



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 030878-2024)
ירושלים, י"ח בתמוז התשפ"ד
24 ביולי 2024

לכבוד
חבר הכנסת אופיר כץ
יושב ראש הקואליציה

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הספריות הציבוריות, התשפ"ד-2024

במענה לפנייתך, אני מתכבדת לעמוד על ההסדרים שבהצעת החוק בראי הוראות סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה ובראי הוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובתיאום עם היועצת המשפטית לוועדת החינוך, התרבות והספורט, עו"ד תמי סלע, כדלקמן:

רקע

1. הצעת חוק הספריות הציבוריות, התשפ"ד-2024 (מ/1766) (להלן – הצעת החוק) היא הצעה ממשלתית שאושרה בקריאה הראשונה ביום 24.6.2024 והועברה להכנה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית בוועדת החינוך, התרבות והספורט (להלן – הוועדה).
2. כיום, בהתאם להוראות חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, השתתפות אוצר המדינה בהחזקת וניהולן של הספריות הציבוריות היא בסכום של 85 מיליון שקלים חדשים, שהנו שיעור של 50% מסכום הבסיס שנקבע בחוק. בהתאם לחוק, סכום הבסיס והסכום הקובע יעודכנו לפי שיעור שינוי המדד במועדים שיקבע שר החינוך והתרבות בתקנות, בהסכמת שר האוצר. אמנם, תקנות אלה לא הותקנו עד עתה, עם זאת – אי התקנתן אינה מקיימת את הוראות החוק. מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מעלה כי אם תקציב הספריות היה מוצמד למדד המחירים לצרכן מאז שנת 2015 (השנה בה הוחל ביישום מלא של החוק לעניין השתתפות המדינה) – התקציב המקורי בשנת 2024 היה עומד על 95.6 מיליון שקלים חדשים¹.
3. בהצעת החוק הוצע כי סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאותיהן של הספריות הציבוריות ייקבע בחוק התקציב השנתי ולא יפחת מ-85 מיליון שקלים חדשים לשנת תקציב. כמו כן הוצע, בהוראת שעה, כי סכום זה לשנת 2024 יעמוד על 73 מיליון שקלים חדשים ולשנת 2025 על 79 מיליון שקלים חדשים. בדיון שקיימה הוועדה ביום 10.7.2024, הודיע שר התרבות והספורט, מיקי זוהר כי הושגה הסכמה עם שר האוצר על העלאת סכומי השתתפות הממשלה בתקציב הספריות הציבוריות, כך, שבשנת 2024 הסכום האמור יעמוד על 89 מיליון שקלים חדשים, בשנת 2025 על 95 מיליון שקלים חדשים, ובשנת 2026 על 100 מיליון שקלים חדשים. בהתאם, נקבע בנוסח ההצעה שהונחה על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית כי סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאותיהן של הספריות הציבוריות לא יפחת מ-100 מיליון שקלים חדשים. עוד מוצע כי החל משנת 2027 סכום זה יתעדכן לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בהוראת שעה, מוצע כי סכום זה יעמוד בשנת 2024 על 89 מיליון שקלים חדשים ובשנת 2025 על 95 מיליון שקלים חדשים.

¹ אתי וייסבלאי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספריות ציבוריות בישראל, 27 ביוני 2024
https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_mmm_4607454.pdf

4. בתום הדיונים שהתקיימו בוועדה, אישרה הוועדה את הנוסח הכולל את התיקונים האמורים, והצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית ביום 22.07.2024.

הוראות סעיף 3ג לחוק-יסוד: משק המדינה

5. סעיף 3ג לחוק-יסוד: משק המדינה, קובע הוראות לעניין חקיקה הצריכה תקציב ולעניין הסתייגות תקציבית, ככל שהצעת החוק הוגשה שלא בידי הממשלה והממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית², ומשכך אינו חל בעניין זה.

6. תנאי סעיף 3ג לחוק-יסוד: משק המדינה הם תנאים מצטברים: הממשלה לא נדרשת לתת את הסכמתה לעלות התקציבית של הצעת חוק ממשלתית, להבדיל מהצעת חוק פרטית. מכאן גם, שלא חל בעניינינו סעיף 93(ה) לתקנון הכנסת המאפשר לממשלה לשנות את עמדתה בעניין הסכמתה לעלות התקציבית של הצעת חוק פרטית – שהרי, מלכתחילה הסכמתה לא נדרשה כאמור.

7. בהתאם לתקנון הכנסת, המנגנון שחל מקום בו הממשלה אינה מסכימה להוראות שבהצעת החוק הממשלתית שהונחה לקריאה השנייה והשלישית הוא הוראות סעיף 95 לתקנון הכנסת, המאפשר לממשלה לחזור בה ממנה ממשלתית בהתאם להוראות הסעיף, כל עוד לא התקבל החוק בקריאה השלישית.

הוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

8. בהתאם להוראות סעיף 40א(ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המכונות "נומרטור" (תכנית תלת שנתית), הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ולא תתמוך בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית, שתגרום לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה שנה או להגדלת החריגה כאמור, אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה כאמור, לפי העניין. לעניין זה, פעולה מאזנת היא הקטנה של סכום ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית, בדרך של תיקון או ביטול של תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה.

9. בעת הכנת החקיקה בענין הנומרטור, בוועדת הכספים נדונה שאלת תחולת המגבלות של הנומרטור על הכנסת. בדיונים הובהר מפורשות כי המגבלות מוטלות אך ורק על הממשלה ולא על הכנסת. לפיכך, אף אם על הממשלה למצוא מקור תקציבי לאחת משלוש שנות התקציב או יותר- אין בכך כדי לפגוע ביכולתה של הוועדה לאשר תיקון שהתבקש על ידי השר להצעת החוק הממשלתית, שאינה הצעת חוק תקציבית. במקרה זה יוער כי לא ברור מאליו שהצעת החוק האמורה מגדילה את ההוצאה הממשלתית כנדרש בסעיף: זאת, לאור ההוראה שבחוק הקיים בדבר עדכון הסכומים בהתאם לשיעור השינוי במדד כאמור.

10. לסיכום, אף אם לנוכח הוראות הנומרטור, הממשלה לא תתמוך בהצעת החוק בהיעדר מקור תקציבי, אין בכך כדי למנוע מהכנסת לאשר את הצעת החוק; והממשלה רשאית לבחור בכל עמדה שתמצא לנכון לנקוט בעת הדיון וההצבעה בכנסת על הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית.

בכבוד רב,



שגית אפיק

² הצעת חוק היא תקציבית אם בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,795,869 שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי (וכאמור – היא הוגשה שלא בידי הממשלה והממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית) – היא דורשת אישור בקולותיהם של 50 חברי הכנסת לפחות בקריאה הראשונה (אלא אם כן הפכה ההצעה לתקציבית לאחר הקריאה הראשונה) ובקריאות השנייה והשלישית.