

שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת אבטחת מוסדות חינוך

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, לצורך מימון אבטחת מוסדות החינוך, לבצע שינויים בסדר העדיפויות הממשלתי, כפי שנקבע בחוק התקציב לשנת 2025 כדלקמן:

1. להקצות למשרד לביטחון לאומי סך של 285 מיליון ש"ח בשנים 2025 ואילך.
2. בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), לצורך מימון החלטה זו ולצורך ביצועה של פעולה מאזנת, להגדרתה בסעיף 40 לחוק האמור:
 - א. להפחית את תקציבי משרדי הממשלה בשנים 2025 ואילך בשיעור של 0.6% בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטה זו;
 - ב. יובהר כי ההפחתה האמורה בסעיף קטן (א) לעיל תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות ממשלה קודמות;
 - ג. לא יבוצעו הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעור התקציב שיש להקצות לשם יישומה, בתקנות שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק) ובתקנות אשר ההפחתה מהן תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה, ומבין התקנות שנותרו תבוצע הפחתה בשיעור זהה מכל אחת מהן, כך שסך ההפחתה יגיע לסכום הכולל שנקבע ביחס לכל משרד לפי שווי אחוז הפחתה כמפורט בנספח א';
 - ד. על אף האמור בסעיף קטן (ג), רשאים משרד ממשלתי ואגף התקציבים במשרד האוצר להסכים ביניהם על שיעור הפחתה שונה לכל תקנה אשר בתחום סמכותו של אותו משרד, ובלבד שהסך הכולל של סכום ההפחתה ביחס לאותו משרד לא ישתנה מהאמור בנספח א';
 - ה. להטיל על שר העבודה ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את בסיס התקציב המנהלי של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2025 ואילך, בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ד);
 - ו. להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ושר האוצר להורות לשירות התעסוקה, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את התקציב של שירות התעסוקה בשנים 2025 ואילך, בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ד);
 - ז. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בשנים 2025 ואילך, בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ד), ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה החל משנת הכספים בשנים 2025 ואילך בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידיהם כאמור.

נספח א' – שווי אחוז הפחתה בתקציבי המשרדים

קוד סעיף	שם סעיף	שווי אחוז (אלפי ש"ח)
01	נשיא המדינה ולשכתו	188
04	משרד ראש הממשלה	19,200
05	משרד האוצר	7,512
06	משרד הפנים	862
07	משרד לביטחון פנים	40,690
08	משרד המשפטים	4,825
09	משרד החוץ	5,964
10	מטה לביטחון לאומי	124
12	גמלאות ופיצויים	196
13	הוצאות שונות	1,598
16	הוצאות חירום אזרחיות	5,894
17	תאום הפעולות בשטחים	291
18	רשויות מקומיות	13,457
19	משרד המדע והחלל, התרבות	10,124
20	משרד החינוך	37,336
21	השכלה גבוהה	30,655
22	המשרד לשירותי דת	3,356
23	משרד הרווחה והשירותים	26,851
24	משרד הבריאות	22,840
25	הרשות לניצולי שואה	772
26	המשרד להגנת הסביבה	2,342
29	משרד הבינוי והשיכון	897
30	המשרד לקליטת העליה	9,528
31	הוצאות ביטחוניות שונות	35,000
33	משרד החקלאות	11,346
34	משרד האנרגיה והמים	4,323
36	תעסוקה	23,261
37	משרד התיירות	1,422
38	כלכלה ותעשייה	19,724
39	משרד התקשורת	282
40	משרד התחבורה	2,257
41	רשות ממשלתית למים וביוב	399
42	מענקי בינוי ושיכון	6,393
43	המרכז למיפוי ישראל	433
51	דיוור ממשלתי	1,474
52	המשטרה ובתי הסוהר	3,629
54	רשויות פיקוח	19,303
60	חינוך - פיתוח	19,181
67	בריאות - פיתוח	5,666
68	רשות האוכלוסין	4,152
70	שיכון - פיתוח	14,853
73	מים - פיתוח	4,917
76	תעשייה - פיתוח	1,697
78	תיירות - פיתוח	2,549
79	תחבורה - פיתוח	68,826
83	הוצאות פיתוח אחרות	15,430

דברי הסבר

החלטה זו מובאת לאישור הממשלה נוכח שינוי סדר העדיפויות הממשלתי לצורך עמידה בהוראות ובמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**).

בהתאם לחוק המסגרות, קיימות שתי מגבלות פיסקליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בשנת התקציב השוטפת ובטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, תנאי לקבלת החלטה חדשה בידי הממשלה שבביצועה כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או הפחתת הכנסות באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית כאמור, הוא נקיטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב. כמו כן בהתאם להוראות חוק המסגרות, החלטה כאמור שחלה על שנת התקציב שבה מתקבלת ההחלטה, מחייבת מקור מתאים גם ביחס לשנת התקציב האמורה.

לנוכח האמור לעיל מוצע לממן את הצעת ההחלטה שלפיה יוקצו למשרד לביטחון לאומי 285 מיליון ש"ח בשנים 2025 ואילך, באמצעות הפחתה רוחבית בתקציבי המשרדים לשנים 2025 ואילך בשיעור של 0.6%.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ההחלטה עוסקת בשינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים.

תקציב

כמפורט בגוף ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3327 מיום 19.08.2025

החלטה מס' 3328 מיום 19.08.2025

החלטה מס' 2893 מיום 18.03.2025

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר, המקובלת על הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה.

מגיש: ראש הממשלה

**ג' באלול התשפ"ה
27 באוגוסט 2025**

נושא הצעת ההחלטה:

שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת אבטחת מוסדות חינוך.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), קובע שתי מגבלות פיסקליות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את תקרת הגירעון כאחוז מהתוצר, שיוצרת מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו, והמגבלה השנייה היא מגבלת הוצאה, שמגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר בתקציב המדינה, וזאת על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקאלית ויצירת מסגרת פיסקלית.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), נקבעו גם כן מגבלות שנועדו להבטיח עמידה במסגרות הפיסקליות, הן בתקרת ההוצאה (בשים לב למגבלות התקציב) והן בתקרת הגירעון, כמפורט להלן.

כך למשל, בסעיף 39א לחוק יסודות התקציב, נקבע כי בהצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו דרך המימון להוצאה או להפחתה. דרך מימון כאמור, מוגדרת בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, וכוללת הקטנה של סכום ההוצאה, הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעור, או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מילווה. בנוסף, בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב נקבע כי "תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה".

על מנת לחייב את הממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בשנים הסמוכות לאחר שנת התקציב, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב. תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, אלא אם תינקט פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור.

אם כן, תנאי לקבלת החלטה חדשה בידי הממשלה שבביצועה כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או הפחתת הכנסות שיש בה כדי להביא לחריגה ממגבלת הגירעון או להגדלת חריגה כאמור באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית כאמור, הוא נקיטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב.

כמו כן, בהתאם להוראות חוק המסגרות, החלטה שחלה על שנת התקציב שבה מתקבלת ההחלטה, שיש לה עלות תקציבית ושאין לה מקור בחוק התקציב לאותה שנה, או שהיא מפחיתה את הכנסות המדינה לעומת תחזית הכנסות המדינה שצורפה לחוק התקציב לאותה שנה, מחייבת מקור מימון מתאים גם ביחס לשנת התקציב האמורה.

לנוכח האמור לעיל, מוצע לממן את הצעת ההחלטה שלפיה יוקצו למשרד לביטחון לאומי 285 מיליון ש"ח בשנים 2025 ואילך, באמצעות הפחתה רוחבית בתקציבי המשרדים לשנים 2025 ואילך בשיעור של 0.6%.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

שר האוצר הוא השר הממונה בממשלה על תקציב המדינה על כלל היבטיו. סמכותו באה לידי ביטוי, בין השאר, בהוראות הסטטוטוריות השונות הנוגעות לניהול תקציב המדינה, ובפרט הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. בהתאם לכך, הצעות החלטה המוגשות לממשלה בנוגע לשינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים נדרש שיוגשו על ידי שר האוצר. זאת בהתאם לאמור לעיל ולנוכח העובדה שהידע המקצועי הנדרש לקדם החלטות כאמור מצוי בידי גורמי המשרד. לפיכך, לעמדתו, לא ניתן לאפשר הגשת הצעות כאמור בידי שר אחר שאינו אמון על ניהול תקציב המדינה ושהמשרד שהוא עומד בראשו אינו אמון על ניהול תקציב המדינה ואין לו את המומחיות והידע הנדרשים לכך. אין מקום שמשרד כאמור יפעל לשנות את סדרי העדיפויות הכלל ממשלתיים - הן במישור הסמכות והן במישור המקצועי. קושי משמעותי זה מרוכך כאשר ראש הממשלה הוא המבקש לקדם הצעה כאמור לנוכח מעמדו הייחודי, גם בהקשרי עיצוב סדרי העדיפויות הממשלתיים. אך גם במקרה זה, לעמדתו, נדרש שהצעת ההחלטה תוגש בתיאום עם גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד האוצר, בין השאר, כדי לוודא שההצעה עולה בקנה אחד עם הדין, שניתן ליישמה וכדומה. בכל הנוגע להחלטה זו - הצעת ההחלטה אכן מתואמת עם גורמי המקצוע במשרד האוצר ולכן נראה כי ניתן להגיש את הצעת ההחלטה באופן המוצע על אף הקושי הממשי הכרוך בכך.


עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הערות שהתקבלו ממשרדי הממשלה באו לידי ביטוי בנוסח הצעת ההחלטה.

חוות הדעת המשפטית מקובלת על הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

	היועץ המשפטי של משרד האוצר	דודי קופל
חתימה	תפקיד	שם