תקציב המשכי – שנת 2026

חוק התקציב השנתי מאושר בכנסת בדרך כלל לפני תחילתה של שנת הכספים (1 בינואר).

שנת הכספים עשויה להתחיל ללא תקציב מאושר בשני מקרים:

1. הממשלה לא הצליחה להעביר את הצעת התקציב בכנסת לפני תום השנה הקודמת
2. הממשלה איבדה את אמון הכנסת או הכנסת החליטה על פיזורה באמצעות חוק לפני אישור התקציב

שנת 2026 תחל ללא תקציב מאושר – הממשלה אישרה את הצעת התקציב ב-5 בדצמבר 2025, אך הצעת התקציב טרם הונחה על שולחן הכנסת וחוק התקציב לא יעבור לפני ששנת 2025 תסתיים.

עד מתי אפשר לאשר את תקציב?

לפי **חוק יסוד: הכנסת**, אי אישור התקציב עד המועד האחרון הקבוע בחוק מביא להתפזרות הכנסת. המועד האחרון לאישור התקציב הוא המאוחר מבין:

- שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים.
- 145 ימים מיום כינון הממשלה.

מכאן שהמועד האחרון לאישור התקציב הוא 31.3.2026.

איך הממשלה מתנהלת עד אישור התקציב?

בחוק יסוד: משק המדינה קבועות ההוראות לפיהן פועלים עד לאישור התקציב החדש, תקציב זה מכונה תקציב המשכי. החוק קובע את המסגרת הכוללת של התקציב ההמשכי לפי הנמוך מהחלופות להלן, כשהן צמודות לממוצע שיעור הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות:

ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת	תקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת
תקציב מגבלת ההוצאה (התקציב נטו לא כולל תשלום חובות קרן למעט חובות לביטוח לאומי) שאושר לשנה הקודמת	אם לא אושר תקציב לשנה הקודמת – סכום ההוצאה המרבי שניתן לקבוע לאותה שנה בחוק בניכוי הוצאות חד פעמיות

המשמעות:

התקציב ההמשכי נמוך מהתקציב השנתי שהיה מתקבל במסגרת חוק התקציב, כיוון ששיעור הגידול של התקציב ההמשכי ביחס לתקציב השנה הקודמת נמוך משיעור הגידול של תקציב המאושר במסגרת החוק שלוקח בחשבון עדכונים מעבר לשיעור הגידול באוכלוסייה.

בכמה גָדֵל תקציב המדינה ביחס לתקציב השנה הקודמת?

כדי לשלוט על החוב הציבורי, על הגירעון התקציבי ועל ההוצאה הציבורית, במסגרת קביעת התקציב משתמשים בכללים פיסקליים. אחד מהכללים הפיסקליים שמיושם בישראל משנת 2005 הוא כלל מגבלת ההוצאה. כלל מגבלת ההוצאה - קובע הגבלה על קצב הגידול של ההוצאה הציבורית. כלומר, הוא קובע בכמה יגדל תקציב המדינה ביחס לתקציב השנה הקודמת.

✓ בשנה בה מאושר חוק התקציב:

התקציב יגדל לפי הנוסחה של כלל מגבלת ההוצאה: ממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות, בתוספת 1% כפול היחס שבין 50% ובין היחס חוב-תוצר. בתקציב שנת 2026 שיעור הגידול לפי מגבלת ההוצאה הוא:

$$\left(\frac{50\%}{69.7\%} * 1\%\right) + 2.16\% = \mathbf{2.88\%}$$

- $\frac{50\%}{69.7\%}$: יחס חוב-תוצר חזוי
- 2.16%: ממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות

את תקציב ההוצאה שמתקבל מצמידים לממוצע שיעור השינוי במדד המחירים בשלוש השנים הקודמות. לפי הוראת שעה – בשנים 2026 ו-2027 התקציב היה אמור להיות מעודכן בהתאם לממוצע מדד המחירים בשלוש השנים הקודמות בניכוי שיעור ההקדמה (קיזוז שנקבע בעבר בגין עדכון גבוה בעבר), אך בהחלטת ממשלה 3607 בוטל הניכוי, ולכן שיעור ההצמדה הוא 3.9% ולא 2%.

