



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 020579-2025)
ירושלים, י"ב בטבת התשפ"ה
12 בינואר 2025

לכבוד
עו"ד אסי מסינג
היועץ המשפטי למשרד האוצר

שלום רב,

הנדון: מכתבך בענין אי-עמידת הממשלה בלוחות הזמנים להנחת חוק התקציב לשנת 2025
מכתבי מיום 18.11.24 ; מכתבך מיום 4.12.24

בהמשך למכתבך מיום 4.12.24 בענין אי עמידת הממשלה בלוחות הזמנים להנחת חוק התקציב לשנת 2025, אני מתכבדת להשיבך כדלקמן :

1. הצעת חוק התקציב לשנת 2025 הונחה על שולחן הכנסת ביום 4.12.24, באיחור של חודש מהמועדים הקבועים בחוק-יסוד משק המדינה. באותו יום הונחו גם הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025), התשפ"ה-2024, והצעות חוק ההסדרים : הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024 ; והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024.

2. קודם לכן, ביום 4.11.24 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024¹ ; ביום 11.11.24 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (מיסוי רווחים לא מחולקים), התשפ"ה-2024 ; וביום 13.11.24 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025), התשפ"ה-2024².

3. מועדי תחילת ההסדרים שבהצעות החוק האמורות היו מתוכננים לתחילת שנת הכספים 2025 ובכך הן היוו הצעות חוק מקדימות להצעות חוק ההסדרים (כפי שגם שמותיהן העידו על כך). בנסיבות אלה, ולנוכח איחור הממשלה, מובן שתקציב המדינה לשנת 2025 לא אושר בכנסת עד ליום 31.12.24. משכך, וכמצוין במכתבך, כל עוד התקציב לא יאושר, יתנהל תקציב המדינה במתכונת של תקציב המשכי.

4. במכתבך, הכרת בחשיבות החובה של הממשלה לכבד את הוראות הכנסת כלפיה ולעמוד במועדים הקבועים בחוק היסוד. אך ציינת כי בנסיבות שנוצרו, אין בהנחה של הצעת חוק התקציב השנתי על שולחן הכנסת באיחור, כדי לפגוע באופן ממשי בחובה המהותית ובתכלית שנקבעה בחוק בעניין זה שעניינה בהותרת פרק הזמן הנדרש לכנסת להשלים את הדיון בהצעת חוק התקציב.

5. אני חולקת על עמדתך זו. אחת מהמטרות המרכזיות של התקציב המשכי הקבוע בסעיף 3ב לחוק-יסוד : משק המדינה, היא לאפשר את תפקודה השוטף של פעילות המדינה ולצמצם את הפגיעה העשויה לנבוע

¹ מתוכה פוצלה הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 275), התשפ"ה-2024.
² מתוכה פוצלה הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון 252 והוראת שעה), התשפ"ה-2025.

כתוצאה מאי-קבלת חוק תקציב בטרם הסתיימה שנת הכספים. משכך, התקציב ההמשכי לא אמור להוות תחליף לתקציב שנתי.

6. לכנסת שיקול דעת ביחס לפרק הזמן שיוקדש לדון בהצעת החוק, אך אין ספק שהמשך פעילות המדינה במסגרת התקציב ההמשכי היא מנוף לחץ משמעותי על הכנסת בעבודתה על התקציב, ולא אחת הדבר מאלץ אותה לפעול באופן מזורז להשלמת החקיקה. בפרט, הדבר נכון בשנה הנוכחית וההתמודדות עם נסיבות המלחמה והשפעותיה על הפעילות המשקית.

7. לצערי, זה אינו הנושא היחיד שהממשלה ומשרד האוצר בפרט מביאים ברגע האחרון לכנסת, באופן הפוגע בדיונים הנעשים בה ובעבודתה. בשבוע האחרון של שנת הכספים 2024, התקבלו במזכירות ועדת הכספים פניות תקציביות רבות מספור שהוועדה התבקשה לדון ולאשר לפני תום שנת הכספים, כשחלקן התקבלו ב-31.12.24 בשעות הערב. זאת, גם לאחר שהוועדה דנה עד הרגע האחרון בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2025) (מיסוי רווחים לא מחולקים), התשפ"ה-2024.

8. נוהל ועדת הכספים מחייב, למעט במקרה חירום יוצא דופן של שינוי תקציבי דחוף, בפרסום הפניות התקציביות לפחות יומיים לפני הדיון בהן להיכרות חברי הכנסת את פרטיהן, לצד החובה של נציגי הממשלה להגיע ערוכים למתן תשובות לחברי הוועדה וכשבידיהם נתונים ופרטים נוספים המשמעותיים לשינוי התקציבי ושאינם מפורטים בדברי ההסבר על השינוי התקציבי. לאור נוהל הוועדה, בשנת הכספים 2024, הוועדה לא קיימה דיון על 40 פניות תקציביות שלא הגיעו במועד. אין ספק שהעברת הפניות התקציביות על ידי המשרד ברגע האחרון מסכלת את יכולת הוועדה לדון ולאשר אותן בהתאם לנהליה ובכלל. האחריות בענין זה והפגיעה האפשרית במשרדי הממשלה בשל כך היא לפתחו של משרד האוצר.

9. לכן, כשם שהכנסת עושה השתדלות לאפשר את התנהלות משרדי הממשלה ופועלת לאישור הפניות התקציביות הדרושות לעבודתם, נדרש שמשרד האוצר יכבד את הכנסת ויעביר את הפניות התקציביות בהקדם. אבקשך לפעול להקפדה יתרה על כך ועל מתן תשובות מלאות ונתונים לכל שאלותיהם הענייניות והמהותיות של חברי הוועדה כנדרש מנוהל עבודה תקין מול הכנסת. כמו כן, יש להקפיד על העברת הפניות התקציביות מבעוד מועד.

10. כמו כן, לתשומת ליבך מכתביי מיום 31.12.24 ו-2.1.25 בענין חובת הגילוי כתנאי ליישום הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית. אודה לך אם תוכל לחדד את הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה בענין החובה לכך ומשמעויותיה ולהקפיד גם על קיום הנחיותינו בענין הגילוי.

בכבוד רב,


שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
חבר הכנסת משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים
חברי ועדת הכספים

עו"ד אביטל סומפולנסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי)
עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
מר יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים
עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית לוועדת הכספים