

טיוטת חוק יסודות התקציב (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכיל), התשפ"א-

2020- הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק יסודות התקציב (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכיל), התשפ"א-2020, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת שרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

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. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה.

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 - **מסגרת התקציב ההמשכי**). עוד קובע סעיף 3ב לחוק היסוד, בסעיף קטן (ב) שבו, את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי (להלן - **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**) - התקציב ייעד 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.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב ההמשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב ההמשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת 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 כגון הוצאה מותנית בהכנסה. זאת ועוד, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה.

במסגרת טיוטת חוק יסוד : משק המדינה (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכי) (להלן - **הצעת חוק היסוד**), המובאת לאישור במקביל לטיטת החוק לתיקון חוק יסודות התקציב, מוצע להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב, ועד לאישורו בכנסת של חוק תקציב כאמור (להלן - **שנת תקציב המשכי**), ולעגן, בין השאר, את ההוראות שנקבעו בהוראת השעה ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה, בהוראה של קבע. כמו כן, מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות שנוטלת על עצמה הממשלה, בשים לב למסגרת תקציב המשכי.

בטיטת החוק לתיקון חוק יסודות התקציב מוצע לעגן את ההוראות המשלימות להוראות הקבועות בהצעת חוק היסוד, במסגרת פרק ייעודי בחוק יסודות התקציב שעניינו "הוראות לעניין התקציב ההמשכי".

יצוין כי המועד האחרון לקבלת הערות הציבור להצעת חוק היסוד הוא עד יום 8 בדצמבר 2020. הערות שיתקבלו עד למועד האמור יובאו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

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

ז' בטבת התשפ"א
22 בדצמבר 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק יסודות התקציב (תיקון מס') (הוראות לעניין תקציב המשכי), התשפ"א-2020.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן - **חוק 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 האמור 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 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 - **מסגרת 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 תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב ההמשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב ההמשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת 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 כגון הוצאה מותנית בהכנסה. זאת ועוד, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה. כמו כן, בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב (להלן - **שנת תקציב המשכי**), אין הגבלה מפורשת ביחס להיקף ההתחייבויות שניתן ליטול במהלך השנה, וזאת בניגוד לשנה רגילה שבה מסגרת ההתחייבויות קבועה בחוק התקציב ובהתאם להוראות חוק יסודות התקציב.

במקביל לתיקון זה מוצע לתקן מספר תיקונים לחוק היסוד על מנת להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנת תקציב המשכי, ולעגן, בין השאר, את ההוראות ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה. כמו כן, מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות שנוטלת על עצמה הממשלה, בשים לב למסגרת התקציב ההמשכי.

במסגרת התיקון לחוק יסודות התקציב מוצע ליחד פרק ייעודי לטובת הוראות הנוגעות לתקציב ההמשכי ולקבוע בו הוראות משלימות להוראות המוצעות במסגרת התיקון לחוק היסוד.

חלק מההוראות האמורות הן הפרקטיקה הנוהגת בשנת התקציב ההמשכי, וחלקן הכרחיות לצורך ניהול מיטבי של פעילות הממשלה בשנת תקציב המשכי. התיקונים המוצעים מבוססים על כך שלא ניתן לנתק את שנת התקציב ההמשכי מרצף של פעילות ממשלתית הכפופה למגבלות הקבועות בחוק תקציב שנתי וחוק יסודות התקציב, ויש להסדיר את ההוצאה הממשלתית בשנה זו בשים לב להשפעה חוצת השנים שיש לשנת התקציב ההמשכי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

16.10.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' _____)(הוראות לעניין תקציב המשכי), התשפ"א-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. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**), קובע הוראות שונות בעניין ביצוע תקציב המדינה.

סעיף 33 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 - **מסגרת התקציב ההמשכי**). עוד קובע סעיף 33 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.

הוראות חוק היסוד ביחס לתקציב ההמשכי הן מצומצמות, ואינן כוללות התייחסות למספר היבטים חיוניים לניהול תקציב המשכי, ובפרט כאשר מדובר בתקציב המשכי הנפרש על פני תקופה ממושכת מן הרגיל.

כך, מסגרת התקציב ההמשכי מתייחסת לסך ההוצאה בתקציב השנתי הקודם, והיא כוללת 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 כגון הוצאה מותנית בהכנסה. זאת ועוד, בתוך סך ההוצאה כלולים גם החזרי חובות קרן שאינם כלולים במגבלת ההוצאה לפי חוק המסגרות והמהווים חלק משמעותי מהוצאות הממשלה בשנה נתונה.

במקביל לתיקון זה מקודמת טיוטת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' _____)(הוראות לעניין תקציב המשכי) (להלן - **הצעת חוק היסוד**), שבמסגרתה מוצע להסדיר את אופן התנהלות הממשלה בשנה שלא אושר לגביה חוק תקציב, ועד לאישורו בכנסת של חוק תקציב כאמור (להלן - **שנת תקציב המשכי**), ולעגן, בין השאר, הוראות ביחס להפרדת רכיבי ההוצאה השונים בתקציב המדינה. כמו כן, מוצע לקבוע מסגרת להתחייבויות שנוטלת על עצמה הממשלה, בשים לב למסגרת תקציב ההמשכי.

בטיוטת חוק זו מוצע להסדיר את ההוראות המשלימות ביחס להצעת חוק היסוד במסגרת פרק ייעודי בחוק יסודות התקציב שעניינו "הוראות לעניין התקציב המשכי".

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המנהלי

אין השפעה.

ה. הערות שהתקבלו לתזכיר

עד מועד הפצת טיוטת החוק לממשלה לא התקבלו הערות הציבור. עם זאת, יצוין כי המועד האחרון לקבלת הערות הציבור להצעת חוק היסוד הוא עד יום 8 בדצמבר 2020. הערות שיתקבלו עד למועד האמור יובאו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

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

ז. להלן נוסח החוק המוצע

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

הוספת פרק ו'1 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.

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

(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(א1), (ה) ו- (ו).

¹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשי"ף, עמ' 2
² ס"ח התשל"ה, עמ' 10

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 לתריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת לגבי כל אחת מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית, כאמור בסעיף 40א;

(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.

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.

2. ביטול סעיף 49ב סעיף 49ב לחוק העיקרי - בטל.
3. תחילה תחילתו של חוק זה ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021).

דברי הסבר

סעיף 1

כללי

הצעת החוק המתפרסמת בזה מוצעת בהמשך להצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' _____ והוראת שעה לשנת 2021) שפורסמה בהצעות חוק....(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 רב שנתיים.

הצעת חוק זו קובעת הסדרים משלימים ומפורטים להצעת חוק היסוד לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב המשכי ובכלל זה קובעת התאמות פרטניות של הוראות 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, תוך התאמתן לשינויים הנובעים מאופי התקציב המשכי.

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'1, שעניינו הוראות לעניין שנת תקציב המשכי, המתייחס להוראות משלימות להוראות הקבועות בהצעת חוק היסוד.

לסעיף 47א המוצע

מוצע להגדיר בפרק ו'1 המוצע את המונחים "סכום ההוצאה בתקציב המשכי" ו-"שנת תקציב המשכי", בהתאם להגדרתן 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 47ב 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 תהיה רשאית הממשלה 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 ביחס להוצאה המותנית בהכנסה בשנת תקציב רגילה.

בפסקת משנה (ג) של סעיף 3ב(א)(1) האמור נקבע כי בשנת תקציב המשכי הממשלה תהיה רשאית להוציא 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 התזרימי השנתי שהמפעל העסקי רשאי להיות בו, בשינויים כמפורט בסעיף. עוד מוצע להחיל את הוראות סעיף 8(א)(1), המבהירות את אופן חישוב הגירעון האמור, במהלך שנת כספים, וכן את הוראות סעיף 8(ה) ו-8(ו) לחוק אשר מתוות עקרונות חשבונאיים ביחס לתקציב המפעלים העסקיים.

לסעיף 47 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.

לפסקה (1) בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המסגרות הפיסקאליות), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה (להלן – המגבלות הפיסקאליות). המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי שאותו ניתן 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 הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות הפיסקאליות, 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

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 40א לחוק.

לפסקה (2) בסעיף 3ב(א)(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), היינו: 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 במידה שקיימות 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 התקציבית העומדת לרשותה. עוד מוצע להחיל בהקשר זה את הוראות סעיף 6(ג) לחוק המחריג את התחולה של ההגבלות כאמור לעניין ערבויות מטעם המדינה ולעניין מילויות, הלוואות, פיקדונות והסכמי שכר שהמדינה התחייבה לגביהם.

לפסקה (3) סעיף 3ב(2)(ג) 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 מדובר בתקופה קצובה וכי חוק התקציב לאותה שנה יאושר לפני תום שנת הכספים. לאחר אישור חוק תקציב, רשאי יהיה שר האוצר להתיר שימוש בסכומים שנותרו בחוק התקציב לשנה הקודמת, כאמור בסעיף 13 המובא לעיל. מוצע לאפשר לממשלה להתחייב בשנת תקציב המשכי בשיעור 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, מחד גיסא, וכדי לרסן את מסגרת הפעילות, מאידך גיסא, מוצע לקבוע כי ניתן יהיה להתחייב על סמך העודפים שיועברו, אולם לא בשיעור הכולל של עודפי התקציב, והכל מבלי שיהיה בכך 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 הדעת של הממשלה והכנסת בעת אישור תקציב המדינה לאותה שנה, לכשיאושר, ותוך היצמדות, עד כמה שניתן, לסדרי העדיפויות שנקבעו בחוק התקציב השנתי הקודם.

לסעיף 47ד המוצע מכיוון שמוצע לייחד את פרק ו'1 בחוק לטובת הוראות הנוגעות לניהול התקציב ההמשכי, מוצע לעגן את ההוראות הנוגעות לפרסום הסכומים שהוציאה הממשלה בשנת התקציב ההמשכי, הקבועות כיום בסעיף 49ב לחוק, במסגרת הפרק האמור. מוצע לקבוע כי פירוט הסכומים כאמור יפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר, מידי חודש, עד היום האחרון בחודש עבור החודש שקדם לו. בפרסום כאמור יפורטו, בין השאר, הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה לפי סעיף 3ב 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 47ד לחוק, בנוסחו המוצע בסעיף 1 להצעת החוק, מוצע לבטל את הוראת סעיף 49ב לחוק שזו לשונה:

"פרסום הוצאות הממשלה בתקופה שבה לא נתקבל חוק תקציב שנתי

49ב. 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 3ב 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."