

הכנסת העשרים וחמש

יוזמות : חברות הכנסת נעמה לזימי
אורית פרקש הכהן
שרן מרים השכל

פ/25/4106

הצעת חוק עצירת כספים קואליציוניים במצב חירום (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2023

- מטרה
1. מטרת חוק זה לעצור את יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בתקופת מצב החירום, על מנת לייעד כספים ציבוריים אלה לטיפול בעורף ובביטחון האזרחים שנפגעו עקב מצב החירום.
- הגדרות
2. בחוק זה –
- ”הוועדה” – ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, או ועדת הכספים של הכנסת ;
- ”הסכם בין משרדים לאישור חוק התקציב” – הסכם בין המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או המנהל הכללי של משרד האוצר, ובין המנהל הכללי של משרד ממשלתי, או מי מטעמם, ובו מפורט תקציב המשרד הממשלתי לשנת הכספים, סדרי העדיפויות של המשרד בחלוקת הכספים, שינויי חקיקה מתוכננים ותכניות העבודה של המשרד ;
- ”הסכם בין סיעות הקואליציה” – הסכם בעל משמעות תקציבית שעורכות הסיעות לקראת הקמת הממשלה או בעקבות שינוי במבנה הממשלה ;
- ”הסכם פוליטי תקציבי” – הסכם בעל משמעות תקציבית שנערך בין שר האוצר או ראש הממשלה, או מי מטעמם, עם סיעה מסיעות הכנסת או שר, בנוגע לתחום אחריות שאינו נוגע לתחום שהוא מופקד עליו כשר ;

"מצב חירום" – התקופה בה הוכרז "מצב מיוחד בעורף" בהתאם לסעיף 9ג לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-11951, והכריזה הממשלה על מלחמה, או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית לפי סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה 2;

"קבינט ניהול המלחמה" – ועדת משנה מיוחדת שהסמיכה ועדת השרים לביטחון לאומי לניהול מצב החירום;

3. עצירת העברת כספים קואליציוניים בתקופת מצב החירום (א) בתקופת מצב החירום תיעצר הקצאת כספים שהובטחו לשנת התקציב 2023 ולשנת התקציב 2024 במסגרת הסכמים פוליטיים תקציביים או במסגרת הסכמים בין סיעות הקואליציה, אלא אם ייעודה הולם את ההמלצות שקבע קבינט ניהול המלחמה וההקצאה אושרה על ידי הוועדה.

(ב) בתקופת מצב החירום לא ייערך כל הסכם בעל משמעות תקציבית בין ראש הממשלה או שר האוצר, או מי מטעם, ובין חבר הכנסת שאינו חבר בממשלה, אלא אם ייעודו הולם את ההמלצות שקבע קבינט ניהול המלחמה ואושר על ידי הוועדה.

(ג) בתקופת מצב חירום ייעצרו תקציבים שהובטחו במסגרת הסכמים פוליטיים תקציביים או במסגרת הסכמים בין סיעות הקואליציה, אלא אם ייעודם הולם את ההמלצות שקבע קבינט ניהול המלחמה ואושר על ידי הוועדה.

4. הקפאת יישום הסכמים בין משרדים לאישור חוק התקציב שנקללו בהסכמים פוליטיים תקציביים, ובכלל זה התחייבות של השר הנוגע לעניין או חברי סיעתו לתמיכה בחוק התקציב בהליכי אישורו בכנסת, אלא אם ייעודם הולם את המלצות קבינט ניהול המלחמה ואושר על ידי הוועדה.

5. דיווח שר האוצר בתוך שלושה ימים ממועד חקיקת חוק זה, יגיש שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת פירוט מלא על ביצוע העברות הכספים במסגרת הסכמים פוליטיים תקציביים או במסגרת הסכמים בין סיעות הקואליציה שהתקיימו מיום תחילתה של תקופת החירום, וכן פירוט על העברות תקציביות אחרות שאושרו ושייעודן הולם את המלצות קבינט המלחמה.

6. תחולה הוראות חוק זה יחולו מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ויעמדו בתוקפן עד תום שלושה חודשים מסיום מצב החירום.

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 78.
² ס"ח התשכ"ח, עמ' 226.

דברי הסבר

בבוקר יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל. אלפי מחבלים חדרו משטח רצועת עזה לשטחה של ישראל מהיבשה, מהאוויר ומהים טבחו ותקפו באכזריות אזרחים. במקביל לשיגור של אלפי רקטות לשטח מדינת ישראל. במתקפת הטרור האכזרית רצחו מחבלים מעל 1,200 אזרחים ישראלים ופצעו אלפים, ובקרבות איתם נפלו מעל 300 חיילים. מעל 220 אזרחים נחטפו לשטח רצועת עזה.

לנוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, באותו יום, על מצב חירום מיוחד בעורף, אשר הורחב בהמשך למדינה כולה. הכרזת שר הביטחון אושרה על ידי ועדת חוץ וביטחון של הכנסת. בהמשך לכך, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

בהמשך לכך, החל צה"ל בגיוס מילואים רחב של למעלה מ-300,000 חיילי וחיילות מילואים, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון. מרחב עוטף עזה, אזור גבול הצפון ואזורים נוספים במדינת ישראל הוכרזו כשטח צבאי סגור שהכניסה אליו אסורה, וביישובים רבים בישראל התושבים התבקשו להתפנות מבתיהם. פיקוד העורף אסר על התקהלויות ברוב אזורי המדינה.

על רקע מצב החירום הביטחוני הוקמה ממשלת חירום לאומית. בהתאם, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הקימה תחתה ועדת משנה מיוחדת לניהול מצב החירום שהוסמכה לתפקידים אלה: הצגת התכלית המדינית של המערכה בכלל הזירות; גיבוש יעדים נדרשים להגשמת המערכת הצבאית; נתינת הנחיות אופרטיביות לכלל הגזרות השונות; זיהוי ומתן הוראות ביחס למאמצים נוספים, משלימים למאמץ הצבאי; גיבוש המלצות בנושא מדיניות הביטחון הפנים והפעלת גופי המשטרה והחירום ועוד.

נוכח האמור ולנוכח חוסר הוודאות לגבי משך הלחימה והשפעותיה על המצב הכלכלי של המשק הישראלי ועל מנת לייעד באופן מיידי כספים ציבוריים לטיפול בעורף ובביטחון האזרחים שנפגעו עקב מצב חירום, מוצע כאמור לעצור את כל העברות הכספים הקואליציוניים שהוקצו מהקופה הציבורית בהסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית ולייחדם לטיפול בהשלכות המלחמה.

בתקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024, הוקצה סכום שיא של כספים להסכמים פוליטיים – 5.677 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ו-7.949 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (זאת לפי החלטה מספר 511 של הממשלה מיום 14.05.2023 בעניין "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטות ממשלה"). כספים קואליציוניים המהווים יישום של הסכמים פוליטיים בלבד. בהסכמים אלה חברי הקואליציה והסיעות השונות, מתנים את תמיכתם בתקציב המדינה בתמורה להקצאת מיליארדי שקלים חדשים מהקופה הציבורית למטרותיהם. עצירת העברות הכספים הקואליציוניים מהקופה הציבורית מתחייבת לאור ההשלכות החמורות של המלחמה.

בהתאם, ביום 23.10.2023 הצהיר יו"ר הקואליציה, חה"כ אופיר כץ, בישיבה בוועדת הכספים של הכנסת, כי "לא יאושרו כספים קואליציוניים אשר לא נוגעים לסיוע במלחמה" וכי "אלו מקורות תקציביים קריטיים, אעביר את כספיי הקואליציוניים לסיוע למפונים" – הצהרות אלה מחייבות תוקף של חקיקה ראשית.

הצעת חוק זו נועדה להסיט את מיליארדי השקלים שהוקצו על פי הסכמים פוליטיים למטרות בעלות חשיבות נמוכה (בהתאם לפסק דינה של הנשיאה חיות בבג"ץ 5969/20) ולהפנותו להתמודדות המדינה והאזרחים עם המשך המלחמה וההשלכות הכלכליות הקשות הנמנעות ממנה – מטרה בעלת חשיבות גבוהה ומיידית.

הצעת חוק זו, נוסחה בסיוע התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ד בכסלו התשפ"ד (27.11.2023)