



דוח החקיקה הממשלתי 2018

**העשייה הממשלתית בתחום
החקיקה בכנסת ה-20**

דוח חקיקה ממשלתי רב-שנתי
(1948-2018)



דוח החקיקה הממשלתי 2018

**העשייה הממשלתית בתחום
החקיקה בכנסת ה-20**

דוח חקיקה ממשלתי רב-שנתי
(1948-2018)

תוכן העניינים

01	פתח דבר
02	1. חקיקה ממשלתית
02	1.1. הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה - מבט רב-שנתי
03	1.2. התפלגות הפצת תזכירי חוק בין משרדי הממשלה - מבט רב-שנתי
04	1.3. הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-20
05	1.4. שיעור התזכירים שהופצו במהלך כהונת הכנסת ה-20 והבשילו לכדי הצעות חוק ממשלתיות
06	1.5. הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20
	1.6. שיעור הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה מבין כלל הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20
07	1.7. הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת - מבט רב-שנתי
08	1.8. הצעות חוק ממשלתיות - ממוצע שנתי משוקלל
09	1.9. היקף הצעות חוק ממשלתיות בעמודים - מבט רב-שנתי
10	1.10. הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה - מבט רב-שנתי
11	1.11. שיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה - מבט רב-שנתי
12	1.12. הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה - ממוצע משוקלל
13	1.13. יוזמות חוק ממשלתיות שהחלו בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 - מהפצת תזכיר חוק ועד להשלמת החקיקה
14	
15	2. אחריות על ביצוע חוקים בידי שרי הממשלה
16	3. מעורבות הממשלה בהליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות
16	3.1. הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת
17	3.2. הצעות חוק פרטיות - ממוצע משוקלל
18	3.3. הצעות חוק פרטיות המועברות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה - מבט רב-שנתי
19	3.4. שיעור הצעות החוק הפרטיות המועברות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה
20	3.5. התפלגות החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות בכנסת ה-20

21	3.6. התפלגות החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות - מבט רב-שנתי
22	3.7. החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות - מבט רב-שנתי
23	3.8. הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה
24	3.9. שיעור הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה
25	3.10. הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה - ממוצע משוקלל
26	3.11. שיעור הצעות החוק שחקיקתן הושלמה מבין אלו שוועדת השרים לענייני חקיקה תמכה בקידומן
27	3.12. הצעות חוק פרטיות בכנסת ה-20 - מהנחה על שולחן הכנסת ועד השלמת החקיקה
28	4. חקיקה ראשית - נתונים כוללים
28	4.1. חקיקת חוקים
29	4.2. היקף חקיקה בעמודים
30	5. חקיקת משנה
30	5.1. פרסומים בקובץ התקנות - לפי סוגים
31	5.2. כלל הפרסומים בקובץ התקנות - לפי עשורים
32	5.3. פרסומי תקנות חדשות ותיקונים לתקנות קיימות - לפי עשורים
33	5.4. דברי חקיקת משנה המובאים לאישור וועדות הכנסת - ממוצע שנתי משוקלל
34	5.5. דברי חקיקת משנה המובאים לאישור וועדות הכנסת - התפלגות לוועדות
35	5.6. מספר עמודי חקיקת משנה בקובץ התקנות
36	נספח: תקופות הכהונה של כנסות ישראל

אני שמח להציג בפניכם את דוח החקיקה השנתי השני של ייעוץ וחקיקה.

הדוח כולל סיכום של הפעילות הממשלתית בתחום החקיקה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, לצד נתונים מעניינים וחשובים על מגמות בתחום החקיקה לאורך השנים. במסגרת הדוח מוצגים מדדים כמותיים אודות מעורבות הממשלה בהליכי החקיקה לסוגיהם, לצד בדיקה האם השיגו הליכי החקיקה שהממשלה יזמה או תמכה בהם את מטרותם. נדבך משמעותי שהוספנו לדוח בשנה זו הוא פרק אודות חקיקת המשנה בישראל לאורך השנים, זאת מתוך ההבנה שחקיקת המשנה היא כלי מרכזי בידי משרדי הממשלה לשם עיצוב מדיניותם והוצאתה אל פועל.

מן הנתונים המסכמים אודות העשייה הממשלתית בכנסת ה-20 עולות מספר מסקנות חשובות. ראשית, יש לציין את השיעור הגבוה של הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה מבין אלו שקודמו במהלך הכנסת ה-20 - כ-83% מהצעות החוק הממשלתיות השלימו את הליך החקיקה והתקבלו כחוק. נתון זה מלמד על איכותן הגבוהה של ההצעות המונחות על שולחן הכנסת ועל תפוקה גבוהה של עבודת הממשלה במה שנוגע לקידום הצעות חוק ממשלתיות בוועדות הכנסת.

לצד נתון זה חשוב לציין גם את הפער המשמעותי בין מספר תזכירי החוק שהופצו על ידי המשרדים להערות הציבור במהלך כהונתה של הכנסת האחרונה אל מול מספר הצעות החוק הממשלתיות שהבשילו בסופו של דבר מתוך כלל התזכירים. בתחום זה שיעור ההשלמה נמוך בהרבה משיעור ההשלמה של הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת, ועומד על כ-56% בלבד. הפער המשמעותי שבין מספר התזכירים המופצים על ידי משרדי הממשלה לבין מספר הצעות החוק המונחות בסופו של יום על שולחן הכנסת מצביע על כך שבמקרים רבים עבודת משרדי הממשלה על הכנתם וגיבושם של תזכירי חוק אינה משיאה פירות. תופעה זו מחדדת ומדגישה את הצורך בקידומה של תכנית חקיקה ממשלתית לשם השגת שני יעדים עיקריים: ראשית, מיקוד ותייעודף העבודה הפנים-משרדית במשרדי הממשלה במה שנוגע להליכי החקיקה. ושנית, הגברת התיאום הבין-משרדי בתחום החקיקה כבר בשלבים המוקדמים של התהליך. בימים אלו אנו עומלים יחד עם אגף ממשל וחברה במשרד רוה"מ על השלמת תכנית החקיקה הממשלתית מתוך תקווה להציגה בפני הממשלה הבאה.

בעת הקרובה עתידה לעלות לאוויר מערכת חדשה להפצתם להערות הציבור של תזכירי חוק, טיוטות חקיקת משנה ומסמכים ממשלתיים נוספים. מערכת זו היא החלק הראשון בפרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הממשלתי שבמסגרתו תפותח פלטפורמה מקוונת לניהול הליכי החקיקה הממשלתיים החל מהפצת תזכיר החוק או טיוטת חקיקת המשנה להערות הציבור ועד להנחתם על שולחן הכנסת או פרסומם ברשומות. דיגיטציה של התהליך עתידה לסייע הן בייעול, קידום וניהול התהליכים והן ביצירת מידע אמין ואיכותי על העשייה הממשלתית בתחום החקיקה.

לסיום, אבקש להודות לשותפים לדרך שבלעדיהם דוח זה לא היה יוצא אל הפועל. לעו"ד גלי בן אור, מנהלת מאגר החקיקה הלאומי בכנסת, על שיתוף הפעולה הפורה לאורך הדרך ועל הסיוע בשימוש בנתוני המאגר שתרמו רבות להפקת הדוח. לעו"ד דפנה ברנאי מן הלשכה המשפטית של הכנסת על היוזמה ושיתוף הפעולה בפרויקט למיפוי חקיקת המשנה ולגב' אפרת נובק ומר מרדכי בנדלאק ממזכירות הממשלה על הפקת הנתונים הנוגעים לוועדת השרים לענייני חקיקה. תודה מיוחדת לעו"ד יאיר גרדין ולמתמחה רן מס מהמחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים על עבודתם המצוינת בריכוז והכנת דו"ח זה.

רז נזרי

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

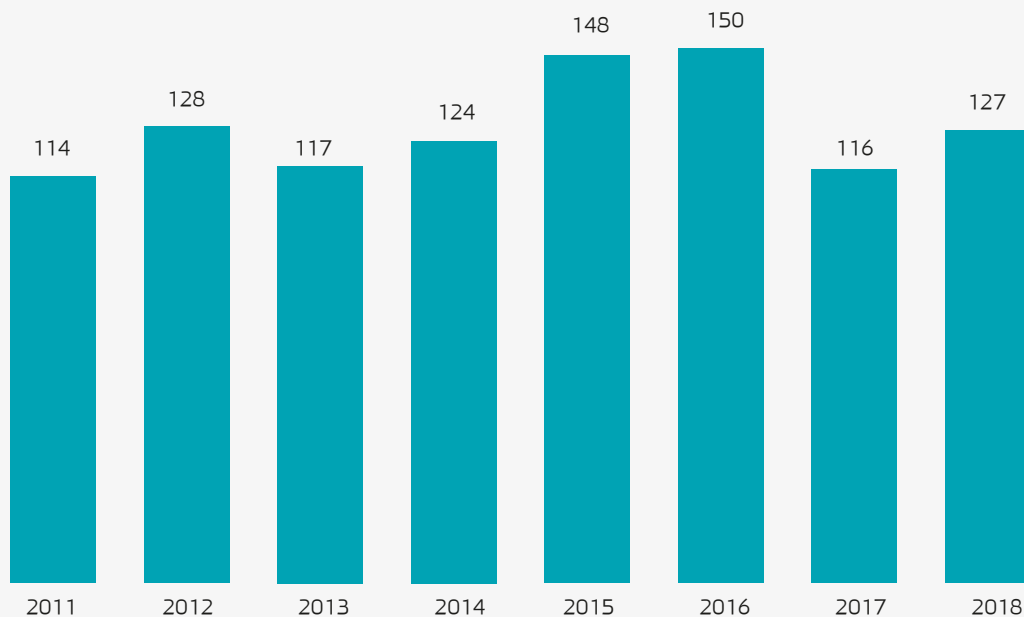
(משפט ציבורי-חוקתי; ניהול ותפקידים מיוחדים)

1. חקיקה ממשלתית

1.1 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה - מבט רב-שנתי

בהתאם לתקנון הממשלה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, טרם פרסום הצעת חוק ממשלתית מפיץ המשרד היוזם תזכיר חוק הכולל טיוטה ראשונה של הצעת החוק ודברי הסבר אודות מטרתיה של החקיקה המוצעת.³ החל מראשית שנת 2011 ועד לסוף שנת 2018 הופצו על ידי משרדי הממשלה 1024 תזכירים. בתרשים הבא מוצג מספר התזכירים שהופצו בכל שנה בשנים 2011-2018:⁴

תזכירי חוק שהופצו על ידי משרדי הממשלה - לפי שנים

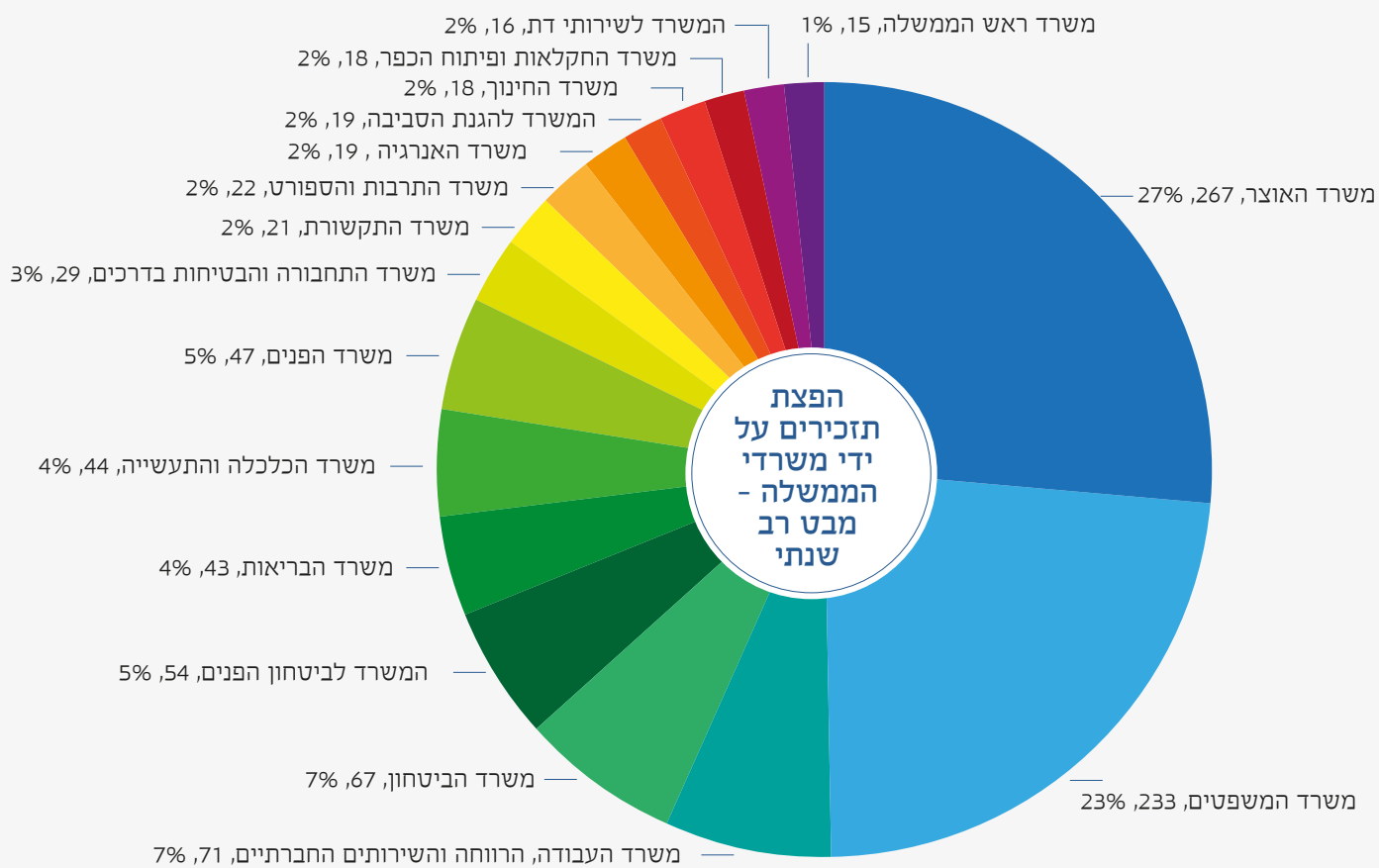


מספר התזכירים השנתי הממוצע בשנים אלו עומד על כ-128 תזכירים. בשנת 2018 הופצו 127 תזכירים, נתון העולה בקנה אחד עם המספר השנתי הממוצע של תזכירים המופצים להערות הציבור.⁵

³ סעיף 59 לתקנון הממשלה וסעיף 26 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 - 'טיפול בהצעות חוק ממשלתיות'.
⁴ השנים לגביהן קיימים נתונים מלאים באתר. הנתונים בחלק זה על פי אתר קשרי ממשל, ונכונים ליום 1.1.19.
⁵ על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הזמן הקצוב למשרדי הממשלה ולציבור להעביר הערותיהם לתזכיר הוא 21 יום. יחד עם זאת, פרק זמן זה עשוי להשתנות בהתאם לנסיבות והוא נקבע בהתאם להיקפו, למורכבות ולחשיבותו הציבורית של התזכיר. במקרים שבהם מדובר בתזכיר ארוך ומורכב, נקבע פרק זמן ארוך יותר, על מנת לאפשר זמן תגובה סביר להערות הציבור. לצד זאת, אילוץ זמן וצורכי מדיניות דוחקים עשויים להביא לקיצור פרק הזמן האמור. קיצור פרק הזמן למשלוח הערות לתזכיר דורש את אישור היועץ המשפטי לממשלה או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על התחום, בהתאם לסעיף 27 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3005 - 'טיפול בהצעות חוק ממשלתיות'. משך הזמן למתן הערות לתזכירים בשנים 2011-2017 עמד על כ-20 יום בממוצע. מרבית התזכירים בתקופה זו - כ-71% - הופצו להערות המשרדים והציבור לפרק זמן של 21 יום או יותר מכך. זאת באופן העולה בקנה אחד עם הכלל שנקבע בנושא. כ-4% בלבד מן התזכירים הופצו למשך זמן של פחות מ-7 ימים. בשנת 2018, משך הזמן למתן הערות לתזכירים עמד על כ-18 יום בממוצע. כ-66% מהתזכירים שהופצו בשנת 2018, הופצו להערות המשרדים והציבור לפרק זמן של 21 יום או יותר מכך. כ-3% בלבד מן התזכירים הופצו למשך זמן של פחות מ-7 ימים.

1.2. התפלגות הפצת תזכירי חוק בין משרדי הממשלה - מבט רב-שנתי

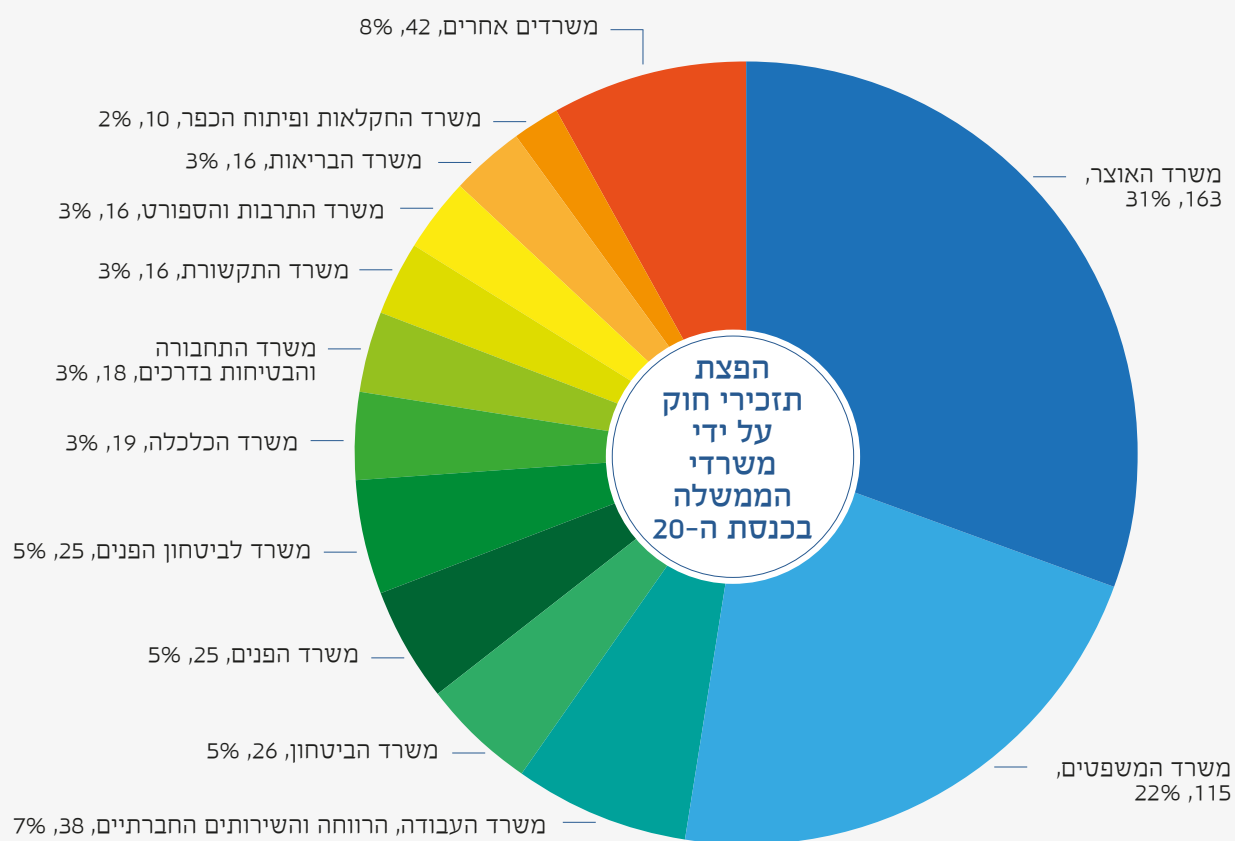
התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין המשרדים שהפיצו יותר מ-10 תזכירים בכלל השנים שבין 2018-2011:



משרדי המשפטים והאוצר אחראים להפצת כ-50% מתזכירי החוק בשנים אלו.

1.3 הפצת תזכירי חוק על ידי משרדי הממשלה בכנסת ה-20

במהלך כהונתה של הכנסת ה-20 הופצו להערות הציבור על ידי כלל משרדי הממשלה 529 תזכירי חוק. התרשים הבא מציג את התפלגות הפצת התזכירים בין משרדי הממשלה השונים בתקופה זו:⁶



משרדי המשפטים והאוצר אחראים להפצתם של כ-53% מתזכירי החוק שהופצו במהלך כהונת הכנסת ה-20, מעט יותר מממוצע התזכירים שהופצו על ידי שני משרדים אלו בין השנים 2011-2018.

⁶ בתרשים מופיעים משרדים שהפיצו להערות הציבור 10 תזכירים ומעלה. יתר המשרדים מופיעים תחת הכותרת "משרדים אחרים".

1.4. שיעור התזכירים שהופצו במהלך כהונת הכנסת ה-20 והבשילו לכדי הצעות חוק ממשלתיות

במהלך כהונתה של הכנסת ה-20 הופצו להערות הציבור על ידי כלל משרדי הממשלה 529 תזכירי חוק. התרשים הבא מציג את שיעור הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20, מתוך סך התזכירים שהופצו להערות הציבור על ידי משרדי הממשלה בתקופת כהונה זו.

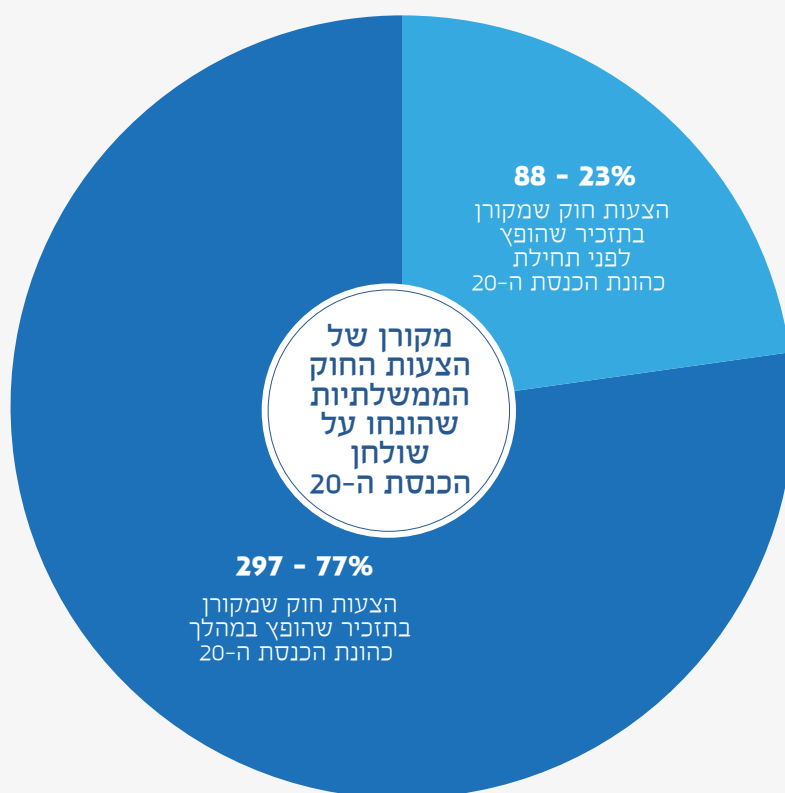


מן הנתונים עולה כי כ-56% מסך התזכירים שהופצו להערות הציבור במהלך תקופת כהונתה של הכנסת ה-20 הבשילו להצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת. זאת לצד 88 הצעות חוק ממשלתיות נוספות שהונחו על שולחן הכנסת שיסודן בתזכירים שהופצו בתקופה שקדמה לכך.

1.5. הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20

לאחר חלוף הזמן לקבלת הערות לתזכיר, מגובשת טיוטת הצעת חוק ממשלתית המוגשת לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. לאחר אישור הועדה מתפרסמת הצעת החוק ברשומות בקובץ "הצעות חוק - הממשלה" ומונחת על שולחן הכנסת.⁷ במהלך כהונת הכנסת ה-20 הונחו על שולחן הכנסת 385 הצעות חוק ממשלתיות. חלק מהצעות חוק אלו התבססו על תזכירי חוק שהופצו לפני תחילת כהונתה של הכנסת ה-20 וחלקן התבססו על תזכירי חוק שהופצו במהלך כהונתה של הכנסת ה-20.⁸

התרשים הבא מציג את התפלגות הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20, בין הצעות חוק שמקורן בתזכירים שהופצו לפני תחילת כהונת הכנסת ה-20 לבין הצעות חוק שמקורן בתזכירים שהופצו אחרי תחילת כהונתה:



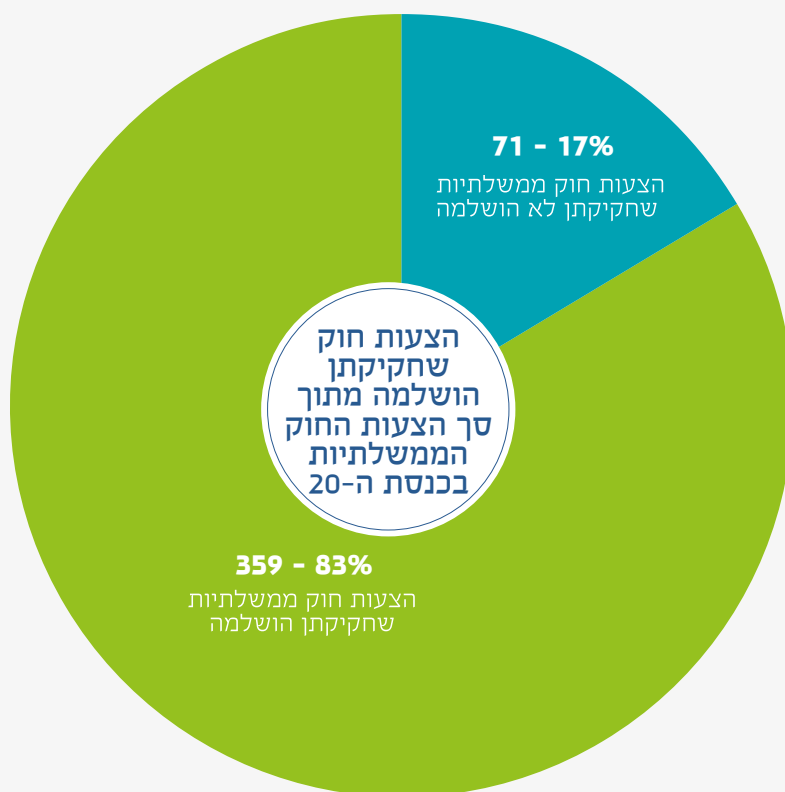
מן הנתונים עולה כי מרבית הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 מקורן בתזכירי חוק שהופצו במהלך תקופת כהונתה.

⁷ הנתונים בחלק זה על פי אתר רשומות.

⁸ הנתון מתייחס לכלל הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת, למעט הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, שהונחה על שולחנה של הכנסת ללא הפצת תזכיר חוק, זאת בשל דחיפותה ובהתאם להוראות סעיף 63 לתקנון הממשלה.

1.6. שיעור הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה מבין כלל הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20

בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 הונחו על שולחן הכנסת 385 הצעות חוק ממשלתיות. בנוסף, הוחל דין רציפות על 45 הצעות חוק ממשלתיות נוספות שהונחו על שולחנה של הכנסת הקודמת. יחד, קודמו על ידי הממשלה בכנסת ה-20 סך של 430 הצעות חוק ממשלתיות. מתוך סך הצעות החוק הממשלתיות שקודמו על ידי הממשלה, הושלמה חקיקתן של 359 הצעות חוק. התרשים הבא מציג את שיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 מבין כלל הצעות החוק הממשלתיות שקודמו על ידי הממשלה (הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת והצעות חוק שהוחל עליהן דין רציפות):

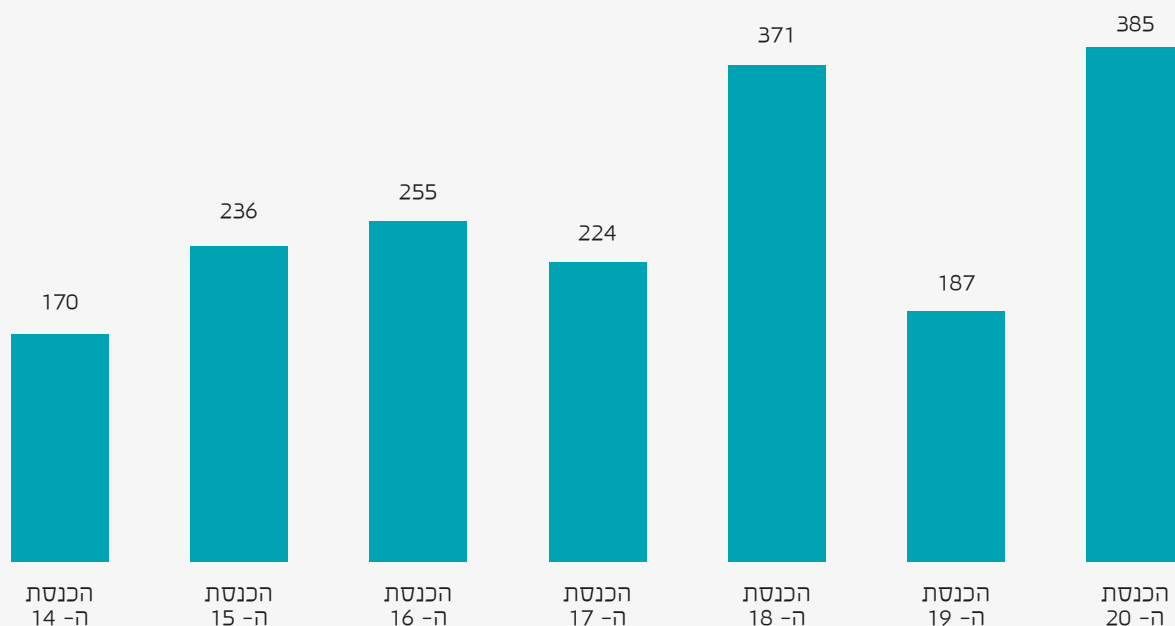


שיעור השלמת החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות שקודמו על ידי הממשלה במהלך הכנסת ה-20 עומד על כ-83%. מדובר בשיעור גבוה משיעור השלמת החקיקה הממוצע של הצעות חוק ממשלתיות בכנסות ה-20, 15, העומד על כ-76% בממוצע.

1.7. הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת - מבט רב-שנתי

בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק הממשלתיות שפורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת בכנסות ה-14-20:⁹

הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת

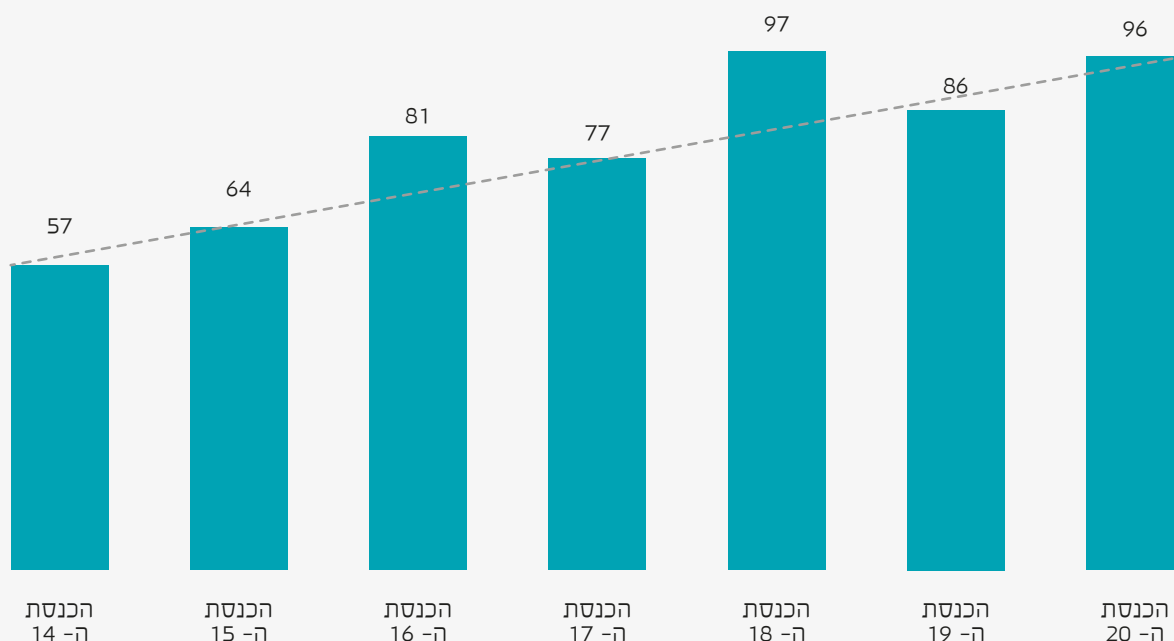


⁹ הנתונים נכונים ליום 31.3.2019. בין הנתונים הנוגעים להצעות חוק ממשלתיות בדוח זה ובין הנתונים המקבילים בדוח החקיקה של הכנסת לשנת 2018 קיימים הבדלים מזעריים הנובעים מפערי מדידה הקשורים באיחוד, מיזוג והחלת רציפות על הצעות חוק ממשלתיות.

1.8. הצעות חוק ממשלתיות - ממוצע שנתי משוקלל

מאחר שתקופות הכהונה של הכנסות השונות נבדלות זו מזו באורכן, בתרשים הבא מוצג המספר הממוצע של הצעות חוק ממשלתיות שפורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת בשנה בכנסות האמורות, בשקלול יחסי על פי מספר חודשי הכהונה של כל כנסת:¹⁰

הצעות חוק ממשלתיות שהונחו - ממוצע שנתי משוקלל



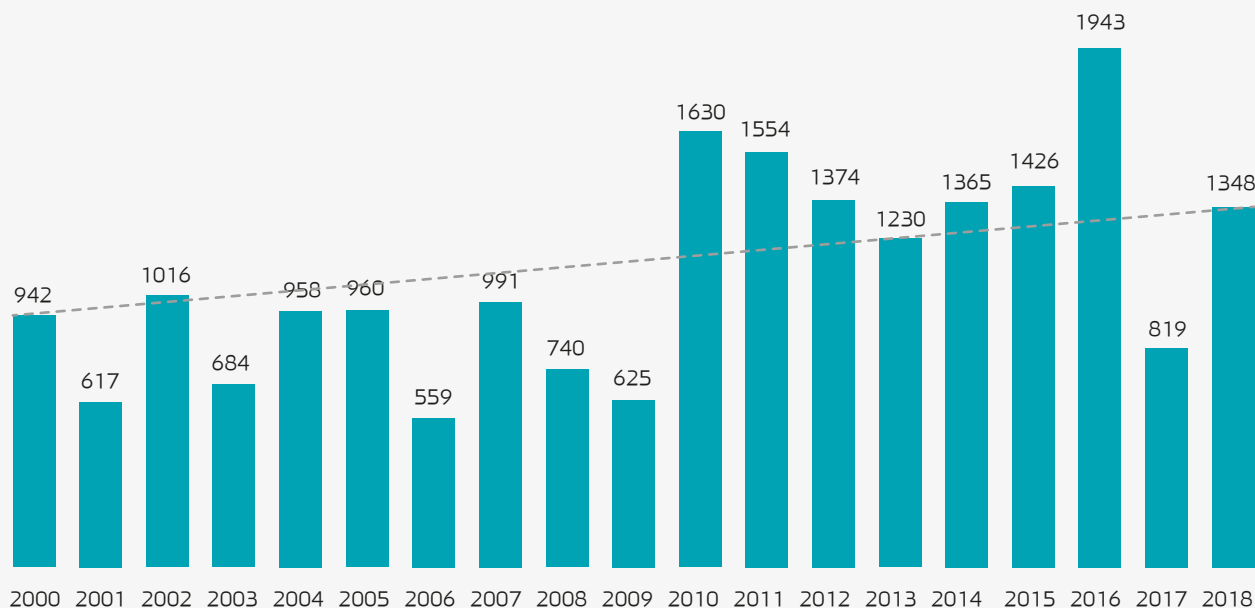
מן הנתונים המשוקללים עולה כי חל זינוק במספר הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחן הכנסת, מכ-70 הצעות בשנה בממוצע בכנסות ה-14-17 לכ-93 הצעות בשנה בממוצע בכנסות ה-18-20 - עלייה של כ-33%. במהלך כהונתה של הכנסת ה-20, אשר כיהנה כ-48 חודשים, הונחו על שולחן הכנסת 385 הצעות חוק ממשלתיות. בשקלול יחסי של מספר הצעות החוק הממשלתיות שהונחו של שולחן הכנסת על פי תקופת כהונתה של הכנסת, הונחו בה בממוצע כ-96 הצעות חוק ממשלתיות בשנה. מנתון זה עולה כי נמשכת מגמת העלייה במספרי הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחן הכנסת מדי שנה.

¹⁰ נתונים אודות תקופות הכהונה של כנסות ישראל מופיעים בנספח לדוח זה.

1.9. היקף הצעות חוק ממשלתיות בעמודים - מבט רב-שנתי

מספר הצעות החוק אינו מהווה נתון מספק לבחינת היקף יוזמות החקיקה הממשלתיות, כיוון שאינו מעיד על מורכבות ההצעות עצמן ואורכן. התרשים הבא מציג את היקף הצעות החוק הממשלתיות בשנים 2000-2018, כפי שמשקף במספר עמודי הצעות החוק בספר "הצעות חוק הממשלה" המתפרסם ברשומות:

הצעות חוק ממשלתיות - מספר עמודים שנתי

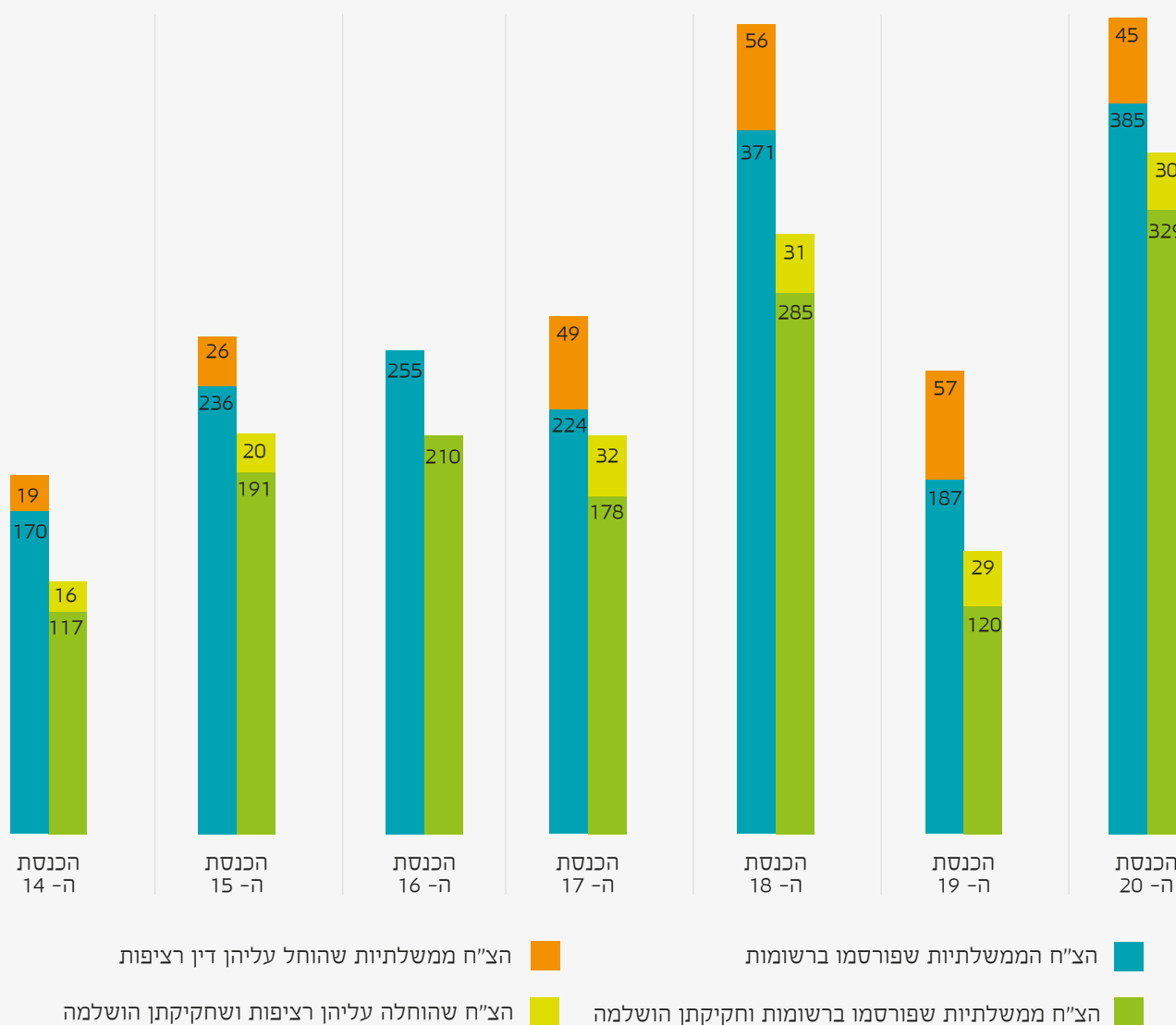


מן הנתונים משתקפת עלייה משמעותית במספר עמודי הצעות החוק החל משנת 2010. עד לשנה זו (בשנים 2009-2000) עמד ממוצע עמודי הצעות החוק הממשלתיות על כ-805 עמודים לשנה. לעומת זאת בתשע השנים האחרונות (בשנים 2018-2010) עלה הממוצע השנתי לכ-1,410 עמודים. מדובר בעלייה של כ-75% באורכן של הצעות החוק הממשלתיות במהלך תקופה זו - עלייה בשיעור חד מאד בתוך פרק זמן קצר יחסית. ניתוח של מספר העמודים הממוצע להצעת חוק ממשלתית מעלה כי בין השנים 2005-2011 עמד היקף הממוצע של הצעת חוק ממשלתית על כ-11.6 עמודים, זאת לעומת היקף ממוצע של כ-13.7 בין השנים 2012-2018. מדובר בעלייה בשיעור של כ-18% באורכה הממוצע של הצעת חוק ממשלתית.

1.10. הצעות חוק ממשלתיות שחקיקתן הושלמה - מבט רב-שנתי

בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק שקודמו על ידי הממשלה (הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת והצעות חוק שהוחל עליהן דין רציפות), לעומת מספר הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה, לפי כנסות:¹¹

הצעות חוק ממשלתיות שפורסמו ושהוחל עליהן דין רציפות שחקיקתן הושלמה

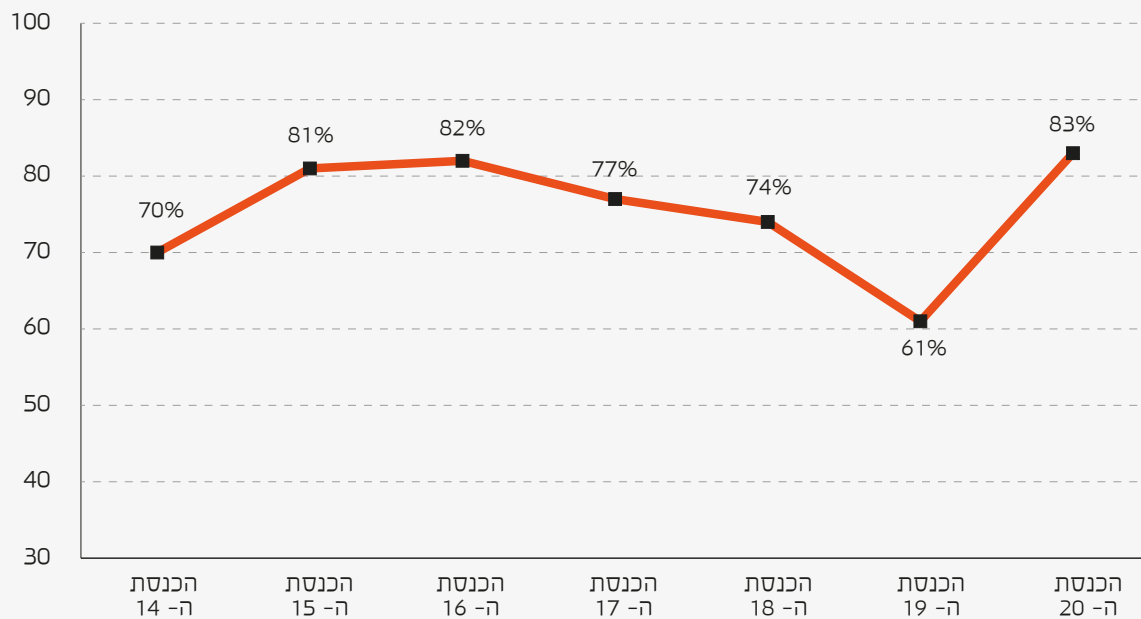


¹¹ התרשים אינו כולל נתונים אודות החלת דין רציפות על הצעות חוק ממשלתיות בכנסת ה-16, אשר אינם מצויים נכון להיום במאגר החקיקה הלאומי.

1.11. שיעור הצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה - מבט רב-שנתי

בתרשים הבא מוצג שיעור ההצעות שחקיקתן הושלמה מתוך הצעות החוק שקודמו על ידי הממשלה (הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת והצעות חוק שהוחל עליהן דין רציפות), לפי כנסות:¹²

שיעור השלמה של הצעות חוק ממשלתיות



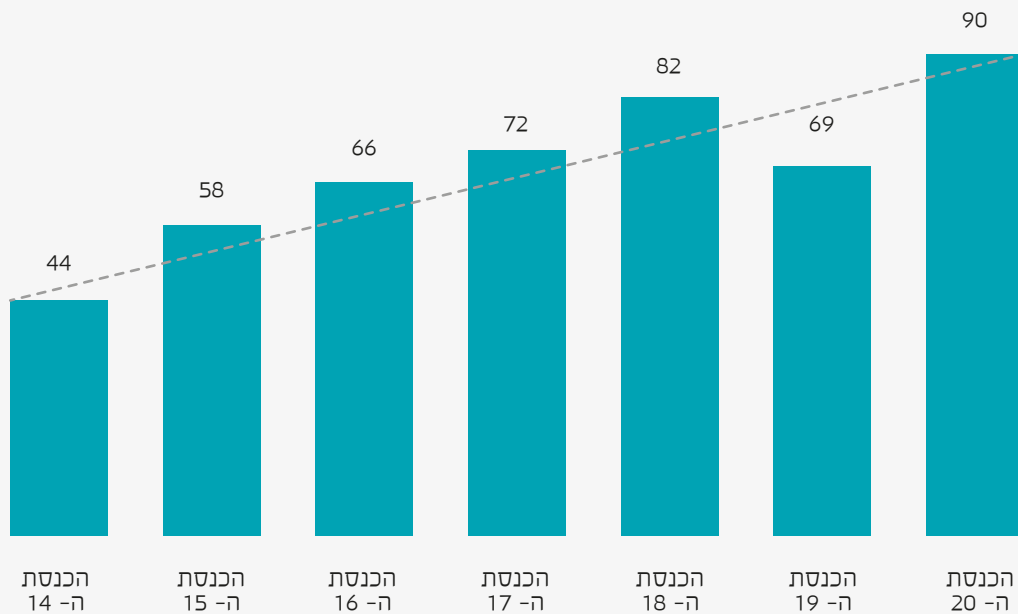
בכנסת ה-20 ניכרת עלייה חדה בשיעור ההשלמה של הצעות חוק ממשלתיות, לאחר ירידה החל בכנסות ה-17 וה-18. שיעור השלמת החקיקה בכנסת ה-20 העומד על כ-83% הוא הגבוה ביותר מבין הכנסות שנמדדו, החל מן הכנסת ה-14.

¹² הפער בין הנתונים בגרף כפי שמוצגים כאן לבין הנתונים שהוצגו בגרף המקביל בדוח החקיקה משנת 2017 נובע מדיוק הניתוח אודות הצעות חוק ממשלתיות שהוחל עליהן דין רציפות.

1.12. הצעות חוק ממשלתיות שחיקתן הושלמה - ממוצע משוקלל

להשלמת הניתוח, תוך התחשבות בתקופות הכהונה של הכנסות השונות, בתרשים הבא מוצג ניתוח משוקלל של מספר שנתי ממוצע של הצעות החוק שקודמו על ידי הממשלה (הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת והצעות חוק שהוחל עליהן דין רציפות), על פי חודשי כהונה:

הצעות חוק ממשלתיות שקודמו ושחיקתן הושלמה - ממוצע שנתי משוקלל

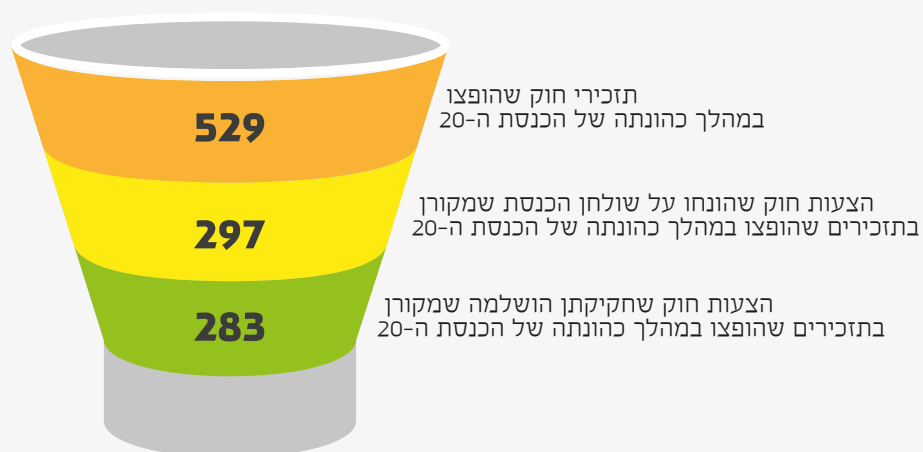


מהנתונים המשוקללים משתקפת עלייה בממוצע הצעות החוק הממשלתיות שחיקתן מושלמת בשנה, משיעור ממוצע של כ-60 הצעות שחיקתן הושלמה בשנה בכנסות ה-14-17 לשיעור ממוצע של כ-80 הצעות שחיקתן הושלמה בשנה בכנסות ה-18-20 - עלייה של כ-33%.

1.13. יוזמות חוק ממשלתיות שהחלו בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 - מהפצת תזכיר חוק ועד להשלמת החקיקה

לסיכום חלק זה של הדוח, התרשים הבא מציג את התמונה הכוללת ביחס ליוזמות החקיקה הממשלתיות שהחלו בהפצת תזכיר חוק בעת כהונתה של הכנסת ה-20, החל מהפצת תזכיר החוק ועד להשלמת החקיקה:

הצעות חוק ממשלתיות בכנסת ה-20 - מהפצת תזכיר חוק ועד להשלמת החקיקה

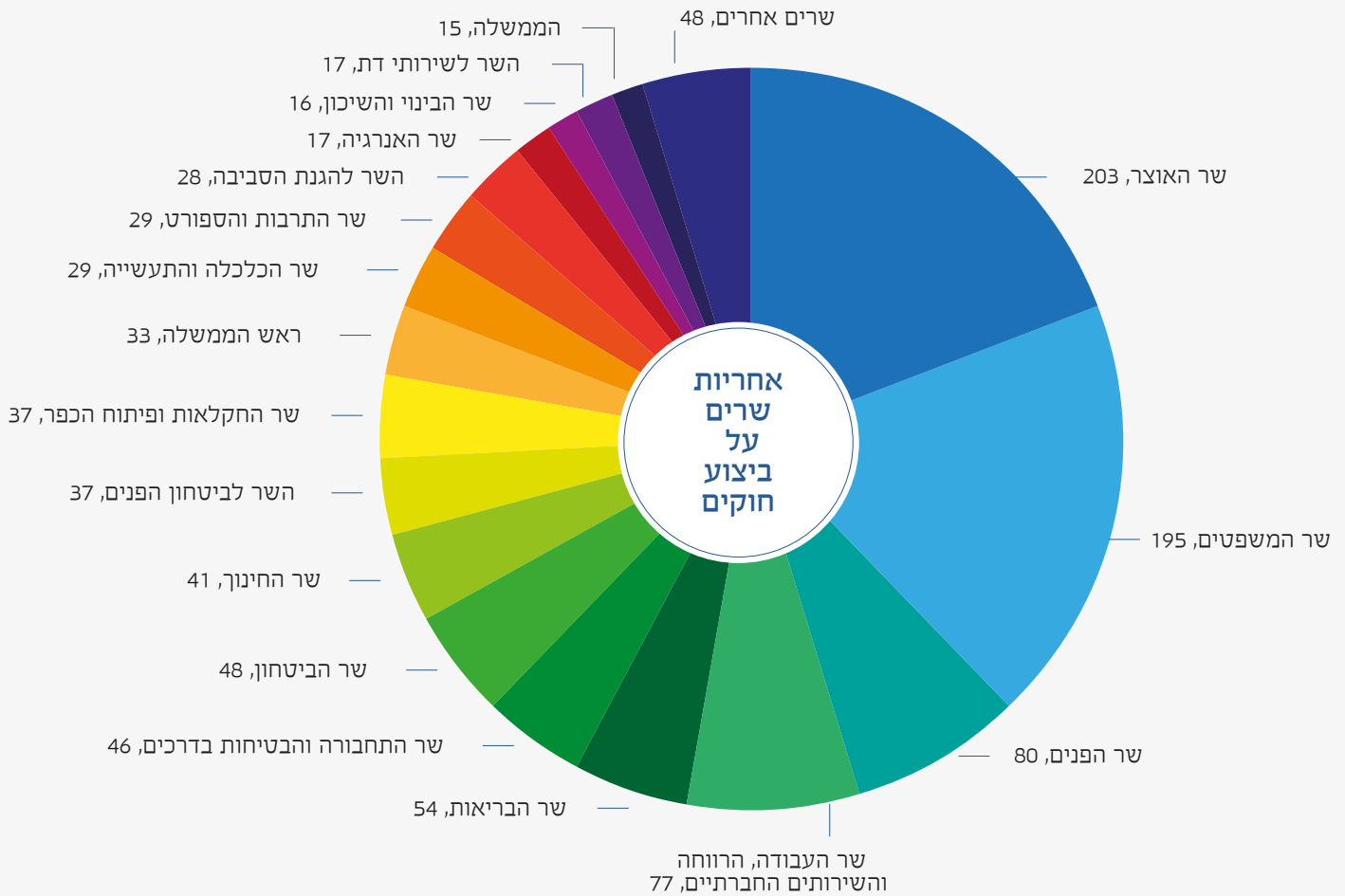


מן הנתונים עולה כי שיעור ההבשלה של תזכירי חוק שהופצו להערות הציבור בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 לכדי הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 עמד על כ-56%¹³. לעומת זאת, שיעור השלמת החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 מבין אלו שמקורן בתזכירים שהופצו בתקופת כהונתה עומד על כ-95%. זאת לעומת שיעור השלמה של כ-83% מתוך כלל הצעות החוק הממשלתיות שקודמו במהלך הכנסת ה-20.

¹³ אין מן הנמנע כי חלק מתזכירי חוק אלו יבשילו לכדי הצעות חוק ממשלתיות במהלך כהונתה של הכנסת ה-21.

2. אחריות על ביצוע חוקים בידי שרי הממשלה

במדינת ישראל 990 חוקים תקפים, מתוכם 13 חוקי יסוד¹. ככלל, על ביצועו של חוק ממונה שר אחד או יותר, כפי שנקבע בחוק או בהחלטות הממשלה. מתוך כלל החוקים התקפים, 64 חוקים מצויים תחת אחריות משותפת של יותר משר אחד, 15 חוקים מצויים תחת אחריות הממשלה בכללותה ו-12 חוקים תחת אחריות יושב-ראש הכנסת. בתרשים הבא מוצגת חלוקת האחריות על ביצוע חוקים לפי שרים, בהתאם למשרדיהם:²



כ-60% מהחוקים הם באחריותם של חמישה שרים: שרי האוצר, המשפטים, הפנים, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והבריאות. שרי המשפטים והאוצר אחראים לביצוע של כ-40% מכלל החוקים התקפים.

¹ הנתונים בחלק זה על פי מאגר החקיקה הלאומי של הכנסת, נכון ליום 31.3.2019. הנתונים נערכו על-ידי צוות מאגר החקיקה הלאומי ותוקפו מול היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

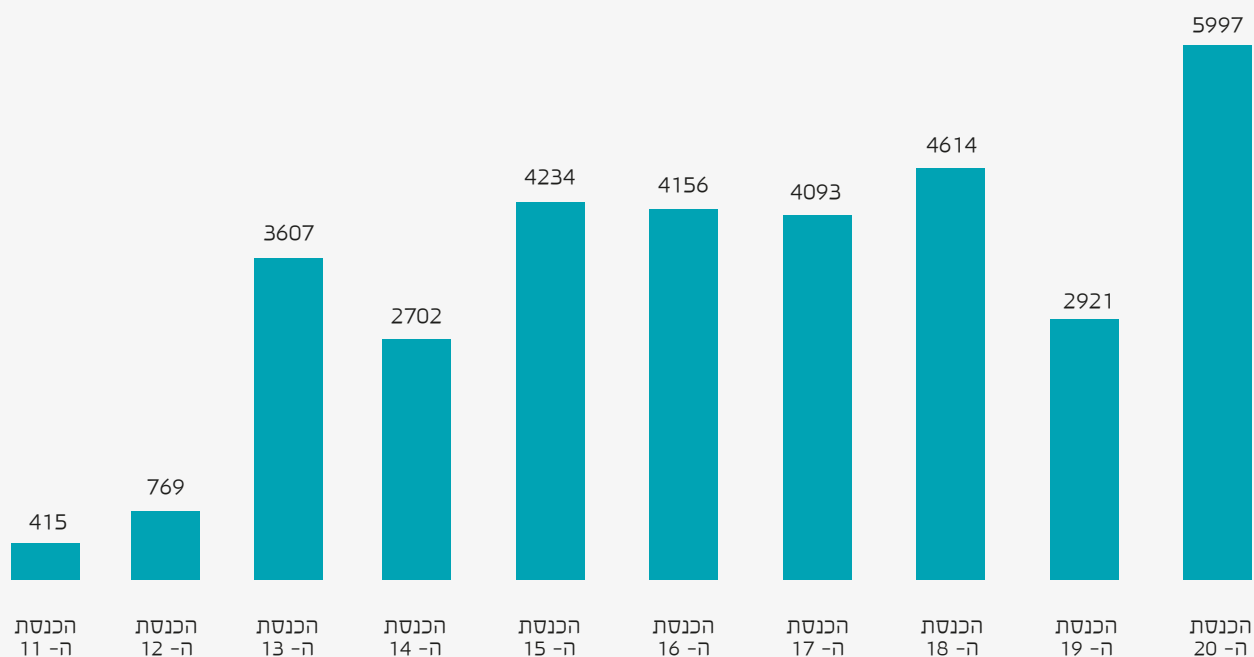
² בתרשים מוצגים שרים שבאחריותם 15 חוקים או יותר, יתר השרים מופיעים תחת הכותרת "שרים אחרים". חוקים באחריות יותר משר אחד נמנו מספר פעמים. לעניין זה - שר אחראי על ביצוע חוק הוא שר שאחראי לכל הפחות על ביצוע פרק אחד מתוך החוק. לחוקי היסוד לא נקבע שר אחראי באופן פורמאלי, והנוהג החוקתי המקובל הוא ששר המשפטים הוא האחראי על הפצת תזכירים לגביהם, במסגרת אחריותו על התשתית המשפטית.

3. מעורבות הממשלה בהליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות¹⁴

3.1 הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת

תחילתו של הליך חקיקה של הצעת חוק פרטית בהגשת הצעת החוק לכנסת על ידי חבר כנסת שאינו שר או סגן שר. גיבושה הראשוני של הצעת חוק פרטית נעשה בידי חברי הכנסת, וככלל, ללא מעורבות ממשלתית. על פי תקנון הכנסת יש להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת למשך 45 יום לפני העלאתה לקריאה טרומית.¹⁵ במהלך כהונתה של הכנסת ה-20, הונחו על שולחן הכנסת 5,997 הצעות חוק פרטיות. בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת על ידי חברי הכנסת בכנסות ה-11-20:¹⁶

הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת

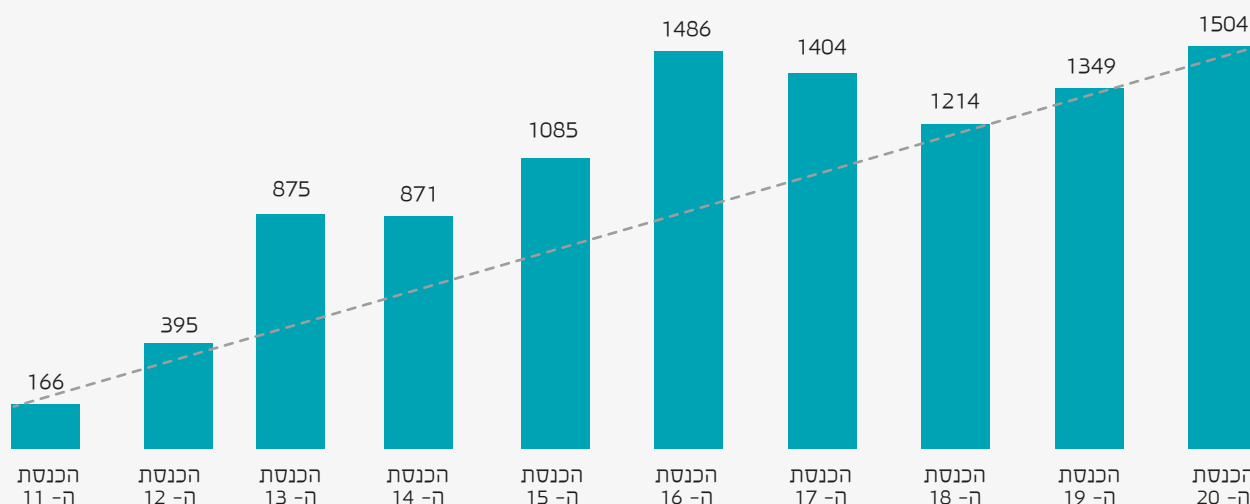


¹⁴ חלק זה מבוסס על הנתונים שבמאגר החקיקה הלאומי ועל נתונים שהתקבלו ממזכירות הממשלה.
¹⁵ זאת אלא אם התקבל פטור מחובת ההנחה בהתאם להוראות התקנון. ראו סעיף 76(ד) לתקנון הכנסת.
¹⁶ הנתונים אינם כוללים הצעות חוק פרטיות שהוחל עליהן דין רציפות.

3.2. הצעות חוק פרטיות - ממוצע משוקלל

מאחר שתקופות הכהונה של הכנסות השונות נבדלות זו מזו באורכן, בתרשים הבא מוצג המספר הממוצע של הצעות חוק פרטיות שהונחו בשנה על שולחן הכנסת בכנסות ה-11-20, בשקלול יחסי על פי חודשי הכהונה של כל כנסת:

הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת - ממוצע שנתי משוקלל

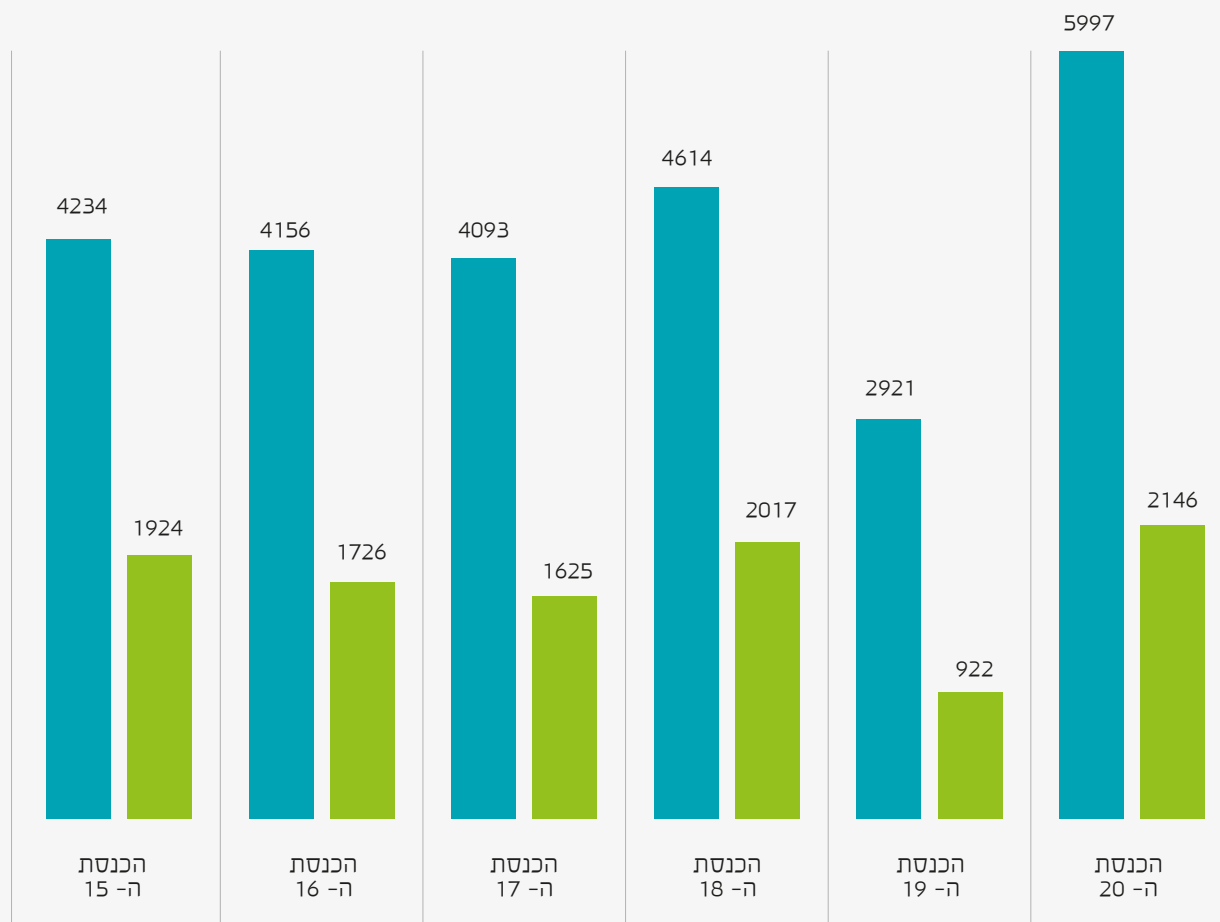


מן הנתונים עולה כי לאורך השנים חל זינוק בממוצע הצעות החוק הפרטיות המונחות בשנה, מממוצע של כ-678 הצעות לשנה בכנסות ה-11-15 עד לממוצע של כ-1,391 הצעות לשנה בכנסות ה-16-20. מדובר על עלייה של כ-105%. בשקלול יחסי של מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת על פי תקופת כהונתה של הכנסת, הונחו בכנסת ה-20 בממוצע כ-1504 הצעות חוק פרטיות בשנה. נתון זה ממשיך את מגמת העלייה במספר הממוצע של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת מדי שנה, אשר בכנסות ה-18 וה-19 עמד על כ-1214 ו-1349 בהתאמה.

3.3. הצעות חוק פרטיות המועברות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה - מבט רב-שנתי

חלק מן הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת מובאות לדיון מוקדם ("קריאה טרומית") במליאת הכנסת. ככלל, הצעות אלו מובאות לדיון בוועדת השרים לחקיקה לאחר שהועברו אליה על ידי מזכירות הכנסת. תפקידה של ועדת השרים הוא לקבוע את עמדת הממשלה ביחס להצעות החוק הפרטיות לפני הבאתן לדיון המוקדם במליאה.¹⁷ מתוך 5997 הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20, הועברו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה 2146 הצעות חוק. התרשים הבא מציג את מספר הצעות החוק שהועברו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה מבין אלו שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות:¹⁸

הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת והועברו לדיון בוועדת השרים לחקיקה



הצ"ח פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ■ הצ"ח פרטיות שהועברו על ידי מזכירות הכנסת לדיון בוועדת השרים לחקיקה ■

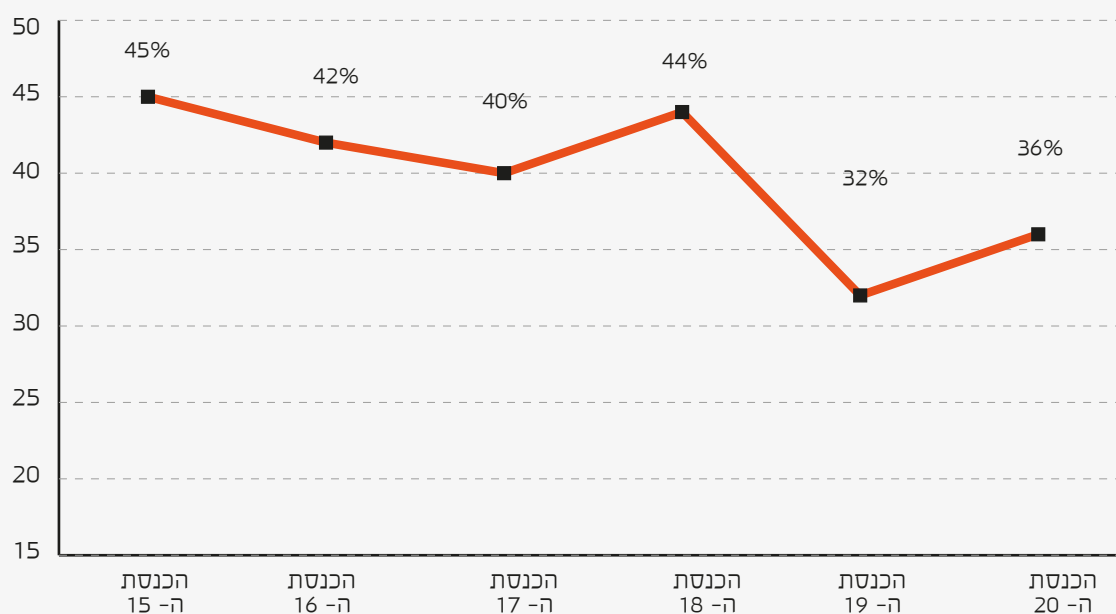
¹⁷ עמדת הממשלה משליכה על הצבעת חברי הכנסת מכוח ההסכמים שבין סיעות הקואליציה. עם זאת, החלטת ועדת השרים שלא לתמוך בהצעת חוק פרטית אינה עוצרת את הליך החקיקה ולכן חבר הכנסת יוזם ההצעה רשאי להמשיך בקידומה ולהביאה לקריאה טרומית בכנסת. אופן תיאום המועדים בין ההעלאה לקריאה הטרומית מוסדר בסעיף 66 לתקנון הממשלה ה-34.

¹⁸ הנתונים התקבלו ממזכירות הממשלה והם כוללים גם הצעות חוק שהועברו ממזכירות הכנסת לוועדת השרים ולא נדונו בה בסופו של דבר, וכן הצעות שהועברו מספר פעמים על ידי מזכירות הכנסת אל הוועדה משום שלא נדונו בפועל. לפיכך, הנתונים מייצגים את המספר המקסימלי של הצעות החוק שהועברו ובפועל כוללים לעיתים הצעות שהועברו יותר מפעם אחת.

3.4. שיעור הצעות החוק הפרטיות המועברות לדין בוועדת השרים לענייני חקיקה

שיעור הצעות החוק הפרטיות שהועברו לדין בוועדת השרים לחקיקה מתוך כלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 עמד על כ-36%. התרשים הבא מציג את שיעור הצעות החוק הפרטיות שהועברו על ידי מזכירות הכנסת לדין בוועדת השרים לחקיקה מבין אלו שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות:

שיעור הצעות החוק הפרטיות שהועברו לדין בוועדה מבין אלו שהונחו על שולחן הכנסת

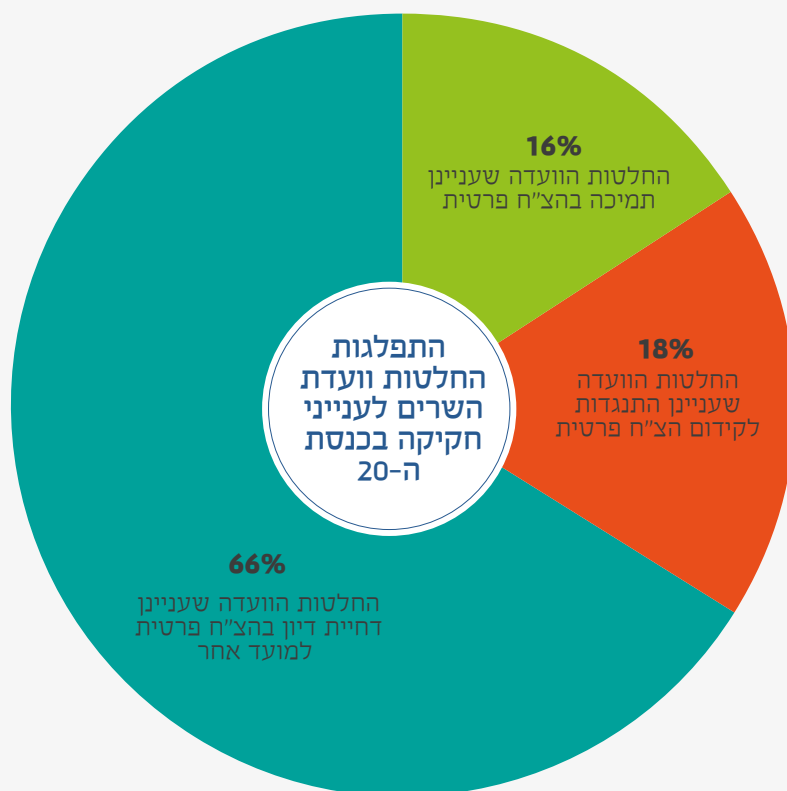


השיעור הממוצע של הצעות החוק הפרטיות שעלו לדין בוועדת השרים בכנסות ה-15-19, עומד על כ-40% מסך הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת. לאורך השנים חלה ירידה בשיעור ההצעות שעלו לדין בוועדה מבין כלל ההצעות שהונחו - ירידה בשיעור של כ-25% מן הכנסת ה-15 לכנסת ה-20. ירידה זו נובעת מן העלייה במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת.

3.5. התפלגות החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות בכנסת ה-20

במהלך תקופת כהונתה של הכנסת ה-20, עלו 2146 הצעות חוק פרטיות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, והתקבלו לגביהן 3430 החלטות.¹⁹

התרשים הבא מציג את התפלגות עמדות הממשלה בנוגע להצעות החוק הפרטיות שהובאו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה - תמיכה בקידום הצעת החוק,²⁰ התנגדות לקידום הצעת החוק או דחיית מועד הדיון בהצעה:



מן הנתונים עולה כי מרבית ההחלטות שהתקבלו בוועדת השרים לחקיקה בנוגע להצעות חוק פרטיות היו החלטות על דחיית הדיון בהצעת החוק.²¹

¹⁹ לעתים מתקבלות מספר החלטות בנוגע להצעה אחת. כך הוא במקרה שבו נדחה הדיון בהצעה ולאחר מכן הוועדה מחליטה לתמוך בקידומה או להתנגד לקידומה. הנתונים משקפים את כלל ההחלטות, כולל כפילויות.

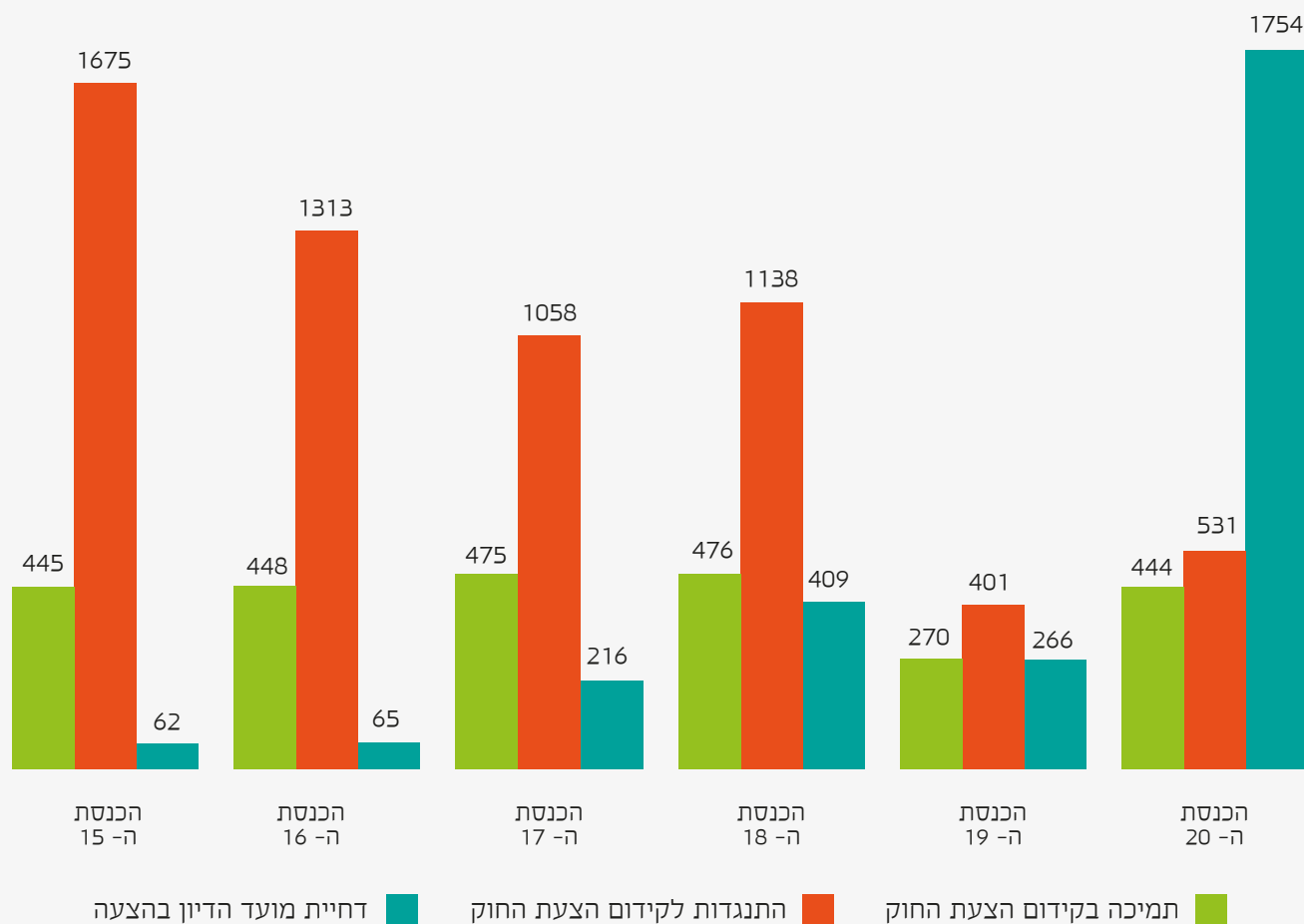
²⁰ כולל תמיכה בתנאים ותמיכה בקריאה טרומית בלבד שלאחריה מתקיים דיון נוסף בוועדה.

²¹ על פי סעיף 66(ה) לתקנון הממשלה ה-34, בעת הבאת הצעת חוק פרטית לדיון במליאת הכנסת בטרם קבעה לגביה ועדת השרים עמדה, עמדת הממשלה לגביה תהיה התנגדות.

3.6. התפלגות החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות - מבט רב-שנתי

התרשים הבא מציג את מספר ההחלטות שהתקבלו בוועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות בין הכנסות ה-15, ואת התפלגות החלטות הוועדה בכל אחת מן הכנסות:

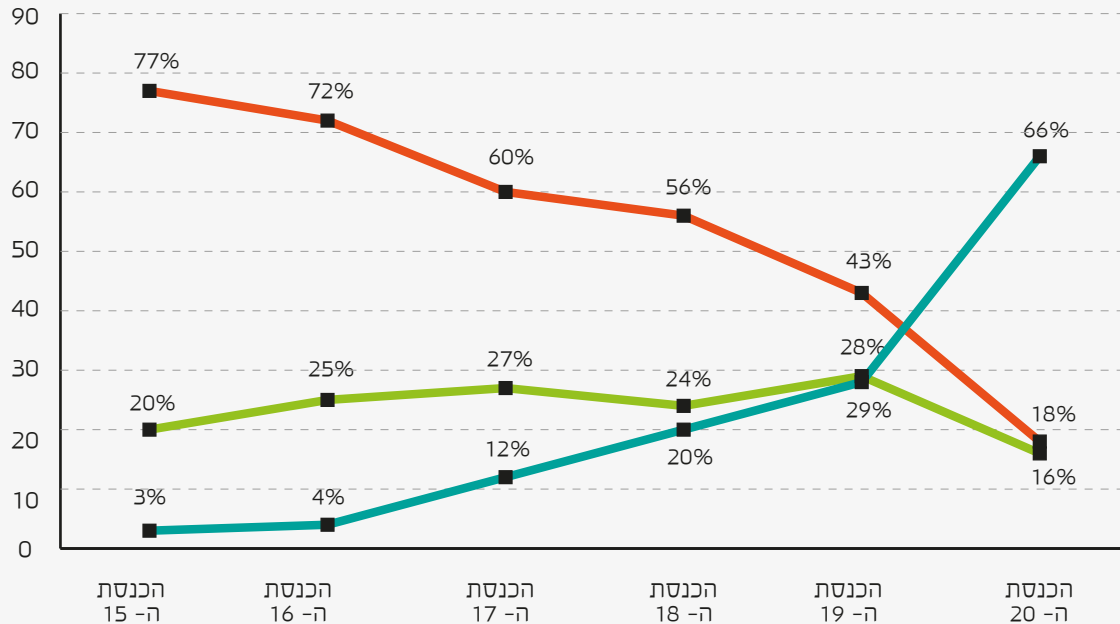
החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות



3.7. החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות - מבט רב-שנתי

התרחים הבא מציג את שיעור החלטות הוועדה השונות ביחס להצעות חוק פרטיות, בכנסות ה-20-15:

החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה ביחס להצעות חוק פרטיות



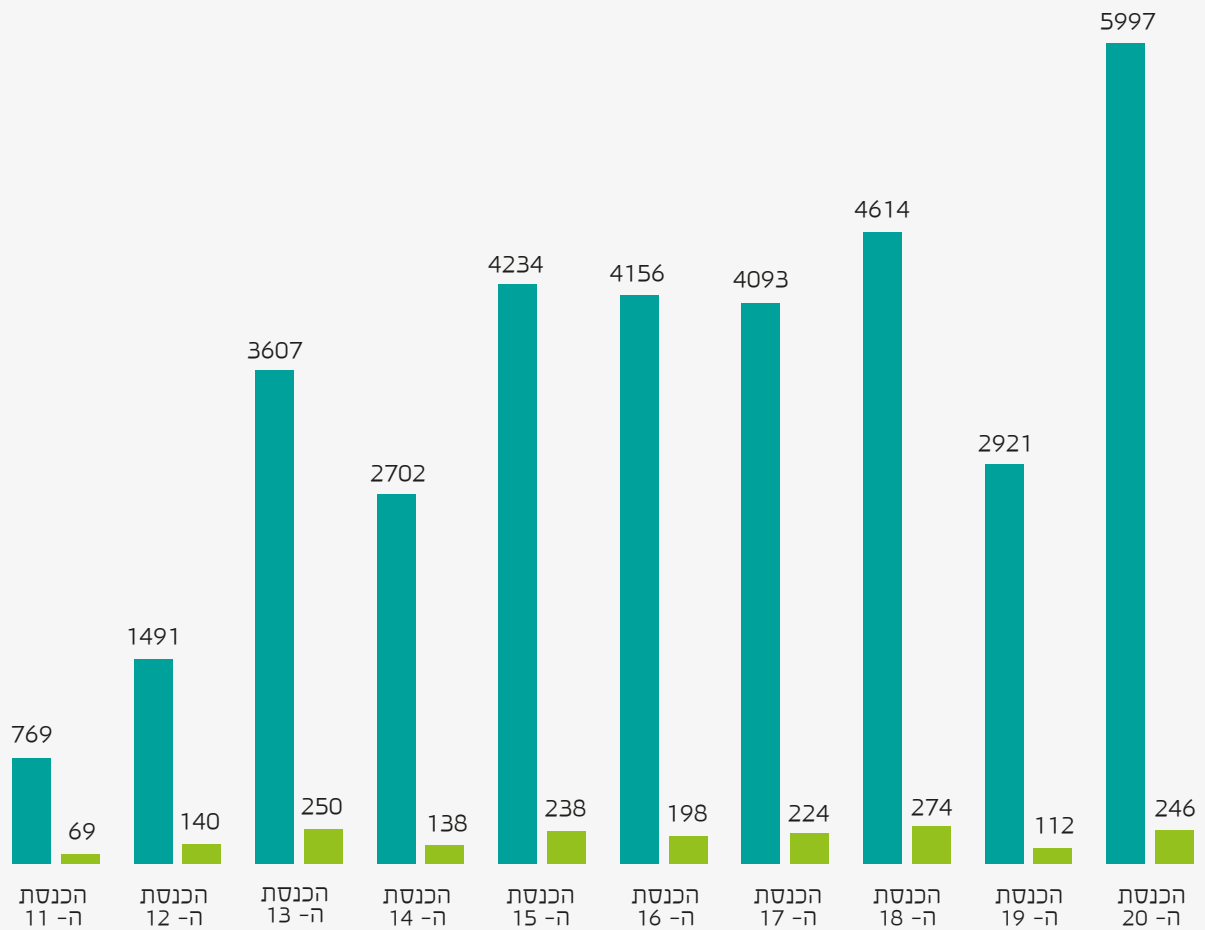
■ שיעור ההחלטות שיעור השרים לענייני חקיקה לקידום הצעות חוק פרטיות
■ שיעור ההחלטות שיעור השרים לענייני חקיקה לתנגדות לקידום הצעות חוק פרטיות
■ שיעור ההחלטות שיעור השרים לענייני חקיקה דיון בהצעות חוק פרטיות

לאורך השנים ניתן לזהות עלייה מתונה בשיעור התמיכה של הוועדה בהצעות חוק פרטיות, ירידה בשיעור ההתנגדות של הוועדה לקידום הצעות חוק פרטיות ועלייה בהחלטות שיעור השרים לענייני חקיקה דיון בהצעות חוק פרטיות. בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 ניתן לזהות שינוי מגמה בכל אחד מסוגי ההחלטות. בתקופת כהונתה של כנסת זו חלה ירידה בשיעור התמיכה של הוועדה בקידום הצעות חוק פרטיות, משיעור ממוצע של כ-25% בכנסות ה-15-19 לשיעור של כ-16% בכנסת ה-20. כמו כן, חלה ירידה גם בשיעור ההתנגדות של הוועדה לקידום הצעות חוק פרטיות, משיעור ממוצע של כ-62% בכנסות ה-15-19 לשיעור של כ-18% בכנסת ה-20. לצד זאת, חלה עלייה במספר ההצעות שהחלטת הוועדה לגביהן הייתה לדחות את הדיון למועד מאוחר יותר, משיעור ממוצע של כ-13% בכנסות ה-15-19, לשיעור של כ-66% מכלל ההחלטות בעניין הצעות חוק פרטיות שעלו לדיון בוועדה במהלך כהונת הכנסת ה-20.

3.8. הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה

בתרשים הבא מוצג מספר הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה לעומת מספר כלל הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות:²²

הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה



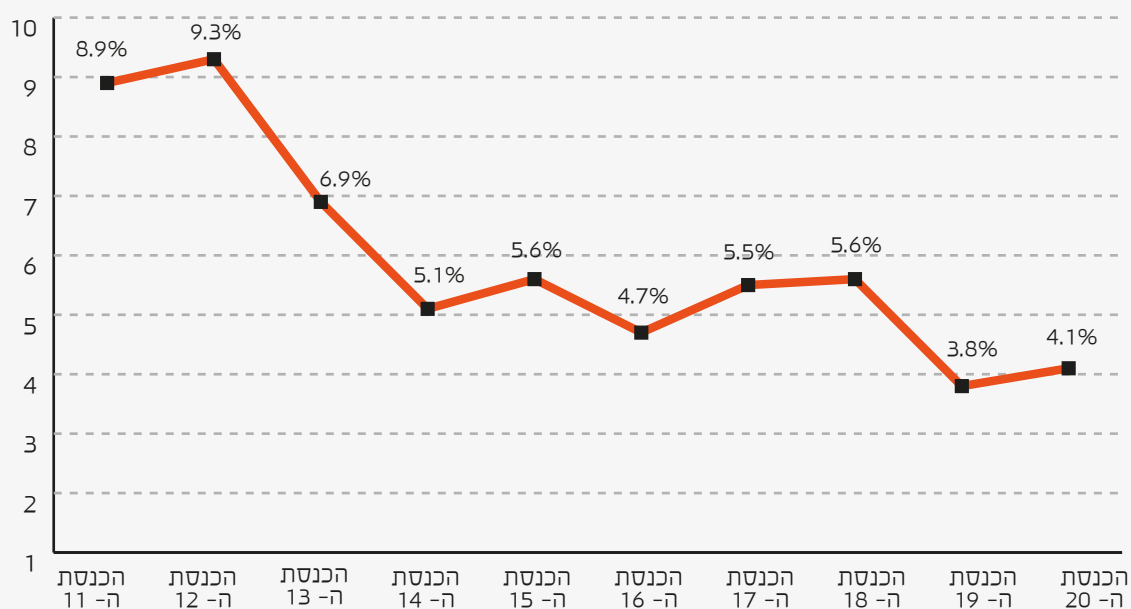
■ סך הצ"ח הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ■ הצ"ח שחקיקתן הושלמה

²² הנתונים בחלק זה אינם כוללים הצעות חוק פרטיות שמוזגו עם הצעות חוק ממשלתיות.

3.9. שיעור הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה

בתרשים הבא מוצג שיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה, מתוך אלו שהונחו על שולחן הכנסת, לפי כנסות:

שיעור הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה



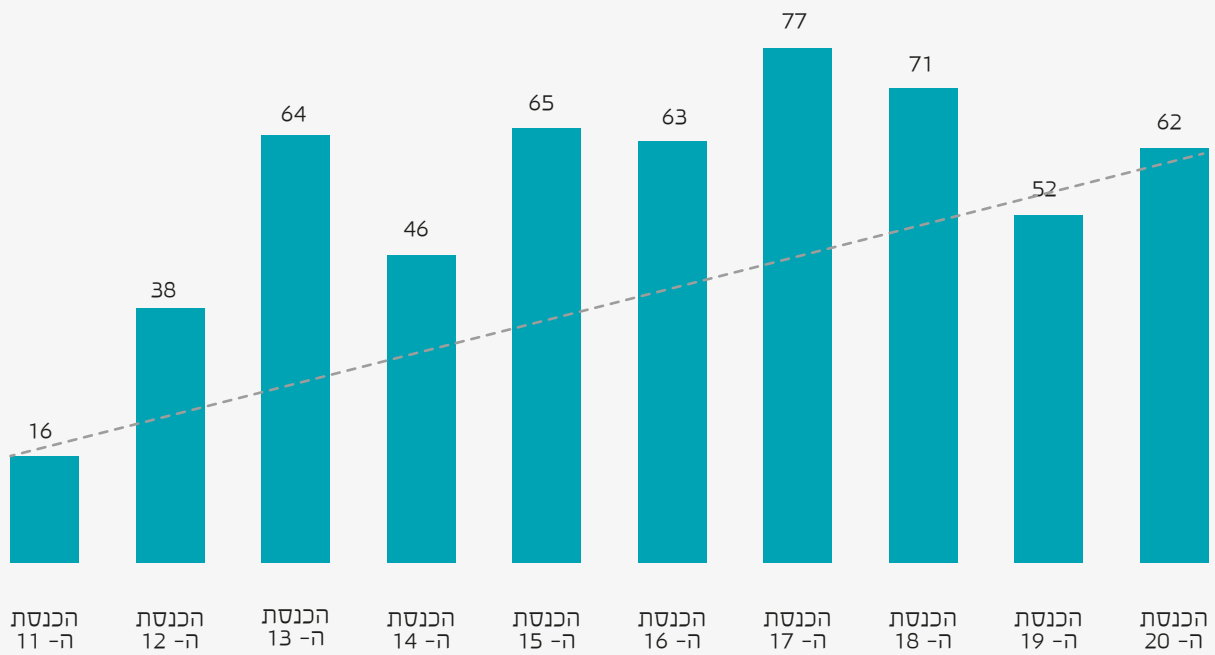
הנתונים מצביעים על ירידה עקבית בשיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה לאורך השנים, משיעור של כ-8.9% בכנסת ה-11 לשיעור של כ-4% בכנסת ה-20 - ירידה בשיעור של כ-55%. בעוד שבכנסות ה-11-15 עמד השיעור הממוצע של הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה על כ-7.1% מבין כלל ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת, בכנסות ה-16-20 ירד השיעור הממוצע לכ-4.7%.

הנתונים מצביעים על כך שחלה עליה במספרים המוחלטים של הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה, אך לצד זאת חלה ירידה בשיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מבין כלל ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת. זאת, בין היתר, נוכח העלייה המשמעותית במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת.

3.10. הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה - ממוצע משוקלל

להשלמת הניתוח, תוך התחשבות בתקופות הכהונה של הכנסות השונות, בתרשים הבא מוצג ניתוח משוקלל של מספר שנתי ממוצע של הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה, על פי חודשי כהונה:

הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה - ממוצע שנתי משוקלל

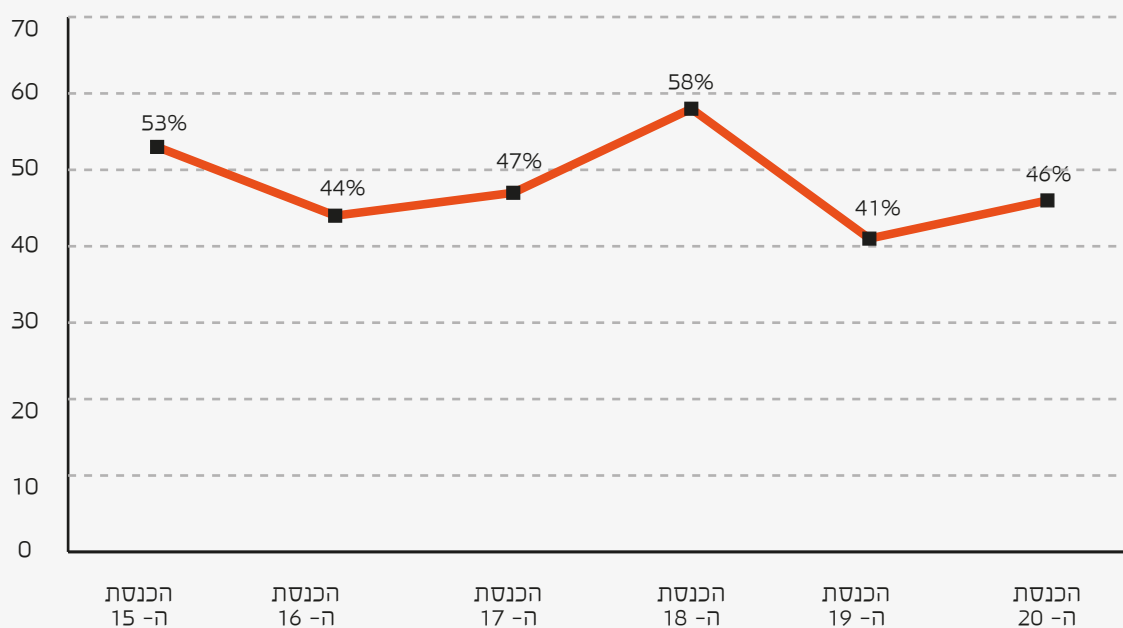


לאורך השנים חלה עלייה במספר הממוצע של ההצעות הפרטיות שחקיקתן הושלמה, ממוצע של כ-46 הצעות חוק לשנה בכנסות ה-11-15 לממוצע של כ-65 הצעות חוק לשנה בכנסות ה-16-20. זוהי עלייה של כ-41%.

3.11. שיעור הצעות החוק שחקיקתן הושלמה מבין אלו שוועדת השרים לענייני חקיקה תמכה בקידומן

בתרשים הבא מוצג שיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מבין אלו שוועדת השרים לחקיקה תמכה בקידומן, לפי כנסות:

שיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מתוך אלו שהוועדה תמכה בקידומן



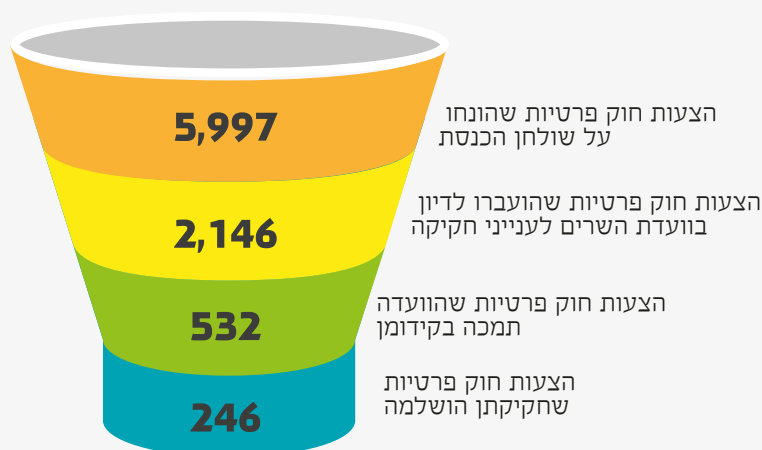
השיעור הממוצע של הצעות חוק פרטיות שחקיקתן הושלמה מבין אלו שוועדת השרים לחקיקה תמכה בקידומן עומד בכנסות ה-15-20 על כ-23.48%²³. נתונים אלו מלמדים כי תמיכתה של ועדת השרים לענייני חקיקה היא בעלת השפעה מכרעת על סיכוי השלמת הליך החקיקה של הצעת חוק פרטית, אם כי לא בשיעור הזהה להצעת חוק ממשלתית.

²³ יצוין כי יתכנו מצבים בהם הצעת חוק פרטית משלימה את הליך החקיקה בכנסת גם כאשר ועדת השרים החליטה להתנגד לקידומה או לא דנה בה. עם זאת, הניסיון מלמד כי מדובר בהצעות חוק בודדות. רובן של הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה הן כאלה שוועדת השרים לחקיקה תמכה בקידומן.

3.12. הצעות חוק פרטיות בכנסת ה-20 - מהנחה על שולחן הכנסת ועד השלמת החקיקה

לסיכום חלק זה של הדוח, התרשים הבא מציג את שיעור הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מבין כלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ה-20, לצד נתוני וועדת השרים לענייני חקיקה:

הצעות חוק פרטיות בכנסת ה-20 - מהנחה על שולחן הכנסת ועד השלמת החקיקה



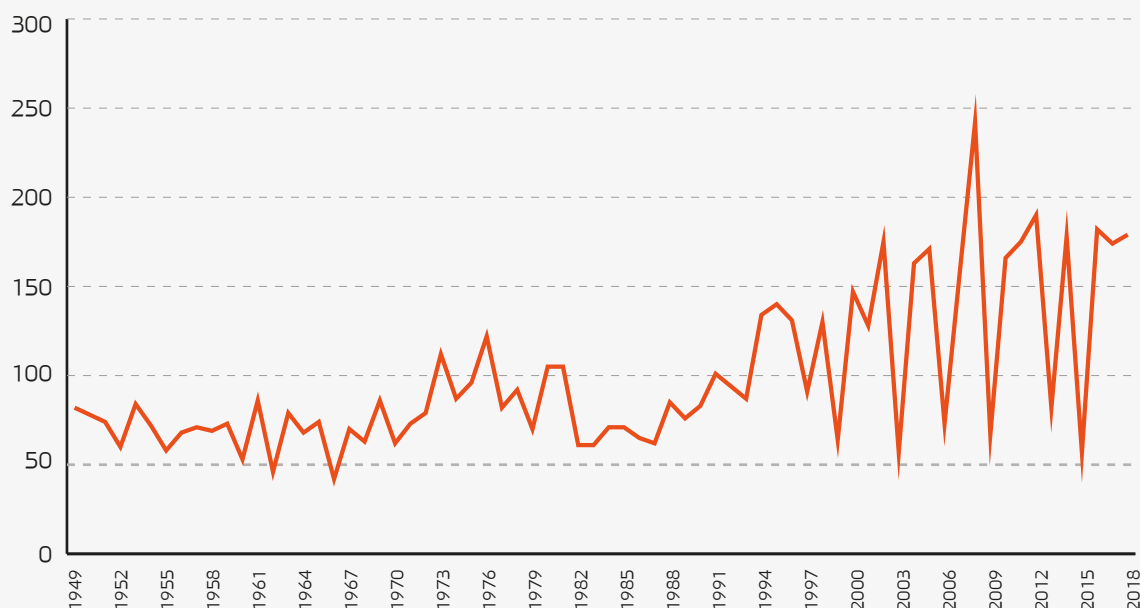
מן הנתונים עולה כי שיעור השלמת החקיקה של הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת במהלך הכנסת ה-20 עומד על כ-4%. בצד נתון זה, ניתן לראות כי שיעור השלמת החקיקה של הצעות החוק הפרטיות שהועלו לדיון בוועדת השרים עומד על כ-11% וכי שיעור השלמת החקיקה של הצעות חוק פרטיות שזכו לתמיכת הוועדה, עומד על כ-48%.

4. חקיקה ראשית - נתונים כוללים

4.1 חקיקת חוקים²⁴

מאז קום המדינה התקבלו על ידי הכנסת כ-7000 חוקים, הכוללים חקיקה של חוקים חדשים ותיקונים לדברי חקיקה קיימים. התרשים הבא מציג את מספר הצעות החוק שעברו בקריאה שלישית בכל שנה, החל מקום המדינה:

הצעות חוק שאושרו בקריאה שלישית - לפי שנים



ממוצע הצעות החוק שעברו בקריאה שלישית והתקבלו כחוקים הוא 99 הצעות לשנה. קו המגמה הכללי מורה על עלייה מובהקת בהיקף החקיקה לאורך השנים. רף 100 החוקים לשנה נחצה לראשונה בראשית שנות ה-70. רף 150 החוקים נחצה לראשונה בראשית שנות ה-2000, ורף ה-200 נחצה בשנת 2008.²⁵ ממוצע החוקים השנתי בעשור הקודם, בשנים 1998-2007, עמד על כ-127 חוקים. ממוצע החוקים השנתי בשנים 2008-2018 עמד על כ-154 חוקים. מדובר בעלייה של כ-21% בהשוואה בין התקופות.

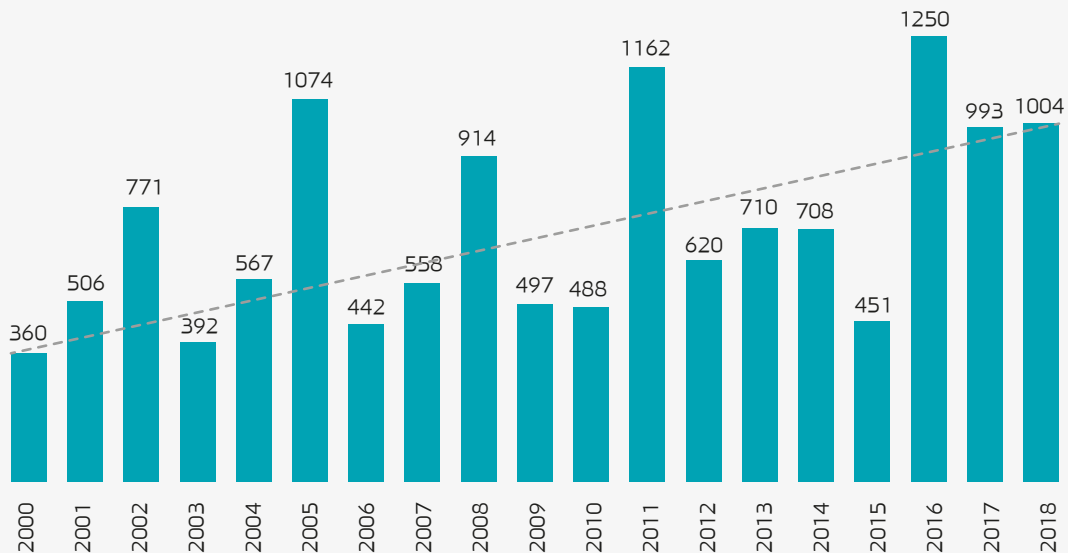
²⁴ חלק זה מבוסס על הנתונים שבמאגר החקיקה הלאומי.

²⁵ התנודתיות המשתקפת מן התרשים נובעת משנים בהן התקיימו בחירות, שנים בהן הפעילות בכנסת מצומצמת.

4.2. היקף חקיקה בעמודים

בתרשים הבא מוצגים מספרי העמודים שהתפרסמו בספר החוקים, בין השנים 2000-2018:

היקף החקיקה בספר החוקים בעמודים - לפי שנים



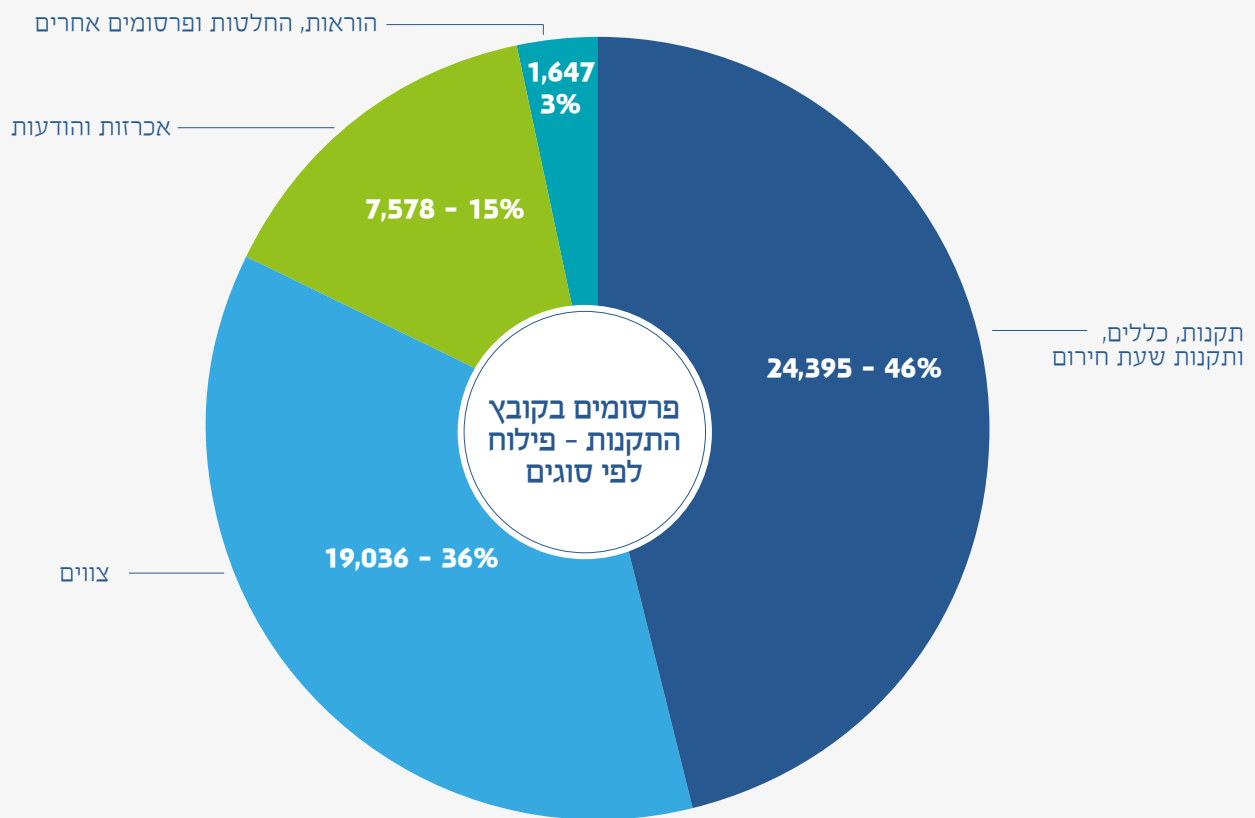
היקף החקיקה השנתי הממוצע בשנים 2007-2000 עמד על כ-584 עמודים. היקף החקיקה השנתי הממוצע בשנים 2018-2008 עמד על כ-800 עמודים. מדובר בעלייה משמעותית של כ-36% בתקופת זמן קצרה יחסית. בשנת 2018 עמד היקף החקיקה על 1004 עמודי חקיקה. נתון זה חורג בשיעור של כ-25% מהיקף החקיקה הממוצע בעשור האחרון. כמו כן, הנתון משקף את המגמה המובהקת של עלייה בהיקף החקיקה בשנים האחרונות. ניתוח של מספר העמודים הממוצע לחוק מעלה כי בין השנים 2000-2009 עמד היקפו הממוצע של חוק על כ-4.6 עמודים, זאת לעומת היקף ממוצע של כ-5.7 עמודים בין השנים 2010-2018. מדובר בעלייה בשיעור של כ-18% באורכו הממוצע של חוק.

5. חקיקת משנה²⁶

עם קום המדינה החלה חקיקת המשנה מטעם הממשלה להתפרסם בתוספת השנייה ל"עתון הרשמי". החל מיום 25.2.1949 מתפרסמת חקיקת המשנה בקובץ התקנות הכללי המחולק לשלושה קבצי תקנות שונים: קובץ התקנות, שבו מתפרסמות מרבית התקנות; קובץ התקנות חיקוקי שלטון מקומי, שבו מתפרסמים, החל מראשית שנות ה-80, חוקי עזר של גופי השלטון המקומי וצווי עבירות קנס לגבי עבירות על חוקי עזר; וקובץ התקנות מק"ח, המכונה כך משום שבו מתפרסמים, החל מראשית שנות ה-70, פרסומים לעניין שיעורי מכס, מס קנייה ותשלומי חובה.²⁷

5.1 פרסומים בקובץ התקנות - לפי סוגים

נכון לסוף שנת 2018, פורסמו בקובץ התקנות כ-52,656 פרסומים של דברי חקיקת משנה מסוגים שונים (תקנות, צווים, כללים, אכרזות, הודעות ועוד).²⁸ מתוכם כ-28,433 דברי חקיקת משנה חדשים וכ-24,223 תיקונים לדברי חקיקת משנה קיימים. התרשים הבא מציג פילוח של כלל הפרסומים בקובץ התקנות מאז תחילת פרסומו על פי סוג הפרסום. הנתונים המוצגים כוללים את כלל סוגי הפרסומים, ומתייחסים הן לדברי חקיקת משנה שהותקנו לראשונה והן לתיקונים של דברי חקיקת משנה קיימים:



²⁶ הנתונים בחלק זה של הדוח מבוססים על עבודת מיפוי של פרסומי חקיקת המשנה לסוגיהם החל מקום המדינה ועד היום, המתבצעת בשיתוף פעולה של מערכת מאגר החקיקה הלאומי בכנסת וייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

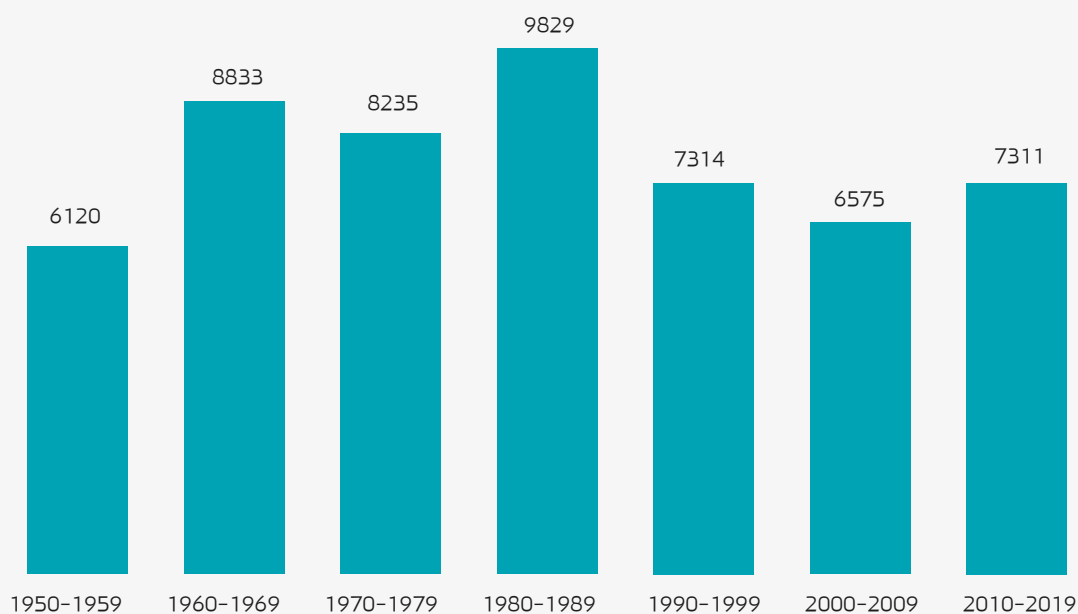
²⁷ דברי חקיקת משנה מסוימים מתפרסמים גם ב"ילקוט הפרסומים". אופן הטיפול בחקיקת משנה במשרדי הממשלה מוסדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 23.100 - 'חקיקת משנה - נוהל והנחיות'.

²⁸ נתון זה אינו מתייחס לפרסומים בקובץ התקנות מק"ח, לפרסומים בקובץ התקנות חיקוקי שלטון מקומי, ולחוקי העזר שהתפרסמו בקובץ התקנות עד לשנות ה-80.

5.2. כלל הפרסומים בקובץ התקנות - לפי עשורים

התרשים הבא מציג את מספר דברי חקיקת המשנה שפורסמו בקובץ התקנות החל מראשית שנות ה-50 ועד לסוף שנת 2018, בהתפלגות לפי עשורים. הנתונים המוצגים כוללים את כל סוגי הפרסומים, ומתייחסים הן לדברי חקיקת משנה שהותקנו לראשונה והן לתיקונים של דברי חקיקת משנה קיימים:²⁹

מספר פרסומים בקובץ התקנות - לפי עשורים



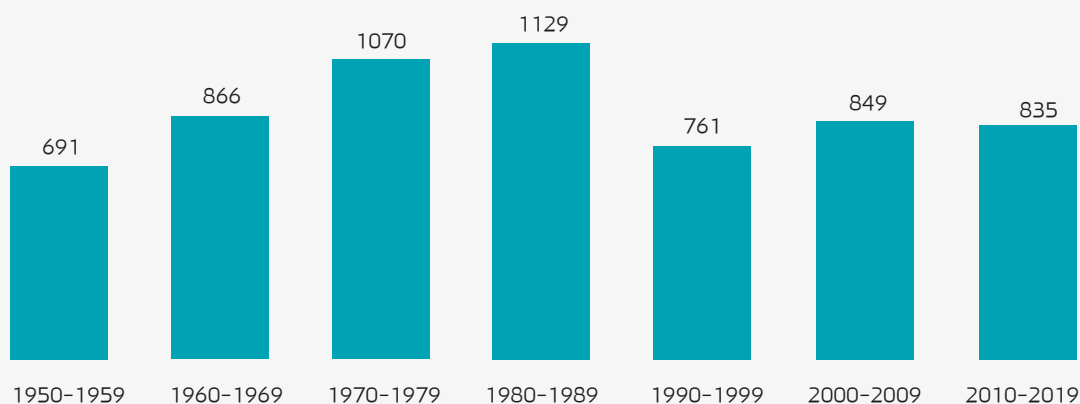
מן הנתונים ניכרת יציבות יחסית של מספר הפרסומים בקובץ התקנות מדי שנה, כאשר ממוצע הפרסומים עומד על כ-7745 פרסומים בעשור, שהם כ-774 פרסומים בשנה.

²⁹ הנתונים המוצגים אינם מתייחסים לפרסומים בקובץ התקנות מק"ח, לפרסומים בקובץ התקנות חיקוקי שלטון מקומי, ולחוקי העזר שהתפרסמו בקובץ התקנות עד לשנות ה-80. יש לתת את הדעת על כך שבראשית שנות ה-70 החלו להתפרסם פרסומים לעניין שיעורי מכס, מס קנייה ותשלומי חובה בקובץ התקנות מק"ח.

5.3 פרסומי תקנות חדשות ותיקונים לתקנות קיימות - לפי עשורים

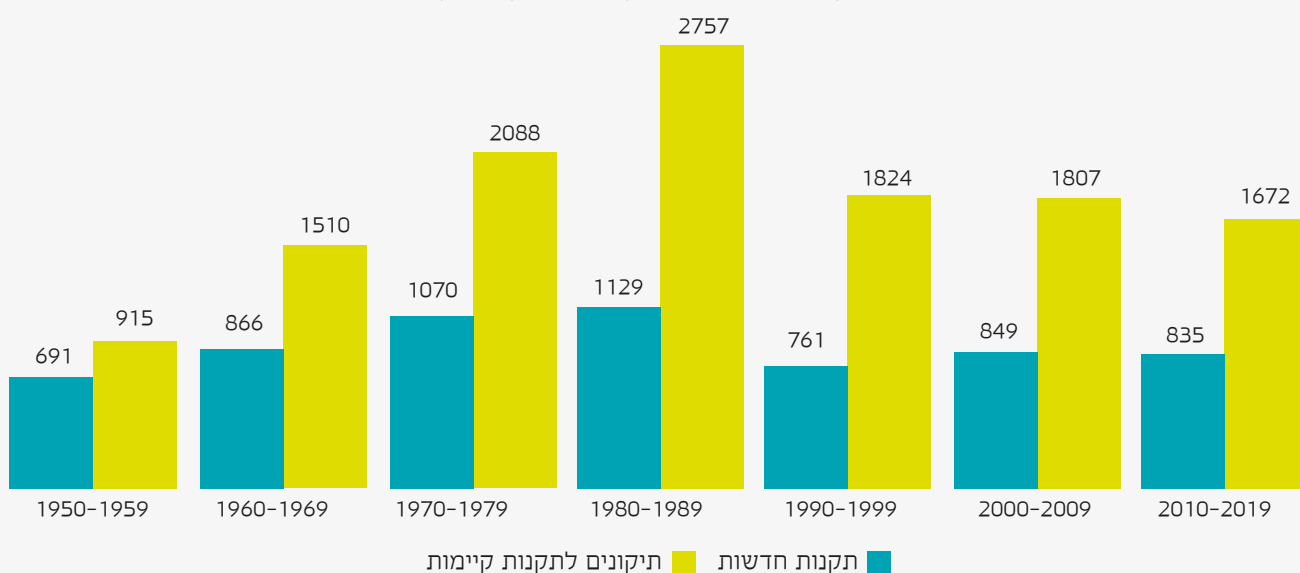
ככלל, מתוך כלל סוגי הפרסומים בקובץ התקנות, ההסדרים הנורמטיביים המרכזיים מתפרסמים כתקנות.³⁰ בתרשים הבא מוצג מספר התקנות החדשות שהותקנו בכל עשור, החל מקום המדינה:

מספר פרסומים של תקנות חדשות - לפי עשורים



בתרשים הבא מוצג מספר התקנות החדשות שהותקנו בכל עשור, החל מקום המדינה, לצד מספר התיקונים לתקנות קיימות:³¹

מספר פרסומים של תקנות חדשות ותיקונים לתקנות קיימות - לפי עשורים



לאחר מגמת עלייה ניכרת עד לסוף שנות ה-80, הן בהתקנת תקנות חדשות והן בתיקון תקנות קיימות, ניתן להצביע על ירידה והתייצבות בשלושת העשורים האחרונים.

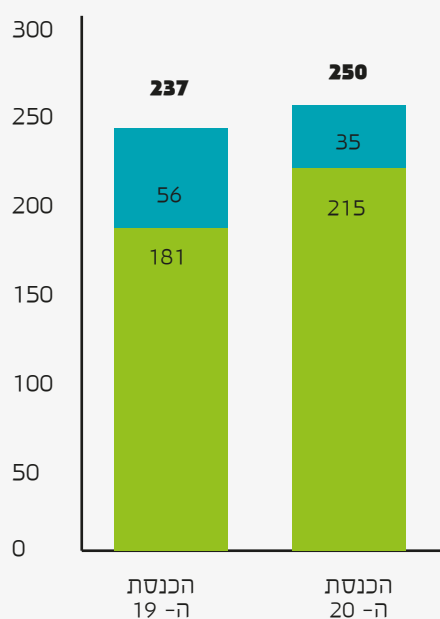
³⁰ לקביעה זו חריגים רבים, שכן לעתים גם פרסומים הקרויים "תקנות" אינם יוצרים הסדר נורמטיבי מפורט אלא מעדכנים הסדר קיים בלבד, כמו כן, לעתים סוגי פרסומים אחרים שאינם "תקנות" (כמו כללים, צווים ותקנות שעת חירום) יוצרים הסדרים נורמטיביים מפורטים. מחמת השוני בין סוגי הפרסומים ואופיים לאורך השנים, בחרנו להתמקד כאן בפרסומי "תקנות" בלבד, ללא תקנות שעת חירום ותקנות מילואות.

³¹ הנתונים מתייחסים לפרסומים מסוג "תקנות" בלבד, ללא תקנות שעת חירום ותקנות מילואות.

5.4. דברי חקיקת משנה המובאים לאישור וועדות הכנסת - ממוצע שנתי משוקלל

חלק מחקיקת המשנה המותקנת על ידי הממשלה מותנית באישור אחת מוועדות הכנסת או בהיוועצות עמה. בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 הועברו לאישור ועדות הכנסת על ידי משרדי הממשלה כ-999 דברי חקיקת משנה, מתוכם אושרו 858. בתקופת כהונתה של הכנסת ה-19 הובאו לאישור ועדות הכנסת השונות כ-515 דברי חקיקת משנה, מתוכם אושרו 393. בתרשים הבא מוצג הממוצע השנתי המשוקלל של דברי חקיקת משנה שהועברו לאישור וועדות הכנסת בכנסות ה-19 וה-20, על פי חודשי הכהונה של כנסות אלו:

דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדות הכנסת - ממוצע שנתי משוקלל לפי כנסות



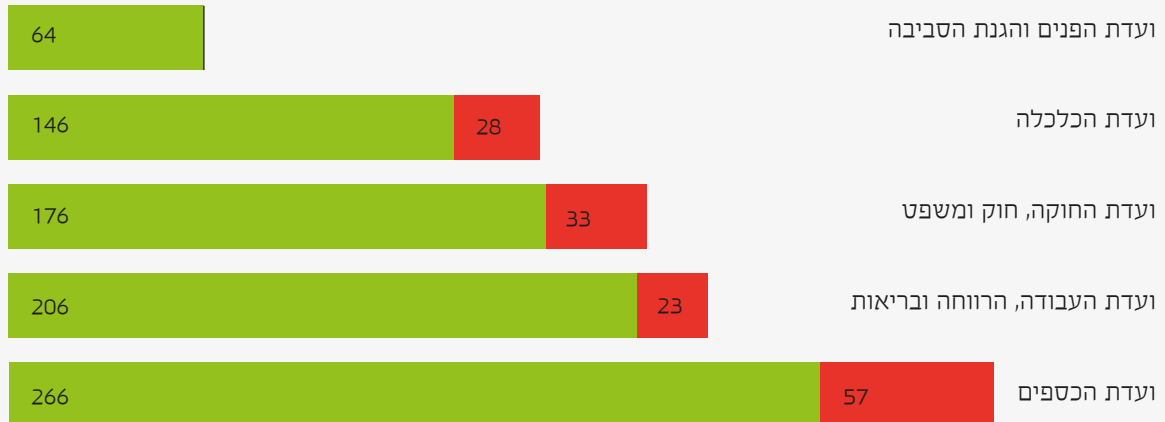
דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדות הכנסת ואושרו
דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדות הכנסת ולא נדונו או לא אושרו

מהנתונים משתקפת עלייה קלה במספר דברי חקיקת המשנה שהעבירו משרדי הממשלה אל וועדות הכנסת, מממוצע של כ-237 דברי חקיקת משנה בשנה בכנסת ה-19 לממוצע של כ-250 דברי חקיקת משנה בשנה בכנסת ה-20. כמו כן ניתן לזהות עלייה במספר דברי חקיקת המשנה שאישרו הוועדות, מממוצע של כ-181 דברי חקיקת משנה בשנה בכנסת ה-19 לממוצע של כ-215 דברי חקיקת משנה בשנה בכנסת ה-20. כמו כן קיימת עלייה בשיעור דברי חקיקת המשנה שאושרו על ידי הוועדות מבין כלל דברי חקיקת המשנה שהועברו לדיון, משיעור של כ-76% בכנסת ה-19 לשיעור של כ-86% בכנסת ה-20.

5.5. דברי חקיקת משנה המובאים לאישור ועדות הכנסות - התפלגות לוועדות

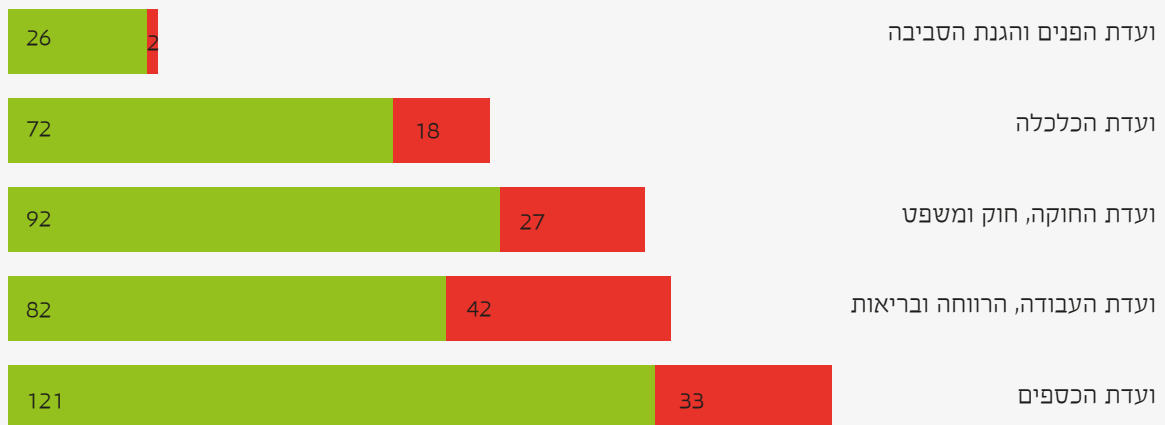
בתרשימים הבאים מוצגים מספר דברי חקיקת המשנה שהועברו לדיון בוועדות הכנסות שריכזו את מרבית הטיפול בחקיקת המשנה בתקופות כהונתן של הכנסת ה-19 והכנסת ה-20, בהתפלגות לפי ועדות:³²

דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדות הכנסות במהלך כהונתה של הכנסת ה-20



דברי חקיקת משנה שאושרו על ידי הוועדה ■ דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדה אך לא נדונו או לא אושרו ■

דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדות הכנסות במהלך כהונתה של הכנסת ה-19



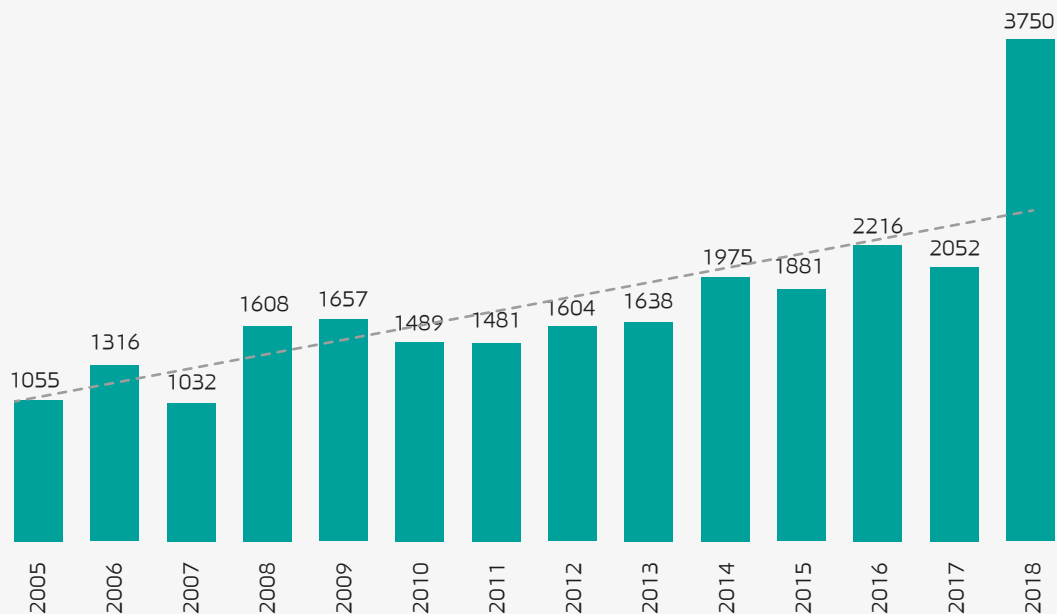
דברי חקיקת משנה שאושרו על ידי הוועדה ■ דברי חקיקת משנה שהועברו לדיון בוועדה אך לא נדונו או לא אושרו ■

³² הנתונים מתייחסים לחמש הוועדות המרכזות את מרבית הדיונים בחקיקת המשנה המובאת לאישור הכנסת, ומבוססים על דוחות ועדות הכנסת המתפרסמים באתר הכנסת.

5.6 מספר עמודי חקיקת משנה בקובץ התקנות

להשלמת הדיון בחקיקת המשנה, התרשים הבא מציג את היקף הפרסומים של כלל דברי חקיקת המשנה המתפרסמים בקובץ התקנות (ללא קובץ התקנות חיקוקי שלטון מקומי וקובץ התקנות מק"ח), לפי מספר עמודים, בין השנים 2005-2018:

היקף פרסומים בקובץ התקנות בעמודים - לפי שנים



מן הנתונים משתקפת עלייה עקבית בהיקף חקיקת המשנה לאורך השנים. ממוצע עמודי חקיקת המשנה השנתי בשנים 2005-2011 עמד על כ-1,377 עמודים. לעומת זאת ממוצע עמודי חקיקת המשנה השנתי בשנים 2012-2018 עמד על כ-2,159 עמודים - עלייה של כ-57%.

ממוצע עמודי חקיקת המשנה השנתי בשנים 2005-2018 עמד על כ-1,755 עמודים לשנה. יש לתת את הדעת על כך שמספר זה הוא יותר מפי שניים מן המספר הממוצע של עמודי החקיקה הראשית בשנים המקבילות, אשר עמד על כ-776 עמודים לשנה. זאת מבלי להביא בחשבון את התקנות המתפרסמות בקבצים האחרים.

מן הנתונים עולה כי היקף דברי חקיקת המשנה שהותקנו בשנת 2018 היה גבוה באופן משמעותי מההיקף הממוצע בשנים 2012-2017 ומהוה עלייה יוצאת דופן בשיעור של כ-74% מהממוצע הרב-שנתי. עלייה זו נובעת בין היתר מביצוע החלטת הממשלה מיום 2.4.17 לפעול לצמצום מספרן של התקנות אשר החוק מחייב את התקנתן וטרם הותקנו. במסגרת ביצוע החלטת הממשלה הותקנו כ-148 דברי חקיקת משנה, אשר חלק ניכר מהם הותקן במהלך שנת 2018.

³³ ע"י החלטת ממשלה מספר 2588 "צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו" מיום 2.4.2017. החלטה זו מחייבת את משרדי הממשלה לפעול בדרכים שונות להשלמת התקנתן של כלל התקנות אשר החוק מחייב בהתקנתן. מדובר בכ-148 דברי חקיקת משנה, אשר רבים מהם הותקנו במהלך שנת 2018. גורם נוסף לעליית ההיקף בשנה זו הוא כניסתה לתוקף של הרפורמה במשק החשמל ופרסומה בקובץ התקנות בהיקף של כ-536 עמודים (ע"י כללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח-2018).

נספח: תקופות הכהונה של כנסות ישראל

בטבלה הבאה מוצגות תקופות הכהונה של כנסות ישראל, החל מן הכנסת ה-11:

תקופת כהונה	כנסת
13/08/84 - 21/11/88	11
21/11/88 - 13/07/92	12
13/07/92 - 17/06/96	13
17/06/96 - 7/06/99	14
7/06/99 - 17/02/03	15
17/02/03 - 17/04/06	16
17/04/06 - 24/02/09	17
24/02/09 - 05/02/13	18
05/02/13 - 31/03/15	19
31/03/15 - 09/04/19	20

