב-2014.
- במסגרת הסיכום התקציבי לשנים 2013-2014 מיום 13 במאי 2013 סוכם על תוספת תקציב לחיזוק הפריפריה במטרה לחזק את תשתיות התרבות בפריפריה ולשפר את נגישות התושבים לעשייה התרבותית. בהתאם לכך תינתן תוספת תקציבית מיוחדת בסך 16 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-21 מיליון ש"ח בשנת 2014. כמו כן סוכם על תוספת של 15 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים לתחום הספורט, מהם 5 מיליון ש"ח בכל שנה לקידום האימון בישראל.
- תקציב הקולנוע – ביום 3 בפברואר 2009 נחתם הסכם בין משרד התרבות והספורט ומשרד האוצר. ההסכם מעגן את תקציב התמיכה בקולנוע לשנים 2009-2013 וכולל תוספת של 9 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים האמורות. בהתאם להסכם יעמוד תקציב התמיכה בקולנוע לשנת 2013 על 67 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב. ביום 13 במאי 2012 נחתם הסכם קולנוע נוסף לשנים 2014-2018 ובמסגרתו סוכם על העמדת תקציב הקולנוע על 79.5 מיליון ש"ח לשנה.

- חוק הספריות – תיקון מס' 3 לחוק הספריות הציבוריות, תשל"ה-1975 מיום 26 ביולי 2007 קובע כי השתתפות המדינה בהחזקתן ובניהולן של הספריות הציבוריות תהיה בשיעור 50% מסכום הבסיס. סכום הבסיס מוגדר כסכום הכולל של השתתפות אוצר המדינה והרשויות המקומיות בהחזקתן ובניהולן של הספריות הציבוריות בשנת 2006. הגידול בתקציב פרוס על פני שש שנים, והתקציב הגיע ל-75 מיליון ש"ח בשנת 2012. במסגרת דיוני התקציב לשנים 2013-2014 הוחלט לדחות את מתן התוספת האחרונה לתקציב בסך 11 מיליון ש"ח לשנת 2015. המקורות שיתפנו יופנו לפיתוח התרבות בפריפריה במסגרת תרבות לישראל ולתוספת תמיכה במוזיאונים. החלטה זו טעונה אישור הכנסת.
- לנוכח מצבה הכספי של רשות העתיקות, נחתם הסדר הבראה באוגוסט 2012 בינה לבין משרד התרבות והספורט ומשרד האוצר, שלפיו יעמוד תקציבה הסטטוטורי של רשות העתיקות בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 על 63 מיליון ש"ח. הסיכום התקציבי כולל ביצוע צעדי התייעלות מצד הרשות והתחייבות לעמוד במסגרות התקציב הקבועות לה.

## תמיכות שונות

הצעת תקציב התמיכות השונות לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 32) מסתכמת בכ-6.77 מיליארד ש"ח ובכ-7.2 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-6.6 מיליארד ש"ח וכ-7.02 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-167 מיליון ש"ח וכ-167 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן, בשנים 2013-2014 תועמד למטרת תמיכות שונות בסעיף זה הרשאה להתחייב בגובה של כ-20.74 מיליארד ש"ח וכ-1.76 מיליארד ש"ח בהתאמה.

הצעת תקציב התמיכות השונות לשנת 2013 מסתכמת בכ-6.6 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, מזה, כ-4.90 מיליארד ש"ח תמיכות בתחבורה, כ-69 מיליון ש"ח תמיכות במחירי המים, כ-142 מיליון ש"ח תמיכות במשק הדלק, כ-940 מיליון ש"ח תמיכות בחקלאות וכ-4.5 מיליון ש"ח לתמיכות במניעת צער בעלי חיים.

הצעת תקציב התמיכות השונות לשנת 2014 מסתכמת בכ-7.02 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, מזה כ-5.32 מיליארד ש"ח תמיכות בתחבורה, כ-67 מיליון ש"ח תמיכות במחירי המים, כ-143 מיליון ש"ח תמיכות במשק הדלק, כ-941 מיליון ש"ח תמיכות בחקלאות וכ-5 מיליון ש"ח לתמיכות במניעת צער בעלי חיים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • תמיכות בייצור החקלאי

התמיכה הממשלתית בחקלאות, כפי שבאה לידי ביטוי בסעיף תקציבי זה, מתחלקת למספר תחומים: תמיכה ביצור ובסביבת ייצור בר-קיימא, תמיכה בפיתוח הכפר, תמיכה במחקר ותמיכות שונות.

עיקר התמיכה מתמקדת בנושאים הבאים: תשלומי סובסידיה לייצור ביצים ופטים על פי חוק הגליל, השתתפות הממשלה בביטוח מפני זקי טבע ואסונות טבע, תמיכה בחקלאים בשל ייקור תעריף המים בהתאם להסכם המים, תמיכה בהפחתת השימוש בחומרי הדברה, מענקי השקעות על פי חוק עידוד השקעות הון בחקלאות, מענקים למחקר באמצעות המדען הראשי בחקלאות ובאמצעות מרכזי המו"פ היישומי-אזורי ומענקים לתכנון ולפיתוח תיירות כפרית באמצעות האגף לפיתוח הכפר. כמו כן ניתנת תמיכה במטרות נוספות, כגון: ענפים שיש להם תרומה לשמירה על קרקעות, ייצוא חקלאי ופיצויים בגין השמדות על פי פקודת מחלות בעלי חיים.

### • תמיכות לפי חוק צער בעלי חיים

על פי חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) – תשנ"ד-1994, מוקצה תקציב שנתי בסך 4.5 מיליון ש"ח למימון צמצום ההתרבות של בעלי חיים משוטטים.

## • תמיכות במחירי המים

בהתאם לתיקון חקיקה שנעשה בחוק תאגידי מים וביוב, ניתנת תמיכת המדינה לאוכלוסיות הצורכות כמויות מים גדולות מטעמים רפואיים. בהתאם לכך, המדינה מעמידה תקציב לצורך תמיכה בתעריפי המים לאוכלוסיות אלה. בעבר תקציב זה נועד לתמוך בספקי מים והוא משקף את הפער בין עלות הפקת המים ואספקתם ובין ההכנסות ממכירת מים. כיום קיים מערך גביית היטלים גמיש אשר מביא לפתרון נושא זה. הסכום כאמור נועד בעיקרו לכיסוי התחייבויות עבר בנושא זה.

## • תמיכות בתחבורה

התמיכה התקציבית בתחום התחבורה תעמוד בשנים 2013 ו-2014 על סכום של כ-4.94 מיליארד ש"ח ושל כ-5.37 מיליארד ש"ח בהתאמה, מתוכם כ-4.90 מיליארד ש"ח וכ-5.33 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו בהתאמה, כ-46 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה בכל אחת מהשנים וכ-20 מיליארד ש"ח וכ-1.03 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב בהתאמה.

בישראל פועלים כ-17 מפעלי תחבורה ציבורית המפעילים כ-6,000 אוטובוסים בכ-2,000 קווי שירות, אשר מגיעים לכ-30,000 תחנות ברחבי הארץ. רכבת ישראל הציעה שירות לכ-50 תחנות נוספות. ענף התחבורה הציבורית הוא ענף המפוקח ומנוהל על ידי הממשלה. קווי השירות ומאפייניהם מוגדרים ברישיונות קווי שירות הניתנים על ידי משרד התחבורה. תקציב התמיכות בתחבורה כולל בעיקר תמיכות בתחבורה הציבורית – באוטובוסים וברכבת ישראל וכן מרכיב קטן של תמיכות בספנות ותמיכות בתעופה הפנים-ארצית. עלות ההפעלה הכוללת של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נאמדה בשנת 2011 על כ-5.7 מיליארד ש"ח, מתוכה מימנה הסובסידיה הממשלתית כ-2.7 מיליארד ש"ח. קיימים סוגים שונים של סובסידיות בענף זה: סובסידיה כללית להפעלה, סובסידיה ייעודית לאוכלוסיות זכאיות וסובסידיה להצטיידות.

מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בתחבורה הציבורית באוטובוסים נאמד בשנת 2011 בכ-601 מיליון, עלייה של כ-1% לעומת שנת 2010. במחצית הראשונה של שנת 2012 נאמד מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בכ-310 מיליון, המהווים גידול של כ-3.2%. מספר נסיעות הנוסעים ברכבת ישראל נאמד בשנת 2012 בכ-40 מיליון, המהווים גידול של כ-4%.

## • הוצאות משק הדלק

תקציב הוצאות משק הדלק נועד להבטחת אספקה סדירה של מוצרי דלק בשעת חירום הן למשק הצבאי והן למשק האזרחי.

מדינת ישראל נאלצת לייבא את כל הנפט הגולמי ממקורות בחו"ל. הנפט הגולמי מובל למדינת ישראל באמצעות אניות דלק, רובן ככולן בבעלות זרה, והוא מועבר לבתי הזיקוק לצורך המרתו לתזקיית דלק. בנוסף לתזקיית המימון על ידי בתי הזיקוק, נצרכים במדינת ישראל גם תזקיית שמקורם בייבוא.

הנחת היסוד העומדת מאחורי הצורך בהחזקת מלאי דלק לשעת חירום היא שבשעת חירום תיתכן אי סדירות בהגעת אניות זרות המובילות נפט גולמי או תזקיקים לחופי ישראל. התממשותו של תרחיש זה, כמו גם של תרחיש פגיעה בבתי הזיקוק, עשויה להביא למחסור במוצרי דלק במשק.

מלאי הדלק לשעת חירום נחלק לשני סוגים: מלאי עבור המשק האזרחי ומלאי עבור המשק הצבאי. רמת המלאי הכוללת נקבעה על ידי שר התשתיות הלאומיות מתוקף סמכותו בחוק לפי המלצת ועדה ציבורית בהתאם לתרחישי הצריכה השונים. היקף המלאי הנדרש אמור להיגזר מהפער בין השימושים הצפויים בתרחישים השונים בחירום לבין המלאי התפעולי והיקף הייצור והייבוא בשעת חירום.

לקראת סוף שנת 2008, בהתבסס על לקחי מלחמת לבנון השנייה ועל בסיס תרחישי האיום העדכניים, הושלמה תפיסת ניהול כוללת לגבי מלאי החירום של דלקים, ובמסגרתה הוחלט על היקפי המלאי הנדרשים.

העלויות העיקריות של החזקת המלאי נחלקות לשלוש: מימון רכישת המלאי, עלויות האחסון של המלאי וביטוח המלאי. כמו כן קיימות עלויות נוספות בכל הקשור להחזקת ציוד חירום, ביצוע בקרה על כמויות ואיכויות של המלאי והריענון השוטף שלו.

הצעת תקציב הוצאות משק הדלק בשנות התקציב 2013-2014 עומדת על כ-142 מיליון ש"ח וכ-143 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים בהתאמה.

## תשתיות ובינוי

המשרדים העוסקים בפיתוח תשתיות ובינוי כוללים את המשרדים הבאים: משרד האנרגיה והמים, משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים וביוב ומשרד הבינוי והשיכון. חלק ניכר מן התקציב מוקדש לפעולות פיתוח ולתמיכות.

### מאפייני התקציב

ההשקעה בתשתיות היא האמצעי המרכזי לקידום המשק הישראלי לשם מיצוי פוטנציאל הצמיחה הגלום בו. היערכותם של משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, משרד האנרגיה והמים, משרד הבינוי והשיכון ורשות המים להשגת היעדים הכלכליים של הממשלה בענפים שבתחום אחריותם נעשית בעיקר באמצעות השקעות תשתית המבוצעות ישירות מתקציב המדינה ובאמצעות רפורמות מבניות ופיתוח הרגולציה. תכליתן של אלו לייעל את דרכי הפעולה בענף וליצור כללי משחק חדשים בהסרת מגבלות מנהליות שונות ובשחרור 'צווארי בקבוק'.

בכל הקשור להשקעות המדינה בתשתיות, הצעת התקציב לשנים 2013-2014 מתאפיינת בהגדלת ההשקעות הישירות ברכבות, בכבישים ובמפעלי השִׁבְת מים; בהמשך הסיוע למימון מפעלי ביוב ברשויות המקומיות; בהגדלת הסיוע להשקעות של חברות למים ולביוב, שיוקמו על ידי רשויות מקומיות; בהמשך הטיפול בתכנון בכלל ובתכנון לבנייה למגורים בפרט; ובמיקוד המעורבות הממשלתית בפיתוח של אתרים לבנייה למגורים.

למותר לציין, כי ההשקעות בתשתית מבוצעות גם בידי גופים שאינם נכללים בתקציב המדינה, כגון: חברת החשמל לישראל, חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ (לשעבר רשות הנמלים), רשות שדות התעופה, חברת 'מקורות' ועוד. בשנים 2013-2014 צפוי גידול בכלל ההשקעות במשק על ידי גופים אלה ועל ידי הגופים המתוקצבים כאחד, לעומת ההשקעות בשנים 2011-2012.

סך ההוצאה התקציבית לתשתית ולבינוי לשנים 2013-2014 עומד על 19.9 מיליארד ש"ח ו-22.1 מיליארד ש"ח בהתאמה, כ-6.4% מסך ההוצאה התקציבית בשנת 2013 וכ-6.9% מסך ההוצאה התקציבית בשנת 2014.

**הצעת תקציב המשרדים לתשתיות ולבינוי (כולל תקציבי הפיתוח) לשנים 2013-2014**  
 במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח

| שנה                                            | 2013        | 2014        |
|------------------------------------------------|-------------|-------------|
| משרד האנרגיה והמים                             | 0.2         | 0.2         |
| משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים | 12.3        | 13.4        |
| משרד הבינוי והשיכון                            | 1.3         | 1.3         |
| מענקי בינוי ושיכון                             | 2.0         | 2.0         |
| הרשות הממשלתית למים וביוב                      | 1.2         | 1.4         |
| הוצאות פיתוח שונות                             | 2.9         | 3.8         |
| <b>סך הכול</b>                                 | <b>19.9</b> | <b>22.1</b> |

## משרד האנרגיה והמים

הצעת תקציב משרד האנרגיה והמים והמנהל לחקר האדמה והים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 34) מסתכמת בכ- 265 מיליון ש"ח ובכ- 262 מיליון ש"ח בהתאמה, מהם כ- 216 מיליון ש"ח וכ- 213 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ- 49 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. כמו כן תוקצב המשרד ב- 30 מיליון ש"ח כהרשאה להתחייב בכל אחת מהשנים 2013-2014.

הצעת תקציב התמיכות של משרד האנרגיה והמים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 3231 – הוצאות משק הדלק) מסתכמת בכ- 142 מיליון ש"ח ובכ- 143 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו.

משרד האנרגיה והמים מופקד בין היתר על תכנונה ועל ביצועה של המדיניות הלאומית בתחום האנרגיה ותשתית משאבי הטבע במדינת ישראל. הפעילות הממשלתית בתחום זה מתבטאת בתכנון התפתחותו של משק האנרגיה, בקביעת מדיניות ויישומה במשק הישראלי, בהסדרת המבנה הענפי של התחומים השונים של משק האנרגיה הישראלי, בפיקוח על משק הדלק ומשק החשמל, בהסדרת חיפוש הנפט והגז, ביעול השימוש באנרגיה, בפיתוח מקורות אנרגיה חלופיים ובהכנת משק האנרגיה לשעת חירום. כמו כן, המשרד עורך מחקרים מקיפים בתחום מדעי האדמה ומפתח תשתיות של מידע טכנולוגי, מדעי וכלכלי לשימוש מגזרי המשק השונים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • משק החשמל

**הרפורמה במשק החשמל** – על מנת לשפר את תפקודו של משק החשמל ובעיקר את רמת הפיתוח, התחרות והיציבות, קיים צורך מהותי לממש שינוי מבני בחברת החשמל ושינוי מבני במשק החשמל. הממשלה מקיימת מגעים במטרה לקדם הסכמה על רפורמה בחברת החשמל. הרפורמה תצריך קביעת הסדרות חדשות לעיצוב מבנה התחרות והבטחת הספקת החשמל במשק.

**יצרני חשמל פרטיים** – ייצור חשמל פרטי הוא כלי משמעותי בפתיחת משק החשמל לתחרות. ייצור החשמל הפרטי צפוי לענות על הצורך בגיוון מקורות וביצירת מסגרת שוק תחרותית. כיום הייצור הפרטי נע בין 2% ל-3% בלבד מייצור החשמל במשק. עם זאת, בעתיד הקרוב יחול שינוי מגמה בכניסתם של יצרני החשמל הפרטיים ובשנים 2015-2016 צפוי הייצור הפרטי להוות כ-20% מכלל הייצור במשק החשמל. נכון למאי 2013, ישנן שלוש תחנות כוח פרטיות הנמצאות בשלבי הקמה מתקדמים. הראשונה, בבעלות חברת OPC (440 מגה-וואט) במישור רותם, צפויה לפעול החל מיולי 2013, השנייה, בבעלות חברת דוראד (850 מגה-וואט) במתחם קצא"א באשקלון, נמצאת בשלבי הקמה מתקדמים וצפויה לפעול החל מינואר 2014 והשלישית, בבעלות חברת דליה אנרגיה (870 מגה-וואט) במתחם צפית, נמצאת בשלבי

הקמה וצפויה לפעול החל מקיץ 2015. בידי יצרנים פרטיים מצויים רישיונות מותנים נוספים להקמת תחנות ייצור בהיקף של כ-3,284 מגה-וואט.

**אנרגיות מתחדשות** – המשך קידום הקמת מתקני אנרגיה מתחדשת על בסיס החלטת ממשלה 3484 מיום 17 ביולי 2011 ועל בסיס כדאיות כלכלית. החלטת הממשלה קבעה בשלב הראשון (עד סוף 2014) מכסות סופיות לקידום אנרגיות מתחדשות שיש להן עלות משקית. בשלב השני, בשנים 2015-2020 תיבחן המדיניות לקידום אנרגיות מתחדשות בהתבסס על התועלות הנובעות למשק כתוצאה מייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות.

נכון למארכס 2013 ניתנו היתרי הפעלה, ולרשת החשמל מחוברים כ-210 מגה-וואט של מתקנים סולריים קטנים בהספק של עד 50 קילו-וואט, שאינם נדרשים לרישיון. בנוסף פועלים יצרני חשמל פרטיים לפי הסדרים אשר נקבעו על ידי רשות החשמל (מתקנים הידרו-אלקטריים ומתקני ביו-גז וביו-מסה). על פי הסדרים אלה הם מקבלים תשלום לפי תעריף רכיב הייצור בגין מכירת אנרגיה לרשת, בתוספת פרמיה ליצרנים באנרגיות מתחדשות המגלמת את התועלת בגין אי פליטת מזהמים, שעמם חתמה חברת החשמל על הסכמים בהספק כולל של כ-54 מגה-וואט. בשנת 2012 היו קיימים רישיונות מותנים של יצרנים באנרגיה מתחדשת בהיקף העומד על כ-1,722 מגה-וואט. רישיונות אלה מאפשרים לבעליהם קידום תכניות להקמת מתקני ייצור, אך הם טרם מייצרים חשמל מכוחם.

## • חיפוי נפט וגז טבעי

**ייצוא גז טבעי** – ביום 2 באוקטובר 2011 מונתה ע"י ראש הממשלה ושר האנרגיה והמים הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל – "ועדת צמח".

לחברים בוועדה מונו מנכ"ל משרד האנרגיה והמים (יו"ר הוועדה), ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הממונה על ההגבלים העסקיים, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, המשנה לראש המטה לביטחון לאומי, המשנה למנכ"ל משרד החוץ, והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

מטרות הוועדה היו להמליץ לממשלת ישראל על מדיניות אופטימלית במשק הגז הטבעי בישראל תוך התחשבות במאפיינים הייחודיים ובאתגרים של המשק ושילוב בין צורכי משק האנרגיה המקומי ובין המטרות הכלכליות, הסביבתיות והמדיניות.

הוועדה ביקשה להציע מדיניות ממשלתית לפיתוח משק הגז הטבעי בישראל ולאזן בין היעדים הבאים: הבטחת ביטחון אנרגטי למשק, קיומה של תחרות במשק המקומי במקטעיו השונים והשאת התועלת הכלכלית והמדינית.

הדו"ח הוגש לממשלה ביום 12 בספטמבר 2012, והיא צפויה לקבוע את מדיניותה בנושא ייצוא הגז הטבעי עד סוף שנת 2013.

כמו כן, הממשלה תמשיך לקבוע רגולציה בתחום ולפתח את תשתית הולכת הגז ואת חלוקתו.

• משק הדלק

**קידום חוק משק הדלק** – בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"), לנוכח רמת התחרות הנמוכה והכשלים הקיימים במקטע שיווק הדלק והשפעתם על יוקר המחיה בישראל ובמטרה להוזיל את המחיר לצרכן ולשפר את רמת השירות המסופקת, התקבלה החלטת ממשלה 3991 מיום 18 בדצמבר 2011. במסגרת ההחלטה מקודמת כיום טיוטת תזכיר החוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1944 לשחרורם של מפעילי תחנות הדלק, הקשורים לחברות הדלק בהסכם קנייני ובהסכם קמעונאי, מהסכמים אלו ולהגברת התחרות האזורית בין תחנות התדלוק. קידום החוק ייעשה במהלך 2013 מתוך כוונה להביא לאישורו עד סוף השנה.

## משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים

הצעת התקציב המיועד לתחומי התחבורה השונים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיפים 40, 79 והתחומים הרלוונטיים מסעיף 32) מסתכמת בכ-17.18 מיליארד ש"ח ובכ-18.69 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, בכ-193 מיליון ש"ח ובכ-247 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה, ובכ-56.35 מיליארד ש"ח וכ-31.64 מיליארד ש"ח בהתאמה בהרשאה להתחייב.

הצעת התקציב השוטף של המשרד מסתכמת בכ-453 מיליון ש"ח בשנת 2013 ובכ-447 מיליון ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו. הצעת תקציב פיתוח התחבורה מסתכמת בכ-11.83 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובכ-12.92 מיליארד ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו. הצעת תקציב התמיכות בתחבורה מסתכמת בכ-4.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ובכ-5.32 מיליארד ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו.

משרד התחבורה אחראי לפיתוח ולהסדרה של מערכות התחבורה היבשתית, האווירית והימית בישראל. מערכת התחבורה היא תשתית משקית אשר נועדה לאפשר קישור בין מוקדי הפעילות השונים במדינה ומחוץ לה.

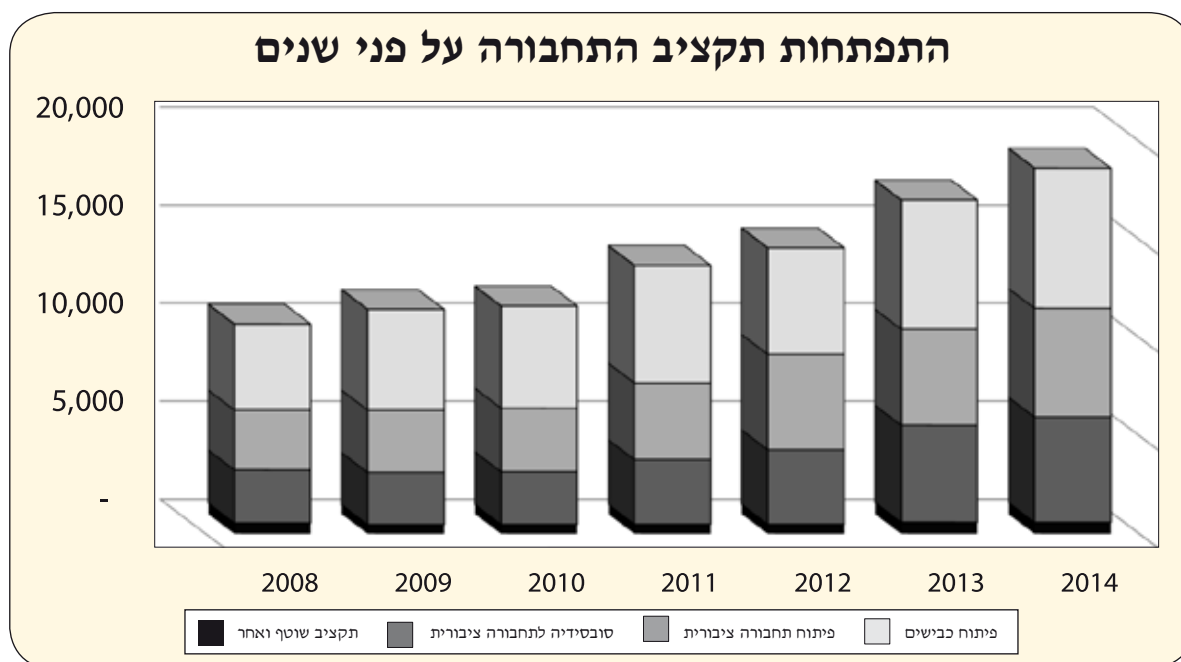
השקעה בפיתוח תשתית נודעת בהשפעתה על שיעור הצמיחה ארוכת הטווח של המשק והיא מתפקדת כאמצעי מרכזי של המדיניות הכלכלית. השקעות בתשתית נועדו ליצור תשתית מודרנית ויעילה ועל ידי כך לסייע בהסרת חסמים המקשים על ההתפתחות המשקית ולאפשר צמיחה של המגזר העסקי. כמו כן, השקעה זו נועדה ליצור תשתית בטוחה יותר לנהגים ולהגביר את הנגישות של האוכלוסייה כולה למרכזים המטרופוליניים, במטרה להגדיל את הזדמנויות התעסוקה, הצריכה והפנאי ולהפחית את הגודש בדרכים. ההשקעות בתחבורה מהוות בסיס לקידום הפיתוח הכלכלי של המשק כולו ומאפשרות את התפתחותם של ענפים אחרים. יעילותן נבחנת במידת תרומתן ליעדים הלאומיים ובהיענותן לצורכי המשק ולתושבי המדינה.

כדי ליצור סדר עדיפויות נכון ויעיל של קידום פרויקטים לפיתוח תשתיות תחבורה שונות, נדרשת מערכת אחידה של מדדים ושל שיטות להערכת התועלות והעלויות הכלכליות-חברתיות של הפרויקטים בתחום התחבורה. תרומתם של הפרויקטים באה לידי ביטוי באופנים רבים, ביניהם: שיפור בזמני הנסיעה, שיפור בנגישות, צמצום עלויות התפעול של כלי הרכב, הגברת הבטיחות בדרכים וצמצום הפגיעה באיכות הסביבה. נוהל פר"ת (פרויקטי תחבורה) הוא נוהל לבדיקת כדאיותם הכלכלית למשק של פרויקטים בתחום התחבורה והוא מרכז את כלל ההנחיות לעריכת בדיקות כדאיות כלכליות. עריכת בדיקת הכדאיות הכלכלית מהווה תנאי הכרחי לביצוע הפרויקטים.

הסדרת ההפעלה של התחבורה הציבורית באוטובוסים, במערכות להסעת המונים וברכבת ישראל היא השירות התחבורתי העיקרי שמעניקה המדינה לתושביה. שירות זה מאופיין בתועלות רבות הן בהיבטים של הגברת נגישות

האוכלוסייה ליעדי הביקוש והן בהיבטים של צמצום ההשפעות החיצוניות השליליות של הרכב הפרטי, ביניהן אבדן הזמן בגודש, זיהום האוויר והבטיחות כאמור. כבכל מדינה מתקדמת, שירות זה מסובסד באופן משמעותי על ידי המדינה, שאלמלא כן רמת השירות (כמות הקווים, תדירותם ועוד) הייתה נפגעת מאוד ומחירי הנסיעה היו עולים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014



במיליוני ש"ח, הוצאה מתקציב המדינה בלבד, במחירים שוטפים. בשנים 2008-2012 – נתוני ביצוע בפועל. בשנים 2013-2014 – הצעת התקציב במונחי הוצאה ברוטו, ללא מקורות חוץ תקציביים.

כפי שמוצג לעיל, במונחי הוצאה ברוטו, תקציב פיתוח התחבורה הציבורית מתוכנן לגדול בין השנים 2012 ל-2013 בכ-1% ובין השנים 2013 ל-2014 בכ-13% נוספים ולעמוד על כ-5.5 מיליארד ש"ח בשנת 2014. בנוסף, תקציב פיתוח הכבישים מתוכנן לגדול בין השנים 2012 ל-2013 בכ-21%, ובין השנים 2013 ל-2014 בכ-9% נוספים ולעמוד על כ-7.1 מיליארד ש"ח בשנת 2014. תקציב התמיכות בתחבורה הציבורית מתוכנן לגדול בין השנים 2012 ל-2013 בכ-30%, ובין השנים 2013 ל-2014 בכ-9% נוספים, ולעמוד על כ-5.4 מיליארד ש"ח בשנת 2014.

עיקר הגידול בתקציבים בשנים 2013-2014 נובע מתקצוב תכנית נתיבי ישראל שאושרה על ידי הממשלה בשנת 2010 בהחלטה מס' 1421, מהגידול הצפוי בתקציבי פיתוח מערכות להסעת המונים וכן מהרחבת ההיצע ומשיפור שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים וברכבת ישראל. בנוסף למימון מתקציב המדינה המפורט לעיל, פעילות הפיתוח של רכבת ישראל תמומן בשנים 2013-2014 בהיקף של כ-2.2 מיליארד ש"ח מקרן המע"מ של החברה וכ-2 מיליארד ש"ח מגיוס אגרות חוב.

## • פיתוח מערכות להסעת המונים

תקציב פיתוח מערכות להסעת המונים (לא כולל רכבת ישראל ורכבות כבדות) לשנים 2013 ו-2014 מסתכם בכ-1.56 מיליארד ש"ח ובכ-2.70 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, בכ-14 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-2.95 מיליארד ש"ח וכ-12.11 מיליארד ש"ח בהתאמה בהרשאה להתחייב.

התקציב מיועד בעיקרו לתכנון מערכות להסעת המונים במטרופולינים ולהקמת הקווים הראשוניים ברשתות הסעת ההמונים בירושלים, במטרופולין תל-אביב ובמטרופולין חיפה. מערכות להסעת המונים כקווי הרכבת הקלה (רק"ל), מערכות BRT (Bus Rapid Transit) ונתיבים מהירים הם הפתרון האפקטיבי ביותר להתמודדות עם אתגרי התחבורה במטרופולינים. מדינת ישראל נמצאת בפיגור אחרי המדינות המפותחות בתחום זה, ובשנים הקרובות ימשיך משרד התחבורה להאיץ את קצב הביצוע במטרה לסגור פערים אלו.

בשנים 2013-2014 יימשך קידום תכנית החומש לתחבורה הציבורית בירושלים ובמסגרתה יוארך קו הרק"ל הראשון להדסה ולנווה יעקב ויוספו שלוחות להר הצופים ולגבעת רם. במקביל יקודם התכנון לשני קווי רק"ל נוספים בירושלים – הקו הירוק והקו הכחול ואף יקודם תכנון ראשוני לרשת הסעת המונים כוללת בירושלים. במטרופולין חיפה מתקיימות עבודות להקמת מערכת ה-BRT הראשונה בישראל, אשר תתחיל לפעול בחודש אוגוסט 2013 ומתוכננים קווי הסעת המונים נוספים בכרמל ובין חיפה לנצרת. במטרופולין תל אביב, חברת נת"ע צפויה להשלים את העבודות המקדימות להקמת הקו האדום, להשלים שינוי ארגוני אשר יתאים את מבנה החברה לצורכי ביצוע הפרויקט וצפויים להתפרסם מכרזים לביצוע עבודות ההקמה. בנוסף, באזור השרון תחל נת"ע בהקמת מערכת BRT שעתידיה לחבר את כפר סבא, רעננה והרצליה ומערכת BRT נוספת שתפעל בנתניה.

## • פיתוח רכבת ישראל

תקציב פיתוח הרכבות הכבדות לשנים 2013 ו-2014 מסתכם בכ-3.33 מיליארד ש"ח וכ-2.79 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, בכ-42 מיליון ש"ח בשנת 2014 בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-19.34 מיליארד ש"ח וכ-13.23 מיליארד ש"ח בהתאמה בהרשאה להתחייב.

הרכבת הכבדה מהווה את שלד היסוד של התחבורה הציבורית בישראל ונועדה בעיקר ליצור חיבור יעיל ומהיר בין המטרופולינים לצורך שינוע נוסעים. בנוסף, תשתית הרכבת הכבדה מיועדת להובלת מטענים. הרכבות מופעלות ע"י חברת רכבת ישראל והאחריות להקמת התשתית הרכבתית מחולקת בין חברת רכבת ישראל, חברת נתיבי ישראל וחברת כביש חוצה ישראל.

בשנים 2013-2014 יימשכו העבודות במספר פרויקטים, ביניהם: הקו המהיר לירושלים, פרויקט חשמול רשת הרכבות, קו אשקלון באר שבע, קו משה דיין-פלשת, קו מוצקין-נהריה ומתחם התחזוקה בבאר שבע וכן יתבצע רכש ציוד נייד רכבתי. בשנת 2013 תקודם זמינותה של מסילת החוף ולקראת סוף 2014 צפויות להתחיל עבודות הביצוע. בנוסף לפרויקטים אלו תחל הרכבת בקידום פרויקטים נוספים שעליהם יסוכם בתכנית פיתוח חדשה. הפרויקט המרכזי שבו תעסוק החברה בשנים אלו הוא פרויקט חשמול התשתיות המסילתיות והציוד הנייד, אשר צפוי לשפר את רמת

השירות לנוסעים (הגברת תדירות הרכבות, הגברת מהירות הנסיעה, רעש מופחת, זיהום אוויר מופחת ועוד) ואף לייעל את תחזוקת הציוד הנייד. במהלך 2012 פורסם מכרז מיון מוקדם להקמת התשתיות החשמליות המסילתיות, ובמהלך 2013-2014 צפוי להתפרסם המכרז העיקרי ולהיבחר זוכה.

### • פיתוח כבישים בין-עירוניים

תקציב פיתוח הכבישים הבין-עירוניים לשנים 2013 ו-2014 מסתכם בכ-5.37 מיליארד ש"ח ובכ-5.90 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה; בכ-17 מיליון ש"ח וכ-18 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה; ובכ-13.20 מיליארד ש"ח וכ-4.45 מיליארד ש"ח בהתאמה בהרשאה להתחייב.

פיתוח הכבישים הבין-עירוניים נעשה באמצעות חברת נתיבי ישראל וחברת חוצה ישראל. חברת נתיבי ישראל עובדת במסגרת התכנית הרב-שנתית לשנים 2011-2016 שאושרה בממשלה בתחילת 2011. חברת חוצה ישראל ממשיכה לפתח את כביש חוצה ישראל, זאת בהתאם להחלטת הממשלה בדבר תכנית "נתיבי ישראל".

במהלך השנים 2013-2014 עתידה פעילות הפיתוח בתחום הכבישים הבין-עירוניים באזור המרכז להתמקד בשדרוג דרך מס' 1 ממחלף שער הגיא עד צומת מוצא, בסלילת דרך מס' 9 בין דרך מס' 4 לדרך מס' 6 באזור חדרה, ובסלילת דרך מס' 531 בשרון. באזור חיפה והצפון יתמקדו עבודות הפיתוח בשדרוג ובהסדרת דרכים מס' 65 ו-85 בשדרוג דרך מס' 75 בין רמת ישי לנהלל ובהשלמת שדרוג מחלף גולני. באזור הדרום יתמקדו עבודות הפיתוח בשדרוג ובהסדרת דרך מס' 31 בין צומת שוקת לצומת ערד ובהארכת כביש חוצה ישראל לכיוון דרום ממחלף מאחז עד מחלף שוקת.

### • פיתוח כבישים עירוניים

תקציב פיתוח הכבישים העירוניים לשנים 2013 ו-2014 (ללא תקציבי הפיתוח המשלימים ברשויות המקומיות ובתקציב משרדי ממשלה אחרים) מסתכם בכ-1.05 מיליארד ש"ח ובכ-1.07 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו (לא כולל תקציב הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים), כ-13 מיליון ש"ח וכ-25 מיליון ש"ח בהתאמה בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-761 מיליון ש"ח ובכ-769 מיליון ש"ח בהתאמה בהרשאה להתחייב.

הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה אחרים הנמצאים בתחום שיפוט. תקציבי הפיתוח של משרד התחבורה בתחום זה מיועדים להשתתפות המשרד בתכניות הרשויות המקומיות לביצוע פרויקטים שונים בתחום התחבורה. המשרד משתתף במימון פרויקטים בתחום פיתוח עורקי תחבורה עירוניים להקלת עומסי תנועה, הגברת הבטיחות בדרכים ושיפור תשתיות הכבישים ביישובי המיעוטים.

במהלך השנים 2013-2014 עתידה פעילות הפיתוח בתחום הכבישים העירוניים במטרופולין ירושלים להתמקד בהארכת כביש בגין לכיוון דרום, בסלילת כביש אורה-משואה ובהשלמת סלילת חלקו הדרומי של כביש 21 בין כביש 9 לשכונת רמת שלמה. במטרופולין תל אביב והמרכז צפויה פעילות הפיתוח להתרכז בביצוע הפרדה מפלסית מס' 139 ברחובות ובהשלמת הסדרת רחוב אבו-חצירה בבני ברק עבור הולכי רגל, כלי רכב ותחבורה ציבורית. במטרופולין חיפה יתמקדו

עבודות הפיתוח בחיבור מנהרות הכרמל לכביש עוקף קריות, בהרחבת כביש 70 בין מחלף יגור לבין צומת זבולון ובהשלמת כביש נחל גיבורים לחיבור ציר שמחה גולן בכרמל לציר בר יהודה בעיר התחתית בחיפה.

## • תמיכות בהפעלת התחבורה הציבורית

תקציב התמיכות בתחבורה יעמוד בשנים 2013 ו-2014 על כ-4.95 מיליארד ש"ח וכ-5.37 מיליארד ש"ח בהתאמה, מתוכם כ-4.90 מיליארד ש"ח וכ-5.32 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו בהתאמה, כ-46 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה בכל אחת מהשנים וכ-19.98 מיליארד ש"ח וכ-1.03 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב בהתאמה.

בישראל פועלים כ-17 מפעילי תחבורה ציבורית המפעילים כ-6,000 אוטובוסים בכ-2,000 קווי שירות, אשר מגיעים לכ-30,000 תחנות ברחבי הארץ. רכבת ישראל הציעה שירות לכ-50 תחנות נוספות. ענף התחבורה הציבורית הוא ענף המפוקח ומנוהל על ידי הממשלה. קווי השירות ומאפייניהם מוגדרים ברשיונות קווי שירות הניתנים על ידי משרד התחבורה. תקציב התמיכות בתחבורה כולל בעיקר תמיכות בתחבורה הציבורית באוטובוסים וברכבת ישראל וכן מרכיב קטן של תמיכות בספנות ותמיכות בתעופה הפנים-ארצית. עלות ההפעלה הכוללת של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נאמדה בשנת 2011 בכ-5.7 מיליארד ש"ח, מתוכם מימנה הסובסידיה הממשלתית כ-2.7 מיליארד ש"ח. בענף זה קיימים סוגים שונים של סובסידיות: סובסידיה כללית להפעלה, סובסידיה ייעודית לאוכלוסיות זכאיות וסובסידיה להצטיידות.

מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בתחבורה הציבורית באוטובוסים נאמד בשנת 2011 בכ-601 מיליון, עלייה של כ-1% לעומת שנת 2010. במחצית הראשונה של שנת 2012 נאמד מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בכ-310 מיליון, המהווים גידול של כ-3.2%. מספר נסיעות הנוסעים ברכבת ישראל נאמד בשנת 2012 בכ-40 מיליון, המהווים גידול של כ-4%.

## השינויים המבניים העיקריים בתחום התחבורה

### • ענף הרכב

במטרה להגביר את התחרות בענף הרכב, הוקמה בשנת 2011 ועדה ציבורית אשר התבקשה לבחון את מכלול הקשרים המתקיימים בין גורמים הפועלים בענף הרכב ואת השפעתם על תחומי הענף – ייבוא רכב, ענף הליסינג, שירות תחזוקה ומוסכים, חלקי חילוף, הסדרים עם חברות הביטוח, מחירוני הרכב בישראל וכיוצ"ב. הוועדה פעלה לאיתור כשלי שוק, עיוותים וחסמי כניסה, והגישה את המלצותיה על הצעדים הנדרשים לעידוד התחרות בענף. המלצות הוועדה הציבורית אומצו על ידי שר התחבורה והוא מינה ועדה בין-משרדית ליישומן.

בעקבות עבודת הוועדה הבין-משרדית, בהחלטת ממשלה מספר 79 מיום 28 באפריל 2013, הוחלט על סל צעדים בתחום ענף הרכב אשר נועד להגביר את התחרות בענף. סל הצעדים כולל בין היתר הסרת חסמים בנושא ייבוא רכב, לרבות ייבוא מקביל וייבוא אישי, הסרת הרגולציה וייעול של תהליכים בייבוא חלקי חילוף, הקמת מאגר מידע למחירי חלפים וחיזוק מערך הפיקוח על המוסכים ועל מכוני הרישוי. בעקבות החלטת הממשלה, הופץ ב-30 באפריל

2013 תזכיר חוק רישוי שירותים לרכב התשע"א-2011. בכוונת הממשלה להגיש את הצעת החוק לאישור הכנסת בחציון הראשון של שנת 2013.

בנוסף, לצורך הגברת הפיקוח על ענף המוסכים ובעקבות החלטת הממשלה לעיל, הוחלט על תגבור מערך הפיקוח של אגף הרכב ושל שירותי תחזוקה בכוח אדם ובתקציב, בהתאם לתכנית מוסכמת בין משרדי התחבורה והאוצר. תגבור המערך נועד להרחיב את רשת הפיקוח, לתת כלים להתמודדות עם מוסכים ללא רישיון ולתגבר בדיקות בנושאים מקצועיים.

### • ענף התעופה

בהתאם להחלטת הממשלה מספר 441 מיום 12 בספטמבר 2006 בנושא עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית לישראל וממנה, ולאחר תהליך ממושך שארך שלוש שנים וכלל שמונה סבבי משא ומתן, הושלם במאסר 2012 ניסוח הסכם "שמיים פתוחים". מטרת ההסכם היא לאפשר טיסות ישירות בין יעדי טיסה בישראל ובאיחוד האירופי ללא מגבלות והוא כולל מנגנון יישום מדוד והדרגתי הצפוי להסתיים בשנת 2017.

בהחלטת ממשלה מס' 59 מיום 21 באפריל 2013, אישרה הממשלה את הסכם "שמיים פתוחים" וייפתה את כוחם של שרי התחבורה והחוץ לאשרר באופן סופי את ההסכם. יישום ההסכם והתחרות העתידה להתפתח בעקבות צעד זה צפויים להביא תועלות משמעותיות למשק הישראלי, ביניהן הוזלת מחירי כרטיסי הטיסה, פתיחת יעדים חדשים, הגדלת היקפי הטיסה, הגברת תדירויות הטיסה, שיפור השירות לצרכן, עידוד התעסוקה והגדלת התוצר.

### • ענף התחבורה הציבורית

כחלק משלב ב' בתכנית להנהגת התחרות בתחבורה הציבורית נחתמו הסכמי התחרות עם חברות אגד ודן וסוכם בהם כי יועברו עוד כ-17% מפעילותה של אגד ו-11% מפעילותה של דן למפעילים אחרים במהלך השנים הקרובות. הסכמים אלו צפויים להביא לשינוי חלוקת הפעילות בענף בין המפעילים השונים ולהתייעלות נוספת בהיקפי עלויות שירות התחבורה הציבורית בטווח הבינוני. עם השלמת הוצאת קווי שירות בהתאם להסכמי התחרות, שיעור הפעילות של אגד ודן בשוק התחבורה הציבורית יהווה כ-45%.

כצעד משלים לתכנית התחרות, בשנת 2013 תקודם הצעת החוק לשינוי חברתי-כלכלי (תיקוני חקיקה) (הגברת התחרות), התשע"ב-2012, שמטרתה לעגן בחקיקה את חובת הרישוי בקווי שירות באוטובוסים ולקבוע את ההליך התחרותי כתנאי למתן רישיונות להפעלת קווי שירות ואשכולות קווי שירות באוטובוסים.

### • הקמת רשויות תחבורה ציבורית

הסדרת ענף התחבורה הציבורית כיום מורכבת מאי פעם. התפתחות הענף צפויה להביא לכניסה של אמצעים נוספים כגון מערכות BRT ורכבות קלות. על אף האמור, המבנה הרגולטורי הקיים מתאפיין בניהול ריכוזי של השלטון המרכזי

הנסמך על משרדי התחבורה והאוצר, החל מקביעת מדיניות ברמת המאקרו ועד ניהול פרטני של מיקום תחנות ובקרה על נסיעה בודדת. במצב הקיים יש קושי בקידום תשתיות התחבורה הציבורית בשל חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי ואף בין רשויות מקומיות שונות וכן בשל הפער בין סמכות לאחריות לביצוע הפרויקטים.

ברובם המוחלט של המטרופולינים במדינות המפותחות, ניהול התחבורה הציבורית נעשה על ידי רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית ולא על ידי השלטון המרכזי. בכוונת הממשלה לאמץ את המודל הקיים בעולם ולהקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ורשויות מטרופוליניות בגוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע.

## משרד הבינוי והשיכון

הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2013-2014 (סעיפים 70,42,29,43) מסתכמת בכ-5.7 מיליארד ש"ח ובכ-5.6 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-3.6 מיליארד ש"ח וכ-3.5 מיליארד ש"ח בהתאמה בהוצאה נטו, וכ-2.2 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים בהוצאה מותנית בהכנסה. בשנים 2013-2014 תועמד לרשות המשרד הרשאה להתחייב בגובה של כ-3 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים.

פעילות משרד הבינוי והשיכון מכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו מציאת פתרון דיור במחיר סביר לכלל האוכלוסייה ויתמקדו בקבוצות אוכלוסייה חלשות יחסית. פעילות המשרד נעשית בשני מישורים עיקריים: ביקוש והיצע.

**ביקוש** – הסיוע בדיור מכוון לתמיכה בזכאים מקרב אוכלוסיות חלשות ומתמקד בשלושה מסלולים עיקריים: מתן משכנתאות מסובסדות, השתתפות בתשלומי שכר דירה והקצאת פתרונות דיור בשיכון הציבורי.

**היצע** – הפעילות מכוונת בעיקר לשיווק קרקע מפותחת וזמינה לבנייה למגורים, במטרה ליצור תנאים להרחבת היצע הדיור בדרך שתאפשר מתן מענה לביקושים המשתנים תוך שמירה על יציבות המחירים. הפעילות כוללת עשייה במגוון רחב של מרכיבים בשרשרת הייצור של דירה: איתור הקרקע, תכנון ושיווק; עידוד עיבוי הבנייה במרכזי הערים תוך ניצול מערכת התשתית הקיימת; שדרוג התשתיות הקיימות; ורישום הזכויות במקרקעין. לכל אחד מהמרכיבים השפעה על היקף הפעילות בענף.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • ייעול פעילות הפיתוח במשרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון עוסק כיום בפעילות תכנון, פיתוח ושיווק, בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח בשנה, בכ-120 אתרים שונים. במסגרת זו עורך המשרד התקשרות ישירה ופיקוח על פעילותו של כל אחד מגורמי התכנון והפיתוח. בהחלטת ממשלה מספר 189 מיום 12 במאי 2009 הוחלט להעביר באופן הדרגתי את ביצוע פעילות התכנון, הפיתוח והשיווק לרשויות מקומיות לחברות פרטיות או לחברות ערים – חברת פיתוח בבעלות ממשלתית.

### • סבסוד הפיתוח בפריפריה

במסגרת החלטת הממשלה מספר 4192 מיום 29 בינואר 2012 נקבע שיעור הסבסוד של עבודות פיתוח תשתיות באזורי עדיפות לאומית הניתן לפיתוח תשתיות בבנייה חדשה. במגזר העירוני, באזור עדיפות לאומית א' יינתן סבסוד של 50% מאומדן עלויות הפיתוח לבנייה רוויה וצמודת קרקע. באזור עדיפות לאומית א'2 יינתן סבסוד פיתוח בשיעור של 50%

לבנייה רוויה בלבד. במגזר הכפרי נקבעו שלושה מסלולים א'1, א'2 וב' המזכים בשיעור סבסוד של 20%-50%-70% בהתאמה וכפוף לתקרה הנקבעת על פי שיפועי הקרקע. התקציב למתן סבסוד הפיתוח עומד על 95 מיליון ש"ח בכל אחת משנות הכספים 2013-2014.

### • ייעול פעילות הפיתוח ברשויות מקומיות

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 204 מיום 12 במאי 2009, בנושא ייעול הניהול של פעילות התכנון והפיתוח במשרד הבינוי והשיכון, הוחלט לקבוע את גובה היטלי הפיתוח שרשות מקומית תוכל לגבות מהיזמים בתקנות, מתוקף חקיקה ראשית ולא באמצעות חקיקת עזר עירונית. השינוי האמור יקצר את משך התקופה ואת העלויות הכרוכות בעדכון חוקי העזר וכן יתן מענה למימון הקמת מוסדות ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים ברשויות המקומיות.

### • סבסוד הפיתוח באזורי הפריפריה

על מנת לאפשר שיווק יחידות דיור באזורי הפריפריה, משרד הבינוי והשיכון מסבסד עבודות פיתוח באזורי עדיפות לאומית. באזורי עדיפות לאומית א' עומד הסבסוד על 50% מעלויות הפיתוח מתוך התחשבות בעלויות הפיתוח השונות בין אזור לאזור ובקביעת התקרה לסבסוד.

### • מעבר לשיטת מדידה קדסטריט מבוססת קואורדינאטות

בשיטת המדידה הקיימת של מקרקעין בישראל קיימת תופעה של דיוק נמוך ואי אחידות הנתונים. לפיכך החל המרכז למיפוי ישראל במעבר לקדסטר מבוסס קואורדינאטות. עם זאת קיימת אפשרות מעשית כי שטחי חלקות ישתנו, גם אם במידה מועטה, והמדינה או גורמים נוספים עלולים להיתבע בגין שינוי זה. על מנת לאפשר מעבר לשיטה החדשה, החליטה הממשלה בהחלטה מספר 2017 מיום 15 ביולי 2010 לקבוע בחוק כי שינויים בשטחים, כתוצאה ממעבר לרישום על פי קדסטר מבוסס קואורדינאטות, לא ייראו כפגיעה בזכויות, למעט מקרים מיוחדים שייקבעו בחוק האמור.

### • רגולציה

המשרד מפקח על ענף הבנייה כרגולטור בשלושה תחומים עיקריים: רשם הקבלנים – הסדרת רישומם של כלל קבלני עבודות הבניין בישראל; הכנת קוד הבנייה – קובץ הנחיות הכולל את כל הנחיות והוראות הבנייה באופן ברור ושלם; ופיקוח על ביצוע חוק המכר (דירות).

• **גרעינים חברתיים**

בשנים האחרונות מהווים גרעיני משימה עירוניים כוח מניע בחיזוק הפריפריה הגאוגרפית והחברתית. לצורך תמיכה בפעילות הגרעיניים תוקצבו בשנים 2013-2014 10 מיליון ש"ח בכל שנה לתמיכה בהרחבת גרעינים קיימים ולהקמת גרעינים חדשים. הסיוע יינתן הן בתחום הפיזי והתשתיתי והן בתחום החברתי.

• **עיקרי השינויים בתקציב הסיוע של המשרד**

**הגדלת הסיוע בשכר דירה**

במסגרת החלטת ממשלה מספר 3344 מיום 21 במארס 2012 הוגדל הסיוע בשכר דירה הניתן על ידי משרד השיכון לזכאים בסך 160 מיליון ש"ח. מתוך סכום זה הוקצו 40 מיליון ש"ח להעלאת שכר הדירה לקשישים וכן להעלאת הסיוע בשכר הדירה לזכאי דיור ציבורי הממתינים לדירה והוא יעמוד על עד 3,000 ש"ח למשפחה.

## משק המים

הצעת תקציב משק המים לשנות הכספים 2013-2014 (התקציב הרגיל ותקציבי הפיתוח (סעיפים 41 ו-73) מסתכמת בכ-1.17 מיליארד ש"ח בהוצאה, בכ-4.10 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-900 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב בשנת התקציב 2013 וכן בכ-1.36 מיליארד ש"ח בהוצאה, בכ-4.10 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-1.25 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב בשנת התקציב 2014.

התקציב הרגיל של משק המים (סעיף 41) מסתכם בשנת התקציב 2013 בכ-1.02 מיליון ש"ח בהוצאה ובכ-1.65 מיליון ש"ח בהוצאה המותנית בהכנסה. בשנת 2014 יעמוד תקציב ההוצאה על כ-1 מיליון ש"ח ותקציב ההוצאה המותנית בהכנסה יעמוד על כ-1.65 מיליון ש"ח.

תקציב הפיתוח של משק המים (סעיף 73) מסתכם בשנת התקציב 2013 בכ-1.07 מיליארד ש"ח בהוצאה, בכ-2.45 מיליון ש"ח בהוצאה המותנית בהכנסה ובכ-900 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב. בשנת 2014 יעמוד תקציב הפיתוח על כ-1.26 מיליארד ש"ח בהוצאה, כ-2.45 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ו-1.25 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב.

הרשות הממשלתית למים ולביוב, שהוקמה בהתאם להוראות חוק המים התשי"ט-1959, מבצעת את הפעילות הממשלתית בתחום המים והביוב. הרשות אמונה על ניהול משק המים, ובכלל זה על קביעת כללים לאסדרת המשק וכן על הקצאת המשאבים בתחום. לרשות המים יש מועצה (מועצת רשות המים) המורכבת מנציגי משרדי ממשלה בכירים ומנציגי הציבור. בסמכות מועצת הרשות לקבוע את חקיקת המשנה (כללים) לפעילות הרשות בנושאים רבים, ביניהם אסדרת משק המים וקביעת תעריפים. יו"ר מועצת הרשות הוא מנהל רשות המים.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

בשנתיים האחרונות השתפר מצב משק המים בישראל באופן ניכר, בעקבות חורפים גשומים שבהם עמדו כמויות המשקעים סביב הממוצע ובעקבות תוספת מקור מים משמעותי – התפלת מי ים. יחד עם זאת, לאחר שבע שנים מעוטות משקעים שהיו לפני כן, הצטבר במערכת התלת-אגנית גירעון של כ-0.8 מיליארד מ"ק, וניתן לומר כי בשנים האחרונות ניכרת בעקבות זאת מגמה ברורה של ירידה בהיצע המים הטבעיים בישראל.

משק המים עובר שינוי משמעותי בשנים האחרונות. בעבר התבססה אספקת המים של מדינת ישראל בעיקר על שאיבה ממאגרי מי תהום באמצעות קידוחים ושאובת מים מאגם הכינרת. היצע המים השפירים בישראל אינו יכול לענות על הביקוש למים שפירים, ולפיכך היה צורך לבצע פעולות להגדלת היצע המים השפירים. על מנת לענות על חוסר מובנה זה הוכנס בשנים האחרונות מקור מים משמעותי נוסף – מי ים מותפלים. משק המים שאופיין בעבר בהולכת מים מהצפון לדרום עובר מהפך בשנים האחרונות ובמסגרתו מועברים מים ממערב מזרחה ודרומה.

כמויות המים המסופקות למטרות השונות (שנת 2011):

| מטרת המים        | מים שפירים | מים שוליים (קולחין ואחרים) | צריכה כוללת |
|------------------|------------|----------------------------|-------------|
| צריכה חקלאית     | 414        | 628                        | 1,042       |
| צריכה ביתית      | 657        | 8                          | 665         |
| צריכה תעשייתית   | 94         | 31                         | 125         |
| גורמי חוץ        | 104        | 0                          | 104         |
| סה"כ צריכה שנתית | 1,269      | 667                        | 1,936       |

\* נתוני הרשות הממשלתית למים ולביוב 2011, חטיבת אסדרה, מיליון מ"ק

היעדים העיקריים העומדים בפני משק המים לשנות הכספים 2013-2014:

• ייעול מבנה תאגידי המים והביוב

משק המים והביוב העירוני מקיף פעילות כלכלית ואספקת שירותים בהיקף שנתי של למעלה מ-5 מיליארד ש"ח. בהתאם להוראות חוק תאגידי המים והביוב, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את משק המים והביוב שבתחומן באמצעות תאגיד המים והביוב. חובה זו חלה עליהן החל מחודש יולי 2007. נכון להיום קיימים 55 תאגידי מים וביוב המספקים שירותים לכשישה מיליון תושבים וקיימות עוד 38 רשויות מקומיות שלא מילאו את הוראות החוק וטרם העבירו את ניהול משק המים והביוב שבתחומן לידי תאגיד.

הקמת תאגידי המים והביוב נועדה לתת מענה לשלבים המבניים במשק המים העירוני שאופיינו בגירעון השקעות חמור (בעיקר בתחום הביוב). הגירעון בהשקעות, אשר עמד על כעשרה מיליארד ש"ח, נבע בעיקר משימוש בכספים שנגבו עבור מים לצורכי עירייה אחרים. כאמור, הרפורמה במשק העירוני נשאה פרי, וניתן לראות כי הקמת התאגידים הביאה לתנופת השקעות בתחום המים והביוב, לצמצום פחתי מים, לירידה במספר התקלות ועוד. יחד עם זאת, מצב הדברים הנוכחי אינו אופטימלי, בשל קיומם של תאגידים רבים המעמיסים עלויות עודפות על המשק. על מנת להביא לניהול אופטימלי של המשק יש לפעול לייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני ולצמצום מספר התאגידים.

עיקר הפעילות במהלך שנות התקציב 2013-2014 תתמקד בצמצום מספר תאגידי המים והביוב ובצירוף משקי המים והביוב של הרשויות המקומיות שטרם העבירו את ניהול משק המים והביוב שבתחומן לידי תאגידי מים וביוב קיימים. תקציב משק המים העירוני יעמוד בשנת 2013 על 252 מיליון ש"ח ובשנת 2014 – על 383 מיליון ש"ח.

## • הטיפול בשפכים

לאחר השימוש במים השפירים לצרכים השונים (שתייה, רחצה ועוד), מופנים מי השפכים למערכת הביוב וזו מוליכה את השפכים לטיפול במתקן לטיהור שפכים (מט"ש). אחת מחובותיו של תאגיד המים והביוב היא לטפל בשפכים בהתאם לכללים הקבועים בחוק.

מדינת ישראל מסייעת באשראי ובמענקים לתאגידים ולמועצות אזוריות בהתאם לקריטריונים אשר נקבעו ע"י המנהל לפיתוח תשתיות ביוב (להלן-המילת"ב) וע"י משרד האוצר. הסיוע האמור ניתן באמצעות המילת"ב באישור ועדת השקעות בין-משרדית. המילת"ב פועל לייזום, להנחה, לליווי ולסיוע בטיפול בשפכים עד לרמת התקן הנדרש משיקולים הידרולוגיים, תברואיים, סביבתיים וחקלאיים, וניצולם להשקיה חקלאית או לגינון עירוני כתחליף לשימוש במים שפירים. בעקבות אישור תקנות ענבר נדרשת פעילות ענפה לשדרוג המט"שים. כמו כן, המילת"ב פועל למימוש ולביצוע צווים לתיקון המעוות, הניתנים ע"י רשות המים למניעת פגיעה במקורות המים.

הסיוע מתקציב המדינה בהקמת פרויקטים להולכה ולטיפול בשפכים כגון מכוני טיהור, מערכות אזוריות ומערכות פנימיות, מבוצע על ידי העמדת אשראי ממשלתי לתאגיד המים והביוב, המועצות האזוריות והרשויות המקומיות ביו"ש. במקרים מיוחדים, על פי החלטות ממשלה וסיכומים תקציביים, ניתן סיוע במענקים לתאגיד המים והביוב ולמועצות אזוריות לצורך הקמת מערכות ביוב אזוריות ומכונים לטיהור שפכים.

ההערכה היא כי עם סיום הפרויקטים המצויים כיום בשלבי תכנון וביצוע שונים והמיועדים להסתיים בשנתיים הקרובות, מעל 90% מהשפכים בישראל ייאספו ויטופלו. שילוב תכניות להשבת מי קולחין עם התכניות להקמת מכוני טיפול בשפכים, לצורך המרת השימוש במים שפירים בחקלאות, בגינון הציבורי ובתעשייה, יביא לניצול הרוב המוחלט של השפכים המטוהרים. תקציב משק הביוב יעמוד בשנת 2013 על 302 מיליון ש"ח ובשנת 2014 – על 387 מיליון ש"ח.

## • מפעלי השבת מי קולחין

מרבית מי הביוב במדינת ישראל עוברים טיהור ומשמשים לאחר מכן להשקיה חקלאית ולגינון ציבורי או מנוצלים בתעשייה. מי הביוב המטוהרים המשמשים להשקיה נקראים קולחין. בשנים האחרונות הפך משק הקולחין לשחקן המרכזי בניהול כלל משאבי המים ובניהול הקצאות המים לחקלאות. נכון להיום, שיעור השבת הקולחין מכלל השפכים המטופלים בישראל הוא הגבוה ביותר בעולם (כ-90% ניצול). בישראל קיימים כ-100 מפעלים להשבת קולחין המספקים מים לחקלאות. מפעלים אלה מספקים כ-400 מיליון מ"ק בשנה (כולל מפעל השפד"ן המטפל בשפכי גוש דן בהיקף של כ-130 מלמ"ק ומשיב אותם לחקלאות). כמות זו מהווה כ-38% מסך המים המסופקים לחקלאות.

במסגרת החלטת הממשלה על תכנית החירום הוקצו לרשות המים לפיתוח מפעלי קולחין כ-915 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב בשנים 2008-2012. במשך השנים תוקצבו הסכומים בהרשאה להתחייב בהתאם להחלטת הממשלה. בהתאם לכך, רשות המים סייעה ליזמים פרטיים בהקמת מפעלים להשבת קולחין באמצעות מענקי השקעות בהיקף של עד 60% מההשקעה במפעל ההשבה ובמימון מוגבר בגין הרכיבים הבין-מפעליים המאפשרים ניווט קולחין בין מפעלי ההשבה השונים. שיעור הסיוע הממוצע במפעלים שאושרו עד היום עומד על כ-65% מהעלות הצפויה של מפעל ההשבה. כיום

ישנם כ-50 מפעלים הנמצאים בשלבי פיתוח שונים ותפוקת המים בהם חלקית. בשנים הבאות, בהתאם להמשך פיתוח המפעלים, יוקצו תקציבי מזומן למפעלים.

כאמור, בעשור האחרון הפך משק הקולחין לחלק אינטגרלי בניהול כלל משאבי המים וניהול הקצאות המים לחקלאות. התפתחות מהירה זו של המשק לא נעשתה על ידי תכנון מרכזי, אלא נבנתה "מלמטה למעלה". הקידום המשמעותי של מפעלי ההשבה בישראל נעשה בתקופת בצורת קשה, והמטרה המרכזית שעמדה אז לפני הרגולטור הייתה הגדלת היצע הקולחין לחקלאות במהירות האפשרית, על מנת שניתן יהיה לפנות מים שפירים לצריכה ביתית. לפיכך, מפעלי השבת הקולחין אושרו לביצוע ללא בחינה מעמיקה של כדאיות הקמת המפעלים ולפעמים ללא ראייה מערכתית של כלל המשק. בעקבות התפתחות מהירה זו שנעשתה ללא תכנון מרכזי, משק הקולחין ניצב כיום בפני מספר בעיות, ביניהן: היעדר חובות דיווח, חשש לניצול לא אופטימלי של משאבים, תעריפים לא מפוקחים, מספר רב של ספקים וחשש לתת-השקעות בתשתיות הקולחין.

לצורך בחינת השינוי המבני במשק הקולחין מינה מנהל רשות המים ועדה בין-משרדית אשר מטרתה להביא בפניו המלצות באשר להתאמות הנדרשות שיש לערוך באסדרת המשק לצורך ניהולו המיטבי, זאת על רקע המצב הקיים. לאחרונה הגיש הצוות דו"ח ביניים שבו נבחנו לעומק מספר סוגיות מרכזיות (תעריף, חלקה של חברת מקורות במשק הקולחין, הרגולציה על המשק ואופן אסדרת המשק). תקציב משק הקולחין יעמוד בשנת 2013 על 388 מיליון ש"ח ובשנת 2014 – על 386 מיליון ש"ח.

## רשות מקרקעי ישראל

**הצעת תקציב רשות מקרקעי ישראל לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 98) מסתכמת ב-6.97 מיליארד ש"ח ב-2013 וב-6.92 מיליארד ש"ח ב-2014. בשנים 2013-2014 תועמד לרשותה של הרשות הרשאה להתחייב בגובה של כ-1.7 מיליארד ש"ח בכל שנה.**

תקציב רשות מקרקעי ישראל הוא תקציב של מפעל עסקי כהגדרתו בסעיף 8 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, דהיינו תקציב שבו סך ההוצאה אינו יכול לעלות על סך התקבולים לאותה שנת הכספים.

הצעת תקציב ההוצאות נטו של רשות מקרקעי ישראל (ללא העברות לבעלים וללא רזרבה להוצאות בגין שיווק בלתי צפוי מראש) מסתכמת בכ-5.0 מיליארד ש"ח בשנים 2013 ו-2014, מזה כ-371 מיליון ש"ח המיועדים להוצאות שכר, מנהל, מחשוב ואמרכלות בכל אחת מהשנים. בנוסף, הצעת התקציב כוללת כ-1.0 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים להנחות בקרקע, בעיקר הנחות באזורי עדיפות לאומית. היתרה מיועדת למימון הוצאות תכנון, פיתוח, פינויים כלכליים, פדיון זכויות בקרקע, שמירה על הקרקע וכיו"ב.

עודף ההכנסה השנתי המועבר לבעלי הקרקע צפוי לעמוד בשנים 2013-2014 על 2 מיליארד ש"ח בקירוב. ההעברות למדינה ולרשות הפיתוח תסתכמנה בכ-1.3 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים. ההעברות לקק"ל תסתכמנה ב-690 מיליון ש"ח.

## דגשים לשנות הכספים 2013-2014

### • יישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל

השינוי הארגוני של הרשות – בהמשך להחלטת ממשלה מס' 123, מיום 12 במאי 2009 בדבר רפורמה במקרקעין ותיקוני החקיקה שבוצעו בעקבותיה, הפך במארכ 2013 את מנהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל. במסגרת הרפורמה מבוצע במהלך שנה זו שינוי מקיף במבנה הארגוני של הרשות. המבנה הארגוני של הרשות מורכב ממטה ומשלוש חטיבות: חטיבת עסקית אשר תטפל בשיווק ובביצוע עסקאות במקרקעין; חטיבת שמירה על הקרקע אשר תעסוק בפיקוח ובאכיפת זכויות המדינה במקרקעין; וחטיבת שירות אשר תטפל בתחזוקת חוזי חכירה קיימים ותעניק שירותים לחוכרים. להנהלת הרשות ניתנה הסמכות לנהל את כוח האדם באופן גמיש ויושם מודל שכר חדשני המבוסס על תפוקות העובדים. בתקציב רשות מקרקעי ישראל הוקצה תקציב לפרויקטים בתחום המחשוב על מנת לתמוך בשינוי הארגוני וכן הוקצה תקציב להעברת חלק מפעילויות השירות למיקור חוץ. כמו כן, תוקצבה רזרבה לפרישת עובדים בהתאם לתכנית הפרישה.

תקצוב הקרן לשטחים פתוחים – תקציב הקרן נגזר מהכנסות הרשות ונקבע בתיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל. כספי הקרן יבואו מהפרשה בשיעור של 1% מכלל הכנסות הרשות באותה שנה. תקציב הקרן מיועד לסייע במימון שימורם, טיפוחם ופיתוחם של השטחים הפתוחים אשר מחוץ למרחב העירוני הבנוי, לרבות שטחים פתוחים שיש להם חשיבות לשמירה על המגוון הביולוגי ועל המערכות האקולוגיות במדינה – הפארקים ואזורי נופש ופנאי. בנוסף תתוקצב הקרן בגין תת-ביצוע של השנים הקודמות.

#### **• הגברת קצב שיווק הקרקעות**

אחד היעדים המרכזיים של רשות מקרקעי ישראל בשנים 2013-2014 הוא הגברת קצב שיווק הקרקעות, במיוחד קרקעות למגורים באזורי ביקוש. במטרה לעמוד ביעדי השיווק שנקבעו, רשות מקרקעי ישראל פועלת להגדיל את היצע הקרקע למגורים ע"י הסרת חסמים. אחד הכלים להסרת חסמים ולהאצת שיווקי הקרקע הוא הסכמי גג עם רשויות מקומיות שיש בהן קרקע זמינה לשיווק. בתקציב הרשות לשנים 2013-2014 שוריינה רזרבה לשחרור חסמי פיתוח שונים וכן ליישום הסכמי גג עם הרשויות המקומיות.

#### **• השתתפות במימון מעבר צה"ל לנגב והסכם תכנון מחנות צה"ל באזורי הביקוש**

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 3161 מיום 17 באפריל 2011, שעניינה העתקת מחנות צה"ל לנגב, רשות מקרקעי ישראל משתתפת במימון מעבר צה"ל לנגב, מכיוון שהמעבר יאפשר יצירת עתודות קרקע נרחבות באזורי הביקוש. בנוסף לכך, ביוני 2012 נחתם הסכם בין-משרדי בין משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון ולפיו משרד הביטחון ינהל את פעילות התכנון הסטטוטורי של חמשת מחנות צה"ל המיועדים להתפנות באזורי הביקוש כזרוע ביצועית של רשות מקרקעי ישראל. לשם כך יוקצו 215 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013-2014 בהתאם למתחייב בהסכם וכהקדמה לסכומים המגיעים למערכת הביטחון מכוח החלטת הממשלה 3161.

#### **• תשלומים בגין הסכם פשרה בין המדינה לרשויות המקומיות בנושא חלף היטל השבחה**

בעקבות תביעת הרשויות המקומיות כנגד המדינה בגין אי העברת תשלומי חלף היטל השבחה, הסכימו הצדדים, במסגרת הסכם פשרה אשר קיבל תוקף של פסק דין, כי המדינה תעביר לרשויות המקומיות 1 מיליארד ש"ח בשנים 2013-2015. כתוצאה מכך יוקצו 567 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-250 מיליון ש"ח בשנת 2014 לתשלום הסכומים שנקבעו בהסכם.

## הוצאות מרכזיות אחרות

הוצאות הריבית עומדות על 39.5 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ועל 41.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014, כ-12.7% וכ-13.0% בהתאמה מסך ההוצאה התקציבית. הגידול המתון בסך החוב הממשלתי בעשור האחרון (וירידה ביחס החוב מהתוצר) וכן הירידה בעלויות גיוס החוב (הנובעת מהשיפור העקבי באמינותה הפיסקאלית של ישראל) אפשרו את צמצום חלקן של ההוצאות לריבית בתקציב לעומת שנים עברו. בדומה לריסון הוצאות משרד הביטחון, צמצום חלקן של הוצאות הריבית מאפשר פינוי מקורות להוצאה אזרחית ולצרכים תקציביים שונים בהתאם לסדר העדיפויות של הממשלה.

ההוצאות לגמלאות ולפיצויים למבוטחים בפנסיה תקציבית, למעט שוטרים, סוהרים ומשרתי קבע, עומדות על 10.5 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ועל 10.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014, כ-3.4% וכ-3.3% בהתאמה מסך ההוצאה התקציבית. סכום זה אינו כולל את ההוצאה בגין סיוע ממשלתי לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר, לקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות, וכן בגין סיוע הנובע מהעלאת גיל הפרישה, העומדים על 2.9 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ועל 4.3 מיליארד ש"ח בשנת 2014.

הגידול בחלקן של ההוצאות לגמלאות ולפיצויים מתוך סך התקציב בשנים אלה ממשיך את מגמת הגידול שנרשמה בשנים האחרונות. הגידול בתקציב זה נובע מגידול במספר הגמלאים המבוטחים בפנסיה תקציבית, כמו גם מתוספות חד-פעמיות שניתנו לבסיס הקצבה של גמלאים אלו.

סך תשלומי הגמלאות לפנסיה תקציבית, כולל שוטרים, סוהרים, ומשרתי קבע, עומד על 20.1 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ועל 22.2 מיליארד ש"ח בשנת 2014, כ-6.5% וכ-6.9% בהתאמה מסך ההוצאה התקציבית.

### הוצאות לגמלאות ופיצויים ולריבית בתקציב המדינה לשנות הכספים

2014-2013

במחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח

| שנה                                            | 2013 | 2014 |
|------------------------------------------------|------|------|
| גמלאות ופיצויים למעט שוטרים, סוהרים ומשרתי קבע | 13.4 | 15.1 |
| תשלום ריבית                                    | 39.5 | 41.7 |

## תקציב הגמלאות והפיצויים

הצעת תקציב הגמלאות והפיצויים לשנות הכספים 2013-2014 (סעיף 12) מסתכמת בכ-14.08 מיליארד ש"ח וכ-15.68 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-13.41 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-15.05 מיליארד ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו, כ-668 מיליון ש"ח בשנת 2013 וכ-678 מיליון ש"ח בשנת 2014 בהוצאה מותנית בהכנסה.

סך תשלומי הגמלאות לפנסיה תקציבית לשנות הכספים 2013-2014, כולל תשלומי גמלאות בגין שוטרים, סוהרים ומשרתי קבע עומד על 20.78 מיליארד ש"ח ו-22.84 מיליארד ש"ח בהתאמה, מהם כ-20.1 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-22.15 מיליארד ש"ח בשנת 2014 בהוצאה נטו וכ-674 מיליון ש"ח בשנת 2013 וכ-684 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה.

בסעיף זה מתוקצבים תשלומי הקצבאות בהסדרי הפנסיה התקציבית המשולמים מאוצר המדינה בהתאם להוראות הדין ולהסדרים עם תאגידים שהוקמו בחוק ועם חברות ממשלתיות. בדיקת הזכאות ואישור גובה הגמלה נעשים על ידי מנהלת הגמלאות באגף החשב הכללי.

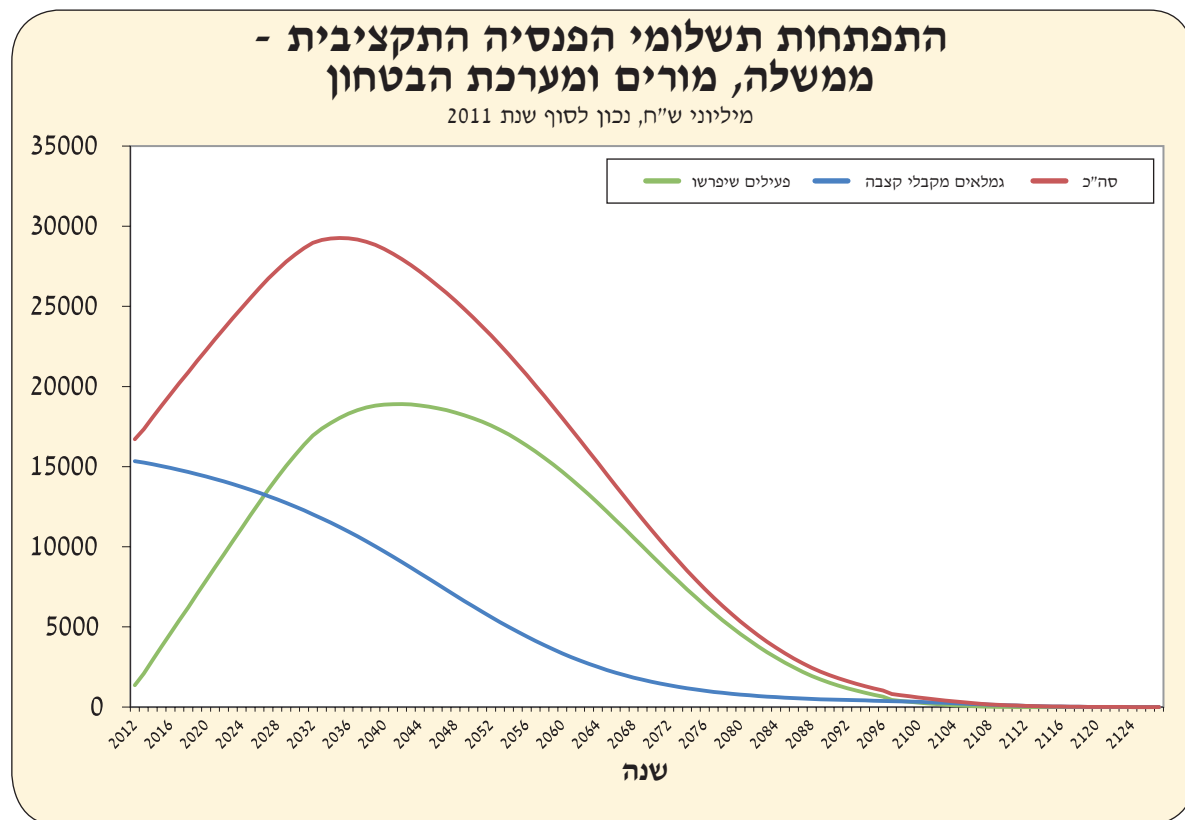
לעניין הגמלאים ועובדי המדינה הפעילים, לרבות משרתי הקבע, שוטרים, סוהרים ועובדי הוראה, החבות האקטוארית החשבונאית של המדינה בגינם עמדה בסוף שנת 2011 על כ-556 מיליארד ש"ח בערך הנוכחי. חבות זו היא החבות היחסית בהתאם לזכויות שנצברו עד ליום 31 בדצמבר 2011. החבות המלאה, הכוללת זכויות העתידות להיצבר בגין האוכלוסיות האמורות, מוערכת בכ-675 מיליארד ש"ח.

### מספר מקבלי הגמלאות ממנהלת הגמלאות (גמלאים ושאירים) בשנים 2002-2012, ללא מערכת הביטחון, שוטרים וסוהרים

| 2012   | 2011   | 2010   | 2009   | 2008   | 2007   | 2006   | 2005   | 2004   | 2003   | 2002   |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 98,464 | 96,639 | 93,951 | 91,147 | 90,209 | 87,683 | 82,519 | 81,019 | 75,252 | 72,348 | 68,425 |

מהנתונים שלעיל ניתן לראות גידול שנתי ממוצע של כ-3,000 גמלאים ושאירים. יצוין כי גמלאי שירות המדינה פורשים הן מתוקף הגעה לגיל פרישה והן מתוקף פרישה מוקדמת, כפי שהיא מתאפשרת על ידי חוק שירות המדינה גמלאות. לעובדי ההוראה מותרת מדי שנה מכסת פרישה מוקדמת. פורשים אלה, הנמנים על האוכלוסייה שלעיל, מגדילים את מספר הפורשים מעבר לפורשים בפרישה טבעית. גורם נוסף התורם להגדלת פרישות עובדים הוא תכניות פרישה (ממוקדות ורוחביות). הגידול השנתי הממוצע צפוי להישאר על כנו בשנים הקרובות ולהגיע לשיא בשנת 2036 לערך. בשנה זו צפוי גם שיא ההוצאה על תשלומי גמלאות פנסיה תקציבית לעובדי מדינה ולעובדי הוראה.

התרשים שלהלן מדגים את תזרים התשלומים הצפוי בגין גמלאי שירות המדינה, גמלאים ועובדי מדינה פעילים. התזרים צפוי לעלות באופן ניכר יחסית בשנים הקרובות.



נתוני החשב הכללי במשרד האוצר

החל משנת 2005 מתקצבים בסעיף הגמלאות, מלבד תשלומי הפנסיה התקציבית גם הנושאים הבאים: סיוע ממשלתי לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר לפי פרק ז' 1 לחוק הפיקוח על השירותים הפיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן חוק הביטוח), מימון התחייבות המדינה בגין העלאת גיל הפרישה מעבודה וסיוע ממשלתי לקרנות הפנסיה הוותיקות שאינן נמנות על קרנות הפנסיה שבהסדר, בשל הקטנת היקף אגרות החוב המיועדות.

## המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת

בחודש מארס 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה. לפי ההסכם, עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת במקום בפנסיה התקציבית שהייתה נהוגה עד אז. בחודש יולי 2001 נחתם הסכם בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה לבין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות, אשר קבע כי החל מיום 1 בנובמבר 2001 עובדים חדשים ברשויות

המקומיות יבוטחו בפנסיה צוברת. בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 תוקן חוק הגמלאות, ובעקבות זאת ניתן יהיה ליישם את ההסכם שנחתם במאוס 1999 גם לגבי עובדי המדינה. יישום ההסכם החל ביום 1 באפריל 2004.

במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1999 תוקן חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון. לפי תיקון החוק בוטלה הזכאות לגמלאות מאוצר המדינה של נשיא המדינה, חברי כנסת, שרים, שופטים, דינים, קאדים, רבנים ראשיים, מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל ומשנהו, שהחלו בכהונתם לאחר יום 15 במאי 1998. על פי תיקון החוק זכויותיהם לגמלאות יבוטחו במסגרת קרן פנסיה או קופת גמל לפי בחירתם.

ביום 15 בספטמבר 2003 החליטה הממשלה כי חיילים אשר התחייבו לשירות הקבע החל מיום 1 בינואר 2004, ייקלטו למסלול של פנסיה צוברת, החלטה שנקבעה כחוק בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004.

## **הצמדת גמלאות הפנסיה התקציבית למדד המחירים לצרכן**

ביום 14 ביולי 2009 התקבל בכנסת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010, התשס"ט-2009. פרק ח' לחוק האמור כולל תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות. עיקרו של הפרק הוא שינוי שיטת עדכון המשכורת הקובעת, כך שהיא תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. השיטה האמורה החליפה את השיטה שנהגה לפי חוק הגמלאות עד לאותו מועד, ולפיה הקצבה תעודכן בהתאם לשינויים במשכורת הקובעת של עובד פעיל בדרגתו של הגמלאי ערב פרישתו. כמו כן נקבעו בסעיף 9 לחוק הגמלאות מספר תוספות לקצבה והן תשולמנה באופן שפורט באותו סעיף.

תיקון דומה הוחל במהלך שנת 2012 על גמלאי צבא הקבע במסגרת תיקון מס' 27 לחוק צבא הקבע (גמלאות) התשמ"ה-1985 התשע"ב-2012 ועל גמלאי המשטרה במסגרת תיקון מס' 52 לחוק שירות המדינה (גמלאות) התש"ל-1970.

## **הסיוע לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר**

לנוכח הגירעונות האקטואריים בקרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות החליטה הממשלה ביום 25 במאוס 2003 על גיבוש תכנית הבראה לקרנות הגירעוניות, שבמסגרתה יינתן סיוע ממשלתי בהיקפים כספיים חסרי תקדים.

ביום 29 במאי 2003 חוקקה הכנסת את פרק ז' 1 לחוק הביטוח במסגרת התכנית להבראת קרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות. התכנית נועדה, כאמור, לטפל בגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה, כדי להביאן לאיזון אקטוארי באמצעות שינויים בזכויות ובחובות העמיתים ובמתן סיוע ממשלתי בסך של 78.3 מיליארד ש"ח במחירי ינואר 2003. סכום הסיוע הממשלתי צמוד למדד ונושא ריבית שנתית ראלית של 4%, והוא שקול לסיוע של 131.4 מיליארד ש"ח במחירי ינואר 2012. בשנים 2013-2014 צפוי הסיוע הישיר לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר לעמוד על 2.4 מיליארד ש"ח ועל 3.8 מיליארד ש"ח בהתאמה. סכומים אלה מהווים בהתאמה כ-18% וכ-25% מסך ההוצאה נטו בסעיף הגמלאות והפיצויים.

הסדר קרנות הפנסיה החזיר את הוודאות לעמיתי קרנות הפנסיה, הבטיח התנהלות ראויה בקרנות ושיקם את האמון במערכת החיסכון הפנסיוני בישראל.

## הסיוע לקרנות הפנסיה המאוזנות בגין ביטול אג"ח מיועדות

במקביל להסדר קרנות הפנסיה נעשה שינוי בהיקף אגרות החוב המיועדות המונפקות לקרנות ובסוג האג"ח המיועדות לכלל קרנות הפנסיה הוותיקות (הגירעוניות והמאוזנות), מאג"ח מיועדות מסוג "מירון" לאג"ח מיועדות מסוג "ערד".

מתוך מטרה לסייע לקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות ובעקבות הפחתת שיעור התשואה על אגרות החוב המיועדות המונפקות, משרד האוצר מעביר לקרנות אלה סיוע בגובה הפער בין התשואה הראלית האפקטיבית של אגרות חוב מיועדות מסוג "מירון" לבין שיעור תשואה של 4% על הנכסים החופשיים וכן מעניק סיוע בצורה של השלמת התשואה על אג"ח מסוג "ערד" לתשואת אג"ח מסוג "מירון".

## תשלום החובות

סעיפי תשלום החובות בתקציב בשנת 2013 מסתכמים בכ-135 מיליארד ש"ח. מזה כ-95 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלומי קרן וכ-40 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלומי ריבית.

סעיפי תשלום החובות בתקציב בשנת 2014 מסתכמים בכ-139 מיליארד ש"ח, מזה כ-97 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלומי קרן וכ-42 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית.

## דגשים לשנות המסים 2013-2014

- **פירעון חובות הפנים** – בשנת 2013 תוקצב סכום בהיקף של כ-117 מיליארד ש"ח לפירעון חובות הפנים, מזה כ-84 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום החזרי קרן וכ-33 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית.

בשנת 2014 תוקצב סכום בהיקף של כ-121 מיליארד ש"ח לפירעון חובות הפנים, מזה כ-86 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום החזרי קרן וכ-34 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית.

רוב התשלום לפירעון חובות הפנים מועבר ישירות לציבור כפדיון של פיקדונות בנקאיים ופדיון של איגרות חוב מיועדות (איגרות חוב ממשלתיות לא סחירות בעלות תשואה מובטחת, המונפקות לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח מתוקף ההסכמים שנחתמו עמן) ואיגרות חוב סחירות המוחזקות בידי קופות הגמל, קרנות הפנסיה, חברות הביטוח, קרנות ההשתלמות, הבנקים, חברות ואנשים פרטיים. סכום בהיקף של כ-18 מיליארד ש"ח ו-19 מיליארד ש"ח ישולם בשנים 2013 ו-2014 בהתאמה למוסד לביטוח לאומי. ללא התשלומים למוסד לביטוח לאומי, יקטן פירעון חובות הפנים ויהיה כדלקמן: תשלומי הקרן בגין מלוות הפנים יעמדו על סכום של כ-74 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-75 מיליארד ש"ח בשנת 2014. תשלומי הריבית (ללא תשלומי הריבית למוסד לביטוח לאומי), יעמדו על סכום של כ-25 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וכ-27 מיליארד ש"ח בשנת 2014.

- **פירעון חובות חו"ל** – החזר החובות בחו"ל בשנת 2013 צפוי להסתכם בכ-18 מיליארד ש"ח, מזה כ-11 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום החזרי קרן וכ-7 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית. החזר החובות בחו"ל בשנת 2014 צפוי להסתכם בכ-18 מיליארד ש"ח, מזה כ-11 מיליארד ש"ח מיועדים לתשלום החזרי קרן וכ-7 מיליארד ש"ח לתשלומי ריבית. התשלומים לחו"ל כוללים פדיונות של מלוות מבנקים בארץ ובחו"ל, מלוות בין-ממשלתיים ומלוות העצמאות והפיתוח (גיוס הון לא סחיר בחו"ל, בעיקר ממשקיעים פרטיים באמצעות ארגון ה"בונדס"). בנוסף לכך, החזרי חובות החוץ כוללים תשלומים בגין ההלוואות שנלקחו על ידי ממשלת ישראל באמצעות ערבויות של ממשלת ארצות הברית בשנים 1993-1998.

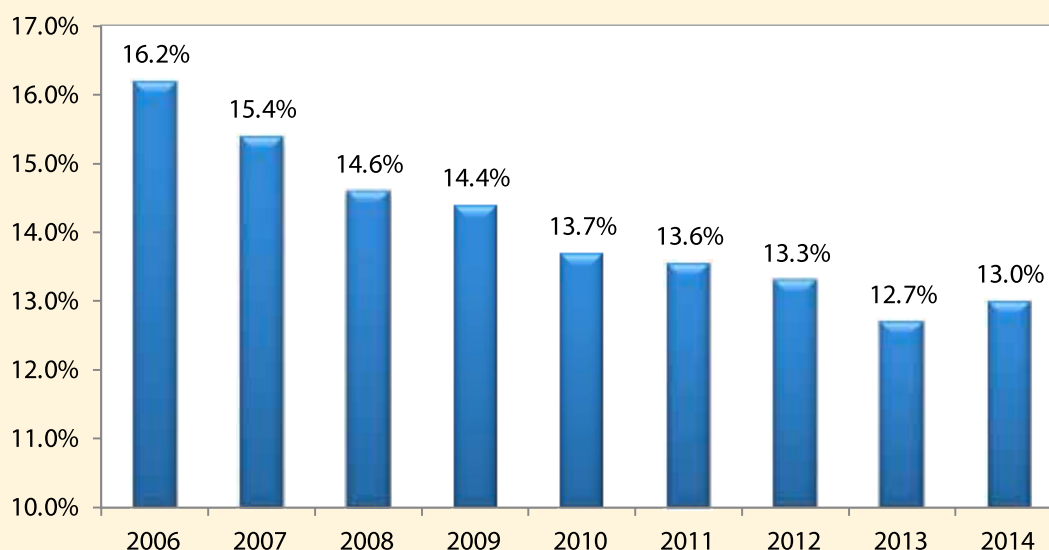
בשנת 2003 נחתם הסכם נוסף בין ממשלת ארצות הברית וממשלת ישראל בדבר מתן ערבויות לגיוס הון על ידי מדינת ישראל בהיקף כולל של כ-9 מיליארד דולר לשנים 2003-2005, עם אופציה להארכה בשנה נוספת. בשנת 2006 אישר הממשל האמריקני את הארכתה של התכנית בשנתיים, ולאחר מגעים נוספים שניהל עמו משרד

האוצר, הוארכה התכנית בשלוש שנים נוספות. נכון למאי 2013, הנפיקה ישראל במסגרת התכנית איגרות בסך 4.1 מיליארד דולר בערבות ממשלת ארצות הברית ונותר לשימוש סכום בסך 3.8 מיליארד דולר עד לשנת 2015. ההנפקה האחרונה במסגרת התכנית בוצעה בשנת 2004. החזרי קרן בגין ההלוואות שיילקחו באמצעות הערבויות על פי ההסכם האמור משנת 2003 יתחילו בשנת 2023.

בשנת 1995 החלה ממשלת ישראל בגיוסים עצמיים של איגרות חוב סחירות בשווקים הבין-לאומיים. מאז 1995 ועד ינואר 2013 בוצעו 15 הנפקות בין-לאומיות בשלושת שוקי ההון המרכזיים: בשוק האמריקני, בשוק האירו ובשוק היפני. גיוסים אלו הסתכמו ב-8.45 מיליארד דולר, 3.05 מיליארד אירו ו-20 מיליארד יין. הצעות התקציב לשנים 2013 ו-2014 כוללות תשלומי קרן וריבית בגין הנפקות אלו.

**אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית** – סך אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח בשנים 2013-2014 מוערך בכ-3.3 מיליארד ש"ח, ובכ-3.4 מיליארד ש"ח בהתאמה. מזה, אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית העתידיים בגין הנפקות העבר לקרנות הפנסיה בשנים 2013-2014 הוא כ-2.2 מיליארד ש"ח, וכ-2.3 מיליארד ש"ח בהתאמה. אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית העתידיים בגין הנפקות העבר לחברות הביטוח בשנים 2013 ו-2014 הוא 0.9 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים. אומדן הסובסידיה הגלומה בתשלומי הריבית על אגרות החוב לקרנות הפנסיה ולחברות הביטוח נערך בהנחה שהתשואה על אגרות החוב הממשלתיות לטווח הארוך היא 3%.

### ההוצאה לריבית כאחוז מסך ההוצאה התקציבית 2006-2014



## חלק ד

## הכנסות המדינה ממסים



## תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנות הכספים 2013-2014

### התחזית לשנת 2013

תחזית התקציב לשנת הכספים 2013 הוכנה בחודש מאי 2013 בעת שנתוני הגבייה בפועל לחודשים ינואר-אפריל היו ידועים.

בשנת 2013 תסתכמנה הכנסות המדינה ממסים, על פי התחזית, בכ-234.5 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט הבא: 112.8 מיליארד ש"ח ממסים ישירים, 116.0 מיליארד ש"ח ממסים עקיפים ו-5.7 מיליארד ש"ח מאגרות (ראה לוח 1). סכום זה מהווה עלייה ראלית (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן) של 5.7% לעומת הגבייה בפועל בשנת 2012.

תחזית ההכנסות לשנת 2013 מניחה עלייה ראלית בשיעור של 2.9% בתוצר המקומי הגולמי (ללא גז) ועלייה של 1.7% במחירי התוצר (לפירוט מלא של הנחות המקרו-כלכליות ראה לוח 3). הצמיחה הנומינלית והגידול במשתנים המקרו-כלכליים יוסיפו כ-8.6 מיליארד ש"ח לגבייה בשנת 2013. כמו כן צפויה הגדלת מס נטו, הנאמדת בכ-8.7 מיליארד ש"ח כתוצאה משינויי חקיקה. סכום זה מורכב מתוספת מס נטו של 6.0 מיליארד ש"ח שכבר הוחלט עליה ומהעלאת מס מוצעת של 2.7 מיליארד ש"ח, בהנחה שכולה תאומץ על ידי הכנסת. בשנת 2014, בהבשלה מלאה, ההעלאות המוצעות על ידי הממשלה יוסיפו לגבייה כ-12.8 מיליארד ש"ח (ראה לוח 4 ופירוט בלוח 8). עוד מניחה התחזית שהקדמת תשלום המס על דיבידנדים ערב העלאת שיעור המס בסוף שנת 2011 הגדילה באופן חד-פעמי את הגבייה ב-2.0 מיליארד ש"ח בשנת 2012 ותקטין את הגבייה ב-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2013. נוסף על כך הונח שמיסוי הרווחים הכלואים יניב סכום חד-פעמי של 3.0 מיליארד ש"ח בשנת 2013. כמו כן, התחזית לוקחת בחשבון שהחל מחודש אפריל 2013 עברה חברת החשמל לשימוש בגז במקום בסולר, דבר שיקטין את ההכנסות מבלו על סולר ב-0.4 מיליארד ש"ח בשנת 2013 וב-0.4 מיליארד ש"ח נוספים בשנת 2014.

בניכוי שינויי החקיקה, בניכוי המס על הרווחים הכלואים ובנטרול השפעת הקדמת הדיבידנדים, צפויה עלייה ראלית של כ-2.1% בגבייה בשנת 2013 לעומת הגבייה בשנת 2012. זוהי עלייה נומינלית של 3.8% בגביית המסים בשנת 2013 לעומת שנת 2012, שיעור נמוך משיעור הגידול הנומינלי של 4.7% הצפוי בתמ"ג (ללא גז). הגידול הזה אינו לוקח בחשבון את הגידול הצפוי בתמ"ג כתוצאה מגילוי מאגרי הגז. עם זאת, השפעת זרימת הגז ממאגר תמר אינה צפויה לתרום תרומה משמעותית לגביית המסים בטווח הקצר. על פי נתוני ביצוע, עד חודש אפריל עלתה הגבייה בשליש הראשון של שנת 2013 בשיעור נומינלי של 3.3% לעומת התקופה המקבילה אשתקד, כך שהתחזית לשנת 2013 מניחה גידול מואץ במעט של 4.3% בגבייה בחודשים מאי-דצמבר 2013 לעומת התקופה המקבילה אשתקד. הגידול האטי בשליש הראשון של השנה נובע בעיקר מהחזרי מס הכנסה גבוהים שאינם צפויים להמשיך באותו הקצב ביתרת השנה.

## השפעת ההקדמה על חלוקת הדיבידנדים

ב-1 בינואר 2012 הועלה שיעור המס על דיבידנדים מ-20% ל-25% (לבעלי עניין מ-25% ל-30%). כתוצאה מכך הוקדמו תשלומי הדיבידנד לסוף שנת 2011 על חשבון השנים 2012 ואילך, כדי ליהנות משיעור מס נמוך יותר. אין בידינו נתונים מדויקים על היקף התופעה, אך על פי האומדן ניתן לשער שהוקדמו תשלומי דיבידנד של כ-17 מיליארד ש"ח בדצמבר 2011, שעליהם שולם מס של 3.7 מיליארד ש"ח אשר התקבל בינואר 2012. פעולה זו החסירה כ-1.7 מיליארד ש"ח במהלך שנת 2012, כך שבשנה זו התקבלה תוספת גבייה נטו של כ-2 מיליארד ש"ח והיא תקטין את הגבייה בשנים 2013-2015 בסכום מצטבר נוסף של כ-2.8 מיליארד ש"ח.

### השפעת הקדמת חלוקת דיבידנדים על הגבייה בשנים 2012-2015

| סה"כ | 2015  | 2014  | 2013  | 2012  | 2011  |                       |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|
| 0.0  | -1.3  | -3.7  | -5.6  | -6.3  | 16.8  | הקדמת דיבידנד         |
|      | 27.0% | 27.0% | 27.0% | 27.0% | 22.0% | שיעור המס *           |
|      | -0.3  | -1.0  | -1.5  | -1.7  | 3.7   | מס על דיבידנד — חבות  |
|      | -0.3  | -1.0  | -1.5  | 2.0   |       | מס על דיבידנד — גבייה |

\* שיעור המס משוקלל בין בעלי עניין לציבור הרחב.

## התחזית לשנת 2014

בשנת 2014 תסתכמנה הכנסות המדינה ממסים, על פי התחזית, בכ-257.6 מיליארד ש"ח לפי הפירוט הבא: 126.4 מיליארד ש"ח ממסים ישירים, 125.2 מיליארד ש"ח ממסים עקיפים ו-6.0 מיליארד ש"ח מאגרות (ראה לוח 2). סכום זה מהווה עלייה ראלית (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן) של 7.4% לעומת התחזית לשנת 2013.

תחזית ההכנסות לשנת 2014 מניחה עלייה ראלית בשיעור של 2.8% בתוצר המקומי הגולמי (ללא גז), עלייה של 2.3% במחירי התוצר והגדלת מס נטו, הנאמדת בכ-13.3 מיליארד ש"ח כתוצאה משינויי חקיקה. סכום זה מורכב מהעלאות מס נטו של 0.5 מיליארד ש"ח שהוחלט עליהן בעבר ומהעלאות מס מוצעת של 12.8 מיליארד ש"ח, בהנחה שכולה תאומץ על ידי הכנסת. בנוסף על כך הונח שאכיפה מוגברת (המותנית בחלקה בחקיקה שעדיין לא אומצה על ידי הכנסת) תניב סכום ראשוני של 2.1 מיליארד ש"ח בשנת 2014. בהבשלה מלאה צעדי האכיפה המוגברים יניבו כ-3 מיליארד ש"ח החל משנת 2015. לעומת זאת הופחת מבסיס התחזית סכום של 3.0 מיליארד ש"ח בגין מיסוי חד-פעמי של הרווחים הכלואים בשנת 2013.

בניכוי שינויי החקיקה, בניכוי המס על הרווחים הכלואים ובנטרול השפעת הקדמת הדיבידנדים, צפויה עלייה ראלית של כ-4.4% בגבייה בשנת 2014 לעומת הגבייה בשנת 2013. זוהי עלייה נומינלית של 6.8% בגביית המסים בשנת 2014 לעומת שנת 2013, ומדובר בשיעור גבוה משיעור הגידול הנומינלי של 5.2% הצפוי בתמ"ג (ללא גז). זוהי תוצאה של

הגברת האכיפה בשנת 2014 וסגירת חלק מהפיגור בגבייה לעומת צמיחת התוצר בשנת 2013, הנובעת מגידול חריג בהחזרי מס הכנסה בשליש הראשון של השנה.

כל הנתונים הם במחירים שוטפים, אלא אם צוין אחרת. לפי הנחות התקציב לשנים 2013-2014 מדד המחירים לצרכן בשנים אלה יעמוד על ממוצע של 101.7 ו-104.0 בהתאמה (על בסיס 2012=100), דהיינו עלייה של 1.7% בשנת 2013 לעומת 2012 ועלייה של 2.3% בשנת 2014 לעומת 2013.

## לוח 1

### תחזית הגבייה לשנת 2013 (במיליארדי ש"ח, לאחר עיגולים)

| אגרות | עקיפים | ישירים | סה"כ  |                                                       |
|-------|--------|--------|-------|-------------------------------------------------------|
| 5.4   | 105.4  | 107.2  | 218.1 | 2012 – הגבייה בפועל                                   |
| 0.0   | 0.0    | -2.0   | -2.0  | תיקון הבסיס – הקדמת גביית דיבידנד                     |
| 5.4   | 105.4  | 105.2  | 216.1 | 2012 – הבסיס לתחזית                                   |
| 0.0   | 4.8    | 1.2    | 6.0   | שינויי החקיקה שכבר בוצעו                              |
| 0.3   | 3.9    | 4.4    | 8.6   | הצמיחה הנומינלית וגידול במשתנים מקרו-כלכליים          |
| 0.0   | -0.4   | 0.0    | -0.4  | מעבר חברת החשמל מסולר לגז החל מאפריל 2013             |
| 0.0   | 0.0    | -1.5   | -1.5  | הקדמת גביית דיבידנד                                   |
| 5.7   | 113.7  | 109.4  | 228.8 | 2013 – התחזית לפני כלואים, אכיפה ושינויי חקיקה מוצעים |
| 0.0   | 0.0    | 3.0    | 3.0   | הרווחים הכלואים                                       |
| 0.0   | 0.0    | 0.0    | 0.0   | הגברת האכיפה                                          |
| 5.7   | 113.7  | 112.4  | 231.8 | 2013 – התחזית לפני שינויי החקיקה המוצעים              |
| 0.0   | 2.3    | 0.4    | 2.7   | שינויי החקיקה המוצעים                                 |
| 5.7   | 116.0  | 112.8  | 234.5 | 2013 – תחזית התקציב                                   |

לוח 2

תחזית הגבייה לשנת 2014  
(במיליארדי ש"ח, לאחר עיגולים)

| אגרות | עקיפים | ישירים | סה"כ  |                                                         |
|-------|--------|--------|-------|---------------------------------------------------------|
| 5.7   | 113.7  | 109.4  | 228.8 | 2013 – התחזית לפני כלואים, אכיפה ושינויי החקיקה המוצעים |
| 0.0   | 0.0    | 1.5    | 1.5   | תיקון הבסיס – הקדמת גביית דיבידנד                       |
| 5.7   | 113.7  | 110.9  | 230.3 | 2013 – הבסיס לתחזית                                     |
| 0.0   | 0.6    | -0.1   | 0.5   | שינויי החקיקה שכבר בוצעו                                |
| 0.3   | 6.0    | 7.0    | 13.3  | הצמיחה הנומינלית וגידול במשתנים מקרו-כלכליים            |
| 0.0   | -0.4   | 0.0    | -0.4  | מעבר חברת החשמל מסולר לגז – שנה מלאה                    |
| 0.0   | 0.0    | -1.0   | -1.0  | הקדמת גביית דיבידנד                                     |
| 6.0   | 119.9  | 116.8  | 242.7 | 2014 – תחזית לפני אכיפה ושינויי החקיקה המוצעים          |
| 0.0   | 0.5    | 1.6    | 2.1   | הגברת האכיפה                                            |
| 6.0   | 120.4  | 118.4  | 244.8 | 2014 – תחזית לפני שינויי החקיקה המוצעים                 |
| 0.0   | 4.8    | 8.0    | 12.8  | שינויי החקיקה המוצעים                                   |
| 6.0   | 125.2  | 126.4  | 257.6 | 2014 – תחזית התקציב                                     |

לוח 3

אינדיקטורים כלכליים  
(השינוי באחוזים לעומת השנה הקודמת)

| 2014    | 2013  |                                    |
|---------|-------|------------------------------------|
| 2.8     | 2.9   | תמ"ג (ראלי, לא כולל גז)            |
| 5.2     | 4.7   | תמ"ג (נומינלי, לא כולל גז)         |
| 3.3     | 3.8   | תמ"ג (ראלי, כולל גז)               |
| 5.7     | 5.6   | תמ"ג (נומינלי, כולל גז)            |
| 2.3     | 1.7   | מדד מחירי התוצר                    |
| 2.3     | 1.7   | מדד המחירים לצרכן                  |
| 3.7     | 4.1   | תמ"ג עסקי (ראלי)                   |
| 2.3     | 2.9   | הצריכה הציבורית (ראלי)             |
| 3.0     | 3.3   | הצריכה הפרטית (ריאלי)              |
| 3.1     | 2.6   | השכר למשרת שכיר (נומינלי)          |
| 1.7     | 2.3   | מועסקים                            |
| 6.0     | 8.9   | מדד ת"א 100                        |
| 1,037.8 | 981.7 | תמ"ג (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים) |

## שינויי החקיקה

## שינויי החקיקה בשנות הכספים 2013-2014

בשנים 2013-2014 יוסיפו שינויי החקיקה כ-19.2 מיליארד ש"ח – 11.7 מיליארד ש"ח יתקבלו בשנת 2013 ו-7.5 מיליארד ש"ח נוספים – בשנת 2014 (ראה לוח 4, סעיף א). שינויי החקיקה כוללים מס על רווחים כלואים שיוסיפו סכום חד-פעמי של 3.0 מיליארד ש"ח בשנת 2013. למעט רווחים כלואים, תוספת הגבייה בשנת 2014 לעומת שנת 2012 תעמוד על אותם 19.2 מיליארד ש"ח, אך החלוקה לשנים תהיה שונה – 8.7 מיליארד ש"ח בשנת 2013 לעומת שנת 2012 ו-10.5 מיליארד ש"ח בשנת 2014 לעומת שנת 2013 (לוח 4, סעיף ג).

מתוך סכום כולל של 19.2 מיליארד ש"ח כאמור, 6.5 מיליארד ש"ח מתייחסים לשינויי החקיקה שכבר בוצעו עד חודש מאי 2013 (כולל העלאת המס על הטבק בתחילת חודש מאי, לוח 4, סעיף ד), ואילו 12.8 מיליארד ש"ח הנותרים טרם אושרו על ידי הכנסת. חלקם, על פי הצעת הממשלה, ייכנסו לתוקף במהלך שנת 2013 ויוסיפו כבר באותה שנה כ-2.7 מיליארד ש"ח (ראה לוח 4, סעיף ה).

## לוח 4

## השפעת שינויי החקיקה על גביית המסים בשנים 2013-2014

(במיליוני ש"ח, כל שנה לעומת קודמתה ובהשפעה מצטברת)

| 2014 מצטבר                                      | 2014          | 2013         |                |
|-------------------------------------------------|---------------|--------------|----------------|
| <b>א. סה"כ כולל רווחים כלואים</b>               |               |              |                |
| 9,100                                           | 4,460         | 4,640        | ישיר           |
| 10,130                                          | 3,100         | 7,030        | עקיף           |
| 19,230                                          | 7,560         | 11,670       | סך הכול        |
| <b>ב. רווחים כלואים</b>                         |               |              |                |
| 0                                               | -3,000        | 3,000        | ישיר           |
| <b>ג. סה"כ ללא רווחים כלואים</b>                |               |              |                |
| 9,100                                           | 7,460         | 1,640        | ישיר           |
| 10,130                                          | 3,100         | 7,030        | עקיף           |
| 19,230                                          | 10,560        | 8,670        | סך הכול        |
| <b>ד. בוצעו עד מאי 2013 (ללא רווחים כלואים)</b> |               |              |                |
| 1,100                                           | -150          | 1,250        | ישיר           |
| 5,380                                           | 630           | 4,750        | עקיף           |
| 6,480                                           | 480           | 6,000        | סך הכול        |
| <b>ה. טרם בוצעו (נכון לחודש מאי 2013)</b>       |               |              |                |
| 8,000                                           | 7,610         | 390          | ישיר           |
| 4,750                                           | 2,470         | 2,280        | עקיף           |
| <b>12,750</b>                                   | <b>10,080</b> | <b>2,670</b> | <b>סך הכול</b> |

## התפתחות שינויי החקיקה מ-2003

כאמור, התחזית מוגשת עם הצעה להעלאת מסים בהיקף של 12.8 מיליארד ש"ח שהם כ-1.2% תוצר. זו מתווספת להעלאות מסים בהיקף דומה שהתקבלו משנת 2010 עד חודש מאי 2013, כך שבתקופה של חמש שנים יוכבד נטל המס הממשלתי בכ-2.3% תוצר, במטרה לצמצם את הגירעון התקציבי ולשמור על המשמעת הפיסקלית (ראה לוח 5). באותה תקופה נטל הביטוח הלאומי יועלה ב-0.2% תוצר, דהיינו העלאת שיעורי המס תסתכם בכ-2.5% תוצר בשנים 2010-2014 (זאת בלי להתחשב בנטל המס של הרשויות המקומיות).

העלאה זו באה לאחר הפחתה מצטברת של 4.1% תוצר במס הממשלתי ובמסי הביטוח הלאומי בשנים 2003-2009, כך שבתקופה של 12 שנים שינויי החקיקה הקטינו את המסים בכ-1.6% תוצר.

ניתן להצביע על שלוש מגמות בתחום שינויי החקיקה:

- קיים קשר בין מחזור העסקים ושינויי החקיקה – האצה בפעילות המגדילה את הגבייה תאפשר לממשלה להפחית את שיעורי המס בעוד שהאטה כלכלית הפוגעת בהכנסות ממסים ומגדילה את הגירעון התקציבי גורמת במרבית המקרים לממשלה להחליט על העלאת שיעורי המס.
- שינויי החקיקה מתבצעים בדרך כלל בפיגור לאחר התפנית בפעילות הכלכלית.
- מסתמן שינוי בתמהיל המסים – כאמור, בתקופה של 12 שנים שינויי החקיקה הקטינו את סך המסים בכ-1.6% תוצר. אמנם הייתה הפחתה גדולה של 3.2% תוצר במסים ישירים, אך היא קוזה בחלקה על ידי העלאה של 1.6% תוצר במסים עקיפים.

לוח 5

השפעת שינויי החקיקה על גביית המסים בשנים 2003-2014  
(במיליוני ש"ח ובאחוזי תוצר, כל שנה לעומת קודמתה)

| שנה  | סך-הכול | מסים ישירים    | מסים עקיפים | אגרות | סך-הכול | מסים ישירים   | מסים עקיפים | אגרות |
|------|---------|----------------|-------------|-------|---------|---------------|-------------|-------|
|      |         | (במיליוני ש"ח) |             |       |         | (באחוזי תמ"ג) |             |       |
| 2003 | -270    | -1,890         | 1,870       | -250  | -0.05   | -0.35         | 0.35        | -0.05 |
| 2004 | -3,850  | -3,230         | -1,320      | 700   | -0.68   | -0.57         | -0.23       | 0.12  |
| 2005 | -4,110  | -3,460         | 50          | -700  | -0.68   | -0.58         | 0.01        | -0.12 |
| 2006 | -4,970  | -3,050         | -1,920      | 0     | -0.77   | -0.47         | -0.30       | 0.00  |
| 2007 | -3,530  | -2,580         | -950        | 0     | -0.52   | -0.38         | -0.14       | 0.00  |
| 2008 | -6,820  | -7,290         | 470         | 0     | -0.94   | -1.01         | 0.07        | 0.00  |
| 2009 | -290    | -3,480         | 3,190       | 0     | -0.04   | -0.45         | 0.42        | 0.00  |
| 2010 | 670     | -1,120         | 1,790       | 0     | 0.08    | -0.14         | 0.22        | 0.00  |
| 2011 | 1,500   | -90            | 1,590       | 0     | 0.17    | -0.01         | 0.18        | 0.00  |
| 2012 | 1,360   | 820            | 540         | 0     | 0.15    | 0.09          | 0.06        | 0.00  |
| 2013 | 11,670  | 4,640          | 7,030       | 0     | 1.19    | 0.47          | 0.72        | 0.00  |
| 2014 | 7,560   | 4,460          | 3,100       | 0     | 0.73    | 0.43          | 0.30        | 0.00  |

נטל המס

נטל המס הממשלתי, שהוא משקל סך הכנסות המדינה ממסים בתמ"ג (הכולל גז), שעמד על כ-23.5% תוצר בשנת 2012, צפוי לעלות ל-23.9% תוצר בשנת 2013 ול-24.8% תוצר בשנת 2014, דהיינו עלייה של 1.3% תוצר בשנתיים (ראה תרשים 1).

התפתחות נטל המס הושפעה משינויים דחופים בחקיקת מסים. כאמור שיעורי המס היו במגמת ירידה בשנים 2009-2003 ומשנת 2010 היתה הפכה המגמה. כמו כן, הגבייה בשנים 2012-2015 תושפע מהקדמת תשלומי דיבידנד בסוף שנת 2011. בתרשים 2 שלהלן מוצג נטל המס בניכוי שינויי החקיקה ובניכוי הקדמת הדיבידנד. זהו אומדן של נטל המס שהיה מתקבל אילו משנת 2001 עד שנת 2014 היו מופעלים שיעורי המס של שנת 2014 והוא נותן תמונה של ביצוע מערכת המס. נטל המס בהגדרה זו מתואם עם מחזור העסקים עד שנת 2011 – הוא עולה בתקופות צמיחה מהירה ויורד בתקופות משבר. לדוגמה, נטל המס ירד לשפל בשנת 2009 כתוצאה מהמשבר העולמי והתאושש כמצופה בשנים 2010-2011, אם כי בעוצמה נמוכה מהמחזור הקודם. אולם, למרות שיעורי צמיחה של כ-3% מאז, נטל המס חזר וירד בשנים 2012-2013 אף לרמה נמוכה מזו של שנת 2009. רק בשנת 2014 יעלה נטל המס בכ-0.2% תוצר לעומת שנת 2013.

### נטל המס בשנים 2001-2012 ותחזית לשנים 2013-2014

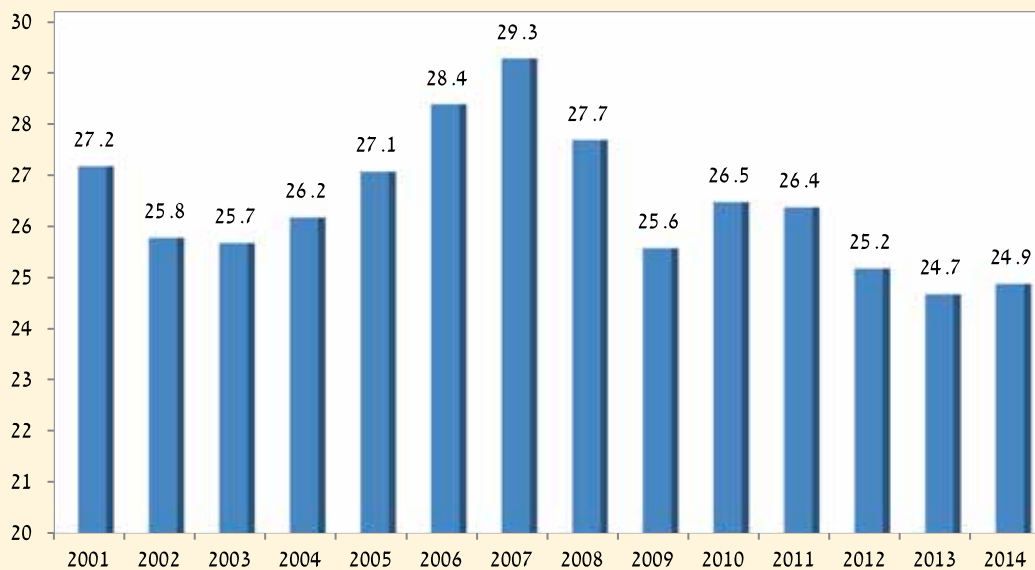
(הכנסות המדינה ממסים כ- % מהתמ"ג)



מקור: מנהל הכנסות המדינה.

### נטל המס, בניכוי שינויי חקיקה והפרשי עיתוי בשנים 2001-2012 ותחזית לשנים 2013-2014

(כ- % מהתמ"ג)



מקור: מנהל הכנסות המדינה.

לוח 6

הכנסות המדינה ממסים בשנים 1992-2014

(במיליוני ש"ח ובאחוזי תמ"ג)

| שנה        | סך-הכול<br>(במיליוני ש"ח) | מסים<br>ישירים | מסים<br>עקיפים | אגרות | סך-הכול<br>(באחוזי תמ"ג) | מסים<br>ישירים | מסים<br>עקיפים | אגרות |
|------------|---------------------------|----------------|----------------|-------|--------------------------|----------------|----------------|-------|
| 1992       | 51,025                    | 25,063         | 24,876         | 1,085 | 28.6                     | 14.0           | 13.9           | 0.6   |
| 1993       | 59,885                    | 31,309         | 27,337         | 1,239 | 29.0                     | 15.2           | 13.2           | 0.6   |
| 1994       | 73,655                    | 40,367         | 31,857         | 1,431 | 29.5                     | 16.2           | 12.8           | 0.6   |
| 1995       | 83,943                    | 45,740         | 36,452         | 1,751 | 29.0                     | 15.8           | 12.6           | 0.6   |
| 1996       | 95,264                    | 50,796         | 42,251         | 2,217 | 28.4                     | 15.1           | 12.6           | 0.7   |
| 1997       | 108,450                   | 59,281         | 46,436         | 2,733 | 29.0                     | 15.9           | 12.4           | 0.7   |
| 1998       | 116,356                   | 64,029         | 49,334         | 2,993 | 27.9                     | 15.3           | 11.8           | 0.7   |
| 1999       | 127,660                   | 69,689         | 54,606         | 3,365 | 27.9                     | 15.2           | 11.9           | 0.7   |
| 2000       | 145,904                   | 84,888         | 57,593         | 3,423 | 28.8                     | 16.8           | 11.4           | 0.7   |
| 2001       | 146,123                   | 84,976         | 57,473         | 3,674 | 28.4                     | 16.5           | 11.2           | 0.7   |
| 2002       | 147,108                   | 79,925         | 62,972         | 4,211 | 27.5                     | 14.9           | 11.8           | 0.8   |
| 2003       | 143,735                   | 76,193         | 63,628         | 3,914 | 26.6                     | 14.1           | 11.8           | 0.7   |
| 2004       | 151,404                   | 79,738         | 66,571         | 5,095 | 26.7                     | 14.1           | 11.7           | 0.9   |
| 2005       | 161,589                   | 87,434         | 69,758         | 4,397 | 26.9                     | 14.6           | 11.6           | 0.7   |
| 2006       | 178,059                   | 101,160        | 72,578         | 4,321 | 27.5                     | 15.6           | 11.2           | 0.7   |
| 2007       | 190,896                   | 106,717        | 79,568         | 4,611 | 27.9                     | 15.6           | 11.6           | 0.7   |
| 2008       | 183,603                   | 95,715         | 83,224         | 4,664 | 25.4                     | 13.2           | 11.5           | 0.6   |
| 2009       | 177,507                   | 86,396         | 86,591         | 4,520 | 23.2                     | 11.3           | 11.3           | 0.6   |
| 2010       | 195,965                   | 94,080         | 96,737         | 5,148 | 24.1                     | 11.6           | 11.9           | 0.6   |
| 2011       | 211,512                   | 103,304        | 102,979        | 5,229 | 24.3                     | 11.8           | 11.8           | 0.6   |
| 2012       | 218,090                   | 107,218        | 105,424        | 5,448 | 23.5                     | 11.5           | 11.3           | 0.6   |
| 2013 תחזית | 234,500                   | 112,800        | 116,000        | 5,700 | 23.9                     | 11.5           | 11.8           | 0.6   |
| 2014 תחזית | 257,600                   | 126,400        | 125,200        | 6,000 | 24.8                     | 12.2           | 12.1           | 0.6   |

לוח 7

הכנסות המדינה ממסים בשנים 2011-2014, לפי סוג מס  
(במיליוני ש"ח ובאחוזים)

| 2014                                 | 2013          | 2014        | 2013        | 2012        | 2011        |                            |
|--------------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| אחוז השינוי הראלי לעומת השנה הקודמת* | תחזית מעודכנת | אומדן ביצוע | גבייה בפועל | גבייה בפועל | גבייה בפועל |                            |
| 7.4                                  | 5.7           | 257,600     | 234,500     | 218,090     | 211,512     | סך הכול (א+ב+ג)            |
| 9.5                                  | 3.4           | 126,400     | 112,800     | 107,218     | 103,304     | א. מסים ישירים (1+2+3+4)   |
| 9.9                                  | 2.5           | 107,300     | 95,400      | 91,498      | 86,384      | 1. מס הכנסה                |
| 13.5                                 | 5.8           | 44,000      | 37,900      | 35,226      | 34,309      | שכירים                     |
| 2.8                                  | 8.3           | 30,500      | 29,000      | 26,331      | 26,961      | חברות                      |
| 14.3                                 | 7.1           | 13,800      | 11,800      | 10,838      | 9,724       | עצמאים                     |
| 11.7                                 | 7.7           | 11,200      | 9,800       | 8,948       | 8,702       | מנהלי חברות                |
| 10.5                                 | -33.2         | 7,800       | 6,900       | 10,155      | 6,688       | שוק ההון ודיבידנד          |
| 2.6                                  | 3.9           | 12,800      | 12,200      | 11,550      | 10,850      | 2. מסים על הוצאות שכר      |
| -2.3                                 | -1.7          | 400         | 400         | 400         | 350         | מס מעסיקים                 |
| 2.1                                  | 2.4           | 9,300       | 8,900       | 8,550       | 8,050       | מע"מ מלכ"ר                 |
| 4.5                                  | 9.7           | 3,100       | 2,900       | 2,600       | 2,450       | מע"מ פיננסי                |
| 16.1                                 | 6.9           | 7,600       | 6,400       | 5,885       | 7,303       | 3. מסי נדל"ן               |
| ..                                   | ..            | -           | -           | 57          | 81          | מס רכוש                    |
| 21.0                                 | 11.0          | 5,200       | 4,200       | 3,721       | 4,126       | מס רכישה                   |
| 6.6                                  | 2.9           | 2,400       | 2,200       | 2,103       | 3,076       | מס שבח                     |
| ..                                   | ..            | -           | -           | 4           | 20          | מס מכירה                   |
| ..                                   | ..            | -1,300      | -1,200      | -1,715      | -1,233      | 4. התאמות להגדרות התקציב** |
| 5.5                                  | 8.2           | 125,200     | 116,000     | 105,424     | 102,979     | ב. מסים עקיפים (1+2+3)     |
| 6.6                                  | 11.0          | 87,500      | 80,200      | 71,037      | 68,754      | 1. מע"מ***                 |
| 5.2                                  | 2.0           | 19,700      | 18,300      | 17,635      | 18,001      | 2. כלל המסים על הייבוא     |
| 5.9                                  | -7.5          | 2,600       | 2,400       | 2,551       | 2,920       | מכס                        |
| 5.1                                  | 3.6           | 17,100      | 15,900      | 15,084      | 15,081      | מס קנייה על הייבוא         |
| 0.5                                  | 2.7           | 18,000      | 17,500      | 16,752      | 16,224      | 3. כלל המסים המקומיים      |
| -2.3                                 | 29.0          | 400         | 400         | 305         | 307         | מס קנייה מקומי             |
| 0.2                                  | 1.3           | 16,500      | 16,100      | 15,627      | 15,118      | מס דלק                     |
| 7.5                                  | 20.1          | 1,100       | 1,000       | 819         | 792         | מס טבק                     |
| ..                                   | ..            | -           | -           | 1           | 7           | מס בולים                   |

לוח 7 (המשך)

| 2014                                 | 2013 | 2014          | 2013        | 2012        | 2011        |          |
|--------------------------------------|------|---------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| אחוז השינוי הראלי לעומת השנה הקודמת* |      | תחזית מעודכנת | אומדן ביצוע | גבייה בפועל | גבייה בפועל |          |
| 2.9                                  | 2.9  | 6,000         | 5,700       | 5,448       | 5,229       | ג. אגרות |

הערות ללוח :

\* בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.

\*\* העברת מסי נדל"ן לקרן פיצויים והפרשי עיתוי בגבייה ממשרדי הממשלה דרך סילוקין.

\*\*\* ללא מע"מ על ייבוא ביטחוני.

מקור : מנהל הכנסות המדינה.

## שינויי חקיקה בשנים 2013-2014

בלוח 8 מובאת רשימת מפורטת של שינויי חקיקה שבוצעו בעבר (עד מאי 2013) או שיתבצעו בעתיד (החל מיוני 2013), על פי הצעת הממשלה וכפוף לאישור הכנסת. הרשימה כוללת שינויים שיש להם השפעה על הכנסות הממשלה ממסים. הרשימה אינה כוללת השפעה על הכנסות ממסים של המוסד לביטוח לאומי או של הרשויות המקומיות, אולם היא כוללת את השפעת השינויים במסי הביטוח הלאומי על הכנסות הממשלה ממסים (לדוגמה – השפעת העלאת חלק המעביד בדמי הביטוח הלאומי של עובדיו שתביא להפחתת תשלומי המעביד למס הכנסה).

### מסים ישירים

- ביטול חוק התיאומים – בשנת 2008 בוטל החוק. כתוצאה מביטולו צפויה תוספת גבייה של כ-800 מיליון ש"ח, מתוכם כ-400 מיליון ש"ח בשנת 2009 וכ-100 מיליון ש"ח לשנה בשנים 2010-2013.
- הגדלת שיעורי הפחת ב-2008-2009 – במטרה לעודד השקעות חדשות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות הועלו ל-50% שיעורי הפחת על השקעות שיבוצעו בין יוני 2008 למאי 2009. צעד זה הקטין את גביית המסים בשנים 2008-2010 והגדיל את הגבייה בשנים 2012-2013. גידול זה הוא זמני, כך שלעומת שנת 2012, הגבייה בשנים 2013-2014 תקטן.
- העלאת מע"מ פיננסי מ-16% ל-17% – בחודש ספטמבר 2012 הועלה המע"מ שנדרשים לשלם המוסדות הפיננסיים. בשנת 2013 צפויה תוספת הכנסות מהבשלת המהלך.
- רווחים כלואים – חברות במסלול החלופי נהנו בעבר, על פי חוק עידוד השקעות הון, מדחיית תשלום מס חברות עד מועד חלוקת דיבידנד. במועד זה התחייבו בתשלום מס חברות מלא (וכן בתשלום מס על דיבידנד). כתוצאה מכך חברות נמנעו מלחלק דיבידנד וכך נוצרה תופעת "הרווחים הכלואים". בנובמבר 2012 ולאורך שנה נפתחה בפני חברות אלו אפשרות "לשחרר" את הרווחים במס מופחת. על פי הערכה, הדבר יגדיל את הכנסות ממסים בכ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2013.
- מס הכנסה על יחידים – בשנת 2013 הועלה שיעור המס ב-1 נקודת האחוז על הכנסות בין כ-14,000 ש"ח לכ-42,000 ש"ח לחודש.
- הקטנת מדרגות המס העליונות – בשנת 2013 מדרגות המס של 31% ושל 34% הוקטנו ומדרגת המס של 48% לא עודכנה על פי עליית מדד המחירים לצרכן, דבר שהעלה את נטל המס על משתכרים מעל 14,000 ש"ח לחודש (בנוסף להעלאת שיעור המס – ראה סעיף 5).
- מס עשירים – מס יסף של 2% על הכנסות שנתיות מעל 800,000 ש"ח.
- השפעת הגדלת חלק המעביד בדמי הביטוח הלאומי על תשלום מס הכנסה – עד שנת 2012 שילם המעביד דמי ביטוח לאומי בשיעור של 5.9% ממשכורת עובדיו. בשנת 2013 הועלה השיעור ל-6.5% והוא יעלה ל-7.0% ול-7.5% בשנים 2014 ו-2015 בהתאמה. העלאת השיעור מקטינה את הכנסת המעביד לצורכי מס הכנסה.
- העלאת מע"מ פיננסי ל-18% – בחודש יוני 2013 צפויה העלאת נוספת במע"מ על מוסדות פיננסיים.

- מס רכישה של 3.5% על דירה יחידה, למעט רוכשים ראשוניים – בעלי דירה יחידה פטורים היום מתשלום מס רכישה עד גובה של כ-1.5 מיליון ש"ח. החל מאוגוסט 2013, על פי הצעת הממשלה, יוטל מס בשיעור של 3.5%, למעט לרוכשים דירה ראשונה שימשיכו ליהנות מהפטור.
- מס הכנסה על יחידים – העלאת כל השיעורים ב-1.5% החל משנת 2014.
- מס חברות – העלאה מ-25% בשנת 2013 ל-26.5% החל משנת 2014.
- הנמכת הפטור והעלאת שיעור המס על הימורים – מוצע להקטין את תקרת הפטור מכ-61,000 ש"ח ל-50,000 ש"ח ולהעלות את שיעור המס מ-25% ל-30%, החל מיום 1 בינואר 2014.
- ההשכלה הגבוהה – ביטול הזיכוי – מוצע לבטל את הזיכוי שממנו נהנים בעלי תארים אקדמיים.
- חוק עידוד – חזרה לשיעורים של 2012 – על פי תיקון 68 לחוק עידוד השקעות הון הוטל בשנת 2012 מס בשיעור של 10% באזור א' ושל 15% בשאר האזורים. בשנת 2013 שיעורים אלה ירדו ל-7% ול-12.5%, בהתאמה. מוצע שבשנת 2014 יועלו השיעורים לרמתם בשנת 2012.
- חוק עידוד – העלאת שיעור המס על דיבידנד ל-20% – על פי חוק עידוד השקעות הון מוטל מס בשיעור של 15% על חלוקת דיבידנד, לעומת שיעור מס רגיל של 25% (ושל 30% לבעלי עניין). מוצע להעלות את השיעור ל-20% החל משנת 2014.
- שינוי מודל הטבות המס לחיסכון פנסיוני – מוצע כי תקרת השכר להפקדות המעביד לחיסכון פנסיוני הזכאיות להטבת מס תופחת מארבע פעמים השכר הממוצע במשק (36,000 ש"ח בחודש) ל-15,000 ש"ח בחודש. לצד זאת תעלה תקרת השכר להפקדות העובד מתקרה בגובה השכר הממוצע במשק ל-15,000 ש"ח בחודש. על פי ההצעה שינויים אלו יחולו מ-1 בינואר 2014.
- נקודות זיכוי – אי עדכון ערך נקודות זיכוי ב-2014 – בשנת 2013 ערך נקודת זיכוי הוא 218 ש"ח לחודש והוא מתעדכן מדי שנה על פי השינוי במדד המחירים לצרכן. מוצע להקפיא את ערך נקודת זיכוי בשנת 2014.
- מס שבח למעט לדירה יחידה – החל משנת 2014 מוצע להטיל מס בשיעור של 25% על בעלי דירה נוספת על השבח שיווצר.

## מסים עקיפים

- מכס – מתווה הפחתה: בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, התחיל בשנת 2012 מתווה להפחתת מכסים. בשנת 2012 ובתחילת שנת 2013 בוצעו הפחתות, אולם מסיבות פיסקליות הוחלט לעצור את מתווה ההפחתות עד הודעה חדשה.
- העלאת מס קנייה על מוצרי טבק ללא סיגריות – בשנת 2012 החלה העלאה הדרגתית במס על מוצרי טבק, כגון סיגרים וטבק לנרגילה.
- הפחתת הבלו על הבניין במאוס-יוני 2012 – הפחתה זו הייתה זמנית על מנת למתן את העלויות במחיר לצרכן. כתוצאה מכך תחול עלייה ברמת הבלו הממוצעת בשנת 2013 לעומת שנת 2012.

- צמצום ייבוא סיגריות ב-Duty Free מ-400 ל-200 – עד מארס 2013 כל הנכנס לישראל היה רשאי להביא אתו 20 חפיסות סיגריות פטורות ממס. כמות זו צומצמה ל-10 חפיסות החל מאפריל 2013.
- הפחתה זמנית במס הקנייה על רכבים חשמליים והיברידיים – על מנת לעודד רכישת רכבים ירוקים הונמך מס הקנייה ביוני 2012 עד תחילת שנת 2015.
- העלאת מס על סיגריות – שיעור המס על סיגריות הועלה באוגוסט 2012 ושוב במאי 2013.
- העלאת מס על בירה בכ-2 ש"ח לליטר משקה.
- העלאת המע"מ מ-16% ל-17% – העלאה זו נכנסה לתוקף בספטמבר 2012.
- מכס – בחודש מאי 2013 הועלה שיעור המס על פילה אמנון מעובד והוא השווה לזה הנהוג על דגי אמנון טריים (כ-15 ש"ח לק"ג).
- טבק – העלאת המס על סיגריות ועל מוצרי טבק אחרים: העלאה זו באה בהמשך להעלאה באוגוסט 2012.
- העלאת מע"מ עוסקים ל-18% – העלאה זו באה בהמשך להעלאה בספטמבר 2012.
- אלכוהול – העלאת המס על משקאות אלכוהוליים פרט לבירה וליין.
- מיסוי ירוק – על כלי הרכב מוטל מס ירוק בשיעור של 83%, אך רכבים המזהמים פחות נהנים מזיכוי של עד כ-15,000 ש"ח. הזיכוי הונהג בשנת 2009 ומאז, כתוצאה מהשיפורים הטכנולוגיים, מספר רב יותר של רכבים נהנים מזיכויים גבוהים. הוחלט להתאים את טבלת הזיכויים לרמת השיפורים הטכנולוגיים העדכנית.
- מס קנייה על מוצרי יוקרה – במטרה לחלק את הנטל בצורה צודקת יותר יועלה מס הקנייה על שורה של מוצרים הנצרכים על ידי בעלי יכולת, כגון רכבים מעל ל-300,000 ש"ח.

## אגרות

לא צפויים שינויי חקיקה בתחום האגרות.

לוח 8

השפעת שינויי החקיקה על גביית המסים בשנים 2013-2014, לפי סוג מס  
(במיליוני ש"ח, כל שנה לעומת קודמתה והשפעה מצטברת)

| מועד השינוי                                                 | 2013   | 2014   | 2014<br>מצטבר |
|-------------------------------------------------------------|--------|--------|---------------|
| סה"כ (א+ב+ג)                                                | 11,670 | 7,560  | 19,230        |
| <b>א. מסים ישירים (1 עד 19)</b>                             | 4,640  | 4,460  | 9,100         |
| 1 ביטול חוק התיאומים                                        | 100    |        | 100           |
| 2 פחת של 50% ביוני 2008-מאי 2009                            | -200   | -500   | -700          |
| 3 העלאת מע"מ פיננסי מ-16% ל-17%                             | 150    | 0      | 150           |
| 4 רווחים כלואים                                             | 3,000  | -3,000 | 0             |
| 5 מס הכנסה על יחידים – העלאת השיעור מעל 14,000 ש"ח          | 1,050  | 100    | 1,150         |
| 6 אי עדכון של שתי מדרגות המס העליונות                       | 150    | 0      | 150           |
| 7 מס עשירים – מס יסף של 2% על הכנסות גבוהות                 | 200    | 400    | 600           |
| 8 השפעת הגדלת חלק המעביד בדמי ביטוח לאומי על תשלום מס הכנסה | -200   | -150   | -350          |
| 9 מע"מ פיננסי – העלאה ל-18%                                 | 90     | 70     | 160           |
| 10 מס רכישה על דירה יחידה – 3.5% למעט רוכשים ראשוניים       | 300    | 750    | 1,050         |
| 11 מס הכנסה על יחידים – העלאת כל השיעורים ב-1.5 נקודת האחוז | 0      | 4,070  | 4,070         |
| 12 מס חברות – העלאה ל-26.5%                                 | 0      | 950    | 950           |
| 13 הימורים – הנמכת הפטור והעלאת שיעור המס                   | 0      | 50     | 50            |
| 14 ההשכלה הגבוהה – ביטול הזיכוי                             | 0      | 190    | 190           |
| 15 חוק עידוד – חזרה לשיעורים של 2012                        | 0      | 70     | 70            |
| 16 חוק עידוד – העלאת שיעור המס על דיבידנד ל-20%             | 0      | 50     | 50            |
| 17 שינוי מודל הטבות המס לחיסכון פנסיוני                     | 0      | 1,160  | 1,160         |
| 18 נקודות זיכוי – אי עדכון ערך נ.ז. ב-2014                  | 0      | 190    | 190           |
| 19 מס שבח למעט דירה יחידה                                   | 0      | 60     | 60            |
| <b>ב. מסים עקיפים (20 עד 33)</b>                            | 7,030  | 3,100  | 10,130        |
| 20 מכס – מתווה הפחתה                                        | -180   | 40     | -140          |
| 21 העלאת מס קנייה על מוצרי טבק ללא סיגריות                  | 30     | 30     | 60            |
| 22 הפחתת הבלו על הבניזין במרץ-יוני 2012                     | 160    |        | 160           |
| 23 צמצום יבוא סיגריות ב-Duty Free מ-400 ל-200               | 110    | 40     | 150           |

## לוח 8 (המשך)

| 2014<br>מצטבר | 2014  | 2013  | מועד השינוי |                                                       |
|---------------|-------|-------|-------------|-------------------------------------------------------|
| -60           | 0     | -60   | יוני 2012   | 24 הפחתה זמנית במס הקנייה על רכבים חשמליים והיברידיים |
| 450           |       | 450   | אוגוסט 2012 | 25 העלאת מס על טבק                                    |
| 150           |       | 150   | אוגוסט 2012 | 26 העלאת מס על בירה                                   |
| 3,300         |       | 3,300 | ספטמבר 2012 | 27 העלאת המע"מ מ-16% ל-17%                            |
| 110           | 50    | 60    | מאי 2013    | 28 מכס- דגים                                          |
| 800           | 270   | 530   | מאי 2013    | 29 טבק – העלאת המס                                    |
| 4,460         | 2,260 | 2,200 | יוני 2013   | 30 מע"מ עוסקים – העלאה ל-18%                          |
| 160           | 80    | 80    | יולי 2013   | 31 אלכוהול – העלאת המס                                |
| 400           | 200   | 200   | יולי 2013   | 32 מיסוי ירוק                                         |
| 130           | 130   | 0     | ינואר 2014  | 33 מס קניה על מוצרי יוקרה                             |
| 0             | 0     | 0     |             | ג. אגרות                                              |

## תחזית הטבות המס לשנות הכספים 2013-2014

הטבות המס לשנת 2013 יסתכמו, על פי התחזית, בכ-44.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-19% מהכנסות המדינה ממסים או כ-4.5% תוצר. מתוך סכום זה יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמסי נדל"ן בכ-36.0 מיליארד ש"ח, ההטבות במסים עקיפים בכ-8.0 מיליארד ש"ח וההטבות באגרות בכ-0.2 מיליארד ש"ח.

הטבות המס לשנת 2014 יסתכמו, על פי התחזית, בכ-44.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-17% מהכנסות המדינה ממסים או כ-4.3% תוצר. מתוך סכום זה יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמסי נדל"ן בכ-35.8 מיליארד ש"ח, ההטבות במסים עקיפים בכ-8.5 מיליארד ש"ח וההטבות באגרות בכ-0.2 מיליארד ש"ח.

מחד גיסא זהו אומדן מוטה כלפי מטה, שכן לא עלה בידנו לכמת את עלותם של מספר סעיפי הטבות (לדוגמה: עלות הפטור ממס הכנסה על מלכ"רים). יש להוסיף שסכום זה כולל הטבות במס הממשלתי בלבד ואינו כולל הטבות בדמי הביטוח הלאומי, במס בריאות ובארנונה של הרשויות המקומיות. הטבות אלו עשויות להיות משמעותיות. לדוגמה, בנוסף להטבה במס הכנסה על ההפקדה ועל התשואה, המפקידים בקרנות השתלמות נהנים מהטבה בדמי הביטוח הלאומי ובמס הבריאות של כ-1.4 מיליארד ש"ח, ואילו המפקידים בקופות גמל, בקרנות פנסיה ובביטוחי חיים נהנים מהטבה בדמי הביטוח הלאומי ובמס בריאות של כ-1.6 מיליארד ש"ח. כמו כן, הרשויות המקומיות מעניקות הקלות של מאות מיליוני ש"ח בארנונה.

מאידך גיסא זהו אומדן מוטה כלפי מעלה, שכן הוא מניח שאין גמישות התנהגותית מצד משקי הבית, הפירמות והמלכ"רים. אולם במציאות קיימת גמישות כזו, כך שבתרחיש שבו הטבות המס היו מתבטלות, התוספת להכנסות המדינה ממסים הייתה נמוכה מהאומדן המוצג כאן.

הירידה של כ-0.2% תוצר בהיקף הטבות המס בשנת 2014 לעומת שנת 2013 נובעת משתי החלטות של הממשלה, שהשפעתן קוזה בחלקה על ידי החלטה שלישית:

ההחלטה הראשונה מצמצמת או מבטלת הטבות מס – הצעת התקציב לשנים 2013-2014 כוללת ביטול הזיכוי לבעלי תארים אקדמיים ופטור ממס שבח על דירת מגורים שאינה יחידה וכן צמצום של הטבות על פי חוק עידוד השקעות הון (העלאה של שיעורי המס על ההכנסה המוטבת ועל דיבידנד) ושינוי מודל הטבות המס לחיסכון פנסיוני.

ההחלטה השנייה היא הקטנת ההכנסה המוטבת – חלק מקצבאות הביטוח הלאומי פטורות ממס, כך שהקיצוץ בקצבאות הילדים, החל מאוגוסט 2013, יקטין את היקף הטבות המס.

לעומת זאת, ההחלטה השלישית להעלאת שיעורי המס הסטטוטוריים (מס הכנסה על יחידים וחברות ומע"מ) שכנגדם מחושבות ההטבות, תגדיל את היקף ההטבות.

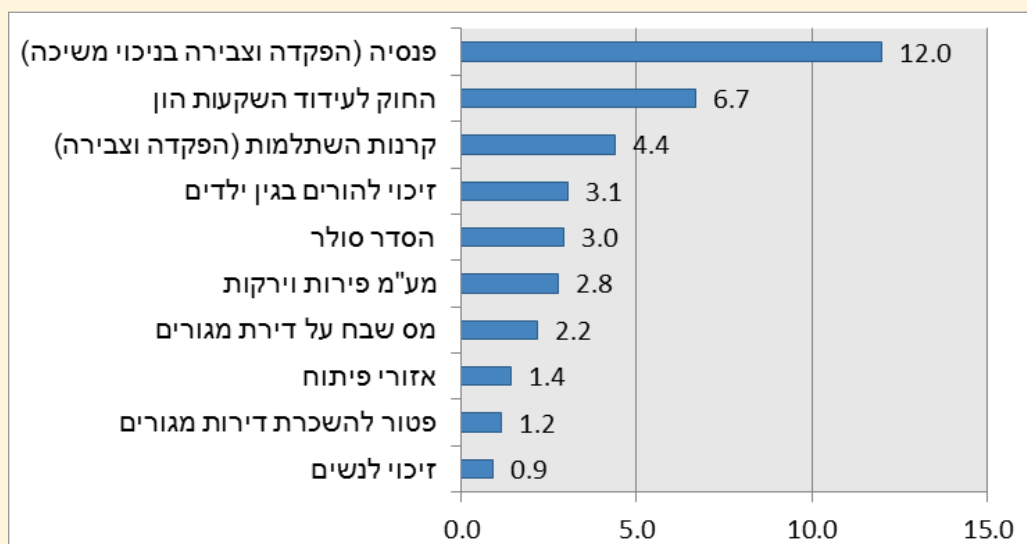
בהשוואה לתחזית גבייה של כ-257.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014, הטבות מס של כ-44.8 מיליארד ש"ח פירושו שניתן להפחית את כל שיעורי המס ב-15%. לחילופין, החישוב הפשוט מלמד כי אילו בוטלו כל הטבות המס, ניתן היה להפחית לדוגמה את שיעורי מס ההכנסה על יחידים ב-5 עד 15 נקודות האחוז, את שיעור מס חברות ב-6 נקודות האחוז ואת שיעור המע"מ ב-1 נקודת האחוז, כולם יחד.

יש לסייג ולומר שאומדן עלות הטבות המס תלוי בקביעת שיעור המס המלא שלעומתו תחושב ההטבה. לדוגמה, אי מיסוי הפרשת המעביד לפנסיה נחשבת כהטבת מס בידי העובד בעת ההפקדה. לחילופין היה אפשר לחשב את ההטבה רק בעת קבלת הפנסיה.

על פי התחזית לשנת 2014, ישנן כעשר הטבות שבהן העלות גבוהה מ-0.9 מיליארד ש"ח כל אחת והעלות הכוללת היא של 37.6 מיליארד ש"ח להלן. 10 הטבות אלו מהוות כ-84% מכלל הטבות המס.

### 10 הטבות עם העלות הגבוהה ביותר, בשנת 2014\*

(מיליארדי ש"ח)



\* עלות ההטבות אינה מביאה בחשבון שינויי התנהגות והשפעות נוספות כפי שמוצג להלן.  
מקור: מינהל הכנסות המדינה.

החישוב שלעיל אינו מביא בחשבון ארבעה גורמים:

- **השפעות צולבות של ביטול הטבה מסוימת על עלות הטבות אחרות** – עלות כל הטבה נאמדה באופן בלתי תלוי מההטבות האחרות, דהיינו בהנחה ששאר סעיפי החוק נשארים ללא שינוי. במס פרוגרסיבי, ביטול שתי הטבות בנפרד אינו דומה לביטולן יחד.
- **שינויים אפשריים בהתנהגותם הכלכלית של משלמי המס, כתגובה לביטול ההטבות** – לא נלקח בחשבון שינוי התנהגות.
- **עלות אכיפת הגבייה** – לא הובאה בחשבון תוספת כוח אדם הדרושה לגבייה בעקבות שינוי החקיקה.
- **השפעת ביטול ההטבות על חלוקת נטל המס.**
- למרות הסייגים, החישוב מדגים עד כמה מקיפות הטבות המס ומה גדול מרחב הפעולה שהיה מתאפשר מביטולן.

## ההטבות כהוצאות תקציביות

הטבות המס או בשמן האחר "הוצאות המס" (Tax Expenditures), מוגדרות כהפסד הכנסות הנובע מפטורים או מהנחות במסים הניתנים לקבוצות שונות של אזרחים או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. להלן סיווג הטבות המס:

| סוג הטבה                                  | הגדרה                                                                  | דוגמאות                                                                                        |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| פטור                                      | ההכנסה או העסקה פטורה מכל מס                                           | פטור ממע"מ על צריכת פירות וירקות טריים                                                         |
| ניכוי                                     | הפחתה של הוצאה פרטית או של חיסכון מההכנסה החייבת                       | ניכוי של הפרשה לקופת גמל                                                                       |
| זיכוי                                     | הפחתה של המס                                                           | זיכוי בגין תרומה למוסד ציבורי                                                                  |
| שיעור מס מופחת                            | מס מופחת על ההכנסה או על העסקה                                         | מס חברות על מפעלים מאושרים                                                                     |
| הקדמת ניכוי הוצאה או דחיית חיובה של הכנסה | ניכוי הוצאה לפני מועד חיוב ההכנסה או דחיית חיובה של הכנסה למרות שהופקה | פחת מואץ הגבוה משיעור הפחת הכלכלי או חיוב במס של אופציות לעובדים במועד המימוש ולא במועד ההקצאה |

המושג "הוצאות מס" פותח בסוף שנות ה-60 במשרד האוצר האמריקני על ידי פרופ' Stanley Surrey, ומשנת 1974 חייב הקונגרס לכלול דיווח על הטבות המס בתקציב הממשל הפדרלי. רוב מדינות ה-OECD מפרסמות תקציב הוצאות מס וכך גם מרבית המדינות ואף חלק מהערים שבארצות הברית. בישראל, החל משנת 1986, מצורף דיווח דומה לתקציב המדינה (על פי סעיף 2(ב) לחוק יסודות התקציב - 1985).

פירוט הדיווח אודות הטבות מס שונה ממדינה למדינה, אולם השאיפה היא שדו"ח כזה יכלול, ככל שהמידע קיים, את הפרטים הבאים :

- רשימה של הטבות מס
- עלות של כל הטבה
- הנהנים מההטבה (לפי עשירוני הכנסות או כל משתנה רלוונטי אחר – מין, מעמד בעבודה, אזור גאוגרפי וכדומה)
- מטרת ההטבה והאם היא משיגה את יעדה ("מועילות")
- האם השגת היעד היא בעלות אופטימלית ("יעילות")
- האם שלטונות המס דואגים שלא ייעשה שימוש לרעה בהטבה (ביקורת זכאות).

הקלות במס נועדו להשיג יעדים כלכליים או חברתיים. לעתים ההקלה נועדה לעקוף קושי מנהלי, לדוגמה דחיית מיסוי רווחי הון למועד המימוש בגלל הקושי לאמוד רווחים אלה בעת הצבירה. הקלה במס אפשר לתת בין בדרך של צמצום בסיס המס ובין בהפחתת שיעורו. אף בדחיית תשלום המס גלומה הטבה השווה לקבלת הלוואה ללא ריבית.

הגדרה זו מניחה שהחוק קובע לגבי כל מס את המאפיינים הבאים ("התקן"):

- **בסיס המס** – לדוגמה, בסיס מס הכנסה הוא ההכנסה החייבת, ולכן ההכרה בהוצאות עסקיות הכרוכות בייצור ההכנסה אינה הטבת מס. כמו כן, הגדלת שיעורי הפחת עקב שינוי טכנולוגי לא תיחשב כהטבה, אך הגדלה לשם עידוד השקעות תיכלל ברשימת ההטבות. דוגמה נוספת היא הזיכוי לתושב (דהיינו ה-2.25 נקודות זיכוי הניתנות לכל נישום והקובעות את סף המס), בהנחה שהוא שווה ערך לשיעור מס תחילי של 0. לעומת זאת, זיכוי לנשים או לעולים חדשים ייחשב להטבת מס.

- **שיעור המס** – שיעור המס התקני שלעומתו מחושבת ההטבה משתנה מהטבה להטבה כדלהלן:

- הטבות לחברות בחוק עידוד השקעות הון חושבו לעומת שיעור מס חברות – 25% בשנת 2013 ו-26.5% בשנת 2014.
- הטבות במס הכנסה ליחידים, פרט להכנסה משוק ההון, לזכויות בהגרלות והימורים ולהכנסה משכר דירה (ראה הסעיפים הבאים) חושבו לעומת שיעורי המס על הכנסות מעבודה.
- הטבות להכנסה משוק ההון: עד כה חושבה הטבת המס לעומת שיעור המס השולי של מקבל ההכנסה. משנת 2013 אנו רואים את מערכת המס הישראלית כמערכת דואלית המטילה שיעורי מס פרוגרסיביים על ההכנסות מעבודה ושיעורי מס מוגבלים על הכנסות מהון בלי לראות בהם הטבה. לכן, בתקציב לשנים 2013-2014 ההטבה בגין הפטור על התשואה בקרנות השתלמות או בקופות פנסיה או הניכוי מההכנסה המרבית לקשישים ולבעלי הכנסות נמוכות מחושבים לעומת שיעור מס "תקני" של 25%. יש לציין שאין בעולם גישה אחידה לגבי שיעור המס התקני, דבר המגביל כאמור כל השוואה בין-לאומית.
- הטבה להכנסה משכר דירה חושבה לעומת שיעור מס של 10% על ההכנסה ברוטו.

- הטבה להכנסה מהגרלות והימורים חושבה לעומת שיעור המס הרגיל על הכנסות אלה – 25% על ההכנסה ברוטו בשנת 2013 ו-30% בשנת 2014.
- הטבות להכנסות משבח מקרקעין חושבו לעומת שיעור מס שבח תקני של 25%.
- הטבות במס קנייה חושבו לעומת שיעור מס תקני על אותו מוצר – לדוגמה ההטבה הגלומה בהסדר הסולר חושבה לעומת בלו של כ-3 ש"ח לליטר סולר.
- הטבות במע"מ חושבו לעומת שיעור מע"מ של 17% עד חודש מאי 2013 ושל 18% מחודש יוני 2013.
- **החייב במס.**
- **הגדרת הגבולות הגאוגרפיים** – לדוגמה, בשיטת מס טריטוריאלית, הפטור על הכנסות מחו"ל אינו נחשב כהטבה.
- **מנהל המס** – הכוונה כאן היא להוראות שונות בחוק, כגון קביעת מועד הגשת דוחות או גובה הקנסות במקרה של איחור בתשלום המס.

לאחר קביעת התקן, כל סטייה ממנו תיחשב כהטבת מס, אולם ההגדרה בעייתית, שכן לא תמיד ברור מהו התקן שלעומתו יש לחשב את ההטבה. לדוגמה, על ייצוא סחורות חל מע"מ בשיעור 0. אם בסיס המס הוא הערך המוסף, אזי יש לראות בזה הטבה, אך אם המע"מ הוא מס על הצריכה המקומית, אין לכלול את שיעור 0 על ייצוא סחורות ברשימת הטבות המס. לפיכך, יש להתייחס להיקף הטבות המס המדווח כאן בכפוף לקביעת התקן בכל מס ומס. אין זה מן הנמנע שחוקר אחר היה מגיע להיקף שונה ולהרכב שונה. חשוב להדגיש שלהחלטה הטכנית לכלול סעיף ברשימת ההטבות אין השלכה על ההחלטה הערכית האם ההטבה רצויה.

לא רק הגדרת ההטבות נתונה לוויכוח, גם פימוֹתן בעייתית. השיטה שנבחרה כאן לבניית אומדן הטבות המס מניחה שההטבה הנדונה היא היחידה שקיימת – ללא חישוב ההשלכות ההדדיות שבין הטבות המס למיניהן ומבלי להביא בחשבון את השינוי האפשרי בהתנהגות הכלכלית במקרה של ביטול ההטבה. לחילופין, היה אפשר לבחור בשיטה של הפסד הגבייה (לאחר שנלקחו בחשבון שינויי התנהגות) או בשיטה של ההוצאה האקוויולנטית (ההוצאה התקציבית שהייתה מביאה לאותו בהכנסה הפנויה של הנהנה). שינוי בסעיף מסוים אינו חייב, אפוא, לגרום לשינוי באותו ערך בהכנסות המדינה ונקודה זו תקפה עוד יותר בצירוף של כמה סעיפים.

רוב סעיפי האומדן הם על בסיס מימוש בשנים 2013-2014, למעט הסעיף המתייחס להטבות בשוק ההון, כפי שיפורט להלן. רמת הפירוט של הנתונים תלויה במידע שהצטבר במנהל הכנסות המדינה. סעיפים מסוימים מפורטים, בעוד שבסעיפים אחרים האומדנים כלליים. עקב קשיים בחיזוי מידת המיצוי של הטבות המס, האומדנים מבוססים על נתונים לא מעודכנים, לעתים עד כדי פיגור של חמש שנים, המקודמים לערכים (בדרך כלל תוצר או משתנה רלוונטי אחר) של השנים 2013-2014.

## השינויים ברשימת הטבות המס בשנים האחרונות

משנת 1990 ועד שנת 2002 נעשו בישראל ניסיונות רבים לצמצם את היקף הטבות המס, אך הם עלו יפה רק בחלקם. רוב הניסיונות לצמצם את הטבות המס המשמעותיות נכשלו, כך בשוק ההון, בקצבאות זקנה וילדים, במע"מ על פירות וירקות ועל שירותי תיירות ובהכנסות מהימורים ומהגרלות. בתחומים אחרים אף חלה נסיגה במשך השנים והורחבו הטבות המס.

על רקע זה יש לראות בשנת 2002 נקודת ציון חשובה. בשנה זו התקבל חוק לתיקון מקיף לפקודת מס הכנסה ("הרפורמה") אשר כלל הפחתה הדרגתית בשיעורי המס על עבודה יחד עם צמצום של הטבות המס הניתנות להכנסות מהון ומעבר משיטת מס טריטוריאלית לשיטת מס פרסונלית. בנוסף לרפורמה, הוטל בשנת 2002 מס חלקי על שווי ההטבה הגלומה בשימוש פרטי בטלפונים סלולריים, ובשנת 2003 צומצם הזיכוי ממס לתושבי אזורי פיתוח, בוטל הזיכוי לנכים זמניים ובגין הורים נטולי יכולת, הוטל מס על זכויות בהימורים, בהגרלות ובפרסים וצומצמו ההטבות במיסוי העקיף לעולים ולתושבים חוזרים. בשנת 2005 החל מהלך הדרגתי לצמצום הפטור על אביזרים לרכב (ABS וכריות אוויר) ולצמצום ההטבה במס שבח על נכסים היסטוריים, ובשנת 2008 – לצמצום ההטבה לבעלי רכב צמוד. יש לציין כי הצעת התקציב לשנים 2013-2014 כוללת כאמור ביטול או צמצום הטבות מס בהיקף כולל נטו של כ-1.6 מיליארד ש"ח, החל משנת 2014 (וסכום כפול מזה בהבשלה מלאה). תחזית הגבייה ותחזית הטבות המס לשנים 2013-2014 מניחות ששינויים אלה יאושרו על ידי הכנסת. להלן רשימת השינויים המוצעים:

### ההשפעה על ההכנסות ממסים בשנת 2014 (במיליוני ש"ח)

|                                                  |       |
|--------------------------------------------------|-------|
| שינוי מודל הטבות המס לחיסכון פנסיוני             | 1,160 |
| ההשכלה הגבוהה – ביטול הזיכוי לבעלי תארים אקדמיים | 190   |
| חוק עידוד – חזרה לשיעורי המס של 2012             | 70    |
| מס שבח לבעלי דירה נוספת                          | 60    |
| חוק עידוד – העלאת שיעור המס על דיבידנד ל-20%     | 50    |
| מס שבח לבעלי דירה נוספת                          | 60    |
| הימורים – הנמכת הפטור והעלאת שיעור המס           | 50    |

הניסיון הבין-לאומי והישראלי מלמד שקשה לבצע ביטול הטבות ולהתמיד בו, זאת כיוון שקבוצות לחץ העלויות להפסיד ממהלך זה חזקות דיין כדי לצמצם את ההפסד ואף להחזיר לעצמן את ההטבה שאבדה. לעומת זאת, לכלל הציבור הנפגע מההטבות המסוימות אין בדרך כלל שדולה או אמצעי לחץ.

בהקשר זה יש להזכיר שבמהלך שנת 2005 הורחבה רשימת היישובים הזכאים להטבות גאוגרפיות; ניתן פחת מואץ של 100% להשקעות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות בתקופה שבין יולי 2005 עד דצמבר 2006; החל משנת 2006 נקבע הסדר מיסוי מיוחד ביחס לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות ("פטור השתתפות"), לפיו משקיעי

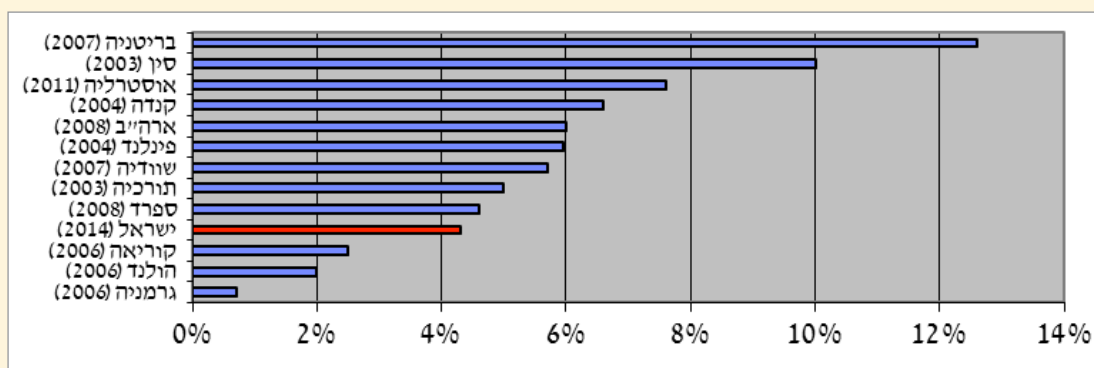
חוץ יהיו פטורים ממס על רווחי הון גם מחוץ לבורסה; ניתנת נקודת זיכוי אחת במשך שלוש שנים למקבלי תואר B.A. או תעודת הוראה ושנתיים נוספות למקבלי תואר M.A. (הטבה זו תבוטל, על פי הצעת התקציב לשנים 2013-2014); בשנת 2007 הוכפלה תקרת הזיכוי לתרומות מ-2 מיליון ש"ח ל-4 מיליון ש"ח והוארכה תקופת הזכאות לזיכוי לחיילים משוחררים מ-24 חודשים ל-36 חודשים; בשנת 2008 שוב הועלו שיעורי הפחת על השקעות בענפי התעשייה, החקלאות והתיירות בתקופה שבין יוני 2008 עד מאי 2009, ובשנים 2009 ו-2012 שוב הועלתה תקרת הזיכוי לתרומות ל-7.5 מיליון ש"ח ול-9.0 מיליון ש"ח, בהתאמה. בשנת 2012 נקבע שאימהות עובדות ייהנו מנקודת זיכוי נוספת בגין כל אחד מילדיהן עד גיל 5 וניתן לראשונה זיכוי לאבות לפעוטות. כמו כן, הוחלט להגדיל את החלק הפטור בפנסיה מ-35% בשנת 2011 ל-42% בשנת 2012 ועד 67% החל משנת 2025.

## • השוואה בין-לאומית

ההשוואה הבין-לאומית מוגבלת כיוון שמתודולוגיית חישוב ההטבות שונה ממדינה למדינה. במסגרת מגבלה זו, עולה מתרשים ד-2 שהיקף הטבות המס בישראל, כ-4% תוצר בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 אינו חריג בהשוואה למדינות אחרות בעולם. על פי נתוני ה-OECD, בקצה התחתון נמצאות גרמניה והולנד עם היקף הטבות מס של כאחוז עד 2% תמ"ג ובקצה העליון נמצאת בריטניה עם היקף הטבות מס של כ-12.6% תמ"ג.

### היקף הטבות המס, במדינות נבחרות

(באחוזי תמ"ג)



מקור: OECD ומנהל הכנסות המדינה.

## תחזית ההטבות במסים ישירים

בשנים 2013 ו-2014 יסתכמו ההטבות במס הכנסה ובמסי נדל"ן בכ-36 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט הבא:

| במיליארדי ש"ח |             | באחוזים    |            |                              |
|---------------|-------------|------------|------------|------------------------------|
| 2014          | 2013        | 2014       | 2013       |                              |
| 6.5           | 6.9         | 18         | 19         | השקעות הון ותעשייה           |
| 17.2          | 16.6        | 48         | 46         | חיסכון ושוק ההון             |
| 4.4           | 4.3         | 12         | 12         | רווחה ופיזור האוכלוסייה      |
| 3.7           | 4.1         | 10         | 12         | תחום המשפחה                  |
| 0.3           | 0.3         | 1          | 1          | טובות הנאה (Fringe Benefits) |
| 2.2           | 2.2         | 6          | 6          | מסי נדל"ן                    |
| 1.7           | 1.5         | 5          | 4          | הטבות שונות                  |
| <b>36.0</b>   | <b>36.0</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>סך הכול מסים ישירים</b>   |

מהלוח עולה שלעומת שנת 2013 תחול בשנת 2014 ירידה בהטבות המס לחיסכון ולשוק ההון, בעקבות הצמצום המוצע בהטבות לפנסיה. מאידך תגדלנה ההטבות בתחום המשפחה והשקעות ההון, כתוצאה מהעלאת שיעורי מס הכנסה על יחידים והעלאת שיעור מס החברות.

• **הטבות להשקעות הון ולתעשייה**

**החוק לעידוד השקעות הון** – אומדן הטבת המס מתבסס על ההפרש בין שיעור המס החל על ההכנסה המוטבת לשיעור מס חברות סטנדרטי (25% ו-26.5% בשנים 2013 ו-2014 בהתאמה).

עד שנת 2011, "המסלול החלופי" אפשר לחברה שהייתה בעלת מפעל מאושר לוותר על מענקים וליהנות משיעור מס אפס למשך שנתיים, שש או עשר שנים, בהתאם לאזור הפיתוח שבו ממוקם המפעל. הטבה זו נועדה להעניק דחיית מס – כשבעת חלוקת הרווח, ייגבה מס בשיעור של 10%-25% (בתוספת מס על דיבידנד). למעשה מעט חברות חילקו דיבידנד וכך נוצרה התופעה של ה"רווחים הכלואים" – מעל 100 מיליארד ש"ח שהמס עליהם נדחה משנה לשנה. בנובמבר 2012 ולמשך 12 חודשים ניתנה לחברות אפשרות להפשיר רווחים אלה בשיעור מס מופחת. על פי הערכה צפוי שכ-35 מיליארד ש"ח יופשרו ושהמבצע יניב הכנסות חד-פעמיות של כ-3 מיליארד ש"ח.

בשנת 2011 התקבל תיקון 68 לחוק עידוד השקעות הון שלפיו הכנסה מועדפת ממפעל שנמצא באזור פיתוח א' תחויב במס בשיעור של 10% בשנים 2011-2012, ואילו הכנסה כאמור של מפעל הנמצא באזור אחר תחויב בשנים אלה במס בשיעור של 15%. שיעורי מס אלו ירדו בשנת 2013 ל-7% ול-12.5% בהתאמה והיו אמורים לרדת שוב בשנת 2015 ל-6% ול-12% בהתאמה, אלא שבהצעת התקציב לשנים 2013-2014 מוצע לבטל את מתווה ההפחתה ולקבוע שהחל

משנת 2014 השיעורים יעמדו על 10% ועל 15% בהתאמה. תיקון 68 הוסיף הגדרה של "חברה מועדפת מיוחדת" שתהיה זכאית (בהתקיים מספר תנאים של פעילות והשקעה גדולים במיוחד) לשיעור מס מופחת בגובה של 5% אם היא פועלת באזור פיתוח א' ושל 8% אם היא פועלת באזור אחר. שיעורים אלה תקפים משנת 2011. מפעלים מאושרים הנמצאים באמצע תקופת ההטבות לפי הדין טרם תיקון 68 יהיו זכאים להטבות אלו עד תום התקופה, וזאת לפי בחירתם, במקום ההטבות המגיעות להם לפי הצעת החוק.

בשנת 2003 נהנו החברות מהטבה בפועל של כ-2.3 מיליארד ש"ח. בשנת 2010 גדלה ההטבה ל-5.6 מיליארד ש"ח. הורדת שיעור מס חברות מ-36% ב-2003 ל-25% ב-2010 הקטינה את ההטבה הגלומה בשיעורי מס נמוכים או בפטור. הפעילות המוטבת לעומת זאת גדלה מאוד, וייתכן כי הסיבה לכך היא, בין היתר, תיקון 60 לחוק, אשר אפשר משנת 2005 "מסלול ירוק" להטבות מס למפעל מוטב.

ההטבה ב-2013 נאמדת בכ-6.3 מיליארד ש"ח והיא תגדל, על פי התחזית, ל-6.7 מיליארד ש"ח.

#### החוק לעידוד השקעות הון - הטבת המס (במיליארדי ש"ח)

| 2014       | 2013       | 2010       | 2003       |                |
|------------|------------|------------|------------|----------------|
|            |            | 0.0        | 0.1        | מסלול מענקים   |
|            |            | 0.8        | 1.0        | משקיעי חוץ     |
|            |            | 4.9        | 1.1        | מסלול חלופי    |
| <b>6.7</b> | <b>6.3</b> | <b>5.6</b> | <b>2.3</b> | <b>סך הכול</b> |

הטבת מס לפי חוק עידוד השקעות הון היא ריכוזית ומושפעת מתנודתיות בהיקף הפעילות המוטבת של חברות בודדות. מסיבה זו, תחזית עלות ההטבה לשנים 2013-2014 סובלת מאי ודאות רבה. בנוסף, יש לציין ששיעור אומדן היתר של עלות הטבות המס הנובע מההנחה של אפס גמישות התנהגותית, גדול במיוחד במקרה של חוק עידוד השקעות הון, כך שיש לצפות שביטול ההטבה יניב תוספת הכנסות נמוכה מאומדן ההטבה.

**חוק האנג'לים** – כדי לעודד השקעות בחברות ישראליות עתירות מו"פ, המצויות בשלב הראשוני של פעילות המו"פ (שלב ה-Seed), יותר ליחיד, המשקיע בשנים 2011-2015, להפחית את עלות ההשקעה במניות של חברה כאמור כהוצאה, כנגד הכנסה מכל מקור, בפריסה על פני שלוש שנים (בהתאם לשיקול דעתו ולא דווקא בשלושה חלקים שווים), החל משנת המס שבה סכום ההשקעה שולם לחברה, וזאת עד לסכום השקעה מרבי שלו ושל קרובו של 5 מיליוני ש"ח.

**מחקר ופיתוח, חיפושי נפט והפקת סרטים** – הוצאות למטרות אלה מותרות בניכוי שוטף, אף שלמעשה אינן הוצאות שוטפות. אין אומדן להטבה זו.

**זיכוי לעובדי משמרות** – עובד במשמרת שנייה או שלישית בתעשייה זכאי לזיכוי מס בשיעור של 15% מהכנסתו, שנבעה מעבודה במשמרות, עד למקסימום של 920 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2013). החל מיולי 1990 לא ניתן זיכוי להכנסה ממשמרות, שהיקפה, בצירוף להכנסה הרגילה, עולה על 10,510 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2013). ביום 15 באוגוסט 2004 החליטה הממשלה על ביטול הטבה זו החל משנת 2005, אך חזרה בה מאוחר יותר.

**החוק לעידוד התעשייה (מסים)** – החוק מאפשר לחברות תעשייתיות לנכות פחת בגין נכסי קניין רוחני והוצאות הנפקה ולהגיש דוחות מאוחדים לצורכי מס. אין אומדן כמותי להטבות אלה.

**פחת מואץ** – אין בנמצא אומדן כולל של עלות ההטבה הנובעת משיעורי פחת העולים על שיעורי הפחת הכלכלי. אומדן ההטבה חושב בעבר רק בגין העלאת שיעורי הפחת ל-50% על השקעות במכונות ובציוד שבוצעו בין 1 ביוני 2008 ל-31 במאי 2009. להטבה זו אין עלות בשנים 2013-2014.

**פטור השתתפות** – בשנת 2005 נקבע הסדר מיוחד ביחס לחברות החזקה ישראליות שישקיעו בחברות זרות. מטרת ההסדר לאפשר הקמה בישראל של מרכזי ניהול בין-לאומיים של תושבי חוץ. חברה שתעמוד במספר תנאים תיהנה מפטור ממס על דיבידנד שהיא תקבל מהחברה המוחזקת הזרה ומפטור ממס רווחי הון במכירת מניות של אותה חברה. אין אומדן להטבה זו.

## • הטבות לחיסכון ולשוק ההון

### קופות הגמל וקרנות הפנסיה

קופות הגמל הן מכשיר חיסכון לטווח ארוך. חיסכון זה זוכה להקלות מס הן בשלב ההפקדה, הן בשלב הצבירה והן בשלב המשיכה. הטבות המס ניתנות בצורת זיכוי או ניכוי לגבי תשלומי העובד השכיר או העצמאי, ואילו תשלומי המעביד מהווים הוצאה מוכרת למעביד, אך אינם הכנסה חייבת בידי העובד.

הסדרת פעילות קופות הגמל והיקף הטבות המס מעוגנים בפקודת מס הכנסה ובתקנות. בעיקר ניתן להזכיר בהקשר זה סעיפים 45א, 47, 3(ה) ו-17(א5) לפקודה ותקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל). בשנים 2003-2008 חלו שינויי חקיקה תכופים שהגבירו את המורכבות ואת הסיבוך בתחום זה.

להלן השינויים העיקריים שהשפיעו על הטבות המס לקופות גמל:

במסגרת הרפורמה במס הכנסה של שנת 2003, הוחלט על מיסוי מרכיב התשואה הראלית בקופות גמל לתגמולים. המס הוטל על התשואה שנצברה על הפקדות החל מ-1 בינואר 2003 בלבד. עם זאת, רווחים שמשך עמית בהגיעו לגיל 60 ומקורם בהפקדה שהייתה זכאית להטבת מס וחלפו 15 שנים ממועד ההפקדה הראשונה יהיו פטורים ממס.

בחודש אפריל 2004 התקבל חוק הפיקוח על עסקי ביטוח (תיקון מס' 12), התשס"ד-2004 (ס"ח 1936 מיום 4 באפריל 2004). במקביל בוצע תיקון עקיף בפקודת מס הכנסה (תיקון 138) בנושאים הקשורים להטבות מס ביחס להפרשות

לקופות גמל וקרנות פנסיה. על פי תיקון זה, החל משנת 2005 הופחתה התקרה המזכה מ-9,900 ש"ח לחודש ל-7,100 ש"ח לחודש והועלה שיעור הפרשת העובד לקופת גמל מ-5% ל-7%. כמו כן נקבעה תקרה אחת כוללת למסלול הוני ולמסלול קצבתי (ארבע פעמים השכר הממוצע במשק), כך שלא ניתן עוד ליהנות משתי התקרות בנפרד.

נוסף על כך, החל משנת 2006 הותנתה הפקדה בקופת גמל לתגמולים בהפקדה מינימלית בקופת גמל לקצבה לגבי הפקדה של עמית עצמאי שנולד בשנת 1961 ואילך. כמו כן, נקבע כי עמית עצמאי במסלול התגמולים לא יוכל למשוך כספים אלא בהגיעו לגיל 60 ולאחר חמש שנים לפחות ממועד ההפקדה הראשונה. הכללים הללו חלים על הפקדות מ-1 בינואר 2006.

ב-23 בינואר 2008 אישרה הכנסת את תיקון 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל). בין השאר ביטל התיקון את האפשרות להפקיד כספים בקופות הוניות וקבע שיעור זיכוי אחיד של 35% לכל המכשירים הפנסיוניים. כמו כן, באותה שנה החל מהלך הדרגתי לכיסוי כל העובדים השכירים בפנסיית חובה.

בהצעת החוק הנוכחית מוצע שהחל משנת 2014 ישונה מודל הטבות המס לחיסכון פנסיוני, כך שתוקטן תקרת הפקדת המעביד הפטורה בידי העובד וינתן זיכוי אחיד של 35% על הפקדה של 15% מההכנסה החייבת, עד תקרה של כ-15,000 ש"ח לחודש. שינוי זה צפוי להקטין את היקף הטבות המס בכ-1.2 מיליארד ש"ח בטווח הקצר, אך ההשפעה בטווח הארוך אינה ברורה ואף ייתכן שהיקף הטבות המס יגדל כתוצאה ממיצוי מלא יותר של ההטבה עקב פישוט הכללים.

### **חישוב ההטבה במס הממשלתי בעת ההפקדה**

כיוון שאין בנמצא מידע מלא על פעילותו של כל עובד ועובד בחשבון קופות הגמל שלו, אין באפשרותנו לחשב במדויק את הטבות המס בגין הפעילות בקופות גמל. החישוב של הטבות המס להפקדות בקופות גמל שמובא להלן הוא אם כן קירוב ויש להתייחס אליו בהתאם. הטבות המס לקרנות השתלמות מוצגות בסעיף נפרד.

החישוב מבוסס על מודל המס של מנהל הכנסות המדינה לשנת 2008, המתאר את התפלגות ההכנסות במשק בשנה זו, שקודם לערכים של שנת 2013. החישוב מניח שההכנסה שממנה מפקיד המעביד לפנסיה מהווה כ-65% מההכנסה ברוטו ושעל ההכנסה הלא מבוטחת מופקדות הפקדות עצמאיות חלקיות. על פי חישוב זה סך ההטבות יסתכם בשנת 2013 בכ-11.6 מיליארד ש"ח, מזה כ-1.6 מיליארד ש"ח הטבות בדמי הביטוח הלאומי ובמס בריאות, כך שההטבות במס הכנסה יסתכמו בכ-10.0 מיליארד ש"ח. הרפורמה המוצעת במודל ההטבות בשנת 2014 תקטין את הטבות המס בכ-1.2 מיליארד ש"ח, עם זאת הגדלת שיעורי מס ההכנסה שכנגדם מחושבת ההטבה תגדיל אותה בכ-0.1 מיליארד ש"ח, כך שההטבה בשנת 2014 תסתכם בכ-8.9 מיליארד ש"ח במחירי 2013 ובכ-9.3 מיליארד ש"ח במחירי 2014.

### **חישוב ההטבה בעת הצבירה**

היתרה בקופות הפנסיה ובביטוחי החיים מוערכת בכ-900 מיליארד ש"ח. הונח שסכומים אלה צוברים תשואה שנתית ראלית של כ-3% שפטורה ממס של 25%.

## ניכוי המס בעת המשיכה

כנגד ההטבות בעת ההפקדה והצבירה, בניכוי 43.5% עד תקרה של 8310 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2013) למי שהגיע לגיל פרישה, הפנסיה חייבת במס בעת המשיכה על פי שיעור המס השולי. שיעור הניכוי היה 35% עד שנת 2011, עלה ל-43.5% בשנת 2012 והוא יעלה בהדרגה על ל-67% החל משנת 2025. כיוון שחלק מהפנסיה פטור וכיוון שעל מקבלי הפנסיה חל מס שולי נמוך מהמס החל על האוכלוסייה בגיל העבודה, שיעור המס הממוצע על הכנסות מפנסיה נמוך במיוחד.

## קרנות השתלמות

הפרשת המעביד לקרן השתלמות, בשיעור שאינו עולה על 7.5% (או 8.4% לעובדי הוראה) מהמשכורת הקובעת (דהיינו – הכנסת עבודה למעט החזר הוצאות ושכר שעות נוספות), פטורה ממס הכנסה (לפי ס' 3(ה) לפקודת מס הכנסה) מדמי ביטוח לאומי בידי העובד והמעביד וממס בריאות עד למשכורת מרבית של 15,712 ש"ח (נכון לשנת 2013). תקרת ההטבה צמודה לפעמיים תקרת השכר לצורכי תשלום תוספת יוקר. כדי לזכות בהטבה זו, חייב העובד בהפקדה (מהנטו, ולכן ללא הטבת מס) השווה לשליש הפקדת המעביד.

החל משנת 1996 הורחבה ההטבה לאוכלוסיית העצמאיים. עצמאי המפריש לקרן השתלמות עד 7.0% מהכנסתו מעסק או ממשלח יד (עד תקרה) זכאי לניכוי בשיעור שאינו עולה על 4.5%. תקרת ההטבה לעצמאי גבוהה מזו של העובד השכיר – כ-21,580 ש"ח לחודש לעומת 15,712 ש"ח כאמור (נכון לשנת 2013). התקרה לעצמאי שהוא גם שכיר היא 21,580 ש"ח בניכוי השכר שבגינו הפריש מעבידו. התקרה לעצמאי צמודה למדד המחירים לצרכן. יש לציין ששכיר אינו יכול להפקיד לקרן השתלמות לעצמאיים בגין הכנסת עבודה, אשר בשלה לא הפקיד עבורו המעביד בקרן השתלמות.

פרט להטבת מס במועד ההפקדה, הריבית והרווחים הנובעים מההפקדות עד התקרה (כולל הפקדת העובד) פטורים ממס. החל משנת 2003 רווחים שנצברו על הפקדות שבוצעו החל מהמועד האמור, חייבים בשיעור של 25% (15% עד 2005 ו-20% עד 2011), לגבי חלק ההפקדות העולות על תקרת ההטבה.

העלות המצטברת של הטבת המס לקרנות השתלמות היא 5.8 מיליארד ש"ח, לפי הפירוט הבא:

בעת ההפקדה: על פי התחזית לשנת 2014, תסתכם ההטבה בכ-4.9 מיליארד ש"ח – 3.5 מיליארד ש"ח במס הכנסה ו-1.4 מיליארד ש"ח בביטוח הלאומי (כולל חלק המעסיק) ובמס בריאות. יש לציין שההעלאה המתוכננת בשיעורי המס בשנת 2014 נלקחה בחשבון כפי שנלקח בחשבון הגידול הצפוי בשכר ובמספר העובדים, עם זאת לא נלקח בחשבון הגידול האפשרי באחוז העובדים הזכאים לקרן השתלמות או בשכר המהווה בסיס לקרן השתלמות שיפעלו לגידול נוסף בעלות ההטבה.

בעת הצבירה: עלות אי הטלת מס של 25% על התשואה הראלית מסתכמת בכ-0.9 מיליארד ש"ח.

## קרנות השתלמות

### מהות ההטבה לקרנות השתלמות

קרן השתלמות היא סוג של קופ"ג. בתחילת דרכה, בשנת 1978, הקרן נועדה לעידוד השתלמויות. עם הזמן הזיקה להשתלמות התרופפה וכספים שנצברו בקרן השתלמות ניתנים היום למשיכה בחלוף שש שנים בלבד ממועד ההפקדה הראשוני. ניתן גם למשוך את הכספים כעבור שלוש שנים ממועד ההפקדה הראשונה, בתנאי שימשו להשתלמות או אם המושך יגיע לגיל פרישה.

קרן ההשתלמות נותרה אפיק החיסכון היחיד אשר מעניק הטבות מס ואינו חיסכון לגיל פרישה.

### הנהנים מההטבה

מכלל אוכלוסיית השכירים (לא כולל מנהלי חברות ולא כולל פנסיונרים), רק 34% נהנים מההטבה. שיעור הנהנים עולה עם ההכנסה החייבת, עד 93% בעשירון העליון, כך שההטבה היא רגרסיבית.

| עשירון      | שיעור העובדים שמעבידיהם מפריש לקרנות השתלמות |
|-------------|----------------------------------------------|
| 1           | 2%                                           |
| 2           | 4%                                           |
| 3           | 9%                                           |
| 4           | 12%                                          |
| 5           | 20%                                          |
| 6           | 30%                                          |
| 7           | 43%                                          |
| 8           | 62%                                          |
| 9           | 80%                                          |
| 10          | 93%                                          |
| <b>סה"כ</b> | <b>34%</b>                                   |

הפקדות וסך הנכסים בקרנות ההשתלמות

- נכון לסוף שנת 2012, 120 קרנות השתלמות ניהלו סך נכסים של כ-127 מיליארד ש"ח, שהם כ- 4.5% מסך הנכסים הפיננסיים בידי הציבור, לעומת כ-3.5% בשנת 2000.
- סך ההפקדות בשנת 2012 הסתכמו ב-16.3 מיליארד ש"ח.

## ההכנסות מריבית

עד שנת 2002 ובשנה זו אומדן ההטבה בסעיף הביא בחשבון את הפטור על הכנסות מריבית באפיקים צמודים וכן את הפטור על הרכיב הראלי בהכנסות מריבית על אפיקים לא צמודים. בשנת 2003 בוטל הפטור. החל משנת 2012 מוטל מס בשיעור של 25% על הריבית הראלית באפיקי חיסכון צמודים ומס בשיעור של 15% על הריבית הנומינלית באפיקים לא צמודים.

קשיש יחיד וזוג קשישים זכאים לניכוי מהכנסה זו עד תקרה. כמו כן משפחות עם הכנסה שנתית נמוכה זכאיות לניכוי מהכנסה מריבית עד תקרה. נכה ועיוור המקבלים ריבית שמקורה בכספי ביטוח בשל פגיעת גוף אף הם זכאים לניכוי. בשלושת המקרים האלה היקף ההטבה נאמד לעומת שיעור המס המוגבל של 25% על הרכיב הראלי.

יש לציין שהאומדן בסעיף זה אינו כולל את הפטור על ריבית של פיקדונות תושבי חוץ בבנקים ישראליים ואת הפטור על פיקדונות במט"ח של עולים חדשים.

## חלוקת אופציות לעובדים

על פי סעיף 102 לפקודת מס הכנסה ניתן לדחות את מועד אירוע המס לאחר מתן האופציות לעובד. במסלול הרגיל ישלם העובד מס על פי שיעור המס השולי וההכנסה תיחשב כהוצאה המותרת בניכוי בידי המעביד. ואולם, קיים גם "מסלול רווח הון" שבו העובד משלם מס בשיעור 25%, אך המעביד אינו רשאי לנכות את ההוצאה לצורכי מס. אין אומדן להטבה זו.

## • רווחה ופיזור האוכלוסייה

**פטור ממס הכנסה למלכ"ר** – מלכ"רים פטורים ממס על הכנסותיהם שלא מעסק. אין נתונים על היקף ההטבה.

**פטור על קצבאות משרד הביטחון** – פטור על תגמולים ישירים ניתנים מטעם אגף השיקום במשרד הביטחון למשפחות שכולות, לאלמנות ונכים (למעט רכב, דיור ושיקום).

## פטור לקצבאות הביטוח הלאומי

**קצבאות ילדים** – הפטור חושב בהנחה שכל הקצבה תמוסך בידי ראש המשפחה. בשנים 2013 ו-2014 תחול ירידה בהטבה בעקבות ההפחתה המוצעת בהצעת התקציב.

**קצבאות זקנה ושאיירים** – הפטור על קצבאות אלה אמור היה להתבטל בספטמבר 1991, על פי החלטת הממשלה, אך היא חזרה בה כך שהפטור עומד בעינו.

**קצבאות אחרות** – הפטור ניתן על קצבאות בגין נכות כללית, פעולות איבה, נידות ומענק לידה. לעומת זאת, דמי אבטלה, דמי פגיעה בעבודה, דמי לידה ותשלומים למשרתים במילואים חייבים במס.

**עולים חדשים** – עולים חדשים זכאים לשלוש נקודות זיכוי נוספות ב-18 החודשים הראשונים לעלייתם ארצה, לשתי נקודות זיכוי בשנה שלאחר מכן ולנקודת זיכוי אחת בשנה שלאחריה. אומדן העלות המוצג כאן מתייחס להטבה זו בלבד. נוסף על כך, עולים זכאים לשורה של הקלות שאין לגביהן אומדן עלות: פטור ל-10 שנים על כלל ההכנסות שמקורן בחו"ל של עולה חדש או תושב חוזר ותיק; פטור ל-5 שנים על הכנסות פסיביות שמקורן בנכסים בחו"ל שנרכשו לפני חזרתו לארץ של תושב חוזר; פטור ל-20 שנה על הכנסות מריבית מפיקדון במט"ח בבנק ישראלי לעולה חדש ופטור כאמור ל-5 שנים לתושב חוזר; פטור על פנסיות מחו"ל בתנאים מסוימים.

**החזקת קרוב במוסד** – עד ליולי 1990 ניתן זיכוי (בשיעור שבין 25% ל-35%) על הוצאות רפואיות, בגבולות מסוימים. מאז ניתן הזיכוי רק להוצאות בשל אחזקת קרוב במוסד, בשיעור של 35% מההוצאה העולה על 12.5% מההכנסה החייבת.

**הורה שילדו נטול יכולת** – עד שנת 2002, נישום שטיפל בהורה, בן זוג או בילד נטולי יכולת, היה זכאי לשתי נקודות זיכוי - בתנאי שלא ביקש זיכוי בשל הוצאות רפואיות בגין אותו נטול יכולת. החל משנת 2003 ההטבה ניתנת רק להורה שיש לו ילד נטול יכולת.

**תרומות** – 35% זיכוי ליחיד מסכום התרומה (לגבי חברות שיעור הזיכוי היה 35% עד שנת 2005 ומשנת 2006 הזיכוי הוא כשיעור מס חברות בשנת מתן התרומה), עד לתקרה של 30% מההכנסה החייבת או עד ל-480,000 ש"ח לשנה (נכון לשנת 2000), הנמוך מבין שניהם. בשנת 2001 הועלתה (רטוראקטיבית משנת 2000) התקרה ל-2 מיליון ש"ח וניתנה אפשרות לפרוס תרומות העולות על תקרה זו לשלוש שנים קדימה. מאז הועלתה התקרה והיא עומדת על 9.1 מיליון ש"ח בשנת 2013.

**עיוורים ונכים** – פטור על הכנסה מיגיעה אישית של עיוורים ונכים עד 50,200 ש"ח לחודש או על הכנסות אחרות עד 6,020 ש"ח לחודש (נכון לשנת 2013). בסעיף זה היו כלולים, עד חודש יוני 2003, גם בעלי נכות זמנית, כתוצאה ממחלות קשות. החל מיולי 2003, ההטבה מוענקת רק לנישומים עם נכות לתקופה של מעל לשנה. נכים בעלי נכות לתקופה של בין חצי שנה לשנה מקבלים הטבה מוקטנת.

**תושבים באזורי פיתוח** – ההנחה ממס ניתנת למתגוררים ביישובי פיתוח, שהוגדרו לצורך זה. הזיכוי הוא בשיעורים של 13% עד 25%, בהגבלה של תקרה. רשימת היישובים הזכאים צומצמה החל מיולי 2003, אך משנת 2005 היא הורחבה. יש לציין שהפטור ממע"מ באילת אינו נכלל בסעיף זה, אלא בהטבות במסים עקיפים (ראה בהמשך הפרק).

**מעבידים באילת** – כדי להוזיל את עלות העבודה באילת, ניתן למעסיקים זיכוי בשיעור של 20% מההכנסה החייבת של עובדיהם, עד לתקרת המס שנוכה משכר עובדים אלה. החל משנת 2003, הטבה זו אינה ניתנת בשל העסקת קרוב או בעל שליטה בחברה המעבידה. החל משנת 2006 הוגבל הזיכוי למס הכנסה שנוכה מכל עובד בנפרד.

## • הטבות למשפחה

**משפחות חד-הוריות וגרושים** – נקודת זיכוי אחת ניתנת לראש משפחה חד-הורית (נוסף לנקודת זיכוי אחת בגין כל ילד) ולגרוש המשתתף בכלכלת ילדיו הנמצאים אצל בן הזוג הקודם.

**נשים** – נשים, בחישוב נפרד, זכאיות לחצי נקודת זיכוי נוספת; נשים בחישוב מאוחד זכאיות לאותה הטבה, בתנאי שהן "בן הזוג הרשום".

**ילדים להורים עובדים** – אישה עובדת, בחישוב נפרד, הייתה זכאית, עד ליולי 1990, לנקודת זיכוי אחת בשל כל אחד מילדיה שלא מלאו לו עדיין 18 שנה. מאז יולי 1990 ועד שנת המס 1995, ניתנה נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד אי-זוגי בלבד, בעוד שאם או אב במשפחה חד-הורית המשיכו ליהנות מנקודת זיכוי מלאה עבור כל ילד. החל משנת המס 1996 שוב ניתנה לכל אישה, בחישוב שומה נפרד, נקודת זיכוי אחת בגין כל ילד, למעט ילדים בשנת הולדתם הראשונה ובשנה שמלאו להם 18, אשר בגינם ניתנת חצי נקודה זיכוי בלבד. זוג, בחישוב שומה מאוחד, זכאי לרבע נקודת זיכוי בשל ילדיו שלא מלאו להם 18 שנה. החל משנת 2012, אימהות לילדים עד גיל 5 נהנות מנקודת זיכוי נוספת כדי להתחשב בהוצאות ההשגחה, ולראשונה אבות לפעוטות עד גיל 3 נהנים אף הם מנקודות זיכוי נוספות בגין ילדיהם.

**בן זוג לא עובד** – עד שנת 2004, אדם שכלכלת בן זוגו הייתה מוטלת עליו היה זכאי לנקודת זיכוי אחת, פרט לאישה שדרשה נקודות זיכוי בגין ילדיה, שהייתה זכאית לחצי נקודת זיכוי בלבד כאשר כלכלת בן זוגה הייתה מוטלת עליה. החל משנת 2005 בוטלה הטבה זו למעט במקרים שבהם הנישום או בן זוגו הם נכים או הגיעו לגיל פרישה.

**משלמי מזונות** – על פי ס' 40(ב) לפקודת מס הכנסה, הורים גרושים המשלמים מזונות לילדיהם זכאים לנקודת זיכוי אחת או לחלק ממנה לפי חלקם בהוצאות הכלכלה של ילדיהם.

## • הטבות שונות במס הכנסה

**הכנסות מהימורים, הגרלות ופרסים** – עד יולי 2003, הכנסה מהימורים, מהגרלות ומפרסים הייתה פטורה ממס. ביולי 1996 החליטה הממשלה להטיל מס על הכנסות העולות על 1,000 ש"ח שהתקבלו מהימורים והגרלות, אך החלטה זו לא מומשה בפועל. החל מיולי 2003, כל זכייה העולה על 70,000 ש"ח חייבת ב-25% מס. סכום זה הופחת ל-50,000 ש"ח בשנת 2005 שהם 60,720 ש"ח בערכי 2013. מוצע להקטין את תקרת הפטור ל-50,000 ש"ח, החל משנת 2014 ולהעלות את שיעור המס ל-30%. שינוי זה צפוי להביא לגידול בהכנסות ממסים של כ-50 מיליון ש"ח.

**שכר דירה** – שכר דירה מהשכרת דירת מגורים היה פטור ממס עד לסכום חודשי של 7,390 ש"ח (נכון לשנת 2004). בשנת 2005 ובשנת 2006 קטן סכום זה ל-5,540 ש"ח ול-3,695 ש"ח, בהתאמה, ובשנת 2007 הועלה ל-4,200 ש"ח. הסכום עודכן ל-4,980 ש"ח בשנת 2013. מעל לסכום זה פוחת הפטור שקל כנגד שקל. לדוגמה, על הכנסה של 5,980 ש"ח יינתן פטור רק עד 3,980 ש"ח.

**עידוד בניית דירות להשכרה** – חברה שיש בבעלותה בניין שבנייתו הסתיימה בשנת 2007 ואילך ואשר 70% מדירותיו מושכרות למגורים עשר שנים רצופות, זכאית לשיעור פחת של 20% על הבניין וזכאית לקזז הפסד מהבניין בשל פחת כנגד כל הכנסה. כמו כן, החברה פטורה ממס שבח על מכירת הבניין בתנאי שהקונה ימשיך להשכיר את הדירות, כך שתקופת ההשכרה הכוללת תהיה 25 שנים רצופות. עלות ההטבה נאמדת בכ-30 מיליון ש"ח בשנת 2011 והיא תגדל עד לכ-100 מיליון ש"ח בטווח הארוך.

**חיילים משוחררים** – החל משנת 2000 חיילים ומתנדבים בשירות לאומי ששירתו 23 חודשים לפחות זכאים לשתי נקודות זיכוי נוספות לתקופה של שנתיים מיום שחרורם. תקופה זו הוארכה לשלוש שנים החל משנת 2007. מי ששירת בין 12 ל-23 חודשים זכאי לנקודת זיכוי אחת.

**סטודנטים** – החל משנת 2005 ניתנת חצי נקודת זיכוי במשך שלוש שנים למקבלי תואר B.A. או תעודת הוראה (לרבות לימודי מקצוע בהיקף של 1,700 שעות אקדמיות) ולמשך שנתיים נוספות למקבלי תואר M.A., אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2005 ואילך. החל משנת 2008 הוכפלה ההטבה למקבלי תואר B.A. ותעודת הוראה, אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2007 ואילך, לנקודת זיכוי שלמה. מוצע לבטל הטבה זו החל משנת 2014.

**ספורטאים ועיתונאים זרים** – אלה זכאים, במשך שלוש השנים הראשונות לשהותם בארץ, לנכות מהכנסתם החייבת את דמי השכירות ואת הוצאות האירוח ששילמו בישראל. על הכנסתם לאחר ניכויים אלה, עליהם לשלם מס בשיעור של 25% בלבד.

## • קרנות וגופים מוטבים

גופים שונים נהנים מהטבות מס. אין בידנו אומדן עלות הטבות אלו.

**קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד** – הקרן, המפתחת את אדמות קיסריה, פטורה ממס הכנסה וממס שבח בתוקף הסכם משנת 1962 עם שר האוצר. על פי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2012, רשות המסים דרשה מהקרן תשלום של 145 מיליון ש"ח בשנת 2010 בגין 2004-2008.

**האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים** – על פי סעיף 8 לחוק באותו שם, האקדמיה פטורה מכל מס.

**קרן וולף** – על פי סעיף 4 לחוק באותו שם, הקרן פטורה מכל מס.

**קרן המדע הדו-לאומית של ארה"ב וישראל** – הקרן פטורה ממס שבח, ממס רכישה וממס מעסיקים. שתי קרנות דו-לאומיות ארה"ב-ישראל נוספות (למו"פ תעשייתי ולמו"פ חקלאי) נהנות מאותן ההטבות.

**המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם** – זהו מכון וון ליר שחוק משנת 1958 קבע לגביו שנכסיו ועסקותיו יהיו פטורים מכל מס, אגרה וארנונה.

## • טובות הנאה

טובות הנאה (Fringe Benefits) הן תמורות לא כספיות שמעסיק מעניק לעובדיו, כגון העמדת דירת מגורים, רכב צמוד או טלפון סלולרי או הלוואה בריבית מסובסדת. פטור או מיסוי חלקי של טובות הנאה ייחשבו כהטבת מס.

**רכב צמוד** – הטבת המס ברכב צמוד היא ההפרש בין ערך התועלת לעובד לבין תוספת ההכנסה שנלקחת בחשבון לצורכי מס. לדוגמה, בעלי רכב צמוד מקבוצה 2 (כגון מזדה 3 או פורד פוקוס) התחייבו, בשנת 2007, במס על הכנסה זקופה של 1,330 ש"ח לחודש בלבד, בעוד שתועלתם משימוש פרטי ברכב נאמדה ב-2,700 ש"ח עד 3,000 ש"ח לחודש. זקיפת ההכנסה בגין רכב צמוד עלתה בשנת 2008 (ל-1,570 ש"ח לחודש לרכב מקבוצה 2) והיא המשיכה לעלות בהדרגה בשנים 2009-2011 (עד לכ-2,500 ש"ח לחודש לרכב מקבוצה 2). בכך צומצמה הטבת המס בסעיף זה מ-2.5 מיליארד ש"ח בשנת 2007 ל-0.3 מיליארד ש"ח החל משנת 2011.

**חניה במקום העבודה** – עובד שמעסיקו העמיד לרשותו מקום חניה אינו חייב בתשלום מס בגין הטבה זו. להטבה זו אין אומדן עלות.

## • הטבות במסי נדל"ן

### הטבות במס רכישה

מס רכישה מופחת לנכה, נפגע, בן משפחה של נספֶּה, עולה חדש (עד תקרה שנקבעה). גם במכירה ללא תמורה, מיחיד לקרובו, ניתנת הנחה של שני שלישים לעומת השיעור הרגיל. לאור הרחבת מדרגות מס הרכישה החל משנת 2007, הטבות אלו זניחות.

### הטבות במס שבח

**מס שבח לדירות מגורים** – לפי חוק מס שבח, רשאי בעל דירת מגורים אחת למכור אותה אחת ל-18 חודשים בפטור מלא ממס שבח. מי שברשותו יותר מדירת מגורים אחת, רשאי למכור בפטור ממס דירת מגורים אחת פעם בארבע שנים. בשנת 2014 מוצע לבטל את הפטור (ולחייב את השבח שיצמח החל משנה זו) לגבי בעלי דירה נוספת.

**מס שבח לנכסים היסטוריים** – על פי ס' 48א(ד1) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), נכסים שנרכשו עד 1960 חייבים בעת מכירתם במס שבח מוגבל, בין 12% ל-24% בלבד. החל משנת 2005 צומצמה הטבה זו בהדרגה לגבי חברות ולגבי יחידים שקיבלו את הזכות במקרקעין בפירוק חברה. לגבי יחידים ואחרים (כגון אגודות שיתופיות) תצומצם ההטבה החל משנת 2011 עד שתבוטל לגמרי בשנת 2015.

**הטבות נוספות במסי נדל"ן** – קיימות הטבות מס נוספות לקרנות ריט (קרנות סחירות המשקיעות בנדל"ן מניב באמצעות הבורסה), לפרויקטים של פינוי-בינוי ולעסקות של שחלוף נכסים. אין אומדן להטבות אלו.

## תחזית ההטבות במסים עקיפים

בשנים 2013-2014 יסתכמו ההטבות במסים עקיפים בכ-8.0 מיליארד ש"ח ובכ-8.5 מיליארד ש"ח בהתאמה. כמחצית מההטבות יהיו במע"מ.

### • מכס ומס קנייה

**סולר** – על פי הסדר הסולר, מפעלים תעשייתיים, מובילים והתחבורה הציבורית נהנים מהחזר חלקי של המס על סולר.

**עולים חדשים** – עד לשנת 2004 עולה חדש שילם מס מופחת בשיעור של 25% בתוספת מע"מ בעת רכישת רכב בנפח מנוע של עד 1750 סמ"ק ו-50% אחוזים בתוספת מע"מ בעת רכישת רכב בנפח מנוע גדול יותר (זאת בהשוואה לשיעור המס הכללי של 95% עד 109%). החל משנת 2005 שיעור המס הוא 50% בתוספת מע"מ, ללא הבדל נפח מנוע. כמו כן בוטל, החל משנת 2005, הפטור ממע"מ שניתן לעולים ולתושבים חוזרים לרכישת רהיטים שיוצרו בישראל.

**תושבים חוזרים** – עד שנת 2004, תושבים חוזרים ששהו מעל שנתיים בחו"ל זכו להטבות במכס ובמס קנייה. משנת 2005, הטבות אלו ניתנות רק לשוהים בחו"ל מעל שש שנים.

**תיירים** – ישראלים מעל גיל שנתיים החוזרים מחו"ל, פטורים ממכס וממס קנייה על סחורה שהביאו עמם לצריכה עצמית, בשווי של עד 200 דולר. בנוסף לכך, נכנס מעל גיל 18 זכאי לייבא כמות מוגבלת של אלכוהול וסיגריות. עיקר ההטבה היא בגין ייבוא סיגריות. החל מאפריל 2013 צומצם הפטור על ייבוא הסיגריות משתי חבילות לחבילה אחת.

**חלקים לרכב** – רכב המצויד בכריות אוויר, במערכת ABS או בממיר קטליטי נהנה מזיכוי במס קנייה עד תיקרה.

**מוניות** – על כלי רכב המשמשים כמוניות חל מס קנייה מוגבל של 8%.

**פטורים מותנים** – ניתנים במכס ובמס קנייה במקרים כגון פטור למוסדות להשכלה גבוהה על ייבוא חומר מדעי וחינוכי, פטורים על פי אמנות בין-לאומיות או פטור למוסדות בריאות.

### • מע"מ

מע"מ בשיעור אפס חל על צריכת פירות וירקות טריים וכן על צריכה של תיירים זרים בבתי מלון (וברכישת שירותים ומוצרים נוספים על ידי תיירים זרים).

גם הצריכה באזור אילת (פרט לצריכת מוצרים בני קיימא וסיגריות) פטורה ממע"מ. על פי החלטת הממשלה מ-15 באוגוסט 2001 פטור זה היה צריך להתבטל החל משנת 2005, אלא שהחלטה זו לא אושרה על ידי הכנסת.

## תחזית הטבת המס באגרות

החל משנת 1994 מוטלת אגרה על המשתמשים האזרחיים בתדרים לשידור, ובשנת 1995 הורחבה תחולתה לחברות הטלוויזיה בכבלים. מערכת הביטחון (כולל המשטרה), המשתמשת העיקרית בתדרים, ממשיכה ליהנות מפטור. כמו כן, משרד התחבורה מעניק הנחות באגרת רכב לנכים ולמשרתים במילואים.

חלק ה

**תכנית התקציב הרב-שנתית**



## התקציב הרב-שנתי – מעטפות

התקציב הרב-שנתי לשנות הכספים 2013-2015 פורט ב'מעטפות'. כל 'מעטפה' כוללת את סוג ההוצאות בעלי המאפיינים המשותפים. בהתאם ל'חוק יסוד: משק המדינה', משמשת תכנית התקציב הרב-שנתי בסיס לתקציב המפורט בשנת התקציב העוקבת. פירוט תכולת המעטפות מופיע בפרק הצעת התקציב לשנים 2013-2014 בחוברת זו.

### תכנית התקציב הרב-שנתי

(באלפי ש"ח)

| תכנית התקציב<br>לשנת 2015<br>(במחירי 2014) | הצעת התקציב<br>לשנת 2014<br>(במחירי 2014) | הצעת התקציב<br>לשנת 2013<br>(במחירי 2013) |                                            |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 330,990,732                                | 320,261,956                               | 309,543,948                               | התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה *               |
| 85,561,672                                 | 86,003,000                                | 85,489,000                                | תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי |
| <b>416,552,403</b>                         | <b>406,264,956</b>                        | <b>395,032,948</b>                        | <b>סך-הכול כללי</b>                        |
| =====                                      | =====                                     | =====                                     | =====                                      |
| 295,976,731                                | 286,931,770                               | 279,845,639                               | חלק א: תקציב רגיל                          |
| 120,575,672                                | 119,333,186                               | 115,187,309                               | חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון             |
| <b>295,976,731</b>                         | <b>286,931,770</b>                        | <b>279,845,639</b>                        | <b>חלק א: תקציב רגיל</b>                   |
| -----                                      | -----                                     | -----                                     | -----                                      |
| 46,810,183                                 | 45,454,013                                | 43,383,231                                | ממשל ומנהל                                 |
| 52,805,927                                 | 51,268,997                                | 52,844,172                                | ביטחון                                     |
| 136,223,321                                | 131,036,514                               | 127,767,208                               | שירותי חברה והרשויות המקומיות              |
| 10,082,590                                 | 10,025,864                                | 9,315,616                                 | כלכלה ומשק                                 |
| 42,742,106                                 | 41,745,000                                | 39,459,000                                | תשלום ריבית                                |
| 7,312,605                                  | 7,401,381                                 | 7,076,413                                 | זרבות                                      |
| <b>120,575,672</b>                         | <b>119,333,186</b>                        | <b>115,187,309</b>                        | <b>חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון</b>      |
| -----                                      | -----                                     | -----                                     | -----                                      |
| 831,723                                    | 846,820                                   | 711,521                                   | השקעות בממשל ומנהל                         |
| 3,220,497                                  | 3,535,749                                 | 2,747,581                                 | השקעות בשירותי חברה                        |
| 20,121,780                                 | 18,088,617                                | 16,360,207                                | השקעות בענפי משק                           |
| 96,401,672                                 | 96,862,000                                | 95,368,000                                | תשלום חובות                                |

\* התקציב נטו בניכוי תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי.



## חלק ו

## נספחים



## עקרונות חוק התקציב

חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם להוראות "חוק יסוד: משק המדינה", שלפיהן ייקבע תקציב המדינה בחוק למשך שנה ויכלול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. החוק גם קובע שהצעת התקציב תהיה מפורטת ותונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מ-60 יום לפני תחילת שנת התקציב.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב) הוא שהניח את היסודות לחוקי התקציב השנתיים, כדלקמן:

- הפרטים והמבנה של חוק התקציב השנתי
- סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב ואת התחומים שבהם היא נדרשת לקבל את אישור הכנסת או את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת
- דרכי השימוש ברזרבות
- עדיפות חוק התקציב על חוקים אחרים ודרכי אכיפתו
- מגבלות האשראי על הרשויות המקומיות ועל הגופים המתוקצבים
- הוראות מיוחדות לגבי הגופים המתוקצבים.

ביום 20 במאי 2013 אישרה הכנסת את חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3) הקובע כי תקציב המדינה לשנות הכספים 2013-2014 יהיה תקציב דו-שנתי שיקבע את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות וייקבע בחוק אחד.

באותו יום אישרה הכנסת את חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) (תיקון מספר 12). מדובר בתיקון לחוק, הקובע התאמות של כללים פרטניים לכל אחת משנות הכספים 2013-2014, כפי שנקבעו עבור התקציב הדו-שנתי לשנים 2009-2010 (במיוחד לגבי העברת תקציב בין השנים ועודפי תקציב בלתי מנוצלים), בתוספת התאמות טכניות אשר התחייבו.

בהתאם לאמור בחוק היסוד ובחוק יסודות התקציב, מוצע חוק התקציב לשנות הכספים 2013-2014, הקובע את ההוצאה המרבית שהממשלה מורשית להוציא בכל אחת משנות הכספים האמורות ואת חלוקתה לסעיפי התקציב, לתחומי פעולה ולתכניות, כמפורט בתוספת הראשונה לחוק, לכל אחת משנות הכספים האמורות.

בנוסף לכך נקבעו בחוק גם סכומים מרביים להוצאה מותנית בהכנסה, להרשאה להתחייב ולשיא כוח אדם. גם אלה מוגדרים ברמת סעיפים, תחומי פעולה ותכניות והם מפורטים בתוספת הראשונה לחוק.

בתוספת השנייה לחוק קבועים סעיפי התקציב של המפעלים העסקיים.

שר האוצר, כממונה על ביצוע התקציב, מוסמך להתקין תקנות והוראות מינהל לביצועו.

## חוק הרשאה

חוק התקציב בישראל הוא חוק הרשאה, המתיר לממשלה להוציא בשנת הכספים לכל היותר את הסכומים הנקובים בו, אך אינו מחייב אותה לעשות כן. הרשאה זו מתייחסת להוצאה, להוצאה מותנית בהכנסה, להרשאה להתחייב ולשיא כוח אדם.

### הוצאה

תקציב ההוצאה לשנה מסוימת מתיר לממשלה להוציא באותה השנה סכום שחלוקתו מופיעה בטור הראשון של התוספת הראשונה לחוק. הממשלה רשאית, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר סכומים בין סעיפי התקציב השונים.

### הוצאה מותנית בהכנסה

הרשאה נוספת המותנית בקבלת הכנסות מגורמים חוץ ממשלתיים. חלוקת הוצאה זו מופיעה בטור השני של התוספת הראשונה.

### הרשאה להתחייב

בנוסף למגבלה על ההוצאה בפועל, מגביל החוק התחייבויות באמצעות הרשאה להתחייב. הרשאה זו, המופיעה בטור השלישי של התוספת הראשונה, מציינת את הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו באותה התכנית במהלך שנת הכספים, גם אם יתבצע התשלום בשנים הבאות. הסדר זה מאפשר לממשלה לפעול במסגרת תכניות רב-שנתיות בפיקוח תקציבי נאות.

לגבי תכניות בתקציב הרגיל שבהן לא נקוב סכום הרשאה להתחייב אלא סכום הוצאה ו/או הוצאה מותנית בהכנסה, ניתן להתחייב בגובה הסכומים האלה אם ההוצאה תיעשה במרוצת אותה שנת הכספים או בשנת הכספים שלאחריה.

### שיא כוח אדם

מספר שיא כוח האדם המרבי שהממשלה רשאית למלא בשנה מסוימת מופיע בטור הרביעי של התוספת הראשונה.

## בסיס ההוצאה בתקציב

### בסיס מזומנים

חוק התקציב מושתת על בסיס מזומנים. כהוצאה תקציבית נחשב תשלום במזומן או זיכוי של החשב הכללי.

### בסיס ביצוע

כדי לאפשר למפעלים העסקיים, המוכרים מוצרים ושירותים לציבור, לנהל מערכת חשבוונאות קרובה ככל האפשר לזו של גוף מסחרי, הושתת התקציב שלהם על אותו בסיס ביצוע. כלומר, ההוצאה של מפעלים עסקיים אלה נחשבת בתור שכזו כאשר בוצעה העבודה או משנתקבל השירות או הנכס, בין אם בוצע התשלום ובין אם נדחה למועד מאוחר יותר. על אותו הבסיס מוגדרת גם ההכנסה של המפעלים העסקיים.

### רזרבות

בתוספת הראשונה קיימת הרזרבה הכללית. כמו כן קיימות בתקציב רזרבות מיועדות בתקציבי המשרדים השונים. החוק מקנה לשר האוצר סמכות לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את המטרות והיעדים להוצאת סכומי הרזרבות.

### שימוש בעודפי השנה הקודמת

כספים שלא הוצאו בשנה מסוימת ניתנים לניצול בשנה שלאחריה, בתנאי שנותר עודף בסעיף ההוצאה הראשי. שר האוצר מוסמך לאשר עודפים לניצול, לאחר מתן הודעה על כך לוועדת הכספים של הכנסת. הסכום המותר לשימוש יתווסף לסכומים המאושרים בתקציב השנה השוטפת.

### עודפים מיוחדים

באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי שר האוצר לכלול ברשימת העודפים המיוחדים את פרטי ההוצאה מתקציב השנה הקודמת, שלגביהם לא יקוזזו הגירעונות, אם יהיו כאלה, בסעיפי תקציב ראשיים שבהם מופיעים פרטי ההוצאה האמורים.

## שינויים בחוק התקציב במהלך שנת הכספים

חוק יסודות התקציבי מאפשר ביצוע שינויים במהלך השנה. כל שינוי בתכנית טעון הודעה לוועדת הכספים של הכנסת. שינויים בשיעורים העולים על השיעורים הנקובים בחוק מחייבים את אישורה המוקדם של הוועדה.

### דוח תקבולים, הוצאות ומילוי משרות

על שר האוצר להגיש לכנסת דוח על התקבולים, ההוצאות ומילוי המשרות בתקציב, לכל תוספותיו וחלקיו תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים. בנוסף לכך, על השר להגיש לוועדת הכספים של הכנסת, בסוף כל רבעון, אומדן של ביצוע הגירעון ומימונו, המבוסס על נתוני קופה.

## ביצוע התקציב

### התקנת תקנות והאצלת סמכויות

שר האוצר ממונה על ביצוע חוק יסודות התקציב וחוק התקציב. הוא רשאי להתקין תקנות, לרבות פירוט נוסף של תכניות וכן להאציל את סמכויותיו לפי חוק יסודות התקציב, לרבות הסמכות להתקין תקנות ביצוע, כולל סדרי ניהול כספים וחשבוניות, פרט לתקנות בעלות תוקף תחיקתי.

### פיקוח על הביצוע מבחינת חוקיות ההוצאה

הסמכות לפקח על ביצוע התקציב מבחינת חוקיות ההוצאה, העמידה במסגרת התקציב המאושר והתקנת התקנות בדבר סדרי ניהול כספים וחשבוניות, מואצלת כל שנה לחשב הכללי. החשב הכללי פועל באמצעות חשבי המשרדים הצמודים למשרדים השונים והם אחראים ישירות בפניו וכפופים לו מבחינה ארגונית. חתימת חשב המשרד היא תנאי הכרחי למתן תוקף לכל התחייבות או הוצאה של הממשלה.

### ביצוע תקציב לגבי תאגידים

סעיפי חוק התקציב המתייחסים לגופים המתוקצבים, לרשויות המקומיות ולגופים הנתמכים, מקנים סמכויות ביצוע לשר האוצר, ובנוסף אליו – גם לשרים הנוגעים בדבר (השרים הממונים).

### ביקורת חיצונית על ביצוע התקציב

ביקורת חיצונית על ביצוע חוק התקציב נתונה בידי מבקר המדינה המגיש את הדין וחשבון השנתי שלו לכנסת. ההערות וההמלצות של מבקר המדינה הנוגעות לחוק התקציב ולביצועו, לדין וחשבון על התקבולים ועל הוצאות המדינה ולמאזן התחייבויותיה וזכויותיה של המדינה, נידונות בוועדה לענייני ביקורת המדינה. מסקנות הוועדה מובאות לאישור הכנסת.

## מסמכי חוק התקציב

הצעת חוק התקציב הדו-שנתי מפרטת את סך ההוצאה השנתית שמותר לממשלה להוציא בכל אחת משנות הכספים. בנוסף לכך מפורטים בהצעה תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב, שיא כוח האדם ותקציבי המפעלים העסקיים.

להצעת חוק התקציב מצורפות שתי תוספות:

### התוספת הראשונה

#### פירוט תקציב ההוצאות

בתוספת הראשונה מפורטים תקציב ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם של הממשלה. בפירוט תקציב ההוצאות, מורכבת התוספת הראשונה משני חלקים:

#### חלק א: התקציב הרגיל

תקציב זה מסווג לפי תחומי ממשל ומינהל, ביטחון, רשויות מקומיות, שירותי חברה, כלכלה ומשק, תשלומי ריבית ורזרבות.

#### חלק ב: תקציב פיתוח וחשבון הון

חלק זה כולל השקעות ישירות של הממשלה בתחומים שונים, מתן אשראי ותשלומי קרן.

### תחזית התקבולים והמלוות

תחזית ההכנסות מחולקת גם היא לשני חלקים:

#### חלק א: תקבולים שוטפים

חלק זה כולל את המסים על הכנסה ורכוש, מסים על הוצאה, אגרות בעד שירותים, ריבית ורווחים, תמלוגים ותקבולים אחרים.

### חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון

חלק זה כולל את החזרי ההשקעות של הממשלה ופירעון ההלוואות שהיא נתנה, הפרשות לפנסיה ולפיצויים, הכנסות הון, מלוות שקיבלה הממשלה בארץ ומלוות ומענקים שקיבלה מחו"ל.

### התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה

בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992 התקציב לחישוב ההוצאה הממשלתית המותרת הוא תקציב ההוצאה (ללא ההוצאה המותנית בהכנסה), בחלק א ובחלק ב כאמור, בניכוי תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח לאומי.

### תחזית הטבות המס

בתחזית זו מפורטים הסכומים שלא ייגבו בשל הטבות מס, לפי חלוקה להטבות במסים ישירים, הטבות במסים עקיפים והטבות באגרות.

### התוספת השנייה

תוספת זו כוללת את פירוט התקבולים, ההוצאות, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם של המפעלים העסקיים של הממשלה. התוספת השנייה מורכבת משני חלקים:

#### חלק א: תחזית תקבולים של המפעלים העסקיים

חלק זה כולל את תקבולי המפעלים העסקיים (כמו לשכת הפרסום הממשלתית ורשות מקרקעי ישראל). התקבולים המופיעים כאן נחשבים כתקבולי המדינה, אך הם אינם כלולים באומדן התקבולים והמלוות בתוספת הראשונה.

#### חלק ב: תחזית ההוצאות של המפעלים העסקיים

חלק זה כולל את אומדני ההוצאות של המפעלים העסקיים.

## מחירי התקציב

הסכומים בחוק ובלוחות התקציב נקובים באלפי שקלים. הנתונים לגבי הצעות התקציב לשנות הכספים 2013-2014 הם במחירים של ממוצעים משוערים לתקופה ינואר-דצמבר 2013 ו-2014 בהתאמה. הנתונים המתייחסים לשנות הכספים 2011-2012 נקובים במחירי התקציב המקורי לשנים אלו.

### מקדמי המעבר לשנות הכספים 2011-2014, ממוצע לעומת ממוצע (באחוזים)

| 2014 | 2013 | 2012 | 2011 |                    |
|------|------|------|------|--------------------|
| 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | קניות              |
| 1.0  | 2.8  | 1.0  | 1.0  | השכר במגזר הציבורי |
| 1.0  | 2.8  | 1.0  | 1.0  | השכר הממשלתי       |
| 0.0  | 0.0  | 0.0  | -9.5 | מטבע חוץ (דולר)    |
| 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | תשומות הבנייה      |

מקדמי התקציב מקדמים את רמת המחירים, שעל בסיסה נבנה תקציב השנה השוטפת, לרמה הממוצעת החזויה בכל אחת משנות התקציב הבאות. אי לכך אין לראות במקדמי המעבר המופיעים בלוח דלעיל תחזיות לשינוי מחירים בשנים הבאות.

משרדי הממשלה יתייחסו לתקציב במחירים נומינליים ויתכננו את הוצאותיהם בהתאם לתקציב.

# לוחות התקציב

סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2013

| סך תקני<br>כוח אדם | עבודה בלתי צמיתה<br>במונחי משרות | שיא כוח אדם |                                    |
|--------------------|----------------------------------|-------------|------------------------------------|
| 109,137            | 14,070                           | 95,067.5    | סך-הכול כללי                       |
| =====              | =====                            | =====       | =====                              |
| 86,715             | 13,096                           | 73,619      | סך-הכול משרדי הממשלה               |
| -----              | -----                            | -----       | -----                              |
| 68                 | 8                                | 60          | 01 נשיא המדינה                     |
| 706                | 60                               | 646         | 02 הכנסת                           |
| 2,248              | 1,300                            | 948.5       | 04 משרד ראש הממשלה                 |
| 6,650              | 1,158                            | 5,492       | 05 משרד האוצר                      |
| 1,009              | 413                              | 596.5       | 06 משרד הפנים                      |
| 35,720             | 3,165                            | 32,555      | 07 המשרד לביטחון הפנים             |
| 8,517              | 2,622                            | 5,895.5     | 08 משרד המשפטים                    |
| 1,180              | 122                              | 1,058       | 09 משרד החוץ                       |
| 68                 | 66                               | 2           | 10 המטה לביטחון לאומי              |
| 580                |                                  | 580         | 11 משרד מבקר המדינה                |
| 12                 | 12                               |             | 14 מימון מפלגות                    |
| 2,163              |                                  | 2,163       | 15 משרד הביטחון                    |
| 42                 |                                  | 42          | 16 הוצאות חירום אזרחיות            |
| 248                |                                  | 248         | 17 תיאום הפעולות בשטחים            |
| 190                | 77                               | 112.5       | 19 משרד המדע והחלל, התרבות והספורט |
| 2,376              | 128                              | 2,248       | 20 משרד החינוך                     |
| 3,099              | 95                               | 3,004.5     | 23 משרד הרווחה                     |
| 11,044             | 1,294                            | 9,750       | 24 משרד הבריאות                    |
| 92                 | 21                               | 70.5        | 25 הרשות לזכויות ניצולי השואה      |
| 591                | 81                               | 510         | 26 המשרד להגנת הסביבה              |
| 666                | 57                               | 608.5       | 29 משרד הבינוי והשיכון             |
| 485                | 74                               | 411.5       | 30 המשרד לקליטת העלייה             |
| 1,778              | 447                              | 1,331       | 33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר        |
| 440                | 141                              | 299         | 34 המשרד לאנרגיה ומים              |
| 2,001              | 99                               | 1,902       | 36 משרד הכלכלה                     |
| 174                | 27                               | 146.5       | 37 משרד התיירות                    |
| 155                | 66                               | 89          | 39 משרד התקשורת                    |

סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2013 (המשך)

| סך תקני<br>כוח אדם | עבודה בלתי צמיתה<br>במונחי משרות | שיא כוח אדם     |                                                      |
|--------------------|----------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------|
| 962                | 219                              | 743.5           | 40 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות<br>והבטיחות בדרכים |
| 215                | 89                               | 125.5           | 41 הרשות הממשלתית למים וביו                          |
| 241                | 6                                | 235             | 43 המרכז למיפוי ישראל                                |
| 21                 |                                  | 21              | 46 חוק חיילים משוחררים                               |
| 165                | 104                              | 61              | 54 רשויות הפיקוח                                     |
|                    |                                  |                 | 56 נציבות שוויון הזכויות לאנשים<br>עם מוגבלות        |
| 1,810              | 647                              | 1,163.5         | 68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול               |
| 1,000              | 500                              | 500             | 47 רזרבה כללית                                       |
| <b>22,422</b>      | <b>974</b>                       | <b>21,448.5</b> | <b>סך-הכול מפעלים עסקיים</b>                         |
| -----              | -----                            | -----           | -----                                                |
| 122                | 27                               | 95              | 89 מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר                 |
| 21,613             | 834                              | 20,779.5        | 94 בתי חולים ממשלתיים                                |
| 7                  | 2                                | 5               | 95 נמל יפו ונמל חדרה                                 |
| 680                | 111                              | 569             | 98 רשות מקרקעי ישראל                                 |

סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2014

| שיא כוח אדם  | עבודה בלתי צמיתה | סך תקני כוח אדם |                                                   |
|--------------|------------------|-----------------|---------------------------------------------------|
| במונחי משרות |                  |                 |                                                   |
| 109,946      | 14,226           | 95,720.5        | סך-הכול כללי                                      |
| =====        | =====            | =====           | =====                                             |
| 87,525       | 13,252           | 74,273          | סך-הכול משרדי הממשלה                              |
| -----        | -----            | -----           | -----                                             |
| 66           | 6                | 60              | 01 נשיא המדינה                                    |
| 706          | 60               | 646             | 02 הכנסת                                          |
| 2,247        | 1,317            | 930.5           | 04 משרד ראש הממשלה                                |
| 6,770        | 1,276            | 5,494           | 05 משרד האוצר                                     |
| 1,004        | 413              | 591.5           | 06 משרד הפנים                                     |
| 36,160       | 3,025            | 33,135          | 07 המשרד לביטחון הפנים                            |
| 8,672        | 2,709            | 5,962.5         | 08 משרד המשפטים                                   |
| 1,178        | 130              | 1,048           | 09 משרד החוץ                                      |
| 67           | 65               | 2               | 10 המטה לביטחון לאומי                             |
| 580          |                  | 580             | 11 משרד מבקר המדינה                               |
| 12           | 12               | 0               | 14 מימון מפלגות                                   |
| 2,131        |                  | 2,131           | 15 משרד הביטחון                                   |
| 51           | 9                | 42              | 16 הוצאות חירום אזרחיות                           |
| 248          |                  | 248             | 17 תיאום הפעולות בשטחים                           |
| 190          | 79               | 110.5           | 19 משרד המדע והחלל, התרבות והספורט                |
| 2,367        | 126              | 2,241           | 20 משרד החינוך                                    |
| 3,250        | 96               | 3,154.5         | 23 משרד הרווחה                                    |
| 11,058       | 1,328            | 9,730           | 24 משרד הבריאות                                   |
| 90           | 21               | 69.5            | 25 הרשות לזכויות ניצולי השואה                     |
| 585          | 80               | 505             | 26 המשרד להגנת הסביבה                             |
| 655          | 56               | 599.5           | 29 משרד הבינוי והשיכון                            |
| 485          | 74               | 411.5           | 30 המשרד לקליטת העלייה                            |
| 1,781        | 469              | 1,312           | 33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר                       |
| 446          | 148              | 298             | 34 המשרד לאנרגיה ומים                             |
| 2,006        | 116              | 1,890           | 36 משרד הכלכלה                                    |
| 171          | 27               | 144.5           | 37 משרד התיירות                                   |
| 153          | 65               | 88              | 39 משרד התקשורת                                   |
| 960          | 227              | 733.5           | 40 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים |
| 211          | 88               | 123.5           | 41 הרשות הממשלתית למים וביו                       |
| 237          | 6                | 231             | 43 המרכז למיפוי ישראל                             |

סך תקני כוח אדם לשנת הכספים 2014 (המשך)

| סך תקני כוח אדם | עבודה בלתי צמיתה<br>במונחי משרות | שיא כוח אדם     |                                            |
|-----------------|----------------------------------|-----------------|--------------------------------------------|
| 21              |                                  | 21              | 46 חוק חיילים משוחררים                     |
| 195             | 108                              | 87              | 54 רשויות הפיקוח                           |
|                 |                                  |                 | 56 נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות |
| 1,772           | 620                              | 1,152.5         | 68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול     |
| 1,000           | 500                              | 500             | 47 רזרבה כללית                             |
| <b>22,421</b>   | <b>973</b>                       | <b>21,447.5</b> | <b>סך-הכול מפעלים עסקיים</b>               |
| -----           | -----                            | -----           | -----                                      |
| 120             | 26                               | 94              | 89 מפעלי משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר       |
| 21,613          | 834                              | 20,779.5        | 94 בתי חולים ממשלתיים                      |
| 7               | 2                                | 5               | 95 נמל יפו ונמל חדרה                       |
| 680             | 111                              | 569             | 98 רשות מקרקעי ישראל                       |

תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2012-2014

(באלפי ש"ח)

| תקציב מקורי | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב |                                        |
|-------------|--------------|-------------|-------------|----------------------------------------|
| לשנת 2012   | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |                                        |
| 384,988,521 | 376,391,794  | 416,893,305 | 428,705,633 | סך-הכול כללי                           |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                  |
| 274,191,162 | 262,457,417  | 297,040,088 | 304,949,098 | חלק א: התקציב הרגיל                    |
| 110,797,359 | 113,934,377  | 119,853,217 | 123,756,535 | חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון         |
| 274,191,162 | 262,457,417  | 297,040,088 | 304,949,098 | חלק א: תקציב רגיל                      |
| 41,513,144  | 37,116,806   | 46,680,960  | 48,718,625  | ממשל ומונהל                            |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                  |
| 44,284      | 50,161       | 44,424      | 41,140      | 01 נשיא המדינה                         |
| 546,151     | 528,609      | 594,418     | 595,471     | 02 הכנסת *                             |
| 111,361     | 106,957      | -           | -           | 03 חברי הממשלה                         |
| 2,086,076   | 2,388,720    | 2,596,662   | 2,316,646   | 04 משרד ראש הממשלה                     |
| 2,104,414   | 1,962,408    | 2,244,246   | 2,290,642   | 05 משרד האוצר                          |
| 355,068     | 333,507      | 684,815     | 385,131     | 06 משרד הפנים                          |
| 11,118,353  | 11,590,405   | 13,335,426  | 14,157,122  | 07 המשרד לביטחון הפנים                 |
| 3,230,007   | 2,626,219    | 3,587,913   | 3,648,903   | 08 משרד המשפטים                        |
| 1,664,001   | 1,663,545    | 1,642,610   | 1,689,221   | 09 משרד החוץ                           |
| 32,448      | 42,869       | 40,876      | 40,124      | 10 המטה לביטחון לאומי                  |
| 331,539     | 273,150      | 291,207     | 291,208     | 11 משרד מבקר המדינה **                 |
| 14,192,129  | 12,851,074   | 14,078,765  | 15,684,172  | 12 גימלאות ופיצויים                    |
| 3,461,280   | 583,845      | 4,686,471   | 4,949,075   | 13 הוצאות שונות                        |
| 137,737     | 229,379      | 384,506     | 142,731     | 14 מימון המפלגות                       |
| 1,052,882   | 1,178,926    | 1,159,703   | 1,173,085   | 19 משרד המדע והחלל, התרבות והספורט     |
| 535,753     | 199,674      | 701,887     | 714,805     | 26 המשרד להגנת הסביבה                  |
| 509,661     | 507,358      | 607,030     | 599,150     | 68 רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול |
| 56,031,111  | 60,522,373   | 58,875,465  | 58,095,684  | ביטחון                                 |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                  |
| 55,623,538  | 59,964,778   | 58,252,367  | 57,547,589  | 15 משרד הביטחון                        |
| 204,074     | 459,300      | 391,445     | 316,081     | 16 הוצאות חירום אזרחיות                |
| 203,499     | 98,295       | 231,653     | 232,014     | 17 תיאום הפעולות בשטחים                |

\* הצעת התקציב השנתי של הכנסת מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת, ומהווה חלק מחוק התקציב.

\*\* תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד: מבקר המדינה.

תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2012-2014 (המשך)

| תקציב מקורי | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב | תקציב                                             |
|-------------|--------------|-------------|-------------|---------------------------------------------------|
| לשנת 2012   | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |                                                   |
| 3,886,609   | 3,744,505    | 3,487,615   | 3,489,617   | 18 הרשויות המקומיות                               |
| =====       | =====        | =====       | =====       |                                                   |
| 116,992,561 | 114,107,072  | 131,214,927 | 134,538,838 | שירותי חברה                                       |
| =====       | =====        | =====       | =====       |                                                   |
| 37,873,515  | 39,338,054   | 44,103,598  | 45,808,207  | 20 משרד החינוך                                    |
| 7,464,569   | 8,196,663    | 8,830,539   | 9,129,187   | 21 ההשכלה הגבוהה                                  |
| 6,258,011   | 4,896,863    | 7,080,569   | 7,377,858   | 23 משרד הרווחה                                    |
| 23,960,448  | 20,708,043   | 26,045,745  | 27,072,651  | 24 משרד הבריאות                                   |
| 31,089,182  | 30,253,873   | 31,582,155  | 30,749,597  | 27 העברות לביטוח הלאומי                           |
| 2,791,563   | 2,896,578    | 3,141,804   | 3,388,710   | 25 הרשות לזכויות ניצולי השואה                     |
| 209,675     | 230,451      | 199,487     | 191,206     | 29 משרד הבינוי והשיכון                            |
| 1,321,181   | 1,379,865    | 1,399,015   | 1,416,958   | 30 המשרד לקליטת עלייה                             |
| 4,251,318   | 4,445,556    | 6,766,933   | 7,189,707   | 32 תמיכות שונות                                   |
| 1,765,895   | 1,752,872    | 2,065,081   | 2,214,758   | 46 חוק חייילים משוחררים                           |
| 7,204       | 8,254        | -           | -           | 56 נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות      |
| 9,441,184   | 8,917,369    | 10,245,709  | 10,959,952  | כלכלה ומשק                                        |
| =====       | =====        | =====       | =====       |                                                   |
| 919,435     | 980,212      | 719,490     | 722,442     | 33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר                       |
| 187,554     | 301,006      | 265,004     | 262,034     | 34 המשרד לאנרגיה ומים                             |
| 147,927     | 142,560      | 147,927     | 147,927     | 35 הוועדה לאנרגיה אטומית                          |
| 2,485,561   | 2,505,847    | 3,104,002   | 3,729,456   | 36 משרד הכלכלה                                    |
| 363,582     | 349,109      | 237,832     | 234,312     | 37 משרד התיירות                                   |
| 2,281,846   | 1,842,841    | 2,540,725   | 2,655,336   | 38 תמיכות בענפי משק                               |
| 50,120      | 77,497       | 72,486      | 75,967      | 39 משרד התקשורת                                   |
| 508,767     | 453,360      | 555,833     | 549,697     | 40 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים |
| 115,242     | 97,207       | 103,922     | 101,730     | 41 הרשות הממשלתית למים וביוב                      |
| 2,033,854   | 1,748,748    | 2,081,404   | 2,054,548   | 42 מענקי בינוי ושיכון                             |
| 94,149      | 87,974       | 111,977     | 110,924     | 43 המרכז למיפוי ישראל                             |
| 253,147     | 331,008      | 305,106     | 315,577     | 54 רשויות הפיקוח                                  |

תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2012-2014 (המשך)

| תקציב מקורי<br>לשנת 2012 | ביצוע התקציב<br>לשנת 2012 | הצעת התקציב<br>לשנת 2013 | הצעת התקציב<br>לשנת 2014 |    |                                |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|----|--------------------------------|
| 38,570,000               | 38,049,292                | 39,459,000               | 41,745,000               | 45 | תשלום ריבית ועמלות             |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    | =====                          |
| 7,756,553                | -                         | 7,076,413                | 7,401,381                |    | רזרבות                         |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    | =====                          |
| 7,756,553                | -                         | 7,076,413                | 7,401,381                | 47 | רזרבה כללית                    |
| 110,797,359              | 113,934,377               | 119,853,217              | 123,756,535              |    | חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון |
| -----                    | -----                     | -----                    | -----                    |    | -----                          |
| 20,441,359               | 16,255,362                | 24,485,217               | 26,894,535               |    | תקציב הפיתוח                   |
| -----                    | -----                     | -----                    | -----                    |    | -----                          |
| 802,669                  | 778,379                   | 1,267,454                | 1,092,408                |    | השקעות במימשל ומינהל           |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    | =====                          |
| 171,288                  | 5,491                     | 607,354                  | 334,009                  | 51 | דיוור ממשלתי                   |
| 410,999                  | 568,063                   | 573,528                  | 651,636                  | 52 | המשטרה ובתי הסוהר              |
| 188,051                  | 177,293                   | 86,572                   | 106,763                  | 53 | בתי המשפט                      |
| 32,331                   | 27,532                    | -                        | -                        | 55 | האוצר                          |
| 4,508,424                | 2,647,359                 | 5,156,704                | 5,937,872                |    | השקעות בשירותי חברה            |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    | =====                          |
| 676,609                  | 1,177,277                 | 1,010,370                | 1,881,283                | 60 | חינוך                          |
| 387,898                  | 356,313                   | 497,758                  | 400,759                  | 67 | בריאות                         |
| 3,443,917                | 1,113,769                 | 3,648,576                | 3,655,830                | 70 | שיכון                          |
| 15,130,266               | 12,829,624                | 18,061,059               | 19,864,255               |    | השקעות בענפי משק               |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    | =====                          |
| 1,337,950                | 971,576                   | 1,075,206                | 1,269,085                | 73 | מפעלי מים                      |
| 90,980                   | 45,867                    | 90,740                   | 89,210                   | 76 | פיתוח התעשייה                  |
| 88,071                   | 238,506                   | 529,917                  | 540,693                  | 78 | תיירות                         |
| 8,381,642                | 8,024,659                 | 11,872,003               | 13,013,774               | 79 | תחבורה                         |
| 5,231,623                | 3,549,016                 | 4,493,192                | 4,951,493                | 83 | הוצאות פיתוח שונות             |
| 90,356,000               | 97,679,015                | 95,368,000               | 96,862,000               | 84 | תשלום חובות                    |
| -----                    | -----                     | -----                    | -----                    |    | -----                          |

תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2012-2014

(באלפי ש"ח)

| תקציב מקורי | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב |                                            |
|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------------------------------------|
| לשנת 2012   | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |                                            |
| 365,916,172 | 376,391,794  | 395,032,948 | 406,264,956 | סך-הכול כללי                               |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                      |
| 284,657,172 |              | 309,543,948 | 320,261,956 | תקציב לחישוב מגבלת ההוצאה *                |
| 81,259,000  |              | 85,489,000  | 86,003,000  | תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי |
| 258,804,806 | 262,457,417  | 279,845,639 | 286,931,770 | חלק א: תקציב רגיל                          |
| 107,111,366 | 113,934,377  | 115,187,309 | 119,333,186 | חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון             |
| 258,804,806 | 262,457,417  | 279,845,639 | 286,931,770 | חלק א: תקציב רגיל                          |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----                                      |
| 38,942,485  | 37,116,806   | 43,383,231  | 45,454,013  | ממשל ומינהל                                |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                      |
| 43,484      | 50,161       | 43,624      | 40,340      | נשיא המדינה 01                             |
| 545,971     | 528,609      | 594,238     | 595,291     | הכנסת ** 02                                |
| 111,361     | 106,957      | -           | -           | חברי הממשלה 03                             |
| 2,072,099   | 2,388,720    | 2,545,791   | 2,290,365   | משרד ראש הממשלה 04                         |
| 1,789,970   | 1,962,408    | 1,959,450   | 2,005,638   | משרד האוצר 05                              |
| 344,268     | 333,507      | 673,715     | 374,031     | משרד הפנים 06                              |
| 10,558,735  | 11,590,405   | 12,348,879  | 13,202,507  | המשרד לביטחון הפנים 07                     |
| 2,553,333   | 2,626,219    | 2,861,344   | 2,909,322   | משרד המשפטים 08                            |
| 1,613,504   | 1,663,545    | 1,592,113   | 1,638,724   | משרד החוץ 09                               |
| 32,448      | 42,869       | 40,876      | 40,124      | מטה לביטחון לאומי 10                       |
| 331,539     | 273,150      | 291,207     | 291,208     | משרד מבקר המדינה *** 11                    |
| 13,528,870  | 12,851,074   | 13,410,536  | 15,005,776  | גימלאות ופיצויים 12                        |
| 3,461,280   | 583,845      | 4,686,471   | 4,949,075   | הוצאות שונות 13                            |
| 137,737     | 229,379      | 384,506     | 142,731     | מימון המפלגות 14                           |
| 1,020,201   | 1,178,926    | 1,117,322   | 1,130,704   | משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל 19             |
|             |              |             |             | משרד התרבות והספורט                        |
| 300,521     | 199,674      | 310,550     | 323,450     | המשרד להגנת הסביבה 26                      |
| 497,164     | 507,358      | 522,608     | 514,728     | רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול 68     |

\* התקציב נטו בניכוי תשלום חובות למעט תשלום חובות לביטוח הלאומי.

\*\* הצעת התקציב השנתי של הכנסת מוגשת לאישור ועדת הכנסת על ידי יו"ר הכנסת, ומהווה חלק מחוק התקציב.

\*\*\* תקציב משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת ומהווה חלק מחוק התקציב. פירוט של תקציב זה מתפרסם בנפרד לפי חוק יסוד: מבקר המדינה.

תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2012-2014 (המשך)

| תקציב מקורי | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב |                                                   |
|-------------|--------------|-------------|-------------|---------------------------------------------------|
| לשנת 2012   | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |                                                   |
| 50,636,979  | 60,522,373   | 52,844,172  | 51,268,997  | ביטחון                                            |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                             |
| 50,352,073  | 59,964,778   | 52,352,073  | 50,852,073  | 15 משרד הביטחון                                   |
| 204,074     | 459,300      | 391,445     | 316,081     | 16 הוצאות חירום אזרחיות                           |
| 80,832      | 98,295       | 100,654     | 100,843     | 17 תיאום הפעולות בשטחים                           |
| 3,886,609   | 3,744,505    | 3,487,615   | 3,489,617   | 18 הרשויות המקומיות                               |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                             |
| 110,508,118 | 114,107,072  | 124,279,593 | 127,546,897 | שירותי חברה                                       |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                             |
| 36,278,439  | 39,338,054   | 42,425,121  | 44,126,921  | 20 משרד החינוך                                    |
| 7,464,569   | 8,196,663    | 8,830,539   | 9,129,187   | 21 ההשכלה הגבוהה                                  |
| 4,764,670   | 4,896,863    | 5,337,970   | 5,623,688   | 23 משרד הרווחה                                    |
| 20,627,752  | 20,708,043   | 22,705,849  | 23,690,528  | 24 משרד הבריאות                                   |
| 31,089,182  | 30,253,873   | 31,582,155  | 30,749,597  | 27 העברות לביטוח הלאומי                           |
| 2,791,563   | 2,896,578    | 3,141,804   | 3,388,710   | 25 הרשות לזכויות ניצולי השואה                     |
| 206,175     | 230,451      | 194,487     | 186,206     | 29 משרד הבינוי והשיכון                            |
| 1,296,351   | 1,379,865    | 1,397,115   | 1,415,058   | 30 המשרד לקליטת עלייה                             |
| 4,216,318   | 4,445,556    | 6,599,471   | 7,022,245   | 32 תמיכות שונות                                   |
| 1,765,895   | 1,752,872    | 2,065,081   | 2,214,758   | 46 חוק חיילים משוחררים                            |
| 7,204       | 8,254        | -           | -           | 56 נציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלויות      |
| 8,504,062   | 8,917,369    | 9,315,616   | 10,025,864  | כלכלה ומשק                                        |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                                             |
| 702,390     | 980,212      | 518,745     | 521,697     | 33 משרד החקלאות ופיתוח הכפר                       |
| 138,554     | 301,006      | 216,004     | 213,034     | 34 המשרד לאנרגיה ומים                             |
| 147,927     | 142,560      | 147,927     | 147,927     | 35 הוועדה לאנרגיה אטומית                          |
| 2,419,722   | 2,505,847    | 3,061,901   | 3,683,360   | 36 משרד הכלכלה                                    |
| 354,914     | 349,109      | 229,546     | 226,026     | 37 משרד התיירות                                   |
| 1,813,686   | 1,842,841    | 2,060,827   | 2,175,438   | 38 תמיכות בענפי משק                               |
| 49,470      | 77,497       | 52,336      | 55,817      | 39 משרד התקשורת                                   |
| 414,329     | 453,360      | 452,995     | 446,859     | 40 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים |
| 114,524     | 97,207       | 102,267     | 100,075     | 41 הרשות הממשלתית למים וביוב                      |
| 2,029,034   | 1,748,748    | 2,077,084   | 2,050,228   | 42 מענקי בינוי ושיכון                             |
| 66,665      | 87,974       | 91,177      | 90,124      | 43 המרכז למיפוי ישראל                             |
| 252,847     | 331,008      | 304,806     | 315,277     | 54 רשויות הפיקוח                                  |

תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2012-2014 (המשך)

| תקציב מקורי<br>לשנת 2012 | ביצוע התקציב<br>לשנת 2012 | הצעת התקציב<br>לשנת 2013 | הצעת התקציב<br>לשנת 2014 |    |                                |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|----|--------------------------------|
| 38,570,000               | 38,049,292                | 39,459,000               | 41,745,000               | 45 | תשלום ריבית ועמלות             |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    |                                |
| 7,756,553                | -                         | 7,076,413                | 7,401,381                |    | רזרבות                         |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    |                                |
| 7,756,553                | -                         | 7,076,413                | 7,401,381                | 47 | רזרבה כללית                    |
| 107,111,366              | 113,934,377               | 115,187,309              | 119,333,186              |    | חלק ב: תקציב הפיתוח וחשבון הון |
| -----                    | -----                     | -----                    | -----                    |    |                                |
| 16,755,366               | 16,255,362                | 19,819,309               | 22,471,186               |    | תקציב הפיתוח                   |
| -----                    | -----                     | -----                    | -----                    |    |                                |
| 722,758                  | 778,379                   | 711,521                  | 846,820                  |    | השקעות במימשל ומינהל           |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    |                                |
| 126,350                  | 5,491                     | 106,821                  | 143,821                  | 51 | דיוור ממשלתי                   |
| 377,026                  | 568,063                   | 518,128                  | 596,236                  | 52 | המשטרה ובתי הסוהר              |
| 187,051                  | 177,293                   | 86,572                   | 106,763                  | 53 | בתי המשפט                      |
| 32,331                   | 27,532                    | -                        | -                        | 55 | האוצר                          |
| 2,451,601                | 2,647,359                 | 2,747,581                | 3,535,749                |    | השקעות בשירותי חברה            |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    |                                |
| 676,609                  | 1,177,277                 | 1,010,370                | 1,881,283                | 60 | חינוך                          |
| 310,475                  | 356,313                   | 413,335                  | 323,336                  | 67 | בריאות                         |
| 1,464,517                | 1,113,769                 | 1,323,876                | 1,331,130                | 70 | שיכון                          |
| 13,581,007               | 12,829,624                | 16,360,207               | 18,088,617               |    | השקעות בענפי משק               |
| =====                    | =====                     | =====                    | =====                    |    |                                |
| 1,327,450                | 971,576                   | 1,072,756                | 1,266,635                | 73 | מפעלי מים                      |
| 50,980                   | 45,867                    | 40,740                   | 39,210                   | 76 | פיתוח התעשייה                  |
| 88,071                   | 238,506                   | 479,917                  | 490,693                  | 78 | תיירות                         |
| 8,283,142                | 8,024,659                 | 11,828,289               | 12,915,274               | 79 | תחבורה                         |
| 3,831,364                | 3,549,016                 | 2,938,504                | 3,376,805                | 83 | הוצאות פיתוח שונות             |
| 90,356,000               | 97,679,015                | 95,368,000               | 96,862,000               | 84 | תשלום חובות                    |
| -----                    | -----                     | -----                    | -----                    |    |                                |

תשלום חובות קרן לשנות הכספים 2012-2014\*

(באלפי ש"ח)

| תקציב מקורי | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב |                                 |
|-------------|--------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| לשנת 2012   | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |                                 |
| 90,356,000  | 97,679,015   | 95,368,000  | 96,862,000  | סך הכול-כללי                    |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====                           |
| 81,698,000  | 84,880,039   | 83,963,000  | 85,586,000  | מלוות פנים                      |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----                           |
| 9,097,000   | 9,295,354    | 9,879,000   | 10,859,000  | הביטוח הלאומי                   |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----                           |
| 72,601,000  | 75,584,685   | 74,084,000  | 74,727,000  | מלוות באמצעות מנהל מלוות המדינה |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----                           |
| 8,658,000   | 12,798,976   | 11,405,000  | 11,276,000  | מלוות חוץ                       |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----                           |

\* כולל פירעון קרן לביטוח הלאומי

תשלום חובות ריבית (ברוטו) לשנות הכספים 2012-2014

(באלפי ש"ח)

| תקציב מקורי | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב |              |
|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| לשנת 2012   | לשנת 2012    | לשנת 2013   | לשנת 2014   |              |
| 38,570,000  | 38,049,292   | 39,459,000  | 41,745,000  | סך-הכול כללי |
| =====       | =====        | =====       | =====       | =====        |
| 31,673,000  | 32,176,402   | 33,056,000  | 34,722,000  | מלוות פנים   |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----        |
| 6,897,000   | 5,872,890    | 6,403,000   | 7,023,000   | מלוות חוץ    |
| -----       | -----        | -----       | -----       | -----        |

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2012-2014

(באלפי ש"ח)

| תקציב מקורי        | ביצוע התקציב       | הצעת התקציב        | הצעת התקציב        | לשנת 2014                            |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|
| לשנת 2012          | לשנת 2012          | לשנת 2013          | לשנת 2014          |                                      |
| <b>365,916,172</b> | <b>377,279,471</b> | <b>395,032,948</b> | <b>406,264,958</b> | <b>סך-הכול כללי</b>                  |
| =====              | =====              | =====              | =====              | =====                                |
| 258,804,806        | 223,443,403        | 279,845,639        | 286,931,770        | חלק א: תקבולים שוטפים                |
| 107,111,366        | 153,836,068        | 115,187,311        | 119,333,188        | חלק ב: תקבולים ממלוות וחשבון הון     |
| <b>258,804,806</b> | <b>223,443,403</b> | <b>279,845,639</b> | <b>286,931,770</b> | <b>חלק א: תקבולים שוטפים</b>         |
| =====              | =====              | =====              | =====              | =====                                |
| 233,826,297        | 219,280,129        | 235,952,676        | 259,166,155        | מסים ותשלומי חובה                    |
| 111,800,000        | 107,218,351        | 112,800,000        | 126,300,000        | מסי הכנסה ורכוש                      |
| 94,000,000         | 89,903,261         | 94,100,000         | 105,900,000        | 001 מס הכנסה                         |
| 11,300,000         | 11,953,411         | 11,800,000         | 12,400,000         | 002 מע"מ על מלכ"רים ומוסדות פיננסיים |
| 2,300,000          | 1,932,611          | 2,200,000          | 2,400,000          | 003 מס שבח                           |
| 4,100,000          | 2,964,924          | 4,300,000          | 5,200,000          | 004 מס רכישה                         |
|                    | 58,757             |                    |                    | 005 מס מכירה ומס רכוש                |
| 100,000            | 405,387            | 400,000            | 400,000            | 007 מס מעסיקים                       |
| 122,026,297        | 112,061,778        | 123,152,676        | 132,866,155        | מסי הוצאה                            |
| 3,100,000          | 2,550,966          | 2,400,000          | 2,600,000          | 011 מכס והיטל על הייבוא              |
| 75,026,297         | 72,227,541         | 81,652,676         | 89,066,155         | 012 מע"מ, כולל מע"מ על ייבוא ביטחוני |
| 18,500,000         | 15,389,498         | 16,300,000         | 17,600,000         | 013 מס קנייה                         |
| 900,000            | 818,517            | 1,000,000          | 1,100,000          | 015 בלו                              |
| 18,800,000         | 15,628,226         | 16,100,000         | 16,500,000         | 018 מס דלק                           |
|                    |                    |                    |                    | 020 מס בולים                         |
|                    |                    |                    |                    | 024 אגרות כלי רכב                    |
| 5,700,000          | 2,644,227          | 5,700,000          | 6,000,000          | 025 אגרות ורשיונות אחרים             |
| 2,230,900          | 1,398,566          | 1,358,749          | 1,358,190          | ריבית ורווחים                        |
| 13,300             | 334,820            | 285,773            | 264,724            | 034 ריבית במט"ח                      |
| 2,217,600          | 1,063,746          | 1,072,976          | 1,093,466          | 035 ריבית בשקלים                     |

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2012-2014 (המשך)

| תקציב מקורי<br>לשנת 2012 | ביצוע התקציב<br>לשנת 2012 | הצעת התקציב<br>לשנת 2013 | הצעת התקציב<br>לשנת 2014 |                                     |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 2,134,750                | 1,267,422                 | 1,334,471                | 1,423,844                | תמלוגים                             |
| 908,000                  | 32,602                    | 32,602                   | 33,580                   | 042 תמלוגים ממפעלים עסקיים          |
| 649,000                  | 711,697                   | 861,697                  | 887,548                  | 043 תמלוגים מאוצרות טבע             |
| 82,000                   | 114,797                   | 114,797                  | 118,241                  | 044 תמלוגים מחברות ממשלתיות         |
| 495,750                  | 408,326                   | 325,375                  | 384,475                  | 045 דיבידנדים מחברות ממשלתיות       |
| 2,172,677                | 1,497,286                 | 1,231,672                | 1,501,621                | תקבולים שונים                       |
| 144,282                  | 37,465                    | 59,742                   | 61,534                   | 046 החזר על חשבון תקציב שנים קודמות |
| 1,483,283                | 1,023,988                 | 713,215                  | 837,611                  | 047 הכנסות משירותים שונים           |
| 274,252                  | 225,730                   | 238,407                  | 245,559                  | 050 דמי שימוש בנכסים ממשלתיים       |
| 270,860                  | 210,103                   | 220,308                  | 356,917                  | 048 הכנסה מיועדת מעל האומדן         |
|                          |                           |                          |                          | 049 רווחי בנק ישראל שמומשו          |
| 18,440,182               | 0                         | 39,968,071               | 23,481,960               | העברה מחלק ב                        |
| 107,111,366              | 153,836,068               | 115,187,311              | 119,333,188              | חלק ב: תקבולים ממילואות וחשבון הון  |
| 6,240,900                | 5,409,688                 | 5,159,718                | 4,982,806                | החזר השקעות והלוואות הממשלה         |
| 6,005,200                | 5,035,499                 | 4,674,016                | 4,485,618                | 051 גביית קרן בשקלים                |
| 53,700                   | 269,479                   | 335,702                  | 347,188                  | 053 גביית קרן במט"ח                 |
| 182,000                  | 104,710                   | 150,000                  | 150,000                  | 076 הכנסות ממכירת קרקעות מדינה      |
| 39,654                   | 13,144                    | 13,144                   | 13,538                   | הפרשות לפנסיה ולפיצויים             |
| 8,911                    | 9,963                     | 9,963                    | 10,262                   | 071 הפרשות יחידות משקיות            |
| 9,000                    | 0                         | 0                        | 0                        | 072 הפרשות מפעלים עסקיים            |
| 21,743                   | 3,181                     | 3,181                    | 3,276                    | 073 הפרשות לפנסיה-חברות             |
| 1,813,000                | 809,248                   | 1,132,000                | 1,132,000                | הכנסות הון                          |
| 1,813,000                | 809,248                   | 1,132,000                | 1,132,000                | 075 הפרטה                           |

תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2012-2014 (המשך)

| תקציב מקורי                     | ביצוע התקציב | הצעת התקציב | הצעת התקציב | לשנת 2012   | לשנת 2013 | לשנת 2014 |
|---------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| מילואות בארץ                    | 99,785,820   | 127,264,248 | 128,304,725 | 118,254,488 |           |           |
| 081 מילואות מהמוסד לביטוח לאומי | 15,835,000   | 13,950,000  | 14,564,000  | 16,247,000  |           |           |
| 082 הכנסה מאמיסיות והפקדות      | 83,950,820   | 113,314,248 | 113,740,725 | 102,007,488 |           |           |
| מילואות ומענקים מחו"ל           | 17,672,174   | 20,339,740  | 20,545,795  | 18,432,316  |           |           |
| 900 מילואות עצמאות ופיתוח       | 4,000,000    | 4,993,771   | 4,000,000   | 4,000,000   |           |           |
| 901 בניכוי: הוצאות הפצה         | -200,000     | -179,801    | -200,000    | -200,000    |           |           |
| מילואות ומענקים מארה"ב:         |              |             |             |             |           |           |
| 902 - ביטחון                    | 8,672,174    | 8,871,730   | 8,745,795   | 8,632,316   |           |           |
| 904 - סיוע אזרחי                |              |             |             |             |           |           |
| 907 -מילואות אחרים              | 5,200,000    | 6,654,040   | 8,000,000   | 6,000,000   |           |           |
| 908 הלוואות בנקאיות             |              |             |             |             |           |           |
| העברה לחלק א                    | -18,440,182  | 0           | -39,968,071 | -23,481,960 |           |           |