

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת נעמה לזימי

4175/25/פ

הצעת חוק השלכות חלוקתיות בחקיקה, התשפ"ד–2024

- הגדרות
1. בחוק זה, "השלכות חלוקתיות" – השפעות על חלוקת העושר בחברה, לרבות פערים בהכנסות ובהוצאות של הפרטים, פערים בגישה למשאבי המדינה ופערים בגישה למשאבים שהמדינה אחראית לפקח על ייצורם; אמת המידה לבחינת השלכות חלוקתיות הנוגעות לפערים בהכנסות היא מדד ג'יני (Gini coefficient).
- מטרת החוק
2. מטרת חוק זה לחייב את חברי הכנסת ואת הממשלה לבחון, במהלך הכנת הצעת חוק לקריאה הראשונה, את ההשלכות החלוקתיות של הצעת החוק.
- ציון מידע בדברי הסבר
3. בדברי ההסבר של הצעת חוק לקריאה הראשונה, לרבות הצעת חוק פרטית, הצעת חוק ממשלתית והצעת חוק תקציב שנתית, שעל פניה נראה שיש לה, במישרין או בעקיפין, השפעות חלוקתיות (להלן – ההצעה), יצוינו אלה, לפי העניין:
(1) ההשלכות החלוקתיות האפשריות של ההצעה והיקפן, לרבות האוכלוסיות שמצבן צפוי להשתפר או להיות מורע כתוצאה מההצעה ומידת השיפור או ההרעה;
(2) הנתונים והמידע ששימשו לקביעת האמור בפסקה (1), אם ישנם.
- חוות דעת
4. הועברה לוועדה מוועדות הכנסת (בסעיף זה – הוועדה), הצעה, או הובאה לאישור הוועדה או להתייעצות עמה חקיקת משנה, אשר יש להן השלכות חלוקתיות, ואין בדברי ההסבר שלהן מידע לגבי השלכות אלו כאמור בסעיף 3, תועבר ההצעה או חקיקת המשנה לעיונו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת והוא יגיש לוועדה חוות דעת אשר תפרט את ההשלכות החלוקתיות האפשריות של ההצעה או חקיקת המשנה; עמד הגוף הבוחן על השלכות חלוקתיות חיוביות אפשריות, יכלול בחוות הדעת הצעות ליישום וקידום השלכות חלוקתיות אלו; עמד מרכז המחקר והמידע של הכנסת על השלכות חלוקתיות שליליות אפשריות, יכלול בחוות הדעת הצעות לתיקון אשר תכליתן

לצמצם את הפגיעה האמורה; חוות הדעת תונח על שולחן הוועדה לקראת הדיון בעניין; לעניין סעיף זה, "חקיקת משנה" – חקיקת משנה המובאת לאישור או להתייעצות בוועדה מוועדות הכנסת.

5. הכשרת עובדים מנהל מרכז המחקר והמידע של הכנסת ידאג להכשרת עובדים לצורך ביצוע חוק זה.
6. (א) שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה לעניין הצעות חוק מטעם הממשלה, והוא רשאי, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות לביצוע.
- (ב) יושב ראש הכנסת ממונה על ביצוע חוק זה לעניין הצעות חוק מטעם חברי הכנסת, והוא רשאי, באישור ועדת הכנסת, לקבוע הוראות לביצוע.
7. תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו. תחילה

דברי הסבר

בשנים האחרונות אנו עדים לחדירה הולכת וגוברת של נושא הצדק החלוקתי אל תוך השיח הציבורי בישראל. ככל שנושא הצדק החלוקתי חודר אל תוך השיח הנורמטיבי, כך הולכת וגוברת הדרישה הציבורית לפעולה בנושא, ודוגמה בולטת לכך היא אירועי המחאה החברתית של קיץ 2011. הציבור בישראל דורש "צדק חברתי" שהוא למעשה – צדק חלוקתי, קרי: חלוקה שוויונית יותר של משאבים ציבוריים ושל ההכנסות.

הדרישה לקדם צדק חלוקתי מבוססת על ממצאים קשים הנוגעים למצבם של אזרחי ישראל. כך למשל, דוח של מרכז "אדווה" משנת 2012 מראה כי אי השוויון בישראל הוא מהגבוהים מבין מדינות ה-OECD. כמו-כן, הדוח מראה כי ישנה שחיקה במעמד הביניים בישראל, אשר גם הוא קטן ביחס למדינות ה-OECD (מרכז אדווה, ד"ר שלמה סבירסקי ואתי קונוור אטיאס, **תמונת מצב חברתית**, 30.12.2012). מצבה של ישראל אינו מזהיר גם בהשוואה לכלל מדינות העולם. לפי מדד ג'יני, הבודק את רמת השוויוניות בחלוקת ההכנסות במדינה, ישראל ממוקמת במקום ה-103 בכל הנוגע לשוויון בהכנסות, מתוך 150 מדינות (המכון הישראלי לדמוקרטיה, **סקירה משווה על מדד ג'יני**).

בעוד שנושא הצדק החלוקתי הולך ומתבסס בשיח הציבורי, הוא כמעט שאינו זוכה לייצוג בפעולותיהם של מקבלי ההחלטות בישראל, ובכללן בתהליך החקיקה. הפער בין הדרישה הציבורית לצדק חלוקתי לבין היחס המועט שלו זוכה הנושא בפעולות הממשלה והכנסת מחריף את תחושת התסכול הציבורי במדינה. הצעת החוק נועדה לתקן את המעוות באמצעות מתן ביטוי לנושא הצדק החלוקתי בתהליך החקיקה של הכנסת.

לאורך השנים האחרונות הלכה והתבהרה חשיבותה של בחינת השלכות עתידיות של חקיקה כבר בשלבים הראשוניים של תהליך החקיקה. בישראל בלט הנושא במיוחד בקשר לזכויות ילדים ולמעמד האישה וקידום שוויון בין המינים, כאשר הכנסת חוקקה חוקים אשר נועדו להבטיח כי נושאים אלו

יקבלו ביטוי בחקיקה. כך, למשל, בשנת 2007 תוקן חוק שיווי זכויות האישה, ונקבע כי בכל הצעת חוק או חקיקת משנה המועלת לדיון בוועדות הכנסת ואשר יש להן השלכה על השוויון בין המינים, תוגש חוות דעת בדבר ההשלכות שיש לחקיקה המוצעת על השוויון בין גברים לנשים. בכך הצטרפה הכנסת למגמה הולכת וגוברת בעולם, אשר מייחסת חשיבות רבה לבחינת ההשפעות של חקיקה (RIA - Regulatory Impact Assessment). גם ארגון ה-OECD, אשר ישראל חברה בו, מייחס חשיבות רבה לנושא ואף ממליץ לבחון את ההשלכות העתידיות של חקיקה בשלבים מוקדמים ככל האפשר של תהליך החקיקה (OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012).

גישה זו באה לידי ביטוי גם במשפט המשווה. ה-OECD מציע כי קובעי מדיניות ישתמשו במדדים אובייקטיביים בבואם להעריך ולקבוע את ההשלכות של מדיניות מוצעת על סוגיות חלוקתיות. למשל, הארגון מציע לבחון את ההשפעות דן בממוצע משוקלל של עלות-תועלת, הכולל משקולות "חלוקתיות". לחילופין, מציע הארגון להשתמש בממד ג'יני או במדדים אחרים שיבחנו את ההשפעה של מדיניות פלונית על אספקט מסוים, לדוגמה נגישותם של שירותי הבריאות (דוד גליקסברג, "על משטר הנכחה נורמטיבי של הצדק החלוקתי", משפטים, כרך מג, בעמ' 981).

כך בפינלנד, לדוגמה, הנחיות משרד המשפטים לאופן כתיבת החוק, מחייבות כי בכל חוק יופיע פירוט של השפעתו על כל התחומים הרלוונטיים לחוק. במסגרת ההתייחסות להשפעה הכלכלית נדרש כי: Finland's regulatory policy has extensive requirements to assess specific impacts and thus fulfils the "proportionality principle requirement of the 1995 OECD Recommendation. Particularly, since 1998, the Finnish Checklist covers the benefit-cost test... asks rule makers if the economic and other effects – including the "distribution of the effects – to different social and other groups have been communicated in an open manner. (OECD, Regulatory Reform in Finland: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation, 24). בקליפורניה נדרש המעריך לציין אם החקיקה צפויה להשפיע על עסקים (גדולים או קטנים), על יחידים ועל יצירת משרות.

כבר כיום יש התייחסות לנושא הצדק החלוקתי בחקיקה בישראל. נושא זה בא לידי ביטוי בתכנית הכלכלית הנלוות לתקציב המדינה, שבה אף נעשה שימוש בממד ג'יני. ואולם, יש מגוון נושאים שבהם נושא הצדק החלוקתי בולט פחות, אך לחקיקה בנושאים אלו יש השלכות פוטנציאליות כבדות משקל בנושא הצדק החלוקתי. כך למשל, גם לחוקים בנושאים כגון חינוך, בריאות ורווחה יכולות להיות השפעות חלוקתיות. הדבר נובע מכך שפעמים רבות קיים קשר בין נגישותם של אזרחים לשירותים בתחומים שהוזכרו לעיל לבין מצבם החברתי-כלכלי. נוסף על כך, לעיתים יש צורך בדיון מעמיק וממוקד כדי לפענח סוגיות חלוקתיות סמויות מן העין אשר עלולות להתעורר בעקבות הצעת חוק מסוימת, בייחוד בתחומים אשר הקשר בינם ובין הנושא החלוקתי הוא קשר עקיף. לפיכך, בהצעת חוק זו מוצע לבחון את ההשלכות החלוקתיות הפוטנציאליות של הצעות חוק בכל תחום הקשור, במישרין או בעקיפין, לנושא החלוקתי.

נוסף על כך מוצע לחייב את חברי הכנסת ואת הממשלה לבחון את ההשלכות החלוקתיות האפשריות של הצעת חוק כבר בעת הכנתה של הצעת החוק לקריאה הראשונה. בהצעת החוק מוצעות שתי דרכים אשר באמצעותן ניתן להבטיח כי יתקיים דיון רציני ומעמיק בהשלכות החלוקתיות של הצעות חוק. דרך

אחת היא דרישה להציג השלכות חלוקתיות של הצעת חוק כבר בדברי ההסבר של ההצעה, בעת הכנתה לקריאה הראשונה, בין אם על ידי חבר הכנסת המציע (במקרה של הצעת חוק פרטית) ובין אם על ידי הממשלה (במקרה של הצעת חוק ממשלתית). מוצע לחייב ציון השלכות חלוקתיות אפשריות של הצעת החוק אם נראה כי להצעת החוק תהיינה השפעות חלוקתיות וכן את הנתונים והמידע שבהם נעשה שימוש כדי לבחון את ההשלכות החלוקתיות האפשריות של ההצעה.

אם ההשלכות החלוקתיות האפשריות של הצעת חוק לא מוצגות בדברי ההסבר להצעה, מוצעת דרך שנייה לבחון את ההשלכות האפשריות הללו, והיא כי ההצעה תועבר לבחינתו של גוף בוחן – מרכז המחקר והמידע של הכנסת. השימוש במרכז המחקר והמידע של הכנסת נובע מהיותו גוף הפועל ללא משוא פנים, המורגל בעבודה עם חברי הכנסת והוועדות, אשר ברשותו הכלים הדרושים לערוך בחינה מדוקדקת של סוגיות כגון אלו. הצעות חוק אשר השלכותיהן החלוקתיות האפשריות ידרשו בחינה, יועברו לבדיקתו של הגוף הבוחן, אשר יגיש לוועדת הכנסת הרלוונטית חוות דעת בעניינן. מעבר לבחינת ההשלכות החלוקתיות האפשריות של הצעות חוק, תפקידו של הגוף הבוחן יהיה להציע כלים ליישום מסקנותיו בנוגע להשלכות אלו.

בהצעת החוק מוצע להשתמש בממד גייני כמדד לבחינת השלכות חלוקתיות של הצעת חוק. הבחירה בממד גייני נובעת מכך שהוא הממד המקובל ביותר בעולם למדידת אי-שוויון חברתי, כאשר מדד זה משמש, בין היתר, את הבנק העולמי. מעבר לעובדה כי בממד זה נעשה שימוש ברחבי העולם, השימוש בממד גייני נפוץ גם בישראל. כך, כאמור, נעשה שימוש בממד גייני בעת הדיונים על תקציב המדינה. כמו כן, גופים בולטים הרלוונטיים לתחום הצדק החלוקתי, כגון המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל, עושים גם הם שימוש בממד גייני. גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אשר מקרבו ימונה הגוף הבוחן, עושה בפרסומיו שימוש בממד גייני.

הצעת החוק תבטיח כי נושא הצדק החלוקתי יזכה לביטוי הולם בתהליך החקיקה בישראל. הגברת המודעות לנושא הצדק החלוקתי תוביל לחקיקה שוויונית וערכית יותר ותסייע לכנסת ולממשלה לאמוד את השלכות פעולותיהן. ההצעה גם תחזק את אמון האזרחים בכנסת ובממשלה, שכן היא תאפשר מימוש אחריותיות של מקבלי ההחלטות וסקיפות לגבי המשמעויות החלוקתיות של הצעות החוק. ההצעה גם תאפשר ליצור דיון ציבורי מקצועי, מעמיק ורלוונטי בנוגע למדיניות הכלכלית והחברתית שמקדמות הממשלה והכנסת, באופן שיאפשר לכל אזרח ואזרחית לקחת חלק בשיח הציבורי. לבסוף, ההצעה תמנע מהממשלה להתכחש למחויבויותיה לאזרחים, שכן אלו יהיו מודעים להשלכות החקיקה המקודמת בכנסת.

הצעת החוק מבוססת על מאמרו של פרופ' דוד גליקסברג "על משטר הנכחה נורמטיבי של הצדק החלוקתי", משפטים, כרך מג, 981.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה ועל שולחן הכנסת העשרים על ידי חברת הכנסת זהבה גלאון וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/2552 ; פ/20/495).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ז בטבת התשפ"ד (08.01.2024)