

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או חן שופן
רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. שר האוצר
2. משרד האוצר
3. ראש הממשלה
4. ראש הממשלה החליפי
5. ממשלת ישראל
6. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
צלמח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי ולצו ביניים

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי לבית המשפט הנכבד, כנגד המשיבים 1-6 בעניינן של הצעת חוק תקציב המדינה לשנת 2020 ולשנת 2021, והכל כדלקמן:

א. סעדים

1.א. צווים על תנאי

1. בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי אשר מורה למשיבים לבוא ליתן טעם מדוע לא יניחו המשיבים 1-5 את הצעת חוק תקציב לשנת 2021 יחד עם הצעת חוק תקציב לשנת 2020, כך שחוקי התקציב הללו יעברו יחד, כתקציב דו-שנתי או בכל קונסטרוקציה תקציבית אחרת, לאור הזמן הקצר ביותר שנותר עד לתום שנת התקציב 2020 – שבוע ויום אחד בלבד (23.12.2020) – כשתקציב 2020 עדיין לא הונח על שולחן הכנסת, וממילא טרם עבר.
2. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי אשר מורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יפסיקו את השימוש בכלים חוץ תקציביים ("קופסאות") כאשר הנסיבות מאפשרות להעביר תקציב שנתי, תקציב נוסף או תקציב ביניים, כלים הקבועים בחוק יסוד: משק המדינה.
3. כל זאת נוכח החובה להניח את חוק התקציב לשנת הכספים 2021 במועדו, אשר כבר חלף; נוכח כך שהחלטה להניח חוק תקציב לשנת הכספים 2020, משמעה בפועל תקציב עבור השבוע האחרון של שנת 2020 – ומדובר בהחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, הנובעת משיקולים זרים;

נוכח כך שהמשך השימוש בכספים חוץ-תקציביים בנסיבות בהן ניתן להעביר תקציב שנתי – איננו סביר; נוכח כך שהשימוש בקופסאות חוץ תקציביות אינו מידתי.

2.א. בקשה לצו ביניים

4. כמו כן, מתבקש בית המשפט להוציא תחת ידו צו ביניים לפיו יוגבל השימוש בכלים חוץ תקציביים (כמשמעותם במורד עתירה זו) וזאת עד לתום בירורה של עתירה זו, לנוכח דחייתו החוזרת והנשנה של העברת התקציב – בשעה שאין כל מניעה חוקית או אחרת להעברת תקציב כדן – וניצול מצב נמשך זה על מנת להשתמש בכלים חוץ תקציביים "עוקפי" כנסת.
5. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים (ור' לעניין זה למשל ספרו של א. סאמרלי, **סעדים זמניים** עמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005). מטרתו של צו ביניים זה הוא למנוע מצב בו המצב בו אין תקציב ינוצל לטובת העברת כספים חוץ תקציביים ללא פיקוח הכנסת והציבור.
6. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ככלל ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. בעניין זה ראו פסיקת בית המשפט העליון בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (פורסם בנבו, 18.3.2003):

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות..." (שם, בע"מ 4).
7. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך (וראו בר"ם 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (פורסם בנבו, 3.1.2017)).
8. העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה אף יותר בכנסת עצמה ובתקציב המדינה.
9. בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון בהול, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

3.א. בקשה לקיום דיון דחוף

10. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על קיום דיון בהול בעתירה.
11. כפי שיפורט לעיל, עניינה של עתירה זו בהחלטת שר האוצר להניח תקציב רק לשנת 2020, כך שיועבר בפועל תקציב לשבוע ויום אחד בלבד (!) ובהחלטה היוצאת מכך לשוב ולהשתמש בכלים תקציביים מבלי לקבל את אישורה של הכנסת.
12. ויודגש. המועד להנחת תקציב 2020 על שולחן הכנסת נקבע, בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה ביום 8.11.2020, (שהם 45 ימים לפני מועד העברת התקציב). כמו כן, המועד להנחת תקציב 2021 הקבוע לפי חוק יסוד משק המדינה הוא שישים ימים לפני תחילת שנת הכספים, היינו, ליום

1.11.2021, 7 ימים לפני הנחת תקציב 2020.

13. למרות קביעות אלה בחוק היסוד, נכון למועד כתיבת שורות אלה, הן תקציב 2020 והן תקציב 2021 טרם הונחו על שולחן הכנסת – ולאור תום שנת התקציב המתקרבת, נוכח הצורך לסיים את הכנת חוק התקציב, לאשרו בממשלה ולאחר מכן בהליכי האישור בכנסת – מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון בהול בעתירה.

ב. הצדדים לעתירה

14. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 30 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-211,000 עוקבים ברשתות החברתיות.
15. **המשיב 1** הוא שר האוצר (להלן: "שר האוצר"), הוא השר העומד בראש המערכת שבאחריותה להכין את הצעת התקציב בהתאם לדרישות הקיימות בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק יסודות התקציב, להניח את הצעת התקציב על שולחנה של הכנסת עד למועד הקבוע בחוק היסוד, וללוות את הליך חקיקת חוק התקציב עד להשלמתו.
16. **שר האוצר הוא אשר הודיע על כוונתו להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק התקציב לשנת 2020 בלבד (קרי, הצעת חוק תקציב לשבוע ויום (!)) – בשים לב שהמועד שבו יש לאשר את התקציב הוא יום 23.12.2020, בהתאם ל"חוק האוצר".**
17. **המשיב 2** הוא משרד האוצר (להלן: "משרד האוצר"), אשר כאמור עליו להכין את הצעת התקציב ולוות את הליך חקיקת החוק עד תומו. במשרד פועל אגף תקציבים אשר אחראי על הכנת תקציב המדינה, ובכלל זאת בניית תקציב, הגשתו לאישור הממשלה והכנסת, יישום מדיניות הממשלה בתחום תקציב המדינה, ליווי משרדי הממשלה במהלך שנת התקציב וביצוע שינויים והתאמות בתקציב במהלכה (המידע נלקח מאתר משרד האוצר, אודות אגף התקציבים).
18. **המשיב 3** הוא ראש הממשלה (להלן: "ראש הממשלה"); **המשיב 4** הוא ראש הממשלה החליפי, שעתיד להיכנס לתפקיד ראש הממשלה בשנת התקציב 2021; ראש הממשלה עומד כידוע בראש **המשיבה 5**, ממשלת ישראל (להלן: "הממשלה") הנדרשת להתבסס על אמון הכנסת, גם בעת אישור חוק התקציב. ראש הממשלה מושפע באופן ישיר מהעברת התקציב, לנוכח האפשרות הקבועה בחוק ביחס למועדי פיזור הכנסת. ראש הממשלה הוא המפקח על נושא התקציב, בעיקר לאור העובדה ששר האוצר נמצא בזיקה ישירה לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בהתאם לס' 13א(ב) לחוק יסוד: הממשלה.
19. **המשיב 6** הוא היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועץ המשפטי לממשלה"), הממונה על ליווי משפטי של הצעות חוק התקציב וחוקי ההסדרים, ומהווה הפרשן המוסמך של הדין עבור גופים ממשלתיים, ובכלל זאת פעולותיו של שר האוצר ומשרד האוצר.

ג. מבוא

20. עניינה של עתירה זו בהחלטת שר האוצר שלא להביא לפני הכנסת את התקציב לשנת 2021 כבר כעת, אף על פי שמועד העברת התקציב לשנת 2020 נקבע, לאחר דחיה, ליום 23.12.2020, כך שבפועל בחר שר האוצר להניח הצעת חוק תקציב שנתי **לשבוע אחד ויום אחד בלבד(!)**, ואף על פי שהמועד הקבוע להנחת הצעת חוק תקציב 2021 הוא ביום 1.11.2020.
21. כידוע, תקציב המדינה מהווה את **האמנה החברתית הכלכלית** שבין הממשלה לבין אזרחי המדינה. הממשל פועל כנאמן של הציבור, וכל הכספים שמוציא הממשל הגיעו מהציבור. על כן, לפי חוק היסוד נדרשת הסכמה פרלמנטרית גם להוצאת כספים וקבלת התחייבויות על ידי הממשלה. יתרה מכך, **התקציב הוא כלי של מדיניות**, באמצעותו מביאה הממשלה את מדיניותה לאישורה של הכנסת.
22. אשר על כן, הסנקציה על אי-העברת תקציב במועד היא פיזורה של הכנסת ועריכת מערכת בחירות בהתאם. במישור התקציבי, אם לא הועבר תקציב לפני תחילתה של שנת תקציב חדשה, הממשלה רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן.
23. עד כה, במשך כל שנת 2020 לא הועבר תקציב, בשל מערכת הבחירות שנערכה בראשית השנה, ודחייה נוספת של מועד העברת התקציב במסגרת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה), אשר כונה "חוק האזור". אם לא די בכך, במקום לפעול בצורה מדודה ומאושרת, בחר משרד האוצר והשר העומד בראשותו לבצע הרחבות פיסקליות באמצעות כלים חוץ תקציביים ("קופסאות חוץ תקציביות") והעברת תקציב מבלי לקרוא לו תקציב (המכונה "תכנית פעולה מפורטת"), ומבלי שהוא מאושר סעיף-סעיף בכנסת, במסגרת אותו חוק האזור. **בנסיבות העניין, העברת תקציב באמצעות כספים חוץ תקציביים הוא פגיעה חז-משמעית באמנה החברתית הכלכלית הבסיסית ביותר שבין הממשלה לאזרחי המדינה.**
24. כעת, המועד להעברת תקציב 2020 קבוע באופן אבסורדי ליום 23.12.2020, שבוע לפני תום שנת הכספים 2020. המשמעות של העברת תקציב 2020 לבדו היא פגיעה בערכי היסוד שעומדים בבסיס חוק התקציב כפי שבאים לידי ביטוי בחוק יסוד: משק המדינה, בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. **תקציב שיועבר לשבוע בלבד אינו יכול לבטא את המדיניות הממשלתית, וכך נותרה בידי הכנסת החובה לאשר את תקציב 2020, כשבפועל מדובר בעניין חסר תוכן כמעט לחלוטין.** מדובר בזמן קצר באופן יוצא דופן למימוש התקציב שיועבר, כך שאף המשמעות של העברת תקציב 2020 בלבד היא מוגבלת. הדבר נכון ביתר שאת לאור העובדה שחלק מהתוספות התקציביות כבר נקבעו.
25. מעבר לכך, המשמעות של אי-העברת תקציב לשנת 2020 היא **חזרה לתקציב המשכי בחלוף שמונה ימים בלבד**. במסגרת תקציב המשכי, הממשלה מוותרת על קביעת סדר עדיפויות על ידי חלוקת כספים מסוימת ולא אחרת. התנהלות כזו נושאת פגיעה בציבור: ראשית כיוון שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות (וזו התכלית המקורית לקיומה); ושנית כיוון שגידול האוכלוסייה הופך את שימור המצב לקיצוץ בפועל.
26. זאת בנוסף לכך שפגיעה שכזו תוביל **בהכרח** לשימוש חוזר ונשנה בכלים הפוגעים בעצמאותה של הכנסת – כדוגמת הכספים החוץ תקציביים. העברת כספים חוץ תקציביים ובאמצעות "תקציב שאינו תקציב" פוגע פגיעה מהותית ברשות המחוקקת, כמבקרת את פעולות הממשלה וכפועל

יוצא אף מאשרת את תקציב המדינה. ויודגש, בשנת 2020 הועברו באמצעות כספים "חוץ תקציביים" כמעט 80 מיליארד שקלים, ו-11 מיליארד שקלים הועברו במסגרת חוק האזור. בפועל בפני הרשות המחוקקת הישראלית לא עמדה אפשרות לאשר את מדיניות הממשלה, מה שמהווה פגיעה חמורה בכנסת. אישור הקופסאות החוץ תקציביות נעשה אמנם בתיקון חקיקה, אך ללא פירוט של אופן ההוצאה ומבלי שהנתונים נמצאים בידי חברי הכנסת.

27. על מנת להביא בפני בית המשפט את התמונה במלואה, בשלב הראשון ננתח את המסגרת הנורמטיבית של חוקי התקציב, המנחים הן את הכנסת בעת חקיקת חוק תקציב לשנת פלונית והן את הרשויות המנהליות (בראשן משרד האוצר) בהתנהלות להכנת הצעת התקציב והנחתה על שולחן הכנסת לקראת אישור חוק-התקציב השנתי, ולאחר מכן נביא את המסד העובדתי שהביאו למצב הדברים כפי שהוא נכון להיום.

28. והכל כפי שיפורט להלן.

ד. המסגרת הנורמטיבית של חוקי התקציב

1.ד. חוקי התקציב מייצגים את מדיניות הממשלה ואישורה בידי הכנסת ואת הסכמת הציבור לפעולות הממשלה

29. תקציב המדינה מהווה את האמנה החברתית-כלכלית שבין הממשלה לבין אזרחי המדינה.

30. סעיפי התקציב כפי שנקבעו בחוק יסוד: משק המדינה (וכן בחוק יסודות התקציב) נועדו להבטיח את קיומה של הסכמת הציבור לפעולות הכלכליות של המדינה מחד גיסא; ואת התנהלות הממשלה הסדירה מאידך גיסא. כפי שברור שהמדינה איננה זכאית לגבות כספים מאזרחיה ללא הסכמה, באופן דומה גם אין היא מוסמכת לבזבז את מעותיו של הציבור ללא קבלת אישורו והסכמתו הקולקטיבית. הסכמה זו באה לידי ביטוי באישור פרלמנטרי של חוק התקציב השנתי (ור' יוסף אדרעי, פירוש לחוק היסוד – חוק יסוד משק המדינה, עמ' 350 (תשס"ד; להלן: "אדרעי")). יפים לעניין זה גם הדברים הבאים מבג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נגד שר האוצר ואח' בפסקה 1 (פורסם בנבו, 13.8.2017) (להלן: "פרשת שפיר")

"הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה שלפיה כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה. כיוון שכך, על הממשלה לקבל את אישור נבחר הציבור באשר לאופן השימוש בכספים אלה (עיינו: יוסף אדרעי פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה 351 (להלן: אדרעי – פירוש לחוקי היסוד); אלפרד ויתקון "תקציב המדינה בראי השפיטה" משפטים י 367 (תש"ם)). יש הרואים בכך מעין מבחן משילות לממשלה. כאשר הכנסת לא מתאחדת סביב התקציב שהוצע על ידי הממשלה, המשמעות היא שהממשלה אינה נהנית מבחינה מהותית מאמון הכנסת" (שם, בפסקה 22. הדגשים אינם במקור – הח"מ)

31. הממשל פועל כנאמן של הציבור, וכל הכספים שמוציא הממשל הגיעו מהציבור. אם תוענק לממשלה סמכות או כוחות להוציא כספים או לקבל על עצמם התחייבויות מעבר לסכום העומד לרשותה היא עלול ליצר עובדות מוגמרות, ולשם כך לבוא בדרישה מן הציבור למימון ההוצאות באמצעות מיסים. על כן, לפי חוק היסוד נדרשת הסכמה פרלמנטרית גם להוצאת כספים וקבלת התחייבויות על ידי הממשלה (ר' אדרעי 351).

32. יתרה מכך, התקציב הוא כלי של מדיניות, אחד מהכלים החשובים שבהם, ובאמצעותו מביעה הממשלה את מדיניותה וקובעת את סדרי העדיפויות המתוכננים לשנת כספים:

"תקציב המדינה הוא אחד הכלים החשובים לעיצוב מדיניותה הכלכלית והחברתית של הרשות המבצעת. הוא משקף הערכות ותחזיות לגבי מצב המשק, מבטא את סדרי העדיפויות המתוכננים ומלמד על מדיניותה הכלכלית של הממשלה (ראו: אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב 11 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006) (להלן: בן בסט ודהן)). לאור חשיבותו של התקציב, המשך כהונתה של הכנסת מותנה באישורו בחקיקה (סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת)."
(פרשת שפיר, בפס"י 1. הדגשים אינם במקור – הח"מ)

2.2. השלכות אי העברת התקציב

33. בהתאם לדברים אלה, ולאור חשיבותו של חוק התקציב, ההשלכות של אי העברת תקציב במועד הן קשות ביותר. הרי, כידוע, פירושו של מצב זה הוא פיזור של הכנסת והכרזה על מערכת מבחירות, בהתאם לסעיף 36א(א) לחוק יסוד הכנסת, בכותרת "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב", כדלקמן:

"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 ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מהיום הקובע, אלא אם כן החליטה הכנסת ברוב חבריה, בתוך חמישה ימים מהיום הקובע, בשל סמיכות מועד הבחירות ליום חג, מועד או זיכרון, על קיום הבחירות במועד מאוחר יותר, אך לא יאוחר מ-100 ימים מהיום הקובע."

34. לא בכדי הסנקציה של אי-העברת תקציב בכנסת היא סנקציה חמורה כל כך. מצב בו התקציב השנתי לא אושר מעיד על חוסר הסכמה פרלמנטרית, ובהיעדרה אין אפשרות להוציא כספים ולקבל התחייבויות. על כן דה פקטו אין לממשלה אפשרות מעשית לפעול, מלבד באמצעים מחוץ להסמכה הרחבה של העם. על כך עמד גם כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בבג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל פס"י ב' (פורסם בנבו, 6.9.2017, להלן: "פרשת המרכז האקדמי"):

"תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתוות מדיניותה; יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הראויה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים. לא בכדי מתנות מדינות רבות – וישראל ביניהן – את המשך כהונת הממשלה באישור התקציב על ידי הפרלמנט. ראו א' בן בסט ומ' דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז) 11 (להלן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב). זאת, בחינת אם אין ממשל מתפקד."

35. התקציב מבטא אפוא הן את מדיניותה של הממשלה; והן את סמכותה לפעול וליישם את המדיניות שהוצגה על ידה. על כן, אם רוב הכנסת איננה מתלכדת סביב הממשלה בנושא התקציב – משמע שהממשלה איננה נהנית מאמון הכנסת, עתידה לוט בערפל, וכוחה למשול מעורער.

36. יתרה מכך, הדרישה הקבועה בחוק-יסוד: משק המדינה שהתקציב ייקבע בחוק מבטאת

עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה; שהרי "התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..." (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275, 312, 316 (2011), הדגשים אינם במקור – הח"מ); ובהתאם לכך, ברי כי אם רוצה הממשלה לקדם את מדיניותה – עליה להביאה לאישור הכנסת באמצעות הצעת חוק התקציב. עד שלא תעשה כן, לא יהיה באפשרותה לתפקד.

37. לאי-העברת תקציב יש גם השלכות כלכליות קשות, ולפי ס' 3ב(א) "לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה." ההגבלה לא מתמצה רק בסכום ההוצאה, אלא גם באופן ההוצאה, אשר מוגבלת קודם כל לטובת "התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים". להגבלה זו יש השלכות כלכליות נוספות, כשהשיקולים המובילים מנויים בחוק התקציב הקודם, שיקולים שאינם בהכרח נכונים כלכלית גם לשנת הכספים החדשה.

38. הגבלה זו על ההוצאה נובעת גם היא מהעובדה שהממשלה לא קיבלה את אישור הכנסת – למעשה, במסגרת תקציב המשכי, הממשלה מוותרת על הכלי המרכזי שיש לה לממש את מדיניותה ולקבוע את סדרי העדיפויות, שכן סדרי עדיפויות אלה לא אושרו על ידי הכנסת.

3.ד. "התקציב יהיה לשנה אחת" – חשיבות התקציב השנתי ותכנון ארוך טווח, תקציב ביניים ותקציב נוסף

39. בנוסף לכך, חוק יסוד: משק המדינה מפרט הוראות מנחות לחקיקת חוק תקציב. חלק מהנחיות אלה הן הנחיות המיועדות לכנסת וחלקן מופנות לרשויות, ובפרט למשרד האוצר ולשר העומד בראשו.

40. כך, בחוק היסוד נקבע כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" (ס' 3(א)(2)), הוראה זו מופנית למשרד האוצר אשר מכין את הצעת חוק התקציב, כמובן. הבחירה בשנה אינה פורמלית גרידא – לסוגיה זו יש חשיבות עליונה, והתייחס לכך המלומד אדרעי במאמרו:

"הרעיון שחוק התקציב יהיה לשנה אחת, ולא לתקופה קצרה יותר, מקדם תכלית חשובה. הצעת חוק התקציב אחת לשנה היא אירוע חשוב. אחת לשנה מתמקד הציבור בבחינת התהליך הפרלמנטרי לאישור השימוש בכספיו. זו כבר מסורת מבורכת. זו חגיגה דמוקרטית. לכן חוק התקציב הוא חוק שנתי. לא חצי שנתי, לא תלת-חודשי ולא חודשי. הוא אירוע מיוחד, לא שגרתי. אחת לשנה יודע הציבור ויודעת התקשורת להתרכז בלימוד הצעת חוק התקציב ובבחינת מדיניות הממשלה הבאה לידי ביטוי בהצעה האמורה. אילו יכלה הממשלה להגיש מדי חודש בחודשו הצעת חוק לתקופה של חודש, היה הציבור מאבד את האפשרות לעקוב אחר החקיקה ומאבד עניין בביקורת ציבורית על הממשלה. במילים אחרות, הפיכת התהליך למהלך שגרתי החוזר על עצמו בתקופות קצרות היה מביא להתשת הציבור ולהורדת העניין בתקציב וממילא בביקורת הציבורית. ועוד: הכנת תקציב שנתי נועדה גם לוודא שהממשלה תציג לכנסת ולציבור מדיניות לטווח סביר, שאינו פוחת משנה" (אדרעי, בעמ' 376)

41. לדרישה זו גם מצטרפת הדרישה המנויה בסי' 3א לחוק יסוד: משק המדינה, לפיו "הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה" ו"תניח על שלחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב". הנחיות אלה מאפשרות לציבור ולנציגיו חברי הכנסת לבקר את מדיניות הממשלה ואת כושרה לתכנן רב שנתי, גם אם התוכנית הרב שנתית איננה מחייבת את הממשלה.
42. יחד עם זאת, חוק יסוד: משק המדינה מאפשר גמישות מסוימת בתקציב במהלך השנה. בהתאם לסי' 3(ג) לחוק היסוד "במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים **תקציב נוסף**". את מושג זה יש לפרש בהתאם לתכליות החוק כמקרה החריג לכלל, לאותם מקרים בהם נוצר צורך אובייקטיבי ובלתי צפוי בהוצאת כספים שלא נצפתה בעת הכנת התקציב. במקרים כאלה נדרש צורך אמתי ודחיפות גדולה, כך שאין אפשרות להמתין לסיומה של שנת התקציב (למשל משבר הקורונה; ור' אדרעי בעמ' 381-382).
43. גמישות נוספת אפשרית היא הגשת הצעת חוק **תקציב ביניים** בהתאם לסי' 3(ד) לחוק יסוד: משק המדינה. סעיף זה מגביל את המקרים בהם יוגש תקציב ביניים למקרים בהם "נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים". לאור הוספת סעיף 3ב בשלב מאוחר יותר, שעניינו התקציב ההמשכי, ברור כי מטרת תקציב הביניים היא הוצאה כספית גבוהה מהתקציב ההמשכי, וזאת רק בנסיבות מסוימות (ור' אדרעי 385).
- 4.4. **ההנחיות בדבר מועד הנחת הצעת התקציב**
44. אחת מההנחיות המפורטות בחוק יסוד: משק המדינה, אשר מופנית למשרד האוצר היא הנחיה לעניין מועדי הנחת הצעת החוק. בסי' 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה נקבע כדלקמן:
- "הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים, ואולם בתקופה כאמור בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, תונח הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מ-45 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף";
45. כמובן, חובת ההנחה העולה מסעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה היא בבחינת חובה מנהלית המוטלת על משרד האוצר ושר האוצר העומד בראשותו. חוק היסוד, אמנם, אינו מבהיר מה יקרה אם הממשלה נכשלה בחובת העיתוי. במסגרת בג"ץ 8842/12 התנועה לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 17.1.2013) שעניינו היה בחובת ההנחה במהלך התקופה שבין התפורות הכנסת לבחירות מוקדמות, התייחס כב' השופט מלצר (כתוארו דאז) לתכלית חובת ההנחה המוקדמת:
- "סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי: "הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים". בהתאם להוראה זו – שתכליתה להסדיר את תקינות הליך אישור תקציב המדינה, במטרה להבטיח כי לכנסת ינתן פרק זמן הולם לדון בהצעת התקציב" (הדגשים אינם במקור – הח"מ)
46. במסגרת אותו פסק הדין אף צוין כי עמדתם של משיבי המדינה, לפיה הם "אינם חולקים על כך

שעל הממשלה לעשות כל שביכולתה כדי לקיים את מצוות חוק היסוד הנ"ל ולהניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקובע חוק היסוד". אף על פי שהעתירה נדחתה הדבר נעשה אך בשל תקופת הבחירות ופיזור הכנסת שלא איפשר העברת תקציב – וזאת בניגוד גמור למצב בענייננו, שהרי לאור העובדה שתקציב 2020 צפוי לעבור, ניתן להניח כי ניתן אף להעביר את תקציב 2021 באותו רוב קואליציוני, וכי השיקול הוא בגדר החלטה מנהלית בלבד.

47. יצוין כי חוק היסוד כולל מספר דרישות נוספות, ביניהן שחוק התקציב יכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות, על הצעת התקציב להיות מפורטת, על הממשלה לצרף אומדן למקורות המימון להצעת התקציב ועוד.

48. כל אלה מעצבים את הרקע הנורמטיבי של חקיקת חוקי התקציב, עם זאת, בעניינו חל מצב ייחודי ובעייתי במיוחד, אשר נוצר בשל אינטרסים פוליטיים צרים, העולים כדי פגיעה בלתי סבירה בתפקוד הרשויות ובכלכלה הישראלית.

ה. המסד העובדתי

1. רקע

49. על רקע הגשת כתבי האישום כנגד ראש הממשלה, התחולל (ועודו מתחולל) בישראל משבר פוליטי חסר תקדים, אשר דחה חקיקת תקציב ראוי ותקני על ידי כנסת ישראל עקב מערכות בחירות חוזרות ונשנות.

50. כזכור, במהלך השנים 2019 ו-2020 נערכו במדינת ישראל שלוש מערכות בחירות שונות לבחירת הנציגים לכנסת.

51. הכנסת ה-20, אשר הייתה האחרונה למלא ימיה כמעט במלואם, החליטה על פיזור המוקדם ביום 24.12.2018. הבחירות לכנסת ה-21 התקיימו ביום 9.4.2019 ובהליך חריג, חמור וחסר תקדים – הוביל ראש הממשלה מהלך של פיזור הכנסת והליכה לבחירות נוספות.

52. יום 17.9.2019 התקיימו הבחירות לכנסת ה-22. נוכח המשבר הפוליטי והמשפטי, לא עלה בידי מי מתברי הכנסת להרכיב ממשלה גם לאחר בחירות אלו. הכנסת ה-22, התפזרה ביום 12.12.2019, וישראל יצאה למערכת הבחירות השלישית שנערכה בטווח זמן של שנה.

53. הבחירות לכנסת ה-23 התקיימו ביום 2.3.2019, וביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין סיעות כחול לבן והליכוד הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית (לעיל ולהלן: "ההסכם הקואליציוני" או "ההסכם"), אשר מעגן את תקנון הממשלה, חלק מקווי היסוד הזמניים לממשלה ה-35 וכן תיקון לחוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים). יוער כי על תוכנו של הסכם הקואליציוני הגישה התנועה את בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון נ. היועץ המשפטי לממשלה (פורסם באר"ש, 27.5.2020).

54. על סמך ההסכם הקואליציוני הצביעו חברי הכנסת ביום 17.5.2020 על כינון הממשלה ה-35, ועל השבעתה של הממשלה.

55. בהתאם לסעיף 36א(ב) לחוק יסוד: הכנסת (כנוסחו דאז, בטרם עבר החוק שמכונה "חוק האזור" אשר תיקן את הסעיף האמור, וראו להלן), היום הקובע להעברת התקציב יהיה "שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר".

56. המסגרת להנחת התקציב אף עוגנה בהסכם הקואליציוני, שם נקבע כי תיעשה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה, במסגרת תקציב דו שנתי לשנים 2020-2021, לא יאוחר מ-90 ימים ממועד השבעת הממשלה:

”30. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מ-90 יום ממועד השבעת הממשלה, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה. התקציב יהא דו שנתי לשנים 2020-2021...”

לא הועבר התקציב במועדו המוסכם, יראו את הצד שהכשיל את העברת התקציב ו/או שלא תמך בהעברתו כמי שהפר הסכם זה. במקרה כאמור יתבצעו חילופי ראש ממשלה באופן שיר"ר המפלגה המקיימת הסכם זה יהיה או ימשיך לכהן כראש הממשלה. לרשות הממשלה יעמדו עוד 3 חודשים על ה-3 הקבועים בחוק (סוף יוני) במידה ולאחר ששת החודשים לא הועבר תקציב, תפוזר הכנסת ויתקיימו בחירות תוך 90 יום וראה”מ המכהן ימשיך בכהונתו כראש הממשלה” (הדגשים אינם במקור - הח”מ).

העתק החלקים הרלוונטיים בהסכם הקואליציוני כפי שנחתם ביום 20.4.2020, מצורף ומסומן כנספח 1/ע.

57. לאור דברים אלה ובהתאם לחוק יסוד: הכנסת ולמועד כינון הממשלה, היום הקובע להעברת התקציב נקבע ליום 25.8.2020. ויוזכר, שכבר במסגרת ההסכם הקואליציוני (שנערך כבר בעיצומו של “משבר הקורונה”), ובמסגרתו ניתן היה לחזות מתי יועבר התקציב (בהערכה קרובה) – ביקשו הצדדים להעביר את התקציב כתקציב דו שנתי, ככל הנראה לאור הזמן הקצר שנותר ממילא עד לתום שנת התקציב (באותה תקופה יוזכר שהיה מדובר על סך-הכול ארבעה חודשים וחמישה ימים).

ה. חוק האוזר ודחיית מועד העברת התקציב

58. בעקבות חילוקי דעות שנתגלעו בין המפלגות החברות בקואליציה, התברר שהממשלה לא תצליח להעביר את התקציב במועדו. במקום לפעול בהתאם להסכם הקואליציוני, בחרה הממשלה באמצעות הקואליציה לתקן או חוק יסוד: הכנסת ואת חוק יסוד: משקל המדינה בהוראת שעה. שני התיקונים נעשו במסגרת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) (אשר כונה “חוק האוזר” ויכונה כך גם להלן).

59. במסגרת חוק האוזר נדחה המועד להעברת חוק התקציב כך שיותאם באופן ספציפי לממשלה ה-35. הדחיה הראשונה שהוצעה, במסגרת הצעת החוק הייתה דחיה של 100 ימים, קרי עד ליום 3.12.2020, עם זאת בפועל במהלך הדיון על תיקון חוק היסוד, תוקן הנוסח כך שנקבע יום קובע בתאריך ספציפית – 23.12.2020, שמונה ימים בלבד לפני סוף שנת הכספים 2020(!)

60. לשם הגילוי הנאות, יוזכר כי העותרת הגישה עתירה בעניינו של חוק האוזר בבג”ץ 5969/20 התנועה לאיכות השלטון נ’ כנסת ישראל אשר עודנה מתנהלת בפני בית משפט נכבד זה. במסגרת עתירה זו אף תואר ההליך הבעייתי בהעברתו, את המשמעויות הבעיות שבתיקונים הן בחוק יסוד: הכנסת והן בחוק יסוד: משק המדינה. במסגרת חוק האוזר, בנוסף לדחייה במועד העברת התקציב, הועברה תוספת תקציבית משמעונית (בסך כ-11 מיליארד שקלים). עתירה זו לא תעסוק בלגיטימיות של העברת תכנית זו, שהיא בגדר “תקציב ללא חוק תקציב” וללא המגבלות שחקיקה זו מציבה על הממשלה (בשאלה זו עוסקת, בין היתר העתירה בבג”ץ

5969/20), אך על השלכותיה יפורט להלן. יצוין שעניינה של העתירה שבכותרת מתמקדת בהחלטת שר האוצר שלא לקדם את תקציב 2021 כבר כעת; והמשמעויות הנגזרות מכך.

העתק העתירה בבג"ץ 5969/20 התנועה לאיכות השלטון נ' כנסת ישראל מצורף ומסומן כנספח ע/2.

61. לנוכח דחיית מועד התקציב, מדינת ישראל הגיעה למצב בו במהלך כל שנת 2020, להוציא השבוע האחרון, היא מתנהלת במסגרת תקציב המשכי, תקציב 2019, אשר חוקק במהלך חודש מרץ 2018, לפני למעלה משנה וחצי. מאז, לא נעשה כל מהלך שמטרתו קביעת מדיניות ברורה מצד הממשלה או תכנון תקציבי ארוך טווח כלשהו. מצב דברים זה היה בעייתי גם לפני הדחייה שנקבעה במסגרת חוק האזור (וברור כי גם סיעות הקואליציה היו מודעות לכך לאור ההתחייבות שנקבעה בהסכם הקואליציוני).
62. למרות מצב זה בהתאם לפרסומים שונים ברשתות חברתיות ובתקשורת שר האוצר ומשרד האוצר מתכוונים להגיש תקציב ל-2020 בלבד בשלב זה, היינו תקציב לשבוע (ור' גד ליאור "שר האוצר מודה: בדצמבר יעבור תקציב לשמונה ימים בלבד" YNET (8.10.2020) <https://www.ynet.co.il/economy/article/Syk3f6n8w>).
63. בנוסף, בעקבות חוק האזור אשר, כאמור, קבע את המועד להעברת תקציב 2020 ליום ה-23.12.2020, נדחה גם המועד להנחת תקציב 2020. דחיה זו הביאה למצב המציג באופן ברור את תהומות האבסורד אליהן הגיעה ממשלת ישראל בעניין תקציב.
64. כך, המועד להנחת תקציב 2020 על שולחן הכנסת נקבע, בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה ביום 8.11.2020, 45 ימים לפני מועד העברת התקציב. כמו כן, המועד להנחת תקציב 2021 הקבוע לפי חוק יסוד משק המדינה לשישים ימים לפני תחילת שנת הכספים, היינו, ליום 1.11.2021, 7 ימים לפני הנחת תקציב 2020. למרות קביעות אלה בחוק היסוד, נכון למועד כתיבת שורות אלה, הן תקציב 2020 והן תקציב 2021 טרם הונחו על שולחן הכנסת.
65. לסיכום עניין זה נדגיש כי חוק האזור יצר מצב חסר תקדים במדינת ישראל בו חוק התקציב אמור לעבור לקראת סוף חודש דצמבר לשנת התקציב, ובמצב זה כלל לא ברור מהן ההשלכות של העברת התקציב על שנת הכספים 2020 (מעבר להשפעתו על תקציב המשכי בשנת 2021, שיביא לשימוש בכספים חוץ תקציביים כמפורט בפרק הבא). הדבר יוצר אנומליה אל מול התכליות שעומדות בבסיס התקציב השנתי, אשר אמור לייצג את המדיניות הממשלתית. למעשה, עולה השאלה – האם מדיניות ממשלת ישראל ה-35 מתמצה בשבוע שבין 23.12.20 ועד ל-31.12.20??
66. דומה כי זה המצב, ומצב זה, אינו סביר באופן קיצוני. והכל כפי שיפורט להלן.
- 3.ה. **התוצאה: שימוש בכלים תקציביים בעייתיים – מיני תקציב וקופסאות חוץ תקציביות**
- ה.3.א. **תקציב המשכי כמגביל את פעולת הממשלה והפתרון הבעייתי שנוצר**
67. ישאל השואל, כיצד התקציב המשכי עלול לפגוע בציבור. התקציב של שנת 2019 שאושר זה מכבר נמשך בפועל גם על פני שנת 2020. למעשה, תקציב 2019 איננו תקציב מעודכן והוא נמשך בתבנית שאושרה על ידי הכנסת לפי יחס של 1 חלקי 12 לכל חודש של שנת 2020 וללא התחשבות בגידול האוכלוסייה וצרכי המשק. לכן, המגבלות שחלות על משרדי הממשלה בתקציב המשכי –

בהכרח משפיעות על הציבור הרחב.

68. כלומר, במסגרת תקציב המשכך, הממשלה מוותרת על הכלי המרכזי שיש לה לממש את מדיניותה, קרי קביעת סדר עדיפויות על ידי חלוקת כספים מסוימת ולא אחרת. התנהלות כזו נושאת פגיעה בציבור: ראשית כיוון שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות, ופועלת על-פיהן (וזו התכלית המקורית לקיומה); ושנית כיוון שגידול האוכלוסייה הופך את שימור המצב לקיצוץ בפועל.

69. על מנת לסבר את האוזן, הסך הכולל של התקציב לשנת 2019, עמד על 479.6 מיליארד ₪.¹ כלומר, גידול של 4.3% לעומת תקציב 2018, אשר עמד על 460 מיליארד ₪, וגידול של 24.9% ביחס לתקציב 2015 (על פי "תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017-2018" (ירושלים, אוק' 2016), "תקציב המדינה הצעה לשנת הכספים 2019" (ירושלים, פברואר 2018)). גידול זה אמור לשקף את הגידול באוכלוסייה (ואת האינפלציה). כלומר, אם נעריך כי התקציב לשנת 2020 היה גדל בשיעור דומה, תקציב 2020 היה עומד על כ-500.2 מיליארד שקלים, גידול של כ-21 מיליארד שקלים. באופן דומה ניתן להניח כי גם תקציב 2021 אמור לגדול באופן דומה ביחס לתקציב 2020.

70. כך, נוצר מצב בו במהלך שנת 2020 היה מחסור חמור בתקציב לכל אחד ואחד ממשרדי הממשלה, דווקא בתקופה בה ההוצאות הממשלתיות עלו באופן משמעותי ביותר – לאור משבר הקורונה. אף על פי שבשלב זה כבר כוננה ממשלה וניתן היה להעביר תקציב, החלו במשרד האוצר, בהובלת שר האוצר וראש הממשלה, להשתמש בכלים אשר פוגעים בעקרונות הבסיסיים ביותר של תקציב המדינה, בין היתר קופסאות חוץ תקציביות והעברת תוספות תקציביות ב"מעין-תקציב" (או "תקציב ללא חוק תקציב") נוסף אשר הועבר במסגרת חוק האוזר (וכונה "תכנית פעולה מפורטת"). ונפרט.

ה.3.ב. השימוש בקופסאות חוץ תקציביות

71. בעבר מדינת ישראל כבר השתמשה ב"קופסאות חוץ תקציביות", אם כי השימוש בהן לא היה שימוש חוזר ונשנה שהופך לכמעט שיטתי. כך, השימוש בהן היה נקודתי ובוודאי שלא בהיקפים העצומים בהם נעשה שימוש במהלך 2020. כך, למשל, נעשה שימוש בקופסאות חוץ תקציביות לצרכים ספציפיים – במסגרת תכנית ההתנתקות, מלחמת לבנון השנייה, לאחר המשבר הכלכלי של 2008 וכדומה. משברים אלה מהווים דוגמא לצורך בקופסאות הללו – מצב זמני, מוגבל ומוגדר, במסגרתו אי אפשר להעביר תקציב. אין מדובר במצב מתמשך, כמו משבר הקורונה, אשר לא ברור מתי יסתיים ואיך יסתיים; ואין מדובר בהרחבה תקציבית של ממש.

72. להמחשת משמעות הדברים נציין שבשנת 2020 במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה נקבע כי שיעור הגידול הנוסף של סכום ההוצאה הממשלתית יהיה 21.34% (!), שהם כ-80 מיליארד שקלים. לשם השוואה, שיעור הגידול הנוסף שנעשה בשל הלחימה במלחמת לבנון השנייה היה 1.6% בשנת 2007 ו-1% בשנת 2006. (ורי בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית,

¹ יוער כי תקציב זה כולל את החוזר החובות, ומסגרת ההוצאה התקציבית, המגדירה את סך ההוצאות הממשלתיות, אשר בשנת 2019 עמדה על 397.43 מיליארד ₪. בבחינת סכום זה, הגידול הצפוי של 4.3 אחוזים, יביא לסך הוצאה ממשלתית של 413.32 ₪.

- תשנ"ב- 1992 (להלן: "חוק הפחתת הגירעון"). מדובר בתקציב של ממש, לא פחות מכך, שמועבר ללא ביקורת ציבורית וללא דיון בסעיפי ההוצאה.
73. יוער, כי השימוש בכינוי "קופסאות חוץ תקציביות" ו"כספים חוץ תקציביים" עלול להיות מטעה, בסופו של דבר מדובר בחריגות תקציביות.
74. יתרה מכך, כבר במסגרת התיקונים שנעשה בשנת 2020 הוחלט על הקצאת קופסאות חוץ תקציביות גם בשנים 2021. כך, בשנת 2021 הגבלת ההוצאה שנקבעה היא 12.69% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית, כ-50 מיליארד שקלים.
75. בהקשר זה יודגש כי מדובר בסכומים שעלולים להביא למצב בו תקציב מדינת ישראל כלל איננו רלוונטי, בשים לב לתוספות התקציביות המוגבלות ביותר במסגרת תקציב המדינה – אשר בסופו של יום, הן נמוכות באופן משמעותי מהסכום שנוסף במסגרת חוץ תקציבית וללא פיקוח.
76. ויוזכר. ההוצאות הממשלתיות תפחו שוב ושוב במהלך שנת 2020, ובפועל נעשה שימוש חוזר ונשנה בקופסאות חוץ תקציביות. כך, לאחר שתוקן חוק יסוד: משק המדינה בהוראת שעה, הוראה זו תוקנה עוד שש פעמים (כשהתיקון הרביעי נעשה במסגרת חוק האזור), ובמקביל בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית נעשו ארבע תיקונים, שכללו הרחבות חוץ תקציביות. ויודגש – כל התיקונים בחוק הפחתת הגרעון וכל התיקונים של הוראת השעה בחוק יסוד: משק המדינה נעשו לאחר ההשבעה של ממשלת ישראל ה-35, כאשר הן בהתאם להסכם הקואליציוני והן לאור התכליות והמשמעות של חוק תקציב במדינה, ניתן, ראוי ולמעשה – חובה היה על ממשלת ישראל להעביר תקציב.
77. על התיקונים הראשונים להוראת השעה פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (פיקוח תקציבי) ביום 14.7.2020 ניתוחים מעמיקים – "ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון)" (להלן: "ניתוח תיקון ראשון") ו"ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2)" (להלן: "ניתוח תיקון שני").
- העתק ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון) מצורף ומסומן כנספח 3/ע.
- העתק ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2) מצורף ומסומן כנספח 4/ע.
78. במסגרת ניתוח התיקון הראשון הועבר לגבי הוראת השעה, דברים מהם ניתן ללמוד על התנהלות הממשלה לעניין ההוצאות החוץ תקציביות, כדלקמן:
- "בתיקון שאושר בחודש אפריל הוגדלה מסגרת התקציב ההמשכי בכ- 34.2 מיליארד שקלים, נוסף על בסיס התקציב ההמשכי, שהוא כ-399.8 מיליארד ש"ח. בהוראת השעה התקציב הייעודי מחושב כשיעור מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2019.
- אופן חלוקת התוספת התקציבית למגוון תחומים לא נכלל בהצעת החוק המקורית, שהוגשה לכנסת בחודש אפריל. במסגרת הכנת הצעת החוק בוועדת הכספים נוספו, לבקשת הוועדה, פירוט התחומים שלהם תוקצה התוספות והסכומים המיועדים להם, שיכללו בתוכנית

הממשלתית המפורטת שתונח על שולחן הכנסת לאחר אישורה בממשלה. התוכנית המפורטת הנוחה על שולחן הכנסת ביום 30.4.2020" (הדגשים אינם במקור – הח"מ).

79. היינו, אף שתוכנית הוגשה לשולחן הכנסת ב-30.4.2020, הוראת השעה ובה העברת התקציב אושרה כבר ביום 7.4.2020. כלומר, החלוקה שאושרה על ידי הכנסת אושרה על ידי ועדת הכספים בלבד ללא אישור מליאת הכנסת ורק לאחר שהעברת הכסף נעשתה (ואפשר גם שחלקו כבר הוצא).
80. כך, במסגרת התיקון הראשון להוראת השעה נקבעה תוספת של 14 מיליארד למסגרת התקציב וכן הפחתה של 1.5 מיליארד ש"ח מההשבה לביטוח לאומי. כך, סה"כ התוספת במקרה זה הוא 15.5 מיליארד ש"ח. במסגרת התיקון השני נקבעה תוספת נוספת של 25 מיליארד ש"ח. במסגרת התיקון השלישי להוראת השעה הוספו לתקציב כ-6.5 מיליארד שקלים לטובת שיפוי הביטוח הלאומי. בהמשך הועברו תיקונים נוספים, שעניינם היה תוספות קטנות של תקציב ושינויים באופן חלוקת התקציב בין משרדי הממשלה.
81. יוער כי התיקון הראשון הועבר ביום 2.6.2020, ואילו התוכנית המפורטת של חלוקת הכספים לפיו הוגשה לכנסת ביום 15.7.2020. באופן דומה, התיקון השני הועבר ביום 16.7.2020 ואילו התוכנית המפורטת לגבי הסכומים שהועברו במסגרתו נקבע ליום 6.8.2020. התנהלות זו ששבה ותוזרת על עצמה איננה תקינה. מדובר למעשה, באישור תקציב דה-פקטו וחלוקתו ללא אישור של ממש של הכנסת, או למפרע, באישור רטרואקטיבי.
82. חשוב לציין – הכספים החוץ תקציביים הוגבלו על ידי הכנסת, במסגרת הוראת השעה כך שהעברת תקציב המדינה תפסיק את הוצאת הכספים החוץ תקציביים, זאת בהתאם לס' 3ב(א1)(2)(ג) אשר קובע כדלקמן:
- "3) סכומים המפורטים בפסקאות משנה (א) ו-(ב) של פסקה (2) שלא הוצאו בחודש מסוים, יהיה ניתן להוציאם בכל אחד מהחודשים הבאים אחריו, עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020) או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020 (...)" (הדגשים אינם במקור – הח"מ).
83. העברת חוק התקציב פירושו הפסקת השימוש בכלים החלופיים – הן הפסקת השימוש ב"קופסאות" והן הגבלת ההעברות שבוצעו במסגרת חוק האזור, עליו יפורט בהמשך. כפי שיובהר בהמשך רצונה של הממשלה להמשיך לעשות שימוש בכלים לא שקופים וללא ביקורת מצד הכנסת ברור, ועל כן דומה כי שיקול זה הוא אחד השיקולים המנחים את משרד האוצר מלהימנע מלקדם את הצעת חוק התקציב.
- ה.ג.3. השלכות השימוש בכספים חוץ תקציביים**
84. אין ספק שהשימוש בקופסאות חוץ תקציביות נוחות לשימוש הממשלה, לאור העובדה כי בחוק הפחתת הגרעון נקבע עבור כל הוצאה כי "הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית כאמור (...) לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית (בשנה פלוניית – הח"מ)". הרצון בשימוש בכלי זה עבור הממשלה הוא ברור – הפיקוח על ההוצאות מצד הכנסת הוא מינימלי, וכך גם השקיפות הציבורית, ולממשלה יש חופש כמעט מוחלט לבצע את רצונה ללא כל הגבלה ובניגוד גמור לעקרון הפרדת הרשויות ולאיזונים ולבלמים הטבועים בו.
85. עם זאת, השימוש בקופסאות הללו איננו נכון מבחינה מהותית וכלכלית. מדובר בהוצאה אשר

יוצאת בפועל. הקביעה כי ההוצאה לא תירשם פותרת את הממשלה, אולי, מהצורך הנדרש להצגת מקורות המימון של כל הוצאה (בניגוד להוראות חוק יסוד: משק המדינה, וראו פרק ד.4 לעיל), אך מדובר בהוצאה כספית של ממש, ללא מקור תקציבי (היינו על חשבון הגירעון) וללא פיקוח של ממש על ידי הכנסת או הציבור.

86. יתרה מכך, לשימוש בכספים האלה יש השלכות כלכליות. מדובר בהגדלה ללא פיקוח של הגירעון והחוב הלאומי. להוצאות אלה יש השלכות מהותיות על איתנות הכלכלית של מדינת ישראל, על דירוג האשראי שלה, והן נעשו ללא פיקוח מתאים. להוצאות אלה צפויות להיות השלכות מהותיות על תקציביים עתידיים, ועל היקף ההוצאה הממשלתית בס, מה שעלול להוביל לקיזוזים נרחבים בהמשך. מדובר זה פקטו בשעבוד הכספים של הילדים שלנו וללא כל פיקוח. העותרת, כמובן, אינה מביעה עמדה על הרחבת החוב או על הצורך בהרחבות פיסקליות בעת משבר כלכלי שניצב בפני מדינת ישראל, עם זאת, החשיבות של הכנסת בעת הזו והפיקוח על התקציב הוא הכרחי על מנת לוודא כי התקציבים אכן מיועדים להתמודדות עם המשבר וכי לא נעשה ניצול ציני ופוליטי בכספים אלה, ניצול שניתן לראות באופי ההוצאה.²

87. אפשר שאף היתרונות, מבחינת הממשלה בהימנעות משקיפות והעברת הכספים בפיקוח הכנסת, הובילו למצב בו נמנע שר האוצר מלקדם את הצעת חוק התקציב (של שנת 2020, שהייתה אמורה להיות מונחת על שולחן הכנסת לכל המאוחר ביום 8.11.2020) לאור העובדה כי העברת התקציב פירושה הפסקת הזרמת הכספים החוץ תקציביים.

ה.3.ד. תכנית פעולה מפורטת – "תקציב בלי לקרוא לזה תקציב"

88. מעבר לסוגיית הקופסאות החוץ תקציביות, במהלך שנת הכספים 2020, עשתה הממשלה שימוש בכלי בעייתי נוסף, תקציב של ממש אשר לא אושר כחוק תקציב, וזאת על מנת לפתור פלוטור פוליטי שנוצר אך בגלל הרצון לדחות את ההכרעה בעניין תקציב 2020, אשר נעשה במסגרת חוק האזור. מדובר בכלי נוסף אשר לא מאפשר תכנון תקציבי ראוי או פיקוח פרלמנטרי.

89. כך, במסגרת חוק האזור נעשה תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, אשר מאפשר למדינה להגדיל את סך ההוצאות שלה בשנת 2020, אף על פי ששנה זו מתנהלת בתקציב המשכי, שלא במסגרת תקציב ביניים או מסגרת תקציבית מובנה אלא במסגרת "תכנית פעולה מפורטת". הדיונים בתכנית זו לא נידונו בוועדות הכנסת סעיף-סעיף כפי שנהוג בחוקי התקציב.

90. עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר, היטיב לנסח את המצב שנוצר מחוק האזור "ההצעה עצמה במתכונת שלה היא למעשה לעשות תקציב בלי לקרוא לזה תקציב".³

91. מדובר בקונסטרוקציה חוקתית וחקיקתית אשר זכתה לביקורת רבה מצד הגורמים המקצועיים, הן במשרד האוצר והן ביועץ וחקיקה, שבמשרד המשפטים. כך, למשל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוי, עמד על כך שהדרך הנכונה מבחינה

2 לדוגמא, לאחרונה פורסם מכרז משרד הפנים 6/2020 המתבסס על 700 מיליון שקלים מכספים חוץ תקציביים, לחלוקת תווי מזון. תווי המזון יחולקו על ידי משרד הפנים, במקום משרד הרווחה, ועל פי קריטריונים לא סופיים ששכל הנראה יביאו להעדפה משמעותית לאוכלוסייה החרדית, המקורבת לשר הפנים.

3 דברים אלה עלו בדיון בוועדת הכספים ביום 23.8.20, בשעה 13:30. דבריו של אסי מסינג לא הובאו במלואם בפרוטוקול, אולי בשל הקטיעות המרובות, אך ניתן לאתרם בהקלטה המלאה של הדיון בוועדה, בדקה 13:40.

חוקית היא להעביר תקציב ביניים באישור מליאת הכנסת ובשלוש קריאות. הביקורת המלאה של הגורמים השונים פורטה בעתירתנו בעניין חוק האוזר, ולא ניכנס לעניין זה במסגרת עתירה זו (העתירה בעניין חוק האוזר מצורפת כנספת 2 לעתירה זו).

92. ברור אפוא שאי-העברת תקציב תביא בהכרח לשימוש חוזר ונשנה בכלים דומים, בעיקר בכלים חוץ תקציביים.
93. יתרה מכך, לאי-העברת התקציב יש השלכות מהותיות. כך, היעדרו של תקציב שנתי מקשה על ההתמודדות עם משבר הקורונה, וכך מתרבת המשבר הכלכלי הקיים והמדינה לא מציעה פתרונות. כל עוד אין תקציב יש חשש למתן העדפות סקטוראליות (אשר באו לידי ביטוי ביתר שאת במסגרת חוק האוזר), עיכוב ברפורמות, הגדלת אי הוודאות במשק (מה שעלול אף להביא לירידת דירוג האשראי) וכמובן פגיעה באמון הציבור. האחרון קשור כמובן גם לכך שתקציב לא אושר על ידי חברי הכנסת, כנציגי הציבור.
94. על חשיבותו של העברת חוק תקציב אין ויכוח, ואף שר האוצר הביע זאת במסגרת הדיון בעניין חוק האוזר:

"הבאת התקציב הייתה מאפשרת לייצר סדר עדיפות יותר מעודכן, כמו שצריך, וגם את אותו גידול של עד מגבלת ההוצאה. לצערי, זה לא קורה בגלל הוויכוח הפוליטי. זה לא טוב מבחינתי כשר אוצר וכל ביקורת שתמתח על זה, יש בה לגיטימיות." (פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים, מס' 118, 23.8.2020).⁴

95. דברים דומים אמר עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר, בדיון על חוק האוזר:

"הליך התקציב הוא הליך של קביעת סדרי עדיפויות שהממשלה קובעת והכנסת מאשרת. זה ההליך המשמעותי והכי גדול במהלך השנה. אפילו הפסיקה קובעת עד כמה חשוב שיהיה תקציב אחת לשנה. עכשיו אתם מבקשים להחליף את שיקול הדעת" (פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים, מס' 117, 23.8.2020)

96. מדברים אלה עולה כי גם בהקשר חוק האוזר והתוספות התקציביות בדמות "תקציב מבלי לקרוא לו תקציב", הפגיעה בתכליות שבבסיס חוקי התקציב – גדולה וחמורה. זאת הן לאור החשיבות הכלכלית של ההתנהלות הפיסקלית של המדינה והן לאור חשיבות העקרונית שבתפקידה המהותי של הכנסת לאשר את חוק התקציב, והרציונליים העומדים מאחורי תפקיד זה במדינה דמוקרטית.
97. בהערת אגב, יוסף גם כי הסוגיות התקציביות הנוכחיות והמשבר הכלכלי והבריאותי הנוכחי, מנוהל על רקע התפטרות נרחבת של בכירים במשרד האוצר, וכאשר אין מינוי קבוע של חשב כללי, ראש אגף תקציבים ומנכ"ל משרד האוצר. דברים אלה רק מגבירים את הפוטנציאל ההרסני של ניצול היעדר התקציב לטובת אינטרסים פוליטיים צרים, ולטובת הכנסת שיקולים פוליטיים צרים לקביעת סדרי העדיפויות הממשלתיים.

1. מיצוי הליכים

⁴ לאור אורכם הארוך של הפרוטוקולים של דיונים בחוק האוזר, לא נצרף אותם לעתירה זו. הפרוטוקולים המלאים נמצאים באתר הכנסת.

98. ביום 12.10.2020, ועל רקע התנהלות זו, העותרת פנתה במכתב שעניינו היה "התפטרות בכירי משרד האוצר ומינוי מחליפים באופן בהול לצורך הכנת תקציב המדינה לשנים 2020-2021". במסגרת זו העותרת ביקשה התייחסות לכוונת שר האוצר לפצל את התקציב לשתי תקופות שונות – קרי, להעביר תקציב לשבוע האחרון בלבד של שנת 2020; ועל רקע החשדות שהתפתרויות השונות במשרד האוצר נובעים מכוונות פוליטיות הנגועות באינטרסים זרים ולא בשיקולים ענייניים של שר האוצר באי-העברת תקציב לשנת 2021.

העתק מכתב מאת העותרת מיום 12.10.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

99. ביום 2.11.2020 משלא נתקבל כל מענה, ונוכח העובדה שהיה על הממשלה ומשרד האוצר להניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב עד ליום 1.11.2020 העותרת פנתה במכתב נוסף שכותרתו "היעדר תכנון תקציבי והגשת תקציב 2021" אל שר האוצר ואל ראש הממשלה בבקשה להסדיר את תקציב 2021 בהקדם. זאת, בשל הפגיעה החמורה ברשות המחוקק לאור התכליות של תקציב המדינה וחשיבותו וכן בשל הפגיעה הכלכלית הצפויה בחוסר היציבות הצפוי ובשימוש בכלים בעייתיים, במקום בתקציב מדינה ובכלים שזה מאפשר.

העתק מכתב מאת העותרת מיום 2.11.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

100. ויודגש, בשל נסיבות העניין וסד-הזמנים הדחוק לצורך הכנת חוק התקציב, הנחתו על שולחן הכנסת והליך אישורו – כל אלה דורשים את עיתותיהם, ומכאן גם נובע סד-הזמנים שבו פועלת העותרת, שהרי כידוע "בנסיבות אלה, "עת למצות הליכים, ועת למצות את מיצוי ההליכים ולעתור" (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל פסקה 14 (30.4.2020); בג"ץ 7652/19 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול, פסקה 2 (12.2.2020)).

101. מעבר לכך, חשוב להדגיש שעל אף לא אחת מפניותיה של העותרת לא הגיעה תשובה עד למועד הגשת עתירה זו. אשר על כן, לא נותר בידיה אלא להגישה – ובפרט, ביחס לדחיפות הקיים בנושא.

ז. טענות העותרת

ז.1. חוק התקציב – מעשה מנהלי

102. בטרם ניכנס לעומקן של טענות העותרת, נבקש לעמוד על המצב המשפטי לעניין חוקי התקציב השנתיים והמעמד הנורמטיבי המיוחד שלהם. החלטת שר האוצר ומשרד האוצר להכין את חוק התקציב לשנה פלונית – היא כמובן בבחינת החלטה מנהלית, הכפופה להוראות הדין המנהלי, ונדרשת אפוא לעמוד בדרישות הסבירות והמידתיות, ולהינתן בתום-לב וללא שיקולים זרים (ראו ועיינו, בין היתר, בג"ץ 282/88 עווד נ' יצחק שמיר, ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב(2) 424, 434; בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 770; בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, לה (1) (1981)421; בג"ץ 3477/95 ישראל בן-עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט (5) 100 (1996)).

103. אולם מעבר לתחולת הדינים המנהליים על סוגיית ההחלטה האמורה – אף חוק התקציב עצמו דומה באופיו להוראות מנהל, יותר מלמעשה חקיקה של ממש (ואין בכך, כמובן, מלפגוע בחשיבותו ובחשיבות אישורו בידי הכנסת). לעניין זה ר' דבריו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות פ"ד נג(5) 337, פס' 14 (1999):

"חוק תקציב שנתי, אף שהוא חוק מבחינה רשמית, אינו חוק מבחינה מהותית, ומכל מקום אינו חוק רגיל מבחינה זאת. חוק, מבחינה מהותית, קובע נורמה כללית. חוק תקציב שנתי אינו קובע נורמה כללית. הוא נותן, בצד ההוצאות, היתר מטעם הכנסת לממשלה להוציא סכום כסף מסוים לצורך פעולה מסוימת בשנה מסוימת, כגון: להוציא סכום כסף מסוים לצורך תמיכה במוסדות מסוג מסוים. מבחינה זאת הוא דומה למעשה מינהל יותר מאשר לדבר חקיקה. וכך אמר השופט זוסמן בע"פ 213/56 ה' היועץ המשפטי נ' אלכסנדרוביץ [5], בעמ' 698:

"...יש וחוקים... אינם כוללים כל כללי התנהגות, ואינם מוסיפים ולא כלום למשפט במדינה; זו היא חקיקה פורמלית גרידא היוצאת מהמחוקק 'במובן הארגוני' או בתור 'אורגן' (כמתואר בספרו של ד"ר קלינגהופר, משפט מינהלי, ע' 10), שאין בה משום חקיקה מהותית, מן הטעם האמור, כי כל כלל התנהגות ('נורמה' בלשונו של ד"ר קלינגהופר, שם) לא נקבע בו. דוגמה ידועה לחוק כזה, אשר אינו אלא חוק בצורתו, אך לא במהותו, הוא תקציב המדינה: נורמה המופנית לאזרחי המדינה אין בו, אף-על-פי-כן, מפאת חשיבות הענין, נקבע התקציב על-ידי הכנסת, בצורת חוק, ובלבד שלא תהא קביעתו בידי הרשות המבצעת. אך אין בכך כדי לשנות את מהות הדברים: המדובר הוא בדבר מינהל הנעשה על-ידי הרשות המחוקקת, ובצורת חוק נעשה".

(...) עם זאת, ההוראות הרגילות בחוק תקציב שנתי, ובכלל זה ההוראות הקובעות סכומי כסף לצורך תמיכה במוסדות ציבור, אינן קובעות אלא נורמה אינדיווידואלית. לכן אמר פרופ' ה' קלינגהופר, בספרו משפט מינהלי [36], בעמ' 27, כי חוקי התקציב השנתיים הינם בגדר "אקטים מינהליים שהוצאו על-ידי הכנסת בצורה של חוק". עד כדי כך: "אקטים מינהליים". ראו גם: רובינשטיין בספרו הנ"ל [35], בעמ' 664-661; ח' ה' כהן המשפט [37], בעמ' 363. " (הדגשים אינם במקור – הח"מ)

104. העולה מהאמור הוא שהחלטת העומדת ביסוד עתירה זו – קרי, להביא לאישור התקציב השבועי שנת 2020; ולהימנע מהנחת חוק התקציב לשנת 2021 – היא בגדר החלטה מנהלית מובהקת, גם ביחס למאטריה שבה עסקין – קרי, חוק התקציב עצמו.

2.2. החובה להניח את תקציב 2021

105. הסמכות המוטלת על הרשות, בענייננו משרד האוצר, להניח את התקציב במועדו על שולחן הכנסת היא סמכות חובה. כך, שיקול הדעת הנלווה להנחת הצעת חוק התקציב נוגעת רק לתוכנו, ולא למועד הנחתו הקבוע בחוק יסוד. הדבר נכון ביתר שאת בענייננו ובנסיבות הנוכחיות, כאשר אישור תקציב 2020 אשר עומד על הפרק הוא תקציב לשבוע ויום בלבד(!).

106. ראשית, יוזכר כי לשון חוק יסוד: משק המדינה מעידה כי על הרשות מוטלת החובה להביא את התקציב בפני הכנסת 60 ימים לפני תום שנת הכספים ("הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מששים ימים לפני תחילת שנת הכספים").

107. דהיינו, בחוק היסוד נקבעה חובה המוטלת על הרשות (ובענייננו – על הממשלה וקודם לכן על משרד האוצר), להניח את הצעת חוק התקציב עד ליום 1.11 בשנה פלונית, ועד ליום 1.11.2020 במקרה דנן. מועד ממנו שר האוצר ומשרד האוצר כבר התעלמו. המדובר אפוא בשינוי חוק יסוד: משק המדינה שאיננו יכול לעמוד ולחלופין בפגיעה בלתי מתקבלת בו.

108. לכך יוסף כי גם הנסיבות הקונקרטיות מצביעות על כך שהסמכות להניח את הצעת חוק

התקציב 2021 כבר כעת, על מנת שהדיון בו בכנסת יתחיל באופן מיידי. נכון להיום, מדיניות הממשלה כולה מתמצאת בתקציב 2020, המוגבלת לשבוע בלבד. בפועל אף אם יועברו כספים כלשהם במסגרת תקציב זה, לא יעשה בהם כל שימוש. אין בהעברת תקציב זה אלא עלה תאנה על מנת לשוב ולהשתמש בכלים חוץ תקציביים.

109. מדובר אפוא בפגיעה בעקרונות שבבסיס חקיקת התקציב במדינת ישראל, לפיו **התקציב הוא האמנה החברתית כלכלית בין הממשלה לציבור**, באמצעותו הממשלה מביעה את מדיניותה, ובדרך זו מדיניות זו זוכה לאישור הכנסת. התפיסה לפיה תקציב יכול לעבור לשבוע בלבד היא תפיסה שלא יכולה לעמוד.

110. יתרה מכך, אף ההשלכות הקשות של אי העברת תקציב 2021 בהקדם אשר פוגעות פגיעה חמורה ביותר בעקרונות בסיסיים שעוגנה בחוק יסוד: משק המדינה, מביאים אף הם למסקנה כי הסמכות להניח את הצעת חוק 2021 היא סמכות חובה; וכי על משרד האוצר והשר העומד בראשו, יחד עם ראש הממשלה, לפעול להנחת הצעת החוק בהקדם.

3.ז הנחת התקציב לשבוע האחרון של שנת 2020 בלבד – איננה סבירה ונגועה בשיקולים זרים

111. כידוע, עילת הסבירות בוחנת את האיזון הפנימי שבין השיקולים שהפעילה הרשות (ברק ארוז, משפט מנהלי, עמ' 725 (כרך ב', התש"ע-2010), להלן: "ברק ארוז"). בענייננו מדובר בעיוות קיצוני ומהותי באיזון הפנימי של ההחלטה, תוך התעלמות הן משיקולים כלכליים קריטיים, שתביא בהכרח לשימוש בכלים פוגעניים בכנסת.

112. התקציב הוא כידוע כלי של מדיניות ותכנון – "תקציב המדינה הוא אחד הכלים החשובים לעיצוב מדיניותה הכלכלית והחברתית של הרשות המבצעת. הוא משקף הערכות ותחזיות לגבי מצב המשק, מבטא את סדרי העדיפויות המתוכננים ומלמד על מדיניותה הכלכלית של הממשלה" (פרשת שפיר). קביעת סדרי המדיניות הוא הכלי המרכזי של הממשלה על מנת למשול – לקדם את אשר היא מבקשת לקדם, על חשבון דברים בעדיפויות נמוכה.

113. התקציב מבטא הן את מדיניות של הממשלה והן את סמכותה לפעול וליישם את המדיניות שהוצגה על ידה. על כן, אם רוב הכנסת איננה מתלכדת סביב הממשלה בנושא התקציב – משמע שהממשלה איננה נהנית מאמון הכנסת, עתידה לוט בערפל, וכוחה למשול מעורער.

114. על רקע זה – אישור תקציב לשבוע ויום אחד בלבד, אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו של התקציב. גם במובן זה, המדובר בהחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

115. יודגש כי בפועל מדינת ישראל מנהלת מזה שנה עם תקציב שלא אושר כלל, כאשר ברור כי חלוקת התקציב לשנת הכספים 2020 שונה באופן מהותי מחלוקת הכספים לשנת 2019. בפועל, מדובר כמעט בתקציב חדש (ובוודאי שעם ה"קופסאות" ועם חוק האזור), שחולק באופן שונה מהותית מתקציב 2019, על אף שתקציב זה אמור להיות תקציב המשכי.

116. מעבר לכך, הנחת תקציב 2020 בלבד, פירושו בהכרח חזרה לאמצעים הכלכליים הלא תקינים אשר פורטו בפרק ה.3 – קופסאות חוץ תקציביות ותקציב מבלי להעביר חוק תקציב. לממשלה יש אינטרס לחזור לכלים הללו, אשר אינם תלויים באישור הכנסת ואינם מגבילים את כוחה. העובדה כי ההוצאות לא מובאות בצורה מפורטת בפני הכנסת מביאה לפגיעה בכנסת עצמה

כמפקחת על פעולות הממשלה, זאת מעבר לפגיעה הכלכלית הקשה.

117. בהקשר זה חשוב להדגיש – אין מדובר בעניין כלכלי גרידא. ההחלטה שלא להביא את תקציב 2021 בפני הכנסת בשלב זה היא פגיעה חמורה בהפרדת הרשויות ועצמאות הכנסת, מעבר לפגיעה החמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, אשר להם לא מותרים אפשרות של ממש לעיין בתקציב 2021 לפני תחילת שנת הכספים, כפי שמורה חוק היסוד וכמפורט לעיל. אשר על כן, סבירות ההחלטה צריכה להימדד אף בהקשרים אלה.
118. יתר על כן, הסוגיה הכלכלית שבמרכז עתירה זו אינה נוגעת לשיקולים של קשיים תקציביים או לשאלה ה"מחסור" העומדת בבסיס תאוריות כלכליות, אלא להתנהלות בעייתית בהעברת התקציב (להבדיל מחלוקתו), במרכזה לא עומדים שיקולים כלכליים או מדיניות הממשלה אלא שיקולים פוליטיים ותו לא. העותרת אינה חולקת על תוכן חלוקת התקציב אלא על ההחלטה שלא להביא את תקציב 2021 כבר כעת בפני הכנסת; על-אף שאין כל מניעה לעשות זאת. במילים אחרות, ההחלטה שלא להביא לאישור תקציב 2021 כבר עתה – נובעת משיקולים זרים העולים כדי חוסר סבירות קיצונית.
119. נדגיש גם כי אין מדובר בסוגיה של מדיניות בלבד, אלא גם בסוגיה עקרונית, קריטית, בליבת עבודתה של הרשות המחוקקת כמפקחת על הרשות המבצעת.
120. לאי-הנחת תקציב 2021 והעברתו במועד פגיעה נוספת – אי קביעת סדרי העדיפויות של הממשלה לשנה זו, היינו, בשנה זו הממשלה מוותרת על הכלי המרכזי שיש לה לממש את מדיניותה באישור הכנסת. במקום, תפעל הממשלה ללא אישור הרשות המחוקקת וללא קביעה מוסדרת של סדרי העדיפות.
121. יתר מכך, להנחת תקציב כשנותו רק שבוע בודד לשנת הכספים היא בלתי סבירה בצורה קיצונית – הן בשל העובדה כי מדיניות ממשלתית לא יכולה להיקבע לשבוע, והן בשל העובדה כי כל תוספות תקציביות שיתקבלו במסגרת תקציב זה יהיו חסרות משמעות, או אשרור בלבד של הוצאות תקציביות שכבר יצאו מקופת המדינה.
122. מעבר לכל אלה, כפי שעולה מן הדברים שבפרקים ד' וה' לעיל, ברי כי במצב הרגיל של העניינים, כל עוד לא הוכרזה מערכת בחירות, יש להביא את התקציב בפני הכנסת ביום 1.11.2020, לפני תחילתה של שנת התקציב.
123. ההחלטה שלא להניח את תקציב 2021 ולא להעבירו לפני תחילת של שנת הכספים החדשה, מנוגדת לחוק היסוד עצמו, הן לעניין המועדים להנחת התקציב, והן לעניין מהות חוק יסוד: משק המדינה שמגדירה את חשיבות התקציב ומגבילה את התנהלות ממשלה אשר פועלת מבלי להעביר תקציב. אך לא די בכך, דומה שמדובר בהחלטה אשר מתעלמת לחלוטין משיקולים כלכליים, אשר צפויה להגדיל את חוסר היציבות במשק ואף להעמיד בסכנה את דירוג האשראי של מדינת ישראל בעתיד. יתרה מכך, ההחלטה מנוגדת לחלוטין לדעתם של בכירים במשרד אוצר ולדעה הרווחת בקרב כלכלנים בכירים בישראל בנושא (כפי שמשמע מפרוטוקולי הדיון בוועדת הכספים בעניין חוק האוור וכן ר' לדוגמא: אדריאן פילוט, "לוח הזמנים של כץ לתקציב כפול מהזמן הדרוש" כלכליסט (19.10.20) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3862214,00.html>; מתן חודורוב וספי עובדיה "בכירי האוצר שינו את עמדתם: מצדדים בתקציב עד סוף 2021" ערוץ 13 (27.7.20)

<https://13news.co.il/item/news/politics/state-policy/finance-ministry-budget-1100709/>.

124. המשמעות היא שבסופו של דבר השיקול העיקרי (ואולי היחיד) אותו שקל שר האוצר בהחלטתו שלא להביא את תקציב 2021 הוא השיקול הפוליטי; שהוא אינטרס זר לשיקולים הרלוונטיים שעל שר האוצר לשקול. במרכז שיקול פוליטי זה עמדה המטרה להביא לכך שראש הממשלה ימשיך לכהן בתפקיד, תוך שימוש בנקדה זו לשם יציאה מהרוטציה שנקבעה בהסכם הקואליציוני ובחוק יסוד: הממשלה. כל זאת, על מנת שהראש הממשלה ימנע מלהתמודד עם המערכת המשפטית הפלילית כ"אחד האדם", לאחר חילופי הגברי המתוכננים.
125. התוצאה שלפיה שר האוצר נמנע מהגשת תקציב לשנת 2021 בעת הזו, נובעת אפוא משיקול זר – ולא משיקולים עניינים. בהקשר זה יוזכר כי לעיתים עילת אי-הסבירות נועדה להתמודד אף עם האפשרות בהם נפל שיקול זר, אך קיים קושי מעשי להוכיח זאת:
- "נוסף להיגיון הטמון בכך שעיוות מוחלט באיזונם של שיקולים ראויים עלול להוביל לתוצאות לא-פחות חמורות מאשר היזקקות לשיקול זר, עילת הסבירות חשובה גם מסיבה נוספת, בעלת אופי מעשי. הגדרתה כעילה בעלת אופי אובייקטיבי מאפשרת לבית המשפט להפעיל ביקורת על החלטת הרשות גם במקרים שבהם נפל שיקול זר בהחלטה, אך קיימת מניעה עובדתית להוכיח זאת. במקרים 10 שבהם נפל שיקול זר בהחלטה, אך קיימת מניעה עובדתית להוכיח זאת. אלה, ניתן עדיין להצביע על האופי הבלתי מאוזן של ההחלטה, בהתחשב במניעה הגלויים של הרשות. לומר, גם אם עילת הסבירות נועדה, להלכה, לחול במצבים שבהם הרשות נזקקה לשיקולים ענייניים (אך לא איזנה ביניהם כראוי), הרי למעשה, העילה משמשת לעתים גם לשם התמודדות עם מצבים שבהם הרשות הושפעה משיקולים לא-ראויים" (ברק ארז, בעמ' 725-726).
126. בהערת אגב יוער כי גם ההסכם הקואליציוני עצמו מעיד על כך שסיעות הקואליציה ראו ורואות את החשיבות שבהעברת תקציב גם לשנת 2021, ולכן עוגן הרצון להעביר תקציב זו שנתו במסגרת תקציב 2020 ו-2021. ויודגש – ההסכם הקואליציוני הוא מסמך שנחתם לפני שנדחתה מועד העברת התקציב בהתאם לחוק האזור. היינו, לפי ההסכם הקואליציוני גם סוף אוגוסט 2020, המועד המקורי להעברת התקציב הוא כבר מועד מאוחר מכדי להעביר חוק תקציב שנתו וחוק נוסף כעבור מספר חודשים.
127. בשולי הדברים, יוזכר כי בפרשת המרכז האקדמי קבע כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין לעניין מנגנון התקציב הדו שנתי כי "המנגנון נועד להתמודד עם גירעון כלכלי אפשרי, אולם אין בו מענה לגירעון הדמוקרטי הטבוע במהותו של התקציב הדו-שנתי, והגירעון הדמוקרטי הוא כפול ומכופל משמדובר בהוראת שעה נוספת, תוזרת חלילה, חלילה תרתי משמע". מבלי לחלוק על קביעה זו, בענייננו הגירעון הדמוקרטי והכלכלי שצפוי להיווצר ממצב של העברת תקציב לשבוע בלבד הוא חמור ככל וכפליים. רוצה לומר, המקרה דנן הוא הפרט שאינו מעיד על הכלל. להעברת תקציב דו שנתי (או תקציב שנתי פלוס שבוע) בענייננו לא יביא למצב כי הכנסת לא תבחן את הוצאות הממשלה פעם בשנה אלא להיפך, הוצאות 2021 יבחנו על ידי הכנסת, במקום שהוצאות אלה ירוכזו כולן בפועל באמצעות קופסאות חוץ תקציביות.
128. יתרה מכך, אין הכרח כי המנגנון בו יבחרו הגורמים המקצועיים במשרד האוצר על מנת להניח את תקציב 2021 יהיה בהכרח תקציב דו שנתי, ובוודאי שלא בהוראת שעה (כך למשל, ניתן

לקבוע בחקיקה קבועה מצבים קיצוניים בהם יש להעביר תקציב דו שנתי, כבענייננו).

129. לסיכום עניין זה יודגש, כי העברת תקציב לשבוע בלבד כפי שעולה מהחלטת שר האוצר שלא להניח את תקציב 2021 פוגעת הן בעקרונות בסיסיים העומדים ביסודם של חוקי התקציב, והן בכלכלת מדינת ישראל, כל זאת, בשל אינטרסים פוליטיים צרים.

4.ז. שימוש בכספים חוץ תקציביים שלא בנסיבות המתאימות איננה סבירה

130. כאמור לעיל, חוק יסוד: משק המדינה מציע לממשלה ולכנסת מספר אפשרויות על מנת לאפשר גמישות במקרים קיצוניים, בעיקר באמצעות תקציב נוסף, שיועבר באמצע שנת תקציב, או בתקציב ביניים שיעבור עד להעברת תקציב שנתי.

131. בניגוד לכך, נעשה שימוש בהעברת כספים חוץ תקציביים, כלי "קל ונוח" לממשלה, אך המהווה פגיעה מהותית ברשות המחוקקת.

132. פגיעה זו עשויה להיות מוצדקת, אולי, בנסיבות מסוימות, של חוסר ודאות פוליטית שמוביל לכך שתקציב לא עבר, בשילוב עם מצב חירום, או בנסיבות של מצב חירום מיידי, שלא ניתן לצפותו ושהימשכותו מוגבלת. בכל מקרה השימוש בכלי זה חייב להיות מוגבל בהיקפו, גם לאור אופיו של חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית.

133. בענייננו עשתה הממשלה שימוש בלתי מידתי ובלתי סביר בכלי הקופסאות החוץ תקציביות. במקום להעביר תקציב, ולהביאו לפיקוח הכנסת והציבור, בוחר שר האוצר במודע להעביר את הכספים במחשכים. ויזכר, שיעור הגידול הנוסף של סכום ההוצאה הממשלתית יהיה 21.34% שהם כ-80 מיליארד שקלים.

134. יתר על כן, הפיקוח המינימלי מצד הכנסת, העברת הכספים בחלוקה בסיסית בחקיקה ולאחר מכן הגשת תכנית לוועדת הכספים, ללא אישור מליאת הכנסת, היינו, תוך פיקוח מינימלי מצד הכנסת מביא אף הוא למסקנה כי השימוש בקופסאות הוא בגדר שיקול דעת שחורג באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

135. הדבר מנוגד לעקרונות שבבסיס חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסוד: הכנסת. חוקי היסוד הישראליים, יחד עם חוק יסודות התקציב וחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, קבעו עקרונות לפיהם הכנסת מאשרת את התקציב הממשלתי כל שנה. מדובר באחד ממעשי החקיקה החשובים ביותר של הרשות המחוקקת הישראלית, לאור השלכותיה הקשות. כך, מדובר בפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות, לאור ה"דילוג" על אישורה של הכנסת של כל הוצאה.

136. התנהלות זו עניינה בהחלטת משרד האוצר לפעול באמצעות קופסאות חוץ תקציביות, בעוד עומדת בפניו האפשרות להעביר תקציב, התקציב לשנת הכספים 2020 או לחלופין תקציב ביניים.

137. יתר על כן, העובדה כי הסכומים שהועברו במסגרת הקופסאות החוץ תקציביות הוגבלו עד להעברת תקציב חדש הופך את השימוש בהן לבלתי סביר אפילו יותר. נדמה כי נוצר קשר בין ההימנעות מלהעביר תקציב לבין "ניצול" המצב על מנת להביא להוציא תקציבים רבים בפיקוח מינימלי.

138. בטרם סיום העותרת תבקש להדגיש בשנית כי היא אינה מביעה לדעה לעניין הצורך בהרחבה

פיסקלית נרחבת לאור המשבר, אלא בשימוש בכלים שאינם עוברים בחינה משמעותית של הכנסת ושל הציבור.

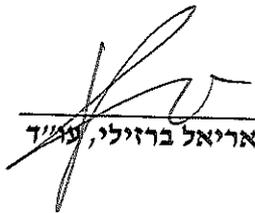
5.ז. השימוש בקופסאות חוץ-תקציביות אינו מידתי

139. כפי שפורט לעיל (ור' בפרק ה.3), השימוש בקופסאות חוץ תקציביות נעשה בעבר – בצורה מדודה, תוך הקצאת אחוזים בודדים מסך ההוצאה הממשלתית כהוצאה חוץ תקציבית. עם זאת, בשנה האחרונה השימוש בכלים זה הפך לנטול כל רסן, דרך לעקוף את המגבלות של התקציב ההמשכי על פעולות הממשלה ולהתחמק מהבאת התקציב בפני הכנסת.
140. בשנת 2020 הוקצו במסגרת ארבעה תיקונים לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית 80 מיליארד שקלים לטובת התמודדות עם משבר הקורונה, כמעט רבע מסך ההוצאה הממשלתית בשנת 2019. כבר כעת אושרה הקצאה שטרם נעשה בה שימוש בשנת 2021. עם זאת, כספים אלה טרם הוצאו, ועל הרשויות המנהליות להפעיל שיקול דעת טרם הוצאתם.
141. השימוש בתקציבים חוץ תקציביים – מקום בו ניתן להשתמש בכלים חוקתיים, של העברת חוק תקציב כדין – הוא בגדר שיקול דעת שאיננו מידתי מטעם ממשלת ישראל. היחס בין סך ההוצאה התקציבית (ה"רגילה") לסך ההוצאה החוץ תקציבית – כשההוצאה החוץ תקציבית היא 80 מיליארד שקלים, חמישית מסך המסגרת התקציבית העומדת על כ-400 מיליארד שקלים – מעיד כשלעצמו על היעדר המידתיות בשימוש בכלי זה.
142. אף אם ניתן לקבל את השימוש בקופסאות חוץ תקציביות כמחויב-המציאות ולפיכך לגיטימי בנסיבות מסוימות, אישור חוזר ונשנה של כספים חוץ תקציביים, ללא אישור ממשי של הכנסת לאופן חלוקת ההוצאה ותוך פגיעה קשה בפיקוח הכנסת על פעילות הממשלה – איננה מהווה שימוש מידתי באמצעי זה.
143. השימוש בכספים חוץ תקציביים נועדו למצבי חירום, ויתכן כי במידה קטנה ובתחילת משבר הקורונה השימוש בהם היה ראוי, אך כעת מדובר במצב קבוע שדורש אישור תקציבים על ידי הכנסת. עם זאת, שר האוצר וראש הממשלה הפכו זאת להרגל מגונה, במקום לאשר תקציב כראוי נעשה שימוש חוזר ונשנה בכספיים חוץ תקציביים כל זאת על מנת להימנע מקיום ההסדרים הקבועים בהסכם הקואליציוני.
144. השימוש בכספים חוץ תקציביים פוגע באחד מעקרונות היסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית וביכולתה של הרשות המחוקקת לבקר את פעולות הממשלה ואת מדיניותה. היחס בין הפגיעה ל"נוחות" של הממשלה להוציא כספים איננו סביר. מדובר בפגיעה חמורה בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק יסוד: הכנסת. יתרה מכך, יוזכר כי הממשלה איננה מוסמכת לבזבז את מעותיו של הציבור ללא קבלת אישורו והסכמתו הקולקטיבית, ממש כשם שנדרש הסמכה על מנת לגבות מיסים - כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה.
145. יתרה מכך, במקום שימוש בכספים חוץ תקציביים, חוק יסוד: משק המדינה מציע לממשלת ישראל אפשרויות תקציביות להתמודדות עם המצב, תוך קבלת אישור הכנסת על ידי תקציב נוסף, או תקציב ביניים. מדובר, ללא ספק בכלי נוסף, בעל יעילות קרובה, וללא פגיעה בעקרונות דמוקרטיים ובחוק יסוד: משק המדינה.

146. ויודגש – כאשר רבע מסך ההוצאה הממשלתית לא מאושרת במסגרת התקציב, התקציב הופך ללא רלוונטי, בעיקר בשל התחייבויות המדינה משנים קודמות. "הכסף הגדול" נמצא בכספים חוץ תקציביים, שלא עוברים ביקורת של ממש והופכים לנגועים בשיקולים פוליטיים בלבד.
147. העובדה ששר האוצר בוחר שלא להביא לאישור תקציב 2021 כעת – על אף שאין לכך כל מניעה – תוך שהוא נסמך על הוצאת כספים באמצעות כספים "חוץ תקציביים" להתמודדות עם משבר הקורונה; עולה כדי פעולה בחוסר סמכות, ולמצער – בחוסר סבירות קיצונית.

ח. סיכום

148. הנה כי כן, החובה להניח את תקציב שנת 2021 על שולחן הכנסת, הוא סמכות חובה של שר האוצר, הן בהתאם ללשון החוק והן בהתאם לנסיבות הנוכחיות; וברי כי החלטת שר האוצר ומשרד האוצר שלא להעמיד את תקציב 2021 כבר כעת, היא החלטה הנגועה בחוסר סבירות קיצונית ובחוסר-מידתיות, אשר התקבלה מבלי לתת משקל מתאים לשיקולים הקריטיים הנוגעים בעניין. יתר על כן, השימוש התכוף והבלתי-מבוקר של מנגנון הכלים החוץ-תקציביים, בנסיבות שבתן ניתן ואפשר להעביר תקציב – עולות כדי ניצול לרעה של המנגנון האמור, המחייב שימוש זהיר ומבוקר רק במקרים של שעת-חירום, שאין כל אפשרות אחרת להעברת תקציבים נחוצים.
149. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן את הצווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.
150. עתירה זו נסמכת על תצהירו של מר אהוד אופיר, מנהל מחלקת גיוס חברים בעותרת.


ירושלים, 19 נובמבר 2020,
ג' כסלו תשפ"א.

נספחים

- | | |
|--|----------|
| החלקים הרלוונטיים בהסכם הקואליציוני כפי שנחתם ביום 20.4.2020 | נספח ע/1 |
| העתירה בבג"ץ 5969/20 התנועה לאיכות השלטון נ' כנסת ישראל | נספח ע/2 |
| ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)(תיקון) | נספח ע/3 |
| ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)(תיקון מס' 2) | נספח ע/4 |
| מכתב מאת העותרת מיום 12.10.2020 | נספח ע/5 |
| מכתב מאת העותרת מיום 2.11.2020 | נספח ע/6 |

נספח ע/1

החלקים הרלוונטיים בהסכם הקואליציוני כפי
שנחתם ביום 20.4.2020

16 באפריל 2020

הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית

שנערך ונחתם בתאריך 20 אפריל 2020

כ"ב בניסן התש"פ

בין-

סיעת הליכוד בכנסת ה-23 (להלן: "הליכוד")

לבין-

סיעת כחול לבן בכנסת ה-23 (להלן: "כחול לבן")

הואיל: ומדינת ישראל נקלעה למשבר היסטורי עקב התפשטות נגיף הקורונה ועקב המשבר החברתי, הרפואי והכלכלי שנובע ממנו, הגיעו ראש הממשלה ויו"ר הליכוד, חה"כ בנימין נתניהו (להלן: "ראש הממשלה"), ויו"ר כחול לבן וראש הממשלה החלופי, חה"כ בנימין גנץ (להלן: "ראש הממשלה החלופי"), לכדי החלטה, כי טובתה של מדינת ישראל מחייבת הקמה לאלתר של ממשלת חירום ואחדות לאומית ובכללה קבינת חירום למאבק בנגיף הקורונה וקבינת פיוס שיפעל לאיחוי הקרעים בחברה הישראלית.

והואיל: וממשלת החירום הלאומית תוביל את ההתמודדות עם מגפת הקורונה על כל היבטיה.

הממשלה תפעל באמצעות קבינת הקורונה שיתכלל את כלל פעולות הממשלה בתיאום עם משרדי הממשלה, כנסת ישראל, מערכת הביטחון ויתר רשויות המדינה על מנת לטייב את פעולותיה של מדינת ישראל בתחום הבריאותי, תכלכלי והחברתי.

הקבינת גם ירכז את אסטרטגיית היציאה של ישראל מתקופה זו בהיבטים השונים.

הממשלה תנהל את כלל הפעולות למיגור המגפה, כולל הגבלת פעולת המשק בהתאם להערכות מצב ורכישת הציוד הרפואי הנדרש. כמו כן תפעל הממשלה על מנת לחזק את מערכת הבריאות הציבורית והצוותים הרפואיים שמובילים את העשייה בתחום.

הממשלה תוביל תוכניות כלכליות ותקציב מדינה המותאמים לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה. התוכניות יכללו מענים בסוגיות של תעסוקה, זאגה לעובדים ולמעסיקים, הסרת חסמים מיותרים, תמיכה כלכלית למגזר העסקי, העצמאיים והמגזר השלישי ופעולות נוספות להתמודדות עם המיתון הקשה שאליה נקלע המשק הישראלי.

27. מנהלת השרות הלאומי, החטיבה להתיישבות ומרכז החסברה יהיו באחריות שר משרי גוש הליכוד שייקבע ראש הממשלה. מנהלת ניצולי השואה ומנהלת הבדואים תהיה באחריות שר משרי כחול לבן שיקבע ראש הממשלה החלופי.
28. ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו יחד ובמתואם כדי לקדם הסכמי שלום עם כל שכנותינו ולקדם שיתוף פעולה אזורי במגוון תחומים כלכליים ובעניין משבר הקורונה .
- בכל הנוגע להצהרת הנשיא טראמפ, ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יפעלו בהסכמה מלאה של ארה"ב, לרבות לעניין המפות מול האמריקאים ובהידברות ביני"ל בנושא, כל זאת תוך חתימה לשמירה על האינטרסים הבטחוניים והאסטרטגיים של מדינת ישראל ובהם הצורך בשמירה על היציבות האזורית, שמירה על הסכמי השלום וחתימה להסכמי שלום עתידיים.
29. על אף האמור בסעיף 3, סעיף 20, סעיף 21 וסעיף 28 לעיל, ולאחר שיתקיימו דיון והתייעצות בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי בעקרונות המפורטים מעלה, ראש הממשלה יוכל להביא את ההסכמה שתושג עם ארה"ב בעניין החלת הריבונות החל מיום 1.7.2020 לדיון בקבינט ובממשלה ולאישור בממשלה ואו בכנסת.
- במידה וראש הממשלה ירצה להביא את הצעתו בפני הכנסת, הוא יוכל לעשות זאת גם באמצעות ח"כ ובלבד שיהא מסיעת הליכוד, שיתחייב במעמד הקריאה הטורומית כי החקיקה תתוקן לנוסח זהה לזה שהוצג ע"י ראש הממשלה בקבינט ובממשלה. לאחר הקריאה הטורומית, ואם מדובר בהצעת חוק ממשלתית לאחר הקריאה הראשונה, יועבר החוק בהקדם, בדרך המהירה ביותר, ובאופן שלא ישבש ויעכב את התהליך ע"י יו"ר ועדת הכנסת וועדת הכנסת לדיון בוועדת החוץ והביטחון.
- בכפוף לאמור לעיל, הנספח בדבר דרכי עבודת הקואליציה לא יחול לענין סעיף זה.
30. בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מ-90 יום ממועד השבעת הממשלה, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה. התקציב יהא דו שנתי לשנים 2020-2021. תקציב המדינה יעודכן מעת לעת בהתאם לצרכים המשתנים של המדינה בעת משבר זו. תקציב המדינה יעודכן בראשית שנת 2021 ובאותה העת יאושר כבר תקציב לשנת 2022. אם לא תהיה הסכמה על עדכון תקציב 2021, יראו את התקציב המקורי שאושר כתקציב 2021 ולא יראו בכך אי אישור של התקציב. בסוף שנת 2022 יאושר התקציב לשנת 2023. תקבע הוראת חוק המאפשרת הגשת תקציב דו שנתי ועדכונו מדי שנה לשנתיים הבאות.

- במידה ולא תהיה הסכמה בנושא התקציב, יובא הנושא להכרעת ראש הממשלה וממלא מקומו.
- לא הועבר התקציב במועדו המוסכם, יראו את הצד שהכשיל את העברת התקציב ו/או שלא תמך בהעברתו כמי שהפר הסכם זה. במקרה כאמור יתבצעו חילופי ראש ממשלה באופן שיו"ר המפלגה המקיימת הסכם זה יהיה או ימשיך לכהן כראש הממשלה. לרשות ראש הממשלה יעמדו עוד 3 חודשים על ה-3 הקבועים בחוק (סוף יוני) במידה ולאחר ששת החודשים לא הועבר תקציב, תפוזר הכנסת ויתקיימו בחירות תוך 90 יום וראה"מ המכהן ימשיך בכהונתו כראש ממשלה.
31. כל המינויים למועצות ולתאגידים (שאינם חברות ממשלתיות) הטעונים אישור בממשלה ימונו ע"י הממשלה על בסיס שוויוני בין הגושים. אין בכך כדי לגרוע מכללי המינוי והכשירות הקיימים.
32. תוקם ועדת שרים פריטטית לכל נושא הרגולציה. בראש הועדה יעמדו נציגי הליכוד וכחול לבן, וההחלטות בה יתקבלו בהסכמה. הועדה תפעל להפחתת הרגולציה במדינת ישראל.
33. תוקם ועדה פריטטית לבחינת עדכון "חוק קמינאי".
34. יחידות הסמך, ישראל דיגיטלית, ולפי"מ תהיינה במשרד ראש הממשלה.
35. עד לחקמת הממשלה, יפעלו הצדדים להסכם זה בכנסת ובוועדות הכנסת בשיתוף פעולה מלא ויצביעו בהצבעות השונות בכנסת ובוועדות הכנסת רק בהסכמה ובתיאום.
36. יוקם מנגנון לליבון מחלוקות ולתיאום והסכמה של כל פעולות הממשלה ונציגיה בכל עניין שלא הוסדר במפורש בהסכם זה. בוועדה יהיו 4 חברים – שניים מכל צד.
37. לאחר סיום הליכי התקיקה האמורים בהסכם זה, ולפני שתחלוף התקופה האמורה בסעיף 10 לחוק יסוד: הממשלה, יחתמו כל חברי גוש הליכוד וגוש כחול לבן על פניה לנשיא המדינה, ויבקשו ממנו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על מר בנימין נתניהו.
38. כל שינויי החקיקה הדרושים לשם ביצוע הסכם זה יזכו לתמיכה מלאה של כל חברות הקואליציה שתוקם, ובכפוף לאישורם בוועדת שרים לחקיקה. ,

תיקוני החקיקה הנדרשים לפני השבעת ממשלת החילופים יעשו בהצעות חוק פרטיות
ואם הצדדים יסכימו שיעשו בהצעת חוק ממשלתית יאושרו בממשלה בדרך הקיימת
לפני חתימת הסכם זה.

39. הצדדים רשאים לשנות הסכם זה בהסכמה ביניהם.

40. להסכם יצורף נספח בדבר דרכי עבודת הקואליציה ותקנון הממשלה יותאם לאמור
בהסכם זה.

41. להסכם זה יצורף כנספת הצעת חוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים). הצעת החוק
מהווה חלק בלתי נפרד מהסכם זה.

ועל כך באנו על החתום:

סיעת כחול לבן

סיעת הליכוד

נספח ע/2

העתירה בבג"ץ 5969/20 התנועה לאיכות
השלטון נ' כנסת ישראל

בעניין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י בייכ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או
אריאל ברזילי ו/או הידי נגב ו/או אביתר אילון ו/או גילי
גוטווייט ו/או רחל אל-שי
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 4207 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. כנסת ישראל
2. וועדת הכספים – כנסת ישראל
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495
3. ממשלת ישראל
4. שר האוצר – ח"כ ישראל כ"ץ
5. היועץ המשפטי לממשלה – ד"ר אביחי מנדלבליט
באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צאלח - א - דין 29 ירושלים.
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צווים על תנאי וצווים הצהרתיים

בקשה לקביעת מועד דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צווים על תנאי וצווים הצהרתיים כנגד המשיבים 1-5, ובקשה לקביעת מועד דיון דחוף, בעניין התיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הודאת שעה) הכולל תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 והודאת שעה לשנת 2020), (לחלן: "התיקון"), והכל כדלקמן:

א. צווים הצהרתיים

א.1. צו הצהרתי הקובע כי התיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) הכולל תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 והוראת שעה לשנת 2020), הינו בטל מיסודו וזאת לנוכח התגבשות הסיבות שלהלן, במצטבר ובנפרד:

א.1.א. התיקון חורג מסמכותה המתקנת של הכנסת, באופן החורג שלא כדין מגדרי הוראות חוק היסוד, שנקבעו מתוקף סמכותה המכוננת של הכנסת.

א.1.ב. התיקון עומד כתיקון חוקתי לא חוקתי, באופן הפוגע אנושות בשיטת המשטר הישראלית, באשר הוא מחליש את מעמדה של הכנסת בפיקוח על פועלה של הממשלה באמצעות התקציב. והכל על רקע שיקולים אסורים, צרכי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנעדרות כל תכלית ראויה עצמאית מהקשר פוליטי חולף – ולפיכך אין מקומו בין הנורמות החוקתיות במדינת ישראל.

א.1.ג. לנוכח הפגיעה הקשה בעקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה באמצעות התקציב – והכל על רקע שיקולים אסורים, צרכי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנעדרות כל תכלית ראויה עצמאית מהקשר פוליטי חולף.

א.1.ד. בהיותו מהווה "שימוש לרעה" בהליכי חקיקת חוקי יסוד, בהיותו שינוי משטרי המיועד לפתור מצוקה פוליטית רגעית אשר נערך במסגרת הוראת שעה, על-אף העובדה שהיו חודשים על מנת להיערך להעברת התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המסגרת החוקתית, גם בכך שאינו מתבסס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב ביניים" (כמשמעות מונח זה בסעיף 13ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתכנית המפורטת חלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020).

א.1.ה. נוכח העובדה כי "תכנית פעולה מפורטת" הינה למעשה "תקציב" שלא אושר, אשר עומד כדי ניסיון לעקוף במחטף את מגבלות התקציב ההמשכי הקבוע כהסדר חוקתי מחייב, וכן לעקוף את הליך החקיקה בדרך אשר עומדת בניגוד להוראות חוק יסוד: משק המדינה הקובעות כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק".

א.1.ו. לנוכח הפגמים הקשים שנפלו בהליך חקיקת התיקון לחוק יסוד, ובהם הפגיעה הקשה בעקרון השתתפות חברי הכנסת בהליך החקיקה על משמעויות הפיקוח והחקיקה, העדרו של פרק זמן ראוי לדיון בהליך ובהשלכותיו, העובדה שהתיקון לא עבר 3 קריאות כנדרש העדר תשתית

עובדתית ומשפטית ראויה ומלאה, ובאופן החורג מן הדרך בה התקבלו חוקי יסוד בעבר עד כדי העדר כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים.

א.1.1. לנוכח הניסיון הפסול לעקוף את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (הנחייה מספר 1.1801) בעניין פרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית אשר תכליתה לתבטיח שחשכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות תקציבית, לא יכרוך טובת הנאה למתקשר, למפלגה או לגוף אותו הוא מייצג.

א.2. לחילופין, צו הצהרתי הקובע כי התיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) הכולל תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 והוראת שעה לשנת 2020), הינו בטל מיסודו וזאת לנוכח היותו תיקון חוק יסוד בחוק "רגיל" אשר אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ואינו נועד לתכלית ראויה בהיותו מאפשר לממשלה להנהיג מדיניות נעדרת תקציב, דומס את הפיקוח הפרלמנטרי על התקציב ועל מדיניות הממשלה, ופוגע ביכולת הכנסת לתת אמון מתחדש בממשלה.

א.3. צו הצהרתי הקובע כי חוק יסוד יוגדר ככזה בהתאם למהותו ולצורתו, וכפי המוגדר ב"מבחן המשולב" ובהתקיים שני תנאים מצטברים: האחד, הכנסת ראתה עצמה פועלת כרשות מכוונת – ועל כך יש ללמוד מהקריטריון הצורני של הכללת הביטוי "חוק יסוד" בשם החוק; והשני, הכנסת אכן פעלה כרשות מכוונת – וזאת יש לקבוע על פי בחינת תוכנו ומהותו של החוק.

ב. צווים על תנאי

ב.1. צו על תנאי כנגד הכנסת, היא המשיבה 1 לעתירה, המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל התיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) הכולל תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 והוראת שעה לשנת 2020), וזאת לנוכח התגבשות הסיבות שלהלן, במצטבר ובנפרד:

ב.1.1.א. התיקון חורג מסמכותה המתקנת של הכנסת, באופן החורג שלא כדין מגדרי הוראות חוק היסוד, שנקבעו מתוקף סמכותה המכוונת של הכנסת.

ב.1.1.ב. התיקון עומד כתיקון חוקתי לא חוקתי, באופן הפוגע אנושות בשיטת המשטר הישראלית, באשר הוא מחליש את מעמדה של הכנסת בפיקוח על פועלה של הממשלה באמצעות התקציב. והכל על רקע שיקולים אסורים, צרכי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנעדרות כל תכלית ראויה עצמאית מהקשר פוליטי חולף – ולפיכך אין מקומו בין הנורמות החוקתיות במדינת ישראל.

ב.1.ג. לנוכח הפגיעה הקשה בעקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה באמצעות התקציב - והכל על רקע שיקולים אסורים, צרכי שעה קואליציוניים, ובאמצעות הוראות הנעדרות כל תכלית ראויה עצמאית מהקשר פוליטי חולף.

ב.1.ד. בהיותו מהווה "שימוש לרעה" בהליכי חקיקת חוקי יסוד, בהיותו שינוי משטרי המיועד לפתור מצוקה פוליטית רגעית אשר נערך במסגרת הוראת שעה, על-אף העובדה שהיו חודשים על מנת להיערך להעברת התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המסגרת החוקתית, גם בכך שאינו מתבסס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב ביניים" (כמשמעות מונח זה בסעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתכנית המפורטת חלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020).

ב.1.ה. נוכח העובדה כי "תכנית פעולה מפורטת" הינה למעשה "תקציב" שלא אושר, אשר עומד כדי ניסיון לעקוף במחטף את מגבלות התקציב ההמשכי הקבוע כהסדר חוקתי מחייב, וכן לעקוף את הליך החקיקה בדרך אשר עומדת בניגוד להוראות חוק יסוד: משק המדינה הקובעות כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק".

ב.1.ו. לנוכח הפגמים הקשים שנפלו בהליך חקיקת התיקון לחוק יסוד, ובהם הפגיעה הקשה בעקרון השתתפות הברי הכנסת בהליך החקיקה על משמעויות הפיקוח והחקיקה, העדרו של פרק זמן ראוי לדיון בהליך ובהשלכותיו, העובדה שהתיקון לא עבר 3 קריאות כנדרש העדר תשתית עובדתית ומשפטית ראויה ומלאה, ובאופן החורג מן הדרך בה התקבלו חוקי יסוד בעבר עד כדי העדר כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים.

ב.1.ז. לנוכח הניסיון הפסול לעקוף את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (הנחייה מספר 1.1801) בעניין פרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית אשר תכליתה להבטיח שהסכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות תקציבית, לא יכרוך טובת הנאה למתקשר, למפלגה או לגוף אותו הוא מייצג.

ב.2. לחילופין, צו על תנאי כנגד הכנסת, היא המשיבה 1 לעתירה, המורה לה לבוא ולנמק מדוע לא התיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 - הוראת שעה) הכולל תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 והוראת שעה לשנת 2020), וזאת לנוכח היותו תיקון חוק יסוד בחוק "רגיל" אשר אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ואינו נועד לתכלית ראויה בהיותו מאפשר לממשלה להנהיג מדיניות נעדרת תקציב, רומס את הפיקוח הפרלמנטרי על התקציב ועל מדיניות הממשלה, ופוגע ביכולת הכנסת לתת אמון מתחדש בממשלה.

3.3. בנוסף, צו על תנאי כנגד המשיב 5 לעתירה, הוא היועץ המשפטי לממשלה, המורה לו לבוא ולנמק מדוע זה לא יפעל כפי שמכותו בדין, וינחה את המשיבים 3-4 להמנע מכל פעולה המקיימת את התיקון לחוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) הכולל תיקון עקיף לחוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 והוראת שעה לשנת 2020), וזאת לנוכח התגבשות הסיבות האמורות בסעיפים ב.1.א – ב.1.ו לעיל, וכן בסעיף ב.2 לעיל.

ג. בקשה לקיום דיון דחוף

1.א. כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון בחול בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ונוכח העובדה כי מדינת ישראל נמנעת מאישור תקציב כדיון, או גרוע מכך – בחסות "תקציב" אשר יופעל בחסות "תכנית פעולה מפורטת" ומבלי שאושר כדיון על ידי הכנסת; ואשר צפויה להיות מאושרת בהתאם לתיקון עד ליום 13.9.2020.

ד. הצדדים

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדיון, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 30 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-55,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-207,000 עוקבים ברשתות החברתיות.
2. המשיבה 1 היא כנסת ישראל, אשר ביום 24.8.2020 קיבלה את חוק יסוד: הכנסת (תיקון מספר 50 – הוראת שעה) (להלן: "הכנסת").
3. המשיבה 2 היא ועדת הכספים של כנסת ישראל, אשר דנה בתיקון מס' 50, והוסמכה במסגרת התיקון לאשר את התכנית המפורטת, שבבסיס התיקון (להלן: "ועדת הכספים" או "הוועדה").
4. המשיבה 3 היא ממשלת ישראל, אשר קידמה את התיקון, ועתידה לאשר את התכנית המפורטת, שבבסיס התיקון (להלן: "ממשלת ישראל").
5. המשיב 4 הוא שר האוצר אשר קידם את התיקון, ובהתאם לכך הוסמך להביא לאישור הממשלה את התכנית המפורטת (להלן: "שר האוצר").
6. המשיב 5 הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מתד גיסא, והעומד בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך גיסא. בתפקידיו אלו הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי ושומר על קיום הדיון, והוא הגורם האחראי להנחות את הממשלה במקרים בהם מתעורר ספק לגבי אופן פרשנות ויישום הדיון.

ה. פתח דבר

7. במסגרת חוק יסוד הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) (להלן: "התיקון" או "תיקון 50") ערכו שני תיקונים: הראשון, תיקון סעיף 36א – הוראת שעה לחוק יסוד הכנסת, המאריך

- בפועל את מועד אישור התקציב עד ליום 23.12.2020 (להלן: "התיקון לחוק יסוד הכנסות"); והשני, תיקון חוק יסוד משק המדינה (תיקון מספר 10 וחוראת שעה לשנת 2020), הקובע כי במקום אישור התקציב – יביא שר האוצר לאישור הממשלה, ובהמשך יביא לאישור וועדת הכספים של הכנסת, "תכנית פעולה מפורטת" לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית שמתווסף לתקציב ההמשכי בסך כולל של 11 מיליארד ש"ח (להלן: "התיקון לחוק יסוד משק המדינה").
8. כפי שיובא בהרחבה להלן, המדובר בתיקון חוקתי-לא-חוקתי, בהיות סמכות התיקון של הכנסת "נגזרת" מסמכותה המכוננת – הרי שהיא מוגבלת; ואין לפיכך באפשרותה לתקן חקיקת-יסוד הפוגעת משמעותית ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות התקציב.
9. אין חולק שסוגיית התקציב עומדת ביסוד המארג המשטרי-חוקתי בישראל, והיא איננה בבחינת סוגיה טכנית בלבד – אלא אבן-הראשה במערכת היחסים המשטרית שבין הכנסת לבין הממשלה.
10. הדרישה הקבועה בחוק-יסוד: משק המדינה שהתקציב ייקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה; שהרי "התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..."; ובהתאם לכך, אף מגבלת התקציב ההמשכי עצמה נושאת משמעות חוקתית-משטרית – באופן המבקש להכפיף את הממשלה לכנסת, באמצעות מנוף הלחץ הכלכלי. במילים אחרות, אם רוצה הממשלה לקדם את מדיניותה – עליה להביאה לאישור הכנסת באמצעות הצעת חוק התקציב. עד שלא תעשה כן, לא יהיה באפשרותה לתפקד.
11. על רקע זה, מתחדד הקושי המשטרי בתיקון – שהרי אם מאפשרים לממשלה להגדיל את המסגרת כעת ב-11 מיליארד שקלים בהליך מקוצר; ללא אישור הכנסת של התקציב – נעלם מנוף-הלחץ הכלכלי שבידי הכנסת על הממשלה המעוניינת לקדם את מדיניותה ואשר כרוכה באישור תקציב מדינה בכנסת. והחשש הגדול – ומדוע תפעל הממשלה אחרת במקרה הבא? אם באפשרותה להשתמש בכוחה המבוסס על המשמעת הקואליציונית כדי לקדם את מדיניותה במנותק מהחובה לקבל את אישור הכנסת בהליך אישור התקציב – מדוע לא תעשה כן להבא? ובפעמים שלאחר-מכן?
12. דומה שאין ראוי יותר מתפקידו של בית משפט נכבד זה, להגן על מעמדה של הכנסת אל מול כוחה הדורסני וחסר המעצורים של הממשלה, המבקשת לבטל למעשה ולעקוף בפועל את מקור הפיקוח המרכזי (ובמובנים מסוימים – אף האחרון) של הכנסת על הממשלה. זוהי איננה רק זכותו של בית משפט נכבד זה; אלא חובתו להשיב את האיזון הראוי שבין הרשויות.
13. כפי שיובא בהרחבה להלן, "תכנית הפעולה המפורטת" שבבסיס תיקון 50 היא למעשה "תקציב-בפועל" שלא אושר, ולא קיבל את אישור הכנסת. המדובר בניסיון בוטה – ולא חוקתי – לעקוף את מגבלות התקציב ההמשכי. באופן המהדהד את מילותיה של כבי הנשיאה מרים נאור שלפיה "אין לאפשר ניצול לרעה של כלי ההעברות התקציביות ופתיחת "מסלול עוקף" לחוק התקציב. אין חולק על החשיבות שבעיגון התקציב בחוק, המשקף כזכור את העיקרון שלפיו כספי התקציב הם כספי הציבור המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות".
14. מעבר לכך, התיקון אף פסול נוכח ה"שימוש לרעה" שנעשה בסמכות המכוננת, בהיותו שינוי משטרי המיועד לפתור מצוקה פוליטית רגעית; שנערך במסגרת חוראת שעה, על-אף העובדה

שהיו חודשים על מנת להיערך להעברת התקציב באופן חוקי; בכך שמדובר בתיקון שעוקף את המסגרת החוקתית, גם בכך שאינו מתבסס על האפשרות החוקית הקיימת של "תקציב ביניים" (כמשמעות מונח זה בסעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה); בכך שהתכנית המפורטת חלה רק עד שבוע אחד בלבד לפני סוף השנה (23.12.2020); ובכך שמדובר בניסיון לעקוף את המגבלות הקבועות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

15. כמו כן, התיקון פסול בשל ההליך שבו התקבל – בכך שהתיקון לא התקבל במלואו בשלוש קריאות; בכך שלא נערך כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים; ובכך שעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה – הן של התיקון עצמו; והן בהמשך בתהליך האישור של "התקציב-בפועל" – נפגע קשות.

16. מעבר לכך, הניסיון הפסול מאת המשיבים "לעקוף" את הדרישות המופיעות בחוקי היסוד ביחס לתקציב, ולתקציב-ההמשכי – באמצעות התיקון שהציג לאוויר העולם את אותה "תכנית פעולה מפורטת" המבקש לנתק את הזיקה הברורה שבינה לבין "התקציב" – לא יעלה בידם.

17. טעם הדבר הוא שהעותרת תתכבד לבקש מבית המשפט הנכבד לקבל כהלכה פסוקה את "המבחן המשולב" (במובחן מהשימוש הקיים ב"מבחן הצורני") לצורך זיהויה של הנורמה.

18. וכך, שכל שאכן אין מדובר לאמיתו של דבר בתקציב, הרי שהתיקון אינו נושא כל משמעות חוקתית, כלומר אין בו "מאטריה חוקתית" – ולכן, אין המדובר מבחינה מהותית ב"חוק יסוד", אלא בתיקון שמעמדו כ"חוק". חוק זה – מהווה שינוי, ולמצער פגיעה שאינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה החוקתית – וגם מטעם זה דינו פסלות.

19. בשולי הדברים, העותרת תבקש לציין שידוע לה שהוגשו שתי עתירות נוספות המבקשות צווים דומים בנוגע לתיקון 50 (בג"ץ 5969/20; בג"ץ 6101/20), ואולם היא סבורה שיש בעתירה דן טענות חדשות המוסיפות על העתירות האחרות, ומכאן עתירה זו.

ו. רקע עובדתי לעתירה

ו.1. מערכות הבחירות – תקציב המשכי

20. על רקע הגשת כתבי האישום כנגד ראש הממשלה, התחולל (ועודו מתחולל) בישראל משבר פוליטי חסר תקדים, אשר דחה תקיקת תקציב ראוי ותקני על ידי כנסת ישראל עקב מערכות בחירות חוזרות ונשנות.

21. כזכור, הכנסת ה-20, אשר הייתה האחרונה למלא ימיה כמעט במלואם, החליטה על פיזור המוקדם ביום 24.12.2018. הבחירות לכנסת ה-21 התקיימו ביום 9.4.2019 ובהליך חריג, חמור וחסר תקדים – הוביל ראש הממשלה מהלך של פיזור הכנסת והליכה לבחירות נוספות.

22. כך, ביום 30.5.2019 העבירה הכנסת את חוק פיזור הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 ועקב כך יצאה מדינת ישראל למערכת בחירות שנייה בתוך חצי שנה. ביום 17.9.2019 התקיימו הבחירות לכנסת ה-22. נוכח המשבר הפוליטי והמשפטי, לא עלה מי מחברי הכנסת להרכיב ממשלה גם לאחר בחירות אלו. הכנסת ה-22, התפזרה ביום 12.12.2019, וישראל יצאה למערכת הבחירות השלישית שמערכה בטווח זמן של שנה.

23. פיזור הכנסת פעם אחר פעם, וההליכה לבחירות, כמו על אזרחי מדינת ישראל ממשלת מעבר ארוכה בה הוקפאו מינויים של בכירים בשירות הציבורי, ואף חמור מזה – מערכות הבחירות כמו תקציב המשכי לאורך שנת 2020.
24. אם כן, מעבר לעובדה שהכנסת לא הכריעה על חלוקת התקציב כנדרש מתוקף תפקידה, המשכיות התקציב הביאה לתת-תקצוב ושיתוק של תכניות שונות וחשובות, לרבות ביצוע של רפורמות מתחייבות במגזר הציבורי.
25. כך, התקציב האחרון לשנת 2019, הוא האחרון שלמעשה אושר בכנסת כדרוש ונחקק בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת ביום 15.3.2018. אם כן, הפעם האחרונה בה נבחר העם ברשות המחוקקת אישרו כנדרש את תקציב המדינה וההצבעה על חלוקתו הייתה בחודש מרץ 2018.
26. מצב חריג זה הביא לעובדה שמזה למעלה מ-8 חודשים משרדי הממשלה פועלים ללא תקציב מדינה ומתוקף הוראות סעיף 33(א) לחוק יסוד: משק המדינה שקבעו מגבלות מהותיות ושונות לפעילות הממשלה תחת התקציב המשכי.
27. לעניין אותו תקציב המשכי יצוין, כי הסך הכולל של התקציב לשנת 2019, עמד על 479.6 מיליארד ש"ח. כלומר, גידול של 4.3% לעומת תקציב 2018 וגידול של 24.9% ביחס לתקציב 2015 (עפ"י נתוני מרכז המחקר של הכנסת).
- העתק כתבת חדשות הכנסת, "תקציב המדינה לשנת 2019 אושר סופית", שפורסמה ביום 15.3.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/1.
28. אם כן, כאשר אותו התקציב של שנת 2019 שאושר זה מכבר, נמשך גם על פני שנת 2020, הוא איננו תקציב מעודכן ולמעשה נמשך בתבנית שאושרה על ידי הכנסת לפי יחס של 1 חלקי 12 לכל חודש של שנת 2020 וללא התחשבות בגידול האוכלוסייה וצרכי המשק. לכן, המגבלות שחלות על משרדי הממשלה בתקציב המשכי – בהכרח משפיעות על הציבור הרחב.
29. במורד העתירה תרחיב העותרת על תפקידה המחותי של הכנסת לאשר את חוק התקציב ותעמוד ביתר פירוט על הרציונאליים החלים במדינה דמוקרטית לעניין זה. אך בנוסף לאלה, זה המקום לציין, כי אי-חקיקה כדין של תקציב המדינה מביאה בהכרח לתת-תקצוב ולפגיעה בציבור וביתר שאת, לפגיעה באזרחים המוחלשים ביותר.
- העתק כתבתו של יובל בגנו, "בשל אי-אישור התקציב: בוטלו תכניות לאוכלוסיות מחולשות", שפורסמה ביום 13.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

2.1. ההסכם הקואליציוני והשבעת הממשלה ה-35

30. הבחירות לכנסת ה-23 התקיימו ביום 2.3.2019, וביום 20.4.2020 נערך ונחתם בין סיעות כחול לבן והליכוד הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית (לעיל ולהלן: "ההסכם הקואליציוני" או "ההסכם"), אשר מעגן את תקנון הממשלה, חלק מקווי היסוד הזמניים לממשלה ה-35 וכן תיקון לחוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים).

31. כזכור, ההסכם הקואליציוני פורסם לציבור הרחב ביום 20.4.2020, ועל סמך אותו הסכם שפורסם לכלל הציבור וחברי הכנסת הצביעה הכנסת ביום 17.5.2020 על כינון הממשלה ה-35 ועל ושבעתה של הממשלה הפריטטית.
32. כלומר, הממשלה הנוכחית הושבעה על סמך התחייבותה לחברי הכנסת ולציבור. התחייבות שפורסמה כאמור בהסכם הקואליציוני והופרה עת חוקקה הקואליציה את תיקוני חוקי היסוד בהצעת חוק האזור.
33. והנה, עוד במבוא להסכם הקואליציוני נקבע בעמ' 1 להסכם, כי "הממשלה תוביל תכניות כלכליות ותקציב מדינה המותאמים לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה".
34. בסעיף 30 להסכם הקואליציוני, הובטח לציבור ולחברי הכנסת כי תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה לא יאוחר מ-90 יום ממועד השבעת הממשלה:
- 30" בסמוך להקמת הממשלה ולא יאוחר מ-90 יום ממועד השבעת הממשלה, תבטיח הקואליציה העברה מסודרת של תקציב המדינה, לרבות תקציבים מיוחדים להתמודדות עם משבר הקורונה. התקציב יהא דו שנתי לשנים 2020-2021...
- לא הועבר התקציב במועדו המוסכם, יראו את הצד שהכשיל את העברת התקציב ו/או שלא תמך בהעברתו כמי שהפר הסכם זה. במקרה כאמור יתבצעו חילופי ראש ממשלה באופן שיו"ר המפלגה המקיימת הסכם זה יהיה או ימשיך לכהן כראש הממשלה. לרשות הממשלה יעמדו עוד 3 חודשים על ה-3 הקבועים בחוק (סוף יוני) במידה ולאחר ששת החודשים לא הועבר תקציב, תפוזר הכנסת ויתקיימו בחירות תוך 90 יום וראה"מ המכהן ימשיך בכהונתו כראש הממשלה" (ההדגשות אינן במקור, הח"מ).
35. הנה כי כן, על אף שהממשלה הושבעה על סמך ההתחייבות להעביר תקציב מדינה תוך 90 יום, תקציב המותאם לצרכים חסרי התקדים בעקבות המגפה; ועל אף הסנקציה הברורה כחלק מהיותה של הממשלה פריטטית, כי במידה ולא יעבור התקציב במועדו המוסכם יתחלפו ראשי הממשלה – על אף כל אלה, ממשיכה הממשלה שלא להעביר תקציב בחקיקה ראשית בכנסת – בניגוד למדרש בחוקי היסוד ובניגוד לחוזה הדמוקרטי הנחתם בין הציבור לנציגיו בכנסת.
- הענתק החלקים הרלוונטיים בהסכם הקואליציוני כפי שנחתם ביום 20.4.2020, מצורף ומסומן כנספח 3/ע.
36. זה המקום לציין, כי תה"כ נתניהו העומד בראשות הממשלה ומואשם בפלילים חמורים שהחליף בעניינו תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי בירושלים, הוא הוא למעשה אבן הראשה של המשבר והשיתוק בתקציב.
37. זאת מאחר והוא באופן אישי מעוניין להמשיך לעמוד בראשות הממשלה, גם אם תהיה זו ממשלת מעבר, לכל אורך שלב ההוכחות שנקבע בת"פ 67104-01-20 מדינת ישראל נ' נתניהו ואח'. ונוכח העובדה כי עניינו האישיים הללו, הם שעומדים בראש מעייניו נדחה מועד העברת התקציב.
38. על כן, עניינה של עתירה זו בתיקון חוקי היסוד שנחקקו במטרה לדחות שוב את חקיקת התקציב, כל זאת, כחלק ממטרה נלווה ובחקיקה שאינה ראויה. אך חמור מכל זה, בבסיס

עתיירה זו, עומדת ההוראה להוסיף לשנת 2020, סכום תקציב נוסף של 11 מיליארד שקלים ללא אישורה הנדרש של מליאת הכנסות לתוכן התקציב ועל כך יורחב בהמשך.

3.1. השיתוק הפוליטי – הצעת חוק האזור המקורית

39. ביום 10.8.2020, הניח חה"כ צבי האזור הצעת חוק פרטית לתיקון סעיף 36א(ב) בחוק יסוד: הכנסת בהוראת שעה (הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – התפזרות בשל אי-קבלת חוק תקציב) (הוראת שעה) (פ/1741/23)) (לעיל ולהלן: "הצעת חוק האזור המקורית"), כך שהתפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק תקציב תידחה ב-100 ימים נוספים.

40. פורסמה הצעת חוק האזור המקורית בנוסחה הוזה בלבד:

תיקון סעיף 36א – 1. החל ביום פרסומו של חוק זה ועד תום כהונתה של הוראת שעה הכנסת העשרים ושלוש יקראו את סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת כך שבמקום "100" יבוא "200".

41. בדברי החסבר להצעת חוק האזור המקורית, נכתב כי "על-פי סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת בנוסחו הנוכחי, אם תוך שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או תוך 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר, לא התקבל חוק התקציב, יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה וייערכו בחירות מוקדמות. פיזור הכנסת בעת זו יפגע פגיעה של ממש באיתנות משקי הבית, ביציבות הכלכלית הישראלית ובאינטרס הציבורי הכולל. על כן, מוצע להרחיב את מסגרת הזמן לקבלת חוק התקציב מיום כינון הממשלה, כפי שקבעה בסעיף האמור, מ-100 ימים ל-200 ימים."

42. הנה כי כן, הצעת חוק האזור המקורית כללה אך ורק דחייה במאה ימים של העברת חוק התקציב. את דחיית העברת התקציב במאה יום תלה חה"כ האזור בבקשה שלא לפגוע באיתנות המשק הישראלי.

הצעת חוק האזור המקורית, כפי שהונחה על שולחן הכנסת וכפי שקיבלה פטור מחובת הנחה בוועדת הכנסת, מצורפת ומסומנת כנספח ע/4.

43. על סמך עובדה זו, התקיימה מיד לאחר הנחת הצעת חוק האזור המקורית על שולחן הכנסת, וביום 11.8.2020, ישיבה בוועדת הכנסת בנושא בקשת חה"כ צבי האזור להקדמת הדיון בהצעת החוק לפני הקריאה הטרוםית. כלומר, מאחר ומדובר בהצעת חוק פרטית המחייבת תקופת הנחה והצבעה טרוםית התכנסה ועדת הכנסת לדון בבקשתו של חה"כ האזור לפטור מחובת הנחה ומקריאה טרוםית.

44. בישיבת ועדת הכנסת הוחלט על מתן פטור כאמור להצעת חוק האזור המקורית. ההחלטה על מתן פטור התקבלה בהסתמך על ההצעה המקורית שהונחה לפני חברי הוועדה. על כן, כל הדיון בוועדת הכנסת סבב סביב הדחייה של מועד העברת התקציב.

45. כך תיאר יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ איתן גינזבורג, את הסיבה מדוע יש להצביע בוועדת הכנסת על מתן פטור מחובת הנחה:

"כי אין אפשרות טכנית להעביר תקציב, וממילא גם אם צריך לדחות את העברת התקציב בעוד שבוע, שבועיים, חודש או שלושה חודשים, חייבים לדחות את זה כי אין זמן. ולכן אין אפשרות אחרת להעביר

תקציב עכשיו – וזה ההסבר אליך, חבר הכנסת הרצנו – אין אפשרות עכשיו להעביר תקציב מבחינה טכנית. ועל כן מבקשים דחייה של המועד שקבוע בחוק, כדי לאפשר לממשלה להציג תקציב לכנסת, לאשר אותו. ובכך למנוע מאזרחי ישראל בחירות, ובתקווה שיהיה תקציב טוב לאזרחי ישראל." (ההדגשות אינן במקור, הח"מ).

46. הנה כי כן, וכפי שעולה מפרוטוקול הישיבה, החלטת ועדת הכנסת להצביע ולאשר פטור מחובת הנחה, התבססה אך ורק על הצעת חוק האזור המקורית, שעסקה בדחיית העברת מועד התקציב ב-100 ימים נוספים בלבד. דחייה זו, היא הסיבה היחידה לפי דברי פרוטוקול הישיבה שעמדה בבסיס ההחלטה של ועדת הכנסת ליתן פטור מחובת הנחה.

47. בנקודה זו יודגש, כי ההצעה לתיקון חוק יסוד: משק המדינה כלל לא נכללה בהצעת חוק האזור המקורית, וכפי שהביאה כעת העותרת – לא נכללה עת החליטה ועדת הכנסת לפטור מחובת הנחה וכך, גם בוודאי שלא עמדה לפני חברי ועדת הכנסת בקשת הממשלה להוסיף סכום תקציב נוסף של 11 מיליארד שקלים יחד בתיקון החקיקה הפרטית וללא אישורה הנדרש של מליאת הכנסת.

העתק פרוטוקול מס' 46 מישיבת ועדת הכנסת, מיום 11.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/5.

4.1. המשך הליך החקיקה והוספת התיקון לחוק יסוד: משק המדינה

48. ביום 17.8.2020, התקיים דיון בהצעת חוק האזור המקורית בהכנה לקריאה ראשונה בוועדת הכספים של הכנסת. במהלך הדיון בוועדת הכספים ציין נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עו"ד עמי ברקוביץ, שלדעת היועץ המשפטי לממשלה, "אין מניעה" לחוקק את ההצעה בנוסח שהוגש.

(לעניין הדברים שתביא העותרת מישיבות ועדת הכספים יבואר כבר כעת, שהכנסת טרם פרסמה פרוטוקולים של דיוני הוועדות והעותרת תביא את דברי המשתתפים מתוך צפייה בדיוני הוועדה המוקלטים ונגישים באתר האינטרנט של ועדת הכספים).

49. יחד עם זאת, ציין נציג משרד המשפטים, כי קיימים קשיים משפטיים בהצעת חוק האזור המקורית לאור העובדה כי תיקון של חוק יסוד בהוראת שעה הוא בעייתי (עקב פסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם באר"ש, 6.9.2017) (להלן: "פרשת התקציב הדו-שנתי")).

50. קשיים אלה "ביקשה" היועצת המשפטית של ועדת הכספים, עו"ד שגית אפק, "לפשר", בתוספת של תיקון חוק יסוד נוסף לתיקון חוק יסוד: הכנסת, קרי תיקון חוק יסוד: משק המדינה.

51. בתיקון חוק יסוד: משק המדינה, ביקשה יועצת המשפטית של ועדת הכספים, להוסיף מועד אחרון בו הממשלה תצטרך להציג את הצעת חוק התקציב שלה לפני הכנסת ובטרם יחלפו שוב 100 הימים לדחיית העברת חוק התקציב.

52. כך פורסם התיקון הנוסף לחוק יסוד: משק המדינה, לאחר הישיבה לקראת קריאה ראשונה (וכאמור התווסף לתיקון חוק יסוד: הכנסות):

תיקון חוק יסוד: משק המדינה - הוראת שעה
2. בחוק יסוד: משק המדינה, בסעיף 3(ב), אחרי פסקה (ז) יבוא:
"ו(א) על אף דאמור בפסקה (ו), לענין התקציב המדינה לשנת 2020 - הממשלה תגיש את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לא יאוחר מיום _____"

53. בדברי ההסבר להצעת תיקון חוק יסוד: הכנסת, לקראת קריאה ראשונה, פורסמו בהקשר לאותה תוספת של תיקון חוק יסוד: משק המדינה, הדברים שלהלן: "עוד מוצע לקבוע את המועד שבו יהיה על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב לשנת 2020, נוכח התיקון המוצע. ועדת הכספים של הכנסת החליטה שהמועד המדויק לכך ייקבע בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית".

54. על כן, ניתן להבין מהתיקונים לחוק היסוד, שהשינוי היחיד שיעשה בתיקוני חוקי היסוד, יהיה למעשה לקבוע את המועד האחרון להנחת חוק התקציב, מועד שלא נקבע וסומן בקו תחתון).

55. והנה, ביום 17.8.2020, זמן קצר לאחר הדיון לקראת קריאה ראשונה בוועדת הכספים, הצביעה ואישרה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 - הוראת שעה) (התפורות בשל איקבלת חוק תקציב) (לעיל ולהלן): "תיקוני חוקי היסוד לקראת קריאה ראשונה".

העתק של תיקוני חוקי היסוד לקראת קריאה ראשונה, כפי שפורסמו ביום 17.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

56. בנקודה זו יודגש, כי בנוסח ההצעה לתיקוני חוקי היסוד לקראת קריאה ראשונה, כפי שהביאה כעת העותרת - לא נכלל עת הצביעה ועדת הכספים על אישור לקראת קריאה ראשונה וכך, גם בוודאי שלא עמד הדבר בהצבעת המליאה לקריאה ראשונה, בקשת הממשלה להוסיף סכום תקציב נוסף של 11 מיליארד שקלים יחד בתיקון החקיקה הפרטית וללא אישורה הנדרש של מליאת הכנסת.

5.1. הוספת 11 מיליארד שקלים לתקציב המשכי - "תכנית פעולה

מפורטת"

57. יומיים לאחר שאושרו התיקונים בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, החלו ביום 19.8.2020 הדיונים בתיקוני חוקי היסוד על בסיס ההצעה שעברה כאמור בנוסח שהוצע בקריאה ראשונה. כלומר, עסקינן בהצעת חוק פרטית על "ספידים" - מיום הנחת הצעת חוק האוור המקורית על שולחן הכנסת, ועד לתחילת הדיונים בוועדת הכספים בהכנה לקריאה שנייה ושלישית חלפו בסך הכל פחות מ-9 ימים.

58. והנה, ביום 23.8.2020 התקיימו שני הדיונים האחרונים בוועדת הכספים להכנת תיקוני חוקי היסוד לקראת קריאה שנייה ושלישית, אחד ביום והשני במהלך הלילה. והנה, בשני דיונים אחרונים אלה להכנת תיקוני חוקי היסוד בוועדה עלתה לפתע הצעה חדשה שטרם נדונה ובה

כללו תיקוני חוקי היסוד גם תוספת תקציבית של 11 מיליארד שקלים לתקציב ההמשכי – כל זאת, מבלי להעביר תקציב בחקיקה ראשית.

59. במהלך הדיון הביעו הגורמים המקצועיים את התנגדותם המהותית לתוספת של 11 מיליארד השקלים לתקציב ההמשכי ומבלי שיקבע בחוק לאן כספים אלה ינותבו, לרבות העובדה שמתוך אותו סכום 7.33 מיליארד ש"ח ינתבו לפי התלטות ממשלה, כבר בחודש ספטמבר, 2020.

60. היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, טען כי "מדובר בהצעה שלא עברה ועדת שרים לחקיקה, זאת צריכה להיות הצעת חוק ממשלתית, זה עניין שונה לחלוטין מתצעת החוק המקורית... ההצעה היא למעשה לבנות תקציב בלי לקרוא לזה תקציב". כן, המשיך היועץ המשפטי של משרד האוצר: "הגדלת התקציב ההמשכי פלוס דחיית המועד לסוף השנה, המשמעות שכרגע קובעים את מסגרת התקציב ואת אופן ההוצאה שלו וזאת על סמך סעיף 33 הישן, הדבר הזה מנוגד לעיקרון שקיים בסעיף 3 באותו חוק יסוד, שאומר שהתקציב יקבע בחוק תקציב שמאושר על ידי הכנסת... וכאן עוקפים את המנגנון הזה ויוצרים מנגנון חדש, באופן הזה מייצרים מתכונת של אישור תקציב".

61. לדבריו של היועץ המשפטי למשרד האוצר ניתן תוקף גם על ידי הנציגים המקצועיים האחרים שנכחו בדיון, לרבות הנציגים המשפטיים, החשב הכללי במשרד האוצר, מר רוני תזקה, והממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור. בהמשך, עמד היועץ המשפטי של משרד האוצר גם על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית וטען, כי כל תקציב בכל פורמט צריך ליישם את ההנחיה הזו. מנגד, התעקשו חברי הכנסת מהקואליציה שלא מדובר בהסכם קואליציוני בעל משמעות תקציבית.

62. בישיבה השנייה שהתקיימה במהלך ליל יום 23.8.2020, הציג המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לתוספת התקציבית מבלי לחוקק חוק תקציב ועמד על כך שהדרך הנכונה מבחינה חוקית, היא להעביר תקציב ביניים באישור מליאת הכנסת ובשלוש קריאות ובהתאם לחוק יסוד: משק המדינה.

63. אך במקרה דנן, הדגיש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), כי לא מדובר בתקציב ביניים אלא משיכה בשני וקטורים עד לקיצון: הן מבחינת הגדלת היקף התקציב ההמשכי עד קצה הגבול, קרי הוספה של 11 מיליארד ש"ח; והן מבחינת משיכת זמן התקציב ההמשכי, קרי עד סוף השנה.

64. חלק מסערת הישיבה הלילית ביום 23.4.2020 נסובה בין עמדות גורמי המקצוע אל מול עמדת השרים וחברי הכנסת מהקואליציה. בין יתר דברים אלו, בלט גם ניסיון השתקה עת מתקיים הדיון, של שר האוצר לעמדת גורמי המקצוע ממשרדו. כך, וכפי שהוקלט הדיון בוועדה גער שר האוצר באחד מנציגי המשרד המקצועיים שהתבטא בניגוד לעמדתו: "מוזר בעיני שאנשים שעובדים במשרד האוצר באים לייצג איזה אג'נדות אחרות. הערתי להם ואני עוד אעיר, וגם אטפל בעניין".

65. הנה כי כן, בדיון הלילי ביקשו כאמור הנציגים המקצועיים לבטא את עמדתם המקצועית נגד חקיקת תיקונים, אשר מוסיפים 11 מיליארד שקלים לתקציב ההמשכי ומבלי להתקבל כנדרש בכנסת בחקיקה ראשית.

66. על הליך קבלת ההחלטות אצל הממשלה, המושפע מאינטרסים צרים בלבד; השתקת גורמי המקצוע במשרד האוצר המגיע עד לזלזול בוטה; ורמיסת הכלים והכללים התקציביים כתב הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור, במכתב התפטרותו ימים מספר לאחר העימות הנ"ל בוועדת הכספים.

67. ממכתבו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מיום 30.8.2020, עולים דברים קשים מאוד ביחס לאפשרות המוצעת בחקיקה – כי התקציב ההמשכי יעבור ללא חקיקה ראשית וללא בקרה דחופה של הכנסת. העותרת תתכבד להביא מספר דברים מתוך מכתב התפטרותו של הממונה על התקציבים, מתוכם עולים דברים הקשורים קשר הדוק לענייננו דן:

"תהליכי קבלת ההחלטות בימים אלה מתאפיינים בקבלת החלטות המושפעת מאינטרסים צרים, לא ענייניים, קצרי טווח, לצד השתקת הדרג המקצועי, זלזול בוטה בעבודת מטה מקצועית, שליפות מהמותן, רמיסת הכלים והכללים התקציביים שהיו נר לרגליהם של מנהלי הכלכלה הישראלית עשורים רבים. המסר למגזר העסקי, לאזרחי המדינה ולעולם הוא של פריצת כל העקרונות, המסגרות והגבולות, וכן רמיסת ערכים וכללים ונורמות של שירות ציבורי הפועל למען כלל הציבור..."

בימים האחרונים, ואחרי שנחצו עוד ועוד קוים אדומים, ורוסקו כללים אלמנטריים של התנהלות תקציבית וכלכלית נכונה, החלטתי שאיני יכול עוד להיות חלק מהמערכת ולתת לגיטימציה לסדרת ההחלטות השגויות; החלטות שאינן לוקחות בחשבון את ההשלכות ארוכות הטווח והשפעתן על כלכלת המדינה ועל חיי האזרחים..

אין עוררין כי תפקידך כשר האוצר הוא להוביל מדיניות, אך אינך יכול לעשות זאת תוך התעלמות מהצורך בעבודת מטה סדורה ובמומחים מקצועיים, וודאי שאינך יכול לעשות זאת תוך רמיסת כללים, התעלמות מנתוני מאקרו, ניסיונות לשנות אומדנים תקציביים על מנת לייצר מקורות פיקטיביים לצורך חלוקת תקציבים נוספים, והדרת אגף התקציבים וגורמים נוספים כגון היועץ המשפטי של המשרד מעבודת המטה הנדרשת כפי שאתה בוחר לעשות בעת הזו."

מכתב ההתפטרות של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כפי שפורסם ביום 30.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/7.

68. ביום 24.8.2020, התכנסה ועדת הכספים לשיבה בנושא פיצול תיקוני חוקי היסוד לנוכח העובדה שהזמן דחק בקואליציה לחוקק את תיקוני חוקי היסוד עוד באותו היום, ואלה לא הצליחו להגיע להסכמה על המועד האחרון שבו תוכל הממשלה להניח על שולחן הכנסת את התקציב לאישורה של הכנסת, וכיוצא מזה משך הזמן שיעמוד לכנסת כדי לדון ולבחון את התקציב. מועד אחרון זה כאמור, הוא אותו סעיף שנשאר בסימון קו תחתון באישור תיקוני חוקי היסוד בקריאה ראשונה.

69. לבסוף, הוחלט בוועדת הכספים למחוק את אותו הסעיף הקובע מועד אחרון בחוק יסוד: משק המדינה להנחת התקציב על שולחן הכנסת – כזכור, אותו הסעיף שהתעקשה היועצת המשפטית של ועדת הכספים לתקן לקראת הקריאה הראשונה ולהוסיף לתיקון חוק יסוד: הכנסת.

70. כך, הלכה למעשה, ביום 24.8.2020 הונחו תיקוני חוקי היסוד על שולחן הכנסת לקריאה שנייה שלישית. תיקונים אלה כללו מספר שינויים:

i. הארכת אישור המועד האחרון לאישור התקציב בחלופ 220 ימים מיום כינון הממשלה, קרי עד ליום 23.12.2020.

- ii. ביטול הדרישה להנחת התקציב על שולחן הכנסת 45 ימים לפחות לפני תיקנתו.
- iii. הוספת 11 מיליארד שקלים לתקציב המשכי לשנת 2020 מבלי לקבוע לאן ינתבו בחקיקה ראשית ובשלוש קריאות (שמתוכם 7.33 בחודש ספטמבר 2020).
- iv. תכנית הפעולה המפורטת לתקצוב ה-11 מיליארד לתקציב המשכי תהיה טעונה רק באישור של ועדת הכספים בלבד.
- v. לאתר אישור ועדת הכספים לתכנית הפעולה המפורטת, ניתן יהיה לשנות את ניתוב התקציב עד ל-15% ממרכיבי התכנית ללא אישור חוזר של הוועדה.
- vi. מועד תחולתם של תיקוני חוקי יסוד אלה ביום חקיקתם בכנסת.
71. לגבי "תכנית הפעולה המפורטת" הכוללת תוספת של 11 מיליארד שקלים לתקציב המשכי, תבקש העותרת לחדד כי דה-פקטו מדובר באישור תקציב מבלי שנקבע אופן התקצוב ומבלי שהכנסת תאשר את חלוקתו בחקיקה ראשית ובשלוש קריאות במליאה.
72. בדומה, כך גם הובהר על ידי היועץ המשפטי של משרד האוצר לכל חברי הכנסת, כי "ההצעה היא למעשה לבנות תקציב בלי לקרוא לזה תקציב". ובדומה גם על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), שעמד על כך שהמתווה סוטה בבירור ובקיצוניות מדרך המלך של תקציב ביניים ו"כי נכון להתייחס לכספים הקואליציוניים האלה כמו לתקציב".
73. יצוין, כי רובם של השינויים הללו, לרבות "תכנית הפעולה המפורטת", עלה רק לפני הדיון האחרון בוועדה, אותו הדיון שהתקיים ביום 23.8.2020.
74. והנה, על אף כל זאת, ביום 24.8.2020 הצביעה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית על קבלת התיקונים לחוקי היסוד.
- העתק של תיקוני חוקי היסוד, כפי שנחקקו ביום 24.8.2020 ופורסמו ברשומות, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

6.1. מיצוי הליכים

75. בראשית הדברים, תבהיר העותרת שמדובר בהליך חקיקה מזורז וחריג, לפי כל קנה מידה. כך, תיקון חוקי היסוד כפי שאושר בקריאה הראשונה, אינו דומה במאום לאישור התיקונים, כפי שנתקבלו לבסוף בחקיקה, הן מבחינה מהותית והן מבחינה טכנית.
76. הליך החקיקה, אשר התחיל בהצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת, לא יכול היה לרמוז, כי באישון הלילה שלפני ההצבעה על קבלת החוק, תקבל הוועדה שינויים נרחבים ובראשם הוספה של 11 מיליארד שקלים לתקציב המשכי מבלי להכריע בחקיקה ראשית לאן יוקצו הכסף ומבלי לקיים דיון נרחב בכנסת.
77. יוזכר, כי בשונה מתזכיר חוק – הצעת חוק ממשלתית שנערכת ומגובשת במשרדי הממשלה, על ידי צוות הכולל לרוב, את כלל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה; עוברת לאתר פרסומה להערות הציבור תוך מתן פרק זמן דרוש לכך; חוזרת לתיקון נוסף לאחר הערות הציבור; מוגשת לעיון ואישור בוועדת השרים לענייני חקיקה; ורק לאחר מכן ניתן לקיים בה דיון לקראת קריאה ראשונה. הליך החקיקה נשוא עתירה זו, לא כלל את כל השלבים הללו עת ניתן

- פטור מחובת הנחה. מיותר לציין, כי לא ניתן לציבור כלל זמן להגיב לתוכן השינויים שנרקמו בוועדה ונחקקו מיד לאחר מכן.
78. חמור מכך, כפי שהשתקף בדיוני ועדת הכספים הגורמים המקצועיים בוועדה הכוללים את נציגי הייעוץ המשפטי השונים, שמטרתם להתאים את תיקוני החקיקה לחוקי היסוד ולרציונאליים החוקתיים והדמוקרטיים שמתבטאים, בין היתר, גם בפסיקות בית המשפט העליון; וכלה בנציגי משרד האוצר שמטרתם לשמור על התנהלות תקציבית וכלכלית נכונה, לרבות תקצוב שוויוני ואחראי ככל הניתן – עמדתם הנכונה כנגד התיקונים הנוספים שביקשה הממשלה לחוקק כלל לא התקבלה.
79. ואם בארזים נפלה שלהבת – מה יגידו אזובי הקיר? ולענייננו מה משקלה של העותרת בישיבה (אשר נציג מטעמה השתתף וצפה בדיון באמצעות אפליקציית הזום), אל מול העמדות הנכוחות של גורמי המקצוע, אשר הובאו בוועדת הכספים.
80. למרות זאת, לא טמנה העותרת את ראשה בחול, ולאחר שביום 4.9.2020, פורסם כי הממשלה צפויה להתכנס ביום שלישי הקרוב 8.9.2020, לצורך אישור מתווה החלוקה של 11 מיליארד שקלים שאמורים להתווסף לתקציב לשנת 2020 (להלן: "מתווה החלוקה"), פנתה העותרת אל היועץ המשפטי לממשלה ואל היועץ המשפטי של משרד האוצר, בבקשה להקפיא כל פעולה בעניין תיקון 50 לחוק יסוד: הכנסת (הוראת שעה).
81. בפנייתה מיום 6.9.2020, הרחיבה העותרת מדוע המדובר בתיקון שאיננו חוקתי – ודינו פסלות. יתרה מכך, העותרת עמדה בפנייתה על כך שהתיקון פסול בשל ההליך שבו התקבל – בכך שהתיקון לא התקבל במלואו בשלוש קריאות; בכך שלא נערך כל דיון בסיסי ראוי בהליכי עיצוב משטר חוקתיים; ובכך שעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה נפגע קשות.
82. לאור הדברים האלה, ביקשה העותרת בפנייתה, כי היועץ המשפטי לממשלה, ינחה את הממשלה והגורמים המקצועיים במשרד האוצר שלא לקדם את התיקון ולהקפיא את קבלת ההחלטה על מתווה החלוקה, וזאת עד להכרעה בעתירות שהוגשו בנדון.
83. נוכח דחיפות הדברים ביקשה העותרת את תגובת היועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי ש משרד האוצר עד ליום 7.9.2020 בשעה 12:00, על מנת שתוכל העותרת לשקול את צעדיה הבאים, ולרבות המשפטיים.
- העתק פניית העותרת אל היועץ המשפטי לממשלה ואל היועץ המשפטי של משרד האוצר, מיום 6.9.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/9.
84. עד למועד הגשת עתירה זו לא השיב מי מהמשיבים האמורים לפניית העותרת, כל שכן לא קיים את אשר ביקשה היא ממנו. במצב עניינים זה, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי ייתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

2. הטיעון המשפטי

1.1. המסגרת הנורמטיבית

1.1.א. חוק יסוד: הכנסת

85. חוק יסוד: הכנסת הוא חוק היסוד הראשון שחוקק; והוא אמנם אינו מגדיר את סמכויותיה של הכנסת, אך נקבע בו כי: "הכנסת היא בית-הנבחרים של המדינה" (סעיף 1). עניינו בתקופת כהונתה של הכנסת, שיטת הבחירות, הזכות לבחור ולהיבחר, כהונת חברי הכנסת, חסינותם, עבודת הכנסת וועדותיה ועוד.

86. אורך כהונתה של הכנסת נקבע לארבע שנים מיום היבחרה (סעיף 8); אולם סעיף 9א(א) קובע כי "הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן..."

87. סעיף 36א(א) קובע את התפזרות הכנסת בשל אי-קבלת חוק תקציב, כך: "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 ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מהיום הקובע, אלא אם כן החליטה הכנסת ברוב חבריה, בתוך תמישה ימים מהיום הקובע, בשל סמיכות מועד הבחירות ליום חג, מועד או זיכרון, על קיום הבחירות במועד מאוחר יותר, אך לא יאוחר מ-100 ימים מהיום הקובע".

88. במסגרת התיקון נקבע כי "על אף חוראות סעיף קטן (א), פתח נשיא המדינה בהליכים להרכבת ממשלה חדשה לפי סעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, הביעה הכנסת אמון בממשלה חדשה לפי סעיף 28 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 כאמור בסעיף קטן (א), ח' בטבת התשפ"א (23 בדצמבר 2020)".

1.1.ב. חוק יסוד: משק המדינה

89. סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה, קובע שתקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

90. בסעיפים 3-3ג לחוק-יסוד: משק המדינה מובאות הוראות המתוות את המסגרת לאופן קביעת תקציב המדינה והגבלות הקשורות לאישור התקציב ולביצועו. בין השאר נקבע בסעיפים אלו כי התקציב יונח על שולחן הכנסת לא פחות מ-60 ימים לפני תחילת שנת הכספים, נקבע נוהל ההצבעה על הצעות חוק תקציביות ונקבע מה הממשלה רשאית לעשות אם תקציב המדינה לא אושר במועד. בסעיף 3(א)(2) נקבע כי התקציב יהיה לשנה אחת.

91. סעיף 3ב דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השניים-עשר (להלן: "מגבלת ההוצאה החודשית") מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: "תקרת התקציב ההמשכי").

92. סעיף 3(ד) קובע את המנגנון ביחס לתקציב ביניים, לתקופה שבה נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים.

93. במסגרת התיקון נקבע בחוראה המופיעה בסעיף 3ב(1א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה, כי: (2) כל חודש מחדש ספטמבר, סכום השווה לחלק השנים עשר מ-11 מיליארד שקלים חדשים, ובחודש ספטמבר – סכום נוסף של 7.33 מיליארד שקלים חדשים;

(3) שר האוצר יביא לאישור הממשלה תכנית פעולה מפורטת הכוללת בין היתר פעולות ותמיכות לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית הצמוד לשנת 2019 ובסכום האמור בפסקת משנה (2); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את התכנית האמורה לא יאוחר מיום כ"ד באלול התש"ף (13 בספטמבר 2020); כל עוד לא אישרה ועדת הכספים של הכנסת את התכנית לא תהיה הממשלה רשאית להוציא את הסכומים כאמור בפסקת משנה (2);

(4) שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית כאמור בפסקת משנה (3), בשיעור העולה על 15 אחוזים מאחד ממרכיבי התכנית טעון אישור של ועדת הכספים של הכנסת;

1.1.2. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

94. יצוין עוד שכהשלמה מאוחרת לחוק-יסוד: משק המדינה, נחקק גם חוק יסודות התקציב, שנועד לקבוע את המסגרת הנורמטיבית לחוקי התקציב השנתיים ולהגביר את הפיקוח על השימוש בתקציב. בהתאם לכך, חוק יסודות התקציב כולל הוראות שנועדו להסדיר חקיקת תקציב עתידית – הן במישור הליך החקיקה הן במישור תוכנה. בכלל זה, הוא מתווה את אופן קביעת התקציב השנתי ומבנהו, מגדיר את מידת הפירוט של חוקי התקציב ומעגן את סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב.

95. חוק זה משמש אפוא בסיס לחוק התקציב, המוגש לקראת כל שנת כספים. החוק קובע בין היתר את אופן הכנת התקציב, את הרכבו, את ביצועו ואת אופן שינויו.

2.2. כוחה המוגבל של הכנסת בעת תיקון חוקי היסוד

2.2.א. עקרונות היסוד של השיטה

96. כוחה המכוון של הכנסת איננו בלתי-מוגבל. סמכותה המכוונת של הכנסת – ראוי לה כי תהיה מבוקרת באמצעות ביקורת שיפוטית, בשם השמירה על המבנה החוקתי והדמוקרטי.

97. כפי שיובהר בהרחבה להלן, בית משפט נכבד זה אמר את דברו באשר לאפשרות הנתונה בידיו לבחון את תוצרי הסמכות המכוונת. עם זאת, נותר בעינו הצורך בביאור מנגנון ביקורת זה – אמנות המידה, אופן הפעולה והיקפה של הבחינה השיפוטית.

98. על פי גישה מרכזית אשר צמחה בשיטות המשפט השונות שבהן הוכרה הביקורת השיפוטית על נורמות חוקתיות, ביקורת זו שואבת את חיותה מן העקרונות הבסיסיים של השיטה. הגם שעשויה להישאל השאלה, כיצד יתכנו עקרונות יסוד בעלי שורשים עמוקים יותר מאלה החוקתיים – הרי שגישה זו גורסת כי ישנם ערכי גרעין לשיטה המשטר, אותם ערכים אשר לא ניתן לגרוע ממנה.

99. נקודת ציון ראשונה אשר ראוי להזכיר בהקשר זה מסומנת בפסק הדין ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365, 387-390 (1965) (להלן: "עניין ירדור"):

"משמעותו של אותו "אני מאמין" הוא שדבר המשכיותה – ואם תמצא לומר: "נצחיותה – של מדינת ישראל מהווה עובדת יסוד קונסטיטוציונית" אשר חלילה לה לרשות כל שהיא של המדינה – בין רשות מינהלית ובין רשות שיפוטית או מעין שיפוטית – להתכחש אליה בבואה להפעיל סמכות מסמכויותיה" (עמ' 385)

100. דברים חשובים אלה זוכים להדהוד בפסק-הדין בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר - לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529 (1990) – שם הדיון אינו מסתפק בזיהוי עקרון יסוד, אלא ממשיך ודן באפשרות ביטול חקיקה של הכנסת על סמך עקרונות יסוד בלתי-כתובים. ההכרה באפשרות זו משליכה על ענייננו, על אף שאין בפסק הדין אימוץ של אותה אפשרות, משנמצא כי הכרעה בעניין זה לא נדרשה.

"מהי המסקנה העולה מניתוח זה? לדעתי, שלוש הן המסקנות המתבקשות: האחת, כי באופן עקרוני-תורתי, קיימת אפשרות שביטול-משפט בחברה דמוקרטית יצהיר על בטלותו של חוק הנוגד עקרונות יסוד של השיטה; גם אם עקרונות יסודות אלה אינם מעוגנים בחוקה נוקשה או בחוק-יסוד משוריין, אין כל דבר אקסיומטי בגישה, כי חוק אינו נפסל בשל תוכנו. בפסילת חוק על-ידי בית המשפט בשל פגיעתו בעקרונות יסוד אין משום פגיעה בעקרון ריבונות המחוקק, שכן הריבונות היא לעולם מוגבלת. אין בכך פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות, שכן עיקרון זה בנוי על איזונים וריסונים, המגבילים כל אחת מהרשויות. אין בכך פגיעה בדמוקרטיה, שכן דמוקרטיה היא איזון עדין בין שלטון הרוב לבין זכויות האדם ועקרונות יסוד, ובאיזון זה, שמירה על זכויות האדם ועקרונות יסוד אינה יכולה להיתפס, כשלעצמה, כעניין בלתי דמוקרטי."

101. ומה דינם של אותם עקרונות ליבה, לאחר האירועים החוקתיים שהגיעו לשיאם במהלך שנות התשעים? עיון בפסיקה מאוחרת יותר מגלה כי לא נס ליחס, וכי הפסיקה מוסיפה לעסוק בעקרונות אלה. ולמעשה, מתיישב עם ההיגיון כי עקרונות יסוד אלה – באשר הם עוצמתיים דיים כדי לשמש כלי בביקורת שיפוטית על החקיקה שמקורה בכנסת, שלא על סמך חוקה כתובה – אינם נעלמים אך משום שנתגבשה חוקה. ואף יש מקום להניח כי חוקי היסוד עצמם נוצרו סביב אותם עקרונות, שהם לב ליבה של הדמוקרטיה הישראלית. כפי שציינן, חש' מי חשין:

"גם חוקי-היסוד אינם בפסגת הפירמידה, שמה נאמר: בתשתית-התשתיות. נעלים עליהם עקרונות-יסוד בחיינו, עקרונות שאף חוקי-היסוד יונקים מהם את חיותם. עקרונות אלה הם עיקרים במשפט הטבע ועיקרים בתורת הדמוקרטיה היהודית. אלה הם ה"גבוה מעל גבוה שומר". אלה הם הגנים היוצרים את חיינו... מטרתם של חוקי-היסוד הינה לעגן, לקבע, לנטוע בתוכנו את ערכי המדינה; ערכים אלה – ערכים הקיימים לבר-חוק-היסוד – הם המזינים את חוק-היסוד ומהם חיותו של החוק." (י"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 629-630 (1997)).

102. במובנים מסוימים מוגבלותה של הכנסת בכובעה המכוון בא לידי ביטוי בענייננו ביחס לעובדה הראשונה ולפיה אין המדובר כלל בכנסת "המכוונת"; אלא בכנסת "המתקנת". כלומר, משעה שמדובר בתיקון לחוק יסוד; ולא בחקיקת חוק יסוד חדש – חלות על הכנסת מגבלות הנובעות מהעקרונות ומהיסודות ששורטטו במסגרת חוק היסוד המקורי.

2.2.2. המגבלה על כוחה "הנגזר" של הכנסת בעת תיקון חוק יסוד

103. מגבלות על הסמכות המכוננת, עניינה בהבחנה בין סמכות מכוננת מקורית לבין סמכות מכוננת נגזרת: מתוך שנפנה לשורש הסמכות המכוננת, נובעת הכרה במגבלות הסמכות המכוננת, ואף בכללים המושלים בהפעלתה.
104. ולמען ההגינות תציין העותרת כי היא מבססת כר לביקורת שיפוטית שהוא צר ביחס לזה הנובע מהגישה המתוארת בפרק שלעיל, שכן היא מבטאת עיסוק פורמאליסטי למדי בשרשראות מסירה של סמכויות, ובחינה מדוקדקת של תוכן הסמכויות שנמסרו דרכן. עם זאת, ייאמר כי אין מדובר בהבחנה חדה בין מהות לפרוצדורה.
105. גישה זו מבוססת על ההנחה המקובלת ולפיה סמכותה המכוננת של הכנסת נגזרת מתוך סמכותו של הגוף המכונן הראשוני. כך, גרעין של הסמכות המכוננת המסורה לכנסת מצוי כבר בהכרזה על הקמת מדינת ישראל, כפי שניתן למצוא בהתייחסות ההכרזה אל "חוקה שתיקבע על-ידי האספה המכוננת הנבחרת". לאחר מכן, כאמור, באמצעות "החלטת הררי" בצירוף חוק המעבר וחוק המעבר לכנסת השנייה, תשי"א-1951, הועברה מלאכת יצירת החוקה יחד עם הסמכות לעשותה – היא הסמכות המכוננת לכנסת הבאות.
106. במאמרו, "המעמד המשפטי של חוקי-היסוד" מבסס פרופ' בנדור את ההבחנה בין סמכות נגזרת למכוננת, בעמ' 132-136. ראשית, מוטעם כי מקור כל הנורמות המשפטיות כולן הוא ברצון הריבון – קרי, במדינה דמוקרטית, העם.
107. כך, הריבון הוא זה שנתן למועצת העם את כוחה להכריז את הכרזת העצמאות ובמסגרתה לקבוע כי תיקבע חוקה, אשר בכוחה יהיה להנחיל נורמות משטריות ראויות ויציבות, ובתוך כך אף נתן לה את הכוח לקבוע נורמות שיהיה בהן כדי לכבול את נבחריו העם בעתיד לבוא.
108. ולמן אותו גוף שקיבל את סמכותו באופן בלתי אמצעי מהעם, הלוא הוא הריבון, חללה בשרשרת המסירה של הסמכות המכוננת, הסמכות המועברת איננה סמכות מכוננת מקורית
כי אם סמכות מכוננת נגזרת:
- "אך האספה המכוננת שנבחרה לפי הוראה זו, ובעקבותיה הכנסת, במהותה כבר אינה אספה מקורית. שכן, היא פעלה ופועלת מכוח קביעתו של מוסד משפטי ולא ישירות מכוח רצונו של הריבון. זוהי אפוא אספה מכוננת נגזרת." (בנדור בעמ' 135)
109. מתוך הבחנה דרמטית זו נובעות באחת מספר משמעויות מעניינות, ובראשן פתרון לשאלת
הבסיס לביקורת השיפוטית על נורמות חוקתיות:
- "גישה זו אף עשויה לפתור את קושי הניכר – במישור הדין המהותי ובמישור "השפיטות המוסדיות" גם יחד – שבהגבלת האספה המכוננת, שלכאורה מקור הנורמות המשפטיות כולן הוא בה עצמה. שכן הכנסת היא אספה מכוננת נגזרת, וסמכותה נגזרת מהכרזת העצמאות." (עמ' 143)
110. כמו כן, להכרה בכך שלכנסת כיום סמכות מכוננת נגזרת נודעת משמעויות לעניין התערבות מהותית בנורמות החוקתיות ובאשר לשאלה של שימוש לרעה בסמכות המכוננת:

"נראה לי, כי סמכותה המכוננת של הכנסת מוגבלת לעניינים חוקתיים. הדעת נותנת כי מועצת העם, כאשר הורתה בהכרזת העצמאות כי תיקבע "חוקה", התכוונה למסמך שיעסוק בעניינים קונסטיטוציוניים במהותם. כאמור הכנסת אינה האספה המכוננת המקורית אלא אספה מכוננת נגזרת, ובתור שכזו סמכויותיה מוגבלות. כשם שאין לראותה מוסמכת לעסוק בביצוע או בשפיטה, כך אין לראותה מוסמכת לעסוק בתחומים שמטבעם נועדו להסדרה בחוק "רגילי". (עמ' 141).

111. לא זו אף זו. יתכן ובתפיסה זו ניתן לתלות את הרעיון לפיו הסמכות המכוננת איננה טומנת בחובה את הסמכות לפגוע בערכי הליבה, וביחוד בהגדרתה של המדינה כיהודית וכדמוקרטית:

"מועצת העם בוודאי לא ראתה כאפשרות לגיטימית כי האספה המכוננת תקבע חוקה שתנתק כל זיקה בין מדינת ישראל לבין העם היהודי, או שהיא תקבע למדינה שיטת ממשל בלתי דמוקרטית. הקמת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית אינה אך "המלצה" או "חזקה פרשנית". מדובר במהות הבסיסית והמחייבת שנקבעה למדינה על ידי מייסדיה." (עמ' 143).

כלומר, לפי שיטה זו "הסמכות המכוננת, בהיותה נגזרת מהכרזת העצמאות, מוגבלת לקבלת נורמות חוקתיות, הנדרשות להלום את מושכלות היסוד של המדינה שנקבעו בהכרזה, והם זיקה של המדינה לעם היהודי והיותה דמוקרטית" (עמ' 125).

112. פרופ' בנדור תופס את הכנסת, בין אם היא מכוננת חוק יסוד חדש או מתקנת חוק יסוד קיים כפועלת מכח סמכות מכוננת נגזרת. עם זאת, גם לפי גישה מרחיבה יותר, לפיה הכנסת עודנה אוהזת כיום אף בסמכות מכוננת מקורית, סמכותה של הכנסת לתקן חוקי יסוד מוגבלת להישאר בגדרי גבולות הגזרה של חוקי-היסוד אותם היא מתקנת.

113. כך, פרופ' קלוד קליין הציע להבחין בין שלושה כובעי הכנסת: סמכות מכוננת מקורית, סמכות מכוננת נגזרת (או הסמכות המתקנת) וסמכות מחוקקת: "הסמכות המכוננת המקורית ממשיכה להתקיים לגבי הנושאים שבהם עדיין לא נחקקו חוקי יסוד, ואילו באותם הנושאים שבהם נחקקו כבר חוקי היסוד מצתה הכנסת את סמכותה המכוננת המקורית. כמרכז הסמכות המכוננת המקורית הטילה על הכנסת להיות הגוף המוסמך לצורך הסמכות המכוננת הנגזרת". קלוד קליין "בעקבות פסק-הדין בנק המזרחי – הסמכות המכוננת בראי בית-המשפט העליון" משפטים כ"ח, 341, 357 (תשנ"ז). א' בנדור "המעמד המשפטי של חוקי היסוד" ספר ברנזון כרך ב 119 (אהרן ברק וחיים ברנזון עורכים, 2000)

114. היות שסמכותה של הכנסת לתקן את חוקי היסוד היא סמכות משפטית הנגזרת מחוקי היסוד עצמם, זוהי סמכות מוגבלת. כפי שפרופ' קליין ציין: "סמכותה של הרשות המכוננת הנגזרת קבועה ומוגבלת על-ידי המסגרת המשפטית שניתנה לו בחוקה דהיינו לרשות המכוננת הנגזרת יש סמכות מוגבלת ... אם עשתה כנסת שימוש בסמכותה, הסמכות מתרוקנת ועוברת לרשות הנגזרת (דהיינו: הרשות שקיבלה את הסמכות לשנות את החוקה). הרשות הנגזרת מוגבלת באותן הגבלות שנקבעו על-ידי הרשות המכוננת המקורית" (קלוד קליין "הסמכות המכוננת במדינת ישראל" משפטים ב 51, 52, 54 (1969-1970)).

115. כלומר, בענייננו הכנסת פועלת – הן לפי גישת פרופ' בנדור והן לפי גישת פרופ' קליין – מכוח סמכות מכוננת נגזרת ומוגבלת. מכך, נטען, נגזרות שתי הגבלות מהותיות (קרי, לא של פרוצדורה): האחת, שלא לפגוע במושכלות ועקרונות היסוד של ישראל כיהודית ודמוקרטית;

השניה, בתקנה את חוק-יסוד: הממשלה, הכנסת מפעילה סמכות מוגבלת המחויבת לפעול בגדרי גבולות הגזרה של חוק היסוד ולשמור על מבנהו ומאפייניו הבסיסיים. באמצעות תיקון חוק היסוד אין הכנסת יכולה להחליף את חוק היסוד – מהותית – בחוק-יסוד חדש.

ז.2.ג. התיקון מהווה "פריצה אסורה" מגדרי החוק המכונן – והוא אפוא פסול

116. במילים אחרות, סמכותה "הנגזרת" של הכנסת מגבילה אותה להישאר בגדר תחומי החוק המכונן המקורי. תריגה מאותם "גבולות-הגזרה" – איננה אפשרית; זהו "כח" שאינו מצוי בידי הכנסת בכובעה "המתקן".

117. כך, סעיף 36א(א) לחוק יסוד הכנסת קובע את התפורות הכנסת בשל אי-קבלת חוק תקציב; ואילו סעיף 9א(א) קובע כי "הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת ואם נתקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחירות בעיתן...".

118. משמעות הדבר לענייננו היא שגבולות הגזרה שנקבעו בחוק המכונן – מחייבים את פיזור של הכנסת נוכח אי-העברת תקציב במועד, וכן שלשם הארכת כהונת הכנסת – נדרש רוב של לפחות 80 חברי כנסת בהתקיים נסיבות מיוחדות – מסגרת מכוננת זו, מונעת את פריצתה בעת התיקון, ולפיכך – אין אפשרות לתקן את חוק יסוד הכנסת, באופן המאריך את כהונת הכנסת ללא קבלת חוק התקציב.

119. כמו כן, סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה, קובע שתקציב המדינה ייקבע בחוק, יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. סעיף 3ב דן במצב שבו לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, ובהתאם להוראותיו, כל עוד לא נתקבל חוק התקציב תהא הממשלה רשאית להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: "תקרת התקציב ההמשכי"). סעיף 3(ד) קובע את המנגנון ביחס לתקציב ביניים, לתקופה שבה נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים.

120. משמעות הדבר לענייננו היא שגבולות הגזרה שנקבעו בחוק המכונן – מחייבים העברת התקציב בחוק; ותוך הקפדה על תקרת התקציב המשכי – מונעים את פריצת המסגרת המכוננת באמצעות העברת "התכנית המפורטת".

121. מעבר למגבלות הנובעות מכובעה ה"מתקן" של הכנסת, הרי שכפי שיובהר להלן, התיקון עצמו מהווה – הלכה למעשה – תיקון חוקתי שאינו חוקתי. לפירוט זה נפנה כעת.

ז.2.ד. דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי

122. אופייה והיקפה של הסמכות המכוננת היא מורכבת ומעוררת שאלות עיוניות ומעשיות רבות (יניב רוזנאי "שימוש לרעה בחוק יסוד", בתוך ספר אליקים רובינשטיין (מרים מרקוביץ'-ביטון ואתי' עורכים, 1245 (עתיד להתפרסם 2020) (להלן: "רוזנאי, שימוש לרעה")). דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי עניינה בהיקף הביקורת השיפוטית על תיקונים חוקתיים, בשל היותם פוגעים בעקרונות היסוד של השיטה.

123. כך, בצד המגבלות הפרוצדורליות (Procedural) שעניינן הפרוצדורה שבה מתקבל התיקון לחוק יסוד, ובראשן דרישת הרוב הנדרש להעברת התיקון, כמו גם ההליך הנדרש בכללותו – הרי

שלפי דוקטרינת התיקון החוקתי שאינו חוקתי, עשויות אף לחול מגבלות מהותיות (Substantive) על האפשרות לתקן חוקי יסוד, וזאת כאשר התיקון המבוקש פוגע בזכויות יסוד או בעקרונות יסוד שעליהם מבוססת השיטה המשפטית – וזאת בין בהתנגשות מפורשת ("פסקת נצחיות") ובין משתמעת [לסקירה משווה של התיקון החוקתי הלא חוקתי ראו עוד: אהרן ברק "תיקון של חוקה שאינו חוקתי" ספר גבריאל בן 361 (2011) (להלן: "תיקון של חוקה שאינו חוקתי")]

124. דוקטרינה זו כהגשמה מסוימת של הביקורת השיפוטית על חקיקה מכוונת על-בסיס עקרונות יסוד יש לה אחיזה מסוימת בתפיסה החוקתית בישראל – במובן זה שהדין החוקתי הישראלי מכיר בקיומם של עקרונות-יסוד בסיסיים, "על-חוקתיים"; אך זאת מבלי שהוכרעה סוגיית פסילתם של חוקי-יסוד לאורם של עקרונות-על-חוקתיים אלו.

125. אולם לצד זאת, נאמר על הדוקטרינה כי נראה "לעת הזו, ובהינתן השלב שבו מצוי מפעל החוקה הישראלי כמשימה שטרם הושלמה, ובפרט משלא נקבעו עד כה ההליכים לכינון ולתיקון של חוקי-יסוד, יש בעייתיות לא מבוטלת באימוץ דוקטרינה מקיפה הנוגעת לתיקון חוקתי שאינו חוקתי דוגמת הדוקטרינות הנוהגות במשפט המשווה" (בג"ץ 5744/16 עו"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת (פורסם בנבו, 27.05.2018)); ברק תיקון של חוקה שאינו חוקתי, בעמ' 380-379

126. ואולם, נדמה כי יש מקום להכיר בקיומה במשפט הישראלי נוכח הפגיעה החמורה באותם היסודות המשטריים בענייננו, כפי שיפורט להלן.

3.ז. השיטה המשטרית בישראל – דמוקרטיה פרלמנטרית

127. כידוע, שיטת המשטר בישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית (ראו, בין היתר, בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (פורסם בנבו, 23.03.2020); בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, בפסקה י"א (פורסם בנבו, 06.09.2017) (להלן: "פרשת המרכז האקדמי"); בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.08.2017); בג"ץ 1601/90 משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס, פ"ד מד(3) 353 (1990)).

128. העם בוחר במפלגות או ברשימות, אשר מועמדיהן נבחרים כחברים בכנסת. וכך, "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה" (לשון סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת). הכנסת היא בעלת סמכות החקיקה (המכוונת והרגילה).

129. ביסוד שיטה משטרית זו עומדת זכות הבחירה של אזרחי המדינה, הבחורים באמצעות הרשימות או המפלגות – את בית הנבחרים (ראו בג"ץ 5744/16 עו"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת, בפסקה 17 (פורסם בנבו, 27.05.2018); דברי כב' השופט ד' לוי ע"פ 71/83 שמואל פלאטו שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757, 767 (1985)). המפלגות הפוליטיות הן המכשיר "החוקתי", אשר באמצעותו מתגבש הרצון הפוליטי של אזרחי המדינה, ובעקבות שיטת בחירות זו מתקיים בישראל משטר רב-מפלגתי. משטר כזה מבוסס, מטבעו, על עריכתן של קואליציות שלטוניות.

130. הכנסת והממשלה הם שני אורגנים של המדינה, ויחד עם בית המשפט הם מהווים את שלוש הרשויות המרכזיות של המדינה, תוך איזון ובלמים ביחסיהם ההדדיים [ראו, בג"ץ

4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 82 (2004); ק' קליין, "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" משפטים ה', 308 (תשל"ד).

4.ז. היסוד הדמוקרטי – האיזונים והבלמים שבין הכנסת לבין הממשלה

עומדים ביסוד התקציב

131. ביסוד הדמוקרטיה הישראלית עומד הכלל שלפיו "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת", (כלשון סעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה); ו"הממשלה אחראית בפני הכנסת..." (כלשון סעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה), ומכאן תפקידה של הכנסת כמפקחת על פעילות הממשלה.

לפנינו חלוקת סמכויות המעוגנת בחקיקת היסוד הישראלית "לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה, חבר הממשלה/ סגן שר, ולקיים את החלטות הכנסת" (סעיף 14 וסעיף 25 לחוק יסוד: הממשלה בהתאמה; [פרשת המרכז האקדמי, בפסקה י"ג]

וראו עוד: י' מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת" חובות אמון בדין הישראלי (2016)

185

132. כידוע, שלושה תפקידים מרכזיים לכנסת, השלובים זה בזה: האחד, חקיקת חוקים בכובעה כרשות מחוקקת, וכינון חוקה בכובעה כרשות מכוננת (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) (1995) 221, 286, 354; בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש תע"ל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17 (2004), [פורסם בנבו], פסקה 30; ק' קליין "הסמכות המכוננת במדינת ישראל" משפטים ב (תשל"ל) 51, 53-54; השני, קיום דיון ציבורי בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית [פרשת המרכז האקדמי, בפסקה י"ג];

133. ואילו, השלישי, הוא פיקוח על פעילות הממשלה, ועיקר הפיקוח מוצא את ביטויו באישור תקציב המדינה וחקיקת המשנה על רבדיה, וכן בתהליכים פנים פרלמנטריים כגון מוסד השאילתות (בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר [פורסם בנבו] (2009), פסקה 10; א' רובינשטיין ובי' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל – כרך ב' (תשס"ה) 708)

134. כידוע, הדרישה בחוק-יסוד: משק המדינה כי התקציב ייקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה (בג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נגד שר האוצר ואח' בפסקה 22 [פורסם בנבו], 13.8.2017 (להלן: "פרשת שפיר")); והיא קשורה קשר ישיר בציבור המשלם את המיסים המיוצג בידי הכנסת; לבין הממשלה הפועלת למען הציבור, בהוצאות אותם המיסים.

הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה שלפיה כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה. כיוון שכך, על הממשלה לקבל את אישור נבחרי הציבור באשר לאופן השימוש בכספים אלה (עיינו: יוסף אדרעי פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה 351 (להלן: אדרעי – פירוש לחוקי היסוד); אלפרד ויתקון "תקציב המדינה בראי השפיטה" משפטים י 367 (תש"ס)). יש הרואים בכך מעין מבחן משילות לממשלה. כאשר הכנסת לא מתאחדת סביב התקציב שהוצע על ידי הממשלה, המשמעות היא שהממשלה אינה נהנית מבחינה מהותית מאמון הכנסת [פרשת שפיר, 22]

135. אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת בכלל, וכמפקחת על פעולות הממשלה בפרט, נוגע לאישורו של תקציב המדינה. כאמור מעלה, התקציב אמנם מעוצב על ידי הממשלה, אולם הכנסת היא המאשרת אותו; שהרי אי-אישורו של התקציב משמעו פיזור הכנסת (סעיף 36א(א) לחוק יסוד: הכנסת).

תקציב המדינה מושתת במידה מרבית על תשלומי המסים של הציבור, ומכאן העיקרון הבסיסי בדמוקרטיה לפיו בית הנבחרים הוא שיקבע את מדיניות המיסוי ואת סדרי העדיפויות באמצעות נציגיו, והממשלה היא שתוציא לפועל מדיניות זו [המרכז האקדמי, בפסקה ט"ז]

136. ואכן, "התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה..." (בג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 316, 312, 275 (2011))

נקודת המוצא לדיון הפרשני בענייננו היא כי תקציב המדינה נקבע בחקיקה ראשית של הכנסת, ולא בהחלטה מינהלית. הדרישה בחוק-יסוד: משק המדינה כי התקציב יקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה. [פרשת שפיר, בפסקה 22]

עיינו בנוסף: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות 898-900 (מהדורה שישית, 2005).

137. העולה מהאמור הוא שסוגיית התקציב עומדת ביסוד המארג המשטרי-חוקתי בישראל, והוא איננו בבחינת סוגיה טכנית בלבד – אלא אבן-הראשה במערכת היחסים המשטרית שבין הכנסת לבין הממשלה.

138. לא למותר לציין שהקפדה על רמת פיקוח של הכנסת על הממשלה היא קריטית ליסודות המשטריים בישראל, מהסיבה שיכולת הפיקוח היא מלכתחילה פגומה ולא מספקת נוכח "המשמעת הקואליציונית". משמעת קואליציונית זו היא העומדת בבסיס אותו "כשל שוק חוקתי" (ראו: מתן גוטמן, "יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה והחוקה המינהלית המוסדית" (חיבור לתואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, תשע"ט); פרשת המרכז האקדמי, בפסקה י"ד לפסיקתו של המשנה לנשיאה רובינשטיין)

139. וכבר נפסק שההכרה בפרקטיקה זו של "משמעת קואליציונית", מוגבלת מקום בו מדובר ב"כרסום מהותי בעצמאותה של הכנסת". יפים לעניין זה, גם דבריה של הנשיאה חיות בבג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (25.3.2020):

"אכן, בשיטת המשטר הנהוגה בישראל נהנית הממשלה מרוב בכנסת, ויש לה יכולת ניכרת להשפיע על פעילותה בשל כך וכן בשל הפרקטיקה בדבר משמעת קואליציונית. אך משמעות הדבר אינה בשום אופן כי בשל כך ניתן לנקוט צעדים אשר יש בהם משום כרסום מהותי בעצמאותה של הכנסת" (שם בפס' 11) (ההדגשות אינן במקור).

140. כפי שיובהר בפירוט להלן, לא יכולה להיות מחלוקת ששימוש באמצעי של "משמעת קואליציונית" כדי להביא לצמצום יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות זניחה של אישור תקציב המדינה היא רמיסה גסה של עצמאות הכנסת בידי הממשלה. המדובר בסוגיה חוקתית שאמורה להימצא בליבת שיקול-דעת הכנסת, כך שבפועל אף ניטל שיקול-דעת הכנסת

ביחס למועד פיזור – היא אפוא מהווה פגיעה חמורה בעקרון הפרדת הרשויות, שביסוד המשטר הדמוקרטי.

141. במילים אחרות, נטילת יכולת אישור התקציב והפיקוח על התקציב מידי הכנסת, נוכח התיקון נושאת משמעות חמורה אף יותר בשים לב לקיומה של "המשמעת הקואליציונית". צירוף זה – פוגע אנושות במעמדה של הכנסת.

5.2. מגבלת התקציב ההמשכי עצמה נושאת משמעות חוקתית-משטרית

142. בהתאם לחוק-יסוד: הכנסת מועד אישור התקציב לאחר הקמת ממשלה חדשה (עקב בחירות או לאחר נפילת הממשלה הקודמת בהצעת אי-אמון) יהיה "... שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר...". יחד עם זאת, אם החלה שנת כספים ללא תקציב מאושר, קובע סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה את המנגנון לניהול התקציב במצב זה. על פי החוק, תקציב ההוצאה הממשלתית יהיה בסכום התקציב שאושר לשנה הקודמת, בהצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: "התקציב ההמשכי"). כך שבכל חודש יתאפשר להוציא אחד חלקי שנים עשר מהתקציב.

143. בחוק גם נקבעו סדרי העדיפויות בהוצאת התקציב ההמשכי כדלהלן: "כספים לפי סעיף קטן (א) ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים."

144. המשמעות אפוא של אי-אישור תקציב והקצאה על בסיס תקציב השנה הקודמת היא שסמכויות הפיקוח של הכנסת ושרי הממשלה על ביצוע התקציב בתקופת המעבר מוגבלות. בשנת תקציב רגילה הכנסת מפקחת על הממשלה הן באמצעות אישור התקציב על סעיפיו ובחינת סדר העדיפויות בו והן בעת שינויים בתקציב במהלך השנה.

145. כלומר, הממשלה במצב כזה מוותרת על הכלי המרכזי שיש לה לממש את מדיניותה, קרי קביעת סדר עדיפויות על ידי חלוקת כספים מסוימת ולא אחרת. התנהלות כזו נושאת פגיעה בציבור: ראשית כיוון שהממשלה לא קובעת סדרי עדיפויות (וזו התכלית המקורית לקיומה), ושנית כיוון שגידול האוכלוסייה הופך את שימור המצב לקיצוץ בפועל. בנוסף לכך, הוצאות שונות שהיו רלוונטיות בשנה אחת לא תקפות בשנה הבאה, כשמנגד יש הוצאות חדשות שאינן מתקצבות ואותן הייתה הממשלה רוצה לאשר. במילים אחרות, מדיניות הממשלה היא-היא התקציב; והתקציב הוא-הוא מדיניות הממשלה.

תקציב המדינה הוא אחד הכלים החשובים לעיצוב מדיניותה הכלכלית והחברתית של הרשות המבצעת. הוא משקף הערכות ותחזיות לגבי מצב המשק, מבטא את סדרי העדיפויות המתוכננים ומלמד על מדיניותה הכלכלית של הממשלה (ראו: אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב 11 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006) (להלן: בן בסט ודהן)). לאור חשיבותו של התקציב, המשך כהונתה של הכנסת מותנה באישורו בחקיקה (סעיף 36א(א) לחוק-יסוד: הכנסת). [פרשת שפיר, בפסקה 1]

146. המשמעות היסודית של היעדר תקציב היא שאין ממשלה מתפקדת, ובהיותה הרשות המבצעת – הרי שאין כל ביצוע של מדיניות.

תקציב המדינה הוא האמצעי המרכזי העומד לרשות הממשלה למימוש משנתה הכלכלית ולהתיות מדיניותה; יש בו כדי לשקף את סדרי העדיפויות הממשלתיים, תפיסת הממשלה לגבי הדוקטרינה הכלכלית הראויה והאופן בו יש להוביל את המשק לצמיחה, לרבות חלוקת המשאבים הציבוריים. לא בכדי מתנות מדינות רבות – וישראל ביניהן – את המשך כהונת הממשלה באישור התקציב על ידי הפרלמנט; ראו א' בן בסט ומ' דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז) 11 (להלן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב). זאת, בחינת אם אין תקציב – אין ממשל מתפקד; [פרשת המרכז האקדמי, בפסקה ב]

147. זוהי אפוא תכליתו של התקציב המשכי כל עוד לא הביעה הכנסת אמון בממשלה, והאחרונה נאלצת להיצמד לתקציב האחרון שאושר. ועד לאותו מועד של אמון הכנסת באמצעות אישור התקציב ניתנת לממשלה האפשרות לעבוד לפי מסגרת תקציבית צרה ולוחצת, כדי לייצר תמריץ לאשר תקציב בדרך המלך בהקדם האפשרי.

הדרישה לקביעת תקציב המדינה בחוק נובעת גם מהתפיסה שלפיה כספי התקציב הם כספים של הציבור, המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות לטובת אזרחי המדינה ותושביה. כיוון שכך, על הממשלה לקבל את אישור נבחר הציבור באשר לאופן השימוש בכספים אלה (עיינו: יוסף אדרעי פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה 351 (להלן: אדרעי – פירוש לחוקי היסוד); אלפרד ויתקון "תקציב המדינה בראי השפיטה" משפטים י 367 (תש"ס)). יש הרואים בכך מעין מבחן משילות לממשלה. כאשר הכנסת לא מתאחדת סביב התקציב שהוצע על ידי הממשלה, המשמעות היא שהממשלה אינה נהנית מבחינה מהותית מאמון הכנסת (ראו: סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה, הקובע כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת"; אדרעי – פירוש לחוקי היסוד, בעמודים 352-353; [פרשת שפיר, בפסקה 22]

148. התקציב המשכי מהווה תמריץ לכינונה של ממשלה מתפקדת, המקדמת את מדיניותה ושהכנסת הביעה בה את אמונה; ובמקביל מגבילה את ההוצאות ההכרחיות והנחוצות להמשך קיומם ותקצובם של מוסדות המדינה.

ממד נוסף מצוי בסעיף 3 לחוק-היסוד שדן במקרה בו חוק התקציב לא התקבל לפני תחילתה של שנת הכספים. זהו ממד מעשי. הוא נועד לאפשר לממשלה במקרה כזה לתפקד, אבל רק לזמן קצוב ותוך מגבלות ברורות. מגבלות שלא יאפשרו לממשלה להוציא כספים מעבר לסכומים שקיבלו כבר אישור פרלמנטרי שניתן בעבר - בשנת התקציב שחלפה. ההסדר קובע את היקף ההוצאות, את קצב הוצאתן ואת סדרי הקדימויות שלהן. כפי שנראה בהמשך, סעיף 3 אינו "מרפא" לדעתי את הפגם שבאי אישור התקציב השנתי. הסעיף משמש רק כעזרה ראשונה לתקופת ביניים - "תוך שלושה חדשים לאחר תחילתה של שנת הכספים". אם הממשלה לא הצליחה להתגבר על המשבר בתום התקופה האמורה ולא הצליחה לאחד את רוב הכנסת סביב מדיניותה כפי שבאה לידי ביטוי בחוק התקציב השנתי, פשיטא שאין לה קיום וגם סעיף 3 לחוק היסוד לא יושפע [יוסף מ' אדרעי, פירוש לחוקי-היסוד - חוק-יסוד: משק המדינה (תשס"ד), עמ' 353]

עיינו ודקו בנוסף: דיוני וועדת תוקה חוק ומשפט בעניין הצעת חוק יסוד הממשלה (בעמ' 15-14 מיום 12.2.1991; עמ' 9 מיום 26.2.1991).

149. העולה מהאמור הוא שמגבלת התקציב המשכי עצמה נושאת משמעות חוקתית-משטרית המבקשת להכפיף את הממשלה לכנסת, באמצעות מנוף הלחץ הכלכלי. במילים אחרות, אם רוצה הממשלה לקדם את מדיניותה – עליה להביא לאישור הכנסת הצעת חוק התקציב. עד שלא תעשה כן, לא יהיה באפשרותה לתפקד.

150. על רקע זה, מתחדד הקושי המשטרי בתיקון – שהרי אם מאפשרים לממשלה להגדיל את המסגרת כעת ב-11 מיליארד שקלים בהליך מקוצר; ללא אישור הכנסת של התקציב – נעלם מנוף-הלחץ הכלכלי שבידי הכנסת על הממשלה המעוניינת לקדם את מדיניותה ואשר כרוכה באישור תקציב מדינה בכנסת.

151. והחשש הגדול – ומדוע תפעל הממשלה אחרת במקרה הבא? אם באפשרותה להשתמש בכוחה המבוסס על המשמעת הקואליציונית כדי לקדם את מדיניותה במנותק מהחובה לקבל את אישור הכנסת בהליך אישור התקציב – מדוע לא תעשה כן להבא? ובפעמים שלאחר-מכן? דומה שאין ראוי יותר מתפקידו של בית משפט נכבד זה, להגן על מעמדה של הכנסת אל מול כוחה הדורסני וחסר המעצורים של הממשלה, המבקשת לבטל למעשה ולעקוף בפועל את מקור הפיקוח המרכזי (ובמובנים מסוימים – אף האחרון) של הכנסת על הממשלה. זוהי איננה רק זכותו של בית משפט נכבד זה; אלא חובתו להשיב את האיזון הראוי שבין הרשויות.

ח. "תכנית פעולה מפורטת" – היא למעשה "תקציב" שלא אושר;

וניסיון לעקוף את מגבלות התקציב ההמשכי

ח.1. מהות התקציב – מאפייני התקציב וזיהויו

152. התקציב הוא למעשה כלי ניהולי שמטרתו תכנון ההוצאות וההכנסות; והוא מהווה את התכנית הכלכלית המשמשת לקידום מדיניות הממשלה. מהגדרה כללית זו, נגזרים מספר עקרונות-יסוד, הקבועים בחקיקה.

153. חוק יסוד משק המדינה קובע כי "התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". בפרשת שפיר, נדונה משמעות התיבה "הוצאות צפויות ומתוכננות", בראי תכלית האיזון שנוהג שנים ארוכות בין עיקרון הפיקוח פרלמנטרי לבין הצורך בגמישות תקציבית. אולם עיקר המוקד הוא בכך שהוצאות אשר הן "צפויות ומתוכננות" הן במובהק – "תקציב".

154. סעיף 3א לחוק היסוד מחייב את הממשלה להכין לכל שנת כספים "תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה". בהתאם לכך, על הממשלה להניח "על שלחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב"; תקציב – שעליו להתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית מהשנה הקודמת.

המשפט הישראלי כולל מארג של דינים המסדירים את אופן קביעת תקציב המדינה ודרכי ניהולו. בראש הפירמידה ניצב חוק-יסוד: משק המדינה (להלן: חוק היסוד). סעיף 3 לחוק היסוד מעגן את עקרונות תקציב המדינה, ובראשם הכלל שלפיו "תקציב המדינה ייקבע בחוק" (סעיף 3(א)(1)). עוד קובע הסעיף, כי התקציב "יהיה לשנה אחת" ויביא את "הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" [פרשת שפיר, בפסקה 1]

155. חוק התקציב עצמו קובע את סכום ההוצאה המרבי שהממשלה מוסמכת להוציא בשנת הכספים השוטפת (יוסף מ' אדרעי ספר יעקב נאמן "מעמדם החוקתי של חוק התקציב השנתי ושל הוראותיו כמקרה בוחן לקביעת מדרג של הוראות סטטוטוריות ושל תוראות חוקתיות" עמ' 8 (לא פורסם)) (להלן: יוסף מ' אדרעי "חוק התקציב השנתי"):

כהשלמה לחוק-יסוד: משק המדינה, נחקק חוק יסודות התקציב, שנועד לקבוע את המסגרת הנורמטיבית לחוקי התקציב השנתיים ולהגביר את הפיקוח על השימוש בתקציב (ראו: בג"ץ 4124/00 יקותיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד סד(1) 142, 167, 170-171 (2010) (להלן: עניין יקותיאל); בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 488, 459 (1999) (להלן: עניין קניאל); דפנה ברק-ארוז "אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי המנהל" המשפט א 253, 254 (תשנ"ג)). בהתאם לכך, חוק יסודות התקציב כולל הוראות שנועדו להסדיר חקיקת תקציב עתידית – הן במישור הליך החקיקה הן במישור תוכנה. בכלל זה, הוא מתווה את אופן קביעת התקציב השנתי ומבנהו, מגדיר את מידת הפירוט של חוקי התקציב ומעגן את סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב. [פרשת שפיר, בפסקה 2]

156. התקציב עצמו – מכוון את ההתייחסות אל ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה; בהיותו פרוספקטיבי, צופה פני עתיד.

חוק התקציב השנתי משקף את הפעילות העתידית של הממשלה, ולכן עליו להתייחס לפי החוק להוצאות "צפויות ומתוכננות". כיוון שחוק יסודות התקציב כפוף מבחינה נורמטיבית לחוק היסוד (וראו גם: עניין קניאל, בעמוד 492; בג"ץ 119/80 הכהן נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(4) 281, 284 (1980); אהרן ברק "החוקה הכלכלית של ישראל" משפט וממשל ד 357 (תשנ"ח)), אין מחלוקת למעשה על כך שהוצאות "צפויות ומתוכננות" חייבות עיגון בחוק, ולא ניתן לממשן באמצעות המנגנון הקבוע בחוק יסודות התקציב. [פרשת שפיר, בפסקה 21]

157. הצעת חוק התקציב צריכה להיות מפורטת בהיותה למעשה מסמך תכנון המדיניות של הממשלה, שעל בסיסה מתקבל אמון הכנסת; אך נוכח אותו מאפיין פרוספקטיבי – התקציב נדרש להיות בעל גמישות מסוימת.

הפיקוח הפרלמנטרי לא יהיה שלם אם הוא לא יחלוש גם על החלוקה הפנימית של הוצאות הממשלה. הדבר בא לידי ביטוי גם בהוראת סעיף 3(א)(2) לחוק היסוד, הקובעת כזכור כי "הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת". מנגד, אין להתעלם מכך שתקציב המדינה הוא צופה פני עתיד ועל כן נדרשת יכולת להתאימו לתנאים משתנים במהלך שנת הכספים (ראו: אדרעי – פירוש לחוקי היסוד, בעמוד 396; זאב פלק "תקציב המדינה וסמכויות המנהל" הפרקליט יט 32 (תשכ"ג); בן בסט ודהן, בעמוד 41; עיינו גם: אליעזר שורץ "תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה" הכנסת, מרכז המחקר והמידע (24.7.2013)). הצורך בגמישות תקציבית מתעצם כשמדובר בתקציב מפורט יחסית, כבישראל, הכולל בדרך כלל מאות תוכניות (ראו: Sandeep Saxena and Sami Yläoutinen, *Managing Budgetary Virements*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund 6 (March 2016) (להלן: IMF); בן בסט ודהן, בעמוד 42 [פרשת שפיר, בפסקה 23]

ח.2. "התכנית המפורטת" היא למעשה מעין "תקציב" – והיא איננה אלא

ניסיון אסור לעקוף את ההסדר החוקתי

158. על-אף כינויו של ההסדר מושא התיקון כ"תכנית פעולה מפורטת" – ולא "תקציב", הרי ברור הוא שכל עניינה של ה"תכנית" הוא לשמש כתחליף ל"תקציב", אולם אין מקום שהשם שניתן בידי הכנסת ישליך על מהות הדברים-כשהם-לעצמם.

159. כך, כאשר התיקון לחוק היסוד קובע ששר האוצר יביא לאישור הממשלה "תכנית פעולה מפורטת", הרי שבהכרח המדובר ב"תקציב". שהרי כל הוצאה תקציבית "צפויה ומתוכננת" של הממשלה כוללת בתוכה גם "תכנית פעולה מפורטת". הדברים קשורים וברורים מבחינת

- תכליתם. הניסיון לכנות בשם אחר את הדבר עצמו – איננו משנה את מהותו. במהות, המדובר בתקציב; גם אם כינויו "תכנית פעולה מפורטת".
160. מעבר לכך, העובדה שהתכנית המפורטת היא למעשה מעין-תקציב נובע מהנסיבות שבגין התכנית המפורטת באה לאוויר העולם. היא למעשה מחליפה את הצורך בתקציב, ובאה על רקע מחלוקות פוליטיות, שאילצו את הממשלה להעביר תיקון מיוחד לחוק יסוד הכנסת כך שלא תתפור בהיעדר תקציב; ותיקון מיוחד לחוק יסוד משק המדינה באופן של תוספת לתקציב ההמשכי כדי לאפשר קידום של פרויקטים שונים, שברגיל נדרשו להיות מקודמים במסגרת התקציב "הרגיל" (וראו הרחבה בפרק העובדתי לעיל).
161. גם הצורך בגמישות ניהולית שנקבעה במסגרת "התכנית המפורטת", המתייחסת ל"שינוי בסכומים של מרכיבי התכנית... בשיעור העולה על 15 אחוזים מאחד ממרכיבי התכנית טעון אישור ועדת הכספים של הכנסת" – דומה למנגנון הקבוע בחוק יסודות התקציב המסמך את שר האוצר לערוך שינויים פנימיים בתקציב באמצעות העברות תקציביות במהלך השנה, בפיקוח ועדת הכספים (ראו, סעיף 11, שכותרתו היא "שינויים").
162. המינוחים המופיעים בתכנית המפורטת ביחס לתוכנה של התכנית המפורטת "הכוללת בין היתר פעולות ותמיכות לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית... מכווניה עצמה אל מונחי התקציב באופן ברור ומובהק; שהרי בחוק יסודות התקציב קיימות התייחסויות מפורטות ביחס ל"פעולות" ול"תמיכות" – ולאופן בו יש לחלקן.
163. מסקנת הדברים הברורה היא שהתכנית המפורטת היא באופן ממשי ניסיון פסול לעקוף את התקציב – על מגבלותיו החוקתיות. המדובר בפועל בתקציב – ועל בית המשפט הנכבד להתייחס לתכנית המפורטת כ"תקציב", ולפסול את התכנית המפורטת בהיותה ניסיון-נפל ליצור "מסלול עוקף" לשימוש בתקציב ללא העברתו בחוק כדון.
164. ונדמה שאין ראוי יותר מלסכם סוגיה זו במילותיה של כבי הנשיאה מרים נאור שלפיה "אין לאפשר ניצול לרעה של כלי ההעברות התקציביות ופתיחת "מסלול עוקף" לחוק התקציב. אין חולק על החשיבות שבעיגון התקציב בחוק, המשקף בזכור את העיקרון שלפיו כספי התקציב הם כספי הציבור המוחזקים בידי הממשלה בנאמנות" (פרשת שפיר, בפסקה 29)
165. משמעות הדברים היא, שאפילו אם מכנים את התקציב בכינוי "תכנית פעולה מפורטת" – הרי שאין בכך כדי לפגוע במשמעות היסודית של העניין; בעובדה שמדובר עדיין בתקציב – ושעל פי חוק יסוד משק המדינה יש לפעול לכך כי "תקציב המדינה ייקבע בחוק" (סעיף 3(א)(1)).
166. משעה שהתכנית המפורטת, שהיא למעשה בבחינת "תקציב", והיא לא אושרה בחוק – דינה אפוא פסלות. ויודגש, עניין זה איננו "טכני" גרידא; שעה שהליך אישור התקציב עצמו נושא משמעויות חוקתיות-משטריות יסודיות. ביסודו – עקרון השתתפות. בעניין זה נרחיב כעת.

3.ח. הפגמים הפרוצדורליים בהליך החקיקה והפגיעה בעקרון השתתפות

3.ח.א. התיקון לחוק יסוד משק המדינה – העוסק בתוספת התקציבית – לא עבר

בשלוש קריאות

167. כידוע, הצעת חוק או הצעת חוק יסוד נחקקת בשלוש קריאות (ראו, סעיף 74(א) לתקנון הכנסת; סעיף 1 במסמך "הליך החקיקה" מאת הלשכה המשפטית של הכנסת (ספטמבר 2016)). המשמעות המידית היא שחוק אשר לא עבר בשלוש הקריאות – לא נחקק כדין.
168. לא למותר לציין שהדרישה לחקיקה בשלוש קריאות, היא אף מוגברת ביחס לחוקי-יסוד, המעגנים או למצער אמורים לעגן מאטריה חוקתית-משטרית. שהרי שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שייעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים והערכים המנחים את מדינת ישראל (נעינו ודוקו, בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט, בסעיף 7 לפסק דינה של השופטת דורנר (פורסם בנבו 5.8.1999)).
169. העובדה היא שהתיקון לחוק יסוד משק המדינה – כלל לא עבר בשלוש קריאות כנדרש.
170. כפי שהובהר ברקע העובדתי לעיל, החלטת ועדת הכנסת להצביע ולאשר פטור מתובת הנחה, התבססה אך ורק על הצעת חוק האזור המקורית, שעסקה בדחיית העברת מועד התקציב ב-100 ימים נוספים בלבד; הקבועה בחוק יסוד הכנסת בלבד. דחייה זו, היא הסיבה היחידה לפי דברי פרוטוקול הישיבה שעמדה בבסיס ההחלטה של ועדת הכנסת ליתן פטור מחובת הנחה.
171. וכך, ההצעה לתיקון חוק יסוד: משק המדינה כלל לא נכללה בהצעת חוק האזור המקורית, ולכן היא כלל לא נכללה עת החליטה ועדת הכנסת לפטור מחובת הנחה; וכך, גם בוודאי שלא עמדה לפני חברי ועדת הכנסת בקשת הממשלה להוסיף סכום תקציב נוסף של 11 מיליארד ש"ח יחד בתיקון החקיקה הפרטית וללא אישורה הנדרש של מליאת הכנסת.
172. ויודגש. אין המדובר במקרה שבו בין הקריאה הראשונה לקריאה השנייה ושלישית – נערך תיקון או שינוי בנוסח החוק, קיצוני ככל שיהיה (שהרי זה בדיוק מטרת הדין בוועדה הרלוונטית בכנסת בפער שבין הקריאות) – אלא שבענייננו, מדובר הלכה למעשה בחיבור בלתי-טבעי של שני תיקונים שונים בחוקי-יסוד קיימים, לכדי תיקון אחד. במילים אחרות, העובדה שבמסגרת הדיונים בתיקון בחוס יסוד הכנסת לקראת הקריאה השנייה והשלישית – הוסף לפתע-פתאום תיקון אחר ושונה לחוק יסוד משק המדינה (שעוסק בתוספת תקציבית של 11 מיליארד שקלים; ואיננו עוסק כלל בדחיית מועד הגשת התקציב) – איננה משליכה על הצורך בהעברת התיקון לחוק יסוד משק המדינה גם הוא בשלוש קריאות. המדובר בשני עניינים שונים – שאין האחד בהכרח משפיעה על האחר; ועל שני התיקונים לעבור – בשלוש קריאות.
173. משהתיקון לחוק יסוד: משק המדינה לא עבר בשלוש קריאות – דינו אפוא פסלות, מטעם זה בלבד.

ח.3.ב. הפגיעה בעקרון ההשתתפות – מניעת האפשרות לגיבוש עמדה מושכלת

174. כידוע, מקום בו לא עמד המחוקק בכללי הפרוצדורה של הליך החקיקה, או כאשר אותה הפרוצדורה גרמה לפגיעה ניכרת בערכי משטרנו החוקתי, יוכל בית המשפט להתערב בהליכי החקיקה הפנימיים בכנסת. עמדה עקרונית זו הכתה שורש גם בשיטתנו החוקתית. כפי שקבע בית משפט נכבד זה בעניין **מיעארי** (בג"ץ 761/86 **מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מב(4) 868 (1989)):

"הליכי החקיקה מתבצעים על-פי דין, והאורגנים של הכנסת העוסקים בחקיקה ממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שגם פעילות החקיקה נתונה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק" (שם, בפסקה 5 לפסק דינו של השופט ברק, כתוארו אז).

175. כך, ביקורת שיפוטית על הליכי החקיקה עשויה להיות הכרחית לשם שימור עקרון הפרדת הרשויות, במובנו כאיזונים ובלמים של הרשות האחת על רעותה. במציאות המשטרית בישראל, בה הכנסת נשלטת, הלכה למעשה, על ידי הרוב הקואליציוני ונציגיו בממשלה, עשוי להתעורר צורך במעורבות שיפוטית על מנת לשמור על עצמאות הכנסת. כפי שקבע השופט סולברג בפסק דינו בפרשת **קוונטינסקי** בעניין החקיקה למיסוי דירה שלישית (בג"ץ 10042/16 **צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו 6.8.2017)):

"נדבך מהותי בעבודתה של הכנסת – וממנו נגזר הצורך בביקורת שיפוטית על הליך החקיקה – הוא תפקידה בפקוח על פעילות הממשלה... על כן, נדרשת הרשות השופטת להבטיח כי הכנסת אכן ממלאת את תפקידה זה בנאמנות ובאחריות, בין היתר באמצעות קיומו של הליך חקיקה תקין ופורה. דברים אלו נכונים ביתר שאת בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת; כפועל יוצא מכך, בדרך כלל ישולטת הממשלה בכנסת הלכה למעשה. במצב דברים זה גוברת החשיבות שבפקוח על תקינותו של הליך החקיקה... או אז ניכר הצורך בתיחום הגבולין ובהגנה על הפרדת הרשויות, במישור יחסי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת (עניין ההסתדרות הרפואית בישראל, בפסקה ה' לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין)". (פסקה 39 לפסק דינו של השופט סולברג)

176. והוסיפה והדגישה הנשיאה נאור, בקבעה כך:

"הרשות המחוקקת איננה משמשת כ"חותמת גומי" של הרשות המבצעת. לא הכל מותר בהליכי החקיקה ואין להכופך את היוצרות ולעשות את הרשות המבצעת למפקחת על הרשות המחוקקת, המכתיבה לה את קצב עבודתה. במקום שבו מתערערת הפרדה בין רשויות השלטון, תפקידו של בית המשפט הוא "לשמור על כך כי כל רשות תפעל אך במסגרתה שלה" (שם, בפסקה 5 לפסק דינה של הנשיאה נאור).

וראו עוד: בג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, (פורסם בנבו 25.9.2007); בג"ץ 5131/03 **ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נט(1) 577 (2003); בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14, (2004) (להלן: **מגדלי העופות**)

177. בפסק הדין בעניין **קוונטינסקי**, נקבע שפגיעה המורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ובהליך הדיון הראוי בחוק – בכוחו להצדיק מעורבות שיפוטית. עקרון ההשתתפות, נקבע בהלכת **קוונטינסקי**, מחייב דיון רציני ומעמיק בסוגיה מושא הליך החקיקה, שתאפשר לחבר

הכנסת לממש את תפקידו הדמוקרטי ולהצביע כמצופה ממנו כנבחר ציבור, לאחר שבתן את הדברים כדבעי:

"עקרון ההשתתפות איננו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכוח פיזית בדיוני מליאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושכלת בסוגיה שעל הפרק". (פרשת קוונטינסקי, בפסקה 52 לפסק דינו של השופט סולברג).

178. העולה מהאמור הוא שנדרש דיון בסיסי ראוי – בשים לב למאטריה הנדונה – אשר יאפשר לחברי הכנסת לגבש "עמדה מושכלת". לשם כך, הוצעו מספר תבחינים אפשריים, ביניהם: משך הדיון, ומידתיות משכו ביחס למורכבות הצעת החוק ולהיקף השלכותיה; פרק הזמן שניתן לחברי הכנסת לעיין בהצעה; השפעת הדיון בוועדה או במליאה על הצעת החוק, על נוסחה ועל תוכנה; אם השלכותיה של החקיקה קיבלו די התייחסות על ידי המתחוקק; האם הוקמו וועדות או קוימו שימועים על מנת לדון באותן ההשלכות; האם נבחנו די הצורך אמצעים חלופיים להשגת מטרת החקיקה; האם הצעת החוק עליה קובלים העותרים הוגשה כחלק מ"חבילת חקיקה" המערכת נושאים שונים ובלתי קשורים, או שנידונה בנפרד, ועוד שיקולים כהנה וכהנה (ראו, עניין קוונטינסקי, בעמ' 42; ראו עוד: איתי בר-סימן טוב, "בג"ץ קוונטינסקי נ' הכנסת בעניין מס דירה שלישית: החלטה מתבקשת או "סטייה רבת" בלתי מוצדקת מההלכה הפסוקה: מחקרי משפט לב 401 (2019); עע"מ 1207/15 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (18.8.2016); בג"ץ 9029/16 אבירם נ' שרת המשפטים (1.2.2017)).

179. יש להדגיש. העובדה שענייננו בתיקון יסודי ועמוק בחוקי היסוד שבמוקד סוגיית התקציב, המהווה את אבן-הראשה במערכת היחסים המשטרית שבין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת – הרי שהיקף הביקורת השיפוטית הראוי הוא רחב ביותר (בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, בפסקה 5 לפסק-דינו של כב' השופט הנדל (פורסם בנבו, 6.9.2017)).

ח.ג. הפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בעת אישור התיקון

180. דומה שאין חולק שתכנית פעולה שאינה נוקקת לאישור הכנסת – אלא רק לאישור וועדת הכספים, פוגעת אינהרנטית ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, והיא פוגעת בעקרון ההשתתפות.

המתחוקק מסר בידי ועדת הכספים סמכות פיקוח ובקרה על העברות תקציביות שתכליתה, בין היתר, לתת מענה לחששות מעין אלה (השוו: בג"ץ 1188/10 פוזרסקי נ' משרד הפנים, [פורסם בנבו] פסקה 29 לפסק דיני (31.7.2013)). ועדת הכספים אינה אמורה להיות "תותמת גומי" המאשרת את החלטות שר האוצר ללא הפעלת שיקול דעת עצמאי (ראו והשוו לאחרונה בהרכב מורחב: בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל [פורסם בנבו] (6.8.2017)). [פרשת שפיר, בפסקה 29]

181. כך אף בהליך החקיקה שבענייננו נפלו פגמים קשים וחמורים. פגמים אלו, יורדים לשורשו של הליך החקיקה (לא כל שכן הליך מינונו של הסדר חוקתי חדש ונרחב) ומצדיקים את פסילתו. זאת, נוכח סד הזמנים המקוצר והחפוז שניתן לחברי הכנסת ולציבור שבחרם להעמיק בהצעת חוקי היסוד ולבחנה; נוכח השינויים הנרחבים והמהותיים בשיטת המשטר בישראל שהחוקים מורים עליהם – תוך התעלמות מוחלטת וניסיון-מעקף חוקתי של הסדרים משטריים

העומדים ביסוד התקציב; ונוכח הלחץ הממשלתי על המחוקק שליווה את הליך החקיקה, ואשר פגם קשות בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת.

182. נראה כי מחברי הכנסת נשללה, הלכה למעשה, יכולתם להשפיע על הליך החקיקה. כך, מעבר לסד הזמנים הדוחק בו הוצבו חברי הכנסת, נראה כי דרכם של חברי הכנסת להשפיע על החוק קשתה, משהוגש לידיהם אוסף מאוחד של הצעות חקיקה שונות, שאוגדו מ-2 חוקי יסוד לכדי "חבילת חקיקה" מורכבת, הדורשת ניתוח משפטי מפורט ומעמיק בכדי להבינה ולהעמיק בסוגיות השונות המוצפות בה.

183. מיותר לציין כי לאורך הליך החקיקה לא נבחנו אמצעים חלופיים לחקיקה המוצעת, שבכוחם לפגוע פחות במשטר החוקתי הקיים בישראל ובערכי הדמוקרטיה, והשלכותיה לא נבחנו די הצורך; ותוך התעלמות מוחלטת מעמדות היועצים המשפטיים השונים שהופיעו לפני וועדת הכספים; שאף לא הגישו את חוות-דעתם בכתב, לקראת הדיון או במהלכו.

184. סיכומו של דבר, הליך החקיקה שקדם לחקיקה מושא עתירה זו היה הליך נמהר ובלתי מידתי ביחס להשלכותיו, שלא קיבלו התייחסות מספקת בפרק הזמן הקצר שניתן לחברי הכנסת לדון בו. כך, לא התאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מושכלת לגבי הצעת החוק, והם נאלצו לקבלה באופן אוטומטי כ"מצוות אנשים מלומדה". בכך, נפגעה אנושות זכותם וחובתם של חברי הכנסת להשתתף בהליך החקיקה ולייצג כראוי את בוחריהם. בכך, התפרקה הכנסת מליבת תפקידה כמייצגת רצון העם ונעשתה ל"חותמת גומי" בלבד של יוזמי הצעת החוק, ועשתה בכך למרמס את תפקידה כרשות המכוננת ושמה ללעג את הערכים הדמוקרטיים והיהודיים של דיון כן, שמטרתו טובת הכלל.

ח.3.4. הפגיעה בעקרון ההשתתפות – במובן מניעת יכולת הפיקוח של הכנסת על התקציב

185. זאת ועוד – אחרת: לא למותר לציין בהקשר זה שחוק יסוד משק המדינה קובע כי "שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה; פרטים ייקבעו בחוק" (סעיף 3(ה)). קרי, העובדה היא שהתכנית המפורטת פוגעת גם ביכולת הפיקוח של הכנסת על הביצוע – שאף הוא עניין בעל משמעות חוקתית; ויש בה כדי לפגוע בעקרון ההשתתפות – בעת הדיונים על הביצוע של תקציב המדינה.

186. המדובר למעשה, בעקרון ההשתתפות "המהותי" שנפגע בפועל. ונבהיר:

187. כך, אילו היה מועבר תקציב – היה הנושא מגיע לדיון לפני כל חברי הכנסת (במסגרת הצעת חוק התקציב); ואולם, השימוש ב"תכנית מפורטת" כדי להימנע מדיון חוקתי במסגרת התקציב, מביא בפועל למניעת זכותם של חברי כנסת להשתתף בהצבעה על נושא חוקתי ובעל חשיבות רבה – ועולה כדי פגיעה חמורה בזכות ההשתתפות המהותית. כך אמר השופט סולברג בבחינתו את עקרון ההשתתפות:

"עקרון ההשתתפות אינו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכות פיזית בדוני מליאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושכלת בסוגיה

שעל הפרק" (פרשת קוונטינסקי, פסקאות 51-52 לפסק דינו של השופט סולברג)

188. ניתן לראות בבירור כי עמדתו של השופט סולברג מושתת על ההנחה שתכלית עקרון ההשתתפות לאפשר לחברי הכנסת "לגבש עמדה מושכלת בסוגיה שעל הפרק" – מתוך נקודת מוצא בסיסית כי כל חבר כנסת זכאי להצביע ולקחת חלק בהליך החקיקה – ובדגש בהליך הקשור לסוגיות חוקתיות-משטריות לרבות תקציב.

189. משמעות הדברים היא שהתיקון אפוא מבטל את זכות ההצבעה של חברי הכנסת על התקציב, ובכך מונע מהם מראש להשתתף בהליך הדן בסוגיה חוקתית משטרית ופוגע באופן אנוש בעקרון יסודי בשיטתנו המשטרית – עקרון ההשתתפות.

190. לסיכום, הלכה היא כי בית משפט נכבד זה יעביר תחת שבת הביקורת את הליכי החקיקה בכנסת, מקום בו לא התקיים דיון פרלמנטרי בסיסי, המאפשר לחברי הכנסת למלא את תפקידם ולגבש עמדה מהותית ומושכלת ביחס להצעת החוק, באופן המאיים להפוך את הכנסת ל"חותמת גומי" של הממשלה (עניין קוונטינסקי, בסעיפים 62-63 לפסק דינו של השופט סולברג) – כזאת לא נעשה; ודין התיקון – פסילה.

191. מעבר לכך, כפי שעמד על כך המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, יש בהיבטים הפרוצדורליים שמתוכם נוצרת חקיקה ובדוקטרינת "השימוש לרעה" – "תובנות משותפות" (ראו, פרשת המרכז האקדמי, בפסקה ל"ז). המשותף להם הוא הדגשת הסאה ביחס ל"עקרון ההשתתפות" החיוני לדמוקרטיה. חציית הקווים האדומים נובעת לשיטתו מ"אותו מקור כללי, של יחס הממשלה לכנסת"; שהרי "הכנסת אינה חותמת גומי של הממשלה" (שם, בפסקה ל"ח).

192. לעניין זה נעבור כעת.

ט. המדובר ב"שימוש לרעה" שמשמעו שינוי משטרי כדי לפתור

מצוקה פוליטית רגעית – דינו פסלות

ט.1. דוקטרינת השימוש לרעה

193. בעוד שטרם נקבעו מסמרות בפסיקה הישראלית בדבר דוקטרינת "התיקון החוקתי הלא חוקתי" המבוססת על הפגיעה בעקרונות יסוד של השיטה, הרי שבדוקטרינה בדבר "השימוש לרעה" כבר נעשה שימוש בפסיקה והיא הולכת ומתפתחת כמקור חוקתי לביקורת שיפוטית על הסמכות המכוננת של הכנסת (יניב רוזנאי "שימוש לרעה בחוק יסוד", בתוך ספר אליקים רובינשטיין (מרים מרקוביץ-ביטון ואחי עורכים, 1245 (עתיד להתפרסם 2020) (להלן: "רוזנאי, שימוש לרעה").

194. כבר בפרשת בנק המזרחי נאלץ לקבוע בית המשפט העליון מבחני זיהוי לנורמה חוקתית. כבי הנשיא א' ברק הציע את המבחן הצורני, קרי הכותרת 'חוק-יסוד' והיעדרה של שנת חקיקה שעה שהכנסת עושה שימוש בסמכותה המכוננת. ואולם, כבר אז הועלתה התהייה: "מה דין חקיקה עתידית של הכנסת אשר תעשה שימוש לרעה' בדיבור 'חוק יסוד', תוך שתצמיד אותו לחקיקה רגילה שבינה לבין חוקה אין ולו כלום..." [פרשת בנק המזרחי, בפסקה 57 לברק].

תהייה זו הותרה ללא מענה משך תקופה ארוכה [ראו, בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת החוקה, פ"ד נג(4) 92, 95 (1999)].

195. בפרשת בר-און (בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011) (להלן: "פרשת בר-און")) עמדה השאלה האם ניתן להפקיע עיקרון חוקתי המעוגן בחוקי היסוד (הוא התקציב השנתי הקבוע בחוק יסוד משק המדינה) וזאת באמצעות תיקון בהוראת שעה, המאפשרת תקציב דו-שנתי. העתירה נדחתה פה אחד. ואולם, הנשיאה ביניש ציינה כי "קביעת הסדר חוקתי זמני אכן פוגעת במעמד של חוקי היסוד ומוטב שיעשה בה שימוש במשורה, אם בכלל. במקרים מסוימים, שאין ניתן לקבוע מהם מראש, ייתכן כי חקיקת חוק יסוד כהוראת שעה עלולה לעלות כדי שימוש לרעה' בכותרת 'חוק-יסוד', וביחס למידת הפגיעה ב"עקרונות משטריים", והיא מוסיפה:

"יש לתת את הדעת, בין היתר, לקיומן של נסיבות חריגות המצדיקות עריכת הסדר זמני על פני הסדר קבוע; יש לבחון את המאטריה אותה מסדיר חוק היסוד; ויש להעריך את מידת הפגיעה של חוק היסוד הזמני בעקרונות משטריים וזכויות יסוד אחרות. חשוב לציין כי החלת המבחנים הללו על בחינת חוקתיות הוראה זמנית מעצם טיבה כרוכה בשאלת החלתו של מבחן מהותי לזיהוי חוקי יסוד. יחד עם זאת, שאלה זו גם עומדת על רגליה כשאלה עצמאית. כאמור, בנסיבות מסוימות וחריגות, עשוי עצם השימוש בהוראת שעה להצדיק התערבות בחקיקת היסוד" [בפסקה 24 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש].

196. היה זה, כפי שמציין פרופ' רוזנאי במאמרו "שימוש לרעה" בבחינת "כרטיס צהוב" לכנסת. "הכרטיס האדום" הוצא לכנסת בפרשת המרכז האקדמי. כב' המשנה לנשיאה אי רובינשטיין מציין "כי במישור הערכי יש בישראל מקום ל"הנצחת" ערכים חוקתיים בסיסיים; לדוגמה, יסודות כמו הבסיס היהודי – והדמוקרטי – של המדינה על פי הכרזת העצמאות וחוקי היסוד של זכויות, או פגיעה בליבת זכויות האדם". תוך שהוא מסתמך על עמדתו של המלומד י' רוזנאי לפיה "על בתי המשפט לנסות לפרש תיקונים חוקתיים באופן העולה בקנה אחד עם החוקה והערכים שביסודה, והתערבות שיפוטית מוצדקת אך כאשר נעשה שימוש שאינו ראוי בסמכות לערוך תיקונים בחוקה, או כאשר התיקון משנה את מהותה היסודית של החוקה ומאיים על המבנה הבסיסי שלה" [פרשת המרכז האקדמי, בפסקה כ"ז].

197. המלומד י' רוזנאי אף מבהיר את הבסיס העיוני להגבלה מכוח "שימוש לרעה". לשיטתו, הסמכות לתקן חוקה, היא פעולה בנאמנות – משעה שהאוחר בסמכות התיקון (הכנסת, בענייננו) שואב את סמכותו מהעם, שהוא בעל הסמכות המקורית – הרי שבהכרח קיימת מגבלה על הכנסת, שלא לעשות "שימוש לרעה" באותה הסמכות שנמסרה לה (עמ' 1268-1269). וזאת מבהיר כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין:

"כמו כן, ולדידי זו עיקר לענייננו, השימוש לרעה יכול שיהא שימוש לרעה בסמכות המכוננת בשל עצמה. דוקטרינת השימוש לרעה, אף שהיא במתחם החוקתי, שאובה בבסיסה, כך נראה, מכללי היסוד של המשפט המינהלי, אשר להם מחויבים הרשות המבצעת וגופי המינהל מגשימי מדיניותה; כמו כל כוח שלטוני, גם סמכותה של הרשות המכוננת, צריך שתופעל בתום לב ומשיקולים ענייניים, ובשם התכלית שבעטיה ניתנה הסמכות"

... לטעמי, משמעות הדברים, בלשון פשוטה, היא כי במקום שמזוהה שימוש לרעה בכוח הדוב בטכסט חוקתי, נסוג הצורך הפוליטי מפני "החליבה החוקתית" ו"קדושתה", חשיבותה המשפטית והערכית. (פסקה ל).

198. העולה מן המקובץ הוא שכאשר הכנסת עושה שימוש לרעה בכוח שנמסר לה בנאמנות לכוון את הטקסט החוקתי בישראל; כלומר, כאשר בהפעילה את הסמכות המכוננת פוגעת הכנסת פגיעה קשה בעקרונות יסוד חוקתיים משטריים, שלא בתום-לב או משיקולים ענייניים ("אם התיקון נעשה שלא בתום לב, במשמעותו ובנפקותו המשפטית העמוקה של מושג זה" (כלשונו של כבי' השופט ח' מלצר, שם בסעיף 8(ג) לפסק-דינו) או שלא לשם התכלית שהוענקה לה, שהם הגנה על היסודות היהודיים והדמוקרטים של המדינה או הגנה על "ליבת הזכויות" של האדם – הרי שיש מקום לומר שהכנסת עושה "שימוש לרעה" בסמכותה המכוננת, ויש לקבוע שדין אותה פעולה – פסלות.

199. האופן שבו הכנסת עושה שימוש לרעה בסמכותה המכוננת בא לידי ביטוי במספר מובנים. בסמוך להלן נפרטם.

ט.2. הוראת שעה בחוק יסוד – למרות שהיו חודשים להעברת תקציב

200. הדרישה לקבלת אישור הצעת חוק התקציב בידי הכנסת – איננה נובעת משינוי מדיניות או חקיקה פתאומי. המדובר בדרישה מוכרת וידועה וברורה, שניתן היה וצריך היה להידרש לה במסגרת לוחות הזמנים הקבועים בחוקי היסוד. גם המשמעות המעשית של אי-העברת אישור התקציב בחוק במועדו היא ברורה וידועה.

201. על רקע זה, ברור שכל תיקון או שינוי חוקתי נדרש יכול היה להיעשות בהליך חקיקה מקובל, תוך השלמת הליכי החקיקה המלאים והקפדה על "עקרון ההשתתפות" הראוי; ולא באמצעות השימוש במנגנון הוראת השעה.

202. מכאן נובע שכל תיקון בחוק יסוד תחת כותרת של "הוראת שעה" המבטאת הסדר זמני בלבד, במסגרת חוק יסוד – בשעה שאין כל מניעה מקיום הליך סדור של חקיקה – היא פגומה מן היסוד, מאחר שהיא מנוגדת לרעיון הבסיסי לפיו הוראות החוקה הן קבועות, ויש שיאמרו אף נצחיות. עמד על כך בית המשפט הנכבד, בבג"ץ 4908/10 ח"ב רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (פורסם בבנו, מיום 7.4.2011):

"דומה כי אין מי שיחלוק על כך שהוראת שעה עומדת בניגוד לרעיון הבסיסי לפיו הוראות החוקה הן קבועות, ויש שיאמרו אף נצחיות" (שם, בפס' 24 לפסיקתה של הנשיא ביניש) (ההדגשות אינן במקור).

203. אין ספק שחוק יסוד בשילוב של כותרת "הוראת שעה" טומנת בחובה סתירה פנימית. סתירה זו צורמת במיוחד כאשר אין כל הצדקה לשימוש בהוראת השעה בחוק היסוד. למעשה, השימוש בהוראת השעה באה להתמודד עם קושי פוליטי שנובע ממחלוקות פרסונליות, ואי-הסכמות ביחס להוראות חוק התקציב – ולמעשה, על מדיניותה של הממשלה בכללותה.

"הכותרת 'חוק יסוד' [...] הוראת שעה' טומנת בחובה סוג של סתירה פנימית. גם אם יש הצדקה עקרונית לשימוש במנגנון הוראת השעה במישור החוקתי, אין זה אומר כי ניתן להשתמש בו לרעה" ... יש במאפייניה הפרסונאליים של הוראת השעה התקציבית כדי להעצים את הפגם שבשימוש בכותרת 'חוק יסוד' – ולתמוך במסקנה כי מדובר בנורמה שאינה עומדת במבחן המהותי, ואינה נהנית ממעמד חוקתי מוגן." (בג"ץ המרכז האקדמי, בפס' 5-6 לפסיקתו של השופט הנדל) (ההדגשות אינן במקור)

204. העולה מהאמור הוא שבנסיבות ענייננו – שלא הייתה כל דחיפות בלתי-מתוכננת מראש; או שאין הכוונה להשתמש במנגנון התכנית המפורטת כדי לערוך "ניסוי חוקתי מבוקר" למשך פרק זמן קצר וקבוע מראש – הרי שהשימוש בכותרת "הוראת שעה" בחוקי היסוד הוא שימוש לרעה בסמכות המכוננת של הכנסת.

ט.3. בחוק יסוד משק המדינה קבוע מנגנון של "תקציב ביניים" – שמיועד למקרים אלו; המעקף החוקתי של התכנית המפורטת – שימוש לרעה

205. סעיף 3(ד) לחוק יסוד משק המדינה קובע כי "נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים, רשאית היא להגיש הצעת חוק תקציב ביניים" (להלן: "תקציב ביניים").

206. סעיף זה אמנם כמעט ולא זכה להתייחסות בהלכה הפסוקה, ואולם מדברי ההסבר לחוק היסוד הובהר כי "יכול לקרות שמסיבה כלשהי לא יתקבל חוק התקציב לפני תחילת שנת הכספים; למקרה זה יש לאפשר לממשלה להגיש לכנסת הצעה לתקציב ביניים" [ה"ח 1039 ח' בשבת התשל"ג (11.1.1973), 146, 147].

207. המשמעות הברורה היא שבחוק יסוד משק המדינה כבר קיים מנגנון מתאים לאותו אירוע המתרחש כעת, ולפיה אם "מסיבה כלשהי לא יתקבל חוק התקציב" הרי שגם במקרה זה – בידי הממשלה להניח תקציב ביניים, שאיננו אלא תקציב רגיל (כמשמעו בחוק היסוד) המיועד לתקופה קצרה יותר.

208. ואמנם נכון הוא שלשון ההוראה נוקטת בלשון "רשאית" הממשלה, ואולם כבר נפסק כי "סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (דברי הנשיא מ' שמגר בבג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 421 (1993); כן ראו: בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (27.3.2016); בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 54 (1997); יצחק זמיר, הסמכות המנהלית כרך א' 225 (התשנ"ו)).

209. משמעות הדבר היא שבחוק היסוד ישנו מנגנון קיים שעוסק בהגשת תקציב ביניים, והתיקון למעשה עוקף מנגנון חוקתי קיים. בהיעדר הצדקה לאי-הפעלת המנגנון החוקתי הקיים למקרה מעין זה – הרי שיש מקום לקבוע שגם במובן זה מתקיים שימוש לרעה.

ט.4. השימוש ב"תכנית פעולה" מיועד עד לשבוע בלבד לפני סוף השנה

210. סעיף 36א(א) לחוק יסוד הכנסת קובע כי "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 התפורותה לפני גמר תקופת כהונתה...".

211. במסגרת התיקון לחוק יסוד הכנסת נקבע בסעיף 36א(ב) כי "...יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א), ח' בטבת התשפ"א (23 בדצמבר 2020)".

212. משמעות הדברים היא שבאופן מעשי המועד האחרון להעברת התקציב הוא עד ליום 23.12.2020 – כלומר, שבוע אחד בלבד (!) לפני תום שנת הכספים. במילים אחרות, התיקון כלל

איננו בא להסדיר את הסוגיה התקציבית – אלא הוא מאפשר "נקודת-יצאה" פוליטית אחרת, קודם להשלמת השנה.

213. אנו עדים לשימוש תכוף שעושה הכנסת בסמכותה המכוננת, חדשות לבקרים, לשם שינויים שעניינם מענה נקודתי לכורח פוליטי זמני. כפי שציין כב' השופט א' רובינשטיין בבג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011):

"נחקק, תוקן (לא בהכרח בהוראת שעה), והוחלף, בחלק ניכר על-פי מצבים מתחלפים של צרכים קואליציוניים שבינם לבין כבוד חוקתי אין על פי רוב ולא כלום" (פס"ד).

214. מהאמור עולה שרק נוכח המועד שאליו נדחה אישור התקציב עולה שאין כל ספק שהמניע כלל איננו עניין כלכלי, אלא סוגיה פוליטית-קצרת-טווח. לפיכך עצם השימוש בחוקי היסוד לשם כך – קרי, במאטריה חוקתית – איננו אלא בבחינת "שימוש לרעה".

ט.5. ניסיון פסול לעקוף את הנחיית יועץ משפטי לממשלה בעניין פרסום

הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית

215. בעקבות פרשת השחיתות שנודעה בשם "פרשת ישראל ביתנו" שעניינה העברת כספי תמיכות ממשלתיות שלא כדין לגופים שונים, בתמורה להעברה חלקית של התקציב לחברי הכנסת ולמקורביהם, או מינוי מקורבים לתפקידים ציבוריים, פרסם בחודש מרץ 2015 היועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, את ההנחיה בדבר "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (הנחייה מספר 1.1801) (להלן: "ההנחיה").

216. תכלית ההנחיה להבטיח שהסכם פוליטי, בעיקר הסכם בעל משמעות תקציבית, לא יכרוך טובת הנאה למתקשר, למפלגה או לגוף אותו הוא מייצג. ההנחיה עוסקת בממשק שבין הפוליטיקה למינהל הציבורי, והיא מבקשת אפוא להסדיר את התנהלותם של שרים במסגרת הפעלת סמכויותיהם; לבין פקידי ציבור הנדרשים ליישם הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית.

217. ההנחיה עצמה דנה באסדרה של שלושה סוגי הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (בין אם נערכו בכתב או בעל-פה): הסכם קואליציוני הנוגע לחוק התקציב; הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנכרת במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב; והסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית ישירה, הנוגע להקצאת תקציב או העברת תקציב במסגרת התנהלות שוטפת במהלך שנת התקציב.

218. ההנחיה קובעת שורת הוראות שתכליתן הבטחת ייעוד תקציבים בהתאם לדין; כאשר המנגנון העיקרי שתפקידו להבטיח זאת הוא עקרון השקיפות.

219. כך למשל, קובעת ההנחיה כי "הסכם פוליטי תקציבי שנכרת במסגרת תהליך חקיקת חוק התקציב ישולב בהצעת חוק התקציב ברמת התכנית, והמשך יישומו ייעשה בכפוף לדין; כך, "הכספים שנועדו ליישום הסכם פוליטי תקציבי ישולבו בתקנות קיימות בלבד"; כך, "הסכם פוליטי תקציבי שנערך לפני הנחת הצעת חוק התקציב יעוגן בהחלטת ממשלה (זאת במקביל לתיקון הצעת התקציב) ואילו הסכם פוליטי תקציבי שיערך אחרי שהצעת חוק התקציב עברה בקריאה ראשונה בכנסת "ישולב בהצעת חוק התקציב רק לאחר קבלת תווית דעת משפטית

ומקצועית"; כך "כל ההסכמים הפוליטיים שיערכו במהלך אישור הצעת חוק התקציב בכנסת יוקראו לפרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת בטרם ההצבעה על הצעת חוק התקציב לאישורה בקריאה שנייה ושלישית, ואם נערכו לאחר מכן – יוקראו במליאה"; והוראות נוספות שתכליתן הגברת השקיפות של הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, וזאת במסגרת הליכי החקיקה של התקציב.

220. ואולם, כאשר נמנעים מחקיקת תקציב – למעשה, "עוקפים" את ההנחיה. כל זאת, נוכח העובדה שהליכי השקיפות והמינהל התקין הקבועים בהנחיה מתייחסים בראש ובראשונה לשלבים המתאימים אך ורק בעת הליכי חקיקת התקציב; ואם לא מתקיימים הליכים אלו – המשמעות היא שההנחיה כלל אינה רלוונטית, והיא חסרת משמעות מעשית.

221. הנה כי כן, גם מטעם זה יש לראות את התיקון כ"שימוש לרעה" בכוחה של הכנסת.

ט.6. התיקון לחוק היסוד הוא בבחינת "שימוש לרעה" – ודינו פסלות

222. לא ניתן להתעלם מהעובדה שברקע התיקון עומד ההקשר הפוליטי. התיקון עולה כדי שימוש לרעה בהיותו מבוסס על צרכיהם הפוליטיים-זמניים של שני הגורמים שהקימו את הממשלה, ואשר אינם מסוגלים או מעוניינים לגבש תקציב מטעמיהם-שלהם.

223. ודוקו. אין המדובר בתיקונים "קוסמטיים" בלבד לחוק מסוים; אלא בתיקונים "יסודיים", משטריים לחוקה.

224. תיקונים חוקתיים לא נועדו להבטיח אינטרסים פוליטיים זמניים; קצרי-מועד; וצרי-אופק, שביסודם הניסיון לאחזו גורמים שונים בתוך ממשלה אחת, בעלת שני-ראשים. התקציב הוא כלי-ניהול של מדיניות הממשלה. אם אין תקציב – אין מדיניות; ובהיעדר מדיניות – מה משמעותה של הממשלה? ועל יסוד מה ממשיכה היא לכהן מכוח אמונה של הכנסת? לא לחינם – אלא מסיבות יסודיות ומשטריות – נקבע המועד להגשת התקציב, והסנקציה בגין אי-אישורו במועד ובחוק הכנסת. השיקולים שהובילו לכינון "התכנית המפורטת" הם שיקולים זרים למשטר החוקתי; וכאשר מתערבבים התחומים – הפוליטי והמשטרי; האישי והציבורי – הם עולים כדי פעולות בחוסר תוס-לב.

225. המדובר בשימוש לרעה גם במובן זה שכל-כולה של התכנית המפורטת חותרת תחת קיומו של המנגנון המשטרי בישראל – ויש בכך כדי לפגוע ב"מוסריות הפנימית והחיצונית" של המשפט החוקתי; ואף לחתור תחת עקרון הפרדת הרשויות [ראו, דברי השופט הנדל בסעיף 6 לפרשת המרכז האקדמי; וראו הצטרפות השופט מלצר בפסקה 10 לפסק דינו שם]

226. בבסיס הדברים, העניין פשוט – הכנסת היא נאמנו של העם בישראל. בנאמנות זו מתזיקה היא בסמכותה המכוננת כדי לכוון חוקה לישראל, אשר תגן על היסודות היהודיים והדמוקרטיים של המדינה או על "ליבת הזכויות" של האדם. התיקון לחוק היסוד העומד במוקד עתירה זו – אין לו דבר וחצי-דבר עם תכליות חוקתיות אלה. להיפך, הוא מביא לפגיעה בעקרונות משטריים, בשל צרכים קצרי-מועד ואינטרסים זרים למשטר החוקתי. משכך, חוטאת הכנסת לנאמנותה, היא עושה "שימוש לרעה" בסמכותה; ודין פעולותיה – פסלות.

י. ככל שלא מדובר בתקציב – דין התיקון פסלות

י.1. ככל שהתיקון אינו "תקציב" – אין מדובר במאטריה החוקתית – והוא

חוק המבקש לשנות (למצער לפגוע) חוק-יסוד

227. כאמור לעיל, לשיטת העותרת – התיקון הוא-הוא התקציב; המסתתר תחת "כסות" אחרת. יחד עם זאת, מאחר שבתיקון מתקיים אותו ניסיון להסוות את היותו תקציב המדינה; מתוך מטרה "לעקוף" את ההסדרים החוקתיים הקבועים בשיטה המשטרית הישראלית – קרי, ללא העברתו בחוק, וללא פיקוח פרלמנטרי של הכנסת כנדרש על השימוש בתקציב; נניח – לצרכי המשך הדיון – שהתיקון איננו תקציב.

228. כפי שנבהיר בסמוך להלן, גם במקרה זה – קרי, שאין המדובר בתקציב העומד ביסוד אחד מעקרונות המשטר החוקתיים של המדינה – הרי שיש מקום לפסול את התיקון; זאת בהיותו מבחינה מהותית – בגדר "חוק" (במובחן מחוק יסוד); המשנה – ולמצער, פוגע – בחוק יסוד.

י.2. הצורך בזיהוי חוקי היסוד – תולדה של התפתחות ההיסטוריה

החוקתית בישראל

229. כידוע, חוקי היסוד במדינת ישראל הם תולדה של פשרה היסטורית אליה הגיעה האסיפה המכוננת; "החלטת הררי", מיום 13 ביוני 1950. לפי החלטה זו הוטל על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוק למדינה ש"תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק-יסודי בפני עצמו".

230. עם השנים חוקקה הכנסת שורה של חוקי יסוד, מתוך שאיפה שביום מן הימים יאוחדו לחוקה שלמה, ונתקבלה התפיסה לפיה בחוקקה את חוקי היסוד פועלת הכנסת כרשות מכוננת עליונה (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995) (להלן: "פרשת בנק המזרחי")).

231. למרות היותה החלטת פשרה, אחראית "החלטת הררי" לכך שנושא כינון החוקה נותר שנוי במחלוקת, וליווה את הכנסות שבאו לאחר מכן, כשהוא אפוף אי-וודאות ומחלוקת עניינית ומשפטית (ראו, אמנון רובינשטיין וברק מדינה "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל", מהדורה חמישית כרך א 368 (להלן: רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל")).

232. מבנה חוקתי זה, בו אותו גוף – הכנסת – פועל הן כרשות מכוננת; והן כרשות מחוקקת – הוא המוביל לצורך לזהות את מאפייניהם של תוצרי החקיקה ולהכריע האם חוק היוצא תחת ידיה של הכנסת בעלי מעמד נורמטיבי על-חוקי או בעלי מעמד של חוק רגיל.

233. הצורך להבחין בין תוצרי החקיקה השונים עלה כבר בשחר-ימיו של מתן מעמד הבכורה לחוקי-היסוד – בפרשת בנק המזרחי – בה דן כבוד הנשיא א' ברק במאפיינים השונים של חוקי היסוד תוך הסתייגות מסוימת והכרה במורכבות שמלווה את מבתן זה, ולבסוף השתמש בביטוי הפורמאלי הנדרש לזיהוי חוק יסוד ("המבחן הצורני").

כמובן, לכל אלה [מאפייני חוק יסוד] אין ביטוי פורמאלי, מעבר לדרישה כי דבר החקיקה יכונה "חוק יסוד" ללא ציון שנת החקיקה. אין בכך ולא כלום. התשובה החוקתית יונקת תיוגה לעתים קרובות מהמערכת החוקתית ומהתקדימים החוקתיים גם אם אין להם עיגון פורמאלי. אך מעבר לכך; לחקיקה החוקתית שלנו יש עיגון צורני. מבחן צורני זה - השימוש בדיבור "חוק יסוד" - הוא פשוט להפעלה. הוא מעניק ביטחון וודאות. מבחן זה מעורר שתי שאלות, אותן אני מבקש להשאיר בצריך עיון. השאלה האחת הינה, מהו מעמדה החוקתי של החקיקה שקדמה להחלטת הררי ואשר מטבע הדברים אינה מכונה "חוק יסוד"? ובעיקר, האין לומר כי חוק המעבר הוא חלק מחוקתה של המדינה. אני נוטה לדעה כי קיימת חקיקה חוקתית - פרי הסמכות המכוננת גם לפני החלטת הררי. עם זאת, ניתן להשאיר שאלה זו בצריך עיון. השאלה השנייה הינה, מה דין חקיקה עתידה של הכנסת, אשר תעשה "שימוש לרעה" בדיבור "חוק יסוד" תוך שתצמיד אותו לחקיקה רגילה שבינה לבין חוקה אין ולא כלום? שאלה זו אינה פשוטה כלל ועיקר, והתשובה לה יורדת לשורשי היחסים בין הסמכות המכוננת (של הכנסת) לבין הסמכות השופטת (של בתי המשפט). אף אותה אני מבקש להשאיר בצריך עיון [פרשת בנק המזרחי, עמוד 406].

234. חשוב להדגיש. הנשיא ברק השתמש אמנם ב"מבחן הצורני" לשם זיהוייה של "נורמה חוקתית על-חוקית"; אולם בבירור הודגשה האפשרות שתתכן חקיקת חוק-יסוד אשר מבחינה מהותית – איננה שייכת למאטריה "החוקתית". כך, כבר בפרשת בנק המזרחי, הותיר כאמור הנשיא ברק את הנושא בצריך-עיון, תוך שהוא מביע את דעתו שנטיותו היא שאין להסתפק באותו "מבחן צורני" גרידא.

235. בהיעדר הכרעה שיפוטית נותר העניין בצריך-עיון. בבג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011)) (להלן: "פרשת בר-און") ציינה הנשיאה ד' בייניש שוב את המורכבות הנלוות לסוגיית זיהוי חוקי יסוד – אך גם הפעם נותר העניין בצריך-עיון, מאחר שלא ראתה צורך להכריע בה במסגרת העתירה בפרשה:

"השאלה אם יש מקום להחיל בישראל מבחן משולב היא שאלה מורכבת שאני סבורה שניתן להתירה בצריך עיון ואין הכרח להכריע בה במסגרת העתירה שלפנינו. אמנם, יש ממש בטענה כי יש דברי חוק שראויים היו, מבחינת תוכנם, להיכלל בחוקת המדינה. בדומה, יש ממש בטענה כי קיימים סעיפים והוראות בחוקי היסוד שספק אם הם מסוג ההוראות שראויים להימצא בחוקה." (שם, בעמ' 312)

236. מהאמור לעיל ניתן ללמוד שבפועל – הגם שנעשה שימוש רק ב"צורה" של הנורמה – הרי שגם הנשיא ברק וגם הנשיאה בייניש הותירו את סוגיית זיהוי חוק יסוד ב"צריך עיון"; וזאת תוך שהם מדגישים שיש מקום למבחן שמשלב בתוכו אמות מידה מהותיים בנוסף לתנאים צורניים.

237. העולה מהאמור הוא, שהיום בשיטת המשטר הישראלית טרם נקבעה הלכה ברורה לעניין אופן הזיהוי של נורמות החוקתיות במשפט הישראלי; ובית המשפט הנכבד טרם הכריע לגופו של עניין.

י.3. המבחן הצורני לזיהוי נורמה חוקתית

238. נוכח העובדה שלא נקבעה הלכה בעניין, במהלך השנים הפך המבחן הצורני למבחן המשפטי השכיח לזיהוי נורמה חוקתית. וכך, כל אותם החוקים שנשאו את הכותרת "חוק יסודי" ואשר שנת החקיקה לא צוינה בכותרתם, נחשבו לחוקי יסוד שהם חלק מחוקתה המתהווה של המדינה. (פרשת בר-און, פסקה 10 לפסק דינה של הנשיאה בייניש)

239. ביסוד המבחן הצורני עומדת ההנחה כי נדרש מבחן פשוט לזיהוי חוקי יסוד, באופן שלא יתעוררו קשיים ותשרור אי וודאות באשר לחוקים שמעמדם הנורמטיבי על-חוקי. המבחן הצורני מאפשר לסווג את דברי החקיקה שמהווים חלק מחוקת המדינה ומאפשר לכנסת לדעת מבעוד מועד מתי היא פועלת כרשות מכוננת בטרם תדון בהצעת החוק שעתידה להיות חלק מחוקת המדינה (פרשת בר-און, פסקה 11 לפסק דינה של השופטת בייניש)

240. היסוד הרעיוני שעומד בבסיס המבחן הצורני הוא שפעולת המחוקק נעשית תוך ריסון עצמי, והנחה שהמחוקק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת. יסודה של הנחה זו מצויה בכך שהמבחן הצורני, בהיותו מבחן פורמאלי בלבד, מאפשר הצמדת כותרת "חוק יסודי" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מן החוקה. כך שבפועל, "המנדט" שניתן לכנסת לשימוש במבחן הצורני על מנת לחוקק חוק-יסוד באמצעות שימוש בסמכות המכוננת, ניתן בתנאי לשימוש בסמכות זו ביראת כבוד, באחריות יתרה וללא פניות (פרשת בר-און, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה בייניש):

"אין חולק כי השימוש במבחן הצורני מחייב ריסון עצמי של המחוקק, שבידיו הסמכות המרכזית לקבוע אילו דברי חקיקה יזכו למעמד חוקתי. המבחן הצורני מניח שהמחוקק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת, ויצמיד את הכותרת "חוק יסודי" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מהחוקה"

241. מכאן עולה בבירור אפוא הקשר שבין "המבחן הצורני" לבין דוקטרינת "השימוש לרעה". ככל שאין חשש שהכנסת תעשה שימוש לרעה בכוחה המכונן – זיהוי הנורמה כמכוננת יכולה להיעשות רק באופן פשטני – קרי, צורני; ככל שהחשש שהכנסת תעשה שימוש לרעה בכוחה המכונן – בין באמצעות שינויים תכופים בחוקי היסוד; ובין באמצעות שימוש בכותרת "חוק יסודי" גם מקום שאין המדובר במאטריה חוקתית – הרי שלמעשה מפגינה הכנסת זלזול בכוחה המכונן, ומועלת ברצון הבחור תוך חוסר תוס-לב חמור; מכאן עולה הצורך לבחון את מהות פעולתה – ולא אך את הכותרת שבחרה לעצמה.

י.4. הקשיים במבחן הצורני

242. כך, לא פעם הושמעה הטענה כי המבחן הצורני פשוט מידי ואף פשטני. במבחן זה אין כל התייחסות לתוכן החקיקה. כך, הנורמות המסדירות נושאים חוקתיים בתוכנם ושאין נושאות את הכותרת "חוק יסודי" עלולים שלא להיחשב חלק מהחוקה; בעוד הנורמות שספק אם הן מתאימות להיכלל בחוקה מוצאות את דרכן אל חוקת המדינה, וזאת רק באמצעות שימוש בכותרת, אשר בינה ובין התוכן – לעיתים אין כל קשר.

243. בנוסף, מיון דברי חקיקה על יסוד המבחן הצורני בלבד מרוקן את מעמדם הנורמטיבי העליון של חוקי היסוד מכל תוכן: הכנסת תוכל בכל מקרה להגביל את סמכותה כמחוקקת, בדרך של הוספת מילת הקסם "יסודי" לשם החוק הרלבנטי (רובינשטיין ומדינה, "המשפט

הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל" (378) – ובאופן זה להגביל שלא כדין ושלא לצורך את כוחן של הכנסות הבאות, ולמעשה את רצונו של ה"בוחר העתידי"; כך, גם יכולה הכנסת להגביל את יכולת הרשות השופטת לבצע ביקורת חוקתית על הנורמות הנחקקות בידיה.

244. בעקבות ביקורות אלו של מלומדי המשפט ואף בשים לב להסתייגותם של הנשיא ברק והנשיאה בייניש שכאמור הותירו עניין זה ב"צריך עיון", תכופות נשמעת הטענה כי יש מקום לשלב – לצד המבחן הצורני – גם מבחן מהותי, באופן שהכללת המילים "חוק יסוד" בכותרת החוק יהוו תנאי ראשוני, אך לא תנאי מספיק, להכרה בחוק כחוק יסוד.

י. 5. המבחן המהותי

245. מאפייניו המהותיים של דבר חקיקה חוקתי כולל שני היבטים עיקריים. האחד, לשון החוק; והאחר, תוכן הנושאים בהם הוא דן (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל", 380).

246. מבחינת תוכנם עוסקים החוקים החוקתיים בשני נושאים: זכויות היסוד של האדם והגדרת סמכויותיהן ודרך פעולתן של הרשויות המרכזיות במדינה – הכנסת, הממשלה, בתי המשפט, נשיא המדינה, מבקר המדינה וכדומה – ומערכת היחסים המשטריים שבין הרשויות.

247. בפרשת בנק המזרחי פירט הנשיא שמגר "מספר קווים מנחים לחקיקה חוקתית עתידה", שכן, "גם אם מפקידים את חקיקת החוקה בידי רשות מכוונת, עדיין נותרת בעינה השאלה מהו הקו בו תנקוט בזיהוי הנושאים הראויים להיכלל בחוקה, ומה שיטת החקיקה והמיון המהותי בה תנקוט" (פסקה 38 לפסק דינו של הנשיא שמגר).

248. הנשיא שמגר מונה ארבעה "קווים מנחים" כאמור: הראשון, התוקה דנה בעקרונות יסוד, שהם בעלי מעמד מנחה כלפי מעשים שלטוניים אחרים; השני, נוסחו של חוק מעיד על מעמדו הנורמטיבי המיוחד; השלישי, שימוש בלשון תמציתית ומופשטת; והרביעי, תכליתו של חוק היסוד לשנות מציאות נורמטיבית מסוימת. (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל", 380)

249. ביסוד הדברים: המבחן המהותי מגדיר שעל חוק יסוד – חוק בעל מעמד נורמטיבי על-חוקי; ושעתיד להיכנס לחוקתה של המדינה – להיות בעל מאטריה חוקתית-משטרית מובהקת.

250. מובן כי מן הראוי לשלב במבחן מהותי תכני זה גם את הקריטריון הצורני, וזאת כדי שניתן יהיה ללמוד בבירור ובמפורש, כי הכנסת, בקבלה את דבר החקיקה הכולל את התוראה המגבילה, ראתה עצמה פועלת מטעם הסמכות המכוונת. (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל" 378).

י. 6. המבחן הראוי - המבחן המשולב

251. מהאמור עולה שלצורך קביעת תוקפה של הוראה, הכובלת את סמכותה של הכנסת כרשות מחוקקת, דבר חקיקה ייחשב כניתן מכוחה של הסמכות המכוונת, אם התקיימו שני תנאים מצטברים: האחד, הכנסת ראתה עצמה פועלת כרשות מכוונת – ועל כך יש ללמוד מהקריטריון הצורני של הכללת הביטוי "חוק יסוד" בשם החוק; והשני, הכנסת אכן פעלה כרשות מכוונת

– וזאת יש לקבוע על פי בחינת תוכנו ומהותו של החוק, המתיימר להיות "חוק חוקתי".
(רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל" 379).

252. אימוץ המבחן המשולב לזיהויו של חוק יסוד מאפשר בחינה מקיפה של דבר חקיקה שעתיד להצטרף לחוקת המדינה. המבחן המשולב מסייע להתגבר על הבעייתיות הטמונה במבחן הצורני, שעיקרו פורמאלי, והוא מוודא שלא ייעשה שימוש לרעה בכותרת "חוק יסוד" לשריון הסדרים שאינם מתאימים מבחינת תוכנים להיות חלק מחוקת המדינה:

"טבעה של חוקה, שהיא צריכה לקבוע עקרונות יסוד, בעלי אופי כללי, בלשון קצרה ובנוסח מתנשא. היא עומדת מעל החוקים, והחוקים אמורים לשרת אותה ולהשלים פרטים חסרים. אין זה עניין בעל ערך צורני, אלא עניין בעל חשיבות מהותית. ניסוח רחב של עקרונות כלליים מעניק לבית המשפט גמישות בפירוש, הנדרשת כדי להתאים את הוראות החוקה לצרכים המשתנים, בלי שיהיה צורך לתקן אותה לעיתים קרובות, ובכך לפגוע במעמדה. נוסף לכך, ניסוח כזה מקנה לחוקה הילה של מסמך-על, עקרוני וחגיגי, וכתוצאה גם מגדיל את המשקל החברתי ומחזק את הערך החינוכי של החוקה" (י' זמיר, "חוקי היסוד בדרך לחוקה" (מבוא לספרם של א' רובינשטיין ור' הר-זהב, חוק יסוד: הכנסת (פירוש לחוקי היסוד, י' זמיר עורך, תשנ"ג) 13 (להלן: "י' זמיר, "חוקי היסוד בדרך לחוקה"))).

253. כך, עמדתם של המלומדים אמנון רובינשטיין וברק מדינה היא כי "אין להסתפק במבחן הצורני, ויש להוסיף עליו בחינה מהותית, המגבילה את ההכרה בחוקי יסוד כ"חוקתיים" רק לחוקי יסוד, אשר תוכנם הוא חוקתי" (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל").

254. כך, חוקי יסוד שאינם מאופיינים בתכונות אלו הם פסולים מלמלא את הייעוד שנקבע להם בפשרת הררי, קרי לשמש פרקים שיתאגדו לחוקת המדינה (עיינו, י' זמיר, "חוקי היסוד בדרך לחוקה" 14-15).

255. לשיטת העותרת, מסקנת הדברים הברורה היא שאין מחלוקת בין מלומדי המשפט לבין בית המשפט הנכבד בדבר היות המבחן המשולב המבחן הראוי. יחד עם זאת, עד לתקופה האחרונה הצורך בקבלת הלכה זו היה נדמה כלא-נדרש. ואולם, ההתפתחויות מהשנים האחרונות – ובפרט הצורך ההולך-ונדרש בדוקטרינת השימוש לרעה בשיטת המשפט בישראל – מוכיחים שהיקף השימוש לרעה שעושה הכנסת בכוחה המכוון, הפר את נקודת האיזון הראויה במארג היחסים המשטרי; ומחייב אימוצו הברור של המבחן המשולב.

256. על התפתחויות אלה שביסודם השימוש לרעה – נעבור כעת.

7. דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת

257. הקשר שבין "המבחן הצורני" לזיהויה של נורמה חוקתית לבין דוקטרינת "השימוש לרעה" נדמית ברור על-פניו: נוכח פשטנותו של המבחן הצורני עולה ומתגברת חשיבותה ומרכזיותה של דוקטרינת השימוש לרעה.

258. מדובר במקבילית-כוחות: שהרי מהזכות לחוקק חוק יסוד בקלות נגזרת החובה להקפיד שלא להשתמש בה לרעה. כפי שיובהר להלן, מקבילית כוחות זו מופרת באופן תדיר בידי הכנסת, והופעת דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת בדין הישראלי – משמשת כהוכחה הברורה ביותר להפרת האיזון האמור. במילים אחרות, הצורך ההולך וגובר בשימוש בדוקטרינה זו בדין

- הישראלי נובע מהשימוש הלא-ראוי והלא-חוקתי של הכנסת בכוחה המכוון, באמצעות השימוש התדיר והמזלזל בכותרת "חוק-יסוד".
259. כבר בשלב מוקדם, בחינתם של חוקי היסוד שהתקבלו מראה שהכנסת לא השכילה לתחום היטב את קו הגבול בין שני תפקידיה, כרשות מחוקקת וכרשות מכוננת. לא אחת נעשה שימוש בכינוי "חוק יסוד" על אף שהחוק, על פי תוכנו, אינו מתאים להיות פרק בחוקה (רובינשטיין ומדינה, "המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל", 375).
260. ההיסטוריה החוקתית של ישראל, על אחת כמה וכמה סקירה של השימוש בסמכות המכוננת מהעת האחרונה, מצביעה על מגמה שלילית בריסון העצמי של הכנסת בשימוש בסמכותה לקבוע אילו דברי חקיקה יזכו למעמד חוקתי (באמצעות "הצורה"); ועל הדרדרון שבמעמד הנורמות החוקתיות-העל-חוקיות בשיטת המשפט הישראלית.
261. תופעה זו זכתה לתיאור "הקלות הבלתי נסבלת של חקיקת חוקי היסוד ותיקונם" (בנדור "פגמים בחקיקת חוקי היסוד" 444-447). כמו כן, אף מענייניהם של שופטי ההרכב בפרשת בנק המזרחי, הגם שעמדו רק על מפתנו של העידן החוקתי, לא נעלמה האפשרות לשימוש מעין זה בסמכות המכוננת:
- "שינוי תכופ ונדיר של חוקי יסוד הוא תופעה בלתי רצויה. מדינה מתוקנת איננה מתקנת את המסגרות הנורמאטיביות העקרוניות שלה חדשות לבקרים" (פסקה 62, כב' השופט שמגר)**
- "אולם תיקון בחוקה אל לו שיעשה כדבר שבשיגרה, חלילה לה לחוקה ולערכים החוקתיים הגלומים בה שיכופו ראש וישתנו עם כל רוח מצויה. יציבות החוק, ועל אחת כמה וכמה יציבות החוקה, הן ערך לכשעצמו".**
- (פסקה 13, כב' השופט ד. לויף)
262. כך, ההסתייגות היחידה שמביעה השופטת בייניש בפרשת בר-און מהכרה במבחן המשולב נובעת מקבלת הנחת היסוד בשורש המבחן הצורני; הנחה כי המחוקק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת, ויצמיד את הכותרת "חוק יסוד" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מן החוקה.
263. והנה, אשר יגורנו בא לנו. אנו עדים לשימוש תכופ שעושה הכנסת בסמכותה המכוננת, חדשות לבקרים, לשם שינויים שעניינם מענה נקודתי לכורת פוליטי זמני.
264. כפי שציין כב' השופט א' רובינשטיין בפרשת בר-און, [חוק-יסוד: הממשלה] "נחקק, תוקן (לא בהכרח בהוראת שעה), והוחלף, בחלק ניכר על-פי מצבים מתחלפים של צרכים קואליציוניים שבינם לבין כבוד חוקתי אין על פי רוב ולא כלום" (פס' ד').
265. ולעניין זה גם יוזכרו התיקונים לעניין התפטרות שרים מהכנסת, וההגבלות על מספר השרים בממשלה (על השימוש, למשל, בהוראות שעה חוקתיות לשם שיקולים פוליטיים צרים ראו Nadav Dishon, 'Temporary Constitutional Amendments as a Means to Undermine the Democratic Order: Insights from the Israeli Experience', 51(3) Israel Law (Review) 389-425 (2018).

266. ובמורד הדרך, בגלגולו של אותו עניין, לבסוף ראה לנכון בית המשפט הנכבד במסגרת פסק דין תקדימי להתערב בתוצרי הסמכות המכוננת, בבג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בבנו, 06.09.2017), באמצעות דוקטרינת השימוש לרעה:

"ואכן, זוית התבוננות שונה אל הסוגיה מציעה דוקטרינת השימוש לרעה, המעוררת את השאלה האם עצם העובדה שהחוק נחקק על דרך של הוראת שעה מהווה "שימוש לרעה בסמכות המכוננת, באופן הפוגם בתוקפו של חוק יסוד הוראת השעה כחוק יסוד" (בג"ץ בר-און, בפסקה 17). שאלה זו העסיקה את בית המשפט בבג"ץ בר-און וגם אנו נידרש אליה, והפעם ביתר שאת, משלא הופקו לקחים בעקבות אותה פרשה." [שם, בפסקה כ"ט]

267. הנה כי כן, עוד בתחילת דרכה של ישראל כדמוקרטיה חוקתית, סומנו תמרורי אזהרה מפני תופעה פסולה זו. עיינו הרואות, כי התופעה שמפניה הזהירו שופטי ההרכב בפרשת בנק המזרחי, לא זו בלבד כי התממשה, אלא הפכה חזון נפרץ במחוזותינו.

8. י יש מקום לאמץ את המבחן המשולב כהלכה הנוהגת

268. למעשה, אין ספק שדוקטרינת השימוש לרעה היא תולדה ישירה של המבחן הצורני – ולשיטת העותרת, הפתרון הראוי והמידתי מצוי באימוץ המבחן המשולב.

269. שהרי כדי להתמודד עם נורמה חוקתית שנחשבת כזאת רק בשל צורתה בלבד – נדרש השימוש בדוקטרינת השימוש לרעה. ואולם, אילו מראש – באמצעות המבחן המשולב – היה ברור שאין מדובר (מבחינה מהותית) בנורמה חוקתית ניתן היה להשתמש בכלים המשפטיים המצויים בדין הישראלי לרבות פסקת ההגבלה והחלת מבחני המידתיות.

270. המבחן המשולב הוא כלי "רך" יותר משום שאיננו נדרש לפסילה בדיעבד של נורמה "חוקתית" באמצעות דוקטרינת השימוש לרעה, אלא לקביעה שאין מדובר בנורמה חוקתית למרות כותרתה הצורנית – באמצעות שימוש במבחן המשולב – ויש לבחון את מעמדה באמצעים החוקתיים הרגילים.

271. על כן, בשל יתרונותיו הרבים, השיטה הראויה והפוטנציאל הטמון בו הן לצמצום היקף השימוש לרעה בסמכות המכוננת על ידי המחוקק והן מתן כלי נוסף לבחינה חוקתית לבית המשפט הנכבד, העותרת תטען שבשלה השעה לקבוע הלכה מפורשת בעניין – ויש לאמץ את המבחן המשולב על מנת לאפיין חוקי יסוד ולאפשר לרשות המחוקקת להמשיך במלאכת גיבוש החוקה באופן אחראי ונטול פניות.

272. ומן העיקרון הנדרש – הדורש בחינה משולבת לנורמה שנחקקה כעת בידי הכנסת; אל בחינת המקרה גופו – מהו אפוא העניין המהותי בו עוסק התיקון?

9. י תקציב המדינה כמאטריה חוקתית

273. פרשת בר-און עוסקת בסוגיה תקציבית. במסגרתה, כלל לא נדרשה כבוד הנשיאה בייניש לדון במבחן המשולב. החלטה זו נבעה מכך שהנשיאה בייניש הכירה באופן עקרוני במאטריה החוקתית של החוק – תקציב המדינה.

בנוסף, אין הכרח להכריע בשאלת המבחן לזיהוי חוקי יסוד במקרה שלפנינו מאחר שגם שימוש במבחן המשולב מוביל למסקנה שחוק יסוד הוראת השעה הוא חוק יסוד. על פי תנאי המבחן הצורני, כותרתו של חוק יסוד הוראת השעה

נושאת את המילים "חוק יסוד" ושנת חקיקתו אינה מצוינת בו. העותרים טענו כי העובדה שכותרת החוק נושאת את שנות תחולתו כמוה כציון שנת החקיקה. טענה זו אינה משכנעת. ציון תקופת התחולה של חוק היסוד אינה משולה לציון שנת החקיקה, ואין בה כדי לפגום בתוקפו של החוק על פי המבחן הצורני. גם לפי המבחן המהותי, אין מקום למסקנת העותרים לפיה מעמדו של חוק יסוד הוראת השעה הינו של "דבר חקיקה הנחות אף מחוק רגיל"; הגם שאין חולק כי החוק מעורר קשיים לא מבוטלים. המאטריה בה עוסק החוק – תקציב המדינה – היא מאטריה שהוסדרה בחוק יסוד: משק המדינה והוכרה כתחום המהווה חלק מחוקי היסוד בישראל.

274. בנוסף לקביעתו של בית המשפט הנכבד, אין חולק על כך שחוק התקציב השנתי מבטא את ליבת האמנה החברתית-כלכלית של הממשל עם הציבור הישראלי. סעיף 3 בחוק יסוד: משק המדינה הוא חלק מאושיות המדינה ומשיטת הממשל והמשטר שלה. סעיף זה מבטא את עקרונות שלטון החוק, הפרדת רשויות וחוקיות המינהל (יוסף מ' אדרעי "חוק התקציב השנתי").

275. מעמדו של חוק התקציב השנתי במבנה החוקתי-משטרי במדינה דמוקרטית בעלת משטר פרלמנטרי הוא מיוחד. הצורך בקיומו של חוק תקציב; הדרישה שיהא שנתי; והכלל הבסיסי שנגזר מעקרונות חוקיות המנהל, קובע כי הממשלה לא רשאית להוציא סכומים אלא אם כן נמצאה להם אסמכתא בחוק התקציב שאושר על ידי הרשות המחוקקת. כל אלה הם מרכיבים מהותיים בליבת החוקה הישראלית, באושיות המדינה, ובמשטרה. חוק התקציב השנתי מהווה את עיקר ההיבטים הכלכליים של האמנה החברתית שבין המדינה ומוסדותיה לבין כלל הציבור הישראלי. (יוסף מ' אדרעי "חוק התקציב השנתי" 11-12)

276. בנוסף לאמור לעיל, כך נכתב במבוא להצעת חוק יסוד: משק המדינה:

החוק המוצע, המיועד להוות פרק בחוקת המדינה, בא לקבוע שורה של עקרונות חוקתיים בתחום המשקי, ואינו נכנס לפרטים שמקומם בחקיקה רגילה. [ה"ח 1039 ח' בשבט התשל"ג (11.1.1973), 146, 146].

277. מכל אלו ניתן ללמוד כי אין כל ספק שסוגיית התקציב היא סוגיה חוקתית-משטרית מובהקת, שראויה להיכלל בחוקי היסוד, ובעתיד – בחוקת המדינה.

278. ואולם – וזהו עיקרו של פרק זה – הרי שלשיטת המשיבים (אך לא לשיטת העותרת) התיקון איננו בדבר "תקציב" והוא אף איננו "מעין תקציב"; אלא מדובר בסוגיה אחרת. משכך, הרי שעצם הימצאותו מבחינה גיאומטרית בתוך תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, איננה גוררת בהכרח את מעמדו הנורמטיבי – קרי, החוקתי. ואם אין מדובר בתקציב – הרי שלא קיימת ההנחה בדבר מעמדו החוקתי של התיקון; אלא בקביעה על תוספת כספית המתווספת לתקציב ההמשכי (ולמעשה משנה את התקציב ההמשכי) – והיא איננה אלא סוגיה "חוקית" בלבד.

י.10. התיקון לחוק היסוד באמצעות חוק רגיל מוביל לפסלות התיקון

279. כאמור לעיל, לא הועבר תקציב עד למועד הקבוע בחוק אלא בוצע תיקון לחוק, בו הוגדר שתובא לאישור הממשלה "תכנית פעולה מפורטת". תכנית זו לשיטת העותרת מהווה תקציב או מעין-תקציב. למען הזהירות, טענת העותרת היא שככל שחוק זה איננו בבחינת "תקציב" – ממילא דינו פסלות.

280. מאחר והתכנית אינה עוסקת בעניין חוקתי משטרי, לא מתקיים התנאי המהותי המצטבר כחלק מהמבחן המשולב לזיהוי חוקי יסוד. לכן, התיקון האמור בהוראת השעה אינו חוק יסוד, ויש להתייחס אליו כחוק רגיל.

281. כך גם מתברר מתוך ה"קווים מנחים" שהציג כאמור כב' הנשיא שמגר – מהם עולה במובהק שאין המדובר בחוק יסוד. כאמור: ראשית, התכנית המפורטת איננה דנה בעקרונות יסוד כלל; שנית, נוסחו של התיקון כלל איננו מעיד על מעמדו הנורמטיבי המיוחס – כך, אף אין כל שימוש בלשון הצהרתית וחגיגית – ואין בו כל כלל עקרוני, אלא פרטים שונים הנוגעים למועדים ולתוספות; השלישי, אין בתיקון כל שימוש בלשון תמציתית ומופשטת – אלא בפרטים דקדקניים ונוקדניים על-אודות העברות כספיות והמועדים השונים; והרביעי, תכליתו של חוק היסוד איננו לשנות מציאות נורמטיבית מסוימת – אלא לשמש כ"הוראת שעה" חריגה. למעשה, התיקון כולו הוא מעין קפסולה חריגה לחוק היסוד בו הוא מצוי גאוגרפית.

282. ברור אפוא שבתיקון אין מדובר במאטריה חוקתית-משטרית; ומדובר – לכל היותר על נורמה במעמד של חוק "רגיל".

283. לא למותר להזכיר שמקרה מצער זה נצפה מבעוד מועד על ידי הנשיא בדימוס אהרון ברק באומרו: "[אין לשלול] אפשרות של ביקורת שיפוטית על החוקיות בשימוש בכותרת 'חוק-יסוד', ועל החוקיות שבהצמדתו של דיבור זה לחוק שעל-פי תוכנו אינו חלק מפרקיה של החוקה. (אהרון ברק, "פרשנות במשפט" (כרך ג': פרשנות חוקתית, תשנ"ד), 283 (להלן: אהרון ברק "פרשנות במשפט"); פרשת בנק המזרחי, עמ' 406).

י.10.א. התיקון מהווה שינוי של חוק היסוד – דינו פסלות

284. בהתאם למעמדו של התיקון לחוק כחוק רגיל, נדרש לבחון את התיקון לחוק אל מול חוק יסוד: משק המדינה. דומה שלא יכולה להיות כל מחלוקת שהתיקון משנה באופן מובהק את חוק יסוד: משק המדינה, גם מבחינה מהותית וגם באופן פרוצדורלי, ולכן דינו בטלות.

285. בפתח הדברים, ניתן ללמוד שהחוק משנה את חוק היסוד בעצם תיקונו. התיקון לחוק למעשה משנה את חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020). התיקון מהווה שינוי – שחוד על גבי לבן – של חוקי היסוד לעיל.

286. מעבר לכך, גם העובדה שמבחינת "פסקת ההגבלה" אינם מתאימים לענייננו – מבהירים שאין המדובר ב"פגיעה" של התיקון בחוק היסוד; אלא – בשינוי ממש. טעם הדבר הוא שבמקרה בו חוק רגיל פוגע בחוק יסוד נדרש לבחון את היקף הפגיעה ותכליתה בהתאם לפסקת ההגבלה. עם זאת – פסקת ההגבלה מבקשת לבחון פגיעה בזכות, ולכן מבחינה דורשים להגדיר את הזכות הנפגעת ולתאר את היקף הפגיעה בה. במקרה דנן אין פגיעה בזכות ספציפית אחת אלא הפגיעה היא בעקרון חוקתי-משטרי (כפי שיפורט בסמוך להלן). עצם הפגיעה בעקרונות חוקתיים משטריים והקושי "להתכנס" לתוך תנאי פסקת ההגבלה מוכיחה מעבר לכל ספק שלא מדובר בפגיעה בלבד בחוק היסוד אלא בשינוי מהותי ומשמעותי שלו.

287. על כן, מאחר שהתיקון עולה לכדי שינוי חוק יסוד: משק המדינה, ומאחר שדינו של התיקון להיחשב כחוק רגיל שאינו בעל מעמד נורמטיבי על-חוקי, התיקון הוא אינו חוקתי ואינו תקף.

288. לשם הבהרה, העותרת סבורה שהתיקון מגיע לכדי שינוי של חוקי היסוד, וכי מדובר במקרה מובהק של שינוי שאינו משתמע לשתי פנים.

289. עם זאת, למען הזהירות ולהשלמת התמונה, נבקש להבהיר שאפילו אם מדובר רק ב"פגיעה" בחוק היסוד והתיקון לא מגיע לכדי "שינוי" – גם אז דינו פסלות משום שאין הוא עומד בפסקת ההגבלה.

290. דיון זה אף יבהיר את חומרת התיקון – כשלעצמו. ונרחיב.

י.10.ב. להשלמת התמונה, התיקון מהווה פגיעה בחוק היסוד – דינו פסלות

291. גם במקרה שבו התיקון מהווה "פגיעה" בלבד בחוק יסוד: משק המדינה, הרי שממילא – אין התיקון עומד בדרישות המידתיות ובתנאי פסקת ההגבלה.

292. כידוע, תנאי פסקת ההגבלה בוחנת האם ישנה פגיעה בזכות לפי חוק יסוד, והאם הפגיעה מוצדקת ומידתית. מבחן זה אומץ לשיטתנו המשפטית עם תיקוק חוקי היסוד בשנת 1992 שכללו פסקת הגבלה, ולאחר מכן בהיקף רחב ומוחלט יותר עם קביעת ההלכה בדבר פסקת הגבלה שיפוטית עבור כל חוקי היסוד (ראו, ע"ב 92/03 מופז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פסקאות 16-17 לפסק דינו של השופט א' מצא (פורסם בנבו, 15.5.2003)). פסקת הגבלה שיפוטית זו תקפה אפוא גם לעניין חוק יסוד: משק המדינה.

293. כפי שיובהר להלן, התיקון אינו עומד אף בתנאי פסקת ההגבלה – ודינו פסלות.

294. ראשית, התיקון לא הולם את ערכיה של מדינת ישראל – התיקון לחוק נוגד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בכך שפוגע באופן אנוש בעקרונות היסוד של השיטה: המדובר בפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות – באמצעות הגבלה משמעותית של יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה; פגיעה בעקרון לפיו על הממשלה לזכות באמון הכנסת באמצעות התקציב על מנת להוציא את מדיניותה לפועל; פגיעה בעקרונות משטריים-חוקתיים בתחום המשקי – לרבות אישור התקציב והגבלת יכולת הממשלה ליישם מדיניות במצב בו התקציב לא אושר; ולהביא לתמרוצה להביא לאישור התקציב באמצעות המגבלות המוטלות עליה בעת "התקציב ההמשכי".

295. בנוסף, התיקון כלל לא נועד לתכלית ראויה. כידוע, תכלית ראויה עניינה בבחינה האם תכליתו מכוונת להגשים יעדים חברתיים חשובים אשר השגתם עולה בקנה אחד עם אופייה של החברה כמגינה על זכויות אדם (בג"ץ 1030/99 אורון נ' יו"ר הכנסת, פסקה 32 לפסק דינו של השופט ת' אור (פורסם בנבו, 26.3.2002) (להלן: פרשת אורון נ' יו"ר הכנסת)).

296. תכלית התיקון לחוק על פי לשונו ועל רקע הדיון שנערך בענייננו במסגרת הקריאות השנייה והשלישית בכנסת, הוצגה בידי חבר הכנסת יצחק פינדרוס, בעת הצגתו את הצעת החוק בשם ועדת הכספים והיא "דחיית מועד אישור התקציב לשנת 2020 ב-120, וזאת במטרה למנוע את התפזרות הכנסת העשרים-ושלוש".

העתק העמודים הרלוונטיים של הישיבה השבעים-ואחת של הכנסת העשרים-ושלוש (הפרוטוקול המלא – דברי הכנסת) כפי שפורסמו ביום 24.8.2020 באתר הכנסת מצורף ומסומן כנספח ע/10

297. תכלית זו לבדה היא תכלית שאינה ראויה ואף בעלת סממנים של משטרים שאינם דמוקרטיים, קרי – תכלית דיקטטורית, לא פחות(!).

למרות השוני הרב שבחוקותיהן של מדינות העולם הדנות בנושא המשק הממלכתי קיים מכנה משותף, והוא שברובן של החוקות ראה המחוקק צורך לקבוע כללים בעניינים אלה: מיסים, נכסי המדינה, תקציב, טביעת מטבעות, הוצאת שטרי-מטבי ובקורת.

משתלבים כאן שני גורמים עיקריים המשפיעים על המחוקק בעת שהוא בא להסדיר בחוקה עניינים הנוגעים למשק המדינה: האחד הוא אופי המשטר, והאחד – הצרכים הכלכליים של המדינה. לפיכך נמצא שחוקות במדינות טוטליטריות הן מפורטות ובאות להבטיח התערבות הממשלה בכל ענפי המשק מתוך מגמה ברורה למנוע שינוי אופיו, ואילו במדינות דמוקרטיות החוקה באה להבטיח רק פיקוח כללי של המחוקק על משק המדינה ועל תחומי פעולתו.

(מתוך המבוא להצעת חוק יסוד: משק המדינה)

298. מניעת התפזרות הכנסת העשרים-ושלוש משמעה המשך כהונתה של ממשלה שנכשלה בגיבוש תקציב וגורמת לכך שאנו נדרשים להמשיך ולהתבסס על תקציב המשכי שאושר בפעם האחרונה בשנת 2018; וכל זאת בשעת משבר כלכלי חמור.

299. מאחר שממשלה זו אינה זוכה לאמון הכנסת באמצעות התקציב, ואף לא מצליחה להניח תקציב על שולחן הכנסת במועד הקבוע לפי דין – תכלית של הארכת כהונתה היא תכלית פסולה. המשך כהונה של ממשלה ללא אמון הכנסת – קרי, ללא אישור מדיניותה בשלוש קריאות; וללא יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה – סותרת חזיתית עקרונית בסיסיים דמוקרטיים, ומעלה חשש כבד בדבר השפעת סממנים דיקטטוריים על שיטת המשטר בישראל.

300. זאת ועוד, לצד תכלית מוצהרת זו, קיימת תכלית נוספת – הסרת הפיקוח הפרלמנטרי על התקציב ומדיניות הממשלה. תכלית זו משמעותה מתן חופש לממשלה להשתמש במקורות כספיים, וזאת ללא העברת תקציב וללא פיקוח פרלמנטרי. ניתן ללמוד מהנסיבות שמטרת התיקון לחוק היא לאפשר לממשלה ליישם מדיניות למרות מגבלותיו של התקציב ההמשכי, באמצעות הגדלתו ב-11 מיליארד שקלים בתקופה של חודשים בודדים.

301. כפי שהובהר לעיל, מטרתו של התקציב ההמשכי היא מחד גיסא, לאפשר למדינה להמשיך להתנהל ולעמוד בהתחייבויותיה הקודמות גם ללא תקציב מאושר; ומאידך גיסא, להגביל את הממשלה כך שלא תוכל ליישם מדיניות ולהותיר במקביל את התמריץ לאישור התקציב ולמעשה לקבלת אמון הכנסת.

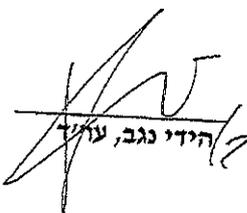
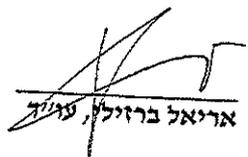
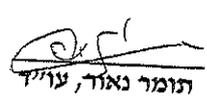
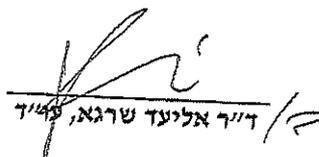
302. הוספת הסכום האמור לתקציב ההמשכי למעשה רומסת את מטרתו של סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה ומאפשרת לממשלה להנהיג מדיניות ללא אישור תקציב, וללא שימור התמריץ לאישורו.

303. זאת ניתן ללמוד רק מכך שהיה ניתן להגשים את התכלית של הארכת כהונת הכנסת באמצעות העברת תקציב, כדין ובמועד הדרוש, כך שהייתה נמנעת מראש התפזרות הכנסת העשרים-ושלוש. אין ספק כי אם תכלית זו לבדה הייתה עומדת לעיניהן של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בפועל ובקבלת החלטותיהן לנוכח התקופה המורכבת, ניתן היה להגיע להסכמה ולהעביר את התקציב כדין – והגשמת התכלית בדרך זו הייתה אף ראויה.

304. זיקוק התכלית הדומיננטית העולה משתי התכליות – מהווה תכלית פסולה שחורגת מתפקידי המדינה הראויים, ובפועל נועדה להכשיר פגיעה ביסודות משטריים. תכלית זו אינה דמוקרטית ואינה שייכת למדינה דמוקרטית באופן כזה שעצם מהות התכלית כגומה ואינה ראויה.
305. העולה מהאמור הוא שהתיקון לחוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכליתו פסולה. על כן, התיקון אינו עומד בתנאיה הראשוניים של פסקת ההגבלה והוא אינו חוקתי ואינו תקף.

יא. סיכום

306. הנה כי כן, התיקון שבמוקד עתירה זו נתקבל שלא כדין – הן בהיותו חורג מסמכותה המתקנת של הכנסת; הן בהיותו בבחינת תיקון חוקתי לא חוקתי. המדובר בשימוש לרעה בסמכותה המכוננת של הכנסת; והתיקון התקבל בפרוצדורה פגומה. מעבר לכך, המדובר בתיקון שמבחינה מהותית איננו כלל חוקתי, אלא בבחינת "חוק" המבקש לשנות, ולמצער – לפגוע בחוק יסוד – וגם מטעם זה דינו פסולות.
307. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן את הצווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.
308. העותרת תבקש לקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את הסוגיות הניצבות ביסוד עתירה זו.
309. עתירה זו נתמכת בתצהיר של עו"ד אביתר אילון, מהמחלקה המשפטית בעותרת.
310. מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה.

ב"כ העותרות

היום, יום שלישי, יט' באלול התש"ף, 8 בספטמבר 2020, בירושלים

נספח ע/3

ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד : משק
המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת
2020)(תיקון)

ניתוח הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון)¹

סקירה זו נכתבה לקראת דיון בוועדת הכספים ב-1 ביוני 2020 בהצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון) – להלן: הצעת החוק.²

1. חוק-יסוד: משק המדינה – תקציב המשכי

1.1 רקע

סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה עוסק במקרה שבו לא אושר תקציב לשנת כספים כלשהי, ונקבע בו המנגנון לניהול התקציב במצב זה. על פי החוק, תקציב ההוצאה הממשלתית יהיה בסכום התקציב שאושר לשנה הקודמת, בהצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: התקציב המשכי). ובכל חודש יתאפשר להוציא אחד חלקי שנים עשר מהתקציב. החוק גם קובע את סדרי העדיפויות בהוצאת התקציב המשכי באופן זה: "כספים לפי סעיף קטן (א) יועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים".

תקציב ההוצאה הממשלתית (מקורי נטו) לשנת 2019 היה כ-479.6 מיליארד ש"ח, ומהם כ-397.4 מיליארד ש"ח הם התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה, וכ-82.2 מיליארד ש"ח יועדו לתשלום חובות (לא כולל חובות למוסד לביטוח לאומי, הנכללים בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה). היות ששיעור עליית המדד היה 0.6%³, בסיס התקציב המשכי לשנת 2020 הוא כ-482.5 מיליארד ש"ח.⁴

על פי המצב הקיים, בבסיס התקציב המשכי אין הפרדה בין התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (ההוצאה השוטפת של הממשלה) לבין התקציב המיועד לתשלום חובות, ותשלום החובות נמצא במקום גבוה בסדרי העדיפויות הקבועים בחוק, ועל כן ממילא הוא זוכה לקדימות על פני תשלומים אחרים. התנהלות לפי התקציב המשכי מצמצמת את הגמישות התקציבית הנדרשת לניהול הוצאות הממשלה, בשגרה ובעיקר בחירום.

¹ מסמך זה הוא עדכון והרחבה של מסמך קודם בנושא, ראו: אליעזר שוורץ, ניתוח הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020), 6 באפריל 2020.

² הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון), 27 במאי 2020.

³ עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 6 באפריל 2020.

⁴ משרד האוצר, קבצי פסקלי דיגיטלי (שנים אחדות), כניסה: 6 באפריל 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

1.2 הוראת השעה לשנת 2020

ההתמודדות עם משבר הקורונה מצריכה הוצאה תקציבית ניכרת בתחומים מגוונים שלא נכללו בהכרח בתקציב שנת 2019, שהוא, כאמור, הבסיס לחישוב התקציב המשכי. ב-7 באפריל 2020 התקבל בכנסת תיקון לחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) המאפשר הגדלה של המסגרת התקציבית לצורך ההוצאות הנדרשות להתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה ועם השלכותיה הכלכליות ומאפשר גמישות תקציבית רבה יותר בשנה זו, עד לאישור תקציב קבוע.⁵ בהוראת השעה שאושרה נכללו כמה שינויים בכל הקשור למסגרת התקציבית לשנת 2020, והעיקריים שבהם מפורטים להלן:

הפרדת התקציב בגין החזר חובות מהתקציב המשכי

כאמור, בחוק-יסוד: משק המדינה אין הפרדה בין תקציב ההוצאה לתקציב המיועד לתשלום החובות. על פי התיקון שאושר, ניהול התקציב המשכי לשנת 2020 יתבסס על התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2019, דהיינו כ-397.4 מיליארד ש"ח, ולאחר הצמדה למדד כ-399.8 מיליארד ש"ח. המשמעות היא שהחלק היחסי בכל חודש הוא כ-33.3 מיליארד ש"ח.

נוסף על כך, במסגרת התיקון שאושר בחודש אפריל, נקבע כי התקציב המרבי בעבור תשלום החובות (לא כולל החובות למוסד לביטוח לאומי) בחודשים אפריל עד דצמבר 2020 יהיה סכום של עד 100 מיליארד ש"ח.⁶ על פי נתוני התקציב המשכי שפורסמו בתחילת השנה, התקציב המיועד לתשלום החובות בשנת 2020 (ללא החובות למוסד לביטוח לאומי) היה כ-77.5 מיליארד ש"ח,⁷ וההגדלה זו נועדה לאפשר שינויים בפריסת החזר החובות נוכח ההתפתחויות הכלכליות.

הגדלה והקטנה של התקציב המועבר למוסד לביטוח לאומי

התקציב המועבר מאוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי נכלל בכמה סעיפים בתקציב המדינה, ובהם סעיף 27 – התקציב המועבר למימון הגמלאות שבמימון המדינה והשתתפות המדינה בגין גביית דמי הביטוח, וסעיף 84 – תשלום חובות שבו נכלל החזר החובות למוסד בגין השקעת עודפי גבייה של הביטוח הלאומי משנים קודמות באוצר המדינה. על פי נתוני התקציב המשכי שפורסמו בראשית השנה, התקציב בגין תשלום החובות למוסד היה צפוי להסתכם בכ-13.9 מיליארד ש"ח.⁸

בתיקון שאושר בחודש אפריל, תשלום החזר החובות למוסד לביטוח לאומי בשל ההוצאות הנוספות להתמודדות עם המשבר גדל בסכום של עד 16.1 מיליארד ש"ח, כך שסכום החזר החובות למוסד לביטוח לאומי בשנת 2020 היה צפוי להיות עד 30 מיליארד ש"ח.

⁵ חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

⁶ מנתוני משרד האוצר אפשר ללמוד כי סך התשלום בגין החזר החובות (תשלומי קרן) בחודשים ינואר-מרץ היה כ-20 מיליארד ש"ח. אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אומדן ביצוע התקציב, 7 באפריל 2020.

⁷ משרד האוצר, קבצי פיסקלי דיגיטלי, התקציב לשנת 2020, כניסה: 6 באפריל 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁸ שם.

הקצאת תקציב מיוחד לצורך המאבק בהתפרצות נגיף הקורונה וההשלכות הכלכליות

כאמור, בשל ההתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה נדרשת הממשלה להוצאות חריגות (הוצאות מערכת הבריאות) והמתווה להוצאות אלו נקבע בתוכנית הסיוע הכלכלי שפרסמה הממשלה. בתיקון שאושר בחודש אפריל הוגדלה מסגרת התקציב של התקציב ההמשכי בכ-34.2 מיליארד ש"ח, נוסף על בסיס התקציב ההמשכי, שהוא כ-399.8 מיליארד ש"ח. בהוראת השעה התקציב הייעודי מחושב כשיעור מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2019.

אופן חלוקת התוספת התקציבית למגוון התחומים לא נכלל בהצעת החוק המקורית, שהוגשה לכנסת בחודש אפריל. במסגרת הכנת הצעת החוק בוועדת הכספים נוספו, לבקשת הוועדה, פירוט התחומים שלהם תוקצה התוספת והסכומים המיועדים להם, שייכללו בתוכנית הממשלתית המפורטת שתונח על שולחן הכנסת לאחר אישורה בממשלה. התוכנית המפורטת הונחה על שולחן הכנסת ב-30 באפריל 2020, כפי שמפורט להלן.

1.3 פירוט מטרות התוספת התקציבית

כפי שנקבע בתיקון שאושר ב-7 באפריל 2020, הממשלה הניחה על שולחן הכנסת ב-30 באפריל 2020 תוכנית שבה מפורטים הנושאים שלהם הוקצתה תוספת התקציב, בהתאם לנושאים שנכללו בנוסח הוראת השעה.

בלוח 1 להלן מוצג פירוט סעיפי תוספת התקציב לפי נושאים. פירוט זה אינו כולל את התקציב הנוסף של 14 מיליארד ש"ח שהוצע בהצעת החוק שבנדון.

לוח 1 - פירוט הקצאת התוספת התקציבית לפי נושאים⁹

סעיף	שם סעיף	פירוט	תקציב במיליארדי ש"ח
א'	סך תקציב	בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומענק מידי למשרדי הממשלה	
		צידוד מיגון ומכונות הנשמה	11
		תגבור מערך בתי החולים	3
		רכש תרופות ומעבדות	2.5
		מערך גריאטריה, בידוד במלונות, מד"א ועוד	2
		מענה לאוכלוסיות בסיכון, היערכות למצב החירום במשרדי הממשלה ומציאת חיסון	1
		שיפוי המוסד לביטוח לאומי	
ב'	סך תקציב	מענק סיוע חד-פעמי (מענק פסח)	3.9
		הקלות בתשלום דמי אבטלה ומענק לבני 67+	2.3
		מענק וסיוע לעצמאים	1.6
ג'	מענק וסיוע לעצמאים		

⁹ החלטה 5013 של הממשלה ה-35, בנושא: אישור התוכנית המפורטת בהתאם לחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), 24 באפריל 2020, נשלחה למזכירות הכנסת ב-30 באפריל 2020.

סעיף	שם סעיף	פירוט	תקציב במיליארדי ש"ח
		סך תקציב	9
		מענק לעסקים	5.2
		מענק סיוע לעצמאים	3.8
ד'		מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית, סיוע לעסקים קטנים ובינוניים	
		סך תקציב	0.8
		סיוע למגזר השלישי	0.2
		תוכנית הכשרות למובטלים	0.2
		התאמות עסקים להנחיות משרד הבריאות וסיוע משרד הכלכלה	0.4
ה'		הנחות בארנונה	
		סך תקציב	2.6
		שיפוי הרשויות עבור הנתות ארנונה לעסקים ¹⁰	2.6
ו'		פתרונות אשראי	
		סך תקציב	2.25
		עלות בגין ערבות המדינה במתן אשראי בגובה 8 מיליארד ש"ח	2.25
ז'		תשתיות טכנולוגיה עילית, דיגיטציה ותוכנית יציאה מהמשבר	
		סך תקציב	4.6
		פתרונות מימון להייטק (על ידי רשות החדשנות)	0.7
		שיפור שירות לאזרח באמצעות דיגיטציה	0.2
		האצת פרויקטי תחבורה	1.1
		בקשה להעברת סכום של 2.6 מיליארד מסעיף זה לסעיפים א' וב'	2.6
		סך הכול	34.15

2. השינוי המוצע במסגרת הצעת החוק

כאמור, בחודש אפריל אישרה הכנסת את הוראת השעה המאפשרת את הגדלת המסגרת התקציבית לשנת 2020 בתקופת התקציב המשכי, כדי לאפשר את הקצאת התקציבים הנדרשים להתמודדות עם משבר נגיף הקורונה והשלכותיו. עם זאת, נוכח צרכים שלא היו ידועים וצפויים בזמן חקיקת הוראת השעה התעורר כעת צורך בהגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית ומוצע לתקן את הוראת השעה כך שתאפשר הגדלה נוספת של המסגרת התקציבית בסכום של 14 מיליארד ש"ח מעבר למה שאושר בחודש אפריל. על פי ההצעה, תהיה תוספת של כ-15.5 מיליארד ש"ח לתקציבי הנושאים שנכללו בהוראת השעה (כפי שמפורט בהמשך), ובמקביל תהיה הפחתה של 1.5 מיליארד ש"ח בתקציב להחזר חובות למוסד לביטוח לאומי.

¹⁰ בהסבר לסעיף זה נכתב כי ההנחה בארנונה שניתנה לעסקים היא שוות ערך לשלושה חודשי תשלום. כמו כן, השיפוי לרשויות אינו אחיד ומחולק לשלוש רמות; רשויות המקבלות מענק איזון יקבלו שיפוי מלא, רשויות איתנות יקבלו כ-92% שיפוי ויתר הרשויות – כ-96% שיפוי.

בלוח 2 להלן מפורטת התפלגות התוספת התקציבית לפי הנושאים השונים כפי שנקבע בהוראת השעה ועל פי השינוי המוצע.

לוח 2 – תוספת התקציב לפי סעיפי התוכנית שהוצגו בהוראת השעה, התיקון המוצע לעומת התיקון בחוק שהתקבל (במיליארדי ש"ח)¹¹

פסקת משנה	שם פסקת משנה ¹²	החוק שהתקבל	הצעת תיקון	הפרש	אחה הפרש
א	בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומענק מייד לשרד הממשלה	11	14	3	27%
ב	שיפוי המוסד לביטוח לאומי	3.8	4.5	0.7	18%
ג	מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים	9	16	7	78%
ד	מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים	0.8	1.35	0.55	69%
ה	הנחות בארנונה	2.6	2.6	-	0%
ו	עלות תקציבית של פתרונות אשראי	2.25	5.35	3.1	138%
ז	תשתיות, טכנולוגיה עילית, דיגיטציה ותוכנית יציאה מהמשבר	4.7	4.6	-0.1	-2%
ח	מטרות אחרות	0	1.25	1.25	
	סך הכול	34.15	49.65	15.5	45%

מהטבלה אפשר ללמוד כי על פי השינוי המוצע תינתן תוספת תקציב לכל הנושאים למעט לסעיף "הנחות בארנונה", ובפסקת משנה ז' יש אף הקטנה של התקציב. הסעיף שבגיניו מבוקשת תוספת התקציב הגדולה ביותר הוא "מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים" – תוספת של 7 מיליארד ש"ח, וסעיף "עלות תקציבית של פתרונות אשראי" הוא הסעיף שבו שיעור התוספת המתבקשת הוא הגדול ביותר – תוספת של 138%. כאמור, במסגרת נוסח הצעת החוק, התקציב הייעודי הנוסף מחושב כשיעור מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2019. בלוח 3 להלן מוצגת התוספת התקציבית לכל אחד מהחודשים אפריל עד דצמבר 2020 לפי התיקון שאושר ולפי ההצעה החדשה.

לוח 3 – התוספת התקציבית הייעודית למאבק במשבר הקורונה על פי השינוי המוצע (במיליארדי ש"ח)¹³

חודש	שיעור התוספת בתיקון שאושר	התוספת	שיעור התוספת בתיקון החדש	התוספת	ההבדל בין התיקון שאושר להצעה החדשה
אפריל	2.65%	10.5	ללא שינוי	10.5	-

¹¹ השוואה בין חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) ו-הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון).

¹² בחלק מפסקות המשנה מוצע לערוך שינוי מסוים בשם הפסקה. השם המובא בלוח הוא השם המקורי.

¹³ חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

חודש	שיעור התוספת בתיקון שאושר	התוספת	שיעור התוספת בתיקון החדש	התוספת	ההבדל בין התיקון שאושר להצעה החדשה
מאי	1.78%	7.1	1.88%	7.5	0.4
יוני	1.31%	5.2	2.94%	11.7	6.5
יולי	0.85%	3.4	1.36%	5.4	2
אוגוסט	0.61%	2.4	1.45%	5.8	3.3
ספטמבר	0.35%	1.4	0.55%	2.2	0.8
אוקטובר	0.35%	1.4	0.55%	2.2	0.8
נובמבר	0.35%	1.4	0.55%	2.2	0.8
דצמבר	0.35%	1.4	0.55%	2.2	0.8
סך הכול		34.2		49.6	15.5 ¹⁴

מהנתונים נראה כי סך התוספת הייעודית שאושרה בחודש אפריל מסתכמת בכ-34 מיליארד ש"ח, והתוספת על סכום זה, המבוקשת כעת, היא כ-15.5 מיליארד ש"ח. התוספות לתקציב המשכי עד כה הן כ-49.6 מיליארד ש"ח. כפי שאפשר לראות בלוח, הסכומים הגדולים יותר מיועדים לחדשים הקרובים, שבהם צפויות הוצאות גבוהות יותר למערכת הבריאות ולשם מימון תוכנית הסיוע הממשלתית, והסכומים הולכים ופוחתים לאחר מכן.

כאמור, במסגרת הוראת השעה שאושרה בחודש אפריל הוגדל התקציב המיועד להחזר חובות למוסד לביטוח לאומי בסכום של 16.1 מיליארד ש"ח. עם זאת, במסגרת השינוי המוצע בהוראת השעה, מוצע להפחית סכום זה ל-14.6 מיליארד ש"ח, כך שסך החזר החובות לביטוח לאומי בשנת 2020 יהיה עד 28.5 מיליארד ש"ח (ירידה של 1.5 מיליארד ש"ח לעומת התיקון שאושר בחודש אפריל).

על פי המופיע בתזכיר הצעת החוק, מדובר על "הסטת סכומים עודפים שהוקצו במסגרת הוראת השעה לטובת החזר חוב לביטוח לאומי, חאת לטובת עידוד תעסוקה"¹⁵. חשוב לציין שמנוסח הצעת החוק (וכן מהתיקון שהתקבל באפריל) נראה כי הסכום הנוסף שיועבר למוסד לביטוח לאומי נכלל בעיקר במסגרת החזר החובות לביטוח לאומי ולא בסעיף שבו מתקצבת השתתפות המדינה בפעילות השוטפת של המוסד לביטוח לאומי (סעיף 27).¹⁶ המשמעות היא שהסכום הנוסף הוא למעשה הקדמה של תשלום חובות מקרן המוסד לביטוח לאומי, מה שעשוי להביא לצמצום הקרן המצטברת.

לאחר שיתברר היקף ההוצאה הנוספת בפועל בגין המשבר, יש לבחון כיצד השינוי המוצע משפיע על האיזון האקטוארי של הביטוח הלאומי לטווח הארוך. בהקשר זה נציין כי אחד מתפקידי קרן העודפים של

¹⁴ הסכומים בעמודה מעוגלים, אך הסכום הכול הוא 15.5 מיליארד ש"ח.

¹⁵ תזכיר חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון), עמ' 2.

¹⁶ בהקשר זה נציין כי ייתכן ובעקבות המשבר הכלכלי יפחתו הכנסות המוסד מדמי ביטוח, וממילא השתתפות המדינה בגבייה צפויה לפחות בהתאם. ייתכן שיש לבחון אם נדרש תיקון גם בתחום זה כך שהירידה בהכנסות המוסד לא תביא להפחתה משמעותית בהשתתפות המדינה.

המוסד לביטוח לאומי היא לסייע בתקופות שבהן ההוצאה גדלה זמנית בגין נסיבות מגוונות, לרבות משבר כלכלי.

נושא קרן העודפים והאיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי נמצאים כיום בדיונים בין המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר, ויש להמשיך ולבחון נושא זה.¹⁷

2.1 סיכום

מהנתונים שהוצגו במסמך זה אפשר ללמוד כי בהצעת החוק מוצע להגדיל את התקציב שהממשלה תוכל להוציא בשנת 2020 (או עד אישור תקציב קבוע) **ב-14 מיליארד ש"ח נוספים, מסכום של כ-50 מיליארד ש"ח, כפי שאושר בחודש אפריל, לסכום כולל של כ-64 מיליארד ש"ח: 49.6 מיליארד ש"ח למימון ההוצאות במגוון התחומים הדרושים, ו-14.6 מיליארד ש"ח לתקציב המועבר למוסד לביטוח לאומי.** תוספות אלו הן ייעודית להוצאות הנוספות בגין מימון הצרכים התקציביים שנוצרו בגין משבר הקורונה. נוסף על כך, כאמור לעיל, התקציב השנתי לתשלום חובות הוגדל אף הוא.

¹⁷ להרחבה ראו: אליעזר שורץ, מיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח לאומי. העברות מהממשלה למוסד לביטוח לאומי: ואיתנותו הפיננסית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בפברואר 2014.

נספח 4/ע

ניתוח תקציבי של הצעת חוק יסוד : משק
המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת
(2020)(תיקון מס' 2)

ניתוח תקציבי של הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2)¹

סקירה זו נכתבה לקראת דיון בוועדת הכספים ב-15 ביולי 2020 בהצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2) – להלן: הצעת החוק.²

1. חוק-יסוד: משק המדינה – תקציב המשכי

1.1 תקציב המשכי – רקע

סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה עוסק במקרה שבו לא אושר תקציב לשנת כספים כלשהי, ונקבע בו המנגנון לניהול התקציב במצב זה. על פי החוק, תקציב ההוצאה הממשלתית יהיה בסכום התקציב שאושר לשנה הקודמת, בהצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן: התקציב המשכי), ובכל חודש יתאפשר להוציא אחד חלקי שנים עשר מהתקציב. בחוק גם נקבעו סדרי העדיפויות בהוצאת התקציב המשכי כדלהלן: "כספים לפי סעיף קטן (א) ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים".

תקציב ההוצאה הממשלתית (מקורי נטו) לשנת 2019 היה כ-479.6 מיליארד ש"ח, ומהם כ-397.4 מיליארד ש"ח הם התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה, וכ-82.2 מיליארד ש"ח יועדו לתשלום חובות (לא כולל חובות למוסד לביטוח לאומי, הנכללים בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה). היות ששיעור עליית המדד היה 0.6%³, בסיס התקציב המשכי לשנת 2020 הוא כ-482.5 מיליארד ש"ח.⁴

על פי המצב שהיה לפני התיקונים בחוק-היסוד, כפי שיפורט להלן, בבסיס התקציב המשכי אין הפרדה בין התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה (ההוצאה השוטפת של הממשלה) לבין התקציב המיועד לתשלום חובות, ותשלום החובות נמצא במקום גבוה בסדרי העדיפויות הקבועים בחוק, ועל כן ממילא הוא זוכה לקדימות על פני תשלומים אחרים. התנהלות לפי התקציב המשכי מצמצמת את הגמישות התקציבית הנדרשת לניהול הוצאות הממשלה, בשגרה ובעיקר בחירום.

¹ מסמך זה הוא עדכון והרחבה של מסמכים קודמים בנושא, ראו: אליעזר שוורץ, ניתוח הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020), 6 באפריל 2020; נתנאל קופראק, ניתוח הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון).

² הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2), במאגר החקיקה הלאומי, 14 ביולי 2020.

³ עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 6 באפריל 2020.

⁴ משרד האוצר, קבצי פיסקלי דיגיטלי (שנים אחדות), כניסה: 6 באפריל 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

1.2 הוראת השעה לשנת 2020

ההתמודדות עם משבר הקורונה מצריכה הוצאה תקציבית ניכרת בתחומים מגוונים, שלא נכללו בהכרח בתקציב שנת 2019, שהוא, כאמור, הבסיס לחישוב התקציב ההמשכי. ב-7 באפריל 2020 התקבל בכנסת תיקון לחוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), המאפשר הגדלה של המסגרת התקציבית, לצורך ההוצאות הנדרשות להתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה ועם השלכותיה הכלכליות ומאפשר גמישות תקציבית רבה יותר בשנה זו, עד לאישור תקציב קבוע.⁵ לאחר שהממשלה החליטה על הרחבת תוכנית הסיוע הממשלתית, ב-1 ביוני 2020 אישרה הכנסת תיקון בהוראת השעה שאפשר הגדלה נוספת של המסגרת התקציבית לשנת 2020 כפי שמפורט להלן. בשני התיקונים נכללו כמה שינויים הקשורים למסגרת התקציבית לשנת 2020, והעיקריים שבהם מפורטים להלן:

הפרדת התקציב בגין החזר חובות מהתקציב ההמשכי

כאמור, בחוק-יסוד: משק המדינה אין הפרדה בין תקציב ההוצאה לתקציב המיועד לתשלום החובות. על פי התיקון שאושר באפריל, ניהול התקציב ההמשכי לשנת 2020 יתבסס על התקציב לחישוב מגבלת ההוצאה לשנת 2019, דהיינו כ-397.4 מיליארד ש"ח, ולאחר הצמדה למדד כ-399.8 מיליארד ש"ח. המשמעות היא שהחלק היחסי בכל חודש הוא כ-33.3 מיליארד ש"ח.

נוסף על כך, במסגרת תיקון זה, נקבע כי התקציב המרבי בעבור תשלום החובות (לא כולל החובות למוסד לביטוח לאומי) בחודשים אפריל עד דצמבר 2020 יהיה סכום של עד 100 מיליארד ש"ח.⁶

הגדלה והקטנה של התקציב המועבר למוסד לביטוח לאומי

התקציב המועבר מאוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי נכלל בכמה סעיפים בתקציב המדינה, ובהם סעיף 27 – התקציב המועבר למימון הגמלאות שבמימון המדינה והשתתפות המדינה בגין גביית דמי הביטוח (לרבות שיפוי המוסד על הוצאות שונות הנגזרות מהחלטות הממשלה), וסעיף 84 – תשלום חובות שבו נכלל החזר החובות למוסד בגין השקעת עודפי גבייה של הביטוח הלאומי משנים קודמות באוצר המדינה.

במסגרת הוראת השעה שאושרה בחודש אפריל הוגדל התקציב המיועד להחזר חובות למוסד לביטוח לאומי בסכום של 16.1 מיליארד ש"ח, ובתיקון שאושר בחודש יוני הופחת סכום זה ל-14.6 מיליארד ש"ח. בתיקון הנוסף מוצע

⁵ חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

⁶ מנתוני משרד האוצר אפשר ללמוד כי סך התשלום בגין החזר החובות (תשלומי קרן) בחודשים ינואר-מרץ היה כ-20 מיליארד ש"ח. אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אומדן ביצוע התקציב, 7 באפריל 2020.

להפחית סכום זה ל-7 מיליארד ש"ח כך שהחזר החובות לביטוח הלאומי בשנת 2020 יהיה עד 20.9 מיליארד ש"ח - כולל התקציב המקורי להחזר החובות על פי התקציב ההמשכי.

ממשרד האוצר⁷ נמסר שהסכום שנקבע להגדלת החזר החובות לביטוח הלאומי נועד למנוע היווצרות גירעון בתקציב השוטף של המוסד, שעשוי להיווצר עקב ירידה בהכנסות וגידול בהוצאות בשל המשבר (בהתבסס על התחזיות שהיו בעת אישור הוראת השעה). עם זאת, בחודשים שחלפו התברר כי הירידה בהכנסות נמוכה מזו שחזו, שכן השכר הממוצע בקרב העובדים שפוטרו או הוצאו לחל"ת היה נמוך יחסית, וממילא הירידה בהכנסות הייתה מתונה יותר, וכן שהגידול בהוצאות בגין תשלום דמי אבטלה המחושבים ביחס לשכר היה קטן מהצפוי. נוכח זאת עודכנו התחזיות והופחת הסכום הנוסף להחזר החובות למוסד לביטוח לאומי.

הקצאת תקציב מיוחד למאבק בהתפרצות נגיף הקורונה ובהשלכותיו הכלכליות

כאמור, בשל ההתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה נדרשת הממשלה להוצאות חריגות (הוצאות מערכת הבריאות) והמתווה להוצאות אלו נקבע בתוכנית הסיוע הכלכלי שפרסמה הממשלה. בתיקונים שאושרו בחודשים אפריל ויוני הוגדלה מסגרת התקציב של התקציב המשכי בסכום כולל של כ-49.65 מיליארד ש"ח. זהו תקציב ייעודי לנושא הקורונה, שנוסף על בסיס התקציב ההמשכי, שהוא כ-399.8 מיליארד ש"ח. נציין כי בהוראת השעה לשנת 2020 התקציב הייעודי מחושב כשיעור מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2019.

אופן חלוקת התוספת התקציבית למגוון התחומים לא נכלל בהצעת החוק המקורית, שהוגשה לכנסת בחודש אפריל. לבקשת הוועדה, במסגרת הכנת הצעת החוק בוועדת הכספים נוספו פירוט התחומים שהתוספת תוקצה להם והסכומים המיועדים לכך, ובהמשך הונחה תוכנית מפורטת על שולחן הכנסת.

2. השינוי המוצע במסגרת הצעת החוק

כאמור, בחודשים אפריל ויוני אישרה הכנסת בהוראת שעה את הגדלת המסגרת התקציבית לשנת 2020 בתקופת התקציב המשכי בסכום כולל של 49.65 מיליארד ש"ח. עם זאת, נוכח צרכים נוספים שהתעוררו והרחבת תוכנית הסיוע הממשלתית התעורר כעת צורך בהגדלה נוספת של ההוצאה הממשלתית בשנת 2020, ומוצע לתקן שוב את הוראת השעה כך שתתאפשר הגדלה נוספת של המסגרת התקציבית מעבר למה שאושר בתיקונים הקודמים. על פי ההצעה, המסגרת התקציבית לשנת 2020 תגדל בכ-25 מיליארד ש"ח נוספים, והתקציבים המיועדים לתחומים המפורטים בהוראת השעה יעודכנו בהתאם.

בלוח 1 להלן מפורטת התפלגות התוספת התקציבית לפי מגוון הנושאים, כפי שנקבע בהוראת השעה בתיקונים הקודמים ועל פי השינוי המוצע.

⁷ עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 14 ביולי 2020.

לוח 1 - תוספת התקציב לפי סעיפי התוכנית שהוצגו בהוראת השעה, התיקון המוצע לעומת החוקים שהתקבלו (במיליארדי ש"ח)⁸

פסקת משנה	שם פסקת משנה ⁹	תקציב לפי תחום לפי מועד התיקון			שינוי לעומת התיקון הקודם	
		אפריל	יוני	התיקון המוצע	סכום	שיעור
א	בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומענק מיידית למשרדי הממשלה	11	14	14.6	0.6	4.3%
ב	שיפוי המוסד לביטוח לאומי	3.8	4.5	12.2	7.7	171.1%
ג	מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים	9	16	31.7	15.7	98.1%
ד	מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים	0.8	1.35	0.9	-0.45	-33.3%
ה	הנחות בארנונה	2.6	2.6	3.9	1.3	50%
ו	עלות תקציבית של פתרונות אשראי	2.25	5.35	6.1	0.75	14%
ז	תשתיות, טכנולוגיה עילית, דיגיטציה ותוכנית יציאה מהמשבר	4.7	4.6	3.1	-1.5	-32.6%
ח	מטרות אחרות	0	1.25	2.35	1.1	88%
	סך הכול	34.15	49.65	74.8 ¹⁰	25.1	50.76%

מהטבלה אפשר ללמוד כי על פי השינוי המוצע תינתן תוספת תקציב לכל הנושאים, למעט לסעיפים ד' (הכשרות מקצועיות וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים) וז' (תשתיות, טכנולוגיה וכו'), שבהם יש הקטנה של התקציב.

בנתוני משרד האוצר¹¹ אפשר לראות כי התקציב שהוקצה לתחומים אלו טרם בוצע עד כה או בוצע בשיעור נמוך ביותר. הסעיף שבגיננו מבוקשת תוספת התקציב הגדולה ביותר הוא "מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים" - תוספת של 15.7 מיליארד ש"ח. סעיף "שיפוי המוסד לביטוח לאומי" הוא הסעיף שבו שיעור התוספת המתבקשת הוא הגדול ביותר - תוספת של כ-171%. הגידול בשני תחומים אלה נובע מכך שהרחבת תוכנית הסיוע הממשלתית כוללת הארכת התקופה שבה ישולמו דמי אבטלה למי שאיבדו את מקום עבודתם או הוצאו לחל"ת, מעבר לתקופה שאושרה בתיקונים הקודמים, וכן הרחבת תוכניות המענקים לעסקים ועצמאיים.

⁸ השוואה בין, חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) והצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון).

⁹ בחלק מפסקות המשנה מוצע לערוך שינוי מסוים בשם הפסקה. השם המובא בלוח הוא השם המקורי.

¹⁰ נציין, כי מספר זה שונה במעט מהמספר בלוח 2 להלן. ההבדל נובע כנראה מעיגול המספרים.

¹¹ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, חטיבת מקרו ותקציב, אומדן ראשוני לביצוע תקציב ההוצאות, גירעון הממשלה ומימונו לתקופה ינואר-יוני 2020, 5 ביולי 2020.

הגדלת התקציב המיועד להעברה למוסד לביטוח לאומי נועדה לשפות את המוסד על ההוצאות הנוספות בגין כלי המדיניות שנקבעו, מעבר לזכאויות הניתנות בשגרה על פי חוק.¹² כאמור, במסגרת הוראת השעה, התקציב הייעודי הנוסף החל מחודש אפריל מחושב כשיעור מהתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2019. בלוח 2 להלן מוצגת התוספת התקציבית לכל אחד מהחודשים אפריל עד דצמבר 2020, לפי שני התיקונים שאושרו בחודשים אפריל ויוני ולפי ההצעה החדשה.

לוח 2 – התוספת התקציבית הייעודית למאבק במשבר הקורונה על פי השינוי המוצע (במיליארדי ש"ח)¹³

חודש	התיקון באפריל		התיקון ביוני		התיקון המוצע (יולי)		סך הכול תקציב
	התוספת	שיעור התוספת	התוספת	שיעור התוספת	התוספת ¹⁴	שיעור התוספת	
אפריל	10.5	2.65%	10.5	ללא שינוי	-	-	10.5
מאי	7.1	1.78%	7.5	1.88%	-	-	7.5
יוני	5.2	1.31%	11.7	2.94%	-	-	11.7
יולי	3.4	0.85%	5.4	1.36%	-	-	5.4
אוגוסט	2.4	0.61%	5.8	1.45%	1.4	1.81%	7.2
ספטמבר	1.4	0.35%	2.2	0.55%	8.1	2.59%	10.3
אוקטובר	1.4	0.35%	2.2	0.55%	2.4	1.16%	4.6
נובמבר	1.4	0.35%	2.2	0.55%	8.7	2.75%	10.9
דצמבר	1.4	0.35%	2.2	0.55%	4.4	1.65%	6.6
סך הכול	34.2		49.65		25		¹⁵ 74.7

מהנתונים בלוח אפשר ללמוד כי על פי המוצע סך המסגרת התקציבית הייעודית בשנת 2020 תגדל בכ-25 מיליארד ש"ח נוספים, כך שסך ההוצאה הממשלתית הייעודית הישירה תהיה כ-74.7 מיליארד ש"ח, לעומת 49.65 שאושרו בחודש יוני. בהקשר זה נציין כי התוכנית הממשלתית כוללת גם סיוע באמצעות העמדת הלוואות אשראי בערבות ממשלתית, כך שסך התקציב המיועד לסיוע במסגרת התוכנית הממשלתית גבוה יותר. היות שהתוספת התקציבית המבוקשת היא כ-74.7 מיליארד ש"ח, מדובר בתוספת של כ-18.8% לעומת בסיס התקציב ההמשכי על פי תקציב 2019. נוסף על התיקון המוצע בהוראת השעה בחוק-יסוד: משק המדינה, הוגשה לכנסת גם הצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020.¹⁶ במסגרת הצעה זו מוצע לאפשר להגדיל את ההוצאה התקציבית המותרת בשנת 2020 בכ-18.8% מעבר לגידול המותר על

¹² עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 14 ביולי 2020.

¹³ חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁴ הסכומים בעמודה זו משקפים את התוספת מעבר לסכומים שאושרו בחודש יוני ולא את תוצאת המכפלה של השיעורים החדשים בתקציב לחישוב מגבלת ההוצאה ב-2019. בעמודה משמאל (סך הכול תקציב) מוצגת התוספת התקציבית בכל חודש בהתאם לשיעורים המעודכנים.

¹⁵ נציין, כי מספר זה שונה במעט מהמספר בלוח 1 לעיל. ההבדל נובע כנראה מעיגול המספרים.

¹⁶ הצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, 14 ביולי 2020.

פי החוק להפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, שבה קבוע הכלל הפיסקלי שלפיו נקבע הגידול המותר בהוצאה הממשלתית משנה לשנה, כך שהתוספת הייעודית עקב נגיף הקורונה (לא כולל התוספת להחזר החובות למוסד לביטוח לאומי¹⁷) תבוא לידי ביטוי גם בתקציב לשנת 2020 לכשיאושר.

מניתוח שיעורי התוספת התקציבית בכל אחד מהחודשים עולה, כי בעוד שעל פי שני התיקונים הקודמים לחוק-היסוד השיעורים בחודשים ספטמבר-דצמבר היו אחידים, על פי המוצע מדובר בשיעורים שונים. השיעורים המעודכנים נקבעו בהתאם לפריסה הצפויה של ביצוע התוכנית, ומכיון שיש בה מרכיבים המשולמים אחת לחודשיים, הפריסה של התוספת התקציבית הנדרשת בכל חודש היא בהתאם.¹⁸

2.1 סיכום

מהנתונים שהוצגו במסמך זה אפשר ללמוד כי בהצעת החוק מוצע להגדיל את התקציב שהממשלה תוכל להוציא בשנת 2020 (או עד אישור תקציב קבוע) ב-25 מיליארד ש"ח נוספים, מסכום של כ-49.65 מיליארד ש"ח, כפי שאושר לאחר התיקון בתחילת חודש יוני, לסכום כולל של כ-74.7 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, מוצע להפחית את הסכום הנוסף שנקבע להחזר חובות למוסד לביטוח לאומי ל-7 מיליארד ש"ח. נציין, כי סכומים אלו משקפים את ההוצאה הממשלתית התקציבית. נציין עוד כי תוכנית הסיוע הממשלתית כוללת תקציבים נוספים במסגרת הלוואות (אשראי) בערבות מדינה.

¹⁷ ככול שאכן תהיה הגדלה בפועל של החזר החובות למוסד לביטוח לאומי, התוספת התקציבית תהיה על חשבון התקציב הרגיל של שנת 2020 ולא כחלק מהתוספת הייעודית.

¹⁸ עידו שוואב, רפרנט תקציב, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 14 ביולי 2020.

נספח ע/5

מכתב מאת העותרת מיום 12.10.2020



12 אוקטובר 2020, כ"ד תשרי תשפ"א

לכבוד

ח"כ ישראל כ"ץ	ח"כ בנימין נתניהו
שר האוצר	ראש הממשלה
ממשלת ישראל	ממשלת ישראל
ירושלים	ירושלים

שלום רב,

הנדון: התפטרות בכירי משרד האוצר ומינוי מחליפים באופן בהול
לצורך הכנת תקציב המדינה לשנים 2020-2021

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. אתמול (ראשון, 11.10.2020) פורסם בכלי התקשורת השונים כי מנכ"לית משרד האוצר, גבי קרן טרנר-אייל התפטרה מתפקידה, פחות ממחצית השנה לאחר מינויה למנכ"לית משרד האוצר.¹
2. כידוע לכם, מדובר בהתפטרות שלישית במספר של מנהלים בכירים במשרד האוצר במהלך שלושת החודשים האחרונים. זאת, לאחר שבסוף חודש יוני הודיע החשב הכללי, מר רוני חזקיהו, על פרישתו בסוף חודש אוקטובר, ולאחר התפטרותו של מר שאול מרידור, ראש אגף התקציבים לשעבר במהלך חודש אוגוסט האחרון.
3. התפטרות המונית זו מעידה על התנהלות בלתי תקינה במשרד האוצר, דווקא באחת מהתקופות הקשות שידעה מדינת ישראל מבחינה כלכלית ב-30 השנים האחרונות, כאשר שירות התעסוקה וביטוח לאומי דיווח על למעלה מ-700 אלף מובטלים, לפני שהחל הסגר השני.² מעבר לכך, ההתמודדות עם משבר הקורונה והיעדרו של מנגנון תמיכה כלכלית הביאו לסגירה של עשרות

¹ למשל, גד ליאור "אחרי פחות מחצי שנה: מנכ"לית האוצר קרן טרנר התפטרה מתפקידה" Ynet (11.10.20) <https://www.ynet.co.il/economy/article/SyHt3ulvD>

² שחר אילן, "הערכות לקראת הסגר השני: מאות אלפי מובטלים חדשים", כלכליסט (13.9.2020) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3849422,00.html>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- אלפי עסקים קטנים (נכון לתחילת ספטמבר, לפני שהחל הסגר השני), ולפגיעה קשה באחד ממנועי הצמיחה של המשק.³
4. תקופה מורכבת זו איננה תקופה בה יכול האוצר להתנהל בצורה בלתי מקצועית, גם לאור הגירעון ההולך והתופח; האפשרויות המוגבלות הקיימות בשעה של משבר עולמי גדול, החמור ביותר ב-70 השנים האחרונות; והמורכבות התקציבית בה נמצאת מדינת ישראל גם לפני משבר הקורונה והתקציב ההמשכי.
5. דומה כי דווקא בתקופה קשה זו משרד האוצר יאלץ לפעול ללא הפקידות הבכירה ורבת הניסיון שהועסקה בו עד כה. לאור העובדה שמדובר ב"מכה" שהחלה עם כניסת השר כ"ץ לתפקיד, וכן לאור התבטאויות שונות של המנהלים הבכירים שעזבו, אין אלא להסיק כי הסיבה לאירועים חמורים אלו נעוצה באופן ההתנהלות אל מול אותם הגורמים המקצועיים. התוצאה הישירה הנובעת מכך היא שמשרד אוצר נאלץ לפעול ללא גורמים מקצועיים באחת מהתקופות הקשות והמאתגרות שידע המשק הישראלי.
6. כך, למשל מר שאול מרידור, ראש אגף תקציבים לשעבר, העיד במכתב שראה אור,⁴ כי הסיבה להתפטרותו הוא הקושי במתן התייחסות מקצועית במסגרת עבודתו במשרד האוצר מאז שמונית לתפקיד השר, ובמילותיו:
- "לצערי, אתה (בכוונה אליך, שר האוצר - הח"מ) לא מאפשר לי ולמשרתי ציבור רבים אחרים באגפים השונים במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה אחרים לעשות את מה שאנחנו יודעים לעשות - לגבש, להציע, לנתח ולבקר צעדי מדיניות שיאפשרו למשק הישראלי לצלוח את תקופת המשבר הכלכלי הקשה שפוקד אותנו, לצד תמיכה במאמץ הלאומי לטיפול יעיל במגפת הקורונה"
7. עוצמתו של משרד-מטה מקצועי, לא כל שכן משרד האוצר, נובע מיכולתם של פקידים-מומחים לפעול באופן יעיל ומקצועי. כל התפטרות של גורם מקצועי בדרגים בכירים אלה מביאה לפגיעה מהותית בתפקודו המקצועי של משרד האוצר.
8. ויודגש, אף מינוי ממלאי מקום (כך, למשל, דווח על מינויו של ערן יעקב, מנהל רשות המיסים לממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר), פירושו פגיעה מהותית במנהל התקין. מינויים זמניים אלה יביאו ככל הנראה לפגיעה באופן מילוי תפקידים כממלאי מקום (למשל, הם עלולים להביאם למצב של ניגוד עניינים, שכן בעודם מבקשים להפוך את המינוי הזמני לקבוע, הם עלולים לקבל החלטות שאינן מקצועיות), ופגיעה במשרה המלאה שלהם (ומדובר במשרה חשובה בפני עצמה), שנתרה ללא איוש.

³ עדי דברת-מזרחי "ההולכים לחורבן כלכלי: אלפי עסקים לא ישרדו את הסגר השני" **The Marker** (12.9.2020) <https://www.themarker.com/consumer/premium-1.9149907>

⁴ מערכת **The Marker**, "מסמך: מכתב ההתפטרות המלא של שאול מרידור" (31.8.20)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

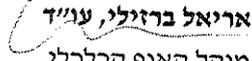
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



9. אשר על כן, יש למנות מחליפים קבועים למשרות של כל בכירי האוצר שהתפטרו בהקדם, כבר בשבועות הקרובים ולהימנע מאיוש מתמשך של ממלאי מקום. ויודגש, פירוש הדבר הוא שאיתור המועמדים יחל בימים הקרובים.
10. יתרה מזו, איוש תפקידים בכירים אלו – המהווים יחדיו את הפקידות הבכירה ביותר במשרד האוצר בגיבוש המדיניות המקרו-כלכלית של מדינת ישראל – הוא קריטי דווקא בתקופה זו בה עומד על הפרק גיבוש תקציב המדינה לשנים 2020-2021 (למעשה, לשבוע האחרון של שנת 2020 ולשנת 2021 במלואה).
11. דיווחים הימים האחרונים מעלים את החשש שבכוונת שר האוצר לפצל את התקציב לשתי תקופות שונות – קרי, להעביר תקציב לשבוע האחרון בלבד של שנת 2020; ובהמשך תקציב אחר לשנת 2021.⁵ המדובר בדיווח מטריד, הסותר את יסודות התקציב; והעומד בניגוד מוחלט לחובה המנהלית לפעול בסבירות ובמקצועיות עבור מדינת ישראל. ייתכן אפוא שברקע גל ההתפטרויות ממשרד האוצר עומדת כוונה בלתי-מקצועית זו, הנובעת כל-כולה ממניעים פוליטיים צרים, והעולים אף כדי שימוש לרעה בסמכות שניתנה בידיך.
12. לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים והדחיפות הרבה במינוי מחליפים במשרד האוצר, נבקש לקבל את תגובתכם – הן לעניין התקדמות במינויים אלה; והן ביחס לכוונת משרד האוצר לפעול לגיבוש תקציב המדינה לשנים 2020-2021 – וזאת לא יאוחר מיום 19.10.2020.
13. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,


חנ שופן, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון


אריאל ברזילי, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

העתק: ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי במשרד האוצר

⁵ גד ליאור "שר האוצר מודה: בדצמבר יאושר תקציב לשמונה ימים בלבד" YNET (8.10.2020)
<https://www.ynet.co.il/economy/article/Syk3f6n8w>

נספח ע/6

מכתב מאת העותרת מיום 2.11.2020



2 נובמבר 2020, ט"ו חשוון תשפ"א

לכבוד

ח"כ בנימין נתניהו	ח"כ ישראל כ"ץ
ראש הממשלה	שר האוצר
ממשלת ישראל	ממשלת ישראל
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: היעדר תכנון תקציבי והגשת תקציב 2021

סימוכין: מכתבנו מיום 12.10.2020 בכותרת "התפטרות בכירי משרד האוצר ומינוי מחליפים באופן בהול לצורך הכנת תקציב המדינה לשנים 2020-2021"

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. כידוע, במהלך שנת 2020 פעלה ממשלת ישראל ללא תקציב מוסדר ועל בסיס תקציב המשקי, בהתאם לסי' 3ב לחוק יסוד: משק המדינה. סיטואציה זו נוצרה בעקבות מערכות הבחירות שנערכו בזו אחר זו בשנים 2019 ו-2020.
2. אף על פי שתקציב המדינה היה אמור לעבור במהלך חודש ספטמבר, בהתאם לחוק יסודות התקציב – בעקבות תיקונים שנעשו לחוק יסודות התקציב: משק המדינה, במה שכונה "חוק האזור", נדחה אישור התקציב עד ליום 23.12.2020.
3. בנוסף ועל מנת לאפשר את ההתנהלות הזו, תוקן חוק היסוד בהוראת שעה ובמסגרת זו הוקצו סכומים נוספים החורגים במלך השנה. התוספות התקציביות הללו נעשו באמצעות פתרונות תקציביים שנפתרו במיוחד לאירוע, תוך שימוש משולב בקופסאות חוץ תקציביות וב"מיני תקציב" (המכונה "תכנית פעולה מפורטת"), אשר לא קיבל אישור של ממש מהכנסת, בניגוד גמור לחוקי התקציב ותוך פגיעה תמורה ברשות המחוקקת. לשם הגילוי הנאות יוער כי בעניין חוק האזור הגישה התנועה עתירה בבג"ץ 5969/20.



4. בעקבות דברים אלה הגיעה מדינת ישראל למצב האבסורדי הנוכחי, בו, בהתאם לפרסומים בתקשורת וברשתות החברתיות,¹ הורה שר האוצר לגורמים המקצועיים במשרדו להכין את התקציב לשנת 2020 לשבוע בלבד (להלן: "החלטת שר האוצר").
5. משמעות החלטת שר האוצר היא שלא די בכך שמדינת ישראל התנהלה בכל שנת התקציב 2020, אחת מהשנים המורכבות מבחינה כלכלית (בשל משבר הקורונה ובשל מערכות הבחירות) ללא תקציב מוסדר ובתקציב המשכי, אף שנת התקציב 2021 צפויה להיפתח ללא תקציב.
6. מדובר בפגיעה חמורה ברשות המחוקקת ובציבור, שהרי, **העברת חוק התקציב הוא-הוא האופן בו מביעה הכנסת את אמונה בממשלה**. במקרה בו אין אישור של הכנסת לחוק התקציב הממשלתי, עתידה של הממשלה בספק, כוחה למשול הוא מעורער ומשילוחה מוגבלת. עקרונית אלה אף הובהרו בחוק יסוד: משק המדינה, אשר מסדיר את אופן חקיקת חוקי התקציב. יתרה מכך, **כידוע, תקציב המדינה מהווה ביטוי בסיסי וחשוב ביותר למדיניות הממשלה**, ובאישורו בחוק – הכנסת נותנת את אמונה במדיניות הממשלה; והוא משמש כלי של מדיניות. ברור לכל בר דעת כי **תקציב שמועבר לשבוע ימים בלבד אינו יכול להציג את מדיניות הממשלה**.
7. אשר על כן, מדובר בהחלטה שאיננה סבירה באופן קיצוני, אשר פוגעת באופן חמור ביותר בעצמאות הכנסת ובהפרדת הרשויות. לאור מצב הדברים, ההחלטה הסבירה היחידה שיכולה להתקבל במשרד האוצר היא תקציב כביכול "דו שנתי" (של שנה ושבוע) חד פעמי או כל הסדר תקציבי אחר – כך שהתקציב לשנת הכספים 2021 יועבר כבר כעת. ההחלטה להציג תקציב ל-2020 בלבד מתעלמת במופגן מכלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, בראשם סוגיית הזמן הכמעט מגוחך שנותר לשנת 2020 בעת העברת התקציב וחוסר הוודאות בו יוותר המשק הישראלי.
8. חוסר הסבירות הקיצוני אף מתבטא במצבים אבסורדיים של ממש שנגרמו בעקבות החלטת שר האוצר. כך, יוזכר כי בהתאם לסי' 3(ב)(1) לחוק יסוד משק המדינה, מוטלת על ממשלת ישראל החובה להניח את הצעת תקציב 2021 על שולחנה של הכנסת עד ליום 1.11.2020. במקביל, תקציב 2020 אמור להיות מונח על שולחן הכנסת ביום 8.11.2020, שבעה ימים אחרי מועד ההנחה של תקציב 2021. **בפועל תקציב 2021 לא הונח על שולחן הכנסת במועד**.
9. מעבר לכך, ברי כי החלטת שר האוצר בעניינו עולה כדי שימוש לרעה בסמכותו. הרי, מטרתו נגועה בשיקולים פוליטיים זרים וכן בשיקולים פרסונליים אשר פוגעים מהותית בכלכלת מדינת ישראל ומהווים ניצול ציני של כוחו של שר האוצר לטובת שיקולים פוליטיים צרים.
10. יתר על כן, ככל שתיפתח שנת התקציב 2021 ללא תקציב, תשוב הממשלה ותשתמש בכלי ה"נוח" של הקופסאות התקציביות ו"מיני תקציב". כלים שלא מאפשרים תכנון תקציבי ראוי,

¹ גד ליאור "שר האוצר מודה: בדצמבר יאושר תקציב ל-8 ימים" Ynet (8.10.2020) <https://www.ynet.co.il/economy/article/Syk3f6n8w>
רחי יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504, Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



ושלא מביא את מדיניות הממשלה במלואה בפני הכנסת, כלי השימוש בו נוח במיוחד מבחינה פוליטית, בכך שהוא מצמצם את הביקורת הציבורית על חלוקת הכספים.

11. ההתנהלות באמצעות קופסאות חוץ תקציביות, "מיני תקציב" ודומיהן היא התנהלות כלכלית בעייתית, אשר עשויה להיות מוצדקת אולי, בנסיבות מסוימות, של חוסר ודאות פוליטית שמוביל לכך שתקציב לא עבר, **בשילוב** עם מצב חירום. עם זאת, אין ספק כי בעניינינו החלה הממשלה לעשות שימוש בפרקטיקה זו אף למטרות שאינן קשורות למשבר הקורונה והמשיכה לעשות בו שימוש, גם לאחר שהוקמה ממשלה והיה עליה להעביר את התקציב. כך למשל, דווח בתקשורת כי חלק משמעותי מהתוספת של חודשים ספטמבר-דצמבר יועבר להגדלה של תקציב מערכת הביטחון ביותר משלושה מיליארד שקלים.²

12. לא בכדי הדרישה להפסיק את השימוש בקופסאות התקציביות עם העברת התקציבים באה לידי ביטוי בתיקון שנעשה לחוק יסוד: משק המדינה (בס' 3ב. (א1)(2)).

13. לא למותר לציין שהדברים באים על רקע המשבר הכללי במשרד האוצר דווקא בתקופה קשה זו משרד האוצר יאלץ לפעול ללא הפקידות הבכירה ורבת-הניסיון שהועסקה בו עד כה. היעדרות קריטית במיוחד על רקע הגרעון ההולך וגדל הוא במינוי חשכ"ל קבוע.³ חשיבות הדבר אף לא נעלמה מעיני היועץ המשפטי של משרד האוצר.⁴ יודגש שמכתב קודם באותם נושאים [המופיע בסימוכין] טרם נענה על-ידכם.

14. לנוכח חשיבותם הרבה של הדברים, ולאור הדחיפות בהעברת התקציבים, נבקש לקבל את תשובתכם הן לעניין תקציב 2021, על כל היוצא מכך, והן לעניין מינוי בכירים למשרד האוצר ובפרט למינוי החשכ"ל, וזאת לא יאוחר מיום 8.11.20.

15. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

חן שופן, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

² נעמה לנדאו ויונתן היס, "הממשלה אישרה תוספת של 11 מיליארד שקל לתקציב המדינה", הארץ (10.9.2020) <https://www.haaretz.co.il/news/politi/1.9143510>

³ על הפערים שנוצרו שבעקבות אי מינוי החשכ"ל דווקא במשבר הכלכלי שפוקד את מדינת ישראל היום ר' עמרי מילמן "ממחר לישראל אין חשכ"ל, וזה רק הצרה הקטנה של שר האוצר" **כלכליסט**, 31.10.2020.

⁴ עמירם ברקת "היועץ המשפטי של משרד האוצר: למנות מיד חשב כללי במקום חזקיהו" **גלובס** (1.11.2020) https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001347831#utm_source=RSS

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل
The Movement for Quality Government in Israel



העתק: ד"ר אביחי מנדלבלוט, היועץ המשפטי לממשלה
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי במשרד האוצר
עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il