

הצעה להחלטה

מחליטים,

1. להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים להפיץ תזכיר חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות)(הוראת שעה)(תיקון מס' 4), התשע"ה-2015, שעניינה קביעת התקציב לשנים 2015-2016 כתקציב דו-שנתי והארכת המועד לאישור התקציב לפי סעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת כך שביחס לתקציב האמור המועד להנחת התקציב על שלחן הכנסת יהיה 101 ימים לאחר כינון הממשלה, והמועד האחרון לאישור חוק התקציב יהיה 175 יום לאחר כינון הממשלה.
2. לפעול לקיצור הליך החקיקה של הצעת חוק היסוד שבסעיף 1 באופן הבא:
 - א. הממשלה רושמת לפנייה את הסכמת היועץ המשפטי לממשלה לקיצור משך ההפצה של תזכיר הצעת החוק להערות הציבור, כך שטיטות החוק תובא לאישור הממשלה בישיבתה הקרובה, ולא לפני יום 25 במאי 2015.
 - ב. לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, בבקשה לפטור מחובת הנחה של הצעת החוק לקראת הקריאה הראשונה.
 - ג. לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, בבקשה להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.
3. להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010) (תיקון מס' 14) (תקציב דו-שנתי לשנים 2015 ו- 2016), התשע"ה-2015, להתאמות הנדרשות בעקבות האמור.
4. להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים לבחון עד לסוף שנת 2015 את הצורך בתיקון קבע של חוקי היסוד למצב שבו ממשלה נבחרת בשלב מאוחר של שנה שלא אושר בעדה חוק תקציב, לרבות האפשרות שתקציב המדינה ייקבע כתקציב דו-שנתי, וכן תיקונים נלווים נדרשים.

דברי הסבר

רקע כללי

לסעיף 1

הצעת המחליטים נועדה להביא לאישור הכנסת, הוראת שעה מיוחדת, הקובעת כי תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 יהיה תקציב דו שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות (להלן – **הוראת השעה**). בנוסף הוראת השעה מבקשת לקבוע כי המועד הקובע לעניין התפזרות הכנסת במקרה

של אי קבלת חוק התקציב לשנת 2015, יהיה 175 ימים מיום כינון הממשלה וכי המועד האחרון להנחת התקציב על שולחן הכנסת יהא 101 ימים ממועד כינון הממשלה.

הארכת המועד הקובע בד בבד עם הקביעה כי תקציב 2015 ו- 2016 יהיה דו שנתי נדרשת בשל הנסיבות הייחודיות והחריגות שנוצרו כדלקמן:

הממשלה היוצאת לא גיבשה הסכמות שיאפשרו את אישור תקציב המדינה לשנת 2015 בכנסת. במקביל, החליטה הממשלה על הגשת הצעת חוק להקדמת הבחירות לכנסת ה-20, ואלה נערכו ביום 17 במרץ 2015. על רקע האמור, לא הושלמה העבודה לגיבושו של תקציב המדינה לשנת 2015 בידי הממשלה היוצאת. משכך, ובהתאם לחוק יסוד: משק המדינה, פועלת הממשלה מתחילת שנת 2015 במתכונת של תקציב המשכי.

מועד כינון הממשלה ה-34 התקיים ביום 14 במאי 2015. מועד כינון הממשלה המאוחר מוביל הלכה למעשה לאישור התקציב לשנת 2015 במועד מאוחר. אישור התקציב מאוחר כאמור, מגביל בצורה ניכרת את יכולת הממשלה להביא לשינוי בסדר העדיפויות התקציבי. בנוסף, מצב דברים זה מביא לכך שיהיה צורך לאשר שני תקציבים לשתי שנים עוקבות (2015 ו-2016) בתוך תקופה קצרה ביותר, ולמעשה אף במקביל, שכן עבודת הממשלה על תקציב המדינה, בשנת תקציב רגילה, מתחילה כבר בחודשים פברואר-מרס. תוצאה זו היא בלתי יעילה.

זאת ועוד, התחזיות להוצאות הממשלה בשנות התקציב 2015 ו-2016 ולהכנסות הצפויות ממסים בשנים אלה, מקשות על עמידה בהוראות חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 והן יוצרות קושי פיסקאלי ממשי. בשל תוואי הגידול בהוצאות הממשלה ובשל תחזית ההכנסות כאמור, לדעת גורמי המקצוע במשרד האוצר, יש צורך לקבל כבר עתה את ההחלטות הנדרשות, הן לגבי שנת 2015 והן לגבי שנת 2016. לאור כל האמור מוצע לקבוע בהוראת השעה כי תקציב המדינה לשנים 2015-2016 יאושר כתקציב דו-שנתי.

בהתאם לסעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת (בנוסחו כפי שסעיף 36א(ב) תוקן לאחרונה במסגרת הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), כפי שפורסמה בה"ח הכנסת תשע"ג מס' 512) 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.

עוד נקבע בסעיף 36א(ב) לחוק היסוד, כי על אף הוראות סעיף קטן (א), אם 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 כאמור בסעיף קטן (א), שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובע 45 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה.

על מנת לאפשר לממשלה ולכנסת לקיים הליך מקצועי לאישור תקציב המדינה, בשים לב לכך שמוצע להגיש את התקציב במתכונת של תקציב דו שנתי, מוצע להאריך במסגרת הוראת השעה את לוח הזמנים לאישור התקציבים לשנים 2015-2016 כך שהמועד הקובע

לעניין התפוזות הכנסות במקרה של אי קבלת חוק התקציב לשנת 2015, יהיה 175 ימים מיום כינון הממשלה. במקביל, במטרה לאפשר לכנסת דיון מעמיק בפרטי הצעת התקציב הדו שנתי, מוצע כי המועד האחרון להנחת התקציב על שולחן הכנסת יהא 101 ימים ממועד כינון הממשלה.

לסעיף 2

על מנת שניתן יהיה להניח את הצעת החוק כאמור בסעיף 1 להצעת החלטת הממשלה על שולחן הכנסת כך שניתן יהיה להשלים את הליך החקיקה ולאפשר לממשלה להתחיל בהליך גיבוש התקציב לשנים 2015-2016, בהקדם ככל הניתן, מוצע כי הממשלה תרשום לפנייה את הסכמות היועץ המשפטי לממשלה לקיצור משך ההפצה של הצעת החוק, להערות הציבור, כך שיובא לאישור הממשלה בישיבתה הקרובה ולא לפני יום 25 במאי 2015, להסמיק את הממשלה לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, בבקשה לפטור מחובת הנחה של הצעת החוק לקראת הקריאה הראשונה וכן מוצע להסמיק את הממשלה לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, בבקשה להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

לסעיף 3

מוצע להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010) (תיקון מס' 14) (תקציב דו-שנתי לשנים 2015 ו-2016), התשע"ה-2015, להתאמות הנדרשות בעקבות התיקון בהוראת השעה כי תקציב המדינה לשנים 2015-2016 יאושר כתקציב דו-שנתי.

פרק כ"ח לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, התשס"ט-2009 (להלן - **חוק ההתייעלות**) נחקק בהמשך לחוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן - **חוק היסוד**), ובמסגרתו נקבעו הוראות התאמה שונות המתחייבות ממעבר לתקציב דו-שנתי. פרק כ"ח לחוק ההתייעלות קובע, בהמשך לחוק היסוד, הוראות שונות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי ועורך כמה התאמות פרטניות של הוראות בחוקים שונים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי.

בעבר תוקן חוק ההתייעלות ונקבעו הוראות לגבי אופן הניהול בפועל של התקציב הדו-שנתי וכן נערכו מספר התאמות פרטניות של הוראות בחוקים נוספים המתייחסות לחוק תקציב שנתי רגיל, למצב של חוק תקציב דו-שנתי. כמו כן נקבעו הוראות מיוחדות באשר לעניינים שלגביהם לא יראו בשנים 2011 ו-2012, וכן שנים 2013 ו-2014, בהתאמה, כשנת תקציב אחת, או שלא יראו בחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות (ר' חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010 (תיקון מס' 4), התש"ע - 2010 וכן תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010 (תיקון מס' 12), התשע"ג - 2013). כעת, מוצע לשוב ולהחיל הוראות אלו גם ביחס לשנות התקציב 2015 ו-2016.

לסעיף 4

מוצע להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים לבחון עד לסוף שנת 2015 את הצורך בתיקון קבע של חוקי היסוד להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים לבחון עד לסוף שנת 2015 את הצורך בתיקון קבע של חוקי היסוד למצב שבו ממשלה נבחרת בשלב מאוחר

של שנה שלא אושר בעדה חוק תקציב, לרבות האפשרות שתקציב המדינה ייקבע כתקציב דו-שנתי, וכן תיקונים נלווים נדרשים.

בהתאם לעקרונות שנקבעו לעניין תיקון הוראות חוקתיות כהוראת שעה בבג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, כל עוד לא נקבע המתווה לחקיקה, לתיקון ולשינוי של חוקי יסוד, יש להותיר הליך חקיקה מסוג הוראת שעה למקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים, וזאת משום מעמדם של חוקי היסוד. בשים לב לאמור, מוצע להנחות את השרים הרלוונטיים לבצע בחינה מקיפה בעניין הצורך בתיקון קבע של חוקי היסוד עד לסוף שנת 2015. מאחר שתיקון הקבע, הכולל בין היתר תיקון לחוקי היסוד כאמור לעיל, מחייב בחינה מעמיקה של משמעויות המהלך כאמור, מוצע ליתן לגורמים הרלוונטיים בממשלה שהות לערוך בחינה זו, עד לסוף השנה ובמקביל לקבוע את תקציב המדינה לשנים 2015 ו- 2016, כתקציב דו שנתי כהוראת שעה כפי שנדרש מהטעמים שפורטו בדברי ההסבר לסעיף 1 להחלטה.

במסגרת הבחינה כאמור, ייבחנו בין היתר, היבטים אלה:

1. הוראות לעניין תקציב דו שנתי בשנה שבה התקיימו בחירות כלליות בזמן שבו לא מאושר תקציב המדינה;
2. לוחות הזמנים הנדרשים לאישור תקציב דו-שנתי, לרבות לוחות הזמנים להגשת התקציב לשולחן הכנסת, בשנה שבה התקיימו בחירות כאמור;
3. היקף הדיווח הנדרש מהממשלה לכנסת בין שנת התקציב הראשונה במסגרת התקציב הדו-שנתי לשנת התקציב השנייה.
4. היערכות הממשלה להתאמות בתקציב השנה השנייה של התקציב הדו-שנתי וזאת בכפוף לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית.
5. המנגנונים שבהם תוכל הממשלה לתקן את תקציב השנה השנייה במסגרת התקציב הדו-שנתי.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת המשפטים תומכת בהחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2085 מיום 7 באוקטובר 2014.

סיווגים*

סיווג ראשי: ביצועי

סיווג משני: חק"מ

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר האוצר

כ"ט באייר התשע"ה
18 במאי 2015



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הליך אישור תקציב המדינה לשנים 2015 ו- 2016 :

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, קיים קושי בקביעת תיקון לחוקי יסוד בדרך של הוראת שעה. בהתאם לעקרונות שנקבעו לעניין תיקון הוראות חוקתיות כהוראת שעה בבג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, כל עוד לא נקבע המתווה לחקיקה, לתיקון ולשינוי של חוקי יסוד, יש להותיר הליך חקיקה מסוג הוראת שעה למקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים, וזאת משום מעמדם של חוקי היסוד. בשים לב למכלול הנסיבות החריגות והייחודיות המתוארות בדברי ההסבר, וכן לצורך לבצע בחינה מקיפה בעניין הצורך בתיקון קבע של חוקי היסוד לעניין מצב שבו הממשלה נתכוננה בשלב מאוחר של השנה, ומאחר שתיקון הקבע, הכולל בין היתר תיקון לחוקי היסוד כאמור לעיל, מחייב בחינה מעמיקה של משמעויות המהלך כאמור, קיימת סבירות ליתן לגורמים הרלוונטיים בממשלה שהות לעריכת בחינה זו, עד לסוף השנה ובמקביל לקבוע את תקציב המדינה לשנים 2015 ו- 2016, כתקציב דו שנתי כהוראת שעה כפי שנדרש מהטעמים שפורטו בדברי ההסבר לסעיף 1 להחלטה.

בנוסף, קיים קושי בהארכת המועדים להגשת התקציב כמפורט בהצעת ההחלטה, שכן בשל כך הממשלה תפעל בתקציב המשכי לתקופה ארוכה ביותר, ולמעשה עד סמוך לסיום השנה. דבר זה מביא לכך שהממשלה פועלת בתקופה זו שלא על פי חוק תקציב שאושר בכנסת, והדבר מכביד על יכולת הביצוע של הממשלה בתקופה זו. עם זאת, בהצטרפות הנסיבות הייחודיות שנוצרו, אין לומר שהכנסת תהיה מנועה מלהאריך את המועדים כמוצע, במסגרת תיקון חוק היסוד.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
היועץ המשפטי של משרד האוצר אישר כי בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית להחלטה
כמוצע.

יואל בוגיס, עו"ד
היועץ המשפטי למשרד האוצר

כטי באייר תשע"ה

18 במאי 2015