

טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכיל) - הסמכת

ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכיל), המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת שרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת חוק היסוד.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

בהתאם לסעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן - **חוק היסוד**), תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה.

סעיף 3ב לחוק היסוד דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר (להלן - **מגבלת ההוצאה החודשית**) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **מסגרת התקציב ההמשכי**). עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי (להלן - **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**) - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב המשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב המשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת את כלל רכיבי ההוצאה בתקציב המדינה בלי להבחין בין ההוצאות הכלולות במגבלת ההוצאה כפי שהיא קבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **מגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות**), ובין הוצאות שאינן כלולות במגבלת ההוצאה כאמור כגון הוצאה מותנית בהכנסה. זאת ועוד, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה.

במסגרת טיוטת החוק לתיקון חוק היסוד מוצע להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב, ועד לאישורו בכנסת של חוק תקציב כאמור (להלן - **שנת תקציב המשכי**), ולעגן, בין השאר, את ההוראות שנקבעו בהוראת השעה ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה, בהוראה של קבע. כמו כן, מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות שנוטלת על עצמה הממשלה, בשים לב למסגרת תקציב המשכי.

בנוסף, לנוכח המשבר החמור והמתמשך שנגרם בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, תידרש הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה וטיפול מידי בחולים שנדבקו בו, והן לצורך סיוע משמעותי למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור, באמצעות סיוע כלכלי לאזרחים ולעסקים, גם בשנת 2021. מאחר שעד למועד זה טרם הונחה הצעת חוק התקציב לשנת 2021 על שולחן הכנסת, ומאחר שבסבירות גבוהה לא יתקבל חוק התקציב לשנת 2021 לפני תחילת שנת הכספים, וזאת בהתחשב, בין היתר, בלוחות הזמנים המקובלים לאישורו של חוק תקציב בממשלה ובכנסת, מוצע להגדיל, בהוראת שעה, את מסגרת התקציב המשכי לשנת 2021 לטובת מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד וזאת עד לחקיקתו של חוק תקציב שנתי. עוד מוצע לאפשר, בשנת 2021, שימוש בסכומים שנותרו מתוך הסכומים שהוקצו למטרה זו בשנת 2020, לטובת התמודדות עם משבר הקורונה.

יצוין כי המועד האחרון לקבלת הערות הציבור להצעת חוק היסוד הוא עד יום 8 בדצמבר 2020. הערות שיתקבלו עד למועד האמור יובאו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הגדלת התקציב שהממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2021, בהיעדר חוק תקציב לשנה זו, לצורך התמודדות עם המשבר שנוצר עקב נגיף הקורונה, תאפשר לממשלה לבצע צעדים הן לצורך עצירת הנגיף והתמודדות עמו והן לצורך סיוע כלכלי לאזרחים שנפגעים, בין היתר, כתוצאה מהצעדים האמורים.

תקציב

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא, בהיעדר תקציב מדינה בשנת 2021 בכ- 50 מיליארד ש"ח. יצוין כי מדובר בעיגון ההוצאה לצורך התמודדות עם משבר הקורונה אשר נכללה במסגרת תיקוני החקיקה לחוק המסגרות בכל הקשור להתמודדות כאמור בשנת 2021.

בנוסף, בהתאם למוצע ניתן יהיה להוציא בשנת 2021 סכומים שלא נעשה בהם שימוש בשנת 2020 מתוך הסכומים שהוקצה לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה במסגרת התיקונים שנחקקו לחוק היסוד. בסכומים אלה ניתן יהיה לעשות שימוש לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר בשנת 2021.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני: 06 פורמאלי

מוגש על ידי שר האוצר

ז' בטבת התשפ"א
22 בדצמבר 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכ).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן - **חוק היסוד**), תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה. בהתאם לסעיף 3 לחוק האמור הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה.

סעיף 3ב לחוק היסוד דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר (להלן - **מגבלת ההוצאה החודשית**) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **מסגרת התקציב ההמשכי**). עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי (להלן - **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**) - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב ההמשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב ההמשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת את כלל רכיבי ההוצאה בתקציב המדינה בלי להבחין בין ההוצאות הכלולות במגבלת ההוצאה כפי שהיא קבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **מגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות**), ובין הוצאות שאינן כלולות במגבלת ההוצאה כאמור, כגון: הוצאה מותנית בהכנסה. בנוסף, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה. כמו כן, בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב (להלן - **שנת תקציב המשכי**), אין הגבלה מפורשת ביחס להיקף ההתחייבויות שניתן ליטול במהלך השנה, וזאת בניגוד לשנה רגילה שבה מסגרת ההתחייבויות קבועה בחוק התקציב

ובהתאם להוראות חוק יסודות התקציב.

במסגרת התיקונים המוצעים לחוק היסוד, מוצע להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנת תקציב המשכי, ולעגן, בין השאר, את ההוראות ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה. כמו כן, מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות שנוטלת על עצמה הממשלה, בשים לב למסגרת התקציב ההמשכי. במקביל מוצע לתקן את חוק יסודות התקציב ולייחד פרק ייעודי לטובת הוראות הנוגעות לתקציב ההמשכי ולקבוע בו הוראות משלימות להוראות המוצעות במסגרת התיקון לחוק היסוד.

חלק מההוראות האמורות הן הפרקטיקה הנוהגת בשנת התקציב ההמשכי, וחלקן הכרחיות לצורך ניהול מיטבי של פעילות הממשלה בשנת תקציב המשכי. התיקונים המוצעים מבוססים על כך שלא ניתן לנתק את שנת התקציב ההמשכי מרצף של פעילות ממשלתית הכפופה למגבלות הקבועות בחוק תקציב שנתי וחוק יסודות התקציב, ויש להסדיר את ההוצאה הממשלתית בשנה זו בשים לב להשפעה חוצת השנים שיש לשנת התקציב ההמשכי.

בנוסף, לנוכח המשבר החמור והמתמשך שנוצר עקב התפשטות נגיף הקורונה, תידרש הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה וטיפול מיידי בחולים שנדבקו בו, והן לצורך סיוע משמעותי למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור, באמצעות סיוע כלכלי לאזרחים ולעסקים שחלקו עוגן בהוראות חוק, גם בשנת 2021. מאחר שעד למועד זה טרם הונחה הצעת חוק התקציב לשנת 2021 על שולחן הכנסת, ומאחר שבסבירות גבוהה לא יתקבל חוק התקציב לשנת 2021 לפני תחילת שנת הכספים בהתחשב, בין היתר, בלוחות הזמנים המקובלים לאישורו של חוק תקציב בממשלה ובכנסת, מוצע להגדיל, בהוראת שעה, את מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 לטובת מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד וזאת עד לחקיקתו של חוק תקציב שנתי. עוד מוצע לאפשר, בשנת 2021, שימוש בסכומים שנותרו מתוך הסכומים שהוקצו למטרה זו בשנת 2020, לטובת התמודדות עם משבר הקורונה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, סעיף 3ב לחוק היסוד דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן.

תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתוויית מדיניותה. יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, ואת מדיניותה הכלכלית של הממשלה. אחד מתפקידיה של הכנסת כולל פיקוח על פעילות הממשלה, ועיקר הפיקוח מוצא את ביטויו באישור תקציב המדינה. הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה, שלפיה כספי התקציב

הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה. לעניין זה ראו למשל: בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו) (להלן – **עניין המרכז האקדמי**).

מצב החירום שבו מצויה מדינת ישראל נוכח ההתמודדות עם משבר נגיף הקורונה חייב הרחבה ניכרת של הוצאות הממשלה, בשנת 2020 לטובת הוצאות בריאות, תשלומים סוציאליים ובפרט הוצאות לתשלום דמי אבטלה נוכח העלייה החדה במספר מבקשי העבודה במשק, וכן סיוע לעסקים ולעצמאיים. מאחר שלא אושר תקציב מדינה לשנת 2020, ביום 6 באפריל 2020 נחקק חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן – **הוראת השעה**), שבמסגרתו נקבע כי בתקופה שמיום קבלת הוראת השעה עד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לשם התמודדות עם משבר הקורונה, וזאת על בסיס תכנית כלכלית ובה חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה, הכל בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה. הוראת השעה תוקנה מספר פעמים במהלך השנה על מנת לאפשר הגדלת המסגרת לצרכים שונים שהתעוררו במהלך השנה.

בהתאם לסעיף 3 לחוק היסוד על הממשלה היה להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2021 60 יום לפני תחילתה של שנת 2021. בהתאם לכך, יש מקום לפעול בהקדם ובמהירות כדי לקדם את הנחתה של הצעת חוק התקציב לשנת 2021 על שולחן הכנסת. עם זאת, מאחר שעד למועד זה טרם הונחה הצעת חוק התקציב לשנת 2021 על שולחן הכנסת, ומאחר שבסבירות גבוהה לא יתקבל חוק התקציב לשנת 2021 לפני תחילת שנת הכספים בהתחשב, בין היתר, בלוחות הזמנים המקובלים לאישורו של חוק תקציב בממשלה ובכנסת, מוצע להגדיל, בהוראת שעה, את מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 לטובת מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד וזאת עד לחקיקתו של חוק תקציב שנתי. במסגרת זו מוצע לאפשר, בשנת 2021, שימוש בסכומים שנותרו מתוך הסכומים שהוקצו למטרה זו בשנת 2020, לטובת התמודדות עם משבר הקורונה.

בבג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' **כנסת ישראל**, פ"ד סד(3) (2011) 275 (להלן – **עניין בר-און**), נקבע כי ככלל, הוראת שעה המתקנת חוק יסוד **"עומדת בניגוד לרעיון הבסיסי שלפיו הוראות החוקה הן קבועות"** (שם, בעמ' 300), וכי ככלל, למעט מקרים חריגים ביותר כפי שיפורט להלן, אין מקום לתיקון חוק היסוד במסגרת של הוראת שעה והדבר עלול לעלות כדי שימוש לרעה בכותרת חוק יסוד. בהתאם לכך, במסגרת עניין המרכז האקדמי, שעסק בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) ניתנה **"התראת בטלות מובהקת... המכוונת למקרה שבו יתבקש המחוקק לתקן פעם נוספת את חוק יסוד: תקציב המדינה על דרך של הוראת שעה, באופן שמשמעותו חריגה ממתכונת של תקציב חד-שנתי"** (פסקה ל"ט לחוות דעתו של כב' המשנה לנשיאה דאז רובינשטיין).

מכאן, גם בעניין בר-און וגם בעניין המרכז האקדמי נקבע כי במקרים **"חריגים, קיצוניים וייחודיים"**

(עניין בר-און, עמ' 307 ; עוד ראו לעניין זה בעניין המרכז האקדמי פסקה ל"ב לחוות דעתו של המשנה לנשיאה דאז רובינשטיין וחוות דעתו של כב' השופט דנציגר בעמ' 46 לפסק הדין) ניתן יהיה לתקן חוק יסוד בהוראת שעה.

כאמור, מדינת ישראל מצויה במשבר בריאותי וכלכלי חמור ומתמשך והצורך ליתן מענה להוצאות החריגות להתמודדות עם המשבר נותר. בהקשר זה יש לזכור כי חלק מהצעדים להתמודדות עם המשבר עוגנו בתיקוני חקיקה. התיקונים המוצעים זהים במהותם ותוכנם לתיקונים שבוצעו במסגרת הוראת השעה, ועל כן, מטבע הדברים, הקושי שבאישורם מצטמצם. ככל ששנת הכספים 2021 תתחיל בלא האפשרות להוציא את הסכומים שהוקצו לטובת התמודדות עם המשבר שנוצר עקב התפשטות נגיף הקורונה, המשבר הבריאותי והכלכלי עשויים להחריף.

כפי שפורט לעיל, סעיף 33 משקף עיקרון משטרי מהותי שנוגע לסמכותה של הכנסת לפקח על פעילות הממשלה, ובפרט על סדרי העדיפויות התקציביים של הממשלה, שמביא לידי ביטוי את עיקרון הפרדת הרשויות. חשיבותו של עיקרון זה באה לידי ביטוי גם בשריון הוראות סעיף 33 כך שתיקונו מחייב את רוב חברי הכנסת (סעיף 33ב(ג) לחוק היסוד). בענייננו, נוכח נסיבות החירום החריגות ויוצאות הדופן שבהם מצויה מדינת ישראל, המצדיקות בנסיבות אלו, את תיקון חוק היסוד, בהוראת שעה, מוצע לקבוע, כפי שנקבע בהוראת השעה, את הסכומים אשר ניתן יהיה להוציא, בשנת 2021, לשם מימון ההתמודדות עם המשבר בשל התפשטות נגיף הקורונה והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך, בלבד, וזאת עד להעברתו של חוק תקציב לשנת 2021.

הצרכים הדחופים שתוארו לעיל, מחייבים גם את קיצורי המועדים המוצעים בהחלטת הממשלה, וזאת על מנת שניתן יהיה לנסות ולסיים את הליכי החקיקה של התיקון המוצע בהקדם ועוד לפני תחילתה של שנת הכספים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

16.5.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק-יסוד : משק המדינה (תיקון מס' _____) (הוראות לעניין תקציב המשכּי).

ב. עיקרי החוק המוצע ומטרותיו

בהתאם לסעיף 3 לחוק-יסוד : משק המדינה (להלן - **חוק היסוד**), תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה.

סעיף 33 לחוק היסוד דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר (להלן - **מגבלת ההוצאה החודשית**) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **מסגרת התקציב ההמשכי**). עוד קובע סעיף 33 לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי (להלן - **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**) - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב ההמשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב ההמשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת את כלל רכיבי ההוצאה בתקציב המדינה בלי להבחין בין ההוצאות הכלולות במגבלת ההוצאה כפי שהיא קבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **מגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות**), ובין הוצאות שאינן כלולות במגבלת ההוצאה כאמור כגון הוצאה מותנית בהכנסה. זאת ועוד, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה.

במסגרת תיקון זה, מוצע להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב, ועד לאישורו בכנסת של חוק תקציב כאמור (להלן - **שנת תקציב המשכי**), ולעגן, בין השאר, הוראות ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה. כמו כן, מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות

שנוטלת על עצמה הממשלה, בשים לב למסגרת תקציב ההמשכי.

כמו כן, מוצע להסדיר, בהוראת שעה, הוראות הנוגעות להגדלת מסגרת התקציב ההמשכי לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד, בדומה להוראות שהותקנו במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

לצד טיוטה זו לתיקון חוק היסוד מקודמת טיוטת חוק לתיקון חוק יסודות התקציב לצורך עיגון ההוראות המשלימות להוראות המפורטות להלן.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון חוק יסוד: משק המדינה.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המנהלי

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא, בהיעדר תקציב מדינה בשנת 2021 בכ- 50 מיליארד ש"ח. יצוין כי מדובר בעיגון ההוצאה לצורך התמודדות עם משבר הקורונה אשר נכללה במסגרת תיקוני החקיקה לחוק המסגרות בכל הקשור להתמודדות כאמור בשנת 2021.

בנוסף, בהתאם למוצע ניתן יהיה להוציא בשנת 2021 סכומים שלא נעשה בהם שימוש בשנת 2020 מתוך הסכומים שהוקצה לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם משבר הקורונה במסגרת התיקונים שנחקקו לחוק היסוד. בסכומים אלה ניתן יהיה לעשות שימוש לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר בשנת 2021.

ה. הערות שהתקבלו לתזכיר

התקבלו ההערות הבאות מהתנועה לאיכות השלטון:

1. תזכיר החוק מביא לשינוי ההגבלה המנויה בתקציב ההמשכי, כך שבפועל ההבדל בין ההתנהלות הממשלה במסגרת תקציב המשכי להתנהלותה במסגרת חוק תקציב הופך להיות כמעט זניח.

2. כמו כן, בהעברת הקופסא החוץ תקציבית לפי סעיף 2 לתזכיר יש פגיעה מהותית בבסיס העיקרון שבחוק יסוד: משק המדינה בפרט ובחקיקת התקציב בכלל. מדובר בהגדלה משמעותית ללא כל פיקוח של הגירעון והחוב של מדינת ישראל. זאת ועוד, הסכום המוצע,

שעומד על כחמישים מיליארד שקלים, הוא בסכום שעלול להביא למצב בו תקציב מדינת ישראל כלל איננו רלוונטי, בשים לב לתוספות התקציביות המוגבלות ביותר במסגרת תקציב המדינה.

ו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) סבור כי אין מניעה משפטית להעלאת טיוטת החוק לאישור הממשלה.

ז. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק יסוד מטעם הממשלה:

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' _____ והוראת שעה לשנת 2021)

תיקון סעיף 33 1. בחוק-יסוד: משק המדינה¹ (להלן – חוק היסוד), בסעיף 33 -

(1) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

”(א) לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים יחולו ההוראות שלהלן לגבי שנת התקציב המשכי:

(1) הממשלה תהיה רשאית להוציא את ההוצאות כמפורט להלן:

(א) כל חודש, סכום השווה לחלק השנים עשר מההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת, כשהן צמודות למדד, לפי הנמוך מבניהן;

(ב) הוצאה המותנית בהכנסה, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק;

(ג) הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת הכספים הקודמת, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק;

(ד) החזר חובות קרן שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי;

(2) הממשלה תהיה רשאית להתחייב בגבולות הסכומים כמפורט להלן, ובלבד שלא יהיה בהתחייבויות כאמור כדי להגדיל את ההוצאה באותה שנה מעבר לסכום ההוצאה בתקציב המשכי:

(א) סכום ההרשאה להתחייב, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק;

(ב) סכום ההוצאה בתקציב המשכי, הסכום להוצאה המותנית בהכנסה והסכום להוצאה של מפעלים עסקיים, כאמור בפסקאות משנה (א) עד (ג) של פסקה (1), בהתאם להוראות שייקבעו בחוק;

ס"ח התשל"ה, עמ' 206; התש"ף, עמ' 10

(ג) סכום עודף שנותר בסעיפי התקציב בחוק התקציב הקודם, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק;

(3) הממשלה תהיה רשאית למלא משרות במספר שלא יעלה על מספר המשרות הנקוב בחוק התקציב הקודם.";

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "סעיף קטן (א)" יבוא "סעיף קטן (א)(1)(א) עד (ג)", במקום "ביתרה תשתמש" יבוא "ביתרת הכספים כאמור תשתמש", ובסופו יבוא "בסעיף קטן זה – שירותים חיוניים ופעולות קודמות"; התחייבויות הממשלה לפי סעיף קטן (א)(2) יהיו רק לצורך שירותים חיוניים ופעולות קודמות";

(3) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) בסעיף זה -

"הוצאה ממשלתית" - ההוצאה הממשלתית, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי;

"ההוצאה הממשלתית המותרת", לשנת כספים מסוימת – סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לפי חוק התקציב לאותה שנה, ואם לא התקבל לגבי השנה האמורה חוק התקציב – סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לפי חוק-יסוד זה;

"המדד" - ממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב המשכי;

"סכום ההוצאה בתקציב המשכי" – הסכום השנתי הכולל של ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף קטן (א)(1)(א);

"שנת תקציב המשכי" – שנת כספים שעד לתחילתה לא התקבל חוק התקציב לגביה, ואם התקבל חוק התקציב במהלך אותה שנה – החלק משנת הכספים שמתחילתה ועד לקבלת חוק התקציב כאמור;

"תקרת ההוצאה הממשלתית", לשנת כספים מסוימת – סכום ההוצאה הממשלתית המרבי שניתן, לפי חוק, לקבוע לאותה שנה בחוק התקציב, בניכוי סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה שאינו מובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית המרבי שניתן, לפי חוק, לקבוע בחוק התקציב בשנה שלאחריה."

תיקון סעיף 33 – 2. בתקופה שמיום תחילתו של חוק-יסוד זה עד יום כ"ז בטבת התשפ"ב (31 בדצמבר 2021) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2021, לפי המוקדם, יקראו את סעיף 33 לחוק-היסוד כך:

(1) בסעיף קטן (א) -

(א) בפסקה (1), אחרי פסקת משנה (ד) יבוא:

"(ה) לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד -

(1) סכום שלא יעלה על 52.3 מיליארד שקלים חדשים, שיוקצה לעניינים כמפורט להלן ועד לסכומים כמפורט לצידם:

(א) בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומתן מענה לצורכי משרדי הממשלה – 7.2 מיליארד שקלים חדשים;

(ב) היערכות משרד החינוך לשנת הלימודים התשפ"א – 2.5 מיליארד שקלים חדשים;

(ג) שיפוי המוסד לביטוח לאומי – 9.8 מיליארד שקלים חדשים;

(ד) מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים – 21.1 מיליארד שקלים חדשים;

(ה) עידוד תעסוקה והכשרת הון אנושי, מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים – 1.2 מיליארד שקלים חדשים;

(ו) עידוד התעסוקה באמצעות מענק עבודה –
0.5 מיליארד שקלים חדשים ;

(ז) הנחות בארנונה – 2.2 מיליארד שקלים
חדשים ;

(ח) עלות תקציבית של פתרונות אשראי – 2.2
מיליארד שקלים חדשים ;

(ט) תשתיות, טכנולוגיה עילית, דיגיטציה
ותכנית יציאה מהמשבר – 5 מיליארד שקלים
חדשים ;

(י) מטרות אחרות – 0.6 מיליארד שקלים
חדשים ;

(2) סכום היתרה מהסכום שהוקצה בשנת 2020 לשם
מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר
בשל התפשטות נגיף הקורונה, שיוקצה לאותם עניינים
שלשםם הוקצה בשנת 2020." ;

(ב) בפסקה (2) -

(א) בפסקת משנה (ב), אחרי "(א) עד (ג)" יבוא "ו-(ה)" ובסופה
יבוא "ובלבד שהתחייבות להוצאה כאמור בפסקת משנה (ה) של
פסקה (1) תהיה לצורך העניינים המפורטים בה ועל פי הסכומים
הנקובים לצד כל עניין כאמור" ;

(ב) בפסקת משנה (ג), בסופה יבוא "בניכוי הסכום האמור
בפסקה (1)(ה)(2)" ;

(2) בסעיף קטן (ד), בהגדרה "סכום ההוצאה בתקציב ההמשכי" במקום
"בסעיף קטן (א)(1)(א)" יבוא "בסעיף קטן (א)(1)(א) ו-(ה)".

3. תחילתו של חוק יסוד זה ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021).

תחילה

דברי הסבר

סעיף 1

כללי

סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן - חוק היסוד) קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המסגרות), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על חוק התקציב השנתי. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי שאותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר, אשר הוא הפער בין סך הוצאות הממשלה לבין סך הכנסות המדינה באותה שנה (להלן - תקרת הגירעון). המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן - מגבלת ההוצאה). מגבלת ההוצאה של כל שנה בנויה על בסיס ההוצאה הממשלתית המותרת של השנה הקודמת בתוספת שיעור גידול מסוים הקבוע בחוק המסגרות.

סעיף 3ב לחוק היסוד דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר (להלן - מגבלת ההוצאה החודשית) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - מסגרת התקציב ההמשכי). עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

נקודת המוצא במסגרת התקציב ההמשכי היא כי היא נמוכה ממגבלת ההוצאה שהיתה מותרת לו היה מאושר חוק תקציב לאותה שנה, וזאת כדי להשאיר לממשלה ולכנסת מרחב שיקול דעת בעת אישור תקציב המדינה לאותה שנה.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב ההמשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב ההמשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת את כלל רכיבי ההוצאה בתקציב המדינה בלי להבחין בין ההוצאות הכלולות במגבלת ההוצאה, ובין הוצאות שאינן כלולות במגבלת ההוצאה כגון הוצאה מותנית בהכנסה. זאת ועוד, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה. בעקבות התפרצות נגיף הקורונה החל מתחילת מרץ 2020, ובהיעדר חוק תקציב, נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים, מעבר למסגרת התקציב ההמשכי, הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה וטיפול מידי בחולים שנדבקו בו, והן לצורך סיוע משמעותי למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור, באמצעות סיוע כלכלי לאזרחים ולעסקים. מכיוון שחוק היסוד מגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי מסגרת התקציב ההמשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, תוקן חוק היסוד, במסגרת

חוק יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (ס"ח התש"ף, עמ' 16) (להלן – הוראת השעה לשנת 2020), ונקבע בו כי לתקופה שמיום קבלת חוק היסוד המוצע עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לטובת התמודדות עם משבר הקורונה. בנוסף, במסגרת הוראת השעה, הופרדו רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה לרכיבים הבאים :

- הוצאה הממשלתית, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי, זאת בדומה לרכיבים הכלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות.
- החזרי חובות קרן שהינם החזרי חובות של מדינת ישראל.
- הוצאה המותנית בהכנסה כמשמעותה בסעיף 5(א) ו-5(ב) לחוק יסודות התקציב.
- הוצאה של מפעלים עסקיים.

בתיקון המוצע בסעיף 1 להצעת חוק יסוד זו, מוצע להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב, עד לאישורו בכנסת של חוק תקציב כאמור (להלן – שנת תקציב המשכי), ולעגון בהוראה של קבע, בין השאר, את ההוראות שנקבעו בהוראת השעה לשנת 2020 ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה. עוד מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות שרשאית הממשלה ליטול על עצמה בשנת תקציב המשכי, בשים לב למסגרת התקציב המשכי, שיהיה כפוף גם הוא למדרג ההוצאה שבסעיף 3ב(ב) לחוק היסוד, כנוסחו בסעיף 1(2) להצעת חוק יסוד זו, וזאת בהתאם לעיקרון האמור לעיל בדבר שמירת מרחב שיקול הדעת של הממשלה והכנסת בעת אישור תקציב המדינה לאותה שנה, לכשיאושר, תוך היצמדות, עד כמה שניתן, לסדרי העדיפויות שנקבעו בחוק התקציב השנתי הקודם. בנוסף, יש צורך להחיל על התקציב המשכי את עיקרי ההוראות הקבועות בחוק יסודות התקציב ביחס לניהול תקציב ובפרט את ההוראות לעניין ניהול ההתחייבויות השנתיות והרב שנתיות אשר הינן חלק בלתי נפרד מהתנהלות תקציבית שגרתית (ראו הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' ____)(שנת תקציב המשכי), התשפ"א-2020 (הצעות חוק הממשלה...)) (להלן- הצעת חוק יסודות התקציב), המתפרסמת במקביל להצעת חוק יסוד זו והקובעת בה את ההסדרים המשלימים הנדרשים.

לפסקה (1)

מוצע להחליף את ההסדר הקבוע היום בסעיף קטן (א) של סעיף 3ב לחוק היסוד לעניין תקציב המשכי, שזה נוסחו : "(א) לא נתקבל 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."

בסעיף 3ב(א)(1) המוצע, מוצע לקבוע הוראות לעניין ההוצאות שרשאית הממשלה להוציא בשנת תקציב המשכי. הסעיף המוצע קובע מהי מסגרת הכספים שרשאית הממשלה להוציא, במזומן, בשנת התקציב המשכי. לעניין זה מוצע להפריד את רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה לנוכח ההבדלים בין הרכיבים האמורים והאופן שבו הם מנוהלים.

בפסקת משנה (א) מוצע לקבוע את סכום ההוצאה בתקציב המשכי (ראו הגדרה מוצעת בסעיף 1(3) להצעת חוק יסוד זו), וזאת ביחס לרכיבי ההוצאה הכלולים במגבלת ההוצאה.

הכלל הוא כי ההוצאה הממשלתית שניתן להוציא בשנת כספים מסוימת היא בגובה מגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות. חריג לכלל הוא בשנת כספים שבה סכום ההוצאה שנקבעה בחוק התקציב לשנה מסוימת נמוך ממגבלת ההוצאה בהתאם לחוק המסגרות, כלומר - אינו ממצה את כלל המסגרת האפשרית, או בשנת תקציב המשכי שמסגרת ההוצאה הממשלתית המותרת לאותה שנה נקבעת בחוק היסוד ועל פי רוב הינה נמוכה, משמעותית, ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות.

בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהנמוך מבין אלה, לאחר שהוצמדו למדד כפי שיפורט בהמשך :

- ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת, כהגדרתה המוצעת בסעיף 1(3) להצעת חוק יסוד זו, שהיא סכום ההוצאה הממשלתית שהיה ניתן להוציא, בפועל, בשנת התקציב הקודמת, בהתאם לחוק התקציב אם אושר חוק התקציב לשנה הקודמת, או בהתאם למסגרת שנקבעה באותה שנה בחוק היסוד, אם היתה זו שנת תקציב המשכי.

- תקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת, כהגדרתה המוצעת בסעיף 1(3) להצעת חוק יסוד זו, שהיא מגבלת ההוצאה הקבועה בחוק המסגרות. מאחר שיש שנים שבהן נקבעות חריגות חד פעמיות ממגבלת ההוצאה אשר אינן נלקחות בחשבון לצורך חישוב מגבלת ההוצאה לשנה שאחריה, מוצע להפחית, ככל שישנן, את אותן חריגות לצורך חישוב תקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת. כך, בשנה שבה ההוצאה הממשלתית כוללת הוצאות גבוהות וחד פעמיות אשר אינן באות בחשבון לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית בשנה לאחריה, מסגרת התקציב המשכי בשנה שאחריה, תתייחס לתקרת ההוצאה הממשלתית ולא לסכום ההוצאה הממשלתית, כאמור לעיל.

עוד מוצע, כי כל אחת מההוצאות כאמור – ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת ותקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת יוצמדו לממוצע שיעור השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב המשכי, זאת בדומה להצמדה הקבועה ביחס למגבלת ההוצאה בחוק המסגרות.

יצוין כי סכום ההוצאה הממשלתית האמור בפסקת משנה זו, כולל רק את רכיבי ההוצאה הקבועים במגבלת ההוצאה בהתאם לחוק המסגרות, היינו : ההוצאה הממשלתית, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי (ראו לעניין זה את ההגדרה המוצעת ל"הוצאה ממשלתית" בסעיף 1(3) להצעת חוק יסוד זו).

בפסקת משנה (ב) מוצע לקבוע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להוציא בנוסף לסכום ההוצאה בתקציב המשכי גם הוצאה מותרת בהכנסה בהתאם להוראות שייקבעו בחוק. מכיוון שההגדרה המוצעת ל"הוצאה הממשלתית" כוללת רק את הרכיבים הכלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות, מוצע להבהיר כי ניתן להוציא סכומים המוגדרים כהוצאה מותרת בהכנסה, שבהם ההוצאה מתבצעת רק כנגד הכנסה מקבילה, ועל כן אין בהם כדי להגדיל את הוצאות הממשלה. במקביל, בהצעת חוק יסודות התקציב מוצע לקבוע כי הוצאות אלה לא יחרגו מהתקבולים הצפויים לשנת התקציב המשכי, זאת בהתאמה לקבוע בסעיף 5(א) ו- (ב) לחוק יסודות התקציב (ראו סעיף 47ב(1) לחוק יסודות התקציב כנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת חוק יסודות התקציב).

בפסקת משנה (ג) מוצע לקבוע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להוציא גם הוצאה

של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת הכספים הקודמת, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק. גם בהקשר זה, בדומה להוצאה המותנית בהכנסה, כנגד ההוצאה האמורה ישנה הכנסה מקבילה. בשל אופייה של ההוצאה ומכיוון שממילא הוצאה זו תלויה בהכנסה, מוצע להחריג גם אותה ממגבלת ההוצאה החודשית. במקביל, בהצעת חוק יסודות התקציב מוצע לקבוע לגבי כל אחד מהמפעלים העסקיים כאמור כי סכום ההוצאה לשנת התקציב ההמשכי לא יעלה על סכום התקבולים שיתקבל למעשה אצל אותו מפעל עסקי באותה שנה. לעניין זה מוצע, בהצעת חוק יסודות התקציב, להחיל את הוראות סעיף 8(א) סיפה לחוק יסודות התקציב, בשינוי המפורט בהצעת החוק וכן את הוראות סעיף 8(א1), (ה) ו-(ו) לחוק יסודות התקציב. (ראו סעיף 47ב(2) לחוק יסודות התקציב כנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת חוק יסודות התקציב).

בפסקת משנה (ד) מוצע להחריג את החזרי הקרן בגין החוב ממסגרת התקציב ההמשכי, זאת לנוכח אופיים הייחודי של החזרי הקרן, אשר בשנה שלגביה מתקבל חוק התקציב, החזרים אלו אינם כלולים ממילא במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות וזאת בשל התנודתיות הרבה המאפיינת אותם. לעניין זה יובהר כי החזרי הקרן הם החזרי חובות של מדינת ישראל, שנקבע לגביהם לוח זמנים להחזר, ואינם כוללים תשלומים בעד הריבית בשל אותם חובות. תשלומי הריבית נכללים במסגרת מגבלת ההוצאה הממשלתית.

בסעיף 3ב(א)(2) המוצע מוצע להסדיר את מסגרת ההתחייבויות אשר הממשלה רשאית ליטול על עצמה בשנת תקציב המשכי, וזאת בדומה להוראות הקבועות בחוק יסודות התקציב המסדירות את מסגרת ההתחייבויות בחוק התקציב השנתי. בשנה רגילה מסגרת ההתחייבויות מורכבת משלושה נדבכים: האחד, במסגרת הרשאות להתחייב הקבועות בחוק התקציב השנתי בהתאם לסעיף 6(א) לחוק יסודות התקציב, השני, התחייבות על בסיס מזומן בהתאם להוראות 6(ב) לחוק יסודות התקציב, והשלישי במסגרת עודפי התקציב שנותרו בחוק התקציב השנתי הקודם, אשר שר האוצר רשאי להתיר את השימוש בהם באותה שנה, בהתאם לסעיף 13 לחוק יסודות התקציב.

הגבלת ההתחייבויות מתחייבת לנוכח היותו של התקציב ההמשכי מגביל ומרוסן יותר מתקציב בשנה רגילה. מכיוון שהוראות חוק התקציב קובעות מגבלות ברורות על נטילת התחייבויות, לרבות התחייבויות רב שנתיות, במהלך שנה שלגביה אושר חוק תקציב שנתי, ונוכח האמור לעיל בדבר המגבלות החלות בתקופת תקציב המשכי, הרי שיש צורך לקבוע מגבלות לעניין התחייבויות גם בשנת תקציב המשכי. כדי לממש את התכליות העומדות בבסיס הוראות חוק היסוד הנוגעות לשנת תקציב המשכי, נדרש להסדיר, לצד ההוצאה הממשלתית במזומן, גם את היקף ההתחייבויות המשקף את רמת הפעילות, הלכה למעשה, של הממשלה. הדבר מתחייב גם מהוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב אשר מגבילות את ההוצאה הממשלתית בשנות תכנית התקציב התלת שנתית. מאחר שכל נטילת התחייבות יש בה כדי להשפיע על השנים הבאות, שלאחר שנת התקציב ההמשכי, הרי שיש להסדיר לאור מסגרות התכנית התלת שנתית האמורה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב.

הסעיף המוצע מסדיר את מסגרת ההתחייבויות בשנת תקציב המשכי בדומה לשלושת סוגי ההתחייבויות האמורים לעיל שבחוק תקציב שנתי בשנה רגילה.

בנוסף, מאחר שנקודת המוצא היא כי מסגרת ההוצאה הכוללת בשנת תקציב ההמשכי קבועה בסעיף 3ב(א)(1)(א) לחוק היסוד בנוסחו המוצע, מוצע להבהיר כי מסגרת ההתחייבויות כפופה לפסקת המשנה האמורה וכי לא ניתן, באמצעות נטילת התחייבויות, להגדיל את ההוצאה בפועל בשנת התקציב ההמשכי

מעבר לסכום ההוצאה בתקציב ההמשכי.

בפסקת משנה (א) מוצע להסדיר את ההתחייבות במסגרת הרשאה להתחייב. הרשאה להתחייב היא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב בו לשנים הבאות לפי סעיף 6(א) בחוק יסודות התקציב. המנגנון נועד לייעל את ניהול ההתחייבויות הרב שנתיות בהינתן שניהול התקציב מתבצע על בסיס מזומן. סעיף 6 לחוק יסודות התקציב מסדיר את האפשרות של הממשלה להתחייב במהלך שנת כספים. במסגרת הסעיף האמור נקבע כי "הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים כהרשאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה". במסגרת ההוראות המסדירות את מסגרת ההתחייבויות בשנת תקציב המשכי מוצע לעגן את ההוראה המקבילה לסעיף 6(א) לחוק יסודות התקציב, במסגרת חוק היסוד. מגבלת ההרשאה להתחייב בשנת התקציב ההמשכי תהיה בהלימה למגבלות הקבועות בחוק יסודות התקציב ביחס להוצאה המותרת בשנות התכנית התלת שנתית האמורה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב (ראו סעיף 47ג(1) לחוק יסודות התקציב כנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת חוק יסודות התקציב).

בפסקת משנה (ב) מוצע לקבוע, בדומה להוראות סעיף 6(ב) לחוק יסודות התקציב, כי הממשלה תהיה רשאית, בשנת תקציב המשכי, להתחייב בגבולות רכיבי ההוצאה הקבועים בסעיף 3ב(א)(1)(א) עד (ג) לחוק היסוד, בנוסחו המוצע (להלן – סוגי ההוצאה), וזאת כל עוד ביצוע כלל ההתחייבויות במזומן, לרבות התחייבויות עבר, בהתאם לכל אחד מסוגי ההוצאה לא יעלה על הסכום המותר לאותו סוג הוצאה בהתאם לסעיף האמור, והכל בכפוף למגבלת סכום ההוצאה בתקציב ההמשכי (ראו סעיף 47ג(2) לחוק יסודות התקציב כנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת חוק יסודות התקציב).

פסקת משנה (ג) מוצע לקבוע כי הממשלה תהיה רשאית להתחייב בגובה סכום עודף שנותר בסעיפי התקציב בחוק התקציב השנתי הקודם, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק. הוראה זו נועדה לאפשר רצף של הפעילות הממשלתית וביצוען של ההתחייבויות חוצות שנים על בסיס סכומים עודפים שנותרו בשנת התקציב הקודמת, וזאת כדי לשמר את רמת הפעילות של משרדי הממשלה, גם בשנת התקציב ההמשכי, ולאפשר את מיצוי מסגרת ההוצאה המותרת, והמצומצמת ממילא, בתקופת התקציב ההמשכי. במקביל מוצע בהצעת חוק יסודות התקציב לקבוע כי כלל ההתחייבויות בשנת התקציב ההמשכי, על סמך עודפי התקציב כאמור, יהיו בשיעור של עד 85% מהסכום העודף הכולל שנותר בסעיפי חוק התקציב השנתי הקודם, ובלבד שכל התחייבות כאמור תהיה לצורך ביצוע הפעולות שלשמן נועדה התכנית שבה נכלל סכום עודף בחוק התקציב השנתי הקודם. (ראו סעיף 47ג(3) לחוק יסודות התקציב כנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת חוק יסודות התקציב).

בסעיף 3ב(א)(3) המוצע מוצע לקבוע, בדומה להוראות הקבועות בסעיף 7 לחוק יסודות התקציב, ביחס לשיא כוח האדם, כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית למלא משרות במספר שלא יעלה על מספר המשרות הנקוב בחוק התקציב השנתי הקודם, וזאת כדי להגביל את הממשלה במילוי משרות בשנת תקציב המשכי.

לפסקה (2)

מוצע להבהיר בסעיף 3ב(ב) לחוק היסוד, העוסק בסדר ההוצאה בתקציב ההמשכי, כי הוא יחול גם על הוצאה מותנית בהכנסה והוצאה של מפעלים עסקיים, בנוסף לסכום ההוצאה בתקציב ההמשכי. עוד מוצע

לקבוע כי נטילת התחייבויות הממשלה בשנת תקציב המשכי, בהתאם לסעיף 3ב(א)(2) תיעשה לצורך הפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בתקציב השנתי הקודם, לרבות באמצעות שינויים תקציביים, זאת כדי להבהיר כי המנגנון הקיים ביחס לסדר ההוצאה של יתרת הכספים שנותרו אחרי ביצוע הוראות החוק, החוזים והאמנות יחול גם על נטילת התחייבויות.

לפסקה (3)

מוצע להגדיר את המונחים הרלוונטיים בסעיף 3ב(א) לחוק היסוד כנוסחו המוצע.

מוצע להגדיר את "שנת התקציב המשכי" כשנת כספים שעד לתחילתה לא התקבל חוק התקציב לגביה, ואם התקבל חוק התקציב במהלך אותה שנה – החלק משנת הכספים שמתחילתה ועד לקבלת חוק התקציב. כך, בשנה שבה התקבל חוק התקציב במהלך השנה, יחולו הוראות סעיף 3ב לחוק היסוד עד לקבלת חוק התקציב, ומקבלת חוק התקציב יחולו הוראותיו.

עוד מוצע, לצורך סעיף 3ב(א)(1)(א) לחוק היסוד להגדיר את המונחים הבאים (ראו גם דברי הסבר לסעיף האמור):

- מוצע להגדיר את ה"הוצאה הממשלתית" כהוצאה הממשלתית, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי, בדומה לרכיבי ההוצאה בחוק המסגרות.
- מוצע להגדיר את ה"הוצאה הממשלתית המותרת", לשנת כספים מסוימת כסכום ההוצאה הממשלתית המותרת לפי חוק התקציב לאותה שנה, ואם לא התקבל לגבי השנה האמורה חוק תקציב - סכום ההוצאה הממשלתית המותרת לפי חוק היסוד.
- מוצע להגדיר את "תקרת ההוצאה הממשלתית", לשנת כספים מסוימת, כסכום ההוצאה הממשלתית המרבי שניתן, לפי חוק, לקבוע לאותה שנה בחוק התקציב, בניכוי סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה שאינו מובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית המרבי שניתן, לפי חוק, לקבוע בחוק התקציב בשנה שלאחריה.
- מוצע להגדיר את ה"מדד" כממוצע שיעורי השינוי של מדד המחירים לצרכן שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב המשכי.
- מוצע כי הסכום השנתי הכולל להוצאה בהתאם לסעיף 3ב(א)(1)(א) לחוק היסוד יוגדר כ"סכום ההוצאה בתקציב המשכי".

סעיף 2

באמצע חודש דצמבר 2019 החלה התפרצות המחלה COVID-19 הנגרמת מנגיף קורונה SARS-CoV-2. ביום ט"ו באדר התש"ף (11 במרס 2020) הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה כעל מגפה עולמית. צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת.

ביום א' בשבט התש"ף (27 בינואר 2020) הכריז שר הבריאות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 120(1) לפקודת בריאות העם, 1940 כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה סכנה חמורה לבריאות הציבור (י"פ התש"ף, עמ' 3378).

בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף.

המשבר גרם לעלייה עצומה במספר דורשי העבודה. רובם המכריע של מבקשי דמי האבטלה (כ-90%) הם עובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת) ואילו 10% פוטרו מעבודתם. בנוסף, עסקים ועצמאים רבים נפגעו מהמשבר הכלכלי. בעקבות האמור, הממשלה יזמה תכניות שונות לסיוע לטווח הקצר והארוך: בין השאר, ניתן מענק למעסיקים בגין העסקת עובדים שפוטרו או שהוצאו לחל"ת, ניתן מענק חד פעמי למעסיקים ששימרו העסקת עובדים בזמן הסגר השני וכן חוקק חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 שבמסגרתו הובטחו דמי אבטלה, מענקי הסתגלות, סיוע לחיילים משוחררים, מענק נוסף למקבלי מענק עבודה, וכן מענק סוציאלי לעצמאים וסיוע בגין הוצאות קבועות לעסקים שניתן להעניקם עד חודש יוני 2021 ובכפוף להימשכות המשבר.

לנוכח המשבר החמור והמתמשך, תידרש הממשלה להוציא סכומים ניכרים הן לטובת מניעת התפשטות נגיף הקורונה וטיפול מיידי בחולים שנדבקו בו, והן לצורך סיוע משמעותי למשק כדי לאפשר לו לצלוח את המשבר האמור, באמצעות סיוע כלכלי לאזרחים ולעסקים, גם בשנת 2021. מאחר שעד למועד זה טרם הונחה הצעת חוק התקציב לשנת 2021 על שולחן הכנסת, ומאחר שבסבירות גבוהה לא יתקבל חוק התקציב לשנת 2021 לפני תחילת שנת הכספים, מוצע להגדיל, בהוראת שעה, את מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 לטובת מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד וזאת עד לחקיקתו של חוק תקציב שנתי. מוצע לקבוע את רכיבי ההוצאה בדומה לרכיבי ההוצאה אשר נקבעו במסגרת הוראת השעה לשנת 2020. כמו כן מוצע לאפשר, בשנת 2021, שימוש בסכומים שנותרו מתוך הסכומים שהוקצו למטרה זו בשנת 2020, לטובת התמודדות עם משבר הקורונה, וזאת לטובת אותם עניינים שלשמם הוקצו הסכומים בשנת 2020.

עוד מוצע, בדומה להוראה הקבועה בסעיף 3ב(א)(2)(ב) לחוק היסוד, בנוסחו המוצע, לקבוע כי ניתן יהיה להתחייב בגובה ההוצאה הממשלתית לטובת הקורונה, ובלבד שלא יהיה בכך כדי להגדיל את סכום ההוצאה בתקציב ההמשכי. בהתאם לכך, מוצע לקבוע, בהוראת שעה, כי בשנת 2021 ועד לאישורו של חוק תקציב לשנה זו, הגדרת "סכום ההוצאה בתקציב ההמשכי" תכלול גם את ההוצאה הממשלתית לטובת הקורונה.