

קביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטתו של תקציב דו-שנתי בשנים 2009-2010 ובשנים 2011-2012 בגדר הוראת שעה, ולדו"ח שהגיש שר האוצר לוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובמטרה לעבור למתכונת של תקציב דו-שנתי כהסדר קבע, להטיל על שר האוצר ושר המשפטים להפיץ בתיאום ביניהם תוך 45 יום, תזכיר חוק לתיקון חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסוד: הכנסת, וכן תזכיר חוק לתיקון חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, במתכונת שתוסכם בין המשרדים. לצד זאת יובהר, כי בכוונת הממשלה להגיש תקציב חד-שנתי לשנת הכספים הקרובה, 2013.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 31.3.2009 הושבעה ממשלת ישראל ה-32. באותה עת לא היה למדינה תקציב מאושר.

בהתאם להוראת סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, היה על הממשלה החדשה לאשר את תקציב שנת 2009 בתוך 45 ימים מיום כינונה, שאם-לא-כן, יראו את הכנסת כאילו התפזרה. דא עקא, הממשלה ה-31 לא העבירה בכנסת היוצאת את תקציב המדינה, אף לא בקריאה הראשונה, והערכת גורמי המקצוע במשרד האוצר הייתה כי תקופה קצרה זו אינה מספיקה לגיבוש תקציב מתאים לשנת 2009. הערכה זו נסמכה גם על השתנות הנסיבות הכלכליות בתקופה שבין גיבוש התקציב בידי הממשלה היוצאת לבין מועד כניסתה של הממשלה החדשה.

באותה תקופה היה בשיאו המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2009, והשפעותיו כבר הורגשו היטב בכלכלת ישראל: צמיחה שלילית במשך תשעה חודשים, מחנק אשראי, ירידה ביצוא, גידול באבטלה ועוד. הממשלה התכוונה לנקוט בצעדים מרחיקי לכת במטרה למזער את השפעתו של המשבר הכלכלי העולמי על כלכלת ישראל, ככל שניתן. צעדים אלו – שגובשו לתכנית כוללת שנקראה "בלימה ותנופה" – אמורים היו להתממש בשנים 2009 ו-2010. ההתמודדות עם המשבר חייבה הן דחיית המועד להגשת התקציב, שכן התקופה הקצרה בת 45 הימים שקצב החוק לגיבוש תקציב 2009 לא הספיקה לבחינת הצעדים הנדרשים ולעיגונם בחוק התקציב; והן עיגון בחוק, במהירות האפשרית, של צעדים להתמודדות עם המשבר – אלו שביצועם יחל בשנת 2009 והמשך נקיטתם בשנת 2010 – על מנת ליצור ודאות בפעילות המשרדים ועל מנת לאפשר למשרדים להתחיל באופן מיידי לתכנן את הצעדים שיוציאו לפועל בשנת 2010, הנדרשים להתמודדות עם המשבר העולמי. לאחר סדרת דיונים במשרד האוצר הוחלט להשר בראשית אפריל 2009 לגבש תקציב אחד, דו-שנתי, לשנים 2009-2010, שיכלול גם מגוון צעדים להתמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי. לשם כך, היה צורך בתיקון חוק-יסוד: הכנסת, כך שיותיר לממשלה זמן ארוך יותר להעברת התקציב הדו-שנתי. בהתאם לתובנה זו, הובאה בפני הכנסת ביום 6.4.2009 הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה).

ביום 7.4.2009, למחרת היום שבו הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת, אישרה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תשס"ט-2009 (להלן – הוראת השעה המקורית). בעקבות אישור חוק זה, אישרה הכנסת ביום 15.7.2009 את חוק התקציב הדו-שנתי לשנות הכספים 2009 ו-2010. במקביל, פורסם ביום 23.7.2009 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ובו פרק כ"ח, שעניינו "הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010". בפרק זה נקבעו תיקונים להוראות חוק שונות, כדי להתאים חוקים אלו לתקציב הדו-שנתי.

במהלך יישומה של הוראת השעה שנקבעה לשנים 2009 ו-2010, נחשף משרד האוצר ליתרונות הקיימים לתקציב דו-שנתי. יתרונות אלו הובילו את שר האוצר לזיום מהלך לבחינת יתרונותיו וחסרונותיו של תקציב דו-שנתי על פני שנתיים מלאות, ללא קשר ישיר לנסיבות מיוחדות וחריגות כדוגמת המשבר הכלכלי של שנת 2009. זאת, כהוראת שעה לתקופה קצובה וידועה מראש, אשר מטרתה להוות בסיס לקבלת החלטת קבע, לקראת סופה של אותה התקופה, בדבר הדרך המועדפת לגיבוש המדיניות הכלכלית הממשלתית - אם בתקציב חד-שנתי ואם בתקציב דו-שנתי.

היוזמה האמורה נתמכה גם על ידי ראש הממשלה וגם על ידי כל המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה בכנס שבו השתתפו ביום 8.2.2010. פרט לראש הממשלה, למשרד האוצר ולמשרדי הממשלה האחרים, הובעה תמיכה בתקציב הדו-שנתי מצד גורמים כלכליים נוספים, כדוגמת נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, והתאחדות התעשיינים בישראל. בנוסף, ניתנה להנהגת התקציב הדו-שנתי בישראל תמיכתם הפומבית של גורמים כלכליים עולמיים, כדוגמת מזכ"ל הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD) וקרן המטבע הבינלאומית (ה-IMF).

לצד היתרונות הגלומים במעבר לתקציב דו-שנתי, סברו גורמי המקצוע במשרד האוצר כי במעבר זה טמונים גם סיכונים וחששות. בניית תקציב דו-שנתי מחייבת לחזות מראש את גובה הכנסות הממשלה במהלך שנתיים, וכן היא מחייבת לחזות את המשימות העיקריות שביצוען ידרוש משאבים בשנים אלה והקצאת המשאבים באופן מפורט. לגורמי המקצוע במשרד האוצר קיים ניסיון רב-שנים בבניית תחזיות הכנסה והוצאה לשנה אחת (למעשה מדובר על תחזית לשנה וחצי מכיוון שהתחזיות נעשות במהלך השנה הקודמת לשנת התקציב), אולם אין להם ניסיון כזה בבניית תחזית המבקשת לצפות מראש את גובה ההכנסה ואת הצרכים שיעמדו בבסיס חישוב ההוצאות הצפויות בתקופה בת שנתיים (למעשה שנתיים וחצי מאותה סיבה שצוינה קודם לכן). אין גם כלים אמניים המאפשרים לחזות באופן מספק את סיכויי ההצלחה של מודל התקציב הדו-שנתי. עוד יש לציין כי ניסיון חלקי מעין זה, של צפיית הכנסות והוצאות מראש לשנתיים, נעשה במהלך גיבוש התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. אולם תקציב דו-שנתי המגובש באמצע שנתו הראשונה, מעט לפני התאריך שבו ממילא יש לגבש את התקציב לשנה השנייה, אינו דומה לתקציב דו-שנתי "מלא", שיש לגבשו ולאשרו בכנסת עוד לפני תחילת השנתיים שאליהן הוא מתייחס.

לחששות עליהם הצביעו גורמי מקצוע במשרד האוצר, הצטרפו הסתייגויות שהגיעו מצד הייעוץ המשפטי במשרד האוצר. המעבר לתקציב דו-שנתי דורש שינוי של שני חוקי יסוד - חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: משק המדינה, וכן דורש שינוי של חוק יסודות התקציב. היועץ המשפטי במשרד האוצר סבר כי בשל חוסר הוודאות בדבר האפשרות לעבור באופן קבוע לתקציב דו-שנתי ובדבר התועלת שבמעבר זה אל מול החששות שהוזכרו, אם יתממשו, עלול להיווצר מצב שבו חוקי היסוד ישונו כדי להתאימם לתקציב דו-שנתי, ולאחר זמן קצר יהיה צורך לשנותם שנית ולהחזירם למתכונתם העכשווית. היועץ המשפטי במשרד האוצר סבר כי שינוי תכופ של חוקי יסוד אינו מצב רצוי, וכי יש לעשות מאמץ לשמור על יציבותם של חוקי היסוד ושלא לשנותם בדרך קבע לתכלית שמיושמה איננו ודאית ושייתכן שתתברר

בדיעבד כלא-רצויה.

בנסיבות אלו, החליטו ראש הממשלה ושר האוצר לקבוע תקציב דו-שנתי נוסף לתקופת ניסיון בת שנתיים, בשנים 2011-2012, שבסיומן תיבחן התועלת שבתקציב דו-שנתי והאפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי באופן קבוע. למימוש הצעה זו, נקבעה הוראת שעה נוספת, במסגרתה תוקנו הוראות חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: משק המדינה לתקופה בת שנתיים. מצד אחד - באופן כזה ניתן היה להביא לידי ביטוי את מדיניות הממשלה ולבחון את האפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי באופן קבוע, על היתרונות הטמונים במעבר זה; מצד שני - שינוי חוקי היסוד בדרך של הוראת שעה הפוקעת מאליה ישמור על יציבותם של חוקי היסוד וימנע את שינויים חדשות לבקרים. חקיקת שינוי זה בדרך של הוראת שעה משקפת את מהותה האמיתית של המוטיבציה העומדת מאחוריו - הרצון לבחון את התועלת שבמעבר לתקציב דו-שנתי ואת האפשרות לממשו הלכה למעשה.

ביום 15.3.2010 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), התשי"ע-2010 (להלן: הצעת חוק היסוד). בהצעת חוק-יסוד זו, הוצע לשנות את הוראת השעה המקורית כך שבמקום לחול בשנים 2009-2010, היא תחול בשנים 2009-2012.

ביום 17.3.2010 אושרה הצעת חוק היסוד בקריאה ראשונה בכנסת, ברוב של 53 תומכים אל מול 36 מתנגדים. בשל מגוון העניינים המעורבים בהצעת חוק היסוד, עברה ההצעה לדיון בוועדה מיוחדת - הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק התייעלות כלכלית תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (להלן - הוועדה המשותפת). ביום 15.6.2010, אישרה הוועדה המשותפת את הצעת חוק היסוד - לאחר שהכניסה בה מספר שינויים - ברוב של 7 תומכים מול 3 מתנגדים. ביום 21.6.2010 הובאה הצעת חוק היסוד לאישור מליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית. בתום ליל שימורים, קיבלה הכנסת בקריאה השנייה את הצעת חוק היסוד ודחתה את כל ההסתייגויות שהוצעו לה. בקריאה השלישית, אושרה הצעת חוק היסוד ברוב של 63 תומכים כנגד 32 מתנגדים והוא פורסם ברשומות ביום 30.6.2010. מספר ימים לאחר אישור הצעת חוק היסוד בכנסת הוגשה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 4908/10 רוני בראון ואח' נ' כנסת ישראל ואח') שבה נטען, בין היתר, כי מדובר בפגיעה בדמוקרטיה וכי לא ניתן להפקיע עקרונות הקבועים בחקיקת יסוד על ידי הוראת שעה. עתירה זו נדחתה ביום 7.4.2011 פה אחד על ידי בית המשפט שדן בנושא בהרכב מורחב של שבעה שופטים בראשות נשיאת בית המשפט העליון (דאז) השופטת דורית ביניש.

בסעיף 1(א)(6) לחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), נקבע כי על שר האוצר להגיש לוועדה המשותפת, בתוך 120 ימים מתחילת שנת הכספים 2012, דוח המפרט את המלצתו לגבי שאלת קביעתו של תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי. בהתאם לסעיף זה הגיש שר האוצר לוועדה המשותפת מסמך מפורט ובו סקירה מקיפה בדבר יתרונות וחסרונות ההחלטה של מתכונת תקציב דו-שנתי, כפי שעלו מהניסיון המצטבר של החלתו כהסדר זמני בשנים 2009-2012, והמלצה לפיה יש להנהיג את המתכונת הדו-שנתית של התקציב כהסדר קבע, בהתאם לעקרונות שפורטו בהמלצה, אשר יש בהם כדי

להבטיח ניצול מירבי של יתרונות הסדר זה וצמצום מירבי של חסרונותיו, כמפורט בהמלצה.

עותק הדו"ח שהגיש שר האוצר מצורף להצעת החלטה זו כנספח א'.

בהמשך לכך, מובאת לאישור הממשלה הצעת ההחלטה, לפיה בהמשך להחלטתו של תקציב דו-שנתי בשנים 2009-2010 ובשנים 2011-2012 בגדר הוראת שעה, ולדו"ח שהגיש שר האוצר לוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, במטרה לעבור למתכונת של תקציב דו-שנתי כהסדר קבע - מטילה הממשלה על שר האוצר ושר המשפטים להפיץ בתיאום ביניהם תוך 45 יום, תזכיר חוק לתיקון חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסוד: הכנסת, וכן תזכיר חוק לתיקון חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, במתכונת שתוסכם בין המשרדים. לצד זאת מובהר בהחלטה, כי תקציב שנת 2013 יהיה תקציב חד-שנתי.

תזכיר תומכי החלטה ומידע מחקרי

מובא בפירוט בעמ' 7-16 בנספח א'.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

מובא בפירוט בעמ' 17-19 בנספח א'.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת שר המשפטים - תומך בהצעת ההחלטה.

חלופות להצעת ההחלטה

במסגרת נספח א' נבחנה האפשרות של תקציב שנתי כחלופה לתקציב דו-שנתי, וראה שם בפירוט עמ' 17-19.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

מובא בפירוט בעמ' 17-19 בנספח א'.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1472 מיום 4 במרץ 2010.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ראה חוות דעת משפטית המצורפת להצעת ההחלטה.

מוגש על ידי שר האוצר

ל' בסיון התשע"ב
20 ביוני 2012

ל' בסיון התשע"ב
20 ביוני 2012
ימ. 2012-23704

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

קביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ההצעה מובאת לאישור הממשלה בהמשך לדו"ח שהגיש שר האוצר לוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לפי סעיף 1(א)(6) לחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), שבו מפורטת המלצתו בדבר קביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי, כהסדר קבע, בהתאם לעקרונות המפורטים ברוח. כעת, מוצע להטיל על שר האוצר ושר המשפטים להפיץ את תזכירי החוק נדרשים להחלת תקציב דו-שנתי כהסדר קבע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

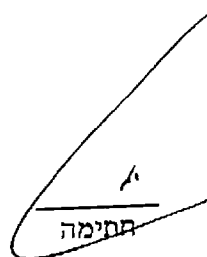
אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה. ככל שיעלו קשיים משפטיים בנוגע לתזכיר החוק, אלה ילובנו בין הלשכה המשפטית במשרד האוצר ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים - אין מניעה משפטית לקבל החלטה כמוצעת.

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

אין מניעה משפטית לקבל החלטה כמוצעת.


תחימה

יועץ משפטי למשרד האוצר
תפקיד

יואל בריס
שם

דו"ח משרד האוצר לוועדה המשותפת לוועדת הכספים
ולוועדת החוקה, חוק ומשפט בהתאם לחוק-יסוד: תקציב
המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת
שעה)

מסקנות ביניים מיישום התקציב הדו-שנתי ועקרונות לקביעת
תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי

מאי 2012

תוכן עניינים

3	רקע
3	כללי
6	שיטת התקציב הדו-שנתי לשנים 2009-2010 ולשנים 2011-2012
7	מבוא כללי – בעיית הנתונים
7	התפתחויות כלכליות ופיסקאליות
7	פרמטרים מאקרו כלכליים מרכזיים
11	ניתוח ההכנסות ממסים
14	אירועים כלכליים ופיסקאליים מרכזיים
17	בחירת היתרונות והחסרונות של שיטת תקציב דו-שנתי
20	המלצות לעקרונות שיטת תקציב דו-שנתי
20	השיטה המוצעת
22	תיקונים משלימים

רקע

כללי

ביום 31.3.2009 הושבעה ממשלת ישראל ה-32. באותה עת לא היה למדינה תקציב מאושר.

בהתאם להוראת סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, היה על הממשלה החדשה לאשר את תקציב שנת 2009 בתוך 45 ימים מיום כינונה, שאם-לא-כן, יראו את הכנסת כאילו התפזרה. דא עקא, הממשלה ה-31 לא העבירה בכנסת היוצאת את תקציב המדינה, אף לא בקריאה הראשונה, והערכת גורמי המקצוע במשרד האוצר הייתה כי תקופה קצרה זו אינה מספיקה לגיבוש תקציב מתאים לשנת 2009. הערכה זו נסמכה גם על השתנות הנסיבות הכלכליות בתקופה שבין גיבוש התקציב בידי הממשלה היוצאת לבין מועד כניסתה של הממשלה החדשה.

באותה תקופה כבר היה בעיצומו המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2009, והשפעותיו ניכרו היטב בכלכלת ישראל: צמיחה שלילית במשך תשעה חודשים, מחנק אשראי וקיפאון בהשקעות, ירידה ביצוא, גידול באבטלה ועוד. הממשלה החדשה התכוונה לנקוט בצעדים מרחיקי לכת במטרה למזער את השפעתו של המשבר הכלכלי העולמי על כלכלת ישראל, ככל שניתן. צעדים אלו – שגובשו על ידי שר האוצר לתכנית כוללת שנקראה "בלימה ותנופה" – אמורים היו להתממש בשנים 2009 ו-2010. ההתמודדות עם המשבר חייבה הן דחיית המועד להגשת התקציב, שכן התקופה הקצרה בת 45 הימים שקצב החוק לגיבוש תקציב 2009 לא הספיקה לבחינת הצעדים הנדרשים ולעיגונם בחוק התקציב; והן עיגון בחוק, במהירות האפשרית, של צעדים להתמודדות עם המשבר - אלו שביצועם יחל בשנת 2009 והמשך נקיטתם בשנת 2010 - על מנת ליצור ודאות בפעילות המשרדים ועל מנת לאפשר למשרדים להתחיל באופן מיידי לתכנן את הצעדים שיוציאו לפועל בשנת 2010, הנדרשים להתמודדות עם המשבר העולמי. לאחר דיון בהנהלת משרד האוצר הונחה השר בראשית אפריל 2009 לגבש תקציב אחד, דו-שנתי, לשנים 2009-2010; ותקציב שיכלול גם מגוון צעדים להתמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי. לשם כך, היה צורך בתיקון חוק-יסוד: הכנסת, כך שיותיר לממשלה זמן ארוך יותר להעברת התקציב הדו-שנתי. בהתאם לתובנה זו, הובאה בפני הכנסת ביום 6.4.2009 הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). מן הראוי לציין, שהרעיון על תקציב דו-שנתי הועלה עוד בעבודת צוות מאה הימים במהלך חודש מרץ.

ביום 7.4.2009, למחרת היום שבו הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת, אישרה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), תשס"ט-2009 (להלן – הוראת השעה המקורית). בעקבות אישור חוק זה, אישרה הכנסת ביום 15.7.2009 את חוק התקציב הדו-שנתי לשנות הכספים 2009 ו-2010. במקביל, פורסם ביום 23.7.2009 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ובו פרק כ"ה, שעניינו "הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010". בפרק זה נקבעו תיקונים להוראות חוק שונות, כדי להתאים חוקים אלו לתקציב הדו-שנתי.

במהלך יישומה של הוראת השעה שנקבעה לשנים 2009 ו-2010, נחשף משרד האוצר ליתרונות הקיימים לתקציב דו-שנתי. יתרונות אלו הובילו את שר האוצר ליזום מהלך לבחינת יתרונותיו וחסרונותיו של תקציב דו-שנתי על פני שנתיים מלאות, ללא קשר ישיר לנסיבות מיוחדות וחריגות כדוגמת המשבר הכלכלי של שנת 2009. זאת, כהוראת שעה לתקופה קצובה וידועה מראש, אשר מטרתה להוות בסיס לקבלת החלטת קבע, לקראת סופה של אותה התקופה, בדבר הדרך המועדפת לגיבוש המדיניות הכלכלית הממשלתית - אם בתקציב חד-שנתי ואם בתקציב דו-שנתי.

יזומת שר האוצר נתמכה גם על ידי ראש הממשלה וגם על ידי כל המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה בכנס שבו השתתפו ביום 8.2.2010. פרט לראש הממשלה, למשרד האוצר ולמשרדי הממשלה האחרים, הובעה תמיכה בתקציב הדו-שנתי מצד גורמים כלכליים נוספים, כדוגמת נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, והתאחדות התעשיינים בישראל. בנוסף, ניתנה להנהגת התקציב הדו-שנתי בישראל תמיכתם הפומבית של גורמים כלכליים עולמיים, כדוגמת מזכ"ל הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD) וקרן המטבע הבינלאומית (ה-IMF).

לצד היתרונות הגלומים במעבר לתקציב דו-שנתי, סברו גורמי המקצוע במשרד האוצר כי במעבר זה טמונים גם סיכונים וחששות. בניית תקציב דו-שנתי מחייבת לחזות מראש את גובה הכנסות הממשלה במהלך שנתיים, וכן היא מחייבת לחזות את המשימות העיקריות שביצוען ידרוש משאבים בשנים אלה והקצאת המשאבים באופן מפורט. לגורמי המקצוע במשרד האוצר קיים ניסיון רב-שנים בבניית תחזיות הכנסה והוצאה לשנה אחת (למעשה מדובר על תחזית לשנה וחצי מכיוון שהתחזיות נעשות במהלך השנה הקודמת לשנת התקציב), אולם אין להם ניסיון כזה בבניית תחזית המבקשת לצפות מראש את גובה ההכנסה ואת הצרכים שיעמדו בבסיס חישוב ההוצאות הצפויות בתקופה בת שנתיים (למעשה שנתיים וחצי מאותה סיבה שצוינה קודם לכן). מכיוון שמדובר במודל חדשני שלא נוסה עדיין בארץ ובעולם, אין עדיין כלים אמין המאפשרים לחזות באופן מספק את סיכויי ההצלחה של מודל התקציב הדו-שנתי. עוד יש לציין כי ניסיון חלקי מעין זה, של צפיית הכנסות והוצאות מראש לשנתיים, נעשה במהלך גיבוש התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. אולם תקציב דו-שנתי המגובש באמצע שנתו הראשונה, מעט לפני התאריך שבו ממילא יש לגבש את התקציב לשנה השנייה, אינו דומה לתקציב דו-שנתי "מלא", שיש לגבשו ולאשרו בכנסת עוד לפני תחילת השנתיים שאליהן הוא מתייחס.

לחששות עליהם הצביעו גורמי מקצוע במשרד האוצר, הצטרפו הסתייגויות שהגיעו מצד הייעוץ המשפטי במשרד האוצר. המעבר לתקציב דו-שנתי דורש שינוי של שני חוקי יסוד - חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: משק המדינה, וכן דורש שינוי של חוק יסודות התקציב. היועץ המשפטי במשרד האוצר סבר כי בשל חוסר הוודאות בדבר האפשרות לעבור באופן קבוע לתקציב דו-שנתי ובדבר התועלת שבמעבר זה אל מול החששות שהוזכרו, אם יתממשו, עלול להיווצר מצב שבו חוקי היסוד ישונו כדי להתאימם לתקציב דו-שנתי, ולאחר זמן קצר יהיה צורך לשנותם שנית ולהחזירם למתכונתם העכשווית. היועץ המשפטי במשרד האוצר סבר כי שינוי תכופ של חוקי יסוד אינו מצב רצוי, וכי יש לעשות מאמץ לשמור על יציבותם של חוקי היסוד ושלא לשנותם בדרך קבע לתכלית שמימושה איננו ודאי ושייתכן שתתברר בדיעבד כלא-רצויה.

בנסיבות אלו, החליטו ראש הממשלה ושר האוצר לקבוע תקציב דו-שנתי נוסף לתקופת ניסיון בת שנתיים, בשנים 2011-2012, שבסיומן תיבחן התועלת שבתקציב דו-שנתי והאפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי באופן קבוע. למימוש הצעה זו, נקבעה הוראת שעה נוספת, במסגרתה תוקנו הוראות חוק-יסוד: הכנסת, וחוק-יסוד: משק המדינה, לתקופה בת שנתיים. מצד אחד - באופן כזה ניתן היה להביא לידי ביטוי את מדיניות הממשלה ולבחון את האפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי באופן קבוע, על היתרונות הטמונים במעבר זה; מצד שני - שינוי חוקי היסוד בדרך של הוראת שעה הפוקעת מאליה ישמור על יציבותם של חוקי היסוד וימנע את שינויים חדשות לבקרים. חקיקת שינוי זה בדרך של הוראת שעה משקפת את מהותה האמיתית של המוטיבציה העומדת מאחוריו - הרצון לבחון את התועלת שבמעבר לתקציב דו-שנתי ואת האפשרות לממשו הלכה למעשה.

ביום 15.3.2010 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ע-2010 (להלן: **הצעת חוק היסוד**). בהצעת חוק-יסוד זו, הוצע לשנות את הוראת השעה המקורית כך שבמקום לחול בשנים 2009-2010, היא תחול בשנים 2009-2012. בחוק נקבע כי לקראת סיום השליש הראשון של שנת 2012 יגבש משרד האוצר המלצת ביניים ביחס לתקציב הדו-שנתי, על בסיס הניסיון שיצטבר עד לאותו מועד ועבודת הכנה מקצועית שתיעשה במהלך שנת 2011 ובתחילת 2012, ויצגי אותה בפני הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוקה, חוק ומשפט, אשר תהיה רשאית להביא עמדתה בפני הממשלה בדונה בנושא זה.

ביום 17.3.2010 אושרה הצעת חוק היסוד בקריאה ראשונה בכנסת, ברוב של 53 תומכים אל מול 36 מתנגדים. בשל מגוון העניינים המעורבים בהצעת חוק היסוד, עברה ההצעה לדיון בוועדה מיוחדת - הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק התייעלות כלכלית תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010. ביום 15.6.2010, אישרה הוועדה המשותפת את הצעת חוק היסוד - לאחר שהכניסה בה מספר שינויים - ברוב של 7 תומכים מול 3 מתנגדים. ביום 21.6.2010 הובאה הצעת חוק היסוד לאישור מליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית. בתום ליל שימורים, קיבלה הכנסת בקריאה השנייה את הצעת חוק היסוד ודחתה את כל ההסתייגויות שהוצעו לה. בקריאה השלישית, אושרה הצעת חוק היסוד ברוב של 63 תומכים כנגד 32 מתנגדים והוא פורסם ברשומות ביום 30.6.2010. מספר ימים לאחר אישור הצעת חוק היסוד בכנסת הוגשה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 4908/10 ח"כ רוני בראון ואח' נ' כנסת ישראל ואח') שבה נטען, בין היתר, כי מדובר בפגיעה בדמוקרטיה וכי לא ניתן להפקיע עקרונות הקבועים בחקיקת יסוד על ידי הוראת שעה. עתירה זו נדחתה ביום 7.4.2011 פה אחד על ידי בית המשפט שדן בנושא בהרכב מורחב של שבעה שופטים בראשות נשיאת בית המשפט העליון השופטת דורית ביניש.

שיטת התקציב הדו-שנתי לשנים 2009-2010 ולשנים 2011-2012

שיטת התקציב לשנים 2009-2010 ולשנים 2011-2012 קבעה כי התקציב יהיה דו-שנתי ויכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים בנפרד. כמו כן, חוק התקציב יכלול את תכנית התקציב לשנת התקציב שלאחר השנה השנייה לתקציב. בנוסף, בתקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012, נקבע כי בשנת 2012 יתוקצב סעיף תקציב התאמות, אשר את ההצעה להקצאתו בשנת 2012 תביא הממשלה לאישור הכנסת. עוד נקבע כי בתוך 120 ימים מתחילת שנת הכספים 2012, יגיש שר האוצר לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת דוח המפרט את המלצתו לגבי קביעתו של תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי.

הוראות נוספות לעניין התקציב הדו-שנתי נקבעו בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009. על פי החוק, ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ומספרי שיא כח אדם בחוק התקציב הדו-שנתי בכל אחת משנות הכספים 2009 ו-2010 ובכל אחת משנות הכספים 2011 ו-2012 תהיה עד לסכום או למספר הנקוב בסעיף התקציב ביחס לאותה שנת כספים. כמו כן נקבע כי שר האוצר רשאי בכפוף להוראות חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב, המתייחסת לאחת משנות הכספים, לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים האחרת, או לסעיף אחר בהתאם, ואולם אין להעביר משרות משנת כספים אחת לשנת כספים אחרת. מנגנון העברת עודפי התקציב בין השנים לא שונה. לעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012 נקבע כי את הצעת הממשלה להקצאת תקציב התאמות, היא תביא לאישור ועדת הכספים תוך 60 ימים לפני תחילת שנת הכספים 2012 יחד עם שינויים נדרשים בחלק התקציב הדו-שנתי לשנת 2012. כמו כן נקבע כי הממשלה תגיש לוועדת הכספים בתוך 90 ימים לפני תחילת שנת הכספים 2012 דוח המפרט את אלה:

- תחזית מאקרו-כלכלית לשנת 2012, על התפתחויות בכלכלת ישראל, ובכלל זה תחזית הצמיחה והתפתחויות בשוק העבודה;
- התפתחויות בכלכלת העולם והשלכותיהן על כלכלת ישראל;
- תחזית ההכנסות לשנת 2012, המעודכנת לאותו מועד;
- תחזית צורכי ההוצאה התקציבית לשנת 2012, המעודכנת לאותו מועד;
- היערכות הממשלה כתוצאה משינויים בתחזיות כאמור או כתוצאה מהתפתחויות כלכליות אחרות, ככל שהיערכות כזו נדרשת לעמידה ביעדי המדיניות שנקבעו;
- תכנית תקציב בהתייחס לשנת הכספים 2014 לפי הוראת סעיף 1(א)(4) לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה).

מבוא כללי – בעיית הנתונים

בנקודת זמן זו אין עדיין נתונים מקיפים ומלאים לגבי השנה השנייה לתקציב הדו-שנתי המלא הראשון שיושם בישראל (2012). באופן כללי, ניתן היה לצפות שאת השינוי המשמעותי בנתונים ניתן יהיה לראות דווקא בשנת התקציב השנייה, מכיוון שבשנה זו ניתן לממש את התכנון התקציבי שהתבצע בשנה שלפניה. לדוגמא, ניתן היה לצפות ששיעור הביצוע בשנה השנייה ליישום תקציב דו-שנתי יהיה גבוה יותר מאשר בתקציב שנתי, מכיוון שהוא מפנה תשומת זמן לעבודה השוטפת של משרדי הממשלה ומאפשר לתכנן ולבצע את ההוצאות ביעילות רבה יותר. עם זאת ברור, כי לפני סוף שנת 2012 לא ניתן לקבוע אם שיעור הביצוע הושפע מיישומו של תקציב דו-שנתי. הדבר נכון גם לגבי שאר הנתונים האמפיריים לפני ביצוע התקציב ומכאן שקשה בשלב זה להסיק מסקנות חד משמעיות לגבי השפעת התקציב הדו-שנתי על הפרמטרים התקציביים. בחינה ראשונית מעין זו תוכל להיעשות רק במהלך שנת 2013.

התפתחויות כלכליות ופיסקאליות

פרמטרים מאקרו כלכליים מרכזיים

תחזיות המאקרו שעמדו בבסיס התקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012 נערכו במהלך החודשים מאי-יוני 2010. במועד זה נערכו אומדנים לגבי התוצאות המאקרו כלכליות לשנת 2010 וכן תחזיות לשתי שנות התקציב הבאות. המחשבה באותו זמן הייתה כי ישראל, כמשק קטן ופתוח תושפע במידה רבה מהקצב ומההרכב של הצמיחה ברחבי העולם. הצפי היה כי ההתאוששות בכלכלה העולמית שהחלה באותה עת תימשך בשנים הקרובות, אולם קצבי הצמיחה במדינות המפותחות יהיו נמוכים בהשוואה לשנים שקדמו למשבר. בהתאם לכך, הצפי היה כי הצמיחה בישראל תתגבר במהלך השלוש השנים הקרובות אך תהיה נמוכה מקצבי הצמיחה ששררו בין השנים 2004-2007.

להלן השוואה של התחזיות בתקציב המקורי לשנים 2011-2012, בדבר שיעורי הצמיחה של התוצר הריאלי ומרכביו, מדד המחירים ושוק העבודה, והתוצר הנומינלי והריאלי, לבין הנתונים בפועל בשנים 2010 ו-2011 והאומדנים המעודכנים של משרד האוצר לשנת 2012:

לוח 1: שיעורי הצמיחה של התוצר הריאלי ומרכיביו

2012 אומדן*	2012 תחזית	2011 כפועל	2011 תחזית	2010 כפועל	2010 אומדן*	
						שיעורי צמיחה ריאליים (באחוזים)
						תוצר מקומי גולמי
3.2	4.0	4.8	3.8	4.8	3.6	
						צריכה פרטית
2.2	3.2	3.6	3.0	5.3	4.5	
						צריכה ציבורית
2.4	1.8	3.7	1.7	2.5	1.8	
						השקעה גולמית
8.5	4.1	22.7	4.6	5.7	2.2	
						מזה: השקעה בנכסים קבועים
6.1	3.6	16.3	1.8	13.7	0.7	
						יצוא
2.7	7.5	4.9	6.1	13.4	9.2	
						יצוא סחורות ללא יהלומים
-1.1	6.9	1.8	4.8	13.6	12.2	
						יצוא שירותים
10.8	7.6	7.5	6.4	6.4	10.7	
						יבוא סחורות ושירותים
3.1	5.3	10.6	4.0	12.6	7.9	
						יבוא ביטחוני
7.2	8.8	7.4	8.8	9.6	8.8	
						תוצר עסקי
4.4	4.7	5.2	4.5	5.8	4.5	
						תמ"ג לנפש
1.4	2.3	2.8	2.1	2.9	1.9	

* אומדן – היינו הערכה שנעשתה במהלך אותה שנה

לוח 2: מדד המחירים ושוק העבודה

2012 אומדן	2012 תחזית	2011 בפועל	2011 תחזית	2010 בפועל	2010 אומדן	
						מדד המחירים לצרכן
						מדד (2008=100)
111.7	110.0	109.8	107.9	106.1	105.8	
1.8	2.2	3.5	2.0	2.7	2.4	שינוי (ממוצע שנה מול ממוצע שנה) (באחוזים)
2.3	2.0	2.2	2.0	2.7	2.2	שינוי (דצמבר מול דצמבר באחוזים)
						מועסקים ישראליים **, *
3327	(3,018)	(3,026) 3252	(2,958)	(2,936) 3,157	(2,886)	מספר מועסקים (אלפים)
2.3	(2.0)	(3.0) 2.9	(2.5)	(3.5) 3.5	(1.7)	שינוי שנתי (באחוזים)
						בלתי מועסקים **, *
230	(190)	(179) 246	(187)	(184) 283	(192)	הבלתי מועסקים (אלפים)
6.5	(5.9)	(5.6) 7.0	(6.0)	(6.6) 8.3	(6.3)	אחוז מכוח העבודה
62.6	(57.1)	(57.5) 62.6	(57.0)	(57.3) 62.5	(56.8)	שיעור ההשתתפות (באחוזים) **, *

* מכיוון שהגדרות נתוני שוק העבודה בלמ"ס השתנו יש קושי לבצע השוואה בשלב זה, ולכן מוצגים אך ורק הנתונים בפועל על פי אותן הגדרות חדשות.

** בסוגריים מופיעים הנתונים לפי הגדרות הלמ"ס הישנות לעניין שוק העבודה.

לוח 3 : התוצר הריאלי והתוצר הנומינלי

2012 אומדן	2012 תחזית	2011 בפועל	2011 תחזית	2010 בפועל	2010 אומדן	
796.2	782.0	771.3	751.9	736.6	724.2	תמ"ג במחירים קבועים (מחירי 2005)
3.2	4.0	4.8	3.8	4.8	3.6	שיעור שינוי בתמ"ג הריאלי (באחוזים)
915.9	918.6	869.2	864.1	813.0	810.1	תמ"ג במחירים שוטפים (מיליארדי ₪)
5.4	6.3	6.9	6.7	6.1	5.8	שיעור שינוי בתמ"ג הנומינלי (באחוזים)

כפי שניתן לראות מן הנתונים, ישנן סטיות בין התחזיות לבין הנתונים בפועל. בעיקר בולטת הסטייה בתחזית הצמיחה לשנים 2010 ו-2011 לעומת הנתונים בפועל. הסטייה מחלישה את הטענה לפיה הקושי ביכולת אמידת התחזיות לשנת התקציב השנייה עולה על זו של השנה השוטפת ושנת התקציב הראשונה.

ניתוח ההכנסות ממסים

שנת 2011:

תחזית גביית המיסים המקורית לשנת 2011 עמדה על 213.5 מיליארד ש"ח. לעומת זאת הגבייה בפועל בשנת 2011 הסתכמה ב-211.3 מיליארד ש"ח.

לוח 4: הכנסות ממסים ואגרות

מקורות הפער בין תחזית התקציב לשנת 2011 לבין הגבייה בפועל

הפער בין תחזית התקציב לבין הגבייה בפועל													
ס"ב	תקציב	גבייה בפועל	סה"כ	חקיקה	שוק הון	דחיית החזרים	כמות רכב	מחיר רכב	מס רכב	נדליין - הפרשים משנים קודמות	אחר		
213.5	211.3	2.2-	0.8-	1.5-	0.6	0.2-	0.2-	0.2-	0.5-	1.0	0.6-		
מיסים ישירים	103.5	103.1	0.4-	0.4	1.5-	-	-	-	-	1.0	0.3-		
יחידים ומיסי שכר	65.7	65.2	0.5-	0.2-							0.3-		
חברות	28.5	28.1	0.4-	0.4	0.8-	-					0.0		
שוק הון	3.2	2.5	0.7-		0.7-						-		
נדליין	6.1	7.3	1.2	0.2						1.0	-		
מיסים עקיפים	104.6	103.1	1.5-	1.2-	-	0.6	0.2-	0.2-	0.5-	-	-		
מע"מ	68.0	68.8	0.8	0.2-		0.6					0.4		
מכס	2.9	2.9	-								-		
דלק	18.0	16.8	1.2-	1.0-							0.2-		
רכב	9.3	8.4	0.9-				0.2-	0.2-	0.5-		-		
סיגריות	4.9	4.7	0.2-								0.2-		
מס קניה אחר	1.5	1.5	-								-		
אגרות	5.4	5.1	0.3-								0.3-		

כפי שניתן לראות בשנת 2011 נוצר חוסר של 2.2 מיליארד ש"ח. אילולא ביטול העלאת הבלו על הבנזין ועוד תיקוני חקיקה שלא נלקחו בחשבון בעת בנית התקציב, היה החוסר מסתכם בכ-1.4 מיליארד ש"ח - 0.8 במיסים ישירים, 0.3 במיסים עקיפים ו-0.3 באגרות.

בנוסף, חשוב לציין כי החוסר השנתי של 2.2 מיליארד ש"ח הינו תוצאה של התפתחות לא אחידה על פני התקופה. בחודשים ינואר-אפריל נצבר עודף בקצב חודשי של כ-0.5 מיליארד ש"ח ואילו בחודשים מאי-נובמבר הפך העודף לחוסר של כ-0.7 מיליארד ש"ח בחודש, כך שב-11 החודשים הראשונים של השנה נצבר חוסר של כ-3.3 מיליארד ש"ח. בחודש דצמבר הגבייה הייתה גבוהה מהיעד בכ-1.1 מיליארד ש"ח.

המקורות המרכזיים לפער בין תחזית התקציב לשנת 2011 לבין הגבייה בפועל הם, שינויי החקיקה, הירידות בשוק ההון והמעבר לרכבים זולים וירוקים יותר – בעקבות רפורמת "המיסוי הירוק" – שהקטינו את הגבייה ב-3.2 מיליארד ש"ח. מנגד, השינוי בנוהלי הטיפול בהחזרי מע"מ והגידול

בעסקאות נדל"ן בשנת 2010 שבגינן שולמו הפרשי מס בשנת 2011, הגדילו את הגבייה נטו בכ-1.6 מיליארד ש"ח.

שינויי החקיקה המרכזיים במהלך שנת 2011 היו הפחתת המסים על הדלק, שינויים במיסוי נדל"ן, שינויים בבסיס הדיווח של מע"מ ושינויים נוספים.

שנת 2012:

תחזית גביית המיסים המקורית לשנת 2012 עמדה על 232.3 מיליארד ש"ח. לעומת זאת אומדן מעודכן של הגבייה בשנת 2012 עומד על כ-221 מיליארד ש"ח.

בבסיס האומדן המעודכן לשנת 2012 עומדת הגבייה בשנת 2011 שהסתכמה כאמור ב-211.3 מיליארד ש"ח, אך הואטה באופן ניכר במהלך השנה. במחצית הראשונה הסתכמה הגבייה ב-106.7 מיליארד ש"ח והיא ירדה ל-104.6 מיליארד ש"ח במחצית השנייה. בשל כך האומדן המעודכן מסתמך על בסיס נמוך יותר של כ-208 מיליארד ש"ח בשנת 2011, הנמוך מהגבייה בפועל בשנת 2011 בכ-3.3 מיליארד ש"ח.

בנוסף, מאז עריכת תחזית ההכנסות המקורית לשנת 2012 התקבלו שינויי חקיקה רבים אשר משפיעים על הכנסות המדינה ממסים, בעיקר בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג).

לוח 5: שינויי חקיקה ב-2012 (במיליוני ש"ח)

+800	מס שולי עליון 48%
+750	מס חברות 25%
+1,300	העלאת מס על ההון ב-5%
-70	העלאת סף המס העליון מ-40,230 ₪ ל-40,790 ₪
-1,000	זיכוי לאבות לילדים עד גיל 3
-1,000	הפחתת מס על הכנסות בין 8,900 ₪ ל-14,400 ₪
-50	הקלת מס על ההון לקשישים
-450	מכס
-50	פטור ממס על יבוא איש עד 1,200 ₪
-240	ביטול מס קנייה על אלקטרוניקה
-10	סך טרכטנברג (אחרי כנסת)
+120	מס קנייה על סיגרים וטבק
-110	הגדלת החלק הפטור של הכנסות מפנסיה
-100	פטור ממס על יבוא סחורות שיתקבלו כתרומה מחו"ל
-200	הרחבת מע"מ על בסיס מזומן ליצרנים
-100	זיכוי לתושבי אילת
-50	הכרה בדמי חבר בארגוני עובדים
-50	פטור ממס לתאגידי מים
+400	אחר (שינויי חקיקה שהוחלט עליהם בעבר ושישפיעו על 2012)
-100	סה"כ

שינויים נוספים שעמדו בבסיס האומדן המעודכן הם ירידה בתחזית העמקת הגבייה של רשות המסים של כ-600 מיליון ש"ח בגין החלטת הכנסת על צמצום תחולת הדיווח המקוון למע"מ יחסית למתכונן, השינוי בתחזית הצמיחה (3.2% במקום 4.0%), ותוספת הכנסות חד פעמית בסך של כשני מיליארד ש"ח בגין המכירה הרעיונית של מניות וחלוקת דיבידנדים שבוצעו ערב העלאת שיעור המס על רווחים משוק ההון החל משנת 2012.

בנוסף לשינויים כאמור, התבצעו בחודשים האחרונים שינויים נוספים כגון הפחתת הכול על הבנוי, אשר לא קיבלו ביטוי באומדן המעודכן וצפויים להשפיע על גביית המסים בפועל בשנת 2012,

לוח 6: תחזית גבייה לשנת 2012 - תקציב מול מעודכן (במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)

תקציב	אומדן מעודכן לשנת 2012	
4.0%	3.2%	הנחת צמיחה ב-2012
213.5	211.3	2011 בפועל
-	-3.3	תיקון בסיס
213.5	208.0	2011 – בסיס לתחזית
0.1	-0.1	שינויי חקיקה
1.0	0.4	העמקת גבייה
17.7	10.7	צמיחה (נומינלית)
-	2.0	דיבידנדים ומכירה רעיונית (מעל הגבייה השוטפת)
232.3	221.0	סה"כ גבייה

יש לציין כי הירידה בתחזית ההכנסות ממסים משפיעה באופן ישיר על הגירעון התקציבי החזוי בשנת 2012 (3.4% כאחוז מהתוצר לעומת 2.0% בתכנון התקציבי ועל פי הכלל הפיסקאלי הקבוע בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 – להלן – "הכלל הפיסקאלי" ו"חוק המסגרות הפיסקאליות", בהתאמה). שיעור גירעון כאמור יקשה על היכולת לעמוד בתקרת הגרעון הקבועה בחוק בשנת 2013.

אירועים כלכליים ופיסקאליים מרכזיים

שנת 2011 ותחילת שנת 2012 הייתה תקופה רוויה אירועים כלכליים משמעותיים, הן בכלכלה העולמית והן במשק הישראלי. בשנת 2011 עמדה צמיחת התוצר של ישראל על 4.8% (הנתון הושפע במידה רבה מהצמיחה הגבוהה ברבעון האחרון של שנת 2010) ושיעור האבטלה המשיך לרדת לשיעור של כ-6.3% (הנתון הקודם של 5.4% עורכן לאחרונה בעקבות שינוי שיטת המדידה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). עם זאת, לאורך השנה ובתחילת שנת 2012 חלה האטה בשיעור הצמיחה והחלשות בנתוני סחר החוץ. נתונים אלה הושפעו במידה רבה מהתחזקות אי הוודאות הקיצונית בכלכלה העולמית בעקבות משבר החובות באירופה וההאטה הכלכלית בה (המגיעה לכדי אומדן לצמיחה שלילית במהלך 2012). כלכלת ארה"ב אומנם מראה סימני שיפור אך טרם התאוששה מהמשבר הכלכלי ונתוני האבטלה והגרעון התקציבי גבוהים. התפתחויות אלו, בצירוף מצב גיאופוליטי בעייתי, עלולות להשפיע לרעה על היכולת של כלכלת ישראל להמשיך להציג נתוני מקרו חיוביים בשנה הקרובה.

ברבעון הראשון של שנת 2012 אושרו שינויים רבים בתקציב בכדי לעדכן את בסיס התקציב המקורי לשנת 2012 לצרכי ההוצאה בפועל בשנת 2012, וזאת בהתאם לשינויים בהערכות תקציביות ולהחלטות הממשלה והכנסת. פרט לשינויים השגורתיים בתקציב, שינויים אלה כללו את יישום המלצות ועדת טרכטנברג, שינויים בתקציב הביטחון ושינויים נוספים בסדר העדיפויות בתקציב, כפי שיפורט להלן:

בקיץ 2011 החלה מחאה חברתית שנבעה ממצוקת יוקר המחיה, אשר לוותה בהפגנות רבות משתתפים ובהשפעה ניכרת על הלכי הרוח של הציבור בכללותו. בעקבות המחאה מינה ראש הממשלה כאוגוסט 2011 ועדה ציבורית בראשות פרופסור מנואל טרכטנברג ובהשתתפות נציגים מהמגזר הציבורי, מהמגזר הפרטי, אנשי אקדמיה ונציגי ציבור, בשם "הוועדה לשינוי חברתי כלכלי" (להלן: "ועדת טרכטנברג"). מטרת הוועדה הייתה "לגבש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל" (מתוך כתב המינוי של הוועדה). הוועדה עסקה בחמישה תחומים מרכזיים: מערכת המס, השירותים החברתיים, תחרותיות ויוקר המחיה, דיור, והסביבה המאקרו כלכלית והמדיניות הפיסקאלית. הוועדה הגישה את המלצותיה לראש הממשלה בסוף חודש ספטמבר 2011 ואלו אושרו בממשלה במלואן בחודש אוקטובר ובצורה פרטנית, בשינויים מסוימים בחודשים שלאחר מכן. כמו כן, מרבית המלצות הוועדה בתחום מערכת המס, שאושרו בממשלה ודרשו תיקוני חקיקה, אושרו בכנסת בחודש דצמבר 2011.

להמלצות הוועדה השפעות ניכרות על תקציב המדינה הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות. ההמלצות המרכזיות המשפיעות ישירות על התקציב היו:

בתחום המסים-

- ביטול מתווה הפחתת המסים הישירים שהיה קבוע בחוק (על יחידים ועל חברות).
- העלאת מיסוי ישיר על הון והכנסות גבוהות ותיקון ה"גיבנת" של ביטוח לאומי (כולל העלאת מדרגת המס השולי העליונה ל-48%, החזרת תקרת הביטוח הלאומי ל-5 פעמים השכר הממוצע במשק, העלאת מס החברות ל-25% בשנת 2012, והעלאת המס על רווחי הון ב-5%)
- הטלת מס בשיעור של 2% על הכנסות גבוהות (מעל מיליון ש"ח לשנה).
- העלאת חלק המעביד בתשלומי ביטוח לאומי.
- מתן שתי נקודות זיכוי לגבר עבור כל ילד, עד להגיעו לגיל 3.
- הפחתת הבלו על הדלקים.
- הפחתת מכסים ומסי קניה.
- אי הורדת המע"מ בשנת 2013.

כאמור, מרבית המלצות אלה יישמו וחוקקו בחודש דצמבר 2011.

בתחום השירותים החברתיים -

- יישום חוק חינוך חינוכי בגילאים 3-4.
- סבסוד מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים.
- הקלה בנטל תשלומי ההורים לחינוך.
- תגבור התקציב המוקצה לתנועות הנוער.
- הגדלת היצע והסבסוד של מעונות היום.
- הגדלת מענק מס הכנסה שלילי.
- עידוד תעסוקה של אוכלוסיות שונות.
- הקלת הנטל על אימהות חד-הוריות.

כמו-כן, הוועדה המליצה על צעדי מדיניות (אשר לחלקן גם השלכות פסקאליות) בתחומי הדיוור והתחרותיות.

בנוסף ליישום המלצות ועדת טרכטנברג, במהלך שנת 2012 יידרשו שינויים משמעותיים בתקציב בעקבות שורת סיכומים והחלטות בעלות השלכות תקציביות מהותיות, שהתבצעו לאחר אישור התקציב הדו-שנתי ב-2010. בין השאר ניתן למנות את הסכמי השכר עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, וביניהם: הסכם השכר הכללי, ההסכם להעלאת שכר המינימום, והסכם עובדי הקבלן. בנוסף נחתם הסכם שכר עם הרופאים, ניתנו תוספות תקציב למערכת הביטחון והתקבלו החלטות ממשלה ותיקוני חקיקה רבים.

כראייה לשינויים הרבים שחלו לאחר אישור התקציב, יש לציין כי במהלך השנה הראשונה של התקציב הדו-שנתי, קרי בשנת 2011 ועד לסוף ינואר 2012, בוצעו ארבע הפחתות רוחביות בתקציב המדינה. ההפחתה הראשונה בתקציב הייתה כבר בחודש ינואר 2011 בעקבות השריפה בכרמל והצורך במקורות תקציביים לשיפור היערכות העורף לשעת חירום. זמן קצר לאחר מכן בפברואר 2011, התקבלה החלטה לבצע הפחתה רוחבית נוספת לשם מימון הגדלת הסובסידיה לתחבורה הציבורית, במקביל להפחתת המיסוי על הדלק באותה תקופה. בחודש דצמבר 2011, התקבלה החלטה להפחתה רוחבית לשם מימון הקמת מכשול פיזי בגבולה הדרומי של ישראל, במקביל להקמת מתקן שהייה לצורך בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל. על ההפחתה האחרונה הוחלט בחודש ינואר 2012, וזאת לשם מימון החלטות ועדת טרכטנברג, ולשם מימון צרכי ביטחון והחלטות והסכמים נוספים של הממשלה. נכון לעכשיו, מסתכמות השפעותיהן של ההפחתות הרוחביות שבוצעו ב-2011 וב-2012 על תקציב 2012 ב-10%, אשר בנוסף למספר הפחתות ייעודיות בתקציב מהווים מעל ל-2 מיליארד ש"ח. בנוסף, בתחילת אפריל 2012 קיבלה הממשלה החלטה להפחתת תקני כח האדם ב-2% ולהתאמת שכר העידוד לנורמות המקובלות וזאת לצורך מימון הפחתת מס נוספת על הדלק. ההפחתה האחרונה מהווה הפחתה של כ-300 מיליון ש"ח בתקציב וזאת בנוסף להפחתת תקני כח האדם ורכיבי שכר אחרים.

בתחילת חודש מרץ אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשת שר האוצר מסוף חודש ינואר ליישום החלטת ממשלה 4088 מיום 08 בינואר 2012 בדבר שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג). השינוי כלל את הקצאת תקציב ההתאמות בסך 1.5 מיליארד ש"ח שיועד על פי חוק התקציב הדו-שנתי להקצאה במהלך שנת 2012 ואת המקורות התקציביים שהופחתו ממשרדי הממשלה לצורך יישום החלטות הממשלה בנושא חינוך חינוכי בגני ילדים ציבוריים עבור ילדים בגילאים 3-4 באמצעות מימון שכר לימוד בגני הילדים ובינוי גני ילדים ציבוריים נוספים החל משנת הלימודים התשע"ג בעלות של כ-1,750 מיליון ש"ח; סבסוד

מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים בגני הילדים הציבוריים ובבתי הספר המתוקצבים על ידי משרד החינוך עבור ילדים הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א' עד ג' בעלות של כ-300 מיליון ש"ח; יצירת מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים לחינוך בעלות של כ-150 מיליון ש"ח; תגבור התקציב המיועד עבור תנועות הנוער בסך של כ-15 מיליון ש"ח; הרחבת היצע מעונות היום באמצעות בינוי ושיפוצים והרחבת הסבסוד עבור מעונות היום, שיפור מערך ההדרכה, ההכשרה והפיקוח על מעונות היום בעלות של כ-360 מיליון ש"ח - כל אלה בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג. בנוסף כללה בקשת שר האוצר להקצות תוספת תקציב למשרד הביטחון, לתקצב הגדלת מענק "מס הכנסה שלילי" ועתודה לשכר המינימום בהתאם להעלאת שכר המינימום עליה הוחלט בינוי 2011. בנוסף, באותו מועד אישרה ועדת הכספים שינויים נוספים שנדרשו כגון יישום החלטת הממשלה להשלמת הקמת מכשול בגבולה המערבי של ישראל בגזרת "עוטף אילת" ולשם הקמה ותפעול של מתקן השהייה למסתננים באזור קציעות, תגבור מענקי האיוון לרשויות מקומיות ושינויים נוספים.

בנוסף לשינויים אשר בוצעו כמפורט לעיל, צפויות להתקבל בחודשים הקרובים החלטות נוספות אשר יחייבו שינויים נוספים בתקציב 2012, הן בצד ההוצאות (למשל החלטות בנושא תקציב הביטחון) והן בצד ההכנסות (למשל החלטות בנושא המיסוי על הדלק). ניתן לומר כי החלטות הממשלה והכנסת בשנת 2011 ובמהלך הרבעון הראשון של שנת 2012 הינם בהיקפים משמעותיים ושחל שינוי מהותי בסדר העדיפויות של הממשלה מאז אישור התקציב המקורי לשנת 2012 ביולי 2010.

יודגש כי על אף ההאטה בכלכלה העולמית בקיץ 2011, אשר גרמה לירידה בהכנסות המדינה ושינוי לרעה של תחזית ההכנסות לשנת 2012, ולמרות שינוי בסדרי העדיפויות כתוצאה מהמחאה החברתית, נשמרה תקרת ההוצאה שהייתה קבועה בתקציב הדו-שנתי. יש להדגיש שבמהלך שנת 2011 לא התקיים דיון תקציב בשל כך שמדובר היה במעבר בין שתי שנות תקציב במסגרת התקציב הדו-שנתי.

בחירת היתרונות והחסרונות של שיטת תקציב דו-שנתי

לצורך בחירת היתרונות והחסרונות של שיטת תקציב דו-שנתי, התקיימו דיונים בין אנשי משרד האוצר, בשיתוף מנכ"לים וחשבים של משרדי הממשלה, וגורמים מקצועיים מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי. כמו כן, נאספו תימוכין מגורמי מקצוע בינלאומיים כדוגמת קרן המטבע העולמית (IMF) וארגון ה-OECD ומהספרות האקדמית. בנוסף, בוצעה השוואה של נתוני תקציב על פני שנים בכדי לנסות ולזהות מגמות חריגות בתקציב הדו-שנתי.

היתרונות הפוטנציאליים העיקריים שווהו בשיטת התקציב הדו-שנתי הם:

- א. יצירת פרופורציות הגיוניות יותר בין שלבי התכנון לשלבי הביצוע: מעבר ממצב שבו חלק גדול מזמנה של הממשלה מוקדש לעיסוק בתכנון התקציב לשנה העוקבת, למצב שבו רוב זמנה של הממשלה מוקדש לביצוע.
 - ב. יצירת ודאות גדולה יותר לממשלה ולמשק, המשפיעה לטובה גם על יכולת העבודה של גופים לא ממשלתיים העובדים מול משרדי הממשלה או הנתמכים על ידה.
 - ג. תכנון תקציבי מפורט לשנתיים מגביר את האמינות הפיסקלית הן כלפי גורמים בסקטור העסקי במשק והן כלפי גורמים חיצוניים בין-לאומיים.
 - ד. פינוי תשומות זמן למשרדי הממשלה בכדי לתכנן את פעילות המשרד השוטפת בהתאם לתקציבו, כאשר בשנת התקציב השנייה ניתן להתחיל בתכנון עוד לפני תחילת השנה.
 - ה. פינוי משאבים ניהוליים לחשיבה אסטרטגית ולבניית תכניות לטווח ארוך, בשל המרווח הגדול יחסית שבין העיסוק בתקציב אחד למשנהו.
 - ו. הקטנת ההסתברות לפעולת הממשלה שלא על פי תקציב מאושר (הקטנת ההסתברות לפעולה לפי תקציב 1/12).
 - ז. אישור תקציב מידי שנה חושף את המדינה לשינויים תכופים בכללים הפיסקליים (תקרת ההוצאה ומגבלת הגרעון) בשל צרכים פוליטיים-קואליציוניים. מכאן, שהתקציב הדו-שנתי מחזק את היכולת לקבע יעדים פיסקליים ארוכי-טווח.
 - ח. ברמה הלאומית ליציבות הפוליטית יש ערך כלכלי וערך מערכתי כולל המשפיע על כלל מגזרי הכלכלה והחברה.
 - ט. הקטנת הפער שבין אופק התכנון בתקציב המדינה לבין אופק התכנון בנושאים רבים, שהם כיום תקציבים רב-שנתיים בתחומים מרכזיים, כגון תוכנית תקציב לעשר שנים במערכת הביטחון (דו"ח ברודט), תוכנית תקציב עד לאופק של אחד-עשר-שנה בתחבורה (תוכנית "נתיבי ישראל"), תוכנית תקציב לשש שנים ליישום הרפורמה בהשכלה הגבוהה, ועוד.
- מאידך, שיטת התקצוב הדו-שנתי טומנת בחובה גם חסרונות פוטנציאליים:
- א. קושי בקביעת תחזיות ואומדנים לצורך בניית התקציב, הן בצד הוצאות הממשלה והן בצד הכנסותיה.

ב. טעויות בתחזית התקציב עלולות להקשות על הממשלה במימון הגירעון התקציבי, במידה וקיים מחסור בהכנסות ובכך להגדיל את עלויות המימון שלה.

ג. מטבע הדברים, עקב ההשפעה של שינויים בנתונים המקרו-כלכליים, עריכת תחזיות לשנתיים חשובה לשגיאות מצטברות גדולות יותר מעריכת תחזיות לשנה אחת. ההשפעה של אותה טעות בתחזית על פני שנתיים תהיה, בהכרח, גדולה יותר וקשה יותר לתיקון מהשפעת אותה טעות על פני שנה אחת.

ד. הרכב התקציב בשנת התקציב השניה עלול להיות פחות רלוונטי בשל שינויים בנתוני המשתנים הכלכליים ומצב המשק של השנה השנייה, ויש מועד רק פעם בשנתיים לכיצוע התאמות בתקציב וליישום תכנית כלכלית.

ה. מקטין את היכולת של הממשלה והכנסת לשנות את סדרי העדיפויות, ליוזם שינויים מבניים או להגיב לאירועים (כלכליים, פוליטיים, חברתיים או אחרים).

המנכ"לים של משרדי הממשלה שנשאלו בנושא, הדגישו כי בפועל התקציב הדו-שנתי חייב אותם לתכנן ולהיערכות לטווח ארוך יחסית וכי לתהליך התכנוני תועלות נלוות שיש להן ערך לכלל המערכת: מחשבה צופת תהליכים עתידיים, גיבוש מדדי תפוקה ותוצאה, סדר בתהליכי ההתארגנות המשרדיים ועוד. בנוסף ציינו מנכ"לים אחדים כי הכנת התקציב אחת לשנתיים מניבה חיסכון זמן ניכר בהכנה, דיונים ואישור התקציב, שמאפשר השקעה רבה יותר בביצוע. יתרה מזאת תקציב המוגדר מראש לשנה העוקבת, מאפשר למשרד לתכנן לאופק רחוק יותר, בהתאם לטבעם וקצבם של תהליכים הנמשכים מספר שנים. גם במשרד האוצר פינוי תשומות הזמן הופנה לצורך גיבוש תכניות עבודה ולצורך בחינה מעמיקה של מבנה התקציב ויצירת תשתית מסודרת לארגון מחדש של מבנה התקציב, נושא שבספק אם היה מטופל במסגרת שנה "רגילה" שבה רוב הזמן מופנה לטובת בניית התקציב.

יצוין כי המנכ"לים של משרדי הממשלה אף ציינו, כי לצורך שיפור יישום התקציב הדו-שנתי יש לדעתם להפוך את התקציב לתקציב של 24 חודשים, לאפשר גמישות בהעברת הכספים משנה לשנה, ולהוסיף מנגנוני עדכון אחת לתקופה. לעניין הערות אלו נדגיש כי קביעת התקציב הדו-שנתי כתקציב ל-24 חודש הינה בלתי אפשרית מבחינת יכולת המדינה לאמוד ולדווח אודות הפרמטרים הכלכליים ברמה שנתיים, וכן משום שהעברה בין השנים יכולה לחשוף את המדינה לגרעון ולסטייה מהכללים הפיסקאליים.

בנוסף, ניתנה להנהגת התקציב הדו-שנתי בישראל תמיכתם של גורמים כלכליים עולמיים, כדוגמת הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD) וקרן המטבע הבינלאומית. קרן המטבע הבינלאומית בדו"חותיה האחרונים קבעה כי "המשק הישראלי ממשיך להיות חזק. בין הנימוקים לקביעה זו נמנו המדיניות הפיסקאלית החזקה של ישראל, קביעת כלל ההוצאה התקציבית ו- "שמירה על מסגרת תקציב דו שנתית חדשנית", שהיזקו משמעותית את תכנון הוצאות הממשלה ואת יישומן בפועל. מכאן, יהיה זה נכון לשייך את התוצאות הכלכליות החיוביות של מדינת ישראל ביחס לעולם בשנה האחרונה, מלבד למשמעת הפיסקאלית, גם להיותו של תקציב המדינה דו שנתי.

עוד צוין במסמך רשמי של קרן המטבע הבינלאומית, שעליו חתום מר פיטר דויל, ראש משלחת קרן המטבע לאירופה ולמזרח התיכון:

"תקציב דו-שנתי יקל על הנטל הכרוך בהתדיינות השנתית על התקציב, יאפשר יישום יעיל יותר של המדיניות התקציבית ויגביר את האחריות הציבורית על ידי מתן בולטות יתרה לתקורות הוצאה תקציביות מצרפיות ברורות. בנוסף לכך, בתקציב דו-שנתי מאפיינים אנטי מחזוריים חשובים אשר יסייעו לישראל להתמודד עם זעזועים כלכליים גלובליים ומקומיים בהווה ובעתיד."

במסמך החתום על ידי מר אנחל גוריה, מזכ"ל ה-OECD, נכתב כך:

"זהו צעד מועיל לקראת כינון סוג של מסגרת פיקסלית לטווח בינוני התואם את רוח הפרקטיקות הטובות ביותר של ארגון ה-OECD."

מדיוני מטה שהתקיימו במשרד האוצר בנושא, עולה כי היתרון המרכזי הגלום ביישום שיטת התקציב הדו-שנתי עבור משרד האוצר, הוא פינוי זמן לתכנון וליישום מדיניות הממשלה, וכן לטיפול מעמיק ויסודי יותר בנושאים נוספים. לראייה, השנה בגלל פינוי הזמן בהיעדר הצורך בהכנת התקציב היה מקום לטיפול מעמיק יותר בגיבוש המלצות במסגרת ועדת טרכטנברג, כמו גם, במידה מסוימת, באשר לטיפול המקיף בוועדת ששינסקי בשנים 2010-2011, ובוועדת הריכוזיות בשנים 2011-2012.

עם זאת, היכולת של משרדי הממשלה לתכנן והוודאות שסיפק להם התקציב המקורי נפגעו בעקבות היקף השינויים המשמעותי שחל בסדר העדיפויות תוך כדי השנה הראשונה (כפי שתואר לעיל) ובעקבות ההפחתות הרוחביות הרבות שבוצעו למימון שינויים אלה.

גם האמינות הפיסקאלית והוודאות שהיה אמור לספק התקציב הדו-שנתי אינן ברורות מאליהן. ראשית כפי שצוין לעיל, הסטיות מתחזיות המקרו ומתחזיות ההכנסות הביאו לפער ניכר מהגירעון הצפוי לשנת 2012 (3.4% לעומת 2.0% בתכנון). הפער האמור פוגע הן באמינות הפיסקאלית של הממשלה והן ביכולת הממשלה לממן את הגרעון התקציבי ומגדילה את עלויות המימון שהן חלק מתקציב המדינה, הן בטווח הקצר והן בטווח הבינוני. יחד עם זאת יצוין כי הקיטון בהכנסות נובע, בין היתר, משינויים שחלו במצב הכלכלי הגלובלי והשלכותיו על המשק הישראלי, כמתואר לעיל. מכאן, שאין ליחס סטייה זו דווקא לטעות בתחזיות לשנה השנייה כתוצאה מהיות התקציב במתכונת של תקציב דו-שנתי.

כמו כן, נראה כי החשש מחוסר ההתאמה של התקציב המקורי בשנת התקציב השנייה (2012) למשתנים מאקרו כלכליים ולסדר העדיפויות של הממשלה התממש, זאת עקב השינויים שכבר נדרשו והשינויים שעוד צפויים להתבצע בתקציב 2012. נציין כי במהלך התקופה מאז אישור התקציב בשנת 2010 ועד היום נוצרו מחויבויות תקציביות, אשר לא קיבלו ביטוי בתקציב, בהיקפים גבוהים מאשר נצפו בעבר. לפיכך סביר להניח שאובדן המועד לביצוע התאמות וליישום תכנית כלכלית בסוף שנת 2011, עלול להקשות על יכולת הממשלה להתאים את צרכי ההוצאה לשנת 2012 לתקציב, וכפועל יוצא עלול להקשות על התאמת תקציב 2013 למסגרות הפיסקאליות המותרות על פי חוק. כמו כן נפגעה יכולתו של משרד האוצר לקדם מדיניות כלכלית שתתאים לשינויים שהתרחשו במשק מאז בניית התקציב הקודם בשנת 2010. יש לציין כי כאשר תתבצע ההתאמה המחויבת בתקציב 2013 לצורך עדכונו לנתוני המאקרו בפועל, היקף השינויים בתקציב, עקב צבר ההתחייבויות ותיקוני הסטיות מהתחזית עבור שתי שנות תקציב כאמור, יהיו בסדר גודל גבוה יחסית בהשוואה לתקציבים החד שנתיים.

לסיכום, אין ספק שהעדר הצורך לבנות תקציב לשנת 2012, פינו תשומות זמן לעבודה שוטפת ולתכנון וחשיבה אסטרטגית. לדברי רוב המנכ"לים של משרדי הממשלה פינוי תשומות הזמן כאמור גם תרם רבות לשיפור הביצוע של מרבית המשרדים. יחד עם זאת, הוודאות למשרדי הממשלה והיכולת לתכנן את התקציב לשנת 2012 וליצור תכניות לטווח הבינוני נפגעה עקב השינויים המהותיים שחלו בתקציב שנת 2012 עוד טרם תחילת השנה, וזאת בעקבות השינויים המשמעותיים שחלו בסדרי עדיפות הממשלה והקיצוצים הרוחביים בתקציב שהתקבלו למימון שינויים אלה.

מפורטת להלן הצעה למנגנון של שיטת תקציב דו-שנתי הנותנת מענה מסוים לבעיות שהועלו.

המלצות לעקרונות שיטת תקציב דו-שנתי

השיטה המוצעת

התקציב – דו-שנתי:

- הכלל הבסיסי יהיה העברת תקציב דו-שנתי; עם זאת, התקציב יהיה חד-שנתי בהתקיים אחד מאלה:
 - לפני אישור התקציב נקבעו בחירות שמועדן לפני תום שנת התקציב הראשונה של התקציב הדו-שנתי; חריג זה נקבע מכיוון שאין לחייב ממשלה שטרם קמה או בתחילת דרכה לפעול במשך שנתיים במסגרות תקציב שאושרו בממשלה אחרת או לחייב אותה כאמור לפני ששרי הממשלה למדו את הצרכים התקציביים של המשרדים שלהם. יובהר כי אם לא אושר התקציב החד שנתי על ידי הממשלה היוצאת והכנסת המתפזרת, על הממשלה החדשה והכנסת הנבחרת לאשר לאחר הבחירות תקציב דו שנתי.
 - הממשלה, על פי הצעת שר האוצר, ובאישור מליאת הכנסת (בהצבעה אחת) שהתקבלה לפני המועד האחרון שבו על הממשלה להניח את התקציב על שולחן הכנסת, קבעה כי התקציב יהיה חד-שנתי, בשל מצב חריג המונע קביעה סבירה של תחזיות לגבי הפרמטרים הכלכליים הבסיסיים הנוגעים לשנות התקציב הדו-שנתי; החלטה לפי חלופה זו תתקבל לאחר שהממשלה שמעה את עמדתו של נגיד בנק ישראל.

מבנה התקציב הדו-שנתי

- התקציב הדו-שנתי יהיה מורכב משני טורי תקציב נפרדים, אחד עבור כל שנת תקציב, מנגנון העברת העודפים בין שנות התקציב הדו-שנתי ומנגנון ההתחייבויות בהן יהיו ללא שינוי משיטת התקציב החד שנתי - הכל כפי שהיה נהוג בשני התקציבים הדו-שנתיים שהונהגו כהוראת שעה.
- ניתן יהיה להעביר תקציב בין השנים (העברה מסעיף לסעיף) רק באישור שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, ולאחר שבפני הוועדה הוצגו נתונים המצביעים על כך שאין בהעברה כזו כדי להביא לסטייה מהכלל הפיסקאלי (תקרת הגרעון ומגבלת ההוצאה, כפי שנקבעו בחוק המסגרות הפיסקאליות); תישמר היכולת לבצע במהלך השנה הראשונה שינויים בתקציב השנה השנייה.
- בתקציב השנה השנייה יתוקצב סעיף תקציב התאמות בשיעור של 1% מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה.

התאמות לתקציב השנה השנייה

- עד לתחילת חודש נובמבר של השנה הראשונה תביא הממשלה בפני ועדת הכספים של הכנסת את אלה:
 - תחזית מאקרו-כלכלית לשנה השנייה, על התפתחויות בכלכלת ישראל, ובכלל זה תחזית הצמיחה והתפתחויות בשוק העבודה;
 - התפתחויות בכלכלת העולם והשלכותיהן על כלכלת ישראל;
 - תחזית ההכנסות לשנה השנייה, המעודכנת לאותו מועד;

○ צפי הגידול בסך ההוצאה לשנה השניה¹ ("דפי מעבר") מעבר לתקציב המקורי של השנה השניה;

○ היערכות הממשלה להתאמות לתקציב השנה השניה לעמידה בכלל הפיסקאלי (עמידה בתקרת הגרעון ובמגבלת הגידול בהוצאה כפי שנקבעו בחוק המסגרות הפיסקאליות), בשים לב לתחזיות, ובכלל זה:

■ ככל שתקציב המדינה לשנת התקציב השניה, בשים לב לשינויים בתחזיות ובצפי הגידול בסך ההוצאה לשנה השניה ("דפי מעבר") לרבות השימוש בסעיף תקציב ההתאמות, עומד בכלל הפיסקאלי: תביא הממשלה לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה בדבר שינויים פנימיים בתקציב, לרבות השימושים בסעיף תקציב ההתאמות;

לא אושרו השינויים כאמור בוועדת הכספים עד ליום 31 בינואר של שנת התקציב השניה – יהיה השימוש בסעיף תקציב ההתאמות טעון אישור מליאת הכנסת (בקריאה אחת);

■ ככל שתקציב המדינה לשנת התקציב השניה, בשים לב לשינויים בתחזיות ובצפי הגידול בסך ההוצאה לשנה השניה ("דפי מעבר") לרבות השימוש בסעיף תקציב ההתאמות, אינו עומדת בכלל הפיסקאלי, בשל הגידול הצפוי בסך ההוצאה לשנה השניה או בשל שינוי בתחיקה (חוקים, צווים ותקנות) המשפיע על צד ההכנסות: יבוצע תיקון בתקציב השנה השניה לשם עמידה בכלל הפיסקאלי, כלהלן:

● אם תבקש הממשלה לשנות את צד ההוצאות (היקף המחויבויות הקיים) לשם עמידה ביעד הגרעון או לשם עמידה במגבלת ההוצאה – יחייב הדבר גם כן את ההליך הקבוע לכך (שינוי החלטות ממשלה, או שינוי חקיקה);

● אם תבקש הממשלה לשנות את צד ההכנסות לשם עמידה ביעד הגרעון יחייב הדבר את ההליך הקבוע לכך בחוק (צווים או חקיקה);

● אם תבקש הממשלה להפחית את גגות התקציב לשם עמידה ביעד הגרעון או לשם עמידה במגבלת ההוצאה – תביא הממשלה לאישור מליאת הכנסת (בקריאה אחת) את הצעתה בדבר הפחתות בתקציב לשם עמידה בכלל הפיסקאלי;

לא אושרו השינויים כאמור עד סוף חודש פברואר של השנה השנייה – תפוזר הכנסת.

לעניין זה יובהר, כי שינוי בתחזית הגרעון יחייב התאמה כאמור (באחת הדרכים הנזכרות: אם בדרך של שינוי הכלל הפיסקאלי, אם בדרך של שינוי צד ההכנסות ואם בדרך של הפחתת גגות התקציב) אם ורק ככל שהשינוי נובע משינויים בתחיקה הרלוונטית (חקיקה, תקנות או צווים) בנוגע לשיעורי המסים או תחולתם; אותו חלק בשינוי בתחזית הגרעון הנובע רק מהמחזוריות במשק – אינה מחייבת כל פעולה מצד הממשלה והכנסת, למעט דיווח של הממשלה לכנסת, בדומה להוראות החלות כבר כיום לגבי שינויים אקסוגניים בהכנסות בתוך שנת תקציב אחת.

¹ הגידול הצפוי בסך ההוצאה לשנת התקציב השניה הנובע מהחלטות ממשלה, פסיקת בתי משפט, חקיקה והסכמים שהתקבלו בשנת התקציב הראשונה.

עוד יובהר, כי כל שינוי של תקציב השנה השניה שיש בו הגדלה של גגות התקציב - ככל שהדבר אפשרי מבחינת הכלל הפיסקאלי - יחייב, בכל מקרה, הגשת חוק תקציב חדש בשלוש קריאות.

○ תוכנית תקציב בהתאם לחוק יסודות התקציב לשנה העוקבת השלישית (השלמה לתחזית תלת-שנתית).

תיקונים משלימים

- לקבוע כי אי-אישור תקציב המדינה בכנסת (בין תקציב חד-שנתי ובין תקציב דו-שנתי) עד לסוף חודש פברואר של אותה שנת תקציב – יגרור פיזור הכנסת (במקום 31 במרץ הקבוע כעת).
- לקבוע כי בחישוב תקציב המשכי (1/12) התקציב יחושב לפי הסכום למגבלת ההוצאה וכי תשלומים שאינם נספרים במגבלת ההוצאה לא ייספרו במסגרת ההוצאה בתקציב המשכי. תיקון זה מחייב רוב מיוחס.



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1472 של הממשלה מיום 04.03.2010

1472. תקציב דו-שנתי לשנים 2011 ו-2012 ושינוי הכללים הפיסקאליים

מ ח ל י ט י ם (16 קולות בעד; 61 - נמנעים - לאשר
סעיפים 1; 3(א); 3(ב) 41-; בפה אחד לאשר את יתר
הסעיפים המפורטים להלן):

1. לפעול לכך שתקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 -
יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה
לכל אחת מהשנים האמורות.

2. א. לפעול לשינוי מגבלת הגידול בסכום ההוצאה
הממשלתית כך שהיא תעמוד על היחס שבין 60%
חוב-תוצר ובין יחס חוב-תוצר האחרון הידוע,
כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר
המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות שלגביהן
פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני
התוצר כאמור.

ב. להסמיך את ראש הממשלה ואת שר האוצר, אם
ימצאו לנכון, להציע לוועדת השרים לענייני
חקיקה - עם קביעת הנוסח הסופי של הצעת החוק
- תחנה עתידית נוספת, שתחול לא לפני שנת
2013, ושתהיה נמוכה מיחס החוב-תוצר של 60%
הקבוע בסעיף א' לעיל.

מזכירות הממשלה

3. בהמשך לאמור בסעיפים 1 ו-21 - לעיל, לאשר את העקרונות הקבועים בתזכירי החוק המצורפים (להלן - תזכירי החוק):

א. תזכיר חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 - (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), שהופץ להערות על ידי משרד המשפטים ביום 23.2.2010 (דפים 16-21).

ב. תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 3), התש"ע2010-, שהופץ להערות על ידי משרד האוצר ביום 23.2.2010 (דפים 22-30).

ג. תזכיר חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע2010-, שהופץ להערות על ידי משרד האוצר ביום 23.2.2010 (דפים 31-35).

4. א. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון בהצעות החוק, על דעת הממשלה, ולאשר נוסח סופי להן;

ב. להניח את הצעות החוק עד ליום 15 במרץ 2010, על שולחן הכנסת.

ג. לפנות ליו"ר הכנסת בבקשה לקבוע את הדיון בהן בהקדם, עוד במהלך כנס זה של הכנסת. ככל שהדבר יידרש לשם כך, בהתאם לסעיף 113(ג) לתקנון הכנסת לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעות החוק.