

טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 6) –

הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 6) (להלן – **הצעת החוק**), שפורסמה להערות הציבור ביום 20 בספטמבר 2020, הרצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

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 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 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.

לאחרונה, ובהמשך החלטת ממשלה שהתקבלה בעניין, הוטלו הגבלות מחמירות על פעילות עסקים, מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, התקהלות ויציאה למרחב הציבורי, החל מערב ראש השנה ועד לסוף חג סוכות. בהתאם לכך, נדרש להתאים, בין היתר, את מתווה המענקים על מנת שיתאימו להגבלות החדשות.

בהתאם לסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד), תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. סעיף 33 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 המשכי).

מכיוון שחוק היסוד מגביל את האפשרות להוציא כספים הן לפי תקרת התקציב המשכי והן לפי מגבלת ההוצאה החודשית, נחקק ביום 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 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 מספר פעמים.

כעת, בעקבות המשך המשבר והצורך להוציא כספים בעקבות המגבלות החדשות שהוטלו, מוצע לתקן את הוראת השעה, כך שניתן יהיה להגדיל את הוצאות הממשלה, בנוסף לסכומים הקיימים בהוראת השעה בסכום של כ-2.5 מיליארד שקלים חדשים.

להשלמת התמונה יצוין כי ביום 24 באוגוסט 2020, תוקן חוק יסוד: הכנסת, בהוראת שעה, ונקבע בו, כי המועד האחרון לאישור חוק התקציב לשנת 2020 בכנסת נדחה מיום 25 באוגוסט 2020 ליום 23 בדצמבר 2020 (בסה"כ 220 יום ממועד כינון הממשלה). במסגרת התיקון האמור, תוקן חוק יסוד: משק המדינה ונקבע בו כי הממשלה תהא רשאית להוציא בשנת הכספים 2020 ועד לאישורו של חוק התקציב לשנה זו בכנסת, סכום נוסף של 11 מיליארד שקלים חדשים (להלן – **הסכום הנוסף**). כמו כן, נקבע כי על הממשלה להגיש לאישור ועדת הכספים עד ליום 13 בספטמבר 2020 "**תכנית פעולה מפורטת**", הכוללת, בין היתר פעולות ותמיכות, לשימוש בתקציב המשקי והסכום הנוסף. תכנית כאמור הונחה על ידי הממשלה במועד. יצוין כי כל עוד ועדת הכספים של הכנסת לא תאשר את התכנית, לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכום הנוסף.

התזכיר הופץ להערות הציבור ביום 20.9.2020 עד לתאריך 21.9.2020 בשעה 23:45. ככל שיתקבלו הערות עד לשיבת הממשלה, הן יוצגו לממשלה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020 ב-2.5 מיליארד ש"ח.

השפעת הצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי : 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני : 06 פורמאלי

מוגש על ידי שר האוצר

ג' בתשרי התשפ"א

21 בספטמבר 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 6).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן – **הוראת השעה**), שנחקק ביום 6 באפריל 2020, נקבע כי בתקופה שמיום קבלת הוראת השעה עד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לשם התמודדות עם משבר הקורונה, וזאת על בסיס תכנית כלכלית ובה חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה. הכל, בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה.

מכיוון שהתכנית הוכנה בתנאי אי ודאות הן לגבי היקף ההגבלות המוטלות לצורך צמצום ההדבקה בנגיף הקורונה והתפשטותו והן לגבי ההשפעות הכלכליות שלהן והתפשטות נגיף הקורונה בעולם, ונוכח צרכים נוספים שלא היו צפויים בעת חקיקת הוראת השעה, תוקנה הוראת השעה מספר פעמים לצורך הגדלת ההוצאה שרשאית הממשלה להוציא בשנת הכספים 2020, עד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם.

כעת, מוצע לתקן את הוראת השעה פעם נוספת ולהגדיל את הסכומים הקבועים בה ב-2.5 מיליארד שקלים חדשים, וזאת על מנת ליתן מענה הגבלות מחמירות שהוטלו על פעילות עסקים, מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, התקהלות ויציאה למרחב הציבורי, החל מערב ראש השנה ועד לסוף חג סוכות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם לסעיף 3 לחוק היסוד, תקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

עוד נקבע בסעיף האמור כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מששים ימים לפני תחילת שנת הכספים, ואולם בתקופה כאמור בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, אשר קובע כי במקרה של כינונה של ממשלה חדשה כשאין תקציב יאושר התקציב תוך 100 ימים מיום כינונה של הממשלה (להלן – **היום הקובע**), תונח הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מ-45 ימים לפני היום הקובע.

ביום 24 באוגוסט 2020 תוקן, בהוראת שעה, חוק יסוד: הכנסת, כך שהמועד האחרון לאישור חוק התקציב לשנת 2020 בכנסת נדחה מיום 25 באוגוסט 2020 ליום 23 בדצמבר 2020 (להלן – **התיקון לחוק יסוד: הכנסת**).

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה. בהתאם לסעיף 3 לחוק האמור הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה.

סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – **חוק 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 המרכזיים 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**).

מצב החירום שבו מצויה מדינת ישראל נוכח ההתמודדות עם משבר נגיף הקורונה חייב הרחבה ניכרת של הוצאות הממשלה, שמסגרת התקציב ההמשכי אינה יכולה להכיל, ובכלל כך הוצאות בריאות, תשלומים סוציאליים ובפרט הוצאות לתשלום דמי אבטלה נוכח העלייה החדה במספר מבקשי העבודה במשק, וכן סיוע לעסקים ולעצמאיים, בעקבות ההגבלות השונות שהוטלו. בנוסף לכך, מצב החירום חייב הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנה זו, לטובת הצרכים הדחופים שדורשת ההתמודדות עם המשבר, וזאת בלא שהתקיים דיון בשינוי ממשי בסדרי העדיפויות שנקבעו בתקציב 2019.

אשר על כן, ביום 6 באפריל 2020 נחקקה הוראת השעה, שבמסגרתה נקבע כי בתקופה שמיום קבלת הוראת השעה עד יום 31 בדצמבר 2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם, ניתן יהיה להגדיל את ההוצאה הממשלתית לשם התמודדות עם משבר הקורונה, וזאת על בסיס תכנית כלכלית ובה חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה, והכל בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה. כפי שפורט לעיל הוראת שעה זו תוקנה מספר פעמים, בין היתר, במסגרת התיקון לחוק יסוד: הכנסת, אשר הגדיל את מסגרת התקציב ההמשכי, עד לאישור חוק התקציב לשנה זו, בסכום של 11 מיליארד שקלים חדשים (להלן – **הסכום הנוסף**). כמו כן, נקבע כי על הממשלה להגיש

לאישור ועדת הכספים של הכנסת עד ליום 13 בספטמבר 2020 "תכנית פעולה מפורטת", הכוללת, בין היתר, פעולות ותמיכות, לשימוש בתקציב ההמשכי והסכום הנוסף. תכנית כאמור הונחה על שולחן ועדת הכנסת במועד האמור. יצוין כי בהתאם להוראת השעה, עד לאישור ועדת הכספים את תכנית הפעולה המפורטת לא ניתן לעשות שימוש בסכום הנוסף.

כעת, מבוקש לתקן את הוראת השעה פעם נוספת, במטרה להגדיל את סכומי החוצאה, בין היתר, לצורך מתן מענה לעסקים ועצמאים, בהתאם למתווה שאותו צפויה הממשלה לאשר במקביל לאישור טיטות החוק האמורה וכן צרכים נוספים הנובעים ממגבלות מחמירות שהוטלו על פעילות עסקים, מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, התקהלות ויציאה למרחב הציבורי, החל מערב ראש השנה ועד לסוף חג סוכות.

לעניין זה, 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).

הנסיבות העומדות בבסיס הצורך בהגדלת ההוצאות הממשלתיות לטובת התמודדות עם המשבר שנוצר עקב התפשטות נגיף הקורונה עומדות בחרג שנקבע בעניין בר-און וגם בעניין המרכז האקדמי ולפיו, במקרים "חריגים, קיצוניים וייחודיים" (עניין בר-און, עמ' 307; עוד ראו לעניין זה בעניין המרכז האקדמי פסקה ל"ב לחוות דעתו של המשנה לנשיאה דאז רובינשטיין וחוות דעתו של כב' השופט דנציגר בעמ' 46 לפסק הדין), ניתן יהיה לתקן חוק יסוד בהוראת שעה, נסיבות אשר, כאמור, עדיין מתקיימות בענייננו. נוסף על כך, מובן שאין מקום כי הוראות אלו שמתאימות מטבען לנסיבות ייחודיות ויוצאות דופן, ונובעות מצרכים אשר לא היה ניתן לצפותן מראש, יחוקקו כהסדר של קבע.

כפי שפורט לעיל, סעיף 33 לחוק היסוד משקף עיקרון משטרי מהותי שנוגע לסמכותה של הכנסת לפקח על פעילות הממשלה, ובפרט על סדרי העדיפויות התקציביים של הממשלה, שמביא לידי ביטוי את עיקרון הפרדת הרשויות. חשיבותו של עיקרון זה באה לידי ביטוי גם בשריון הוראות סעיף 33 לחוק היסוד כך שתיקונו מחייב את רוב חברי הכנסת (סעיף 33בג) לחוק היסוד). בענייננו, נוכח נסיבות החירום החריגות ויוצאות הדופן שבהם מצויה מדינת ישראל, ועל מנת להוציא סכומים נוספים לצורך טיפול במשבר, הצדיקו בנסיבות אלו, את תיקונה של הוראת שעה מספר פעמים, וזאת לצורך הגדלת סכומים אשר ניתן להוציא לטובת לשם מימון ההתמודדות עם המשבר בשל התפשטות נגיף הקורונה

והצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך, בלבד.

עיקרון נוסף שעומד ביסודו של סעיף 3ב 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. בענייננו, ביום 17 במאי 2020 כוננה ממשלה חדשה ועל כן מסכת השיקולים הקשורים בממשלת מעבר אינה מתקיימת בענייננו.

לעניין זה יודגש כי הטעמים העומדים בבסיס התיקון המוצע, היינו, מתן מענה לעסקים ועצמאים שייפגעו כתוצאה מההגבלות המחמירות שהוטלו, נובעות באופן ישיר מהמצב.

עם זאת, חשוב להזכיר כי דרך המלך להגדלת ההוצאה הממשלתית הוא במסגרת חוק תקציב המאושר בכנסת ויש לפעול במקביל לצורך גיבוש התקציב לשנת 2020, וזאת בהתחשב בדחייה שנקבע בחוק יסוד: הכנסת.

בהקשר זה חשוב ואציון, כפי שצינתי בחוות דעתי לגבי התיקונים הקודמים להוראת השעה, כי ככל שפועלים פעם אחר פעם לתיקון חוק היסוד, מתעצם הקושי באישורה של הוראת שעה כמוצע, וזאת נוכח הקושי בהצדקת התיקון בשל מקרים "חריגים, קיצוניים וייחודיים". חלופה זו מעלה קושי נוסף, בשל הרחבת מסגרת התקציב מבלי שסדרי העדיפויות לשימוש בתקציב זה נקבעו בחוק בידי הכנסת, בניגוד לעיקרון היסוד שפורט לעיל בדבר פיקוח הכנסת על סדר העדיפויות הממשלתי.

במקביל לתיקון חוק היסוד מוצע ליזום תיקון לחוק המסגרות, כך שיעלה בקנה אחד עם התיקון לחוק היסוד וכן יתן מענה לעניין הצרכים הנדרשים לשנת 2021.

הצרכים הדחופים שתוארו לעיל, מחייבים גם את קיצורי המועדים המוצעים בהחלטת הממשלה, וזאת על מנת שניתן יהיה לנסות ולסיים את הליכי החקיקה של התיקון המוצע בהקדם.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

אין.

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

בכפוף לכל הקשיים כפי שפורטו לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

16. ס.נ.ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק- יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 6).

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 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 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, לעניין תוספת סכום למערכת החינוך לצורך היערכות לשנת הלימודים התשפ"א, לנוכח המגבלות הבריאותיות שהוחלו.

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 הוראת השעה, ביום כ"ג בתמוז התש"ף (15 ביולי 2020), במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2), וביום ח' באב התש"ף (29 ביולי 2020) במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 3), שבמסגרתם הוגדלו הסכומים הקבועים בהוראת השעה בהיקף של כ-25 מיליארד שקלים חדשים ו-7 מיליארד שקלים חדשים, בהתאמה. זאת ועוד, לאור הצורך בהתאמות מערכת החינוך לשנת הלימודים לצד הנחיות הקורונה תוקן חוק היסוד פעם נוספת, וכלל הגדלה נטו של 750 מיליוני ש"ח (הגדלה של 1.75 מיליארד ש"ח לצורך התאמות מערכת החינוך, הסטה של 2 מיליארד ש"ח ממענק התעסוקה לפחת מואץ ולכן הפחתה שלהם בשנת 2020, והגדלה בהיקף של 1 מיליארד ש"ח לצורך תשלום מענקי מס הכנסה שלילי).

כעת, בעקבות החלטה בדבר סגר נוסף, נדרש להרחיב את תכנית הסיוע בכדי לתת מענה לצרכים נוספים כתוצאה מהסגר. בהתאם, מוצע לעדכן את התכנית האמורה בהוראת השעה בהתאם למוצע בתיקוני החקיקה המופצים במקביל הכוללים, בין השאר, הורדה של רף הזכאות למענק הוצאות קבועות ל-25% במקום 40% מענק עבור מעסיקים ששימרו תעסוקת עובדים במהלך תקופת הסגר, ושינוי לגבי מספר מקבלי דמי אבטלה הצפויים. בהתאם, מוצע להרחיב את מסגרת ההוצאה לשנת 2020 לצורך התמודדות עם משבר הקורונה לצורך מימון שינויים אלו.

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

בהתאם לכך, הגדלת הרכיבים בתכנית, לצורך התאמת ההוצאה האמורה למטרות הנדרשות.

ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

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

ה. השפעת החוק המוצע על התקציב

הגדלת הסכום שהממשלה רשאית להוציא בשנת 2020 ב-2.5 מיליארד ש"ח.

ו. השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי

אין.

ז. הערות המשרדים:

המועד האחרון להערות הוא היום, יום ב' בשעה 23:45. עד למועד הפצת טיוטת החוק למוזכירות הממשלה לא התקבלו הערות לתזכיר החוק. ככל שיתקבלו הערות עד למועד האמור הם יוצגו בפני הממשלה ובפני ועדת שרים לענייני חקיקה.

ח. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי) סבור כי אין מניעה משפטית לאשר את טיוטת החוק.

ט. הממונה על התקציבים במשרד האוצר לא מתנגד לטיוטת החוק המוצעת.

י. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 6)

1. תיקון סעיף 1 בחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)¹, בסעיף (1)1 -
- (1) בסעיף קטן (א) המובא בו, בפסקה (2)(ב), בפסקת משנה (9), במקום "1.75%" יבוא "2.39%";
- (2) בסעיף קטן (א) המובא בו, בפסקה (2):
- (א) בפסקת משנה (א), במקום "13.9 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "14 מיליארד שקלים חדשים";
- (ב) בפסקת משנה (ב), במקום "18.9 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "20.5 מיליארד שקלים חדשים";
- (ג) בפסקת משנה (ג), במקום "29.7 מיליארד שקלים חדשים" יבוא "30.5 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 נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראות סעיף קטן (א) שבו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר (להלן - מגבלת ההוצאה החודשית) מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - תקרת התקציב ההמשכי). עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכי - התקציב 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, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן - נגיף הקורונה או הנגיף). 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 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 שנו 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 מיגון שהוגדרו). היקפי התחלואה הנמוכים יחסית אפשרו גם חזרה למוסדות החינוך.

ואולם החל ביום כ"ח בסיוון התש"ף (20 ביוני 2020) חלה עלייה בהיקפי התחלואה וזאת הפוך מהמגמה העולמית של ירידה בהיקפי התחלואה. נכון ליום כ"ט באלול התש"ף (18 בספטמבר 2020), מספר החולים הפעילים בישראל עומד על 46,468. מתוך החולים הפעילים, 577 מוגדרים במצב קשה ומתוכם 153 מונשמים.

ביום כ"ד באלול התש"ף (13 בספטמבר 2020) התקבלה החלטת ממשלה מס' 376 שעניינה "תכנית רב שלבית לבלמת העלייה בתחלואה וצמצום התפשטות נגיף הקורונה" (להלן – החלטה מס' 376). בהחלטה זו הוחלט על הטלת הגבלות מחמירות על פעילות עסקים, מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, התקהלות ויציאה למרחב הציבורי, וזאת החל מערב ראש השנה ועד לסוף חג סוכות. בהתאם להחלטה זו, ומכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, הותקנו תקנות לעיגון ההגבלות האמורות.

בעקבות החלטה זו צפויה עלייה במספר דורשי העבודה ובשיעור הבלתי מועסקים.

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), ובו 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 המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה (להלן – משבר הקורונה), וזאת על בסיס תכנית כלכלית ובה חבילות צעדים לשמירה על יציבות המשק בעקבות משבר הקורונה, הכל בהתאם לפירוט שנקבע בהוראת השעה. בהוראת השעה נקבע כי הגדלת ההוצאה הממשלתית כאמור תשמש אך ורק לשם מימון ההתמודדות עם המשבר והצעדים שיש לבצע באופן מידי ודחוף לשם כך.

עוד נקבע בהוראת השעה כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה תכנית מפורטת לגבי השימושים המתוכננים בסכומים שפורטו בהוראת השעה ובהתאם לרכיבים שפורטו בה. כמו כן נקבע כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את התכנית המפורטת וכי שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית האמורה, בשיעור העולה על 10% מאחד ממרכיבי התכנית טעון אישור ועדת הכספים של 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 כמה פעמים, וזאת כדי להתאימה לקצב התפשטות הנגיף והמגבלות השונות שהוטלו בעקבות ההתפשטות האמורה.

יובהר כי לפי התחזית המקרו כלכלית של משרד האוצר ובנק ישראל התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) צפוי להתכווץ בשנת 2020 בכ-5.1% עד 7.2% (כתלות בתרחיש). העלייה בהוצאות בשל התפשטות הנגיף והתכנית הכלכלית שגיבשו ראש הממשלה ושר האוצר לטובת סיוע למשק, לצד הירידה החדה בהכנסות המדינה ממסים, צפויים להביא לגירעון תקציבי שנאמד בכ-13.4% אחוזי תוצר (וזאת עוד בטרם ביצוע הצעדים שעליהם החליטה הממשלה לאחרונה) 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 לגלי תחלואה נוספים, קיים צורך בשימור מרחב פיסקלי כדי שהממשלה תוכל לספק מענה בריאותי, רשת ביטחון סוציאלית ותמיכה בעסקים שזקוקים לכך ככל שידרש לצורך התמודדות נוספת עם השלכות משבר הקורונה. כמו כן, הגידול המשמעותי בהיקף החוב הממשלתי, מביא לגידול משמעותי בהיקף החוזרי הריבית הצפויים בשנים 2021 ואילך.

לנוכח החלטה מס' 376 שלפיה בתקופה הקרובה יוטלו מגבלות נוספות אשר ישפיעו על פתיחת עסקים, מוצע להגדיל את הסכומים הקבועים בהוראת השעה וזאת כדי לאפשר מתן מענקים לעסקים ולעצמאים שייפגעו בשל ההגבלות. בהצעת חוק לתיקון חוק התכנית לסיוע כלכלי, הנלווית להצעת חוק זו, מוצע לעדכן את התכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה ובין השאר, להוריד את רף הזכאות למענק הוצאות קבועות ל-25% במקום 40%, לאפשר מענק למעסיקים ששימרו תעסוקת עובדים במהלך תקופת הסגר, ולערך שינוי לגבי מספר מקבלי דמי אבטלה הצפויים.

בהתאם, מוצע לתקן את הוראת השעה ולהרחיב את מסגרת ההוצאה לשנת 2020 לצורך מימון שינויים אלו.

יצוין כי ביום 24 באוגוסט 2020, תוקן חוק יסוד: הכנסת, בהוראת שעה, ונקבע בו, כי המועד האחרון לאישור חוק התקציב לשנת 2020 בכנסת נדחה מיום 25 באוגוסט 2020 ליום 23 בדצמבר 2020 (בסה"כ 220 יום ממועד כינון הממשלה). במסגרת התיקון האמור, תוקן חוק יסוד: משק המדינה ונקבע בו כי הממשלה תהא רשאית להוציא בשנת הכספים 2020 ועד לאישורו של חוק התקציב לשנה זו בכנסת, סכום נוסף של 11 מיליארד שקלים חדשים (להלן – הסכום הנוסף). כמו כן נקבע כי על הממשלה להגיש לאישור ועדת הכספים עד ליום 13 בספטמבר 2020 "תכנית פעולה מפורטת", הכוללת בין היתר פעולות ותמיכות, לשימוש בתקציב המשכתי והסכום הנוסף. תכנית כאמור הונחה על ידי הממשלה במועד. יצוין כי כל עוד ועדת הכספים של הכנסת לא תאשר את התכנית, לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכום הנוסף.

לפסקה (1)

מוצע לתקן את פסקת משנה (ב) של סעיף 3ב(א1)(2) לחוק היסוד בנוסחו בהוראת השעה, כך שהשיעורים שנקבעו בה לשם מימון ההוצאות הדרושות לצורך התמודדות עם משבר הקורונה יוגדלו ביחס לחודש דצמבר 2020 לטובת מתן מענה לעסקים ועצמאים כאמור לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר, ובהמשך למוצע בהצעת החוק לתיקון חוק התכנית לסיוע כלכלי.

לפסקה (2)

מוצע לתקן את פסקת משנה (ב) של סעיף 3ב(א2)(2) לחוק היסוד כנוסחו בהוראת השעה, ולהגדיל את הרכיבים הבאים בתכנית המפורטת, בהתאם לנדרש לצורך יישום מתווה הממשלה בכל הנוגע למתן מענה לעסקים ולעצמאים כאמור לעיל: בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומתן מענה לצורכי משרדי הממשלה; שיפוי המוסד לביטוח לאומי; ומענק וסיוע לעסקים ולעצמאים.