

טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13), המצ"ב.
- ב. להסמיק את ועדת שרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת חוק היסוד.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת חוק היסוד.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת חוק היסוד ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

כחלק מהלקחים משנים קודמות, ביחס להנחת הצעת חוק תקציב על שולחן הכנסת, במועד רחוק, באופן משמעותי, מתחילת שנת כספים מסויימת (להלן – **שנת התקציב**), מוצע לקבוע בחוק תקציב לאותה שנה - תקציב התאמות. תקציב התאמות ישמש את הממשלה לצורך מימון פערים שייווצרו בין התחזיות שביססו את גיבוש חוק התקציב לשנת התקציב לבין התממשותן בפועל. תקציב התאמות יאפשר לשפר את כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש תקציב בלוחות זמנים מוקדמים, והוא חשוב במיוחד כאשר הממשלה ניצבת בפני תנודתיות במצב הכלכלי, לאור החרפת הקושי בגיבוש הנחות ותחזיות עם מידה סבירה של ביטחון בתקופות אלו.

לגיבוש הנחות ותחזיות מדויקות נודעת חשיבות רבה בעת גיבוש תקציב המדינה. כך לדוגמה, חיזוי קצב גידול הכנסות המדינה ממסים משפיע במישרין על גובה הגירעון, גובה האינפלציה המשוער בסוף שנת הכספים אשר קובע את שיעור ההצמדה של הוצאות שונות כגון: קצבאות שונות, וכך גם התפתחויות בתחום השכר הממוצע במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט. לצד הנחות מקרו-כלכליות מעין אלו, קיימת סדרה של הנחות המשמשות לגיבוש תחזית הוצאות מפורטת בדבר קצב המימוש של תוכניות ממשלתיות שונות, ביצוע מיזמי תשתיות ארוכי טווח וצעדי מדיניות נוספים שעלותם אינה קבועה ומשתנה משנה לשנה. משתנים אלו משפיעים הן על קביעת גובה ההוצאה הממשלתית המותרת, בכך שתחזית ההוצאה הממשלתית לשנה מסויימת מושפעת מהנחות שונות לגבי התפתחות צד ההוצאה, והן על אופן הקצאת התקציב בין משרדים שונים ופעילויות שונות, אשר נועד בראש ובראשונה לשקף את הסכומים שיש חובה להקצותם וכן להוצאות על פי סדר העדיפויות הממשלתי. לחוסר דיוק ניכר בגיבוש התחזיות לצורך בניית התקציב ישנן השלכות שבאות לידי ביטוי בגובה הגירעון, אם קיימת סטייה במשתנים המקרו-כלכליים ביחס לתחזית, וכן בהיקף השינויים התקציביים בין סעיפי התקציב השונים, המשקפים את ההוצאות של המשרדים השונים.

לנוכח האמור, מוצע לקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה (להלן – **טיוטת חוק היסוד**) כי בשנה שבה הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב לשנת התקציב במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב, יחולו הוראות אלו:

1. ייקבע בחוק התקציב תקציב התאמות ששיעורו ייקבע בחוק;
2. השימוש בתקציב התאמות יתבצע בהתאם לדוח שתאשר הממשלה לפי הצעת שר האוצר, הכולל את נתוני המקרו המעודכנים ביחס לאותה שנת תקציב;
3. במידה שעל פי דוח ההפרשים יש הפרש הוצאות או הפרש גירעון ולא די בתקציב התאמות כדי לכסות על הגבוה מבין ההפרשים האמורים, הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגבש תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים;
4. אם הוגשה תכנית מאזנת והממשלה לא הניחה על שולחן הכנסת את אישורה על כך שבוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת, תנהג הממשלה באותה שנת תקציב, ועד להנחת האישור כאמור, לפי סעיף 3 לחוק היסוד, היינו: במתכונת של תקציב המשכי;

5. הממשלה תהיה רשאית לאשר כי בוצעו הפעולות בתכנית המאזנת או להגיש חוק תקציב חדש לאותה שנת תקציב, בתקופה האמורה בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, ואם לא עשתה זאת בתקופה האמורה יחול האמור בסעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת.

במקביל לתיקונים המוצעים בטיטוט חוק היסוד מוצע לקבוע בחוק ייעודי - הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 – הוראות משלימות להוראות האמורות.

יצוין כי המועד האחרון לקבלת הערות הציבור לטיטוט חוק היסוד הוא עד ליום 11 במרץ 2023. הערות שיתקבלו לאחר מועד הגשת הטיוטה למזכירות הממשלה ועד למועד האמור יוצגו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

עוד יצוין כי יש חשיבות להשלים את תיקון חוק היסוד בכנסת לפני הנחת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 על שולחן הכנסת. לנוכח כל האמור, מוצע לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק, וכן להתיר את הקריאה השניה ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

חיזוק האפשרות של הממשלה להתמודד עם חוסר ודאות פיסקאלית.

תקציב

קביעת תקציב התאמות בחוק תקציב בתנאים המפורטים בהצעת חוק היסוד.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני: 06 פורמאלי

מגיש: שר האוצר

ט"ז באדר התשפ"ג
09 במרץ 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) – הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לגיבוש הנחות ותחזיות מדויקות נודעת חשיבות רבה בעת גיבוש תקציב המדינה. כך לדוגמה, חיזוי קצב גידול הכנסות המדינה ממסים משפיע במישרין על גובה הגירעון, גובה האינפלציה המשוער בסוף שנת הכספים אשר קובע את שיעור ההצמדה של הוצאות שונות כגון: קצבאות שונות, וכך גם התפתחויות בתחום השכר הממוצע במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט. לצד הנחות מקרו-כלכליות מעין אלו, קיימת סדרה של הנחות המשמשות לגיבוש תחזית הוצאות מפורטת בדבר קצב המימוש של תוכניות ממשלתיות שונות, ביצוע מיזמי תשתיות ארוכי טווח וצעדי מדיניות נוספים שעלותם אינה קבועה ומשתנה משנה לשנה. משתנים אלו משפיעים הן על קביעת גובה ההוצאה הממשלתית המותרת, בכך שתחזית ההוצאה הממשלתית לשנה מסוימת מושפעת מהנחות שונות לגבי התפתחות צד ההוצאה, והן על אופן הקצאת התקציב בין משרדים שונים ופעילויות שונות, אשר נועד בראש ובראשונה לשקף את הסכומים שיש חובה להקצותם וכן להוצאות על פי סדר העדיפויות הממשלתי. לחוסר דיוק ניכר בגיבוש התחזיות לצורך בניית התקציב ישנן השלכות שבאות לידי ביטוי בגובה הגירעון, אם קיימת סטייה במשתנים המקרו-כלכליים ביחס לתחזית, וכן בהיקף השינויים התקציביים בין סעיפי התקציב השונים, המשקפים את ההוצאות של המשרדים השונים.

כחלק מהלקחים משנים קודמות, ביחס להנחת הצעת חוק תקציב על שולחן הכנסת, במועד רחוק, באופן משמעותי, מתחילת שנת כספים מסויימת (להלן – **שנת התקציב**), מוצע לקבוע בחוק תקציב לאותה שנה - תקציב התאמות. תקציב ההתאמות ישמש את הממשלה לצורך מימון פערים שיווצרו בין התחזיות שביססו את גיבוש חוק התקציב לשנת התקציב לבין התממשותן בפועל. תקציב ההתאמות יאפשר לשפר את כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש תקציב בלוחות זמנים מוקדמים, והוא חשוב במיוחד כאשר הממשלה ניצבת בפני תנודתיות במצב הכלכלי, לאור החרפת הקושי בגיבוש הנחות ותחזיות בתקופות אלו.

לנוכח האמור, מוצע לקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה (להלן – **טיוטת חוק היסוד**) כי בשנה שבה הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב לשנת התקציב במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב, יחולו הוראות אלו:

1. ייקבע בחוק התקציב תקציב התאמות ששיעורו ייקבע בחוק;
2. השימוש בתקציב ההתאמות יתבצע בהתאם לדוח שתאשר הממשלה לפי הצעת שר האוצר, הכולל את נתוני המקרו המעודכנים ביחס לאותה שנת תקציב (להלן – **דוח הפרשים**);

3. במידה שעל פי דוח ההפרשים יש הפרש הוצאות או הפרש גירעון ולא די בתקציב ההתאמות כדי לכסות על הגבוה מבין ההפרשים האמורים, הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגבש תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים;

4. אם הוגשה תכנית מאזנת והממשלה לא הניחה על שולחן הכנסת את אישורה על כך שבוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת, תנהג הממשלה באותה שנת תקציב, ועד להנחת האישור כאמור, לפי סעיף 36 לחוק היסוד, היינו: במתכונת של תקציב המשכי;

5. במהלך שלושת החודשים האמורים בסעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת, הממשלה תהיה רשאית לאשר כי בוצעו הפעולות בתכנית המאזנת או להגיש חוק תקציב חדש לאותה שנת תקציב, ואם לא עשתה זאת בתקופה האמורה יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה.

המשמעות היא, שאם הניחה הממשלה הצעת חוק תקציב אשר חורגת במידה ניכרת מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק ביחס לאותה שנה, ולא עלה בידה לבצע צעדים לצורך צמצום החריגה, הרי שהלכה למעשה חוק התקציב שאושר איננו רלוונטי ויראו בו כאילו כלל לא נתקבל.

במסגרת טיוטת חוק היסוד מוצע לקבוע הוראה קבועה, שתחול ממועד חקיקת התיקון המוצע ואילך ביחס לכל חוקי התקציב שיוגשו עד למועד מסויים במהלך השנה הקודמת לשנת הכספים שאליה מתייחס חוק התקציב.

לנוכח החשיבות להשלים את תיקון החקיקה בכנסת לפני הנחת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 על שולחן הכנסת, מוצע לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק, וכן להתיר את הקריאה השניה ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.5.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

שם

תפקיד

חתימה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק-יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 13).

ב. עיקרי החוק המוצע ומטרותיו

לצורך שיפור כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש תקציב בלוחות זמנים מוקדמים, במיוחד כאשר הממשלה ניצבת בפני תנודתיות במצב הכלכלי, לאור התרפת הקושי בגיבוש הנחות ותחזיות עם מידה סבירה של ביטחון בתקופות אלו, מוצע לקבוע בחוק-יסוד : משק המדינה (להלן – **טיוטת חוק היסוד**) כי בשנה שבה הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב לשנת התקציב במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב, ייקבע בחוק התקציב - תקציב התאמות. תקציב ההתאמות ישמש את הממשלה לצורך מימון פערים שייווצרו בין התחזיות שביססו את גיבוש חוק התקציב לשנת התקציב לבין התממשותן בפועל.

בהמשך לאמור טיוטת חוק היסוד כוללת הוראות אלה :

1. ייקבע בחוק התקציב תקציב התאמות ששיעורו ייקבע בחוק ;
2. השימוש בתקציב ההתאמות יתבצע בהתאם לדוח שתאשר הממשלה לפי הצעת שר האוצר, הכולל את נתוני המקרו המעודכנים ביחס לאותה שנת תקציב ;
3. במידה שעל פי דוח ההפרשים יש הפרש הוצאות או הפרש גירעון ולא די בתקציב ההתאמות כדי לכסות על הגבוה מבין ההפרשים האמורים, הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגבש תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים ;
4. אם הוגשה תכנית מאזנת והממשלה לא הניחה על שולחן הכנסת את אישורה על כך שבוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת, תנהג הממשלה באותה שנת תקציב, ועד להנחת האישור כאמור, לפי סעיף 36 לחוק היסוד, היינו : במתכונת של תקציב המשכי ;
5. הממשלה תהיה רשאית לאשר כי בוצעו הפעולות בתכנית המאזנת או להגיש חוק תקציב חדש לאותה שנת תקציב, בתקופה האמורה בסעיף 36 לחוק-יסוד : הכנסת, ואם לא עשתה זאת בתקופה האמורה יחול האמור בסעיף 36 לחוק יסוד : הכנסת.

במקביל לתיקונים המוצעים בטיטת חוק היסוד מוצע לקבוע בחוק ייעודי - הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 – הוראות משלימות להוראות האמורות.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון חוק יסוד : משק המדינה.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המנהלי

הקצאת תקציב התאמות במסגרת חוקי תקציב בהתאם להוראות המפורטות בטיטות חוק היסוד.

ה. הערות שהתקבלו לתזכיר

עד מועד הפצת טיטות החוק למזכירות הממשלה לא התקבלו הערות הציבור. עם זאת, יצוין כי המועד האחרון לקבלת הערות הציבור להצעת חוק היסוד הוא עד יום 11 במרץ 2023. הערות שיתקבלו עד למועד האמור יובאו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

ו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) אישר כי אין מניעה משפטית להעלאת טיטות החוק על סדר יומה של הממשלה וועדת השרים לענייני חקיקה.

ז. הממונה על התקציבים במשרד האוצר תומך בטיטות החוק המוצעת.

ח. להלן נוסח החוק המוצע

טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13)

בחוק-יסוד: משק המדינה¹, אחרי סעיף 3א יבוא:

הוספת סעיף 1א3 1.

"מנגנון התכנסות 1א3. (א) הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת כספים מסוימת (בסעיף זה – שנת התקציב), יחולו ההוראות שלהלן:

(1) בחוק התקציב לאותה שנה ייקבע תקציב התאמות, ששיעורו והוראות לעניין השימוש בו ייקבעו בחוק (בסעיף זה – תקציב התאמות);

(2) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגיש לכנסת עד 45 ימים לפני תחילת שנת התקציב, ולא מוקדם מחודשיים לפני תחילתה, דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב (בסעיף זה – דוח הפרשים); הוראות לעניין הגשת דוח הפרשים והפרטים שייכללו בו ייקבעו בחוק;

(3) צפוי בשנת התקציב, על פי דוח ההפרשים, הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ועל פי הדוח האמור אין בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא ההפרש כאמור, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה, יחד עם דוח ההפרשים, תכנית לשם כיסוי יתרת ההפרש (בסעיף זה – תכנית מאזנת); הוראות לעניין הכנת תכנית מאזנת ופרטיה ייקבעו בחוק; הממשלה תאשר את התכנית המאזנת יחד עם אישור דוח ההפרשים;

¹ ס"ח התשל"ח, עמ' 206; התשפ"א 368.

(4) בוצעו פעולות לפי התכנית המאזנת עד 15 ימים לפני תחילת שנת התקציב, ולא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות, תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה-30 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב;

(5) תחילתו של חוק התקציב לשנת התקציב תהיה ב-1 בינואר של אותה שנה, ואולם, אם לא הגישה הממשלה את דוח ההפרשים לפי פסקה (2), ואם נדרש לפי הוראות פסקה (3) אישור תכנית מאזנת ולא הניחה על שולחן הכנסת את אישורה לכך שבוצעו פעולות לפי התכנית המאזנת, כאמור בפסקה (4), יחולו הוראות אלה:

(א) חוק התקציב לשנת התקציב ייכנס לתוקף במועד שבו תניח הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה כאמור בפסקה (4), ובלבד שלא יהיה מאוחר מהיום הקודם ליום הקובע האמור בסעיף 36א(א) לחוק יסוד: הכנסת, ויחולו בשנת התקציב, עד למועד שבו תניח הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה כאמור הוראות סעיף 36ב;

(ב) לא הניחה הממשלה את אישורה כאמור בפסקה (4), עד המועד האמור בפסקת משנה (1), יראו לעניין סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, כאילו לא התקבל חוק התקציב לשנת התקציב, כאמור באותו סעיף.

(ב) בסעיף זה -

"הפרש גירעון" – ההפרש שבין תחזית הגירעון
לשנת התקציב לסכום הגירעון המותר לשנת
התקציב, כפי שנקבע בחוק ;

"הפרש הוצאות" – ההפרש שבין תחזית ההוצאה
הממשלתית לשנת התקציב לסכום ההוצאה
הממשלתית המאושרת לשנת התקציב, כפי
שנקבע בחוק."

כללי החל משנת 2009 עד שנת 2018, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעות חוק תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010, 2011 ו-2012, 2013 ו-2014, 2015 ו-2016 ו-2017 ו-2018. מבין הצעות חוק התקציב לאותם שנים, הונחו הצעות חוק התקציב לשנים 2011 ו-2012 ולשנים 2017 ו-2018. על שולחן הכנסת בסמיכות לתחילת שנת התקציב הראשונה מבין השתיים. כך, התחזיות הכלכליות שנערכו בעבור שנת התקציב השנייה בחוקי התקציב האלו התבססו על מידע פחות ודאי בהשוואה לתחזיות הכלכליות שנערכו בעבור שנת התקציב השנייה בחוקי התקציב הדו-שנתי שהונחו על שולחן הכנסת בסמיכות לתחילת שנת הכספים השנייה מבין השתיים. למאפיין זה ישנן השלכות משמעותיות על התאמת התקציב לצרכי המשק בראי המצב הכלכלי, בשל השונות הרבה המאפיינת את התפתחות הכלכלה המקומית אשר מושפעת ממגוון רחב של משתנים.

לגיבוש הנחות ותחזיות מדויקות נודעת חשיבות רבה בעת גיבוש תקציב המדינה. כך לדוגמה, חיזוי קצב גידול הכנסות המדינה ממסים משפיע במישרין על גובה הגירעון, גובה האינפלציה המשוער בסוף שנת הכספים אשר קובע את שיעור ההצמדה של הוצאות שונות כגון קצבאות שונות, וכך גם התפתחויות בתחום השכר הממוצע במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט. לצד הנחות מקרו-כלכליות מעין אלו, קיימת סדרה של הנחות המשמשות לגיבוש תחזית הוצאות מפורטת בדבר קצב המימוש של תכניות ממשלתיות שונות, ביצוע מיזמי תשתיות ארוכי טווח וצעדי מדיניות נוספים שעלותם אינה קבועה ומשתנה משנה לשנה. משתנים אלו משפיעים הן על קביעת גובה ההוצאה הממשלתית המותרת, בכך שתחזית ההוצאה הממשלתית לשנה מסוימת מושפעת מהנחות שונות לגבי התפתחות צד ההוצאה, והן על אופן הקצאת התקציב בין משרדים שונים ופעילויות שונות, אשר נועד בראש ובראשונה לשקף את הסכומים שיש חובה להקצותם וכן להוצאות על פי סדר העדיפויות הממשלתי. לחוסר דיוק ניכר בגיבוש התחזיות לצורך בניית התקציב ישנן השלכות שבאות לידי ביטוי בגובה הגירעון, אם קיימת סטייה במשתנים המקרו-כלכליים ביחס לתחזית, וכן בהיקף השינויים התקציביים בין סעיפי התקציב השונים, המשקפים את ההוצאות של המשרדים השונים.

מאליו מובן כי ההשלכות של שגיאה בתחזית המקרו-כלכלית אינן סימטריות. בעוד שחריגה מהתחזיות כאמור שמשמעותה גידול גבוה מהצפוי בצמיחת התוצר או בהכנסות המדינה אינה משפיעה בהכרח באופן ישיר על היקף גיוס החוב הנדרש, על שיעור הריבית על החוב הממשלתי או על אופן השווקים בממשלה, הרי שאי-עמידה בתחזיות כאמור בשל הכנסות וצמיחה נמוכות מהצפוי עלולות בסבירות גבוהה לגרום גיוס חוב בקצב מוגבר ובריבית גבוהה יותר, תוך הכבדת נטל שירות החוב על הציבור לשנים רבות בעתיד. בעת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, הניחו גורמי המקצוע במשרד האוצר כי התאוששות המשק הישראלי מהשפעות המשבר הפיננסי העולמי שפרץ בשנת 2008, בין השאר מההיבט של הכנסות המדינה, תהיה מהירה יחסית. אולם, כבר במהלך שנת 2011, התברר כי ההנחות היו אופטימיות יתר על המידה, וכי הגירעון צפוי להיות גבוה באופן ניכר מתקרת הגרעון הקבועה בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992. על אף שמגמה זו הייתה ברורה עוד לפני שהחלה שנת הכספים 2012, נמנעה הממשלה מלבצע שינויים במדיניות הפיסקלית במטרה לצמצם את הנזקים שהיו צפויים בשל התרחבות הגרעון. כפועל יוצא מכך, בעת גיבוש התקציב לשנת הכספים הבאה, נאלצה הממשלה להציע שורה של צעדי ריסון משמעותיים לרבות קיצוץ הוצאות והעלאת מיסים, ככל הנראה בהיקף גדול משהיה נדרש אילו הייתה מגבשת תכנית לריסון הגירעון כבר לקראת שנת 2012.

כלקח מתקציב המדינה לשנים 2011-2012, ובעקבות דוח ביקורת שהגיש מבקר המדינה בנושא, בוצעו במשרד האוצר מספר שינויים בתחום המדיניות הכלכלית, שחלקם נוגעים למבנה הארגוני ולבניית יכולות חינוכי משופרות, לדוגמה על ידי הקמת אגף הכלכלן הראשי, וחלקם נוגעים לאופן גיבוש המדיניות הכלכלית, למשל על ידי בחינת כלים שמתאימים לניהול הסיכונים הפיסקליים בתקציבים דו-שנתיים. הכלי הבולט ביותר מבין הכלים המשמשים לניהול סיכונים אשר מותאם לתקציב שמסתמך על תחזיות מוקדמות מהרגיל, הוא תקציב ההתאמות – כלי שנועד לשמר גמישות לאורך זמן, ככל שמתבהרים התנאים המקרו-כלכליים והסיכונים הפרטניים הרלוונטיים לשנת התקציב, בסמוך לתחילתה.

בחוק התקציב לשנים 2017-2018, עוגן המנגנון לשימוש בתקציב התאמות בחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), ובחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ז-2017, על פי העקרונות שלהלן:

1. תקציב ההתאמות יעמוד על כ-1% ממגבלת ההוצאה לשנת 2018 (באותה עת - 3.5 מיליארד שקלים חדשים);
 2. לקראת שנת הכספים 2018, יוגש לכנסת דיווח מעודכן לגבי תחזית ההכנסות, תחזית ההוצאות והנחות מקרו-כלכליות נוספות;
 3. תקציב ההתאמות יוקצה לצורך צמצום חריגות בהוצאה הממשלתית, ואם קיימים הפרשים בין ההכנסות החזויות להכנסות בפועל – לצורך צמצום הפרשים כאמור;
 4. ככל שאין בתקציב ההתאמות כדי לכסות את ההפרשים האמורים, תנקוט הממשלה צעדים משלימים לכיסוי יתרת ההפרש;
 5. אם אין בידי הממשלה לכסות את ההפרשים בדרכים נוספות התקציב לשנת 2018 לא ייכנס לתוקפו ויראו בכך כאילו לא נתקבל חוק תקציב לשנה זו, בשים לב להשלכות של קביעה זו הנובעות מחוק יסוד: משק המדינה, ומחוק יסוד: הכנסת, לעניין תקציב המשכי (סעיף 3בא) לחוק-יסוד: משק המדינה) ופיזור הכנסת (סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת), בהתאמה.
- מאחר שהתקציב לשנים 2023 ו-2024 גובש אף הוא במועד מוקדם ביחס לתחילת שנת התקציב השנייה – 2024, והממשלה מבקשת להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2024 במועד מוקדם כאמור, ובמיוחד בשל התנודתיות הכלכלית בתקופה זו, שיש בה כדי להגביר את הקושי בגיבוש הנחות מקרו-כלכליות יציבות, כפי שיורחב להלן, קיים צורך כלכלי בשימוש בתקציב התאמות לצורך ניהול מדיניות פיסקלית אחראית.
- בשנים האחרונות, הכלכלה הגלובלית, והמשק הישראלי בתוכה, עוברים שורה של טלטלות מקרו-כלכליות. החל בשיתוק הזמני של הפעילות הכלכלית בשל התפרצות מגפת הקורונה בראשית שנת 2020, לצד הגדלת ההוצאה הציבורית בכלל, והרחבת תשלומי ההעברה לציבור בפרט, דרך הסתגלות המשק לפעילות תוך כדי גלי המגפה, לרבות עבודה מרחוק, התרחבות הפעילות על גבי רשת האינטרנט ותמורות כלכליות נוספות, וכלה בגל האינפלציה שהחל לפקוד את העולם בשלהי 2021 והביא עמו עלייה חדה בשיעור הריבית לאחר יותר מעשור של משטר ריביות נמוכות בשווקים.
- ההתפתחויות הכלכליות הללו לוו בשורה של שינויים ביחס לתחזיות, ראשית בצמיחה ריאלית שלראשונה הייתה שלילית בשנת 2020, ולאחר מכן בהתאוששות מהירה מהצפוי בצמיחה בשנים 2021 ו-2022 ובזינוק חד בהכנסות המדינה מעבר לשיעור שניתן היה לחזות על פי נתוני העבר. כעת, ניכרים סימני האטה בארץ ובעולם במדדים רבים, כגון קצב גידול ההכנסות, בעוד שלפי מדדים אחרים, כגון שוק

העבודה, אין האטה ניכרת בפעילות המשק. לאור הקושי בחיזוי ההתפתחויות הכלכליות בשנים האחרונות, ולאור הסיכונים המקרו-כלכליים בעולם, טווח התחזיות הסבירות רחב במיוחד. במצב זה, מדיניות אחראית מחייבת, בדומה לעבר, קביעתו של תקציב התאמות שייעשה בו שימוש כמוצע.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את חוק-יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד) ולקבוע בו הוראה מיוחדת שתחול בשנה שבה הונחה הצעת תקציב המדינה במועד המוקדם משישה חודשים מתחילת שנת הכספים שאליה מתייחס חוק התקציב (להלן – שנת התקציב). בנסיבות אלה, ייקבע בחוק התקציב לאותה שנה תקציב התאמות בשיעור שייקבע בחוק, אשר ישמש את הממשלה לצורך התמודדות עם תרחישים המשפיעים על תקציב המדינה, אשר לא היו ידועים בעת הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת. תקציב ההתאמות הוא מנגנון לשיפור כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש לנוכח החרפת הקושי לגבש הנחות ותחזיות עם מידה סבירה של ביטחון בתקופות אלו. מנגנון זה של תקציב התאמות אומץ במתכונת משתנה על פני העשור הקודם, בתקציבים דו-שנתיים ובתקציבים שקודמו בלוח זמנים מוקדם כמתואר לעיל.

במקביל להצעת חוק זו, מתפרסמת הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות שבה יעוגנו פרטי המנגנון של תקציב התאמות ואופן השימוש בו (ראו הצ"ח הממשלה התשפ"ג, עמ' ...)(להלן – הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות).

לסעיף 1א3 המוצע

לסעיף קטן (א)

לפסקה (1) כאמור, מוצע כי השימוש במנגנון של תקציב ההתאמות יהיה תלוי במועד שבו הונחה הצעת חוק תקציב המדינה על שולחן הכנסת, וייעשה רק אם זו הונחה במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת תקציב מסוימת. על פי המוצע, בשנת תקציב כזו, ייקבע בחוק התקציב השנתי תקציב התאמות, שהפרטים לגביו, ובכלל זה שיעורו והוראות לעניין אופן השימוש בו ייקבעו בחוק, וזאת מהטעמים שפורטו בחלק הכללי.

לפסקה (2) מוצע כי ההמשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין 1 בנובמבר ל-15 בנובמבר של השנה שלפני שנת התקציב, דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון (להלן – דוח הפרשים), הצפויים בשנת התקציב, אשר יכלול את התחזיות המעודכנות ביחס לשנת התקציב. דוח ההפרשים יגובש על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר האמונים על גיבוש התחזיות ויובא לאישור הממשלה על ידי שר האוצר. פרק הזמן להגשת דוח ההפרשים נקבע בשים לב לצורך בהגשת תחזיות עדכניות ביותר תוך מתן שהות מספיקה לממשלה ולכנסת לאשר צעדי התכנסות – כגון החלטות ממשלה או תיקוני חקיקה להקטנת הוצאות הממשלה וכן צעדים להעלאת הכנסות המדינה, ככל שהדבר נדרש.

לפסקה (3) מוצע כי אם על פי התחזיות המעודכנות שבדוח ההפרשים, צפוי בשנת התקציב הפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת התקציב (להלן – הפרש הוצאות) או הפרש בין תחזית הגירעון לשנת התקציב לסכום הגירעון המותר לשנת התקציב (להלן – הפרש גירעון), ואין די בתקציב ההתאמות שנקבע כדי לכסות את ההפרש האמור, שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תכנית שתכלול את הצעדים הנדרשים לצורך כיסוי ההפרש (להלן – תכנית מאזנת). במידה שקיים הפרש הוצאות וגם הפרש גירעון הרי שהפרש הגירעון כולל את הפרש ההוצאות ועל כן די בכיסוי הפרש הגירעון. יחד עם זאת יש להבטיח כי כיסוי ההפרש ייעשה באמצעות פעולות מתאימות לצמצום הפרש ההוצאות. הוראות לעניין הכנת תכנית מאזנת והפרטים שייכללו בה ייקבעו, על פי המוצע,

בחוק.

לפסקה (4) מוצע לקבוע כי הממשלה תידרש להניח את אישורה לכך שבוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת עד יום 30 בדצמבר שלפני תחילתה של שנת התקציב, וזאת כדי לייצר בהירות ביחס למצב הדין שיחול ביום 1 בינואר של שנת התקציב.

לפסקה (5) מוצע כי בחוק התקציב לשנת תקציב כאמור תיקבע תחילתו ליום 1 בינואר של שנת התקציב. ואולם, אם הממשלה לא הגישה דוח הפרשים לפי פסקה (2) המוצעת, או שלא הניחה על שולחן הכנסת, על אף שנדרשה לכך לפי הוראות פסקה (4) המוצעת, את אישורה לכך שבוצעו כל הפעולות בתוכנית המאזנת, המשמעות היא, הלכה למעשה, שחוק התקציב שאושר לאותה שנה אינו רלוונטי עוד ואינו משקף את המצב הפיסקלי הנכון לאותה עת. על כן, מוצע שבנסיבות אלה חוק התקציב לאותה שנה לא ייכנס לתוקפו ויחולו הוראות סעיף 33 לחוק היסוד הנוגעות להתנהלות בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב (תקציב המשכי). לממשלה תהיה שהות במהלך התקופה האמורה בסעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת, לפעול להגשת דוח ההפרשים ואישור התכנית המאזנת ולכינוס התקציב. אם הממשלה לא תאשר, במהלך התקופה האמורה בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, כי בוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת ולא נותר הפרש הוצאות או הפרש גירעון, הרי ששנת התקציב תיחשב לכזו שלא התקבל לגביה חוק תקציב ויחול האמור בסעיף 36א לחוק היסוד: הכנסת, כלומר, הכנסת תפוזר ביום שלאחר היום האחרון לאישור חוק התקציב. בהקשר זה יוער כי בפני הממשלה והכנסת פתוחה הדרך להגיש חוק תקציב נוסף לגבי אותה שנה בהתאם להוראות סעיף 3 לחוק היסוד.