✗ בשנה שהתחילה בלי אישור חוק התקציב ופועלים לפי תקציב המשכי:

התקציב ממנו אפשר להוציא כל חודש 1/12, הוא תקציב השנה הקודמת מוכפל בממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות – 2.16% לשנת 2026.

מה גובה התקציב ההמשכי לשנת 2026 ? (במיליארדי ש"ח)

התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2025 היה 593 מיליארד ש"ח (התקציב המקורי בשנת 2025 היה גבוה יותר, אך הוא כלל תוספות חד פעמיות שניתנו בשל צרכי המלחמה. תוספות אלו אינן נכללות בחישוב התקציב לשנה הבאה). בהחלטת ממשלה 3607 מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2026 ב-4.4% מההוצאה לשנת 2025, בנוסף לקבוע בחוק.

	תקציב מאושר בחוק	תקציב המשכי
מקור הגידול בתקציב	כלל מגבלת ההוצאה	ממוצע גידול האוכלוסייה
שיעור הגידול	2.88%	2.16%
סכום הגידול בתקציב לפי הכלל	17.1	12.8
התקציב לפני הצמדה למדד	610.1	605.8
מדד ממוצע 3 שנים	3.9%	אין הצמדה למדד
תקציב 2026	633.9	605.8
תוספת חד פעמית 4.4%	**659.9**	**-**

כאשר חוק התקציב יאושר בכנסת, תקציב 2026 צפוי להיות 659.9 מיליארד ש"ח, בהינתן הכללים הקיימים והתוספת החד פעמית. במסגרת התקציב ההמשכי, תקציב 2026 הוא 605.8 מיליארד ש"ח, פער של 54.1 מיליארד ש"ח (9.1% מתקציב 2025). חלק מהפער נובע מהתוספת החד פעמית שאושרה בממשלה, ואינה חלק

מכללי ההוצאה הקבועים בחוק. ללא תוספת זו , התקציב לשנת 2026 צפוי להיות 633.9 (כולל הצמדה מלאה לממוצע המדד בשלוש השנים הקודמות - ללא ניכוי ההקדמה), והפער בינו לבין התקציב ההמשכי הוא 28.1 מיליארד ש"ח (4.7% מתקציב 2025).

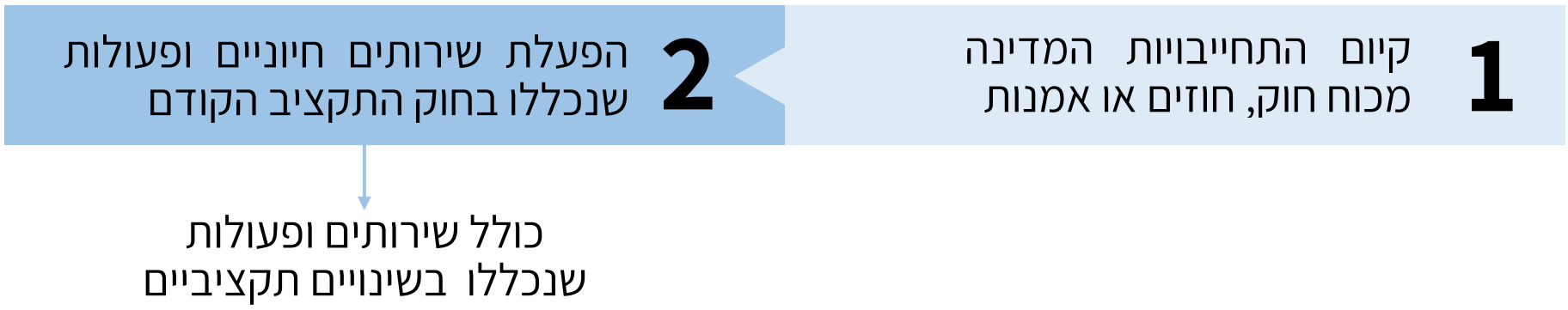
בחוק יסוד: משק המדינה מפורטות הוצאות נוספות אותן הממשלה רשאית להוציא בתקופת התקציב ההמשכי, בדומה להוצאות אותן היא רשאית להוציא בשנה בה אושר התקציב (המגבלות בנוגע להוצאות אלו קבועות בחוק יסודות התקציב):

הוצאה מותנית בהכנסה	תקציב נוסף שהממשלה רשאית להוציא בתנאי שיתקבלו תקבולים למימונו מגורמים חוץ-ממשלתיים (כמו היטלים, קנסות ורישיונות).
מפעלים עסקיים	מפעלים עסקיים שפעלו בשנה קודמת – יחידות ממשלתיות שפועלות כתקציב סגור (הכנסותיהן מכסות את ההוצאות), כמו בתי חולים ממשלתיים ונמל חדרה.
החזר חובות קרן	התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה שלפיו מחושב התקציב ההמשכי, לא כולל תשלומי חובות (קרן) של המדינה פרט לחובות לביטוח הלאומי (הוא כולל רק את תשלומי הריבית). תשלומים אלו מחושבים בנפרד מהתקציב ההמשכי.
הרשאה להתחייב	סכום שהממשלה רשאית להתחייב עליו לשנים הבאות. מאפשר שליטה של משרד האוצר על הוצאות עתידיות, ומאפשר למשרדי הממשלה להתקשר בהתקשרויות ארוכות טווח.

איך קובעים בפועל על מה להוציא את התקציב ההמשכי?

חוק התקציב השנתי מבטא את המדיניות הכלכלית של הממשלה ואת סדרי העדיפויות של הנושאים שהיא שואפת לקדם, והם באים לידי ביטוי גם בפירוט התוכניות בחוק התקציב ובתקנות התקציב.

כאשר התקציב לא אושר בכנסת (גם אם אושר בממשלה) למעשה אין חוק תקציב שנתי המפרט את סדרי העדיפויות של הממשלה ופועלים במסגרת תקציב המשכי. הקצאת התקציב ההמשכי נקבעת לפי המנגנון המפורט בחוק יסוד: משק המדינה, הקובע את מדרג ההוצאות:



על-פי החוק, בשנה בה לא אושר תקציב, משרד האוצר נדרש להגיש לוועדת הכספים עד תום חודש מתחילת השנה תוכנית הכוללת את פירוט הוצאות הממשלה. התוכנית המפורטת אמורה להביא בחשבון את ההתחיבויות לפי סדרי העדיפויות בחוק, ואת התקציב הנותר למימון יתר הפעילויות בכפוף למגבלת התקציב ההמשכי. הממשלה רשאית להוציא בכל חודש 1/12 מהמסגרת התקציבית.

בתקופת התקציב ההמשכי פועלות במשרד האוצר ועדות חריגים בראשות החשב הכללי, שדנות באישור בקשות להוצאה תקציבית לשירותים ופעולות שלא בהכרח נכללים בסדרי העדיפויות הקבועים בחוק היסוד והוקצה עבורם תקציב. פרוטוקולים של החלטות ועדות החריגים מפורסמים באתר החשב הכללי במשרד האוצר.

כיוון שהתקציב ההמשכי קטן מהתקציב שהיה צריך להיות מאושר על פי הכללים הפיסקליים, וסדרי העדיפויות של ביצועו קבועים בחוק, המשמעות היא שהתקציב הזמין לפעולות אחרות עשוי להיות נמוך. מצב זה עשוי להשפיע על עבודת משרדי הממשלה בכמה היבטים:

קושי ביצירת התחייבויות עתידיות בהיקף הנדרש; קושי בניהול התקציב במשרדי הממשלה בתקופת הביניים עד אישור התקציב; הפחתות רוחביות של תקציבים שונים כמו תקציבי תמיכות המקשות על פעילות הגופים המקבלים תמיכות מהממשלה; קושי בביצוע התקציב עד תום שנת הכספים ככל שהתקציב מאושר בשלב מאוחר יחסית.

מנגנון הפיקוח על תקציב המשכי

בשנת תקציב רגילה הכנסת מפקחת על פעילות הממשלה באמצעות אישור תקציב המדינה על סעיפיו ובחינת סדר העדיפויות, ובעת אישור שינויים בתקציב במהלך השנה. בעת תקציב המשכי סמכויות הפיקוח של הכנסת על הממשלה מוגבלות. **בחוק יסוד: משק המדינה** ובחוק יסודות התקציב קבועות הנחיות שמסייעות לכנסת להמשיך ולפקח על הממשלה בתקופת תקציב המשכי אם כי בצורה מצומצמת מהרגיל, ומאפשרות שקיפות של המידע לחברי הכנסת והציבור:

- דיווח לוועדת הכספים של הכנסת:
  - משרד האוצר יגיש תוכנית הכוללת את פירוט הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות – עד חודש מתחילת שנת התקציב ההמשכי.
  - שר האוצר ידווח מידי חודש לוועדה על הוצאות הממשלה לפי התוכנית.
  - החשב הכללי ידווח על פירוט הסכומים שהממשלה הוציאה ועל החלטות שהתקבלו במשרד האוצר בקשר להוצאות הממשלה.
- פרסום באתר האינטרנט של משרד האוצר:
  - פירוט הסכומים שהוציאה הממשלה בכל חודש.
  - החלטות שהתקבלו במשרד האוצר בקשר להוצאות הממשלה.

מתי עוד היה תקציב המשכי בשני העשורים האחרונים?

שנה	אישור התקציב		
2006	07/06/2006	⇐	157 ימים
2009	15/07/2009	⇐	195 ימים
2013	30/07/2013	⇐	210 ימים
2015	19/11/2015	⇐	322 ימים
2020	לא אושר		
2021	3/11/2021	⇐	306 ימים
2023	24/05/2023	⇐	143 ימים
2025	25/03/2025	⇐	83 ימים

671 ימים

במהלך השנים השתנו מספר פעמים ההוראות באשר למספר הימים המרבי מהקמת הממשלה ועד אישור התקציב. ביולי 2021 תוקן **חוק יסוד: הכנסת**, כך שבמניין הימים לא יספרו ימי מועדי ישראל וערביהם.

שינויים מרכזיים בשנים האחרונות

במהלך שנים רבות לא נעשו שינויים מהותיים בכללים המסדירים את ההתנהלות במסגרת תקציב המשכי. אולם בשנת 2020, לנוכח המצב החריג שבו פעלה הממשלה לאורך כל השנה על בסיס תקציב המשכי, וכן מאחר ששנת 2021 נפתחה גם היא ללא תקציב מאושר – וכדי לתת מענים לקשיים שנוצרו עקב מצב זה – בוצעו כמה שינויי חקיקה מהותיים באשר למנגנון התקציב ההמשכי, חלקם כהוראות שעה וחלקם כהוראות קבע.

השינויים המרכזיים:

שיעור הגידול בתקציב ביחס לשנה קודמת:

לפני השינוי:

בשנה בה מאושר התקציב: שיעור הגידול בתקציב בין השנים הוא לפי כלל ההוצאה שמשקלל את הגידול באוכלוסייה ואת יחס חוב-תוצר. את התקציב מצמידים לשינוי במדד המחירים בשלוש השנים האחרונות.
בתקופת תקציב המשכי: שיעור הגידול היה השינוי במדד המחירים בשנה האחרונה.

אחרי השינוי:

שיעור הגידול בתקציב המשכי הוא ממוצע הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות.

בסיס התקציב:

לפני השינוי:

הבסיס של התקציב ההמשכי היה התקציב האחרון שאושר בחוק. בגלל שבשנת 2020 חוק התקציב לא עבר – התקציב ההמשכי לשנת 2021 היה אמור להתבסס על תקציב שנת 2019.

אחרי השינוי:

אם תקופת התקציב ההמשכי נמשכת מעל שנה – התקציב בכל שנה יתבסס על התקציב ההמשכי של השנה הקודמת, ולא על התקציב האחרון שאושר במסגרת חוק תקציב.

רכיבי ההוצאה:

לפני השינוי:

לא היתה הפרדה בבסיס התקציב ההמשכי בין הוצאות הכלולות במגבלת ההוצאה (ההוצאות השוטפות של הממשלה) לבין הוצאות שלא כלולות בחישוב. התקציב המיועד להחזרי חובות קרן לא נכלל בחישוב מגבלת ההוצאה, אך הוא היה בעדיפות גבוהה בסדרי העדיפויות בהוצאת התקציב ההמשכי. כתוצאה מכך, אם החזרי החוב בשנת תקציב המשכי היו גבוהים מההחזרים בשנה הקודמת הרי שהתקציב הזמין ליתר פעולות הממשלה היה קטן בהתאם, ואם ההחזרים היו נמוכים יותר הרי שהתקציב היה גדל. גם סעיפי ההוצאה המותנית בהכנסה והמפעלים העסקיים לא נכללים בחישוב מגבלת ההוצאה, אך לא היתה בחוק התייחסות לאופן ניהול מרכיבים אלו בעת תקציב המשכי.

אחרי השינוי:

בניהול תקציב המשכי הופרדו מגוון רכיבי ההוצאה לפי ייעודם. בסיס התקציב ההמשכי הוא לפי התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנה הקודמת, שאינו כולל את תשלום החובות. ההוצאה הנדרשת לתשלום החובות חיצונית לתקציב ההמשכי.
נוספה לחוק התייחסות ליתר מרכיבי ההוצאה - הממשלה יכולה להוציא כספים המותנים בהכנסה, ובתנאי שההוצאה תהיה כנגד הכנסה מקבילה. גם המפעלים העסקיים בתקציב המדינה שפעלו בשנה הקודמת יכולים להוציא כספים ובלבד שההוצאה תהיה כנגד הכנסה של המפעל, ולפי יתר התנאים הקבועים בחוק.

שימוש בעודפי תקציב ויצירת התחיבויות בשנת תקציב המשכי:

לפני השינוי:

בשנה בה מאושר תקציב המדינה בחוק, לאחר אישור התקציב רשאי שר האוצר להעביר את עודפי התקציב (סכומים שלא בוצעו בשנת התקציב הנוכחית) לתקציב השנה הבאה, באמצעות הודעה לוועדת הכספים של הכנסת. כאשר תקציב המדינה לא אושר לפני שנת הכספים, ופעלו לפי תקציב המשכי, עודפי התקציב מהשנה הקודמת לא הועברו, שכן ככלל העודפים מועברים רק לאחר אישור תקציב המדינה.

כמו כן, בשנה בה אושר תקציב אפשר ליצור התחייבויות מהתקציב השוטף שישולמו רק בשנה העוקבת (במסגרת העברת עודפים), אך לא הייתה התייחסות ליצירת התחייבויות בתקציב המשכי.

אחרי השינוי:

הממשלה יכולה להתחייב כנגד עודפים שהיו בתקציב השנה הקודמת – עד 85% מהם, בתנאי שהייעוד של כספים אלו הוא הייעוד המקורי, כלומר ההתחייבות היא בגין פעולות או שירותים שלשמן נועדה התוכנית בתקציב הקודם.

כמו כן, הממשלה יכולה ליצור התחייבויות על בסיס התקציב ההמשכי לתשלום בשנה העוקבת, כל עוד סכומים אלו לא יחרגו מהתקציב הזמין בתקציב ההמשכי לאחר הקצאת התקציב לביצוע הפעולות בהתאם לסדרי העדיפויות הקבועות בחוק.

מקורות:

חוק יסוד: משק המדינה;

חוק יסודות התקציב;

החלטות ממשלה: 3607, 3609, 3562 מיום 4.12.2025;

נתוני אגף תקציבים במשרד האוצר

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית | אישור: אליעזר שוורץ, ראש צוות