



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8749/13

לפני: כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין
כבוד השופטת ע' ברון

העותרת: חה"כ סתיו שפיר

נגד

המשיבים: 1. שר האוצר
2. ועדת הכספים של הכנסת

עתירה למתן צו על תנאי

תאריכי הישיבות: כ' בסיון התשע"ד (18.6.2014)
כ"ט בשבט התשע"ה (18.2.2015)
ט"ז בטבת התשע"ו (28.12.2015)

בשם העותרת: עו"ד אפי מיכאלי; עו"ד חגי קלעי

בשם המשיב 1: עו"ד יצחק ברט

בשם המשיבה 2: עו"ד גור בליי

פסק-דין

הנשיאה מ' נאור:

העתירה שלפנינו עוסקת בגבולות סמכותם של המשיב 1 (להלן: שר האוצר) והמשיבה 2 (להלן: ועדת הכספים של הכנסת) לבצע שינויים בתקציב המדינה מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב).

1. 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" (סעיף 3(א)(2); אך ראו את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (להלן: חוק-יסוד (הוראת שעה)) הקובע כי תקציב המדינה לשנים 2017-2018 יהיה תקציב דו-שנתי; כנגד חוק-יסוד זה תלויה ועומדת עתירה אחרת – בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל). תקציב המדינה הוא אחד הכלים החשובים לעיצוב מדיניות הכלכלית והחברתית של הרשות המבצעת. הוא משקף הערכות ותחזיות לגבי מצב המשק, מבטא את סדרי העדיפויות המתוכננים ומלמד על מדיניות 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).

2. 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 יקותיאלי נ' השר לענייני דתות, פ"ד סד(1) 142, 167, 170-171 (2010) (להלן: עניין יקותיאלי); בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 488 (1999) (להלן: עניין קניאל); דפנה ברק-ארז "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. לנוכח מאפייניו, תואר חוק יסודות התקציב בעניין יקותיאלי כ"חוק מסגרת" (Framework legislation), דהיינו חוק המבנה את אופן החקיקה של חוקים בתחום העניין אותו הם מסדירים (שם, בעמודים 170-171). בפסיקה אף מקובלת הגישה שלפיה קיים יחס מיוחד של כפיפות בין חוק יסודות התקציב לבין חוקי התקציב השנתיים (ראו: בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 256-257 (1999); עניין יקותיאלי, בעמודים 167-170,

175, 179, 204; סוזי נבות "הערה על מעמדם הנורמטיבי של חוקי התקציב: בעקבות בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות" המשפט ו 123 (2001)).

3. הנדבך האחרון בפירמידת התקציב הוא חוק התקציב השנתי עצמו, המפרט את סך ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה לפי ארבע קטגוריות עיקריות: (1) סכום ההוצאה; (2) סכום ההוצאה המותנית בהכנסה; (3) סכום שהממשלה התחייבה לשלמו; (4) מספר משרות כוח האדם שהממשלה רשאית למלא. החלוקה האמורה מבוססת על סעיף 3(ב)(2) לחוק היסוד הקובע כי "הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת" ועל סעיף 2 לחוק יסודות התקציב המתווה את הפירוט הנדרש בחוק התקציב. לפי חוק יסודות התקציב, כל אחת מקטגוריות ההוצאות האמורות מתחלקת לשלוש רמות פירוט: סעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות. לשם המחשת הדברים, בחוק תקציב לשנת כספים מסוימת, יכול להיקבע למשל כי סכום ההוצאה המיועד לסעיף התקציב "משרד החינוך" הוא 20 מיליארד ש"ח. מתוך הסעיף התקציבי של משרד החינוך, סך של 10 מיליון ש"ח לדוגמה עשוי להיות מיועד לתחום פעולה "מטה משרד"; ומתוך תקציב תחום פעולה זה, סך של 5 מיליון ש"ח עשוי להיות מיועד לתכנית "פעולות מטה מרכזיות". חוק התקציב השנתי אינו מפרט את סעיפי התקציב מעבר לרמת ה"תכנית", אולם לצדו קיימות חוברות המפרטות את ה"תכניות" לרמה נמוכה יותר המכונה "תקנות". פרטי תקציב המדינה עד לרמת התכנית מתפרסמים ברשומות, ואילו באתר האינטרנט של משרד האוצר מפורסם תקציב המדינה עד לרמת התקנות. מכאן, שחוק התקציב לא קובע רק את מגבלת ההוצאה הממשלתית הכוללת, אלא גם את חלוקת התקציב בין משרדי הממשלה ואת החלוקה הפנימית של הוצאות כל משרד.

סמכות המשיבים לערוך שינויים בתקציב המדינה באמצעות העברות תקציביות

4. כאמור לעיל, תקציב המדינה נקבע בחקיקה ראשית של הכנסת. בצד זאת, סעיף 11 לחוק יסודות התקציב – העומד במוקד העתירה שלפנינו – מסמיך את שר האוצר לערוך שינויים פנימיים בתקציב באמצעות העברות תקציביות במהלך השנה, בפיקוח ועדת הכספים. סעיף 11 לחוק, שכותרתו היא "שינויים", קובע:

11. (א) על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, רשאי שר האוצר, בכל סעיף תקציב שנקבע בחוק התקציב השנתי לשנת כספים פלונית, חוץ מסעיף תקציב "הכנסת" –

(1) להעביר, בהודעה לועדה, כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב, או

לתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על 1,940,000 שקלים חדשים ועל 15% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;

(2) להעביר, בהודעה לועדה, כל סכום של הוצאה מותנית בהכנסה, מתכנית אחת לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב, או לתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על 1,940,000 שקלים חדשים ועל 15% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;

(3) להגדיל, בהודעה לועדה, את הסכום של הוצאה מותנית בהכנסה, בכל תכנית שבאותו סעיף תקציב, או להוסיף הוצאה מותנית בהכנסה לתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על 1,940,000 שקלים חדשים ועל 15% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;

(4) להעביר, בהודעה לועדה, כל סכום של הרשאה להתחייב מתכנית אחת לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על 3,475,000 שקלים חדשים ועל 20% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;

(5) להגדיל, בהודעה לועדה, את סכום ההרשאה להתחייב, בכל תכנית שבאותו סעיף תקציב, או להוסיף סכום של הרשאה להתחייב בתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על 3,475,000 שקלים חדשים ועל 20% מהתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;

(6) להעביר, בהודעה לועדה, כל מספר משרות, ביחד עם סכום ההוצאה הדרוש להן או בלעדיו, מתכנית אחת לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציב, או לתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית במספר משרות העולה על 50 ועל 20% ממספר המשרות בתכנית המקורית אלא באישורה המוקדם של הועדה;

(7) להגדיל, באישורה המוקדם של הועדה, את מספר המשרות בכל תכנית שבאותו סעיף תקציב, או להוסיף משרות בתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב, ובלבד שההגדלה או ההוספה נובעות מהעברת עובדים ממוסד שהמדינה משתתפת בתקציבו לשירות המדינה עקב העברת תפקיד ממוסד כאמור למדינה.

[...]

(ה) שר האוצר רשאי, בהודעה לוועדה, להעביר כל סכום או מספר משרות מתוך כל תכנית שנקבעה בחוק התקציב השנתי לשנת כספים פלונית לסעיף תקציב "רזרבה כללית" או לסעיפי תקציב "רזרבות להתייקרויות"; הוא הדין לגבי סעיף תקציב "רזרבה

להוצאות פיתוח" ובלבד שהעברה היא מסעיפי תקציב שבתקציב פיתוח וחשבון הון.

סעיף 11 לחוק קובע, איפוא, כי על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, שר האוצר רשאי להעביר תקציב מתוכנית לתוכנית, וכן להעביר תקציב מתוך תוכנית לסעיפי הרזרבות בתקציב. העברות תקציביות עד רף מסוים מצריכות מתן הודעה לוועדת הכספים של הכנסת ומעל רף זה – את אישור הוועדה. למען השלמת התמונה יוזכר גם סעיף 12 לחוק יסודות התקציב, המאפשר לשר האוצר לקבוע את המטרות לשימוש ברזרבות בתקציב, בפיקוח ועדת הכספים:

12. (א) שר האוצר רשאי, בהודעה לוועדה, לקבוע את המטרות אשר להן יוצאו הסכומים וימולאו המטרות שבסעיף תקציב "רזרבה כללית", ובלבד שהוא לא יגדיל בדרך זו תכנית בסכום העולה על 1,940,000 שקלים חדשים ועל 15% מהתכנית או במספר מטרות העולה על 25 ועל 15% ממספר המטרות של התכנית אלא באישורה המוקדם של הוועדה; הוא הדין לגבי סכומי סעיף תקציב "רזרבה להוצאות פיתוח", ובלבד שאלה לא יוצאו אלא לסעיפי תקציב שבתקציב הפיתוח וחשבון הון.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), אין לקבוע כי סכומים שבסעיף תקציב "רזרבה כללית" יוצאו בתקציב המפעלים העסקיים, אך מותר לקבוע כי מטרות שבסעיף תקציב "רזרבה כללית" ימולאו בתקציב המפעלים העסקיים.

(ג) שר האוצר רשאי, בהודעה לוועדה, לקבוע את חלוקת סכומי סעיפי תקציב "רזרבות להתייקרויות", ובלבד שאלה ישמשו אך ורק לכיסוי התייקרויות בתכניות קיימות.

(ד) על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב, רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדה, לקבוע את המטרות אשר להן יוצאו הסכומים וימולאו המטרות בתכנית שנקבע לגביה בחוק התקציב השנתי לשנת כספים פלונית שהיא תשמש כרזרבה או כעתודה, ובלבד שהוא לא יגדיל בדרך זו תכנית בסכום העולה על 1,940,000 שקלים חדשים ועל 15% מהתכנית או במספר מטרות העולה על 25 ועל 25% ממספר המטרות של התכנית, אלא באישורה המוקדם של הוועדה.

אם כן, לפי חוק היסוד על תקציב המדינה להיקבע בחוק ועליו לשקף את כלל ההוצאות הצפויות והמתוכננות של הממשלה. לצד זאת, סעיפים 11-12 לחוק יסודות התקציב מסמיכים את שר האוצר לערוך שינויים מסוימים בחלוקה הפנימית של התקציב, בכפוף למתן הודעה או לקבלת אישורה של ועדת הכספים לפי העניין.

העתירה המתוקנת ותגובות המשיבים

5. העותרת היא חברת כנסת אשר כיהנה בכנסת ה-19 כחברה בוועדת הכספים. במסגרת העתירה המקורית ביקשה העותרת לבטל שורה של העברות תקציביות פרטניות שאישרה ועדת הכספים, בטענה כי הן נעשו בחוסר סמכות. משלא ניתן צו ביניים המונע את ביצוען, ביקשה העותרת לתקן את הסעדים המבוקשים בעתירה, באופן שיעורר מפורשות שאלות עקרוניות הנוגעות להיקף סמכותם של המשיבים לערוך שינויים בתקציב המדינה, בשים לב לעקרונות החוקתיים המעוגנים בחוק-יסוד: משק המדינה. ביום 5.10.2014 נעתר בית המשפט לבקשה ומכאן העתירה המתוקנת שלפנינו. לאחר הגשת העתירה המתוקנת הוגשו תגובות המשיבים וכתבי בית-דין נוספים וכן התקיימו שני דיונים על-פה. אעמוד עתה על עיקרי הדברים.

6. לטענת העותרת, בשנים האחרונות היקף ההעברות התקציביות מכוח חוק יסודות התקציב הולך וגדל. לדבריה, מחקרים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מראים כי בין השנים 2009-2012 השתנו בדיעבד בין 84.2% לבין 89.5% מכלל תכניות התקציב. העותרת סבורה כי מציאות זו אינה תקינה, ומלמדת על כך שהמשיבים חורגים בפועל מהוראות חוק היסוד שלפיהן על תקציב המדינה להיקבע בחוק. להמחשת טענותיה, פירטה העותרת בעתירה המתוקנת שורה של העברות תקציביות שאושרו בוועדת הכספים בשנת 2013, שלדידה לא הייתה סמכות לבצען שלא בחוק. בהמשך הביאה העותרת דוגמאות להעברות כספים נוספות שנעשו לטענתה שלא כדין במהלך השנים 2015-2016, והדגישה כי חלקן בוצעו זמן קצר לאחר חקיקת חוק התקציב. העותרת סבורה כי הקושי במנגנון הקיים מתעצם בהתחשב בכך שהליך הביקורת בוועדת הכספים אינו רציני ומעמיק דיו, ובהינתן שבמקרים רבים שינויי התקציב במהלך שנת הכספים נובעים מהסכמים קואליציוניים ומהסכמות בין משרדי ממשלה שלא מצאו ביטוי במכוון בחוק התקציב השנתי.

7. לגישת העותרת, סמכויותיהם של המשיבים מכוח חוק יסודות התקציב כפופות להוראות חוק-יסוד: משק המדינה. כפועל יוצא מכך, לשיטתה, כאשר מבקשים לאשר הוצאות ממשלה אשר היו צפויות ומתוכננות – אך לא נכללו מסיבה כזו או אחרת בחוק התקציב השנתי – יש לעשות כן באמצעות חקיקה ראשית בלבד. זאת, בהתאם להוראות סעיף 3(ג) לחוק היסוד, הקובע כי הממשלה רשאית להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף או באמצעות תיקון חקיקה רגיל. בהקשר זה נסמכה העותרת על השוואה לשיטות משפט זרות, וטענה כי במדינות אחרות נוהגים לערוך שינויים

בתקציב בעיקר בדרך של חקיקה. בנוסף לכך, הגישה העותרת חוות דעת משפטית מטעם פרופ' אדרעי מאוניברסיטת חיפה (אותה הוסכם לראות בדיון על פה מיום 28.12.2015 כמאמר משפטי). לטענתו של פרופ' אדרעי, ניתן לבצע ולאשר העברות תקציביות מכוח חוק יסודות התקציב רק כאשר מדובר בתיקונים זניחים כגון תיקון טעות סופר. לדבריו, שינויים מהותיים יותר צריכים להיעשות במקרים נדירים ודחופים, באמצעות תיקון התקציב בחקיקה. יצוין כבר עתה כי בין עמדתה של העותרת בכתבי בית הדין לבין עמדתו של פרופ' אדרעי יש הבדלים מסוימים. בעוד שפרופ' אדרעי סבור שהעברת תקציב נוסף במהלך השנה היא אירוע חריג ונדיר, לשיטת העותרת ניתן לערוך שינויים תכופים בתקציב, כל עוד שהם נעשים באמצעות תיקון חקיקה.

8. העותרת הוסיפה וטענה כי יש לפרש את סמכות המשיבים לבצע ולאשר העברות תקציביות בצמצום, כפי שמתחייב לדעתה מתכליתו של חוק היסוד, שביסודו הצורך להבטיח פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הוצאות הממשלה. מגישה פרשנית זו של העותרת נגזרים הצווים על תנאי המבוקשים בעתירה. לשיטתה של העותרת, על המשיבים לנמק מדוע לא ישתמשו בסמכותם מכוח חוק יסודות התקציב כאשר מדובר בסוגי ההוצאות המפורטים להלן:

- (1) כל הוצאה שניתן היה לצפותה או לתכננה מראש;
- (2) הוצאה שבכוחה לשנות את סדר העדיפויות הקבוע בחוק התקציב השנתי;
- (3) הוצאה המשקפת הסדר ראשוני;
- (4) הוצאה אשר קיים לגביה הסדר פרטני בחקיקה.

9. על המבחנים המהותיים שפורטו לעיל, הוסיפה העותרת אמות מידה שלדעתה על ועדת הכספים להחיל בכואה לאשר העברה תקציבית. לגישה, כדי לקבוע שהוצאה מסוימת הייתה בלתי מתוכננת או בלתי צפויה, נדרש להראות שלא מדובר בהוצאה שיטתית לאורך שנים, ויש לנמק מדוע לא ניתן היה לצפות את ההוצאה או לתכננה בהתאם להוראות חוק היסוד. כמו כן, יש לבחנה לאורם של מבחני משנה: (1) ייחוד ההעברה – כל בקשה להעברה תקציבית תיוחד לסוגיה אחת בלבד; (2) שלמות ההעברה – על המדינה להציג באופן מרוכז את כל ההעברות המבוצעות כתוצאה מהאירוע שלא ניתן היה לצפותו; (3) משניות ההעברה – גם אם מדובר באירוע שלא ניתן היה לתכננו או לצפותו, אין ההעברה יכולה כאמור לעלות כדי הסדר ראשוני. לדבריה של העותרת, אימוץ שלושת מבחני המשנה יאפשר לוועדת הכספים לבחון אם היא פועלת במסגרת סמכותה, ויסייע בידי בית המשפט לבקר את פעולתה של הוועדה בדיעבד.

10. בפתח הדברים הבהיר שר האוצר כי המחלוקת בין הצדדים אינה נוגעת לסכום הכולל של הוצאות המדינה, שכן מוסכם עליו כי לא ניתן לפרוץ את מסגרת התקציב באמצעות העברות תקציביות. המחלוקת לשיטתו תחומה רק לשאלת סמכותם של המשיבים לשנות את החלוקה הפנימית של הוצאות אלה. לעניין זה, לטענת שר האוצר, אין מקום לדרישת העותרת שלפיה פיקוח הכנסת על עבודת הממשלה ייעשה בעיקר באמצעות העברת חוקי תקציב מעת לעת במהלך השנה, להבדיל מפיקוח של ועדת הכספים על ההעברות התקציביות. לגישתו, הפיקוח הפרלמנטארי השוטף על שינויים בהוצאות הממשלה מתבצע באמצעות ועדת הכספים של הכנסת שהיא חלק מהרשות המחוקקת, הרכבה משקף את הרכב הכנסת והיא מהווה ידה הארוכה של הכנסת בנושא זה. כן התייחס השר להוראת סעיף 3(ג) לחוק היסוד, המתירה לממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף. לטענתו, הוראת חוק זו מתייחסת רק למצב שבו נדרשת תוספת לסך הכולל של התקציב ופריצה של מסגרת התקציב המאושרת או כאשר נדרש לבצע שינוי מקיף ומהותי בתקציב בעקבות צורך חריג. היא אינה יכולה לשמש לדעתו כמסגרת לעריכת שינויים תכופים בתקציב במהלך שנת הכספים.

11. שר האוצר התנגד גם לטענת העותרת, שלפיה יש סמכות לבצע ולאשר העברות תקציביות רק מקום בו לא ניתן היה לצפות את ההוצאה או לתכננה בטרם חקיקת חוק התקציב. לטענתו, לפרשנות זו אין כל עיגון לשוני בחוק היסוד והיא מובילה לריקונם מתוכן של סעיפים 11-12 לחוק יסודות התקציב. לטענת שר האוצר, אף אין לקבל את גישת העותרת, המתנגדת לביצוע העברות תקציביות הנובעות משינוי סדרי עדיפויות של הממשלה במהלך שנת התקציב. הוא סבור כי הוצאות שאינן צפויות ומתוכננות הן הוצאות שיסודן בהחלטות שהתקבלו במהלך שנת התקציב, ואחת היא אם ההחלטה נבעה מצורך פתאומי שהתעורר במהלך השנה או משינוי סדר עדיפויות שעליו החליטה הממשלה.

12. עוד הבהיר השר, כי "הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" – אשר כמצוות חוק היסוד צריכות להיכלל בבסיס התקציב – משמען הוצאות שמימושן צפוי ומתוכנן ברמת ודאות גבוהה, לרבות אופן המימוש שלהן, במועד אישור התקציב. לגישתו, כאשר המדינה צופה שיהיו שינויים שיידרשו במהלך השנה, ואין אפשרות לתכנן ולצפות שינויים אלו בראשית השנה באופן מדויק, או לפחות ברמת ודאות גבוהה יחסית, כולל משרד האוצר פירוט של הוצאות אלה בצורה חלקית, במסגרת מנגנון ניהול הסיכונים. זאת, בין באמצעות שריון תקציבים ברזרבה ובין באמצעות שימוש

במנגנון הקבוע בסעיפים 11-12 לחוק יסודות התקציב. להמחשת הדברים, הביא השר בתגובתו שורת דוגמאות לשינויים שלגישתו אינם צפויים ומתוכננים, ולכן אין מניעה לממשם באמצעות העברות תקציביות. לבסוף נטען, כי ההשוואה לנעשה במדינות אחרות אינה מדויקת, שכן במדינות אלה התקציב פחות מפורט ולכן הצורך בעריכת שינויים בתקציב במהלך שנת הכספים ממילא קטן יותר מאשר בישראל. עוד נטען, כי בשונה מישראל, במדינות אחרות אף ניתן לערוך שינויים תקציביים מסוימים ללא אישור הפרלמנט או גורם מפקח מטעמו.

13. לאחר דברים אלה, ציין שר האוצר כי ניהול התקציב ואופן מימושו הוא נושא המצוי בליבת חלוקת הסמכויות שבין הכנסת והממשלה, וקשור במהותו להתנהלותה השוטפת של הכנסת. על כן, יש לנקוט זהירות רבה בטרם התערבות שיפוטית בו. מכל מקום, לדבריו, בשנים רגילות היקף השינויים התקציביים אינו גדול, ועומד על כ-8% מהיקף ההוצאה השנתית הכוללת בלבד. בנוסף לכך, הוא חזר והדגיש כי כאשר נדרש שינוי מהותי בסדרי העדיפויות, שמשמעותו היא יצירת מסגרת כלכלית חדשה, צריך לפנות לתיקון התקציב בחקיקה ראשית. כן הבהיר השר כי בשנים האחרונות מתנהל שיח בין משרד המשפטים לבין משרד האוצר בעניין חוק התקציב השנתי ושיח זה צפוי להימשך גם בעתיד במספר סוגיות.

תגובת ועדת הכספים של הכנסת

14. ועדת הכספים של הכנסת סבורה כי העתירה מעלה שאלות עקרוניות חשובות באשר לאופן שבו מנהלת המדינה את תקציבה מזה שנים ארוכות, והאופן שבו הכנסת מבצעת את הפיקוח הפרלמנטרי על הוצאות אלה. ועדת הכספים עמדה על כך שברקע לעתירה עומד נוהג שהשתרש במשך שנים, שלפיו כבר בסמוך לאחר אישור תקציב המדינה ובמשך שנת התקציב כולה, משרד האוצר מגיש לוועדת הכספים מאות רבות של בקשות להעברות תקציביות. העברות אלה מובילות לטענת ועדת הכספים לשינויים לא מבוטלים (בהיקף של מיליארדי ש"ח) באופן חלוקת התקציב, בהשוואה לחלוקה הפנימית שנקבעה בחוק התקציב המקורי שאושר בכנסת. כמו כן, לטענתה, הליך אישור ההעברות התקציביות בוועדת הכספים, כפי שנהג עד לאחרונה, לא אפשר דיון משמעותי בהעברות אלה.

15. חרף האמור, ואף שהיועץ המשפטי לכנסת סבור כי אופן הטיפול בהעברות התקציביות בממשלה ובכנסת אכן ראוי לביקורת ולשיפור, ספק רב בעיניו אם ביקורת זו יכולה להוביל לפרשנות שמציעה העותרת או אם ניתן למצוא עיגון בהוראות חוק

היסוד ובחוק יסודות התקציב למגבלות אותן מבקשת העותרת להחיל על ההעברות התקציביות. לעניין זה עמדת ועדת הכספים דומה לעמדת שר האוצר, שלפיה העותרת לא ביססה את המגבלות שהיא מבקשת לגזור מחוק היסוד על הסמכות לבצע העברות תקציביות, ובהיבט עקרוני זה הוועדה סבורה כי דין העתירה להידחות.

התפתחויות נוספות

16. בתום הדיון הראשון בעתירה התבקשו הצדדים לקיים ביניהם מגעים על מנת לבחון אפשרות להגיע להסכמות שיגובשו בצורה של נוהל (הנשיא א' גרוניס, השופט א' רובינשטיין ואנוכי, החלטה מיום 18.6.2014). בהמשך לכך הודיעה העותרת כי המשיבים נכונים לשפר את האופן שבו מוגשות בקשות לעריכת שינויים בתקציב לוועדת הכספים של הכנסת, אולם אין בדעתם להידרש מחדש לשאלות העקרוניות העוסקות בהיקף סמכותם לבצע העברות תקציביות. לפיכך הודיעה העותרת כי היא עומדת על הסעדים המבוקשים בעתירה. על עמדה זו, שלפיה הנוהל אינו פותר את המחלוקת העומדות בלב העתירה, חזרה העותרת פעמים נוספות בהמשך.

17. שר האוצר וועדת הכספים מצדם מסרו כי עבודה משותפת של יו"ר ועדת הכספים ואגף התקציבים הובילה להסכמות שתכליתן לשפר את אופן הפיקוח של ועדת הכספים על ההעברות התקציביות. על פי ההסכמות הללו, בין היתר, הבקשות לאישור העברות תקציביות יועברו בעתיד לחברי הוועדה זמן סביר מראש, תוך מתן אפשרות להעברת שאלות לאגף תקציבים וקבלת תשובות עליהן לפני מועד הדיון בוועדת הכספים. בנוסף לכך, הוסכם כי דברי ההסבר המצורפים לבקשות לאישור העברות תקציביות יורחבו ולדיון בבקשות יגיעו נציג משרד האוצר ונציג המשרד הממשלתי הרלוונטי. שר האוצר הבהיר כי במהלך השיח בין הצדדים התברר כי מוקד העתירה – מבחינתה של העותרת – אינו מצוי בגיבוש נוהל שישפר את ממשק העבודה בין שר האוצר לבין ועדת הכספים. עם זאת, כך נטען, המהלכים לשיפור אופן הצגת הבקשות להעברות תקציביות בפני ועדת הכספים ימשכו. בנוסף לכך, הבהיר שר האוצר כי הוא היה מוכן בעבר, ויהיה מוכן גם בעתיד, להמשיך ולנהל שיח עם ועדת הכספים של הכנסת בסוגיות אלה על מנת לשפר את הליכי הביקורת. בצד שכלול אופן הליך אישור ההעברות התקציביות כאמור, עדכן שר האוצר גם על התנעת תהליך שנועד לשפר את החלוקה המפורטת של התקציב בחוק התקציב השנתי ולהפחית את מספר הבקשות להעברות תקציביות במהלך שנת הכספים.

18. בשנים לב להערות בית המשפט בדיון מיום 18.6.2014, עדכנו המשיבים גם על כך שגובשה טיוטת נוהל עבודה, שנועד לעגן את ההסכמות המתוארות לעיל (טיוטת הנוהל צורפה כמש/1 לתגובת שר האוצר לעתירה המתוקנת; להלן: טיוטת הנוהל החדש). טיוטת הנוהל החדש עברה שינויים ועדכונים ולאחריהם אושרה על ידי ועדת הכספים ביום 15.12.2015. בנקודה זו התגלעו חילוקי דעות מסוימים בין ועדת הכספים לבין שר האוצר. בעוד שבמסגרת הודעות מעדכנות שהגישו הצדדים בתיק ציינה ועדת הכספים כי הוחלט לאפשר למשרד האוצר להציע תיקונים טכניים בלבד לנוהל החדש, משרד האוצר הבהיר מצדו כי הוא הסכים לעקרונות הנוהל, אך הוסיף כי הוסכם שניתן יהיה לדון בהוראותיו אם יתעוררו קשיים ביישומם. כך או כך, עד כה טרם נפתרו המחלוקות בין ועדת הכספים למשרד האוצר בנושא, ואף קיימת שאלה אם משרד האוצר עומד בתנאי הנוהל אם לאו.

19. על רקע ההתפתחויות המתוארות לעיל, ואף שלשיטת העותרת הנוהל ממילא אינו נותן מענה לסוגיות החוקתיות הנדונות בעתירה, ביקשה העותרת להורות על הגשת תצהיר מפורט מטעם שר האוצר. היא מבקשת כי התצהיר יתייחס להיקף השינויים בתקציב שהתבקשו מאז אושר הנוהל על ידי ועדת הכספים. כן ביקשה העותרת לאפשר לה להביא בפני בית המשפט מידע חדש, הנוגע לטענתה להבטחת תקציביות שונות שניתנו כביכול למשרדי ממשלה עוד בטרם התקבל חוק התקציב לשנים 2017-2018, אשר מהוות לפי חששה הבטחות לשינויים עתידיים בחוק התקציב באמצעות מנגנון ההעברות התקציביות. שר האוצר התנגד לבקשה ואילו ועדת הכספים הותירה אותה לשיקול דעתו של בית המשפט. ייאמר כבר עתה, כי בשנים לב לשלב הדיוני שבו הוגשה הבקשה, לא ראינו מקום לקבלה. עתירה זו הפכה לעתירה מתגלגלת. זה טוען, זה משיב וחוזר חלילה. לכך אין מקום. בית המשפט אינו אמור לפקח פיקוח שוטף על יחסי המשיבים בינם לבין עצמם. אמנם ציינו בדיונים על-פה כי יש לברך על שיפור הליכי הפיקוח בוועדת הכספים. אולם, דיני שאומר בתמצית – ועל כך עוד יורחב בהמשך הדברים – כי המשיבה 2, ועדת הכספים, אינה חייבת לאשר העברה תקציבית שאינה מוסברת כראוי. שערי בית המשפט פתוחים, אך לעתירות מתגלגלות מסוג זה כאמור אין מקום.

דיון והכרעה

20. השאלה שבמוקד הסכסוך היא, מהו היקף סמכותם של המשיבים לבצע העברות תקציביות מכוח חוק יסודות התקציב. 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. כן מוסכם על הצדדים כי השימוש בהעברות תקציביות אינו יכול להביא לפריצת המסגרת הכללית של התקציב. שורש המחלוקת מצוי בשאלה כיצד יש לפרש את התיבה הוצאות "צפויות ומתוכננות", המקרינה כאמור על היקף סמכותם של המשיבים לבצע העברות תקציביות.

21. הכלל שלפיו התקציב נקבע בחוק וכי הוא יביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות הינו עיקרון חוקתי המעוגן כאמור בחוק היסוד. ככל טקסט נורמטיבי, גם הוראות חוקתיות פתוחות לפרשנות. ישנן גישות תיאורטיות שונות באשר לדרך הפרשנות הראויה של הוראות חוקתיות (עיינו: אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית 80-84 (תשנ"ד) (להלן: ברק – פרשנות חוקתית)), אם כי הצדדים לא הרחיבו בסוגיה זו בטיעוניהם. כך או כך, ראוי להזכיר את הפסיקה שקבעה כי "לא הרי פירושה של הוראה רגילה כהרי פירושה של הוראת יסוד חוקתית" (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 306 (1985) (להלן: עניין ניימן)), וכן את ההלכה הפסוקה שלפיה פרשנות חוקתית צריכה להיעשות מנקודת מבט כוללת ורחבה:

"הוראות יסוד יש לפרש מתוך 'מבט רחב'... ומתוך הבנה, כי עניין לנו בהוראה הקובעת אורחות חיים... עניין לנו בניסיון אנושי, החייב להתאים עצמו למציאות חיים משתנה. אם אמרנו על חוק רגיל, כי אין הוא מבצר הנכבש בעזרת מילון אלא עטיפה לרעיון חקיקתי חי... הרי על אחת כמה וכמה שגישה זו צריכה להדריכנו לעניין פירושן של הוראות בעלות אופי חוקתי" (עניין ניימן, בעמוד 306; עיינו גם: ברק – פרשנות חוקתית, בעמוד 84).

הפרשנות החוקתית נעשית על פי התכלית החוקתית שביסוד ההוראה הנבחנת. "התכלית החוקתית נלמדת מהלשון, מההיסטוריה, מהתרבות ומעקרונות היסוד" (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 429 (1995)). עם זאת, חייב להיות עיגון לשוני למובן שמבקשים לתת לטקסט החוקתי. מכאן, שלפירוש הניתן להוראה חוקתית צריכה להיות אחיזה בלשון הטקסט, אולם הוא אינו יכול להיות פירוש טכני.

22. נקודת המוצא לדיון הפרשני בענייננו היא כי תקציב המדינה נקבע בחקיקה ראשית של הכנסת, ולא בהחלטה מינהלית. הדרישה בחוק-יסוד: משק המדינה כי התקציב ייקבע בחוק מבטאת עקרונות יסוד במשטרנו הדמוקרטי – עקרון הפרדת הרשויות והצורך בפיקוח של הכנסת על פעילות הממשלה. אכן, "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); עיינו גם: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות 898-900 (מהדורה שישית, 2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה)). 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 (ראו: סעיף 3 לחוק-יסוד: המשמלה, הקובע כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת"; אדרעי – פירוש לחוקי היסוד, בעמודים 352-353; על המובנים השונים שעשויים להיות לכלל שלפיו הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת ראו: יגאל מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת" חובות אמון בדין הישראלי 185 (2016)).

23. על-מנת ליצוק תוכן לכלל שלפיו פעולות השלטון מוגבלות לסכומים ולצרכים שהכנסת אישרה מראש, נדרש בדין כי חוק התקציב יהיה מפורט ליעדים הבאים לידי ביטוי בחלוקה לסעיפי תקציב, לתוכניות ולתחומי פעולה. אכן, 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 בטט ודהן, בעמוד 41; עיינו גם: אליעזר שוורץ "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 2016); בן בטט ודהן, בעמוד 42;

במאמר מוסגר יצוין כי המדינה הודיעה על כוונה לצמצם את מספר התוכניות שתיכללנה בחוקי התקציב בעתיד). בהתאם, לשון סעיף 3(א) לחוק היסוד קובעת כאמור כי חוק התקציב השנתי אינו חייב לפרט כל הוצאה, אלא רק הוצאה שהיא "צפויה ומתוכננת". לצד זאת, חוק יסודות התקציב לפי לשונו אינו כולל הגבלה על העברות תקציביות שאינן צפויות ומתוכננות, מלבד הכפפתן לדרגות שונות של פיקוח ועדת הכספים. מכאן שנדרש איזון בין העיקרון החוקתי שלפיו הכנסת מאשרת בחוק את תקציב המדינה לבין הצורך בגמישות בניהולו במהלך שנת הכספים.

24. מבחינה היסטורית, הצורך באיזון בין הערכים המתחרים האמורים השתקף בחוקי התקציב השנתיים שנחקקו בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה, בטרם כונן חוק היסוד. עיון במרבית חוקי התקציב שחוקקו החל מקום המדינה ועד למועד פרסום חוק היסוד בשנת 1975 מעלה, כי בעוד שסך ההוצאה הממשלתית היה מוגבל לרף עליון ממנו לא ניתן לחרוג אלא בחוק, חוקי התקציב עצמם – בסעיפים שכותרתם הייתה תחילה "שינויים בתקציב" ולאחר מכן "שינויים" – הסמיכו את שר האוצר לבצע שינויים פנימיים בתקציב משרדי הממשלה בכפוף לפיקוח פרלמנטרי (ראו למשל: סעיף 4 לחוק התקציב לשנת 1949/50, התש"ט-1949; סעיף 8 לחוק התקציב לשנת 1968/9, התשכ"ח-1968; סעיף 10 לחוק התקציב לשנת הכספים 1973, התשל"ג-1973). לעומת זאת, חקיקת חוק תקציב נוסף נעשתה כאשר היה צורך בפריצת המסגרת הכוללת של התקציב במהלך שנת הכספים (ראו לדוגמה: חוק התקציב (מס' 2) לשנת 1964/65, התשכ"ה-1964). חוק היסוד לא ביקש לשנות את המציאות הנורמטיבית המתוארת, אלא לעגנה במסגרת חוקתית. כך עולה מדברי ההסבר להצעת חוק-יסוד משק המדינה, ה"ח 1039, המבהירים כי קביעת תקציב המדינה בחוק הכולל את הוצאותיה הצפויות והמתוכננות של הממשלה, נועדה "לפרט את העקרונות שנקבעו בחוקי התקציב השנתיים, ושלמעשה נהגו על פי פיהם, ולקבעם בחוק-יסוד". דברים ברוח דומה נשמעו גם בדיוני מליאת הכנסת בהצעת חוק היסוד (ראו: ד"כ 74, 3732-3733 (התשל"ה); ד"כ 66, 2177 (התשל"ג)). אף שהסמכות לביצוע העברות תקציביות לא נקבעה בחוק היסוד, היא הוסיפה להיכלל בחוקי התקציב השנתיים לאחר כינונו ובשנת 1985 עוגנה בחוק יסודות התקציב.

25. ההיסטוריה החקיקתית מלמדת, כי חוק היסוד השאיר על כנו מצב שבו פיקוח פרלמנטרי על הוצאות הממשלה לא נעשה רק בדרך של חקיקה ראשית (והשוו למקרה אחר שבו נקבע כי כינון חוק היסוד לא שינה נוהג קיים: בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 11 לפסק דיני (13.4.2016)). בכך מתבטא הצורך באיזון בין השיקולים השונים, שכן הפעלת המנגנון לביצוע העברות תקציביות

מחייבת, מצד אחד, ביקורת של ועדת הכספים; ומצד שני, מנגנון זה גמיש יותר מהליך חקיקה מלא. אין משמעות הדברים כי הצורך בפיקוח פרלמנטרי מאבד מתוקפו. ככלל, הפעילות בוועדות הכנסת השונות מהווה נדבך משמעותי בביקורת על פעילות הממשלה (ראו והשוו: בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת א' חיות (17.8.2016)). כפי שצוין בספרות, "מרכז הכובד של עבודת הכנסת הוא בוועדות, שם... מתקיימת עיקר עבודת הביקורת על פעילות הממשלה" (רובינשטיין ומדינה, בעמוד 717). הדברים נכונים גם ביחס לוועדת הכספים, שתוארה בפסיקה כ"כנסת-זוטא לענייני כספים" (ראו: בג"ץ 8600/04 ראש המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(5) 673, 692 (2005) (להלן: עניין חוף עזה); ראו והשוו גם: בג"ץ 108/70 מנור נ' שר האוצר, פ"ד כד(2) 442, 445 (1970)). גם בדיוני מליאת הכנסת בהצעת חוק יסודות התקציב עמדו חברי הכנסת על מקומה של ועדת הכספים בהליך הביקורת, ולא הסתייגו מכך ששינויים פנימיים בתקציב מאושרים על ידיה. ההתנגדות היחידה שהובעה נגעה לאפשרות לבצע העברות תקציביות בהודעה לוועדה בלבד, להבדיל מקבלת אישורה מראש (ראו: ד"כ 100-102, 1848, 2223, 2227 (התשמ"ה)). גישה זו משתקפת גם בספרו של פרופ' אדרעי בנושא פירוש לחוק היסוד:

"... לממשלה אין סמכות להוציא הוצאות אלא בהתאם לחוק התקציב השנתי. בין אלה המתוכננות והצפויות במישרין ובמפורש בחוק התקציב השנתי, בין אלה שלא פורטו מראש בתקציב, אך נמצא להם, בהתאם לנוהלים שנקבעו בחוק יסודות התקציב, מקור ברזובה בחוק התקציב השנתי. כך על פי הפירוש שניתן לסעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה, כך בהתאם לתכלית חקיקתו של חוק-היסוד הנדון כאן" (שם, בעמוד 371; ההדגשה הוספה – מ.ג.).

וראו גם: עניין חוף עזה, דעת הרוב של הנשיא א' ברק, אל מול הערותיו של השופט מ' חשין.

26. העולה מהאמור הוא, כי בכל הנוגע לקביעת תקציב המדינה ולשינויו, חוק היסוד וחוק יסודות התקציב מתווים מנגנוני פיקוח משלימים, המשקפים איזון שנוהג שנים ארוכות בין עיקרון הפיקוח פרלמנטרי לבין הצורך בגמישות תקציבית. משום כך, יש להיזהר מפני מתן מובן רחב מדי לתיבה "הוצאות צפויות ומתוכננות". הרחבת מונח זה יתר על המידה בדרך פרשנית תצר את סמכות המשיבים מכוח חוק יסודות התקציב ועלולה להפר את האיזון שנקבע בדין, בניגוד לתכליתו. הפרשנות החוקתית נעשית כאמור מתוך "מבט רחב". אולם, אין מדובר בהכרח בפרשנות המרחיבה את היקפו של

המונח הנבחן, אלא בפרשנות המבקשת להגשים את התכלית האובייקטיבית של החוק (ראו: ברק – פרשנות חוקתית, בעמודים 85-86). כך הוא בענייננו. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף בשים לב לתיקון משנת 2014 לסעיף 3ב לחוק היסוד (להלן: התיקון המאוחר), שבגדרו הובהר כי הסכום שרשאית הממשלה להוציא אם לא נתקבל חוק תקציב שנתי במועד, מתבסס על התקציב הקודם לרבות פעולות "שנכללו באמצעות שינויים תקציביים". כלומר, הכנסת כרשות מכווננת ראתה בשינויים בחלוקה הפנימית בתקציב, שנעשים כאמור באמצעות העברות תקציביות, כחלק בלתי נפרד וחוקי מהתנהלותה הכלכלית של המדינה. כך צוין בדברי ההסבר לתיקון:

"מסעיף זה [סעיף 3ב לחוק היסוד בנוסחו הקודם – מ.נ.] לא עולה בבירור אם החישוב של החלק ה-12 נעשה לפי התקציב השנתי כפי שאושר או לפי התקציב השנתי כפי ששונה בשנה הקודמת, לפי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועניין זה היה נתון לפרשנות משתנה. מאחר שהתנהלותה הכלכלית של מדינה היא דינמית ותקציבה מתעדכן במהלך השנה בהתאם למציאות, מוצע לקבוע במפורש כי הממשלה תתבסס בהוצאת הסכום כאמור על תקציב עדכני המביא בחשבון שינויים שחלו בו במהלך השנה שחלפה (דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), ה"ח 512).

לו הכנסת הייתה רואה במנגנון ההעברות התקציביות כאמצעי לביצוע שינויים טכניים או זניחים בתקציב בלבד, יש להניח כי לא היה צורך להביא שינויים אלה בחשבון במסגרת הסכום שרשאית הממשלה להוציא אם לא נתקבל חוק תקציב במועד. במאמר מוסגר יצוין כי גם כאשר משרד האוצר מכין את הצעת התקציב לשנה הבאה, הוא נסמך על בסיס התקציב המקורי לשנה הקודמת לרבות השינויים שהוכנסו בו במהלך השנה (ראו: בן בט ודהן, בעמוד 35). גישתה העקרונית של העותרת היא כאמור שונה. היא רואה בתיקוני חקיקה כדרך המרכזית לשינוי התקציב ובכלי ההעברות התקציביות כאמצעי לביצוע התאמות מינוריות בלבד. ואולם, גישה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק היסוד והרקע לכינון. בנוסף היא אינה מתיישבת עם מגוון הוראות חוק יסודות התקציב המעידות על סמכות לבצע שינויים פנימיים בתקציב מבלי להידרש לתיקוני חקיקה תכופים. שלא כטענת העותרת, גישתה אף אינה מתחייבת מהוראת סעיף 3(ג) לחוק היסוד, הקובע כי "במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק תקציב נוסף". הוראה זו, המהווה חריג לכלל שלפיו התקציב יהיה לשנה אחת, תומכת דווקא בעמדת המדינה, שלפיה המחוקק לא ראה לנגד עיניו מציאות שבה חוק התקציב משתנה באמצעות תיקוני חקיקה חדשות לבקרים. החלפת חוק התקציב השנתי בחוק אחר הוא מאורע חריג. מסקנה זו משתלבת

עם עמדתו המשפטית של פרופ' אדרעי, שהעותרת עצמה צירפה לתיק, הסבור כי העברת תקציב נוסף במהלך השנה היא אירוע נדיר.

גם המשפט המשווה אינו מסייע לעותרת. רוב המדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) מתירות לרשות המבצעת לערוך שינויים פנימיים בתקציב במהלך שנת הכספים בכפוף למגבלות שונות (ראו: Ian Lienert and Moo-Kyung Jung, *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison* 4(3) OECD JOURNAL ON BUDGETING 111-112 (2004); OECD (2014) *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing 64-66 (להלן: OECD 2014); IMF 2016, בעמוד 7). בשונה מישראל, בחלקן אף לא נדרשת חקיקה לשם הגדלת מסגרת התקציב הכוללת (OECD 2014, בעמוד 66). מנגד יצוין כי על העברות תקציביות בין משרדי ממשלה שונים חלות בדרך כלל הגבלות חמורות יותר, עד כדי איסור מוחלט (IMF 2016, בעמוד 8; יוער כי בענייננו העותרת לא הבחינה מפורשות בין העברות תקציביות מתוכנית אחת לאחרת, שהן העברות בתוך משרד ממשלתי מסוים, לבין העברות בין-משרדיות).

27. על רקע מכלול הדברים, יש קושי בקבלת הסעדים הפרשניים המבוקשים בעתירה המתוקנת. לטענת העותרת, יש לכלול בחוק התקציב השנתי הן הוצאות "צפויות ומתוכננות" הן הוצאות ש"ניתן היה לצפותן או לתכנן". העותרת מבקשת, למעשה, לקרוא לתוך חוק היסוד דרישה כפולה – סובייקטיבית (צפיות בפועל) ואובייקטיבית (צפיות בכוח). משמעות הדברים היא, כי לשיטת העותרת גם הוצאות שאדם סביר בנעלי הרשויות יכול היה לצפות ולתכנן הן הוצאות שלא ניתן לממש באמצעות העברות תקציביות, שכן הן חייבות להיכלל מראש בחוק התקציב השנתי. אני סבורה כי הרחבה כזו של חוק היסוד נעדרת אחיזה לשונית וממילא אינה מתיישבת עם תכליתו. מטבע הדברים, החלת אמת מידה אובייקטיבית מרחיבה את היקף האחריות, ולכן בחוקים אחרים היא עוגנה במפורש (ראו למשל: סעיף 18(א) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970 (להלן: חוק החוזים (תרופות)); סעיף 21(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977; סעיף 35 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]). לא כך הוא בחוק היסוד, המתייחס לפי לשונו ל"הוצאות צפויות ומתוכננות" בלבד. אילו ביקשה הכנסת להרחיב את סוג ההוצאות שיש לכלול בחוק התקציב כאמור, ניתן היה לצפות כי היא תקבע זאת באופן ברור בחוק היסוד. תכלית החקיקה תומכת במסקנה האמורה, שכן לכאורה כל הוצאה ניתנת לצפייה או לתכנון ברמת הסתברות כלשהי. על כן, קבלת פרשנות העותרת עלולה להוביל לצמצום מהותי, עד כדי ריקון מתוכן, של סמכות המשיבים להורות על העברות תקציביות (והשוו ליישום בפסיקה של סעיף 18(א) לחוק

החוזים (תרופות), שלפיו כמעט כל אירוע מסכל כגון אסון טבע או מלחמה ניתן לצפייה ועל כן אינו מצדיק הפרת חוזה, גבריאלה שלו דיני חוזים – החלק הכללי 630 (תשס"ה); לגישה בפסיקה הנוטה ל"ריכוך" הפרשנות הנוקשה שניתנה לרכיב ה"צפיות בכוח" בסעיף 18 לחוק החוזים (תרופות) ראו: ע"א 4893/14 זועבי נ' מדינת ישראל – משרד האוצר, פסקה 30 לפסק דינו של השופט י' עמית (3.3.2016)). תוצאה כזו אינה מאזנת כהלכה בין עיקרון הפיקוח הפרלמנטרי לבין הצורך בגמישות תקציבית ואף סותרת את החזקה שלפיה המחוקק לא משחית מילותיו לריק. בנוסף לכך, בהינתן שמסגרת התקציב מוגבלת, תקצוב מלא של פרויקטים אשר הסבירות שיצאו לפועל אינה גבוהה אינה ראויה. הפרשנות המוצעת אף תחייב את ועדת הכספים לקיים דיונים עובדתיים מורכבים בשאלה אם ניתן היה לצפות ולתכנן הוצאה מסוימת, באופן העלול לסרב לא לצורך את עבודתה ותחייבה להכריע בשאלה זו. לבסוף, פרשנות העותרת שונה מהאופן שבו התפרש חוק היסוד על ידי הכנסת, ועדת הכספים והממשלה במשך שנים ארוכות וגם לכך יש לתת משקל מסוים. לפיכך, פרשנות העותרת שלפיה אין לבצע העברות תקציביות המשקפות הוצאות שניתן היה לצפותן או לתכנןן – אינה יכולה להתקבל.

28. יש לדחות גם את פרשנות העותרת שלפיה כל שינוי תקציבי הנובע משינוי מדיניות יצריך תיקון חקיקה. תחילה יצוין כי במסגרת הסעדים המבוקשים בעתירה המתוקנת, ביקשה העותרת לקבוע כי לא ניתן להשתמש בהעברות תקציביות להוצאות שיש בהן כדי לשנות את "סדר העדיפויות הקבוע בחוק התקציב השנתי" (פסקה א' לעתירה המתוקנת). לעומת זאת, בתגובה שהגישה העותרת לאחר מכן, נטען כי לא ניתן לערוך "שינויים מהותיים בתקציב המעידים על שינוי סדר העדיפויות של תקציב המדינה", אלא רק התאמות מינוריות (פסקה 36 לתגובת העותרת מיום 7.7.2015; ההדגשה הוספה – מ.ג.), והציעה מבחנים כמותיים לקביעה אם הוצאה מסוימת היא "מהותית" אם לאו. התפתחויות אלה בעמדתה של העותרת מעוררות כשלעצמן שאלה. מכל מקום, פרשנותה הנסמכת על היקפה הכמותי של ההוצאה בלבד אינה מעוגנת בלשון החוק ואינה משתלבת במארג החקיקתי הכללי. כאמור לעיל, חוק יסודות התקציב לא מגביל לפי לשונו את רף ההוצאה שניתן לממש באמצעות העברה תקציבית, אלא דורש אישור מוקדם של ועדת הכספים כשמדובר בהוצאה מעל סכום מסוים. לשם השוואה, סעיף 19(ב)(1) לחוק יסודות התקציב, העוסק בתקציב הביטחון, קובע כי העברה או הגדלה המשנה תוכנית כלשהי בסכום העולה על 50 מיליון ש"ח או על 50% מהתוכנית המקורית או המהווה לדעת שר הביטחון "שינוי מהותי" – מצריכה אישור מוקדם של הוועדה. מהוראה זו ניתן ללמוד כי שינוי "מהותי" אינו בהכרח שינוי בסכום גבוה ואף לא בהכרח נדרש לעגנו בחקיקה. עוד יוזכר כי התיקון המאוחר לחוק

היסוד משקף דווקא את ההבנה כי שינויים תקציביים אינם זניחים מבחינת היקפם, ולכן יש לקחת אותם בחשבון במסגרת הסכום שהממשלה רשאית להוציא אם לא נתקבל חוק תקציב במועד.

דרישת העותרת כי כל שינוי תקציבי בסדרי העדיפויות של הממשלה ייעשה בחקיקה הינה קשה גם מבחינה תכליתית. הגשת תקציב בדרך הרגילה של חקיקה היא תהליך ארוך, העשוי לעכב רפורמות רצויות במהלך שנת הכספים. המדינה אף ציינה כי חקיקת חוקי תקציב רבים במהלך השנה משדרת שדר של אי-יציבות פסקאלית, שיש בו כדי לפגוע בפעילות הכלכלית במשק. על רקע זה, דעתי היא כי העברת תקציב נוסף במהלך השנה (מכוח סעיף 3(ג) לחוק היסוד הנ"ל) צריכה להיות שמורה רק למקרים חריגים שבהם נוצר צורך דחוף ובלתי צפוי בשינוי התקציב מיסודו, שינוי שמשמעותו יצירת מסגרת כלכלית חדשה לגמרי. מקרים אלה, למשל, הם מקרים שבהם יש צורך לפרוץ את המסגרות הפיסקליות של התקציב הקיים או לערוך שינוי קיצוני מבחינת היקפו וטיבו בסדרי העדיפויות הממשלתיים.

29. לטענת העותרת, מתן היתר לשינוי התקציב בעקבות שינויי מדיניות ייצור תמריץ לממשלה ולשריה לדחות את מועד קבלת ההחלטות עד לאחר אישור התקציב, על-מנת להימנע מהצורך בקבלת אישור הכנסת בחקיקה. בנוסף, היא העלתה את החשש שלפיו הדבר יעודד תקצוב מכוון בחסר, על מנת לייצר עודפים שיחולקו לפי שיקול דעתו של משרד האוצר. מקובלת עליי עמדת העותרת 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. עם זאת, אין לתת לסמכות המשיבים פירוש מצמצם רק משום החשש מפני ניצול לרעה. המחוקק מסר בידי ועדת הכספים סמכות פיקוח ובקרה על העברות תקציביות שתכליתה, בין היתר, לתת מענה לחששות מעין אלה (השוו: בג"ץ 1188/10 פורטקי נ' משרד הפנים, פסקה 29 לפסק דיני (31.7.2013)). ועדת הכספים אינה אמורה להיות "חותמת גומי" המאשרת את החלטות שר האוצר ללא הפעלת שיקול דעת עצמאי (ראו והשוו לאחרונה בהרכב מורחב: בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (6.8.2017)). היא חלק מאמצעי הפיקוח של הכנסת על הממשלה, המהווים יחד את מערך האיזונים והבלמים בין הרשויות. במסגרת הפעלת שיקול דעתה של הוועדה, עליה לבחון את היקפה של ההעברה המבוקשת ואת טיבה. בכלל זה, ומבלי למצות, אני סבורה כי על הוועדה לתת דעתה להעברות תקציביות שצריכות "להדליק נורה אדומה" כגון העברות תקציביות

המוגשות זמן קצר לאחר אישור חוק התקציב השנתי, בקשות להעברות תקציביות החוזרות על עצמן לשם אותה מטרה ובהיקף זהה מדי שנה בשנה ובקשות המוגשות ללא הסברים נאותים. מעל לכל, הדיון בוועדת הכספים צריך להיות אפקטיבי, ולשם כך על הוועדה לקבל את מלוא המידע הדרוש מבעוד מועד ולגבש כלים מתאימים שיסייעו בידה בנושא.

30. כפי שהתברר בהליך זה, בראייתה של ועדת הכספים יש מקום לשיפור תהליך הפיקוח והבקרה. מבחינה זאת, טוב עשתה הוועדה כשאישרה נוהל עבודה חדש, שתכליתו לטייב את תהליך הביקורת ולהביא לשימוש זהיר וסביר בכלי ההעברות התקציביות (בהקשר זה ראו גם את סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי "הסמכה לעשות דבר או לדון בענין פלוני או להכריע בו – משמעה גם הסמכה לקבוע נוהל עבודה וסדרי דיונים ככל שאלה לא נקבעו בחיקוק"). כפי שעולה מהודעות הצדדים, קיימת מחלוקת בשאלה אם משרד האוצר עומד או מסוגל לעמוד בתנאי הנוהל. על רקע זה, ביקשה הכנסת כי בית המשפט ייתן לנוהל "תוקף שיפוטי". לדבריה, דווקא על רקע עמדתה כי יש לדחות את עמדת העותרת המציעה להחיל מגבלות שונות על סמכות המשיבים, יש להקפיד כי מבחינה הליכית יישמרו נהלי עבודה המבטיחים שקיפות ובקרה על שינויים תקציביים אלה. אכן, יש חשיבות עליונה בקיום הליך ביקורת תקין. כפי שצינו בדיונים על-פה, יש לברך על שיפורים שנעשו בהליך הפיקוח על השימוש בכלי ההעברות התקציביות ועל המודעות לשאלה זו. אולם אני סבורה כי אין מקום לתת "תוקף שיפוטי" לנוהל החדש במסגרת עתירה זו. ועדת הכספים היא משיבה לעתירה, ובהיותה כזו היא אינה יכולה לבקש במסגרתה סעדים חדשים. יתר על כן, בהינתן שמדובר בסעד שלא התבקש בהליך שלפנינו אף לא נפרשה לגביו מלוא התשתית העובדתית והמשפטית. יש להזכיר גם כי עמדת העותרת לאורך הדיונים בעתירה הייתה כי לשיטתה אין בנוהל כדי לשנות או להשפיע על הסעדים המבוקשים בה. העותרת העלתה אמנם טענות בדבר אופן ניהול הליך הפיקוח (למשל היא טענה כי על המדינה להציג באופן מרוכז את כל ההעברות המבוצעות כתוצאה מהאירוע שלא נצפה), אולם בהמשך היא הדגישה כי בלב העתירה עומד נושא הסמכות. משכך, אין מקום לקבוע מסמרות באשר לתוכן הנוהל. ממילא ועדת הכספים סוברנית להחליט שהיא אינה מאשרת בקשה להעברה תקציבית שאינה עומדת בתנאיו. מכל מקום, כפי שצוין לעיל, הליך אישורן של בקשות תקציביות צריך להיות יעיל, שקוף ואפקטיבי. הנוהל שהתקבל בוועדת הכספים הוא כלי להגשמת מטרות אלה, וככל שתיוותרנה מחלוקות בענייניו או בעניינים אחרים הנוגעים למנגנון הפיקוח – דלתות בית המשפט פתוחות.

31. כן יש לדחות את טענת העותרת שלפיה לא ניתן לבצע העברות תקציביות העולות כדי "הסדר ראשוני", גם אם הן משקפות הוצאות בלתי צפויות או בלתי מתוכננות. בראייתה של העותרת, העברה תקציבית בסכום גבוה הינה "הסדר ראשוני", וכדוגמה הובאה העברה בסך 2.7 מיליארד ש"ח למשרד הביטחון (סכום שהיווה לטענת המדינה פחות מ-1% מהיקפו הכולל של התקציב דאז). ואולם, משקיים הסדר חוקי ספציפי המבדיל בין היקפן של ההוצאות רק לעניין מידת הפיקוח עליהן, נראה שגובה ההוצאה לבדו ככלל אינו יכול להכריע את הכף (ראו: עניין חוף עזה, בעמוד 689; בג"ץ 11075/04 ג'רבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה להשכלה גבוהה, פסקאות 19-20 (5.12.2007) (להלן: עניין ג'רבי); והשוו: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסק דינו של המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין (27.2.2006); בג"ץ 1703/92 ק.א.ל קרי אור למטען בע"מ נ' ראש הממשלה, פ"ד נב(4) 193, פסק דינו של השופט מ' חשין (1998); כן השוו לגישה בפסיקה שלפיה המחוקק הראשי רשאי להסמיך מפורשות את הרשות המינהלית לבצע פעולות מסוימות שהן בגדר הסדר ראשוני ולביקורת עליה – בג"ץ 2908/05 אלסנע נ' מנהל מקרקעי ישראל ע"י המנהלה לקידום הבדואים בנגב, פסקה 7 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש (12.10.2008); בהקשר זה ראו גם: בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פסקאות 12-27 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס, פסקאות 19-32 לפסק דינו של השופט ס' גובראן (2.7.2014); בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון (ע"ד) נ' ראש ממשלת ישראל (27.3.2016) (להלן: עניין מתווה הגז); עניין ג'רבי, פסקה 20; יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379 (תשע"ב); ברק מדינה "הכלל החוקתי בדבר החובה לקבוע 'הסדרים ראשוניים' בחוק – תגובה ליואב דותן ולגדעון ספיר" משפטים מב 449 (תשע"ב)). לכך מתווספת העובדה כי הסמכות לבצע העברות תקציביות כפופה לפיקוח פרלמנטרי, ולכן אין מדובר בפעולה ממשלתית עצמאית לחלוטין (אך השוו: עניין מתווה הגז, פסקה קמ"א לפסק דינו של המישנה לנשיאה א' רובינשטיין). כפי שצוין לעיל, כאשר מדובר בשינוי קיצוני מבחינת היקפו ותוכנו תידרש כאמור חקיקה של תקציב נוסף; לא כך הוא כאשר מדובר בשינוי שהוא אמנם בסכום נכבד, אולם בהתחשב בהיקפו ובתוכנו הוא לא יוצר מסגרת כלכלית חדשה.

32. טענה נוספת בפי העותרת היא כי במקרים שבהם קיימים הסדרים פרטניים לביצוע הוצאות – המעוגנים בסעיפים 3 ו-10 לחוק יסודות התקציב – אין סמכות להשתמש בכלי העברות התקציביות. סעיף 3 לחוק מסדיר הענקת תקציבים למוסדות ציבור שאינם שייכים למדינה וקובע כי יש לעשות כן במסגרת חוק התקציב השנתי ובאופן שוויוני. סעיף 10 לחוק עוסק בעדכון התקציב בהתחשב בהיבטים שונים של

האינפלציה ובגורמים נוספים. טענת העותרת המבוססת על סעיפי חוק אלה הועלתה באופן כללי בלבד, מבלי לפרט מדוע סעיפים אלה יוצרים לשיטתה הסדר מיוחד השולל את השימוש במנגנון ההעברות התקציביות. מכל מקום, השימוש בהעברה תקציבית אינו יכול להיעשות בניגוד להוראות פרטניות הקבועות בדין, וגם המשיבים אינם חולקים על כך.

33. העותרת סבורה כי המשמעות של דחיית טענותיה הפרשניות היא מתן היתר למשיבים להפעיל את סמכותם מכוח חוק יסודות התקציב ללא כל הגבלה. לדבריה יש בכך טעם לפגם, במיוחד בהתחשב בחוק-יסוד (הוראת שעה) הקובע כי התקציב לשנים 2017-2018 יהיה תקציב דו-שנתי, אשר וודאי יהווה כר נרחב לשינויים תקציביים. דין טענה זו להידחות. ראשית, כאמור לעיל, אין בכוחן של העברות תקציביות לפרוץ את מסגרת התקציב הכוללת או ליצור שינוי רוחבי ומהותי בתקציב הקיים. שנית, אין מחלוקת כי לא ניתן לבצע העברות תקציביות המשקפות הוצאות צפויות ומתוכננות. סוגיה זו התחדדה במהלך הדיונים בעתירה והיא מתבטאת כיום בשורה של צעדים שבהם נקטה הממשלה, ובהם החלטתה כי היותה של הוצאה חד-פעמית לא תהווה עוד כשלעצמה עילה לאי-הכללתה בסעיף תקציבי מתאים בחוק התקציב, וכי הוצאות ליישום החלטות ממשלה או החלטות מינהליות שהתקבלו בתוך פרק זמן סביר לפני אישור התקציב בקריאה שנייה ושלישית תיכללנה בחוק התקציב. לבסוף, הקביעה כי סמכות קיימת אינה גורעת מחובתם של שר האוצר וועדת הכספים להפעילה בסבירות, מידתיות, בהגינות ובתום לב. ויודגש, כי עליהם לעשות שימוש סביר בכלי ההעברות התקציביות, וזאת לא רק מהטעם של הפרדת רשויות ושמירה על כספי ציבור, אלא גם מתוך העיקרון – שעליו אין חולק בעתירה שלפנינו – כי ביצוע חוק התקציב בהתאם לתכנון משפר את הוודאות ובכך משפיע לטובה על המשק כולו.

הבהרות בטרם סיום

34. העותרת העלתה טענות גם כנגד שורה של העברות תקציביות שאושרו בעבר בוועדת הכספים. ואולם, מאחר שעתירתה התמקדה בגבולות סמכותם של המשיבים, ובשים לב לחלוף הזמן מאז אושרו ההעברות התקציביות מושא העתירה, לא ראינו להידרש לכל העברה תקציבית ולקבוע אם מדובר היה בהוצאה "צפויה ומתוכננת" אם לאו. בנוסף לכך, לגישתי אף אין מקום להכריע בשורת המקרים שפירטה המדינה כדוגמה להוצאות שאינן לשיטתה צפויות ומתוכננות, כגון העברות תקציביות הנדרשות למימוש הסכמים קואליציוניים או העברת תקציב בין גופים במגזר הציבורי. טוב עשתה המדינה כשפרשה לראשונה את מדיניותה בנושא, אולם איני רואה מקום לקבוע

מסמרות בעניינים שלא התבקשו לגביהם סעדים בעתירה ושלא נדונו לעומק לפנינו. מעבר לקווים מנחים עליהם עמדנו לעניין פרשנות התיבה "הוצאות צפויות ומתוכננות", אין הצדקה להכריע בשלב זה בסוגיות רבות ונוספות שהועלו בתגובה לעתירה (השוו: בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל (ע"ר) נ' כנסת ישראל, פסקה 60 לפסק דיני (29.9.2016)).

סוף דבר

35. התוצאה האופרטיבית של פסק דיננו היא שהעתירה נדחית, אולם לעתירה היתה חשיבות ציבורית. העתירה העלתה לראשונה לדיון סוגיות מהותיות באשר לגבולות סמכותה של הממשלה לשנות את תקציב המדינה, וודאי תרמה להבנת יחסי הכוחות בין הכנסת לבין הממשלה בהיבט זה. בעת שהעתירה הייתה תלויה ועומדת גיבשה ועדת הכספים נוהל לטיפול בבקשות להעברות תקציביות, שיש לקוות כי לאחר ניסוחו הסופי ישפר את עבודת הפיקוח של הוועדה על השינויים הפנימיים בתקציב. כמו כן, אף שגישתה הפרשנית של העותרת לא התקבלה, היא בהחלט סייעה לחדד את משמעות התיבה "הוצאות צפויות ומתוכננות", המקרינה על היקף סמכותם של המשיבים לבצע העברות תקציביות. דבר זה בא לידי ביטוי כאמור בשורת צעדים שבהם נקטה הממשלה, שמשמעותם היא צמצום הצורך בהעברות תקציביות במהלך השנה. ייתכן כי היה מקום להסתפק בהישגים אלה, ולא להמשיך בבירורה של העתירה לגופה. עם זאת, משהגענו עד הלום, ניתן "לברך על המוגמר". בנסיבות לא יהיה צו להוצאות.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין:

א. בעתירה זו היתה תועלת רבה, כמות שציינה חברתי הנשיאה בפסקת הסיום (פסקה 35) לפסק דינה. על כך, דומה, גם אין המדינה חולקת, לא כל שכך ועדת הכספים. בעיניי עלו לדיון בפועל שני נושאים קשורים זה לזה, בגדר פרשנות הדיבור "הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" בסעיף 3(א)(2) לחוק יסוד: משק המדינה (נושא הדיבור "לשנה אחת" מצוי בעתירה אחרת (בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל) ובהשלכה ממנו סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. הנושא האחד הוא שקיפות השינויים בתקציב המדינה, והשני – סדר

העבודה בין הממשלה לוועדת הכספים לעניין זה. העובדה שהועדה יצרה ואישרה – בעקבות המלצתנו – נוהל עבודה (הנוהל מיום 15.12.15), מדברת בעדה בקול גדול, וגם אם האוצר חלק או עדיין חולק על נקודה מסוימת זו או אחרת בו, בסופו של יום הפרוגטיבה של הועדה היא לקבוע כיצד תדון בשינויים תקציביים; ואומר כבר כאן, כי כשלעצמי הייתי מברך על הנוהל, ומביע דעה כי הוא ראוי ובמקומו.

ב. העברות תקציביות לפי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב הן כלי בידי הממשלה לגמישות תקציבית. השאלה לטעמי היא כיצד ישמש כלי זה למטרה המוגבלת יחסית שאליה כוון, וכיצד יהיו חברי ועדת הכספים העוסקים בו חשופים לכל המידע הרלבנטי. נכון שהעתירה, כפי שציננה חברתי, ביקשה להרחיק לעבר דרישת חקיקה לשם שינויים בתקציב המדינה, להבדיל מהעברות תקציביות באישור ועדת הכספים לפי סעיף 11 הנזכר. אך גם אם לא השיגה מלוא חפצה, הצעידה העתירה את ההליכים כברת דרך, וזכתה לשותפות מעשית של ועדת הכספים המעוניינת מוסדית לעשות מלאכתה נאמנה ולא לשמש חותמת גומי לממשלה. ניתנה איפוא לוועדה "רוח גבית" חיובית.

ג. נזכיר מושכלות ראשונים, כי חוק יסודות התקציב לא קם ובא לעולם כי ממשלת ישראל ואפילו הכנסת חפצו בו מעיקרא, אלא כחלק מדרישות ממשל ארה"ב להוצאת ישראל מאינפלציית הענק, מגה-אינפלציה, והמשבר הקשה מנשוא בתחום הכלכלי שחוותה המדינה לקראת מחצית שנות השמונים למאה הקודמת. המסגרת התקציבית והפיקוח התקציבי הם כעמוד ענן ועמוד אש לפני ניהול המדינה ומשקה, ומכאן הצורך בשמירה מוקפדת עליהם. אמנם, דעת לנכון נקל כי החיים אינם קופאים עם אישורו של תקציב ולכן יש צורך בגמישות בתקופת הביצוע; סעיף 11 בא לאפשר זאת, אך תיקוניו הרבים לאורך השנים, משהוטב המצב המשקי, מצביעים – דומני – על רצון לשחרר את המוסרות ככל הניתן, באופן שהממשלה תעשה במידה רבה כרצונה.

ד. נושא ההעברות התקציביות בוועדת הכספים מזכיר, בשינויים המחויבים, את חוק ההסדרים במסגרת דיוני התקציב. בעצ"מ 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה (2012) נזדמן לי לומר (פסקה ב'):

"אזכיר את שאינן נשכחות באשר לדרך החפוזה שבה מתקבלת חקיקה בגדרי חוק ההסדרים. אוכל לשוב ולהעיד, כמזכיר הממשלה וכיועץ משפטי לממשלה לשעבר, על ההמולה - לשון עדינה - בשיבות שבהן מתקבלות בממשלה ההחלטות לעניין חוק ההסדרים;

שרים ופקידים יחפזון, וחיל ורעדה יאחזון, ויועצים משפטיים דחופים ומבוהלים, ואנשי אגף התקציבים ובכירי המשרדים כתגרים ממולחים, קח ותן, קצוץ לי משם ואוסיף לך כאן, וכך מדי שנה (לפחות כך היה בעבר). בית משפט זה עמד על הבעייתיות לא אחת. כדוגמה, בבג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם) ציינה הנשיאה ביניש לגבי העניין שנדון שם, כלהלן:

'קבלת תיקוני החקיקה שבעניינם הוגשה העתירה שלפנינו במסגרת חוק ההסדרים מהווה, אפוא, דוגמה מובהקת לבעייתיות שמעורר מנגנון חקיקה זה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין'."

הדעת נותנת כי לאורך שנים היתה התמונה בועדת הכספים באשר להעברות תקציביות אולי פחות "דרמטית", אך לא רחוקה מהותית מחוק ההסדרים. והנה בעקבות העתירה, והערותינו כבר בראשית הדיון הראשון בה ביום 18.6.14 (בהרכב הנשיא גרוניס, המשנה לנשיא (כתארה אז) נאור ואנכי), הוצא הנוהל מיום ג' בטבת תשע"ו (15.12.15) על-ידי ועדת הכספים. אכן, כאמור נמסר לנו – יותר מפעם – כי האוצר אינו מרוצה עד תום, וכמובן בגדרי השכל הישר תמיד תיטב הסכמה מאי-הסכמה, אבל משזו לא הושגה, לוועדת הכספים פרוגטיבה לקבוע את סדרי עבודתה, והיא הפוסק האחרון בעניין זה. בדיון השלישי בעתירה (28.12.15), ולא אחשוד בכשרים אם אניח כי הנוהל התקבל בין השאר לקראתו, לא היתה מחלוקת כי אמנם אין טענה שפעולת האוצר בהקשר ההעברות התקציביות היא חסרת תום לב, אך יש צורך בנוהל כדי להבטיח ש"יוארו פינות אפלות", כדרך שציינה שם חברתי. יש לברך אפוא על קיומו של נוהל, המסייע הן לשקיפות הן לסדר התקין.

ה. אוסיף אף מעבר לעתירה זו, כי לעתים נדרשים אנו ל"עתירות מתגלגלות" שבהן נעשה לשיפור המינהל הציבורי על-ידי פיקוח ("שמרטפות", "בייבי סיטינג" בלע"ז) של בית המשפט. פעמים רבות – לא תמיד – הדבר מועיל ומשיג תוצאה הרצויה לכל, גם אם ה"גלגול" מכביד לעתים על היומן ועל משאבי הזמן השיפוטי. אכן, מסכים אני כמובן לכך שממילא ועדת הכספים "אינה חייבת לאשר העברה תקציבית שאינה מוסברת כראוי", כדברי חברתי. בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (2016) נזדמן לי לומר (פסקה קמ"ב):

"אדגיש, הכנסת אינה 'להקת המעורדות' של הממשלה, ודברי הממשלה אינם בבחינת 'נְעִשָׂה וְנִשְׁמָע' (שמות כ"ד 7), אף אם מבחינה מעשית לממשלה רוב בכנסת;

מובן שאין הכרח שכך יהא בכל סוגיה וסוגיה, והיו מקרים מעולם. הממשלה אמנם ריבונית ויונקת את כוחה מן הציבור, ואולם, דעת לנבון נקל כי אין בכך לאפשר לה לפעול ככל העולה על רוחה, אך מן הטעם כי היא המושלת. ישנם בלמים ואיזונים, בחינת פשיטא, והחלטות הממשלה אינן חוק. העיקרון הבסיסי של 'איזונים ובלמים', המקובל בשלטון הדמוקרטי, קובע, שעבודת רשות אחת נתונה לרמות שונות של בקרה, המופעלת על ידי הרשויות האחרות:

'וזה עיקרה של הנוסחה: לכל אחת משלוש הרשויות העושות שלטון מוקצית חלקה משלה ובה היא שליטה בלבדית – חלקת-מחוקק, חלקת-מבצע, חלקת-שופט. בה-בעת מחזיקה כל רשות בקרניהן של שתי הרשויות האחרות ומוחזקת היא בקרניה על-ידי שתי הרשויות האחרות, לבל תנגח רשות את רעותה ולבל תשתלט רשות על חלקותיהן של אחיותיה הרשויות האחרות. הרשויות נפרדות אפוא אשה מרעותה, אך גם קשורות הן ביניהן-לבין-עצמן. מדברים אנו במעין-סתרת־ת־ולו שלוש כנפיים. חוכמת המדינאות היא כי יישמר שיווי-משקל והנדנדה תיסוב במתינות לרווחתם של הכל. ואולם, שעה שאחת מן הרשויות תטלטל את קרניה יתר-על-המידה, או, מקום שאחת מן הרוכבות על כנף-הנדנדה תפר את שיווי-המשקל, ייפרעו הסדרים וטלטלה תאחז בכל מערך השלטון' (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, פסקה 6 לפסק דינו של השופט – כתארו אז – מ' חשין (2004)) " (ההדגשה במקור – א"ר).

ו. כחברתי איני סבור כי יש להרחיק לכת עד כדי העברה לחקיקה ראשית של שינויים תקציביים, כפי שהיתה העותרת רוצה; ברי כי משמעות קבלתה של גישה זו עלולה להיות שיתוק וסרבול. אך בה במידה, לא כל הרוצה ליטול את השם "העברה תקציבית" ולא כל דכפין להעברה כזאת יעשה כחפצו, ועל כן, לאחר שעיינתי עיין היטב בנוהל, הוא מקובל עלי כשלעצמי, ככלי עבודה חיוני לוועדה.

ז. ואחר כל אלה דומה כי לעת הזאת מיצתה העתירה עצמה, בהשיגה את אשר השיגה, ועל כן אצטרף לשורתה התחתונה של חברתי. יש לתת לנוהל להתיישם לתועלת הכל, וטענות הצדדים שמורות לעתיד.

המשנה לנשיאה (בדימ')

השופטת ע' ברון:

אני מצרפת את הסכמתי לחוות דעתה המקיפה של חברתי הנשיאה מ' נאור ולתוצאה שאליה הגיעה. אני שותפה לדעתם של חבריי כי חרף דחייתה של העתירה, הישגיה בצידה – והבולט שבהם הוא הגברת השקיפות בנוגע לשינויים הנערכים על ידי שר האוצר בתקציב המדינה, ובתוך כך התווית נוהל לעבודת ועדת הכספים בנדון. ויובהר בעניין זה, כי ועדת הכספים אינה משמשת "חותמת גומי" של הממשלה, ושומה על חבריה לתת את דעתם וכובד משקלם לא רק לאופן ולעיתוי שבו מתבקש השינוי בתקציב המדינה, אלא גם למהות השינוי הנדרש.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה מ' נאור.

ניתן היום, כ"א באב התשע"ז (13.8.2017).

שופטת

המשנה לנשיאה (בדימ')

הנשיאה