



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 054833-2023)
ירושלים, י"א באייר התשפ"ג
2 במאי 2023

לכבוד
חברי ועדת הכספים

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) והצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023

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 הצעות 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. עניינן 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
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.

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.

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 יעשה 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 שנוותר. ההפחתה תהיה לפי 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 להחלטתה⁶.
17. לשם הנוחות, יכונה מנגנון זה להלן "מנגנון התקציב המוקדם".

³ ס' 5 להצעת חוק ההתאמות.

⁴ ס' 4 להצעת חוק ההתאמות.

⁵ ס' 1א3(א)(3) להצעת חוק-היסוד.

⁶ ס' 1א3(א)(4) ו-5(5) להצעת חוק-היסוד; ס' 7 להצעת חוק ההתאמות.

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 ההמשכי, 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 ההמשכי 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 הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; על פי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הממשלה רשאית להוציא בשנת הכספים את הסכום הנקוב כהוצאה 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

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' 1א3(א)(6) להצעת חוק-היסוד.

החליטה על התפוזותה 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 המשכ"י", 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 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

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 התפוזות 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 המשכ"י.

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 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה.

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 חוקי-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 כ"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 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.

ג.3.ב. התקציב לשנים 2017-2018

39. 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**.¹⁷

40. בחוות דעתו המרכזית בפסק הדין, עמד המשנה לנשיאה רובינשטיין על "שתי מגמות מדאיגות בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, השלובות זו בזו", כלשונו. האחת, החלשת תפקיד הכנסת ומעמדה כגוף מפקח על הממשלה; השניה, פיתוח במעמדם של חוקי-היסוד המוצא את ביטויו, 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 גובראן ודנציגר, שאף כינה את מנגנון ההתכנסות בשם "מנגנון ההתכנסות".

41. יתר השופטים הצטרפו לעמדתו העקרונית של המשנה לנשיאה בדבר הפגיעה בסמכות המכוננת בשל

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).

¹⁷ בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (6.9.2017).

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.

42. 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".¹⁸ 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

43. 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

ד.1. הערות לגבי ההסדר והמנגנון בהצעות החוק

44. הצעות החוק שבפניכם 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 "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.

45. 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.

46. אף על פי כן, ולמרות שמנגנון התקציב המוקדם המוצע עתה הוא הוראת קבע, התוצאה המתקבלת בשנה שבה יופעל המנגנון דומה לתוצאתם של הסדרים קודמים שהתקבלו בעבר כהוראת שעה בעניין התקציב הדו-שנתי, ומכאן נראה כי יש בהצעות החוק כאמור משום פגיעה באפשרויות הפיקוח של הכנסת על הממשלה ויש למצוא את הדרכים להסדרת הפיקוח באופן ראוי. להלן אעמוד על הקשיים והצעות אפשריות

¹⁸ עניין המרכז האקדמי, פס' לג לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

47. **הצורך בשימוש במנגנון התקציב המוקדם ושאלת יעילותו:** בדיונים שנערכו בעבר בוועדת הכספים בעניין התקציב הדו-שנתי, הוצג בפני הוועדה כי נכון למועד הצגת הנתונים ישראל ובחריין הן המדינות המשתמשות בפועל בתקציב דו-שנתי, אך מדינות נוספות מכירות בתקציב מעין זה ובוחנות את האפשרות לקבוע תקציב למועד ארוך יותר משנה אחת.¹⁹ מוצע, אם כן, שנציגי משרד האוצר יציגו בפני הוועדה האם חל שינוי במצב דברים זה והאם נצבר ניסיון ממדינות נוספות באשר לתקציב שנקבע לתקופה העולה על שנה – בין אם בדרך של תקציב דו-שנתי "רשמי" ובין אם בתקציב מעין דו-שנתי כמו בהצעות החוק המונחות בפניהם.

48. יצוין 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".²⁰ עם זאת, וכאמור לעיל, מרבית שופטי ההרכב לא הצטרפו לדברים אלו ונמנעו מלהביע עמדה לגופו של מנגנון ההתכנסות, תכליתו ונסיבות חקיקתו.

49. לפיכך, מוצע כי נציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את הרציונל העומד ביסוד מנגנון ההתכנסות ומקורו; האם מנגנון מעין זה נמצא בשימוש במדינות נוספות ומהי מידת יעילותו בהתאמת ההוצאות או הגרעון למסגרת התקציבית.

50. **מגבלת הזמנים המוצעת לשימוש במנגנון התקציב המוקדם:** הצעת חוק-היסוד עוסקת אמנם בהצעות חוק תקציב המונחות במועד המוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת הכספים, אך לא מוצע במסגרתה רף זמנים תחתון באשר למועד המוקדם ביותר להגשת הצעת החוק התקציב. אף שנראה כי הוראת חוק-יסוד: משק המדינה לפיה "התקציב יהיה לשנה אחת"²¹ עשויה להגביל את האפשרות להגשת הצעת חוק תקציב מעבר לשנת הכספים הקרובה, זו אינה הפרשנות היחידה העולה בהכרח מלשון החוק. במילים אחרות, ייתכן כי הממשלה תהא רשאית להגיש הצעת חוק תקציב במועד המוקדם בהרבה משנת הכספים בה היא עוסקת, ובאופן תיאורטי גם מספר שנים לפני כן.

51. באופן דומה, מנוסח ההצעות נראה כי באופן תיאורטי, יכולה הממשלה להניח הצעת חוק תקציב במועד ה"רגיל" הקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה, ולאחר מספר חודשים להניח הצעת חוק תקציב שעושה שימוש במנגנון התקציב המוקדם על מנת לאשר תקציב לשנת התקציב העוקבת במועד מוקדם יותר. מחד גיסא, יש בכך כדי להחליש את הזיקה בין ההסדרים בהצעות החוק לבין התקציב הדו-שנתי והקשיים שעלו בעניינו; מאידך גיסא, יש בכך להקים פגיעה אפשרית נוספת פיקוח הכנסת על הממשלה ובעבודתה הרציפה, נוכח הקושי להוביל הליכי חקיקה רציפים בנושאים אחרים בתקופת הביניים שבין הגשת שתי הצעות חוקי התקציב.

52. מוצע שנציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את הרציונל מאחורי התקופה שנקבעה (שישה חודשים). מדוע אין מקום להסתפק במשך זמן מועט יותר – שלושה או ארבעה חודשים, המקבילים לזמן הדרוש לממשלה להכין הצעת חוק תקציב, או למצבים מוגבלים בלבד כמוצע בפיסקה להלן.

53. **מגבלות בעניין הנסיבות לשימוש במנגנון התקציב המוקדם:** בהתאם להצעות החוק, השימוש במנגנון

¹⁹ ראו שילה הטיס רולף **תקציבים דו-שנתיים – הניסיון בעולם** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2009).

²⁰ עניין **המרכז האקדמי**, פס' ו' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין.

²¹ ס' 3(א)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה.

התקציב המוקדם המוצע, במסגרת הזמן שנתחם בעניינו עליו הערנו לעיל, נתון לשיקול דעתה הבלעדי של הממשלה ואין בהצעת החוק כל התייחסות לנסיבות או לשיקולים בהם הממשלה יכולה לבחור אם לעשות בו שימוש. אומנם הדבר נעשה כבר בתקציב המדינה לשנת 2019, שעבר כאמור כבר במרץ 2018 – למעלה מתשעה חודשים טרם כניסתו לתוקף – אך עתה מוצע לעגן זאת כחסדר קבוע ולכן נדרש להגביל במסגרת הצעות החוק את הנסיבות החריגות בהן ראוי לעשות שימוש במנגנון זה.

54. בהקשר זה יצויין כי נראה שנכון 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. אף ועדת הכספים עמדה על כך בדיוני פיקוח שקימה והרציונל בקיום דיון משולב על שתי שנות תקציב בשנת בחירות הובן על ידי חבריה הן בשל הקושי הכלכלי, שלטוני ולוחות הזמנים.

55. לפיכך, ייתכן שנכון יהיה לקבוע את אפשרות השימוש במנגנון התקציב המוקדם רק לשנת תקציב שבאה לאחר שנת בחירות בה נעשה שימוש בתקציב המשכי לפרק זמן מסוים (למשל, בין ארבעה לשישה חודשים). שילוב נסיבות זה עשוי להצדיק שימוש במנגנון התקציב המוקדם, המבוסס כאמור על מידע פיסקלי חלקי ופוגע באפשרויות הפיקוח של הכנסת על הממשלה, מתוך התפיסה לפיה החלופות התקציביות האחרות, בדמות תקציב המשכי ארוך-טווח, עלולות לגרום נזק רב יותר מבחינה כלכלית ודמוקרטית.

56. **מנגנון ההתכנסות כפוגע במעמד הכנסת:** כפי שתואר לעיל, מנגנון התקציב המוקדם מציג נוסחה המשקללת את מנגנון ההתכנסות, דוח ההפרשים וביצועי התוכנית המאזנת בהתאם להתנהלות הממשלה, כך שאם הממשלה לא הגישה את הדוחות הנדרשים ממנה או שלא הניחה על שולחן הכנסת אישורים על השגת איזון תקציבי, תידחה כניסתו לתוקף של התקציב שאושר בכנסת במועד מוקדם, ובמקרי קיצון אף יבוטל לחלוטין. המשמעות היא השפעה על תוקפו של חוק שנחקק בידי הכנסת באמצעות מנגנון המחושב על ידי גוף שלטוני אחר, השפעה אשר תלויה בחלקה גם בפעולות הממשלה שבוצעו או שלא בוצעו במסגרת התוכנית המאזנת.²²

57. לפיכך, ראשית מוצע כי נציגי משרד האוצר יבהירו לחברי הוועדה כיצד מחושבים הסכומים בעניין מגבלת הגירעון המותר לשנת התקציב; למי נתונה הסמכות לקבוע כי קיים הפרש הוצאות או הפרש גירעון; מהם סוג השיקולים – כלכליים-פיסקליים, פוליטיים, חברתיים או אחרים – הנשקלים בעת קביעה מעין זו; ומהן המגבלות על שיקול הדעת של הממשלה בשאלה מהו היקף פעולות האיזון שבתוכנית המאזנת שיש להוציא לפועל ובשאלה האם להניח או לא להניח על שולחן הכנסת את אישורה בעניינים אלו. וכן את היחס בין החלטות הממשלה והחלטות משרד האוצר, לרבות תחשיבו ותחזיותיו, לבין שיקולים פוליטיים, מאחר שלכאורה כל אחד מהם משפיע באופן מסוים על תוקפו של חוק התקציב שאושר על ידי הכנסת, וזאת מבלי שהכנסת פעלה לביטולו. כמו כן, מוצע לבחון האם קיימים מנגנונים דומים בעולם שניתן ללמוד מיישומם.

58. נראה כי לכל הפחות נדרשות "תחנות ביקורת" פרלמנטריות לאורך מנגנון ההתכנסות, בפרט בשלבים בהם קיימת משמעות מעשית, כלכלית ושלטונית, לפעולת המנגנון. תחנות ביקורת כאמור יכולות להיות חובות אישור או לכל הפחות פיקוח על מנגנון ההתכנסות, הדוחות הנדרשים מטעמו והפעולות הננקטות במסגרתו,

²² יש לשים לב שפגיעה 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." (עניין **המרכז האקדמי**, בעמ' 4)

הן בממשלה ובפרט על ידי הכנסת. ניתן ליישם זאת באמצעות אישור בוועדת הכספים ובמליאה של דוח ההפרשים וכן של תקציב ההתאמות ואופן חלוקתו בהתאם לתוכנית המאזנת המוצעת על ידי הממשלה, מתוך תפיסתו כ"תקציב זוטא" בשל היותו תוספת על התקציב שכבר אושר במועד מוקדם במליאה במסגרת חוק התקציב.

59. 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.

60. **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 להחרף 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.

61. מוצע, אם כן, שנציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את היחס בין מנגנון הנומרטור לבין מנגנון התקציב המוקדם והאם אין בכך כדי להטיל מגבלה כפולה על יכולתם של חברי הכנסת לקדם דברי חקיקה בשנה בה אושר תקציב במועד מוקדם.

62. **אישור מליאת הכנסת לדחיית היום הקובע להתפזרות הכנסת:** ההסדר המוצע בהצעת החוק מאפשר את דחייתו של היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת על בסיס מעשי הממשלה מה-31 למרס ל-31 במאי, ולעיתים אף על בסיס מחדליה בדמות אי-הנחה על שולחן הכנסת את הדוחות הנדרשים, והכול בשעה שהכנסת כבר אישרה חוק תקציב לאותה שנה. לפיכך, נכון יהיה לקבוע במפורש כי תחולת ההוראות העוסקות בתוצאות אי-הנחה על שולחן הכנסת של הדוחות הנדרשים על ידי הממשלה, ובפרט אלו העוסקות במועד בדחיית היום הקובע, יידרשו לאישור מליאת הכנסת טרם כניסתם לתוקף.

63. הצעת חוק-היסוד אינה מתייחסת באופן מפורש למצב בו הממשלה לא הניחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב חדש או הצעת חוק לתיקון חוק התקציב. ככל הנראה, הכוונה היא שלאחר מועד זה יחול סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת המורה על התפזרות הכנסת. מוצע לברר עם נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים מה לעמדתם המצב המשפטי שיחול ב-31 למאי אם הממשלה לא פעלה כאמור, ובכל מקרה ראוי להסדיר מפורשות את תחולת סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת נוכח מעמדם של חוקי-היסוד.

2.ד. הערות לענין תקציב 2023 - 2024

64. **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.

65. 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.

66. עם זאת, אין חולק כי בהבאתה של הצעת חוק התקציב לשנת 2024 בפני הכנסת במועד המוקדם לשנת התקציב יש חשש לפגיעה ביכולת הכנסת לפקח על הממשלה בעניין אישור התקציב במועדו. החשש המרכזי בהקשר זה הוא מהפחתת 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.

67. חברי הוועדה יכולים לשקול בדיוניהם גם את האפשרות, כי משהונח כבר תקציב 2024 בפני הכנסת, להמשיך את הדיונים לאישורו גם לאחר אישור הצעת תקציב 2023, באופן שיאפשר לכנסת וועדותיה לשקול כדבעי את ההשלכות השונות של אישור התקציב ותוך קבלת מידע עדכני באשר למצב הכלכלי-פיסקלי באותה עת. 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."²³

68. **הוראת שעה בעניין תקציב 2024**: אומנם, הצעות החוק בענייננו נמנעות מהבעיה עליה עמד בית המשפט בדבר שימוש תכוף בהוראות שעה במסגרת חוק-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.

69. על מנת להבהיר את שאלת השימוש הצפוי בהוראות שעה במסגרת התקציב המוקדם, מוצע כי נציגי משרד האוצר יסבירו לחברי הוועדה את הרציונאל בקביעת תקציב ההתאמות על 0.7% מלכתחילה, ומדוע נדרשת הוראת השעה בעניין תקציב ההתאמות לשנת 2024; כמו כן, ראוי לברר 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

²³ עניין **בר-און**, פסי' 34 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

