



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 055545-2023)
ירושלים, י"ז באייר התשפ"ג
7 במאי 2023

לכבוד
חברי ועדת הכספים

נכבדיי שלום רב,

הנדון: מסמך מעודכן בעניין הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (עדכון מיום 7.5.2023 לאחר קבלת תשובות ממשרדי הממשלה)

בהמשך לישיבת הוועדה מיום 3.5.2023 בעניין הצעות החוק שבנדון, ולאחר שקיימתי פגישה עם נציגי משרד האוצר ונציגי משרד המשפטים בנוגע לשאלות שהועלו במסמך ההכנה לוועדה מיום 2.5.2023, אבקש לעדכן את ההערות לדיון בעניין הצעת החוק לנוכח תשובותיהם לשאלות מהמסמך הקודם (ראו הערות מעודכנות, בעמ' 7 להלן):

א. הצעות חוק תקציב 2023 ו-2024

1. הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 הונחו כשתי הצעות חוק נפרדות על שולחן הכנסת ביום 23.3.2023. בהתאם לחוק יסוד: הכנסת, ככל שחוק תקציב לשנת כספים מסוימת לא מתקבל בכנסת עד המועד הקבוע בחוק היסוד בעניינו, יראו ביום שלמחרת כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה.
2. המועד האחרון לקבלת חוק התקציב לשנת 2023 הוא ביום 29.5.2023; המועד האחרון לקבלת חוק התקציב לשנת 2024 הוא ביום 31.3.2024.
3. לצד הצעות חוק התקציב הונחו גם הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – הצעת חוק-היסוד); והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (להלן – הצעת חוק ההתאמות).¹

ב. ההסדר המוצע בהצעות חוק היסוד וההתאמות

ב.1. מנגנון תקציב מוקדם

4. עניין של הצעות חוק אלה במצב בו הממשלה הניחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים. בהתאם להצעות החוק, במצב האמור על הממשלה לנקוט בשלושה כלים, שיופעלו בסמוך לשנת התקציב: קביעת תקציב התאמות; הגשת דוח הפרשים; וביצוע תכנית מאזנת. נתוני ההפרשים ישוקללו מול תקציב ההתאמות והתוכנית המאזנת ואם לאחר השקלול יישארו הפרש הוצאות או הפרש גירעון ללא כיסוי, יופעל יחול מנגנון הנקרא "מנגנון התכנסות" שמשמעותו דחיית תוקף חוק התקציב שאושר במועד מוקדם.

5. **תקציב התאמות** הוא תקציב בשיעור של 0.7% מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת אשר נקבע מלכתחילה בהצעת חוק התקציב. יצוין כי לשנת 2024 נקבע הסדר יחודי לפיו השיעור יעמוד על 0.4% מההוצאה הממשלתית המותרת.²

¹ להשלמת התמונה תוזכר גם הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023, אשר מתאימה את תקרת גירעון כאחוז מהתוצר ומגבילה את קצב הגידול בתקציב בין שנות כספים, בהתאמה לשנים 2023 ו-2024.

² ס' 8 להצעת חוק ההתאמות.

6. מטרתו של תקציב ההתאמות היא לכסות את הפרש הגירעון או את הפרש ההוצאות (כהגדרתם להלן), ואם ישנו גם הפרש הוצאות וגם הפרש גירעון, לפי הגבוה מביניהם.
7. הממשלה תהיה רשאית לעשות שימוש בתקציב ההתאמות או בחלקו, לפי העניין, בשנת התקציב³ אם נקבע בדוח ההפרשים כי לא קיים הפרש גירעון או הפרש הוצאות או אם תקציב ההתאמות גבוה מההפרשים שנקבעו. השימוש בתקציב ההתאמות ייעשה על ידי הממשלה, לפי הצעת שר האוצר.
8. **דוח הפרשים** הוא דוח שעל הממשלה להגיש לכנסת לפי הצעת שר האוצר ובו נתונים מעודכנים לגבי שנת התקציב. הדוח יוגש בין 1 בנובמבר ל-15 בנובמבר בשנה שקודמת לשנה שאושר בעניינה תקציב מוקדם; בהתאם לכך, לגבי הצעת חוק התקציב לשנת 2024, אם כן, הדוח יוגש לכנסת בין 1/11-15/11/2023.
9. **הנתונים שייכללו בדוח ההפרשים הם** סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, נטו, לרבות מתן אשראי, (ולמעט החזר חובות קרן שאינו החזר חובות למוסד לביטוח לאומי); ההוצאה הממשלתית המותרת; סכום תקציב ההתאמות; תחזית הכנסות המדינה הצפויות; תחזית הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה בלא מתן אשראי; והסכום המתקבל ממכפלת מגבלת הגירעון המותר בתוצר המקומי הגולמי הצפוי.
10. עוד יצוין בדוח ההפרשים האם קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון, ואת סכומיהם.
- i. **הפרש הוצאות** הוא ההפרש שבין תחזית ההוצאה הממשלתית לסכום ההוצאה הממשלתית המאושרת לשנת התקציב;
- ii. **הפרש גירעון** הוא ההפרש שבין תחזית הגירעון לסכום הגירעון המותר לשנת התקציב.
11. ככל שנקבע בדוח ההפרשים כי קיימים הפרשים כאמור, תציין הממשלה האם די בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא ההפרש לכיסוי⁴.
12. **תוכנית מאזנת:** אם על פי דוח ההפרשים אין די בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות את מלוא הפרש הגירעון או הפרש ההוצאות, יגיש שר האוצר לאישור הממשלה **תכנית מאזנת** לכיסוי יתרת ההפרש⁵. התכנית המאוזנת תוגש עם דוח ההפרשים והיא תכלול פעולות שנועדו לאזן ולכסות את יתרת הפרש ההוצאות או הפרש הגירעון.
13. **פעולות לכיסוי יתרת הפרש ההוצאות** הן צעדים להקטנת סכום ההוצאה הממשלתית ובכלל זה פעולות חקיקה, התקנת תקנות, קביעת הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה; **פעולות לכיסוי יתרת הפרש הגירעון** הן צעדים להגדלת הכנסות המדינה דוגמת הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, הגדלת שיעורם או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מלווה.
14. אם כתוצאה מביצוע הפעולות של התכנית המאזנת לא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות, הממשלה תאשר זאת בהחלטת ממשלה עד 15 בדצמבר ותניח את אישורה על שולחן הכנסת עד ה-30 בדצמבר.
15. **תקרת התכנסות:** הצעת חוק ההתאמות קובעת תקרת התכנסות שעומדת על 1.5% מההוצאה הממשלתית המותרת.
16. אם נותר הפרש לכיסוי ההוצאות שאינו עולה על תקרת ההתכנסות ב-15 בדצמבר, הממשלה תאשר הפחתה בסעיפי התקציב של חוק התקציב בסכום הנדרש לכיסוי ההפרש שנותר. הפחתה תהיה לפי

³ ס' 5 להצעת חוק ההתאמות.

⁴ ס' 4 להצעת חוק ההתאמות.

⁵ ס' 1א3(א)(3) להצעת חוק-היסוד.

הצעת שר האוצר ולאחר אישורה היא תונח על שולחן הכנסת עד 30 בדצמבר. עם הנחת החלטתה על שולחן הכנסת, יראו את סעיפי התקציב בחוק התקציב לשנת התקציב כאילו הופחתו בהתאם להחלטתה.⁶

17. לשם הנוחות, יכונה מנגנון זה להלן "מנגנון התקציב המוקדם".

2. ב. מועד תחילתו של חוק התקציב שאושר במסגרת מנגנון תקציב מוקדם

18. ככלל, תחילתו של חוק תקציב הוא ב-1 בינואר של שנת הכספים. תקציב שאושר במסגרת מנגנון התקציב המוקדם ייכנס לתוקפו ב-1 לינואר של שנת הכספים אם תקציב ההתאמות כיסה את הפרשי ההוצאות או הגרעון, וכן אם הופעלה תכנית מאזנת או שהממשלה אישרה הפחתה בסעיפי התקציב של חוק התקציב.

19. אם הממשלה לא הגישה את דוח ההפרשים בין 1/11 ל-15/11, או אם בהתאם לדוח ההפרשים נדרשה תכנית מאזנת או הפחתה בסעיפי התקציב ואלה לא בוצעו, ייכנס התקציב לתוקף במועדים להלן:

i. במועד (שאינו מאוחר מה-31 למרס של שנת התקציב העוקבת⁷) שבו תניח הממשלה על שולחן הכנסת את אישורה לכך שלא נותר הפרש גירעון או הפרש הוצאות; עד למועד האמור – יחולו הוראות התקציב המשכי, המבוסס על תקציב השנה הקודמת כפי שיפורט להלן.⁸

ii. לא הניחה הממשלה את אישורה כאמור עד ה-31 במרס, על הממשלה להניח על שולחן הכנסת עד ה-31 במאי הצעת חוק תקציב חדש או הצעת חוק לתיקון חוק התקציב, שבהן אין הפרש גירעון והפרש הוצאות. עד קבלתו של חוק תקציב חדש או תיקון לחוק התקציב שכבר אושר, יחולו הוראות התקציב המשכי ולא הוראות סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת שקובע את התפזרותה של הכנסת לפני גמר כהונתה בנסיבות שבהן התקציב אינו מאושר במועדו.⁹

20. במילים אחרות, כניסתו לתוקף של תקציב שאישרה כבר הכנסת תידחה, לכאורה "באופן אוטומטי", במצב בו לא הגישה הממשלה את הדוחות הנדרשים ממנה או שלא הניחה על שולחן הכנסת אישורים על השגת איזון תקציבי, וזאת עד לאישור חוק תקציב חדש או חוק שמתקן את חוק התקציב שכבר אושר.

21. מצ"ב תרשים של סדר הפעולות של מנגנון התקציב המוקדם **בנספח א'**.

22. לשם שלמות התמונה ובטרם אביא בפניכם הערות לדיון בעניין הצעת החוק, להלן סקירה של הוראות החוק בעניין התקציב הדו-שנתי והנומרטור, כמו גם בעניין הסדרי התקציב הדו-שנתי שנקבעו בעבר.

ג. המסגרת הנורמטיבית בעניין הנחת ואישור תקציב המדינה

ג.1. הוראות בענין תקציב שנתי

23. החקיקה המסדירה את ההוראות בדבר תקציב המדינה ואופן קבלתו קבועה בחוק-יסוד: משק המדינה, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וכן בחוק התקציב השנתי.

24. סעיף 3(א) לחוק-יסוד: ממשק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, לשנה אחת, ויביא את

⁶ ס' 1א(4) ו-5 להצעת חוק-היסוד; ס' 7 להצעת חוק ההתאמות.

⁷ יום זה הוא, כאמור, היום האחרון לאישור התקציב, שלאחריו רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני גמר כהונתה, בהתאם לס' 36 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁸ זאת, למרות שהלכה למעשה הכנסת כבר אישרה תקציב לאותה שנת כספים.

⁹ ס' 1א(6) להצעת חוק-היסוד.

הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; על פי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים את הסכום הנקוב בהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה השנה.

25. המועד להנחת הצעת חוק התקציב קבוע בסעיף 3(ב)(1) לחוק-היסוד ולפיו על הממשלה להניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים. כך, לכנסת ולוועדותיה יעמדו לכל הפחות כחודשיים על מנת לדון בתקציב ובסעיפיו השונים.

26. על הכנסת לאשר את הצעת חוק התקציב לא יאוחר מתום שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים (ה-31 למרס), שאם לא כן יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן: היום הקובע) כאילו הכנסת החליטה על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה (סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת).¹⁰

27. אם לא התקבל חוק תקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא בכל חודש, עד לקבלת חוק התקציב, סכום השווה ל-1/12 מההוצאה הממשלתית המותרת¹¹ לשנה הקודמת או מתקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת¹² (לפי הנמוך מביניהן), כשהן צמודות לשיעור הגידול באוכלוסיה.¹³ תקציב זה מכונה "תקציב המשכּי", וחוק-יסוד: משק המדינה קובע סדרי עדיפויות להוצאתו.¹⁴

ג.2. הוראות בענין נומרטור

28. בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, הממשלה תכין תכנית תלת שנתית (לשלוש השנים שלאחר שנת התקציב), על פי הצעת שר האוצר, אשר תונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, ותכלול את סכום ההוצאה הממשלתית הצפויה, תחזית הכנסות המדינה הצפויה, תחזית הגירעון הכולל הצפוי בתקציב המדינה, סכום הגירעון המותר, והכל ביחס לכל אחת משנות התקציב.

29. בהתאם לנומרטור, לא ניתן לקבוע תקנות, הוראות מינהל או חוזים שבביצועם כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, שתביא לחריגה ממגבלת הגירעון המותר או להגדלתה, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת. פעולה מאזנת להפחתה היא הטלת מסים, אגרות, הגדלת שיעורם או הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת.

30. כמו כן, לא ניתן לקבוע תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית שתביא לחריגה או להגדלת חריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת. פעולה מאזנת להגדלה היא תיקון או ביטול של תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה.

31. כמו כן בהתאם לנומרטור, הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ולא תתמוך בקריאה הראשונה, השנייה

¹⁰ יצויין כי אם בתקופה שבין תום המועד האחרון להנחת חוק התקציב לבין תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים (תקופה בת כחמישה חודשים) התקיימו הליכים להרכבת ממשלה חדשה, הבעת אמון בממשלה חדשה, קבלת חוק על התפזרות הכנסת או קיום בחירות לכנסת – על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים, אך לא יאוחר מ-60 ימים לפני היום הקובע, שהוא היום שאחרי תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או היום שאחרי 145 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר. כך שבמצב זה האחרון יהיו מוקנים לממשלה לכל היותר 85 ימים להניח את הצעת החוק התקציב על שולחן הכנסת, ולכנסת 60 ימים לאשר את הצעת חוק התקציב. יש לשים לב שבמניין התקופות לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כפי שנקבעו בסעיף 18א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

¹¹ שהיא סכום ההוצאה הממשלתית שהיה ניתן להוציא בפועל בשנת התקציב הקודמת.

¹² מגבלת ההוצאה שנקבעה בחוק הפחתת הגירעון בניכוי סכומים שחרגו ממגבלת ההוצאה ואינם באים בחשבון בחישוב תקרת ההוצאה.

¹³ ממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב המשכּי.

¹⁴ כמו כן, הממשלה רשאית להוציא גם הוצאה המותנית בהכנסה, הוצאה של מפעלים עסקיים שפעלו בשנת כספים קודמת, והחזר חובות קרן (שאינו החזר המוסד לביטוח לאומי); ראו סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה.

או השלישית בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, שתגרום לחריגה או להגדלת חריגה ממגבלת הגירעון המותר באותה שנה, או שבביצועה כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית, שתגרום לחריגה או להגדלת חריגה, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת.

ג.3. תקציב דו-שנתי

ג.3.א. התקציב לשנים 2009-2016

32. בשנת 2009 אומץ לראשונה הסדר של תקציב דו-שנתי כהוראת שעה במסגרת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). לצידו, תוקן גם חוק ההתייעלות הכלכלית, התשס"ט-2009, ונקבע בו פרק כ"ח שקבע הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010.

33. חקיקת התקציב הדו-שנתי באותן שנים נעשתה, בין היתר, בשל הבחירות לכנסת ה-18 שמנעו את קבלתו של חוק התקציב לשנת הכספים 2009 טרם היום הקובע כאמור, ועל רקע המשבר הכלכלי העולמי והצורך בוודאות פיסקלית.¹⁵ החקיקה התקבלה בקריאה שלישית בכנסת ביולי 2009, כך שהתקציב הדו-שנתי שנקבע באותה עת היה לתקופה של שנה וחצי בפועל, ולא לשנתיים.

34. לקראת שנת 2011, הוארך תוקף הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי בשנתיים נוספות. במסגרת הכנת התיקונים לתקציב דו שנתי לשנים 2011-2012 קבעה הכנסת מנגנונים לחיזוק הפיקוח שלה על הממשלה ובהם: קביעת מועד להגשת התקציב לשנת 2012; הסדרת סעיף תקציב התאמות משנה לשנה; והטלת חובת דיווח על שר האוצר באשר ליעילות התקציב הדו-שנתי

35. בפסק הדין בעניין **בר-און**, שעסק בהארכת תוקף הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי לשנים 2012-2011,¹⁶ קבע בית המשפט כי יש לעשות שימוש במשורה בקביעת הוראות זמניות במסגרת חוק-יסוד, אך ציין גם לחיוב את המנגנונים שהכנסת הכניסה בחוק כדי למתן את החלשת הפיקוח על הממשלה וכן כי לחברי הכנסת עומדת האפשרות לבחור לשנות את תקופת התקציב משנה לשנתיים, על אף הפגיעה הצפויה במרקם היחסים בין הכנסת לבין הממשלה.

36. בשל חובת הדיווח באשר ליעילותו של תקציב דו שנתי ורצון הממשלה להפעיל "פיילוט" את התקציב הדו שנתי לשם קביעתו באופן קבוע, בחודש מאי 2012, פרסם משרד האוצר דוח מסקנות ביניים מיישום התקציב הדו-שנתי והציג עקרונות לקביעת תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי. בדוח פורטו היתרונות של שיטת התקציב הדו-שנתי, בין היתר בדבר מתן יציבות, וודאות והמשכיות למשק בעיתות משברים פוליטיים לצד האפשרות לאפשר לממשלה ולמשק בכללותו תכנון ארוך טווח, כמו גם החסרונות בדבר הקושי לחזות התפתחויות כלכליות לתקופה ארוכה והפגיעה ביכולת הכנסת למלא את תפקידה כמפקחת על עבודת הממשלה.

37. בדוח הביניים הומלץ על קביעת הסדר של קבע לתקציב דו-שנתי במקרה של שנת בחירות או בשל מצב חריג המונע קביעה סבירה של תחזיות לגבי הפרמטרים הכלכליים הבסיסיים הנוגעים לשנות התקציב הדו-שנתי.

38. הוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי הוארכה על ידי הכנסת פעמיים נוספות, בשנים 2013 ו-2015 בהן התקיימו בחירות, כך שהיא עמדה בתוקפה עד לתום שנת הכספים 2016.

39. בדיון המשך שקיימה ועדת הכספים בשנת 2016 ציין הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר כי נוכח הניסיון שנצבר עד אז ו"העדר הניסיון הביני"ל בנושא, עמדנו המקצועית הינה כי יש להשאיר על כנה

¹⁵ דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), ה"ח הממשלה 424, 280.

¹⁶ בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011)

את הוראת חוק-יסוד : משק המדינה לפיה תקציב המדינה יהיה לשנה אחת".¹⁷

ג.3.ג. התקציב לשנים 2017-2018

40. התקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018 אושר במסגרת הוראת שעה חדשה, אשר נקבעו בה תקציב התאמות ולראשונה גם מנגנון התכנסות, כפי שפורט לעיל. בעניינו של תקציב זה עסק פסק הדין בעניין

המרכז האקדמי.¹⁸

41. בחוות דעתו המרכזית בפסק הדין, עמד המשנה לנשיאה רובינשטיין על "שתי מגמות מדאגות בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, השלובות זו בזו", כלשונו. האחת, החלשת תפקיד הכנסת ומעמדה כגוף מפקח על הממשלה; השניה, פחות במעמדם של חוקי-היסוד המוצא את ביטוי, בהקשר זה, בדרך של ריבוי הוראות שעה בחוקי-היסוד, ובאופן פרטני בענייננו – בחוק-יסוד : משק המדינה. בין היתר, עמד המשנה לנשיאה רובינשטיין על כך שהוראת השעה בעניין התקציב הדו-שנתי החלה אמנם כמעין "ניסוי" אך נקבעה מחדש שוב ושוב בשל "נוחות פוליטית", כלשונו. כן הביע המשנה לנשיאה התנגדות עקרונית למנגנון התקציב הדו-שנתי, גם אם בדרך של הסדר קבע, ופסק כי נעשה שימוש לרעה בסמכות המכוננת. דברים ברוח דומה הביעו השופטים ג'ובראן ודנציגר, שאף כינה את מנגנון ההתכנסות בשם "מנגנון ההתכנסות".

42. יתר השופטים הצטרפו לעמדתו העקרונית של המשנה לנשיאה בדבר הפגיעה בסמכות המכוננת בשל השימוש התכוף במנגנון הוראות השעה במסגרת חקיקת היסוד, באופן הפוגע במעמדה, אך לא ראו בקביעת תקציב דו-שנתי כהפרה של עקרונות היסוד בדבר פיקוח הכנסת על הממשלה וכן נמנעו מלהביע עמדה באשר למנגנון ההתכנסות, מטרותיו ונסיבות חקיקתו.

43. בסופו של דבר, קבע בית המשפט פה אחד כי נעשה שימוש לרעה בכותרת "חוק-יסוד" במקרה דנן, והוציא התראת בטלות לפיה "לא ניתן יהא עוד לתקן את חוק היסוד ולכונן תקציב שאינו חד-שנתי על דרך הוראת שעה".¹⁹ בית המשפט הסתפק בהתראת בטלות ולא בביטול בפועל של התקציב הדו-שנתי על מנת להימנע מהתקדים מרחיק-הלכת שבהתערבות שיפוטית בתוכנה של חקיקת-יסוד, לצד ההשפעה הפיסקאלית רחבת ההיקף שעשויה להיות לביטול תקציב שנת הכספים 2018.

ג.3.ג. התקציבים בשנים 2019-2022

44. תקציב המדינה לשנת 2019 עבר כתקציב חד-שנתי כבר במרץ 2018, תשעה חודשים טרם המועד הקבוע בחוק; תקציב המדינה לשנת 2020 לא אושר נוכח הנסיבות הפוליטיות אליהן נקלעה מדינת ישראל; בשנת 2021 לאחר הבחירות, חוקי התקציב לשנות הכספים 2021 ו-2022 אושרו בנובמבר 2021 באותו מועד כשני תקציבים נפרדים.

ד. הערות לדיון בוועדה – מעודכנות לעומת מסמך ההכנה מיום 2.5.2023 לאור תשובות משרד האוצר ומשרד המשפטים

ד.1. הערות לגבי ההסדר והמנגנון בהצעות החוק

45. הצעות החוק שבפניהם קובעות הוראות למקרים בהם הצעת חוק התקציב מוגשת במועד מוקדם לשנת התקציב בה היא עוסקת. כך, למעשה, יעמדו בפני הכנסת שני מסלולים לאישור תקציב – האחד, מסלול

¹⁷ מכתב מאמיר לוי, הממונה על התקציבים, לח"כ משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים, בעניין דיווח הממונה על התקציבים במשרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת לעניין שאלת קביעתו של תקציב דו-שנתי (20.4.2016).

¹⁸ בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (6.9.2017).

¹⁹ עניין המרכז האקדמי, פס' לג לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

"רגיל" כפי שקיים כיום בחוק-היסוד ופורט לעיל; השני, כאמור, מנגנון תקציב מוקדם שיחול במקרים בהם מוגשת הצעת חוק התקציב למעלה משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים ולפיו תוטל על הממשלה החובה להכין את ההסדרים שפורטו לעיל בדבר תקציב התאמות, דוח הפרשים ותכנית מאזנת תוך הפעלת מנגנון התכנסות הדומה להסדר שנקבע בעבר בהוראת שעה.

46. נוכח האמור, נראה אמנם שהצעות החוק שבפניכם נותנות מענה לחלק מהחששות שהעלה בית המשפט בעניין **המרכז האקדמי**: ראשית, ההסדרים המובאים בפני הכנסת אינם מציעים לתקן את חוק-היסוד באופן זמני, ואף ההסדר המוצע בתיקון 13 לחוק-היסוד הוא תיקון קבוע וצופה פני עתיד. שנית, אין מדובר בשינוי הרעיון העקרוני של פיקוח הכנסת על הממשלה באישור תקציב המדינה, אלא בקביעת מנגנון נוסף במקרה של הגשת תקציב במועד מוקדם לשנת התקציב; שלישית, מנגנון התקציב המוקדם המוצע מנחה בעניין האופן בו על הממשלה להגיש את התקציב – אך הוא אינו מטיל חובה על הכנסת לדון בתקציב המוקדם בסד זמנים קבוע, ובידי הכנסת הרשות לבחור האם לאשר את התקציב שמוגש במועד מוקדם על ידי הממשלה במסגרת המסלול של התקציב המוקדם, או להעבירו במועד ה"רגיל". יוזכר שוב, בעניין זה, כי גם תקציב 2019 הובא במועד מוקדם לשנת התקציב, ואף במסגרת הדיונים בעניינו העיר הייעוץ המשפטי לוועדה על הפגיעה הרעיונית בפיקוח הכנסת על הממשלה. כן יצוין כי בהליך העברת התקציב והחוקים הנלווים לו מוחלת משמעת קואליציונית ברורה.

47. **היחס בין מנגנון התקציב המוקדם לבין הסדר התקציב הדו-שנתי**: בדיונים שנערכו בעבר בוועדת הכספים בעניין התקציב הדו-שנתי, הוצג בפני הוועדה כי השימוש בעולם בתקציב דו-שנתי אינו נפוץ, אף שישנן מדינות המכירות בתקציב מעין זה ובוחנות את האפשרות לקבוע תקציב למועד ארוך יותר משנה אחת.²⁰ נציגי משרד האוצר, בדיון מיום 3.5.2023, הציגו כי עניין זה לא השתנה מאז, וכי אין דוגמה במדינות אחרות למנגנון דומה למנגנון ההתכנסות המוצע בהצעות החוק שלפניכם. לצד זאת, עמדו נציגי משרד האוצר על ההבדלים בין מנגנון התקציב המוקדם המוצע לבין התקציב הדו-שנתי והסבירו את נחיצות המנגנון בשנה שבה מונחת הצעת חוק התקציב מעל 6 חודשים לפני שנת הכספים, וטענו כי נדרש כלי שיגביל את הממשלה מהמשך התנהלות "רגילה" כשהמצב הכלכלי והפיסקלי השתנה באופן דרמטי. כן נטען כי הצעות החוק בעניין זה היו מונחות על שולחן הכנסת גם אלמלא היתה מונחת הצעת חוק התקציב לשנת 2024 במועד זה. לשיטתם, אין כיום מגבלה בחוק-היסוד על האפשרות להגיש תקציב במועד מוקדם, ומטרת החוק היא להטיל חובה על הממשלה להתאים את אופן חלוקת הכספים לתחזיות הפיסקליות העדכניות על מנת למנוע מצבים של הוצאה לא מבוקרת, התאמה שנעשית גם כיום על ידי גורמי המקצוע במשרד האוצר, וכי ועדת הכספים מעורבת במנגנון ההתכנסות באמצעות אישור העברות תקציביות, כפי שיפורט להלן. עם זאת, התוצאה לטעמי היא שהכנסת מקבלת לכאורה חוק תקציב על תנאי, באופן שמעורר קשיים אותם אסקור להלן.

48. יוזכר בהקשר זה כי בפסק הדין בעניין **המרכז האקדמי** שעסק בהצעות החוק לשנות הכספים 2017-2018, נחלקו שופטי בית המשפט העליון באשר למניעיו של מנגנון ההתכנסות ויעילותו. חלק משופטי ההרכב, ובהם המשנה לנשיאה רובינשטיין שכתב את חוות הדעת העיקרית, סברו כי מנגנון ההתכנסות והתוכנית המאזנת הם כלי מסורבל שבא "לרבע את העיגול" כדי להותיר את התקציב הדו-שנתי ולהשיג נוחות פוליטית תוך כדי ניסיון למנוע "תוצאות אסוניות של גירעון משתולל".²¹ עם זאת, וכאמור לעיל, מרבית שופטי ההרכב לא הצטרפו לדברים אלו ונמנעו מלהביע עמדה לגופו של מנגנון ההתכנסות, תכליתו ונסיבות חקיקתו.

²⁰ ראו שילה הטיס רולף **תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2009).

²¹ עניין **המרכז האקדמי**, פס' ו' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

ד.2. קשיים משפטיים במנגנון התקציב המוקדם

49. פגיעתו של ההסדר המוצע בתוקפו של חוק שהתקבל בכנסת ובמעמד הכנסת: בנוסח הצעת החוק אין התייחסות למצב המשפטי שיחול לאחר ה-31 למאי של שנת התקציב אם הממשלה לא הניחה הצעה לחוק תקציב חדש או הצעה לתיקון חוק התקציב שהתקבל במועד מוקדם, כפי שעליה לעשות על פי הוראות החוק. מתשובותיהם של נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים בוועדה ובפגישה עמי, הובהר לי כי לשיטתם המשמעות היא ביטולו של חוק התקציב שהתקבל במועד מוקדם (ובמקרה הספציפי העומד בפנינו – של חוק התקציב לשנת 2024), או כלשונה של נציגת משרד האוצר – הכנסת מאשרת תקציב "על תנאי".

50. התקציב, במצב של התכנסות, יתנהל בהתאם לתקציב המשכי החל מה-1 לינואר, ללא מועד אחרון להגשת הצעת חוק תקציב חדשה או תיקון להצעת חוק התקציב שכבר התקבלה במליאת הכנסת, וללא תחולת הוראות סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת המורה על התפזרות הכנסת בשל אי-קבלת תקציב. החשש הראשון, עליו עמדתי בהקשר דומה גם במסמך ההכנה מיום 2.5.2023, הוא מפני פגיעה במעמד הכנסת ובליבת תפקידה השלטוני, בדמות הליך החקיקה ותוצריו. פגיעה זו מעמיקה מקום בו מדובר בחוק התקציב, אשר משמש כאחד הכלים המרכזיים לפיקוח הכנסת על הממשלה, לנוכח היותו "אמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתוויית מדיניותה; יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הראויה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים."²²

51. קשה להעלות על הדעת נסיבות בהן יהיה מוצדק לאפשר לגוף שלטוני אחר לקבוע בדבר כניסתו לתוקף של חוק שאושר בכנסת בשלוש קריאות, ובפרט כאשר מדובר במתן אפשרות מעין זו בהסדר קבע אשר סביר שיהיה בשימוש נפוץ למדי. גם במהלך הדיון בוועדת הכספים, נציגי הממשלה לא הצביעו בדיון על מקרה דומה מלבד הוראות ספציפיות שנקבעו בהוראת שעה בחוק-יסוד: משק המדינה:²³ בתקופת ההתמודדות הראשונית עם נגיף הקורונה וקבעו הסדרים ייחודיים לשנת 2020 בה ניתנה רשות לממשלה לערוך שינויים באופן הוצאת התקציב ההמשכי והסכום שהוקצה להתמודדות עם משבר הקורונה, ואישור ועדת הכספים נדרש רק במקרים בהם מדובר בחריגה גבוהה מהתוכנית המקורית. לנסיבות אלו, בהן ניתנה רשות לממשלה להפעיל שיקול דעת עצמאי בעת חלוקה מחדש של התקציב ההמשכי באותה תקופה, אינן דומות להצעת החוק שבפניכם בה מוצע כי הכנסת תקבל "חוק על תנאי", שיעבור בשלוש קריאות אך תוקפו יהיה תלוי ועומד בהתאם למעשי הרשות המבצעת או מחדליה. זהו תקדים שאין לו מקום, אף אם תכליות מנגנון ההתכנסות חשובות ונועדו לשמור על מדיניות פיסקלית אחראית בהתאם לנתוני משרד האוצר.

52. לפיכך, וכתנאי סף לכל דיון בסוגיה, ראוי לדעתי שלא לקבל הסדר המפקיע את הסמכות להחליט על עצם כניסתו לתוקף של חוק מידי הכנסת ומעבירה לרשות המבצעת, בין אם בשל שיקול מקצועי (שכן כפי שהוסבר, הקביעה בעניין ההפרשים ויכולת איזונים על ידי תקציב ההתאמות ייקבעו על פי תחזיות הגופים המקצועיים משרד האוצר – הממונה על התקציבים, הכלכלנית הראשית והחשב הכללי – והממשלה אינה יכולה להתערב בממצאיהם) או בשל שיקול פוליטי (בשל פעולות שבוצעו או שלא בוצעו במסגרת התוכנית המאזנת על ידי הממשלה, אשר שוקלת בהחלטותיה גם שיקולים פוליטיים).

53. לתקדים כאמור עלולות להיות השלכות רחבות שהיקפן יחרוג מהסוגיה הספציפית של חוק התקציב אל

²² בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל 4 (6.9.2017).

²³ חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), ס"ח 16; ובהמשך חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון), ס"ח 46.

הסוגיה הכללית בדבר יחסי הגומלין בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. לא בכדי התקשו נציגי הממשלה להצביע במהלך הדיון בוועדה על מקרה דומה, כאמור.

54. **מגבלת הזמנים המוצעת לשימוש במנגנון התקציב המוקדם**: המנגנון המוצע בהצעות החוק מבוסס על הנחת היסוד לפיה ניתן להגיש הצעות חוק תקציב במועד מוקדם, מעל 6 חודשים קודם לשנת התקציב ואף מוקדם יותר, והן מבקשות למצוא פתרון פיסקלי לשמירה על המסגרות התקציביות והתאמתן למציאות הכלכלית המשתנה. אומנם, לשונו של חוק-היסוד הנוכחי אינה כוללת איסור מפורש על הגשת תקציב במועד מוקדם, והדבר נעשה כבר בתקציב המדינה לשנת 2019, שעבר כאמור כבר במרץ 2018 – למעלה מתשעה חודשים טרם כניסתו לתוקף.

55. כמו כן, ישנו היגיון מעשי בהגשת תקציב לתקופה הארוכה משנה אחת בשנת תקציב בה מתקיימות בחירות ולוחות הזמנים משתנים באופן שמקשה על הממשלה להיערך לשני תקציבים (בדומה לתקציבים לשנים 2021 ו-2022, כמו גם לתקציבים לשנים 2023 ו-2024 המונחים בפני הוועדה).

56. עם זאת, פרשנות ההסדרים הקיימים בעניין התקציב אינה מעלה באופן חד משמעי כי הממשלה רשאית, בכל שנה ובהיעדר כל קושי או נסיבות מיוחדות, להביא הצעת חוק תקציב במועד מוקדם. כך, למשל, סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה בנוסחו כיום מאפשר לוועדת הכספים לקבוע מועד מוקדם להגשת תקציב, כך שנראה כי שיקול הדעת בעניין הגשת הצעת חוק תקציב במועד מוקדם מסורה גם לכנסת ולא לממשלה באופן בלעדי.

57. עמדתי בדיון בוועדה מיום 3.5.2023 על כך שהתיקון האמור, אשר מציע מנגנונים שונים לקבלת תקציב במועד מוקדם, מעגן את האפשרות להגשת תקציב במועד מוקדם ונותן לה "הכשר רעיוני", כך שפרקטיקה זו עלולה להפוך לדבר שבשגרה.

58. קושי נוסף, שנובע מההכשר הרעיוני שניתן להגשת תקציב במועד מוקדם בהצעות החוק, הוא האפשרות שעשויה לעלות מנוסח הצעת החוק לפיה הממשלה רשאית, על פי שיקול דעתה, להגיש לכנסת שני תקציבים (ולכאורה אף יותר) באותו מועד, באופן בו הכנסת תצביע על כל אחת מהצעות החוק בנפרד. הייעוץ המשפטי של משרד האוצר ציין בפניו בהקשר זה כי עמדתם המקצועית והמשפטית היא שלשון החוק אינה מאפשרת הגשת תקציב במועד אחד ליותר משני תקציבים, וכי עמדתם המקצועית, כפי שהובאה בפני הוועדה בכתב ובעל פה, התנגדה למודל התקציב הדו-שנתי. עם זאת, בהינתן התיקון המוצע המכיר ולכאורה מסדיר את האפשרות להגיש תקציב מוקדם (בהיעדר קביעה של נסיבות חריגות כלשהן או כל מגבלה שהיא על שיקול הדעת של הממשלה), נראה כי יש לקבוע את האיסור על כך באופן בהיר וברור על מנת למנוע כל אפשרות להיקלע למצב בעייתי זה.

59. **מגבלות בעניין נסיבות השימוש במנגנון התקציב המוקדם**: הקשיים בעניין אי-הטלת מגבלת זמנים לשימוש במנגנון התקציב המוקדם מחריפה ביתר שאת נוכח העובדה כי הצעות החוק בעניין מנגנון התקציב המוקדם אף אינן מציגות כל מגבלה על שיקול דעתה של הממשלה באשר לשימוש במנגנון התקציב המוקדם או באשר לנסיבות הנדרשות להפעלתו. בכך, הבחירה האם להיכנס תחת כנפיו של מנגנון שעלול בסופו של דבר להביא לביטול תוקפו של חוק שאושר בשלוש קריאות בכנסת נתונה כולה לשיקול דעתה של הממשלה. ודוק – תחולת מנגנון התקציב המוקדם אינה תלויה במועד קבלתו של חוק התקציב בקריאה שלישית, כי אם במועד הנחתו על שולחן הכנסת כהצעת חוק.

60. נוכח קשיים אלו, נראה כי יש מקום להותיר את ההחלטה הסופית בדבר תוקפו של חוק התקציב בידי הכנסת; כמו כן, יש לקבוע מגבלות ברורות לשיקול דעתה של הממשלה ביחס לנסיבות הנחתו של תקציב במועד מוקדם – כמו למשל שנת תקציב שבאה לאחר שנת בחירות בה נעשה שימוש בתקציב המשכי לפרק זמן מסוים; או על פרק הזמן בו ניתן להגיש תקציב מוקדם, לתקופה שבין שישה חודשים

לחודשיים טרם שנת התקציב, אז חל המועד האחרון להגשת תקציב מועדו ה"רגיל". זאת, מתוך הבנה כי קביעת תנאי סף שיאפשרו שימוש מצומצם במנגנון התקציב המוקדם תוביל לכך שרק במקרים נדירים שבנדירים תידרש הממשלה להפעיל שיקול דעת נרחב בשל פער כה גדול בין תחזיות משרד האוצר לבין המצב הפיסקלי בפועל.

61. כמו כן, נדרשות "תחנות ביקורת" פרלמנטריות לאורך מנגנון ההתכנסות, בפרט בשלבים בהם קיימת משמעות מעשית, כלכלית ושלטונית, לפעולת המנגנון. תחנות ביקורת כאמור באות לידי ביטוי באמצעות דיון בוועדת הכספים בדוח ההפרשים והצבעה במליאה על התוכנית המאזנת, וכן דיון בוועדת הכספים באשר לתקציב ההתאמות ואופן חלוקתו המוצע על ידי הממשלה, מתוך תפיסתו כ"תקציב זוטא" בשל היותו תוספת על התקציב שכבר אושר במועד מוקדם במליאה במסגרת חוק התקציב.

62. חשוב לציין בהקשר זה כי מנגנון התכנסות מעין זה המוצע כעת נקבע לראשונה במסגרת חוק התקציב לשנים 2017-2018; אך בשונה מההסדר המוצע עתה, בהסדר משנת 2017-2018, נקבעה שם חובת דיון על ועדת הכספים לא יאוחר מיום 1/11/2017, וכן נקבע כי אם צפוי הפרש הוצאות או הפרש גירעון ואין בהפחתת תקציב ההתאמות לכסות את מלוא ההפרש, הממשלה ושר האוצר יחובו בחובת התייעצות עם ועדת הכספים בטרם הכנת תכנית מאזנת.

63. **השפעת מנגנון התקציב המוקדם על הארכת כהונת הכנסת:** סוגיה נוספת עליה יש לתת את הדעת היא היחס בין תקופת כהונתה של הכנסת לבין ביטולו האפשרי של חוק התקציב והשלכותיו. סעיף 9א(א) לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן".²⁴ לנוכח סעיף זה, אציין בזהירות הנדרשת במקרים מעין אלו כי ייתכן שההסדר בהצעות החוק, משעה שהוברר כי משמעותן היא בטלותו של חוק התקציב במצבים המנויים בהן, מעוררות שאלות בדבר היחס בין השלכותיו המשפטיות שנמנו לעיל לבין שאלת הרוב הדרוש לקבלתו וכן היחס בין ההוראות החוקתיות השונות, שאלות שנידונו בעבר בהקשרים אחרים גם בפני בית המשפט.

64. איני יודעת אם שיקולים אלה נשקלו בעת גיבוש הצעת חוק-היסוד והסדריה, ועל כן מוצע שנציגי משרד המשפטים יציגו בפני הוועדה את האופן בו הם מפרשים את היחס בין חוק-היסוד השונים, והאם לשיטתם ישנה השפעה של חוק-יסוד אחרים על ההליך בו נדרשת הצעת חוק זו להתקבל.

ד.3. קשיים באשר להשלכות יישומו של מנגנון התקציב המוקדם

65. **"פגיעה כפולה" בניהול תקציב המדינה:** בבחירה בין תקציב המשכי לבין מנגנון התקציב המוקדם, נכון לטעמנו נכון להעדיף את מנגנון התקציב המוקדם המוצע על פני תקציב המשכי לתקופה ארוכה, זאת לנוכח ניסיון העבר המלמד כי שימוש ממושך בתקציב המשכי גורם נזק הן מבחינה פוליטית בהיותו "מסלול עוקף" לפיקוח הכנסת על אופן הוצאת התקציב, הן מבחינה שלטונית בשל הפגיעה הקשה באפשרות של משרדי הממשלה וגופיה השונים להכין תוכניות ארוכות טווח ולהוביל פרויקטים מורכבים, כמו גם בתפקודם ובצמצום הוצאותיהם.

66. עם זאת, ההסדר המוצע בעניין אי-כניסת חוק התקציב לתוקפו גורם לפגיעה כפולה בניהול התקציב – מצד אחד, הוא מבקש לבטל את התקציב שהכנסת אישרה בשל אי-התאמתו למציאות הפיסקלית ומצד שני הוא מותיר את מדינת ישראל עם תקציב המשכי לתקופה ארוכה מאוד, ללא מועד לביטולו עד לשנת

²⁴ להשלמת התמונה יוזכר הסדר משלים לסעיף 9א(א) המצוי בסעיפים 45 ו-45א לחוק-יסוד: הכנסת. סעיף 45 לחוק היסוד קובע כי נדרש רוב של שמונים חברי כנסת בעת שינוי ס' 44 ושינוי שלו עצמו, וסעיף 45א קובע כי "הוראת סעיף 45 תחול גם לענין שינוי סעיף 9א(א)".

התקציב הבאה, ובניגוד להוראות סעיף 33 לחוק-יסוד : משק המדינה וסעיף 36 לחוק-יסוד : הכנסת, הרואים בתקציב ההמשכי כפיתרון לתקופה זמנית קצרה ותו לא . הנחת המוצא של הצעות החוק היא כי תקציב המשכי שיקשה על פעילות משרדי הממשלה ישמש תמריץ לממשלה להביא הצעת חוק מעודכנת, אך ניסיון השנים האחרונות והמשברים הפוליטיים שאירעו בהן מלמדים שהמועד הקבוע בחוק-היסוד להתפזרות הכנסת הוא הגורם המרכזי המניע את תהליך גיבוש וקבלת חוק התקציב, ואין זה מובן מאליו שבהיעדרו יובא תקציב אחר. בהצעת החוק, בהיבט זה, יש כדי להביא לידי ביטוי בבת אחת את כל החסרונות הגלומים בהסדרי התקציב השונים האפשריים המונחים לפתחן של הכנסת והממשלה.

67. **מגבלות על עבודת הכנסת מכוח מנגנון ההתכנסות :** על חברי הוועדה לשים לב כי מנגנון ההתכנסות עלול להגביל את יכולת הכנסת לחוקק חוקים שעשויים להשפיע על המסגרת התקציבית שאושרה במועד מוקדם, בין היתר אם כרוכה בעניינם של חוקים אלו הפחתה של הכנסות הממשלה או הגדלה של הוצאות הממשלה בלא להציג מקור תקציבי להוצאה זו. זאת, בדומה לאופן בו פועל כבר כיום הסדר הנומרטור עליו עמדנו לעיל. מגבלות אלו עשויות להחריף במקרים בהם דוח ההפרשים יצביע על צורך להפעיל תוכניות איזון רחבות-היקף במסגרת התוכנית המאזנת, כך שיהיה קושי למצוא מקורות תקציביים עבור הצעות החוק של חברי הכנסת.

68. נציגי משרד האוצר, בדיון מיום 3.5.2023, טענו כי הסדר הנומרטור המעוגן כיום ממוקד בפתרון בעיות שנוצרות מחלוקה פנימית לא מאוזנת של התקציב, ואינו נותן מענה למצבים בהם נוצר הפרש הוצאות או הפרש גירעון בשל השפעות חיצוניות לתקציב. זהו, לשיטתם, הצורך במנגנון התקציב המוקדם. אף שנראה כי המנגנונים אכן מבקשים לתת מענה לבעיות שונות, שילובם עשוי להטיל מגבלה כפולה על עבודת הכנסת. לשיקול חברי הכנסת מונחת הסוגיה האם יש בכך הצדקה בנסיבות הכלכליות והפיסקליות בהן יופעל מנגנון התקציב המוקדם.

ד.4. הערות לענין תקציב 2023-2024

69. **תקציבי 2023 ו-2024 כתקציבים לשתי שנות כספים המובא במועד אחד :** בדומה להצעות חוק התקציב לשנים 2021 ו-2022, הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 הובאו בפני הכנסת על ידי הממשלה בנפרד מתוך הנחה שההצבעה בעניינן תיערך באותו מועד. המשמעות היא שבאופן מעשי הכנסת מחילה על שתי הצעות החוק את סד הזמנים של הצעת חוק התקציב לשנת 2023, חרף העובדה שאת הצעת חוק התקציב לשנת 2024 ניתן להעביר עד יום 31.3.2024, כאמור לעיל.

70. מבחינה מעשית, ניתן להבין את ההגיון לענין תקציבי 2023 ו-2024 : נראה כי העברת חוק תקציב לשנת 2023 עד ליום הקובע (שחל ביום 29.5.2023, כאמור לעיל) תביא לכך שמייד לאחריו על הממשלה להכין את התקציב לשנת 2024 כדי לעמוד בגדריו של המועד ה"רגיל" הקבוע בחוק-יסוד : משק המדינה, זאת לנוכח ניסיון העבר לפיו לתהליך הממשלתי נדרשים כשלושה חודשים להכין הצעת חוק תקציב. כמו כן, ובשל הבחירות שנערכו בשנת התקציב הקודמת, הצעת חוק התקציב לשנת 2023 תחול על חצי שנה בלבד כך ששני החוקים יחד אינם חלים למשך שנתיים מלאות.

71. במסמך ההכנה מיום 2.5.2023 הבעתי חשש בעניין הפחתת התדירות של פיקוח הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב מתדירות שנתית לתדירות דו-שנתית, שהרי גם אם בפועל כל אחת מהצעות חוק התקציב נדרשת לעבור בפני עצמה, עצם העברתן באותו סד זמנים מקשה מאוד דה-פקטו על אפשרות הכנסת לפקח על הממשלה פעם נוספת באמצעות הדיונים בחוק התקציב ואישורו, במועד סמוך יותר לשנת הכספים 2024. עם זאת, נציגי משרד האוצר ציינו כי הם תמכו, מבחינה מקצועית, בהנחת תקציבי 2023 ו-2024 באותו מועד – בין היתר לנוכח הנסיבות הפוליטיות ולוחות הזמנים הדחוקים, כפי שתואר

לעיל. כן ציינתי גם כי חברי הוועדה יכולים לשקול בדיוניה את האפשרות להמשיך את הדיונים לאישורה של הצעת חוק התקציב לשנת 2024 גם לאחר אישור הצעת חוק התקציב לשנת 2023. כן ציינתי כי ייתכן שיהיה בכך גם לייתר את הצורך בשימוש במנגנון ההתכנסות המחפה, כאמור, על העדרו של מידע זה ולהפחית את הפגיעה בפיקוח הכנסת שהוזכרה לעיל. לא למותר לציין, בהקשר זה, את דברי הנשיאה ביניש בעניין **בר-און** שהוזכר לעיל לפיהם "הגם שיש פגיעה בסמכותה של הכנסת שעה שנדרשת היא לאשר תקציב אחת לשנתיים ולא אחת לשנה, עומדת לחברי הכנסת האפשרות לבחור לשנות את תקופת התקציב.²⁵

72. עם זאת, נציגי משרד האוצר ציינו בדיון בוועדה ביום 3.5.2023 שאין בכך משום פיתרון, שכן לשיטתם מנגנון ההתכנסות יהיה דרשו כהסדר של קבע לכל הצעת חוק תקציב שתונח על שולחן הכנסת במועד מוקדם. בנסיבות אלו ראוי למצוא מענה אחר לבעייתיות שהוצגה לעיל, ברוח ההערות שעסקו בפגיעה במעמד הכנסת ובשיקול הדעת הרחב של הממשלה, כאמור בסעיפים 60-61.

73. **הוראת שעה בעניין תקציב 2024**: אומנם, הצעות החוק בענייננו נמנעות, כאמור, מהבעיה עליה עמד בית המשפט בדבר שימוש תכוף בהוראות שעה במסגרת חוקי-יסוד. יחד עם זאת, הצעת חוק ההתאמות כוללת הוראת שעה לשנת 2024 לפיה תקציב ההתאמות יהיה בשיעור של 0.4% מההוצאה הממשלתית המותרת ולא 0.7% כפי שנקבע על דרך הכלל.

74. נציגי משרד האוצר, בדיון מיום 3.5.2023, הסבירו על הסיבות שהובילו לבחירה בתקציב התאמות בשיעור של 0.7% מההוצאה הממשלתית המותרת, וסקרו את ההשוואה לשיעורים שנקבעו בשיעורים דומים בעבר. כן הסבירו נציגי משרד האוצר את הנסיבות הפסיקליות שהובילו לקביעת תקציב התאמות בשיעור נמוך יותר בהוראת שעה לשנת 2024. עם זאת, לא ידעו נציגי משרד האוצר לפרט האם צפוי מעתה שימוש בהוראות שעה על מנת להתאים את תקציב ההתאמות לכל שנת תקציב באופן ספציפי; והאם צפוי שימוש בהוראות שעה גם באשר לשיעורים או הוראות אחרות בהצעות החוק, דוגמת תקרת ההתכנסות. בהקשר זה יוער כי שימוש תכוף בהוראות שעה על מנת להתאים את מסגרות התקציב לנסיבות הייחודיות של כל שנה ושנה עלול לרוקן מתוכן את הסדרי הפיקוח והבקרה שמבקש מנגנון התקציב המוקדם לקבוע, מאחר שהוא מאפשר לממשלה לעצב את יעדי העמידה במסגרת התקציב כרצונה, ופוגעת ביציבות ובוודאות הנדרשות, בייחוד למשרדי הממשלה, בעת קביעת תקציב במועד מוקדם לשנת התקציב.

בכבוד רב,



שגית אפיק

²⁵ עניין **בר-און**, פס' 24 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

נספח א': סדר הפעולות המוצע במקרה בו אושר במליאה תקציב שהונח על שולחן הכנסת במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים

