

## תזכיר חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010.

### ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

מוצע לתקן את חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק העיקרי), באופן שבכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך, מגבלת הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית תעמוד על שיעור משתנה שייקבע באופן שנועד להפחית את היחס שבין היקף החוב הציבורי ברוטו ובין היקף התוצר המקומי הגולמי, במקום על שיעור קבוע של 1.7% כקבוע היום, והכל כמפורט להלן:

מוצע לקבוע כי סכום ההוצאה הממשלתית בכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך, לא יעלה בשיעור העולה על השיעור הקבוע להלן ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה שקדמה לה, כשהוא צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובלבד שסכום הוצאה כאמור לא יגרום לחריגה משיעור הגרעון שנקבע לאותה שנה לפי הוראות החוק. שיעור הגידול בהוצאה הממשלתית יהיה היחס שבין 60% ובין יחס החוב- תוצר האחרון הידוע, כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות שלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני התוצר כאמור.

(סעיף 1 לחוק המוצע)

### ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון סעיף 6א לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

### ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

החוק המוצע קובע את מגבלת הגידול השנתי בסכום ההוצאה הממשלתית בכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך. לפיכך, הוא משפיע על מסגרת תקציב המדינה לשנות התקציב 2011 ואילך.

### ה. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי

לחוק המוצע אין השפעה על התקן המנהלי.

### ו. להלן נוסח החוק המוצע ודברי ההסבר

**הצעת חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010**

תיקון סעיף 6א<sup>1</sup> .1 בסעיף 6א לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992<sup>1</sup> -

- (א) האמור בו יסומן 6א(א);
- (ב) במקום "משנות התקציב 2007 ואילך" יבוא "בשנות התקציב 2007 עד 2010";
- (ג) אחרי פסקת משנה (א) יבוא:
- "(ב) סכום ההוצאה הממשלתית בכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך, לא יעלה בשיעור העולה על שיעור התוספת המרבית ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה שקדמה לה, כשהוא צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובלבד שסכום ההוצאה כאמור לא יגרום לחריגה משיעור הגרעון שנקבע לאותה שנה לפי הוראות חוק זה.

לעניין זה –

"שיעור התוספת המרבית" - היחס שבין 60% ובין יחס החוב- תוצר האחרון הידוע, כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות שלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני התוצר המקומי הגולמי.

"סכום ההוצאה הממשלתית" - סכום ההוצאה הממשלתית נטו, לפי הקבוע בחוק תקציב שנתי, לרבות מתן אשראי ולמעט החזר חובות קרן ובלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי;

"יחס חוב-תוצר" - היחס שבין גובה החוב הציבורי ברוטו ובין גובה התוצר המקומי הגולמי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"גובה החוב הציבורי ברוטו" - הסכום של גובה החוב הממשלתי ברוטו ושל גובה החוב של הרשויות המקומיות, בניכוי גובה החוב של הרשויות המקומיות לממשלה.

<sup>1</sup> ס"ח התשנ"ב מס' 1378, עמ' 45;

## דברי הסבר

### כללי

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק העיקרי), הוא בעל חשיבות רבה בשמירה על היציבות הפיסקאלית של מדינת ישראל, בקבעו מגבלות הן על גובה הגרעון הכולל והן על קצב הגידול בהוצאה הממשלתית. החוק העיקרי קובע כי הגרעון הכולל ילך ויפחת, עד שבשנות התקציב 2014 ואילך הוא יעמוד על שיעור שלא יעלה על 1%. כמו כן, קובע החוק העיקרי כנוסחו דהיום מגבלה של 1.7% על הגידול בהוצאה הריאלית של הממשלה מדי שנה. המטרה שעמדה בבסיס החוק העיקרי הייתה להביא לצמיחה כלכלית של המשק באמצעות הפחתה של שיעור ההוצאה הממשלתית מתוך התוצר המקומי הגולמי, במקביל לקידום רפורמה מקיפה במיסים.

החקיקה הקיימת הביאה לשיפור ניכר באמינות המדיניות הפיסקאלית של הממשלה בשנים האחרונות. השיפור באמינות חל, בין היתר, בשל הירידה בגרעון, וכתוצאה מכך ביחס החוב-תוצר המהווה אינדיקטור מרכזי ליציבות המשק בפני זעזועים.

באמצע שנת 2008 פרץ משבר כלכלי עולמי אשר נתן אותותיו גם במשק הישראלי. משבר זה הביא להאטה בפעילות הכלכלית המקומית ולירידה חדה בהכנסות ממסים. בשל כך חלה עלייה ניכרת בגרעון התקציבי ונבלמה מגמת הירידה של החוב הציבורי ביחס לתוצר הלאומי הגולמי.

המאפיינים הדמוגרפיים של מדינת ישראל, יחד עם הסיכונים הגיאוגרפיים-פוליטיים הייחודיים לה והיותה משק קטן ופתוח מוטה ייצוא, חושפים את כלכלת ישראל לזעזועים המחייבים המשך נקיטה במדיניות פיסקאלית אחראית, תוך התחשבות בצרכים התקציביים הייחודיים של המשק. לפיכך, נערכה עבודה ממושכת במשרד האוצר בשיתוף עם בנק ישראל ועם המועצה הלאומית לכלכלה, בה נבחנו ההשפעות ארוכות הטווח של המגבלות הפיסקאליות הקיימות אל מול ההשפעות הכלכליות הרצויות. תהליך החשיבה הממושך כלל, בין היתר, ריכוז קווים מנחים ומתן מענה למטרות המדיניות הכלכלית כפי שיפורט להלן.

הקווים המנחים שגובשו הם שימוש בתפתחויות הכלכליות בפועל (בניגוד לשימוש בתחזיות); פשטות ושקיפות של הכלל המוצע; המשך השמירה על אמינות המדיניות התקציבית תוך מתן מענה לצרכים התקציביים של הטווח הבינוני; והימנעות ממדיניות פרו-מחזורית (הגדלה של ההוצאות בתקופת צמיחה וצמצום הוצאות בתקופת האטה) אשר עלולה להחריף את המיתון בעת משבר כלכלי.

המטרות המרכזיות אשר עמדו ברקע לקביעת הכלל הפיסקאלי המוצע הן הרצון להמשך הפחתת החוב הציבורי ביחס לתוצר הלאומי הגולמי על פני זמן, תוך שמירה על אמינות המדיניות ומתן מענה לצרכים התקציביים. לעניין הפחתת החוב הציבורי ושמירה על האמינות הפיסקאלית נדרשת התייחסות הן לגבי טווח הזמן הקצר והן לגבי הטווח הזמן הבינוני והארוך. חזרה מהירה לתוואי גירעונות פוחת (אשר נקטע עקב המשבר הכלכלי העולמי), החיוני למניעת חוסר שליטה תקציבית ואיבוד אמינות במדיניות הפיסקאלית, היא המטרה המרכזית בטווח הקצר. ירידה, בתוך כעשור, של יחס החוב-תוצר אל מתחת ל-60 אחוזי תוצר, בדומה ליעד שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי - מהווה מטרה מרכזית בטווח הבינוני והארוך.

חשיבותה של ההפחתה ביחס החוב-תוצר, כמטרה מרכזית לטווח הבינוני והארוך, נובעת מהטעמים הבאים:

1. יציבות המשק - הפחתת יחס חוב- תוצר מגבירה את יציבות המשק בפני זעזועים חי צוניים ומאפשרת גמישות בשעת מ שבר. אחד מלקחי המשבר הכלכלי הנוכחי הוא כי מדינות בהן החוב נמוך ביחס לתוצר המקומי הגולמי הן מדינות בעלות מרווח פעולה רחב להתמודדות עם משברים. לעומתן, מדינות בהן החוב הציבורי גבוה מוגבלות במרחב התגובה, שכן הרחבה פסקאלית, המביאה לגידול בגרעון התקציבי, וכתוצאה מכך בחוב הציבורי, גוררת גידול משמעותי בעלויות מימון החוב וקשיים בגיוס אשראי עד כדי חשש ליציבותן הפסקאלית של אותן מדינות וספק לגבי ליכולתן להמשיך ולגייס כספים למימון הפעילות הממשלתית.
2. המצב הגיאוגרפי - מדינת ישראל חשופה לזעזועים כלכליים שמקורם במצבה הגיאוגרפית. על מנת להתמודד עם זעזועים כלכליים כאמור, גובר הצורך בהשגת יחס חוב- תוצר נמוך כמפורט בסעיף 1 לעיל.
3. תהליך הזדקנות האוכלוסייה - גידול בחלקה של האוכלוסייה המבוגרת ביחס לגודל האוכלוסייה בשוק העבודה הוא בעל השלכות נרחבות בכל הנוגע להוצאות הסוציאליות והבריאותיות. לפיכך, תהליך הזדקנות האוכלוסייה מהווה סיבה מרכזית להפחתת החוב הציבורי במרבית המדינות המפותחות. יצויין, כי בישראל, להבדיל ממרבית המדינות המפותחות, חלקה של האוכלוסייה המבוגרת לא צפוי לגדול באופן משמעותי בעשור הקרוב. עם זאת, בהמשך צפוי תהליך דומה לזה המתרחש כיום במדינות המפותחות ולכן קיימת חשיבות רבה בהפחתת החוב בטווח הבינוני חשוב להדגיש כי חוב גבוה מהווה נטל גם לדורות הבאים.
4. מתן מענה לצרכים תקציביים - הפחתת החוב מביאה לצמצום הוצאות הריבית. זאת הן בשל הפחתה בעלות מימון והן בשל הצורך בתשלומי ריבית על חוב נמוך יותר באופן יחסי לתוצר המקומי הגולמי. בכך הפחתת החוב מפנה למעשה מקורות תקציביים לצרכים אחרים (כגון בריאות, חינוך והשקעה בתשתיות) ללא צורך בהרחבת מסגרת התקציב הכוללת.

## סעיף 1

### לפסקה (ב)

מוצע לקבוע כי המגבלה הקיימת בחוק העיקרי כנוסחו דהיום על שיעור גידול ההוצאה הממשלתית, לפיה יש מגבלה בשיעור קבוע של 1.7%, תעמוד בתוקף עד לשנת התקציב 2010 ואחריה תיקבע מגבלה אחרת.

### לפסקה (ג)

לפי המוצע, סכום ההוצאה הממשלתית בכל אחת משנות התקציב 2011 ואילך, לא יעלה ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנה שקדמה לה בשיעור העולה על השיעור הבא:

היחס שבין 60% ובין יחס החוב- תוצר האחרון הידוע , כשהוא מוכפל בממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות שלגביהן פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני התוצר המקומי הגולמי .

כל זאת, ובלבד שסכום הוצאה כאמור לא יגרום לחרגי השיעור הגרעון שנקבע לאותה שנה לפי הוראות החוק, וזאת כפי הקבוע בחוק העיקרי כנוסחו דהיום.

מטרה מרכזית של הכלל הפיסקאלי המוצע היא להביא בתוך כעשור לירידה ביחס החוב-תוצר לשיעור של 60 אחוזים, שהוא היעד שנקבע באמנת מ אסטריכט של האיחוד האירופי . על כן, קובע הכלל כי ככל שהיחס חוב- תוצר בפועל יעמוד על שיעור הקרוב יותר ל- 60%, יתאפשר שיעור גידול גבוה יותר בהוצאה הממשלתית.

מטרה מרכזית נוספת אשר עומדת ברקע ל קביעת הכלל היא שמירה על איזון בין יכולתה של הממשלה לספק שירותים ציבוריים באיכות גבוהה לטובת רווחתם של התושבים ולצמצום הפערים הכלכליים-חברתיים במשק לבין הפחתת נטל המס התורמת להגברת התחרותיות של המשק הישראלי . לפיכך, הכלל המוצע קובע כי שיעור הגידול בהוצאה התקציבית ייגזר משיעור הצמיחה הפוטנציאלי של המשק בטווח הארוך , אשר יימדד על פי ממוצע שיעורי הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי בעשר השנים האחרונות.

קביעת ההוצאה הממשלתית בהתאם לכלל המוצע מספקת ודאות ושקיפות ביחס לשיעור הגידול בהוצאה הממשלתית שכן היא מסתמכת על נתונים הקיימים בפועל לגבי יחס חוב- תוצר ושיעורי הצמיחה במשק , ואינה מתבססת על נתונים אשר מקורם בתחזיות כלכליות . שימוש בנתוני ממוצע הצמיחה של עשר השנים האחרונות מייצג את פוטנציאל הצמיחה של המשק לטווח הארוך באופן מדויק יותר מנתונים שמקורם בתחזית כלכלית לשנת תקציב מסוימת, אשר יכולה להיות מושפעת מתנודות כלכליות.

אופן חישובה של מגבלת ההוצאה הממשלתית בהתאם לנוסחא המוצעת , נועד לשמור על פשטות יחסית, המושגת באמצעות שימוש במספר מועט של משתנים , תוך שמירה על וודאות ושקיפות, אשר מושגות באמצעות שימוש בנתונים כלכליים ידועים.

נוסף לאמור , ניתן להיווכח כי הכלל הפיסקאלי המוצע , ממנו נגזר שיעור גידול ההוצאה התקציבית, הוא כלל א-מחזורי, כך שאינו מושפע באופן חד ממחזורי העסקים במשק.