



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

15 במרס 2010

498

כ"ט באדר התש"ע

עמוד

הצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ע-2010	592
הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010 (תיקון מס' 3), התש"ע-2010	594
הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010	596

הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון)

1. תיקון שם חוק היסוד בחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה)¹ (להלן – חוק היסוד), בשם חוק היסוד, במקום "לשנים 2009 ו-2010" יבוא "לשנים 2009 עד 2012".

דברי הסבר

בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות. בצד ההוצאה נדרש משרד האוצר לבנות את התקציב על פי תחזית של הצרכים העיקריים שיעמדו בפני הממשלה בשנתיים הקרובות. בצד ההכנסות נדרש משרד האוצר לחזות את הכנסות המדינה בשנתיים הקרובות, נתון המושפע משינויים תכופים במשתנים מקרו-כלכליים רבים. ההפרש שבין תחזית הכנסות לבין תקרת ההוצאה הכוללת, הקבועה בחוק התקציב, קובע את הגירעון החוזי, אשר חייב, על פי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, לעמוד במסגרת הפיסקלית. בנוסף צריכה הממשלה לממן את הגירעון שלה בכל רגע נתון. לגורמי המקצוע בממשלה ניסיון רב שנים בבניית התחזיות ברמה של שנה אחת. ברם, אין ניסיון כזה בנוגע לתחזית הצופה פני שנתיים עתידיות.

לאור האמור, מוצע לבצע בחינה מלאה של יישום שיטת התקצוב הדו-שנתית, בדרך של התנסות נוספת גם בשנים 2011 ו-2012, וזאת באמצעות הארכת חוק היסוד כך שיחול גם על התקציב בשנים אלה. בהעדר ניסיון מוכר במדינות אחרות, עיקר הלמידה ייעשה "בזמן אמת" תוך כדי הפעלת התקציב הדו-שנתי המלא הראשון על פי המוצע. במהלך תקופת התקציב הדו-שנתי יהיה צורך לבחון את עצם היכולת לבנות תקציב דו-שנתי ולפעול על פיו, בעיקר בהיבט של התמודדות עם הקשיים בבניית תחזית דו-שנתית, כמו גם הצורך להתאים את הוראות הדין, לרבות התאמות של חוק היסוד, לפי הניסיון שיצטבר.

נוכח המשמעות המשטרית, החברתית והכלכלית שיש להליך קביעת התקציב, חשוב כי התהליך של גיבוש הסדר קבוע בעניין זה וחקיקתו ייעשו בצורה מושכלת וסדורה, על יסוד מרב המידע שיצטבר ותוך ליבון ציבורי הולם. הארכת הוראת השעה בחוק היסוד, כמוצע, תאפשר הליך כזה ובעקבותיו החלטה מבוססת מצד הממשלה והכנסת, על בסיס הניסיון שיצטבר לקראת סיום הרבעון הראשון של שנת 2012 יגבש משרד האוצר המלצת ביניים ביחס לתקציב הדו-שנתי, על בסיס הניסיון שיצטבר עד לאותו מועד ועבודת הכנה מקצועית שתיעשה במהלך שנת 2011 ובתחילת 2012, ויצגה לממשלה.

סעיף 1 בחודש אפריל 2009 חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד). ההצדקה לחקיקת חוק היסוד כהוראת שעה נבעה מן הנסיבות החריגות והמיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקלית שנבעה מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

בהמשך לחוק היסוד נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – חוק ההתייעלות), פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, ובמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי.

לאחר חקיקת חוק היסוד וחוק ההתייעלות, אישרה הכנסת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010.

בעקבות יישום החקיקה הנוכרת, בנסיבות המיוחדות שהביאו לחקיקתה, נחשפה הממשלה ליתרונות התקצוב הדו-שנתי, יתרונות שהביאו לחשיבה על שינוי שיטת התקצוב בישראל ומעבר לשיטת תקצוב דו-שנתי. היתרונות העיקריים שנחשפו הם היכולת של כל משרד ממשלתי לתכנן את פעילות המשרד בהתאם לתקציבו, כאשר בשנת התקציב השניה ניתן להתחיל בתכנון עוד לפני תחילת השנה, יצירת ודאות גדולה יותר לממשלה ולמשק וכן התפנות משאבים ניהוליים לחשיבה אסטרטגית ולבניית תכניות לטווח ארוך, בשל המרווח הגדול יחסית שבין העיסוק בתקציב אחד למשנהו. יתרונות אלה משפיעים לטובה גם על יכולת העבודה של גופים לא ממשלתיים העובדים מול משרדי הממשלה או הנתמכים על ידה. כמו כן, תכנון תקציבי מפורט לשנתיים מגביר את האמינות הפיסקלית הן כלפי גורמים בסקטור העסקי במשק והן כלפי גורמים חיצוניים בין-לאומיים.

