

טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020)

הצעה להחלטה

מחליטים,

1. לאשר את טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020) המצורפת בזה.
2. בהתאם לסעיפים 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

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

סעיף 3 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 3 לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי (להלן - סוגי ההוצאה בתקציב המשכי) - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

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.

נגיף הקורונה הוא נגיף חדש, שאין לאוכלוסייה חסינות נגדו ואין חיסון שבאמצעותו ניתן למנוע את התפשטות המחלה. המחלה עוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון עיטוש או שיעול), אין לה טיפול רפואי ידוע והיא עלולה לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית. בהעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך היחידה למנוע הדבקה והתפשטות של הנגיף היא על ידי צמצום מגע בין אנשים, בידוד של החולים במחלה ושל מי שנחשד כחולה בה, והימנעות מהתקהלות.

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

בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף (רי' תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020. הגבלות אלה אינן מאפשרות 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 המכריע של מבקשי דמי האבטלה (כ-

90%) הם עובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום ואילו 10% פוטרו מעבודתם. מטבע הדברים, ולנוכח המשבר החמור, נדרשת 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. מכיוון שחוק היסוד מגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב המשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, מוצע לקבוע, בהוראת שעה, כי לתקופה שמיום קבלת החוק היסוד המוצע ועד יום ט"ו 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. מוצע כי הגדלת ההוצאה כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מידי ודחוף לשם כך.

ביום 30 במרץ 2020 הודיעו ראש הממשלה ושר האוצר על הכוונה לקדם חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה. חלק מהתכנית כולל מתן רשת ביטחון סוציאלית והקלות למשקי הבית, הנאמד בסך כולל של 20.6 מיליארד שקלים חדשים.

חלק מהצעדים ליישם האמור פורטו לעיל בעניין דמי אבטלה, לרבות תשלום דמי אבטלה למי שיצא לחופשה ללא תשלום לתקופה העולה על 30 ימים, וכן תשלומים לעצמאים.

נדבך נוסף של התכנית הכלכלית כולל מתן מענה בריאותי ואזרחי לצורך התמודדות ישירה עם התפשטות נגיף הקורונה, אשר נאמד בסכום של כ-11 מיליארד שקלים חדשים. במסגרת זו נכללים: רכישת ציוד לביצוע בדיקות, מכונות הנשמה, מסכות, מלאי תרופות, תוספת כוח אדם רפואי, השמת חולים וחוזרים מחו"ל בבתי מלון, בניית מתחמי בידוד בבתי החולים, הוספת מיטות אשפוז לחולי קורונה, תגבור מערך המעבדות ופעילות מגן דוד אדום, גיבוש תכנית למניעת היחשפות לקורונה לאוכלוסיות בסיכון, בין היתר, תוך יצירת תשתית של מערך הזנה לקשישים ותמיכה באוכלוסיות רווחה נוספות, ועוד.

נדבך נוסף כולל סיוע לעסקים שנאמד בסך של כ-40.7 מיליארד שקלים חדשים. במסגרת זו נכלל מענק לעסקים, הפחתות בארנונה לעסקים, החזר מקדמות מס, פתרון מימון לעסקים גדולים, בינונים וקטנים באמצעות קרנות להלוואות בערבות מדינה (על חלק מהקרנות האמורות הוכרז עוד קודם לכן), הקמת קרנות השקעה משותפות לממשלה ולגופים מוסדיים שייסעו לחברות ישראליות למימון פעילותן.

נדבך נוסף של התכנית כולל הקצאות סכומים להמרצת משק בגובה 7.7 מיליארד שקלים חדשים. תיקון חוק יסוד בהוראת שעה הוא מהלך חריג שזכה אף להתייחסות בית המשפט העליון בפסיקתו (ראו בג"צ 8260/18 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת (פ"ד סז(1), עמ' 177) ובג"צ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל (פ"ד סד(3) 275). אולם הנסיבות המיוחדות שבהן נתונה כיום מדינת ישראל כפי שפורט לעיל, מצדיקות את המהלך החריג של תיקון חוק יסוד בהוראת שעה שבלעדיו לא ניתן יהיה לקדם את הצעדים הנדרשים לשם התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020, לרבות תשלומי קרן, ותשלומים לביטוח הלאומי בכ- 90 מיליארד ש"ח. הגידול התקציבי בתקציב ההוצאה, מעבר לתקציב שמועבר לביטוח לאומי, עומד על כ- 34 מיליארד ש"ח וסך הכול, כולל החזר חובות לביטוח לאומי, על כ- 50 מיליארד ש"ח. יצוין כי עד כה ההוצאה למאבק בהתפשטות נגיף הקורונה עומדת על כ- 500 מיליון ש"ח. בהנחה שההוצאה תגדל בהתאם למוצע בטיטת חוק היסוד, תחזית הגירעון התקציבי השנתי (בהתאמה לתרחישים המובאים לצידה), היא כדלקמן:

8-שבועות השבחה	5-שבועות השבחה		
11.0%	9.8%	השבחה חלקית	גירעון כולל
11.7%	10.5%	התאוששות אטית במקרה של השבחה חלקית	
13.6%	11.5%	השבחה כוללת	

עוד יצוין כי הגידול החד הצפוי בגירעון והביצועים של שוקי ההון מהווים אתגר מימוני הדורש יכולות גיוס משמעותיות בשוקי ההון בארץ ובעולם. מדיניות ניהול החוב השמרנית, שיעור חוב נמוך ביחס לתוצר, דירוג האשראי הגבוה והגישה הנוחה של המדינה לשוקי ההון כפי שבאה לידי ביטוי בביצוע הנפקה בסוף חודש מרץ בהיקף של 5 מיליארד דולר כולל לראשונה הנפקה של איגרת ל-100 שנים, לצד תכנית רכישות איגרות חוב ממשלתיות של בנק ישראל בהיקף של 50 מיליארד ש"ח בשוק המקומי תומכים ביכולת המדינה לממן את הוצאותיה.

תקציב

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020, לרבות תשלומי קרן, ותשלומים לביטוח הלאומי בכ- 90 מיליארד ש"ח.

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 יחס ההצעה

אין מניעה משפטית לקבל את הצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני : 06 פורמאלי

חתימת השר המגיש – שר האוצר

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק-יסוד : משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020)

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 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 (להלן - סוגי ההוצאה בתקציב המשכי) - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם. 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.

נגיף הקורונה הוא נגיף חדש, שאין לאוכלוסייה חסינות נגדו ואין חיסון שבאמצעותו ניתן למנוע את התפשטות המחלה. המחלה עוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון עיטוש או שיעול), אין לה טיפול רפואי ידוע והיא עלולה לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית. בהעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך היחידה למנוע הדבקה והתפשטות של הנגיף היא על ידי צמצום מגע בין אנשים, בידוד של החולים במחלה ושל מי שנחשד כחולה בה, והימנעות מהתקהלות.

ביום א' בשבט התש"ף (27 בינואר 2020) הכריז שר הבריאות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940 כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה סכנה חמורה לבריאות הציבור (י"פ התש"ף, עמ' 3378).

בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף (ר' תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020. הגבלות אלה אינן מאפשרות 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 המכריע של מבקשי דמי האבטלה (כ-90%) הם עובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום ואילו 10% פוטרו מעבודתם.

מטבע הדברים, ולנוכח המשבר 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. מכיוון שחוק היסוד מגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב ההמשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, מוצע לקבוע, בהוראת שעה, כי לתקופה שמיום קבלת החוק היסוד המוצע ועד 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. מוצע כי הגדלת ההוצאה כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך.

ביום 30 במרץ 2020 הודיעו ראש הממשלה ושר האוצר על הכוונה לקדם חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה. חלק מהתכנית כולל מתן רשת ביטחון סוציאלית והקלות למשקי הבית, הנאמד בסך כולל של 20.6 מיליארד שקלים חדשים.

חלק מהצעדים ליישם האמור פורטו לעיל בעניין דמי אבטלה, לרבות תשלום דמי אבטלה למי שיצא לחופשה ללא תשלום לתקופה העולה על 30 ימים, וכן תשלומים לעצמאים.

נדבך נוסף של התכנית הכלכלית כולל מתן מענה בריאותי ואזרחי לצורך התמודדות ישירה עם התפשטות נגיף הקורונה, אשר נאמד בסכום של כ- 11 מיליארד שקלים חדשים. במסגרת זו נכללים: רכישת ציוד לביצוע בדיקות, מכונות הנשמה, מסכות, מלאי תרופות, תוספת כוח אדם רפואי, השמת חולים וחוזרים מחו"ל בבתי מלון, בניית מתחמי בידוד בבתי החולים, הוספת מיטות אשפוז לחולי קורונה, תגבור מערך המעבדות ופעילות מגן דוד אדום, גיבוש תכנית למניעת היחשפות לקורונה לאוכלוסיות בסיכון, בין היתר, תוך יצירת תשתית של מערך הזנה לקשישים ותמיכה באוכלוסיות רווחה נוספות, ועוד.

נדבך נוסף כולל סיוע לעסקים שנאמד בסך של כ-40.7 מיליארד שקלים חדשים. במסגרת זו נכלל מענק לעסקים, הפחתות בארנונה לעסקים, החזר מקדמות מס, פתרון מימון לעסקים גדולים, בינונים וקטנים באמצעות קרנות להלוואות בערבות מדינה (על חלק מהקרנות האמורות הוכרז עוד קודם לכן), הקמת קרנות השקעה משותפות לממשלה ולגופים מוסדיים שייסעו לחברות ישראליות למימון פעילותן.

נדבך נוסף של התכנית כולל הקצאות סכומים להמרצת משק בגובה 7.7 מיליארד שקלים חדשים. תיקון חוק יסוד בהוראת שעה הוא מהלך חריג שזכה אף להתייחסות בית המשפט העליון בפסיקתו (ראו בג"צ 8260/18 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת (פ"ד סז(1), עמ' 177) ובג"צ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל (פ"ד סד(3) 275). אולם הנסיבות המיוחדות שבהן נתונה כיום מדינת ישראל כפי שפורט לעיל, מצדיקות את המהלך החריג של תיקון חוק יסוד בהוראת שעה שבלעדיו לא ניתן יהיה לקדם את הצעדים הנדרשים לשם התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים
תיקון חוק יסוד משק המדינה

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המנהלי
הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020, לרבות תשלומי קרן, ותשלומים לביטוח הלאומי בכ- 90 מיליארד ש"ח. הגידול התקציבי בתקציב ההוצאה, מעבר לתקציב שמועבר לביטוח לאומי, עומד על כ- 34 מיליארד ש"ח וסך הכול, כולל החזר חובות לביטוח לאומי, על כ- 50 מיליארד ש"ח. יצוין כי עד כה ההוצאה למאבק בהתפשטות נגיף הקורונה עומדת על כ- 500 מיליון ש"ח. בהנחה שההוצאה תגדל בהתאם למוצע בטיטת חוק היסוד, תחזית הגירעון התקציבי השנתי (בהתאמה לתרחישים המובאים לצידה), היא כדלקמן:

8-שבועות השבחה	5-שבועות השבחה		
11.0%	9.8%	השבחה חלקית	גירעון כולל
11.7%	10.5%	התאוששות אטית במקרה של השבחה חלקית	
13.6%	11.5%	השבחה כוללת	

עוד יצוין כי הגידול החד הצפוי בגירעון והביצועים של שוקי ההון מהווים אתגר מימוני הדורש יכולות גיוס משמעותיות בשוקי ההון בארץ ובעולם. מדיניות ניהול החוב השמרנית, שיעור חוב נמוך ביחס לתוצר, דירוג האשראי הגבוה והגישה הנוחה של המדינה לשוקי ההון כפי שבאה לידי ביטוי בביצוע הנפקה בסוף חודש מרץ בהיקף של 5 מיליארד דולר כולל לראשונה הנפקה של איגרת ל-100 שנים, לצד תכנית רכישות איגרות חוב ממשלתיות של בנק ישראל בהיקף של 50 מיליארד ש"ח בשוק המקומי תומכים ביכולת המדינה לממן את הוצאותיה.

ה. הערות משרדי ממשלה אחרים

הערות משרד המשפטים הוטמעו בטיטת החוק המוצעת.

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

ז. נוסח החוק המוצע

להלן נוסח החוק המוצע.

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020)

בתקופה שמיום תחילתו של חוק-יסוד זה עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, יקראו את סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה¹ כך:

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(1א) (1) בסעיף קטן זה -

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

"סכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2019" – סכום ההוצאה הממשלתית, לפי הקבוע בחוק התקציב לשנת 2019;

"סכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019" – סכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2019, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"סכום יתרת ההוצאה לחודשים ינואר עד מרס" – סכום השווה ל- 25 אחוזים מסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019, בניכוי ההוצאה הממשלתית שהוצאה בפועל בחודשים ינואר עד מרס של שנת 2020;

(2) על אף הוראות סעיף קטן (א), בחודשים אפריל עד דצמבר של שנת 2020 או עד לקבלתו של חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, רשאית הממשלה להוציא את ההוצאות המפורטות להלן:

(1) כל חודש, סכום ההוצאה ממשלתית השווה לחלק השנים-עשר מסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019, ובחודש אפריל – סכום נוסף להוצאה ממשלתית השווה לסכום יתרת ההוצאה לחודשים ינואר עד מרס בתוספת סכום ההוצאות שהוצאו בחודש מרס לשם התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה;

(2) כל חודש, לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד, שיעור מסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2019 כמפורט להלן לצד אותו חודש:

(א) בחודש אפריל – 2.65%, בניכוי סכום ההוצאות שהוצאו בחודש מרס לשם התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה;

(ב) בחודש מאי – 1.78%;

(ג) בחודש יוני – 1.31%;

(ד) בחודש יולי – 0.85%;

(ה) בחודש אוגוסט – 0.61%;

(ו) בחודש ספטמבר, בחודש אוקטובר, בחודש נובמבר ובחודש דצמבר – 0.35%;

(3) לשם החזר חובות קרן שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי – סכום שלא יעלה על 100 מיליארד ש"ח;

(4) לשם החזר חובות למוסד לביטוח לאומי בשל ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד - סכום שלא יעלה על 16.1 מיליארד ש"ח;

(5) הוצאה המותנית בהכנסה כמשמעותה בסעיף 5(א) ו-5(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985², ובלבד שהסכום המוצא לפעולה מסוימת כהוצאה מותנית בהכנסה, בשנת 2020 לא יעלה על סכום התקבול שיתקבל בשנת 2020 למימון אותה הוצאה;

(6) הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת 2019, ובלבד שלגבי כל אחד מהמפעלים העסקיים כאמור סכום ההוצאה לשנת 2020 לא יעלה על סכום התקבולים שיתקבל למעשה אצל אותו מפעל עסקי בשנת 2020.

(3) סכומים המפורטים בפסקאות משנה (א) ו- (ב) של פסקה (1) שלא הוצאו בחודש מסוים, ניתן יהיה להוציאם בכל אחד מהחודשים הבאים אחריו, עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם למטרות כמפורט להלן, לפי העניין -

(א) לעניין סכומים המפורטים בפסקת משנה (א) של פסקה (1) – לשם מימון הוצאה ממשלתית;

(ב) לעניין סכומים המפורטים בפסקת משנה (ב) של פסקה (1) – לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה.

(2א) (1) שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד ליום י"ג בניסן התשפ"ף (7 באפריל 2020), תוכנית כללית ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים המפורטים בסעיף קטן (א)(2)(2); נוסף על התוכנית הכללית יגיש שר האוצר עד ליום ז' באייר התשפ"ף (1 במאי 2020) תוכנית מפורטת ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים המפורטים בסעיף קטן (א)(2)(2).

(2) שר האוצר יגיש לאישור הממשלה כל שינוי בתוכנית הכללית בשיעור שעולה על 10 אחוזים מאחד ממרכיביה, וכן יגיש לאישור הממשלה כל שינוי בתוכנית המפורטת בשיעור שעולה על 15% באחד ממרכיביה; על שינוי נמוך יותר מהשיעורים האמורים ידווח שר האוצר לממשלה.

(3) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את התכנית הכללית והתכנית המפורטת כאמור בפסקה (1)."

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "לפי סעיף קטן (א)" יבוא "לפי סעיפים קטנים (א) ו-1(א)(2)(א)".

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 המשכי (להלן – סוגי ההוצאה בתקציב המשכי) - התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

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.

נגיף הקורונה הוא נגיף חדש, שאין לאוכלוסייה חסינות נגדו ואין חיסון שבאמצעותו ניתן למנוע את התפשטות המחלה. המחלה עוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון עיטוש או שיעול), אין לה טיפול רפואי ידוע והיא עלולה לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית. בהעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך היחידה למנוע הדבקה והתפשטות של הנגיף היא על ידי צמצום מגע בין אנשים, בידוד של החולים במחלה ושל מי שנחשד כחולה בה, והימנעות מהתקהלות.

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

בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף (ר' תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020. הגבלות אלה אינן מאפשרות 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 המכריע של מבקשי דמי האבטלה (כ-90%) הם עובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום ואילו 10% פוטרו מעבודתם.

מטבע הדברים, ולנוכח המשבר 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. מכיוון שחוק היסוד מגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב המשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, מוצע לקבוע, בהוראת שעה, כי לתקופה שמיום קבלת החוק היסוד המוצע ועד 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. מוצע כי הגדלת ההוצאה כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך.

ביום 30 במרץ 2020 הודיעו ראש הממשלה ושר האוצר על הכוונה לקדם חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה. חלק מהתכנית כולל מתן רשת ביטחון סוציאלית והקלות למשקי הבית, הנאמד בסך כולל של 20.6 מיליארד שקלים חדשים.

חלק מהצעדים ליישם האמור פורטו לעיל בעניין דמי אבטלה, לרבות תשלום דמי אבטלה למי שיצא לחופשה ללא תשלום לתקופה העולה על 30 ימים, וכן תשלומים לעצמאים.

נדבך נוסף של התכנית הכלכלית כולל מתן מענה בריאותי ואזרחי לצורך התמודדות ישירה עם התפשטות נגיף הקורונה, אשר נאמד בסכום של כ- 11 מיליארד שקלים חדשים. במסגרת זו נכללים: רכישת ציוד לביצוע בדיקות, מכונות הנשמה, מסכות, מלאי תרופות, תוספת כוח אדם רפואי, השמת חולים וחוזרים מחו"ל בבתי מלון, בניית מתחמי בידוד בבתי החולים, הוספת מיטות אשפוז לחולי קורונה, תגבור מערך המעבדות ופעילות מגן דוד אדום, גיבוש תכנית למניעת היחשפות לקורונה לאוכלוסיות בסיכון, בין היתר, תוך יצירת תשתית של מערך הזנה לקשישים ותמיכה באוכלוסיות רווחה נוספות, ועוד.

נדבך נוסף כולל סיוע לעסקים שנאמד בסך של כ-40.7 מיליארד שקלים חדשים. במסגרת זו נכלל מענק לעסקים, הפחתות בארנונה לעסקים, החזר מקדמות מס, פתרון מימון לעסקים גדולים, בינונים וקטנים באמצעות קרנות להלוואות בערבות מדינה (על חלק מהקרנות האמורות הוכרז עוד קודם לכן), הקמת קרנות השקעה משותפות לממשלה ולגופים מוסדיים שייסעו לחברות ישראליות למימון פעילותן.

נדבך נוסף של התכנית כולל הקצאות סכומים להמרצת משק בגובה 7.7 מיליארד שקלים חדשים. תיקון חוק יסוד בהוראת שעה הוא מהלך חריג שזכה אף להתייחסות בית המשפט העליון בפסיקתו (ראו בג"צ 8260/18 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת (פ"ד סז(1)), עמ' 177) ובג"צ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל (פ"ד סד(3) 275). אולם הנסיבות המיוחדות שבהן נתונה כיום מדינת ישראל כפי שפורט לעיל, מצדיקות את המהלך החריג של תיקון חוק יסוד בהוראת שעה שבלעדיו לא ניתן יהיה לקדם את הצעדים הנדרשים לשם התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה.

לפסקה (1) –

סעיף 3ב(א1) המוצע -

כללי - סעיף 3ב(א) לחוק היסוד קובע כאמור כי כל עוד לא נתקבל חוק התקציב השנתי תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. סעיף זה מתייחס לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והוא כולל את כלל רכיבי ההוצאה בתקציב המדינה בלי להבחין בין ההוצאות הכלולות במגבלת ההוצאה כפי שהיא קבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - מגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות), ובין הוצאות שאינן כלולות במגבלת ההוצאה כאמור. כך, כלולים בתוך סך ההוצאה גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות ושמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה.

לנוכח המשבר, קיים צורך מיידי להוציא מתקציב המדינה סכומים ניכרים שיש בהם כדי לפרוץ את תקרת התקציב המשכי, וכן להחריג את ההוצאות בגין החזרי הקרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות. כמו כן, לנוכח אופיין של ההוצאות והדחיפות בהוצאה של חלק מהן, לא ניתן להגדיר מראש מה יהיה קצב הוצאתן ופריסתן על פני חודשי השנה, ויש צורך להחריגן גם ממגבלת ההוצאה החודשית. מוצע על כן להוסיף לסעיף 3ב של חוק היסוד, כהוראת שעה, את סעיף קטן (א1), ולפרט בו את ההוצאות שרשאית הממשלה להוציא בתקופת הוראת השעה.

לפסקה (1) של סעיף 3ב(א1) המוצע - בפסקה (1) של סעיף קטן (א1) המוצע, מוצע להגדיר את המונחים העיקריים המשמשים בסעיף הקטן, כפי שיפורט בהמשך.

לפסקה (2) של סעיף 3ב(א1) המוצע - בפסקה (2) של סעיף קטן (א1) המוצע, מוצע לקבוע את ההוצאות שרשאית הממשלה להוציא החל בחודש אפריל 2020 עד חודש דצמבר 2020 או עד קבלת חוק תקציב לשנת 2020, לפי המוקדם. ויובהר כי סכומי ההוצאות המפורטים בסעיף קטן (א1) המוצע הם סכומים מצטברים.

בפסקת משנה (א) של פסקה (2), מוצע לקבוע כי הממשלה תהיה רשאית להוציא כל חודש, סכום הוצאה ממשלתית השווה לחלק השנים-עשר מסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019. הוצאה ממשלתית מוגדרת לעניין זה בפסקה (1) של סעיף קטן (א1) כהוצאה הממשלתית, נטו, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי, זאת בדומה לרכיבים הכלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות, וסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019 שממנו נגזרת המנה בכל חודש, מוגדר כסכום ההוצאה הממשלתית לפי הקבוע בחוק התקציב לשנת 2019 כשהוא צמוד למדד המחירים לצרכן. לעניין זה יובהר כי להבדיל מהוראת הקבע שבסעיף קטן (א) של סעיף 3ב לחוק היסוד, המנה החודשית תיגזר מתוך סכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019 ולא מתוך כלל התקציב של השנה הקודמת, זאת מכיוון שניהול ותזרים החזר חובות הקרן, נעשים במנותק מסדרי העדיפויות של הממשלה, וחיבורם להוצאה הממשלתית, בפרט בתקופה זו, עלול לפגוע הן בהיקף הסכומים המוקצים להוצאה הממשלתית והן בתזרים ההוצאה שלהם לאורך חודשי השנה.

עוד מוצע לקבוע כי בחודש אפריל תהיה רשאית הממשלה להוציא סכום נוסף להוצאה ממשלתית השווה לסכום יתרת ההוצאה לחודשים ינואר עד מרס כהגדרתו המוצעת בפסקה (1) של סעיף 3ב(א1) המוצע. סכום זה משקף את עודפי ההוצאה הממשלתית בחודשים אלו, שעליהם לא חל התיקון המוצע, והוראה זו נועדה להבהיר כי ניתן להוציאם גם בחודש אפריל שלגביו חל התיקון המוצע.

בנוסף מוצע לקבוע כי הסכומים שהוציאה הממשלה בחודש מרס של שנת 2020 לטובת התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה יתווספו להוצאה המותרת בחודש אפריל 2020, זאת מכיוון שמסגרת ההוצאה הממשלתית אינה מתוכננת כך שתוכל לממן אירועים חריגים ויוצאי דופן כגון התמודדות עם משבר נגיף הקורונה.

בפסקת משנה (ב) של פסקה (2), מוצע לקבוע כי בנוסף לסכום ההוצאה החודשי המפורט בפסקת משנה (א), הממשלה תהיה רשאית להוציא, בכל חודש, סכום נוסף לשם מימון ההוצאות הדרושות לשם ההתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד. מדובר בהוצאות 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. כך למשל, בחודשים הקרובים צפויה הוצאה גדולה ומיידית. הוצאה זו צפויה לפחות בחודשים האחרונים של שנת 2020. עוד יובהר כי ייעוד הכספים לפי פסקת משנה (ב) לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה אינו גורע מהאפשרות להוציא גם במסגרת ההוצאות המפורטות בפסקת משנה (א) סכומים נדרשים בעבור התמודדות עם המשבר האמור.

בפסקת משנה (ג) של פסקה (2) מוצע להחריג את החזרי הקרן הן מתקרת התקציב ההמשכי והן ממגבלת ההוצאה החודשית, זאת לנוכח אופייה הייחודי של הקרן, אשר בשנה שלגביה מתקבל חוק תקציב אינה כלולה ממילא במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות. יובהר כי החזרי חובות קרן הם החזרי חובות

של מדינת ישראל, שאינם כוללים תשלומים בעד הריבית בשל אותם חובות. תשלומי הריבית נכללים במסגרת ההוצאה הממשלתית. בהתאם לכך מוצע לקבוע כי החזרי הקרן לשנת 2020, בניכוי החוזרים שבוצעו בשנה זו לפני כניסתו לתוקף של חוק היסוד המוצע, יעמדו על סכום שלא יעלה על 100 מיליארד שקלים חדשים.

בפסקת משנה (ד) של פסקה (2) מוצע לקבוע כי לשם החזר חובות למוסד לביטוח לאומי בשל ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד, רשאית הממשלה להוציא סכום שלא יעלה על 16.1 מיליארד שקלים חדשים. מכיוון שעיקר ההוצאות הצפויות בחודשים הקרובים לצורך התמודדות עם המשבר הכלכלי שנגרם בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, יבוצעו בידי המוסד לביטוח הלאומי, מוצע לקבוע סכום נוסף שישולם למוסד לביטוח לאומי מתוך תקציב המדינה, כהחזר חוב של המדינה למוסד לביטוח לאומי. סכום זה ישמש את המוסד לצורך ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד. מכיוון שחלק גדול מהתשלום ישולם באופן מיידי בתקופה הקרובה והוא קשור להוצאות החריגות הנדרשות מהמוסד לביטוח לאומי בשל הצעדים שנקטה הממשלה להתמודדות עם השפעות נגיף הקורונה, מוצע להחריג תוספת זו ממגבלת ההוצאה החודשית ולהעמידו על סכום שלא יעלה על 16.1 מיליארד שקלים חדשים. סכום זה כולל, בין השאר, תשלום דמי אבטלה לשכירים שהוצאו לחופשה ללא תשלום או פוטרו בעקבות משבר הקורונה ותשלום מענק הסתגלות לבני 67 ומעלה שנפלטו באופן פתאומי משוק העבודה כתוצאה ממצב החירום שנוצר.

בפסקת משנה (ה) של פסקה (2) מוצע לקבוע כי בתקופת הוראת השעה הממשלה תהיה רשאית להוציא גם הוצאה מותנית בהכנסה כמשמעותה בסעיף 5(א) ו-5(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), ובלבד שהסכום המוצא לפעולה מסוימת כהוצאה מותנית בהכנסה, בשנת 2020, לא יעלה על סכום התקבול שיתקבל בשנת 2020 למימון אותה הוצאה. מכיוון שההגדרה המוצעת ל"הוצאה הממשלתית" כוללת רק את הרכיבים הכלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות, מוצע להבהיר כי ניתן להוציא סכומים המוגדרים כהוצאה מותנית בהכנסה, שבהם ההוצאה מתבצעת כנגד הכנסה מקבילה, ועל כן אין בהם כדי להגדיל את הוצאות הממשלה. מוצע להבהיר כי הוצאות אלה, בשנת 2020, לא יחרגו מהתקבולים הצפויים לשנת 2020, זאת בהתאמה לקבוע בסעיף 5(א) ו-5(ב) לחוק יסודות התקציב.

בפסקת משנה (ו) של פסקה (2) מוצע לקבוע כי בתקופת הוראת השעה הממשלה תהיה רשאית להוציא גם הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת 2019, ובלבד שלגבי כל אחד מהמפעלים העסקיים כאמור סכום ההוצאה לשנת 2020 לא יעלה על סכום התקבולים שיתקבל למעשה אצל אותו מפעל עסקי בשנת 2020. גם הקשר זה, בדומה להוצאה מותנית בהכנסה, כנגד ההוצאה האמורה ישנה הכנסה מקבילה. בשל אופייה של ההוצאה ומכיוון שממילא הוצאה זו תלויה בהכנסה, מוצע להחריג גם אותה ממגבלת ההוצאה החודשית.

לפסקה (3) של סעיף 3ב(א1) המוצע

מוצע להבהיר, לגבי הסכומים הקבועים בפסקאות משנה (א) ו-5(ב) של סעיף 3ב(א1)(2) המוצע, שביחס להוצאתם נקבעה תקרה חודשית, כי אם התקרה האמורה לא מוצתה ונותרו עודפים בחודש מסוים, ניתן יהיה לעשות שימוש באותם עודפים במהלך השנה ועד סוף שנת 2020 או עד לקבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, לאותן המטרות שלשמן יועדו הסכומים מראש.

לפסקה (1) – סעיף 3(א2) המוצע

מאחר שבהתאם לתיקון המוצע מתווספים סכומים ניכרים ביותר, מעבר למסגרת הרגילה של התקציב ההמשכי, לשם התמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה, מוצע כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד ליום י"ג בניסן התש"ף (7 באפריל 2020), תוכנית כללית ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים הנוספים לשם מאבק בהתפשטות נגיף הקורונה. נוסף על התוכנית הכללית יגיש שר האוצר עד ליום ז' באייר התש"ף (1 במאי 2020) תוכנית מפורטת ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים האמורים. תוכניות אלו יונחו בידי הממשלה על שולחן הכנסת. כמו כן מוצע לקבוע ששר האוצר יגיש לאישור הממשלה כל שינוי בתוכנית הכללית בשיעור שעולה על 10 אחוזים מאחד ממרכיביה, וכן יגיש לאישור הממשלה כל שינוי בתוכנית המפורטת בשיעור שעולה על 15% באחד ממרכיביה. על שינוי נמוך יותר מהשיעורים האמורים ידווח שר האוצר לממשלה.

לפסקה (2) –

תיקון סעיף 3ב(ב)

כאמור לעיל סעיף 3ב לחוק היסוד, קובע 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.

מוצע לקבוע כי סדר הקדימויות כאמור יחול על הסכומים שמוציאה הממשלה בהתאם לסעיף 3ב(א1)(2)(א) המוצע, בלבד (בנוסף לסכומים שהוציאה הממשלה לפי סעיף 3ב(א) לחוק היסוד בחודשים ינואר עד מרץ - עד לכניסתו לתוקף של חוק היסוד המוצע).

לגבי הסכומים שמוציאה הממשלה לצורך התמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה הרי שמדובר בהוצאות המיועדות, במסגרת התיקון המוצע, למטרה מסוימת ואין מקום להחיל עליהן את סדר הקדימויות הקיים בסעיף 3ב(ב) לחוק היסוד. סדר הקדימויות שבסעיף האמור אינו מתאים לאופי ההוצאות וסדרי העדיפויות הדחופים שמציב הצורך להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה והשלכותיו. לגבי החזר חובות קרן ממילא מדובר בסכומים שיש לשלם על פי דין ולכן אין מקום להחיל עליהם את סדר הקדימויות שבסעיף 3ב(ב) האמור.

לגבי הוצאה המותנית בהכנסה והוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת 2019 – גם בהקשר זה אין מקום לתחולת סעיף 3ב(ב) לחוק היסוד ולסדר הקדימויות הקבוע בו. הוצאות אלה מוצאות כנגד הכנסות ספציפיות שמתקבלות ולכן אינן מתועדפות בהכרח בהתאם לסדרי הקדימויות שבסעיף 3ב(ב) האמור.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאשר תיקון בחוראת שעה את סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק היסוד**) ולפיו עד לקבלת חוק תקציב לשנת 2020 הוצאותיה החודשית של הממשלה בשנה זו ייגזרו מסכום ההוצאה הממשלתית, נטו, לפי הקבוע בחוק התקציב לשנת 2019, לרבות מתן אשראי, ולמעט החזר חובות קרן בלבד שאינו החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי, בצירוף הצמדה למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המשמעות היא שרכיבי ההוצאה בתקופה שעד לקבלת חוק תקציב כאמור הם בדומה לרכיבי ההוצאה הכלולים במגבלת ההוצאה הקבועה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. התיקון משנה מהמצב דהיום ולפיו תקרת התקציב ההמשכי שווה לסך התקציב של השנה הקודמת, על כלל מרכיביהם לרבות החזר חובות קרן, בתוספת הצמדה למדד כאמור.

עוד מוצע לקבוע כי לנוכח התפשטות נגיף הקורונה, ומאחר שאין אפשרות מעשית להתכנס בשנת 2020 לתקרת התקציב המשכי, לאור שטף ההוצאות המתחייבות כתוצאה מהתמודדות עם המשבר, נדרש לבצע תיקון זמני לחוק היסוד שבמסגרתו תוגדל תקרת ההוצאה בחודשים אפריל עד דצמבר בשנת 2020, בשיעורים המפורטים בהצעה, לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד.

בהקשר זה מוצע לקבוע כי בחודש אפריל 2020 תהיה רשאית הממשלה להוציא סכום נוסף להוצאה ממשלתית השווה לסכום יתרת ההוצאה לחודשים ינואר עד מרס. סכום זה משקף עודפי הוצאה ממשלתית בחודשים אלו, עליהם לא חל התיקון המוצע. יצוין כי הוראה זו נועדה להבהיר כי ניתן להוציא גם בחודש אפריל 2020 שלגביו חל התיקון המוצע. עוד מוצע להבהיר, לגבי סכומי ההוצאה שביחס להוצאתם נקבעה תקרה חודשית (סכומי ההוצאה הממשלתית וסכומי ההוצאה הייעודיים לשם התמודדות עם נגיף הקורונה), כי אם התקרה האמורה לא מוצתה ונותרו עודפים בחודש מסוים, ניתן יהיה לעשות שימוש באותם עודפים במהלך השנה ועד סוף שנת 2020 או עד לקבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, לאותן המטרות שלשמן יועדו הסכומים מראש.

כמו כן, מוצע לקבוע הגדלה נוספת לטובת החזרים לביטוח הלאומי שישמשו אף הם לשם מימון ההתמודדות עם המשבר, וזאת לנוכח העלויות הניכרות המושטות על קופת הביטוח הלאומי לנוכח הצעדים שמבצעת הממשלה ועל מנת שתוכל לממן את תשלומי דמי האבטלה למפוטרים ולמי שיצא לחופשה ללא תשלום לתקופה העולה על 30 ימים בשל המשבר.

בנוסף, מוצע לקבוע מסגרת שנתית להחזרי חובות קרן שאינם החזרי חובות לביטוח הלאומי, בסך של 100 מיליארד ש"ח, וזאת לנוכח אופיו של ההחזר השונה במהותו מהוצאות הממשלה בשוטף.

יצוין כי מגבלת ההוצאה אינה חלה גם בשנת תקציב רגילה על החזרי חובות קרן, וזאת בהתאם להוראות חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**).

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 יסודות התקציב 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 תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן.

תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתוויית מדיניותה. יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, ואת מדיניותה הכלכלית של הממשלה. אחד מתפקידיה של הכנסת כולל פיקוח על פעילות הממשלה, ועיקר הפיקוח מוצא את ביטויו באישור תקציב המדינה. הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה, שלפיה כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה. לעניין זה ראו למשל: בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו) (להלן - **עניין המרכז האקדמי**).

בהתחשב בכל האמור בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש ומתוך הרצון שלא להעמיד עובדות בלתי הפיכות בפני הממשלה הנכנסת 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**"). 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 המשכי.

כאמור סעיף 3ב 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 המשכי**). בשים לב לתכליות האמורות, מסגרת התקציב המשכי נמוכה באופן משמעותי ממגבלת ההוצאה המותרת לחוק התקציב לפי כלל ההוצאה שנקבע בחוק המסגרות (להלן בהתאמה - **מגבלת ההוצאה השנתית**).

עוד קובע סעיף 3ב גם מגבלה חודשית כך שבכל חודש ניתן יהיה להוציא עד לסכום השווה לאחד חלקי שנים עשר ממסגרת התקציב המשכי (להלן - **יחידת מימון**). בהתאם לכך, כל יחידת מימון תהווה את מכסת ההוצאה הממשלתית המקסימאלית המותרת להוצאה בכל חודש.

סעיף 3ב גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי (להלן - **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**): התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

במילים אחרות, עד לאישור תקציב המדינה לשנת 2020, יש לפעול לפי שלושת המגבלות האמורות, היינו: עמידה במסגרת התקציב המשכי 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 המשכי.

האמור לעיל אף מתחייב לנוכח החובה לנהוג בריסון ובאיפוק ולמנוע ככל הניתן כבילה של שיקול הדעת של הממשלה הנכנסת והכנסת הנבחרת, בבואן לאשר את תקציב המדינה לאותה שנה.

בהתאם לעקרונות אלו מתבקש כי ניהול התקציב המשכי ייעשה, ככל הניתן, תוך היצמדות לסדרי העדיפויות שנקבעו בשנת התקציב הקודמת, בפרט בשים לב לכך שמדובר בתקציב שלא קיבל את אישורה של הכנסת. עיקרון זה בא לידי ביטוי גם בהוראות סעיף 3ב(ב) לחוק היסוד, שמונה

כהוצאות האפשריות בתקציב ההמשכי, מעבר להוצאות המתחייבות מכוח חוק חוזה או אמנה, "רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים".

מצב החירום שבו מצויה מדינת ישראל נוכח ההתמודדות עם משבר נגיף הקורונה מחייב הרחבה ניכרת של הוצאות הממשלה, שמסגרת התקציב ההמשכי אינה יכולה להכיל, ובכלל זה: הוצאות בריאות, תשלומים סוציאליים ובפרט הוצאות לתשלום דמי אבטלה נוכח העלייה החדה במספר מבקשי העבודה במשק, וכן סיוע לעסקים ולעצמאיים. בנוסף לכך, מצב החירום מחייב שינוי ממש בסדרי העדיפויות שנקבעו בתקציב 2019, וזאת כדי להסיט מקורות תקציביים לטובת הצרכים הדחופים שדורשת ההתמודדות עם המשבר.

כמפורט בהרחבה בדברי החסבר, מוצע, באופן חד-פעמי, נוכח המשבר יוצא הדופן והקיצוני איתו מתמודדת מדינת ישראל, והצרכים התקציביים הדחופים שנדרשים לשם כך, להרחיב באופן ניכר את מסגרת ההוצאה לשנת 2020, וזאת עד לקבלת חוק התקציב לשנת 2020.

עם זאת, על מנת שלא לפגוע בעקרונות סעיף 33 לטווח הארוך, מוצע כי תיקון חוק היסוד ייעשה בדרך של הוראת שעה לשנת 2020, וזאת עד לאישורו של תקציב המדינה לשנה זו.

בבג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) (2011) 275 (להלן – עניין בר-און) נקבע כי ככלל, הוראת שעה המתקנת חוק יסוד "עומדת בניגוד לרעיון הבסיסי שלפיו הוראות החוקה הן קבועות" (שם, בעמ' 300), וכי ככלל, למעט מקרים חריגים ביותר כפי שיפורט להלן, אין מקום לתיקון חוק היסוד במסגרת של הוראת שעה והדבר עלול לעלות כדי שימוש לרעה בכותרת חוק יסוד. בהתאם לכך, במסגרת עניין המרכז האקדמי, שעסק בחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) ניתנה "התראת בטלות מובהקת... המכוונת למקרה שבו יתבקש המחוקק לתקן פעם נוספת את חוק יסוד: תקציב המדינה על דרך של הוראת שעה, באופן שמשמעותו חריגה ממתכונת של תקציב חד-שנתי" (פסקה ל"ט לחוות דעתו של כב' המשנה לנשיאה דאז רובינשטיין). עם זאת, 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 דניגר בעמ' 46 לפסק הדין) ניתן יהיה לתקן חוק יסוד בהוראת שעה. ביחס לכך נקבעו בעניין בר-און אמות המידה הבאות:

"במקרים מסוימים, שאין ניתן לקבוע מהם מראש, ייתכן כי חקיקת חוק יסוד כהוראת שעה עלולה לעלות כדי שימוש לרעה בכותרת 'חוק יסוד'. בבחינת כל מקרה לגופו, יש לתת את הדעת, בין היתר, לקיומן של נסיבות חריגות המצדיקות עריכת הסדר זמני על פני הסדר קבוע; יש לבחון את המאטריה אותה מסדיר חוק היסוד; ויש להעריך את מידת הפגיעה של חוק היסוד הזמני בעקרונות משטריים ובזכויות יסוד אחרות." (פסקה 24 לחוות דעתה של כב' הנשיאה דאז ביניש).

כפי שפורט לעיל, סעיף 33 משקף עיקרון משטרי מחותי 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 לחוק היסוד כך שתיקונו מחייב את רוב חברי הכנסת (ראו סעיף 33בג) לחוק היסוד). לטעמי, נסיבות החירום החריגות ויוצאות הדופן שבהם מצויה מדינת ישראל, מצדיקות בנסיבות אלו, את תיקונו של חוק היסוד בהוראת שעה. יש מקום שתיקון זה ייעשה בצמצום ככל הניתן. כך מוצע לקבוע בהוראת שעה שמתאימה לנסיבות הזמן וזאת אך ורק לסכומים הנדרשים לצורך מתן מענה למשבר שבו ישראל מצויה. תיקון מצמצם זה, פוגע בהיקף מזערי בעקרונות שבאים לידי ביטוי בהוראות סעיף 33 לחוק היסוד. עוד יצוין לעניין זה, כי הגם שמדובר בעיקרון משטרי משמעותי שאין להקל

בו ראש, הרי שאין מדובר בפגיעה בזכויות אדם מוגנות (ראו בדומה לעניין זה ביחס להוראת השעה לתיקון חוק היסוד לעניין התקציב הדו-שנתי בעניין בר-און, בפסקה 34 לחוות דעתה של כב' הנשיאה דאז ביניש ובפסקה 4 לחוות דעתה של כב' השופטת נאור (כתוארה אז)).

כאמור, עיקרון נוסף שעומד ביסודו של סעיף 33 לחוק היסוד הוא הימנעות מכבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה בידי ממשלת המעבר. לעניין זה נקבעו שורה של הנחיות בידי היועץ המשפטי לממשלה, שהעיקרון העומד בבסיסם הוא כי על ממשלת מעבר לפעול באיפוק בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייני הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור.

אין חולק כי מדובר בתיקון לחוק יסוד בעל השלכות תקציביות משמעותיות ביותר שעשויות לכבול במידה רבה את ידיה של הממשלה הבאה. עם זאת, דומה כי בנסיבות החירום החריגות ויוצאות הדופן שמחייבות את הרחבת מסגרת ההוצאה של הממשלה באופן מיידי לצורך ההתמודדות עם התפשטות הנגיף, עם השלכות ההתמודדות על הציבור במדינת ישראל ועם המשבר הכלכלי שנלווה למשבר הבריאותי, ובשים לב לכך שמאז חודש דצמבר 2018 מכהנת ממשלת מעבר בהיעדר יכולת להעביר תקציב לשנת 2020, קיים כורח לביצוע התיקון כבר בעת הזו. יודגש בהקשר זה כי התיקון יעמוד בתוקפו עד להעברתו של חוק תקציב בידי הממשלה הבאה, ועל כן ממועד העברת חוק התקציב ואילך תהיה זו הממשלה הבאה, באישור הכנסת, שתתווה את סדרי העדיפויות התקציביים החל מאותו מועד.

עוד מוצע לקבוע כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד ליום 7 באפריל 2020 תכנית כללית ביחס לשימושים המתוכננים במסגרת ההוצאה שהוגדלה בעד החודשים אפריל עד דצמבר בשנת 2020, בשיעורים המפורטים בהצעה, לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה. בנוסף, מוצע כי עד ליום 1 במאי 2020 תוגש לאישור הממשלה תכנית מפורטת ביחס לשימושים האמורים. תכניות אלה יונחו בפני ועדת הכספים של הכנסת.

עוד מוצע לקבוע כי שינויים בתכנית כאמור בהיקף של עד 10 אחוזים מאחד ממרכיביה של התכנית הכללית, ובהיקף של 15% מהתכנית המפורטת ייעשו בדיווח לממשלה. שינויים בשיעורים שעולים על השיעורים האמורים ייעשו באישור הממשלה.

כפי שצוין לעיל, מסגרת התקציב ההמשכי נמוכה באופן משמעותי ממגבלת ההוצאה המותרת לחוק התקציב לפי כלל ההוצאה שנקבע בחוק המסגרות. בתיקון המוצע, מעבר לחריגה ממסגרת התקציב ההמשכי קיימת גם חריגה ניכרת ממסגרת ההוצאה שקבוע בחוק המסגרות ושחלה לגבי שנת 2020. עם זאת, מאחר שמדובר בחקיקה ספציפית לעניין שנת 2020, בשונה מהנוסחה הכללית שקיימת בחוק המסגרות, ובהתחשב בעובדה שמדובר בחוק יסוד שמצוי במדרג נורמטיבי גבוה יותר מהוראות חוק המסגרות, ובשים לב להוראות שמוצע לקבוע כמפורט לעיל, אין מניעה לבצע את התיקון המוצע בשים לב לכלל השיקולים שפורטו לעיל. מכל מקום, 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 עוד לפני כניסתו של חג הפסח, שכן ככל שהליכי החקיקה לא יסתיימו לפני החג, ניתן יהיה להמשיכם רק לאחר סיומו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

16. ס.נ.ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם