

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ו' באדר התשפ"ג
27 בפברואר 2023
ימ. 683-2023

אל:

עו"ד שרית חאיק שפיגלשטיין – סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד החינוך

הנדון: החלטה הממשלה בדבר "הגברת השקיפות והפיקוח הציבורי בספריה הלאומית"

בהתייחס לפנייתך בעניין החלטת הממשלה בדבר "הגברת השקיפות והפיקוח הציבורי בספריה הלאומית" (להלן – החלטת הממשלה בעניין הספריה הלאומית), שהתקבלה ביום 24 בפברואר 2023, ובהמשך למכתבי מיום 22 בפברואר 2023 (להלן – מכתבי הקודם) אבקש להבהיר כדלקמן.

כידוע, עבודת המטה בהובלת הדרג המקצועי במשרד האוצר לגיבוש התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 החלה לפני מספר חודשים והושלמה ביום 26 בינואר 2023.

כפי שצינתי במכתבי הקודם עד למשלוח המייל שלך ביום 21 בפברואר 2023 לא נעשתה עבודת מטה כלשהי בין הדרג המקצועי במשרד החינוך לבין הדרג המקצועי במשרד האוצר לצורך בחינת השינוי המבני המוצע בטיוטת הצעת החלטת הממשלה בעניין הספריה הלאומית שצירפת לאותו מייל.

עוד פירטתי במכתבי בדבר עבודת המטה שנעשתה בכל הקשור לשינויים המבניים כחלק מהתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, אשר בהתאם למקובל הועברה לבחינת היועצת המשפטית לממשלה (להלן – חוברת שינויים מבניים) וזאת על מנת שתוכל לבצע בחינה משפטית ביחס לאפשרות הכללתם של מי מהנושאים כחלק מהתכנית הכלכלית האמורה, אותה ביקש שר האוצר לקדם, שהייתה צפויה לידון בישיבת הממשלה שנקבעה ליום 23 בפברואר 2023.

בנוסף, ציינתי בהרחבה כי מעיון בטיוטת הצעת ההחלטה של משרד החינוך בעניין הספריה הלאומית לא ברורה תכליתה והקשר שלה לתוכנית הכלכלית וכיצד המוצע בטיוטת הצעת ההחלטה עולה בקנה אחד עם מי ממטרותיה של התכנית הכלכלית השנתית ומה ההצדקה לשילובו בה.

עוד הרחבתי כי הסמכות למנות דירקטורים, כשלעצמה, אין בה כדי להגביר את השקיפות או את הפיקוח הציבורי, שצוינה כמטרת ההצעה ואינה כלי מקובל לשם כך. כך גם לגבי ההסדר המוצע הכולל שינוי של המשטר התאגידי שנקבע בחוק הספריה הלאומית, התשס"ח-2007, וזאת ללא כל התייחסות להוראות החקיקה שנקבעו לעניין עצמאותה של הספריה הלאומית ולמבנה הקיים. עוד ציינתי כי השינויים המוצעים יוצרים חשש להגדלה משמעותית של תלותה של הספריה הלאומית בממשלה, וזאת בניגוד לכלל האמור בהוראות החוק כמו גם להפיכתה לחברה ממשלתית, על כל המשתמע. כך גם התייחסתי לחריגותיה של ההוראה החוקית המוצעת, לפיה כהונתם של כל הדירקטורים המכהנים בדירקטוריון החברה הקיים תפסיק בתוך 30 יום מיום תחילתו של התיקון המוצע. לכל אלה אוסיף כי ככל הנראה הצעת החלטת הממשלה מפרה את ההסכמים שנחתמו עם מי מהגורמים השותפים לפעילותה של הספריה הלאומית.

לנוכח כל האמור לעיל, ציינתי, כי אין לטעמינו, כל מקום לדון בפרטי ההצעות האמורות ולא ניתן לכלול אותן במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה: www.gov.il



אוצר ברשת: www.mof.gov.il

אלא שבצורה תמוהה וחריגה שלמיטב ידיעתי לא נעשתה אף פעם בהליך גיבוש התכנית הכלכלית של ממשלת ישראל (ובשמה הקודם: חוק ההסדרים), ובניגוד לכל האמור, בחרתן לצרף להצעת ההחלטה חוות דעת משפטית בעניין קידום הצעת ההחלטה תוך התייחסות לשילוב ההצעה בתכנית הכלכלית וזאת בניגוד לדעתי ובניגוד לדעתה של היועצת המשפטית לממשלה וללא כל השלמת הבירור בעניין.

החלטה זו עלתה לדיון בישיבת הממשלה עם התחדשות הדיונים ביום 24 בפברואר 2023 כהצעתו של שר החינוך אליה צורפה כאמור חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד החינוך. זאת, מבלי שנכללה בסדר היום שהופץ לקראת הישיבה.

הצעת ההחלטה זו אינה כוללת אזכור כלשהו לתכנית הכלכלית לשנת 2023 ו-2024 לא בגופה של ההצעה ולא בדברי ההסבר וממילא כאמור אינה קשורה בקשר כלשהו לתכנית הכלכלית של ממשלת ישראל.

ההצעה אושרה על ידי הממשלה מבלי שבדיון נכח שר האוצר, מי מגורמי המקצוע של משרד האוצר הרלוונטיים, הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, או היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה. רק לאחר שנערכה ההצבעה שמעו השרים בקצרה את עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה לפיה קיימת מניעה משפטית לאשר את ההחלטה באופן בו הובאה לפני הממשלה. בהמשך לכך, הניחה היועצת המשפטית לממשלה על שולחנו של מזכיר הממשלה את הערותיה הראשוניות לגופם של דברים, הצביעה על הקשיים העולים מתוכנה והבהירה שלא ניתן לאשר את הצעת ההחלטה כחלק מהתכנית הכלכלית.

לאחר שהסתיים הדיון בהצעה נערכה הפסקה קצרה בדיון שבמסגרתה המתינו שרי הממשלה לחוברת השינויים המבניים של התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 ולחוברת הצעת התקציב לשנים האמורות, שנערכו בהן עדכונים במהלך היממה שחלפה. לאחר שהונחו שתי החוברות האמורות הצביעו השרים בנפרד על כל אחת מההחלטות בדבר שינויים מבניים שנכללה בחוברת השינויים המבניים ולאחר מכן בהצבעה אחת על כל אחת מההצעות שנכללו בהצעת חוק התקציב, והכל בהתאם למקובל בעשור האחרון.

כאמור, הצעת ההחלטה בעניין הספרייה הלאומית לא הייתה בשום שלב חלק מחוברת השינויים המבניים ומקל וחומר בהצעת התקציב, אשר את כולם בהתאם לנהוג ולמקובל בתכנית הכלכלית השנתית הגיש שר האוצר לממשלה, וזאת לאחר עבודת המטה של משרד האוצר, ואישורה של היועצת המשפטית לממשלה. כאמור הצעה זו הוגשה בנפרד, לא נבחנה כמקובל עם הדרג המקצועי במשרד האוצר, אינה עולה בקנה אחד עם מי מהמטרות המקובלות של התכנית הכלכלית, אינה על דעתי ולא אושרה על ידי היועצת המשפטית לממשלה. על כן, אין בעצם הדיון בה במהלך ישיבת הממשלה שבה נדונה התכנית הכלכלית והצעת התקציב, כדי לשנות מכל האמור וכדי להפוך אותה כחלק מהתכנית הכלכלית.

עוד יצוין כי באותו יום החליטה הממשלה שתי החלטות נוספות בדבר אישור מינוי ראש מטה התכנון ומינוי ראש מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, אשר כמובן גם הן אינן חלק מהתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 ולא נטען שהן חלק מהתכנית האמורה רק בשל העובדה שהן נדונו באותו מועד.

יתירה מזו, במסגרת הצעות ההחלטה שנכללות בהצעת התקציב נכללה בהתאם למקובל החלטה בדבר יישום החלטות והקמת ועדת שרים (להלן – החלטה בדבר יישום החלטות).

ההחלטה בדבר יישום ההחלטות קובעת, כי שר האוצר יכין ויגיש לוועדת שרים מיוחדת לתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שהתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 והצעת תקציב המדינה לשנים אלו, הצעות

חוק שבהן יקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שנתקבלו כאמור וכן הצעות חוק נוספות הנחוצות ליישום החלטות שנתקבלו ולא ייכללו בחוק האמור.

עוד נקבע בהחלטה האמורה להסמיך את ועדת השרים לאשר, על דעת הממשלה, את נוסח הצעות החוק כאמור שיוגשו לכנסת יחד עם הצעות חוק התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024.

אשר על כן, ובמהלך הדיון בממשלה הבהרתי למען הסר ספק שבשים לב להוראות הצעת ההחלטה בדבר יישום ההחלטות ולכלל האמור לעיל החלטת הממשלה בדבר הספרייה הלאומית אינה נכללת בתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 ולא ניתן לקדמה כחלק מהצעת החוק ליישומה של התכנית האמורה בהתאם למנגנון המיוחד שנקבע בהחלטה בדבר יישום ההחלטות. עמדה זו היתה מקובלת על היועצת המשפטית לממשלה והושמעה גם מפיה במהלך ישיבת הממשלה.

לנוכח כל האמור לעיל, לא נוכל להפיץ תזכיר חוק בעניין החלטת הממשלה בדבר הספרייה הלאומית, היא לא תוכל לידון בוועדת השרים המיוחדת, ולא תיכלל כחלק מהצעות החוק ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

האמור במכתבי זה הנו על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה

מר שלומי הייזלר - מנכ"ל משרד האוצר

מר יוגב גרדוס - הממונה על התקציבים, משרד האוצר

גב' מיכל רוזנבוים - מנהלת רשות החברות הממשלתיות

עו"ד אילת מלקמן - היועצת המשפטית, משרד החינוך

עו"ד אביטל בירגר - היועצת המשפטית (בפועל), רשות החברות הממשלתיות

גב' נועה היימן - סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר

עו"ד ינון גוטגליק - סגן בכיר ליועץ המשפטי (בפועל), משרד האוצר