



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

18 ביולי 2016

1064

י"ב בתמוז התשע"ו

עמוד

הצעת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 . . . 1220

**הצעת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)
(הוראת שעה), התשע"ו-2016**

הגדרות

1. בחוק זה –

"חוק היסוד" – חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה);

"חוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה" – חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992¹;

"חוק התקציב הדרושנתי" – חוק התקציב הדרושנתי לשנים 2017 ו-2018, כמשמעותו בחוק היסוד;

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985²;

"תקציב התאמות" – תקציב ההתאמות לשנת 2018 כמשמעותו בסעיף 1(א)(3) לחוק היסוד.

2. לענין חוק יסודות התקציב –

(1) ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח אדם בחוק התקציב הדרושנתי בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018, תהיה עד לסכום או למספר הנקוב בסעיף התקציב ביחס לאותה שנה;

ד ב ר י ה ס ב ר

רגיל, למצב של חוק תקציב דרשנתי. הוראות אלה דומות להוראות הקבועות בפרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שקבע את ההוראות המשלימות והמפורטות לתקציב הדרושנתי בשנים 2009 עד 2016 (להלן – חוק ההתייעלות).

בנוסף מוצעות בהצעת החוק הוראות משלימות ומפורטות לענין מנגנון ההתכנסות לשנת 2018.

בדומה להצעת חוק היסוד שבה נקבעו מחדש הוראות לענין תקציב דרשנתי לשנים 2017 ו-2018, בחוק יסוד נפרד ולא כחלק מחוק יסוד תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, מוצע גם בהצעת חוק זו לעגן את ההוראות בחוק חדש נפרד ולא כחלק מפרק כ"ח לחוק ההתייעלות.

סעיף 2 לפסקה (1)

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב) קובע כי הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכומים הנקובים בהוצאה ובהוצאה מותנית בהכנסה בחוק התקציב השנתי לאותה השנה, וכי היא רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהרשאה להתחייב בתכנית שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה. כמו כן קובע חוק יסודות התקציב כי הממשלה רשאית למלא בשנת כספים פלונית את מספר המשרות הנקוב בחוק התקציב השנתי.

כללי הצעת החוק המתפרסמת בזה מוצעת בהמשך להצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) שפורסמה בהצעות חוק הממשלה – 1063, התשע"ו, עמ' 1212 (להלן – הצעת חוק היסוד). בהצעת חוק היסוד נקבע כי תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דרשנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. בנוסף, כתוצאה מהליך הפקת לקחים שהתבצע במשרד האוצר ביחס לעמידה במסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק במהלך תקציב דרשנתי, ובפרט בשל הכשלים שהתגלו בתקציב הדרושנתי לשנים 2011 ו-2012, נקבע בהצעת חוק היסוד מנגנון שבמסגרתו יתבצע עדכון תחזיות בסמוך לתחילת שנת 2018 ובהמשך לכך ייעשו התאמות במקרה שבו, בעקבות עדכון התחזיות, נוצר הפרש מהגירעון הצפוי לאותה שנה או ממגבלת ההוצאות הקבועה לאותה שנה, הכול במטרה להביא לכיסוי הפרש האמור (להלן – מנגנון ההתכנסות) (ראו דברי הסבר להצעת חוק היסוד). עוד נקבע בהצעת חוק היסוד, כי אם ההתאמות שיבוצעו לא יביאו לכיסוי הפרש האמור יהיה על הממשלה להניח על שולחן הכנסת חוק תקציב חדש לשנת 2018 עד יום ט"ו בשבט התשע"ח (31 בינואר 2018).

הצעת חוק זו קובעת הסדרים משלימים ומפורטים להצעת חוק היסוד לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדרושנתי ובכלל זה קובעת התאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45.
² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

- (2) לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 יהיה נקוב, בסעיף תקציב, בתחום פעולה או בתכנית, בחוק התקציב הדו-שנתי, סכום או מספר המתייחס לאותה שנה, ויראו אותם כסעיף תקציב, כתחום פעולה או כתכנית לאותה שנה;
- (3) נקבע בדין כי ייקבע סכום בתקציב שנתי למטרה מסוימת, ייקבע סכום כאמור בתקציב הדו-שנתי לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018;
- (4) (א) על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, חוץ מסעיף תקציב "הכנסת", רשאי שר האוצר, בכפוף להוראות חוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב, המתייחסת לאחת מהשנים 2017 ו-2018, לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנה האחרת, או לסעיף אחר בהתאם להוראות סעיף 11(ד) לחוק יסודות התקציב, ואולם אין להעביר כמה משורות משנה אחת לשנה אחרת;
- (ב) לגבי סעיף תקציב "הכנסת" רשאית הוועדה המשותפת האמורה בסעיף 11(ב) לחוק יסודות התקציב, לפי הצעת יושב ראש הכנסת, להעביר הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב המתייחסת לאחת מהשנים 2017 ו-2018, לסעיף תקציב "הכנסת" המתייחס לשנה האחרת, ואולם אין להעביר כמה משורות משנה אחת לשנה אחרת;

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (3)

מוצע לקבוע כי ככל שנקבע בדין סכום בתקציב שנתי למטרה מסוימת, ייקבע סכום כאמור בתקציב הדו-שנתי לכל אחת משנות הכספים 2017 ו-2018.

הוראה דומה קבועה בסעיף 179(3) לחוק ההתייעלות.

לפסקה (4)

לפסקת משנה (א)

מוצע לקבוע כי לפי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, חוץ מסעיף תקציב "הכנסת", רשאי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב, המתייחסת לאחת משנות הכספים 2017 ו-2018, לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים האחרת, או לסעיף אחר בהתאם להוראות סעיף 11(ד) לחוק יסודות התקציב, והכול בכפוף לכך שלא נוצרת חריגה ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה) שנקבעה לכל שנה. עם זאת מוצע לקבוע כי אין להעביר כמה משורות משנת כספים אחת לשנת כספים אחרת. בשונה מסכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב, הרי שמספרי שיא כוח אדם מתייחסים למצבת כוח האדם בשירות המדינה בכל רגע נתון. העברת משורות משנת כספים אחת לאחרת, במסגרת התקציב הדו-שנתי, לו היתה מותרת, היתה גוררת שינוי במצבת כוח האדם הכוללת בכל אחת מהשנים והיתה מחייבת פיטורי עובדים כנגד הענקת כתבי מינוי לעובדים חדשים.

לפסקת משנה (ב)

מוצע לקבוע הוראה דומה לגבי תקציב "הכנסת" ולפיה רשאית הוועדה המשותפת הקבועה בסעיף 11(ב)

מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כולל תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו ההרשאה להוציא כספים או להתחייב או למלא משורות בשנה מסוימת היא בגובה התקציב לשתי השנים יחד, מוצע לקבוע בסעיף 2 המוצע כי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח האדם בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 יהיו עד לסכום או למספר הנקוב באותו סעיף תקציב ביחס לאותה שנה.

הוראה דומה קבועה בסעיף 179(1) לחוק ההתייעלות.

לפסקה (2)

חוק יסודות התקציב קובע כי סכומי ההוצאה, סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה, סכומי ההרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח האדם שבחוק התקציב שנתי יחולקו לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות. מוצע לקבוע ביחס לסעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית שבחוק התקציב הדו-שנתי, כי הסכום והמספר שבכל אחד מהם יתייחס בנפרד לשנת הכספים 2017 ובנפרד לשנת הכספים 2018. משמעות הקביעה האמורה, הלכה למעשה, היא שחוק התקציב הדו-שנתי יכול כל סעיף תקציב פעמיים: פעם אחת עם סכום הנקוב בסעיף ביחס לשנת הכספים 2017 ופעם שנייה עם סכום הנקוב באותו סעיף ביחס לשנת הכספים 2018. בכך תיושם ההוראה המוצעת בהצעת חוק-היסוד ולפיה התקציב הדו-שנתי יפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות "לכל אחת מהשנים האמורות" (סעיף 1 להצעת חוק היסוד). מכיוון שחוק התקציב הדו-שנתי יכול לסעיף תקציב המתייחסים לשנים שונות, מוצע לקבוע כי יראו כל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית שבחוק התקציב הדו-שנתי (המתייחס לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018), כסעיף תקציב, כתחום פעולה וכתכנית לכל דבר ועניין, לאותה שנת כספים.

הוראה דומה קבועה בסעיף 179(2) לחוק ההתייעלות.

(5) נותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת 2017, יהיה השימוש באותו סכום מותר, בשנת 2018, רק בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב; סכום שהשימוש בו הותר כאמור, יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת 2018;

(6) בשנת 2019 יותר שימוש, בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, רק בסכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת 2018;

(7) לעניין סעיף 40א לחוק יסודות התקציב –

(א) יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב;

(ב) המועד להנחה על שולחן הכנסת של תכנית התקציב התלת-שנתית, לעניין שנת התקציב 2018, יהיה לא יאוחר מהמועד להגשת הדוח לעניין קיום הפרשים לפי סעיף 3(ב) לחוק היסוד;

(8) לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 יראו את הסכום שנקבע לפי סעיף 48 לחוק יסודות התקציב, לשם קבלת הלוואה מבנק ישראל, כסכום שנקבע לאותה מטרה לאותה שנה.

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (7)

סעיף 40א לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה תבין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. לעניין זה מוצע לקבוע כי יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב, כך שבעבור כל שנה מהשנים הללו תוגש תכנית תלת-שנתית.

תכנית אחת תונח יחד עם הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, והיא תכלול את השנים 2018 עד 2020 ותעודכן עד יום 1 בסיוון התשע"ז (1 ביוני 2017) לפי סעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב.

התכנית האחרת, המתלווה לתקציב 2018, תכלול את השנים 2019 עד 2021, והיא תוגש לא יאוחר ממועד הגשת הדוח לעניין קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון בשנת 2018, לפי סעיף 3(ב) להצעת חוק היסוד, וזאת מכיוון שלפי המוצע לא תהיה הגשת חוק תקציב בשנת 2018. קביעת מועד הגשת התכנית בסמיכות למועד הגשת הדוח לעניין ההפרשים כאמור נעשתה בשל כך שהדוח האמור כולל נתונים דומים לנתונים שיש לפרט במסגרת תכנית תקציב תלת-שנתית לפי סעיף 40א לחוק יסודות התקציב. התכנית האמורה תעודכן עד יום 1 בסיוון התשע"ח (1 ביוני 2018) לפי סעיף 40א(ט)(1) לחוק יסודות התקציב.

לפסקה (8)

בהתאם להוראות סעיף 48 לחוק יסודות התקציב, הממשלה מורשית לקבל מבנק ישראל הלוואות בסכום שלא יעלה בשנת כספים פלונית על הסכום שנקבע לעניין זה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה. מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כולל תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו הסכום שנקבע לפי סעיף 48 כאמור, נקבע לאותה מטרה לשתי שנות כספים יחד, מוצע לקבוע כי לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018, יראו את הסכום האמור כסכום שנקבע לאותה מטרה לאותה שנת כספים.

הוראה דומה קבועה בסעיף 179(7) לחוק ההתייעלות.

לחוק יסודות התקציב, לפי הצעת יושב ראש הכנסת, להעביר הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב המתייחסת לאחת משנות הכספים 2017 ו-2018, לסעיף תקציב הכנסת המתייחס לשנת הכספים האחרת, ואולם אין להעביר כמה משרות משנה אחת לשנה אחרת, והכל בכפוף לכך שלא נוצרת חריגה ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה שנקבעה לכל שנה. עם זאת מוצע לקבוע כי אין להעביר כמה משרות משנת כספים אחת לשנת כספים אחרת, כאמור בדברי ההסבר לפסקת משנה (א) לעיל.

הוראות דומות קבועות בסעיף 179(4) לחוק ההתייעלות.

לפסקאות (5) ו-6)

סעיף 13 לחוק יסודות התקציב קובע הוראות לעניין שימוש בעודפי תקציב משנה קודמת. נדרשת התאמה של הוראות אלה ביחס לתקציב הדו-שנתי, הן להסדרת העברת עודפים בין שתי השנים בתוך חוק התקציב הדו-שנתי, והן לקביעת הבסיס לחישוב העודפים ביחס לשנת 2019. לפיכך מוצע לקבוע כי לעניין סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, אם ייוותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת כספים 2017, יהיה השימוש באותו סכום מותר בשנת הכספים 2018, רק בהתאם להוראות הסעיף האמור. כמו כן מוצע לקבוע כי כל סכום שהשימוש בו יותר לפי הוראות סעיף 13 כאמור, יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2018.

עוד מוצע לקבוע הוראה דומה ביחס לעודפים שנצברו בשנת הכספים 2018 כך שרק סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת כספים 2018, יהיה מותר לשימוש בשנת הכספים 2019, בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב.

הוראות דומות קבועות בסעיף 179(5)(א) ו-6) לחוק ההתייעלות.

3. (א) תקציב ההתאמות יהיה בסכום של 3.5 מיליארד שקלים חדשים.
(ב) השימוש בתקציב ההתאמות ייעשה בהתייחס לשנת 2018 ובהתאם להוראות סעיף זה בלבד.

(ג) הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת, בתוך 21 ימים לפני תחילת שנת 2018, את הצעת הממשלה –

(1) לשימוש בתקציב ההתאמות ולהקצאתו בשנת 2018;

(2) לשינויים בחלק התקציב הדו־שנתי המתייחס לשנת 2018, בשים לב לשינויים שבוצעו לגבי חלק התקציב המתייחס לשנת 2017 וכן לשינויים הדרושים לממשלה באותו מועד; לעניין פסקה זו, "שינויים" – כמשמעותם בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב;

ניתן אישור להצעות כאמור, יראו את הסכומים שאושרו כסכום שהתווסף לתקציב המתייחס לשנת 2018.

(ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, ומהוראות סעיף 2(4) לחוק זה.

4. (א) הרוח לעניין קיום הפרשים שתגיש הממשלה לכנסת לפי סעיף 3(ב) לחוק היסוד (בסעיף זה – הרוח לעניין קיום הפרשים), יכלול את אלה:

(1) סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה לשנת 2018, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי (בסעיף זה – תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018);

ד ב ר י ה ס ב ר

יצוין כי בהתאם להוראות סעיף 4 להצעת החוק יופחת תקציב ההתאמות ככל שצפוי בשנת 2018 הפרש הוצאות או הפרש גירעון (ר' דברי הסבר לסעיף האמור). במצב כזה יהיה ניתן לעשות שימוש מכוח הוראות סעיף 3 להצעת החוק, רק ביתרה שתיוותר לאחר ההפחתה, ככל שתיוותר יתרה כאמור.

סעיף 4 לסעיף קטן (א)

בסעיף 3(ב) להצעת חוק היסוד מוצע לקבוע כי עד יום כ"ו בחשוון התשע"ח (15 בנובמבר 2017) תגיש הממשלה לכנסת, לפי הצעת שר האוצר, דוח לעניין קיום הפרש הוצאות (שהוא הפרש החיובי שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לבין סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018) ולעניין קיום הפרש גירעון (שהוא הפרש החיובי שבין תחזית הגירעון לשנת 2018 לסכום הגירעון המותר לשנת 2018), הכול כפי שייקבע בחוק. הוראה זו מטרתה לאפשר עדכון התחזיות שנעשו בעת גיבוש חוק התקציב לשנת 2017 ו-2018, כשנה וחצי קודם לכן, וכדי שלא ייווצר מצב שבו ביצוע התקציב בשנת 2018 יוביל להתבררות פסקלית.

בהתאם לכך מוצע לקבוע בחוק המוצע כי הרוח האמור (להלן – דוח לעניין קיום הפרשים) יכלול נתונים לגבי הפרשים כאמור, ככל שישנם, ונתונים לעניין הרכיבים של הפרשים אלה. על פי המוצע יכלול הרוח את אלה: תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018; סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018; תחזית הכנסות המדינה הצפויות לשנת 2018; תחזית הגירעון לשנת 2018; סכום הגירעון המותר

סעיף 3 סעיף ו(א)3) להצעת חוק היסוד קובע כי בחוק התקציב הדו־שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 (להלן – תקציב ההתאמות). תקציב זה נועד לשימוש בשנת 2018 ואינו מוקצה למטרה מסוימת. נוכח הקושי בקביעת תחזיות ואומדנים כמפורט בדברי ההסבר להצעת חוק היסוד, נועד תקציב ההתאמות לאפשר ביצוע התאמות בתקציב 2018 לפי הצרכים שיתבררו בסמוך לתחילת שנת 2018. עוד נקבע כי פרטים לגבי תקציב ההתאמות, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק.

בהמשך לסעיף האמור מוצע לקבוע בחוק המוצע כי תקציב ההתאמות יעמוד על סכום של 3.5 מיליארד שקלים חדשים, וכן לקבוע הוראות לעניין אישור השימוש בתקציב ההתאמות.

על פי המוצע הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים, בתוך 21 ימים לפני תחילת שנת 2018, את הצעותיה לשימוש בתקציב ההתאמות בשנת 2018, ולשינויים בחלק התקציב הדו־שנתי המתייחס לשנת 2018, בשים לב לשינויים שבוצעו לגבי חלק התקציב המתייחס לשנת 2017 וכן לשינויים הדרושים לממשלה באותו מועד. לעניין זה, מוצע להבהיר כי הכוונה ל"שינויים" כמשמעותם בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב. עוד מוצע לקבוע כי כל סכום שהשימוש בו אושר יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת 2018.

הוראות דומות קבועות בסעיף 179א לחוק ההתייעלות.

(2) סכום ההוצאה הממשלתית, לפי הקבוע בחוק התקציב הדרוש, בחלק המתייחס לשנת 2018, לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי (בסעיף זה – סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018);

(3) תחזית הכנסות המדינה הצפויות לשנת 2018;

(4) תחזית הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה בלא מתן אשראי לשנת 2018 (בסעיף זה – תחזית הגירעון לשנת 2018);

(5) הסכום המתקבל ממכפלת מגבלת הגירעון המותר לשנת 2018 בתוצר המקומי הגולמי הצפוי לשנת 2018 (בסעיף זה – סכום הגירעון המותר לשנת 2018); לעניין זה, "מגבלת הגירעון המותר לשנת 2018" – שיעור הגירעון הכולל המרבי שרשאית הממשלה לקבוע לפי סעיף 5 לחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה, לגבי אותה שנה;

(6) תחזית הצמיחה הצפויה של התוצר המקומי הגולמי לשנת 2018;

(7) אם עלתה תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 על סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 – ההפרש שביניהם (בסעיף זה – הפרש ההוצאות);

(8) אם עלתה תחזית הגירעון לשנת 2018 על סכום הגירעון המותר לשנת 2018 – ההפרש שביניהם (בסעיף זה – הפרש הגירעון).

(ב) נקבע ברוח לעניין קיום הפרשים כי קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון, יראו את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום הנדרש לשם כיסוי ההפרש האמור.

(ג) ברוח לעניין קיום הפרשים תציין הממשלה אם די בהפחתת תקציב ההתאמות, לפי הוראות סעיף קטן (ב), כדי לכסות את מלוא ההפרש כאמור באותו סעיף קטן.

(ד) חלה חובה על הממשלה לפי סעיף 3(ג) לחוק היסוד להכין תכנית מאזנת בשל כך שאין בהפחתת תקציב ההתאמות, לפי הוראות סעיף קטן (ב), כדי לכסות את מלוא ההפרש כאמור באותו סעיף קטן (בסעיף זה – התכנית המאזנת). תכלול התכנית המאזנת את כל פעולות האיזון הדרושות לשם כיסוי יתרת ההפרש; בסעיף זה, "פעולת איזון" – חקיקה, התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה בהחלטת ממשלה או בדרך אחרת.

ד ב ר י ה ס ב ר

פעולות איזון לצורך כיסוי יתרת ההפרשים (להלן – תכנית מאזנת) ותגישא לכנסת, וזאת בהתאם לסעיף 3(ג) להצעת חוק היסוד. פעולות האיזון עשויות לכלול חקיקה, לרבות שינוי תוואי הגירעון ותוואי ההוצאות שבחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה, וכן התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל והתחייבות של הממשלה בדרך של החלטת ממשלה או בדרך אחרת, ובלבד שיש בסך כל פעולות האיזון כדי לכסות את ההפרשים האמורים.

עוד מוצע לקבוע כי במסגרת פעולות האיזון שבתכנית המאזנת, תהיה הממשלה רשאית להפחית את סכומי ההוצאה בחלק מסעיפי התקציב הקבועים בתקציב הדרוש לשנת 2018 או בכלום, בשיעורים שתחליט.

כדי לשקף לכנסת את פעולות הממשלה לכיסוי ההפרשים כאמור, מוצע כי הממשלה תגיש לכנסת את התכנית המאזנת וכל שינוי בה.

לשנת 2018; תחזית הצמיחה הצפויה של התוצר המקומי הגולמי לשנת 2018; ההפרש ההוצאות אם מתקיים הפרש כאמור; הפרש הגירעון אם מתקיים הפרש כאמור.

לסעיפים קטנים (ב) ו-(ג)

מוצע לקבוע כי ככל שנקבע ברוח לעניין קיום הפרשים שקיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון (להלן – ההפרשים), יופחת תקציב ההתאמות, מכוח הוראת סעיף קטן (ב) המוצע, ככל הנדרש לשם כיסוי ההפרשים. כמו כן מוצע לקבוע כי הממשלה תציין ברוח האמור אם די בהפחתת תקציב ההתאמות כאמור כדי לכסות את ההפרשים במלואם.

לסעיפים קטנים (ד) עד (ו)

מוצע לקבוע כי ככל שיתקיימו הפרשים גם לאחר הפחתת תקציב ההתאמות, תאשר הממשלה תכנית הכוללת

(ה) במסגרת פעולות האיזון שבתכנית המאזנת, כאמור בסעיף קטן (ד), רשאית הממשלה להפחית את סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב הקבועים בתקציב הדו שנתי, בחלק המתייחס לשנת 2018, בשיעורים שתחליט.

(ו) הממשלה תגיש לכנסת את התכנית המאזנת וכל שינוי בה.

(ז) נוכחה הממשלה כי בוצעו כל פעולות האיזון שבתכנית האיזון עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017), תאשר זאת בהחלטתה ותניח את אישורה על שולחן הכנסת בהתאם להוראות סעיף 3(ד) לחוק היסוד.

(ח) בוצעו עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) רק חלק מפעולות האיזון שבתכנית האיזון, אך ההפרש שנותר לאחר ביצוען אינו עולה על תקרת ההתכנסות, תאשר זאת הממשלה, בהחלטתה, תוך ציון סכום ההפרש שנותר, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ה)(1) לחוק היסוד; לעניין זה, "תקרת ההתכנסות" – סכום השווה לצירוף של שניים אלה:

(1) 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018;

(2) 2.5 מיליארד שקלים חדשים.

(ט) הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לפי סעיף קטן (ח) יחולו הוראות אלה:

(1) יראו את סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב הקבועים בתקציב הדו-שנתי, בחלק המתייחס לשנת 2018, כאילו הופחתו בסכומים שעליהם החליטה הממשלה לפי הצעת שר האוצר, כך שסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 יפחת בסכום הנדרש לשם כיסוי ההפרש שנותר, אך לא יותר מ-1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018;

(2) ככל שנותר הפרש לאחר ההפחתה לפי פסקה (1), יבצע שר האוצר פעולות בתחום סמכותו לפי דין, לשם כיסוי ההפרש שנותר; במסגרת הפעולות כאמור רשאי שר האוצר להחליט שלא להפעיל את סמכותו להתיר שימוש בסכומים עודפים, לפי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, ואם החליט כאמור לא יהיה ניתן עוד לעשות שימוש בסכומים אלה; ביצע שר האוצר את הפעולות האמורות, תאשר זאת הממשלה ותניח את אישורה על שולחן הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ה)(3) לחוק היסוד.

ד ב ר י ה ס ב ר

אישורה על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017), בהתאם להוראות סעיף 3(ה)(1) לחוק היסוד.

לסעיף קטן (ט) המוצע

מוצע לקבוע כי אם הממשלה הניחה על שולחן הכנסת את אישורה לפי סעיף קטן (ח) המוצע, שלפיו לאחר ביצוע חלקי של התכנית המאזנת נותר הפרש שאינו עולה על תקרת ההתכנסות, יחולו ההוראות שבפסקאות (1) ו-(2) של סעיף קטן (ט) המוצע, כפי שיפורט להלן, לצורך כיסוי ההפרש שנותר כאמור.

על פי המוצע בפסקה (1) תחול הפחתה מכוח החוק, של סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 בסכום הנדרש לצורך כיסוי ההפרש שנותר אך לא יותר מ-1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת.

לסעיפים קטנים (ז) ו-(ח)

מוצע לקבוע, בהמשך לאמור בסעיף 3(ד) להצעת חוק היסוד, כי אם נוכחה הממשלה שבוצעו כל פעולות האיזון לפי התכנית המאזנת עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017), תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור ותניח את האישור על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017).

אם לא בוצעה התכנית המאזנת במלואה עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) אך ההפרש שנותר לאחר הביצוע החלקי של התכנית אינו עולה סכום השווה ל-1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 בתוספת 2.5 מיליארד שקלים חדשים (להלן – תקרת ההתכנסות), תאשר זאת הממשלה, בהחלטה שתיתן עד המועד האמור לעיל, תוך ציון ההפרש שנותר, ותניח את

5. הוראות לעניין חוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה
- (1) סכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2017, בחוק התקציב הדו־שנתי, יתייחס, בהתאם להוראות סעיף 6א האמור, לסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2016 שבחוק התקציב הדו־שנתי לשנים 2015 ו־2016;
- (2) סכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2018, בחוק התקציב הדו־שנתי, יתייחס, בהתאם להוראות סעיף 6א האמור, לסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2017 שבחוק התקציב הדו־שנתי.
6. הוראות לעניין חוק ערבויות מטעם המדינה
- לעניין סעיף 3(ב) לחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958³, יראו את הסכומים בתקציב הדו־שנתי המתייחסים לכל אחת מהשנים 2017 ו־2018, כתקציב המדינה לאותה שנה.
7. הוראות לעניין חוק ביטוח בריאות ממלכתי
- לעניין סעיף 8(ב) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994⁴, יראו כל אחת מהשנים 2017 ו־2018 כשנת תקציב.

ד ב ר י ה ס ב ר

בשיעור העולה על השיעור הקבוע בחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2017 הקבוע בחוק התקציב הדו־שנתי האמור.

הוראה דומה קבועה בסעיף 180 לחוק ההתייעלות.

סעיף 6 סעיף 3(ב) לחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, קובע כי סכום הערבויות התקפות שמדינת ישראל מעניקה לפי החוק לא יעלה בכל עת על עשרה אחוזים מסכום תקציב המדינה לאותה שנת כספים, למעט תקציב פיתוח. מאחר שחוק התקציב הדו־שנתי כולל תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו סכום הערבויות התקפות המרבי המותר בכל עת הוא עשרה אחוזים מסך התקציב לשתי השנים, מוצע להבהיר בסעיף 6 המוצע כי יראו את הסכומים בתקציב הדו־שנתי המתייחסים לכל אחת מהשנים 2017 ו־2018, כתקציב המדינה לאותה שנת כספים, כלומר סכום הערבויות התקפות המרבי האמור יחושב ביחס לכל שנת כספים בנפרד.

הוראה דומה קבועה בסעיף 181 לחוק ההתייעלות.

סעיף 7 סעיף 8(ב) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, קובע, בין השאר, כי שר הבריאות, בהסכמת שר האוצר ובאישור הממשלה רשאי, בצו, להוסיף על סל שירותי הבריאות המפורט בתוספת השנייה והשלישית לחוק, ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לגרוע ממנו. ככל שצו כאמור קובע גריעה והוספה של שירותים ותרופות בשיעור העולה בשנת תקציב אחת על 1% מעלות הסל לאותה שנה, טעון הצו אישור של ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת.

מאחר שחוק התקציב הדו־שנתי כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו גריעה ותוספת שירותים וכן עלות הסל נבדקות לגבי שתי השנים יחד, מוצע להבהיר בסעיף 7 המוצע כי לעניין זה יראו כל אחת מהשנים 2017 ו־2018 כשנת תקציב בנפרד.

הוראה דומה קבועה בסעיף 183 לחוק ההתייעלות.

על פי המוצע בפסקה (2), ככל שההפרש שנוטר עולה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, כך שגם לאחר ההפחתה בסכום ההוצאה הממשלתית, כאמור לעיל, נותר הפרש שיש לכסותו, יבצע שר האוצר פעולות בתחום סמכותו לפי דין, לצורך כיסוי חלק ההפרש שנוטר כאמור. בין השאר רשאי שר האוצר במסגרת הפעולות כאמור לקבל החלטה שלפיה לא יפעיל את סמכותו להתיר שימוש בסכומים עודפים, בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, ואם החליט כאמור – לא יהיה ניתן עוד לעשות שימוש בסכומים אלה. במקרה שבו יהיה על שר האוצר לבצע פעולות לכיסוי ההפרש, יהיה על הממשלה לאשר את ביצוע הפעולות ולהניח את האישור על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017). בהתאם להוראות סעיף 3(ה3) להצעת חוק היסוד.

יצוין, כי בהתאם להצעת חוק היסוד, אם לא אושר כיסוי ההפרש בהתאם להוראות סעיפים קטנים (1) עד (ט) כמפורט לעיל, עד תום שנת 2017, יחול ההסדר המוצע בסעיף 3(ו) להצעת חוק היסוד, שלפיו על הממשלה יהיה להניח על שולחן הכנסת חוק תקציב חדש לשנת 2018 עד יום ט"ו שבט התשע"ח (31 בינואר 2018).

סעיף 5 לשם שמירה על מתווה גידול התקציב השנתי בהתאם לחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה, יש לקבוע בנפרד את שיעור הגידול בהוצאה לעניין כל אחת מהשנים שבתקציב הדו־שנתי.

לפיכך מוצע לקבוע, בסעיף 5 המוצע, כי סכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו־שנתי לשנים 2017 ו־2018, המתייחס לשנת 2017, לא יעלה בשיעור העולה על השיעור הקבוע בחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2016 הקבוע בחוק התקציב הדו־שנתי לשנים 2015 ו־2016, וכי סכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו־שנתי לשנים 2017 ו־2018, המתייחס לשנת 2018, לא יעלה

³ ס"ח התשי"ח, עמ' 139.

⁴ ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

8. בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015⁵, בסעיף 49(ב2), בהגדרה "סכום ההוצאה הממשלתית המותרת" בפסקה (1), במקום "100.5% ממגבלת ההוצאה הבסיסית" יבוא "מגבלת ההוצאה הבסיסית".

ד ב ר י ה ס ב ר

להבטיח התכנסות למגבלת ההוצאה גם ביחס לשנים שאחרי שנת התקציב שבעבורה יש תקציב מאושר.

עם זאת, מכיוון שבעת הליך הכנת התקציב לשנים 2015 ו-2016 היה ידוע כי בשנים הקרובות צפויה חריגה ממגבלת ההוצאה וממגבלת הגירעון, וכדי למתן את הצורך בביצוע צעדי התאמה בהיקף ניכר באותם שנים, נקבע בהוראת מעבר, כי לגבי התכנית התלת-שנתית לשנים 2017 עד 2019 סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לאותן שנים יעלה על מגבלת ההוצאה הבסיסית לאותן שנים (כאשר לגבי 2019 תהיה התכנסות למגבלת ההוצאה הבסיסית, ולא לשיעור נמוך יותר כפי שנקבע לגבי השנים שלאחר מכן כמפורט לעיל). בהתאם לכך נקבע כי סכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2018 יעמוד על 100.5% ממגבלת ההוצאה הבסיסית.

מכיוון שחוק התקציב הדרושני יכול לכולל את התקציב לשנת 2018 שלגביו, בהתאם לחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה, ממילא תתחייב התכנסות למגבלת ההוצאה הבסיסית, מוצע לתקן את הוראת המעבר האמורה ולקבוע כי סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2018, כפי שיופיע בתכנית התלת-שנתית, יעמוד על מגבלת ההוצאה הבסיסית לאותה שנה.

סעיף 8 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, תיקן את חוק יסודות התקציב וקבע בו, במסגרת סעיף 40א, כי בדומה להליך הנוגע לתכנית רב-שנתית בהתאם לסעיף 3א לחוק-יסוד: משק המדינה, החל משנת הכספים 2017, הממשלה תכין תכנית תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, אשר תונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. התכנית האמורה תכלול, בין השאר, את סכום ההוצאה הממשלתית שאושרה לאותה שנה ואת תחזית ההוצאות לאותה שנה. ככל שתחזית ההוצאות בעת הכנת התכנית התלת-שנתית עולה על סכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנה מסוימת, יש להפעיל במקביל את הצעדים הנדרשים להתאמת תחזית ההוצאות לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באופן של הקטנת סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה. כדי לאפשר מרחב פיסקלי להגדלת ההתחייבויות של הממשלה ביחס לשנים העוקבות לשנת התקציב, לצד ההתכנסות המתחייבת בשל מגבלת ההוצאה הנקובה בתכנית התלת-שנתית, נקבע כי סכום ההוצאה הממשלתית המותרת שייקבע בתכנית האמורה יעמוד על שיעור נמוך ממגבלת ההוצאה המותרת לאותה שנת תקציב (99% בשנת הכספים שלאחר שנת התקציב ו-98% בשתי שנות הכספים שלאחריה) (להלן – מגבלת ההוצאה הבסיסית). התכנית האמורה נועדה

⁵ ס"ח התשע"ו, עמ' 253.

