

טיוטת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 (הוראות מיוחדות)(הוראות

שעה)(תיקון מס' 2)

הצעה להחלטה

**מחליטים :**

- א. לאשר את טיוטת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2), המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

ביום 16.10.2012, אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית, את חוק התפזרות הכנסת השמונה-עשרה, התשע"ג-2012. על רקע פיזור הכנסת והבחירות הכלליות לכנסת ה-19 אשר נערכו ביום 22.1.2013, לא הושלמה העבודה לגיבושו של תקציב המדינה לשנת 2013 תחת הממשלה היוצאת. זאת, כאשר מדובר בתקציב שגיבושו, בכפוף למגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, מהווה אתגר מורכב במיוחד, נוכח התחזיות להכנסות הממשלה הצפויות ממיסים בשנת התקציב האמורה, אל מול ההוצאות הצפויות בשנה זאת.

סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מורה את היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב השנתי. סעיף קטן (ב) בחוק-יסוד: הכנסת מתייחס, בין היתר, למצב שבו נערכו בחירות לאחר המועד להגשת הצעת התקציב לשנה פלונית ולפני 31 במאָרס של אותה שנה ומורה כי במקרה כזה היום הקובע להתפזרות יהיה 45 ימים אחרי כינון הממשלה. מועד זה משקף איזון בין הרצון לקצר את התקופה שבה פועלת המדינה שלא על יסוד חוק תקציב מאושר על כל המשתמע מכך, לבין הצורך לאפשר לממשלה החדשה שאך הוקמה די זמן כדי לגבש הצעת חוק תקציב המשקפת את מדיניותה.

בשנת 2009 הוּאָרְכָה, בהוראת שעה, התקופה הנתונה לממשלה ולכנסת לפי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, כדי לקבל את חוק התקציב השנתי, עד כדי 107 ימים מיום כינון הממשלה. שינוי זמני זה נעשה כחלק מחקיקה שעיקרה היה קביעה חדשנית של תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 כתקציב דו שנתי.

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה) (להלן – חוק יסוד הוראת השעה) נחקק ביום י"ג בניסן התשס"ט (7 באפריל 2009), על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה. לעניין זה יצוין כי לבית המשפט העליון הוגשה עתירה נגד הארכת תוקפו של חוק היסוד הוראת השעה במסגרת תיקון מס' 1. בית המשפט העליון דחה פה אחד את העתירה, בהרכב מורחב של 7 שופטים (ראו בג"ץ 4908/10 **בד-און ואח' נ' כנסת ישראל** (לא פורסם, ניתן ביום 7.4.2011)).

לגבי התקופה הנדרשת לגיבוש התקציב, יש לציין, כי ביחס לשנת 2013 לא זו בלבד שלא הונחה הצעת התקציב על שולחן הכנסת, אלא שהיא אף לא הוגשה לממשלה. מכאן, שמלאכת הכנת הצעת חוק התקציב צפויה לארוך זמן ממושך יותר משנקצב בשנת 2009. על רקע הקשיים המתוארים לעיל ביחס לגיבוש תקציב המדינה לשנת 2013, נראה כי יהיה קושי של ממש להשלים את הליכי העבודה הנדרשים לגיבוש תקציב כאמור במסגרת הזמן הקבועה בחוק.

לאור זאת, מוצע לקבוע מועד מיוחד לעניין התפזרות הכנסת במקרה של אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013 בכנסת לפי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, ובמקום 45 ימים כקבוע היום, לקבוע תקופה של 120 ימים מיום כינון הממשלה.

כהשלמה להסדר זה, מוצע לתקן את החוק היסוד ולקבוע כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק תקציב המדינה לשנת 2013 עד למועד שתקבע ועדת הכספים של הכנסת, וזאת בדומה להסדר הרגיל הנוהג לפי סעיף 3 (ב) לחוק-יסוד: משק המדינה, אך לא יאוחר מהיום התשעים שאחרי כינון הממשלה החדשה. כלומר המועד המאוחר ביותר להנחת הצעת חוק התקציב יהיה שלושים ימים לפני המועד האחרון לקבלת חוק תקציב המדינה לשנת 2013, וזאת בשונה מההסדר הרגיל הנוקב בתקופה של ששים ימים קודם תחילת שנת הכספים.

עוד מוצע כי על מנת לאפשר את השלמת הליך החקיקה בזמן קצר ככל האפשר, מוצע לקצר את הליכי חקיקה כמפורט בהחלטה ולהשלימם לפני יציאת הכנסת לפגרת האביב.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

קבלתו של התיקון לחוק היסוד בהתאם למוצע יאפשר את מסגרת-הזמן הנדרשת לצורך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2013, והבאתו לאישור כנסת.

#### **תקציב**

לא רלוונטי

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

ההצעה מתואמת עם שר האוצר.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלוונטי

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת מטעם היועצת המשפטית של משרד המשפטים והיא ניתנת על דעתו של היועץ המשפטי למשרד האוצר. חוות הדעת ניתנה על דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: חק"מ

מוגש על ידי שרת המשפטים

ז' בניסן התשע"ג

18 במרץ 2013

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

הצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2).

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ביום 16.10.2012 אישרה הממשלה בקריאה שניה ושלישית את החוק בדבר התפזרות הכנסת השמונה-עשרה, התשע"ג-2012 (החלטה מס' 5144). לאחר כל זאת, נערכו ביום 22.1.2013 בחירות כלליות לכנסת התשע-עשרה, וביום 17 במרץ 2013 כוננה הממשלה ה-33.

משכך, טרם הושלמה העבודה לגיבושו של תקציב המדינה לשנת 2013 תחת הממשלה היוצאת. זאת, כאשר מדובר בתקציב שגיבושו, בכפוף למגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, מהווה אתגר מורכב במיוחד, נוכח התחזיות להכנסות הממשלה הצפויות ממיסים בשנת התקציב האמורה, אל מול ההוצאות הצפויות בשנה זאת.

על פי הוראת סעיף 36(א)(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, אם לא יתקבל חוק התקציב בתוך 45 ימים מיום כינון הממשלה ה-33, יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר כהונתה, וייערכו בחירות נוספות.

לאור הקשיים המוצגים, מוצע לדחות באופן חד פעמי את היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013 כאמור בסעיף 36(א)(ב) בחוק-יסוד: הכנסת, כך שבמקום 45 ימים אחרי כינון הממשלה יהיה היום הקובע 120 יום אחרי כינון הממשלה.

כהשלמה להסדר זה, מוצע לקבוע בחוק יסוד כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק תקציב המדינה לשנת 2013 עד למועד שתקבע ועדת הכספים של הכנסת, וזאת בדומה להסדר הרגיל הנוהג לפי סעיף 3 (ב) לחוק-יסוד: משק המדינה, אך לא יאוחר מהיום התשעים שאחרי כינון הממשלה החדשה. כלומר המועד המאוחר ביותר להנחת הצעת חוק התקציב יהיה שלושים ימים לפני המועד האחרון לקבלת חוק תקציב המדינה לשנת 2013, וזאת בשונה מההסדר הרגיל הנוקב בתקופה של ששים ימים קודם תחילת שנת הכספים.

באשר לקיצור המועדים המוזכרים בסעיף 2 להצעת ההחלטה, מוצע לקצר את הליכי חקיקה כמפורט בהחלטה בשל יציאתה של הכנסת לפגרה החל מיום ד' ט' בניסן תשע"ג (20 במרץ 2013) כך שניתן יהיה להשלים את הליך החקיקה המבוקש בסעיף 1 לעיל עד ליציאת הכנסת לפגרה באופן שיאפשר לגורמי הממשלה להמשיך ולהיערך באופן מידי להגשת חוק התקציב.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

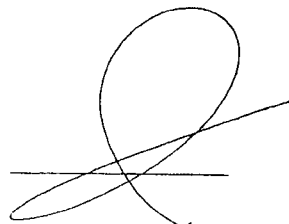
בהתאם למוצע תקבע הוראה בחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009-2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2) המתגברת באופן זמני על סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת והוראה זו תחול לעניין חוק התקציב לשנת 2013 בלבד.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:**

היועץ המשפטי של משרד האוצר אישר כי, בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) סמכה ידה על נוסח הצעת החוק.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

קביעת הזמנים המוצעת אינה חורגת באופן קיצוני מהוראת החוק, לאור הנסיבות המיוחדות כפי שפורטו. אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע.



חתימה

**לאה רקובר, עו"ד**  
היועצת המשפטית  
למשרד המשפטים  
תפקיד

**לאה רקובר, עו"ד**  
היועצת המשפטית  
למשרד המשפטים

שם

18.3.2013

## טיוטת חוק-יסוד

### א. שם חוק-היסוד המוצע

חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 2).

### ב. מטרת חוק-היסוד המוצע

**סעיפים 1 ו-2** סעיף 36 לחוק-יסוד : הכנסת קובע כי אם לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן - היום הקובע) כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות מוקדמות כקבוע באותו סעיף.

עם זאת, נקבע בסעיף האמור כי בשנה שבה נשיא המדינה פתח בהליכים להרכבת ממשלה חדשה לפי סעיף 30 לחוק-יסוד : הממשלה, או התקבל חוק על התפזרות הכנסת, או התקיימו בחירות לכנסת, אחרי המועד להגשת הצעת התקציב לפי סעיף 3 לחוק-יסוד : משק המדינה ולפני תום שלושת החודשים שמיום תחילת שנת הכספים, יהיה היום הקובע שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 45 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר. מועד זה משקף איזון בין הרצון לקצר את התקופה שבה פועלת המדינה שלא על יסוד חוק תקציב מאושר על כל המשתמע מכך, לבין הצורך לאפשר לממשלה החדשה שאך הוקמה די זמן כדי לגבש הצעת חוק תקציב המשקפת את מדיניותה.

בשנת 2009 הוארכה התקופה הנתונה לממשלה ולכנסת לפי סעיף 36 האמור כדי לקבל את חוק התקציב השנתי ל-107 ימים מיום כינון הממשלה. שינוי זה נעשה במסגרת חוק-יסוד : תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(ס"ח התשס"ט, עמ' 134) (להלן - חוק היסוד הוראת השעה) כחלק מחקיקה שעיקרה היה קביעה חדשנית של תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 כתקציב דו שנתי.

חוק היסוד הוראת השעה נחקק על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי ועם חוסר ודאות פיסקאלית שנבע מכך שתקציב המדינה לשנת 2009 טרם התקבל בכנסת עקב המצב הפוליטי ששרר באותה תקופה.

חוק היסוד המוצע מבקש לקבוע, במסגרת חוק היסוד הוראת השעה, כי המועד הקובע לעניין התפזרות הכנסת במקרה של אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013 בכנסת יהיה 120 ימים מיום כינון הממשלה. קביעת המועד כאמור נדרשת בשל הנסיבות הייחודיות שנוצרו - הממשלה היוצאת לא הצליחה לגבש הסכמות שיאפשרו את אישור תקציב המדינה לשנת 2013 בממשלה ובכנסת. בעקבות כך, יזמה הממשלה קבלתו בכנסת של חוק התפזרות הכנסת השמונה-עשרה, התשע"ג-2012 (ס"ח התשע"ג, עמ' 2) והבחירות לכנסת

התשע-עשרה נערכו ביום י"א בשבט התשע"ג (22 בינואר 2013).

על רקע האמור, לא הושלמה העבודה לגיבושו של תקציב המדינה לשנת 2013 בידי הממשלה היוצאת.

לעניין זה יצוין כי ביחס לשנת 2013 לא זו בלבד שלא הונחה הצעת התקציב על שולחן הכנסת, אלא שהיא אף לא הוגשה לממשלה. זאת ועוד נוכח הנסיבות הפיסקאליות גיבוש התקציב לשנת 2013 מהווה משימה מורכבת. מכאן, שמלאכת הכנת הצעת חוק התקציב צפויה לארוך זמן ממושך יותר משנקצב בשנת 2009.

בנוסף מוצע לקבוע בחוק היסוד הוראת השעה את המועד המאוחר ביותר שעד אליו חייבת הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2013, וזאת לאחר שהצעת חוק התקציב לשנת 2013 לא הוגשה במועד המתחייב בהתאם להוראת סעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה. לפי המוצע הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת 2013 עד למועד שתקבע ועדת הכספים של הכנסת, בדומה להסדר הרגיל הנוהג לפי סעיף 3(ב) לחוק-יסוד: משק המדינה, אך לא יאוחר מהיום התשעים שאחרי כינון הממשלה החדשה. כלומר המועד המאוחר ביותר להנחת הצעת חוק התקציב יהיה שלושים ימים לפני המועד האחרון לקבלת החוק, וזאת בשונה מההסדר הרגיל הנוקב בתקופה של ששים ימים. קיצור הזמן הכרחי לאור הנסיבות המיוחדות ומשך הזמן הקצר העומד לרשות הממשלה החדשה לגבש את הצעת חוק התקציב לשנת 2013.

#### ג. עיקרי חוק-היסוד המוצע

מוצע לדחות באופן חד פעמי את היום הקובע לענין התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב לשנת 2013 כאמור בסעיף 36א(ב) בחוק-יסוד: הכנסת, כך שבמקום 45 ימים אחרי כינון הממשלה יהיה היום הקובע 120 יום אחרי כינון הממשלה. כמו כן מוצע כי הצעת חוק התקציב לשנת 2013 תונח על שולחן הכנסת במועד שתקבע ועדת הכספים של הכנסת ולא יאוחר מהיום התשעים שאחרי כינון הממשלה.

#### ד. השפעת חוק-היסוד המוצע על החוק הקיים

תיקבע הוראה המתגברת באופן זמני על סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת והוראה זו תחול לעניין חוק התקציב לשנת 2013 בלבד.

#### ה. השפעת חוק-היסוד המוצע על תקציב המדינה והתקן המנהלי

אין השפעה.

## 1. הערות לתזכיר חוק-היסוד

ביום 7 במרץ הופץ תזכיר חוק יסוד הכולל בנוסף למוצע בטייטה זו גם הסדר בדבר תקציב דו שנתי לשנים 2013 ו-2014.  
לא התקבלו הערות ממשרדי הממשלה.

## 2. להלן נוסח חוק-היסוד המוצע:

**הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת**

**שעה)(תיקון מס' 2)**

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. בחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות)(הוראת היסוד הוראת השעה)<sup>1</sup> (להלן – חוק היסוד הוראת השעה), בשם חוק היסוד הוראת השעה, במקום "2012" יבוא "2013".</p> <p>2. אחרי סעיף 3 לחוק היסוד הוראת השעה יבוא:</p>  | <p>תיקון שם חוק היסוד הוראת השעה</p> <p>הוספת סעיף 4</p> |
| <p>4. (א) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת 2013 במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר מתשעים ימים מיום כינון הממשלה.</p> <p>(ב) על אף האמור בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת,<sup>2</sup> היום הקובע לגבי חוק התקציב לשנת 2013 יהיה 120 ימים מיום כינון הממשלה.</p> | <p>"תקציב המדינה לשנת 2013 – הוראות מיוחדות</p>          |

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ט, עמ' 134; התשי"ע, עמ' 550.  
<sup>2</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשס"א, עמ' 432.