

## שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים על מנת לעמוד במסגרות התקציב ותיקון טעות

בהחלטה 2825 מיום 4 במרץ 2025

### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2025 ואילך, כפי שתוקנה בהחלטה מס' 2823 מיום 4 במרץ 2025, שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025 – תיקון החלטת ממשלה, ולהחלטה מס' 2324 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025, לצורך עמידה במסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק להפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, ובהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), לבצע שינויים בסדר העדיפויות הממשלתי, כפי שנקבע בהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025:

1. לצורך מימון סכום של 1,562 מיליון ש"ח בשנת 2025 ואילך, בשל הליכי חקיקה שנכללו בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (מיסוי רווחים לא מחולקים), התשפ"ה-2024, ובהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024, ויש בהם להשליך על הגרעון התקציבי בשנת 2025 ואילך, שטרם הושלמה חקיקתם (להלן – **צעדי החקיקה שלא הושלמו**), כמפורט בנספח א':

א. להפחית את בסיס התקציב של משרדי הממשלה החל משנת הכספים 2025 ואילך בשיעור של 2.2%, בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח ב', ובהתאם להפחית את תקציב ההרשאה להתחייב של משרדי הממשלה;

ב. יובהר כי ההפחתות האמורות בסעיף (א) לעיל יחולו 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 כמפורט בנספח ב';

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 ב';

ה. להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את בסיס התקציב

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 2025 ואילך בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידיהם כאמור.

2. על אף האמור בסעיף 1 להחלטה זו –

א. ככל שתושלם חקיקתם של צעדי החקיקה שלא הושלמו, כולם או חלקם, או שתינקט דרך מימון אחרת, כהגדרתה בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תצומצם ההפחתה כאמור בסעיף 1 להחלטה זו, באופן יחסי, בהתאם לגובה הגדלת הכנסות המדינה בשל הצעדים האמורים.

ב. שר האוצר ימסור לממשלה הודעה בדבר צמצום ההפחתה כאמור בסעיף קטן (א).

3. בהחלטה מס' 2825 מיום 4 במרץ 2025, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025, בסעיף 3 שעניינו הסכום שיוקצה לפי החלוקה שמנויה בנספח א' בהחלטה האמורה, במקום "3,665" יבוא "1,738".

## נספח א' – הליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2025 ואילך שטרם הושלמה

### חקיקתם

הליכי חקיקה שנכללו בהצעות החוק האמורות בסעיף 1 להצעת ההחלטה, כפי שפורטו בלוח 9: צעדים בתחום הכנסות המדינה, בחלק ד' – תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה ממיסים ומהכנסות אחרות בשנת 2025, בחוברת עיקרי התקציב כפי שהוגשה לכנסת, שטרם הושלמה חקיקתם:

1. תמרוץ חלוקת רווחים כלואים בחברות ארנק
2. ביטול איחוד עוסקים
3. החלת חוק המזומן על הלוואות במוסדות פיננסיים (נשפים וגמ"חים)
4. הורדת הרף לדיווח מע"מ מפורט מ-1.5 מיליון ש"ח לחברות ו-2.5 ליחידים ל-0.5 מיליון ש"ח לכולם
5. חשבוניות I מכוונות לרש"פ
6. אי-התרת הוצאה לא מדווחת בנדל"ן
7. אי-התרת הוצאה במזומן לרבות שכר
8. דלקנים
9. חובת דיווח של הכנסות משכ"ד
10. גביית מס יסף על שבח דירות מגורים
11. דיווח אוטומטי על ידי פלטפורמות תיווך ושיווק (דירות Airbnb)
12. הקדמת הורדת הרף של חשבוניות ישראל ל-5,000 ש"ח ב-2025 (במקום 2028)
13. גביית מס יסף על שבח דירות מגורים מזרים (ניכוי במקור)
14. שלילת הוצאה שלא נוכה ודווח בגינה מס במקור

נספח ב' – סכומי ההתייעלות הנדרשים מבסיס תקציבי משרדי הממשלה:

סעיף תקציבי	שם סעיף	שווי 1% הפחתה (אלפי ש"ח)
01	נשיא המדינה ולשכתו	188
04	משרד ראש הממשלה	19,200
05	משרד האוצר	7,512
06	משרד הפנים	862
07	המשרד לבטחון הפנים	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
15	משרד הביטחון	200,000
16	הוצאות חירום אזרחיות	5,894
17	תאום הפעולות בשטחים	291
18	רשויות מקומיות	13,457
19	מדע תרבות וספורט	10,124
20	משרד החינוך	37,336
21	השכלה גבוהה	30,655
22	המשרד לשירותי דת	3,356
23	משרד הרווחה	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	4,323
36	תעסוקה	23,261
37	משרד התיירות	1,422
38	כלכלה ותעשייה	19,724
39	משרד התקשורת	282

2,257	משרד התחבורה	40
399	רשות ממשלתית למים וביוב	41
6,393	מענקי בינוי ושיכון	42
433	המרכז למיפוי ישראל	43
1,474	דיוור ממשלתי	51
3,629	המשטרה ובתי הסוהר	52
19,303	רשויות פיקוח	54
19,181	חינוך	60
5,666	בריאות	67
4,152	רשות האוכלוסין	68
14,853	שיכון	70
4,917	מפעלי מים	73
1,697	תעשייה	76
2,549	תיירות	78
68,826	תחבורה	79
15,430	הוצאות פיתוח אחרות	83



## דברי הסבר

### רקע כללי

במסגרת החלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2025 ואילך, כפי שתוקנה בהחלטה מס' 2823 מיום 4 במרץ 2025, שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025 - תיקון החלטת ממשלה, והחלטה מס' 2324 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025, נקבעו תקציב המדינה לשנת 2025 והמסגרות הפיסקליות לשנים 2025 עד 2028.

מסגרות אלו נקבעו בין היתר על סמך ההנחה כי תהליכי החקיקה שנכללו בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (מיסוי רווחים לא מחולקים), התשפ"ה-2024, ובהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024, יושלמו יחד עם אישור חוק התקציב לשנת הכספים 2025. ואולם, חלק מהליכי חקיקה אלו לא הושלמו, כמפורט בנספח א'. ככל שאלה לא יושלמו עד ליום אישור חוק התקציב כאמור, הגרעון התקציבי לשנים 2025 ואילך יהיה גבוה מזה שנקבע במסגרות הפיסקליות.

יציבות פיסקלית היא תנאי הכרחי לצמיחת המשק ולשמירה על גמישות הפעולה שלו במקרה של זעזועים כלכליים. כמו כן, לשמירה על המסגרות הפיסקליות השפעה חיובית על אמון הגופים הבינלאומיים, חברות הדירוג והמשקיעים, במדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל וביציבות המשק. בפרט, בעת הזו, לאחר למעלה משנה של מלחמה רחבת היקף במספר חזיתות, אשר השפעתה על כלכלת המדינה היא חסרת תקדים בעשורים האחרונים, ונוכח הורדת דירוג האשראי של הממשלה על ידי כל חברות הדירוג המובילות, נדרשת הקפדה יתרה על יציבות פיסקלית.

במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025 ועל מנת לעמוד במסגרות הפיסקליות שהוגדרו לעניין זה, נכללו שורה של צעדי חקיקה. הליך חקיקת צעדי החקיקה המפורטים בנספח א' להצעת ההחלטה טרם הושלמו. נוכח האמור, ועל מנת לעמוד במסגרות הפיסקליות שנקבעו, מוצע להפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשיעור של 2.2% אחוזים, כמפורט בנספח ב'.

עוד מוצע כי ככל שתושלם חקיקתם של צעדי החקיקה שלא הושלמו, כולם או חלקם, או שתינקט דרך מימון אחרת, כהגדרתה בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תצומצם ההפחתה כאמור, באופן יחסי, בהתאם לגובה הגדלת הכנסות המדינה בשל הצעדים האמורים. מוצע כי שר האוצר ימסור לממשלה הודעה בדבר צמצום ההפחתה כאמור בסעיף קטן (א).

בנוסף, בהחלטה מס' 2825 מיום 4 במרץ 2025, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025, בסעיף 3 שעניינו הסכום שיוקצה לפי החלוקה שמנויה בנספח א' בהחלטה האמורה, נפלה טעות כך שסך הסכומים המפורטים בו מתייחס לכל ההקצאות בהחלטה וזאת במקום לסך הסכומים המפורטים בנספח א'. מוצע לתקן את הטעות האמורה כך שסך הסכומים יעמוד על 1,738 מיליון ₪.

**תקציב**

כמפורט בהחלטה.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 ;  
החלטת ממשלה מס' 2324 מיום 31 באוקטובר 2024 ;  
החלטת ממשלה מס' 2475 מיום 24 בנובמבר 2024 ;  
החלטת ממשלה מס' 2823 מיום 4 במרץ 2025.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת עמדתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

מגיש: שר האוצר

י"ח באדר התשפ"ה  
18 במרץ 2025

## **חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

### **נושא הצעת ההחלטה:**

שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים על מנת לעמוד במסגרות התקציב ותיקון טעות בהחלטה 2825 מיום 4 במרץ 2024.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות הפיסקליות**), 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 39 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 שיעורם, או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מילווה.

בנוסף, בסעיף 40(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**".

כמו כן, על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בשנים הסמוכות לאחר שנת התקציב, נקבע בסעיף 40(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.

במסגרת החלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2025 ואילך, כפי שתוקנה בהחלטה מס' 2823 מיום 4 במרץ 2025 ובהחלטה מס' 2324 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025, נקבע תקציב המדינה לשנת 2025 והמסגרות הפיסקליות לשנים 2025 עד 2028.

במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025 ועל מנת לעמוד במסגרות הפיסקליות כאמור, נכללו שורה של צעדי



חקיקה.

בהתאם לאמור, הוגשה גם במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025 הצעת חוק תקציב המדינה לשנת 2025 וכן תכנית תקציב תלת שנתית לעניין שנים 2026 עד 2028.

הליכי חקיקת צעדי החקיקה המפורטים בנספח א' להצעת ההחלטה טרם הושלמו בכנסת.

נוכח האמור, נוצר חוסר בהגדלת הכנסות המדינה בסך של 1,562 מיליון ₪. על כן, ועל מנת לעמוד במסגרות הפיסקליות שנקבעו, מוצע להפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשיעור של 2.2% אחוזים, כמפורט בנספח ב' להצעת ההחלטה.

עוד מוצע כי ככל שתושלם חקיקתם של צעדי החקיקה שלא הושלמו, כולם או חלקם, או שתינקט דרך מימון אחרת, כהגדרתה בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, תצומצם ההפחתה כאמור, באופן יחסי, בהתאם לגובה הגדלת הכנסות המדינה בשל הצעדים האמורים. יצוין כי דרך מימון לעניין זה כוללת הקטנה של סכום ההוצאה, הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעור, או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מילווה. הגדלת הכנסות כאמור תהווה דרך מימון חלופית על מנת לעמוד במסגרות הפיסקליות שנקבעו לעניין תקציב המדינה לשנת 2025 וכן פעולה מאזנת לעניין התכנית התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028, לפי העניין.

מוצע כי שר האוצר ימסור לממשלה הודעה בדבר צמצום ההפחתה כאמור בסעיף קטן (א).

בנוסף, בהחלטת הממשלה מס' 2825 מיום 4 במרץ 2025, שעניינה יישום הסכמים קואליציוניים בשנת הכספים 2025, בסעיף 3 שעניינו הסכום שיוקצה לפי החלוקה שמנויה בנספח א' בהחלטה האמורה, נפלה טעות כך שסך הסכומים המפורטים בו מתייחס לכל ההקצאות בהחלטה וזאת במקום לסך הסכומים המפורטים בנספח א'. מוצע לתקן את הטעות האמורה כך שסך הסכומים יעמוד על 1,738 מיליון ₪.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ל.ס.ר

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר  
תפקיד

אסי מסינג  
שם