



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

7 בספטמבר 2025

1891

י"ד באלול התשפ"ה

עמוד

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 29), התשפ"ה-2025. 1012

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 29), התשפ"ה-2025

תיקון סעיף 5
1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 5(20), במקום "4.7%" יבוא "5.0%".

ד ב ר י ה ס ב ר

לצורך הלחימה והן כמענה לנפגעי פעולות האיבה והגידול במספרם בשל המשך הלחימה העצימה, 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-4.2 מיליארד שקלים חדשים שיהיה ניתן לעשות בו שימוש לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים הנובעים במישורין מהמשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות, כהגדרתן בסעיף 22(א) לחוק הפחתת הגירעון, ולמטרה זו בלבד, לאחר שהתקיימו התנאים המפורטים בסעיף 12ב האמור, לרבות השלמת הליך ההקצאה המפורט בו (להלן – הסכום הנוסף). במענה לצרכים שנבעו ממבצע "מרכבות גדעון", כמו לצרכים נוספים הנובעים מהחלטות הממשלה בדבר המשך פינוי יישובים, פנו ראש הממשלה ושר האוצר, לאחר היוועצות בממונה 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 לספק מענה לכלל הצרכים שהתעוררו במהלך השנה, בין השאר לנוכח שינוי תרחיש הלחימה בשל הימשכות המבצעים "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא", ולנוכח התנהלות משרד הביטחון, 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 שקבועה בחוק המסגרת כאמור. כמו כן, ההוצאה הנוספת לשנת 2025 משפיעה על היקף גיוס החוב לשנה הנוכחית, ובהתאם גם על תשלומי הריבית שתידרש הממשלה להחזיר כבר בשנה זו ובשנים הבאות.

סעיף 1 מוצע לתקן את סעיף 5(20) לחוק, כך שתקרת הגירעון האמורה בו תעמוד על 5.0%, ובכך הכול תגדל תקרת הגירעון המותרת בשנת 2025 כך שתעמוד על 5.2% מהתוצר לאחר שיושלם הליך הקצאת הסכום הנוסף, בהתאם לסעיף 22(ד) לחוק הפחתת הגירעון. זאת, בהתאם לערכון בסך ההוצאה הממשלתית המותרת האמור

כללי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק או חוק הפחתת הגירעון), 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 גירעון כאחוז מהתוצר אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנת ה-2000 נוספה לתקרת הגירעון 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 כמה 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 אלה 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.

חוק התקציב לשנת הכספים 2025 אושר בחודש מרץ 2025. במהלך חודש מאי 2025, החלה מדינת ישראל במבצע "מרכבות גדעון", שבמסגרתו גדל היקף גיוס המילואים מעבר לצפוי וגרר הוצאות לחימה נוספות. ביום י"ז בסיוון התשפ"ה (13 ביוני 2025), פתחה מדינת ישראל במבצע "עם כלביא" נגד איראן אשר כלל תקיפות משמעותיות של זרועות הביטחון בשלל אמצעים שכוונו נגד איראן. תקיפות אלה גררו תקיפות נגד של איראן בישראל ומאמצי הגנה משמעותיים של זרועות הביטחון. לנוכח האמור נדרשה, ועודנה נדרשת, הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ה, עמ' 358.

(1) בסעיף קטן (א), אחרי "בסעיף 20(א)" יבוא "ולעניין פסקאות (3) ו-(4) לסעיף קטן (ב) – לרבות המערכה מול איראן בתקופה שמיום י"ז בסיוון התשפ"ה (13 ביוני 2025) עד יום כ"ח בסיוון התשפ"ה (24 ביוני 2025)";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים ביטחוניים בשל הפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד – בשיעור נוסף על השיעור האמור בפסקה (1), שלא יעלה על 5.6% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2024 המחושב לפי סעיף 6א;

(4) לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים, הנובעים במישורן מהפעולות הצבאיות המשמעותיות ולמטרה זו בלבד – בשיעור נוסף על השיעור האמור בפסקה (1), שלא יעלה על 0.4% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2024 המחושב לפי סעיף 6א."

ד ב ר י ה ס ב ר

לרבות המערכה מול איראן ופעילות זרועות הביטחון במסגרתה, לרבות גיוס מילואים משמעותי, שימוש מוגבר באמצעי לחימה, מענים נלווים להימשכות הלחימה ברצועת עזה, מספר גבוה מהצפוי של נפגעי פעולות איבה, וכן בשל עדכון של תחזית תשלומי הריבית, אשר לא נצפו בעת אישור התקציב לשנת 2025, לצורך מימון ההוצאות האמורות.

בשל כך, מוצע כעת להגדיל את שיעור הגידול המותר בהוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2025 מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2024, כך שבמקום 14.4% הוא יעמוד על 20.4%, ומתוכו 5.6% לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים ביטחוניים בשל הפעולות הצבאיות המשמעותיות, וזאת לעניין התנהלות מערכת הביטחון והפעולות הצבאיות המשמעותיות, לרבות המערכה מול איראן ו-0.4% לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישורן מהפעולות והמערכה כאמור. הגדלה זו לא תובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2025 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק לשנים הבאות. הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית המותרת מיועד למטרות המפורטות בהצעת חוק זו.

בסעיף 2, וכן לעדכון בתחזית ההכנסות והצמיחה. תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר הערכניות ביותר מתפרסמות לצד הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2025 שהוא עניינו של תזכיר זה. במסגרת התחזיות האמורות הצמיחה החזויה לשנת 2025 עומדת על 3.1% והכנסות המדינה צפויות להסתכם בסך של 538.6 מיליארד שקלים חדשים. תחזיות אלה מתבססות על נתונים מקרו-כלכליים, ונתוני גביית הכנסות בפועל כפי שהם ידועים בעת עריכת התחזית ערב הגשת התקציב הנוסף לממשלה, וכן על תרחיש בסיס ביטחוני המניח המשך לחימה עצימה עד סוף הרבעון השלישי של 2025, המלווה בגיוס מילואים מוגבר, וירידה הדרגתית במספר משרתי המילואים רק החל מהרבעון הרביעי של השנה. זאת, בשונה מהתרחיש שהונח בעת גיבוש התקציב לשנת 2025, שבו הונח כי הלחימה העצימה בעזה יתיגמר במהלך הרבעון האחרון של 2024, לעומת התרחבות לזירות נוספות, כפי שאירע בפועל, והמשמעותיות שיש לכך על היקף גיוס חיילי מילואים והוצאות נוספות של מערכת הביטחון.

סעיף 2 מוצע לתקן את סעיף 22 לחוק ולהגדיל את מסגרת התקציב בסך של עד 30.8 מיליארדי שקלים חדשים, בין השאר בשל התגברות הפעילות הביטחונית במסגרת הפעולות הצבאיות המשמעותיות,