מאידך, שיטת התקצוב הדו-שנתי טומנת בחובה גם חסרונות אשר יש להביאם בחשבון בטרם ביצוע שינוי קבוע שיעוגן בחקיקה. חסרונות אלה נובעים בעיקר מן הצורך של משרד האוצר לגבש תחזיות, לשם בניית התקציב, הן

¹ ס"ח התשס"ט, עמ' 134.

(1) בכותרת השוליים בסופה יבוא "ולשנים 2011 ו-2012";

(2) בסעיף קטן (א) –

(א) בפסקה (1), אחרי "לשנים 2009 ו-2010" יבוא "וכן תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012";

(ב) בפסקה (2), אחרי "חוק התקציב הדו-שנתי" יבוא "לשנים 2009 ו-2010";

(ג) בפסקה (3), במקום "הצעת חוק התקציב לשנת 2011" יבוא "הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012" ובמקום "תתבסס על" יבוא "תתבסס, לעניין שנת 2011, על";

(ד) אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2011 ו-2012, תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2013; הצעת חוק התקציב לשנת 2013 שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על התכנית הרב-שנתית האמורה";

(3) בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא "ובשנת 2013 יראו, לעניין הסעיף האמור את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2012, כתקציב השנתי הקודם";

(4) בסעיף קטן (ג), במקום "2009 ו-2010" יבוא "2009 עד 2012".

3. בסעיף 2 לחוק היסוד, אחרי "חוק התקציב הדו-שנתי" יבוא "לשנים 2009 ו-2010". תיקון סעיף 2

4. בסעיף 3 לחוק היסוד, במקום "בשנים 2009 ו-2010" יבוא "בכל אחד מצמד השנים 2009 תיקון סעיף 3 עד 2010 ו-2011 עד 2012".

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 3 בשל הנסיבות החריגות שבהן נחקק חוק היסוד היה צורך לקבוע בו מועד קובע מיוחד להתפורות הכנסת במקרה של אי-קבלת חוק התקציב הדו-שנתי, וזאת תוך חריגה מהסדר הרגיל הקבוע בסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. צורך זה אינו קיים לעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, ועל כן מוצע לתקן את הוראת סעיף 2 לחוק היסוד באופן שיבהיר כי היא מתייחסת לחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 בלבד.

סעיף 4 מוצע לתקן את הוראת סעיף 3 לחוק היסוד ולכלול בו הוראת התאמה כללית לעניין כל דין, שלפיה יראו בשנים 2011 ו-2012 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות. עם זאת מוצע לאפשר קביעת התאמות פרטניות מיוחדות בחוק, מקום שבו יימצא כי יש צורך מיוחד בכך. התאמות כאמור מוצעות בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 3), התש"ע-2010, המתפרסמת בחוברת זו, בעמ' 594.

סעיף 2 סעיף 1 לחוק היסוד מתגבר על הוראות סעיפים 3(א) ו-3(ב) (1) ו-3א לחוק-יסוד: משק המדינה, שהן ההוראות הרגילות החלות לעניין תקציב המדינה, וקובע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי. מהטעמים שצוינו לעיל, מוצע לתקן הסעיף האמור ולערוך בו את ההתאמות הנדרשות, באופן שגם תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות.

לעניין סעיף 1(א) לחוק היסוד, מוצע לייחדו לתקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הסעיף האמור קובע באופן מפורש את המועד המאוחר ביותר שעד אליו היה על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הוראה כזו נדרשה לגבי חוק התקציב האמור שכן חוק היסוד נחקק במהלך שנת הכספים 2009. הוראה כזו אינה נדרשת לגבי התקציב הדו-שנתי שיוגש לשנים 2011 ו-2012, שכן תקציב זה יוגש לקראת שנת הכספים 2011 ולענין זה תחול ההוראה שבסעיף 3(ב) (1) לחוק-יסוד: משק המדינה, ולפיה הממשלה תניח את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי על שולחן הכנסת לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים 2011.

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 3), התש"ע-2010

1. תיקון כותרת פרק כ"ח
 בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – החוק העיקרי), בכותרת פרק כ"ח, במקום "לשנים 2009 ו-2010" יבוא "לשנים 2009 עד 2012".
2. תיקון סעיף 178
 בסעיף 178 לחוק העיקרי –
 (1) בהגדרה "חוק התקציב הדו-שנתי", אחרי "לשנים 2009 ו-2010" יבוא "או חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012";
 (2) בהגדרה "חוק היסוד", במקום "לשנים 2009 ו-2010" יבוא "לשנים 2009 עד 2012".
3. תיקון סעיף 179
 בסעיף 179 לחוק העיקרי –
 (1) בפסקה (1), אחרי "בכל אחת משנות הכספים 2009 ו-2010" יבוא "ובכל אחת משנות הכספים 2011 ו-2012";
 (2) בפסקה (2), אחרי "לכל אחת משנות הכספים 2009 ו-2010" יבוא "ולכל אחת משנות הכספים 2011 ו-2012, לפי העניין";
 (3) בפסקה (3), אחרי "לכל אחת משנות הכספים 2009 ו-2010" יבוא "או לכל אחת משנות הכספים 2011 ו-2012, לפי העניין";
 (4) בפסקה (4) –
 (א) בפסקת משנה (א), אחרי "המתייחסת לאחת משנות הכספים 2009 ו-2010" יבוא "או המתייחסת לאחת משנות הכספים 2011 ו-2012, לפי העניין";
 (ב) בפסקת משנה (ב), אחרי "המתייחסת לאחת משנות הכספים 2009 ו-2010" יבוא "או המתייחסת לאחת משנות הכספים 2011 ו-2012, לפי העניין";
 (5) בפסקה (5) –
 (א) בפסקת משנה (א), האמור בה יסומן "(1)" ואחריה יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

פרק כ"ח בחוק ההתייעלות קבע, בהמשך לחוק היסוד, הוראות שונות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי וערך כמה התאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי. נוסף על כך קבע החוק הוראות מיוחדות באשר לעניינים שלגביהם לא יראו בשנים 2009 ו-2010 כשנת תקציב אחת, או שלגביהם לא יראו בחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות. בין השאר נקבעו בפרק האמור ההתאמות הנדרשות בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בחוק הפחתת הגירעון והגבלת הוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק הפחתת הגירעון), בחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, ובחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (ראו דברי הסבר לפרק כ"ח האמור, בהצעות חוק הממשלה 436, מיום כ"ד בסיוון התשס"ט (16 ביוני 2009)).

בללי פרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – חוק ההתייעלות) נחקק בהמשך לחוק היסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד), ובמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי.

חוק היסוד קובע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי שיביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות וייקבע בחוק אחד – חוק התקציב הדו-שנתי. כמו כן, קובע חוק היסוד כי לעניין כל דין, יראו בשנים 2009 ו-2010 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שייקבעו בחוק.

¹ ס"ח התשס"ט, עמ' 157; התש"ע, עמ' 292.

"(2) נותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו־שנתי המתייחס לשנת הכספים 2011, יהיה השימוש באותו סכום מותר, בשנת הכספים 2012, רק בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב; סכום שהשימוש בו הותר כאמור, יראו אותו כסכום שהיתוסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2012";

(ב) בפסקת משנה (ב), האמור בה יסומן "(1)" ואחריה יבוא:

"(2) נותר סכום עודף בתכנית המנויה ברשימת העודפים המיוחדים שבחוק התקציב הדו־שנתי המתייחס לשנת הכספים 2011, יהיה השימוש באותו סכום מותר, בשנת הכספים 2012, רק בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק יסודות התקציב; סכום שהשימוש בו הותר כאמור יראו אותו כסכום שהיתוסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2012";

(6) בפסקה (6), האמור בה יסומן "(א)" ואחריה יבוא:

"(ב) בשנת הכספים 2013 יותר שימוש, בהתאם להוראות סעיף 13 או 14, לפי העניין, לחוק יסודות התקציב, רק בסכום עודף באחד מסעיפי התקציב או בתכנית המנויה ברשימת העודפים המיוחדים, לפי העניין, שבחוק התקציב הדו־שנתי המתייחס לשנת הכספים 2012";

(7) בפסקה (7), במקום "2009 ו־2010" יבוא "2009 עד 2012".

תיקון סעיף 180

4. בסעיף 180 לחוק העיקרי –

(1) בפסקה (3), במקום "בשנת התקציב 2011" יבוא "בחוק התקציב הדו־שנתי, לשנת הכספים 2011";

(2) אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) סכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו־שנתי לשנת הכספים 2012, יתייחס בהתאם להוראות סעיף 6א האמור, לסכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו־שנתי לשנת הכספים 2011;

(5) סכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2013, יתייחס, בהתאם להוראות סעיף 6א האמור, לסכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו־שנתי, לשנת הכספים 2012."

תיקון סעיף 181

5. בסעיף 181 לחוק העיקרי, אחרי "המתייחסים לכל אחת מהשנים 2009 ו־2010" יבוא "או המתייחסים לכל אחת מהשנים 2011 ו־2012, לפי העניין".

תיקון סעיף 182

6. בסעיף 182 לחוק העיקרי, אחרי "המתייחסים לכל אחת מהשנים 2009 ו־2010" יבוא "או המתייחסים לכל אחת מהשנים 2011 ו־2012, לפי העניין".

תיקון סעיף 183

7. בסעיף 183 לחוק העיקרי, במקום "2009 ו־2010" יבוא "2009 עד 2012".

ד ב ר י ה ס ב ר

לעניין ההתאמות המוצעות לגבי חוק הפחתת הגירעון, בסעיף 4 להצעת החוק, יש לקרוא את התיקונים המוצעים יחד עם התיקון המוצע לחוק הפחתת הגירעון, במסגרת הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע–2010, המתפרסמת בחוברת זו, בעמ' 596.

בהמשך לתיקונים המוצעים לחוק היסוד, במסגרת הצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו־2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), המתפרסמת בחוברת זו, בעמ' 592 ולפיה גם תקציב המדינה לשנים 2011 ו־2012 יהיה תקציב דו־שנתי, מוצע לערוך את ההתאמות הנדרשות גם בפרק כ"ח לחוק ההתייעלות.

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010

תיקון סעיף 6א

1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992¹, בסעיף 6א –
- (1) האמור בו יסומן "(א)", ובו, במקום "משנות התקציב 2007 ואילך" יבוא "משנות התקציב 2007 עד 2010", והסיפה החל במילים "לעניין זה" – תימחק;
- (2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) סכום ההוצאה הממשלתית בכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך, לא יעלה בשיעור העולה על שיעור התוספת המרבית ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה שקדמה לה, כשהוא צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובלבד שסכום ההוצאה כאמור לא יגרום לחריגה משיעור הגירעון שנקבע לאותה שנה לפי הוראות חוק זה.

(ג) בסעיף זה –

"סכום ההוצאה הממשלתית" – סכום ההוצאה הממשלתית, נטו, לפי הקבוע בחוק תקציב שנתי, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי;

ד ב ר י ה ס ב ר

המאפיינים הדמוגרפיים של מדינת ישראל, יחד עם הסיכונים הגיאוגרפיים והפוליטיים הייחודיים לה והיותה משק קטן ופתוח מוטה ייצוא, חושפים את כלכלת ישראל לזעזועים המחייבים המשך נקיטה במדיניות פיסקלית אחראית, תוך התחשבות בצרכים התקציביים הייחודיים של המשק. לפיכך, נערכה עבודה ממושכת במשרד האוצר בשיתוף עם בנק ישראל ועם המועצה הלאומית לכלכלה, שבה נבחנו ההשפעות ארוכות הטווח של המגבלות הפיסקליות הקיימות אל מול ההשפעות הכלכליות הרצויות.

בעקבות כך מוצע לתקן את סעיף 6א לחוק ולקבוע כי סכום ההוצאה הממשלתית בכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך, לא יעלה, ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה שקדמה לה, בשיעור העולה על השיעור הבא:

היחס שבין 60% ובין היחס חוב-תוצר, כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות שלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני התוצר המקומי הגולמי. כל זאת, ובלבד שסכום הוצאה כאמור לא יגרום לחריגה משיעור הגירעון שנקבע לאותה שנה לפי הוראות החוק.

אופן חישובה של מגבלת ההוצאה הממשלתית בהתאם לכלל המוצע נועד לשמור על פשטות יחסית המושגת באמצעות שימוש במספר מועט של משתנים, תוך שמירה על ודאות ושקיפות, אשר מושגות באמצעות שימוש בנתונים כלכליים ידועים.

המטרות המרכזיות אשר עמדו ברקע לקביעת הכלל הפיסקלי המוצע הן הרצון להמשך הפחתת החוב הציבורי

סעיף 1 חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק), הוא בעל חשיבות רבה בשמירה על היציבות הפיסקלית של מדינת ישראל, בקובעו מגבלות הן על גובה הגירעון הכולל והן על קצב הגידול בהוצאה הממשלתית. החוק קובע כי הגירעון הכולל ילך ויפחת, עד שבשנות התקציב 2014 ואילך הוא יעמוד על שיעור שלא יעלה על 1.0%. כמו כן, קובע החוק כנוסחו היום, מגבלה של 1.7% על הגידול בהוצאה הריאלית של הממשלה מדי שנה. המטרה שעמדה בבסיס החוק היתה להביא לצמיחה כלכלית של המשק באמצעות הפחתה של שיעור ההוצאה הממשלתית מתוך התוצר המקומי הגולמי, במקביל לקידום רפורמה מקיפה במסים.

החוק הקיים הביא לשיפור ניכר באמינות המדיניות הפיסקלית של הממשלה בשנים האחרונות. השיפור באמינות חל, בין השאר, בשל הירידה בגירעון, וכתוצאה מכך ביחס שבין החוב הציבורי (החוב הממשלתי ברוטו, בצירוף החוב של הרשויות המקומיות ברוטו ובניכוי חוב הרשויות המקומיות לממשלה) לבין התוצר המקומי הגולמי (להלן – יחס חוב-תוצר), המהווה אינדיקטור מרכזי ליציבות המשק בפני זעזועים.

באמצע שנת 2008 פרץ משבר כלכלי עולמי אשר נתן את אותותיו גם במשק הישראלי. משבר זה הביא להאטה בפעילות הכלכלית המקומית ולירידה חדה בהכנסות ממסים. בשל כך חלה עלייה ניכרת בגירעון התקציבי ונבלמה מגמת הירידה של החוב הציבורי ביחס לתוצר המקומי הגולמי.

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשס"ט, עמ' 282.

”שיעור התוספת המרבית” – היחס שבין 60% ובין היחס חוב-תוצר, כשהוא מוכפל במוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב ושלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני התוצר המקומי הגולמי;

ד ב ר י ה ס ב ר

החוב בטווח הבינוני. חשוב להדגיש כי חוב גבוה מהווה נטל גם לדורות האלה.

מתן מענה לצרכים תקציביים – הפחתת החוב מביאה לצמצום הוצאות הריבית. זאת הן בשל הפחתה בעלות מימונו והן בשל הצורך בתשלומי ריבית על חוב נמוך יותר באופן יחסי לתוצר המקומי הגולמי. בכך הפחתת החוב מפנה למעשה מקורות תקציביים לצרכים אחרים (כגון: בריאות, חינוך והשקעה בתשתיות), בלא צורך בהרחבת מסגרת התקציב הכוללת.

מטרה מרכזית נוספת העומדת ברקע לקביעת הכלל היא שמירה על איוון בין יכולתה של הממשלה לספק שירותים ציבוריים באיכות גבוהה לטובת רווחתם של התושבים ולצמצום הפערים הכלכליים-חברתיים במשק, לבין הפחתת נטל המס התורמת להגברת התחרותיות של המשק הישראלי. לפיכך, הכלל המוצע קובע כי שיעור הגידול בהוצאה התקציבית ייגזר משיעור הצמיחה הפוטנציאלי של המשק בטווח הארוך, אשר יימדד על פי ממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות שקדמו למועד גיבוש הצעת התקציב, ואשר לגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים לגבי התוצר המקומי הגולמי.

קביעת ההוצאה הממשלתית בהתאם לכלל המוצע מספקת ודאות ושקיפות ביחס לשיעור הגידול בהוצאה הממשלתית שכן היא מסתמכת על נתונים הקיימים בפועל לגבי יחס חוב-תוצר ושיעורי הצמיחה במשק, ואינה מתבססת על נתונים אשר מקורם בתחזיות כלכליות. שימוש בנתוני ממוצע הצמיחה של עשר השנים האחרונות מייצג את פוטנציאל הצמיחה של המשק לטווח הארוך באופן מדויק יותר מנתונים שמקורם בתחזית כלכלית לשנת תקציב מסוימת, אשר יכולה להיות מושפעת מתנודות כלכליות.

לעניין זה יובהר כי חישוב הנתונים לפי הכלל המוצע ייעשה בהתאם לנתונים הידועים במועד הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת, לפי סעיף 3(ב)(1) לחוקייסוד: משק המדינה, וזאת גם כאשר המדובר בחוק תקציב דו-שנתי, כמוצע בהצעת חוקייסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון). המתפרסמת בחוברת זו, בעמ' 592.

ביחס לתוצר המקומי הגולמי על פני זמן, תוך שמירה על אמנינות המדיניות ומתן מענה לצרכים התקציביים.

לעניין הפחתת החוב הציבורי ושמירה על האמינות הפיסקלית נדרשת התייחסות הן לטווח הזמן הקצר והן לטווח הזמן הבינוני והארוך. חזרה מהירה לתוואי גירעונות פוחת (אשר נקטע עקב המשבר הכלכלי העולמי). החינוני למניעת חוסר שליטה תקציבית ואיבוד אמנינות במדיניות הפיסקלית, היא המטרה המרכזית בטווח הקצר. ירידה, בתוך כעשור, של יחס החוב-תוצר אל מתחת ל-60 אחוזי תוצר, בדומה ליעד שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי, מהווה מטרה מרכזית בטווח הבינוני והארוך. על כן, קובע הכלל כי ככל שהיחס חוב-תוצר יעמוד בפועל על שיעור הקרוב יותר ל-60%, יתאפשר שיעור גידול גבוה יותר בהוצאה הממשלתית.

חשיבותה של ההפחתה ביחס החוב-תוצר, כמטרה מרכזית נובעת מהטעמים האלה:

– יציבות המשק – הפחתת יחס חוב-תוצר מגבירה את יציבות המשק בפני זעזועים ופחותים ומאפשרת גמישות בשעת משבר. אחד מלקחי המשבר הכלכלי הנוכחי הוא כי מדינות שבהן החוב נמוך ביחס לתוצר המקומי הגולמי הן מדינות בעלות מרווח פעולה רחב להתמודדות עם משברים. לעומתן, מדינות שבהן החוב הציבורי גבוה מוגבלות במרחב התגובה, שכן הרחבה פיסקלית, המביאה לגידול בגירעון התקציבי, וכתוצאה מכך בחוב הציבורי, גוררת גידול משמעותי בעלויות מימון החוב וקשיים בגיוס אשראי עד כדי חשש ליציבותן הפיסקלית של אותן מדינות וספק לגבי ליכולתן להמשיך ולגייס כספים למימון הפעילות הממשלתית.

– המצב הגיאוגרפי – מדינת ישראל חשופה לזעזועים כלכליים שמקורם במצבה הגיאוגרפי. כדי להתמודד עם זעזועים כלכליים כאמור, גובר הצורך בהשגת יחס חוב-תוצר נמוך ככל האפשר.

– תהליך הזדקנות האוכלוסייה – גידול בחלקה של האוכלוסייה המבוגרת ביחס לגודל האוכלוסייה בשוק העבודה הוא בעל השלכות נרחבות בכל הנוגע להוצאות הסוציאליות והבריאותיות. לפיכך, תהליך הזדקנות האוכלוסייה מהווה סיבה מרכזית להפחתת החוב הציבורי במרבית המדינות המפותחות. יצוין, כי בישראל, להבדיל ממרבית המדינות המפותחות, חלקה של האוכלוסייה המבוגרת לא צפוי לגדול באופן משמעותי בעשור הקרוב. עם זאת, בהמשך צפוי תהליך דומה לזה המתרחש כיום במדינות המפותחות ולכן קיימת חשיבות רבה בהפחתת

”יחס חוב-תוצר” – היחס הידוע במועד הנחת חוק התקציב, בין סכום החוב הממשלתי, ברוטו, בצירוף סכום החוב של הרשויות המקומיות, ברוטו, ובניכוי סכום החוב של הרשויות המקומיות לממשלה, לבין גובה התוצר המקומי הגולמי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

”מועד הנחת חוק התקציב” – המועד להנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת, לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה².”

² ס”ח התשל”ה, עמ’ 206.