

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 17) (שיעור הגירעון בשנות התקציב 2019 ואילך וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018

תיקון סעיף 5 .1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 5 –

דברי הסבר

1. נקבע כי הממשלה תכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, וכי התכנית תעודכן לפחות אחת לשנה;

2. נקבע כי במסגרת אישור התקציב השנתי תתבצע התכנסות למסגרות הפיסקליות הנגזרות ממגבלת ההוצאה ומגבלת הגירעון כאמור בחוק המסגרות;

3. נקבעו מגבלות על יכולתה של הממשלה לקבל החלטות חדשות שביצוען כרוך בחריגה מהמגבלות האמורות, לרבות הגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בהצעת חוק פרטית בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית, בלא ביצוע "פעולה מאזנת" כהגדרתה בסעיף 40א(י) לחוק יסודות התקציב.

על פי חוק יסודות התקציב, כוללת התכנית התלת-שנתית את כל אלה: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת כפי שנקבעה בחוק, סכום הגירעון המותר כפי שנקבע בחוק וכן ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר.

התיקון המתואר לעיל גובש על רקע הפרקטיקה ולפיה התחייבויות תקציביות לשנים שלאחר חוק התקציב המאושר, נעשו בלא הצבעה על מקור תקציבי, וההתמודדות איתן התבצעה בשלב בניית התקציב. הצטברות ההתחייבויות כתוצאה מכך היתה עלולה להביא למצב של חריגה מהמגבלות הפיסקליות שנקבעו, עוד טרם בניית התקציב. בהתאם, נועד התיקון האמור למנוע מהממשלה לקחת על עצמה התחייבויות שאינן עומדות בקנה אחד עם המגבלות הפיסקליות ולחזק את אמינותה הפיסקלית של הממשלה.

בהתאם לתיקון המתואר לעיל, נקבעו בחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעד), התשע"ו-2016 (להלן – חוק ההתאמות או חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018), הוראות הנוגעות לתכנית התקציב התלת-שנתית, שמוצע כעת לתקן, בסעיף 3 להצעת החוק.

סעיף 1 על רקע האמור בחלק הכללי לדברי ההסבר, מוצע למתן את תוואי הפחתת הגירעון הקבוע בחוק בשנים הקרובות, כך שמצד אחד תישמר מחויבותה של הממשלה להמשך הפחתת יחס החוב-תוצר ומצד שני

כללי בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות), קיימות שתי מגבלות פיסקליות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי שאותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר (תקרת הגירעון), והמגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (מגבלת ההוצאה). לעמידה במגבלות אלה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה.

לנוכח המדיניות הכלכלית המרחיבה שמתווה הממשלה בעת הזו, ובאה לידי ביטוי בין השאר, בעלייה ניכרת בהוצאה הצפויה על שירותים חברתיים, כגון: העלאת הקצבאות המשולמות לנכים, רפורמה בביטוח הסייעודי, סבסוד צהרונים ועוד, ובהתבסס על תחזיות שביצע משרד האוצר במסגרת הליך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2019, עולה כי לצורך עמידה בתקרות הגירעון הקבועות בחוק, יידרשו צעדי התאמה בצד ההוצאה ובצד ההכנסה, הן בשנת התקציב 2019 והן בשנות התקציב שלאחריה, וזאת למרות צעדי התכנסות שובצעו בשנים הקודמות.

עמידה בכללים הפיסקליים היא כאמור לעיל תנאי הכרחי ליציבותו הכלכלית של המשק וליכולתה של הממשלה להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים. ואולם שינויים תכופים במדיניות המס וההוצאה הממשלתית מביאים לחוסר יציבות ועלולים לגרום לחוסר ודאות הפוגע בצמיחה בטווח הקצר. על רקע שיעורי הצמיחה הנמוכים יחסית בעולם והשיפור ביציבות ובאמינות הפיסקלית של הממשלה בעקבות צעדי המדיניות שנקטו בשנים האחרונות, יש מקום לאזן בין קצב הפחתת הגירעון התקציבי בטווח הקצר לבין היתרון של מניעת זעזועים נוספים למערכת המס. זאת, תוך התחייבות לתוואי גירעון תקציבי שיורד באופן עקבי בשנים הקרובות. התיקון המוצע בסעיפים 1 ו-2 להצעת החוק עניינו באיזון זה.

במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015 (ס"ח התשע"ו, עמ' 39), תוקן חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), ונוספו בו הוראות בעניין הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית. התיקון הסדיר שלושה נושאים מרכזיים הנוגעים למסגרות הפיסקליות הרב-שנתיות, כמפורט להלן:

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשע"ז, עמ' 34.

- (1) בפסקה (14), במקום "2.5%" יבוא "2.9%";
 (2) בפסקה (15), במקום "2.25%" יבוא "2.5%";
 (3) בפסקה (16), במקום "2.0%" יבוא "2.25%";
 (4) בפסקה (17), במקום "1.75%" יבוא "2.0%";
 (5) במקום פסקה (18) יבוא:

"(18) בשנת התקציב 2023 – באופן שלא יעלה על 1.75%;

(19) בשנות התקציב 2024 ואילך – באופן שמדי שנה לא יעלה על 1.5%.

2. תיקון סעיף 15 בחוק העיקרי, במקום "שלא יעלה על 2%" יבוא "שלא יעלה על 3%".
3. תיקון חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 –
- (1) בסעיף 2(7)(ב), בסופו יבוא "והוראות סעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב לא יחולו לעניין התכנית האמורה";

ד ב ר י ה ס ב ר

בשנת הכספים 2019 בשיעור נוסף על השיעור הקבוע באותו סעיף, שלא יעלה על 3% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2018. גידול זה יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2019 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק, לשנת 2020 ואילך.

סעיף 3 לפסקה (1)

כחלק מהליכי החקיקה של הוראת השעה בעניין תקציב דו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, נקבע בסעיף 2(7) לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, כי לעניין תכנית התקציב התלת-שנתית האמורה יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת. בהתאם לכך הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016 (הצ"ח הממשלה התשע"ז, עמ' 6) (להלן – הצעת חוק התקציב לשנים 2017 ו-2018), תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2018 עד 2020.

כמו כן, נקבע בסעיף 2(7) האמור כי המועד להנחה על שולחן הכנסת של תכנית התקציב התלת-שנתית, לעניין שנת התקציב 2018, יהיה עד יום י"ב בחשוון התשע"ח (1 בנובמבר 2017).

בהתאם לאותו סעיף ולסעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב, עם הגשת תכנית התקציב התלת-שנתית, לעניין שנת 2018, המתייחסת לשנים 2019 עד 2021, וככל שתחזית ההוצאות לגבי כל אחת מהשנים האמורות עולה על סכום ההוצאה הממשלתית המותרת, כהגדרתו בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב (להלן – סכום ההוצאה הממשלתית המותרת), לאותה שנה, על התכנית לכלול פעולה מאזנת, כהגדרתה באותו סעיף, לכיסוי הפרש זה, וזאת בדומה לכל תכנית תקציב תלת-שנתית אחרת שמונחת על שולחן הכנסת לפי סעיף 40א האמור, יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי.

ימותן הצורך בביצוע צעדי התכנסות בשנים הקרובות, וזאת כפי שמפורט להלן: בשנת התקציב 2019 לא יעלה שיעור הגירעון הכולל על 2.9% מהתוצר המקומי הגולמי (להלן – תמ"ג), בשנת התקציב 2020 לא יעלה על 2.5% מהתמ"ג, בשנת התקציב 2021 לא יעלה על 2.25% מהתמ"ג, בשנת 2022 לא יעלה על 2.0% מהתמ"ג, בשנת 2023 לא יעלה על 1.75% מהתמ"ג ובשנות התקציב 2024 ואילך לא יעלה, בכל שנה, על 1.5% מהתמ"ג. יישום תוואי הגירעון החדש, כמוצע בחוק זה, משמעו דחייה של שנה בתוואי הקיים של הפחתת הגירעון.

לאור התחזיות הקיימות, השינוי המוצע במתווה הפחתת הגירעון צפוי לאפשר בטווח הבינוני, חזרה למגמה של הפחתת יחס החוב-תוצר.

סעיף 2 סעיף 15 לחוק קובע, בהוראת שעה לשנת התקציב 2019, כי באותה שנה תותר הגדלת סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור נוסף על השיעור האמור בסעיף 6א לחוק, שלא יעלה על 2% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2018 (להלן – הוראת השעה לעניין 2019).

עניינו של סעיף 6א לחוק הוא קביעת סכום ההוצאה הממשלתית המרבי בשנה, באמצעות קביעת מנגנון של תוספת לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה הקודמת וכן הצמדה למדר.

היקף ההוצאה הממשלתית הצפוי לשנת 2019 מצביע על גידול חד לעומת שנות התקציב הקודמות, הנובע בעיקרו מעלייה ניכרת בהוצאה הצפויה על שירותים חברתיים. לאור עובדה זו, ולאור רצון הממשלה שלא להפחית באופן ניכר את תקציבי משרדי הממשלה בפרק זמן קצר, מוצע לתקן את הוראת השעה לעניין 2019, ולקבוע כי הממשלה תהיה רשאית להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית

² ס"ח התשע"ו, עמ' 1182.

(2) בסעיף 3(ג), במקום "כ"ב בכסלו התשע"ח (10 בדצמבר 2017)" יבוא "י"ג בניסן התשע"ח (29 במרס 2018)".

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (2)

סעיף 1(א)3 לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד). קובע כי בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 (להלן – תקציב ההתאמות). כמו כן, נקבע בסעיף האמור כי הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות בשנת 2018 ולהקצאתו באותה שנה.

בהתאם לסעיף 1(א)3 לחוק היסוד, נקבע בסעיף 3 לחוק ההתאמות כי תקציב ההתאמות יהיה בסכום של 3.5 מיליארד שקלים חדשים, וכי השימוש בו ייעשה בהתייחס לשנת 2018. עוד נקבע בסעיף האמור כי הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות ולהקצאתו בשנת 2018, לא יאוחר מיום כ"ב בכסלו התשע"ח (10 בדצמבר 2017), וכי עם אישור ההצעה בידי ועדת הכספים של הכנסת, יראו את הסכום שאושר כסכום שהתווסף לתקציב המתייחס לשנת 2018.

בהחלטת הממשלה מס' 3101 מיום ט' בחשוון התשע"ח (29 באוקטובר 2017), שעניינה עדכון תכנית התקציב לשנים 2019 עד 2021 ("נומרטור") ועמידה במגבלות הפיסקליות לשנת 2018, אושר לפי סעיף 3(ב) לחוק היסוד ולפי סעיף 4(א) לחוק ההתאמות, דוח לעניין קיום הפרשים, כהגדרתו בסעיף 4(א) האמור, שבו נקבע כי בשנת 2018 צפוי הפרש בסך של 0.3 מיליארד שקלים חדשים בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לאותה שנה (להלן – הפרש ההוצאות). בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד ולסעיף 4(ב) לחוק ההתאמות, אם קיים הפרש הוצאות, רואים את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום הנדרש לכיסוי הפרש האמור. נוכח האמור, עומד תקציב ההתאמות על סך של 3.2 מיליארד שקלים חדשים.

לאור העובדה שתקציב המדינה לשנת 2019 אושר בידי הממשלה כבר ביום כ"ד בטבת התשע"ח (11 בינואר 2018), מוצע לדחות את המועד להבאת הצעתה של הממשלה לשימוש והקצאה של תקציב ההתאמות לאישורה של ועדת הכספים של הכנסת ליום י"ג בניסן התשע"ח (29 במרס 2018).

בהתאם לתכנית התקציב התלת-שנתית שאושרה בממשלה ביום ט' בחשוון התשע"ח (29 באוקטובר 2017), קיים הפרש בין תחזית ההוצאות לשנים 2019 עד 2021 לבין מגבלת ההוצאה הממשלתית המותרת לאותן שנים.

כאמור, בהתאם לסעיף 4א לחוק יסודות התקציב, תכנית תקציב תלת-שנתית שמונחת על שולחן הכנסת בהתייחס לשנת תקציב שבה מוגש תקציב חד-שנתי, מונחת יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. הנחת תכנית התקציב התלת-שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, מאפשרת את ביצוע הפעולות המאזנות הנדרשות כאמור באמצעות הקטנת ההוצאה הממשלתית, ככל שקיים הפרש בין תחזית ההוצאות בשנים שאליהן מתייחסת תכנית התקציב התלת-שנתית לבין סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לאותן שנים. בשונה מכך, נקבע בסעיף 2(7) לחוק ההתאמות שלעניין סעיף 4א האמור יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב, ושתכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 תונח על שולחן הכנסת עד יום י"ב בחשוון התשע"ח (1 בנובמבר 2017). עם זאת, מאחר שהצעת חוק התקציב לשנים 2017 ו-2018 הוגשה בשנת 2016, מובן שתכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 אינה מוגשת יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי לאותה שנה, וממילא נוצר קושי ממשי לבצע את הפעולות המאזנות הנדרשות כאמור, בעיתוי זה.

לאור האמור, מוצע לתקן את סעיף 2(7)(ב) לחוק ההתאמות, כך שהוראות סעיף 4א(ב) לחוק יסודות התקציב לא יחולו לגבי תכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018, ולא יהיה צורך בביצוע הפעולות המאזנות במועד זה יחד עם הגשת התכנית האמורה. יצוין כי ההסדר האמור זהה במהותו להסדר שקבוע בסעיף 4א(ט) לחוק יסודות התקציב לעניין הגשת תכנית תלת-שנתית מעודכנת באמצע שנת התקציב, שאינה מוגשת מטבע הדברים יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, ושלעניינה נקבע במפורש שלא יהיה צורך בביצוע פעולות מאזנות ככל שהתגלה הפרש בין תחזית ההוצאות לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת לאותה שנה.

עוד יצוין כי יחד עם אישור הצעת תקציב המדינה לשנת 2019, אישרה הממשלה תכנית תקציב תלת-שנתית הכוללת את הפעולות המאזנות הנדרשות לכיסוי הפרש בין ההוצאה הממשלתית המותרת לשנים 2020 עד 2023 לבין תחזית ההוצאות באותן שנים.