



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

סימוכין : (2022-024477)
ירושלים, כ"ז באדר ב' תשפ"ב
30 במרס 2022

לכבוד
עו"ד גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022

סימוכין : פנייתי אל היועץ המשפטי לממשלה מיום 3/1/2022
תשובתו של עו"ד רועי כהן מיום 20/1/2022

1. אבקש להעביר אלייך את פנייתי שבסימוכין אל היועץ המשפטי לממשלה דאז, ד"ר אביחי מנדלבליט, בנושא הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022. במכתבי עמדתי על קשיים רבים בהם נתקלנו בהליך החקיקה שאבקש להביאם לידיעתך. כמו כן, מצ"ב תשובתו של עו"ד רועי כהן, ממנה עולה כי נעשה תהליך דומה של הפקת לקחים בקרב משפטני ייעוץ וחקיקה, שתוצריו עתידים להיות מוצגים בפנינו.
2. נוכח כוונת האוצר לקדם במהלך כנס הקיץ הקרוב את חקיקת חוק התקציב וחוק ההסדרים הבאים, אני סבורה שנכון יהיה לפעול בהקדם למיצוי הפקת הלקחים וליישום המסקנות הנדרשות בטרם יחלו הליכי החקיקה האמורים.
3. אני עומדת לרשותך ואשמח לשיתוף פעולה בקידום הנושא, לאור החשיבות בקיום הליכי חקיקה נאותים בענין חוקי ההסדרים.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק :

עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)
עו"ד רועי כהן, עוזר ליועץ המשפטי לממשלה



היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 000449-2022)

ירושלים, יום שני, א' בשבט תשפ"ב

03 בינואר 2022

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלית

היועץ המשפטי לממשלה

נכבדי שלום רב,

הנדון: הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022

עם תום הדיונים וההצבעה בכנסת בעניין חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 (להלן - חוק ההסדרים), אני מתכבדת להביא בפניך תובנות והערות שגיבשתי בשיתוף עם היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת ביחס להליכי החקיקה שדומני שיש להן חשיבות להתנהלות עתידית משותפת וליחסי הכנסת והממשלה:

1. כידוע, מזה שנים רבות, מניחה הממשלה על שולחנה של הכנסת, לצד חוק התקציב, גם את הצעות חוק ההסדרים. בעבר, כלל הנושאים רוכזו בהצעת חוק אחת. ברבות השנים, בסמוך להחלטת יושב ראש הכנסת דאז, חבר הכנסת ראובן (רובי) ריבלין, לפעול לפיצולה של הצעת חוק ההסדרים בשלב מקדים להנחת הצעת החוק, כך שייכללו בה בעיקר נושאים בעלי זיקה תקציבית ישירה להצעת חוק התקציב, החלה הממשלה להניח בפני הכנסת שתי הצעות חוק: האחת, הכוללת נושאים שיש להם זיקה תקציבית ישירה, והשנייה, הכוללת רפורמות מבניות או כלכליות שלא אחת אין להן זיקה כאמור, אולם נמצא צורך אחר של דחיפות להבאתן לצד הצעת חוק התקציב.
 2. היקף הצעות חוק ההסדרים במתכונת זו התרחב עם השנים, ובשנת 2021 היקף הצעות החוק שהונחו בפני הכנסת עמד על 552 עמודים ועל כ- 35 נושאים. זהו היקף נרחב מאוד, במיוחד בהתחשב במספר הימים המצומצם שעמד לרשות הכנסת להכנת חמש הצעות החוק המרכיבות את חקיקת התקציב¹.
 3. הצעות החוק שהובאו בפנינו השנה התאפיינו במספר בעיות וקשיים שבלטו ביתר שאת אף לעומת הצעות חוק הסדרים קודמות. להלן אבקש לפרט בפניך את הקשיים שמצאנו בהתייחס להצעות החוק.
 4. בתמצית אחלק את התייחסותי לחמישה ראשי פרקים:
- א. נושאים שלדעתנו נכון היה שמשרד המשפטים יפעל לאי הכללתם במסגרת הצעת חוק הסדרים;
- ב. מידת "בשלות" ההסדר המוצע של נושאים שונים שנכללו בהצעות החוק;

¹ שתי הצעות חוק תקציב, שני חוקי הסדרים והצעת חוק מסגרות תקציב.

- ג. מענה חסר או אי הצגת נתונים ועובדות תומכות בהצעות החוק מטעם נציגי הממשלה למרות בקשות חברי הוועדה או נציגי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדיוני הוועדות ;
- ד. הצגת הצעות החוק והסברתן על ידי נציגי משרד האוצר על פני נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים העוסקים בנושא הנדון, וכן היעדרותם של נציגי משרד המשפטים מחלק מהדיונים ;
- ה. בקשות מטעם נציגי הממשלה (ובפרט נציגי משרד האוצר) להוספת נושאים חדשים במהלך הדיונים בהצעות החוק (דבר שנבע לעתים מחוסר בשלות הצעות החוק שהובאו בפני הכנסת, ולעתים מרצון "לתפוס מרובה").

א. נושאים שאין מקומם בהצעת חוק הסדרים

5. באשר לנושאים שלדעתנו מקומם בהליך חקיקה רגיל ולא כחלק מהצעת חוק הסדרים, אקדים ואומר את הידוע: לנוכח הצמדתו של חוק ההסדרים לחוק התקציב, מטבע הדברים, הכנתה של הצעת חוק ההסדרים מאופיינת בהליך מזורז בכנסת. ככל שהיקף הצעות החוק המובאות בפני הכנסת לצד הצעת חוק התקציב רחב יותר, כך היכולת של ועדות הכנסת לקיים דיונים מעמיקים בהן נפגמת, וכן נפגעת גם היכולת של חברי הכנסת להשתתף בדיונים, להתעמק בנושאים החשובים להם, לשמוע את כלל הגורמים הרלוונטיים, להשפיע על תוכן ההסדרים ולהביע עמדה נפרדת לגבי כל הצעה והצעה.
6. ידוע לי, כי מזה מספר שנים מתקיים הליך משמעותי במשרד המשפטים לשקילת כלל הנושאים הנכללים בסופו של יום בהצעת חוק ההסדרים. למרות קיומו של הליך זה, הצעות חוק ההסדרים שהובאו השנה בפני היו, כאמור, מרחיקות לכת בהיקפיהן, ואני סבורה כי לשם הפקת לקחים מתהליך חקיקתם, ראוי יהיה שיגובש בממשלה מערך שיקולים ברור לעניין הכללתם של נושאים בגדר הצעת חוק ההסדרים.
7. להלן אעמוד בתמצית על מספר דוגמאות על מנת להמחיש את עמדתי. אין בהערותיי להלן משום הבעת עמדה באשר לטיבם של ההסדרים השונים, והתייחסותי היא אך ביחס לשאלת הכללתם בהצעת חוק ההסדרים.
8. כך, למשל, **פרק ייעול מערך הכשרות** שכלל הסדרים משמעותיים המשנים מהיסוד את אופן הפיקוח והתנהלות הגורמים הרלוונטיים, נעדר קשר לתקציב, ומעורר שאלות משפטיות הנוגעות למגוון רחב של נושאים, שהמקום לדון בהן לעומק אינו בחוק הסדרים. כמו כן, עיקר הרפורמה יתחיל רק בשנת 2023 ; **פרק ההתחדשות העירונית** שתיקן שבעה חוקים וכלל סוגיות שכרוכה בהן פגיעה קניינית באוכלוסיות מוחלשות. במקרים אלה אי אפשר להפריז בחשיבות של קיום הליך חקיקה שקוף, מקיף, מעמיק ויסודי המאפשר לציבור הרחב להשמיע את עמדותיו, להישמע ולהשפיע. בדיוני הוועדה נשמעו הערות רבות מצד הציבור הרחב, ובהן גם הצעות לחלופות פחות פוגעניות שכלל הנראה ניתן היה להעמיק לגביהן בדיונים, אלמלא לוח הזמנים הקצר ; דוגמא נוספת היא **פרק העלאת גיל הפרישה לנשים**. אף שזהו נושא בעל קשר ישיר ומשמעותי לתקציב, הרי שמדובר בנושא מורכב מאוד, בעל השפעה על זכויות של נשים מוחלשות, אשר יישומו מתבצע במהלך רב שנים. הדיון בנושא זה מעורר שאלות עקרוניות לצד סוגיות פרקטיות רבות, וראוי היה ללבנו לעומק שלא בסד הזמנים של חוק התקציב. גם **פרק רישוי באמצעות מורשה להיתר**, המהווה ניסיון שלישי ליצירת מנגנון של רישוי עצמי בחוק התכנון והבניה לאחר ששתי הוראות שעה שאימצו מנגנון דומה נכשלו, לא התאים לחקיקת הסדרים מבחינת מורכבותו. כך גם לגבי **פרק שירות**

מידע פיננסי שכלל למעלה מ-70 סעיפים בנושא סבוך שמעורר שאלות רבות שראוי היה להקדיש לליבון דיונים רבים.

9. אלו הן על קצה המזלג דוגמאות בולטות לנושאים שראוי היה להביא בהצעות חוק נפרדות ובהליך חקיקה רגיל. בהמשך מכתבי ייסקרו דוגמאות נוספות שימחישו בעיות נוספות בפרקים אחרים בהצעת החוק שמהן גם למדים על הקושי בהכללת הפרקים שייסקרו להלן בהצעת החוק ההסדרים.

ב. מידת "בשלות" נמוכה וחסרה לנוסחים של הצעות החוק וחסר בעבודת מטה משותפת למשרדי הממשלה

10. הצעות חוק ההסדרים כללו גם פרקים שהתאפיינו בחוסר בשלות, ולעתים היו חסרים בהם הסדרים בעלי היבטים טכניים ומהותיים שהיו הכרחיים להשלמת הנושא. זאת ועוד, בפרקים מסוימים משרד האוצר ביקש להחליף את הנוסחים תוך כדי דיונים נוכח חוסר בשלותם. ודוק. אין מדובר במצב של שינוי נוסח בשל הערות והארות שעלו בדיונים, אלא בשינויי נוסח שהובאו בשל חוסר בשלות עוד בשלב ההכנה הקודם להנחת הצעות החוק לקריאה הראשונה. בחלק מפרקי הצעת החוק אף צוין בדברי ההסבר להצעה כי נושא מסוים בהצעה עודנו בליבון פנים ממשלתי ולכן פרטיו לא הובאו במלואם בהצעת החוק. בפרקים אחרים נדמה שלא נעשתה עבודת מטה מול משרדי הממשלה שאמורים ליישם את הפרקים הללו.

11. דומני כי ככל שהממשלה מצאה לנכון להביא בפני הכנסת הצעת חקיקה בת 552 עמודים, אשר לשיטתה, היא כה דחופה עד כדי שהכנסת מתבקשת לקיים בה הליך חקיקה בלוחות זמנים קצרים וקצובים לצד התקציב, ראוי היה שפרק שנוסחיו אינם "בשלים", שלא לובן דיו בתוך הממשלה או שלא נעשתה לגביו עבודת מטה מקיפה, לא ייכלל במסגרתה. פרקים בלתי בשלים מקשים על קיום דיון רציני ודורשים עריכת תיקונים רבים ונרחבים בלוחות זמנים קצרים ביותר, באופן העלול לפגוע באיכות החקיקה. נראה כי שיקול זה ראוי שיהיה שיקול משמעותי בהחלטה מה לא מתאים שייכלל בהצעות חוק ההסדרים כבר בשלב המקדים. ואדגים זאת להלן.

12. לעניין הפרק שעניינו **מס גודש**, עוד בטרם החל הדיון בפרק זה בוועדה, העביר משרד האוצר נוסח מתוקן שכלל שורה ארוכה של תיקוני נוסח. ביניהם גם הוראות שלא נכללו בנוסח המקורי, משפטים שהושמטו או לא נוסחו באופן ברור וכן גם תיקוני הפניות לא נכונות לסעיפים לכל אורכה של הצעת החוק. ככל שהתקדמה עבודת החקיקה בוועדה, התברר שהפרק שהובא בפני הכנסת דורש עבודת עיבוד מאסיבית. יוזכר כי תחילתו המוצעת של פרק זה נועדה לחודש מרץ 2025 ונקבעה סמכות נוספת לשרים לדחות מועד זה לתקופה של שנה נוספת (מועד תחילה זה כשלעצמו מצדיק את אי הכללת הפרק בחוק ההסדרים). אם היתה הצדקה לדעת הממשלה לזרז את חקיקת פרק זה ולהביאו במסגרת חוק ההסדרים שנחקק בנובמבר 2021, לכל הפחות ראוי היה שהפרק יובא כשהוא מנוסח באופן נכון ומדויק יותר.

13. אף **פרק רישוי באמצעות מורשה להיתר** היה חסר, הן בהיבטים הטכניים והן בהיבטים המהותיים. כך למשל הצעת החוק כללה תיקון של סעיף אשר תוקפו פג לפני מספר שנים. כמו כן, היו חסרים הסדרים משמעותיים מאוד, כגון סוגיית ניגוד העניינים של המורשה להיתר, היבטי פיקוח, אתיקה ומשמעת ועוד. במהלך הדיונים, נציגי משרד האוצר העבירו 11 עמודים חדשים אשר עסקו בהיבטים אלה וכן ביישום ההסדר לאחר חקיקתו. עמודים אלה נדונו והוכרעו בוועדה בתוך שעות בודדות, דבר שעלול כמובן לפגוע באיכות החקיקה, מה גם שנותרו סוגיות חשובות שלא קיבלו מענה בסוגיות אלה.

14. גם התיקון לחוק מקורות האנרגיה שנכלל בפרק הייבוא לא היה מגובש דיו ובדיוני הוועדה עלה הרושם, שגורמי המקצוע במשרד הממשלתי שאמור ליישם חקיקה זו התלבטו לא אחת עד לשלבי החקיקה המתקדמים ביחס למרכיבים מהותיים בהסדר שהוצע על ידי הממשלה.
15. **בפרק מיסוי שותפויות וקרנות השפעה** נכלל הסדר רחב ביחס לשותפויות. כבר בתחילת הדיונים התברר כי רשות המסים לא בחנה את מכלול ההשלכות הצפויות של החקיקה ולכן היא ביקשה לצמצם את תחולתו של ההסדר, כך שיחול רק על שותפויות בעלות מחזור מסוים. בהמשך הדיונים נשמעו הערות רבות מהלשכות המקצועיות ומהציבור, אשר התייחסו לכך שהפרק אינו בשל לחקיקה, ורשות המסים התקשתה במתן הסברים, באופן שהביא לכך שוועדת הכספים פיצלה אותו להליך חקיקה רגיל.
16. **בפרק היבוא** לא נכללה בהצעת החוק המקורית התוספת השלישית שבה היו אמורים להיקבע החריגים לרפורמה, והיא הועברה רק במהלך הדיונים. העניין אף צוין בדברי ההסבר: "משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר מגבשים בימים אלה את מיפוי התקנים ורשימת התקנים תעוגן בתוספת השלישית בכפוף לבחינה משפטית והיא תשולב במסגרת הדיונים בהצעת החוק בכנסת". במהלך הדיונים בוועדת הכלכלה, נציגי הממשלה פנו בבקשה להוסיף סעיף חדש שמקנה סמכות לשר הכלכלה והתעשייה לקבוע הקלות ביבוא, למוצרים שחלה עליהם רגולציה זרה וכן עיצומים כספיים שלא נכללו בנוסח הצעת החוק במקור.
17. **בפרק הכשרות** מפאת קוצר הזמן בתהליך הפנים ממשלתי, ההסדר שהובא בפני הכנסת לקריאה הראשונה לא כלל סנקציות כלפי הגופים. לקראת סיום הדיונים ביקשה הממשלה להוסיף הוראות בעניין עיצומים כספיים, אך גם הוראות אלה הובאו במידת בשלות שלא איפשרה את חקיקתן, אף שאין חולק כי במסגרת הליך חקיקה רגיל, הוראות מסוג זה היו משולבות בנוסח החוק. כמו כן, בשלב מתקדם מאוד בתהליך הכנת הצעת החוק הבהירו נציגי הממשלה כי נוסח הצעת החוק הממשלתית למעשה אינו מבטא את המתווה המדויק שהממשלה מבקשת לקדם בנוגע לאפשרות של גופי הכשרות הפרטיים לקבוע דרישות מחמירות לכשרות, וכתוצאה מכך נדרשו תיקונים רבים להתאמת הנוסח למתווה הרצוי.
18. במהלך הדיונים על **פרק העברת חובות לתשלום מס ערך מוסף ביבוא שירותים דיגיטליים** עלה כי רשות המסים אינה ערוכה ליישום הוראות הפרק, וכי המערכת מצויה רק בשלבי הקמתה וקיים קושי בקבלת כספים מחשבוננו של תושב חוץ.
19. **בפרק הבטחת היציבות והתשואות בקרנות הפנסיה** התבקשה ועדת הכספים לדחות את הדיונים שקבעה על מנת שמשרד האוצר יוכל לקיים שיח עם הגורמים הנוגעים בדבר וביניהם הרגולטור המוסמך, הוא הממונה על שוק ההון, וכן עם הגופים המוסדיים והסתדרות העובדים. כך שבפועל הדיון בנושא זה התחדש רק בחלוף חודש ימים ממועד הדיון הראשון. גם לאחר שאושר פרק זה ציינה רשות שוק ההון שיידרש זמן נוסף לתיקון החוזרים מטעמה בנוסף לחקיקת משנה בנושא על מנת שהיא תוכל ליישם את התיקון (טעם זה כשלעצמו היה אמור להצדיק את אי הכללתו של פרק זה בחוק ההסדרים).
20. אף בהצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנים 2021 ו-2022) (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשפ"א-2021, שעניינו **תקרת הגירעון וחישוב מגבלת ההוצאה**, התבקשה ועדת הכספים להשהות את דיוניה על מנת שהנוסח יובא שוב בפני הממשלה. הצעת החוק הוחזרה לדיוני הוועדה על ידי נציגי משרד האוצר רק בשבוע שבו התקיימו ההצבעות על חוקי התקציב וההסדרים ובמהלך הדיון בה התברר כי הנוסח אשר כלל הוראה הנוגעת להכרזה בעניין נגיף הקורונה לא תואם עם משרד הבריאות.

ג. **אי מתן מענה או נתונים לבקשות חברי הוועדה או מרכז המחקר והמידע של הכנסת**

21. עניין נוסף שכבר פניתי אליך בעבר לגביו, וסייעת בו בהנחייתך לכל הגורמים הרלוונטיים, אך התעורר ביתר שאת בדיוני החקיקה על הצעת חוק ההסדרים, הוא אי העברת נתונים ממשרדי הממשלה וממשרד האוצר למרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ) או לחברי הכנסת בדיוני הוועדה. לא אחת נציגי הממ"מ ציינו בפני חברי הוועדה שפנייתם לקבל את הנתונים שעל בסיסם גובשה הצעת החוק, לא נענתה בטענה של היעדר נתונים או בשל קושי באיסוף הנתונים ופילוחם.

22. **פרק התחשבויות בין קופות החולים** אשר נחקק באופן מסורתי במסגרת חוקי הסדרים בשל חשיבותו התקציבית. ניתן היה לשער שטרם הנחת הצעת החוק בעניינו תיעשה לגביו, עבודת מטה ואיסוף נתונים מספקים, ואולם חברי ועדת הבריאות נאלצו לבקש נתונים בסיסיים ביחס לייעודו של הסכום הקבוע, סך התקציב הכולל שיחולק בין בתי החולים בהתאם למנגנון המוצע והרכבו, כיצד סכום זה יעודכן מדי שנה ומהם המדדים הנבחרים לעדכון. נתונים חיוניים אלה לא נמסרו אף שנציגת הממ"מ וחברי הוועדה חזרו וביקשו אותם וציינו כי הם הכרחיים לקיום דיון החקיקה.

23. בפרק שעניינו **הלוואות לדיור** בוועדת הכספים התבקשו נציגי הממשלה לספק תשובות לשאלות מהותיות ובסיסיות ביחס להסדר, וביניהן נתונים ביחס למימוש זכויות, פילוח נתונים ברמה אזורית ומגזרית ונתונים על קריטריונים שנקבעו לפי כללי משרד הבינוי והשיכון לתכניות הסיוע המשפיעים על הזכויות. אמנם חלק מהנתונים הוצגו בדיון המשך, אך משהתברר שחברי הכנסת ביקשו להתעמק בהם, ביקשו נציגי משרד האוצר מיושב ראש הוועדה שלא לקיים הצבעה בהתייחס לפרק האמור.

24. **דחיית החלת חוק יום חינוך ארוך** נכללה בפעם התשיעית בחוק ההסדרים (!) ולא בהליך חקיקה רגיל. אין חולק כי מדובר בפרק הנושא בחובו עלויות תקציביות משמעותיות, ואולם הכללתו באופן סדרתי בחוקי הסדרים פוגעת ביכולת של הכנסת לקיים בסוגיה דיון מעמיק ואפקטיבי. נראה כי בהליך חקיקה רגיל ניתן וראוי היה לקבל מהממשלה תובנות, נתונים ומסקנות ביחס ליישום החלקי של החוק. ככלל דיון בנושא זה אף הפעם, משרדי החינוך והאוצר התבקשו להציג תכניות מסודרות לחברי ועדת החינוך, אך הדבר לא התבצע.

25. אף ב**פרק התחדשות עירונית** בדיון על הפחתת הרוב הנדרש לעסקאות פינוי- בינוי, הצעה שגלומה בה פגיעה בזכות הקניין ושהנתונים בעניין זה חיוניים להצדקת הפגיעה, לא נמסרו נתונים מספקים. זאת, למרות בקשת חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה ונציגי הממ"מ לקבל מידע בעניין היקף המיזמים שלא קודמו בשל קושי להגיע לרוב כזה או אחר או נתונים על מספר המיזמים שבהם קיים רוב כדוגמת זה המוצע בהצעת החוק, או פילוח הסיבות לסרבנותם של דיירים. בלוחות הזמנים הקצרים, במקרה דנא, בשל אי העברתם של הנתונים נפגעה יכולתם של חברי הוועדה לבחון חלופות פחות פוגעניות שיכלו להוביל לתוצאה הרצויה.

26. ולבסוף, ב**פרק רגולציה**, כשהוועדה ביקשה לבחון את הוראת השקיפות לרגולטורים, הוסבר לחברי הוועדה על ידי נציגי הממשלה כי אין זה מעשי לקבל התייחסות מכל הרגולטורים בלוחות הזמנים של חקיקת ההסדרים.

ד. **הצגת הצעות החוק שלא על ידי נציגי המשרד הממשלתי הרלוונטי**

27. קושי נוסף שנתקלנו בו הוא העובדה שפרקי חוק ההסדרים מוסברים בוועדות הכנסת השונות בעיקר על ידי נציגי משרד האוצר, ולא על ידי נציגי המשרדים הממשלתיים אשר אחראים על התחום ואמונים על יישום החקיקה. נציגי משרדי הממשלה הם אלה שאמורים להיות בקיאים בהסדר המוצע – ובהליך חקיקה רגיל הם אלה שמובילים את ההצעה מטעם הממשלה בדיוני הוועדה. קושי זה ממשיך ומדגיש ביתר שאת גם את הבעייתיות בדבר נוסחים חסרים וכן חסר בעבודת מטה ובתיאום בין משרדי הממשלה קודם הבאת הצעת חוק ההסדרים לכנסת.

28. ניסיון העבר מלמד כי חוקים רבים אשר נחקקו במסגרת חוקי הסדרים לאורך השנים לא יושמו לאחר סיום חקיקתם והתבררו כלא אפקטיביים. ניתן לשער כי חלק מההערות במכתבי זה מהוות הסבר לכך. מכל מקום, לצורך קיומו של דיון ענייני ורציני בכנסת, נדרש כי כלל נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר יופיעו בפני הוועדות השונות ויכירו היטב את החקיקה שמובאת בפני הכנסת, דבר שיאפשר לכנסת לגבש את הסדרי החקיקה באופן נכון ומדויק, כך שהמשרד הממשלתי הרלוונטי יוכל ליישמה.

29. לצערנו, לא אחת גם נציגי משרד המשפטים נמנעו מהשתתפות מדיוני הוועדות. כך למשל **בחוק גיל הפרישה**, נציגי משרד המשפטים לא נטלו חלק פעיל בדיונים, וזאת למרות חשיבות הנושא ורגישותו. נציגי משרד האוצר הם אלה שהופיעו בדיונים אף שלא תמיד היו מודעים לפגיעה בזכויות הנלוות להסדר, ולא תמיד היה להם מענה לבקשות שונות שביקשה הוועדה.

30. במהלך הדיונים על **יבוא מזון בפרק היבוא** שכלל שורה של עניינים מורכבים מאוד, התברר שמשרד החקלאות לא היה שותף לעבודת המטה, וזאת למרות שהוא שחקן חשוב בתחום המזון מן החי והתוצרת החקלאית. המחלוקות הפנים-ממשלתיות נמשכו בדיוני הוועדה עד כדי כך שלעתים נותר זמן מועט בלבד לליבון הנושאים המהותיים. במענה לבעיות שונות שהעלו חברי הוועדה, השיבו נציגי הממשלה כי תובא חקיקה משלימה וגם בדברי ההסבר נכללו הפניות לחקיקה עתידית; אציין בהמשך להערת הקודמת כי כל אלה מהווים גם ראיה לכך שהנוסח שהובא בפני הכנסת היה בוסרי מאד.

ה. **בקשת נציגי הממשלה להוסיף תיקוני חקיקה שאינם קשורים להצעת החוק**

31. הערה אחרונה נוגעת לבקשתם של משרדי הממשלה להכניס, תוך כדי הליך חקיקה מזורז ודחוס ממילא, תיקוני חקיקה נוספים שאינם קשורים לפרק שנדון בפני הוועדה. מדובר בפרקטיקה בעייתית מאוד שאינה מתיישבת עם החובה לקיים הליך חקיקה סדור, וזאת במיוחד משום שלעתים מדובר בתיקוני חקיקה משמעותיים או בעלי היקף תקציבי ניכר. קשה להימנע מהרושם, כי מאן דהוא נערך עם "תכניות מגירה" לשעת כושר שבה ניתן יהיה לקדם תיקון חקיקה ללא הליך סדור. לצערי, לא אחת גילינו, לעיתים רק ברגע האחרון, בקשות שנציגי הממשלה ביקשו להוסיף לנוסחים. אני סבורה כי בלוחות הזמנים הצפופים כשהחשש מפני התפזרות הכנסת תלוי ועומד, ישנו טעם לפגם בדבר, שדווקא נציגי הממשלה הם אלה שמפצירים בהכנסת תיקונים נוספים, לאחר הקריאה הראשונה, להצעת חוק ממשלתית אשר ממילא כוללת נושאים רבים מאוד. אני מזכירה כאן שתי דוגמאות בלבד אך היו יותר. מדובר בתופעה בעייתית מאוד שמתרחשת לאחרונה גם בהליכי חקיקה רגילים וייתכן שישנו מקום להידרש לה בנפרד.

32. כך למשל, תיקון חקיקה להפחתת פטור ממס הכנסה לנכים שוועדת העבודה והרווחה התבקשה להוסיף, אף שעורר שאלות משפטיות שלא זכו למענה, לרבות מנציגי משרד המשפטים שלא השתתפו בדיון, או למשל התעקשותם של נציגי משרד האוצר לקבוע בחוק גיל הפרישה הוראה המחייבת **דיווח חודשי של מעסיקים באופן מקוון** מבלי שישנם די זמן ויכולת לבחון באופן יסודי את ההשלכות המשמעותיות של חובה חדשה זו על ציבור רחב של מעסיקים וכן את ישימותה.

33. אני מודעת לכך שחוק ההסדרים לשנים 2021 ו-2022 נחקק לאחר תקופה ארוכה שבה לא הועבר בישראל תקציב, וגם כי ממשלה חדשה חפצה בקידומה של מדיניות כלכלית חדשה שאותה יזמה ואותה היא מעוניינת ליישם בתקופת כהונתה.

34. עם זאת, הגידול הניכר בהיקף חוק ההסדרים, חוסר הבשלות של פרקים רבים בו, ואי מתן תשובות לחברי הוועדה ולנציגי המקצועיים של הכנסת, יש בהם משום פגיעה באיכות החקיקה, במעמדה של הכנסת, בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, ומשכך פגיעה גם באינטרס הציבור.

35. מטרת מכתבי זה היא להפקת לקחים לקראת תהליכי גיבוש הצעות חוק ההסדרים הבאות. בקשר לדיוני הכנסת בהצעות החוק, נראה כי נדרשת הנחיה לנציגי משרדי הממשלה השונים להירתם לתקופה הקצרה של הדיונים האינטנסיביים בכנסת בחוק ההסדרים, ולהיערך עם מתן תשובות, נתונים והתייחסויות לשאלות חברי הכנסת והגורמים המקצועיים בכנסת. היערכות כאמור היא בסיסית ונדרשת במסגרת כיבוד יחסי הרשויות וכן חיונית גם לאיכות החקיקה ולישימותה. כשם שהכנסת נערכת לחקיקת התקציב בסד זמנים קצר, ראוי שכלל משרדי הממשלה שאמונים על יישום ההצעות ושיש להם רלוונטיות לנושא ההצעה, יפעלו להגעה רצופה לדיוני הוועדות, למתן תשובות, והכל לשם חקיקה מדויקת, שלמה וישימה.

36. כמו כן, נראה כי הנחיה שתקבע באופן סדור מערך שיקולים להכללת נושאים בהצעת חוק ההסדרים באופן בו הנושאים ייבחרו בצמצום ובקפידה רבה גם על ידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, תקל על רוב הקשיים המתעוררים בהמשך הליך החקיקה כאמור. מערך שיקולים כאמור צריך שיתחשב בדחיפות נושאי ההצעה, זיקתן לתקציב, חשש לפגיעה בזכויות יסוד וחיוניות שמיעת הציבור הרחב בוודאי למשל בחקיקה המעוררת סוגיות חברתיות. סינון של נושאי החקיקה בהליך מקדים להבאת הצעות החוק בפני הכנסת שייעשה בשקיפות ובתיאום עם כלל משרדי הממשלה יהיה בו כדי לפתור הערות רבות שצינתי כאן². הליך כאמור יאפשר גם קיומו של הליך פנים ממשלתי סדור ועבודה מטה מקדימה מעמיקה בהצעות חוק ההסדרים על ידי כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים שישמו את החקיקה, ויהיה בכך גם כדי להבטיח שהצעות החוק המגיעות לקריאה הראשונה בכנסת יהיו בשלות להכנתן לחקיקה ויכבדו את עבודת הכנסת ואת זכות חברי הכנסת להשתתף באופן מעשי בדיוניה.

² Do I know what's in this bill? Are you kidding? No. Only God knows what's in this monstrosity.

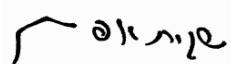
Glen S. Krutz, Hitching a Ride, Omnibus Legislating in the U.S. Congress, Ohio State University Press, 2001, p.2. —

סנטור בירד על חוק ההתאמות לתקציב, ובהמשך לדבריו אלה יזם את הכלל של הכללת נושאים שהם בויקה ישירה לתקציב.

37. לא נעלמה מעיניי העובדה, כי בימים אלה אתה מצוי לקראת סיום תקופת כהונתך ; אף על פי כן, ולנוכח ניסיוןך במהלך השנים מהעבודה על הצעות חוק ההסדרים במשרד המשפטים ומהבנתך המעמיקה את חשיבות עבודתה של הכנסת, אבקשך לפעול, לכל הפחות, להתנעתו של תהליך להפקת הלקחים כאמור. בהזדמנות זו אבקש גם להודות לך על עשייתך עבור הציבור לאורך השנים, על שיתוף הפעולה ועל הבנתך את חשיבות כיבוד עבודתה של הכנסת. כמו כן, אבקש לאחל לך הצלחה רבה בהמשך דרכך המקצועית והאישית.

38. אני עומדת לרשותך בכל ענין בהקשר זה ובכלל, ומוכנה לכל שיח ונכונה לפעול ליישומה של כל הצעה הקשורה בהליכי עבודתה של הכנסת.

בכבוד רב,



שגית אפיק