

Hagai Kalai, Adv.
Ohad Rosen, Adv.
Karin Torn Hibler, Adv.
Gal Barir, Adv.
Natan Shvartsman, Adv.
Adia Shenvald, Adv.
Eyal Weiss, Adv.
Yael Wiesel, Adv.
Oz Pinhas, Adv.

חגי קלעי, עו"ד
אוהד רוזן, עו"ד
קרין תורן היבלר, עו"ד
גל בריר, עו"ד
נתן שוורצמן, עו"ד
עדיה שיינוולד, עו"ד
אייל וייס, עו"ד
יעל ויזל, עו"ד
עוז פנחס, עו"ד



קלעי, רוזן ושות' עורכי דין
KALAI, ROSEN & CO. ADVOCATES

Jacob Sabo, Adv. (Of Counsel)
Also admitted in New York

יעקב סבו, עו"ד (יועץ)
מוסמך גם במדינת ניו יורק

21 בדצמבר, 2023

לכבוד,

ממשלת ישראל

ח"כ בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פקס ודוא"ל

שלום רב,

הנדון: חובת פרסום תחזית רב שנתית ודברי הסבר מפורטים בד בבד עם הצעת חוק התקציב

הרינו לפנות אליכם בשם קרן ברל כצנלסון וחברי וחברות הכנסת נעמה לזימי, מירב כהן, אפרת רייטן, גלעד קריב, מטי צרפתי הרכבי ו-ולדימיר בליאק, בקשר עם הפגם שנפל בהליך חקיקת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2023, תשפ"ד-2023 (להלן: "חוק התקציב הנוסף"). בקליפת אגוז, וכפי שיפורט להלן, חוק תקציב הוא מהחוקים הבודדים אשר על הליך חקיקתם חלות הוראות מפורשות בחקיקה ראשית, בנוסף להוראות תקנון הכנסת והפסיקה. חובות אלו, הקבועות בדין, אינן המלצה. אלו הסדרים שהם תנאי לזיהויה של הנורמה שנחקקה כ"חוק".

באופן קונקרטי, חוק התקציב הנוסף נחקק מבלי שהונחו על שולחן הכנסת "הספר הכחול" (שהוא דברי ההסבר המילוליים של תוכנית התקציב), "הספר הירוק" (פירוט התקציב לרמת התקנות) והתחזית הרב שנתית. ללא מסמכים אלו, אין בפני חברי הכנסת כל יכולת, ולו תיאורטית, לדעת באיזה אופן יעשה שימוש בכספים.

עוצמת הפגם משמעותית במיוחד בשים לב לכוונת הממשלה לקדם באותו אופן ממש גם את חוק התקציב הנוסף לשנת 2024. זאת, תוך רמיסת הכנסת וסיכול יכולתה לפקח על ההוצאה הציבורית וקביעת סדרי העדיפויות הלאומיים.

על רקע זה, הריני לדרוש מכם לתקן את הפגם, ולו בדיעבד, ולהניח באופן מיידי על שולחן הכנסת את הצרופות האמורות אשר מהוות חלק בלתי נפרד ממבנה חוק תקציב שנתי ומתוקף כך מחויבות להיכלל בו. נפרט:

1. הצעת חוק התקציב לשנת 2023 שהגישה הממשלה בחודש מרץ האחרון הובאה לשולחן הכנסת, כמקובל, בלווית תחזית רב שנתית, דברי הסבר ("ספר כחול") ופירוט לרמת תקנות ("ספר ירוק"). לאחר שניתנה לחברי וחברות הכנסת השהות לעיין בחומרים, נחקק חוק התקציב בחודש מאי 2023.
2. בראשית חודש דצמבר הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב נוספת. הצעה זו הונחה ללא תחזית רב שנתית, ללא דברי הסבר ("ספר כחול") וללא פירוט לרמת תקנות ("ספר ירוק"). חרף העדרם של מסמכים אלו, הביאה נשיאות הכנסת את ההצעה להצבעה במליאה בקריאה ראשונה, ולאחר מכן החליטה ועדת הכספים של הכנסת על הבאת הצעת החוק להצבעה בקריאה שניה ושלישית. ביום 14.12.2023 אישרה הכנסת את חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2023.
3. אין חולק כי מצב מלחמה מצריך שינוי יסודי בסדרי העדיפויות התקציביים, אשר ראוי שיבואו על דרך אישור חוק תקציב נוסף שיביא לידי ביטוי שינויים אלו. אלא שבקשות הממשלה לשנות את סדרי העדיפויות התקציביים צריכות להיות הבסיס לדיון מבוסס עובדות בכנסת, אשר תוצאתו חקיקת חוק התקציב. ההליך של חקיקת חוק התקציב הנוסף נעשה באופן שאינו מאפשר את הדיון המהותי בכנסת בחוק התקציב. לצד הפגם במישור הציבורי של התנהלות זו, **הליך חקיקה שכזה נוגד את הדין ונפלו במהלכו פגמים היוורדים לשורש הליך החקיקה**. ונסביר.
4. כידוע לכל, במדינת ישראל טרם נחקק "חוק יסוד: החקיקה" הקובע כיצד יזהה בית המשפט נורמה שהבשילה כדי "חוק". קרי, נורמה שעברה הליך מלא בכנסת והפכה לדין. במצב זה, ישנם שלושה מקורות שעל בסיסם יבוצע הזיהוי של חוק. ראשית, הוראות תקנון הכנסת קובעות מסגרת פרוצדורלית, של סדרי הדין וההצבעה בכנסת. שנית, ישנם דברי חקיקה ספציפיים, שבקשר אליהם נקבעו הוראות מפורשות, בחוקי יסוד או בחקיקת מסגרת, באשר לצורתם. שלישית, ההלכה הפסוקה קבעה תנאים מינימאליים להליך חקיקה נאות, לרבות הבטחת עקרון ההשתתפות של חברי וחברות הכנסת.
5. בכל הנוגע לחקיקה תקציבית, חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי הממשלה תניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת. הסדרת הליך החקיקה עצמו, של חוק התקציב השנתי, נקבע בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן: "**חוק יסודות התקציב**"). משמע, על מנת שהצעת חוק לתקציב שנתי תתגבש כדי חוק, על הממשלה לעמוד בהסדר החקיקה שנקבע הן בתקנון והן בחוק יסודות התקציב.
6. ממילא, הוראות חוק יסודות התקציב אינן אלא פירוט ועיגון ברובד של חקיקה ראשית של עקרון ההשתתפות. ללא הנתונים המינימאליים, בדמות תחזית רב שנתית ודברי ההסבר לאופן השימוש בכספים, כל שחברי הכנסת מצביעים עליו הוא רשימה של כותרות – שמות התוכניות השונות. כל תוכנית יכולה לחלוש על סכומי עתק, וללא דברי הסבר ופירוט לתקנות אין לחברי הכנסת ולו בסיס עובדתי מינימאלי שיאפשר להם לברר איזה שימוש צפוי בפועל בכספים.
7. כך, לדוגמא ועל מנת לסבר את האוזן, דברי ההסבר לחוק התקציב כוללים את מרבית נוסחות החלוקה של תקציבים בין רשויות מקומיות, את מנגנוני המימון התואם בתחומי החינוך והתרבות וכיו"ב.
8. **מהכלל אל הפרט** - חקיקת חוק התקציב הנוסף במקרה דנן נעשתה בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה הקובע כי "במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף", וזאת עקב פרוץ מלחמת "חברות ברזל", והצורך בעדכון ההוצאות להן נדרשת

הממשלה בעקבותיה, אשר מטבע הדברים לא היו צפויות עת נחקק חוק התקציב לשנת 2023 בחודש מאי השנה (לצד חוק התקציב לשנת 2024).

9. חוק יסודות התקציב מוסיף וקובע הוראות מחייבות לעניין הליך חקיקתו של חוק תקציב שנתי. כך, סעיף 2 לחוק יסודות התקציב, שכותרתו "מבנה חוק תקציב שנתי", מפרט את התוכן שחובה לכלול ולציין בכל חוק תקציב שנתי, כמו גם את פירוט המידע שחובה לצרף לחוק התקציב. מפאת חשיבות הדברים, נביא את סעיף החוק כלשונו:

(א) חוק תקציב שנתי יכלול את אלה:

(1) תקציב רגיל;

(2) תקציב פיתוח וחשבון הון;

(3) החזר חובות לבנק ישראל;

(4) תקציב המפעלים העסקיים – הוצאות ותחזית הכנסות;

[...]

(ב) לחוק יצורפו –

(1) תחזית התקבולים והמילוות;

(2) תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מיסים;

(3) תכנית תקציב תלת-שנתית שהונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף 40א(א).

(ג) בתקציב יצויינו סכומי הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח אדם; הסכומים והמספרים יחולקו לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות.

10. הדברים חשובים במיוחד בקשר לתקציב לתמיכה במלחמה, שבו הן צד ההכנסות והן צד ההוצאות מושפעים בצורה מהותית מהמלחמה. כיצד יכולה הכנסת להחליט האם הגדלת הגירעון ב-26 מיליארד ש"ח רצויה, ללא תחזית רב-שנתית בדבר ההשלכות של הגדלה זו? למעשה, ללא ניתוח של השפעת המלחמה על המשק, בטווח הארוך, לרבות השפעת הגדלת הגירעון על ההכנסות והחוב של מדינת ישראל, אין חברי הכנסת יכולים לדעת אפילו מהו החוסר שיווצר בשנים העוקבות בשל הגדלת הגירעון, באופן שיאפשר לבחון את רצינות המדיניות.

11. דא עקא, על אף הוראות החוק המפורשות, בחוק התקציב הנוסף לשנת 2023 נכלל פירוט חלקי בלבד הנוגע לתחזית ההכנסות לשנת 2023, ואף זאת רק לאחר דרישה מפורשת של חברי הכנסת, מבלי שהממשלה צירפה מידע זה להצעת חוק התקציב הנוסף מראש וכמתחייב על פי חוק. מלבד זאת, אין התקציב כולל או מפרט את תחזית הסכומים שלא ייגבו בשל הטבות מיסים; או, כאמור, תוכנית תקציב תלת שנתית בהתאם להוראות 40א(א) לחוק.

12. בדומה, חוק התקציב הונח על שולחן הכנסת ללא דברי הסבר. גם בהקשר זה, דברי ההסבר של חוק התקציב הם בעלי חשיבות רבה במיוחד, אפילו ביחס להליכי חקיקה אחרים. דברי ההסבר הם שיקוף של תוכנית העבודה אותה מגבש משרד האוצר עם יתר משרדי הממשלה. מרבית ההסדרים בחוק שעוסקים באופן חלוקת התקציב, לרבות אמות המידה לחלוקה, קבועים בדברי ההסבר. ללא דברי ההסבר, אין כל דרך לדעת, מהנתונים המספריים היבשים בחוק והכותרות שבו, באיזה אופן יוקצו הכספים ואיזה סדר עדיפויות לאומי חוק התקציב משקף.

13. יודגש, חוק תקציב נוסף במובנו כאמור בסעיף 3(ג) לחוק יסוד: משק המדינה כמוהו כחוק תקציב שנתי לכל דבר ועניין. אין מדובר אך ב"תיקון" או "שינוי" של חוק התקציב אלא בחקיקתו של חוק תקציב חדש, על כל המשתמע מכך. **מכאן, על חוק תקציב נוסף לעמוד בהוראות החוק המחייבות ביחס למבנה של חוק תקציב שנתי, לרבות המידע הנכלל בו והמצורף לו.**

14. אישורו של חוק תקציב שנתי ללא הכללת המידע האמור, כפי שאירע בעניין חוק התקציב הנוסף לשנת 2023, כמוהו כאישור רשימת הוצאות, מבלי להצביע ולפרט את המקורות שמאפשרים את ההוצאות הללו, אופן מימון, והשלכותיהן הרחבות.

15. **מכאן, היעדרו של צירוף המידע המתחייב על פי חוק כאמור הינו פגם מהותי היורד לשורשו של הליך חקיקת התקציב.**

16. זה מכבר נקבע כי פגם היורד לשורש הליך החקיקה מהווה עילה לבטלותו של חוק, זאת אף כאשר מדובר בהפרה של עקרונות יסוד בהליך החקיקה אשר אינם כתובים עלי ספר (ראו והשוו בג"ץ 10042-16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (6.8.2017)). והדברים יפים לענייננו מכוח קל וחומר, עת עסקינן בחובות הנוגעות להליך החקיקה שהמחוקק הטיל במפורש, בחקיקה ראשית, ואשר מתוות בבירור את הדרך בה על הממשלה והכנסת לצעוד בעת חקיקת חוק תקציב שנתי.

17. שעה שאין חולק כי הליך חקיקת חוק התקציב השנתי הנוסף לשנת 2023 חרג מהוראות חוק יסודות התקציב ביחס למבנהו ולמידע שיש לכלול בו, אין מנוס מלהסיק כי נפל בו פגם היורד לשורשו ואשר במצב הדברים הרגיל היה מצדיק את בטלותו.

18. ואולם, לנוכח העובדה כי שנת התקציב צפויה להסתיים בעוד שבועות אחדים, כמו גם מצב המלחמה בו מצויה מדינת ישראל, ספק אם יש היתכנות מעשית, כיום, לחוקק מחדש ובאופן תקין את חוק התקציב הנוסף לשנת 2023. משכך, בכל הנוגע לחוק התקציב לשנת 2023 יש, לכל הפחות, לרפא את הפגם המהותי שנפל בהליך החקיקה על דרך צירופו כעת, ולא לתר, של כלל המידע הנלווה לחוק התקציב – הספר הכחול, הספר הירוק והתחזית הרב שנתית.

19. במבט צופה פני עתיד, יש להבטיח כי פגמים אלו לא ישנו במסגרת חקיקת חוק התקציב הנוסף לשנת 2024.

20. מאחר שמרשינו התריעו, שוב ושוב, על ליקויים אלו בזמן אמת ללא כל מענה או התייחסות, ונוכח מסגרת הזמנים ודחיפות העניין, אתם נדרשים לפעול כאמור בתוך 7 ימים.

21. מובהר, כי אין באמור במכתבנו זה, או בשאינו אמור בו, כדי להוות וויתור על כל טענה ו/או זכות השמורה למרשינו לפי כל דין.

בכבוד רב ובברכה,


עוז פנחס, עו"ד


חגי קלעי, עו"ד