

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



תאריך: כ"א באדר, התשע"ז 19.3.2017

סומן: כ-14-13958

לכבוד,	לכבוד	לכבוד
ח"כ יואב קיש	עו"ד אייל ינון	ח"כ יולי אדלשטיין
<u>יו"ר ועדת הכנסת</u>	<u>יועמ"ש הכנסת</u>	<u>יושב ראש הכנסת</u>

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הפסקת הדיונים בהצעת החוק להארכת תוקף חוק הגליל,

התשמ"ח-1988 עקב "נפילתה" בקריאה הראשונה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

לקראת הדיון מחר, ה-20.3.17, בוועדת הכנסת, בדבר הצעת החוק להארכת תוקף חוק הגליל, התנועה קוראת ליו"ר הכנסת להורות על הפסקת הדיונים בהצעת החוק ועל הסרתה מסדר היום של הכנסת, לאחר שזו לא עברה בקריאה ראשונה. זאת, כיוון שהצעת החוק מהווה הצעת חוק תקציבית הדורשת קולותיהם של 50 חברי כנסת לפחות בקריאה ראשונה ולא 28 בלבד כפי שהצביעו ביום 30.1.17.

רקע עובדתי

1. חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק הגליל"), קובע הסדר לפיו מועברים תשלומי סובסידיה לתקלאים בענף הלול, מגדלי פטמים וביצי מאכל, המתגוררים ביישובי הגליל שנבחרו ומנויים בתוספת לחוק זה. החוק נחקק בשנת 1988 לתקופה מוגבלת של שנה, והוארך מאז מספר פעמים, כך שמועד סיומו האחרון נקבע לשנת 2017.
2. ביום 26.12.16 הונחה לראשונה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית 20/3628 ביוזמת חברת הכנסת יפעת שאשא ביטון (כולנו) להארכת תוקף החוק פעם נוספת (להלן: "הצעת החוק"). הצעת החוק כללה שורה אחת בלבד, לפיה בסעיף 2(ד)(א), תוחלף שנת סיום ההטבה מ-2017 ל-2027.
3. ביום 1.1.17 התקבלה החלטה מספר חק/1714 של וועדת השרים לענייני חקיקה, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה 2297 (חק/1714) ביום 19.1.17 (להלן: "החלטת הממשלה") בה הוחלט לתמוך בקריאה הטרוםית של הצעת החוק, כאשר כל הליך חקיקתי נוסף מותנה בהקמת צוות בינמשרדי שיערוך הליך חקיקתי איכותי ויתווה את המשך קידום חקיקת הצעת החוק.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



4. בהמשך לכך, הצעת החוק עברה ביום 4.1.17 בקריאה טרומית במליאת הכנסת ונדונה בוועדת הכספים להכנתה לקריאה ראשונה ביום 17.1.17. אז גם הוחלט לאחד אותה עם הצעת חוק פרטית נוספת זהה בנושאה שהוגשה ביוזמת חבר הכנסת יצחק וקנין (ש"ס), שגם היא עברה בקריאה טרומית ביום 4.1.17.

5. עם סיום הדיונים בוועדת הכספים, ביום 30.1.17 עברה ההצעה בקריאה ראשונה במליאה בתמיכת 28 חברי כנסת וללא הסכמה של הממשלה. זאת, למרות שעסקינן בהצעת חוק תקציבית שלא זכתה לרוב הדרוש לפי חוק-יסוד: משק המדינה (כפי שיבואר להלן). לאחר מכן הצעת החוק הועברה בשנית לוועדת הכספים לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית כאשר הדיונים בוועדת הכספים להכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית החלו ב- 8.3.2017, ודיון שני נערך ביום 14.3.2017.

המסגרת הנורמטיבית – הצעת החוק להארכת חוק הגליל כהצעת חוק תקציבית

6. סעיף 3ג(ד) לחוק-יסוד: משק המדינה מגדיר "הצעת חוק תקציבית" כהצעת חוק שעומדת בשלושה תנאים מצטברים: הוגשה לא בידי הממשלה; בביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,027,309 שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב; הממשלה לא נתנה הסכמתה לעלות התקציבית של הצעת החוק.

7. בהצעת החוק בענייננו אין מחלוקת לגבי התקיימות שני התנאים הראשונים – אכן מדובר בהצעת חוק שהוגשה שלא בידי הממשלה (כפי שפורט לעיל) וכן בהצעה שעלות יישומה גבוהה בהרבה מהרף לקביעה לפיה הצעת חוק היא תקציבית.

8. לגבי התנאי האחרון, על אף שאין פרוצדורה ברורה בחוק לאופן בו על הממשלה להסכים להצעת חוק שכזו, נראה בבירור כי טרם הקריאה הראשונה הממשלה אכן לא נתנה הסכמתה.

9. ובמה דברים אמורים? בהחלטת הממשלה (אודותיה פירטנו לעיל) נכתב כך:

"בהתאם לסעיף 66 בתקנון לעבודת הממשלה – לתמוך בקריאה הטרומית בלבד בהצעת חוק הגליל (תיקון - הארכת הסובסידיה לייצור ביצי מאכל ופטימים), התשע"ז-2016 של חה"כ יפעת שאשא ביטון (פ/3628) ולאחריה יוקם צוות בינמשרדי בראשות משרד האוצר ובהשתתפות נציגי משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל. הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת הצוות" (ההדגשות של הח"מ).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



מהחלטה זו עולה בבירור כוונת וועדת השרים לתמוך בהצעת החוק בקריאה הטרומית בלבד, ולהתנות כל הליך חקיקה נוסף בהסכמת הצוות הבינמשרדי, מתוך הבנה כי יש צורך בשינוי ושיפור החוק הקיים (ולעניין זה ראו: בג"ץ 3815/08 איאד מגיס נ' שר החקלאות). החלטה זו מוכיחה כי וועדת השרים ראתה בהקמת הצוות הבינמשרדי ופעילותו כצעד מהותי בדרך לחקיקת החוק החדש, ולא כצעד טכני בלבד, וכן תולה את הסכמת הממשלה לכל הליך חקיקתי נוסף בהסכמתו.

10. מהחלטת הממשלה שצוינה לעיל עולה כי אין מנוס מכינוס צוות בינמשרדי שיעשה עבודת הכנה מהותית טרם העלאת החוק לקריאה ראשונה במליאת הכנסת. כפי שצינו לעיל, ביום 17.1.17 התכנסה וועדת הכספים של הכנסת בראשות יו"ר הוועדה חבר-הכנסת משה גפני לדיון בהכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה. מקריאת פרוטוקול הוועדה, ניתן להבין כי הצוות הבינמשרדי טרם התכנס עד לאותו יום.

11. עוד עולה מפרוטוקול הוועדה כי יו"ר הוועדה, חבר-הכנסת משה גפני, מאיץ בצוות הבינמשרדי לפעול ואומר:

"אם הייתי בצוות הזה, הייתי גומר את זה ביומיים... אנחנו מבקשים להצביע על החוק בקריאה השנייה והשלישית עם ההסכמה אתכם (כלומר, עם הצוות הבינמשרדי - הח"מ), כמו שהחליטה וועדת שרים. אבל אם לא, אנחנו נצביע בלעדיכם. זה אצלנו. אתם תצטרכו להביא כסף לחקלאים החדשים, שמאז שהחוק הזה נחקק הם נכנסו בתוך המערכת" (ההדגשות של הח"מ).

נדגיש שנית כי עבודת הצוות אינה מהווה שלב טכני בלבד בדרך לחקיקת החוק החדש ומדובר בשלב מהותי שיש לערוך בו חשיבה מעמיקה של כלל הגורמים הרלוונטיים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, לגבי האופן בו יש לשנות את החוק, בין היתר לאור פסיקת בג"ץ בנושא. כשהחליטה וועדת השרים לחקיקה על הקמתו של הצוות לא התכוונה לעבודה שנעשית "תוך יומיים", והבינה את הצורך בתהליך חקיקה איכותי שיעשה באמצעות עבודה מעמיקה של הצוות, ללא אולטימטום ותוך שמיעת עמדת הציבור בעניין.

12. כפי שניתן לראות, מאז החלטת הממשלה הראשונה בעניין התמיכה בהצעת החוק בשלב הקריאה הטרומית, לא התקבלה שום החלטת ממשלה נוספת בעניין ולא ניתנה הסכמה מטעמה כנדרש לפי החלטת וועדת השרים מיום 1.1.17. החלטת וועדת הכספים להעלאת החוק לקריאה ראשונה, בתמיכת ששה חברי כנסת בלבד, אינה מהווה תחליף להחלטת ממשלה בנושא, וסותרת את הסכמת ועדת השרים האמורה, ובכך בוודאי לא מהווה הסכמת הממשלה לנושא.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السنتة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



13. הוכחה נוספת לכך שהסכמת הממשלה לא ניתנה כאן טרם הקריאה הראשונה, מונחת באי קיומו של סעיף 93(ד1) לתקנון הכנסת, המורה כי עמדת הממשלה לגבי עלות תקציבית של הצעת חוק תימסר לוועדה המכינה את הצעת החוק בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה, לפני הנחת הצעת החוק לקריאה הראשונה. למיטב ידיעתנו, תנאי זה לא התקיים.
14. אם כן, כיוון שהממשלה לא נתנה הסכמתה להצעת החוק במתכונת הנוכחית, הושלם התנאי האחרון ולכן **הצעת החוק להארכת חוק הגליל מהווה הצעת חוק תקציבית בהתאם לחוק-יסוד: משק המדינה.**
15. בהתאם לסעיף 33(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, הצעת חוק תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא בקולותיהם של 50 חברי-כנסת לפחות בכל אחת מהקריאות. כאמור, בקריאה הראשונה שהתקיימה ביום 30.1.17 הצביעו 28 חברי-כנסת בלבד בעד הצעת החוק וכיוון שעליה להיות מאושרת על ידי 50 חברי-כנסת, בזאת הצעת החוק נפלה. לפי סעיף 76(ח1) לתקנון הכנסת, החל מיום זה אין לדון בכנסת בהצעת חוק זהה או דומה בעיקרה למשך ששה חודשים. לכן, אנו קוראים בזאת להפסיק לאלתר את הדיונים בכנסת על הצעת החוק להארכת חוק הגליל, לפחות לפרק הזמן המוגדר לכך בתקנון הכנסת, שכן היא סותרת את חוק-יסוד: משק המדינה.
16. לסיכום, הצעת החוק להארכת תוקף חוק הגליל מהווה הצעת חוק תקציבית משהתקיימו לגביה שלושת התנאים המצטברים בחוק-יסוד: משק המדינה. לכן, כיוון שלא אושרה על ידי 50 חברי כנסת לפחות בקריאה הראשונה, היא "נפלה" ויש להפסיק את הדיונים בהצעת החוק בכנסת למשך ששת החודשים הבאים. אנו מצפים כי בזמן זה יוקם הצוות הבינמשרדי כפי הנדרש בהחלטת הממשלה, שיפעל להסקת מסקנות מהותיות לגבי האופן בו יש לשפר ולחוקק את חוק הגליל המחודש.

בכבוד רב,

דניאל דושניצקי, עו"ד

מנהל המחלקה לחקיקה ומדיניות

נילי אבן-הן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

דניאל דושניצקי
באומי קאופמן

מחלקת כלכלה ומחקר

הערתקים:

יו"ר וחברי ועדת הכספים, הכנסת

חברי ועדת הכנסת, הכנסת.

עו"ד שגית אפק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים.

עו"ד ארבל אסטרן, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מנען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارح يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

Date/Time: 19. Mar. 2017 14:50

File No. Mode	Destination	Pg(s)	Result	Page Not Sent
6414 Memory TX	026496193 026408636	P. 4	OK OK	

Reason for error

- E. 1) Hang up or line fail
- E. 2) Busy
- E. 3) No answer
- E. 4) No facsimile connection
- E. 5) Exceeded max. E-mail size

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة الخدمة في إسرائيل



תאריך: כ"א כסדר, התשע"ז 19.3.2017
סמון: כ-14-13958

לכבוד,	לכבוד	לכבוד
ח"כ יחזקאל כהן	שרת אילן גון	ח"כ חילי ארליסטין
י"ר ועדה להגנה	ועמית הבריחה	קשר ראש האגודה

בבדלי שלום רב,

הודון: הפסקת הדינורס בהצעת החוק להארכת תקופת חוק הגליל
התשע"ז-1988 עקב "נפילתה" בקריאה הראשונה

בשם הוועדה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "הוועדה") הריש לבנות אלקי כדלקמן:

לקראת הדיון מחר, ה-20.3.17, בוועדה הנוכחית, בדבר הצעת החוק להארכת תקופת חוק הגליל, התגייסה קריאה ליידי הכנסת להחליט על הפסקת הדינורס בהצעת החוק ועל השדנה מסדר היום של הכנסת, לאחר שזו לא עברה בקריאה ראשונה. זאת, כיוון שהצעת החוק מוזהרת להצעת חוק תקציבית הדורשת קולותיהם של 50 חבלי לבסת למחות בקריאה ראשונה ולא 28 סלבד כפי שהצביעו ביום 20.1.17.

רקע עובדתי

1. חוק הגליל, הורשמי-1988 (להלן: "חוק הגליל"), קובע הסדר לפע אטעריס השלטוני סוכסדיריק לחקלאים בעוף הטיל, מגדולי פטעיס וזכרי מאכל, והסגורדיס ביטעבי הגליל סנכטרו ומסדיס בתוספת לחוק זה. החוק חוקק בשנת 1988 לתקופה מוגבלת של שנה, והוארך מאז מספר פעמים, כך שמועד סיומו האחרון נקבע לשנת 2017.

2. ביום 26.12.16 התורה לראשונה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרסמת 20/3628 בדומת חבדת הכנסת פשע שאנשא ביטון (בילה להארכת תקופת החוק פשע נוטפת לזולין): "הצעת החוק", הצעת החוק כללה שורה אמת בלבד, לפקו בועעין (נר)אן, וחרלקי שעת סיוס ההצעה מ-2017 ל-2027.

3. ביום 1.1.17 הניקבלה החלטה מספר חק/1714 של ועדת העדים לעניני חקיקה, אשר קיבלה חוקף של החלטה ממשלת 2297 (חק/1714) ביום 19.1.17 (להלן: "החלטה הממשלתית") בה החליט לנפוך בקריאה הסדרמית של הצעת החוק, כאשר כל חלקי חקיקתי עטף מוזהרת במקמת צות ביטשירדל שיערוך חלקי חקיקתי אכטורי ניצעה את חמשון קידום חקיקת הצעת החוק.

ח"כ יחזקאל כהן, י"ר ועדה להגנה, 02-6408636 * טל: 02-6408636 * פקס: 02-6408636
208 Jaffa St., Jerusalem * P.O.B. 4207 Jerusalem 91041 * Tel: 02-5040072 * Fax: 02-5040076
E-mail: communication@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

02-645 3444
שם המקבל: אילן
תפקיד המקבל: סקירה
משרד/רשות: ז"ר הננס
שעה: 15:20
תאריך: 19.3.17
שם מבצע אישור: אילן

02-640 8636
שם המקבל: אילן
תפקיד המקבל: סקירה
משרד/רשות: יואל הננס
שעה: 15:22
תאריך: 19.3.17
שם מבצע אישור: אילן