



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 004080-2024)
ירושלים, י"ד בשבט התשפ"ד
24 בינואר 2024

לכבוד
חבר הכנסת אמיר אוחנה
יושב ראש הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הליכי חקיקת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 והתכנית המאזנת

אני מתכבדת לפנות אליכם בנושא שבנדון:

1. תיקון מס' 13 לחוק-יסוד: משק המדינה קובע הוראות למצב שבו הממשלה הניחה על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק תקציב, והשניה שבהן היא במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב, כפי שנעשה בתקציב 2023 ו-2024.
2. במצב זה על הממשלה להגיש דוח הפרשים (לעניין הוצאות או גירעון), ואם לאחר סכימת תקציב ההתאמות, לאור הדוח נותר הפרש, תוגש לכנסת ולוועדת הכספים תכנית מאזנת לכיסוי; ככל שלא יכוסה ההפרש עד מועד מסוים, תבוצע הפחתה אוטומטית של סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב, באופן שווה, לכיסוי.
3. לעניין תקציב 2024, הממשלה חרגה מהמועד הקבוע בחוק היסוד להגשת דוח ההפרשים, וזאת בין היתר לנוכח המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר. בדיוני ועדת הכספים על הצעת החוק הממשלתית להארכת המועדים חוקקה הכנסת את תיקון מס' 14 לחוק היסוד, בהוראת קבע, ובה נקבע כי בהתרחשות אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית, המשפיעה במישרין על הנתונים שבבסיס דוח ההפרשים, ובשל סמיכות האירוע על מועד הגשת הדוח, הממשלה, באישור הכנסת, רשאית לדחות את המועדים שנקבעו בסעיף לתקופה אחת של עד 50 ימים. בתום תקופה זו, ככל שלא יכוסה ההפרש, יתבצע הקיצוץ הרוחבי כאמור.
4. כן נקבע בתיקון 14, כי אם הממשלה הביאה בפני הכנסת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב כחלק מהתכנית המאזנת, עליה להניחה על שולחן הכנסת במועד שלא יפחת מ-30 ימים לפני המועד הקבוע בחוק היסוד לביצוע הקיצוץ הרוחבי.
5. בהתאם להוראות חוק היסוד, אישרה הכנסת את בקשת הממשלה לדחות ב-50 ימים את המועדים לתקציב 2024 (ליום 20/12/2023). מכאן, שהמועד האחרון להנחת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 על ידי הממשלה חלף, ביום 20/1/2024.
6. ביום 11/1/2024 פניתי אל היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, והתרעתי כי עיכוב במועד שבו תונח הצעת חוק התקציב הנוסף, יהיה בו כדי להביא להפרה של הוראות חוק-יסוד: משק המדינה על ידי הממשלה (הפרה נוספת להפרה קודמת של הממשלה בעניין המועד להגשת דוח ההפרשים), שעשויה להביא לפגיעה בעבודתה של הכנסת.

7. ביום 17/1/2024, לאחר שהממשלה החלה בפרסום תזכירי חוק שעניינם בתכנית המאזנת, פניתי פעם נוספת אל עו"ד מסינג, וכן אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוי, בבקשה שינחו כי הצעות החוק שעניינן התכנית המאזנת, לרבות הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024, יובאו כהצעות חוק נפרדות ולא ייכללו תחת מעטפת אחת, בדומה לחוק הסדרים, שנודעת לו ביקורת רבה גם על שום פגיעתו בעבודתה של הכנסת, וצינתי כי לא ראוי שימוש בו לענין הצעת חוק תקציב נוסף.
8. ביום 20/1/2024 התקבלה תשובתו, המצי"ב, של עו"ד מסינג. לצד הדגשה מיוחדת במכתבו למשפט בדבר חשיבות עמידתה של הממשלה בחקיקת הכנסת, נכתב כי בכוונתה להפר פעם נוספת את הוראות חוק היסוד, לענין הנחת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024. כמו כן, צוין כי ההפחתה הרוחבית תבצע במועדה, כלומר ביום 19/2/2024; ולבסוף צוין כי הצעת חוק התכנית המאזנת תונח כהצעה אחת אחודה.
9. במכתבו האמור, ציין עו"ד מסינג כי "בהינתן שהרשות המכוננת בחרה שלא להטיל סנקציה על עצם האיחור בהנחת הצעת החוק, אין בכך כדי למנוע מבחינה משטרית חוקתית השלמת הליך סדור בכנסת של אישור התכנית המאזנת בהתאם לשיקול הדעת של הכנסת"; בנוסף, עו"ד מסינג ציין כי ניתן לקיים דיון מעמיק בכנסת בפרק זמן קצר יותר מ-30 הימים שקבעה הכנסת בחוק היסוד.
10. כמי שליוותה מעט את דיוני הכנת תיקון מס' 14, אעיר כי חברי הכנסת ואנוכי לא מצאנו לנכון להטיל סנקציה בעניין המועדים, שכן בהכנת חקיקת יסוד, הנחת העבודה של הרשות המחוקקת לא אמורה להיות שהממשלה, תפר את הוראות חוק היסוד. בנוסף, משהוצע על ידי הכנסת לנציגי הממשלה, ובהם גם נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה ולאוצר, לקבוע מועדים ייחודיים לתקציב 2024 והם סירבו לכך, הרי שגם מטעם זה, הכנסת לא יכלה לצפות להפרה הנוספת ולהטיל סנקציה בגינה על הממשלה.
11. עם זאת, לכנסת מוקנה שיקול הדעת לעניין סדרי הדיון בה, ומתפקידי להבטיח את הליכי החקיקה הנאותים. בהינתן שאין בפני הכנסת הצעת חוק תקציב במובנה הרגיל, ומשכך גם לא אמורה להיות הצעת חוק הסדרים לגביה הכנסת החליטה להחיל סדרי דיון מיוחדים על מנת לעמוד בלוחות הזמנים לתקציב רגיל; הרי שלעניין התקציב הנוסף וחקיקה נלווית לו, על הכנסת להקפיד ביתר שאת על קיום הליך חקיקה נאות כנהוג ביחס לכל הצעת חוק לרבות לענין הנושא הנכלל בהצעת החוק הנלוות וכן בחינה מדוקדקת לענין פיצול נושאים שאין ביניהם קשר או הסדרים שאינם בשלים דיים, או כאלה שאין להם זיקה ישירה לתקציב הנוסף. עניין זה מקבל כמובן גם משנה תוקף בהתחשב בכך שלא התקיים משא ומתן מקדים עם משרד האוצר ביחס לחלקיה השונים של התכנית המאזנת על בסיס טיוטת המחליטים, כנהוג בעת דיוני התקציב ולעניין הצעת חוק ההסדרים על ידי הכנסת.
12. משכך, עמדתי היא שעל הכנסת לקיים את דיוניה באופן הרגיל, ללא קיצור תקופות ההנחה, תוך קיום דיון מקיף, ענייני ושקוף בכל אחד מנושאי הצעות החוק. לדיון יש להזמין כנהוג את כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ויתאפשר לחברי הכנסת לדון באופן מעמיק בחקיקה שלא על חשבון שעות מליאת הכנסת.
13. לענין ההחלטה בדבר הקיצוץ הרוחבי הקבוע בחוק היסוד ואמור להתבצע אוטומטית על ידי משרד האוצר, ולנוכח ההפרה, אין מקום שמועד זה ייצר פגיעה בעבודת הכנסת, משעה שהממשלה מצאה לנכון להפר את המועדים על חשבון זמני הכנסת.

בכבוד רב,


שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת