



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 085229-2026)
ירושלים, ט"ו בשבט התשפ"ו
02 בפברואר 2026

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הצעות חוק התקציב וההסדרים לשנת 2026

1. ביום 19/1/2026, באיחור של מעל חודשיים וחצי מהמועד הקבוע בחוק-יסוד : משק המדינה, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026, התשפ"ו-2026 (להלן – הצעת חוק התקציב). מדובר בפעם שניה, ברציפות, שבה הצעת חוק התקציב מונחת באיחור ניכר מהמועד הקבוע בחוק היסוד האמור.
2. לצד הצעת חוק התקציב, הונחו הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 30), התשפ"ו-2026 (להלן – הצעת חוק הפחתת הגירעון), ושתי הצעות חוק הסדרים – הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026 והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026 (להלן – הצעות חוק ההסדרים).
3. משהצעת חוק התקציב לשנת 2026 הונחה באיחור כאמור, המשמעות היא שמיום 1/1/2026 המדינה מתנהלת בתקציב המשכי של 1/12 מדי חודש עד לאישור הצעת חוק התקציב, בהתאם לסעיף 33 לחוק-יסוד : משק המדינה.
4. מכיוון שלכנסת מוקנים לפחות 60 ימים לדיון ולהכנת התקציב בהתאם לסעיף 3(ב)(1)(א) לחוק-יסוד : משק המדינה, לעמדת, אין באיחור הממשלה בהגשת הצעת חוק התקציב כדי לפגוע בזמנים המוקנים לכנסת. בהתאם לסעיף 36 לחוק-יסוד : הכנסת ככל שהצעת חוק התקציב לא תתקבל בכנסת בתוך 90 ימים מיום תחילת שנת הכספים (עד ליום 31.3.26), יראו ביום שלאחר מכן כאילו הכנסת החליטה על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה.
5. ביום 28.1.26 הצעת חוק התקציב והצעת חוק הפחתת הגירעון אושרו בקריאה הראשונה במליאת הכנסת, והצעות חוק ההסדרים אושרו בקריאה ראשונה באותה ישיבה.

מאפייני הצעת חוק הסדרים והביקורת המשפטית והציבורית לגביה

6. הצעות חוק ההסדרים, בשונה מהצעות חוק רגילות, כוללות תיקוני חקיקה בתחומים רבים ושונים שאין ביניהם קשר טבעי בנושא אחד. בשונה מהצעות חוק ממשלתיות אחרות שהמשרד הממשלתי מקדם עבורו, בתחומי עיסוקו, הצעת חוק ההסדרים מקודמת בעיקר על ידי משרד האוצר בממשלה ובכנסת, לצד הצעת חוק התקציב.

7. לאורך השנים, גורמים שונים העלו ביקורת נוקבת על השימוש בחוק ההסדרים, שעסקה בסד הזמנים הלוחץ להעברת הצעות החוק, בפגיעה בכנסת הכרוכה בהעברת מכלול ההסדרים בהצבעה אחת, בחוסר בשלות ההסדרים המוצעים בו, בשימוש בכספים קואליציוניים ובמשמעת קואליציונית לנוכח הצמדתו להצעת חוק התקציב.
8. עוד נטען, כי מגמת הגידול בהיקף הצעות חוק ההסדרים העצימה את הפגיעה במעמדה וכבודה של הכנסת. בית המשפט העליון שב וביקר את השימוש בחוק ההסדרים בפסיקותיו. בחודש יולי האחרון, בפסק הדין שניתן בבג"ץ 3964/23, שעסק בחוק הרשויות המקומיות (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור), התשפ"ג-2023, שנחקק במסגרת חוק ההסדרים, עמד בית המשפט פעם נוספת על הקשיים הרבים הנובעים מהכללת נושאים שאינם בעלי זיקה תקציבית לתקציב בו נכרכו, והתייחס לבעייתיות שנוצרת אף ביתר שאת כשמדובר ברפורמות מבניות, בהסדרים מורכבים ובנושאים ששנויים במחלוקת ציבורית עזה. כ' 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.
9. לאור הביקורת שנמתחה לאורך השנים על חקיקת חוקי הסדרים גובש בכנסת לפני כעשרים שנה הליך עבודה לחקיקת הצעות חוק ההסדרים. ההליך גובש בגיבוי יושבי ראש הכנסת ויושבי ראש ועדת הכנסת ובשיתוף היועצים המשפטיים לכנסת. הוא נועד לאפשר לכנסת ולוועדותיה להתמודד עם היקפי החקיקה הגבוהים המוצעים בו, ולאפשר לכל חברי הכנסת את הזכות להשתתף בהליך החקיקה באופן מספק.
10. בהתאם להליך שגובש בכנסת, לא ניתן להעניק פטור מחובת הנחה להצעות חוק התקציב וההסדרים. כמו כן, לאחר ההצבעה בקריאה הראשונה על הצעות חוק ההסדרים, הן מועברות לדיון בוועדת הכנסת. ועדת הכנסת מפצלת את נושאי ופרקי ההצעות הן פיצול דיוני והן פיצול מהותי להליך חקיקה נפרד, ומנתבת אותם לוועדות השונות בהתאם לתחומי העניין של הוועדות לפי תקנון הכנסת.
11. למכתבי מצורפת הנחיה לטיפול בהצעת חוק הסדרים שמעגנת בין היתר את מכלול השיקולים שיש להתחשב בהם כפי שהוחלו לאורך כל השנים וכפי שגם קיבלו לעיתים דגש בפסקי הדין השונים של בית המשפט העליון שעסקו בחוק ההסדרים הן כמכלול והן בעניינים פרטניים מתוכו. עם זאת, נוכח מגמת הגידול האמורה בהיקף הצעות חוק ההסדרים, והשלכותיה הבעייתיות על הכנסת, עבודתה ומעמדה, ייתכן כי יהיה נכון לבחון בהמשך את החזרה למתכונת שהייתה נהוגה בעבר בכנסת ביחס לחוק ההסדרים, ולפיה הצעות החוק יידונו באופן מרוכז בוועדה אחת יחד עם הצעות חוק התקציב. ייתכן שדיון בוועדה אחת כפי שהיה נהוג בעבר יפחית את ההיקפים המנופחים של הנושאים המגיעים וימנעו הכללת נושאים שגם משרד האוצר מראש מניח שיידרש פיצולם בהמשך. זאת, בפרט לנוכח העובדה כי רובה של הצעת החוק השנה למשל (וכך גם בשנים האחרונות) אינה קשורה לתקציב.

טבלה לפירוט הצעות חוק ההסדרים והמלצות הייעוץ המשפטי לכנסת

12. למכתבי מצורפת טבלה הכוללת פירוט תמציתי ביחס לכל הנושאים בהצעות חוק ההסדרים. מטרת הטבלה לאפשר התמצאות בסיסית עם הנושאים הכלולים בהצעות החוק. מובן כי אין בכך כדי למצות את מלוא המידע ביחס לכל נושא. הטבלה מפרטת גם את הערות הייעוץ המשפטי לכנסת לענין התאמה לחקיקת ההסדרים והצורך בפיצול הנושא או הסעיף להליך חקיקה רגיל (פיצול מהותי) בהתאם לקריטריונים של זיקה לתקציב בשנת התקציב; מורכבות ההסדר והיקפו ביחס לסד הזמנים לחקיקת התקציב וההסדרים; בשלות ההסדר לחקיקה; האם מדובר בנושא שהממשלה ביקשה להביאו בעבר במסגרת חוק הסדרים או בהליך חקיקה רגיל, והכנסת לא מצאה לנכון לקדמו בשל

קשיים שמצאה בו או מסיבות אחרות; תיקונים לחקיקה שנעשתה בחוק הסדרים ועלו קשיים ביישומה ועתה מבוקש לתקנה שוב בהצעת חוק הסדרים.

13. כמו כן, ציינו את הוועדות המוסמכות לדון בנושאים השונים בהתאם לתחומי עניינן בתקנון הכנסת ולפי תקדימי העבר ביחס לחקיקת החוק ותיקוניו. יובהר כי הערות הייעוץ המשפטי של הכנסת הכלולות בטבלה אינן הערות לגוף ההצעות ואלו יוצגו כמובן בפירוט על ידי היועצים המשפטיים לוועדות במהלך דיוני החקיקה.

הערות יחודיות לקראת הדיון בוועדת הכנסת

14. השנה, הצעות חוק ההסדרים הובאו באיחור ניכר כאמור. לצערי, לא היה בכך כדי לגרום לכך שמשרד האוצר יצמצם היקף הצעות החוק שהונחו כדי למתן את הפגיעה בעבודת הכנסת לנוכח סד הזמנים הצר להשלמת החקיקה (במצב רגיל היו עומדים לכנסת לכל היותר 150 ימים לאישור התקציב, ועתה עומדים לה 60 ימים בלבד – 60 ימים שהוקצו במקור כדי ששנת התקציב 2026 תתחיל ללא תקציב המשכי, או למצער תקציב המשכי לזמן קצר יותר).

15. הצעות חוק ההסדרים שהונחו כוללות כ-420 עמודים. זהו היקף גבוה במיוחד גם בהשוואה לעבר, גם לנוכח העובדה שבשלוש השנים האחרונות העבירה הכנסת כבר 8 תקציבים, **ובפרט משום שרוב כמעט מוחלט של ההסדרים בהצעות החוק נעדר זיקה ישירה לתקציב המדינה באופן חסר תקדים**. לדעתי, זו גם הוכחה מסוימת לכך שטיוטת נוהל העבודה להצעת חוק ההסדרים שגובשה בייעוץ המשפטי לממשלה ולמשרד האוצר, לא כוללת קריטריונים שלהם השפעה ממשית על העבודה הממשלתית על הצעת חוק הסדרים ואינה מתייחסת לשאלה מה אמור להיות היקפו של חוק הסדרים בשנת בחירות, כולל שאלות של "כלכלת בחירות".

16. זאת ועוד. למרות פניות חוזרות ונשנות שלי ליועץ המשפטי למשרד האוצר שלא ייכללו בהצעות חוק ההסדרים פרקים "ממוחזרים" שכבר הובאו בעבר לכנסת במסגרת הצעות חוק ההסדרים (וניתן להביאם שוב, כמובן, בהליך רגיל ולא בהליך של הצעת חוק ההסדרים), הצעת החוק שבפניכם כוללת את כלל הפרקים שנכללו בטיוטות התכנית הכלכלית – מבלי שהוצאו מהם, אף לא נושאים שהגיעו כבר בעבר לכנסת. כמו כן, השנה, לא נעשה פיצול בשלב המקדים מול לשכת יו"ר הכנסת טרם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, זאת אף שלמרבית ההסדרים אין זיקה תקציבית.

17. הצעות החוק שבפניכם כוללות מספר רב של רפורמות מבניות מקיפות, ארוכות ומורכבות במיוחד. אף אם ניתן היה לכלול בהצעות חוק הסדרים רפורמה אחת שחשובה במיוחד למשרד האוצר, הכללה של מספר רב של רפורמות מסוג זה, הופכת את חוק ההסדרים לפלטפורמה שעלולה לייצר פגיעה מובנית בהליך החקיקה בין היתר גם לנוכח הזמנים הקצרים שיש לכנסת לשם הכנתן. נוסף על כך, מספר לא מבוטל של הרפורמות שנכללות השנה בהצעות חוק ההסדרים הן רפורמות מורכבות במיוחד או מעוררות מחלוקת ציבורית משמעותית, המתפרסות על פני עשרות עמודים; כאשר לגבי חלקן, לא ברור היקף וטיב עבודת המטה הממשלתית ולגבי אחרות ישנה גם התנגדות של המשרד הממשלתי האמון על תחום הרפורמה ואמור בסופו של יום ליישמה.

18. **כתוצאה מכל אלה, הדיון וההחלטות של ועדת הכנסת לפיצולים מהותיים ודיוניים לגבי הצעות חוק ההסדרים לשנה הזו בעלות משמעות עצומה לעבודת הכנסת, להליך החקיקה ולעומסים שיוטלו על הוועדות בתקופה קצרה, בשני מובנים**: הראשון – לנוכח מורכבות הנושאים, והיקפיהם, על מנת שהכנסת תוכל להקפיד על עבודה תקינה בהליכיה, נדרש כי היקף ההסדרים שיפוצלו להליך חקיקה רגיל יהיה משמעותי במיוחד, ודאי שאינו פוחת מהפיצולים המהותיים שנעשו בשנים האחרונות

בכנסת זו (ונעו בין 1/3 ל- 2/3 נושאים שפוצלו להליך חקיקה רגיל וזה אחרי פיצול מקדים שנעשה בלשכת יושב ראש הכנסת, שלא התקיים השנה); השני – לנוכח קבועי הזמן הקצרים במיוחד השנה (שיוסיפו להתקצר ככל שלא יתקיים פיצול מהותי בהיקף ניכר) והצורך בקידום הליך חקיקה איכותי על ידי הוועדה המתאימה שרכשה מומחיות בנושא לאורך הכנסת הנוכחית, יש להקפיד הקפדה יתרה כי הנושאים השונים יועברו לדיון בוועדה המוסמכת ביותר להכנתם. הסיבה לכך היא שכבר בשלב זה מוטל צל על מימוש עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת והיכולת של הוועדה, וכתוצאה מכך גם של הכנסת, להוציא תחת ידה דבר חקיקה מיטבי, שלם ומקיף. בפרט הדברים אמורים ביחס לרפורמות מורכבות ומשמעותיות.

19. זאת ועוד. בנסיבות החקיקה שבפניכם כמפורט לעיל, ככל שוועדת הכנסת תחליט על העברה לוועדה קבועה שאינה הוועדה המוסמכת, עלולים להתקיים בהחלטתה ובהליך החקיקה חלק מהקשיים עליהם עמדתי במכתבי מיום 30.11.25 ובהנחייתי לענין "ועדה לענין מסוים שאינה עוסקת בתחום ובנושאים מוגדרים בבירור". בפרט, בכל הנוגע לאי העברת נושא לוועדה המוסמכת אליו משום שעמדת יושב ראש הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם עמדת השר האחראי ובכלל זאת גם עם רצונו להעביר רפורמות כהווייתן. אף שהאמור בהנחייתי ובמכתבי מתייחס להקמת ועדה לענין מסוים, הדברים נכונים גם בנסיבות של חקיקת ההסדרים, שבין היתר כוללות כפייה של לוחות זמנים מקוצרים לחקיקה בהיקפים חריגים. כמו כן, וכאמור בהנחייתי לעיל, כאשר מועברת הצעת חוק לוועדה, ובענייננו נושא או פרק, בתחום שאינו מתחומי ענינה (ושיש ועדה אחרת שהדיון נמצא בתחום ענינה במובהק), ויושב ראש הוועדה אליו ההצעה הועברה הוא חבר בסיעתו של השר האמון עליה, מתגבר החשש מפני זירוז מוגבר של ההליך בנושא שהשר מבקש לקדם ומפני הגברת מעורבותו והשפעת היתר שלו על עבודת הוועדה והליך החקיקה.

20. לענין דיוני ועדות הכנסת השונות בפרקים שיונתבו אליהם כחלק מהצעות חוק ההסדרים, ולנוכח המורכבות וההיקפים הניכרים של חלק מהפרקים אני מוצאת לנכון לחזור על מושכלות יסוד, לפיהן על יושב ראש הוועדה וחברי הכנסת להקפיד על הליך חקיקה תקין, תוך מתן זמן מספק בין הדיונים, לחברי הכנסת, לנציגי הממשלה ולייעוץ המשפטי לכנסת ללמוד את הצעות החוק ולהכיין באופן איכותי ומקצועי תוך שמיעת כלל העמדות הרלוונטיות, בהן גם עמדות גורמי ציבור מקצועיים שונים ורלוונטיים.

21. אני מקווה כי טבלה זו תהיה לכם לעזר לקראת הדיון בוועדת הכנסת בהצעות החוק לפיצול הצעות חוק ההסדרים, כך שיוגשמו התכליות שבבסיס הליך החקיקה ותינתן אפשרות מעשית לחברי הכנסת לקיים דיון פרלמנטרי אמיתי בחקיקה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

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