

מסגרות התקציב לשנת 2024

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר לתיקון חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), באופן הבא :
1. על אף הוראות סעיפים 6א ו-21(ב) לחוק המסגרות, הממשלה תהיה רשאית להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2024, בשיעור נוסף העולה על הקבוע בסעיף 6א(ג)(2) לחוק המסגרות, שלא יעלה על 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב 2023 בניכוי הסכום האמור בסעיף 20(ב) לחוק המסגרות, וזאת לשם מימון ההוצאות הבאות :
- א. עיכוב בתזרים הגעת הסיוע האמריקני המיוחד למלחמת חרבות ברזל בסך של 18 מיליארד ש"ח.
- ב. הימשכות מלחמת חרבות ברזל תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך הרחבת המלחמה בצפון בסך של 13.4 מיליארד ש"ח
- ג. גידול בתחזית הוצאות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי בשנת 2024 בסך של כ-1.8 מיליארד ש"ח.
2. הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף קטן (א) לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2025 ואילך לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק המסגרות.
3. לתקן את סעיף 19(5) כך שתיקבע הוראת שעה לשנת 2024 המעמידה את תקרת הגרעון בשנה זו על 7.7%.
- ב. להסמיק את שר האוצר, על דעת הממשלה, להגיש לכנסת תיקון להצעת חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024 (מס' 2) התשפ"ד-2024 (להלן – **חוק התקציב הנוסף השני**), כך שיוגדל התקציב בסעיפי הביטחון והריבית כאמור בסעיפים 1א(1) עד 1א(4) ולשם ההוצאות המפורטות בסעיפים אלה.

דברי הסבר

רקע 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.

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

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(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 נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, הן לטובת הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנגרמות ממנה אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. על רקע האמור, בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתוואי הגרעון ומגבלות ההוצאה תוקנו ביחס למסגרות שנקבעו לעניין זה.

ביום 28 במאי 2023 אושר חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – **תיקון 13**). במסגרת תיקון 13 נקבע, בין היתר, "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. מועדי השלמת מנגנון ההתכנסות תוקנו ביום 14 בדצמבר 2023 במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 14) (להלן – **תיקון 14**).

על רקע הצורך במנגנון ההתכנסות לפי חוק היסוד ולנוכח הצרכים שנוצרו לשנת 2024, כללה התכנית המאזנת תיקון מגבלת הגירעון ומגבלת ההוצאה בחוק המסגרות והגשת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024 בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד. עוד כללה התכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקות משנה שעניינן הפחת הוצאות הממשלה, מצד אחד, והגדלת הכנסותיה, מצד שני, על מנת להתכנס למסגרות המוצעות.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הריענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, וכן לצורך הארכת משך הסיוע באירות חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, נדרשה הממשלה להוציא סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף הראשון לשנת 2024 בחודש מרץ 2024. לפיכך, תוקן חוק המסגרות באופן שהגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2024 בשיעור של 0.69% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב 2023 כפי שאושרה בחודש מאי 2023, ובהתאמה לכך אושר בסוף חודש ספטמבר 2024 חוק תקציב נוסף שני לשנת 2024.

נציין כי תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר העדכניות ביותר, פורסמו על ידי משרד האוצר בחודש אוקטובר 2024, במסגרת מסמך התכנית התלת שנתית לשנים 2026 עד 2028 שהוגש לצד הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025. במסגרת, נחזתה צמיחה של 0.4% בשנת 2024 והכנסות מדינה של 474.2 מיליארד ש"ח. תחזיות אלה מתבססות על נתונים מקרו כלכליים, נתוני גביית הכנסות בפועל שהיו ידועים בעת עריכת התחזית ערב הגשת התכנית התלת-שנתית לממשלה וכן על תרחיש בסיס בטחוני המניח המשך לחימה עצימה במהלך רוב הרבעון האחרון של 2024, המלווה בגיוס מילואים מוגבר, וצמצום של היקפי הגיוס לאחר מכן. התממשות סיכונים ביטחוניים, כלכליים ואחרים, כלפי מעלה או כלפי מטה, לרבות סטייה מתרחיש הבסיס הבטחוני, עשויים להוביל לשינויים בפעילות המשקית ובגביית הכנסות מדינה

לסעיף 1:

לנוכח הצורך בהגדלת ההוצאה הממשלתית וזאת בשל עיכוב בתזרים הסיוע האמריקני המועבר לממשלת ישראל לצורך התמודדות עם מלחמת חרבות ברזל, בשל התמשכות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חצי צפון" בלבנון, ובשל התייקרות בעלויות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי, מוצע להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חקיקה לתיקון חוק המסגרות, כך שיקבע כי בשנת 2024 תהיה הממשלה רשאית להגדיל את ההוצאה הממשלתית בסך של 33,180 מיליון ש"ח, המהווים גידול נוסף של 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023 וזאת בניכוי ההגדלה במגבלת ההוצאה הקבועה בסעיף 20(ב) לחוק המסגרות לצורך ההוצאות הדרושות למימון מלחמת 'חרבות ברזל' (בהחלטה זו - **הסכום הנוסף למימון צרכים צבאיים**).

לסעיפים 1(א)(1)

בבסיס מסגרות חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024 עמדה הנחה כי הסיוע האמריקני להתמודדות עם הוצאות המלחמה, שסוכם בין הממשל האמריקני ובין ממשלת ישראל בראשית המלחמה יהיה זמין במלואו לשימוש כבר במהלך שנת 2024. במהלך השנה נתברר כי בשל העיתוי בו הגיע התקציב האמריקאי, וצורת המימוש של סיוע זה, חלק מסכומי הסיוע לא זמינים לשימוש בשנת 2024. על מנת לאפשר את המשך פעילותו של משרד הביטחון על פי תכנון, מוצע להגדיל את מסגרת תקציבו בסכום של 18 מיליארד ש"ח כחלק לכספי הסיוע שיפרסו על פני השנים הבאות.

לסעיף 1(א)(2)

מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2024 בסך של 13.4 מיליארד ש"ח אשר נועדו למימון הוצאות התמשכות מלחמת חרבות ברזל, ובתוך כך המבצע "חצי צפון", שגובהן לא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024.

לסעיף 1(א)(3)

מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2024 בסך של כ-1.8 מיליארד ש"ח לשם מימון הוצאות

הריבית על החוב הממשלתי המשולמות מתקציב המדינה. זאת נוכח עדכון תחזית תשלומי הריבית מאז הגשת התקציב.

לסעיף 1(ג)

מוצע לתקן את יעד הגרעון לשנת 2024 כך שבהינתן הגדלת התקציב המוצעת ותחזית ההכנסות העדכנית ביותר תעמוד תקרת הגרעון על 7.7%. יצוין כי ללא הגדלת התקציב המוצעת עבור מערכת הביטחון, הגרעון בסוף שנת 2024 צפוי היה לעמוד על 6.1%.

לסעיף 2:

עוד מוצע להסמיק את שר האוצר לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך הנחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024, לצורך תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024, התשפ"ד-2024, בהתאם למגבלות כאמור בחוק המסגרות, כמוצע.

תקציב

תוספת של 33,180 מיליון ש"ח לתקציב המדינה.

השפעת ההצעה על מצבת כח 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 ;
החלטה מס' 2150 מיום 25 באוגוסט 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2024.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

מגיש: שר האוצר

י"ג בחשון התשפ"ה
14 בנובמבר 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

מסגרות התקציב לשנת 2024.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה וכמפורט להלן, חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות, ומגבלת הוצאה, שמגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי) משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(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 ביחס לכל שטח המדינה או לאזורים שונים בה. 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 נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, הן לטובת הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנגרמות ממנה אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. על רקע האמור, בוצעו מספר תיקונים בחוק המסגרות על מנת להתכנס למסגרות הפיסקליות תוך מתן מענה לצרכים האמורים.

בשל הימשכות הלחימה העצימה והממושכת, ובתוך כך היציאה למבצע "חצי צפון" בלבנון, תוך גיוס מילואים משמעותי, העיכוב בתזרים הסיוע האמריקני המועבר לממשלת ישראל לצורך התמודדות עם מלחמת חרבות ברזל, אשר צפוי היה לממן הוצאות נדרשות שונות בשל המצב האמור, ובשל התייקרות בעלויות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי, יש צורך בהגדלת ההוצאה הממשלתית ובהתאמה להעלות את תקרת הגרעון, ובהתאם מוצע לערוך את התיקונים הנדרשים בחוק המסגרות.

בבסיס מסגרות חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024 עמדה ההנחה כי הסיוע האמריקני להתמודדות עם הוצאות המלחמה, שסוכם בין הממשל האמריקני לבין ממשלת ישראל בראשית המלחמה יהיה זמין במלואו לשימוש כבר במהלך שנת 2024. במהלך השנה נתברר כי בשל העיתוי שבו הגיע התקציב האמריקאי, וצורת המימוש של סיוע זה, חלק מסכומי הסיוע לא יהיו זמינים לשימוש בשנת 2024. על מנת לאפשר את המשך פעילותו של משרד הביטחון על פי התכנון ונוכח ההוצאות אשר צפוי היה לממן מההכנסה של הסיוע האמור, מוצע להגדיל את מסגרת התקציב בסכום של 18 מיליארד ש"ח כחלק לכספי הסיוע שיפרסו על פני השנים הבאות. כמו כן, מוצע להגדיל את מסגרת התקציב בסכום של 13.4 מיליארד ש"ח למימון הוצאות התמשכות מלחמת חרבות ברזל, ובתוך כך מבצע "חיצו צפון", שלא נצפו בעת אישור חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024. עוד מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2024 בסך של כ-1.8 מיליארד ש"ח לשם מימון הוצאות הריבית על החוב הממשלתי המשולמות מתקציב המדינה. זאת נוכח עדכון תחזית תשלומי הריבית מאז הגשת התקציב.

תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר העדכניות ביותר, פורסמו על ידי משרד האוצר בחודש אוקטובר 2024, במסגרת מסמך התכנית התלת שנתית לשנים 2026 עד 2028 שהוגש לצד הצעת תקציב המדינה לשנת 2025.

בהתאם להגדלת ההוצאה הממשלתית המותרת ולתחזית ההכנסות המעודכנת כאמור לעיל, מוצע לתקן את חוק המסגרות כך שתקרת הגרעון תעמוד על 7.7%, ולהסמיק את שר האוצר לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך הנחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024, לצורך תיקון חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

סעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי במקרה הצורך ניתן להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף. הוראה זו נועדה לתת מענה לצרכים משתנים ובלתי צפויים שאינם בשליטת הממשלה. חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף ואינו קובע מגבלות על עצם הגשת הצעת חוק תקציב נוספת.

בענייננו, מוצע להגדיל את תקציב המדינה לשנת 2024 – בפעם השלישית ולקראת סוף השנה. אמנם חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף וגם אינו קובע הוראות בעניין זה, ואולם לטעמי, אין חולק כי תכלית הוראות הסעיף האמור נועדה, לכל הפחות, להתמודד עם מצב שבו התעוררו צרכים חדשים ובלתי צפויים שמחייבים הוצאה תקציבית נוספת כפי שמתקיים בענייננו. כלומר, אין מדובר במצב שבו יש 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, תוך אישור הצעת החוק בכנסת באופן שבו מאושר חוק התקציב השנתי (ראו, בין השאר, "אדרעי" מעמד החוקתי 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).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

אין.

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

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

10. ס. נ. ע.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם