



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 006670-2024)
ירושלים, כ"ט בשבט התשפ"ד
8 בפברואר 2024

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הצעות חוק תקציב נוסף והתוכנית המאזנת לשנת התקציב 2024

השבוע התקבלו בקריאה הראשונה בכנסת הצעות חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024, התשפ"ד-2024 (להלן – הצעת חוק תקציב נוסף), והצעת חוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד-2024 (להלן – הצעת חוק התוכנית המאזנת).

תקציב נוסף ותוכנית מאזנת - המסגרת הנורמטיבית

1. בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק-יסוד: משק המדינה, במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת כספים הצעת חוק תקציב נוסף.

2. בתיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד) נקבעו הוראות למצב שבו הניחה הממשלה על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק תקציב, והשניה שבהן היא במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב, כפי שנעשה בתקציב 2023 ו-2024. במצב זה, בהתאם לסעיף 1א3 לחוק היסוד, על הממשלה להגיש דוח הפרשים לעניין הוצאות או גירעון, ואם אין בשימוש בתקציב ההתאמות שנקבע כדי לכסות את ההפרש שנותר, על הממשלה להגיש לכנסת ולוועדת הכספים תכנית מאזנת לכיסוי יתרת ההפרש כאמור; ככל שלא יכוסה ההפרש, תבוצע הפחתה אוטומטית של סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב, באופן שווה, לכיסוי.

3. **תוכנית מאזנת** בהתאם לסעיף 6 לחוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2022 תכלול: **הקטנה של סכום ההוצאה הממשלתית** באמצעות פעולות איזון של חקיקה, תקנות, הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה; **כיסוי יתרת הפרש הגירעון** באמצעות מס, אגרה, או תשלום חובה אחר והגדלת שיעור; **כיסוי יתרת ההוצאות** באמצעות הגדלת הכנסות המדינה או פעולות להפחתה רוחבית לכיסוי יתרת ההפרשים.

4. כן נקבע בתיקון מס' 14, כי אם החליטה הממשלה כי התוכנית המאזנת תכלול הצעת חוק תקציב נוסף, עליה להניחה על שולחן הכנסת במועד שלא יפחת מ-30 ימים לפני המועד הקבוע בחוק היסוד לביצוע ההפחתה האוטומטית.

5. לאחר שהכנסת אישרה את בקשת הממשלה לדחות ב-50 ימים את המועדים הקבועים בחוק היסוד, היה על הממשלה להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 עד יום 20/1/2024, ובהתאמה, בהתאם לחוק היסוד, אם לא בוצעו הפעולות לפי התכנית המאזנת, כולן או חלקן, עד יום 19/2/2024, תבוצע הפחתה אוטומטית בגובה ההפרש. מכיוון שהצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת בחלוף למעלה משבועיים מהמועד האמור, ביום 5/2/2024, תוך הפרת המועדים שנקבעו בחוק היסוד, אף אם הממשלה תבחר לבצע את הקיצוץ הרוחבי במועד האמור, אין מקום שמועד זה ייצר פגיעה בעבודת הכנסת.

החקיקה הכלולה במסגרת הצעת חוק התוכנית המאזנת

6. לצד הצעת חוק התקציב הנוסף, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת גם את הצעת חוק התוכנית המאזנת, הכוללת חמישה תיקוני חקיקה בנושאים אלה: עודפי מכון התקנים; ביטוח לאומי; ביטוח בריאות ממלכתי; הקפאה והפחתה של דמי הבראה; ומיסוי רווחי בנקים, וכן את הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2024.
7. בהמשך לכך, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת גם את הצעת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 104), התשפ"ד-2024, וכן את הצעת חוק לתיקון חוק לצמצום השימוש במזומן (תיקון מס' 2) (הגבלה על מתן הלוואות במזומן על ידי גופים פיננסיים מפקחים), התשפ"ד-2024, גם הצעות חוק אלה נכללות כחלק מהתוכנית המאזנת.
8. כיוון שמדובר בפעולות איזון שונות המובאות לשם כיסוי הפרשים כחלק מתוכנית מאזנת, אין לכלול את אותן פעולות, לרבות התקציב הנוסף, כהצעת חוק אחת שלובה בדומה להליך החקיקה של חוק ההסדרים, שנודעת לו ביקורת רבה¹, גם ביחס לפגיעתו בעבודתה של הכנסת.
9. הצעת חוק תקציב נוסף אינה הצעת חוק תקציב במובנה הרגיל, ואין לראות בהצעת חוק התוכנית המאזנת הצעת חוק הסדרים שלגביה מחילה הכנסת סדרי דיון מיוחדים כדי לעמוד בלוחות הזמנים לאישור תקציב רגיל שאם לא כן מוטלת על הכנסת חרב התפזרותה. ביחס להצעת חוק התוכנית המאזנת גם לא מתקיים שלב של משא ומתן מקדים עם משרד האוצר לגבי חלקיה השונים, כנהוג בעת דיוני התקציב לעניין הצעת חוק ההסדרים.
10. התוכנית המאזנת כוללת גם צעדים נוספים במסגרת חקיקת משנה, ובכלל זה: העלאת שיעור המע"מ; העלאת שיעורי המס על מוצרי סיגריות וביטול הפטור ממסי ייבוא על מוצרי עישון; הטלת מס על פליטות פחמן ועל תחליפי דלק; חובת התקנת התקני תדלוק אוטומטיים לשם ניכוי הוצאות רכישת דלק; הגדלת ההפרשות לקרן הפיצויים וכיוצא.
11. עד למועד זה, **טרם הובאו בפני הכנסת חלק מצעדים אלה** שעניינם מיסוי עקיף אשר מוסדר בצווים². ובחלקם כלולים גם צעדים שתחילתם בשנת 2025, ומשכך לא מתקיימת ביחס אליהם זיקה ישירה לתקציב הנוסף לשנת 2024.
12. לאור כל האמור, ונוכח כך שאין מדובר בהצעת חוק הסדרים, על הכנסת להקפיד על קיום הליך חקיקה נאות כנהוג ביחס לכל הצעת חוק, ולהביא את הנושאים השונים הכלולים בהצעת חוק התוכנית המאזנת כהצעות חוק נפרדות לוועדות השונות כנהוג בחקיקה רגילה שלא כוללת תיקוני חוקים שונים שאין ביניהם שום קשר נושאי³, דבר זה יאפשר קיום דיון מעמיק ומקצועי בהצעות החוק המצויות בתחום מומחיותה של הוועדה העוסקת באותו נושא לצד הדיון בחקיקת המשנה שמובאת כחלק מהתוכנית המאזנת.

¹ לאורך השנים הועלתה ביקורת נוקבת על השימוש בחוק ההסדרים, בין היתר ביחס לסד הזמנים להעברת הצעות החוק, המקשה על קיום דיון מקיף בנושאים השונים בוועדות הכנסת; בפגיעה הכרוכה בהעברת מכלול ההסדרים בהצבעה אחת, המונעת מחברי הכנסת להצביע ביחס לכל עניין בנפרד; בחוסר בשלות ההסדרים המוצעים, שהוביל לקשיים ביישומם וכיוצא.

² לעניין ההליך להטלת מסים עקיפים ושינוי שיעוריהם, ראו את הנחיית בנושא מיום 27/12/23.

³ עמדתי על כך במכתבי מיום 17/1/24 אל היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, ואל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין. עו"ד מסינג השיב ביום 20/1/24 כי לא ברור הטעם וההצדקה לפיצול הצעת חוק התוכנית המאזנת, ומה הפגיעה הנטענת בעבודתה השוטפת של הכנסת, וכן כי הכנסת סוברנית להחליט על אישור מכלול רכיבי התוכנית המאזנת, כולם או חלקם, לרבות רכיבי הצעת החוק, לפצל חלקים מהצעת החוק או לערוך בה שינויים. ואולם, לאחר עריכת שינויים כאמור, התוכנית צריכה להיות מאוזנת, וללא איזון יופחת ההפרש שנותר מתקציבי המשרדים כנדרש לפי חוק היסוד.

טבלת הנושאים הכלולים בהצעת חוק התוכנית המאזנת

13. מצורפת למכתבי טבלה הכוללת פירוט תמציתי ביחס ל-5 הנושאים הכלולים בהצעות חוק התוכנית המאזנת. מטרת הטבלה לאפשר לחברי הכנסת התמצאות בסיסית עם הנושאים הכלולים בה.
14. לצד פירוט הנושאים הטבלה מפרטת גם את הערות הייעוץ המשפטי לכנסת והוועדות המוסמכות לדון בנושאים השונים בהתאם לתקנון ולתקדימים. הערות הייעוץ המשפטי של הכנסת הכלולות בטבלה אינן הערות לגוף ההצעות ואלו יוצגו כמובן בפירוט על ידי היועצים המשפטיים לוועדות במהלך דיוני החקיקה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת
עו"ד ארבל אסטרסון, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת
גב' נועה בירן-דדון, מנהלת ועדת הכנסת



הכנסת
הלשכה המשפטית

הצעת חוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד-2024

מס' נושא	מס' סעיף	מס' עמוד	תיקון לחוק/ים	פירוט הנושא	הערות הייעוץ המשפטי	הוועדה המוסמכת
פרק א': מטרת החוק						
1.	1	498		מטרת החוק	אין מדובר בהצעת חוק הסדרים וכל אחד מהחוקים צריך לעמוד בפני עצמו, ולפיכך אין מקום או צורך בסעיף מטרה ותחילה ויש לקובעם בוועדה המוסמכת כחלק מהצעת החוק עצמה.	
	25	515		וסעיף תחילה		
פרק ב': עודפי מכון התקנים						
2.	2	498	חוק התקנים, התשי"ג-1953	מוצע לקבוע, בהוראת שעה שתעמוד בתוקפה עד יום 31.12.2025, כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע שעל מכון התקנים להעביר סכומים מתוך העודפים הצבורים שלו, העומדים כיום על סך של למעלה מ-250 מלש"ח, לאוצר המדינה, בהיקף ובמועד שיקבע השר; העברת עודפי מכון התקנים תותנה בכך שהחשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, לאחר ששמעו את עמדת הוועד הפועל של המכון, קבעו שהעברת העודפים לא תמנע מהמכון לעמוד בהתחייבויותיו הקיימות והצפויות. יצוין, כי המקורות העיקריים לעודפים הצבורים של מכון התקנים הם תקצוב ישיר של המדינה (שעמד בשנים האחרונות על סכומים של 20 ל-30 מלש"ח לשנה) וביצוע בדיקות מעבדה של התאמת מצרכים מיובאים לדרישות התקינה (מכון התקנים מהווה מונופול בתחום זה עם נתח שוק של למעלה מ-90%).	עניינו של התיקון המוצע הוא בהעברת עודפי מכון התקנים לאוצר המדינה. עם זאת, תיקון לחוק שאושר לאחרונה (ונדון בוועדת הכלכלה) עשוי להיות בעל השלכות על הכנסות המכון, מאחר שהוא מפחית משמעותית את היקף הבדיקות שיבואנים נדרשים לבצע כתנאי לייבוא.	כלכלה

מס' נושא	מס' סעיף	מס' עמוד	תיקון לחוק/ים	פירוט הנושא	הערות הייעוץ המשפטי	הוועדה המוסמכת
פרק ג': ביטוח לאומי						
3.	3-4	499	חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995	מוצע לקבוע כי בשנת 2025 שיעור ההקצבות שתשלם המדינה למוסד לביטוח הלאומי יהיה בשיעור 59.4% (במקום 59.84%), כמו כן מוצע לקבוע כי לעניין גביית דמי ביטוח לאומי גובה השכר הממוצע במשך בשנת 2025, יהיה השכר הממוצע המעודכן ליום 31 בדצמבר 2024.	משמעותו של התיקון המוצע הוא הפחתת הקצבות המדינה לביטוח הלאומי (המחושבות כשיעור מתקבולי המוסד) בשנת 2025 ובעקבות כך הפחתת הוצאות המדינה. גובה השכר הממוצע משפיע על חישוב דמי הביטוח הלאומי. הקפאת השכר הממוצע תביא לכך שחלק גדול יותר מההכנסות ימוסה בדמי ביטוח בשיעור הגבוה. הדבר צפוי להביא לגידול בהכנסות המוסד לביטוח לאומי מגביית דמי הביטוח. ההסדר יחול רק בשנת 2025.	עבודה ורווחה
פרק ד': ביטוח בריאות ממלכתי						
4.	5-6	499-500	חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994	מוצע להעלות את שיעור תשלום דמי ביטוח בריאות ממלכתי מיום 1/1/2025 ואילך, ב-0.15% מההכנסה (5.15% במקום 5%, ושיעור מופחת של 3.25% במקום 3.1%).	תחילת ההעלאה בשנת 2025. דמי הביטוח יועברו לקופות החולים כאשר אוצר המדינה מממן את הפער שבין הכנסות קופות החולים לבין עלות סל שירותי הבריאות. ניתן היה לצפות שההעלאה בדמי ביטוח בריאות תלווה גם בשיפור בזכויות המבוטחים במסגרת סל שירותי הבריאות. לנושא זה ישנה השפעה משמעותית על הציבור, וראוי שמכלול הסוגיות הקשורות בו ייבחנו בהליך חקיקה רגיל.	בריאות
פרק ה': הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לצורך תקצוב הטבות לחיילי מילואים						
5.	7-23	501-512	חוק חדש	מוצע לקבוע, בהמשך להסכם קיבוצי שנחתם ביום 23.1.24, כי יופחת יום הבראה אחד או שכר בשווי יום הבראה אחד, לעובדים במשק, למעט עובדים במשק בית, וכן יוקפא שווי יום הבראה בשנת 2024; ההוראה תחול גם לעניין גמלאים בפנסיה תקציבית, וכן לעניין נושאי משרה וחילים בשירות קבע; המעסיקים ידרשו להעביר את הסכומים	מדובר במיסוי המוטל על מקבלי השכר והמשכורת במדינה – באופן שאינו מושפע מגובה השכר, אלא מהוותק של העובד או נושא המשרה במקום העבודה. יצוין כי תיקונים דומים נחקקו בעבר לצד חוק התקציב.	עבודה ורווחה

<u>מס' נושא</u>	<u>מס' סעיף</u>	<u>מס' עמוד</u>	<u>תיקון לחוק/ים</u>	<u>פירוט הנושא</u>	<u>הערות הייעוץ המשפטי</u>	<u>הוועדה המוסמכת</u>
				שנחסכו בקשר עם אי תשלום דמי ההבראה או אי העלאת שווי יום ההבראה, ואת העלויות הנוספות שנחסכו עקב כך לפקיד השומה במועד שבו היה צריך לשלם את דמי ההבראה בדומה למנגנון של ניכוי מס במקור.	אף שהכותרת רומזת לייעוד הסכומים למימון הטבות לחיילי מילואים ואף נקבעה הוראה לעניין מקור תקצוב להטבות למילואים, הסכומים בפועל מועברים לאוצר המדינה. מרבית ההכנסות בעניין זה יבואו לידי ביטוי רק מחודש יוני ואילך.	
פרק ו': מיסוי רווחי בנקים						
6.	24	513-515	חוק חדש	מוצע לקבוע, בהוראת שעה עד תום שנת 2025, כי שיעור מס השכר והריווח המוטל על בנק שאינו בנק בעל היקף פעילות קטן, יעלה מ-17% ל-26% לגבי רכיב הריווח בלבד; רכיב השכר יישאר בשיעור של 17% כפי שקבוע כיום; מוצע לקבוע כי בשנת 2024 יחול התיקון לגבי השכר המשתלם בעד עבודה בחודש מרץ ואילך ולגבי החלק היחסי מהריווח בשנה זו; כמו כן, מוצע להסמיך את שר האוצר לקצר את תקופת הוראת השעה, כך שתחול בשנת 2024 בלבד, אם נוכח כי חל שינוי מהותי בתנאים הכלכליים המשקיים הצפויים לשנת 2025 לעומת התנאים הכלכליים המשקיים שהיו צפויים ערב תחילת התיקון, ובכלל זה בשיעור ריבית בנק ישראל, בשיעור האינפלציה או בשיעור הבלתי מועסקים מכוח העבודה, באופן שיש בו כדי לפגוע משמעותית ביכולת הבנקים להפיק רווחים בשנת 2025.	מדובר בתיקון שמחייב דיון מעמיק ביחס להסדר המוצע בו, לרבות ביחס לגופים שעליהם הוא חל, לשיעור המס, למנגנון שנקבע, למועד ולתקופת תחולתו ולהשלכתו על המשק. קיימות זיקה לתקציב.	כספים