



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

27 בנובמבר 2024

1817

כ"ו בחשוון התשפ"ה

עמוד

הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 3), התשפ"ה-2024. 142

הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 3), התשפ"ה-2024

1. תיקון סעיף 2 בחוק תקציב נוסף לשנת 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 2(א), במקום "727,405,079,000" יבוא "760,585,079", במקום "524,522,771,000" יבוא "557,712,771,000" ובמקום "202,882,308,000" יבוא "202,872,308,000".
2. תיקון התוספת הראשונה בתוספת הראשונה לחוק העיקרי –
- (1) ביחס למשרד הביטחון (מסומן 15) –
- (א) תחת העמודה "הוצאה", בכל מקום, במקום "117,611,876" יבוא "149,544,876", במקום "33,644,105" יבוא "39,044,105", במקום "24,715,806" יבוא "30,115,806", במקום "76,295,132" יבוא "102,828,132" ובמקום "76,060,072" יבוא "102,593,072";
- (ב) תחת העמודה "שיא כח אדם", במקום "2,336" יבוא "2,337";

ד ב ר י ה ס ב ר

הממשלה אינה רשאית להוציא הוצאה תקציבית, להוציא הוצאה מותנית בהכנסה, להתחייב בהתחייבות תקציבית ארוכת טווח או למלא משרות מעבר לסכומים ולייעודים שנקבעו בסעיפים הרלוונטיים בחוק התקציב (ראו סעיפים 3, 5, 6 ו-7 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב)).

בהמשך לכך, נקבעו בחוק יסודות התקציב העקרונות העומדים בבסיס חוק התקציב השנתי. במסגרת זו קובע חוק יסודות התקציב את הפרטים של חוק התקציב השנתי ואת המבנה שלו, את סמכויות הממשלה להכניס שינויים בתקציב במהלך שנת הכספים, את דרכי השימוש ביתרות תקציב שלא נוצלו במסגרת שנת הכספים, את דרכי השימוש ברזרבות ועוד.

בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק היסוד ובחוק יסודות התקציב כאמור, נדרשת הממשלה להביא לאישור הכנסת הצעת חוק תקציב לכל שנת כספים. חוק התקציב קובע לממשלה את היקף הסכומים המרבי שהיא רשאית להוציא בשנת תקציב מסוימת, אם כהוצאה ואם כהוצאה המותנית בהכנסה, את היקף הסכומים המרביים שלגביהם היא רשאית להתחייב גם מעבר לשנת התקציב, וכן את מסכת תקני כוח האדם המרבית שהיא רשאית למלא.

תקציב המדינה משקף את סדרי העדיפויות המתוכננים של הממשלה, ומתייחס לצרכים שהיא רואה לנגד עיניה במועד גיבוש התקציב ועל פי מיטב התחזיות שבידי הממשלה באותו מועד. התקציב מגובש מתוך ידיעה שתחזיות אלה לא ישקפו בהכרח את ביצועי המשק בפועל וכן את צורכי המדינה המשתנים, ומתוך הבנה שאין כוונה לשתק את יכולתה של הממשלה להמשיך לקבל החלטות ולקבוע מדיניות במהלך השנה – גם אם הן ישפיעו על התקציב. תקציב המדינה גם משקף את תוכניות הפעולה המתוכננות של הממשלה בעת גיבוש התקציב, מתוך הבנה

כללי סעיף 3 לחוק יסודות: משק המדינה (להלן – חוק היסוד), קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק. על פי הסעיף האמור הממשלה מחויבת להניח לפני הכנסת הצעת תקציב מפורטת, הכוללת את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות, ולצרף לה אומדן של המקורות למימון התקציב. העקרונות החוקתיים שבבסיס חובה זו הם שניים:

(1) העיקרון שהממשלה פועלת מכוח אמון הכנסת – עיקרון זה, המקבל ביטוי בחובת הממשלה לקבל את אמון הכנסת ובאפשרות להחליפה בהצבעת אי-אמון, מקבל ביטוי נוסף בחובתה של הממשלה להביא את תקציב המדינה לאישור הכנסת. תקציב המדינה משקף את סדרי העדיפויות של הממשלה, בהתחשב בצורכי המשק וביכולותיו התקציביות והכלכליות. חלוקת התקציב נעשית בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה, ומשקפת את מידת החשיבות שהממשלה מייחסת לכל אחד מהם. נוסף על כך, תקציב המדינה משקף את תוכניות הפעולה של הממשלה;

(2) העיקרון שהממשלה פועלת בכספי הציבור כנאמן הציבור – אין בידי הממשלה כסף השייך לה, אלא מלוא התקציב שברשותה, שמקורו במסים הנגבים מהציבור ומפירות נכסי הציבור, מופקד בידי הממשלה בנאמנות, כדי לעשות בו שימוש לטובת האזרחים. מאחר שכספי התקציב הם כספי הציבור, המוחזקים בנאמנות בשמו של הציבור ובעבורו, על הממשלה לקבל את אישור נציגי הציבור – הכנסת – באשר לאופן השימוש בכספים אלה.

פועל יוצא של האמור הוא כי על הממשלה לקבוע את סדרי העדיפויות התקציביים שלה ואת תוכניות הפעולה שלה לתקופת התקציב, ולהביא הצעת תקציב המשקפת את סדרי העדיפויות שלה ואת תוכניות הפעולה שלה לאישור הכנסת, כך שהיא תקבל מעמד של חוק.

¹ ס"ח התשפ"ד, עמ' 1516.

(2) ביחס לתשלום ריבית ועמלות (מסומן 45), תחת העמודה "הוצאה", בכל מקום, במקום "48,320,151" יבוא "50,100,151", במקום "38,989,335" יבוא "39,628,335", במקום "14,136,760" יבוא "14,136,760", במקום "7,771,442" יבוא "8,912,442" ובמקום "4,573,450" יבוא "5,714,450".

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 3(ג) לחוק היסוד קובע כי "במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף". בהתאם לכך, ולנוכח השינוי המהותי בנסיבות המשפיעות על צורכי הממשלה, אושר ביום ב' בטבת התשפ"ד (14 בדצמבר 2023) חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023. בשל הימשכות הלחימה וההוצאות האזרחיות אשר נובעות ממנה, ובדומה לנסיבות שבהן אושר חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, נדרשה הממשלה לבצע שינויים דומים גם ביחס לשנת הכספים 2024, וביום ג' באדר ב' התשפ"ד (13 במרץ 2024) אושר חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, התשפ"ד-2024.

לנוכח הימשכות מלחמת "חרבות ברזל", חוסר הוודאות משמעותי יותר מאשר בשנים רגילות, ועל כן קיים קושי רב יותר להפיק תחזיות. חוק התקציב הנוסף הראשון לשנת 2024 נשען על כמה הנחות מרכזיות, ובהן ההנחה כי עצימות הלחימה תדעך עד סוף חודש יוני 2024, אלא שהנחה זו לא התממשה והלחימה נמשכה, ולכן נדרשה הממשלה להוצאות אזרחיות נוספות הנובעות מכך ולהגדלת ההוצאה הממשלתית לצורך מימון. ובהתאם, אושר ביום כ"ו באלול התשפ"ד (29 בספטמבר 2024) חוק תקציב נוסף לשנת 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024 (להלן – חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024).

לצורך מימון הוצאות שהיו צפויות להיות ממומנות מהכנסה של הסיוע האמריקאי המיוחד למלחמת חרבות ברזל בסך של 18 מיליארד שקלים חדשים, בשל עיכוב בהגעתו, בשל המשכיות הלחימה העצימה במלחמת חרבות ברזל, תוך גיוס מילואים משמעותי ובתוך כך היציאה למבצע "חיצי צפון" בלבנון, ובשל התייקרות בעלויות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2428 מיום ט"ז בחשוון התשפ"ד (17 בנובמבר 2024) בדבר תיקוני החקיקה הנדרשים בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקליות), ובתקציב הנוסף השני לשנת 2024, כדי להתאים את מגבלת ההוצאה לשנת 2024, כך שתתאפשר הגדלה בסך של 33,180,000 אלפי שקלים חדשים בהוצאות הממשלה המותרות בשנת 2024 ובהתאם העלאה של תקרת הגירעון ל-7.7% מהתמ"ג, מוצע לאשר חוק תקציב נוסף שלישי לשנת הכספים 2024, אשר יתקן את הוראות חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024, באופן שישקף הגדלה של ההוצאות לצרכים ביטחוניים ולצרכים אזרחיים כאמור.

שהביצוע בפועל לא יתאם, ככל הנראה, באופן מלא את תוכניות הפעולה המתוכננות.

חוק התקציב השנתי נסמך על הערכות ותחזיות הנערכות על ידי אנשי המקצוע בממשלה, ובגופים אחרים במגזר הציבורי, כגון בנק ישראל והמוסד לביטוח הלאומי. ככל תחזית, אין ביכולתה להתאים באופן מלא לביצוע בפועל. אנשי המקצוע נדרשים לחזות את היקף ביצועי המשק במהלך השנה, את שיעור המסים שייגבו, את גובה ההוצאות שידרשו ואת הרמה שבה יצליחו משרדי הממשלה השונים לבצע את תוכניותיהם (להלן – תחזיות). תחזיות ותכנונים עתידיים נסמכים במידה רבה על הערכות שיש בהן ממד משמעותי של חוסר ודאות. כך למשל, ההוצאה התקציבית מתבססת על הנחות מסוימות בדבר שיעור הגידול באוכלוסייה, גובה מדד המחירים לצרכן, היקף האבטלה, גובה הריבית, שיעורי מיצוי הטבות וסיוע ועוד הנחות רבות. אם מתברר שהתחזית אינה תואמת באופן מדויק למציאות, או כאשר מתחוללים שינויים בהערכות אלה, יש צורך לבצע במהלך השנה שינוי בתקציב. פירוט ההוצאות הקשורות בשינויים אלה אינו "צפוי ומתוכנן" במועד קבלת חוק התקציב השנתי, ועל כן אינו יכול להיכלל בו בהתאם להוראת סעיף 3(א2) לחוק היסוד.

בהתאם לאמור, ביום ד' בסיוון התשפ"ג (24 במאי 2023) התקבל בכנסת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023 (להלן – חוק התקציב המקורי לשנת 2023), וחוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), החלה מתקפת טרור רצחנית שבעקבותיה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק היסוד: הממשלה, והוכרז בצ"ל על מבצע "חרבות ברזל". כמו כן, הוכרז על מצב מיוחד בעורף בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, תחילה על ידי שר הביטחון ביחס לחלק משטח המדינה ובהמשך על ידי הממשלה ביחס לשטחי מדינת ישראל כולה. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן על כל שטח המדינה או חלקה.

לנוכח האמור נדרשה הממשלה עוד בשנת הכספים 2023 להוציא סכומים ניכרים, הן בשל הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנובעות ממנה, אשר לא נצפו בעת גיבוש חוק התקציב המקורי לאותה שנה ואישורו. בחודש מאי 2023, סכומי הוצאות אלה חייבו הן את הגדלת מסגרת התקציב והן שינוי בתיעדוף ההוצאה הממשלתית שנקבע בחוק התקציב המקורי לשנת 2023, בהתאם לשינוי הנסיבות כאמור.

- תחילה 3. תחילתו של חוק זה ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).
- פרסום 4. חוק זה יפורסם ברשומות בתוך שלושה חודשים מיום קבלתו.
- תיקון חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024. 5. חוק זה הוא חוק תקציב נוסף לפי סעיף 3(ג) לחוק־יסוד: משק המדינה², אשר מתקן את חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס' 2), התשפ"ד-2024.

ד ב ר י ה ס ב ר

לעניין זה יש להבחין בין שני סכומים: בין סך התקציב – המשקף את סך כלל הוצאות הממשלה בשנת התקציב, ובין מגבלת ההוצאה הממשלתית לפי חוק המסגרות הפיסקליות – שאינה כוללת את ההוצאה הממשלתית לצורך החזר מרכיב הקרן בחובות של הממשלה שאינם חובות למוסד לביטוח לאומי, שממילא לא השתנתה.

בחוק התקציב המוצע נכללים לעניין שנת הכספים 2024 הסכומים הנקובים להלן (באלפי שקלים):

שנת התקציב 2024	
סך התקציב	727,585,079
תקציב תשלום החזר מרכיב הקרן בחובות הממשלה למעט החזר חובות כאמור למוסד לביטוח לאומי	139,950,259
מגבלת ההוצאה	620,634,820

לצורך הבהירות, מצורפים השינויים המוצעים ביחס למשרד הביטחון ולתשלום הריבית ועמלות בטבלה שמשקפת את התיקונים (ראו נספח לדברי ההסבר).

סעיפים 4 ו-3 הנוסף המוצע תהיה ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024) שהוא תחילת שנת הכספים 2024, וכי הוא יפורסם ברשומות בתוך שלושה חודשים מיום קבלתו.

סעיף 5 לנוכח ההצעה לאשר חוק תקציב נוסף שלישי לשנת הכספים 2024, המשקף את מסגרת התקציב ואת תיעודף הוצאות הממשלה לנוכח ההוצאות הנדרשות בקשר עם מלחמת "חרבות ברזל", בשל עיכוב בהגעת הסיוע האמריקאי, התמשכות הלחימה העצימה ובשל התייקרות בעלויות תשלומי הריבית על החוב הממשלתי, מוצע כי יתקן חוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024, כמפורט בהצעת חוק זו.

תוספות אלה, בסך כולל של 33,180,000 אלפי שקלים חדשים יחולקו לסעיפי התקציב האלה:

קוד סעיף	שם סעיף	שקלים חדשים)
15	משרד הביטחון	31,400,000
45	תשלום ריבית ועמלות	1,780,000

במקביל להצעה זו, מתפרסמת גם הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 27), התשפ"ה-2024.

יצוין כי בהתאם להוראות סעיף 2(ב) לחוק יסודות התקציב, חוק התקציב השנתי יכול את התקציב הרגיל, תקציב פיתוח וחשבון הון ותקציב המפעלים העסקיים, תחזית התקבולים והמילות לשנת הכספים 2024, תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים באותה שנת כספים, וכן תוכנית תקציב תלת-שנתית, שהונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף 40א(א), שלפיו תונה תוכנית כאמור על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי. אלה נכללים בפרקים הנלווים לחוק התקציב הנוסף ומצורפות באופן זה לחוק התקציב. יצוין כי במסגרת תוכנית התקציב התלת-שנתית נכללת גם תוכנית התקציב הרב-שנתית שעל הממשלה להכין לקראת כל שנת כספים בהתאם להוראות סעיף 3א(א) לחוק היסוד.

סעיפים מוצע לתקן את סכום ההוצאה שרשאית 1 ו-2 הממשלה להוציא בשנת הכספים 2024, ביחס לסכום ההוצאה שנקבע בחוק התקציב הנוסף השני לשנת 2024. סכום ההוצאה הכולל המותר מחולק לסעיפי תקציב שונים, וכל סעיף מתייחס למשרד ממשלתי מסוים, לרשות ציבורית או לגוף ציבורי מסוימים, או לנושא שבשל היקפו או חשיבותו נדרש לו סעיף תקציב ייעודי. סעיפי התקציב מחולקים לתחומי פעולה שונים לפי הצורך תחומי הפעולה מחולקים אף הם, לפי הצורך, לתוכניות שונות. החלוקה לתחומי פעולה ולתוכניות כאמור מפורטת לגבי שנת הכספים 2024 בתוספת הראשונה, בטור השני שכותרתו "הוצאה".

² ס"ח התשל"ח, עמ' 206.

נספח לדברי ההסבר

חוק התקציב לשנת הכספים 2024

(באלפי שקלים חדשים)

337

משרות עב"צ	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 15 משרד הביטחון*
73.0 ===	2,337.0 =====	119,639,000 =====	50,560,200 =====	149,544,876 =====	15 משרד הביטחון =====
73.0 -----	2,337.0 -----			39,044,105 -----	10 כח אדם -----
73.0	2,337.0			30,115,806	10 01 הוצאות כח אדם
				8,928,299	10 02 גמלאות
		119,639,000 -----	50,560,200 -----	102,828,132 -----	11 הוצאות ביטחון -----
		119,639,000	50,560,200	102,593,072	11 01 הוצאות ביטחוניות
				235,060	11 02 הרשות לפיניו שדות מוקשים
					11 03 עתודה להסכמים קואליציוניים
				7,672,639 -----	12 אגפי שיקום ומשפחות -----
				7,672,639	12 01 שיקום משפחות והנצחה
					13 קורונה - משרד הביטחון -----
					13 01 קורונה - משרד הביטחון

*חלוקת תקציב הביטחון לשנת 2024 לתחומי פעולה ולתכניות, תהיה לפי החלטת הוועדה המשותפת בסעיף 18(א) לחוק יסודות התקציב, ובהתאם להוראות סעיף זה

חוק התקציב לשנת הכספים 2024

(באלפי שקלים חדשים)

337

משרות עב"צ*	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הוצאה מותנית בהכנסה	הוצאה	סעיף 45 תשלום ריבית ועמלות
				50,100,151 =====	45 תשלום ריבית ועמלות =====
				39,628,335 -----	05 מלוות פנים -----
				8,434,530	05 01 ביטוח לאומי
				14,208,704	05 02 מלוות סחירים
				2,848,341	05 03 מלוות לא סחירים
				14,136,760	05 04 סבסוד אגרות חוב מיועדות
				8,912,442 -----	06 מלוות חוץ -----
				877,992	06 01 מלוות העצמאות והפיתוח
				2,320,000	06 02 מלוות באמצעות ערבויות
				5,714,450	06 03 מלוות אחרים
				1,559,374 -----	07 השלמת הבטחת תשואה לקרנות הפנסיה -----
				1,559,374	07 01 השלמת הבטחת תשואה לקרנות הפנסיה

* משרות עבודה בלתי צמיתה

