



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 210413-2025)
ירושלים, ט' בטבת התשפ"ו
29 בדצמבר 2025

לכבוד
עו"ד דודי קופל
היועץ המשפטי למשרד האוצר

שלום רב,

הנדון: טיוטות התוכנית הכלכלית לשנת 2026 וטיוטת נוהל העבודה על התוכנית

סימוכין: מכתבי מיום 4.12.25; מכתב מיום 18.12.25

בהמשך למכתבי ולמענה שלך שבסימוכין, אני מתכבדת להשיבך כדלהלן:

- ראשית, אבקש שוב לעמוד על כך שהצעת חוק התקציב לשנת 2026 טרם הונחה על שולחן הכנסת. זאת למרות שהמועד להנחה, בהתאם לסעיף 3(ב)(1) לחוק-יסוד: משק המדינה, חלף כבר לפני כחודשיים (!).
- בפתח מכתבך ציינת, כי השנה לראשונה טיוטות התכנית הכלכלית כוללות צעדים שגובשו לפי טיוטת נוהל העבודה להצעת חוק הסדרים שגיבשתם עם הייעוץ המשפטי לממשלה. לפי האמור בטיטוט הנוהל, הוא נועד לקבוע מסגרת לבחינת ההתאמה של הסדרים מסוימים לשינויים המבניים ולצעדי ההתאמה מבחינת זיקתם הכלכלית, וכן לקבוע היבטים תהליכיים שיבטיחו את בשלות ההסדרים ואת תקינות ההליך לקידומם.
- ברם, נוהל העבודה שצירפת למעשה מותיר את המצב הקיים על כנו, והוא נעדר כל בשורה אמיתית או שינוי בהתנהלותכם מול הכנסת. משהנוהל כולל הוראות סל רחבות, הרי שהוא מותיר בגדרו כקריטריון ראוי שורה רחבה של נושאים שאין מקומם בחוק ההסדרים. לא זו אף זו, הכנסת כבר הבהירה לגבי נושאים רבים הכלולים בנוהל כי היא מסרבת לקבלם בהצעת חוק ההסדרים. אמנם, בנוהל מוזכרת הביקורת הרבה שנמתחה על חוק ההסדרים, אך לא מצאתי כיצד הנוהל נותן לה מענה. והכל – חרף המגמה של הרחבת השימוש בחוק ההסדרים והיקפן הרחב והחריג של הצעות חוק ההסדרים בשנים האחרונות; חרף אי-הבשלות המאפיינת לעתים את חקיקת ההסדרים שמקשה על יישומו לעתים; וחרף הנחיות הייעוץ המשפטי לכנסת ומכתביי החוזרים בעניין.
- בהקשר זה אזכיר את דברי השופטים בפסק הדין בבג"ץ 3964/23 שניתן ביולי האחרון, שעסק בחוק הרשויות המקומיות (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור), התשפ"ג–2023 שנחקק במסגרת חוק ההסדרים. שם, בית המשפט שב וביקר את השימוש בחוק ההסדרים; ועמד פעם נוספת על הקשיים הרבים הנובעים מהכללת נושאים שאינם בעלי זיקה תקציבית לתקציב בו נכרכו, ביתר שאת כשמדובר ברפורמות מבניות, בהסדרים מורכבים ובנושאים ששנויים במחלוקת ציבורית עזה. כב' הנשיא יצחק עמית אף ציין שיש לראות בדבריו בפסק הדין תמרור אזהרה כלפי העתיד לבוא בכל הנוגע לשימוש בחוק ההסדרים כמסגרת לחקיקת חוקים החורגים מתכליותיו באופן מובהק.

5. מסעיף 2 לטיטוטת הנוהל לכאורה עולה שכל רפורמה באשר היא (ושראוי היה שתבוא לכנסת בהליך חקיקה רגיל) תוכל להיכלל בחוק ההסדרים, גם אם אין לה השפעה ישירה על הגדלת הכנסות המדינה או שינוי סדרי העדיפות הלאומיים בצד ההוצאה. רשימת המטרות המפורטות לשם כך כוללת עשרה נושאים כלליים ורחבים ביותר, כך שספק אם יש ברשימה זו משום סינון כלשהו.
6. בסעיף 5 לנוהל נכתב כי ההצעות הנכללות בתכנית הכלכלית ייבחנו גם לפי רמת הבשלות המשפטית והמקצועית שלהן, בשים לב לרמת מורכבותן. יחד עם זאת, על פי הסעיף, רמת הבשלות המקצועית הנדרשת היא שההצעה "תכלול לכל הפחות, פירוט העקרונות של ההסדרים שמבקשים לקבוע בהצעה (באופן המאפשר להפיץ תזכיר בסמוך לאחר אישורה בממשלה)", וכן כי "בהיבט המשפטי, הסדרים בעלי ממד רטרואקטיבי משמעותי, חריגה מאמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן, הסדרים שכל עניינם באכיפה ואינם כוללים שינוי מבני או פיסקאלי והסדרים שמעוררים שאלות חוקתיות מורכבות, ככל שלא הסתיים הליכון של אלו, יהוו שיקול שלא לשלבם בתכנית הכלכלית". מכך עולה שהנוהל נעדר כל קריטריון ממשי או דרישה מהותית בדבר בשלות המקצועית והמשפטית של ההצעות.
7. גם תהליכי העבודה שקבועים בסעיפים 6-18 לנוהל כלליים וגמישים למדי. נעדרים מהם תבחינים ברורים או מסגרות זמן קשיחות, שיהיה בהם כדי להבטיח את תקינות הליך גיבוש התכנית, או את מניעת הבעיות האמורות שעולות מדי שנה בהליך חקיקת חוק ההסדרים. כך למשל, לא מצוין מועד לתחילת הליך העבודה, מועד הבאת הצעת החוק לכנסת כנדרש בהתאם לחוק-יסוד: משק המדינה, מועדים למשא ומתן ושיח מול הכנסת וכיוצא באלה.
8. מקריאתו של נוהל העבודה שצירפת (ושעל הצורך בו עמדתי לפני כחמש שנים ויותר מול היועץ המשפטי לממשלה) נזכרתי במעשה שהיה לפני כעשר שנים; וכך היה:
- כידוע, לאורך השנים, מדי שבוע ועדת הכספים מטפלת בעשרות פניות תקציביות. במקור במשך שנים, דברי ההסבר לפניות תקציביות כללו רק תיאור של סכום ההעברה התקציבית ומאיזו תכנית לאיזו תכנית בסעיף התקציבי בלא פירוט מיוחד. לפני כעשור, חברי ועדת הכספים התריעו כי לא יוכלו לאשרן בהיעדר מידע ודברי הסבר. כמו כן, הם ביקשו שלדיוני הוועדה על פניות תקציביות יגיעו, לצד נציגי אגף תקציבים, גם נציגי משרדי הממשלה המקצועיים, להם מידע ונתונים למענה לשאלות חברי הכנסת. לשם כך, חברי הוועדה והייעוץ המשפטי לוועדה קיימו שיח ארוך ומקיף עם נציגי אגף תקציבים והייעוץ המשפטי למשרד האוצר. בסמוך לכך, הוגשה גם עתירה בעניינים אלה. במהלך השיח, הוועדה אף הגדילה לעשות וסירבה לקיים דיונים בפניות תקציביות עד לקביעת נוהל עבודה משותף לאוצר ולוועדה על העברות תקציביות.
9. כעבור חודשי שיח ממושך, התבשרה הוועדה כי נעשתה עבודה משמעותית במשרד האוצר, ומעתה ההעברות יגיעו לוועדת הכספים באופן שונה שייתן מענה לבקשות הוועדה אך לא יגיעו נציגי המשרדים לדיוניה. לאחר שהות נוספת, חבילה נכבדה של פניות תקציביות חדשות נשלחה לוועדה. כיועצת המשפטית לוועדה באותה עת, קראתי את הפניות התקציביות שוב ושוב אך לתדהמתי לא הבנתי מה שונה בהן. התקשרתי לנציג אגף תקציבים לשאול מה פספסתי בקריאתי, והוא השיב לי (בנועם רב יש לומר) שבוצע שינוי בגופן האותיות ובגודלן בהדפסת הפניה התקציבית, והכל בתום הבחינה שנעשתה.
10. סופו של הסיפור ידוע: ועדת הכספים קבעה לעצמה נוהל להעברות, תוכנן, והדרך לדיונים בהן. הנוהל צורף לתגובת הכנסת לבית המשפט; מאז ועד היום, נציגי משרדי הממשלה מלווים את דיוני

הוועדה והפניות התקציביות כוללות דברי הסבר; וככל שדברי ההסבר חסרים – הפניות מוחזרות למשרד האוצר להשלמות – והכל בהתאם לנוהל העבודה של הוועדה. לא אכחיש כי לא תמיד הדברים עובדים חלק ויש עדיין טענות, בעיקר על איכות דברי ההסבר וחוסר מוכנות מספקת של נציגי אגב תקציבים למענה בדיונים, אך אין חולק שהנוהל ייצר שינוי אמיתי ומשמעותי בהתנהלות הוועדה מול משרד האוצר. כלקח שהפקנו משנים קודמות בהן פניות תקציביות המשיכו להגיע בסמוך לסיום שנת התקציב באופן שלא אפשר עבודה סדורה עליהן בוועדה, השנה נקבע לכך בוועדת הכספים של הכנסת מועד סופי על מנת שתהליך העבודה בממשלה ובכנסת יוסדר מראש.

11. עיון בנוהל הנוכחי מצביע על המסקנה שתכליתו העיקרית היא לומר שיש נוהל עבודה, ולא תחימה והסדרה אמיתיות של חקיקת ההסדרים. בחינת התזכירים שפורסמו להערות הציבור מלמדת, כשלעצמה, כי הנוהל שלפיו פעלה הממשלה אינו משרת את תכליתו המוצהרת, וניתן להצביע על שורה ארוכה של נושאים שאין מקום לכלול בהצעת חוק ההסדרים, ואין כל סיבה לקדם במסגרת בעייתית זו. אם טיוטת הנוהל הממשלתי שצירפת לא תעבור תיקון מקיף ומשמעותי, לא יהיה בנוהל כל ערך, והכנסת תצטרך לשקול את צעדיה בעניין.

12. להלן התייחסותי גם לגופן של תשובותיך בסעיף 7 בהמשך למכתבי הקודם:

א. **דיווח על הכנסות מדמי שכירות ושחיקת הפטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים; הכללת שבח חייב שנצמח במכירת דירה; ביטול איחוד עוסקים; ואי התרה בניכוי של הוצאות ששולמו בשל רכישת דלק:** אני מבינה אם כן שנושאים אלה לא ייכללו בהצעת חוק ההסדרים, כמו גם הנושאים מסירת חזקה כפויה, יועצים סביבתיים, הגברת היעילות המשקית בענף התיירות, והגבלת החזקת מזומן – ששמחתי לשמוע שהוצאו מהתכנית הכלכלית.

ב. **ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים, ורפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים:** ענייננו בשני נושאים שנכללו בטיטות התכנית הכלכלית והוסרו ממנה בשלב המקדמי, להבנתנו לא רק ביוזמת הממשלה. אך גם אם לפי שיטתך הם הוסרו לפני מספר שנים רק ביוזמת הממשלה, ניתן היה בהחלט להביאם מאז ועד היום בחקיקה ממשלתית רגילה ולא להמתין לחקיקת ההסדרים.

ג. מקריאתנו עולה כי לענין **התוויית שיקול דעת פקיד היערות ולהעברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות להשכרת נכסי מקרקעין**, בניגוד לטענתך, לא נעשו שינויים מהותיים, ולמעשה הם זהים או כמעט זהים לנוסחים שהובאו לכנסת בשנים עברו.

ד. כך גם לגבי נושא **"דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים"** הוא נחזה כזהה לנוסח שהובא והוסר בשנים 2023-2024, כך שאין ממש בטענה כי כעת הצטבר ניסיון מספק לבחינתו. וכך גם הנושא שימוש במגרשים ריקים. ענייננו בפרקים שיו"ר הכנסת הנוכחי עמד על הוצאתם מהצעת החוק לשנת 2023. המשא ומתן המקדים עם יו"ר הכנסת הוא הליך רשמי, שהוא חלק מנוהל העבודה של הכנסת לחקיקת חוק ההסדרים. כל חלק שמוסר מהתכנית במסגרת הליך זה, צריך להביאו לכנסת בחוברת כחולה נפרדת כהצעת חוק ממשלתית – ולא מחדש בהצעת חוק הסדרים מאוחרת.

ה. **טיוב הרגולציה בתחום בטיחות האש**, הגם שהוא מתקן הסדר שנקבע במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022, יושם באופן חלקי בלבד מאז חקיקתו בחוק ההסדרים האמור. בשנים שחלפו מאז, לא הייתה כל מניעה להביא הצעת חוק ממשלתית לטיוב ההסדר. הדבר

מלמד גם על היעדר דחיפות או חשיבות מיוחדת שמצדיקות את הכללת הנושא בחוק ההסדרים פעם נוספת.

1. התיקונים הנוגעים **למיסוי סיגריות אלקטרוניות ומוצרי עישון** נדונו בהרחבה בוועדת הכספים בשנים האחרונות, כפי שאף אתה מציין. לכן, ההצדקה להבאתם במסגרת חוק ההסדרים אינה ברורה כלל, וזאת בייחוד אם אכן ישנה הצעה לאסדרה חדשה ומקיפה של הנושא שעל הוועדה לדון בה, כפי שאתה טוען.

13. מובן כי גם השנה הכנסת תתנהל לפי נוהל עבודה ותקיים את השיח המקדים כנהוג על כלל פרקי הצעת החוק; במכתבי הקודם ובתשובתי עתה התייחסתי באופן מקדמי וכללי רק לנושאים שאנו רואים בהם מיחזור של הצעות משנים קודמות, ואין בכך כמובן כדי למצות את הבעיות שככל הנראה נעמוד עליהן בהמשך הליכי השיח מול הכנסת.

14. שמחתי למקרא הפסקה במכתבך בה ציינת כי אתה רואה חשיבות בהמשך השיח ושיתוף הפעולה, אך כמאמר הסיפור שהבאתי: נדרש מעט יותר מגודל גופן חדש. הציפייה היא כי השיח ייצא מתוך נקודת הנחה שדחיקת הכנסת לעבודה על רוב רובה של החקיקה הממשלתית לחודשיים בלבד בשנה, היא פגיעה חמורה בעבודתה וביכולתה לפקח על הממשלה.

15. אני מקווה כי כלל הגורמים הרלוונטיים לענין זה ובהם אתה, הייעוץ המשפטי לממשלה וכן שר האוצר שמכיר בחשיבות עבודת הכנסת, תפעלו ליצירת נוהל עבודה אמיתי ומהותי לטיפול בחוק ההסדרים; שיגשים את התכלית של תחימה אמיתית של הנושאים הנכללים בו ויבטיח שרק נושאים בעלי זיקה מובהקת לתקציב, שיש חשיבות חיונית לקדמם כצעד נלווה לתקציב עצמו, ושהם ברמת בשלות גבוהה ואינם מעוררים קשיים מהותיים או תהליכיים – אכן ייכללו בהצעת חוק ההסדרים.

16. אני עומדת לרשותכם לכל סיוע ושיח.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד יוסי פוקס, מזכיר הממשלה
עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)
עו"ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת
מר אילן רום, מנכ"ל משרד האוצר
גב' תמר לוי בונה, סגנית הממונה על התקציבים (בפועל), משרד האוצר
עו"ד שרית פלבר, ראשת אשכול טכנולוגיה ותקציב, ייעוץ וחקיקה (כלכלי), משרד המשפטים
עו"ד שקד כסלו, סגנית בכירה ליועץ המשפטי (בפועל), משרד האוצר