

טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון)

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר את טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון) המצורפת בזה.
- ב. בהתאם לסעיפים 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

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

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 (להלן - **מגבלת ההוצאה החודשית**) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **תקרת התקציב ההמשכי**).

על רקע התפשטות נגיף הקורונה בישראל, הכריז משרד הבריאות על המחלה כמחלה מידבקת מסוכנת. לצורך מניעת התפשטות המחלה ושמירה על בריאות הציבור, הטילה הממשלה הגבלות משמעותיות, בין היתר, על פתיחת מקומות עבודה וכן על התייצבות של עובדים במקומות עבודתם. לצורך התמודדות עם גיף הקורונה, לצד סיוע לאזרחים שנפגעו כתוצאה מהמגבלות האמורות נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים אשר יביאו להריגה משמעותית הן ממגבלת ההוצאה החודשית וממילא גם מתקרת התקציב ההמשכי, 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. מכיוון שחוק היסוד הגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב ההמשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, נחקק ביום י"ג בניסן התש"ף (7 באפריל 2020) חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן - **הוראת השעה**), שבמסגרתו נקבע כי לתקופה שמיום קבלת הוראת השעה 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, וזאת על בסיס תכנית כלכלית ובה חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה. בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה. בהוראת השעה נקבע כי הגדלת ההוצאה כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך.

נוכח הצרכים שלא היו צפויים בעת חקיקת הוראת השעה, יש צורך בהגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית בשנת 2020, עד ליום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם.

על כן, מוצע במסגרת הטיוטה המצורפת להחלטה זו להגדיל את הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של 14 מיליארד שקלים חדשים ולתקן את חלוקת הסכומים בין המרכיבים השונים של התכנית שנקבעה בהוראת השעה, על מנת לאפשר הוצאת סכומים לטובת תחומים שלהם לא ניתן מענה במסגרת הוראת השעה וכן לטובת האצה כלכלית וסיוע לאוכלוסיות נוספות.

עוד מוצע לתקן את הסכומים הנקובים בסעיפי התכנית הקבועה בהוראת השעה וזאת על

מנת להתאימם להגדלת ההוצאה הממשלתית המוצעת בתיקון זה ולצרכים המשתנים. מוצע לקבוע כי תכנית מפורטת לעניין הסכומים שנוספו בתיקון זה יוגשו על ידי שר האוצר לאישור הממשלה, עד ליום 15 ביולי 2020, ויונחו, לאחר אישורה, על שולחן הכנסת.

הרחבת התכנית כמוצע נדרשת כדי לסייע בשלושה תחומים נוספים שבהם המענה שניתן בתכנית שאושרה היה מוגבל ביחס למצב המשק כפי שהוא היום, והם:

- **עידוד התעסוקה** – לאור עצירת הפעילות של המשק כמות דורשי העבודה גדלה באופן משמעותי. אמנם מרביתם הוצאו לחופשה ללא תשלום (שמומנה אף היא), וההנחה היא שמרביתם יחזרו לעבודה במהירות יחסית, אך עם זאת, שיעור האבטלה ימשיך להיות גבוה משהיה טרם התפרצות נגיף הקורונה (3.4%). בהתאם, מדיניות של עידוד תעסוקה באופן פעיל, לצד הכשרות תעסוקתיות והשקעה בהון אנושי, צפויות לסייע למשק לצאת מהמשבר בצורה טובה ומהירה יותר. מנגנון הסיוע עשוי לאפשר לאנשים רבים יותר לחזור למעגל העבודה ובהתאם לחסוך עלויות תשלום של דמי אבטלה. יצוין כי חיסכון זה הוא חלק ממקורות התכנית המוצעת.

- **סיוע לענפים שלא ישובו לפעילות סדירה בתקופה הקרובה בשל מאפייניהם הייחודיים** – כיום ניתן למפות טוב יותר את הענפים שבהם החזרה לפעילות תהיה איטית יותר או תדרוש התאמות משמעותיות, ומהן ההנחיות ל"שגרת הקורונה" שעל פיהן הם יפעלו. כעת, ניתן למקד באופן מדויק יותר את הסיוע הייחודי הנדרש בענפים אלו, בדגש על הענפים הנחוצים לפעילות סדירה של המשק, ולקדם עבודת מטה מהירה בהובלת משרד האוצר לצורך כך.

- **היערכות המשק הישראלי להתנהלות ב"שגרת קורונה"** – הנחיות משרד הבריאות להתאמות הנדרשות בתחומים שונים נקבעות במהלך התקופה האחרונה, בד בבד עם הסרת המגבלות על תחומי החיים השונים. בהתאם לכך ישנן עלויות נדרשות נוספות שלא נלקחו בחשבון במהלך חקיקת הוראת השעה, כך למשל עלויות הנובעות מהגבלות בתחומי ההיסעים, מהתאמות מבנים ומהגבלות על כינוסים.

כמו כן, מוצע להרחיב את התכנית למהלכים נוספים שנדרשים למשק בתקופת המשבר, בפרט לאור ההאטה הצפויה בסחר העולמי והירידה הצפויה בביקושים לתוצרת ישראלית. צעדים אלו נועדו לתמוך בכלכלה הישראלית. במסגרת תיקון זה מוצע, בין השאר, להגדיל את ההוצאה הממשלתית לטובת חבילת צמיחה נוספת למשק שכוללת הקצאה לפיתוח תשתיות, תשתיות תקשורת, דיגיטציה והייטק.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הגדלת התקציב שהממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים 2020 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 בשנת 2020, מעבר להגדלה שבוצעה בהוראת השעה בכ-14 מיליארד ₪.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר המשפטים – תומך בהצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לקבל את הצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי : 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני : 06 פורמאלי

מוגש על ידי שר האוצר

כ"ז באייר התש"ף
21 במאי 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיטות חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן – **הוראת השעה**), שנחקק ביום 6 באפריל 2020, 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, והכל בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה.

מכיוון שהתכנית הוכנה בתנאי אי ודאות הן לגבי היקף ההגבלות המוטלות לצורך צמצום ההדבקה בנגיף הקורונה והתפשטותו והן לגבי ההשפעות הכלכליות שלהן והתפשטות נגיף הקורונה בעולם, נדרש כעת לתקן את הסכומים שנקבעו לעניין זה. מוצע על כן להגדיל את הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של 14 מיליארד שקלים חדשים ולתקן את חלוקת הסכומים בין המרכיבים השונים של התכנית, כדי לאפשר הוצאת סכומים לטובת תחומים שלהם לא ניתן מענה במסגרת הוראת השעה וכן לטובת האצה כלכלית וסיוע לאוכלוסיות נוספות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם לסעיף 3 לחוק 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 להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תחא 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 ביטוי 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**).

בהתחשב בכל האמור בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש ומתוך הרצון שלא להעמיד עובדות בלתי הפיכות בפני ממשלה נכנסת והכנסת הבאה, וזאת כחלק ממכלול השיקולים שמחייבים את הממשלה היוצאת באיפוק וריסון בתקופת בחירות וממשלת מעבר, נקבעה הוראה ביחס **למסגרת התקציבית** שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים (תקציב זה מכונה: **"תקציב המשכ"י**). במצב דברים זה, יש שתי מערכות שיקולים הפועלות בהקשר זה: הן היעדרו של תקציב מאושר והן הימצאות הממשלה בתקופת בחירות. שיקולים אלו יבואו לידי ביטוי במסגרת הפעלת שיקול הדעת בהקצאת התקציב ההמשכי.

כאמור סעיף 33 קובע את המסגרת התקציבית השנתית המקסימלית החלה כל עוד התקציב לא אושר והיא סך התקציב שאושר לשנת הכספים הקודמת בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **מסגרת התקציב ההמשכי**). בשים לב לתכליות האמורות, מסגרת התקציב ההמשכי נמוכה באופן משמעותי ממגבלת ההוצאה המותרת לחוק התקציב לפי כלל ההוצאה שנקבע בחוק המסגרות (להלן בהתאמה - **מגבלת ההוצאה השנתית**).

עוד קובע סעיף 33 גם מגבלה חודשית כך שבכל חודש ניתן יהיה להוציא עד לסכום השווה לאחד חלקי שנים עשר ממסגרת התקציב ההמשכי (להלן - **יחידת מימון**). בהתאם לכך, כל יחידת מימון תהווה את מכסת ההוצאה הממשלתית המקסימאלית המותרת להוצאה בכל חודש.

סעיף 33 גם קובע 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 תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם.

במילים אחרות, עד לאישור תקציב המדינה לשנת 2020, יש לפעול לפי שלושת המגבלות האמורות, היינו: עמידה במסגרת התקציב ההמשכי השנתי שמביאה בחשבון את כלל ההוצאות הצפויות בה, עמידה ביחידות המימון החודשיות שמביאה בחשבון את כלל ההוצאות הצפויות באותו חודש, ופעולה לפי סוגי ההוצאה בתקציב ההמשכי.

מצב החירום שבו מצויה מדינת ישראל נוכח ההתמודדות עם משבר נגיף הקורונה חייב הרחבה ניכרת של הוצאות הממשלה, שמסגרת התקציב ההמשכי אינה יכולה להכיל, ובכלל כך הוצאות בריאות, תשלומים סוציאליים ובפרט הוצאות לתשלום דמי אבטלה נוכח העלייה החדה במספר מבקשי העבודה במשק, וכן סיוע לעסקים ולעצמאיים. בנוסף לכך, מצב החירום חייב שינוי ממש בסדרי העדיפויות שנקבעו בתקציב 2019, וזאת כדי להסיט מקורות תקציביים לטובת הצרכים הדחופים שדורשת ההתמודדות עם המשבר. אשר על כן, ביום 6 באפריל 2020 נחקקה הוראת השעה שבמסגרתה 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.

מכיוון שהתכנית הוכנה בתנאי אי ודאות הן לגבי היקף ההגבלות המוטלות לצורך צמצום ההדבקה בנגיף הקורונה והתפשטותו והן לגבי ההשפעות הכלכליות שלהן והתפשטות נגיף הקורונה בעולם, ויש צורך לבצע צעדים נוספים שלא תוקצבו במסגרת הוראת השעה מוצע לתקן את הוראת השעה ולאפשר הגדלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2020 עד לחקיקתו של חוק התקציב לשנה זו ב-14 מיליארד ₪ נוספים.

מאחר שמדובר בתיקון בלבד, להוראת שעה שכבר נחקקה הרי שהקושי בכך, מטבע הדברים, קטן, וזאת בפרט לנוכח האמור בבג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' **כנסת ישראל**, פ"ד סד(3) (2011) 275 (להלן - **עניין בר-און**) שבו 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).

זאת ועוד, 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, אשר בוודאי מתקיימים במקרה דנן.

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 33(ג) לחוק היסוד). בענייננו, נוכח נסיבות החירום החריגות ויוצאות הדופן שבהם מצויה מדינת ישראל, המצדיקות בנסיבות אלו, את תיקונה של הוראת שעה, מוצע לקבוע, כפי שנקבע בהוראת השעה, כי מדובר בסכומים אשר ניתן להוציא לטובת לשם מימון ההתמודדות עם המשבר בשל התפשטות נגיף הקורונה והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך, בלבד.

יצוין כי בשונה מהוראת השעה, שנחקקה בעת כהונתה של ממשלת מעבר, חקיקתו של התיקון הנוכחי מתבצעת לאחר כינונה של הממשלה ה-35, אשר צפויה לאשר בחודשים הקרובים את הצעת חוק התקציב לשנת 2020. בהתאם לכך, ובשים לב לדחיפות שישנה בהוצאת הכספים המוקצים במסגרת התיקון המוצע לחוק יסוד, מתבקש לאשר בשלב זה תוספת לתקציב ההמשכי.

עוד יצוין בעת הגשת חוק התקציב יהיה צורך ליזום תיקוני חקיקה שונים, לרבות לעניין חוק המסגרות, כך שיעלו בקנה אחד עם התיקון לחוק היסוד.

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.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.08.20

היועץ המשפטי משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון).

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.

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 (להלן - **מגבלת ההוצאה החודשית**) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - **תקרת התקציב ההמשכי**).

על רקע התפשטות נגיף הקורונה בישראל, הכריז משרד הבריאות על המחלה כמחלה מידבקת מסוכנת. לצורך מניעת התפשטות המחלה ושמירה על בריאות הציבור, הטילה הממשלה הגבלות משמעותיות, בין היתר, על פתיחת מקומות עבודה וכן על התייצבות של עובדים במקומות עבודתם. לצורך התמודדות עם גיף הקורונה, לצד סיוע לאזרחים שנפגעו כתוצאה מהגבלות האמורות נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים אשר יביאו לחריגה משמעותית הן ממגבלת ההוצאה החודשית וממילא גם מתקרת התקציב ההמשכי, 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. מכיוון שחוק היסוד הגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב ההמשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, נחקק ביום י"ג בניסן התש"ף (7 באפריל 2020) משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן - **הוראת השעה**), שבמסגרתו נקבע כי לתקופה שמיום קבלת הוראת השעה 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, וזאת על בסיס תכנית כלכלית ובה חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה. בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה. בהוראת השעה נקבע כי הגדלת ההוצאה כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך.

נוכח הצרכים שלא היו צפויים בעת חקיקת הוראת השעה, יש צורך בהגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית בשנת 2020, עד ליום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב

לשנת 2020, לפי המוקדם.

על כן, מוצע להגדיל את הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של 14 מיליארד שקלים חדשים ולתקן את חלוקת הסכומים בין המרכיבים השונים של התכנית שנקבעה בהוראת השעה, על מנת לאפשר הוצאת סכומים לטובת תחומים שלהם לא ניתן מענה במסגרת הוראת השעה וכן לטובת האצה כלכלית וסיוע לאוכלוסיות נוספות.

עוד מוצע לתקן את הסכומים הנקובים בסעיפי התכנית הקבועה בהוראת השעה וזאת על מנת להתאימם להגדלת ההוצאה הממשלתית המוצעת בתיקון זה ולצרכים המשתנים. מוצע לקבוע כי תכנית מפורטת לעניין הסכומים שנוספו בתיקון זה יוגשו על ידי שר האוצר לאישור הממשלה, עד ליום 15 ביולי 2020, ויונחו, לאחר אישורה, על שולחן הכנסת.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון חוק-יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

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

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020 בכ-14 מיליארד ש"ח.

ה. הערות שהתקבלו לתזכיר

שדולת הנשים - "דווקא בתקופה כה רגישה, הגנה על נשים אשר נפגעות בדרכים ייחודיות כתוצאה מן המשבר, היא קריטית", בהתאם לכך יש לקבוע סעיף תקציבי נפרד וייעודי שיכלול מענה לצרכים הייחודיים של נשים בישראל.

הערות לובי 99 וצדק פיננסי - בהמשך להודעת משרד האוצר מיום 26 באפריל 2020 על הקצאת תקציב מיוחד נוסף של עד 6 מיליארד ₪ לשימור והחזרת עובדים למעגל התעסוקה במשק, יש לקבוע את קריטריונים ותנאים ברורים לצורך קיום דיון ציבורי אמיתי בנחיצותו.

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

הצעת חוק-יסוד מטעם הממשלה:

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון)

תיקון סעיף 1 1. בחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)¹, בסעיף (1)1 -

(1) בסעיף קטן (א1) המובא בו, בפסקה (2) -

(א) בפסקת משנה (ב)-

(1) בפסקת משנה (2), במקום "1.78%" יבוא "1.88%";

(2) בפסקת משנה (3), במקום "1.31%" יבוא "2.94%";

(3) בפסקת משנה (4), במקום "0.85%" יבוא "1.36%";

(4) בפסקת משנה (5), במקום "0.61%" יבוא "1.45%";

(5) בפסקת משנה (6), במקום "0.35%" יבוא "0.55%";

(ב) בפסקת משנה (ד), במקום "16.1 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "14.6 מיליארד שקלים חדשים";

(2) בסעיף קטן (א2) המובא בו -

(א) בפסקה (2) -

(1) בפסקת משנה (א), במקום "ומענק מידי" למשרדי הממשלה" יבוא "ומתן מענה לצורכי משרדי הממשלה" ובמקום "11 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "14 מיליארד שקלים חדשים";

(2) בפסקת משנה (ב), במקום "3.8 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "4.5 מיליארד שקלים חדשים";

(3) בפסקת משנה (ג), במקום "9 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "16 מיליארד שקלים חדשים";

(4) בפסקת משנה (ד), לפני "מימון" יבוא "עידוד תעסוקה והכשרת הון אנושי" ובמקום "800 מיליון שקלים חדשים" יבוא "1.35 מיליארד שקלים חדשים";

- (5) בפסקת משנה (ו), במקום "2.25 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "5.35 מיליארד שקלים חדשים";
- (6) בפסקת משנה (ז), במקום "4.7 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "4.6 מיליארד שקלים חדשים";
- (7) בפסקת משנה (ח), במקום "0" יבוא "1.25 מיליארד שקלים חדשים";
- (ב) אחרי פסקה (2) יבוא:
- "(2א) שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד יום כ"ג בתמוז התש"ף (15 ביולי 2020) עדכון לתכנית המפורטת ביחס לסכומים שהשתנו בה ממועד אישורה לפי פסקה (1).";
- (ג) בפסקה (4), אחרי "התכנית המפורטת" יבוא "לרבות עדכונה בהתאם להוראות פסקה (2א)".

דברי הסבר

סעיף 1

כללי

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

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 - תקרת התקציב ההמשכי). עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי - התקציב יועד 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.

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 (1)20 לפקודת בריאות העם, 1940 כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה סכנה חמורה לבריאות הציבור ("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 (ראו תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף - 2020

ותקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020) הגבלות אלה לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. לאור זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם.

המשבר גרם לעלייה עצומה במספר דורשי העבודה. רובם של מבקשי דמי האבטלה (כ-79%) הם עובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום וכ-12% פוטרו מעבודתם.

לאחר חלוף חג הפסח, ועם הירידה במספר החולים החדשים בישראל, החלה הסרה הדרגתית של המגבלות ופתיחה מחודשת של עסקים. ביום כ"ה בניסן התש"ף (19 באפריל 2020) אושרה הרחבת הפעילות של מקומות עבודה בכפוף לעמידה בתנאי "התו הסגול" (שמירה על מרחקים ואמצעי מיגון שהוגדרו), ביום ב' באייר התש"ף (26 באפריל 2020) נפתחו חנויות רחוב, מספרות ומכוני יופי והתאפשר איסוף מזון ממסעדות ("טייק אווי"). ביום י"ג באייר התש"ף (7 במאי 2020) נפתחו הקניונים, השווקים, חדרי הכושר והסטודיו, תיירות וטבע וספריות.

נכון ליום י"ז באייר התש"ף (21 במאי 2020), מספר החולים בישראל עומד על 16,681, שמתוכם החלימו 13,700 חולים. מתוך החולים הפעילים, 47 מוגדרים במצב קשה ו-34 מונשמים. החל מאמצע חודש מאי 2020, דוות על פחות מ-100 חולים חדשים ליממה.

לנוכח המשבר הבריאותי והכלכלי החמור, נדרשה 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. מכיוון שחוק היסוד הגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב ההמשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, נחקק ביום י"ב בניסן התש"ף (6 באפריל 2020) חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן – הוראת השעה), שבמסגרתו נקבע כי בתקופה שמיום קבלת הוראת השעה 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 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. בהוראת השעה נקבע כי הגדלת ההוצאה הממשלתית כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מידי ודחוף לשם כך.

במסגרת הוראת השעה נקבע כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד יום ז' באייר התש"ף (1 במאי 2020), תכנית מפורטת ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים שפורטו בהוראת השעה, בהתאם לסעיפים ולסכומים הבאים (להלן – התכנית המפורטת):

- בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומענק מידי למשרדי הממשלה – 11 מיליארד שקלים חדשים;
- שיפוי המוסד לביטוח לאומי – 3.8 מיליארד שקלים חדשים;
- מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים – 9 מיליארד שקלים חדשים;
- מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים – 800 מיליון שקלים חדשים;
- הנחות בארנונה – 2.6 מיליארד שקלים חדשים;
- עלות תקציבית של פתרונות אשראי – 2.25 מיליארד שקלים חדשים;
- תשתיות, טכנולוגיה עילית, דיגיטציה ותכנית יציאה מהמשבר – 4.7 מיליארד שקלים חדשים;
- מטרות אחרות – 0.

עוד נקבע כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את התכנית המפורטת וכי שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית האמורה, בשיעור העולה על 15% מאחד ממרכיבי התכנית טעון אישור ועדת הכספים של הכנסת.

בהתאם לאמור, הממשלה אישרה תכנית מפורטת ביום ל' בניסן התש"ף (24 באפריל 2020) בהחלטה מס' 5013 (להלן – החלטה מס' 5013) והיא הונחה על שולחן הכנסת.

מכיוון שהתכנית הוכנה בתנאי אי ודאות הן לגבי היקף ההגבלות המוטלות לצורך צמצום ההדבקה בנגיף הקורונה והתפשטותו והן לגבי ההשפעות הכלכליות שלהן והתפשטות נגיף הקורונה בעולם, נדרש כעת לתקן את הסכומים שנקבעו לעניין זה. יצוין כי גם כעת ישנה אי ודאות לגבי השפעות רבות של התפשטות הנגיף.

בהתאם לכך, ונוכח הצרכים שלא היו צפויים בעת חקיקת הוראת השעה, יש צורך בהגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית בשנת 2020, עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם.

מוצע על כן להגדיל את הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של 14 מיליארד שקלים חדשים ולתקן את חלוקת הסכומים בין המרכיבים השונים של התכנית, כדי לאפשר הוצאת סכומים לטובת תחומים שלהם לא ניתן מענה במסגרת הוראת השעה וכן לטובת האצה כלכלית וסיוע לאוכלוסיות נוספות.

יובהר כי לפי התחזית המקרו כלכלית של משרד האוצר ובנק ישראל התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) צפוי להתכווץ בכ-5.5% בשנת 2020 ושיעור האבטלה צפוי לעלות לכ-8%. העלייה בהוצאות על דמי אבטלה בשל התכנית הכלכלית שנקבעה בהוראת השעה, לצד הירידה החדה בהכנסות המדינה ממסים, צפויים להביא לגירעון תקציבי שנאמד ביותר מ-11% אחוזי תוצר, מהגבוהים ביותר מבין המדינות המפותחות. עקב הצמיחה השלילית והזינוק בגירעון, החוב הציבורי צפוי לעלות בכ-14% אחוזי תוצר לכ-74%.

לנוכח ההרעה היחסית במצב הפיסקלי בשנים האחרונות וההחמרה הנוספת בעקבות המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, עודכנו תחזיות הדירוג של מדינת ישראל וזאת נוכח החשיבות המיוחדת לאחריות פיסקאלית, תחת ההנחה כי יינקטו צעדים שיגבירו את האמינות הפיסקלית ויביאו להתמודדות עם הגירעון המבני.

על רקע הגירעון המבני הגבוה ערב המשבר, המשך עליית החוב בשנת 2021 והצורך להיערך לגל תחלואה שני, קיים צורך בשימור מרחב פיסקלי כדי שהממשלה תוכל לספק מענה בריאותי, רשת ביטחון סוציאלית ותמיכה בעסקים שזקוקים לכך במקרה של השבתת פעילות נוספת. כמו כן, הגידול המשמעותי בהיקף החוב הממשלתי, ביחד עם העלייה המתונה יחסית בסיכון, מביאים לגידול משמעותי בהיקף החזרי הריבית הצפויים בשנים 2021 ואילך.

הרחבת התכנית כמוצע נדרשת כדי לסייע בשלושה תחומים נוספים שבהם המענה שניתן בתכנית שאושרה היה מוגבל ביחס למצב המשק כפי שהוא היום, והם:

- **עידוד התעסוקה** – לאור עצירת הפעילות של המשק כמות דורשי העבודה גדלה באופן משמעותי. אמנם מרביתם הוצאו לחופשה ללא תשלום (שמומנה אף היא), וההנחה היא שמרביתם יחזרו לעבודה במהירות יחסית, אך עם זאת, שיעור האבטלה ימשיך להיות גבוה משהיה טרם

התפרצות נגיף הקורונה (3.4%). בהתאם, מדיניות של עידוד תעסוקה באופן פעיל, לצד הכשרות תעסוקתיות והשקעה בהון אנושי, צפויות לסייע למשק לצאת מהמשבר בצורה טובה ומהירה יותר. מנגנון הסיוע עשוי לאפשר לאנשים רבים יותר לחזור למעגל העבודה ובהתאם לחסוך עלויות תשלום של דמי אבטלה. יצוין כי חיסכון זה הוא חלק ממקורות התכנית המוצעת.

- **סיוע לענפים שלא ישובו לפעילות סדירה בתקופה הקרובה בשל מאפייניהם הייחודיים** - כיום ניתן למפות טוב יותר את הענפים שבהם החזרה לפעילות תהיה איטית יותר או תדרוש התאמות משמעותיות, ומהן ההנחיות ל"שגרת הקורונה" שעל פיהן הם יפעלו. כעת, ניתן למקד באופן מדויק יותר את הסיוע הייחודי הנדרש בענפים אלו, בדגש על הענפים הנחוצים לפעילות סדירה של המשק, ולקדם עבודת מטה מהירה בחובלת משרד האוצר לצורך כך.
- **היערכות המשק הישראלי להתנהלות ב"שגרת קורונה"** - הנחיות משרד הבריאות להתאמות הנדרשות בתחומים שונים נקבעות במהלך התקופה האחרונה, בד בבד עם הסרת המגבלות על תחומי החיים השונים. בהתאם לכך ישנן עלויות נדרשות נוספות שלא נלקחו בחשבון במהלך חקיקת הוראת השעה, כך למשל עלויות הנובעות מהגבלות בתחומי ההיסעים, מהתאמות מבנים ומהגבלות על כינוסים.

כמו כן, מוצע להרחיב את התכנית למהלכים נוספים שנדרשים למשק בתקופת המשבר, בפרט לאור ההאטה הצפויה בסחר העולמי והירידה הצפויה בביקושים לתוצרת ישראלית. צעדים אלו נועדו לתמוך בכלכלה הישראלית. במסגרת תיקון זה מוצע, בין השאר, להגדיל את ההוצאה הממשלתית לטובת חבילת צמיחה נוספת למשק שכוללת הקצאה לפיתוח תשתיות, תשתיות תקשורת, דיגיטציה והייטק.

לפסקה (1)

בפסקת משנה (א) המוצעת, מוצע לתקן את פסקת משנה (ב) של סעיף 3ב(א1)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, כנוסחו בהוראת השעה, כך שהשיעורים שנקבעו בה לשם מימון ההוצאות הדרושות לשם ההתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד, יוגדלו ביחס לחודשים מאי עד דצמבר 2020. מדובר בהגדלת האפשרות להוציא את ההוצאות הנדרשות באופן ישיר לטובת התמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה וטיפול בחולים שנדבקו בנגיף וכן לצורך התמודדות עקיפה עם המשבר באופן של הגשת סיוע כלכלי למי שנפגע ומתן תמריצים כלכליים מחוללי צמיחה אשר יש בהם כדי לסייע למשק להתמודד עם ההשלכות של הנגיף מתוך ראייה צופה פני עתיד. הסכום האמור יתפרס על פני החודשים שנותרו עד סוף שנת הכספים 2020 או עד קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, באופן שהפריסה בין החודשים השונים תהיה שונה, בהתאם לסדר הוצאת הכספים הצפוי בעתיד.

בפסקת משנה (ב) המוצעת, מוצע לתקן את פסקת משנה (ד) של סעיף 3ב(א1)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, כנוסחו בהוראת השעה, ולהפחית את הסכום הקבוע בה לשם החזר חובות למוסד לביטוח לאומי בשל ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה. זאת בשל תכנית עידוד התעסוקה המוצעת כחלק מהתיקון המוצע והצפויה להביא להגדלת התעסוקה לעומת ההנחות הנוגעות להחזר החובות למוסד לביטוח לאומי כפי שהיו בעת אישור התכנית. מוצע להסיט סכום זה לצורך מימון תכנית עידוד התעסוקה.

לפסקה (2)

בפסקת משנה (א) המוצעת, מוצע לתקן את סעיף 3ב(א2)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה, כנוסחו

בהוראת השעה, ולשנות את הסכומים הנקובים בסעיפי התכנית כדי להתאימם לשיעורים המוצעים בפסקה (1)(א) המוצעת, כאמור לעיל. שינויים אלה כוללים הגדלת הסכומים בסעיפי התכנית לטובת מטרות אלה:

- בסעיף בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומענה למשרדי הממשלה – לצורך מענה למשרדי הממשלה ובין השאר לצורך ביצוע ההתאמות להנחיות משרד הבריאות בתקופת "שגרת הקורונה";
- בסעיף שיפוי המוסד לביטוח לאומי – לצורך הארכת הזכאות למענק לבני 67 או יותר שפוטרו במהלך תקופת המשבר והזכאות לדמי אבטלה לחודש מאי;
- בסעיף מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים - לצורך מענק תעסוקה וכן סיוע לענפים בסיכון;
- בסעיף עידוד תעסוקה והכשרת הון אנושי, מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים - לצורך הרחבת מערך ההכשרות המקצועיות, הסיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית והסיוע לעסקים קטנים ובינוניים;
- בסעיף עלות תקציבית של פתרונות אשראי – לצורך מימון בשל הנתח התקציבי של קרן הלוואות לעסקים מענפים בסיכון;
- בסעיף תשתיות, טכנולוגיה עילית, דיגיטציה ותכנית יציאה מהמשבר – לצורך תכניות האצה בתחומי התשתיות והדיגיטציה וכן בתחום הטכנולוגיה העילית;
- בסעיף מטרות אחרות – בהיקף של כ-1.25 מיליארד שקלים חדשים

בפסקת משנה (ב) המוצעת, מוצע להוסיף את פסקה (2א) לסעיף 3ב(2א) לחוק-יסוד: משק המדינה, כנוסחו בהוראת השעה, ולקבוע כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה, עד יום כ"ג בתמוז התש"ף (15 ביולי 2020), עדכון לתכנית המפורטת ביחס לסכומים הנוספים הכלולים בתיקון המוצע שלא נכללו במסגרת התכנית המפורטת שאושרה בממשלה ביום ל' בניסן התש"ף (24 באפריל 2020) בהתאם לסעיף 3ב(2א)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה, כנוסחו בהוראת השעה.

בפסקת משנה (ג) המוצעת, מוצע לתקן את פסקה (4) לסעיף 3ב(2א) לחוק-יסוד: משק המדינה, כנוסחו בהוראת השעה, ולהבהיר כי לאחר שאישרה הממשלה את העדכון לתכנית המפורטת כאמור לעיל, ידווח שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת, מדי חודש, על אופן הוצאת הכספים ועל השימוש בפועל של השימושים המתוכננים לפיה, כפי שהדבר נעשה ביחס לתכנית המפורטת שכבר אושרה.