



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 020585-2025)
ירושלים, י"ב בטבת התשפ"ה
12 בינואר 2025

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הצעת חוק התקציב וההסדרים לשנת 2025

רקע:

1. ביום ה-4/12/2024, באיחור של חודש מהמועדים הקבועים בחוק-יסוד: משק המדינה, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, התשפ"ה-2024. וכן הונחו באותו היום הצעת חוק **מסגרות תקציב המדינה** (הוראות מיוחדות לשנת 2025), התשפ"ה-2024, ושתי הצעות חוק ההסדרים: הצעת חוק **התוכנית הכלכלית** (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, שעניינה **"שינויים מבניים"**; והצעת חוק **ההתייעלות הכלכלית** (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, שעניינה **"שינויים פיסקליים"**.
2. הצעות חוק ההסדרים, בשונה מהצעות חוק רגילות, כוללות תיקוני חקיקה בתחומים רבים ושונים, והן מקודמות בעיקר על ידי משרד האוצר בממשלה ובכנסת, לצד הצעת חוק התקציב. זאת, גם בשונה מהצעות חוק ממשלתיות אחרות שהמשרד הממשלתי מקדם עבורו, בתחומי עיסוק המשרד.
3. משהצעת חוק התקציב לשנת 2025 הונחה באיחור כאמור, המשמעות היא שמיום 1/1/2025 המדינה מתנהלת בתקציב של 1/12 מדי חודש עד לאישור הצעת חוק התקציב, בהתאם לסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה.
4. לכנסת מוקנים לפחות 60 ימים לדיון ולהכנת התקציב בהתאם לסעיף 3(ב)(1)(א) לחוק-יסוד: משק המדינה. אין באיחור הממשלה בהגשת הצעת חוק התקציב כדי לפגוע בזמנים המוקנים לכנסת לדעת. ואולם, בהתאם לחוק-יסוד: הכנסת ככל שהצעת חוק התקציב לא תתקבל בכנסת 90 ימים ממועד תחילת שנת הכספים יראו בכך כאילו הכנסת החליטה על התפזרותה.
5. ביום 16/12/2024 הצעות החוק האמורות עברו בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. כמו כן, יצוין כי ב-23/12/24 התקבל בקריאה השנייה והשלישית בכנסת חוק תקציב נוסף לשנת הכספים 2024 (מס'), התשפ"ה-2024, ובסמוך לכך אושרו גם מספר חוקים בנושאי מיסוי שתחילתם ב-1/1/2025 ושהובאו כחלק מצעדי הממשלה להתכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025¹.

¹ חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 275), התשפ"ה-2024; חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025), התשפ"ה-2024; חוק

6. ענייננו, אם כן, בשנה עם נסיבות חריגות גם מבחינה תקציבית לנוכח תכתיבי המלחמה שחייבו התאמות רבות בתקציב וכן לאור העובדה ששנת 2025 באה לאחר שנה של תקציב דו-שנתי שדרש אישור תקציבים נוספים לשתי שנות התקציב (אחד לשנת הכספים 2023 ושלושה תקציבים נוספים לשנת הכספים 2024). נסיבות המלחמה חייבו גם שינוי בהיקף החקיקה המובאת בפני הכנסת, בין היתר נוכח החקיקה בנושא מיסוי הקשורה בתקציב 2025 שכבר אושרה בכנסת, כאמור, ונועדה לחול ביחס אליו.

ביקורת על חוק ההסדרים:

7. לאורך השנים הועלתה ביקורת נוקבת על השימוש בחוק ההסדרים, בין היתר, על ידי חברי הכנסת, היועצים המשפטיים של הכנסת ובית המשפט העליון. הביקורת עסקה הן בסד הזמנים להעברת הצעות החוק, המקשה על קיום דיון מקיף בנושאים השונים בוועדות הכנסת; הן בפגיעה הכרוכה בהעברת מכלול ההסדרים בהצבעה אחת, המונעת מחברי הכנסת מלהצביע ביחס לכל ענין בנפרד; הן בחוסר בשלות ההסדרים המוצעים, שהוביל לא אחת לקשיים ביישומם.

8. כמו כן, נטען כי לנוכח הגידול בהיקף הצעות חוק ההסדרים, התעצמה הפגיעה במעמדה וכבודו של הכנסת הנגרמת עקב חקיקת תיקוני חקיקה משמעותיים במסגרת זו. ראו בנושא זה דבריו של כב' השופט חשין בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל (להלן – בג"ץ מגדלי העופות): "חוק התכנית הכלכלית וכמוהו חוקי ההסדרים למיניהם – יש בהם כדי לטלטל את המערכת הרחק אל מעבר למידה הראויה. תזוזת יבשות זו שחוק התכנית הכלכלית וחוקי ההסדרים למיניהם הביאו עימהם- העברה דה פקטו של הסמכות המחוקקת לידי הרשות המבצעת- נושאת בכנפיה סיכונים רבים ועצומים".

9. בהקשר זה, חשוב לציין כי מנסיון העבר אנו למדים שלעיתים הצעות שנכללו בהצעות חוק ההסדרים התאפיינו בחוסר בשלות ובכלל זה חוסר בעבודת מטה משותפת למשרדי הממשלה ולרשויות. אף התרעתי על כך בפני היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, והעברתי את מכתבי האמור גם לתשומת ליבה של היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית.

10. השנה, עמדתי היא כי אין מקום לחקיקה של "הסדרים" שאינם בעלי משמעויות תקציביות הקשורות קשר ישיר והכרחי לתקציב אלא רק לחקיקה בעלת משמעויות כספיות ושיש לה קשר ישיר לתקציב, ועמדתי על כך כבר במכתבי מיום 18/11/2024 לשר האוצר. זאת גם לנוכח האיחור המשמעותי של הממשלה בהנחת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025 וכן לאור העובדה שעוד קודם להנחת הצעת חוק התקציב הניח משרד האוצר שורת הצעת חוק בנושאי מס והקפאות סכומים שונות שהכנסת התבקשה להעבירן קודם לשנת הכספים 2025 על מנת שיחולו ביחס אליה.

הליך החקיקה הייחודי של חוק ההסדרים:

11. לאור הביקורת שנמתחה לאורך השנים על חקיקת חוקי הסדרים, ובפרט לאחר בג"ץ ארגון מגדלי העופות, גובש בכנסת הליך עבודה לחקיקת הצעות חוק ההסדרים. ההליך גובש בגיבוי יושבי ראש הכנסת ויושבי ראש ועדת הכנסת ובשיתוף היועצים המשפטיים לכנסת, על מנת לאפשר לכנסת ולוועדותיה להתמודד עם היקפי החקיקה המוצעים בו. כמו גם, לאפשר לכל חברי הכנסת את הזכות להשתתף בהליך החקיקה באופן נאות, לעבד באופן עצמאי את המידע הנמסר להם ולגבש

ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024; חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (מיסוי רווחים לא מחולקים), התשפ"ה-2024; הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון 252 והוראת שעה), התשפ"ה-2025 שאושרה בוועדת העבודה והרווחה לקריאה שנייה ושלישית.

את עמדתם המושכלת ביחס להצעות החוק (ראו לענין זה בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל).

12. בהתאם להליך שגובש בכנסת כאמור, לא ניתן להעניק פטור מחובת הנחה להצעות חוק התקציב וההסדרים. כמו כן, לפי ההליך, לאחר ההצבעה בקריאה הראשונה על הצעות חוק ההסדרים, הן מועברת לדיון בוועדת הכנסת. ועדת הכנסת מנתבת את נושאי ופרקי ההצעות לוועדות השונות לפי תחומי עניין ("פיצול דיוני") וכן היא מפצלת נושאים או פרקים שיחקקו בהליך חקיקה רגיל, שלא במסגרת חוק ההסדרים ("פיצול מהותי"). פיצול מהותי של נושא או פרק מסוים בוועדת הכנסת למעשה מוציא אותו מהצעות חוק ההסדרים. החלק המפוצל הופך להצעת חוק נפרדת המונחת על שולחן ועדה להכנתה לאחר הקריאה הראשונה, במנותק מסד הזמנים של חוק התקציב וההסדרים, דבר שכמובן מאפשר דיון מעמיק יותר.

משא ומתן עם יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה:

13. מזה כעשור, יושבי ראש הכנסת עומדים על פיצול נושאים מסוימים מהצעות חוק ההסדרים עוד לפני הנחתן במליאת הכנסת. זאת, במסגרת משא ומתן עם משרד האוצר הנערך על בסיס טיוטות החלטת הממשלה. ככל שהממשלה תבקש לקדם נושא שפוצל בשלב מקדמי זה, יהא עליה להביא כהצעת חוק ממשלתית חדשה שתונח על שולחן הכנסת.

14. לאור חריגותה של שנה זו כמפורט לעיל, יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה, סיכם באופן מקדמי עם שר האוצר כי בכוונתו לחתור לפיצול של כלל הנושאים שאינם בעלי משמעות תקציבית כך שהפיצול ייעשה בוועדת הכנסת ובתיאום עם יושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת אופיר כץ. המשמעות היא כי יש לפצל מהצעת החוק בהתאם לסיכום האמור את הפרקים הבאים:

א. בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024: פרק ב' (שירותים דיגיטליים עם גופים ציבוריים); פרק ד' (תשתיות וביוב); פרק ה' (רשויות מקומיות); פרק ו' (שירות התעסוקה); פרק ח' (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית); פרק ט' (תכנון ובניה).

ב. בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024: בפרק ג' (מסים): שינוי מבני בקבוצת תאגידים וקרנות השקעה; פרק ה' (התחשבות בין בתי חולים לקופות חולים (בריאות הנפש)); פרק ו' (גמלאות).

15. כמו כן, סוכם כי ייקבע סד זמנים לחקיקה ביחס לשלושה פרקים בהצעת חוק התוכנית הכלכלית, שיפוצלו בשל ההסכמה בדבר חשיבותם (שירותים דיגיטליים עם גופים ציבוריים, רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית, תכנון ובניה).

טבלה לפירוט הצעות חוק ההסדרים

16. מצורפת למכתבי טבלה הכוללת פירוט תמציתי ביחס לכל הנושאים בהצעות חוק ההסדרים. מטרת הטבלה לאפשר לחברי הכנסת התמצאות בסיסית עם הנושאים הכלולים בהצעות החוק. מובן כי אין בכך כדי למצות את מלוא המידע ביחס לכל נושא. כמו כן, לצד הייעוץ המשפטי לכנסת ינכחו בדיון נציגי מרכז המחקר והמידע של הכנסת להשיב על שאלות שבתחומי ענינם.

17. לצד פירוט הנושאים, הטבלה מפרטת גם את הערות הייעוץ המשפטי לכנסת לענין הפיצולים המהותיים והדיוניים. בין הערות אלה התייחסנו לקיומה של זיקה לתקציב או לצמיחה כלכלית בשנות התקציב; מורכבות ההסדר והיקפו ביחס לסד הזמנים לחקיקת התקציב וההסדרים;

בשלות ההסדר לחקיקה; האם מדובר בנושא שהממשלה ביקשה להביאו בעבר במסגרת חוק הסדרים או בהליך חקיקה רגיל, והכנסת לא מצאה לנכון לקדמו בשל קשיים שמצאה בו או מסיבות אחרות; תיקונים לחקיקה שנעשתה בחוק הסדרים ועלו קשיים ביישומה ועתה מבוקש לתקנה שוב בהצעת חוק הסדרים; כמו כן, ציינו את הוועדות המוסמכות לדון בנושאים השונים בהתאם לתקנון ולתקדימים. הערות הייעוץ המשפטי של הכנסת הכלולות בטבלה אינן הערות לגוף ההצעות ואלו יוצגו כמובן בפירוט על ידי היועצים המשפטיים לוועדות במהלך דיוני החקיקה.

18. אני תקווה כי טבלה זו תהיה לכם לעזר לקראת הדיון בוועדת הכנסת בהצעות החוק. הטבלה מוגשת ליושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה, ליושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת אופיר כץ, לחברי הוועדה ולכלל חברי הכנסת, לצורך הדיונים על פיצול הצעות חוק ההסדרים, כך שיוגשמו התכליות שבבסיס הליך החקיקה ותינתן אפשרות מעשית לחברי הכנסת לקיים דיון פרלמנטרי אמיתי.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת