

תיקון לכלל ההוצאה והוספת רכיבי השקעה ופיתוח שירותים חברתיים

מוגש לכה"כ גלעד קריב

1. מבוא

סקירה זו מציגה את המדיניות הפיסקלית בישראל ככלל ואת כלל ההוצאה הישראלית בפרט. בישראל קיימים שני כללים פיסקליים: **הראשון** הוא כלל מגבלת ההוצאה שמטרתו להגביל את צד ההוצאות בתקציב המדינה ביחס להוצאה של השנה שעברה, ללא תלות בהכנסות. **השני** הוא כלל יעד הגירעון שנועד להגביל את החוב הציבורי. כלל ההוצאה זכה בישראל לביקורות רבות, בין היתר נטען שמטרתו העיקרית אינה שמירה על אחריות תקציבית כי אם צמצום מכוון של ההוצאה הציבורית. וכן, במסמכי הדרישות שהופצו בזמן המחאה החברתית של קיץ 2011 עלתה הדרישה לביטול כלל ההוצאה, בטענה כי הכלל מגביל את יכולתה של הממשלה ליישם מדיניות כלכלית מרחיבה בכלל ומדיניות רווחה בפרט ומאלץ אותה לצמצם את מעורבותה במשק. בספטמבר 2011, על רקע תופעות של התייקרות מחירים, הוצתה המחאה החברתית. בעקבות כך הוקמה "ועדת טרכטנברג" הוועדה הגישה לממשלה כרך המלצות שכלל מהלכים שאמורים היו להוביל לשינוי חברתי כלכלי עמוק בישראל והמליצה על שורה של צעדים בתחום המיסים שמטרתם לשרת את קווי המדיניות שהנחו אותה בעבודתה בכל הקשור להקלת הנטל על אוכלוסיית היעד (הורים עובדים לילדים צעירים), טיפול ביוקר המחיייה הכללי, הקטנת אי השוויון וכיו"ב. כלל ההוצאה במתכונתו הנוכחית מגביל מאוד את אפשרות הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית ולהשקיע בשירותים חברתיים ובפיתוחם ולכן נדרש לתקנו כך שיגן מפריצת יחס החוב-תוצר ויקשה על תקצוב מגזרי קואליציוני, ובמקביל יאפשר השקעה חברתית והגדלה תקציבית.

2. תקציר מנהלים

- 2.1. **סקירת הדין המצוי: חקיקה ופסיקה ישראלית** – סקירה זו מציגה את מצב החקיקה בישראל בהתבסס על חוקים פיסקאליים, חוקי תקציב ומסקנות רלוונטיות מדוח "ועדת טרכטנברג". כמו כן תוצג בפרק זה עיקרי הפסיקה הישראלית העוסקת בחשיבות החוקתית של יציבות תקציבית.
 - 2.2. **ספרות** – סקירה זו מציגה את הספרות המשפטית והפיננסית מהארץ ומהעולם העוסקת בכלל ההוצאה, תוך סקירת התיאוריה עליה מתבסס הכלל, הצגת יתרונותיו וחסרונותיו וניתוח מגמות עולמיות המתקשרות לכלל ההוצאה בהשוואה לפרמטרים נוספים.
 - 2.3. **סקירת הדין המצוי: משפט משווה** – סקירה זו מציגה את הדין הקיים במדינות והתאחדויות שונות בעולם, ביניהן: האיחוד האירופי, לוקסמבורג, צרפת, פולין, ברזיל וארה"ב (מדינות קולורדו ואריזונה). סקירה זו מציגה את הגישות השונות בעולם ביחס למדיניות פיסקאלית ככלל ולכלל ההוצאה בפרט.
- סקירת הדין הרצוי: המלצות** – בהתבסס על כלל הסקירות, הוצע להגדיל את ההוצאה החברתית במימון ציבורי על ידי העלאת המגבלה על ההוצאה התקציבית הבסיסית ועצירת הפחתות המיסים.

תוכן עניינים:

1.....	מבוא	1
1.....	תקציר מנהלים	2
3.....	סקירת הדין המצוי	3
3.....	חקיקה	3.1
3.....	חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992	3.1.1
3.....	כלל מגבלת ההוצאה	3.1.2
5.....	כלל יעד הגרעון	3.1.3
5.....	חוק יסוד : משק המדינה	3.1.4
5.....	חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985	3.1.5
6.....	חוק התקציב	3.1.6
6.....	תקציב המדינה לשנת 2024	3.1.7
7.....	הצעת חוק יסוד : משק המדינה	3.1.8
8.....	פסיקה	3.2
8.....	בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל	3.2.1
9.....	בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל ואח'	3.2.2
9.....	בג"ץ 240/98 עדאלה נ' השר לענייני דתות	3.2.3
10.....	בג"ץ 4124/00 ארנן יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות	3.2.4
11.....	ספרות – סקירת הסוגיה	4
12.....	ריסון תקציבי וקידום השוויון	4.1
14.....	המגמה בישראל	4.2
15.....	ועדת טרכטנברג	4.2.1
16.....	כלל ההוצאה - יתרונות וחסרונות	4
18.....	המעמד הנורמטיבי של כלל ההוצאה	4.4
19.....	סקירת הדין המצוי : משפט משווה	5
19.....	האיחוד האירופי	5.1
19.....	לוקסמבורג	5.2
20.....	צרפת	5.3
21.....	פולין	5.4
22.....	ברזיל	5.5
22.....	ארצות הברית	5.6
23.....	קולורדו	5.6.1
23.....	אריזונה	5.6.2
24.....	הדין הרצוי : המלצות	6
24.....	העלאת המגבלה על ההוצאה התקציבית הבסיסית	6.1
24.....	היקף החריגה	6.1.1
25.....	אישור החריגה	6.1.2
25.....	מטרת ויעדי החריגה	6.1.3

3. סקירת הדין המצוי

פרק זה סוקר את החקיקה והפסיקה הרלוונטיות להבנת כלל מגבלת ההוצאה התקציבית כפי שהוא קיים היום במדינה, ולו מספר מטרות. האחת, היא ביאור מונחי היסוד החיוניים להבנת הכלל והחוקים הקשורים בו. השנייה, היא סקירת החוקים הנוגעים לתקציב המדינה ומושפעים מהכלל באופן ישיר. השלישית, היא הצגת התייחסותה של הפסיקה לכלל תוך עמידה על הטענות המהותיים בדבר חשיבותו.

על מנת ליצור הבנה בסיסית בטרם קריאת הפרק, נבאר כעת את המונחים מדיניות פיסקלית וכללים פיסקליים. מדיניות פיסקלית היא מונח במקרו-כלכלה המתאר את ניהול מערכת המשתנים הריאליים של המשק.¹ מונח זה מתייחס כמעט תמיד להוצאות הממשלה והאופן שבו הן ממומנות - על ידי הטלת מיסים או יצירת חוב ציבורי. כללים פיסקליים הם מגבלות חוקיות אשר מדינות מציבות לעצמן על מנת לשלוט בחוב הציבורי, בגירעון התקציבי ובהוצאה התקציבית, כחלק מניהול המדיניות הפיסקלית של הממשלה. מטרתם העיקרית של הכללים, לפי תומכיהם, היא לייצר שקיפות ויציבות בקבלת ההחלטות.

3.1. חקיקה

3.1.1. חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-21992

חוק זה נועד לשלוט בגירעונות התקציביים ובחוב הציבורי באמצעות קביעת שיעור הגירעון התקציבי והגידול המותר בהוצאה הממשלתית בכל שנת תקציב. מטרתו לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים.

המגבלות הפיסקליות המוגדרות בחוק נהוגות ברוב המדינות המפותחות בעולם.³ לעמידה במגבלות אלו ישנה חשיבות בשמירת האמינות הפיסקלית של הממשלה מול אזרחי המדינה.⁴ בחוק מוגדרים שני כללים פיסקליים, כלל יעד הגירעון וכלל מגבלת ההוצאה. אלו משמשים בסיס לקביעת המסגרת התקציבית הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, כפי שיפורט בסעיפים 2 ו-3.

3.1.2. כלל מגבלת ההוצאה

כלל מגבלת ההוצאה הוא כלל פיסקלי, המגביל את גידול ההוצאה הממשלתית ביחס להוצאה של השנה הקודמת, ללא תלות בהכנסות. כלל זה נחקק לראשונה בשנת 2004 כחלק מהתוכנית הכלכלית, ביוזמת שר האוצר בנימין נתניהו. הכלל קבע כי הגידול בתקציב, משנה לשנה, לא יעלה על שיעור של 1% ריאלית.⁵ בשנת 2006 עודכן שיעור זה ל-1.7% על מנת להתאימו לשיעור הגידול באוכלוסייה.

¹ ערך ריאלי הוא ערך של מטבע או מוצר ביחס למדד המחירים האחרים; בשונה מערך נומינלי/נקוב, אשר הוא הערך במספרים שנקבע למטבע או למוצר.

² חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן: "החוק").

³ לדוגמה: צרפת וקולורדו. ר' פרק משפט משווה.

⁴ תזכיר חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה) 2 במרץ 2023.

⁵ לעיל ה"ש שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת..

הבסיס של החישוב לפי הכלל, הוא לא כל תקציב המדינה, אלא חלק מהתקציב שנקרא "תקציב לחישוב מגבלת ההוצאה". בתקציב זה לא נכלל החזר חובות של המדינה (נכלל החזר הריבית, אבל לא החזר הקרן) למעט חובות של המדינה למוסד לביטוח לאומי שכן נכללים בתקציב זה.⁶

נוסחת מגבלת ההוצאה עברה מספר שינויים והתאמות בשנים מאז שנחקקה. בשנים 2011-2014 שיעור הגידול השנתי בהוצאה נקבע על פי היחס בין היעד של חוב-תוצר (60%) לבין יחס חוב-תוצר בפועל כפול שיעורי הצמיחה המוצעים בעשור האחרון.⁷ כך, נקבע כי בשנת 2013 הגידול בהוצאה לא יעלה על היחס בין יעד יחס חוב-תוצר (60%) לבין יחס חוב-תוצר הנוכחי (73.2% בשנת 2012), כפול שיעורי הצמיחה הממוצעים בעשור האחרון (4.1%).

בשנת 2015 שונתה הנוסחה לחישוב הגידול השנתי באופן סופי, כך שהגידול המותר יהיה שווה לשיעורי הגידול הממוצעים באוכלוסייה בישראל בשלוש השנים שקדמו למועד הנחת חוק התקציב, בתוספת 1%, כפול היחס שבין 50% ובין היחס חוב-תוצר.⁸ מטרת השינויים הייתה לרסן את התקציב יותר. הורדת היעד ליחס חוב-תוצר מ-60% ל-50% איזנה את הנוסחה בצורה כזו שתוביל לקיצוץ תקציבי נוסף, ותצמצם את שיעור ההוצאה הממשלתית ביחס לתמ"ג.

בשנת 2019 חישוב כלל מגבלת ההוצאה לפי הנוסחה היה:⁹

$$\left(\frac{50.0\%}{61.2\%} \right) \times 1\% + 1.96\% = 2.78\%$$

ממוצע שיעור הגידול
באוכלוסייה בשנים
2017-2015

יחס חוב-תוצר

לפי כלל ההוצאה, בשנת 2019 ההוצאה המותרת גבוהה ב-2.78% מההוצאה המותרת בתקציב שנת 2018, בתנאי שהגידול בהוצאה עומד גם בתנאי הפיסקלי השני – כלל יעד הגירעון. במהלך השנים שונה הכלל כמה פעמים, וכן היו חריגות מהכלל בעקבות תיקוני חקיקה מיוחדים.¹⁰

כלל ההוצאה בישראל אינו מושפע ממחזור העסקים, ועל כן מקוזז השפעות הנובעות ממחזוריות בשנות מיתון כלכלי והאצה כלכלית. כלומר, בשנת מיתון ההוצאה הציבורית אינה יורדת גם אם הכנסות המדינה ממיסים קטנות, ובשנת גאות ההוצאה אינה גדלה גם אם הכנסות המדינה ממיסים גדלות, וכך מתמתנת המחזוריות.¹¹

לאור העלייה הניכרת ברמת המחירים בשל האצת האינפלציה בשנת 2022, עליית סביבת הריבית והרעת התנאים בשוקי ההון, התקבל תיקון במגבלת ההוצאה הקבועה בחוק.¹² זאת על מנת שעדכון מגבלת ההוצאה ישקף את הצרכים בתקציב. באופן חד פעמי, הוגדל בשנים 2023 ו-2024 סכום ההוצאה הממשלתית

⁶ "בוניס תקציב" אתר הכנסת <https://m.knesset.gov.il/about/pages/budget/budgetinfo6.aspx>

⁷ יחס חוב-תוצר הוא היחס בין החוב הציבורי של המדינה, לבין התוצר המקומי גולמי. יחס חוב תומך נמוך, מצביע על כך שכלכלה מייצרת סחורות ושירותים באופן המספיק כדי לעמוד בהתחייבותה מבלי לקחת הלוואות נוספות.

⁸ אילן ביטון ועמי צדיק "תיאור וניתוח של הכלל הפיסקלי החדש – תקרת ההוצאה הציבורית" (מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2010).

⁹ "מילון מונחים" אתר הכנסת <https://m.knesset.gov.il/about/pages/budget/budgetinfo9.aspx>

¹⁰ שם.
¹¹ מרכז המידע והמחקר, המחלקה לפיתוח תקציבי מונחון לביאור מונחי התקציב מרץ 2023, 16-17. (להלן: מונחון לביאור מונחי התקציב).

¹² ס' 19 לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992.

המותרת על ידי שינוי אופן ההצמדה למדד המחירים לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית בשנים הקרובות.¹³

3.1.3. כלל יעד הגירעון

כלל יעד הגירעון התקציבי קובע יעד מרבי לשיעור הגירעון התקציבי מן התמ"ג (תוצר מקומי גולמי). החוק המקורי קבע ירידה של יעדי הגירעון בכל שנה עד שנת 1995, ומשנה זו נקבע יעד של איזון תקציבי. בפועל, יעד זה לא הושג מאז חקיקת החוק.¹⁴ כלל הגירעון בישראל חשוף לשינויים הנובעים ממחזור העסקים, לדוגמה: בשנת מיתון, כאשר הכנסות המדינה ממיסים פוחתות, הגירעון בפועל גדל. בכדי לעמוד ביעד הגירעון, על הממשלה לקצץ בהוצאות או להכביד את נטל המיסוי, צעדים אשר עלולים להחריף את המיתון ולהרחיק את המשק מיעדו.

לאורך השנים נערכו שינויים רבים ביעד הגירעון בישראל. כך למשל, בעקבות משבר הקורונה הוגדלו יעדי הגירעון לשנים הבאות, ובסוף שנת 2022 נותר עודף תקציבי לראשונה מאז שנת 1987. חשוב לציין כי על פי רוב, כאשר הגירעון בפועל קטן מיעד הגירעון, ברירת המחדל היא הפחתת החוב הציבורי ולא הגדלת ההוצאות.¹⁵

3.1.4. חוק יסוד: משק המדינה

חוק זה, וכן הבאים אחריו הדנים בתקציב המדינה, קשורים קשר ישיר לכלל מגבלת ההוצאה. שכן כלל מגבלת ההוצאה וכלל יעד הגירעון מיושמים בתקציב המדינה בכל שנה ותוחמים את מסגרתו.

חוק יסוד: משק המדינה הוא חוק יסוד הקובע את עקרונותיה של החקיקה התקציבית בישראל. בחוק מובאות הוראות המתוות את המסגרת לאופן קביעת תקציב המדינה והגבלות הקשורות לאישור התקציב וביצועו. בין היתר, החוק קובע כי התקציב יונח על שולחן הכנסת לא פחות מ-60 יום לפני תחילת שנת הכספים, נקבע נוהל הצבעה על הצעות חוק תקציביות ומפורט מה הממשלה רשאית לעשות אם תקציב המדינה לא אושר במועד.¹⁶ בסעיף 3(א)(2) לחוק נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת. עם זאת, במרבית השנים מאז שנת 2009 הונהג בישראל תקציב דו-שנתי באמצעות חוק-יסוד בהוראת שעה.

3.1.5. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

חוק יסודות התקציב משמש בסיס לחוק התקציב המוגש לקראת כל שנת כספים. בחוק נקבעים בין היתר אופן הכנת התקציב, הרכבו, ביצועו ואופן שינויו.¹⁷ הצעת החוק הוגשה כחלק מתוכנית הייצוב הכלכלית של 1985, שנועדה להוריד את שיעור האינפלציה, לאזן את מאזן התשלומים ולייצב את מצב המשק.

בשנת 2015, **תוקן החוק בשל כלל מגבלת ההוצאה**; המגבלות האפקטיביות על תקציב הממשלה הביאו להתנהלות ממשלתית שכללה קבלת החלטות לטווח הארוך, המשפיעות על התקציבים לשנים הבאות. במסגרת התיקון נקבעו הוראות לעניין ה"נומרטור" - **נומרטור** הוא כלי ישראלי חישובי למעקב אחר הוצאות עתידיות של ממשלת ישראל.¹⁸ תיקון זה נועד להגביל את יכולת הממשלה לקבל החלטות

¹³ תזכיר חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, לעיל ה"ש 4.

¹⁴ מונחון לביאור מונחי התקציב, לעיל ה"ש 1111, בעמ' 15.

¹⁵ שם, בעמ' 16.

¹⁶ סי' 3-3 לחוק יסוד: משק המדינה.

¹⁷ שם, בעמ' 4.

¹⁸ משמעותו היא מעקב שוטף אחר התחייבות המדינה לשנים אחדות קדימה, כדי לאפשר פיקוח והתכנסות למסגרת הפיסקלית. שם, בעמ' 28.

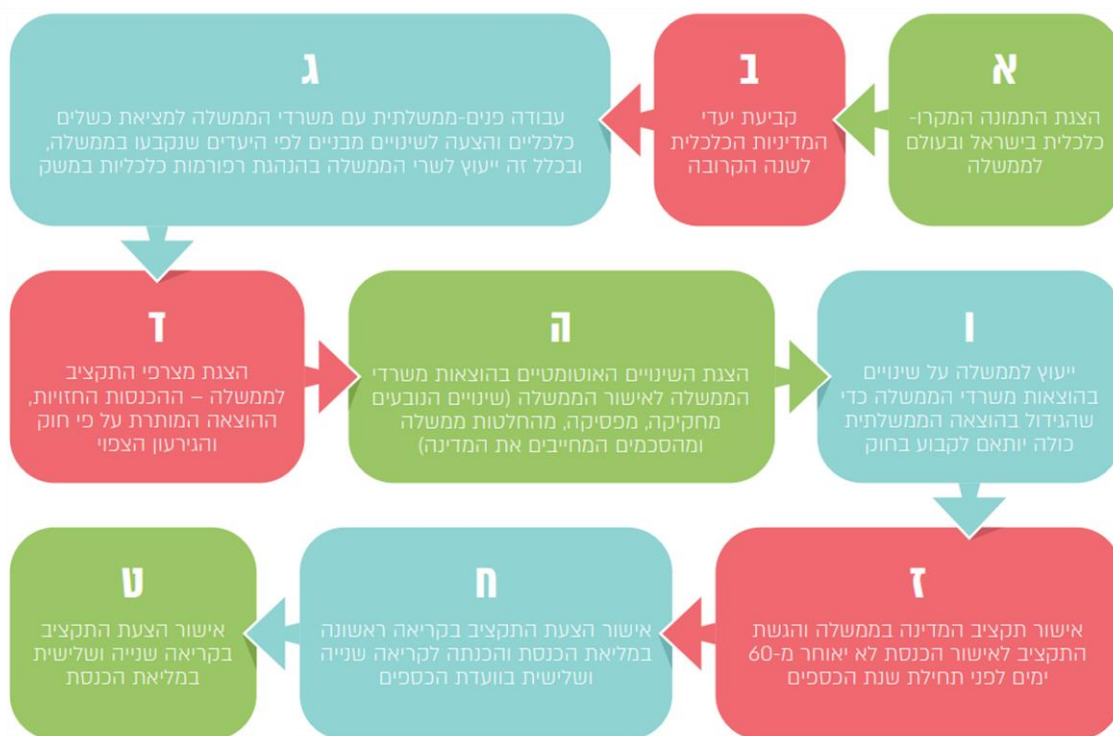
חדשות הכרוכות בהוצאה תקציבית ללא מציאת מקור תקציבי לכך. השימוש בנומרטור החל משנת 2016 גרם לצמצום ההתחייבויות התקציביות שלקחה הממשלה על עצמה מעבר למסגרות התקציב, ותרם ליכולת לעמוד במגבלות התקציביות.

3.1.6. חוק התקציב

חוק התקציב הוא חוק בו מאשרת הכנסת את תקציב המדינה לתקופה בת שנה או שנתיים. לקראת כל שנת כספים מוגשת לכנסת הצעת חוק התקציב. בחוק זה מוצגות מסגרות ההוצאה המותרות באותה שנה לפי סוג ההוצאה. בחוק התקציב מוקדש פרק אחד לכל משרד ממשלתי ולגופים ממלכתיים. כל פרק מורכב מסעיפי ההוצאה לפי היחידות והפעילויות המרכיבות את הגוף המתוקצב.¹⁹

החל משנת 1986 מלווה אישורו של חוק התקציב גם ב"חוק ההסדרים", הכולל בתוכו תיקונים בחוקים שונים בעלי השפעה על התקציב עצמו. הכנתו של חוק התקציב נעשית על ידי אגף התקציבים של משרד האוצר. ככל שלא נתקבל חוק תקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו בכך כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות מוקדמות.²⁰ הצעת חוק התקציב חייבת לגלם את מגבלת ההוצאה המותרת באותה שנה.

להלן השלבים העיקריים בהכנת התקציב בממשלה ואישורו בכנסת:²¹



3.1.7. תקציב המדינה לשנת 2024

שיעור הגידול על פי כלל ההוצאה משקף את הגידול הריאלי המותר לעומת השנה הקודמת. ברוב השנים בעדכון התקציב בין השנים יש תוספות נוספות. אחת מהתוספות היא **עדכון בגין שינויים ברמת המחירים**.

¹⁹ שם, בעמ' 5.

²⁰ סי' 36א(א) לחוק יסוד: הכנסת.

²¹ מונחון לביאור מונחי התקציב, לעיל ה"ש 11, בעמ' 5.

נוסף על הגידול בתקציב בהוצאה בגין הכלל החדש, התקציב גדל גם בגין התאמת מחירים, שכן שיעור הגידול על פי כלל הגבלת ההוצאה הוא במחירי השנה הקודמת, ונדרשת התאמת מחירים.²²

התאמת המחירים קשורה באינפלציה שכן זו היא תהליך כלכלי של עלייה קבועה ברמת המחירים, המובילה לירידה בערך הכסף של המדינה. בשל האינפלציה במדינה בשנת 2022 (5.3%), במסגרת החלטות המדינה על התקציב לשנת 2023 ו-2024 נדרש תיקון נוסף בכלל הגבלת ההוצאה, הנוגע לרכיב המחירים. כלומר, התעורר **צורך להתאים את גובה הוצאות הממשלה לסביבת מחירים חדשה**. הרי הממשלה משלמת מחיר יקר יותר באופן משמעותי על אותם השירותים והמוצרים.

לכן, הוחלט כי בתקציב שנת 2023 שיעור העדכון בגין רכיב המחירים יהיה עפ"י ממוצע שינויי המחירים בשנת 2022, ולא על פי הממוצע התלת שנתי כנהוג. זאת משום שעלויות המחירים בשנה האחרונה אינן משתקפות בממוצע התלת שנתי. לעומת זאת, בתקציב 2024 העדכון יהיה 3.3%, עפ"י הממוצע הצפוי בשלוש השנים שלפני כן.²³

3.1.8. הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות,

התשפ"ג-2023

הצעות החוק עברו בקריאה הראשונה בוועדת הכספים במרץ 2023. הוצגו ע"י שר האוצר בצלאל סמוטריץ' כצעדים שיחזקו את הכלכלה הישראלית וישדרו לאזרחי המדינה וודאות ויציבות, כשמטרתם העיקרית החזרת האינפלציה לטווח היעד שלה.²⁴

הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13),²⁵ מציעה כי בשנה בה הונחה הצעת תקציב המדינה במועד המוקדם משישה חודשים מתחילת שנת הכספים, ייקבע בחוק התקציב, תקציב התאמות אשר מטרתו לשמש את הממשלה לצורך התמודדות עם תרחישים המשפיעים על תקציב המדינה ולא היו ידועים בעת הנחת התקציב על שולחן הכנסת. כלומר, במצב בו נוצר הפרש מהגירעון הצפוי לאותה שנה או ממגבלת ההוצאות הקבועה לאותה שנה, הכל במטרה להביא לכיסוי ההפרש האמור.²⁶

תקציב ההתאמות מאפשר לממשלה להתמודד עם חוסר ודאות הנגרמת בשל גיבוש תקציב בלוחות זמנים מוקדמים וחשיבותו מודגשת בתזכיר, במיוחד כאשר הממשלה ניצבת בפני מצב כלכלי שאינו יציב.²⁷

הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות²⁸ קובעת **הסדרים משלימים ומפורטים** להצעת חוק יסוד: משק המדינה המפורטת לעיל. תזכיר החוק כולל פירוט הנתונים המעודכנים שיכלול דוח ההפרשים;²⁹ שיעור תקציב ההתאמות ואופן השימוש בו בהתאם לקיומו של הפרש גירעון או הפרש הוצאות ואופי ההפרש הקיים; והוראות לעניין התוכנית המאזנת שעל הממשלה להגיש ככל שיש הפרש הוצאות או הפרש גירעון בהתאם לדוח ההפרשים.³⁰

²² שם, בעמ' 18.

²³ תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2023-2024, 42; הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023.

²⁴ ד"כ 27.02.2023, עמ' 83-84.

²⁵ הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13), התשפ"ג – 2023.

²⁶ דברי הסבר להצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13), התשפ"ג – 2023, בעמ' 4.

²⁷ תזכיר חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13), 27.02.23.

²⁸ הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג – 2023.

²⁹ דוח המפרט את ההפרשים מהגירעון הצפוי לאותה שנה או ממגבלת ההוצאות הקבועה לאותה שנה.

³⁰ תזכיר חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023.

3.2. פסיקה

לאורך השנים, הוגשו מספר עתירות לביהמ"ש אשר ביקשו ממנו להתערב בנושאים בעלי השלכות תקציביות. נושא הביקורת השיפוטית בהחלטות מעין אלה להן יהיו השלכות תקציביות הינו נושא מורכב ורגיש שנוגעות אליו סוגיות רבות אחרות בעולם המשפט: ביקורת לעומת התערבות, מידת ההתערבות, הפרדת רשויות ועוד. מאלו, נתקלו בתי המשפט גם בסוגיות מהן עולה החשיבות החוקתית של יציבות התקציב.

3.2.1. בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל³¹

בשנת 2010 עבר חוק יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) שקבע כי תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יהיה תקציב דו-שנתי שיקבע בחוק אחד. זהו חוק המשך לחוק שקבע כי בשנת 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי. החוק המקורי חוקק לאור אירועים כמו משבר כלכלי והתפטרות רוח"מ לשעבר אולמרט, שהובילו לכך שלא ניתן היה לאשר את תקציב המדינה לשנת 2009 בזמן.³²

בכירים באוצר סברו שיש מקום לבחון את האפשרות לעבור למשטר תקציבי דו-שנתי על בסיס קבוע. לשם כך, הוצע לערוך ניסיון, לשנתיים נוספות, בהן ייקבע תקציב דו-שנתי. בהתאם, הוגשה הצעת חוק לתקן את הוראת השעה המקורית, כך שתחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012.³³

לטענת העותרים, ח"כ רוני בר-און ומפלגת קדימה, מדובר בחקיקה שנגועה בחוסר סבירות שכן לא מתאפשר פיקוח אפקטיבי על חקיקת הכנסת. בנוסף, עתירתם מתבססת על כך שנפל פגם בכך שלא התקבל ברוב של 61 חברי כנסת בכל הקריאות – רוב הדרוש נוכח העובדה שחוק יסוד הוראת השעה מצמצם את האפשרות של חברי הכנסת לפזר את הממשלה והכנסת בדרך של אי קבלת התקציב לפעם בשנתיים בלבד; ובשל כך שהוא מהווה שינוי משתמע של סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע מתי רשאית הכנסת לפזר את עצמה טרם גמר כהונתה, שהוא, לפי הטענה, סעיף משוריין. לא ניתן לתקן חוק יסוד בדרך של חקיקה רגילה כהוראת שעה, אלא רק על ידי חקיקת חוק יסוד אחר בלבד.³⁴

לטענת המשיבים, אין בטענות כדי להצדיק התערבות של בית המשפט. לטענתם אין חולק כי קביעת הנורמה בעניין חוק תקציב דו-שנתי במסגרת של הוראת שעה "מעוררת קושי מושגי מובנה", אך אין בכך כדי להפוך את חוק יסוד הוראת השעה לחוק "רגיל" או "נחות" במעמדו מחוקי יסוד אחרים. כן נטען כי ביקורת ביחס לתוכן של חוקי היסוד תופעל רק במקרים חריגים וקיצוניים של פגיעה בעקרונות-העל של שיטתנו המשפטית, וכי עומדת לכנסת הסמכות לשנות את האיזון שבין הרשויות השונות.³⁵

העתירה נשמעה תחילה בפני שלושה שופטים שנתנו צו על תנאי לפיו לכנסת ולממשלה יש חודשיים לנמק מדוע התיקון לחוק לא יבוטל ומדוע יש לקבוע שהכנסת לא פעלה בחוסר סמכות כשאישרה את החוק באמצעות תיקון רגיל ולא ברוב של 61 חברי כנסת.³⁶ ביהמ"ש הזכיר בדבריו את פסק-הדין בעניין **התנועה**

³¹ בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל (נבו 7.4.2011).

³² שם, בפס' 2.

³³ שם, בפס' 3 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

³⁴ שם, בפס' 6 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

³⁵ שם, בפס' 7 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

³⁶ שם, בפס' 5 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

המסורתית,³⁷ שקובע כי חוקי תקציב רגילים נועדו לחיות שנה אחת בלבד,³⁸ ומציין שהוראת שעה עומדת בניגוד לרעיון היסודי של משטר חוקתי, שעיקרו הרצון להבטיח עקרונות יציבים וזהות חברתית וערכית שאינם ניתנים לשינוי בקלות, על מנת שיעמדו מעל לארעי ולחולף.³⁹

למרות שהשופטים ציינו שמטענות העותרים עולה קושי לא מבוטל, הם לא שוכנעו שהמקרה הנוכחי מצדיק התערבות חסרת תקדים בחקיקת יסוד של הכנסת בפועלה כרשות מכוננת, ועל כן העתירה נדחתה.⁴⁰

3.2.2. בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל ואח'י⁴¹

לאחר כמה שימושים בהוראת השעה לאישור תקציב דו שנתי, הגיש המרכז האקדמי למשפט ועסקים עתירה נגד הכנסת והממשלה בו טענה, בהלימה עם טענות העותרים **בעניין בר-און**, שהוראת השעה מאפשרת לממשלה לחמוק מפיקוח של הכנסת אחר פעולות הממשלה. בנוסף, לא מתקיימות הנסיבות החריגות שמצדיקות תיקון חוק יסוד על דרך של הוראת שעה. לטענתם כבר לא מדובר "בפיילוט" כפי שנטען בפסק הדין בעניין בר-און, מכיוון שעתה מועבר זה בפעם החמישית תקציב דו שנתי, ולכן על ביהמ"ש להורות על בטלות החוק.⁴²

המדינה סברה כי אין להיעתר לעתירה, מן הטעם שהטענות המועלות בה הועלו ונדחו בעניין בר-און, ושאינן בטענות העותרת כדי להוביל למסקנה שיש לבטל חקיקת יסוד של הכנסת, כיון שלא מדובר בחקיקה שפוגעת בזכויות אדם וכן לא בכזאת הפוגעת בעקרונות יסוד משטריים, שכן תקציב חד-שנתי (להבדיל מדו-שנתי) אינו עקרון יסוד בשיטת המשפט בישראל. המדינה טענה בנוסף, שמנגנון ההתכנסות שנוסף להוראת השעה נועד להתמודדות עם מצב של גירעון, כחלק מתהליך של הפקת לקחים מן התקציבים הדו-שנתיים הקודמים.⁴³

בג"ץ אמנם דחה את העתירה לבטל את התקציב הדו-שנתי שכבר עבר, אך הוציא "כרטיס אדום", התראת בטלות, לכנסת ולממשלה ואסר עליהן להעביר תקציב דו-שנתי מכאן והלאה בדרך של הוראת שעה.⁴⁴ נקבע עוד כי תיקון חוק היסוד באמצעות הוראת שעה, "פעם אחר פעם אחר פעם" עולה כדי שימוש לרעה בחקיקת היסוד.⁴⁵

3.2.3. בג"ץ 240/98 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני

דתות⁴⁶

העתירה נסובה סביב דרישת ארגון "עדאלה" להורות לשרי הדתות והאוצר לשנות את חלוקת תקציב משרד הדתות באופן שישתקף בו חלקו של הציבור הערבי באוכלוסייה.

³⁷ בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337 (1999).

³⁸ עניין בר-און, לעיל ה"ש 31, פס' 34 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

³⁹ שם, בפס' 24 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁴⁰ שם, בפס' 5 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁴¹ בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (נבו, 6.9.2017).

⁴² שם, בפס' ז' לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁴³ שם, בפס' ח' לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁴⁴ שם, בפס' לד' לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁴⁵ שם, בפס' לבי' לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁴⁶ בג"ץ 240/98 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות פ"ד נב(5) 167 (1998).

ביהמ"ש קבע שכיוון שטרם הוכרע בפסיקה שהזכות לשוויון ואיסור ההפליה מעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אין מקום שיכריע בשאלה זו במקרה זה.⁴⁷ נקבע כי העתירה כללית מדי ולא מקיימת את הדרישה לקיום סכסוך קונקרטי. כמו כן, העתירה דרשה מבית המשפט להכריע בשאלה באשר להקצאת תקציב ע"י הכנסת והממשלה לעדות שאינן יהודיות לסיפוק צרכי הדת שלהן ובית המשפט קבע כי אין זו סוגיה שמן הראוי שהוא יכריע בה.⁴⁸

עוד נקבע שחקיקת תקציב אמנם אינה חסינה מביקורת שיפוטית במסגרת חוקי היסוד, אך חקיקה זו בעלת מאפיינים ייחודיים שאמורים לשקף את המדיניות הממשלה שנתונה לקביעת הממשלה והכנסת.⁴⁹ ביהמ"ש אף ציין שלכל התערבות שיפוטית בהחלטה תקציבית יש השלכות רחבות, והיא עשויה להשפיע על מבנה מדיניות התקציב כולה. מדובר בשיקולים של מדיניות כלכלית וחברתית שדורשים מומחיות, ידע והנחת הנחות שרצוי שהשופט יזהר מהפעלתם. נקבע שהדרך הבטוחה והסבירה תהיה לרוב להשאיר את הסוגיה למחוקק, אשר יוכל לקבל מידע ממומחים, ולגבש מדיניות משפטית התואמת את הסוגיה.⁵⁰

3.2.4. בג"ץ 4124/00 ארנן יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות⁵¹

בעניין זה, העתירה נסובה סביב הטענה כי קיימת הפליה של הקצאה בלתי שוויונית של כספי ציבור. האפליה היא במתן קצבאות לאברכים הלומדים בכולל, לעומת סטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה או על-תכוננית, תלמידים בישיבה ובמוסד תורני ותלמידים במוסד להכשרת כהני דת שאינם זכאים לתשלומי גמלת הבטחת הכנסה.

נקבע שמתן גמלת הבטחת הכנסה המדוברת מכוח הסעיף התקציבי מפרה את חובת השוויון ביחס לחלוקת כספי מדינה, אשר נקבעה בפסיקת בית-המשפט העליון ועוגנה גם בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.⁵² נוכח התכלית הכלכלית העומדת ביסוד תשלומי הבטחת הכנסה, ההבחנה בין הקבוצות השונות על רקע ההבדלים באופי הלימודים אינה מבוססת על שוני רלוונטי, ומשכך מהווה הבחנה פסולה.⁵³

משום ההיררכיה שבין חוק יסוד התקציב וחוק התקציב השנתי, הוראה בחוק התקציב השנתי שעומדת בסתירה להוראה בחוק יסודות התקציב אינה יכולה לעמוד. עם זאת, בשל האופי המיוחד של חוק התקציב השנתי, על הביקורת השיפוטית שנוגעת לחקיקת התקציב להיות מרוסנת, ועליה להתבצע תוך תשומת לב לזכות הנפגעת ולמידת הפגיעה בה.⁵⁴ בנוסף, נקבע שהפגיעה אינה מקיימת את מבחני המידתיות שבפסקת ההגבלה.⁵⁵

מכל אלה נקבע שהסעיף התקציבי לא יכול לעמוד. גם אם הקצאת משאבים לקבוצת אוכלוסייה מובחנת אין בה, כשלעצמה, פסול, עליה להיעשות באופן חוקי ובהתאם לעקרונות המשפט החוקתי בישראל. על ההקצאה להיעשות באופן שוויוני, ללא הפליה.⁵⁶ יצוין שלמרות שנקבע כי החוק מפלה, לא הורה ביהמ"ש

⁴⁷ שם, בעמ' 177.

⁴⁸ שם, בעמ' 180.

⁴⁹ שם, בעמ' 189.

⁵⁰ שם, בעמ' 190.

⁵¹ בג"ץ 4124/00 ארנן יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות סד(1) 142 (2010).

⁵² עניין יקותיאל, בפס' 50 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁵³ שם, בפס' 40 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁵⁴ שם, בפס' 26 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁵⁵ שם, בפס' 47 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁵⁶ שם, בפס' 49 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

על בטלות מיידית של הסעיף התקציבי, אלא קבע שהסעיף במתכונתו הנוכחית אינו יכול להיכלל בחוק התקציב הבא.⁵⁷

מהאמור עולה מסקנה חשובה עליה הצביעה נשיאת העליון בדימוס ביניש, שבהתחשב במאפייניו הייחודיים של חוק התקציב השנתי, יש לנקוט משנה זהירות בעת הפעלת ביקורת שיפוטית, תוך התחשבות הן בזכויות הנפגעים והן במידת הנזק שנגרם להם.

4. ספרות – סקירת הסוגיה

פרק זה נועד לספק סקירה מקיפה של תקציב המדינה, לבחון גישות שונות לתפקידה של המדינה ולהעמיק בספרות סביב כלל ההוצאה וההיסטוריה שלה. על ידי הבנת המושגים הללו, אנו יכולים לקבל תובנות לגבי ההצדקות וההשלכות הנורמטיביות על קבלת החלטות פיסקלית. ראשית, נסקור את נקודות המבט המגוונות על תפקידה של המדינה תוך התחשבות בגורמים כמו זכויות קניין, כשלי שוק, חירויות וצדק חלוקתי כרקע הנורמטיבי של הכללים פיסקאליים. לאחר מכן נבחן את השפעת הכללים על גשוג ושוויון, את המגמות השונות, ואת יתרונותיו וחסרונותיו של כלל ההוצאה בפרט, תוך הגדרת מעמדו הנורמטיבי.

עוד מימי קדם, אחד המאפיינים הבולטים של כל מדינה היה גביית המס. במדינה המודרנית הושקעה מחשבה רבה ומחקר רב כיצד ניתן לגייס את כספי המיסים לצורך מדיניות תקציבית שתטיב עם הציבור. עם זאת, מכיוון שגביית התקציב כרוכה בפגיעה בזכות הקניין, היקף התקציב ומטרותיו היו מאז ומעולם שנויות במחלוקת.

ראשית, ביחס לעצם הזכות הקניינית, מערכת היחסים בין המדינה לזכויות הקניין היא נושא מורכב ושנוי במחלוקת. יש הטוענים כי כל מיסוי הוא הפרה של זכויות קניין שמהווה, לדידם, נדבך חשוב בזכויות האדם. גיון לוק, למשל, טען שזכויות הקניין נגזרות מהזכויות הטבעיות של האדם, הקודמות לכל משטר, ע"י ערבוב העבודה עם משאבי הטבע.⁵⁸ לעומתם, הוגים סוציאליסטים וקומוניסטים ראו בזכויות הקניין כסוג של ניצול, וטענו לביטול הקניין הפרטי.⁵⁹ המתח בין הפקת הכנסות ממסים והגנה על זכויות הקניין מעצב החלטות תקציביות ומעלה שאלות לגבי הגינות ויעילות מערכת המס.⁶⁰

באופן דומה, נגזר גם היחס למדיניות המיסוי, התקצוב וההתערבות בשוק. בעוד ישנן גישות שרואות במדינה באופן בסיסי כמעין "שומר לילה" ומתירות להשתמש במיסוי במשורה למימון פונקציות בסיסיות כמו הגנה לאומית ואכיפת החוק,⁶¹ ישנם כאלו שרואים את תפקידה של המדינה כאחראית לטפל בכשלי השוק החופשי,⁶² ואף לספק מוצרים ושירותים ציבוריים שונים שהשוק לא יספק.⁶³

⁵⁷ שם, בפס' 53 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש.

⁵⁸ J. Lock, *Two Treatises of Government*, Book II (London 1888).

⁵⁹ WILL KYMLICKA, CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY, Chapter 5, (1990).

⁶⁰ להרחבה בנושא זכויות הקניין ומעמדן: יהושע ויסמן **דיני קניין - חלק כללי** 16-26 (פרסומי הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית, תשנ"ג); Jesse, *PROPERTY*, 3rd ed., in Harold Demsetz, *Towards a Theory of Property Rights*, in Dukminier and James E. Krier eds. (1993), 42-49.

⁶¹ ROBERT NOZICK, ANARCHY STATE AND UTOPIA, PREFACE, chapters 2, 3 (1974).

⁶² Kenneth J. Arrow, "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocations" *Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPP System* (Joint Economic Committee of Congress, 1969).

⁶³ לדוגמה: Paul Samuelson, *Economics*, 160, 1976.

יתר על כן, בעוד יש מי שרואה בתפקיד המדינה להבטיח חירויות שליליות כגון חירות, תנועה, חופש דת מצפון ופרטיות,⁶⁴ ישנה גישה אחרת הגורסת שהמדינה רשאית ואף מחויבת לקדם חירויות חיוביות כגון הזכות לבריאות, חינוך, עבודה וביטחון סוציאלי.⁶⁵ בקצה, ישנם הסבורים שתפקידה של המדינה לערוך חלוקה מחדש של העושר ואף לשאוף לשוויון באמצעי הייצור ובתנאי המחיה.⁶⁶ כך, בעוד ישנם הרואים בפגיעה בזכות הקניין כפגיעה חמורה בזכויות הפרט, באוטונומיה שלו ובכבוד האדם, מהקצה השני נתפסת הזכות הזאת כבעייתית ומנציחה פערים חברתיים וכלכליים, ואף מעדיפים שהמדינה תנהל את כלל הטובין במדינה.

השורש להבדלים טמון בתיאוריות מוסריות ובתפיסת הצדק החלוקתי. מחד עומדת הגישה שמזוהה עם תפיסותיו של לוק ונוזיק ביחס לקניין⁶⁷, אשר לפיהן גביית מיסים היא רעה בטבעה, ואין להצדיקה לקידום טוב משותף, זולת שמירת הסדר הציבורי.⁶⁸ מאידך התועלתנות, כמסגרת אתית, מתמקדת במיקסום האושר וסך הרווחה המצרפית.⁶⁹ גישה זו לרוב נותנת עדיפות לחלוקה המקדמת יעילות ולצמיחה כלכלית. לעומת זאת, תיאוריות המקדמות צדק, הוגנות ושוויון דוגלות בחלוקה מחדש לצמצום פערים והבטחת חברה שוויונית יותר. כיום מרבית המדינות נעות בין שלושת הגישות האמורות, כאשר מדיניות פיסקלית והחלטות תקציביות מושפעות מהאיזון בין המושגים התועלתניים לבין החתירה למטרות צדק חברתי וצמצום פערים.

4.1. ריסון תקציבי וקידום השוויון

הדרכים להתמודדות בין הגישות השונות תוך שימור מסגרת תקציבית אחראית מהווה אתגר לא מבוטל. בעוד ישנן מדינות הדוגלות בשיקול דעת רחב של הרשות שמאפשרת גמישות בעת הצורך, ישנן מדינות רבות שמעדיפות הגבלה בכללים שונים. כך ניתן להבטיח שאוצר המדינה לא יתבזבז באופן שרירותי או לא יעיל, גם כאשר הקופה מלאה בסוף שנה תקציבית חיובית. כך, מדינות אחרות ותאגידים בינלאומיים יוכלו להלוות למדינה ולהשקיע בה ובפיתוחה ללא חשש של היעדר יכולת פירעון. באופן דומה, גם הריביות על אותן הלוואות יהיו נמוכות בשל סיכון נמוך.

הדרך המרכזית לוודא את היציבות הפיננסית של מדינה היא באמצעות מדידת חברות דירוג האשראי. דירוגי אשראי של מדינות נועדו לשקף את נכונותן ויכולתן לשרת את התחייבויותיהן הפיננסיות.⁷⁰ המדינות מעוניינות בדירוג גבוה מכיוון שביכולתו להקל על הגישה שלהן לשוק הבינלאומי, ומכיוון שמשקיעים זרים לוקחים את הדירוג בחשבון.⁷¹ נתונים אלו נתפסים כאינפורמציה חיונית לצורך בחינת מתן הלוואות

⁶⁴ דוגמות בולטות לכך הן חוקת ארצות הברית (USC), והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR).

⁶⁵ דוגמה לכך היא האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR).

⁶⁶ KARL MARX, CRITIQUE OF THE GOTH A PROGRAM, Part I (1875).

⁶⁷ לרוב גישה זו עומדת בבסיס הליברטריאניות, ובולטת בכתביהם של הוגים בולטים דוגמת רוברט נוזיק, דייוויד בועז ורנדי

ברנט. ראו למשל: "Individuals have rights, and there are things no person or group may do to them (without

Law" ROBERT NOZICK, ANARCHY, STATE, AND UTOPIA, XIX (2013), וכן בדברי בועז " Law

DAVID BOAZ, THE "protects our natural rights to life, liberty, and property. The law does not give us our rights

LIBERTARIAN MIND: A MANIFESTO FOR FREEDOM 145 (2015).

⁶⁸ ישנם ההולכים בדרכו של לודוויג פון מיזס ודוגלים בגישה ליברטריאנית מטעמי תועלתנות, מתוך תפיסה אינסטרומנטלית

שגישה זו יעילה יותר לקידום הרווחה המצרפית ולא בשל הצדקה אינהרנטית, ובכך התבססו על גישת היד הנעלמה של אדם

סמית: ADAM SMITH OCCURS IN THE THEORY OF MORAL SENTIMENTS (1759) Part IV, Chapter 1; David Boaz

"libertarianism" *Britannica* [https://www.britannica.com/topic/libertarianism-politics/Contemporary-](https://www.britannica.com/topic/libertarianism-politics/Contemporary-libertarianism)

[libertarianism](https://www.britannica.com/topic/libertarianism-politics/Contemporary-libertarianism) (17/05/2023).

⁶⁹ JOHN STUART MILL, UTILITARIANISM, Chapters I, II, (1861).

Sheng-Syan Chen, Hsien-Yi Chen, Chong-Chuo Chang, Shu-Ling Yangen *sovereign credit rating revisions*⁷⁰

and economic growth, 90 JOURNAL OF BANKING & FINANCE, 98 (2016)

⁷¹ Richard Cantor and Frank Packer, *Sovereign Credit Rates*, CURRENT ISSUES IN ECONOMICS AND FINANCE 1,1

(1995)

למדינה, גובה הסיכון ובהתאם גם גובה הריביות, ומשמישים ערובה לאיתנות הבנקים הבינלאומיים מפני משברים. הם מודדים משתנים כלכליים שונים כגון: גובה התמ"ג ומגמת הגידול שלו, מאזן ההוצאות הציבוריות, חובות חיצוניים והיסטוריה של הפסקת תשלומים זאת לצד גורמי סיכון של המדינה המורכבים מיחסי החוץ וחובות, גורמים כלכליים פנימיים וגורמים חברתיים ופוליטיים.⁷² אי לכך ממשלות עושות מאמצים כבירים לעלות במדדים כדי לקבל הלוואות בתנאים נוחים, ולעודד השקעות במדינה, וזאת בעיקר באמצעות הריסון התקציבי וכללים פסיקאליים בפרט, מתוך אמון שזה יעודד עלייה בדירוג.⁷³

מאידך, צמצום ההוצאה הממשלתית למטרות חברתיות וקידום השוויון תוך היצמדות קשיחה לכללים הפיסקאליים עשוי להוביל לצד הרחבת העוגה, ניצולה באופן יעיל, והעלאת רמת החיים, גם להרחבת הפערים באוכלוסייה והנצחתם, על כלל ההשלכות החברתיות שנגזרות מכך.⁷⁴ עם זאת, ישנם המפקפקים בכך. הם טוענים כי בעוד שקיצוץ תקציבי פוגע באוכלוסיות מוחלשות בטווח הקצר, הוא עשוי לצמצם את אי-השוויון לטווח הארוך. כך למשל, בעוד שבארבע השנים שלאחר קיצוץ הקצבאות הרחב ב-2002 הפערים התרחבו לפי מדד ג'יני, המגמה התהפכה במובהק לטובה בשנים שלאחר מכן.⁷⁵ הסברים אפשריים לכך הם עידוד כניסה לשוק העבודה ויצאה מ"מלכודת העוני", גידול השכר הריאלי ושכר המינימום, זאת לצד העלאת הקצבאות לאזרחים ותיקים.⁷⁶ עם זאת, מדינת ישראל עדיין בולטת לרעה לפי מדד ג'יני למדידת האי-שוויון,⁷⁷ הן ביחס לכלל מדינות העולם והן ביחס למדינות ה-OECD.⁷⁸ הנתונים בולטים על רקע הבדל המגמה של התרחבות הפערים שהחלה מ-1997,⁷⁹ עת ישראל שינתה את המדיניות הכלכלית שלה בתחומים רבים והחלה מתרחקת ממודל מדינת הרווחה, בעוד קודם לכן הפערים היו נמוכים משמעותית וללא תנודות חדות.⁸⁰

לצד זאת, יש לציין נתון מעניין וחשוב העולה מדד ג'יני. ככלל, הפערים היותר גבוהים הם במדינות העולם השלישי, אם עקב עוני וניצול א-סימטרי של משאבים, אם מפאת שחיתויות ואם בגין היעדר שוויון ובפרט במדינות המשופעות במהגרי עבודה המנוצלים לרעה. לעומתם, ארה"ב, מדינה קפיטליסטית עם סממנים לוקיאנים מסוימים,⁸¹ ממוקמת בתוך לא הרחק מהן (46 במדד מלמטה), ישראל עומדת באמצע (67 מלמטה), ומדינות סוציאל-דמוקרטיות דוגמת הסקנדינביות נמצאות בקצה (דנמרק, נורבגיה ופינלנד במקומות 164-166). עם זאת, אין אינדיקציה חותכת לכך שצמצום פערים וקידום צדק חלוקתי פוגע במצבה

⁷² אדריאן גרושניעווסקי "תמונות מידע- דירוג אשראי של המדינות " הפרלמנט 48 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2005).
⁷³ כך ניתן להסיק גם מכך שדירוג האשראי של ישראל עלה באופן משמעותי בעקבות מאזן הרפורמה הכלכלית: "דירוג האשראי של ישראל" אגף החשב הכללי, משרד האוצר (2021) <https://www.gov.il/he/Departments/General/israels-credit-rating> (כניסה אחרונה 17/05/2023).

⁷⁴ ראו: יוסף זעירא "המחאה החברתית וכלכלת ישראל" מעשי משפט ה 213, 218-217 (2013). (להלן: המחאה החברתית וכלכלת ישראל).

⁷⁵ הקיצוץ המסיבי חל על בעיקר על קצבאות ילודה, אך גם על קצבאות זקנה, אבטלה ומשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2017, 28-37.

⁷⁶ שם.
⁷⁷ מדד ג'יני מודד את המידה שבה התפלגות ההכנסה או הצריכה בין פרטים או משקי בית במשק חורגת מחלוקה שוויונית לחלוטין, כאשר מדד ג'יני של 0 מייצג שוויון מושלם, בעוד מדד של 100 מרמז על אי שוויון מושלם.

⁷⁸ *Gini Index coefficient – distribution of family income*, THE WORLD FACTBOOK, CIA (2023).
<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/gini-index-coefficient-distribution-of-family-income/country-comparison>

⁷⁹ מיכל קורא "שינויים במבנה מדינת הרווחה - מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי" ביטחון סוציאלי, 67, 62-82 (2004).
⁸⁰ כך למשל בין 1979 ל-1997 נשמר מדד ג'יני באותה הרמה - מ-32 בסוף שנות השבעים ל-33 לקראת סוף שנות ה-90. ואולם, בין 1998 ל-2006 קפץ מדד ג'יני בישראל מ-34 ל-39. ראו: עדי שורץ ועינת וילף "עולם שלישי? אנתוני? הארץ 2007.04.20.
⁸¹ כך למשל השפיעה הגותו של לוק עמוקות על הכרזת העצמאות האמריקאית וההכרה בזכויות הטבעיות שקודמות למדינה. ראו: Carl L. Becker, *The Declaration of Independence: A Study in the History of Political Ideas*, NEW YORK: HARCOURT, BRACE. p. 27 (1922); עם זאת, מן המותר לציין כי בדומה לאמור למעלה, גם ארה"ב הושפעה מגישות שונות, ודווקא בשנים האחרונות רואים זליגה למדיניות רווחה באמצעות תוכניות שונות כגון TANF, Obamacare וכדומה.

הכלכלי של המדינה. אדרבה, ניתן לראות לפי מדדי חברות דירוג האשראי כי אין יתרון למדינות א-שוויוניות. כך לדוגמה מדינות סקנדינביה כמו גם מערב אירופה, המנהלות מדיניות סוציאלית ענפה, נהנות מדירוג אשראי הגבוה משל ישראל, ואף עולה על ארה"ב לפי S&P ו-Dagong's.^{83,82}

4.2. המגמה בישראל

המגמה הכלכלית בישראל בעשורים האחרונים היא מעבר מכלכלה סוציאליסטית לכלכלה קפיטליסטית, תוך שימור מדיניות רווחה מצומצמת, כגון ביטוח בריאות וביטוח לאומי.⁸⁴ כך, הגישה הכלכלית הנהוגה בישראל אפוא, כמו גם במדינות אחרות, היא גישה מעורבת. מחד נהוגה מדיניות של שוק חופשי יחסית המאפשרת לעסקים פרטיים לפעול ולהתחרות במגוון ענפים, תוך מיסוי במידה,⁸⁵ יחד עם זאת, לממשלה נוכחות חזקה בתחומים רבים במשק, כגון באמצעות בעלות ציבורית על ענפים מסוימים, סובסידיות למגזרים שונים והסדרת הגנת העבודה והצרכן. הממשלה מספקת גם שירותים חברתיים משמעותיים, כגון שירותי בריאות וחינוך.

הגישה הכלכלית מתבססת גם על התפיסה התועלתנית, המוכוונת להגברת הצמיחה במשק כדי להגדיל את סך הרווחה המצרפית, ופועלת להתערבות רק במקרים של כשלי שוק. כך, קצבאות רבות שהיו נהוגות בעבר קוצצו במטרה לעודד פריון תעסוקתי ויציאה מאבטלה וממעגל העוני.⁸⁶ בנוסף, בגישה הקיימת התקציב נתון למגבלות שונות כדי להבטיח התנהלות תקציבית מאופקת, ללא כניסה לחובות והיגררות לתשלומי ריבית ומצב פיננסי לא מאוזן.

ניתן להגדיר את תוכנית הייצוב משנת 1985 כשינוי משמעותי במדיניות הפיסקלית של מדינת ישראל שהובילו ממשלותיה מאז הקמתה. היא כללה פחות של השקל וקיצוץ ניכר בגרעון התקציבי. בקרב כלכלנים נוצר אתוס לפיו התוכנית יצרה משמעת פיסקלית לראשונה, לאחר שנים של חוסר אחריות כלכלית.⁸⁷ התוכנית הורידה את הגרעון ואת יחס החוב-תוצר באופן דרמטי. זאת עד לעלייה הגדולה מברית המועצות בראשית שנות ה-90 שהייתה צפויה להביא לעלייה משמעותית בהוצאה הממשלתית עקב הגידול החד באוכלוסייה שאילץ לבצע השקעה בדיור ובתשתיות. לכן, הוחלט לקבוע כלל פיסקלי שעניינו הקטנת הגרעון התקציבי באמצעות הגדרת תקרת הגרעון, שעוגן בחוק הפחתת הגרעון.⁸⁸ בשנים הבאות, בואכה שנות האלפיים, הממשלה לכאורה עמדה ביעדים. לכאורה, מכיוון שהיעדים הפכו לגמישים; בכל אחת מהשנים

⁸² ראו למשל באתר CHARTSBIN (2012) <http://chartsbin.com>.

⁸³ כמובן, עשויים להיות משתנים נוספים הנובעים מהמרקם החברתי של אותן מדינות והאתגרים הייחודיים להם, והכוונה כאן היא רק להסב את תשומת הלב לתמונה היותר מורכבת.

⁸⁴ אמיר בן פורת **כיצד נעשתה ישראל קפיטליסטית** (2011).

⁸⁵ כאן המקום לציין שזכות הקניין בישראל מוכרת כזכות חוקתית בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף 3, אך היא כמובן אינה מוגנת את עצם גביית המיסים. ישנה בספרות ובפסיקה הישראלית שתי גישות עיקריות לנושא. בעוד ישנם הדוגלים שגביית מיסים בהכרח פוגעת בזכות הקניין והצדקתה היא רק בשל עמידתה בכללי פסקת ההגבלה כגון תכלית ראויה ומידתיות, ישנם אחרים הסבורים שגביית המס נכללת בעצם הזכות לקניין ואינה נדרשת לפסקת ההגבלה. ראו אייל גרוס "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" **עיני משפט** כא 405, 435 (1998); מאידך, ישנה גישה משפטית הרואה בחירויות החיוביות כזכויות חוקתיות החוסות תחת כבוד האדם, לרבות הזכות לקיום בכבוד, לדוגמה: בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** ס(3) 464, 495 פס"ב-ז. עם זאת, להלכה ביהמ"ש נוהג בריסון ככל שמדובר בהחלטות תקציביות של המחוקק, להוציא מקרים חריגים של פגיעה בשוויון ובלבית הזכויות באופן בלתי מידתי: גלעד נוה **התערבות בתי המשפט בנושאים בעלי השלכות תקציביות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2010). להנהגה זו ניתנו טעמים שונים בפסיקה ובספרות, מהותית ומוסדית כאחד. ראו: גיא דוידוב "ביקורת חוקתית בעניינים בעלי השלכות תקציביות" **הפרקליט** מט 345 (2008).

⁸⁶ נעמי מי-עמי **קצבאות הילדים בישראל: סקירה היסטורית** (הכנסת, מרכז מידע ומחקר 2008).

⁸⁷ עומר מגל-שמיר **מכשירי מדיניות כלכלית ועוצמתם הרעיונית של הכלכלנים בשירות המדינה: המקרה של 'כלל ההוצאה'**

18 (עבודת גמר לשם קבלת תואר מוסמך האוניברסיטה לסוציולוגיה, אוניברסיטת חיפה 2014).

⁸⁸ חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992.

2010-2005 הכנסת עדכנה את מגבלת ההוצאה כדי לממן הוצאה ציבורית נוספת בגלל אירועים חריגים⁸⁹ ועל ידי כך האפקטיביות של כלל הגרעון הייתה מוגבלת והחוב עלה משמעותית. לכך תרמו גם חילופי הממשלות התכופים באותה העת, שהובילו לכך שממשלות לא ראו עצמן מחויבות מאד ליעד הפיסקלי של קודמותיהן. כל אלו הובילו לאימוץ כלל ההוצאה ב-2004, בנוסף לכלל הגרעון, במטרה לשלוט באופן אמיתי בגרעון ובכך להביא לירידה ביחס החוב-תוצר. אותו כלל תרם לצמצום ההוצאה הציבורית, שירדה באופן ניכר מקרוב ל-50% בתחילת שנות האלפיים, דהיינו לפני כניסת הכלל לתוקף, לכ-40% ב-2018.⁹⁰

ניתן לראות בהשוואה בינלאומית שטווח ההוצאה הציבורית של ישראל נמוך באופן יחסי, וכי גם במדינות בעלות הוצאה ציבורית גבוהה, נשמרת הצמיחה והציבות הכלכלית.⁹¹ מבחינה מעשית, כלל ההוצאה, שעוגן בחוק, מגביל את ממשלות ישראל בהגדלת ההוצאה בשיעור קבוע מראש וללא קשר לנתונים כלכליים אחרים כמו המצב הכלכלי הממשי, רמת התוצר או צמיחת השוק. מכאן ניתן להניח שהדיסוננס הציבורי-כלכלי, במסגרתו "יש כסף בקופה" אך ההשקעה החברתית נמוכה, קשור במידה רבה לשימוש בכלל ההוצאה, והוא פרי החלטה פוליטית.⁹² בהמשך נמנה סיבות מדוע מקבלי החלטות במערכת הפוליטית יכולים לראות בשיטת כלל ההוצאה יתרון.

4.2.1. ועדת טרכטנברג

ציון דרך משמעותי בתחום החשיבה אודות ההוצאה הציבורית במדינת ישראל הוא "הוועדה לשינוי כלכלי חברתי" בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן: ועדת טרכטנברג), שהוסמכה בשנת 2011 לגבש השקפה לשינוי מקיף ועמוק במדיניות החברתית-כלכלית של מדינת ישראל.⁹³ התוכנית התקציבית עליה המליצה הוועדה, יועדה לטובת הציבור סך כולל של כ-60 מיליארד שקל על פני חמש שנים. המלצות הוועדה הציעו להגדיל את תוספת התקציב ליעדים חברתיים ב-5-6 מיליארד שקל בשנה בממוצע למשך חמש שנים, ובסך הכול כ-30 מיליארד שקל.

מקורות המימון שנדרשו ליישום מסקנות הוועדה הגיעו מתוך התקציב, ובפרט מקיצוץ תקציב הביטחון, וכן מהפניית החיסכון בריבית המשולמת על החוב הלאומי לטובת יעדים חברתיים. הוצע כי סך התקבולים הנוספים שיתקבלו כתוצאה מביטול מתווה הורדת המיסים, העלאת מיסים אחרים ומתן נקודות הזיכוי יסתכמו בכ-30 מיליארד שקל על פני החומש.

דו"ח טרכטנברג ביקש להדגיש את חשיבות טיפוח התחרות והקלה על הכניסה לשוק הייבוא בכדי להביא להוזלת מחירים והרחבת מגוון המוצרים והשירותים הזמינים לאזרחים מן השורה. לצד זאת, הוועדה דגלה בצמצום הרגולציה וההתערבות הממשלתיות תוך הדגשת ההשפעה של מיסים עקיפים, כגון מכס, מסי קנייה, בלו ומע"מ, על הציבור הרחב.⁹⁴ הוועדה נתנה עדיפות לצדק חברתי בתהליך קבלת החלטות שלה,⁹⁵ במטרה להקל על מצוקות כלכליות, לטפל בתחושות של אי צדק ולטפח מעבר מהדרה להכללה.⁹⁶

⁸⁹ בנק ישראל "דין וחשבון" 191 (2012).

⁹⁰ מנואל טרכטנברג ואיתמר פופליקר לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת: אחריות תקציבית מול צרכים חברתיים 16 (נייר עמדה, מוסד שמואל נאמן 2020).

⁹¹ ועדות המומחים בראשות פרופ' יוסי יונה ופרופ' אביה ספיבק שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה: דוח מסכם 14 (2011).

⁹² טלי ניר בין מימוש לייבוש 130 (נייר עמדה, האגודה הישראלית לזכויות האזרח 2012).

⁹³ דו"ח ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי חברתי משרד ראש הממשלה – ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי חברתי (2011), 3. (להלן: "דוח ועדת טרכטנברג").

⁹⁴ דו"ח הוועדה, עמ' 28.

⁹⁵ שם, עמ' 32.

⁹⁶ שם, עמ' 30.

בדו"ח הוועדה, הוצעו 165 המלצות מקיפות בשלל תחומים לרבות: חינוך, דיור, מיסוי, צמצום הריכוזיות במשק, והורדת יוקר המחיה. נכון להיום, אומצו 22 סעיפים מדו"ח טרכטנברג במסגרת 12 החלטות ממשלה, מתוכם 15 סעיפים יושמו במלואם (68%), 5 סעיפים ייושמו חלקית (23%) ו-2 לא יושמו כלל (9%).⁹⁷ התפישה המנחה של הוועדה לגבי המציאות החברתית-כלכלית במדינת ישראל היא שהאסטרטגיה הכלכלית-חברתית שליוותה את המדיניות הפיסקלית מאז תוכנית הייצוב שירתה את ישראל היטב, אך מיצתה את עצמה ויש צורך באסטרטגיה חדשה. אותה אסטרטגיה התבססה על הקטנה הדרגתית של סך ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר ואפשרה לייצב את המשק ולהקטין את החוב הציבורי. הוועדה מתייחסת וממקמת את גבולות הגזרה של הדיון בתוך הוויכוח האידיאולוגי, אותה לא פותרת התיאוריה הכלכלית, והוא בין דגם מדיניות הרווחה המחייב נטל מס גבוה, לדגם של מדיניות רווחה מוגבלת עם נטל מס נמוך. היא קובעת שהפרמטרים המקרו-כלכליים של ישראל נמצאים בין שני דגמים אלה.

הוועדה שמה לה למטרה לשמור על היציבות הפיסקלית, אך גם לשמור על משקל ההוצאה האזרחית, כמו הוצאות על חינוך ותשתיות, ומזהירה ששחיקה שלהן עלולה להוביל לפגיעה ברווחה ובצמיחה. ניתן לומר שהוועדה לא זיהתה בכלל ההוצאה כגורם לכך, ועל כן הציעה את פתרונה כך שיתבטא במסגרת התקציבית הקיימת; המליצה לדבוק בכללים הפיסקליים הקיימים, לרבות בכלל ההוצאה, ולפעול להגדלת חלקה של ההוצאה האזרחית בתקציב ולהגדלת משקלה בתוצר.⁹⁸

4.3. כלל ההוצאה - יתרונות וחסרונות

מחד, יש הטוענים שהמדיניות התקציבית שמתאפשרת הודות לכלל ההוצאה מאז 2004,⁹⁹ היא הגורם המרכזי ליציבותה הכלכלית של ישראל. לטענתם, המדיניות הצליחה להוריד את יחס החוב-תוצר בישראל במשך 15 שנים רצופות, כולל בתקופת משבר עולמי.¹⁰⁰ אכן, ניתן למנות יתרונות לקיומו של כלל ההוצאה. הכלל מגביל את ההוצאה הממשלתית ובכך עוזר לשלוט על הגרעון ועל החוב הציבורי;¹⁰¹ הכלל משמש הנחייה ברורה כיצד לפעול ומפחית אי וודאות; מאפשר יציבות כלכלית מכיוון ששליטה פשוטה בהוצאה באמצעות הכלל מאפשרת להוצאה לממש את תפקידה כמאזנת. בעוד שההכנסות הן "רגישות" לשינויים ולמצב הכלכלי הכללי, ועלולות להגיב בהתאם, כלל ההוצאה יאפשר להוצאה "להגן" על עצמה מפני השפעות שנובעות מחוסר יציבות ובכך לשמור על האיזון הכלכלי הכללי; הכלל מאפשר לשלוט בגודל ובהיקף ההוצאה הציבורית; וקל באופן יחסי לשלוט בו.¹⁰²

העובדה שבאמצעות הכלל יש לממשלה יכולת לשלוט באופן ישיר על אופן ומידת ההוצאה מהווה גם יתרון בפני עצמו אך גם מובילה ליתרונות נוספים. באמצעות שליטה זו הממשלות יכולות להבטיח היענות לכלל באופן ישיר יותר.¹⁰³ כמו כן, הממשלה יכולה להיעזר בו בשביל לטפל בבעיה הקרויה "ההטיה התקציבית".

⁹⁷ לוי ניר והמרכז הישראלי להעצמת האזרח דו"ח מעקב פברואר 2022: בחינת יישום המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בתחום הגברת התחרותיות וצמצום יוקר המחיה (2022).

⁹⁸ דוח וועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 95, בעמ' 255-257.

⁹⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים בישראל ובמדינות המפותחות 6 (2014). (להלן: תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים).

¹⁰⁰ עמירם ברקת "כלל ההוצאה" יבוטל? גלובס (04.01.2018)

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001218233>

¹⁰¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת תיאור וניתוח כלכלי של תיקון נוסחת תקרת ההוצאה והשפעתו על משקל ההוצאה הציבורית 3 (2014). (תיאור וניתוח כלכלי של תיקון נוסח תקרת ההוצאה).

¹⁰² Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Webe, *Fiscal Rules in Respnse to the Crisis - Toward the "Next Generation Rules. A New Dataset*, IMF 4, 9 (2012)

¹⁰³ Cristiana Belu Manescu and Elva Bova *National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of the Effectivness and Compliance*, EU 5,5 (2020)

לפיה, בעתות משבר כמו מיתון יש אינטרס בלנהל את הגרעון. אך במצבים שהכול כשורה, אין לה את הכוח לבצע צעדים לא פופולריים שיטפלו בגרעון כמו העלאת מיסים וקיצוץ בהוצאות.¹⁰⁴ שימוש בכלל ההוצאה שהוא כלי שנמצא בשליטה ממוקדת של הממשלה מקל עליה לבצע, הלכה למעשה, החלטות לא פופולריות.¹⁰⁵ זאת ועוד, כלל הוצאה ברור ונשלט עוד מוביל לכך שקל באופן יחסי לשקף אותו לציבור הכללי ולתקשורת, מה שיגביר את האחריות של מקבלי החלטות. יתרון נוסף הוא שלמעשה מדובר בכלל אצבע פשוט עבור מקבלי החלטות שמשמש כמיצב אוטומטי שיכול "להרגיע" את הכלכלה גם בעתות משבר כלכלי או פוליטי.¹⁰⁶ כמו כן, מכיוון שהכלי מעוגן בחוק, ועל ידי כך הוא שקוף וניתן להבנה, הממשלה יכולה לפקח עליו ביתר קלות. זאת, בניגוד לכללים פיסקליים אחרים פחות נגישים.¹⁰⁷

מנגד, עומדים לכלל חסרונות מעשיים, הן כלכליים והן חברתיים. חסרון כלכלי כזה הוא העובדה שלכלל אין כל קשר לחוב מכיוון שאין הגבלה על צד ההכנסות.¹⁰⁸ חסרון כלכלי מעשי נוסף נוגע לכך שלעיתים יש קושי עבור הדרג הפוליטי לשמור על כלל ההוצאה. ניתן לראות כי בישראל הכלל לא נשמר באופן מלא בעשור הקודם, בגלל "קופסאות" שנועדו לממן אירועים חריגים כמו מלחמת לבנון השנייה ומשבר הקורונה,¹⁰⁹ מכאן, שלא ברור עד כמה כלל ההוצאה יעיל בהשגת התכלית שתומכיו מונים – הפחתת החוב הציבורי. זאת ועוד, יש הטוענים כי נחישות ממשלתית לרסן הוצאה יכולה להיות מושגת גם ללא הכלל.¹¹⁰ למעשה, אין קשר מובהק בין הצמיחה הכלכלית, שמתקיימת עם ריסון החוב ושמירה על יחס חוב-תוצר תקין, לבין גודלה של הממשלה, כפי שמוגדר באמצעות כלל ההוצאה.¹¹¹

חסרון נוסף הוא שכלל הוצאה שואף להגיע ליעדים לפי פרוצדורה ולא בהכרח באמצעות מדיניות תקציבית מוסדרת עם סדרי עדיפויות מחושבים.¹¹² הכלל משפיע על ההוצאה עצמה כך שמגן על ההוצאות שיותר קשות לקיצוץ מבחינה פוליטית, ומקשה על העיסוק בהוצאות שהן בגדר השקעה לטווח הארוך עבור הצמיחה.¹¹³ ההגבלה על ההוצאה מאלצת לקבוע סדרי עדיפויות נוקשים וטכניים שמחוץ להן עלולות למצוא עצמן אותן הוצאות על פרויקטים חשובים אך חסרי תכלית אלקטורלית.¹¹⁴ כך, הכלל עלול להוביל לאימוץ פתרונות בעלי עלות נמוכה אך עם יעילות פחותה.¹¹⁵

עומדות מספר טענות בעניין ההשלכות השליליות של כלל ההוצאה על החברה. ישנה טענה שיש בכלל ההוצאה להגדיל את אי-השוויון. נדמה שאכן יש קשר חזק בין ההוצאה הציבורית לבין אי-השוויון בישראל; נמצא שהורדת ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר בשנים 1960-2010 מסבירה את רוב הגידול באי-השוויון

Abi Adams Prassl, *Deficit Bias: Why We Need to Tie Politicians' Hands Loosely*, Abi Adams Prassl (Aug. 10⁴ 11, 2011), <https://abiadams.com/2011/08/11/deficit-bias-101-why-we-need-to-tie-politicians-hands-loosely/>

Belu Manescu, לעיל ה"ש 103.

מגל שמיר, לעיל ה"ש 89, בעמ' 16.

EU, "Benefits and drawbacks of an 'expenditure rule,' as well as of a 'golden rule,' in the EU fiscal framework," *EU*, 8, 8 (2020).

Schaechter, לעיל ה"ש 102102.

גד ליאור "סערת התקציב, מה זה 'קופסא' ולמה דירוג אשראי חשוב?" *ynet* (03.08.2020)

תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים, לעיל ה"ש 99, בעמ' 19.

יוסף זעירא ואחי' גודלה הרצוי של הממשלה – בין כלכלה לפוליטיקה (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009).

http://www.government.il/Document/PublicationsCatalog/pdf.Government_the_of_Size/Documents/PublicationsCatalog/il.org.idi.pdf, בעמ' 16-17.

תיאור וניתוח כלכלי של תיקון נוסח תקרת ההוצאה, לעיל ה"ש 101, בעמ' 4.

Belu Manescu, לעיל ה"ש 103.

Till Coreds, Tidiane Kinda, Priscilla Muthoora, and Anke Weber *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* IMF 3, 3 (2015)

תיאור וניתוח כלכלי של תיקון נוסח תקרת ההוצאה, לעיל ה"ש 101, בעמ' 4.

בישראל. כך, כלל ההוצאה תורם ונמצא בעמדת מפתח להגדלת אי-השוויון בכך שהוא אפשר מציאות בה ההוצאה הציבורית גדלה בשיעור נמוך יותר משיעור גידול התוצר.¹¹⁶

טענה נוספת גורסת שהכלל פוגע בסופו של דבר בשקיפות כלפי הציבור ובאמון שהוא רוחש כלפי מוסדות המדינה. זאת, מכיוון שמדובר במשתנה מרכזי של המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה, אך הוא לא נתון לדיון ציבורי אלא מוכתב על ידי חוק, מה שפוגע בתהליך קבלת ההחלטות.¹¹⁷ ניתן לומר שהדיון, שנשוב סביב שאלה המעסיקה כל ממשלה ומהווה סלע מחלוקת אידיאולוגית והיא מהו היעד הראוי ליחס ההוצאה הציבורית, אינו מתקיים בעת הדיון הגדול והמשמעותי יותר על תקציב המדינה, שמתקיים סביב סוגיות תקציביות נקודתיות. זאת כאשר ברקע ישנה "המסגרת התקציבית" המובנת מאליה.¹¹⁸ כך מתקיימת הלכה למעשה התחמקות מעיסוק בסוגיות ליבה שדורשות החלטות קשות באמצעות עיסוק בפרוצדורה.¹¹⁹

כאמור, מאז ההחלטה על כלל ההוצאה בישראל חלה ירידה חדה במשקל ההוצאה הציבורית ומבלי שנקבע יעד למשקל ההוצאה, מה שאמור להיות פרי החלטה של נבחרי הציבור.¹²⁰ המצב הוא שכלל ההוצאה אינו מתחשב בצמיחה של השנה הקודמת באופן מלא. מכאן שגם במצב של עלייה בהכנסות המדינה, ההוצאות הציבוריות לא יגדלו בהתאם.¹²¹ סיבה נוספת שביכולתה להביא לפער בין האזרחים לממשלה ולמוסדות קשורה לכך שהכלל עשוי להיות קשיח מדי (בהיבט הרחבת ההוצאה) ובכך לא להתחשב בגידול בכלכלה וב"חיים עצמם" של האזרחים; מחקרים מצאו שבעקבות סיבה זו הפער בין ציפיות האזרחים מהממשלה לספק שירותים חברתיים לבין יכולתה בפועל גדלו.¹²²

4.4. המעמד הנורמטיבי של כלל ההוצאה

ישנה קורלציה בין המעמד החוקי של כלל ההוצאה לבין ההיענות והציות אליו. בעוד שהתחייבויות פוליטיות היא בעלת אופי לא מחייב, לחוקים ולהסכמים קואליציוניים יש מעמד מחייב יותר. יחד עם זאת, האחרונים תקפים רק לאורך שנים בודדות, ולעיתים יש לממשלה חדשה נטייה לרצות לשנות את הכלל כדי לממש את מדיניותה, כפי שעשתה כאמור בשעת משבר כמו מלחמת לבנון השנייה ממשלת ישראל ב-2007.¹²³

הבחנה נוספת היא שיש הבדל בעיגון החוקי של כלל ההוצאה במדינות מתפתחות של הכנסה נמוכה לעומת מדינות מפותחות. בסוג הראשון כלל ההוצאה מעוגן כנורמה חקיקתית פשוטה מכיוון שיש יכולת תכנון נמוכה לטווח הבינוני. בסוג השני הכלל מעוגן במסגרות הוצאה שונות כמו הסכמים קואליציוניים. ניתן לראות שהדרך להחליט בכל מדינה איזה סוג של עיגון הכלל מתאים לה תלוי בנסיבות המסוימות שלה. דוגמא לנסיבה היא קיומם של מוסדות חלשים שלא יהיו מסוגלים לאכוף את האפקטיביות של הכלל.¹²⁴

¹¹⁶ המחאה החברתית וכלכלת ישראל, לעיל ה"ש 74, בעמ' 219-217.

¹¹⁷ שם.

¹¹⁸ טרכטנברג ופופליקר, לעיל ה"ש 90, בעמ' 7.

¹¹⁹ Congressional Research Service **Statutory Limits on Total Spending as a Method of Budget Control 6** (2011).

¹²⁰ תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים, לעיל ה"ש 99, בעמ' 25.

¹²¹ תיאור וניתוח כלכלי של תיקון נוסח תקרת ההוצאה, לעיל ה"ש 101, בעמ' 4.

¹²² תיאור וניתוח הכללים הפיסקליים, לעיל ה"ש 99, בעמ' 25.

¹²³ Till Coreds, Tidiane Kinda, Priscilla Muthooru, and Anke Weber *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* IMF 3, 12-13 (2015).

¹²⁴ Schaechter, לעיל ה"ש 102102.

5. סקירת הדין המצוי: משפט משווה

אופן עיצוב ועצם קיומו של כלל הוצאה משתנה בין מדינות שונות ברחבי העולם, ותלוי רבות בתכלית הכלכלית המתבקשת והמדיניות המונהגת. נעמוד על מספר מדינות אשר עשויות להיות מקור רלוונטי לסוגיית עיצוב כלל הוצאה במדינת ישראל. בהמשך יפורט אופן עיצוב הכלל בשלוש ממדינות אירופה (לוקסמבורג, פולין וצרפת) בשל היותן מקור השראה להצעותינו הסופיות, וזאת בכפיוותן לחוקים הפיסקאליים של האיחוד האירופי. בנוסף, נרחיב על אופן עיצוב ההוצאה בארה"ב כפדרציה, אולם, נעמוד גם על כללי הוצאה העצמאיים של המדינה בעלת המדיניות הפיסקלית המחמירה ביותר (קולורדו) והמדינה בעלת הכלל המוגדר בדיוק יתרה (אריזונה). לסיום, נעמוד על כלל הוצאה החל בברזיל, לאור היסטוריית שינוייה הכלכליים ובגינם.

5.1. האיחוד האירופי

במסגרת אמנת "מאסטריכט", הוקם האיחוד הכלכלי והמוניטרי האירופי (Economic and Monetary Union) לשם קידום אינטגרציה כלכלית בין מדינות האיחוד. כחלק ממלאכתו, האיחוד הורה על כללים פיסיקאליים המחייבים את מדינות האיחוד.¹²⁵ אלה מעוגנים במסגרת הסכם מחייב (Stability and Growth Pact), אולם ישנה עמימות בעניין אכיפתו מפני שלבית המשפט לצדק של האיחוד האירופי (Court of Justice of the European Union) אין סמכות שיפוטית בתחום מדיניות תקציבית.¹²⁶ באשר לענייננו, כלל הוצאה (The Expenditure Benchmark), מורה על התנהלות פיסקלית כללית ובכך מותאם פוטנציאלית לכל מדינה בהתבסס על מאפייניה הכלכליים ויעדי המדיניות המונהגת בה. לפיו, למדינות שהגיעו ליעד התקציב לטווח הבינוני, ישנה מגבלה לגידול השנתי בהוצאה הציבורית כך שלא יעלה על שיעור הצמיחה של התוצר בטווח הבינוני. הוצאות הגוברות על קצב הצמיחה הפוטנציאלי חייבות להיות מתואמות לפי שיקול דעת בהסתמך על אמצעי הכנסה נוספים.¹²⁷ בהתאמה להגדרת היחס הראוי בין קצב הצמיחה של התוצר בטווח הבינוני לגידול בהוצאה, אילו מדינה אינה עומדת ביעדיה, תיאלץ להגביל את הוצאותיה. לחילופין, אם תיתכן מדינה שמצליחה לעמוד ביעדיה ומעמידה מימון אחראי להוצאותיה, לא תחול הגבלה עבורה.¹²⁸

5.2. לוקסמבורג

לאור גודלה הקטן, פתיחותה לקבלת מהגרים ופליטים והמעורבות הגבוהה של המשק במגזר הפיננסי, הכנסות הממשלה תנודתיות במיוחד. משכך, מאז 1999, בלוקסמבורג חל כלל הוצאה כללי למניעת הוצאה ממשלתית העולה על קצב הצמיחה בטווח הבינוני של התוצר (נומינלי), על מנת לספק קו מנחה למשמעת תקציבית בטווח הבינוני אך גם לטווח הארוך. הכלל אינו מעוגן בחוק אלא חל במסגרת הסכמים

¹²⁵ *The Expenditure Benchmark*, European Commission (2023). [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/expenditure-benchmark_en#:~:text=This%20benchmark%20is%20a%20rule,term%20budgetary%20objectives%20\(MTOs\)](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/expenditure-benchmark_en#:~:text=This%20benchmark%20is%20a%20rule,term%20budgetary%20objectives%20(MTOs))

¹²⁶ "How Does The EU Ensure That Its Member States Keep Their Budgets In Check?", *Netherlands Court of Auditors*. <https://english.rekenkamer.nl/publications/frequently-asked-questions/european-union/how-does-the-eu-ensure-that-its-member-states-keep-their-budgets-in-check>.

¹²⁷ לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת, לעיל ה"ש 9090.
¹²⁸ *European Commission, EU Economic Governance "Six-Pack" Enters into Force* (2011). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898

קואליציוניים של ממשלות עוקבות.¹²⁹ בשל עיגונו במסגרת הסכמים קואליציוניים בלתי מחייבים משפטית, מעוצב באופן כללי כך שיוכל להיות מותאם גם לממשלות בעלות מדיניות שונה (אולם, עדין אירעו חריגות בודדות בעבר). למעשה, הכלל הפיסקלי המחייב היחיד עבור הממשלה הוא כלל התקציב, אשר דן בכך שלא ניתן להגיע לגירעון של מעל 3% לפי הסכם היציבות והצמיחה (The Stability and Growth Pact (SGP)). בהתאמה לאופיו הצר של כלל ההוצאה בלוקסמבורג, יש לציין כי בתקופות כלכליות קשות פעולות מייצבים אוטומטיים (הגורמים הכלכליים במשק המהווים לחץ נגדי למגמות במשק, כשם ביטוח לאומי) אינן מוגבלות מכלל ההוצאה. יתר על כן, הכלל גם אינו מונע יישום מדיניות פרו מחזורית כלכלית, קרי, לטווח הארוך תוך התחשבות באירועי תנודתיות כלכלית במסגרת מחזור עסקי.¹³⁰ בהתאמה לכתב לעיל, יישום מדיניות המחוקק מתבצעת באמצעות חלוקת התקציב עצמו המבוצעת באופן שנתי במסגרת דיונים תקציביים בהובלת שיקול דעת לשכת הנבחרים.¹³¹

לפי ההסכם הקואליציוני של ממשלת לוקסמבורג לשנים 2018-2023,¹³² לוקסמבורג תמשיך לעמוד במטרתה לשמור על מדיניותה הפיסקלית ותמשיך להגביל את קצב צמיחת הוצאות הממשלה עד לקצב הצמיחה של התמ"ג, תוך הצבת היעדים המסוימים להוצאה.¹³³

5.3. צרפת

בצרפת, חוק תכנון הכספים הציבוריים (Loi de programmation des finances publiques) מעגן כללים פיסקאליים המנחים את תכנון התקציב לטווח הבינוני והעמידה ביעדיו.¹³⁴ באשר לענייננו, החוק מגדיר יעדי הוצאה כלליים לכל רמת ממשל לתקופת זמן של 3-5 שנים.¹³⁵ אולם, כלל ההוצאה העיקרי המחייב המוגדר בו מכונה 'כלל הזהב', לפיו על שלטון מקומי חל איסור על מימון הוצאות שוטפות באמצעות חוב אלא ישנה הזכות להלוואות רק בעבור מימון הוצאות השקעה. בנוסף, בכל שנה התקציב יכול לחרוג מאיזון רק עד 5% מההכנסות השוטפות השנתיות (10% לעיירות קטנות). חוק תכנון הכספים הציבוריים העדכני לשנים 2023-2027 הובא לוועדת הכספים, הכלכלה הכללית והבקרה התקציבית אך עדין לא אושר.¹³⁶

כמו כן, בשל תיקון חוקתי שנעשה בשנת 2003,¹³⁷ הכללים הפיסקאליים של צרפת ואופן שיטת התקצוב חלים במעין אופן דדוקטיבי, 'מלמעלה למטה'. כלומר, החלוקה מבוצעת בין הממשלה המרכזית לממשלות המקומיות, ואלה ינהנו מ"אוטונומיה פיננסית".¹³⁸ אולם, הפרלמנט אמנם מאשר תקציב כללי, אך המנהלים

¹²⁹ European Commission, Luxembourg – Coalition Agreement 2018-2023 (2018). https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/luxembourg-accord-de-coalition-2018-2023_en

¹³⁰ שם.

¹³¹ Constitution du Grand Duché du Luxembourg of 17 octobre 1868, art. 104.

¹³² Coalition Agreement 2018-2023, Luxembourg, 2018. <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

¹³³ Projet de Budget 2023 [Budget Project 2023] (LU) 34. https://www.cc.lu/fileadmin/user_upload/tx_ccavis/6188_PL_Budget_recettes_et_depenses_de_l_Etat_Texte.pdf

¹³⁴ Constitution of 4 October 1958, art. 34 (France). https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

¹³⁵ שם.

¹³⁶ *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b0272_projet-loi

¹³⁷ Constitution of 4 October 1958, לעיל ה"ש 134.

¹³⁸ France - Fiscal Powers, European Committee Of The Regions (2017), <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Fiscal-Powers.aspx#:~:text=The%20'golden%20rule'%20prohibits%20local,10%25%20for%20small%20municipalities>

הציבוריים מגובים בעצמם בבקורות הדוקות לציות לתקרות הוצאה.¹³⁹ כנגזרת לכך, לא ניתן להגדיל תקציב לשם אף מטרה מעבר לכלל ההוצאה ללא אישור הפרלמנט. חריג לכך הוא אם מדובר בענייני חירום ואז המנהל יוכל לפעול ללא אישור. אולם, עדין תחול כפיפות לכלל עצמו.

חלוקת התקציב השנתית בצרפת ממותאמת ותלויה במגבלות שהוגדרו בכללים הפיסקאליים ובכללי ההוצאה בפרט.¹⁴⁰ אופן חלוקת התקציב מעורר ביקורת ציבורית בצרפת, לאור הקושי העולה בבקרה על מימון מדיניות מסוימת ברמות הממשל השונות והגבלת יכולת הקצאת המשאבים לפי סדרי עדיפויות פוליטיים. כמענה לביקורת זו ישנה הצעה לבחון את 'פיצול' התקציב כך שיעדים פיסקאליים יתורגמו להחלטות פוליטיות מדויקות של תיעדוף השקעות.¹⁴¹ יש לציין, כי על הממשלה ישנה ביקורת. המועצה העליונה לכספים ציבוריים הינה גוף עצמאי בלתי תלוי פוליטית האחראי על הערכת נתונים כלכליים מדינתיים ואימות העמידה ביעדי הוצאות המנהל הציבורי בהתאמה להנחיות הרב שנתיות המדינתיות תוך וידוא איזון כלכלי בהתאמה להתחייבויות האיחוד האירופי.¹⁴² כך, הליך העבודה המשותף הוא יידוע המועצה העליונה בנתונים הכלכליים ושיקוליה המנחים של הממשלה.¹⁴³

5.4. פולין

על ממשל פולין חל כלל ייצוב הוצאה (SER), אשר נכנס לתוקפו בדצמבר 2013 במסגרת תיקון חוק הכספים הציבוריים (2013 Act Revising the Public Finance Act (Dz. U. Citation)) ומאז הינו מחייב. אולם, כלל זה הוחל לראשונה רק בשנת 2015 בחוק תקציב המדינה (state budget act 2015).¹⁴⁴

לפי כלל ייצוב ההוצאה, הוצאות הממשל רשאיות לגדול בהתאמה לתוצר הריאלי לטווח הבינוני ומדד המחירים לצרכן (מעין 'הצמדה'), אך בלבד שהגדילה היא של כ-90% מהוצאות הממשל. הגבלת גדילת ההוצאה רלוונטית לאופן החישוב כך ש-10% מההוצאות לא יחושבו בהתאמה לגורמים הראליים שצוינו לעיל. נוסחה זו למעשה מבטיחה באופן מתמטי איזון לגדילת ההוצאה. דוגמה להמחשה: בהנחה שהוצאות הממשל הן x , ולפי שינויי המשק הערך הריאלי השתנה ל- $1.5x$, ההוצאה תוכל לגדול ל- $1.5x * 100:90$, במקום $1.5x$. חריג לכך, הוא מצב בו לפולין חוב, גרעון גבוה או אם המאזן הכלכלי לא עומד ביעד לטווח הבינוני. אם כן, שיעור ההוצאה שהוגדר לפי כלל ייצוב ההוצאה יופחת.

החוק אף מתיר הגדלת תקרת ההוצאה לפי אמצעי הכנסה חזויים חד-פעמיים עד גבול מסוים. גבול זה, הינו הגבול המקסימלי המחייב משפטית, ומהווה את ההפרש בין רמת ההוצאה שהכלל עצמו מתיר לבין ההוצאה החזויה (של שלטונות מקומיים, קופת חולים מקומית, ערבויות בנקאיות וכדומה). ייצוב ההוצאה נעשה באמצעות מספר נוסחאות.

לענייננו, כלל ההוצאה: $EXPEN_n = EXPEN_{n-1} E_n (TCPI_n) [GDP_n^* + C_n] + E_n (\Delta DM_n)$

לפי כלל זה, הוצאות המגזר הממשלתי (כ-90%), ללא גופים שאינם מסוגלים לייצר גירעונות משמעותיים, וללא הוצאות במימון האו"ם) עולה בהתאמה לגידול בתוצר הריאלי לטווח הבינוני ויעד מדד המחירים

iscal Frameworks Across Member States: Commission Services Country Fiches, European Commission, 5 (2012). https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp91_en.pdf

"Budgeting in France," *Journal On Budgeting*, OECD, vol. 2018/2, 5 (2018). <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-France.pdf>

שם.¹⁴¹

Le Haut Conseil Des Finances Publiques. <https://www.hcfp.fr/>.¹⁴²

European Committee Of The Regions, לעיל הי"ש 138.¹⁴³

Dominik Kornuluk, *The Stabilizing Expenditure Rule in Poland—Simulations for 2014–2040* 144 (2016). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00128775.2016.1180252>

לצרכן. בנוסף, ישנה התאמה המבוססת על שיקול דעת לתחזית שינוי הכנסות. יש לציין כי כלל ייצוב ההוצאה מכיר במקרים חריגים במיוחד (לרוב צורך בפעילות צבאית, מצב חירום או אסון טבע) ומאפשר חריגה ממנו בעת קיומם.

5.5. ברזיל

בסמוך לשנות המעבר משיטת משטר דיקטטורית לדמוקרטיה, ברזיל אימצה חוקה חדשה בשנת 1988.¹⁴⁵ במסגרתה ובעקבותיה התקיימו ניסיונות ליישם מדיניות פיסקאלית וצמיחה כלכלית. אולם, בשנת 2014 חל משבר כלכלי בברזיל, בגינו עלתה המטרה המדינית במטרה לבלום את גדילת היחס בין החוב הציבורי לתוצר. לשם כך, תוקנה החוקה בשנת 2016 (תיקון מס' 95)¹⁴⁶ ושונה המשטר הפיסקלי שהונהג משנת 1988 בחוקת ברזיל. התיקון הנהיג הגבלה להוצאה הציבורית לפיו זו תוגבל לגובה ההוצאות של השנה שחלפה, בהתאמה למדד המחירים לצרכן.¹⁴⁷ לתיקון החוקתי תוקף של פרק זמן של 20 שנים, בעוד שלאחר 10 שנים נשיא הרפובליקה רשאי לשנותו באמצעות חוק משלים.¹⁴⁸

5.6. ארצות הברית

עיצוב התקציב בידי הממשל הפדרלי של ארצות הברית מעוצב כך שישנה גמישות לאזן בין סדרי עדיפויות ותגובתיות לשיקולים כלכליים ואחרים תוך קידום יציבות פיסקאלית מדינות מסוימות בתוך ארצות הברית. הדבר נעשה באמצעות הגבלת ההוצאות לחלוקה בין 20 הקטגוריות (פונקציות התקציב) של התקציב הפדרלי לעשור הקרוב, בעוד שלחלקן 'תקרת הוצאה'. אם יתכנו הוצאות חדשות, עליהן להיות ממומנות על ידי מיסים נוספים או קיצוץ בהוצאות אחרות.¹⁴⁹ סמכות משפטית זו נגזרת מהקדמת חוקת ארה"ב: "מטרת הממשל הפדרלי היא... להקים צדק, להבטיח שלוה ביתית... מטרות אלו מושגות באמצעות הוצאות ממשלתיות."¹⁵⁰

עיצוב התקציב בידי הממשל הפדרלי של ארצות הברית מעוצב כך שישנה גמישות לאזן בין סדרי עדיפויות ותגובתיות לשיקולים כלכליים ואחרים תוך קידום יציבות פיסקאלית מדינות מסוימות בתוך ארצות הברית. הדבר נעשה באמצעות הגבלת ההוצאות לחלוקה בין 20 הקטגוריות (פונקציות התקציב) של התקציב הפדרלי לעשור הקרוב, בעוד שלחלקן 'תקרת הוצאה'. אם יתכנו הוצאות חדשות, עליהן להיות ממומנות על ידי מיסים נוספים או קיצוץ בהוצאות אחרות.¹⁵¹ סמכות משפטית זו נגזרת מהקדמת חוקת ארה"ב: "מטרת הממשל הפדרלי היא... להקים צדק, להבטיח שלוה ביתית... מטרות אלו מושגות באמצעות הוצאות ממשלתיות."¹⁵² עם זאת, יש לציין כי מדינות מסוימות בארה"ב ראו לנכון להגביל עצמן לכללים פיסקאליים בכלל, ולכלל ההוצאה בפרט.

Constitution of Brazil, 5 October 1988,¹⁴⁵

https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en.

Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016 (BR).¹⁴⁶

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

O Novo Regime Fiscal E Suas Implicações Para A Política De Assistência Social No Brasil (The New Tax Regime And Its Implications For Policy Of Social Assistance In Brazil) 5-6,

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7267/1/NT_n27_Disoc.pdf.

Budgeting in the centre of government in Brazil, OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ccfa8272-148>

[en/index.html?itemId=/content/component/ccfa8272-en](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ccfa8272-en/index.html?itemId=/content/component/ccfa8272-en).

¹⁴⁹ עמי צדיק ואיתמר מילרד *תיאור וניתוח הכללים הפיסקאליים בישראל ובמדינות המפותחות* (הכנסת, מרכז מחקר ומידע) (2013).

U.S. CONST. pmb1.¹⁵⁰

¹⁵¹ עמי צדיק ואיתמר מילרד, לעיל ה"ש 149.

¹⁵² U.S. CONST. pmb1, לעיל ה"ש 150.

5.6.1. קולורדו

מדינת קולורדו היא בעלת המדיניות הפיסקאלית המחמירה ביותר בארצות הברית.¹⁵³ קולורדו מנהיגה חוקים פיסקאליים רבים, אשר עוגנו בתיקון חוקתי בשנת 1992 המכונה כימגילת הזכויות של משלם המיסים' (TABOR) כחלק מחוקים אלה, נמנה כלל הוצאה אך גם כלל מגבלת הכנסה הרלוונטי לעניינו. הכנסות המדינה (מהאזרח, כשם מיסים חדשים, העלאת שיעור מס או ריביות) מוגבלות לגדילה עד קצב סכום שיעורי צמיחת מדד המחירים לצרכן ואוכלוסיית המדינה. אם מסיבה מסוימת נגבו הכנסות מעבר לכך, על הממשל להחזיר למשלמי המיסים בשנה הפיסקלית הבאה בכל אופן סביר, אלא אם כן לממשלה יש אישור מהבוחרים שהושג במשאל עם להוציא או לשמור כספים אלה. לחילופין, אם חל חוסר בהקצאות, הדבר ישפיע על רמת ההוצאה לשנים הבאות ('אפיקט ראצ'טי'- מונח כלכלי המתאר מגמה המתקשה להפוך את כיוונה). מכאן, ניתן יהיה לעמוד על כלל ההוצאה של קולורדו ותלותו בהכנסות. כלל ההוצאה של קולורדו, אחוז שינוי שנתי בהוצאות של שנה פיסקלית מוגבל לגובה אינפלציה בתוספת אחוז השינוי באוכלוסיית המדינה בשנה הקלנדרית שחלפה, בתוספת ההכנסות מהשנה הקודמת.¹⁵⁴ בהרחבה, חוקת המדינה גם קובעת כי הגדרת הכנסות ממס שנתי יקבע בחוק לפי שכלול ההכנסות הנוספות כך שהסך יותאם להוצאות משוערות לכל שנת כספים.¹⁵⁵ לחלופין, גם לא ניתן שהוצאות המדינה לשנת כספים יעלו על סך המס שנקבע.¹⁵⁶

5.6.2. אריזונה

מדינת אריזונה הנהיגה חוקים פיסקאליים (הנוגעים במס ובהגבלת הוצאות) החל משנת 1978.¹⁵⁷ אולם, כלל ההוצאה העומד בתוקף היום עוגן בתיקון חוקתי רק בשנת 1992.¹⁵⁸ הכלל אינו מגביל את הוצאות מדינת אריזונה כשלעצמה כפי שנהוג במדינות לעיל אלא מהווה עבור המחוקק כמעין כלי לניהול תקציבי. לפיו, בכל שנת כספים לפני חודש אפריל, המחוקק בייצוג הוועדה לאומדנים כלכליים יקבע ויפרסם את קביעתו בדבר הגבלת ההוצאה עבור כל מחוז, עיר ועיירה. אלה, יקבעו על ידי התאמת סכום גדילת הוצאות המוגבלת ל-7% מההכנסות המקומיות. הכנסה המקומית מוגדרת לפי סכום סך הכנסות האזרחים, הנקבע בידי מחלקת המסחר של ארה"ב או ארגון אחר מטעמה ומפורסם בידי הוועדה לאומדנים כלכליים בכל שנה מחדש.¹⁵⁹

מחלקה מדינית לא תוכל לאשר בעצמה הוצאות החורגות ממגבלת ההוצאה שהוגדרה עבורו בידי אלא אם כן חלים המקרים החריגים האחדים המצוינים בחוקה ובוצעת דרישת הרוב המיוחד המסוים.¹⁶⁰ לדוגמה, להתגבר ברוב מיוחד מיוחס של 2/3 אם חלו הוצאות הנובעות מאסון טבע או מעשי יד אדם שהוכרז על ידי המושל ומצריך זאת, לשנה הפיסקלית הנדונה או הבאה בלבד.¹⁶¹ בנוסף, יתכנו פרוצדורות הצבעה נוספות,

Thomas Laubach, *Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States*, OECD ECONOMICS 153 Department Working Papers No. 462, 35 (2005), https://read.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-relations-across-levels-of-government-in-the-united-states_685856031230#page36.

Colo. Const. art. X, §20.¹⁵⁴

Colo. Const. art. X, §2.¹⁵⁵

Colo. Const. art. X, Section 16.¹⁵⁶

Fiscal Rules, Arizona. <https://www.fiscalrules.org/state/arizona/>¹⁵⁷

A.Z Const. art. 9.¹⁵⁸

A.Z Const. art. 9, §17 (1).¹⁵⁹

A.Z Const. art. 9, § 20 (2),(6),(9).¹⁶⁰

A.Z Const. art. 9, § 20 (2)(a).¹⁶¹

בתלות בשינויי רוב פוליטי.¹⁶² אולם, לכך חריגים, והם כוללים השפעות אינפלציה או הגדלת הערכת שווי מוערכת וכל השפעה המגדילה את הכנסות המדינה בלבד שאינה נובעת מפעולת המחוקק.

6. הדין הרצוי: המלצות

6.1 העלאת המגבלה על ההוצאה התקציבית הבסיסית

ישנה הצעה **רדיקלית**, אותה הציעה ועדת המומחים האלטרנטיבית שהוקמה לאחר המחאה החברתית, היא לבטל את כלל ההוצאה. המטרה היא להחזיר לציבור את יכולת ההכרעה בנושאים חברתיים-כלכליים, ומכאן שהחלטה מראש בדבר גודל הממשלה חוסמת את האפשרות לדיון, זאת מבלי לחרוג מהכללים בדבר היחס הרצוי בין חוב ותוצר.¹⁶³

מהצד השני, ישנה הצעה שלא לכלול במסגרת ההוצאה הקשורה בכלל הוצאה את ההשקעה הציבורית,¹⁶⁴ שהיא ההשקעה של המדינה בנכסים מסוימים, בין אם באמצעות שלטון מרכזי או מקומי ובין אם באמצעות תעשיות או תאגידים בבעלות ציבורית.¹⁶⁵ זאת, בשביל שלא לפגוע בצמיחה הפוטנציאלית שיכולה להתממש כתוצאה מכך.

ישנה **דרך ביניים** בין השארת המצב הקיים לביטול כלל ההוצאה. בהתייחס למצב של אחרי מלחמת לבנון השנייה, פרופ' זוסמן, לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל, הציע אפשרות להגדלת ההוצאה החברתית במימון ציבורי ע"י העלאת המגבלה על ההוצאה התקציבית הבסיסית מ-1.7 אחוז ל-3 אחוז. על-מנת שהדבר לא יסכן את הציבות הפיננסיות, מוצע לעצור את הפחתות המיסים שתוכננו. כך הגדלת המגבלה בתקציב לא תשפיע על גודל הגירעון ועל מועד השגת היעד. פרופ' זוסמן מכיר בחשיבות ההוצאה החברתית בלי לפגוע ביציבות הפיסקלית ומבלי לחרוג ממדיניות מאקרו כלכלית נכונה. זאת בשונה ממדיניות משרד האוצר ששמה למטרה בפני עצמה את הקטנת ההוצאה החברתית והפחתות המיסים בשביל לשמור על המטרה המרכזית שהיא הציבות הפיננסית במשק הישראלי.¹⁶⁶

בהמשך לכך אנחנו ממליצים על מתווה מאוזן. ההמלצה ממבוססת מחד על הרצון להגדיל את התקציב שניתן לצמצום פערים חברתיים ולקידום צדק חלוקתי, בד בבד עם שמירה על איזון וריסון תקציבי, זאת תוך וודאות שאותו תקציב לא יתבזבז לצרכים אחרים. לכך נציע מספר פרמטרים:

6.1.1 היקף החריגה

בכל אופן לא תתאפשר חריגה מכלל הפחתת הגירעון. כל הקלה שתיעשה היא רק בקרב כלל ההגבלה בכלל הגבלת ההוצאה. הצעתנו היא לבנות משוואה מקלה יותר של מגבלת ההוצאה, שתאפשר הוצאה תקציבית רחבה יותר, ובלבד שתעמוד גם בכלל הפחתת הגירעון, והכלל שיתקיים הוא שההוצאה תתאפשר לפי הנמוך מבין שניהם. כך ניתן יהיה לוודא שההוצאה לא תהיה בזבזנית יתר על המידה ותגדיל את הגירעון.

¹⁶² A.Z Const. art. 9, § 20 (b),(c).

¹⁶³ המחאה החברתית וכלכלת ישראל, לעיל ה"ש 74, בעמ' 221.

¹⁶⁴ Belu Manescu, לעיל ה"ש 103.

¹⁶⁵ Lee, Simon. "public investment". Encyclopedia Britannica, Invalid Date,

<https://www.britannica.com/topic/public-investment>.

¹⁶⁶ צבי זוסמן "חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר לנוכח הצורך להגדיל את ההוצאה לביטחון" **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**, 69, 71-73 (2006)

6.1.2. אישור החריגה

הצעתנו להתנות את ההחרגה באישור מיוחד. כדי לאפשר לוודא שההוצאה לא תיעשה באופן תדיר ותשמור על מגבלה תקציבית, היא תיעשה רק מיוחדים ובהסכמה רחבה. כך למשל, ניתן לדרוש כי חריגה כאמור תתאפשר רק תוך אישור ברוב מיוחס בוועדת כספים שיחייב הסכמת נציגים מהקואליציה והאופוזיציה.¹⁶⁷ זאת, בשונה מהרוב הנדרש לרוב לאישור התקציב, שההצבעה בעניינינו נעשית כמעט באופן גורף לפי שיוך קואליציוני, עקב היותו מרכיב עיקרי במדיניות הקואליציה והממשלה, והעברתו קובעת את המשך תפקודה. בפרט יש להתחשב בכך שיהיו קולות נוספים שירצו לגזור קרדיט בתקציבים ככל שזה נוגע לרווחה ולקידום צדק חברתי.

לחילופין, נציע למנות ועדה א-פוליטית שתאפשר חריגה מסוג זה, כמו וועדה חיצונית שתמונה במיוחד ע"י מרכז או באמצעות בחירת נציג ע"י מנכ"ל משרד האוצר, נציג של מנכ"ל משרד הרווחה, ונציג בנק ישראל. מאידך, נבהיר כי הדבר מורכב במיוחד, שכן קביעת המדיניות התקציבית מהווה כלי יסודי בתפקודה של הכנסת והממשלה. בכל אופן, נדרש, שאותו גורם שיאשר הרחבה יהיה בעל ראייה רחבה, שמחד רואה ערך באיזון התקציבי ומהצד השני מחויב לקידום הרווחה והשוויון. לכן, הצעתנו הינה ועדת כספים שמחד אמונה על פיקוח ומאידך מעוניינת בקידום רווחת הציבור.

6.1.3. מטרת ויעדי החריגה

יש לקבוע מראש יעדים חברתיים לגיטימיים שייכללו במסגרת ההרחבה של כלל ההוצאה. כללים אלו הוצעו משכבר בספרות ובמקומות נוספים.¹⁶⁸ יעדים אלו עשויים לכלול הצמדה של שכר המינימום לפיריון העבודה הממוצע, דיור ציבורי ותקציבי רווחה, סבסוד מוכוון לאוכלוסיות מוחלשות, הנגשת חינוך איכותי מהגיל הרך ושירותי בריאות לפריפריה החברתית, עידוד תעסוקה, שוויון הזדמנויות והקטנת פערי שכר, ביטחון תזונתי ושרותי סעד, ופעולות נוספות לקידום השוויון. ככל שהצעדים שיוגדרו יהיו קונקרטיים ורלוונטיים לצרכים המתהווים, ניתן לקוות שהשימוש במנגנון המוצע יוכיח את עצמו ויצמצם משמעותית את הפערים החברתיים בישראל.

בנוסף, מכיוון שישנו חשש שהרחבת הכלל להוצאה ציבורית תהווה פתח לשימוש לרעה, כך שכל התקציבים הסוציאליים יילקחו רק מתשלומי העודפים שיורחבו באמצעות אותו מנגנון מורחב ובכך נחטיא את מטרת קידום הצדק החברתי, ורק נאפשר הגדלת העוגה התקציבית לכלל המטרות. על מנת למנוע מצב זה, נציע לוודא שכל הוצאה חריגה תיעשה אך ורק מאותם הטעמים הענייניים הרלוונטיים לצמצום פערים וקידום צרכים חברתיים. אנו מציעים קביעת גובה קבוע לאותם צרכים סוציאליים מתוך בסיס התקציב המצומצם שבמסגרת הקבועה (טרם ההרחבה) שינוצל במלואו, כתנאי מקדים לחריגה לפי המנגנון המוצע, כך שאחוז הכספים שבבסיס התקציב הרגיל המשמשים לצרכים הסוציאליים לא יחרוג מהמקובל בשלוש השנים הקודמות, או לחילופין לקבוע מסגרת אחוזית סבירה ביחס לראייה כוללת רב-שנתית, וכפי שיקבע המחוקק.

¹⁶⁷ כאן המקום להעיר שהאפשרות לוודא זאת פחתה לאחרונה, לאחר הפסיקה בעניין ביטן שקבעה כי ניתן לחרוג מהתקנון הכנסת הקובע שנדרש לתת ייצוג יחסי לכל מפלגה או מפלגה לפי כמות המנדטים היחסי בכנסת זוטא, קרי הרכב ועדות הכנסת, ובפרט בוועדות המרכזיות כגון ועדת כספים, ואין בית המשפט מורה לתת סעד במקרים כגון דא. כך שכיום המצב הוא שלילי לרעה. ועדיין, רוב מיוחס של 70%-80% יאפשר אינדיקציה ממשית שזה ייעשה בכל זאת גם על ידי קולות מהאופוזיציה ובהסכמה רחבה. ראו בעניין בג"ץ 5258/21 חבר הכנסת דוד ביטן נ' כנסת ישראל (נבו, 2021).

¹⁶⁸ דו"ח הוועדה, לעיל ה"ש 93, 109-154; המחאה החברתית וכלכלת ישראל, לעיל ה"ש 7474, 220-222.

מסמך זה נכתב ע"י : ראשת הצוות – תמנע ארז, והאנליסטים עדן לפיד, דבינה מסליטי, מאיר פורמן
גל פירעם ורוני רחמים.

נבדק ע"י : סמנכ"ל הארגון – יהלי גוטליב ; ראש הסניף – אלמה ליפשיץ.

אושר לפרסום ע"י : מנכ"ל הארגון- גיא יעקב.

אנו מודים לליווי האקדמי של עו"ד עמוס עצמון.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה