



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

סימוכין : 01857515
היועצת המשפטית לוועדת הכספים
כ' בסיוון, התשע"ה
07 ביוני 2015

לכבוד

חברי ועדת הכספים

נכבדי,

הנדון: הצעת חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות)
(הוראת שעה) (תיקון מס' 4)

א. תיאור תמציתי של הצעת החוק

1. בהצעת החוק שבפניכם מוצע לתקן את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), ולקבוע הוראת שעה הקובעת כי תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 יהיה תקציב דו-שנתי שיכלול את הוצאות הממשלה לכל אחת מהשנים האמורות.
2. עוד מוצע להתגבר על המועדים המנויים בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, ובסעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה, כך שבמקום שהתפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק תקציב תהיה בתוך 100 ימים מיום כינון הממשלה ייקבעו 175 ימים, וכן במקום ההוראה לפיה יש להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לכל המאוחר 55 ימים מיום כינון הממשלה, תיקבע הוראה שלפיה יש להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לכל המאוחר 101 ימים מיום כינון הממשלה.
3. בנוסף, מוצע לקבוע כי במצב שבו הממשלה מניחה את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי כאמור על שולחן הכנסת לפני היום ה-101 מיום כינונה (במקום 55 כפי שקבוע כיום), יהיה היום הקובע 74 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את הצעתה (במקום 45 כפי שקבוע כיום).
4. כלומר, לפי האמור לעיל, על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לא יאוחר מיום 23/8/2015, ועל הכנסת לאשר את התקציב עד יום 5/11/2015, או תוך 74 ימים מיום הנחת הצעת התקציב במקרה שבו ההצעה הונחה לפני יום 23/8/2015, ובכל מקרה לא יעמדו לכנסת יותר מ-74 ימים.
5. ההצדקה לקביעת תקציב דו-שנתי ולהארכת המועד לאישור חוק התקציב, נובעת, לפי דברי ההסבר להצעת החוק, בשל נסיבות ייחודיות וחריגות שנוצרו כדלקמן:

ראשית, הממשלה היוצאת לא גיבשה הסכמות שיאפשרו את אישור תקציב המדינה לשנת 2015 בכנסת ועל רקע האמור נערכו בחירות ביום 17/3/2015. משכך, לא הושלמה העבודה לגיבושו של תקציב המדינה לשנת 2015 בידי הממשלה היוצאת. לענין נימוק זה יצוין, כי תקציב 2015 עבר בקריאה הראשונה בכנסת ה-19 ביום 10/11/2014 ומשכך הושלמה עבודת גיבושו בידי הממשלה היוצאת, אך ניתן להבין שהממשלה הנכנסת מבקשת להביא תקציב עם סדרי עדיפויות אחרים.

שנית, הממשלה ה-34 כוננה בשלב מאוחר של השנה (14/05/2015), ולכן אין מנוס מאישור התקציב לשנת 2015 במועד מאוחר. מצב דברים זה מביא לכך שיהיה צורך לאשר את תקציב 2015 ואת תקציב 2016 בזמן קצר ביותר, ואף מקביל.

שלישית, לפי משרד האוצר, התחזיות להוצאות הממשלה בשנות התקציב 2015 ו-2016 ולהכנסות הצפויות ממסים בשנים האמורות, יוצרות קושי פיסקאלי ממשי, שמחייב לדעת גורמי המקצוע במשרד האוצר, לקבל כבר עתה את ההחלטות הנדרשות הן לגבי שנת 2015 והן לגבי שנת 2016.

להלן רקע משפטי בנוגע למועד לאישור תקציב המדינה :

ב. פרק הזמן שבו יש לאשר את התקציב לאחר כינון הממשלה לפי חוק היסוד הקיים

6. סעיף 36א(א) לחוק יסוד הכנסת קובע שבשנת כספים רגילה אם לא אושר התקציב בתוך 3 חודשים מתחילת שנת הכספים – יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה, כלומר: יום 31/3 בשנת כספים רגילה הוא המועד הקובע להתפזרות. עד שנת 2014 סעיף 36א(ב) קבע שבשנת בחירות המועד הקובע יהיה 45 ימים מיום כינון הממשלה או שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים, לפי המאוחר.

7. בשנת 2014, במסגרת הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (המכונה: "תיקוני חוק המשילות"), תוקן סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת בתיקון של הוראת קבע, כך שבכנסת ה-20 הוא היה אמור להיות מופעל לראשונה, ונקבע בו שבמקום 45 ימים, המועד הקובע בשנת בחירות יהיה 3 חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר.

8. לענין תקציב 2015- המשמעות היא שלפי חוק היסוד הקיים, יש לאשרו עד יום 21/08/2015, כאשר 100 הימים מתחלקים כך שלממשלה יש 55 ימים מיום כינונה להניח התקציב ולכנסת 45 ימים להכינו לקריאה השנייה והשלישית¹.

9. הסיבות להארכת קבע נעוצות בכך שבשנים 2009 ו-2013 שהיו שנים של בחירות, האריכה הכנסת בהוראת שעה, בכל פעם, את המועד להעברת חוק התקציב מ-45 ימים כדלקמן: בשנת 2009, לאחר שהתקיימו בחירות, על רקע נסיבות חריגות ומיוחדות אשר כללו

¹ סעיף 36א(ב)(1) לחוק יסוד: משק המדינה תוקן אף הוא במסגרת הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) והוא קובע: " הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך לא יאוחר מששים 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".

התמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי הוצע לקבוע תקציב דו-שנתי באופן חריג וכחוראת שעה לשנים 2009 ו-2010 והמועד של 45 ימים הוארך ל-107 ימים; בשנת 2013, לאחר הבחירות, הוחלט שוב לפעול בדרך של תקציב דו-שנתי, והחוק תוקן כך שבמקום 45 ימים, יהיו 135 ימים. לפי דברי ההסבר להצעה, קביעת המועד כאמור נדרשה בשל הנסיבות הייחודיות שנוצרו.²

10. במסגרת הדיונים שנערכו בוועדת החוקה, חוק ומשפט בשנת 2014 לעניין הארכת המועד לאישור התקציב מ-45 ימים ל-100 ימים, משרד האוצר הביע את התנגדותו להארכה האמורה וטען שמשמעותה היא שהממשלה ממשיכה לפעול שלא על פי אישור הכנסת בתקציב המדינה, דבר המהווה פגיעה בליבה של המשילות.

11. לפיכך, משרד האוצר הציע שלא להאריך את התקופה שעמדה על 45 ימים לפני התיקון האמור לחוק וראה לעניין זה דבריו של היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד יואל בריס:³

"...ההארכה של המועד לאישור התקציב משמעו, ואני חוזר עוד פעם על הדברים, שהממשלה ממשיכה לפעול שלא על-פי אישור הכנסת בתקציב המדינה, וזה דבר שאנחנו רואים בו, אדוני, לא פגיעה במשילות, בעיני זו ליבה של המשילות. הכנסת כריבון, כנציגת העם, אומרת לממשלה: אלה הדברים שבהם אנחנו מוכנים שתוציאי את כספי הציבור. הכנסת את היד שלך לכיס של כל האנשים בישראל ולקחת מהם כספי מיסים, אנחנו נגיד לך מה לעשות עם הכסף הזה. אתה כממשלה לא יכול בעצמך להגיד מה ייעשה בכסף הזה. הממשלה מצד עצמה לא יכולה לקבוע תוכניות וסדרי עדיפויות בפעולותיה ובהוצאה תקציבית בלי לקבל את אישור הכנסת. זו ליבת המשילות בעינינו. לכן במאזן הזה קבע המחוקק את 45 הימים. 100 הימים שהיו בפעמים הקודמות הן בנסיבות מאוד חריגות והן קשורות בסופו של דבר גם למעבר לתקציב הדו-שנתי.

אני מסכים אגב, כרגע, שהפתרון שאומר שהממשלה תקבע מתי יש הצבעה, יש בה בעייתיות, ולכן אנחנו לא מניחים אותה על השולחן, אנחנו רק אומרים: **כל הגדלה של מספר הימים צריכה להיעשות מתוך ראייה שזה פוגע במשילות במובן זה שהממשלה תמשיך לפעול בתקציב המדינה בלי אישור הכנסת. לכן אנחנו מציעים כרגע לשמור על 45 הימים, כפי שהם עכשיו, לא לקפוץ ל-100 ימים, שהם מקרי הקצה, וגם בפעמים האלה יכול להיות שהיינו יכולים אפילו בלעדיהם, בגלל הצד השני של המטבע, לא לאשר פעילות ארוכה ללא אישור הכנסת בתקציב המדינה.**

"...אכן היסוד שאנחנו רואים ממש כשורש גם של חוק-יסוד: משק המדינה וגם של המשילות הכללית של הממשלה היא שהממשלה פועלת רק בתקציב שאושר בכנסת. המצב החריג, הבלתי נסבל, שאנחנו אומרים לעצמנו כל הזמן: תסתובבו כאן בתחושה של מועקה – אני אומר את זה לעובדים שלי במפורש – **במצב של 1 חלקי 12. אני מצפה שכולנו נסתובבו כאן בתחושה של מועקה, כי אכן היסוד לא מתקיימת, אנחנו לא פועלים מכוח תקציב שאושר בכנסת...**

...לכן אם אנחנו קובעים איזו מעורבות ממשלתית, החשש הברור הוא שנגיע למצב שהממשלה תקבע סדרי עדיפויות, כי אם אומרים לממשלה: תחליטי בין הפרויקט הזה לפרויקט ההוא – את תחליטי, ולא הרצון לדבוק בהוראת סעיף קטן (ב) שבחוק היסוד – זה אומר שמישהו כאן קובע כאן למעשה סדרי עדיפויות.

² חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2). הנסיבות הייחודיות שפורטו בדברי ההסבר להצעת החוק: הממשלה היוצאת לא הצליחה לגבש הסכמות שיאפשרו את אישור תקציב המדינה לשנת 2013 בממשלה ובכנסת. לעניין זה יצוין כי ביחס לשנת 2013 לא זו בלבד שלא הונחה הצעת התקציב על שולחן הכנסת, אלא שהיא אף לא הוגשה לממשלה. זאת ועוד, נוכח הנסיבות הפיסקליות גיבוש התקציב לשנת 2013 היווה משימה מורכבת ולכן נדרש זמן ממושך יותר להכנת הצעת חוק התקציב משהוקצב לכך בשנת 2009.

³ פרוטוקול מס' 84 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט (25 בנובמבר 2013).

אף אגף התקציבים במשרד האוצר התנגד להארכת התקופה שעמדה על 45 ימים וראה לעניין זה דבריו של יוגב גרדוס⁴:

"...גם 45 הימים שקבועים בחוק זה לא מספר שיצא מנוסחה מתמטית. בסוף רק צריך להבין – גם יואל אמר בצורה המשפטית שהוא מדבר בה, ואני אנסה לדבר קצת יותר בצורה כלכלית – שכל יום שהממשלה עובדת בלי תקציב מאושר זו פגיעה במשק המדינה. זו פגיעה במשק המדינה, כי בסוף תהליך תקציב – ומכירים פה את זה כל האנשים שעברו תהליך תקציב בקריירה שלהם – כולל כינוס, הן צד ההוצאות של הממשלה והן צד ההכנסות של הממשלה לתוך איזו מסגרת, בדרך כלל יש חריגה מהמסגרת וצריך לכנס אותם, וכל יום או חודש שעוברים התפקיד הזה נעשה יותר קשה.

בסוף אם הממשלה קמה בתחילת השנה, בינואר, יש לה יותר מ-45 ימים, כי החוק היום קובע את המאוחר מבין 45 ימים או שלושה חודשים מתחילת השנה. לכן אם הממשלה קמה בינואר, יש לה שלושה חודשים להעביר את התקציב. אם היא קמה יותר מאוחר, התקציב גם הופך להיות קצת פחות רלוונטי. לצורך העניין אם הממשלה קמה במרץ, ואת נותנת לה בערך שלושה חודשים להכין את התקציב ולאשר את התקציב, הוא יאושר כמו השנה, למשל בסוף יולי. בסוף יולי, נשארו לממשלה, אם זה לא תקציב דו-שנתי – השנה היה תקציב דו-שנתי, אז תהליך התקציב היה מאוד-מאוד רלוונטי – נשארו רק חמישה חודשים לסוף השנה, ממילא רוב התוכניות הממשלתיות יידחו לשנה שאחרי. ולכן הצורך לאשר את התקציב כמה שיותר מהר בתקציב חד-שנתי שעובר באמצע השנה צפונה מתחדד. לדון אם זה 45 ימים או 50 ימים, אפשר לדון בזה די הרבה, אבל מה שאנחנו רוצים להגיד בתור אגף תקציבים, ואני לא אכנס להיבטים החוקתיים, המשפטיים, המשילוניים, שיש לקצר את משך הזמן כמה שניתן..."

ג. הערות לדיון:

12. ראשית, כפי שצוין לעיל, במסגרת הדיונים שנערכו בוועדת החוקה, חוק ומשפט במסגרת הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), לעניין הארכת המועד לאישור התקציב מ-45 ימים ל-100 ימים, הביע הדרג המקצועי למשרד האוצר את התנגדותו להארכה האמורה וטען כי פעולת הממשלה שלא על פי אישור הכנסת בתקציב המדינה, מהווה פגיעה בליבה של המשילות ואף פוגעת במשק. אם כן, לא ברור מדוע בהצעת החוק שבפניכם מוצע להאריך את המועד לאישור התקציב ל-175 ימים.

13. יש לשים לב לכך, שהתיקון שנעשה במסגרת חוקי המשילות היה אמור להיות מיושם לראשונה בכנסת ה-20, ועוד בטרם נבחן- מוצע בהצעת החוק שלפניכם לתקן אותו ביחס לכנסת ה-20. יצוין, כי התיקון שנעשה בהוראת קבע בוועדת חוקה, נבחן על ידה בדיונים ארוכים והיא מצאה כי זהו ההסדר המאוזן והנכון להעברת תקציב לאחר בחירות. נראה כי בנסיבות אלה על משרד האוצר להסביר לוועדה מדוע הוא מצא לנכון לתקן הסדר זה. בנוסף, ככל שהוועדה תשתכנע שאכן נכון לתקן את ההסדר האמור של 100 הימים- מן הראוי שהיא תבחן גם את שאלת הסדר הקבע ופרק הזמן המתאים בנסיבות דומות (בהתחשב בכך שבשנת כספים שאינה שנת בחירות המועד הקבוע בחוק היסוד הוא 60 ימים לפני תחילת שנת הכספים).

14. בנוסף, יש לשים לב לכך שאם תאושר ההצעה להאריך את מועד אישור התקציב ל-175 ימים, התקציב יאושר ביום 5/11/15. משמעות הדבר היא כי שנת 2015 ברובה המוחלט תנוהל ללא תקציב מאושר על ידי הממשלה והכנסת. במצב דברים זה, תהיה רשאית הממשלה להוציא

⁴ שם.

כל חודש סכום של 1/12 מהתקציב השנתי הקודם בתנאים האמורים בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה. התנהלות ממושכת של הממשלה ללא תקציב מאושר מעלה שאלות הן ביחס ליכולת הפיקוח של הכנסת ושל הציבור על הממשלה והן ביחס ליכולת משרדי הממשלה לבצע באופן שוטף את עבודתם. בפועל, הניהול של 1/12 מתבצע על ידי החשב"לית בהתאם להנחיותיה ולהוראות הביצוע שלה, ובין היתר על ידי ועדות חריגים שבראשם נציגי החשב"לית.

וראה לעניין זה את דבריה של מיכל עבאדי, החשבת הכללית של משרד האוצר, במהלך דיון בוועדת הכספים⁵:

"...צריך להבין שהסכנה בניהול ב-1 חלקי 12 היא שאנחנו בשיקול דעת שלנו נחליט לתקצב משהו, וכשתבוא הממשלה היא תחליט שאין לזה מקום בתקציב. ואז או שאנחנו מלכדנו את הממשלה והיא חייבת לשלם את זה או שאין מקור תקציבי לשלם את זה וזה מעבר על חוק יסודות התקציב..."

וכן את דבריו של יואל בריס, היועץ המשפטי של משרד האוצר בדיון האמור:

"...המצב הזה של פעילות ממשלה ללא תקציב מאושר מבחינתנו הוא חריג שבחריג, כי היסוד של מה שאנחנו עושים זה לוודא שהממשלה פועלת בהתאם לתקציב שקיבלה הממשלה באישור הכנסת. זה הבסיס של כל העבודה התקציבית של הממשלה. לכן, צריך להבין שמה שהרווח והעיקרון הבסיסי של מה שאנחנו עושים פה הוא לדמות עד כמה שאפשר את המצב החריג שבחריגים הזה למצב הדברים הנורמלי..."

"...חוק-היסוד קובע מה עושים במצב הזה. כל התכלית שלנו כמשרד האוצר הוא לוודא שהממשלה פועלת לפי תקציב שאישרה הממשלה באישור הכנסת. זה הבסיס של מה שאנחנו עושים. לכן, מבחינה זו אנחנו נמצאים בחלל, בריק, ומה שאנחנו מנסים לעשות הוא כמה שיותר לדמות את המצב הזה למצב דברים נורמלי שבו אנחנו פועלים בהתאם לתקציב שאישרה הממשלה באישור הכנסת בפקיחות הפרלמנטרי. לכן, ה-1 חלקי 12 הוא על בסיס שנה קודמת, הפעילות ההמשכית היא על בסיס שנה קודמת, כל דבר שאנחנו יכולים להיתלות עליו ולהגיד: את זה לפחות אישרה הכנסת, ולכן אנחנו יכולים לעשות אותו גם במצב החריג הזה..."

פרופ' י' אדרעי מתייחס בספרו לחשיבות הקיימת בהסכמת הציבור ובאישור הפרלמנטרי לתקציב⁶:

"...כבר אמרנו, שביסוד חוק-היסוד עומדות דרישות ההסכמה של הציבור והאישור הפרלמנטרי. מנגד אין אפשרות להקפיד את פעולות הממשלה. על כן נדרש איזון בין מצב בו אין הסכמה בשנה הנוכחית לבין החשש מפני שיתוק מוחלט של פעילות הממשלה. האיזון שנבחר הוא זה המייחס את ההסכמה הציבורית והאישור הפרלמנטרי שניתן בשנה הקודמת, לשנה הנוכחית..."

ובהמשך:

"...סעיף 33 אינו 'מרפא' לדעתי את הפגם שבאי אישור התקציב השנתי. הסעיף משמש רק כעזרה ראשונה לתקופת ביניים – 'תוך שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים'. אם הממשלה לא הצליחה להתגבר על המשבר בתום התקופה האמורה ולא הצליחה לאחד את רוב הכנסת סביב מדיניותה כפי שבא לידי ביטוי בחוק התקציב השנתי, פשיטא שאין לה קיום וגם סעיף 33 לחוק-היסוד לא יושיע."

15. כיוון שהממשלה הנוכחית כוננה כבר ביום 14/5/15, הרי שבמשך שבעה חודשים לערך מיום כינונה, תקציבה של הממשלה ינוהל על ידי החשב"לית כאמור לעיל ובסה"כ קצת למעלה מ-10 חודשים. לפי סעיף 33 לחוק משק המדינה, תקציב של 1/12 ייועד רק לקיום התחייבויות

⁵ פרוטוקול מס' 8 משיבת ועדת הכספים, 05 במרס 2013.

⁶ יוסף אדרעי, פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה (התשס"ד), בעמ' 386.

המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, וביתרה להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם לרבות כאלה שנכללו באמצעות שינויים תקציביים.⁷

16. על הוועדה לברר עם משרד האוצר האם נשקלה האפשרות להעביר את תקציב 2015 בלבד במועד קצר ולאחר מכן לפעול להעברתו של תקציב 2016 בנפרד 60 ימים לפני תחילת שנת הכספים ולא יאוחר משלושה חודשים לאחר תחילת שנת הכספים 2016.

17. אם פועלים בדרך של תקציב דו-שנתי נשאלת השאלה מדוע לא לעשותו לשנתיים ולא תקציב לשנה אחת ועוד תקציב שנתי. ראו בענין זה את נספח א' למכתבי המפרט את הרקע לתקציב דו-שנתי, יתרונותיו, חסרונותיו והסוגיות המשפטיות בקשר אליו.

18. מבחינה מושגית, הוראת שעה וחוק יסוד הם לכאורה תרתי דסתרי. עם זאת, כפי שיפורט בהמשך בנספח א', בשנים האחרונות אושרו כמה הוראות שעה לתיקון התקופה בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת.⁸ בדברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), נכתב במפורש כי "שינוי התקופה בהוראת שעה הוא עניין שאינו רצוי כשלעצמו. כעת, לאחר שהמועדים שונים בחוק-יסוד: הכנסת עצמו, נראה כי יהיה נכון לתקן את המועדים בחוק-יסוד: הכנסת ולא בהוראת שעה נוספת". בחוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד איל ינון, לחברי הכנסת יעל גרמן ומיקי רוזנטל טרם ההצבעה על הקריאה הראשונה בהצעת החוק שלפניכם, הוא מציין כי למרות הבעייתיות הכרוכה בתיקון חוק יסוד בהוראת שעה, לאור אופיו של התיקון המוצע, התקדימים ופסיקתו של בית המשפט, הוא אינו יכול לקבוע כי קיימת מניעה משפטית לחוקק בהוראת שעה את התיקון המוצע. כמו כן, הוא הוסיף כי אך מובן שעל הוועדה שתכין את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית לשקול היטב את ההצדקות לכך במקרה הנוכחי. מוצע אם כן לקבל הסברים מהאוצר מדוע ננקטה דרך זו של הוראת שעה שוב.

19. כיוון שתקציב דו-שנתי בשילוב עם הארכת מועדים ל-175 ימים מפחית מיכולתה של הכנסת לפקח באופן המיטבי על עבודת הממשלה, מוצע לבחון האם הכוונה היא לאשר את שני התקציבים יחד.

20. בהצעת החוק מוצע כאמור כי על הממשלה יהיה להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לא יאוחר מיום 23 באוגוסט 2015, ועל הכנסת לאשר את התקציב עד יום 5 בנובמבר 2015, או תוך 74 ימים מיום הנחת הצעת התקציב במקרה שבו ההצעה הונחה לפני יום 23 באוגוסט 2015. האיזון בין 100 ימים ל-74 ימים פועל אף הוא לרעת הכנסת שצריכה לקיים דיון הן בחוק התקציב והן בחוק ההסדרים בזמן קצר זה. (בשנים קודמות ההפרש היה של 10 ימים בלבד). בנוסף, כיוון שבתוך 74 הימים האמורים מתקיימים חגי תשרי: ראש השנה, יום

⁷ סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי בתקופה שבה לא התקבל חוק תקציב שנתי לפני תחילתה של שנת הכספים, יפרסם החשב הכללי במשרד האוצר את הסכומים שהוציאה הממשלה בכל חודש בתקופה כאמור בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה; בפרסום כאמור יפורטו הכספים שהוציאה הממשלה לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות אחרות, וכן כל החלטה בעניינים כאמור שהתקבלה לפי הנחיות החשב הכללי.

⁸ ראו לעיל: חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), ס"ח התשס"ט, עמ' 134; חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), ס"ח התשע"ג, עמ' 52; חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), ס"ח התשע"ג, עמ' 70.

כיפור סוכות ושמיני עצרת, **בפועל יהיו לכנסת רק כ-40 ימים (נטו) לדון בתקציב**. יש לבחון האם מספר ימים זה יאפשר לדון בצורה מעמיקה בתקציב דו-שנתי ובחוק ההסדרים.

21. בכל השנים הקודמות בהן נקבע תקציב דו-שנתי וכן הוארכו המועדים הניחה הממשלה לצד תיקון הצעת חוק היסוד בהוראת שעה גם תיקון לחוק יסודות התקציב שעניינו התאמות ושינויים מתקציב חד שנתי עליו מבוססות הוראות חוק יסודות התקציב להוראות המותאמות לתקציב דו-שנתי. ההצבעה בכל הקריאות נעשתה במשולב על שתי ההצעות.⁹ הצעת החוק שלפניכם אינה כוללת תיקונים והתאמות לחוק יסודות התקציב ונכללים בה תיקונים לחוק היסוד בלבד. בהחלטת הממשלה נקבע להטיל על שר האוצר להפיץ תיקון לחוק ההתייעלות הכלכלית שיקבע את ההתאמות האמורות. מוצע לברר מדוע תיקון זה לא הונח בפני הכנסת ביחד עם התיקון לחוק היסוד ובאותו מועד¹⁰.

22. בכנסת ה-19 הצהיר שר האוצר כי אין בכוונת הממשלה לעבור באופן קבוע לתקציב דו-שנתי (ראו להלן נספח א'). מוצע לברר עם האוצר האם המדיניות בנושא זה השתנתה. יצוין, כי מדברי ההסבר להצעת החוק שבפניכם עולה שההצעה לתקציב דו-שנתי במועד זה היא חריג לכלל ותיעשה באופן חד פעמי בלבד, אך בהחלטת הממשלה הוחלט להטיל על שר האוצר ושרת המשפטים לבחון עד סוף 2015 "את הצורך בתיקון קבע של חוקי היסוד למצב שבו ממשלה נבחרת בשלב מאוחר של שנה שלא אושר בעדה חוק תקציב לרבות האפשרות שתקציב המדינה ייקבע כתקציב דו-שנתי וכן תיקונים נלווים". מוצע לברר עם נציגי משרד האוצר ונציגי משרד המשפטים כיצד בכוונתם לבחון את שאלת התקציב הדו-שנתי בזמן הקצר שנותר עד סוף שנת 2015.

23. מצ"ב סקירה לענין תקציב דו-שנתי (נספח א') וכן נוסח משולב של תיקוני הצעת החוק שבפניכם על גבי חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראת שעה) (נספח ב').

⁹ חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון) וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 4), התש"ע-2010, פורסמו יחדיו בה"ח 498, הוצעו בקריאה הראשונה ביום 17/3/10 ובקריאה השנייה והשלישית ביום 21/6/10.

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3) וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 12), התשע"ג-2013, פורסמו יחדיו בה"ח 749, הוצעו בקריאה הראשונה ביום 29/4/13 ובקריאה השנייה והשלישית ביום 20/5/13.

¹⁰ מוצע לברר עם משרד האוצר האם לא צורך תיקון לחוק יסודות התקציב משום שהכוונה היא לאשר את כל אחד מהתקציבים בנפרד בכנסת? זה לא מתיישב עם סעיף 2(2) להצעת החוק שמתקן את סעיף 1(א)(1) לחוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 וקובע: "תקציב המדינה לשנים 2015-2016 יהיה תקציב דו שנתי שיביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות (בחוק יסוד זה- תקציב דו שנתי); התקציב הדו שנתי ייקבע בחוק אחד (בחוק יסוד זה- חוק התקציב הדו שנתי)".

נספח א'

תקציב דו-שנתי: רקע והסוגיות המשפטיות

א. רקע לקביעתו של תקציב דו-שנתי

א.1. תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010

1. הפעם הראשונה בה אומץ ההסדר של תקציב דו-שנתי היה בשנת הכספים 2009, לאחר הבחירות. באפריל 2009 אישרה הכנסת כהוראת שעה לשנים 2009 ו-2010 את חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). חוק היסוד קבע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי שיביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים הבאות. חוק יסוד זה תיקן את הוראות חוק יסוד: משק המדינה אשר קובע כי תקציב המדינה יובא לאישורה של הכנסת אחת לשנה¹¹.
2. לפי דברי ההסבר להצעת החוק ההצדקה לחקיקה האמורה, בשנת 2009, נבעה מהמשבר הכלכלי החריף ששרר באותה העת, וכן העובדה כי בשל הבחירות, הבאת התקציב לשנת 2009 נדחתה לחודש אפריל, כך שממילא בפועל ה"תקציב הדו-שנתי" שנקבע אותה עת, היה למעשה לשנה וחצי ולא לשנתיים. במהלך דיוני ועדת הכספים בחוקים האמורים ציינו נציגי הממשלה שהדבר נעשה כהוראת שעה הכרחית לנוכח הנסיבות החריגות לעיל.

א.2. תקציב דו-שנתי לשנים 2011 ו-2012

3. אף על פי כן, במהלך שנת 2010 הביאה הממשלה בפני הכנסת בקשה לאשר את הצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), אשר ביקשה להאריך את הוראת השעה שנקבעה לגבי שנות התקציב 2009 ו-2010 כך שיהיה תקציב דו-שנתי כהוראת שעה לגבי השנים 2011 ו-2012. הפעם לא היתה זו שנת בחירות.
4. במהלך הדיונים בהצעות החוק לגבי תקציב דו-שנתי לשנים 2011-2012, העלו חברי הוועדה המשותפת כספים- חוקה שהוקמה לצורך בחינת התיקון (להלן- הוועדה המשותפת), חשש כי אימוץ הנורמה של תקציב דו-שנתי תפגע ביכולת הפיקוח של הכנסת על עבודת הממשלה ותפגע במאזן הכוחות בין הכנסת לממשלה שמתבטא, בין היתר, ביכולת הכנסת לפקח על עבודת הממשלה.
5. עוד התברר כי מתכונת התקציב הדו-שנתי למעשה היא קביעה של תקציב נפרד לשנה ולעוד שנה ולא תקציב מאוחד לשנתיים, כך שלמעשה זה אינו תקציב אחד דו-שנתי, אלא שני תקציבים לשנה ולעוד שנה, שמאושרים בחוק אחד. בנסיבות אלה עולה השאלה מדוע יש צורך בתקציב דו שנתי והאם אין זה ענין מלאכותי שנועד להתמודד עם הוראת סעיף 36א

¹¹ במקביל לחוק היסוד נחקק בחוק ההתייעלות הכלכלית, התשס"ט-2009 פרק כ"ח שקבע הוראות מיוחדות לתקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, ובו נקבעו הוראות התאמה שונות עקב המעבר לתקציב דו שנתי.

לחוק יסוד: הכנסת, אשר מחייבת את התפזרותה של הכנסת ככל שלא עובר התקציב עד ליום 31 במרס בכל שנה.

6. בנוסף, במהלך הדיונים העלה משרד האוצר את החשש שתקציב דו-שנתי יחייב אותו לגבש תחזיות ארוכות טווח לשם בניית התקציב, הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות, דבר שאינו אפשרי תמיד ויכול לפגוע בדיוק ובתכנון ארוך הטווח של הממשלה.

7. מנגד, גורמים מקצועיים מטעם הממשלה בכלל, ומטעם משרד האוצר בפרט, הסבירו כי ישנם יתרונות רבים לתקציב הדו-שנתי, כשהבולט שבהם הוא גמישות למשרדי הממשלה בניהול תקציביהם וכן יצירת ודאות גדולה יותר לממשלה ולמשק. יתרון נוסף שצוין הוא התפנות של זמן ומשאבים ארגוניים וניהוליים בשל המרווח הגדול שנוצר בין העברת תקציב אחד למשנהו.

8. כמו כן, הודגש בפני חברי הוועדה כי המתכונת של התקציב הדו-שנתי, בייחוד זה שנקבע לגבי השנים 2011 ו-2012, נקבעה כמעין "ניסוי" לקראת ההכרעה אם לאמץ הסדר של תקציב דו-שנתי כהסדר של קבע. ניסוי כאמור נדרש אף בשל העובדה כי אין ניסיון מוכר במדינות אחרות לאימוץ הסדר דומה של תקציב דו-שנתי (למעט בחריין).

9. כאמור, בעת הדיונים נבחנו היתרונות לאימוצו של תקציב דו-שנתי כפי שהוצגו, בין השאר, על ידי נציגי הממשלה, למול הפגיעה ביכולתה של הכנסת ושל ועדת הכספים לפקח על ביצוע התקציב. בסופו של דבר ולאחר דיונים רבים הוחלט לאפשר את קיום "הניסוי" האמור, ולקבוע הסדר של תקציב דו-שנתי גם ביחס לשנים 2011 ו-2012. עם זאת, הוועדה המשותפת אישרה את ההסדר לאחר שהוסיפה במהלך הדיונים מספר תיקונים להסדר שהובא בפניה על ידי הממשלה. מטרת התיקונים שהוכנסו על ידי ועדת הכספים היתה לרכז במקצת את החסרונות שבתקציב דו-שנתי, ולהקטין את הפגיעה בכנסת כמפקחת על עבודת הממשלה.

10. בין התיקונים שקבעה הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוקה היתה גם הקביעה כי ההכרעה אם לאמץ בעתיד הסדר קבע של תקציב דו-שנתי, לא תהיה נתונה לממשלה בלבד אלא הוועדה המשותפת תהיה שותפה בהכרעה זו. ההנחה הייתה שלא יהיה עוד תיקון של הוראות שעה, אלא תתקבל הכרעה סופית באשר לתקציב דו-שנתי. הנחה זו התבססה על כך שעם תום שני תקציבים דו-שנתיים ניתן כבר לשקול את יתרונות המודל לעומת חסרונותיו.

א.3. עתירה לבג"צ בעניין תקציב דו-שנתי לשנים 2011 ו-2012 כהוראת שעה

11. בעקבות חקיקת חוק-יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), אשר קבע כי התקציב לשנים 2011 ו-2012 יהיה תקציב דו-שנתי, הוגשה עתירה לבג"צ על ידי חבר הכנסת רוני בר-און ומפלגת קדימה¹². בעתירה ביקשו העותרים להכריז על כך שחוק היסוד חסר תוקף, ולחלופין, לבטלו.

12. העתירה נדונה בהרכב מורחב של שבעה שופטים, והיא עסקה בשתי שאלות מהותיות ביחס לחוק היסוד. השאלה הראשונה היא האם חוק היסוד הוא אכן חוק יסוד, לנוכח העובדה

¹² בג"צ 4908/10 רוני בר און ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (2011).

שהוא נחקק כהוראת שעה. והשאלה השנייה היא האם יש מקום לפסול את חוק היסוד משום שהוא משנה את מאזן הכוחות בין הכנסת והממשלה בהליך אישור התקציב.

13. העותרים טענו כי הניסיון להגדיר הוראת שעה כחוק יסוד הוא דבר הסותר את עצמו וגורם לזילות של חקיקת היסוד ושל מעמדה של הכנסת כרשות מכוננת. המשיבים לא חלקו על הקושי שבקביעת חוק יסוד לתקופה קצובה, אך לעמדתם כל עוד לא הותוו הליכי החקיקה של חוקי היסוד במסגרת חוק יסוד החקיקה, עומדת בפני הכנסת האפשרות לשנות חוק יסוד על ידי חוק יסוד אחר, גם אם בהוראת שעה.

14. אשר לשאלה הראשונה בית המשפט קבע כי העובדה שחוק היסוד נחקק כהוראת שעה אינה פוסלת אותו לכשעצמו. הנשיאה ביניש ציינה כי :

"ייתכן כי חקיקת חוק יסוד כהוראת שעה עלולה לעלות כדי "שימוש לרעה" בכותרת "חוק יסוד". בבחינת כל מקרה לגופו, 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 משפטיים ובזכויות יסוד אחרות...כאמור, בנסיבות מסוימות וחריגות, עשוי עצם השימוש בהוראת שעה להצדיק התערבות בחקיקת היסוד."

15. עוד ציינה הנשיאה ביניש, כי הדיון המקצועי והמפורט שנערך בוועדה המשותפת, מצביע על כך שחקיקת חוק היסוד בדרך של הוראת שעה היתה מודעת, וכי התקיים דיון רציני וניתנה תשומת הלב לשאלת האפשרות לחוקק את חוק היסוד כהוראת שעה. כלומר, הכנסת פעלה מתוך הבנה שהיא מפעילה את סמכותה המכוננת תוך התייחסות למורכבות הכרוכה בדבר.

16. השופטת נאור סברה כי תקציב דו-שנתי איננו "צורך השעה", אולם המבנה החוקתי בישראל אינו מונע שינוי באופן האמור, אך שינוי בדרך זו מוטב שייעשה במשורה.

17. השופט רובינשטיין הצטרף לעמדתה של הנשיאה ביניש אך הביע חשש שהתקציב הדו-שנתי מהווה אחיו הצעיר של חוק ההסדרים, ושהוא חלק ממגמת הכרסום והפגיעה בסמכויות הפיקוח של הכנסת :

"וועד, לא אמנע מאמור כאן כי התקציב הדו-שנתי עלול להיראות על פניו כאחיו הצעיר של חוק ההסדרים הידוע שלא לטובה, שלא לומר לשמצה – אשר ממשיך, חרף שיפורים אחדים בעקבות התעוררות פרלמנטרית מסוימת והערות משפטיות ושיפוטיות, ללוות כל תקציב כסטירת לחי מתמדת לרעיון החקיקה הראויה, ובעיני גם כאי כבוד לכנסת, וכבר נכתב ונאמר על כך לא מעט, והמוסיף כמעט גורע."

18. מכלול נסיבות אלה, הוביל את בית המשפט למסקנה כי על אף הקשיים הטמונים בשינוי זמני של חוק יסוד, אין מקום לקביעה כי לא ניתן לחוקק חוק יסוד בהוראת שעה.

19. ביחס לטענה השנייה כי חוק היסוד מפר את האיזון החוקתי שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת ציינה הנשיאה ביניש :

"אמנם, אין חולק כי מערכת היחסים שבין הממשלה והכנסת בהליך אישור תקציב המדינה היא מערכת יחסים חשובה מאוד המבטאת את עקרון הפרדת הרשויות. אין גם חולק כי פיקוח הכנסת על הממשלה הוא חלק מהותי של עקרון הפרדת הרשויות. אך האם הדרישה כי אישור הכנסת יתקבל פעם בשנתיים במקום פעם בשנה מהווה, למשל, שלילה של אופייה הדמוקרטי או היהודי של המדינה? האם מהווה ההחלטה לעבור לתקציב דו-שנתי לשנתיים פגיעה בעקרונות היסוד של

המשטר כפי שבאו לידי ביטוי במגילת העצמאות? התשובה לכך שלילית. הגם שיש פגיעה בסמכותה של הכנסת שעה שנדרשת היא לאשר תקציב אחת לשנתיים ולא אחת לשנה, עומדת לחברי הכנסת האפשרות לבחור לשנות את תקופת התקציב. לזאת יש להוסיף גם את ייחודיותו של חוק התקציב במדרג הנורמות החוקיות."

20. סיכומו של דבר, בית המשפט דחה את טענות העותרים, וקבע כי המקרה הנוכחי אינו מצדיק התערבות חסרת תקדים בחקיקת יסוד של הכנסת בפועלה כרשות מכוונת, אך ציין כי מטענות העותרים עולה קושי לא מבוטל.

א.4. הדו"ח של משרד האוצר לוועדה המשותפת בדבר תקציב דו-שנתי קבוע

21. בהתאם לקביעת הוועדה המשותפת, במאי 2012, בתום "הניסוי" שנקבע לגבי תקציב דו-שנתי, הגיש משרד האוצר לוועדה המשותפת כספים – חוקה, דו"ח לענין קביעתו של תקציב דו-שנתי כהסדר של קבע.

22. בדוח, מצוין כי קיימת בעיית נתונים הנובעת מכך שעד למועד כתיבת הדוח חסרים נתונים מקיפים ביחס לשנה השנייה לתקציב הדו-שנתי המלא הראשון שיושם בישראל (שנת 2012). בשל החסר בנתונים בעת ההיא צוין בדוח כי קיים קושי להסיק מסקנות חד משמעיות לגבי השפעת התקציב הדו-שנתי על פרמטרים תקציביים, ושבחינה כאמור תוכל להיעשות רק במהלך שנת 2013.

23. בדוח מפורטים באריכות היתרונות והחסרונות של שיטת תקציב דו-שנתי. לענין היתרונות: יצירת פרופורציה בין שלבי התכנון לשלבי הביצוע – רוב זמנה של הממשלה מוקדש לביצוע על פני עיסוק בתכנון התקציב לשנה העוקבת; ודאות לממשלה ולמשק; הגברת האמינות הפיסקלית כלפי גורמים בסקטור העסקי במשק וכלפי גורמים חיצוניים בין-לאומיים; פינוי זמן למשרדי הממשלה לתכנון פעילות המשרד השוטפת בהתאם לתקציב המשרד; פינוי משאבים ניהוליים לבניית תכניות לטווח ארוך; הקטנת ההסתברות לפעולת ממשלה שלא על פי תקציב מאושר (1/12); חיזוק היכולת לקבע יעדים פיסקליים ארוכי טווח; יציבות פוליטית; והקטנת הפער שבין אופק התכנון בתקציב המדינה לבין אופק התכנון בנושאים שונים המתקצבים באופן רב שנתי.

24. לעומת זאת, החסרונות הנלמדים על פי הדוח משיטת התקצוב הדו-שנתי הם: קושי בקביעת תחזיות ואומדנים לצורך בניית התקציב – הן בצד הוצאות הממשלה ובן בצד הכנסותיה; טעויות בתחזית התקציב העלולות להקשות על הממשלה במימון הגרעון התקציבי; עריכת תחזיות לשנתיים חשופה לטעויות גדולות יותר וקושי רב יותר לתיקון הטעות; הרכב התקציב בשנת התקציב השנייה עלול להיות פחות רלוונטי בשל שינויים בנתונים ומצב המשק; הקטנת יכולת הממשלה והכנסת לשנות את סדרי העדיפויות, ליזום שינויים מבניים או להגיב לאירועים.

25. בנוסף, מצוין בדוח שמנכ"לי משרדי הממשלה ציינו שעל מנת שתהיה גמישות בביצוע תקציבי משרדיהם הם סבורים שתקציב דו-שנתי צריך להיות תקציב ל-24 חודשים ולא תקציב לשנה אחת ועוד תקציב לשנה נוספת.

26. בסיכומי, המליץ הדוח על קביעת הסדר של קבע של תקציב דו-שנתי לשנת תקציב אחת ועוד תקציב לשנה נוספת.

27. ביום 24/6/2012 בטרם הספיקה הוועדה המשותפת לקיים דיון בהמלצות הדוח, אך לאחר שהנושא נקבע על סדר יומה החליטה הממשלה לאמץ את מסקנות הדוח.

28. לאחר קבלת החלטת ממשלה בדבר אימוץ הסדר של תקציב דו-שנתי, קיימה הוועדה המשותפת דיון בהמלצות הדוח. במסגרת הדיון הציגו נציגי משרד האוצר את ההמלצות העיקריות בדוח ואת ההחלטה לאמץ הסדר של תקציב דו-שנתי באופן קבוע.

29. חברי הוועדה המשותפת קבלו על כך שהדיון בממשלה התקיים בטרם הועברו הערות הוועדה המשותפת לעניין המלצות הדוח. במסגרת הדיון נאמר כי התנהלות זו של הממשלה יש בה כדי לסכל את כוונת המחוקק שביקש לקבוע כי הכרעה בדבר תקציב דו-שנתי קבוע תעשה תוך הידברות מוקדמת עם הכנסת.

30. בסיכומי של דיון ביקשו חברי הוועדה המשותפת מנציגי משרד האוצר להעביר לשר האוצר את בקשתם לדחות, בשלב זה, את קידום החקיקה לקביעת ההסדר של תקציב דו-שנתי. זאת נוכח העובדה שבאותה העת הוועדה סברה שהתקציב לשנת 2013, שהיא שנת בחירות, יהיה ממילא תקציב חד שנתי אף לפי המלצת הדוח.

31. חברי הוועדה המשותפת ביקשו מנציגי הממשלה להציג עמדה זו בפני שר האוצר וככל שהוא יבקש להתקדם בנושא תקציב דו-שנתי, תתכנס הוועדה המשותפת לדיון נוסף על המלצות הדוח לתקציב דו-שנתי כהסדר קבע ותגיש את עמדתה המסודרת לגבי כל המלצה.

5.א. תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014

32. ביום 20/5/2013 לאחר הבחירות לכנסת ה-19, אישרה הכנסת את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), הקובע כי תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יהיה תקציב דו-שנתי, אשר יקבע את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים האמורות, וייקבע כחוק אחד¹³.

33. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב הדו-שנתי, ההצדקה לחקיקה האמורה נבעה ממצב דומה למצב שהיה קיים בשנת 2009, לאחר הבחירות לכנסת ה-18. ראשית, אישור תקציב המדינה נעשה באיחור רב בתוך שנת התקציב השוטפת, שכן הממשלה היוצאת הקדימה את הבחירות על רקע חוסר יכולתה להגיע להסכמות באשר לתקציב שיגובש לשנת 2013. שנית, התחזיות להכנסות הממשלה ממסים בשנות התקציב 2013 ו-2014 ולהוצאות הצפויות בשנים אלה יצרו קושי פיסקלי ממשי שלדעת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר דרשו לקבל החלטות הן לגבי שנת 2013 והן לגבי שנת 2014 במטרה להביא לייצוב המצב הפיסקלי, לייצר וודאות בשווקים הריאליים והפיננסיים ולשמר את האמון ביציבות הפיסקלית לטווח ארוך.

¹³ כמו כן, אישרה הכנסת באותו מועד את חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 12), התשע"ג-2013, הקובע התאמות של כללים פרטניים לכל אחת משנות הכספים 2013 ו-2014, זאת בדומה להוראות המיוחדות שנקבעו בעבור התקציב הדו שנתי שהוחל בשנים 2009 ו-2010 ובשנים 2011 ו-2012.

34. במהלך הדיון במליאה בהצעות החוק האמורות בקריאה הראשונה, הדגיש שר האוצר דאז יאיר לפיד את החסרונות הקיימים בתקציב דו-שנתי והתחייב לחזור לתקציב חד שנתי בתקציב של שנת 2015¹⁴:

"... התקציב הדו-שנתי לא מאפשר ודאות, לא בהכנסות ממסים, לא בעמידה במגבלות הוצאה וכו'. יש לזה מאידך לגבי השנה הנוכחית – בשנה הנוכחית אנחנו נעשה תקציב לשנה וחמישה חודשים, או מבקשים מן הכנסת שתאפשר לנו לעשות תקציב לשנה וחמישה חודשים, גם בגלל האיחור. קשה מאוד לעשות שני תקציבים ברצף, זה משתק גם את הממשלה, גם את משרד האוצר. אני מזכיר לחברי הכנסת החדשים, במצב רגיל מתחילים לעבוד על התקציב כבר בפברואר-מרץ, אז בעצם היינו מסיימים ומתחילים מיד. במילים פשוטות יותר, אנחנו מבקשים להאריך את הוראת השעה ל-13-14, ואנחנו נחזור לתקציב חד-שנתי מיד בתקציב הבא של 2015..."

הוא אף חזר על דבריו במהלך דיון בוועדת הכספים¹⁵:

"...מלבד זאת יש פער גדול הרי בין התכנון והביצוע, גילינו את זה בתקציב הדו-שנתי הקודם. אין באמת שליטה על ההוצאות, אין באמת אפשרות לחזות את הכנסות המדינה במהלך של שנתיים. הכלכלה היא עולם של אי-ודאות ובעולם האי-ודאות הזה אתה לא מצליח באמת לתכנן כל-כך רחוק. אז צריך לבטל את הדו-שנתי. אנחנו מבטלים את הדו-שנתי.

אבל לגבי 2013-2014 צריך חוק תקציב אחר כהוראת שעה מיוחדת. אל"ף, מפני שאנחנו באיזה איחור שלא מאפשר באמת לעבוד על שני תקציבים בעת ובעונה אחת. הרי אם לא נעשה את הוראת השעה הזאת נצטרך לעשות שני תקציבים עוקבים, של 2013 ו-2014, בעצם במקביל. עבודת הממשלה על תקציב מתחילה בפברואר-מרץ, אז אנחנו לא נגמור תקציב אחד ומיד נתחיל תקציב אחר. זה דבר בלתי אפשרי. צריך גם ליצור איזו אווירה של ודאות בשווקים הפיננסיים, צריכים לדעת מה קורה. אי אפשר להגיד להם: אנחנו עושים עכשיו תקציב ל-5 חודשים ואז עוד תקציב. בעולם שהוא גם כך עולם כאוטי אנחנו צריכים לשמר את האמון שיש ביציבות הפיסקלית שלנו לטווח הארוך.

על הרקע הזה הצעות החוק שמונחות בפניכם מבקשות להאריך את הוראת השעה כך שתחול על התקציב של 2013 ו-2014, תוך כדי זה שאנו מבהירים שב-2015 נחזור לסדר הקודם, לפיו התקציב יהיה לשנה אחת. זה הדבר שאני מביא בפני הוועדה."

¹⁴ דברי הכנסת מיום 29.4.13.

¹⁵ פרוטוקול מס' 36 משיבת ועדת הכספים, 01 במאי 2013.

נספח ב'

נוסח משולב

חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד ~~2014-2016~~ (הוראות מיוחדות)
(הוראת שעה), תשס"ט-2009*

פרק א': (נמחקה)

1. (א) על אף האמור בסעיפים 3(א), 2(ב) ו-1(1) ו-3א לחוק-יסוד: משק המדינה –

(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013
תקציב דו-שנתי
לשנים 2009 ו-2010,
~~לשנים 2011 ו-2012~~
~~ולשנים 2013 ו-2014~~
לשנים 2011 ו-2012,
לשנים 2013 ו-2014
ולשנים 2015 ו-2016
(תיקון מס' 1)
(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010
(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

(1) תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010, ~~תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, וכן~~
~~תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014~~ תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, תקציב
המדינה לשנים 2013 ו-2014 וכן תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 יהיה תקציב
דו-שנתי שיביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת מהשנים
האמורות (בחוק-יסוד זה – התקציב הדו-שנתי); התקציב הדו-שנתי ייקבע בחוק אחד
(בחוק-יסוד זה – חוק התקציב הדו-שנתי);

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010

(2) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים
2009 ו-2010 במועד שקבעה הכנסת או ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך, אך
לא יאוחר מיום כ"ד בסיוון התשס"ט (16 ביוני 2009);

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010

(3) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים
2009 ו-2010, תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת
2011; הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012 שתגיש הממשלה לכנסת
תתבסס, לעניין שנת 2011, על התכנית הרב-שנתית האמורה;

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010
(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

(4) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים
2011 ו-2012 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת
2013; בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2012, הממשלה תניח על שולחן
ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2014; הצעת חוק התקציב הדו-שנתי
לשנים 2013 ו-2014 שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תכניות התקציב האמורות;

(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

(4א) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים
2013 ו-2014 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנת
2015; בתוך תשעים ימים לפני תחילת שנת הכספים 2014, תניח הממשלה על שולחן
ועדת הכספים של הכנסת תכנית תקציב לשנת 2016; הצעות חוקי התקציב לשנים
2015 ו-2016 שתגיש הממשלה לכנסת יתבססו על תכניות התקציב האמורות,
בהתאמה;

(4ב) תכנית התקציב הרב-שנתית שתניח הממשלה על שולחן הכנסת לגבי השנים
2015 ו-2016 תכלול את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי וכן את תכנית התקציב לשנים
2017 ו-2018; הצעת חוק התקציב לכל אחת מהשנים 2017 ו-2018, שתגיש
הממשלה לכנסת, תתבסס על תכנית התקציב האמורה לכל אחת מאותן שנים.

(5) בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2011 ו-2012 ייקבע סעיף תקציב התאמות
לשנת 2012 (להלן – תקציב ההתאמות לשנת 2012); הממשלה תביא לאישור ועדת
הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2012 ולהקצאתו
בשנה האמורה; פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2012, ההצעה לשימוש בו

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010
(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

* פורסם ס"ח תשס"ט מס' 2196 מיום 7.4.2009 עמ' 134 (ה"ח הממשלה תשס"ט מס' 424 עמ' 280).

תוקן ס"ח תש"ע מס' 2245 מיום 30.6.2010 עמ' 550 (ה"ח הממשלה תש"ע מס' 498 עמ' 592) – תיקון מס' 1.

ס"ח תשע"ג מס' 2391 מיום 20.3.2013 עמ' 52 (ה"ח הממשלה תשע"ג מס' 747 עמ' 256) – תיקון מס' 2.

ס"ח תשע"ג מס' 2397 מיום 22.5.2013 עמ' 70 (ה"ח הממשלה תשע"ג מס' 749 עמ' 260) – תיקון מס' 3.

והקצאתו ייקבעו בחוק;

(א5) בחוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 ייקבע סעיף תקציב התאמות לשנת 2014 (להלן – תקציב ההתאמות לשנת 2014); הממשלה תביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת את הצעתה לשימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2014 ולהקצאתו בשנה האמורה; פרטים לגבי תקציב ההתאמות לשנת 2014, ההצעה לשימוש בו והקצאתו ייקבעו בחוק;

(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

(6) בתוך 120 ימים מתחילת שנת הכספים 2012, יגיש שר האוצר לוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת דוח המפרט את המלצתו לגבי שאלת קביעתו של תקציב המדינה כתקציב דו-שנתי; הוועדה המשותפת תקיים דיון בדוח כאמור ואם תמצא לנכון, יונחו המלצותיה בדבר תקציב דו-שנתי לפני הממשלה בדיוניה בעניין זה.

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010

(ב) בשנת 2011 יראו, לעניין סעיף 3ב(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2010, כתקציב השנתי הקודם, בשנת 2013 יראו, לעניין הסעיף האמור, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2012, כתקציב השנתי הקודם, ובשנת 2015 ובשנת 2015 יראו, לעניין הסעיף האמור, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2014, כתקציב השנתי הקודם. ובשנת 2017 יראו, לעניין הסעיף האמור, את חלק התקציב הדו-שנתי המתייחס להוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לשנת 2016, כתקציב השנתי הקודם.

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010
(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

(ג) על אף האמור בסעיף זה, לעניין פסקה (2) בהגדרה "הצעת חוק תקציבית" ופסקה (1) בהגדרה "הסתייגות תקציבית" שבסעיף 3ג(ד) לחוק-יסוד: משק המדינה, יראו בכל אחת מהשנים 2009 עד ~~2014~~ 2016 כשנת תקציב נפרדת.

(תיקון מס' 1)
תש"ע-2010
(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

2. על אף האמור בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, היום הקובע לגבי חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 יהיה 107 ימים מיום כינון הממשלה.

התפוזרות הכנסת בשל אי-קבלת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 (תיקון מס' 1) תש"ע-2010 (תיקון מס' 3) תשע"ג-2013

3. לעניין כל דין, יראו בכל אחד מצמד השנים 2009 ו-2010, השנים 2011 ו-2012 והשנים 2013 ו-2014 והשנים 2011 ו-2012, השנים 2013 ו-2014 והשנים 2015 ו-2016 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי של כל צמד שנים כאמור כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שייקבעו בחוק.

התאמות (תיקון מס' 1) תש"ע-2010 (תיקון מס' 3) תשע"ג-2013

פרק ב': (נמחקה)

(תיקון מס' 3)
תשע"ג-2013

4. (א) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר מיום ג' בתמוז התשע"ג (11 ביוני 2013).

המועד להנחת הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 והתפוזרות הכנסת בשל אי-קבלת חוק התקציב האמור (תיקון מס' 2) תשע"ג-2013 (תיקון מס' 3) תשע"ג-2013

(ב) על אף האמור בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, היום הקובע לגבי חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2013 ו-2014 יהיה יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013).

5. (א) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2015 ו-2016 במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר מיום ח' באלול התשע"ה (23 באוגוסט 2015).

(ב) על אף האמור בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת¹⁶, היום הקובע לגבי חוק התקציב הדו-שנתי לשנים 2015 ו-2016 יהיה כ"ג בחשוון התשע"ו (5 בנובמבר 2015); הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב הדו-שנתי האמור על שולחן הכנסת לפני יום ח' באלול התשע"ה (23 באוגוסט 2015), יהיה היום הקובע 74 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה.

¹⁶ ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשע"ד, עמ' 554.