

טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3) וטיוטת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 12) (תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

#### הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3) ואת טיוטת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 12) (תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחן הסופי של הצעות החוק שתוגשנה לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעות החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה על הצעות החוק ביום הנחתן על שולחן הכנסת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3)

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד הוראת השעה) נחקק ביום י"ג בניסן תשס"ט (7 באפריל 2009), על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

בהמשך להוראת השעה נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, שבמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי. לאחר חקיקת חוקים אלה, אישרה הכנסת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010.

בעקבות יישום חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 נחשפה הממשלה ליתרונות התקציב הדו-שנתי, יתרונות שהביאו את שר האוצר להוביל מהלך של בחינת האפשרות לקבוע את התקציב הדו-שנתי כהסדר קבע. יחד עם זאת בשל החששות שהועלו בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי, ובעיקר בשל חששות הנובעים מהצורך לגבש תחזיות לשם בניית התקציב, לתקופה של שנתיים, הוחלט בשלב ראשון להאריך את תוקפו של חוק היסוד הוראת שעה לתקופה של שנתיים נוספות, כך שיחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012, במטרה שהחלה זו תאפשר בחינה מסודרת של היתרונות והחסרונות שבמתכונת הדו-שנתית, ואפשר יהיה לקבל החלטה מושכלת לגבי אפשרות קביעתה כהסדר קבע. הארכת התוקף כאמור נעשתה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון), שפורסם ביום י"ח בתמוז התש"ע (30 ביוני 2010) (להלן – תיקון מס' 1) ובעקבותיו התקבל חוק התקציב לשנים 2011 ו-2012 כתקציב דו-שנתי.

לעניין זה יצוין כי לבית המשפט העליון הוגשה עתירה נגד הארכת תוקפו של חוק היסוד הוראת השעה במסגרת תיקון מס' 1. בית המשפט העליון דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים. ראו בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' כנסת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 7.4.2011).

בשל המטרה שעמדה בבסיס הארכת התוקף של חוק היסוד הוראת השעה - כשלב ראשון שבמהלכו ייבחן הסדר התקציב הדו-שנתי - נקבע בתיקון מס' 1, בסעיף 1(א)(6) לחוק היסוד הוראת השעה, כי משרד האוצר יגבש המלצת ביניים ביחס לתקציב הדו-שנתי. בהתאם, גיבש שר האוצר המלצותיו, ואלה הוגשו לוועדת הכספים ביום ט' באייר תשע"ב (1 במאי 2012).

ביום ד' בתמוז תשע"ב (24 ביוני 2012), הטילה הממשלה על שר האוצר ושר המשפטים, במסגרת החלטת ממשלה מס' 4815, להפיץ בתוך 45 ימים תזכיר חוק לתיקון חוק יסוד: משק המדינה, וכן תזכיר חוק לתיקון חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לשם קביעתו של התקציב הדו-שנתי כהסדר קבע. בהמשך לכל אלה, התקיימו דיונים בין משרד האוצר לבין משרד המשפטים בשאלות של מדיניות חוקתית ראויה בנוגע לאפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי כהסדר קבע. דיונים אלה לא הגיעו לכלל הבשלה עד למועד קבלת החוק לפיזור הכנסת השמונה-עשרה, התשע"ג-2012, ביום ל' בתשרי תשע"ג (16 באוקטובר 2012).

ביום 19 במרס 2013 חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2) (להלן – תיקון מס' 2), שעיקרו דחיית המועד האחרון להגשת הצעת חוק התקציב לשנת 2013 ודחיית היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013. להצעת החוק הממשלתית שעמדה ביסוד תיקון מס' 2 (ראו ה"ח - ממשלה התשע"ג, עמ' 256) קדם תזכיר חוק שנועד להחיל את ההסדר שבהוראת השעה הקובע תקציב דו שנתי גם על השנים 2013 ו-2014. אולם לעת אישור הצעת החוק בידי הממשלה הוחלט להגביל את ההצעה לסוגית המועדים, כמפורט לעיל, ושלא לתקן באותו שלב את חוק היסוד בכל הנוגע לתקציב הדו שנתי. בזמן שחלף מאז חקיקת תיקון מס' 2 לחוק היסוד נבחנה בשנית סוגית התקציב הדו שנתי. נמצא כי בנסיבות המיוחדות שלפנינו, כמפורט להלן נכון יהיה כי לגבי שנות התקציב 2013 ו-2014 ייחקק חוק תקציב דו שנתי וזאת כהוראת שעה מיוחדת.

על רקע זה החוק המוצע מבקש להאריך את הוראת השעה כך שתחול גם על התקציב לשנים 2013 ו-2014, וזאת מהטעמים הבאים: ראשית, בדומה למצב שהיה בשנת 2009 – אישור תקציב המדינה ייעשה באיחור רב בתוך שנת התקציב השוטפת, שכן הממשלה היוצאת הקדימה את הבחירות על רקע חוסר יכולתה להגיע להסכמות באשר לתקציב שיגובש לשנת 2013. אישור התקציב לשנת 2013 במועד מאוחר, מגביל בצורה ניכרת את יכולת הממשלה להביא לשינוי בסדר העדיפויות התקציבי. בנוסף, מצב דברים זה מביא לכך שיהיה צורך לאשר שני תקציבים לשתי שנים עוקבות (2013 ו-2014) בתוך תקופה קצרה ביותר, ולמעשה אף במקביל, שכן עבודת הממשלה על תקציב המדינה, בשנת תקציב רגילה, מתחילה כבר בחודשים פברואר-מרס. תוצאה זו היא בלתי יעילה.

שנית, התחזיות להכנסות הממשלה ממיסים בשנות התקציב 2013 ו-2014 ולהוצאות הצפויות בשנים אלה, מקשות על עמידה בהוראות חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 והן יוצרות קושי פיסקאלי ממשי. בהקשר זה יצוין כי בשל תוואי הגידול בהוצאות הממשלה ובשל תחזית ההכנסות כאמור, יש צורך ממשי, לדעת גורמי המקצוע במשרד האוצר, לקבל כבר עתה את ההחלטות הנדרשות, הן לגבי שנת 2013 והן לגבי שנת 2014, במטרה להביא לייצוב המצב הפיסקאלי, לייצר וודאות בשווקים הריאליים והפיננסיים ולשמר את האמון ביציבות הפיסקאלית לטווח ארוך.

הצורך להתמודד עם מצב פיסקאלי ייחודי וקשה - אישור התקציב באיחור רב תוך כדי שנת התקציב השוטפת, כמפורט לעיל, והיעדר תשתית מקצועית רחבה להכנת תקציב 2013 – כל אלה מובילים למסקנה כי יש לקבוע את התקציב לשנים 2013 ו-2014 כתקציב דו-שנתי, כהוראת שעה שנועדה להתמודד עם צורך שעה.

חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010)  
(תיקון מס' 12) (תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013

בשנת 2009, בהמשך לחוק יסוד הוראות השעה, אשר קבע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי שיפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות וייקבע בחוק אחד, נחקק פרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, התשס"ט-2009) (להלן - חוק ההתייעלות), ובמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי, לרבות הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי והתאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי.

בשנת 2010 תוקן חוק היסוד ונקבע כי גם תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יהיה תקציב דו-שנתי. במקביל תוקן גם חוק ההתייעלות ונקבעו בו הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי בשנים האמורות. כן נערכו מספר התאמות פרטניות של הוראות בחוקים נוספים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי. כמו כן נקבעו הוראות מיוחדות באשר לעניינים שלגביהם לא יראו בשנים 2011 ו-2012 כשנת תקציב אחת, או שלא יראו בחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות. בטיטות חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראות שעה) (תיקון מס' 3), המובאת לאישור הממשלה במסגרת החלטה זו, מוצע לתקן פעם נוספת את חוק היסוד, ולקבוע כי גם תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב המתייחס לשתי שנות כספים, אשר יפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהן. כהשלמה למהלך זה, מוצע לתקן פעם נוספת את חוק ההתייעלות, על מנת לקבוע במסגרתו את ההוראות המיוחדות הנדרשות ליישום תקציב אחד לשנים 2013-2014.

**נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

קבלת התיקונים האמורים יאפשרו היערכות ויסייעו בהתמודדות עם צורך שעה מן הטעמים שפורטו לעיל.

**תקציב**

מוצע לקבוע כי תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. יחד עם זאת יראו בכל אחת משנים אלה שנת תקציב נפרדת במקרים מיוחדים שייקבעו בחוק.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

ההצעה מוגשת על ידי שרת המשפטים ושר האוצר.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1472 מיום 4.3.2010.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת משפטית משותפת מטעם היועצת המשפטית למשרד המשפטים והיועץ המשפטי למשרד האוצר. חוות הדעת ניתנה על דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה).

**סיווגים**

סיווג ראשי: חק"מ

מוגש על-ידי שרת המשפטים  
ועל-ידי שר האוצר

ז' באייר התשע"ג  
17 באפריל 2013



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3) והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010) (תיקון מס' 12) (תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3)

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד הוראת השעה) נחקק ביום י"ג בניסן תשס"ט (7 באפריל 2009), על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

בהמשך להוראת השעה נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, שבמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי. לאחר חקיקת חוקים אלה, אישרה הכנסת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010.

בעקבות יישום חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 עלתה האפשרות לקבוע את התקציב הדו-שנתי כהסדר קבע, בשל החששות שהועלו בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי, ובעיקר בשל חששות הנובעים מהצורך לגבש תחזיות לשם בניית התקציב, לתקופה של שנתיים, הוחלט בשלב ראשון להאריך את תוקפו של חוק היסוד הוראת שעה לתקופה של שנתיים נוספות, כך שיחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012 בלבד. הארכת התוקף כאמור נעשתה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון), שפורסם ביום י"ח בתמוז התש"ע (30 ביוני 2010) (להלן – תיקון מס' 1) ובעקבותיו התקבל חוק התקציב לשנים 2011 ו-2012 כתקציב דו-שנתי.

לעניין זה יצוין כי לבית המשפט העליון הוגשה עתירה נגד הארכת תוקפו של חוק היסוד הוראת השעה במסגרת תיקון מס' 1. בית המשפט העליון דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים. ראו בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' כנסת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 7.4.2011).

לאחר זאת, ביום 19 במרס 2013 חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2) (להלן – תיקון מס' 2), שעיקרו דחיית המועד האחרון להגשת הצעת חוק התקציב לשנת 2013 ודחיית היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013. להצעת החוק הממשלתית שעמדה ביסוד תיקון מס' 2 (ראו ה"ח - ממשלה התשע"ג, עמ' 256) קדם תזכיר חוק שנועד להחיל את ההסדר שבהוראת השעה הקובע תקציב דו שנתי גם על השנים 2013 ו-2014. אולם לעת אישור הצעת החוק בידי הממשלה הוחלט להגביל את ההצעה לסוגית המועדים, כמפורט לעיל, ושלא לתקן באותו שלב את חוק היסוד בכל הנוגע לתקציב הדו שנתי. בזמן שחלף מאז חקיקת תיקון מס' 2 לחוק היסוד נבחנה בשנית סוגית התקציב הדו שנתי. נמצא כי בנסיבות המיוחדות שלפנינו, נכון יהיה כי לגבי שנות התקציב 2013 ו-2014 ייחקק חוק תקציב דו שנתי וזאת כהוראת שעה מיוחדת. על רקע זה החוק המוצע מבקש להאריך את הוראת השעה כך שתחול גם על התקציב לשנים 2013 ו-2014.

חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 12) (תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013

בשנת 2009, בהמשך לחוק היסוד הוראת השעה, אשר קבע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי שיפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות וייקבע בחוק אחד, נחקק פרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן - חוק ההתייעלות), ובמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי, לרבות הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי והתאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי.

בשנת 2010 תוקן חוק היסוד הוראת השעה ונקבע כי גם תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יהיה תקציב דו שנתי. במקביל תוקן גם חוק ההתייעלות ונקבעו בו הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי בשנים האמורות. כן נערכו מספר התאמות פרטניות של הוראות בחוקים נוספים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי. כמו כן נקבעו הוראות מיוחדות באשר לעניינים שלגביהם לא יראו בשנים 2011 ו-2012 כשנת תקציב אחת, או שלא יראו בחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות.

בטיטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3), המובאת לאישור הממשלה במסגרת החלטה זו, מוצע לתקן פעם נוספת את חוק היסוד הוראת השעה, ולקבוע כי גם תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב המתייחס לשתי שנות כספים, אשר יפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהן. כהשלמה למהלך זה, מוצע לתקן פעם נוספת את חוק ההתייעלות, על מנת לקבוע במסגרתו את ההוראות המיוחדות הנדרשות ליישום תקציב אחד לשנים 2013-2014.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

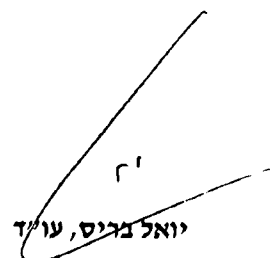
אין קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:  
חוות הדעת מוגשת במשותף, על ידי היועץ המשפטי למשרד האוצר ועל ידי היועצת המשפטית למשרד המשפטים.  
לאור האמור לעיל, עמדתם היא כי אין מניעה משפטית בקבלת החלטה כמוצע.



לאה רקובר, עו"ד  
היועצת המשפטית למשרד המשפטים



יואל בנ-נר, עו"ד  
היועץ המשפטי למשרד האוצר

ז' אייר תשע"ג

17 אפריל 2013

(027-99-2013-003734)



## **טיוטת חוק-יסוד**

### **א. שם חוק-היסוד המוצע**

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3).

### **ב. מטרת חוק-היסוד המוצע**

הצעת חוק היסוד נועדה לקבוע כהוראת שעה מיוחדת כי תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב דו שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. יחד עם זאת יראו בכל אחת משנים אלה שנת תקציב נפרדת במקרים מיוחדים שייקבעו בחוק.

### **ג. עיקרי חוק-היסוד המוצע**

#### **רקע כללי**

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) (להלן – חוק היסוד הוראת השעה) נחקק ביום י"ג בניסן תשס"ט (7 באפריל 2009), על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

בהמשך להוראת השעה נחקק, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק כ"ח: הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, שבמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות, המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי. לאחר חקיקת חוקים אלה, אישרה הכנסת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010.

בעקבות יישום חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 נחשפה הממשלה ליתרונות התקציב הדו-שנתי, יתרונות שהביאו את שר האוצר להוביל מהלך של בחינת האפשרות לקבוע את התקציב הדו-שנתי כהסדר קבע. יחד עם זאת בשל החששות שהועלו בנוגע ליישום התקציב הדו-שנתי, ובעיקר חששות הנובעים מהצורך לגבש תחזיות לשם בניית התקציב, לתקופה של שנתיים, הוחלט בשלב ראשון להאריך את תוקפו של חוק היסוד הוראת שעה לתקופה של שנתיים נוספות, כך שיחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012, במטרה שהחלה זו תאפשר בחינה מסודרת של היתרונות והחסרונות שבמתכונת הדו-שנתית, ואפשר יהיה לקבל החלטה מושכלת

לגבי אפשרות קביעתה כהסדר קבע. הארכת התוקף כאמור נעשתה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון), שפורסם ביום י"ח בתמוז התש"ע (30 ביוני 2010) (להלן – תיקון מס' 1) ובעקבותיו התקבל חוק התקציב לשנים 2011 ו-2012 כתקציב דו-שנתי.

לעניין זה יצוין כי לבית המשפט העליון הוגשה עתירה נגד הארכת תוקפו של חוק היסוד הוראת השעה במסגרת תיקון מס' 1. בית המשפט העליון דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים. ראו בג"ץ 4908/10 בר-און ואח' נ' כנסת ישראל (לא פורסם, ניתן ביום 7.4.2011).

בשל המטרה שעמדה בבסיס הארכת התוקף של חוק היסוד הוראת השעה - כשלב ראשון שבמהלכו ייבחן הסדר התקציב הדו-שנתי - נקבע בתיקון מס' 1, בסעיף 1(א)(6) לחוק היסוד הוראת השעה, כי משרד האוצר יגבש המלצת ביניים ביחס לתקציב הדו-שנתי. בהתאם, גיבש שר האוצר המלצותיו, ואלה הוגשו לוועדת הכספים ביום ט' באייר תשע"ב (1 במאי 2012). ביום ד' בתמוז תשע"ב (24 ביוני 2012), הטילה הממשלה על שר האוצר ושר המשפטים, במסגרת החלטת ממשלה מס' 4815, להפיץ בתוך 45 ימים תזכיר חוק לתיקון חוק יסוד: משק המדינה, וכן תזכיר חוק לתיקון חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לשם קביעתו של התקציב הדו-שנתי כהסדר קבע. בהמשך לכל אלה, התקיימו דיונים בין משרד האוצר לבין משרד המשפטים בשאלות של מדיניות חוקתית ראויה בנוגע לאפשרות לעבור לתקציב דו-שנתי כהסדר קבע. דיונים אלה לא הגיעו לכלל הבשלה עד למועד קבלת החוק לפיזור הכנסת השמונה-עשרה, התשע"ג-2012, ביום ל' בתשרי תשע"ג (16 באוקטובר 2012).

ביום 19 במרס 2013 חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2) (להלן – תיקון מס' 2), שעיקרו דחיית המועד האחרון להגשת הצעת חוק התקציב לשנת 2013 ודחיית היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013. להצעת החוק הממשלתית שעמדה ביסוד תיקון מס' 2 (ראו ה"ח - ממשלה התשע"ג, עמ' 256) קדם תזכיר חוק שנועד להחיל את ההסדר שבהוראת השעה הקובע תקציב דו שנתי גם על השנים 2013 ו-2014. אולם לעת אישור הצעת החוק בידי הממשלה הוחלט להגביל את ההצעה לסוגית המועדים, כמפורט לעיל, ושלא לתקן באותו שלב את חוק היסוד בכל הנוגע לתקציב הדו שנתי. בזמן שחלף מאז חקיקת תיקון מס' 2 לחוק היסוד נבחנה בשנית סוגית התקציב הדו שנתי. נמצא כי בנסיבות המיוחדות שלפנינו, כמפורט להלן נכון יהיה כי לגבי שנות התקציב 2013 ו-2014 ייחקק חוק תקציב דו שנתי וזאת כהוראת שעה מיוחדת.

על רקע זה החוק המוצע מבקש להאריך את הוראת השעה כך שתחול גם על התקציב לשנים 2013 ו-2014, וזאת מהטעמים הבאים.

ראשית, בדומה למצב שהיה בשנת 2009 – אישור תקציב המדינה ייעשה באיחור רב בתוך שנת התקציב השוטפת, שכן הממשלה היוצאת הקדימה את הבחירות על רקע חוסר יכולתה להגיע להסכמות באשר לתקציב שיגובש לשנת 2013. אישור התקציב לשנת 2013 במועד מאוחר, מגביל בצורה ניכרת את יכולת הממשלה להביא לשינוי בסדר העדיפויות התקציבי. בנוסף, מצב דברים זה מביא לכך שיהיה צורך לאשר שני תקציבים לשתי שנים עוקבות (2013 ו-2014) בתוך תקופה קצרה ביותר, ולמעשה אף במקביל, שכן עבודת הממשלה על תקציב המדינה, בשנת תקציב רגילה, מתחילה כבר בחודשים פברואר-מרס. תוצאה זו היא בלתי יעילה.

שנית, התחזיות להכנסות הממשלה ממיסים בשנות התקציב 2013 ו-2014 ולהוצאות הצפויות בשנים אלה, מקשות על עמידה בהוראות חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 והן יוצרות קושי פיסקאלי ממשי. בהקשר זה יצוין כי בשל תוואי הגידול בהוצאות הממשלה ובשל תחזית ההכנסות כאמור, יש צורך ממשי, לדעת גורמי המקצוע במשרד האוצר, לקבל כבר עתה את ההחלטות הנדרשות, הן לגבי שנת 2013 והן לגבי שנת 2014, במטרה להביא לייצוב המצב הפיסקאלי, לייצר וודאות בשווקים הריאליים והפיננסיים ולשמר את האמון ביציבות הפיסקאלית לטווח ארוך.

הצורך להתמודד עם מצב פיסקאלי ייחודי וקשה - אישור התקציב באיחור רב תוך כדי שנת התקציב השוטפת, כמפורט לעיל, והיעדר תשתית מקצועית רחבה להכנת תקציב 2013 – כל אלה מובילים למסקנה כי יש לקבוע את התקציב לשנים 2013 ו-2014 כתקציב דו-שנתי, כהוראת שעה שנועדה להתמודד עם צורך שעה.

### **סעיף 3**

**לפסקה (2) - סעיף 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה** קובע כי התקציב יהיה לשנה אחת. מוצע לקבוע, כי תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות.

עוד מוצע לקבוע כי תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2013 ו-2014 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2015 וכי בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, תניח הממשלה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2016. תכניות אלה

יהיו בסיס להצעות חוקי התקציב לשנים 2015 ו-2016, בהתאמה.

בנוסף מוצע לקבוע כי בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2014, כאשר הפרטים לגביו, לרבות השימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק.

לפסקה (3) - בהתאם לסעיף 3ב(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, היה ולא 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. מכיוון שחוק התקציב הדו-שנתי כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות הכספים 2013 ו-2014, וכדי להבהיר כי הסכום שאותו תהא הממשלה רשאית להוציא במקרה שבו לא יתקבל חוק התקציב, נגזר מתקציב השנה השנייה מתוך שתי השנים האמורות, מוצע לקבוע כי כאשר לשנת 2015 יראו, לעניין סעיף 3ב(א) האמור, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה המתוכננות לשנת 2014, כתקציב השנתי הקודם.

לפסקה (4) - בהתאם לסעיף 3ג לחוק יסוד: משק המדינה, "הצעת חוק תקציבית" הינה הצעה אשר מתקיימים בה מספר תנאים, לרבות היותה הצעה אשר בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 5 מיליוני שקלים חדשים או יותר, בשנת תקציב כלשהי. "הסתייגות תקציבית" הינה הסתייגות להצעת חוק, אשר מתקיימים בה מספר תנאים, לרבות היותה הצעה אשר בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 5 מיליוני שקלים חדשים או יותר, בשנת תקציב כלשהי. מכיוון שחוק התקציב הדו-שנתי כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות הכספים 2013 ו-2014, וכדי שלא יתפרש כאילו העלות התקציבית לעניין הנושאים האמורים נבדקת לגבי שתי השנים האמורות יחד, מוצע להבהיר כי לעניינים האמורים יראו בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 כשנות תקציב נפרדות.

## סעיף 5

מוצע לכלול הוראת התאמה כללית לעניין כל דין, ולפיה יראו בשנים 2013 ו-2014 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות. עם זאת, מוצע לאפשר קביעת התאמות פרטניות מיוחדות בחוק, מקום שבו יימצא צורך לקבוע הסדר פרטני או שונה מהוראת ההתאמה הכללית המוצעת.

#### ד. השפעת חוק-היסוד המוצע על החוק הקיים

תיקון חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה), באופן שמתאים את ההוראות הקבועות בסעיפים 3(א)(2), 3(ב)(1) ו-3א לחוק יסוד: משק המדינה לתקציב דו שנתי לשנים 2013 ו-2014.

#### ה. השפעת חוק-היסוד המוצע על תקציב המדינה והתקן המנהלי

מוצע לקבוע כי תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב דו שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות. יחד עם זאת יראו בכל אחת משנים אלה שנת תקציב נפרדת במקרים מיוחדים שייקבעו בחוק.

#### ו. הערות לתזכיר חוק-היסוד

עד למועד הגשת הצעת ההחלטה למזכירות הממשלה לא התקבלו הערות ממשרדי הממשלה. יצויין כי המועד האחרון להערות לתזכיר חוק היסוד נקבע ליום 18 באפריל 2013.

#### ז. להלן נוסח חוק-היסוד המוצע:

#### הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת

#### שעה)(תיקון מס' 3)

- |  |  |
|--|--|
| <p>1. ב"חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)<sup>1</sup> (להלן – חוק היסוד הוראת השעה), בשם חוק היסוד הוראת השעה, במקום "2012 ולשנת 2013" יבוא "2014".</p> <p>2. כותרת פרק א' לחוק היסוד הוראת השעה – תימחק.</p> <p>3. בסעיף 1 לחוק היסוד הוראת השעה –</p> | <p>תיקון שם חוק היסוד הוראת השעה</p> <p>מחיקת כותרת פרק א'</p> <p>תיקון סעיף 1</p> |
|--|--|
- (1) בכותרת השוליים, במקום "לשנים 2009 ו-2010 ולשנים 2011 ו-2012" יבוא "לשנים 2009 ו-2010, לשנים 2011 ו-2012, ולשנים 2013 ו-2014";
- (2) בסעיף קטן (א) –

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ט, עמ' 134; התשע"ג, עמ' 52.

(א) בפסקה (1), במקום "לשנים 2009 ו-2010, וכן תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012", יבוא "לשנים 2009 ו-2010, תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, וכן תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014";

(ב) בפסקה (4), במקום "הצעות חוקי התקציב" יבוא "הצעת חוק התקציב הדו-שנתי", במקום "יתבססו" יבוא "תתבסס", והמילה "בהתאמה" - תימחק;

(ג) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(4א) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים 2013 ו-2014 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת 2015; בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, תניח הממשלה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2016; הצעות חוקי התקציב לשנים 2015 ו-2016 שתגיש הממשלה לכנסת יתבססו על תכניות התקציב האמורות, בהתאמה";

(ד) בפסקה (5), אחרי "להלן" – תקציב ההתאמות" יבוא "לשנת 2012", במקום "לשימוש בתקציב ההתאמות ולהקצאתו בשנת 2012" יבוא "לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2012 ולהקצאתו בשנה האמורה", ובמקום "פרטים לגבי תקציב ההתאמות" יבוא "פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2012";

(ה) אחרי פסקה (5) יבוא:

"(5א) בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2014 (להלן - תקציב ההתאמות לשנת 2014); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2014 ולהקצאתו בשנה האמורה; פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2014, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק";

(3) בסעיף קטן (ב), במקום "ובשנת 2013" יבוא "בשנת 2013" ובסופו יבוא "ובשנת 2015 יראו, לעניין הסעיף האמור, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2014, כתקציב השנתי הקודם";

(4) בסעיף קטן (ג), במקום "2012" יבוא "2014".

- תיקון סעיף 2 4. בסעיף 2 לחוק היסוד הוראת השעה, בכותרת השוליים, במקום "חוק התקציב הדו-שנתי" יבוא "חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010".
- תיקון סעיף 3 5. בסעיף 3 לחוק היסוד הוראת השעה, במקום "השנים 2009 ו-2010 והשנים 2011 ו-2012", יבוא "השנים 2009 ו-2010, השנים 2011 ו-2012 והשנים 2013 ו-2014".
- מחיקת כותרת פרק 6. כותרת פרק ב' לחוק היסוד הוראת השעה -- תימחק.  
ב'
- תיקון סעיף 4 7. בסעיף 4 לחוק היסוד הוראת השעה -
- (1) במקום כותרת השוליים יבוא "המועד להנחת הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 והתפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב האמור";
- (2) בסעיף קטן (א), במקום "הצעת חוק התקציב לשנת 2013" יבוא "הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014";
- (3) בסעיף קטן (ב), במקום "חוק התקציב לשנת 2013" יבוא "חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014".

....

**טיוטת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010) (תיקון מס' 12) (תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013**

- תיקון כותרת פרק 1. בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים כ"ח 2009 ו- 2010), התשס"ט-2009<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), בכותרת פרק כ"ח, במקום "עד 2012" יבוא "עד 2014".
2. בסיני 178 לחוק העיקרי -
- (1) בהגדרה "חוק התקציב הדו-שנתי", במקום "לשנים 2009 ו- 2010 או חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו- 2012" יבוא "לשנים 2009 ו- 2010, חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו- 2012 או חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו- 2014";
- (2) בהגדרה "חוק היסוד", במקום "עד 2012" יבוא "עד 2014".
3. בסיני 179 לחוק העיקרי -
- (1) בפסקה (1), במקום "בכל אחת משנות הכספים 2009 ו- 2010 ובכל אחת משנות הכספים 2011 ו- 2012" יבוא "בכל אחת משנות הכספים 2009 ו- 2010, בכל אחת משנות הכספים 2011 ו- 2012 ובכל אחת משנות הכספים 2013 ו- 2014";
- (2) בפסקה (2), במקום "לכל אחת משנות הכספים 2009 ו- 2010 ולכל אחת משנות הכספים 2011 ו- 2012" יבוא "לכל אחת משנות הכספים 2009 ו- 2010, לכל אחת משנות הכספים 2011 ו- 2012 ולכל אחת משנות הכספים 2013 ו- 2014";
- (3) בפסקה (3), במקום "לכל אחת משנות הכספים 2009 ו- 2010 או לכל אחת משנות הכספים 2011 ו- 2012" יבוא "לכל אחת משנות הכספים 2009 ו- 2010, לכל אחת משנות הכספים 2011 ו- 2012 או לכל אחת משנות הכספים 2013 ו- 2014";
- (4) בפסקה (4) -

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ט, עמ' 157; התש"ע עמ' 436.



(א) בפסקת משנה (א), במקום "לאחת משנות הכספים 2009 ו- 2010 או לאחת משנות הכספים 2011 ו- 2012" יבוא "לאחת משנות הכספים 2009 ו- 2010, לאחת משנות הכספים 2011 ו- 2012 או לאחת משנות הכספים 2013 ו- 2014";

(ב) בפסקת משנה (ב), במקום "לאחת משנות הכספים 2009 ו- 2010 או לאחת משנות הכספים 2011 ו- 2012" יבוא "לאחת משנות הכספים 2009 ו- 2010, לאחת משנות הכספים 2011 ו- 2012 או לאחת משנות הכספים 2013 ו- 2014";

(5) בפסקה (5) -

(א) בפסקת משנה (א), אחרי פסקת משנה (2) יבוא :

"(3) נותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת הכספים 2013, יהיה השימוש באותו סכום מותר, בשנת הכספים 2014, רק בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק יסודות התקציב; סכום שהשימוש בו הותר כאמור, יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2014";

(ב) בפסקת משנה (ב), אחרי פסקת משנה (2) יבוא :

"(3) נותר סכום עודף בתכנית המנויה ברשימת העודפים המיוחדים שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת הכספים 2013, יהיה השימוש באותו סכום מותר, בשנת הכספים 2014, רק בהתאם להוראת סעיף 14 לחוק יסודות התקציב; סכום שהשימוש בו הותר כאמור יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2014";

(6) בפסקה (6), אחרי פסקת משנה (ב) יבוא :

"(ג) בשנת הכספים 2015 יותר שימוש, בהתאם להוראות סעיף 13 או 14, לפי העניין, לחוק יסודות התקציב, רק בסכום עודף באחד מסעיפי התקציב או בתכנית המנויה ברשימת העודפים המיוחדים, לפי העניין, שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת הכספים 2014";

(7) בפסקה (7), במקום "עד 2012" יבוא "עד 2014".

תיקון סעיף 179 א 4. בסעיף 179 א -

- (1) בכותרת השוליים, אחרי "לשנת 2012" יבוא "ולשנת 2014";
- (2) בסעיף קטן (א), במקום "עד 2012" יבוא "עד 2014", המילה "רק" - תימחק ואחרי "לשנת 2012" יבוא "ולשנת 2014, לפי העניין";
- (3) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת בתוך ארבעה עשר ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014 את הצעת הממשלה -

- (1) לשימוש ולהקצאה של תקציב ההתאמות בשנת 2014;
- (2) לשינויים בחלק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת 2014, בשים לב לשינויים שבוצעו לגבי חלק התקציב המתייחס לשנת 2013 וכן לשינויים הדרושים לממשלה באותו מועד; לעניין פסקה זו, "שינויים" - כמשמעותם בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב;

ניתן אישור להצעות כאמור, יראו את הסכומים שאושרו כסכום שהתווסף לתקציב המתייחס לשנת הכספים 2014.

תיקון סעיף 179ב. 5. בסעיף 179ב לחוק העיקרי -

- (1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, תגיש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב בהתייחס לשנת הכספים 2016, לפי הוראות סעיף 1(א)(4) לחוק היסוד.

(א2) בתוך ארבעה עשר ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, ונוסף על חובות הדיווח לפי חוק יסודות התקציב או לפי כל דין אחר, תגיש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת דיון וחשבון על כל אלה, ותציג אותו לפנייה:

- (1) תחזית מאקרו-כלכלית לשנת 2014, על התפתחויות בכלכלת ישראל, ובכלל זה תחזית הצמיחה והתפתחויות בשוק העבודה;

(2) התפתחויות בכלכלת העולם והשלכותיהן על כלכלת ישראל;

- (3) תחזית ההכנסות לשנת 2014, המעודכנת לאותו מועד;

(4) תחזית צורכי ההוצאה התקציבית לשנת 2014, המעודכנת לאותו מועד;

(5) היערכות הממשלה כתוצאה משינויים בתחזיות כאמור או כתוצאה מהתפתחויות כלכליות אחרות, ככל שהיערכות כזו נדרשת לעמידה ביעדי המדיניות שנקבעו."

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "בדין וחשבון" יבוא "ובתכנית התקציב", במקום "בסעיף קטן (א)" יבוא "בסעיפים קטנים (א) עד (א2)" ואחרי "לשנים 2011 ו-2012" יבוא "או לשנים 2013 ו-2014, לפי העניין".

6. תיקון סעיף 180 בסעיף 180 לחוק העיקרי -

(1) בפסקה (5), במקום "בשנת התקציב 2013" יבוא "בחוק התקציב הדו-שנתי, לשנת הכספים 2013";

(2) אחרי פסקה (5) יבוא:

"(6) סכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו-שנתי, לשנת הכספים 2014, יתייחס, בהתאם להוראות סעיף 6א האמור, לסכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו-שנתי, לשנת הכספים 2013."

7. תיקון סעיף 181 בסעיף 181 לחוק העיקרי, במקום "לכל אחת מהשנים 2009 ו-2010 או לכל אחת מהשנים 2011 ו-2012" יבוא "לכל אחת מהשנים 2009 ו-2010, לכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 או לכל אחת מהשנים 2013 ו-2014".

8. תיקון סעיף 183 בסעיף 183 לחוק העיקרי, במקום "עד 2012" יבוא "עד 2014".

## דברי הסבר

**כללי** פרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, התשס"ט 2009) (להלן - חוק ההתייעלות) נחקק בהמשך לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן - חוק היסוד), ובמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי.

חוק היסוד קבע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי שיפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות וייקבע בחוק אחד - חוק התקציב הדו-שנתי. כמו כן, קבע חוק היסוד כי לעניין כל דין, יראו בשנים 2009 ו-2010 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שנקבעו בו.

עוד נקבע בחוק היסוד כי לעניין כל דין, יראו בשנים 2013 ו- 2014 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שייקבעו בחוק.

פרק כ"ח לחוק ההתייעלות קובע, בהמשך לחוק היסוד, הוראות שונות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי ועורך כמה התאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי.

בשנת 2010 תוקן חוק היסוד ונקבע כי גם תקציב המדינה לשנים 2011 ו- 2012 יהיה תקציב דו שנתי שיפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים 2011 ו- 2012 וייקבע בחוק התקציב הדו-שנתי (ר' חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו- 2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון)).

במקביל תוקן גם חוק ההתייעלות ונקבעו הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי וכן נערכו מספר התאמות פרטניות של הוראות בחוקים נוספים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי. כמו כן נקבעו הוראות מיוחדות באשר לעניינים שלגביהם לא יראו בשנים 2011 ו- 2012 כשנת תקציב אחת, או שלא יראו בחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות (ר' חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010 (תיקון מס' 4), התש"ע – 2010).

בהצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 3), המתפרסמת בחוברת זו, מוצע לתקן פעם נוספת את חוק היסוד בדומה לתיקון משנת 2010, ולקבוע כי גם תקציב המדינה לשנים 2013 ו- 2014 יהיה תקציב דו שנתי שיפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות וייקבע בחוק התקציב הדו-שנתי.

בהצעת חוק זו מוצע לתקן פעם נוספת את חוק ההתייעלות, בדומה לתיקון משנת 2010, כמפורט להלן.

**סעיפים 1 ו-2** מוצע לערוך התאמות נדרשות בכותרת פרק כ"ח לחוק ההתייעלות וכן בהגדרות שבסעיף 178 לחוק האמור.

### **סעיף 3**

**לפסקה (1)** חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב) קובע כי הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכומים הנקובים בהוצאה ובהוצאה מותנית בהכנסה בחוק התקציב השנתי לאותה השנה, וכי היא רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהוצאה להתחייב בתכניות שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה. כמו כן קובע חוק יסודות התקציב, כי הממשלה רשאית למלא בשנת כספים פלונית את מספר המשרות הנקוב בחוק התקציב השנתי.

מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כולל תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו ההרשאה להוציא כספים או להתחייב או למלא משרות בשנה מסוימת היא בגובה התקציב לשתי השנים יחד, מוצע לתקן את סעיף 179 לחוק ההתייעלות ולקבוע בו

כי ההוצאה, ההוצאה המותנית בהכנסה, ההרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח האדם בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 תהיה עד לסכום או למספר הנקוב באותו סעיף תקציב ביחס לאותה שנה.

**לפסקה (2)** חוק יסודות התקציב קובע כי סכומי ההוצאה, סכומי הוצאה המותנית בהכנסה, סכומי ההרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח האדם שבחוק תקציב שנתי יחולקו לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות. מוצע לקבוע ביחס לסעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית, שבחוק התקציב הדו-שנתי כי הסכום והמספר שבכל אחד מהם יתייחס בנפרד לשנת הכספים 2013 ובנפרד לשנת הכספים 2014. משמעות הקביעה האמורה, הלכה למעשה, היא שחוק התקציב הדו-שנתי יכלול כל סעיף תקציב פעמיים: פעם אחת עם סכום הנקוב בסעיף ביחס לשנת הכספים 2013 ופעם שנייה עם סכום הנקוב באותו סעיף ביחס לשנת הכספים 2014. בכך תיושם הוראת חוק היסוד הקובעת כי התקציב הדו-שנתי יפרט את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות "לכל אחת מהשנים האמורות" (סעיף 1 לחוק היסוד). מכיוון שחוק התקציב הדו-שנתי יכלול סעיפי תקציב המתייחסים לשנים שונות, מוצע לקבוע כי יראו כל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית שבחוק התקציב הדו-שנתי (המתייחס לכל אחת מהשנים 2013 ו-2014), כסעיף תקציב, כתחום פעולה וכתכנית, לכל דבר ועניין לאותה שנת כספים.

**לפסקה (3)** מוצע לקבוע כי ככל שהדין קובע סכום בתקציב שנתי למטרה מסוימת, ייקבע סכום כאמור בתקציב הדו-שנתי לכל אחת משנות הכספים 2013 ו-2014.

**לפסקה (4)** מוצע לקבוע כי לפי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, חוץ מסעיף תקציב "הכנסות", רשאי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב, המתייחסת לאחת משנות הכספים 2013 ו-2014, לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים האחרת, או לסעיף אחר בהתאם להוראות סעיף 11(ד) לחוק יסודות התקציב. בנוסף, מוצע לקבוע שאין להעביר כמה משרות משנת כספים אחת לשנת כספים אחרת. בשונה מסכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב, הרי שמספרי שיא כוח אדם מתייחסים למצבת כוח האדם בשירות המדינה בכל רגע נתון. בתקציב דו-שנתי העברת משרות משנת כספים אחת לאחרת, לו הייתה מותרת, הייתה גוררת שינוי במצבת כוח האדם הכוללת בכל אחת מהשנים ומחייבת פיטורי עובדים כנגד הענקת כתבי מינוי לעובדים חדשים, בהתאמה.

**לפסקאות (5) עד (7)** סעיף 13 לחוק יסודות התקציב קובע הוראות לעניין שימוש בעודפי תקציב משנה קודמת. נדרשת התאמה של הוראות אלה ביחס לתקציב הדו-שנתי, הן להסדרת העברת עודפים בין שתי השנים בתוך חוק התקציב הדו-שנתי, והן לקביעת הבסיס לחישוב העודפים ביחס לשנת 2015. לפיכך, מוצע לקבוע כי לעניין סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, היה ויותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת כספים 2013, יהיה השימוש באותו סכום מותר בשנת הכספים 2014, רק בהתאם להוראות הסעיף האמור. כמו כן מוצע לקבוע כי כל סכום שהשימוש בו

יותר לפי הוראות סעיף 13 כאמור, יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2014. בהתאמה, מוצע לקבוע כי היה ויותר סכום עודף בתכנית המנויה ברשימת העודפים המיוחדים שבחוק התקציב הדו- שנתי המתייחס לשנת הכספים 2013, יהיה השימוש באותו סכום מותר בשנת הכספים 2014, רק בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק יסודות התקציב. כמו כן מוצע לקבוע כי כל סכום שהשימוש בו יותר לפי הוראות סעיף 14 כאמור, יראו אותו כסכום שהתווסף לאותו סעיף תקציב המתייחס לשנת הכספים 2014.

עוד מוצע לקבוע הוראה דומה ביחס לעודפים שנצברו בשנת הכספים 2014 כך שרק סכום עודף באחד מסעיפי התקציב שבחוק התקציב או בתכנית המנויה ברשימת העודפים המיוחדים, לפי העניין, שבחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת כספים 2014, יהיה השימוש בו מותר בשנת הכספים 2015, בהתאם להוראות סעיף 13 ו- 14 לחוק יסודות התקציב.

**סעיף 4** מוצע לתקן את סעיף 179א לחוק ההתייעלות ולקבוע בו כי הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת בתוך ארבעה עשר ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014 את הצעת הממשלה לשימוש ולהקצאה בשנת 2014 של תקציב ההתאמות לשנת 2014 כמשמעותו בחוק היסוד, וכן את הצעת הממשלה ביחס לשינויים, כמשמעותם בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב, בחלק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת 2014.

**סעיף 5** בהתאם להוראות סעיף 1(א4) לחוק היסוד, מוצע לקבוע כי בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, תגיש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב בהתייחס לשנת הכספים 2016, וזאת כחלק מתכנית התקציב הרב-שנתית. בנוסף, מוצע לקבוע כי בתוך ארבעה עשר ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, ונוסף על חובות הדיווח לפי חוק יסודות התקציב או לפי כל דין אחר, תגיש הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על העניינים המפורטים בסעיף. דיווח זה מטרתו להביא בפני ועדת הכספים תמונה עדכנית, הנכונה לשלהי שנת התקציב הראשונה מבין שתי שנות התקציב הדו-שנתי, ביחס לנתוני המאקרו במשק ובעולם, ההשלכות על כלכלת ישראל וההיערכות הנדרשת לאור תמונת מצב זו, במטרה לעמוד ביעדי מדיניות שנקבעו.

**סעיף 6** לשם שמירה על מתווה גידול התקציב השנתי בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המסגרת הפיסקאלית), יש לקבוע בנפרד את שיעור הגידול בהוצאה לעניין כל אחת מהשנים שבתקציב הדו-שנתי.

מוצע לתקן את סעיף 180 לחוק ההתייעלות ולקבוע בו כי סכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב הדו-שנתי המתייחס לשנת הכספים 2014 לא יעלה בשיעור העולה על השיעור הקבוע בחוק המסגרת הפיסקאלית ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב לשנת 2013 וכי סכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2015 לא יעלה בשיעור העולה על השיעור הקבוע בחוק המסגרת הפיסקאלית ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בחוק התקציב כאמור לשנת 2014. ללא התיקון המוצע, לפי האמור בסעיף 6א לחוק המסגרת הפיסקאלית, מתחייב גידול בשיעור הקבוע בחוק המסגרת הפיסקאלית בלבד

לכלל התקציב הדו-שנתי, אל מול התקציב המקורי לשנת 2012.

**סעיף 7** סעיף 3 לחוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958, קובע כי סכום הערבויות התקפות שמדינת ישראל מעניקה לפי החוק לא יעלה בכל עת על עשרה אחוזים מסכום תקציב המדינה לאותה שנת כספים, למעט תקציב פיתוח. מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כולל תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו סכום הערבויות התקפות המרבי המותר בכל עת הוא עשרה אחוזים מסך התקציב לשתי השנים, מוצע לתקן את סעיף 181 לחוק ההתייעלות להבהיר בו כי יראו את הסכומים בתקציב הדו-שנתי המתייחסים לכל אחת מהשנים 2013 ו-2014, כתקציב המדינה לאותה שנת כספים, כלומר שסכום הערבויות התקפות המרבי האמור יחושב ביחס לכל שנת כספים בנפרד.

**סעיף 8** סעיף 8(ב) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, קובע, בין השאר, כי שר הבריאות, בהסכמת שר האוצר ובאישור הממשלה רשאי, בצו, להוסיף על סל שירותי הבריאות המפורט בתוספת השנייה והשלישית לחוק, ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לגרוע ממנו. ככל שצו כאמור קובע גריעה והוספה של שירותים ותרופות בשיעור העולה בשנת תקציב אחת על 1% מעלות הסל לאותה שנה, טעון הצו אישור ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת.

מאחר שחוק התקציב הדו-שנתי כורך בתוכו תקציב ביחס לשתי שנות כספים וכדי שלא יתפרש כאילו גריעה ותוספת שירותים וכן עלות הסל נבדקות לגבי שתי השנים יחד, מוצע לתקן את סעיף 183 לחוק ההתייעלות ולהבהיר בו כי לעניין זה יראו כל אחת מהשנים 2013 ו-2014 כשנת תקציב נפרדת.