

ד. השמעה החוק המוצע על התקציב

קביעת מגבלת ההוצאה שלפיה נקבעת מסגרת ההוצאה הממשלתית בחוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024.

ה. השמעת החוק המוצע על התקן המינהלי

אין.

ו. הערות המשרדים

אין.

ז. עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) היא כי אין מניעה משפטית להעלות את טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לתיקוני חקיקה.

ח. הממונה על התקציבים במשרד האוצר תומך בטיטוט החוק המוצעת.

ט. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.

טיטוט חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023

הוראת שעה לשנים 1. (א) לגבי שנות התקציב המפורטות בפסקאות (1) עד (4) שלהלן, יקראו את סעיף 6א(ב) לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992¹ (להלן – החוק העיקרי), כך שבמקום "כשהוא צמוד לממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לאותה שנת תקציב" יבוא האמור בהן:

(1) שנת 2023 - "כשהוא צמוד לממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2022";

(2) שנת 2024 - "כשהוא צמוד לממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2021, 2022 ו-2023";

(3) שנת 2026 - "כשהוא צמוד לממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2022, 2023 ו-2024, בניכוי שיעור ההקדמה";

(4) שנת 2027 - "כשהוא צמוד לממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2023, 2024 ו-2025, בניכוי שיעור ההקדמה".

(ב) לגבי שנות התקציב המפורטות בפסקאות (א)(1) עד (4) יקראו את סעיף 6א(ג) לחוק העיקרי, כך שאחרי "סכום ההוצאה הממשלתית" יבוא:

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ב, עמ' 16.

"שיעור ההקדמה" - ההפרש שבין ממוצע שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן שפירסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2022 לבין ממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפירסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2019, 2020 ו-2021, כשהוא מחולק בשתיים.

דברי הסבר

כללי 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) (להלן – ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה) 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.

הקשחת המגבלות האפקטיביות על תקציב המדינה בשל הוספת מגבלת ההוצאה הביאה להתנהלות ממשלתית שכללה קבלת החלטות רבות בעלות משמעות תקציבית במהלך שנת התקציב, באופן שהעמיס התחייבויות רבות על התקציבים לשנים הבאות. לאור זאת, תוקן בשנת 2015 חוק יסודות התקציב, התשס"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), שבמסגרתו נקבעו הוראות לעניין "הינומרטור" (ראו בנפרד). תיקון זה נועד להגביל את יכולתה של הממשלה לקבל החלטות חדשות הכרוכות בהוצאה תקציבית ללא מציאת מקור תקציבי לכך. השימוש בנומרטור החל משנת 2016 גרם לצמצום ההתחייבויות התקציביות שלקחה הממשלה על עצמה מעבר למסגרות התקציב, ותרם ליכולת לעמוד במגבלות התקציביות.

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, שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

כעת, לאור העלייה הניכרת ברמת המחירים בשל האצת האינפלציה בשנת 2022 לעומת השנים שקדמו לה, ולאור התגברות הסיכונים המקרו כלכליים הגלובליים מאידך, לרבות האצת האינפלציה, עליית סביבת הריבית והרעת התנאים בשוקי החון, מוצע לבצע תיקון במגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות, על מנת שעדכון מגבלת ההוצאה ישקף את הצרכים בתקציב.

מגבלת ההוצאה מורכבת מרכיב ריאלי המשקף את גידול הוצאות הממשלה הקשור בין היתר בגידול הדמוגרפי הגבוה של אוכלוסיית ישראל מצד אחד, ואת יחס החוב תוצר הארוך טווח מצד שני, באופן שמאפשר התכנסות הדרגתית ליעד יחס החוב תוצר הארוך טווח. לצד הרכיב הריאלי מגבלת ההוצאה כוללת גם רכיב נומינלי אשר נועד להביא לידי ביטוי שינויים ברמת המחירים ואת השפעותיהם על גובה ההוצאה הממשלתית. הרכיב הנומינלי מחושב כממוצע מדד המחירים לצרכן כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על פי הנתונים השנתיים עבור שלוש שנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב הרלוונטית.

לסעיף 1 לאור האמור, מוצע להגדיל באופן חד פעמי, בשנים 2023 ו-2024 את סכום ההוצאה הממשלתית המותרת באופן שמשקף את האצת האינפלציה החריגה על ידי שינוי אופן ההצמדה למדד המחירים לצרכן לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית בשנים הקרובות. כך, מוצע כי, בשנת 2023 שיעור ההצמדה יהיה ממוצע מדד המחירים לצרכן בשנת 2022 שהוא 4.4% (לעומת ממוצע השנים 2019 עד 2021 העומד על 0.6%). ובשנת 2024 שיעור ההצמדה יהיה ממוצע מדד המחירים לצרכן בשלוש השנים שקדמו לאותה שנה אשר עומד על 3.3%.

כמו כן, בשל התיקון האמור מוצע כי בשנים 2026 ו-2027 ינוכה הרכיב התוספתי כך שלא ייספר פעמיים וכדי שלא להביא לסטייה משמעותית וארוכת טווח מתוואי גידול מגבלת ההוצאה בשנים הבאות.