

**טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס'), התשפ"ה-2024 –  
הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה**

**הצעה להחלטה**

מחליטים :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס')  
(, התשפ"ה-2024, המצ"ב.
2. להסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של  
הצעת החוק שתוגש לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה  
ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
4. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה  
בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.
5. לתקן את סעיף 1(ה) להחלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה מסגרת  
התקציב לשנת 2025 ואילך, כך שסעיף 5 לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה  
התקציבית, התשנ"ב-1992 יתוקן כך שתקרת הגירעון תעמוד בשנת 2025 על 4.4% במקום  
1.75%, וזאת, בין היתר, נוכח ביטול החלטות הממשלה כאמור בהחלטה מס' 2429 מיום  
17 בנובמבר 2024 שעניינה ביטול ותיקון החלטות ממשלה בנושא חיסכון לטווח הבינוני,  
החיסכון לטווח הארוך ומבוטחי הפנסיה התקציבית וכן החלטה מס' 2295 מיום 31  
באוקטובר 2024 שעניינה תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות  
המשבר הכלכלי הנובע ממלחמת "חרבות ברזל" כפי שתוקנה בהחלטה מיום 24 בנובמבר  
2024 שעניינה תמיכת המגזר הציבורי והמשק בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר  
הכלכלי הנובע מ"מלחמת חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה.

## דברי הסבר

### **לסעיפים 1 עד 4**

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(ג)(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן על כל שטח המדינה או חלקה. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

חוקי התקציב לשנת התקציב 2023 ולשנת התקציב 2024 אושרו בחודש מאי 2023. לנוכח הצרכים הרבים שנולדו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב כאמור, הורחבו המסגרות הפיסקליות ואושרו חוק תקציב נוסף לשנת 2023 ולשנת 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, לצורך הגדלת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם וכן לצורך הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי 7 באוקטובר 2023, הוגדלה בחודש ספטמבר 2024 ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה זו בשיעור נוסף של 0.69% מתוך סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, וכן אושר חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024 (להלן – **חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024**).

כעת, לצורך מימון הוצאות שצפויות היו להיות ממומנות מהכנסה של הסיוע האמריקאי המיוחד למלחמת חרבות ברזל בסך של 18 מיליארד ש"ח, עקב עיכוב בתזרים הגעתו, התמשכות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל, תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חיצו צפון" בלבנון, ובשל התייקרות בעלויות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 2428 מיום 17 בנובמבר 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2024, להגדיל את מגבלת ההוצאה בסך נוסף של 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, נוסף על הגידול שכבר נקבע בסעיף 21 לחוק המסגרות, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024, בחודש ספטמבר 2024, למימון הוצאות ביטחון והוצאות ריבית, כמפורט לעיל, ובהתאמה להעלות את תקרת הגרעון ל-7.7% מהתמ"ג.

מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 1), התשפ"ד-2024, בנוסח שצורף להצעת ההחלטה, ושתסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעתה את הנוסח שיוגש לכנסת. לאחר מכן ובהתאם לכך, יוצע תיקון לחוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024. כמו כן נוכח הדחיפות שבקידום טיוטת החוק, מוצע לפנות לוועדת הכנסת ולבקש פטור מחובת הנחה לפני הקריאה הראשונה והקריאה השניה.

יצוין כי תזכיר החוק בעניין הופץ להערות הציבור עד ליום 24 בנובמבר 2024 בשעה 09:00. ככל שיתקבלו הערות מהותיות לדברים, אלו יוצגו בפני הממשלה ובפני ועדת השרים לענייני חקיקה בעל פה.

### **לסעיף 5**

בסעיף 1(ה) להחלטה 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה מסגרת התקציב לשנת 2025 ואילך הוחלט לתקן את סעיף 5 לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992 כך שתקרת הגירעון תעמוד בשנת 2025 על 4.3% במקום 1.75%. כעת, מוצע להגדיל את תקרת הגירעון כאמור ל-4.4% שהם כ-91.9 מיליארד ש"ח בסך הכך. תיקון זה נדרש נוכח ביטול החלטות הממשלה כאמור בהחלטה 2429 מיום 17 בנובמבר 2024 שעניינה ביטול ותיקון החלטות ממשלה בנושא חיסכון לטווח הבינוני, החיסכון לטווח הארוך ומבטחי הפנסיה התקציבית שבה בוטלו החלטות הממשלה לעניין העלאת ניכויי תשלומי העובד לפנסיה תקציבית, ההחלטה בדבר ביטול הטבת המס על כספי נזילים בקרנות השתלמות, וביטול העדכון של גמלאות הפנסיה התקציבית. כמו כן, התיקון נדרש בהתחשב בכך שבמקביל להצעה זו מוצע תיקון להחלטה 2295 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע ממלחמת "חרבות ברזל" במסגרת

הצעת החלטה שעניינה תמיכת המגזר הציבורי והמשק בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע מ"מלחמת חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה, שבה מוצע לקבוע בחוק הפחתה של יום הבראה אחד וחייב של המעסיק להעביר את שווי לאוצר המדינה, וזאת בשונה מההנחות הקודמות שלפיהן הפחתה האמורה תהיה של שני ימי הבראה. בנוסף נדרש התיקון המוצע נוכח כוונתו של שר האוצר לקדם הטבות מס שונות בשנת 2025 ואילך בסכום כולל של 1.5 מיליארד ש"ח. יצוין כי הטבות המס כאמור יובאו בחשבון במסגרת עדכון אופן תחזית ההכנסות לשנת 2025 ותכנית התקציב התלת שנתית שתונח על שולחן הכנסת בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

#### **תקציב**

תוספת של 33,180 מיליון ש"ח לתקציב המדינה, הפחתת הכנסות המדינה בסך כולל של 2.8 מיליארד ש"ח והגדלת הגרעון ל-7.7% בשנת 2024, וכן הגדלת הגרעון בשנת 2025 ל-4.4%.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 410 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2015 ואילך ;  
החלטה מס' 1863 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה מסגרות תקציב לשנת הכספים 2017 ו-2018 ;  
החלטה מס' 3408 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2019 ואילך ;  
החלטה מס' 277 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה מסגרות התקציב לשנות הכספים 2021 ו-2022 ;  
החלטה מס' 236 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023 ואילך ;  
החלטה מס' 1095 מיום 27 בנובמבר 2023 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023 ;  
החלטה מס' 1296 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2024 ואילך ;  
החלטה מס' 2150 מיום 25 באוגוסט 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2024 ;  
החלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה מסגרת התקציב לשנת 2025 ואילך ;  
החלטה מס' 2428 מיום 17 בנובמבר 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2024.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

**מגיש: שר האוצר**

**כ"א בחשון התשפ"ה  
22 בנובמבר 2024**

## טיוטת חוק

### א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' \_\_), התשפ"ה-2024.

### ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו ועיקרי החוק המוצע

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), חוקק בשנת 1992 על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגרעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה, בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי), משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה.

מגבלת ההוצאה עברה מספר שינויים והתאמות בשנים מאז שנחקקה, לרבות בשנים האחרונות. על פי הנוסח האחרון שעודכן, היקף הגידול השנתי הריאלי המקסימלי המותר נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב תוצר השנתי העדכני. לעמידה במגבלות האמורות ישנה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן על כל שטח המדינה או על חלקה. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

לנוכח האמור נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן לטובת הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנגרמות ממנה אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. בשל כך, תוקנו חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 והורחבו מסגרותיהם הפיסקליות.

התקציב הנוסף לשנת 2024 אשר הוגש לאישור הכנסת בפברואר 2024, ומסגרתו הפיסקלית נשענו על מספר הנחות מרכזיות, וביניהן ההנחה כי עצימות הלחימה תדעך עד סוף חודש יוני 2024, אלא שהנחה זו לא התממשה והלחימה עודנה נמשכת. כפועל יוצא, הורחבה ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2024 בחודש ספטמבר 2024, וכן נחקק חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024. כעת, מוצע לתקן את חוק המסגרות, כך שבשנת 2024 תהיה הממשלה רשאית להגדיל את ההוצאה הממשלתית בסך של 33,180 מיליון ש"ח, המהווים גידול נוסף בשיעור של 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, בשל עיכוב בתזרים הסיוע האמריקני המועבר לממשלת ישראל

לצורך התמודדות עם מלחמת חרבות ברזל וההוצאות שצפויות היו להיות ממומנות מהכנסה זו, בשל התמשכות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חצי צפון" בלבנון, ובשל עדכון תחזית תשלומי הריבית מאז הגשת התקציב. בהתאם להגדלה מוצעת זו ולתחזית ההכנסות העדכנית, מוצע להעלות את תקרת הגרעון בשנת 2024 ל-7.7% מהתוצר. יצוין כי ללא הגדלת ההוצאה הממשלתית המתוארת עבור מערכת הביטחון כאמור לעיל, צפוי היה הגרעון לעמוד בסוף שנת 2024 על 6.1% מהתוצר.

**ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים**

מוצע לתקן את חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

**ד. השפעת החוק על תקציב המדינה**

בהתאם להגדלה מוצעת זו ולתחזית ההכנסות העדכנית, מוצע להעלות את תקרת הגרעון בשנת 2024 ל-7.7% מהתוצר. יצוין כי ללא הגדלת ההוצאה הממשלתית המתוארת עבור מערכת הביטחון כאמור לעיל, צפוי היה הגרעון לעמוד בסוף שנת 2024 על 6.1% מהתוצר.

**ה. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי**

אין.

**ו. הערות המשרדים**

אין.

**ז. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) – אין מניעה משפטית.**

**ח. הממונה על התקציבים במשרד האוצר תומך בטיוטת החוק המוצעת.**

**ט. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.**

## טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' ...), התשפ"ה-2024

- תיקון סעיף 5 1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 5(19), במקום "6.6%" יבוא "7.7%".
- תיקון סעיף 21 2. בסעיף 21(ב) לחוק העיקרי –
- (א) בפסקה (1), במקום "11.35%" יבוא "17.7%";
- (ב) בפסקה (2), במקום "3.9%" יבוא "4.3%".

### דברי הסבר

**כללי** חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק), חוקק בשנת 1992 כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזיות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגרעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה, בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי), משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה (להלן – מגבלת ההוצאה). מגבלת ההוצאה עברה מספר שינויים והתאמות מאז שנחקקה. על פי הנוסח האחרון, היקף הגידול השנתי הריאלי המקסימלי המותר בחוק נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד יחס החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב לתוצר השנתי העדכני.

יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלו ישנה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008, השנה שבה פרץ המשבר העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

ביום ח' בסיון התשפ"ג (28 במאי 2023) פורסם חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – תיקון מס' 13). במסגרת תיקון מס' 13 נקבע, בין השאר, "מנגנון התכנסות" שיחול בהתאם לאמור בסעיף 2א3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד), בשנה שבה הונח חוק התקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב ולפיו, במקרה כזה יוקצה תקציב התאמות בשיעור שייקבע בחוק, אשר ישמש את הממשלה לצורך התמודדות עם תרחישים המשפיעים על תקציב המדינה, אשר לא היו ידועים בעת הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת (להלן – תקציב התאמות). לצד תיקון מס' 13, אושר חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2003, אשר קובע את ההסדרים המשלימים להוראות שנקבעו בתיקון מס' 13.

כדי לקבוע את הצורך במנגנון ההתכנסות האמור ושימוש בתקציב ההתאמות, קובע תיקון מס' 13 כי הממשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין ה-15 באוקטובר ל-1 בנובמבר של השנה שלפני שנת התקציב, דוח

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ד, עמ' 1352.

לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב, אשר יכלול את התחזיות המעודכנות לגבי שנת התקציב (להלן – דוח הפרשים). אם לא ניתן לכסות את ההפרשים באמצעות תקציב ההתאמות, קובע תיקון מס' 13 כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים (להלן – התכנית המאזנת). עוד נקבע כי אם לא תאושר התכנית המאזנת עד למועד שנקבע בהוראות חוק-היסוד, יופחתו סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב המאושר באופן זהה.

ביום ה' בטבת התשפ"ד (17 בדצמבר 2023) פורסם חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 14), הכולל תיקון קבוע לחוק היסוד, ולפיו, בהתקיים אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית, המשפיע במישרין על הנתונים שבבסיס דוח ההפרשים, אשר לא מאפשר את הגשתו של דוח ההפרשים במועד שנקבע לכך, רשאית הממשלה, באישור הכנסת, לדחות את המועד להגשת דוח ההפרשים ובהתאמה יידחו שאר המועדים שנקבעו לעניין התכנית המאזנת.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), החלה מתקפת טרור רצחני שבעקבותיה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל". כמו כן, הוכרז על מצב מיוחד בעורף בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, תחילה על ידי שר הביטחון ביחס לחלק משטח המדינה ובהמשך על ידי הממשלה ביחס לשטחי מדינת ישראל כולה. נכון ליום זה, ההכרזה בעניין מצב מיוחד בעורף מוארכת מעת לעת ביחס לכל שטח המדינה או לחלק מהאזורים בה.

לנוכח הצרכים הרבים שעלו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, ושלא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024, בוצעו מספר תיקונים למסגרות הפיסקליות לצורך הצבת יעדים מרחיבים יותר לאותן שנים בלבד.

בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתואי הגרעון ומגבלות ההוצאה תוקנו ביחס למסגרות שנקבעו לשנה זו; בחודש ינואר 2024, על רקע הצורך במנגנון ההתכנסות לפי חוק היסוד ולנוכח הצרכים שנוצרו לשנת 2024, הגישה הממשלה תכנית מאזנת שכללה תיקון מגבלת הגירעון ומגבלת ההוצאה בחוק והגשת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד, אשר החליף את חוק התקציב לשנת התקציב 2024. עוד כללה התכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקת משנה שעניינן הפחתת הוצאות הממשלה, מצד אחד, והגדלת הכנסותיה, מצד שני, כדי להתכנס למסגרות המוצעות. מרבית תיקוני החקיקה שנכללו בתוכנית המאזנת, ובכלל זה חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, אושרו בחודש מרץ 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף בשנת 2024, ולנוכח הגידול בהוצאות האזרחיות הנובעות מהתארכות הלחימה, הוגדלה בחודש ספטמבר 2024 ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2024 בשיעור נוסף של 0.69% מתוך סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, וכן אושר חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024 (להלן – חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024). זאת למימון ההוצאות שנבעו מהארכת משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה בישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, ובכלל זאת מענקי אכלוס עצמאי, מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיישובים מפונים או מיישובים שתושביהם הוצאו להתרענונות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל" ומענקי עידוד תעסוקה לאוכלוסיות האמורות, הגדלת התקציב המיועד למעטפת הניתנת למשרתי המילואים

במערך הלוחם ולבני משפחותיהם בשנת 2024, הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דוח הוועדה הציבורית למתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ביום שבעה באוקטובר 2023, שהוגש לשר האוצר בחודש יולי.

**סעיף 1** תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר העדכניות ביותר, פורסמו על ידי משרד האוצר בחודש אוקטובר 2024, במסגרת מסמך התכנית התלת שנתית לשנים 2026 עד 2028 שהוגש לממשלה לצד הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025. במסגרת התחזיות האמורות, נחזתה צמיחה של 0.4% בשנת 2024 והכנסות מדינה של 474.2 מיליארד שקלים חדשים. תחזיות אלה מתבססות על נתונים מקרו כלכליים, נתוני גביית הכנסות בפועל שהיו ידועים בעת עריכת התחזית ערב הגשת התכנית התלת-שנתית לממשלה, וכן על תרחיש בסיס ביטחוני המניח המשך לחימה עצימה במהלך רוב הרבעון האחרון של 2024, המלווה בגיוס מילואים מוגבר, וצמצום של היקפי הגיוס לאחר מכן. התממשות סיכונים ביטחוניים, כלכליים ואחרים, כלפי מעלה או כלפי מטה, לרבות סטייה מתרחיש הבסיס הביטחוני, עשויים להוביל לשינויים בפעילות המשקית ובגביית הכנסות מדינה. בהתאם לתחזית ההכנסות העדכנית ביותר כאמור, ובהינתן הגדלת ההוצאה הממשלתית המותרת כמוצע בסעיף 2 לתזכיר החוק, מוצע לתקן את יעד הגרעון לשנת 2024 כך שתקרת הגרעון תעמוד על 7.7% מהתוצר. יצוין כי ללא הגדלת מסגרות התקציב כמוצע בעבור מערכת הביטחון, הגרעון בסוף שנת 2024 צפוי היה לעמוד על 6.1% מהתוצר.

**סעיף 2** מוצע לקבוע כי בשנת 2024 תהיה הממשלה רשאית להגדיל את ההוצאה הממשלתית בסך של 33,180 מיליון שקלים חדשים המהווים גידול של 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, נוסף על הגידול שכבר נקבע בסעיף 21 לחוק, וזאת בניכוי ההגדלה במגבלת ההוצאה הקבועה בסעיף 20(ב) לחוק. הגדלת ההוצאה הממשלתית בהתאם לסעיף זה תעשה לצורך הוצאות ביטחון והוצאות ריבית, כמפורט להלן.

בבסיס מסגרות חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024 עמדה הנחה כי הסיוע האמריקני להתמודדות עם הוצאות המלחמה, כפי שסוכם בין הממשל האמריקאי לממשלת ישראל יהיה זמין במלואו לשימוש כבר במהלך שנת 2024. במהלך השנה התברר כי בשל העיתוי שבו התקבל הסיוע האמריקאי ואופן מימושו, חלק מהסכום לא יהיה זמין לשימוש בשנת 2024. בשל כך וכדי לאפשר את המשך פעילותו של משרד הביטחון לפי התכנון, מוצע להגדיל את מסגרת התקציב בסכום של 18 מיליארד שקלים חדשים כחלק לכספי הסיוע שיפרסו על פני השנים הבאות.

עוד מוצע להגדיל את מסגרת התקציב בסך נוסף של 13.4 מיליארד שקלים חדשים, בשל התמשכות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חיצי צפון" בלבנון, אשר לא נצפו בעת אישור התקציב הנוסף השני לשנת 2024, לצורך מימון ההוצאות הנגזרות מכך.

מוצע להגדיל את מסגרת התקציב לשנת 2024 בסך של כ-1.8 מיליארד שקלים חדשים לשם מימון הוצאות הריבית על החוב הממשלתי המשולמות מתקציב המדינה. זאת לנוכח עדכון תחזית תשלומי הריבית מאז הגשת התקציב.



## נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 1), התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה.

## תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

### לסעיפים 1 עד 4

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9ג(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9ג(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן על כל שטח המדינה או חלקה. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

חוקי התקציב לשנת התקציב 2023 ולשנת התקציב 2024 אושרו בחודש מאי 2023. לנוכח הצרכים הרבים שנולדו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב כאמור, הורחבו המסגרות הפיסקליות ואושרו חוק תקציב נוסף לשנת 2023 ולשנת 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, לצורך הגדלת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם וכן לצורך הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי 7 באוקטובר 2023, הוגדלה בחודש ספטמבר 2024 ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה זו בשיעור נוסף של 0.69% מתוך סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, וכן אושר חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024 (להלן – חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024).

כעת, לצורך מימון הוצאות שצפויות היו להיות ממומנות מהכנסה של הסיוע האמריקאי המיוחד למלחמת חרבות ברזל בסך של 18 מיליארד ש"ח, עקב עיכוב בתזרים הגעתו, התמשכות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל, תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חצי צפון" בלבנון, ובשל התייקרות בעלויות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 2428 מיום 17 בנובמבר 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2024, להגדיל את מגבלת ההוצאה בסך נוסף של 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, נוסף על הגידול שכבר נקבע בסעיף 21 לחוק המסגרות, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024, בחודש ספטמבר 2024, למימון הוצאות ביטחון והוצאות ריבית, כמפורט לעיל, ובהתאמה להעלות את תקרת הגרעון ל-7.7% מהתמ"ג.

מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 1), התשפ"ד-2024, בנוסח שצורף להצעת ההחלטה, ושתסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעתה את הנוסח שיוגש לכנסת. לאחר מכן ובהתאם לכך, יוצע תיקון לחוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024. כמו כן, נוכח הדחיפות שבקידום טיוטת החוק, מוצע לפנות לוועדת הכנסת ולבקש פטור מחובת הנחה לפני הקריאה הראשונה והקריאה השניה.

יצוין כי תזכיר החוק בעניין הופץ להערות הציבור עד ליום 24 בנובמבר 2024 בשעה 00:09. ככל שיתקבלו הערות מהותיות לדברים, אלו יוצגו בפני הממשלה ובפני ועדת השרים לענייני חקיקה בעל פה.

## לסעיף 5

בסעיף 1(ה) להחלטת הממשלה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה מסגרת התקציב לשנת 2025 ואילך הוחלט לתקן את סעיף 5 לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992 כך שתקרת הגירעון תעמוד בשנת 2025 על 4.3% במקום 1.75%. כעת, מוצע להגדיל את תקרת הגירעון כאמור ל- 4.4% שהם כ- 91.9 מיליארד ש"ח בסך הכל. תיקון זה נדרש נוכח ביטול החלטות הממשלה כאמור בהחלטת הממשלה מס' 2429 מיום 17 בנובמבר 2024, שעניינה ביטול ותיקון החלטות ממשלה בנושא חיסכון לטווח הבינוני, החיסכון לטווח הארוך ומבוטחי הפנסיה התקציבית שבה בוטלו החלטות הממשלה לעניין העלאת ניכויי תשלומי העובד לפנסיה תקציבית, ההחלטה בדבר ביטול הטבת המס על כספי נזילים בקרנות השתלמות, וביטול העדכון של גמלאות הפנסיה התקציבית. כמו כן, נדרש תיקון זה נוכח התיקונים המוצעים בהצעת החלטה שמוגשת לממשלה במקביל, שבמסגרתה מוצע לתקן את החלטה מס' 2295 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע ממלחמת חרבות ברזל, שבה מוצע לקבוע בחוק הפחתה של יום הבראה אחד וחייב של המעסיק להעביר את שווי לאוצר המדינה, וזאת בשונה מההנחות הקודמות שלפיהן ההפחתה האמורה תהיה של שני ימי הבראה. בנוסף, נדרש התיקון המוצע נוכח כוונתו של שר האוצר לקדם הטבות מס שונות בשנת 2025 ואילך בסך כולל כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה. יצוין כי הטבות המס כאמור יובאו בחשבון במסגרת עדכון תחזית ההכנסות לשנת 2025 ותכנית התקציב התלת שנתית שתונח על שולחן הכנסת בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

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

אין.

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

אין.

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

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

10.10.24

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם