



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 005984-2024)
ירושלים, כ"ה בשבט התשפ"ד
04 בפברואר 2024

לכבוד

חבר הכנסת ולדימיר בליאק

חברת הכנסת אפרת רייטן

שלום רב,

הנדון: הפרת מועד ההנחה של הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024

סימוכין : מכתבכם מיום 31/1/2024

1. כמצוין במכתבכם, בהתאם לסעיף 1א3 לחוק-יסוד: משק המדינה, ובהתחשב בכך שהממשלה החליטה כי התוכנית המאזנת תכלול הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024, על הממשלה היה להניח את הצעת חוק התקציב הנוסף כאמור על שולחן הכנסת עד יום 20/1/2024.
2. המועד האמור היה ידוע והוצג מספר פעמים בדיון שהתקיים בוועדת הכספים אך לאחרונה בעת הליך חקיקת תיקון מס' 14 לחוק-יסוד: משק המדינה שתוקן בהסדר קבע, אך נשקלו במסגרתו גם המועדים לשנת 2024. נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים ציינו בדיון כי יש בידי הממשלה לעמוד במועדים להנחת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024.
3. לנוכח ההפרה בענין הנחת דוח ההפרשים בשנת 2023 על ידי משרד האוצר, ביום 11/1/2024 התרעתי במכתב ליועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, בענין עיכוב במועד הנחת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 על שולחן הכנסת, ובפרט התייחסתי לפגיעה שעלולה להיגרם בשל כך לעבודת הכנסת (מצ"ב מכתבי).
4. ביום 17/1/2024 פניתי במכתב נוסף לעו"ד מסינג ולמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוי, וביקשתי כי ינחו שהצעות החוק שעניינן בתוכנית המאזנת יובאו כהצעות חוק נפרדות ולא בהצעת חוק אחת שלובה, (כחוק ההסדרים), שאין לה מקום בנסיבות של הצעת חוק תקציב נוסף, לעניות דעתי (מצ"ב מכתבי).
5. ביום 20/1/2024 השיבני עו"ד מסינג במכתב ממנו ניתן היה ללמוד כי הממשלה צפויה להפר (פעם נוספת) את הוראות חוק היסוד לעניין המועד להנחת הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024. כמו כן, צוין כי אין בכוונת הממשלה לתקן את המועדים שנקבעו בחוק היסוד; כי ההפחתה הרוחבית תתבצע במועד שנקבע בחוק היסוד, כלומר ביום 19/2/2024; כי ניתן לקיים דיון מעמיק בכנסת בזמן קצר מ-30 ימים; וכי הצעת חוק התוכנית המאזנת תונח כהצעה אחת שלובה, כלומר במתכונת דומה להצעת חוק ההסדרים. לצד כל אלה הודגש במכתבו המשפט כי הממשלה רואה חשיבות בעמידה בחקיקת הכנסת. (מצ"ב מכתבו של עו"ד מסינג).

6. ביום 24/1/2024 בהמשך למכתב התשובה של עו"ד מסינג, פניתי במכתב אל יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה, ולחבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש הקואליציה, והדגשתי כי לנוכח ההפרה הצפויה על ידי הממשלה שתפגע בעבודת הכנסת, על הכנסת להקפיד על קיום הליך חקיקה נאות בהצעת חוק התקציב הנוסף ובחקיקת חוקי התכנית המאזנת, ולפיכך יש לקיים את דיוניה ללא קיצור תקופות ההנחה, תוך קיום דיון מקיף וענייני בכל אחד מהנושאים, שאליו יוזמנו כלל הגורמים הרלוונטיים ויתאפשר לחברי הכנסת לדון באופן מעמיק בחקיקה.
7. כמו כן, ציינתי כי לדעתי אין מקום שהמועד שנקבע בחוק היסוד לביצוע הפחתה רוחבית יפגע בעבודת הכנסת, משעה שהממשלה מצאה לנכון להפר בעצמה את המועדים על חשבון זמני הכנסת. לעמדת, אם כן, לרשות הכנסת יעמדו 30 הימים שקבע המכון כמינימום הנדרש להכנת הצעת חוק תקציב נוסף ותכנית מאזנת (מצ"ב מכתב).
8. ביום 25/1/2024 בהמשך למכתבי האמור, פנה ח"כ אופיר כץ בתיאום עם יו"ר הכנסת אל שר האוצר וציין כי "האחריות והאשמה בגין הקיצוץ הרוחבי במשרדי הממשלה תוטל על משרד האוצר והחובה עליכם תהיה למצוא לכך בהמשך את הפתרונות המתאימים" (מצ"ב מכתבו של ח"כ אופיר כץ).
9. כיוון שאנו ניצבים מול הפרה חמורה ומתמשכת של הוראות חוק היסוד על ידי הממשלה, ובמכתבכם אף ציינתם שיתכן שהיא מכוונת לשם פגיעה בעבודת הכנסת. אני מחווה את עמדתי בענין זה ויש להפנותו ליועצת המשפטית לממשלה אשר אמונה על תקינות ההליכים המתבצעים על ידי הממשלה ויש בידיה להורות לממשלה למלא את חובותיה בלוחות הזמנים שנקצבו לכך על ידי הכנסת.
10. עם זאת, אין בידי לקבל את עמדתו של עו"ד מסינג כי ניתן לקיים דיון מעמיק בלוחות זמנים קצרים מ-30 ימים (עמדה זו שמוצאת לנכון לדחוק את עבודת הכנסת ללוחות זמנים מזלזלים במיוחד, מפליאה מאוד שעה שהממשלה לא צלחה את מועדיה, אף שגם נציגיו של עו"ד אסי מסינג עמדו על מועדים אלה במהלך דיוני ועדת הכספים).
11. לעמדתי, שאף צוינה גם במכתבי מיום 24/1/2024, יש לאפשר לכנסת את לוחות הזמנים המלאים שיידרשו לה ובהתחשב גם לקביעת המכון בחוק יסוד: משק המדינה בדבר 30 ימים לעבודתה. ככל שהממשלה או משרד האוצר ימצאו לבצע את ההפחתה הרוחבית במועד ולא להמתין לסיום עבודת הכנסת בהכנת הצעות החוק, יהיה הדבר באחריותם, והכנסת תפעל כפי שתמצא לנכון בהתאם לנסיבות שייווצרו.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש הקואליציה ויושב ראש ועדת הכנסת
חבר הכנסת משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים
עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 002572-2023)
ירושלים, א' בשבט התשפ"ד
11 בינואר 2024

לכבוד
עו"ד אסי מסינג
היועץ המשפטי של משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: עמידה בלוחות הזמנים להנחת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024 סעיף 1א3 לחוק-יסוד : משק המדינה

בהמשך למכתבי אליך מיום 26/11/2023 בעניין אי קיום מנגנון ההתכנסות הקבוע בסעיף 1א3 לחוק-יסוד : משק המדינה (להלן – חוק היסוד), ובהמשך לדיוני ועדת הכספים בתיקון מס' 14 לחוק יסוד : משק המדינה (להלן – תיקון מס' 14), אבקש לפנות אליך מבעוד מועד בעניין עמידתה של הממשלה בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק היסוד, כדלקמן :

1. כידוע, במסגרת תיקון מס' 14, שאושר בקריאה השניה ובקריאה השלישית אך לאחרונה, ביום 14/12/2023 נקבע בסעיף 1א3(א) כי הממשלה רשאית לפי הצעת שר האוצר, באישור הכנסת לאחר שקיבלה את המלצת ועדת הכספים של הכנסת, לדחות את המועד לקבלת דוח הפרשים וכן את יתר המועדים שנקבעו בסעיף האמור, בתקופה אחת שלא תעלה על 50 ימים (להלן – תקופת הדחייה), אם התרחש אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית, המשפיעה במישרין על הנתונים שבבסיס דוח ההפרשים, ובשל סמיכות האירוע על מועד הגשת הדוח. כמו כן, נקבע באותו סעיף כי אם החליטה הממשלה שהתכנית המאזנת תכלול הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב, תונח הצעת חוק כאמור על שולחן הכנסת במועד שלא יפחת מ-30 ימים לפני תום תקופת הדחייה.
2. המועדים האמורים נקבעו בהוראת קבע לאחר שיח מקיף שהתקיים עם נציגי משרד האוצר והמשפטים. יתר על כן, בשיח האמור ניתנה התייחסות מיוחדת למועדים הקשורים בשנת התקציב 2024 ככל שיוחלט על הגשת תקציב נוסף והמועדים הספציפיים הוצגו לפרוטוקול, תוך שנציגתך ונציג אגף תקציבים ביקשו שלא לדחותם וציינו כי תהיה עמידה בהם בשנת 2024.
3. בהתאם להוראות תיקון מס' 14, ולאחר שהתקבלה החלטת הממשלה וניתנה המלצת ועדת הכספים כנדרש, החליטה הכנסת ביום 20/12/2023 לאשר את בקשת הממשלה לדחות את המועד להגשת דוח הפרשים לתקופה של 50 ימים ואת יתר המועדים כאמור בהתאמה. הודעה בדבר דחיית המועדים פורסמה ברשומות ביום 8/1/2024.

4. כפי שנקבע בהודעה בדבר דחיית המועדים, המועד להנחת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב הוא עד יום 20/1/2024. להבנתי, הממשלה אינה צפויה לקיים דיון בתכנית המאזנת ובהצעת התקציב הנוסף לשנת 2024 לפני תחילת השבוע הבא, דבר אשר מותיר פרק זמן קצר ביותר להנחת הצעת חוק תקציב נוסף לשנת 2024 (יחד עם הצעות נלוות נוספות בהתאם לתכנית המאזנת), במועד שנקבע כאמור.
5. עיכוב במועד שבו תונח הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 על שולחן הכנסת, יהיה בו כדי להביא להפרה נוספת של הוראות חוק היסוד מצד הממשלה, וכן תביא לצמצום פרק הזמן העומד לרשות הכנסת לאשר את הצעת חוק התקציב הנוסף בהתאם להוראות חוק היסוד, בטרם יופחתו סכומי ההוצאה בסעיפי התקציב בחוק התקציב.
6. לאור האמור, ובהתחשב בהשלכות שעשויות להיות להפרה כאמור, ככל שאתה סבור כי הממשלה אינה צפויה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו כאמור וכי יהיה בכך כדי להפר פעם נוספת את הוראות חוק היסוד, אבקשך להתריע על כך מבעוד מועד כדי שנוכל להביא זאת לידיעת חברי הכנסת, כמו כן אבקשך לפעול לתיקון המועדים שנקבעו בחוק היסוד מראש ובטרם יופרו בשנית.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
שר האוצר, בצלאל סמוטריץ'
חבר הכנסת משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים
היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה
עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2024-003797)
ירושלים, ז' בשבט התשפ"ד
17 בינואר 2024

לכבוד
עו"ד אסי מסינג
היועץ המשפטי
משרד האוצר

עו"ד מאיר לוין
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעות חוק נפרדות כחלק מהתכנית המאזנת

אבקש לפנות אליכם בנושא שבנדון כדלקמן:

1. בימים האחרונים, מפורסמים להערות הציבור באתר החקיקה הממשלתי תזכירי חוק בנושאים שונים כתזכירי חוק שעניינם בתכנית המאזנת, במקביל לפרסום תזכירי חוק נפרדים המתקנים חוקים שונים.
2. כידוע, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק-יסוד: משק המדינה, במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף.
3. במסגרת תיקון מס' 13 ותיקון מס' 14 לחוק-יסוד: משק המדינה, שתוקנו אך לאחרונה, נקבע בסעיף 1א3(א) כי שר האוצר יגיש לאישור הממשלה, יחד עם דוח ההפרשים, תכנית מאזנת שנועדה לכסות את הפרש ההוצאות או הפרש הגירעון הצפוי, שאין בשימוש בתקציב ההתאמות כדי לכסות, בהתאם לדוח ההפרשים; הממשלה תאשר ותגיש לכנסת ולוועדת הכספים של הכנסת את התכנית המאזנת כאמור.
4. בהתאם לסעיף 6 לחוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2022, תכנית מאזנת תכלול פעולות איזון לכיסוי יתרת הפרש הוצאות שמשמעותן חקיקה, התקנת תקנות קביעת הוראות מינהל או התחייבות של הממשלה בדרך אחרת שיש בה כדי להביא להקטנה של סכום ההוצאה הממשלתית או פעולות איזון לכיסוי יתרת הפרש גירעון שמשמעותן הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, הגדלת שיעורם, הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת או פעולות איזון לכיסוי יתרת הפרש ההוצאות כאמור.
5. כמו כן, בסעיף 1א3(א) לחוק-יסוד: משק המדינה נקבע כי אם החליטה הממשלה שהתכנית המאזנת תכלול הצעת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב, תונח הצעת חוק כאמור על שולחן הכנסת במועד שלא יפחת מ-30 ימים לפני תום תקופת הדחייה, שנקבעה על ידי הכנסת בהתאם להחלטת הממשלה ביום 20/12/2023 לתקופה של 50 ימים.

6. תזכירי החוק שעניינם בתכנית המאזנת, שפורסמו כאמור במקביל למועד פרסומם של תזכירי חוק נפרדים המתקנים חוקים שונים, צפויים כפי שניתן ללמוד מהחלטת הממשלה שהתקבלה בשבוע האחרון, להיות מונחים על שולחן הכנסת כחלק מפעולות האיזון של התכנית המאזנת, שכוללות גם את הצעת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024.
7. כיוון שמדובר בפעולות איזון שונות, שמובאות כולן, לרבות התקציב הנוסף, כחלק מתכנית מאזנת, שמטרתן כיסוי ההפרשים כאמור, אין לכלול את אותן פעולות תחת מטריה אחת, כפי שנעשה בהצעת חוק הסדרים שמגיעה ככלי משלים לתקציב מדינה, הליך שגם ביחס אליו נשמעה ביקורת רחבה לאורך השנים, ויש בו משום פגיעה בעבודתה השוטפת והמקובלת של הכנסת.
8. לאור האמור, אבקשכם להנחות כי הצעות החוק שהן חלק מהתכנית המאזנת, לרבות הצעת חוק התקציב הנוסף, יובאו כהצעות חוק נפרדות, וכי הצעות חוק או נושאים שאינם חלק בלתי נפרד מהתכנית המאזנת כאמור, לא יובאו במסגרת זו.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
חבר הכנסת משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
מר יוגב גרדוס, הממונה על אגף התקציבים
עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

י' בשבט התשפ"ד

20 בינואר 2024

ימ. 203-2024

לכבוד,

עו"ד שגית אפיק - היועצת המשפטית של הכנסת

הנדון: הנחת התכנית המאזנת לשנת 2024

במענה למכתבך מיום 11 בינואר 2024 ומיום 17 בינואר 2023 בעניין התכנית המאזנת לשנת 2024 אבקש להשיבך כדלקמן.

התיקונים לחוק יסוד: משק המדינה

1. כידוע, במסגרת תיקון מס' 13 לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (להלן – **תיקון 13**), אשר מתבסס על הצעת חוק ממשלתית, נקבע בתיקון קבוע **"מנגנון התכנסות"** שיחול בהתאם לאמור בסעיף 2א3 לחוק היסוד, בשנה שבה הונח חוק התקציב במועד מוקדם משישה חודשים לפני תחילת שנת התקציב. תכליתו של התיקון האמור היא ניהול מדיניות פיסקלית אחראית אשר מבטיחה, ככל הניתן, התאמת התקציב שהוכן כאמור בהתחשב בקושי בחיזוי בהתפתחויות כלכליות וזאת בשל מכלול הסיכונים אשר משליכים על טווח התחזיות וביניהם: סיכונים מקרו-כלכליים בעולם וסיכונים בשל המציאות הגיאוגרפית בישראל. לנוכח האמור, נקבע בתיקון 13 כי בחוק תקציב שהוגש שישה חודשים לפני שנת התקציב, יוקצה תקציב התאמות בשיעור שיקבע בחוק אשר ישמש את הממשלה לצורך התמודדות עם תרחישים המשפיעים על תקציב המדינה, שלא היו ידועים בעת הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת. לצד תיקון 13, אושר חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (להלן – **חוק ההתאמות**), אשר קובע את ההסדרים המשלימים להוראות שנקבעו בתיקון 13.

2. כדי לקבוע את הצורך במנגנון ההתכנסות ובשימוש בתקציב ההתאמות קובע תיקון 13 כי הממשלה תגיש לכנסת בתקופה שבין יום 15 באוקטובר לבין יום 1 בנובמבר של השנה שלפני שנת התקציב, דוח לעניין קיום או אי-קיום הפרש הוצאות או הפרש גירעון הצפויים בשנת התקציב, אשר יכלול את התחזיות המעודכנות לגבי שנת התקציב (להלן – **דוח ההפרשים**). במידה שלא ניתן לכסות את ההפרשים באמצעות תקציב ההתאמות, קובע תיקון 13 כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת תכנית מאזנת לכיסוי ההפרשים (להלן – **התכנית המאזנת**).

3. ביום 14 בדצמבר 2023 התקבל בכנסת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 14) (להלן – **תיקון 14**), הכולל תיקון קבוע לחוק היסוד, ולפיו, בהתקיים **"אירוע חריג ובלתי צפוי שיש לו השלכה פיסקלית משמעותית"**, המשפיע במישרין על הנתונים שבבסיס דוח ההפרשים האמור בסעיף 1א3(א)(2) לחוק היסוד, אשר לא מאפשר את הגשתו של דוח ההפרשים במועד שנקבע לכך, רשאית הממשלה, באישור הכנסת, לדחות את המועד להגשת דוח ההפרשים בתקופה שלא תעלה על 50 ימים (להלן – **תקופת הדחיה**).

4. עוד נקבע בתיקון 14 כי אם אישרה הכנסת את דחיית המועד כאמור, יידחו בהתאמה יתר המועדים שנקבעו לפי סעיף 1א3(א) לחוק היסוד. בנוסף לכך נקבע כי אם החליטה הממשלה כי התוכנית המאזנת האמורה בסעיף