



הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

22 בדצמבר 2020

1381

ז' בטבת התשפ"א

עמוד

הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 53) (שנת תקציב המשכי), התשפ"א-2020 148

הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 53) (שנת תקציב המשכי), התשפ"א-2020

הוספת פרק ו' 1. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹ (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 47 יבוא:

"פרק ו' 1: שנת תקציב המשכי

הגדרות 47א. בפרק זה –

"סכום ההוצאה בתקציב המשכי" ו"שנת תקציב המשכי" –
כהגדרתם בסעיף 3ב(ד) לחוק היסוד;

"חוק היסוד" – חוק יסוד: משק המדינה².

47ב. בשנת תקציב המשכי יחולו ההוראות כמפורט להלן, לעניין
הוצאות הממשלה כאמור בסעיף 3ב(א)(1)(ב) ו-(ג) לחוק היסוד:
הוצאה המותנית
בהכנסה והוצאה
של מפעלים עסקיים,
בשנת תקציב המשכי

ד ב ר י ה ס ב ר

להגדרתם המוצעת בהצעת חוק היסוד. "שנת תקציב המשכי" מוגדרת כשנת כספים שעד לתחילתה לא התקבל חוק תקציב לגביה, ואם התקבל חוק התקציב במהלך אותה שנה – החלק משנת הכספים שמתחילתה ועד לקבלת חוק התקציב כאמור. "סכום ההוצאה בתקציב המשכי" מוגדר כסכום השנתי הכולל של ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף 3ב(א)(1)(א) לחוק היסוד.

לסעיף 47 המוצע

החוק מסדיר את ההוראות הנוגעות לניהול תקציב מדינה במסגרת חוק תקציב שנתי. כך, קובע החוק כי הממשלה אינה רשאית להוציא הוצאה תקציבית (לרבות הוצאה מותנית בהכנסה), להתחייב בהתחייבות תקציבית ארוכת טווח או למלא משרות – אלא בהתאם למה שנקבע בסעיפים הרלוונטיים שבחוק התקציב.

בסעיף 3ב(א)(1) לחוק היסוד, כנוסחו בהצעת חוק היסוד, פורטו הרכיבים המותרים להוצאה בשנת תקציב המשכי.

בפסקת משנה (ב) של סעיף 3ב(א)(1) האמור נקבע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להוציא הוצאה המותנית בהכנסה בהתאם להוראות שייקבעו בחוק. לעניין זה מוצע לקבוע בחוק כי בשנת תקציב המשכי הסכום המוצא לפעולה מסוימת כהוצאה מותנית בהכנסה, לא יעלה על סכום התקבול שיתקבל באותה שנה למימון אותה הוצאה. זאת בהתאמה להוראות הקבועות בסעיף 5 לחוק ביחסי ההוצאה המותנית בהכנסה בשנת תקציב רגילה.

בפסקת משנה (ג) של סעיף 3ב(א)(1) האמור נקבע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להוציא

סעיף 1 הצעת החוק המתפרסמת בזה מוצעת בהמשך כללי להצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 11 והוראת שעה לשנת 2021) שפורסמה בהצעות חוק הממשלה מס' 1380 (להלן – הצעת חוק היסוד). בהצעת חוק היסוד נקבעו הוראות הנוגעות לניהול הוצאות הממשלה בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב שנתי, ועד לאישורו של חוק תקציב כאמור, בכנסת (להלן – שנת תקציב המשכי). בהצעת חוק היסוד מוצע להסדיר את מסגרת ההוצאה בשנת תקציב המשכי, תוך הפרדה של רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה, וכן את מסגרת ההתחייבויות של הממשלה באותה שנה, מתוך ראייה ותכנון רבי-שנתיים.

הצעת חוק זו קובעת הסדרים משלימים ומפורטים להצעת חוק היסוד לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב המשכי, ובכלל זה קובעת התאמות פרטניות של הוצאות שונות בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – החוק), המתייחסות לחוק תקציב שנתי, למצב של תקציב המשכי. ההוראות המוצעות דומות במהותן להוראות הקבועות בסעיפים 5, 6 ו-8 לחוק, בהתאמתן לשינויים הנובעים מאופי התקציב המשכי, ובין השאר בהתאמתן להתייחסות בחוק לעניין פירוט התקציב לסעיפים, לתחומי פעולה ולתכנון.

עד כה, ההוראות המועטות שהיו ביחס לשנת תקציב המשכי נכללו בחוק היסוד בלבד; כעת, במסגרת הצעת חוק זו מוצע להוסיף פרק ייעודי בחוק, פרק ו', שעניינו הוצאות לעניין שנת תקציב המשכי, המתייחס להוצאות משלימות להוצאות הקבועות בהצעת חוק היסוד.

לסעיף 47 המוצע

מוצע להגדיר בפרק ו' 1 המוצע את המונחים "סכום ההוצאה בתקציב המשכי" ו"שנת תקציב המשכי", בהתאם

¹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התש"ף, עמ' 2.

² ס"ח התשל"ה, עמ' 10.

(1) לעניין הוצאה המותנית בהכנסה – הסכום המוצא לפעולה מסוימת כהוצאה מותנית בהכנסה, בשנת תקציב המשכי, לא יעלה על סכום התקבול שיתקבל בשנה האמורה למימון ההוצאה;

(2) לעניין הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת הכספים הקודמת – סכום ההוצאה בשנת התקציב המשכי לגבי כל אחד מהמפעלים העסקיים כאמור לא יעלה על סכום התקבולים שיתקבל למעשה אצל אותו מפעל עסקי בשנה האמורה; לעניין זה יחולו הוראות סעיף 8(א) סיפה בשינוי זה: במקום "5% מתקציב ההוצאה הכולל לאותה שנת כספים" יקראו "5% מתקציב ההוצאה הכולל לשנת הכספים הקודמת", וכן יחולו הוראות סעיף 8(א)1, (ד) ו-1(ו).

התחייבויות בשנת 47ג. תקציב המשכי

בשנת תקציב המשכי יחולו ההוראות כמפורט להלן, לעניין התחייבויות הממשלה כאמור בסעיף 3ב(א)2 לחוק היסוד:

(1) לעניין התחייבויות בגבולות סכום ההרשאה להתחייב – ההתחייבויות כאמור לא יביאו לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת לגבי כל אחת מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת־שנתית, כאמור בסעיף 40א;

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (1)

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקליות), קיימות שתי מגבלות פיסקליות שנתיות על תקציב המדינה (להלן – המגבלות הפיסקליות). המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי שניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר (להלן – מגבלת הגירעון). המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן – מגבלת ההוצאה). סעיף 40א לחוק קובע כי הממשלה תכין תכנית תקציב תלת־שנתית, לשלוש שנים שלאחר שנת התקציב, אשר אינה חורגת מהמגבלות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות הפיסקליות, אשר תונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. עוד נקבע בסעיף האמור כי הממשלה, על כל אורגניה, לא תבצע כל פעולה החורגת מהאמור באותה תכנית, הן בדרך של הפחתה של הכנסות המדינה באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התלת־שנתית, שתגרום לחריגה ממגבלת הגירעון באותן שנים, והן בדרך של הגדלת ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מאותן שנים, שתגרום לחריגה מעבר למגבלת ההוצאה שנקבעה לגבי אותן שנים.

מוצע לקבוע כי ההרשאה להתחייב שבמסגרתה תתחייב הממשלה, בשנת התקציב המשכי, לשנים

גם הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנה הקודמת, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק. לעניין זה מוצע לקבוע בחוק כי סכום ההוצאה בשנת תקציב המשכי לגבי כל אחד מהמפעלים כאמור לא יעלה על סכום התקבולים שיתקבל למעשה אצל אותו מפעל עסקי באותה שנה. בדומה להוצאה המותנית בהכנסה, כנגד ההוצאה האמורה ישנה הכנסה מקבילה. בשל אופייה של ההוצאה ומכיוון שממילא הוצאה זו תלויה בהכנסה, מוצע להחריג גם אותה ממגבלת ההוצאה החודשית והשנתית בשנת התקציב המשכי. הוראה מקבילה קיימת ביחס לשנת תקציב רגילה בסעיף 8 לחוק. מוצע לקבוע כי לעניין הוצאה של מפעלים עסקיים בשנת התקציב המשכי יחולו הוראות סעיף 8(א) סיפה, המתייחסות לשיעור הגירעון התורמי השנתי שהמפעל העסקי רשאי להיות בו, בשינויים כמפורט בסעיף. עוד מוצע להחיל את הוראות סעיף 8(א)1, המבדירות את אופן הישוב הגירעון האמור, במהלך שנת כספים, וכן את הוראות סעיף 8(ד) ו-1(ו) לחוק אשר מתוות עקרונות חשבונאיים ביחס לתקציב המפעלים העסקיים.

לסעיף 47ג המוצע

סעיף 3ב(א)2 לחוק היסוד, בנוסחו המוצע בהצעת חוק היסוד, קובע את גבולות הסכומים שבהם רשאית הממשלה להתחייב בשנת תקציב המשכי. בסעיף המוצע, מוצע לפרט בחוק את ההוראות הנוגעות למסגרת ההתחייבויות שחלה על הממשלה בשנת תקציב המשכי.

(2) לעניין התחייבויות בגבולות סכום ההוצאה בתקציב המשכי, הסכום להוצאה המותנית בהכנסה והסכום להוצאה של מפעלים עסקיים – קיום מלוא התחייבויות הממשלה לכל אחד מסוגי ההוצאות כאמור ייעשה עד תום שנת הכספים שלאחר שנת התקציב המשכי וייעשה במלואו מתוך הסכום לאותו סוג הוצאה; קיימות לגבי כל אחד מסוגי ההוצאות כאמור התחייבויות שנעשו בשנים קודמות (בפסקה זו – התחייבויות העבר), אין להתחייב אלא בגבולות סכום ההוצאה בתקציב המשכי, הסכום להוצאה המותנית בהכנסה והסכום להוצאה של מפעלים עסקיים, לפי העניין, שיוותרו לאחר מילוי התחייבויות העבר; לעניין זה יחולו הוראות סעיף 6(ג), בשינויים המחוייבים;

(3) לעניין התחייבויות בגבולות סכום עודף שנותר בסעיפי חוק התקציב השנתי הקודם – כלל ההתחייבויות כאמור יהיו בשיעור של עד 85% מהסכום העודף הכולל שנותר בסעיפי חוק התקציב השנתי הקודם, ובלבד שכל התחייבות בגבולות סכום עודף כאמור תהיה לצורך ביצוע הפעולות שלשמן נועדה התכנית שבה נכלל אותו סכום בחוק התקציב השנתי הקודם.

ד ב ר י ה ס ב ר

התקציבית העומדת לרשותה. עוד מוצע להחיל בעניין זה את הוראות סעיף 6(ג) לחוק המחוייב את התחולה של ההגבלות כאמור לעניין ערבויות מטעם המדינה ולעניין מיליות, הלוואות, פיקדונות והסכמי שכר שהמדינה התחייבה לגביהם.

לפסקה (3)

סעיף 3ב(2)(א) לחוק היסוד, כנוסחו בהצעת החוק, קובע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להתחייב בגבולות סכום עודף שנותר בסעיפי התקציב בחוק התקציב הקודם, בהתאם להוראות שייקבעו בחוק. מוצע לעגן בחוק את ההסדרים המשלימים לעניין זה.

סעיף 13 לחוק קובע כי אם "נותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב בחוק תקציב שנתי לשנת כספים פלונית, או על פיו, חוץ מסעיף תקציב "הכנסת", רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדה, להתיר את השימוש באותו סכום בשנת הכספים שלאחריה לתכנית שבה נכלל או, אם אינו הוצאה מותנית בהכנסה, לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב".

הנחת העבודה בשנת תקציב המשכי היא כי מודבר בתקופה קצובה וכי חוק התקציב לאותה שנה יאושר לפני תום שנת הכספים. לאחר אישור חוק תקציב, שר האוצר יהיה רשאי להתיר שימוש בסכומים שנותרו בחוק התקציב לשנה הקודמת, כאמור בסעיף 13 המובא לעיל. מוצע לאפשר לממשלה להתחייב בשנת תקציב המשכי בשיעור

הבאות, בהתאם להוראות סעיף 3ב(א)(2)(א) לחוק היסוד, בנוסחו המוצע בהצעת חוק היסוד, לא תוביל לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת בכל אחת מהשנים האמורות בתכנית התקציב התלת-שנתית האמורה בסעיף 4א לחוק.

לפסקה (2)

בסעיף 3ב(2)(ב) לחוק היסוד, כנוסחו בהצעת חוק היסוד, נקבע, בדומה להוראות סעיף 6(ב) לחוק, כי בשנת תקציב המשכי תהיה הממשלה רשאית להתחייב בגבולות סכום ההוצאה בתקציב המשכי, הסכום להוצאה המותנית בהכנסה והסכום להוצאה של מפעלים עסקיים, כאמור בסעיף 3ב(א)(1)(א) עד (ג) לחוק היסוד כנוסחו בהצעת חוק היסוד (להלן – סוגי ההוצאה), כלומר: בגבולות מסגרת המזומן שרשאית הממשלה להוציא בשנה זו. במסגרת ההוראות המשלימות, מוצע לקבוע, בדומה להוראות סעיף 6(ב) לחוק הנוגעות להתחייבות בשנה שלגביה אושר חוק תקציב שנתי, כי תנאי לנטילת התחייבויות כאמור, יהיה שקיום מלוא ההתחייבויות ביחס לכל אחד מסוגי ההוצאה ייעשה עד תום שנת הכספים שלאחר אותה שנת כספים וייעשה במלואו מתוך הסכום לאותו סוג הוצאה. עוד מוצע לקבוע כי אם קיימות התחייבויות עבר ביחס לאותם סכומים, אין להתחייב אלא בגבולות הסכומים שיוותרו לאחר מילוי התחייבויות האמורות. תנאי זה נועד להבטיח שהממשלה לא תבצע התחייבויות מעבר למסגרת

747. בשנת תקציב המשכי יפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר פירוט הסכומים שהוציאה הממשלה לפי סעיף 33 לחוק היסוד, בכל חודש בשנה האמורה, וכן כל החלטה שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי בעניינים המפורטים בסעיף קטן (ב) של הסעיף האמור; פרסום כאמור יהיה עד היום האחרון בכל חודש, לגבי החודש שקדם לו."

ביטול סעיף 49

2. סעיף 49 לחוק העיקרי – בטל.

תחילה

3. תחילתו של חוק זה ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021).

ד ב ר י ה ס ב ר

כאמור יפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר, מדי חודש, עד היום האחרון בחודש בעבור החודש שקדם לו. בפרסום כאמור יפורטו, בין השאר, הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה לפי סעיף 33 לחוק היסוד, וכן כל החלטה בעניינים כאמור שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי.

סעיף 2 במקביל לעיגון ההוראות לעניין פרסום הוצאות הממשלה בשנת תקציב המשכי, בסעיף 47 לחוק, בנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת החוק, מוצע לבטל את הוראת סעיף 49 לחוק שזו לשונה:

"פרסום הוצאות הממשלה בתקופה שבה לא נתקבל חוק תקציב שנתי

49. לא נתקבל חוק תקציב שנתי לפני תחילתה של שנת הכספים, יפרסם החשב הכללי במשרד האוצר באתר האינטרנט של משרד האוצר את הסכומים שהוציאה הממשלה בכל חודש בתקופה כאמור בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה; בפרסום כאמור יפורטו הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות אחרות, וכן כל החלטה בעניינים כאמור שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי."

של עד 85% מסכום העודפים הכולל, מתוך הנחה שעודפי התקציב האמורים יועברו בשלב מאוחר יותר של השנה, לאחר אישור חוק התקציב לאותה שנה, כמקובל בשנות תקציב רגילות. כדי שלא לשתק את הפעילות הממשלתית, מצד אחד, וכדי לרסן את מסגרת הפעילות, מצד שני, מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להתחייב על סמך העודפים שיועברו, ואולם לא בשיעור הכולל של עודפי התקציב, והכול בלי שיהיה בכך כדי להגדיל את ההוצאה הממשלתית במזומן בשנת התקציב המשכי. עוד מוצע לקבוע כי כל התחייבות כאמור תהיה לצורך ביצוע הפעולות שלשמן נועדה התכנית שבה נכלל סכום עודף בחוק התקציב השנתי הקודם. הקביעה המוצעת דומה במהותה להוראה הקבועה בסעיף 13 לחוק שלפיה הסכום העודף מועבר לתכנית שבה נכלל, תוך שמירת מרחב שיקול הרעת של הממשלה והכנסת בעת אישור תקציב המדינה לאותה שנה, לכשיאושר, ותוך היצמדות, עד כמה שניתן, לסדרי העדיפויות שנקבעו בחוק התקציב השנתי הקודם.

לסעיף 47 המוצע

מכיוון שמוצע לייחד את פרק ו'1 בחוק לצורך הוראות הנוגעות לניהול התקציב המשכי, מוצע לעגן את ההוראות הנוגעות לפרסום הסכומים שהוציאה הממשלה בשנת התקציב המשכי, הקבועות כיום בסעיף 49 לחוק, במסגרת הפרק האמור. מוצע לקבוע כי פירוט הסכומים

