

## מסגרות התקציב לשנת 2024

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר לתיקון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות) באופן הבא:

א. על אף הוראות סעיפים 6א ו-21(ב) לחוק המסגרות, הממשלה תהיה רשאית להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2024 בשיעור נוסף העולה על הקבוע בסעיף 6א(ג)(2) לחוק המסגרות שלא יעלה על 0.69% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב 2023 בניכוי הסכום האמור בסעיף 20(ב) לחוק המסגרות, זאת לשם מימון ההוצאות הבאות:

(1) ההוצאות הדרושות לצורך הארכת משך הפינוי, הריענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה וכן לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה (להלן – הארכת משך הפינויים), עבור התקופה שבין יום 1 בספטמבר 2024 לבין יום 31 בדצמבר 2024, זאת בסך של 2,184 מיליון ש"ח ובכלל זאת מענקי אכלוס עצמאי, מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיישובים מפונים או מיישובים שתושביהם הוצאו להתרעננות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל" (להלן – מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים) ומענקי עידוד תעסוקה לאוכלוסיות האמורות.

(2) מתוך הסכום האמור בפסקה (1) ייועדו סך של 496 מיליון ש"ח לצורך מימון סכומי התקציב אשר הופחתו על פי סעיף 8 להחלטת הממשלה מיום 25.8.2024 שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" עבור מימון הארכת משך הפינויים עד יום 30 בספטמבר 2024 ובכלל זאת מענקי אכלוס עצמאי ומענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים לאוכלוסיות האמורות.

(3) הגדלה של תקציבי משרדי הממשלה בסך כולל של 525 מיליון ש"ח לצורך מימון ההפחתה שבוצעה בכל סעיף תקציבי על פי סעיף 10(ב) להחלטת הממשלה מס' 1966 מיום 7.7.2024 שעניינה "הארכת סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח המכונה 0 עד 7 ק"מ מגדר רצועת עזה ולתושבי יישובי הצפון בטווח של 0 עד 5 ק"מ מגבול לבנון לאור מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה" עבור מימון הארכת משך הפינויים עד 31 באוגוסט 2024 (להלן – החלטה 1966) וכן הגדלה של 193 מיליון ש"ח עבור התקציב המיועד להסכמי שכר אשר הופחתו על פי סעיף 10(א) להחלטה 1966.

4) הגדלת התקציב המיועד למעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם בשנת 2024 בסך של 200 מיליון ש"ח כפי שייקבע על פי תוכנית שיגישו שר הביטחון ושר האוצר לאישור הממשלה.

5) הגדלת תקציב הביטוח הלאומי בסך של 255 מיליון ש"ח המיועד לאימוץ ויישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי ה-7 באוקטובר, שהוגש לשר האוצר בחודש יולי 2024.

ב. הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף קטן (א) לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2025 ואילך לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק המסגרות.

2. להסמיך את שר האוצר להגיש לכנסת, על דעת הממשלה, הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024 לצורך תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024, התשפ"ד-2024 כך שיוגדל תקציב המדינה בסכומי התקציב כאמור בסעיפים 1(א) עד 1(א)5 ולהוצאות המפורטות בסעיפים אלה.

## דברי הסבר

### **רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), חוקק בשנת 1992 על מנת לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גרעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגרעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי) (להלן – **ההוצאה לחישוב מגבלת ההוצאה**) משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה.

יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלו ישנה חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008, השנה שבה פרץ המשבר הפיננסי העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

במסגרת תהליך חקיקת תקציב 2021 ותקציב 2022 בוצעו מספר תיקונים ושינויים למגבלות הפיסקליות. ראשית, תוואי הגרעון עודכן והותרה תקרת גרעון נוספת לגרעון בשקלול ההוצאה המיועדת להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה. שנית, הוסדרו תוספות התקציב לצורך התמודדות עם משבר הקורונה לשנים 2021 ו-2022 באמצעות התרת הגדלת סכום ההוצאה הממשלתית המותרת עבור הוצאות הנובעות במישרין מההתמודדות עם המגיפה. שלישית, אופן ההצמדה של סכום ההוצאה הממשלתית המותרת שונה עבור השנים 2021 ו-2022 כך שנקבע על אמצע טווח יעד האינפלציה לפיו בנק ישראל מנהל את המדיניות המוניטרית.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

לנוכח האמור נדרשה הממשלה להוציא סכומים ניכרים כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, הן לטובת הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנגרמות ממנה אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. על רקע האמור, בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתוואי הגרעון ומגבלות ההוצאה תוקנו ביחס למסגרות שנקבעו לעניין זה.

ביום 28 במאי 2023 אושר חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – תיקון 13). במסגרת תיקון 13 נקבע, בין היתר, "מנגנון התכנסות" שיחול בהתאם לאמור בסעיף 2א לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד), בשנה שבה הונח חוק התקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני



תחילת שנת התקציב. מועדי השלמת מנגנון ההתכנסות תוקנו ביום 14 בדצמבר 2023 במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 14) (להלן – תיקון 14).

על רקע הצורך במנגנון ההתכנסות לפי חוק היסוד ולנוכח הצרכים שנוצרו לשנת 2024, כללה התכנית המאזנת תיקון מגבלת הגירעון ומגבלת ההוצאה בחוק המסגרות והגשת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024 בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד. עוד כללה התכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקת משנה שעניינן הפחת הוצאות הממשלה, מצד אחד, והגדלת הכנסותיה, מצד שני, על מנת להתכנס למסגרות המוצעות.

כעת, בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הריענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, וכן לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, נדרשת הממשלה להוציא סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 בחודש מרץ 2024. לפיכך, מוצע לתקן את חוק המסגרות באופן שמגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2024 בשיעור של 0.69% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת התקציב 2023 כפי שאושרה בחודש מאי 2023.

נציין כי תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר העדכניות ביותר, פורסמו על ידי משרד האוצר בחודש יוני 2024, במסגרת מסמך עדכון התכנית התלת שנתית לשנים 2025 עד 2027. במסגרתן, נחזתה צמיחה של 1.9% בשנת 2024 והכנסות מדינה של 465.3 מיליארד ש"ח. תחזיות אלה התבססו על נתונים מקרו כלכליים, נתוני גביית הכנסות בפועל, וכן על הנחות ביחס לתרחיש התמשכות הלחימה, כפי שהיו ידועים או הוערכו בעת גיבוש התחזית. מאז פרסום התחזיות בחודש יוני, התקבלו נתונים חדשים, ובפרט נתוני חשבונות לאומיים, אשר משקפים תמונת מצב שונה מזו שעמדה לנגד הכלכלן הראשי בעת גיבוש תחזיות אלו. על כן, בשבועות הקרובים תעודכן תחזית הצמיחה וכן תעודכן תחזית ההכנסות במידת הצורך, והכל בכפוף לנוהל תחזיות הקיים במשרד האוצר.

### לסעיף 1:

לנוכח הצורך בהגדלת ההוצאה הממשלתית וזאת לאור הימשכות המצב המיוחד בעורף נוכח מלחמת 'חרבות ברזל' ואשר לא נצפו בעת אישור חוק התקציב לשנת 2024, שלקח כהנחת עבודה כי הפינויים יימשכו עד יום 7 ביולי 2024, מוצע להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חקיקה לתיקון חוק המסגרות, כך שיקבע כי בשנת 2024 תהיה הממשלה רשאית להגדיל את ההוצאה הממשלתית בסך של 3,357 מיליון ש"ח, המהווים גידול נוסף של 0.69% מסך ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2023 וזאת בניכוי ההגדלה במגבלת ההוצאה הקבועה בסעיף 20(ב) לחוק המסגרות לצורך ההוצאות הדרושות למימון מלחמת 'חרבות ברזל' (בהחלטה זו - **הסכום הנוסף למימון צרכים צבאיים**).

### לסעיפים 1(א) ו-1(א1)(2)

באשר לתיקון חוק התקציב לצורך תקצוב הארכת משך הפינויים, מוצע להגדיל את תקציב הביטוח הלאומי בסך של 1,290 מיליון ש"ח עבור מתן מענקי אכלוס עצמאי בסך של 990 מיליון ש"ח, מענקי

סיוע לתושבים בלתי מועסקים בסך של 100 מיליון ש"ח, ומענקי עידוד תעסוקה בסך של 200 מיליון ש"ח לאוכלוסיות האמורות בהחלטת ממשלה מס' XXX מיום 25 באוגוסט 2024, ולהגדיל את תקציב משרד התיירות בסך של 894 מיליון ש"ח עבור תשלום למלונות המארחים את האוכלוסיה המפונה.

מתוך הסכום האמור, ייועדו 496 מיליון ש"ח עבור מימון ההוצאות אשר הופחתו על פי סעיף 8 בהחלטת ממשלה מס' XXX מיום 25 באוגוסט 2024 עבור מימון הארכת משך הפינויים לחודש ספטמבר 2024.

הגדלת התקציב המוצעת משקפת את עלויות הארכת משך הפינויים מיום 1 בספטמבר 2024 ועד תום שנת 2024. מאחר שתוספת התקציב לא צפויה להיות מאושרת במועד שיאפשר את מימון הארכת משך הפינויים לחודש ספטמבר, עלות הארכת הפינויים בתקופת הזמן שבין ה-1 בספטמבר 2024 ועד אישור תוספת התקציב בכנסת תמומן פעולות מאזנות אחרות, ומוצע לאפשר את השבת את הסכומים המופחתים במסגרת הפעולות המאזנות כאמור.

#### לסעיף 1(א)(3)

מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2024 בסך של 525 מיליון ש"ח אשר מיועדים להשבת סכומי ההפחתה ממשרדי הממשלה על פי סעיף 10(ב) להחלטה מס' 1966, אשר נועדו למימון הארכת משך הפינויים לחודשים יולי ואוגוסט 2024, וכן להגדיל את מסגרת התקציב בסך של 193 מיליון ש"ח עבור התקציב המיועד להסכמי שכר שהופחתו על פי סעיף 10(א) להחלטה מס' 1966.

#### לסעיף 1(א)(4)

מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2024 בסך של 200 מיליון ש"ח אשר מיועדים להרחבת היקף הסיוע הניתן למשרתי המילואים במערך הלוחם ולבני זוגם, כפי שיקבע על פי תכנית שיגישו שר הביטחון ושר האוצר לאישור הממשלה.

#### לסעיף 1(א)(5)

מוצע להגדיל את התקציב לשנת 2024 בסך של 255 מיליון ש"ח אשר מיועדים למתן מענה לקבוצות האוכלוסייה אשר נפגעו באירועי ה-7 באוקטובר ושחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 (להלן - חוק נפגעי פעולות איבה) אינו מזכה אותן במענה, בהתאם לעיקרי המלצות הוועדה הציבורית שמינה שר האוצר למציאת מענים לנפגעי ה-7 באוקטובר, אשר הוגשו לשר האוצר בחודש יולי 2024.

#### לסעיף 1(ב):

יובהר כי התיקון המוצע, יחול על מגבלת ההוצאה בשנת 2024 בלבד, וכי לחישוב מגבלת ההוצאה הממשלתית בשנים הבאות, לא יובא בחשבון הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית כפי שיוגדל בהתאם להצעת ההחלטה.

#### לסעיף 2:

עוד מוצע להסמיק את שר האוצר לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך הנחה על שולחן הכנסת

הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024, לצורך תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024, התשפ"ד-2024, בהתאם למגבלות כאמור בחוק המסגרות, כמוצע.

יצוין כי בעקבות אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 ואישור התקציב הנוסף לשנת 2024 הוגשה עתירה שעניינה אופן ונסיבות הגשת תקציב נוסף (בג"ץ 120/24), אשר תלויה ועומדת. לפיכך, אופן הגשת התקציב הנוסף יעשה בשים לב לעמדות המדינה והחלטת בית המשפט העליון במסגרת עתירה זו.

### **תקציב**

תוספת של 3,357 מיליון ש"ח לתקציב המדינה.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 410 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2015 ואילך ;  
החלטה מס' 1863 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה מסגרות תקציב לשנת הכספים 2017 ו-2018 ;  
החלטה מס' 3408 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2019 ואילך ;  
החלטה מס' 277 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה מסגרות התקציב לשנות הכספים 2021 ו-2022 ;  
החלטה מס' 236 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023 ואילך ;  
החלטה מס' 1095 מיום 27 בנובמבר 2023 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2023 ;  
החלטה מס' 1296 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה מסגרות התקציב לשנת הכספים 2024 ואילך.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

מוגש על ידי שר האוצר

כ' באב התשפ"ד  
24 באוגוסט 2024



## נושא הצעת ההחלטה:

מסגרות התקציב לשנת 2024.

## תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**), קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

בנוסף, כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקאלית ויצירת מסגרת פיסקאלית נקבעו בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, שיוצר מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו. בנוסף, נקבעה בחוק האמור מגבלת ההוצאה – המגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר בתקציב המדינה (להלן – **מגבלת ההוצאה**).

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), קובע את היסודות להכנה ויישום של חוקי התקציב השנתיים. בחוק יסודות התקציב קבועות, בין היתר, הוראות בדבר הפרטים והמבנה של חוק תקציב שנתי; סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב ואת התחומים שבהם היא נדרשת לקבל את אישור הכנסת או את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת; דרך השימוש ברזרבות; עדיפות חוק התקציב על חוקים אחרים ודרכי אכיפתו. עוד נקבעו מגבלות שונות לצורך עמידה במגבלות חוק התקציב וכן התכנית התלת-שנתית שמוגשת לכנסת ביחד עם התקציב.

חוק התקציב השנתי קובע את סך התקציב שהממשלה רשאית להוציא באותה שנה (בכפוף לחוק המסגרות), וכן את חלוקתו לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתוכניות. הממשלה רשאית להוציא בשנת תקציב את הסכום הכולל הנקוב בחוק התקציב לאותה שנה לפי הקבוע בכל סעיף תקציב, תחום פעולה ותכנית. גובה התקציב וחלוקתו כאמור מבטא בחוק את סדרי העדיפויות של הממשלה ומבטיח כי ההוצאה התקציבית תיעשה מתוך ראייה של כלל צרכי המשק למול כלל האמצעים שבידי הממשלה, ובמסגרת המגבלות הפיסקאליות החלות עליה לפי חוק המסגרות.

על בסיס ההוראות האמורות אושרו בחודש מאי 2023, חוקי התקציב לשנת התקציב 2023 ולשנת 2024. לצד האמור לעיל, קובע סעיף 3(ג) לחוק היסוד, את החריג לכלל המאפשר במקרה הצורך להגיש בתוך שנת התקציב הצעת חוק תקציב נוסף. הוראה זו נועדה לאפשר מתן מענה לצרכים משתנים ובלתי צפויים שאינם בשליטת הממשלה.

חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף ואינו קובע מגבלות על עצם הגשת הצעת חוק תקציב נוספת.

ביום 28 במאי 2023 אושר חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – **תיקון 13**). במסגרת תיקון 13 נקבע, בין היתר, "מנגנון התכנסות" שיחול בהתאם לאמור בסעיף 2א3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**), בשנה שבה הונח חוק התקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב. בתיקון 13 נקבע כי בחוק תקציב שהוגש שישה חודשים לפני שנת התקציב, יוקצה תקציב התאמות בשיעור שיקבע בחוק, אשר ישמש את הממשלה לצורך התמודדות עם תרחישים המשפיעים על תקציב המדינה, אשר לא היו ידועים בעת הנחת הצעת חוק התקציב

על שולחן הכנסת. לצד תיקון 13, אושר חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2003 (להלן – **חוק ההתאמות**), אשר קובע את ההסדרים המשלימים להוראות שנקבעו בתיקון 13.

כדי לקבוע את הצורך במנגנון ההתכנסות ובשימוש בתקציב ההתאמות קובע תיקון 13 כי הממשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין 15 באוקטובר ליום 1 בנובמבר של השנה שלפני שנת התקציב, דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב, אשר יכלול את התחזיות המעודכנות לגבי שנת התקציב (להלן – דוח ההפרשים). במידה שלא ניתן לכסות את ההפרשים באמצעות תקציב ההתאמות, קובע תיקון 13 כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים (להלן – **התכנית המאזנת**). עוד נקבעה כי אם לא תאושר התכנית המאזנת עד למועד שנקבע בהוראות חוק היסוד יופחתו סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב המאושר באופן זהה.

ביום 14 בדצמבר 2023 התקבל בכנסת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 14) (להלן – **תיקון 14**), הכולל תיקון קבוע לחוק היסוד, ולפיו, בהתקיים "אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית", המשפיע במישרין על הנתונים שבבסיס דוח ההפרשים האמור בסעיף 1א(2) לחוק היסוד, אשר לא מאפשר את הגשתו של דוח ההפרשים במועד שנקבע לכך, רשאית הממשלה באישור הכנסת, לדחות את המועד להגשת דוח ההפרשים.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום 7 באוקטובר 2023, הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום 12 באוקטובר 2023, לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצבא הגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה.

לנוכח הצרכים הרבים שנולדו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות כבר בשלהי שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנת 2024, אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. על רקע האמור, בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתוואי הגרעון ומגבלות ההוצאה תוקנו ביחס למסגרות שנקבעו לעניין זה.

בחודש ינואר 2024, על רקע הצורך במנגנון ההתכנסות לפי חוק היסוד ולנוכח הצרכים שנוצרו לשנת 2024, הגישה הממשלה תכנית המאזנת שכללה תיקון מגבלת הגירעון ומגבלת ההוצאה בחוק המסגרות והגשת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024 בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד, אשר החליף את חוק התקציב לשנת התקציב 2024. עוד כללה התכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקת משנה שעניינן הפחת הוצאות הממשלה, מצד אחד, והגדלת הכנסותיה, מצד שני, על מנת להתכנס למסגרות המוצעות. מרבית תיקוני החקיקה שנכללו בתוכנית המאזנת, ובכלל זה: חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024, אושרו בחודש מרץ 2024.

כעת, בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף גם בשנת 2024, ובפרט בשל הצורך להאריך את משך הפינוי, הריענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, לצורך הארכת משך הסיוע באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה, לצורך



הגדלת המעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ובני משפחותיהם וכן לצורך הגדלת תקציב הביטוח הלאומי המיועד ליישום המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מענים לנפגעי 7 באוקטובר 2023, מבקשת הממשלה להגדיל את מסגרת התקציב לשנת 2024 וזאת לצורך הוצאת סכום נוסף שלא נצפה בעת אישור חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 בחודש מרץ 2024. בהתאם מוצע בהצעת ההחלטה כי האופן שבו ימומנו צרכים אלה יהיה באמצעות תקציב נוסף. לפיכך, מוצע להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חקיקה לתיקון חוק המסגרות באופן שמגדיל באופן חד פעמי את ההוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2024 בשיעור כמפורט בהצעת ההחלטה לצורך מימון ההוצאות כאמור.

עוד מוצע להסמיק את שר האוצר לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך הנחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024, לצורך תיקון חוק התקציב הנוסף לשנת התקציב 2024, התשפ"ד-2024, בהתאם למגבלות כאמור בחוק המסגרות, כמוצע.

יצוין כי בעקבות אישור התקציב הנוסף לשנת 2023 ואישור התקציב הנוסף לשנת 2024 הוגשה עתירה שעניינה אופן ונסיבות הגשת תקציב נוסף (בג"ץ 120/24), אשר תלויה ועומדת. לפיכך, אופן הגשת התקציב הנוסף יעשה בשים לב לעמדות המדינה והחלטת בית המשפט העליון במסגרת עתירה זו.

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

כפי שציינתי בחוות דעתי ביחס לתקציב הנוסף לשנת התקציב 2023 ולשנת 2024, אמנם חוק היסוד אינו מגדיר מהו תקציב נוסף וגם אינו קובע הוראות בעניין זה, ואולם לטעמי, אין חולק כי תכלית הוראות סעיף 3(ג) לחוק היסוד, נועדה, לכל הפחות, להתמודד עם מצב שבו התעוררו צרכים חדשים ובלתי צפויים שמחייבים הוצאה תקציבית נוספת כפי שמתקיים בענייננו. כלומר, אין מדובר במצב בו ישנו תקציב מאושר והממשלה, מסיבותיה, מבקשת לעשות שימוש בכלים שונים כדי להגדיל את התקציב אלא במצב חריג שבו נסיבות אובייקטיביות מחייבות את הגדלת התקציב וקביעת סדרי עדיפויות ביחס לתקציב הנוסף המתווסף לתקציב הקיים, וזאת תוך אישור הצעת החוק בכנסת באופן שבו מאושר חוק התקציב (ראו, בין השאר, י' אדרעי "מעמד החוקתי של חוק התקציב השנתי ושל הוראותיו כמקרה בוחן לקביעת מדרג של הוראות סטטוטוריות ושל הוראות חוקתיות" (בתוך ספר יעקב נאמן); י' אדרעי "פירוש לחוקי היסוד: חוק יסוד משק המדינה" (התשס"ד)).

כאמור, חוק יסודות התקציב מאפשר לערוך שינויים בתוך התקציב תוך כדי שנת התקציב למקרים שבהם מתעוררים צרכים תקציביים שלא היו צפויים ומתוכננים בעת גיבוש ואישור חוק התקציב לאותה שנה, אולם מנגנונים אלה אינם מתאימים לענייננו שכן, מוצע כעת להגדיל את מסגרת התקציב מעבר למסגרת שאושרה, וזאת על מנת ליתן מענה לצרכים השונים כמפורט לעיל.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

16.5.22

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם