

תוואי הפחתת הגירעון לשנים 2013 עד 2019

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

1. שר האוצר יפיץ עד ליום 3 ביולי תזכיר חוק לתיקון חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקאליות), כך שהממשלה תקבע את שיעור הגרעון הכולל מן התמ"ג לפי הוראות אלה:
 - א. בשנת 2013 באופן שלא יעלה על 3%.
 - ב. בכל אחת מהשנים 2014-2015 באופן ששיעור הגרעון יפחת מ 3%.
 - ג. בשנת 2016 באופן שלא יעלה על 2%.
 - ד. בכל אחת מהשנים 2017-2018 באופן ששיעור הגרעון יפחת מ 2%.
 - ה. בשנת 2019 והלאה באופן שלא יעלה על 1.5%.
2. בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה תזכיר החוק יופץ להערות הציבור לתקופה של 7 ימים, ויובא לדיון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה לא יאוחר מיום 15 ביולי, וזו תדון בתזכיר על דעת הממשלה.
3. לפנות לוועדת הכנסת בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת על מנת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה ראשונה, ולפי 88(ב) לתקנון הכנסת על מנת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה שניה, והכל באופן שיאפשר השלמת הליך החקיקה בכינוס הקיץ של מושב הכנסת.
4. ראש הממשלה ושר האוצר יפיצו בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו את הצעדים הנדרשים, ובמידת הצורך תזכיר חוק לתיקון החוקים הנדרשים, לשם יצירת תשתית דיווח תקופתי של משרד האוצר בכל הקשור להלימה שבין תוואי ההוצאה הממשלתית ותוואי הגרעון הממשלתי על פי חוק המסגרות הפיסקאליות, לבין התוואים הנגזרים בפועל מתחזיות המאקרו, מדיניות המסים וסך התחייבויות ההוצאה לשנים הבאות; וכן את הצעדים הנדרשים לשם יצירת הלימה בין אותם תוואים.

דברי הסבר

רקע כללי

לסעיף 1

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקאליות) קובע (בסעיף 5) מגבלה לעניין שיעור הגרעון הכולל, המתוכנן בתקציב המדינה, מן התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג). על פי נוסח החוק הנוכחי שיעור הגרעון מהתמ"ג בשנת 2013 לא יעלה על 1.5% ובשנת 2014 והלאה לא יעלה אותו שיעור על 1%. מוצע לשנות את מתווה הפחתת הגרעון באופן הבא: בשנת 2013 לא יעלה שיעור הגרעון מהתמ"ג על 3%, בשנים 2014 ו-2015 יפחת שיעור הגרעון מהתמ"ג מ 3%, בשנת 2016 לא יעלה שיעור הגרעון מהתמ"ג על 2%, בשנים 2017 ו-2018 יפחת שיעור הגרעון מהתמ"ג מ 2%, ובשנת 2019 והלאה לא יעלה שיעור הגרעון מהתמ"ג על 1.5%.

השנה	הגרעון המותר לפי המתווה בחוק הקיים	הגרעון המותר לפי המתווה המוצע
2013	1.5%	3%
2014 ו-2015	1%	יפחת מ 3%
2016		2%
2017 ו-2018		יפחת מ 2%
2019 ואילך		1.5%

יובהר, כי השינוי המוצע אינו משנה את כלל מגבלת הגידול בהוצאה התקציבית בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992.

השינוי המוצע במתווה הפחתת הגרעון מאפשר את המשך הפחתת יחס החוב תוצר לשיעור של כ-60% בשנת 2020.

לסעיף 4

חוק המסגרות הפיסקאליות קובע את הכלל הפיסקאלי של ממשלת ישראל הכולל שתי מגבלות. המגבלה הראשונה היא תקרת הגרעון המותר כמפורט לעיל. המגבלה השנייה היא מגבלת הגידול בהוצאה הממשלתית על פי הנוסחה הקבועה בסעיף 6א לחוק. שתי המגבלות (תקרת הגרעון ומגבלת ההוצאה) הן מגבלות רב שנתיות המגדירות למעשה את התוואים הפיסקאליים של ממשלת ישראל לשנים הבאות. יחד עם זאת, הן בעת הכנת תקציב המדינה והן במהלך שנת התקציב השוטפת מתקבלות לעיתים החלטות וחלים שינויים בנסיבות, אשר להם השלכות תקציביות רב שנתיות שאינן תואמות את אותם התוואים הפיסקאליים הקבועים בחוק. לראייה, מתקבלות, בדרך קבע, החלטות בממשלה ובכנסת בעלות השלכות

תקציביות בהיקפים משמעותיים, אשר אינן הולמות בראייה רב שנתית את התוואים הפיסקאליים הקבועים בחוק. בכדי למנוע התחייבויות העומדות בסתירה לתוואים הפיסקאליים הקבועים בחוק ולהביא באופן סדור בפני הממשלה והציבור את משמעות ההחלטות שמתקבלות והשינויים שחלו בנסיבות לאורך השנה, מוצע כי שר האוצר יגבש את הצעדים הנדרשים לשם הגברת תדירות הדיווחים לממשלה בנושא ההלימה בין תוואי ההוצאה הממשלתית ותוואי הגרעון על פי חוק המסגרות הפיסקאליות, לבין התוואים הנגזרים בפועל מתחזיות המאקרו, מדיניות המסים וסך התחייבויות ההוצאה של הממשלה לשנים הבאות, והצעדים הנדרשים לשם יצירת הלימה בין אותם תוואים.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

הנתונים המספריים יוצגו בפני הממשלה בדיונה בנושא.

היבטים ביצועיים

לא רלוונטי.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

כמפורט לעיל.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת ההחלטה אינה נוגעת לתחום סמכותו של שר אחר. ההחלטה תואמת את עמדתו של ראש הממשלה.

חלופות להצעת ההחלטה

לא רלוונטי.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

הצעת ההחלטה תואמת את מדיניות הממשלה לשמירה על אחריות פיסקאליות באמצעות קביעת מתווה גירעון פוחת, והקטנת שיעורו של החוב מהתוצר.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה 1472 מיום 4 במרץ, 2010.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר, ולפיה אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

מוגש על ידי שר האוצר

ח' בתמוז התשע"ב
28 ביוני 2012

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

תוואי הגרעון בתקציב המדינה בשנים 2013 עד 2019.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה. קביעת תוואי הגרעון, כמו גם שינויו, הינו עניין שבמדיניות.

גם הפצת תזכיר בנוגע ליצירת תשתית דיווח בכל הקשור להלימה שבין תוואי ההוצאה הממשלתית ותוואי הגרעון בפועל לבין אלו שבחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, אינו מעורר קושי.

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לקצר את הליך החקיקה בשני אלה:

1. לזרז את הליכי הדיון בתזכיר החוק, כך שיוכר לדיון בפני ועדת השרים לענייני חקיקה לא יאוחר מיום 15 ביולי, וזו תדון בתזכיר על דעת הממשלה.

2. לפנות לוועדת הכנסת בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת על מנת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה ראשונה, ולפי סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת על מנת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה שנייה, והכל באופן שיאפשר השלמת הליך החקיקה בכינוס הקיץ של מושב הכנסת.

לעניין סעיף 1 לעיל נזכיר כי -

סעיף 39 לתקנון הממשלה מפנה להנחיה 60.010 של היועץ המשפטי לממשלה, לעניין אופן הפצת תזכירי חוק. היועץ המשפטי לממשלה מוסמך, לפי ההנחיה האמורה, לקצר את המועדים לקבלת הערות הציבור לתזכיר חוק.

סעיף 37 לתקנון הממשלה קובע:

ערר על
החלטת
ועדה

37. (א) כל שר רשאי לערוך בכתב על החלטה של ועדת שרים, למעט החלטה שנתקבלה על-דעת הממשלה, תוך שבועיים מיום שנשלחה אליו.

לענין החלטות הנשמרות במזכירות הממשלה - תוך שבועיים מהיום שנשלחה אליו ההודעה על ההחלטה.

(ב) לא הוגש ערר תוך כדי התקופה האמורה, דין החלטת הוועדה כדין החלטת הממשלה בישיבתה והיא תצורף לפרוטוקול של החלטות הממשלה ותקבל תוקף של החלטת ממשלה.

(ג) הוגש ערר על החלטת ועדת שרים, יעוכב ביצוע ההחלטה עד לקיום דיון בערר כמפורט בסעיף 38.

מכאן, שדין החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק כדין החלטת ממשלה בעבור שבועיים ממועד הפצת ההחלטה, אם לא הוגש עליה ערר בתוך התקופה האמורה.

סעיף 48 לתקנון הממשלה קובע:

החלטת ועדת שרים "על דעת הממשלה"; דין החלטת הוועדה כדין החלטת הממשלה בשיבתה והיא תצורף לפרוטוקול של החלטות הממשלה.
 אין להגיש ערר על החלטת ועדת שרים "על דעת הממשלה".

(ב) סמכות ועדת שרים לפי סעיף זה אינה ניתנת להעברה לוועדת משנה.

הסמכת ועדת השרים לקבל את ההחלטה על דעת הממשלה, תקצר, על כן, את הליך החקיקה בשבועיים.

לעניין סעיף 2 לעיל נזכיר כי לפי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, ועדת הכנסת, לבקשת הממשלה, מוסמכת לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק לקריאה ראשונה, לאחר שהשתכנעה כי להצעת החוק יש חשיבות או דחיפות, וכעת ההצבעה נכחו בוועדה לפחות שליש מחבריה הקבועים, וזאת בהתאם להוראת סעיף 76(ד)(2) לתקנון הכנסת.

הצורך בקיצור הליכי החקיקה נובע מהרצון לסיים את חקיקת התיקון לתוואי הגרעון עוד בכינוס הקיץ של מושב הכנסת, כך שנושא זה יוסדר עוד לפני סיום הליכי גיבוש תקציב המדינה לשנת 2013.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי למשרד ראש הממשלה – אין מניעה משפטית.

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

אין מניעה משפטית לקבל החלטה כמוצע.


 יועץ משפטי למשרד האוצר
 תפקיד

יואל בריס
 שם