

# הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית

כנסת ישראל נחשבת פרלמנט שהיקפי החקיקה שלו אדירים וכזה שהממשלה שולטת בו בסדר היום ובהליך החקיקה. אך כיצד באים לידי ביטוי מאפיינים אלו בתהליך החקיקה הממשלתי, למן הרגע שבו מתגבש במשרד ממשלתי רעיון להצעת חוק ועד לכניסתו של חוק זה לספר החוקים? אילו חולשות ואילו עוצמות מתגלות בתהליך? ומי משתי הרשויות היא שמנהלת בישראל את תהליך החקיקה הממשלתי - הרשות המחוקקת או הרשות המבצעת?

מחקר  
מדיניות  
147



נועה קברטץ-אברהם



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

**הממשק בין הכנסת  
לממשלה בתהליכי  
חקיקה ממשלתית**

מחקר מדיניות 147

נועה קברטץ-אברהם

יולי 2020

The Interface Between the Government and the Knesset with Regard to Government Bills

Noa Kwartaz-Avraham

עריכת הטקסט: דפנה לביא, ענת ברנשטיין  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין  
ביצוע גרפי: אירית נחום  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 3-305-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020

נדפס בישראל, תש"ף/2020

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



# תוכן העניינים

7	תקציר
15	מבוא
17	חלק I
17	פרק 1. תאוריית הפרדת הרשויות: מהלכה למעשה
17	א.1. תאוריית הפרדת הרשויות: נקודת המוצא
21	ב.1. מוסדות הפרלמנט העוסקים בחקיקה
26	פרק 2. תהליך ההכנה והאישור של הצעת חוק ממשלתית
27	א.2. הכנת הצעת חוק בממשלה
35	ב.2. הליך האישור בכנסת של הצעת חוק ממשלתית
40	ג.2. הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים
	פרק 3. סיכום ביניים: חוזקות וחולשות בתהליך הכנת הצעת חוק בממשלה
49	ובעבודת החקיקה של ועדות הכנסת
	א.3. תיעדוף עבודת המטה על הצעות חוק ממשלתיות וקידומן
49	לקראת הנחה על שולחן הכנסת
51	ב.3. עבודת ועדות הכנסת
56	פרק 4. לקראת הממצאים וניתוחם: השערות המחקר
59	חלק II
59	פרק 5. הליך החקיקה בכנסת: מתודולוגיה
59	א.5. איסוף הנתונים
63	ב.5. בחינת הנתונים
65	פרק 6. ממצאים
66	א.6. חלק ראשון: חקיקה ממשלתית "שגריתית"
87	ב.6. חקיקת הסדרים
98	ג.6. מגמות - סיכום

102	<b>פרק 7. מסקנות ראשוניות, המלצות ושאלות להמשך</b>
102	<b>כללי</b>
104	<b>המלצות</b>
112	<b>סיכום</b>
	<b>נספחים</b>
113	<b>נספח 1. בחינת הנתונים</b>
117	<b>נספח 2. איתור חקיקת ההסדרים ואופן ניתוחה</b>
120	<b>נספח 3. משך הדיונים בוועדות בחקיקת ההסדרים ובחקיקה שגרתית</b>
122	<b>נספח 4. שינויים בשמות של ועדות</b>
iii	<b>Abstract</b>

## ת ק צ י ר

ב־150 השנים האחרונות התרחש במדינה הדמוקרטית המודרנית שינוי ביחסי הכוחות בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת בכל הנוגע לתפקיד הפרלמנט כרשות מחוקקת. אחד מביטויי העיקריים של שינוי זה היה עלייה ניכרת של יוזמות החקיקה הממשלתיות המובאות לאישור הפרלמנט. עבודת המטה על הצעות חוק מסוג זה מתחילה במשרדי הממשלה, והיא כוללת תהליך של גיבוש והכנה שלהן עד להנחתן על שולחן הכנסת, שם נפתחים הליכי החקיקה הפורמליים של ההצעה. עם זאת, הליך החקיקה בישראל נבחן עד היום רק ממועד הנחת החוק על שולחן הכנסת ולא כלל את תהליכי ההכנה והאישור של הצעות החוק הממשלתיות בממשלה. לפיכך גם לא נבחן עד היום הממשק בין שתי הרשויות האלה – לא בעבודת המטה בממשלה ולא בהליך אישור הצעת החוק בכנסת.

מחקר זה מציג לראשונה תמונה מקיפה וכוללת של תהליכי ההכנה והאישור של הצעת חוק ממשלתית – בממשלה ובכנסת. לשם כך המחקר מתחקה אחר תהליכי הכנת הצעות החוק במשרדי הממשלה וממשיך בבחינת משכי הטיפול בחקיקה מסוג זה בכנסת, על ועדותיה. במסגרת זו המחקר בוחן לראשונה את הממשק בין שתי הרשויות – הממשלה והכנסת – בשלבי ההכנה והאישור של החקיקה הממשלתית ואף מעלה שאלות להמשך הדיון והמחקר בנושא זה.



## ממצאים

### א. היקפי חקיקה כלליים

(1) בין הכנסת הראשונה לבין שלהי כהונתה של הכנסת ה-20 מתגלה עלייה מתמדת בהיקפי החקיקה הממשלתית הכוללים בכנסת. העלייה אינה עקבית לאורך השנים, אך בכל ועדות הכנסת נרשמה עלייה (גם אם זעירה) בהיקפי החקיקה בשנים שבין הכנסת הראשונה למועד עריכתו של מחקר זה (יולי 2018).

(2) היקף החקיקה הממשלתית המועבר לטיפול של ועדות הכנסת אינו אחיד: 2 ועדות – ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים – מטפלות בכ-54% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת. 3 ועדות נוספות – ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכלכלה וועדת הפנים והגנת הסביבה – מטפלות בכ-32% נוספים מכלל חקיקה זו. בסך הכול 5 ועדות קבועות מטפלות בכ-86% מכלל הצעות החוק הממשלתיות בכנסת. לעומתן 3 ועדות – ועדת החינוך, התרבות והספורט, ועדת החוץ והביטחון וועדת הכנסת – מטפלות בכ-11% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת. 4 הוועדות הקבועות האחרות – הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ועדת המדע והטכנולוגיה, ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות והוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי – מטפלות בסך הכול בכ-1% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת. לגבי 2% הנותרים מהצעות החוק הממשלתיות – הנתונים חסרים.

### ב. משך השלבים בהליך החקיקה

(1) בעבודתן של כל ועדות הכנסת – קטנות וגדולות – נמצא חוסר פרופורציה בשלבי החקיקה בין השלבים הדיוניים לבין שלבי ההמתנה. עבור 80% מהצעות החוק בכל הוועדות, משך שלב ההמתנה בין אישור ההצעה בקריאה ראשונה לבין תחילת דיוני הוועדה הרלוונטית הוא הארוך ביותר. שלב זה ארוך יותר אפילו משלב הדיונים המהותיים בהצעת החוק בוועדות.

### ג. אורך הצעת החוק בעמודים

(1) ככל שהצעת החוק (בעמודים) ארוכה יותר, כך משך הדיון בה בוועדות הכנסת מתארך. התאמה זו מתקיימת הן בהצעות חוק שאורכן עד 10 עמודים והן בהצעות חוק שאורכן מעל 10 עמודים.

#### ד. ועדות לעניין מסוים או ועדות משותפות

(1) השימוש בוועדות לעניין מסוים או בוועדות משותפות נמצא בעלייה חדה בכנסת ה־20. מספר הוועדות מסוג זה שהוקמו בכנסת זו עומד על כמחצית מכלל הוועדות לעניין מסוים או המשותפות שהוקמו בכנסות 1-19.

(2) משך הדיונים של ועדות לעניין מסוים או משותפות בהצעות החוק כמעט זהה למשך הדיונים של ועדות הכנסת הקבועות בשלב זה, עבור 90% מהצעות החוק שנבדקו.

#### ה. חקיקת ההסדרים

(1) במרוצת השנים התקצר משך החקיקה הממוצע של הצעת חוק ההסדרים – למן ההנחה על שולחן הכנסת ועד לאישור בקריאה שלישית. לעומת זאת, מספר העמודים של הצעות חוק אלה בעת הנחתן על שולחן הכנסת נמצא במגמת עלייה.

(2) אורך הצעות חוק ההסדרים נמצא במגמת עלייה בפרט בכנסת ה־20. מספר העמודים של הצעות חוק ההסדרים שהונחו על שולחנה עמד על כ־20% מנפח החקיקה הממשלתית שלה.

(3) הוועדה שדנה במספר הפרקים הרב ביותר היא ועדת הכספים (כ־40%). ועדה זו מובילה בהפרש ניכר על הוועדות האחרות, שאליהן מועברים 10%-20% מכלל הפרקים (או הסעיפים) שנידונים בהצעת החוק. עם זאת, מרבית הסעיפים מתוך חוק ההסדרים מועברים לטיפול בוועדות אחרות.

(4) בפילוח לפי מספרי עמודים מתברר כי משך הזמן החציוני של דיוני הוועדות בהצעות חוק שגרתיות קצר ממשך דיוניהן בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים. משך הזמן החציוני של דיון בהצעת חוק שגרתית שאורכה 2 עמודים הוא יום אחד, ואילו בהצעת חוק ההסדרים שאורכה 2 עמודים משך הדיון הוא (לכאורה) 7 ימים.

(5) עם זאת, בבחינת הפרוטוקולים של הדיון האחרון של ועדות הכנסת בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים, עבור פרקים (או סעיפים) שמשך החקיקה שהתקבל עבורם במאגר עולה על יום אחד נמצא כי ב־40% מהם אומנם משך הדיונים עלה על יום אחד, אולם למעשה משך הדיון המהותי היה יום אחד בלבד.

(6) לא נמצא הבדל משמעותי בין מספר הדקות שוועדות הכנסת מקדישות לחקיקה שגרתית לעומת מספר הדקות שהן מקדישות לחקיקת חוק ההסדרים.

## מסקנות והמלצות

מיפוי תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות בפריזמה רחבה – למן מועד הייזום שלהן במשרד הממשלתי ועד למועד הכניסה שלהן לספר החוקים – מעלה כי יש בו רכיבים מסוימים של תכנון מראש ותיעדוף. ואולם, רכיבים אלה אינם אחידים, והם נסוגים מפני שיקולים אחרים לאורך תהליך ההכנה והאישור של הצעת החוק, דוגמת שינוי בהעדפותיו של השר או חקיקת תקציב והסדרים.

### כדי להתמודד עם תופעה זו בתהליך ההכנה של הצעות החוק בממשלה מומלץ:

(1) להעביר את תוכנית החקיקה הצפויה השנתית, כפי שהיא נקבעת בעת קביעת תוכניות העבודה במשרד, למחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים ולכלול, באשר לכל הצעת חוק, הערכה בדבר משך עבודת המטה הצפוי שלה, וכן מועדים משוערים שבהם יתבקשו המשרדים השונים, ובהם מחלקת ייעוץ וחקיקה, למסור את הערותיהם;

(2) בהערכת משך עבודת המטה הצפויה מומלץ להביא בחשבון את הממצאים העולים ממחקר זה, ובהם השפעת אורך הצעת החוק בעמודים על משך החקיקה, היקפי החקיקה בוועדה המיועדת לטפל בהצעת החוק, מורכבות הצעת החק והשאלה אם יופעל בענינה תהליך (Regulatory Impact) RIA – Assessment (הערכת השפעות רגולציה);

(3) מוצע כי חוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה תשמש המלצה. היא לא תחליף את שיקול הדעת של המשרד הממשלתי בעניין תחילת עבודת המטה על הצעות החוק מטעם המשרד;

(4) כל משרד יערוך מעקב אחר הסיבות שבגינן תזכיר חקיקה ממשלתי אינו מונח על שולחן הכנסת או אינו מאושר בקריאה שלישית;

(5) עדכונים על יישום תוכניות החקיקה המשרדיות, ובעקבות זאת תוכנית החקיקה הממשלתית, יוצגו למשרדי הממשלה, לכנסת ולציבור הרחב באתר משרד המשפטים באופן זמין ושקוף – למשל, באמצעות דיגיטציה שתרכז נתונים על השלב בעבודת המטה שבו נמצאות הצעות החוק הממשלתיות למיניהן. תהליך דיגיטציה זה כבר החל בממשלה;

(6) מומלץ להבנות את שיקול דעתה של ועדת השרים לענייני חקיקה, למשל באשר לדרכים שעליה להגיע להחלטה על אישור או דחייה של הצעת חוק ממשלתית, כך שעומק הדיון בה לא יושפע ממדיניותו של שר משפטים מסוים;

(7) מחלקת ייעוץ וחקיקה תביא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה את תכולת החקיקה הממשלתית, כפי שהוא יעלה מתוכניות העבודה של המשרדים השונים, והוועדה תודיע, ככל האפשר מראש, אילו הצעות חוק היא מתעתדת להניח על שולחן הכנסת.

### **כדי להתמודד עם תופעה זו בהליך החקיקה בכנסת מומלץ:**

(1) אם יתקיים תכלול חקיקה ממשלתית שיוצג באתר משרד המשפטים, מומלץ לקבוע מראש מועדים רצופים, ככל האפשר, לדיונים בהצעות חוק ממשלתיות מורכבות;

(2) בהתבסס על תכלול החקיקה הממשלתי מומלץ לקבוע דיונים בהצעות חוק בנושאים ובתחומים משיקים במועדים סמוכים (לדוגמה, לקבוע בוועדת הכלכלה פרק זמן מסוים לדיונים בחקיקה בתחום החקלאות, בתחום התחבורה או בתחום הגנת הצרכן);

(3) יש להחליט כי בעת קביעת התיעדוף לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות יובאו בחשבון גם שיקולים של העמסת יתר על הלשכה המשפטית של הכנסת ועל מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כפי שנעשה במקרים מסוימים כבר היום;

(4) יש לשקול קביעת מכסות של הצעות חוק ממשלתיות שניתן לדון בהן בכל כנס של הכנסת, ובהתאם לכך משרדי הממשלה יתעדפו את עבודת המטה

על הצעות החוק הממשלתיות. קביעת המכסה תתחשב במורכבות של תוכן ההצעה, באורכה בעמודים ובשאלה כמה ימי דיונים היא תצריך;

(5) מומלץ לציין באופן ברור בעת הקמת ועדה לעניין מסוים או ועדה משותפת את הסיבה להקמתה ואת הסיבות שבגינן הדיון בה עדיף מדיון בוועדה קבועה של הכנסת. בהקשר זה יש לבחון אם אין בהקמה של ועדות אלה משום החלשת יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ובפרט החלשת כוחה של האופוזיציה.

## חקיקת ההסדרים

המחקר מלמד כי השלב הארוך ביותר בהליך החקיקה הממשלתית הוא המתנה לתחילת דיוני הוועדה. ממצא זה עשוי להעיד על כך שהכנסת שרויה בפעילות מלאה של דיוני הוועדה גם בחקיקת שגרה, ולא רק בחקיקת ההסדרים. אם זה אכן המצב, אזי לא מפתיע כי לדיונים בהצעת חוק ההסדרים יש מאפיינים דומים לאלה של חקיקה שגרתית: הצעת חוק ההסדרים "מנצלת" לתקופה קצובה את מלוא משאביה של הכנסת לשם הדיון בה, משאבים שבשגרה מנוצלים במלואם על ידי מגוון של הצעות חוק אחרות בנושאים שונים.

עם זאת, חקיקת ההסדרים מתוארת בספרות המחקר כמסובכת יותר, שכן היא כוללת מדיניות פיסקלית מורכבת ברובה. לכן כלל לא בטוח שמשך הזמן ש"מספיק" על מנת למצות את הדיון בהצעת חוק רגילה מספיק גם כדי למצות את הדיון בחקיקת הסדרים. במובן זה אופן הדיון בהצעת חוק ההסדרים והאישור שלה פוגמים ביכולתה של הכנסת לנהל דיון מהותי מקצועי.

אומנם בשנים האחרונות חל שינוי בהכנה של הצעת חוק ההסדרים – בעבודת המטה עליה בממשלה ובפיצול שלה להצעת חוק פיסקלית ולא־פיסקלית. ובכל זאת, הרוב המוחלט של עבודת ההכנה על הצעת החוק עדיין נעשה במשרד האוצר ומתוך שיתוף חלקי של משרדי הממשלה האחרים. נוסף על כך שתי הצעות החוק כוללות קשת עצומה של נושאים, ולכן קשה לחברי הכנסת לא רק להבין את כל חלקיהן אלא גם להביע לגביהן ביקורת מקצועית ועניינית. לבסוף, הדיון בשתייהן עדיין כפוף ללוח זמנים נוקשה.

## כדי להתמודד עם תופעות אלה בהליך של חקיקת ההסדרים מומלץ:

- (1) להרחיב את המגמה של שיתוף של משרדי הממשלה השונים ושל מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בשלבים מוקדמים יותר של תהליך ההכנה של הצעת החוק במשרד האוצר;
- (2) לכלול בהצעת החוק רק חקיקה פיסקלית הכרחית לשם יישום מדיניות התקציב במועד קבלת התקציב;
- (3) לכלול נושאים שאינם פיסקליים בחקיקה שגרתית שנדונה בוועדות הכנסת השונות, שאינה כפופה לסד הזמנים הנוקשה של אישור התקציב ושעבודת המטה עליה תתוכלל כעבודה על הצעת חוק ממשלתית שגרתית;
- (4) להגדיר מראש אילו פרקים (או סעיפים) נחשבים למורכבים יותר מבחינת הטיפול המקצועי שהם מצריכים ולקבוע להם מראש פרק זמן ארוך יותר של דיונים – בלי לגרוע מסמכותם של ראשי הוועדות להשהות את הדיון בחלקים מסוימים של הצעת החוק השנויים במחלוקת מהותית;
- (5) לשקול להאריך מראש באופן רשמי וקבוע את שעות הדיונים בוועדות הכנסת בתקופת הדיונים בהצעת חוק ההסדרים;
- (6) לוודא כי הנושאים שנותרו לדיון בוועדת הכספים אכן נמצאים, בשגרה, בתחומי מומחיותה.

## מחקרי המשך

בהסתמך על ממצאי המחקר הנוכחי – שלפיהם משך הזמן החציוני של דיון בהצעות חוק שגרתיות שאורכן עד 10 עמודים הוא יום אחד – מומלץ לבחון את מורכבות ההסדרים הקבועים בהצעת החוק על מנת לבדוק את ההתאמה בין מידת מורכבותה לבין משך דיוני הוועדה בה. באופן הזה ניתן יהיה לנסח הערכה מפורטת לשאלה אם ועדות הכנסת ממלאות את תפקידן המקצועי בדיון בהצעות החוק המובאות לפנייהן.



ב־150 השנים האחרונות, עם עליית מדינת הרווחה, התרחש במדינה הדמוקרטית המודרנית שינוי ביחסי הכוחות בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת. במסגרת שינוי זה החלה המדינה לספק לאזרחיה שירותים בהיקף נרחב. לצורך זה חלה עלייה בהיקף השימוש שלה ביוזמות חקיקה ממשלתיות. למרות שינוי זה הפרלמנט נותר, והוא עדיין, הגוף היחיד המוסמך באופן פורמלי לאשר חקיקה. מכאן שציר ההכנה והאישור של הצעת חוק ממשלתית אינו מתחיל עם פתיחת הליכי החקיקה הפורמליים בפרלמנט, ובוודאי אינו מסתיים עם גמר הכנת הצעת החוק במשרדי הממשלה. במקום זאת זהו תהליך שראשיתו ביוזמה של שר משרי הממשלה וסיומו באישור הפרלמנט. ואולם בישראל לא נבחן, עד כה, תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות מנקודת מבט זו, על הממשקים שבו בין עבודת הממשלה לבין עבודת הכנסת.

מטרת מחקר זה היא לעשות מיפוי ראשוני של הממשק בין שתי הרשויות – הממשלה והכנסת – בשלבי ההכנה והאישור של החקיקה הממשלתית. לשם כך המחקר מתחקה אחר תהליכי הכנת הצעות החוק במשרדי הממשלה וממשיך בבחינת משכי הטיפול בחקיקה מסוג זה בכנסת, על ועדותיה. מחקר זה מציג אפוא לראשונה תמונה מקיפה וכוללת של תהליכי ההכנה והאישור של הצעת חוק ממשלתית – בממשלה ובכנסת – ומעלה שאלות להמשך הדיון והמחקר בנושא זה.

מחקר המדיניות מחולק לשני חלקים. בחלק הראשון אניח את האדנים התאורטיים והרעיוניים שעומדים בבסיס חלוקת העבודה בתחומי החקיקה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת ואתאר את הביטויים המעשיים שלהם כיום. לאחר מכן אציג את תהליך ההכנה והאישור של הצעת חוק ממשלתית – במשרדי הממשלה ובכנסת – כנגזרת של יישום תאוריות אלה בישראל. במסגרת זו אדון בהבדלים בין תהליך ההכנה והאישור של חקיקה ממשלתית "שגרתית" לעומת התהליך של חקיקת התקציב, ובפרט של חקיקה מסוג "הסדרים". לאחר מכן אסקור את החוזקות והחולשות של עבודת ההכנה הממשלתית והליך האישור של הצעות החוק הממשלתיות בכנסת. בסיום חלק זה אפרט את השערות המחקר.

בחלק השני מובאים הממצאים העולים מן הנתונים הכמותיים הקיימים על החקיקה הממשלתית מרגע שהיא מגיעה לפתחה של הכנסת: תחילה אציג



ממצאים כלליים הנוגעים להיקפי החקיקה הממשלתית בכנסת. לאחר מכן אסקור את הממצאים הנוגעים למשכי החקיקה הממשלתית בכנסת בפילוח לפי מאפייניהם השונים: הוועדה המטפלת, אורך הצעת החוק בעמודים ומספר השרים שממונים על חקיקה נוספת שהצעת החוק מתקנת. אחר כך אציג ממצאים הנוגעים להליך של חקיקת הסדרים בכנסת ואבחן את השאלה אם הם מאששים את השערות המחקר או מפריכים אותן. בסוף חלק זה אדון בממצאים ואציע המלצות ראשוניות שניתן לשקול אותן לשם טיוב הממשק בין הממשלה לבין הכנסת בהליך החקיקה הממשלתי ואשאל שאלות לצורך המשך המחקר בתחום.

כל אלה יאפשרו למפות ולבאר, לראשונה, את הממשק שבין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית, להעריך את עוצמתיו ואת חולשותיו ולהעלות שאלות להמשך הדיון והמחקר בנושא זה, לשם טיובו בעתיד.

# חלק ו

## פרק 1

### תאוריית הפרדת הרשויות: מהלכה למעשה

בחלק זה אתאר את האדנים התאורטיים שעליהם מושתתים יחסי הכוחות בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת בהליך החקיקה. לשם כך אציג את נקודת המוצא לחלוקת התפקידים ביניהן – תאוריית הפרדת הרשויות של מונטסקיה. לאחר מכן אדון בשינויים שהתחוללו ביחסי כוחות אלה בשיטה הפרלמנטרית ובהשפעתם על תפקיד הממשלה והפרלמנט בהליך החקיקה. בהמשך אסקור את האופנים שבהם שינויים אלה באים לידי ביטוי בהליך החקיקה בישראל, בפרט בעבודה של מליאת הכנסת ושל ועדות הכנסת. מכיוון שעבודת החקיקה של הממשלה אינה נשענת על בסיס תאורטי מתחום דיני החקיקה, אציג בחלק זה את השינויים האלה מנקודת מבטו של הפרלמנט.<sup>1</sup>

### 1.א. תאוריית הפרדת הרשויות: נקודת המוצא

נקודת המוצא לתיאור חלוקת התפקידים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בדמוקרטיה המודרנית היא תאוריית הפרדת הרשויות של מונטסקיה.<sup>2</sup> לשם

\* אני מודה לגיא לוריא ולחן פרידברג, שהמחקר ובניית המאגר הממשלתי הם פרי יוזמה שלהם, ולאורי הוך – על בניית המאגר ועל הסיוע בעדכוננו בהתאם להתפתחות המחקר. אני מודה לשלושתם גם על הערות מועילות ששיפרו רבות את המחקר ומנעו בו טעויות. אני מודה על כך רבות גם לדנה בלאנדר, ליובל שני, לאורי אברהם ולמשתתפי סמינר המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה. תודה גם לבני ובנות שיחי במשרד הממשלה ובמשרד המשפטים, שהקדישו לי מזמנם ואפשרו לגבש תמונה מלאה ככל האפשר לצורך מחקר זה.

1 הספרות התאורטית בתחום דיני הפרלמנט מאפיינת מודלים שונים לקביעת מדיניות ברשות המבצעת, ובפרט לקבלת החלטות בקבינטים, שמשתנים לפי מידת הדומיננטיות של ראש הממשלה, מידת הכפיפות של חבר הפרלמנט המתמנה לשר להחלטות מפלגתו ומידת הדומיננטיות של תפיסת המדיניות האישית של השרים. ראו על כך בפרק 2 להלן.

2 מונטסקיה על רוח החוקים 27 (קלוד קליין עורך, עידו בסוק מחרגם, 1998).

ההגנה על החירות תיאר מונטסקיה מערכת ממשל המחולקת לשלושה ענפים: מחוקק, מבצע ושופט. לטענתו, תפקידה של הרשות המחוקקת הוא להכריע באמצעות חוק בשאלות היסוד שבבסיס החיים החברתיים; תפקידה של הרשות המבצעת הוא ליישם חוקים אלה; ותפקידה של הרשות השופטת הוא לבקר את הרשות המבצעת בעשותה כן. לתפיסתו של מונטסקיה, סכנה לחירות הפרט תתקיים כאשר יותר מרשות אחת תימסר לאותן ידיים, ולכן על הרשויות לאזן זו את כוחה של זו.<sup>3</sup>

תאוריה זו יושמה בעולם הדמוקרטי בעיקר בשלושה מודלים משטריים: המודל הפרלמנטרי, המודל הנשיאותי והמודל הנשיאותי-למחצה.<sup>4</sup> הרעיון שעומד בבסיס המודל הפרלמנטרי הוא שתפקידו העיקרי של הפרלמנט הוא לכוון ממשל יציב וכשיר לפעולה. תפקידם של נציגי הרוב במודל זה הוא לתמוך בממשלה, ותפקידם של נציגי המיעוט הוא לבקר את פעולות הממשלה ולפקח עליה.<sup>5</sup> רעיון זה עומד גם בבסיס ההבדלים בין המודל הפרלמנטרי לבין המודל הנשיאותי: במודל הנשיאותי לא מתקיימים יחסי אמון בין הנשיא, שעומד בראש הרשות המבצעת, לבין הפרלמנט, שכן הנשיא נבחר בבחירות ישירות בידי ציבור המצביעים הכללי, והוא מוסמך למנות בעצמו, וללא צורך באישור הפרלמנט, את שרי ממשלתו. לעומת זאת, במודל הפרלמנטרי היחסים הם הפוכים: בבחירות הכלליות ציבור המצביעים אינו בוחר בראש הרשות המבצעת, אלא במפלגה

3 שם, בעמ' 28-32; אלכסנדר המילטון, גיימס מדיסון וג'ון גיי הפדרליסט 243, 261 (אהרן אמיר מחרגם, 2001).

4 במודל הנשיאותי-למחצה עומדים בראש הרשות המבצעת הנשיא, שנבחר בדרך כלל בבחירות ישירות ואינו אחראי לפני הפרלמנט, וכן ראש הממשלה, שמתמנה על ידי הפרלמנט ואחראי לפניו. לצורות שונות של המודל הנשיאותי-למחצה ראו Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, 8 EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH, 165, 165-172 (1980); Alan Siaroff, *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction*, 42 EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH 287, 290-309 (2003)

5 WALTER BAGEHOT, *THE ENGLISH CONSTITUTION* 10, 14 (Paul Smith ed., 2001) חן פרידברג הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בישראל: פוטנציאל ותפקוד 7 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים - המחלקה למדע המדינה, 2008) (להלן: פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי).

או בנציגי המפלגה במחוז הבחירה הרלוונטי. לאחר הבחירות ראשי המפלגות ונציגי המפלגות מנהלים משא ומתן, ובסופו מוחלט על הקמת קואליציה, שצריכה לקבל את אישור הרוב בפרלמנט ושאת מדיניותה מוציאים לפועל שרי הממשלה והעומד בראשה. לכן עיקרון מרכזי של השיטה הפרלמנטרית – שהיא גם זו הנהוגה בישראל – הוא קיומם של יחסי תלות ואמון בין הממשלה לבין הפרלמנט. באמצעות יחסים אלה הפרלמנט יכול, לכאורה, להביא לסיום כהונת הממשלה בדרך של הבעת אי-אמון בה.<sup>6</sup>

בפועל, הדרך שיושם בה לאורך השנים המודל הפרלמנטרי, בעולם בכלל ובישראל, בפרט, הובילה להגמשה בחלוקת התפקידים שתיאר מונטסקיה בין הרשויות, כך שבמידה רבה כל אחת מהשלוש ממלאת גם תפקיד שבתחום האחריות של רשות אחרת.<sup>7</sup> הדבר נובע, בין היתר, מן השינויים בתפקודה של המדינה המודרנית, שהפכה למדינה המספקת שירותי רווחה בהיקף נרחב באמצעות רשויות המינהל שלה, בפרט שירותי ביטחון סוציאלי.<sup>8</sup> עלייה זו בהיקפי העבודה

John M. Carey, *Presidential versus Parliamentary Government*, in 6 HANDBOOK OF NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS 91, 91-92 (Claude Ménard & Mary M. Shirley eds., 2008). ארנד ליפהארט זיהה מאפיינים נוספים של המודל הפרלמנטרי הקלטי: AREND LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY: GOVERNMENT FORMS AND PERFORMANCE IN THIRTY-SIX COUNTRIES 11-20 (1999). במדינות מסוימות גם הממשלה יכולה להביא להתפזרות הפרלמנט, אך לא בישראל. ראו קלוד קליין, "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" **משפטים** ה' 308, 327-328 (2018); סעיפים 3 ו-28 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח 1780. בישראל, יש לציין, חוקן בשנת 2014 סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה. במסגרת התיקון הוקשחו התנאים להבעת אי-אמון בממשלה. לפי התנאים החדשים, כדי להביע אי-אמון בממשלה נדרש שרוב חברי הכנסת יביעו אמון בממשלה אחרת, שהודיעה על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים. JAMES SIMON, BRITISH CABINET GOVERNMENTS 10 (2002); Lourdes Sola, *Cabinets*, in INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF POLITICAL SCIENCE 183 (2011).

7 פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, לעיל ה"ש 5.

8 על אופן תפקודה של המדינה כ"שומר לילה" ראו ROBERT NOZICK, ANARCHY, STATE AND UTOPIA 26 (1992). לסוגים שונים של משטרי רווחה ולהיקף השירותים שהם מציעים ראו GØSTA ESPING-ANDERSEN, THE THREE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM 26-32 (1990). שירותי רווחה מסוימים ניתנו על ידי מדינות שונות גם לפני עלייתה של מדינת הרווחה המינהלית בצורותיה המוכרות כיום. ראו למשל אצל יורם רבין **הזכות לחינוך** 36-45 (תשס"ב), על שירותי חינוך; וכן אצל BRUNO PALIER, A LONG GOODBYE TO

ובתחומי העיסוק של הרשות המבצעת זוהתה בספרות ככזו ששינתה את יחסי הכוחות שבין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת.<sup>9</sup>

בעבודת החקיקה של הפרלמנט היו לשינוי זה שלושה ביטויים עיקריים: (א) עלייה ניכרת בהיקפי יוזמת החקיקה הראשית של הממשלה;<sup>10</sup> (ב) עלייה בהיקפי חקיקת המשנה באמצעות התקנת תקנות על ידי הממשלה (ג) הרחבת תפקידו הפיקוחי של הפרלמנט.<sup>11</sup> פרלמנטים בעת הנוכחית אינם עוד גופים

---

9 (2010) 35-44, BISMARCK? THE POLITICS OF WELFARE REFORM IN CONTINENTAL EUROPE, על מדיניות הרווחה של אוטו פון ביסמרק.

9 אברהם דורון בזכות האוניברסאליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, 13-14 (תשנ"ז); גיוני גל ביטחון סוציאלי בישראל 6-7 (2004); יצחק זמיר הסמכות המינהלית 33 (2010); Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, & Christopher Pierson, *Introduction, in* THE OXFORD HANDBOOK OF THE WELFARE STATE 3 (2012). על עליית המדינה המינהלית ועל המהפכה המינהלית שהתחוללה בעקבות עליית מדינת הרווחה ראו ברוך ברכה, משפט מינהלי 9 (תשמ"ז); דפנה ברק-ארז, "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" עיוני משפט כד 369-370 (תשס"א); דפנה ברק-ארז אורח-נתין-צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה (2012). תהליך זה התרחש לצד התרחבות תפקידה של המדינה בעשורים האחרונים כרגולטור כלכלי. Michael Moran, *The Rise of the Regulatory State in Britain*, 54 (1) PARLIAMENTARY AFFAIRS 19, 20 (2001).

10 ענת מאור כ"יצד אירעה הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992-2006?" המשפט יב 363, 364 (2007).

11 PHILIP NORTON, DOES PARLIAMENT MATTER? (1993) (להלן: Norton). להתפתחות הגדרת הפיקוח הפרלמנטרי ראו פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, לעיל ה"ש 5, בעמ' 11-12 MORRIS OGUL, CONGRESS OVERSEES THE BUREAUCRACY: STUDIES IN LEGISLATIVE SUPERVISION 11 (1976); John D. Lees, *Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research*, 2 (2) LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY 193 (1977); Roy Gregory, *Parliamentary Control and the Use of English*, 43 (1) PARLIAMENTARY AFFAIRS 59, 64-75 (1990). לבחינת פוטנציאל הפיקוח של הפרלמנט ראו Riccardo Pelizzo & Rick Stapenhurst, *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, in LEGISLATIVE OVERSIGHT AND BUDGETING: A WORLD PERSPECTIVE 9-22 (Rick Stapenhurst ed., 2008); Chen Friedberg, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight* 17 (4) JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES 525 (2011). לתנאים המאפשרים את יכולת הפיקוח של הפרלמנט באמצעות ועדותיו ראו John D. Lees & Malcolm Shaw, *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis* (1979) (להלן: Lees & Shaw); Michael Mezey, *Comparative Legislatures* (1979).

מחוקקים במובן הקלטי של המילה, כלומר יוזמי מרבית החקיקה שהם מאשרים. במקום זה התפקידים העיקריים שלהם הם: אישור חוקים שמקורם ביוזמה ממשלתית;<sup>12</sup> מתן לגיטימציה לפעולות ולצעדים של הממשלה; היותם זירה לוויכוחים והבעת אינטרסים, כפי שאלה משתקפים בחברה;<sup>13</sup> היענות לדיון באינטרסים הללו;<sup>14</sup> פיקוח על עבודת הרשות המבצעת;<sup>15</sup> וְחִבְרוּת, למשל על ידי חינוך הציבור לקבל בהבנה שינויים נחוצים בחיי החברה ובחקיקת חוקים<sup>16</sup> או על ידי הכשרה של שרים לתפקידם.<sup>17</sup>

בהתחשב בשינויים אלו ביחסים שבין הרשויות ובתפקידיהן נשאלת אפוא השאלה כיצד הפרלמנט, בעידן הנוכחי, יכול לבצע את תפקידו – לדון בהצעות חוק ממשלתיות, ובכלל זה לאשרן או לדחותן, לאחר שעבודת ההכנה שלהן בממשלה הושלמה.

## 1.1. מוסדות הפרלמנט העוסקים בחקיקה

לוועדות הפרלמנט יש תפקיד בכורה בפיקוח על עבודת הממשלה ובדיון בחקיקה ממשלתית. ועדות אלה – בפרט כשפעילותן קבועה ויציבה – מאפשרות לחבר הפרלמנט לרכוש מומחיות בנושאים ספציפיים ומומקדים, ומשך הן תורמות

- 
- (להלן: INGVAR MATTSON & KAARE STRØM, *Parliamentary Committes, in* (MEZEY PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE (Herbert Döring ed., 1995) (להלן: Mattson & Strøm); וכן REUVEN HAZAN, *REFORMING PARLIAMENTARY COMMITTEES: ISRAEL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE* (2001)
- 12 פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, **לעיל** ה"ש 5; Norton, **לעיל** ה"ש 11, בעמ' 3-8.
- 13 פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, **לעיל** ה"ש 5, בעמ' 9.
- 14 KLAUS VON BEYME, *PARLIAMENTARY DEMOCRACY: DEMOCRATIZATION, DESTABILIZATION, RECONSOLIDATION, 1789-1999*, 78 (2000)
- 15 פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, **לעיל** ה"ש 5, בעמ' 7; DAVID M. OLSON, *DEMOCRATIC LEGISLATIVE INSTITUTIONS: A COMPARATIVE VIEW* 7, 72 (1994) (להלן: Olson).
- 16 פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, **לעיל** ה"ש 5, בעמ' 11; Norton, **לעיל** ה"ש 11, בעמ' 8; GARY W. COPELAND & SAMUEL C. PATTERSON, *PARLIAMENTS IN THE MODERN WORLD: CHANGING INSTITUTIONS* 4-5 (1994)
- 17 פרידברג, הפיקוח הפרלמנטרי, **לעיל** ה"ש 5, בעמ' 10-11.

ליעילותו.<sup>18</sup> מספר רב של ועדות מאפשר לבית המחוקקים לפעול בכמה ערוצי התדיינות בעת ובעונה אחת ולקדם בעת ובעונה אחת פעולות של פיקוח ופעולות של חקיקה.<sup>19</sup> סמכותן של הוועדות לזמן לדיוניהן מומחים חיצוניים לשם מתן חוות דעת מקצועית, בשילוב פרקטיקת פעולה של ועדות קבועות שיש להן תחומי התמחות קבועים, מאפשרות פיתוח מומחיות זו מצד חברי הפרלמנט.

מכיוון שמספר החברים בוועדות קטן ביחס למספר חברי הפרלמנט כולו, הוועדות משמשות זירת דיון אינטימית יותר, וניתן לגבש בהן שיתוף פעולה חוצה גבולות מפלגתיים. באופן זה הוועדות מאפשרות יצירת קשרים אישיים וקשרי עבודה עם השחקנים השונים בזירת המדיניות. קשרים אלה מסייעים בהשגת מידע רלוונטי וביעול המערכת, וכך מתאפשר הגיבוש של תנאים ארוכי טווח לקבלת החלטות משותפת גם במקרים שלחברי הפרלמנט יש אינטרסים סותרים בהיותם מייצגים אינטרסים שונים או מתנגשים.<sup>20</sup>

18 חן פרידברג וראובן חזן פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה 30-32 (2009) (להלן: פרידברג וחזן, פיקוח הכנסת על הממשלה); חן פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כישלון ידוע מראש?" עיונים בתקומת ישראל 20, 79 (2010) (להלן: פרידברג, עיונים בתקומת ישראל); REUVEN HAZAN, REFORMING PARLIAMENTARY COMMITTEES: ISRAEL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE 3-5 (2001); Gary W. Cox, *The Organization of Democratic Legislatures*, in THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL ECONOMY 141-161 (Donald A. Wittman & Barry R. Weingast eds., 2006); Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst, Vinod Sahgal, & Will Woodley, *What Makes Public Account Committees Work?* 34(4) POLITICS AND POLICY 774, 778-779 (2006); Mattson & Strøm, לעיל ה"ש 11, בעמ' 250-255; Mezey, לעיל ה"ש 11; Olson, לעיל ה"ש 15.

19 Kaare Strøm, *Parliamentary Committees in European Democracies* 4 19 (Strøm: (להלן: Strøm) 1) JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES 21, 24 (1998).

20 Shane Martin, *Committees*, in OXFORD HANDBOOK OF LEGISLATION, 353, 20 (2014) Strøm; 354-356 לעיל ה"ש 19, בעמ' 25-26. בהיבט זה ה־Distributional Theory אותגרה על ידי תאוריות המתארות את הוועדות כמכשיר לרכישת ידע (Informational Theory). לצד זאת יש המזהים את המוטיבציות של חברי פרלמנט בעבודת הוועדות שלהם עם הרצון להיבחר מחדש, למשל: DAVID R. MAYHEW, CONGRESS: THE ELECTORAL CONNECTION, 5-6, 13-17 (1974) או עם מוטיבציות להשפעה בבית המחוקקים ולקידום מדיניות ציבורית טובה (ועם שיקולים משניים בעניין קריירה בסיום הכהונה ורווח אישי), למשל RICHARD F. FENNO, JR., CONGRESSMEN IN COMMITTEES

בדרך כלל ניתן לוועדות הפרלמנט מנדט רחב, המאפשר להן חופש פעולה רב יותר, שכן הן הגוף העיקרי מטעם הפרלמנט שדן בהצעות חוק. לשם הגברת יעילותן יש פרלמנטים שקובעים לוועדות תחומי מומחיות כך שהם יחפפו לתחומי העיסוק של משרדי הממשלה. הדבר מאפשר פיקוח הדוק יותר ודיוני חקיקה מקצועיים יותר בענייניו של המשרד הממשלתי הרלוונטי.<sup>21</sup>

אפשרות נוספת לדיון בהצעות חוק המובאות לפני הפרלמנט – ובכלל זה הצעות חוק ממשלתיות – היא הקמת ועדה לעניין מסוים לשם חקיקת חוק בנושא נקודתי. ועדות אד הוק מוקמות גם לשם פיקוח על נושא מסוים, לצורך חקירת אירוע פרטני או לדיון בסוגיה נקודתית בנושא בעל חשיבות לאומית. לוועדות אלה מוענקות בדרך כלל אותן סמכויות המוקנות לוועדות הפרלמנט הקבועות, אך הן מתפזרות עם סיום עבודתן.<sup>22</sup> בשונה מהוועדות הקבועות – שפעילותן המתמדת נתפסת ככזו המאפשרת להן התמקצעות בתחומי מומחיותן – ועדות לעניין מסוים נחשבות "חלשות" יחסית.<sup>23</sup>

---

1. (1973) מאוחר יותר זיהה איחי בר־סימן־טוב מוטיבציות נוספות של חברי קונגרס האמריקאי לשמור על כללי החקיקה או להפר אותם: Ittai Bar-Siman-Tov, *Lawmakers as Lawbreakers*, 52 WILLIAM AND MARY LAW REVIEW 805, 828 (2010). ראו גם Strøm, **לעיל** ה"ש 19, בעמ' 27.

21 גודל הוועדות נקבע על פי רוב בהתאמה עם גודל הפרלמנט, והחברות בהן נקבעת בדרך כלל לפי מפתח מפלגתי. Strøm, **שם**.

22 סוג ועדות נוסף הוא ועדות משנה שאינן מוסמכות לחוקק. ראו סעיף 109 לתקנון הכנסת: החלטות בענייני נוהל, כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה (הכנסת, 14.6.2018). (להלן: תקנון הכנסת). תקנון הכנסת מסדיר גם את הליך החקיקה של הכנסת. על הקושי בכך שההסדר המעגן את הליך החקיקה בישראל נמצא ברמה משפטית נורמטיבית של חקיקת משנה ראו אריאל בנדור "המעמד החוקתי של תקנון הכנסת" משפטים כב 571 (תשנ"ד). להצעות להסדרת הליך החקיקה בחוק יסוד ראו תזכיר חוק יסוד: החקיקה, תשע"ב-2012; תזכיר חוק יסוד: החקיקה, תשע"ז-2017; Mattson & Strøm, **לעיל** ה"ש 11, בעמ' 21-59; פרידברג וחזן, פיקוח הכנסת על הממשלה, **לעיל** ה"ש 18, בעמ' 31. כמו כן ראו חן פרידברג, "הכנסת כגוף מפקח: דיאגנוזה והמלצות" תיקון שיטת הממשל בישראל 578, 583 (גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג עורכים, 2013) (להלן: פרידברג, הכנסת כגוף מפקח).

23 Lees & Shaw, **לעיל** ה"ש 11; Olson, **לעיל** ה"ש 15; Strøm, **לעיל** ה"ש 19.



לעומת הוועדות, מליאת הפרלמנט אינה מצופה לעיין לעומק בהצעות המובאות לפניה. אומנם המליאה היא הגוף היחיד המוסמך לאשר הצעות חוק כך שייכללו בספר החוקים, אבל היא עושה כן בהתבססה על עבודתן של ועדות הפרלמנט בלי לעיין מחדש בהצעת החוק בהיקף וברמת הירידה לפרטים שמתרחשת בדיוני הוועדות.<sup>24</sup> במילים אחרות, גם לוועדות וגם למליאה יש התפקיד של אישור חוקים ושל קיום זירה לוויכוחים ולהבעת אינטרסים ודעות המשתקפים בחברה, אבל חלוקת העבודה ביניהן היא של דיון מדוקדק בוועדות בצד אישור ודיון ציבורי בעיקרו במליאה.

ועדות הפרלמנט הן אפוא הזירה העיקרית לעריכת שינויים בהצעות החוק הממשלתיות המובאות לפני הפרלמנט.<sup>25</sup> כלומר, עיקר היישום המקצועי של תאוריית הפרדת הרשויות מתרחש בעת הדיון הענייני בוועדות הפרלמנט בהצעות החוק הממשלתיות.

ואולם השינויים שאירעו בחלוף השנים בתפקידים של כל אחת מהרשויות בחקיקה, ובפרט העלייה בהיקף של יוזמות החקיקה הממשלתיות, מולידים את הצורך לבחון מחדש, ומנקודת מבט רחבה יותר, את הכנותן ואת אישורן של הצעות חוק ממשלתיות. בחינה זו תקיף לא רק את עבודת הכנסת באישור של הצעות חוק ממשלתיות, אלא גם את שלבי הכנותן בממשלה, ובפרט את הממשק בין שתיהן בתהליך זה. נקודת המבט הזאת חשובה משום שתהליך ההכנה בממשלה, והשאלה אם נערך במסגרתו תיעדוף או תכלול של קידום חקיקה ממשלתית, משפיעים – בד בבד ובמצטבר – על היכולת של ועדות הכנסת לדון באופן ענייני ומקצועי בהצעות חוק.

24 גם אם הפרלמנט מוסמך להצביע על הסתייגויות מטעם חברי הפרלמנט שלא התקבלו בוועדות, כפי שנהוג למשל בישראל. ראו סעיפים 86-87, 89-90 בתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22.

25 הוא כמובן גם עורך שינויים בהצעות חוק מטעם חברי הכנסת ומטעם ועדות הכנסת שמובאות לפניו, אך מחקר זה אינו מתמקד בהצעות חוק מסוגים אלה. לסוגי הצעות החוק הנידונות בכנסת ראו בפרק 2.1 ב. להלן.

כבסיס לבחינת תהליך ההכנה הממשלתי והשפעתו על עבודת ועדות הכנסת אציג בחלק הבא את הנוהג בעניין זה בישראל. הצגה זו תיתן תמונה מלאה של תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות ותאפשר בהמשך בחינה של הממצאים המתקבלים ממנה בשלב האישור בכנסת, כפי שיוצג בפרק 6.

## תהליך ההכנה והאישור של הצעת חוק ממשלתית

בפרק זה אציג את תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות – בממשלה ובכנסת – מתחילתו ועד סופו. אפתח בתיאור תהליך הכנת הצעות החוק בממשלה: הגורמים המעורבים בהכנה, עבודת המטה שנעשית במסגרתה ותהליך אישורה בממשלה לקראת העברתה לכנסת. לאחר מכן אסקור את הליך אישור הצעת החוק בכנסת. בשני המקרים אבחין בין חקיקה ממשלתית "שגרתית" לבין חקיקה ממשלתית מסוג תקציב ו"הסדרים". לגבי חקיקת ההסדרים נטען והודגם – בספרות המחקרית ובדיון הציבורי הישראלי – כי תהליך ההכנה והאישור שלה מזורז מזה של חקיקה רגילה. כיוון שכך, אעמוד על ההבדלים בין תהליכי ההכנה והאישור של כל אחד מסוגי הצעות חוק אלה.

ניסיון ההתחקות אחר תהליך ההכנה של הצעות חוק ממשלתיות בממשלה כלל בחינה של הנחיות היועץ המשפטי בעניין זה. לשם השלמת התמונה קיימתי גם שיחות עם גורמים בממשלה, הן ממחלקת הייעוץ והחקיקה והן משרדי ממשלה שונים. ניסיון התחקות זה, כפי שיתואר להלן, העלה תמונה עובדתית מורכבת. אומנם לא התגלעה מחלוקת בקרב בני ובנות שיחי בעניין המסלול הכללי של הכנת הצעת חוק ממשלתית – למן הרגע שבו היא ניזומה ועד להנחתה על שולחן הכנסת. עם זה, ניתנו תשובות שונות על השאלה אם מתקיים תיעודף שיטתי ומוסדר בקידום עבודת המטה על הצעת חוק אחת על פני אחרת וכן באשר לאיכותו של תיעודף זה. הבדלי עמדות אלה מצריכים מחקר עומק שחורג מגבולותיו של מחקר זה, ולכן אציג כאן את המסלול הכללי הנדרש להנחתה של הצעת חוק ממשלתית על שולחן הכנסת ואת ההערכות השונות שניתנו, במהלך השיחות שקיימתי, בדבר תהליך התיעודף לקידום הצעות חוק בממשלה. כל אלה ישמשו הבסיס העובדתי לבחינת השאלה אם תהליכי ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות – בממשלה ובכנסת – נעשים מתוך ראייה מתכללת, המביאה בחשבון את מגבלותיה של הכנסת לדון בכל הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחנה, במקרה שקיימות מגבלות.<sup>26</sup>

26 כיום אין בנמצא בסיס נחונים מקיף של הגורמים המטפלים ושל זמני הטיפול בהצעות חוק בתהליך הכנת הצעות החוק בממשלה, אף שעבודת מטה בעניין זה כבר

## 2.א. הכנת הצעת חוק בממשלה<sup>27</sup>

ראשיתו של תהליך העבודה על הצעת חוק ממשלתית בישראל הוא ביוזמה של אחד ממשרדי הממשלה בתחום עיסוקו.<sup>28</sup> יוזמה זו עולה בעקבות זיהוי של פער בין המצב המשפטי המצוי, כפי שקובע החוק, לבין המצב המשפטי הרצוי. היוזמה יכולה להיות של השר, של אנשי הדרג המקצועי במשרדו או של אנשי הלשכה המשפטית של המשרד במהלך עבודתם השוטפת. את היוזמה עשויים לחולל גורמים שונים, ובהם פנייה של אחד הרגולטורים בעניין, למשל במקרה של כניסת טכנולוגיות חדשות לשוק; שינוי במצב המשפטי בעקבות פסיקת בית המשפט; פיתוח כלים משפטיים חדשים במשרד המשפטים, למשל של אכיפה מינהלית; השתתפות של אנשי הדרג המקצועי או הלשכה המשפטית בכנסים מקומיים או בינלאומיים; הצטרפות לאמנה בינלאומית המצריכה חקיקה מקומית; פניית ציבור; פרסום דוח מבקר המדינה; תביעות משפטיות שהוגשו בעניין מסוים ומצריכות חשיבה מחודשת על המצב המשפטי; וכיו"ב. עם קבלת אישור עקרוני מצד השר לקידום יוזמת החקיקה תחל עבודת מטה לגיבוש תזכיר להצעת החוק.<sup>29</sup>

---

החלה. כיוון שכך לא בחנתי במסגרת מחקר זה את משכי הטיפול בחקיקה ממשלתית בעת העבודה עליה בממשלה כפי שבחנתי אותם בהקשר של עבודת הכנסת.

27 הדברים המובאים בחלק זה מבוססים על שיחות שקיימתי עם אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עם יועצים משפטיים של משרדי ממשלה בעבר ובהווה ועם מנהלי תחום הרגולציה באחדים ממשרדי הממשלה. השיחות התקיימו בחודשים ינואר, יוני ויולי 2019. שמות המרואיינים ותפקידיהם שמורים אצל המחברת.

28 ראו פרק ו בתקנון הממשלה ה־34 לעניין תהליך הייזום והפצת התזכיר של הצעות חוק ממשלתיות ולגבי חלוקת העבודה בממשלה בעניין זה: מזכירות הממשלה **התקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה־34 בראשות בנימין נתניהו** (אושר בהחלטת הממשלה ה־29 מיום 26.5.2015) (להלן: תקנון הממשלה ה־34).

29 בנושאים מורכבים וברפורמות מקיפות תיחכן עבודת מטה לזיהוי בעיה טרם אישורו של השר, על מנת שזה יוכל לאשר המשך עבודה על בעיה קונקרטית. עם זאת, בנושאים שבלב המחלוקת הציבורית לא תהיה, בדרך כלל, לגיטימציה לאנשי הדרג המקצועי לייזום עבודת מטה על הצעת חוק ללא אישור מקדים של השר. דוגמה לכך מהעת הנוכחית היא היוזמה לשינוי חקיקה בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, שנמצאת בלב ירכוח פוליטי טוער. על המחלוקת הציבורית בעניין הוועדה לבחירת שופטים ראו גיא לוריא "די להתקפה על השופטים" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** 22.2.2017; טובה צימוקי "המחלוקת החדשה בין שרת המשפטים לנשיאת העליון" **כלכליסט** 26.3.2017.

אשר לשאלת תיעדוף העבודה על הצעות חוק ממשלתיות: לכאורה, תיעדוף עבודת מטה על הצעות חוק ממשלתיות עשוי להתרחש בכמה ערוצים, ובהם קביעת תוכנית עבודה ממשלתית שנתית אחודה וכוללת, קביעת תוכנית עבודה שנתית משרדית עצמאית, או שילוב בין השניים.<sup>30</sup> מלבד זאת, מרגע שהתקבלה תוכנית עבודה – משרדית או ממשלתית – יש צורך בתיעדוף נוסף בשאלה איזו חלופה משפטית לקדם מבין כמה חלופות אפשריות. לתיעדוף העבודה על הצעות החוק הממשלתיות במשרדים השונים יש כמה יתרונות. הוא עשוי לסייע בחלוקת משאבים יעילה יותר בעבודה על הצעות החוק בתוך המשרד ובממשלה כולה, לתמוך ביצירת ראייה מתכללת ומקיפה של תוכניות המשרדים השונים בהחלטה על קידום מדיניות ממשלתית, וכן לשפר את היערכות הכנסת לדיון בהצעות החוק שתייח הממשלה כך שיהיה אפשר לברר ביסודיות את המחלוקות העומדות בבסיס הצעות אלה. במובן זה התיעדוף עשוי להיות גם בעל ערך דמוקרטי באיזון של יחסי הכוחות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.

משיחות שקיימתי במשרד המשפטים ובמשרדי ממשלה שונים עולה כי בפועל מתקיים שילוב בין שני הערוצים – הממשלתי והמשרדי – בקביעת תוכנית העבודה החקיקתית השנתית. נאמר לי כי במשרדים השונים נעשית תוכנית חקיקתית לפי תיעדוף כללי וארוך טווח בהתאם לתוכנית העבודה השוטפת של המשרד ובהתחשב בשיקולים כגון היקף עבודת המטה הנדרשת, סדרי העדיפויות של השר הממונה על המשרד, לוחות זמנים משפטיים, למשל במקרה של הוראת שעה שתוקפה עומד לפוג, וכד'. עם זאת נאמר לי כי תוכניות אלה עשויות להשתנות תוך כדי עבודה משיקולים שונים, ובהם שינוי בצורך המשפטי או בסדרי העדיפות של השר. שינויים בתוכניות נעשים גם בעקבות חקיקה ממשלתית מקיפה וחוצת משרדים – היא חקיקת תקציב והסדרים.<sup>31</sup> בהקשר זה, הדעות בעניין קיומו של תיעדוף שיטתי וסדור בתוכנית העבודה של המשרדים השונים – כזה שנעשה בשיטה ברורה – כמו גם הדעות על איכותו היו

קלמן ליבסקינד "התרגיל של נשיאת בית המשפט העליון לשעבר, נגד הוועדה לבחירת שופטים" מעריב 2.6.2018.

30 לדיון ביתרונות ובחסרונות של תוכנית ממשלתית אחודה וכוללת, וכן להמלצות ראשוניות בעניין זה, ראו פרק 7 להלן.

31 על תהליך ההכנה והאישור של הצעת חוק ההסדרים ראו בפרק 2.ג. להלן.

חלוקות. כמו כן, בניסיונותיי לברר נקודה זו לא מצאתי שמתקיים מעקב שיטתי אחר הסיבות שביגין לא הושלמה עבודת מטה על הצעות חוק, אך שכן מתקיים מעקב אחר מספר הצעות חוק שעבודת המטה עליהן הושלמה אך הן לא אושרו בכנסת.<sup>32</sup>

אשר לתיעודף עבודת המטה על הצעת חוק במשרדים השונים: קיימים קריטריונים אחדים לקידום חלופה משפטית אחת על פני אחרת במסגרת הצעת חוק. למשל, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר תהליך הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות מחייבת התייחסות לכללי המשפט החוקתי. לפיכך בעת הכנת הצעת החוק הממשלתית, על המשרד הממשלתי המכין את ההצעה לבחון את הפגיעות האפשריות בזכויות אדם מוגנות שינבעו מן החקיקה החדשה, לשקול דרכי פעולה חלופיות ולאמוד את פגיעתן היחסית בזכויות האדם הרלוונטיות.<sup>33</sup>

קריטריונים נוספים נקבעו בהחלטת הממשלה על הפחתת הנטל הרגולטורי. בשנת 2014 קיבלה הממשלה החלטה על הפחתת נטל הרגולציה ועל אימוץ תהליכי RIA (Regulatory Impact Assessment) – הערכת השפעות רגולציה – כחלק מתהליך הכנת הצעות החוק הממשלתיות.<sup>34</sup> עיקריה של ההחלטה הם בהבניית תהליכי חשיבה בהטלת רגולציה. מאז הורחבה ההחלטה, וכיום היא חלה גם על כל שינוי רגולציה, ובכלל זה ביטולה או הפחתת היקפה. יודגש כי ההחלטה אינה מתייחסת להיבטים המשפטיים של גיבוש הצעת החוק כי אם לאלו המקצועיים, וכן לעבודת המטה עליה. במסגרת תהליכי RIA יש להגדיר את הבעיה, לאשש את קיומה באמצעות איסוף נתונים, לבחור חלופות לפתרון

32 לדיון בשאלה אם יש צורך במעקב כזה וליתרונות ולחסרונות שעשויים להתלוות לו ראו פרק 7 להלן.

33 סעיפים 3 ו-8 ל"טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3005 (התשע"ח) (להלן: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה).

34 החלטה 2118 של הממשלה ה-34 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014) (להלן: החלטת הממשלה). החלטה זו מחייבת את משרדי הממשלה בתהליך RIA לפי הגדרת המונח "רגולציה" המופיע בה גם במקרים של חקיקת משנה. ראו **באתר הרגולציה הממשלתי**, "דוחות RIA". לתוכנית החומש של הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי של משרדי הממשלה הרגולטוריים לשנים 2015–2019, ראו באתר הנ"ל. כן ראו את החלטה 4398 של הממשלה ה-34 "רגולציה חכמה: יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה (23.12.2018), שהרחיבה את החלטה 2118.

ולהגדיר מטרות מדידות על מנת לבחון את האפקטיביות של הרגולציה שנבחרה.<sup>35</sup> כיום ההחלטה על הפחתת הנטל הרגולטורי חלה על תהליך הקביעה של כללי התנהגות מחייבים במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, שהם בעלי אופי כללי, דוגמת חוק, תקנה, חוזר, נוהל או הנחיה, ושהם ברי אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין. במקרים אחרים שאינם מתאימים להגדרה זו – למשל הטלת מיסים או אגרות – לא יתקיים תהליך RIA.<sup>36</sup> בכל מקרה, באשר לשני סוגי הצעות החוק, על אנשי הדרג המקצועי במשרד לאסוף נתונים ולגבש תשתית עובדתית להצעה ולהשלכותיה ולשקול את ההערות הניתנות להם בלב פתוח ובנפש חפצה, בהתאם לכללי המשפט המינהלי.<sup>37</sup>

בחזרה לתהליך הכנת הצעות החוק בממשלה: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת גם כי גיבוש ההסדרים הקבועים בהצעת החוק ייעשה בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד. זו תחווה את דעתה המקצועית עליהם ותנסח את הצעת החוק. במובן זה הלשכה המשפטית של המשרד מעורבת בתהליכי ההכנה של כל הצעות החוק במשרד. סיום עבודת המטה על הצעת החוק יהיה גם הוא אצל היועץ המשפטי של המשרד, שעל דעתו ייכתב התזכיר להצעת חוק. עם קבלת האישור של השר יופץ התזכיר לצורך קבלת הערות – הן מהציבור והן מגורמים רלוונטיים אחרים, דוגמת משרדי ממשלה, רגולטורים או גורמים מפקחים.

משרד המשפטים ומשרד האוצר הם שני המשרדים היחידים שמעורבים באופן שוטף וקבוע בעבודת המטה על הצעות חוק, והעבודה מולם מתחילה בדרך כלל

35 רגולטור ממשלתי מוגדר בהחלטה "כל רשות מינהלית בממשלה המוסמכת ליזום או לקבוע רגולציה ו/או לתת היתרים, רישיונות וכיו"ב מכוחה ו/או להוציא הוראות מינהליות לשם יישומה, בין אם סמכות זו הוענקה לה מכוח חוק ובין אם הואצלה לה מבעל הסמכות על פי חוק". ראו סעיפים ג1-ד להחלטת הממשלה, שם. חקיקה ממשלתית שאינה מתאימה להגדרה זו היא חקיקה שאינה מכתיבה רגולציה, לרבות חקיקה בתחום המיסים, הטלת אגרות או שינויים בשיעורן.

36 לדוגמה, במקרה של שינוי בהרכבן של מועצות ציבוריות הקבוע בחוק. אשר לעבודתה של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, יש לציין כי בנושאים מסוימים מחלקה זו משמשת כצוות המדיניות של שר המשפטים, למשל בעניין שינויים בחוק החוזים, שכן בנושאים מסוג זה אנשי המדיניות הם המשפטנים של המשרד.

37 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 1-2, לעיל ה"ש 33.

עם תחילת עבודת המטה על הצעת החוק. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי בדומה לעבודת הלשכה המשפטית של כל משרד ממשלתי, מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים מעירה במידת הצורך גם הערות הנובעות מהיותו של תהליך הכנת הצעת החוק הליך מינהלי הכפוף לכללי המשפט המינהלי, למשל לעניין התיאום הממשלתי במהלכו, וגם הערות הקשורות לתוכן החקיקה הממשלתית ולסוגיות החוקתיות העולות ממנו. בכלל זה המחלקה בוחנת אם תוכן הצעת החוק עולה בקנה אחד עם שיטת המשפט הישראלית, עם כלליה החוקתיים ועם ערכי היסוד שלה כמדינה יהודית ודמוקרטית.<sup>38</sup> נוסף על כך היא מסייעת בניסוח החקיקה ובשיפור בהירותה באמצעות היחידה להבניית החקיקה.<sup>39</sup> התיאומים הנוגעים לעלותה התקציבית של הצעת החוק ייעשו מול משרד האוצר.

**38** מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים כפופה ליועץ המשפטי לממשלה. לתפקידיו הנוספים של היועץ המשפטי לממשלה ראו גיא לוריא **היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה** 16, 164 (2015). להצעה לאמות מידה לעבודתה של מחלקת ייעוץ וחקיקה בתחום החקיקה ראו שם, בעמ' 133-134, 164-165. על ריבוי התפקידים של היועץ המשפטי לממשלה בישראל ראו יצחק זמיר "היועץ המשפטי לממשלה: משרת הציבור ולא משרת הממשלה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** 451, 454 (תשנ"ג); גד ברזילי **היועץ המשפטי לממשל והתביעה הכללית - פיצול מוסדי?** 19 (2010). כמו כן ראו את "דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה", 10.9.2008, בנוגע לחפקידיהם ולמידת עצמאותם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. נכון לכתיבת שורות אלה מונחות על שולחן הכנסת הצעות חוק לחיקון אופן המינוי של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה. בשלהי כהונת הכנסת ה-20 נדונו הצעות אלה בוועדת החוקה, חוק ומשפט לשם הכנתן לקריאה ראשונה (בהצעת החוק הפרטית) ולקריאה שנייה ושלישית (בהצעת החוק הממשלתית). לפי הצעת החוק הממשלתית, אופן בחירת היועץ המשפטי למשרד ממשלתי ישתנה, כך שהוא ימונה על ידי השר הממונה על המשרד על פי המלצת ועדת איתור, ולא באמצעות מרכז. לפי הצעת החוק הפרטית, היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה ימונו על ידי הממשלה, בדומה למנהלים הכלליים של משרדים אלה. ראו מ/1176 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (חיקון מס' 20) (מינוי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה), התשע"ח-2017, ה"ח 1176, וכן פ/4012/20 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (חיקון - מינוי יועצים משפטיים של משרדים), התשע"ז-2017.

**39** יש לציין שהכללים לניסוח החקיקה הם כללים שמבוססים היסטורית על פרקטיקה ממשלתית בעניין, שכן עד לשנות ה-80 של המאה ה-20 לא היה ייעוץ משפטי עצמאי לכנסת, והייעוץ המשפטי ניתן לה על ידי אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. ראו משרד המשפטים **מדריך לניסוח חקיקה** (2008); משרד המשפטים **מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה** 35-46 (2017) (להלן: משרד המשפטים, **מדריך פנימי**);



אשר להמשך תהליך הכנתה של הצעת החוק הממשלתית – על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, למשרדי הממשלה ולציבור נתון פרק זמן של 21 ימים שבהם הם יכולים להעביר את הערותיהם על התזכיר. משך זמן זה יכול להשתנות בהתאם לאורכו של התזכיר, למורכבותו או לחשיבותו הציבורית.<sup>40</sup>

בשלב הבא המשרד הממשלתי שיזם את הצעת החוק מעביר את הטיוטה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.<sup>41</sup> ועדה זו היא הוועדה המוסמכת מטעם הממשלה לאשר הצעות חוק ממשלתיות לשם הנחתן על שולחן הכנסת.<sup>42</sup> חוק-יסוד: הממשלה קובע בהקשר זה כי לשם תפקודה השוטף רשאית הממשלה למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים.<sup>43</sup> ועדת השרים לענייני חקיקה היא אפוא הגוף המחזיק בסמכות להחליט מטעם הממשלה אילו הצעות חוק ממשלתיות יונחו על שולחן הכנסת; היא הפורום שבאמצעותו הממשלה דנה במדיניות המוצעת במסגרת הצעת החוק ובהשלכותיה, מדיניות שביגיה נושאת הממשלה באחריות משותפת כלפי הכנסת,<sup>44</sup> בפרט כשבמקרים רבים הצעות חוק ממשלתיות כוללות רכיבים המצריכים התייחסות מכמה משרדי ממשלה.<sup>45</sup> תקנון הממשלה קובע בהקשר זה כי בעת דיוניה בטיוטת

---

נועה קברטץ אברהם "סיפורו ההיסטורי של תקנון הכנסת: גורמים מעצבים והשלכות משטריות" חוקים יב 9, 44-45 (2018).

40 סעיף 27 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לעיל ה"ש 33; משרד המשפטים "דוח חקיקה 2017" (מאי 2018) (להלן: דוח החקיקה, 2017). לפי דוח החקיקה, משך הזמן למתן הערות התזכירים בשנים 2011-2017 עמד על כ-20 ימים במוצע; כ-71% מהתזכירים בתקופה זו הופצו להערות הציבור והמשרדים לתקופה של 21 יום. כ-4% מהתזכירים בלבד הופצו להערות למשך תקופה של פחות מ-7 ימים.

41 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לעיל ה"ש 33, בעמ' 1-2. על סמכות הממשלה להקים ועדות שרים ראו סעיף 25 לתקנון הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 28; סעיף 31(ה) לחוק-יסוד: הממשלה.

42 נוסף על כך היא גם הוועדה המוסמכת לגבש את עמדת הממשלה כלפי הצעות חוק מטעם חברי הכנסת. ראו סעיף 66 לתקנון הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 28.

43 סעיף 31(ה) לחוק-יסוד: הממשלה.

44 סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה.

45 כאמור, יש מודלים שונים לקביעת מדיניות ברשות המבצעת, ובפרט לקבלת החלטות בקבינטים. בהקשר זה, אחד המאפיינים של קבלת ההחלטות בקבינטים הוא אחריותיות

החוק על ועדת השרים לבחון את עיקרי הוראותיו, מטרותיו, הצורך בו והשפעתו על תקציב המדינה.<sup>46</sup>

על פי תקנון הממשלה, סדר היום של הוועדה נקבע בידי שר המשפטים, שמשמש היושב ראש שלה ומנהל את ישיבותיה.<sup>47</sup> ואולם סמכות זו אינה רשמית בלבד, שכן אופי ההחלטות של ועדת השרים ומידת המעורבות שלהם בהחלטה אם לאשר הצעת חוק ממשלתית או להתנות את אישורה בתנאים מסוימים עשויים להשתנות בהתאם למדיניותו של שר המשפטים בעניין זה. פירושו של דבר שעומקו של הדיון המקצועי בהצעות החוק בוועדת השרים עשוי להיות מושפע מאופן הניהול של שר המשפטים כמו גם מאופן התנהלותה של הממשלה כולה, שהוועדה היא אחד האורגנים שלה.

מבחינת עיון הציבור – בעבודתה של ועדת השרים לענייני חקיקה רב הנסתר על הגלוי. על פי ההוראה הכללית הקבועה בסעיף 28 לתקנון הממשלה, ישיבות הוועדה הן סגורות. אשר לפרסום סדר היום של הוועדה – הכלל הקבוע בתקנון הממשלה הוא שסדר היום של הוועדה לא יפורסם אלא בהחלטת מזכיר הממשלה ושר המשפטים לעשות כן. בשנתיים האחרונות, לרוב, סדר היום של דיוני הוועדה מתפרסם באתר השירותים והמידע הממשלתי שלושה ימים לפני

---

קולקטיבית של הממשלה לפני הפרלמנט, שנהוגה גם בישראל. עם זאת, אופן עבודתה של הממשלה בישראל באמצעות ועדת השרים לחקיקה, מצריך מחקר עומק ולפיכך חורג מגדריו של מחקר מדיניות זה. לתיאור עבודת ועדת השרים במסגרת תהליך הכנת הצעות החוק הממשלתית כיום, שלא במבט תאורטי, ראו פרק 2 להלן. לספרות התאורטית המאפיינת את עבודת הקבינט בשיטה הפרלמנטרית ראו MICHAEL LAVER & KENNETH A. SHEPSON, CABINET MINISTERS AND PARLIAMENTARY GOVERNMENT 5-6 (1994); JEAN BLONDEL & FERDINAND MÜLLER-ROMMEL (eds.) CABINETS IN WESTERN EUROPE (1997); Bernard Gofman & Peter van Roozendaal, *Modelling Cabinet Durability and Termination*, 27 (3) BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 419 (1997); Rudy B. Andeweg, *Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers*, 37 EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH 377, 377-380 (2000); Wolfgang C. Müller, *Executive Government*, in INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF THE SOCIAL & BEHAVIOURAL SCIENCES, vol. 8, 498 (2<sup>nd</sup> edition, 2015)

46 סעיף 25 לתקנון הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 28.

47 סעיפים 27 ו-36 לתקנון הממשלה ה-34, שם.

מועד ישיבת הוועדה.<sup>48</sup> גם הפרוטוקולים של דיוני הוועדה אינם פתוחים לעיון הציבור, והיא אינה מפרסמת את שיקוליה באישור או בדחייה של הצעת חוק.<sup>49</sup> ובעוד שלפי תקנון הממשלה ברירת המחדל של החלטת ועדת השרים היא להתנגד לחקיקה מטעם חברי הכנסת,<sup>50</sup> אין שום כלל לעניין שיקול הדעת של הוועדה באשר לחקיקה שמקורה ביוזמה ממשלתית.<sup>51</sup>

**48** ראו באתר השרותים והמידע הממשלתי. סעיף 28 לתקנון הממשלה קובע חריג להוראה זו, ולפיו מזכיר הממשלה יכול לפרסם את סדר היום של הוועדה ואת הנספחים המצורפים לה לפי שיקול דעתו. גם השר הממונה רשאי לעשות כן. כמו כן כל אחד מהשרים החברים בוועדה רשאי, באישור שר המשפטים, המכהן כיושב ראש הוועדה, ולאחר תיאום מוקדם עם מזכיר הממשלה, להזמין לישיבה עובד של משרדו או מומחה שיהיה נוכח בשעת הדיון בנושא מסוים או בנושאים מסוימים שעל סדר היום. שר המשפטים, כיושב ראש הוועדה, אף רשאי להזמין לישיבה מוזמנים נוספים אם נוכחותם חיונית. מוזמנים אלה ישמיעו את דבריהם אך לא יהיו נוכחים בעת הדיון הפנימי בין השרים ובעת ההצבעה. ראו גם סעיפים 28(ב)-(ד) לתקנון הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 28. לסדרי היום של ועדת השרים לענייני חקיקה ראו באתר השרותים והמידע הממשלתי.

**49** על אופן כתיבת הפרוטוקולים של ועדת השרים לענייני חקיקה (ושל ועדת השרים בכלל) ראו דבריו של ליאור נתן, סגן מזכיר הממשלה, בפרוטוקול ישיבה מס' 18 של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, הכנסת ה-20, 15 (2.2.2016).

**50** סעיף 66(ה) לתקנון הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 28. כמו כן ראו סעיף 76(ג) לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22, המטיל במקרה של חקיקה מטעם חברי הכנסת חובת המחנה של 45 ימים טרם הדיון המוקדם בה במליאה. בתקופה זו, לפי תקנון הממשלה, הממשלה מגבשת את עמדתה כלפי הצעת החוק. יש לציין כי התנגדות של ועדת השרים לענייני חקיקה היא הצעת חוק פרטית אינה שוללת מן המציע את האפשרות להעלות אותה בכל זאת לדיון מוקדם במליאת הכנסת. ואולם במקרה כזה סביר שההצעה תידחה במליאה, ויהיה על המציע להמתין תקופה של 6 חודשים, לא כולל פגרות, עד שיוכל להעלות שוב לדיון מוקדם הצעת חוק זהה לה או דומה לה בעיקרה, לפי סעיף 76(ח) לתקנון הכנסת. תקנון הממשלה אינו מבחין בעניין עמדת הממשלה בין הצעות מטעם חברי קואליציה לבין הצעות שמקורן ביוזמה של חברי אופוזיציה. ברם ארגון המשמר החברתי טען כי נכון לשנת 2016 ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה בעיקר הצעות חוק של חברי קואליציה, ולא של חברי אופוזיציה, ביחס של 103 ל-36. בסופו של דבר, רק 14 הצעות חוק מטעם הקואליציה אושרו בכנסת כחוקים, ורק 3 מתוך הצעות החוק של האופוזיציה אושרו ככאלה. ראו רוני זינגר, "ועדת השרים לחקיקה דחתה את הדיון ב-40% מהצעות חוק" כלכליסט 23.5.2016.

**51** עם זאת, כפי שתואר לעיל, משיחות שקיימתי עם גורמים במשרד המשפטים בעניין זה עולה כי ועדת השרים לחקיקה נוטה לאשר, לפחות בשנים האחרונות, את הצעות החוק

ניסיון להתחקות אחר שיטת הפעולה של ועדת השרים מעלה – ולא במפתיע – כי בשנים האחרונות, לכל הפחות, מרבית הצעות החוק הממשלתיות מאושרות על ידה, שכן הן נועדו לקדם את מדיניות הממשלה, שוועדת השרים היא אחד מהאורגנים שלה. יתרה מזו, כפי שיתואר בהמשך, ועדת השרים גם אינה מתכללת בראייה ארוכת טווח, או בכלל, את טיטות החוקים שהיא דנה בהן במסגרת עבודת הממשלה כולה לקראת הנחתן על שולחן הכנסת.<sup>52</sup>

ובחזרה לתהליך הכנת הצעת החוק הממשלתית – אם אושרה טיטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה, היא תעובד במשרד המשפטים לכדי הצעת חוק שתפורסם ברשומות. להצעת חוק כזו, לאחר ניסוחה במשרד המשפטים, יצורף פרוטוקול של החלטות הממשלה, והיא תיחשב מאושרת על ידי הממשלה.<sup>53</sup>

לאחר אישור טיטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה תועבר הצעת החוק אל מזכירות הכנסת, על מנת שזו תניח אותה על שולחן הכנסת לקראת הדיון בה בקריאה הראשונה.<sup>54</sup> יצוין כי גם כאן, כיום, לא מתקיים תהליך שיטתי של תיעודף הצעות החוק המועברות מוועדת השרים לענייני חקיקה לשם הנחה על שולחן הכנסת. עם הנחת הצעות החוק על שולחנה של הכנסת ייפתח הליך החקיקה הפורמלי של הצעת החוק.

## 2.1. הליך האישור בכנסת של הצעת חוק ממשלתית

תקנון הכנסת קובע שלושה גורמים המוסמכים ליזום חקיקה בכנסת: הממשלה – באמצעות הצעת חוק ממשלתית; חבר הכנסת או קבוצת חברי הכנסת – באמצעות הצעת חוק פרטית; וכן ועדת הכנסת, ועדת החוקה, חוק ומשפט

הממשלתיות המובאות לדיון לפנייה ואינה מבקשת לשמש כערכאה מקצועית עליונה על משרדי הממשלה בענייני הצורך בהצעות החוק הממשלתיות או בהסדרים המוצעים בהן.

52 ראו בפרק 2.1 להלן. כמו כן ראו שם את תרשים 1, המתאר את תהליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית למן ההחלטה על הכנתה ועד לאישורה בכנסת.

53 סעיף 62 לתקנון הממשלה ה־34, לעיל ה"ש 28.

54 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לעיל ה"ש 33, בעמ' 1-2; משרד המשפטים, מדריך פנימי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 35-46.

והוועדה לענייני ביקורת המדינה – באמצעות הצעת חוק מטעם ועדה בנושאים הקבועים לכך בתקנון הכנסת.<sup>55</sup>

הליך החקיקה המורכב והמסורבל ביותר בכנסת הוא זה של הצעת חוק פרטית, דהיינו הצעת חוק מטעם חבר כנסת יחיד או מטעם קבוצת חברי הכנסת. הליך החקיקה של הצעת חוק פרטית כולל שלבים מקדמיים רבים יותר, ובהם, כאמור, תקופת המתנה של 45 ימים על שולחן הכנסת לשם גיבוש עמדת הממשלה כלפי ההצעה;<sup>56</sup> אישור הצעת החוק במליאה בדיון מוקדם; ואם אושרה הצעת החוק בדיון מוקדם במליאה – דיון בוועדה הרלוונטית לשם הכנת ההצעה לקראת הקריאה הראשונה. אף שמחקר זה מתמקד בבחינת תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות, ראוי להעיר כי היקפי הנחת הצעות החוק הפרטיות בכנסת נמצאים, מאז 1992, במגמת עלייה אדירה, ולפיכך גם מספר החוקים שוועדות הכנסת והמליאה מטפלות בהם ושמקורם בהצעת חוק פרטית נמצא במגמת עלייה.<sup>57</sup>

לעומת זאת, הליך החקיקה בכנסת של הצעת חוק ממשלתית, וכן של הצעת חוק מטעם ועדה, הוא פשוט יותר. מכיוון שמחקר מדיניות זה עוסק בממשק שבין הכנסת לממשלה בהצעות חוק ממשלתיות, אתאר להלן את הליך אישורה של הצעת חוק ממשלתית מרגע שהסתיימו שלבי הכנת טיוטת החוק בממשלה.

אם כן, הליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית בכנסת נפתח עם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, לפי החלטתו של יושב ראש הכנסת.<sup>58</sup> שלב זה כולל הודעה מטעם מזכירות הכנסת, לפרוטוקול הדיון במליאה, על רשימת הצעות

55 סעיפים 74 ו-80 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22.

56 סעיף 76 לתקנון הכנסת, שם.

57 להיקפי החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות, פרטיות ומטעם ועדה בכנסות 1–20 ראו דוח מיוחד "חקיקה בכנסת בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל: נתונים ומגמות", 12 (הלשכה המשפטית של הכנסת, 2019). על השפעות התופעה של ריבוי הצעות החוק הפרטיות על הדיון בהצעות החוק הממשלתיות ועל הזמינות של ועדות הכנסת למלא את תפקידן הנוספים ראו בפרק 7 להלן.

58 לפי סעיף 25 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22, יושב ראש הכנסת יקבע בחחילת כל שבוע את סדר היום השבועי המפורט של הכנסת.

החוק שהועברו לכנסת מהממשלה על מנת שייפתחו הליכי החקיקה שלהן. לפי תקנון הכנסת, מרגע שהונחה הצעת חוק ממשלתית על שולחנה של הכנסת עליה להמתין יומיים – כולל יום הנחתה על שולחן הכנסת – עד שניתן יהיה לדון בה בקריאה ראשונה במליאה.<sup>59</sup>

עם סיום תקופת המתנה זו הצעת החוק הממשלתית מועלית במליאה להצבעה בקריאה ראשונה. שלב זה כולל דיון קצר במליאה על תוכן הצעת החוק המוצעת, בלי לדקדק בסעיפי ההצעה כפי שייעשה בדיוני הוועדה שאליה תועבר ההצעה, או כפי שייעשה במסגרת הדיון בקריאה השנייה במליאה אם יונחו בעניינה הסתייגויות מטעם חברי כנסת. בתום הדיון מחליטה הכנסת, במליאה, אם לאשר את הצעת החוק או להסירה מסדר היום.<sup>60</sup> אם הכנסת מאשרת את ההצעה בקריאה הראשונה, מודיע יושב ראש הישיבה לאיזו ועדה מוועדות הכנסת – קבועה או לעניין מסוים – מועברת ההצעה לדיון לשם הכנתה לקראת הקריאה השנייה והשלישית.<sup>61</sup>

שלב הדיונים בוועדות הוא השלב העיקרי בטיפול של הכנסת בהצעות החוק, והוא השלב שמתקיים בו הדיון המהותי, הענייני והמקצועי בהצעות החוק. בשלב זה ועדות הכנסת עשויות לערוך שינויים בנוסח הצעת החוק המקורי על בסיס הצעות מצד חברי כנסת, שרים או סגני שרים בענייני משרדם, או בהמשך להערות מארגוני החברה האזרחית, שדלנים מסחריים או מומחים המשתתפים בדיון.<sup>62</sup>

59 לפי סעיף 81 לתקנון הכנסת, שם, ועדת הכנסת רשאית להחליט על קיצור תקופת המתנה זו בהמשך להודעה בכתב ממזכיר הממשלה.

60 שם, בסעיף 82(ה).

61 שם, בסעיף 83(ב)(1). מייד לאחר הודעה זו רשאי כל אחד מחברי הכנסת להציע, בלי לנמק, כי ההצעה תועבר לדיון בוועדה אחרת – קבועה או משותפת. אם הציע זאת אחד מחברי הכנסת, תכריע בעניין ועדת הכנסת. שם, בסעיף 83(ב)(2).

62 שם, בסעיף 101. לפי סעיף 123 לתקנון הכנסת, סעיף 42(ג) (ד) לחוק-יסוד: הממשלה וסעיף 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, ועדה רשאית לזמן לישיבותיה שר, סגן שר, עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית; לפי סעיף 125 לתקנון הכנסת, יושב ראש ועדה רשאי להזמין לישיבת הוועדה את כל מי שיש לו ידע או עניין בנושא שהוועדה דנה בו, לשמוע את דעתו ולבקש ממנו מידע. ראו בתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22. נקודתית, ביחס לשדלנים מסחריים קבועות בחוק הכנסת הוראות המסדירות את התנהלותם בה. ראו פרק י"ב חוק הכנסת, תשנ"ד-1994, ס"ח 1462 (להלן: חוק הכנסת). כמו כן ראו

אם ההצעות של חברי הכנסת, השר או סגנו לשינוי נוסח הצעת החוק נדחות על ידי הוועדה במהלך הדיון, הם רשאים לצרף את הסתייגותם לנוסח הצעת החוק שיונח על שולחן הכנסת בעת הדיון בהצעת החוק בקריאה השנייה.<sup>63</sup> נציגי הממשלה שמשותפים בדיונים הם על פי רוב מטעם המשרדים הממשלתיים הממונים על ביצוע החוק, שחוות דעתם המקצועית נדרשת לגיבוש ההסדר שייקבע מכוח החוק. במקרים מסוימים הצעת החוק כוללת גם סעיף המסמך שר אחד או יותר להתקין תקנות מכוח החוק שיאפשרו את הוצאתו אל הפועל.

לאחר האישור של הצעת החוק בוועדה להעברה לדיון בקריאה השנייה והשלישית במליאה – ההצעה עוברת לדיון במליאת הכנסת.<sup>64</sup> בשלב זה הצעת החוק מונחת שוב על שולחן הכנסת, ויושב ראש הכנסת קובע מועד להעמדתה על סדר יומה, שיהיה לכל המוקדם למחרת ההנחה על שולחן הכנסת.<sup>65</sup> הדיון בקריאה השנייה נפתח בהנמקה על ידי יושב ראש הוועדה שהכינה אותה בדבר הצורך בהצעת החוק. אם מוגשות הסתייגויות, כל אחת מהן צריכה להיות מוצגת ומנומקת בידי מי שהגיש אותה. לאחר מכן מעמיד יושב ראש הכנסת להצבעה בקריאה השנייה את סעיפי הצעת החוק, אחד אחד.<sup>66</sup>

לבסוף, בתום הקריאה השנייה מתקיימת מייד הקריאה השלישית, ובה מצביעה הכנסת, בלא דיון, על החוק כולו כפי שהתקבל בקריאה השנייה, על ההסתייגויות שהתקבלו.<sup>67</sup> אם אושרה הצעת החוק בקריאה השלישית, החוק מפורסם ברשומות ונכנס לתוקפו 10 ימים לאחר פרסומו.<sup>68</sup>

---

אסף שפירא "שדלנות ושדלנים: מבט תאורטי, היסטורי ומשווה" פרלמנט 66 (אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15.10.2010); הילה טל "השדלנים המסחריים בישראל: צמיחת התופעה, שיטות הפעולה והסדרת הפעילות" פרלמנט 66 (15.10.2010); מרדכי קרמניצר, אסף שפירא וחנן סידור הסדרת השדלנות בישראל 13-16 (2013).

63 תקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22, בסעיף 86.

64 שם, בסעיף 87.

65 שם, בסעיף 88.

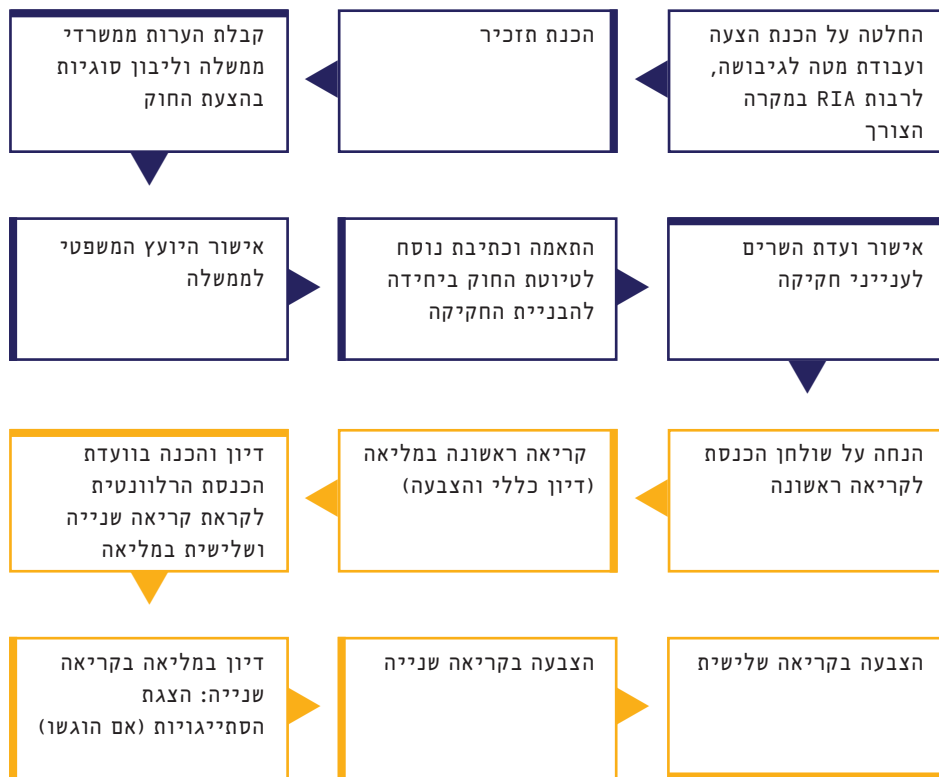
66 שם, בסעיף 90. בשלב זה ניתן גם להחזיר את הצעת החוק לוועדה, לפי סעיף 91, שם.

67 שם, בסעיף 92.

68 במקרים שבחוק עצמו נקבע אחרת, למשל כאשר יש להיערך לקראת כניסתו של החוק לתוקף, ניתן לדחות מועד זה.

תרשים 1

תהליך חקיקת הצעת החוק ממשלתית,  
מרגע שניזומה בממשלה ועד לאישורה בכנסת



■ תהליך הכנת הצעת החוק בממשלה

■ הליך אישור הצעת החוק בכנסת



## 2.ג. הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים

מבחינה פורמלית יש רק הליך חקיקה אחד להצעות החוק הממשלתיות בכנסת – התהליך שהוצג לעיל. עם זאת, ניתן להפעיל הליך זה בדרכים שונות, למשל באמצעות קיצור תקופות הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת או באמצעות זירוז הדיונים בהצעת החוק בוועדה או במליאה. בחלק זה אציג את הליך החקיקה של הצעות חוק מסוג "הסדרים", שנטען לגביהן כי הליך החקיקה שלהן מואץ לעומת זה של חקיקה רגילה. כמו כן אציג את הטענות בדבר כשלים הפוגמים במקצועיות של ועדות הכנסת והמליאה בעת הדיון בהצעות הללו. כל אלה ישמשו, בהמשך, לבחינת הממצאים שיתקבלו על הליך הכנת הצעות חוק אלה בממשלה והליך אישורן בכנסת.

כאמור, מבחינה פורמלית הליך החקיקה של הכנסת קובע דין אחד לכל הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחנה – אם הן נקראות "הסדרים" אם לאו.<sup>69</sup> במובן זה, כמתואר לעיל, כדי להיכנס לספר החוקים, כל הצעות החוק הממשלתיות, בלי קשר לתוכן, חייבות לעבור שלוש קריאות במליאת הכנסת ודיונים בוועדת הכנסת הרלוונטית.<sup>70</sup>

ואולם יש בכל זאת הבדל פורמלי במקרה של חקיקת חוק תקציב המדינה. לפי חוק יסוד: הכנסת, חקיקת חוק תקציב המדינה נתונה בסד זמנים נוקשה לשם אישורה. אם חוק התקציב לא יאושר בכנסת עד למועד הקבוע בחוק, הכנסת

69 תקנון הכנסת כן קובע דין שונה להצעות חוק פרטיות. למשל, הן מחויבות טרם הקריאה הראשונה במליאה גם בדיון מוקדם במליאה וגם בדיון בוועדה לשם הכנת הצעת החוק לקראת הקריאה הראשונה במליאה. לעומת זאת, הליך החקיקה של הצעות חוק מטעם ועדה מוועדות הכנסת זהה לזה של הצעות חוק ממשלתיות. ראו סעיפים 74, 80, 81 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22.

70 סעיף 74 לתקנון הכנסת, שם. במקרים מסוימים נעשה מיזוג של הצעות חוק באותו הנושא: מיזוג של הצעות חוק פרטיות זו עם זו, או מיזוג של הצעת חוק פרטית עם הצעת חוק ממשלתית. במקרה של מיזוג בין הצעת חוק פרטית לממשלתית, "יבלעו", התוכן, או ההסדרים, של הצעת החוק הפרטית, כולם או חלקם, בזה של הצעת החוק הממשלתית, שעבודת המטה עליה בממשלה הושלמה טרם הנחתה על שולחן הכנסת (ראו פרק 2.ב). על המתודולוגיה במחקר זה המתיחסת להצעות חוק שמוזגו או פוצלו ראו לעיל ה"ש 1 בנספח 1.

תתפזר ויתקיימו בחירות חדשות.<sup>71</sup> אך שחוקי־יסוד: הכנסת קובע הוראות ייחודיות אלה רק לחוק התקציב, נטען והודגם – הן בספרות המחקרית, הן בקרב חברי הכנסת והן בקרב העוסקים בפרקטיקה המשפטית ובבית המשפט – שבישראל נוהגת פרקטיקה דומה, כזו הכפופה ללוח זמנים קשיח, גם בענייניו של חוק ההסדרים, כפי שיוסבר להלן.

חוק ההסדרים נחקק לראשונה בכנסת ה־11, בשנת 1985, במסגרת התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. מצבו של המשק הישראלי חייב באותה העת תוכנית חירום, שסתרה בחלקה חוקים והסדרים קיימים במשק, דוגמת שכר, מיסוי ויחסי עבודה. לשם כך גיבשה הממשלה הצעת חוק אחת שכללה אוסף של חוקים ותיקוני חקיקה מתחומים רבים שכרוכים במדיניות התקציב. את הצעת החוק היא הביאה לאישור הכנסת – על מנת שזו תאשר אותה כמקשה אחת. מאז הפך חוק ההסדרים לנוהג מקובל, והוא מובא לאישור הכנסת מדי שנה בשנה (או שנתיים) בצמוד לחוק התקציב. חוק ההסדרים כולל מאות סעיפים ונפרש על פני עשרות עמודים רבות, ולפעמים אפילו מאות (ועל כך ראו להלן בפרק 1.ב.6).<sup>72</sup>

#### 71 סעיף 36 לחוקי־יסוד: הכנסת, ט"ח 244.

72 ערן קליין ודוד נחמיאס **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה** 7 (1999) (להלן: קליין ונחמיאס). לפי דני גוטווין, חוק ההסדרים הוא אחד הכלים העיקריים ליישום המדיניות הכלכלית בישראל. הוא גם אמצעי לשליטה ריכוזית וכמעט חסרת מעצורים של משרד האוצר במשק. ראו דני גוטווין "תמורות במדיניות הכלכלית של הימין הישראלי 1977-2003: מהפרטה מלאימה להפרטה אוליגרכית" **עבודה, חברה ומשפט** י 221, 227 (2004); טל גולן, "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא 243, 245 (תשס"ח) (להלן: גולן). בעניין יכולתה של הכנסת לפקח על חוקי התקציב ראו פסקאות לב-לג לחוות דעתו של השופט רובינשטיין בבג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 6.9.2017). להיסטוריה הישראלית של שימוש בתקנות לשעת חירום לשם קביעת רגולציה כלכלית שסופה בחקיקת חוק הסדרים בדרך של חקיקה ראשית ראו יואב מחוזאי "רגולציה כלכלית באמצעות סמכויות חירום: ישראל, 1974-1985" **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות** 397 (ישי בלנק, דוד לוי־פאור ורועי קרייטנר עורכים, 2016). על כך שחוק ההסדרים במתכונתו הראשונה היה תקנת חירום ראו **שם**, בעמ' 419-420. וראו גם שילה הטיס רולף "מסמך רקע בנושא: חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין־לאומיות" 5 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8.9.2005) (להלן: הטיס רולף); אבי בן בסט ומומי דהן **מאז הכוחות בתהליך התקצוב** 72 (2006) (להלן: בן בסט ודהן).

בשני העשורים האחרונים נמתחה על תהליך חקיקת חוק ההסדרים ביקורת קשה מצד האקדמיה, בית המשפט, חברי הכנסת והייעוץ המשפטי לכנסת.<sup>73</sup> נטען כי הדרך שבה מגובשת ומאושרת הצעת חוק ההסדרים מבטאת סטייה מנורמות שלטון דמוקרטיים בסיסיות כמו אחריותיות, שקיפות ומערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית בכלל ובהליך החקיקה בפרט.

שישה נימוקים מובאים במחקר, בקרב אנשי המקצוע ובפוליטיקה לחיזוק טענה זו:

הראשון – עבודת המטה על הצעת החוק, שנעשית כולה במשרד האוצר, לא רק שאינה שקופה או גלויה כשלעצמה, אלא שהיא גם נעשית ללא היוועצות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, למרות שהחוק נוגע בנושאים הנמצאים תחת סמכותם ולכן הם יכולים לתרום מן הידע והמומחיות שלהם לגיבוש הצעת החוק.<sup>74</sup>

השני – כריכת הדיון בכנסת בהצעת חוק ההסדרים עם הדיונים בהצעת חוק התקציב אינה מאפשרת דיון ענייני מספק בהצעת חוק ההסדרים. במקום זאת, הדיון בהצעת חוק ההסדרים נעשה בחטף ותחת חרב האיום של הפלת הממשלה והתפזרות הכנסת. משמעות הדבר היא פגיעה ביכולתן של ועדות הכנסת לפעול במקצועיות, שכן לוח הזמנים הנוקשה לא תמיד מאפשר ירידה לעומקם של ההסדרים המוצעים בהצעת החוק, בפרט כשהמטרייה המקצועית של הצעת חוק ההסדרים מורכבת יותר מבחיקה שגרתית מפני שמדובר בשינויים במדיניות הפיסקלית.

73 ראו "חוק ההסדרים" הנחיות היועצת המשפטית לכנסת 2/06 7-8 (2006) (להלן: הנחיות היועצת המשפטית לכנסת). לעניין הפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בשל אופן התנהלות הדיון בוועדת בחוק ההסדרים ראו בפרט פסקאות 23-25 לחוות דעתה של השופטת ביניש בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיחופית בע"מ נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.9.2004). (להלן: בג"ץ ארגון מגדלי העופות). על ניסיונות פיצול מוקדמים יותר ראו הטיס רולף, לעיל ה"ש 72, בעמ' 6-10.

74 גולן, לעיל ה"ש 72, בעמ' 251; מבקר המדינה "דוח שנתי 53 לשנה 2002 ולחשבונית שנת הכספים 2001" 35 (2002); דניאל שפרלינג וניסים כהן, "השפעתם של חוק ההסדרים ופסיקות בג"ץ על מדיניות הבריאות ועל עמדה של הזכות לבריאות בישראל: ניתוח נאו-מוסדי" חוקים ד 153, 162 (2012) (להלן: שפרלינג וכהן).

השלישי – השימוש בחוק ההסדרים הוא מדיניות משפטית לא ראויה, מפני שכריכתם של נושאים רבים ושוניים לדבר חקיקה אחד היא פגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת. כריכה כזו של נושאים עשויה לסכל את יכולתו האפקטיבית של חבר הכנסת להביע את עמדתו בכל נושא ונושא בנפרד על פי המנדט שקיבל מציבור בוחריו. יתרה מזו, גם אם חבר הכנסת גיבש את עמדתו בכל סעיפי הצעת החוק, עדיין מידת עצמאותו מצטמצמת, שכן אישור הצעת החוק בקריאה שלישית נעשה על הצעת החוק כולה, כמקשה אחת, ומתוך הפעלת משמעת קואליציונית. לכן גם אם חבר הכנסת התנגד בדיוני הוועדה לסעיפים מסוימים בהצעת החוק, עליו להצביע בעד סעיפים אלה בקריאה השלישית במליאה.<sup>75</sup>

הרביעי – הצעת חוק ההסדרים משמשת את הממשלה כאמצעי להתגבר על "מכשולים פרלמנטריים" לשם קידום רפורמות או תיקוני חקיקה נקודתיים, אף אם אלה אינם נדרשים דווקא לשם יישום מדיניות התקציב. בכך פוגעת הצעת חוק ההסדרים באיזון הראוי לפי עקרון הפרדת הרשויות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.<sup>76</sup>

החמישי – אף שוועדת הכספים היא הגוף המומחה ביותר של הכנסת לעניין התקציב, ולכן אמורה לעבור בעין ביקורתית על הצעת התקציב שהוכנה באגף התקציבים של משרד האוצר, בפועל אנשי האגף משמשים מקורות המידע והייעוץ המקצועיים של ועדת הכספים במהלך דיוניה. יוצא שחברי הכנסת נסמכים במידה רבה על המידע שאגף התקציבים מספק להם.<sup>77</sup> ולא זו אף זו: העובדה שוועדת הכספים פועלת תחת שליטה קואליציונית גורמת לכך

75 הנחיות היועצת המשפטית לכנסת, לעיל ה"ש 73, בעמ' 6-7; בג"ץ ארגון מגדלי העופות, לעיל ה"ש 73; בג"ץ 10024/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל פס' 59-60 לחוות דעתו של השופט סולברג (פורסם בנבו, 6.8.2017).

76 הנחיות היועצת המשפטית לכנסת, שם, בעמ' 7-8.

77 למרות שלפני כ-20 שנה הוקם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולמרות שיש בו מחלקה תקציבית. ראו פרק י"א לחוק הכנסת, לעיל ה"ש 62. נוסף על כך ארגוני חברה אזרחית פועלים כיום להביא לידיעת חברי הכנסת את עמדתם לגבי סעיפים מסוימים מתוך הצעת חוק ההסדרים. עם זאת, בבדיקה שנערכה במועד כתיבת מחקר מדיניות זה לא נמצאו ניירות העמדה האלה באתר ועדת הכספים.

שהרוב המכריע של הסעיפים מתוך הצעת חוק ההסדרים מגיע אליה לדיון, וכך נמנעת מהאופוזיציה האפשרות לקיים ביקורת פרלמנטרית על החוק. מחקרים קודמים הראו בעניין זה שמאז שנת 1985 ועד לתחילת שנות האלפיים התקיימו כל הדיונים בהצעת חוק ההסדרים בוועדת הכספים, גם במקרים של תיקונים לחוקים שבשגרה נמצאים בתחומי מומחיותן של ועדות הכנסת האחרות.<sup>78</sup>

השישי – השימוש בחוק ההסדרים, ואף פיתוחו לכדי מנגנון עיקרי ומרכזי ליישום מדיניותה הכלכלית של הממשלה, גורם לפגיעה בדמוקרטיה ומעקר הליכי חקיקה על ידי שימוש ברטוריקה ובכוחות השאובים ממצבי חירום. זאת ועוד, השימוש במנגנון של חוק ההסדרים מבטא שימוש בכוחות חירום כמכשיר פוליטי להחלשת קבוצות בחברה הישראלית. קבוצות אלה מוחלשות מלכתחילה, והן מוחלשות עוד יותר באמצעות השימוש בחוק ההסדרים משום שהוא משנה פעמים רבות חקיקה המקנה שירותי ביטחון סוציאלי.<sup>79</sup> לפיכך השימוש בחוק ההסדרים משפיע על תהליכים פוליטיים וכלכליים, ובראשם תהליך התקצוב הלאומי. במישור הפוליטי, חוק ההסדרים מכונן – ולא רק משקף – משטר אשר מעצים בהליך החקיקה את הרשות המבצעת ומדיר למעשה, ובאופן פרדוקסלי, את הרשות המחוקקת על ידי יצירת מסלול "עוקף חקיקה". הדבר יוצר "גירעון דמוקרטי" במשטר הדמוקרטי בישראל.<sup>80</sup>

גישה אחרת גורסת כי בהליך חקיקתו של חוק ההסדרים גלומים יתרונות משמעותיים, ובהם היכולת להתמודד עם הבעייתיות שבמבנה הפוליטי של ישראל, שמאופיין באי-משילות.<sup>81</sup> במובן זה, חוק ההסדרים הוא פתרון המתחייב מכורח המציאות במערכת שלטונית שלפרקים מאופיינת בחוסר יציבות. חוק כזה מאפשר לממשלה לקבוע יעדים וסדרי עדיפויות בפרק זמן קצר יחסית,

78 גולן, לעיל ה"ש 72, בעמ' 259; קליין ונחמיאס, לעיל ה"ש 72, בעמ' 20.

79 גולן, שם, בעמ' 245.

80 שם, בעמ' 245-246.

81 שפרלינג וכהן, לעיל ה"ש 74, בעמ' 155; Assaf Meydani, *Political Entrepreneurs and Electoral Capital: The Case of the Israeli State Economy Arrangement Law*, 19 (4) CONSTITUTIONAL POLITICAL ECONOMY 301, 303 (2008); בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 72, בעמ' 78.

מסייע בקידום מהלכים שמגבים ומאזנים זה את זה ברמת ההוצאות וההכנסות לטווח הארוך<sup>82</sup> ומשמש דרך יעילה להעביר רפורמות כלכליות לא פשוטות, כגון הפחתת קצבאות וגמלאות ומעבר לפנסיה צוברת. הדבר נכון על אחת כמה וכמה במבנה משטרי פרלמנטרי, שפעמים רבות נוצר בו סטטוס קוו שאינו מאפשר קידום הליכי חקיקה באופן יעיל וממצה.<sup>83</sup>

עוד טענה היא שחוק ההסדרים משמש אמצעי נגד חקיקה פרטית, שהיקפה בישראל חסר תקדים ושביטולה עשוי לבלום חוסר אחריות תקציבית מצד חברי כנסת. בהקשר זה הטענה נגדם היא שהם אינם נותנים את הדעת להשלכות התקציביות של חקיקה שמקורה ביחזמה שלהם, למשל באישור הצעות לתיקונים נקודתיים לחוקי רווחה שמגדילים את ההוצאה התקציבית מקופת המדינה לשם מימונם. כמו כן יש שסבורים כי חוק ההסדרים הוא כלי יעיל לקידום רפורמות כלכליות וכי אין להתעלם מיתרון זה של חקיקה מהירה, במיוחד בעת המודרנית, שבה הכלכלה הגלובלית מחייבת מענה מהיר לתמורות.

הביקורות המוצגות לעיל על חקיקת ההסדרים ועל הפרקטיקה הנהוגה בעניינה בכנסת הובילו לשני שינויים בהליך ההכנה של הצעת חוק ההסדרים בממשלה ובדיונים עליה בכנסת: האחד – בעבודת המטה על הצעת חוק ההסדרים בממשלה; והשני – באופן הדיון בהצעת חוק ההסדרים בוועדות הכנסת.

אשר לעבודת המטה בממשלה: כדי לגבש את הצעת חוק ההסדרים נעשית עבודת מטה באגף התקציבים במשרד האוצר. מטרתה: גיבוש הצעה למדיניות ממשלתית כלכלית-פיסקלית שנתית (או דו-שנתית בשנים שהונהג בהן תקציב דו-שנתי). להצעה למדיניות עקרונית זו יש השלכות על מרבית (ואולי כלל) משרדי הממשלה. הצעה זו מועברת לציבור, למשרדי הממשלה השונים ולמשרד המשפטים לקבלת חוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה בשאלה אילו נושאים מתוכה ניתן לכלול במסגרת של חקיקת התקציב וההסדרים ואילו תיקונים נדרשים בה לשם כך. לאחר קבלת ההערות מהמשרדים השונים ההצעה מאושרת בממשלה יחד עם הצעת חוק התקציב.

82 שפרלינג וכהן, לעיל ה"ש 74, בעמ' 164.

83 גולן, לעיל ה"ש 72, בעמ' 264.

בשלב הזה מתחילה עבודת מטה קונקרטי לניסוח הצעת חוק ההסדרים במשרד האוצר. בעבודה זו חלו שינויים במרוצת השנים. ראשית, בעבר נעשתה כל עבודת המטה על הצעת חוק ההסדרים במשרד האוצר. שיתוף היועץ המשפטי לממשלה החל רק בשלבים מאוחרים של עבודת המטה ועם הגשת ההצעה לעיון השרים ימים אחדים קודם להצבעה בממשלה. היום שרי הממשלה מעורבים במידה מסוימת בהכנה של הצעת החוק בשלב מוקדם יותר. גם פרקטיקת שיתוף היועץ המשפטי לממשלה השתנתה, ואחד הקריטריונים בשאלה מה ניתן לכלול בהצעת חוק ההסדרים הוא תהליך מינהלי תקין, למשל לפי אמת מידה של "בשלות" ביחס להסדרים המשפטיים שעתידיים להיכלל בהצעה. כמו כן, נוסח הצעת החוק פוצל לדיון בשתי הצעות חוק נפרדות: אחת שמאגדת שינויים במדיניות הפיסקלית, שעליה מצביעים שרי הממשלה כעל מקשה אחת, ואחת שמאגדת שינויים כלכליים שאינם פיסקליים, ושאותה לא חייבים שרי הממשלה לאשר בשלמותה.

עם זאת, לא ברור כלל כי שינויים אלה בעבודת המטה בעת ההכנה של הצעת החוק בממשלה מרפאים אותה מן הפגמים הטבועים בה. עדיין הצעת החוק כולה ניזומה בתחילת הדרך במשרד האוצר, אף שהיא כוללת תיקוני חקיקה בנושאים רבים שאינם במוקד מומחיותו המקצועית של משרד זה. בנוסף, על אף פיצול הצעת החוק לשתי הצעות נפרדות, האישור של שתיהן נתון לאותו לוח זמנים נוקשה, המחייב דיונים מהירים בכנסת.

אשר להמשך תהליך עבודת המטה על הצעות חוק התקציב וההסדרים – בסיום עבודת המטה מול המשרדים השונים מובא התזכיר לפני ועדת שרים מיוחדת לעניין חוק ההסדרים לשם אישורו, ולא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה, כפי שנעשה בחקיקה שאינה מסוג תקציב והסדרים. משאישרה ועדת השרים המיוחדת את טיוטת החוק, מוגשת הצעת החוק לכנסת.<sup>84</sup> במסגרת זו מונחות על שולחן הכנסת שלוש הצעות חוק שונות: הצעת חוק התקציב; הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, הכוללת שינויי חקיקה פיסקליים; והצעת חוק המדיניות

84 בעוד שלפי תקנון הממשלה, השרים רשאים לערור על החלטות שוטפות של ועדת השרים לענייני חקיקה, הם אינם יכולים לעשות כן בעניין החלטותיה הנוגעות להצעת חוק ההסדרים. ראו סעיף 39 לתקנון הממשלה, לעיל ה"ש 28.

הכלכלית, הכוללת שינויי חקיקה שאינם פיסקליים. הדיונים בהצעות החוק מתקיימים בכנסת בעת ובעונה אחת, ושלושתן מאושרות בקריאה שלישית בסיום הדיונים, בזו אחר זו.

גם באופן הדיון בוועדות הכנסת בהצעת חוק ההסדרים חלו שינויים מסוימים: ראשית, קודם להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת מתקיימת כיום פרקטיקה של דין ודברים בין היועץ המשפטי לכנסת ומנכ"ל הכנסת לבין אגף התקציבים והיועץ המשפטי של משרד האוצר. הידברות זו עוסקת בשאלה אילו פרקים (או סעיפים) יפוצלו מתוך הצעת חוק ההסדרים והדיון בהם לא יתקיים במסגרת דיוני הכנסת בהצעת חוק ההסדרים.<sup>85</sup> בשיחות שקיימתי עם נציגים ממשרדי הממשלה נשמעו דעות שונות כלפי קיומה של פרקטיקה זו, שהיתרונות והחסרונות הגלומים בה מצריכים מחקר המשך מעמיק.

שנית, כאמור, מאז 1985 ועד לתחילת שנות האלפיים התקיימו כל הדיונים בהצעות חוק ההסדרים בוועדת הכספים. ואולם עתה הפרקטיקה היא של פיצול הדיונים בפרקים (או בסעיפים) שונים לוועדות שונות, לפי תחומי מומחיותן. על פי נוהג חדש זה, לאחר הקריאה הראשונה מליאת הכנסת מעבירה את ההצעה לדיון בוועדת הכנסת, וזו מחליטה אילו נושאים יפוצלו מתוך הצעת החוק ולא יידונו כלל במסגרת חוק ההסדרים, מכיוון שאינם נחוצים ליישום מדיניות התקציב, ואילו מהם יידונו במסגרת הוועדות השונות, ובכלל זה ועדת הכספים.

כנגד פרקטיקה זו נטען כי גם לאחר הפיצול, חלק הארי של ההצעה עדיין נדון בוועדת הכספים, ואילו חלק קטן בלבד נדון בוועדות הכנסת האחרות. כאמור בפרק 1, לפעילות של הפרלמנט באמצעות הוועדות יש חשיבות ניכרת, שכן שם נעשית רוב העבודה הפרלמנטרית המשמעותית. אך במצב דברים שבו פרקים שונים מתוך ההצעה נותרים בכל זאת בטיפול של ועדת הכספים – גם אם אינם בתחום מומחיותה, וגם אם אינם בגדר שיקוליה האורגניים – מקצועיות הדיון נפגמת.

85 אף שלעיתים ייתכן כי סעיף שפוצל מתוך הצעת החוק יידון בוועדות הכנסת ויאושר במסגרת חקיקה נפרדת במהלך תקופת הדיונים בחוק ההסדרים. ראו למשל חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009, שפוצל מהצעת חוק ההסדרים אך נדון בכל זאת בתקופת הדיונים בהצעת חוק ההסדרים, במקביל לה, בוועדת הכלכלה.



ועוד: מכיוון שחקיקת חוק ההסדרים נכרכת, ביוזמת הממשלה, בחקיקת התקציב, ומפני שהמשך כהונתה של הכנסת, ולפיכך של הממשלה, תלוי באישורו של התקציב, חוק ההסדרים מאושר בכנסת בחקיקה מהירה מחקיקה רגילה.<sup>86</sup> ולבסוף, מאחר שהמשך כהונתה של הממשלה מותנה בהעברת התקציב, והיות שחקיקת הצעת חוק ההסדרים הכרחית לשם קיומו, יש הטוענים כי לצורך אישורו של החוק מופעלים לחצים כבדים על חברי הכנסת, ובהם משמעת קואליציונית נוקשה, באופן שפוגם בערכו הדמוקרטי של ההליך.

לפי דוח החקיקה שפרסמה בשנת 2018 מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, היו הצעות חוק ההסדרים שהונחו על שולחן הכנסת בעשור האחרון מצומצמות בהיקפן מאלה שאישרה הממשלה: שיעור ההצעות שהונחו עמד על כ־81% מהיקף הצעות חוק ההסדרים המקוריות שאושרו בממשלה. יתר על כן, שיעור הפרקים והסעיפים שאושרו בקריאה שלישית מתוך הצעות חוק ההסדרים שאישרה הממשלה עמד במוצע על כ־53% בלבד. בשנת התקציב 2019 עמד שיעור הפרקים והסעיפים שאושרו בקריאה שלישית בכנסת על כ־35% בלבד מהיקף הצעות חוק ההסדרים שאישרה הממשלה.<sup>87</sup>

לכאורה, מדובר בירידה משמעותית וחריגה לעומת שנות התקציב הקודמות, בהיקף המצביע על שינוי בפרקטיקת החקיקה של הצעות חוק ההסדרים ובאופן הטיפול בהצעות חוק אלה בוועדות הכנסת. עם זאת, גם אם שיעור הפרקים או הסעיפים שאושרו בקריאה שלישית בכנסת מתוך הצעות חוק אלה מצומצם מזה שהניחה הממשלה על שולחנה, עדיין נדרשת בחינה של משכי החקיקה של חקיקת ההסדרים בכנסת בהשוואה לחקיקה הממשלתית ה"סגרתית". בחינה זו תיעשה בפרק 6.

86 ראו בעניין זה את סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת וכן את סעיף 98 לתקנון הכנסת, שקובע כי בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל רשאי ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים, לעיל ה"ש 22.

87 דוח החקיקה, 2017, לעיל ה"ש 40, בעמ' 21. לממצאים נוספים ראו בפרק 6.6 להלן.

## סיכום ביניים: חוזקות וחולשות בתהליך הכנת הצעת חוק בממשלה ובעבודת החקיקה של ועדות הכנסת

נכון למועד עריכת מחקר זה, בחודש יולי 2018, ואף שעבודת מטה ממשלתית כבר החלה בעניין זה, אין בנמצא מאגר נתונים כולל המתעד בפרוטרוט את תהליך ההכנה של הצעות החוק הממשלתיות בממשלה – לא בנוגע למשך עבודת המטה עליהן, לא בנוגע למספר השרים שהתייעצו עימם בקשר להצעת החוק ולא בנוגע לדחיפות הטיפול בהן. לכן בטרם אציג את הממצאים הכמותיים העולים מניתוח הנתונים בהליך החקיקה שלהן בכנסת, אערוך בפרק זה סיכום והערכת ביניים של תהליך הכנת הצעות החוק בממשלה. לאחר מכן אסקור את החוזקות והחולשות שיוחסו עד היום בספרות המחקרית לוועדות הכנסת. כל אלה יאפשרו, על בסיס הממצאים שיוצגו בחלק הבא, למפות את מאפייני הממשק שבין הכנסת לבין הממשלה בהליכי החקיקה הממשלתית ולהעלות שיקולים, המלצות ראשוניות ושאלות מחקר להמשך באשר לטיוב.

### 3.א. תיעודף עבודת המטה על הצעות חוק ממשלתיות וקידומן לקראת הנחה על שולחן הכנסת

הניסיון להתחקות אחר תהליך ההכנה של הצעות חוק ממשלתיות מגלה תמונה מורכבת של תיעודף העבודה עליהן במשרדי הממשלה ובממשלה כולה.

בדרך כלל אין תוכנית חקיקה ממשלתית אחודה וכוללת, למעט במקרים של חקיקת תקציב והסדרים (שנתית או דו-שנתית).<sup>88</sup> אשר לעריכת תוכנית חקיקה שנתית למשרד – זו נעשית מול השר, בד בבד עם קביעת תוכניות העבודה השנתיות של משרדו. עם זאת, בשאלת התיעודף של קידום עבודת מטה על הצעות חוק מסוימות לעומת אחרות התגלו תיאורים שונים הן באשר לקיומו של תיעודף זה והן בדבר איכותו.

88 לדיון ביתרונות ובחסרונות של תוכנית ממשלתית אחודה וכוללת ראו פרק 7 להלן.

תיאור תהליך ההכנה של הצעות חוק בממשלה מצביע על ארבעה צמתים שניתן לתעדף בהם הצעת חוק ממשלתית אחת על פני אחרת לשם קידום מהיר של אחת מהן לקראת הנחתה על שולחן הכנסת. צמתים אלה נמצאים:

- (א) בייזום עבודת המטה בממשלה;
- (ב) בהעברת טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה;
- (ג) בהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה אילו הצעות חוק לאשר;
- (ד) בהחלטה אילו הצעות חוק להניח על שולחן הכנסת ולהעלות לקריאה ראשונה.

במועד ייזום הצעת החוק מכינים במשרדי הממשלה השונים תוכניות עבודה שנתיות, ולפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה יש לבחור במסגרת העבודה עליהן את הצעות החוק שנגרמת בהן פגיעה פחותה בזכויות. ואולם למרות כל אלו יש מחלוקת בשאלה אם הערכת החלופות נעשית לפי קריטריונים סדורים ובמבט רוחבי על הצעות החוק הממשלתיות שעולות לדיון במשרד, בפרט כשהמניעים ליזום הצעות חוק הם רבים למדי ומשום שהצורך בקידומן עשוי להשתנות בהתאם לקידום של חקיקה ממשלתית רוחבית מסוג תקציב והסדרים או לפי החלטת השר על קידום מדיניות בעניין. במובן תיאורי זה – ובלי להכריע בשאלה אם ראוי לצמצם את שיקול דעתו של השר בעניין קידומן של הצעות החוק או להקטין את מידת ההתערבות הממשלתית הרוחבית – התמונה הנוצרת באשר לתיעדוף שיטתי וסדור של קידום עבודת ההכנה של הצעות חוק ממשלתיות אינה חד־משמעית.

גם בנוגע להעברה של טיוטות החוק לוועדת השרים לשם אישורן דומה כי לא מתקיים תהליך תיעדוף שיטתי או סדור. בשלב שבו הצעת החוק הממשלתית גובשה לכדי טיוטת חוק – כלומר, לאחר שהצעת החוק עברה את שלבי עבודת המטה, את הערות הלשכה המשפטית של המשרד, את הערות מחלקת ייעוץ וחקיקה ואת אלה של המשרדים הרלוונטיים – השאלה אם לקדם את הצעת החוק לשם דיון בוועדת השרים לענייני חקיקה נתונה להחלטתו של השר, וזו נקבעת משיקולים של מדיניות אך גם משיקולים קואליציוניים ותדמיתיים.

בדומה, בצומת של החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לא מתקיימים קריטריונים ברורים לתיעדוף של אישור טיוטות החוק, והנוהג, ככלל, הוא לאשר

את כל הטיטות שעבודת המטה עליהן הסתיימה ולא קיימות בעניין מחלוקת בין שרי הממשלה. משיחות שקיימתי עם אנשי משרד המשפטים עולה כי הנוהג של שרי הממשלה בעניין זה הוא שבמקרים שטיטות החוק אינה נוגעת למשרד שלהם, הם נמנעים מלהתערב בעניינם של משרדי ממשלה אחרים, משום שהם אינם מעוניינים כי שרים אחרים יתערבו בעתיד בענייני משרדם שלהם.

בהמשך לכך גם בשלב של הנחת הצעות החוק על שולחן הכנסת לא מתקיים תיעודף ממשלתי שיטתי, ויתרה מזו – הדבר מושפע במידה רבה מן המדיניות שמקדם שר המשפטים בנוגע לעבודת ועדת השרים לענייני חקיקה. הנוהג היום הוא שהשר מניח על שולחן הכנסת את כל טיטות החוק שאושרו בוועדת השרים לענייני חקיקה.

יש להעיר בשלב זה של דיונונו על עבודת המטה בממשלה מנקודת מבט היסטורית. אחד הגורמים להיעדר נוהלי עבודה מתכללים ומקיפים הוא היסטורי. הוא נובע מהעובדה שבכללותה, ובמידה רבה, עבודת המטה בממשלה על הצעות חוק ממשלתיות מתנהלת באותה דרך, בנקודות מסוימות, כמו זו שהייתה נהוגה בימי ראשית המדינה, שאז היקף החקיקה היה קטן בהרבה. שלא כמצופה, הגידול העצום בהיקפי החקיקה, הממשלתית והפרטית – פי שלושה לאורך השנים – לא הביא לשינוי מקיף באופן הניהול של עמדת הממשלה ביחס לחקיקה ובדרך ההתנהלות של עבודת המטה הקשורה בחקיקה. לכן אף שחל גידול במספר המשפטים בתחום החקיקה המועסקים במשרדי הממשלה בכלל ובמחלקת ייעוץ וחקיקה בפרט, לא נראה כי גידול זה הביא לשינוי כולל בהתנהלות של תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות בממשלה ושל הנחתן על שולחן הכנסת.

### **3.1. עבודת ועדות הכנסת**

ועדות הפרלמנט, ובכללן ועדות הכנסת, הן הזירה העיקרית שבה אמורים להיערך רוב השינויים בהצעת החוק. לכן נוסף על תיאור התהליך הכרונולוגי של הליך אישור הצעות חוק ממשלתיות בכנסת ושאלת התיעודף שנעשה בו, ראוי להתעכב גם על הדרך שהוועדות מפעילות את סמכותן.

תקנון הכנסת קובע כי יפעלו בה 12 ועדות קבועות בנושאים שחופפים בעיקרם, אך לא במלואם, את תחומי העיסוק של משרדי הממשלה. נוסף על כך התקנון מקנה לכנסת את הסמכות להקים ועדות אד הוק לעניין מסוים או לעניין המשותף לשתי ועדות לשם חקיקתו של חוק מסוים. הרכב הסיעתי של ועדות הכנסת נקבע בהתחשב בהרכב הסיעות בכנסת ובגודלן, מה שאמור, לפחות רשמית, לאפשר ייצוג הולם של עמדות פוליטיות בוועדות.<sup>89</sup>

הסמכות לקביעת סדר היום של הוועדה, ובכלל זה הדיון בהצעות החוק שיובאו לפנייה – הן בנוגע לתוכן והן באשר ללוחות הזמנים לדיון – נתונה ליושב ראש הוועדה. תקנון הכנסת אינו קובע עדיפות לדיון בהצעות חוק לפי תוכן ההצעה, והוא גם אינו קובע לוחות זמנים לפתיחת הדיון בהצעת החוק או למשך הדיון בה.<sup>90</sup> עם זאת, התקנון קובע כי אם עברו 6 חודשים מיום שהצעת חוק הועברה לדיון בוועדה והוועדה לא סיימה את דיוניה לקריאה הראשונה (במקרה של הצעת חוק פרטית) או לקריאה השנייה והשלישית, רשאי הגורם היזם את החוק, ובמקרה של חקיקה ממשלתית – הממשלה, לפנות לוועדת הכנסת ולבקש את התערבותה.<sup>91</sup>

כל כנסת ממנה גם כמה ועדות לעניין מסוים או ועדות משותפות לצורך טיפול בעניינים נקודתיים, ובכלל זה, לענייננו, חקיקה ממשלתית נקודתית. לוועדות אלה מוקנות כל הסמכויות שנתונות לוועדות קבועות בהליך החקיקה, אך הן מתפזרות עם סיום עבודתן.<sup>92</sup> לכן, במידת הצורך, וכן בעת כינוסה של כנסת חדשה, יש להקימן מחדש.

ועדות הכנסת הקבועות נחשבות חזקות בתחום החקיקה וחלשות בתחום הפיקוח. הן חזקות בחקיקה משום שהן מוסמכות לעכב ולשנות, אפילו במידה

89 סעיף 102 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22. לתפקידים המסורים לוועדות הכנסת מכוח התקנון ראו סעיף 101, שם.

90 שם, בסעיף 111(ב).

91 שם, בסעיף 117(א). במקרה של חקיקה פרטית הסמכות לכך ניתנת לחבר הכנסת שיזם את הצעת החוק.

92 שם, בסעיף 108, בנושא תקופת כהונתה של ועדה לעניין מסוים; וכן סעיף 110(ב) (1), בנושא סיום כהונתן של ועדות משותפות בכנסת.

ניכרת, את הצעת החוק המקורית שהועברה לטיפולן.<sup>93</sup> לעומת זאת, בתחום הפיקוח לוקות ועדות הכנסת בחולשה יחסית משלוש סיבות: רבים מחברי הכנסת מכהנים בממשלה, ולכן אינם מכהנים בתפקיד של חברי ועדה; ועדות הכנסת מתכנסות באותם מועדים, ומאחר שחברי הכנסת כולם חברים ביותר מוועדה אחת, דיוני הוועדות אינם מתקיימים בהרכב מלא של חברי הכנסת; אין בישראל חפיפה מלאה בין תחומי העיסוק של משרדי הממשלה לבין תחומי העיסוק של הוועדות.<sup>94</sup>

הערכה מקיפה של עבודת הוועדות לעניין מסוים ושל הוועדות המשותפות בכנסת – טרם נחקרה שיטתית.<sup>95</sup> עם זאת, הדיון הציבורי על הצורך בהקמת ועדות מסוג זה מלמד שהקמתן נועדה לאפשר את קידום הצעות החוק שבדרך אחרת לא היה נשלם הליך חקיקתן. כך למשל, במקרים שבלב מחלוקת ציבורית עמוקה, עד שעולה חשש לחוסר יציבות קואליציונית בהצבעה עליהם, או מחשש

93 עם זאת, לפי תקנון הכנסת, שם, אין אפשרות לשנות את תוכן הצעה כך שיעלה לכדי "נושא חדש". פרידברג וחזן, פיקוח הכנסת על הממשלה, לעיל ה"ש 18, בעמ' 108-123.

94 פרידברג, הכנסת כגוף מפקח, לעיל ה"ש 22, בעמ' 584-585; סעיפים 123-124 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22; פרידברג וחזן, פיקוח הכנסת על הממשלה, לעיל ה"ש 18, בעמ' 31; יצחק גל-נור ודנה בלאנדר המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל 182 (2013). סעיף 127 בתקנון הכנסת קובע כי אם זומן אדם להחייב לפני ועדה או נדרש למסור לה מידע ולא עשה כן – ולא נמסרה הודעה מראש כי חלים סייגים על מסירת המידע לפי הוראות סעיף 124 לתקנון – רשאית הוועדה שזימנה את אותו אדם להודיע על כך לשר או לראש הגוף שבאמצעותם או בידיעתם נעשה הזימון או נדרש המידע. אם מי שזומן לא הודיע בהתארה הולמת מראש על אי-החייבות או על אי-מסירת המידע, רשאית הוועדה, באישור יושב ראש הכנסת, לפנות לנציבות שירות המדינה או לגורם אחר המוסמך לדון בתלונות בענייני משמעת בבקשה להפעיל את סמכותם כלפי המוזמן, ואלה יודיעו לוועדה על הפעולות שנקטו בעניין; העתק הפנייה יימסר גם לשר או לראש הגוף כאמור. לבחינה אמפירית של עבודת הפיקוח של הוועדה לביקורת המדינה בכנסת ראו Chen *Friedberg, Oversight by the State Control Committee in the Israel Parliament: Form of Accountability Under Stress* 19 (2) ISRAEL AFFAIRS (2013) 306. סעיף 18 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, קובע כי מי שקיבל דרישה להחייב לפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה ולא עשה כן וגם לא הראה טעם צודק לכך – דינו קנס.

95 למעט בשאלת המספר המועט של חברי הכנסת שהיו זמינים לשרת בוועדות מסוג זה. ראו פרידברג, עיונים בתקומת ישראל, 94, 62-63, לעיל ה"ש 18.

שוועדות הכנסת, שבמקרים מסוימים אין עומד בראשן חבר קואליציה, לא ישלמו את הדיון בהצעת החוק או יעכבו אותו או ישנו מהותית את תוכנו.<sup>96</sup> ואכן, כפי שניתן יהיה לראות בפרק 6 שלהלן, בכנסת ה־20 חלה עלייה חדה בשימוש בוועדות מסוג זה.

אשר למליאת הכנסת: ועדות הכנסת הן שדנות בפרטי פרטים בהצעות החוק המובאות לפניהן, לפי תחומי עיסוקן, אך המליאה היא הגורם היחיד המוסמך לאשר את הצעות החוק על מנת שייכנסו לספר החוקים. עם זאת, הדיונים במליאת הכנסת הם כלליים יותר, בפרט בהצעת חוק ממשלתית, שמספר הדיונים בעניינה במליאת הכנסת פחות ממספר הדיונים בהצעת חוק פרטית.<sup>97</sup> יכולתה של המליאה לערוך שינויים בהצעת החוק היא באמצעות אישור הסתייגויות שהגישו חברי הכנסת, השרים או סגני השרים שאת הערותיהם לתיקון תוכן הצעת החוק לא אישרה הוועדה במהלך דיוניה. מכיוון ששלב האישור במליאה נעשה לאחר דיון בהסתייגויות אלה בוועדות הכנסת, סביר לשער כי היקף השינויים שעורכת מליאת הכנסת בהצעת החוק הוא קטן (עד היום לא נאספו נתונים מקיפים בעניין זה).

גם בעניין ועדות הכנסת ראוי להעיר על נקודת המבט ההיסטורית של אופן עבודתן – מיום הקמתן ועד היום. במרוצת השנים חלו שינויים במספר הוועדות הקבועות בכנסת ובתחומי מומחיותן. לדוגמה, תקנון הכנסת שהתקבל בנוסחו המלא בשנת 1959 קבע כי יפעלו בכנסת 9 ועדות קבועות, ואילו כיום קובע

96 לדבריו של חבר הכנסת איתן כבל, יושב ראש ועדת הכלכלה, על ההחלטה להקים ועדה שתדון בחוק השידור הציבורי ראו **באתר הכנסת**: על הקמת ועדה משותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכנסת לעניין חוק הלאום ראו "ועדה משותפת בראשות ח"כ אמיר אוחנה לעניין 'חוק הלאום' " 12.7.2017, **שם**. כמו כן ראו את המקרה של תאגידי מים וביו, שנמצא בתחומי העיסוק של ועדת הכלכלה (מים) ושל ועדת הפנים והגנת הסביבה (רשויות מקומיות) – "חוקם ועדה משותפת לעניין החוק לצמצום תאגידי המים" 15.2.2017, **שם**.

97 במקרה של הצעת חוק פרטית לפני הקריאה הראשונה – על ההצעה לזכות באישור של נשיאות הכנסת על כך שאינה גזענית במהותה או סותרת את אופייה של ישראל כמדינה יהודית, באישור בדיון מוקדם במליאה וכן בהכנה של ועדת הכנסת הרלוונטית מבחינת עיסוקה לקראת הקריאה הראשונה. ראו סעיפים 74, 76 ו־79 לתקנון הכנסת, **לעיל** ה"ש 22.

התקנון כי יפעלו בה 12 ועדות קבועות. כמו כן נערכו שינויים מסוימים בתחומי העיסוק של הוועדות. לדוגמה, תקנון הכנסת משנת 1959 קבע כי ועדת החינוך תעסוק בתחומי החינוך, התרבות, המדע, האומנות, השידור, הקולנוע, תרבות הגוף והטיפול בעבריינים צעירים.<sup>98</sup> עם זאת, בחלוף השנים ניטלו מוועדת החינוך סמכויותיה בעניין תרבות הגוף והטיפול בעבריינים צעירים ונוסף לה הטיפול בתחום הספורט.<sup>99</sup> ואולם למרות שינויים אלה ונוספים בתחומי העיסוק של הוועדות, ועל אף העלייה במספרן, דומה כי שיטת הטיפול שלהן בהצעות חוק ממשלתיות לא השתנתה לאורך השנים. יתר על כן, תחומי העיסוק שלהן לא הותאמו לתחומי העיסוק של משרדי הממשלה כך שתתקיים חפיפה מלאה ביניהם, למרות העלייה העצומה בהיקפי החקיקה המועברים לטיפול של ועדות הכנסת. לכאורה, וטרם הצגת הממצאים הכמותיים בעניין זה, נראה כי הדבר יכול לפגום ביכולתן של ועדות הכנסת לדון באופן מתכלל ויעיל בהצעות החוק המועברות לטיפולן.

98 ראו סעיף 8(12) לתקנון הכנסת הרביעית וחוקים בעניין הכנסת (נובמבר 1959).

99 ראו סעיף 100 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22.



## לקראת הממצאים וניתוחם: השערות המחקר

בטרם אעבור להצגת הממצאים שיאפשרו להעריך את הממשק בין הכנסת לבין הממשלה בראי הניתוח הכמותי, אציג בחלק זה את השערות המחקר:

### מגמה כללית

(1) בהתבסס על התרחבות הספקת השירותים על ידי הממשלה ומשרדיה ובהסתמך על השינוי במדיניות הממשלה בתחום הרגולציה, יש לשער כי במשך השנים היקפי החקיקה הממשלתית בכנסת נמצאים במגמת עלייה.

### עבודת הוועדות הקבועות

(2) בהמשך לכך, ייתכן שבועדות מסוימות היקפי החקיקה הממשלתית גדולים יותר מבוועדות אחרות.

(3) בעניין זה יש לשער כי ככל שמספר הצעות החוק הממשלתיות שהוועדה מקבלת לטיפול גדול יותר, כך משך הטיפול שלה בהן, בהינתן מספר עמודים זהה בכל הצעות החוק, ארוך יותר.

(4) בהתאם לכך, יש לשער כי גם משך הליך החקיקה הכולל של הצעות החוק הממשלתיות המטופלות בוועדות שבהן היקף החקיקה הממשלתית גדול – הוא ארוך יותר, בהינתן מספר עמודים זהה בכל הצעות החוק.

(5) עבודתן של ועדות הפרלמנט היא השלב המקצועי שבו מתרחש רוב הדין הענייני בהצעות החוק. לכן יש לשער כי שלב זה הוא הארוך ביותר בהליך החקיקה של הצעות החוק הממשלתיות.

(6) בהסתמך על כך שהכנסת פועלת בשיטה של ועדות קבועות שתחומי העניין שלהן ועבודת משרדי הממשלה חופפים, אף שלא במלואם, יש לשער כי מספר הוועדות שמוקמות בכנסת לעניין מסוים וכן כי מספר הוועדות המשותפות שמוקמות – קטן במיוחד.

## **עבודת הוועדות לעניין מסוים ועבודת הוועדות המשותפות**

(7) ועדות לעניין מסוים וועדות משותפות מוקמות במקרים נקודתיים, ולכן יש לשער כי מספר הפעמים שהן הוקמו מועט.

(8) בגלל היעדר בדיקה הבוחנת את עבודת הוועדות שהוקמו לעניין מסוים והוועדות המשותפות בכנסת לאורך השנים אי־אפשר להעלות השערה מדויקת על אופן תפקודן. משך החקיקה תלוי כנראה בסיבה שבגינה הוקמו הוועדות, במידת המחלוקת הציבורית הקשורה לחקיקה המועברת לטיפולן, בתחומי המומחיות של חבריה, במורכבות הצעת החוק ובאורכה בעמודים.

## **הקשר בין אורך הצעת החוק בעמודים ורבגוניותה לבין משך הליך חקיקתה**

(9) סביר להניח שיש קשר בין אורך הצעת החוק בעמודים לבין משך דיוני הוועדה בה: ככל שאורך הצעת החוק בעמודים גדול יותר, כך משך דיוני הוועדה בה ארוך יותר.

(10) בהתאם לכך, יש לשער שיש קשר בין אורך הצעת החוק בעמודים לבין משך הליך החקיקה הכולל שלה: ככל שאורך הצעת החוק בעמודים גדול יותר, כך משך הליך החקיקה הכולל שלה ארוך יותר.

(11) ככל שהצעת החוק מצריכה תיקונים רבים יותר בחקיקה הקיימת, וככל שמספר השרים הממונים על החוקים הקיימים שהצעת החוק מתקנת גדול יותר – כך משך דיוני הוועדה בהצעת החוק ארוך יותר שכן ריבוי תיקונים ושרים הקשורים בהצעה מעיד על רבגוניות רבה יותר בתוכן החקיקה, וזו מצריכה דיון מורכב יותר בהסדרים הקבועים בה.

## **חקיקת "הסדרים"**

(1) יש לשער כי ועדת הכספים היא הוועדה שמטפלת במספר הפרקים (או הסעיפים) הרב ביותר מתוך הצעת חוק ההסדרים.

(2) יש לשער כי משך הזמן של דיוני הוועדות בהצעת חוק ההסדרים קצר יותר מבחקיקה ממשלתית שגרתית.

(3) בהמשך לכך, יש לשער כי הליך החקיקה של הצעת חוק ההסדרים מהיר יותר מזה של חקיקה שגרתית.

(4) לבסוף, יש לשער כי פילוח דיוני הצעת חוק ההסדרים לפי אורכם בדקות יכול ללמד על קבוצה גדולה יותר של פרקים או סעיפים שמשך הדיון בהם בדקות קצר יותר לעומת דיונים בהצעות חוק רגילות.

# חלק וו

## פרק 5

### הליך החקיקה בכנסת: מתודולוגיה

מתודולוגיית המחקר של הליך האישור של הצעות החוק הממשלתיות בכנסת היא כמותנית ומבוססת על ניתוח נתונים של כל אחת מהצעות החוק המופיעות במאגר הממשלתי. ראשית אציג בפרק זה את אופן בניית מאגר הנתונים. כזכור, נתונים אלה נוגעים לאופן הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות בהליך החקיקה שלהן בכנסת, ולא במהלך עבודת המטה עליהן במשרדי הממשלה. לאחר מכן אציג כיצד הוחלט לבחון את הנתונים – לא בחישוב ממוצעים כי אם בחלוקה לאחוזנים – ואת השיקולים שהובילו להחלטה זו. כל אלה יאפשרו, בפרק הבא, הצגה בהירה של הממצאים.

#### 5.א. איסוף הנתונים

הממצאים המוצגים במחקר זה מבוססים על הנתונים המופיעים במאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת. במאגר נמצאים כל החוקים שאישרה הכנסת מיום הקמתה ועד היום, בחלוקה לגורם היוזם את החוק – ממשלתי, פרטי או מטעם ועדות הכנסת המוסמכות לכך. באשר לכל חוק, המאגר כולל את כל התאריכים הרלוונטיים שבהם קיימה הכנסת פעילות הקשורה להצעת החוק, ובכלל זה מועדי הדיון השונים בהצעה – במליאה ובוועדות.

מכיוון שמחקר זה עוסק רק בהצעות חוק ממשלתיות שהליך חקיקתן הושלם, נדלו מתוך מאגר החקיקה הלאומי כל הנתונים שעניינם חקיקה שמקורה ביוזמה ממשלתית (להלן: המאגר הממשלתי), החל בכנסת הראשונה וכלה בשלהי כהונתה של הכנסת ה־20.<sup>100</sup>

100 אשר לכנסת ה־20 – הנתונים במאגר הממשלתי מעודכנים עד לסוף יולי 2018. בסוף דצמבר 2018 החליטה כנסת זו על סיום כהונתה, וביום 27.12.2018 נכנס לתוקפו חוק התפזרות הכנסת ה־20, התשע"ט–2018, ס"ח 2766. לפיכך חיבור זה כולל נתונים על כ־90% מהחקיקה הממשלתית שאושרה בכנסת ה־20.

בסך הכול מאגר החקיקה הלאומי מציג, בדרכים שונות, נתונים על 6,683 חוקים שהתקבלו בכנסת עד למועד כתיבת מחקר זה – אם חקיקת חוק חדש ואם תיקון לחוק קיים. מתוך מאגר זה המאגר הממשלתי שבבסיס מחקר זה כולל נתונים של 4,558 חוקים שאושרו בכנסת ושמקורם ביוזמה ממשלתית, מהכנסת הראשונה ועד לשלושת רבעי כהונתה של הכנסת ה-20.<sup>101</sup>

מתוך מאגר החקיקה הלאומי ומתוך קובצי הצעות החוק המופיעים בו נשאבו הנתונים האלה:

- (1) מועד הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת;
- (2) מועד הדיון הראשון בהצעה במליאה;
- (3) מועד הקריאה הראשונה בהצעה;<sup>102</sup>
- (4) מועד תחילת הדיון בהצעה בוועדת הכנסת הרלוונטית והכנתה לקריאה שנייה ושלישית במליאה;
- (5) מועד סיום ההכנה של הצעת החוק בוועדה הרלוונטית לקריאה שנייה ושלישית במליאה;
- (6) מועד הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית;
- (7) מועד פרסום החוק בספר בחוקים;
- (8) שם הוועדה שדנה בחוק;
- (9) מספר הכנסת שדנה בחוק;
- (10) שם המשרד הממשלתי הממונה על החוק ועל החוקים שהצעת החוק מתקנת (ובמקרה של יותר משר ממונה אחד – שמות כל המשרדים הרלוונטיים);
- (11) שם המשרד הממשלתי שיזם את החוק (במקרה של יוזמה משותפת – שמות כל המשרדים הרלוונטיים);
- (12) אורך החוק שאושר בעמודים, כלומר מספר העמודים של החוק לפי בנוסחו ברשומות.
- (13) מספר החוברת שהחוק פורסם בה.

101 כאמור, המאגר כולל נתונים הנוגעים רק לחקיקה ממשלתית שאושרה בקריאה שלישית. לנתונים על חקיקה ממשלתית שלא נשלמה ראו את דוח החקיקה, 2017, לעיל ה"ש 40.

102 ייתכנו מקרים שההצעה הוזכרה לראשונה במליאה בטרם נדונה בקריאה ראשונה. באופן כללי לא התייחסתי לנחון זה בחישוב של משך הזמן הנדרש לאישור הצעת החוק.

הנתונים שהתקבלו היו שונים מכנסת לכנסת: על הכנסות 1-15 (1949-2003) הנתונים מציגים רק את תאריכי עבודתה של המליאה, כלומר מועד הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, מועד הקריאה הראשונה ומועד אישורה בקריאה שנייה ושלישית. לעומת זאת, הנתונים על הכנסות 16-20 (2003-2018) מפורטים יותר וכוללים גם את המועדים של דיוני ועדות הכנסת בהצעות החוק.<sup>103</sup> בהתאם לכך, הממצאים המוצגים במחקר זה הנוגעים לכנסות 1-15 מציגים את משך החקיקה הכולל של הצעת החוק, החל בהנחתה על שולחן הכנסת וכלה באישורה במליאה בקריאה שנייה ושלישית. לעומת זאת, הממצאים המוצגים בקשר לכנסות 16-20 מתייחסים למשכו של כל שלב ושלב בהליך החקיקה של הצעת החוק. לשם כך, חילקתי את הליך החקיקה לארבעה שלבים וחישבתי את טווח הזמנים בין נקודות הזמן השונות על הציר. התרשים שלהלן מציג את חלוקת הליך החקיקה לשלבים:

**השלב הראשון** – פרק הזמן שבין הנחת ההצעה על שולחן הכנסת ובין הקריאה הראשונה;

**השלב השני** – פרק הזמן שבין הקריאה הראשונה ובין תחילת הדיון בוועדה הרלוונטית;

**השלב השלישי** – תקופת הדיונים בוועדה הרלוונטית, ובהם הכנת הצעת החוק לקראת הקריאה השנייה והשלישית במליאה, ממועד הדיון הראשון בוועדה ועד למועד הדיון האחרון בה;

<sup>103</sup> על כך יש להעיר שחל שינוי בדפוסי החקיקה של הכנסת. שינוי זה החל בכנסת ה-13, בשנת 1992, עם תחילת הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית. שאלת התחרות על משאבי הכנסת בין חקיקה פרטית לחקיקה ממשלתית ראויה למחקר מעמיק ואינה עומדת במוקד מחקר זה. עם זאת, ניתן להניח כי לצמיחה בחקיקה הפרטית הייתה השפעה על דפוסי החקיקה הממשלתית, בין היתר מבחינת לוחות הזמנים ופניות הוועדות לטיפול בחקיקה זו. לכן דפוסי החקיקה של הכנסת הרלוונטיים למחקר זה הם הדפוסי שהיו נהוגים במשך 26 שנים, החל בשנת 1992 וכלה בשנת 2018. מתוך תקופה זו המחקר כולל נתונים מלאים הנוגעים ל-15 השנים האחרונות. מכיוון שהמטרה כאן היא לתרום למגמה הקונקרטי של טיוב הליך החקיקה, דומה כי בחינת השאלה אם מתקיימים דפוסי שיטתיים בחקיקה הממשלתית, לטובת הצבעה על מוקדים לשיפורם, רלוונטית לדרך שבה הם נעשים היום ופחות לדרך שהם נעשו בשנים מוקדמות יותר.

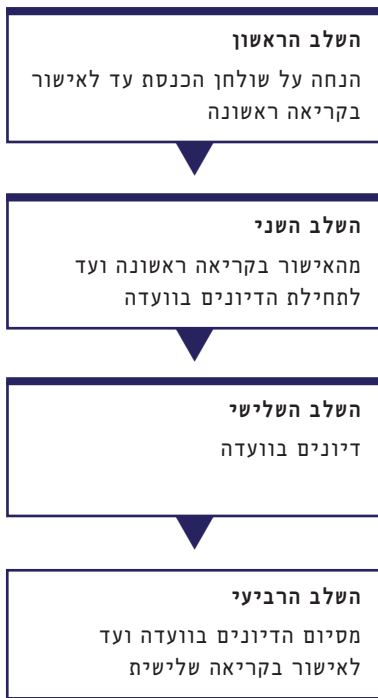
**השלב הרביעי** – פרק הזמן שבין סיום הכנת הצעת החוק בוועדה לקראת הקריאה השנייה והשלישית ובין פרסום החוק בספר החוקים.

---

## תרשים 2

### הליך החקיקה – ארבעה שלבים

---



## 1.5. בחינת הנתונים

בבחינה הראשונית של הנתונים חישבתי את הממוצעים של משכי הדיון. התוצאות שהתקבלו הובילו למסקנה שחישוב הממוצע אינו מדד יעיל או מהימן לבחינת משכי החקיקה בכנסת,<sup>104</sup> שכן בכל הכנסות ובכל הוועדות שבחנתי התקבלו סטיות תקן של עשרות ימים (בחלק מהמקרים אפילו של למעלה מ־100 ימים). כיוון שכך המרתי את בחינת משכי החקיקה הממוצעים בבחינת משכי החקיקה בחלוקה לאחוזונים. לשם כך בדקתי את משך החקיקה החציוני (כלומר, מייצג 50% מהצעות החוק); אחוזון 80 (מייצג 30% נוספים מהצעות החוק), ואחוזון 90 (מייצג 10% נוספים מהצעות החוק).<sup>105</sup>

בחירה זו הרחיבה גם את מספר החוקים הכלולים במאגר הממשלתי שבבסיס המחקר. היא ייתרה את הצורך להוציא מתוך המאגר חקיקה שמשכי הזמן שלה ארוכים באופן חריג, למשל בשל החלת דין רציפות או בשל מיזוגים ופיצולים רבים. בשיטה של חישוב אחוזונים, כל אלה יופיעו, גם אם הם חריגים, באחוזונים 90 או 95. בסופו של דבר, מאגר החוקים בבסיס המחקר כלל 4,494 חוקים. ההתפלגות שלהם מופיעה להלן.<sup>106</sup>

104 לסטיות התקן שהתקבלו ראו נספח 1.

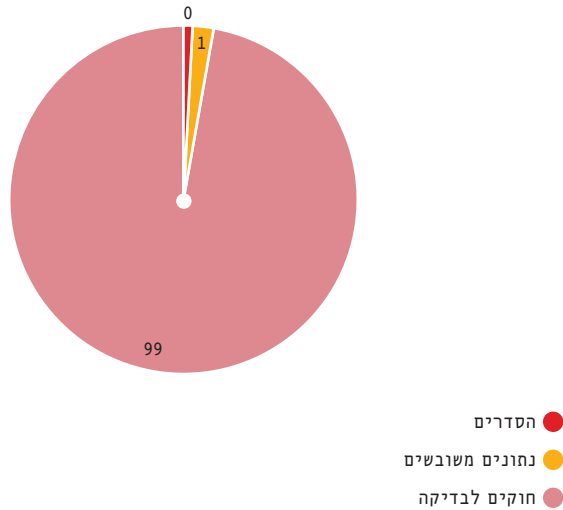
105 בוועדות שבהן היקפי החקיקה הממשלתית קטנים (ועדות "קטנות") – נבחנו רק אחוזונים 50 ו־80, בשל מספר קטן יחסית של הצעות חוק ממשלתיות שהועברו לטיפולן. כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, בנקודות מסוימות, בפרט בחקיקת הסדרים, הצגת הנתונים תיעשה בכל זאת בשיטה של חישוב ממוצעים. הסיבה לכך היא שמספר הצעות החוק במקרים אלה מועט ואינו מאפשר הצגה בשיטה של אחוזונים. ראו למשל בפרק 6.6 להלן.

106 נתונים משובשים הם נתונים שקיבלו במאגר ערך שלילי, למשל מספר הימים שעבר מהדיון הראשון בוועדה ועד לדיון האחרון בה.



תרשים 3

התפלגות חוקים לבדיקה, כנסות 20-1 (1949-2018; %)



מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

מכיוון שהנתונים במאגר הממשלתי מבוססים על הנתונים במאגר החקיקה הלאומי, כל טעות במאגר החקיקה הלאומי קיימת גם במאגר שבבסיס המחקר, אלא אם תוקנה ידנית לאחר בחינת פרוטוקול הדיון הרלוונטי. כמו כן, בגלל היקפו של המאגר, טעויות נקודתיות נבלעות במכלול הנתונים. לבסוף, הנתונים המוצגים במחקר זה נשאבו ממאגר החקיקה הלאומי ביום 28.7.2018. אם נעשו במאגר שינויים לאחר תאריך זה, הם אינם מופיעים בממצאי המחקר.

## ממצאים

בפרק זה אציג את הממצאים העולים מניתוח הנתונים במאגר החקיקה הממשלתית. ממצאים אלה יאפשרו לבחון את ההשערות המוצגות לעיל ביחס לעבודת החקיקה של הרשות המבצעת ושל הרשות המחוקקת בישראל – הן בשאלת היקפי החקיקה הממשלתית והן באשר למשך הטיפול של הכנסת בהן. כמו כן יבודדו משתנים שעשויים להשפיע על אופן הטיפול של הכנסת בחקיקה ממשלתית, ובהם אורך הצעת החוק בעמודים ומספר השרים הממונים על הצעת החוק.

הצגת הנתונים תיעשה בשני חלקים. בחלק הראשון יידונו הממצאים הנוגעים לחקיקה ממשלתית "שגרתית", כלומר חקיקה שאינה מסוג הסדרים. בחלק השני יידונו הממצאים הנוגעים לחקיקת ההסדרים. בכל אחד מהחלקים תיעשה הצגת הנתונים מן הכללי אל הנקודתי. בפתח החלק הראשון אציג ממצאים כלליים הנוגעים להיקפי החקיקה הממשלתית בוועדות הכנסת. לאחר מכן אבודד את השלבים השונים בהליך החקיקה הממשלתי, ואתאר את הממצאים הנוגעים למשכם – הן באשר לוועדות כנסת הקבועות והן באשר לעבודת ועדות שמתכנסות לעניין מסוים. לאחר מכן אציג את הממצאים המתקבלים מבחינת קשרים סטטיסטיים שונים, ובהם הקשר בין אורך הצעת החוק בעמודים לבין משך הליך חקיקתה והקשר בין מספר התיקונים שהצעה עושה בחוקים קיימים, כפי שהם באים לידי ביטוי במספר השרים הממונים עליהם, לבין משך הזמן של דיוני הוועדה בה.

בחלק השני של הפרק אפרט את הממצאים שהתקבלו בנושא חקיקת ההסדרים: ראשית אציג ממצאים כלליים הנוגעים להיקף השימוש בחקיקה זו בכנסת לאורך השנים. לאחר מכן אראה את אופן הדיון של ועדות הכנסת בהצעות חוק אלה – הן באשר לחלוקת פרקים וסעיפים לוועדות שאינן ועדת הכספים, והן באשר למשך הדיון בהם בכל ועדה. לבסוף, אתאר את הממצאים העולים מבחינת הקשר הסטטיסטי שבין אורך פרק (או סעיף) מתוך הצעת חוק ההסדרים, בעמודים, לבין משך החקיקה שלו בוועדות הכנסת. קשרים אלה עשויים להסביר את משך הליך חקיקת ההסדרים בכנסת.

כל אלה יאפשרו להציע בפרק הבא המלצות ראשוניות ושאלות להמשך מחקר הממשק שבין הממשלה לבין הכנסת בהליך החקיקה הממשלתי, בחקיקה רגילה ובחקיקת ההסדרים, לבדוד מתוכו חוזקות ונקודות תורפה ולהסיק מסקנות על הדרכים לטייבו.

## 6.א. חלק ראשון: חקיקה ממשלתית "שגרתית"

### 6.א.1. היקפי החקיקה של ועדות הכנסת: ועדות "גדולות" לעומת ועדות "קטנות"

בחינת תפקידה של הכנסת כמאשרת חוקים ממשלתיים מצריכה גיבוש תמונה כוללת של היקפי החקיקה הממשלתית בכנסת ובוועדותיה. בעניין זה העליתי שתי השערות – שהיקפי החקיקה הממשלתית בכנסת עלו לאורך השנים ושייתכן שבוועדות מסוימות מתקיימים היקפי חקיקה ממשלתית גדולים יותר (בלי לנסות לשער באילו ועדות מדובר).

לוח 1 מציג את היקף החקיקה הממשלתית בכ־70 שנות כהונת הכנסת, בחלוקה לוועדותיה הקבועות. מהממצאים עולה כי היקף החקיקה הממשלתית בכנסת נמצא לאורך השנים במגמת עלייה. עם זאת, מלוח 1 עולה גם כי עלייה זו אינה ליניארית, כלומר היא אינה עקבית לאורך השנים. ממצא זה ניכר בעיקר בנתוני ועדת הכספים, שהגיעה לשיא של טיפול בחוקים בכנסות 7, 8 ו־11.<sup>107</sup>

עוד עולה כי אף שבכנסת פועלות 12 ועדות קבועות, היקף החקיקה הממשלתית המועבר לטיפולן אינו אחיד, ומרבית עבודת החקיקה הממשלתית בכנסת נעשית בכ־5 ועדות קבועות:

(א) שתי ועדות מטפלות בכ־54% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת: ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים.

(ב) 5 ועדות מטפלות בכ־86% מכלל החקיקה הממשלתית: ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת הכספים, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכלכלה (והתקשורת) וועדת הפנים והגנת הסביבה.

107 לנחונים על ועדות לעניין מסוים ראו בפרק 6.א.5 להלן.

(ג) 3 ועדות מטפלות בכ־11% נוספים מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת: ועדת החינוך, ועדת החוץ והביטחון וועדת הכנסת.

(ד) 4 ועדות מטפלות בכ־1% נוסף מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת: הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות וועדת המדע והטכנולוגיה. היקפי החקיקה הממשלתית של ועדות אלה נמוכים במיוחד, ונכון להיום הן חוקקו חוקים ממשלתיים ספורים בלבד.<sup>108</sup> לפיכך הנתונים על היקפי החקיקה שלהן אינם מופיעים במחקר זה.

לשם הנוחות ובהירות הצגת הממצאים, ובשל ההבדלים בהיקפי החקיקה בין הוועדות, יוצגו הממצאים מעתה והלאה בחלוקה לוועדות שהיקפי החקיקה הממשלתית שבטיפולן גדולים – "ועדות גדולות" (ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת הכספים, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכלכלה, ועדת הפנים והגנת הסביבה) וועדות שהיקפי החקיקה הממשלתית שבטיפולן קטנים – "ועדות קטנות" (ועדת החינוך, התרבות והספורט, ועדת החוץ והביטחון, ועדת הכנסת). חלוקה זו אינה מעידה, כמובן, על המורכבות של הצעות החוק המועברות לעיונה של כל ועדה. היא נועדה אך ורק לשם הנוחות – לציין את ההבדלים בהיקפי החקיקה הממשלתית של הוועדות השונות.

108 בנקודה זו יש לחזור ולהדגיש כי הנתונים המוצגים ביחס לוועדות אלה בלוח 1 הם של חקיקה ממשלתית ולא של חקיקה פרטית. ייתכן שהחקיקה הפרטית מעלה את נפח החקיקה הכולל בהן. כפי שניתן לראות בלוח 1, שם הוועדה חסר ב־2% נוספים של חקיקה ממשלתית לאורך השנים.

**לוח 1**

**היקפי החקיקה הממשלתית בכנסת ובוועדותיה הקבועות**

9	8	7	6	5	4	3	2	1	כנסת מספר:
12	21	16	13	11	6	24	21	11	חוץ וביטחון
95	53	60	55	55	23	60	71	61	חוקה
7	10	8	5	4	2	3	6	3	חינוך
17	14	18	13	25	11	28	19	21	כלכלה
1	1	6	4	3	3	4	3	12	כנסת
95	110	106	87	86	40	98	91	58	כספים
									מדע
43	44	52	31	36	12	22	30	15	עבודה ורווחה
									עלייה
26	24	21	20	22	15	34	26	20	פנים והגנת הסביבה
									ביקורת המדינה
									מעמד האישה
8	5	7	3	4		3	7	10	שם ועדה חסר
304	282	294	231	246	112	276	274	211	סך הכול

סך הכול	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10
272	17	7	19	20	22	13	7	8		13	11
1,029	65	27	64	42	44	57	24	52	48	34	39
113	11	6	13	5	6	1	3	3	4	8	5
401	30	17	41	29	29	13	14	15	19	16	12
110			1	1	1	44	7	14	1	3	1
1,346	58	25	43	47	41	36	37	65	74	99	50
12	2	3	5	1	1						
580	35	19	50	28	23	22	20	31	23	23	21
6		2	1	2		1					
450	37	29	43	24	27	11	13	17	17	10	14
4						1		1	1	1	
2				1			1				
77					6	5	2	6	5	6	
4402	255	135	280	200	200	204	128	212	192	213	153

הערה: כנסות 1, 4, 17, 19 כיהנו תקופה של כשנתיים בלבד, ולכן היקפי החקיקה הממשלתית בהן היו קטנים יותר. עם זאת, לא נמצאה התאמה בין מספר החוקים הממשלתיים שנחקקו לבין משך כהונת הכנסת בכנסות שכיהנו כ-3 שנים בלבד (כנסות 8, 10, 14, 16) לעומת כנסות שכיהנו 4 שנים מלאות.

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

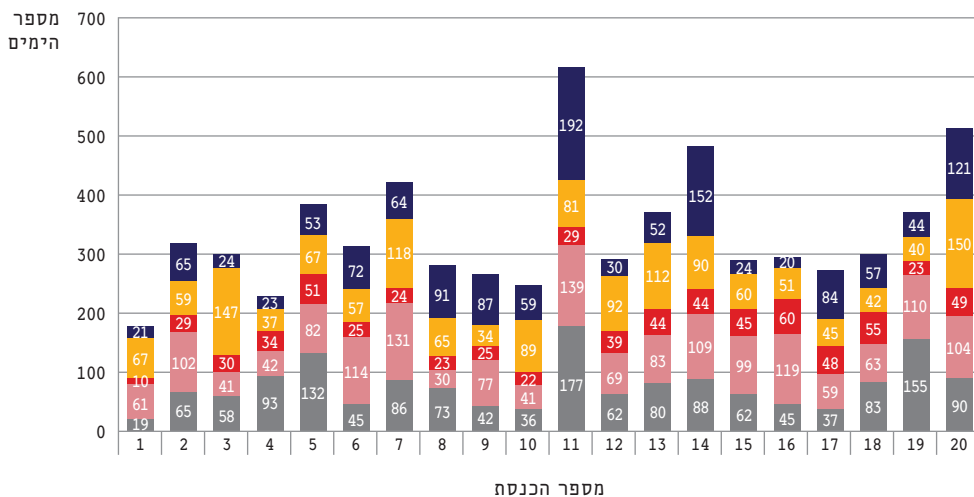
## 6.א.2. משך החקיקה בכנסת – למן ההנחה על שולחנה ועד לאישור בקריאה שלישית: ועדות גדולות

לאחר שנוכחתי לדעת שיש עלייה בהיקפי החקיקה הממשלתית בכנסת לאורך השנים ושיש הבדלים בהיקפי החקיקה הממשלתית המועברים לטיפול בוועדות הכנסת השונות, פניתי לבחון את משכי החקיקה הכוללים של חקיקה ממשלתית בוועדות הגדולות. השערת המחקר בעניין זה הייתה שככל שמספר החוקים הממשלתיים המועבר לטיפול גדול יותר, כך משכי החקיקה בה ארוכים יותר.

ואולם השערה זו מופרכת, לפחות בכל הנוגע לוועדת הכספים. מתרשים 4 עולה כי ב-50% מהחקיקה הממשלתית, הליך החקיקה של הצעות החוק שמועברות לוועדת הכספים מהיר מההליך שעוברות הצעות החוק שמועברות לוועדות האחרות. הממצא הזה עקבי למרות שוועדת הכספים היא גם הוועדה שאליה הועבר מספר החוקים הרב ביותר, ואף על פי שהנושאים שבתחום אחריותה נחשבים במידה רבה למורכבים, שכן הם עוסקים פעמים רבות בקביעה או בשינוי של מדיניות פיסקלית. ממצאים דומים מתקבלים גם כאשר בודקים את משך החקיקה החציוני בוועדת החוקה, חוק ומשפט, שהיא הוועדה השנייה בגודלה מבחינת היקף הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות.

#### חרשים 4

### משך חקיקה חציוני כולל (שלבים 1-4), כנסות 1-20 (1949-2018)



- חציון פנים
- חציון עבודה
- חציון כספים
- חציון כלכלה
- חציון חוקה

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

### 6.א.3. משך הדיון בוועדה ומשך ההמתנה לדיון: ועדות גדולות

לאחר שבחנתי את הממצאים הנוגעים למשך החקיקה הכולל (שלבים 1-4) בוועדות הגדולות, עברתי לבחון את משך הדיונים בוועדות אלה. כזכור, שלב דיוני הוועדה הוא השלב שבו נעשית עבודת הניתוח העניינית, המקצועית והדקדקנית בהצעות החוק המובאות לדיון לפני הפרלמנט. בהתאם לכך הועלתה ההשערה שהשלב הארוך ביותר בהליך החקיקה הממשלתית הוא הדיון בוועדות



הפרלמנט. הממצאים המופיעים בתרשים הבא סותרים השערה זו ביחס ל-50% מחקיקת הכנסת. מהתרשים עולה כי:

(א) השלב **הקצר ביותר בהליך** החקיקה הוא שלב הדיונים בוועדות בהצעת החוק (שלב 3);

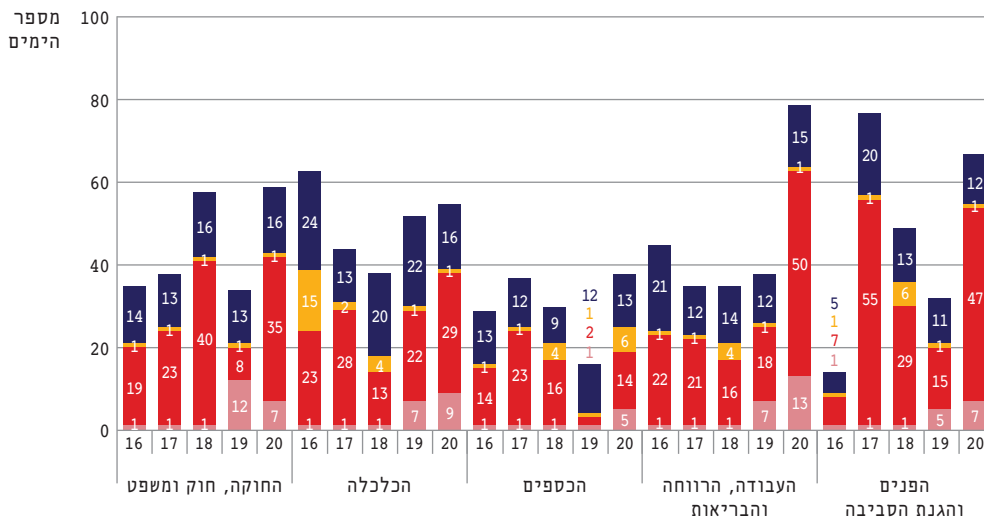
(ב) עבור 50% מהצעות החוק פרק הזמן של דיוני הוועדות נמשך **יום אחד**;

(ג) השלב **הארוך ביותר** בהליך החקיקה הוא השלב שבין אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה לבין תחילת הדיון בוועדה (שלב 2), ולא הדיון עצמו. בשלב זה נוצרת תקופת המתנה שמובילה לדחייה במועד תחילת הדיון המהותי בהצעת החוק.<sup>109</sup>

109 בכל השלבים ספירת הימים היא קלנדרית. ועדות הכנסת ומליאתה מתכנסות כבשגרה רק 3 ימים בשבוע (ימים שני, שלישי, רביעי), ולא 5 ימים רצופים או במהלך סוף השבוע. כלומר, בפועל מספר ימי הדיון האפקטיביים בכנסת קטן לכאורה ממשך תקופת ההמתנה. עם זאת, דומה כי אין הדבר משנה לעניין משך תקופת ההמתנה, שקוטעת בפועל את הליך החקיקה של הצעת החוק למשך תקופה זו כולה. כמו כן, כשמדובר בשלב 4 יש להוריד כ-10 ימים ממשכו, שכן השלב המוצג בתרשים 5 הוא שלב פרסום החוק ברשומות ולא מועד אישורו במליאת הכנסת.

חרשים 5

משך הדיון לפי ועדה בפילוח לשלבי חקיקה, ועדות גדולות, כנסות 16-20, אחוזון 50 (2003-2018)



מספר הכנסת

- שלב 4
- שלב 3
- שלב 2
- שלב 1

שלב 1: מההנחה על שולחן הכנסת עד לאישור בקריאה ראשונה; שלב 2: מהקריאה הראשונה עד לתחילת הדיונים בוועדה; שלב 3: משך דיוני הוועדה; שלב 4: מאישור בוועדה עד לאישור בקריאה שלישית.

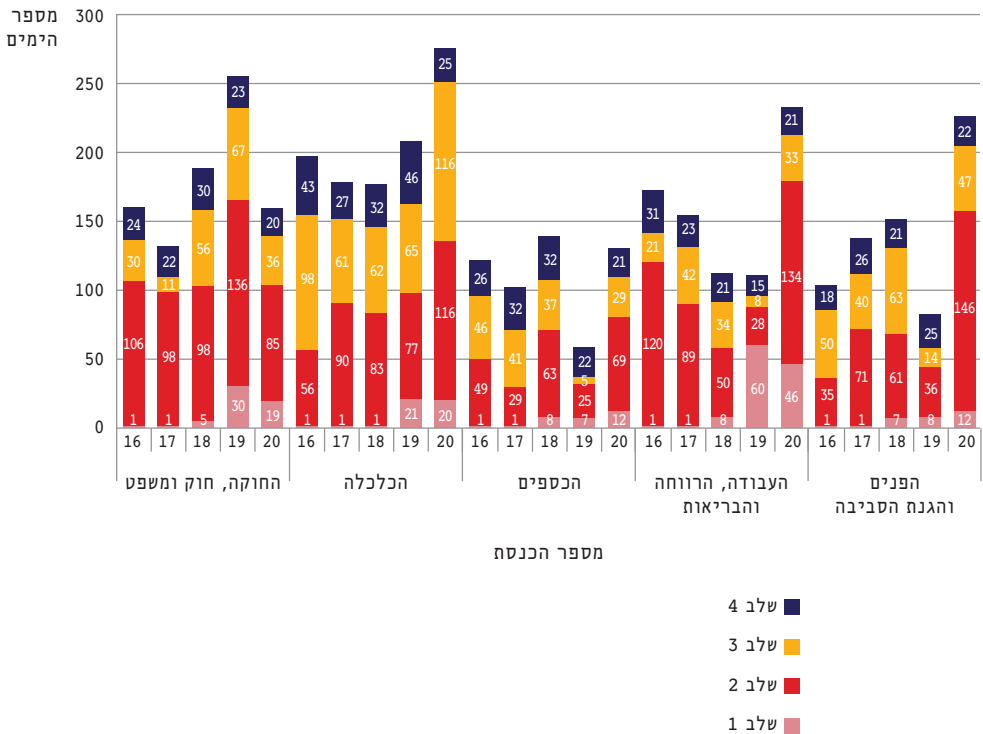
מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

ממצאים כמעט זהים מתקבלים כשבוחנים 80% מהחקיקה הממשלתית בכנסת. מהתרשים הבא עולה כי ב־80% מחקיקת הכנסת השלב הארוך ביותר בתהליך נותר שלב ההמתנה לתחילת דיוני הוועדה בהצעת החוק. בשלב זה לא נכללים דיונים כלהם; הוא תקופת המתנה בלבד.

עם זאת יש לשים לב כי בשקלול הנתונים של 80% מהחקיקה הממשלתית בכנסת, משך דיוני הוועדה הרלוונטית בהצעת החוק מתארך ועולה מיום אחד בלבד באחוזון 50 לפרק זמן שבין 5 ימים, במקרה הקצר ביותר, ל-116 ימים, במקרה הארוך ביותר. כמו כן, בשקלול זה התקופה שבין סיום דיוני הוועדה בהצעת החוק לבין אישורה בקריאה שלישית במליאה מתארכת בכ-10 ימים.

### תרשים 6

משך הדיון לפי ועדה בפילוח שלביו חקיקה, ועדות גדולות, כנסות 2016-20, אחוזון 80 (2003-2018)



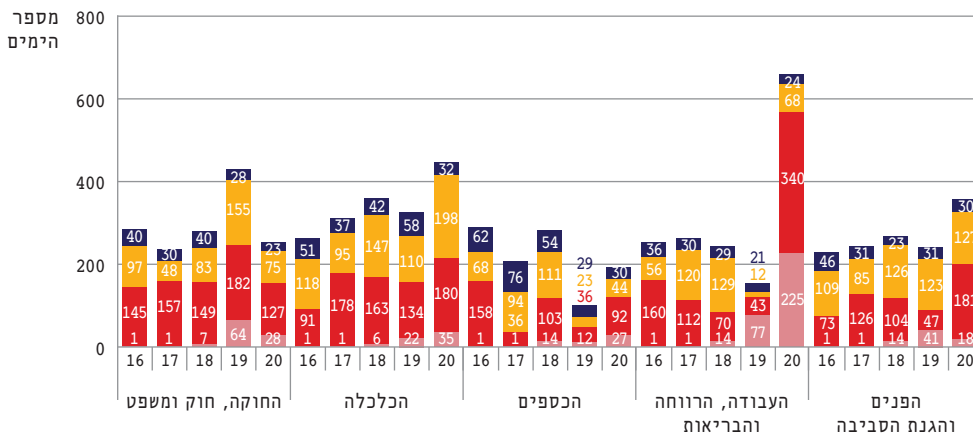
שלב 1: מההנחה על שולחן הכנסת עד לאישור בקריאה ראשונה; שלב 2: מהקריאה הראשונה עד לתחילת הדיונים בוועדה; שלב 3: משך דיוני הוועדה; שלב 4: מהאישור בוועדה עד לאישור בקריאה שלישית.

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

מהתרשים הבא עולה כי גם בהוספת 10% נוספים בבדיקות 90% של החקיקה הממשלתית בכנסת השלב הארוך ביותר בהליך הוא ההמתנה שבין אישור הצעת החוק בקריאה הראשונה לבין תחילת הדיון בה בוועדת הכנסת הרלוונטית. השלב של דיוני הוועדה הרלוונטית בהצעת החוק מתארך ועולה מיום אחד בלבד באחוזון 50 לתקופה שבין 12 ימים, במקרה הקצר ביותר, לתקופה שבין 198 ימים, במקרה הארוך ביותר. כמו כן, התקופה שבין סיום דיוני הוועדה בהצעת החוק לבין אישורה בקריאה שלישית במליאה מתארכת בכשבעים נוספים והופכת גם היא לתקופת המתנה ניכרת עד לאישור החוק.

### חרשים 7

משך הדיון לפי ועדה בפילוח לשלבי חקיקה, ועדות גדולות, כנסות 16-20, אחוזון 90 (2003-2018)



מספר הכנסת

- שלב 4
- שלב 3
- שלב 2
- שלב 1

שלב 1: מההנחה על שולחן הכנסת עד לאישור בקריאה ראשונה; שלב 2: מהקריאה הראשונה עד לתחילת הדיונים בוועדה; שלב 3: משך דיוני הוועדה; שלב 4: מאישור בוועדה עד לאישור בקריאה שלישית.

מקור: מאגר החקיקה הממשלתית; עיבוד המחברת לנתונים.

#### 4.א.6. משך הדיון בוועדה ומשך זמן ההמתנה לדיון: ועדות קטנות

לאחר שבחנתי את משכי החקיקה בוועדות הגדולות עברתי לבחון אותם בוועדות הקטנות. בעניין זה העליתי שתי השערות מחקר: הראשונה, ככל שמספר הצעות החוק הממשלתיות שהוועדה מקבלת לטיפול גדול יותר, כך משך הטיפול שלה בהן (שלב 3), בהינתן אורך זהה של הצעות החוק בעמודים, ארוך יותר; השנייה, בהתאם לכך גם משך הליך החקיקה הכולל של הצעות החוק הממשלתיות המטופלות בוועדות הגדולות ארוך יותר, ובקטנות – קצר יותר.

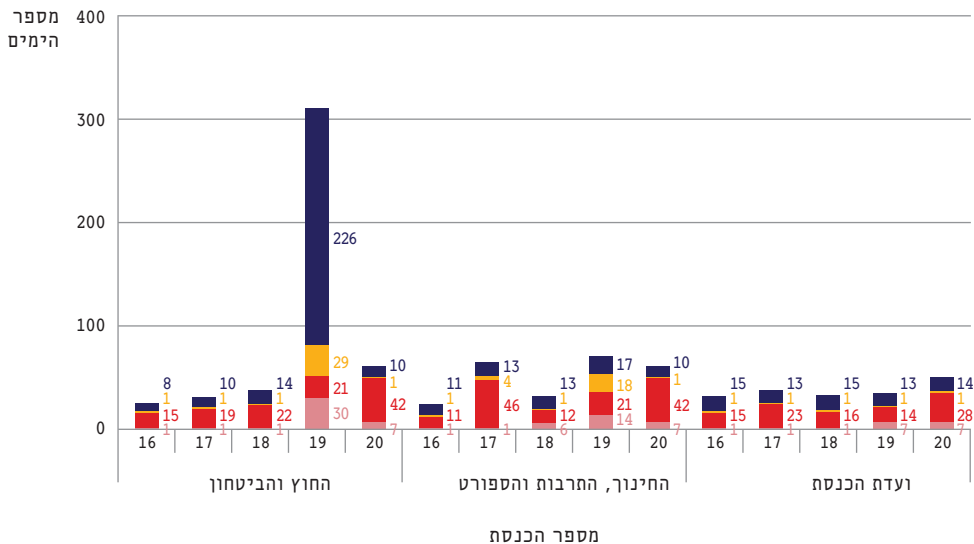
הממצאים המוצגים בתרשים הבא מפריכים את ההשערה הראשונה: עבור מחצית מהצעות החוק הנידונות בוועדות הקטנות, שהן ועדות שהיקף החקיקה הממשלתית בהן קטן, שלב דיוני הוועדה בהצעת החוק הוא הקצר ביותר ועומד, על פי רוב, על יום אחד בלבד, כמו בוועדות הגדולות. הממצאים מפריכים גם את השערת המחקר השנייה: לא ניתן לקבוע באופן גורף כי משך החקיקה הכולל של הצעות חוק ממשלתיות (שלבים 1-4) בוועדות הקטנות קצר משמעותית ובאופן עקבי מזה שבועדות הגדולות. עם זאת, שלב ההמתנה לתחילת הדיון בוועדות אלה קצר יותר. כלומר, בוועדות הקטנות שלב הדיונים המהותי בהצעות החוק אינו קצר יותר, אך שלב ההמתנה לקראת דיוני הוועדות קצר יותר.<sup>110</sup> אם כן, גם בוועדות הקטנות השלב הארוך ביותר בהליך החקיקה הוא ההמתנה לדיון בוועדה, ולא הדיון עצמו.<sup>111</sup>

110 בעניין זה ייתכן כי מספר הצעות החוק הפרטיות המועברות לטיפול של ועדות אלה גדול יחסית, דבר שחורם להתארכות תקופת ההמתנה לקראת תחילת דיוני הוועדה (שלב 2). השערה זו לא נבחנה במסגרת מחקר זה, שעוסק כאמור בהצעות חוק ממשלתיות בלבד.

111 אלה למעשה גם הממצאים עבור ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-19: בכנסת זו, שכיהנה שנתיים בלבד, הושלם הליך החקיקה של 3 הצעות חוק ממשלתיות שהועברו לטיפול ועדה זו. משך הדיון באחת מהן היה ארוך מהרגיל, ולכן הממצאים מלמדים, לכאורה, אחרת.

### חרשים 8

#### משך הדיון לפי ועדה בפילוח לשלבי חקיקה, ועדות קטנות, כנסות 16-20, אחוזון 50 (2003-2018)



שלב 1: מההנחה על שולחן הכנסת עד לאישור בקריאה ראשונה; שלב 2: מהקריאה הראשונה עד לתחילת הדיונים בוועדה; שלב 3: משך דיוני הוועדה; שלב 4: מהאישור בוועדה עד לאישור בקריאה שלישית.

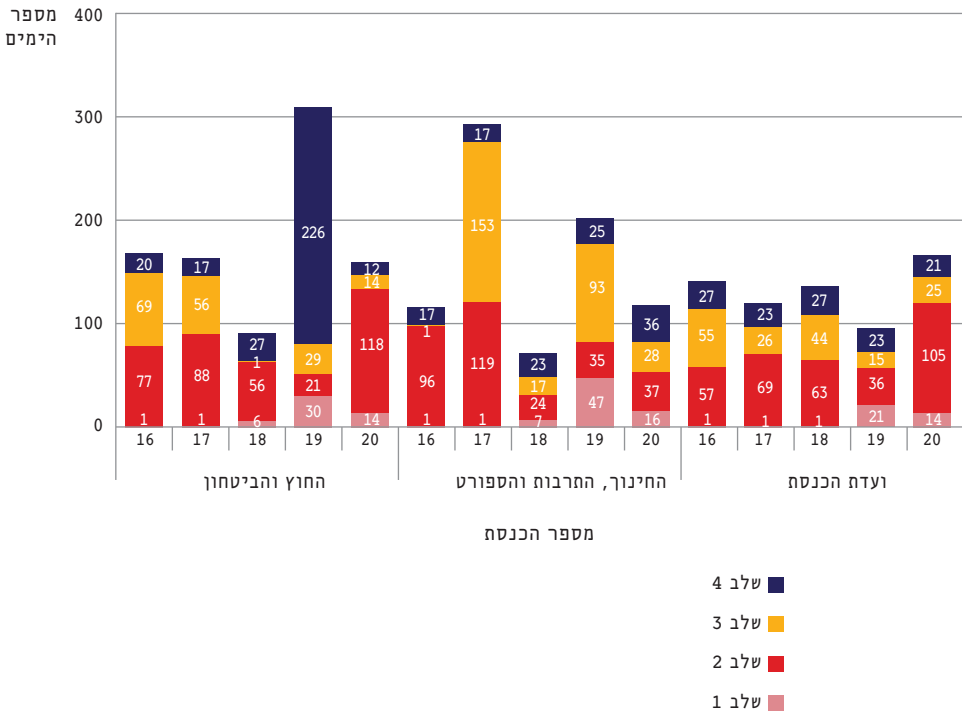
מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים

הממצאים המוצגים בתרשים הבא, מאששים בחלקם את ההשערה שמשך הטיפול בוועדות הקטנות קצר יותר מבוועדות הגדולות ב-80% מהצעות החוק הממשלתיות שנידונות בוועדות. הממצאים מלמדים כי שלב דיוני הוועדות בהצעת החוק מתארך מאוד כמעט בכל הכנסות בוועדות הקטנות – גם אם

באחוזים שונים בין ועדות ובין כנסת לכנסת. ואולם, ככלל, משך הדיונים בוועדות הקטנות בשלב זה קצר מזה שבועות הגדולות. כמו כן יש לשים לב כי גם במקרה זה שלב ההמתנה לתחילת הדיונים בוועדה עדיין ארוך ממשך הזמן של דיוני הוועדה. לבסוף, אוששה השערת המחקר שמשך החקיקה הכולל של הצעות חוק ממשלתיות בוועדות הקטנות (שלבים 1-4) קצר יותר.

### תרשים 9

משך הדיון לפי ועדה בפילוח לשלבי חקיקה, ועדות קטנות, כנסות 16-20, אחוזון 80 (2003-2018)



שלב 1: מההנחה על שולחן הכנסת עד לאישור בקריאה ראשונה; שלב 2: מהקריאה הראשונה עד לתחילת הדיונים בוועדה; שלב 3: משך דיוני הוועדה; שלב 4: מהאישור בוועדה עד לאישור בקריאה שלישית.

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

### משכי החקיקה בוועדות הקבועות – קטנות וגדולות: סיכום

(1) בעבודה של כל ועדות הכנסת – קטנות וגדולות – נמצא חוסר פרופורציה בשלבי החקיקה שלהן בין השלבים הדיוניים לבין שלבי ההמתנה. במחצית מהצעות החוק (אחוזון 50), בכל הוועדות, משכו של שלב ההמתנה בין אישור ההצעה בקריאה ראשונה לבין תחילת דיוני הוועדה הרלוונטית הוא הארוך ביותר בהליך החקיקה. שלב זה ארוך יותר אפילו מהשלב של הדיונים המהותיים בהצעת החוק בוועדות.

(2) גם בבדיקת אחוזון 80 בוועדות הגדולות והקטנות (ואחוזון 90 בוועדות הגדולות) הממצא דומה – השלב של דיוני הוועדות קצר משלב ההמתנה לקראת תחילת הדיון בהן, אף שבאחוזונים אלה שלב הדיונים בוועדה נוטה להתארך ושלב ההמתנה לתחילת הדיונים נוטה להתקצר.

### **6.א.5. ועדות לעניין מסוים וועדות משותפות**

לאחר שבחנתי את הנתונים של ועדות הכנסת הקבועות – גדולות וקטנות – עברתי לבחון את הנתונים של ועדות הכנסת שהוקמו לעניין מסוים ושל הוועדות המשותפות. כאמור, אחת משיטות הדיון הנפוצות במודל הפרלמנטרי בהצעות חוק היא הקמת ועדות לעניין מסוים. ועדות אלה מתפזרות עם סיום עבודתן. בעניין זה העליתי שתי השערות מחקר: (1) ועדות לעניין מסוים או ועדות משותפות מוקמות במקרים נקודתיים ולכן מועטים; (2) ייתכן שמשך החקיקה הכולל של הצעות חוק בוועדות אלה זהה במקרים מסוימים לזה שבועדות הקבועות או קצר או ארוך ממנו. שיערתי שמשך החקיקה תלוי בסיבות שבגינן הוקמו הוועדות מסוג זה, ובכללן המורכבות של הצעת החוק, אורכה בעמודים, ובמקרה של ועדה משותפת – גם תחומי המומחיות של חבריה לפי שיוכם לוועדות קבועות.

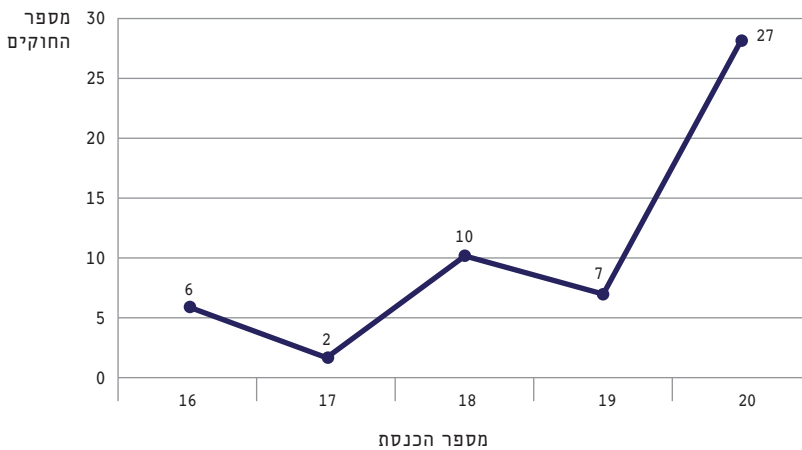
השערת המחקר הראשונה אוששה חלקית. מתברר שעד היום הוקמו בכנסת 52 ועדות משותפות או לעניין מסוים שהדיון בהן התקיים שלא במסגרת חוק ההסדרים.<sup>112</sup> עם זאת, השימוש בוועדות אלה נמצא בעלייה חדה בכנסת ה־20.

<sup>112</sup> הנחונים על הוועדות לעניין מסוים והוועדות המשותפות כוללים הצעות חוק שהוחל עליהן דין רציפות. מספר המופעים של ועדות מסוגים אלה, כפי שהתקבל במאגר, קטן ועומד על כמה עשרות בלבד. לכן הצגת מלוא הצעות החוק שנדונו בהן ושהוחל עליהן דין רציפות חשובה ליצירת תמונה מלאה שלהן.



בכנסת זו מספר הוועדות לעניין מסוים או המשותפות שהוקמו הוא כמחצית ממספר הוועדות לעניין מסוים והמשותפות שהוקמו בכנסות 1-19.

**תרשים 10**  
**מספר החוקים שנדונו בוועדות משותפות או לעניין מסוים,**  
**כנסות 16-20 (2003-2018)**



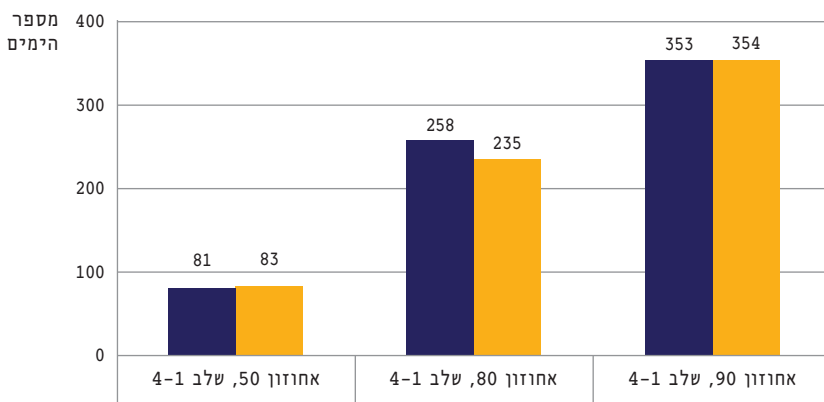
מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

אשר להשערת המחקר השנייה, הממצאים מלמדים כי משכי החקיקה של ועדות לעניין מסוים או משותפות כמעט זהים לאלה של ועדות הכנסת הקבועות עבור לפחות 90% מהצעות החוק. עם זאת, כאמור, הניסיון להתחקות אחר הגורמים להקמת ועדות לעניין מסוים או משותפות לא תמיד צלח. עיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת הכנסת שהוחלט בהם על הקמת ועדות מסוג זה לא בהכרח מלמד על הסיבה שלשמה הוקמה הוועדה חלף העברת הצעת החוק לטיפול של ועדה קבועה.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> עם זאת, במקרים מסוימים מצוינת לפרוטוקול החשיבות של הקמת הוועדה לעניין מסוים או ועדות משותפות. ראו למשל דבריו של חבר הכנסת יריב לוי, יושב ראש ועדת

### חרשים 11

#### משך חקיקה כולל, ועדות קבועות מול ועדות לעניין מסוים או משותפות, כנסות 16-20 (2003-2018)



■ לעניין מסוים/משותפות, ללא פגרות

■ קבועות, ללא פגרות

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

הכנסת, שהחליטה על הקמת ועדה לעניין (שמכונה לעיתים "ועדה מיוחדת") מסוים לטיפול בהצעת חוק רשות השידור הציבורי, תשע"ד-2014:

הצעת החוק הזאת אינה דבר רגיל. היא הצעת חוק חריגה. היא מהווה רפורמה ענקית, חריגה, של סגירת גוף שידור, רשות ממשלתית גדולה מאוד, שהיתה קיימת, כמובן, משך שנים. יש לה השלכות מרחיקות לכת. היא מחייבת פתיחה של מערכת אחרת, שגם לה תהיינה, כמובן, השלכות ארוכות טווח. נדמה לי שכאשר מדובר ברפורמה כל כך מרחיקת לכת, טבעי וגם נכון והגיוני, להעביר אותה לדיון במסגרת של ועדה מיוחדת, שתוכל להקדיש את הזמן ולעסוק בסוגיה הזאת באופן ממוקד, כפי שעשינו רק לאחרונה כשנדרשנו לעניין הרפורמה הגדולה בנושא גיוס בחורי הישיבות. גם שם נעשה תהליך דומה [פרוטוקול ישיבה מס' 95 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-19, 4 (2.6.2014)].

למקרה שהובהר בו רק חלקית הסיבה להעברת הצעת החוק לוועדה לעניין מסוים ראו פרוטוקול ישיבה מס' 386 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (22.10.2018), בעניין העברת הצעת חוק שירותי תשלום, התשע"ח-2018, לטיפול הוועדה המיוחדת לדיון בהצעות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, עבודת נשים-תקופת הלידה וההורות ושירותי תשלום.

### ועדות לעניין מסוים וועדות משותפות – מגמות: סיכום

(1) השימוש בוועדות לעניין מסוים ובוועדות משותפות נמצא בעלייה חדה בכנסת ה־20. מספר הוועדות לעניין מסוים והמשותפות שהוקמו בכנסת זו עומד על כמחצית ממספר כלל הוועדות המיוחדות או המשותפות שהוקמו בכנסות 1-19.

(2) משך הדיונים של ועדות לעניין מסוים או משותפות בשלב דיוני הוועדה בהצעת החוק כמעט זהה למשך הדיונים של ועדות הכנסת הקבועות בשלב זה בשלושת האחוזונים שנבדקו (אחוזונים 50, 80 ו־90).

### **6.א.6. הקשר שבין אורך ההצעה בעמודים לבין משך הליך החקיקה**

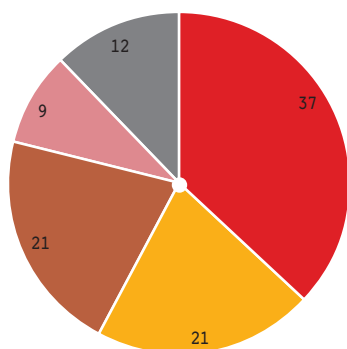
לאחר שבחנתי את משכי החקיקה בוועדות הקבועות, הגדולות והקטנות, וכן בוועדות לעניין מסוים והמשותפות, עברתי לבחון גורמים שעשויים להשפיע על משכי החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות בכנסת ולנסות, במידה מסוימת, להסבירם. במסגרת זו בדקתי קשר סטטיסטי בין אורך הצעת החוק בעמודים לבין משך הליך החקיקה שלה. בעניין זה הועלו שתי השערות: (1) ככל שלהצעת החוק מספר עמודים גדול יותר, כך הליך החקיקה הכולל שלה – למן ההנחה על שולחן הכנסת ועד לאישור בקריאה שלישית – נמשך זמן רב יותר, בהנחה שהסדר מפורט יותר מצריך משך דיון ארוך יותר;<sup>114</sup> (2) ככל שלהצעת החוק מספר עמודים גדול יותר, כך משך דיוני הוועדה בה אורך זמן ממושך יותר.

על מנת לאשש או להפריך השערות אלה אציג ראשית את התפלגות הצעות החוק הממשלתיות בכנסת לפי אורכן בעמודים. מצאתי שמראשית כהונת הכנסת ה־16 ועד לשלהי כהונת הכנסת ה־20 (2003–2018) – האורך של כ־88% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת היה בין שליש עמוד ל־10 עמודים (ועד בכלל).<sup>115</sup>

<sup>114</sup> לצורך צמחקר המשך בשאלה אם הסדר מפורט יותר הוא בהכרח הסדר משפטי מורכב יותר ראו בפרק 7 להלן.

<sup>115</sup> התפלגות הצעות החוק לפי אורכן בעמודים זהה כמעט במלואה גם בבחינת מלוא שנות כהונת הכנסת בשנים 1949–2018. בין שנים אלה האורך של כ־40% מהצעות החוק

**12 חרשים**  
**התפלגות אורך הצעות חוק ממשלתיות בעמודים,**  
**כנסות 20-16 (2003-2018); (%)**



- 1 עמוד
- מעל 1 עמוד ועד 2 עמודים
- מעל 2 עמודים ועד 5 עמודים
- מעל 5 עמודים ועד 10 עמודים
- מעל 10 עמודים

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

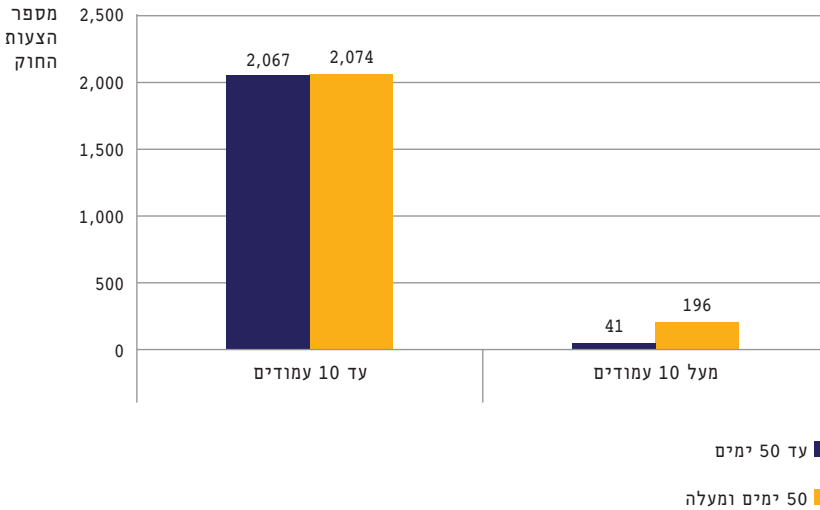
הממצאים בתרשים הבא מאששים את השערת המחקר הראשונה עבור הקטגוריות של עד 10 עמודים; ככל שהצעת החוק ארוכה מ-10 עמודים, כך משך החקיקה שלה (על פי רוב) מתארך.

---

בעמודים היה עד 1 עמוד; האורך של כ-23% - מעל 1 עמוד ועד 2 עמודים; האורך של כ-21% - מעל 2 עמודים ועד 5 עמודים; האורך של כ-8% - מעל 5 ועד 10 עמודים; והאורך של כ-8% נוספים מהצעות החוק היה מעל 10 עמודים.

**תרשים 13**

**התאמה בין אורך הצעות החוק בעמודים לבין משך הליך החקיקה, שלבים 1-4, כנסות 16-20 (2003-2018)**

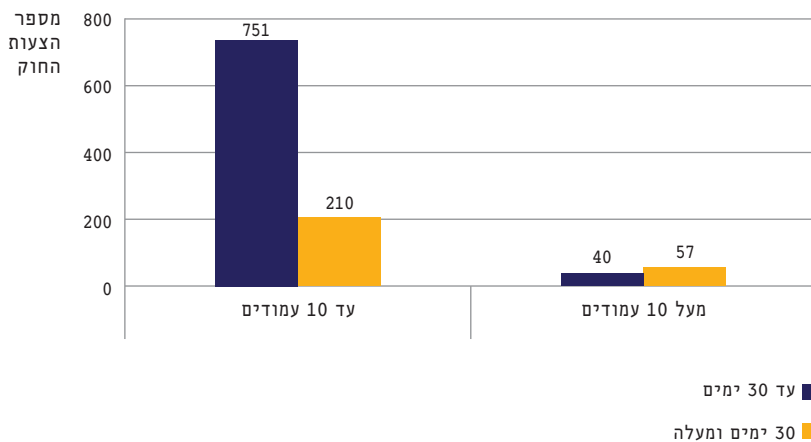


מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

השערת המחקר השנייה הייתה שככל שאורך הצעת החוק בעמודים גדול יותר, משך דיוני הוועדה בה ארוך יותר. התרשים להלן מאשש חלקית השערה זו. עולה ממנו כי מרבית הצעות החוק שאורכן עד 10 עמודים (כ-75% מהצעות החוק) נדונו בוועדות הכנסת בתקופה של עד 30 ימים, ואילו כ-25% מהן נדונו בתקופה שעולה על 30 ימים. משמע, מרבית הצעות החוק ה"קצרות" בעמודים אכן נדונו בוועדות במשך זמן קצר יותר. עם זאת, עבור קבוצת הצעות החוק שאורכן עולה על 10 עמודים ההתפלגות בין הצעות חוק שנדונו יותר מ-30 ימים לבין אלה שנדונו פחות מ-30 ימים כמעט זהה.

### חרשים 14

#### משך דיוני ועדה (שלב 3) ביחס לאורך ההצעה בעמודים, כנסות 20-16 (2018-2003)



מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

#### אורך הצעת החוק בעמודים – מגמות: סיכום

(1) הוספת רכיב התלות בין משך הדיונים בהצעת החוק לבין אורכה של הצעת החוק בעמודים מעלה שיש התאמה בין שני מדדים אלה: ככל שהצעת החוק (בעמודים) ארוכה יותר, כך משך הדיון בה בוועדות הכנסת מתארך. התאמה זו מתקיימת הן בהצעות חוק שאורכן עד 10 עמודים והן בהצעות חוק שאורכן מעל 10 עמודים.

(2) הממצאים מלמדים כי בכל שנות כהונת הכנסת (כנסות 1-20), האורך של כ־40% מהצעות החוק הממשלתיות שנחקקו בכנסת היה 1 עמוד או פחות והאורך של כ־40% היה בין 2 עמודים ל־5 עמודים.

(3) פילוח מספרי העמודים שבהם דנה כל ועדה מעלה כי 5 הוועדות הגדולות – ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכספים, ועדת הכלכלה וועדת הפנים והגנת הסביבה – דנו גם במספר העמודים הרב ביותר, ולא רק במספר החוקים הרב ביותר.

## 6.א.7. הקשר בין מספר החוקים שהצעת החוק מתקנת ומספר השרים הממונים עליהם לבין משך הדיונים בוועדה

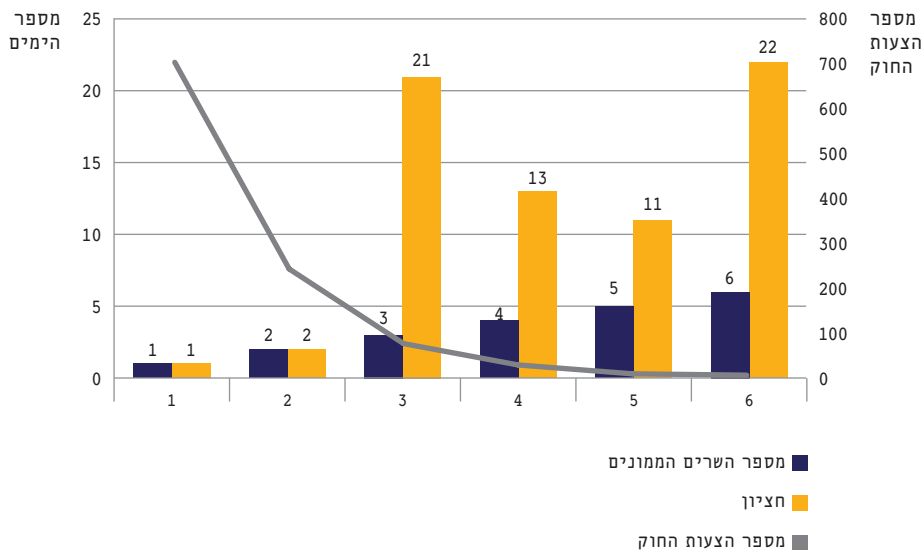
לאחר שבדקתי את הקשר שבין אורך הצעת החוק בעמודים לבין משכי החקיקה שלה בוועדות ובכלל, עברתי לבדוק אם יש קשר בין מידת הרבגוניות של ההצעה לבין משך החקיקה שלה. מידת הרבגוניות נבדקה לפי מספר השרים שממונים על ביצוע החוקים שהצעת החוק מתקנת, שכן במסגרת הצעת החוק ייתכן שנדרשים תיקונים בחוקים נוספים (דהיינו תיקונים "עקיפים") על מנת ליצור הסדר הרמוני בחקיקה. לדוגמה, חוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד–2014, שיצר הסדר חדש בספר החוקים הישראלי, תיקן כמה חוקים שהיו קיימים טרם חקיקתו והתאים את ההסדרים הקבועים בהם להסדר החדש שקבע. במסגרת זו תיקן חוק קידום התחרות בענף המזון גם את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס–2000, שעליו ממונה שר המשפטים, וכן את חוק הגנת הצרכן, תשמ"א–1981, שעליו ממונים שר הכלכלה (ובעבר התעשייה והמסחר) ושר התיירות. לפיכך – כדי לעמוד על מידת הרבגוניות של החוק – ספרתי את מספר השרים הממונים על ביצועו, כלומר מספר השרים שבחוקים שעליהם הם ממונים נדרשו תיקונים במסגרת הצעת החוק.

השערת המחקר בעניין זה הייתה שככל שהצעת החוק מחייבת תיקונים רבים יותר בחקיקה הקיימת, וככל שמספר השרים הממונים על החוקים הקיימים שהצעת החוק מתקנת גדול יותר – כך משך דיוני הוועדה בחוק ארוך יותר. ההנחה הייתה שהדבר מעיד על רבגוניות גדולה יותר בתוכן החקיקה ואשר על כן נדרש דיון מורכב יותר בהסדרים הקבועים בה.

הממצאים מפריכים ברובם השערה זו. מצאתי התאמה בין מספר השרים הממונים לבין משך הדיונים החציוני של הוועדה בהצעת החוק במקרים שמספר השרים הממונים עולה משר אחד לשני שרים. במקרה של שר אחד ממונה – משך הדיונים החציוני הוא יום אחד, ובמקרה של שני שרים ממונים – משך הדיונים החציוני הוא יומיים. עם זאת, החל מ־3 שרים ממונים ומעלה משכי הזמן אינם עקביים. עוד מצאתי כי המספר של הצעות החוק שעל התיקונים שהן עושות בחקיקה הקיימת ממונים מעל שני שרים פוחת בהדרגה, ולכן אי־אפשר להסיק ממנו כלל עקבי.

### חרשים 15

השפעת שרים ממונים על תיקוני חקיקה על משך הדיונים,  
כנסות 16-20 (2003-2018)



מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

## 1.6 חקיקת הסדרים

מתוך כלל הטענות שעולות בספרות המחקרית ובדיון הציבורי כלפי חוק ההסדרים, שתיים נוגעות להליך החקיקה שלו: טענה אחת גורסת שמדובר בחקיקה בהיקף נרחב שנמצאת בתחום אחריותן של כלל ועדות הכנסת אך נדונה ברובה בוועדת הכספים; הטענה האחרת גורסת שהכפפתה של חקיקת ההסדרים לסד הזמנים הנוקשה של חוק התקציב מובילה למרתון דיונים שאינו מאפשר עבודת מקצועית דייה של ועדות הכנסת. לפיכך השערת המחקר הייתה שמשך הזמן שוועדות הכנסת מקדישות לפרקים או לסעיפים מתוך הצעת חוק ההסדרים המובאים לפניו קצר מזה של חקיקה רגילה כשאורך הצעות החוק בעמודים זהה. השערה נוספת הייתה שפרקים וסעיפים מתוך חקיקת ההסדרים נידונים במספר מועט יותר של ישיבות ועדה מאשר בחקיקה רגילה ומתפרשות



על פני קשת רחבה יותר של שעות היממה. לבסוף הועלתה ההשערה שהישיבות של ועדות הכנסת על פרקים (או סעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים יכללו קבוצה גדולה יחסית של ישיבות שאורכן בדקות קצר מזה שבחקיקה רגילה.

בחלק זה אציג את הממצאים הנוגעים לחקיקת ההסדרים החל בכנסת ה־11, שהייתה הראשונה שחוקקה חוק הסדרים, בשנת 1985, וכלה בשלהי כהונת הכנסת ה־20, בשנת 2018. ראשית אציג נתונים כלליים על היקפי חקיקת ההסדרים בכנסות אלה: מספר הצעות חוק ההסדרים שהונחו בכל כנסת, סך העמודים שהן כללו וממוצע משך הדיונים בהן – למן ההנחה על שולחן הכנסת ועד לאישור בקריאה שלישית (שלבים 1-4). לאחר מכן אסקור את נפח חקיקת ההסדרים בעמודים מתוך נפח החקיקה הכולל של הצעות החוק הממשלתיות בכנסת. אחר כך אציג את חלוקת הפרקים והסעיפים מתוך הצעת חוק ההסדרים לדיון בוועדות הכנסת שאינן ועדת הכספים. בעקבות זאת אפרט את הממצאים הנוגעים למשך דיוני הוועדות בפרקים או בסעיפים שקיבלו לטיפולן מתוך הצעת חוק ההסדרים – על מנת לבחון אם משך הדיונים הללו ארוך או קצר מזה של חקיקה רגילה או לוו. לבסוף אתאר את מאפייניו הצורניים של הדיון בוועדות הכנסת בפרקים ובסעיפים שקיבלו לטיפולן מתוך חוק ההסדרים – השוואת משך הדיונים בדקות בין חקיקת הסדרים לחקיקה ממשלתית שגרתית.

### 1.1.6. אורכה של הצעת חוק ההסדרים ומשך הדיון הכולל בה

במרוצת השנים חלו תנודות במשך החקיקה של חוק ההסדרים. עם זה, היקף הצעות חוק ההסדרים בעמודים נמצא בעלייה חדה. ההיקף מחושב לפי מספר העמודים שנכללו בנוסח הצעת חוק ההסדרים שהונח על שולחן הכנסת, טרם ההחלטה על פיצול פרקים או סעיפים ממנה לוועדות שאינן ועדת הכספים. העלייה במספר העמודים של הצעות חוק ההסדרים ניכרת גם בהתחשב בתנודות שקרו לאורך השנים במספר הצעות חוק ההסדרים שהונחו על שולחנה של כל כנסת וכנסת.

---

 לוח 2
 

---

 היקפי חקיקת הסדרים, כנסות 20-11 (1985-2018)
 

---

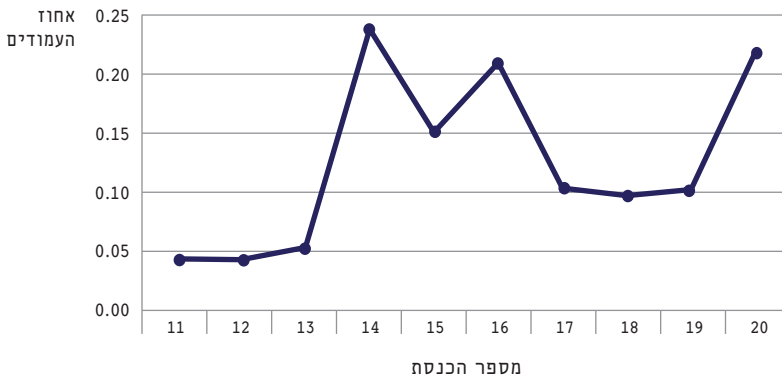
מספר העמודים הממוצע שהונח על שולחן הכנסת	מספר החוקים	סטיית התקן	מומצע שלב 4-1	כנסת מספר
9	3	33	38	11
5	6	30	75	12
10	4	12	78	13
36	3	25	64	14
26	6	57	67	15
91	3	33	59	16
36	3	20	60	17
62	3	48	44	18
84	1	0	54	*19
124	4	1	51	**20

\* הכנסת ה-19 כיהנה רק כשנתיים. בשנתיים אלו נדונה הצעת חוק הסדרים אחת. \*\* אף שבכנסת זו התקציבים היו דו-שנתיים, הפרקטיקה של דיון בהצעות חוק ההסדרים בשנים אלה שונתה. כל הצעה של חוק ההסדרים פוצלה להצעת חוק התוכנית הכלכלית (שכללה שינויי מדיניות שאינם פיסקליים) ולהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (שכללה שינויי מדיניות פיסקליים). במחקר מדיניות זה ספרתי את כל הצעות החוק הללו – שהונחו יחד על שולחן הכנסת ושהיו בעלות מאפיינים דומים באופן הדיון בהן – כאילו כל אחת מהן היא הצעת חוק ההסדרים. הצעת חוק התוכנית הכלכלית והצעת חוק התייעלות הכלכלית נדונו בכנסת במקביל. ראו תאריכי ההנחה והאישור בקריאה שלישית של הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017-2018), התשע"ז-2016, **אתר הכנסת**; וכן תאריכי ההנחה והאישור בקריאה שלישית של הצעת חוק התייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017-2018), תשע"ז-2016, **אתר הכנסת**.

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

התרשים הבא מלמד כי במרוצת השנים חלו תנודות באורך ההצעות של חוק ההסדרים (בעמודים) בהשוואה לאורך הכולל של הצעות החוק הממשלתיות בכנסת. בכנסת ה־20, במועד הנחת הצעות חוק ההסדרים על שולחן הכנסת, היה היקפן בעמודים כ־20% מכלל היקף החקיקה הממשלתית בכנסת, בחישוב אורכן בעמודים.

**תרשים 16**  
**אחוז עמודי חקיקת הסדרים מכלל עמודי חקיקה ממשלתית,**  
**כנסות 11-20 (1984-2018)**



מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

למרות מגמת העלייה הכללית של היקף הצעת חוק ההסדרים במועד הנחתה על שולחן הכנסת, היקף הצעת חוק ההסדרים שמאושר בסופו של דבר בכנסת קטן מזה שהונח על שולחנה מלכתחילה. הלוח הבא, שהוכן במשרד המשפטים, מלמד על היקף הצעות חוק ההסדרים שאושרו בכנסת.

### לוח 3

מספר העמודים של הצעות חוק ההסדרים שהונחו על שולחן הכנסת לעומת מספר העמודים של הצעות החוק שאושרו בקריאה שלישית (%)

שנת התקציב	הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת לעומת הצעת החוק שאושרה על ידי הממשלה	החוק שהתקבל לעומת ההצעה שהונחה על שולחן הכנסת	החוק שהתקבל לעומת הצעת החוק שאושרה על ידי הממשלה
2010–2009	97	59	58
2012–2011	54	67	36
2014–2013	66	89	59
2016–2015	88	74	65
2018–2017	94	66	62
2019	85	41	35
מוצע	81	66	53

מקור: משרד המשפטים "דוח חקיקה 2017" (מאי 2018), עמ' 21.

ואולם גם אם מספר העמודים בהצעת החוק שאושרה קטן מזה שהונח על שולחן הכנסת, בכל זאת ועדות הכנסת דנו בעמודים אלה. כלומר, **ועדות הכנסת מקדישות מזמנן גם לפרקים שפוצלו מתוך הצעת חוק ההסדרים**. לפי הפרקטיקה של דיון בהצעת חוק ההסדרים בכנסת, הכנסת עשויה להחליט על פיצול חלקים מתוך הצעת חוק ההסדרים כך שהם לא יידונו במסגרתה כלל אלא יועברו למסלול חקיקה רגיל או שהממשלה תחזור בה מכוונתה לחוקקם. ועדות הכנסת עשויות לנקוט גם פרקטיקה אחרת – להחליט על פיצול של פרק מסוים מתוך הצעת חוק ההסדרים לאחר שהוועדה כבר החלה לדון בו במסגרת הליך החקיקה של הצעת חוק זו. פרקים אלה – גם אם פוצלו בסופו של דבר מתוך הצעת חוק ההסדרים – עדיין נידונים בוועדות הכנסת וגוזלים מזמנן בתקופת

הדיונים בהצעת חוק ההסדרים, לפחות עד למועד שהוועדות מחליטות על פיצול. לכן כאשר עוסקים ביצירת התמונה המלאה של הליך החקיקה של הצעות חוק ההסדרים בכנסת יש לבחון גם את משכי הדיון בהן, כפי שיוצג להלן.<sup>116</sup>

### 2.1.6. הוצאת פרקים (או סעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים לטיפול בוועדות הכנסת

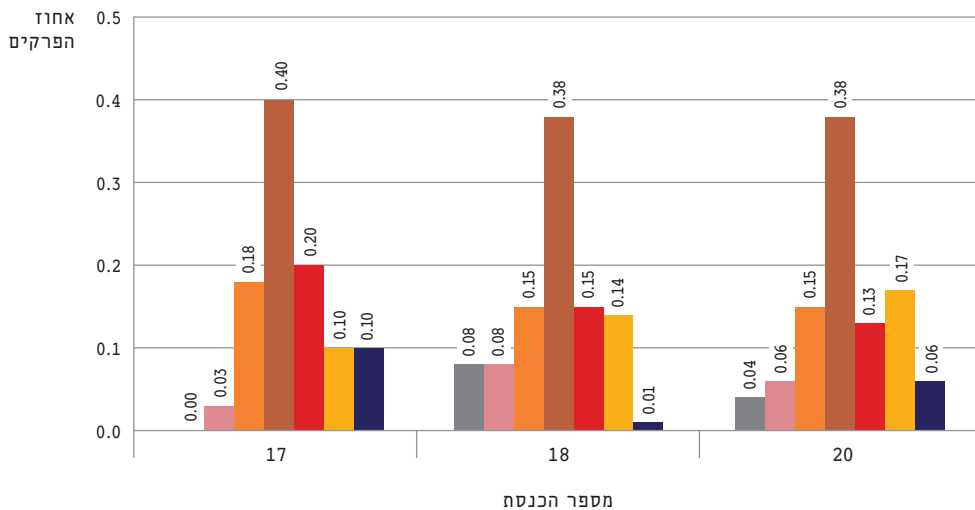
מהתרשים הבא עולה כי בכנסות 17-18 וכן בכנסת ה-20 הוועדה שדנה במספר הפרקים הרב ביותר מתוך חוק ההסדרים (40%) היא אכן, ובאופן עקבי, ועדת הכספים.<sup>117</sup> בכך אוששה השערת המחקר הראשונה. ועדת הכספים גם מובילה בהפרש ניכר על הוועדות האחרות, שאלהן מועברים 10%-20% מכלל הפרקים בהצעת חוק ההסדרים. אף על פי כן מרבית הפרקים (או הסעיפים) מפוצלים מתוך הצעת חוק ההסדרים, לרוב לטובת דיון בהם באחת מ-4 הוועדות הגדולות הנותרות (ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכלכלה, ועדת הפנים והגנת הסביבה) או בוועדת החינוך, התרבות והספורט.

116 להסדר של פיצול חלקים מהצעת חוק ממשלתית ראו סעיף 84(ב) לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22.

117 כאמור, נחונים על מועדי הדיון של ועדות הכנסת קיימים רק מאז הכנסת ה-16. ביחס לחקיקת ההסדרים – הנחונים אותרו לגבי 2 מתוך 4 חוקי ההסדרים שהתקבלו בכנסת ה-17; 2 מתוך 4 חוקי ההסדרים שהתקבלו בכנסת ה-18; וכל 4 חוקי ההסדרים שהתקבלו בכנסת ה-20.

חרשים 17

הוצאת פרקים לוועדות, כנסות 17-18, 20 (2018-2015, 2013-2006)



- לעניין מסוים-משותפת
- ועדת הפנים
- ועדת העבודה
- ועדת הכספים
- ועדת הכלכלה
- ועדת החינוך
- ועדת החוקה

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

### 3.1.6. משך הדיונים בוועדות בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים

השערת המחקר בעניין משך דיוני הוועדות בפרקים או בסעיפים שהועברו לטיפולן מתוך הצעת חוק ההסדרים הייתה שהוא קצר ממשך דיוני הוועדות בחקיקה רגילה. בהמשך לממצאים שהתקבלו במהלך המחקר על אורך החקיקה הממשלתית בכנסת בעמודים (ראו פרק 3.6 ו-4.6 א.לעיל) התברר לי כי משך הזמן החציוני של דיוני הוועדות בחקיקה שגרתית שהיקפה עד 10 עמודים הוא יום אחד בלבד. לכן השערת מחקר מעודכנת בעניין הצעת חוק ההסדרים היא שמשך הזמן החציוני של דיוני הוועדות בחקיקת ההסדרים ובחקיקה שגרתית – גם הוא יום אחד בלבד. הממצאים מפריכים, לכאורה, השערה זו. עולה מהם כי עבור חקיקת הסדרים שאורכה 2 עמודים משך הזמן החציוני של דיוני ועדות הכנסת הוא לכאורה ארוך יותר מבחקיקה שגרתית, כך שחולפים 7 ימים בין הדיון הראשון בפרקים (או בסעיף) מתוך הצעת החוק לבין הדיון האחרון (ועל פי רוב השני).

#### לוח 4

משך הדיונים בוועדה בחקיקת הסדרים, כנסות 17-18, 20 (2006-2013), לעומת חקיקה רגילה, כנסות 16-20 (2003-2018)

חקיקה שגרתית		חקיקת הסדרים		
משך דיוני הוועדה	מספר העמודים	משך דיוני הוועדה	מספר העמודים	
27.4	5.8	10.2	5.7	מוצע
721	745	197	208	מספר הצעות החוק
60.4	16.9	10.5	12.6	סטיית תקן
1	0.3	1	1	מינימום
521	226	57	147	מקסימום
1	2	7	2	חציון

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

בעקבות נתון מפתיע זה בחנתי את הפרוטוקולים של דיוני הוועדות בפרקים (או בסעיפים) מתוך חוק ההסדרים. המטרה הייתה לברר אם בספירת הנתונים אין הטיה כך שאומנם התקיימו שני דיונים אך הדיון השני היה טכני בלבד ולא כלל דיון בתוכן הצעת החוק. במקרה כזה ניתן לומר כי למעשה הוועדה קיימה דיון מהותי אחד בלבד בתוכן ההצעה. מקרים כאלה עשויים להתרחש למשל כאשר בדיון השני בפרקים (או בסעיפים) התקיימה הצבעה רק על בקשה לדיון מחודש, על הסתייגויות או על החלטה לפצל את הפרק (או הסעיף) מתוך הצעת חוק ההסדרים בלי דיון מהותי בהן. הממצאים מוצגים להלן.

### לוח 5

#### מספר וסוג הדיונים בפרקים (או בסעיפים) בהצעת חוק ההסדרים

מספר הפרקים (או הסעיפים)	מספר הדיונים/סוג הדיונים
61	דיון אחד
115	שני דיונים
48	דיון שני טכני
67	דיון שני מהותי
13	פרוטוקולים מאוחדים (ישיבות מהותיות אחדות ביום אחד)
24	נתונים חסרים
213	סך הכול פרקים (או סעיפים)

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

אם כן, עבור מקבץ של כ-40% מהפרקים (או מהסעיפים) שאורכם עולה על עמוד אחד – הדיון האחרון בוועדה בעניינם נגע לאישור או לדחייה של בקשה טכנית מצד חברי הכנסת, דוגמת בקשה לדיון מחדש או להחלטה על פיצול הפרק מתוך



הצעת חוק ההסדרים. משמעות הדבר היא שבפועל משך הדיונים המהותיים בוועדה בפרקים ובסעיפים אלה היה גם הוא יום אחד בלבד. בחינת הפרוטוקולים של דיוני הוועדות בחוק ההסדרים העלתה אפוא כי ב־40% מהצעות חוק שאורכן 2 עמודים היה הדיון השני והאחרון טכני בלבד. לכן, בפועל, משך החקיקה בפרקים או בסעיפים אלה מתוך חוק ההסדרים היה למעשה קצר יותר. לפירוט המתודולוגיה בעניין זה ראו נספח 2.

בעניין זה אזכיר כבר עכשיו כי הממצאים לגבי חקיקה ממשלתית רגילה, שלפיהם השלב הארוך ביותר בהליך הוא המתנה לתחילת הדיונים בוועדה, מלמדים כי ייתכן שגם בשגרה, ולא רק בחקיקת ההסדרים, מתרחשת בכנסת פעילות מלאה של דיוני הוועדות. לכן לא מפתיע שלדיונים בהצעת חוק ההסדרים יש מאפיינים מסוימים הדומים לאלה של חקיקה שגרתית: הצעת חוק ההסדרים למעשה "מוצלת", לתקופה קצובה, את מלוא משאביה של הכנסת לשם הדיון בה, משאבים שבשגרה מופעלים במלואם לצורך עיסוק במגוון הצעות חוק אחרות בנושאים שונים. נראה כי הכנסת יודעת להפעיל את משאביה כשהם בניצולת מלאה, בין שמדובר בדיון בהצעת חוק ההסדרים ובין שאין מדובר בה. עם זאת, חקיקת הסדרים היא חקיקה מורכבת יותר, שכן יש בה רכיבים של שינויים במדיניות הפיסקלית. לכן אף שיום אחד של דיונים עשוי להספיק להצעת חוק "שגרתית", ספק אם הוא יכול להספיק לחקיקת הסדרים. יוצא שחקיקת ההסדרים במתכונתה הנוכחית פוגמת ביכולתה של הכנסת לקיים דיון מהותי מקצועי.

#### 4.1.6. משך הדיונים בדקות בחקיקה שגרתית

##### ובחקיקת הסדרים

השערת המחקר על משך הדיונים בהצעת חוק ההסדרים בדקות הייתה שמכיוון שהדיון בהצעת חוק ההסדרים מזורז, הוא כולל, כפי הנראה, קבוצה גדולה יותר של דיונים שמשכם בדקות קצר מבקבוצת הדיונים בהצעות החוק השגרתיות. הממצאים מפריכים השערה זו: משכי הדיון בדקות בחקיקת הסדרים כמעט זהים לאלה שבחקיקה שגרתית.

**לוח 6**

**משך הדיונים בדקות בחקיקה שגרתית, כנסות 16-20 (2003-2018), לעומת חקיקת הסדרים, כנסות 17-18, 20 (2006-2013, 2015-2018)**

משך הדיון בדקות	מספר הצעות החוק / אחוז מהצעות החוק	חקיקה שגרתית	חקיקת הסדרים	סך הכול
<=15	מספר הצעות החוק	5	10	15
	אחוז מהצעות החוק	7.2%	6%	6.4%
30-16	מספר הצעות החוק	6	16	22
	אחוז מהצעות החוק	8.7%	9.6%	9.3%
60-31	מספר הצעות החוק	17	47	64
	אחוז מהצעות החוק	24.6%	28.1%	27.1%
180-61	מספר הצעות החוק	38	78	116
	אחוז מהצעות החוק	55.1%	46.7%	49.2%
>180	מספר הצעות החוק	3	16	19
	אחוז מהצעות החוק	4.3%	9.6%	8.1%
סך הכול	מספר הצעות החוק	69	167	236
	אחוז מהצעות החוק	100%	100%	100%

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

**המגמות בחקיקת חוק ההסדרים – סיכום**

(1) במרוצת השנים משך החקיקה הממוצע של הצעת חוק ההסדרים הכולל – למן ההנחה על שולחן הכנסת ועד לאישור בקריאה שלישית – מתקצר. מספר העמודים של הצעות חוק אלה בעת הנחתן על שולחן הכנסת נמצא, לעומת זאת, במגמת עלייה.

(2) אורך הצעת חוק ההסדרים נמצא במגמת עלייה, ובפרט בכנסת ה־20. בכנסת זו מספר העמודים של הצעות חוק ההסדרים שהונחו על שולחנה עמד על כ־20% מנפח החקיקה הממשלתית שלה.

(3) הוועדה שדנה בעקביות במספר הפרקים הגדול ביותר היא ועדת הכספים (שיעור הפרקים שהיא דנה בהם עמד על כ־40%). ועדה זו מובילה בהפרש ניכר על הוועדות האחרות – שאליהן מועברים 10%-20% מכלל הפרקים (או הסעיפים) שנידונים בהצעת החוק. עם זאת, מרבית הסעיפים מתוך חוק ההסדרים מועברים לטיפול בוועדות אחרות בכנסת – קבועות או משותפות.

(4) עבור חקיקת הסדרים שאורכה 2 עמודים משך הזמן החציוני של דיוני ועדות הכנסת הוא לכאורה ארוך ממשך הדיונים בוועדות בחקיקה שגרתית, כך שחולפים 7 ימים בין הדיון הראשון בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת החוק לבין הדיון האחרון (ועל פי רוב השני). עם זאת, בבחינת הפרוטוקולים של הדיון האחרון של ועדות הכנסת השונות בפרקים (או בסעיפים) מתוך חוק ההסדרים משך החקיקה שהתקבל עבורם במאגר עולה על יום אחד – נמצא כי בכ־40% מהם משך הדיון המהותי היה למעשה יום אחד בלבד.

(5) במדידת משך הזמן, בדקות, של ישיבות הוועדות בדיונים על פרקים (או סעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים לעומת משך הזמן של ישיבות בדיונים על חקיקה שגרתית, לפי מספרי עמודים – לא נמצא הבדל משמעותי בין מספר הדקות שוועדות הכנסת מקדישות לחקיקה שגרתית ובין מספר הדקות שהן מקדישות לחקיקת ההסדרים.

## 6.g. מגמות – סיכום

### 6.g.1. היקפי חקיקה כלליים

(1) בין הכנסת הראשונה לבין שלהי כהונתה של הכנסת ה־20 מתגלה עלייה מתמדת בהיקפי החקיקה הממשלתית הכוללים בכנסת, ואולם העלייה אינה עקבית לאורך השנים. בוועדות שונות יש עלייה בהיקפי החקיקה בכנסות מסוימות, ובשנים אחרות – מאוחרות יותר – ניכרת דווקא ירידה. למרות זאת, בכל ועדות הכנסת נרשמה עלייה (גם אם זעירה) בהיקפי החקיקה בשנים שבין הכנסת הראשונה למועד עריכתו של מחקר זה (יולי 2018).

(2) היקף החקיקה הממשלתית המועבר לטיפול של ועדות הכנסת אינו אחיד: 2 ועדות – ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים – מטפלות בכ-54% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת. 3 ועדות נוספות – ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכלכלה וועדת הפנים והגנת הסביבה – מטפלות בכ-32% נוספים מכלל חקיקה זו. בסך הכול, 5 ועדות קבועות מטפלות ב-86% מכלל הצעות החוק הממשלתיות בכנסת. לעומתן 3 ועדות – ועדת החינוך, התרבות והספורט, ועדת החוץ והביטחון וועדת הכנסת – מטפלות בכ-11% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת. 4 הוועדות הקבועות האחרות – הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ועדת המדע והטכנולוגיה, ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות והוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי – מטפלות בסך הכול בכ-1% מכלל החקיקה הממשלתית בכנסת. אשר ל-2% הנותרים מהצעות החוק הממשלתיות – שם הוועדה חסר במאגר.

#### 6.1.2. משך השלבים בהליך החקיקה

(1) בעבודתן של כל ועדות הכנסת – קטנות וגדולות – נמצא חוסר פרופרציה בשלבי החקיקה בין השלבים הדיוניים לבין שלבי ההמתנה. במחצית מהצעות החוק (אחוזון 50) בכל הוועדות, משך שלב ההמתנה בין אישור ההצעה בקריאה ראשונה לבין תחילת דיוני הוועדה הרלוונטית הוא הארוך ביותר. שלב זה ארוך יותר אפילו משלב הדיונים המהותיים בהצעת החוק בוועדות.

(2) גם בבדיקת אחוזון 80 בוועדות הגדולות והקטנות (ואחוזון 90 בוועדות הגדולות) התגלה ממצא דומה: שלב דיוני הוועדות קצר משלב ההמתנה לקראת תחילת הדיון בהן, אף שבאחוזונים אלה שלב הדיונים בוועדה נוטה להתארך ושלב ההמתנה לתחילת הדיונים נוטה להתקצר.

#### 6.1.3. אורך הצעת החוק בעמודים

(1) הוספת רכיב התלות בין משך הדיונים בהצעת החוק לבין אורכה של ההצעה בעמודים מעלה שיש התאמה בין שני מדדים אלה: ככל שהצעת החוק (בעמודים) ארוכה יותר, כך משך הדיון בה בוועדות הכנסת מתארך. התאמה זו מתקיימת הן בהצעות חוק שאורכן עד 10 עמודים והן בהצעות חוק שאורכן מעל 10 עמודים.

(2) הממצאים מלמדים כי בכל שנות כהונת הכנסת (כנסות 2016-20) האורך של כ־40% מהצעות החוק הממשלתיות שנחקקו בכנסת היה עמוד אחד או פחות והאורך של כ־40% היה בין 2 עמודים ל־5 עמודים.

(3) פילוח מספרי העמודים שבהם דנה כל ועדה מעלה כי 5 הוועדות הגדולות – ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכספים, ועדת הכלכלה וועדת הפנים והגנת הסביבה – דנו גם במספר העמודים הרב ביותר, ולא רק במספר החוקים הרב ביותר.

#### 4.1.6. ועדות לעניין מסוים או משותפות

(1) השימוש בוועדות לעניין מסוים או משותפות נמצא בעלייה חדה בכנסת ה־20. מספר ועדות אלה שהוקמו בכנסת זו עומד על כמחצית מכלל הוועדות לעניין מסוים או המשותפות שהוקמו בכנסות 1-19.

(2) משך הדיונים של ועדות לעניין מסוים או משותפות בהצעות החוק כמעט זהה למשך הדיונים של ועדות הכנסת הקבועות בשלב זה בשלושת האחוזונים שנבדקו: 50, 80 ו־90.

#### 5.1.6. השפעת שרים ממונים על משך החקיקה

(1) משך הזמן החציוני של דיוני הוועדה בהצעות חוק ממשלתיות שעל התיקונים העקיפים שהן כוללות ממונה שר אחד נמצא קצר יותר ממשך דיוני הוועדה בהצעות חוק ממשלתיות שעל התיקונים העקיפים שהן עורכות ממונים שני שרים (יום אחד לעומת יומיים).

(2) במקרה של שלושה שרים (או יותר) הממונים על התיקונים העקיפים שיתבצעו מכוח הצעת החוק – לא נמצאה התאמה עם משך הדיונים בוועדה בהצעת החוק.

#### 6.1.6. חקיקת ההסדרים

(1) במרוצת השנים התקצר משך החקיקה הממוצע של הצעת חוק ההסדרים – למן ההנחה על שולחן הכנסת ועד לאישור בקריאה שלישית. לעומת זאת,

מספר העמודים של הצעות חוק אלה בעת הנחתן על שולחן הכנסת נמצא במגמת עלייה.

(2) אורך הצעות חוק ההסדרים נמצא במגמת עלייה בפרט בכנסת ה-20. מספר העמודים של הצעות חוק ההסדרים שהונחו על שולחנה עמד על כ-20% מנפח החקיקה שלה.

(3) אשר לחלוקת פרקים לוועדות – מהממצאים עולה כי הוועדה שדנה במספר הפרקים הרב ביותר היא ועדת הכספים (כ-40%). ועדה זו מובילה בהפרש ניכר על הוועדות האחרות, שאליהן מועברים 10%-20% מכלל הפרקים (או הסעיפים) שנידונים בהצעת החוק. עם זאת, מרבית הסעיפים מתוך חוק ההסדרים מועברים לטיפול בוועדות אחרות – קבועות או לא.

(4) בפילוח לפי מספרי עמודים מתברר כי משך הזמן החציוני של דיוני הוועדות בהצעות חוק שגרתיות קצר ממשך דיוניהן בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים. משך הזמן החציוני של דיון בהצעת חוק שגרתית שאורכה 2 עמודים הוא יום אחד, ואילו בהצעת חוק ההסדרים שאורכה 2 עמודים משך הדיון הוא לכאורה 7 ימים.

(5) בבחינת הפרוטוקולים של הדיון האחרון של ועדות הכנסת בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים, עבור פרקים (או סעיפים) שמשך החקיקה שהתקבל עבורם במאגר עולה על יום אחד – נמצא כי עבור כ-40% מפרקים (או סעיפים אלה) נמצא כי ב-40% מהם אומנם משך הדיונים עלה על יום אחד, אולם למעשה משך הדיון המהותי היה יום אחד בלבד.

(6) במדידת משך הזמן, בדקות, של ישיבות הוועדות בדיונים בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת חוק ההסדרים לעומת משך הזמן של הישיבות בדיונים על חקיקה שגרתית, לפי מספרי עמודים, לא נמצא הבדל משמעותי בין מספר הדקות שוועדות הכנסת מקדישות לחקיקה שגרתית לעומת מספר הדקות שהן מקדישות לחקיקת חוק ההסדרים.

## מסקנות ראשוניות, המלצות ושאלות להמשך

### כללי

ניסיון למפות את תהליך ההכנה והאישור של הצעות חוק ממשלתיות בפריזמה רחבה – למן מועד הייזום שלהן במשרד הממשלתי ועד למועד הכניסה שלהן לספר החוקים – מעלה כי יש בו רכיבים מסוימים של תכנון מראש ותיעדוף. ואולם שני רכיבים אלה אינם אחידים, והם נסוגים מפני שיקולים אחרים לאורך תהליך ההכנה והאישור של הצעת החוק.

אשר לעבודת ההכנה של הממשלה: העלייה לאורך השנים במספר החוקים שמקורם ביוזמה ממשלתית אכן מעידה על עלייה ביוזמות חקיקה מצד הממשלה ועל התרחבות הנושאים שהיא מסדירה בחקיקה. כמו כן, התחקות אחר תהליך ההכנה של הצעת החוק בממשלה מלמדת על רכיבים מסוימים של תכנון מראש ותיעדוף במסגרת קביעת תוכנית העבודה של המשרד. עם זאת, התגלעה מחלוקת, בקרב אנשי שיחי, בשאלה אם התיעדוף נעשה בצורה שיטתית, סדורה וקבועה מראש. מצד אחד, ברגע שמחליטים כי יש צורך ליזום הצעת חוק בנושא מסוים, יש להביא בחשבון את הקריטריונים הקבועים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר בחינת חלופות חוקתיות שמידת פגיעתן בזכויות פחותה. במקרים המחויבים בהחלטת RIA יש גם קריטריונים נוספים לבחינה, שאותם יש ליישם טרם ההחלטה אם ליזום את הצעת החוק. מצד שני, בשאלה אם יש צורך ליזום את הצעת החוק, לא מצאתי עדות לכך שמתקיימים קריטריונים של תיעדוף שיטתי, שלא כמו בשאלה באיזו חלופה לבחור ברגע שהוחלט ליזום הצעת חוק בנושא מסוים.

נוסף על אלה יש גם גורמים קבועים, רוחביים וחוצי משרדים ממשלתיים: היועצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ועם משרד האוצר, קבלת הערות ממשרדי הממשלה הרלוונטיים ועבודה מול מחלקת הבניית החקיקה במשרד המשפטים. ואולם בעוד שהתכנון מראש במשרדים השונים נעשה לתוכנית העבודה בכל משרד ומשרד, בעת קביעת תוכנית העבודה השנתית בשאלה אילו הצעות חוק ליזום – חלקים מתכנון זה נסוגים, בכל שנה, מפני חקיקת התקציב וההסדרים. ועוד: לא ברור אם נעשה תיעדוף שיטתי לקידום

עבודת המטה על הצעת חוק אחת על פני אחרת בהיבטים שאינם חוקתיים או בהיבטים שאינם מתחייבים מתהליך RIA. למשל, לא התקבלה תשובה חד-משמעית על השאלה אם המשרד בוחן בכל המקרים, את הצורך בקידום מדיניות מסוימת דווקא באמצעות הצעת חוק. התברר לי גם שמרחב שיקול הדעת של השר הממונה רחב מאוד, ובהתאם לכך הוא רשאי להורות על שינויים בקידום הצעות חוק מסוימות או על קידום עבודת מטה לגיבוש הצעת חוק. השר רשאי לעשות זאת גם כאשר המטרה אינה חקיקת חוק חדש אלא, למשל, העלאת נושא מסוים לדיון ציבורי או עידוד כוחות השוק להסדיר נושא זה באמצעות "איום" בחקיקת חוק. ולבסוף, אין בנמצא תוכנית חקיקה ממשלתית אחודה וכוללת אלא במקרים של קידום חקיקת תקציב והסדרים מדי שנה (ובעשור האחרון – מדי שנתיים).

מן המחקר עולה גם כי בצמתיים הנוספים שניתן לתעדף בהם קידום של הצעת חוק אחת על פני אחרת – לדוגמה: העברת טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה; החלטת ועדת השרים על אישור טיוטת החוק; וההחלטה אם ומתי להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת לקראת הקריאה הראשונה – לא מתקיים תהליך סדור של תיעודף. היעדר תיעודף עשוי לתרום להיווצרות תקופות המתנה בהליך החקיקה של הצעות החוק בכנסת. דומה כי אפשר למנוע את ההמתנה באמצעות תיעודף מוקדם במהלך עבודת המטה על הצעת החוק בממשלה ואישורה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

לכאורה, ניתן להציע במסגרת קידום תיעודף זה קביעה של תוכנית חקיקה ממשלתית שנתית, אלא שתוכנית כזו אינה פתרון חף מבעיות. במסגרת קביעת תוכנית חקיקה שנתית יש לתת את הדעת לאיזון הרצוי בין מידת העצמאות של כל אחד מהשרים לבין מידת הריכוזיות של הממשלה בתכנון המדיניות של כל משרד. לתוכנית כזו – אף שהיא תוכל להקל על הכנסת וועדותיה בהיערכות מראש לחקיקה שבה תתבקש לדון במהלך שנת העבודה – יהיו השלכות על מידת העצמאות של משרדי הממשלה. יתר על כן, תוכנית כזו תשפיע על יכולתם של גורמי המקצוע והמשפט בכל משרד ומשרד ליזום חקיקה בתחומי מומחיותם.

לפיכך ייתכן כי תכלול החקיקה בממשלה, שלא כמו קביעת תוכנית חקיקה ריכוזית, עשוי להיות פתרון הולם יותר. באופן הזה ייוותר שיקול דעת בידי השר



הממונה, על פי המלצת גורמי המקצוע והמשפט במשרד, בקידום המדיניות הרצויה, אך תתאפשר ראייה ממשלתית כוללת של הליכי החקיקה הצפויים. הדבר יתרום גם ליכולתם של משרד המשפטים ושל משרד האוצר להיערך לקראת מתן חוות דעת מתאימות בנוגע לחקיקה שהמשרד מבקש לקדם. ועדות הכנסת והמליאה יוכלו גם הן להיערך טוב יותר לחקיקה שתקודם במהלך שנה מסוימת (או תקופה אחרת, ארוכה יותר). יש לציין כי לאחרונה, בדוח החקיקה של מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, נכתב כי החלה עבודת מטה על תוכנית חקיקה ממשלתית שנתית.<sup>118</sup>

## המלצות

### א. כדי לתכלל את עבודת החקיקה של הממשלה מומלץ:

- (1) להעביר את תוכנית החקיקה הצפויה השנתית, כפי שהיא נקבעת בעת קביעת תוכניות העבודה במשרד, למחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים;
- (2) לכלול, ביחס לכל הצעת חוק, הערכה בדבר משך עבודת המטה הצפוי שלה, וכן מועדים משוערים שבהם יתבקשו המשרדים השונים, ובהם מחלקת ייעוץ וחקיקה, למסור את הערותיהם;
- (3) בהתאם לתפיסה הקולגיאלית בעבודת הממשלה ועל פי המומחיות המקצועית של משרדי הממשלה השונים – חוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה תשמש המלצה. היא לא תחליף את שיקול הדעת של המשרד הממשלתי בעניין תחילת עבודת המטה על הצעות החוק מטעם המשרד;<sup>119</sup>
- (4) העברת התוכנית השנתית תיעשה בידי היועץ המשפטי של המשרד, שמרכז כיום את עבודת החקיקה במשרד והוא בעל הסמכות להפיץ תזכירי חוק לאחר שהשר נתן את אישורו לעשות כן;

<sup>118</sup> ראו משרד המשפטים "דוח החקיקה הממשלתי" 1 (דצמבר 2019). התחקות אחר תהליך ההכנה של הצעות החוק בממשלה העלתה כי גם בשנת 2018 נעשה ניסיון לתכלל את החקיקה הממשלתית השנתית, אלא שזו נקטעה עם יציאת הכנסת לשלוש מערכות בחירות.

<sup>119</sup> על מודלים שונים של עבודת הקבינט ראו לעיל ה"ש 45.

(5) מומלץ שכל משרד יערוך מעקב אחר הסיבות שבגינן תזכיר חקיקה ממשלתית אינו מונח על שולחן הכנסת או אינו מאושר בקריאה שלישית.<sup>120</sup> באופן הזה יהיה אפשר לעקוב טוב יותר אחר ניהול משאבי החקיקה במשרד, ובמידת הצורך לקבוע קריטריונים נוקשים יותר לתחילת עבודת המטה על הצעות החוק. במקרה כזה יש להביא בחשבון כי ייתכנו מצבים שבהם קידום הכנת הצעת חוק בממשלה לא נועד מלכתחילה להסתיים בחקיקה אלא לקדם דיון ציבורי, לנהל משא ומתן עם משרדי ממשלה שונים בקביעת מדיניות הממשלה בנושא מסוים וכיו"ב.

(6) בהתחשב בכך שיש תקופות המתנה בין אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה לבין סיום דיוני הוועדה ובין סיום דיוני הוועדה לבין אישורה בקריאה שלישית, מומלץ לבחון את הסיבות שבגינן יש תקופות המתנה כאלה. האם הדיון בהצעת החוק מתעכב משום שמכסת שעות הדיונים בוועדה מלאה או מפני שהממשלה או המשרד הממשלתי החליטו להשהות את קידום הצעת החוק מטעמי מדיניות? האם ייתכן שבתקופה זו הדיון בהצעת החוק מושהה גכדי להגיע להסכמות על ההסדרים שייקבעו בו? ואם החליטו על השהיית הדיון בהצעת החוק – האם אפשר היה לצפות זאת מראש ולתעדף, בהתאם לכך, את עבודת המטה על הצעת החוק בממשלה?

(7) בעת עריכת תוכנית החקיקה של המשרד מומלץ להביא בחשבון את הממצאים העולים ממחקר זה, ובהם:

- א. אורך הצעת החוק בעמודים;
- ב. היקפי החקיקה בוועדה המיועדת לטפל בהצעת החוק בכנסת: האם מדובר בוועדה שבה היקף חקיקה גדול או בוועדה שבה היקף חקיקה קטן;
- ג. מורכבותה של הצעת החוק והשאלה אם הופעל בעניינה תהליך RIA אם לאו, ובכלל זה השאלה אם יש צורך דווקא בתיקון חקיקתי או בחקיקת חוק חדש על מנת להוציא לפועל את מדיניות המשרד;

120 מעקב אחר מספר הצעות החוק שעבודת המטה עליהן לא הושלמה מתקיים כבר כיום. לפי דוח החקיקה, 2017, של משרד המשפטים, שיעור הצעות החוק הממשלתיות שתהליך חקיקתן הושלם היה כ-80% בשנים 2013-2015. בשנות כהונתה של הכנסת ה-20, מאז שנת 2015, חלה ירידה של כ-3% בשיעור זה. ראו דוח החקיקה, 2017, לעיל ה"ש 40, בעמ' 19.

כל אלו בהמשך למחקרי המשך איכותניים בשאלה אם מספר העמודים בהצעת חוק הוא מנבא של מורכבותה.

(8) עדכונים על יישום תוכניות החקיקה המשרדיות, ובעקבות זאת תוכנית החקיקה הממשלתית, יוצגו למשרדי הממשלה, לכנסת ולציבור הרחב באתר משרד המשפטים באופן זמין ושקוף – למשל, באמצעות דיגיטציה שתרכז נתונים על השלב בעבודת המטה שבו נמצאות הצעות החוק הממשלתיות למיניהן. נכון למועד כתיבת שורות אלה החלה עבודת מטה על תהליך מסוג זה במשרד המשפטים. בהקשר זה מוצע להציג נתונים על מגוון נושאים: הצעות החוק שנמצאות בשלב שלפני תחילת עבודת המטה בענייני; גורמי המטה ומשרדי הממשלה שסיימו את עבודתם בעניין הצעת החוק; טיטוט חוק שתהליך ההכנה שלהן הסתיים וניתן להעבירן לוועדת השרים לענייני חקיקה; טיטוט החוק שממתינות לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה; והצעות החוק שמונחות על שולחן הכנסת וממתינות לקריאה ראשונה. הסמכות לאשר את הנחת הצעת החוק תיוותר בידי ועדת השרים לענייני חקיקה, בהתבסס על תוכנית החקיקה הממשלתית השנתית שהובאה לפנייה.

(9) מכיוון שוועדת השרים לענייני חקיקה היא הפורום המוסמך לקבוע אילו הצעות חוק יונחו על שולחן הכנסת, מומלץ להותיר את הסמכות לעשות כן בידי ועדה זו. עם זאת, מומלץ להבנות את שיקול דעתה של הוועדה, למשל באשר לדרכים שעליה להגיע להחלטה, כך שעומק הדיון בה לא יושפע ממדיניותו של שר משפטים מסוים. נושא הבניית שיקול דעתה של הוועדה חורג מהיקפו של מחקר זה.

(10) מחלקת ייעוץ וחקיקה תביא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה את תכולת החקיקה הממשלתית, כפי שהוא יעלה מתוכניות העבודה של המשרדים השונים, והוועדה תודיע ככל האפשר מראש, אילו הצעות חוק היא מתעתדת להניח על שולחן הכנסת.

מובן כי משיקולים של הפרדת רשויות ופיקוח הכנסת על הממשלה, יושב ראש הכנסת מוסמך שלא להעלות לדיון הצעת חוק ממשלתית בנושא מסוים, גם אם קדימותה מתועדפת על ידי הממשלה. עם זאת, הצגת תוכנית עבודה ממשלתית שנתית לפני יושב ראש הכנסת תאפשר לו, לחברי הכנסת ולעובדי הכנסת לראות את סדרי העדיפויות של הממשלה בקידום חקיקה. באופן הזה יוכלו ועדות

הכנסת ועובדי הכנסת – בייעוץ המשפטי ובמרכז המחקר והמידע של הכנסת, להיערך טוב יותר לדיונים של ועדות הכנסת בהצעות החוק הממשלתיות.

אשר לכנסת: מן הממצאים עולה כי היא בהחלט פועלת באופן שוטף ובשגרה כמאשרת חוקים שמקורם ביוזמה ממשלתית. ואולם שיטת הדיון של הכנסת בהצעות החוק הממשלתיות – הן בוועדות והן במליאה – נקטעת בפרקי זמן של המתנה ולכן אינה רצופה. ב-90% מהצעות החוק הממשלתיות השלבים הארוכים ביותר בהליך החקיקה הם המתנה לתחילת דיוני הוועדה בהצעה או לאישורה במליאה. תקופות המתנה אלה פוגמות ביכולתה של הכנסת לקיים דיון יעיל בהצעות החוק הממשלתיות.

מובן כי הכנסת אינה מחויבת כמובן לטפל דווקא בהצעות חוק ממשלתיות קודם להצעות חוק אחרות. עם זאת, אם הכנסת והממשלה מעוניינות לקדם בעילות חקיקה ממשלתית, כי אז היעדר תכלול של עבודה זו פוגם ביכולת להגשים מטרה זו, ולפיכך פוגם באינטרס הציבורי שהחקיקה מבקשת לקדם. היעדר התכלול עלול גם לעכב קידום חקיקת משנה וקביעת רגולציה בתחום, שייתכן שיהפכו לבלתי רלוונטיות.

### **ב. כדי להתמודד עם תופעות אלה בהליך החקיקה בכנסת מומלץ:**

(1) אם יתקיים תכלול חקיקה ממשלתית שיוצג באתר משרד המשפטים, מומלץ לקבוע מראש מועדים רצופים, ככל האפשר, לדיונים בהצעות חוק ממשלתיות מורכבות. מובן כי משיקולים של הפרדת רשויות ושל דיון מעמיק בהצעות החוק אין בכך משום המלצה להמשיך את הדיון כאשר מתגלעות מחלוקות מהותיות בין הצדדים.

(2) בהתבסס על תכלול החקיקה הממשלתית, כפי שהוא יוצג באתר משרד המשפטים, מומלץ לשקול לקבוע דיונים בהצעות חוק בנושאים ובתחומים משיקים במועדים סמוכים (לדוגמה, לקבוע בוועדת הכלכלה פרק זמן מסוים לדיונים בחקיקה בתחום החקלאות, בתחום התחבורה או בתחום הגנת הצרכן). הדבר יאפשר התמקצעות רבה יותר של חברי הכנסת בתחומים ספציפיים, ראייה תשתיתית של הרפורמות הצפויות בתחומים שונים ויעול העבודה של חברי הכנסת מול נציגי הממשלה המופיעים לפני הוועדה.

(3) יש להחליט כי בעת קביעת התיעדוף לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות יובאו בחשבון גם שיקולים של העמסת יתר על הלשכה המשפטית של הכנסת ועל מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שכן פנייתם המקצועית משפיעה על איכות הדיון בהצעות החוק הממשלתיות. שיקולי העומס נעשים במקרים מסוימים כבר היום.

(4) יש לשקול קביעת מכסות של הצעות חוק ממשלתיות שניתן לדון בהן בכל כנס של הכנסת. הואיל וימי הדיונים של ועדות הכנסת ידועים מראש בדרך כלל, ולפיכך ניתן להעריך כמה שעות דיונים עומדות לרשות ועדה בכל כנס של הכנסת, ומכיוון שמשך הדיונים החציוני, כפי שעלה ממחקר זה, הוא יום אחד – ניתן לקבוע מראש מכסה של הצעות חוק שכל ועדה תדון בהן מטעם כל משרד, ובהתאם לכך משרדי הממשלה יתעדפו את עבודת המטה על הצעות החוק הממשלתיות. קביעת המכסה תתחשב במורכבות של תוכן ההצעה, באורכה בעמודים ובשאלה כמה ימי דיונים היא תצריך. מאחר שהכנסת דנה גם בהצעות חוק מטעם ועדותיה וגם בחקיקה פרטית נרחבת ביותר, שינוי מסוג קביעת מכסות יחייב חשיבה מחדש גם על היקפי החקיקה הפרטית. כאמור, הרפורמה הנדרשת בחקיקה הפרטית, אם היא נדרשת, לא נמצאת במוקד מחקר זה.

(5) בשל העלייה החדה בכנסת ה־20 במספר הוועדות המשותפות ובמספר הוועדות לעניין מסוים, מומלץ לציין באופן ברור בעת הקמת ועדה מסוג זה את הסיבה להקמתה ואת הסיבות שבגינן הדיון בה עדיף מדיון בוועדה קבועה של הכנסת. בהקשר זה יש לבחון אם אין בהקמה של ועדות אלה משום החלשת יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ובפרט החלשת כוחה של האופוזיציה.

(6) מומלץ לציין גם את הסיבות לצירוף של חברי הוועדות הקבועות שנקבעו לכך. באופן הזה ניתן יהיה לבחון, לאורך זמן, אם השימוש בשיטה של דיון בוועדות לעניין מסוים או בוועדות משותפות נחוץ, או שמא מטעמי מקצועיות ניתן להותיר את הדיון בידיה של ועדה קבועה.

### ח ק י ק ת ה ה ס ד ר י ם

לכאורה, הממצאים בעניין חקיקה רגילה, שלפיהם השלב הארוך ביותר בהליך החקיקה הממשלתית הוא המתנה לתחילת דיוני הוועדה, עשויים ללמד שהכנסת שרויה בפעילות מלאה של דיוני הוועדה גם בחקיקת שגרה, ולא רק בחקיקת ההסדרים. אם זה אכן המצב, אזי לא מפתיע כי לדיונים בהצעת

חוק ההסדרים יש מאפיינים דומים לאלה של חקיקה שגרתית: הצעת חוק ההסדרים "מנצלת" לתקופה קצובה את מלוא משאביה של הכנסת לשם הדיון בה, משאבים שבשגרה מנוצלים במלואם על ידי מגוון של הצעות חוק אחרות בנושאים שונים. משמע, זהו דפוס השימוש של הכנסת במשאביה כאשר היא בפעילות מלאה, בין שמדובר בדיון בהצעת חוק ההסדרים ובין שאין מדובר בו.

עם זאת, כאמור, חקיקת ההסדרים מסובכת יותר, שכן היא כוללת מדיניות פיסקלית מורכבת ברובה. לכן יום אחד של דיונים אכן עשוי להספיק להצעת חוק "שגרתית", אבל לא בטוח כלל שהוא מספיק לחקיקת הסדרים. במובן זה אופן הדיון בהצעת חוק ההסדרים והאישור שלה פוגמים ביכולתה של הכנסת לנהל דיון מהותי מקצועי.

אומנם בשנים האחרונות חל שינוי בהכנה של הצעת חוק ההסדרים; עבודת המטה בעניינה נעשית לא רק במשרד האוצר אלא גם מתוך שיתוף מסוים של משרדי הממשלה, וכאמור הצעת החוק מפוצלת לשתי הצעות חוק נפרדות: פיסקלית ולא-פיסקלית. עם זאת, הרוב המוחלט של עבודת ההכנה על הצעת החוק עדיין נעשה במשרד האוצר ומתוך שיתוף חלקי של משרדי הממשלה האחרים. נוסף על כך שתי הצעות החוק כוללות קשת עצומה של נושאים, ולכן קשה לחברי הכנסת לא רק להבין את כל חלקיהן אלא גם לתת בעניינים ביקורת מקצועית ועניינית. לבסוף, הדיון בשתייהן עדיין כפוף ללוח זמנים נוקשה.

### כדי להתמודד עם תופעות אלה בהליך של חקיקת ההסדרים מומלץ

(1) להמשיך את המגמה של שיתוף משרדי הממשלה השונים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בשלבים מוקדמים יותר של תהליך ההכנה של הצעת החוק במשרד האוצר.

(2) לכלול בהצעת החוק רק חקיקה פיסקלית הכרחית לשם יישום מדיניות התקציב במועד קבלת התקציב.

(3) לכלול נושאים שאינם פיסקליים בחקיקה שגרתית שנדונה בוועדות הכנסת השונות, שאינה כפופה לסד הזמנים הנוקשה של אישור התקציב ושעבודת המטה עליה תתוכלל כעבודה על הצעת חוק ממשלתית שגרתית.

(4) להגדיר מראש אילו פרקים (או סעיפים) נחשבים למורכבים יותר מבחינת הטיפול המקצועי שהם מצריכים ולקבוע להם מראש פרק זמן ארוך יותר של דיונים – בלי לגרוע מסמכותם של ראשי הוועדות להשהות את הדיון בחלקים מסוימים של הצעת החוק השנויים במחלוקת מהותית.

(5) לשקול להאריך מראש באופן רשמי וקבוע את שעות הדיונים בוועדות הכנסת בתקופת הדיונים בהצעת חוק ההסדרים.

(6) לוודא כי הנושאים שנותרו לדיון בוועדת הכספים אכן נמצאים, בשגרה, בתחומי מומחיותה.

### המלצות למחקרי המשך

באשר לדרך עבודתן של הוועדות הקבועות מתעוררות גם שאלות הראויות למחקר נפרד. בהקשר זה מומלץ:

(1) ממצאי המחקר מלמדים, כאמור, על חוסר איזון בין ועדות הכנסת מבחינת היקף טיפולן בהצעות חוק ממשלתיות. יתרה מזו, תחומי העיסוק של הוועדות והרכבן הם שריד מן העבר במידה רבה ואינם חופפים במלואם את תחומי העיסוק של משרדי הממשלה.<sup>121</sup> לפיכך דומה כי נדרש מחקר המשך בנושא הרפורמה בתחומי העיסוק של הוועדות, הרכבן ומספר החברים בהן. במחקר זה יהיה צריך להביא בחשבון את היקפי החקיקה של הצעות החוק הפרטיות וההצעות מטעם ועדה בכנסת, וכן את התפקידים הנוספים של ועדות הכנסת – אישור חקיקת משנה במקרים הנדרשים, פיקוח על עבודת הממשלה וקיום דיון ציבורי.

(2) בהסתמך על ממצאי המחקר הנוכחי – שלפיהם משך הזמן החציוני של דיון בהצעות חוק שאורכן עד 10 עמודים הוא יום אחד – מומלץ לבחון את מורכבות ההסדרים הקבועים בהצעת החוק על מנת לבדוק את ההתאמה בין מידת מורכבותה לבין משך דיוני הוועדה בה. באופן הזה יהיה אפשר לנסח הערכה מפורטת לשאלה אם ועדות הכנסת ממלאות את תפקידן המקצועי בדיון

121 על קביעת תחומי מומחיותן של הוועדות בתקנון הכנסת כפי שאושר לראשונה במלואו בשנת 1959 ראו פרק 3.3 לעיל.

בהצעות החוק המובאות לפניו. ממצאים נוספים אלה עשויים גם ללמד על חלק מהגורמים לתקופות ההמתנה, למשל אם משך תקופות ההמתנה לקראת דיוני הוועדה נובע ממורכבות ההסדרים בהצעת החוק.

(3) לנוכח ממצאי המחקר בעניין תקופות ההמתנה בין אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה לבין תחילת דיוני הוועדה בה ובין סיום דיוני הוועדה לבין אישורה בקריאה שלישית – מומלץ לבחון את הסיבות להיווצרות תקופות המתנה אלה בתוך הכנסת עצמה. האם תקופות אלה נובעות מעומס על ועדות הכנסת? האם הן נגרמות מן המורכבות של תוכן הצעת החוק? האם משיקולים פוליטיים? האם בשל עומס על הלשכה המשפטית? האם מסיבות אחרות?



מחקר זה ביקש להרחיב את נקודת המבט הבוחנת את הליך אישורן של הצעות חוק ממשלתיות בכנסת ולעשות מיפוי ראשוני לאופן ניהולו והתנהלותו של הליך זה כיום. מתוך ההבנה שהתרחש שינוי ביחסי הכוחות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בהליך החקיקה, שינוי שהתוצאה שלו היא דומיננטיות ממשלתית בהליך זה, המחקר ביקש לעמוד על הממשק שבין תהליך הכנתן של הצעות חוק ממשלתיות בממשלה לבין אישורן בקריאה שלישית בכנסת.

ממצאי המחקר מלמדים כי אף שקיימים רכיבים שיטתיים מסוימים של תיעודך בעת ההחלטה איזו הצעת חוק לקדם, עדיין, בדרך ככלל, אין מדובר בממשק שיטתי ומתכלל, כי אם ברצף של נקודות מפגש. הדבר מלמד על הצורך בראייה מתכללת של תהליך הכנתה ואישורה של הצעת החוק לפי סדרי עדיפויות ברורים, למן המועד שמתקבלת בו החלטה על קידום עבודת מטה על הצעת החוק ועד לשלב שבו היא מאושרת בקריאה שלישית בכנסת.

מהמחקר עולה כי מתבקש להמשיך ולחקור את עבודת המטה במשרדי הממשלה בהכנת הצעות החוק הממשלתיות ובתהליך קבלת ההחלטות והתיעודך במקרים אלה. כמו כן יש לבדוק את הצורך בכלי ניהול חדשים לתהליך ההכנה של הצעות החוק הממשלתיות ואישורן בממשלה קודם להנחתן על שולחן הכנסת. אשר לעבודת החקיקה של הממשלה – אין בנמצא בסיס נתונים שיכול לאפשר בחינה עמוקה יותר שלה. יש לקוות שהתהליכים הנוהגים היום ליצירת מאגר נתונים זה יאפשרו זאת. התחקות אחר תהליכי העבודה בממשלה תוכל לתרום לאיזון ביחסי הכוחות בין שתי הרשויות בהליך החקיקה.

ועוד: בשנים האחרונות היקף החקיקה שמקורה ביוזמה של הממשלה הוא כ-50% מכלל החקיקה המתקבלת בכנסת. בה בעת הכנסת מאשרת היקפים ניכרים של חקיקה פרטית, דהיינו חקיקה שמקורה ביוזמה של חברי כנסת. יתרה מזו, חקיקה פרטית נתונה לתהליך מורכב יותר מזה של חקיקה ממשלתית, ולפיכך היא מעסיקה את ועדות הכנסת ואת המליאה בשלבים מוקדמים יותר של הליך החקיקה, עוד טרם הקריאה הראשונה. מחקר המשך על עבודת החקיקה הפרטית בכנסת יכול להשלים את התמונה בנוגע לטיובם של הליכי החקיקה בכנסת הן מבחינת דיוני הוועדות והמליאה בהצעות החוק והן מבחינת זמני ההמתנה בשלבים שונים של התהליך. עם זאת הוא אינו מייתר את הצורך המהותי בעת שינוי מדיניות, אם באמצעות הצעת חוק ואם לאו, לקבוע סדרי עדיפויות ברורים בקידום מדיניות זו גם בתהליך ההכנה של הצעת החוק וגם בהליך של אישורה.

## בחינת הנתונים

כאמור בפרק 5.1, הנתונים במחקר זה מוצגים בשיטה של אחוזונים. הבחירה בשיטת הצגה זו נעשתה לאחר חישוב ראשוני של ממוצע משכי הדיון בהצעות החוק. התוצאות שהתקבלו הובילו למסקנה שחישוב הממוצע אינו המדד היעיל לבחינת משכי החקיקה בכנסת בשל סטיות התקן הגדולות שהתקבלו בחישובים אלה. להלן מוצגים, למשל, הממוצעים וסטיות התקן שהתקבלו בדיון בהצעות חוק בכנסת ה-16 ב־5 ועדות קבועות.

### לוח נ-1

ממוצעים וסטיות תקן בשלבי החקיקה בוועדות הכנסת,  
כנסת 16 (2003-2006)

ממוצע וסטיית תקן*					ועדת:
הפנים והגנת הסביבה	העבודה, הרווחה והבריאות	הכספים	הכלכלה	החוקה, חוק ומשפט	
1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	שלב 1
20 (44)	50 (55)	40 (63)	35 (31)	45 (53)	שלב 2
26 (55)	11 (24)	31 (63)	50 (56)	25 (61)	שלב 3
16 (34)	21 (9)	28 (51)	35 (51)	16 (14)	שלב 4
54 (81)	82 (65)	92 (105)	115 (79)	88 (97)	שלב 1-4
21	17	38	20	34	מספר החוקים

\* סטיית התקן בסוגריים.

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

מובן, אם כן, כי אם הממוצע שהתקבל למשך הדיון בוועדה בהצעת חוק בוועדת החוקה, חוק ומשפט בשלב של דיוני הוועדה (שלב 3) הוא 25 ימים אך סטיית התקן היא 61 ימים – אי־אפשר לקבל באמצעות הצגת הממוצע תמונת מצב מהימנה של משכו של שלב זה בכנסת. סטיות תקן דומות התקבלו גם בשלבים 2 ו־4 בהליך החקיקה.

כיוון שכך, המרתני את משכי החקיקה הממוצעים במשכי החקיקה בחלוקה לאחוזונים – בחנתי את משך החקיקה החציוני (כלומר זה שמייצג 50% מהצעות החוק), את אחוזון 80 (שמייצג 30% נוספים מהצעות החוק) ואת אחוזון 90 (שמייצג עוד 10% מהצעות החוק).

בחירה זו הרחיבה את מספר החוקים הכלולים במאגר הממשלתי שבבסיס המחקר. במקרה של חישוב ממוצעים, מספר החוקים במאגר היה קטן יותר בגלל הצורך להוציא ממנו חקיקה שמשכה ארוך במידה חריגה, למשל בשל מיזוגים או פיצולים רבים עם חקיקה אחרת,<sup>1</sup> וכן חקיקה שהוחל עליה דין רציפות, כלומר חקיקה שנמשכה שתי כנסות.<sup>2</sup> בשיטה של חישוב ממוצעים, אם

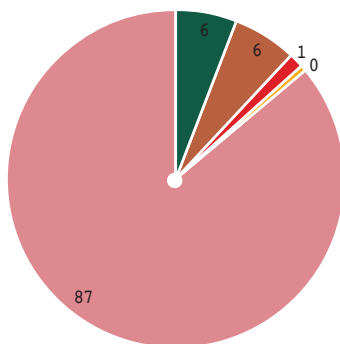
1 לשם כך נשאבה ממאגר החקיקה הלאומי רשימה של הצעות חוק שסומן לגביהן שהן עברו מיזוג או פיצול. התקבלה רשימה של 1,786 הצעות חוק. מקצתן הצעות חוק פרטיות שמוזגו לתוך ממשלתיות; מקצתן הצעות חוק הסדרים שפוצלו ומוזגו על מנת לדון בהן; מקצתן הצעות חוק ממשלתיות שמוזגו עם הצעות חוק ממשלתיות אחרות. בסך הכול צומצם המאגר הממשלתי בדרך זו ב־317 הצעות חוק. על אפשרות של מיזוג הצעת חוק פרטית עם ממשלתית, או פרטית עם פרטית, ראו ה"ש 70 לעיל.

2 כאמור, בשני המקרים – גם של חישוב אחוזונים וגם של חישוב ממוצע – הוצאתי לצורך המחקר מהמאגר חקיקה שהנתונים עליה היו משובשים וכן חקיקת הסדרים, שאותה בחנתי בנפרד. לפי חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, החשנ"ג-1993, אם הצעת חוק התקבלה בקריאה ראשונה, ואם קודם שהושלמה חקיקתה התפזרה הכנסת שדנה בה, ניתן להחיל על הצעת חוק זו דין רציפות כך שהדיונים בה יחדשו בכנסת שלאחר מכן כאילו היא התקבלה בקריאה ראשונה בכנסת החדשה. ראו בעניין זה ריבי וייל, "רציפות בחקיקה במבחן הביקורת" עיוני משפט 563 (2016). מתודולוגית, בדיקת הרציפות נעשתה ידנית. בשלב הראשון הצעות חוק שנכתב בעניינן במאגר שהוחל עליהן דין רציפות חויגו ככאלה גם במאגר הממשלתי. בשלב השני בדקתי חוקים שמשך החקיקה שלהם עלה על 5 שנים, לפי המספר המזהה של הצעת החוק בדף הצעת החוק במאגר החקיקה הלאומי. אשר להצעות חוק שהליך חקיקתן נמשך זמן רב – שלכאורה נדונו ביותר מכנסת אחת, אך לא כללו במאגר החקיקה הלאומי סימון של "רציפות" – בדקתי את תאריכי הדיון בהצעה המופיעים במאגר החקיקה הלאומי לעומת מועדי כהונתה של כל

כן, מאגר הנתונים שעליו נסמכים ממצאי המחקר היה מונה 3,874 חוקים, כפי שמוצג בתרשים שלהלן.

**תרשים נ-1**

**פילוח מאגר החוקים לשם חישוב ממוצע, כנסות 1-20 (1949-2018; %)**



- רציפות
- מיזוג/פיצול
- הסדרים
- נחונים משובשים
- חוקים לבדיקה

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

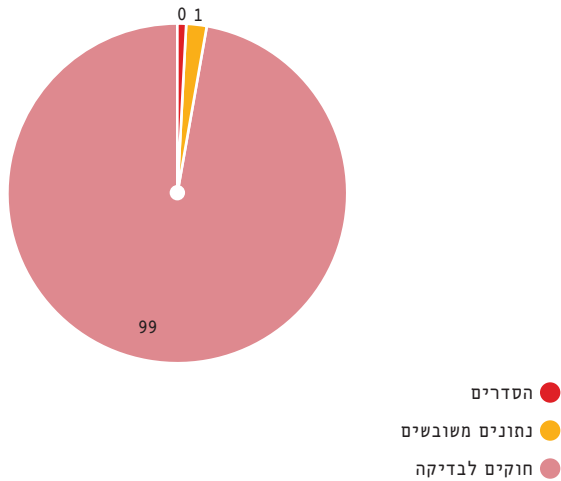
לעומת זאת, בחינת הנתונים בשיטה של הצעת אחוזונים אפשרה להרכיב מאגר הכולל מספר רב יותר של חוקים. היא ייתרה את הצורך להוציא מתוך המאגר חקיקה שמשכי הזמן שלה ארוכים באופן חריג, למשל בשל החלת דין רציפות או בשל מיזוגים ופיצולים רבים, משום שאלה, היות שהם חריגים, הופיעו

---

כנסת. אם לא הייתה התאמה, כלומר תאריכי הדיון בהצעת החוק חצו שתי כנסות, הצעת החוק סומנה כאילו הוחל עליה דין רציפות. למועדי כהונת הכנסות השונות ראו באתר הכנסת.

באחוזון 90. לפיכך בסיס הנתונים של חקיקה ממשלתית שאינה חקיקת הסדרים עומד על 4,494 חוקים, כמוצג בתרשים הבא, שמובא כאן בשנית.

**תרשים נ-2**  
**התפלגות חוקים לבדיקה, כנסות 1-20 (1949-2018)**



מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

## איתור חקיקת ההסדרים ואופן ניתוחה

איתור הצעות חוק מסוג הסדרים נעשה באמצעות זיהוי כל הצעות החוק שבשמן מופיעות המילים "הסדרים", "תוכנית כלכלית", "התייעלות כלכלית" או "ייצוב המשק". קבוצת החוקים שהתקבלה אומתה מול כל אחד מהנוסחים של חוקים אלה. בסופו של דבר התקבלה קבוצה של 36 חוקים שנחקקו כחוק הסדרים בתקופה הסמוכה לאישור חוק התקציב. עליהם נערך הניתוח במחקר זה, המציג את הנתונים הנוגעים לחקיקת ההסדרים בפרק 1.6 לעיל.

בדומה למקרה של חקיקה רגילה, גם בחקיקת ההסדרים קיימים נתונים על מועדי הדיון של הוועדות בהצעות החוק רק מהכנסת ה-16 ואילך. בין הכנסת ה-16 לכנסת ה-20 התקבלו 14 חוקי הסדרים. לגביהם איתרתי נתונים מלאים של החלטות ועדת הכנסת בעניין פיצול פרקים מתוכם כך שהם יידונו בוועדות שאינן ועדת הכספים. מדובר בנתונים של 8 הצעות חוק הסדרים: כל 4 ההצעות שנדונו בכנסת ה-20, 2 מתוך 4 ההצעות שנדונו בכנסת ה-18, וכן 2 מתוך 4 ההצעות החוק שנדונו בכנסת ה-17. אשר לאותם פרקים או סעיפים חישבתי את משך זמן הדיונים לפי מספר הימים שחלפו בין מועד הישיבה הראשונה שדנה בפרק או בסעיף לבין מועד הישיבה האחרונה בעניין.<sup>3</sup>

נתונים אלה, יש לציין, כוללים את כל הפרקים או הסעיפים שהועברו לדיון בוועדות הכנסת השונות כחלק מהצעת חוק ההסדרים אף אם בסופו של דבר החליטה ועדה כלשהי לגבי פרק או סעיף מסוים כי יש לפצלו מתוך הצעת חוק ההסדרים כך שהוא לא נכלל בנוסח החוק הסופי שאושר בקריאה שנייה ושלישית. פרקים או סעיפים מסוג זה, שפוצלו בעת הדיון בוועדות השונות, רלוונטיים

3 יוער כי מתוך משכי הדיון החרגתי את הנתונים של משך הדיון בסעיף 1 של הצעות חוק ההסדרים, הלא הוא סעיף המטרה. מן הנתונים עלה כי משך הדיונים בסעיף זה מוטה. כלומר, מועד תחילת הדיונים בו נספר כך שהוא יום הדיונים הראשון בהצעת חוק ההסדרים בוועדת הכספים, ויום הדיון האחרון בו הוא יום אישור הצעת חוק ההסדרים בוועדת הכספים לקראת הקריאה השנייה והשלישית במליאה. כלומר – לפי הנתונים, הדיונים בסעיף של מטרת החוק נמשכים כחודש וחצי, אף שמדובר בסעיף שאורכו שורות ספורות, שאין בעניינו מחלוקת ושהוא לא נדון בפועל במשך תקופה זו אלא רק במועד אישור החוק בוועדת הכספים לקראת הקריאה השנייה והשלישית במליאה.

לבחינת העבודה של ועדות הכנסת בתקופת אישור הצעת חוק ההסדרים, שכן הם כוללים נתונים על היקף המשאבים שוועדות הכנסת מקדישות לדיון בהצעת חוק ההסדרים המובאת לפני הכנסת. אוסיף כי הנתונים אינם כוללים פרקים או סעיפים שעל פי צולם מתוך חוק ההסדרים הוחלט טרם חלוקת הפרקים או הסעיפים לדיון בוועדות.

כדי לאתר את משכי הדיון של ועדות הכנסת בפרקים (או בסעיפים) שהועברו לטיפולן מתוך חוק ההסדרים נשאבו ממאגר החקיקה הלאומי תאריכי הדיון בהם בוועדות השונות. לצורך אימות הנתונים שהתקבלו בדקתי את הפרוטוקולים המצורפים לישיבות אלה במאגר. כמו כן, כדי לנסות לעמוד על איכותו של הדיון שקיימו הוועדות בפרקים שהועברו לטיפולן, חישבתי את משכו של כל אחד מהדיונים לפי שעת ההתחלה ושעת הסיום שלו כפי שהן מופיעות בכל אחד מן הפרוטוקולים.<sup>4</sup>

במקרה שהתקיים בחוקים אלה יותר מדיון אחד בוועדה והליך החקיקה במאגר מופיע ככזה שנמשך כמה ימים, בחנתי את פרוטוקול הדיון האחרון בכל פרק. שתי סיבות היו לי לכך: כדי לוודא שדיוני הוועדה אכן הסתיימו במועד זה; וכדי לעמוד על טיב הדיון, שכן מצב שבו הנתונים במאגר הממשלתי מראים כי דיוני הוועדה התפרשו על פני ימים אחדים לא בהכרח מלמד כי הדיון האחרון היה מהותי. אומנם ייתכן שהדיון האחרון בוועדה כלל דיון עקרוני בתוכן הסעיפים או שמיעת חוות דעת מומחים, אולם ייתכן גם שהוא כלל דיון בבקשות של חברי הכנסת לחדש את הדיונים, והבקשות נדחו באופן טכני בלבד, ללא דיון בתוכן הסעיף. מצב דברים זה יכול להתקיים למשל במקרה של בקשה לדיון מחדש

4 במקרים מסוימים כמה דיונים שהתקיימו בזה אחר זה באותו יום ובאותה ועדה צורפו על ידי מחלקת הפרוטוקולים של הכנסת לפרוטוקול אחד שיש לו שעת התחלה אחת ושעת סיום אחת אף שמדובר ביום דיונים שלם (למשל, יום שהדיונים בו החלו ב-10:00 והסתיימו ב-21:00 ואשר במהלכו נדונו פרקים שונים בהצעת חוק ההסדרים). לכאורה, אם לא היו מאחדים את הדיונים, כל אחד מהם היה נחשב לדיון נפרד עם שעת התחלה ושעת סיום משלו. במקרה כזה, בהיעדר אפשרות לבודד את משך הדיון בכל פרק ופרק, גם בהצלבה עם לוח הזמנים של ישיבות הוועדה כפי שפורסם במקור, חישבתי את משך הדיונים הכולל באותו יום לפי מספר הדקות של סך כל הדיונים, ולא לפי מספר הדקות של כל ישיבה.

שהגיש חבר כנסת לאחר סיום דיוני הוועדה בהצעת החוק, והבקשה נדחתה.<sup>5</sup> במקרה כזה, ייתכן שהדבר מעיד על כך שמשך הדיונים המהותיים בוועדה היה קצר ממשך תקופת הדיונים שהתקבלה במאגר.

בחינת הפרוטוקולים של הדיון האחרון בפרק (או בסעיף) שקיבלה ועדה לטיפול, במקרים שמשך הדיונים עלה על יום אחד, העלתה כי בכ-40% מהמקרים הדיון האחרון שהתקיים היה פרוצדורלי או טכני בעיקרו. דיון זה כלל הצבעה על בקשה לדיון מחדש שנדחתה ללא דיון לגופו של עניין בהצעת החוק, או החלטה על פיצול מתוך הצעת חוק ההסדרים. במקרים כאלה ניתן לומר כי למעשה משך דיוני הוועדות בפרקים (או בסעיפים) מתוך הצעת החוק היה קצר יותר, ולפיכך דומה יותר למשך הדיונים בוועדות בחקיקה רגילה.

ולבסוף, בניסיון לעמוד על ההבדלים באיכות הדיון בחקיקה ממשלתית שגרתית לעומת חקיקת ההסדרים חישבתי גם את משך הדיון בחקיקת ההסדרים לעומת מדגם אקראי מייצג של חקיקה שגרתית. החישוב נעשה לפי מועד התחלת הדיון ומועד סיומו, כפי שהם מופיעים בפרוטוקולים של הדיונים.

5 לכללים של הגשת בקשת דיון מחדש מצד חברי הכנסת ראו סעיף 115 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 22.



## משך הדיונים בוועדות בחקיקת ההסדרים ובחקיקה שגרתית

השוואת משך חקיקת ההסדרים לחקיקה ממשלתית שגרתית על פי מספר העמודים נבחנה במבחן Mann-Whitney, בעיבוד לוגריתמי של הנתונים, כפי שמוצג להלן.

### לוח נ-2

משך דיוני ועדה בחקיקת הסדרים ובחקיקה שגרתית: כנסות 16-20 בחקיקה שגרתית (2003-2018); כנסות 17-18, 20 בחקיקת הסדרים (2006-2013, 2015-2018)

מספר פרקים/ סעיפים/הצעות חוק	ממוצע	מכפלת ממוצע במספר פרקים/ סעיפים/הצעות חוק		
719	464.8	334177.5	חקיקה שגרתית	מספר העמודים
208	461.3	95950.5	חקיקת הסדרים	
927			סך הכול	
721	446.6	322021.0	חקיקה שגרתית	משך דיוני הוועדה
197	506.6	99800.0	חקיקת הסדרים	
918			סך הכול	

מקור: מאגר החקיקה ממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

ממצאים מלאים על משכי הדיונים בוועדה בהצעות חוק שגרתיות ובהצעות חוק הסדרים מוצגים להלן.

לוח נ-3

משך דיוני ועדה בחקיקת הסדרים ובחקיקה שגרתית: כנסות 16-20  
 בחקיקה שגרתית (2003-2018); כנסות 17-18, 20 בחקיקה הסדרים  
 (2006-2013, 2015-2018)

מספר עמודים	משך דיוני ועדה		
5.790	27.43	ממוצע	חקיקה שגרתית
745	721	מספר פרקים/סעיפים	
16.8649	60.439	סטיית תקן	
0.3	1	משך דיון מינימלי	
226.0	521	משך דיון מקסימלי	
2.000	1.00	חציון	
5.663	10.19	ממוצע	חקיקת הסדרים
208	197	מספר פרקים/סעיפים	
12.5826	10.490	סטיית תקן	
1.0	1	משך דיון מינימלי	
147.0	57	משך דיון מקסימלי	
2.000	7.00	חציון	
5.763	23.73	ממוצע	סך הכול
953	918	מספר פרקים/סעיפים	
16.0221	54.238	סטיית תקן	
0.3	1	משך דיון מינימלי	
226.0	521	משך דיון מקסימלי	
2.000	1.00	חציון	

מקור: מאגר החקיקה הממשלתי; עיבוד המחברת לנתונים.

## שינויים בשמות של ועדות

שם הוועדה	מכנסת	עד כנסת
העבודה	1	8
העבודה והרווחה	9	14
העבודה, הרווחה והבריאות	15	20
הפנים	1	7
הפנים ואיכות הסביבה	8	16
הפנים והגנת הסביבה	17	20
החינוך והתרבות	1	15
החינוך, התרבות והספורט	16	20
החוץ והביטחון	1	20
הכנסת	1	20
הכספים	1	20
הכלכלה	1	20
החוקה, חוק ומשפט	1	20
לענייני ביקורת המדינה	8	20
לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי	13	20
המדע והטכנולוגיה	14	20
העלייה, הקליטה והתפוצות	15	20

מקור: אתר הכנסת; עיבוד המחברת לנתונים.



**Policy Paper 147**

**THE INTERFACE BETWEEN  
THE GOVERNMENT AND  
THE KNESSET WITH REGARD  
TO GOVERNMENT BILLS**

---

Noa Kwartaz-Avraham

July 2020

Text Editors [Hebrew]: Dafna Lavi, Anat Bernstein

Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan

Typesetting: Irit Nachum

Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-305-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)**

Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**

Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)

E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

## **ABSTRACT**

During the past 150 years, the modern democratic state has seen a change in the power relations between the legislative and executive branches in all matters related to the role of the parliament in enacting legislation. One of the main manifestations of this change was a significant increase in the number of bills drafted by the executive and submitted to the legislature for passage. Staff work on such bills begins in government departments and ministries, which produce texts that are submitted to the legislature for the formal procedures leading to enactment of the law. Despite these changes, from which Israel has not been exempt, the legislative process has been studied only from the time the bill is submitted to the Knesset, with no attention to the process by which Government-sponsored bills are drafted and approved by the Government prior to that stage. In consequence, the interface between the executive branch and the Knesset—including the staff work in the former and the legislative process in the latter—has also been neglected.

This study presents a comprehensive and inclusive picture of the process by which bills initiated by the executive branch (“Government bills”) are drafted and then approved by the Government and the Knesset. It tracks the drafting process and examines the duration of the legislative process as bills move through the Knesset (plenum and committees). It breaks new ground by describing the interface between the executive and legislature. It concludes with questions for further discussion and research.

## Findings

### A. The Workload of Knesset Committees

(1) From the First Knesset until late in the term of the 20th Knesset, there was a steady increase in the total volume of Government bills submitted to the Knesset. Although the trend was not consistent, there was an increase (sometimes small) in the number of bills discussed by every Knesset committee from the First Knesset until the date of this study (July 2018).

(2) There is a large disparity in the number of Government bills referred to the various committees: two of them—the Constitution, Law and Justice Committee and the Finance Committee—handle roughly 54% of all Government bills submitted to the Knesset. Three other committees—Labor, Welfare and Health; Economic Affairs; and Interior and the Environment—deal another 32%. Thus only five committees are responsible for discussing 86% of all Government bills. Three other committees—Education, Culture and Sports; Foreign Affairs and Defense; and the House Committee—handle about 11% of Government bills. Only one percent of Government bills pass through four other standing committees—the State Control Committee; the Science and Technology Committee; the Immigration, Absorption and Diaspora Affairs Committee; and the Committee on the Status of Women and Gender Equality. No data are available for the remaining 2% of Government bills.

### B. Duration of the Stages of the Legislative Process

For all Knesset committees, large and small, there was a serious disproportion between the duration of their actual work on the legislation bills and how long the bill spent waiting in the pipeline to be considered by them. For 80% of the bills worked on, by all the committees, the longest idle period came between the bill's approval by the plenum on first reading and the beginning of the relevant

committee's deliberations on it; in fact, this was longer than the time the committee actually devoted to marking it up for return to the plenum.

### C. Length of Bills (pages)

The longer a bill (as measured by the number of pages), the longer the committee deliberations about it. This correlation holds for short bills (up to 10 pages) as well as for bills longer than 10 pages.

### D. Special Committees and Joint Committees

(1) The 20<sup>th</sup> Knesset saw a sharp rise in the use of committees established to address a specific issue and of joint committees. In fact, the special committees created during the 20<sup>th</sup> Knesset account for fully a third of all such committees convened between 1949 and 2018.

(2) For 90% of the bill examined, the duration of the deliberations by special or joint committees and by standing committees was effectively the same.

### E. Arrangements Laws

(1) Over the years, the average duration of the Knesset's work on the Arrangements bill, from its submission through its approval on third reading, has decreased—even as the bill's length has grown consistently.

(2) In terms of pages, during the term of the 20<sup>th</sup> Knesset the Arrangements bills accounted for approximately 20% of all the Government bills submitted to the plenum.

(3) The Finance Committee considered the most chapters (articles, sections) of the bill (about 40%). Most of the other sections of the bill were referred to the five large Knesset committees, as well as to joint



or special committees—between 10%-20% to each committee. Most sections of the Arrangements bills were referred to other committees.

(4) When measured by the number of pages, the median duration of committee deliberations on routine bills was shorter than that on the sections of Arrangements bills. The median duration of the deliberations on a two-page routine bill was one day. At first glance, that on a two-page section of an Arrangements bill was seven days.

(5) However, a look at the minutes of the Knesset committees' final consideration of sections of the Arrangements bill on which they deliberated for more than one day disclosed that in 40% of these cases the substantive deliberations lasted only a single day.

(6) No significant difference was found between the number of hours that Knesset committees devote to routine legislation and the number of hours devoted to Arrangements bills.

## **Conclusions and Recommendations**

A survey of the process by which Government bills are drafted and enacted—from their initiation by a ministry through final passage—reveals some elements of advance planning and prioritization. Nevertheless, these elements are not uniform and often give way to other considerations, such as a change in the minister's preferences or the need to pass the State Budget and Arrangements Law by a fixed deadline.

To contend with the phenomenon of the delay in the consideration of bills, as it affects the drafting of Government bills, the following points are recommended:

(1) An annual legislative plan, based on each ministry's work plans, should be submitted to the Justice Ministry's Counseling and

Legislation Department. It should include the anticipated duration of the staff work on each bill as well as the approximate dates when other ministries, including the Counseling and Legislation Department, will be asked to submit their comments.

(2) When ministries estimate the duration of the staff work, the findings of this study should be taken into account, including how the length (in pages) of the bill will affect the duration of the legislative process, the volume of legislation handled by the committee to which the bill is sent, and whether an RIA (regulatory impact assessment) process will be required.

(3) The opinion of the Counseling and Legislation Department should be seen as only a recommendation. It should not replace the ministry's discretion as to the start of staff work on a bill.

(4) Each ministry will track the reasons why a particular draft Government bill is never submitted to the Knesset or fails to pass its third reading.

(5) Updates on the implementation of the ministries' legislative plans, and thus of the Government's legislative plan, will be presented to the ministries, the Knesset, and the public at large in an accessible and transparent manner via the Justice Ministry website; for example, by means of digitization that brings together information about the state of the staff work on various Government bills. The digitization process is already under way.

(6) Parameters should be defined for the discretion of the Ministerial Committee on Legislation—for example, the methods to be utilized when deciding to approve or reject a proposed Government bill, so that the extent of the deliberations about a bill is not influenced by the policies of the incumbent justice minister.

(7) The Counseling and Legislation Department should submit the consolidated governmental legislation program, based on the work plans of the various ministries, to the Ministerial Committee

on Legislation. The committee will announce, as far in advance as possible, which bills it intends to submit to the Knesset.

To contend with the phenomenon of the delay in the consideration of bills, as it affects legislation by the Knesset, the following points are recommended:

(1) If the Government's legislative program is consolidated and posted on the Justice Ministry website, consecutive dates for the consideration of complex government bills should be scheduled in advance, by the Knesset speaker and committee chairs, to the extent possible.

(2) If there is a consolidated Government legislation plan, the hearings on bills that address overlapping topics and areas should be scheduled for adjacent dates (for example, the Economic Affairs Committee should plan blocks of hearings on legislation related to agriculture, transport, or consumer protection).

(3) When priorities are determined for the consideration of Government bills by committees, attention should be paid to not overburdening the Knesset Legal Bureau and Research and Information Center, as is already done in certain cases today.

(4) Thought should be given to setting a limit on the number of Government bills that can be debated during each Knesset session, and the ministries should prioritize their staff work on these bills accordingly. These limits should take account of the complexity of a bill's content, its length and the number of days that will be needed to debate it.

(5) When a special committee or joint committee is established, the reasons for doing so should be made clear, along with why it is preferable for the deliberations to take place there rather than in a standing committee. In this context, it is important to evaluate

whether the establishment of such a committee will detract from the Knesset's oversight of the government or, in particular, weaken the opposition's parliamentary power.

## **The Passage of Arrangements Laws**

The present research shows that the longest stage in the passage of Government legislation is the wait for the start of committee deliberations. This may indicate that Knesset committees are fully occupied in work on routine legislation and not only on Arrangements bills. If this is indeed the case, it is not surprising that the duration of deliberations about Arrangements bills tends to be similar to those on routine legislation: For a fixed period of time, the debates and hearings about the Arrangements bill consume all of the Knesset's resources, including those that are normally devoted to other bills on a range of topics.

The research literature describes the process of Arrangements legislation as more intricate, inasmuch as it relates to fiscal policy, which tends to be complex. Hence it is not certain that the length of time that suffices for exhaustive consideration of a routine bill is adequate for a thoroughgoing deliberation of an Arrangements bill. In this sense, the manner in which Arrangement bills are discussed and approved impairs the Knesset's ability to conduct a professional and substantive debate on them.

Recent years have seen a change in the preparation of Arrangements bills—both with regard to the staff work on the text of the bill and in its separation into fiscal and non-fiscal bills. But the vast majority of the preparatory work still takes place in the Finance Ministry, with the partial involvement of other ministries. In addition, the two bills (the fiscal and non-fiscal) cover a vast range of topics, making it difficult for Knesset members to understand all their sections and

to express professional and objective criticism of them. Finally, the Knesset's deliberations on them remain bound to a rigid timetable.

To contend with the shortcomings in the staff work and legislation process of the Arrangements laws, the following is recommended:

- (1) The cooperation between the various ministries and the Justice Ministry's Counseling and Legislation Department during the earlier stages of bill's drafting by the Finance Ministry should be expanded.
- (2) The Arrangements bill should include only fiscal legislation necessary for implementing the budget policy at the time the budget is passed.
- (3) Non-fiscal topics should be included in routine legislation considered by the various Knesset committees and not subject to the rigid schedule of budget approval. In this way the staff work on them can be included in the Government's consolidated legislation program.
- (4) The chapters or sections of the Arrangements bill that are seen as more complex from the perspective of the professional treatment they require should be identified in advance and sufficient time allotted for their consideration, but without derogating from the committee chairs' authority to hold back the discussion on certain points of the bill whose substance is controversial.
- (5) Thought should be given to an official and advance extension of the hours allotted to deliberations by Knesset committees during the period of the debates on the Arrangements bill.
- (6) It should be verified that the topics left for consideration by the Finance Committee itself are indeed part of its routine expertise.

## **Future Research**

The present study found that the median time devoted to consideration of a routine bill of up to 10 pages is a single day. In view of this, it is recommended that the complexity of a bill's provisions be examined so as to check the compatibility between the complexity and the amount of time allotted to deliberations about it. This would make it possible to produce a detailed assessment of whether the Knesset committees are fulfilling their professional duty when deliberating the Government bills brought before them.

כנסת ישראל נחשבת פרלמנט שהיקפי החקיקה שלו אדירים וכזה שהממשלה שולטת בו בסדר היום ובהליך החקיקה. אך כיצד באים לידי ביטוי מאפיינים אלו בתהליך החקיקה הממשלתי, למן הרגע שבו מתגבש במשרד ממשלתי רעיון להצעת חוק ועד לכניסתו של חוק זה לספר החוקים? אילו חולשות ואילו עוצמות מתגלות בתהליך? ומי משתי הרשויות היא שמנהלת בישראל את תהליך החקיקה הממשלתי - הרשות המחוקקת או הרשות המבצעת?

במחקר זה נבחנת לראשונה עבודת הכנסת והממשלה בתהליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות. המחקר סוקר את התהליך, מנתח אותו, מאתר בו את נקודות הקושי והחזק הקיימות ומאבחן אותן. זו הפעם הראשונה שמוצגת תמונה מקיפה ומלאה של תהליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות בישראל, לקראת אפשרות טיובו.

**נועה קברטץ-אברהם** היא דוקטורנטית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. בוגרת תואר ראשון במשפטים ובממשל ובעלת תואר שני במשפטים מהמרכז הבינתחומי הרצליה. תחומי המחקר שלה הם עבודת הפרלמנט והליך החקיקה, יחסי כוחות פוליטיים וההיסטוריה של החקיקה בישראל.

