



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט כלכלי)
כ"ג חשון תשפ"ד
07 נובמבר 2023

לכבוד:
עו"ד ענר חפץ
(בשם משרדי עורכי הדין החתומים על הפנייה מיום 15.10.2023)

הנדון: פנייתכם בנוגע "להעברות כספים קואליציוניים בעת מלחמה"
(סימוכין: מכתבכם מיום 15.10.2023)

שלום רב,

- פנייתכם שבסמך הועברה לטיפול, ובתיאום עם היועץ המשפטי של משרד האוצר, הריני להשיבכם, כדלקמן:
- בפנייתכם אתם מבקשים מהיועצת המשפטית לממשלה "להבהיר לממשלה את הדין" בעניינם של הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן – הסכם פוליטי), במהלך מלחמת "חרבות ברזל".
- בקצרה ייאמר שנוכח מלחמת "חרבות ברזל", החליטה הממשלה כי התקציבים שיועדו ליישום הסכמים פוליטיים, אשר טרם הוקצו או שטרם התקבלה לגביהם התחייבות, מהווים מקור תקציבי למימון צרכים הנובעים מהלחימה. כפי שיפורט להלן, בהמשך לכך הונחו המשרדים בהחלטות ממשלה להימנע מהתחייבויות חדשות העלולות להביא לכך שלא ניתן יהיה להקצות תקציבים אלה לצרכים האמורים. ככל שהממשלה, או שר משרי הממשלה, יבקשו לעשות שימוש אחר בכספים, תידרש החלטת החרגה מפורשת של הממשלה מההחלטות כאמור. במסגרת זו יישקלו נימוקי החרגת התקציבים אל מול צרכי המדינה בתקופת המלחמה.
וכעת ביתר פירוט.
- ביום 15.10.2023, ובעקבות השלכות מלחמת "חרבות ברזל", נשלח מכתבם של מנכ"ל משרד האוצר, החשב הכללי והממונה על התקציבים למנכ"ל משרד המשפטים בנושא "עדכון בדבר התנהלות תקציבית בימי הלחימה" (להלן: המכתב). במכתב זה נכתב מפורשות כי בכוונת גורמים אלה "להקפיא הקצאת תקציבים שטרם הוקצו ומומשו בשנת 2023 ו-2024 ואינם קשורים לתמיכה בלחימה, באוכלוסייה האזרחית שנפגעה או במתן שירותים חיוניים של המשק. מובן כי כלל האמור לעיל נכון הן לתקציבים קואליציוניים והן לתקציבים אחרים" (ההדגשה הוספה).

5. בנוסף, החל מיום 20.10.2023 התקבלו החלטות ממשלה העוסקות בעניינים שונים הקשורים למלחמה ולצרכי העורף בעקבותיה, המעגנות הלכה למעשה את ההנחיה במכתב, ומקפאות למעשה את השימוש בתקציבים, כאמור להלן:

ראשית, בהחלטות אלה נכתב מפורשות כי אחד מהמקורות התקציביים לעלויות הכרוכות ביישום החלטות אלה הוא "הפחתת סכומים מהחלטה 511" (ראו, בין השאר, החלטה 982 מיום 22.10.2023 ובהחלטה 987 מיום 22.10.2023, החלטה 988 מיום 23.10.2023 ועוד; להלן - החלטות הממשלה). ההחלטות מחריגות מההקפאה האמורה סכומים ספציפיים שיועדו למשרד הבריאות ולמשרד לביטחון לאומי.

שנית, וכפועל יוצא, ההחלטות מנחות את משרדי הממשלה לפעול לצורך יישום ההוראה האמורה ובכלל זה לא לתת התחייבויות חדשות, וכן לא להמשיך את ההליכים ביחס לסכומים שלא ניתנו לגביהם התחייבויות.

6. **בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1801 "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית", יישום ההסכמים האמורים בידי הרשות המינהלית מחייב שורה של צעדים לרבות בחינה משפטית ומקצועית. לנוכח האמור לעיל, ההליכים המנהליים האמורים, ובכלל זה הבחינה המשפטית הנדרשת ליישום הסכמים פוליטיים, הלכה למעשה, מוקפאים.**

זאת ועוד, מאחר שהחלטות הממשלה מייעדות מפורשות סכומים מהחלטה 511 למימון הוצאות הנובעות מהלחימה (אלה שטרם הוקצו ואם הוקצו טרם ניתנה לגביהם התחייבות) הרי שהעמדה המשפטית היא שלצורך שימוש אחר בסכומים אלה, שלא למטרות הצרכים הנובעים מהמלחמה (כמפורט באותן החלטות), יהיה צורך בקבלת החלטת ממשלה שתחריג באופן מפורש את הקצאות הכספים ליעודים הספציפיים. במילים אחרות, ברירת המחדל היא שהתקציבים שיועדו, כאמור, ליישום הסכמים פוליטיים מהווים עתה מקור תקציבי לצרכים הנובעים מהלחימה ועל מנת לעשות שימוש אחר בכספים ובענייננו, שימוש בכספים שטרם הוקצו או שטרם ניתנה התחייבות לגביהם לפי ייעודם המקורי לפי החלטה 511) תידרש החלטת החרגה מפורשת של הממשלה. במסגרת זו, תשקול הממשלה את הנימוקים להחרגה אל מול הצרכים התקציביים האחרים והצרכים הנובעים מהלחימה שעבורם הוקפאו הכספים.

7. הנה כי כן, הממשלה הנחתה להשתמש בתקציבים שיועדו ליישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית לצורך מימון צרכים הנובעים מהלחימה וכדי ליישם את החלטתם בעניין זה, הונחו המשרדים בהחלטות הממשלה להימנע מהתחייבויות חדשות העולות להביא לכך שלא ניתן יהיה להקצות תקציבים אלה לצרכים האמורים.

מאיר לוי

משנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי)

עותקים:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
מר שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר
מר יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר יהלי רוטנברג, החשב הכללי, משרד האוצר
מר אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
מר ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
גבי שרית פלבר, המחלקה למשפט כלכלי, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים