

**טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016**  
**וטיוטת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016 -**  
**הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה**

**הצעה להחלטה**

מחליטים:

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) ואת טיוטת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016 המצורפות בזה.
- ב. להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחן של הצעות החוק שיוגשו לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיפים 81(ג) ו-88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

### דברי הסבר

הצעת ההחלטה מבקשת להביא לאישור הכנסת את טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) (להלן – **חוק היסוד**) הקובעת, בהוראת שעה, כי תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות זאת בדומה להוראות השעה שנקבעו לעניין תקציב דו-שנתי בשנים 2009 עד 2016, במסגרת הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשס"ט-2009 (להלן – **חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016**).

לצד חוק היסוד, מוצע לקבוע בטיטת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018**), הסדרים משלימים ומפורטים לחוק היסוד המוצע לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי ובכלל זה התאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי בדומה להוראות הקבועות בפרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

עוד כוללות הצעות החוק האמורות הוראות ליישום מנגנון שבמסגרתו יתבצע עדכון תחזיות בסמוך לתחילת שנת 2018, ומנגנון התאמות למקרה שבו, בעקבות עדכון תחזית ההכנסות, נוצר פער מהגירעון הצפוי לאותה שנה או מתקרת ההוצאות שאושרה לאותה שנה. לפי המנגנון המוצע יבוצעו צעדי התכנסות עוד בטרם תחל שנת התקציב השנייה (2018), אם יתברר כי נוצרו פערים בין תחזית גירעון מעודכנת לשנת 2018 לתחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו-שנתי או בין תחזית ההוצאה לתקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018. כך תימנע התבדרות פיסקאלית כפי שהתרחשה בתקציב לשנים 2011 ו-2012, ותקטן הסבירות כי בתקציב לשנת 2019 יידרשו צעדי התאמה משמעותיים, מעבר לצעדי ההתאמה הנדרשים והידועים כיום, וזאת בדומה לצעדי ההתאמה המשמעותיים שננקטו בשנות התקציב 2013 ו-2014.

### הרקע להצעות החוק

חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 אשר פורסם לראשונה ביום 7 באפריל 2009 נחקק על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

בהמשך לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 שבמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי. לאחר חקיקת חוקים אלה, אישרה הכנסת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010.

בעקבות יישום חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 עלתה האפשרות לקבוע את התקציב הדו-שנתי כהסדר קבע. אלא שבשל החששות שהועלו בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי, ובעיקר בשל חששות הנובעים מהצורך לגבש תחזיות לשם בניית התקציב, לתקופה של שנתיים, הוחלט בשלב ראשון להאריך את תוקפו של חוק היסוד הוראת שעה לתקופה של שנתיים נוספות, כך

שיחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012 בלבד. הארכת התוקף כאמור נעשתה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון), שפורסם ביום 30 ביוני 2010 (להלן - **תיקון מס' 1**) ובעקבותיו התקבל חוק התקציב לשנים 2011 ו-2012 כתקציב דו-שנתי.

לעניין זה יצוין כי לבית המשפט העליון הוגשה עתירה נגד הארכת תוקפו של חוק היסוד הוראת השעה במסגרת תיקון מס' 1. בית המשפט העליון דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים. ראו בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275.

לאחר זאת, ביום 19 במרס 2013 חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2) (להלן - **תיקון מס' 2**), שעיקרו דחיית המועד האחרון להגשת הצעת חוק התקציב לשנת 2013 ודחיית היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013. להצעת החוק הממשלתית שעמדה ביסוד תיקון מס' 2 קדם תזכיר חוק שנועד להחיל את ההסדר שבהוראת השעה הקובע תקציב דו שנתי גם על השנים 2013 ו-2014. אולם לעת אישור הצעת החוק בידי הממשלה הוחלט להגביל את ההצעה לסוגית המועדים, כמפורט לעיל, ושלא לתקן באותו שלב את חוק היסוד בכל הנוגע לתקציב הדו שנתי. בזמן שחלף מאז חקיקת תיקון מס' 2 לחוק היסוד נבחנה בשנית סוגית התקציב הדו שנתי. נמצא כי בנסיבות המיוחדות שהיו באותה עת, נכון יהיה כי לגבי שנות התקציב 2013 ו-2014 ייחקק חוק תקציב דו שנתי וזאת כהוראת שעה מיוחדת. על רקע זה חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3), אשר האריך את הוראת השעה כך שתחול גם על התקציב לשנים 2013 ו-2014.

ביום 9 ביולי 2015 פורסם חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) (תיקון מס' 4), אשר האריך את הוראת השעה כך שתחול גם על התקציב לשנים 2015 ו-2016, זאת בעקבות הבחירות לכנסת ה-20 שהתקיימו ביום 17 במרס 2015 וכינונה של הממשלה ה-34 בשלב מאוחר של השנה.

לנוכח השינויים המוצעים בהצעות החוק האמורות ובפרט לעניין מנגנון ההתכנסות לשנת 2018 שנקבע לראשונה במסגרת חוק היסוד, ועל מנת למנוע סירבול במסגרת תיקון נוסף לחוקים הקיימים, מוצע כי ההוראות לעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייכללו בחוק יסוד חדש, כהוראת שעה, בנפרד מההוראות שנקבעו עד כה בחוק-יסוד לגבי תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016.

על מנת שניתן יהיה להניח את הצעות החוק כאמור בסעיף 1 להצעת החלטת הממשלה על שולחן הכנסת כך שניתן יהיה להשלים את הליך החקיקה עד סוף מושב הכנסת הנוכחי ובכך לאפשר לממשלה לגבש את התקציב לשנים 2017 ו-2018, מוצע להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחן של הצעות החוק שיוגשו לכנסת, להסמיק את הממשלה לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, בבקשה לפטור מחובת הנחה של הצעות החוק לקראת הקריאה הראשונה וכן לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, בבקשה להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ראו בדברי ההסבר.

תקציב

אין.

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

ראו בחוות הדעת המשפטית הנלווית.

סיווגים\*

סיווג ראשי: חק"מ

סיווג משני:

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) וטיוטת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבט המשפטיים:**

ראו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

לפי סעיף 41 לתקנון הממשלה, רשאית הממשלה לקבוע כי החלטות ועדת שרים תהיינה "על דעת הממשלה", או כי עניין מסוים הנדון בוועדת שרים יהיה "על דעת הממשלה". דין החלטות ועדת שרים במקרה האמור כדין החלטת ממשלה בישיבתה ואין להגיש ערר על החלטת ועדת שרים שהיא "על דעת הממשלה".

לאור החשיבות בחקיקת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) וחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016, ועל מנת שניתן יהיה להניח את הצעות החוק האמורות על שולחן הכנסת כך שניתן יהיה להשלים את הליך החקיקה עד סוף מושב הכנסת הנוכחי ובכך לאפשר לממשלה להתחיל בהליך גיבוש התקציב לשנים 2017 ו-2018, מוצע להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחן של הצעות החוק שיוגשו לכנסת, להסמיק את חממשלה לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, בבקשה לפטור מחובת הנחה של הצעות החוק לקראת הקריאה הראשונה וכן לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, בבקשה לתת את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

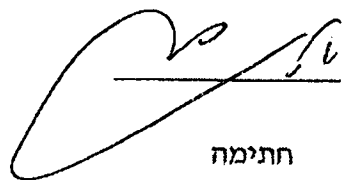
עולה שאלה משפטית לגבי חקיקת חוק היסוד כהוראת שעה והעמדה המשפטית בהקשר זה תובא במסגרת הערות היועץ המשפטי לממשלה לסדר יומה של הממשלה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

לא רלוונטי.

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

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים ועמדת היועץ המשפטי (בפועל) של משרד האוצר  
היא כי בכפוף לכל האמור אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



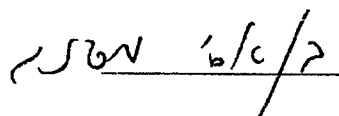
היועץ המשפטי (בפועל) של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם



היועצת המשפטית של משרד המשפטים

לאה רקובר

חתימה

תפקיד

שם

## טיוטת חוק יסוד

### א. שם חוק היסוד המוצע

חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה)

### ב. עיקרי חוק היסוד המוצע והצורך בו

#### 1. כללי

בחוק היסוד המוצע, מוצע לקבוע הוראת שעה שלפיה תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. זאת בדומה להוראות השעה שנקבעו לעניין תקציב דו-שנתי בשנים 2009 עד 2016, במסגרת חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשס"ט-2009 (להלן - חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016).

חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 אשר פורסם לראשונה ביום י"ג בניסן תשס"ט (7 באפריל 2009), וקבע הוראת שעה שלפי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי, נחקק על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

בהמשך לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (להלן – **חוק ההתייעלות**) שבמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי.

בשל החששות שהועלו בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי, ובעיקר בשל חששות הנובעים מהצורך לגבש תחזיות לשם בניית התקציב, לתקופה של שנתיים, הוחלט להאריך את תוקפו של חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 בהוראת שעה לתקופה של שנתיים נוספות, כך שיחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012 בלבד. על הארכת תוקפו של החוק, כאמור, הוגשה עתירה לבית המשפט העליון אשר דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים. ראו בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' כנסת ישראל (פסק הדין ניתן ביום 7.4.2011, פורסם בפ"ד סד(3) 275).

בהמשך לכך, תוקן חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 פעמיים נוספות כך שיכלול את התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 ולשנים 2015 ו-2016. במקביל לתיקונים האמורים, תוקן חוק ההתייעלות על מנת להתאים את ההוראות הפרטניות כנדרש.

לצד היתרונות הגלומים בשיטת התקצוב הדו-שנתי, הכוללים, בין השאר, יצירת יחס הגיוני יותר בין שלבי תכנון התקציב לביצועו, יצירת וודאות גדולה יותר למשרדי הממשלה, חיזוק היציבות הפוליטית ופינוי משאבים ניהוליים לחשיבה אסטרטגית, טומנת בחובה שיטת התקצוב הדו-שנתי חסרונות אפשריים, בעיקר בשל הקושי בקביעת תחזיות ואומדנים לצורך בניית התקציב, הן בצד הוצאות הממשלה והן בצד הכנסותיה, והשלכותיהן הנרחבות של הטעויות

## בתחזיות האמורות.

הכנת תקציב דו-שנתי דורשת הכנת תחזיות לכ-32 חודשים לעומת תקציב חד-שנתי שבמסגרתו מתבצעות תחזיות לכ-20 חודשים. ככל שהתחזיות נעשות לתקופה ארוכה יותר כך גדלה הסבירות שיחולו טעויות חיזוי.

כך למשל, במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, הסתיימה שנת התקציב 2012 בגירעון חריף של כ-39 מיליארד שקלים חדשים לעומת תחזית גירעון של כ-18 מיליארד שקלים חדשים בתקציב המקורי (חריגה של יותר מ-100%). הפער האמור מקורו בעיקר בכך שההכנסות ממסים היו נמוכות במידה ניכרת מההכנסות שנחזו באמצע שנת 2010, ושעמדו בבסיס התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012.

במאי 2012, הגיש משרד האוצר לוועדה המשותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, את מסקנות הביניים מיישום התקציב הדו שנתי ועקרונות לקביעת תקציב המדינה כתקציב דו שנתי. כחלק מהפקת הלקחים, ונוכח ההבנה כי תקציב דו שנתי במתכונת של תקציב 2011-2012 אינו מספק מענה הולם לאי וודאות האופפת עריכת תחזיות למשך זמן ממושך, הוצע כי במקרה של תקציב דו שנתי, יש לאמץ מנגנון התאמות לתקציב השנה השנייה של התקציב שעיקריו הם:

- עד לתחילת חודש נובמבר של שנת התקציב הראשונה תביא הממשלה בפני ועדת הכספים של הכנסת נתונים מאקרו-כלכליים, הכוללים תחזית מאקרו כלכלית לשנת התקציב השנייה, תחזית ההכנסות לשנת התקציב השנייה המעודכנת לאותו מועד, צפי הגידול בסך ההוצאה לשנה השנייה מעבר לתקציב המקורי של השנה השנייה והיערכות הממשלה להתאמות לתקציב השנה השנייה לעמידה בכללים הפיסקאליים;
- ככל שתקציב המדינה לשנת התקציב השנייה אינו עומד בכללים הפיסקאליים יבוצע תיקון בתקציב השנה השנייה לשם עמידה בכלל הפיסקאליים באופן של שינוי הכללים הפיסקאליים, שינוי צד ההכנסות או הפחתת גגות התקציב. לא אושרו השינויים עד סוף חודש פברואר של השנה השנייה – תפוזר הכנסת.

ביוני 2014 הגיש מבקר המדינה דוח ביקורת לעניין הכנת תקציב 2011 ו-2012 ועמידה ביעד הגירעון. במסגרת הדוח נבדק אופן קביעת תחזית ההכנסות לצורך הכנת התקציב לשנים האמורות והטיפול בגירעון לשנת 2012 שהסתמן כבר בשנת 2011, זאת לנוכח הגירעון התקציבי החמור שהיה בסוף שנת 2012 והפער שבין הגירעון בפועל לתחזית הגירעון. במסגרת הדוח האמור צוין כי נוכח הקשיים האמורים ולנוכח אי הוודאות הרבה הכרוכה בתחזית הכנסות לשנתיים, אם יוחלט לאמץ תקציב דו-שנתי יש "לגבש כללים שיסדירו את עדכון המדיניות הפיסקלית, לרבות את עדכון התקציב בעקבות סטייה ניכרת מהתחזית לפני שנת התקציב השנייה".

אשר על כן ומכיוון שהתקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, בדומה לתקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, יהיה תקציב דו-שנתי מלא, מוצע לקבוע מנגנון שבמסגרתו יתבצע עדכון תחזיות בסמוך לתחילת שנת 2018, ומנגנון התאמות במקרה שבו, בעקבות עדכון תחזית ההכנסות, נוצר פער מהגירעון הצפוי לאותה שנה או מתקרת ההוצאות שאושרה לאותה שנה. המנגנון החדש המוצע (להלן – מנגנון ההתכנסות) יבטיח כי פערים שיווצרו בין תחזית גירעון מעודכנת לשנת 2018 לתחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו-שנתי וכן פערים בין תחזית ההוצאה לתקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018, יחייבו ביצוע צעדי התכנסות עוד בטרם תחל שנת התקציב השנייה (2018). כך



תימנע התבדרות פיסקאלית כפי שהתרחשה בתקציב לשנים 2011 ו-2012, ותקטן הסבירות כי בתקציב לשנת 2019 יידרשו צעדי התאמה משמעותיים, בדומה לאלו שננקטו בשנות התקציב 2013 ו-2014.

לנוכח השינויים האמורים מוצע כי ההוראות לעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייכללו בחוק יסוד חדש, כהוראת שעה, בנפרד מההוראות שנקבעו עד כה בחוק-יסוד לגבי תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016.

לצד חוק היסוד המוצע, מוצע לקבוע במסגרת הצעת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן – הצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018), הוראות משלימות ומפורטות לעניין התקציב הדו-שנתי, בדומה להוראות הקבועות בפרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, וכן לקבוע הוראות משלימות ומפורטות לעניין מנגנון ההתכנסות המוצע.

## 2. לסעיף 1

לסעיף קטן (א) המוצע - סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה קובע כי התקציב יהיה לשנה אחת. מוצע לקבוע (בפסקה (1) של סעיף קטן (א) המוצע) כי תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות.

עוד מוצע לקבוע (בפסקה (2) של סעיף קטן (א) המוצע) כי על אף האמור בסעיף 3א לחוק-יסוד: משק המדינה, תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2017 ו-2018 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2019, וכי בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2018 הממשלה תניח על שולחן ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2020. הצעת חוק התקציב לשנים 2019 ו-2020, שתגיש הממשלה לכנסת, תתבסס על תכנית התקציב האמורה לכל אחת מאותן שנים.

בנוסף מוצע לקבוע (בפסקה (3) של סעיף קטן (א) האמור) כי בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018, אשר הפרטים לגביו, לרבות השימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק. נוכח הקושי בקביעת תחזיות ואומדנים לגבי שנת 2018, כמפורט בחלק הכללי לדברי ההסבר, נועד תקציב ההתאמות לאפשר ביצוע התאמות בתקציב לשנת 2018 לפי הצרכים שיתבררו בסמוך לתחילת השנה האמורה. ההוראות המוצעות דומות להוראות שנקבעו לגבי תקציב דו-שנתי בשנים קודמות, בסעיף 1(א) לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

לסעיף קטן (ב) המוצע - בהתאם לסעיף 3ב(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, אם לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות הכספים 2017 ו-2018, וכדי להבהיר כי הסכום שאותו תהא הממשלה רשאית להוציא במקרה שבו לא יתקבל חוק התקציב, נגזר מתקציב השנה השנייה מתוך שתי השנים האמורות, מוצע לקבוע כי באשר לשנת 2019 יראו, לעניין סעיף 3ב(א) האמור, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה המתוכננות לשנת 2018, כתקציב השנתי הקודם. ההוראה המוצעת דומה להוראה שנקבעה בסעיף 1(ב) לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

## 3. לסעיף 2

לסעיף קטן (א) המוצע - מוצע לקבוע הוראת התאמה כללית לעניין כל דין, שלפיה יראו בשנים 2017 ו-2018 כשנת

תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי המוצע כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות. עם זאת, מוצע לאפשר קביעת התאמות פרטניות מיוחדות בחוק, מקום שבו יימצא כי יש צורך לקבוע הסדר פרטני או שונה מהוראת ההתאמה הכללית המוצעת.

ההוראה המוצעת דומה להוראה שנקבעה בסעיף 3 לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

לסעיף קטן (ב) המוצע - בהתאם לסעיף 3ג לחוק-יסוד: משק המדינה, "הצעת חוק תקציבית" היא הצעה אשר מתקיימים בה מספר תנאים, לרבות היותה הצעה אשר בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,100,000 מיליוני שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי. "הסתייגות תקציבית" היא הסתייגות להצעת חוק אשר מתקיימים בה מספר תנאים, לרבות היותה הסתייגות אשר בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,100,000 שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי. מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי המוצע כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות הכספים 2017 ו-2018, וכדי שלא יתפרש כאילו העלות התקציבית לעניין הנושאים האמורים נבדקת לגבי שתי השנים האמורות יחד, מוצע להבהיר כי לעניינים האמורים יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת. ההוראה המוצעת דומה להוראה שנקבעה בסעיף 1(ג) לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

#### 4. לסעיף 3

בהמשך לאמור בחלק הכללי לדברי ההסבר מוצע לקבוע בסעיף 3 לחוק היסוד המוצע את ההוראות לעניין מנגנון ההתכנסות לשנת 2018 - מנגנון שמטרתו למנוע התבדרות פיסקאלית במהלך שנת 2018 העלולה להיווצר בשל הקושי לקבוע תחזיות ואומדנים בעת בניית תקציב דו-שנתי, כמפורט בחלק הכללי לדברי ההסבר. בהתאם לכך, מוצע לקבוע מנגנון התכנסות שמטרתו לכסות את הפערים העלולים להיווצר בין תחזית גירעון מעודכנת לשנת 2018 לבין תחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו-שנתי וכן פערים בין תחזית ההוצאה הממשלתית המעודכנת לשנת 2018 לבין תקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018 במסגרת התקציב הדו-שנתי. הוראות מפורטות של מנגנון ההתכנסות נקבעו בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018.

לסעיף קטן (א) המוצע - בסעיף קטן (א) מוצעות הגדרות למונחים "הפרש הוצאות" ו"הפרש גירעון". מוצע להגדיר את "הפרש ההוצאות" כ"ההפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק" ואת "הפרש גירעון" כ"ההפרש בין תחזית הגירעון לשנת 2018 לבין סכום הגירעון המותר לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק". פירוט הרכיבים של הפרשים אלה נקבע בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018.

לסעיף קטן (ב) המוצע - בהתאם למוצע בסעיף קטן (ב) תגיש הממשלה לכנסת, לפי הצעת שר האוצר, עד יום כ"ו בחשוון התשע"ח (15 בנובמבר 2017) דוח לעניין קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון (כהגדרתם לעיל) לשנת 2018 (להלן - דוח לעניין קיום הפרשים). לפי המוצע, הוראות לעניין הגשת הדוח ייקבעו בחוק. בהתאם לכך נקבעו בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 הוראות מפורטות לעניין הנתונים שיש לכלול בדוח ושעל בסיסם נקבעים ההפרשים האמורים. כאמור, מטרת הדוח לעדכן את תחזית הגירעון ותחזית ההוצאות לשנת 2018 בסמוך לתחילת שנת 2018.

לסעיף קטן (ג) המוצע - מוצע לקבוע כי ככל שעולה מן הדוח לעניין קיום הפרשים כי צפוי בשנת 2018 הפרש הוצאות או הפרש גירעון (כהגדרתם לעיל), תאשר הממשלה, על פי הצעת שר האוצר, תכנית לשם כיסוי ההפרש (להלן - תכנית מאזנת), אשר פרטים לעניינה ולעניין הפעולות שייכללו בה ייקבעו בחוק. על פי ההוראות שנקבעו בסעיף 4 להצעת חוק

ההתאמות לשנים 2017 ו-2018, לעניין תקציב ההתאמות לשנת 2018, מוצע כי לפני הכנת התכנית המאזנת תיעשה הפחתה מכוח הוראות הסעיף האמור בתקציב ההתאמות לשנת 2018 לצורך כיסוי ההפרש האמור. ככל שאין די בהפחתה זו כדי לכסות את ההפרש, תכין הממשלה תכנית מאזנת הכוללת צעדים שמטרתם לכסות את יתרת ההפרש שנותרה לאחר ההפחתה האמורה.

הוראות מפורטות לעניין התכנית המאזנת קבועות בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018. על פי הסעיף האמור התכנית יכול שתכלול פעולות חקיקה (לרבות שינוי תוואי הגירעון ותוואי ההוצאות לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992), התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה בהחלטת ממשלה או בדרך אחרת, ובלבד שיש בסך כל הצעדים הכלולים בתכנית המאזנת כדי לכסות את יתרת ההפרש כאמור.

לסעיף קטן (ד) המוצע - מוצע לקבוע כי אם בוצעה התכנית המאזנת במלואה עד ליום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017), תאשר הממשלה את ביצועה של התכנית במלואה ותניח על שולחן הכנסת את אישורה כאמור עד ליום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017). בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 נקבעו הוראות לעניין אישור ביצוע התכנית המאזנת.

לסעיף קטן (ה) המוצע - מוצע לקבוע כי אם לא בוצעה התכנית המאזנת במלואה עד ליום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) אך ההפרש שנותר לאחר ביצוע חלק מהפעולות קטן מסכום שמוצע לקבוע בהצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 (להלן – תקרת ההתכנסות) תאשר זאת הממשלה ותניח על שולחן הכנסת את אישורה כאמור עד ליום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017). כמו כן מוצע לקבוע כי הוראות לעניין תקרת ההתכנסות ואישור הממשלה כאמור, וכן הוראות לעניין הפחתת סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 וביצוע פעולות בידי שר האוצר לאחר ההפחתה כאמור, לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור, ייקבעו בחוק.

בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 נקבעו הוראות מפורטות לעניין תקרת ההתכנסות וצעדים נוספים לצורך כיסוי ההפרש שנותר, לרבות הפחתת סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 בידי הממשלה לפי הצעת שר האוצר וביצוע פעולות נוספות בידי שר האוצר שבתחום סמכותו לפי דין. בהמשך לכך מוצע לקבוע כי ככל שהיה על שר האוצר, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק כאמור, לבצע פעולות לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור, תאשר הממשלה בהחלטתה את ביצוע הפעולות כאמור ותניחה על שולחן הכנסת עד תום שנת 2017.

לסעיף קטן (ו) המוצע - כדי למנוע מצב של התבדרות פיסקאלית בשנת 2018 כמפורט לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר, מוצע לקבוע כי אם לא הניחה הממשלה על שולחן הכנסת עד תום שנת 2017 את אישורה על ביצוע התוכנית המאזנת במלואה, כמוצע בסעיף קטן (ד), ולכן עדיין צפוי בשנת 2018 הפרש הוצאות או הפרש גירעון, יהא עליה להניח על שולחן הכנסת בתוך חודש ימים מתחילת השנה הצעת חוק תקציב חדש לשנת 2018. חוק תקציב זה יבוא במקום חלק התקציב השנתי שאושר לגבי שנת 2018 בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, ועליו יהיה לעמוד במגבלת ההוצאה ומגבלת הגירעון לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992. אם לא יאושר חוק תקציב חדש עד יום י"ג בניסן התשע"ח (29 במרס 2018) יראו ביום שלאחריו כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה ("היום הקובע"), ויתקיימו בחירות חדשות לכנסת במועדים הקבועים בסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת. עד למועד קבלת חוק תקציב חדש יחול לגבי שנת 2018 סעיף 36 לחוק יסוד: משק המדינה, שלפיו אם לא נתקבל חוק תקציב לפני תחילתה של שנת כספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנתי-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה כמפורט בסעיף. לעניין זה מוצע כי יראו לעניין אותו סעיף את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2017, כתקציב השנתי הקודם.

### ג. השפעת חוק היסוד המוצע על החוק הקיים

יחוקק חוק יסוד חדש - חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה).

### ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין השפעה פיסקאלית על תקציב המדינה.

### ה. הערות לתזכיר החוק

טיוטת החוק גובשה במשותף עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר. הערות שהתקבלו ממשרד ראש הממשלה הוטמעו בנוסח.

### ו. להלן נוסח חוק היסוד המוצע:

#### טיוטת חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)

תקציב דו שנתי 1. (א) על אף האמור בסעיפים 3(א)(2) ו-3א לחוק-יסוד : משק המדינה<sup>1</sup> –

(1) תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות (בחוק-יסוד זה – התקציב הדו-שנתי); התקציב הדו-שנתי ייקבע בחוק אחד (בחוק-יסוד זה – חוק התקציב הדו-שנתי);

(2) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2017 ו-2018 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2019; בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת 2018 תניח הממשלה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2020; הצעות חוקי התקציב לשנים 2019 ו-2020, שתגיש הממשלה לכנסת, יתבססו על תכניות התקציב האמורות;

(3) בחוק התקציב הדו-שנתי ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 (בחוק-יסוד זה – תקציב ההתאמות לשנת 2018); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2018 ולהקצאתו בשנה האמורה; פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2018, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק.

<sup>1</sup> ס"ח התשל"ח, עמ' 206.

(ב) בשנת 2019 יראו, לעניין סעיף 3ב(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2018, כתקציב השנתי הקודם.

## התאמות

2. (א) לעניין כל דין, יראו בצמד השנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שייקבעו בחוק.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לעניין פסקה (2) להגדרה "הצעת חוק תקציבית" ופסקה (1) להגדרה "הסתייגות תקציבית" שבסעיף 3ג(ד) לחוק-יסוד: משק המדינה, יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת.

## מנגנון התכנסות לשנת 2018

3. (א) בסעיף זה -  
"הפרש הוצאות" - ההפרש שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק;  
"הפרש גירעון" - ההפרש בין תחזית הגירעון לשנת 2018 לבין סכום הגירעון המותר לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק;

(ב) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגיש לכנסת עד יום כ"ו בחשוון התשע"ח (15 בנובמבר 2017), דוח לעניין קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון (בסעיף זה - דוח לעניין קיום הפרשים); הוראות לעניין הגשת הדוח ייקבעו בחוק.

(ג) צפוי בשנת 2018, על פי הדוח לעניין קיום הפרשים, הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ועל פי הדוח האמור אין בהפחתת תקציב ההתאמות לשנת 2018 כדי לכסות את מלוא ההפרש, תכין הממשלה, על פי הצעת שר האוצר, תכנית לשם כיסוי יתרת ההפרש (בסעיף זה - תכנית מאזנת); הוראות לעניין הפחתת תקציב ההתאמות לשנת 2018 ולעניין הכנת תכנית מאזנת, לשם כיסוי הפרש ההוצאות או הפרש הגירעון, ייקבעו בחוק.

(ד) בוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017), תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017); הוראות לעניין אישור הממשלה לפי סעיף קטן זה ייקבעו בחוק.

(ה) (1) בוצעו עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) רק חלק מהפעולות לפי התכנית המאזנת אך ההפרש שנותר לאחר ביצוע אינו עולה על סכום שנקבע בחוק (להלן - תקרת ההתכנסות), תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת 2017 (31 בדצמבר 2017);

(2) הוראות לעניין תקרת ההתכנסות ואישור הממשלה לפי פסקה (1), וכן הוראות לעניין הפחתת סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 וביצוע פעולות בידי שר האוצר לאחר ההפחתה כאמור, לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור בפסקה (1), ייקבעו בחוק;

(3) היה על שר האוצר, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק כאמור בפסקה (2), לבצע פעולות לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור בפסקה (1), תאשר הממשלה בהחלטתה את ביצוע הפעולות על ידיו ותניח את אישורה על שולחן הכנסת, עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017).

(ו) לא הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לפי סעיף קטן (ד) או (ה)(1), ואם נדרש אישור לפי סעיף קטן (ה)(3) – גם אישור כאמור, עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017), יחולו הוראות אלה:

(1) חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2018 לא יחול, ויחולו לעניין התקציב לשנת 2018 הוראות סעיף 3(א) לחוק-יסוד: משק המדינה;

(2) על אף הוראות סעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה, הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת 2018 עד יום ט"ו בשבט התשע"ח (31 בינואר 2018);

(3) לעניין סעיף 3א(ב) לחוק-יסוד: משק המדינה, יראו את תכניות התקציב לשנים 2019 ו-2020 שהוגשו לפי סעיף 1(א)(2) כתכנית התקציב הרב-שנתית שיש להגישה ביחד עם הצעת חוק התקציב לשנת 2018;

(4) עד לקבלת חוק התקציב לשנת 2018 יחולו הוראות סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה, ויראו לעניין הסעיף האמור את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2017, כתקציב השנתי הקודם;

(5) על אף האמור בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, היום הקובע לגבי חוק התקציב לשנת 2018 יהיה יום י"ד בניסן התשע"ח (30 במרס 2018).

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

**א. שם החוק המוצע**

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

**ב. עיקרי החוק המוצע**

בהמשך לטיוטת חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2017 עד 2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן - **חוק היסוד**) שבה מוצע לקבוע כי תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות, מוצע לחוקק חוק זה, ולקבוע במסגרתו הוראות שונות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי והתאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי.

בשל המעבר המוצע למתכונת של תקציב דו-שנתי בשנים 2017 ו- 2018, נדרש לקבוע בחוק הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי, ההתאמות פרטניות של הוראות בחוקים נוספים לענין תקציב דו-שנתי וכן הוראות לעניין מנגנון ההתכנסות לשנת 2018 בהתאם למוצע בחוק היסוד, שמטרתו להבטיח כי פערים שייווצרו בין תחזית גירעון מעודכנת לשנת 2018 לתחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו-שנתי וכן פערים בין תחזית ההוצאה לתקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018, יחייבו ביצוע צעדי התכנסות עוד בטרם תחל שנת התקציב השנייה (2018).

**ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים**

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

**ד. הממונה על התקציבים תומך בחוק המוצע.**

ה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) סבור כי אין מניעה משפטית בנוסח החוק המוצע.

**ו. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה וההיבט המנהלי**

אין השפעה פискаלית על תקציב המדינה.

**ז. התייחסות משרדי הממשלה**

טיוטת החוק גובשה במשותף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. הערות שהתקבלו ממשרד ראש הממשלה הוטמעו בנוסח.

## ח. להלן נוסח החוק ודברי ההסבר.

### הצעת חוק מטעם הממשלה:

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-1992<sup>1</sup>;

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

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>2</sup>;

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

#### 2. הוראות לעניין חוק יסודות התקציב

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

(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 בדיון כי ייקבע סכום בתקציב שנתי למטרה מסוימת, ייקבע סכום כאמור בתקציב הדו-שנתי לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018;

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 45.

<sup>2</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.



(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 משרות 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 משרות משנה אחת לשנה אחרת;

(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 40 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.

(א) תקציב ההתאמות יהיה בסכום של 3.5 מיליארד שקלים חדשים. 3.

אישור תקציב  
התאמות לשנת  
2018 ושינויים  
בתקציב

(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.

(א) הדוח לעניין קיום הפרשים שתגיש הממשלה לכנסת לפי סעיף 3(ב) לחוק היסוד (בסעיף זה – הדוח לעניין קיום הפרשים), יכלול את אלה : 4. מנגנון התכנסות לשנת 2018

(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) ;

(2) סכום ההוצאה הממשלתית, לפי הקבוע בחוק התקציב הדו-שנתי, 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 בדוח לעניין קיום הפרשים כי קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון, יראו את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום הנדרש לשם כיסוי ההפרש האמור.

(ג) בדוח 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 האיוון הדרושות לשם כיסוי יתרת ההפרש ; בסעיף זה, "פעולת איוון" – חקיקה, התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה בהחלטת ממשלה או בדרך אחרת.

(ה) במסגרת פעולות האיוון 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 האיוון שבתכנית האיוון 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 האיוון שבתכנית האיוון, אך ההפרש שנותר לאחר ביצוע חלק הפעולות כאמור 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 בשקלים חדשים השווה לצירוף של שניים אלה :

(1) 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 כפי שנקבע בחוק ;

## (2) 2.5 מיליארד שקלים חדשים.

(ט) הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לפי סעיף קטן (ח) וסכום ההפרש שנוטר, בהתאם לאישורה כאמור, אינו עולה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, 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 שנוטר.

(י) הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לפי סעיף קטן (ח) וסכום ההפרש שנוטר בהתאם לאישורה כאמור עולה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 אך אינו עולה על תקרת ההתכנסות כהגדרתה בסעיף קטן (ח), יחולו הוראות אלה:

(1) יראו את סעיפי 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 השווה ל-1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018;

(2) שר האוצר יבצע פעולות שבתחום סמכותו לפי דין, לשם כיסוי ההפרש שנוטר לאחר ההפחתה כאמור בפסקה (1); במסגרת הפעולות כאמור רשאי שר האוצר להחליט שלא להתיר שימוש בסכומים עודפים כאמור בסעיף 2(5), בהתאם להוראות 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.

הוראות לעניין חוק 5. לעניין סעיף 6א לחוק הפחתת הגירעון ומגבלת ההוצאה - 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.

- הוראות לעניין חוק 6. לעניין סעיף 3(ב) לחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958<sup>3</sup>, יראו את ערבויות מטעם המדינה
- הוראות לעניין חוק 7. לעניין סעיף 8(ב) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994<sup>4</sup>, יראו כל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב.
- תיקון חוק 8. בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015<sup>5</sup>, בסעיף 49(ב)(2), בהגדרה "סכום ההוצאה הממשלתית המותרת" בפסקה (1), במקום "100.5% ממגבלת ההוצאה הבסיסית" יבוא "מגבלת ההוצאה הבסיסית".
- 2015 ו-2016

## דברי הסבר

**סעיף 1 כללי** הצעת החוק המתפרסמת בזה מוצעת בהמשך לטיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן – הצעת חוק היסוד). בהצעת חוק היסוד נקבע כי תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. בנוסף, כתוצאה מהליך הפקת לקחים שהתבצע במשרד האוצר ביחס לעמידה במסגרות הפיסקאליות הקבועות בחוק במהלך תקציב דו-שנתי, ובפרט בשל הכשלים שנתגלו בתקציב הדו-שנתי 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, הכל במטרה להביא לכיסוי ההפרש האמור (להלן – מנגנון ההתכנסות). עוד נקבע בהצעת חוק היסוד, כי אם ההתאמות שיבוצעו לא יביאו לכיסוי ההפרש 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 הדו-שנתי ובכלל זה קובעת התאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי. 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 הדו-שנתי בשנים 2009 עד 2016 (להלן – חוק ההתייעלות). בנוסף מוצעות בהצעת החוק הוראות משלימות ומפורטות לעניין מנגנון ההתכנסות לשנת 2018.

<sup>3</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 139.

<sup>4</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

<sup>5</sup> ס"ח התשע"ו, עמ' 253.

בדומה להצעת חוק היסוד שבה נקבעו מחדש הוראות לעניין תקציב דו-שנתי 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 וכחוצאה מותנית בהכנסה בחוק התקציב השנתי לאותה השנה, וכי היא רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהרשאה להתחייב בתכניות 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.

מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כולל תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו ההרשאה להוציא כספים או להתחייב או למלא משרות 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 תקציב 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 יכלול 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 שלפיה התקציב הדו-שנתי יפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות "לכל אחת מהשנים האמורות" (סעיף 1 להצעת חוק היסוד). מכיוון שחוק התקציב הדו-שנתי יכלול סעיפי 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 ותכנית לכל דבר ועניין, לאותה שנת כספים.

הוראה דומה קבועה בסעיף 179(2) לחוק ההתייעלות.

### **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, והכל 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. יחד עם זאת מוצע לקבוע כי אין להעביר כמה משרות 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 משרות משנת כספים אחת לאחרת, במסגרת התקציב הדו-שנתי, לו הייתה מותרת, הייתה גוררת שינוי במצבת כוח האדם הכוללת בכל אחת מהשנים והייתה 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) 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. יחד 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.

**לפסקה (7)**

סעיף 40א לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה תכין 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 שעבור 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 ז' 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 י"ח 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.

### לסעיף 3

סעיף 1(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 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.

יצוין כי בהתאם להוראות סעיף 4 להצעת החוק, כמפורט להלן, יופחת תקציב ההתאמות שנקבע בתקציב הדו-שנתי, אם צפוי בשנת 2018 הפרש הוצאות או הפרש גירעון. במצב כזה ניתן יהיה לעשות שימוש מכוח הוראות סעיף 3 להצעת החוק, רק ביתרה שתיוותר לאחר ההפחתה, ככל שתיוותר יתרה כאמור.



**לסעיף קטן (א)** בהצעת חוק היסוד מוצע לקבוע כי עד יום כ"ו בחשוון התשע"ח (15 בנובמבר 2017) תגיש הממשלה לכנסת, לפי הצעת שר האוצר, דוח לענין קיום הפרש הוצאות (שהוא ההפרש החיובי שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לבין סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018) ולענין קיום הפרש גירעון (שהוא ההפרש החיובי שבין תחזית הגירעון לשנת 2018 לסכום הגירעון המותר לשנת 2018), הכל 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 להתבדרות פיסקאלית.

בהתאם לכך מוצע לקבוע בחוק המוצע כי הדוח האמור (להלן – דוח לענין קיום הפרשים) יכלול נתונים לגבי הפרשים כאמור, ככל שישנם, ונתונים לענין הרכיבים של הפרשים אלה. על פי המוצע יכלול הדוח 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 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 בדוח לענין 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 בדוח האמור אם די בהפחתת תקציב ההתאמות כאמור כדי לכסות את ההפרשים במלואם.

**לסעיפים קטנים (ד) עד (י)** מוצע לקבוע כי ככל שיתקיימו הפרשים גם לאחר הפחתת תקציב ההתאמות, תאשר הממשלה תכנית הכוללת פעולות איזון לצורך כיסוי יתרת ההפרשים (להלן – תכנית מאזנת) ותגישה 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, התקנת תקנות וקביעת הוראות מינהל, וכן התחייבות של הממשלה בהחלטת ממשלה או בדרך אחרת, ובלבד שיש בסך כל פעולות האיזון כדי לכסות את ההפרשים האמורים.

עוד מוצע לקבוע כי במסגרת פעולות האיזון שבתכנית המאזנת, תהא הממשלה רשאית להפחית את סכומי ההוצאה בחלק מסעיפי התקציב הקבועים בתקציב הדו-שנתי לשנת 2018 או בכולם, בשיעורים שתחליט.

כדי לשקף לכנסת את פעולות הממשלה לכיסוי ההפרשים כאמור, מוצע כי הממשלה תגיש לכנסת את התכנית המאזנת וכן כל שינוי בה. עוד מוצע כי הממשלה תיתן את אישורה על ביצוע התכנית המאזנת, כאמור בסעיף 3(ד) להצעת חוק היסוד, אם נוכחה שבוצעו כל פעולות האיזון בתכנית עד ליום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017).

בהמשך לכך מוצע לקבוע כי אם לא בוצעה כל התכנית המאזנת עד ליום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) אך ההפרש שנותר אינו עולה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 כפי שנקבע בחלק התקציב המתייחס לשנת 2018 בתוספת 2.5 מיליארד שקלים חדשים (להלן – תקרת ההתכנסות), תאשר זאת הממשלה, בהחלטתה, תוך ציון ההפרש שנותר, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ה)(1) לחוק היסוד.

הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה כאמור, וסכום ההפרש שנותר, בהתאם לאישורה כאמור, אינו עולה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 ויראו בסעיפי התקציב הקבועים בחלק

התקציב המתייחס לשנת 2018 כאילו הופחתו בסכומים שעליהם החליטה הממשלה לפי הצעת שר האוצר בסכום הנדרש לשם כיסוי ההפרש שנוטר.

הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה כאמור, וסכום ההפרש שנוטר, בהתאם לאישורה כאמור, עולה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 אך אינו עולה על תקרת ההתכנסות, יראו בסעיפי התקציב הקבועים בחלק התקציב המתייחס לשנת 2018 כאילו הופחתו בסכומים שעליהם החליטה הממשלה לפי הצעת שר האוצר בסכום השווה ל- 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018. בנוסף לכך, ועל מנת לכסות את ההפרש שנוטר, יבצע שר האוצר פעולות שבתחום סמכותו לפי דין, לרבות החלטה שלא להתיר שימוש בסכומים עודפים כאמור בסעיף המוצע 2(5), בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב. החליט שר האוצר כאמור, לא ניתן יהיה לעשות שימוש בסכומים אלה. ביצע שר האוצר את הפעולות האמורות, תאשר זאת הממשלה ותניח את אישורה על שולחן הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 3(ה) לחוק היסוד, שלפיו על הממשלה להניח אישור זה עד לתום שנת 2017.

יצוין, כי בהתאם להצעת חוק היסוד, אם לא אושר כיסוי ההפרש בהתאם לאחת מן האפשרויות האמורות עד תום שנת 2017, יחול ההסדר המוצע בסעיף 3(ה) להצעת חוק היסוד, שלפיו על הממשלה יהיה להניח על שולחן הכנסת חוק תקציב חדש לשנת 2018 עד יום ט"ו בשבט 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 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 ועדת העבודה, הרווחה 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 נפרדת. הוראה דומה קבועה בסעיף 183 לחוק ההתייעלות.

**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 ותחזית 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 פיסקאלי 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 להבטיח התכנסות למגבלת ההוצאה גם ביחס לשנים שאחרי שנת התקציב שעבורה יש תקציב מאושר.

יחד 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 הדו-שנתי יכלול 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.