



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

25 בנובמבר 2024

1814

כ"ד בחשוון התשפ"ה

עמוד

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 27), התשפ"ה-2024. . . . . 132

## הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 27), התשפ"ה-2024

תיקון סעיף 5 1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992<sup>1</sup> (להלן – החוק)  
העיקרי, בסעיף 5(19), במקום "6.6%" יבוא "7.7%".

### דברי הסבר

כדי לקבוע את הצורך במנגנון ההתכנסות האמור ובשימוש בתקציב ההתאמות, קובע תיקון מס' 13 כי הממשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין 15 באוקטובר ל־15 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 הפרשים באמצעות תקציב ההתאמות, קובע תיקון מס' 13 כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת תוכנית מאזנת לכיסוי הפרשים (להלן – התוכנית המאזנת). עוד נקבע כי אם לא תאושר התוכנית 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 הפרשים, אשר אינו מאפשר את הגשתו של דוח הפרשים במועד שנקבע לכך, רשאית הממשלה, באישור הכנסת, לדחות את המועד להגשת דוח הפרשים ובהתאם יידחו שאר המועדים שנקבעו לעניין התוכנית המאזנת.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית שבעקבותיה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני־ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק־יסוד: הממשלה, והוכרז בצה"ל על מבצע "חברות ברזל". כמו כן, הוכרז על מצב מיוחד בעורף בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, תחילה על ידי שר הביטחון ביחס לחלק משטח המדינה ובהמשך על ידי הממשלה ביחס לשטחי מדינת ישראל כולה. נכון ליום זה, ההכרזה בעניין מצב מיוחד בעורף מוארכת מומן לזמן ביחס לכל שטח המדינה או לחלק מהאזורים בה.

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 הגיבוש והאישור של חוקי התקציב לשנים 2023 ו־2024, בוצעו כמה תיקונים למסגרות הפיסקליות לצורך הצבת יעדים מרחיבים יותר לאותן שנים בלבד.

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק), 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 גירעון כאחוז מההוצאה, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה־2000 נוספה לתקרת הגירעון 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 כמה שינויים והתאמות מאז שנחקקה בחוק. 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 אלה 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' בסיוון 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 2א 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 חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023, אשר קובע את ההסדרים המשלימים להוראות שנקבעו בתיקון מס' 13.

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ה, עמ' 1352.

(1) בפסקה (1), במקום "11.35%" יבוא "17.8%";

## דברי הסבר

בפועל שהיו ידועים בעת עריכת התחזית ערב הגשת התוכנית התלת-שנתית לממשלה, וכן על תרחיש בסיס ביטחוני המניח המשך לחימה עצימה במהלך רוב הרבעון האחרון של שנת 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 הביטחוני, עשויה להביא לשינויים בפעילות המשקית ובגביית הכנסות המדינה.

בהתאם לתחזית ההכנסות העדכנית ביותר כאמור, ובהינתן הגדלת ההוצאה הממשלתית המותרת כמוצע בסעיף 2 להצעת החוק, מוצע לחקן את יעד הגירעון לשנת 2024 כך שתקרת הגירעון תעמוד על 7.7% מהתוצר. יצוין כי בלא הגדלת מסגרות התקציב כמוצע בעבור מערכת הביטחון, הגירעון בסוף שנת 2024 היה צפוי לעמוד על 6.1% מהתוצר.

**סעיף 2** מוצע לקבוע כי בשנת 2024 הממשלה תהיה רשאית להגדיל את ההוצאה הממשלתית בסך של 33,180 מיליון שקלים חדשים המהווים גידול של 6.8% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, נוסף על הגידול שכבר נקבע בסעיף 21 לחוק, וזאת בניכוי ההגדלה במגבלת ההוצאה הקבועה בסעיף 20(ב) לחוק. הגדלת ההוצאה הממשלתית בהתאם לסעיף זה תיעשה לצורך הוצאות ביטחון והוצאות ריבית, כמפורט להלן.

בבסיס מסגרות חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024 עמדה הנחה כי הסיוע האמריקאי להתמודדות עם הוצאות המלחמה, כפי שסוכם בין הממשל האמריקאי לממשלת ישראל, יהיה זמין במלואו לשימוש כבר במהלך שנת 2024. במהלך השנה התברר כי בשל העיתוי שבו התקבל הסיוע האמריקאי ואופן מימושו, חלק מהסכום לא יהיה זמין לשימוש בשנת 2024. בשל כך וכדי לאפשר את המשך פעילותו של משרד הביטחון לפי התכנון, מוצע להגדיל את מסגרת התקציב בסכום של 18 מיליארד שקלים חדשים כחלק לכספי הסיוע שייפרסו על פני השנים הבאות.

עוד מוצע להגדיל את מסגרת התקציב בסך נוסף של 13.4 מיליארד שקלים חדשים, בשל התמשכות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חיצו צפון" בלבנון, אשר לא נצפו בעת אישור התקציב הנוסף השני לשנת 2024, לצורך מימון ההוצאות הנגזרות מכך.

בשל שני אלו מוצע כעת להגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2024 מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, נוסף על הגידול שכבר נקבע בסעיף 21 לחוק, לשם מימון ההוצאות הדרושות

בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתוואי הגירעון 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 תוכנית מאזנת שכללה תיקון של 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 התוכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקת משנה שעניינין 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 הכספים 2024, אושרו בחודש מרץ 2024.

בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף בשנת 2024 ולנוכח הגידול בהוצאות האורחיות הנובעות מהתארכות הלחימה, הוגדלה בחודש ספטמבר 2024 ההוצאה הממשלתית 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, וכן אושר חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד–2024 (להלן – חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024). זאת לצורך מימון ההוצאות שנבעו מהארכת משך הפינוי, הריענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במיתקני הארחה, ובכלל זה מענקי אכלוס עצמאי, מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיישובים מפוזרים או מיישובים שתושביהם הוצאו להתרעננות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל" ומענקי עידוד תעסוקה לאוכלוסיות האמורות, הגדלת התקציב המיועד למעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ולבני משפחותיהם בשנת 2024, הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דוח הוועדה הציבורית למתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ביום שבעה באוקטובר 2023, שהוגש לשר האוצר בחודש יולי.

**סעיף 1** תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר העדכניות ביותר, פורסמו על ידי משרד האוצר בחודש אוקטובר 2024, במסגרת מסמך התוכנית התלת-שנתית לשנים 2026 עד 2028 שהוגש לממשלה לצד הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025. במסגרת התחזיות האמורות, נחזתה צמיחה של 0.4% בשנת 2024 והכנסות מדינה של 474.2 מיליארד שקלים חדשים. תחזיות אלה מתבססות על נתונים מקוריים-כלכליים, נתוני גביית הכנסות

## ד ב ר י ה ס ב ר

בשל כך מוצע כעת להגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2024 מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023, נוסף על הגידול שכבר נקבע בסעיף 21 לחוק, לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישרים מהפעולות הצבאיות המשמעותיות ולמטרה זו בלבד, כך שתעמוד על-4.3%.

לצרכים צבאיים, ולמטרה זו בלבד, כך שתעמוד על 17.8%. עוד מוצע להגדיל את מסגרת התקציב לשנת 2024 בסך של כ-1.8 מיליארד שקלים חדשים לשם מימון הוצאות הריבית על החוב הממשלתי המשולמות מתקציב המדינה. זאת לנוכח עדכון תחזית תשלומי הריבית מאז הגשת התקציב.