

שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת הגדלת התגמול המזערי למשרתי מילואים ותיקון

החלטת ממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. להנחות את שר האוצר, בהעדר שר עבודה, לקדם בתוך 30 ימים תיקון לסעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כך שהתגמול המזערי, המוגדר כ-"68% מהסכום הבסיסי לחודש" יתוקן כך שהאחוז מהסכום הבסיסי יגדל, כהוראת קבע, ולצורך כך יוקצה למשרד הביטחון סכום של עד 530 מיליון ש"ח בשנת 2026 וסכום של עד 420 מיליון ש"ח בשנים 2027 ואילך.
2. בהתאם לסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, (להלן – **חוק יסודות התקציב**), לצורך מימון החלטה זו ולצורך ביצוע פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור:
 - א. תיקון החלטה מס' 3328 מיום 19 באוגוסט 2025 שעניינה "הפחתת תקציבי משרדי הממשלה בשנת 2026" (להלן **החלטה 3328**), כפי שתוקנה בהחלטה מס' 3394 מיום 30 בספטמבר 2025, שעניינה "הקצאת תקציב להסברת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה", ובהחלטה מס' 3426 מיום 26 באוקטובר 2025, שעניינה "הקצאת תקציב למשרד לביטחון לאומי ותיקון החלטת ממשלה":

לאחר סעיף 3 להחלטה 3328 יבוא סעיף 4 שנוסחו: "להקצות סך של 530 מיליון ש"ח בשנת 2026 לצורך מימון תיקון סעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 לצורך הגדלת גובה התגמול המזערי כהגדרתו בחוק. לצורך כך לייעד משיעור הפחתת תקציבי משרדי הממשלה האמורה בסעיף 2 שיעור של 1.0% משווי אחוז ההפחתה בשנת 2026 בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטה זו."
 - ב. הפחתת תקציבי משרדי הממשלה:
 - (1) להפחית את תקציבי משרדי הממשלה בשנות הכספים 2027 ואילך בשיעור של 0.8% בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטה זו;
 - (2) יובהר כי ההפחתה האמורה בפסקה (1) לעיל תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות ממשלה קודמות;
 - (3) לא יבוצעו הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעור התקציב שיש להקצות לשם יישומה, בתקנות שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק) ובתקנות אשר ההפחתה מהן תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה, ומבין התקנות שנתו תבוצע הפחתה בשיעור זהה מכל אחת מהן, כך שסך ההפחתה יגיע לסכום הכולל שנקבע ביחס לכל משרד לפי שווי אחוז הפחתה כמפורט בנספח א';
 - (4) על אף האמור בפסקה (3) לעיל, רשאים משרד ממשלתי ואגף התקציבים במשרד האוצר להסכים ביניהם על שיעור הפחתה שונה לכל תקנה אשר בתחום סמכותו של אותו משרד, ובלבד שהסך הכולל של סכום ההפחתה ביחס לאותו משרד לא ישתנה מהאמור בנספח א';
 - (5) להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את בסיס התקציב של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2027 ואילך, בהתאם לאמור בפסקאות (1) עד (4) לעיל;

- (6) להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ושר האוצר להורות לשירות התעסוקה, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את התקציב של שירות התעסוקה בשנים 2027 ואילך, בהתאם לאמור בפסקאות (1) עד (4) לעיל;
- (7) להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בשנים 2027 ואילך, בהתאם לאמור בפסקאות (1) עד (4) לעיל, ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה החל משנת הכספים 2027 ואילך בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידיהם כאמור.

נספח א' – שווי אחוז הפחתה בתקציבי המשרדים

קוד סעיף	שם סעיף	שווי אחוז (אלפי ש"ח)
01	נשיא המדינה ולשכתו	188
04	משרד ראש הממשלה	19,200
05	משרד האוצר	7,512
06	משרד הפנים	862
07	משרד לביטחון פנים	40,690
08	משרד המשפטים	4,825
09	משרד החוץ	5,964
10	מטה לביטחון לאומי	124
12	גמלאות ופיצויים	196
13	הוצאות שונות	1,598
16	הוצאות חירום אזרחיות	5,894
17	תאום הפעולות בשטחים	291
18	רשויות מקומיות	13,457
19	משרד המדע והחלל, התרבות	10,124
20	משרד החינוך	37,336
21	השכלה גבוהה	30,655
22	המשרד לשירותי דת	3,356
23	משרד הרווחה והשירותים	26,851
24	משרד הבריאות	22,840
25	הרשות לניצולי שואה	772
26	המשרד להגנת הסביבה	2,342
29	משרד הבינוי והשיכון	897
30	המשרד לקליטת העליה	9,528
31	הוצאות ביטחוניות שונות	35,000
33	משרד החקלאות	11,346
34	משרד האנרגיה והמים	4,323
36	תעסוקה	23,261
37	משרד התיירות	1,422
38	כלכלה ותעשייה	19,724
39	משרד התקשורת	282

2,257	משרד התחבורה	40
399	רשות ממשלתית למים וביוב	41
6,393	מענקי בינוי ושיכון	42
433	המרכז למיפוי ישראל	43
1,474	דיוור ממשלתי	51
3,629	המשטרה ובתי הסוהר	52
19,303	רשויות פיקוח	54
19,181	חינוך - פיתוח	60
5,666	בריאות - פיתוח	67
4,152	רשות האוכלוסין	68
14,853	שיכון - פיתוח	70
4,917	מים - פיתוח	73
1,697	תעשייה - פיתוח	76
2,549	תיירות - פיתוח	78
68,826	תחבורה - פיתוח	79
15,430	הוצאות פיתוח אחרות	83

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 1

סעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**) קובע כי התגמול המזערי היומי המשולם למשרת מילואים יחושב כ-68% מהסכום הבסיסי לחודש (מחולק ב-30), כהגדרתו בסעיף 1 לחוק האמור. סכום התגמול המזערי, כשמו, הוא התגמול המזערי עבור יום מילואים לפי סעיף 272 לחוק הביטוח הלאומי.

במסגרת תיקון מס' 238 לחוק הביטוח הלאומי, הוגדל התגמול המזערי באופן זמני כהוראת שעה במהלך מלחמת חרבות ברזל.

מוצע כי שר האוצר, בהעדר שר עבודה, יקדם בתוך 30 ימים תיקון לחוק הביטוח הלאומי שישנה את הגדרת "התגמול המזערי" למשרתי מילואים, כך שהאחוז המשמש לחישוב התגמול המזערי יגדל מ-68%, כהוראת קבע. יובהר כי שיעור ההגדלה יגדל כך שעלותו המירבית תהיה עד לסכום שמוקצה למימון ההחלטה בהתאם לסעיף 2 להחלטה זו.

סעיף 2

לצורך מימון סעיף 1 להחלטה, מוצע להקצות סכום של 530 מיליון ש"ח בשנת 2026 מתוך ההפחתה שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 3328 מיום 19 באוגוסט 2025 שעניינה "הפחתת תקציבי משרדי הממשלה בשנת 2026", וכן להפחית 0.8% מתקציב משרדי הממשלה, שהם 420 מיליון ש"ח, החל משנת 2027 ואילך. ההפחתה תתבצע בהתאם לשווי אחוז הפחתה בכל סעיף תקציב כמפורט בנספח א' להחלטה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

כמפורט בהחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3328 מיום 19 באוגוסט 2025 שעניינה "הפחתת תקציבי משרדי הממשלה בשנת 2026"; החלטה מס' 3394 מיום 30 בספטמבר 2025, שעניינה "הקצאת תקציב להסברת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה";

החלטה מס' 3426 מיום 26 באוקטובר 2025, שעניינה "הקצאת תקציב למשרד לביטחון לאומי ותיקון החלטת ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להצעת ההחלטה.

**מגישים: שר האוצר
שר הביטחון**

**כ"ה בחשון התשפ"ו
16 בנובמבר 2025**

נושא הצעת ההחלטה:

שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת הגדלת התגמול המזערי למשרתי מילואים ותיקון החלטת ממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהחלטה מס' 3328 מיום 19 באוגוסט 2025, שעניינה תעדוף הוצאות הממשלה בשנת 2026 עבור הצטיידות משרד הביטחון (להלן – **החלטה 3328**), נקבעה הפחתה רוחבית מתקציב משרדי הממשלה בשנת הכספים 2026 בשיעור של 4%, כמפורט בה, על מנת לממן רכש מסווג להצטיידות משרד הביטחון.

ביום 29 בספטמבר 2025 אושר בכנסת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2025, התשפ"ה-2025, אשר במסגרתו מומנה בין היתר ההצטיידות האמורה, כך שההפחתה הרוחבית שנקבעה בהחלטה 3328, אינה נדרשת עוד לצורך מימונו.

בהחלטה מס' 3394 מיום 30 בספטמבר 2025, שעניינה הקצאת תקציב להסברת מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטת ממשלה, הוקצה למשרד החוץ סך של 150 מיליון ש"ח בשנת 2025, לצורך מימון ביצועה של הסברת מלחמת "חרבות ברזל", כאשר לצורך כך הופחת תקציב ההשכלה הגבוהה בשנת 2025 בסך דומה, תוך שנקבע כי תקציב ההשכלה הגבוהה בשנת 2026 יוגדל בסך של 150 מיליון ש"ח מתוך ההפחתה הרוחבית שהוחלה בהחלטה 3328, ואינה נדרשת עוד להצטיידות משרד הביטחון כאמור, כאשר מתוך ההפחתה ייעד שיעור של 0.3%.

בהחלטה מס' 3426 מיום 26 באוקטובר 2025, שעניינה הקצאת תקציב למשרד לביטחון לאומי ותיקון החלטת ממשלה, הוקצה למשרד לביטחון לאומי סך של 40 מיליון ש"ח בשנת 2025 לצורך מימון פעילויות אכיפה ובינוי, כאשר לצורך כך הופחת תקציב ההשכלה הגבוהה בסך של 40 מיליון ש"ח נוספים, תוך שנקבע כי תקציב ההשכלה הגבוהה בשנת 2026 יוגדל בסך האמור, וזאת מתוך ההפחתה הרוחבית שהוחלה בהחלטה 3328, ואינה נדרשת עוד להצטיידות משרד הביטחון כאמור, כאשר מתוך ההפחתה ייעוד לצורך כך שיעור של עוד 0.1%.

כעת מוצע ליעד שיעור נוסף של 1% מתוך ההפחתה הרוחבית שהוחלה בהחלטה 3328, וכן לקבוע כי תחול הפחתה רוחבית על תקציב משרדי הממשלה בשנת 2027 ואילך בשיעור של 0.8%, כמפורט בהצעת ההחלטה, לצורך הגדלת גובה התגמול המזערי כהגדרתו בסעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), שהוא, כשמו, סכום התגמול המזערי עבור יום מילואים לפי סעיף 272 לחוק הביטוח הלאומי.

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), קובע שתי מגבלות פיסקליות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את תקרת הגירעון כאחוז מהתוצר, שיוצרת מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו, והמגבלה השנייה היא מגבלת הוצאה, שמגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר בתקציב המדינה, וזאת על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקאלית ויצירת מסגרת פיסקלית.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), נקבעו גם כן מגבלות שנועדו להבטיח עמידה במסגרות הפיסקליות, הן בתקרת ההוצאה (בשים לב למגבלות התקציב) והן בתקרת הגירעון, כמפורט להלן.

כך למשל, בסעיף 39 לחוק יסודות התקציב, נקבע כי בהצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו דרך המימון להוצאה או להפחתה. דרך מימון כאמור, מוגדרת בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, וכוללת הקטנה של סכום ההוצאה, הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעור, או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מילווה. בנוסף, בסעיף 40(א) לחוק יסודות התקציב נקבע כי "תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה".

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בשנים הסמוכות לאחר שנת התקציב, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב. תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, אלא אם תינקט פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף האמור.

בהתאם לאמור, ולפי הוראות חוק יסודות התקציב וחוק המסגרות, הגדלת הוצאה בשנת תקציב פלונית מחייבת דרך מימון מתוך מסגרות התקציב המאושרות לאותה שנה.

כאמור, על מנת לממן את ההגדלה של התגמול המזערי כאמור בסעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי, כמוצע בהצעת ההחלטה, מוצע לייעד אחוז נוסף מההפחתה הרוחבית שבוצעה בהחלטה 3328 לצורך כך, כאשר יתר הסכום שנוצר מתוך אותה הפחתה רוחבית, יוותר בשלב זה מבלי שנקבע בעניינו שימוש מוגדר, וכן לקבוע הפחתה רוחבית נוספת בשנת 2027 ואילך.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית למשרד הביטחון – אין מניעה משפטית.

היועצת המשפטית למשרד העבודה – אין מניעה משפטית. עם זאת, השר הממונה על הביטוח הלאומי הוא שר העבודה ולפיכך היה עליו לקדם את התיקון לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. בהיעדר שר העבודה לא ניתן לקיים תהליכים הקבועים בתקנון הממשלה בנוגע לאפשרות ששר אחר יקדם את תזכיר החוק. לפיכך במסגרת הכנת תזכיר החוק וכן קבלת החלטות בנוגע לטיוטה שתובא לממשלה יש חשיבות כי עמדותיו של הביטוח הלאומי יישמעו גם לפני שר האוצר בטרם תוגש ההצעה לממשלה.

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