

**תזכיר לתיקון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-
1922, וחוק התקציב הנוסף לשנת 2025**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. להנחות את שר האוצר לפרסם תזכיר לתיקון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **החוק**), כמפורט להלן, וזאת נוכח הצורך בחקיקת חוק תקציב נוסף לשנת 2025, כמפורט בסעיף 2 להלן:

א. להגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2025 בלבד, לצורך מימון ההוצאות

הבאות:

(1) הגדלת תקציב מערכת הביטחון בשל התנהלות מערכת הביטחון והמבצעים "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא", בסך של עד 28.9 מיליארד ש"ח;

(2) הגדלת תקציב תשלומי הריבית של מדינת ישראל בשל השינוי בתחזיות לגביהן, בסך של 1.7 מיליארד ש"ח;

(3) הגדלת תקציב הקצבות האוצר לביטוח לאומי בסך של 0.2 מיליארדי ש"ח עבור תשלום קצבאות למשפחות שכולות ולנפגעי פעולות איבה, מכוח חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, בשל התמשכות הפעולות הצבאיות והגידול במספר הזכאים בעקבותיהן.

ב. להעלות את תקרת הגרעון בשנת 2025, כך שבמקום לעמוד על 4.9% תעמוד על 5.2% מהתמ"ג, ובכלל זה תוספת הגרעון המותרת של 0.2% מהתמ"ג בשל סעיף 22(ד) לחוק.

2. להסמיק את שר האוצר להגיש לכנסת, על דעת הממשלה, הצעת חוק תקציב נוסף, כמשמעותו בסעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה, לשנת התקציב 2025, לצורך תיקון חוק התקציב לשנת התקציב 2025, התשפ"ה-2025, כך שתקציב המדינה יוגדל בסכומי התקציב כאמור בסעיף 1 להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק התקציב לשנת הכספים 2025 אושר בחודש מרץ 2025. במהלך חודש מאי 2025, החלה מדינת ישראל במבצע "מרכבות גדעון", במסגרתו גדל היקף גיוס המילואים מעבר לצפוי וגרר הוצאות לחימה נוספות. ביום 13 ביוני 2025, פתחה מדינת ישראל במבצע "עם כלביא" כנגד איראן אשר כלל תקיפות משמעותיות של מערכת הביטחון בשלל אמצעים באיראן. תקיפות אלו אף גררו תקיפות נגד של איראן בישראל ומאמצי הגנה משמעותיים של זרועות הביטחון. נוכח האמור נדרשה ועודנה נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן לצורך מאמצי הלחימה והן כמענה לנפגעי פעולות האיבה, לאור הגידול בהיקפם עקב המשך עצימות הלחימה, אשר לא שוקפה בתחזיות בעת גיבוש ואישור חוק התקציב לשנת 2025.

סעיף 12ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע כי במסגרת חוק התקציב לשנת 2025 ייקבע סכום נוסף בסך של כ-3 מיליארד ש"ח שניתן יהיה לעשות בו שימוש לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישרין מהימשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות, כהגדרתו שם, ולמטרה זו בלבד, לאחר שהתקיימו התנאים המפורטים באותו סעיף, לרבות השלמת הליך ההקצאה המפורט בו. במענה לצרכים שנבעו ממבצע "מרכבות גדעון", כמו גם צרכים נוספים הנובעים מהחלטות הממשלה בדבר המשך פינוי יישובים, פנו ראש הממשלה ושר האוצר, לאחר היוועצות עם הממונה על התקציבים, לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כאמור באותו סעיף, והוועדה האמורה אישרה את השימוש בסכום הנוסף. יצוין כי נכון לעכשיו לא הושלם הליך ההקצאה הקבוע בסעיף האמור, כך שטרם הוקצה סכום זה.

עם זאת, גם בהינתן התוספת שקבועה בסעיף 12ב האמור, אין בסכום זה כדי לענות על כלל הצרכים שהתעוררו תוך כדי השנה לאור שינוי תרחיש הלחימה בגין הימשכות המבצעים "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא", התנהלות משרד הביטחון, מענה להתעצמות נוספת, והמענים לנפגעי האיבה, ולפיכך יש צורך בחקיקת חוק תקציב נוסף, כמשמעותו בסעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה, לשנת 2025, כדי לאפשר את הגדלת ההוצאה בסכומים הנדרשים כאמור. כדי לאפשר את חקיקתו של חוק התקציב הנוסף, יש צורך בהגדלת מגבלת ההוצאה לשנת 2025 שקבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1922 (להלן – **חוק המסגרות**), כאמור בהחלטה זו. כמו כן, ההוצאה הנוספת לשנת 2025 משליכה על היקף גיוס החוב לשנה הנוכחית, ובהתאם גם על תשלומי הריבית שתידרש הממשלה להחזיר כבר בשנה זו ובשנים הבאות. בהתאם לכך, מוצע להגדיל את מגבלת ההוצאה כאמור בסכום נוסף של עד 30.8 מיליארד ש"ח בשנת 2025 בלבד, לצורך מימון הוצאות שלא נצפו בעת אישור חוק התקציב לשנת 2025, וזאת כתלות בהחלטת הקבינט המדיני ביטחוני בדבר מענים הנלווים להמשכות הלחימה ברצועת עזה, ויש בה כדי להשפיע על חלק מרכיבי התוספת התקציבית. הגדלת מגבלת ההוצאה צפויה להביא לגידול בהיקף זהה בגירעון. אף על פי שתחזית ההכנסות עודכנה כלפי מעלה ביחס לתחזית שעמדה בבסיס התקציב לשנת 2025 בעת הנחתו על שולחן הכנסת בסכום של 21.5 מיליארד ש"ח ועדכוניים נוספים בתחזית המקרו-כלכלית, גידול זה בגירעון צפוי להביא לתריגה מתקרת הגירעון הקבועה בחוק המסגרות, שעומדת כיום 4.9% אחוזים מהתמ"ג, ושמורכבת מ-4.7% מהתמ"ג ועוד 0.2% מהתמ"ג בשל הימשכות הפעולות הצבאיות האמורות, בהתאם לסעיף 22(ד) לחוק המסגרות. על כן, יש צורך לעדכן את שיעור הגירעון הכולל בשנת התקציב 2025 ב-0.3% מהתמ"ג כך שיעמוד על 5.2% מהתמ"ג.

בהתאם לכך, מוצע להנחות את שר האוצר לפרסם תזכיר לתיקון חוק המסגרות כאמור.

כמו כן מוצע להסמיך את שר האוצר להגיש לכנסת, על דעת הממשלה, הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2025 כאמור, לצורך תיקון חוק התקציב לשנת התקציב 2025, התשפ"ה-2025, כך שתקציב המדינה יוגדל בסכומי התקציב כאמור בסעיף 1 להצעת ההחלטה.

תקציב

תוספת של עד 30.8 מיליארדי ש"ח לתקציב המדינה בשנת 2025.
עדכון תקרת הגירעון הקבועה בחוק כך שבמקום 4.9% היא תעמוד על 5.2%.

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;
החלטה מס' 2475 מיום 24 בנובמבר 2024 שעניינה טיוטת חוק הפחתת הגירעון הגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' __) – 2024 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ותיקון החלטת ממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

מגיש: שר האוצר

כ"ה באב התשפ"ה
19 באוגוסט 2025

נושא הצעת ההחלטה:

תזכיר לתיקון חוק הפחיתות הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, וחוק התקציב הנוסף לשנת 2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(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 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 ושלושה חוקי תקציב נוספים לשנת 2024.

חוק התקציב לשנת הכספים 2025 אושר בחודש מרץ 2025. במהלך חודש מאי 2025, החלה מדינת ישראל במבצע "מרכבות גדעון", במסגרתו גדל היקף גיוס המילואים מעבר לצפוי וגרר הוצאות לחימה נוספות. ביום 13 ביוני 2025, פתחה מדינת ישראל במבצע "עם כלביא" כנגד איראן אשר כלל תקיפות משמעותיות של מערכת הביטחון בשלל אמצעים באיראן. תקיפות אלו אף גררו תקיפות נגד של איראן בישראל ומאמצי הגנה משמעותיים של זרועות הביטחון. נוכח האמור נדרשה ועודנה נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן לצורך מאמצי הלחימה והן כמענה לנפגעי פעולות האיבה, לאור הגידול בהיקפם עקב המשך עצימות הלחימה, אשר לא שוקפה בתחזיות בעת גיבוש ואישור חוק התקציב לשנת 2025.

סעיף 12ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע כי במסגרת חוק התקציב לשנת 2025 ייקבע סכום נוסף בסך של כ- 3 מיליארד ש"ח שניתן יהיה לעשות בו שימוש לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישרין מהמשכיות הפעולות הצבאיות המשמעותיות, כהגדרתו שם, ולמטרה זו בלבד, לאחר שהתקיימו התנאים המפורטים באותו סעיף, לרבות השלמת הליך ההקצאה המפורט בו. במענה לצרכים שנבעו ממבצע "מרכבות גדעון", כמו גם צרכים נוספים הנובעים מהחלטות הממשלה בדבר המשך פינוי יישובים, פנו ראש הממשלה ושר האוצר, לאחר היוועצות עם הממונה על התקציבים, לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי כאמור באותו סעיף, והוועדה האמורה אישרה את השימוש בסכום הנוסף. יצוין כי נכון לעכשיו לא הושלם הליך ההקצאה הקבוע בסעיף האמור, כך שטרם הוקצה סכום זה. עם זאת, גם בהינתן התוספת שקבועה בסעיף 12ב האמור, אין בסכום זה כדי לענות על כלל הצרכים שהתעוררו תוך כדי השנה לאור שינוי תרחיש הלחימה בגין הימשכות המבצעים "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא", התנהלות משרד הביטחון, מענה להתעצמות נוספת, והמענים לנפגעי האיבה, ולפיכך יש צורך בחקיקת חוק תקציב נוסף, כמשמעותו בסעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה, לשנת 2025, כדי לאפשר את הגדלת ההוצאה בסכומים הנדרשים כאמור. כדי לאפשר את חקיקתו של חוק התקציב הנוסף, יש צורך בהגדלת מגבלת ההוצאה לשנת 2025 שקבועה בחוק הפחיתות הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), כאמור בהחלטה זו. כמו כן, ההוצאה הנוספת לשנת 2025 משליכה על היקף גיוס החוב לשנה הנוכחית, ובהתאם גם על תשלומי הריבית שתידרש הממשלה להחזיר כבר בשנה זו ובשנים הבאות.

כעת מוצע, להנחות את שר האוצר לפרסם תזכיר חוק לתיקון חוק המסגרות, ולהגדיל את מגבלת ההוצאה בסך נוסף של 30.8 מיליארד ש"ח מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2025, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב לשנת הכספים 2025, ובהתאמה, ותוך התחשבות בעדכון תחזית ההכנסות ביחס לתחזית ההכנסות שעמדה בבסיס התקציב לשנת 2025, להעלות את תקרת הגרעון ל-5.2% מהתמ"ג. עוד מוצע להסמיק את שר האוצר להגיש לכנסת, על דעת הממשלה, הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2025 כאמור, לצורך תיקון חוק התקציב לשנת התקציב לשנת 2025, כך שתקציב המדינה יוגדל בסכומי התקציב כאמור.

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.

	היועץ המשפטי של משרד האוצר	דודי קופל
חתימה	תפקיד	שם