

**עדכון תכנית התקציב לשנים 2019 עד 2021 ("נומרטור") ועמידה במגבלות הפיסקאליות
לשנת 2018**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

א. בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), וסעיף 72(7) לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן – חוק ההתאמות), לאשר את תכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018, המתייחסת לשנים 2019 עד 2021, המצורפת כנספח א' להחלטה זו.

ב. להנחות לשר האוצר להפיץ תזכיר חוק לתיקון סעיף 72(7) לחוק ההתאמות, כך שהוראות סעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב לא יחולו לגבי תכנית התקציב התלת שנתית לעניין שנת 2018, המתייחסת לשנים 2019 עד 2021.

ג. בהתאם להוראות סעיף 3(ב) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) לאשר את הדוח לעניין קיום הפרשים אל מול המגבלות הפיסקאליות לשנת 2018, המצורף כנספח ב' להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 1 להצעת החלטה

במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, תוקן חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), ונוספו בו הוראות בעניין הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית. התיקון הסדיר שלושה נושאים מרכזיים הנוגעים למסגרות הפיסקאליות הרב-שנתיות:

1. הממשלה תכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק תקציב השנתי, התכנית תעודכן לפחות אחת לשנה;
2. במסגרת אישור התקציב השנתי תתבצע התכנסות למסגרות הפיסקאליות הנגזרות ממגבלת ההוצאה ומגבלת הגירעון כאמור בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות);
3. מגבלות על יכולת הממשלה לקבל החלטות חדשות שביצוען כרוך בחריגה מהמגבלות האמורות, לרבות הגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בהצעת חוק פרטית בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית ללא ביצוע "פעולה מאזנת" בהתאם להגדרה בחוק.

התכנית התלת-שנתית כוללת: תחזית צמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגירעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת כפי שנקבעה בחוק, סכום הגירעון המותר כפי שנקבע בחוק וכן ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגירעון הכולל וסכום הגירעון המותר.

כחלק מהליכי חקיקת הוראת השעה בעניין תקציב דו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, נקבע בסעיף 7(2) לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן – חוק ההתאמות), כי לעניין תכנית התקציב התלת-שנתית האמורה יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת. בהתאם לכך, הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016, תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2018 עד 2020.

כמו כן, נקבע בסעיף האמור לחוק ההתאמות כי המועד להנחה על שולחן הכנסת של תכנית התקציב התלת-שנתית, לעניין שנת התקציב 2018, המתייחסת לשנים 2019 עד 2021, יהיה עד ליום 1 בנובמבר 2017.

בנספח א' להצעת החלטה זו מפורטים עיקרי התכנית התלת-שנתית לשנת התקציב 2018, המתייחסת לשנים 2019 עד 2021 וכן עיקרי ההנחות ששימשו לצורך בניית התכנית האמורה ופירוט לגבי עיקרי השינויים שבין תכנית התקציב התלת-שנתית שפורסמה בחודש יוני 2017, לבין התכנית התלת-שנתית המצורפת.

סעיף 2 להצעת ההחלטה

בהתאם לסעיף 72(7) לחוק ההתאמות ולסעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב, עם הגשת התכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018, ככל שתחזית ההוצאות לגבי כל אחת מהשנים 2019 עד 2021 עולה על סכום ההוצאה הממשלתית המותרת, כהגדרתו בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב (להלן – סעיף 40א), על התוכנית לכלול פעולה מאזנת, כהגדרתה באותו סעיף, לכיסוי הפרש זה, וזאת בדומה לכל תכנית תקציב תלת-שנתית אחרת שמונחת על שולחן הכנסת לפי סעיף 40א יחד עם הצעת חוק התקציב.

בהתאם לתכנית התקציב התלת-שנתית המצורפת כנספח א' להצעת ההחלטה זו, קיים הפרש בין תחזית ההוצאות לשנים 2019 עד 2021 לבין מגבלת ההוצאה המותרת באותן שנים.

כאמור, בהתאם לסעיף 40א, תכנית תקציב תלת-שנתית שמונחת על שולחן הכנסת בהתייחס לשנת תקציב שבה מוגש תקציב חד-שנתי, מונחת יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. הנחת תכנית התקציב התלת-שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, מאפשרת את ביצוע הפעולות המאזנות הנדרשות כאמור באמצעות הקטנת ההוצאה הממשלתית, ככל שקיים הפרש בין תחזית ההוצאות בשנים אליהן מתייחסת תכנית התקציב התלת-שנתית לבין סכום ההוצאה הממשלתית המותרת. בשונה מכך, נקבע בסעיף 72(7) לחוק ההתאמות שלעניין סעיף 40א יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו- 2018 כשנת תקציב, ושתכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 תונח על שולחן הכנסת עד ליום 1 בנובמבר 2017. מאחר שהצעת חוק התקציב לשנים 2017 ו- 2018 הוגשה בשנת 2016, מובן שתכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 אינה מוגשת יחד עם הצעת חוק התקציב, וממילא נוצר קושי ממשי לבצע את הפעולות המאזנות הנדרשות כאמור, בעיתוי זה.

נוכח האמור, מוצע להורות לשר האוצר להפיץ תזכיר לתיקון סעיף 72(7) לחוק ההתאמות, כך שהוראות סעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב לא יחולו לגבי תכנית התקציב התלת שנתית לעניין שנת 2018, ולא יהיה צורך בביצוע הפעולות המאזנות במועד זה יחד עם הגשת תכנית התקציב התלת שנתית לעניין שנת 2018. יצוין כי ההסדר האמור זהה במהותו להסדר שקבוע בסעיף 40א(ט) לחוק יסודות התקציב לעניין הגשת תכנית תלת-שנתית מעודכנת באמצע שנת התקציב, שאינה מוגשת מטבע הדברים יחד עם הצעת חוק התקציב, ושלעניינה נקבע במפורש שלא יהיה צורך בביצוע פעולות מאזנות ככל שהתגלה הפרש כאמור.

בהתאם לתיקון החקיקה המוצע תכנית התקציב התלת שנתית לעניין שנת 2018, המצורפת כנספח להצעת החלטה זו, אינה כוללת פעולות מאזנות לכיסוי הפרש ממגבלת ההוצאה המותרת לעניין השנים 2019 עד 2021. עם זאת, ככל שתיקון החקיקה המוצע לא יתקבל, יהיה צורך לבצע את הפעולות המאזנות הנדרשות לכיסוי הפרש זה, בהתאם להוראות סעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב.

סעיף 3 להצעת ההחלטה

בהתאם להוראות סעיף 3(ב) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות

מיוחדות)(הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד) על הממשלה להניח על שולחן הכנסת דוח לעניין קיום הפרשים אל מול המגבלות הפיסקאליות (להלן – דוח ההפרשים) לשנת 2018 הכולל עבור שנת 2018 נתונים אודות: תחזית ההוצאה הממשלתית, סכום ההוצאה הממשלתית המותרת, תחזית הכנסות המדינה הצפויות, תחזית הגירעון, סכום הגירעון המותר, תחזית הצמיחה הצפויה של התוצר המקומי הגולמי וכן הפרשים, ככל שישנם, בין תחזית ההוצאה או תחזית הגירעון למגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

בהתאם לדוח ההפרשים, לא צפוי בשנת 2018 פער תקציבי אל מול מגבלת הגירעון הקבועה בחוק. ביחס למגבלת ההוצאה צפוי פער של כ-0.3 מיליארד ₪, הנובע מהסיבות המפורטות להלן: עלות גבוהה מהצפוי ביישום תיקוני חקיקה להגדלת תשלומים לניצולי שואה ובני זוגם והוראות מנהליות שהרחיבו את היקף האוכלוסיות הזכאיות לקצבאות ומענקים; מימון גירעונות קופות החולים; עדכון תזרים תכנית החומש לבינוי כיתות לימוד; עלייה גדולה מהצפוי במספר התלמידים הזכאים לחינוך מיוחד; עדכון תזרים העלויות התקציביות של פרויקטי דיור ביטחוניים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2392 מחודש ינואר 2015; עדכון תחזית תשלומי מענק עבודה (מס הכנסה שלילי); הארכת תכנית מחיר למשתכן; עדכון תזרימי פיתוח לפרויקטים בתחומי התחבורה, המים והתיירות; עדכון עלויות בגין חקיקת החוק הביומטרי; ועדכון תזרים תשלומי גמלאות לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהתאם להוראות סעיף 1(א)(3) לחוק היסוד וסעיף 3 לחוק ההתאמות, בחוק התקציב לשנים 2017 ו-2018 נקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 שעומד על סך של 3.5 מיליארד ש"ח (להלן – תקציב התאמות), ועל הממשלה להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות עד ליום 10 בדצמבר 2017. עם זאת, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד ו-4(ב) לחוק ההתאמות, אם קיים הפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2018 (להלן – הפרש ההוצאות), או אם עלתה תחזית הגירעון לשנת 2018 לסכום הגירעון המותר לשנת 2018, יראו את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום הנדרש לכיסוי הפרש האמור.

נספחים א' ו-ב' יופצו בהמשך.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ראו בסעיף 2 לרקע הכללי.

תקציב

ראו בסעיף 3 לרקע הכללי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2734 מיום 11 ביוני 2017 בעניין עדכון תכנית תקציב רב-שנתית 2019 עד 2020.

החלטה מס' 1884 מיום 11 באוגוסט 2016 בעניין תכנית תקציב רב-שנתית 2019 עד 2020.

החלטה מס' 1476 מיום 31 במאי 2016 בעניין מצרפי התקציב ועדכון תחזית ההוצאות וההכנסות לשנים 2017 עד 2019.

החלטה מס' 409 מיום 5 באוגוסט 2015 בעניין תכנית תקציב רב-שנתית 2017 עד 2019.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: הצהרתי

סיווג משני: אחר

תחום פעולה עיקרי: אחר

מוגש על ידי שר האוצר

ו' בחשוון התשע"ח
26 באוקטובר 2017

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עדכון תכנית התקציב לשנים 2019 עד 2021 ("נומרטור") ועמידה במגבלות הפיסקאליות לשנת 2018.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעות חוק פרטיות.

כחלק מהליכי חקיקת הוראת השעה בעניין תקציב דו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 נקבע בסעיף 2(7) לחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק ההתאמות**), כי לעניין תכנית התקציב התלת-שנתית האמורה יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 כשנת תקציב נפרדת. בהתאם לכך, הונחה על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2017 ו-2018, התשע"ז-2016, תכנית התקציב התלת-שנתית לשנים 2018 עד 2020.

עוד נקבע בסעיף 2(7) לחוק ההתאמות, כי המועד להנחה על שולחן הכנסת של תכנית התקציב התלת-שנתית, לעניין שנת התקציב 2018, המתייחסת לשנים 2019 עד 2021, יהיה עד ליום 1 בנובמבר 2017.

בהתאם לסעיף 2(7) לחוק ההתאמות ולסעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב, עם הגשת התכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018, ככל שתחזית ההוצאות לגבי כל אחת מהשנים 2019 עד 2021 עולה על סכום ההוצאה הממשלתית המותרת, כהגדרתו בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב (להלן – **סעיף 40א**), על תכנית התקציב התלת-שנתית לכלול פעולות מאזנות לכיסוי הפרש זה, וזאת בדומה לכל תכנית תקציב תלת-שנתית אחרת שמונחת על שולחן הכנסת לפי סעיף 40א יחד עם הצעת חוק התקציב.

בהתאם להוראות סעיף 3(ב) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד) על הממשלה להניח על שולחן הכנסת דוח לעניין קיום הפרשים אל מול המגבלות הפיסקאליות (להלן – **דוח הפרשים**) לשנת 2018 הכולל עבור שנת 2018 נתונים כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

בהתאם להוראות סעיף 1(א)3 לחוק היסוד וסעיף 3 לחוק ההתאמות, בחוק התקציב לשנים 2017 ו-2018 נקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 שעומד על סך של 3.5 מיליארד ש"ח (להלן – **תקציב התאמות**), ועל הממשלה להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות עד ליום 10 בדצמבר 2017. עם זאת, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד ו-4(ב)

לחוק ההתאמות, אם קיים הפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2018 (להלן – **הפרש ההוצאות**), או אם עלתה תחזית הגירעון לשנת 2018 לסכום הגירעון המותר לשנת 2018, יראו את תקציב ההתאמות כאילו הופחת בסכום הנדרש לכיסוי ההפרש האמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם לתכנית התקציב התלת-שנתית המצורפת כנספח א' להצעת ההחלטה, קיים הפרש בין תחזית ההוצאות לשנים 2019 עד 2021 לבין מגבלת ההוצאה המותרת באותן שנים.

בהתאם לסעיף 40א תכנית תקציב תלת-שנתית שמונחת על שולחן הכנסת בהתייחס לשנת תקציב שבה מוגש תקציב חד-שנתי, מונחת יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. הנחת תכנית התקציב התלת-שנתית יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי והתכנית הכלכלית הנלווית אליו, מאפשרת ככל שקיים הפרש בין תחזית ההוצאות בשנים אליהן מתייחסת תכנית התקציב התלת-שנתית לבין סכום ההוצאה הממשלתית המותרת, לבצע פעולות מאזנות במקביל. בשונה מכך, נקבע בסעיף 72(7) לחוק ההתאמות שלעניין סעיף 40א יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו- 2018 כשנת תקציב, ושתכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 תונח על שולחן הכנסת עד ליום 1 בנובמבר 2017. מאחר שהצעת חוק התקציב לשנים 2017 ו- 2018 הוגשה בשנת 2016, מובן שתכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 אינה מוגשת יחד עם הצעת חוק התקציב והתכנית הכלכלית הנלווית אליו, וממילא נוצר קושי לבצע את הפעולות המאזנות הנדרשות כאמור, בעיתוי זה.

נוכח האמור, מוצע בהצעת ההחלטה להורות לשר האוצר להפיץ תזכיר לתיקון סעיף 72(7) לחוק ההתאמות, כך שהוראות סעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב לא יחולו לגבי תכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018, ולא יהיה צורך בביצוע פעולות מאזנות יחד עם הגשת תכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018. הסדר זה זהה במהותו להסדר שקבוע בסעיף 40א(ט) לחוק יסודות התקציב לעניין הגשת תכנית תלת-שנתית מעודכנת באמצע שנת התקציב, שאינה מוגשת מטבע הדברים יחד עם הצעת חוק התקציב, ושלעניינה נקבע במפורש שלא יהיה צורך בביצוע פעולות מאזנות ככל שהתגלה הפרש כאמור.

בהתאם לתיקון החקיקה המוצע כאמור, תכנית התקציב התלת-שנתית לעניין שנת 2018 המצורפת כנספח להצעת החלטה זו, אינה כוללת פעולות מאזנות לכיסוי ההפרש ממגבלת ההוצאה המותרת לעניין השנים 2019 עד 2021. עם זאת, ככל שתיקון החקיקה המוצע לא יתקבל, יהיה צורך לבצע את הפעולות המאזנות הנדרשות לכיסוי ההפרש האמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם