



תוכן עניינים

2.....	תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 3)
2.....	א. שם החוק המוצע
2.....	ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו
3.....	ג. עיקרי החוק המוצע
3.....	ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה והיבטים מנהליים נוספים
3.....	ה. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים
3.....	ו. נוסח החוק המוצע
4.....	תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 3)
4.....	1. תיקון סעיף 1

תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 3)

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 3)

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – נגיף הקורונה החדש). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד המחלק, אין חיסון שבאמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותה ואין טיפול יעיל למחלה.

מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף והתמודדות עם נגיף הקורונה החדש הוטלו הגבלות שונות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, אשר לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. לאור זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם. כך גם הוטלו מגבלות שונות על התנאים לפעילותם של מקומות הפתוחים לציבור, מסחר ועסקי בילוי ופנאי במטרה לצמצם את סיכון ההדבקה במקומות אלה. נוסף על כך הוטלו מגבלות על פעילותם של מקומות ועסקים שבהם מתרחשת התקהלות משמעותית ומתקיים לגביהם חשש לבריאות הציבור. המגבלות האמורות שונו בהתאם להתפשטות המחלה.

לנוכח המשבר הבריאותי והכלכלי החמור, נדרשת 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.

על רקע כל האמור גובשה תכנית הכלכלית לצורך סיוע ממשלתי למשק אשר יאפשר לו להתמודד עם המשבר הכלכלי העמוק שבו הוא מצוי עקב ההתמודדות עם נגיף הקורונה, ויקנה לו ודאות לטווח הבינוני. התכנית הכלכלית האמורה עודכנה מספר פעמים, לרבות לאחרונה, במסגרת הודעת ראש הממשלה ושר האוצר, ביום 16 ביולי 2020, על מתן מענק נוסף בסכום כולל של 6.48 מיליארד ₪.

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).

מכיוון שחוק היסוד מגביל 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.

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, ונוכח צרכים נוספים שלא היו צפויים בעת חקיקת הוראת השעה, תוקנה הוראת שעה במסגרת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון) (להלן – תיקון מס' 1) ואושרה הגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית כך שסכומי ההוצאה שהממשלה תהא רשאית להוציא בשנת 2020 הוגדלו בכ-15.5 מיליארד שקלים חדשים (לצד זאת הופחתו 1.5 מיליארד ש"ח מהמכסה לשם החזר חובות למוסד לביטוח לאומי שהוגדרה בחוק היסוד), וזאת, עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם.

לנוכח העלייה בהיקפי התחלואה והתארכות המשבר, תוקנה, ביום כ"ג בתמוז התש"ף (15 ביולי 2020), הוראת השעה במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2), שבמסגרתו הוגדלו הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של כ-25 מיליארד שקלים חדשים.

מוצע לתקן את הוראת השעה פעם נוספת ולהגדיל את הסכומים הקבועים בה ב-6.48 מיליארד ₪ נוספים לצורך ביצוע תכנית נוספת, במסגרתה יחולקו מענקים חד פעמיים לאזרחי מדינת ישראל.

ג. עיקרי החוק המוצע

תיקון הוראת השעה בסעיף 3ב לחוק היסוד ולפיו עד לקבלת חוק תקציב לשנת 2020 הוצאותיה החודשית של הממשלה בחודשים שנותרו עד לסוף השנה, או עד לקבלת חוק תקציב לשנת 2020, המוקדם ביניהם, יגדלו בשיעור נוסף המפורט להלן.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה והיבטים מנהליים נוספים

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020 ב-6.48 מיליארד ש"ח.

ה. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2) - יתוקן.

ו. נוסח החוק המוצע

להלן נוסח החוק המוצע:

תזכיר חוק-יסוד מטעם הממשלה:

תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 3)

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

(1) בסעיף קטן (א1) המובא בו, בפסקה (2)(ב)(6), במקום "2.59%" יבוא "4.22%".

(2) בסעיף קטן (א2) המובא בו, בפסקה (2)(ב), במקום "12.2 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "18.68 מיליארד שקלים חדשים".

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 התקבל 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 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.

העולם, ובכלל ישראל, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – נגיף הקורונה החדש). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד המחלה, אין חיסון שבאמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותה ואין טיפול יעיל למחלה. מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף והתמודדות עם נגיף הקורונה החדש הוטלו הגבלות שונות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייבבות של עובדים במקומות עבודתם, אשר לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. עקב זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם. כך גם הוטלו מגבלות שונות על התנאים לפעילותם של מקומות הפתוחים לציבור, מסחר ועסקי בילוי ופנאי במטרה לצמצם את סיכון ההדבקה במקומות אלה. נוסף על כך הוטלו מגבלות על פעילותם של מקומות ועסקים שבהם מתרחשת התקהלות משמעותית ומתקיים בשל כך חשש לבריאות הציבור. המגבלות האמורות שונו בהתאם להתפשטות המחלה.

לאחר חלוף חג הפסח, ועם הירידה במספר החולים החדשים בישראל, החלה הסרה הדרגתית של המגבלות ופתיחה מחודשת של עסקים, בכפוף לעמידה בתנאי "התו הסגול" (שמירה על מרחקים ואמצעי

¹ ס"ח התש"ף, עמ' 16; עמ' 46

מיגון שהוגדרו). היקפי התחלואה בחודש מאי היו נמוכים יחסית וכתוצאה מכך חלו הקלות משמעותיות בהנחיות משרד הבריאות אשר איפשרו חזרה לבתי ספר, הותר על קיום אירועים של עד 250 איש, נפתחו מסעדות ומועדונים וניכר היה שהגל הראשון מתקרב לסיומו. ואולם החל ביום כ"ח בסיוון התש"ף (20 ביוני 2020) חלה עלייה בהיקפי התחלואה של מעל 300 חולים מאומתים חדשים ביום, והחל ביום ט' בתמוז התש"ף (1 ביולי 2020) של כ-1,000 מאומתים חדשים ביום, וזאת בניגוד למגמה העולמית של ירידה בהיקפי התחלואה. בעקבות כך היקף החולים הפעילים כיום גבוה יותר מהשיא שהיה באמצע חודש אפריל 2020. נכון ליום כ"ט בתמוז התש"ף (21 ביולי 2020), מספר החולים הפעילים בישראל עומד על 30,845. מתוך החולים הפעילים 256 מוגדרים במצב קשה ומתוכם 77 מונשמים.

לנוכח המשבר הבריאותי והכלכלי החמור, נדרשה 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. 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 מיידי 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 ובהתאם לרכיבים שפורטו בה. 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, 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, ונוכח צרכים נוספים שלא היו צפויים בעת חקיקת הוראת השעה, תוקנה הוראת שעה בחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון) (להלן – תיקון מס' 1) ואושרה הגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית כך שסכומי ההוצאה שהממשלה תהא רשאית להוציא בשנת 2020 הוגדלו בכ-14 מיליארד שקלים חדשים (לצד זאת הופחתו 1.5 מיליארד ש"ח מהמכסה לשם החזר חובות למוסד לביטוח לאומי שהוגדרה בחוק היסוד), וזאת, עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם.

לנוכח העלייה בהיקפי התחלואה והתארכות המשבר, תוקנה, ביום כ"ד בתמוז התש"ף (16 ביולי 2020), הוראת השעה במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2), שבמסגרתו הוגדלו הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של כ-25 מיליארד שקלים חדשים. עוד נקבע כי שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית הקבועה בהוראת השעה, בשיעור העולה על 10% מאחד

ממרכיבי התכנית טעון אישור ועדת הכספים של הכנסת. כמו כן נקבע כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עדכון לתכנית המפורטת ביחס לסכומים שהשתנו בה ממועד אישורה, עד יום ט"ז באב התש"ף (6 באוגוסט 2020).

יובהר כי לפי התחזית המקרו כלכלית של משרד האוצר ובנק ישראל התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) צפוי להתכווץ בכ-5.9% בשנת 2020. העלייה בהוצאות על דמי אבטלה בשל התכנית הכלכלית שנקבעה בהוראת השעה, לצד הירידה החדה בהכנסות המדינה ממסים, צפויים להביא לגירעון תקציבי שנאמד ביותר מ-13.5% אחוזי תוצר. עקב הצמיחה השלילית והזינוק בגירעון, החוב הציבורי צפוי לעלות בצורה משמעותית.

על רקע הגירעון המבני הגבוה ערב המשבר, המשך עליית החוב בשנת 2021 והצורך להיערך לגל תחלואה נוסף, 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, יחד עם העלייה המתונה יחסית בסיכון, מביאים לגידול משמעותי בהיקף החוזרי הריבית הצפויים בשנים 2021 ואילך.

מוצע כעת, לצורך מימון התכנית לתשלום מענקים חד פעמיים לשם תמיכה כלכלית נוספת, לתקן, פעם נוספת את הוראת השעה, כך שניתן יהיה להוציא סכום נוסף של 6.48 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2020, עד לאישורו בכנסת של חוק התקציב לשנה זו.

לפסקה (1) מוצע לתקן את פסקת משנה (ב) של סעיף 3ב(א1)(2) לחוק היסוד כנוסחו בהוראת השעה, כך שהשיעורים שנקבעו בה לשם מימון ההוצאות הדרושות לצורך התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד, יוגדלו ביחס לחודש אוגוסט 2020 בסכום של 6.48 מיליארד שקלים חדשים.

לפסקה (2) לנוכח הכוונה לתת מענק נוסף בסכום כולל של 6.48 מיליארד שקלים חדשים, כאמור לעיל, אשר יוקצו באמצעות המוסד לביטוח לאומי, מוצע לתקן את פסקת משנה (ב) של סעיף 3ב(א2)(2) לחוק היסוד כנוסחו בהוראת השעה, ולהגדיל את הסכום המוקצה במסגרת התכנית המפורטת לטובת שיפוי המוסד לביטוח לאומי, הנקוב בפסקת משנה זו, כך שיעמוד על סכום כולל של 18.68 מיליארדי שקלים חדשים.