

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-
דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-
אזר ו/או רן יוסף

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

2. ממשלת ישראל

3. משרד האוצר

4. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה

באמצעות פרקליטות המדינה
צלחא א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

המשיבות

עתירה למתן צווים על תנאי, צו ביניים

וסעד הצהרתי

"היחסים בין פרלמנט לבין ממשלה, בין המחוקק לבין המבצע, בין המחליט לבין העושה, בין המפקח לבין המבוקר, אינם פשוטים במדינה דמוקרטית; הם מורכבים, לעתים אף מסובכים. אך אוי לה לדמוקרטיה, אם הפרלמנט, אם בית הנבחרים והמחוקקים, מוותר בגדולות כבקטנות, על סמכותו ועל מעמדו כלפי הרשות המבצעת לענפיה. אבדיקציה זו פרושה סוף... של החיים הדמוקרטיים" [מנחם בגין, מתוך הרשות המחוקקת והאופוזיציה בדמוקרטיה בישראלית בהשקפתו של מנחם בגין (דרור בן יוסף עורך, תשע"ד)]

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי, צו ביניים וסעד הצהרתי, כנגד המשיבים 1-4, שעניינם חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 וחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13), והכל כפי שיפורט להלן:

א. הצווים המבוקשים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא תחת ידיו את הצווים הבאים:

א.1. צו על תנאי נגד הכנסת, היא המשיבה מס' 1 לעתירה, המורה לה לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 (להלן: "תקציב 2024"). זאת לנוכח הסיבות שלהלן, במצטבר ובנפרד:

א.1.א. בחקיקתו יחדיו עם חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2023, התשפ"ג (להלן: "תקציב 2023"), מהווים השניים **תקציב דו-שנתי מבחינה מהותית**, באופן העומד בסתירה להוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, לפיהן "התקציב יהיה לשנה אחת".

א.1.ב. לנוכח היות התקציב, מבחינה מהותית, **מעשה מינהלי שמאשרת הכנסת – אשר אושר בחוסר סמכות בניגוד להוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה; ובאופן בלתי סביר במידה קיצונית**, נוכח אי-הוודאות הכלכלית הניכרת בה מצויה ישראל בעת הזו.

א.1.ג. לנוכח הפגיעה הקשה בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה הגלומה בחקיקתו של תקציב דו-שנתי.

א.1.ד. לנוכח הסתירה המהותית לעקרונות התראת הבטלות שהוציא בית המשפט הנכבד בעניין בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 6.9.2017), האוסרים על קידום תקציב דו-שנתי מבלי להסדיר זאת בהסדר חוקתי קבוע.

א.1.ה. לנוכח העובדה שתיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה לא שינה את האיסור על חקיקת תקציב דו-שנתי.

א.2. צו על תנאי נגד הכנסת המורה לה לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק-יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 13), כיוון שהמדובר בתיקון העושה שימוש לרעה בסמכות המכוננת ובכותרת "חוק יסוד". זאת לנוכח הסיבות שלהלן:

א.2.א. לנוכח התראת הבטלות הברורה שהוציא בית המשפט הנכבד בעניין בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו 6.9.2017), האוסר על שימוש לרעה בחקיקת יסוד על מנת לקדם תקציב דו-שנתי העומד בסתירה לסעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד : משק המדינה.

א.2.ב. לנוכח הפעלת הסמכות המכוננת בחוסר תום-לב, היוצרת תמריץ לאישור תקציב דו-שנתי, אשר הכנסת כלל אינה רשאית לקבוע. בפועלה כך, מתמרצת הרשות המכוננת אף ממשלות עתידיות לקבוע תקציבים דו-שנתיים וכנסות עתידיות לאשר תקציבים דו-שנתיים בניגוד להוראות חוק-היסוד.

א.2.ג. לנוכח הפעלת הסמכות המכוננת תוך שקילת שיקולים פוליטיים הזרים להליך קביעתו של הסדר חוקתי ארוך-טווח שעניינו תקציב המדינה.

א.2.ד. לנוכח העובדה שהמדובר בתיקון אשר אינו תואם את מארג חוקי היסוד ואת תכליתם, מהווה תיקון חוק-יסוד "פרסונלי" במובן המוסדי, ושאינו יציב.

א.2.ה. לנוכח השימוש לרעה שנעשה בסמכות המכוננת בכינון תיקון חוקתי שמטרתו היא לעקוף ולהחליש מנגנון חוקתי שעניינו הביקורת הפרלמנטרית על הממשלה.

א.2.ו. לנוכח העובדה שבנסיבות העניין, לא היה כל צידוק ענייני לקביעת תיקון חוקתי כאמור.

א.3. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן סעד הצהרתי הקובע כי חוק-יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 13) אינו מאפשר את קביעתו של תקציב דו-שנתי במהותו. זאת מהטעמים הבאים:

א.3.א. התיקון לא שינה את הוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד : משק המדינה, וכינונו של תקציב דו-שנתי הוא אסור.

א.3.ב. התיקון מאפשר לממשלה, בהתקיים התנאים הקבועים בו, להניח שני תקציבים על שולחן הכנסת.

א.3.ג. בכך אין לאפשר לממשלה להניח על שולחן הכנסת תקציב שהוא במהותו דו-שנתי.

א.4. צו ביניים אשר ישהה את כניסתו לתוקף של תקציב 2024 ואשר יורה לממשלה להימנע מהקצאת כספים או התחייבויות המתבססות על תקציב 2024, עד אשר תידון ותוכרע העתירה:

א.4.א. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי-הפיכים [ר' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי סעדים זמניים, כרך א', 3 (אוצר המשפט 2005)]. מטרתה של הבקשה לצו הביניים היא לשמר את המצב הקיים ולהבטיח כי הממשלה לא תוציא כספים או תתחייב להוצאתם בניגוד לדין

א.4.ב. הלכה היא כי בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 **מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (נבו 19.11.2006)**: "על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת "מאזן הנוחות"... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי "מאזן הנוחות"."

א.4.ג. העותרת סבורה שבנסיבות העניין, ובשים לב לזמן הרב שנותר עד כניסתו לתוקף של תקציב 2024 ולמודעות המשיבים לקשיים המשפטיים שהיו נעוצים בהעברת תקציב דו-שנתי, מתן צו הביניים מתחייב מאיזון מאזן הנוחות וסיכויי העתירה. זאת, על מנת למנוע הפרת דין על ידי הממשלה שתגרום להקצאת כספים על ידי הממשלה, באופן שישבש את האפשרות לדון בעתירה ולהעניק סעדים כנדרש (כפי שארע בעניין בג"ץ 5969/20 סתיו שפיר נ' הכנסת (פורסם בנבו, 23.5.2021)).

ב. פתח דבר

1. עניינה של עתירה זו בחקיקתו של תקציב המדינה לשנים 2023-2024 כתקציב דו-שנתי, ובכינון תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה, המאפשר לממשלה להניח על שולחן הכנסת שני תקציבים, במצבים מסוימים.
2. סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, קובע כי תקציב המדינה יהיה תקציב חד-שנתי. תכלית ההוראה היא בהבטחת הפיקוח הפרלמנטרי הרציף על הממשלה, ובשאיפה שתקציב המדינה יתבסס על תחזיות פיסקליות מעודכנות ככל הניתן; הנערכות לקראת תחילת שנת הכספים.
3. **על אף הוראה חוקתית זו, ופסיקת בית המשפט הנכבד שהדגישה את חשיבותו של התקציב הדו-שנתי, הממשלה ה-37 החלה לקדם מייד עם השבעתה את כינונו של תקציב דו-שנתי (מבחינה מהותית) לשנים 2023-2024.** ואכן, הגם שהם מודפסים בנפרד – הרי שהתקציבים בעבור שתי שנות הכספים גובשו יחד ואושרו יחדיו בממשלה, הם מלווים בחוק הסדרים העוסק בשתי השנים כבמקשה אחת, הם נדונו יחדיו בכנסת ובוועדותיה. בנוסף, נקבע עבורם (בתיקון מס' 13 לחוק-יסוד) מנגנון התכנסות, שנועד להתמודד בדיוק עם הסכנות הכלכליות שבתקציב דו-שנתי. לבסוף, התקציבים אף אושרו יחדיו בכנסת. **דומה שרק במשקפיים פורמליים צרים ומטושטשים למדי התקציב הדו-שנתי ישתקף בעיני המתבונן כשני תקציבים שנתיים נפרדים ומנותקים.**
4. חקיקת התקציב הדו-שנתי נעשתה בניגוד להוראות חוק-היסוד המחייבות כי התקציב יהיה חד-שנתי. היא אף נעשתה בניגוד לעקרונותיה של פסיקתו החוזרת בית המשפט הנכבד, שעמדה על הקשיים בכינון תקציב דו-שנתי, ואף הוציאה התראת בטלות לתיקון חוקתי שביקש לעגנו.
5. מעבר לכך, התקציב עצמו, מהווה כידוע מעשה מנהלי "בלבוש של חוק", ולפיכך ההחלטה על הכנה וחקיקה של תקציב 2024 בעת הזו היא בגדר החלטה מנהלית, ולפיכך כפופה גם לכללי המשפט המנהלי. ואולם, **חקיקת תקציב דו-שנתי בעת הזו, על רקע אי-ודאות כלכלית קיצונית הקשורה לצעדי הממשלה להחלשת מערכת המשפט, חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.**
6. על כן, דינו של תקציב 2024 פסלות בשל סתירתו לחוק היסוד וחריגתו מכללי המשפט המנהלי.
7. לצד חוקי התקציב, כוננה הכנסת בכובעה כרשות מכוונת את תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה. עניינו של התיקון בקביעה לפיה בשנת בחירות הממשלה רשאית להניח על שולחן הכנסת שני תקציבים שנתיים, וכי בסמוך לשנת התקציב השנייה יופעל מנגנון התאמות, שנועד לצמצם את הפער בין התחזיות על בסיסן נקבע התקציב למצב הפיסקלי האקטואלי.
8. המדובר בתיקון חוקתי שדינו בטלות, באשר הוא כונן תוך שימוש לרעה בסמכות המכוונת. כך, התיקון חורג מכללי היסוד של המרקם החוקתי, באשר הוא מתמרץ ממשלות עתידיות לקבוע תקציבים דו-שנתיים אסורים. במסגרת תמריץ זה ליצור תקציבים דו-שנתיים, התיקון עומד בסתירה למארג חוקי-היסוד ולעקרונות היסוד המנחים את ההסדרה החוקתית של התקציב.
9. התיקון מכרסם אפוא בהפרדת הרשויות באשר הוא מצמצם את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ו"מפריט" את סמכויות הפיקוח המועטות של הכנסת במליאתה לידי ועדת הכספים. התיקון אף מהווה חקיקת-יסוד פרסונלית במובן המוסדי, שנתפר למידותיה של הממשלה ה-37, ובכך הוא פוגע ביציבות והכלליות שצריכים להנחות חקיקת-יסוד. זאת, בלא כל צידוק מקצועי.
10. ואולם, ממילא, גם אם דינו של התיקון לעמוד, הרי שהוא לא שינה דבר מהוראות סעיף 3(א)(2) לחוק היסוד, ואף הוא אינו מתיר הגשת תקציב דו-שנתי.

ג. הצדדים לעתירה

11. **העותרת** היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-60,000 חברים ופעילים. העותרת חרטה על דגלה את ערכי עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.
12. **המשיבה 1** היא כנסת ישראל, אשר קיבלה את תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן: **"תיקון 13"**), ובסמוך לכך אישרה את חוקי התקציב לשנים 2023-2024.
13. **המשיבה 2** היא ממשלת ישראל, אשר הניחה לאישור הכנסת את הצעת התקציב לשנים 2023-2024, ואת תיקון 13; ובכך ביקשה את אמונה של הכנסת בה.
14. **המשיב 3** הוא משרד האוצר, אשר גיבש את הצעת התקציב לשנים 2023-2024 ואת תיקון מס' 13, ואמון על שמירת הקופה הציבורית.
15. **המשיבה 4** היא היועצת המשפטית לממשלה, האחראית על היעוץ המשפטי לממשלה למשרדה, ואשר ממונה על שמירת הדין ברשות המבצעת.

ד. התשתית העובדתית שביסוד העתירה

ד.1. יוזמת הממשלה לקידום תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024

16. עוד לפני שהוקמה הממשלה ה-37 בפועל, עמדה בראש רשימת ההסכמות בין סיעת הליכוד ליתר שותפותיה לקואליציה **דרישה ברורה ותכליתית: "בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024"**.

העתק העמודים הרלוונטיים מכלל ההסכמים הקואליציוניים מצורף כנספח ע/1

17. ואכן, בסמוך לאחר הקמתה הממשלה החלה לקדם את החוקים שבמוקד עתירה זו, ובראשם התקציבים לשנים 2023-2024. בסמוך להשבעת ממשלת ישראל השלושים ושבע ביום 29.12.2022, החל גיבוש תקציב המדינה (וחוק ההסדרים לצידו) לשנים 2023 ו-2024.

18. על כן, ראש הממשלה והשרים הנחו את אנשי משרד האוצר לגבש טיוטה של הצעות החוק לתקציבי השנים 2023 ו-2024, וכן טיוטה של חוק הסדרים מאוחד לשנים 2023 ו-2024. נוכח לוח הזמנים הדחוק, הוטל על משרד האוצר להציג את טיוטת הצעות החוק לאישור הממשלה עד ליום 23.2.2023.

19. ואכן ביום 24.2.2023, במהלך ישיבת הממשלה, הוצגו המסמכים והושגה הסכמה עקרונית בין ראש הממשלה וכלל השרים. ביום זה הצביעה הממשלה לאישור שני תקציבים – האחד לשנת 2023 והשני עבור שנת 2024, ובנוסף את חוק ההסדרים לצידם. בסמוך לאחר אישור התקציב בממשלה, הצהיר שר האוצר בצלאל סמוטריץ': "היום הזה עשינו צעד ראשון וחשוב בכיוון הנכון. היום העברנו בממשלה **תקציב דו שנתי** ותוכנית כלכלית וזהו צעד טוב למדינת ישראל, טוב לכלכלת ישראל וטוב לאזרחי ישראל... **התקציב הדו-שנתי** מוטה צמיחה ותשתיות, וזה יסייע בעזרת השם לשמירה על התפתחותה של מדינת ישראל ותחזוק יציבותה של הכלכלה הישראלית".

העתק פרסום לשכת העיתונות הממשלתית מיום 26.2.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/2

20. גם ראש הממשלה עצמו עמד על כך שתקציב 2023-2024 הוא תקציב דו-שנתי. כך, בפתח ישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 30.4.2023 אמר ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, כי "לאחר שאישרנו את תקציב המדינה בממשלה, נאשר את התקציב בכנסת. זה תקציב דו-שנתי. התקציב הזה בא יחד עם חוק הסדרים".

העתק פרסום משרד ראש הממשלה "דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה" מיום 30.4.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/3

21. כך, המועד האחרון הקבוע לאישור התקציב לשנת 2023 נקבע ליום 29.5.2023, לאור הוראות סעיף 36א(ב) לחוק יסוד הכנסת, המחייב את הכנסת בשנת בחירות לאשר תקציב תוך 145 ימים מהקמת הממשלה, כאשר אי-קבלת תקציב עד למועד הקבוע בחוק, יביא להתפזרות הכנסת ולסבב בחירות מחודש.

22. לעומת זאת, מבחינה מקצועית לא היה כל צורך להתחיל בקידומו של תקציב לשנת 2024 כבר בשלהי שנת 2022. יתר על כן, קידום כה מוקדם של התקציב הוא חריג ביותר ביחס ללוח הזמנים הרגיל בעבודה על התקציב. כך, בלוח זמנים "רגיל" של עבודה על תקציב שנתי, נהוגה עבודת הכנה בממשלה בחודשים ינואר עד יוני של השנה הקודמת לשנת הכספים הרלוונטית, והצעת חוק התקציב מאושרת בממשלה רק בחודש אוגוסט. זאת, לקראת העברתה לכנסת והצבעה עליה רק לקראת סוף השנה. כלומר, לא היה כל צורך מקצועי בהגשה מוקדמת של התקציב לשנת 2024. ואולם, מטעמים פוליטיים ברורים, דרשה הממשלה כי תקציב 2024 יקודם יחדיו עם תקציב 2023 והשניים יחוקקו בצוותא-חדא.

העתק ההסבר שפרסם משרד האוצר על אודות לוח הזמנים לבניית תקציב המדינה מצורף ומסומן כנספח ע/4

23. וכך, למרות הוראות חוק היסוד הקובעות כי התקציב בישראל יהיה חד-שנתי, הממשלה מקדמת את כינונם של תקציבים דו-שנתיים כבר מאז שנת 2009, תוך ניסיונות "לעקוף" את חוק-יסוד: משק המדינה.

24. ואין זה הניסיון הראשון.

2. ד. תקציבים דו-שנתיים בישראל

25. כידוע, חוק-יסוד: משק המדינה קובע בסעיף 3(א)(2) כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". ואכן, מקום המדינה ועד לשנת 2009, הונהג בישראל מדי שנה בשנה, תקציב שנתי שאושר בכנסת.

26. בשנת 2009, בצל הבחירות שנערכו לא מכבר לכנסת ה-18 אשר עיכבו את העברת תקציב המדינה, והמשבר הכלכלי העולמי שעורר לכאורה צורך בוודאות משקית, קידמה הממשלה לראשונה תקציב דו-שנתי. בשל הקשיים החוקתיים שבקידום תקציב דו-שנתי על רקע הוראת חוק-היסוד האמורה, ונוכח התפיסה כי המדובר במהלך זמני, קודמה הצעת חוק התקציב על דרך של חקיקת הוראת שעה אשר תתקן את חוק יסוד: משק המדינה.

27. כך, בחודש יולי 2009 התקבל בכנסת בקריאה שלישית חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). לצידו, תוקן גם חוק ההתייעלות הכלכלית, התשס"ט-2009, ונקבע בו פרק כ"ח שקבע הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010. כלומר, התקציב הדו-שנתי לשנים אלו נקבע בפועל לתקופה של כשנה וחצי.

28. בזמנו, נטען כי קידום תקציב המדינה למשך זמן כה ארוך, באופן תקדימי בישראל, חריג ביחס לעולם ובניגוד להוראות חוק היסוד, נעשה כשינוי חד-פעמי, הנובע ממצב החירום הכלכלי בו הייתה מצויה, לכאורה ישראל.

29. ואכן, שר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, אף טען בזמנו כי המדובר ב"שינוי חוק חד-פעמי... [הנובע מ-] מצב החירום שכולנו צריכים לשנס מותניים, להפשיל שרוולים ולהיערך לו", וכך נטען גם בדברי ההסבר להוראת השעה החוקתית (וראו פירוט בעניין המרכז האקדמי, בסעיף ג' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין).

30. ואולם, בשנים שלאחר מכן נעשה התקציב הדו-שנתי לחזון נפרץ. הכנסת המשיכה, בלחץ הממשלה – שנציגיה סברו שהניסיון הראשוני הניב תוצאות משביעות רצון, לחוקק חוקי תקציב דו-שנתיים. תחילה קודמו התקציבים במסגרת ניסוי ("פיילוט") במטרה לבחון את יעילות הפיכת התקציב הדו-שנתי לעניין קבוע. במסגרת זו תוקן חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון), והוארך תוקפו כך שניתן יהיה לחוקק תקציב דו-שנתי פעם נוספת. תקציב זה שימש את הממשלה לשנתיים שלמות (חוק התקציב לשנות הכספים 2011 ו-2012, התשע"א-2011).

31. על חקיקת התקציבים הדו-שנתיים הוגשה עתירה שתקפה את חוקתיות התיקון האמור, בטענה כי קידום התיקון לחוק היסוד נועד להבטיח את שרידות הממשלה, שביקשה לנצל רוב פרלמנטרי זמני על מנת לשנות את סדרי השלטון הבסיסיים (וראו בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (נבו 7.4.2011) (להלן: "עניין בר-און").

32. בהכרעתו עמד בית המשפט הנכבד על הקשיים המשפטיים הניכרים הטמונים בפרקטיקה של תקציב דו-שנתי, וקבע כי יש להשתמש בכלי זה במשורה [וראו בפסק דינה של הנשיאה ביניש, בעמ' 301-300 לפסק הדין], אף שהזכות לשנות את תקופת התקציב באופן רשמי נתונה לכנסת. יתר על כן, נקבע באופן תקדימי כי תיקון חוק-יסוד על דרך של הוראת שעה עלול לעלות כדי שימוש לרעה בכותרת "חוק יסוד". ואולם, באותו המקרה, ונוכח אופיו ה"ניסויי" הנטען של התקציב הדו-שנתי, נמנע בית המשפט הנכבד מלהתערב בחוק היסוד, תוך שהוא מזהיר את הרשות המכוננת מפני השימוש בתיקונים חוקתיים לצורך קידום חקיקה זמני מטבעו.

33. בחודש מאי 2012, ובמסגרת חובת הדיווח באשר ליעילותו של תקציב דו-שנתי, פרסם משרד האוצר דוח מסקנות ביניים מיישום התקציב הדו-שנתי בשנים אלו. במסגרת הדוח, פרסם המשרד מספר חסרונות משמעותיים בתקציב דו-שנתי: קושי בקביעת תחזיות ואומדנים מדויקים; טעויות בתחזית עלולות להקשות על הממשלה במימון הגירעון התקציבי; היחשפות לשגיאות מצטברות גדולות יותר מאשר בעריכת תחזיות לשנה אחת; חשש לאי-רלוונטיות התקציב בשנה השנייה משתי שנות התקציב, עקב אי-הלימה בין ציפיית התקציב הכולל ואופן חלוקתו, לסכום התקציב שיחולק באותה שנה בפועל, שעלול לפחות עקב שינויים בלתי-צפויים (לדוגמא – מבצע בטחוני); מצב המשק והכלכלה בארץ ובעולם; ומקטין את יכולת הממשלה והכנסת לשנות סדרי עדיפויות.

העתק פרסום חדשות הכנסת על אודות דוח מסקנות ביניים בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי
משרד האוצר (1.5.2012) מסומן כנספח 5/ע

34. בתום תקופת הניסוי – התברר כי הגירעון בפועל בתקופת יישום התקציב הדו-שנתי עלה באופן דרמטי, ולמעשה טיפס עד למעלה מכפול מגובהו הצפוי. כך, נקבע כי מעבר לפגיעתו באופוזיציה וביכולתה לבקר את השלטון, התקציב הדו-שנתי גם אינו מאפשר ודאות בהכנסות ממסים, בעמידה במגבלות ההוצאה, ונמתחה על הפרקטיקה ביקורת רחבה ביותר על ידי כלכלנים,

מהממשלה ומחוצה לה.

35. כך, למשל, פרסמה בשנת 2010 המחלקה לפיקוח תקציבי במרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך בו בחנה את יתרונותיו וחסרונותיו של התקציב הדו-שנתי. אחד החסרונות הבולטים שהועלו במסמך הוא "חוסר ההתאמה של המדיניות התקציבית לשינויים בסביבה הכלכלית העולמית והמקומית. ואכן, במעט מדינות בעולם יושם תקציב דו-שנתי, בעיקר עקב חיסרון זה. גם במדינות בהן יושם תקציב דו-שנתי, נעשה הדבר עקב משבר פוליטי ולא בשל צידוק כלכלי".

יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי, מרכז המחקר והמידע – המחלקה לפיקוח תקציבי (26.4.2010) מסומן כנספח ע/6

36. בנוסף, בדיונים לקראת תקציב 2017-2018, בהם נבחנה האפשרות החוקתית לקביעת תקציב דו-שנתי נוסף, טען עו"ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת דאז, כי יש בכינונו של תקציב דו-שנתי משום הפרת מאזן הכוחות הקיים בין הממשלה לבין הכנסת ובין הקואליציה לאופוזיציה. משמעות הדבר היא פגיעה בכוחם של חברי הכנסת וביכולתה של האופוזיציה לעמוד אל מול הממשלה.

העתק פרסום חדשות הכנסת "בוועדת הכספים היחס לתקציב הדו-שנתי: בין התנגדות להסכמה בלית ברירה" מיום 23.5.2016 מסומן כנספח ע/7

37. על אף הביקורת המקצועית הנרחבת שהושמעה על חקיקת תקציב הדו-שנתי, ודרישת בית המשפט להשתמש בכלי זה במשורה, גם בשנים 2013-2014, ובשנים 2015-2016, הועברו תקציבים דו-שנתיים, לכאורה בשל התקיימות הבחירות לכנסת בשנים 2013 ו-2015. זאת, בניגוד לעמדת הדרג המקצועי, שהמשיך לעמוד על כך שהתקציב הדו-שנתי מקדם מדיניות פיסקאלית בלתי אחראית. כך, למשל, טען הממונה לשעבר על התקציבים במשרד האוצר, אמיר לוי, כי נוכח החשיבות שבשמירה על מדיניות פיסקאלית אחראית, הניסיון הנצבר בתקציב המדינה לשנים 2011-2012 והעדר הניסיון הבינלאומי בנושא, עמדתנו המקצועית היא כי יש להשאיר על כנה את הוראת חוק יסוד: משק המדינה לפיה התקציב יהיה לשנה אחת.

העתק כתבתה של רוני זינגר "הממונה על התקציבים ליו"ר ועדת הכספים: "מתנגד לתקציב הדו-שנתי" כלכליסט (21.4.2016) מצורפת ומסומנת כנספח ע/8

38. בעקבות העברת התקציב הדו-שנתי בניגוד לעמדות המקצועיות בארבע הזדמנויות שונות, וניסיונה של הממשלה לכוון תקציב דו-שנתי בפעם החמישית, ובצל אזהרתו בפסיקה בעניין בר-און, בשנת 2017 נאלץ בית המשפט להתערב.

39. בעניין בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו 6.9.2017; לעיל ולהלן: "**עניין המרכז האקדמי**") פסק בית המשפט כי קביעת תקציב דו-שנתי, המגיע לאישורה של הכנסת פעם בשנתיים, עומדת "בניגוד לכתבו וורחו של חוק היסוד ולפרקטיקה מקדמת דנא, לפני חוק היסוד ולאחר כינונו" (דברי המשנה לנשיאה רובינשטיין, בסעיף לג לחוות הדעת המרכזית). כך, נקבע, **תקציב דו-שנתי מגלם גירעון דמוקרטי, באשר הוא פוגע ביכולת הכנסת לפקח על סדרי העדיפויות במדינה**. השימוש החוזר ונשנה בהוראת שעה בחוק יסוד – במה שנראה כאוקסימורון משפטי – לצורך הסדרת שינוי מהותי בהוראות חוק-יסוד: משק המדינה, נתפס כפגיעה כה חמורה בחוק-היסוד, עד שבית המשפט הנכבד קבע באופן תקדימי כי **נפל בחוק פגם חוקתי המצדיק מעורבות שיפוטית**. בנסיבות העניין, בחר בית המשפט להסתפק בהוצאת התראת בטלות לעת הזו.

40. לאחר מספר שנים בהן לא הועבר תקציב מדינה נוכח המשבר הפוליטי אליו נקלעה המדינה,

והקושי בהרכבת ממשלה, הובאו בשלהי שנת 2021, בחודש נובמבר, לאישור התקציבים לשנים 2021 ו-2022 בהצבעה משותפת, כשלצידם אושר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה יעדי לשנות התקציב 2021 ו-2022).

41. והנה, נראה שאזהרות בית המשפט בעניין בר-און ובעניין המרכז האקדמי נפלו על אוזניים ערלות. בסמוך להשבעת ממשלת ישראל השלושים ושבע ביום 29.12.2022, החל הליך גיבוש תקציב המדינה (וחוק ההסדרים לצידו) לשנים 2023 ו-2024. לצד זאת, מקודם תיקון "של קבע" לחוק-יסוד: משק המדינה, שנועד להקל על כינונו של תקציב דו-שנתי בנסיבות מסוימות, וקובע "מנגנון התאמות" לתקציב, אשר יאפשר לממשלה לבצע התאמות בתקציב שנת הכספים השנייה, מבלי לאשר מחדש את התקציב בכנסת. כך, שינויי החקיקה הנוכחיים מבקשים לאפשר העברת שני תקציבים במקביל, שתחולתם למעלה מ-19 חודשים, באופן המגלם פגיעה חמורה במשק ובדמוקרטיה הישראלית, והכל כפי שיתואר להלן.

ד.3. הקושי שמעורר התקציב הדו-שנתי בהיבטי דיוק התחזית הכלכלית

42. לאורך השנים, זכתה פרקטיקת התקציב הדו-שנתי לביקורת חריפה מפי כלכלנים, משפטנים ואנשי מינהל, באשר הוא אינו מאפשר חיזוי אמין של מדדיה הכלכליים-פיסקליים של המדינה במשך כשנתיים מראש. קושי זה, שבעטיו קידום תקציב דו-שנתי נתפס כמזיק בכל עת, מחמיר שבעתיים בעת הנוכחית בה ישראל מתמודדת עם חוסר ודאות כלכלית חמור. על אודות עמדותיהם של גורמי המקצוע באשר לתקציב הדו-שנתי, וחוסר הוודאות הכלכלית בו ישראל מצויה, נפרט כעת.

ד.3.א. הקושי הכלכלי שמעורר תקציב דו-שנתי: היעדר יכולת חיזוי אמין

43. כאמור, הקושי המרכזי בכינונו של תקציב דו-שנתי, מעבר לגירעון הדמוקרטי החריף שהוא יוצר, הוא בקושי לחזות באופן מדויק את נתוניה הכלכליים של המדינה, ובהם נתוני צמיחה, גביית מיסים, אינפלציה וכו', במשך זמן רב מראש. כך, מתעורר חשש ממשי כי תקציב המתיר הוצאה גבוהה, בהתבסס על סממני צמיחה חיוביים שהיו זמינים בעת גיבושו, לא יהלום את נתוניה הכלכליים בפועל של המדינה שנתיים לאחר מכן.

44. אלה אינם חששות הנותרים על הנייר. מבקר המדינה יוסף שפירא פרסם ב-2014 דוח חריף בעניין התקציב הדו-שנתי, שבו נקבע כי "נמצאו ליקויים רבים בהכנת התחזית [התקציבית] לשנים 2011-2012 ובגיבושה, שייתכן שתורמו לחלק מהסטייה בפועל ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן". כך, דוח המבקר הצביע על כך שהכנת תחזית לתקופה ארוכה מגבירה את החשש לטעויות בחיזוי, שינוי מדיניות או שינויים בסביבה הכלכלית, אשר מגבירים כולם את החשש מסטייה בתחזית. בתשובת אגף התקציבים למבקר המדינה אף טען האגף כי "החולשות שנמצאו ביישום התקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012 (אשר חלקן עומדות בבסיס דו"ח ביקורת זה) הובילו לביטול התקציב הדו-שנתי ולחזרה לתקציב שנתי רגיל החל מתקציב 2015".

העתק העמודים הרלוונטיים מדוח מבקר המדינה בעניין "משרד האוצר והכנת תקציב - 2011-2012 ועמידה ביעדי הגירעון" משנת 2014 מצורף ומסומן כנספח ע/9

45. גם יו"ר וועדת הכספים דאז, ח"כ משה גפני, עמד בעצמו נגד יעילות התקציב הדו-שנתי, בשנת 2016:

"עמדת הבסיסית היא שיש לפעול עפ"י תקציב חד-שנתי בלבד. כל מדינות העולם פועלות כך למעט בחרין, אך ראש הממשלה מעוניין בתקציב דו-שנתי. כיו"ר ועדת הכספים אפעל לקדם בחקיקה איזונים והגבלות על התקציב הדו-שנתי באופן כזה שישאיר בידינו כוח לבצע שינויים".

בוועדת הכספים היחס לתקציב הדו-שנתי: בין התנגדות להסכמה בלית ברירה, חדשות הכנסת (23.6.2016) מצורף ומסומן כנספח ע/10

46. יתר על כן, ההסכמה הגורפת בין גורמי המקצוע בדבר הסכנות הכרוכות בתקציב דו-שנתי, מעלות תדיר חששות כי חקיקת תקציב דו-שנתי כאמור מונעת ממניעים פוליטיים זרים. עמד על כך פרופ' בנימין בנטל, חוקר ראשי וראש תחום מדיניות בתחום הכלכלה במרכז טאוב, שהתבטא כנגד כוונת הממשלה לקדם תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024:

"זו החלטה פוליטית לחלוטין, מסיבות ברורות. גם בעבר זה היה מאותן סיבות. המקור לבעיה הוא שברגע שהתקציב לא עובר, הממשלה נופלת ויש מקום להמון סחטנות. אלא שתקציב דו-שנתי גורם לנו לאבד גמישות. בעולם של חוסרודאות, כמו כיום, אתה לא רוצה לכבול את ידיה של הממשלה – שכרגע, למשל, צריכה גמישות בטיפול במשבר האנרגיה. צריך גמישות לתנאים המשתנים בעולם המשוגע שבו אנחנו חיים".

העתק כתבתו של נתי טוקר "למה לקשור לעצמנו כעת את הידיים? אין סיבה להעביר תקציב דו-שנתי", TheMarker (5.4.2022) מסומן כנספח ע/11

47. ואכן, אין בעולם החופשי ולו מדינה אחת, מלבד ישראל, המנהיגה תקציב דו-שנתי. למעשה, המדינה הריבונית היחידה שעושה כן היא בחרין. יתר על כן, מחקר מטעם הקונגרס האמריקאי מצא שתקציבים דו-שנתיים אפיינו בעבר משטרים טוטליטריים. בספר ובפרו נהגו כך עד סוף שנות ה-70. בארה"ב, הרעיון נבחן לעומק מספר פעמים בעשורים האחרונים, ונדחה. על כן, קבע מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדוח בנושא כי "המגרעות [בתקציב דו-שנתי] – בעיקר בתחום החיזוי והנחות היסוד – הן הסיבה העיקרית לכך שיש הסתייגות מאימוץ התקצוב הדו-שנתי על ידי מדינות (להבדיל מארגונים) על בסיס קבוע".

העתק דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם" משנת 2009 מצורף ומסומן כנספח ע/12

ד.3.ב. ישראל מצויה בחוסר ודאות כלכלי מוגבר, שאינו מאפשר חיזוי יעיל

48. החשש מתרחיש של "התבדרות" (שעניינו במצב בו נוצר פער בין התחזיות הפיסקליות המוקדמות למצב האקטואלי, כך שבהתקרב שנת הכספים השנייה מתברר שתקציבה אינו מבוסס על הנחות ריאליטיות), והתרחבות ניכרת של הפער בין התחזיות הפיסקליות למצבה הקונקרטי של המדינה ערב שנת התקציב השנייה, הוא חשש ניכר שבגיניו נמנעות כל מדינות העולם מכינון תקציב דו-שנתי.

49. ואכן, נתוני הכלכליים של ישראל כבר כיום, בחלוף חודשים ספורים בלבד מעת גובש התקציב לשנים 2023-2024, מעוררים חשש כי כעת ישנם סימנים ל"התבדרות", והתרחבות הפער בין

התחזיות לנתוני הכלכליים של ישראל בפועל. מטבע הדברים, מקום בו לא ניתן לצפות היטב את נתוני הפיסקליים של ישראל חודשים ספורים בלבד מראש, הניסיון לעשות כן כשנתיים מראש נידון לכישלון.

50. גם נתוני הכנסות המדינה ממיסים בחודשים האחרונים מצביעים על ירידה משמעותית ביחס לציפיות, וביחס לתקופות המקבילות אשתקד. כך, על פי נתוני ביצוע התקציב שפרסם אגף החשב הכללי מצביעים על ירידה משמעותית בהכנסות המדינה ממיסים. **יתר על כן, נראה שנתונים אלו מצויים בעלייה ואינם יציבים.** כך, בחודש מרץ האחרון נרשמה **ירידה ריאלית של 10% בהכנסות המדינה ממיסים בתקופה המקבילה אשתקד.**

העתק דוח ביצוע התקציב לחודש מרץ 2023, שפרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר, מצורף ומסומן כנספח 13/ע

51. ויודגש, אף שמגמת הירידה בהשקעות איננה ייחודית לישראל, מרבית הכלכלנים בישראל ובעולם שעסקו בתחום מסכימים כי **הפגיעה בישראל – הממשית והפוטנציאלית – היא מוגברת במיוחד. כך, ניכרת הסכמה רחבה בין כלכלנים כי צעדי הממשלה לשינוי מערכת המשטר בישראל, תוך החלשת מערכת המשפט וצבירת כוח חוקתי בידי הממשלה (במה שמכונה "הרפורמה המשפטית"), עלולה להוביל כבר בקרוב לפגיעה משמעותית ביותר בכלכלת הישראלית.** כך, למשל, קשרה הכלכלנית הראשית של משרד האוצר קשר ישיר בין קידום ההפיכה המשטרית לבין הפגיעה במשק:

"הצמיחה החזויה שהוצגה לממשלה ונמצאת בבסיס התקציב 2023-2024 עמדה על 3.0% בשנת 2023 ועל 3.2% ב-2024. תחזית זו הוכנה בינואר 2023, על סמך נתונים הידועים באותה עת. התחזית החדשה שגובשה בצוות מקרו ותחזיות באגף הכלכלנית הראשית לוקחת בחשבון התפתחויות בסביבה הכלכלית בעולם, נתוני חשבונאות לאומיים לשנת 2022 ונתונים נוספים שהתפרסמו בחודשים האחרונים, ביניהם אינדיקטורים משוק ההון. **התחזית בתרחיש הבסיס אינה לוקחת בחשבון את השלכות הרפורמה המשפטית במידה שזו תתממש, זו פורטה בנייר נפרד של אגף הכלכלנית הראשית והיא מהווה תרחיש החמרה לתרחיש הבסיס המוצג. התחזית בתרחיש הבסיס כן מתחשבת בהשלכותיהם של חוסר הוודאות והמתח סביב הרפורמה כפי שהללו משפיעים על הכלכלה הישראלית נכון למועד זה...**

כיום שוררת אי וודאות במשק בנוגע לסוגיית הרפורמה במערכת המשפט. ככל שהרפורמה המשפטית תיתפס על ידי השוק כפוגעת בחוזק ובעצמאות מוסדות המדינה ובפרט במערכת המשפט ובאיזונים ובלמים בין הרשויות, ומגבירה את חוסר הוודאות, הדבר צפוי לפגוע משמעותית בצמיחה ובפעילות הכלכלית במשק, ובפרט בהשקעות הזרות. יתרה מכך, במחקרים בספרות הכלכלית נמצא קשר חיובי, מובהק ובקנה מידה משמעותי בין חוזק ועצמאות מוסדות המדינה והאיזונים והבלמים לצמיחה הכלכלית, להיקף ההשקעות הפרטיות, ובפרט להיקף ההשקעות הזרות הישירות ועוד."

העתק הדוח "מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023-2027" מצורף ומסומן כנספח 14/ע

52. כלומר, עצם הכוונה לקדם את מהלכי הממשלה בתחום המשפט כבר הובילה לפגיעה משמעותית בכלכלה, ואי-הוודאות השוררת סביב המשך קידומה מובילה לאי-ודאות משקית, אשר פוגעת בצמיחה ובהיקף ההשקעות הזרות. במילים אחרות, העמימות הקיימת בדבר כוונות הממשלה לקדם את חקיקת הצעדים המכונים "רפורמה משפטית" מובילה לקושי משמעותי ביותר בהצבת תחזיות כלכליות לעתיד.

53. על דברים אלו, ועל השלכותיהם על הוודאות השוקית והיכולת לגבש תחזיות מושכלות לעתיד עמד אגף התקציבים עצמו, אשר גיבש לבקשת הממשלה תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024 :

בתקופה האחרונה ניתן לזהות אינדיקציות ראשוניות להתפתחות של סנטימנט שלילי מצד משקיעים ביחס לשוק הישראלי, כאשר זה בא לידי ביטוי בעיקר בביצועי חסר של השקל ושל השווקים הפיננסיים המקומיים אל מול העולם... הכלכלה הישראלית מתמודדת בעת הנוכחית עם גורמי סיכון נוספים המייצרים גם הם חוסר ודאות, ובעיקרם התפשטות האינפלציה, העלאות הריבית ואי-היציבות בסקטור הבנקאות העולמי. לנוכח האמור לעיל, יש לשים לב כי הימשכות תהליך החקיקה והיבטים באופן קידומו מגבירים את חוסר הוודאות עמו מתמודדת ממילא הכלכלה הישראלית וישנן אינדיקציות כי הם תורמים כבר כעת להרעה נוספת בתנאים הכלכליים...

העתק עמדת אגף התקציבים מיום 20.3.2023 בדבר "בחירת המשמעותיות הכלכליות של פרסומי חברות דירוג האשראי והסנטימנט בשווקים נוכח השינויים המוצעים במערכת המשפט" מצורף ומסומן כנספח ע/15

54. לאזהרות אלו הצטרפה לאחרונה קרן המטבע הבינלאומית (IMF), אשר קבעה, בדוח סיכום המשלחת שלה בישראל, כי אי-הוודאות סביב קידום "הרפורמה" פוגעת בצמיחה, ועלולה לפגוע בה גם בטווח הארוך :

Continued uncertainty around the judicial reform presents a notable downside risk to growth. Absent the emergence of a durable and politically sustainable solution, continued uncertainty could significantly increase the price of risk in the economy, tightening financial conditions and **hindering investment and consumption, with potential repercussions for growth, also in the longer term.**

העתק דוח קרן המטבע הבינלאומית מצורף ומסומן כנספח ע/16

55. על טיבה של פגיעה ארוכת טווח זו עמדה הכלכלנית הראשית בדוח ייעודי שהוקדש להשלכות קידומה של הרפורמה המשפטית, בו נקבע, בין היתר, כי יישום הרפורמה המשפטית עלולה להביא לירידה מבנית בקצב צמיחת התוצר בישראל, בהיקף של 0.8% בשנה – שמשמעותם אובדן של כ-270 מיליארד שקלים על פני חמש שנים. ואולם, מאפיין מרכזי של הסיכון הנשקף למשק מקידום "הרפורמה" המשפטית הוא היותו קשה לחיזוי, בוודאי בשלב הנוכחי, בו לא ברור באיזו מתוכנת תקודם החקיקה :

"להערכתנו יישום הרפורמה המשפטית המוצעת עלול להביא לפגיעה משמעותית מאוד בכלכלה הישראלית. הסיכונים הכלכליים מתייחסים הן להשפעה על הפעילות הכלכלית בטווח הזמן הקצר והבינוני, והן להשפעות בטווח הזמן הארוך הקשורות בפוטנציאל הצמיחה. נציין כי השפעות הרפורמה המשפטית המוצעת על הכלכלה עשויות לבוא לידי ביטוי באופן שאינו לינארי ועל כן קיים קושי לחזות את הדינמיקה על פני זמן בה יבוא לידי ביטוי ההתפתחויות השליליות על הכלכלה"

העתק נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית מצורף ומסומן כנספח ע/17

56. על חוסר הוודאות שגורמות כוונות הממשלה לקדם את הרפורמה המשפטית, ועל סכנותיה, עמד גם בנק ישראל באופן רשמי, בקבעו כי :

"מסמך זה מציג את התחזית המקרו-כלכלית שחטיבת המחקר בבנק ישראל גיבשה באפריל 2023 בנוגע למשתני המקרו העיקריים – התוצר, האינפלציה והריבית. עריכת התחזית בתקופה הנוכחית כרוכה באי-ודאות ניכרת הנובעת מהתהליכי החקיקה הנוגעים למערכת המשפט. אלו עלולים להשפיע באופן מהותי על ההתפתחויות הכלכליות והפיננסיות בטווח הקצר ובטווח הארוך יותר, ולכן גם על המדיניות המוניטרית שתידרש בתקופת התחזית"

העתק הודעת בנק ישראל על אודות התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2023 מצורף ומסומן כנספח ע/18

57. גם רשות החדשנות הצביעה, בנייר עמדה רשמי שפרסמה ביום 30.4.2023, על אי-ודאות חריפה האופפת את ההתנהלות הכלכלית בישראל, ואשר פוגעת במשיכת משקיעים זרים לתעשיית ההייטק הישראלית, ואף בהמשך פיתוח המשק המקומי. כך, נקבע בנייר העמדה כי:

"כאשר מדובר ביזמות טכנולוגית ובהשקעות הון סיכון לטווח ארוך (10 עד 15 שנה) אי-ודאות כמו זו הקיימת בעת הזו, פוגעת ביכולת להבטחת התשואות העתידיות, ולכן מייצרת קושי רב ליזמים ולמשקיעים להמשיך לפתוח, לבנות ולהשקיע בחברות ישראליות כיום..."

... ההערכה שלנו היא כי בתוך זמן קצר מאוד אנו עלולים להגיע למצב בו יהיה רוב מוחלט לפתיחה של חברות ההזנק על ידי התאגדות באמצעות חברה זרה, ככל הנראה בהיקפים של מעל 80%. מגמת השינוי במיקום התאגדות החברות מטרדה בעיקר בשל הפגיעה העתידית הפוטנציאלית בצמיחה של ההייטק הישראלי בפרט והכלכלה הישראלית בכלל מכיוון שענף ההייטק מאופיין הן בקצב גידול עובדים גבוה מהממוצע של המשק הישראלי והן בשיעורי פריון גבוהים של העובדים בו. היבט זה גם עשוי לבוא לידי ביטוי בשחיקה עתידית של בסיס המס הממשלתי אשר ענף ההייטק, שהיקפו הוא קרוב לרבע מהתוצר העסקי בישראל, מהווה את אחד מהתורמים המרכזיים עבורו.

... הימשכות אי-הוודאות צפויה להוביל בסופו של דבר לירידה בגיוסי עובדים בשכר גבוה במגוון מקצועות ותחומים (ובכך לירידה נוספת בגביית מס הכנסה), להקטנת רווחים בישראל מאקזיטים עתידיים (הן ליזמים ולעובדים בישראל והן למיסים שגובה המדינה) וביקוש מקומי לשירותי המעטפת של חברות ולירידה במס החברות ומס רווחי הון. מגמות אלו וההחלטות הפרטניות שיתקבלו עלולות להחזיר את ישראל שנים רבות לאחור, לא רק בהיקפי התוצר של ההייטק בכלכלה ובמספר המועסקים בו, אלא גם לתקופות בהן משקיעים ויזמים לא ראו בישראל מקום לבנות בו חברות גלובליות..."

העתק נייר העמדה של רשות החדשנות מיום 30.4.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/19

58. לאזהרות אלו הצטרפו קולות רבים מהעולם, ובכלל זה סוכנויות דירוג אשראי הבין-לאומיות. כך, במסגרת פרסום דירוג האשראי של מדינת ישראל על ידי חברת פיץ' בחודש מרץ האחרון, אישרה החברה את דירוג האשראי הנוכחי של ישראל אך הוסיפה אזהרה ביחס להשפעה שלילית אפשרית של הרפורמה על פרופיל האשראי.

59. לצד זאת, באותו החודש פרסמה חברת דירוג האשראי מודייס באופן חריג דו"ח מיוחד ומקיף בעקבות הרפורמה המשפטית המוצעת (במנותק מפרסום הדירוג), בו הזהירה מפני פגיעה במדדים של מערכת המשפט והחברה האזרחית, ואף ציינה ביחס לדירוג בכללותו כי "שיפור בחוזקת מדדים פיסקליים ומדדי חוב עשויה לא להיות מספיקה בכדי לקזז את השפעת החלשת המוסדות אם תוכן הרפורמה המשפטית שיעבור יצביע על החלשה כאמור".

60. בהמשך לכך, בחודש אפריל חברת מודי'ס אף הורידה את אופק דירוג האשראי של ישראל מחיובי ליציב, וציינה כי "השינוי מחיובי ליציב משקף הדרדרות של הממשל הישראלי שבאים לידי ביטוי באירועים האחרונים בהצעת הממשלה לשינוי שיטת המשפט. בזמן שהמוני מוחים הביאו את הממשלה לעצירת החקיקה המשפטית והגעה לדיאלוג עם האופוזיציה - מראה שהממשלה ניסתה לקבע רפורמה רחבה ללא מציאת קונצנוס רחב, מצביעה על החלשות החוסן המוסדי והיכולת לצפות מדיניות".

העתק הודעת חברת מודי'ס על הורדת אופק דירוג האשראי של ישראל מצורף ומסומן כנספח ע/20

61. לאחרונה, פרסמה גם חברת S&P את דירוג האשראי של ישראל – החברה אמנם לא שינתה את דירוג האשראי ואת התחזית לגבי ישראל, אך הורידה את תחזית הצמיחה של ישראל מ-6.5% בשנת 2022 ל-1.5% בלבד בשנת 2023.

העתק פרסום חברת S&P "Israel Ratings Affirmed At 'AA-/A-1+'; Outlook Stable" מצורף ומסומן כנספח ע/21 (12.5.2023)

62. וכצפוי, התוצאות לא מאחרות להופיע, והן ניכרות בשטח. על פי דיווחים בתקשורת, בשבועות האחרונים עלו טענות מצד הדרג המקצועי במשרד האוצר לפיהן קיים צורך "לפתוח את התקציב" כבר כעת, ולערוך מחשב מחודש על גובהו. זאת, נוכח נתונים המצביעים על ירידה חדה בהשקעה בישראל מצד גופים בינלאומיים בחודשים האחרונים, ומפגיעה ניכרת בצמיחה, בדגש על ענף ההייטק.

63. כך, למשל, נתונים שפרסמה חברת IVC ולאומיטק מצביעים על ירידה חדה בהשקעות הזרות בענף: לפי הפרסומים, ברבעון הראשון של שנת 2023 הושקעו בענף ההייטק בישראל רק 1.7 מיליארד דולר בהשקעות זרות, לעומת 5.5 מיליארד דולר בשנת 2021 ו-5.8 מיליארד דולר בשנת 2022 – צניחה של כ-70% בהשקעות הזרות בשנה האחרונה.

64. כך, על פי פרסומים, בעוד שהצפי להכנסות המדינה ממיסים עמד על כ-437 מיליארד שקלים, בגובה דומה נומינלית לגובה ההכנסות ממיסים בשנת 2022 (באופן המגלם ירידה ריאלית בהכנסות בהתאם לקצב האינפלציה), הכנסות המדינה ברבעון הראשון של 2023 גילמו גם ירידה נומינלית בהכנסות בגובה לפחות 7 מיליארד שקלים.

העתק כתבתו של נתי טוקר "המשבר בהייטק: באוצר בוחנים אם צריך לעדכן את התחזיות – ולפתוח את התקציב" TheMarker (23.4.2023) מצורף ומסומן כנספח ע/22

65. במקביל, חלה ירידה דרמטית גם בהכנסות המדינה ממיסוי שעניינו בענף הנדל"ן. על רקע עליית הריבית ו"הצטננות" שוק הדירה, חלה מאז תחילת 2023, לאחר שגובש עיקר תקציב המדינה, ירידה של כ-30% בהכנסות המדינה במיסוי עסקאות נדל"ן.

העתק כתבתם של אלה לוי-וינריב ואורן דרורי "ברשות המסים רוצים לצאת למבצע חדש כדי להעשיר את קופת המדינה" גלובס (19.4.2023) מצורף ומסומן כנספח ע/23

66. מיותר לציין, כי תחזיות עגומות, המפורסמות על ידי החברות המובילות בעולם, פוגע קשות במוניטין הכלכלי של ישראל בפני העולם ועתיד לפגוע ברצון משקיעים חיצוניים להשקיע במדינת ישראל. כל זאת, באופן אשר מחרף אף יותר את הקושי להעריך את מצבה של ישראל גם בעוד חודשים ספורים, לא כל שכן בעוד שנתיים.

67. נראה, אם כן, כי ישראל מצויה בנקודת מפנה כלכלית משמעותית – המצב הכלכלי המאט בשווקי העולם, ובייחוד בשוק ההייטק, לצד העננה שמטילה כוונת הממשלה לקדם שינויים מרחיקי לכת

בצורת המשטר בישראל – מביאים לחוסר וודאות ניכר וחמור, המקשה על האפשרות לגבש תחזיות כלכליות אמינות. בהעדר תחזיות כלכליות אמינות, קיים קושי משמעותי בעיצוב תקציב שיוכל להביא בחשבון את הכנסות המדינה והוצאותיה, לא כל שכן לטווח זמן של שנתיים בעתיד.

ד.4. הליך חקיקת תקציב המדינה לשנים 2023-2024 ותיקון מס' 13

לחוק-יסוד: משק המדינה בכנסת

68. ביום 23.3.2023, הונחו על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה כלל הצעות החוק במסגרת הליך גיבוש התקציב, וביניהן: הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023; הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 (להלן: "הצעת תקציב 2023" ו-"הצעת תקציב 2024", בהתאמה); הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023; הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023; הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023; הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13); הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023.

69. ביום 27.3.2023 עברו בקריאה ראשונה הצעת תקציב 2023, והצעת תקציב 2024, בסמיכות מיידית בזה אחר זה. בדברי ההסבר להצעת תקציב 2023 נכתב: "השנה, בשל כך שהממשלה מניחה במקביל את הצעות חוק תקציב המדינה לכל אחת מהשנים 2023-2024 – הרי שעיקרי התקציב, תוכנית התקציב הרב-שנתית, תחזית התקבולים והמילוות ותחזית הסכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים, וכן פירוט התקציב של משרדי הממשלה וגופים אחרי שנקבע להם סעיף תקציב נפרד – כל אלה יקובצו ויפורסמו במאוחד בעבור שתי שנות התקציב".

70. ביום 30.3.2023, התכנסה וועדת הכנסת לדון בקביעת הוועדה המטפלת בכלל הצעות החוק הנוגעות בתקציב, ולאחר אישור הוועדה, ביום 2.4.2023 הועברה ההצבעה על הוועדה המטפלת למליאת הכנסת.

71. ביום 2.5.2023 שלחה עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, מכתב לחברי וועדת הכספים, בו הביעה ביקורת חריפה על קידום החקיקה, ובפרט על אישור שני התקציבים במקביל ועל התיקונים לחוק-יסוד: המשלה:

"אין חולק כי במנגנון שמוצע בהצעת החוק לאישורו של תקציב במועד המוקדם לשנת התקציב יש חשש לפגיעה ביכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה בעניין אישור התקציב במועדו. החשש המרכזי בהקשר הזה הוא מהפחתת התדירות של פיקוח הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב מתדירות שנתית לתדירות דו שנתית. שהרי גם אם בפועל כל אחת מהצעות חוק התקציב נדרשת לעבור בפני עצמה, עצם העברתן באותו סד זמנים מקשה מאוד דה פקטו על אפשרות הכנסת לפקח על הממשלה פעם נוספת באמצעות הדיונים בחוק התקציב ואישורו במועד סמוך יותר לשנת הכספים 2024".

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת לחברי וועדת הכספים מיום 2.5.2023 מצורף ומסומן

כנסת ע/24

72. ביום 3.5.2023 התכנסה ועדת הכספים של הכנסת לדון בהכנה לקריאה שניה ושלישית של הצעת

חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס 13) וכן בהכנה לקריאה שניה ושלישית של הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפג-2023. בישיבה דנה הועדה בנוסח הראשוני של ההצעה, לפיו ככל ויוגש תקציב בשלב מוקדם בשנה, יהיה צורך לבחון אותו נוכח התחזיות העדכניות בצמוד למועד השנה החדשה.

73. משרד האוצר, שנציגותיו הציגו את הצעת החוק בוועדה, הציג את עמדת גורמי המקצוע במשרד, לפיה **לצד השיקולים הפוליטיים בדבר יציבות הקואליציה, קיימים שיקולים כבדי משקל כנגד כינונו של תקציב דו-שנתי**, שעניינם הצורך (עליו עמדה העותרת בהרחבה לעיל) בדבר דיוק פיסקלי. כך, נטען, מבחינה פיסקלית נכון יותר להגיש את התקציב עם התחזית המדויקת, אשר זמינה רק בסמוך לשנת הכספים הרלוונטית. לצד זאת, משרד האוצר טען כי במידה שהממשלה עומדת על קידומו של התקציב במתכונת האמורה, הרי שהמנגנון המעוגן בתיקון מס' 13 לעדכון התקציב – הוא מנגנון חיוני ונדרש.

74. זאת ועוד, באותה ישיבה טען סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר איתי טיומקין, כי הגורמים המקצועיים במשרד התנגדו מאז ומתמיד לתקציב דו-שנתי, אך בהינתן ששיקולים פוליטיים התקציב שמוגש לכנסת מוגש במתכונת האמורה (קרי, במועד מוקדם ובצמידות זמנים), הרי שעל משרד האוצר להגן על התקציב מפני "התבדרות"; ולעגן את המנגנון הקבוע בתיקון מס' 13 לחוק-היסוד.

75. כלומר, הגורמים המקצועיים במשרד האוצר ראו בתיקון מס' 13 כמעין "רע הכרחי", על מנת לשמור על קופת המדינה מאי-היציבות שגלומה בקידום התקציב במתכונת שהיא זהה מהותית לתקציב הדו-שנתי.

76. באותה הישיבה, טענה עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, כי קיימים קשיים משפטיים משמעותיים בהעברת תקציב מוקדם זמן כה רב לפני שנת הכספים הרלוונטית. בנוסף, טענה, **תקציב מוקדם פוגע בעבודת הכנסת ובמעמדה, ונראה שאף אינו מתיישב עם עמדותיו של משרד האוצר.**

77. גם יו"ר הוועדה, חבר הכנסת גפני, מתח ביקורת חריפה על הצעת התיקון לחוק היסוד, וקבע כי נוכח פגיעתה בעבודת הכנסת, לא יקדם אותה בנוסחה זה [פרוטוקול הישיבה טרם עלה לאתר הכנסת. תיעוד חזותי של ישיבת הוועדה זמן בקישור - <https://tinyurl.com/5d7hfb3d>].

78. נוכח ההתנגדויות הרבות שעלו בקרב חברי וועדת הכספים, העלתה הממשלה הצעה מתוקנת לדיון הועדה בתאריך 9.5.2023. ההצעה המתוקנת קובעת שהממשלה תוכל להניח הצעת חוק תקציבית מוקדמת רק בשנת בחירות, וזאת בנוסף להצעת חוק התקציב לשנה הנוכחית. וזאת לשון ההודעה שפורסמה בתאריך 14.5.2023 בחדשות ועדת הכספים:

"תקבע מגבלה במסגרתה ממשלה תוכל להגיש תקציב מוקדם לכל היותר חצי שנה לפני פתיחת שנת התקציב. בנוסף הוגדר מתי ניתן יהיה להגיש תקציב מוקדם יותר מ-6 חודשים לפני תחילת שנת תקציב: בשנה בה מתקיימות בחירות, וחל בה תקציב המשכי, והממשלה מגישה הצעת תקציב אחת לעניין שנה זו, היא תוכל להוסיף ולהגיש תקציב באותו מועד גם תקציב לשנת התקציב שלאחר מכן. (בדומה למצב בשנה הנוכחית).

עם זאת מדובר בהגשת 2 תקציבים שונים ונפרדים, במידה ותרצה הממשלה להגיש תקציב דו שנתי, היא תידרש לשינוי חוק היסוד, בהסדר של קבע.

עוד נקבע במסגרת ההסכמות, כי במידה והתקציב השני שמאושר,

לא מתכנס למסגרות שנקבעו לו, כפי שמתארת הצעת החוק מושא ההסכמות, וכל שלבי המנגנון שנקבעו בחוק לא מצליחים להביא לכינוס התקציב, במקום ביטול התקציב והחלת תקציב המשקי, כפי שקבעה ההצעה המקורית, תבצע הממשלה קיצוץ רוחבי, בגובה ההפרשים לעומת התקציב שנקבע"

העתק הודעת ועדת הכספים מיום 14.5.2023 מצורפת ומסומנת כנספח ע/25

79. בהקדמת המאחר, וכעולה גם מהודעת ועדת הכספים הרי שהלכה למעשה – אין כל מחלוקת שגם לאחר תיקון 13 אין כל אפשרות חוקית בידי הממשלה להעביר תקציב דו-שנתי.
80. ביום 14.5.2023 אישרה ועדת הכספים את הצעות החוק המדוברות לקריאה שנייה ושלישית.
81. ביום 22.5.2023 החלו הדיונים במליאה לקראת הצבעה בקריאה שנייה ושלישית על שבע הצעות חוק שונות הנוגעות בתקציב המדינה, ובהן תקציב 2023, תקציב 2024 ותיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה.
82. ביום 23.5.2023 החלו ההצבעות על תקציב המדינה לשנים 2023-2024 ועל תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה במליאת הכנסת, ובסמוך להגשת עתירה זו, אושרו החוקים בכנסת.

ד.5. מיצוי הליכים בידי העותרת

83. ביום 2.4.2023 פנתה העותרת במכתב לשר האוצר, ליועצת המשפטית לממשלה, ליועץ המשפטי למשרד האוצר וליועצת המשפטית לכנסת, בנושא הקשיים המשפטיים והכלכליים שבקידום תקציב לשנת 2023 ולשנת 2024 כבמקשה אחת. בפנייתה עמדה העותרת כך, כי למרות שהמדובר בתקציבים לשנים אלו בשתי הצעות חוק שונות לכאורה, הרי שבפועל ומבחינה מהותית שתי הצעות התקציב מהוות חוק תקציב אחד, דו-שנתי, לשנים 2023-2024. נוכח כך ביקשה העותרת מהשר לגנוז את הצעת חוק התקציב לשנת 2024 תוך הבהרה לחברי הכנסת את הקשיים המשפטיים הטמונים בהמשך קידום התקציב הדו-שנתי בשלב זה.

העתק פניית העותרת מיום 2.4.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/26.

84. ביום 23.4.2023 פנתה העותרת פעם נוספת לגורמים האמורים, וחזרה על בקשתה לקבל מענה בהקדם. בנוסף, העותרת הצביעה על כך שבשבועות שחלפו מאז מכתבה הראשון מיום 2.4.2023, נחשפו נתונים המצביעים על החמרה במצבה הכלכלי של ישראל, ובהם ירידה חדה בהשקעות הזרות, הורדת תחזית דירוג האשראי, ירידה בהכנסות המדינה ממיסים, ועוד. נוכח נתונים אלו, טענה העותרת במכתבה זה, ברור כי גיבוש הוצאות הממשלה על רקע תחזית ההכנסות שגובשה חודשים לפני כן, אינה רלוונטית עוד. על כן, העותרת שבה וקראה למכותבים לפעול לבלימת קידומו של תקציב המדינה לשנת 2024, בהיותה בלתי חוקתית ובלתי אחראית, ולקדם את תקציב המדינה לשנת 2023 בלבד.

העתק פנייתה של העותרת מיום 23.4.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/27

85. ביום 2.5.2023, לקראת הדיון שהתקיים ביום המחרת בוועדת הכספים, פנתה העותרת שוב לחברי הוועדה, במכתב שעניינו הקשיים משפטיים בתיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה ובקידום תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024. העותרת עמדה פעם נוספת על הקשיים שבקידום התיקון לחוק-היסוד, וקראה לחברי הוועדה להתנגד לו. למחרת, בישיבת הוועדה ביום 3.5.2023 אף נכחו באי-כוח העותרת, עו"ד אריאל ברזילי ועו"ד אורי הס, במטרה להציג את עמדת העותרת ולהתנגד לקידום החקיקה.

העתק מכתב העותרת לחברי הוועדה מיום 2.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/28

86. בתשובה למכתבי העותרת, התקבלה ביום 3.5.2023 תשובה מעו"ד אסתי פלדמן, סגנית בכירה ליועץ המשפטי של משרד האוצר. בתשובתה הסבירה כי מאחר שהצעת החוק לשנת 2023 הונחה על שולחן הכנסת כחצי שנה בלבד לפני המועד המתוכנן להנחתה של הצעת חוק התקציב לשנת 2024, החליטה הממשלה להניח את שתי הצעות החוק יחדיו על שולחן הכנסת. במכתבה ביקשה עו"ד פלדמן להדגיש שבניגוד לטענת העותרת, לשיטת משרד האוצר אין מדובר בהצעות זהות המהוות תקציב דו-שנתי. זאת, בין היתר, בשל כך שההצעות על שנות התקציב מתבצעות בנפרד, ובשל הטענה שבעוד שהשלכותיה התיאורטיות של אי-העברת התקציב לשנת 2023 תביא לפיזור הכנסת, לא כך באשר לאי-העברת תקציב לשנת 2024.

העתק מכתבה של עו"ד פלדמן לעותרת מיום 2.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/29

87. כבר בשלב זה יובהר, והדברים יובאו בהרחבה בהמשך הטיעון המשפטי, כי לעמדת העותרת אין ממש בטענות משרד האוצר כפי שהוצגו במכתבה של עו"ד פלדמן. כך, האפשרות התיאורטית לפיה תקציב 2023 יחוקק בכנסת ואילו תקציב 2024 לא יעבור, לא התממשה, וממילא הייתה לא ריאלית בעליל מלכתחילה. כך, נוכח העובדה שהתקציבים גובשו במשותף והממשלה הצביע בעד קידום במשותף (ואף מימשה את כוחה להפעלת משמעת קואליציונית על חברי הכנסת), נוכח העובדה שחוק ההסדרים לשנים 2023-2024 חוקק כאחד, ונוכח העובדה שהחוקים נדונו ועלו להצבעה בוועדת הכספים ובמליאת הכנסת במשותף – לא הייתה כל אפשרות ריאלית כי הכנסת תצביע על התקציבים בנפרד. כך באשר לתקציב 2023-2024, וכך באשר לכל צמד תקציבים שהממשלה תקדם כתקציב דו-שנתי מבחינה מהותית בעתיד.

88. ביום 7.5.2023 קיבלה העותרת את תגובת הלשכה המשפטית של הכנסת, בה נכתב כי הסוגיות אליהן הפנתה העותרת במכתביה נדונו במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה מיום 2.5.2023, בו עמדה על קשיים אלו. עוד נטען כי הנושאים שבעניינם טענה העותרת ילובנו במהלך הליך החקיקה ובפרט בדיוני וועדת הכספים.

העתק מכתב הלשכה המשפטית בכנסת לעותרת מיום 7.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/30

89. בהקשר זה יש לציין שעיקר הדיון שהתקיים בוועדת הכספים נגע לתיקון 13 בלבד – ולא לסוגיית התקציב הדו-שנתי; ובפרט בשאלה אם יש בתיקון 13 כדי להשיב על חששות הנובעים מחקיקת תקציב דו-שנתי – אך כאמור, גם אם החששות הכלכליים העולים מהתקציב הדו-שנתי קיבלו מענה מסוים במסגרת תיקון 13, הרי שאין כל מחלוקת שתיקון 13 לא התיר חקיקת תקציב דו-שנתי.

90. משחברי הכנסת המשיכו בקידום החקיקה גם לאור פניותיה של העותרת, ולאור חשיבותם הרבה של הדברים, והצורך שבית המשפט ידון בעניין בהקדם ועוד בטרם יחולקו כספים (או תתבסס הסתמכות אסורה) על בסיס התקציב המאושר, הגישה העותרת עתירה זו בסמוך לאחר חקיקת חוקי התקציב לשנים 2023-2024 ותיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה.

91. נוכח מיצוי פניותיה של העותרת למשיבים והמענה השגוי (לשיטת העותרת מהטעמים שיפורטו להלן) שניתן לעותרת, ובשים לב לחשיבות שבבירור טענות העותרת בתוך פרק זמן מהיר, ועל רקע המשמעויות הנגזרות בקבלת העתירה וביטול חוק התקציב לשנת 2024 – הרי שלא נותרה כל ברירה בידי העותרת אלא לפנות לבית משפט נכבד זה.

ה. הטיעון המשפטי

"הכסף, כפשוטו, הוא הדם בעורקי הגוף הפוליטי המכונה "המדינה". הוא סם החיים שמאפשר לה להתקיים, להתקדם ולמלא את הפונקציות המגוונות שמסורות לה. דווקא בשל כך, קביעת תקציב היא פרוגרטיבה של נבחרי הציבור – הכנסת" [בג"ץ 8260/16 **המרכז הקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו 6.9.2017), בפסקה 1 לפסק דינו של השופט הנדל].

92. עניינה של עתירה זו, בפשטות, הוא בהחלטת הממשלה לעשות שימוש בכוחה הנוכחי בכנסת בכדי להימנע מן הצורך בביקורת פרלמנטרית בהמשך. לשם כך, הממשלה קידמה את חקיקתו של תקציב דו-שנתי, תוך ניסיון לציירו כשני תקציבים נפרדים, והובילה תיקון לחוק-יסוד: משק המדינה על מנת לצמצם את הנזקים הכרוכים בהנחת תקציב מוקדם, שאין חולק על חומרתם. בכך, ולא בפעם הראשונה, עשתה הממשלה בחוקי היסוד כבשלה, תוך קידום שינויים תכופים בפרקי החוקה העתידית, אשר עוצבו על מנת לשרת צורך פוליטי רגעי.

72. כך, בקצרה, **תקציב המדינה לשנים 2023-2024 מהווה, מבחינה מהותית תקציב דו-שנתי, שחקיקתו עומדת בסתירה לחוק-יסוד: משק המדינה. תיקון 13 לחוק היסוד – אשר נועד להתמודד עם הנזקים הכלכליים הכרוכים בחקיקת תקציב דו-שנתי ולמעשה מעודד את חקיקתם – אינו יכול להכשיר תקציב דו-שנתי. כך, דינו של התיקון לחוק היסוד פסלות, באשר הוא מהווה שימוש לרעה בחוקי היסוד לצורך פוליטי-רגעי, אשר אינו תואם את מארג חוקי היסוד, ואשר פוגע בהפרדת הרשויות ובמעמדה של הכנסת. ממילא, גם אם תיקון חוק-היסוד עומד בתוקפו, הוא אינו מאפשר את חקיקתו של תקציב דו-שנתי, שעומד בסתירה להוראות חוק היסוד. לבסוף, בנסיבות הנוכחיות בהן מצויה מדינת ישראל בפני אי-ודאות כלכלית משמעותית המלווה בסימנים למשבר כלכלי, העברת התקציב הדו-שנתי – המהווה מעשה מנהלי "בלבוש" של חוק – נעשה לא רק בחוסר סמכות, אלא הוא אף לוקה בחוסר סבירות קיצוני.**

ה.1. החובה לכוון תקציב חד-שנתי

ה.1.א. עקרון היסוד – הפיקוח הפרלמנטרי על תקציב המדינה

73. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה, ובאמצעותה "קול הציבור הישראלי נשמע", והיא המכתיבה את האופן בו תפעל המדינה [בג"ץ 8260/16 **המרכז הקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 6.9.2017) (להלן: "**עניין המרכז הקדמי**")]. כידוע, לצד תפקידיה החשובים של הכנסת כרשות מחוקקת ומכוננת, ולצד תפקידה בקיום דיון ובהכרעה בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית, מוטל על הכנסת תפקיד שליש, חשוב ביותר, של פיקוח על פעילות הממשלה.

74. הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה מוצא את ביטוי, בראש ובראשונה, באישור תקציב המדינה. תקציב המדינה מהווה את האמנה החברתית-כלכלית שבין המדינה לבין אזרחיה. התקציב הוא "האמצעי המרכזי שבאמצעותו מתרגמת הממשלה את סדר העדיפויות שלה, את מדיניותה ואת התחייבויותיה הפוליטיות, להקצאת משאבים קונקרטיים מהקופה הציבורית" [בג"ץ 5969/20 **סתיו שפיר נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 23.5.2021) (להלן: "**עניין פשרת האזור**")]. הקביעה לפיה תקציב המדינה ייקבע על ידי אישורה של הכנסת ויעבור בחוק, מקורה בתפיסה לפיה "כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה" [בג"ץ 8749/13 **ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר**, בפס' 22 לפסק דינה של הנשיאה נאור

(להלן: "עניין שפיר הראשון").

75. על כן, על הממשלה – המציעה את הצעת התקציב – לקבל את אישור הכנסת לתקציב שהוצע על ידה. קביעת התקציב על ידי נציגי הציבור מהווה המימוש המובהק של "זכותו של הציבור משלם המסים ליטול חלק, באמצעות נציגיו בבית המחוקקים, בקביעת היעדים שבא כספו להגשים" (עניין המרכז האקדמי, בסעיף טז לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין). הממשלה, אם כן, פועלת כנאמן של הציבור. אם תוענק לממשלה סמכות או כוחות להוציא כספים או לקבל על עצמם התחייבויות מעבר לסכום העומד לרשותה היא עלול ליצר עובדות מוגמרות, ולשם כך לבוא בדרישה מן הציבור למימון ההוצאות באמצעות מיסים. על כן, לפי חוק היסוד נדרשת הסכמה פרלמנטרית גם להוצאת כספים וקבלת התחייבויות על ידי הממשלה (ור' יוסף אדרעי, **פירוש לחוק היסוד – חוק יסוד משק המדינה**, עמ' 350-351 (תשס"ד; להלן: "אדרעי")).

76. לפיכך, אישור תקציב מפורט על ידי הכנסת, והסכמתה להקצאת הכספים הממשלתית, אינה עניין טכני או הסדר חוקתי שרירותי, כי אם עניין מהותי, היורד לשורש קיומה של הדמוקרטיה (עניין המרכז האקדמי, בסעיף יח לפסק דינו של השופט רובינשטיין).

77. לא בכדי, קבע המכון כי תוצאתה של אי-העברת תקציב היא פיזור הכנסת והתפרקות הממשלה. מצב בו התקציב אינו מאושר מעיד על חוסר הסכמה פרלמנטרית לפעילות הממשלה. בהיעדר הסכמה של נבחרי הציבור, אין לממשלה לגיטימציה לפעול, והיא נעדרת זכות קיום. עמד על כך כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין המרכז האקדמי, בקבעו כי:

"תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתווית מדיניותה; יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הראויה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים. לא בכדי מתנות מדינות רבות – וישראל ביניהן – את המשך כהונת הממשלה באישור התקציב על ידי הפרלמנט. ראו א' בן בסט ומ' דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז) 11 (להלן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב). זאת, בחינת אם אין תקציב – אין ממשל מתפקד".

78. יתרה מכך, הדרישה כי הכנסת תאשר את תקציב המדינה מבטאת גם את אחד מעקרונות היסוד בדמוקרטיה – עקרון הפרדת הרשויות, במסגרתו מפקחת הכנסת על פעילות הממשלה; שהרי **"התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..."** (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' **כנסת ישראל**, פ"ד סד(3) 275, 312, 316 (2011), הדגשים אינם במקור – הח"מ; להלן: "עניין בר-און"). בהתאם לכך, מקום בו הממשלה פועלת לאישור או שינוי התקציב מבלי לקבל את אישור הכנסת, נפגעת הפרדת הרשויות.

79. זאת ועוד, אישור התקציב בכנסת מהווה אחד הרסנים המרכזיים שיכולה הכנסת, ובפרט האופוזיציה, להפעיל כלפי הממשלה. כך, מעטים המקרים בהם יכולה האופוזיציה להשפיע על מדיניות הממשלה באופן כה משמעותי, כמו אישור התקציב. אישור התקציב מאפשר לסיעות האופוזיציה להפעיל לחץ על מדיניות הממשלה, תחת "איום" כי אי העברת התקציב תביא לפיזור הכנסת. **על כן, חריגה מהכלל לפיו על הכנסת לאשר תדיר את תקציב הממשלה – משמעותה כרסום בכוחה של הכנסת בכלל, והאופוזיציה הפרלמנטרית בפרט** (וראו למשל, בסעיף 4 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) הנדל, בעניין המרכז האקדמי).

ה.1.ב. "התקציב יהיה לשנה אחת" – חשיבות קביעתו של תקציב שנתי בלבד

80. ואולם, אין די בכך שהממשלה זוכה לאישור כללי מצד הכנסת לחוק התקציב שהציע. נוכח חשיבותו הניכרת של אישור תקציב המדינה לעצם אופייה של המדינה כדמוקרטיה פרלמנטרית, הפיקוח על התקציב ואישורו בפרלמנט **מדי שנה בשנה** נתפס כתנאי לעצם קיומו של משטר דמוקרטי. עמד על הדברים בפירוט כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין המרכז האקדמי:

"הקונגרס האמריקאי גם מצא כי במדינות בעלות מבנה של דמוקרטיה פרלמנטרית – כדוגמת ישראל – פיקוח שנתי על התקציב נתפס כתנאי למשטר הדמוקרטי: "The annual opportunity to test the support for the government is widely thought to be a condition for democratic government" (R Meyers Biennial Budgeting (the Congress of the United States, Congressional Budget Office, 1988), 24.

משמעות הדברים היא, כי נושא התקציב ואישורו אינו עניין טכני, בחינת מה לי כך מה לי אחרת, אלא עניין מהותי במובהק היורד במידה רבה לשרשה של הדמוקרטיה; **ככל שניטלות מן הכנסת שיני הפיקוח התקציבי התכוף – ושנתיים הן זמן רב מאוד בעולם דהאידינא – ניטלות מחלפותיה....** קצב החיים כיום והשינויים התכופים מצדיקים, על פניהם, פיקוח שוטף על הממשלה, גם בתחום התקציב"

81. למעשה, כפי שציין המשנה לנשיאה רובינשטיין [שם], **כל** מדינות העולם החופשי מאשרות את תקציב המדינה בפרלמנט אחת לשנה, והמדינה היחידה בה מונהג תקציב דו-שנתי דרך קבע – היא בחרין; מונרכיה אבסולוטית.

82. אישור התקציב על ידי הכנסת פעם בשנה, אם כן, מהווה עמוד-תווך של הדמוקרטיה הישראלית. אישור התקציב אחת לפרק זמן ארוך משנה – שוחק משמעותית את כוחה המפקח של הרשות המחוקקת, ופוגע משמעותית בהפרדת הרשויות במדינה.

83. **לא יכולה להיות מחלוקת, אם כן, כי תקציב דו-שנתי יוצר גירעון דמוקרטי חמור, והוא בעייתי ביותר מבחינת הפרדת הרשויות.**

84. ואולם, לא רק שיקולים דמוקרטיים תומכים בכינונו של תקציב חד-שנתי בלבד. כזכור, מומחים ומחקרים רבים הצביעו על היותו של התקציב הדו-שנתי בלתי מתאים לשימוש בסביבה כלכלית משתנה, ועל כך שהסיבה המרכזית לאימוץ תקציב דו-שנתי היא צורך פוליטי, להבדיל מצידוק כלכלי [וראו לעיל בהרחבה בפרק ד.3].

85. ואכן, כזכור, תוצאתו של כינון התקציב הדו-שנתי במסגרת ה"פיילוט" בשנים 2009-2010 הייתה גירעון החורג ביותר מ-100% מתחזית הגירעון לאותן השנים, ופגיעה קשה ביכולת התכנון של המדינה. על רקע זה קבעו הן שר האוצר דאז והן יו"ר ועדת הכספים דאז, כי התקציב הדו-שנתי גרר אי-ודאות בהכנסות המדינה ממיסים, אי-ודאות במגבלת ההוצאה, וגירעון אדיר. על כן קבע יו"ר ועדת הכספים דאז כי "מכאן ולהבא... יהיה אך ורק תקציב חד-שנתי. נקודה" [וראו בפרוטוקול הישיבה ה-29 של הכנסת ה-19 מיום 20.5.2013, בעמ' 101, המובא בסעיף ה לפסק דינו של השופט רובינשטיין בעניין המרכז האקדמי].

86. אך לאחרונה, במהלך, הדיונים בוועדת הכספים להכנת תיקון 13 לקראת קריאה שנייה ושלישית בכנסת, טענה נציגת אגף התקציבים ביום 9.5.2023 כי "אנחנו סבורים שמקצועית, ורק מההיבט הפיסקלי, תקציב דו-שנתי הוא פחות נכון והוא פחות מדויק מתקציב שבו יש לנו תחזיות מדויקות להסתמך עליהן".

87. **אין חולק, אם כן, גם כי תקציב דו-שנתי מגלם קושי כלכלי-פיסקלי ניכר, והוא נתפס כמזיק מבחינה מקצועית.**

ה.1.ג. החובה לקבוע תקציב חד-שנתי והאיסור על תקציב דו-שנתי

החובה לקבוע תקציב חד-שנתי

88. לא בכדי, לפיכך, הוראות חוק-יסוד: משק המדינה קובעות בלשון ברורה ומפורשת, כי תקציב המדינה יהיה לשנה אחת:

3.

(א) (1) תקציב המדינה ייקבע בחוק.

(2) התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

ויובהר, המדובר בכלל המצוין במפורש, וללא חריגים, והוא מהווה הנחיה חוקתית למחוקק בדבר גבולות חקיקת התקציב. עמד על כך המלומד אדרעי בקבעו כי הוראות חוק-היסוד מלמדות כי "אין המחוקק אינו יכול לקבוע, למשל, כי חוק התקציב יהיה לתקופה שונה משנה, אלא אם כן חוק-היסוד מאפשר זאת" [יוסף אדרעי **פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה** 377 (תשס"ד)(להלן: "**אדרעי, חוק יסוד: משק המדינה**)].

89. בנוסף, סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 קובע כי "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה", ומכאן שהיא אינה רשאית להוציא סכומים החורגים מאלו הקבועים בחוק התקציב לאותה השנה, אלא לפי חוק.

90. המועד האחרון להנחת חוק התקציב בפני הכנסת קבוע בסעיף 3(ב)(1) לחוק-היסוד, הקובע (הן לפני תיקון 13 והן לאחריו) כי על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב השנתי על שולחן הכנסת לפחות 60 ימים לפני תחילת שנת הכספים.

91. נוכח החשיבות המובהקת של העברת תקציב מדינה שנתי בשיטתנו, קובע חוק-יסוד: הכנסת במפורש כי אי-העברת התקציב כמוה כהכרזת הכנסת על התפזרותה. כך, סעיף 36א לחוק-יסוד הכנסת מורה כי מקום בו הכנסת לא אישרה תקציב שנתי עד ליום 31.3 של אותה השנה, יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה. זאת, מתוך תפיסה לפיה אי-הסכמה של הכנסת על התקציב השנתי – המסמך המבטא את מדיניות הממשלה ואת סמכותה – מעידה על כך שהממשלה אינה נהנית מאמון הכנסת, וכי כוחה והלגיטימציה שלה למשול – מעורערים [וראו אצל אדרעי, חוק יסוד: משק המדינה בעמ' 353].

92. כלומר, הוראותיו של חוק היסוד קובעות את הכלל המפורש – התקציב יהיה לשנה אחת. משתמע מאותו הכלל ומתכליתו של חוק היסוד, כי התקציב החד-שנתי יעבור אחת לשנה. עיקרון זה משתמע מהקביעה כי אי-העברת התקציב לשנת הכספים עד למועד הקבוע בחוק, משמעו פיזור הכנסת.

93. כלל זה לא ידע חריגים (אלא בהוראות שעה שהיו מתחדשות ונשנות), ועד לערב חקיקת תיקון מס' 13.

האיסור על קביעת תקציב דו-שנתי

94. ואכן, ההיסטוריה של קביעת תקציבים דו-שנתיים בישראל, שהחלה בשנת 2009, מלאה בתרגילים

- חוקתיים שנועדו לעקוף את הוראות חוק-היסוד הברורות המחייבות כי התקציב יהיה לשנה אחת.
95. כפי שפורט לעיל בפרק 2.ד, תקציב דו-שנתי נחקק לראשונה בשנת 2009, כהוראת שעה בחוק-יסוד. מטרתה של כינון האפשרות להעביר תקציב דו-שנתי בשנים 2009-2010 בחוק-יסוד הייתה, אז כהיום, להגביל את האפשרות לקיומה של ביקורת שיפוטית על כך שתקציב דו-שנתי נקבע בניגוד להוראות חוק-יסוד: משק המדינה.
96. לאחר שהעתירה בעניין בר-און כנגד הארכת תוקף הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012 נדחתה, הוארכה הוראת השעה בשנת 2013, ושוב בשנת 2015.
97. לאחר שהתברר, כמפורט לעיל, כי התקציבים הדו-שנתיים מובילים לפגיעה בוודאות הכלכלית ולהגדלת הגירעון, ומשהממשלה ביקשה לקבוע פעם נוספת תקציב דו-שנתי, כוננה הוראת שעה חדשה - חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). בהוראת השעה החוקתית נקבע **"מנגנון התכנסות"** – שמשמעו דחיית תוקף התקציב שנקבע לשנת הכספים השנייה, תוך קביעת תכנית מאזנת והפחתת סעיפי ההוצאה בתקציב, כפי שייקבע על ידי הממשלה.
98. שאלת תוקפו של חוק-יסוד זה, הכולל מנגנון התכנסות להתמודדות עם נזקי התקציב הדו-שנתי, נדונה בעניין המרכז האקדמי. בעניין זה נקבע בחוות הדעת המרכזית של המשנה לנשיאה רובינשטיין, כי קביעת תקציב דו-שנתי והכשרתו בחוק-יסוד, גם אם הוא כולל מנגנון התכנסות, שוחקת את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ומשכך פוגעת בהפרדת הרשויות. בנוסף, קבע כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין, התיקון התכופ של חוקי היסוד לצורך כינונו של תקציב דו-שנתי באופן מזדמן מהווה שימוש לרעה בטקסט החוקתי:

" ההיסטוריה העגומה של הנושא מורה למרבה הצער על שבריריותה ורעיונותיה של ההתייחסות הממשלתית והפרלמנטרית לתקצוב; הנה הנה חוק יסוד, כשמו כן הוא, חוק יסוד, מסמך חוקתי – והנה הנה הוא כאסקופה הנדרסת שכל רוח מצויה, אם כלכלית ואם פוליטית, מרוקנת אותו מתוכנו לעבר ניסויים ותעיות, ובמובן התוצאה יותר תעיות מאשר ניסויים. אם חוק יסוד הוא כשמו, הנה היסוד רעוע בתכלית... בית המשפט הדגיש כאמור, כי "מוטב יהיה אם בעתיד תימנע הכנסת מלעשות שימוש בהוראות שעה לתיקון הוראות חוקתיות"... האם הופך לקח, האם ניתנה הדעת כראוי? כנראה התשובה אינה חיובית. ואטעים: מקום שעסקינן בטקסט חוקתי, על הנוחות הפוליטית להיסוג...

נסיבות ענייננו מצביעות, למרבה הצער, על כך שהמחוקק לא הטמיע את הערותיו של בית משפט זה בעניין בר-און. הנוריות שאמורות היו להידלק דומה שלא נדלקו. פעם אחר פעם אחת העבירה הכנסת תקציב דו-שנתי, על רקע נוחות פוליטית, בניגוד לעמדות גורמי המקצוע אשר הדגישו את הגירעון העצום שנגרם כתוצאה מהתקציב הדו-שנתי שבו לא התערב בית המשפט בשעתו בבג"ץ בר-און, ואף בניגוד להצהרות השונות של מקבלי ההחלטות...

כמובן תמיד אפשר לומר, נשתנו נסיבות, נשתנה מדיניות, אך האם באמת הדבר רציני? ובעיקר, מה היחס בין תיקונים אלה לבין היחס הראוי לחוקי היסוד? נזכיר גם את העמדה המקצועית של אנשי אגף התקציבים שהתנגדה למנגנון הדו-שנתי, הנה הגם שאין הכנסת כפופה לעמדה זו, כמובן, ובידה להחליט אחרת – יש לייחס לכך משקל בהצטרפות לשיקולים האחרים. עמדנו על החשיבות שבפיקוח הכנסת על הממשלה, ובתוך כך בפיקוח השנתי על תקציב המדינה...

לטעמי, לא רק משוכת הדיון הציבורי נעקפה, אלא עורער שוב ושוב מעמדם של חוקי היסוד באופן המצדיק עשיית מעשה שיפוטיי [עניין המרכז האקדמי, סעיפים לב-לג לפסק דינו של המשנה לנשיאה].

99. נוכח קביעות אלו, הוציא בית המשפט מלפניו התראת בטלות, הקובעת כי **"אין עוד מקום לתקן"**

את חוק היסוד ולכונן תקציב שאינו חד-שנתי על דרך הוראת שעה; וככל שכך ייעשה, צפוי הוא לביטול על פי התראה זו" [שם, בסעיף לד לפסק דינו של המשנה לנשיאה].

100. יתר על כן, המשנה לנשיא חיווה דעתו, כי אפשר שגם תיקון קבע לחוק יסוד, שעניינו קביעת תקציב דו-שנתי, ייפסל בבית המשפט בהיותו תיקון חוקתי בלתי חוקתי. זאת, בשל "החשיבות העצומה שבפיקוח פרלמנטרי שנתי על תקציב המדינה". על כן, קבע המשנה לנשיאה רובינשטיין כי:

"חריגה מעיקרון זה [של פיקוח פרלמנטרי שנתי על התקציב], גם כאשר מדובר בתיקון חוקתי "אמיתי" – של קבע – ולא על דרך של הוראת שעה, צריך שתיעשה, אם בכלל, בזהירות גדולה מאוד, מבלי לסתור את עקרונותינו הדמוקרטיים ומבלי לפגוע פגיעה קיצונית בזכות הציבור, באמצעות נבחריו בבית המחוקקים, לקחת חלק בעיצוב תקציב המדינה ובפיקוח הפרלמנטרי. לדידי טוב לו לתיקון כזה שלא ייברא משייברא, והדברים נאמרים גם מתוך ניסיון ממשלי רב, בצפייה אל העמדת עקרונות מול נוחות פוליטית עכשווית" [שם, בסעיף לה לפסק דינו של המשנה לנשיאה].

101. אם כן, חוק היסוד ופסיקת בית המשפט הנכבד, קובעים באופן ברור כי תקציב המדינה יהיה לשנה אחת, וכי אין לכונן בישראל תקציב דו-שנתי. אם יבוא היום והרשות המכוננת תבקש לשנות קביעה זו, יהיה עליה למחוק את סעיף 3(א)(2) לחוק היסוד. משזה לא נעשה – כינון תקציב דו-שנתי הוא אסור בשיטתנו.

102. ויובהר כבר בשלב זה, גם תיקון 13 אינו מתיר את כינונו של תקציב דו-שנתי. השאלה מה התיקון מאפשר תידון בהמשך.

ה. חוקי התקציב לשנים 2023-2024 מהווים תקציב דו-שנתי

103. כפי שצוין לעיל, בהתאם להסכמים הקואליציוניים החתומים, בפתח ישיבת הממשלה מיום 30.4.2023 התגאה ראש הממשלה: "מחר נפתח את מושב הקיץ של הכנסת. לאחר שאישרנו את תקציב המדינה בממשלה, נאשר את התקציב בכנסת. זה תקציב דו-שנתי. התקציב הזה בא יחד עם חוק הסדרים. שניהם יחד יביאו יציבות כלכלית ויזניקו את המשק להישגים חדשים".

104. ואכן, תקציב המדינה שאושר בכנסת לשנים 2023-2024 הוא תקציב דו-שנתי. אף שהתקציב הוגש לכנסת בשני מסמכים שונים, ואף שהכנסת הצביעה עליו פעמיים, המדובר מבחינה מהותית בתקציב דו-שנתי לכל דבר ועניין: התקציב לשנים אלו גובש יחדיו; הוגש יחדיו לכנסת; נדון יחדיו בוועדת הכספים; אושר יחדיו במליאה בשתי הצבעות צמודות; וחוק ההסדרים לשנים אלו הוא חוק הסדרים מאוחד. יתר על כן, תיקון 13 לחוק-יסוד: משק המדינה, אשר נועד לאפשר את כינונו של התקציב לשנים 2023-2024, הוא מנגנון התכנסות הזהה, מבחינה עקרונית, למנגנון ההתכנסות שכוון בתקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018 ואשר נועד להתמודד עם נזקיו של תקציב דו-שנתי.

105. דומה שעל עובדת היות התקציב בבחינת תקציב דו-שנתי מבחינה מהותית עמדה גם היועצת המשפטית לכנסת, במכתב שנשלח לחברי ועדת הכספים ביום 2.5.2023, שבו הצביעה על כך שמבחינת הקשיים המהותיים בקיומו של תקציב דו-שנתי, אין הבדל של ממש בין התקציב המוצע לתקציב דו-שנתי:

"הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 הובאו בפני הכנסת על ידי הממשלה בנפרד מתוך הנחה שההצבעה בעניינן תיערך באותו מועד. המשמעות היא שבאופן מעשי הכנסת מחילה על שתי הצעות החוק את

סד הזמנים של הצעת חוק התקציב לשנת 2023... אין חולק כי בהבאתה של הצעת חוק התקציב לשנת 2024 בפני הכנסת במועד המוקדם לשנת התקציב יש חשש לפגיעה ביכולת הכנסת לפקח על הממשלה בעניין אישור התקציב במועדו. החשש המרכזי בהקשר זה הוא מהפחתת התדירות של פיקוח הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב מתדירות שנתית לתדירות דו-שנתית, שהרי גם אם בפועל כל אחת מהצעות חוק התקציב נדרשת לעבור בפני עצמה, עצם העברתן באותו סד זמנים מקשה מאוד דה-פקטו על אפשרות הכנסת לפקח על הממשלה פעם נוספת באמצעות הדיונים בחוק התקציב ואישורו, במועד סמוך יותר לשנת הכספים 2024" [מתוך מכתבה של עו"ד שגית אפיק מיום 2.5, שהעתקו מצורף כנספח ע/24 לעתירה זו].

106. אכן, הנחת התקציבים שגובשו יחד על שולחן הכנסת באותו המועד והדיון המשותף בהם, לצד חוק הסדרים שנחקק בעבור שתי השנים במשותף, מבטל, הלכה למעשה, את האפשרות הריאלית שהכנסת תוכל לפקח פיקוח תקציבי אפקטיבי על הממשלה בואכה שנת הכספים השנייה.

107. בנוסף, בישיבת וועדת הכספים שהתקיימה ביום 9.5.2023 אמנם טענה בתחילה עו"ד אפיק כי בעיניה תקציב 2023-2024 אינו מהווה תקציב דו-שנתי אך הוסיפה כי "מבחינתי ובעיניי כשמגישים שני תקציבים באותו מועד, יש לזה השפעה על עבודת הכנסת ופגיעה ביכולות הפיקוח שלה". ואולם בשלב אחר בישיבה, נשאלה עו"ד אפיק אם משמעותו של תיקון מס' 13 היא כי "אין יותר תקציב דו-שנתי?", השיבה עו"ד אפיק "בדיוק, למעט בשנה... שבה התקיימו [בחירות]" [נכון לשעה זו טרם תיעוד הישיבה טרם עבר תמלול, וקישור לשידור הוועדה מיום זה זמין באתר וועדת הכספים].

108. כלומר, העברת "תקציב מוקדם" לשנת 2024 המוגש, נדון ומאושר יחד עם התקציב לשנת 2023 מפחית את תדירות הפיקוח הפרלמנטרי לתדירות דו-שנתית ומקשה מאוד על אפשרות הכנסת לפקח על הממשלה פעם נוספת, בסמוך לשנת הכספים. בדיוק כמו תקציב דו-שנתי.

ה.2.א. התקציב לשנים 2023-2024 גובשו ואושרו יחדיו

הממשלה ובכירה מתייחסים לתקציב כאל תקציב דו-שנתי

109. עוד לפני שהוקמה הממשלה, כינונו של תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024 עמד בבסיס עצם התשתית להקמת הממשלה, וזו לא הייתה קמה אלמלא הוסכם על כינונו. כך, סעיף 6 בכלל ההסכמים הקואליציוניים עליהם חתמה סיעת הליכוד עם יתר סיעות הקואליציה קובע במפורש כי "בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024".

110. ואכן, הממשלה פעלה בהקדם לקידום התקציב הדו-שנתי. כפי שהוזכר לעיל, ביום 13.2.2023 הציג שר האוצר, בצלאל סמוטריץ', את התקציב לשנים 2023-2024 בישיבת הממשלה, באמרו:

"אנו מציגים היום תקציב ותכנית כלכלית לשנים 2023-2024 אחרי עבודה אינטנסיבית שנעשתה במשרד האוצר בשבועות האחרונים... לאור חוסר הודאות הרב בנוגע למצב הכלכלי ולתחזית ההכנסות, יש להביא במסגרת התקציב מנגנון אשר יאפשר התמודדות עם הסיכונים ועם הפוטנציאל למשבר, כפי שהונהג כאן בתקציביים דו שנתיים קודמים בעקבות לקחי העבר..."

111. ובדומה, ראש הממשלה נתניהו ציין כי "לאחר שאישרנו את תקציב המדינה בממשלה, נאשר את התקציב בכנסת. זה תקציב דו-שנתי. התקציב הזה בא יחד עם חוק הסדרים" [ראו נספח ע/3].

112. במילים פשוטות, לא זו בלבד שהממשלה אינה מסתירה את היות תקציב 2023-2024 תקציב דו-

שנתי, הדבר מעוגן במסמך המארגן לעצם הקמתה, והיא מתגאה בדבר. כך, ראש הממשלה ושר האוצר טענו במפורש כי תקציב 2023-2024 הוא תקציב דו-שנתי, אשר מאמץ מנגנון התכנסות דומה לזה שהונהג בתקציבים דו-שנתיים בעבר.

113. האם נדרשת יותר מהצהרת כוונות ברורה ומוחלטת זו, שבה מבהירה הממשלה את כוונתה לאשר תקציב דו-שנתי? אם כן – גם צבר הנסיבות שלהלן מחזקות את אופיו המהותי של התקציב כדו-שנתי.

התקציב לשנים 2023-2024 גובש יחדיו במשרד האוצר

114. ואכן, די בעיון קצר באתר אגף התקציבים כדי להתרשם מהאופן בו גובש תקציב המדינה לשנים 2023-2024 כתקציב אחד, וכיצד משרד האוצר מתייחס לתקציבים כתקציב חד-שנתי לכל דבר ועניין.

115. כך, אתר אגף התקציבים מציג מידע משפטי בדבר "הצעת חוק התקציב 2023-2024" הכולל קישור לשתי הצעות החוק; מסמך "תקציב המדינה – הצעה לשנות הכספים 2023 ו-2024: עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית" שפרסם משרד האוצר מתייחס לשני התקציבים (המוגשים, לשון המסמך, "זה לצד זה") במשותף, ומתייחס למדיניות הכלכלית לשנים 2023-2024, וכו'.

העתק העמודים הרלוונטיים מן המסמך צורף ומסומן כנספח ע/31

116. כפי שפורט לעיל, עיקרי התקציב; תוכנית התקציב הרב-שנתית; תחזית התקבולים והמילווה ותחזית הסכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים – כל אלה פורסמו במסמך מאוחד בעבור שתי שנות התקציב, באופן שאינו מאפשר להפריד ביניהן. זאת, על אף הוראותיו הברורות של חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, הקובע בסעיף 2 כי אלו יקבעו ב"חוק תקציב שנתי".

התקציב לשנים 2023-2024 אושר יחדיו בממשלה

117. כזכור, ביום 24.2.2023 הוצגו התקציבים בעבור השנים 2023-2024 בישיבת הממשלה, והובאו לאישור יחדיו. בהתאם, התקציבים אושרו יחדיו בישיבת הממשלה.

118. בנוסף, הממשלה אישרה מסמך הסכמות נוסף שעניינו באישור בתקציב המדינה לשנים 2023-2024 במשותף. כך, ביום 14.5.2023 אושרה החלטת הממשלה מס' 511 בנושא "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024", אשר דנה במאוחד בהשלכותיהם התקציביות של ההסכמים הקואליציוניים, בעבור שתי שנות התקציב.

התקציב נדון במאוחד בכנסת בוועדותיה

119. כזכור, הצעות חוק התקציב לשנים 2023-2024 הונחו על שולחן הכנסת באותו המועד, עברו בקריאה ראשונה במליאת הכנסת באותו המועד, ובצמידות זה לזה, והן נדונו במאוחד. בהמשך, כל הדיונים בוועדת הכספים שעסקו בתקציב עסקו בתקציב לשנים 2023-2024 במאוחד.

120. גם באישור התקציב במליאה בקריאה שנייה ושלישית, שהחל ביום 23.5.2023, דנו חברי הכנסת בתקציבים במאוחד, והצביעו עליהם בזה אחר זה בסמיכות זמנים.

ה.2.ב. חוק הסדרים דו-שנתי מלווה את התקציב לשנים 2023-2024

121. בנוסף, כאמור, חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 נחקק במאוחד בעבור השנים 2023-2024.

122. כידוע, חוק ההסדרים מהווה, לטוב ולרע, כלי שלטוני מרכזי לקידום מדיניות הכלכלית ולהנעת רפורמות, אשר ספק אם ניתן היה לקדם בדרך אחרת [טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים" **משפט וממשל** יא 247, 258-259 (התשס"ח)]. חוק ההסדרים מעורר בעיות דמוקרטיות קשות גם בימים של תקציב שנתי רגיל, בשל פרק הזמן הקצר שניתן לממשלה לדון בתכנון, האופן בו הוא קושר נושאים מנושאים שונים בכריכה אחת, וקידומו חלק מקידום תקציב המדינה [בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, נט(2) 14 (2004) (להלן: "**עניין מגדלי העופות**")]; בג"ץ 10042/16 **צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 06.08.2017) (להלן: "**עניין קוונטינסקי**")]. עמדה על כך השופטת ביניש בעניין מגדלי העופות, בקבעה:

"מנגנון חקיקה זה, המשמש את הממשלה כאמצעי "להתגבר על מכשולים פרלמנטריים" (ובמילים אחרות, להימנע מביקורת פרלמנטרית אפקטיבית על יוזמות החקיקה של הממשלה), עלול לפגוע באיזון הראוי, על-פי עקרון הפרדת הרשויות, בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בהליך החקיקה"

123. על אף הגירעון הדמוקרטי הכרוך בחקיקת חוק ההסדרים, זה מוסיף לשמש כלי מרכזי למימוש מדיניות הממשלה, ומהווה בן לוויה חשוב לתקציב השנתי. ואכן, בשנים בהן נערך תקציב דו-שנתי בהתאם להוראות השעה שנחקקו בעניין זה, עבר גם חוק ההסדרים במתכונת דו-שנתית:

"חוק ההסדרים הוא "בן לוויה" של חוק התקציב. **שני החוקים נידונים ומתאשרים יחדיו על ידי הממשלה במסגרת הדיונים לקביעת המדיניות הכלכלית לאותה שנה (או שנתיים - במתכונת החדשה), ומבטאים יחדיו את המדיניות הכלכלית של הממשלה**" [עניין קוונטינסקי, בסעיף 49 לחוות דעתו של השופט מזוז].

ומשמדובר בחוק הסדרים דו-שנתי, הרי שהוא מלווה תקציב דו-שנתי.

124. יודגש, כי חלק ניכר מן הביקורת שנמתחה על חוק ההסדרים במשך השנים, ואשר הובילה גם לפסילת פרק מתוך חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 על ידי בית משפט נכבד זה [בעניין קוונטינסקי], נגעה בפגיעה בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת בגיבוש החוק. כלומר, עניינו של הגירעון הדמוקרטי הטמון בהליך חקיקת חוק ההסדרים בהיותו הליך שאינו מאפשר ביקורת אפקטיבית של חברי הכנסת על הממשלה. ואם כך הדבר ביחס להסדר חד-שנתי (כפי שהיה בעניין מגדלי העופות), הרי שקושי זה מתעצם מקל וחומר בשנים בהן חוק ההסדרים הוא חוק דו-שנתי.

ה.2.ג. מנגנון ההתכנסות בתיקון 13 הוא מנגנון התכנסות שנועד להתמודד

עם תקציב דו-שנתי

125. כזכור, כלקח מחקיקת תקציב המדינה הדו-שנתי לשנים 2011-2012, בהן התרחב הגירעון באופן משמעותי, ביקשו אנשי משרד האוצר לעצב מנגנון אשר יאפשר לבצע עדכון של התחזיות הפיסקליות לקראת שנת הכספים השנייה, ויוכל להבטיח התאמות תקציביות במקרה שבו מתגלה פער מהגירעון או מתקרת ההוצאות שהיו צפויות לאותה השנה. על כן, חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) כלל **מנגנון התכנסות**, שנועד להבטיח כי:

"פערים שייווצרו בין תחזית גירעון מעודכנת לשנת 2018 לבין תחזית הגירעון שעמדה בבסיס גיבוש התקציב הדו-שנתי וכן פערים בין תחזית ההוצאות לבין תקרת ההוצאה שאושרה לשנת 2018, יחייבו ביצוע צעדי התכנסות עוד בטרם תחל שנת התקציב השנייה (2018). כך תימנע התבדרות פיסקלית... ותקטן הסבירות כי בתקציב לשנת 2019 יידרשו

העתק דברי ההסבר להצעת החוק לתקציב דו-שנתי לשנים 2017-2018 מצורף ומסומן כנספח ע/32

על כן, במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018 נקבע מנגנון התכנסות, הכולל מסירת דוח הפרשים מטעם הממשלה, קביעת תכנית מאזנת לעניין הפרש הוצאות או גירעון, וקביעה כי אם לא מוצה יישומה של התכנית המאזנת, יערכו שינויים מהותיים בתקציב שאושר בכנסת לשנת הכספים השנייה – מבלי לעבור את אישור הכנסת.

126. כידוע, על מנגנון התכנסות זה נמתחה ביקורת חריפה בפסק הדין בעניין המרכז האקדמי. שם נקבע כי המדובר במנגנון מסורבל, שתכליתו "להציל את הקונספט" של התקציב הדו-שנתי. יתר על כן, בחוות דעתו התייחס המשנה לנשיאה רובינשטיין לעניין מנגנון ההתכנסות, וקבע כי:

"...לכל ברור הוא כי הוא תוספת מסורבלת ללא מסר חוקתי, שמטרתה להציל את הנוחות הפוליטית... מנגנון זה אינו משנה את העיקר, והוא שמדובר בתקציב דו-שנתי המגיע לאישורה של הכנסת פעם בשנתיים, בניגוד לכתבו ורוחו של חוק היסוד ולפרקטיקה המקובלת מקדמת דנא, לפני חוק היסוד ולאחר כינונו; גם התכנית המאזנת המסורבלת, וסרבולה מעיד במידה רבה על מלאכותיותה, העומדת בבסיס התיקון, תוכן על ידי הממשלה ואינה טעונה אישור הכנסת – דהיינו, אין בידי הכנסת לפקח על קביעת סדרי העדיפויות הכלכליים-חברתיים, אלא בתחילת התקציב הדו-שנתי. ובמילים אחרות – המנגנון נועד להתמודד עם גירעון כלכלי אפשרי, אולם אין בו מענה לגירעון הדמוקרטי הטבוע במהותו של התקציב הדו-שנתי" [עניין המרכז האקדמי, בסעיפים כה, לג].

127. והנה, תיקון 13 לחוק-יסוד: משק המדינה כולל גם הוא מנגנון התכנסות, הזהה בעיקרו ובמהותו למנגנון ההתכנסות שנקבע בתקציב 2017-2018, אשר נועד להכשיר את כינונו של תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024. זהותם העקרונית של המנגנונים כלל איננו נסתר או במחלוקת, שעה שהדברים עולים באופן ברור ומפורש מדברי ההסבר לתיקון 13:

"כלקח מהמתואר לעיל לגבי תקציב המדינה לשנים 2011-2012, ובעקבות דוח ביקורת שהגיש מבקר המדינה בנושא, בוצעו במשרד האוצר כמה שינויים בתחום המדיניות הכלכלית, שחלק נוגעים למבנה הארגוני... וחלקם נוגעים לאופן גיבוש המדיניות הכלכלית, למשל על ידי בחינת כלים שמתאימים לניהול הסיכונים הפיסקליים בתקציבים דו-שנתיים. הכלי הבולט ביותר מבין הכלים המשמשים לניהול סיכונים, אשר מותאם לתקציב שמסתמך על תחזיות מוקדמות מהרגיל, הוא תקציב התאמות... בחוק התקציב לשנים 2017-2018, עוגן המנגנון לשימוש בתקציב התאמות בחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), התשע"ו-2017..."

מאחר שהתקציב לשנים 2023 ו-2024 גובש אף הוא במועד מוקדם ביחס לתחילת שנת התקציב השנייה – 2024, והממשלה מבקשת להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2024 במועד מוקדם כאמור, ובמיוחד בשל התנודתיות הכלכלית בתקופה זו, שיש בה כדי להגביר את הקושי בגיבוש הנחות מקרו-כלכליות יציבות, כפי שיורחב להלן, קיים צורך כלכלי פיסקלי בשימוש בתקציב התאמות לצורך ניהול מדיניות פיסקלית אחראית"

העתק דברי ההסבר לתיקון מס' 13, וכן נוסח התיקון העדכני, מצורף ומסומן כנספח ע/33

128. כלומר, לטובת העברת התקציב לשנת 2024 כבר כעת, "גויס" מנגנון ההתאמות הזכור מהתקציב הדו-שנתי בשנת 2017-2018 – מנגנון אשר ספג ביקורת חריפה ככזה שנועד "לרבע את המעגל" ולהכשיר את שרץ התקציב הדו-שנתי, בניגוד ללשון ורוח חוק-יסוד: משק המדינה. עצם גיוסו של המנגנון בעת הזו, לצורך העברת תקציב 2023-2024, יש בה כדי לעמוד על טיבו המהותי של

תקציב זה כתקציב דו-שנתי.

129. דומה אפוא שדי לעיין בדברי ההסבר עצמם כדי להבין שמדובר במנגנון שנועד להתמודד עם האתגרים והקשיים הפיסקליים שטבועים בתקציב דו-שנתי. האמנם ניתן לטעון ברצינות שתקציב 2023-2024 שנדרש לאותו מנגנון – איננו תקציב דו-שנתי מבחינה מהותית? למשיבים, כנראה, הפתרוני.

ה.2.ד. מסקנת הדברים – תקציב המדינה לשנים 2023-2024 הוא תקציב

דו-שנתי, ודינו בטלות

130. לא יכול להיות ספק, אם כן, כי בהתאם להצהרותיהם של שר האוצר וראש הממשלה – ענייננו בתקציב דו-שנתי לכל דבר ועניין, ואין בהדפסתו בשני כרכים נפרדים או בפער של דקות ספורות בין ההצבעה על חלקיו כדי לשלול את אופיו המהותי.

131. כזכור, בעניין המרכז האקדמי הוציא בית המשפט הנכבד מלפניו הוראת שעה, לפיה אין עוד מקום לתקן את חוק-יסוד: משק המדינה ולכונן תקציב שאינו חד-שנתי על דרך הוראת שעה; וככל שכן ייעשה, צפוי התיקון החוקתי לביטול על פי התראת הבטלות. כלומר – כפי שקבע בית משפט נכבד זה, האיסור בחוק-יסוד: משק המדינה על חקיקת תקציב שאינו חד-שנתי הוא כה חמור, ופגיעתו בדמוקרטיה היא כה קשה, עד כי היא תצדיק אף את פסילתו של תיקון חוקתי שיבקש לשנותה בהוראת שעה.

132. בענייננו, תקציב המדינה לשנים 2023-2024 לא נחקק כתיקון לחוק-יסוד, וכפי שיובהר בהמשך – גם תיקון מס' 13 אינו מאפשר את קביעתו כתקציב דו-שנתי. המדובר בדבר חקיקה במעמד נורמטיבי "רגיל" (ובמובנים מסוימים, שיובהרו בהמשך, אף במעמד נמוך ממנו), אשר מבקש לחרוג, פעם נוספת ועל אף התראת הבטלות החריפה שהוציא בית המשפט, מהוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה.

133. לסיכום חוות דעתו בעניין המרכז האקדמי כתב כב' השופט (כתוארו אז) מלצר:

" לסיום אדגיש כי הנני מקווה שהתראת הבטלות לעתיד, אותה הוצאנו כאן – תרתיע, ולא יהיה צורך לממשה כדי להבטיח את: כבוד הכנסת ועצמאותה, שמירת מעמד האופוזיציה ומרכיבי הקואליציה, והכל למען ביצור הדמוקרטיה הישראלית".

והנה, נראה שהתרעותיו והתראתו של בית המשפט הנכבד נפלו על אוזניים ערלות. הכנסת ניאותה, פעם נוספת ולמרות התרעות בית המשפט, לשחוק ולצמצם את סמכויות הפיקוח התקציבי של על הממשלה, בלחץ האחרונה.

134. יוזכר, כי בענין המרכז האקדמי הוציא בית המשפט התראת בטלות על הוראת שעה בחוק-יסוד, שנועדה להכשיר את חקיקתו של תקציב דו-שנתי בניגוד להוראות סעיף 3(א)(2) לחוק היסוד. בענייננו, הכנסת כלל לא חוקקה הוראת שעה שכזו (בשל התראת הבטלות) ולא עיגנה חוקתית את האפשרות להגיש תקציב דו-שנתי (עיגון שתיקון מס' 13 נמנע ממנו במובהק), אלא הסתפקה בחקיקת תקציב דו-שנתי מבלי "לקרוא לילד בשמו", ותוך פיצול טכני של התקציב לשני מסמכים נפרדים. על כן, ומאחר בית המשפט ראה לנכון להוציא התראת בטלות חוקתית בעניין המרכז האקדמי, הרי שמקל וחומר שבענייננו יש להורות על פסילת התקציב הדו-שנתי.

135. הנה כי כן, אין עוד מקום לקבל את יחסה של הכנסת להוראות חוק-היסוד כאל המלצה. נוכח

פגיעתו החמורה של התקציב הדו-שנתי בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ונוכח התעלמות הממשלה מעקרונות התראת הבטלות שיצאה לפני בית המשפט הנכבד בעניין זה, הרי שנפל פגם חוקתי חמור בתקציב 2023-2024, המצדיק את פסילתו.

ה.3. השפעתו של תיקון 13 לחוק-יסוד משק המדינה

136. ראינו כי חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024 – אחד הם, והם מהווים תקציב דו-שנתי, האסור לפי הוראות סעיף חוק-יסוד: משק המדינה. לשם התמודדות עם הקשיים הכלכליים-פיסקליים שמתעוררים בהעברת תקציב דו-שנתי, הממשלה קידמה את תיקון 13 לחוק היסוד, במטרה למנוע היווצרות פערים ניכרים בין ההנחות עליהן התבסס התקציב המתוכנן לבין המצב בפועל בעת יישומו.

137. ואולם, בכך אין להקל על אי-החוקתיות שבכינון תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024. זאת, שכן דינו של תיקון 13 בטלות, והוא ממילא אינו מאפשר את חקיקתו של תקציב דו-שנתי. הגיונה של טענה זו פשוט: תקציב דו-שנתי הוא אסור, נוכח הוראת חוק היסוד לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת" ונוכח פסיקת בית המשפט הנכבד בנושא. התקציב לשנים 2023-2024 הוא תקציב דו-שנתי, כפי שהבהירה העותרת לעיל.

138. תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה אינו מבטל את האיסור על כינון תקציב דו-שנתי. על כן, מתבקשת המסקנה הבאה: תיקון מס' 13 מתמרץ את כינונו של תקציב דו-שנתי בלתי חוקתי, ולפיכך יוצר סתירה פנימית בחוק היסוד תוך שימוש לרעה בסמכות המכוננת ליצירת תיקון חוקתי שאינו הולם את מארג חוקי היסוד הקיימים. בנוסף, תיקון מס' 13 כלל אינו מאפשר תקציב דו-שנתי. ממילא, תוצאת הדברים אחת היא – דינו של התקציב הדו-שנתי לשנים 2023-2024 להיפסל.

ובמה דברים אמורים?

139. כך, תיקון זה מהווה שימוש לרעה בכותרת "חוק-יסוד". כך, החוק הוא חוק פרסונלי במובן המוסדי, המבקש להיטיב עם הממשלה הנוכחית באופן ספציפי ולהתמודד עם הפגמים המובנים בחקיקתו של תקציב דו-שנתי בשנים 2023-2024 באופן ספציפי (אף שהוא עשוי לחול במצבים מזדמנים גם בעתיד). כמו כן, החוק אינו תואם את המארג החוקתי הקיים ואת עקרונותיו של חוק-יסוד: משק המדינה.

140. ממילא, תטען העותרת, גם אם ייקבע כי תיקון 13 עומד בעינו – הוא אינו מאפשר את חקיקתו של תקציב דו-שנתי, כפי שנקבע לשנים 2023-2024. כך, התיקון אינו שולל ואין בכוחו לשנות את הוראת חוק-היסוד לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת". החוק עשוי לאפשר העברת תקציבים שהונחו על שולחן הכנסת יחדיו במצבים חריגים בלבד, שאינם מתקיימים בענייננו, וממילא אינו מאפשר לכוון תקציב דו-שנתי.

141. והכל כפי שיפורט בסמוך להלן.

ה.3.א. תיקון 13 לחוק-יסוד: משק המדינה בטל בהיותו חוק העושה

שימוש לרעה בכותרת "חוק-יסוד"

142. כידוע, דוקטרינת השימוש לרעה הוצגה כבר בע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) (1995) (להלן: "**עניין בנק מזרחי**") בו התייחס בית המשפט העליון למבחני הזיהוי של נורמה חוקתית. כב' הנשיא ברק הציע את המבחן הצורני, קרי הכותרת 'חוק-יסוד' והיעדרה של שנת חקיקה. ואולם, כבר אז הועלתה התהייה: "מה דין חקיקה עתידית של הכנסת אשר תעשה 'שימוש לרעה' בדיבור 'חוק יסוד', תוך שתצמיד אותו לחקיקה רגילה שבינה לבין חוקה אין ולו כלום..." [שם, בפסקה 57 לפסק דינו של ברק].

143. בהמשך, כפי שיפורט להלן, זכתה דוקטרינת השימוש לרעה לפיתוחים שונים, ועוגנה בפסיקה כעילת ביקורת חשובה על תוצרי הסמכות המכוננת. כך, בעניין המרכז האקדמי שנדון לעיל ואשר עסק בעניין הוראה חוקתית שנועדה להכשיר תקציב דו-שנתי, בית המשפט הנכבד ראה לנכון להתערב בתוצרי הסמכות המכוננת על ידי מתן התראת בטלות ראשונה מסוגה. בהמשך, בעניין פשרת האוזר, פותח המבחן הדו-שלבי לשאלת השימוש לרעה, המורכב מזיהוי הנורמה כחוקתית והצדקת השימוש החרג בחקיקת יסוד לעיגון נורמה שאינה חוקתית במהותה. כך, הדוקטרינה, שכבר עוגנה היטב בפסיקה בישראל, עודה מתפתחת וגבולותיה מתעצבים.

ה.3.א.1. שימוש לרעה בטקסט חוקתי לקידום תקציב דו-שנתי

144. כאמור, במסגרת פסק דין בעניין המרכז האקדמי הרחיב בית המשפט את דוקטרינת השימוש לרעה, והשתמש בה באופן ספציפי להסדרת הנושא שבמוקד עתירה זו – השימוש בטקסט החוקתי לטובת קידומו של תקציב דו-שנתי בניגוד להוראת חוק-היסוד לפיו תקציב המדינה יהיה חד שנתי. כך, כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין עמד על כך שבבואה לבצע תיקונים חוקתיים במטרה לקדם תקציב דו-שנתי, גם הכנסת בכובעה כרשות מכוננת נתונה למגבלות, ואסור לה לפעול שלא בתום לב, משיקולים שאינם ענייניים ובניגוד לתכלית שלשמה ניתנה הסמכות:

"כמו כן, ולדידי זו עיקר לענייננו, השימוש לרעה יכול שיהא שימוש לרעה בסמכות המכוננת כשלעצמה. דוקטרינת השימוש לרעה, אף שהיא במתחם החוקתי, שאובה בבסיסה, כך נראה, מכללי היסוד של המשפט המינהלי, אשר להם מחויבים הרשות המבצעת וגופי המינהל מגשימי מדיניות; כמו כל כוח שלטוני, גם סמכותה של הרשות המכוננת, צריך שתופעל בתום לב ומשיקולים ענייניים, ובשם התכלית שבעטיה ניתנה הסמכות (ראו והשוו רזנאי, בעמ' 143; י' זמיר "הביקורת השיפוטית על חוקיות חוקים" משפט וממשל א (תשנ"ג) 395, 397; י' זמיר "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90). לא הרשות המבצעת, וגם לא המחוקקת או המכוננת, פטורות מכללי היסוד של המתחם והמרקם החוקתי".

לטעמי, משמעות הדברים, בלשון פשוטה, היא כי במקום שמזוהה שימוש לרעה בכוח הרוב בטקסט חוקתי, נסוג הצורך הפוליטי מפני "הליבה החוקתית" ו"קדושתה", חשיבותה המשפטית והערכית. [עניין המרכז האקדמי, בפס' ל'].

145. אם כן, דוקטרינת השימוש לרעה היא דוקטרינה אשר מצאה ביסוס במשפט הישראלי שהולכת ומתפתחת כמקור חוקתי לביקורת שיפוטית על הסמכות המכוננת של הכנסת, במקרים ובהם סמכותה של הכנסת כרשות מכוננת מופעלת שלא בתום לב, משיקולים בלתי ענייניים או בניגוד לתכלית הסמכות המכוננת.

146. בענייננו, בכוונה את תיקון מס' 13 פעלה הכנסת כרשות מכוננת בחוסר תום לב באשר מטרתה

הייתה אחת – לצמצם את נזקיו של התקציב הדו-שנתי, אותו קבעה בלחץ הממשלה; תקציב דו-שנתי אשר כזכור – היא כלל אינה רשאית לחוקק. כלומר, הכנסת פעלה לקביעת הסדרים אשר יטייבו את הליך קביעתו של תקציב דו-שנתי, אשר היא כלל אינה מוסמכת לקבוע. זאת, למרות שהדבר מתמרץ כנסות וממשלות עתידיות לקבוע תקציבים דו-שנתיים בלתי-חוקיים גם כן, ולמרות שהייתה מודעת לכך [והרי דברים ברוח זו הובעו בישיבת וועדת הכספים מיום 2.5.2023].

בפעלה כך, הכנסת פעלה בחוסר תום לב בכוננה תיקון חוקתי המעודד את הפרת חוק-היסוד וחותרת תחת עקרונותיו.

147. תיקונים אלו, יודגש, בוצעו משיקולים פוליטיים שזרים לתכלית חקיקת-היסוד התקציבית, ובלתי עניינים בבואה של הרשות המכוננת לבצע תיקון חוקתי.

148. ואולם יודגש שאין המדובר אך בתכלית הסובייקטיבית של התיקון; אלא גם במשמעות האובייקטיבית שהוא נושא. אין ספק שתיקון חוקתי צריך שיעשה לשם קידום המפעל החוקתי, לשם עיגון של נורמות חוקתיות והסדרים מוסדיים ארוכי טווח, המשקפים את זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כך, חוקי היסוד המוסדיים שעניינם תקציב המדינה צריכים להתקבל ולהתאשר בהליך המבטא את ריבונות העם, ואשר מאפשרת כינונם של הסדרים כלכליים ברי-קיימא.

149. בענייננו, תיקון מס' 13 נועד להתגונן מפני נזקיה של פרקטיקה בלתי-חוקתית, המזיקה לכלכלת המדינה, אשר מיושמת (כפי שנקבע בדוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2010, כפי שקבעו מומחים רבים, וכפי שעמד על כך בית המשפט הנכבד בעניין בר-און ובעניין המרכז האקדמי) מטעמים פוליטיים-קואליציוניים גרידא, ואין בצידה שום תועלת כלכלית. בכך, תיקון מס' 13 אף מתמרץ במובן האובייקטיבי ממשלות עתידיות לאמץ את הפרקטיקה הפסולה. בכך, שיקולים פוליטיים בלתי ענייניים הם שהנחו את הכנסת לכונן את תיקון מס' 13, והיא לא שקלה (או למצער לא ייחסה די חשיבות) לשיקולים חוקתיים.

150. בכך, הרשות המכוננת חרגה מ"כללי היסוד של המתחם והמרקם החוקתי", ועשתה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת. כפי שיובהר להלן, הדברים עולים גם מבחינת התנהלותה במשקפי הבחינה הדו-שלבית לדוקטרינת השימוש לרעה.

ה.3.א.2. המבחן הדו-שלבי לדוקטרינת השימוש לרעה

151. בחלוף השנים מאז עניין המרכז האקדמי, ודוקטרינת השימוש לרעה זכתה לפיתוח משמעותי בבג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת (נבו 23.05.2021) (להלן: "עניין פשרת האזור"). שם, קבעה כב' הנשיאה חיות בדעת רוב את המבחן דו-שלבי לבחינת החלת דוקטרינת השימוש לרעה ואמות המידה ליישומה:

"השלב הראשון במסגרת המבחן הדו-שלבי הוא "שלב הזיהוי", במסגרתו על בית המשפט לבחון אם חוק היסוד או התיקון לו נושאים את המאפיינים הצורניים וסימני ההיכר של נורמות חוקתיות. ככל שהחוק אינו נושא מאפיינים אלו, בשלב השני – שיכונה בהמשך הדברים "מבחן הצידוק" – עובר הנטל אל כתפי המשיבים להצביע על צידוק לקביעת הסדר שאינו חוקתי באופיו, במסגרת חוקי היסוד דווקא."

[עניין פשרת האזור, פס' 6].

152. מבחן זה אף אומץ מיד לאחר מכן בבג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (אר"ש 12.7.2021) (להלן: "פרשת ממשלת החילופים"), ובו חידד בית המשפט הנכבד (בדעת רוב)

את המבחן הדו-שלבי ותתי-המבחנים בכל שלב. בין היתר, הדגיש בית המשפט בפרשת ממשלת החילופים כי עלולים להיות מקרים חריגים נוספים שבהם גם תיקון קבוע וכללי של חוק יסוד המוחל מיידית לא יעמוד במבחן שנקבע בעניין פשרת האזור, וזאת כשהכנסת מצויה ב"ניגוד עניינים מוסדי" (פרשת ממשלת החילופים, פסקאות 15-16 לפסק דינה של הנשיאה חיות). בעניין זה המשנה לנשיאה מלצר, בדעת מיעוט, אף טען כי יש להוציא התראת בטלות, לפיה שינויים חוקתיים משמעותיים שתחולתם מיידית, ייפסלו בעתיד.

153. לאחרונה התייחס בית המשפט הנכבד פעם הנוספת לדוקטרינת השימוש לרעה, אך בהערות אגב בפרשת שיינפלד. בפרשה זו בית המשפט דן, בין היתר, בחוקתיות תיקון 11 לחוק-יסוד: הכנסת וקבע (בדעת הרוב מפי כב' הנשיאה חיות) כי התיקון מהווה "שיא, או נכון יותר נקודת שפל, של אותה תופעה מדאגה שעליה הצבעתי בעניין ממשלת החילופים, לפיה חברי הכנסת מנצלים את הקלות שבה ניתן לתקן את חוקי היסוד לצרכים פוליטיים נקודתיים. בכך הם גורמים לשחיקה ולזילות מסוכנת במעמד של חוקי היסוד שנועדו להיות פרקים מפוארים במפעל החוקה הישראלית" (פרשת שיינפלד, פסקה 43 לפסק דינה של הנשיאה חיות). כב' השופט עמית התייחס בפרשת שיינפלד לשחיקה במעמד של חוקי-היסוד לאור התיקונים התדירים – מה שמוביל לאי-יציבות חוקתית ולעמדת העותרת לצורך בהחלת ביקורת שיפוטית: "אוי לאותה חוקה, שנעשתה על ידי הכנסת כחומר ביד היוצר – לא כאבן בידי המסתת ולא כיריעה ביד הרוקם, אלא כפלסטלינה בידי המכונן. יציבות חוקתית? תרבות תיקון חוקתית (amendment culture)? מן הסתם מונחים שאינם הולמים את תנאי הארץ ותושביה" (שם, בפסקה 3 לפסק הדין של השופט עמית).

ה.3.א.3. שלב הזיהוי

154. שלב הזיהוי, מורכב משלושה מבחני משנה: מבחן היציבות, מבחן הכלליות ומבחן המארג החוקתי. אלה אינם מהווים רשימה סגורה, כשנקודת המוצא למבחנים אלה היא המבחן הצורני שנקבע בעניין בנק המזרחי:

"הראשון, מבחן היציבות של הנורמה, לפיו תיבחן השאלה אם הנורמה נושאת אופי זמני שתחולתה קצובה מראש בזמן או שמא לפנינו הסדר קבע יציב, הצופה פני עתיד; השני, מבחן הכלליות, לפיו תיבחן השאלה אם מדובר בנורמה בעלת תחולה מבנית-כללית או בנורמה שיש לה מאפיינים פרסונאליים (ראו והשוו: עניין המרכז האקדמי, פסקה 6 לחוות דעתו של השופט הנדל); השלישי, מבחן המארג החוקתי שבו משתלבת הנורמה, לפיו תיבחן השאלה אם הנורמה עולה בקנה אחד עם אופיים של אותם נושאים שהוסדרו בחוקי-יסוד אחרים או בחוק-היסוד שאליו מתווסף התיקון. ברי, עם זאת, כי אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים, וכפי שציננה הנשיאה ביניש בעניין בר-און, יש לבחון כל מקרה לגופו (שם, בעמ' 301; ראו והשוו גם: עניין בנק המזרחי, בעמ' 295)".

(עניין פשרת האזור, בפס' 37; הדגשים אינם במקור – הח"מ).

155. זאת ועוד, לעניין מבחנים אלה אף יפים דברים של השופטת ברק-ארז שעשויים להוות מבחן עזר נוסף – האם תכלית התיקון מקדמת את הפרויקט החוקתי:

"אולם, תכליתם של כל חוק יסוד או תיקון לו אמורה להיות תמיד קידומו של הפרויקט החוקתי. ממילא הדבר לא יכול להיעשות לצורך פתרון בעיה נקודתית או קצרת מועד." (פס' 17 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז בעניין פשרת האזור).

156. השופט גרוסקופף הוסיף בפרשת שיינפלד לכך וטען כי השימוש בסמכות המכוננת, המגולם בתיקון

חוק היסוד, צריך להיעשות "לשם השגת מבנה משטרי טוב יותר בראייה כללית" ולא לצורך נקודתי ובעייתי (פרשת שיינפלד, פסקה 4 לפסק הדין של השופט גרוסקופף).

157. העותרת תטען כי בענייננו, תיקון 13 אינו נושא את מאפייניו המובהקים של תיקון חוקתי, באשר מדובר בתיקון שנוסח באופן פרסונלי כך שיתאם את צרכיה הפוליטיים הרגועים של הממשלה ה-37, ואשר אינו הולם את מארג חוקי היסוד הקיימים, ובאשר הוא סותר את ההוראה בסעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, לפיה תקציב המדינה יהיה לשנה אחת. יתר על כן, תיקון 13 מהווה שימוש לרעה בסמכות המכוננת בשל כך שהוא נועד לפגוע בכוחה של הכנסת למול הממשלה, ומתמרץ את כינונם של תקציבים דו-שנתיים השוחקים את יכולתה של הכנסת לערוך ביקורת תקציבית ראויה.

(1) מבחן ההתאמה למארג החוקתי

158. על טיבו של מבחן ההתאמה למארג החוקתי עמדה כב' הנשיאה חיות בסעיף 41 לפסק דינה בעניין פשרת האוזר :

"במסגרת מבחן העזר השלישי יש לבחון, אפוא, גם את האופן שבו חוק היסוד או התיקון תואמים את סוג הנושאים שהוסדרו בחוקי היסוד; את ההיגיון הפנימי שלהם ותכליתם; ואת השינויים שנערכו בהם בעבר. ודוקו – השאלה שאותה נועד מבחן עזר זה לברר איננה אם התיקון או ההוראה ראויים מבחינת תוכנם. **עניינו בשאלה מושגית-רעיונית והיא: האם מדובר בנורמה המתאימה מבחינת מאפייניה לעיגון חוקתי, המשתלבת ככזו במארג ההוראות הרלוונטיות המצויות באותה סביבה חוקתית?**"

159. על כן, על מנת להכריע האם תיקון מס' 13 בו עסקינן נושא את מאפייני ההתאמה למארג החוקתי, יש לבחון את מידת התאמתו למארג ההוראות הקיימות בהסדרה החוקתית של תחום התקציב.

160. כאמור, בענייננו מתקיים מצב של אי-התאמה חריפה של התיקון למארג החוקתי הקיים, באשר **התיקון מבקש לסתור הוראה חוקתית אחרת**, המעוגנת באותו הסעיף ממש (הוא סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה), מבלי לבטלה. כך, התיקון מהווה ניסיון מובהק "לרבע את המעגל", ולשנות הוראה חוקתית מבלי לשנותה ממש.

161. חוסר התאמה זה ניכר במיוחד לאור ההיסטוריה של תיקוני חוק-יסוד: משק המדינה והניסיונות להתאימו לתקציב דו-שנתי בשל אילוצים פוליטיים: תחילה נחקקו, שוב ושוב, חוקי יסוד כהוראות שעה שנועדו לחסן את התקציב הדו-שנתי מביקורת שיפוטית, בהמשך, ולאחר ביקורת חריפה שמתח בית המשפט העליון על הפרקטיקה בעניין בר-און, עוגן בהוראת שעה חוקתית מנגנון ההתכנסות המקביל לזה המעוגן כעת בתיקון מס' 13, אשר לגביו הוציא בית המשפט הנכבד התרעת בטלות. על אי-התאמה זו עמד כב' המשנה לנשיאה הנדל בפסק דינו בעניין המרכז האקדמי, ונראה שדבריו רלוונטיים במיוחד לענייננו :

"במשך עשור נוצרה פרקטיקה של **עקיפת הוראת סעיף 3(א)(2) לחוק יסוד: משק המדינה, לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת". חוק יסוד זה לא תוקן, והסדר הקבע נותר, לכאורה, ללא שינוי**. דא עקא, המנגנון שאומץ – הסדרת סוגיה העומדת בליבת פעילות הממשלה ויחסיה מול בית המחוקקים, באמצעות הוראות שעה המתחדשות שוב ושוב באופן כמעט אוטומטי – מייצר, גם אם לא במכוון, **כביש עוקף חוק יסוד**"

162. ואם כך הדברים לגבי תיקון זמני לחוק-היסוד בהוראת שעה, הרי שיש לראותם כנכונים ביחס להסדר "קבע", מקל וחומר (זאת על אף שבפועל, הסדר "קבע" זה חל על משרעת מצומצמת של

מקרים בלבד, ולמעשה נועד להיות רלוונטי לממשלה ולכנסת הנוכחיות). כלומר, אם קיים קושי בכך שהוראת שעה עומדת בסתירה ("עוקפת") להוראות סעיף 3(א)(2), הרי שקושי זה חל ביתר שאת על הוראת קבע הסותרת הוראת קבע אחרת (וניתן לטעון, יסודית ממנה).

163. כלומר, הסתירה בין ההסדרה החוקתית של תקציב המדינה ועקרונות היסוד המנחים אותה, לבין התמריץ שיוצר תיקון מס' 13 לקביעת תקציב דו-שנתי, היא סתירה ברורה.

164. יתר על כן, קביעת האפשרות לכינון תקציב דו-שנתי פוגעת פגיעה קשה בעקרונות החוקתיים הבסיסיים העומדים ביסוד ההסדרה החוקתית של התחום. כפי שהבהירה העותרת לעיל, יכולת הפיקוח התכופ של הכנסת על תקציב המדינה עומדת ביסוד היחסים שבין נבחרי הציבור לבין ממוניו בממשלה, ובבסיס עקרון הפרדת הרשויות. בית משפט נכבד זה עמד לא אחת על "החשיבות העצומה שבפיקוח פרלמנטרי שנת על תקציב המדינה ועל היותו כלי מרכזי לפיקוח הכנסת על הממשלה, במיוחד כאשר עסקין ביכולת של חברי כנסת מסיעות האופוזיציה... להשפיע על סוגיות של מדיניות וקביעת סדרי עדיפויות חברתיים וכלכליים" [דברי המשנה לנשיאה רובינשטיין בסעיף לה בעניין המרכז האקדמי; ההדגשה – שלנו].

165. הסדרתו החוקתית של עיקרון הפיקוח הפרלמנטרי קשור בעבותות גם לעצם קיום הפרדת הרשויות. עמד על כך כב' השופט עמית בפסק דינו בעניין פשרת האזור, בקביעתו כי "התיקון לחוק היסוד חוטא גם בכרסום רבתי של עקרון הפרדת הרשויות. הכנסת החזירה לידי הרשות המבצעת את אחד הכלים החשובים ביותר שעומדים לרשותה כדי לפקח על הרשות המבצעת" [עניין פשרת האזור, בסעיף 5]. בעניינו כבעניין פשרת האזור, הכנסת למעשה מאפשרת לממשלה לקיים תיקונים תקציביים משמעותיים, מבלי שאלו יאושרו על ידיה. אכן, ההסדר בתיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה מאפשר לוועדת הכספים לאשר את תכניתיה המעודכנת של הממשלה, אולם ועדת הכספים אינה הכנסת, והעברת התקציב המעודכן לאישורה פוגעת הן בייצוגיות הציבורית (בייחוד של חברי האופוזיציה), והן בעיקרון לפיו "הפה שאסר הוא הפה שהתיר".

166. לסיכום מבחן ההשתלבות במארג החוקתי, תטען העותרת כי תיקון מס' 13 אינו משתלב במארג חוקי היסוד ועקרונות היסוד הנוגעים בתחום התקציב. זאת, לא באשר המדובר בתיקון שאינו ראוי, אלא באשר מדובר בתיקון מלאכותי, אשר הושלל "כנטע זר" בהוראות התקציב החוקתיות, ומעגן מנגנון מסורבל שכל תכליתו להתמודד עם הבעייתיות הנובעת מהעברת תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024.

(2) מבחן היציבות

167. מבחן היציבות נקשר בשלב זה בעיקר להוראות שעה חוקתיות (והבעייתיות הגדולה שבהן), אך החשיבות של מבחן זה הוא בשמירת היציבות המשטרית ועליונותן של הנורמות החוקתיות:

"חוקי היסוד, המעגנים נורמות חוקתיות, נועדו לעצב את דמותה של המדינה לאורך זמן ולהניח את יסודותיה החוקתיים והמשטריים של האומה שיעמדו בתוקפם שנים רבות" (עניין פשרת האזור, בפס' 38).

168. בהקשר זה יוער כי בשנים האחרונות נערכו תיקונים רבים בחוקי היסוד (ובפרט בחוק יסוד: הכנסת, חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: משק המדינה), תוך פגיעה ביציבותם של חוקי היסוד. לכך התייחס בית המשפט במקרים רבים, ור' לעניין זה, למשל, דבריו של כב' השופט עמית בעניין פשרת האזור:

"בית משפט זה אינו ממחר לפסול חוק של הכנסת. על אחת כמה וכמה,

מחויב בית המשפט לריסון שיפוטי מקום שבו מדובר בחוק יסוד. ברם, גם על הכנסת לפעול בריסון בהפעלת סמכותה כרשות מכוונת ולהצביע על חוקי יסוד ב"יד רועדת", תוך מודעות והכרה בחשיבות הרגע וגודל השעה. שהרי לא בחוק רגיל עסקינן, אלא בחוק יסוד, שבעצם היותו חוק יסוד הוא אמור להיות בעל השלכות ארוכות טווח על משפטה ועל אופיה של המדינה והחברה... בהיעדר ריסון עצמי של הרשות המכוונת, גוברת הנכונות המשפטית להתערב" (עניין פשרת האוזר, פס' 4 לפסק דינו של כב' השופט עמית).

169. ואולם, נראה כי הסדרתו החוקתית של תחום התקציב השנתי סבלה רבות בשנים האחרונות היעדר ריסונה העצמי של הרשות המכוונת, והיה נתון לשינויים תכופים בעשור האחרון. עמד על כך בהרחבה כב' השופט רובינשטיין בעניין המרכז האקדמי:

"ההיסטוריה העגומה של הנושא מורה למרבה הצער על שבריריותה ורעיונותיה של ההתייחסות הממשלתית והפרלמנטרית לתקצוב; המה המה חוק יסוד, כשמו כן הוא, חוק יסוד, מסמך חוקתי – והנה הנה הוא כאסקופה הנדרסת שכל רוח מצויה, אם כלכלית ואם פוליטית, מרוקנת אותו מתוכנו לעבר ניסויים ותעיות, ובמובן התוצאה יותר תעיות מאשר ניסויים. אם חוק יסוד הוא כשמו, הנה היסוד רעוע בתכלית... האם הופך לקח, האם ניתנה הדעת כראוי? כנראה התשובה אינה חיובית... הנוריות שאמורות היו להידלק דומה שלא נדלקו. פעם אחר פעם אחר פעם העבירה הכנסת תקציב דו-שנתי, על רקע נוחות פוליטית, בניגוד לעמדות גורמי המקצוע אשר הדגישו את הגירעון העצום שנגרם כתוצאה מהתקציב הדו-שנתי שבו לא התערב בית המשפט בשעתו בבג"ץ בר-און, ואף בניגוד להצהרות השונות של מקבלי ההחלטות... האם הכל "אוויר חם"? כמובן תמיד אפשר לומר, נשתנו נסיבות, נשתנה מדיניות, אך האם באמת הדבר רציני " [שם, בסעיף לב]

170. כאז כן היום, ענייננו בתיקון חוקתי אשר "נתפר" למידותיו של תקציב 2023-2024 (אף שכפי שהעותרת תדגים בהמשך, הוא אינו מכסה את מידותיו), ונוסח התיקון, על סרבולו ומגבלותיו, מעורר חשש כי בעתיד הקרוב יתוקן חוק היסוד שוב על מנת להתאים למצב הפוליטי שיתעורר. חשש זה מתגבר ביתר שאת, מקום בו עמדתו המקצועית של הדרג המקצועי במשרד האוצר – אשר דחף לקידום התיקון על מנת להגן על המשק מסכנותיו של התקציב הדו-שנתי – היא כי עצם קיומו של תקציב דו-שנתי הוא שגוי מבחינה מקצועית.

171. חשש זה בדבר יציבות הנורמה החוקתית מתגבר שבעתיים, כאשר הוא נבחן על רקע גל התיקונים שמקדמת הממשלה ה-37 בחוקי היסוד, שעניינם כולם הוא התאמה פרסונלית לסיטואציה הפוליטית הנוכחית. די להזכיר את תיקון מס' 16 לחוק-יסוד: הממשלה, שנועד להכשיר את מינויו של חה"כ אריה דרעי לשר על אף הרשעתו בפלילים ("חוק דרעי"), ואת תיקון מס' 11 לחוק-יסוד: הממשלה, שעניינו הגבלת האפשרות להכריז על נבצרות ראש הממשלה, ואת תיקון מס' 52 לחוק-יסוד: הכנסת, שעניינו הרחבת "החוק הנורווגי". כל זאת, מבלי להתייחס לאיומים המוחשיים הניצבים מעל עצמאות מערכת המשפט, בדמות מה שמכונה "הרפורמה המשפטית" והתיקונים אותם מקדמת הממשלה בחוק-יסוד: השפיטה.

(3) מבחן הכלליות

172. בשאלת **מבחן הכלליות** התייחסה כב' הנשיאה חיות לחשיבות דרישת הכלליות, ולאופן שבו חקיקה שהיא פרסונלית באופייה חוטאת לטיבן של נורמות חוקתיות.

"חשיבותה של דרישת הכלליות ביחס לחוקי היסוד נעוצה באופיים כמשקפים קונצנזוס חברתי רחב בדבר ערכי היסוד ועקרונות השיטה הנוהגים בחברה הישראלית, ומשכך הם "אינם צריכים לשקף את

האינטרסים הפרטיקולריים המשתנים של רוב זה ואחר" (המעמד המשפטי של חוקי-יסוד, בעמ' 164; על הקושי בהגדרתו של תיקון לחוק-יסוד אשר נועד לחול על שחקנים מוגדרים כהסדר חוקתי, ראו: Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments* 205-206 (2017)). אכן, הסדר הנושא מאפיינים פרסונאליים חוטא לעקרון הכלליות ואינו עולה בקנה אחד עם אופייה ומעמדה של נורמה משפטית, ועל אחת כמה וכמה עם אופייה ומעמדה של נורמה חוקתית. עמד על כך השופט הנדל בעניין המרכז האקדמי בציינו "חוק המנוסח 'באופן שהמחוקק יכול היה לזהות מראש מי האדם או האנשים עליהם החוק יחול' – גם אם אינו נוקב במפורש בשמם – חוטא, על פניו, לדרישת הכלליות" (שם, בפסקה 6 לחוות דעתו; ראו גם, מיכל טמיר "חקיקה פרסונלית – חקיקה סלקטיבית?" חוקים יב 173 (2018)). **דוקו – נורמה פרסונלית יכולה להיות מכוונת הן לאדם ספציפי והן ל-"פרסונה מוסדית, דוגמת כנסת מסוימת או ממשלה מסוימת** (יואב דותן "איסור 'החקיקה העצמית' כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון" משפטים לא 771, 791-794 (התשס"א); איל גבאי "שינוי רטרופקטיבי בחוק יסוד: הממשלה – חוקתיותו" הפרקליט מד 151, 170-172 (1998)). [עניין פשרת האוזר, פס' 40 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות].

173. אם כן, המאפיינים הפרסונליים שהובילו לכינון חוק היסוד עשויים להשפיע על שאלת חוקתיותו במסגרת דוקטרינת השימוש לרעה, וזאת – גם אם לשון החוק כללית. כפי שצינה כב' הנשיאה חיות בעניין פשרת האוזר, נורמה פרסונלית אינה בהכרח כזו המציינת את שמו או מאפייניו של אדם, וחוק יכול שיהיה פרסונלי, גם במובן המוסדי – למשל, כאשר כוון לשרת כנסת מסוימת.

174. בפרשת **שיינפלד** בית המשפט הנכבד עמד, במשתמע, על סוגיית המאפיינים הפרסונליים של התיקון לחוק היסוד וזאת למרות שלכאורה לשון החוק נחזית ככללית. וכך, נקבע שם בין היתר כי התיקון:

"מעורר לכאורה קשיים של ממש מבחינת התנאים שנקבעו בהלכה הפסוקה ביחס לשימוש תקין בסמכות המכוננת – על רקע השילוב שנוצר כתוצאה מתחולתו המיידית של ההסדר, מועד כניסתו לתוקף ומאפייניו הפרסונליים המובהקים" (שם, פסקה 47 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז).

175. מעבר לכך, השופטת וילנר אף הוסיפה והדגישה כי בנסיבות אלה, שהתיקון לחוק היסוד נעשה משיקולים פרסונליים בלבד ושלא מאחורי מסך בערות: **"נשמטת הקרקע תחת הצדקה מרכזית לגישה המשמיעה לנו לנהוג בריסון מיוחד בבואנו להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטות מהסוג הנדון"** (פרשת **שיינפלד**, פסקה 9 לפסק הדין של השופטת וילנר).

176. נורמה חוקתית אינה יכולה, אפוא, להיות נורמה פרסונלית במובן המוסדי של המילה. היא אינה יכולה להיות כה ספציפית כך שתשרת דווקא ממשלה פלונית ולא ממשלה אלמונית. עמד על חשיבות הדברים כב' השופט הנדל בעניין פשרת האוזר:

"מתן 'פטור' מפיקוח פרלמנטרי לממשלה מסוימת, במצבים שבהם ממשלות עתידיות יהיו כפופות לו, מהווה נורמה פרסונלית מובהקת (במובן המוסדי של המונח) – וממילא, לא ניתן לסווג אותה כנורמה חוקתית, במקום שבו היא מבקשת לעקוף הוראות יסוד של המשטר הדמוקרטי בישראל".

177. העותרת תטען כי בחינת הכלליות של נורמה חוקתית צריך שתיעשה **מאחורי "מסך הבערות"** (כפי שתיארו, בין היתר, רולס), כך שהמחוקקים לא ידעו אם הם ייהנו מהנורמה הנחקקת אם לאו. אשר על כן, על מנת לוודא כי הוראה היא כללית, ולא פרסונלית, נדרש היה לשקול הוראות מעבר בחוק יסוד, אשר ישהו את כניסתו לתוקף וכך יבטיחו שחוק זה אינו אינטרס פוליטי של רוב זעום כזה או אחר, אלא כחלק מהתפיסה של החוקה הישראלית, אשר ניתן להחיל גם באופן לא מידי.

בכך, קיומן של הוראות מעבר ישמשו חזקה שאין המדובר בתיקון פרסונלי, ושאינן המדובר בשימוש לרעה בסמכות המכוננת.

178. בענייננו, תיקון מס' 13 מהווה נורמה חוקתית לכאורה בלבד, אשר נתפרה למידותיהן של הכנסת והממשלה הנוכחיות, ושנועדה באופן ספציפי לקדם את האינטרסים שלהן בחקיקת תקציב דו-שנתי, בניגוד להוראות חוק היסוד ובניגוד לעמדת הדרג המקצועי. הדבר עולה באופן מפורש מדברי ההסבר לתיקון מס' 13 לחוק-היסוד, בהם נכתב, לא כי תכליתו לשרת אינטרסים מוסדיים ארוכי טווח, אלא כי:

"מאחר שהתקציב לשנים 2023 ו-2024 גובש אף הוא במועד מוקדם ביחס לתחילת שנת התקציב השנייה – 2024, והממשלה מבקשת להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2024 במועד מוקדם כאמור, ובמיוחד בשל התנודתיות הכלכלית בתקופה זו, שיש בה כדי להגביר את הקושי בגיבוש הנחות מקרריכליות יציבות, כפי שיורחב להלן, קיים צורך כלכלי בשימוש בתקציב התאמות לצורך ניהול מדיניות פיסקלית אחראית"

המדובר בנורמה פרסונלית באופן מובהק, שאינה כללית, ונחקקה לטובת ממשלה וכנסת ספציפיות (ועל כן תיאלץ לעבור תיקונים בממשלות עתידיות, באופן המשליך, שוב, על יציבות הנורמה).

ה.3.א.4. שלב הצידוק

179. ראינו, אם כן, כי תיקון מס' 13 אינו נושא את סממניו המאפיינים של תיקון חוקתי ראוי, באשר הוא אינו יציב – ומבקש לעגן נורמה רעועה המשתנה תדיר, חרף אזהרות בית המשפט הנכבד; הוא אינו כללי – ומכוון לסיטואציה ספציפית במטרה להכשיר דווקא את כינונו של תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024; ואינו מתאים למארג החוקתי – וסותר חזיתית את העיקריות שבהוראות התקציב החוקתיות. לפיכך, תיקון מס' 13 אינו עומד בשלב הזיהוי של נורמה חוקתית, ומעורר חשד לשימוש לרעה בחקיקת היסוד.

180. שלב השני, שלב הצידוק, הנטל עובר אל כתפי המשיבים להצדיק את השינוי החוקתי שנערך, האם ניתן להצדיק את עיגונה של הנורמה (החריגה) במאגר החוקתי. בין השלב הראשון לשלב השני קיימים יחסי גומלין, כך שאם למשל נמצא שהנורמה אינה מתאימה למארג החוקתי על המשיבים להציג הסבר מדוע יש לעגן נורמה לא חוקתית במסגרת חקיקת יסוד דווקא.

181. שלב הצידוק איננו יכול להסתיים בהצדקה בעלמא ויש להראות קשר ענייני בין הנורמה לצידוק. כמו כן, דומה כי יש להציג הצדקות מיוחדות וחריגות על מנת לעבור במבחן זה:

"לטעמי הפתח שנפתח בשלב הצידוק להכרה בנורמה כמכוננת הגם שהיא נעדרת איזה מבין המאפיינים האלמנטריים של חוק יסוד, הוא פתח צר עד מאוד ואין לעבור בו אלא במשורה; בהינתן מעמדה הרם של חקיקת היסוד, אין להכיר בנורמה "שמתחפשת" לנורמה חוקתית ככזו – אלא ב"מקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים" (ראו דברי הנשיאה ד' ביניש בעניין בר-און, פסקה 29). " (עניין פשרת האזור, פס' 2 לפסק דינה של כב' השופטת ברוך).

182. ויוער: על פי חוות דעתה של כב' הנשיאה, מבחן הצידוק אינו תר אחר כוונת המכונן, אלא "בשאלת קיומו של טעם מבורר לעיגון הוראה במסגרת חקיקת יסוד, חרף המחיר שיש לצעד זה ואשר בא לידי ביטוי בשחיקת מעמדם של חוקי היסוד." (פסקה 43 לפסק דינה בעניין פשרת האזור)

183. האם תיקון מס' 13 עומד בקריטריון הצר להצדקת חקיקתו של תיקון חוקתי שאינו עומד במבחני הזיהוי? דומה כי בענייננו אין כל הצדקה לעיגונו של התיקון החוקתי המדובר. ויוזכר, המדובר בתיקון שנועד להתמודד עם נזקיו של תקציב דו-שנתי, **האסור ממילא**. זאת, בניגוד לעמדת הדרג המקצועי במשרד האוצר, הסבור כי תקציב דו-שנתי הוא מזיק ואינו נחוץ. למעשה, התיקון לחוק היסוד קודם על ידי משרד האוצר רק על מנת "להכשיר את השרץ" של התקציב הדו-שנתי, ולהפכו לנסבל מבחינה כלכלית-פיסקלית. במובן זה יפים לענייננו דבריו של כב' השופט (כתוארו אז) הנדל בעניין המרכז האקדמי:

"... קריאת דברי ההסבר להצעת חוק יסוד הוראת השעה מעניקה את הרושם כי המחוקק רואה את התקציב הדו-שנתי כמצב נתון, וביקש לערוך התאמות כדי להתמודד עם הקשיים שמעורר נתון זה... ראוי שלא זה יהיה מצב הדברים בנושא כה מהותי, רגיש למשק – התקציב השנתי" [בפסקה 7 לפסק דינו]

184. מקום בו אנשי המקצוע מתנגדים לקביעת תקציב דו-שנתי; יו"ר הוועדה המכהן ושרי אוצר הביעו לא אחת את הסתייגותם מקביעת תקציב דו-שנתי; הייעוץ המשפטי לוועדת הכספים הביע את מורת רוחו מהפגיעה הטמונה במעמד הכנסת כתוצאה מהתיקון; ובית המשפט הנכבד קבע באופן שאינו משתמע לשני פנים כי כינון תקציב דו-שנתי מעורר בעיות דמוקרטיות קשות – קשה להלום כי חקיקתו של תיקון "עוקף חוק-יסוד" דוגמת תיקון מס' 13 מהווה מקרה "חריג, קיצוני וייחודי" המצדיק את ההכרה בתיקון כתיקון חוקתי מן המניין.

185. **על כן, תיקון 13 אינו עומד בשלב הצידוק, ויש לראות בו כתיקון המהווה שימוש לרעה בסמכות המכוננת של הכנסת.**

ה.3.א.5. שימוש לרעה – מבחנים נוספים

186. המלומד ד"ר אלעד גיל הציע מבחן מנחה שונה, ואשר לשיטת העותרת יש בגישה זו כדי להשליך על ענייננו-אנו:

"השימוש בחקיקת יסוד מהווה ניצול לרעה של הסמכות המכוננת כאשר מטרתו העיקרית של התיקון החוקתי היא לנטרל או לעקוף מנגנון חוקתי המגביל את כוחה של רשות שלטונית."

187. לפי מבחן זה, הכנסת אינה רשאית לעשות שימוש בסמכות המכוננת כדי לנטרל את החוקה. כלומר, היא רשאית לשנותה ולכלול הוראות חדשות כמיטב שיפוט מכוון מעמדה כרשות המכוננת, אך לא לעשות בה שימוש ציני המשאיר את הוראותיה על הנייר תוך עקיפתן לצרכים פוליטיים. כאשר התכלית העיקרית לכינונה של הוראה חוקתית היא לעקוף מנגנון חוקתי המייצר איזונים ובלמים בשיטתנו מבלי שהכנסת משנה את אותו מנגנון אלא פשוט מבקשת לנטרל אותו באופן זמני או לצורך נקודתי, מוצדק לקבוע כי מדובר בניצול לרעה." (אלעד גיל "האם קיים עקרון חוקתי ניטרלי להכרעת שאלת השימוש לרעה בסמכות המכוננת?" **ICON-S-IL Blog** (20.6.2021)).

188. דברים אלה אף עולים בקנה אחד עם הקביעה של כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בפרשת המרכז האקדמי:

"כמו כן, ולדידי זו עיקר לענייננו, השימוש לרעה יכול שיהא שימוש לרעה בסמכות המכוננת כשלעצמה. דוקטרינת השימוש לרעה, אף שהיא במתחם החוקתי, שאובה בבסיסה, כך נראה, מכללי היסוד של המשפט המינהלי, אשר להם מחויבים הרשות המבצעת וגופי המינהל מגשימי מדיניותה; כמו כל כוח שלטוני, גם סמכותה של הרשות המכוננת, צריך שתופעל בתום לב ומשיקולים ענייניים, ובשם התכלית שבעטיה ניתנה

הסמכות (ראו והשוו רזנאי, בעמ' 143; י' זמיר "הביקורת השיפוטית על חוקיות חוקים" משפט וממשל א (תשנ"ג) 395, 397; י' זמיר "הסמכות המינהלית" משפט וממשל א (תשנ"ב) 81, 90). לא הרשות המבצעת, וגם לא המחוקקת או המכוננת, פטורות מכללי היסוד של המתחם והמרקם החוקתי. (שם בפס' ל').

189. לגישת העותרת, אף שהצעה זו של ד"ר גיל הועלתה כמבחן שונה ומובחן לשימוש לרעה, ניתן אפוא לבחון אותו גם כמבחן עזר נוסף במבחני השימוש לרעה הקיימים.

190. בענייננו, המדובר בתיקון המעודד את הממשלה לאמץ תקציב דו-שנתי באופן בלתי חוקי, אשר פוגע ביכולת של הכנסת לפקח על הממשלה, ומכרסם ביכולתה של האופוזיציה הפרלמנטרית להשפיע על סדרי העדיפויות הלאומיים, כפי שפורט בהרחבה לעיל.

191. תיקון מס' 13 אף פוגע פגיעה קשה בעקרון הפרדת הרשויות בישראל ובמעמדה של הכנסת, כפי שקבע כב' השופט רובינשטיין כבר בעניין המרכז האקדמי, בקבעו כי "נושא התקציב ואישורו אינו עניין טכני, בחינת מה לי כך מה לי אחרת, אלא עניין מהותי במובהק היורד במידה רבה לשרשה של הדמוקרטיה; **ככל שניטלות מן הכנסת שיני הפיקוח התקציבי התכוף – ושנתיים הן זמן רב מאוד בעולם דהאידינא – ניטלות מחלפותיה**".

192. זאת ועוד, עסקינן בתיקון חוקתי המאפשר לממשלה לבצע שינויים מרחיקי לכת בגובה התקציב אותו קבעה הכנסת, אשר מבטא את סדרי העדיפויות הלאומיים עליהם הצביעו נבחרי הציבור במליאה, מבלי לאשר זאת בכנסת. כלומר, **הגירעון הדמוקרטי הטמון בכינונו של מנגנון המאפשר את קיומו של תקציב דו-שנתי הוא גירעון חריף, אשר פוגע פגיעה קשה בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, המבטא את הפרדת הרשויות**. עמד על כך במפורש כב' השופט עמית בפסק דינו בעניין פשרת האוזר:

"התיקון לחוק היסוד חוטא גם בכרסום רבתי של עקרון הפרדת הרשויות. הכנסת החזירה לידי הרשות המבצעת את אחד הכלים החשובים ביותר שעומדים לרשותה כדי לפקח על הרשות המבצעת. אין צורך להרחיב בדבר "החשיבות העצומה שבפיקוח פרלמנטרי שנתי על תקציב המדינה ועל היותו כלי מרכזי לפיקוח הכנסת על הממשלה" (שם, בסעיף 5).

193. עיקרו של דבר הוא, כי כך, הקביעה לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת" אינה קביעה טכנית, כי אם רסן חוקתי ראשון במעלה בפני הממשלה – הוא נועד להגביל את כוחה, ולהבטיח כי כוח זה יהיה נתון לפיקוח תדיר ומשמעותי של הכנסת. תכליתו של תיקון מס' 13 היא להכשיר את הפחתת תדירות הפיקוח הפרלמנטרי האמור, ובכך הוא עוקף מנגנון חוקתי המגביל את כוחה של הממשלה. **כאמור, יש לראות בתיקון חוקתי שמטרתו לנטרל או לעקוף מנגנון חוקתי המגביל את כוחה של רשות שלטונית, כתיקון העושה שימוש לרעה בסמכות המכוננת. כזה הוא תיקון מס' 13, המעודד את כינונם של תקציבים דו-שנתיים בלתי חוקיים, תוך שחיקה קשה בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה**. תיקון מס' 13, לפיכך, עושה שימוש לרעה בסמכות המכוננת ודינו בטלות.

194. יוער, כי בענייננו המדובר בתיקון שפגיעתו באיזון שבין הרשויות כה חמורה, עד שהוא עשוי אף לעלות כדי תיקון חוקתי בלתי חוקתי. עמד על כך כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין המרכז האקדמי בקבעו כי:

"אטעים: אין באמור ללמד, כי כל תיקון קבע לחוק היסוד – בשונה מהוראת שעה – בהכרח יעמוד חוקתי, גם אם לא אטע מסמרות. כאמור, אם ימצא בית משפט זה כי תיקון שנעשה לחוק היסוד פוגע בצורה חמורה במשטר הדמוקרטי, אין לשלול את האפשרות... כי הדבר יוביל למסקנה החריגה שמדובר בתיקון חוקתי שאינו חוקתי ולכן יש לפסלו; עמדנו בהקשרנו על החשיבות העצומה שבפיקוח פרלמנטרי שנתי על תקציב המדינה ועל היותו כלי מרכזי לפיקוח

הכנסת על הממשלה, במיוחד כאשר עסקין ביכולת של חברי כנסת מסיעות האופוזיציה והציבור אותו הם מייצגים, או אף חברי כנסת מן הקואליציה, להשפיע על סוגיות של מדיניות וקביעת סדרי עדיפויות חברתיים וכלכליים; מכאן ברי, כי חריגה מעיקרון זה, גם כאשר מדובר בתיקון חוקתי "אמיתי" – של קבע – ולא על דרך של הוראת שעה, צריך שתיעשה, אם בכלל, בזהירות גדולה מאוד, מבלי לסתור את עקרונותינו הדמוקרטיים ומבלי לפגוע פגיעה קיצונית בזכות הציבור, באמצעות נבחרי בית המחוקקים, לקחת חלק בעיצוב תקציב המדינה ובפיקוח הפרלמנטרי. לדידי טוב לו לתיקון כזה שלא ייברא משייברא, והדברים נאמרים גם מתוך ניסיון ממשלי רב, בצפייה אל העמדת עקרונות מול נוחות פוליטית עכשווית" [סעיף לה]

לדברים נכוחים אלו הצטרף כב' המשנה לנשיאה ג'ובראן, בקבעו כי:

"חוק היסוד מושא העתירה שלפנינו משתלב במארג נרחב ומסועף של פעולות שלהן עד הציבור הישראלי בעת האחרונה, ואשר מעצבות מחדש את מערך היחסים והכוחות שבין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת... החלשת כוחה של הכנסת לפקח על תקציב המדינה, וערעור יכולתם של נבחרי הציבור הנמנים עליה להשפיע על סדר העדיפויות הכלכלי של מדינתנו, משקפים הפרה של שיווי משקל עדין וחיוני זה... אין לתמוה אפוא כי ההסדר הדו-שנתי, על קשייו הדמוקרטיים והכלכליים הרבים, חריג הוא בנוף העולם המערבי..."

מאחר שהסעד המוצע על ידינו [התראת הבטלות] צפוי להוביל את הכנסת להחליט אם לאמץ, כדרך קבע, את מתכונת התקציב הדו-שנתית, דומני כי לא למותר יהיה להתייחס בקצרה לאפשרות שתבחר לעשות כן.

כזכור, בעניין בר-און קבע בית משפט זה כי חוק יסוד המתיר, על דרך של הוראת שעה, חקיקת תקציב דו-שנתי, אינו עולה כדי פגיעה בעקרונות העל של שיטתנו באופן שיצדיק את ביטולו מכוח דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי... לדידי אין לשלול אפשרות כי בקיבוע המתכונת הדו-שנתית בחוק יסוד, על פגיעתה הניכרת במרקם היחסים שבין רשויות השלטון, יהיה כדי להביא לתוצאה שונה... אכן, בעוד בית משפט זה היה נכון לאחרונה להורות על בטלות חקיקה ראשית בשל סתירתה את ערכי היסוד של שיטת המשפט... שותף אני לתקווה זו, ואולם אעיר בזהירות – ומבלי לקבוע מסמרות בדבר – כי פגיעה היורדת לשורש סמכותה וכוחה של אחת מרשויות השלטון לאזן ולבקר את רעותיה, אפשר בהחלט שתצדיק צעד זה." [שם, בסעיפים 11-12].

195. אם כך ואם כך, תיקון מס' 13 מהווה תיקון שאינו עומד בכללים שנקבעו בבית המשפט הנכבד ובמסורת הדמוקרטית בישראל באשר לחקיקת היסוד, ובשל כך דינו פסלות. בית המשפט הנכבד כבר הוציא התראת בטלות לתיקון חוקתי בעניין ניסיונות הממשלה לקדם תקציב דו-שנתי על אף הוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה לפיהן "התקציב יהיה לשנה אחת". נראה כי בעת הזו, אין די עוד בהתראות בעלמא, ועל בית המשפט להפעיל סמכותו.

ה.3.ב. וממילא, תיקון 13 אינו מכשיר תקציב דו-שנתי

196. לצד העובדה שדינו של תיקון מס' 13 הוא בטלות, הרי שאפילו אם אינו בטל – יש לקבוע כי הוא ממילא אינו מאפשר לקבוע תקציב דו-שנתי, דוגמת תקציב 2023-2024.

197. כך, תיקון מס' 13 קובע כי בהתקיים הנסיבות הקבועות בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: "שנת בחירות"), הממשלה רשאית להניח על שולחן הכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב לאותה השנה, הצעת חוק תקציב מוקדם לשנת הכספים העוקבת. בכך, תיקון מס' 13 מאפשר לממשלה, בנסיבות חריגות ומיוחדות, להניח על שולחן הכנסת תקציב מוקדם.

198. כלומר, בנסיבות הנוגעות בקיום בחירות והרכבת ממשלה, הקבועות בחוק יסוד: הכנסת, ואשר מתקיימות בענייננו, רשאית הממשלה להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב לשנה הבאה.

ואולם, תיקון מס' 13 איננו מעגן האפשרות לקביעת תקציב דו-שנתי, שנותר אסור על פי הוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-היסוד. כלומר, אף שהממשלה רשאית, במצב הדברים הקיים, להניח שני תקציבים יחדיו על שולחן הכנסת, אסור לכנסת להעביר תקציב דו-שנתי.

199. לעיל עמדה העותרת על כך שתקציב המדינה לשנים 2023-2024 מהווה תקציב דו-שנתי, בשל כך שגובש יחדיו במשרד האוצר, הוגש יחדיו לכנסת, נדון יחדיו בוועדת הכספים, אושר יחדיו במליאה בשתי הצבעות צמודות וסמוכות בזמן, וכי חוק ההסדרים לשנים אלו הוא חוק הסדרים מאוחד. בשל כל אלו, תקציב 2023-2024 הוא תקציב דו-שנתי, האסור גם לאחר תיקון מס' 13. כלומר, אף שהממשלה רשאית בהתאם לתיקון 13, בנסיבות של שנת בחירות, להניח על שולחן הכנסת תקציב מוקדם לשנת הכספים הבאה, לצד התקציב לאותה השנה, היא אינה רשאית להניח תקציב דו-שנתי. ממילא, הכנסת אינה רשאית לאשר תקציב דו-שנתי המונח בפניה כאמור.

200. כאמור, תיקון מס' 13 נועד להתמודד עם התוצאות הכלכליות החמורות של תקציב דו-שנתי (ועל כך יעיד מנגנון ההתכנסות הקבוע בו שנועד להתמודד עם תקציב דו-שנתי); ואולם משעה שתקציב דו-שנתי הוא אסור – הרי שדין התיקון, כמנגנון התמודדות עם בעיה שהיא עצמה אסורה, ואשר כרוך בפגמים חוקתיים בולטים – בטלות. אולם אם אין דינו בטלות, הרי שמשמעות הדברים היא כי תיקון 13 מאפשר את קיומו של מצב בו מוגש תקציב מוקדם ביחד עם הצעת חוק התקציב לאותה שנת הכספים, אך רק בתנאי שהשניים לא יהוו תקציב דו-שנתי.

201. כך, למשל, ייתכנו מצבים שאינם בבחינת תקציב דו-שנתי. כך למשל, מקרים בהם הייתה ממשלה מניחה, בנסיבות האמורות שלאחר קיום בחירות והרכבת ממשלה, תקציב לשנת הכספים הנוכחית. לצידו, הייתה מניחה הצעת חוק תקציב לשנה שלאחר מכן, שנידון בנפרד – ומצביעים עליו בנפרד (הן בדיוני ועדת הכספים; והן במליאה). כך למשל, תקציבים אשר מגובשים בתהליך מקצועי נפרד, המלווים בחוקי הסדרים נפרדים בעבור שנים אלו. ייתכן אפוא שבמצב דברים שכזה, הייתה הממשלה רשאית להניח על שולחן הכנסת את שני התקציבים במקביל.

202. ואולם, יש לזכור בעוד שתיקון מס' 13 (וסעיף 3(ב)(1)(2) שהוא כונן) מקנה לממשלה סמכות להניח את התקציב המוקדם, התיקון עדיין אינו מקנה לכנסת סמכות לחוקק תקציב דו-שנתי בניגוד להוראות סעיף 3(א)(2). הכנסת אינה רשאית לאשר את שני התקציבים כתקציב אחד, לדון בהם יחדיו, להעבירם יחדיו, להעביר עבורם חוק הסדרים משותף ולהצביע עליהם כבמקשה אחת.

203. כלומר, באם תקפו עומד בעינו, תיקון מס' 13 פותח פתח – פתח צר מאוד – להגשת תקציב מוקדם בנסיבות בהן לא יהווה תקציב דו-שנתי, אך הוא איננו מכשיר את העברתו של תקציב דו-שנתי. בענייננו, כפי שפורט בהרחבה לעיל, תקציב 2023-2024 מהווה תקציב דו-שנתי לכל דבר ועניין. על כן, גם אם תיקון מס' 13 עומד בעינו – הוא אינו מכשיר את התקציב הדו-שנתי לשנים 2023-2024, והסתירה שבין קביעת תקציב זה לבין סעיף 3(א)(2) לחוק היסוד עודה מונעת את חקיקתו.

ה. לפיכך, יש להורות על בטלות חוק התקציב לשנת 2024

204. ראינו, אם כן, כי חוקי התקציב לשנים 2023-2024 מהווים מבחינה מהותית, תקציב דו-שנתי. עוד ראינו כי תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה אינו יכול להכשיר את קיומו של תקציב דו-שנתי – זאת בין אם משום שדינו בטלות, ובין אם משום שהוא ממילא נועד להכשיר הנחת תקציב מוקדם (ולא תקציב דו-שנתי) בלבד. כך, בין שתיקון מס' 13 בטל, ובין שאינו רלוונטי לענייננו, אין בכוחו להכשיר את תקציב 2023-2024 שקביעתו כתקציב דו-שנתי עומד בסתירה להוראות חוק היסוד

המחייבות תקציב חד- שנתי ולפסיקת בית המשפט הנכבד.

205. ואולם, מעבר להיותו תקציב דו שנתי שכלפיו כבר הוצאה הוראת בטלות מלפני בית משפט נכבד זה – ויש להפעיל את התראת הבטלות עצמה, הרי שיש מקום לפסול את חוק תקציב המדינה לשנת 2024, התשפ"ג-2023, בהיותו סותר הוראת חוק יסוד; וכן במקביל בהיותו "מעשה מינהל" הכפוף לביקורת שיפוטית מינהלית ומשעה שנעשה בחוסר סמכות ובחריגה קיצונית מסבירות – דינו בטלות.

206. על שני טעמים אלו לפסילת החוק, החוקתי והמינהלי, נעמוד כעת.

ה.4.א. סתירה לחוק-יסוד

207. מה דינו של דבר חקיקה העומד בסתירה לחוק יסוד מוסדי, המסדיר את התנהלות הרשויות (להבדיל מחוק-יסוד שעניינו בהגנה על זכויות האדם)?

208. בעוד שחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק מכילים פסקאות הגבלה, המאפשרות לחוק החורג מהוראות חוק-היסוד לעמוד בתקפו אם הוא עומד במבחני פסקת ההגבלה, חוקי היסוד האחרים אינם קובעים פסקאות הגבלה גורפות ומפורשות. עם זאת, הוחלה "פסקת הגבלה שיפוטית" גם על ההוראות המגילות על זכויות האדם ביתר חוקי היסוד. על כן, מתעוררת השאלה מה דינה של הוראה בחוק, החורגת מחוק-יסוד שאינו עוסק בזכויות האדם להרחבה ראו אצל אהרן ברק "פסקת הגבלה משתמעת (שיפוטית)" **מבחר כתבים ג - עיונים חוקתיים** 754, 762 (2017) (להלן: "**ברק, פסקת הגבלה משתמעת**").

209. שאלה זו התעוררה בעניין הפרטת בתי הסוהר [בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009) (להלן: "**עניין הפרטת בתי הסוהר**")], שם נדונה השאלה כיצד תיבחן חוקתיותה של הוראת חוק שנטען לגביה כי היא פוגעת בהוראות סעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה, לפיו "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה". בעניין זה הותירה דעת הרוב בצריך עיון את השאלה בדבר אופן הפעלת הביקורת השיפוטית ביחס לחקיקה רגילה הסותרת חוק יסוד משטרי [עניין הפרטת בתי הסוהר, בפסקה 63 לפסק דינה של הנשיאה ביניש]. כך, אפשר שהוראות חוקי-היסוד המוסדיים הן מוחלטות (ועל כן סתירתן בחוק "רגיל" תביא לפסילה מיידית של החוק הסותר), או יחסיות, כהוראות החוקתיות הנוגעות בזכויות האדם (ואז יש לבחון את תוקפו של חוק סותר באמצעות פסקת הגבלה משתמעת)

210. לדידו של פרופ' ברק, השאלה היא שאלה פרשנית, הנוגעת בשאלה אם מימוש ייעודה של ההוראה החוקתית הנדונה דורש כי היא תקבע הסדר מוחלט או יחסי, והתשובה לה משתנה מהסדר משטרי אחד למשנהו. כך, מתעורר צורך לקבוע אם הנורמה החוקתית קובעת זכות, או שמא היא קובעת הסדר משטרי. לשיטתו, חזקה היא שזכות חוקתית היא יחסית, וסתירתה תיבחן לפי פסקת הגבלה שיפוטית, וחזקה היא שהסדרים משטריים הם מוחלטים, על רקע הצורך לקיימם בלא סטייה. על כן, "המבקש לפגוע בהם צריך לעשות כן בחוק יסוד ואינו יכול להסתפק בחוק "רגיל" גם אם זה מקיים את המבחן המשולש [של פסקת ההגבלה]" [ברק, פסקת הגבלה משתמעת, בעמ' 764-763].

211. בענייננו, אין כל ספק כי הוראות סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, הקובעות כי "התקציב יהיה לשנה אחת" – הוראות מוסדיות הן. עמד על כך כב' המשנה לנשיאה גיוראן בעניין המרכז האקדמי, בקבעו כי "יציבותה של הדמוקרטיה הישראלית מושתתת על קדושתם של חוקי היסוד, ועל כיבוד הוראותיהם – קטנות כגדולות (השוו: פסקות כד ו-ל לפסק דינו). טול מחוקי היסוד את

מעמדם זה; הבחן בין הוראותיהם מטעמי נוחות ומצורכי השעה – וערערת את יסודותיה של השיטה כולה" [בסעיף 4 לפסק דינו].

212. כך, תפקיד חוק-יסוד: משק המדינה הוא להסדיר את התנהלות היחסים שבין מוסדות השלטון, ולקבוע את האופן בו יחוקק תקציב שנתי למדינה. על כן, חוק "רגיל" העומד בסתירה להוראות חוק היסוד – דינו בטלות.

213. למען הסר ספק, יובהר כי גם אם ניתן לראות בהוראה לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת" כהוראה המגנה על זכות – שהרי מדובר בהסדר מוסדי המגן על זכות הציבור להשפיע על סדרי העדיפויות הלאומיים באמצעות נציגיו בכנסת – הפגיעה בה בקביעת תקציב דו-שנתי אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה, ודינה בטלות. הפגיעה שפוגע התקציב הדו-שנתי בהוראה לפיה התקציב יהיה לשנה אחת נעשתה אמנם כחוק, אולם היא לא נועדה לתכלית ראויה והיא אינה מידתית.

214. תכליתו של תקציב 2023-2024, אשר כאמור נחקק בתקופה של חוסר וודאות כלכלי חמור, הוא בשמירת יציבות הממשלה, הא ותו לו. התקציב לשנת 2024, אשר עצם קביעתו מגבירה משמעותית את חוסר הודאות הכלכלית, אינו משרת כל תכלית כלכלית-פיסקלית, והוא נחקק בניגוד לעמדתם המקצועית ארוכת השנים של כלכלנים ואנשי הדרג המקצועי במשרד האוצר.

215. התכלית היחידה אותה הוא משרת הוא ביצירת נוחות פוליטית לקואליציה, שלא תידרש להתמודד פעם נוספת עם לחצי העברת התקציב בתום שנת הכספים 2023. בית המשפט הנכבד עמד על כך בהרחבה בעניין המרכז האקדמי, אז גם קבע כי "אכן, ברי כי חיי קואליציה ומנהיגיה קשים במציאות פוליטית מורכבת, ו"דברים שרואים משם לא רואים מכאן", אולם הנושא החוקתי אמור לעמוד מעל לשיקולים מעין אלה, שאחרת לא יהא ראוי לשמו" [בסעיף כה לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין], ובהמשך כי "מקום שעסקינן בטכסט חוקתי, על הנוחות הפוליטית להיסוג" [בסעיף לב]. תכליתו של חוק תקציב המדינה לשנת 2024, אם כן, אינה ראויה ואינה יכולה לעמוד.

216. פגיעתו של התקציב גם אינה עומדת במבחני המידתיות. בקצירת האומר יצוין, כי חקיקת תקציב דו-שנתי, היוצר מטבעו אי-ודאות כלכלית ומעורר סכנה להתבדרות התחזיות הפיסקליות, היא בלתי מידתית באופן קיצוני, מקום בו היא נחקקת בשעה של חוסר יציבות כלכלית עולמית, הפוגעת בישראל ביתר שאת.

217. כך, כפי שצוין ברקע העובדתי לעיל, ישראל מצויה כיום, על רקע ניסיונות ההפיכה המשטרית אותם מקדמת הממשלה, במצב רעוע ביותר מבחינה כלכלית: נתוני האינפלציה מאמירים, היקפי הכנסות המדינה מגביית מיסים מצויים בירידה, ההשקעות הזרות בישראל נסוגות ואופק דירוג האשראי של ישראל נפגע. במצב כזה, קשה ממילא ליצור תחזית פיסקלית רלוונטית גם לשנת כספים אחת. הניסיון לייצר תחזית עבור תקציב דו-שנתי אינו ישים בעליל, ועל כן ידרוש, כמעט בהכרח, עדכונים. במצב שכזה, לא יכול להיות ספק כי פגיעתו של התקציב בהוראות חוק היסוד הן בלתי מידתיות באופן קיצוני.

218. על כן, קביעת תקציב דו-שנתי סותר את הוראות חוק-יסוד משק המדינה, בין שייבחנו כהוראות מוחלטות או יחסיות, באופן בלתי חוקתי, ולפיכך דינו בטלות.

ה.4.ב. חריגה קיצונית ממתחם הסבירות

219. זווית אחרת לבחינת תקפותו של חוק התקציב לשנת 2024, היא הזווית המנהלית. כך, על אף שחוק

התקציב השנתי עובר בכנסת כחוק, הוא איננו חוק "רגיל". חוק התקציב נושא מספר מאפיינים ייחודיים, המבחינים אותו מחוקים רגילים: בעוד שחוק רגיל נועד להכתיב נורמות התנהגות כללית במדינה, חוק התקציב מהווה נורמה אינדיבידואלית, המכוונת לממשלת ישראל הפועלת באותה השנה, וכלפיה בלבד. בנוסף, בעוד שחוק רגיל נועד (על דרך הכלל) לעמוד בתקפו עד שישונה, חוק התקציב עומד בתקפו לשנה אחת בלבד. יתר על כן, מבחינת תוכנו חוק התקציב אינו כולל הסמכה מטריאלית לממשלה לפעול בתחום כלשהו, כי אם הסמכה תקציבית בלבד.

220. על רקע מאפיינים אלו של חוק התקציב השנתי (או הדו-שנתי), יש שטענו כי חוק התקציב למעשה איננו חוק כלל, כי אם מעשה מינהל שהוצא על ידי הכנסת "בלבוש" של חוק [וראו, קלינגהופר **המשפט הציבורי** בעמ' 27; אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** בעמ' 661-662 (מהדורה חמישית, 1996)]. דברים אלו אף זכו לעיגון בפסיקת בית המשפט נכבד זה בעניין ע"פ 213/56 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ישעיהו וגניה אלכסנדרוביץ'** (פורסם בנבו, 20.5.1957), שם נקבע כי:

"השם 'חוק' נקרא על דבר חקיקה, במובן הראשון, ללמדנו על המוסד שממנו יצא, היינו מהרשות המחוקקת (העליונה) – ועל כללי התנהגות, במובן השני, כדי לתאר את מהותם, ככללים במחייבים ציות מכוח היותם חלק ממשפט המדינה. אמרנו 'יהא תכנו אשר יהא' כיון שיש וחוקים במובן הראשון אינם כוללים כל כללי התנהגות, ואינם מוסיפים ולא כלום למשפט במדינה; זו היא חקיקה פורמלית גרידא היוצאת מהמחוקק 'במובן הארגוני' או בתור 'אורגן' (כמתואר בספרו של ד"ר קלינגהופר, משפט מינהלי, ע' 10), שאין בה משום חקיקה מהותית, מן הטעם האמור, כי כל כללי התנהגות ('נורמה') בלשונו של ד"ר קלינגהופר, שם) לא נקבע בו. **דוגמה ידועה לחוק כזה, אשר אינו אלא חוק בצורתו, אך לא במהותו, הוא תקציב המדינה: נורמה המופנית לאזרחי המדינה אין בו, אף על פי כן, מפאת חשיבות הענין, נקבע התקציב על-ידי הכנסת, בצורת חוק, ובלבד שלא תהא קביעתו בידיה רשות המבצעת. אך אין בכך כדי לשנות את מהות הדברים: המדובר הוא בדבר מינהל הנעשה על ידי הרשות המחוקקת, ובצורת חוק נעשה'** [סעיף 3 לפסק דינו של השופט זוסמן].

221. דברים אלו זכו לחיזוק נוסף בעניין בג"ץ 1438/98 **התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נג(5) 337 (1999) (להלן: "**עניין התנועה המסורתית**"). שם נקבע כי:

"**חוק תקציב שנתי, אף שהוא חוק מבחינה רשמית, אינו חוק מבחינה מהותית, ומכל מקום אינו חוק רגיל מבחינה זאת. חוק, מבחינה מהותית, קובע נורמה כללית. חוק תקציב שנתי אינו קובע נורמה כללית. הוא נותן, בצד ההוצאות, היתר מטעם הכנסת לממשלה להוציא סכום כסף מסוים לצורך פעולה מסוימת בשנה מסוימת, כגון: להוציא סכום כסף מסוים לצורך תמיכה במוסדות מסוג מסוים. מבחינה זאת הוא דומה למעשה מינהל יותר מאשר לדבר חקיקה...** כן, גם זה וגם זה מצויים בפירמידה זאת באותה משבצת, היא המשבצת של חוקים, מתחת למשבצת של חוקי היסוד ומעל המשבצת של תחיקת המשנה. אולם גם נורמות המצויות באותה משבצת אינן עומדות בהכרח על אותה מדרגה"

222. על כן, אפשר לראות בחוק התקציב כמעין מעשה מינהלי שקיבל, מפאת חשיבותו והצורך להבטיח כי ישקף את רצון הציבור, לבוש וצורה של חוק (וראו חיזוק מן השנים האחרונות לדברים אלו בפסק הדין בעניין קוונטינסקי, בסעיף 49 לפסק דינו של כב' השופט מזוז).

223. ואם המדובר במעשה מינהל, אפשר שהוא כפוף לכללי המשפט המינהלי. בתוך כך, כפוף כל מעשה מינהלי לכללים של סמכות ושל סבירות.

224. כידוע, כל רשות מינהלית חייבת לפעול בסמכות, הקובעת את גבולות פעולתה של הרשות. כך, הרשות מוסמכת לעשות רק את אותן הפעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות. עיקרון זה של חוקיות המינהל נובע ישירות מעקרון שלטון החוק, אולם מאז חקיקתם של חוקי היסוד והעלאתם למעמד

חוקתי, יש לעיקרון זה גם ביטוי קונסטיטוציוני. כך, כל רשות מרשויות המדינה חייבת לפעול על פי חוק, ובהתאם למגבלות החוקתיות הרלוונטיות התוחמות את גדרי פעולתה.

225. כך, גם הכנסת, בבואה לחוקק חוק (וביתר שאת בבואה לבצע מעשה מנהלי "בלבוש" של חוק) כפופה לעקרונות החוקתיים המסמיכים אותה לפעול כדין [וראו אצל דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א' בעמ' 97 ואילך (2010)]. כך, גם **המעשה המינהלי של הקצאת תקציבים נתון לדרישת ההסמכה** [והשוו, למשל, לבג"ץ 11075/04 גרבי נ' שרת החינוך (פורסם בנבו, 5.12.2007)].

226. בענייננו, מקום בו חוק-יסוד: משק המדינה קובע כי התקציב יהיה חד-שנתי, אין כל מקום לספק כי הוא אינו מסמך את הכנסת לפעול לאישור תקציב דו-שנתי. על כן, קביעת תקציב 2024, המהווה מעשה מינהלי החורג מגבולות סמכותו, דינה פסלות.

227. מעבר לחריגה מסמכות (חוקתית), הרי שבקדמו תקציב מדינה ואישורו, הרשות אף מחויבת לפעול בסבירות. כך, חובתו של המינהל לפעול בתוך מתחם הסבירות, ולשקול את כלל השיקולים הצריכים לעניין החלטתו, נטועה עמוק במשפט המינהלי הישראלי (וראו אצל דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך ב' בעמ' 723 (2010)). סבירותה של החלטה מינהלית מושפעת מהשיקולים אותם שקלה הרשות המינהלית בבואה לעשות מעשה, ומהמשקל שייחסה לכל שיקול. החובה לשקול שיקולים אלו לא נפקדת מהחלטות בעלות השלכות תקציביות, וודאי לא כאשר אלו לוקים בחוסר סבירות קיצוני [וראו, למשל, בעניין בג"ץ 8397/06 **ווסר אדוארדו נ' שר הביטחון**, פ"ד (סב) 198 (2007)]. חוסר הסבירות של החלטה מינהלית תיבחן בהקשר למערכת העובדות הנתונה, ולמטרה אותה באה ההחלטה להגשים [בג"ץ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד (לה) 421 (1980)].

228. למעשה, החובה לפעול בסבירות גם במסגרת הנחת התקציב, ובפרט בהנחת תקציב מוקדם, אף משתמעת מנוסח תיקון מס' 13. כזכור, התיקון קובע (בסעיף 3(ב)(1)(2)) כי בהתקיים הנסיבות הקבועות בחוק, שעניין שנת בחירות, "ובנסיבות אלה בלבד, **רשאית** הממשלה להניח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב... הצעת חוק תקציב לשנת הכספים שלאחריה...". קרי, הממשלה **רשאית** לקדם הצעת חוק מוקדמת, והיא אינה מחויבת בכך. כלומר, המדובר בהחלטה מנהלית הכרוכה בהפעלת שיקול דעת, הכפופה אפוא לביקורת שיפוטית מהותית [לעניין ההבחנה בין סמכויות רשות וחובה ונפקויותיה, ראו אצל דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א' בעמ' 216-227 (2010)].

229. בענייננו, ההחלטה להעביר תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024 **נעשתה בניגוד לעמדתו המפורשת של הדרג המקצועי במשרד האוצר**; היא נעשתה שעה **שהעולם נתון לתהפוכות כלכליות וגיאופוליטיות משמעותיות, המשליכות באופן ישיר על יכולת החיזוי הפיסקלית של אנשי המקצוע במשרד**; היא נעשתה שעה **שישראל מתמודדת עם אינפלציה גואה**; היא נעשתה בשעה שבה כוונת הממשלה ה-37 לבצע "רפורמות" מרחיקות לכת במערכת המשפט, **המהוות למעשה שינוי משטרי יסודי, עודן נותנות אותותיהן על הכלכלה המקומית, ופוגעות באופק דירוג האשראי של ישראל, בהשקעות הזרות בה, ובכוח הקנייה של השקל**. בנסיבות אלו, בהן ישראל מצויה בחוסר וודאות כלכלי חריף במיוחד, אין כל יכולת ממשית לחזות את המצב הכלכלי-פיסקלי בו תהיה ישראל נתונה בשנת 2024.

230. למעשה, קושי זה צוין במפורש בדברי ההסבר לתיקון מס' 13 שהוזכרו לעיל, בהם נקבע כי "מאחר שהתקציב לשנים 2023 ו-2024 גובש אף הוא במועד מוקדם ביחס לתחילת שנת התקציב השנייה – 2024, והממשלה מבקשת להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2024 במועד מוקדם כאמור,

ובמיוחד בשל התנודתיות הכלכלית בתקופה זו, שיש בה כדי להגביר את הקושי בגיבוש הנחות מקרר-כלכליות יציבות".

231. נוכח מצב עובדתי זה, ההחלטה להעביר תקציב דו-שנתי מהווה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

232. בחינת העברתו של תקציב המדינה מן הזווית המינהלית, מעלה כי החלטת המינהלית של הכנסת לקדם תקציב דו-שנתי בעת הנוכחית נעשה בהיעדר סמכות חוקית, ובחוסר סבירות קיצונית. נוכח הדברים הללו, הרי שיש ליתן סעד של ביטול ההחלטה המינהלית. הסעד המבוקש בעניין זה הוא סעד יחסי, המבקש להפריד בין תקציב 2023 לתקציב 2024, ולקבוע רק את בטלותו של האחרון.

ו. סיכום

233. הנה העותרת פרשה תשתית עובדתית ומשפטית ברורה המבהירה כי הכנסת חוקקה את תקציב 2024 כחלק מתקציב דו-שנתי, האסור לפי חוק-יסוד: משק המדינה. בכך, פעלה הכנסת בניגוד להוראות חוק היסוד, בניגוד לפסיקת בית המשפט ולעקרונות התראת הבטלות שהוציא בעניין המרכז האקדמי, ובאופן השוחק את מחויבותה למעמד חוקי-היסוד ופוגע פגיעה קשה בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה.

234. בכך גם פעלה הכנסת, בשירות הממשלה, בהיעדר סמכות ובחוסר סבירות קיצוני, בהעבירה תקציב שתחולתו עד לסוף שנת 2024, בעוד ישראל מצויה בחוסר וודאות כלכלי עמוק וחמור, שאינו מאפשר יצירת תחזיות ארוכות טווח. כל זאת, בצל המצב הכלכלי הקשה שפוקד את ישראל ואשר פעולות הממשלה להחלשת מערכת המשפט מחריפות.

235. כמו כן, כפי שהבהירה העותרת, דינו של תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה בטלות, באשר הוא עושה שימוש לרעה בסמכות המכוננת, באופן המתמרץ את חקיקתם של תקציבים דו-שנתיים בלתי חוקתיים. גם אם דינו של התיקון לחוק היסוד לעמוד, הרי שהוא אינו מאפשר את חקיקתו של תקציב דו-שנתי, כפי שחוקקה הכנסת.

236. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן את הצווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.

237. העותרת תבקש לקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את הסוגיות הניצבות ביסוד עתירה זו.

238. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

אורי הס, עו"ד

אריאל ברזילי, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

היום, יום רביעי, ד' סיוון תשפ"ג, 24 מאי 2023, בירושלים

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק העמודים הרלוונטיים מכלל ההסכמים הקואליציוניים	4
2	העתק פרסום לשכת העיתונות הממשלתית מיום 26.2.2023	10
3	העתק פרסום משרד ראש הממשלה "דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה" מיום 30.4.2023	12
4	העתק ההסבר שפרסם משרד האוצר על אודות לוח הזמנים לבניית תקציב המדינה	14
5	העתק פרסום חדשות הכנסת על אודות הגשת דוח מסקנות ביניים בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי משרד האוצר מיום 1.5.2012	17
6	העתק מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 26.4.2010 בנושא יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי,	19
7	העתק פרסום חדשות הכנסת "בוועדת הכספים היחס לתקציב הדו-שנתי: בין התנגדות להסכמה בלית ברירה" מיום 23.5.2016	23
8	העתק כתבתה של רוני זינגר "הממונה על התקציבים ליו"ר ועדת הכספים: "מתנגד לתקציב הדו שנתי" כלכליסט (21.4.2016)	25
9	העתק העמודים הרלוונטיים מדו"ח מבקר המדינה בעניין "משרד האוצר והכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעדי הגירעון" משנת 2014	27
10	העתק פרסום חדשות הכנסת מיום 23.6.23	38
11	העתק כתבתו של נתי טוקר "למה לקשור לעצמנו כעת את הידיים? אין סיבה להעביר תקציב דו-שנתי", TheMarker מיום 5.4.2022	40
12	העתק דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם" משנת 2009	48
13	העתק דוח ביצוע התקציב לחודש מרץ 2023, שפרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר	63
14	העתק הדוח "מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023-2027"	69
15	עתק עמדת אגף התקציבים בדבר "בחינת המשמעויות הכלכליות של פרסומי חברות דירוג האשראי והסנטימנט בשווקים נוכח השינויים המוצעים במערכת המשפט" מיום 20.3.2023	95
16	העתק דוח קרן המטבע הבינלאומית	116

מס'	שם הנספח	עמ'
17	העתק נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית	122
18	העתק הודעת בנק ישראל על אודות התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2023	131
19	העתק נייר העמדה של רשות החדשנות מיום 30.4.2023	141
20	העתק הודעת חברת מודייס על הורדת אופק דירוג האשראי של ישראל	151
21	העתק פרסום חברת S&P שכותרתה "Israel Ratings Affirmed 'AA-/A-1+'; Outlook Stable מיום 12.5.2023	162
22	העתק כתבתו של נתי טוקר "המשבר בהייטק: באוצר בוחנים אם צריך לעדכן את התחזיות – ולפתוח את התקציב" TheMarker מיום 23.4.2023	171
23	העתק כתבתם של אלה לוי-וינריב ואורן דרורי "ברשות המסים רוצים לצאת למבצע חדש כדי להעשיר את קופת המדינה" גלובס מיום 19.4.2023	179
24	העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת לחברי וועדת הכספים מיום 2.5.2023	183
25	העתק הודעת ועדת הכספים מיום 14.5.2023	195
26	העתק פניית העותרת מיום 2.4.2023	198
27	העתק פניית העותרת מיום 23.4.2023	204
28	העתק פניית העותרת לחברי הוועדה מיום 2.5.2023	208
29	העתק תשובתה של עו"ד פלדמן לעותרת מיום 2.5.2023	212
30	העתק תשובת הלשכה המשפטית לכנסת לעותרת מיום 7.5.2023	215
31	העתק העמודים הרלוונטיים ממסמך עיקרי התקציב לשנים 2023-2024 שפרסם משרד האוצר	217
32	העתק דברי ההסבר להצעת החוק לתקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018	225
33	העתק דברי הסבר ונוסח מעודכן תיקון מס 13	233

נספח 1

**העתק העמודים הרלוונטיים מכלל
ההסכמים הקואליציוניים**

עמ' 4

הסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית

שנערך ונחתם ביום ד' בטבת התשפ"ג

28 בחודש דצמבר 2022

- בין:** **סיעת הליכוד בכנסת ה-25**
(להלן: "הליכוד")
- לבין:** **סיעת עוצמה יהודית בכנסת ה-25**
(להלן: "עוצמה יהודית")
- הואיל** ונשיא המדינה הטיל על ח"כ בנימין נתניהו להרכיב את הממשלה ה-37 וח"כ נתניהו הסכים לקבל על עצמו את הקמת הממשלה, הכל כהוראת סעיף 7 לחוק יסוד: הממשלה;
- והואיל** וחבר הכנסת בנימין נתניהו מבקש להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת (להלן: "הממשלה");
- והואיל** וסיעת הליכוד מונה שלושים ושניים (32) חברי כנסת והיא מעוניינת להרכיב ממשלה;
- והואיל** וסיעות הקואליציה המיועדת מונות ששים וארבעה (64) חברי כנסת;
- והואיל** והצדדים חתמו על נספח הנועד להסדיר את חלוקת התפקידים בממשלה ה-37 ובכנסת ה-25;
- והואיל** והצדדים מעוניינים להקים את הממשלה ה-37 ולהסדיר בהסכם זה את הסכמות סיעות הקואליציה לכינון הממשלה ה-37, קווי היסוד, פעילות הקואליציה בכנסת, דרכי עבודתה וחלוקת התפקידים בה.

לפיכך הוסכם, הותנה והוצהר על ידי הצדדים, כדלהלן:

מבוא

1. המבוא להסכם זה ונספחיו הינם חלק בלתי נפרד מתוכנו.
2. להסכם זה יצורפו, כחלק בלתי נפרד הימנו המסמכים הבאים:
 - **נספח א'** - קווי היסוד של מדיניות הממשלה;
 - **נספח ב'** - דרכי עבודתה של הקואליציה בכנסת;
 - **נספח ג'** - נספח התפקידים;
3. הסכם זה יפורסם לציבור בדרך הקבועה בחוק.
4. הצדדים מסכימים, כי חוקי יסוד חדשים או שינוי בחוקי יסוד קיימים, יוגשו ויחוקקו אך ורק בהסכמת כל אחת מסיעות הקואליציה. היה והצעה תועלה להצבעה בניגוד לאמור, יצביעו סיעות הקואליציה נגדה. האמור בסעיף זה לא יחול ביחס לחוקי יסוד הנוגעים לרפורמות המשפטיות, לגביהן יחולו ההוראות להלן, ולא יחולו על חוקי יסוד שלגביהם הוסכמו שינויים בהסכם זה.
5. הממשלה תפעל להגיע להסכמה רחבה בעם בנושאים השנויים במחלוקת.
6. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024.
7. הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

הסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית

שנערך ונחתם ביום ד' בטבת התשפ"ג

28 בחודש דצמבר 2022

בין: **סיעת הליכוד בכנסת ה-25**

(להלן: "הליכוד")

לבין: **סיעת הציונות הדתית בכנסת ה-25**

(להלן: "הציונות הדתית")

הואיל ונשיא המדינה הטיל על ח"כ בנימין נתניהו להרכיב את הממשלה ה-37 וח"כ נתניהו הסכים לקבל על עצמו את הקמת הממשלה, הכל כהוראת סעיף 7 לחוק יסוד: הממשלה;

והואיל וחבר הכנסת בנימין נתניהו מבקש להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת (להלן: "הממשלה");

והואיל וסיעת הליכוד מונה שלושים ושניים (32) חברי כנסת והיא מעוניינת להרכיב ממשלה;

והואיל וסיעות הקואליציה המיועדת מונות שישים וארבעה (64) חברי כנסת;

והואיל והצדדים חתמו על נספח הנועד להסדיר את חלוקת התפקידים בממשלה ה-37 ובכנסת ה-25;

והואיל והצדדים מעוניינים להקים את הממשלה ה-37 ולהסדיר בהסכם זה את הסכמות סיעות הקואליציה לכינון הממשלה ה-37, קווי היסוד, פעילות הקואליציה בכנסת, דרכי עבודתה וחלוקת התפקידים בה;

לפיכך הוסכם, הותנה והוצהר על ידי הצדדים, כדלהלן:**מבוא**

1. המבוא להסכם זה ונספחיו הינם חלק בלתי נפרד מתוכנו.
2. להסכם זה יצורפו, כחלק בלתי נפרד הימנו המסמכים הבאים:
 - **נספח א'** - קווי היסוד של מדיניות הממשלה;
 - **נספח ב'** - דרכי עבודתה של הקואליציה בכנסת;
 - **נספח ג'** - נספח התפקידים;
3. הסכם זה יפורסם לציבור בדרך הקבועה בחוק.
4. הצדדים מסכימים, כי חוקי יסוד חדשים או שינוי בחוקי יסוד קיימים, יוגשו ויחוקקו אך ורק בהסכמת כל אחת מסיעות הקואליציה. היה והצעה תועלה להצבעה בניגוד לאמור, יצביעו סיעות הקואליציה נגדה. האמור בסעיף זה לא יחול ביחס לחוקי יסוד הנוגעים לרפורמות המשפטיות, לגביהן יחולו ההוראות להלן, ולא יחולו על חוקי יסוד שלגביהם הוסכמו שינויים בהסכם זה.
5. הממשלה תפעל להגיע להסכמה רחבה בעם בנושאים השנויים במחלוקת.
6. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024.
7. הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

התקבל ביום כ"ה
28.12.22
10:59

הסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית

שנערך ונחתם ביום ד' בטבת התשפ"ג

28 בחודש דצמבר 2022

בין: **סיעת הליכוד בכנסת ה-25**

(להלן: "הליכוד")

לבין: **סיעת נעם בכנסת ה-25**

(להלן: "נעם")

הואיל ונשיא המדינה הטיל על ח"כ בנימין נתניהו להרכיב את הממשלה ה-37 וח"כ נתניהו הסכים לקבל על עצמו את הקמת הממשלה, הכל כהוראת סעיף 7 לחוק יסוד: הממשלה;

והואיל וחבר הכנסת בנימין נתניהו מבקש להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת (להלן: "הממשלה");

והואיל וסיעת הליכוד מונה שלושים ושניים (32) חברי כנסת והיא מעוניינת להרכיב ממשלה;

והואיל וסיעות הקואליציה המיועדת מונות ששים וארבעה (64) חברי כנסת;

והואיל והצדדים חתמו על נספח הנועד להסדיר את חלוקת התפקידים בממשלה ה-37 ובכנסת ה-25;

והואיל והצדדים מעוניינים להקים את הממשלה ה-37 ולהסדיר בהסכם זה את הסכמות סיעות הקואליציה לכינון הממשלה ה-37, קווי היסוד, פעילות הקואליציה בכנסת, דרכי עבודתה וחלוקת התפקידים בה.

לפיכך הוסכם, הותנה והוצהר על ידי הצדדים, כדלהלן:

מבוא

1. המבוא להסכם זה ונספחיו הינם חלק בלתי נפרד מתוכנו.
2. להסכם זה יצורפו, כחלק בלתי נפרד הימנו המסמכים הבאים:
 - **נספח א'** - קווי היסוד של מדיניות הממשלה;
 - **נספח ב'** - דרכי עבודתה של הקואליציה בכנסת;
 - **נספח ג'** - נספח התפקידים;
3. הסכם זה יפורסם לציבור בדרך הקבועה בחוק.
4. הצדדים מסכימים, כי חוקי יסוד חדשים או שינוי בחוקי יסוד קיימים, יוגשו ויחוקקו אך ורק בהסכמת כל אחת מסיעות הקואליציה. היה והצעה תועלה להצבעה בניגוד לאמור, יצביעו סיעות הקואליציה נגדה. האמור בסעיף זה לא יחול ביחס לחוקי יסוד הנוגעים לרפורמות המשפטיות, לגביהן יחולו ההוראות להלן, ולא יחולו על חוקי יסוד שלגביהם הוסכמו שינויים בהסכם זה.
5. הממשלה תפעל להגיע להסכמה רחבה בעם בנושאים השנויים במחלוקת.
6. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024.




הסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית

שנערך ונחתם ביום ד' בטבת התשפ"ג

28 בחודש דצמבר 2022

בין: **סיעת הליכוד בכנסת ה-25**

(להלן: "הליכוד")

לבין: **סיעת התאחדות הספרדים העולמית שומרי התורה בכנסת ה-25**

(להלן: "ש"ס")

הואיל ונשיא המדינה הטיל על ח"כ בנימין נתניהו להרכיב את הממשלה ה-37 וח"כ נתניהו הסכים לקבל על עצמו את הקמת הממשלה, הכל כהוראת סעיף 7 לחוק יסוד: הממשלה;
והואיל וחבר הכנסת בנימין נתניהו מבקש להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת (להלן: "הממשלה");
והואיל וסיעת הליכוד מונה שלושים ושניים (32) חברי כנסת והיא מעוניינת להרכיב ממשלה;
והואיל וסיעות הקואליציה המיועדת מונות ששים וארבעה (64) חברי כנסת;
והואיל והצדדים חתמו על נספח הנועד להסדיר את חלוקת התפקידים בממשלה ה-37 ובכנסת ה-25;
והואיל והצדדים מעוניינים להקים את הממשלה ה-37 ולהסדיר בהסכם זה את הסכמות סיעות הקואליציה לכינון הממשלה ה-37, קווי היסוד, פעילות הקואליציה בכנסת, דרכי עבודתה וחלוקת התפקידים בה.

לפיכך הוסכם, הותנה והוצהר על ידי הצדדים, כדלהלן:

מבוא

1. המבוא להסכם זה ונספחיו הינם חלק בלתי נפרד מתוכנו.
2. להסכם זה יצורפו, כחלק בלתי נפרד הימנו המסמכים הבאים:
 - **נספח א'** - קווי היסוד של מדיניות הממשלה;
 - **נספח ב'** - דרכי עבודתה של הקואליציה בכנסת;
 - **נספח ג'** - נספח התפקידים;
3. הסכם זה יפורסם לציבור בדרך הקבועה בחוק.
4. הצדדים מסכימים, כי חוקי יסוד חדשים או שינוי בחוקי יסוד קיימים, יוגשו ויחוקקו אך ורק בהסכמת כל אחת מסיעות הקואליציה. היה והצעה תועלה להצבעה בניגוד לאמור, יצביעו סיעות הקואליציה נגדה. האמור בסעיף זה לא יחול ביחס לחוקי יסוד הנוגעים לרפורמות המשפטיות, לגביהן יחולו ההוראות להלן, ולא יחולו על חוקי יסוד שלגביהם הוסכמו שינויים בהסכם זה.
5. הממשלה תפעל להגיע להסכמה רחבה בעם בנושאים השנויים במחלוקת.
6. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024.
7. הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

בס"ד

הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-37

שנערך ונחתם ביום ד' בטבת התשפ"ג

28 בחודש דצמבר 2022

בין: סיעת הליכוד בכנסת ה-25
(להלן: "הליכוד")

לבין: סיעת יהדות התורה והשבת אגודת ישראל- דגל התורה בכנסת ה-25
(להלן: "יהדות התורה")

הואיל ונשיא המדינה הטיל על ח"כ בנימין נתניהו להרכיב את הממשלה ה-37 וח"כ נתניהו הסכים לקבל על עצמו את הקמת הממשלה, הכל כהוראת סעיף 7 לחוק יסוד: הממשלה;
והואיל וחבר הכנסת בנימין נתניהו מבקש להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת (להלן: "הממשלה");
והואיל וסיעת הליכוד מונה שלושים ושניים (32) חברי כנסת והיא מעוניינת להרכיב ממשלה;
והואיל וסיעות הקואליציה המיועדת מונות ששים וארבעה (64) חברי כנסת;
והואיל והצדדים חתמו על נספח הנועד להסדיר את חלוקת התפקידים בממשלה ה-37 ובכנסת ה-25;
והואיל והצדדים מעוניינים להקים את הממשלה ה-37 ולהסדיר בהסכם זה את הסכמות סיעות הקואליציה לכינון הממשלה ה-37, קווי היסוד, פעילות הקואליציה בכנסת, דרכי עבודתה וחלוקת התפקידים בה.

לפיכך הוסכם, הותנה והוצהר על ידי הצדדים, כדלהלן:

מבוא

- המבוא להסכם זה ונספחיו הינם חלק בלתי נפרד מתוכנו.
- להסכם זה יצורפו, כחלק בלתי נפרד הימנו המסמכים הבאים:
 - **נספח א'** - קווי היסוד של מדיניות הממשלה;
 - **נספח ב'** - דרכי עבודתה של הקואליציה בכנסת;
 - **נספח ג'** - נספח התפקידים;
- הסכם זה יפורסם לציבור בדרך הקבועה בחוק.
- הצדדים מסכימים, כי חוקי יסוד חדשים או שינוי בחוקי יסוד קיימים, יוגשו ויחוקקו אך ורק בהסכמת כל אחת מסיעות הקואליציה. היה והצעה תועלה להצבעה בניגוד לאמור, יצביעו סיעות הקואליציה נגדה. האמור בסעיף זה לא יחול ביחס לחוקי יסוד הנוגעים לרפורמות המשפטיות, לגביהן יחולו ההוראות להלן, ולא יחולו על חוקי יסוד שלגביהם הוסכמו שינויים בהסכם זה.
- הממשלה תפעל להגיע להסכמה רחבה בעם בנושאים השנויים במחלוקת.
- בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מהמועד הקובע בחוק, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב מדינה דו שנתי לשנים 2023-2024.
- הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

נספח 2

**העתק פרסום לשכת העיתונות
הממשלתית מיום 26.2.2023**

עמ' 10

חדשות תקציב המדינה אושר ברוב קולות

תאריך פרסום: 26.02.2023

שר האוצר בצלאל סמוטריץ': "היום העברנו בממשלה תקציב דו-שנתי... צעד טוב למדינת ישראל, טוב לכלכלת ישראל וטוב לאזרחי ישראל"



© ללא קרדיט

תקציב המדינה אושר ברוב קולות

שרי הממשלה התכנסו ביום חמישי האחרון על מנת לדון בתקציב המדינה. לאחר 26 שעות אינטנסיביות אושר תקציב המדינה לשנים 2023-2024. תקציב המדינה לשנה הקרובה יעמוד על כ-484 מיליארד שקל, ובשנת 2024 התקציב יעמוד על כ-513 מיליארד שקל.

כל השרים שנכחו בישיבה הצביעו בעד תקציב המדינה למעט השר חיים כץ, שר התיירות, שהתרים את הישיבה וההצבעה בשל פגיעה לדבריו במשרדו. רה"מ בנימין נתניהו נשא דברים בפתח ישיבת הממשלה ואמר: "אנחנו מקפידים את ישראל קדימה בכל התחומים, בכל המשרדים". ובסופם ציין כי: "כיום הכלכלה הישראלית היא אחת הכלכלות המובילות בעולם. תקציב זה וחוק ההסדרים שיבוא בעקבותיו יבטיחו את המשך המגמה הזו. תקציב החינוך עומד על כ-84 מיליארד שקל לעומת כ-70 מיליארד שקל בשנה שעברה.

תקציב המשרד לביטחון לאומי יעמוד על כ-9 מיליארד שקל, השר בן גביר ציין כי זהו הישג אדיר למשטרה ולמשרדו.

תקציב משרד הבריאות יכלול את הגדלת סל התרופות לכ-650 מיליון שקל והרחבת התוכנית לבריאות הנפש.

שר האוצר בצלאל סמוטריץ' אמר: "אזרחי ישראל, הקמנו יחד ממשלה לפני פחות מחודשיים, ולכל אחד מהשותפים בממשלה יש תכניות עבודה גדולות ורחבות. היום עשינו צעד ראשון וחשוב בכיוון הנכון. היום העברנו בממשלה תקציב דו-שנתי ותוכנית כלכלית וזהו צעד טוב למדינת ישראל, טוב לכלכלת ישראל וטוב לאזרחי ישראל".

מאת: משרת ביצה, לע"מ

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 26.02.2023

נספח 3

**העתק פרסום משרד ראש הממשלה
"דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח
ישיבת הממשלה" מיום 30.4.2023**

עמ' 12

הודעות דברות דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה

ממשלה: הממשלה ה-37
תאריך פרסום: 30.04.2023

"אנחנו צאנו עכשיו מימי היזכרון ויום העצמאות, ימים מקודשים לכולנו. זו הזדמנות לומר לך מילה ברכה ואקרה, מירי, על הסכם המרגש מאוד. ראינו בימים ובמקומות האלה את עם ישראל מתאחד סביב הדברים המקדשים לך, הסמלים הלאומיים שמשותפים לכולנו. יש לנו מדינה אחת והיא יקרה וחשובה לכל אזרחי ישראל.

יש בינינו גם ויכוח יסודי בעניין הרפורמה המשפטית, אבל אנחנו עושים מאמץ לפתור את הוויכוח הזה בהידברות. ברצון טוב של שני הצדדים, אני משוכנע שאפשר להשיג הסכמות - ואני גותן לכך ביבוי מלא.

הממשלה ממשיכה לנוע בכל התחומים קדימה, מהר נפתח את מושב הקיץ של הכנסת. לאחר שאשרנו את תקציב המדינה בממשלה, נאשר את התקציב בכנסת. זה תקציב דו-שנתי. התקציב הזה בא יחד עם חוק הסדרים, שניהם יחד יביאו ציבוט כלכלית ויזניקו את המשק להישנים חדשים.

דווקא בימים של האסיה כלכלית ואינפלציה עולמית, דווקא בימים אלה ישראל יכולה וצריכה להסתער קדימה. אנחנו עשינו זאת בקורונה, עשינו את זה בהאסות כלכלית עולמית קודמות, ונעשה את זה גם הפעם. אנחנו נביא ציבוט כלכלית, נרחיב את תחרות, ונכניס רשתות-שייך בינלאומיות להפתחת מחירים.

בכל העת, כמובן, אנו שומרים על הביטחון. אנחנו לא ניתן לאיראן לכוון סכעת חנק של סחר סביבנו. אנחנו פועלים בעניין הזה סביב השעון, כל חסון, גם בימים אלה, ואנחנו נמשיך לפעול חן בתחפפה וכן בתגנה נגד התוקפנות של איראן ושל גרורות הסרור שלה.

בנוסף, אנחנו נקים את המשמר הלאומי. זו מהפכה, יחד עם הבאת תקציב של מליארדי שקלים להוסף אלפי שוטרים, כל זה כדי להשיב את הביטחון האישי לכל אזרחי ישראל, לרבות בחברה הערבית.

כמובן, שיש פעילות רבה ועניפה סביב השולחן הזה, של שרים ושרות, כל אחד בתחום, בתחומים שמשפיעים על כל אזרחי ישראל. בשיבת הממשלה הבאת אני אבקש מהשרים והשרות להציג את היעדים המרכזיים במשרדיהם ולעדכן על ההתקדמות בהשגת היעדים הללו. אנחנו פותחים את מושב הקיץ, ואנחנו הולכים לעבוד קשה מאוד למען אזרחי ישראל."



© צילום: אריאל, נע"מ

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 30.04.2023

שירותים ומידע

אזרחות, תעודת זרעונים
אכיפה, חוק וממשל

נספח 4

**העתק ההסבר שפרסם משרד האוצר
על אודות לוח הזמנים לבניית
תקציב המדינה**

עמ' 14

הכנסת

🔍

על הכנסת

פעילות הכנסת

חברי הכנסת

🏠

כנסת לילדים

חדשות

עמוד הבית » על הכנסת » איך בונים תקציב?



תקציב המדינה

בונים תקציב

כמעט בכל יום אפשר למצוא בתקשורת, כותרות, זיכרונות ודיונים על תקציב המדינה. אבל... מהו בעצם תקציב המדינה? למה המדינה צריכה תקציב? מה נכלל בו? ומה הוא מורכב?

כאן תוכלו להעמיק וללמוד על אופן בניית התקציב ועל מה הממשלה מוציאה כסף? מהיכן יש לממשלה כסף לממן את ההוצאות, מהו גרעון תקציבי ומהם סוגי ההוצאה בתקציב?

פה גם תוכלו להכיר ולהבין מונחים כמו "כללים פיסקליים", "עיס אנטומטי", "תקציב המשכיל" ומה המשמעות של ה"נומרטור". וכמובן מהו הפקידה של הכנסת בתהליך. או בואו לקרוא ולגל את כל מה שאפשר על התקציב של כולנו.



איך בונים תקציב?

מה קורה אחרי שהתקציב אושר?

תקציב

נענוח מוגדל של התקציב

תקציב המדינה במספרים

מהו תקציב המדינה?

מנהל התקציב וסוגי הוצאות

איך בונים תקציב?

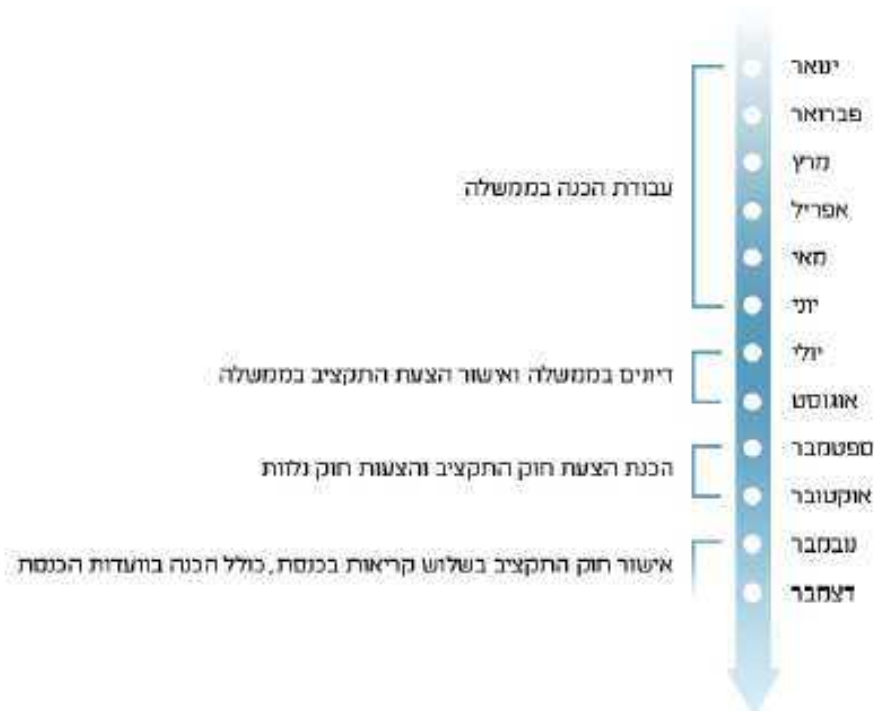
הרכב התקציב

תכנון מונחים

איך בונים תקציב?

איך קובעים מה יהיה גובה התקציב לשנה הקרובה? איך מחלקים את התקציב בין המשרדים השונים? מה עושים אם יש יותר הוצאות מהכנסות? אישור חוק התקציב נעשה בכנסת, בדרך כלל לפני תחילת שנת הכספים (לפני 1 בינואר). לפני הבאתו לאישור הכנסת הוא מגובש ומאושר על ידי הממשלה בכמה שלבים, לוח הזמנים השנתי לבניית התקציב.

14



מה קורה אם חוק התקציב לא עבר בשלוש קריאות עד סוף חודש דצמבר?

אפשר לאשר את התקציב עד שלושה חודשים אחרי תחילת שנת הכספים, כלומר עד סוף חודש מרץ. אם חוק התקציב לא מאושר עד שלושה חודשים אחרי תחילת שנת הכספים – הכנסת מתפזרת ויוצאים למערכת בחירות.

אחרי קיום בחירות לכנסת (אם לא אושר תקציב לפני הבחירות), מוקצים לכנסת שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים או 145 ימים מיום כינון הממשלה החדשה – המועד המאוחר שבהם.

בניית התקציב מתחילה בעבודת הכנה בממשלה, שבה כמה שלבים:

1. מכינים תחזית להוצאת השנה הבאה
2. אומדים את הכנסות המדינה בשנה הבאה
3. חישוב התקציב המותר
4. מבצעים התאמות
5. הצעת התקציב מאושרת בממשלה
6. הממשלה מכינה את הצעת חוק התקציב המפורטת
7. מתקיימים דיונים על הצעת חוק התקציב עד לאישורה בכנסת

עושים היסטוריה מהתקציב

נספח 5

**העתק פרסום חדשות הכנסת על
אודות הגשת דוח מסקנות ביניים
בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי
משרד האוצר מיום 1.5.2012**

עמ' 17

הכנסת



על הכנסת

פעילות הכנסת

חברי הכנסת



הכנסת לילדים

חדשות

עמוד הבית • חדשות • הודעות הכנסת • הודעה מתאריך 1 במאי 2012

חדשות הכנסת



1 במאי 2012, ט' באיר תשע"ב, בשעה 15:26

שר האוצר הגיש לוועדת הכספים מסקנות ביניים בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי: "פרקטיקה שצריכה להימשך"



שת"פ

מתוך אמונה מלאה ביתרונותיו, הגיש היום ג. שר האוצר את מסקנות הביניים על יישום התקציב הדו-שנתי לוועדת הכספים. המסקנות הוגשו בד"ח מיוחד שהשר מחויב להעביר לוועדה כמתחייב בחוק. לבחינת יתרונותיו וחסרונותיו של התקציב המתוכנן לשנתיים ולבחינת המשך יישום שיטה חדשה זו של תכנון תקציב יזרי ועדת הכספים, ח"כ משה גפני (יהדות התורה): "אנחנו נקיים דיון על הד"ח אם לא הולכים לבחירות, כמתחייב בחוק התקציב הדו-שנתי. אך אם הולכים לבחירות זה כבר יידון בקדנציה הבאה ואז יוחלט אם ללכת שוב על תקציב דו-שנתי ל-2013 - 2014". שר האוצר, יובל שטייניץ (ליכוד) אמר ש"זהו ד"ח ייחודי הכולל את המסקנות של ראשי האוצר מיישום התקציב הדו-שנתי והכולל התייחסות הן ליתרונות והן לחסרונות. התקציב הדו-שנתי סייע לנו לחזק את כלכלת ישראל חרף המשבר העולמי ואני ממליץ לשמור על הפרקטיקה של תקציב דו-שנתי. זו פרקטיקה שחייבת להימשך". מבין היתרונות המופיעים בד"ח יצירת פרופורציה הגיונית מבחינת היקף הוסן בין שלבי התכנון התקציבי לשלבי הביצוע, יצירת ודאות גדולה לממשלה ולמשק המאפשרת תפקוד טוב יותר של הגופים הממשלתיים, הגברת האמינות הפיסקאלית כלפי גורמי חוץ, פיני תשומות זמן למשרדי הממשלה לתכנון פעולותיהם, פיני משאבים ניהוליים לחשיבה אסטרטגית לסווח ארוך, הקטנת ההסתברות לפעולות ממשלתיות שלא עפ"י התקציב המאושר, הגברת היכולת לקבע יעדים פיסקאליים לסווח ארוך והימנעות משינויים תכופים בשל צרכים קואליציוניים, תרומה ליציבות הפוליטית והמשילות המשפיעה על הכלכלה והתחברה, הקטנת הפער בין התכנון התקציבי לבין התכנון הביצועי של פרויקטים רבים כגון בתחום התחבורה (רכבת וכד'), פרויקטים שביצועם מתפרס על-99 שנים רבות). מבין החסרונות קושי בקביעת תחזיות ואומדנים מדויקים, טעויות בתחזית עלולות להקשות על הממשלה במימון הגירעון התקציבי, היחשפות לשגיאות מצטברות גדולות יותר מאשר בערכת תחזיות לשנה אחת. חשש לאי רלוונטיות התקציב בשנה השנייה משתי שנות התקציב עקב שינויים במשתתפים שונים, מצב המשק והכלכלה בארץ ובעולם, מקטין את יכולת הממשלה והכנסת לשנות סדרי עדיפויות, ח"כ אבישי ברזומן (עבודה) הפר מעט את אזהרת החגיגות בישיבות היום בהשתתפות שר האוצר כשאמר: "יש כאן יום הולדת ויום פטירה, כיוון שזהו ד"ח ראשתי אך התקציב הדו-שנתי הראשון והאחרון".



חדשה הבאה

חדשה קודמת



משכן הכנסת
קרית בן-גוריון
ירושלים, 9195016

02-6753333

נגישות בכנסת

נספח 6

**העתק מסמך מרכז המחקר והמידע
של הכנסת מיום 26.4.2010 בנושא
יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב
דו-שנתי,**

עמ' 19



הכנסת
מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

ירושלים, י"ב באייר תש"ע

26 באפריל 2010

לכבוד

יו"ר וחברי ועדת הכספים

שלום רב,

הנדון: יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי

מסמך זה נכתב לקראת דיון **בהצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון)**. המסמך כולל ניתוח יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו-שנתי.

בחודש אפריל 2009 אישרה הכנסת הצעת חוק ממשלתית בדבר אישור תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010. הסיבות העיקריות לאימוץ תקציב דו-שנתי היו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ואי אישור הצעת התקציב לשנת 2009 על-ידי הכנסת במועד הקבוע בחוק עקב המצב הפוליטי ששרר.

להלן היתרונות והחסרונות העיקריים של אימוץ תקציב דו-שנתי.

יתרונות:

- **שיפור יכולת** משרדי הממשלה לתכנן את פעילותן בשנת התקציב השנייה כבר במהלך שנת התקציב הראשונה.
- **הגדלת הוודאות הכלכלית** העומדת בפני הממשלה וגורמי המשק השונים לגבי ההוצאה הממשלתית.
- תקציב דו-שנתי מאפשר **הפניית משאבי ניהול ותכנון לטווח ארוך**, לעומת הכנת תקציב מדי שנה.
- חשיפת החלטות ממשלה שאינן כרוכות בהוצאה מיידית, אולם יש בהן הוצאות עתידיות.
- שיפור יכולת הממשלה בקביעת יעדים מקרו-כלכליים ועמידה בהם כגון יעד תקרת ההוצאה, גרעון תקציבי ויחס חוב-תוצר. יעדים אלה עשויים לתמוך בצמיחה ברת-קיימא של התוצר.
- שיפור אמינות ההוצאה התקציבית בעיני הציבור ובעיקר בעיני הסקטור העסקי ומשקיעי החוץ.
- ייעול סדרי העדיפויות בתקציב, בעיקר ביצוע תוכניות רב-שנתיות בשיפור תשתיות ופיתוח הון אנושי.
- המשכיות ויציבות התקציב גם בעת משברים פוליטיים. לדוגמא, יציבות תקציבית בעת משבר פוליטי כפי שקרה בעת אי אישור הצעת התקציב לשנת 2009.
- שיפור ניצול סעיפי התקציב באמצעות שכלול היכולת להעביר עודפים משנה לשנה במסגרת של תקציב דו-שנתי.

חסרונות:

אחד החסרונות הבולטים של אימוץ תקציב דו-שנתי הינו **חוסר ההתאמה של המדיניות התקציבית לשינויים בסביבה הכלכלית העולמית והמקומית**. ואכן, במעט מדינות בעולם יושם תקציב דו-שנתי, בעיקר עקב חיסרון זה. גם במדינות בהן יושם תקציב דו-שנתי, נעשה הדבר עקב משבר פוליטי ולא בשל צידוק כלכלי.¹

בטבלה 1 להלן פירוט עיקרי ההנחות בהכנת התקציב לשנת 2010 לעומת האומדנים המעודכנים לשנה זו.

טבלה 1 – משתנים מקרו כלכליים המשמשים בהכנת תקציב המדינה לשנת 2010 (שיעור גידול)²

משתנה מקרו-כלכלי	תחזית משרד האוצר	אומדן מעודכן	פער
תוצר מקומי גולמי	1.5%	3.7%	+2.2%
תוצר מקומי גולמי עסקי	1.2%	4.3%	+3.1%
צריכה פרטית	3.1%	4.5%	+1.4%
השקעה בנכסים קבועים	0.0%	4.5%	+4.5%
שיעור אבטלה	8.5%	7.0%	-1.5%
גרעון תקציבי ב-% מהתוצר	5.5%	4.5%	-1.0%

מהנתונים בטבלה 1 עולה כי קיים פער משמעותי בין נתוני תחזית משרד האוצר לשנת 2010 בעת הכנת התקציב הדו-שנתי לבין נתוני האומדן המעודכן של בנק ישראל: **בתחזית צמיחת התוצר פער של כ-2.2%**; בתחזית צמיחת התוצר העסקי פער של כ-3.1%; בצריכה הפרטית פער של כ-1.4%; בהשקעה בנכסים קבועים – כ-4.5%; בשיעור האבטלה – כ-1.5% ובתחזית הגירעון – כ-1%. אומנם יש לקחת בחשבון כי שנת 2009 הייתה חריגה, עקב המשבר העולמי הכלכלי ואי הוודאות ששררה לגבי מועד היציאה מהמשבר, אך עם זאת נתונים אלה משקפים את הקושי בחיזוי משתנים מאקרו כלכליים לטווח של יותר משנה. יש לציין כי תחזית משרד האוצר לשנת 2010 נערכה בקיץ 2009, ואילו בתקציב הדו-שנתי המוצע כעת תחזית משרד האוצר לשנת 2012 תיעשה בקיץ 2010 – **כשנה וחצי לפני תחילת שנת התקציב**.

הפער בין תחזיות הצמיחה לבין המציאות הכלכלית בפועל עשוי להשפיע על הפרמטרים הבאים:

- **צד הכנסות**. הכנסות המדינה והגירעון התקציבי הינם משתנים תלויים בנתונים כלכליים רבים, לרבות שיעור הצמיחה בישראל ובעולם, הרכב הצמיחה וכדומה. תחזית האוצר לשנת 2010 עמדה על הכנסות בסך של 183.1 מיליארד ש"ח. לאור נתוני המשק נכון לחודש אפריל 2010 (בעיקר אומדן מעודכן של תחזית הצמיחה), סביר להניח כי בפועל הכנסות המדינה בשנת 2010 יהיו גבוהות באופן ניכר לעומת תחזית משרד האוצר והגירעון התקציבי יהיה נמוך יותר.

יש לציין כי גם בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי: **"לגורמי המקצוע בממשלה ניסיון רב שנים בבניית התחזיות ברמה של שנה אחת. ברם, אין ניסיון כזה בנוגע לתחזית הצופה על-פני שנתיים עתידיות"**. על-כן, בדברי ההסבר להצעת החוק מוצע כי המעבר לתקציב דו-שנתי ייקבע רק לשנים 2011 ו-2012 ויעילותו תיבחן במהלך תקופה זו.

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם, ד"ר שילה הטיס רולף, אוקטובר 2009.

² תחזית משרד האוצר לשנת 2010, הצעה לשנות התקציב 2010-2009, יוני 2009; אומדן מעודכן - בנק ישראל, תחזית מקרו-כלכלית ריאליסטית לשנים 2011-2010, 21 באפריל 2010; אומדן הגרעון התקציבי בשנת 2010, מצגת הממונה על התקציבים במשרד האוצר בפני ועדת הכספים, 26 באפריל 2010.

- **צד ההוצאות.** תקציב המדינה נתון מאז שנת 2003 לכלל פיסקאלי לפיו תקרת ההוצאה (תקציב נטו לרבות אשראי ולמעט החזרי קרן) גדלה באחוז קבוע. על-כן, פער בין תחזית ההנחות המקרו-כלכליות לבין הנתונים בפועל אינו משפיע על תקרת ההוצאה.

יחד עם זאת, קיימת השפעה על תמהיל ההוצאות בשל שתי סיבות עיקריות: אי ודאות לגבי צרכים עתידיים, כגון **שינוי בשיעור האבטלה**; שינוי בהוצאות המושפעות באופן ישיר מהמצב הכלכלי, כגון **הוצאות ריבית** (סעיף ההוצאה השני בגודלו לאחר תקציב הביטחון).

בטבלה 2 להלן פירוט הוצאות הריבית בשנים 2008 עד 2010 לפי התקציב המקורי ולפי תקציב הביצוע, לרבות אומדן הביצוע לשנת 2010 של משרד האוצר ושל בנק ישראל.

טבלה 2 – תקציב מקורי לעומת אומדן תקציב ביצוע של ההוצאה על ריבית (במיליארדי ש"ח)³

שנה	תקציב מקורי	תקציב ביצוע	פער
2008	34.5	33.3	1.3
2009	35.0	33.9	1.1
*2010	38.3	36.4	1.9
**2010	38.3	35.3	3.0

* אומדן לשנת 2010 של משרד האוצר.

** אומדן לשנת 2010 של בנק ישראל.

מהנתונים בטבלה עולה כי לפי תחזית משרד האוצר צפוי בשנת 2010 עודף בסך של **1.9 מיליארדי ש"ח** בהוצאה לריבית, זאת בעיקר בגין השינוי בסביבה הכלכלית אשר הביא לירידת בעלויות המימון. ניתן לראות כי הפער בהוצאה על ריבית בשנת 2010 (השנה השנייה בתקציב הדו-שנתי) גבוה משמעותית לעומת הפער בשנים 2008 ו-2009. לפי אומדן של בנק ישראל, העודף בהוצאות הריבית בשנת 2010 יסתכם בכ- **3 מיליארד ש"ח**. חיזוי איכותי יותר של הוצאות הריבית לשנת 2010 היה מאפשר קביעת סדר עדיפויות תקציבי שונה.

כתיבה: אילן ביטון, כלכלן.

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

³ תקציב מקורי - **הצעה לשנות התקציב 2010-2009**, יוני 2009; תקציב ביצוע – **מערכת שאילות מקוונת**, משרד האוצר; אומדן החזר החוב לשנת 2010 מבוסס על תחזית מחודש דצמבר 2009 אשר תעודכן לקראת הכנת התקציב לשנת 2011, ליאור דוד פור, יחידת ניהול החוב הממשלתי, החשב הכללי, שיחת טלפון, 25 באפריל 2010. אומדן הוצאות הריבית בשנת 2010, בנק ישראל, דוח שנתי 2009, **פרק ו' – הממשלה הרחבה, תוצריה ומימونها**, אפריל 2010.

נספח 7

**העתק פרסום חדשות הכנסת
"בוועדת הכספים היחס לתקציב
הדו-שנתי: בין התנגדות להסכמה
בלית ברירה" מיום 23.5.2016**

עמ' 23

הכנסת



על הכנסת

פעילות הכנסת

חברי הכנסת



כנסת לילדים

חדשות

עמוד הבית • חדשות • הודעות הכנסת • בוועדת הכספים היחס לתקציב הדו-שנתי בין התנגדות להסכמה בלית ברירה

חדשות הכנסת



23 במאי 2016, ט"ז באייר תשע"ז, בשעה 15:15

בוועדת הכספים היחס לתקציב הדו-שנתי בין התנגדות להסכמה בלית ברירה

שתפו: f t i o s n

כיצד ועדת הכספים אפעל לקדם בחקיקה איזונים והגבלות על התקציב הדו-שנתי באופן כזה שישאיר בידינו כוח לבצע שינויים, יש כאן הטעייה, כי בפועל מדובר בשני תקציבים חד-שנתיים שמאזרים יחדיו. היועץ המשפטי לכנסת, עוזי איל ינון, "להנהגת תקציב דו-שנתי יש היבטים חוקתיים ומשפטיים שיש לתת עליהם את הדעת. כיום אין אילוץ אובייקטיבי שמצריך תקציב דו-שנתי. אין משבר כלכלי עולמי. אנחנו לא בשנת בחירות וגם הסיעות של פיילוס כבר לא קיים, שהרי הדבר כבר נסה כמה פעמים. אם רוצים לעבור למנגנון קבוע של תקציב דו-שנתי אני מדובר בעניין חוקתי מובהק. הדבר מפחית את כוחה של הכנסת ובמיוחד של האופוזיציה להשפיע על סדרי העדיפויות הלאומיים אחת לשנה. הדבר גם מפחית מכוחה של האופוזיציה לקדם בחירות ע"י הפלת הממשלה. גם הפעלת תקציב דו-שנתי כהוראת שעה על-גבי חוק יסוד משק המדינה היא בעייתית. יש חשש שהנרמה הזו תיתפס כשימוש לרעה בחוק יסוד. מיצינו את כל העוגנים החיצוניים בחירות, משבר כלכלי עולמי וניסיון ופילוס". יו"ר הוועדה גפני, הבהיר את דבריו ינון ע"י השקפתו: "אומר היועץ המשפטי, שבעצם מותר לכנסת לאשר תקציב דו-שנתי אך יש כאן בעיות. עתה, עלינו לצמצם אותן כמה שניתן". חברי הכנסת מהאופוזיציה תקפו בחריפות את ההחלטה להנהיג תקציב דו-שנתי. ח"כ מיקי לוי (יש עתיד): "לא ניתן לחזות שנתיים ויותר איך תראה הכלכלה. עכשיו כשהקואליציה התרחבה, יתכבד ראש הממשלה ויסתפק בתקציב חד-שנתי. כל העניין כאן הוא פוליטי ולא כלכלי". ח"כ אראל מרגלית (המחנה הציוני): "שר האוצר ופקידי האוצר אמרו באופן חד-משמעי שהם נגד תקציב דו-שנתי. עכשיו שר האוצר מתחבא מאחורי חברי ממשלה קיצוניים ונתן קדימות לסדרי עדיפויות הווים. לוקחים את המדינה הזו ומזכירים אותה בשביל הפוליטיקה על חשבון הפרנסה של אנשים". ח"כ דב חנין (הרשימה המשותפת): "ראש הממשלה מפקיר את הביטחון בשביל השרידות שלו וגם את הכלכלה לצורך כך. הציפייה שלי מוועדת הכספים שבעבר ידעה לעצור רפורמות גרועות שתעשה זאת גם כשמדובר בכוונה להנהיג תקציב דו-שנתי". ח"כ זהבה גלאון (מר"צ) קראה לגפני לראו לנבונה של הכנסת ולדחות מסלול עוקף כנסת דוגמת התקציב הדו-שנתי. "הדרג המקצועי יכול היה לעשות לעצמו חיים קלים ולשחק אותה ראש קטן ולהגיד ולך על תקציב דו-שנתי. אבל אנחנו ככנסת חייבים לקיים דיון אמיתי, במיוחד אם הדרג המקצועי דווקא קם ואמר את עמדתו נגד תקציב דו-שנתי". ח"כ מטאל טרכטנברג (המחנה הציוני) טען ש"אין איש מקצוע בעולם ואני מכיר את עולם הכלכלה בעולם שתומך בתקציב דו-שנתי. משרה הפיץ בשקר שב-OECD תומכים בתקציב דו-שנתי. אין כלכלן אחד בעולם שחושב שיש היגיון בכך ולמרות זאת אנחנו דוהרים לכך". הממונה על התקציבים באוצר וסגניתו אישרו שמלכתחילה הם תומכים בתקציב חד-שנתי, אך הציגו את הגורש מהם על-מנת להבטיח עמידה ביעדים הפיסקאליים חרף הנהגת דו-שנתי. סגנית הממונה על התקציבים באוצר, יעל מבורך, "אנחנו פועלים לתכנון רב-שנתי אך יש לנו יכולת מוגבלת לחזות התחייבויות של הממשלה בטווח הארוך וגם את הכנסות המדינה מסיסים בטווח הארוך. מהשנים האחרונות עולה תמונה ברורה שבכל פעם שהיה תקציב דו-שנתי כמות הבקשות לשינויים בתקציב גדלה דרמטית. פועלים לתכנון רב-שנתי - כללים פיסקאליים. יכולת מוגבלת להתחייבויות ארוכות טווח. לא נצטר ניסיון אמיתי בתקציב דו-שנתי. כי למעט אחד כולם לא היו מלאים 24 חודש. ניסיון העבר לא טוב - חריגה של 18.5 מיליארד ₪. בעסק, לפני תקציב 2013-2014 נוצר גירעון של 40 מיליארד ₪ עקב התקציב הדו-שנתי בשנים 2011 - 2012. אנחנו נמליץ לעגן רובות גדולות יותר ל-2018". הממונה על התקציבים, אמיר לוי, ציין: "הצגנו את עמדתנו גם בפני ראש הממשלה אך מי שהוחלט ללכת בכל זאת על תקציב דו-שנתי עלינו לבצע את תפקידנו ולוודא שהוא יונהג בדרך הטובה ביותר עם מינימום כשלים ובעיות". לוי הפתיע כשאמר, ש"בשנת בחירות אנחנו דווקא תומכים במנגנון של תקציב דו-שנתי. על-מנת לאפשר המשכיות וכמה שפחות ועזעים עקב אי אישור תקציב בתוך יו"ר ועדת הכספים גפני סיכם את הדיון העקרוני. "באופן בסיסי הייתי מעדיף תקציב חד-שנתי אך אני בקואליציה וראש הממשלה מעוניין בתקציב דו-שנתי. עתה על האוצר להיות מוכן לכך שכמות השינויים שיידרשו בתקציב, בוודאי ב-2018 תגדל דרמטית ועדת הכספים תעמוד על-כך שאגף התקציבים יפעל בהתאם לנהל ההעברות התקציביות אותו היא אישרה. על כל בקשה תקציבית ונמכר גם על עודפים, יידרשו הסברים מפורטים כתובים בטרם הדיון כאן בוועדה לצורך השקיפות וכן נציגות רלוונטית של אנשי אגף התקציבים, לרבות נציגי המשרדים המבקשים".

נספח 8

**העתק כתבתה של רוני זינגר
"הממונה על התקציבים ליו"ר ועדת
הכספים: "מתנגד לתקציב הדו
שנתי" כלכליסט (21.4.2016)**

עמ' 25

הממונה על התקציבים ליו"ר ועדת הכספים: "מתנגד לתקציב הדו שנתי"

אמיר לוי שלח מכתב ליו"ר הוועדה משה גפני ובו הוא מבהיר כי יש לאשר תקציב חד שנתי במטרה לשמור על "מדיניות פיסקאלית אחראית"; עם זאת, על פי הערכות, נתניהו נחוש להעביר את התקציב הדו שנתי גם בניגוד לעמדתם של פקידי האוצר

רוני זינגר 21.04.16 12:52

תגיות: [הממונה על ההגבלים העסקיים](#) [אמיר לוי](#) [תקציב דו שנתי](#) [משה גפני](#)
[ועדת הכספים](#)

הממונה על התקציבים באוצר, אמיר לוי, הודיע ליו"ר ועדת הכספים, משה גפני, כי הוא מתנגד לתקציב דו שנתי.

לוי הודיע על עמדת האוצר במכתב ששלח לגפני ובו ביקש בנוסף כי הוועדה תקיים דיון בנושא בהקדם: "אבקש לדווח לוועדה כי נוכח החשיבות שבשמירה על מדיניות פיסקאלית אחראית, הניסיון הנצבר בתקציב המדינה לשנים 2011-2012 והעדר הניסיון הבינלאומי בנושא, עמדתנו המקצועית הינה כי יש להשאיר על כנה את הוראת חוק יסוד: משק המדינה לפיה תקציב המדינה יהיה לשנה אחת". לוי מציין כי "מפאת חשיבות הנושא, אבקש כי תערוך דיון בוועדת הכספים בו אציג את עמדתנו בפירוט בפני חברי הוועדה", מבקש לוי.



מימין: כחלון, נתניהו וגפני. נחשבים לקדם את התקציב הדו שנתי על אף עמדת פקידי האוצר
צילום: צביקה טישלר, עומר מסינגר, אלכס קולומיסקי

על פי החוק אמור לוי להתייצב בוועדת הכספים עד היום הראשון של מאי ולהודיע לוועדה בנוגע לשאלת קביעתו של התקציב כחד שנתי או דו שנתי. ואולם דעתו של לוי ושל פקידי האוצר המקצועיים אינה קונה משקל רב אצל ראש הממשלה בנימין נתניהו שנחוש לקדם תקציב דו שנתי. למעשה, גם שר האוצר משה כחלון, ששומע את לוי ואנשיו משקיעים ככל יכולתם בכישורי שכנוע בשבועות האחרונים, יצביע ככל הנראה בעד תקציב דו שנתי וזאת לאור ההסכם הקואליציוני עליו חתם עם נתניהו ובו הסכים לתקציב דו שנתי.

בימים האחרונים אמרו גורמים בממשלה ל"כלכליסט" כי, "ישנו סיכוי קלוש ביותר שמשוה יקרה וייסגר תקציב חד שנתי. נתניהו רוצה דו שנתי והממשלה תומכת בו בזה למרות הפקידים".

לפצח את יריב לוי: אינטלקטואל הוא לא

כלכליסט

פרופ' אוריאל רייכמן: "לא ניתן להפוך את בני העם היהודי למשרתים"

כלכליסט

"בתוך חודשיים הסרטן התפשט לדרגה 4. הוא חונק אותי" כך תוכלו להציל את סמיון

אלופי העולם | מממן

זאת הפוליסה שהשיגה 15.32% תשואה השנה. ואיפה הכסף שלכם

לירות השוואת פוליסות חיסכון | מממן

לראשונה: לקנות קרקע בשכונת מונטיפיורי בת"א ב-390,000 ש"ח בלבד

Channel22 | מממן

נספח 9

**העתק העמודים הרלוונטיים מדו"ח
מבקר המדינה בעניין "משרד האוצר
והכנת תקציב 2011-2012 ועמידה
ביעדי הגירעון" משנת 2014**

עמ' 27

מבקר המדינה

דוח ביקורת

משרד האוצר

הכנת תקציב 2011-2012

ועמידה ביעד הגירעון



מבקר המדינה

דוח ביקורת

משרד האוצר הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון



ירושלים, תמוז התשע"ד, יולי 2014

משרד האוצר - הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון
דוח ביקורת מיוחד
התשע"ד-2014

שם הדוח:
מסגרת הפרסום:
שנת פרסום:

מס' קטלוגי 2014-005
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

משרד האוצר

הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון

תקציר

רקע כללי

התקציב לשנים 2011 ו-2012, שאושר בכנסת בדצמבר 2010, היה התקציב הדו-שנתי המלא הראשון. שנת 2012 הסתיימה בגירעון תקציבי של כ-39 מיליארד ש"ח, 4.2% תוצר, לעומת תחזית גירעון של כ-18 מיליארד ש"ח, 2% תוצר, בתקציב המקורי (בעקבות שינוי שיטת המדידה של התוצר שביצעה הלמ"ס באוגוסט 2013, גדל התוצר ופחת הגירעון מכ-4.2% לכ-3.9% תוצר¹). הפער בין הגירעון בפועל לתחזית הגירעון נבע בעיקר מכך שההכנסות ממסים היו קטנות מההכנסות לפי התחזיות שהוכנו באמצע שנת 2010. על פי תחזית ההכנסות לשנת 2012 היו אמורים להיגבות כ-265 מיליארד ש"ח, אך בפועל נגבו כ-247 מיליארד ש"ח בלבד. ההתמודדות עם הגירעון נעשתה בתקופה של מחאה חברתית רחבת היקף הנוגעת ליוקר המחיה בישראל.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את אופן קביעת תחזית ההכנסות לצורך הכנת התקציב לשנים 2011-2012 ואת הטיפול בגירעון שהסתמן לשנת 2012. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה ובבנק ישראל.

1 התמ"ג שמוזכר בדוח זה מחושב על פי השיטה שהייתה בשימוש בתקופה הנסקרת בדוח, לפני שינוי הלמ"ס.

הליקויים העיקריים

למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות

למשרד האוצר אין נוהל הקובע כיצד מכינים את תחזית ההכנסות, מי אחראי להכנתה ולקביעת משתני המקרו שעליהם היא נסמכת, מי הגורם המאשר את התחזית, מהן סמכויותיו של מנכ"ל המשרד בעניינה, ואם שר האוצר רשאי להתערב בקביעתה.

חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר ובין ראשי האגפים במשרד אינה ברורה

חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר ובין ראשי האגפים האחרים במשרד אינה ברורה, ולכן מתעוררים ספקות בדבר סמכותו של המנכ"ל לקבל החלטות הנוגעות להצעות הדרגים המקצועיים באגפים בכלל ולהצעותיהם בנושא תחזית ההכנסות בפרט.

נמצאו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות ממסים במשרד האוצר שייתכן שתורמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולהגדלת הגירעון מעבר למתוכנן

אף שהניסיון מלמד שצפויה סטייה מתחזית ההכנסות ממסים, לא עושה משרד האוצר כל אומדן להסתברות של טעויות בסדרי גודל שונים; המודל האקונומטרי לא אפשר לגבש תחזית הכנסות ממסים בזמן יציאה ממשבר כלכלי, ולגידול הזוחל בתחזיות ההכנסות ממסים לא נמצא הסבר מניח את הדעת; מינהל הכנסות המדינה לא שמר את ההרצות של הרגרסיה ששימשו בסיס לתחזית ההכנסות על פי המודל האקונומטרי.

לא נמצא תיעוד לדיונים שהתקיימו במשרד בעניין הכנת התחזיות לתקציב ולהחלטות שהתקבלו בשלבים השונים, אלא מצגות בלבד; לא נעשתה עבודה שהשוותה בין הגורמים למשבר של שנת 2003 וליציאה ממנו ובין הגורמים למשבר של השנים 2008-2009 וליציאה ממנו, אף שהשוואה זו שימשה בסיס לתחזית ההכנסות ממסים; לא נמצא תיעוד לעבודה הבדוקת את הסבירות של הגמישות בין השינוי הצפוי בתמ"ג ובין השינוי הצפוי בהכנסות המדינה ממסים בזמן יציאה ממשבר לפי עמדת אגף התקציבים; תחזית ההכנסות ממסים של משרד האוצר לשנת 2012 התבססה על הנחה לא שמרנית בנוגע לשיעור ההפחתה בגין גבייה חד-פעמית של מסים בשנת 2006.

משרד האוצר משתמש בשתי תחזיות הכנסה וגירעון שונות לאותם טווחי זמן

במשרד האוצר משתמשים באותה העת בשתי תחזיות הכנסה וגירעון שונות לאותם טווחי זמן - תחזית גירעון אחת שמבצע אגף התקציבים המבוססת על תחזית הכנסות של מינהל הכנסות המדינה ומשמשת להכנת התקציב ולבחינת עדכונים במדיניות הפיסקלית, והאחרת, שמבצע אגף החשב הכללי, לצורך גיוס אג"ח למימון הגירעון והחוב.

חוסר בתיעוד ובדיווח רציף לציבור לגבי הטיפול בגירעון

1. לא נמצא מסמך המתעד את הדיון של הנהלת משרד האוצר בנובמבר 2011 שבו התקבלו החלטות חשובות לגבי הטיפול בגירעון שהסתמן. לא נמצא מסמך המתעד דיון חשוב בסוגיית נחיצותה של הצגת הנתונים המעודכנים לפני הממשלה וועדת הכספים של הכנסת עקב ההרעה הניכרת בנתונים. זו הפעם הרביעית בשנים האחרונות שמשרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר על היעדר תיעוד של ישיבות שהן צומת מרכזי בקבלת החלטות.

2. באוקטובר ובנובמבר 2012 לא פרסם משרד האוצר את שיעור הגירעון ב-12 החודשים האחרונים.

הממשלה לא הביאה בזמן את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות לשנת 2012 לאישור ועדת הכספים של הכנסת

שלא לפי הוראות חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, הממשלה לא הביאה את הצעתה להקצאת תקציב ההתאמות לשנת 2012, שהסתכם בכ-1.5 מיליארד ש"ח, ולשימוש בו לאישור ועדת הכספים של הכנסת בזמן שנקבע.

לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה על חלקו המבני של הגירעון ועל המדיניות הנדרשת לטיפול בו

לא נמצא כי תוכלו הדעות השונות לכדי מסקנה בדבר חלקו המבני של הגירעון ובדבר המדיניות הנדרשת לטיפול בו. בפועל אימץ משרד האוצר מדיניות של שימוש במייצבים אוטומטיים המיועדים לסביבה כלכלית המאופיינת בגירעון מחזורי, אף שחלק מהגירעון היה מבני.

אין במשרד האוצר דיווח ומנגנון שבדק את ההלימה בין תוואי ההוצאה על פי החוק ובין סך ההתחייבות של הממשלה לשנים הבאות

אין במשרד האוצר כל דיווח תקופתי בכל הקשור להלימה בין תוואי ההוצאה והגירעון הממשלתי שנקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 ובין התוואי הנגזר בפועל מתחזיות המקרו, ממדיניות המסים ומסך ההתחייבות של הממשלה לשנים הבאות. לפני שהממשלה קיבלה עליה התחייבויות והוצאות נוספות, לא היה כל מנגנון שבדק אם התחייבויות אלה עומדת במגבלת ההוצאה על פי חוק.

משרד ראש הממשלה טרם קידם את הצעת החוק בנושא המועצה הלאומית לכלכלה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה

במועד סיום הביקורת, למעלה משבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, משרד ראש הממשלה טרם קידם את הצעת החוק בנושא המועצה הלאומית לכלכלה, זאת אף שהמועצה כבר הכינה טיוטה של הצעת חוק.

ההמלצות העיקריות

על מנת לשמור על יציבות ואמינות פיסקלית:

1. על שר האוצר ומנכ"ל המשרד להבטיח כי:

(א) תהליך הכנת התחזיות יתבצע באופן סדור ויסתמך על נוהל מתאים באופן שיציג לפני מקבלי ההחלטות, בין היתר, את ההסתברות לסטיות מהתחזית ואת מחירן.

(ב) ישוכלל המודל האקונומטרי של המשרד כדי לאפשר חיזוי של הכנסות ממסים גם באירועים של האטה והאצה בקצב הצמיחה וייבחן שימוש במודלים אקונומטריים ככל שניתן לחיזוי ההכנסות האחרות.

(ג) תבוצע בדיקה מקצועית של התנאים הכלכליים המבדילים בין גירעון מבני לגירעון מחזורי כדי לסייע בעתיד למקבלי ההחלטות בקביעת המדיניות הפיסקלית המתאימה.

(ד) תוסדר חלוקת הסמכויות הפנימית במשרד האוצר תוך שימת דגש על ההיררכיה וחלוקת הסמכויות בין מנכ"ל המשרד לראשי האגפים.

(ה) יישקל ביצוע עבודה להגדרת קווים מנחים למועדי עדכון תחזיות נוסף על שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות במשרד האוצר.

(ו) את כל המקורות למימון תוספת הוצאות שמגיש משרד האוצר לממשלה הוא יציג בישיבות הממשלה באופן ברור ובכתב, ובכלל זה יציג את מידת הסיכון בדבר האפשרות להשתמש בהם.

- (ז) יימשך תהליך ההקמה והחזיון של אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בין-לאומיים במשרד האוצר, בהמשך למהלך שהוחל בו בשנת 2012.
2. על הממשלה לוודא כי התחייבויות העתידיות הולמות את תוואי ההוצאה.

סיכום

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, יש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה והוא אמור לשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בדבר חלוקת המשאבים העומדים לרשותה. תחזית הכנסות של המדינה, ובראש ובראשונה תחזית הכנסות המדינה ממסים, היא אבן יסוד בהכנת תקציב המדינה.

למרות חשיבותה הרבה של תחזית הכנסות המדינה, נמצאו ליקויים רבים בהכנת תחזית ההכנסות לשנים 2011 ו-2012 ובגיבושה, שייתכן שתרמו לחלק מהסטייה בפועל מהתחזית ולחריגה מן הגירעון המתוכנן. נמצאו ליקויים גם בתהליכי קבלת החלטות, בתיעוד שלהם, ובשקיפות נתוני הגירעון לציבור. לפני הממשלה לא מוצגת המשמעות של התחייבויות עתידיות שהיא מקבלת עליה ושל אי-התכנסות לתוואי ההוצאה והגירעון הממשלתי שנקבעו בחוק, ואין לה כל מגבלה להתחייב להוצאות שצפויות לחרוג מתוואי ההוצאה הקבוע בחוק.

עם זאת ניתנת להערכה החלטת הממשלה ושר האוצר דאז מ-30.7.12, שנועדה להתמודד עם הגירעון של שנת 2013 עוד באמצע שנת 2012, אף שהבחירות עמדו בפתח, ומטבע הדברים החלטות מעין אלו אינן אהודות בקרב הציבור.

הכנת תחזית הכנסות נאותה ועמידה בתוואי ההוצאה העתידי הן אדנים מרכזיים הנחוצים לשמירה על חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל ועל קיימות פיסקלית לטובת הדורות הבאים.



על פי מינהל הכנסות המדינה, השארית הלא מוסברת (כ-44% מהסטייה) "ניתנת לחלוקה למספר רב של גורמים, ביניהם תחזית מעט אופטימית בשלב הכנת התקציב במאי 2010, ושינויים במשתנים המשפיעים על הגבייה ואשר לא יכולים להיכלל במודל החיזוי (למשל שינוי בנטייה של הציבור להעלים הכנסות)"⁶⁰.

מדברי מינהל הכנסות המדינה עולה כי רק קצת יותר ממחצית (56%) מהסטייה בתחזית מוסברת בהשפעה של שינויים מקרו-כלכליים על ההכנסות, ואילו גם לדידו חלקה מוסבר על ידי תחזית הכנסות ממסים שהייתה "מעט אופטימית" מדי, והדבר היה גורם מרכזי לפער שנוצר בין ההכנסות בפועל להכנסות לפי התחזית. לדעת משרד מבקר המדינה, ייתכן שעבודת מטה סדורה במסגרת הכנת התחזית הייתה יכולה למנוע או לרסן אופטימיות זו, שבדיעבד מסתבר שלא הייתה במקומה. יתרה מזו, עבודה סדורה כאמור הייתה יכולה למנוע, לפחות חלקית, מצב שבו ה"שארית הלא מוסברת" כה גדולה, המקשה על מקבלי ההחלטות לבחון כיאות את הסיבות לסטייה בסך כ-6.2 מיליארד ש"ח ואת הדרכים לתיקונה. במסגרת תהליך העבודה נדרש להבנות תהליך הפקת לקחים לנוכח הסטיות המשמעותיות מהתחזית.

סטייה מהתחזית ותקציב דו-שנתי

אחד הטיעונים המרכזיים כנגד תקציב דו-שנתי הוא הקושי להכין תחזיות לתקופה של יותר משנתיים וחצי. הכנת תקציב דו-שנתי דורשת הכנת תחזיות ל-32 חודשים, לעומת תקציב חד-שנתי שבמסגרתו מתבצעות תחזיות ל-20 חודשים. סטייה מתחזית נגרמת משלושה גורמים עיקריים: טעויות חיזוי, שינוי מדיניות ושינוי בסביבה הכלכלית. ככל שהתחזיות נעשות לתקופה ארוכה יותר כך קשה יותר לאמוד את השינויים האמורים וגדלה הסבירות שיחולו טעויות חיזוי.

נמצא כי רק בפברואר 2012 בחן משרד האוצר לראשונה - באמצעות אגף כלכלה ומחקר - את סוגיית השפעתו של התקציב הדו-שנתי על שיעור הסטייה מהתחזית.

מבדיקה של התקציב הפדרלי בארצות הברית בשנים 1995-2005 עולה כי הסטייה מתחזית ההכנסות החד-שנתית הייתה כ-4.2% לשנה, ואילו הסטייה לשנתיים הבאות הייתה 8.8%. בבדיקה אחרת שנעשתה בארצות הברית נמצא שהסטייה הממוצעת המוחלטת מתחזית צמיחה של שנה הייתה 2.5% לשנה, ואילו הסטייה הממוצעת מתחזית הצמיחה של שנתיים הייתה 3% לשנה⁶¹. מכאן שסטיות בתחזית הכנסות ותחזית צמיחה המשפיעה על ההכנסות גדולות באופן ניכר כשעוברים מתחזית של שנה לשנתיים.

בדוח שהגיש משרד האוצר לוועדה המשותפת של וועדת הכספים וועדת החוקה חוק ומשפט במאי 2012 על פי חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, הוצגו מסקנות ביניים מיישום התקציב הדו-שנתי ועקרונות לקביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי.

בדוח נקבע כי "שינוי בתחזית הגירעון יחייב התאמה כאמור... אם ורק ככל שהשינוי נובע משינויים בתחזית הרלוונטית (חקיקה, תקנות או צווים) בנוגע לשיעור המס או תחולתו; אותו חלק בשינוי מתחזית הגירעון הנובע רק מהמחזוריות במשק - אינה מחייבת כל פעולה מצד הממשלה והכנסת,

60 הניתוח פורסם, לאחר סיום הביקורת, בדוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011-2012, עמ' 17-18.

61 אגף כלכלה ומחקר, תקציב דו-שנתי- היתרונות, החסרונות והניסיון העולמי (פברואר 2012).

למעט דיווח של הממשלה לכנסת, בדומה להוראות החלות כבר היום לגבי שינויים אקסוגניים בהכנסות בתוך שנת תקציב אחת".

בתשובת אגף התקציבים צוין, בין היתר: "החולשות שנמצאו ביישום התקציב הדו-שנתי לשנים 2011-2012 (אשר חלקן עומדות בבסיס דו"ח ביקורת זה) הובילו לביטול התקציב הדו-שנתי ולחזרה לתקציב שנתי רגיל החל מתקציב 2015".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח אי-הודאות הרבה הכרוכה בהכנת תחזית הכנסות לשנתיים, אם יוחלט בעתיד לבחון ולאמץ תקציב דו-שנתי, יש להביא בחשבון את המשמעות הנובעת מסטיות בתחזיות ארוכות יותר ובהתאם לגבש כללים שיסדירו את עדכון המדיניות הפיסקלית, לרבות את עדכון התקציב בעקבות סטייה ניכרת מהתחזית לפני שנת התקציב השנייה.

הצעדים שננקטו ביולי 2012 להפחתת הגירעון

ביולי 2012 נקטה הממשלה צעדים להפחתת הגירעון. שר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, אמר בכנס קיסריה ביוני 2012 כי אין מנוס מהעלאת המסים. השר ציין כי על אף הודעתו והודעת ראש הממשלה בדבר יעד הגרעון החדש לשנת 2013, שיהיה 3%, "לצערי הרב, לא יהיה מנוס מהטלת מסים... התחזית יחד עם המתמטיקה יחייבו אותנו גם למהלכים בתחום המיסוי, אני חייב לומר את זה, כי האמינות שלנו חשובה לנו, והיא כלי מרכזי במדיניות הממשלה... קביעת הגירעון והיעד שיחייב אותנו לצעדים מתונים ומדודים בתחום המיסוי... זה אלמנט חשוב בתקציב ובתוכנית הכלכלית". השר הדגיש כי "מבחינת מעמדה הבינלאומי של ישראל הדבר החשוב ביותר שעליו מסתכלות סוכנויות הדירוג זה היעד החוב-תוצר. בעדכון הגירעון ל-2013 שמרנו על כך שהיעד שקבענו... של להמשיך להוריד את יחס החוב-תוצר של מדינת ישראל יישמר".

גם נגיד בנק ישראל דאז, פרופ' סטנלי פישר, התבטא בכנס קיסריה בדבר הצורך לפעול להתמודדות עם הגירעון: "המצב הפיסקלי התדרדר בשנתיים האחרונות, לא רק בשל הירידה בהכנסות כתוצאה מהירידה בצמיחה, אלא גם בשל אומדני חסר לגבי העלויות האמיתיות של ההתחייבויות וההסכמים שהממשלה התחייבה עליהם בשנתיים האחרונות. נדרשת אם כן פעולה אמיצה מצד הממשלה כדי לעמוד במגבלת התקציב... המשק קרוב לרמה של תעסוקה מלאה, ולכן מדובר בגירעון מבני, ולא בגירעון מחזורי. חשוב אם כן לטפל בגירעון כבר עכשיו".

ב-1.7.12 אישרה הממשלה תיקון לתוואי הגירעון לשנת 2013 ובו נקבע ששיעור הגירעון יהיה 3% (במקום 1.5%). ב-30.7.12 החליטה הממשלה לנקוט כמה צעדים לצמצום הגירעון לשנת 2012: הועלה המס על סיגריות ובירה, והמע"ם הועלה ל-17%. עוד החליטה הממשלה לנקוט צעדים מהותיים לצמצום הגירעון בשנת 2013, שהעיקרי בהם הוא העלאת מס הכנסה בנקודת אחוז אחת למשתכרים בין 14,000 ש"ח ל-32,000 ש"ח, החל מינואר 2013.

הנימוקים המרכזיים של הממשלה לקבלת החלטות באמצע שנת 2012 בדבר צעדי המיסוי שיחולו רק בשנת 2013 היו: המשבר בכלכלה העולמית ובייחוד בגוש האירו; הרצון לשמור על יציבותה של כלכלת ישראל והאמינות הפיסקלית של ממשלת ישראל; והחשש שאם לא יתבצעו הפעולות האלה "רמות הגירעון יגבילו את יכולת התגובה של הממשלה במקרה של משבר כלכלי נוסף". במסמך שהגיש שר האוצר ב-29.7.12 לקראת ישיבת הממשלה שהתקיימה למחרת צוין בין היתר: "בשנת 2012, לאור המשך הצמיחה המתונה בהכנסות ממסים קיים חשש שללא פעולה אקטיבית מצד הממשלה עלול הגירעון לחזור לעלות מעבר לרמה שנרשמה בשנת 2010 ואף לחצות שיעור של 4% תוצר, רחוק מיעד הגרעון שנקבע בשנת 2012 בגובה 2% תוצר... לאור המחסור בהכנסות המדינה ממסים בשנת 2012 והמחסור הצפוי בשנת 2013 ולשם שמירה על יציבות הכלכלה

נספח 10

העתק פרסום חדשות הכנסת מיום

23.6.23

עמ' 38



חדשות הכנסת

23 במאי 2016, ס"ז באייר תשע"ו, בשעה 15:15

בוועדת הכספים היחס לתקציב הדו-שנתי: בין התנגדות להסכמה בלית ברירה



יו"ר ועדת הכספים גפני: "בפועל, התקציב הדו-שנתי הוא שני תקציבים חד-שנתיים. יש כאן הטעייה" היועץ המשפטי לכנסת: "תקציב דו-שנתי פוגע במאזן הכוחות בין הכנסת לממשלה. לרעת הכנסת" "מאותו הרגע שהתקבלה החלטה על תקציב דו-שנתי, התפקיד שלנו כדרג מקצועי, לראות איך עומדים ביעדים הכלכליים במציאות של תקציב דו-שנתי". כך אמר היום (ב') הממונה על אגף התקציבים באוצר, אמיר לוי, בדיון עקרוני על התקציב הדו-שנתי בוועדת הכספים. היועץ המשפטי לכנסת הציג את עמדתו וציין: כי "אימוץ תקציב דו-שנתי, פוגע במאזן הכוחות בין הממשלה והכנסת לרעת הכנסת, כיוון שפוחת כוחם של חברי הכנסת בעיצוב סדרי העדיפויות הלאומיים אחת לשנה". יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני (יהדות התורה) הודיע ש"ועדת הכספים תקדם בחקיקה מנגנונים שייפצו על הכשלים הנוצרים בתקציב דו-שנתי ובין השאר, תדרוש תקציב התאמות למעבר בין שתי שנות התקציב". גפני הוסיף: "עמדת הבסיסית היא שיש לפעול עפ"י תקציב חד-שנתי בלבד. כל מדינות העולם פועלות כך למעט בחריין. אך ראש הממשלה מעוניין בתקציב דו-שנתי. כיו"ר ועדת הכספים אפעל לקדם בחקיקה איוונים והגבלות על התקציב הדו-שנתי באופן כזה שישאיר בידיו כוח לבצע שינויים יש כאן הטעייה, כי בפועל מדובר בשני תקציבים חד-שנתיים שמאפשרים יחדיו היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד איל יונן: "להנהגת תקציב דו-שנתי יש היבטים חוקתיים ומשטריים שיש לתת עליהם את הדעת. כיום אין אילוץ אובייקטיבי שמצריך תקציב דו-שנתי. אין משבר כלכלי עולמי, אנחנו לא בשנת בחירות וגם הטיעון של פיילוט כבר לא קיים. שהרי הדבר כבר נוסה כמה פעמים. אם רוצים לעבור למנגנון קבוע של תקציב דו-שנתי אזי מדובר בעניין חוקתי מובהק. הדבר מפחית את כוחה של הכנסת ובמיוחד של האופוזיציה להשפיע על סדרי העדיפויות הלאומיים אחת לשנה. הדבר גם מפחית מכוחה של האופוזיציה לקדם בחירות ע"י הפלת הממשלה. גם הפעלת תקציב דו-שנתי כהוראת שעה על-גבי חוק יסוד משק המדינה היא בעייתית. יש חשש שהנורמה הזו תיתפס כשימוש לרעה בחוק יסוד. מיצינו את כל העוגנים החיצוניים. בחירות, משבר כלכלי עולמי וניסיון ופילוט". יו"ר הוועדה גפני, בהדיר את דברי יונן עפ"י השקפתו: "אומר היועץ המשפטי, שבעצם מותר לכנסת לאשר תקציב דו-שנתי אך יש כאן בעיות, עתה, עלינו לצמצם אותן כמה שניתן". חברי הכנסת מהאופוזיציה תקפו בחריפות את ההחלטה להנהיג תקציב דו-שנתי. ח"כ מיקי לוי (יש עתיד): "לא ניתן לחזות שנתיים ויותר איך תראה הכלכלה. עכשיו כשהקואליציה התרחבה, יתכבד ראש הממשלה ויסתפק בתקציב חד-שנתי. כל העניין כאן הוא פוליטי ולא כלכלי". ח"כ אראל מרגלית (המחנה הציני): "שר האוצר ופקידי האוצר אמרו באופן חד-משמעי שהם נגד תקציב דו-שנתי. עכשיו שר האוצר מתחבא מאחורי חברי ממשלה קיצוניים ונותן קדימות לסדרי עדיפויות הוויים. לוקחים את המדינה הזו ומוכרים אותה בשביל הפוליטיקה על חשבון הפרנסה של אנשים". ח"כ דב חנין (הרשימה המשותפת): "ראש הממשלה מפקיר את הביטחון בשביל השרידות שלו וגם את הכלכלה לצורך כך. הציפייה שלי מוועדת הכספים שבעבר ידעה לעצור רפורמות גרועות שתעשה זאת גם כשמדובר בכוונה להנהיג תקציב דו-שנתי". ח"כ זהבה גלאון (מר"צ) קראה לגפני לדאוג לכבודו של הכנסת ולדחות מסלול עוקף כנסת דוגמת התקציב הדו-שנתי. "הדרג המקצועי יכול היה לעשות לעצמו חיים קלים ולשחק אותה ראש קטן ולהגיד נלך על תקציב דו-שנתי. אבל אנחנו ככנסת חייבים לקיים דיון אמיתי. במיוחד אם הדרג המקצועי דווקא קם ואמר את עמדתו נגד תקציב דו-שנתי". ח"כ מנאל טרכטנברג (המחנה הציני) טען ש"אין איש מקצוע בעולם ואני מכיר את עולם הכלכלה בעולם שתומך בתקציב דו-שנתי. משיהו הפיץ בשקר שב- OECD תומכים בתקציב דו-שנתי. אין כלל אחד בעולם שחושב שיש היגיון בכך ולמרות זאת אנחנו דוהרים לכך". הממונה על התקציבים באוצר וסגניתו אישרו שמלכתחילה הם תומכים בתקציב חד-שנתי. אך הצינו את הנדרש מהם על-מנת להבטיח עמידה ביעדים הפיסקאליים חרף הנהגת דו-שנתי. סגנית הממונה על התקציבים באוצר, יעל מבורך: "אנחנו פועלים לתכנון רב-שנתי אך יש לנו יכולת מוגבלת לחזות התחייבויות של הממשלה בטווח הארוך וגם את הכנסות המדינה ממסים בטווח הארוך. מהשנים האחרונות עולה תמונה ברורה שבכל פעם שהיה תקציב דו-שנתי כמות הבקשות לשינויים בתקציב גדלה דרמטית. פועלים לתכנון רב-שנתי - כללים פיסקאליים יכולת מוגבלת להתחייבויות ארוכות טווח. לא נצבר ניסיון אמיתי בתקציב דו-שנתי. כי למעט אחד כולם לא היו מלאים 24 חודש. ניסיון העבר לא טוב - חריגה של 18.5 מיליארד ₪. בטספ. לפני תקציב 2013-2014 נוצר גירעון של 40 מיליארד ₪ עקב התקציב הדו-שנתי בשנים 2011 - 2012. אנחנו נמליץ לעגן זרובות גדולות יותר ל-2018". הממונה על התקציבים, אמיר לוי, ציין: "הצגנו את עמדתנו גם בפני ראש הממשלה אך מי שהחלט ללכת בכל-ואת על תקציב דו-שנתי עלינו לבצע את תפקידנו ולוודא שהוא יונהג בדרך הטובה ביותר עם מינימום כשלים ובעיות". לוי הפתיע כשאמר, ש"בשנת בחירות אנחנו דווקא תומכים במנגנון של תקציב דו-שנתי. על-מנת לאפשר המשיכות וכמה שפחות זעזועים עקב אי אישור תקציב בזמן". יו"ר ועדת הכספים גפני סיכם את הדיון העקרוני: "באופן בסיסי הייתי מעדיף תקציב חד-שנתי אך אני בקואליציה וראש הממשלה מעוניין בתקציב דו-שנתי. עתה על האוצר להיות מוכן לכך שכמות השינויים שיידרשו בתקציב, בוודאי ב-2018 תגדל דרמטית ועדת הכספים תעמוד על-כך שאגף התקציבים יפעל בהתאם לטהל ההעברות התקציביות אותו היא אישרה. על כל בקשה תקציבית וכמובן גם על עודפים, יידרשו הסברים מפורטים כתובים בטרם הדיון כאן בוועדה לצורך השקיפות וכן נציגות רלוונטית של אנשי אגף התקציבים. לרבות נציגי המשרדים המבקשים".

נספח 11

העתק כתבתו של נתי טוקר "למה
לקשור לעצמנו כעת את הידיים? אין
סיבה להעביר תקציב דו-שנתי",
TheMarker מיום 5.4.2022

עמ' 40



שר האוצר, אביגדור ליברמן. נתק בין השכר הממוצע במשק לבין שכר המינימום צילום: אוהד צוינברג

חדשות

"למה לקשור לעצמנו כעת את הידיים? אין סיבה להעביר תקציב דו־שנתי"

כוונת הממשלה להוביל כבר כעת תקציב דו־שנתי ל-2023-2024 משקפת יותר מכל את הצבת צרכיה הפוליטיים לפני הצרכים הכלכליים של המדינה ■ שלושה כלכלנים בכירים, שניים מהם כיהנו בעבר במשרות בכירות באוצר, מסבירים למה הם מתנגדים למהלך

נתי טוקר **התמונה המלאה, במחיר משתלם!**

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

אלא שאט־אט התברר שגם ליברמן יודע לעקוף את הדרגים המקצועיים במשרד האוצר. כך למשל, הוא גיבש — כמעט ללא שיתופם — את תוכנית הסיוע לעצמאים בגל האומיקרון וכן החלקים בתוכניות להתמודדות עם יוקר המחיה.

אבל אם יש אירוע אחד שמשקף יותר מכל את הצבת הצרכים הפוליטיים לפני טובתה הכלכלית של המדינה, זהו הניסיון להוביל בממשלה כבר כעת תקציב דו-שנתי ל-2023-2024. המטרה של הדרג הפוליטי היא לאשר את תקציב 2024 בהקדם, כדי למנוע את הפלת הממשלה בשנה זו — וכך לאפשר את הרוטציה שבה יאיר לפיד ייכנס ללשכת ראש הממשלה.

באגף התקציבים במשרד האוצר התחילו לגבש בשבועות האחרונים את התקציב הדו-שנתי, ולאחר חג הפסח התהליך הזה ייכנס לעצמות גבוהה — מתוך כוונה לעמוד בלוח הזמנים שהציב ליברמן, ולאשר במאי את התקציב בממשלה. הכוונה היא לאשר סופית את התקציב בכנסת עד ספטמבר.



התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

המטרה של הדרג הפוליטי היא לאשר את תקציב 2024 בהקדם, בשביל לאפשר את כניסת יאיר לפיד ללשכת ראש הממשלה. צילום: אמיל סלמן

למרות החגיגות — הממשלה מתעלמת מהבעיות הכי גדולות במשק
מה "שכחו" אנשי האוצר להסביר במצגת לחברי הכנסת על תקציב המדינה?
תקציב לא מעודכן: משרד האוצר יוריד את יעד הגירעון ל-2021

התקציב הדו-שנתי הראשון בישראל היה ב-2009-2010, כשבנימין נתניהו חזר לכס השלטון. שר האוצר דאז, יובל שטייניץ, ראה בכך הישג עקרוני חשוב ותמך במדיניות קבועה של תקציב דו-שנתי. אלא שכיום הדעה הרווחת בקרב כלכלנים היא שאישור תקציב דו-שנתי בנקודת הזמן הזו הוא טעות כלכלית — ונועד לשרת אינטרסים פוליטיים.

אם משרד האוצר והמערכת הפוליטית אכן יעמדו בלוח הזמנים, תקציב 2024 יאושר סופית כמעט 16 חודשים לפני תחילת שנת התקציב הזאת — תקופה ארוכה וחסרת תקדים בין אישור תקציב לבין יישומו.

"תכנון לטווח ארוך — אבל תקציב שנתי"

אחד המתנגדים הנחרצים לתקציב דו-שנתי הוא פרופ' אבי בן-בסט מהאוניברסיטה העברית, שניהן בעבר כמנכ"ל משרד האוצר. "תקציב דו-שנתי, או רב-שנתי, הוא בעייתי", הוא אומר. "יש לזה סיבה מרכזית אחת — אנחנו חיים בעולם של אי-ודאות.

"סעיפי ההוצאה בתקציב מהווים התחייבות חוקית שמאושרת בכנסת. לעומת זאת, הכנסות המדינה ממסים תלויות בפעילות הכלכלית. יכולים להיות אירועים שונים שלא יאפשרו לנו לגבות את היקף המס שרצינו. יכולות להיות גם הפתעות חיוביות — אבל מה שמטריד זה הפתעות שליליות".

התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

לאן אתם ממהרים

משך הזמן לאישור תקציב המדינה, בחודשים*





*מהרגע שהוא אושר בממשלה או בכנסת, ועד 1 בינואר של השנה שתקציבה אושר

השנתיים האחרונות המחישו לנו מהי חוסר-ודאות.

בן-בסט: "נכון, אפשר לדבר על כמה אירועים, שכמעט כולם רלוונטיים כיום. ייתכן מיתון בפעילות הכלכלית. עלולה גם להתפתח מגפה, שתגרום לצמצום כפוי בפעילות הכלכלית. יש אפשרות אפילו למבצע צבאי שיפגע בפעילות הכלכלית בישראל.

"אנחנו עדיין נמצאים בחוסר-ודאות רב."

התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

בן-בסט מכיר את הקריאות לגיבוש תקציב דו-שנתי כחלק מהפעילות ארוכת הטווח של ישראל והעמידה ביעדים לשנים קדימה. ואולם, לדבריו, אין קשר בין היעד הזה לבין גיבוש תקציב דו-שנתי.

לדבריו, "צריך לעשות הבחנה בין תכנון לטווח ארוך לבין תקצוב לטווח ארוך. צריך בישראל תכנון לטווח ארוך — אבל התקציב חייב להיות שנתי בגלל חוסר הוודאות בנוגע למקורות התקציב. אם נתחייב מראש לזמן ארוך, אנחנו עשויים להיתקל בגירעונות גבוהים מאוד ובבעיות נוספות."

בן-בסט מוסיף כי כמעט אף מדינה לא מפעילה תקציב דו-שנתי. "גם במדינות שאין בהן מתיחות ביטחונית, יש מספיק סיבות לאי-ודאות. בישראל היו שני ניסיונות לעשות תקציב דו-שנתי, ושניהם נכשלו והסתיימו בחריגה ניכרת מהמתוכנן. כבר נכונו — לא כדאי שנקבל כווייה נוספת."





פרופ' אבי בן בסט

"משקל ההשקעות בתקציב הוא קטן מאוד. התקציב הוא כ-40% מהתוצר — בעוד השקעות בתשתית הן 2.5%. אפשר להשתמש במנגנון של הרשאה להתחייב להשקעות, כפי שנעשה עם מערכת הביטחון".

בן־בסט מודע לסיבה האמיתית לקידום תקציב דו־שנתי: "אלה סיבות פוליטיות ולא כלכליות. אנו חודשו לעולם החדש."

הצעה מיוחדת למנויי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

"הניסיון הזה בקורונה לא היה הכי מוצלח. זה נעשה בצורה פרטיזנית. בזמן אמת, לא ידענו על חשבון מה יבואו תוכניות כאלה ואחרות. אין כל סיבה לקשור לעצמנו כעת את הידיים. הדרגים המקצועיים צריכים לומר לדרג הפוליטי שהם מתנגדים לזה".

גם פרופ' בנימין בנטל, חוקר ראשי וראש תחום מדיניות בתחום הכלכלה במרכז טאוב, סבור כי הטענה שלפיה תקציב חדשנתי מאפשר תכנון ארוך טווח אינה בעלת משקל משמעותי. "זה יותר מילים", הוא אומר. "צה"ל, למשל, עובד על תוכניות חומש, וכך גם הוועדה לתכנון ולתקצוב במועצת ההשכלה הגבוהה (הוות"ת) — לא מפריע להם שלא מתקצבים. יש לזה דוגמאות רבות. יש דרכים להתגבר או לגשר בין העובדה שהתקציב הוא חדשנתי לבין הצורך להתחייב לתוכניות לטווח ארוך".

פרופ' בנימין בנטל
צילום: ליאור מורג / מרכז





לגישתך, כל הרעיון של תקציב דו־שנתי הוא מעוות במהותו.

בנטל: "זו החלטה פוליטית לחלוטין, מסיבות ברוחות. גם בעבר זה היה מאותן סיבות. המקור לבעיה הוא שברגע שהתקציב לא עובר, הממשלה נופלת ויש מקום להמון סחטנות. אלא שתקציב דו־שנתי גורם לנו לאבד גמישות. בעולם של חוסר־ודאות, כמו כיום, אתה לא רוצה לכבול את ידיה של הממשלה — שכרגע, למשל, צריכה גמישות בטיפול במשבר האנרגיה. צריך גמישות לתנאים המשתנים בעולם המשוגע שבו אנחנו חיים".

הפקידות הבכירה באוצר צריכה להתעקש על איזון אחר בין הצרכים הפוליטיים לכלכליים?

"מבחינת הפקידות הבכירה, יש גם שיקול לתקציב דו־שנתי. הפקידות ערה מאוד ללחצים הפוליטיים והם מנסים להקטין אותם. לכן, ככל שיש פחות נקודות חיכוך עם המערכת הפוליטית, מבחינתם החיים שקטים יותר. הם אולי לא יודו בכך, אבל השיקול הזה קיים".

"ליציבות פוליטית יש גם חשיבות כלכלית"

גישה פרגמטית יותר מוביל אורי יוגב, לשעבר הממונה על התקציבים ויועצו של ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו לעניינים כלכליים — ומי שהוביל מטעם ממשלת נתניהו את התקציב הדו־שנתי הראשון, ב-2009-2010. אלא שבעיתוי הנוכחי, גם יוגב מתנגד, ברמה העקרונית לפחות, להעברת תקציב דו־שנתי.

התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה



השיקול הפוליטי לגיטימי בעיניך?

יוגב: "בסיטואציה של חוסר יציבות פוליטית, יש הצדקה לתקציב דו-שנתי — בטח במקום כמו ישראל, אחרי השנים שעברנו. כל עוד לא ישנו את החוק, אי-העברת תקציב מפילה ממשלה. יציבות פוליטית היא חשובה גם מבחינה כלכלית. כך או כך, הנזק הכלכלי לא גדול. גם אני הייתי ראש אגף תקציבים (2002–2004), וגם אז עשינו במהלך השנה תקציב נוסף ותוכנית הבראה בשל המשבר הכלכלי. אפשר תוך כדי תנועה לשנות כל הזמן".

לחצו על הפעמון לעדכונים בנושא:

גירעון החשב הכללי משרד האוצר

פרסומת: 5 עובדות מעניינות על ההכתרה של המלך ציארלס ה-3

כתבות נוספות שעשויות לעניין אותך



התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה



ממומן

PSO / בריאות: ירידה בתפקוד המוחי? לקריאה!

ממומן



ממומן

ביטוח ישיר / ביטוח משכנתא:
כמה עולה והאם באמת כדאי?



ממומן

Dacia Duster / דאצ'יה
דאסטר החדש זמין עכשיו
במלאי החל מ- 113,990 ש...



חדשות / הנשיא גישש אצל האופוזיציה: כמה תשלמו עבור הקפאת ההפיכה לחצי שנה?



חדשות / בשל תקלה: לישראלים הוצע לרכוש כרטיס טיסה עם וויז אייר ב-30 שקל לכיוון

תגובות

להוספת תגובה
מזוהה

לבחירת השם
כנינוי קבוע

שם

הזינו שם שיוצג באתר

תגובה

נספח 12

**העתק דוח מרכז המחקר והמידע של
הכנסת בנושא "תקציבים דו-שנתיים
– הניסיון בעולם" משנת 2009**

עמ' 48



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם

א' בחשוון תש"ע
19 באוקטובר 2009

כתיבה: ד"ר שילה הטיס רולף
אישור: ד"ר שירלי אברמי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240 / 1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

תקציב דו-שנתי

הקדמה

ב-15 יולי 2009 אישרה הכנסת לראשונה בתולדות המדינה תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010. במידה רבה היה התקציב כורח המציאות: לקראת הבחירות לכנסת ה-18 שהתקיימו ב-10 בפברואר 2009 לא אושרה הצעת תקציב לשנת 2009 וכך החלה הממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו את כהונתה ב-31 במארס 2009 ללא תקציב שנתי מאושר, כאשר הצפי היה שהממשלה תצטרך לאשר תקציב לשנת 2009 ומיד לאחר מכן לגשת לדיוני התקציב לשנת 2010. באישורו של היועץ המשפטי לממשלה ולאחר חקיקת חוק-יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנים 2009-2010) (הוראת שעה), אושר תקציב דו-שנתי.¹ שר האוצר בממשלתו של נתניהו – ד"ר יובל שטייניץ – טען כי התקציב דו-שנתי הנו "ככל הנראה התקציב הראשון (מסוגו) גם בהיסטוריה של העולם המערבי כולו".²

צדק שר האוצר כאשר נזהר בלשונו. תקציבים דו-שנתיים אינם שכיחים, אך הם מוכרים בעולם. על-פי רוב מדובר בתקציבים של ארגונים בינלאומיים דוגמת האו"ם, UNESCO, ה-OECD או ארגון הבריאות העולמי, אך תקציבים כאלו מקובלים מזה שנים רבות ברבות ממדינות ארצות הברית (ראו להלן). בהונגריה הועבר באופן חריג תקציב דו-שנתי לשנים 2001-2002, שזכה להתייחסות רחבה בפרסומי ה-IMF וה-OECD, ובארצות הברית, ברמה הפדראלית, עולה מידי פעם בפעם הצעה לאמץ את שיטת התקציבים הדו-שנתיים כדי לפתור בעיות שונות בתחום הליך אישור התקציב בקונגרס. בבחריין נהוג תקציב דו-שנתי כבר מאז 1978.³ בעבר היו נהוגים תקציבים דו-שנתיים בספרד ובפרו, אך שתי המדינות עברו לתקציבים חד-שנתיים כבר לפני שנים רבות.⁴

יש לציין שלא כל תקציב שזוכה לכינוי "תקציב דו-שנתי" ("two-year budget" או "biennial budget" בלועזית) הוא אמנם תקציב מלא לתקופה של שנתיים. לעתים קרובות מדובר

¹ ראו: <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2196/2196.pdf>

² דברי הכנסת, דיון על התקציב, 15 ביולי 2009.

³ ראו למשל פרסומים של ה-Economist Intelligence Unit על בחריין, C:\Documents and Settings\Administrator\Desktop\EIU online store - Bahrain.mht

⁴

A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice*, International Monetary Fund, 1984, p. 138, f.n. 7

מסמך של ה-CBO משנת 1988: Biennial Budgeting, עמוד 24.
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/50xx/doc5010/doc02-Entire.pdf>

בתקציב מתגלגל – כלומר, תקציב מלא לשנה הקרובה ואיתו מידות שונות של פירוט לשנים הבאות, כאשר על-פי רוב לגבי שנים אלו מדובר יותר בתחזיות כלליות מאשר בתקציב ממש.

באוסטריה, למשל, שם נעשה בעבר שימוש בביטוי "תקציב דו-שנתי" לתיאור תקציב מתגלגל, נהוג היה להכין תקציב מלא לשנת התקציב הבאה על-פי לוח הזמנים המוזכר בחוקה ובמקביל להכין תקציב חלקי לשנת התקציב הבאה, המובא לאישור נפרד של הפרלמנט מספר חודשים מאוחר יותר כאשר יחד עמו מובאות לאישור תכניות כלליות לשנתיים נוספות.⁵ אולם, לאחרונה, במסגרת רפורמה מרחיקת לכת בהליך הכנת ואישור התקציב, תוקנה החוקה של אוסטריה וסעיף 51(3) מאפשר הצגה בפני הפרלמנט של שני תקציבים – לשנה הבאה ולשנה שלאחריה – בו-זמנית. העובדה שקיימת האופציה להעביר תקציב דו-שנתי איננה אומרת שבהכרח ייעשה באפשרות שימוש. יש לציין שלאוסטריה יש מסורת של איפוק בשימוש באמצעים קיצוניים גם כאשר הדבר מותר מבחינה חוקית. כך בנושא חוק הדומה לחוק ההסדרים הישראלי, שבאוסטריה נעשה בו שימוש רק לעתים נדירות, כאשר קיים משבר כלכלי חריף או שממשלה רוצה לבצע רפורמה מבנית מרחיקת לכת, למרות שמשרד האוצר האוסטרי יכול היה להעביר חוק כזה מידי שנה.⁶ אחת ממטרות הרפורמה התקציבית היא לצמצם בצורה דרסטית את מידת הפירוט בתקציב, וקביעת סכומים גלובליים לסעיפים כלליים (רובריקות). הסכומים הגלובליים יכולים להיקבע כמה שנים מראש. השלב הראשון של הרפורמה כבר הופעל והשלב השני ייכנס לתוקף בשנת 2013.⁷

⁵ ראו:

Jón R. Blöndal & Daniel Bergvall, "Budgeting in Austria", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 4-5 <http://www.oecd.org/dataoecd/57/47/40961371.pdf>

⁶ ראו שילה הטיס רולף, "חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין-לאומיות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 בספטמבר 2005, עמ' 18.

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01237.doc>

⁷ דואר אלקטרוני מ-Dr. Philipp Lust ממשרד האוצר האוסטרי מה-13 באוקטובר 2009. ד"ר לוטס סיפק תיאור קצר של הרפורמה כדלקמן:

Our current reform has two steps: the first phase is in force since 2009 (basically new budget structure, medium-term expenditure framework) and a second phase will start in 2013 (bringing performance budgeting and a more modern accounting system which does not only focus on cash-flow but incorporates the system of accrual accounting).

פרטים לגבי הרפורמה ניתן למצוא במסמך הבא:

Veronika Meszarits & Johann Seiwald, "Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system", EGPA Conference 2008, Innovation in Public Sector, 3rd-6th September 2008. http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/fsw/Tufan/EGPA2008/Papers/PSG12/Seiwald_Mesarits.pdf

וגם בצורת מצגת:

Federal Ministry of Finance, Veronika Meszarits, "Performance Budgeting in Austria as Part of a General Comprehensive Federal Budget Reform, EIPA, Warsaw, 6 March 2009.

http://english.bmf.gv.at/budget/theaustrianfederalb_399/eipa_printversion.pdf

סלובניה מוזכרת אף היא כדוגמה למדינה שיש לה תקציב דו-שנתי⁸, אך בדיקה מעלה ששם מדובר בתקציב מתגלגל.⁹ תקציב דו-שנתי מתגלגל יש גם לקנדה מאז 1993-94. על פי מסמך של המחלקה הכלכלית של ה-OECD כל שנה מגישה הממשלה הפדראלית לפרלמנט שני תקציבים מפורטים במונחים נומינאליים, אך תקציב השנה השנייה אינו מחייב משפטית.¹⁰

התקציב הדו-שנתי בהונגריה בשנים 2001-2002

הרעיון לעבור לתקציב דו-שנתי בהונגריה הועלה בשנת 2000 ונוסה רק פעם אחת, לגבי תקציב לשנים 2001 ו-2002. למעשה התקציב הדו-שנתי היה חלק ממכלול של רפורמות שהביאה ממשלת Viktor Orbán (1998-2002) שמטרתן הייתה לטפל במצב הכלכלי של הונגריה לקראת ניסיונה להתקבל כחברה באיחוד האירופי מחד, ולחזק את מעמדה של הממשלה מול הפרלמנט, מאידך. בנוסף לשינויים מנהליים מרחיקי לכת במשרדי הממשלה וקביעת תקציב דו-שנתי, החליטה הממשלה גם לצמצם את ישיבות מליאת הפרלמנט מישיבות שבועיות לישיבה כל שלושה שבועות.¹¹

בדו"ח של המחלקה לעניינים פיסקאליים של קרן המטבע העולמית, שפורסם בשנת 2001, נאמר שתכנון רב שנתי ותקציב דו-שנתי אמור להפוך לחלק קבוע בניהול הפיסקאלי של הונגריה. הוסבר שהתקציב הדו-שנתי אמור לחזק את תפקידה של המסגרת התקציבית לטווח הבינוני, בכך שהשנה השנייה של התוכנית תהפוך להקצאות בפועל והממשלה לא תזדקק לחזור לפרלמנט כל שנה כדי לקבל אישור על התקציב.¹²

⁸ למשל, בבלוג של יואב קרני "חטפו את החוקה" ב-13 באפריל 2009.

<http://www.notes.co.il/karny/55114.asp>

⁹ ראו למשל מסמך של קרן המטבע העולמית על סלובניה:

"IMF Concludes 2001 Article IV Consultation with the Republic of Slovenia"

<C:\Documents and Settings\Administrator\Desktop\IMF - Slovenia.mht>

¹⁰

Isabelle Joumard, Per Mathis Kngsrud, Young-Sook Nam & Robert Price, "Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", OECD Economic Department, ECO/WKP(2004)3, 12 February 2004, p. 19

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/ECO_PublicExpend_CostEffectiveness_Composite_2004.pdf

¹¹ ראו ביוגרפיה של Viktor Orbán ב-http://en.wikipedia.org/wiki/Viktor_Orb%C3%A1n

¹²

"Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Hungary" Prepared by the Fiscal Affairs Department of the International Monetary Fund, April 18, 2001, p. 7

התקציב הדו-שנתי של הונגריה לשנים 2001 ו-2002 היה למעשה שני תקציבים נפרדים שהועברו בפרלמנט בו-זמנית וזאת כדי לעקוף את הוראות חוק המימון הציבורי של הונגריה שאינו עוסק בתקציבים רב-שנתיים.¹³

יש הטוענים שהתקציב הדו-שנתי נחל כישלון, שכן הוא לא לקח בחשבון את נתוני המקרו ולא נקבע מנגנון כלשהו להתאמות נחוצות במידה והנחות היסוד של התקציב יוכחו כמוטעות – כפי שלמעשה קרה בעקבות ההאטה הכלכלית העולמית שהתרחשה בשנת 2001. את שנת 2002 פתחה הונגריה עם תקציב שלא תאם את הצרכים והממשלה נאלצה להגיש תקציב נוסף. לאחר הבחירות הוקמה ממשלה חדשה וזו חזרה לתקציבים חד-שנתיים.

תקציבים דו-שנתיים במדינות בארצות הברית

למרות שהממשלה הפדראלית בארצות הברית פעלה מראשיתה על בסיס תקציב חד-שנתי, כבר בשנות ה-40 של המאה ה-19 החלו מדינות שונות בארצות הברית לאמץ תקצוב דו-שנתי.¹⁴ כעבור מאה שנה, בשנת 1940, ב-44 מתוך 50 המדינות של ארצות הברית היה הנוהל המקובל העברת תקציבים דו-שנתיים. כיום המספר עומד על 20, אך עדיין ישנם רבים הטוענים שהיתרונות של תקציבים דו-שנתיים רבים מחסרונותיהם.¹⁵

במקור נבע הנוהג של אישור תקציבים דו-שנתיים על ידי בתי המחוקקים של המדינות מהעובדה שברוב המדינות בית המחוקקים התכנס רק פעם בשנתיים או אפילו לעתים נדירות יותר.

¹³ חוץ מהניסיון ליעל את הליך העברת התקציב, החליט ראש ממשלת הונגריה, שמכיוון שעמדו להתקיים בחירות במאי 2002 כדאי לנסות למנוע משותפתו הקואליציונית להעלות דרישות תקציביות מיוחדות לקראת אותן בחירות על-ידי העברת התקציב לשנת 2002 מראש. מידע זה סופק על-ידי מר Balazs Romhányi שעבד בשנים הרלבנטיות במחלקת התקציב במשרד האוצר ההונגרי, בהודעת דואר אלקטרוני מה-30 בספטמבר 2009. המידע אינו מייצג את עמדת משרד האוצר ההונגרי אלא את דעתו של הכותב בלבד.

¹⁴ לדיון היסטורי בנושא ראו:

Charles J. Whalen, "Biennial Budgeting for the Federal Government: Lessons from the States", Working Paper No. 149, December 2, 1995, <http://129.3.20.41/eps/mac/papers/9810/9810008.pdf>

¹⁵ רוב המידע בפרק זה מקורו במסמך שפורסם על-ידי הוועדה הלאומית של בתי-מחוקקים של המדינות (בארה"ב) על תקצוב שנתי דו-שנתי, שעודכן לאחרונה בשנת 2009:

Ronald K. Snell, "Annual and Biennial Budgeting: the Experience of State Governments, National Conference of State Legislatures, updated April 2009. <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=12658>

וכן במסמך שעסק בתקציבים הדו-שנתיים של אריזונה, קונטיקט ואוהיו, שהוגש על-ידי המנהלת לענייני התקציב הפדראלי, גבי Susan J. Irving לוועדת הכללים בבית הנבחרים הפדראלי בארה"ב בשנת 2000, כשזו בדקה את נושא של התקציבים דו-שנתיים:

United States General Accounting Office, Report to the Chairman, Committee on Rules, House of Representatives, "Biennial Budgeting – Three States' Experiences", October 2000. <http://www.gao.gov/new.items/d01132.pdf>

להלן המצב נכון לשנת 2009 :

מדינות בהן בית המחוקקים מתכנס מידי שנה ותקציב המדינה הנו דו-שנתי ברובו (5 מדינות)	מדינות בהן בית המחוקקים מתכנס מידי שנה ותקציב המדינה הנו דו-שנתי ברובו (15 מדינות)	מדינות בהן בית המחוקקים מתכנס מידי שנה ותקציב המדינה הנו חד-שנתי (30 מדינות)
אורגון*	אוהיו	אוקלהומה
דקוטה הצפונית*	אינדיאנה	איווה
טקסס	אריזונה (חזרה בה מתקציב שנתי)	איידהו
מונטאנה	הוואי	אילינוי
נבאדה	ווינגטון	אלבאמה
	ויומינג*	אלסקה
	ויסקונסין	ארקנסו (משנת 2010)
	וירג'יניה	ג'ורג'יה
	מיין	דלאוור
	מינסוטה	דקוטה הדרומית
	נברסקה	וירג'יניה המערבית
	ניו-המפשייר	ורמונט
	קונטיקט (חזרה בה מתקציב שנתי)	טנסי
	קנטאקי	יוטה
	קרוליינה הצפונית	לואיזיאנה
		מיזורי (נושאים מסוימים מתוקצבים על בסיס דו-שנתי)
		מיסיסיפי
		מישיגן
		מסצ'וסטס
		מרילנד
		ניו-ג'רזי
		ניו-יורק
		ניו-מכסיקו
		פלורידה
		פנסילבניה
		קולוראדו
		קליפורניה
		קנזס (נושאים מסוימים)

		מתקציבים על בסיס דו-שנתי
		קרוליינה הדרומית
		רוד-אילנד

*מדינות בהן התקצוב במלואו הנו דו-שנתי.

המעבר ההדרגתי במדינות לתקציבים חד-שנתיים נובע מכך שברוב המדינות כיום בתי המחוקקים מתכנסים מידי שנה (בשנת 1940 היה מספר בתי המחוקקים שהתכנסו על בסיס שנתי ארבעה – כיום מספרם 45) וכוחם מול המושלים עלה; מהעובדה שקשה מאוד לחזות הכנסות ממיסים והתפתחויות כלכליות למעלה משנתיים מראש; ומכך שתקציבי המדינות גדלו עד מאוד ונהיו הרבה יותר מסובכים מאשר בעבר. עם מעט יוצאים מן הכלל (אוהיו, טקסס וקרוליינה הצפונית) המדינות בהן עדיין קיים תקציב דו-שנתי הן מדינות מועטות אוכלוסין.

מחקרים שונים שנעשו בנושא היתרונות והחסרונות של תקציבים חד-שנתיים ודו-שנתיים במדינות בארצות הברית לא מורים על יתרון חד-משמעי של שיטה אחת לעומת רעותה. לטענת המצדדים בתקצוב דו-שנתי יתרונותיו העיקריים הם: הוא מעודד תכנון ארוך טווח על-ידי הממשל, משאיר יותר זמן לסקירת והערכת תכניות ופרויקטים על-ידי הממשל והמחוקקים, וההליך עצמו יותר חסכוני בזמן ובהוצאות שהמוקדשים להכנת ואישור התקציב מאשר תקצוב חד-שנתי. לדעתם חסרונם העיקרי של התקצוב הדו-שנתי הוא העובדה שהתקציב מבוסס על תחזיות לא מדויקות ולעתים קרובות יש צורך בעדכון נרחב של תקציב השנה השנייה. הבעיה קטנה יותר כאשר יש למושל את הסמכות להעביר כספים בין סעיפים – ואמנם, לחלק מהמושלים ישנה סמכות כזאת.

תקציבים דו-שנתיים במישור הפדראלי בארה"ב¹⁶

במישור הפדראלי בארצות הברית נהוג מאז שזכתה ארצות הברית בעצמאות (ואף לפני כן) תקצוב שנתי. אולם מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת הובאו מספר הצעות חוק, רבות מהן בתמיכת הנשיא המכהן, למעבר לתקצוב דו-שנתי. הבעיה העיקרית שהטרידה את המציעים הייתה העובדה שאישור התקציב, שהינו תהליך ארוך, מסורבל עם דיונים חוזרים ונשנים באותם נושאים, הכולל שלבים רבים, גוזל זמן רב וכמעט כל חוקי ההקצאות עוברים באיחור רב.

הטיעונים העיקריים בעד המעבר לתקצוב דו-שנתי הם: הצורך להקל על העומס בעבודת הקונגרס הנובעת מתקציבים חד-שנתיים; להרחיב את כמות הזמן שיש בידי הקונגרס לעסוק

¹⁶ אלא אם מצוין אחרת המידע בפרק זה מקורו ב-

James V. Saturno, "Biennial Budgeting: Issues and Options" Congressional Research Service, Report RL30550, August 10, 2006 <http://wikileaks.org/wiki/CRS-RL30550>

בדיון על התכניות של הממשל ובפיקוח עליהן; לאפשר לממשל לעסוק בצורה יעילה יותר בתכנון ארוך-טווח.

הטיעונים העיקריים נגד המעבר לתקצוב דו-שנתי הם: התקווה לשיפור בעבודת הקונגרס והממשל בעקבות המעבר לתקצוב דו-שנתי הנה תקוות שווא, בעיקר מכיוון שאי אפשר לעשות תחזיות כלכליות מדויקות שנתיים מראש ועל כן ממילא יהיה צורך להגיש תקציבים נוספים לפני תום השנתיים שאליהן מתייחס התקציב הדו-שנתי, או לתת לנשיא סמכויות נרחבות לשנות את התקציב ללא אישור של הקונגרס – כלומר, להרחיב את סמכויות הנשיא על חשבון הקונגרס.¹⁷

כאמור, מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת, החלו להעלות הצעות לשינוי הנוהל של העברת תקציבים חד שנתיים. לקראת העברת התקציב של 1973 הציעה קבוצת חוקרים ממכון ברוקינגס שיאושר תקציב תלת-שנתי, וזאת כדי לאפשר בחינה מדוקדקת יותר של התכניות הכלכליות של הממשל על-ידי הקונגרס.¹⁸ לאחר שחוק התקציב בקונגרס (Congressional Budget Act) נחקק בשנת 1974, הועלו הצעות שונות בקונגרס למעבר לתקציבים דו-שנתיים. חלקם עסקו בכל מכלול הליך החקיקה וחלקם רק בחלקו.¹⁹ בהליך הדיון בהצעות לרפורמות כלליות בנושא העברת התקציב על-ידי הקונגרס והצעות חוק קונקרטריות בנושא התקציב הדו-שנתי, השתתפו ועדת הכללים וועדת התקציב של בית הנבחרים, והוועדה לענייני ממשל, הוועדה לכללים ומנהל וועדת התקציב של הסנאט, וזאת בנוסף לוועדות שונות שהוקמו על-ידי הממשל תחת נשיאים שונים לדון בנושא. רוב הצעות החוק בנושא לא הגיעו כלל לדיון במליאה של בית הנבחרים או זו של הסנאט וזאת בגלל חילוקי דעות בין הגורמים השונים. במקרה האחד שהצעה לתקצוב דו-שנתי הועלתה במליאת בית הנבחרים כתיקון לחוק קיים בנושא הליך העברת התקציב, ב-16 במאי 2000, היא נדחתה ברוב של 217 מול 201.²⁰

במהלך השנים, נתבקש משרד התקציב של הקונגרס (CBO) להביע את דעתו המקצועית כמעט בכל השימועים והדיונים שהתקיימו בנושא התקציב הדו-שנתי וזאת על-פי רוב בצורת עדות מפי מנהלו או נציג בכיר אחר מטעמו. לאורך כל השנים הציג משרד התקציב של הקונגרס את כל הטיעונים בעד ונגד המעבר לתקציב דו-שנתי, כאשר כל המהמורות העשויות להופיע בהליך עם אימוצו של תקציב דו-שנתי זוכות לתיאור מפורט. העדות האחרונה של המשרד שמצאנו הייתה

¹⁷ לדיון מפורט יותר בטיעונים ראו נספח מספר 1.

¹⁸

Charles L. Schultz, Edward R. Fried, Alice M. Rivlin & Mary H. Teeters, *Setting national Priorities: The 1973 Budget*, Brookings Institute 1972.

¹⁹ אחת ההצעות הראשונות הייתה הצעת חוק של חבר בית הנבחרים בקליפורניה Leon Penetta, בספטמבר 1977. לסקירה של הצעות חוק שונות ראו:

Charles J. Whalen, "Should the U.S. Government Adopt a Biennial Budget?" Working paper No. 128, November 1994. <http://www.levy.org/pubs/wp128.pdf>

המסמך הזה פורסם בעקבות יוזמה של סגן הנשיא אל-גור בשנת 1993 שקראה לאימוץ תקצוב דו-שנתי.

²⁰ ראו הצבעה מס' 186 בדברי הקונגרס, כרך 146, עמ' 3127 H.

<http://www.thomas.gov/cgi-bin/query/F?r106:1:/temp/~r106GFg9yh:e344684>

של מנהלו, מר Douglas Holtz-Eakin, שהעיד בפני ועדת המשנה להליך החקיקה והתקציב של ועדת הכללים של בית הנבחרים ב-23 במארס 2004.²¹ את עדותו בנושא התקציב הדו-שנתי ניתן לראות בנספח מס' 2. ההתייחסות האחרונה בקונגרס לנושא התקציב הדו-שנתי הייתה במסמך של ה-CRS – שירותי המחקר של הקונגרס.

ההתייחסות של קרן המטבע הבין-לאומי, של ה-OECD לשל הבנק העולמי לנושא תקציבים דו-רב-שנתיים

לא מצאנו מסמכים של קרן המטבע הבין-לאומית, של ה-OECD ושל הבנק העולמי העוסקים באופן בלבדי בנושא תקציבים דו-רב-שנתיים, אך קיימת התייחסות לנושא במאמרים ומסמכים מטעם העוסקים בנושא התקצוב.

בספר שפורסם על-ידי קרן המטבע הבין-לאומית בשנת 1984 בנושא תקצוב ממשלתי מסתייג המחבר מתקצוב רב-שנתי בטענה שככל שפרק הזמן בין תחילת הליך הכנת התקציב לבין התקופה שאליה מתייחס התקציב ארוך יותר, כך גדלה האפשרות לאי-התאמה הנובעת מנתונים שאינם מעודכנים.²² במאמר מעודכן יותר שיצא מטעם ה-OECD בשנת 2003 נטען ש"בזמן שיש לאופק תכנוני מורחב יתרונות ברורים, יש לשימוש בהשלכות לטווח בינוני ובתקציבים רב-שנתיים מספר חסרונות. הרציני ביותר הנו שתחזיות לגבי משתנים פסקאליים נתונות לאי-וודאות ברמה גבוהה, בעיקר מכיוון שהן נזקקות להערכות לגבי הצמיחה הכלכלית הפוטנציאלית כמו גם למיקומה של הכלכלה במחזור הכלכלי. ואמנם, השלכות לטווח בינוני מתוקנות לעתים קרובות בצורה ניכרת... בנוסף לכך, תכנון לטווח בינוני עשוי להקשות על התאמת ההוצאות אם הגופים המוציאים רואים בתחזיות ההוצאות זכות לגבי כספים עתידיים..."²³.

מאז אמצע שנות ה-90 מטפלים הבנק העולמי וכן קרן המטבע הבין-לאומית בנושא שהם מגדירים כמסגרת הוצאות לטווח בינוני (Medium Term Expenditure Frameworks - MTEF) בקונטקסט של מדינות מתפתחות – בעיקר מדינות באפריקה.²⁴ מדובר למעשה בתכנון ותקצוב רב-שנתיים שמטרתם להתמודד עם הבעיות הכלכליות של המדינות המתפתחות שחסר להן אופק תכנוני. במסמך נרחב שהכינו שני עובדים בבנק העולמי בנושא, הם מתייחסים לתפקידו של הבנק העולמי בעידוד השימוש במסגרת הוצאות לטווח בינוני:

If the Africa region has been the laboratory for MTEF development, the World Bank has been the principal researcher. In the vast majority of cases the World Bank was involved in the decision to adopt and implement an MTEF, many of which came about as a result of a public expenditure review. In fact, the MTEF

²¹ http://www.rules.house.gov/Archives/cbo_test.pdf

²² ראו ספרו של A. Premachand, הערה 4.

²³ ראו מאמרם של Isabelle Jourard, Per Mathis Kngrud, Young-Sook Nam & Robert Price, הערה 10, עמ' 19-20.

²⁴ תודה לעמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי, על שהפנה את תשומת ליבנו לנושא זה.

has become a standard item in the Bank's public expenditure management (PEM) toolkit. More and more, MTEFs are considered the *sine qua non* of good PEM. The World Bank, however, is not the only advocate of this approach, which has also been advocated by the Asian Development Bank and the International Monetary Fund, though with some reservations.²⁵

אך כאמור, אין מדובר מדינות מתועשות.

מסקנות

תקציבים דו-שנתיים, שאינם תקציבים מתגלגלים, אינם קיימים רק בישראל של שנת 2009. נראה שחוץ מבחריין, שהנה מדינת נפט אוטוקראטית, וחלק מ-50 המדינות של ארה"ב, שמספרן הולך וקטן, אין כיום בעולם מדינות המשתמשות בתקציבים דו-שנתיים על בסיס קבוע. בעשר השנים האחרונות העבירו ההונגרים תקציב כזה פעם אחת בתנאים מיוחדים ולא יספו. ארצות הברית בחנה לעומק את הנושא פעמים אחדות ב-30 השנים האחרונות, וכל פעם דחתה את יישומו. אוסטרליה החליטה לפתוח לעצמה את האופציה להעביר תקציב דו-שנתי במידה ויעלה הצורך באמצעות תיקון לחוקה, אך אין בכוונתה להשתמש בה, אלא במקרים ייחודיים.

אין להתכחש לטענה שישנם יתרונות ברורים לתקצוב דו-שנתי, בעיקר מבחינת כמות הזמן המושקעת כל שנה באישור התקציב וחוסר הזמן שנשאר לדון לעומק במדיניות שעליה מבוסס התקציב, אך המגרעות – בעיקר בתחום החיזוי והנחות היסוד – הן הסיבה העיקרית לכך שיש הסתייגות מאימוץ התקצוב הדו-שנתי על-ידי מדינות (להבדיל מארגונים) על בסיס קבוע.

נספח מספר 1

הטיעונים בעד ונגד הנהגת תקציב דו-שנתי במישור הפדראלי בארצות הברית כפי שהם מופיעים במסמך של ה-CRS מה-10 באוגוסט 2006.²⁶

Arguments Favoring and Opposing Biennial Budgeting

Arguments Made by Proponents of Biennial Budgeting

Supporters of biennial budgeting generally advance three arguments. They contend that a two-year budget cycle will (1) reduce congressional workload by eliminating the need for annual consideration of routine or repetitious matters; (2) allow Congress to reserve time to promote improved oversight and program review; and (3) allow better long-term planning by the agencies that spend federal funds, at the federal, state, or local level.

Advocates assert that reducing the number of times that Congress has to consider budget questions will reduce the percentage of congressional time consumed by the process. They assert that this would allow more time for Congress to conduct agency and program oversight. By effectively dividing each Congress into a budget year and an authorization/oversight year, a two-year cycle might reduce competition for Members' time and attention and allow for more effective use of authorizations to establish policy. Congress would not have to resort to

appropriating in the absence of a current authorization as often, since the authorizations would not be crowded out of the congressional schedule by appropriations questions. Another

anticipated benefit is that executive branch agencies, relieved of the need to develop and defend budget proposals as frequently, could better manage federal programs.

One of the chief arguments of proponents of biennial budgeting is that it increases certainty about the level of future funding and thus, allows better long-range planning by federal agencies and by state and local governments. The Reagan, George H. W. Bush, Clinton, and George W. Bush Administrations expressed support for biennial budgeting. The 1993 report of the National Performance Review (the Gore Commission) noted, "Considerable time could be saved—and used more effectively—in both the executive and legislative branches of government if budgets and appropriations were moved to a biennial cycle."²⁷ The Clinton Administration's

²⁶ ראו הערה מס' 15.

final budget submission in 2000 reiterated its support for biennial budgeting.²⁸ The George W. Bush Administration has also included support for biennial budgeting (as well as other budget process reforms) in the President's annual budget submission to Congress. The FY2004 Budget stated that:

... a biennial budget would allow lawmakers to devote more time every other year to ensuring that taxpayers' money is spent wisely and efficiently. In addition, Government agencies would receive more stable funding, which would facilitate longer range planning and improved fiscal management.²⁹

Supporters point to the multiyear nature of the budget summit agreements between Congress and the President that have been a major part of the budget process for more than a decade as evidence of the efficacy of multiyear budgeting, and as a major factor in recent years for promoting more efficient consideration of budgetary legislation.

Arguments Made by Opponents of Biennial Budgeting

Critics of biennial budgeting have countered with several arguments as to why some of the

projected benefits could prove to be illusory. Reducing the number of times that Congress

considers budget matters, they suggest, may only raise the stakes, and thereby heighten the

possibility for conflict and increased delay. In addition, enacting a budget resolution and spending legislation every other year could be effective in reducing congressional workload or aiding longer-term planning only in the second year of the cycle. Even that benefit may not accrue without accurate budget projections. Making accurate projections of revenues and expenditures is always difficult, and, because a two-year cycle requires forecasting as much as 30 months in advance (rather than 18 under an annual budget cycle), biennial budgets would be more susceptible to error. Less

U.S. Office of the Vice President, *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting*, accompanying report of the National Performance Review (Washington: GPO, 1993), p. 59

28

U.S. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001, Analytical Perspectives* (Washington: GPO, 2000), p. 287.

29

U.S. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004, Analytical Perspectives* (Washington: GPO, 2003), p. 318.

accurate forecasting, they argue, could result in providing either too much or too little money for individual programs, and some fear that this would increase the need for supplemental appropriations or other adjustments that would effectively undercut any intended improvements in planning.

With only a limited ability to anticipate future conditions, critics argue that a two-year cycle could require Congress to choose between allowing the President greater latitude for making budgetary adjustments in the off-years or engaging in mid-cycle corrections to a degree that would nullify any anticipated time savings or planning advantages. Furthermore, they argue that annual review of appropriations requests is an important part of oversight that would be lost under a biennial budget, with no guarantee that committees would take advantage of a separate oversight session or that oversight separate from review of funding decisions would be as effective.

In addition, they contend that the institutional incentives for supporting two-year budgets can vary based on the expected budgetary outcome. A budget plan that would lock in an amount for the second year of a biennium will draw relatively little support from program advocates in a time of increasing budgets (because the program might receive more generous funding later), and, alternately, will draw relatively little support from program cutters in times of decreasing budgets (because the program would be somewhat insulated from possible later cuts). In other words, an action to lock in future budgetary resources may draw opposition when some decision maker believe that a “better” decision may be arrived at in the future.

נספח מספר 2

עדותו של מנהל משרד התקציב של הקונגרס (ה-CBO) בנושא התקציב הדו-שנתי בפני ועדת המשנה להליך החקיקה והתקציב של ועדת הכללים בבית הנבחרים של ארצות הברית, ביום 23 במארס, 2004.³⁰

Convert to a Biennial Budget Cycle. Proposals for biennial budgeting generally call for policymakers to enact budget legislation one year and to oversee and evaluate activities in the next. Supporters of biennial budgeting are increasingly concerned that the requirements of the annual budget process are overwhelming policymakers and public officials. They argue that the seemingly incessant demands of that process detract from other functions of government – such as long-range planning and oversight – that are equally, if not more, important.

However, changing to a two-year cycle could have significant drawbacks. It could diminish the effectiveness of Congressional control of spending in the appropriation process and could make adjusting to rapidly changing budgetary and economic conditions more difficult. If the economic and technical assumptions underlying a two-year budget resolution were not revised before the end of the biennium, the information and estimates that policymakers used would be far less reliable. Budget discipline and Congressional oversight might suffer if major policies were reviewed less frequently, and large supplemental appropriation bills could be more likely under a biennial budget process. Finally, it is unclear whether the root cause of the problems cited by proponents of biennial budgeting is the annual timetable or other factors that would be largely unaffected by a switch to two-year budgeting. Slightly less than half of the states, which are cited by proponents as a proving ground for biennial budget, use a biennial budget cycle. Many of the larger states tend to budget annually.

³⁰ http://www.rules.house.gov/Archives/cbo_test.pdf עמ' 11-10

נספח 13

העתק דוח ביצוע התקציב לחודש
מרץ 2023, שפרסם אגף החשב
הכללי במשרד האוצר

עמ' 63

16 אפריל 2023

בחודש מרץ 2023 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ב-34.8 מיליארד ש"ח

1. סך הכנסות המדינה ממסים

- בחודש מרץ 2023 הסתכמו הכנסות המדינה ממסים ב-34.8 מיליארד ש"ח.
- בשיעורי מס אחידים¹, ירדו הכנסות המדינה ממסים במרץ 2023, במונחים ריאליים, ב-10% לעומת מרץ 2022. הגביה ממסים ישירים ירדה ב-8% לעומת אשתקד, הגביה ממסים עקיפים ירדה ב-12% והגביה מאגרות עלתה ב-7%. הירידה בהכנסות ממסים הישירים הנה בכל סעיפי המס.
- בחודשים ינואר-מרץ 2023 הסתכמו ההכנסות ב-113.7 מיליארד ש"ח לעומת 119.5 מיליארד ש"ח בתקופה המקבילה אשתקד. בשיעורי מס אחידים, ירדו ההכנסות ממסים ב-9%. הכנסות ממסים ישירים ירדו ב-11% וההכנסות ממסים עקיפים ירדו ב-6% לעומת ינואר-מרץ 2022. הכנסות מאגרות עלו בכ-1%. ירידה ברבעון ראשון 2023 מוסברת בעיקר ע"י הכנסות גבוהות ברבעון ראשון 2022 (גידול ריאלי של 20% בסך ההכנסות ושל 27% בהכנסות ממסים ישירים, ביחס לרבעון ראשון 2021).

שיעור שינוי ריאלי, בשיעורי מס אחידים		
ינואר-מרץ 2023 לעומת ינואר-מרץ 2022	מרץ 2023 לעומת מרץ 2022	
-8.8%	-9.6%	סה"כ הכנסות המדינה ממסים
-9.0%	-9.8%	1. גביית רשות המסים
-11.0%	-7.9%	א. מסים ישירים
-5.9%	-12.3%	ב. מסים עקיפים
0.6%	5.2%	2. אגרות

- נתוני המגמה הצביעו על גידול בגביית המסים בשיעור של 5% משנת 2012 עד שנת 2019. מגמת העלייה נקטעה בשנת 2020 עם פרוץ משבר הקורונה, אך חודשה כבר בסוף שנת 2020 ומאז ועד השיא של המחצית הראשונה של שנת 2022 הגבייה גדלה בקצב מהיר מהרגיל. נתוני הגבייה מאמצע שנת 2022

¹ שיעורי השינוי בסקירה זו מוצגים בשיעורי מס אחידים, דהיינו בניכוי תיקוני חקיקה, הקדמת יבוא כלי רכב והכנסות חריגות.

² שינוי ריאלי מוגדר כשינוי נומינלי בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.

מצביעים על מגמת ירידה בקצב שנתי של 7% לעומת השיא של המחצית הראשונה של שנת 2022 (ראו תרשים 1). יחד עם זאת, הגבייה היום נמצאת מעל קו המגמה טרום משבר הקורונה.

2. הכנסות רשות המסים בישראל

- הכנסות רשות המסים במרץ 2023 הסתכמו ב-34.3 מיליארד ש"ח לעומת 36.4 מיליארד ש"ח בתקופה מקבילה אשתקד. בשיעורי מס אחידים, ירדו הכנסות רשות המסים בכ-10%. המסים הישירים ירדו ב-8% והמסים העקיפים ירדו ב-12% לעומת מרץ 2022.

הכנסות ממסים ישירים

- **ההכנסות ממסים ישירים** הסתכמו במרץ 2023 ב-20.0 מיליארד ש"ח לעומת 20.8 מיליארד ש"ח במרץ 2022. בשיעורים אחידים, ירדה גביית המסים הישירים במרץ 2023 ב-8%. הירידה המשמעותית ביותר הייתה בהכנסות ממיסי מקרקעין.
- **מס הכנסה מעצמאים ומחברות (ברוטו)** – במרץ 2023 הסתכמה הגבייה בסעיף זה ב-9.1 מיליארד ש"ח לעומת 9.0 מיליארד ש"ח במרץ 2022. בשיעורים אחידים, הגבייה מעצמאים (כולל בעלי מניות בחברות) נשארה ללא שינוי. לעומת זאת הגבייה מחברות ירדה בכ-6%. הירידה במס חברות במרץ 2023 באה לאחר עליה גבוהה בגבייה במרץ 2022. בחודשים ינואר – מרץ 2023 ירדו ההכנסות בסעיף זה בשיעור של 10%.
- **ניכויים מס הכנסה משכירים וניכויים במקור אחרים**, כולל משוק ההון – הגבייה מניכויים הסתכמה במרץ 2023 ב-11.5 מיליארד ש"ח, לעומת 11.3 במרץ 2022. במונחים ריאליים מדובר בירידה של 4%. חלק ניכר מהירידה נובע מירידה בהכנסות משוק ההון ובהכנסות מניכויים ממימוש אופציות לעובדים. מתחילת השנה נרשמה ירידה של כ-7% שבחלקה הגדול נובעת מירידה בהכנסות משוק ההון.
- **שוק ההון** – במרץ 2023 נרשמה גביה ברוטו של כ-0.4 מיליארד ש"ח, לעומת 0.5 מיליארד ש"ח במרץ 2022. במונחים ריאליים זוהי ירידה של 29%.
- **מיסוי מקרקעין** – ההכנסות נטו ממיסוי מקרקעין הסתכמו במרץ 2023 ב-1.5 מיליארד ש"ח, לעומת 2.5 מיליארד ש"ח במרץ 2022, ירידה ריאלית של 43%. הגבייה ממס שבח ירדה בשיעור של 43% והגבייה ממס רכישה ירדה בשיעור דומה, לעומת התקופה המקבילה אשתקד. ההכנסות ממיסוי מקרקעין גדלו בשיעור חד במחצית השנייה של 2021 ובמחצית הראשונה של 2022. מאז ההכנסות במגמת ירידה, אך הגבייה בתחילת 2023 עדיין גבוהה לעומת התקופה המקבילה ב-2021.
- **החזרים** – במרץ 2023 הסתכמו החזרים ממס הכנסה ומניכויים ב-1.8 מיליארד ש"ח, לעומת 1.9 מיליארד ש"ח במרץ 2022, ירידה של 12% במונחים ריאליים.

ההכנסות ממסים עקיפים

- **בחודש מרץ 2023 הסתכמו ההכנסות ממסים עקיפים ב-14.3 מיליארד ש"ח לעומת 15.6 מיליארד ש"ח בתקופה מקבילה אשתקד.** בשיעורי מס אחידים, ירדו ההכנסות ב-12%. במצטבר בינואר – מרץ 2023 ירדו ההכנסות ב-6% לעומת ינואר-מרץ 2022.

- **מס ערך מוסף** – סך ההכנסות נטו ממע"מ במרץ 2023 הגיעו ל-9.7 מיליארד ש"ח, לעומת 11.5 מיליארד ש"ח במרץ 2022. בשיעורי מס אחידים, זוהי ירידה של 20%.
בסיכום רבעון ראשון 2023 ירדו ההכנסות ממע"מ נטו ב-13%. הירידה נובעת בחלקה הגדול מגידול בהחזרים בענף המסחר בכלי רכב והבינוי, אך גם בהאטה בצריכה.
- **מס קניה יבוא** – ההכנסות ממס קניה יבוא הסתכמו במרץ 2023 בכ-2.3 מיליארד ש"ח, עליה ריאלית של כ-17% לעומת מרץ 2022. העליה מוסברת ע"י יבוא נמוך יחסית של כלי רכב במרץ 2022. במרץ 2023 נרשם יבוא בכמות הדומה לממוצע בחודש רגיל, וזאת למרות הקדמה מסיבית של יבוא כלי רכב בדצמבר 2022.
מתחילת השנה עלו הכנסות ממס קניה יבוא בכ-15%.
- **בלו דלק** – הכנסות מבלו הסתכמו במרץ 2023 ב-2.1 מיליארד ש"ח בדומה לתקופה מקבילה אשתקד. זוהי ירידה ריאלית של 3% הנובעת בעיקר מהפחתה בבלו על בנוי³. לולא ההפחתה, היה מתקבל גידול בהכנסות מבלו בעקבות רפורמת הממסים.

3. הכנסות מאגרות משרדי הממשלה

מתחילת השנה הסתכמו ההכנסות מאגרות ב-2.0 מיליארד ש"ח.

³ כדי למתן את העלייה במחיר לצרכן הנובעת מהעלייה במחיר הבינלאומי, הופחת הבלו על הבנוי החל מ-13.4.2022.

נתונים ארעיים על הכנסות המדינה ממסים בחודש מרץ 2023
(במיליוני ש"ח ובאחוזים)

שיעור שינוי ריאלי (באחוזים) *	ינואר-מרץ	ינואר-מרץ		מרץ		
		2023	2022	2023	2022	
-9.6	-10.3	113,711	119,483	34,847	36,933	סה"כ מסים, בהגדרות תקציב
-10.4	-8.5	67,778	71,900	19,990	20,767	מסים ישירים, בהגדרות תקציב
-10.0	-7.7	68,932	72,730	20,306	20,919	מסים ישירים, בהגדרות רשות המסים
-6.5	-2.2	62,936	63,963	18,434	17,911	מס הכנסה וניכויים נטו
-5.5	-1.4	68,437	68,826	20,170	19,439	מס הכנסה וניכויים ברוטו
7.4	8.0	5,501	4,863	1,736	1,528	בניכוי החזרי מס הכנסה והחזרי ניכויים
-9.9	100.1	600	633	194	92	ניכויים מריבית
-72.6	-58.8	307	1,063	175	405	ניכויים מניירות ערך
139.3	185.7	33	13	13	4	בניכוי החזרי ריבית
-31.3	-42.7	5,122	7,085	1,516	2,515	מס נדל"ן נטו
..	..	-1,154	-830	-316	-152	התאמה להגדרות התקציב (א)
-8.7	-13.3	43,907	45,669	14,264	15,630	מסים עקיפים, בהגדרות תקציב**
-9.7	-14.1	43,907	46,186	14,145	15,648	מסים עקיפים, בהגדרות רשות המסים
-13.5	-20.3	31,614	34,711	9,686	11,545	מע"מ נטו, לא כולל מע"מ יבוא בטחוני
-4.8	-10.1	15,771	15,740	5,397	5,704	מע"מ יבוא
-5.6	-12.0	32,135	32,337	10,146	10,958	מע"מ מקומי
15.8	8.8	16,292	13,366	5,857	5,117	החזרי מע"מ
-2.0	6.5	6,676	6,469	2,474	2,208	ס"ה מס יבוא ללא מע"מ
-57.1	-46.3	481	1,066	200	354	מכס
8.9	16.6	6,195	5,403	2,274	1,854	מס קניה יבוא
6.6	-0.4	5,617	5,006	1,985	1,895	ס"ה מסים מקומיים ללא מע"מ
35.1	-14.5	263	185	72	80	מס קניה מקומי
5.7	0.8	5,243	4,711	1,889	1,781	מס דלק
-4.1	-32.9	111	110	24	34	מס טבק (ב)
..	..	0	-517	119	-18	התאמה להגדרות התקציב (א)
0.6	5.1	2,026	1,914	593	536	אגרות ותשלומי חובה אחרים

* שיעורי שינוי ריאליים לעומת התקופה המקבילה אשתקד, בהנחה שמדד מרץ 2023 עלה ב-0.3% לעומת ינואר 2023.

(א) הפרשי עיתוי.

(ב) מס קניה על סגירות מיצור מקומי.

תרשים 1: סך מסים ממשלתיים, בניכוי שינויי חקיקה וגבייה חריגה
 (מיליארדי ש"ח, במחירים קבועים של 2022)



מקור: אגף הכלכלנית הראשית

נספח 14

**העתק הדוח "מגמות מקרו כלכליות
ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית
לשנים 2023-2027"**

עמ' 69

1. מגמות מקרו כלכליות ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023-2027

עיקרים

- שנת 2022 התאפיינה בהמשך התאוששות המשק לאחר משבר הקורונה עם צמיחה בשיעור של 6.5%, שיעור גבוה משמעותית מהתוצר הפוטנציאלי. זאת בהמשך למגמת הצמיחה הגבוהה מהשנה הקודמת. על פי התחזית המעודכנת של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, הצמיחה בשנת 2023 צפויה להתמתן ב-0.3% בהשוואה לתחזית הקודמת ולעמוד על 2.7%. קצב הצמיחה החזוי בשנת 2024 מתמתן ב-0.1% בהשוואה לתחזית הקודמת ועומד על 1.3%¹.
- בשנת 2021 נרשמה בשוק העבודה התאוששות ניכרת ממשבר הקורונה, ב-2022 נרשמה יציבות יחסית בשיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות, וברבעון הראשון של 2023 נרשמה מגמת שיפור מתונה שהתבטאה בגידול בשיעורי התעסוקה וההשתתפות. בנוגע למשרות פנויות, אנו עדים לירידה מסוימת במשרות הפנויות ובפרט במשרות הפנויות בסקטור ההייטק.
- האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד כבר בתחילת שנת 2022 והגיעה לרמה של 5.3% בסוף שנת 2022 (דצמבר 2022 מול דצמבר 2021) ול-5.0% במרץ 2023, שיעור נמוך מממוצע מדינות ה-OECD. נתוני אינפלציית הליבה בישראל דומים לאלה של המדינות המפותחות, ובפרט מדינות האיחוד האירופי. עליית המחירים, לצד המצב היציב בשוק העבודה, הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. מאז אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה על 0.1% ב-4.4 נקודות האחוז ב-9 פעימות, לרמה של 4.5%, נכון למועד כתיבת שורות אלו.
- הצמיחה העולמית בשנת 2022 על פי קרן המטבע הבינלאומית נאמדת בכ-3.4%, בהובלת המדינות המתפתחות, ותחזית הארגון לצמיחה העולמית בשנת 2023 עומדת על 2.8%. הפגיעה בצמיחה ב-2022 נובעת מקצבי אינפלציה גבוהים ברוב מדינות העולם שגררו עליות ריבית תלולות. גורם נוסף שתורם ללחצים האינפלציוניים הוא המלחמה בין רוסיה לאוקראינה. הקטנת היצע הגז הטבעי של רוסיה הובילה למשבר האנרגיה הגדול ביותר בעולם מאז 1970. בעקבות קצבי האינפלציה הגבוהים החלו בנקים מרכזיים בעולם להעלות את הריבית, דבר שפגע בצמיחה הכלכלית של מדינות רבות. השוואת ערכון תחזיות הצמיחה במדינות השונות בין ינואר לאפריל השנה (ר' להלן תרשים 2.13) מעלה כי תחזית הצמיחה הגלובלית עודכנה כלפי מטה הן עבור שנת 2023 והן עבור שנת 2024, תוך שהסביבה הגלובלית הופכת מורכבת יותר. כך, בחלק מהמדינות, ובפרט יפן וגרמניה, עודכנו תחזיות הצמיחה כלפי מטה, בעוד במדינות אחרות, כגון ארה"ב ובריטניה, עודכנו שיעורי הצמיחה כלפי מעלה. עם זאת, במסגרת עדכון התחזיות מחודש אפריל 2023 הודגשה ההעמקה של עוצמת הסיכונים כלפי מטה וההסתברות

¹ תחזית המקרו מבוססת על נתוני החשבונאות הלאומית שהיו זמינים נכון לאפריל 2023

להתממשותם. בהתאם לכך, בתרחיש הציגה קרן המטבע "תרחיש אלטרנטיבי סביר" המתייחס להחמרה כתוצאה מהרעה בתנאים הפיננסים, בפרט בארה"ב, שתביא לצמיחה נמוכה יותר בשיעור של 0.3 בהשוואה לתרחיש הבסיס כשמדובר בצמיחה הגלובלית, ושל 0.4 אחוזי תוצר במדינות כגון ארה"ב, יפן ואירופה.

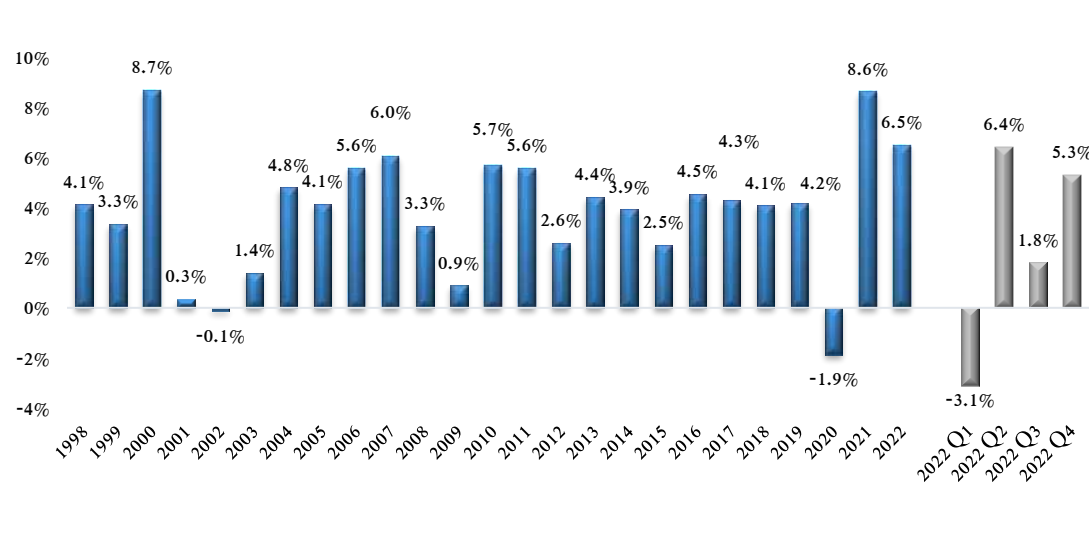
- על רקע ההתפתחויות הכלכליות בארץ ובעולם בארבעת החודשים הראשונים של השנה, הועלתה תחזית האינפלציה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר לשנת 2023 ל-3.2% (דצמבר מול דצמבר). במהלך שנת 2024 צפוי לעמוד קצב האינפלציה על 2.9% בהתאם לתחזית אגף הכלכלנית הראשית, בחלקו העליון של טווח היעד של בנק ישראל.² על פי התחזית, התפתחות זו מובילה לעליית הריבית מעבר למה שהיה צפוי בתחילת השנה, מה שמתבטא בין היתר בירידה בהשקעות ובפעילות בענף הנדל"ן. נוסף על כך, עליות הריבית ואי הוודאות בכלכלה העולמית, וכן אי הוודאות במשק המקומי, בפרט סביב הרפורמה המשפטית, מוסיפות גם הן להאטה בהשקעות ומשפיעות על ענף ההייטק.
- תחזית הכנסות המדינה העדכנית (הכוללת הכנסות ממסים והכנסות אחרות) לשנת 2023 עודכנה בהתבסס על תמונת המקרו וכן על ההכנסות ממסים שהתקבלו עד חודש אפריל של שנת 2023 והיא עומדת על 463.6 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-5.3 מיליארד ש"ח (כ-0.3% תוצר) מתחת לתחזית שהוכנה בינואר 2023. התחזית לשנת 2024 עומדת על 487.2 מיליארד ש"ח, 10.9 מיליארד ש"ח (כ-0.55% תוצר) מתחת לתחזית שהוכנה בינואר 2023.
- מרבית הסיכונים לתחזית הינם כלפי מטה וההסתברות להתממשותם גברה בעדכון זה, ולכן חשוב לשמור על מרחב פיסקלי שיאפשר התמודדות עם שינויים עתידיים בתחזית הצמיחה וההכנסות.

² תחזית האינפלציה מבוססת על נתוני המדד עד מדד חודש מרץ, שהתפרסם באפריל

מגמות כלכליות בישראל ובעולם ותחזיות אגף הכלכלנית הראשית לשנים 2023-2024

שנת 2022 התאפיינה בהמשך התאוששות המשק לאחר משבר הקורונה עם צמיחה בשיעור של 6.5%, שיעור גבוה משמעותית מהתוצר הפוטנציאלי. זאת בהמשך למגמת הצמיחה הגבוהה מהשנה הקודמת. בשנת 2021 נרשמה צמיחה בשיעור של 8.6%, נתון ששיקף חזרה לפעילות כלכלית כמעט מלאה, לאחר צמיחה שלילית בשנת 2020.

תרשים 2.1: קצב הצמיחה בשנים 1998 עד 2022

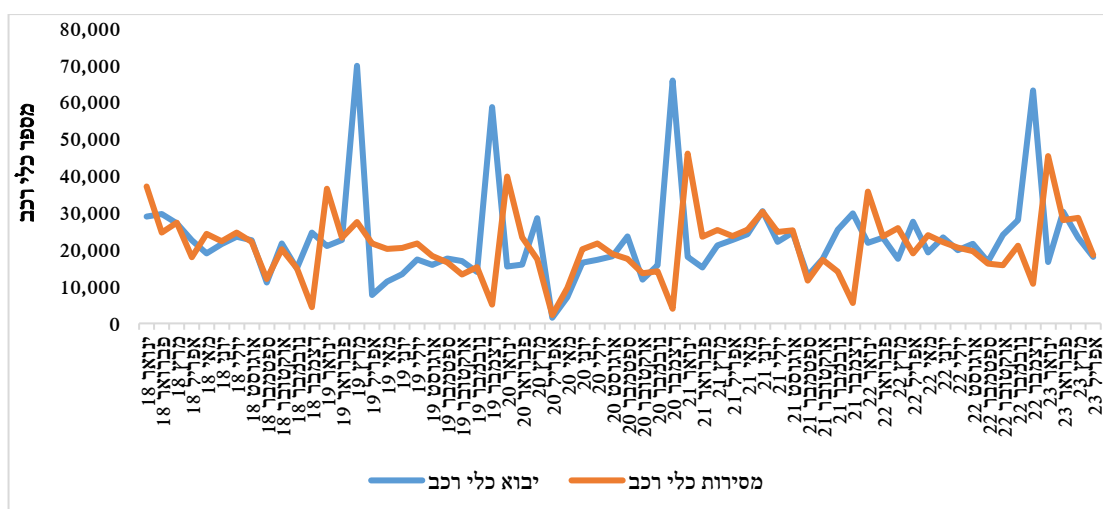


מקור: למ"ס.

הצריכה הפרטית צמחה בקצב של 7.7% בשנת 2022. עיקר העלייה נזקפה לצריכה השוטפת, ובפרט לרכיב השירותים שצמח בשיעור גבוה מתחילת השנה. בנוסף הצריכה של מוצרים בני קיימא תרמה גם היא לצמיחת הצריכה הפרטית כאשר העלייה בסעיף זה נזקפת לזכות רכישות של כלי תחבורה. מנגד, רכישות של מוצרים בני קיימא למחצה התמתנו משמעותית, בניגוד לשנת 2021, שבה הן הובילו את הצמיחה של הצריכה הפרטית. במחצית השנייה של 2022 ניכרת התמתנות בצריכה הפרטית, לאור עליות המחירים לצד עליית הריבית.

ההשקעות בנכסים קבועים עלו באופן ניכר במהלך 2022 עם קצב צמיחה של 9.0%. העלייה נבעה בעיקר מהמשך גידול בענף הבנייה ובפרט בנייה למגורים, ובמקביל מהעלייה בהשקעות בכלי תחבורה. בנוסף נרשמו עליות מתונות בהשקעות בציוד ומכונות ובמוצרי קניין רוחני.

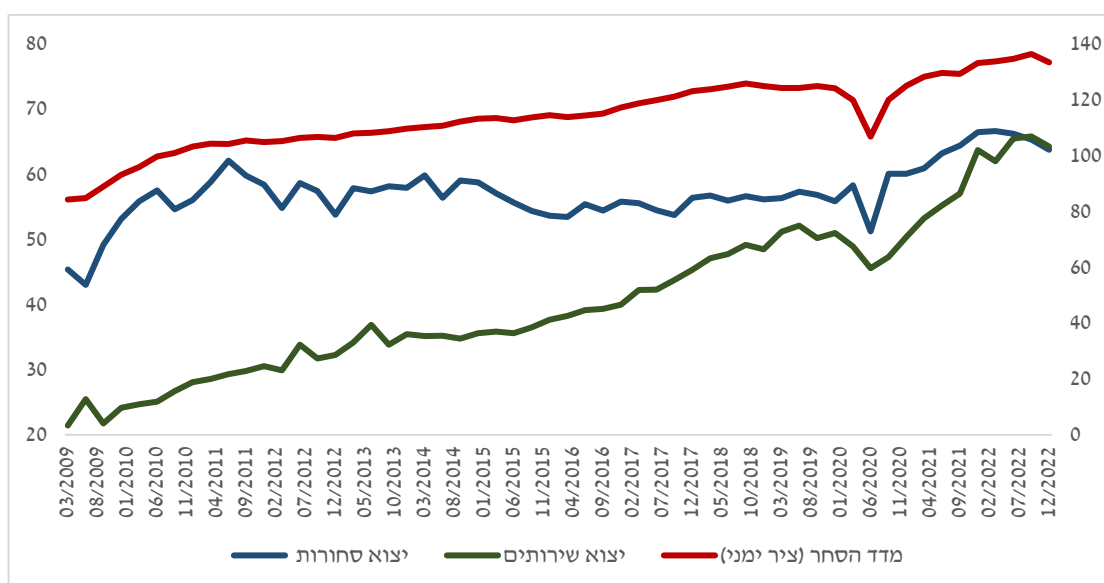
תרשים 2.2 – יבוא ומסירות כלי רכב



מקור: רשות המסים, איגוד יבואני הרכב, עיבודי אגף הכלכלנית הראשית

יצוא הסחורות והשירותים צמח בשיעור של 8.3%, בהמשך למגמת הצמיחה בשנת 2021. את הצמיחה הוביל יצוא השירותים ובפרט יצוא שירותים אחרים, אשר כולל את מגזר ההייטק. על אף שנרשמה התכווצות ברבעון הראשון של השנה, רמות היצוא נותרו גבוהות, ואת הירידה ניתן לייחס לצמיחה הגבוהה במיוחד ברבעון האחרון בשנת 2021. יצוא השירותים, שלראשונה עבר את יצוא הסחורות, המשיך לצמוח בהובלת יצוא ההייטק, אך החל מהרבעון השלישי של שנת 2022 ניכרת התמתנות ואף התכווצות ברבעון האחרון של השנה, כפי שגם ניתן לראות בהתמתנות בסך הגיוסים של קרנות הון סיכון ביחס לשנה הקודמת. יצוא הסחורות צמח בקצב מתון, כאשר ברקע שיעורי אינפלציה גבוהים בעולם ושינויי שער החליפין.

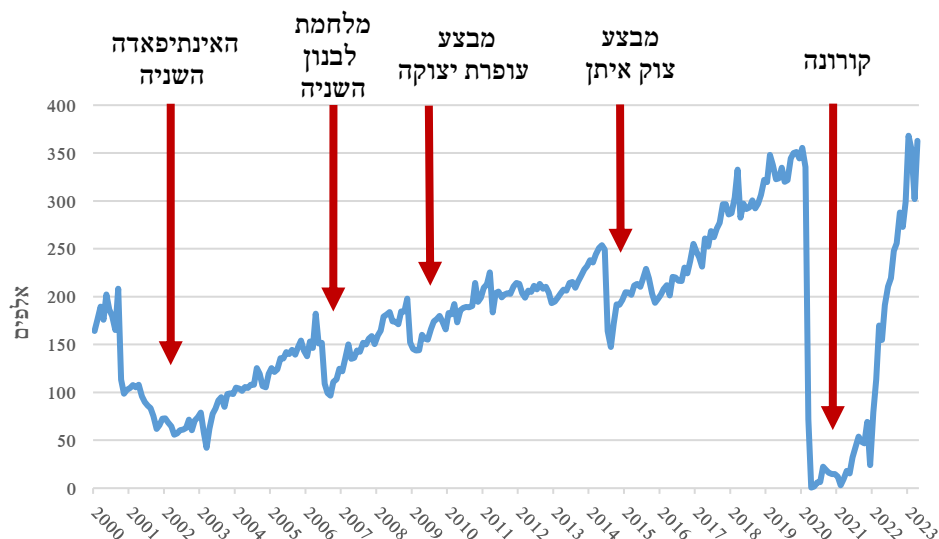
תרשים 2.3 – יצוא סחורות ושירותים (מיליארדי ש"ח)



מקור: למ"ס, CPB

התיירות הזרה החלה להראות סימני התאוששות מתחילת 2022, לאחר שנפגעה באופן חסר תקדים בתקופת הקורונה (ראו תרשים 2.4). התיירות הזרה היוותה טרם המשבר כ-11.3% מיצוא השירותים, וכ-5.5% מכלל היצוא. מספר התיירים שנכנסו לישראל במהלך שנת 2022 עומד על כ-60% ביחס לשנת 2019. בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2022 כבר עמד מספרם על כ-70% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2019.

תרשים 2.4 – כניסת תיירים לישראל (אלפים)



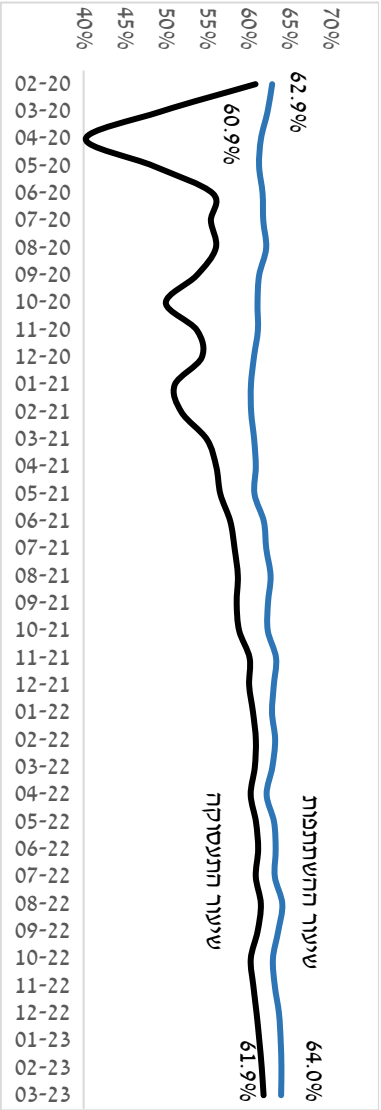
מקור: למ"ס

יבוא הסחורות והשירותים המשיך את מגמת הצמיחה הגבוהה ברבעון הראשון של שנת 2022. למרות התמתנות ניכרת בשיערי הצמיחה החל מהרבעון השני, היקף יבוא הסחורות והשירותים נותר גבוה לעומת תקופות מקבילות ב-2021. בשנת 2022 צמח היבוא בשיעור של 11.7%.

התפתחויות בשוק העבודה

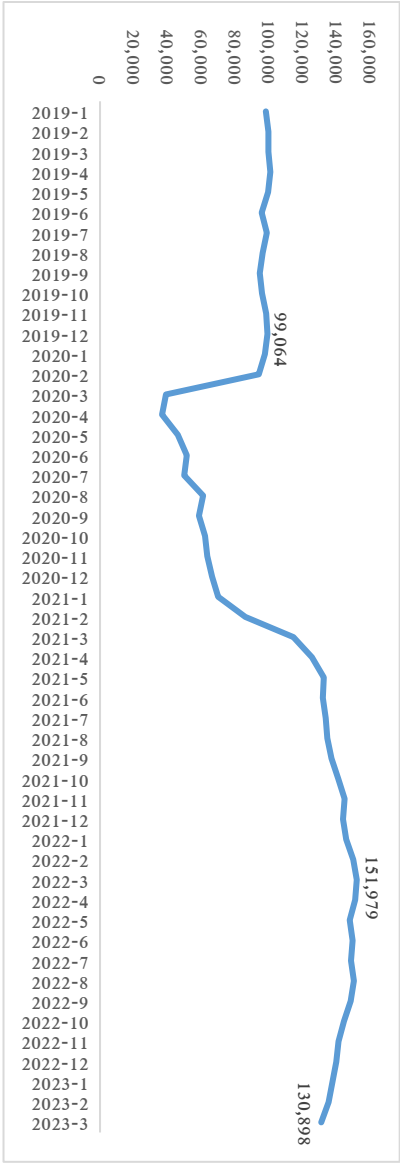
לאחר שב-2021 נרשמה בשוק העבודה התאוששות ניכרת ממשבר הקורונה, ב-2022 נרשמה יציבות יחסית בשיעור התעסוקה ושיעור ההשתתפות וב-2023 נרשמה מגמת שיפור מתונה שהתבטאה בגידול בשיעורי התעסוקה וההשתתפות (תרשים 2.5). במקביל מספר המשרות הפנויות ירדו מרמות השיא שנרשמו במהלך 2022 אך נותרו ברמה גבוהה בהשוואה לשנים שקדמו למשבר הקורונה (תרשים 2.6). לעומת זאת, בענף ההייטק ירד מספר המשרות הפנויות של מפתחי תוכנה מכ-14,200 בתחילת 2022 לכ-6,100, רמה נמוכה יותר מזו שנרשמה בפברואר 2020 טרם משבר הקורונה (תרשים 2.7).

תרשים 2.5 – שיעורי התעסוקה וההשתתפות (בניכוי חל"ט), גילאי 15+ (פברואר 2020 – מרץ 2023)



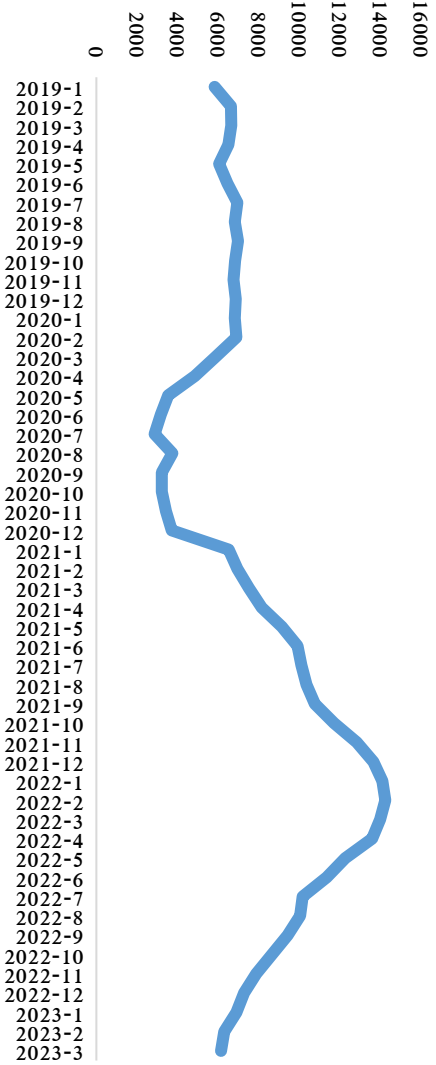
מקור: עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי כוח אדם של הלמ"ס, נתונים מקוריים (לא מנוכחי עונתיות)

תרשים 2.6 – מספר משרות פנויות



מקור: עיבוד של אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקרי משרות פנויות של הלמ"ס, נתונים מנוכחי עונתיות

תרשים 2.7 – מספר משרות פנויות – מפתחי תוכנה

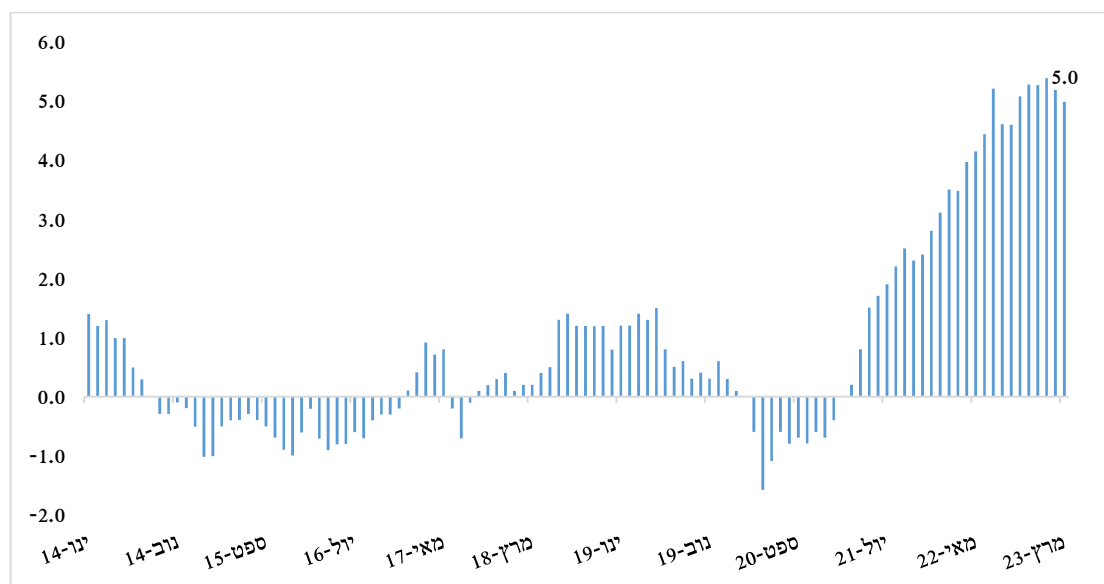


נתונים מקוריים. מקור: הלמ"ס – סקר משרות פנויות; עיבודי אגף הכלכלנית הראשית לנתוני סקר כ"א של הלמ"ס

אינפלציה

האינפלציה במשק עברה את הגבול העליון של טווח היעד כבר בתחילת שנת 2022 והגיעה לרמה של 5.3% בסוף שנת 2022 (דצמבר 2022 מול דצמבר 2021) ול-5.0% במרץ 2023, שיעור נמוך משמעותית מממוצע מדינות ה-OECD. מניית שיעור באגף הכלכלנית הראשית, מדד הליבה³ (מדד ללא אנרגיה ומזון) עלה בשנת 2022 בקצב של 5.1% ובממוצע שנתי ב-3.9%. כאשר מנתחים את התרומה למדד הכללי, עולה כי מדד הליבה תרם 4.1 נקודות האחוז ומדד האנרגיה והמזון תרמו 0.6 נקודות האחוז כל אחד. את העלויות במדד הליבה הובילו רכיב הדיוור (שעלה בשנת 2022 ב-6.3%) ורכיב התחבורה (ללא אנרגיה), שבתוכם רוב העלייה נזקפת למחירי ביטוח רכב ונסיעות לחו"ל. בתוך מדד האנרגיה, מחיר הדלק היה הגורם העיקרי לעליית המדד עד לחודש יולי. עם הפחתת הבלו והזינוק במחירי החשמל בחודש אוגוסט, מחיר החשמל הפך לגורם העיקרי לעליה במדד זה.

תרשים 2.8 – השינוי במדד מחירים לצרכן ב-12 החודשים האחרונים



מקור: למ"ס

עליית המחירים לצד המצב היציב בשוק העבודה הובילו את בנק ישראל להעלות את הריבית. מאז אפריל 2022 בנק ישראל העלה את הריבית שעמדה על 0.1% ב-4.4 נקודות האחוז ב-9 פעימות, לרמה של 4.5%, נכון למועד כתיבת שורות אלו. מדינות שונות בעולם חוו תרחיש דומה לישראל ורמות אינפלציה גבוהות נצפו גם במדינות כמו ארה"ב (עלייה של 6.5% במדד המחירים לצרכן בשנת 2022 ושל 4.9% במדד אפריל 2023) ובריטניה (עלייה של 10.5% ב-12 החודשים האחרונים במדד המחירים בשנת 2022,

³ מדדי הליבה, האנרגיה והמזון חושבו על ידי האגף בהתאם להגדרות של ה-OECD עבור ישראל ובהתייחסות עם אנשי הלמ"ס. הנתונים הם אינם נתונים רשמיים של הלמ"ס.

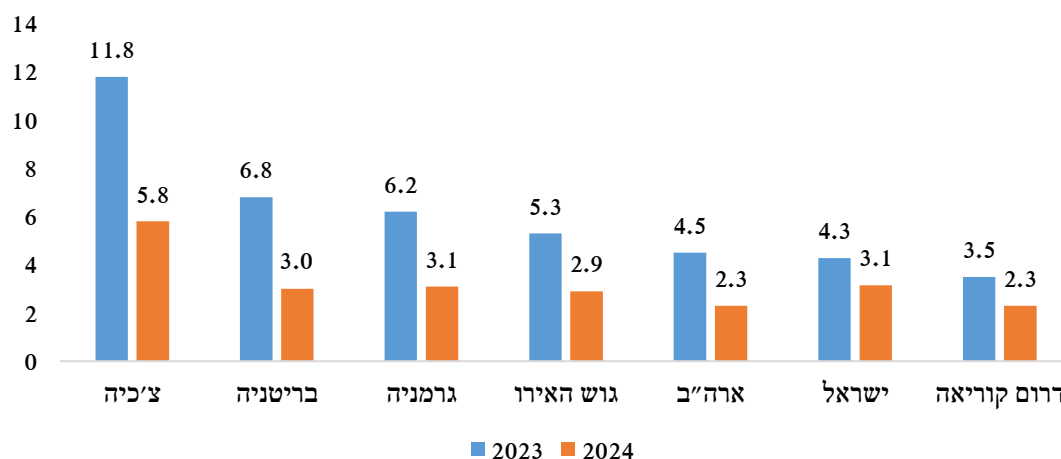
הגבוהה מזה 40 שנה, ו-10.1% במדד מרץ 2023). בחודשיים האחרונים אנו עדים לירידה ברמות האינפלציה הודות לעלייה בריבית וחזרה לשגרה של שרשראות האספקה העולמיות.

תרשים 2.9 – אינפלציה במדינות נבחרות מהעולם



מקור: אקונומיסט (מדד מרץ 2023)

תרשים 2.10 – תחזיות IMF לאינפלציה בעולם לשנים 2023-2024 (סוף שנה)



מקור: IMF WEO April 2023

מגמות בכלכלה הגלובלית

הצמיחה העולמית בשנת 2022 נאמדת בכ-3.4%, על פי קרן המטבע הבינלאומית, בהובלת המדינות המתפתחות. הפגיעה בצמיחה ב-2022 נובעת מקצבי אינפלציה גבוהים ברוב מדינות העולם שגררו עליות ריבית תלולות. האינפלציה נבעה ברובה מעלייה חדה בביקושים, כחלק מחזרה לשגרה אחרי מגפת הקורונה ובהמשך ישיר להתאוששות ב-2021, לצד פגיעה בהיצע, שנבעה ברובה מבעיות בשרשראות האספקה, כפי שניתן לראות בתרשים 2.11. גורם נוסף שתורם ללחצים האינפלציוניים הוא המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, שפגעה בהיצע החיטה (אוקראינה היא אחת מיצואניות החיטה הגדולות בעולם) ובגז הטבעי (כתוצאה מסנקציות שהוטלו על רוסיה). הקטנת היצע הגז הטבעי של רוסיה הובילה למשבר

האנרגיה הגדול ביותר בעולם מאז 1970. כפי שהוזכר לעיל, קצבי האינפלציה הגבוהים הורגשו במדינות רבות, כאשר ארה"ב ובריטניה הגיעו לשיא של 40 שנה בעלייה במדד המחירים לצרכן במהלך 2022. בעקבות קצבי האינפלציה הגבוהים החלו בנקים מרכזיים בעולם להעלות את הריבית, דבר שפגע בצמיחה הכלכלית של מדינות רבות.

כלכלת ארה"ב צמחה בשנת 2022 ב-2.1%, ירידה מ-5.9% בשנת 2021. הרבעון הראשון של שנת 2023 המשיך את מגמת ההאטה בצמיחת התוצר, עם צמיחה של 1.1% במונחים שנתיים. גורם מרכזי שמשפיע לרעה על הצמיחה בארה"ב הוא האינפלציה הגבוהה, שהגיעה לשיא של 9.1% בחודש יוני, ולאחר מכן ירדה עד ל-6.5% בסוף שנת 2022, ל-5% בחודש מרץ 2023. עליית האינפלציה הובילה לסבב העלאות ריבית של הבנק הפדרלי. הריבית הגיעה לרמה של 4.25%-4.5% בסוף 2022 ול-5%-5.25% בחודש מאי 2023, במה שנתפס על ידי השווקים כעליית הריבית האחרונה בסבב ההעלאות. לעליות הריבית הייתה השפעה שלילית משמעותית גם על מדדי המניות בשנת 2022, כאשר הנאסד"ק איבד מערכו 33.1% ומדד ה-S&P500 איבד 19.4%, בהשוואה לתשואות של 21.4%-26.9%, בהתאמה, בשנת 2021. לאחר שחזרו למגמות חיוביות לקראת סוף שנת 2022, מדדים אלו המשיכו במגמה זו לאורך הרבעון הראשון של שנת 2023 ורשמו תשואות חיוביות מתחילת השנה. שוק העבודה הציג מגמות מעורבות בשנת 2022 עם שיעורי אבטלה נמוכים מחד גיסא, וירידה במספר המשרות לקראת סוף השנה מאידך גיסא. שיעור האבטלה עמד על 3.5% בסוף השנה, נתון המהווה חזרה לרמות האבטלה הנמוכות ששררו טרם משבר הקורונה. בחודש אפריל 2023 נרשם נתון נמוך אף יותר, ושיעור האבטלה ירד ל-3.4%.

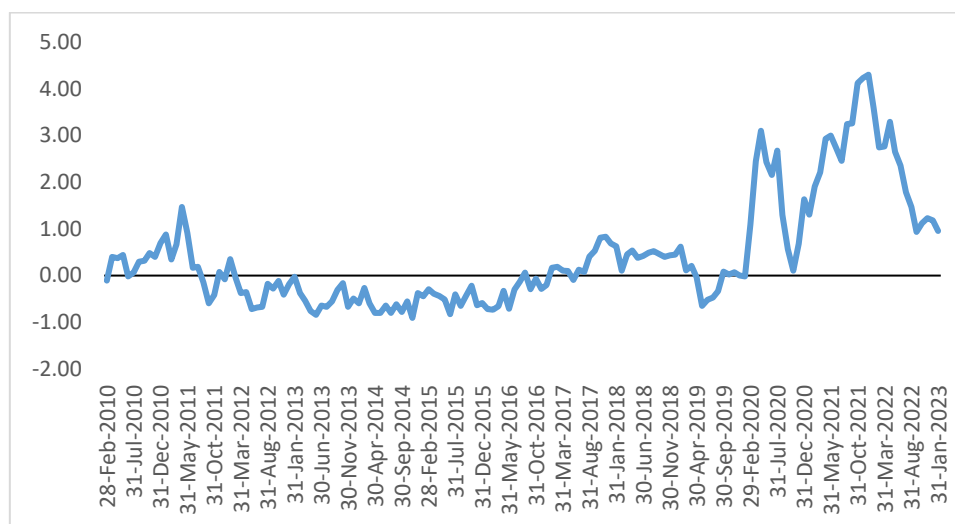
בחודש מרץ 2023 החל משבר בענף הבנקאות עם קריסתם של שלושה בנקים אמריקאים קטנים עד בינוניים בפרק זמן של חמישה ימים. בתגובה לכך, מחירי מניות של בנקים ברחבי ירדו בחדות והרשויות בארה"ב הגיבו בחדות עם מתן ערבויות לכל הפקדונות, במטרה למנוע תגובת שרשרת. בשווייץ התרחש ניסיון נוסף להרגיע את המשבר עם המיזוג של בנק Credit Swiss שנתקל בקשיים לתוך UBS. מעבר לפגיעה בכלכלה העולמית, המשבר תורם לחוסר הוודאות בתקופה זו.

כלכלת האיחוד האירופי צמחה ב-3.7% בשנת 2022, בהשוואה ל-5.6% ב-2021. ברבעון הראשון של 2023 צמחה כלכלת האיחוד ב-0.3%, נתון הממשיך את מגמה ההאטה בצמיחה לאורך המחצית השנייה של שנת 2022. גורם מרכזי שהשפיע על כלכלת היבשת בתקופה זו היה מלחמת רוסיה-אוקראינה, אשר בעקבות התלות של חלקים גדולים באירופה בגז הרוסי הובילה לעלייה משמעותית של מחירי האנרגיה, ותרמה לעליית האינפלציה. היערכות מדינות האיחוד ומילוי מאגרי הגז האסטרטגיים כהכנה לחורף תרמו למעבר מוצלח שלו ולירידה ניכרת במחירי האנרגיה, לאחר שהגיעו לשיא במהלך השנה. שוק העבודה האירופי רשם ביצועים טובים במהלך שנת 2022 וברבעון הראשון של 2023, חרף עליות הריבית והמשבר באוקראינה. האינפלציה בגוש האירו עמדה בדצמבר על 9.2% ועל 6.9% בחודש מרץ. במסגרת המאבק באינפלציה העלה ה-ECB את הריבית עד לרמה של 2.5% בסוף השנה ו-3.75% בחודש מאי.

הצמיחה בסין ירדה ל-3% בשנת 2022, בהשוואה ל-8.4% בשנת 2021. בשנה זו הצמיחה בסין הייתה מהנמוכות ביותר שנרשמו בעשורים האחרונים. גורם עיקרי שפגע בביצועי הכלכלה הסינית היה "מדיניות אפס הדבקה" של הממשל, שהתבטאה בסגרים נוקשים. נוסף על כך, המשבר בשוק הנדל"ן

פגע גם הוא בכלכלת המדינה בשנת 2022. גורמים אלו הובילו לקראת סוף השנה לנסיגה של ממשלת סין ממדיניות הקורונה בה נקטה, במטרה להמריץ מחדש את הפעילות הכלכלית. בעקבות זאת, ברבעון הראשון של שנת 2023 נראו סימנים ראשונים להתאוששות הכלכלה הסינית עם שיעורי צמיחה גבוהים מהתחזית. ההתאוששות הסינית צפויה לתרום לריסון האינפלציה, על ידי הקלת השיבושים בשרשראות האספקה.

תרשים 2.11: מדד GSCI⁴ למדידת הפרעות בשרשראות האספקה העולמיות

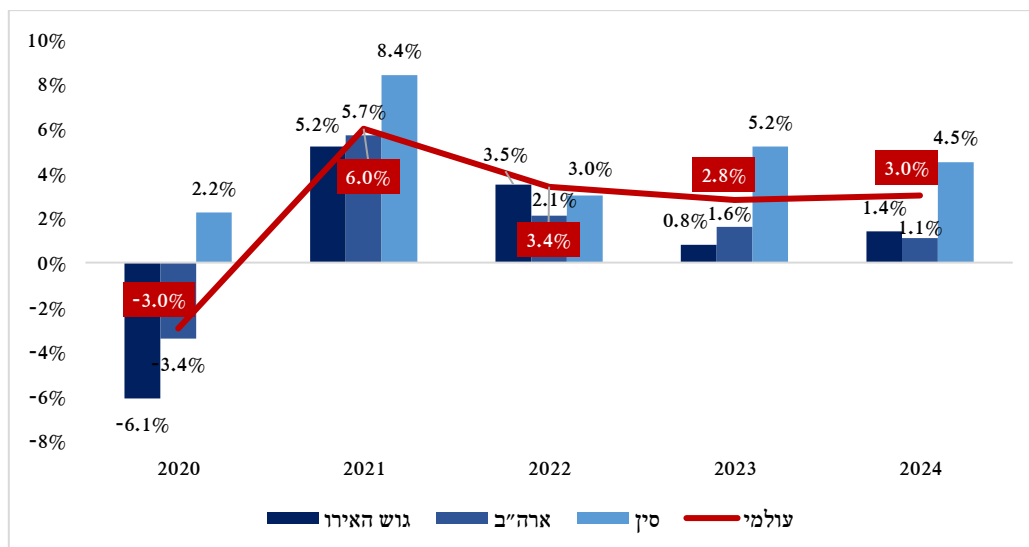


בהתאם לירידות באינפלציה במדינות המתפתחות בסוף 2022, שנובעות בחלקן מהחזרה לשגרה של שרשראות האספקה בתחילת 2023 (תרשים 2.11), התחזיות של גופי מחקר בינלאומיים קובעות כי הבנקים המרכזיים יצליחו להוריד את האינפלציה ושבסוף שנת 2023 קצבי האינפלציה יחזרו לתחומי היעד. בהתאם לכך תחזית הצמיחה העולמית של קרן המטבע הבינלאומית לשנת 2023 התעדכנה ב-0.1% כלפי מטה בפרסום אפריל והיא עומדת על 2.8%.

⁴ מדד שפותח על ידי Fed of New York. לקריאה נוספת ראה: <https://www.newyorkfed.org/research/policy/gscpi#/overview>

תרשים 2.12: תחזיות הצמיחה בעולם לשנים 2021-2024

(אחוז שינוי בתוצר לעומת שנה קודמת)

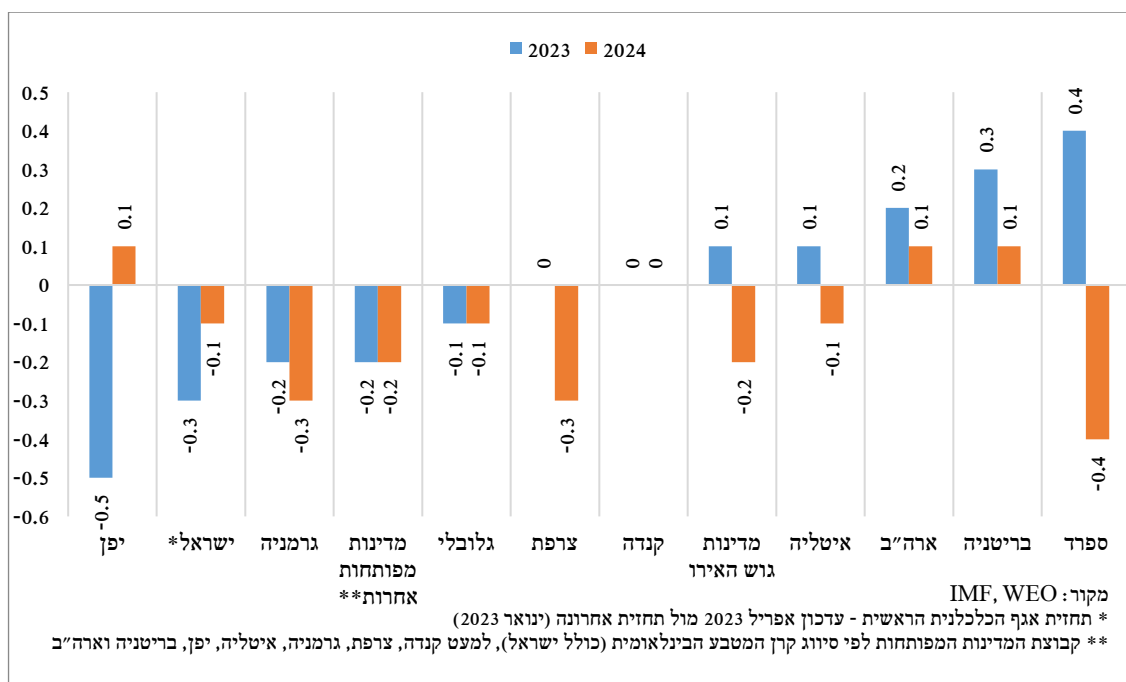


מקור: IMF WEO April 2023

תרשים 2.13 מציג את הפער בין תחזית הצמיחה של קרן המטבע העולמית בפרסום מחודש ינואר 2023, לעומת עדכון תחזיות הצמיחה של הקרן בפרסום מחודש אפריל 2023. השוואת עדכון התחזיות מעלה כי תחזית הצמיחה הגלובלית עודכנה כלפי מטה הן עבור שנת 2023 והן עבור שנת 2024, תוך שהסביבה הגלובלית הופכת מורכבת יותר. כך, בחלק מהמדינות, ובפרט יפן וגרמניה, עודכנו תחזיות הצמיחה כלפי מטה, בעוד במדינות אחרות, כגון ארה"ב ובריטניה, עודכנו שיעורי הצמיחה כלפי מעלה, בין היתר לאור הצפי לירידת מחירי האנרגיה, התמתנות העלאות הריבית בארה"ב, ועמידות גבוהה מהמצופה של שוק העבודה. עם זאת, במסגרת עדכון התחזיות מחודש אפריל 2023 הודגשה ההעמקה של עוצמת הסיכונים כלפי מטה וההסתברות להתמשותם. בהתאם לכך, בתרחיש הציגה קרן המטבע "תרחיש אלטרנטיבי סביר" המתייחס להחמרה כתוצאה מהרעה בתנאים הפיננסים, בפרט בארה"ב, שתביא לצמיחה נמוכה יותר בשיעור של 0.3 בהשוואה לתרחיש הבסיס כשמדובר בצמיחה הגלובלית, ושל 0.4 אחוזי תוצר במדינות כגון ארה"ב, יפן ואירופה. התממשות תרחיש זה עשויה להביא לעדכון תחזית הצמיחה העולמית העתידית כלפי מטה וגם בישראל.

תרשים 2.13: תחזית קרן המטבע הבינלאומית - פרסום אפריל 2023 מול פרסום ינואר 2023

(שינוי אבסולוטי, % תוצר)



תחזית הצמיחה לשנים 2024-2023

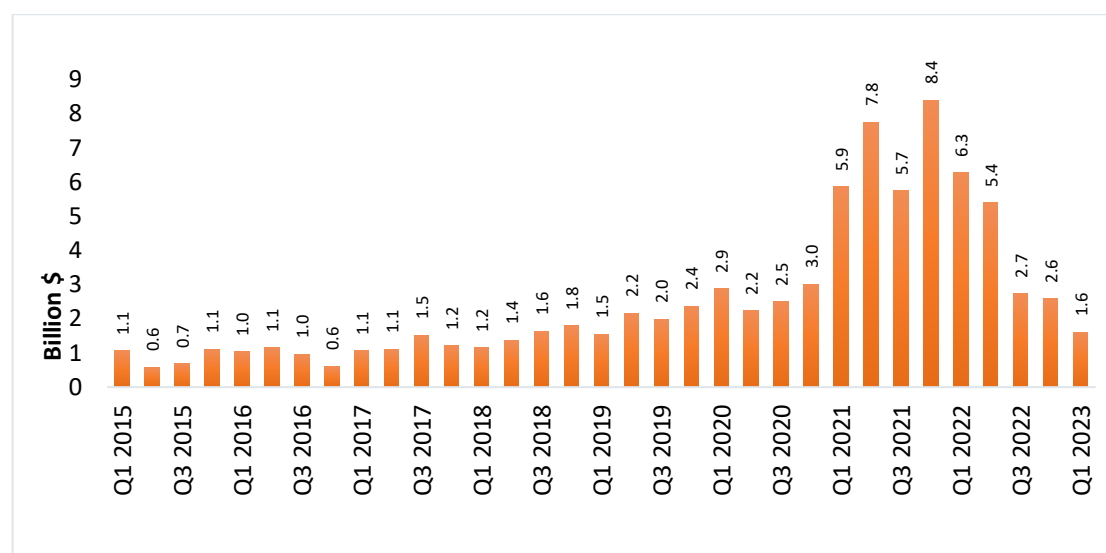
במהלך 2022 המשק הישראלי המשיך לצמוח בקצב מהיר. ברבעון הרביעי צמח התוצר בשיעור של 5.8% בקצב שנתי בזכות המשך הגידול בצריכה הפרטית (בפרט מכוניות) ובהשקעות. סך הצמיחה בשנת 2022 הסתכמה ב-6.5%, גבוה מעט מתחזית האגף אשר עמדה על 6.3%. הצמיחה החזויה שהוצגה לממשלה ונמצאת בבסיס התקציב 2024-2023 עמדה על 3.0% בשנת 2023 ועל 3.2% ב-2024. תחזית זו הוכנה בינואר 2023, על סמך נתונים הידועים באותה עת. התחזית החדשה שגובשה בצוות מקרו ותחזיות באגף הכלכלנית הראשית לוקחת בחשבון התפתחויות בסביבה הכלכלית בעולם, נתוני חשבונאות לאומיים לשנת 2022 ונתונים נוספים שהתפרסמו בחודשים האחרונים, ביניהם אינדיקטורים משוק ההון. התחזית בתרחיש הבסיס אינה לוקחת בחשבון את השלכות הרפורמה המשפטית במידה שזו תתממש, זו פורטה בנייר נפרד של אגף הכלכלנית הראשית⁵ והיא מהווה תרחיש החמרה לתרחיש הבסיס המוצג. התחזית בתרחיש הבסיס כן מתחשבת בהשלכותיהם של חוסר הוודאות והמתח סביב הרפורמה כפי שהללו משפיעים על הכלכלה הישראלית נכון למועד זה.

בחודשים האחרונים חלו מספר שינויים הן בסביבה הגלובלית והן בכלכלה המקומית. שיעורי האינפלציה מתמתנים בקצב איטי ממה שצפינו בתחילת השנה. בעקבות זאת, הבנקים המרכזיים, כולל בנק ישראל, ממשיכים לנקוט במדיניות מוניטרית מרסנת, וכעת אנו מניחים כי ההתכנסות ליעדי האינפלציה תימשך זמן רב יותר ותלווה בשיעורי ריבית גבוהים יותר. בתוך כך, קרן המטבע הבינלאומית עדכנה את תחזית הצמיחה העולמית מעט כלפי מטה בפרסום אפריל 2023. על רקע סביבה זו, אנו צופים שיעורי צמיחה

⁵ נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית מיום 20 במרץ 2023

נמוכים יותר בהשקעות במשק. העלייה בפרמיית הסיכון של המשק הישראלי בחודשים האחרונים פוגעת אף היא באטרקטיביות של ההשקעות. על פי הנתונים הידועים לנו כעת, ההשקעות של קרנות הון-סיכון נמצאות בירידה מתמדת, וכעת בתרחיש הבסיס אנו צופים כי יגיעו לרמות טרום משבר הקורונה. סביבת הריבית גבוהה יחסית וצפויה להוביל לפגיעה בסקטור הנדל"ן, ואנו עדים לסימנים לפגיעה זו בחודשים האחרונים.

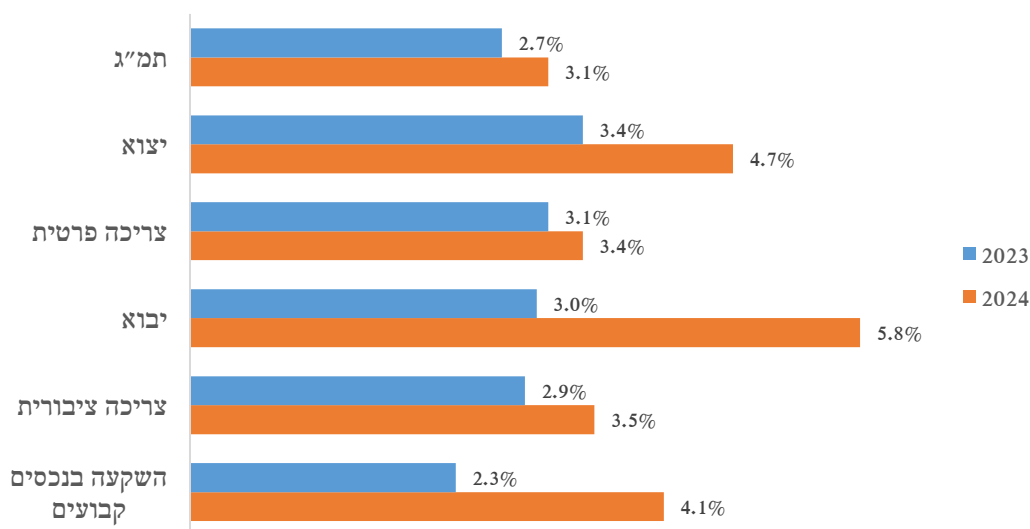
תרשים 2.14. השקעות VC בחברות היי-טק ישראליות



שוק העבודה נותר הדוק, עם סימנים ראשוניים של התמתנות בסקטור ההייטק. על פי התחזית הנוכחית, הירידה בהשקעות בסקטור זה לא צפויה לבוא לידי ביטוי בנתוני שוק העבודה בשנה הקרובה, אך כן תחל להשפיע משנת 2024 ואילך.

התחזית המתקבלת על ידי מודל המקרו האגפי מצביעה כעת על צמיחה של 2.7 אחוזים בשנת 2023 וצמיחה בשיעור של 3.1 אחוזים בשנת 2024. בתוך כך, הצמיחה בשנים 2023-2024 משקפת ירידה מתחת לקצב הצמיחה הפוטנציאלי, לאחר שזה היה גבוה משמעותית בשנות ההתאוששות ממשבר הקורונה.

תרשים 2.15: הרכב צמיחה חזוי בשנים 2023-2024

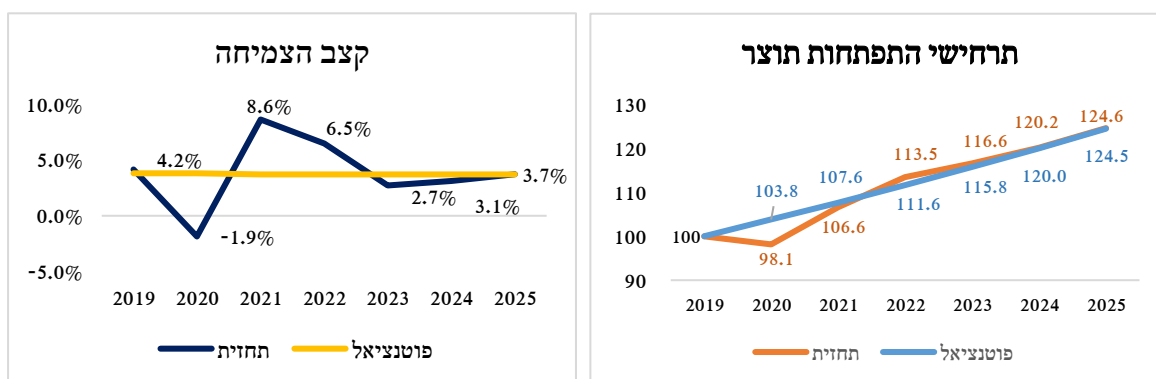


מקור: תחזית צמיחה אפריל 2023, אגף הכלכלנית הראשית

תחזית מדד מחירים לצרכן

ב-12 החודשים האחרונים עלה מדד המחירים לצרכן ב-5.0%, עדיין מעל טווח היעד של הממשלה. לאור הנתונים שהתקבלו והמשך המגמה בעולם, התחזית לשנת 2023 עודכנה כלפי מעלה ל-4.2% בממוצע (שינוי של 3.2% ב-12 החודשים דצמבר 2023 מול דצמבר 2022). התחזית לשנת 2024 עודכנה כלפי מעלה ל-3.0% (2.9% דצמבר 2024 מול דצמבר 2023).

תרשים 2.16: סיכום תחזיות הצמיחה של אגף הכלכלנית הראשית באוצר, 2024-2021



התחזית לשנים 2023-2025 הינה תחזית אפריל 2023.

סיכונים לתחזית אגף הכלכלנית הראשית

התחזית נערכה באמצעות מודלים כלכליים מתקדמים ובהתאם לנתונים שהיו זמינים בעת גיבושה. עם זאת, ישנם תרחישים המתייחסים לגורמי חוסר ודאות שאינם מגולמים בתחזית הבסיס ואשר עשויים להשפיע עליה אם יתממשו. בתקופת עריכת התחזית מרבית הסיכונים הם סיכונים כלפי מטה, העלולים להפחית את התחזית.

(1) סיכונים לתחזית כלפי מטה

- **מלחמת אוקראינה-רוסיה ומשבר האנרגיה באירופה** – המלחמה בין אוקראינה ורוסיה גרמה לתנודתיות רבה בשוק האנרגיה והסחורות. רוסיה היא אחת מיצואניות הגז והנפט המשמעותיות ביותר בשוק העולמי. עם פרוץ המשבר בין המדינות עלו מחירי האנרגיה. מאז הם הספיקו לרדת, אולם עליית הביקושים לאנרגיה מכיוון סין על רקע יציאת כלכלתה ממשבר הקורונה או חורף קשה באירופה בתחילת 2024, יכולים לגרום שוב לזינוק במחירי האנרגיה ולהחרפת האינפלציה. כמו כן, במידה והסיטואציה הגיאופוליטית תדרדר לכדי מאבק נרחב יותר, עלולות להיות לכך השפעות שליליות נרחבות על הכלכלה העולמית ובכלל זאת גם על כלכלת ישראל. מנגד, נציין כי הקונפליקט עשוי לייצר צמיחה בייצוא הביטחוני הישראלי.
- **עלייה באינפלציה ומיתון עולמי** – במהלך 2022 חוותה הכלכלה העולמית אינפלציה אשר גררה העלאות ריבית. בחודשים האחרונים ניכרים בחלק מהמדינות סימני התמתנות ראשונים בעלויות המחירים, אולם עדיין אין להוציא מכלל חשבון התחדשות של הלחצים האינפלציוניים עם התאוששות כלכלות העולם. אלה עשויים להביא להמשך הידוק המדיניות המוניטרית, ובעקבותיה להאטה בכלכלה העולמית. נוסף על כך, בתקופה האחרונה ישנם אירועים במשק הפיננסי שיש לעקוב אחר התפתחותם לרבות קריסת SVB, Signature bank, ירידת מחירי המניות של Credit Suisse. קרן המטבע הבינלאומית בפרסום האחרון⁶, לצד תחזית הבסיס מציינת תרחיש החמרה בו למצב לא יציב בסקטור הפיננסי השלכות ארוכות טווח. להתממשות של תרחיש זה תהיה השפעה על הכלכלה הישראלית.
- **השפעות כלכליות של הרפורמה במערכת המשפט** – כיום שוררת אי וודאות במשק בנוגע לסוגיית הרפורמה במערכת המשפט. ככל שהרפורמה המשפטית תתפס על ידי השוק כפוגעת בחוזק ובעצמאות מוסדות המדינה ובפרט במערכת המשפט ובאיזונים ובבלמים בין הרשויות, ומגבירה את חוסר הוודאות, הדבר צפוי לפגוע משמעותית בצמיחה ובפעילות הכלכלית במשק, ובפרט בהשקעות הזרות. יתרה מכך, במחקרים בספרות הכלכלית נמצא קשר חיובי, מובהק ובקנה מידה משמעותי בין חוזק ועצמאות מוסדות המדינה והאיזונים והבלמים לצמיחה הכלכלית, להיקף ההשקעות הפרטיות, ובפרט להיקף ההשקעות הזרות הישירות ועוד. כמו כן, חברות דירוג האשראי⁷ התייחסו להשפעה השלילית שיכולה להיות לרפורמה המשפטית על

⁶ WEO, April 2023

⁷ Fitch Ratings. **Fitch Affirms Israel at "A+"; Outlook Stable.** Rating Action Commentary. 01 March 2023. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-israel-at-a-outlook-stable-01-03-2023> (Retrieved 13/3/23).

פרופיל האשראי של מדינת ישראל. חברת מודיס הורידה את תחזית דירוג האשראי של ישראל מחיובית לציבה. פרופיל דירוג האשראי משפיע על עלויות גיוס החוב של המדינה וכן על עלויות המימון של הסקטור הפרטי, ופגיעה בו תפגע בצמיחה. יצויין כי ההשפעות השליליות המשמעותיות על הצמיחה קצרות הטווח וארוכות הטווח עלולות להתפתח באופן שאינו לינארי. ההתייחסות המלאה לסיכון זה פורסמה בנייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית מיום 20 במרץ 2023, והיא מהווה תרחיש החמרה לתרחישי הבסיס המוצגים בנייר זה.

- **אירועים גיאופוליטיים** – אירועים גיאופוליטיים עלולים להיות בעלי השפעה משמעותית על כלכלת ישראל, והם מוסיפים מרכיב של אי-וודאות לתחזית. הניסיון מראה כי אירועים גיאופוליטיים אשר נמשכים לפרק זמן קצר ותחום ודומים באופיים לאלו שהתרחשו בשנים האחרונות, אינם משפיעים באופן מקרו-כלכלי על התחזית. עם זאת, אירועים גיאופוליטיים מתמשכים או כאלו החורגים ממה שהיה נהוג בשנים האחרונות עלולים לפגוע בפעילות הכלכלית, בין היתר לנוכח ירידה בהשקעות ושיבוש שגרת הפעילות במשק.
- **ירידות בשוק ההון הגלובלי והאטה בענפי ההיי-טק** – בעקבות העלאות הריבית בעולם והשפעותיה על שוקי ההון, קיים חשש כי היקף ההשקעות הבין-לאומיות יקטן ובכלל זה גם השקעות בישראל, כולל בענפי ההיי-טק. כלכלת ישראל מושפעת באופן משמעותי מייצוא השירותים ומהמשך צמיחתו של סקטור ההיי-טק. המגמות העולמיות השפיעו בשנה האחרונה לרעה על היקף ההשקעות הבין-לאומיות בישראל, ובכך האטו את צמיחת ההיי-טק. סביבת הריבית הגבוהה בעולם עלולה להביא להימשכות מגמה זו גם בשנת 2023 מעבר לצפוי בתרחיש הבסיס בתחזית, ובכך להשפיע לרעה על הצמיחה בארץ. הצטמצמות היקף ההשקעות הבין-לאומיות בישראל עלולה לגרום לפיחות בערכו של השקל, אשר בתורו יכול להקשות על ריסון האינפלציה. ההתפתחות בשוק הפיננסי הגלובלי שבאו לידי ביטוי עד כה, בין היתר בקריסת SVB, Signature, מניית Credit Suisse ועוד, עלולות להשפיע על הצמיחה העולמית, שוק ההון העולמי ועל ענפי ההיי-טק.
- **הגדלת התמריצים השליליים להשתתפות בשוק העבודה** - החלטות הממשלה במסגרת ההסכמים הקואליציוניים אודות הגדלת קצבאות האבדן והפעלת תכנית הסיוע במזון ללא מבחני מיצוי כושר השתכרות של משק הבית, צפויות להוביל לפגיעה בהשתלבותם של גברים חרדים בתעסוקה. ממחקר שנערך באגף הכלכלנית הראשית עולה שעוד טרם השינויים המוצעים, הכדאיות של אברך חרדי להצטרף לשוק העבודה הינה נמוכה יחסית⁸. הגדלת קצבת האבדן ומתן הסיוע במזון (ללא מבחני מיצוי כושר השתכרות⁹) מגדילות את הקצבאות התחליפיות

Moody's Investor Service. **Government of Israel: Planned Judicial Changes Could Weaken Israel's Institutional Strength**. 07 March 2023.

⁸ בשל אובדן משמעותי (בגובה של כמעט שני שלישי מהכנסתו הצפויה מעבודה) של הכנסות שמתקבלות מהקהילה ומהמוסדות הממשלתיים.

בן וקריל, "חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, דצמבר 2019.
⁹ המנגנון המוצע שיושם במהלך משבר הקורונה אינו מתחשב במיצוי כושר השתכרות של משק הבית. ממחקר של טרואן ובנבנישתי (2021) עולה כי 11% בלבד מהנמצאים באי ביטחון תזונתי היו זכאים למענק תזון מזון ע"ב המנגנון המוצע, ושמחצית מהזכאים לפי מנגנון זה נמצאו בביטחון תזונתי. כמו כן נמצא כי השימוש בקריטריונים אלה מוביל לייצוג חסר של משקי בית ערבים ולייצוג יתר של משקי בית חרדים.

לעבודה ואת אובדן ההטבות בעת יציאה לעבודה, ועל כן מהוות תמריץ שלילי משמעותי נוסף לתעסוקה עוד מעבר למה שתואר במחקר. עוד עולה מהמחקר ששינויים בתמריצים הכספיים לעבודה בעשורים האחרונים מתואמים עם שיעור התעסוקה של הגברים החרדים (בהתאם לממצאי הגמישות המקובלת בספרות)¹⁰.

מעבר לכך, הגדלת תקציב החינוך שאינו רשמי, כפי שמוצע במסגרת ההסכמים הקואליציוניים הנוכחיים, צפויה להוביל להסטת תלמידים למוסדות שמלמדים לימודי ליבה בהיקפים נמוכים יותר, או שאינם מלמדים ליבה כלל, לאורך כל שלבי הלימוד, ובכך צפויה להמשיך ולהעמיק את הירידה ברמות ההשכלה הרלוונטית לשוק העבודה של התלמידים החרדים (תופעה שאנו עדים לה בכל מקרה בקרב צעירים חרדים בעשור האחרון¹¹). הירידה הצפויה ברמות ההשכלה צפויה להשפיע באופן שלילי על השתתפותם של גברים חרדים בשוק העבודה ועל פוטנציאל ההשתכרות שלהם והצמיחה ארוכת הטווח.

- **משבר האקלים – אסונות טבעיים אשר מסכנים את כל הכלכלות ובין היתר את זו של ישראל –** מצב החירום האקלימי ממשיך להיות איום כבד על הכלכלה העולמית (כפי שבא לידי ביטוי בריבוי אסונות הטבע שהתרחשו בשנת 2022) ובכלל זה על כלכלת ישראל. סיכון זה מתווסף לסיכונים נוספים בהגברת הלחץ על שרשרת האספקה העולמית וכן מוסיף אי-וודאות בתחזית.
- **מחזור העסקים –** שנת 2020 התאפיינה בהפסד משמעותי של תוצר לעומת התוצר הפוטנציאלי, בעקבות המגבלות הרבות וחוסר הוודאות ששרר בעולם בכלל ובישראל בפרט, והדבר בא לידי ביטוי בהכנסות המדינה ממיסים בשנה זו. בשנת 2021 הייתה עלייה משמעותית בתוצר, בין היתר בעקבות הסרת המגבלות וחזרת הפעילות העסקית, אך הצמיחה בפועל עלתה הרבה מעבר לתוצר הפוטנציאלי טרום הקורונה, ויחד איתה עלו גם הכנסות המדינה ממיסים. מגמה זו המשיכה לאורך 2022. נראה כי פער התוצר החיובי עתיד להיסגר ולהפוך לשלילי, אך ישנו קושי רב להעריך באיזה היקף, עיתוי ולאורך איזה פרק זמן. בנוסף, התחזית לשנת 2024 גובשה כשנה מראש, בתקופה המתאפיינת באי-וודאות גבוהה.

(2) סיכונים לתחזית כלפי מעלה (סיכויים לתחזית)

- **התאוששות מהירה בכלכלת ארצות הברית –** כלכלת ארה"ב צפויה לצמוח בשיעורים מתונים של 1.4 אחוזים בשנת 2023, ו-1.0 אחוז בשנת 2024. נתוני התעסוקה המעודדים במדינה, לצד הירידה באינפלציה, עשויים לבשר על התאוששות קרבה בכלכלתה ועל צמיחה גבוהה מהתחזיות. התאוששות מהירה של כלכלת ארה"ב יכולה להשפיע לטובה על המשק הישראלי דרך עלייה בביקושים לייצוא הישראלי, עלייה בהשקעות וצמיחה במגזר ההייטק.

פרופ' אהרון טרואן ופרופ' רמי בנבנישתי, סקר האוניברסיטה העברית בשיטת אגף התזונה במשרד הבריאות; ובטל"א, סקר ביטחון תזונתי 2021.

¹⁰ לדוגמה, שינוי בתמריצים כך שיגדילו את ההכנסה למשקי בית בהם לא ממוצה כושר ההשתכרות בהיקף של 1,000 נח צפוי להוריד את שיעור התעסוקה של גברים חרדים בכ-5 נקודות אחוז.

¹¹ בן וקריל, "חשיבות התמריצים הכספיים להעלאת תעסוקת הגברים החרדים", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, דצמבר 2019. ¹¹ בן וגבע, "על רמות ההשכלה של צעירים והשלכותיהן על צמצום הפערים בשוק העבודה", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, מאי 2023.

- **הסכמי נורמליזציה** – בשנים האחרונות נחתמו מספר הסכמים חדשים עם כמה ממדינות המפרץ ועם מרוקו, והכלכלה הישראלית החלה ליהנות מפירותיהם. הסכמי נורמליזציה נוספים עם מדינות שאין להן יחסים רשמיים עם ישראל יכולים לפתוח שווקים חדשים לייצוא הישראלי, לעודד תיירות, להגביר את ההשקעות ולשפר את הסנטימנט בשווקים.

2. הכנסות המדינה

שנת 2022 הסתיימה עם גביית מסים של 436.1 מיליארד ש"ח. קצב הגידול בהכנסות הלך ופחת במהלך השנה, עד שלקראת סופה נרשמו ירידות ריאליות בגבייה בהשוואה לחודשים המקבילים ב-2021, בעיקר עקב היחלשות הצריכה הפרטית, התפוגגות השפעת עליית מס הרכישה בנדל"ן והתקררות מגזר ההייטק כפי שהשתקפה בירידות בשוקי ההון, בירידה בפעילות קרנות הון סיכון בישראל ובפיטורים בענף בעולם. מגמה זו נמשכה גם ברבעון הראשון של שנת 2023.

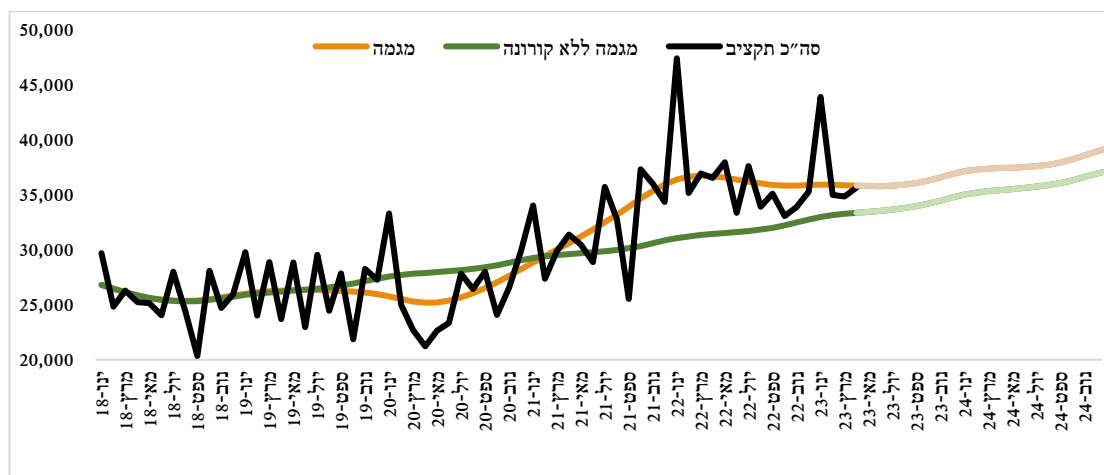
העדכון הנוכחי נובע משינויים שחלו בתמונת המקרו מאז מועד פרסום התחזית לתקציב המדינה, בינואר השנה. כאמור, בתחילת השנה נרשמו ירידות חדות בהשקעות בתחום ההייטק, חלקן כתוצאה ממגמות עולמיות בענף, המושפעות בין היתר מהעלאות הריבית בעולם, וחלקן מיוחסות לגורמים מקומיים, ביניהם אי הוודאות שהשוק מתמחר בהקשר של הרפורמה המשפטית. ככלל, ירידה בהשקעות משפיעה על הכנסות המדינה באופן מצומצם בשנה השוטפת, ומידת השפעתה על ההכנסות גוברת בשנים העוקבות. לאור זאת, ירידות אלה משתקפות באופן מוגבל בתחזית ההכנסות ממסים בטווח הקצר. הכנסות המדינה מענף ההייטק מגיעות ממסי שכר, ממסי חברות וממסים על רווח הון. כל עוד שוק העבודה נותר הדוק ומרבית החברות ממשיכות לפעול, תרחיש הבסיס אינו כולל ירידה משמעותית בהכנסות המדינה ממסים בשנת 2023 המיוחסת להתפתחויות אלה. בתרחיש זה, השפעתן על גביית המס תורגש באופן יותר משמעותי רק בשנת 2024. עם זאת, בהשוואה למועד עריכת התחזית הקודמת, מפת הסיכונים השתנתה לרעה וההסתברות להתממשות תרחישי החמרה עלתה.

התחזית הקודמת עבור שנת 2023 שנערכה בינואר 2023 עמדה על 437.8 מיליארד ש"ח. בעקבות העדכון כלפי מטה של תחזית הצמיחה והמשך מגמות ההאטה בגבייה ברבעון הראשון של 2023, עודכנה כלפי מטה תחזית ההכנסות ממסים עבור שנה זו והיא עומדת על 432.2 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-5.6 מיליארד ש"ח. לאחר התחשבות בעדכון ההכנסות האחרות שיוצג להלן מתקבלת ירידה כוללת בהכנסות המדינה של 5.3 מיליארד ש"ח (כ-0.3% תוצר). יש לציין כי על אף ירידה ריאלית של 9.5% בהכנסות ממסים במהלך הרבעון הראשון של 2023 בהשוואה לרבעון המקביל ב-2022, שאת עיקרה ניתן לייחס להכנסות גבוהות במיוחד ברבעון הראשון של 2022, שלא היו צפויות לחזור על עצמן השנה, ברבעון נרשמה גביית מסים העולה במקצת על פריסת התחזית הקודמת לרבעון זה. כאשר משווים את ההכנסות ברבעון הראשון של 2023 לאלה של הרבעון הראשון של שנת 2021 (תקופה שבה המשק עוד היה נתון תחת מגבלות מצומצמות יחסית במסגרת המאבק בקורונה), מתקבלת עלייה ריאלית כוללת של 14.6%, המשקפת עלייה שנתית ריאלית של כ-7.1% בחלוקה לפי סעיפים, בולטות הירידה ממסי נדל"ן (שינוי ריאלי של -31.3% בהשוואה לרבעון המקביל ב-2022) והירידה במע"מ (-14.0%). בעוד הירידה בהכנסות ממסי נדל"ן ברבעון הראשון נלקחה ברובה בחשבון בתחזית הקודמת, הירידה במע"מ הייתה מעט גבוהה מהצפוי והיא אחת הסיבות לעדכון התחזית כלפי מטה.

תחזית ההכנסות ממסים ואגרות לשנת 2024 עומדת על 452.1 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-465.3 מיליארד ש"ח בתחזית הקודמת, קרי ירידה של 13.2 מיליארד ש"ח. לאחר התחשבות בעדכון ההכנסות האחרות שיוצג להלן מתקבלת ירידה כוללת בהכנסות המדינה של 10.9 מיליארד ש"ח (כ-0.55% תוצר). העדכון כלפי מטה בתחזית ההכנסות ממסים ואגרות משקף את הירידה בתחזית עבור 2023, שהיא הבסיס לתחזית עבור השנה העוקבת, את הירידה בתחזית הצמיחה, את המגמות בשוק הנדל"ן וכן את ההשפעה המצטברת של הירידה בצריכה הפרטית והשפעת הירידה המצטברת בהשקעות על סקטור ההייטק. על אף העדכון כלפי מטה, התחזית בשנה זו משקפת חזרה לעלייה ריאלית בהכנסות.

תרשים 2.17: הכנסות המדינה ממסים 2018-2024

(נתונים חודשיים וקן מגמה, מיליוני ש"ח)

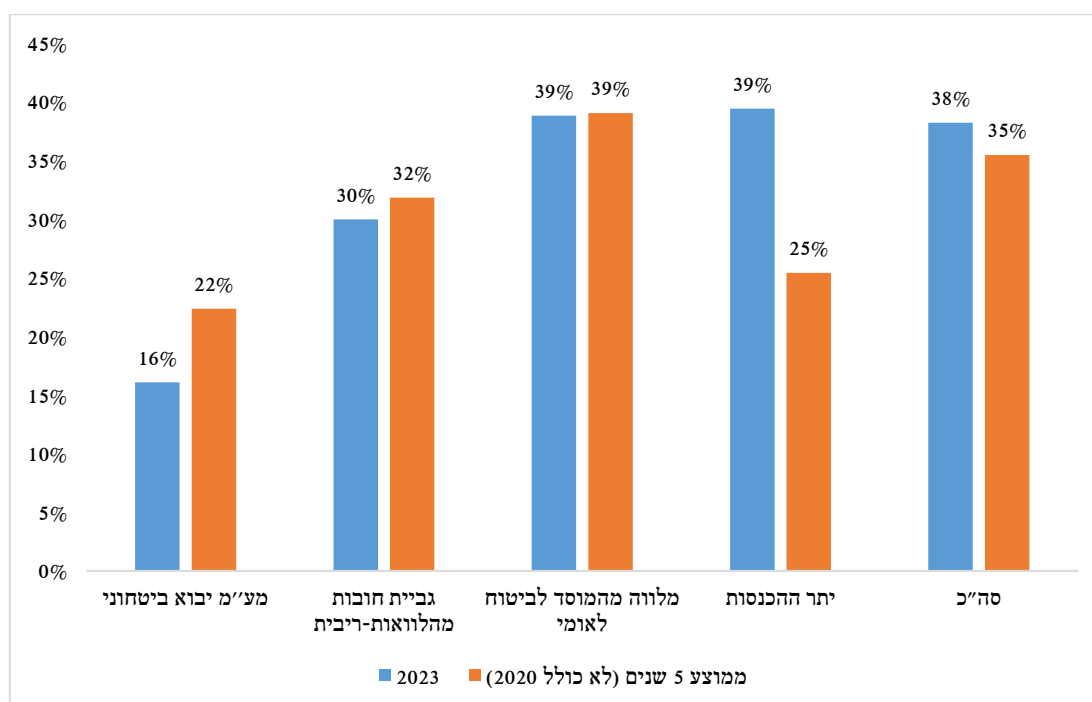


בתרשים 5.7 מופיעים נתוני גביית המסים החודשיים בין ינואר 2018 לאפריל 2023, קו המגמה שלהם, קו המגמה הרב שנתי של הכנסות המדינה, והתחזית עד סוף 2024 של מגמת ההכנסות ממסים בהתאם לתחזית וכן של קו המגמה. קו המגמה מתאר תרחיש שבו לא חל משבר הקורונה, בהתבסס על נתוני 2019 וממוצע הגידול הנומינלי בין השנים 2010-2019. ניתן לראות כי למרות עדכון התחזית ב-2024 כלפי מטה ועל אף שלפי התחזית תחול ירידה ריאלית בגבייה בשנת 2023, תקבולי המס החזויים בהתאם לתחזית העדכנית עודם גבוהים בהשוואה רב שנתית ביחס לקו המגמה ללא הקורונה, הן בשנת 2023 והן בשנת 2024.

ההכנסות האחרות כוללות בעיקר את השקעות המוסד לביטוח לאומי, מע"מ יבוא בטחוני, דיבידנדים מחברות ממשלתיות, תמלוגים מאוצרות טבע ועוד. לאחר הכנסות גבוהות בשנת 2022, השנה צפויה ירידה קלה בהכנסות האחרות, בעיקר מהמלווה מהמוסד לביטוח לאומי. כפי שמוצג בתרשים להלן, בחודשים ינואר עד אפריל 2023 התקבלו 38.2% מהתחזית השנתית הקודמת, נתון נורמטיבי בהשוואה לשנים קודמות.

תחזית ההכנסות האחרות התעדכנה כלפי מעלה בשנים 2023-2024, בעיקר בעקבות שינוי תחזית האינפלציה והשפעתה על ההכנסות וההוצאות הצפויות של המוסד לביטוח לאומי. יצוין כי סכומי הכנסות אחרות רשמו תנודתיות רבה בין השנים בעיקר בגלל ההכנסות החד-פעמיות שנכללות בתוכן, כגון דיבידנדים של חברות ממשלתיות.

תרשים 2.18: התפתחות הגבייה ברכיבי הכנסות אחרות במהלך חודשים ינואר-אפריל של שנת 2023
(שיעור מתוך הגבייה השנתית הקודמת)



מקור: משרד האוצר

לוח 3.2: היקף הכנסות אחרות ינואר-אפריל שנת 2023, מיליארדי ש"ח

סה"כ	יתר ההכנסות	מע"מ יבוא בטחוני	גביית חובות	מלווה מהמוסד לביטוח לאומי	היקף הגבייה
11.9	2.9	0.2	0.1	8.7	

עדכון תחזית מקרו כלכלית

לוח 3.3: רכיבי תוצר

2024		2023							
תחזית נתוני אפריל	תחזית נתוני ינואר	תחזית נתוני אפריל	תחזית נתוני ינואר	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
3.1%	3.2%	2.7%	3.0%	6.5%	8.6%	-1.9%	4.2%	3.9%	צמיחה
3.4%	3.4%	3.1%	3.2%	7.7%	11.1%	-7.9%	4.0%	4.2%	צריכה פרטית
3.5%	3.9%	2.9%	2.1%	0.7%	4.2%	2.8%	3.0%	3.6%	צריכה ציבורית
3.6%	4.2%	2.5%	5.1%	12.4%	12.6%	1.2%	4.9%	5.9%	השקעה גולמית מקומית
4.1%	4.4%	2.3%	5.4%	9.0%	11.7%	-3.9%	3.3%	5.0%	השקעה בנכסים קבועים
4.7%	4.4%	3.4%	4.2%	8.3%	14.6%	-2.7%	3.7%	3.0%	יצוא
5.8%	5.8%	3.0%	5.6%	11.7%	20.6%	-8.1%	3.2%	4.9%	יבוא

לוח 3.4: תוצר ומדדים רלוונטיים

2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	ממוצע 2015- 2019	
3.7%	3.7%	3.7%	3.1%	2.7%	6.5%	8.6%	-1.9%	4.2%	3.9%	צמיחה
2,308	2,191	2,080	1,970	1,870	1,754	1,578	1,423	1,435	1,299	תוצר נומינלי (מיליארדי ש"ח)
1.8%	1.8%	1.8%	1.2%	0.8%	4.4%	6.8%	-3.6%	2.2%	1.8%	צמיחה לנפש

115.8	113.8	111.8	109.8	108.6	107.7	103.0	96.4	100	תוצר לנפש (מדד) (100=2019)
134.0	129.2	124.6	120.2	116.6	113.5	106.6	98.1	100	תוצר (מדד) (100=2019)

לוח 3.5: אינפלציה ומחירי תוצר

ממוצע 2015- 2019	2019	2020	2021	2022	2023 תחזית	2024 תחזית	2025 תחזית	2026 תחזית	2027 תחזית	
0.1%	0.8%	-0.6%	1.5%	4.4%	4.2%	3.0%	2.3%	2.1%	2.0%	אינפלציה (ממוצע שנתי)

לוח 3.6: עדכון תחזית הכנסות

2027	2026	2025	2024	2023		
פרסום נוכחי (נתוני אפריל)	פרסום נוכחי (נתוני אפריל)	פרסום נוכחי (נתוני אפריל)	פרסום נוכחי (נתוני אפריל)	תחזית נתוני ינואר	פרסום נוכחי (נתוני אפריל)	תחזית נתוני ינואר
531.9	505.6	480.4	452.1	465.3	432.2	437.8
35.3	33.3	33.7	35.1	32.8	31.4	31.1
567.2	538.9	514.1	487.2	498.1	463.6	468.9
סך ההכנסות						

לוח 3.7 : השפעת שינויי חקיקה על הגבייה - כל שנה לעומת קודמתה (במיליוני ש"ח)

	2027	2026	2025	2024	2023	
	-10	30	960	640	-1,370	סה"כ
א.	10	-510	-1,040	-1,480	-1,670	מסים ישירים
1	60	60	60	60	60	מס שבח על דירה נוספת (השפעת השינוי מ-2014)
2					100	השפעת ביטול היטל מעסיקים על גביית מס הכנסה
3		90				הרחבת הטבות לעכו וליושבים אחרים (הוראת שעה עד 2025)
4				-110	-100	השפעת ביטול הסדר הסולר על מס חברות
5		-800	-300	1,000	1,180	כפל פחת בכל הענפי המשק בתקופת ספטמבר 2020-יוני 2021
6				-200	-2,450	רווחים כלואים
7		50	100	80	100	צמצום השימוש במזומן ל-6000 ש"ח לעסקה החל מאוגוסט 2022 + קנסות
8					-450	זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 6-12 מ-2022
9			-320	-1,280		זיכוי ילדים - תוספת נ.ז. אחת להורים לילדים בני 13-18 מ-2024
10			-250	-1,050		זיכוי ילדים - תוספת שתי נ.ז. להורים לילדים בני 0-3 מ-2024
11				-30		עולים חדשים - תוספת נ.ז. והארכת תקופת ההטבות
12					-80	השפעת הפחתת הבלו על סולר על תשלום מס הכנסה
13					-10	הכרה בהפסד הון בשל השקעה בחברת מו"פ
14	-10	-10	-10	-10	-30	חוק תעשיות עתירות ידע (חודש 2023-2025)
15			-700			העלאת שיעור הקצבה הפטורה מ-52% ל-67%
16			20			קיצור תקופת ההמתנה לדירה מ-24 ל-18 חודשים
17			60	-90		הקלה על בניה על קרקע פרטית בגין החלק מהשבח בשיעור מס שולי
18			70	0		תיקון סעיף 47א - 52% ניכוי דמי ביטוח לאומי בניכוי החוזרים
19				10	10	מס רכישה - דירת מעטפת
20		40	30	30		הון שחור - דיווח ומגבלה על החזקת מזומנים
21	100	100	100	-20		שכ"ד - דיווח כללי, הקפאת התקרה הפטורה וקיצור משכיר-שוכר
22	-140	-40		130		קריפטו חובת דיווח על אחזקה מעל 200,000 ש"ח
23			100			דלקנים - השפעת מניעת הונאות בתחום הדלק על מס הכנסה
ב.	-20	500	1,970	2,100	300	מסים עקיפים
1				540	520	צמצום הסדר סולר בתחבורה
2				480	240	ביטול הדרגתי של הטבות לכלי רכב פלאג אין וחשמלי
3		-170				מס קניה על רכב יוקרה (הוראת שעה עד סוף 2025)
4					30	מכס - שמיטה (הפחתת מכסים בספטמבר 2021-דצמבר 2022)
5				-30	-300	מיסוי כלי פלסטיק חד פעמיים
6				-220	-680	מיסוי משקאות ממותקים (בוטל ב-30.03.2023)

7	מכס - הסכם חלב (כולל מכסות פטורות בגבינות)	-20				
8	מכס - הסכם עם דרום קוריאה	-200				
9	מכס - חקלאות פירות וירקות	-70	-50	-50	-50	-20
10	מכס - בשר	-10				
11	מכס - דגים	-100				
12	מכס - שמן זית	-10				
13	מכס - רהיטים	-40				
14	מכס - תעשייה (לא כולל מזגנים)	-500				
15	מכס - מוצרי חקלאות וחלקי חילוף משומשים לרכב	-50				
16	הפחתת מס על פחם מ-105 ש"ח לטון ל-1 ש"ח לטון עד סוף 2023	-50	520			
17	הפחתת הבלו על הבנוזין (עד סוף 2024)	930	470	360		
18	הפחתת הבלו על הסולר ב-0.43 ש"ח לליטר	560				
19	מס גורדש		1,080	220		
20	ממסים - שיפור תחולה וייעול הטבות תזקיק שעווני	50	170			
21	דלקנים - השפעת מניעת הונאות בתחום הדלק על בלו דלק ומע"מ	70	230			
22	מע"מ - מודל הקצאת חשבוניות	150	350	500		
ג.	אגרות	20	30	40		
1	פיצוי על טעות בעדכון אגרות רכב בשנת 2021	10				
2	ייעול הגבייה הממשלתית	10	30	40		

* - תחת הנחה של חזרה להפרשה לקרן פיצויים בשנת 2024, בהתאם לחוק הקיים

נספח 15

**עתק עמדת אגף התקציבים בדבר
"בחינת המשמעויות הכלכליות של
פרסומי חברות דירוג האשראי
והסנטימנט בשווקים נוכח השינויים
המוצעים במערכת המשפט" מיום
20.3.2023**

עמ' 95

בחינת המשמעויות הכלכליות של פרסומי חברות דירוג האשראי והסנטימנט בשווקים נוכח השינויים המוצעים במערכת המשפט – עמדת אגף התקציבים

תקציר

בראשית השנה החלו להתקדם מספר הליכי חקיקה הנוגעים לשינויים נרחבים במערכת המשפט הישראלית. ברקע מחאה ציבורית שהחלה עקב קידום הליכי החקיקה, נשמעו אזהרות באשר להשלכות שליליות שעלולות לנבוע מאישור השינויים, ובכלל זאת הזהירו כלכלנים בכירים בארץ ובעולם וכן בנקי ההשקעות הזרים המובילים מהשלכות כלכליות שליליות משמעותיות. בנוסף לכך, כפי שיצוין להלן, גם שתיים מתוך שלוש חברות הדירוג התייחסו בדוחותיהן לחששות מאופן קידום ומהות השינויים המתוכננים ולהשפעת קידומם על פרופיל האשראי של ישראל.

במסמך זה נסקור את ההשלכות הכלכליות הצפויות נוכח החשש מהורדת דירוג האשראי של ישראל או ציפיות להורדתו ומהחרפת הסנטימנט השלילי בשווקים בתגובה לצעדי החקיקה המוצעים. יצוין כי מאחר שהחקיקות אינן כלכליות במהותן ואין בידינו את הכלים לבחון כל אחת מהן בנפרד, המסמך יתייחס לצעדי החקיקה כמכלול.

בתחילת חודש מרץ 2023 פרסמו חברות דירוג האשראי Moody's ו-Fitch התייחסות להשפעות של השינויים המוצעים במערכת המשפט על דירוג האשראי של ישראל ועל מצבה הכלכלי. בעוד שהפרסום של חברת Fitch הגיע אגב הודעה תקופתית שגרתית על דירוג האשראי של ישראל, חברת Moody's פרסמה סקירה חריגה, שלא מן המניין, העוסקת באופן פרטני בהשפעת השינויים המוצעים במערכת המשפט. שתי החברות הזהירו כי יישום מכלול תיקוני החקיקה עלול ליצור לחץ שלילי על דירוג האשראי.

להתייחסות חברות הדירוג משמעות רבה שכן הערכתן המקצועית מספקת למשקיעים מידע אודות הסיכונים והסיכויים הגלומים בהשקעה בחוב הריבוני של מדינה מסוימת. גם ללא הורדת דירוג אשראי, די בציפיות להורדתו בכדי לגרום להשלכות שליליות על רמת ההשקעה במדינה כבר בטווח הזמן המיידי. פרסום סקירה חריגה שלא מן המניין, כפי שנעשה על ידי חברת Moody's, מאותת למשקיעים שמצב הכלכלה מחייב התייחסות ויוצר ציפיות שליליות בדבר כדאיות ההשקעה במדינה.

בסקירתה ציינה חברת Moody's כי התיקונים המוצעים עלולים לפגוע במוסדות השלטון בישראל, שרמת איתנותם מהווה אינדיקטור במתודולוגיית דירוג האשראי. עוד צוין כי אימוץ המתווה עלול להקשות בטווח הקצר על מאמצי בלימת האינפלציה בשל החלשת המטבע המקומי, ובטווח הארוך גם להפחית את האטרקטיביות של ישראל כיעד להשקעות באופן שעשוי להכביד על הצמיחה הפוטנציאלית.

Fitch ציינה בנוסף את החשש מהתפתחותו של סנטימנט שלילי של משקיעים כלפי צעדי החקיקה כגורם סיכון בפני עצמו אשר עלול להחליש גם הוא את האיתנות של כלכלת ישראל. בכלכלה קיימת חשיבות רבה לציפיות ביחס לביצועים הכלכליים העתידיים. לפי התיאוריה הכלכלית, הציפיות כשלעצמן יכולות להשפיע על התוצאות הכלכליות בעתיד כמעין נבואה שמגשימה את עצמה. ככל שישנו סנטימנט שלילי מצד המשקיעים והציבור ביחס לצעדי החקיקה והם צופים שהיא תהיה בעלת השפעה שלילית עתידית על ישראל, הדבר עלול לקבל ביטוי בשוק כבר כיום, עוד בטרם אישור שינויי החקיקה המוצעים, ולהעצים את כיוון ההשפעה הכלכלית.

בהמשך לדיונים שנערכו בהנהלת משרד האוצר, בתקופה האחרונה ניתן לזהות אינדיקציות ראשוניות להתפתחות של סנטימנט שלילי מצד משקיעים ביחס לשוק הישראלי, כאשר זה בא לידי ביטוי בעיקר בביצועי חסר של השקל ושל השווקים הפיננסים המקומיים אל מול העולם. מובן, כי קיים קושי לבודד את השפעת החקיקה המשפטית המוצעת ממשנתם נוספים המשפיעים על מדדים אלה, ובעיקרם האינפלציה וההאטה הכלכלית המורגשת בעקבות הניסיונות לרסנה.

הסקירה שלהלן תתבסס על ההתייחסות של חברות הדירוג למכלול הצעדים ואזהרתן מפני ההשלכות הצפויות מאימוצם, ובכלל זאת החלשת המוסדות שעלולה להוביל להורדת דירוג האשראי של ישראל. עוד תתבסס על הסנטימנט השלילי בשווקים והחשש מהחזרתו, שעלול להשפיע באופן מיידי לרעה על איתנות הכלכלה הישראלית. יצוין כי ישנו קושי בהבחנה בין סיבה למסובב בכל הנוגע לדירוג אשראי וכי הסיכונים האפשריים מירידת דירוג האשראי קשורים זה בזה ועלולים להשפיע שלילית האחד על השני בהיזון חוזר.

ראשית, ירידה בדירוג האשראי, ככל שתתרחש, עלולה לגרום להסטת כספים מהכלכלה המקומית. זאת, משום שמשמעות ההורדה הינה איתות להתגברות הסיכון הכלכלי במדינה ולירידה בכדאיות ההשקעה בה. כתוצאה מהפחתת ההשקעות הזרות במדינה, עלול להתפתח קושי במימון תעשיית ההייטק, פיתוח תשתיות, יצירת מקומות עבודה ומקורות נוספים לצמיחה.

שנית, הורדת דירוג האשראי של ישראל, ובאופן חלקי גם ציפיות להורדתו, צפויות להביא להתייקרות החוב ולגידול בתשלומי הריבית. דבר זה יוביל להקטנת חלק ההוצאה האזרחית בתקציב כך שהשירותים הציבוריים הניתנים על-ידי הממשלה ייפגעו או שתידרש הגדלה של נטל המס לצורך שמירה על רמתם.

עוד נבחנה ההשפעה הצפויה על שער החליפין והאינפלציה. הורדת דירוג האשראי ו/או הרעת הסנטימנט ביחס לישראל צפויות להפחית את הביקוש להשקעה בה, ובאופן טבעי גם את הביקוש למטבע המקומי, מה שיוביל לפיחות בשקל. מחקרים אף מצאו קשר בין הודעות על דירוג אשראי של מדינה לבין תנודתיות בשער החליפין בתקופה הסמוכה להודעה. לפיחות במטבע תרומה משמעותית לקצב האינפלציה, שכן הוא מייקר את המוצרים והשירותים המיובאים למדינה. התפתחות זו תשפיע באופן ישיר גם על הריבית בשוק המקומי. בתרחיש בו השקל נחלש, יחויב בנק ישראל להעלות את שיעור הריבית וזאת מעבר להעלאות אשר נובעות מהצורך למתן את האינפלציה העולמית והמקומית גרידא.

לצד השפעות אלה צפויה גם עליה בעלויות הגיוס של החברות הישראליות, שתפגע ברווחיהן ובצמיחתן. הגברת חוסר הוודאות ביחס למשק המקומי תגביר את הסיכון של חברות אלה בעיני המשקיעים ותייקר עבורן את גיוס החוב הזר, מה שעלול לפגוע בפעילותן העסקית ובתורו להעצים את הפגיעה במשק הישראלי.

לפי ניתוח רגישות שבוצע כמפורט בהמשך, הורדת דירוג עלולה להוביל לעלייה בהוצאות הריבית של הממשלה ובעלויות המימון למגזר העסקי, וכן להאטה בצמיחה. נטל מימון החוב הציבורי צפוי לעלות בכ-2.3 עד 6.8 מיליארד ש"ח בשנה בהבשלה מלאה ונטל מימון החוב העסקי צפוי לעלות בכ-2.6-7.8 מיליארד ש"ח בשנה בהבשלה מלאה. מבחינת צמיחת המשק, הורדת דירוג עלולה להביא לאובדן 2.8% עד 5.6% בצמיחת המשק ביחס לצמיחה החזויה, שיסתכמו בעוד עשור באובדן של כ-50-100 מיליארד ש"ח בשנה במונחים ריאליים. אובדן תוצר זה, יוביל מטבע הדברים לאובדן הכנסות בעוד כעשור בהיקף של בין 15 ל-30 מיליארד ש"ח בהינתן נטל המס הנוכחי.

כמו כן נערכה סימולציה להשפעה של עלייה בסיכון המיוחס להשקעות בישראל וביצוע פעילות עסקית בה על תוצר מגזר ההייטק והייקף המועסקים בו. בסימולציה נמצא כי עלייה בסיכון של ישראל, לו הייתה מתרחשת בשנת 2021, הייתה עלולה להביא לאובדן תוצר של 1.6-4.6% (מתוך צמיחה של כ-8.2% בשנת 2021), וכן לירידה של בין כ-8% עד 25% בשיעור המועסקים בהייטק.

יצוין כי גופים אחרים ניתחו את ההשפעות הצפויות של החקיקה עצמה על כלכלת ישראל. כך לדוגמה, לפי מכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן, הצמיחה השנתית צפויה לפחות כתוצאה מהחקיקה האמורה בכ-4.1 נקודות אחוז בממוצע בכל אחת מהשנים 2023-2025.

לסיכום, ככל שחברות דירוג האשראי אכן יסברו כי צעדי החקיקה יגרמו להחלשת המוסדות, אישורם עלול לגרור הורדת דירוג, על כל המשמעותיות הכלכליות הכרוכות בכך. לצד זאת, הסנטימנט השלילי של הציבור והמשקיעים ביחס למתווה המוצע עלול כשלעצמו להביא להשלכות שליליות על כלכלת ישראל, וזאת עוד בטרם אישור שינויי החקיקה המוצעים. על הממשלה והכנסת לקחת בחשבון השפעות משמעותיות אלה בבואן לקדם את תיקוני החקיקה המוצעים.

לאור ההתפתחויות בימים האחרונים והשיח הנוגע לשינויים בתוכן המתווה ומועד קידום הצעדים שייכללו בו, יש לציין כי החששות מהורדת דירוג האשראי של ישראל ומהתגברות ההשפעות של הסנטימנט השלילי בשווקים עלולים להתממש גם בתרחיש שבו צעדי החקיקה מקודמים בנפרד ובהדרגה. דבר זה תלוי בעיקרו באופן שבו תופסים חברות הדירוג, המוסדות הבינלאומיים, המשקיעים והציבור את תוכן השינויים אותם יש כוונה לקדם, בין בשלב זה ובין בהמשך, ואת אופן קידומם. על כן, עלולות להיות השלכות כלכליות לא מבוטלות גם בקידום מתווה החקיקה שלא כמכלול.

ברקע הדברים יש לציין כי הכלכלה הישראלית מתמודדת בעת הנוכחית עם גורמי סיכון נוספים המייצרים גם הם חוסר ודאות, ובעיקרם התפשטות האינפלציה, העלאות הריבית ואי-היציבות בסקטור הבנקאות העולמי. לנוכח האמור לעיל, יש לשים לב כי הימשכות תהליך החקיקה והיבטים באופן קידומו מגבירים את חוסר הוודאות עמו מתמודדת ממילא הכלכלה הישראלית וישנן אינדיקציות כי הם תורמים כבר כעת

להרעה נוספת בתנאים הכלכליים. דבר זה מחזק את הצורך לבחון לעומק את הגורמים לביקורת של המוסדות הבינלאומיים הרלוונטיים ולסנטימנט השלילי בשווקים, ולפעול למיתונם בהקדם האפשרי.

לנוכח המשמעויות המוצגות, מוצע כי בטרם קבלת החלטה בעניין הצעדים שעל הפרק ואופן קידומם יוצג מתווה אחד. זאת בין היתר על מנת שתינתן למשרד האוצר שהות לבחון לעומק את התייחסות הגופים הבינלאומיים הרלוונטיים אליו בטווח הקצר ובטווח הארוך, מה שיאפשר לגורמי המקצוע במשרד האוצר לשקף לממשלה באופן המדויק ביותר את ההשלכות הכלכליות הפוטנציאליות של המתווה שבכוונתה לאשר.

רקע

בראשית השנה החלו להתקדם מספר הליכי חקיקה בתמיכת הקואליציה הנוגעים לשינויים נרחבים במערכת המשפט הישראלית. החקיקות המקודמות כוללת מספר רכיבים, כאשר חברת הדירוג Moody's מתייחסת בעיקר לרכיבים הבאים: שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, הגבלת הביקורת השיפוטית על חקיקה, חקיקת "פסקת התגברות", ביטול "עילת הסבירות" ומינוי יועצים משפטיים במשרדי הממשלה כמשרות אמון.

ברקע מחאה ציבורית שהחלה עקב קידום הליכי החקיקה, נשמעו אזהרות באשר להשלכות שליליות שעוללות לנבוע מאישור השינויים, ובכלל זאת השלכות כלכליות משמעותיות. בין היתר, כלכלנים בכירים בארץ ובעולם ציינו כי אימוץ השינויים עלול להוביל לפגיעה משמעותית בכלכלת ישראל.¹ כמו כן, מספר בנקים זרים ציינו בפרסומים רשמיים כי השינויים והסנטימנט הכלכלי השלילי הנלווה אליהם מגבירים את סיכוני ההשקעה בישראל וכי אישורם עלול להוביל לירידה בדירוג האשראי של ישראל ולהסתת כספי משקיעים מחוץ לה.

ביום ה-7 במרץ 2023 פרסמה חברת דירוג האשראי Moody's סקירה חריגה, שלא מן המניין, העוסקת בהשפעת השינויים שמציעה הקואליציה במערכת המשפט על כלכלת ישראל. בתמצית, בסקירה מזהירה החברה כי יישום מכלול תיקוני החקיקה המוצעים עלול להחליש את מוסדות השלטון בישראל ובכך ליצור לחץ שלילי על דירוג האשראי. עוד מצינת החברה כי אימוץ השינויים עלול לפגוע בטווח הארוך בפוטנציאל הצמיחה הכלכלית. יצוין, כי עוד קודם לפרסום החריג של חברת Moody's, התפרסמה ביום ה-1 במרץ 2023 סקירה של חברת הדירוג Fitch בה נקבע כי דירוג האשראי של ישראל נותר ברמה A+, עם תחזית "ציבה". עם זאת, גם חברה זו ציינה כי שינויי החקיקה המוצעים במערכת המשפט עלולים להחליש את דירוג האשראי של ישראל.

שיקולי חברות הדירוג לבחינת פרופיל האשראי של ישראל

חברות דירוג האשראי Moody's ו-Fitch התייחסו בפרסומיהן לסיכונים המתהווים, להערכתן, בפרמטרים המשפיעים על דירוג האשראי כתוצאה מהליכי החקיקה. להלן נסקור בקצרה את המסגרת המתודולוגית של חברת Moody's לדירוג אשראי ריבוני.² הדירוג נקבע בעיקרו על בסיס ארבע קטגוריות עיקריות: (1) איתנות הכלכלה, (2) איתנות המוסדות והממשל, (3) האיתנות הפיסקלית, (4) ורגישות המדינה לאירועי סיכון. הציון בכל אחת מהקטגוריות נקבע על בסיס מגוון פרמטרים ואינדיקטורים. חברת הדירוג מעניקה למדינה ציון בכל אינדיקטור על בסיס מטריצה מוגדרת מראש ולבסוף מחשבת את הציון המשוקלל לקטגוריה.

קטגוריית איתנות המוסדות והממשל נועדה לשקף שני רכיבים מרכזיים: איכות המוסדות וכן מידת האפקטיביות של המדיניות. לפי חברת Moody's, איתנות המוסדות והממשל היא גורם חשוב בהערכת כושר החזר החוב של מדינה, משום שהיא משפיעה על מידת היציבות ועל יכולת החיזוי של הסביבה

¹ מכתב הכלכלנים (25.1.2023): "אנו, מרצות ומרצים בתחומי הכלכלה והניהול, מביעים את דאגתנו העמוקה לנוכח מהלכי הממשלה שצפויים לפגוע בעצמאות מערכת המשפט והשירות הציבורי, ושל הערכתנו יגרמו לנוק חסר תקדים לכלכלה הישראלית."

² מסמך המתודולוגיה המלא: <https://ratings.moody.com/api/rmc-documents/395819>.

המשפטית והרגולטורית, שהינן בעלת חשיבות רבה למלווים. החברה מציינת כי רמת האיתנות של המוסדות והממשל מספקת אינדיקציה חזקה למוכנות של הממשל לשרת את החוב. עוד מציינת החברה כי הדבר משפיע על היכולת והמוכנות של הריבון לקבוע וליישם צעדי מדיניות כלכלית, פיסקלית ומוניטרית המעודדים צמיחה, יציבות כלכלית-חברתית ומצב פיסקלי בר-קיימא, שבתורם מגינים על האינטרסים של המלווים בטווח הארוך.

בבואה למדוד את עוצמת המוסדות והממשל מתמקדת החברה באמידה של שני רכיבים: (1) איכות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, (2) עוצמת החברה האזרחית ומערכת המשפט. באשר לאיכות הרשות המחוקקת והמבצעת, החברה מציינת כי כאשר רשויות אלה מתאפיינות בשקיפות וחוסן וכאשר פעילותן ניתנת לחיזוי, הדבר מחזק את איתנות פרופיל האשראי הריבוני. לעומת זאת, כאשר רשויות אלה מתאפיינות בחולשה וכאשר האכיפה של חוקים ונורמות חברתיות היא בלתי צפויה ומתאפיינת בחוסר שקיפות ובחוסר אמינות, הדבר מגביר את חוסר הודאות למלווים ובכך מגביר את סיכון האשראי שמולו הם עומדים ומחליש את האמון שלהם בריבון. בהקשר זה מצוין כי ישנה חשיבות לעוצמת מערכת המשפט והחברה האזרחית, שכן מוסדות אלה יכולים לבקר את פעילות הרשות המחוקקת והמבצעת. לפי חברת הדירוג, מערכת המשפט והחברה האזרחית נוטות לאכוף את שלטון החוק ולחזק נורמות באופן שמגן לרוב על האינטרסים של המלווים ותומך באפקטיביות של קביעת מדיניות.

חברת הדירוג מעריכה את איכות הרשות המחוקקת והמבצעת באופן איכותני, על בסיס בחינה של הפעילות הציבורית של הרשויות. אינדיקטור מרכזי בניתוח הוא מדדי השלטון העולמיים (Worldwide Governance Indicators - WGI) שמפרסם הבנק העולמי, ובפרט מדדי האיכות הרגולטורית ואפקטיביות השלטון.

באשר לעוצמת החברה האזרחית ומערכת המשפט, חברת הדירוג מציינת כי פרמטר זה נועד למדוד את היכולת והמוכנות של הריבון לאכוף חוקים ונורמות באופן שתומך בכושר החוב הכללי של המדינה ובאינטרסים של המלווים. לפי חברת הדירוג, קיומם של מוסדות משפטיים עצמאיים ובעלי השפעה משמעותית הוא גורם מסביר חשוב לעוצמה של סביבת האכיפה. בסביבה שבה מערכת המשפט סובלת מהתערבות השלטון או שבה אין לו יכולת השפעה על מידת הציות של השלטון לחוק, לא ניתן יהיה לאכוף בקלות חובות חוקיות או הסדרים חוזיים בין המגזר הפרטי לממשלתי.

גם במקרה זה נעשה שימוש במדדי WGI לקול ואחריותיות (voice and accountability), שלטון החוק ומדד לשחיתות. בנוסף שוקלת החברה את רמת אכיפת החוקים, האיזון וההפרדה בין רשויות השלטון, שכיחות השחיתות, האפקטיביות של מערכת המשפט וההליך החוקי והיכולת של החברה האזרחית לשמש גורם מרסן לשימוש בכוח שלטוני. לצד זאת עשויים להישקל אינדיקטורים נוספים לרבות מדדים לרמת המגבלות על הכוח של השלטון.

סקירות חברות הדירוג והסנטימנט הכלכלי

על פי הסקירה שפרסמה חברת Moody's, יישום מלא של תיקוני החקיקה המוצעים, עלול לגרום להחלשה מהותית בכוחה של הרשות השופטת, ועל כן מדובר בתיקונים שליליים בהיבט דירוג האשראי. עוד צוין כי השינויים המתוכננים עלולים להעלות סיכונים גם לטווח ארוך יותר, ובפרט סיכונים הזרמת הון למגזר ההייטק החשוב.³ כמו כן, הדו"ח שפורסם מציין כי שינויי החקיקה המוצעים מגבירים את הסיכון להחלשת המוסדות והממשל בישראל, אם יבוצעו במלואם. זאת, בין היתר, כיוון שביטול מבחן הסבירות והשינויים בוועדה לבחירת שופטים עשויים להביא להרעה בעצמאות הרשות השופטת ולחוסר באיזונים ובלמים בין הרשויות.

לפי החברה, היקף שינויי החקיקה המוצעים והמהירות שבה הממשלה מבקשת לאשרם הובילו לביקורת נרחבת מצד החברה האזרחית בישראל, האופוזיציה הפוליטית והקהילה הבינלאומית. הסקירה מציינת כי בישראל החלו מאז ינואר 2023 מחאות ציבוריות רחבות היקף.

מטבע הדברים, החברה אמנם לא קובעת במפורש שאישור שינויי החקיקה המוצעים יגרור ירידת דירוג, אך מציינת את חוזק המוסדות, אופן אישור השינויים ומידת ההסכמה עליהם כשיקולים חשובים בעת קביעת דירוג המדינה. בפרט, הסקירה מציינת את המוסדות של ישראל נכון לרגע זה כגורמים חיוביים לפרופיל האשראי של המדינה, ומדרגת אותם על פי המתודולוגיה של החברה ברמת דירוג A1, בשורה אחת עם בריטניה (שדירוג האשראי הכולל שלה עומד על Aa3 שלילי) ומעל למספר מדינות האיחוד האירופי (Aaa יציב) הכוללות את ספרד (Baa1 יציב), איטליה (Baa3 שלילי) ופולין (A2 יציב). לדברי החברה, הדירוג הנוכחי משקף הערכה חיובית לאיכות מוסדות הרשויות המבצעת והמחוקקת, כמו גם לחוזקה של מערכת המשפט והחברה האזרחית. עם זאת, הסקירה מציינת שאם הרפורמות ייושמו במלואן ניתן לשער שייווצר לחץ כלפי מטה על הערכות אלה.

חברת הדירוג מציינת כי היא דירגה את ישראל בדירוג A1 באפריל אשתקד, בעיקר נוכח שיפורים פסקליים מהירים ובלתי צפויים וכן שינויים מבניים שקודמו בשנים האחרונות. לטענתם, הם ממשיכים להאמין כי ישנו קונצנזוס פוליטי באשר לכיוון המדיניות הכלכלית והפיסקלית, על אף המחלוקות הפוליטיות, אך עם זאת מזהירים כי אין די במדדים פסקליים חזקים על מנת למתן את ההשפעה של החלשת המוסדות בישראל, אם השינויים הנוגעים למערכת המשפט יאושרו.

באשר להשפעות במישורין על הכלכלה, על אף שהחברה אינה צופה כי לשינויים המוצעים תהיה השפעה כלכלית חזקה בטווח הקצר, היא מציינת כי התנודתיות בשער החליפין, אשר הורגשה בישראל לאחר תחילת קידום השינויים, עלולה להאט את השיפור בלחצים האינפלציוניים. לבסוף, החברה מתייחסת גם לחששות הקיימים לירידה בהשקעות בסקטור ההייטק. לפי הסקירה, יש בשינויים המוצעים במערכת המשפט כדי להפחית את האטרקטיביות של ישראל כיעד להשקעות באופן שעשוי להכביד על הצמיחה הפוטנציאלית. מצוין כי כבר עתה, מספר חברות בסקטור הצהירו על כוונתן להפחית את ההשקעות

³ "In our view, if implemented in full, the proposed changes could materially weaken the strength of the judiciary and as such be credit negative. The planned changes could also pose longer-term risks for Israel's economic prospects, particularly capital inflows into the important high-tech sector."

בישראל. על אף שהצהרות אלה הן בעיקר סמליות בשלב זה, מצינת החברה, קיים סיכון שחברות ישראליות חדשות יעדיפו להירשם מחוץ לגבולות הארץ.

גם חברת דירוג האשראי Fitch הזהירה כי השינויים המוצעים עלולים להחליש את דירוג האשראי של ישראל. בדו"ח שפרסמה החברה נכתב כי אם השינויים יובילו לירידה באיזונים ובבלמים של המוסדות בישראל או לסנטימנט שלילי של המשקיעים, הרי שתתכן בעתיד הורדת דירוג האשראי. בדו"ח נכתב עוד כי מדינות אשר העבירו שינויים משמעותיים אשר פגעו באיזונים בין הרשויות, חוו פגיעה כתוצאה מכך באינדיקטורים הכלכליים וכן הורדה בדירוג. בהקשר זה ציינה חברת Fitch כי מדינות שהעבירו רפורמות רחבות היקף שפגעו באיזונים והבלמים של מוסדות השלטון חוו ירידה ניכרת במדדי ה-WGI של הבנק העולמי, המהווה כאמור אינדיקטור מרכזי במתודולוגיית דירוג האשראי הריבוני. החברה אף מצינת כי במקרים מסוימים התפתחויות אלה הובילו להורדת הדירוג בדרגה אחת (notch) לאורך כמה שנים. עם זאת לפי החברה, עוד מוקדם לדעת האם לצעדי החקיקה המוצעים בישראל תהיה השפעה דומה.⁴

חברת Fitch מצינת את החשש מהתפתחותו של סנטימנט שלילי של משקיעים כלפי צעדי החקיקה כגורם סיכון בפני עצמו, אשר עלול להחליש גם הוא את האיתנות של כלכלת ישראל. בכלכלה קיימת חשיבות רבה לציפיות ביחס לביצועים הכלכליים העתידיים. לפי התיאוריה הכלכלית, הציפיות כשלעצמן יכולות להשפיע על התוצאות הכלכליות בעתיד כמעין נבואה שמגשימה את עצמה. מאחר שהמצב הכלכלי העתידי רלוונטי להחלטות המשקיעים כבר כיום, משקיעים רציונליים נוהגים לתמחר בהווה את ציפיותיהם לגבי הערכים העתידיים של משתנים כלכליים רלוונטיים. בכך שהם פועלים בהווה לפי ציפיותיהם לגבי העתיד, הם עשויים להשפיע כבר כיום על הביצועים בשוק, להעצים מגמה מסוימת או לחלופין לשנות את כיוון התפתחותה. לכן, ככל שישנו סנטימנט שלילי מצד המשקיעים והציבור ביחס למתווה החקיקה והם צופים שהוא יהיה בעל השפעה שלילית עתידית על ישראל, הדבר עשוי לקבל ביטוי בשוק כבר כיום, עוד בטרם אישור שינויי החקיקה המוצעים, ולהעצים את כיוון ההשפעה הכלכלית.

לסקירות של חברת Fitch וחברת Moody's קדמו התייחסויות של גופים כלכליים נוספים: בנקי ההשקעות ג'יי.פי מורגן צ'ייס, גולדמן סאקס, סיטי, HSBC וברקליס הזהירו כולם מפני השלכות שליליות שעלולות לנבוע מאימוץ צעדי החקיקה המוצעים. כך לדוגמה, בנק ההשקעות ג'יי.פי מורגן צ'ייס ציין כי "הרפורמה המשפטית מעלה חששות באשר לעוצמת המוסדות ואקלים ההשקעות במדינה. כל ירידה של ממש בעוצמת המוסדות עלולה להשפיע על זרם ההשקעות, אף שקשה להעריך מה תהיה

⁴ "While the exact content of the reform is still subject to negotiations in parliament, Fitch believes the reform could have a negative impact on Israel's credit profile by weakening governance indicator or if the weakening of institutional checks leads to worse policy outcomes or sustained negative investor sentiment. Some countries that have passed major institutional reforms reducing institutional checks and balances have seen a significant weakening of World Bank governance indicators (WBI), the most influential indicators in our Sovereign Rating Model (SRM), and that in some cases have reduced the model score by about 1 notch, with the impact building over several years. It is unclear at this stage whether the proposed reforms in Israel would have a similarly large-scale impact."

עוצמת ההשפעה ומתי תתרחש". עוד הוסיפו כלכלני הבנק כי יתכן גם סיכון שלילי לדירוג האשראי הריבוני של ישראל, אך ציינו כי הם צופים שההשפעה של הורדת הדירוג על השוק תהיה מוגבלת.⁵

יובהר כי קיים קושי לבודד את השפעת החקיקה המשפטית המוצעת ממשתנים נוספים המשפיעים על מדדים אלה, ובעיקרם התפשטות האינפלציה והעלאות הריבית שבאו בעקבותיה או המצב הגאו-פוליטי. עם זאת, בתקופה האחרונה ניתן לזהות אינדיקציות ראשוניות להתפתחות של סנטימנט שלילי מצד משקיעים ביחס לשוק הישראלי, כאשר זה בא לידי ביטוי בעיקר בביצועי חסר של השקל ושל השווקים הפיננסיים המקומיים אל מול העולם. יש להמשיך לעקוב אחרי מדדים אלה ואחרי תנועות ההון במשק.

השלכות כלכליות

במסגרת חלק זה, נסקור את עיקר ההשפעות הכלכליות אשר צפויות למשק, בין אם תתקבל החלטה על הורדת דירוג האשראי של מדינת ישראל ובין אם הסנטימנט השלילי כלפי הכלכלה הישראלית יוחרף.

יצוין כי הסקירה שלהלן תתמקד בהשפעות הכלכליות של ירידת דירוג האשראי והסנטימנט השלילי בשווקים בתגובה לצעדי החקיקה המוצעים. נעיר כי כלכלנים רבים שהתייחסו למתווה החקיקה ציינו כי אימוצו יוביל להחלשת המוסדות בישראל ובשל כך לפגיעה בכלכלה, וזאת בהתבסס על הגישה המקובלת בספרות הכלכלית לפיה קיים קשר חיובי ומובהק בין איכות ועוצמת מוסדות כלכליים ופוליטיים לבין צמיחה כלכלית ארוכת טווח.⁶ תפיסה זו מקובלת כאמור גם על חברות הדירוג וכן על הגופים הכלכליים הבינלאומיים, ובכלל זאת הבנק העולמי,⁷ קרן המטבע הבינלאומית⁸ והבנק האירופי לשיקום ולפיתוח.⁹ אולם עקב המורכבות הרבה של הנושא והקושי בניתוח נפרד של השפעות השינויים המוצעים על מערכת המשפט ובהמשך על הכלכלה הישראלית, הניתוח יתמקד כאמור בהשלכות ירידת דירוג האשראי והסנטימנט השלילי בשווקים ביחס למכלול הצעדים.

באופן כללי, דירוג אשראי של מדינה נועד לספק למשקיעים מידע אודות הסיכויים והסיכונים הטמונים בהשקעה באותה מדינה. די בהתפתחות ציפיות לירידת דירוג בכדי לגרום להשלכות שליליות על רמת ההשקעה במדינה כבר בטווח הזמן המיידי. פרסום סקירה חריגה שלא מן המניין, כפי שנעשה על ידי חברת Moody's, מאותת למשקיעים שמצב הכלכלה מחייב התייחסות ויוצר ציפיות שליליות בדבר כדאיות ההשקעה במדינה.

⁵ "The judicial reform has raised concerns regarding institutional strength and the investment climate in the country. Any material deteriorating in the institutional strength can have impact on investment flows, however the scale and timing of such are difficult to judge. There may also be a downside risk to Israel's sovereign credit rating but we would expect the market impact of that to be limited."

⁶ Siyakiya, P. (2017). The impact of institutional quality on economic performance: An empirical study of European Union 28 and prospective member countries. World Journal of Applied Economics, 3(2), 3-24. <https://pdfs.semanticscholar.org/498a/b0d2c1a5943a86377316c0cd79e63a95e9e9.pdf>.

⁷ World Bank (2002). Building Institutions for Markets. World Development Report 2002. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/850161468336075630/pdf/228250WDR00PUB00ns0foromarkets02002.pdf>.

⁸ International Monetary Fund (2003). Growth and Institutions. World Economic Outlook, April 2003. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Growth-and-Institutions>.

⁹ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Chief Economist's Office. (2019). Eight Things You Should Know about Middle-income Transitions. <https://www.ebrd.com/publications/ebd-middle-income-transitions.pdf>.

יצוין, כי ישנו קושי בהבחנה בין סיבה למסובב בכל הנוגע לדירוג אשראי. כך, בעוד שהסטה אקסוגנית של כספים ממדינה עלולה להביא לערעור המצב הכלכלי בה ולפיכך להורדת דירוג, מן העבר השני עצם הורדת הדירוג מאותתת לשוק על הרעה כלכלית ומובילה להסטת השקעות.

מעבר לסימולטניות הקיימת בין הורדת דירוג להשפעותיה, יצוין עוד כי הסיכונים האפשריים מירידת דירוג האשראי קשורים זה בזה ועלולים להשפיע שלילית האחד על השני בהיזון חוזר. כך, ציפיות שליליות אודות הפעילות הכלכלית, שמחריפות בעת הורדת דירוג האשראי, מקטינות את אמון המשקיעים ועלולות לגרום להם להסיט כספים מחוץ למדינה או להחליף מטבע מקומי במט"ח. פעולות אלה מקטינות את הביקוש לשקל ולכן יוצרות פיתוח. היחלשות השקל מייצרת אינפלציה דרך ערוץ המוצרים המיובאים במדד המחירים לצרכן, שמתייקרים ככל שמטבע החוץ מתחזק ביחס לשקל. ככל שהאינפלציה מאיצה, בנק ישראל צפוי להמשיך ולהעלות את הריבית על מנת לצנן את הביקושים ולהאט את הפעילות. האטה בפעילות, שתהיה חמורה יותר ככל שהריבית תעלה, משמעותה קיטון בתוצר, שמהווה אינדיקטור לכושר החזר החוב של המדינה. ככל שכושר החזר החוב נפגע יורד אמון המשקיעים, מה שעלול להניע שוב את מעגל ההשפעות השליליות. היזונים חוזרים אלו מחייבים התייחסות זהירה ושמרנית ביחס לצעדים המשפיעים על דירוג האשראי.

עיקר הניתוח לגבי ההשפעות האפשריות יתמקד בהסטת השקעות מהמשק הישראלי אשר בתורו יפגע בצמיחה הכלכלית; התייקרות בעלויות החוב הממשלתי; פיתוח השקל; עליה באינפלציה; עליה בריבית בנק ישראל; והתייקרות בעלויות הגיוס של חברות פרטיות. יצוין כי השפעות אלה יכולות לגרום אחריהן מטבע הדברים השלכות על הצמיחה כפי שמצאו מחקרים בנושא.¹⁰

הסטת השקעות מהמשק הישראלי

ירידה בדירוג האשראי, ככל שתתרחש, עלולה לגרום להסטת כספים מהכלכלה המקומית. זאת, משום שמשמעות ההורדה כאמור, הינה איתות להתגברות הסיכון הכלכלי במדינה ולירידה בכדאיות ההשקעה בה. כתוצאה מהפחתת ההשקעות הזרות במדינה, עלול להתפתח קושי במימון תעשיית ההייטק, פיתוח תשתיות, יצירת מקומות עבודה ומקורות נוספים לצמיחה. על פי מחקר של בנק ישראל, להשקעות תושבי חוץ, ובייחוד להשקעות ישירות (FDI) ישנה תרומה חיובית משמעותית על הצמיחה וכן על ההשקעות המקומיות. כך נמצא, כי גידול של דולר אחד בהשקעות הישירות תורם בטווח הארוך 68 סנט להשקעה המקומית ו- 23 סנט לצמיחה.

כפי שיוסבר בהרחבה מטה, לעלייה בסיכון המיוחס להשקעות בישראל וביצוע פעילות עסקית בה עלולה להיות השפעה שלילית על ייצוא ההייטק ותוצר ההייטק, וכן על היקף המועסקים במגזר ההייטק. בהמשך המסמך תובא סקירה מורחבת הבוחנת מספר תרחישים להשפעה האפשרית של עליית הסיכון על פרמטרים אלה. הבחינה מתייחסת להשפעות ישירות בלבד, קרי להשפעת ירידה בזרימת ההון העולמי לחברות הזנק ישראליות, ירידה בביקושים למוצרים של חברות ישראליות וירידה בהיקף הפעילות של

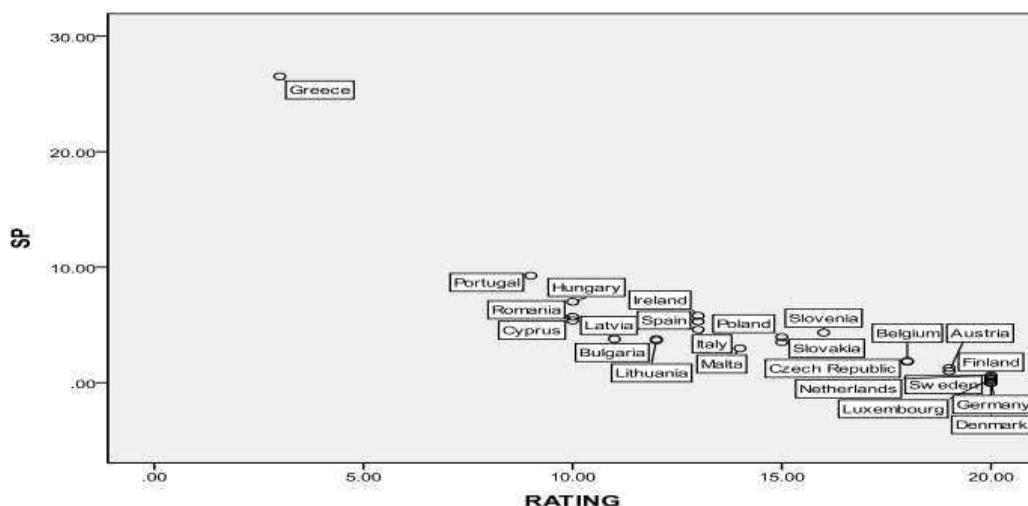
¹⁰ Meyer, D. F., & Mothibi, L. (2021). The Effect of Risk Rating Agencies Decisions on Economic Growth and Investment in a Developing Country: The Case of South Africa. Journal of Risk and Financial Management, 14(7), 288. <https://www.mdpi.com/1911-8074/14/7/288>.

חברות רב-לאומיות בישראל על התוצר המשקי, ואינה לוקחת בחשבון מעגלי השפעה שניים על ענפי משק נוספים. מהסימולציה שנערכה עולה כי עלייה בסיכון של ישראל, לו הייתה מתרחשת בשנת 2021, הייתה עלולה להביא לאובדן תוצר של 1.6-4.6% (מתוך צמיחה של כ-8.2% בשנת 2021), וכן לירידה של בין כ-8% עד 25% בשיעור המועסקים בהייטק. יצוין כי מחזור העסקים הנוכחי עלול להאיץ את התממשות התרחישים בשל החשש המוגבר מסיכון בקרב משקיעים וחברות.

התייקרות החוב וגידול בתשלומי הריבית

כאמור, ירידה בדירוג אשראי של מדינה, מלמדת את המשקיעים על עליה שחלה בסיכון ההשקעה באותה המדינה. מאחר שתשואת אג"ח מבטאת בין היתר את הפיצוי הנדרש על הסיכון שבהשקעה, אזי שהורדת דירוג תגרום באופן מיידי לעליה בתשואות אם סיכון זה לא תומחר קודם לכן על ידי השוק. מכאן, שעלויות גיוס החוב של הממשלה צפויות לעלות מיד עם הורדת הדירוג, ואף עלולות לעלות במידה חלקית נוכח ציפיות להורדתו. לפיכך, אם ייפגע פרופיל האשראי של ישראל תידרש הוצאה תקציבית גבוהה יותר על תשלומי ריבית, דבר שיוביל להקטנת חלק ההוצאה האזורית בתקציב כך שהשירותים הציבוריים הניתנים על-ידי הממשלה ייפגעו או שתידרש הגדלה של נטל המס לצורך שמירה על רמתם.

בשנים האחרונות, חוקרים רבים בחנו את ההשפעה של דירוג אשראי של מדינה על עלות הגיוס ארוכת הטווח. כמעט בכל המחקרים נמצא קשר שלילי מובהק וחזק בין דירוג האשראי לבין תשואות אגרות חוב. כמו כן, ניכר כי הקשר בין שני המשתנים מובהק וחזק יותר בעתות משבר מאשר בעתות של צמיחה.¹¹ כפי שניתן לראות בתרשים מטה (Miricescu 2015) קיים קשר שלילי חזק בין דירוג האשראי של מדינות לבין מרווח התשואות שלהן מאג"ח חסר סיכון (אג"ח גרמניה) ל-10 שנים בשנת 2012.



¹¹ Miricescu, E. C. (2015). The Correlation of Sovereign Rating and Bonds' Interest Rate in EU Member States. Transylvanian Review of Administrative Sciences, 11(45), 136-148. <https://rtas.ro/tras/index.php/tras/article/download/442/431>.

שער חליפין ואינפלציה

מטבע מקומי מהווה פעמים רבות שיקוף לכוחה של כלכלה. כאשר מורע הסנטימנט לגבי כלכלה מסוימת ו/או דירוג אשראי של מדינה יורד, ביטחונם של משקיעים בכלכלה המקומית עשוי להתערער ולדחוף אותם להעדיף להשקיע בכלכלות אחרות. הדבר גורר, מטבע הדברים, ירידה בביקוש למטבע המקומי והיחלשותו אל מול סל מטבעות החוץ. מחקרים בנושא מצאו אף קשר בין הודעות על דירוגי אשראי לבין תנודתיות בשער החליפין בתקופה הסמוכה להודעה.¹²

לפיחות בשקל תרומה משמעותית לקצב האינפלציה. ככל שערך השקל נחלש, מתייקרים המוצרים הסחירים המיובאים לישראל. מוצרים אלה מהווים חלק משמעותי ממדד המחירים לצרכן ולכן התייקרותם מלבה את האינפלציה. יתרה מכך, המוצרים המיובאים מהווים חומרי גלם למוצרים המיוצרים בישראל או משמשים את נותני השירותים במדינה, אשר ייקרו בתורם את המוצרים והשירותים שהם מספקים. לפי מחקר שנערך בבנק ישראל, פיחות של 10 אגורות בשקל יתרום לאינפלציה כ-0.4% בטווח של כחצי שנה. יצוין, כי שינוי בערך המטבע אשר נובע משינויים טבעיים במאזן הסחר הוא חלק מהאיוזונים הקיימים בכלכלה, כך שפיחות כתוצאה מייבוא מוגבר מאפשר למדינה ליהנות משיפור בכוח הקניה וזאת הודות לערכו של המטבע עד לשחיקתו. לעומת זאת, פיחות הנובע מהגדלת הסיכון טומן בחובו רק שחיקה של כוח הקניה בלי היתרונות שתוארו לעיל.

העלאת ריבית בנק ישראל

בשנה וחצי האחרונות, כחלק מהמגמה העולמית הנוגעת למאמצים של הבנקים המרכזיים בעולם להאט את האינפלציה נקבעו על-ידי בנק ישראל, כמו במרבית המדינות המתקדמות בעולם, מספר העלאות ריבית אשר העלו בתוך שנה את ריבית הבנק באופן חד משיעור אפסי בחודש אפריל 2022 לשיעור של 4.25% נכון להיום. העלאות הריבית נובעות מהצורך של בנק ישראל לצנן את הביקושים במשק וכן להגן על ערכו של השקל נוכח העלאות הריבית במדינות אחרות אשר מחלישות אותו ובכך מעלות את קצב האינפלציה בישראל.

ידוע כי להעלאות ריבית יש מחיר כלכלי כבד הן בנוגע ליכולתן של החברות במשק לגייס חוב ולצמוח והן בכל הנוגע לצמצום הכנסתם הפנויה של משקי בית בעלי משכנתא או חוב אחר. כפי שצוין מוקדם יותר, הורדת דירוג אשראי למדינת ישראל צפויה לפגוע באמון המשקיעים בכלכלה הישראלית ובכך להחליש באופן דרמטי את ערכו של השקל וזאת כפי שקרה במספר רב של מדינות להן הופחת הדירוג. יצוין כי גם המשך הסנטימנט השלילי עלול לבדו להוביל להיחלשות המטבע המקומי. בתרחיש בו השקל ייחלש יחויב בנק ישראל להעלאות את שיעור הריבית וזאת מעבר להעלאות אשר נובעות מהצורך למתן את האינפלציה העולמית והמקומית גרידא.

¹² Meyer, D. F., & Mothibi, L. (2021). The Effect of Risk Rating Agencies Decisions on Economic Growth and Investment in a Developing Country: The Case of South Africa. Journal of Risk and Financial Management, 14(7), 288. <https://www.mdpi.com/1911-8074/14/7/288>.

דינמיקה זו עלולה להחריף באופן ניכר את הקושי הקיים ממילא בתקופה זו בקרב אזרחים אשר נטלו משכנתאות צמודות ריבית ובקרב חברות אשר צריכות לגייס חוב בכדי לממן את פעילותם השוטפות או בכדי לצמוח.

עלויות גיוס של חברות פרטיות

מחקרים כלכליים רבים מצאו כי קיים קשר הדוק בין עלויות גיוס ההון של מדינה מסוימת לבין עלויות גיוס הון של החברות הפרטיות באותה מדינה. משכך, ככל שעלויות גיוס ההון של הממשלה יעלו כתוצאה מהורדת דירוג אשראי או מהרחבת הסנטימנט השלילי צפויות גם עלויות גיוס ההון של החברות הישראליות לעלות. למותר לציין, שעלייה בעלויות גיוס ההון של חברות ישראליות תפגע ברווחיהן ובצמיחתן. סוגיה זאת מקבלת משנה תוקף בתקופה של עלייה בסביבת הריביות העולמית אשר בכל מקרה מקשה על תפקודן של החברות במשק. עלייה נוספת בעלויות הגיוס אשר תנבע מעלייה ברמת הסיכון של המשק הישראלי תפגע בתחרותיות החברות בראייה בינ"ל דווקא בשעה קריטית זו.

במקביל לכך יש לציין כי הפרמטרים המשפיעים על דירוג האשראי של הריבון, לרבות איתנות המוסדות והממשל, נלקחים בחשבון גם בדירוג האשראי של חברות עסקיות ישראליות המדורגות על ידי חברות הדירוג הבינלאומיות (דירוג המשפיע עליהן בבואן לגייס חוב במטבע זר).

כך לדוגמה, לפי המסגרת המתודולוגית של חברת Moody's לדירוג אשראי של תאגידים בנקאיים¹³, הדירוג נקבע על בסיס שלוש קטגוריות עיקריות: (1) פרופיל מאקרו - המשקף את הסביבה הכלכלית שבה פועל הבנק, (2) פרופיל פיננסי - המשקף את החוסן הפיננסי הפרטני של הבנק, (3) גורמים איכותניים נוספים.

פרופיל המאקרו מורכב מכמה רכיבים, כאשר המרכזי שבהם הוא סיכון המדינה, הנאמד לפי אותם פרמטרים המשפיעים על דירוג האשראי של המדינה (וחישובו נלקח כמובן מדירוג האשראי של אותה מדינה): איתנות הכלכלה, איתנות המוסדות והממשל ורגישות המדינה לאירועי סיכון (האיתנות הפיסקלית אינה נלקחת בחשבון במקרה זה).

משמעות הדבר היא שככל שחברות הדירוג יסברו כי יש בשינויים המוצעים במערכת המשפטית כדי להשפיע באופן שלילי על איתנות המוסדות והממשל במדינה, וככל שאימוצם יביא להרעת התנאים הכלכליים בישראל, לא רק דירוג האשראי של המדינה עלול להיפגע אלא גם זה של החברות הישראליות. הורדת דירוג תגביר את הסיכון של חברות אלה בעיני המשקיעים ותייקר עבורן את גיוס החוב הזר, מה שעלול לפגוע בפעילותן העסקית ובתורו להעצים את הפגיעה במשק הישראלי.

¹³ מסמך המתודולוגיה המלא: <https://ratings.moody's.com/api/rmc-documents/71997>.

ניתוחי רגישות

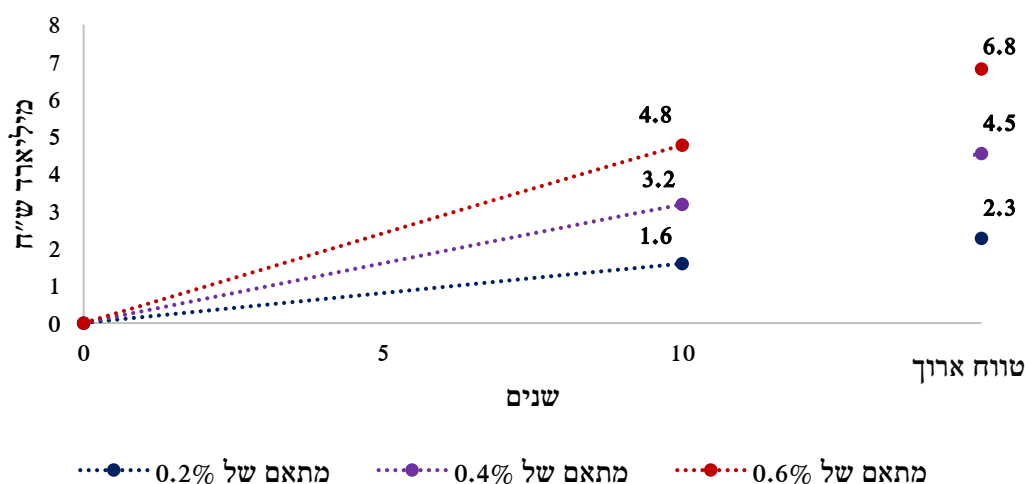
לשם אמידת ההשלכות האפשריות של הורדת דירוג על המשק הישראלי ועל המצב הפיסקלי בישראל, נבחנה השפעת ירידה אפשרית בדירוג על מספר פרמטרים כלכליים. יש בניתוח כדי להעמיד סדרי גודל להשלכות הפוטנציאליות, אולם יש לציין כי ההקשר הנקודתי של כל מקרה בוחן מושפע ממגוון רחב של גורמים, הן גורמים שנוגעים למצב המקרו-כלכלי העולמי התקופתי, הן למאפייני המשק ומבנה החוב והאחזקה בו והן לפרשנות שניתנת בשווקים לגבי הורדת הדירוג. בחלק זה נבחן את השפעת ירידה בדירוג על נטל מימון החוב הציבורי והחוב העסקי, וכן על הצמיחה במשק.

נטל מימון החוב הציבורי והעסקי

דירוג האשראי הוא כלי לאומדן הסיכון הכרוך באחזקה בחוב של הגוף המדורג. מכיוון שהורדת דירוג מאותתת על עלייה בסיכון שבאחזקת החוב, התוצאה הכלכלית שלה, על פי רוב, היא עלייה בריבית הנדרשת על ידי משקיעים לשם החזקה בחוב. סך החוב הציבורי של ישראל עומד על כ-61% מהתוצר. נכון להיום, כל עלייה של הריבית הממוצעת על החוב הממשלתי ב-0.1% משולה לכמיליארד ש"ח נוספים להוצאות הריבית בטווח הארוך במונחים ריאליים. נכון לשנת 2022 עמדה ההוצאה התקציבית על ריבית על סך של 42.1 מיליארד ש"ח, משמע גידול של 0.1% בריבית הממוצעת על החוב גורם לגידול של 2.7% בהוצאה התקציבית על ריבית.

על בסיס הספרות הכלכלית, ניתן להניח עלייה של בין 0.2% לבין 0.6% בריבית על אג"ח ממשלתי כתוצאה מהורדת דירוג האשראי. זו עלולה להביא לגידול של 2.3-6.8 מיליארד ש"ח בהוצאות הריבית השנתיות במונחים ריאליים, בהנחת מחזור מלא של החוב, שהם גידול בשיעור של 5.4%-16.2% ביחס להוצאות הריבית בתקציב המדינה בשנת 2022.

הוצאה נוספת על ריבית כתוצאה מהורדת דירוג



בנוסף להשלכות על עלויות מימון החוב הציבורי, להורדת דירוג ישנן השלכות על עלויות המימון של הסקטור העסקי, מכיוון שהסיכונים המאפיינים את הממשלה משפיעים על חברות הפועלות בה וכן

מכיוון שחוב ממשלתי מהווה בנצ'מרק שביחס אליו נמדד הסיכון של החזקת החוב של חברות שונות במשק.

סך החוב של המגזר העסקי עמד, נכון לסוף שנת 2022, על סך של 1.2 טריליון ש"ח. אם הורדת דירוג מביאה לגידול של בין 0.2% לבין 0.6% בריבית על החוב העסקי בדומה להשפעתה על הריבית על החוב הממשלתי, העלות למגזר העסקי תעמוד על 2.6-7.8 מיליארד ש"ח לשנה בטווח הארוך.

אם כך, העלות המשקית הכוללת, מבחינת עלויות מימון, עומדת על 4.9-14.6 מיליארד ש"ח לשנה במונחים ריאליים בטווח הארוך.

צמיחת המשק

הורדת דירוג אשראי מתואמת עם ירידה בצמיחה הכלכלית. הורדת דירוג האשראי עלולה להאט את קצב צמיחת המשק בעיקר באמצעות ההשפעות על היקף ההשקעה במשק וטיבה, הן על ידי אזרחי המדינה והן על ידי אזרחים זרים.

הורדת דירוג עלולה להוביל לירידה מתמשכת בצמיחה, אשר על בסיס הספרות הכלכלית ניתן לאמוד בין 0.2% לבין 0.4%. ירידה בהיקף זה ביחס לתוואי הצמיחה החזוי לישראל לעשור הקרוב תוביל לכך שבעוד כעשור צמיחת התוצר השנתית תהיה נמוכה בכ-2.8% עד 5.6% ביחס לתחזית. האטה זו תביא לאובדן תוצר של בין 50 ל-100 מיליארד ש"ח בשנה ביחס לתחזית העומדת על כ-2.59 טריליון ש"ח, הכל במונחי מחירי 2022. בתרחישים אלו קצב הצמיחה השנתי הממוצע ירד מ-3.6% על פי תחזיות משרד האוצר לטווח שבין 3.2% לבין כ-3.4%.

קצב צמיחה ממוצע	אובדן תוצר (מיליארד ש"ח)	ירידה כוללת בצמיחה	
3.6%	-	-	תחזית נוכחית
3.4%	50	-2.8%	האטה קלה בצמיחה
3.2%	100	-5.6%	האטה ניכרת בצמיחה

יצוין כי גופים שונים ניתחו את ההשפעות הצפויות של החקיקה עצמה על כלכלת ישראל ולא של הורדת הדירוג בלבד כפי שהוצג לעיל. כך לדוגמה, לפי מכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן, הצמיחה השנתית צפויה להיחתך כתוצאה מהחקיקה האמורה בכ-1.4 נקודות אחוז במוצע בשנים 2023-2025.

בהינתן שנטל המס עומד בשנים האחרונות על כ-30%, השלכות אובדן תוצר בהיקף של 50 מיליארד ש"ח הם כ-15 מיליארד ש"ח בכל שנה במונחי אובדן הכנסות מדינה, והשלכות אובדן תוצר בהיקף של 100 מיליארד ש"ח הם כ-30 מיליארד ש"ח בכל שנה.

הייטק: סקטור במיקוד

בנוסף לניתוח שהובא לעיל, יש לשיטתנו לבצע ניתוח המתמקד בסקטור ההיי-טק וזאת לאור מרכזיותו במשק הישראלי וחיפתו הרבה להשקעות זרות ולשוקי העולם. יצוין כי הרגישות של הצמיחה להורדת דירוג האשראי, כפי שנבחנה בניתוח שלעיל, אינה לוקחת בחשבון את ההשפעה הייחודית על סקטור זה.

בהמשך למקרים המוזכרים מעלה, לעלייה בסיכון המיוחס להשקעות בישראל וכן לפעילות העסקית בה עלולה להיות השפעה שלילית ייחודית על תוצר ההייטק ועל ייצוא ההייטק, וכן על היקף המועסקים במגזר ההייטק. בשנת 2021 תוצר ההייטק היווה 15.8% מהתמ"ג, וייצוא ההייטק היווה כ-50% מהייצוא. בשנת 2022, תרומתו של מגזר ההייטק לכלכלה הישראלית אף גברה.

להלן נסקור סימולציה לבחינת ההשפעה של שלושה תרחישי סיכון על תוצר ההייטק ועל היקף המועסקים בענף, וכתוצאה מכך על הפרמטרים המאקרו כלכליים. התרחישים מתייחסים להשפעות ישירות בלבד, קרי ירידה בזרימת ההון העולמי לחברות הזנק ישראליות, ירידה בביקושים למוצרים של חברות ישראליות, וירידה בהיקף הפעילות של חברות רב-לאומיות בישראל. יצוין כי להשפעות אלו עשויות להיות מעגלי השפעה שניים (כדוגמת, ירידה במכירות של חברות IT המספקות שירותי תוכנה למגזר ההייטק, וכן בספקי שירותים נוספים לחברות הייטק).

יובהר כי מדובר במודל תיאורטי הבוחן כיצד היו נראים ביצועי הכלכלה בשנת 2021 בהינתן התרחישים לעיל. המודל מסייע להעריך באופן גס את ההשלכות הפוטנציאליות, אך הוא אינו מהווה תחזית לשנת 2023. בבחינת תוצאות הסימולציה יש אפוא לזכור את הפער הצפוי בשיעורי הצמיחה בין 2021 ו-2023.

יש להדגיש שהמודל אינו לוקח בחשבון גורמים רבים נוספים המשפיעים על התוצאות הכלכליות. המודל אינו משקלל את המגמות המאקרו-כלכליות העולמיות, המשפיעות על זרימת ההון למגזר ההייטק הגלובאלי, ובתוך כך על ישראל. יודגש כי ההשפעות של השינויים בתוצר ההייטק על כלל המשק, המפורטות בהמשך המסמך, רגישות לשינויים בביצועי כלל המשק בשנה נתונה.

במגזר ההייטק בישראל פועלים שלושה סוגים שונים של חברות: (1) חברות הזנק המבוססות על השקעות הוניות, (2) חברות הייטק שלמות (בתחומי התוכנה והתעשייה), (3) וחברות רב-לאומיות המקיימות בישראל פעילות מו"פ וייצור. להלן תיערך סימולציה לבחינת ההשפעה על כל אחד מהסוגים.

בשנים 2018-2021, ישראל נהנתה ממגמה חיובית של גידול בחלק היחסי של השקעות הפרטיות בחברות הזנק שבוצעו בתחומיה. החלק היחסי מסך ההשקעות הפרטיות בעולם בחברות הזנק אשר בוצע בישראל עמד על כ-4% בשנת 2021, והן הסתכמו לכ-26 מיליארד דולר. עלייה בסיכון המשוך לפעילות בישראל, עשויה לצמצם את החלק היחסי מסך ההשקעות הפרטיות העולמיות שמבוצע בישראל. זאת, עקב ירידה בסכומים שמגייסות קרנות ישראליות או עקב ירידה בהקצאה שמקצות קרנות בינלאומיות לישראל. משום שהחלק היחסי של ההשקעות ההוניות הפרטיות שבוצעו בחברות הזנק ישראליות מהווה כ-24% מתוצר ההייטק, לירידה בחלק היחסי של ההשקעות הפרטיות המבוצעות בישראל, תהא השפעה משמעותית על התוצר. לפי הסימולציה, התממשות תרחישי הסיכון וירידה של בין 10%-20% בחלק היחסי

בהשקעות הפרטיות העולמיות שמבוצעות בישראל, הייתה מיתרגמת במונחי שנת 2021 לאובדן תוצר של כ-0.4-1.9%.

המכירות של חברות הטכנולוגיה הישראליות, המצויות בשלבי צמיחה וחברות בשלות, מהוות כ-52% מתוצר ההייטק. עלייה בסיכון הכרוך בעשיית עסקים עם חברות ישראליות, עשויה להביא לירידה בביקושים למוצרים של חברות אלה. ירידה של בין 10-20% במכירות של חברות הטכנולוגיה הישראליות, הייתה מיתרגמת במונחי שנת 2021 לאובדן תוצר של כ-1.1-2.1%.

בנוסף לגידול בחלק היחסי של ההשקעות הפרטיות שמבוצעות בישראל, חל גידול בהיקף הפעילות של החברות הרב-לאומיות בישראל, שבא לידי ביטוי בגידול במכירות של הישויות הישראליות בקבוצה הרב-לאומית לחברות אחרות בתאגיד. בשנת 2021 המכירות של החברות הרב-לאומיות היוו כ-25% מתוצר ההייטק. לחברות אלה נכסים משמעותיים (הון אנושי וידע) בישראל אמנם, אך עלייה בסיכון של ישראל עשויה לצמצם את היקף הצמיחה העתידית של פעילות החברות הרב-לאומיות בישראל, עקב אי-פתיחתם של פרויקטים חדשים בישראל או עקב הסטת פעילות קיימת לחו"ל. ירידה של בין 50-150% בצמיחה בפעילות של חברות רב-לאומיות בישראל, כלומר צמיחה חיובית פחותה, סטגנציה או צמצום יחסי בפעילות בישראל, הייתה מיתרגמת במונחי שנת 2021 לאובדן תוצר של כ-0.2-0.6%.

מסכימת ההשפעה של תרחישי הסיכון על שלושת סוגי החברות יחד עולה כי עלייה בסיכון של ישראל הייתה מתבטאת באובדן תוצר של כ-1.6-4.6% במונחי שנת 2021. המשמעות היא כי שיעור הצמיחה היה נחתך בין 1.8-5 נקודות אחוז. כאמור לעיל, סימולציות אלה בוחנות כיצד היו נראים ביצועי הכלכלה בשנת 2021 בהינתן תרחישי הסיכון, ואינן מהוות תחזית לשנת 2023.

ממשעויות מקור	מקור	תרחיש 141	תרחיש 152	תרחיש 163
סה"כ ירידה בתוצר שנת 2021 ביחס לרמתו המקורית	1,587 מיליארד ש"ח	1.64%	2.93%	4.61%
משמעות במיליארדי ש"ח		25.9	46.3	72.7
צמיחת התוצר ב-2021 בהינתן הירידה (שינוי ביחס ל-2020)	8.2%	6.43%	5.02%	3.21%
פער		-1.77%	-3.18%	-4.99%

לאור סביבת הריבית העולמית, בין היתר, צפויה ירידה בביצועי ההייטק העולמיים בשנת 2023 ביחס לשנים 2021 ו-2022. עליית הסיכון המקומית עשויה להגביר עוד יותר את הפגיעה הצפויה בביצועי מגזר ההייטק הישראלי ב-2023 שמקורה בהיקף ההון הזמין להשקעות הייטק בעולם. עוד יצוין כי מחזור

¹⁴ ירידה של 10% בחלק היחסי של ההשקעות הפרטיות בעולם המבוצעות בישראל, ירידה של 10% בביקושים למוצרי חברות הייטק ישראליות, ירידה של 50% בצמיחה בפעילות חברות רב-לאומיות בישראל.

¹⁵ ירידה של 25% בחלק היחסי של ההשקעות הפרטיות בעולם המבוצעות בישראל, ירידה של 15% בביקושים למוצרי חברות הייטק ישראליות, ירידה של 100% בצמיחה בפעילות חברות רב-לאומיות בישראל (צמיחה של 0%). יובהר כי מוערך כי הירידה בהשקעות הפרטיות עשויה להיות חריפה יותר מהירידה במכירות של חברות שלמות, שכן ההשקעות מתייחסות לזרם העתידי של חברות ההייטק הישראליות.

¹⁶ ירידה של 50% בחלק היחסי של ההשקעות הפרטיות בעולם המבוצעות בישראל, ירידה של 20% בביקושים למוצרי חברות הייטק ישראליות, ירידה של 150% בצמיחה בפעילות חברות רב-לאומיות בישראל (צמיחה שלילית של כ-5.5%).

העסקים הנוכחי עשוי להאיץ את התממשות התרחישים לעיל, בשל החשש המוגבר מסיכון בקרב משקיעים וחברות.

ירידה בתוצר ההייטק צפויה להביא לירידה בהיקף המועסקים במגזר ההייטק גם כן. נכון לשנת 2021, שיעור המועסקים בהייטק בקרב מועסקים בגילאי 25-64 עמד על 11.1%, והועסקו בו כ-349.8 אלף מועסקים. תרחישי הסיכון שהוצגו לעיל ייתרגמו, לפי הסימולציה, לירידה של בין כ-25% ל-8% בשיעור המועסקים בהייטק ביחס לשיעור המקורי בשנת 2021, כך שיהיו כ-10.2%-8.4% מכלל המועסקים במשק. כתוצאה צפויה גם ירידה של כ-1.2%-3.9% בשכר הממוצע במשק.¹⁷

נכון לעת הנוכחית, קיים קושי להעריך את רמת הסבירות של תרחישי הסיכון השונים שנסקרו. יצוין כי על פי הניתוח שבוצע על ידי מכון אהרן, השינויים המתוכננים במערכת המשפט צפויים להפחית את שיעור הצמיחה של ענף ההייטק בכ-5.5 נקודות אחוז בשנה בממוצע בכל אחת מהשנים 2023-2025. בסך הכל, סקטור ההייטק אחראי על כ-20% מאומדן ההשפעה על שיעור הצמיחה שחישב מכון אהרן, קרי צפוי לתרום כ-0.3 נקודות אחוז לירידה הצפויה בצמיחה, אשר נאמדה בכ-1.4 נקודות אחוז בשנה בממוצע בכל אחת מהשנים 2023-2025.

סיכום ומסקנות

נכון לעת הזאת, ניכר כי השינויים המוצעים במערכת המשפט נתפשים על-ידי הגופים הבינ"ל הרלוונטיים ככאלה אשר עלולים להחליש את מוסדות המדינה. איתנותם של המוסדות מהווה שיקול מרכזי בקביעת דירוג האשראי של ישראל ושל חברות ישראליות. לכן, ככל שחברות דירוג האשראי אכן יסברו כי צעדי החקיקה יגרמו להחלשת המוסדות, אישורם עלול לגרור הורדת דירוג, על כל המשמעות הכלכלית הכרוכות בכך כפי שנסקרו מעלה. לצד זאת, הסנטימנט השלילי של הציבור והמשקיעים ביחס למתווה המוצע עלול כשלעצמו להביא להשלכות שליליות על כלכלת ישראל, וזאת עוד בטרם אישור שינויי החקיקה המוצעים. לנוכח חשיבותו של דירוג האשראי לכלכלה הישראלית כפי שהוסבר לעיל, ולנוכח מרכזיותו של סקטור ההייטק החשוף באופן מיוחד להשקעות זרות, ישנה חשיבות רבה להתייחס בכובד ראש לעמדתם של המוסדות הבינלאומיים ולסנטימנט בשווקים. על הממשלה והכנסת לקחת בחשבון השפעות משמעותיות אלה בבואן לקדם את תיקוני החקיקה המוצעים.

לאור ההתפתחויות בימים האחרונים והשיח הנוגע לשינויים בתוכן המתווה ומועד קידום הצעדים שייכללו בו, יש לציין כי החששות מהורדת דירוג האשראי של ישראל ומהתגברות ההשפעות של הסנטימנט השלילי בשווקים עלולים להתממש גם בתרחיש שבו צעדי החקיקה מקודמים בנפרד ובהדרגה. דבר זה תלוי בעיקרו באופן שבו תופסים חברות הדירוג, המוסדות הבינלאומיים, המשקיעים והציבור את תוכן השינויים אותם יש כוונה לקדם, בין בשלב זה ובין בהמשך, ואת אופן קידומם. על כן, עלולה להיות השפעה כלכלית בלתי מבוטלת גם בקידום מתווה החקיקה שלא כמכלול.

¹⁷ יצוין כי הירידה בשכר הממוצע מניחה כי כלל המועסקים שלא יועסקו בהייטק, יקלטו בענפי משק אחרים בשכר הממוצע ביתר ענפי המשק. על הנחה זו חלים שני אפקטים מנוגדים: מחד סביר כי השכר הממוצע של מועסקי ההייטק בענפים החדשים יהיה גבוה מהממוצע בענפים אלה; מאידך סביר כי לא כלל העובדים יקלטו במשק, בין אם בגין אבטלה ובין אם בגין הגירה.

ברקע הדברים יש לציין כי הכלכלה הישראלית מתמודדת בעת הנוכחית עם גורמי סיכון נוספים המייצרים גם הם חוסר ודאות, ובעיקרם התפשטות האינפלציה, העלאות הריבית ואי-היציבות בסקטור הבנקאות העולמי. לנוכח האמור לעיל, יש לשים לב כי הימשכות תהליך החקיקה והיבטים באופן קידומו מגבירים את חוסר הודאות עמו מתמודדת ממילא הכלכלה הישראלית וישנן אינדיקציות כי הם תורמים כבר כעת להרעה נוספת בתנאים הכלכליים. דבר זה מחזק את הצורך לבחון לעומק את הגורמים לביקורת של המוסדות הבינלאומיים הרלוונטיים ולסנטימנט השלילי בשווקים, ולפעול למיתונם בהקדם האפשרי.

לנוכח המשמעויות המוצגות, מוצע כי בטרם קבלת החלטה בעניין הצעדים שעל הפרק ואופן קידום יוצג מתווה אחד. זאת בין היתר על מנת שתניתן למשרד האוצר שהות לבחון לעומק את התייחסות הגופים הבינלאומיים הרלוונטיים אליו בטווח הקצר ובטווח הארוך, מה שיאפשר לגורמי המקצוע במשרד האוצר לשקף לממשלה באופן המדויק ביותר את ההשלכות הכלכליות הפוטנציאליות של המתווה שבכוונתה לאשר.

נספח 16

העתק דוח קרן המטבע הבינלאומית

עמ' 116



Israel: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission

FOR IMMEDIATE RELEASE

A Concluding Statement describes the preliminary findings of IMF staff at the end of an official staff visit (or 'mission'), in most cases to a member country. Missions are undertaken as part of regular (usually annual) consultations under [Article IV](#) of the IMF's Articles of Agreement, in the context of a request to use IMF resources (borrow from the IMF), as part of discussions of staff monitored programs, or as part of other staff monitoring of economic developments.

The authorities have consented to the publication of this statement. The views expressed in this statement are those of the IMF staff and do not necessarily represent the views of the IMF's Executive Board. Based on the preliminary findings of this mission, staff will prepare a report that, subject to management approval, will be presented to the IMF Executive Board for discussion and decision.

Jerusalem, Israel – May 10, 2023:

Following a remarkable recovery from the pandemic anchored in strong fundamentals, the outlook is for growth to slow broadly in line with potential, as inflation falls to the targeted range by the end of 2024. However, the risk balance is tilted to the downside, reflecting, among other things, external risks and the continued uncertainty around the proposed judicial reform.

Key Policy Recommendations:

- **Fiscal policy** should safeguard fiscal buffers while raising growth-enhancing spending. The fiscal stance seems adequate to preserve buffers, but additional fiscal space is needed for boosting potential growth and reducing inequality. There is scope to raise income tax revenues.
- **Monetary policy.** With a tight labor market, positive output gap, and headline inflation above the target range, the policy stance should remain tight. The Bank of Israel (BOI) should continue to closely monitor underlying price pressures and stand ready to further hike the policy rate if inflation surprises on the upside or inflation expectations rise past the target band while underlying pressures remain strong, risking de-anchoring.
- **Macrofinancial policies.** The recent retightening of macro-prudential tools is welcome, as these have helped to contain unwarranted risk taking. Further calibration of macroprudential tools should be driven by sector specific developments. Policies should strive to continue to bolster housing supply.
- **Structural policies.** To enhance potential growth, authorities must prioritize education reform and infrastructure investment. Improving the skills of minorities will foster an inclusive economy. Improving local transportation infrastructure is key to reducing congestion, improving job accessibility, and alleviating cost of living pressures.

- **Judicial reform.** Permanently lowering the uncertainty around judicial reform requires a politically sustainable solution that is clearly communicated and well understood both domestically and abroad.

Outlook and Risks

Israel's economic performance in 2022 was remarkable. Growth reached 6.5 percent, pushed by a vibrant high-technology sector, with unemployment at a record low. Public debt-to-GDP fell rapidly to pre-covid levels, international reserves are ample, the external position is strong, and the banking sector has adequate capital and liquidity buffers.

Economic activity is expected to decelerate and thereafter converge towards its potential. Staff projects economic growth to slow to about 2.5 percent in 2023, as households' purchasing power moderates and firms rein in investment; government expenditure stays broadly constant as a fraction of GDP, reflecting prudent fiscal management; and the external position continues to be strong. Despite some easing, the labor market is expected to remain tight, with the unemployment rate increasing slightly, while labor force participation rises. The growth rate is anticipated to converge towards its potential rate, with the output gap closing in the medium term. Against this backdrop, inflation is forecast to fall to the target range by end 2024.

Risks to growth are tilted to the downside and risks to inflation to the upside. Spillovers from a weaker global outlook remain a downside risk to growth. Economic activity and inflation could both be negatively affected by a renewed surge in global energy prices, new supply chain disruptions, or an increase in geopolitical tensions. Heightened global financial volatility due to stress in foreign banking sectors could negatively impact the pricing and availability of financing. Rising geopolitical tension or a falling interest rate differential versus major central banks, could exert further depreciation pressure on the shekel.

Continued uncertainty around the judicial reform presents a notable downside risk to growth. Absent the emergence of a durable and politically sustainable solution, continued uncertainty could significantly increase the price of risk in the economy, tightening financial conditions and hindering investment and consumption, with potential repercussions for growth, also in the longer term.

Macroeconomic Policies

A lasting reduction of the uncertainty associated with the ongoing discussion of judicial reform is important to anchor the baseline. Permanently lowering the uncertainty around judicial reform requires a politically sustainable solution that is clearly communicated and well understood both domestically and abroad. Also, as in any country, maintaining strength of the rule of law would be important for economic success.

Staff assesses the fiscal stance to be appropriate, as a stronger-than-anticipated fiscal consolidation in 2022 allowed rebuilding fiscal buffers faster than envisaged, and the medium-term consolidation path is based on expenditure restraint, preserving buffers. The expected 2023 general government deficit—at about 1 percent of GDP—is anchored in expenditure projected to be among the lowest in recent times, and driven by a drop in windfall revenue from last year. Over the medium term, revenue in terms of GDP is expected to continue falling over time until it converges to its pre-pandemic level. As fiscal spending in terms of GDP is expected to remain low and broadly stable, fiscal deficits are estimated to converge to below

3 percent of GDP by 2028, while debt ratios are projected to continue falling and remain about 60 percent of GDP.

But additional fiscal space would be needed for growth-enhancing spending and to support the authorities' climate goals. Staff analysis suggests that additional investment in infrastructure and education could boost GDP growth and reduce inequality. Further resources would be needed to support the authorities' climate agenda, including for accelerating investment in transport infrastructure, funding R&D in green technologies and for adaptation strategies. Hence, Israel should proactively strengthen revenue measures to finance growth-enhancing spending while maintaining robust buffers.

To reinforce the conduct of fiscal policy, additional measures should be considered. A review of the fiscal framework should assess whether fiscal rules are binding, flexible, and transparent. To support the budgetary planning of growth-enhancing expenditure, including infrastructure projects and education, a framework to define priorities across competing needs could be developed. In this context, the "projections procedure" that provides MoF staff independence in the estimation of macroeconomic and financial projections is helpful. A mechanism to ringfence allowances for infrastructure and education projects could also be considered, while keeping fiscal envelopes that protect fiscal buffers. This could improve transparency of available funding in the medium term, and support budgetary planning and implementation. The establishment of an independent fiscal council should be considered, to serve in an advisory role. It could propose criteria for projects to be included under the allowance for growth-enhancing measures and assess their enforcement. The council could also evaluate the fiscal stance, assess budgetary forecasts, and monitor the fiscal rule; and it could advise the government on the reprioritization of spending, including growth enhancing measures or further reduction of debt. Safeguards to guarantee minimum qualifications and avoid council members' conflicts of interest should be considered.

The central bank has appropriately moved the monetary policy stance above neutral; it should maintain this stance while underlying price pressures remain strong. Headline inflation, at 5.0 percent year-on-year in March 2023, remains above target, driven by broad-based price rises. This reflects underlying pressures which are still strong. While near-term inflation expectations have, since end-2022, moved back into the inflation target range, the output gap is arguably still positive, and the labor market remains tight. Recent shekel weakness adds further to inflationary pressures. It would be prudent to hold the policy interest rate elevated and restrictive, ensuring the monetary policy stance stays tight until there are clearer signs that aggregate demand is cooling, taking into account the transmission lag from the policy rate to inflation. The BOI's well-established independence in setting interest rates to maintain price stability is an important element in this effort. Market forces should be allowed to continue to set the price of the shekel.

Housing price and mortgage credit growth remained buoyant in the first half 2022 but have started to ease. The overall house price level increased by 17 percent for the year, supported by robust growth in mortgage lending. However, amid rising lending rates, driven by the higher policy rate, housing prices have started to stabilize. Mortgage credit growth, issuance of new mortgages, and total housing transactions started to gradually decline during 2022, while the stock of new dwellings for sale is rising. In parallel, building starts increased significantly in 2022.

To contain financial risks, staff welcomes the authorities' prudent macroprudential stance and efforts to raise the supply of housing. The recent retightening of macro-

prudential tools is helpful to contain unwarranted risk taking. Further calibration of macroprudential tools should be based on sector specific developments. Continued increases in the supply of housing will ease real estate prices and affordability pressures. Staff welcomes recent measures to boost supply. These measures should be aligned with population growth over time, be supported by complementary infrastructure investment in areas where building is needed, and come with the removal of fiscal disincentives to residential construction at local authority level.

Staff assesses the banking sector to be broadly robust but pockets of vulnerability require close monitoring. Banks are well capitalized and liquid, while overall household and corporate leverage levels are comparatively low. However, concentration in the real estate sector is high. Bank loans for residential and commercial real-estate combined reached over 50 percent of total loans in 2022. While buffers are robust and asset quality is strong, a sudden and large correction of real estate prices, or a shock to household or corporate incomes or balance sheets, could jeopardize their ability to repay and negatively impact the system.

Further improvements in risk measurement and management should be considered. Staff welcomes the implementation of liquidity alerts to monitor liquidity risks. The BoI's retightening of capital requirements and minimum leverage ratios during the post-pandemic rebound and the recent strengthening of credit risk management—including a requirement to allocate additional capital against highly leveraged land financing—are also welcome. Making use of existing credit bureau information, staff recommend improving supervisory models for the measurement of risk at the individual exposure level to ensure that risk absorbing capacity in the system is appropriately adjusted to changes in risk across the financial cycle. A legal framework to clearly delineate activities of banking and non-banking institutions, including payment services, needs to be developed and adhere to international standards, taking into account consumer protection and financial stability aspects.

Staff cautions against interference in the setting of market interest rates. Recent initiatives to impose minimum payments on retail deposits and caps on mortgage rates would distort risk-taking and pricing mechanisms of banks, as well as the transmission of monetary policy. Such measures may also arbitrarily interfere with established contracts and market principles.

Education reform and infrastructure investment would improve productivity, foster participation and prevent further widening of inequality. A historical record of high overall rates of economic growth, driven predominantly by the dynamic high-tech sector, masks an underlying dual economy with highly unequal economic performance. Skill and knowledge gaps affect employment opportunities, particularly for specific demographic groups. Policies should focus on providing marketable skills, improving infrastructure, and removing product market barriers.

- **Addressing skill gaps.** Education reform should focus on providing market relevant skills, particularly among populations with low participation rates, such as the Haredi and Arab communities, while making sure to keep gender opportunity equality in higher-education and in the work-place. Improving teacher quality at schools in disadvantaged communities is also relevant. A greater adaptation of the different education streams will be needed to help align student qualifications with increasingly digitalized-labor market needs. Active labor market policies should seek to expand vocational training and encourage employers' involvement in training programs.

- **Improving infrastructure.** Infrastructure improvements are particularly pressing in transportation to ease traffic congestion and improve job accessibility. Upgrading digital infrastructure to expand access to digital networks in poor communities will be key in supporting labor participation and reallocation.
- **Furthering product market reforms.** Staff welcomes improvements in product market regulation, including allowing the import of products that meet European Union standards, and the free trade agreement under negotiation with the UK. Staff supports authorities' proposals to reduce regulation of parallel imports, removal of barriers to entry of service companies to Israel, the health insurance cost reduction reform and increased financial market competitiveness.

The authorities should further advance measures to meet their commitments to reduce greenhouse emissions. Staff welcomes planned measures to support the authorities' nationally determined contribution (NDC) commitments. Staff analysis indicates that the 2030 electricity sector target is feasible; however, without reductions in other sectors, the overall target appears difficult to reach. Staff therefore recommends enacting a climate law and defining a carbon pricing mechanism, taking into account energy security needs. These measures should be reinforced by fiscal incentives across different sectors to foster private sector investment in mitigation. It is also important to look for alternative approaches based on Israel's innovative technologies for which additional fiscal support for R&D would likely be needed. Further advancing a strategy to deal with climate adaptation is also recommended.

The IMF team would like to thank all interlocutors at the Bank of Israel, the Ministry of Finance, the National Economic Council, the Ministry of Energy and Infrastructure, the Ministry of Environmental Protection, the Ministry of Transportation and Road Safety, the Ministry of Health, the Ministry of Labor, the Israel Tax Authority, the Capital Markets, Insurance and Savings Authority, the Israel Securities Authority, the General Labor Union, think tanks, associations and other private sector representatives for their accommodative flexibility, warm hospitality, and for candid and high-quality discussions.

נספח 17

העתק נייר עמדה של אגף הכלכלנית
הראשית אודות ההשלכות הכלכליות
של הרפורמה המשפטית על הכלכלה
הישראלית

עמ' 122

נייר עמדה של אגף הכלכלית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית

מסמך זה מבקש לסקור את הסיכונים הכלכליים הקיימים ביישום הרפורמה במערכת המשפט כפי שנדונה בוועדת חוק וחקיקה ומשפט של הכנסת עד ליום ה-16 במרץ 2023 (להלן - **הרפורמה המשפטית**) על הכלכלה הישראלית:

1. מיפוי הסיכונים הכלכליים

- כפי שיוצג במסמך זה, להערכתנו יישום הרפורמה המשפטית המוצעת עלול להביא לפגיעה משמעותית מאוד בכלכלה הישראלית. הסיכונים הכלכליים מתייחסים הן להשפעה על הפעילות הכלכלית בטווח הזמן הקצר והבינוני, והן להשפעות בטווח הזמן הארוך הקשורות בפוטנציאל הצמיחה. נציין כי השפעות הרפורמה המשפטית המוצעת על הכלכלה עשויות לבוא לידי ביטוי באופן שאינו לינארי ועל כן קיים קושי לחזות את הדינמיקה על פני זמן בה יבואו לידי ביטוי ההתפתחויות השליליות על הכלכלה.
- ניתוח של מתודולוגיית הדירוג על בסיסה מגובשים האינדיקטורים המרכזיים במדדי דמוקרטיה וממשל כדוגמת מדד WGI¹ של הבנק העולמי ו-Freedom in the World², וכן ההתייחסות שהוצגה בדו"ח של חברת הדירוג Moody's מיום ה-7 במרץ 2023³, מעלים כי יישום הרפורמה המשפטית המוצעת צפוי להביא לפגיעה באינדיקטורים המוסדיים במדדים אלו, בפרט בכל הקשור בסעיפים הנוגעים לעצמאות מערכת המשפט⁴. מדדים אלו משמשים, בין היתר, את הספרות המחקרית שהראתה את הקשר בין חוזקת המוסדות, עצמאותם מערכת האיזונים ובלמים ובין צמיחה כלכלית וכן את סוכנויות דירוג אשראי בבואן להעריך את סיכון האשראי המדינתי.

¹ Freedom House (Webpage). **Freedom in the World Research Methodology**.

<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology> (Retrieved 13/3/23)

² The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (Retrieved 13/3/23).

³ Moody's Investor Service. **Government of Israel: Planned Judicial Changes Could Weaken Israel's Institutional Strength**. 07 March 2023. "the overall reform package could materially alter judicial independence and effective checks and balances between the various branches of government which are important aspects of strong institutions... If the proposed judicial reforms were to be implemented in full, **there could arguably be downward pressure on those [institutions and governance] scores**."

⁴ בהנמקה לציון חיובי זה של ישראל הוצגה העובדה לפיה בשנת 2020 נדחתה על הסף הצעת החקיקה בדבר פסקת ההתגברות כעדות לעצמאות מערכת המשפט בישראל:

Freedom House. **Freedom in the World 2022: Israel**.

<https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2022> (Retrieved 13/3/23): "Some right-wing politicians have advocated **reforms that would allow the Knesset to override the Supreme Court when it strikes down legislation**. However, **lawmakers overwhelmingly rejected such a bill in 2020**."

וראו גם בחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מיום ה-2 בפברואר 2023 במסגרתה נקבע כי "כל אחד מהסדרים

המוצעים מעלה קשיים מהותיים היורדים לשורש עקרון הפרדת הרשויות, העצמאות השיפוטית והמקצועיות של הרשות

השופטת, ההגנה על זכויות הפרט, שלטון החוק והשמירה על המנהל התקין", 45 וכן כי "בחינה כוללת של ההסדרים מצביעה

על פגיעה קשה במארג הבלמים והאיזונים בין הרשויות". היועצת המשפטית לממשלה. **התייחסות היועצת המשפטית**

לממשלה לטיטות תזכיר חוק-יסוד: השפיטה. מכתב לחה"כ יריב לוין מיום ה-2 בפברואר 2023, מס' מסמך

004-99-2023-002289 https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_ci_bg_1731251.pdf (נדלה 13.3.23)

- על פי הספרות המחקרית, פגיעה בדירוג של ישראל במדדי הדמוקרטיה והממשל צפויה להביא לירידה מבנית בקצב צמיחת התוצר לנפש בהיקף של 0.8 אחוזים לשנה שמשמעותה על פני 5 שנות התקציב העוקבות להעברת הרפורמה, אובדן תוצר של כ-270 מיליארד ש"ח במצטבר, וכן ירידת הכנסות מדינה בהיקף של כ-70 מיליארד ש"ח במצטבר, כאשר כעבור עשור ההשפעה השלילית על הכנסות המדינה נאמדת בכ-385 מיליארד ש"ח במצטבר על פני 5 השנים העוקבות. נציין כי הפגיעה בהכנסות המדינה עלולה להתחיל לבוא לידי ביטוי כבר בשנות התקציב הסמוך למועד יישום הרפורמה, ועל כן באם הרפורמה המשפטית המוצעת תיושם בתקופה הקרובה צפוי שיידרש עדכון לתחזית ההכנסות לתקציב הקרוב. נבהיר כי הירידה המבנית בקצב צמיחת התוצר לנפש בהיקף של 0.8 אחוזים לשנה, על בסיסה מבוצעת האמידה בנייר זה, יכולה להתגלות כשמרנית שכן היא אינה לוקחת בחשבון את רמת ההשכלה הגבוהה בישראל ואת מבנה הכלכלה הישראלית הנשען במידה משמעותית על סקטור ההייטק שהינו סקטור נייד ומוטה השקעות זרות, ואת ההשפעה הגוברת על פני השנים של דירוג מדדי הדמוקרטיה והממשל על הצמיחה בספרות הכלכלית. **להרחבה אודות האמידה הכמותית ראו פירוט בסעיף 2 להלן.**

הסיכונים המרכזיים, בהמשך לשיקופם לממשלה על ידי הכלכלנית הראשית בדיוני התקציב ביום ה-23 בפברואר 2023, מתייחסים להיבטים הבאים:

1.1. סיכונים הנוגעים לקשר בין עצמאות מוסדות המדינה ושמירה על איזונים ובלמים לבין צמיחה כלכלית ארוכת טווח

הספרות המחקרית מעלה כי מערך מוסדי שמאפיין באיזונים ובלמים מהווה גורם חשוב לצמיחה הכלכלית בטווח הארוך וכי ישנו קשר סיבתי חיובי מובהק בין רמת הדמוקרטיה והממשל של המדינה, כפי שהדבר נמדד במדדים כדוגמת Freedom in the World, לבין הצמיחה ובפרט בין רמת הדמוקרטיה והממשל לבין ההשקעות הזרות הישירות. כמו כן, המחקר מעלה כי במדינות בהן בתי המשפט עצמאיים מהשפעה פוליטית נרשמו פחות מקרים של שחיתות, שהינה תופעה בעלת השפעות כלכליות שליליות משמעותיות בין היתר בשל עיוותים בהקצאת המקורות במשק. מחקרים אלו מתבססים על שיטות אקונומטריות המאפשרות לבסס קשר סיבתי, כאשר האינדיקטורים המרכזיים למדידת איכות המוסדות ורמת הדמוקרטיה הם מדדי הדמוקרטיה, בהם נעשה שימוש גם על ידי חברות דירוג האשראי.⁵ **לאמידת ההשפעה הכלכלית הצפויה בהתבסס על הספרות המחקרית ראו בסעיף 2.**

נציין כי כשמדובר במבנה הכלכלה הישראלית, ההשפעה השלילית על הצמיחה ארוכת הטווח, כפי שהיא באה לידי ביטוי במחקרים לעיל, עשויה להתבטא באופן מהיר וחמור במיוחד בענף ההייטק בו החברות מנהלות פעילות חוצת גבולות, נסמכות על מימון בינלאומי, ומעסיקות עובדים מיומנים המתאפיינים בפוטנציאל ניידות בינלאומית גבוה.

⁵ See, for example:

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. "Institutions as a fundamental cause of long-run growth." *Handbook of economic growth* 1 (2005): 385-472.

Acemoglu, Daron, et al. "Democracy does cause growth." *Journal of political economy* 127.1 (2019): 47-100. ; Busse, Matthias. "Democracy and FDI." Available at SSRN 384480 (2003). ; Alt, James E., and David D. Lassen. "Political and judicial checks on corruption: Evidence from American state governments." *Economics & Politics* 20.1 (2008): 33-61. ; Castelar, Armando. "Judicial System Performance and Economic Development". October 1996, Paper prepared for the seminar Economic Growth. *Institutional Quality and The Role of Judicial Institutions*, IRIS, University of Maryland. Washington, DoCo, December 5-6, 1996. ; Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. "Corruption." *The quarterly journal of economics* 108.3 (1993): 599-617; Busse, Matthias. "Democracy and FDI." Available at SSRN 384480 (2003); Colagrossi, Marco, Domenico Rossignoli, and Mario A. Maggioni. "Does democracy cause growth? A meta-analysis (of 2000 regressions)." *European journal of political economy* 61 (2020): 101824..

לענף ההייטק תרומה משמעותית לפעילות הכלכלית ולצמיחת המשק, ככזה המהווה כ-17% מהתוצר⁶ ואחראי למעל 50% מהייצוא, ולכ-25% ממסי השכר⁷. בשנת 2022 לבדה הסתכמו השקעות ההון הזרות בהייטק הישראלי (ללא אקזיטים) בכ-12 מיליארד דולר⁸.

החלטות של משקיעים והנהלות הגופים והעובדים בחברות אלה, להמשיך להשקיע, לחזק, או לייסד (כשמדובר ביזמים ועובדים חדשים), את פעילותם בישראל עשויה להיות מושפעת לרעה אם תפיסתם את הסביבה העסקית בישראל תיפגע, וזאת בפרט בתקופת זמן של תחרות גלובלית גוברת על טכנולוגיה וכוח אדם מיומן. כבר בשלב זה ישנן אינדיקציות על כוונה להסיט פעילות בסקטור ההייטק אל מחוץ לתחומי המדינה, הבאות לידי ביטוי בהצהרות על כוונה להפחית השקעות זרות, הוצאות כספים מחוץ לישראל, בירור אודות העברת הרישום התאגידי של חברות אם לחו"ל ("היפוך שרואל"), רילוקיישן של עובדים או התעניינות בכך. נציין שדינמיקות מסוג זה לא בהכרח מתפתחות באופן ליניארי אלא עשויות להתפתח ככדור שלג, ותחת תרחישים מסוימים עשויות להוביל להוצאה משמעותית של הון פיסי ו/או הון אנושי (קרי, "בריחת מוחות") בסקטור ההייטק. תחת תרחישים אלו ההשפעה השלילית על הכלכלה הישראלית צפויה להיות חמורה ומתמשכת.

1.2. חשש להשפעה שלילית על פרופיל האשראי של מדינת ישראל

- כל סוכנויות דירוג האשראי הבינלאומיות הגדולות מתייחסות לסוגיות הקשורות לאיכות המוסדות והממשל בבואן לקבוע את דירוג האשראי של מדינות. בכלל זה נכללת התייחסות להפרדת הרשויות, חוזק מערכת המשפט ועצמאותה⁹.
- בתרחיש של הרעה בפרופיל סיכון האשראי של מדינת ישראל צפויה התייקרות של עלות גיוס החוב הממשלתי ומכאן גם הכבדת נטל החוב, שיחייבו, תחת הנחה של שמירה על אחריות פיסקלית, צמצום של הוצאות בתקציב המדינה או העלאות מסים, אשר סביר שיפגעו בצמיחה. הורדת פרופיל האשראי של המדינה תשפיע לרעה גם על עלויות החוב של החברות העסקיות הפועלות בה וגם על ההשקעות הזרות הישירות בכללותן, ומשכך צפויה להיפגע הצמיחה¹⁰.
- בשבועות האחרונים, פרסמו חברות הדירוג פיץ' ומודי'ס התייחסויות לרפורמה המשפטית והשלכותיה במסגרת פרסומים רשמיים. פרסומים אלו מצטרפים להתבטאות של חברת הדירוג S&P בתקשורת, שהזהירה בחודש ינואר 2023 מפני סיכונים לדירוג האשראי של ישראל בעקבות הרפורמה המשפטית המוצעת.
- במסגרת פרסום דירוג האשראי של מדינת ישראל על ידי חברת פיץ' ב-1 במרץ 2023, אישרה חברת פיץ' מחדש את דירוג האשראי של מדינת ישראל ברמה A+ והותירה את תחזית הדירוג "יציבה", אך לצד זאת צוינה אזהרה ביחס להשפעה שלילית אפשרית של הרפורמה על פרופיל האשראי, לאור

⁶ נתוני למ"ס, שנת 2022, בניכוי ענף שירותי תקשורת.

⁷ עיבוד אגף הכלכלית הראשית לנתוני שע"מ.

⁸ עיבודי אגף הכלכלית הראשית לנתוני IVC.

⁹ Fitch Rating. **Rating Criteria: Sovereign Rating Criteria.**

fitchratings.com/research/sovereigns/sovereign-rating-criteria-11-07-2022 (Retrieved 13/3/23) ; Moody's.

Sovereign Ratings Methodology. November 25, 2019. <https://ratings.moody.com/api/rmc-documents/63168>

(Retrieved 13/3/23) ; S&P Ratings. **How We Rate Sovereigns.** February 15, 2019

https://www.spglobal.com/ratings/division-assets/pdfs/021519_howweratesovereigns.pdf.

¹⁰Baum, C. F., Schäfer, D., & Stephan, A. (2016). **Credit rating agency downgrades and the Eurozone sovereign debt crises.** *Journal of Financial Stability*, 24, 117-131.

החלשת האינדיקטורים המתייחסים לממשל, או במידה והיחלשות האיזונים והבלמים המוסדיים יובילו לתוצאות מדיניות גרועות יותר או סנטימנט שלילי מתמשך של המשקיעים.¹¹

● לצד זאת, בתאריך ה-7 במרץ 2023 פרסמה חברת מודי's באופן חריג דו"ח מיוחד ומקיף בעקבות הרפורמה המשפטית המוצעת, וזאת במנותק מפרסום הדירוג. בדו"ח זה הזהירה חברת הדירוג מפני פגיעה במדדים של מערכת המשפט והחברה האזרחית, ואף ציינו ביחס לדירוג בכללותו כי "שיפור בחוזקת מדדים פיסקליים ומדדי חוב עשויה לא להיות מספיקה בכדי לקזז את השפעת החלשת המוסדות אם תוכן הרפורמה המשפטית שיעבור יצביע על החלשה כאמור". זאת, לצד השפעות אפשריות על ריסון אינפלציה והחלטות השקעה לאור תנודתיות בשע"ח, והתייחסות לסיכונים ארוכי טווח ביחס לאטרקטיביות ההשקעה בישראל ובפרט בסקטור ההייטק.¹²

■ מדינות מפותחות הנמצאות כיום בדירוג אשראי אחד נמוך יותר משל ישראל (A+ בחברת S&P) מתאפיינות בתוצר לנפש הנמוך יותר בכ-13% (37% כאשר לוקחים בחשבון את אירלנד), ובשיעורי צמיחת תוצר לנפש שנתיים הנמוכים ב-0.4%, מזה של מדינות בקבוצת הדירוג של ישראל (הדבר אינו מעיד בהכרח על קשר סיבתי). לפי מחקר של צ'ן ואחרים (2016)¹³ הורדת דירוג בדרגה אחת מביאה לירידה בשיעורי הצמיחה השנתית בשיעור של 0.3% במהלך 5 השנים שלאחר הורדת הדירוג. נדגיש כי מדובר בהיבט אחד וחלקי של הפגיעה הפוטנציאלית בכלכלה שכן במרבית המקרים הורדת דירוג אשראי אינה נובעת משינוי במוסדות המדינה אלא מסוגיות כלכליות מצומצמות יותר, כדוגמת הרעה במצרפים הפיסקליים, שחלקם יכולים להשפיע פחות על הצמיחה לטווח ארוך ועל כן הפגיעה בעקבותיה מוגבלת יותר. לאמידת ההשפעה המלאה של שינוי מוסדי משמעותי ראו מטה בסעיף 2.

1.3. השפעת הרפורמה המשפטית על תפיסת הסיכון כפי שהיא משתקפת בשווקים הפיננסיים, בדו"חות ובהתבטאויות של גופים רלוונטיים

● מחירי הנכסים בשווקים הפיננסיים משקפים את ציפיות המשקיעים לגבי הפעילות הכלכלית בעתיד, על בסיס כלל המידע וההערכות הקיימות בהווה. לפיכך, שינויים במחירי הנכסים בהווה יכולים לתת אינדיקציה בעלת ערך לתפיסת המחיר הכלכלי שעשוי להתלוות לרפורמה המשפטית המוצעת. אמנם לא ניתן לבודד באופן מלא את השפעת הרפורמה משינויים אחרים שמתרחשים במקביל ומשפיעים על מחירי הנכסים, אך על ידי השוואת שינויים במחירי נכסים פיננסיים בישראל אל מול שינויים בנכסים דומים בשאר העולם, ניתן לקבל אינדיקציה מסוימת לאופן שבו משקיעים פיננסיים מעריכים את השינויים הצפויים בכלכלה הישראלית, תוך שקלול ההסתברויות לתרחישים השונים.

● מספר מדדים מרכזיים מצביעים על עלייה משמעותית בהערכת הסיכון של הכלכלה הישראלית בעיני המשקיעים. כך לדוגמא, נכון ל-19 במרץ 2023, מדד המניות ת"א-125 ירד מתחילת השנה בכ-6%, לעומת מדד המניות המרכזיים הנסחרות בבורסות בחו"ל שעלו כולם באותה התקופה. שער החליפין משקף היחלשות

¹¹ Fitch Ratings. **Fitch Affirms Israel at "A+"; Outlook Stable.** Rating Action Commentary. 01 March 2023. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-israel-at-a-outlook-stable-01-03-2023> (Retrieved 13/3/23).

¹² Moody's Investor Service. **Government of Israel: Planned Judicial Changes Could Weaken Israel's Institutional Strength.** 07 March 2023.

¹³ Chen, S. S., Chen, H. Y., Chang, C. C., & Yang, S. L. (2016). **The relation between sovereign credit rating revisions and economic growth.** *Journal of Banking & Finance*, 64, 90-100.

משמעותית של השקל בהשוואה למטבעות המובילים, ופרמיית הסיכון של ישראל כפי שבאה לידי ביטוי ב- CDS עלתה בשיעור גבוה ממדינות מפותחות אחרות.¹⁴

● מספר חברות ציבוריות ישראליות הנסחרות בארה"ב, כדוגמת מובילאיי, אורמת, סולארדג' וריסקיפיייד, וכן בנקים כגון דיסקונט והפועלים, פרסמו במסגרת הדו"חות התקופתיים שלהם הערות אזהרה לפיהן הרפורמה המשפטית עשויה להוביל באופן עקיף לפגיעה בפעילות העסקית שלהם, וזאת בין היתר דרך השפעה שלילית על הסביבה המקרו-כלכלית, היציבות בשווקים הפיננסיים או דירוג האשראי.¹⁵

● מספר בנקי השקעות זרים, ובהם Citi ו- JP Morgan, Barclays, Goldman Sachs, HSBC, פרסמו סקירות הכוללות אזהרה למשקיעים מהשלכות הרפורמה על ביצועי המשק הישראלי.¹⁶ משקיעים זרים חשופים למידע זה והוא עשוי להשפיע על החלטתם להשקיע בישראל. בשל המבנה של כלכלת ישראל (כאמור, סקטור ההייטק הינו בעל השפעה משמעותית על הצמיחה והכנסות המדינה המסתמך במידה רבה על מימון זר) יש משמעות רבה לפרסומים אלו לגבי תפיסת המשקיעים הזרים את השינויים המוצעים במערכת המשפט ומשך משמעות לגבי היקף ההשקעות הזרות בישראל.

¹⁴ ראו נספח.

¹⁵ ראו למשל את האזהרה של חברת מובילאיי בדו"ח הכספי מיום ה-9 במרץ 2023, בעמוד 56:

Mobilye Global Inc. Annual Report Pursuant To Section 13 Or 15(D) Of The Securities Exchange Act Of 1934 For The Fiscal Year Ended December 31, 2022. 09 March 2023.

<https://ir.mobilye.com/static-files/2b1a9416-39ac-4c49-9a7e-87500664f40b>
<https://ir.mobilye.com/static-files/2b1a9416-39ac-4c49-9a7e-87500664f40b>

"political, economic, and military conditions in Israel and the surrounding region may directly affect our business and operations, including, without limitation, the judicial reform efforts currently led by the Israeli government, the final form of which is yet unknown."

ואת האזהרה של חברת SolarEdge בדו"ח הכספי מיום ה-23 בפברואר 2023, בעמוד 28:

SolarEdge Technologies Inc. Annual Report Pursuant To Section 13 Or 15(D) Of The Securities Exchange Act Of 1934 For The Fiscal Year Ended December 31, 2022.

<https://investors.solaredge.com/static-files/75957c4b-d697-432b-b68f-60d2d9000b65>

"Additionally, the newly elected Israeli government has announced plans to significantly reduce the Israeli Supreme Court's judicial oversight, including reducing its ability to strike down legislation that it deems unreasonable, and plans to increase political influence over the selection of judges. These plans have prompted protests of Israeli citizens and criticism of leading Israeli business leaders as well as some foreign leaders. **If such government plans are eventually enacted, they may cause operational challenges for us since we are headquartered in Israel and approximately half of our employees are located in Israel. In addition, if foreign policy is negatively impacted with regard to Israel, this could impact our business with suppliers and customers which could in turn adversely impact our reputation, results of operations or financial condition**"

וכן את ההתייחסות של בנק דיסקונט: דיסקונט. דין וחשבון שנתי 2022.

https://www.discountbank.co.il/DB/sites/marketing.discountbank.co.il/files/CMS%20media/Private/financial_state_ments/110012224.pdf : "במהלך חודש ינואר 2023 החלה הממשלה לקדם תכנית לביצוע שינויים מהותיים במערכת המשפט

בישראל, המעוררת מחלוקת משמעותית בציבור הישראלי. לדעת גורמים כלכליים שונים בארץ ובעולם, שינויים אלו עלולים להשפיע לרעה על השווקים הפיננסיים ועל איתנות המשק והכלכלה בישראל. ההשפעות כאמור עלולות לפגוע גם בבנק ובלקוחותיו."

¹⁶ See, for example: Barclays. **Fade ILS weakness on political risks**. Macro Research. 02 February 2023 ; JP.

Morgan. **Israel Strategy: Domestic Volatility Flares Up**. Europe Emerging Market Research. 02 February 2023.

- כמו כן, לאורך החודשים ינואר-מרץ 2023 פורסמו מכתבים וגילויי דעת רבים מטעם מומחים בתחום הכלכלה בארץ ובעולם אשר התריעו על הסיכונים הכלכליים המשמעותיים שעשויים להתממש באם הרפורמה המשפטית המוצעת תחוקק.¹⁷

לאור כל אלו, ישנם סיכונים כבדי משקל להשפעה שלילית משמעותית על הכלכלה הישראלית, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. כפי שצוין לעיל, הסיכונים המתוארים עשויים להתפתח באופן לא ליניארי, בין היתר לאור החשיבות הרבה של ציפיות בכלכלה, והיכולת שלהן להניע דינמיקה שלילית בשוק.

2. אמידה כמותית של השפעות הרפורמה המשפטית על הצמיחה והכנסות המדינה:

אסימולו ואחרים (2019) מוצאים כי למשטר דמוקרטי יש השפעה חיובית על הצמיחה המבנית לנפש, בשיעור של 0.8 נקודות אחוז בשנה, כאשר מעבר מסיווג תחת קטגוריה "דמוקרטית" לקטגוריה שחורגת מהקטגוריה ה"דמוקרטית" מורידה את התוצר לנפש ב-21% בטווח של 25 שנה.¹⁸ הכותבים מגדירים את אופי המשטר באופן בינארי בהתבסס על מספר מדדים, לרבות Freedom in the World, כאשר מדדים אלה מתואמים זה עם זה במידה רבה. ישראל מדורגת כמדינה "חופשית" ("דמוקרטית" לפי הסיווג במחקר) במדדים אלה, אך במדד Freedom in the World למשל, ציונה אינו גבוה בהשוואה למרבית מדינות המערב וירידה של מספר נקודות עלולה להוביל לשינוי בהגדרת ישראל למדינה "חופשית חלקית"; מדינות אשר עברו רפורמות משמעותיות במערכת המשפט, דוגמת הונגריה, פולין וטורקיה, רשמו בשנים האחרונות ירידה משמעותית בציון במדדים אלה. אמנם, המאמר בוחן מעברים בין הקטגוריה "חופשית חלקית" לקטגוריה "לא חופשית" במדד Freedom in the World בעוד התרחיש הנבחן עבור ישראל מתייחס למעבר בין הקטגוריה "חופשית" לקטגוריה "חופשית למחצה", אך מחקרים רבים מצאו כי למדדי הדמוקרטיה השפעה לינארית (חיובית) על הפעילות הכלכלית ולכן סביר להניח כי השפעת מידת הדמוקרטיה על הצמיחה הינה רציפה במידה רבה וכי השפעת שני סוגי המעברים דומה.¹⁹

בתרחיש שבו ישראל תעבור במדד מהגדרה של מדינה "חופשית" למדינה "חופשית חלקית" צפויה להירשם פגיעה מבנית בקצב צמיחת התוצר לנפש כמתואר לעיל, שמשמעותה אובדן תוצר של כ-270 מיליארד ש"ח במצטבר על פני 5 שנים וירידה בהכנסות המדינה בהיקף של כ-70 מיליארד ש"ח במצטבר על פני 5 שנות התקציב הסמוכות לכך. כעבור עשור, ההשפעה השלילית על הכנסות המדינה נאמדת בכ-385 מיליארד ש"ח במצטבר על פני 5 השנים

¹⁷ ראו למשל:

גילוי דעת על הנזק הצפוי לכלכלת ישראל (מכתב הכלכלנים מס' 1, 25 בינואר 2023) כתוצאה מיישום ההפיכה המשטרית https://docs.google.com/document/d/12slzeZEcq-0uNUx3ZIFq0-TQj2chutMzaljPZ_Evv2Y/edithttps://docs.google.com/document/d/12slzeZEcq-0uNUx3ZIFq0-TQj2chutMzaljPZ_Evv2Y/edit
מכתב הכלכלנים מס' 2 יום חמישי, 2 למרץ: <https://img.mako.co.il/2023/03/02/calacalaleterr.pdf?Partner=interlink>
Statement by Leading US Economists Regarding Proposed Israeli Reform. 8 February 2023. <https://statement-by-leading-us-economists.net/> (Retrieved 9 February 2023).

מיכאל שראל. דעתי על הרפורמה המשפטית. 8 במרץ:

<https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/16ad1a8c-9fcd-4fd7-9c25-6557a029a5fe.pdf>. 2023 (נדלה: 12 במרץ 2023).

¹⁸ Acemoglu, Daron, et al. "Democracy does cause growth." *Journal of political economy* 127.1 (2019): 47-100. ; Busse, Matthias. "Democracy and FDI." Available at SSRN 384480 (2003).

¹⁹ Colagrossi, Marco, Domenico Rossignoli, and Mario A. Maggioni. "Does democracy cause growth? A meta-analysis (of 2000 regressions)." *European journal of political economy* 61 (2020): 101824.; Gründler, Klaus, and Tommy Krieger. "Democracy and growth: Evidence from a machine learning indicator." *European Journal of Political Economy* 45 (2016): 85-107; Imam, Patrick, and Jonathan RW Temple. "Political Institutions and Output Collapses", IMF Working Papers" (2023); Madsen, Jakob B., Paul A. Raschky, and Ahmed Skali. "Does democracy drive income in the world, 1500-2000?." *European Economic Review* 78 (2015): 175-195.

העוקבות. כמו כן הניתוח מתבסס על ההנחה כי גמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר גבוהה במעט מיחידתית (קרי, הגמישות דומה לידוע היום) אך הגמישות עלולה להיות גבוהה יותר שכן מגזר ההייטק חשוף במיוחד לשינויים ועל כן מתאפיין בגמישות הכנסות גבוהה יותר. לפיכך, הפגיעה בהכנסות המדינה על פני 5 שנות התקציב שלאחר הירידה במדדי הדמוקרטיה והממשל עלולה להיות גבוהה משמעותית מכ-70 מיליארד ש"ח, או מ-385 מיליארד ש"ח על פני חמש שנים לאחר עשור. מעבר להשפעה על הכנסות המדינה, לירידה של 0.8% בקצב הצמיחה המבני צפויה להיות השפעה משמעותית על רמת החיים בישראל. נציין כי במצב הנוכחי, ירידה בקצב צמיחת התוצר של 0.8% שקולה לכמחצית מהגידול השנתי בתוצר לנפש. בנוסף, לשם המחשה, בתרחיש בו קצב צמיחת התוצר לנפש יירד ב-0.8%, התוצר לנפש בשנת 2040 יהיה נמוך בכ-32 אלף ש"ח (במונחי 2022) או בכ-13%.

השפעת אומדן זה על משתנים מקרו כלכליים מרכזיים במשק הישראלי נותחה על ידי מודלים כלכליים מבניים שבשימוש האגף.²⁰ במודל DSGE נבחנה ההשפעה על הצמיחה של עלייה בפרמיית הסיכון של המשק במקביל לירידה במשיכת השקעות זרות וירידה בהון הנכנס לישראל, ובפרט למגזר ההייטק. בהסתמך על האומדן שהתקבל, נערכה תחזית בעזרת מודל ++GPM שמטרתו להעריך את השפעת הפגיעה בצמיחה על שער החליפין, ריבית בנק ישראל ומדד המחירים לצרכן. מניתוח זה עולה שהעלייה בפרמיית הסיכון והירידה בהשקעות תגרום להרעה בתנאים הפיננסיים ולפיחות במטבע המקומי. סך ההשפעות יגרמו בסופו של דבר להתכנסות איטית יותר ליעד האינפלציה, לסביבת ריבית גבוהה יותר ולערך נמוך יותר של השקל לעומת תרחיש הבסיס.

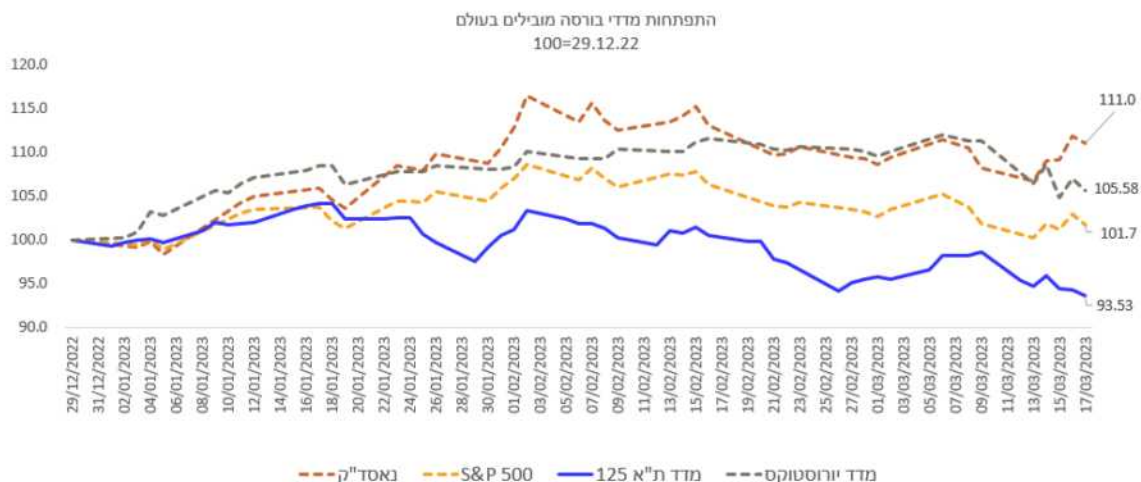
נעיר כי האומדן שצוין לעיל המתייחס לפגיעה של כ-0.8% בצמיחה בשנה, עלול להתגלות כשמרני ועשוי להיות אומדן חסר כיוון שהמחקר מראה כי לרמת הדמוקרטיה לפי המדדים השפעה גדולה יותר במדינות משכילות, כאשר אחוז המשכילים בישראל הוא מהגבוהים בעולם, וכיוון שהמחקר מתבסס על נתונים המתייחסים לשנים 1960-2010 בעוד שהספרות מעידה על כך שהשפעת רמת הדמוקרטיה על הצמיחה עלתה לאורך תקופה זו באופן משמעותי.²¹ נוסף על כך, מבנה המשק הישראלי ומנועי הצמיחה שלו הנשענים במידה רבה על השקעות זרות עשוי להביא לכך שהפגיעה הכלכלית עלולה להיות גדולה עוד יותר.

²⁰ בשימוש האגף מספר מודלים כלכליים שחלקם נבנו בשיתוף פעולה עם קרן המטבע הבינלאומית. בניתוח זה נעשה שימוש במודל DSGE (Dynamic stochastic general equilibrium), שהינו מודל שיווי משקל כללי דינמי סטוכסטי, במטרה לנתח השפעות ארוכות טווח, ובמודל ++GPM (Global Projection Model) שמטרתו להעריך את השפעת הרפורמה על משתנים מקרו כלכליים בטווח קצר-בינוני. מודל ++GPM הנו חצי מבני והוא נותן תחזיות ברמה הרבעונית. מודל זה משתמש באינדיקטורים מאקרו כלכליים ראשיים מ-10 מדינות שונות ומחירי 8 סחורות על מנת לאפשר למודל להשתמש בהשפעות המסחר הבינלאומי על התחזיות של המדינות.

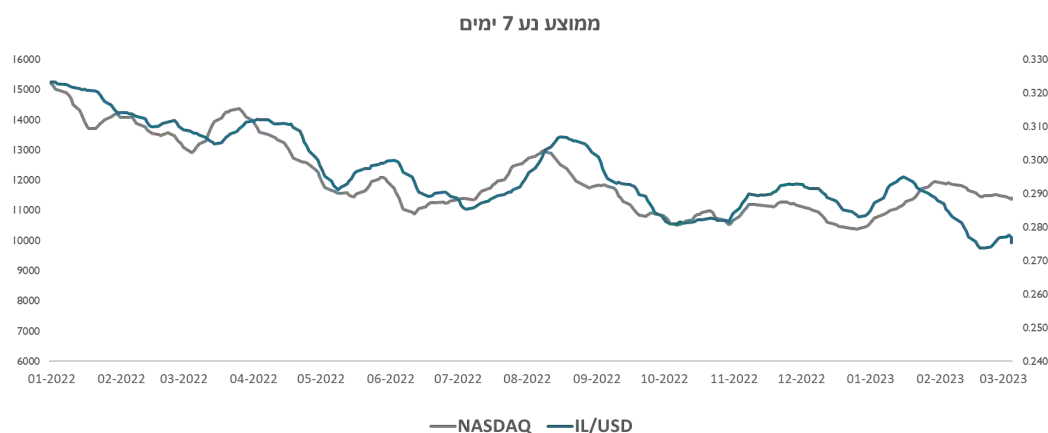
²¹ Colagrossi, Marco, Domenico Rossignoli, and Mario A. Maggioni. "Does democracy cause growth? A meta-analysis (of 2000 regressions)." *European journal of political economy* 61 (2020): 101824.

נספח: מדדים פיננסיים נבחרים (מעודכן ליום ה-19 במרץ 2023)

מדד ת"א מול מדדים מובילים בעולם - תשואה נמוכה למדד ת"א בהשוואה למדדים מקבילים מתחילת השנה

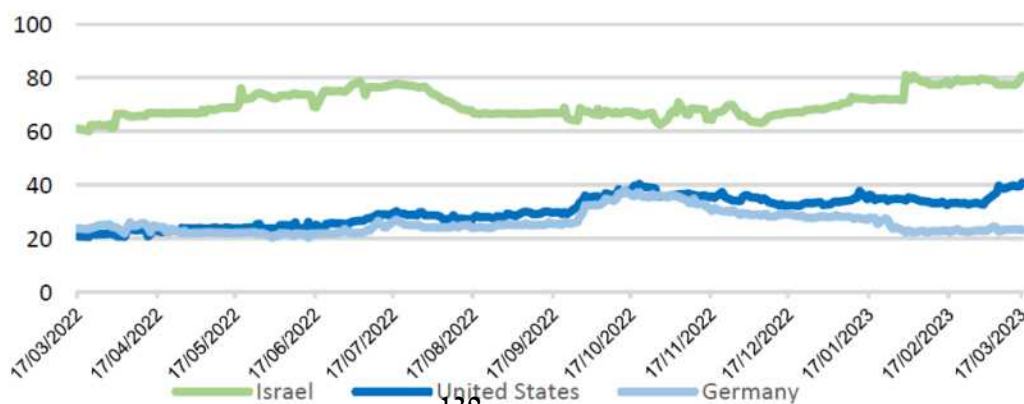


נאסד"ק ושע"ח שקל/דולר - בחודש האחרון נצפית "שבירה" של הקורלציה בין מדד הנאסד"ק לשע"ח



עלייה במדד CDS - ביטוי לעליה בפרמיית הסיכון עבור המשק הישראלי

CDS 10 Years



נספח 18

**העתק הודעת בנק ישראל על אודות
התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת
המחקר, אפריל 2023**

עמ' 131



הודעה לעיתונות:

התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2023

תמצית

מסמך זה מציג את התחזית המקרו-כלכלית שחטיבת המחקר בבנק ישראל גיבשה באפריל 2023¹ בנוגע למשתני המקרו העיקריים – התוצר, האינפלציה והריבית. עריכת התחזית בתקופה הנוכחית כרוכה באי-ודאות ניכרת הנובעת מתהליכי החקיקה הנוגעים למערכת המשפט. אלו עלולים להשפיע באופן מהותי על ההתפתחויות הכלכליות והפיננסיות בטווח הקצר ובטווח הארוך יותר, ולכן גם על המדיניות המוניטרית שתידרש בתקופת התחזית. מכיוון שתוצאות תהליך החקיקה אינן ידועות בעת עריכת התחזית, אנו מציגים ניתוחים על בסיס שני מצבים: 1. תרחיש בו המחלוקת סביב שינויי החקיקה לגבי מערכת המשפט מיושבת באופן שאינו משפיע על הפעילות הכלכלית מכאן ואילך; 2. תרחיש המציג ניתוח של השלכות כלכליות אפשריות במידה ששינויים חוקיים ומוסדיים ילוו בעלייה בפרמיית הסיכון של המדינה, בפגיעה ביצוא, ובירידה בהשקעות המקומיות ובביקוש לצריכה פרטית.

ביחס למצב הראשון אנו מציגים תחזית מפורטת, בדומה לתחזיות שאנו מציגים מדי רבעון. במצב השני, טווח האפשרויות הוא רחב – הן בנוגע לעצם השינויים החוקיים והמוסדיים והן בנוגע להשלכותיהם הכלכליות. לכן, אנו מציגים הערכה של **כיווני ההשפעה** על ההתפתחויות הכלכליות ושל **סדרי הגודל** שלהם בשלוש השנים הקרובות, תחת הנחות שונות לגבי העוצמה ומשך ההתמדה של השינויים והשפעותיהם. במצב בו המחלוקת סביב שינויי החקיקה לגבי מערכת המשפט מיושבת באופן שאינו משפיע על הפעילות הכלכלית מכאן ואילך, התוצר צפוי לצמוח בשיעור של 2.5% ב-2023 ובשיעור של 3.5% ב-2024. שיעור האינפלציה צפוי לעמוד על 3.9% בשנת 2023 ועל 2.3% ב-2024. שיעור האינפלציה בארבעת הרבעונים הקרובים² צפוי להיות 3.4%. הריבית המוניטרית צפויה לעמוד על 4.75% בממוצע ברבעון הראשון של 2024.

לאור אי הוודאות הרבה במקרה הנוסף, שבו מתרחשים שינויי חקיקה משמעותיים המשפיעים על הכלכלה, אנו מציגים טווח רחב של גודל הפגיעה האפשרית בתוצר ושל ההשפעה על משתנים אחרים במשק. טווח זה תלוי, בין היתר, בעוצמה ובהתמדה של השינויים בפרמיית הסיכון, בשווקים ובביקושים. משכך, יש להתייחס להערכות שיוצגו להלן כאינדיקציה לסדרי הגודל של הפגיעה.

¹ התחזית הוצגה לוועדה המוניטרית ב-2/4/2023, לקראת החלטת הריבית שהתקבלה ב-3/4/2023.

² ארבעת הרבעונים המסתיימים ברבעון הראשון של שנת 2024.

על פי הניתוח שיוצג בהמשך, במקרה שבו ההשפעה של השינויים נחלשת מהר יחסית, הפגיעה מוערכת בכ-0.8% תוצר בכל שנה במוצע על פני התקופה בשלוש השנים הנבחנו. ³ במקרה בו תפיסת הציבור (השווקים הפיננסיים, המגזר הריאלי והצרכנים במשק) תהיה שההשפעה של שינויי החקיקה תתמיד, הפגיעה מוערכת בכ-2.8% מהתוצר במוצע לכל שנה בשלוש השנים הבאות.

1. תרחיש בו המחלוקת סביב שינויי החקיקה לגבי מערכת המשפט מיושבת באופן שאינו משפיע על הפעילות הכלכלית מכאן ואילך

חטיבת המחקר של בנק ישראל עורכת בכל רבעון תחזית מקרו-כלכלית שמתבססת על כמה מודלים, על מקורות מידע שונים ועל הערכות שיפוטיות. בתהליך זה יש תפקיד מרכזי למודל ה-DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) שפותח בחטיבת המחקר – מודל מבני שמבוסס על יסודות מיקרו-כלכליים. ⁴ המודל מספק מסגרת לניתוח הכוחות המשפיעים על הכלכלה ומאפשר לגבש את המידע מהמקורות השונים לכדי תחזית מקרו-כלכלית למשתנים ריאליים ונומינליים, המתאפיינת בעקביות פנימית ובסיפור כלכלי.

א. הסביבה העולמית

הערכותינו לגבי ההתפתחויות בסביבה העולמית מתבססות בעיקרן על התחזיות שמגבשים מוסדות בין-לאומיים ובתי השקעות זרים. תחזיותיהם לצמיחת המשקים המפותחים עודכנו מעט כלפי מעלה מאז התחזית האחרונה שפורסמה בינואר 2023. בהתאם לתחזיות בתי ההשקעות, אנו מניחים כי הצמיחה במשקים המפותחים תסתכם ב-0.6% בשנת 2023 (בהשוואה ל-0.1% בתחזית הקודמת) וב-1.1% בשנת 2024 (בהשוואה ל-1.4% בתחזית הקודמת). בסחר העולמי צפוי במהלך השנה שיפור לאור הפתיחה המחודשת של סין, ולאור השיפור בשרשראות הייצור והאספקה בעולם, אשר חזרו לרמותיהן טרם הקורונה (בהתבסס על מדד הלחץ לשרשראות האספקה, עלות שילוח והסחר העולמי). יחד עם זאת, קרן המטבע הנמיכה מעט את התחזית לסחר העולמי בפרסום שלה בסוף ינואר 2023, והעריכה כי ירשם גידול של 2.4% בסחר העולמי בשנת 2023 לעומת 2.5% בתחזית הקודמת שלהם, ושל 3.4% בשנת 2024. נציין כי בתחזיות אלה של הקרן טרם הופנמו ההשלכות השליליות הפוטנציאליות של הבעיות במערכת הבנקאות בארה"ב ובמדינות אחרות בעולם.

מאז פירסום התחזית הקודמת מחיר חבית נפט ירד בכ-6%, ומחירי הסחורות (ללא אנרגיה) נשאו באותה רמה. התאוששות שרשראות הייצור והאספקה תומכת בהתמתנות האינפלציה של מוצרים מיובאים במדינות רבות, לרבות ישראל. מנגד, אינפלציית הליבה במספר מדינות מתמידה. בתקופה זו, תחזיות האינפלציה של בתי ההשקעות עבור מדינות ה-G4 נותרו יציבות, והיא צפויה לעמוד על 2.8% (ברבעון הראשון של 2024), בדומה להערכותיהם בעת עריכת תחזית ינואר. עם זאת, היציבות של תחזיות האינפלציה הללו מלווה בתוואי ריבית גבוה יותר: תחזית בתי ההשקעות לריבית הממוצעת במדינות ה-G4 עומדת על 4.1% ברבעון הראשון של 2024 (ארה"ב 4.65%, גוש האירו 4%), לעומת 3.5% בעת עריכת תחזית ינואר.

³ הניתוח בתרחיש זה מתבסס על מודל רבעוני המשמש כלי לניתוח מחזורי עסקים ולתחזיות חטיבת המחקר המפורסמות מידי רבעון. לכן התחזית עוסקת בטווח של שלוש שנים בלבד. ניתוח של ההשפעות הפוטנציאליות ארוכות הטווח צריך להתבסס על מודל צמיחה ארוכת טווח של המשק.

⁴ הסבר על התחזיות המקרו-כלכליות שחטיבת המחקר מגבשת, וכן סקירה של המודלים שהן מושתתות עליהם, מופיעים בדוח האינפלציה 31 (לרבעון השני של 2010), סעיף ג3. נייר העבודה על מודל ה-DSGE זמין באתר האינטרנט של בנק ישראל. כותרתו [MOISE: A DSGE Model for the Israeli Economy, Discussion Paper No. 2012.06](https://www.boi.org.il/eng/monetary/monetary%20policy/papers/2012.06/MOISE%20A%20DSGE%20Model%20for%20the%20Israeli%20Economy,%20Discussion%20Paper%20No.%202012.06).

ב. הפעילות הריאלית בישראל

התוצר צפוי לצמוח בשיעור של 2.5% בשנת 2023 ובשיעור של 3.5% ב-2024

נתוני החשבונאות הלאומית (רבעון רביעי של 2022) שהתפרסמו מאז התחזית הקודמת, היו גבוהים ביחס לצפוי, אך בניכוי יבוא כלי רכב – שרכישתם זינקה בסוף 2022⁵ – הצמיחה ברבעון הרביעי של 2022 מוערכת בכ-2.6%, בדומה להערכותינו בינואר (2.4%).

למרות השיפור המסוים בתחזיות הצמיחה בעולם, תחזית הצמיחה של ישראל ל-2023 עודכנה מעט כלפי מטה. קצב הצמיחה הצפוי ב-2023 נמוך ביחס לקצב הצמיחה הממוצע ששרר בשנים האחרונות (כ-4.0%) והוא צפוי להתבטא בירידה של רמת התוצר אל מעט מתחת למגמה. סיבה אחת להאטת קצב הצמיחה היא ההאטה הצפויה בצמיחת הסחר העולמי (שמעיבה על היצוא הישראלי). סיבה נוספת היא העובדה שבנקודת המוצא רמת הפעילות בישראל גבוהה (כפי שמתבטא בהיותו של התוצר גבוה ממגמת טרום המשבר). סיבות אלו רלבנטיות גם לעצם עדכון התחזית כלפי מטה. הסבר נוסף לכך הוא העדכון כלפי מעלה ברמת הריבית שצפוי שתידרש בארץ ובעולם על מנת להפחית את האינפלציה שנראית דביקה ביחס לעבר, ושצפויה למתן (יותר מהערכתו בינואר) את הביקוש לצריכה והשקעות. לכך מצטרפות אינדיקציות שזמינות ההון למגזר העסקי, ולהיי-טק בפרט, נמוכה ביחס למה שהערכנו קודם. הדבר קיבל ביטוי, למשל בירידה בגיוסי ההון להיי-טק בסוף 2022 וישנן אינדיקציות ראשוניות לכך גם בתחילת 2023. לצד זאת ישנה גם ירידה בהתחלות הבנייה. בנוסף לכך, התמשכות האינפלציה תורמת להפחתה מסוימת בתחזית הצריכה הפרטית – בשל השפעתה הממתנת על השכר הריאלי.

לוח 1

תחזית חטיבת המחקר ל-2023—2024

(שיעורי השינוי באחוזים¹, אלא אם צוין אחרת)

2024		2023		2022	
השינוי מתחזית ינואר	התחזית ל-2024	השינוי מתחזית ינואר	התחזית ל-2023	בפועל	
0.0	3.5	-0.3	2.5	6.4	תוצר מקומי גולמי
0.0	4.5	-0.5	3.5	7.7	צריכה פרטית
0.5	4.5	-1.5	1.5	9.7	השקעה בנכסים קבועים (ללא אוניות ומטוסים)
0.0	3.0	-1.5	2.0	1.0	צריכה ציבורית (ללא יבוא ביטחוני)
0.5	3.0	0.0	2.0	8.9	יצוא (ללא יהלומים והזנק)
0.5	6.0	-1.0	3.0	12.0	יבוא אזרחי (ללא יהלומים, אוניות ומטוסים)
-0.1	-1.0	0.0	-0.5	0.9	סטיית התוצר ממגמת טרום המשבר (אחוזים)
0.0	4.0	0.1	4.1	3.3	שיעור אבטלה – ממוצע שנתי (גילאי 25-64)
0.0	77.4	0.0	77.5	78.6	שיעור תעסוקה – ממוצע שנתי (גילאי 25-64)
-1.2	0.9	-0.9	0.9	-0.6	גירעון הממשלה (אחוזי תוצר)
-3.0	58	-3.0	59	60.7	יחס חוב לתוצר
0.3	2.3	0.9	3.9	5.2	אינפלציה ²

1. בתחזית לרכיבי החשבונאות הלאומית, שיעור השינוי מעוגל לחצי נקודת אחוז.
2. הממוצע של מדד המחירים לצרכן ברבעון האחרון בשנה לעומת הממוצע ברבעון האחרון בשנה הקודמת.

⁵ רכיב רכישות כלי רכב, שהוא חלק מהצריכה הפרטית וההשקעות הקבועות גדל בשיעורים ניכרים, בין היתר בהשפעת העלייה הצפויה במיסוי כלי תחבורה (חשמליים ורגילים) בתחילת 2023, שהביאה להקדמת רכישות לסוף 2022. אף שכלי רכב הם מיבוא השפעתם על התוצר נובעת ממרכיב המיסוי והרווחים המקומיים, שבגינוס מחיר השוק של כלי הרכב גבוה מעלות היבוא.

בנקודת המוצא של התחזית, שוק העבודה הדוק: למרות התמתנותו, שיעור המשרות הפנויות, ושיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים גבוהים מאלה ששררו ערב משבר הקורונה. זאת בשעה ששיעור האבטלה גבוה רק במעט מזה ששרר באותה תקופה. בטווח התחזית אנו מעריכים כי שוק העבודה ייוותר הדוק, אך יחזור בהדרגה לרמות שאפיינו אותו טרם משבר הקורונה. בפרט, אנו צופים כי שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים ירד ל-77.4% בממוצע בשנת 2024 ושיעור האבטלה יעמוד על כ-4.0% בממוצע באותה שנה.

אשר למדיניות הפיסקלית: מסגרת התקציב שאושרה משקפת צריכה ציבורית ריאלית נמוכה בהשוואה לתחזית של ינואר ותחזית ההכנסות העדכנית מעט נמוכה יותר מזו של ינואר. על פי הסכמי השכר, תוספת השכר בשנת 2023 תהיה דומה להערכתנו בתחזית הקודמת, אך בשנת 2024 היא נמוכה יותר. שכר המינימום עלה באפריל 2023 מ-5,300 ל-5,572 – גידול של 5.1%. להערכתנו, בכל אחת מהשנים 2023 ו-2024 הגרעון יעמוד על 0.9% תוצר, ויחס החוב לתוצר ירד מתחת ל-60%.

האינפלציה והריבית

שיעור האינפלציה בארבעת הרבעונים הקרובים, המסתיימים ברבעון הראשון של 2024, צפוי לעמוד על 3.4% (לוח 2). ב-2024 צפוי שיעור האינפלציה לעמוד על 2.3% (לוח 1). עדכון תחזית האינפלציה כלפי מעלה הושפע בעיקר מהפיחות של השקל, במונחי שער החליפין הנומינלי-אפקטיבי, שקצבו ותנודתיותו אף התגברו בחודשים האחרונים. עדכון התחזית הושפע גם ממדדי ינואר ופברואר, אשר הפתיעו כלפי מעלה והביאו לעדכון בהערכותינו לגבי מידת ההתמדה של האינפלציה. מנגד, הירידה שהתרחשה במחירי הנפט מקזות חלקית את ההשפעות הללו על עדכון התחזית. קצב האינפלציה צפוי להתמתן בתקופת התחזית – הן כתוצאה מהתמתנות הביקושים בהשפעת המדיניות המוניטרית המרסנת בישראל ובעולם, והן כתוצאה מהמשך דעיכת לחצי ההיצע.

הריבית צפויה לעמוד על 4.75% בממוצע ברבעון הראשון של 2024 (לוח 2), ולסייע להתכנסות האינפלציה אל מרכז היעד במהלך 2024.

מלוח 2 עולה כי תחזית הצוות – הן לאינפלציה והן לריבית – גבוהה במעט מממוצע החזאים ומציפיות שוק ההון.

לוח 2

התחזיות לגבי האינפלציה במהלך השנה הקרובה ולגבי הריבית בעוד שנה (אחוזים)

חזאים הפרטיים ² (טווח התחזיות)	שוק ההון ¹	חטיבת המחקר של בנק ישראל	
3.0 (2.6—3.7)	3.0	3.4	האינפלציה ³
4.34 (3.0—5.0)	4.6	4.75	הריבית ⁴

1. ציפיות האינפלציה מנוכחות עונתיות (ממוצע שבועי נכון ל-02.04.2023).
2. התחזיות שפורסמו לאחר פרסום מדד המחירים לצרכן לחודש פברואר.
3. חטיבת המחקר – שיעור האינפלציה במהלך ארבעת הרבעונים המסתיימים ברבעון הראשון של 2024. שוק ההון והחזאים מתייחסים לאינפלציה במהלך 12 החודשים המסתיימים בסוף הרבעון הראשון של 2024.
4. חטיבת המחקר – הריבית הממוצעת ברבעון הראשון של 2024. הציפיות משוק ההון מבוססות על שוק התלבור ומתייחסות לסוף הרבעון הראשון של 2024 (ממוצע שבועי נכון ל-31.3.2023).

ג. סיכונים לתחזית

נוסף על הסיכונים לתחזית שמקורם מקומי, אשר חלקם נידונים להלן, התחזית חשופה גם לסיכונים כתוצאה מהתפתחויות אפשריות שמקורן בחו"ל. הסיכונים הגלובליים לתחזית כוללים התמתנות איטית מזו שהוערכה של קצב האינפלציה בחו"ל על רקע עליות שכר, בעיקר בארה"ב שם שוק העבודה עדיין הדוק. בנוסף, הבעיות שנחשפו לאחרונה במערכת הבנקאות בארה"ב יכולות להשליך על ההתפתחויות שם. להתפתחויות במלחמה באוקראינה יכולות להיות השפעות נוספת על מחירי האנרגיה והסחורות, ודרכם על הפעילות, על הסחר ועל האינפלציה בעולם (בעיקר אירופה). ככל שהשפעות המלחמה יתעצמו, הדבר מהווה סיכון כלפי מטה לפעילות וכלפי מעלה לאינפלציה.

2. תרחיש המציג ניתוח של השלכות כלכליות אפשריות במידה ששינויים חוקיים ומוסדיים ילוו בעלייה בפרמיית הסיכון של המדינה, בפגיעה ביצוא, ובירידה בהשקעות המקומיות ובביקוש לצריכה פרטית.

תרחיש זה מציג ניתוח של השלכות כלכליות אפשריות במידה ששינויים חוקיים ומוסדיים ילוו בעלייה בפרמיית הסיכון של המדינה, בפגיעה ביצוא, ובירידה בביקוש להשקעות המקומיות ולצריכה פרטית. אינדיקציות לכיוון ההשפעה האפשרי של התקדמות בתהליכים אלו עולות מהתגובה של השווקים להתפתחויות שחלו בתקופה האחרונה, כפי שמפורט בהמשך.

כיוון שקיימת אי-ודאות רבה לגבי קצב התממשות תהליכי החקיקה בנוגע למערכת המשפט, כמו גם לגבי עוצמתם והשלכותיהם, אנו מציגים טווח אפשרויות רחב. בנוסף, בשונה מהתחזית המקור כלכלית בסעיף 1, המוצגת עבור השנתיים הקרובות בלבד, בתרחיש זה אנו מציגים את ההשפעה על פני שלוש השנים הקרובות, אליהן אנו מתייחסים כמקשה אחת. זאת מפני שקשה להעריך את העיתוי המדויק של ההשפעה על המשתנים הכלכליים, וכיון שיתכן שחלק מההשפעות יתממשו רק לאחר זמן. אנו מעריכים כי ההשפעות הכלכליות יבואו לידי ביטוי דרך שלושה ערוצים מרכזיים, ומנתחים כל אחד מהם בנפרד. ערוצים אלה (להלן "זעזועים") הם עלייה של פרמיית הסיכון של המשק, פגיעה בביקוש ליצוא של המשק וכן פגיעה בביקוש המקומי להשקעות ולצריכה פרטית.

ההנחות בתרחיש לגבי אופי הפגיעה:

עלייה בפרמיית הסיכון של המשק: מספר התפתחויות שחלו בתקופה האחרונה יכולות לשמש אינדיקציה לכך שתיתכן עלייה בפרמיית הסיכון של המשק: בחודשים האחרונים אנו עדים לעלייה מסוימת במרווח התשואות של אג"ח דולרי של ממשלת ישראל ביחס לאג"ח של ארה"ב, להיחלשות השקל, לביצועי חסר של שוק המניות המקומי ביחס לארה"ב ואירופה, ולהתבטאויות פומביות של חברות דירוג האשראי ובתי השקעות. המשמעות של כל אלו היא שמשקיעים ידרשו פרמיה כדי להיות מוכנים להחזיק נכסים מקומיים, כדוגמת מניות, אג"ח ממשלה או אג"ח חברות. עלייה של פרמיית הסיכון מייקרת את עלויות המימון של המשק, היא יכולה להתבטא בצמצום היקף ההון במשק, בירידת קצב גיוסי הון-סיכון לתעשיית ההיי-טק (המשמעותית מאד למשק הישראלי), בפחות של השקל, ובהאצת האינפלציה. התוצאה היא ירידה בהיקף ההשקעות הריאליות במשק (במבנים, במכונות, בציוד ובמו"פ) – מה שלאורך זמן מביא לפגיעה במלאי ההון במשק ולכן גם ברמת התוצר.

פגיעה בהשקעות המקומיות ובצריכה הפרטית: פגיעה באופן בו נתפסת הכלכלה בישראל עלולה להביא לצמצום הביקוש להשקעות (במבנים, מכונות, ציוד ומו"פ) – הן של ישראלים והן של חברות זרות הפועלות כאן (לרבות בתחום ההיי-טק). ניידות ההון מאפשרת גם למשקיעים המקומיים לבחור בין השקעות בישראל להשקעות בחו"ל, בהתאם להערכת הכדאיות היחסית. בנוסף, בדומה למשברים קודמים, יתכן שאי-הודאות לגבי ההשלכות הכלכליות של המהלכים השונים וחשש מפגיעה בפעילות ובתעסוקה, יפעלו לצמצום הצריכה הפרטית ולהגדלת החיסכון ככרית ביטחון מפני פגיעה עתידית בהכנסות משקי הבית. התוצאה היא פגיעה בהתפתחות של מלאי ההון ושל פריון העבודה בישראל, וכפועל יוצא – פגיעה בתוצר. בשונה מירידת השקעות שמקורה הוא עלייה בפרמיה שדורשים נותני אשראי, מהארץ ומהעולם (הזעזוע הראשון), כאן מדובר בפגיעה בנכונות להשקיע במשק, עבור רמת ריבית נתונה.

פגיעה בביקוש ליצוא של ישראל: על רקע שינוי אפשרי ביחס כלפי ישראל מצד מדינות בעולם, כמו על רקע שינוי אפשרי בהערכות לגבי הסיכון של המשק, תתכן פגיעה בנכונות לביצוע עסקים עם חברות ישראליות, ואף לצריכת מוצרים ושירותים ישראלים.

ההנחות בתרחיש לגבי גודל הפגיעה והתמדתה:

כדי להעריך את הפגיעה האפשרית בפעילות, יש להעריך את היקפה בכל אחד מהערוצים הללו. כאמת מידה לכך התבססנו על המשבר הכלכלי שפקד את ישראל בשנים 2001-2002. זאת כיון שמשבר זה נבע משילוב של אירועים מקומיים משמעותיים בסביבה עולמית לא יציבה, שהשפעותיהם הכלכליות באו לידי ביטוי בשלושת הערוצים שתוארו לעיל.

על בסיס המודל שמשמש אותנו לבניית התחזיות מדי רבעון, אנו מזהים את הגודל האופייני של הזעזועים לפרמיית הסיכון, לביקושים המקומיים ולביקוש ליצוא, שפקדו את המשק לאורך העשורים האחרונים. המשבר של 2001-02 אופיין בכך שהעוצמה של כל אחד מהזעזועים הללו הייתה כגודלה של סטיית תקן אחת (כפי שהיא נאמדה עבור הזעזועים על פני התקופה עברה נאמד המודל). הסיבה להתפתחותם לכדי משבר נעוצה בהופעה המתמשכת שלהם לאורך מספר רבעונים.

כתוצאה מהמשבר שהתרחש בשנים 2001-2002, העלייה בפרמיית הסיכון התבטאה בעלייה מצטברת של מרווחי הריבית בכ-4.5 נקודות אחוז ובפיחות (בשע"ח האפקטיבי) של כ-18 אחוזים במשך שנתיים אלו. הפגיעה הממוצעת בצמיחת התוצר בכל שנה במשך השנתיים הראשונות של המשבר הייתה כ-3 אחוזים. מאפייני המשק הישראלי היום שונים במידה רבה מאלו שלפני שני עשורים. מצד אחד, הסביבה המקרו-כלכלית של המשק יציבה וטובה יותר: יחס החוב לתוצר הוא כ-60%, מגזר ההי-טק מבוסס, מבוזר ועמיד יותר, ויתרות מטבע החוץ ברמה שנושקת ל-200 מיליארדי דולר מספקות כרית בטחון למשק. מאפיינים אלו מקלים על המשק לספוג זעזועים תוך צמצום הפגיעה בפעילות. מנגד, חלקו של מגזר ההי-טק, שרגיש מאוד לכלכלה הגלובלית ולהשקעות זרות, גדול יותר היום (כ-17% מהתוצר לעומת כ-12% מהתוצר בראשית שנות האלפיים וכ-11% מהשכירים לעומת רק כ-8% אז). חלקו של מגזר ההי-טק ביצוא הוא כיום למעלה ממחצית לעומת משקל קטן יותר בעבר). בנוסף, המשק היום פתוח הרבה יותר לתנועות הון ולכן רגיש יותר לשינויים בתפיסתו של העולם את המשק הישראלי. מאפיינים אלה דווקא פועלים להגדלת הפגיעות של המשק לזעזועים שונים. לכן, בסופו של דבר, אנו בוחרים להתבסס, כאמת מידה, על זעזועים שגודלם דומה לאלו שפקדו את המשק בראשית שנות האלפיים.

לצורך עיצוב תרחישי הסיכון, נוסף על בחירת גודל הזעזועים יש לקבוע גם את מידת התמדתם, כלומר את משך הזמן האופייני עד לדעיכתם. שינויים במערכת המשפט הם שינויים שאופיים צפוי להיות מבני ומתמשך. לכן, לצד תרחיש שבו ההתמדה של הזעזועים היא זו שאפיינה אותם במהלך העשורים האחרונים (כפי שנאמדה על סמך נתונים היסטוריים במודל המשמש אותנו), המוצג בשורות באפור בלוח 3, אנו מציגים גם תרחיש המאופיין בזעזועים שהתמדתם גבוהה יותר. כך למשל, עבור פרמיית הסיכון, מוצג בשורה האפורה זעזוע בגודל של סטיית תקן אחת, עם מקדם התמדה בגובה של 0.6, כפי שנאמד מנתוני כלל המדגם. אולם, כיוון שהזעזוע אותו אנו מנתחים עלול להשפיע לאורך זמן, אנו מציגים בשורה הלבנה גם את השפעתו תחת מקדם התמדה גבוה יותר, בגובה של 0.925. מקדם התמדה זה, גם משקף טוב יותר את האירועים בשנים 2001-2002, בהם הזעזוע הופיע במשך שבעה רבעונים רצופים. ההשפעה של כל זעזוע גם אם גודלו קבוע תלויה בהתמדה שלו. ככל שההתמדה גדולה יותר, כך ההשפעה חזקה יותר (שורות בצבע לבן בלוח 3).⁶

תוצאות:

לוח 3 מציג בנפרד את הפסד התוצר המצטבר, באחוזי תוצר לשנה, עבור כל אחד מהזעזועים תחת הנחות שונות לגבי מידת ההתמדה שלו, בהתבסס על ניתוח באמצעות המודל.

מהלוח עולה כי במקרה שבו ההשפעה של השינויים נחלשת מהר יחסית (השורות האפורות בלוח), ההשפעה המצטברת של שלושת הערוצים תהיה פגיעה בהיקף ממוצע של 0.8% תוצר בכל שנה על פני שלוש השנים הקרובות. בתרחיש המאופיין בהתמדה גבוהה יותר של הזעזועים, מתקבלת פגיעה של כ-2.8% מהתוצר בממוצע לכל שנה בשלוש השנים הקרובות. עיקר הירידה בתוצר, במקרה זה, נובע מפגיעה משמעותית בהשקעה במשק, בשל עליית אי הודאות ופרמיית הסיכון. הפיחות ממתן

⁶ בלוח 3 אנו מציגים את מידת ההתמדה (האינרציה של הזעזוע מרביע לרביע) וכן את זמן מחצית החיים, כלומר הזמן החולף עד לדעיכת הזעזוע למחצית מגודלו המקורי.

במעט את הפגיעה ביצוא בשלוש השנים הנבחנו, אולם הצמצום המשמעותי בהשקעה, וכתוצאה מכך הפגיעה במלאי ההון ובכושר הייצור של המשק, צפוי להעמיק את הפגיעה ביצוא ובתוצר בעתיד הרחוק יותר. הצריכה הפרטית נפגעת גם היא במידה משמעותית, בשל הגידול באי הוודאות ועליית הריבית במשק בשל עליית פרמיית הסיכון. מידת הפגיעה בפעילות ובצמיחה תלויה כמובן בגודל הזעזועים בערוצים האלו בתגובה לשינויים בחקיקה.

המסגרת המשמשת אותנו מבוססת על מודל לינארי. לכן, זעזוע בעוצמה כפולה יתבטא בפגיעה כפולה בתוצר. מנגד, אם הזעזועים לפרמיית הסיכון, לביקוש ליצוא ולביקושים המקומיים יהיו קטנים יותר, גם הפגיעה בתוצר תהיה מצומצמת יותר בהתאם. יחד עם זאת, ייתכן שבמצב שבו הזעזועים גדולים יחסית וגם נתפסים כמתמידים התגובה של המשתנים הכלכליים תהיה מעל ומעבר להערכה התואמת את האמידה הקיימת.

לוח 3: ההשפעה של זעזועים שונים על התוצר
(בכל שורה, זעזוע יחיד בעוצמה של סטיית תקן אחת)

הזעזוע	ההתמדה	זמן מחצית חיים בשנים	פיחות (במונחי שער נומינלי אפקטיבי)	סטיית האינפלציה	סטיית הריבית	השינוי בתוצר
			השינוי בשנה הראשונה	ממוצע במהלך השנה הראשונה	ממוצע במהלך השנה הראשונה	השינוי בתוצר (אחוזים, ממוצע לשנה במהלך שלוש השנים) ⁷
עלייה בפרמיית הסיכון (עלייה של 0.6% במרווח מול ריבית חו"ל ופיחות של 2.7% - שניהם ברביע הראשון)	0.6	0.3	1.6	0.6	0.5	-0.04
ירידה בביקושים המקומיים (ירידה של 2% בהשקעה ו-0.2% בצריכה הפרטית ברביע הראשון)	0.925	2.2	13	3.3	1.9	-1.9
ירידה בביקוש ליצוא (ירידה של 1.4% ברביע הראשון)	0.05	0.1	0.1	0	0.0	-0.03
סך הכל פגיעה תחת התמדה נאמדת	0.925	2.2	0.7	0	-0.1	-0.2
סך הכל פגיעה תחת התמדה גבוהה (0.925)						-0.8
						-2.8

ביאורים ללוח:

השורה הראשונה (עם רקע אפור) בכל זעזוע משקפת את ההתפתחויות עבור זעזוע שמידת התמדתו היא זו שמאפיינת את ההיסטוריה של המשק הישראלי במהלך שלושת העשורים האחרונים (האינרציה הנאמדת של הזעזוע הרלבנטי במסגרת מודל ה-DSGE של חטיבת המחקר). השורה השנייה בכל זעזוע (רקע לבן) מתארת את ההתפתחות בתרחיש המאופיין בזעזוע בעל אופי מתמשך יותר (עבור הירידה בביקושים המקומיים ההתמדה הנאמדת זהה להתמדה הגבוהה, לכן מופיעה בלוח רק שורה אחת).

ההשפעה על המשתנים האנדוגניים (אלו המושפעים מהזעזוע במסגרת המודל) תלויה במקדם התמדה של הזעזוע, ולכן היא שונה עבור כל שורה. לדוגמה, עליה בגודל של סטיית תקן בפרמיית הסיכון צפויה להביא לפיחות קטן מ-2%, אם תהיה זמנית כפי שהיתה בעבר (השורות האפורות), או לפיחות מצטבר של 13% במהלך השנה הראשונה אם תהיה בעלת השפעה מתמשכת (השורות הלבנות). באופן דומה, ההשפעה על הריבית, כמו גם על משתנים אחרים, מאוד משתנה עם מידת ההתמדה של הזעזוע (למרות שאין שינוי בגודלו הראשוני).

⁷ אחוז תוצר בשנת 2022 עומד על כ-17.6 מיליארד ש"ח

כאמור, אי הוודאות לגבי מידת ההשפעה של תהליך החקיקה על המשתנים הכלכליים מקשה על כימות ההשפעות השונות. מטרת הניתוח כאן היא להצביע על כיווני ההשפעה האפשריים ועל אפשרויות שונות לעוצמתם, בהתבסס על קשרים אמפיריים מהעבר. הניתוח ממחיש כי ככל שהשינויים במבנה החוקי ייתפסו כפרמננטיים, כך השפעתם צפויה להיות גדולה יותר (גם בטווח של שלוש השנים הקרובות בלבד). זאת מעבר לכך שההשפעה על הפעילות במשק תהיה ממושכת יותר. יתרה מכך, חשוב לחדד שככל שהשינויים ייתפסו כמתמידים יותר השפעתם תהיה גדולה יותר כבר בהווה, ולא רק לאורך זמן.

נספח 19

**העתק נייר העמדה של רשות
החדשנות מיום 30.4.2023**

עמ' 141

30 אפריל 2023

ט' אייר תשפ"ג

נייר עמדה – חשש מהתפצלות ההייטק הישראלי מהמגמות העולמיות

וכיווני פעולה אפשריים

רקע

חשיבות החדשנות הטכנולוגית לצמיחת הכלכלה הישראלית ידועה ומוכרת ומתבטאת בנתונים באופן מובהק: למעלה מ-11% מהשכירים בישראל עובדים בתעשיית ההייטק; ההייטק מהווה 18% מהתמ"ג מעל ל-50% מסך הייצוא וכ-30% מההכנסות ממס הכנסה. נתונים אלו, ורבים נוספים, מלמדים על החשיבות הרבה של שגשוג ההייטק לכלכלה הישראלית ולא בכדי מכונה ההייטק הישראלי "הקטר של המשק". עם זאת, המשך הצלחת ההייטק אינו מובטח והנתונים שיוצגו מיד מגלים תמונת מצב מדאיגה מאד.

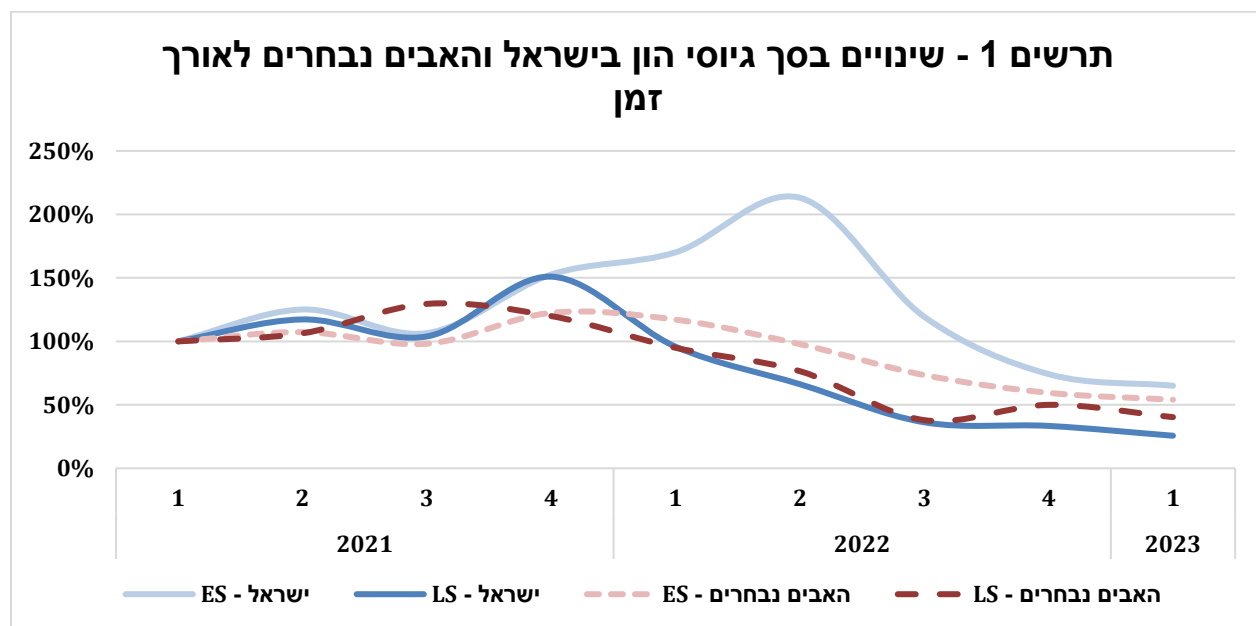
הסביבה המקרו-כלכלית

הסביבה המקרו-כלכלית העולמית ברבעון הראשון של שנת 2023 מאופיינת באינפלציה וריבית גבוהות יחסית לעשור האחרון. בישראל, שיעור האינפלציה השנתי עומד על כ-5% ואילו ריבית בנק ישראל עומדת על 4.5%. באירופה ובארה"ב שיעור האינפלציה גבוה אף יותר ומגיע לכ-8% ו-6% בהתאמה ואילו ריביות הבנקים המרכזיים עומדות על 3.5% ו-5% בהתאמה גם כן. נתונים אלה משקפים את סיום "עידן הכסף הזול" אשר הוביל לעליה במחירי נכסים (נדל"ן, מניות וכו') והגדיל את תיאבון המשקיעים לסיכון, תיאבון אשר הוביל גם לעליה בהיקף השקעות הון סיכון בעולם ובישראל.

עם תחילתה של מלחמת רוסיה-אוקראינה בפברואר 2022 והסנקציות העולמיות שהופעלו על רוסיה התגברו הלחצים האינפלציוניים ובנקים מרכזיים ברחבי העולם החלו בתהליך העלאת ריבית. אנו מזהים כי במקביל לכך החל תהליך של ירידה בהיקף השקעות הון הסיכון בעולם ובישראל.

מתרשים 1 עולה כי השקעות הון סיכון בשלבים מאוחרים ("LS – Late Stage") החלו לחוות ירידה בין סוף שנת 2021 לתחילת 2022 בעוד שהשקעות בשלבים מוקדמים ("ES – Early Stage") חוו ירידה בעיכוב של רבעון או שניים. עם זאת, כלל ההשקעות, בישראל ובעולם נמצאות בתחילת שנת 2023 ברמה נמוכה יותר מזו שנצפתה בתחילת 2021.¹

היקף ההשקעות בתעשיית ההייטק הישראלית עמד ברבעון הראשון של שנת 2023 על כ-1.7 מיליארד דולר בלבד² – **הנתון הרבעוני הנמוך ביותר מאז 2019**, ומשקף ירידה הן במספר סבבי ההשקעות בסטארטאפים והן בהיקפי העסקאות. כמו כן, מגמת הירידה המתמשכת במספר חברות ההזנק הנפתחות כל שנה בישראל נמשכת, משיא של 1,386 בשנת 2015 ל-728 ב-2021 ואומדן של כ-630 חברות בשנת 2022.³



¹ רשימת ההאבים הנכללים בהשוואה כוללת את: ברלין, שטוקהולם, פריז ושווייץ באירופה; בוסטון, ניו-יורק, סן-פרנסיסקו, סן-דייגו ודנבר בארה"ב; טורונטו, סיידני, סיאול וסינגפור. נתוני ההאבים הבינלאומיים נלקחו ממאגר CrunchBase ואילו נתוני ישראל מבוססים על פרסומי IVC. יש לציין כי תמונה דומה עולה כאשר אנו בוחנים את השינויים במספר סבבי הגיוס.

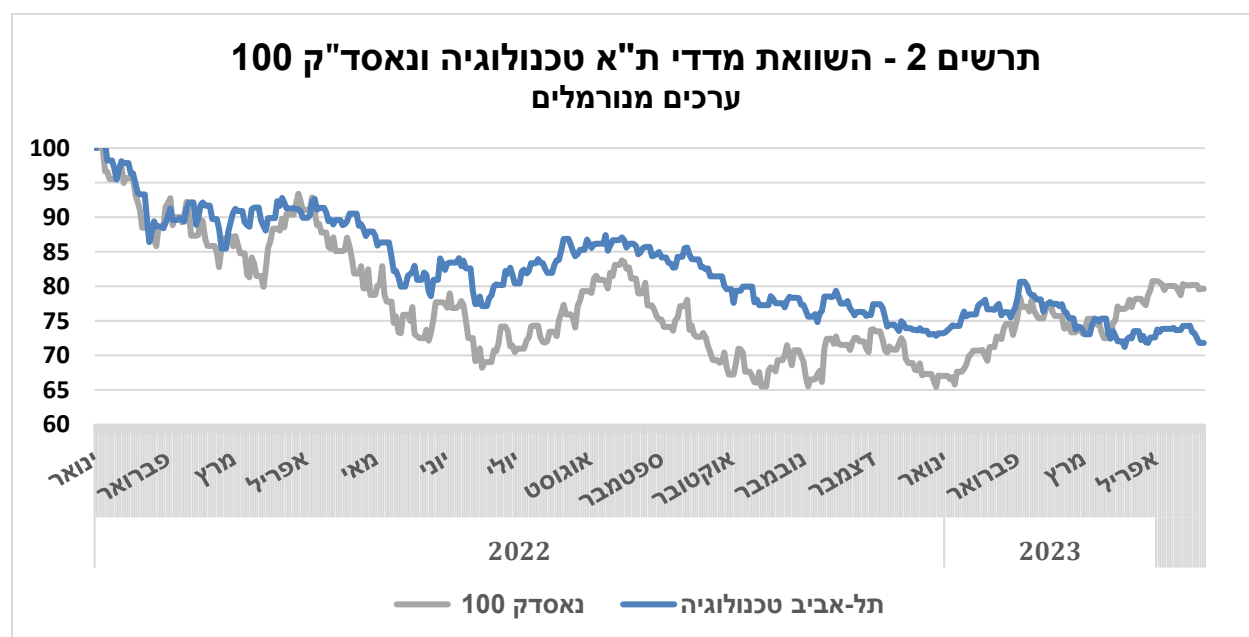
² על פי נתוני IVC. נתון זה עשוי להתעדכן בעתיד.

³ על פי נתוני IVC, ראו עמוד 24 בדוח הרבעוני הראשון של שנת 2023: <https://www.ivc-online.com/LinkClick.aspx?fileticket=AUCVEE9uwz8%3d&portalid=0×tamp=1680505842017>

תחזית עתידית

מספר מחקרים קבעו בעבר כי מדד הנאסד"ק נתפס כמנבא טוב להיקף הון הסיכון המושקע בישראל. כך למשל, בפרסום עבר של משרד האוצר הוסבר כי: "מדד הנאסד"ק האמריקאי... משקף את חשיבות המעורבות האמריקאית בענף ההייטק הישראלי. למעשה, קיים מתאם כמעט מושלם בין צמיחתו של הנאסד"ק לסך היקף ההשקעות בישראל".⁴ בחינה של מחירי מניות הטכנולוגיה הישראליות הסחירות, כגורם מנבא להשקעות בחברות הסטארטאפ הפרטיות, לעומת מקבילותיהן הבינלאומיות מעלה חשש כי אנחנו עדים לתהליך של התפצלות המגמות (Decoupling), וכי החודשים הקרובים צפויים להציג המשך מגמת ירידה בישראל.

כפי שניתן לראות **בתרשים 2**, מדדי ת"א טכנולוגיה (102 חברות) ומדד הנאסד"ק (100 חברות) מציגים התנהגות שונה מאד במהלך שנת 2023 ורמת המתאם ביניהם ירדה מ-0.93 בשנת 2022 (מתאם חזק מאוד) למתאם שלילי של -0.24 מתחילת שנת 2023. בפועל, מתחילת שנת 2023 מדד ת"א טכנולוגיה הציג תשואה אפסית, ואילו מדד נאסד"ק 100 עלה בתקופה זו בכ-20%.⁵



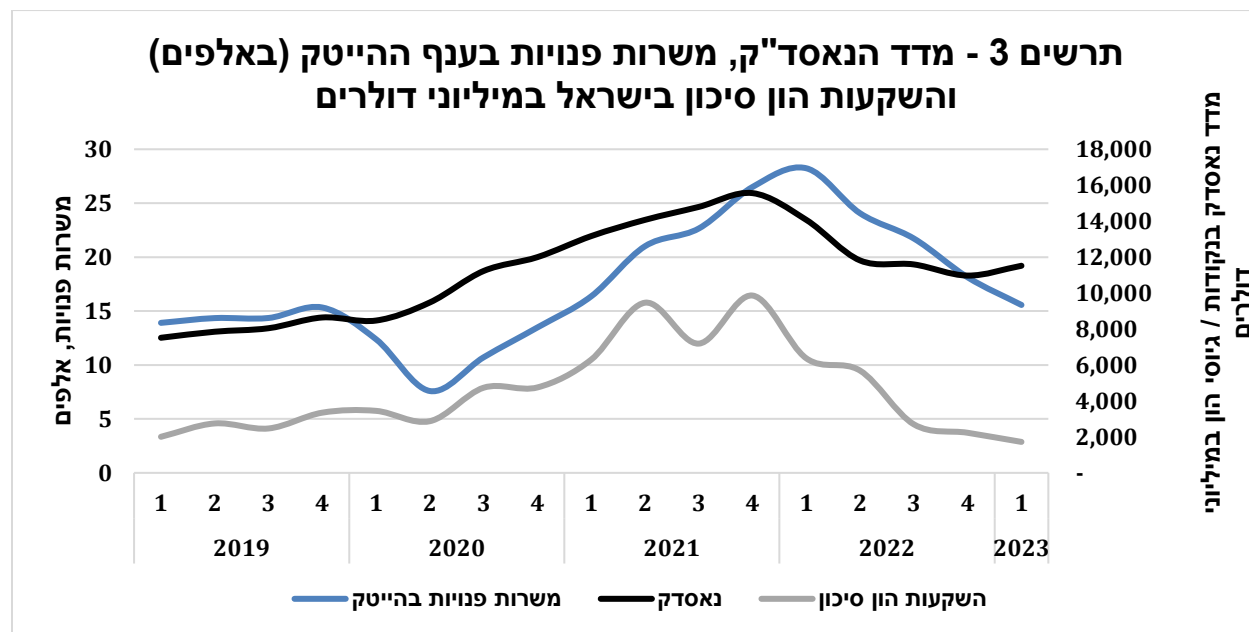
⁴ ראו סקירה כלכלית שבועית מתאריך 30.12.2019 של אגף הכלכלנית הראשית - https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/weekly_economic_review_301219/he/weekly_economic_review_weekly_economic_review_30122019.pdf

⁵ הנתונים מתייחסים לתקופה שבין ה-1.1.2023 ועד ה-22.4.2023

עדות לרמת המתאם בין מדד הנאסד"ק להשקעות הון הסיכון ניתן לראות **בתרשים 3**. מתרשים זה עולה כי המשרות הפנויות בהייטק מתואמות עם ביצועי מדד הנאסד"ק והשקעות הון הסיכון, בפיגור של רבעון. לאור זאת, במצב "עסקים כרגיל" היינו מצפים לראות חזרה למתווה צמיחה ועליה במשרות הפנויות בהייטק הישראלי בחודשים הקרובים.

חשוב להדגיש, כי לאור העיכוב המובנה באיסוף הנתונים הרי שיש צורך בניהול סיכונים **טרם התממשותם** (כלומר לפני קבלת נתונים סופיים אשר יעידו על התרחשותה בפועל של התפצלות בין ביצועי ענף ההייטק הישראלי למגמות העולמיות בכל הנוגע לגיוסי הון ועובדים) וצמצום אי-הוודאות.

הרבעון הראשון של שנת 2023 התאפיין בתהליכים מואצים לביצוע שינויים במבנה המערכת המשפטית וביחסים בין שלוש הרשויות במדינת ישראל. הצפי לשינויים אלו הביא ליצירת אי-וודאות גבוהה מאוד לגבי מעמדה של הרשות השופטת, הן בהיבטים אזוריים והן בהיבטים עסקיים, אשר שלובים זה בזה וכתוצאה מכך גם לאי-וודאות ביחס ליציבות הממשל התאגידי בישראל. חוסר היציבות מייצר תפיסת אי-וודאות המקטינות את כדאיות ההשקעה בישראל בעת הזו. לאור מצב עניינים זה **קיים חשש מהותי כי ישראל תתנתק בתקופה הקרובה ממגמות תנועות ההון העולמיות וכי חלקה בעוגת השקעות הון הסיכון העולמיות יקטן**.⁶



⁶ נתונים ראשוניים בנושא פורסמו לאחרונה בתקשורת, ראו: <https://www.themarket.com/technation/2023-04-24/ty-article/premium/00000187-af0a-d803-ad8f-ff5b3c110000>

קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות

בשונה מהשקעות בסיכון גבוה, אי-ודאות איננה מאפשרת למשקיעים ולמנהלים לחזות לא את התרחישים, לא את ההסתברויות להתממשותם ולכן גם לא את הסיכונים המגולמים בהם⁷. כאשר מדובר ביזמות טכנולוגית ובהשקעות הון סיכון לטווח ארוך (10 עד 15 שנה) **אי-ודאות כמו זו הקיימת בעת הזו, פוגעת ביכולת להבטחת התשואות העתידיות, ולכן מייצרת קושי רב ליזמים ולמשקיעים להמשיך לפתוח, לבנות ולהשקיע בחברות ישראליות כיום.**

אחת מההחלטות הראשונות שעומדת לפתחה של חברת הזנק היא קביעת מיקום התאגדותה. ככלל, קיימות שתי חלופות התאגדות עיקריות לפתיחת חברות ההזנק על ידי היזמים הישראלים:

1. התאגדות באמצעות חברה ישראלית, באחזקה ישירה של בעלי המניות, אשר היא גם בעלת נכסי הקניין הרוחני.
2. התאגדות באמצעות חברה זרה, המחזיקה בחברה-בת ישראלית המעניקה לה שירותי מחקר ופיתוח. נכסי הקניין הרוחני יהיו לרוב בבעלות החברה הזרה, אם כי קיימת אפשרות גם להחזקתם בחברה-הבת.

מניתוח של תמונת המצב של מיקום התאגדות החברות שנפתחו בחודשים האחרונים המבוססת על נתונים והערכות של המומחים, המייצגים ונותני השירותים המובילים מול חברות ההזנק בישראל מתקבלת תמונה של מגמת התהפכות בכל הנוגע למיקום פתיחת חברות ההזנק: **מפתיחתן כברירת מחדל בישראל עד לתחילת שנת 2023, למעבר לפתיחתן בחברות הזנק זרות עם סיום הרבעון הראשון.**

עד לחודש ינואר כ-80% מחברות ההזנק שנפתחו בישראל היו במבנה התאגדות של חברה ישראלית, הן בשל שיקולי מס והן בשל הסביבה היזמית-עסקית הישראלית שהיוו גורם מרכזי לקבלת ההחלטה. במהלך חודש פברואר, בשל אי-הוודאות והסיכונים המגולמים בה הן לסביבה העסקית בישראל והן ליזמים הישראלים עצמם, החלה מגמה של פתיחת חברות הזנק באמצעות התאגדות לחברה זרה; מגמה שהתעצמה במהלך חודש מרץ.

להערכתנו, תמונת המצב הנוכחית עם סיום הרבעון היא כי בין 50% ל-80% מחברות ההזנק של יזמים ישראלים נפתחו בחודש מרץ על ידי התאגדות באמצעות חברה זרה.

⁷ Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit* (1921)

ההערכה שלנו היא כי בתוך זמן קצר מאוד אנו עלולים להגיע למצב בו יהיה רוב מוחלט לפתיחה של חברות ההזנק על ידי התאגדות באמצעות חברה זרה, ככל הנראה בהיקפים של מעל 80%.

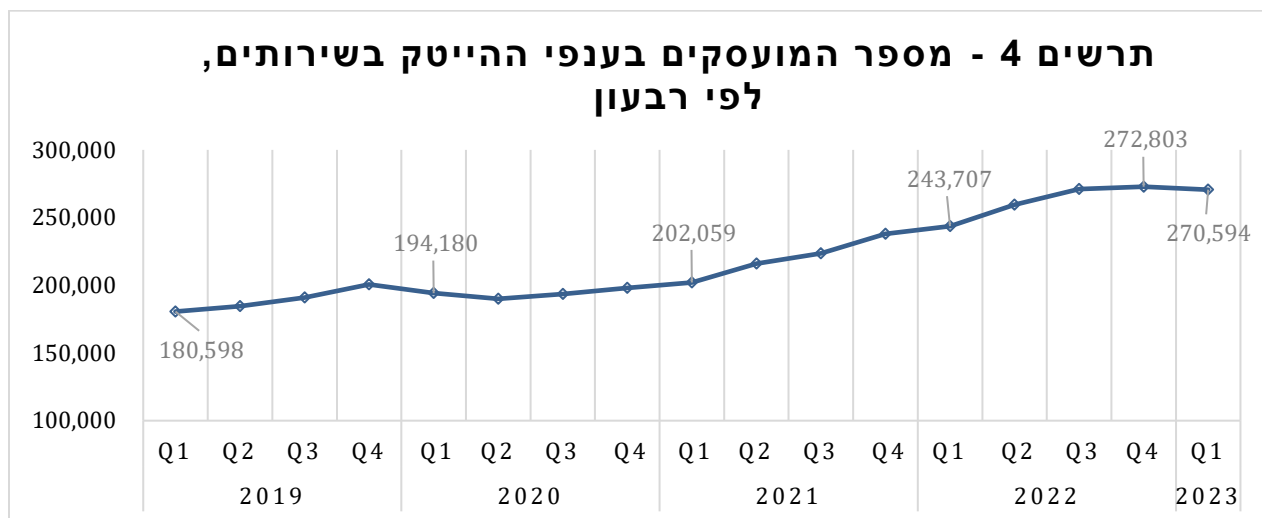
מגמת השינוי במיקום התאגדות החברות מטרידה בעיקר בשל הפגיעה העתידית הפוטנציאלית בצמיחה של ההייטק הישראלי בפרט והכלכלה הישראלית בכלל מכיוון שענף ההייטק מאופיין הן בקצב גידול עובדים גבוה מהממוצע של המשק הישראלי והן בשיעורי פריון גבוהים של העובדים בו. **היבט זה גם עשוי לבוא לידי ביטוי בשחיקה עתידית של בסיס המס הממשלתי אשר ענף ההייטק, שהיקפו הוא קרוב לרבע מהתוצר העסקי בישראל, מהווה את אחד מהתורמים המרכזיים עבורו.** הסיבה לכך היא שמגמה זו עשויה להוות תחילתו של תהליך בו סדרת החלטות פרטניות (של יזמים, משקיעים וחברות) ימשיכו לעצב את מבנה ההייטק ויקבעו בין היתר את:

- מיקום הקניין הרוחני ובסיס תשלומי המס של החברה
- מיקומי המנכ"ל, מנהל הכספים ובהמשך שאר הנהלת החברות
- מיקומה של פעילותה הפיננסית של החברה ושל נותני השירותים והספקים שלה
- מיקומן של יחידות הפיתוח העסקי, השיווק והמכירות
- מיקומם של מערכי התפעול הגלובאלי (Global Operation) של החברות, ואף של מערכי הייצור

כפי שהחלטת על מיקום פתיחת החברה היא החלטה שלא ניתן שלא לקבלה, הימשכות אי-הוודאות תביא לכך שהחלטות רבות אשר התעכבו בציפייה להתבהרות אי-הוודאות והבנת התרחישים יגיעו לנקודה בה חייבים להכריע לגביהן. או אז אנו צפויים לראות **"התנהגות לא ליניארית"** – כלומר, אנו צופים כי שינויים באופי פעילות חברות הייטק יהיו מהירים ויקיפו את רובן של חברות ההייטק.

ההערכות לגבי השפעת השינויים המשפטיים על הכלכלה הישראלית בכלל ועתיד ענף ההייטק בישראל נסקרו על ידי מרבית הגופים הכלכליים המובילים במשק וכן זכו להתייחסות מצד סוכנויות דירוג בינלאומיות. בנק ישראל, בתחזית המקרו-כלכלית מתחילת אפריל, ציין כי "פגיעה באופן בו נתפסת הכלכלה בישראל עלולה להביא לצמצום הביקוש להשקעות (במבנים, מכונות, ציוד ומו"פ) – הן של ישראלים והן של חברות זרות הפועלות כאן (לרבות בתחום ההיי-טק)". באופן דומה אגף התקציבים במשרד האוצר כתב בנייר העמדה שלו מחודש מרץ האחרון כי סימולציה שנערכה, בסיוע רשות החדשנות, למדידת השפעת העלייה בסיכון המיוחס להשקעות בישראל כתוצאה מהשינויים המשפטיים תוביל "לאובדן תוצר של 4.6%-1.6% (מתוך צמיחה של 8.2% בשנת 2021) וכן לירידה שבין כ-8% ל-25% בשיעור המועסקים בהייטק". נבקש להדגיש כי הפגיעה האמורה מייצגת ירידה של 10%-30% בפעילות הכלכלית בענף.

נחזור ונדגיש כי במידה והערכות האמורות אכן יתממשו הרי שמדובר על מחיקה מוחלטת של הישגי המדינה בבנייתה וצמיחתה של תעשיית הייטק ענפה הכוללת חברות צמיחה ישראליות רב-לאומיות המספקות תעסוקה בפריז גבוה למגוון רחב של עובדים וחזרה למעשה של שנים לאחר מבחינת מצב התעשייה. בפועל, על פי ניתוחי הלמ"ס, **בתרשים 4** אנו רואים כי ברבעון הראשון של שנת 2023, **לראשונה מאז תקופת הקורונה נרשמה ירידה במספר המועסקים בענפי השירותים בהייטק**, שהם מנוע הצמיחה של הענף.



סיכום וכיווני פעולה אפשריים

לסיכום, השינוי במגמת מיקום פתיחת החברות הוא הניצן הראשון של התקופה החדשה אליה עלול ההייטק הישראלי להיכנס. הימשכות אי-הוודאות צפויה להוביל בסופו של דבר לירידה בגיוסי עובדים בשכר גבוה במגוון מקצועות ותחומים (ובכך לירידה נוספת בגביית מס הכנסה), להקטנת רווחים בישראל מאקזיטים עתידיים (הן ליזמים ולעובדים בישראל והן למיסים שגובה המדינה) וביקוש מקומי לשירותי המעטפת של חברות ולירידה במס החברות ומס רווחי הון.

מגמות אלו וההחלטות הפרטניות שיתקבלו עלולות להחזיר את ישראל שנים רבות לאחור, לא רק בהיקפי התוצר של ההייטק בכלכלה ובמספר המועסקים בו, אלא גם לתקופות בהן משקיעים ויזמים לא ראו בישראל מקום לבנות בו חברות גלובאליות, אלא מקום לבצע בו מחקר ופיתוח עבור חברות רב-לאומיות הממוקמות ומנוהלות ממטות במדינות מערביות אחרות.

על מנת להקטין את הפגיעה שחלה ושאיף צפויה להימשך בענף ההייטק, בשל "סערה מושלמת" של שילוב בין גורמים מקרו-כלכליים ענפיים עולמיים ומשבר אי-ודאות פנימי בכלכלה הישראלית, ולהחזיר את צמיחת הענף חזרה להצמדות למגמת הצמיחה העולמית, **הדבר החשוב ביותר הוא הסרת אי הודאות "הנוספת" מישראל באמצעות פתרון המשבר הפוליטי-משפטי.**

יש לציין שעדיף להסיר את אי-הודאות מוקדם מאשר מאוחר, וזאת לשם הקטנת הנזקים שכבר מצטברים, וכן עדיף שהסרת אי-הודאות תהיה חד משמעית בצורה שתפיג את החששות של המשקיעים והיזמים לטווח הבינוני-ארוך ותיצור ודאות ויציבות ארוכות טווח.

גם בתרחיש חיובי שבו פתרון המשבר יהיה מהיר יחסית ויביא עימו ודאות, יש להעריך כי ידרשו מספר חודשים על מנת לגבשו ולהפעילו. כן ניתן להניח, כי גם לאחר גיבושו, יידרש פרק זמן נוסף לבנייה מחדש של אמון היזמים והמשקיעים. לפיכך, גם בתרחיש חיובי זה, על הממשלה לשקול כיווני פעולה מקבילים שיחזקו את אמון המשקיעים בענף ההייטק ויאפשרו את המשך מגמת הצמיחה של חברות טכנולוגיה ישראליות בעלות נכסים משמעותיים.

- **טווח קצר** – מטרת ההמלצות בטווח זה: **מזעור נזקים והקטנת הפגיעה שכבר התרחשה עד לגיבוש פתרון למשבר והשבת האמון, לרבות וידוא כי נכסים משמעותיים של חברות טכנולוגיה צעירות יישארו בישראל:**

- (1) המשך קידום החוק לעידוד תעשייה עתירת הידע, שעבר בקריאה ראשונה בכנסת הקודמת והממשלה הנוכחית החילה עליו רציפות, על מנת לקדם מענה לאתגרים שפורטו במסמך, להגדיל את אמון המשקיעים במדיניות הממשלה, ולהאיץ את צמיחת הענף.
- (2) עדכון והפעלת מסלולי הרשות באופן המותאם לאתגרי המימון הגדלים של חברות הזנק ישראליות, בפרט בעת הזו.
- (3) בחינת הצורך בעדכון התמריצים וטיוב רגולציה לעידוד השקעות בחברות טכנולוגיה ישראליות, לרבות הגדלת משקלו של ההון הישראלי בהשקעות בחברות אלו.
- (4) בחינת הצורך בעדכון התמריצים לחברות הזנק לרישום קניין רוחני בישראל.

- **טווח בינוני – מטרת ההמלצות בטווח זה : שיקום והאצת החזרה לתוואי הצמיחה, על מנת להקטין את הפער שנוצר אל מול התחרות והצמיחה העולמיות.**

(5) בחינת צעדים לעידוד כניסת משקיעים נוספים לביצוע השקעות במגזר ההייטק הישראלי, בנוסף להמשך האמור בסעיף (3) לעיל.

(6) בחינת מענים לסגירת פער הפוטנציאל שנוצר וייווצר בעקבות אי הודאות בהנבטת חברות טכנולוגיה ישראליות.
- **טווח בינוני/ארוך – ההמלצות לטווח זה יוצאות מנקודת הנחה שבשלב זה נהיה לאחר חזרה לתוואי צמיחה. מטרת ההמלצות בטווח זה : המשך השקעה בתשתיות החדשנות הטכנולוגית, לרבות הון אנושי ומחקר.**

(7) המשך הוצאתן לפועל של התוכניות הממשלתיות הרב-שנתיות לתשתיות טכנולוגיות להייטק (כגון התכניות הלאומיות לבינה מלאכותית, לקוואנטום ולביוקונברג'נס)

(8) יישום החלטות ממשלה שיביאו להגדלת פוטנציאל הצמיחה של ענף ההייטק הישראלי, ובפרט המלצות דו"ח ועדת פרלמוטר

נספח 20

**העתק הודעת חברת מודייס על
הורדת אופק דירוג האשראי של
ישראל**

עמ' 151

Moody's changes outlook on Israel to stable from positive, affirms A1 ratings

London, April 14, 2023 -- Moody's Investors Service (Moody's) has today changed the outlook on Government of Israel's ratings to stable from positive and affirmed the A1 foreign-currency and local-currency senior unsecured and foreign-currency and local-currency long-term issuer ratings. The foreign-currency senior unsecured shelf and senior unsecured MTN programme ratings have been affirmed at (P)A1.

Israel's backed senior unsecured rating has been affirmed at Aaa. The related issuances benefit from an irrevocable, on-demand guarantee provided by the government of the United States (Aaa stable).

The change of outlook to stable from positive reflects a deterioration of Israel's governance, as illustrated by the recent events around the government's proposal for overhauling the country's judiciary. While mass protests have led the government to pause the legislation and seek dialogue with the opposition, the manner in which the government has attempted to implement a wide-ranging reform without seeking broad consensus points to a weakening of institutional strength and policy predictability.

As a result, the risks on Israel's rating are now balanced, leading to a stable outlook. On the downside, while the deliberations about the exact form of the judicial reform continue, the government has reiterated its intention to change how judges are selected. This means that the risk of further political and social tensions within the country remains. On the upside, if a solution is reached without deepening these tensions, the positive economic and fiscal trends that Moody's had previously identified remain. All in all, the recent events offset the positive developments that had led Moody's to assign a positive outlook in April 2022, which related to strong economic and fiscal performance and the implementation of structural reforms by the previous government.

The affirmation of the A1 ratings reflects Israel's strong economic growth and improving fiscal strength which Moody's expects to continue in its baseline scenario. The economy has proven resilient to many economic and geopolitical shocks over the past decades and has grown at a rapid clip, helped by Israel's globally competitive high-tech industries. Moody's baseline projections assume continued robust growth in the medium term. The government's fiscal metrics have also improved rapidly after the pandemic-induced temporary shock, with the public debt-to-GDP ratio declining by ten percentage points of GDP within two years to 60.7% of GDP in 2022. Moody's expects a further decline towards 55% by the end of next year.

Israel's local currency (LC) and foreign currency (FC) country ceilings remain unchanged. The LC country ceiling at Aaa, four notches above the sovereign rating, balances the limited government footprint in the diversified Israeli economy and external stability against some political and geopolitical risks and the current challenges to the predictability and reliability of institutions and government actions. The FC country ceiling at Aaa, in line with the LC ceiling, reflects very low transfer and convertibility risks, given the very open capital account, strong policy effectiveness as well as the central bank's very large foreign currency buffers of 36% of GDP.

RATINGS RATIONALE

RATIONALE FOR CHANGING THE OUTLOOK TO STABLE FROM POSITIVE

The outlook change to stable from positive is driven by Moody's assessment that the recent events around the government's plans for an overhaul of the judiciary point to a deterioration of Israel's institutional and governance strength, which balances previously identified positive credit trends.

More specifically, the government's plans for an overhaul of the judiciary and the manner in which this reform has been handled have exposed some weakness in Israel's executive and legislative institutions. Compared to many other countries, Israel's institutional set-up relies to an important extent on judicial oversight and review. The country has a unicameral parliament in which the government has a majority, a largely ceremonial role for the president and comparatively weak lower levels of government.

Many in Israel are supportive of some change to the judicial system – businesses complain about the length of court proceedings, and there is a recognition that the role of the Supreme Court could be better defined and its composition be more diverse. The government's initial proposals would not address these concerns effectively. Instead, the wide-ranging nature of the originally proposed changes and the speed with which the government attempted to push them through the Knesset, Israel's parliament, without an attempt to achieve broad consensus point to a weakening of institutions. Also, the predictability of the country's executive and legislative institutions has declined. The proposed changes have triggered mass protests, the calling of a general strike by the General Federation of Labour on 27 March and the refusal of some reserve soldiers and officers to turn up for training.

The bill has now been paused for a month, to give time to find a compromise with opposition parties, under the auspices of the President, consistent with Moody's assessment that despite some weakening the executive and legislative institutions remains strong by global standards. While Moody's does not expect the reforms to be passed in their originally proposed form, it is far from clear whether a compromise can be found; the government has reiterated its intention to change the selection process for judges, implying that the risk of renewed protests remains high.

While the events since the start of the year have shown the strength of civil society, they have also exposed divisions in Israeli society, which run deeper than the judicial changes and will likely keep social and political risks elevated for some time. Greater polarisation would risk undermining policy effectiveness and economic strength over the medium term. Hence, the recent events offset the positive developments that led Moody's to assign a positive outlook in April 2022, which related to strong economic and fiscal performance and the implementation of structural reforms.

RATIONALE FOR AFFIRMING A1 RATINGS

The decision to affirm the A1 ratings reflects Israel's very robust growth potential and proven resilience to repeated economic and geopolitical shocks over many years as well as the government's improving fiscal and debt metrics.

The Israeli economy has grown at a rapid rate over the past several years, averaging 4.1% over the decade to 2022, helped to an important extent by the globally competitive and increasingly diversified high-tech industries. The Bank of Israel estimates the growth potential of the economy at close to 4%, better than that of most other OECD countries.

Even before the current turmoil erupted, growth was generally expected to slow, given the more moderate global environment and significant monetary tightening; the key interest rate now stands at 4.5% compared to 0.1% in March 2022. In its baseline scenario Moody's expects real GDP growth to slow to around 2.6% this year, before accelerating again to around 3.5% in 2024. While a prolongation of the current events poses significant risks to the outlook for Israel's economy, there is so far no indication of material capital outflows or a reconsideration of investments from abroad in Israeli high-tech companies.

Israel benefits from several structural factors underpinning its good growth potential, namely rapid population growth, very strong export capabilities of its high-tech sectors, strong demand for its defense-related exports as well as growing export potential from its natural gas resources. Also, the previous government introduced a series of credit-positive structural reforms which we expect to be maintained and which are supportive of longer-term growth.

Also, Israel's fiscal and debt metrics have improved rapidly after the pandemic-induced temporary shock, with the public debt-to-GDP ratio declining by ten percentage points of GDP within two years to 60.7% of GDP in 2022. Last year, the government recorded a budgetary surplus of around 0.6% of GDP, helped by strong revenue growth and contained expenditure growth as most pandemic-related spending ended. The new government has presented a prudent 2023-24 budget, which targets a budget deficit of just below 1% of GDP for the two years and which has just passed its first reading in the Knesset. Even somewhat higher deficit assumptions, due to lower GDP and revenue growth, will still result in a further decline in the public debt ratio this year and next towards 55% of GDP.

ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE CONSIDERATIONS

Israel has moderate exposure to environmental risks, reflecting primarily physical climate risks and more specifically water stress risks. Israel's water scarcity reflects its geographical location in a semiarid climate zone. The authorities' sound water management provides an important mitigant, including through drip irrigation systems, seawater desalination and wastewater recycling. Its overall E issuer profile score is therefore moderately negative (E-3).

Social risks have been present for a long time but have now come to the fore in the context of the government's proposal for judicial overhaul. They primarily emanate from Israel's unique demographic composition and challenges related to highly uneven labour market participation rates, as well as large skill and productivity gaps among the country's different population groups, with particularly low labour participation of (ultra-orthodox) Haredi men and Arab women. The share of the ultra-orthodox in the population is expected to increase from 10% currently to over a third by 2065, potentially widening the skill gap further. These differences lead to

pronounced income inequalities and in combination with differences in access to healthcare and other basic services give rise to social risks and at times the eruption of violent tensions. Overall, we assess Israel's S issuer profile score as moderately negative (S-3).

Israel's institutions and governance strength remains very high despite some weakening in the context of current events, which have led Moody's to lower its assessment of the quality of executive and legislative institutions. At the same time, civil society and other institutions such as the security establishment have shown themselves to be highly effective checks on the exercise of government power, while it remains to be seen how the strength and independence of the judiciary will evolve going forward. The country's macroeconomic and monetary policy framework is sound and has supported timely policy interventions, although the polarized political environment has tended to weigh on fiscal policy effectiveness. Overall, Israel's G issuer profile score remains positive (G-1).

Israel's ESG Credit Impact Score is moderately negative (CIS-3), reflecting moderate exposure to environmental risk given challenges around water scarcity as well as moderate exposure to social risks due to its uniquely challenging demographic profile, while governance overall remains very strong which contributes to its relatively strong resilience to E and S risks.

GDP per capita (PPP basis, US\$): 46,659 (2021) (also known as Per Capita Income)

Real GDP growth (% change): 8.6% (2021) (also known as GDP Growth)

Inflation Rate (CPI, % change Dec/Dec): 2.8% (2021)

Gen. Gov. Financial Balance/GDP: -4% (2021) (also known as Fiscal Balance)

Current Account Balance/GDP: 4.4% (2021) (also known as External Balance)

External debt/GDP: 33.2% (2021)

Economic resiliency: a1

Default history: No default events (on bonds or loans) have been recorded since 1983.

On 11 April 2023, a rating committee was called to discuss the rating of the Government of Israel. The main points raised during the discussion were: The issuer's economic fundamentals, including its economic strength, have not materially changed. The issuer's institutions and governance strength, have materially decreased. The issuer's fiscal or financial strength, including its debt profile, has not materially changed. The issuer's susceptibility to event risks has not materially changed.

FACTORS THAT COULD LEAD TO AN UPGRADE OR DOWNGRADE OF THE RATINGS

Reflecting the change in outlook back to stable from positive, there is limited upside rating potential over the near term. The outlook could return to positive and the rating

be upgraded if the current turmoil were to be resolved in a manner that does not deepen the social tensions between the various demographic groups and secures Israel's strong growth potential. A continuation of the positive fiscal and debt trends would also be a prerequisite for a positive outlook and eventually a higher rating.

Israel's ratings would come under downward pressure if the current tensions were to turn into a prolonged political and social crisis with material negative impact on the economy, possibly linked to substantially lower capital inflows into the important high-tech sector and relocation of Israeli firms abroad. While geopolitical tensions have traditionally not had a major or lasting impact on Israel's economy, a serious escalation of tensions with the Palestinians could endanger Israel's improved relations with some of its neighbours and potentially lead to increased international isolation with negative implications for the export-orientated economy and Israel's economic strength.

The principal methodology used in these ratings was Sovereigns published in November 2022 and available at <https://ratings.moodys.com/api/rmc-documents/395819>. Alternatively, please see the Rating Methodologies page on <https://ratings.moodys.com> for a copy of this methodology.

The weighting of all rating factors is described in the methodology used in this credit rating action, if applicable.

REGULATORY DISCLOSURES

For further specification of Moody's key rating assumptions and sensitivity analysis, see the sections Methodology Assumptions and Sensitivity to Assumptions in the disclosure form. Moody's Rating Symbols and Definitions can be found on <https://ratings.moodys.com/rating-definitions>.

For ratings issued on a program, series, category/class of debt or security this announcement provides certain regulatory disclosures in relation to each rating of a subsequently issued bond or note of the same series, category/class of debt, security or pursuant to a program for which the ratings are derived exclusively from existing ratings in accordance with Moody's rating practices. For ratings issued on a support provider, this announcement provides certain regulatory disclosures in relation to the credit rating action on the support provider and in relation to each particular credit rating action for securities that derive their credit ratings from the support provider's credit rating. For provisional ratings, this announcement provides certain regulatory disclosures in relation to the provisional rating assigned, and in relation to a definitive rating that may be assigned subsequent to the final issuance of the debt, in each case where the transaction structure and terms have not changed prior to the assignment of the definitive rating in a manner that would have affected the rating. For further information please see the issuer/deal page for the respective issuer on <https://ratings.moodys.com>.

For any affected securities or rated entities receiving direct credit support from the primary entity(ies) of this credit rating action, and whose ratings may change as a result of this credit rating action, the associated regulatory disclosures will be those of the guarantor entity. Exceptions to this approach exist for the following disclosures, if

applicable to jurisdiction: Ancillary Services, Disclosure to rated entity, Disclosure from rated entity.

The ratings have been disclosed to the rated entity or its designated agent(s) and issued with no amendment resulting from that disclosure.

These ratings are solicited. Please refer to Moody's Policy for Designating and Assigning Unsolicited Credit Ratings available on its website <https://ratings.moodys.com>.

Regulatory disclosures contained in this press release apply to the credit rating and, if applicable, the related rating outlook or rating review.

Moody's general principles for assessing environmental, social and governance (ESG) risks in our credit analysis can be found at https://ratings.moodys.com/documents/PBC_1288235.

At least one ESG consideration was material to the credit rating action(s) announced and described above.

The Global Scale Credit Rating on this Credit Rating Announcement was issued by one of Moody's affiliates outside the EU and is endorsed by Moody's Deutschland GmbH, An der Welle 5, Frankfurt am Main 60322, Germany, in accordance with Art.4 paragraph 3 of the Regulation (EC) No 1060/2009 on Credit Rating Agencies. Further information on the EU endorsement status and on the Moody's office that issued the credit rating is available on <https://ratings.moodys.com>.

Please see <https://ratings.moodys.com> for any updates on changes to the lead rating analyst and to the Moody's legal entity that has issued the rating.

Please see the issuer/deal page on <https://ratings.moodys.com> for additional regulatory disclosures for each credit rating.

Kathrin Muehlbronner
Senior Vice President
Sovereign Risk Group
Moody's Investors Service Ltd.
One Canada Square
Canary Wharf
London, E14 5FA
United Kingdom
JOURNALISTS: 44 20 7772 5456
Client Service: 44 20 7772 5454

Dietmar Hornung
Associate Managing Director
Sovereign Risk Group
JOURNALISTS: 44 20 7772 5456
Client Service: 44 20 7772 5454

Releasing Office:
Moody's Investors Service Ltd.
One Canada Square
Canary Wharf
London, E14 5FA
United Kingdom
JOURNALISTS: 44 20 7772 5456
Client Service: 44 20 7772 5454

© 2023 Moody's Corporation, Moody's Investors Service, Inc., Moody's Analytics, Inc. and/or their licensors and affiliates (collectively, "MOODY'S"). All rights reserved.

CREDIT RATINGS ISSUED BY MOODY'S CREDIT RATINGS AFFILIATES ARE THEIR CURRENT OPINIONS OF THE RELATIVE FUTURE CREDIT RISK OF ENTITIES, CREDIT COMMITMENTS, OR DEBT OR DEBT-LIKE SECURITIES, AND MATERIALS, PRODUCTS, SERVICES AND INFORMATION PUBLISHED BY MOODY'S (COLLECTIVELY, "PUBLICATIONS") MAY INCLUDE SUCH CURRENT OPINIONS. MOODY'S DEFINES CREDIT RISK AS THE RISK THAT AN ENTITY MAY NOT MEET ITS CONTRACTUAL FINANCIAL OBLIGATIONS AS THEY COME DUE AND ANY ESTIMATED FINANCIAL LOSS IN THE EVENT OF DEFAULT OR IMPAIRMENT. SEE APPLICABLE MOODY'S RATING SYMBOLS AND DEFINITIONS PUBLICATION FOR INFORMATION ON THE TYPES OF CONTRACTUAL FINANCIAL OBLIGATIONS ADDRESSED BY MOODY'S CREDIT RATINGS. CREDIT RATINGS DO NOT ADDRESS ANY OTHER RISK, INCLUDING BUT NOT LIMITED TO: LIQUIDITY RISK, MARKET VALUE RISK, OR PRICE VOLATILITY. CREDIT RATINGS, NON-CREDIT ASSESSMENTS ("ASSESSMENTS"), AND OTHER OPINIONS INCLUDED IN MOODY'S PUBLICATIONS ARE NOT STATEMENTS OF CURRENT OR HISTORICAL FACT. MOODY'S PUBLICATIONS MAY ALSO INCLUDE QUANTITATIVE MODEL-BASED ESTIMATES OF CREDIT RISK AND RELATED OPINIONS OR COMMENTARY PUBLISHED BY MOODY'S ANALYTICS, INC. AND/OR ITS AFFILIATES. MOODY'S CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS, OTHER OPINIONS AND PUBLICATIONS DO NOT CONSTITUTE OR PROVIDE INVESTMENT OR FINANCIAL ADVICE, AND MOODY'S CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS, OTHER OPINIONS AND PUBLICATIONS ARE NOT AND DO NOT PROVIDE RECOMMENDATIONS TO PURCHASE, SELL, OR HOLD PARTICULAR SECURITIES. MOODY'S CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS, OTHER OPINIONS AND PUBLICATIONS DO NOT COMMENT ON THE SUITABILITY OF AN INVESTMENT FOR ANY PARTICULAR INVESTOR. MOODY'S ISSUES ITS CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS AND OTHER OPINIONS AND PUBLISHES ITS PUBLICATIONS WITH THE EXPECTATION AND UNDERSTANDING THAT EACH INVESTOR WILL, WITH DUE CARE, MAKE ITS OWN STUDY AND EVALUATION OF EACH SECURITY THAT IS UNDER CONSIDERATION FOR PURCHASE, HOLDING, OR SALE.

MOODY'S CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS, OTHER OPINIONS, AND PUBLICATIONS ARE NOT INTENDED FOR USE BY RETAIL INVESTORS

AND IT WOULD BE RECKLESS AND INAPPROPRIATE FOR RETAIL INVESTORS TO USE MOODY'S CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS, OTHER OPINIONS OR PUBLICATIONS WHEN MAKING AN INVESTMENT DECISION. IF IN DOUBT YOU SHOULD CONTACT YOUR FINANCIAL OR OTHER PROFESSIONAL ADVISER.

ALL INFORMATION CONTAINED HEREIN IS PROTECTED BY LAW, INCLUDING BUT NOT LIMITED TO, COPYRIGHT LAW, AND NONE OF SUCH INFORMATION MAY BE COPIED OR OTHERWISE REPRODUCED, REPACKAGED, FURTHER TRANSMITTED, TRANSFERRED, DISSEMINATED, REDISTRIBUTED OR RESOLD, OR STORED FOR SUBSEQUENT USE FOR ANY SUCH PURPOSE, IN WHOLE OR IN PART, IN ANY FORM OR MANNER OR BY ANY MEANS WHATSOEVER, BY ANY PERSON WITHOUT MOODY'S PRIOR WRITTEN CONSENT.

MOODY'S CREDIT RATINGS, ASSESSMENTS, OTHER OPINIONS AND PUBLICATIONS ARE NOT INTENDED FOR USE BY ANY PERSON AS A BENCHMARK AS THAT TERM IS DEFINED FOR REGULATORY PURPOSES AND MUST NOT BE USED IN ANY WAY THAT COULD RESULT IN THEM BEING CONSIDERED A BENCHMARK.

All information contained herein is obtained by MOODY'S from sources believed by it to be accurate and reliable. Because of the possibility of human or mechanical error as well as other factors, however, all information contained herein is provided "AS IS" without warranty of any kind. MOODY'S adopts all necessary measures so that the information it uses in assigning a credit rating is of sufficient quality and from sources MOODY'S considers to be reliable including, when appropriate, independent third-party sources. However, MOODY'S is not an auditor and cannot in every instance independently verify or validate information received in the credit rating process or in preparing its Publications.

To the extent permitted by law, MOODY'S and its directors, officers, employees, agents, representatives, licensors and suppliers disclaim liability to any person or entity for any indirect, special, consequential, or incidental losses or damages whatsoever arising from or in connection with the information contained herein or the use of or inability to use any such information, even if MOODY'S or any of its directors, officers, employees, agents, representatives, licensors or suppliers is advised in advance of the possibility of such losses or damages, including but not limited to: (a) any loss of present or prospective profits or (b) any loss or damage arising where the relevant financial instrument is not the subject of a particular credit rating assigned by MOODY'S.

To the extent permitted by law, MOODY'S and its directors, officers, employees, agents, representatives, licensors and suppliers disclaim liability for any direct or compensatory losses or damages caused to any person or entity, including but not limited to by any negligence (but excluding fraud, willful misconduct or any other type of liability that, for the avoidance of doubt, by law cannot be excluded) on the part of, or any contingency within or beyond the control of, MOODY'S or any of its directors, officers, employees, agents, representatives, licensors or suppliers, arising

from or in connection with the information contained herein or the use of or inability to use any such information.

NO WARRANTY, EXPRESS OR IMPLIED, AS TO THE ACCURACY, TIMELINESS, COMPLETENESS, MERCHANTABILITY OR FITNESS FOR ANY PARTICULAR PURPOSE OF ANY CREDIT RATING, ASSESSMENT, OTHER OPINION OR INFORMATION IS GIVEN OR MADE BY MOODY'S IN ANY FORM OR MANNER WHATSOEVER.

Moody's Investors Service, Inc., a wholly-owned credit rating agency subsidiary of Moody's Corporation ("MCO"), hereby discloses that most issuers of debt securities (including corporate and municipal bonds, debentures, notes and commercial paper) and preferred stock rated by Moody's Investors Service, Inc. have, prior to assignment of any credit rating, agreed to pay to Moody's Investors Service, Inc. for credit ratings opinions and services rendered by it fees ranging from \$1,000 to approximately \$5,000,000. MCO and Moody's Investors Service also maintain policies and procedures to address the independence of Moody's Investors Service credit ratings and credit rating processes. Information regarding certain affiliations that may exist between directors of MCO and rated entities, and between entities who hold credit ratings from Moody's Investors Service, Inc. and have also publicly reported to the SEC an ownership interest in MCO of more than 5%, is posted annually at www.moody.com under the heading "Investor Relations — Corporate Governance — Charter Documents - Director and Shareholder Affiliation Policy."

Additional terms for Australia only: Any publication into Australia of this document is pursuant to the Australian Financial Services License of MOODY'S affiliate, Moody's Investors Service Pty Limited ABN 61 003 399 657 AFSL 336969 and/or Moody's Analytics Australia Pty Ltd ABN 94 105 136 972 AFSL 383569 (as applicable). This document is intended to be provided only to "wholesale clients" within the meaning of section 761G of the Corporations Act 2001. By continuing to access this document from within Australia, you represent to MOODY'S that you are, or are accessing the document as a representative of, a "wholesale client" and that neither you nor the entity you represent will directly or indirectly disseminate this document or its contents to "retail clients" within the meaning of section 761G of the Corporations Act 2001. MOODY'S credit rating is an opinion as to the creditworthiness of a debt obligation of the issuer, not on the equity securities of the issuer or any form of security that is available to retail investors.

Additional terms for Japan only: Moody's Japan K.K. ("MJKK") is a wholly-owned credit rating agency subsidiary of Moody's Group Japan G.K., which is wholly-owned by Moody's Overseas Holdings Inc., a wholly-owned subsidiary of MCO. Moody's SF Japan K.K. ("MSFJ") is a wholly-owned credit rating agency subsidiary of MJKK. MSFJ is not a Nationally Recognized Statistical Rating Organization ("NRSRO"). Therefore, credit ratings assigned by MSFJ are Non-NRSRO Credit Ratings. Non-NRSRO Credit Ratings are assigned by an entity that is not a NRSRO and, consequently, the rated obligation will not qualify for certain types of treatment under U.S. laws. MJKK and MSFJ are credit rating agencies registered with the Japan Financial Services Agency and their registration numbers are FSA Commissioner (Ratings) No. 2 and 3 respectively.

MJKK or MSFJ (as applicable) hereby disclose that most issuers of debt securities (including corporate and municipal bonds, debentures, notes and commercial paper) and preferred stock rated by MJKK or MSFJ (as applicable) have, prior to assignment of any credit rating, agreed to pay to MJKK or MSFJ (as applicable) for credit ratings opinions and services rendered by it fees ranging from JPY100,000 to approximately JPY550,000,000.

MJKK and MSFJ also maintain policies and procedures to address Japanese regulatory requirements.

If you no longer want to receive these alerts, please click [Unsubscribe](#)

נספח 21

העתק פרסום חברת S&P
שכותרתה" Israel Ratings
Affirmed At 'AA-/A-1+';
12.5.2023 מיום "Outlook Stable"

עמ' 162

12-May-2023 | 17:25 BRT

Israel Ratings Affirmed At 'AA-/A-1+'; Outlook Stable

Overview

- Sizable public protests against the coalition's proposed judicial reforms have persisted in Israel, even though the changes were put on hold pending negotiations between the government and the opposition. Our baseline scenario assumes that some form of consensus will be established, allowing the elevated political tensions to moderate.
- We expect the current political uncertainty, combined with weaker economic performance in Israel's key trading partners in Europe and the U.S. as well as tighter monetary policy, to cause Israeli economic growth to slow to 1.5% in 2023 from 6.5% in 2022.
- At the same time, Israel still benefits from a number of fundamental strengths such as a diversified economy, strong balance of payments, and a moderate level of public debt. Close to 85% of government debt is denominated in the local currency and held domestically.
- We affirmed our 'AA-/A-1+' sovereign ratings on Israel. The outlook is stable.

Rating Action

On May 12, 2023, S&P Global Ratings affirmed its 'AA-/A-1+' long- and short-term foreign and local currency sovereign credit ratings on Israel. The outlook is stable.

Outlook

The stable outlook balances elevated regional and domestic political risks against the country's resilient economy, strong balance of payments, and moderate level of public debt.

Downside scenario

We could lower the ratings if regional or domestic political risks escalated sharply, depressing Israel's economic, fiscal, and balance-of-payments metrics.

Upside scenario

We could raise the ratings if we saw a significant reduction in regional and domestic political and security risks.

Rationale

Israel's credit strengths include its wealthy and diversified economy, its net external asset position, and the benefits that accrue from flexible monetary settings and a relatively deep pool of domestic savings.

However, the ratings are constrained by persistent domestic and regional political and security risks. In August 2022 and again in May 2023 Israel carried out military operations in Gaza against Islamic Jihad, a Palestinian group, while rockets were launched from Gaza toward Israel. A more significant escalation previously happened in May 2021 with a violent outbreak lasting 11 days between Israeli security forces and Hamas in Gaza. Domestically, large public protests against the judicial reform proposed by the coalition government persist.

Institutional and economic profile: Near-term political and economic uncertainty regarding the proposed judicial reforms persists

- We expect domestic political uncertainty to remain elevated in Israel during the coming months as public protests against the judicial changes proposed by the coalition government persist.
- The impact of tightening monetary policy and weaker growth in key trading partners will be exacerbated by domestic political factors; therefore, we forecast that economic growth will slow to 1.5% in 2023 from 6.5% in 2022.
- Nevertheless, we assume that the broader domestic political consensus will ultimately prevail, and that economic growth will recover to an annual average of 3.5% from 2024, supported by strong performance in Israel's diversified high-tech sector.

Israel is currently experiencing elevated domestic political uncertainty, which we expect to persist in the coming months. The general election held in November 2022 was the fifth in four years and led to a comeback by Israel's long-serving prime minister, Benjamin Netanyahu. One of the key priorities of the right-wing government now led by Mr. Netanyahu has been the implementation of judicial reforms that would effectively transfer some powers from Israel's Supreme Court to the legislative and executive branches of government, if implemented as proposed.

Specifically, some of the key proposed measures include:

- Increasing the government's influence over appointments to the judicial selection committee;
- Limiting the Supreme Court's ability to review laws passed by the Knesset (parliament) and allowing a simple majority in the Knesset to overturn a decision of Supreme Court on adopted legislation; and
- Ending the Supreme Court's right to block government decisions based on the reasonableness concept.

The initial proposals led to public protests against the reform that have persisted and grown since they began in January 2023. Prime Minister Netanyahu temporarily suspended the implementation of the reform at the end of March. The coalition and the main opposition parties are attempting to reach a compromise through negotiations mediated by the president (who otherwise has a largely ceremonial role in Israeli politics).

In our view, it is difficult to predict the future course of the proposed judicial changes. We see several possible scenarios. If the reform were to be implemented in a form close to the original proposals, we anticipate that it could further exacerbate the polarization of domestic politics. The coalition's recent statements suggest that this scenario is becoming less likely. It also remains possible that, if the changes were to be implemented, they could be reversed by a future government comprising different parties. We note that Israeli politics is characterized by frequent elections and government changes.

Conversely, it is not clear whether the coalition's more right-wing parties would see suspending the reform entirely as acceptable. This could lead to the government resigning and another out-of-cycle general election.

Our current baseline scenario assumes that elevated domestic tensions will ultimately be de-escalated and some form of consensus will be established. The judicial reform was put on hold at the end of March 2023 and the negotiations between the coalition and the opposition continue. That said, the government's near-term priorities are turning to passing the 2023 budget before the approaching May 29 deadline. Under Israeli law, a failure to pass the budget before this deadline would lead to dissolution of the Knesset and another snap election. We expect attention to turn to the judicial reform once again after the budget has passed.

Even though we expect tensions to ease, the current uncertainty is likely to weigh on growth in the near term in our view. While it is difficult to quantify, spillover effects could include the postponing of both domestic and foreign investments, as domestic corporates and overseas investors delay their spending decisions.

According to the Bank of Israel (BOI), additional transmission channels could include a rise in the country's risk premium or a slowdown in export growth and in private consumption. Depending on how persistent the economic consequences of the reform prove to be, BOI estimates that real GDP growth could be eroded by 0.8%-2.8% per year.

Growth in 2023 could also be dampened by continued global and domestic monetary policy tightening, as well as weaker economic performance at Israel's key trading partners. Over 60% of Israel's trade in goods and services is with the U.S. and European countries, where we project a sharp slowdown in growth during 2023. The U.S. economy is forecast to grow by just 0.7% this year, and the eurozone by just 0.3%. We anticipate that lower investment from these countries in Israeli services could weigh on the small and open Israeli economy.

We project that Israel's economic growth will be 1.5% in 2023, slightly below our November 2022 forecast of 2%. This represents a notable slowdown from the 6.5% growth outturn in 2022. We expect that consumption (total public and private) will see growth of 2%, and that growth in exports and investments will decelerate sharply in real terms, to 0.5% and 1.5% respectively, compared with 8% and 9% last year.

From 2024, we forecast that Israel will sustain annual growth rates of about 3.5%; this is broadly in line with our previous forecast. Our projection is based on domestic political volatility receding and the external environment improving. Israel's economy has increasingly shifted toward high-value-added IT-related service exports, such as cyber security, fintech, digital health, defense, and broader technology, mostly in the business-to-business segment. Since 2021, high-tech exports of goods and services have comprised over half of total exports. We expect performance in the technology sector to remain strong.

Nevertheless, Israel has yet to resolve several structural economic shortcomings, with outcomes outside the strongly performing tech sector being notably weaker and characterized by lower wages and productivity levels. In addition, significant portions of the population are underrepresented in the labor force, including Orthodox Jewish men and Israeli-Arab women. Based on current demographic trends, these groups will in future comprise an increasing proportion of the Israeli population.

In the long term, further expansion of the Israeli gas sector could support growth rates, particularly given that the disruption to gas supplies in Europe has prompted many countries to seek alternative suppliers. We anticipate that domestic gas production will continue to expand over the next four years. For now, Israel's key export markets are Egypt and Jordan, but additional infrastructure could allow Israel to export liquefied natural gas to Europe in future. In 2022, Israel agreed a maritime demarcation deal with Lebanon, which we believe could support gas exploration in both countries by limiting security risks.

Israel has entered into a number of other regional agreements over the past two years that could also help promote economic cooperation and reduce regional tensions related to security. The most notable of these were the Abraham Accords, which normalized bilateral relations between Israel and the Arab countries that have become signatories--United Arab Emirates (UAE), Bahrain, Morocco, and Sudan. Israel's free-trade agreement with the UAE, based on a partnership agreement first signed last May, came into force on April 1, 2023.

Despite the ongoing normalization process, in our view Israel will continue to face elevated domestic security and regional geopolitical risks that constrain our ratings on the sovereign. This was highlighted in May 2021, when there was a major escalation in hostilities between Israeli security forces and Hamas. Although the conflict was ultimately relatively short-lived, it represented the most significant escalation in years and was complicated by the flare-up in domestic interethnic unrest between Israeli-Arabs and Jews. Subsequently, in August 2022 and May 2023 Israel carried out military operations in Gaza against Islamic Jihad, a Palestinian group, while rockets were launched from Gaza toward Israel.

We also consider that the presence in government of parties with a more hardline policy agenda could complicate the dynamics around the West Bank. In our base-case scenario, we do not expect geopolitical tensions to escalate uncontrollably into an open and full war in Gaza or the West Bank, or with Iran or Syria. Nevertheless, risks remain--if the hostilities were to escalate into a broader conflict, several credit factors could be impaired simultaneously, including economic growth, the balance of payments, and fiscal performance.

Flexibility and performance profile: The strong balance of payments and credible monetary policy remain key rating strengths

- We forecast that the general government deficit will widen to 2.5% of GDP in 2023 as revenue contracts modestly following an unusually strong performance in 2022.
- Nevertheless, we anticipate that net general government debt will drop below its pre-pandemic level of 58% of GDP by the end of 2023 and that current account surpluses will average 3.5% of GDP through 2026.
- BOI is approaching the end of its policy tightening cycle and we expect inflation to fall to an average of 3.8% in 2023.

We expect Israel's fiscal performance to weaken in 2023. Its monthly fiscal statistics show central government revenue contracting by 4% year-on-year over January-February 2023. General government revenue grew by almost 14% in nominal terms last year, boosted by exceptional tax outturns related to company exits and capital market gains. We consider these unlikely to be repeated. Although revenue performance could strengthen later in 2023, we forecast nominal revenue for the full year to contract slightly. This could be partly offset by controlling expenditure--Israel is still operating without an approved budget for 2023--under the proportional expenditure system, which limits additional spending.

We forecast a general government deficit of 2.5% of GDP in 2023, narrowing to 2% from 2024. This implies that net general government debt will reach the pre-pandemic level of 58% of GDP by the end of 2023, and will fall further thereafter, to 54% by 2026.

Israel's public debt structure remains favorable. Close to 85% of debt is denominated in Israeli shekel and held domestically by local banks, pension funds, and other institutional investors. The country benefits from strong access to capital markets, both domestically and internationally. This has supported the government's efforts to diversify its funding base and lengthen average debt maturity. Substantial investor demand has allowed it to access foreign markets again, even against the background of

higher global interest rates. In January 2023, Israel issued a \$2 billion, 10-year, U.S. dollar-denominated green bond at a spread of 95 basis points to a U.S. government bond of a similar maturity. The issuance was oversubscribed several times. We consider future funding disruptions to be unlikely, but if they were to occur, the government also has recourse to the remaining portion of a long-standing U.S. debt guarantee program.

We consider Israel's balance of payments to be a key ratings strength. The country has been running a current account surplus for the past 20 years, primarily supported by the fast expansion of high-value-added information and communications technology service exports. In total, net services exports averaged a 7% of GDP surplus annually over 2017-2022. This has given Israel a substantial net external asset position of over 30% of GDP--one of the highest among non-commodity-exporting sovereigns--and has reduced its gross external financing needs. In 2022, the current account surplus amounted to 3.8% of GDP. Strong global demand for Israeli services, as well as gas exports from the new fields, should keep the current account surplus close to 3.0%-3.5% of GDP over 2023-2026.

Israel's monetary policy flexibility is another credit strength. BOI has a record of operational independence and uses a range of market-based monetary instruments. Monetary policy also benefits from the deep local currency financial and capital markets. Throughout the pandemic, the central bank softened the effect on the Israeli economy by deploying tools such as policy rate cuts, quantitative easing, and the extension of loans to banks at low interest rates. The BOI had also amassed substantial foreign exchange reserves of US\$200 billion by the end of March 2023 (38% of GDP). Current foreign exchange reserve levels cover Israel's overall external debt (including government and private sector foreign debt) by almost 1.5 times.

Although inflation in Israel picked up last year, it remains significantly below the upswing experienced in other emerging and developed markets, including the U.S. and the U.K. We project average annual inflation of 3.8% in 2023, a deceleration from 4.4% in 2022. Domestic inflation has been slowed by Israel's increased reliance on domestically produced gas, which partially offsets the impact of the increase in global energy prices. Nevertheless, the BOI reacted to rising inflation by commencing a tightening cycle and raising the key interest rate by a cumulative 440 basis points since April 2022. The key policy rate now stands at 4.5%. In our view, Israel is approaching the end of the current tightening cycle. We expect inflation to continue to decline over 2023-2025.

The Israeli banking system is well capitalized, profitable, and liquid. Higher interest rates boosted profitability and will support banks' earnings and capital buffers over the next 12-18 months. Banks' asset quality has been strong since the pandemic began in 2020 and we expect that inflationary pressures, rising interest rates, and increased leverage will have only a moderate effect on borrowers' creditworthiness. We anticipate that nonperforming loans will increase to about 1.5% of total loans in 2023, from a low of 0.9% in 2022. Most of the deterioration will come from small and midsize enterprises and real estate-related lending.

We are cautious about banks' exposure to mortgage lending, but the risk appears to be contained. The loan-to-value ratio is moderate and demand has mostly been fueled by population growth and supply-side limitations. Nevertheless, higher interest rates could increase refinancing risk in the real estate sector. A slowdown in the high-tech sector could also weigh on the market: we see a risk of oversupply in the office space.

The construction sector's vulnerability to a slowdown in demand, combined with increased leverage in the sector, has increased the risk associated with the segment. The risk picture is complicated by the increasing share of the market being taken by nonbank lenders that are not supervised by BOI. Although the various regulatory bodies cooperate, differences in approach are sometimes apparent. We see potential for financial risks to emerge without being fully supervised.

WEBINAR

S&P Global Ratings will host a live interactive webinar on May 15, 2023, at 2:00 pm CET to discuss this rating action and our forecasts for Israel's economy and banking sector. Please click on the following link to attend: URL <https://event.on24.com/wcc/r/4225001/B9A0C614F6E9202D5891B8A7AC3DEA30>

Key Statistics

Table 1

Israel--Selected Indicators

(MIL. ILS)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
ECONOMIC INDICATORS (%)										
Nominal GDP (bil. ILS)	1,290	1,353	1,435	1,423	1,578	1,754	1,842	1,955	2,063	2,178
Nominal GDP (bil. \$)	358	377	402	413	489	522	525	558	598	650
GDP per capita (000s \$)	41.1	42.4	44.5	44.9	52.1	54.7	53.9	56.2	59.0	62.9
Real GDP growth	4.3	4.1	4.2	(1.9)	8.6	6.5	1.5	3.5	3.5	3.5
Real GDP per capita growth	2.3	2.1	2.2	(3.6)	6.8	4.5	(0.5)	1.5	1.5	1.5
Real investment growth	3.1	7.8	3.3	(3.9)	11.7	9.0	1.5	3.5	3.5	3.5
Investment/GDP	22.9	23.8	23.3	23.8	24.8	26.3	25.9	25.6	25.6	25.5
Savings/GDP	26.5	26.8	27.1	29.3	29.2	30.1	29.4	29.2	28.9	28.6
Exports/GDP	29.2	29.9	29.3	27.7	29.5	31.9	32.1	31.7	31.6	31.4
Real exports growth	4.9	5.7	3.7	(2.7)	14.6	8.3	0.5	3.0	3.0	3.0

Unemployment rate	4.2	4.0	3.8	4.3	5.0	3.8	4.2	4.0	3.5	3.5
EXTERNAL INDICATORS (%)										
Current account balance/GDP	3.6	3.0	3.7	5.5	4.4	3.8	3.6	3.5	3.3	3.1
Current account balance/CARs	9.9	8.0	10.3	16.3	12.1	9.8	9.3	9.3	8.8	8.3
CARs/GDP	36.1	37.0	36.0	33.8	36.3	38.5	38.2	37.7	37.5	37.1
Trade balance/GDP	(2.9)	(4.4)	(3.7)	(2.8)	(4.4)	(5.0)	(5.1)	(5.0)	(5.3)	(5.5)
Net FDI/GDP	2.6	4.1	2.2	4.5	2.5	3.5	3.0	3.0	3.0	3.0
Net portfolio equity inflow/GDP	0.0	(4.1)	(1.5)	(5.1)	(0.7)	1.3	(4.0)	(4.0)	(4.0)	-4
Gross external financing needs/CARs plus usable reserves	68.0	66.1	64.6	59.5	58.1	57.5	59.4	60.0	60.9	61.8
Narrow net external debt/CARs	(53.9)	(46.6)	(51.1)	(67.4)	(65.6)	(55.8)	(55.9)	(53.8)	(52.5)	(50.6)
Narrow net external debt/CAPs	(59.8)	(50.7)	(57.0)	(80.4)	(74.6)	(61.9)	(61.7)	(59.3)	(57.5)	(55.1)
Net external liabilities/CARs	(112.5)	(98.4)	(109.5)	(132.6)	(89.6)	(85.2)	(94.6)	(99.3)	(102.7)	(104.7)
Net external liabilities/CAPs	(124.9)	(107.0)	(122.1)	(158.3)	(101.9)	(94.6)	(104.4)	(109.5)	(112.6)	(114.2)
Short-term external debt by remaining maturity/CARs	29.6	27.7	26.3	29.4	27.0	28.4	26.2	26.2	25.5	24.1
Usable reserves/CAPs (months)	10.1	10.6	10.6	12.9	13.4	14.1	12.8	12.5	12.0	11.4
Usable reserves (mil. \$)	113,011	115,279	126,014	173,297	212,992	194,218	199,468	205,052	211,033	217,536
FISCAL INDICATORS (GENERAL GOVERNMENT; %)										
Balance/GDP	(2.3)	(4.4)	(4.6)	(11.5)	(5.5)	(1.6)	(2.5)	(2.0)	(2.0)	(2.0)
Change in net debt/GDP	0.5	3.0	3.0	9.2	4.1	(0.4)	2.5	2.0	1.8	1.8
Primary balance/GDP	0.6	(1.6)	(1.9)	(8.8)	(2.9)	0.8	0.2	0.7	0.5	0.5
Revenue/GDP	37.5	35.9	35.0	34.4	36.8	37.6	35.5	35.3	35.3	35.3
Expenditures/GDP	39.8	40.3	39.6	45.9	42.3	39.1	38.0	37.3	37.3	37.3
Interest/revenues	7.7	7.7	7.6	7.8	7.0	6.4	7.7	7.6	7.1	6.9
Debt/GDP	59.7	59.9	58.8	70.7	68.0	60.8	60.3	58.9	57.5	56.3
Debt/revenues	159.1	166.9	167.9	205.5	184.8	161.9	170.0	166.8	163.0	159.3
Net debt/GDP	57.4	57.8	57.5	67.2	64.7	57.8	57.5	56.2	55.0	53.9
Liquid assets/GDP	2.2	2.1	1.4	3.5	3.3	3.0	2.8	2.7	2.5	2.4
MONETARY INDICATORS (%)										
CPI growth	0.2	0.8	0.8	(0.6)	1.5	4.4	3.8	2.5	2.0	2.0

GDP deflator growth	(0.0)	0.8	1.8	1.0	2.1	4.4	3.5	2.5	2.0	2.0
Exchange rate, year-end (LC/\$)	3.47	3.75	3.46	3.22	3.11	3.52	3.50	3.50	3.40	3.30
Banks' claims on resident non-gov't sector growth	4.0	6.2	4.9	4.8	14.2	13.4	4.0	5.0	4.0	4.0
Banks' claims on resident non-gov't sector/GDP	69.2	70.0	69.3	73.2	75.4	76.9	76.2	75.4	74.3	73.2
Foreign currency share of claims by banks on residents	4.3	4.4	3.7	4.1	3.9	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Foreign currency share of residents' bank deposits	18.6	19.7	19.1	18.3	19.6	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Real effective exchange rate growth	6.8	(1.9)	0.8	(3.6)	6.6	5.1	N/A	N/A	N/A	N/A

Sources: The Bank of Israel, Israel Central Bureau of Statistics, International Monetary Fund (Economic Indicators), Israel Central Bureau of Statistics, The Bank of Israel (External Indicators), The Bank of Israel, Ministry of Finance of the Government of Israel (Fiscal Indicators), and The Bank of Israel, International Monetary Fund (Monetary Indicators).

Adjustments: None.

Definitions: Savings is defined as investment plus the current account surplus (deficit). Investment is defined as expenditure on capital goods, including plant, equipment, and housing, plus the change in inventories. Banks are other depository corporations other than the central bank, whose liabilities are included in the national definition of broad money. Gross external financing needs are defined as current account payments plus short-term external debt at the end of the prior year plus nonresident deposits at the end of the prior year plus long-term external debt maturing within the year. Narrow net external debt is defined as the stock of foreign and local currency public- and private- sector borrowings from nonresidents minus official reserves minus public-sector liquid claims on nonresidents minus financial-sector loans to, deposits with, or investments in nonresident entities. A negative number indicates net external lending. N/A--Not applicable. ILS--Israeli new shekel. CPI--Consumer price index. CARs--Current account receipts. FDI--Foreign direct investment. CAPs--Current account payments. N/A--Not applicable. The data and ratios above result from S&P Global Ratings' own calculations, drawing on national as well as international sources, reflecting S&P Global Ratings' independent view on the timeliness, coverage, accuracy, credibility, and usability of available information.

Ratings Score Snapshot

Table 2

Israel--Ratings Score Snapshot

KEY RATING FACTORS	SCORE	EXPLANATION
Institutional assessment	4	Generally effective policymaking that promotes sustainable public finance and balanced economic growth. Given that relations between Israeli-Jews, Israeli-Arabs, and Palestinians are strained at times, we consider that Israel's civil society is subject to ethnic tensions. Nevertheless, we see a low probability of social upheaval.
Economic assessment	1	Based on GDP per capita (\$) as per the Selected Indicators table above.
External assessment	1	Based on narrow net external debt (% of current account payments) and gross external financing needs (% of current account receipts plus usable reserves) as per the Selected Indicators table above.
Fiscal assessment: flexibility and performance	2	Based on the change in net general government debt (% of GDP) as per the Selected Indicators table above.
Fiscal assessment: debt burden	3	Based on net general government debt (% of GDP) and general government interest expenditure (% of general government revenues) as per the Selected Indicators table above.
Monetary assessment	2	Managed-float exchange-rate regime. The central bank has a track record of operational independence. It uses market-based monetary instruments and has the ability to act as a lender of last resort. Consumer price index as per the Selected Indicators table above; the local currency financial and capital markets are deep.

Indicative rating	aa	As per Table 1 of "Sovereign Rating Methodology."
Notches of supplemental adjustments and flexibility	-1	Event risk related to potential cases of rapidly rising external political crises, such as a large-scale ground war with Iran and armed confrontation with Hamas.
Final rating		
Foreign currency	AA-	
Notches of uplift	0	Default risks do not apply differently to foreign-and local-currency debt.
Local currency	AA-	

S&P Global Ratings' analysis of sovereign creditworthiness rests on its assessment and scoring of five key rating factors: (i) institutional assessment; (ii) economic assessment; (iii) external assessment; (iv) the average of fiscal flexibility and performance, and debt burden; and (v) monetary assessment. Each of the factors is assessed on a continuum spanning from 1 (strongest) to 6 (weakest). S&P Global Ratings' "Sovereign Rating Methodology," published on Dec. 18, 2017, details how we derive and combine the scores and then derive the sovereign foreign currency rating. In accordance with S&P Global Ratings' sovereign ratings methodology, a change in score does not in all cases lead to a change in the rating, nor is a change in the rating necessarily predicated on changes in one or more of the scores. In determining the final rating the committee can make use of the flexibility afforded by §15 and §§126-128 of the rating methodology.

Related Criteria

- [General Criteria: Environmental, Social, And Governance Principles In Credit Ratings](#), Oct. 10, 2021
- [Criteria | Governments | Sovereigns: Sovereign Rating Methodology](#), Dec. 18, 2017
- [General Criteria: Methodology For Linking Long-Term And Short-Term Ratings](#), April 7, 2017
- [General Criteria: Principles Of Credit Ratings](#), Feb. 16, 2011
- [General Criteria: Methodology: Criteria For Determining Transfer And Convertibility Assessments](#), May 18, 2009

Related Research

- [Default, Transition, and Recovery: 2022 Annual Global Sovereign Default And Rating Transition Study](#), April 28, 2023
- [Sovereign Risk Indicators](#), April 11, 2023. An interactive version is also available at <http://www.spratings.com/sri>
- [Sovereign Ratings List](#), April 11, 2023
- [Sovereign Ratings History](#), April 11, 2023
- [Sovereign Debt 2023: Emerging EMEA Cautiously Returns To The Markets](#), March 9, 2023
- [EMEA Emerging Markets Sovereign Rating Trends 2023: Through A Glass Darkly](#), Jan. 26, 2023
- [Banking Industry Country Risk Assessment: Israel](#), Oct. 18, 2022

In accordance with our relevant policies and procedures, the Rating Committee was composed of analysts that are qualified to vote in the committee, with sufficient experience to convey the appropriate level of knowledge and understanding of the methodology applicable (see 'Related Criteria And Research'). At the onset of the committee, the chair confirmed that the information provided to the Rating Committee by the primary analyst had been distributed in a timely manner and was sufficient for Committee members to make an informed decision.

After the primary analyst gave opening remarks and explained the recommendation, the Committee discussed key rating factors and critical issues in accordance with the relevant criteria. Qualitative and quantitative risk factors were considered and discussed, looking at track-record and forecasts.

The committee's assessment of the key rating factors is reflected in the Ratings Score Snapshot above.

The chair ensured every voting member was given the opportunity to articulate his/her opinion. The chair or designee reviewed the draft report to ensure consistency with the Committee decision. The views and the decision of the rating committee are summarized in the above rationale and outlook. The weighting of all rating factors is described in the methodology used in this rating action (see 'Related Criteria And Research').

Ratings List

RATINGS AFFIRMED	
ISRAEL	
Sovereign Credit Rating	AA-/Stable/A-1+
Transfer & Convertibility Assessment	AA+

Senior Unsecured

AA-

Certain terms used in this report, particularly certain adjectives used to express our view on rating relevant factors, have specific meanings ascribed to them in our criteria, and should therefore be read in conjunction with such criteria. Please see Ratings Criteria at www.standardandpoors.com for further information. A description of each of S&P Global Ratings' rating categories is contained in "S&P Global Ratings Definitions" at https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/sourceId/504352 Complete ratings information is available to subscribers of RatingsDirect at www.capitaliq.com. All ratings affected by this rating action can be found on S&P Global Ratings' public website at www.standardandpoors.com. Use the Ratings search box located in the left column. Alternatively, call one of the following S&P Global Ratings numbers: Client Support Europe (44) 20-7176-7176; London Press Office (44) 20-7176-3605; Paris (33) 1-4420-6708; Frankfurt (49) 69-33-999-225; or Stockholm (46) 8-440-5914

Regulatory Disclosures For Each Credit Rating Including Ratings List Table

Disclosures include requirements relating to press releases or reports published in accordance with Article 10(1), 10(2), and 10(5), and Annex I, Section D, I, 1, 2, 2a, 4, and 5. These requirements are available by rating via the link titled "Regulatory Disclosure" and include, but are not limited to:

- Key Elements Underlying The Credit Rating
- ESG Credit Factors
- Solicited Or Unsolicited Status
- Analysts Primarily Responsible For The Credit Rating
- Office Responsible For The Credit Rating
- Materials Used In The Credit Rating Process
- Criteria Applied
- Models Applied, Loss, And Cash Flow Analysis Performed
- Scenario Analysis
- Sensitivity Analysis
- Risk Warning, Understanding Credit Rating Categorizations, And Criteria
- Rated Entity Notification
- Ancillary And Additional Services
- Attributes And Limitations Of The Credit Rating
- Information Specific To Structured Finance And Securitization Instruments

No content (including ratings, credit-related analyses and data, valuations, model, software or other application or output therefrom) or any part thereof (Content) may be modified, reverse engineered, reproduced or distributed in any form by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of Standard & Poor's Financial Services LLC or its affiliates (collectively, S&P). The Content shall not be used for any unlawful or unauthorized purposes. S&P and any third-party providers, as well as their directors, officers, shareholders, employees or agents (collectively S&P Parties) do not guarantee the accuracy, completeness, timeliness or availability of the Content. S&P Parties are not responsible for any errors or omissions (negligent or otherwise), regardless of the cause, for the results obtained from the use of the Content, or for the security or maintenance of any data input by the user. The Content is provided on an "as is" basis. S&P PARTIES DISCLAIM ANY AND ALL EXPRESS OR IMPLIED WARRANTIES, INCLUDING, BUT NOT LIMITED TO, ANY WARRANTIES OF MERCHANTABILITY OR FITNESS FOR A PARTICULAR PURPOSE OR USE, FREEDOM FROM BUGS, SOFTWARE ERRORS OR DEFECTS, THAT THE CONTENT'S FUNCTIONING WILL BE UNINTERRUPTED OR THAT THE CONTENT WILL OPERATE WITH ANY SOFTWARE OR HARDWARE CONFIGURATION. In no event shall S&P Parties be liable to any party for any direct, indirect, incidental, exemplary, compensatory, punitive, special or consequential damages, costs, expenses, legal fees, or losses (including, without limitation, lost income or lost profits and opportunity costs or losses caused by negligence) in connection with any use of the Content even if advised of the possibility of such damages.

Credit-related and other analyses, including ratings, and statements in the Content are statements of opinion as of the date they are expressed and not statements of fact. S&P's opinions, analyses and rating acknowledgment decisions (described below) are not recommendations to purchase, hold, or sell any securities or to make any investment decisions, and do not address the suitability of any security. S&P assumes no obligation to update the Content following publication in any form or format. The Content should not be relied on and is not a substitute for the skill, judgment and experience of the user, its management, employees, advisors and/or clients when making investment and other business decisions. S&P does not act as a fiduciary or an investment advisor except where registered as such. While S&P has obtained information from sources it believes to be reliable, S&P does not perform an audit and undertakes no duty of due diligence or independent verification of any information it receives. Rating-related publications may be published for a variety of reasons that are not necessarily dependent on action by rating committees, including, but not limited to, the publication of a periodic update on a credit rating and related analyses.

To the extent that regulatory authorities allow a rating agency to acknowledge in one jurisdiction a rating issued in another jurisdiction for certain regulatory purposes, S&P reserves the right to assign, withdraw or suspend such acknowledgment at any time and in its sole discretion. S&P Parties disclaim any duty whatsoever arising out of the assignment, withdrawal or suspension of an acknowledgment as well as any liability for any damage alleged to have been suffered on account thereof.

S&P keeps certain activities of its business units separate from each other in order to preserve the independence and objectivity of their respective activities. As a result, certain business units of S&P may have information that is not available to other S&P business units. S&P has established policies and procedures to maintain the confidentiality of certain non-public information received in connection with each analytical process.

S&P may receive compensation for its ratings and certain analyses, normally from issuers or underwriters of securities or from obligors. S&P reserves the right to disseminate its opinions and analyses. S&P's public ratings and analyses are made available on its Web sites, www.spglobal.com/ratings (free of charge), and www.ratingsdirect.com (subscription), and may be distributed through other means, including via S&P publications and third-party redistributors. Additional information about our ratings fees is available at www.spglobal.com/usratingsfees.

Any Passwords/user IDs issued by S&P to users are single user-dedicated and may ONLY be used by the individual to whom they have been assigned. No sharing of passwords/user IDs and no simultaneous access via the same password/user ID is permitted. To reprint, translate, or use the data or information other than as provided herein, contact S&P Global Ratings, Client Services, 55 Water Street, New York, NY 10041; (1) 212-438-7280 or by e-mail to: research_request@spglobal.com.

Contact the analysts:

Maxim Rybnikov	Karen Vartapetov, PhD	Sovereign and IPF EMEA
Primary Credit Analyst, London	Secondary Contact, Frankfurt	Additional Contact, undefined
P. + 44 7824 478 225	P. + 49 693 399 9225	P.
E. maxim.rybnikov@spglobal.com	E. karen.vartapetov@spglobal.com	E. SOV/IPF@spglobal.com

נספח 22

העתק כתבתו של נתי טוקר "המשבר
בהייטק : באוצר בוחנים אם צריך
לעדכן את התחזיות – ולפתוח את
התקציב" TheMarker מיום

23.4.2023

עמ' 171



עשר מניות מומלצות שנבחרו ע"י אלגוריתם בינה מלאכותית

SPONSORED BY **ישראל היום**

Learn



השר סמוטריץ' ובכירי האוצר מציגים את תקציב המדינה ל-2023-2024, בפברואר. מאז, המצב הכלכלי השתנה מאוד. צילום: אוליבייה פיטוסי

חדשות

המשבר בהייטק: באוצר בוחנים אם צריך לעדכן את התחזיות — ולפתוח את התקציב

נתונים עדכניים ומדאיגים על עצירת ההשקעות בענף ההייטק מצביעים על אפשרות לירידה בהכנסות המדינה כבר בתקציב 2024-2023 ■ ההבנה המתגבשת באוצר היא שהמשבר בהייטק נובע גם, ואולי בעיקר, מצעדי הממשלה עדכון התחזיות עשויו להשפיע על דיוני התקציב בכנסת

נתי טוקר

23 באפריל 2023



התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

באגף הכלכלנית הראשית באוצר, בראשות שירה גרינברג, עורכים בשבועות האחרונים שיחות עם אנשי ענף ההייטק: יזמים, מנהלי קרנות — ואפילו רואי חשבון המיעצים ברישום חברות. השיחות נועדו לאפשר לאנשי האוצר ללמוד יותר לעומק את הענף, בעיקר כדי להעריך את התנהלותו בשנים הקרובות.

פרסומת -



טבה

ז הכרטיסים לתיאטרון גשר
כנסו לאתר. הטבה מיוחדת על
ות התיאטרון

מהשיחות עולה תמונה מדאיגה: ירידה חדה בהשקעות בישראל מצד גופים בינלאומיים — ובמספר החברות החדשות שצפויות לקום בשוק המקומי. התמונה הזאת מדאיגה יותר מזאת שמבוססת על הנתונים הכמותיים לגבי ההשקעות בענף ההייטק (כפי שיפורט בהמשך).

ההבנה המתגבשת היא שהקשיים בענף ההייטק אינם רק תוצאה של משבר עולמי, הנובע ממצוקת אשראי בשל עליית הריבית. הקשיים נובעים גם, ואולי בעיקר, מהאיזדאות בשוק המקומי, בשל צעדי הממשלה והביקורת הבינלאומית עליהם מצד גופים פיננסיים, כמו חברת הדירוג מודי'ס.



התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

"ההייטק הישראלי תמיד הראה יכולות התאוששות מרשימות. הפעם זה אירוע אחר"

מפוטרי הייטק נלחמים על מקומם בשוק - "המעסיקים הם כמו ילד בחנות ממתקים"

הממשלה רצתה שחברות הייטק יעסיקו יותר עובדים בישראל. החלום הזה בסכנה

באוצר משוכנעים שאם המגמה הנוכחית תימשך, הפגיעה בכלכלת ישראל תהיה בלתי נמנעת בטווח הבינוני והארוך — ותורגש בנתוני הצמיחה ובהכנסות המדינה ממסים. הבדיקות שנערכות בימים אלה נוגעות לשאלה אם צריך לעדכן כבר כעת את התחזיות הכלכליות ל-2023-2024. במילים אחרות, לבדוק אם הנפילה הנוכחית בהשקעות, מעבר לתחזית, תשפיע על תחזיות הצמיחה והכנסות המדינה ממסים לשנתיים הבאות.

עדכון התחזיות עשוי להשפיע גם על הדיונים שנערכים בימים אלה בכנסת על תקציב המדינה. תקציב 2023-2024 אושר בקריאה ראשונה.

תחזיות כלכליות מתבססות על נתוני עבר, שיוצרים קו מגמה עתידי. בכל תקופת זמן מנסים להעריך אם הנתונים יהיו קרובים לקו המגמה, או רחוקים ממנו, בשל שינויים זמניים בסביבה הכלכלית — למשל בקצב האינפלציה או ברמת הריבית.

אחת הבעיות המרכזיות ביצירת תחזית על בסיס נתוני עבר היא "ברבורים שחורים" — אירועים בלתי צפויים, שמשנים לחלוטין את קו המגמה. זה בדיוק החשש כעת במשרד האוצר: שהשינויים הנוכחיים בתחום ההשקעות בהייטק אינם זמניים.

התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

הפסימיות הרבה בנוגע לענף ההייטק מבוססת גם נתונים עדכניים הזורמים מהענף. נתוני חברת המחקר IVC ולאומיטק, זרוע הבנקאות של בנק לאומי לתעשיית ההייטק, שאותם הציג אגף התקציבים בדיון בשבוע שעבר בכנסת לגבי הרבעון הראשון של 2023 — מציגים ירידה חדה בהשקעות בהייטק.

לפי IVC ולאומיטק, רק 1.7 מיליארד דולר הוזרמו לענף ברבעון הראשון של השנה — לעומת 5.5 ו-5.8 מיליארד דולר ברבעונים הראשונים של 2021 ו-2022, בהתאמה. גם במספר העסקות נרשמה נפילה, ל-105 בלבד, ובכך חזר הענף לנתוני 2017.

ההשקעות מתכווצות

השקעות בענף ההייטק בישראל, לפי רבעון



מקור: IVC

באוצר כבר הפנימו שההשקעות האדירות של תקופת הפוסט-קורונה כבר לא יחזרו, לאור השינויים הגלובליים ועליית הריבית. אבל בשבועות האחרונים זרמו למשרד דיווחים מבכירי ענף ההייטק, שלפיהם המצב בענף אף קשה יותר מזה שמשקפים נתוני IVC — המבוססים לעתים על מסדי נתונים לא מעודכנים.

התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

סטארט-אפים מוקמים פה — ויותר חברות "ישראליות" מוקמות בחו"ל. גם בחטיבת המחקר של בנק ישראל דיווחו בשבוע שעבר, במפגש עם חזאים כלכליים, כי קיימות אינדיקציות לירידה בהשקעות בישראל ביחס להערכה המוקדמת.

הכנסות המדינה: הירידה במסים כבר כאן

איתות מדאיג נוסף התקבל בשבוע שעבר מנתוני ביצוע התקציב של החשב הכללי באוצר, שכלל את הכנסות המדינה ממסים. התחזית הנוכחית של האוצר היא שההכנסות הללו השנה יהיו זהות נומינלית להכנסות ממסים ב-2022 —

174 מיליארד שקל, לעומת 177 מיליארד שקל ב-2022. הכנסות ממסים ב-2022: 177 מיליארד שקל

אלא שברבעון הראשון ההכנסות, גם נומינלית, כבר בפיגור של 4.8% לעומת הרבעון המקביל ב-2022. כלומר, נוצר כבר חוסר של יותר מ-7 מיליארד שקל בהכנסות ממסים. אם קצב הירידה הזה יימשך, הגירעון בתקציב יהיה עמוק בהרבה מיעד הגירעון הנוכחי — 0.9%.

עם זאת, באוצר אומרים כי התחזית אינה ליניארית. ייתכן שעודף הכנסות ברבעונים הבאים יחפה על החוסר ברבעון הראשון.

הסיבות: ההפיכה — ולא משבר גלובלי

מגמת הירידה בהשקעות אינה ייחודית לישראל, ונובעת בעיקר מחששות להאטה עולמית. אבל לאנשי האוצר הוצגו אינדיקציות לכך שמשבר ההשקעות בישראל הוא חמור במיוחד — ומתבטא בין השאר בשיעור ההשקעות בהייטק המקומי מתוך כלל ההשקעות הגלובליות בענף. לפי נתונים שהוצגו לאוצר, השיעור הזה נחתך בערך בחצי לעומת 2022 — לכ-2% כיום.

מגמה מדאיגה נוספת היא התנתקות הקשר ההדוק בין מדד נאסד"ק האמריקאי לשער החליפין של השקל. לאורך שנים היה מתאם ברור ביניהם: כשמדד חברות הטכנולוגיה עלה ושווי חברות ההייטק התנפח, זרם גם יותר כסף להשקעות בישראל — מה שתרם להתחזקות השקל.

בחודשים האחרונים אין מתאם ביניהם. בעוד מדד נאסד"ק עלה מתחילת השנה בכמעט 20%, השקל נחלש ביותר מ-4% מול הדולר. בניגוד למגמה של שנים רבות, עליות במניות ההייטק בוול סטריט כבר לא מספקת רוח גבית לשקל.

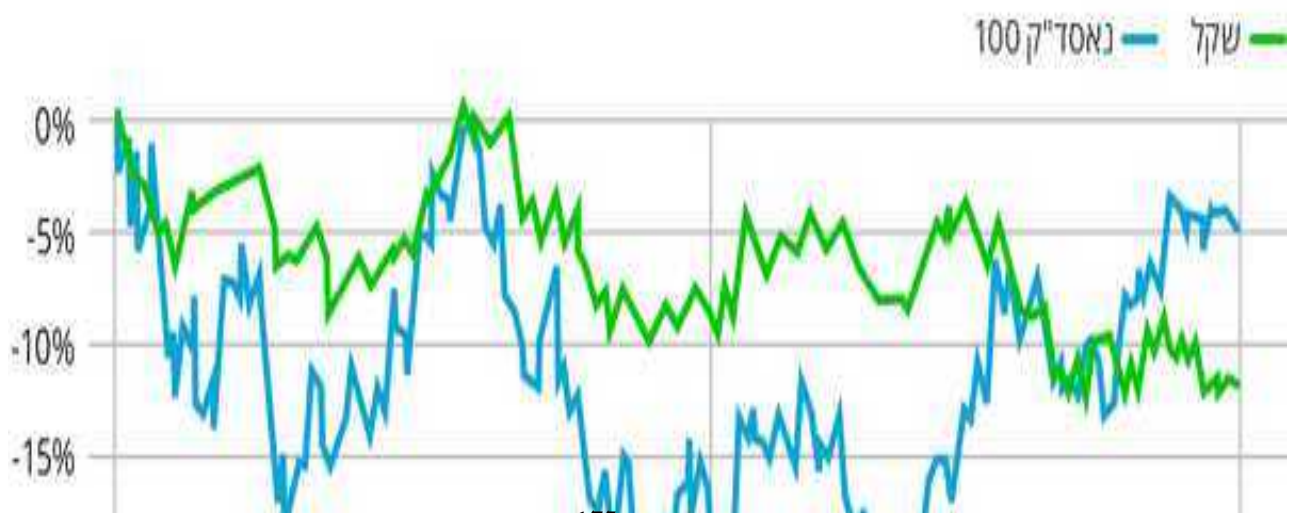
התמונה המלאה, במחיר משתלם!

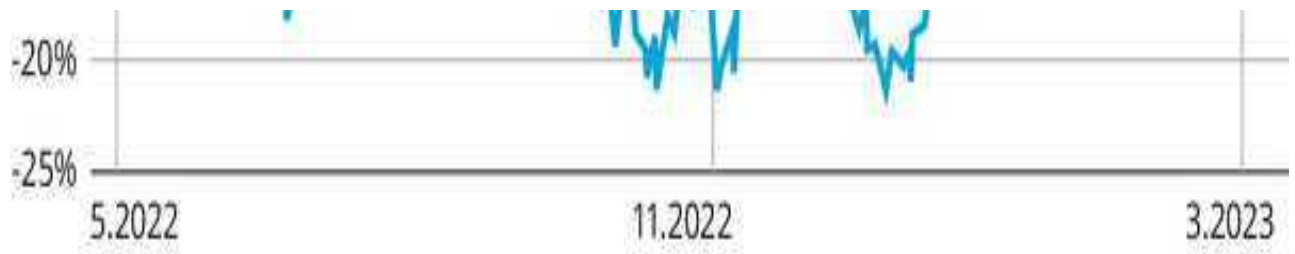
הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

מאז ינואר — השקל התנתק מנאסד"ק

השינויים בשער השקל־דולר ובמדד נאסד"ק, באחוזים





השינוי הזה מצטרף לאינדיקטורים נוספים המלמדים על עלייה בפרמיית הסיכון של ישראל. בין השאר, עליית המרווחים בין התשואה על אג"ח של ממשלת ישראל לעשר שנים לתשואת אג"ח דומה של ארה"ב.

בענף ההייטק הבהירו לאנשי האוצר כי הסיבה העיקרית לעצירת ההשקעות היא התנהלות הממשלה, שמייצרת אי-ודאות וחוסר יכולת לצפות התנהלות עתידית. כך למשל, אחת הקרנות הגדולות מסרבת להשקיע בקרן שבה מושקעת גם מדינת ישראל, באמצעות המדען הראשי, מחשש שמא המדינה תעביר חוק שיפגע במשקיעים הנוספים — תוך סירוס יכולת בית המשפט להתערב.

חיזוק לחששות הללו התקבל באחרונה ממודי"ס. בתחזית הדירוג האחרונה שלה לישראל נכתב באופן ברור כי הממשלה הוכיחה שפעילותה בלתי ניתנת לחיזוי, וכי היא נוקטת צעדים תוך נטילת סיכונים לעתיד הכלכלה.

תרחיש האימים: גרוע יותר ממשבר 2000

התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

לגבי המשבר הנוכחי, אנשי מקצוע שמכירים לעומק את הכלכלה הישראלית ואת ענף ההייטק המקומי, רואים שחורות. הם חוששים כי הנפילה תהיה דומה יותר לזו של 2000, ואולי גרוע מכך.

הסיבה לכך היא הכסף הזול של השנים האחרונות, שניפח את השוויים של חברות בישראל לרמות לא-סבירות, והביא לצמיחה של הענף הרבה מעבר לפעילות הכלכלית האמיתית שלו. חוסר הוודאות, בשל צעדי הממשלה, מרחיק קרנות זרות מהשקעות בישראל. העצירה באספקת חמצן המזומנים עלולה להביא לצניחה בשווי החברות הללו — ולפגיעה קשה בכל הענף.

תחזית עדכנית: סימנים לפגיעה גם בטווח הקצר

הירידה בהשקעות בענף ההייטק עלולה להשפיע ישירות גם על קצב הצמיחה בישראל. לפי הערכות הכלכלנית הראשית באוצר, הצמיחה ב-2023 תגיע ל-3% — בעוד בנק ישראל הפחית באחרונה את התחזית שלו ל-2.5%. התוצר הישראלי מורכב, בין השאר, מהיקף ההשקעות במשק ומהיקף היצוא. שני סעיפים שבהם ענף ההייטק תופס נתח נכבד — יותר מ-56% מהיצוא, למשל.

על רקע השינויים המהירים, תחזית האוצר כבר אינה עדכנית. התחזית נעשתה בינואר, לפני שכלכלני האוצר ראו את נתוני הירידה ברבעון הראשון. נראה כי תרחישי סיכון, שהוזכרו בתחזית מינואר, מתממשים. כעת שוקלים באוצר לעדכן את תחזית הצמיחה בתוצר ל-2023 ו-2024, בשל ההתפתחויות השליליות בענף ההייטק.

בטווח הארוך, הפגיעה והקשה יותר ונוריה ברוכנסות ונזק ינה ממסית. / פי העו כוונ בנן ישו א, ענף והייטק אוו אי ל-25% מהכנסות המדינה ממס הכנסה — 11% מכוח האדם בישראל מועסקים בהייטק, והשכר בענף גבוה פי שלושה מהשכר הממוצע במשק. בנוסף, הענף מכניס לקופת המדינה סכומים גבוהים במס חברות — וכל אקזיט מזרים לקופה גם מס רווחי הון.



התמונה המלאה, במחיר משתלם!

הצעה מיוחדת למנוי TheMarker על מינוי משולב הארץ + TheMarker

להצעה

עובדי פורטר חוגגים גיוס ענק לפני כשנתיים. ההנחה הרווחת היא שלרוב החברות הגדולות יש מספיק מזומנים שיאפשרו להן להמשיך לפעול ללא זעזועים
חדים צילום: אבי ראול

מלבד ידיעות חוזרות ונשנות על פיתורים בהייטק, קיימות אינדיקציות לירידה בביקוש לעובדים בענף — וגם לירידה במספר העובדים בפועל, לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). החשש בענף הוא שהירידה החדה בהשקעות תביא להתכווצות חדה הרבה יותר במספר העובדים בענף.

באוצר לא נוטים לעדכן תחזית בגין שינוי של כמה מיליארדי שקלים, מעבר לקו המגמה. עדכון תחזית נעשה רק כשמזהים שינוי משמעותי לעומת התחזיות. התפיסה הנוכחית היא שגם שינוי של 0.75% בתחזית הכנסות המדינה ממסים — שינוי של כ-30 מיליארד שקל בהכנסות, לכאן או לכאן — יביא לעדכון תחזית ההכנסות.

ההנחה הרווחת היא שאחרי הגיוסים העצומים ב-2021-2022, לרוב החברות הגדולות יש מספיק מזומנים מגיוסים קודמים. אלה יאפשרו להן להמשיך לפעול ללא זעזועים חדים בכוח האדם ורמות השכר — בשנה הקרובה, לפחות.

זאת הסיבה לכך שיייתכן כי השנה, ואולי גם ב-2024, הפגיעה בענף ההייטק תהיה מינורית יחסית. החשש העיקרי הוא לגבי העתיד הרחוק יותר: אם המגמה תימשך, הכסף של החברות יאזל. כשמוסיפים לזה את מגמת המעבר של חברות הייטק ישראליות לחו"ל, התמונה הפסימית שעליה מצביעים בענף ההייטק נראית מציאותית.

לחצו על הפעמון לעדכונים בנושא:

🔔 הייטק 🔔 תוכנית נתניהו-לוי 🔔 משרד האוצר 🔔 תקציב המדינה

פרסומת: 5 עובדות מעניינות על ההכתרה של המלך ציארלס ה-3

נספח 23

העתק כתבתם של אלה לוי-וינריב
ואורן דרורי "ברשות המסים רוצים
לצאת למבצע חדש כדי להעשיר את
קופת המדינה" גלובס מיום

19.4.2023

עמ' 179

עמוד הבית > בארץ

רשות המסים | ניתוח

ברשות המסים רוצים לצאת למבצע חדש כדי להעשיר את קופת המדינה

הכנסות המדינה צונחות, בעיקר בגלל הירידה במסי נדל"ן והייטק, והעיניים נשואות אל רשות המסים • אך היוזמות שלה נבלמות, ובמקביל החקיקה שתאפשר לה לקבל מידע על חשבונות עסקיים מבנקים יצאה מחוקק ההסדרים • לא מפתיע שהשווק סקפטי לגבי תחזיות האוצר

אלה לוי-יניריב | אורן דורי | 19.04.2023



בניין רשות המסים / צילום: איל יצהר

עוד בנושא

להוריד את מס רווחי הון ל-20%: מה הסיכוי שהמס על הבורסה יירד?



גלובס

הוספה לנושאים שמעניינים אותי

+	רשות המסים
+	הכנסות ממסים
+	גביית מס
+	גילוי מרצון
+	חוק ההסדרים 2023

המומלצות

מלחמת רוסיה-אוקראינה

הקרוב האכזרי על בחמוט מותיר את רוסיה עם ניצחון לא בטוח



תוכן מקודם

מה נדרש כדי לרשום פטנט ולייעל את ההליך

נדל"ן: עסקאות נדל"ן

2.4 מיליארד שקל ו-100 קומות: עסקת ענק במתחם הבורסה ברמת גן

הכנים של יוקר המחיה

הכנים של יוקר המחיה: מרוויחים 20 אלף שקל ולא מצליחים לצאת לנופש

הבורסה בת"א

להוריד את מס רווחי הון ל-20%: מה הסיכוי שהמס על הבורסה יירד?

הנקראות ביותר

הכנסות המדינה ממסים במגמת ירידה מובהקת. ברבעון הראשון של השנה גבתה רשות המסים כ-9% פחות מאשר בשנה שעברה, משמע שלקופת האוצר הוזרמו כמעט 6 מיליארדי שקלים פחות.

- המרוץ הלא רשמי כבר נפתח: מי יהיה מנהל רשות המסים?
- קופת האוצר חזרה לגירעון במרץ. הסיבה: הקיפאון בשוק הנדל"ן
- איך מתמודדים עם משפחות הפשע, והבעיה הגדולה בשוק השכירות: מנהל רשות המסים בראיון

מפילוח ההכנסות בולטות שלוש מגמות שמדאיגות את הצמרת הכלכלית במדינה. שתי המגמות הראשונות נוגעות לקשיים בענפי הנדל"ן וההייטק. שניים מתוך 6 מיליארדי השקלים האבודים מקורם בצניחת הגבייה ממיסוי מקרקעין בכ-31% מתחילת השנה.

- פרסומת -

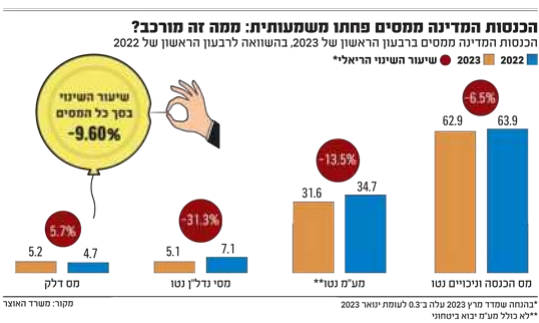
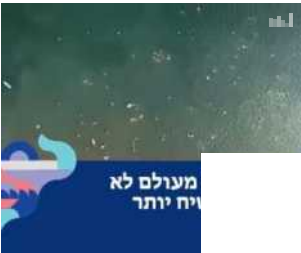
על ההאטה בענף ההייטק עשויה להעיד ירידה של 7% מתחילת השנה בניכוי מס הכנסה משכירים וניכויים אחרים, כאשר באוצר תולים חלק ניכר מהירידה בהאטת ההכנסות משוק ההון ובהכנסות מניכויים מממוש אופציות לעובדים. בניכויים מניירות ערך נמדדה צניחה תלולה של כ-73%.

מגמה נוספת היא ירידה משמעותית של

הפנים של יוקר המחיה

הפנים של יוקר המחיה: מרוויחים 20 אלף שקל ולא מצליחים לצאת לנופש





היוזמות הולכות ונעלמות מחוק ההסדרים

גם אם באוצר לא מודים בכך, מדובר בנקודת פתיחה כלכלית בעייתית עבור הממשלה, שתצטרך למצוא מהיכן להביא מיליארדי שקלים. האתגר הזה מועבר לפתחה של רשות המסים אבל לה אין כרגע שפנים שהיא יכולה לשלוף מהכובע. מה שיש לה זה בעיקר תוכניות שהיא מנסה להעביר כבר שנים כדי לסגור פרצות מס שהכסף זולג מהן, לגבות כספים שהוטלו במחשבים ולהמשיך בפעולות נבייה שהחלו במגורים מועדים לפרוענות.

האתגר הראשון של הרשות הוא להשאיר את כל יוזמות החקיקות בתוך חוק ההסדרים. אבל במציאות יוזמה אחר יוזמה נעלמת מהחקיקה. חלק מהיוזמות מבוססות לגמרי ואחרות "מפוצלות" לדין כחקיקה נפרדת. כך, הוצאו מטיטת חוק ההסדרים הדרישה לדיווח על החזקת קריפטו והגבלת המזומן שניתן להחזיק בבית.

קיראו עוד ב"גלובס"

להוריד את מס רווחי הון ל-20%: מה הסיכוי שהמס על הבורסה יירד?
הפנים של יוקר המחיה: מרוויחים 20 אלף שקל ולא מצליחים לצאת לנופש
2.4 מיליארד שקל ו-100 קומות: עסקת ענק במתחם הבורסה ברמת גן
מקודם יכולים עסקים להפחית שימוש בפלטטיק וכלים חד-פעמיים

הרשות תלתה את יתבה בחקיקה שתאפשר לה לקבל מידע על חשבונות עסקיים והתנהלות עסקית בחשבונות פרטיים מבנקים ומוסדות פיננסיים. אבל כפי שנודע לגלובס גם החקיקה הזאת פוצלה ל"דין נפרד" בפני ועדת החוקה. בשבוע הקרוב אמורה להתקיים "ישיבה ראשונה", אך לאחר שהחקיקה הזאת כבר נדחתה פעמיים בעבר, הסיכויים שלה לעבור לא מזהירים.

בנוסף, הליך חקיקה נפרד עלול לקחת חודשים ארוכים, אם לא שנים, בניגוד לחקיקת הבזק של חוק ההסדרים. אז אף אחד לא עוצר את הנשימה בציפייה כי המידע מהבנקים יתחיל לזרום לרשות המסים.

יוזמה מרכזית שעדיין לא נפלה מחוק ההסדרים היא הדרישה לדיווח על חשבונות מעל 5,000 שקל בזמן אמת, שאם תעבור צפויה לצמצם את ההון השחור במאות מיליוני שקלים.

התוכניות גובשו אבל הנוהל לא יוצא לפועל

בחודש שעבר אמר מנהל רשות המסים ערן יעקב לגלובס: "אנחנו בעולם שקושרים לי את הידיים, לא נותנים לי כלים, לא מאפשרים לי חקיקה, ואין לי ענישה משמעותית". אך ממלאים את קופת המדינה עם ידיים קשורות?

מנסים להחיות מחדש את נוהל גילוי מרצון, שמאפשר למי שהחביא כספים מהמדינה לדווח עליהם ולשלם מס מבלי שחרב המשפט הפלילי תהיה מעל ראשו. בנובמבר 2020 חשף גלובס כי ר"ח (משפטן) רולנד עם-שלם, סמנכ"ל בכיר לעניינים מקצועיים ברשות המסים ומי שהיום נמנה עם המועמדים המובילים להחליף את מנהל רשות המסים בקרוב, הודיע כי ברשות רוצים לחדש את הנוהל.

אולי עניין אותך

תוכן ממומן ע"י טאבולה

מממן. הסיכויים של בזק כבר הגיעו אליכם לבניין? זה הזמן לגלות

מממן. תעצרו כאן : רק 0.25 אחוז דמי ניהול על הקופות שלכם?

משפט

ביהמ"ש אישר לשרה נתניהו להיות בעדותו של מילצ'ין בלונדון

הנכירות בת"א	הכנסים של יוקר המחיה	נדל"ן: עסקאות נדל"ן	תוכן מקודם
להוריד את מס רווחי הון ל-20%: מה הסיכוי שהמס על הבורסה יירד?	הפנים של יוקר המחיה: מרוויחים 20 אלף שקל ולא מצליחים לצאת לנופש	2.4 מיליארד שקל ו-100 קומות: עסקת ענק במתחם הבורסה ברמת גן	מה נדרש כדי לרשום פטנט ולייעל את ההליך

פרסום נוהל הגילוי מרצון הקודם (בדצמבר 2017) התחייבה רשות המסים כי לא יהיה נוהל גילוי מרצון נוסף. זאת, כדי שלא להכשיר התנהלות פלילית והעלמת הכנסות.

שאלה נוספת שעולה היא האם הנוהל בכלל אפקטיבי, לאחר שהנוהל האחרון הכניס פחות מהצפוי - מס בסך כ־40 מיליון שקל, לעומת כ־2 מיליארד שקל מס שנכנסו בנוהל הראשון שהסתיים ב־2016. ממשד המשפטים נמסר כי "הגורם הרלוונטי במשרד ביקש הבהרות ואלה טרם ניתנו. כשאלה ינתנו, יבחנו הדברים".

בינתיים, הרשות ממשיכה לנסות להגביר את הגבייה עם הכלים שיש, שלא צפויים להכניס בבת אחת מאות מיליונים לקופה. בין היתר, ממשיכה הרשות לנסות למפות את שוק השכירות באמצעות שליחת מכתבים לבעלי דירות בבקשה לקבל מידע על תשלומי השכירות שהם מקבלים, כפי שנחשף לאחרונה בגלובס.

"אין כמעט סיכוי שתחזית האוצר תתממש"

עוד לפני תחילת השנה, 2023 סומנה כשנה של האטה בכלכלה. כשבהמשך עלתה על השולחן החקיקה המשפטית, המצב הסתבך עוד יותר. עד כדי כך, שהכלכלנית הראשית גרינברג הזהירה שייכתן שתיאלץ לערוך תחזית הכנסות מעודכנת כלפי מטה.

מסגרת התקציב שאושר בקריאה ראשונה נשענת על יעד גירעון נמוך במונחים היסטוריים, של כ־1% בשנה. אולם, בשווקים מעריכים שהממשלה תתקשה מאוד לעמוד ביעד, ושהוא יפרץ לרמות של כ־3-4%. לא בגלל הוצאות עודפות, אלא בגלל ההידלדלות בהכנסות.

אליס זבז'ינסקי, הכלכלן הראשי של מיטב, סבור כי "אין כמעט סיכוי שתחזית האוצר להכנסות תתממש. אבל בגלל שמראש קבעו יעד גירעון נמוך של 1%, אז גם אם יגיעו ל־3%, זה עדיין לא יהיה נורא במונחים היסטוריים".

גלובס % הוספה לנושאים שמעניינים אותי

רשות המסים + הכנסות ממסים + גביית מס + גילוי מרצון +

חוק ההסדרים 2023 +

אולי יעניין אותך

סערה סביב כוונת שר המשפטים לוין לבטל את הלכת אפרופים

משפט

המהפכה השקטה בענף הנדל"ן: רוכשים בעלות על שטחי המסחר המניבים והמבוקשים בלב תל אביב

SAYA Group | ממומן

טירוף: קרקע זמינה לצד עזריאלי בת"א תימכר ב-390,000 ש"ח בלבד

Channel22 | ממומן

לראשונה בישראל פרויקט TERRA RESIDENCE – בו 54 וילות יוקרתיות, עם בריכה פרטית ויחידת אירוח במצפה רמון

חדשות הנדל"ן | ממומן

הסוף לתאונת פגע וברח בחניה

PROOF | ממומן

זה רשמי: 15.32% תשואה השנה בפוליסת חיסכון. זה כסף על הרצפה

לירות השוואת פוליסות חיסכון | ממומן

נספח 24

**העתק מכתבה של היועצת המשפטית
לכנסת לחברי וועדת הכספים מיום**

2.5.2023

עמ' 183



**הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת**

(סימוכין : 054833-2023)
ירושלים, י"א באייר התשפ"ג
2 במאי 2023

לכבוד
חברי ועדת הכספים

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023

א. הצעות חוק תקציב 2023 ו-2024

1. הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 הונחו כשתי הצעות חוק נפרדות על שולחן הכנסת ביום 23.3.2023. בהתאם לחוק יסוד: הכנסת, ככל שחוק תקציב לשנת כספים מסוימת לא מתקבל בכנסת עד המועד הקבוע בחוק היסוד בעניינו, יראו ביום שלמחרת כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה.
2. המועד האחרון לקבלת חוק התקציב לשנת 2023 הוא ביום 29.5.2023; המועד האחרון לקבלת חוק התקציב לשנת 2024 הוא ביום 31.3.2024.
3. לצד הצעות חוק התקציב הונחו גם הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – הצעת חוק-היסוד); והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (להלן – הצעת חוק ההתאמות).¹

ב. ההסדר המוצע בהצעות חוק היסוד וההתאמות

ב.1. מנגנון תקציב מוקדם

4. עניינן של הצעות חוק אלה במצב בו הממשלה הניחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים. בהתאם להצעות החוק, במצב האמור על הממשלה לנקוט בשלושה כלים, שיופעלו בסמוך לשנת התקציב: קביעת תקציב התאמות; הגשת דוח הפרשים; וביצוע תכנית מאזנת. נתוני ההפרשים ישוקללו מול תקציב ההתאמות והתוכנית המאזנת ואם לאחר השקלול יישארו הפרש הוצאות או הפרש גירעון ללא כיסוי, יופעל יחול מנגנון הנקרא "מנגנון התכנסות" שמשמעותו דחיית תוקף חוק התקציב שאושר במועד מוקדם.
5. **תקציב התאמות** הוא תקציב בשיעור של 0.7% מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת אשר נקבע מלכתחילה בהצעת חוק התקציב. יצוין כי לשנת 2024 נקבע הסדר יחודי לפיו השיעור יעמוד על 0.4% מההוצאה הממשלתית המותרת.²
6. מטרתו של תקציב ההתאמות היא לכסות את הפרש הגירעון או את הפרש ההוצאות (כהגדרתם להלן), ואם ישנו גם הפרש הוצאות וגם הפרש גירעון, לפי הגבוה מביניהם.

¹ להשלמת התמונה תוזכר גם הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023, אשר מתאימה את תקרת גירעון כאחוז מהתוצר ומגבילה את קצב הגידול בתקציב בין שנות כספים, בהתאמה לשנים 2023 ו-2024.
² ס' 8 להצעת חוק ההתאמות.

7. הממשלה תהיה רשאית לעשות שימוש בתקציב ההתאמות או בחלקו, לפי העניין, בשנת התקציב³ אם נקבע בדוח ההפרשים כי לא קיים הפרש גירעון או הפרש הוצאות או אם תקציב ההתאמות גבוה מההפרשים שנקבעו. השימוש בתקציב ההתאמות יעשה על ידי הממשלה, לפי הצעת שר האוצר.
8. **דוח הפרשים** הוא דוח שעל הממשלה להגיש לכנסת לפי הצעת שר האוצר ובו נתונים מעודכנים לגבי שנת התקציב. הדוח יוגש בין 1 בנובמבר ל-15 בנובמבר בשנה שקודמת לשנה שאושר בעניינה תקציב מוקדם; בהתאם לכך, לגבי הצעת חוק התקציב לשנת 2024, אם כן, הדוח יוגש לכנסת בין 1/11-15/11/2023.
9. **הנתונים שייכללו בדוח ההפרשים הם** סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, נטו, לרבות מתן אשראי, (ולמעט החזר חובות קרן שאינו החזר חובות למוסד לביטוח לאומי); ההוצאה הממשלתית המותרת; סכום תקציב ההתאמות; תחזית הכנסות המדינה הצפויות; תחזית הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה בלא מתן אשראי; והסכום המתקבל ממכפלת מגבלת הגירעון המותר בתוצר המקומי הגולמי הצפוי.
10. עוד יצוין בדוח ההפרשים האם קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ואת סכומיהם.
 - i. **הפרש הוצאות** הוא ההפרש שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת התקציב;
 - ii. **הפרש גירעון** הוא ההפרש שבין תחזית הגירעון לסכום הגירעון המותר לשנת התקציב.
11. ככל שנקבע בדוח ההפרשים כי קיימים הפרשים כאמור, תציין הממשלה האם די בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא ההפרש לכיסוי⁴.
12. **תוכנית מאזנת:** אם על פי דוח ההפרשים אין די בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא הפרש הגירעון או הפרש ההוצאות, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה **תכנית מאזנת** לכיסוי יתרת ההפרש⁵. התכנית המאוזנת תוגש עם דוח ההפרשים והיא תכלול פעולות שנועדו לאזן ולכסות את יתרת הפרש ההוצאות או הפרש הגירעון.
13. **פעולות לכיסוי יתרת הפרש ההוצאות** הן צעדים להקטנת סכום ההוצאה הממשלתית ובכלל זה פעולות חקיקה, התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה; **פעולות לכיסוי יתרת הפרש הגירעון** הן צעדים להגדלת הכנסות המדינה דוגמת הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, הגדלת שיעורם או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מלווה.
14. אם כתוצאה מביצוע הפעולות של התכנית המאזנת לא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות, הממשלה תאשר זאת בהחלטת ממשלה עד 15 בדצמבר ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה- 30 בדצמבר.
15. **תקרת התכנסות:** הצעת חוק ההתאמות קובעת תקרת התכנסות שעומדת על 1.5% מההוצאה הממשלתית המותרת.
16. אם נותר הפרש לכיסוי ההוצאות שאינו עולה על תקרת ההתכנסות ב- 15 בדצמבר, הממשלה תאשר הפחתה בסעיפי התקציב של חוק התקציב בסכום הנדרש לכיסוי ההפרש שנוותר. ההפחתה תהיה לפי הצעת שר האוצר ולאחר אישורה היא תונח על שולחן הכנסת עד 30 בדצמבר. עם הנחת החלטתה על שולחן הכנסת, יראו את סעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת התקציב כאילו הופחתו בהתאם להחלטתה⁶.
17. לשם הנוחות, יכונה מנגנון זה להלן "מנגנון התקציב המוקדם".

³ ס' 5 להצעת חוק ההתאמות.

⁴ ס' 4 להצעת חוק ההתאמות.

⁵ ס' 1א3(א)(3) להצעת חוק-היסוד.

⁶ ס' 1א3(א)(4) ו- (5) להצעת חוק-היסוד; ס' 7 להצעת חוק ההתאמות.

2. ב. מועד תחילתו של חוק התקציב שאושר במסגרת מנגנון תקציב מוקדם

18. ככלל, תחילתו של חוק תקציב הוא ב-1 בינואר של שנת הכספים. תקציב שאושר במסגרת מנגנון התקציב המוקדם ייכנס לתוקפו ב-1 לינואר של שנת הכספים אם תקציב ההתאמות כיסה את הפרשי ההוצאות או הגרעון, וכן אם הופעלה תכנית מאזנת או שהממשלה אישרה הפחתה בסעיפי התקציב של חוק התקציב.

19. אם הממשלה לא הגישה את דוח ההפרשים בין 1/11 ל-15/11, או אם בהתאם לדוח ההפרשים נדרשה תכנית מאזנת או הפחתה בסעיפי התקציב ואלה לא בוצעו, ייכנס התקציב לתוקף במועדים להלן:

i. במועד (שאינו מאוחר מה-31 למרס של שנת התקציב העוקבת⁷) שבו תניח הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לכך שלא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות; עד למועד האמור – יחולו הוראות התקציב ההמשכי, המבוסס על תקציב השנה הקודמת כפי שיפורט להלן.⁸

ii. לא הניחה הממשלה את אישורה כאמור עד ה-31 במרס, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת עד ה-31 במאי הצעת חוק תקציב חדש או הצעת חוק לתיקון חוק התקציב, שבהן אין הפרש גירעון והפרש הוצאות. עד קבלתו של חוק תקציב חדש או תיקון לחוק התקציב שכבר אושר, יחולו הוראות התקציב ההמשכי ולא הוראות סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת שקובע את התפזרותה של הכנסת לפני גמר כהונתה בנסיבות שבהן התקציב אינו מאושר במועדו.⁹

20. במילים אחרות, כניסתו לתוקף של תקציב שאישרה כבר הכנסת תידחה, לכאורה "באופן אוטומטי", במצב בו לא הגישה הממשלה את הדוחות הנדרשים ממנה או שלא הניחה על שולחן הכנסת אישורים על השגת איזון תקציבי, וזאת עד לאישור חוק תקציב חדש או חוק שמתקן את חוק התקציב שכבר אושר.

21. מצ"ב תרשים של סדר הפעולות של מנגנון התקציב המוקדם **בנספח א'.**

22. לשם שלמות התמונה ובטרם אביא בפניכם הערות לדיון בעניין הצעת החוק, להלן סקירה של הוראות החוק בעניין התקציב הדו-שנתי והנומרטור, כמו גם בעניין הסדרי התקציב הדו-שנתי שנקבעו בעבר.

ג. המסגרת הנורמטיבית בעניין הנחת ואישור תקציב המדינה

ג.1. הוראות בענין תקציב שנתי

23. החקיקה המסדירה את ההוראות בדבר תקציב המדינה ואופן קבלתו קבועה בחוק-יסוד: משק המדינה, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וכן בחוק התקציב השנתי.

24. סעיף 3(א) לחוק-יסוד: ממשק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, לשנה אחת, ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; על פי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה השנה.

25. המועד להנחת הצעת חוק התקציב קבוע בסעיף 3(ב)(1) לחוק-היסוד ולפיו על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים. כך, לכנסת ולוועדותיה יעמדו לכל הפחות כחודשיים על מנת לדון בתקציב ובסעיפיו השונים.

26. על הכנסת לאשר את הצעת חוק התקציב לא יאוחר מתום שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים (ה-31 למרס), שאם לא כן יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן: היום הקובע) כאילו הכנסת

⁷ יום זה הוא, כאמור, היום האחרון לאישור התקציב, שלאחריו רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני גמר כהונתה, בהתאם לס' 36 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁸ זאת, למרות שהלכה למעשה הכנסת כבר אישרה תקציב לאותה שנת כספים.

⁹ ס' 1א3(א)(6) להצעת חוק-היסוד.

החליטה על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה (סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת).¹⁰

27. אם לא התקבל חוק תקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא בכל חודש, עד לקבלת חוק התקציב, סכום השווה ל-1/12 מההוצאה הממשלתית המותרת¹¹ לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת¹² (לפי הנמוך מביניהן), כשהן צמודות לשיעור הגידול באוכלוסיה.¹³ תקציב זה מכונה "תקציב המשכי", וחוק-יסוד: משק המדינה קובע סדרי עדיפויות להוצאתו.¹⁴

ג.2. הוראות בענין נומרטור

28. בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, הממשלה תכין תכנית תלת שנתית (לשלוש השנים שלאחר שנת התקציב), על פי הצעת שר האוצר, אשר תונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, ותכלול את סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה הצפויה, תחזית הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה, סכום הגירעון המותר, והכל ביחס לכל אחת משנות התקציב.

29. בהתאם לנומרטור, לא ניתן לקבוע תקנות, הוראות מינהל או חוזים שבביצועם כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, שתביא לחריגה ממגבלת הגירעון המותר או להגדלתה, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת. פעולה מאזנת להפחתה היא הטלת מסים, אגרות, הגדלת שיעורם או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת.

30. כמו כן, לא ניתן לקבוע תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית שתביא לחריגה או להגדלת חריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת. פעולה מאזנת להגדלה היא תיקון או ביטול של תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה.

31. כמו כן בהתאם לנומרטור, הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ולא תתמוך בקריאה הראשונה, השנייה או השלישית בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, שתגרום לחריגה או להגדלת חריגה ממגבלת הגירעון המותר באותה שנה, או שבביצועה כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית, שתגרום לחריגה או להגדלת חריגה, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת.

ג.3. תקציב דו-שנתי

ג.3.א. התקציב לשנים 2009-2016

32. בשנת 2009 אומץ לראשונה הסדר של תקציב דו-שנתי כהוראת שעה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). לצידו, תוקן גם חוק ההתייעלות הכלכלית, התשס"ט-2009, ונקבע בו פרק כ"ח שקבע הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010.

33. חקיקת התקציב הדו-שנתי באותן שנים נעשתה, בין היתר, בשל הבחירות לכנסת ה-18 שמנעו את קבלתו של חוק התקציב לשנת הכספים 2009 טרם היום הקובע כאמור, ועל רקע המשבר הכלכלי העולמי והצורך

¹⁰ יצויין כי אם בתקופה שבין תום המועד האחרון להנחת חוק התקציב לבין תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים (תקופה בת כחמישה חודשים) התקיימו הליכים להרכבת ממשלה חדשה, הבעת אמון בממשלה חדשה, קבלת חוק על התפזרות הכנסת או קיום בחירות לכנסת – על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני היום הקובע, שהוא היום שאחרי תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או היום שאחרי 145 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר. כך שבמצב זה האחרון יהיו מוקנים לממשלה לכל היותר 85 ימים להניח את הצעת החוק התקציב על שולחן הכנסת, ולכנסת 60 ימים לאשר את הצעת חוק התקציב. יש לשים לב שבמניין התקופות לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כפי שנקבעו בסעיף 18א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

¹¹ שהיא סכום ההוצאה הממשלתית שהיה ניתן להוציא בפועל בשנת התקציב הקודמת.

¹² מגבלת ההוצאה שנקבעה בחוק הפחתת הגירעון בניכוי סכומים שחרגו ממגבלת ההוצאה ואינם באים בחשבון בחישוב תקרת ההוצאה.

¹³ ממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב המשכי.

¹⁴ כמו כן, הממשלה רשאית להוציא גם הוצאה המותנית בהכנסה, הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת כספים קודמת, והחזר חובות קרן (שאינו החזר המוסד לביטוח לאומי); ראו סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה.

בוודאות פיסקלית.¹⁵ החקיקה התקבלה בקריאה שלישית בכנסת ביולי 2009, כך שהתקציב הדו-שנתי שנקבע באותה עת היה לתקופה של שנה וחצי בפועל, ולא לשנתיים.

34. לקראת שנת 2011, הוארך תוקף הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי בשנתיים נוספות. במסגרת הכנת התיקונים לתקציב דו שנתי לשנים 2011-2012 קבעה הכנסת מנגנונים לחיזוק הפיקוח שלה על הממשלה ובהם: קביעת מועד להגשת התקציב לשנת 2012; הסדרת סעיף תקציב התאמות משנה לשנה; והטלת חובת דיווח על שר האוצר באשר ליעילות התקציב הדו-שנתי

35. בפסק הדין בעניין **בר-און**, שעסק בהארכת תוקף הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2012-2011,¹⁶ קבע בית המשפט כי יש לעשות שימוש במשורה בקביעת הוראות זמניות במסגרת חוקי-יסוד, אך ציין גם לחיוב את המנגנונים שהכנסת הכניסה בחוק כדי למתן את החלטת הפיקוח על הממשלה וכן כי לחברי הכנסת עומדת האפשרות לבחור לשנות את תקופת התקציב משנה לשנתיים, על אף הפגיעה הצפויה במרקם היחסים בין הכנסת לבין הממשלה.

36. בשל חובת הדיווח באשר ליעילותו של תקציב דו שנתי ורצון הממשלה להפעיל כ"פיילוט" את התקציב הדו שנתי לשם קביעתו באופן קבוע, בחודש מאי 2012, פרסם משרד האוצר דוח מסקנות ביניים מיישום התקציב הדו-שנתי והציג עקרונות לקביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי. בדוח פורטו היתרונות של שיטת התקציב הדו-שנתי, בין היתר בדבר מתן יציבות, וודאות והמשכיות למשק בעיתות משברים פוליטיים לצד האפשרות לאפשר לממשלה ולמשק בכללותו תכנון ארוך טווח, כמו גם החסרונות בדבר הקושי לחזות התפתחויות כלכליות לתקופה ארוכה והפגיעה ביכולת הכנסת למלא את תפקידה כמפקחת על עבודת הממשלה.

37. בדוח הומלץ על קביעת הסדר של קבע לתקציב דו-שנתי במקרה של שנת בחירות או בשל מצב חריג המונע קביעה סבירה של תחזיות לגבי הפרמטרים הכלכליים הבסיסיים הנוגעים לשנות התקציב הדו-שנתי.

38. הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי הוארכה על ידי הכנסת פעמיים נוספות, בשנים 2013 ו-2015 בהן התקיימו בחירות, כך שהיא עמדה בתוקפה עד לתום שנת הכספים 2016.

ג.3.ב. התקציב לשנים 2017-2018

39. התקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018 אושר במסגרת הוראת שעה חדשה, אשר נקבעו בה תקציב התאמות ולראשונה גם מנגנון התכנסות, כפי שפורט לעיל. בעניינו של תקציב זה עסק פסק הדין בעניין **המרכז האקדמי**.¹⁷

40. בחוות דעתו המרכזית בפסק הדין, עמד המשנה לנשיאה רובינשטיין על "שתי מגמות מדאיגות בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, השלובות זו בזו", כלשונו. האחת, החלשת תפקיד הכנסת ומעמדה כגוף מפקח על הממשלה; השניה, פיתוח במעמדם של חוקי-היסוד המוצא את ביטויו, בהקשר זה, בדרך של ריבוי הוראות שעה בחוקי-היסוד, ובאופן פרטני בענייננו – בחוק-יסוד: משק המדינה. בין היתר, עמד המשנה לנשיאה רובינשטיין על כך שהוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי החלה אמנם כמעין "ניסוי" אך נקבעה מחדש שוב ושוב בשל "נוחות פוליטית", כלשונו. כן הביע המשנה לנשיאה התנגדות עקרונית למנגנון התקציב הדו-שנתי, גם אם בדרך של הסדר קבע, ופסק כי נעשה שימוש לרעה בסמכות המכוננת. דברים ברוח דומה הביעו השופטים גובראן ודנציגר, שאף כינה את מנגנון ההתכנסות בשם "מנגנון ההתכנסות".

41. יתר השופטים הצטרפו לעמדתו העקרונית של המשנה לנשיאה בדבר הפגיעה בסמכות המכוננת בשל

¹⁵ דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), ה"ח הממשלה 424, 280.

¹⁶ בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' **כנסת ישראל**, פ"ד סד(3) 275 (2011).

¹⁷ בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל** (6.9.2017).

השימוש התכוף במנגנון הוראות השעה במסגרת חקיקת היסוד, באופן הפוגע במעמדה, אך לא ראו בקביעת תקציב דו-שנתי כהפרה של עקרונות היסוד בדבר פיקוח הכנסת על הממשלה וכן נמנעו מלהביע עמדה באשר למנגנון ההתכנסות, מטרותיו ונסיבות חקיקתו.

42. בסופו של דבר, קבע בית המשפט פה אחד כי נעשה שימוש לרעה בכותרת "חוק-יסוד" במקרה דנן, והוציא התראת בטלות לפיה "לא ניתן יהא עוד לתקן את חוק היסוד ולכונן תקציב שאינו חד-שנתי על דרך הוראת שעה".¹⁸ בית המשפט הסתפק בהתראת בטלות ולא בביטול בפועל של התקציב הדו-שנתי על מנת להימנע מהתקדים מרחיק-הלכת שבהתערבות שיפוטית בתוכנה של חקיקת-יסוד, לצד ההשפעה הפיסקאלית רחבת ההיקף שעשויה להיות לביטול תקציב שנת הכספים 2018.

ג.3.ג. התקציבים בשנים 2019-2022

43. תקציב המדינה לשנת 2019 עבר כתקציב חד-שנתי כבר במרץ 2018, תשעה חודשים טרם המועד הקבוע בחוק; תקציב המדינה לשנת 2020 לא אושר נוכח הנסיבות הפוליטיות אליהן נקלעה מדינת ישראל; בשנת 2021 לאחר הבחירות, חוקי התקציב לשנות הכספים 2021 ו-2022 אושרו בנובמבר 2021 באותו מועד כשני תקציבים נפרדים.

ד. הערות לדיון בוועדה

ד.1. הערות לגבי ההסדר והמנגנון בהצעות החוק

44. הצעות החוק שבפניכם קובעות הוראות למקרים בהם הצעת חוק התקציב מוגשת במועד מוקדם לשנת התקציב בה היא עוסקת. כך, למעשה, יעמדו בפני הכנסת שני מסלולים לאישור תקציב – האחד, מסלול "רגיל" כפי שקיים כיום בחוק-היסוד ופורט לעיל; השני, כאמור, מנגנון תקציב מוקדם שיחול במקרים בהם מוגשת הצעת חוק התקציב למעלה משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים ולפיו תוטל על הממשלה החובה להכין את ההסדרים שפורטו לעיל בדבר תקציב התאמות, דוח הפרשים ותכנית מאזנת תוך הפעלת מנגנון התכנסות הדומה להסדר שנקבע בעבר בהוראת שעה.

45. נוכח האמור, נראה אמנם שהצעות החוק שבפניכם נותנות מענה לחלק מהחששות שהעלה בית המשפט בעניין המרכז האקדמי: ראשית, ההסדרים המובאים בפני הכנסת אינם מציעים לתקן את חוק-היסוד באופן זמני, ואף ההסדר המוצע בתיקון 13 לחוק-היסוד הוא תיקון קבוע וצופה פני עתיד. שנית, אין מדובר בשינוי הרעיון העקרוני של פיקוח הכנסת על הממשלה באישור תקציב המדינה, אלא בקביעת מנגנון נוסף במקרה של הגשת תקציב במועד מוקדם לשנת התקציב; שלישית, מנגנון התקציב המוקדם המוצע מנחה בעניין האופן בו על הממשלה להגיש את התקציב – אך הוא אינו מטיל חובה על הכנסת לדון בתקציב המוקדם בסד זמנים קבוע, ובידי הכנסת הרשות לבחור האם לאשר את התקציב שמוגש במועד מוקדם על ידי הממשלה במסגרת המסלול של התקציב המוקדם, או להעבירו במועד ה"רגיל". יוזכר שוב, בעניין זה, כי גם תקציב 2019 הובא במועד מוקדם לשנת התקציב, ואף במסגרת הדיונים בעניינו העיר הייעוץ המשפטי לוועדה על הפגיעה הרעיונית בפיקוח הכנסת על הממשלה. כן יצוין כי בהליך העברת התקציב והחוקים הנלווים לו מוחלת משמעת קואליציונית ברורה.

46. אף על פי כן, ולמרות שמנגנון התקציב המוקדם המוצע עתה הוא הוראת קבע, התוצאה המתקבלת בשנה שבה יופעל המנגנון דומה לתוצאתם של הסדרים קודמים שהתקבלו בעבר כהוראת שעה בעניין התקציב הדו-שנתי, ומכאן נראה כי יש בהצעות החוק כאמור משום פגיעה באפשרויות הפיקוח של הכנסת על הממשלה ויש למצוא את הדרכים להסדרת הפיקוח באופן ראוי. להלן אעמוד על הקשיים והצעות אפשריות

¹⁸ עניין המרכז האקדמי, פס' לג לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

47. **הצורך בשימוש במנגנון התקציב המוקדם ושאלת יעילותו:** בדיונים שנערכו בעבר בוועדת הכספים בעניין התקציב הדו-שנתי, הוצג בפני הוועדה כי נכון למועד הצגת הנתונים ישראל ובחריין הן המדינות המשתמשות בפועל בתקציב דו-שנתי, אך מדינות נוספות מכירות בתקציב מעין זה ובוחנות את האפשרות לקבוע תקציב למועד ארוך יותר משנה אחת.¹⁹ מוצע, אם כן, שנציגי משרד האוצר יציגו בפני הוועדה האם חל שינוי במצב דברים זה והאם נצבר ניסיון ממדינות נוספות באשר לתקציב שנקבע לתקופה העולה על שנה – בין אם בדרך של תקציב דו-שנתי "רשמי" ובין אם בתקציב מעין דו-שנתי כמו בהצעות החוק המונחות בפניהם.

48. יצוין בהקשר זה כי בפסק הדין בעניין **המרכז האקדמי** שעסק בהצעות החוק לשנות הכספים 2017-2018, נחלקו שופטי בית המשפט העליון באשר למניעיו של מנגנון ההתכנסות ויעילותו. חלק משופטי ההרכב, ובהם המשנה לנשיאה רובינשטיין שכתב את חוות הדעת העיקרית, סברו כי מנגנון ההתכנסות והתוכנית המאזנת הם כלי מסורבל שבא "לרבע את העיגול" כדי להותיר את התקציב הדו-שנתי ולהשיג נוחות פוליטית תוך כדי ניסיון למנוע "תוצאות אסוניות של גירעון משתולל".²⁰ עם זאת, וכאמור לעיל, מרבית שופטי ההרכב לא הצטרפו לדברים אלו ונמנעו מלהביע עמדה לגופו של מנגנון ההתכנסות, תכליתו ונסיבות חקיקתו.

49. לפיכך, מוצע כי נציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את הרציונל העומד ביסוד מנגנון ההתכנסות ומקורו; האם מנגנון מעין זה נמצא בשימוש במדינות נוספות ומהי מידת יעילותו בהתאמת ההוצאות או הגרעון למסגרת התקציבית.

50. **מגבלת הזמנים המוצעת לשימוש במנגנון התקציב המוקדם:** הצעת חוק-היסוד עוסקת אמנם בהצעות חוק תקציב המונחות במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים, אך לא מוצע במסגרתה רף זמנים תחתון באשר למועד המוקדם ביותר להגשת הצעת החוק התקציב. אף שנראה כי הוראת חוק-יסוד: משק המדינה לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת"²¹ עשויה להגביל את האפשרות להגשת הצעת חוק תקציב מעבר לשנת הכספים הקרובה, זו אינה הפרשנות היחידה העולה בהכרח מלשון החוק. במילים אחרות, ייתכן כי הממשלה תהא רשאית להגיש הצעת חוק תקציב במועד המוקדם בהרבה משנת הכספים בה היא עוסקת, ובאופן תיאורטי גם מספר שנים לפני כן.

51. באופן דומה, מנוסח ההצעות נראה כי באופן תיאורטי, יכולה הממשלה להניח הצעת חוק תקציב במועד ה"רגיל" הקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה, ולאחר מספר חודשים להניח הצעת חוק תקציב שעושה שימוש במנגנון התקציב המוקדם על מנת לאשר תקציב לשנת התקציב העוקבת במועד מוקדם יותר. מחד גיסא, יש בכך כדי להחליש את הזיקה בין ההסדרים בהצעות החוק לבין התקציב הדו-שנתי והקשיים שעלו בעניינו; מאידך גיסא, יש בכך להקים פגיעה אפשרית נוספת פיקוח הכנסת על הממשלה ובעבודתה הרציפה, נוכח הקושי להוביל הליכי חקיקה רציפים בנושאים אחרים בתקופת הביניים שבין הגשת שתי הצעות חוקי התקציב.

52. מוצע שנציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את הרציונל מאחורי התקופה שנקבעה (שישה חודשים). מדוע אין מקום להסתפק במשך זמן מועט יותר – שלושה או ארבעה חודשים, המקבילים לזמן הדרוש לממשלה להכין הצעת חוק תקציב, או למצבים מוגבלים בלבד כמוצע בפיסקה להלן.

53. **מגבלות בעניין הנסיבות לשימוש במנגנון התקציב המוקדם:** בהתאם להצעות החוק, השימוש במנגנון

¹⁹ ראו שילה הטיס רולף **תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2009).

²⁰ עניין **המרכז האקדמי**, פס' ו' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

²¹ ס' 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה.

התקציב המוקדם המוצע, במסגרת הזמן שנתחם בעניינו עליו הערנו לעיל, נתון לשיקול דעתה הבלעדי של הממשלה ואין בהצעת החוק כל התייחסות לנסיבות או לשיקולים בהם הממשלה יכולה לבחור אם לעשות בו שימוש. אומנם הדבר נעשה כבר בתקציב המדינה לשנת 2019, שעבר כאמור כבר במרץ 2018 – למעלה מתשעה חודשים טרם כניסתו לתוקף – אך עתה מוצע לעגן זאת כהסדר קבוע ולכן נדרש להגביל במסגרת הצעות החוק את הנסיבות החריגות בהן ראוי לעשות שימוש במנגנון זה.

54. בהקשר זה יצויין כי נראה שנכון להעדיף את מנגנון התקציב המוקדם המוצע על פני תקציב המשכי לתקופה ארוכה, זאת לנוכח ניסיון העבר המלמד כי שימוש ממושך בתקציב המשכי גורם נזק הן מבחינה פוליטית בהיותו "מסלול עוקף" לפיקוח הכנסת על אופן הוצאת התקציב, הן מבחינה שלטונית בשל הפגיעה הקשה באפשרות של משרדי הממשלה וגופיה השונים להכין תוכניות ארוכות טווח ולהוביל פרויקטים מורכבים. אף ועדת הכספים עמדה על כך בדיוני פיקוח שקימה והרציונל בקיום דיון משולב על שתי שנות תקציב בשנת בחירות הובן על ידי חבריה הן בשל הקושי הכלכלי, שלטוני ולוחות הזמנים.

55. לפיכך, ייתכן שנכון יהיה לקבוע את אפשרות השימוש במנגנון התקציב המוקדם רק לשנת תקציב שבאה לאחר שנת בחירות בה נעשה שימוש בתקציב המשכי לפרק זמן מסוים (למשל, בין ארבעה לשישה חודשים). שילוב נסיבות זה עשוי להצדיק שימוש במנגנון התקציב המוקדם, המבוסס כאמור על מידע פיסקלי חלקי ופוגע באפשרויות הפיקוח של הכנסת על הממשלה, מתוך התפיסה לפיה החלופות התקציביות האחרות, בדמות תקציב המשכי ארוך-טווח, עלולות לגרום נזק רב יותר מבחינה כלכלית ודמוקרטית.

56. **מנגנון ההתכנסות כפוגע במעמד הכנסת:** כפי שתואר לעיל, מנגנון התקציב המוקדם מציג נוסחה המשקללת את מנגנון ההתכנסות, דוח ההפרשים וביצועי התוכנית המאזנת בהתאם להתנהלות הממשלה, כך שאם הממשלה לא הגישה את הדוחות הנדרשים ממנה או שלא הניחה על שולחן הכנסת אישורים על השגת איזון תקציבי, תידחה כניסתו לתוקף של התקציב שאושר בכנסת במועד מוקדם, ובמקרי קיצון אף יבוטל לחלוטין. המשמעות היא השפעה על תוקפו של חוק שנחקק בידי הכנסת באמצעות מנגנון המחושב על ידי גוף שלטוני אחר, השפעה אשר תלויה בחלקה גם בפעולות הממשלה שבוצעו או שלא בוצעו במסגרת התוכנית המאזנת.²²

57. לפיכך, ראשית מוצע כי נציגי משרד האוצר יבהירו לחברי הוועדה כיצד מחושבים הסכומים בעניין מגבלת הגירעון המותר לשנת התקציב; למי נתונה הסמכות לקבוע כי קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון; מהם סוג השיקולים – כלכליים-פיסקליים, פוליטיים, חברתיים או אחרים – הנשקלים בעת קביעה מעין זו; ומהן המגבלות על שיקול הדעת של הממשלה בשאלה מהו היקף פעולות האיזון שבתוכנית המאזנת שיש להוציא לפועל ובשאלה האם להניח או לא להניח על שולחן הכנסת את אישורה בעניינים אלו. וכן את היחס בין החלטות הממשלה והחלטות משרד האוצר, לרבות תחשיבו ותחזיותיו, לבין שיקולים פוליטיים, מאחר שלכאורה כל אחד מהם משפיע באופן מסוים על תוקפו של חוק התקציב שאושר על ידי הכנסת, וזאת מבלי שהכנסת פעלה לביטולו. כמו כן, מוצע לבחון האם קיימים מנגנונים דומים בעולם שניתן ללמוד מיישומם.

58. נראה כי לכל הפחות נדרשות "תחנות ביקורת" פרלמנטריות לאורך מנגנון ההתכנסות, בפרט בשלבים בהם קיימת משמעות מעשית, כלכלית ושלטונית, לפעולת המנגנון. תחנות ביקורת כאמור יכולות להיות חובות אישור או לכל הפחות פיקוח על מנגנון ההתכנסות, הדוחות הנדרשים מטעמו והפעולות הננקטות במסגרתו,

²² יש לשים לב שפגיעה זו מעמיקה מקום בו מדובר בחוק התקציב, אשר משמש כאחד הכלים המרכזיים לפיקוח הכנסת על הממשלה, לנוכח היותו "אמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתוויית מדיניותה; יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הראויה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים." (עניין **המרכז האקדמי**, בעמ' 4)

הן בממשלה ובפרט על ידי הכנסת. ניתן ליישם זאת באמצעות אישור בוועדת הכספים ובמליאה של דוח ההפרשים וכן של תקציב ההתאמות ואופן חלוקתו בהתאם לתוכנית המאזנת המוצעת על ידי הממשלה, מתוך תפיסתו כ"תקציב זוטא" בשל היותו תוספת על התקציב שכבר אושר במועד מוקדם במליאה במסגרת חוק התקציב.

59. חשוב לציין בהקשר זה כי מנגנון התכנסות מעין זה המוצע כעת נקבע לראשונה במסגרת חוק התקציב לשנים 2017-2018; אך בשונה מההסדר המוצע עתה, בהסדר משנת 2017-2018, נקבעה שם חובת דיון על ועדת הכספים לא יאוחר מיום 1/11/2017, וכן נקבע כי אם צפוי הפרש הוצאות או הפרש גירעון ואין בהפחתת תקציב ההתאמות לכסות את מלוא ההפרש, הממשלה ושר האוצר יחובו בחובת התייעצות עם ועדת הכספים בטרם הכנת תכנית מאזנת.

60. **מגבלות על עבודת הכנסת מכוח מנגנון ההתכנסות:** על חברי הוועדה לשים לב כי מנגנון ההתכנסות עלול להגביל את יכולת הכנסת לחוקק חוקים שעשויים להשפיע על המסגרת התקציבית שאושרה במועד מוקדם, בין היתר אם כרוכה בעניינם של חוקים אלו הפחתה של הכנסות הממשלה או הגדלה של הוצאות הממשלה בלא להציג מקור תקציבי להוצאה זו. זאת, בדומה לאופן בו פועל כבר כיום הסדר הנומרטור עליו עמדנו לעיל. מגבלות אלו עשויות להחרף במקרים בהם דוח ההפרשים יצביע על צורך להפעיל תוכניות איזון רחבות-היקף במסגרת התוכנית המאזנת, כך שיהיה קושי למצוא מקורות תקציביים עבור הצעות החוק של חברי הכנסת.

61. מוצע, אם כן, שנציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את היחס בין מנגנון הנומרטור לבין מנגנון התקציב המוקדם והאם אין בכך כדי להטיל מגבלה כפולה על יכולתם של חברי הכנסת לקדם דברי חקיקה בשנה בה אושר תקציב במועד מוקדם.

62. **אישור מליאת הכנסת לדחיית היום הקובע להתפזרות הכנסת:** ההסדר המוצע בהצעת החוק מאפשר את דחייתו של היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת על בסיס מעשי הממשלה מה-31 למרס ל-31 במאי, ולעיתים אף על בסיס מחדליה בדמות אי-הנחה על שולחן הכנסת את הדוחות הנדרשים, והכול בשעה שהכנסת כבר אישרה חוק תקציב לאותה שנה. לפיכך, נכון יהיה לקבוע במפורש כי תחולת ההוראות העוסקות בתוצאות אי-הנחה על שולחן הכנסת של הדוחות הנדרשים על ידי הממשלה, ובפרט אלו העוסקות במועד בדחיית היום הקובע, יידרשו לאישור מליאת הכנסת טרם כניסתם לתוקף.

63. הצעת חוק-היסוד אינה מתייחסת באופן מפורש למצב בו הממשלה לא הניחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב חדש או הצעת חוק לתיקון חוק התקציב. ככל הנראה, הכוונה היא שלאחר מועד זה יחול סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת המורה על התפזרות הכנסת. מוצע לברר עם נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים מה לעמדתם המצב המשפטי שיחול ב-31 למאי אם הממשלה לא פעלה כאמור, ובכל מקרה ראוי להסדיר מפורשות את תחולת סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת נוכח מעמדם של חוקי-היסוד.

2.ד. הערות לענין תקציב 2023-2024

64. **תקציבי 2023 ו-2024 כתקציבים לשתי שנות כספים המובא במועד אחד:** בדומה להצעות חוק התקציב לשנים 2021 ו-2022, הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 הובאו בפני הכנסת על ידי הממשלה בנפרד מתוך הנחה שההצבעה בעניינן תיערך באותו מועד. המשמעות היא שבאופן מעשי הכנסת מחילה על שתי הצעות החוק את סד הזמנים של הצעת חוק התקציב לשנת 2023, חרף העובדה שאת הצעת חוק התקציב לשנת 2024 ניתן להעביר עד יום 31.3.2024, כאמור לעיל.

65. מבחינה מעשית, ניתן להבין את ההגיון לענין תקציבי 2023 ו-2024: נראה כי העברת חוק תקציב לשנת 2023 עד ליום הקובע (שחל ביום 29.5.2023, כאמור לעיל) תביא לכך שמייד לאחריו על הממשלה להכין את

התקציב לשנת 2024 כדי לעמוד בגדריו של המועד ה"רגיל" הקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה, זאת לנוכח ניסיון העבר לפיו לתהליך הממשלתי נדרשים כשלושה חודשים להכין הצעת חוק תקציב. כמו כן, ובשל הבחירות שנערכו בשנת התקציב הקודמת, הצעת חוק התקציב לשנת 2023 תחול על חצי שנה בלבד כך ששני החוקים יחד אינם חלים למשך שנתיים מלאות.

66. עם זאת, אין חולק כי בהבאתה של הצעת חוק התקציב לשנת 2024 בפני הכנסת במועד המוקדם לשנת התקציב יש חשש לפגיעה ביכולת הכנסת לפקח על הממשלה בעניין אישור התקציב במועדו. החשש המרכזי בהקשר זה הוא מהפחתת התדירות של פיקוח הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב מתדירות שנתית לתדירות דו-שנתית, שהרי גם אם בפועל כל אחת מהצעות חוק התקציב נדרשת לעבור בפני עצמה, עצם העברתן באותו סד זמנים מקשה מאוד דה-פקטו על אפשרות הכנסת לפקח על הממשלה פעם נוספת באמצעות הדיונים בחוק התקציב ואישורו, במועד סמוך יותר לשנת הכספים 2024.

67. חברי הוועדה יכולים לשקול בדיוניהם גם את האפשרות, כי משהונח כבר תקציב 2024 בפני הכנסת, להמשיך את הדיונים לאישורו גם לאחר אישור הצעת תקציב 2023, באופן שיאפשר לכנסת וועדותיה לשקול כדבעי את ההשלכות השונות של אישור התקציב ותוך קבלת מידע עדכני באשר למצב הכלכלי-פיסקלי באותה עת. ייתכן שיהיה בכך גם לייתר את הצורך בשימוש במנגנון ההתכנסות המחפה, כאמור, על העדרו של מידע זה ולהפחית את הפגיעה בפיקוח הכנסת שהוזכרה לעיל. לא למותר לציין, בהקשר זה, את דברי הנשיאה ביניש בעניין **בר-און** שהוזכר לעיל לפיהם "הגם שיש פגיעה בסמכותה של הכנסת שעה שנדרשת היא לאשר תקציב אחת לשנתיים ולא אחת לשנה, עומדת לחברי הכנסת האפשרות לבחור לשנות את תקופת התקציב."²³

68. **הוראת שעה בעניין תקציב 2024**: אומנם, הצעות החוק בענייננו נמנעות מהבעיה עליה עמד בית המשפט בדבר שימוש תכוף בהוראות שעה במסגרת חוק-יסוד. יחד עם זאת, הצעת חוק ההתאמות כוללת הוראת שעה לשנת 2024 לפיה תקציב ההתאמות יהיה בשיעור של 0.4% מההוצאה הממשלתית המותרת ולא 0.7% כפי שנקבע על דרך הכלל.

69. על מנת להבהיר את שאלת השימוש הצפוי בהוראות שעה במסגרת התקציב המוקדם, מוצע כי נציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את הרציונאל בקביעת תקציב ההתאמות על 0.7% מלכתחילה, ומדוע נדרשת הוראת השעה בעניין תקציב ההתאמות לשנת 2024; כמו כן, ראוי לברר האם צפוי שימוש בהוראות שעה על מנת להתאים את תקציב ההתאמות לכל שנת תקציב באופן ספציפי; והאם צפוי שימוש בהוראות שעה גם באשר לשיעורים או הוראות אחרות בהצעות החוק, דוגמת תקרת ההתכנסות. בהקשר זה יוער כי שימוש תכוף בהוראות שעה על מנת להתאים את מסגרות התקציב לנסיבות הייחודיות של כל שנה ושנה עלול לרוקן מתוכן את הסדרי הפיקוח והבקרה שמבקש מנגנון התקציב המוקדם לקבוע, מאחר שהוא מאפשר לממשלה לעצב את יעדי העמידה במסגרת התקציב כרצונה, ופוגעת ביציבות ובוודאות הנדרשות, בייחוד למשרדי הממשלה, בעת קביעת תקציב במועד מוקדם לשנת התקציב.

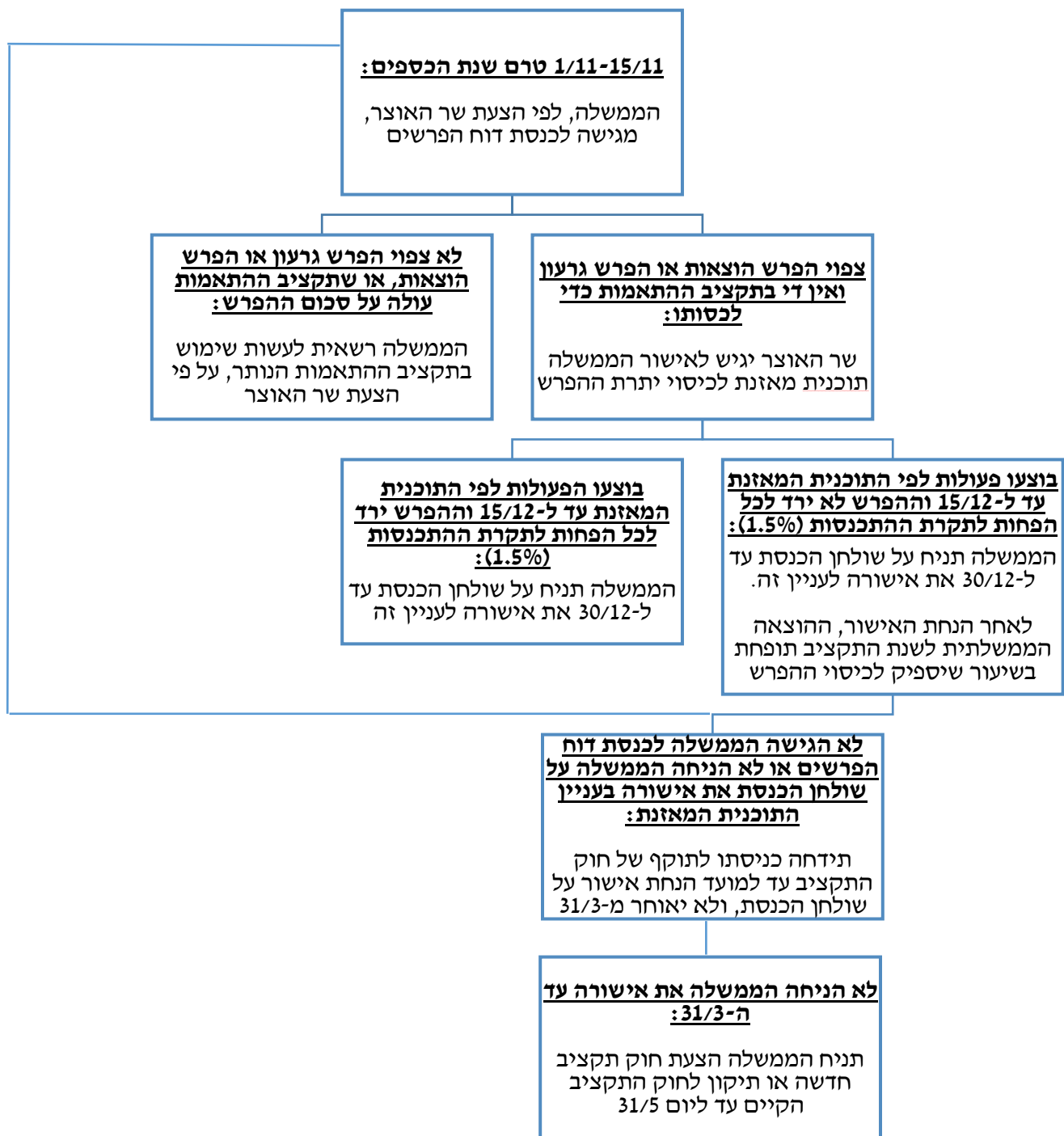
בכבוד רב,



שגית אפיק

²³ עניין **בר-און**, פסי' 34 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

נספח א': סדר הפעולות המוצע במקרה בו אושר במליאה תקציב שהונח על שולחן הכנסת במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים



נספח 25

העתק הודעת ועדת הכספים מיום

14.5.2023

עמ' 195

החוקים הנלווים לתקציב המדינה, ומעמידים מנגנון התכנסות במידה וישנה חריגה מהתקציב השני, בעת אישור שני תקציבים אושרו לקריאה שנייה ושלישית בוועדת הכספים



14 במאי 2023, כ"ג באייר תשפ"ג,
בשעה 18:00

לשם פיקוח מיטבי של הכנסת הוכנסו לדרישת הוועדה שינויים משמעותיים במנגנון: נקבעה חלופה לאפשרות של ביטול תקציב והחלת תקציב המשכי, ונקבעו כללים ברורים ומגבילים לאפשרות של חקיקת שני תקציבים בשנה אחת. בנוסף, חקיקת תקציב דו שנתי תחייב תיקון חוק יסוד בתיקון קבע

ועדת הכספים בראשות ח"כ משה גפני אישרה היום (ה') את הצעת חוק-יסוד: (משק המדינה) והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, הנלוות לתקציב המדינה

כזכור, במסגרת המנגנון שקובעות ההצעות, נקבע במקור כי במידה ומאושר תקציב חצי שנה ומעלה לפני מועד שנת תקציב, בדומה לתקציב לשנת 2024, ועולה בהמשך כי המדינה לא יכולה להתכנס לסכומים שנקבעו בו, במקרים מסוימים בטל התקציב, ונכנס לתוקף מנגנון תקציב המשכי.

כך בדיוני הקודמים חברי הוועדה מתחו ביקורת נוקבת על הצעת החוק, וקראו לתקנה כך שהמנגנונים הקבועים במסגרתה ידרשו בעת הפעלתם אישור מוגדר ומשמעותי של הכנסת, וכן שאלה יופעלו רק במקרים חריגים דוגמת תקציב מוקדם כתוצאה משנת בחירות. בעוד באוצר הסבירו כי ככל שמתרחקים משנת התקציב ביחס אליה מוגש התקציב, חוסר הוודאות גדל, וחובה להעמיד כלי לשמירה על היציבות הפיסקלית.

בעקבות הדיונים, הושגו הסכמות בשיחות בין יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק לצוות הייעוץ המשפטי למשרד המשפטים. כך נקבע תיקון המנגנון המוצע במסגרת החוקים באופן הבא:

תקבע מגבלה במסגרתה ממשלה תוכל להגיש תקציב מוקדם לכל היותר חצי שנה לפני פתיחת שנת התקציב. בנוסף הוגדר מתי ניתן יהיה להגיש תקציב מוקדם יותר מ-6 חודשים לפני תחילת שנת תקציב. בשנה בה מתקיימות בחירות, וחל בה תקציב המשכי, והממשלה מגישה הצעת תקציב אחת לעניין שנה זו, היא תוכל להוסיף ולהגיש תקציב באותו מועד גם תקציב לשנת התקציב שלאחר מכן. (בדומה למצב בשנה הנכחית).

עם זאת מדובר בהגשת 2 תקציבים שונים ונפרדים, במידה ותרצה הממשלה להגיש תקציב דו שנתי, היא תידרש לשינוי חוק היסוד, בהסדר של קבע. עוד נקבע במסגרת ההסכמות, כי במידה והתקציב השני שמאושר, לא מתכנס למסגרות שנקבעו לו, כפי שמתארת הצעת החוק מושא ההסכמות, וכל שלבי המנגנון שנקבעו בחוק לא מצליחים להביא לכינוס התקציב, במקום ביטול התקציב והחלת תקציב המשכי, כפי שקבעה ההצעה המקורית, תבצע הממשלה קיצוץ רוחבי, בגובה ההפרשים לעומת התקציב שנקבע.

כך נקבע לשם פיקוח נאות של הכנסת, כי קיצוץ רוחבי זה יובא לאישור ועדת הכספים בשני סבבים, כאשר לאחר הצגת הקיצוץ בפעם הראשונה הוועדה יכולה להציע שינויים לממשלה, ובעקבות כך רשאית הממשלה להביא תוכנית מתוקנת להפחתת ההוצאה, לאור הערות ועדת הכספים.

כך למעשה הכנסת תקבל דיווחים לאורך כל התקופה המדוברת במסגרת המנגנון, וכן נמנע מצב של יצירת "תקציב על תנאי" והחלת תקציב המשכי כפי שיצא בהצעה המקורית, והביא להתנגדות נחרצת של חברי הוועדה, ותחת כך נקבע מנגנון המשאיר את הכנסת בפיקוח. בנוסף ההגבלות על קביעת תקציב מוקדם מורידות את הסבירות של פנייה לתקציב מוקדם באופן מובנה וקבוע מצד הממשלה.

• עדכונים נוספים בעמוד [הפייסבוק והטוויטר](#) של הכנסת

הקודם | הבא



ועדת הכספים

חדר הוועדה, באגף הוועדות (קדמה), קומה 3, חדר 3750

משכן הכנסת
קרית בן-גוריון
ירושלים, 9195016

02-6753333

נגישות בכנסת

היחידה לפניות הציבור

לצוות אתר הכנסת

נספח 26

העתק פניית העותרת מיום 2.4.2023

עמ' 198



02 אפריל 23, י"א ניסן תשפ"ג

לכבוד

עו"ד אסי מסינג

היועץ המשפטי

משרד האוצר

ירושלים

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

בצלאל סמוטריץ'

שר האוצר

משרד האוצר

ירושלים

עו"ד שגית אפיק

היועצת המשפטית לכנסת

הכנסת

ירושלים

שלום רב,

הנדון: קשיים בקידום התקציב לשנים 2023-2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. בצל הסערה חסרת התקדים שפוקדת את מדינתנו, ובמוקדה מאמצי הממשלה להחליש את בית המשפט ואת יתר הרסנים הקיימים על כוחה, אושרו ביום 27.3.2023 בקריאה ראשונה הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023, והצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 (להלן: "הצעת תקציב 2023" ו-"הצעת תקציב 2024", בהתאמה).
2. לכאורה, המדובר בשתי הצעות חוק שונות, שאינן קשורות בקידום חוקי ההפיכה המשטרית ("הרפורמה"). אולם למעשה, מבחינה מהותית שתי הצעות התקציב מהוות חוק תקציב אחד לשנים 2023-2024, שמטרתו – כמטרת יתר חוקי ההפיכה המשטרית – הבטחת כוחה של הממשלה, והסרת הרסנים המגבילים את פעילותה.
3. ובמה דברים אמורים?

האיסור על כינון תקציב דו-שנתי

4. כידוע, אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת הוא בפיקוח על פעילות הממשלה – פיקוח אשר מוצא ביטוי בראש ובראשונה באישור ובקרה על מימוש תקציב המדינה. כפי שקבע השופט

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 5



רובינשטיין בעניין בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל** בסעיף טז (פורסם בנבו 6.9.2017) (להלן: **"עניין המרכז האקדמי"**):

"אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת בכלל, וכמפקחת על פעולות הממשלה בפרט, נוגע לאישורו של תקציב המדינה. כאמור מעלה, התקציב אמנם מעוצב על ידי הממשלה, אולם הכנסת היא המאשרת אותו; לאו מילתא זוטרתא, שהרי אי-אישורו של התקציב משמעו, כאמור, פיזור הכנסת (סעיף 36א(א) לחוק יסוד: הכנסת). תקציב המדינה מושתת במידה מרבית על תשלומי המסים של הציבור, ומכאן העיקרון הבסיסי בדמוקרטיה לפיו בית הנבחרים הוא שיקבע את מדיניות המיסוי ואת סדרי העדיפויות באמצעות נציגיו, והממשלה היא שתוציא לפועל מדיניות זו"

5. כך, הפיקוח על תקציב המדינה הוא אחד מן הכלים המרכזיים שבידי חברי הכנסת, ובייחוד חברי האופוזיציה, להשפיע על המדיניות במדינה ועל חלוקת כספי הציבור – שניתנו בנאמנות בידי המדינה. מכוח עיקרון דמוקרטי זה, כמפורט בעניין המרכז האקדמי, **בכמעט כל מדינות העולם החופשי מתקיים אישור התקציב ע"י הפרלמנט מדי שנה בשנה**¹.

6. מושכלת יסוד (שנראה כי נשכחה בשנים האחרונות) היא, אם כן, כי אישור תקציב איננו עניין טכני, בחזקת "חותמת גומי" שהכנסת חייבת להעניק לממשלה. הכנסת היא הקובעת את תקציב הממשלה (לפי הצעת האחרונה), ומבלי שהראשונה מאשרת מדי שנה את תקציבה של האחרונה – אין הצדקה דמוקרטית לקיום של הממשלה.

7. על כן נקבע בחוק-יסוד: משק המדינה, בסעיף 3(א)(2), כי תקציב המדינה "יהיה לשנה אחת, ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". זאת, מהטעם הדמוקרטי לפיו "ככל שניטלות מן הכנסת שיני הפיקוח התקציבי התכוף – ושנתיים הן זמן רב מעוד בעולם דהאינדא – ניטלות מחלפותיה... קצב החיים כיום והשינויים התכופים מצדיקים, על פניהם, פיקוח שוטף על הממשלה, גם בתחום התקציב". ואין המדובר בתיאוריה דמוקרטית בעלמא – חוק-יסוד: הכנסת קובע (בסעיף 36א) כי כנסת אשר כשלה בתפקידה הבסיסי באישור תקציב מדינה המוסכם על ידה – דינה להתפזר, באופן המביא להתפרקות הממשלה. כלומר – כינונו של תקציב דו-שנתי מקטינה עד מאוד את כוחה של הכנסת להשתמש בכלי האפקטיבי ביותר העומד לרשותה לפקח על הממשלה, ולאיים בהפלתה. כך, הצורך להעביר תקציב רק פעם בשנתיים, במקום בכל שנה בשנתה, מסיר את איום הפיזור מעל הכנסת (בשליטת הקואליציה), ומאפשר לממשלה לפעול ביד חופשית, ללא שיש לכנסת כמעט כל כלי אפקטיבי לרסנה.

8. אך לא רק טעמים דמוקרטיים עומדים בבסיס הקביעה כי התקציב יהא חד-שנתי. לאחר שבשנת 2009 הציעו גורמי המקצוע במשרד האוצר כי התקציב לשנים 2009-2010 יחוקק באופן דו-שנתי, והכנסת אישרה את המהלך מתוך תפיסה שמדובר בשינוי חד-פעמי, נעשה התקציב

¹ ולמעשה, כמפורט במחקרה של ד"ר שילה הטיס רולף תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם (2009), המדינה הריבונית היחידה אשר עושה שימוש קבוע בתקציב דו-שנתי היא בחרין, שאינה דמוקרטית.
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



הדו-שנתי לחזון נפרץ. על אף פסיקתו של בית המשפט העליון שעמדה על הקשיים בפרקטיקה זו,² המשיכה הכנסת, בלחץ הממשלה, לחוקק חוקי תקציב דו-שנתיים, בתחילה במסגרת ניסוי לשנים 2009-2010. לאחר שבתום תקופת הניסוי התברר כי הגירעון בפועל היה **כפול** מן הצפוי, ונקבע לגביו כי מעבר לפגיעתו באופוזיציה, הוא גם אינו מאפשר ודאות בהכנסות ממסים, בעמידה במגבלות ההוצאה, ונמתחה על הפרקטיקה ביקורת מקצועית רחבה ביותר.

9. אלא שעל אף כשליו הדמוקרטיים והכלכליים של התקציב הדו-שנתי, גם בשנים 2013-2014 הועבר תקציב דו-שנתי. לאחר מכן נקבע תקציב דו-שנתי גם לשנים 2015-2016. זאת, בניגוד לעמדת הדרג המקצועי, שקבע כי התקציב הדו-שנתי מקדם מדיניות פיסקאלית בלתי אחראית, וכי אימוץ תקציב דו-שנתי אינו מוצדק מבחינה דמוקרטית. לא בכדי, כאשר קידמה הממשלה את כינונו של תקציב דו-שנתי בפעם החמישית – נטה בית המשפט להתערב. כך בעניין המרכז האקדמי הוציא בית המשפט "התראת בטלות לחקיקת התקציב הדו-שנתי, נוכח הקשיים המשמעותיים שנפלו בכינון תקציב דו-שנתי, והחלשתו את כוחה של הכנסת בכלל, והאופוזיציה בפרט, ונוכח השימוש לרעה שנעשה בחוקי היסוד לצורך כינונו.

10. **מסקנת הדברים, אפוא, ברורה – הכלל בישראל הוא כי תקציב המדינה יאושר אחת לשנה על ידי הכנסת, וחל איסור על כינון תקציב דו-שנתי.**

חוקי התקציב לשנים 2023-2024 הם הלכה למעשה תקציב דו-שנתי

11. בחודשים האחרונים, מאז הוקמה הממשלה ה-37, מקדם משרד האוצר במהירות את הצעת חוק התקציב השנתי לשנים 2023-2024.

12. בעוד שהצעת חוק התקציב לשנת 2023 הוגשה במסמך נפרד מהצעת החוק לתקציב 2024, הרי שמדובר, לכל דבר ועניין, בהצעת חוק אחת, אשר גובשה יחדיו – קודמה יחדיו, אושרה בממשלה יחדיו, ואושרה בכנסת יחדיו. כך, הצעות החוק הונחו באותו היום על שולחן הכנסת ועברו קריאה ראשונה במשותף ביום.

13. גם מקריאת מסמך עיקרי התקציב לשנות הכספים 2023-2024, שהפיץ משרד האוצר,³ עולה כי המדובר בתכנית אחת, אשר מקודמת בשני מסמכים שונים בשל הצורך להתגבר על הקושי המשפטי שבקידום תקציב דו-שנתי ועל פסיקת בית המשפט העליון. כך, נקבע במסמך כי "חוקי תקציב המדינה לשנת הכספים 2023 ולשנת הכספים 2024 מוגשים זה לצד זה", והתקציבים נזכרים לכל אורכו במשותף.

² בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) (2011).

³ ואשר זמין בקישור - <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/BudgetMain-2023-2024.pdf>

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



14. אכן, מבחינה לשונית-טכנית, הממשלה קידמה הצעת חוק תקציב לשנת 2023, ובמסמך נפרד הצעת חוק תקציב לשנת 2024. אולם מבחינה מהותית – המדובר בקידום חוק תקציב דו-שנתי. זאת, בניגוד להוראות חוק-יסוד: משק המדינה, ובניגוד לפסיקת בית המשפט העליון.
15. המדובר בחקיקה פסולה ובלתי חוקית, הפוגעת בדמוקרטיה, ומהווה המשך ישיר למדיניות הממשלה להחלשת הרסנים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית.
16. נציין בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, שאישור התקציבים לשנים 2021 ו-2022 נעשו באופן דומה בהצבעה משותפת, ואולם – בשונה מהמצב דהיום – התקציבים אושרו בחודש נובמבר 2021, קרי תקציב של חודשיים (לשנת 2021) ותקציב לשנה (2022) – ועל כן מצב הדברים כעת שונה מהותית.

בנסיבות הנוכחיות קידום תקציב דו-שנתי היא לא רק בלתי חוקית, כי אם הרסנית ממש

17. כפי שנוכחנו, וכפי שאנשי המקצוע הזהירו זה זמן רב, קידום תקציב דו-שנתי עלול לקדם מדיניות פיסקאלית בלתי-אחראית, תורם להגדלת הגירעון, ואינו מאפשר להגיב כראוי לשינויים בתנאים הכלכליים. כל אלו הן סיבות חשובות להימנע מקידום תקציב דו-שנתי בכל עת.
18. ואולם, בימים אלו, בהם מקודמת בישראל תכנית מקיפה לחיזוק הממשלה והחלשת יתר הרשויות (בדגש על בתי המשפט) והסרת רסנים מעל פעילות הממשלה, יש לדברים חשיבות מיוחדת, הן מבחינה דמוקרטית והן מבחינה כלכלית.
19. מבחינה דמוקרטית, כאמור, יש בכינון תקציב דו-שנתי כדי לחזק עוד יותר הממשלה על חשבון הכנסת, תוך התעלמות מהוראותיו המהותיות של בית המשפט העליון. על כן, כינון תקציב דו-שנתי אשר מסיר מעל הממשלה את האיום כי הכנסת עלולה שלא להעביר חוק תקציב – יש בה כדי להחליש עוד יותר את הפרדת הרשויות והאיזונים והבלמים. בנסיבות הקשות בהן אנו מצויים, מדובר במעשה חסר אחריות ממש.
20. גם מבחינה כלכלית, מדינת ישראל מצויה בזמנים קשים של חוסר ודאות ניכר. בהתאם להערכות מרבית הכלכלנים הבכירים שעסקו בנושא בארץ ובעולם, המשך קידומה של "הרפורמה המשפטית" כרוך בסיכונים אדירים לכלכלה הישראלית.
21. כך, גם משרד האוצר עצמו, בחוות דעת שהוציאה הכלכלנית הראשית, קבע כי "יישום הרפורמה המשפטית המוצעת עלול להביא לפגיעה משמעותית מאוד בכלכלה הישראלית". בין היתר, העריכה הכלכלנית הראשית כי בתרחיש הריאלי לפיו יישום הרפורמה יביא לשינוי הגדרתה של ישראל במדדים בינלאומיים מהגדרתה כיום כמדינה "חופשית" למדינה "חופשית חלקית", צפויה להביא לפגיעה מבנית בקצב צמיחת התוצר לנפש, שמשמעותה אובדן תוצר של



כ-270 מיליארד שקלים במצטבר, על פני 5 שנים, וכן ירידה בהכנסות המדינה בהיקף של כ-70 מיליארד במצטבר על פני חמש שנים.⁴

22. נכון לשעה זו, תחת גל מחאה חסר תקדים ושבתות נרחבות בכל חלקי המשק, חקיקת "הרפורמה המשפטית" הושהתה, כאשר ראשי הקואליציה מבטיחים כי זו תקודם במושב הקיץ של הכנסת. ברור, אם כן, שהמשק הישראלי מצוי כעת בתקופת חוסר ודאות חריגה ביותר.

23. בנסיבות אלו, קשה ביותר להעריך מה יהיה מצב המשק בעוד חודשים ספורים. גם מסמך עיקרי התקציב משקף את חוסר הוודאות האמור, וקובע כי הרפורמה המשפטית מסכנת באופן משמעותי את תחזיות הצמיחה ותחזיות ההכנסות שעליהן נשענה הצעת התקציב.⁵ עם זאת, קובע המסמך בלאקוניות כי "במידה וסיכונים אלו יתממשו תעודכן בהתאם תחזית הצמיחה ותחזית ההכנסות במידת הצורך". זאת, על אף שכפי שהצביעה הכלכלנית הראשית, המדובר בשינוי פוטנציאלי דרמטי ביותר בתחזיות ההכנסות. שינוי מסדר גדול כזה, יש להדגיש, אינו מאפשר תכנון רציני של תקציב, והוא מחייב ביקורת מחודשת.

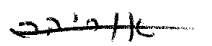
24. על רקע תנאי חוסר ודאות אלו (וזאת מבלי להתייחס למציאות הביטחונית המורכבת, לשינויים הגיאוגרפיים-פוליטיים שעתיד המלחמה באוקראינה צפוי לחולל, וכו'), הניסיון לתכנן תקציב שיישומו כמעט שנתיים בעתיד – אינו ריאלי, והוא ידרש לעבור שינויים משמעותיים ביותר.

25. בנסיבות אלו, בהן התקציב עתיד לעבור שינויים יסודיים, אישור מראש של תקציב שהוא במהותו דו-שנתי אינו אלא התחמקות של הממשלה מהצורך להתייצב בעתיד בפני הכנסת, ולהוביל הסכמות שיאפשרו לחוקק את תקציב שנת הכספים 2024 במועדו. **המדובר בפגיעה קשה בעקרונות יסוד דמוקרטיים, בהוראות חוק-יסוד, ובפסיקת בית המשפט העליון.**

26. נוכח כל האמור, אנו קוראים לכן לפעול כבר עתה לגניזת הצעת חוק התקציב לשנת 2024, ולהבהיר לחברי הכנסת את הקשיים המשפטיים הטמונים בהמשך קידום התקציב הדו-שנתי בשלב זה.

27. בשל חשיבות הדברים, נבקש את תגובתכן בהקדם, ועד ליום 20.5.2023, על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, לרבות פנייה לאפיקים משפטיים נוספים.

בכבוד רב,


אורי הס, עו"ד
האגף הכלכלי


אריאל ברזילי, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי

⁴ נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות הכלכליות של הרפורמה המשפטית על הכלכלה הישראלית (מרץ 2023).

⁵ לעיל ה"ש 3, בעמ' 175.

נספח 27

העתק פניית העותרת מיום

23.4.2023

עמ' 204



23 אפריל 2023, ב' אייר תשפ"ג

לכבוד

בצלאל סמוטריץ'	עו"ד שגית אפיק	עו"ד אסי מסינג
שר האוצר	היועצת המשפטית לכנסת	היועץ המשפטי
משרד האוצר	הכנסת	משרד האוצר
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

עו"ד מאיר לוי

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

שלום רב,

הנדון: קשיים בקידום התקציב לשנים 2023-2024 – פנייה שנייה

סימוכין: מכתבנו מיום 2.4.2023.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. ביום 2.4.2023 פנינו אליכם בקריאה לפעול לגניזת הצעת חוק התקציב לשנת 2024, וקידום תקציב מעודכן לשנת 2023, בנפרד ממנו. זאת, נוכח הקשיים הדמוקרטיים, החוקתיים והכלכליים הכרוכים בקידומו של תקציב דו-שנתי, ובצל הפגיעה הכלכלית וחוסר הוודאות הפיננסית שחוות ישראל בשל קידום צעדי הממשלה להחלשת מערכת המשפט.

2. כפי שצינו במכתבנו, חוק-יסוד: משק המדינה, הקובע במפורש כי תקציב המדינה "יהיה לשנה אחת, ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות", מבטא תפיסה דמוקרטית לפיה אישור תקציב המדינה והפיקוח עליו מהווה אחד הכלים המשמעותיים ביותר הנתונים בידי הכנסת לפיקוח על הממשלה. על כן, **קביעת תקציב דו-שנתי פוגעת קשות בעקרונות הדמוקרטיה הפרלמנטרית ובהוראות חוק-היסוד**. יתר על כן, הצבענו על כך שמעבר לפגיעתו בכנסת (ובייחוד באופוזיציה), תקציב דו-שנתי אף פוגע בוודאות הכלכלית ובעמידה במגבלות תקציב אחראיות.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 1 מתוך 3



3. במכתבנו הצבענו על כך שחוקי התקציב לשנים 2023-2024, המקודמים בימים אלו בוועדות הכנסת, מהווים תקציב דו-שנתי מבחינה מהותית. כך, הצעות התקציב גובשו יחדיו, קודמו יחדיו, אושרו יחדיו בממשלה ובכנסת, ונדונות יחדיו בוועדותיה.
4. עוד עמדנו על כך שבנסיבות הנוכחיות, בימים בהם מדינת ישראל מצויה בחוסר וודאות כלכלית ניכר בצל קידום צעדי ה"רפורמה" המשטרית שמקדמת הממשלה, ולאור הערכותיהם של בכירי הכלכלנים בארץ ובעולם כי צעדי הממשלה צפויים להביא לפגיעה משמעותית מאוד בכלכלה הישראלית, כלל לא ניתן לקדם תקציב דו-שנתי אחראי (גם לו היה הדבר חוקתי). כך, הניסיון לקבוע תקציב הצופה שנתיים לעתיד בתנאי חוסר ודאות קשים, אינו ריאלי, ומהווה – הלכה למעשה – אישור לממשלה לנהל את תקציבה בעצמה, ללא פיקוח פרלמנטרי של ממש.
5. על כן, הצעת חוק התקציב לשנת 2024 בעת הזו אינה חוקתית, אינה אחראית, ודינה פסלות.
6. עד למועד זה, טרם נתקבלה כל תשובה עניינית מטעמכם.
7. ואולם, בשבועות שחלפו מאז מכתבנו, נחשפה החמרה במצבה הכלכלי של ישראל, באופן המחריף פי כמה את הקשיים הכלכליים הכרוכים בקידום תקציב דו-שנתי בעת הזו. על פי דיווחים בתקשורת, באגף הכלכלנית הראשית נערך בשבועות האחרונים מחשב על מצב ענף ההייטק, ממנו עולה ירידה חדה בהשקעות בישראל מצד גופים בינלאומיים, שמקורה בצעדי הממשלה ואי-היציבות המשטרית לה הם גורמים.¹ ברקע לדברים, כמובן, הורדת תחזית דירוג האשראי של ישראל על ידי חברת הדירוג מודיס, תוך קביעה כי פעולות הממשלה בלתי צפויות ומשקפות הידרדרות בממשל הישראלי ובחוסן המוסדי בישראל (deterioration of Israel's institutional and governance strength).
8. בנוסף, כבר כעת מסתמנת ירידה משמעותית מהכנסות המדינה ממסים, כפי שעולה מדיווחי משרד האוצר על ביצוע התקציב. כך, עוד בטרם הושלמו צעדי ה"רפורמה" המשטרית, נתוני גביית המסים מצביעים על ירידה ריאלית בגובה של כ-9% ביחס לתקופה המקבילה אשתקד. החשש הברור הוא כי הירידה בהכנסות צפויה להימשך, ככל שמשקיעים ימשכו השקעותיהם מישראל, על רקע צעדי הממשלה והורדת דירוג האשראי שלה.
9. נוכח נתונים אלו, ברי כי גיבוש הוצאות הממשלה על רקע תחזית הכנסות שגובשה לפני חודשים ספורים, אינה רלוונטית עוד. על פי הפרסומים, במשרד האוצר נשקלת האפשרות לעדכן את תחזית הצמיחה בתוצר ל-2023 ו-2024 בשל ההתפתחויות.
10. בעוד שעדכון התחזיות כשלעצמו הוא כמובן נדרש, יש להודות כי נוכח המצב המשטרי בו מצויה ישראל, כל ניסיון לגבש בעת הזו תחזית שתוקפה כמעט שנתיים לעתיד, אינו רציני, ומובן

¹ נתי טוקר "המשבר בהייטק: באוצר בוחנים אם צריך לעדכן את התחזיות ולפתוח את התקציב" TheMarker (23.4.2023)

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



שידרוש עדכונים. במצב שכזה, אישור תקציב לשנת 2024 מהווה צעד בלתי אחראי מבחינה כלכלית, שנראה שעיקר תכליתו בהימנעות מן הצורך לאשר את התקציב בכנסת פעם נוספת.

11. על כן, אנו שבים וקוראים לכם לבלום את קידום הצעת חוק התקציב לשנת 2024, שאינה חוקתית ובלתי אחראית, ולקדם בשלב זה תקציב לשנת 2023 בלבד.

12. בשל חשיבות הדברים ודחיפותם, נבקש את תגובתכם בהקדם, ועד ליום 14.5.2023, על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו, לרבות פנייה לאפיקים משפטיים נוספים.

בכבוד רב,

אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

העתק:

עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני

יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ דוד ביטן

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עמוד 3 מתוך 3

נספח 28

העתק פניית העותרת לחברי הוועדה

מיום 2.5.2023

עמ' 208



2 מאי 2023, י"א אייר תשפ"ג

לכבוד

חברי הוועדה	שגית אפיק	שלומית ארליך
וועדת הכספים	היועצת המשפטית לכנסת	היועצת המשפטית לוועדת הכספים
הכנסת	הכנסת	הכנסת
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: קשיים משפטיים בתיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה

ובקידום תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. בימים אלה דנה וועדת הכספים בקידומו של תקציב המדינה לשנים 2023-2024. אף שהכנסת דנה בהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023, ובהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 (להלן: "הצעת תקציב 2023" ו-"הצעת תקציב 2024", בהתאמה), המדובר למעשה בתקציב דו-שנתי לכל דבר ועניין. כך, הצעת החוק, שפוצלה לשני מסמכים – גובשה יחדיו, קודמה יחדיו, ואושרה יחדיו בכנסת בקריאה ראשונה. גם בפתח ישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 30.4.2023 אמר ראש הממשלה עצמו כי "לאחר שאישרנו את תקציב המדינה בממשלה, נאשר את התקציב בכנסת. זה תקציב דו-שנתי. התקציב הזה בא יחד עם חוק הסדרים".¹
2. כידוע, אחד מתפקידיה המרכזיים ביותר של הכנסת נוגע לאישור תקציב המדינה, המוצע על ידי הממשלה. הפיקוח על התקציב הוא אחד הכלים המשמעותיים ביותר של הציבור – באמצעות נציגיו בכנסת – לוודא כי הממשלה ממלאת תפקידה כראוי, ולהשפיע על המדיניות ועל חלוקת כספי הציבור, שניתנו בנאמנות בידי המדינה. המדובר גם באחד הכלים היחידים העומדים לרשות האופוזיציה הפרלמנטרית להשפיע על מדיניות הממשלה.
3. על כן, כמעט בכל מדינות העולם החופשי מתקיים אישור התקציב ע"י הפרלמנט מדי שנה בשנה. זאת, שכן אישור תקציב איננו עניין טכני, בחזקת "חותמת גומי" שהכנסת חייבת להעניק לממשלה. הכנסת היא הקובעת את תקציב הממשלה הצעתה, ומבלי שהראשונה מאשרת מדי שנה את תקציבה של האחרונה – אין הצדקה דמוקרטית לקיום של הממשלה. לא בכדי, נקבע

¹ "דברי ראש הממשלה נתניהו בפתח ישיבת הממשלה" משרד ראש הממשלה, <https://tinyurl.com/yc22hb85>

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 31348 ירושלים, 9131301 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 31348، القدس 9131301 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 31348 Jerusalem 9131301 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



בחוק-יסוד: משק המדינה, בסעיף 3(א)(2) כי תקציב המדינה "יהיה לשנה אחת, ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות".

4. לפיכך, בית המשפט העליון כבר קבע בעניין בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו 6.9.2017) (להלן: "עניין המרכז האקדמי") כי קביעת תקציב דו-שנתי, המגיע לאישורה של הכנסת פעם בשנתיים, עומדת "בניגוד לכתבו ורוחו של חוק היסוד ולפרקטיקה מקדמת דנא, לפני חוק היסוד ולאחר כינונו". כך, נקבע, תקציב דו-שנתי מגלם גירעון דמוקרטי, באשר הוא פוגע ביכולת הכנסת לפקח על סדרי העדיפויות במדינה. **כה חמור הגירעון הדמוקרטי שבחקיקת תקציב דו-שנתי וכה קשה פגיעתו בהוראות חוק-יסוד: משק המדינה, עד שבעניין המרכז האקדמי הוציא בית המשפט התראת בטלות לתיקון לחוק יסוד².**

5. לא רק טעמים דמוקרטיים עומדים בבסיס האיסור החוקתי על תקציב דו-שנתי. לאחר שבשנת 2009 הציעו גורמי המקצוע במשרד האוצר כי התקציב לשנים 2009-2010 יחוקק באופן דו-שנתי, והכנסת אישרה את המהלך מתוך תפיסה שמדובר בשינוי חד-פעמי, נעשה התקציב הדו-שנתי לחזון נפרץ. על אף פסיקתו של בית המשפט העליון שעמדה על הקשיים בפרקטיקה זו,³ המשיכה הכנסת, בלחץ הממשלה, לחוקק חוקי תקציב דו-שנתיים, בתחילה במסגרת ניסוי לשנים 2009-2010. לאחר שבתום תקופת הניסוי התברר כי הגירעון בפועל היה כפול מן הצפוי, ונקבע לגביו כי מעבר לפגיעתו באופוזיציה, הוא גם אינו מאפשר ודאות בהכנסות ממסים, בעמידה במגבלות ההוצאה, ונמתחה על הפרקטיקה ביקורת מקצועית רחבה ביותר. **התקציב הדו-שנתי, לפיכך, מוביל לא רק לגירעון דמוקרטי, כי אם לגירעון פיסקלי ממש.**

6. בימים אלו, בהם מקודמת בישראל תכנית מקיפה לחיזוק הממשלה והחלשת יתר הרשויות (בדגש על בתי המשפט) והסרת רסנים מעל פעילות הממשלה, יש לדברים חשיבות מיוחדת, הן מבחינה דמוקרטית והן מבחינה כלכלית. בשבועות האחרונים נחשפו נתונים כלכליים אודות מצבה הכלכלי של ישראל כיום, והנזקים הכרוכים בקידום תכניות הממשלה ל"רפורמה משפטית". כך, באגף הכלכלנית הראשית נערך בשבועות האחרונים מחשב על מצב ענף ההייטק, ממנו עולה ירידה חדה בהשקעות בישראל מצד גופים בינלאומיים, שמקורה בצעדי הממשלה ואי-היציבות המשטרית לה הם גורמים.⁴ ברקע לדברים, כמובן, הורדת תחזית דירוג האשראי של ישראל על ידי חברת הדירוג מודייס, תוך קביעה כי פעולות הממשלה בלתי צפויות ומשקפות הידרדרות בממשל הישראלי ובחוסן המוסדי בישראל.

7. בנוסף, בימים האחרונים פורסם נייר עמדה של רשות החדשנות, המצביע על ירידה משמעותית ביותר במתאם שבין מדד שווי חברות הטכנולוגיה הישראליות לבין מדדים בינלאומיים (מדד

² זאת, לצד השימוש לרעה המגולם בעצם השימוש בהוראת שעה בתיקון חוקתי, בפעם החמישית ברציפות, על אף קביעות שיפוטיות בדבר הבעייתיות שבהמשך הפרקטיקה.

³ בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) (2011).

⁴ נתי טוקר "באוצר בוחנים אם צריך לעדכן את התחזיות ולפתוח את התקציב" **TheMarker** (23.4.2023) רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 31348, ירושלים, 9131301 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 31348، القدس 9131301 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 31348 Jerusalem 9131301 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



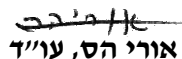
נאסד"ק 100), המצביע על תהליך של התפצלות המשק הישראלי ממקביליו בעולם וצניחה של ישראל במדדים. אלו, לצד מגמת של צניחה דרמטית בנכונות יזמים לפתוח חברות סטארט-אפ בישראל, מצביעים על כניסה למצב של אי-וודאות כלכלית משמעותית בישראל, אשר צפויה להביא לירידה בגיוסי עובדים בשכר גבוה בישראל, הקטנת רווחים בישראל מאקזיטים עתידיים, באופן שעלול להחזיר את כלכלת ישראל שנים רבות לאחור.⁵

8. לא יכול להיות כל ספק כי בתנאי אי-וודאות כה חריפים, לא ניתן להעריך את מצב המשק לפרק זמן כה רב קדימה, עד כי ניתן לגבש תקציב דו-שנתי. לא בכדי נכתב בדברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) כי "למאפיין זה, קרי פער או סמיכות זמנים לשנת התקציב השנייה, יש השלכות משמעותיות על התאמת התקציב לצורכי המשק בראי המצב הכלכלי... לגיבוש הנמחות ותחזיות מדויקות נודעת חשיבות רבה בעת גיבוש תקציב המדינה... אי עמידה בתחזיות כאמור בשל הכנסות וצמיחה נמוכות מהצפוי עלולות בסבירות גבוהה לגרור גיוס חוב בקצב מוגבר ובריבית גבוהה יותר, תוך הכבדת נטל שירות החוב על הציבור לשנים רבות בעתיד". על כן, בתנאים הקיימים, גיבוש תקציב לפרק זמן ארוך אינו רק בלתי מקצועי, כי מסכן את כלכלת ישראל לשנים רבות.

9. בשורה התחתונה - נוכח אי הוודאות הכלכלית המשמעותית בה אנו מצויים, קידום תקציב דו-שנתי בעת הזו אינו רק בלתי דמוקרטי ובלתי חוקתי, כי אם מסוכן מבחינה כלכלית. קידומו של תקציב דו-שנתי בעת הזו מהווה טעות משפטית וכלכלית קשה, ואני קוראים לחברי הוועדה להתנגד לו.

10. יובהר, כי על אף שההצעה המונחת על שולחן תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה מאפשר, לכאורה, מנגנון להתאמת התקציב בהתאם לעדכון הנתונים הכלכליים בסמוך לשנת התקציב הרלוונטית, הוא אינו פותר במלואו את הקושי הכלכלי הטמון בעיצוב תקציב במנותק מצרכי השעה; הוא אינו פותר כלל את הקושי הדמוקרטי הטמון בעיצוב תקציב מבלי לשוב ולקבל את אישורה של הכנסת; והתיקון אף אינו פותר את הקושי החוקתי הנובע מהוראת חוק-היסוד המפורשת ומפסיקת בג"ץ, לפיה תקציב המדינה יהיה לשנה אחת.

בכבוד רב,


אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון


אריאל ברזילי, עו"ד

מנהל האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

⁵ רשות החדשנות נייר עמדה – חשש מהתפצלות ההייטק הישראלי מהמגמות העולמיות וכיווני פעולה אפשריים (30.4.2023).

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 31348, ירושלים, 9131301 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 31348، القدس 9131301 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 31348 Jerusalem 9131301 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח 29

**העתק תשובתה של עו"ד פלדמן
לעותרת מיום 2.5.2023**

עמ' 212

י"א באייר התשפ"ג

2 במאי 2023

ימ. 1031-2023

לכבוד

אריאל ברזילי, עו"ד

אורי הס, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: קשיים בקידום התקציב לשנים 2023-2024

פניותיכם מיום 2 באפריל 2023 ומיום 23 באפריל 2023

פנייתכם הועברה לטיפול והריני להשיבכם כדלקמן.

סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה קובע כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". בהמשך לכך קובע הסעיף האמור את המועד האחרון להנחת הצעת חוק התקציב השנתי על שולחן הכנסת.

בהתאם לכך, הונחו ביום 23 במרץ 2023 על שולחן הכנסת, הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023 והצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 (להלן – **הצעות החוק**). ביחס לשנת הכספים 2023 הרי שלנוכח הבחירות לכנסת ה-25 שהתקיימו ביום 1 בנובמבר 2022, הצעת חוק התקציב לשנה זו הונחה במועד מאוחר, וזאת כשלושה חודשים לאחר תחילת שנת הכספים.

מאחר שהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023 הונחה במהלך שנת הכספים 2023, כחצי שנה בלבד לפני המועד המתוכנן להנחתה של הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, החליטה הממשלה להניח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב לשנת 2023 גם את הצעת חוק התקציב לשנת 2024.

כפי שמפורט להלן, בניגוד לעולה ממכתבכם, הגשת שתי הצעות חוק תקציב אינן זהות להגשת תקציב דו-שנתי (סוגיה אשר נדונה במסגרת פסק הדין הנזכר בפנייתכם – בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו) (להלן – פסק הדין)):

ראשית, מדובר בשתי הצעות חוק שונות אשר הכנסת מאשרת אותן בהצבעות נפרדות ולא אחודות. כלומר, אין מדובר בהצבעה אחת על חוק המתייחס לתקציב שיחול במשך שנתיים.

שנית, המשמעות של אי אישורן של כל אחת מהצעות החוק האמורות היא שונה. כך, ביחס להצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, הרי שאי אישורו לשנה זו עד ליום 29 במאי 2023 יוביל, בהתאם לסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, להתפזרות הכנסת. אי אישורו של חוק התקציב לשנת 2024 במועד האמור לא תוביל להתפזרות הכנסת בהתאם לסעיף 36 לחוק הנזכר. כלומר, מבחינה משפטית, ההשלכה של אי העברת תקציב לשנת 2024 אינה שקולה לאי אישורו של תקציב דו-שנתי המוגש כהצעת חוק אחת, וכפי שהיה בעת שהוראות השעה בעניין תקציב דו-שנתי היו בתוקף. יצוין, גם

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה : www.gov.il



אוצר ברשת : www.mof.gov.il

כי בניגוד לסוגיה שנדונה בפסק הדין, בענייננו לא מתעוררת סוגיה של תיקון חוק יסוד בהוראת שעה.

כך, הקדמת ההנחה של הצעת חוק התקציב לשנת 2024 מחודש ספטמבר 2023 לחודש מרץ 2023 אינה מעלה או מורידה ביחס להיבטים שנדונו ונפסקו בפסק הדין. יצוין כי כך גם היה לגבי תקציב המדינה לשנת 2019 שאושר בקריאה שנייה ושלישית בחודש מרץ 2018.

זאת ועוד, יחד עם הצעות חוק התקציב הונחו על שולחן הכנסת הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023, אשר מצויות בימים אלה בדיון בוועדת הכספים של הכנסת לצורך הכנתן לקריאה שנייה ושלישית. עניינן של הצעות החוק האמורות הוא בקביעת מנגנון אשר נועד לתת מענה לקושי שמתעורר בגיבוש תחזיות כלכליות במועד מוקדם של השנה הקודמת לשנת הכספים. ויודגש, הקושי שהמנגנון נועד לפתור הוא קושי כלכלי-מקצועי, אשר משליך על שמירה על משמעת פיסקאלית ואינו קושי משפטי. ואולם, מנגנון זה – המכונה מנגנון ההתאמות – מקנה כלי לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה במצב שבו, כפי שפירטתם במכתבכם, הממשלה מניחה את הצעת התקציב לשנה מסויימת במועד המוקדם משבעה חודשים לפני תחילת שנת התקציב, כך שבשנה כאמור היא תידרש להניח על שולחן הכנסת עדכון של התחזיות ביחס לשנת הכספים הרלוונטית. כמו גם נקיטה בצעדים מסוימים במידה ומתברר כי התקציב אינו עומד במגבלות הפיסקאליות.

אשר על כן, לטעמינו לא נפל כל פגם, לא כל שכן ביחס לפסיקת בית המשפט העליון בנושא התקציב הדו-שנתי, שבו מוגשות שתי הצעות תקציב יחד, האחת ביחס לשנה שהחלה זה מכבר, והשנייה ביחס לשנת הכספים הבאה, וביתר שאת בצירוף הצעת הממשלה לקביעת מנגנון ההתאמות בחוק. יתירה מזו, חקיקתו של התיקון המוצע לחוק היסוד והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות תשפר את המצב הנורמטיבי הקיים.

בכבוד רב,

אסתי פלדמן, עו"ד
סגנית בכירה ליועץ המשפטי

העתק:

מר בצלאל סמוטריץ' - שר האוצר

עו"ד שגית אפיק - היועצת המשפטית של הכנסת

עו"ד מאיר לוין - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר

נספח 30

**העתק תשובת הלשכה המשפטית
לכנסת לעותרת מיום 7.5.2023**

עמ' 215



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

(סימוכין : 055251-2023)
ירושלים, ט"ז באייר התשפ"ג
07 במאי 2023

לכבוד
אריאל ברזילי, עו"ד
אורי הס, עו"ד
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

**הנדון: פניותיכם בעניין קשיים משפטיים בתיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה ובקידום
תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024**

סימוכין : מכתביכם מימים 2.4.2023 ; 2.5.2023 ו-23.4.2023

1. בפניותיכם טענתם כי הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 מעוררות קשיים מבחינה דמוקרטית ופיסקלית בשל היותם למעשה תקציב דו-שנתי.
2. כידוע לכם, ביום 3.5.2023 קיימה ועדת הכספים דיון בהצעות חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13); והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023. במסגרת הדיון, עלו חלק מהטענות המשפטיות והכלכליות שהעליתם במכתבכם וזכו להתייחסות מאנשי המקצוע ומהמשטניות שהגיעו לוועדה מטעם הממשלה.
3. קודם לדיון זה, ביום 2.5.2023, העבירה היועצת המשפטית לכנסת לחברי הוועדה מסמך הכנה שכלל בין היתר סקירה והערות לדיון שעניינן הסוגיות שנכללו במכתביכם. מצ"ב לעיונכם מכתב של היועצת המשפטית לכנסת.
4. נוכח האמור, נושאים אלו ילובנו כמקובל בהליך החקיקה ובפרט בדיוני ועדת הכספים ויובאו להכרעתם של חברי הכנסת במהלך הכנת הצעות החוק לקריאה שניה ושלישית.

בכבוד רב,

דניאל שטאובר
עוזר ליועצת המשפטית לכנסת

העתק :

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
חברי ועדת הכספים
עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים

נספח 31

**העתק העמודים הרלוונטיים ממסמך
עיקרי התקציב לשנים 2023-2024
שפרסם משרד האוצר**

עמ' 217

תקציב המדינה

הצעה לשנות

הכספים

2023 ו-2024

עיקרי התקציב

ותכנית התקציב הרב-שנתית

ירושלים - ניסן התשפ"ג - מרץ 2023

5	תקציר
	חלק א
	מסמכי התקציב
11	הצעת התקציב לשנת הכספים 2023
15	הצעת התקציב לשנת הכספים 2024
19	הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2023
20	הצעת תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2024
21	תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2023 ו-2024
	חלק ב
	סקירה כללית
27	המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024
29	עיקרי ההתפתחויות המקרו-כלכליות
37	עיקרי מדיניות התקציב והתוכנית הכלכלית
50	הצעת התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024
55	תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2024 עד 2027
68	הגירעון ומימונו לשנות הכספים 2023 ו-2024
	חלק ג
	סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה
73	הביטחון והסדר הציבור
75	משרד הביטחון
89	המשרד לביטחון לאומי
91	משרדי המטה
93	משרד ראש הממשלה
95	משרד האוצר
97	משרד המשפטים
98	משרד החוץ
99	משרד הפנים והרשויות המקומיות
101	רשות האוכלוסין והגירה ומעברי הגבול
103	מימון מפלגות ותקציב הבחירות
105	השירותים החברתיים
110	המוסד לביטוח לאומי
112	משרד החינוך
114	ההשכלה הגבוהה
116	משרד הרווחה והשירותים החברתיים
117	משרד העבודה
120	משרד הבריאות
123	משרד העלייה והקליטה
124	הרשות לזכויות ניצולי השואה
125	משרד המדע הטכנולוגיה והחלל
126	משרד התרבות והספורט

128	ענפי המשק
135	משרד הכלכלה והתעשייה
138	משרד התיירות
140	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
142	משרד התקשורת
145	המשרד להגנת הסביבה

147	תשתיות
149	משרד האנרגיה
154	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
158	משרד הבינוי והשיכון
160	משק המים
164	רשות מקרקעי ישראל

166	החזרי חוב
	תשלום החובות

168	הוצאות אחרות
	תקציב הגמלאות והפיצויים

	חלק ד
175	תחזית ההתפתחויות המקרו-כלכליות והכנסות המדינה בשנות הכספים 2023 ו-2024
200	תחזית הטבות המס לשנות הכספים 2023 ו-2024
	הכנסות המדינה ממסים

	חלק ה
227	עקרונות חוק התקציב
230	מסמכי חוק התקציב
232	הצעת חוק התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024, התשפ"ג-2023
238	מחירי התקציב
	לוחות התקציב
239	סך תקני כוח האדם לשנת הכספים 2023
241	סך תקני כוח האדם לשנת הכספים 2024
243	תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2021-2024
247	תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2021-2024
251	תשלום חובות קרן לשנות הכספים 2021-2024
252	תשלום חובות ריבית (ברוטו) לשנות הכספים 2021-2024
253	תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2021-2024

חוק התקציב השנתי מוגש בהתאם להוראות "חוק יסוד: משק המדינה", שלפיהן ייקבע תקציב המדינה בחוק והוא יכול את ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. חוקי תקציב המדינה לשנת הכספים 2023 ולשנת הכספים 2024 מוגשים זה לצד זה.

לצד הצעות חוק התקציב השנתי לשנות הכספים 2023 ו-2024 הממשלה מגישה לאישור הכנסת את הצעת **חוק ההתייעלות הכלכלית** (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), הכוללת את שינויי המדיניות בתקציב המדינה הדורשים שינויי חקיקה, לרבות צעדי התאמה פיסקליים בהוצאה ובהכנסה, וכן את הצעת **חוק התוכנית הכלכלית** (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), הכוללת את שינויי החקיקה הנדרשים ליישום הרפורמות המרכזיות של הממשלה לשנים 2023 ו-2024.

הצעות התקציב ודברי ההסבר המפורטים הנלווים להן כוללים שורת צעדים, במטרה לאפשר את הגברת מעורבות הציבור בישראל בהליכי גיבוש ואישור תקציב המדינה: חלוקה של תחומי ההוצאה העיקריים של הממשלה לאשכולות, כך שהם ישקפו באופן ברור ואחיד יותר את התפלגות הוצאות הממשלה; ביאורים לגבי ניהול הסיכונים הקיים בתקציב המדינה; ניתוח מגדרי של הצעות התקציב; פירוט של עיקרי השינויים בהצעות התקציב ביחס לתקציב הקודם; וניתוח מפורט של ההנחות ושל ניהול הסיכונים הקשורים לבניית תחזיות הצמיחה, הכנסות המדינה וכן מסגרת תקציב המשרדים.

לנוחיות הקוראים, באתר האינטרנט של משרד האוצר ניתן למצוא את מערכת "פיסקלי דיגיטלי" להנגשת התקציב לציבור בלינק זה: <https://public.tableau.com/profile/mof.budget#!/>

חוברת עיקרי התקציב, המובאת בזאת בפני הכנסת ובפני הציבור, מרכזת את חומר הרקע המשמש בסיס לגיבושו של התקציב, מציגה בפני הקורא את תמצית הניתוחים והנתונים הרלוונטיים לתקציב המדינה לשנות הכספים 2023 ו-2024. מידע נוסף ניתן למצוא בחוברות דברי ההסבר המפורטות של הצעת תקציב זו.

להלן עיקרי החוברת:

חלק א – מסמכי התקציב

- **הצעות התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג את סכומי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם שהממשלה תהיה רשאית להוציא בשנות הכספים 2023-2024 תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים. סך ההוצאה הממשלתית נטו לשנת הכספים 2023 עומדת על כ-610.7 מיליארד ש"ח וההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על כ-484.8 מיליארד ש"ח. בשנת הכספים 2024 עומדת סך ההוצאה הממשלתית נטו על כ-653.7 מיליארד ש"ח וההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על כ-513.7 מיליארד ש"ח.
- **הצעות תקציב המפעלים העסקיים לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג את סכומי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ושיא כוח האדם שהממשלה תהיה רשאית להוציא בשנות הכספים 2023-2024 במסגרת תקציב המפעלים העסקיים. סך תקציב המפעלים העסקיים לשנת הכספים 2023 עומד על כ-38.8 מיליארד ש"ח ובשנת 2024 על כ-34.5 מיליארד ש"ח.
- **תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג בפני הקורא את צפי הכנסות המדינה לשנות הכספים 2023-2024. סך ההכנסות לחשבון הגירעון צפוי לעמוד בשנת הכספים 2023 על כ-467.2 מיליארד ש"ח ובשנת 2024 על כ-498.1 מיליארד ש"ח.

חלק ב – סקירה כללית

- **המדיניות הכלכלית ומדיניות התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג את הרקע הכלכלי להצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2024-2023. בפרק מתוארים עיקרי ההתפתחויות המקרו כלכליות שעמדו ברקע להכנת התקציב, וכן מתוארים בתמצית צעדי התוכנית הכלכלית, שמטרתם להניח תשתית להאצת צמיחת התוצר לנפש, להעלאת רמת החיים, להקלת הבירוקרטיה והרגולציה לעסקים ולאזרח ולהורדת יוקר המחיה.
- הפרק מציג גם את עיקרי המדיניות הפיסקלית תוך התייחסות להתפתחויות הפיסקליות העיקריות בעשור האחרון, התפתחות רכיבי התקציב וההוצאה הציבורית בהשוואה רב-שנתית ולפי תחומי הוצאה, תיאור הכללים הפיסקליים והשינויים הצפויים בהם וכן את אפשרויותיה של הממשלה והדילמות הפיסקליות העומדות בפניה.
- **הצעת התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג את מסגרת ההוצאה ברוטו (כולל ההוצאה המותנית בהכנסה) לשנות הכספים 2024-2023, אשר מסתכמת בכ-659.3 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ובכ-701.9 מיליארד ש"ח לשנת 2024. בנוסף, הפרק מציג את עיקרי השינויים בתקציב המדינה לשנות הכספים 2024-2023 לעומת תקציב המדינה לשנת הכספים 2022.
- **תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2024 עד 2027:** פרק זה מציג את תחזית הוצאות הממשלה לשנים 2024-2027 תוך חלוקה למספר תחומי הוצאה עיקריים ופירוט ההנחות שבבסיס התחזית. בנוסף מוצגים בפרק זה השינויים העיקריים שנעשו בתחזית, גורמים שקיימת בגינם אי וודאות, סיכונים לתחזית וכן הבהרה לגבי נושאים שלא נלקחו בחשבון. לצד זאת מוצגים בקצרה נתוני תחזית ההכנסות העיקריים, שעליהם יפורט בהרחבה בחלק ד' של החוברת.
- **הגירעון ומימונו לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג את הגירעון התקציבי לשנות הכספים 2024-2023, אשר צפוי לעמוד על 16.9 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ועל 14.9 מיליארד ש"ח בשנת 2024. הגירעון למימון בשנים האמורות צפוי לעמוד על 16.3 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ועל 14.4 בשנת 2024. בנוסף, הפרק מציג את אופן מימון הגירעון הצפוי.

חלק ג – סקירת עיקרי ההוצאות והפעולות של משרדי הממשלה

חלק זה מציג את עיקרי הפעולות של משרדי הממשלה לשנות הכספים 2023 ו-2024, והוא מחולק לתחומי ההוצאה האלה: הביטחון והסדר הציבורי, משרדי המטה, השירותים החברתיים, ענפי המשק, התשתיות, תשלום חובות והוצאות אחרות.

חלק ד – הכנסות המדינה

- **תחזית ההתפתחויות המקרו כלכליות והכנסות המדינה ממיסים, מאגרות ומהכנסות אחרות בשנים 2023 ו-2024:** חלק זה מפרט את המשתנים המקרו כלכליים המשמשים בסיס לתחזית הכנסות המדינה ממיסים, כגון: תחזיות צמיחת התוצר, שוק העבודה והשינוי במחירים ובעקבותיהם את תחזית הכנסות המדינה ממיסים וההכנסות האחרות. תחזית הצמיחה לשנת הכספים 2023 עומדת על 3.0 אחוזי תוצר ובשנת הכספים 2024 היא עומדת על 3.2 אחוזי תוצר.
- **תחזית הכנסות המדינה ממיסים ומאגרות לשנת הכספים 2023** עומדת על 436.1 מיליארד ש"ח ותחזית הכנסות אחרות עומדת על 31.1 מיליארד ש"ח.
- **תחזית הכנסות המדינה ממיסים ומאגרות לשנת הכספים 2024** עומדת על 465.3 מיליארד ש"ח ותחזית הכנסות אחרות עומדת על 32.8 מיליארד ש"ח.
- **תחזית הטבות המס לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג פירוט של הטבות המס הקיימות בישראל. על-פי התחזית הנוכחית, בשנת הכספים 2023 צפויות לעמוד הטבות המס על כ-83.6 מיליארד ש"ח, ובשנת הכספים 2024 צפויות לעמוד הטבות המס על כ-84.9 מיליארד ש"ח.

חלק ה – נספחים

- **עקרונות חוק התקציב, מסמכי חוק התקציב, מחירי התקציב, חוק התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרקים אלו מפרטים את התשתית החוקית המשמשת לצורך בניית התקציב וכן את תחזיות המחירים אשר שימשו לצורך בניית התקציב במחירים שוטפים.
- **סך תקני כוח האדם לשנות הכספים 2023 ו-2024:** פרק זה מציג את סך תקני כוח האדם שהממשלה רשאת להעסיק בשנות הכספים 2023-2024 תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים. בשנת הכספים 2023 תוכל הממשלה להעסיק 134,274 שיאי כוח אדם (כולל עבודה בלתי צמיתה) ובשנת הכספים 2024 תוכל הממשלה להעסיק 136,027 שיאי כוח אדם (כולל עבודה בלתי צמיתה).
- **תקציב ההוצאות ברוטו לשנות הכספים 2021 עד 2024:** פרק זה מציג השוואה רב-שנתית של הוצאות ברוטו (הוצאה נטו בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה) תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים.
- **תקציב ההוצאות נטו לשנות הכספים 2021 עד 2024:** פרק זה מציג השוואה רב-שנתית של ההוצאות נטו תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים.
- **תשלום חובות קרן ותשלום חובות הריבית לשנות הכספים 2021 עד 2024:** פרקים אלו מציגים השוואה רב-שנתית של הוצאות הממשלה המשמשות לתשלום חובות קרן ולתשלום חובות הריבית.
- **תחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2021 עד 2024:** פרק זה מציג השוואה רב-שנתית של התקבולים והמלוות.

נספח 32

העתק דברי ההסבר להצעת החוק לתקציב הדו-שנתי לשנים 2017- 2018

עמ' 225



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

18 ביולי 2016

1063

י"ב בתמוז התשע"ו

עמוד

הצעת חוק-ייסוד: 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.

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

2. (א) לענין 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), לענין 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 לענין הנושאים האמורים נבדקת לגבי שתי השנים האמורות יחד, מוצע להבהיר כי לענינים 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 לענין 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, לענין 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 לענין 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, תבין 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, תבין 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.

נספח 33

העתק דברי הסבר ונוסח מעודכן

תיקון מס 13

עמ' 233

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13)

הוספת סעיף 3א¹ 1. בחוק-יסוד: משק המדינה¹, אחרי סעיף 3א יבוא:

"מנגנון התכנסות 3א.1. (א) הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת כספים מסוימת (בסעיף זה – שנת התקציב), יחולו ההוראות שלהלן:

דבריו הסבר

מאליו מובן כי ההשלכות של שגיאה בתחזית המקרו כלכלית אינן סימטריות. בעוד שחריגה מהתחזית כאמור שמשמעותה גידול גבוה מהצפוי בצמיחת התוצר או בהכנסות המדינה אינה משפיעה בהכרח באופן ישיר על היקף גיוס החוב הנדרש, על שיעור הריבית על החוב הממשלתי או על אופן השווקים בממשלה, הרי שאי-עמידה בתחזיות כאמור בשל הכנסות וצמיחה נמוכות מהצפוי עלולות בסבירות גבוהה לגרום גיוס חוב בקצב מוגבר ובריבית גבוהה יותר, תוך הכבדת נטל שירות החוב על הציבור לשנים רבות בעתיד.

בעת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, הניחו גורמי המקצוע במשרד האוצר כי התאוששות המשק הישראלי מהשפעות המשבר הפיננסי העולמי שפרץ בשנת 2008, בין השאר מההיבט של הכנסות המדינה, תהיה מהירה יחסית. ואולם כבר במהלך שנת 2011, התברר כי ההנחות היו אופטימיות יתר על המידה, וכי הגירעון צפוי להיות גבוה באופן ניכר מתקרת הגירעון הקבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. על אף שמגמה זו הייתה ברורה עוד לפני שהחלה שנת הכספים 2012, נמנעה הממשלה לבצע שינויים במדיניות הפיסקלית במטרה לצמצם את הנזקים שהיו צפויים בשל התרחבות הגרעון. כפועל יוצא מכך, בעת גיבוש התקציב לשנת הכספים שלאחר מכן, נאלצה הממשלה להציע שורה של צעדי ריסון משמעותיים לרבות קיצוץ הוצאות והעלאת מסים, ככל הנראה בהיקף גדול משהיה נדרש אילו הייתה מגבשת תוכנית לריסון הגירעון כבר לקראת שנת 2012.

כלקח מהמתואר לעיל לגבי תקציב המדינה לשנים 2011-2012, ובעקבות דוח ביקורת שהגיש מבקר המדינה בנושא, בוצעו במשרד האוצר כמה שינויים בתחום המדיניות הכלכלית, שחלקם נוגעים למבנה הארגוני ולבניית יכולות חיזוי משופרות, לדוגמה על ידי הקמת אגף הכלכלן הראשי, וחלקם נוגעים לאופן גיבוש המדיניות הכלכלית, למשל על ידי בחינת כלים שמתאימים לניהול הסיכונים הפיסקליים בתקציבים דו-שנתיים. הכלי הבולט ביותר מבין הכלים המשמשים לניהול סיכונים, אשר מותאם לתקציב שמסתמך על תחזיות מוקדמות מהרגיל, הוא תקציב התאמות – כלי שנועד לשמר גמישות לאורך זמן, ככל שמתבהרים התנאים המקרו-כלכליים והסיכונים הפרטניים הרלוונטיים לשנת התקציב, בסמוך לתחילתה.

כללי החל משנת 2009 עד שנת 2018, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעות חוק תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010, 2011 ו-2012, 2013 ו-2014, 2015 ו-2016 ו-2017 ו-2018. מבין הצעות חוק התקציב לאותם שנים, הונחו הצעות חוק התקציב לשנים 2011 ו-2012 ולשנים 2017 ו-2018 על שולחן הכנסת בסמיכות לתחילת שנת התקציב הראשונה מבין השנתיים. התחזיות הכלכליות שנערכו בעבור שנת התקציב השנייה בחוקי התקציב האלה התבססו על מידע ודאי פחות בהשוואה לתחזיות הכלכליות שנערכו בעבור שנת התקציב השנייה בחוקי התקציב הדו-שנתי שהונחו על שולחן הכנסת בסמיכות לתחילת שנת הכספים השנייה. למאפיין זה, קרי פער או סמיכות זמנים לשנת התקציב השנייה, יש השלכות משמעותיות על התאמת התקציב לצורכי המשק בראי המצב הכלכלי, בשל הדינמיות הרבה המאפיינת את התפתחות הכלכלה המקומית אשר מושפעת ממגוון רחב של משתנים.

לגיבוש הנחות ותחזיות מדויקות נודעת חשיבות רבה בעת גיבוש תקציב המדינה. כך לדוגמה, חיזוי קצב גידול הכנסות המדינה ממסים אשר משפיע במישורין על גובה הגירעון, גובה האינפלציה המשוער בסוף שנת הכספים אשר קובע את שיעור ההצמדה של הוצאות שונות כגון קצבאות מסוימות, וכך גם התפתחויות בתחום השכר הממוצע במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט. לצד הנחות מקרו-כלכליות מעין אלה, קיימת סדרה של הנחות המשמשות לגיבוש תחזית הוצאות מפורטת בדבר קצב המימוש של תוכניות ממשלתיות שונות, ביצוע מיזמי תשתיות ארוכי טווח וצעדי מדיניות נוספים שעלותם אינה קבועה ומשתנה משנה לשנה. משתנים אלה משפיעים הן על קביעת גובה ההוצאה הממשלתית המותרת, בכך שתחזית ההוצאה הממשלתית לשנה מסוימת מושפעת מהנחות שונות לגבי התפתחות צד ההוצאה, והן על אופן הקצאת התקציב בין משרדים שונים ופעילויות שונות, אשר נועד בראש ובראשונה לשקף את הסכומים שיש חובה להקצותם וכן להוצאות על פי סדר העדיפויות הממשלתית. לחוסר דיוק בגיבוש התחזיות לצורך בניית התקציב יש השלכות שבאות לידי ביטוי בגובה הגירעון, אם קיימת סטייה במשתנים המקרו-כלכליים ביחס לתחזית, וכן בהיקף השינויים התקציביים בין סעיפי התקציב השונים, המשקפים את ההוצאות של המשרדים השונים.

¹ ס"ח התשל"ה, עמ' 206; התשפ"א, עמ' 368.

(1) בחוק התקציב לאותה שנה ייקבע תקציב התאמות, ששיעורו והוראות לעניין השימוש בו ייקבעו בחוק (בסעיף זה – תקציב התאמות);

דברי הסבר

המחצית בצמיחה בשנים 2021 ו-2022 וביזנוק חד בהכנסות המדינה מעבר לשיעור שהיה ניתן לחזות על פי נתוני העבר. כעת, בעת הנחת הצעות חוק התקציב, ניכרים סימני האטה בארץ ובעולם במדרים רבים, כגון קצב גידול ההכנסות, בעוד שלפי מדרים אחרים, כגון שוק העבודה, אין האטה ניכרת בפעילות המשק. בשל הקושי בחיזוי ההתפתחויות הכלכליות בשנים האחרונות, ובשל הסיכונים המקורי לכללים בעולם, טווח התחזיות הסבירות רחב במיוחד. במצב זה, שעשוי לחזור על עצמו כאשר ממשלה תבחר להגיש חוק תקציב שלא בסמוך לשנת התקציב, מדיניות אחראית מחייבת, בדומה לעבר, קביעתו של תקציב התאמות שייעשה בו שימוש כמוצע.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את חוקי-יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד) ולקבוע בו הוראה מיוחדת שתחול בשנה שבה הונחה הצעת תקציב המדינה יותר משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים שאלה מתייחס חוק התקציב (להלן – שנת התקציב). בנסיבות אלה, ייקבע בחוק התקציב לאותה שנה 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. תקציב התאמות הוא מנגנון לשיפור כושר ההתמודדות של הממשלה עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש תקציב בלוחות זמנים מוקדמים, והוא חשוב במיוחד כאשר הממשלה ניצבת לפני תנודתיות במצב הכלכלי, לנוכח חחרפת הקושי לגבש הנחות ותחזיות עם מידה סבירה של ביטחון בתקופות אלה. מנגנון זה של תקציב התאמות אומץ במתכונת משתנה על פני העשור הקודם, בתקציבים דו-שנתיים ובתקציבים שקודמו בלוח זמנים מוקדם כמתואר לעיל.

במקביל להצעת חוק יסוד זו, מתפרסמת הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023, שבה מעוגנים ההסדרים המשלימים להצעת חוק יסוד זו, ובין השאר פרטי המנגנון של תקציב התאמות, אופן השימוש בו ופרטי התוכנית המאזנת (ראו: הצ"ח הממשלה התשפ"ג, עמ' 978) (להלן – הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות).

לסעיף 3א1 המוצע

לסעיף קטן (א) דלפקסה (1)

כאמור, מוצע כי השימוש במנגנון של תקציב התאמות יהיה תלוי במועד שבו הונחה הצעת חוק תקציב המדינה על שולחן הכנסת, וייעשה רק אם זו הונחה יותר משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב מסוימת. על פי המוצע, בשנת תקציב כזו, ייקבע בחוק התקציב השנתי תקציב התאמות, שהפרטים לגביו, ובכלל זה שיעורו והוראות לעניין אופן השימוש בו ייקבעו בחוק, וזאת מהעמדים שפורטו בחלק הכללי.

בחוק התקציב לשנים 2017–2018, עוגן המנגנון לשימוש בתקציב התאמות בחוקי-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), ובחוק תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשע"ז–2017, על פי העקרונות שלהלן:

1. תקציב התאמות יעמוד על כ-1% ממגבלת ההוצאה לשנת 2018 (באותה עת – 3.5 מיליארד שקלים חדשים);
2. לקראת שנת הכספים 2018, יוגש לכנסת דיווח מעודכן לגבי תחזית ההכנסות, תחזית ההוצאות והנחות מקורי כלכליות נוספות;
3. תקציב התאמות יוקצה לצורך צמצום חריגות בהוצאה הממשלתית, ואם קיימים הפרשים בין ההכנסות החזויות להכנסות בפועל – לצורך צמצום הפרשים כאמור;
4. ככל שאין בתקציב התאמות כדי לכסות את ההפרשים האמורים, תנוקט הממשלה צעדים משלימים לכיסוי יתרת ההפרש;
5. אם אין בידי הממשלה לכסות את ההפרשים בדרכים נוספות, התקציב לשנת 2018 לא יכנס לתוקפו ויראו בכך כאילו לא התקבל חוק תקציב לשנה זו, בשם לב להשלכות של קביעה זו הנובעות מחוקי-יסוד: משק המדינה, ומחוק יסוד: הכנסת, לעניין תקציב המשכי (סעיף 3ב(א) לחוק יסוד: משק המדינה) ופיזור הכנסת (סעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת), בהתאמה.

מאחר שהתקציב לשנים 2023 ו-2024 גובש אף הוא במועד מוקדם ביחס לתחילת שנת התקציב השנייה – 2024, והממשלה מבקשת להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2024 במועד מוקדם כאמור, ובמיוחד בשל התנודתיות הכלכלית בתקופה זו, שיש בה כדי להגביר את הקושי בגיבוש הנחות מקורי כלכליות יציבות, כפי שיורחב להלן, קיים צורך כלכלי בשימוש בתקציב התאמות לצורך ניהול מדיניות פיסקלית אחראית.

בשנים האחרונות, הכלכלה הגלובלית, והמשק הישראלי בתוכה, עוברים שורה של טלטלות מקורי כלכליות. החל בשיתוק הזמני של הפעילות הכלכלית בשל התפרצות מגפת הקורונה בראשית שנת 2020, לצד הגדלת ההוצאה הציבורית בכלל, והרחבת תשלומי ההעברה לציבור בפרט, דרך הסתגלות המשק לפעילות תוך כדי גלי המגפה, לרבות עבודה מרחוק, התרחבות הפעילות על גבי רשת האינטרנט ולתמורות כלכליות נוספות, וכלה בגל האינפלציה שהחל לפקוד את העולם בשלהי 2021 והביא עימו עלייה חדה בשיעור הריבית לאחר יותר מעשור של משטר ריביות נמוכות בשווקים.

ההתפתחויות הכלכליות הללו לוו בשורה של שינויים ביחס לתחזיות, ראשית בצמיחה ריאלית שלראשונה הייתה שלילית בשנת 2020, ולאחר מכן בהתאוששות מהירה

(2) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגיש לכנסת עד ה-15 בנובמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב, ולא מוקדם מ-1 בנובמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב, דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב (בסעיף זה – דוח הפרשים); הוראות לעניין הגשת דוח הפרשים והפרטים שייכללו בו ייקבעו בחוק;

(3) צפוי בשנת התקציב, על פי דוח ההפרשים, הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ועל פי הדוח האמור אין בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא ההפרש האמור, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה, יחד עם דוח ההפרשים, תוכנית לשם כיסוי יתרת ההפרש (בסעיף זה – תוכנית מאזנת); הוראות לעניין הכנת תוכנית מאזנת ופרטיה ייקבעו בחוק; הממשלה תאשר את התוכנית המאזנת יחד עם אישור דוח ההפרשים;

(4) בוצעו הפעולות לפי התוכנית המאזנת עד ה-15 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב, ולא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות, תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה-30 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב;

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (2)

הפרש בין תחזית הגירעון לשנת התקציב לסכום הגירעון המותר לשנת התקציב (להלן – הפרש גירעון), ואין די בתקציב ההתאמות שנקבע כדי לכסות את ההפרש האמור, שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תוכנית שתכלול את הצעדים הנדרשים לצורך כיסוי ההפרש (להלן – תוכנית מאזנת). אם קיים הפרש הוצאות וגם הפרש גירעון, הרי שהפרש הגירעון כולל את הפרש ההוצאות ועל כן די בכיסוי הפרש הגירעון, עם זאת, יש להבטיח כי כיסוי ההפרש ייעשה באמצעות פעולות מתאימות לצמצום הפרש ההוצאות.

הוראות לעניין הכנת תוכנית מאזנת והפרטים שייכללו בה ייקבעו, על פי המוצע, בחוק (ראו לעניין זה את הוראות המשלימות בהצעת חוק ההתאמות הפיסקליות).

לפסקה (4)

מוצע לקבוע כי הממשלה תידרש להניח על שולחן הכנסת את אישורה לכך שבוצעו הפעולות לפי התוכנית המאזנת עד ה-30 בדצמבר שלפני תחילתה של שנת התקציב, כך שכסוי כל ההפרשים וזאת כדי לייצר בהירות ביחס למצב הדין שיחול ב-1 בינואר של שנת התקציב.

מוצע כי הממשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין 1 בנובמבר 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 ביחס לשנת התקציב (להלן – דוח הפרשים). דוח ההפרשים יגובש על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר האמונים על גיבוש התחזיות ויובא לאישור הממשלה על ידי שר האוצר. פרק הזמן להגשת דוח ההפרשים נקבע בשים לב לצורך בהגשת תחזיות עדכניות ביותר תוך מתן שהות מספיקה לממשלה ולכנסת לאשר צעדי התכנסות – כגון החלטות ממשלה או תיקוני חקיקה להקטנת הוצאות הממשלה, וכן צעדים להעלאת הכנסות המדינה, אם שהדבר נדרש.

לפסקה (3)

מוצע כי אם על פי התחזיות המעודכנות שבדוח ההפרשים, צפוי בשנת התקציב הפרש בין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת התקציב (להלן – הפרש הוצאות) או

(5) בוצעו רק חלק מהפעולות לפי התוכנית המאזנת עד ה־15 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב אך ההפרש שנותר לאחר ביצוע אינו עולה על סכום שנקבע בחוק (להלן – תקרת ההתכנסות), תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה־30 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב; הניחה הממשלה את אישורה כאמור, תופחת ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב בסכום הנדרש לשם כיסוי ההפרש שנותר; הוראות לעניין תקרת ההתכנסות, אישור הממשלה והפחתת ההוצאה הממשלתית, לפי פסקה זו, ייקבעו בחוק;

(6) תחילתו של חוק התקציב לשנת התקציב תהיה ב־1 בינואר של אותה שנה, ואולם אם לא הגישה הממשלה את דוח ההפרשים לפי פסקה (2) או, אם נדרש לפי הוראות פסקה (3) אישור תוכנית מאזנת – לא הניחה על שולחן הכנסת את אישורה לפי פסקאות (4) או (5), יחולו הוראות אלה;

(א) חוק התקציב לשנת התקציב ייכנס לתוקף במועד שבו תניח הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה כאמור בפסקה (4), ובלבד שלא יהיה מאוחר מ־31 במרס של שנת התקציב (בסעיף זה – המועד לאישור), ויחולו בשנת התקציב, עד למועד שבו תניח הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה כאמור, הוראות סעיף 3ב;

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (6)

מוצע כי תחילתו של חוק התקציב לשנת התקציב יהיה ב־1 בינואר של שנת התקציב. ואולם אם הממשלה לא הגישה דוח הפרשים לפי פסקה (2) המוצעת, או לא הניחה על שולחן הכנסת, על אף שנדרשה לכך לפי הוראות פסקה (4) המוצעת, את אישורה לכך שבוצעו כל הפעולות בתוכנית המאזנת, או שלא הניחה על שולחן הכנסת את אישורה כי בוצעו חלק מהפעולות אך ההפרש הנותר לכיסוי אינו עולה על תקרת ההתכנסות כנדרש לפי הוראות פסקה (5) המוצעת, חוק התקציב לאותה שנה לא ייכנס לתוקפו ויחולו הוראות סעיף 3ב לחוק היסוד הנוגעות להתנהלות בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב (תקציב המשכי).

במהלך תקופה של 3 חודשים מתחילת שנת התקציב, תהיה לממשלה שהות לפעול להגשת דוח ההפרשים לפי פסקה (2) המוצעת ואישור התוכנית המאזנת לפי פסקה (3)

לפסקה (5)

מוצע לקבוע כי אם בוצעו רק חלק מהפעולות בתוכנית המאזנת, אך ההפרש שנותר לכיסוי אינו עולה על סכום שייקבע בחוק (להלן – תקרת ההתכנסות), תאשר זאת הממשלה עד ה־15 בדצמבר בשנה הקודמת לשנת התקציב ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה־30 בדצמבר של אותה שנה. הוראות לעניין תקרת ההתכנסות ייקבעו, על פי המוצע, בחוק (ראו לעניין זה את הוראות המשלימות בהצעת חוק ההתאמות הפיסקליות).

על פי המוצע, המשמעות של אישור הממשלה כאמור תהיה הפחתת ההוצאה הממשלתית בפועל, באופן של הפחתה רוחבית בסעיפי התקציב, כך ששיעור ההפחתה הכולל יהיה בסכום הנדרש לכינוס ההפרש שנותר על פי דוח ההפרשים, ולא יותר מתקרת ההתכנסות.

(ב) לא הניחה הממשלה את אישורה כאמור בפסקה (4), עד המועד לאישור, תניח על שולחן הכנסת, עד ה־31 במאי של שנת התקציב, הצעת חוק שהיא אחת מאלה:

(1) הצעה לחוק תקציב חדש לשנת התקציב שיחליף את חוק התקציב שתחילתו נדחתה לפי פסקה זו, ואשר אין לפיה הפרש גירעון והפרש הוצאות;

(2) הצעת חוק לתיקון חוק התקציב שתחילתו נדחתה לפי פסקה זו, ואשר אין לפיה הפרש גירעון והפרש הוצאות כפי שצוינו ברוח ההפרשים שהוגש לפי פסקה (2);

(ג) עד לקבלתו של חוק התקציב או תיקון חוק התקציב, כאמור בפסקת משנה (ב), יחולו הוראות סעיף 33 ולא יחולו הוראות סעיף 36 לחוק־יסוד: הכנסת.

(ב) בסעיף זה –

“הפרש גירעון” – ההפרש שבין תחזית הגירעון לשנת התקציב לסכום הגירעון המותר לשנת התקציב, כפי שנקבע בחוק; “הפרש הוצאות” – ההפרש שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת התקציב, כפי שנקבע בחוק.”

ד ב ר י ה ס ב ר

לדוח ההפרשים שהגישה לפי פסקה (2) המוצעת, ותוכל לערוך דוח חדש עדכני לתקציב החדש אשר יוצע.

– הצעת חוק לתיקון חוק התקציב לשנת התקציב אשר לא יהיה לפיה הפרש הוצאות והפרש גירעון בהתאם לדוח ההפרשים שהוגש לפי פסקה (2) המוצעת.

עוד מוצע לקבוע כי עד לקבלת חוק תקציב חדש לשנת התקציב או התיקון לחוק התקציב, כאמור לעיל, יחולו הוראות סעיף 33 לחוק היסוד הנוגעות להתנהלות בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב (תקציב המשכי) ולא יחולו הוראות סעיף 36 לחוק־יסוד: הכנסת.

המוצעת ולכינוס התקציב לפי פסקה (4) המוצעת. אם הממשלה לא תאשר, במהלך אותה תקופה, כי בוצעו כל הפעולות לפי התוכנית המאזנת ולא נותר הפרש הוצאות או הפרש גירעון, הרי שתחול חובה על הממשלה, בתוך שישים ימים מתום התקופה האמורה (היינו – עד ה־31 במאי של שנת התקציב), להגיש הצעת חוק שהיא אחת מאלה:

– הצעה לחוק תקציב חדש לשנת התקציב שיחליף את חוק התקציב שהתקבל, ואשר לא יהיה לפיה הפרש הוצאות והפרש גירעון, וזאת על בסיס המסגרת הפיסקלית המאושרת למועד הנחת הצעת החוק האמורה. ויובהר כי מכיוון שהמדובר בהצעת חוק חדשה לא תוגבל הממשלה

הצעת חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית

מספר פנימי : 2203822
מספר סימוכין : 2023-000532
נספח מס' מ-1613/א'

חוק-יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 13)

1. תיקון סעיף 3 בחוק-יסוד : משק המדינה¹ (להלן – חוק היסוד), בסעיף 3(ב), במקום פסקה (1) יבוא :

”(1) (א) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים ולא מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים ;

(ב) (1) על אף האמור בפסקת משנה (א), התקיימו הנסיבות כאמור בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד : הכנסת ולא התקבל חוק תקציב לפני תחילת שנת הכספים, תניח הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר משישים ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף, ולעניין תקופה זו לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כמשמעותם באותו סעיף.

(2) התקיים האמור בפסקת משנה (1), ובנסיבות אלה בלבד, רשאית הממשלה להניח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב כאמור בפסקת משנה (1), הצעת חוק תקציב לשנת הכספים שלאחריה אף אם מועד ההנחה מוקדם משישה חודשים לפני תחילתה של אותה שנת כספים.”

2. הוספת סעיף 1א3 אחרי סעיף 3א לחוק היסוד יבוא :

”מנגנון התכנסות 1א3. (א) הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב לשנת הכספים שלאחריה כאמור בסעיף 3(ב)(1)(ב) (בסעיף זה – שנת התקציב), יחולו ההוראות האלה :

¹ ס”ח התשל”ה, עמ’ 206 ; התשפ”א, עמ’ 368.

(1) בחוק התקציב לשנת התקציב ייקבע תקציב התאמות ששיעורו והוראות לעניין השימוש בו ייקבעו בחוק (בסעיף זה – תקציב התאמות); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות;

(2) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תגיש לכנסת עד ה-1 בנובמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב, ולא מוקדם מ-15 באוקטובר בשנה שקדמה לשנת התקציב, דוח לעניין קיום או איקיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב (בסעיף זה – דוח הפרשים); הוראות לעניין הגשת דוח הפרשים והפרטים שייכללו בו ייקבעו בחוק;

(3) שר האוצר ידווח לוועדת הכספים של הכנסת, לא יאוחר משישים ימים לפני הגשת דוח הפרשים, על המגמות הכלכליות והפיסקליות הצפויות בשנת התקציב;

(4) צפוי בשנת התקציב, על פי דוח ההפרשים, הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ועל פי הדוח האמור אין בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא ההפרש האמור, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה, יחד עם דוח ההפרשים, תוכנית לשם כיסוי יתרת ההפרש (בסעיף זה – תוכנית מאזנת); הוראות לעניין הכנת תוכנית מאזנת ופרטיה ייקבעו בחוק; הממשלה תאשר ותגיש לכנסת ולוועדת הכספים של הכנסת את התוכנית המאזנת יחד עם אישור דוח ההפרשים;

(5) בוצעו הפעולות לפי התוכנית המאזנת עד ה-1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב, ולא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות, תאשר זאת הממשלה בהחלטה שתיתן עד המועד האמור, ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה-1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב;

(6) לא בוצעו פעולות לפי התוכנית המאזנת או בוצעו רק חלק מהן עד ה-1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב ונותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות, יחולו ההוראות האלה, לפי העניין:

(א) נותר הפרש גירעון – יופחת סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לפי חוק התקציב לשנת התקציב בסכום הפרש הגירעון שנותר; הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת תוכנית להפחתת ההוצאה הממשלתית המותרת לפי פסקה זו עד ה-1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב;

(ב) נותר הפרש הוצאות – הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת תוכנית להפחתת סעיפי ההוצאה בחוק התקציב לשנת התקציב לשם כיסוי הפרש ההוצאות שנותר, עד ה-1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב;

(ג) הוראות לעניין התוכנית שתוגש לפי פסקת משנה (א) או (ב) ואישור ועדת הכספים של הכנסת ייקבעו בחוק;

(7) ועדת הכספים של הכנסת רשאית להציע לשר האוצר שינויים בתוכנית להפחתת ההוצאה הממשלתית המותרת כאמור בפסקה (6)(א) או (ב), עד ה-15 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב; הציעה הוועדה כאמור, תביא הממשלה לאישור הוועדה, לאחר ששקלה את הצעות הוועדה כאמור, תוכנית להפחתת ההוצאה הממשלתית המותרת עד ה-24 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התקציב;

(8) לא אישרה ועדת הכספים של הכנסת את התוכנית שהגישה הממשלה לפי פסקה (6)(א) או (ב) או לפי פסקה (7) יופחתו סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב באופן שווה בגובה הפרש הגירעון או הפרש ההוצאות שנותר כאמור בפסקה (6), לפי העניין לשם כיסוי ההפרש שנותר;

(9) ועדת הכספים של הכנסת רשאית להניח על שולחן הכנסת את מסקנותיה מדיוניה כאמור בפסקאות (1), (3), (4) ו-(6) עד (8); הוראות בעניין הדיון בעניין זה בכנסת ייקבעו בחוק.

(ב) בסעיף זה –

”הפרש גירעון” – ההפרש שבין תחזית הגירעון לשנת התקציב לסכום הגירעון המותר לשנת התקציב, כפי שנקבע בחוק;

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