

מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025 – תיקון החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025 ואילך" (להלן – **החלטה 2323**), כפי שתוקנה בהחלטת הממשלה מס' 2475 מיום 24 בנובמבר 2024, שעניינה "טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' _)", התשפ"ד-2024 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – **החלטה 2475**), ובהמשך לדוח הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח בראשות תא"ל (מיל.) פרופסור יעקב נגל (להלן – **ועדת נגל**) מיום 31 בדצמבר 2024, הכולל המלצה לתוספת תקציבית למערכת הביטחון, ובהמשך לסדרת דיונים שבהם סוכם על אימוץ המלצות הדוח ביחס לשנת 2025 בהתאמות שונות, ונוכח גידול צפוי בצורכי גופי הביטחון שבאחריות המשרד לביטחון לאומי בשנת 2025 בעקבות המלחמה:

1. לתקן את החלטה 2323 והצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025) (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024, בנוסח שמונח לפני ועדת הכספים של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית באופן הבא:

- א. בסעיף 1(א) במקום "12.4%" יבוא "13.6%", ובמקום "3.2%" יבוא "4.4%";
- ב. בסעיף 1(ב) במקום "1.9%" יבוא "0.8%";
- ג. בסעיף 1(ה) במקום "4.4%", בהתאם לתיקון הסעיף בהחלטה 2475, יבוא "4.7%" ובמקום "4.8%" יבוא "4.9%".

2. לתקן את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, כך שיוקצה סכום של 4 מיליארד ש"ח לצורך יישום מסקנות דוח ועדת נגל בשנת 2025 בהתאמות שונות וסכום של 1.8 מיליארד ש"ח למשרד לביטחון לאומי לצורך תגבור התקציב השוטף של גופי הביטחון שבאחריותו.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק הפחתת הגרעון 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 (להלן – **ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה**).

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 על אזורים מסוימים בה. 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.

הלחימה הממושכת והעצימה הובילה לגידול מבני בהוצאות הממשלה בטווח הבינוני והארוך. עיקר הגידול הוא בהוצאות ביטחון וריבית, אך גם ההוצאה האזרחית צפויה לגדול. למשל, צפויים גידולים בהוצאות רווחה בגין קצבאות לנפגעי פעולות איבה, בהוצאות שיקום לאזורים גאוגרפיים שנפגעו בלחימה, בהוצאות מערך בריאות הנפש, ועוד. בנוסף, צפויות הוצאות חד פעמיות בשנת 2025 נוכח הימשכות הלחימה.

על כן, במסגרת החלטה מס' 2323 מיום 31 לאוקטובר 2024, שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2025 ואילך (להלן – **החלטה 2323**), כפי שתוקנה בהחלטה מס' 2475 מיום 24 בנובמבר 2024, שעניינה טיוטת חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 2475), התשפ"ד-2024 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה (להלן – **החלטה 2475**), הוחלט להגדיל באופן קבוע את המסגרות הפיסקליות באופן שישקף את השינוי במבנה הוצאות הממשלה האמור, לצד הגדלה חד פעמית של המסגרות הפיסקאליות לשנת 2025, שבמסגרתה הוחלט לייעד סכום של 10 מיליארד ש"ח בשנת 2025 למימון צרכים מיידיים הנובעים מהימשכות המלחמה, אשר ניתן יהיה להשתמש בו בכפוף להתקיימות כמה תנאים תהליכיים ומהותיים.

בהתאם לדוח הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח, בראשות תא"ל (מיל.) פרופסור יעקב נגל (להלן – **ועדת נגל**) מיום 31 לדצמבר 2024, אשר במסגרתו הומלץ על שינויים פנימיים בתקציב מערכת הבטחון וכן על תוספת תקציבית בשנת 2025, מוצע כעת לתקן את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025 (להלן – **הצעת חוק התקציב**) ולהקצות במסגרתה 4 מיליארד ש"ח בשנת 2025, להרחבת תקציב מערכת הביטחון בשנה זו.

כמו כן, לצורך תגבור התקציב השוטף של גופי הביטחון שתחת אחריות המשרד לביטחון לאומי (המשטרה, שירות בתי הסוהר, ומערך הכבאות), נוכח צרכיהם שהתגברו בעקבות המלחמה,

מוצע להגדיל את תקציב המשרד לביטחון לאומי בשנת 2025 בסכום של 1.8 מיליארד ש"ח ולתקן את הצעת חוק התקציב בהתאם. לצורך מימון האמור, מוצע לתקן את החלטה 2323, כפי שתוקנה בהחלטה 2475, ובהתאמה את הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025) (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024, בנוסח שמונח בפני ועדת הכספים של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית, באופן שהסכום שהוצע במסגרתה להקצות למימון ההוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישרין מהימשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות כהגדרתן בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, ולמטרה זו בלבד, יופחת ב-5.8 מיליארד ש"ח וישולב בהגדלת סכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2025 שאינה מיועדת, ולעדכן את תקרת הגירעון בהתאם.

תקציב

כמפורט בהצעת ההחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "מסגרות התקציב לשנת 2025 ואילך"; בהחלטה מס' 2475 מיום 24 בנובמבר 2024, שעניינה טיוטת חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' _), התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

מגיש: שר האוצר

ד' באדר התשפ"ה
04 במרץ 2025

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

מסגרות התקציב לשנת 2025 – תיקון החלטת ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק הפחתת הגרעון 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.

בחוק המסגרות נקבעו שתי מגבלות פיסקליות לעניין הגרעון ולעניין סך ההוצאה הממשלתית:

א. תקרת הגרעון כאחוז מהתוצר אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות.

ב. כבר בתחילת שנות ה-2000 נוספה מגבלת ההוצאה אשר מגדירה את הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח הלאומי). מגבלת ההוצאה עברה מספר שינויים והתאמות מאז שנחקקה בחוק. בנוסחה 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 החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב תוצר השנתי האחרון שפורסם (להלן – **מגבלת ההוצאה**).

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 אזורים מסוימים בה. 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.

הלחימה הממושכת והעצימה הובילה לגידול מבני בהוצאות הממשלה בטווח הבינוני והארוך. עיקר הגידול הוא בהוצאות ביטחון וריבית, אך גם ההוצאה האזרחית צפויה לגדול. כך למשל, צפויים גידולים בהוצאות רווחה בגין קצבאות לנפגעי פעולות איבה, בהוצאות שיקום לאזורים גאוגרפיים שנפגעו בלחימה, בהוצאות מערך בריאות הנפש, ועוד. בנוסף, צפויות הוצאות חד פעמיות בשנת 2025 נוכח הימשכות הלחימה.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 2323 מיום 31 באוקטובר 2024 (להלן – **החלטה 2323**), הוחלט להגדיל באופן קבוע את המסגרות הפיסקליות באופן שישקף את השינוי במבנה הוצאות הממשלה האמור, לצד הגדלה חד פעמית של המסגרות הפיסקליות לשנת 2025, שבמסגרתה הוחלט לייעד סכום של 10 מיליארד ש"ח בשנת 2025 למימון צרכים מיידיים הנובעים מהימשכות המלחמה,

אשר ניתן יהיה להשתמש בו בכפוף להתקיימות כמה תנאים תהליכיים ומהותיים.

בהתאם לדוח הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח מיום 31 בדצמבר 2024, אשר במסגרתו הומלץ על שינויים פנימיים בתקציב מערכת הבטחון וכן על תוספת תקציבית בשנת 2025, מוצע כעת להגדיל את מסגרת ההוצאה בסך של 4 מיליארד ש"ח בשנת 2025 להרחבת תקציב מערכת הביטחון בשנה זו.

כמו כן, לצורך תגבור התקציב השוטף של גופי הביטחון שתחת אחריות המשרד לביטחון לאומי (המשטרה, שירות בתי הסוהר, ומערך הכבאות), נוכח צרכיהם שהתגברו בעקבות המלחמה, מוצע להגדיל את תקציב המשרד לביטחון לאומי בשנת 2025 בסכום של 1.8 מיליארד ש"ח.

לצורך מימון האמור, מוצע כעת לתקן את החלטה 2323, כפי שתוקנה בהחלטה 2475 מיום 24 בנובמבר 2024, ובהתאמה את הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025) (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024, בנוסח שמונח בפני ועדת הכספים של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית, באופן שהסכום שהוצע במסגרתה להקצות למימון ההוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישרין מהימשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות כהגדרתן בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, ולמטרה זו בלבד, יופחת ב-5.8 מיליארד ש"ח, ויעמוד על 0.8% ולא על 1.9%, תוך שהסכום שיופחת כאמור ישולב בהגדלת סכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2025 שאינה מיועדת, שיעמוד על 13.6% ולא על 12.4%. בהתאם, מוצע לתקן את שיעור הגירעון הכולל מהתמ"ג בשנת 2025 כך שיעמוד על 4.7% ולא על 4.4%, ואת שיעור הגירעון הכולל מהתמ"ג לשם מימון הוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישרין בשנת 2025 מהימשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות כאמור, ולמטרה זו בלבד, בשיעור נוסף שיעמוד על 0.2% ולא על 0.5%.

בהתאם, מוצע גם לערוך את השינויים הנדרשים בהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025.

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:

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

10. ס. נ. ע.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם