

**טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס'), התשפ"ד-2024 –
הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס'), התשפ"ד-2024, המצ"ב.
(תזכיר החוק הופץ להערות הציבור עד ליום 1.9.2024 בשעה 09:00)
- ב. להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

חוקי התקציב לשנת התקציב 2023 ולשנת התקציב 2024 אושרו בחודש מאי 2023. לנוכח הצרכים הרבים שנולדו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב כאמור, הורחבו המסגרות הפיסקליות ואושר חוק תקציב נוסף לשנת 2023 ולשנת 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, לצורך הגדלת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם וכן לצורך הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי ה-7 באוקטובר 2023, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 2150 מיום 25 באוגוסט 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2024, להגדיל את מגבלת ההוצאה בסך נוסף של 0.69% מתוך סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, בחודש מרץ 2024, למימון צרכים אזרחיים כמפורט לעיל.

עוד נועד הסכום האמור למימון סכומי התקציב שהופחתו לצורך מימון הארכת משך הפינויים ומענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיום 1 בספטמבר 2024 עד יום 30 בספטמבר 2024, בהתאם להחלטה מס' 2149 מיום 25 באוגוסט 2024, בסך של 496 מיליון שקלים חדשים, ולהגדלת התקציבים שהופחתו בהתאם להחלטה מס' 1966 מיום 7 ביולי 2024, בעבור הארכת משך הפינויים ומענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיום 8 ביולי 2024 עד יום 31 באוגוסט 2024, למשרדי הממשלה בסך של 525 מיליון שקלים חדשים ולתקציב שיועד להסכמי שכר בסך של 193 מיליון שקלים חדשים – תקציבים אשר שימשו למימון ההוצאות האזרחיות האמורות שנדרשו ליישום באופן מיידי ולא ניתן היה לחכות בעניין עד להגדלת ההוצאה כמוצע במסגרת טיוטת החוק.

כעת מוצע שתאשר הממשלה עקרונית את טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' _), התשפ"ד-2024, בנוסח שצורף להצעת ההחלטה, ושתסמין את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעתה את הנוסח שיוגש לכנסת. לאחר מכן ובהתאם לכך, יוצע תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, התשפ"ד-2024.

יצוין כי תזכיר החוק בעניין הופץ להערות הציבור עד ליום 1 בספטמבר 2024 בשעה 9:00. ככל שיתקבלו הערות מהותיות לדברים, אלו יוצגו בפני הממשלה ובפני ועדת השרים לענייני חקיקה בעל פה.

תקציב

תוספת של 3,357 מיליון ש"ח לתקציב המדינה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 410 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2015 ואילך ;
החלטה מס' 1863 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה מסגרות תקציב לשנת הכספים 2017 ו-
2018 ;
החלטה מס' 3408 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2019 ואילך ;
החלטה מס' 277 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה מסגרות התקציב לשנות הכספים 2021 ו-
2022 ;
החלטה מס' 236 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023
ואילך ;
החלטה מס' 1095 מיום 27 בנובמבר 2023 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023 ;
החלטה מס' 1296 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2024 ואילך.
ההחלטה מס' 2150 מיום 25 באוגוסט 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת 2024.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להחלטה זו.

מגיש: שר האוצר

כ"ה באב התשפ"ד
29 באוגוסט 2024

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס'), התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**), קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. בנוסף, כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקאלית ויצירת מסגרת פיסקאלית, נקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, שיוצרת מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו, ומגבלה על ההוצאה, שמגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר בתקציב המדינה (להלן – **מגבלת ההוצאה**).

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע את היסודות להכנה וליישום של חוקי התקציב השנתיים. חוק התקציב השנתי קובע את סך התקציב שהממשלה רשאית להוציא באותה שנה (בכפוף לחוק המסגרות), וכן את חלוקתו לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתוכניות. הממשלה רשאית להוציא בשנת תקציב את הסכום הכולל הנקוב בחוק התקציב לאותה שנה לפי הקבוע בכל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית. גובה התקציב וחלוקתו כאמור מבטא בחוק את סדרי העדיפויות של הממשלה ומבטיח כי ההוצאה התקציבית תיעשה מתוך ראייה של כלל צרכי המשק למול כלל האמצעים שבידי הממשלה, ובמסגרת המגבלות הפיסקאליות החלות עליה לפי חוק המסגרות.

סעיף 3(ג) לחוק היסוד קובע כי במקרה הצורך ניתן להגיש בתוך שנת התקציב הצעת חוק תקציב נוסף. הוראה זו נועדה לאפשר מתן מענה לצרכים משתנים ובלתי צפויים שאינם בשליטת הממשלה, כאשר חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף ואינו קובע מגבלות על עצם הגשת הצעת חוק תקציב נוספת.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

חוקי התקציב לשנת התקציב 2023 ולשנת התקציב 2024 אושרו בחודש מאי 2023. לנוכח הצרכים הרבים שנולדו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב כאמור, הורחבו המסגרות הפיסקליות ואושר חוק תקציב נוסף לשנת 2023 ולשנת 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו

ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, לצורך הגדלת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם וכן לצורך הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי 7 באוקטובר 2023, החליטה הממשלה בהחלטה מס' 2150 מיום 25 באוגוסט 2024 (להלן – **החלטה 2150**), להגדיל את מגבלת ההוצאה בסך נוסף של 0.69% מתוך סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, בחודש מרץ 2024, למימון צרכים אזרחיים כמפורט לעיל.

עוד נועד הסכום האמור למימון סכומי התקציב שהופחתו לצורך מימון הארכת משך הפינויים ומענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיום 1 בספטמבר 2024 עד יום 30 בספטמבר 2024, בהתאם להחלטה מס' 2149 מיום 25 באוגוסט 2024, בסך של 496 מיליון שקלים חדשים, ולהגדלת התקציבים שהופחתו בהתאם להחלטה מס' 1966 מיום 7 ביולי 2024, בעבור הארכת משך הפינויים ומענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיום 8 ביולי 2024 עד יום 31 באוגוסט 2024, למשרדי הממשלה בסך של 525 מיליון שקלים חדשים ולתקציב שיועד להסכמי שכר בסך של 193 מיליון שקלים חדשים – תקציבים אשר שימשו למימון ההוצאות האזרחיות האמורות שנדרשו ליישום באופן מיידי ולא ניתן היה לחכות בעניינן עד להגדלת ההוצאה כמוצע כעת.

כעת, מוצע שתאשר הממשלה עקרונית את טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 3), התשפ"ד-2024, בנוסח שצורף להצעת ההחלטה, ושתסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעתה את הנוסח שיוגש לכנסת. לאחר מכן ובהתאם לכך, יוצע תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, התשפ"ד-2024.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כפי שציינתי בחוות דעתי ביחס לתקציב הנוסף לשנת התקציב 2023 ולשנת 2024 ולהחלטה 2150, אמנם חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף וגם אינו קובע הוראות בעניין זה, ואולם לטעמי, אין חולק כי תכלית הוראות סעיף 3(ג) לחוק היסוד, נועדה, לכל הפחות, להתמודד עם מצב שבו התעוררו צרכים חדשים ובלתי צפויים שמחייבים הוצאה תקציבית נוספת כפי שמתקיים בענייננו. כלומר, אין מדובר במצב שבו ישנו תקציב מאושר והממשלה, מסיבותיה, מבקשת לעשות שימוש בכלים שונים כדי להגדיל את התקציב אלא במצב חריג שבו נסיבות אובייקטיביות מחייבות את הגדלת התקציב וקביעת סדרי עדיפויות ביחס לתקציב הנוסף המתווסף לתקציב הקיים, וזאת תוך אישור הצעת החוק בכנסת באופן שבו מאושר חוק התקציב (ראו, בין השאר, "אדרעי" מעמד החוקי של חוק התקציב השנתי ושל הוראותיו כמקרה בוחן לקביעת מדרג של הוראות סטטוטוריות ושל הוראות חוקתיות" (בתוך ספר יעקב נאמן); "אדרעי" פירוש לחוקי היסוד: חוק יסוד משק המדינה" (התשס"ד)).

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אמנם מאפשר לערוך שינויים בתוך התקציב תוך כדי שנת התקציב למקרים שבהם מתעוררים צרכים תקציביים שלא היו צפויים ומתוכננים בעת גיבוש ואישור חוק התקציב לאותה שנה, אולם מנגנונים אלה אינם מתאימים לענייננו, שבו מוצע כעת להגדיל את מסגרת התקציב מעבר למגבלת ההוצאה שנקבעה בחוק המסגרות על מנת ליתן מענה לצרכים השונים כמפורט לעיל.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

16. ס. נ. ר.

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' __), התשפ"ד-2024.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו ועיקרי החוק המוצע

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), חוקק בשנת 1992 על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגרעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי) משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה.

מגבלת ההוצאה עברה מספר שינויים והתאמות בשנים מאז שנחקקה, לרבות בשנים האחרונות. על פי הנוסח האחרון שעודכן, היקף הגידול השנתי הריאלי המקסימלי המותר בחוק נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב תוצר השנתי האחרון שפורסם רשמית. לעמידה במגבלות האמורות ישנה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(גב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

לנוכח האמור נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן לטובת הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנגרמות ממנה אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. בשל כך, תוקנו חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 והורחבו מסגרותיהם הפיסקליות.

התקציב הנוסף לשנת 2024 ומסגרתו הפיסקלית נשענו על מספר הנחות מרכזיות, וביניהן ההנחה כי עצימות הלחימה תדעך עד סוף חודש יוני 2024, אלא שהנחה זו לא

התממשה והלחימה עודנה נמשכת. כפועל יוצא, נדרשת כעת הממשלה להוצאות אזרחיות נוספות הנובעות מהימשכות המלחמה וביניהן הצורך בהארכת הפינוי, הריענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה בעניין, בהארכת הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם ובני משפחה של חטופים בשבי במתקני הארחה, הגדלת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם והגדלת תקציב הביטוח הלאומי לצורך יישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי ה-7 באוקטובר 2023.

על כן, נדרשת הרחבת המסגרת הפיסקלית למימון הוצאות נוספות אלו, בהתאם להחלטת הממשלה שהתקבלה ביום 25 באוגוסט 2024 בדבר תיקוני החקיקה הנדרשים בחוק המסגרות, על מנת להתאים את מגבלת ההוצאה לשנת 2024, כך שתתאפשר הגדלה בסך 3,357 מיליון ש"ח בהוצאות הממשלה עבור הצרכים האזרחיים הנובעים מהתארכות מבצע "חרבות ברזל", כאמור לעיל.

ג. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

יתוקן חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

ד. השפעה החוק המוצע על התקציב

הגדלת מגבלת ההוצאה בסך של 3,357 מיליון ש"ח.

ה. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי

אין.

ו. הערות המשרדים והציבור

הערות הציבור לטיטת החוק מתייחסות לכך כי יש למצות את הסטת הכספים הקואליציוניים ולצמצם את הוצאות הממשלה, בין היתר, על ידי סגירת משרדים והפחתת שכר השרים, קודם להגדלת מגבלת ההוצאה, והדברים חשובים כעת ביתר שאת נוכח החשש להורדת דירוג נוספת.

יצוין כי תזכיר החוק בעניין הופץ להערות הציבור עד ליום 1 בספטמבר 2024 בשעה 9:00. ככל שיתקבלו הערות מהותיות לדברים לאחר משלוח טיוטת החוק למזכירות הממשלה, אלו יוצגו בפני הממשלה ובפני ועדת השרים לענייני חקיקה בעל פה.

ז. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) אישר כי אין מניעה משפטית להביא את טיוטת החוק לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה.

ח. עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר היא כי תיקון מסגרות תקציב המדינה תוך כדי שנת התקציב הוא אירוע חריג, אשר רצוי להימנע ממנו ככל שאפשר ולהשתמש בו רק במצבי קיצון. תיקון שכזה מצריך בחינה מעמיקה של חלופות

תקציביות ושינוי סדרי עדיפויות הממשלה. הזהירות הנדרשת בעת הפעלת כלים מסוג זה מתחדדת במיוחד בעת הנוכחית בה יש צורך מוגבר במדיניות פיסקלית ברורה ומותאמת לשינויים במצבה הפיסקלי של הממשלה נוכח התרחבות פרמיית הסיכון. יחד עם זאת, בהינתן החלטת הממשלה כי יש להגדיל את מסגרת התקציב, קיימת חשיבות רבה לקידום תיקון החוק במהירות האפשרית ובשים לב לשמירה על תיקון מצומצם וממוקד.

ט. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.

תיקון סעיף 21 1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992¹, בסעיף 21(ב)(2), במקום "3.2%" יבוא "3.9%".

דברי הסבר

כללי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק או חוק הפחתת הגירעון), חוקק בשנת 1992 כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגרעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה, בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי), משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה (להלן – מגבלת ההוצאה).

מגבלת ההוצאה עברה מספר שינויים והתאמות מאז שנחקקה. על פי הנוסח האחרון, היקף הגידול השנתי הריאלי המקסימלי המותר בחוק נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד יחס החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב לתוצר השנתי העדכני.

יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלו ישנה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008, השנה שבה פרץ המשבר העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

ביום ח' בסיון התשפ"ג (28 במאי 2023) פורסם חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – תיקון מס' 13). במסגרת תיקון מס' 13 נקבע, בין השאר, "מנגנון התכנסות" שיחול בהתאם לאמור בסעיף 2א3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד), בשנה שבה הונח חוק התקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב ולפיו, במקרה כזה יוקצה 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 (להלן – תקציב התאמות). לצד תיקון מס' 13, אושר

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ד, עמ' 612.

חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2003, אשר קובע את ההסדרים המשלימים להוראות שנקבעו בתיקון מס' 13.

כדי לקבוע את הצורך במנגנון ההתכנסות האמור ובשימוש בתקציב ההתאמות, קובע תיקון מס' 13 כי הממשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין ה-15 באוקטובר ל-1 בנובמבר של השנה שלפני שנת התקציב, דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב, אשר יכלול את התחזיות המעודכנות לגבי שנת התקציב (להלן – דוח הפרשים). אם לא ניתן לכסות את ההפרשים באמצעות תקציב ההתאמות, קובע תיקון מס' 13 כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים (להלן – התכנית המאזנת). עוד נקבע כי אם לא תאושר התכנית המאזנת עד למועד שנקבע בהוראות חוק-היסוד, יופחתו סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב המאושר באופן זהה.

ביום ה' בטבת התשפ"ד (17 בדצמבר 2023) פורסם חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 14), הכולל תיקון קבוע לחוק היסוד, ולפיו, בהתקיים אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית, המשפיע במישרין על הנתונים שבבסיס דוח ההפרשים, אשר לא מאפשר את הגשתו של דוח ההפרשים במועד שנקבע לכך, רשאית הממשלה, באישור הכנסת, לדחות את המועד להגשת דוח ההפרשים ובהתאמה יידחו שאר המועדים שנקבעו לעניין התכנית המאזנת.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחני שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ביחס לחלק משטח המדינה ובהמשך החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לאשר את ההכרזה ביחס לשטחי מדינת ישראל כולה. הכרזה זו מוארכת מעת לעת. כמו כן, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה והוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל".

לנוכח הצרכים הרבים שעלו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, ושלא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024, בוצעו מספר תיקונים למסגרות הפיסקליות לצורך הצבת יעדים מרחיבים יותר לאותן שנים בלבד.

בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתואי הגרעון ומגבלות ההוצאה תוקנו ביחס למסגרות שנקבעו לשנה זו; בחודש ינואר 2024, על רקע הצורך במנגנון ההתכנסות לפי חוק היסוד ולנוכח הצרכים שנוצרו לשנת 2024, הגישה הממשלה תכנית מאזנת שכללה תיקון מגבלת הגירעון ומגבלת ההוצאה בחוק והגשת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד, אשר החליף את חוק התקציב לשנת התקציב 2024. עוד כללה התכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקת משנה שעניינן הפחתת הוצאות הממשלה, מצד אחד, והגדלת הכנסותיה, מצד שני, כדי להתכנס למסגרות המוצעות. מרבית תיקוני החקיקה שנכללו בתוכנית

המאזנת, ובכלל זה חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024, אושרו בחודש מרץ 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף בשנת 2024, ולנוכח הגידול בהוצאות האזרחיות הנובעות מהתארכות הלחימה, מוצע להגדיל באופן חד פעמי את ההוצאה המותרת בשנת 2024 בשיעור נוסף של 0.69% מתוך סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, בחודש מרץ 2024. זאת למימון הצרכים הבאים: הארכת משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה בישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, וכן הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה (להלן – **הארכת משך הפינויים**), בעבור התקופה שבין יום כ"ח באב התשפ"ד (1 בספטמבר 2024) ליום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024), ובכלל זאת מענקי אכלוס עצמאי, מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיישובים מפונים או מיישובים שתושביהם הוצאו להתרעננות במסגרת מלחמת חרבות ברזל (להלן – **מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים**) ומענקי עידוד תעסוקה לאוכלוסיות האמורות, בסך של 2,184 מיליון שקלים חדשים; הגדלת התקציב המיועד למעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ולבני משפחותיהם בשנת 2024, כפי שייקבע על פי תכנית שיגישו שר הביטחון ושר האוצר לאישור הממשלה, בסך של 200 מיליון שקלים חדשים; הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי ה-7 באוקטובר 2023, שהוגש לשר האוצר בחודש יולי, בסך של 255 מיליון שקלים חדשים; מימון סכומי התקציב שהופחתו לצורך מימון הארכת משך הפינויים ובעבור מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיום כ"ח באב התשפ"ד (1 בספטמבר 2024) עד יום כ"ז באלול התשפ"ד (30 בספטמבר 2024), בהתאם להחלטת ממשלה מס' מיום כ"א באב התשפ"ד (25 באוגוסט 2024), בסכום של 496 מיליון שקלים חדשים ולהגדלת התקציבים שהופחתו בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1966 מיום א' בתמוז התשפ"ד (7 ביולי 2024), בעבור הארכת משך הפינויים ובעבור מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים בשל התקופה שבין יום ב' בתמוז התשפ"ד (8 ביולי 2024) ליום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 באוגוסט 2024), למשרדי הממשלה בסך של 525 מיליון שקלים חדשים ולתקציב שיועד להסכמי שכר בסך של 193 מיליון שקלים חדשים – תקציבים אשר – שימשו למימון ההוצאות האזרחיות כאמור, אשר נדרשו ליישום באופן מיידי ולא ניתן היה לחכות בעניינן עד להגדלת ההוצאה כמוצע כעת.

לאחר מכן ובהתאם לזה יוצע תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, התשפ"ד-2024.

סעיף 1 כמפורט ברקע הכללי לדברי ההסבר מוצע להגדיל את ההוצאה הממשלתית בשנת 2024 בסך נוסף של 3,357 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2024, המהווים גידול נוסף של 0.69% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2023, לצורך מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים מהתארכות מלחמת "חרבות ברזל". הסכום הנוסף האמור ישמש לטובת המטרות המפורטות לעיל בלבד. עוד מוצע כי הסכום האמור, לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2024 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק לשנים הבאות.