



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 006210-2024)
ירושלים, כ"ו בשבט התשפ"ד
5 בפברואר 2024

לכבוד

חברת הכנסת נעמה לזימי

שלום רב,

הנדון: הגשת מסמכים נלווים להצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024

סימוכין : מכתבך מהיום

1. כמצוין במכתבך, בתגובה המקדמית של הכנסת לעתירה בבג"צ 210/24 קרן ברל כצנלסון (חל"צ) נ' הממשלה (שהוגשה ביום 2/2/2024, ומצ"ב), עמדתי היתה כי הכנסת לא מתנגדת לקבלת העתירה, במובן זה שככל שתוגש הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, יש לצרף לה את המסמכים הנדרשים בהתאם להוראות חוק-יסוד : משק המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובכלל זה אומדן המקורות למימון הצעת התקציב, תחזית התקבולים והמלוות, תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים, וכן תכנית תקציב תלת שנתית, גם אם בהיקף שונה בנסיבות תקציב נוסף, ובלבד שלא יהיה בכך כדי לפגוע בשקיפות פעילותה של הממשלה.
2. כידוע, דברים אלה הופנו, מבעוד מועד, על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה אל היועץ המשפטי למשרד האוצר ולממונה על התקציבים במשרד האוצר בעת הליך חקיקת התקציב הנוסף לשנת 2023. ראי לענין זה גם מכתבה של עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, מצ"ב.
3. לגבי טענותייך המופנות כלפי הממשלה ומשרד האוצר, אציע שתפני אותן אל הגורמים הרלוונטיים האמונים על הגשת הצעת חוק התקציב הנוסף והמסמכים הנלווים לה. מכל מקום, בכוונתי לעמוד על כך שהמסמכים הנדרשים יובאו בפני חברי הכנסת בהתאם להוראות החוק.

בכבוד רב,

שגית אפיק

1. קרן ברל כצנלסון (חל"צ)
7-2. חה"כ ולדימיר בליאק ואח'
באמצעות ב"כ, עו"ד חגי קלעי ואח'
קלעי, רוזן ושות', משרד עורכי דין
רח' מזא"ה 22א, תל אביב - יפו
טלפון: 03-9070770; פקס: 03-9070771

- נ ג ד -

1. הממשלה
2. שר האוצר
באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010
טל': 073-3925511; פקס: 02-6467001; מייל: HCJ-dep@justice.gov.il

3. הכנסת
4. ועדת הכספים של הכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016
טלפון: 02-6408650; פקס: 02-6496801; מייל: arkaot@knesset.gov.il

ה מ ש י ב י ם

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 4-3

1. עניינה של העתירה, בטענת העותרים כי המשיבים הפרו את חובותיהם לפי חוק-יסוד: משק המדינה (להלן: **חוק היסוד**) ולפי הנוהג המקובל בכנסת, בכך שלא צירפו לחוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023 (להלן: **חוק התקציב הנוסף לשנת 2023**) תכנית תקציב תלת-שנתית, פרקים מילוליים ופירוט התקנות לתקציב (להלן: **המסמכים הנלווים**).

עוד מבקשים העותרים, כי בית המשפט הנכבד יורה לממשלה לתקן את הפגם ולהניח לאלתר על שולחן הכנסת את המסמכים הנלווים לתקציב 2023.

ולבסוף, העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד יוציא 'התראת בטלות' שלפיה חוק תקציב שנתי שיאושר מבלי שהונחו על שולחן הכנסת המסמכים הנלווים לאותה שנה – יבוטל. בפרט, העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד יצהיר כי לא ניתן לאשר חוק תקציב נוסף לשנת 2024 מבלי שיצורפו לו המסמכים הנלווים.

2. אכן, נוכח אילוצי המלחמה, להצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2023 לא צורפו המסמכים הנלווים. למעשה, מלכתחילה גם לא צורף לה אומדן המקורות למימון התקציב (וזאת בניגוד לסעיף 3(ב)(4) לחוק היסוד), אך מסמך זה הוצג בפני ועדת הכספים לדרישת הייעוץ

המשפטי לוועדה, לאחר שחה"כ גלעד קריב העלה את הנושא (ראו: פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים מיום 11.12.23, עמ' 49 ו-63-64; פרוטוקול הדיון מיום 12.12.23, עמ' 85).

3. ביום 26.12.23 פנתה עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, ליועץ המשפטי למשרד האוצר ולממונה על התקציבים במשרד האוצר, וביקשה כי אם תונח על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024, יצורפו לה אומדן המקורות למימון הצעת התקציב, תכנית תלת-שנתית וכן מסמכים נוספים. היועצת המשפטית לוועדת הכספים ציינה כי ייתכן שבנסיבות הגשתו של תקציב נוסף, היקף המסמכים הללו יהיה שונה מהיקפם של מסמכים דומים המצורפים לתקציב "רגיל", אך עליהם להיות בהיקף הדרוש כדי שלא לפגוע בשקיפות פעילותה המתוכננת של הממשלה:

1. ביום 11/12/23 התקיים בוועדת הכספים של הכנסת דיון בהצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023, שבמהלכו ביקשו חברי הכנסת כי להצעת התקציב יצורף אומדן המקורות למימון כנדרש בסעיף 3(ב)(4) לחוק-יסוד: משק המדינה.
2. למחרת, העבירו נציגי אגף התקציבים לוועדת הכספים מסמך שכותרתו "אומדן מקורות למימון התקציב 2023", ובו התייחסות לתחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2021 עד 2023. אולם, מסמך זה לא נתן מענה שלם לבקשת חברי הכנסת, בין היתר, בשל לוחות הזמנים הצפופים לאישור התקציב הנוסף, לנוכח סיומה של שנת הכספים 2023.
3. משאשר חוק התקציב הנוסף לשנת 2023, ומשום שמסתמן כי בכוונת הממשלה להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף גם לשנת הכספים 2024, נבקש כי להצעת חוק זו יצורף אומדן המקורות למימון הצעת התקציב כנדרש בחוק-יסוד: משק המדינה, באופן מפורט, בשלב הנחת הצעת החוק לקריאה הראשונה. בתוך כך, נבקש כי יצורפו תחזית התקבולים והמלוות, תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים, וכן תכנית תקציב תלת-שנתית, בהתאם להוראות סעיף 2(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב).
4. במאמר מוסגר, יוער כי ייתכן שבנסיבות הגשתו של תקציב נוסף, יישום הדין ייעשה באופן שונה מאשר במסגרת הצעת תקציב שנת, אך באופן שלא יהיה בו כדי להשפיע על מידת השקיפות.

מכתבה של היועצת המשפטית לוועדת הכספים מיום 26.12.23 מצורף ומסומן מש/1.

4. למכתב זה לא התקבל מענה.

5. לעניין זה יודגש כי לצירוף המסמכים הנלווים לחוק התקציב יש חשיבות רבה לצורך פיקוח הכנסת על פעילות הממשלה. כאשר הממשלה מאחרת בהגשת דיווחים הנדרשים לפי חוק – יש בכך פגיעה בשלטון החוק ובעקרון חוקיות המינהל, ומעבר לכך הדבר פוגע בפעילות הכנסת וביכולתה לבצע את תפקידה. על כן, גורמי הייעוץ המשפטי לכנסת מעירים לגורמי הממשלה על אי-עמידה בחובות הדיווח המוטלות עליהם (כמו גם על אי-העברת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת). גם אם נוכח אילוצי המלחמה והדחיפות המיוחדות

שנוצרה לאחר פתיחתה, המסמכים הנלווים לא צורפו להצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2023, אין בכך כדי להכשיר התנהלות דומה בעתיד.

6. אשר על כן, הכנסת אינה מתנגדת לקבלת העתירה, במובן שיובהר להלן.

7. באשר לחוק התקציב הנוסף לשנת 2023 – כאמור, בשל ההכרח שבאישורו הדחוף כדי לאפשר את ביצוע הצעדים הנדרשים עקב המלחמה, אושר החוק למרות שלא צורפו לו המסמכים הנלווים. הכנסת אינה מתנגדת לבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה לממשלה לתקן את הפגם ולהניח על שולחן הכנסת את המסמכים הנלווים הנדרשים.

8. באשר לחוק תקציב נוסף לשנת 2024 (ככל שיונח על שולחן הכנסת) – כעולה ממכתבה המצוטט לעיל של היועצת המשפטית לוועדת הכספים, הכנסת סבורה כי אם תוגש הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024, יש לצרף לה את המסמכים הנלווים בהתאם לחוק היסוד ובהתאם לנהוג בכנסת. הכנסת סבורה שבהתחשב במכלול הנסיבות, מסמכים אלה אינם צריכים להיות בהיקף הנהוג בחוקי תקציב 'רגילים', אך עליהם להיות בהיקף הדרוש כדי שלא לפגוע בשקיפות פעילותה המתוכננת של הממשלה.



היום, יום שישי כ"ג שבט תשפ"ד (02/02/24)

יצחק ברט, עו"ד

ממונה (בפועל) על ייצוג הכנסת בערכאות



הכנסת הלשכה המשפטית

הייעוץ המשפטי לוועדת הכספים

(סימוכין : 097282-2023)
י"ד בטבת התשפ"ד
26 בדצמבר 2023

לכבוד

מר יוגב גרדוס
הממונה על התקציבים
משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג
היועץ המשפטי
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון : אומדן מקורות למימון הצעת חוק תקציב נוסף

בהמשך לדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים של הכנסת בעת הכנת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023, לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, ולפניות חברי הכנסת בנושא, אבקש לפנות אליכם בנושא שבנדון :

1. ביום 11/12/23 התקיים בוועדת הכספים של הכנסת דיון בהצעת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, התשפ"ד-2023, שבמהלכו ביקשו חברי הכנסת כי להצעת התקציב יצורף אומדן המקורות למימון כנדרש בסעיף 3(ב)(4) לחוק-יסוד : משק המדינה.
2. למחרת, העבירו נציגי אגף התקציבים לוועדת הכספים מסמך שכותרתו "אומדן מקורות למימון התקציב 2023", ובו התייחסות לתחזית התקבולים והמלוות לשנות הכספים 2021 עד 2023. אולם, מסמך זה לא נתן מענה שלם לבקשת חברי הכנסת, בין היתר, בשל לוחות הזמנים הצפופים לאישור התקציב הנוסף, לנוכח סיומה של שנת הכספים 2023.
3. משאור חוק התקציב הנוסף לשנת 2023, ומשום שמסתמן כי בכוונת הממשלה להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף גם לשנת הכספים 2024, נבקש כי להצעת חוק זו יצורף אומדן המקורות למימון הצעת התקציב כנדרש בחוק-יסוד : משק המדינה, באופן מפורט, בשלב הנחת הצעת החוק לקריאה הראשונה. בתוך כך, נבקש כי יצורפו תחזית התקבולים והמלוות, תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים, וכן תכנית תקציב תלת-שנתית, בהתאם להוראות סעיף 2(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב).
4. במאמר מוסגר, יוער כי ייתכן שבנסיבות הגשתו של תקציב נוסף, יישום הדין ייעשה באופן שונה מאשר במסגרת הצעת תקציב שנתי, אך באופן שלא יהיה בו כדי להשפיע על מידת השקיפות.
5. מכל מקום, תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים 2023, יוגשו לכנסת, בהתאם לסעיף 49 לחוק יסודות התקציב, דוחות שונים הנוגעים לתקציב (ובכלל זה, לעניין תקבולים, הוצאות, התחייבויות והעברות שנעשו במהלך השנה).

בכבוד רב,

שלומית ארליך
שלומית ארליך

העתק : עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית של הכנסת