



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

18 ביולי 2016

1063

י"ב בתמוז התשע"ו

עמוד

הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) 1212

הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראות שעה)

תקציב דו-שנתי 1. (א) על אף האמור בסעיפים 3(א) ו-3 לחוק-יסוד: משק המדינה¹ –

(1) תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות (בחוק-יסוד זה – התקציב הדו-שנתי); התקציב הדו-שנתי ייקבע בחוק אחד (בחוק-יסוד זה – חוק התקציב הדו-שנתי);

ד ב ר י ה ס ב ר

במקביל לתיקונים האמורים, תוקן גם פרק כ"ח לחוק ההתייעלות כדי להתאים את ההוראות הפרטניות שבו, כנדרש.

לצד היתרונות הגלומים בשיטת התקצוב הדו-שנתי, הכוללים, בין השאר, יצירת יחס הגיוני יותר בין שלבי תכנון התקציב לביצועו, יצירת ודאות גדולה יותר למשרדי הממשלה, חיזוק היציבות הפוליטית ופינוי משאבים ניהוליים לחשיבה אסטרטגית, טומנת בחובה שיטת התקצוב הדו-שנתי חסרונות אפשריים, בעיקר בשל הקושי בקביעת תחזיות ואומדנים לצורך בניית התקציב, הן בצד הוצאות הממשלה והן בצד הכנסותיה, והשלכותיהן הנרחבות של הטעויות בתחזיות האמורות.

הכנת תקציב דו-שנתי דורשת הכנת תחזיות לכ-32 חודשים לעומת תקציב חד-שנתי שבמסגרתו מתבצעות תחזיות לכ-20 חודשים. ככל שהתחזיות נעשות לתקופה ארוכה יותר כך גדלה הסבירות שיחולו טעויות חיזוי.

כך למשל, במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, הסתיימה שנת התקציב 2012 בגירעון חריף של כ-39 מיליארד שקלים חדשים לעומת תחזית גירעון של כ-18 מיליארד שקלים חדשים בתקציב המקורי (חריגה של יותר מ-100%). הפער האמור מקורו בעיקר בכך שההכנסות ממסים היו נמוכות במידה ניכרת מההכנסות שנחזו באמצע שנת 2010, ושעמדו בבסיס התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012.

במאי 2012, הגיש משרד האוצר לוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, את מסקנות הביניים מיישום התקציב הדו-שנתי ועקרונות לקביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי. כחלק מהפקת הלקחים, ונוכח ההבנה כי תקציב דו-שנתי במתכונת של תקציב 2011 ו-2012 אינו מספק מענה הולם לאי-ודאות האופפת עריכת תחזיות למשך זמן ממושך, הוצע כי במקרה של תקציב דו-שנתי, יש לאמץ מנגנון התאמות לתקציב השנה השנייה שאלה עיקריו:

- עד תחילת חודש נובמבר של שנת התקציב הראשונה תביא הממשלה לפני ועדת הכספים של הכנסת נתונים מאקרו-כלכליים, הכוללים תחזית מאקרו-כלכלית לשנת

בחוק היסוד המוצע, מוצע לקבוע הוראת שעה שלפיה תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. זאת בדומה להוראות השעה שנקבעו לעניין תקציב דו-שנתי בשנים 2009 עד 2016, במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). התשס"ט-2009 (להלן – חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016).

חוק היסוד לשנים 2009 עד 2016 אשר פורסם לראשונה ביום י"ג בניסן התשס"ט (7 באפריל 2009), וקבע הוראת שעה ולפיה תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי, נחקק על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

יחד עם חוק היסוד נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (להלן – פרק כ"ח לחוק ההתייעלות) שבמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי.

תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 נקבע גם הוא כתקציב דו-שנתי, ואולם בשל החששות שהועלו בנוגע ליישום תקציב דו-שנתי, ובעיקר בשל חששות הנובעים מהצורך לגבש תחזיות לשם בניית התקציב לתקופה של שנתיים, הוחלט כי גם ההוראות לעניין תקציב זה ייקבעו בדרך של הוראת שעה וכי תקופת תוקפו של חוק היסוד יוארך בשנתיים נוספות, כך שיחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012. על הארכת תוקפו של חוק היסוד כאמור הוגשה עתירה לבית המשפט העליון אשר דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים (ראו בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' כנסת ישראל (פ"ד סד(3) 275)).

בהמשך לכך, תוקן חוק היסוד פעמיים נוספות כך שיכלול את הוראות לעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 ולשנים 2015 ו-2016.

¹ ס"ח התשל"ה, עמ' 206.

(2) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2017 ו-2018 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2019; בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת 2018 תניח הממשלה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2020; הצעות חוקי התקציב לשנים 2019 ו-2020, שתגיש הממשלה לכנסת, יתבססו על תכנית התקציב האמורה;

ד ב ר י ה ס ב ר

לנוכח השינויים האמורים מוצע כי ההוראות לעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייכללו בחוק-יסוד חדש, כהוראת שעה, בנפרד מההוראות שנקבעו עד כה בחוק-יסוד לגבי תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016.

לצד חוק היסוד המוצע, מוצע לקבוע במסגרת הצעת חוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016, המתפרסמת בהצעות חוק הממשלה – 1064, התשע"ו, עמ' 1220 (להלן – הצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018), הוראות משלימות ומפורטות לעניין התקציב הדו-שנתי, בדומה להוראות הקבועות בפרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית, וכן לקבוע הוראות משלימות ומפורטות לעניין מנגנון ההתכנסות המוצע.

סעיף 1 לסעיף קטן (א) המוצע

סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה קובע כי התקציב יהיה לשנה אחת. מוצע לקבוע (בפסקה (1) של סעיף קטן (א) המוצע) כי תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות.

עוד מוצע לקבוע (בפסקה (2) של סעיף קטן (א) המוצע) כי על אף האמור בסעיף 3א לחוק-יסוד: משק המדינה, תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2017 ו-2018 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2019, וכי בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2018 הממשלה תניח על שולחן ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2020. הצעת חוק התקציב לשנים 2019 ו-2020, שתגיש הממשלה לכנסת, תתבסס על תכנית התקציב האמורה לכל אחת מאותן שנים.

בנוסף מוצע לקבוע (בפסקה (3) של סעיף קטן (א) האמור) כי בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018, אשר הפרטים לגביו, לרבות השימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק. נוכח הקושי בקביעת תחזיות ואומדנים לגבי שנת 2018, כמפורט בחלק הכללי לדברי ההסבר, נועד תקציב ההתאמות לאפשר ביצוע התאמות בתקציב לשנת 2018 לפי הצרכים שיתבררו בסמוך לתחילת השנה האמורה.

ההוראות המוצעות דומות להוראות שנקבעו לגבי תקציב דו-שנתי בשנים קודמות, בסעיף 1(א) לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

התקציב השנתי, תחזית הכנסות לשנת התקציב השנייה המעודכנת לאותו מועד, צפי הגידול בסך ההוצאה לשנה השנייה מעבר לתקציב המקורי של השנה השנייה, והיערכות הממשלה להתאמות לתקציב השנה השנייה לשם עמידה בכללים הפיסקליים;

• ככל שתקציב המדינה לשנת התקציב השנייה אינו עומד בכללים הפיסקליים יבוצעו התאמות בתקציב השנה השנייה לשם עמידה בכללים אלה, באופן של הגדלת היקף ההכנסות או הפחתת ההוצאות או באופן של שינוי יעד הגירעון או יעד ההוצאה לאותה שנה. אם לא יאושרו ההתאמות כאמור עד סוף חודש פברואר של השנה השנייה – תפוזר הכנסת.

ביוני 2014 הגיש מבקר המדינה דוח ביקורת לעניין הכנת תקציב 2011 ו-2012 ועמידה ביעד הגירעון. במסגרת הדוח נבדק אופן קביעת תחזית ההכנסות לצורך הכנת התקציב לשנים האמורות והטיפול בגירעון לשנת 2012 שהסתמן כבר בשנת 2011, זאת לנוכח הגירעון התקציבי החמור שהיה בסוף שנת 2012 והפער שבין הגירעון בפועל לתחזית הגירעון. במסגרת הדוח האמור צוין כי נוכח הקשיים האמורים ולנוכח אי הוודאות הרבה הכרוכה בתחזית הכנסות לשנתיות, אם יוחלט לאמץ תקציב דו-שנתי יש "לגבש כללים שיסדירו את ערכון המדיניות הפיסקלית, לרבות את ערכון התקציב בעקבות סטייה ניכרת מהתחזית לפני שנת התקציב השנייה".

אשר על כן ומכיוון שהתקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, בדומה לתקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012, יהיה תקציב דו-שנתי מלא, מוצע לקבוע מנגנון שבמסגרתו יתבצע עדכון תחזיות בסמוך לתחילת שנת 2018, ומנגנון התאמות במקרה שבו, בעקבות עדכון תחזית ההכנסות, נוצר פער מהגירעון הצפוי לאותה שנה או מתקרת ההוצאות שאושרה לאותה שנה. המנגנון החדש המוצע (להלן – מנגנון ההתכנסות) יבטיח כי פערים שיווצרו בין תחזית גירעון מעודכנת לשנת 2018 לבין תחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו-שנתי וכן פערים בין תחזית ההוצאה לבין תקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018, יחייבו ביצוע צעדי התכנסות עוד בטרם תחל שנת התקציב השנייה (2018). כך תימנע התבררות פיסקלית כפי שהתרחשה בתקציב לשנים 2011 ו-2012, ותקטן הסבירות כי בתקציב לשנת 2019 יידרשו צעדי התאמה משמעותיים, מעבר לצעדי ההתאמה הנדרשים והידועים כבר היום, בדומה לצעדים שננקטו בשנות התקציב 2013 ו-2014.

(3) בחוק התקציב הדו־שנתי ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2018 (בחוק־יסוד זה – תקציב ההתאמות לשנת 2018); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2018 ולהקצאתו בשנה האמורה; פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2018, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק.

(ב) בשנת 2019 יראו, לעניין סעיף 3ב(א) לחוק־יסוד: משק המדינה, את חלק התקציב הדו־שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2018, כתקציב השנתי הקודם.

2. (א) לעניין כל דין, יראו בצמד השנים 2017 ו־2018 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו־שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שייקבעו בחוק.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לעניין פסקה (2) להגדרה "הצעת חוק תקציבית" ופסקה (1) להגדרה "הסתייגות תקציבית" שבסעיף 3ג(ד) לחוק־יסוד: משק המדינה, יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו־2018 כשנת תקציב נפרדת.

3. (א) בסעיף זה – מנגנון התכנסות לשנת 2018

"הפרש הוצאות" – ההפרש שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק;

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף קטן (ב) המוצע

בהתאם לסעיף 3ג לחוק־יסוד: משק המדינה, "הצעת חוק תקציבית" היא הצעה אשר מתקיימים בה כמהותנאים, לרבות היותה הצעה אשר בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,100,000 מיליוני שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי. "הסתייגות תקציבית" היא הסתייגות להצעת חוק אשר מתקיימים בה כמהותנאים, לרבות היותה הסתייגות אשר בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,100,000 שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי. מאחר שחוק התקציב הדו־שנתי המוצע כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות הכספים 2017 ו־2018, וכדי שלא יתפרש כאילו העלות התקציבית לעניין הנושאים האמורים נבדקת לגבי שתי השנים האמורות יחד, מוצע להבהיר כי לעניינים האמורים יראו בכל אחת מהשנים 2017 ו־2018 כשנת תקציב נפרדת.

ההוראה המוצעת דומה להוראה שנקבעה בסעיף 1(ג) לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

סעיף 3 בהמשך לאמור בחלק הכללי לדברי ההסבר מוצע לקבוע בסעיף 3 לחוק היסוד המוצע את ההוראות לעניין מנגנון ההתכנסות לשנת 2018 – מנגנון שמטרתו למנוע התבדרות פסיקלית במהלך שנת 2018 העלולה להיווצר בשל הקושי לקבוע תחזיות ואומדנים בעת בניית תקציב דו־שנתי, כמפורט בחלק הכללי לדברי ההסבר. בהתאם לכך, מוצע לקבוע מנגנון התכנסות שמטרתו לכסות את הפערים העלולים להיווצר בין תחזית גירעון מעורכנת לשנת 2018 לבין תחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו־שנתי וכן פערים בין תחזית ההוצאה הממשלתית המעורכנת לשנת 2018 לבין תקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018 במסגרת התקציב

לסעיף קטן (ב) המוצע

בהתאם לסעיף 3ב(א) לחוק־יסוד: משק המדינה, אם לא התקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מאחר שחוק התקציב הדו־שנתי כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות הכספים 2017 ו־2018, וכדי להבהיר כי הסכום שאותו תהיה הממשלה רשאית להוציא במקרה שבו לא יתקבל חוק התקציב, נגזר מתקציב השנה השנייה מתוך שתי השנים האמורות, מוצע לקבוע כי באשר לשנת 2019 יראו, לעניין סעיף 3ב(א) האמור, את חלק התקציב הדו־שנתי המתייחס להוצאות הממשלה המתוכננות לשנת 2018, כתקציב השנתי הקודם.

ההוראה המוצעת דומה להוראה שנקבעה בסעיף 1(ב) לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

סעיף 2 לסעיף קטן (א) המוצע

מוצע לקבוע הוראת התאמה כללית לעניין כל דין, ולפיה יראו בשנים 2017 ו־2018 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו־שנתי המוצע כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות. עם זאת, מוצע לאפשר קביעת התאמות פרטניות מיוחדות בחוק, מקום שבו יימצא כי יש צורך לקבוע הסדר פרטי או שונה מהוראת ההתאמה הכללית המוצעת.

ההוראה המוצעת דומה להוראה שנקבעה בסעיף 3 לחוק היסוד לשנים 2009 עד 2016.

“הפרש גירעון” – ההפרש שבין תחזית הגירעון לשנת 2018 לבין סכום הגירעון המותר לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק.

(ב) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגיש לכנסת עד יום כ"ו בחשוון התשע"ח (15 בנובמבר 2017), דוח לעניין קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון (בסעיף זה – דוח לעניין קיום הפרשים); הוראות לעניין הגשת הדוח ייקבעו בחוק.

(ג) צפוי בשנת 2018, על פי הדוח לעניין קיום הפרשים, הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ועל פי הדוח האמור אין בהפחתת תקציב ההתאמות לשנת 2018 כדי לכסות את מלוא ההפרש, תכין הממשלה, על פי הצעת שר האוצר, תכנית לשם כיסוי יתרת ההפרש (בסעיף זה – תכנית מאזנת); הוראות לעניין הפחתת תקציב ההתאמות לשנת 2018 ולעניין הכנת תכנית מאזנת, לשם כיסוי הפרש ההוצאות או הפרש הגירעון, ייקבעו בחוק.

(ד) בוצעו כל הפעולות לפי התכנית המאזנת עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017), תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017); הוראות לעניין אישור הממשלה לפי סעיף קטן זה ייקבעו בחוק.

(1) בוצעו עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) רק חלק מהפעולות לפי התכנית המאזנת אך ההפרש שנותר לאחר ביצועו אינו עולה על סכום שנקבע בחוק (להלן – תקרת ההתכנסות), תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017).

ד ב ר י ה ס ב ר

גירעון (כהגדרתם לעיל), תאשר הממשלה, על פי הצעת שר האוצר, תכנית לשם כיסוי ההפרש (להלן – תכנית מאזנת), אשר פרטים לעניינה ולעניין הפעולות שייכללו בה ייקבעו בחוק. על פי ההוראות שנקבעו בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018, לעניין תקציב ההתאמות לשנת 2018, מוצע כי לפני הכנת התכנית המאזנת תיעשה הפחתה מכוח הוראות הסעיף האמור בתקציב ההתאמות לשנת 2018 לצורך כיסוי ההפרש האמור. ככל שאין די בהפחתה זו כדי לכסות את ההפרש, תכין הממשלה תכנית מאזנת הכוללת צעדים שמטרתם לכסות את יתרת ההפרש שנותרה לאחר הפחתה האמורה.

הוראות מפורטות לעניין התכנית המאזנת קבועות בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018. על פי הסעיף האמור התכנית יכול שתכלול פעולות חקיקה (לרבות שינוי תוואי הגירעון ותוואי ההוצאות לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992), התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל או התחייבויות של הממשלה בהחלטת ממשלה או בדרך אחרת, ובלבד שיש בסך כל הצעדים הכלולים בתכנית המאזנת כדי לכסות את יתרת ההפרש כאמור.

לסעיף קטן (ד) המוצע

מוצע לקבוע כי אם בוצעה התכנית המאזנת במלואה עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017), תאשר הממשלה את ביצועה של התכנית במלואה ותניח על שולחן הכנסת את אישורה כאמור עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017). בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 נקבעו הוראות לעניין אישור ביצוע התכנית המאזנת.

הדו"שנתי. הוראות מפורטות של מנגנון ההתכנסות נקבעו בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 (ראו דברי הסבר לסעיף 4 האמור).

לסעיף קטן (א) המוצע

בסעיף קטן (א) מוצעות הגדרות למונחים “הפרש הוצאות” ו”הפרש גירעון”. מוצע להגדיר את “הפרש הוצאות” כ”ההפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת 2018 לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק” ואת “הפרש גירעון” כ”ההפרש בין תחזית הגירעון לשנת 2018 לבין סכום הגירעון המותר לשנת 2018, כפי שנקבע בחוק”. פירוט הרכיבים של הפרשים אלה נקבע בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018.

לסעיף קטן (ב) המוצע

בהתאם למוצע בסעיף קטן (ב) תגיש הממשלה לכנסת, לפי הצעת שר האוצר, עד יום כ"ו בחשוון התשע"ח (15 בנובמבר 2017) דוח לעניין קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון (כהגדרתם לעיל) לשנת 2018 (להלן – דוח לעניין קיום הפרשים). לפי המוצע, הוראות לעניין הגשת הדוח ייקבעו בחוק. בהתאם לכך נקבעו בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 הוראות מפורטות לעניין הנתונים שיש לכלול בדוח ושעל בסיסם נקבעים ההפרשים האמורים. כאמור, מטרת הדוח לעדכן את תחזית הגירעון ותחזית ההוצאות לשנת 2018 בסמוך לתחילת שנת 2018.

לסעיף קטן (ג) המוצע

מוצע לקבוע כי ככל שעולה מן הדוח לעניין קיום הפרשים כי צפוי בשנת 2018 הפרש הוצאות או הפרש

- (2) הוראות לעניין תקרת ההתכנסות ואישור הממשלה לפי פסקה (1), וכן הוראות לעניין הפחתת סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 וביצוע פעולות בידי שר האוצר לאחר ההפחתה כאמור, לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור בפסקה (1), ייקבעו בחוק.
- (3) היה על שר האוצר, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק כאמור בפסקה (2), לבצע פעולות לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור בפסקה (1), תאשר הממשלה בהחלטתה את ביצוע הפעולות על ידי ותניח את אישורה על שולחן הכנסת, עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017).
- (ה) לא הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לפי סעיף קטן (ד) או (ה)(1), ואם נדרש אישור לפי סעיף קטן (ה)(3) – גם אישור כאמור, עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017), יחולו הוראות אלה:

- (1) חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2018 לא יחול, ויחולו לעניין התקציב לשנת 2018 הוראות סעיף 3(א) לחוק-יסוד: משק המדינה;
- (2) על אף הוראות סעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה, הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת 2018 עד יום ט"ו בשבט התשע"ח (31 בינואר 2018);
- (3) לעניין סעיף 3א(ב) לחוק-יסוד: משק המדינה, יראו את תכניות התקציב לשנים 2019 ו-2020 שהוגשו לפי סעיף 1(א)(2) כתכנית התקציב הרב-שנתית שיש להגישה יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת 2018;

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף קטן (ו) המוצע

כדי למנוע מצב של התבררות פסקלית בשנת 2018 כמפורט לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר, מוצע לקבוע כי אם הממשלה לא הניחה על שולחן הכנסת עד תום שנת 2017 את אישורה על ביצוע התכנית המאושרת במלואה, כמוצע בסעיף קטן (ד), ואם ביצעה את התכנית באופן חלקי – את אישורה, כמוצע בסעיף קטן (ה), כי ההפרש שנותר לאחר ביצוע חלקי של התכנית אינו עולה על תקרת ההתכנסות, ואם על שר האוצר לבצע פעולות לפי חוק לשם כיסוי חלק ההפרש שנותר כאמור – גם את אישורה על ביצוע הפעולות על ידי, יהיה עליה להניח על שולחן הכנסת בתוך חודש ימים מתחילת השנה הצעת חוק תקציב חדש לשנת 2018. אי-הנחת האישורים כאמור משמעה כי עדיין צפוי בשנת 2018 הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ועל כן מוצע בנסיבות אלה לדרוש הכנת תקציב חדש ונפרד לשנת 2018.

על פי המוצע חוק התקציב לשנת 2018 יבוא במקום חלק התקציב השנתי שאושר לגבי שנת 2018 בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2017 ו-2018, ועליו יהיה לעמוד במגבלת ההוצאה ובמגבלת הגירעון לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992. אם לא יאושר חוק תקציב חדש עד יום י"ג בניסן התשע"ח (29 במרס 2018) יראו ביום שלאחריו כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה ("היום הקובע"), ויתקיימו בחירות חדשות לכנסת במועדים הקבועים בסעיף 3א לחוק-יסוד: הכנסת. עד למועד קבלת

לסעיף קטן (ה) המוצע

מוצע לקבוע כי אם לא בוצעה התכנית המאושרת במלואה עד יום י"א בטבת התשע"ח (29 בדצמבר 2017) אך ההפרש שנותר לאחר ביצוע חלקי של התכנית קטן מסכום שייקבע בחוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 (להלן – תקרת ההתכנסות) תאשר זאת הממשלה ותניח על שולחן הכנסת את אישורה כאמור עד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017). כמו כן מוצע לקבוע כי הוראות לעניין תקרת ההתכנסות ואישור הממשלה כאמור, וכן הוראות לעניין הפחתת סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 וביצוע פעולות בידי שר האוצר לאחר ההפחתה כאמור, לשם כיסוי ההפרש שנותר כאמור, ייקבעו בחוק. בסעיף 4 להצעת חוק ההתאמות לשנים 2017 ו-2018 נקבעו הוראות מפורטות לעניין תקרת ההתכנסות ולעניין הצעדים הדרושים לצורך כיסוי ההפרש שנותר (ככל שההפרש נמוך מתקרת ההתכנסות). בין השאר נקבעה הפחתה מכוח החוק של סכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018 בסכום הנדרש לשם כיסוי ההפרש שנותר, ובלבד שההפחתה לא תעלה על 1% מסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת 2018, וכן נקבע כי על שר האוצר לבצע פעולות נוספות מכוח סמכותו לפי דין לשם כיסוי חלק ההפרש שנותר לאחר ההפחתה כאמור. בהמשך לכך מוצע לקבוע כי ככל שהיה על שר האוצר, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק כאמור, לבצע פעולות לשם כיסוי ההפרש שנותר, תאשר הממשלה בהחלטתה את ביצוע הפעולות על ידי ותניחה על שולחן הכנסת עד תום שנת 2017.

- (4) עד לקבלת חוק התקציב לשנת 2018 יחולו הוראות סעיף 33 לחוק־יסוד: משק המדינה, ויראו לעניין הסעיף האמור את חלק התקציב הדו־שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2017, כתקציב השנתי הקודם;
- (5) על אף האמור בסעיף 36א לחוק־יסוד: הכנסת², היום הקובע לגבי חוק התקציב לשנת 2018 יהיה יום י"ד בניסן התשע"ח (30 במרס 2018).

ד ב ר י ה ס ב ר

הקודם, בתוספת הצמדה כמפורט בסעיף. לעניין זה מוצע כי יראו לעניין אותו סעיף את חלק התקציב הדו־שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2017, כתקציב השנתי הקודם.

חוק תקציב חדש יחול לגבי שנת 2018 סעיף 33 לחוק־יסוד: משק המדינה, שלפיו אם לא התקבל חוק תקציב לפני תחילתה של שנת כספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהתקציב השנתי

² ס"ח התשי"ח, עמ' 69.

