



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 043007-2024)
ירושלים, י"ז בחשוון התשפ"ה
18 בנובמבר 2024

לכבוד
שר האוצר, בצלאל סמוטריץ

שלום רב,

הנדון: אי עמידת הממשלה בלוחות הזמנים להנחת הצעת חוק התקציב לשנת 2025

אבקש לפנות אליך בעניין אי עמידתה של הממשלה בלוחות הזמנים להנחת הצעת חוק התקציב לשנת 2025 וכן בענין החקיקה הנלווית, כדלקמן:

1. כידוע, המועד שבו על הממשלה להניח כאמור את הצעת חוק התקציב לשנת 2025 בהתאם לסעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה - 1/11 חלף לפני יותר משבועיים (!).
2. עיכוב במועד שבו מונחת הצעת חוק התקציב לשנת 2025 על שולחן הכנסת, מצמצם את פרק הזמן העומד לרשות הכנסת להכין ולאשר את הצעת חוק התקציב ואת חקיקת ההסדרים הנלווית לה לפני תחילת שנת הכספים העוקבת.
3. עמדתי היא כי האיחור בהנחת הצעת חוק תקציב על ידי הממשלה, לא יכול לפגוע בזמנים הדרושים לכנסת להכנת הצעת החוק או להביא לפגיעה בעבודת הכנסת ובהליכי התקנים. לפיכך, הכנסת תנצל את מלוא הזמן הדרוש לה לשם הכנת הצעת חוק התקציב.
4. כבר עתה ברור כי המועד של תחילת שנת הכספים הפך למועד לא ריאלי לנוכח האיחור האמור. משכך, ובהתאם לחוק היסוד, תקציב המדינה בחודשיה הראשונה של שנת 2025 יתנהל כתקציב המשכי עד לאישור הצעת חוק התקציב בכנסת.
5. **חקיקה נלווית לתקציב.** בימים אלה מונחות על שולחן הכנסת שורה של הצעות חוק נפרדות (שחלקן אף נקראות הצעות חוק ההתייעלות, שם השמור לחקיקת הסדרים), שעניינן מיסוי ובחלקן כרוכים מספר נושאים שהקשר המרכזי שלהם הוא צרכי התקציב.
6. מעיון בהחלטות הממשלה ובתזכירים שהופצו על ידי משרד האוצר, עולה כי בכוונת הממשלה לקדם את הצעת חוק ההסדרים בשני שלבים: בשלב הראשון, תונח בפני הכנסת חקיקת מיסוי שעניינה בהקפאת תיאום סכומים (במס הכנסה, מיסוי מקרקעין, מס הכנסה שלילי, וכו'), מס יסף, עצירת הטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית, מיסוי רווחים לא מחולקים, הקפאת שכר ועדכון גמלאות ותשלומים, חשבונות פיקטיביות, העלאת שיעורי מס הרכישה, הפחתת הטבת מיסוי ירוק, וייתכן שישנם נושאים נוספים שאיני מכירה לעת הזו.
7. מכיוון שנושאים אלה עניינם מיסוי שלהבנתי מבוקש שייכנסו לתוקף בשנת 2025, אני מבינה שבקשתכם תהיה שהכנסת תפעל להכנתם קודם למועד זה.

8. לצד נושאים אלה ועוד קודם לסיומה של שנת הכספים 2024, אני מבינה כי תגיע עוד חקיקת תקציב נוסף לשנת 2024, תיקון תקרת הגירעון ועשרות פניות ועודפים תקציביים, שגם אותם מתבקשת הכנסת להכין לפני תחילת שנת 2025.

9. ברם, נראה כי בנוסף לחקיקה זו, בכוונת הממשלה להביא בפני הכנסת, בשלב מאוחר יותר, חקיקה נוספת במסגרת חוק הסדרים שיבוא לצד הצעת חוק תקציב 2025. עד למועד זה, טרם הובאו בפני הכנסת חלק מאותם צעדים שבכוונת הממשלה לקדם לצד הצעת חוק התקציב. לפיכך בפני חברי הכנסת והייעוץ המשפטי לכנסת עדיין אין את התמונה המלאה הן באשר למלוא ההסדרים שהממשלה מבקשת לקדם והן ביחס לפרק הזמן שבו מבקשת הממשלה לקדם את אותם הסדרים.

10. אדגיש, כי לא ייתכן מצב שבו הממשלה מעבירה שורה גדולה של תיקוני חקיקה משמעותיים באופן מרוכז ובתקופת זמן קצרה של חקיקת התקציב, שעה שלאורך מושב הכנסת שנמשך כ- 8 חודשים, החקיקה הממשלתית דלה. "הנוחות" עבור הממשלה בהעברת חקיקה באופן מרוכז בלוחות זמנים מקוצרים יש בה משום פגיעה בעבודת הכנסת שבכנס זה מתעצמת אף יותר, הן לנוכח האיחור והן לנוכח הבקשה מהכנסת להעביר חקיקה כפולה וזאת לאחר שכבר הועברו שלושה תקציבים נוספים לשנת 2024.

11. לפיכך, לעמדתי, השנה יותר מתמיד אין מקום לריכוזם של הסדרים נוספים, אלא יש למצוא את הדרך ההולמת לפריסת החקיקה המבוקשת על פני המושב באופן שגם יאפשר קיום הליך חקיקה ראוי.

12. אבקש להבהיר כי לצד ההבנה בדבר חשיבות התקציב, ודאי בנסיבות הנוכחיות, בכוונתי לעמוד על כך שהפרת הממשלה את הוראות חוק היסוד לא תמנע מהכנסת לקיים הליכי חקיקה נאותים, במלוא הזמן שיידרש לה, כך שיובטח הליך חקיקה ראוי וממצה, תוך קיום דיון מקיף, ענייני ושקוף.

13. עוד אבקש, כהפקת לקחים מהדיונים שהתקיימו בהצעות התקציב הנוסף לשנת 2024, כי יחד עם הצעת חוק התקציב יונחו כלל המסמכים הנדרשים בהתאם להוראות הדין והחלטות הממשלה, לרבות אומדן המקורות למימונו של התקציב וניתוח מגדרי על כלל תקציב המדינה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת

חברי הכנסת

עו"ד שרון אפק, מנהל מערך הייעוץ והחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר

היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת