

שינוי הכלל לקביעת מגבלת ההוצאה הממשלתית

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לתקן את חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, כך שהחל משנת 2015, מגבלת הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית תעמוד על ממוצע שיעור גידול האוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב ושלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את שיעור הגידול כאמור, בתוספת אחוז אחד כשהוא מוכפל ביחס שבין 50% לבין יחס חוב-תוצר האחרון הידוע, כמשמעותו בחוק האמור.
2. להטיל על שר האוצר להניח את הצעת החוק כאמור בסעיף 1 (להלן - **הצעת החוק**) על שולחן הכנסת עד ליום 28 בינואר 2014.
3. לפנות ליושב ראש הכנסת בבקשה לקבוע את הדיון בהצעת החוק בהקדם, כך שלכל המאוחר עד ליום 20 בפברואר 2014 תונח הצעת החוק לקריאה שנייה ולקריאה שלישית; ככל שהדבר יידרש לשם כך, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **החוק**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגרעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר (תקרת הגרעון), ומגבלה שניה הקובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (מגבלת ההוצאה). יש לציין, כי מגבלות מסוג אלה נהוגות ברוב המדינות המפותחות בעולם.

תקרת הגרעון במהותה היא מגבלה פרו-מחזורית. ככל שהצמיחה גבוהה יותר הגידול בהכנסות מהיר יותר והממשלה יכולה לנקוט במדיניות מרחיבה יותר (הגדלת הוצאות או הפחתת מסים). בתקופת האטה התמונה היא הפוכה והממשלה מחויבת למדיניות פיסקאלית מצמצמת יותר. לעומתה, מגבלת ההוצאה היא כלל א-מחזורי באופן זה שהיא אינה מושפעת באופן חד ממחזורי העסקים במשק, ועל כן היא משלימה בצורה טובה את הכלל הפרו מחזורי (תקרת הגרעון).

עמידה במגבלות אלה מאפשרת הפחתה של נטל החוב הממשלתי וכפועל יוצא מכך לעמידה במגבלות אלה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקאלית של הממשלה. מגבלת ההוצאה הקבועה היום בחוק קובעת כי שיעור הגידול בהוצאות הממשלה ייגזר משיעור צמיחת התוצר הלאומי הגולמי בעשר השנים הקודמות למועד הנחת חוק התקציב ומהמרחק של הממשלה מיעד חוב-תוצר של הטווח הבינוני, שהועמד בשנת 2010 על שיעור של 60%.

בשנים 2005 ו- 2006 עמד שיעור הגידול המותר במגבלת ההוצאה על שיעור של 1%. בשנים 2007 עד 2010, עמד השיעור האמור על 1.7%, אשר שיקף התאמה בין הגידול בתקציב המדינה לבין קצב גידול האוכלוסיה בשנים אלו. בשנת 2010 שונתה מגבלת ההוצאה לנוסחה, כך שבשנות התקציב 2011 ו- 2012 עמד שיעור הגידול המותר במגבלת ההוצאה על 2.66% ובשנות התקציב 2013 ו- 2014, עמד שיעור הגידול האמור על 3.35%.

לסעיף 1

על פי כלל מגבלת ההוצאה הקיים כיום בחוק, בשנים הקרובות שיעורי הגידול המותרים של ההוצאה הממשלתית בתקציב המדינה צפויים להיות גבוהים משמעותית משיעורי הגידול בעבר.

כתוצאה מכך, נוצר מצב לפיו קיים חוסר הלימה בין הגידול המותר בהוצאה לבין תקרת הגרעון, אשר עלול להוביל לפגיעה באמינות המדיניות הפיסקאלית של הממשלה. חוסר ההלימה האמור, גורם לכך שלצורך עמידה ביעדי הגרעון ייתכן ויידרשו התאמות בצד ההכנסה בשנים הבאות, אשר במידה מסוימת עלולות לסכן את המשך הצמיחה במשק וזאת בתקופה רגישה המתאפיינת בצמיחה עולמית נמוכה וסיכונים גבוהים.

חוסר ההלימה כאמור קיים בשל חוסר התאמה בין רכיבי הכלל לפיו נקבעת מגבלת ההוצאה הממשלתית לבין מצב המשק הצפוי בשנים הקרובות. כך למשל, הרכיב העיקרי בכלל הקיים, הוא ממוצע צמיחת התוצר הגולמי בעשר השנים האחרונות, אשר אמור לשקף כאשר כל

התנאים שווים, את הצמיחה ארוכת הטווח של המשק. אך למעשה, רכיב זה אינו משקף בפועל את פוטנציאל הצמיחה של התוצר בשנים הקרובות. הסיבה לכך היא, שחלק ניכר מהצמיחה בעשור האחרון נבע מגידול דמוגרפי מהיר באוכלוסייה בגילאי העבודה. מאחר שבימים אלה עוברת מדינת ישראל שינוי ניכר בהתפתחות הדמוגרפית, המתאפיין בכך שקצב הגידול של האוכלוסייה בגילאי העבודה בשנים הקרובות צפוי להיות נמוך באופן משמעותי מזה שנרשם בעשור האחרון, פוטנציאל הצמיחה הכולל של התוצר בשנים הקרובות קטן יותר.

לאור האמור, לצורך מיתון העלאת נטל המס בשנים הקרובות, ולשם שמירה על אמינותה הפיסקאלית של הממשלה מוצע למתן את שיעורי גידול ההוצאה על ידי שינוי כלל מגבלת ההוצאה הקבוע בחוק.

בהתאם לכך, מוצע לשנות את כלל מגבלת ההוצאה הממשלתית ולקבוע כי החל מתקציב המדינה לשנת 2015, מגבלת הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית תעמוד על ממוצע שיעור גידול האוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב ושלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את שיעור גידול האוכלוסייה, בתוספת אחוז אחד כשהוא מוכפל ביחס שבין 50% לבין יחס חוב-תוצר האחרון הידוע.

ביסוס מגבלת ההוצאה על ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים האחרונות נועד להבטיח כי רמת ההוצאה הממשלתית הריאלית לנפש תישמר ולא תפחת משיעורה כיום. כמו כן, מוצע להוסיף למגבלת ההוצאה תוספת אשר מטרתה להגדיל את רמת ההוצאה הריאלית לנפש מידי שנה, כאשר שיעורה של תוספת זו ילך ויגדל ככל שהממשלה תקטין את יחס החוב-תוצר.

ההחלטה המוצעת, באה בהמשך למדיניות הממשלה למתן את העלאת נטל המס על אזרחי מדינת ישראל וזאת תוך שמירה על יעדיה הפיסקאליים.

לסעיפים 2 ו- 3

עבודת המטה במשרד האוצר על בניית תקציב המדינה לשנת 2015 צפויה להתחיל בראשית חודש מרץ 2014. לפיכך, על מנת שמסגרת התקציב הכוללת אשר נקבעת בהתאם לכלל המגבלה הקבוע בחוק תיקבע לכל המאוחר עד למועד האמור, מוצע להטיל על שר האוצר להניח את הצעת החוק לעניין שינוי כלל מגבלת ההוצאה על שולחן הכנסת עד ליום 28 בינואר 2014 וכן להסמיך את הממשלה לפנות ליו"ר הכנסת בבקשה לקבוע את הדיון בהצעת החוק בהקדם, כך שלכל המאוחר עד ליום 20 בפברואר 2014, תונח הצעת החוק לקריאה שנייה ולקריאה שלישית; עוד מוצע, כי ככל שהדבר יידרש לשם כך, תבקש הממשלה מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלבנטי.

עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה תומך בהחלטה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1472 מיום 4 במרץ 2010.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורף להצעת ההחלטה.

סיווגים*

סיווג ראשי : ביצועי

סיווג משני : חק"מ

תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה

מוגש על-ידי שר האוצר

כ"ג בטבת התשע"ד
26 בדצמבר 2013

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: שינוי הכלל לקביעת מגבלת ההוצאה הממשלתית

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

תמצית ההצעה – כמוסבר בדברי ההסבר לה – היא תיקון לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, כך שתשונה מגבלת הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית ותעמוד על ממוצע שיעור גידול האוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב ושלגביון פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את שיעור גידול האוכלוסייה, בתוספת אחוז אחד כשהוא מוכפל ביחס שבין 50% לבין יחס חוב-תוצר האחרון הידוע, כמשמעותו בחוק האמור.

עבודת המטה במשרד האוצר בנוגע לבניית תקציב המדינה לשנת 2015 צפויה להתחיל בראשית חודש מרץ 2014. לפיכך, מוצע לקבוע מועדים קצובים להליך החקיקה כך שישתיים, ככל הניתן, עד ליום 20 בפברואר 2014. הדבר נדרש על מנת שמסגרת התקציב הכוללת לתקציב לשנת 2015 תתאם לכלל מגבלת ההוצאה המעודכן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:


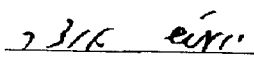
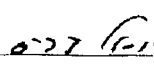
הצעת ההחלטה אינה מעוררת קושי משפטי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלבנטי.

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

אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.

25/12/13   
חתימה תפקיד שם