

## השפעת השימוש הגורף בכלי של חוק ההסדרים במשק המדינה על הפערים בשנים 2002–2005

ענת מאור<sup>1</sup> ודורית בר ניר<sup>2</sup>

“זהסג אחר משפט וצדקה מרחוק תעמוד  
כי כשלה ברחוב אמת ונכחה לא תוכל לבוא:  
ותהי האמת נעדרת וסר מרע משתולל  
וירא ה' וירא בעיניו כי אין משפט.”

ישעיהו נ"ט, י"ד–ט"ו<sup>3</sup>

מאמר זה דן בחוק ההסדרים ובהשפעותיו על הגדלת הפערים בחברה הישראלית. החוק שנחקק לראשונה בשנת 1985 כהסדר לשעת חירום הפך לעניין שבסגרה, ומובא מדי שנה לאישור הכנסת בצמוד לחוק התקציב. מבקרי החוק רואים בו כלי מדיניות הפוגע פגיעה קשה בעקרונות הדמוקרטיה ובמהות החקיקה; מצדדיו מדגישים את תרומתו לקידום רפורמות מבניות ולייצוב הכלכלי של המשק.

החוק משמש ככלי מדיניות סמכותי ותמריצי, הנשען על בסיסי כוח של סמכות ותגמולים, ובאמצעותו הועברו בשנים האחרונות שינויי חקיקה כלכליים וחברתיים גורפים. תכונותיו הייחודיות של החוק מאפשרות להעביר שינויי חקיקה אשר ספק אם היו מושלמים בתהליך חקיקה רגיל. תכונות אלה גם מחלישות את כוחם של המתנגדים לשינויים המוצעים ומצמצמות את הדיון הציבורי והמקצועי בסוגיות אלה. בכך משמש החוק ככלי מדיניות הפוגע בעיקר בקבוצות המוחלשות באוכלוסייה, ותורם להגדלת הפערים במדינת ישראל.

1 המרכז האקדמי רופין והאוניברסיטה הפתוחה. מנהלת משותפת של המסלול לזימות חברתית ברופין.  
2 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.  
3 הציטוט מופיע בבג"צ 518 / 03, שהגיש עו"ד חנן כהן.

## מבוא

בשנים האחרונות הולך ומתרחב הדיון על עומק הפערים בחברה הישראלית; דיון זה מוצא את ביטויו בתקשורת, באקדמיה ובמוסדות השלטון, ומקיף היבטים שונים ומגוונים. ההתפתחויות הכלכליות מסמנות מגמות מנוגדות: מצד אחד נמשך השיפור במצב הכלכלי הכללי, ואולם מהצד האחר נמשכת ההידרדרות במצבן הכלכלי של האוכלוסיות החלשות.

אמנם בישראל נחקקו במהלך השנים חוקים חברתיים וסוציאליים שהניחו את היסודות למערכת הביטוח הלאומי, למערכת חינוך המחויבת לחינוך חובה חינם ולזכויות מגן של העובדים (ברק-ארו, 2002), אבל הגידול המהיר בפערי השכר ובאי השוויון בהתפלגות ההכנסות, כמו גם שורה של שינויים בתוכניות רווחה וביטחון סוציאלי, הביאו לגידול האוכלוסייה החיה בעוני ובמצוקה כלכלית (גל ואחדות, 2007; דורון, 2006, 2007; קופ, 2005).

גביזון (2006) ציינה שלוש בעיות יסוד המעיבות על מצבה הכלכלי-החברתי של ישראל: אי שוויון מבחינת התפלגות ההכנסות במדינה, המלווה בהתרחבות תופעת העוני; שיעורי צמיחה נמוכים על פני זמן; גידול מתמשך באבטלה.

דהאן ויונה (2005) הוסיפו את ההדגש של יישום האידיאולוגיה הניאו-ליברלית בישראל: השוק החופשי הופך לעיקרון על המנחה את הפעילות הכלכלית והחברתית, ומשפיע גם על תחומים אחרים כמו החינוך. מדיניות זו, הכרוכה בצמצום שכר העובדים, בהפחתת מסים ובמתן הקלות רבות ככל האפשר לבעלי הון, יוצרת גם אי שוויון, עוני, ניכור ותופעות אנטי חברתיות אחרות. אף שהאחריות העיקרית להתמודדות עם העוני מוטלת על השלטון המרכזי, הצלחת הטיפול בנושא זה גם ברמה המקומית מותנית בחלקה בחקיקת חוקים, בהקמת מערכות מוסדיות ובהקצאת משאבים ברמה הלאומית (גל ווייס, 2006).

כך שנראה שיש הסכמה על כך שהבעיות הרווחות בחברה הן תולדה של פעילותם של כוחות רבים, המניעים את התהליכים החברתיים ומשפיעים על המדיניות החברתית.

למדיניות החברתית שלושה ערוצים (קופ, 2007):

- משאבים המופנים להשגת יעדים חברתיים;
- חקיקה המגדירה את מחויבות המדינה לנושאים אלה;
- מקבץ של שירותים המממשים את החוקים, וכן שורה של הסדרים חברתיים שאינם מעוגנים בחקיקה.

מאמר זה יתמקד בערוץ החקיקה וייתחם לחוק ההסדרים ולהשפעותיו על הרחבת הפערים בישראל בשנים 2002-2005.

המאמר יסביר מהו חוק ההסדרים, יתאר את עמדתם של המתנגדים ואת עמדות המצדדים בו, יבחן את בסיסי העוצמה שהחוק נשען עליהם, וידון במהימנותו ככלי מדיניות העונה על עקרון הפרדת הרשויות ועל עקרונות הדמוקרטיה.

הטענה המרכזית של המאמר היא שחוק ההסדרים במשק המדינה הוא כלי מדיניות סמכותי (Authority Tools) ותמריצי (Incentive Tools), הנשען על בסיס כוח של סמכות (Legitimate Power) ותגמולים (Reward Power). השימוש בחוק הוא גורף ולא מידתי, ועל כן פוגע בעקרון הפרדת הרשויות ובמעמדה של הכנסת, ובולם את זכות הציבור והמומחים להשפיע ולהיות מעורבים בעיצוב המדיניות.

## השימוש בכלי מדיניות ככלי לעיצוב מדיניות חברתית

כלי מדיניות הם אמצעים שהממשל יכול וצריך להשתמש בהם, כדי להשיג את יעדי מדיניותו. על השימוש בכלי מדיניות להיות מתואם עם חוקים ותקנות של מדיניות, עם ניצול הזדמנויות ועם פעולות של יוזמה עצמית שיקדמו את מטרות המדיניות.

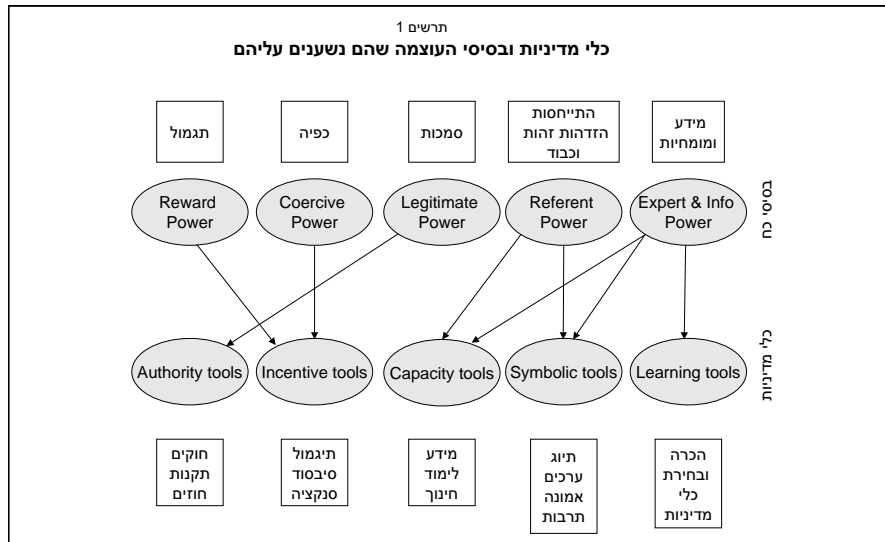
לפי שניידר ואינגרם (Schneider & Ingram, 1990), מדיניות ציבורית מניעה פרטים לעשות דברים שאחרת לא היו עושים או מונעת מהם לעשות דברים שאחרת היו עושים. הגדרה זו תואמת להגדרה של כוח (עוצמה) כפי שהגדיר אותו דאל (Dahl, 1957),<sup>4</sup> אבל המושג כוח מתייחס בעיקר ליכולת של קבוצה או פרטים להשפיע על הנעשה; כלומר: יכולת זו היא אפשרות שלא דווקא מיושמת בפועל. אחת הדרכים להפעיל כוח הלכה למעשה היא להשתמש בכלי מדיניות המתפקדים כגורמים עצמאיים ויוצרים שרשרת של תגובות בעלות השלכות פוליטיות חשובות.

שניידר ואינגרם (Schneider & Ingram, 1990) מונות חמישה סוגים של כלי מדיניות; לכל כלי מדיניות ניתן להתאים את בסיס העוצמה שהוא יונק ממנו (פרנץ' ורוון<sup>5</sup> תיארו חמישה בסיסי עוצמה; French & Raven, 1959) (ראו תרשים 1):

4 דאל (Dahl, 1957) הגדיר את המושג כוח (עוצמה) כך: ל-A עוצמה ביחס ל-B במידה שהוא יכול לגרום ל-B לעשות משהו שאחרת הוא לא היה עושה אותו.

5 פרנץ' ורוון (French & Raven, 1959) הבחינו בין חמישה בסיסי עוצמה – כפייה; תגמולים; סמכות; התייחסות הזדהות, זהות וכבוד; מומחיות.

- **כלים סמכותיים (מנדטוריים ; Authority Tools)** – אלה הכלים השכיחים ביותר שהממשל משתמש בהם כדי להשיג מטרות מדיניות. כלים אלה משמשים בדרך כלל במערכת תפקידים היררכית לשם הנחיית פקידים בדרגות שונות המנחים בתורם את אוכלוסיית היעד. הכלים הסמכותיים מעוגנים בחוק, בתקנות, בחוזים מחייבים וכיוצא באלה. בסיס העוצמה שלהם הוא סמכות (Legitimate Power).
- **כלים תמריציים (Incentive Tools)** – כלים אלה עושים שימוש בתמריצים חיוביים או שליליים. הנחת היסוד היא שהפרטים לא יגיבו למדיניות, אלא אם יקבלו תמריץ חיובי או יאולצו לפעול לפי המדיניות הנדרשת באמצעות תמריצים שליליים (סנקציות). התגמולים החיוביים של כלים אלה יהיו סובסידיות לסוגיהן, ואילו השליליים יכולים להיות הטלת מס, קנסות ואפילו מאסר ושימוש בכוח כגורם מרתיע. בסיסי העוצמה של כלים אלה הם תגמולים (Reward Power) וכפייה (Coercive Power).
- **כלים ליצירת יכולת (Capacity Tools)** – כלים אלה מספקים מידע, אימון, חינוך ומשאבים המאפשרים לפרטים, לקבוצות או לארגונים לקבל החלטות או להוציא לפועל פעולות. מניחים שעל ידי שימוש בכלים אלה תהיה לאוכלוסיית היעד מוטיבציה לקחת חלק בתהליך קביעת המדיניות או שינוי מדיניות קיימת, ולכן אין צורך לכפות זאת עליה. בסיסי העוצמה של כלים אלה הם התייחסות, הזדהות, זהות וכבוד (Referent Power) ומומחיות (Expert Power).
- **כלים סמליים (Symbolic Tools)** – הנחת היסוד הקשורה לכלים אלה היא שהפרטים מונעים בידי אמונות וערכים, ולכן הם מביאים לתהליך קבלת ההחלטות שלהם את השקפותיהם בנוגע לצדק, לשוויון, למחויבות וכדומה. מכאן שפרטים ייטו לפעול בהתאם למדיניות שתעלה בקנה אחד עם אמונותיהם, וגם כשהמדיניות מקושרת עם סמלים חיוביים. פרטים גם יתמכו בנושא מסוים, כשנושא זה מקודם בידי פקידי הממשלה כנושא בעל עדיפות גבוהה. בסיסי העוצמה של כלים אלה הם התייחסות, הזדהות, זהות וכבוד (Referent Power) ומומחיות (Expert Power).
- **כלי למידה (Learning Tools)** – מטרתם של כלים אלה לאפשר היכרות טובה יותר עם אוכלוסיית היעד במיוחד במצבים שיש בהם אי ודאות או אי הסכמה בנוגע לפעולה שיש לנקוט. לכן כלי הלמידה ישמשו כדי לקדם לימוד ולבנות הסכמה שעליה יונח הבסיס למדיניות משופרת. לשם כך יוקמו ועדות, קבוצות מיקוד וייעוץ. בסיס העוצמה של כלים אלה הוא מומחיות (Expert Power).



הולט ורמש (Howlett & Ramesh, 1995) מיינו את הבחירה בכלי המדיניות על פי הקריטריונים של מידת מעורבות המדינה: כלים כופים/מחייבים (מנדטוריים), כלים וולונטריים וכלים מעורבים.

הבחירה בסוג הכלים תלויה, לדעתם, במבנה החברתי הבסיסי של המדינה ובערכיה, ולכן במדינות דמוקרטיות תוקדש תשומת לב מרבית למידת הלגיטימיות של השימוש באמצעים מחייבים. המדינה תטיל מגבלות נוקשות ותשתמש בכוח הכפייה על אזרחיה רק "במידה סבירה" ובמצבים משבריים, כמו עתות חירום (לדוגמה: תוטל מגבלת צריכה פרטית במים רק בשעת חירום של מחסור במים). סוגיות אלה המתייחסות לסבירות ולמידתיות הן אבני יסוד בעקרונות הדמוקרטיה המהותית ובעקרונות של הפרדת הרשויות, הריסון והאיזון (רובינשטיין ומדינה, 2005; ברק, 2004).

פיטרס (Peters, 2000) מסב את תשומת לבנו לכך שיש לדון בנושא כלי המדיניות יחד עם הדיון בנוגע למינהל הציבורי (Public Management). לדעתו, אין כלי המדיניות עומדים לעצמם ויש חשיבות לדרך הניהול שמשמשים בה כדי ליישם את המדיניות. לדוגמה: דיונים רבים על רפורמות מנהליות וניהול ציבורי חדש (New Public Management) התפתחו כאילו הם מתאימים במידה שווה לכל סוגי המדיניות וכלי המדיניות, זאת בלי לקחת בחשבון את הרב ממדיות של הכלים ואת הקושי בהערכתם. לכן כלי מדיניות אינם "אוטומטיים", ויש להתאים לכל כלי מדיניות את הניהול והאדמיניסטרציה הנכונים להצלחתו, שאם לא כן עלולות לקרות טעויות רציניות.

כך שנראה שהשימוש בכלי מדיניות הוא מורכב, ובחירתו אינה סתמית, אלא קשורה לרקע מסוים ולאידאולוגיות מסוימות היכולות להשפיע על המדיניות החברתית. כדי להבין טוב יותר את משמעות הפעלת חוק ההסדרים ככלי מדיניות בידי הממשלה בישראל, נסביר מהו עקרון הפרדת הרשויות ואחרי כן נתאר את מבנה חוק ההסדרים ותכונותיו הייחודיות.

### עקרון הפרדת הרשויות

לעקרון הפרדת הרשויות ועקרון הריסון והאיזון יש חשיבות עליונה למהותו של המשטר הדמוקרטי. את הערכים האלה פיתח שארל מונטסקייה (צרפת, 1689-1755).

לדבריו, הערובה למניעת עריצות ולהבטחת החירות היא הפרדת הרשויות: "בשעה שאישיות אחת או מוסד אחד מאחד בקרבו את הרשות המוציאה לפועל עם הרשות המחוקקת, אין החירות מצויה... שהרי יש מקום לחשוש, שמא אותו מונארך או אותו סנט יחוקק חוקים עריצים ויבצע אותם בדרך עריצה. שוב אין החירות מצויה במקום שהרשות השופטת אינה מופרדת מן המחוקקת ומן המוציאה לפועל." (על רוח החוקים, ספר י"א, מתוך סעיף 6).

הערובה השנייה לשלטון יעיל ותקין היא איזון בין הסמכויות של הרשויות ופיקוח הדדי ביניהן: "זהו אפוא הסדר היסודי של השלטון, שאנו דנים בו. מכיוון שהגוף המחוקק מורכב משני חלקים, עוצר האחד את האחד על ידי יכולתו ההדדית לעכב. שניהם כאחד קשורים על ידי הרשות המוציאה לפועל, כשם שזו גופה כבולה על ידי השלטון המחוקק..." (שם, ספר י"א, מתוך סעיף 6).

בפועל, במהלך מאתיים שנות משטר דמוקרטי ויותר, התפתחו דגמים מגוונים ביותר, השונים זה מזה; יש הבחנה בין משטר נשיאותי למשטר פרלמנטרי, בין מדינה עם שני בתי מחוקקים לבין בית מחוקקים אחד, בין משפט הבנוי על שופטים מקצועיים לבין מערכת משפטית המורכבת ברובה מחבר מושבעים; יש הבחנה בין דמוקרטיה שנוהגת בהן שיטת בחירות אזורית לבין אלה שרווחת בהן שיטת בחירות יחסיות, בין מדינות שבהן נהוגה שיטת בחירות ישירה של המועמדים (פריימריס) לבין בחירת המועמדים בגופים נבחרים (Lijphart, 1999; Kurian, 1998).

עם זאת, בכל צורות המשטר הדמוקרטי מצוי העיקרון הבסיסי של הפרדת הרשויות והריסון והאיזון ביניהן, על מנת למנוע עריצות שלטונית של מי מזרועות השלטון, והוא מהווה עד היום את הליבה של הרעיון הדמוקרטי. זאת אף שבמהלך השנים קיבל עקרון הפרדת הרשויות משמעות מודרנית ומורכבת יותר, המכירה בצרכים המחייבים להעניק

לרשויות השונות גם סמכויות הנמצאות בעיקרו של דבר בתחומה של רשות אחרת. במובנו המודרני של המושג, הדגש מוסט מההפרדה בין סמכויותיהן של הרשויות השונות למשטר של יחסי גומלין, שיש בו בלמים ואיזונים (ברק, 2004; רובינשטיין ומדינה, 2005; Troper, 1992) אך גם בתוך המורכבות המודרנית הזו, בכל דפוס השלטון הדמוקרטי מושם דגש על הריסון והאיזון בין הרשויות ועל מניעת השתלטות של רשות אחת על האחרות, כשהחשש העיקרי בתקופה המודרנית הוא מהתעצמות הממשלות; מכיוון "שבמקומות שבהם הרשות המבצעת משתלטת על הרשויות האחרות יש איום ממשי על הדמוקרטיה" (Mezey, 1979).

### מהו חוק ההסדרים ומה ייחודו

חוק ההסדרים במשק המדינה נחקק לראשונה בשנת 1985 כצעד משלים לתוכנית הכלכלית לייצוב המשק. מצבו הקשה של המשק הישראלי באותה עת חייב תוכנית חירום, שסתרה בחלקה חוקים והסכמים קיימים בתחומים מרכזיים כיחסי עבודה, שכר ומיסוי.<sup>6</sup>

ב-1 ביולי 1985 הותקנו תקנות לשעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), ופרופ' יצחק זמיר, אז היועץ המשפטי לממשלה, אישר אותן.

ההצעה הונחה על שולחן הכנסת ב-25 בפברואר 1985, והדיון בקריאה הראשונה בחוק נערך ב-25-27 בפברואר 1985. דיון זה היה קצר וענייני יחסית, אם כי חלק מהדוברים התרעמו על כך שההסתדרות הסכימה לקבל את החוק, אף שנכללו בו אישורים לפיטורי עובדים ולקיצוץ בשכר. בין חברי האופוזיציה, שהתנגדה לחוק, בלטו נאומיהם של יאיר צבן (מפ"ם) ומרדכי בר-און (ר"צ). החוק עבר בקריאה ראשונה ברוב של 52; נגד החוק הצביעו 17 חברי כנסת. לבסוף אושר החוק במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית ב-3 באפריל 1985.

חוק ההסדרים, שנולד כחוק חירום, הפך מאז לנוהג מקובל, ומובא לאישור הכנסת מדי שנה בצמוד לחוק התקציב. החוק מוגש לכנסת כהצעת חוק ממשלתית, ונתפס כמהלך משלים לחוק התקציב. החוק מאגד בתוכו קובץ של חוקים ותיקוני חקיקה שהממשלה רואה צורך באימוצם ובאישורם בידי הכנסת, בדרך ליישום מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות.

6 הדין בנושא זה התקיים בכנסת ב-25-27 בפברואר 1985 ומופיע בדברי הכנסת, כרך 101, עמ' 1800-1875; המשך הדין התקיים בכנסת ב-27-29 במרץ 1985 ומופיע בכרך 101, עמ' 2217-2284.

בשנת 1997 שינה משרד האוצר את שם החוק, לחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי תקציב, ואחרי שבנימין נתניהו התמנה לשר האוצר שונה שם החוק לחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית).

במשך השנים הפך חוק ההסדרים למרכיב חשוב במערך החקיקה הכלכלי ולכלי שרת רב משמעות עבור הממשלה. מדי שנה כולל החוק עשרות סעיפים, רובם תיקוני חקיקה שקשורים ליעדי המדיניות הכלכלית; עם זאת, חלק מהסעיפים עוסקים בתחומים שאינם קשורים לתקציב. כלומר: החוק משמש בידי הממשלה ככלי לקידום חקיקה ויעדי מדיניות תוך עקיפת מכשולים פרלמנטריים הקיימים בערוצי החקיקה המקובלים (בן בסט ודהן, 2007; הטיס רולף, 2005; נחמיאס וקליין, 1999).

הגדרת מטרת החוק נשארה עקיבה למדי במהלך השנים, וזו למשל היתה לשונה בשנת 2002: "חוק זה בא לתקן חוקים שונים, לדחות את תחילתם של חוקים ולקבוע עוד הוראות שיאפשרו הגברת הצמיחה והתעסוקה, השגת יעדי תקציב, עמידה ביעד הגירעון לשנת הכספים 2003 והשגת יעדי המדיניות הכלכלית" (המוסד לביטוח לאומי, 2002).

לסיכום, ייחודיות חוק ההסדרים מתבטאת בשלושה נושאים עיקריים (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007):

1. החוק עוסק במכלול נושאים – חוק ההסדרים הוא מקבץ של חוקים בנושאים מגוונים ואינו עוסק כמו חוקים אחרים בנושא מוגדר אחד. החוק כולל הקפאה של חקיקה קיימת, ביטולה ותיקונה.
2. הליך החוק מוגבל בזמן – הצעת חוק ההסדרים מוגשת עם הצעת חוק התקציב בסוף חודש אוקטובר ומאושרת עם התקציב בדרך כלל בדצמבר או בינואר. כלומר: הליך החקיקה המקובל מוגבל לחודשיים-שלושה, שבמהלכם הכנסת נדרשת לאשר הצעת חוק. חוק ההסדרים נתפס כחלק אינטגרלי מחוק התקציב. בהקשר זה חשוב לציין שאי אישור חוק התקציב לאחר שלושה חודשים מראשית שנת הכספים כמוהו כהחלטה של הכנסת על פיזור, וההגבלה בחוק על משך הזמן לאישור חוק התקציב חלה בעקיפין גם על חוק ההסדרים.
3. החוק נדון בוועדת הכספים בלבד – זו דנה בכל הנושאים ומביאה אותם בסופו של דבר לאישור סופי במליאת הכנסת לצד חוק התקציב. על פי רוב אין עיקרי החוק מגיעים לדיון בוועדות הכנסת הנוגעות להם, כמקובל בתהליכי חקיקה במערכות פרלמנטריות. למשל: סעיף הנוגע לביטול הצמדת קצבאות הנכים למדד לא יידון בוועדת הרווחה, אלא רק בוועדת הכספים. עם זאת, וועדת הכנסת רשאית לפצל את הצעת החוק לפי נושאים ולהעביר סעיפים מסוימים לדיון בוועדות הנוגעות לעניין.



למרות ייחודיות המצב בישראל, חוקים דומים לחוק ההסדרים קיימים גם במדינות אחרות, לאו דווקא בעתות חירום. הכוונה היא לחוקים עצומי ממדים, שכלולים בהם נושאים רבים שאינם בהכרח קשורים זה לזה. בארצות הברית ובקנדה נקראים חוקים כאלה חוקי אומניבוס (Omnibus Laws), ובמדינות דוברות צרפתית הם נקראים חוקי פסיפס (Lois mosaïques). עניינם של חוקים אלה אינו בהכרח תקציב המדינה או מדיניותה הכלכלית, אלא בדרך כלל תיקון חוקים קיימים (הטיס רולף, 2005).

מלאכת עיצוב תקציב המדינה בכל המדינות היא מבחן לכושר המשילות של הממשלה או הנשיאות, ומחקרים רבים עמדו על הפוליטיקה של הליך התקצוב ויחסי הכוח בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת (Wildavsky, 1964; Fenno, 1966).

יש לציין שהמדינה שבה יש חוק זהה כמעט לחוק ההסדרים בישראל היא בלגיה, ושם הוא מכונה חוק התוכנית (Ioi programme). החוק בבלגיה קיים עשרות שנים, ואף שבפרלמנט הבלגי נמתחת עליו ביקורת רבה, בשל ממדיו ותכניו, מעולם לא דובר על ביטולו.

ובכל זאת ברוב המדינות המפותחות אין חוק התקציב כולל גם שינויי חקיקה בעלי משמעות תקציבית ישירה. שינויי חקיקה אלה נעשים במסלול הישיר של החקיקה, וגם אותן מדינות שמצמידות לחוק התקציב שינויי חקיקה בעלי השלכות תקציביות ישירות נוהגות במשורה.

ומעבר לכך, במדינות רבות, כמו למשל בבריטניה (למעט במקרי חירום), בלתי אפשרי להעביר חוקים כאלה (בן בסט ודהן, 2007; הטיס רולף, 2005).

לסיכום, חוק ההסדרים הוא כלי מדיניות ייחודי המאפשר לממשלה ליזום חקיקה ולהביא להשלמתן של פעולות חקיקה, וכן לעכב או לבטל חוקים שהכנסת חוקקה, ובתוך כך להתגבר על מכשולים פרלמנטריים מתוך הסתמכות על הרוב הקואליציוני (הכנסת, 2004). לכן במצב הקיים משמש חוק ההסדרים ככלי שלטוני המאפשר ליזום ולהביא להשלמתן של פעולות חקיקה בלא דיון שיטתי, פיקוח ובקרה הולמים. בעצם קיומו הוא משפיע על תהליכים פוליטיים וכלכליים והופך לגורם משמעותי ומשפיע על מידת הפנמתן של נורמות דמוקרטיות במערכת הפוליטית והציבורית בישראל (נחמיאס וקליין, 1999).

---

## ההתנגדות לחוק

---

השימוש המתמשך והמתרחב בחוק ההסדרים במשק המדינה בישראל עורר ביקורות נוקבות הן בכנסת והן מחוצה לה, במיוחד מאז הרחבת השימוש בו, בשנים 1997-1999,

וביתר שאת בין השנים 2002-2005 (ראו גם דיוני ועדת הכנסת ואצל יו"ר הכנסת;<sup>7</sup> דו"ח מבקר המדינה, 2002; החוג הציבורי של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998; מאור, הארץ, 2003). להלן הסיבות העיקריות להתנגדות לחוק.

#### א. חוק ההסדרים יכול לבטל/לדחות כניסה לתוקף של כל חוק

במסגרת חוק ההסדרים ניתן לבטל חוק שאישרה הכנסת או לדחות את מועד כניסתו לתוקף. לשם המחשה נתבונן בהתפתחות שחלה בנוגע לחוק הדיור הציבורי. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) אושר בכנסת לאחר מסכת ארוכה של דיונים ומאבקים קואליציוניים באוקטובר 1998. החוק, כפי שהתקבל בכנסת, מאפשר לדיירי השיכון הציבורי (השייכים לשכבות החלשות ביותר) לרכוש את דירתם, בתנאי שגרו בה לפחות חמש שנים ואין להם דירה אחרת, ששוויה עולה על 350 אלף ש"ח. כדי להקל על הרכישה, ובהתחשב בשכר הדירה שכבר שולם, ניתן מענק, בתנאי שהדייר יגור בדירה שרכש לפחות עוד חמש שנים. יישומו של החוק נדחה מיד בידי ראש הממשלה נתניהו לתקופה של שנתיים. בינואר 2001 שוב הקפאה הממשלה, בראשות שרון, את החוק במסגרת חוק ההסדרים שנכלל בתקציב 2001 (ורצברגר, 2007).

בהמשך נדחה חוק הדיור הציבורי באמצעות חוק ההסדרים מפברואר 2002 עד דצמבר 2004. בינואר 2004 נקבע בחוק ההסדרים, שתחילתו של חוק הדיור הציבורי תידחה שוב עד לסוף דצמבר 2006.<sup>8</sup> במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים לשנת 2007 ביקשה הממשלה לבטל את חוק הדיור הציבורי; לבסוף, בעקבות התנגדות של חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה, נקבע בחוק ההסדרים שהתקבל בחודש יוני 2006 שביצועו של חוק הדיור הציבורי לא יבוטל, אולם יידחה ל-1 בינואר 2009 (בר, 2006).

דוגמה זו ממחישה את ניצול תכונותיו הייחודיות של חוק ההסדרים שהתקבל כחוק חירום כדי להעביר שינויים ותיקונים לחוקים שהתקבלו בהליך חקיקה רגיל. מהיבט זה חוק ההסדרים מעורר חשש לפגיעה בבקרה הפרלמנטרית והציבורית של תהליך החקיקה ובפיקוחה של הכנסת על נושאים אלה. זאת משום שמלאכת החקיקה היא סמכותה הריבונית של הכנסת, כמו של כל פרלמנט. לנושא זה נדרש גם יצחק זמיר, בעבר היועץ המשפטי לממשלה והשופט העליון. הוא אומר: "ראיתי זאת כדבר חד פעמי שנועד לאותו

7 דיונים בוועדת הכנסת ואצל יו"ר הכנסת על חוק ההסדרים: הכנסת ה-13 - 3.10.94 - (פרוטוקול 209); הכנסת ה-14 - 24.2.98; (142) 20.7.98; (180) 30.12.98; (209) הכנסת ה-15 - 1.11.99 1999; (פרוט 24) 8.11.99; (26) 10.11.99; (28) 15.11.99; (29) 17.11.99; (31) 22.11.99; (33) 14.12.99; (42) 15.12.99; (43) 2001; 19.11.01; (244) 26.11.01; (247) 5.12.01; (253) 22.1.02; (271) 28.1.02; (273) 3.11.02; 2002; (352) 4.11.02; (353/4) 5.11.02; (356) 16.12.02; הכנסת ה-16 - 26.5.03; (18) 12.11.03; (64). דיונים אצל יו"ר הכנסת: 26.10.04; 15.6.05; 8.11.05

8 ראו תיקון חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2001, תיקון מס' 3 (סעיף 96), חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד 2004.

חוק, לאותו משבר, לאותה שנה. ראיתי בכך הסדר חירום שמצדיק הליך חקיקה בלתי שגרתי. אבל לא תיארתי לעצמי לאן זה יתפתח; זה הפך למכשיר לשיבוש, סירוס ועיוות ההליך הדמוקרטי" (גורלי, הארץ, 2003). במובן זה חוק ההסדרים הוא "מסלול עוקף כנסת".

### ב. החיפזון מהשטן – חוק ההסדרים מאפשר לממשלה להעביר כל חקיקה בפרק זמן מצומצם

חוק ההסדרים מתנהל על פי לוח זמנים של חוק התקציב, כלומר על פני חודשיים בלבד (נובמבר-דצמבר של כל שנה). הליך חקיקה מהיר של חודשיים בלבד אכן הולם את "חוק התקציב", ואף רווח במרבית המדינות. אך זאת בשונה מהליכי חקיקה של נושאים שאינם רק תקציביים, שלעיתים נדרשים לה חודשים או אף שנים.

בישראל, אורך תהליך החקיקה הרגיל מושפע גם ממשך הזמן שבו הוועדה מקצועית של הכנסת דנה בחוק. תפקידה של הוועדה לחקור את הנושא ולבקש מידע היכול לסייע לה בעבודתה, ותהליך זה אינו מוגבל בזמן. המהירות שבה תעבור ההצעה תלויה בטבעו, במורכבותו ובחשיבותו של החוק, כמו גם בעומס שיש על הוועדה וביושב הראש שלה. חוץ מסנקציות פוליטיות אין כל כלי פורמלי שמאלץ את הוועדה להעביר את החוק, אבל עליה לדווח כל שישה חודשים ליו"ר הכנסת על סיבת העיכוב. בסמכות הוועדה גם לערוך שינויים בחוק בהתאם לדעה המקצועית של חבריה. הליך זה מאפשר להעריך את השלכות החוק ולהבטיח מפני תוצאות לא רצויות (Hazan, 2001). עקרון אחריות הוועדה וההתמקצעות שלה בתחום שהיא מופקדת עליו הוא אחד מיסודות התפקוד החשובים של הכנסת (וייס, 1977; רובינשטיין ומדינה, 2004).

מסגרת הזמן הצפופה שחוק ההסדרים נתון בה אינה מאפשרת דיון מעמיק כמו זה הנערך בוועדות הכנסת. יתרה מזאת, גודש הנושאים הכלול בו עלול לפגום ביכולת התפקוד ושיקול הדעת של חברי הכנסת. הטיעון שהחוק נידון וחברי הכנסת הצביעו בעדו הוא פורמלי בלבד. באופן מהותי, עקב עומס החקיקה מתחוללת במצב זה התופעה המכונה הצבעה עיוורת. מהיבטים אלה חוק ההסדרים הוא "חוק הפוגם בכושר שיקול הדעת (Ignorant Voting)".<sup>9</sup>

9 היועץ המשפטי של הכנסת, עו"ד צבי ענבר, בהסבירו את הפגם המהותי שנפל בהליך החקיקה של חוק הגנים הלאומיים, 1998, אמר: "ברור הדבר כי הגנבת חוקים שלמים לספר החוקים במסגרת הסתייגויות שאינן נידונות כלל בוועדה יכולה להיעשות רק במסגרת חוק הסדרים הכולל עשרות חוקים, הנדון בוועדה אחת, ואין היא יכולה להיעשות במסגרת של דיון בהצעת חוק מסוימת המועברת לדיון בוועדה שהחוק הוא בתחום סמכותה."

### ג. חוק ההסדרים מתעלם ממומחים וממקצועיות

בהליך חקיקת החוקים יש משקל ומעמד רב לעמדות מומחים. בהליך חקיקה רגיל לוועדות הכנסת יש אפשרות לבחון את החוקים בצורה מפורטת יותר, והם יכולים להתייעץ ולקבל מידע ממומחים שונים (Hazan, 2001).

ההתייעצות עם מומחים מאפשרת לחברי ועדות הכנסת לעמוד על מחקרים בתחומי החקיקה השונים, ללמוד על ממצאים ממדינות שונות ולשמוע עמדות מקצועיות ומגוונות בנושא, כולל מחלוקות הקיימות בין אנשי האקדמיה והמומחים בתחום החקיקה הרלוונטית. תהליך זה נפגם מאוד במסגרת חוק ההסדרים, שמסגרת הזמן הדוחקת שבה הוא נתון לא מאפשרת בחינה מדוקדקת של הנושאים העומדים על הפרק. זאת ועוד, חוק ההסדרים נדון בוועדת הכספים, שחבריה אינם נהנים מאותה התמחות שצוברים חברי כנסת בוועדות נושאיות. התמחות זו היא תנאי הכרחי לתהליך קבלת החלטות תקין (בן בסט ודהן, 2007).

מבחינה זאת חוק ההסדרים הוא "חוק מנוכר למומחים ולמקצועיות".

### ד. חוק ההסדרים עוקף את ועדות הכנסת המשמשות כנקודות וטו<sup>10</sup> בהגנה על האוכלוסיות החלשות

חזן (Hazan, 2001) מציין שעל כל הצעת חוק בכנסת לעבור שלוש קריאות. בהליך חקיקה רגיל, הצעת החוק עוברת לידי הוועדה המקצועית כבר בקריאה הראשונה. כפי שהוזכר, לוועדה יש יכולת פיקוח הנובעת מסמכותה לשקול ולבחון כל נושא בתחום שהיא מופקדת עליו.

ההליך הרגיל מאפשר למוסדות השלטון ולארגונים המתנגדים למדיניות הממשלתית להפעיל לחץ כדי לבטל, להשהות או למתן חקיקה לא רצויה. לחצים אלה נושאים פרי, לעתים קרובות, בזכות הרכב הוועדה. למשל: המגמה הרווחת בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות היא להתנגד לכל חקיקה הפוגעת בתחומי הרווחה, וועדה זו אכן בלמה ניסיונות שונים לאמץ מדיניות שנועדה להביא לשינוי לרעה בחוקים חברתיים בשנות ה-80 וה-90 (גל ואחדות, 2007).

10 יש נקודות וטו מבניות וקבוצות וטו פוליטיות שבכוחן לעכב ואף למנוע חקיקה המיועדת להביא לשינויים במדיניות בתחום זה או אחר ועומדת בבניגוד לדעתם. לפי טענה זו, ככל שיש יותר נקודות וטו, ריכוז העוצמה שיש בידי הממשלה ומרחב התמרון שלה מצטמצמים, ויקשה יותר על קובעי המדיניות לאמץ מדיניות המשנה באופן משמעותי את המצב הקיים (גל ואחדות, 2007).

לכן הדיון, שנערך במסגרת המצומצמת של ועדת הכספים, החליש מאוד את היכולת להגן מפני שינויי חקיקה הפוגעים בשכבות החלשות. באופן זה אומצו למשל השינויים הקשורים בחוק הבטחת הכנסה, כשנכללו בחוק ההסדרים לשנים 2002 ו-2003. השינויים נכללו כמרכיב אחד במכלול גדול מאוד של נושאים, והובאו לאישור ועדת הכספים לקראת אישור התקציב. "ועדה זו (ועדת הכספים) התאפיינה תמיד בשיתוף פעולה הדוק עם משרד האוצר. תהליך זה לא רק מנע דיון מקיף בסוגיות הקשורות בהבטחת הכנסה (ובנושאים אחרים), אלא עקף את נקודת הווטו הפרלמנטרית העיקרית, אשר חסמה בעבר ניסיונות קודמים להביא לשינוי לרעה בחקיקה החברתית" (גל ואחדות, 2007).

במובן זה חוק ההסדרים הוא "חוק עוקף ועדות הכנסת".

### ו. חיבור ההצבעה על חוק ההסדרים עם ההצבעה על תקציב המדינה מעמיד אותו ברמה של הצבעת אמון או אי אמון בממשלה

ההצבעה על תקציב המדינה נחשבת להצבעת אמון או אי אמון בממשלה, ובדין; ממשלה שלא מצליחה להעביר תקציב מדינה היא ממשלה שכשלה בהנהגת המדינה, ועליה להתפטר. ועל כן בהצבעה על תקציב המדינה, כמו גם בהצבעות של אמון או אי אמון בממשלה, מופעלת אוטומטית משמעת קואליציונית (המחייבת את כל חברי הקואליציה להצביע באופן אחיד). לא כן הדבר בדרך כלל עם מלאכת החקיקה: השיקול פעמים רבות הוא חוצה מפלגות. לפיכך הצמדת חוק ההסדרים להצבעה על תקציב המדינה יוצרת ניגוד עניינים בין שיקול דעתו של חבר הכנסת היחיד כמחוקק לבין חובתו כחבר בקואליציה או באופוזיציה. נוצר מצב שבו הממשלה משהה באמצעות חוק ההסדרים חקיקה שהתקבלה בכנסת, ביוזמת חברי כנסת. המינהל הציבורי, שהיה אמור להוציא לפועל את החקיקה, אינו עושה זאת מטעמים שונים, תקציביים וטכניים. מצב עניינים זה פוגע מאוד במעמדה של הכנסת שחקיקתה "מעלה אבק על מדפי משרד הממשלה" (בלאנדר וקליין, 2002).

אם כן, יש בחוק ההסדרים גם היבט של "חוק הפוגע בריבונות חבר הכנסת כמחוקק" (שם).

### ז. החוק פוגע בתרבות כיבוד הסכמים ופשרות

ה"זכות" לעכב ולבטל את החוקים דרך חוק ההסדרים היא "שבירה של כללי המשחק" במשא ומתן בין המחוקק לממשלה. מבחינת יחסי הגומלין בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, החקיקה היא פרי הסכמות שהתקבלו דרך תהליכי קונפליקט; לאחר אישורה היא כמו חוזה (Contract), שיש בו מחויבות הדדית (Mutual obligations) בין

הצדדים. העובדה שהממשלה יכולה להפר את החוזה על נקלה, דרך חוק ההסדרים במשק המדינה, גם לאחר הפשרות וההסכמות שגובשו, מערערת את חוקי המשחק הבסיסיים ומאפשרת, כדברי נחמיאס וקליין (1999), "משחקי חקיקה" הנערכים לעתים בפרקי זמן קצרים יחסית ולעתים תחת הרכב זהה של כנסת וממשלה. מבחינה זו חוק ההסדרים הוא "חוק הפוגע בערך האמינות של כיבוד הסכמים".

#### ח. חוק ההסדרים חורג פעמים רבות מעיסוק בתקציבים ודן ברפורמות מבניות במשק

הממשלות מנצלות את חוק ההסדרים כדי להעביר רפורמות שהשלכותיהן הן לא רק תקציביות, אלא גם חברתיות, תרבותיות, ארגוניות ונוגעות להשקפת עולם. היועצת המשפטית של הכנסת, נורית אלשטיין, כתבה בחוות דעת שהגישה לכנסת (2007), שיש להוציא מהצעת חוק ההסדרים סעיפים שיש להם משמעות תקציבית זניחה או שאין בינם לבין התקציב ושנת התקציב זיקה ישירה והכרחית, ולדון בהם בנפרד (זרחיה, דה-מרקר, 2007). דוגמאות לכך הן יחסי עובדים-מעסיקים, מדיניות הפרטה, מדיניות תשלומי הקצבאות; כל אלה הם נושאים שהפן התקציבי שלהם הוא חלקי בלבד, ואילו השלכותיהם על המדיניות החברתית הן רחבות ומשמעותיות. מונדלק (2004) טוען שגם בלי לעסוק בתוכנו, חוק ההסדרים הוא האנטיתזה של האופן שבו נחקקו הסדרי הביטחון הסוציאלי בתקופת עיצובם. "המחלוקת על האכסניה לרפורמה החברתית נותרה על כנה, אך הניבה מצב ברור שבו הליכי חקיקה אינם מצריכים עוד לגיטימציה בצורה של הסכמה מקדמית בחברה האזרחית ובקהילה המקצועית ואף בקרב סוכנויות המדינה".

בן בסט ודהן (2007) מתייחסים לתהליך התקצוב ואומרים שבשלב חקיקת התקציב לממשלה יש יתרון על חברי הכנסת, ובשלב הביצוע לאוצר יש עוצמה מיוחדת. לדעתם, כיום כבר לא נדרשת רמת ריכוזיות גבוהה כל כך בתכנון תקציב המדינה ובביצועו, ויש להתיר את השימוש בחוק ההסדרים רק בשעת משבר כלכלי, וגם אז אין לכלול בו הצעות שאינן בעלות משמעות תקציבית ישירה.

לפיכך, מבחינה זו חוק ההסדרים הוא "חוק עוקף דמוקרטיה ומינהל תקין".

#### ט. החוק נעדר שקיפות (transparency) ואין בו חובת דיווח (accountability) לציבור הרחב

בהתייחסו לבחירה בכלי מדיניות כתב בנט (Bennett, 1997): "בדמוקרטיה אנשים צריכים לקבל מידע על עבודתה של הממשלה. בלי זה אין הם יכולים לעשות שימוש מודע

בזכויותיהם כאזרחים וכבוחרים." כשאנו בוחנים דברים אלה ביחס לחוק ההסדרים המשמש כלי מדיניות בידי ממשלת ישראל חשוב להתייחס לדבריו של מונדלק (2004) האומר: "במקום שחוק יעגן את התוצר הסופי של הסכמות מוקדמות, קח ותן פוליטי, ועדות מומחים וגיוס דעת הקהל, חוק ההסדרים נועד להתגבר על חוסר הסכמה, לדלג על הקח ותן הפוליטי, למנוע ולעתים להתעלם מוועדות המומחים למיניהן, ובעיקר הוא אינו נגיש לדעת הקהל. הוא אינו מובן, הוא ארוך, הוא אינו ידידותי לקורא, והוא חותר נגד החזקה שאדם מן היישוב עם מעט זמן בידו יכול להתעדכן ולהבין תהליכי חקיקה."

מכאן שמירת חשיפתם של תקציבי המדינה וסעיפי חוק ההסדרים מוגבלת, ובדרך כלל אין האזרח מקבל הסבר מקצועי בדבר משמעות השינוי בחוקים ובתיקונים. עקב כך הדיון הציבורי בהצעות חוק המשמעותיות ביותר לציבור ולרווחתו מצומצם עד למינימום (תמיר, 2005).

מהבחינה הזו "חוק ההסדרים הוא חוק בעל שקיפות נמוכה לציבור".

### י. היקף חוק ההסדרים ותחולתו מרחיקים הרבה מעבר לחוק התקציב

זכור, חוק ההסדרים נוצר ככלי לשעת חירום הבא לסייע בהעברת שינויי חקיקה הנדרשים לצורך ביצוע יעדי התקציב. ואולם בדיקת היקף החקיקה ותכניה לאורך השנים מורה על שתי מגמות בולטות: חוק ההסדרים במשק המדינה הלך ותפח בהיקפו באופן משמעותי. תחולת החוקים אינה קשורה רק בתיקונים הכרחיים ליעדי התקציב של שנה מסוימת, אלא כוללת גם שינויי מדיניות מהותיים.<sup>11</sup>

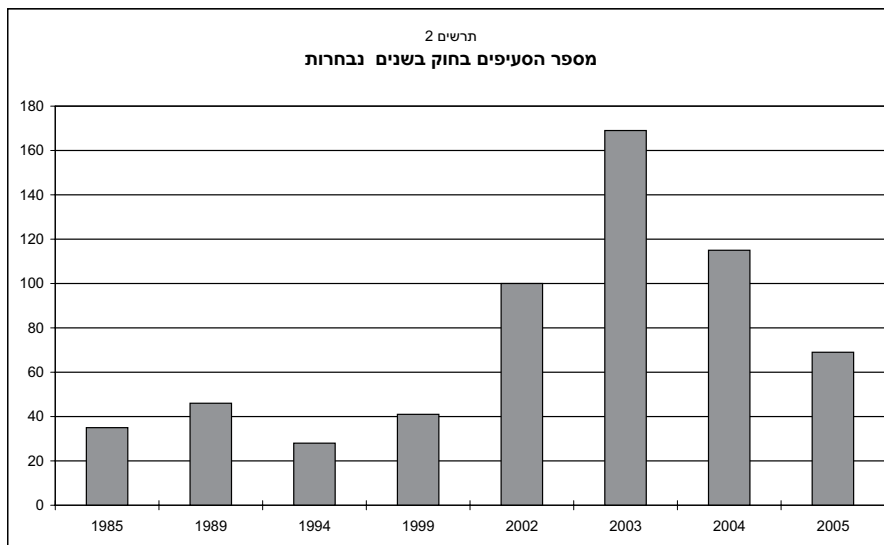
וביתר פירוט (ראו תרשים 2 להלן); החוק הראשון (1985), בזמן כהונת פרס כראש הממשלה, הכיל 35 סעיפים; בזמן כהונת שמיר (1989) עלה מספר הסעיפים ל-46; בתקופת רבין (1993) הוא ירד ל-32; ובתקופת נתניהו (1999) הוא עלה ל-51 סעיפים (נחמיאס וקליין, 1999). זינוק דרמטי חל בעת כהונתו של שרון כראש הממשלה: בשנת 2003 הועברו 169 סעיפים, בשנת 2004 הועברו 115, ובשנת 2005 הצטמצם מספר הסעיפים ל-69 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007). אף שמאמר זה מתרכז בתקופה שבין השנים 2002-2005, נציין שצמצום זה לא נותר בעינו, ובחוק ההסדרים לשנת 2008 הוגשו 136 סעיפים. ואולם לאחר מאבק של חלק מחברי הכנסת פוצל חוק ההסדרים בוועדת הכנסת, וב-14 בנובמבר 2007 חולצו ממנו 88 סעיפים ועברו למסלול חקיקה רגיל בוועדות הכנסת, 32 נותרו תחתיו, ועוד תשעה סעיפים יחוקקו בנפרד מחוק ההסדרים. חשוב לציין, שגם בגרסתו ה"רזה" עדיין חוק ההסדרים הנוכחי בגירות חברתיות,

11 נושא זה ירחיב בפרק העוסק בדוגמאות לשינויים שהועברו במסגרת חוק ההסדרים.

ובהן המשך הקפאת קצבאות הביטוח הלאומי והבטחת הכנסה, דחיית השלב הקרוב בעדכון שכר המינימום, הטלת דמי ביטוח לאומי על עקרות הבית, ביטול חוק חינוך חובה בכיתות י"א-י"ב ועוד (דנש, מעריב, 2007; זרחיה, דה-מרקר, 2007; ח"כ אורית נוקד, ידיעות אחרונות, 2007).

ואכן בכתב התשובה של היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד אנה שניידר, כנגד העתירה של האגודה לזכויות האזרח,<sup>12</sup> לפסילת חוק ההסדרים כולו, אומרת עו"ד שניידר את הדברים האלה:

"סוף דבר: אכן הצעת חוקי ההסדרים בשמותיהם השונים תפחו עם השנים לממדים בלתי רצויים שיש בהם כדי להקשות על יכולתם של חברי הכנסת להתעמק בנושאים, וייתכן אף [...] שעלולה לגרום לכך שחלק מהנושאים אינם נדונים בתשומת הלב הראויה. לפיכך, יו"ר הכנסת והלשכה המשפטית בכנסת ימשיכו לעשות כל מאמץ על מנת לצמצם את היקפם של חוקי ההסדרים, ובין היתר לנסות לגרום לכך, שרק חוקים אשר באופן מובהק קשורים בתקציב השנתי ייכללו בהם."



לצד ההתנגדות הרחבה לחוק, חשוב להבין גם את עמדות המצדדים בו ואת הטענות שעל גבם ממשיכים להפעיל את החוק.



## חוק ההסדרים – עמדת המצדדים

### א. החוק מונע חקיקה פרטית בלתי אחראית

בשנים האחרונות נרשם גידול משמעותי במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת ועוברות את אישורה. לגידול במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות והמאושרות יש השפעה רבה על המתחולל בזירה הפוליטית, הכלכלית והחברתית, כמו גם על היכולת למשול. רבים מחפשים דרכים להתמודד עם השלכותיה השליליות של התופעה בלי לגרום לפגיעה במעמד הכנסת ובתפקודה. לדוגמה: תהליך אישור התקציב לשנת 2002 נתקל בקשיים בשל מחלוקת סביב אישורן של הצעות חוק פרטיות שעלותן התקציבית גבוהה.

חוק ההסדרים משמש אפוא כלי מדיניות בידי הממשלה לביטול ולהקפאה של החקיקה הפרטית הכרוכה בתקציב ובכך מסייע בשמירה על תקציב המדינה. ואולם יש הטוענים שריבוי הצעות החוק הפרטיות הוא סימפטום של בעיות יסודיות יותר במערכת הפוליטית בכללה ושעל כן הפתרון לבעיה זו טמון לא בחוק ההסדרים, אלא בשינויים בסיסיים ויסודיים במערכת, הגדלת סמכותן של ועדות הכנסת למשל (בלאנדר וקליין, 2002).

### ב. החוק הוא כלי מדיניות חיוני לביצוע רפורמות בתרבות הפוליטית בישראל

נחמיאס וקליין (1999) מצביעים על כך שחוק ההסדרים משמש כלי מדיניות לביצוע רפורמות מבניות, שלולא החוק היו נתקלות בחומה בצורה של אינטרסים וקבוצות לחץ. במובן זה משמש החוק כמנגנון ויסות וייצוב, גם אם לא תמיד הוא עולה בקנה אחד עם יעדי השקיפות וחובת הדיווח.

כראיה לכך טוענים המצדדים שאם נבחן את החוק במבחן התוצאה, הרי שהוא סייע רבות לייצובו הכלכלי של המשק הישראלי מאז 1985. שר האוצר נתניהו התייחס לסוגיה זו באמרו: "אני חסיד השקיפות, אבל המהירות לפעמים הכרחית, במיוחד במצבי משבר. המהירות בהעברת החוקים, ההחלטות והרפורמות מחייבת לפעול יותר מהר – נכון, על חשבון דיונים יותר איטיים" (הטיס רולף, 2005).

עוד נאמר: "בדיקה של הרפורמות שקידם החוק ב-20 השנים האחרונות מראה שמדובר ברפורמות מצוינות. הן שינו לטובה ובעצם הצילו את המשק" (שטסלר, הארץ, 2005). וכאשר המאבק כנגד חוק ההסדרים עולה מדרגה וזוכה לתמיכת ראש הממשלה אולמרט בנובמבר 2007, מתחזקת טענה זו בתקשורת, ותחת מאמר חריף במיוחד שכותרתו "שר

אוצר חלש, ראש ממשלה בוגדני" נכתבים הדברים האלה: "חשבונות פוליטיים קטנוניים טירפדו מהלכים חשובים לטובת המשק והחברה. התוצאה של התהליך הרע הזה היא שהמשק הישראלי יוריד מהלך. בלי קטר הצמיחה (הרפורמות) אין מי שיאיץ אותו קדימה" (שטסלר, הארץ, 2007).

### ג. החוק מגביר את כושר המשילות של הרשות המבצעת

מצדדי חוק ההסדרים טוענים שהוא משמש כלי בידי הממשלה לקדם את מדיניותה ולעמוד ביעדי התקציב, ומאפשר לה להעביר חקיקה שבדרך אחרת לא היתה מתקבלת או שהיה נדרש זמן רב לאשרה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007). אהוד ברק נגע בנושא זה בתקופת כהונתו כראש ממשלה (1999-2001), בהתייחסו לבעיית המשילות, כלומר הקושי למשול; ברק התייחס לאי יכולתה של הממשלה להעביר שינויים דרושים ולחוק ההסדרים כמאפשר לחולל שינויים אלה (גורלי, הארץ, 2003). במובן הזה חוק ההסדרים מאפשר גמישות ופעולה מהירה, תכונות החסרות בהליך חקיקה רגיל.

לעתים, במקרים שבהם העיתוי משמעותי, נחלץ החוק ככלי עזר לממשלה להעברת תיקונים הכרחיים, כפי שנעשה בנושא הגנה על מידע רפואי בתיקי רישום תרופות. במקרה זה הובהר לנציגי הממשל בארצות הברית, באמצעות הממשלה והכנסת, שאם הם לא יהיו מוכנים להגיע להסדר סביר עם ישראל, על פי העקרונות שכבר הוסכמו בעניין, תחוקק ישראל חוק מתאים במסגרת חוק ההסדרים אשר ימנע את החלת חוק ההגנה על המידע לפי הדרישות האירופיות שאותן מנסים לכפות בעלי עניין בתעשיית התרופות האמריקנית. כך ש"הכנסת התיקון לחוק ההסדרים מביטחה חקיקה מהירה ויעילה ובכך הורדה רבתי של מפלס הלחצים על ישראל" (ח"כ בנלולו, אתר הבית, 2005).

### ד. החוק מאפשר לייצב את המדיניות הכלכלית גם בזמנים של אי יציבות פוליטית

אי היציבות הפוליטית, בפרט בתקופת הבחירה הישירה של ראש הממשלה, הפכה לאחד מסימני ההיכר של מדינת ישראל. אחד מביטוייה של אי יציבות זו הוא קיצור תקופת כהונתה של הממשלה או אפילו ציפיות לתקופת כהונה קצרה – מה שפוגע ביכולת הממשלה לנהל מדיניות כלכלית, מכיוון שיכולתה לחוקק חקיקה כלכלית מוגבלת (בן בסט ודהן, 2007).

לכן מצדדי החוק טוענים שחוק ההסדרים הוא כלי מדיניות שמאפשר ניהול מדיניות כלכלית מתוכננת גם לנוכח קואליציות רעועות (המכון לחקר הדמוקרטיה, 2007).

גביזון (2006) מציינת שבישראל יש תחושה חזקה שאין מנגנונים המבטיחים משילות או איכות של נבחרי הציבור העיקריים. היא מייחסת זאת לשיטת הבחירות בישראל, כפי שהתפתחה בשנים האחרונות, שיטה יחסית בצירוף אחוז חסימה נמוך יחסית, היוצרים משטר רב מפלגתי המקשה על יצירת קואליציות אפקטיביות. במצב כזה יש קושי בהעברת חוקים בהליך חקיקה רגיל, בעוד שבחוק ההסדרים מופעל לחץ על חברי הכנסת להעביר את החוק לצד חוק התקציב בתהליך המוגבל מראש בזמן, מה שמקטין את תלותה של הממשלה בשותפותיה הקואליציוניות. תומך בעמדה זו פרופ' שבח וייס (ממפלגת העבודה), וכך הוא אומר: "בחוק ההסדרים יש היגיון כלכלי-חקיקתי מאחר והוא אחד הרכיבים במדיניות כלכלית-תקציבית כוללת" (נחמיאס וקליין, 1999).

מכל מקום, תהיה העמדה כלפי חוק ההסדרים במשק המדינה אשר תהיה, נראה שאין מחלוקת על כך שחוק ההסדרים הוא כלי מדיניות רב עוצמה שאפשר לממשלה להעביר בין השנים 2002-2005 רפורמות חברתיות וכלכליות שהשפיעו על הרחבת הפערים בחברה הישראלית ועל אזרחים רבים: ילדים, גמלאים, חד הוריות, נשים, תושבי הפריפריה, אנשים עם מוגבלויות ואנשים שנגזר עליהם להיות ללא פרנסה (מובטלים). נבחן זאת להלן.

---

### חוק ההסדרים בין השנים 2002–2005 והשפעתו על הפערים החברתיים בישראל

---

נכון לשנת 2005, 20.5 אחוז מהמשפחות בישראל היו מצויות מתחת לקו העוני. מניתוח המגמות של תחולת העוני בישראל עולה שמאז 1985 עד 2006 חלה עלייה בשכיחות העוני בקרב משפחות עם ילדים; בשנת 2004 חי כל ילד שלישי בישראל מתחת לקו העוני. כך שהיקף העוני וממדי אי השוויוניות בישראל הם בעיות חברתיות מרכזיות (להט, מנחם וקטן, 2007; דין וחשבון ועדת שמיד, 2006).

בפרק זה יוצגו דוגמאות לסעיפים בחוק ההסדרים בין השנים 2002-2005 אשר תרמו לדעתנו להגדלת העוני והפערים החברתיים בישראל.<sup>13</sup>

---

13 להבדיל משנים קודמות, שבהן הוצג ועבר חוק ההסדרים רק פעם בשנה, הרי בשנים 2002 ו-2003 הפעילה הממשלה כלי זה, בשמות שונים, גם במחצית השנה. בשנת 2002 הוסיפה הממשלה את חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002, ס"ח 428. וב-2003 הגישה הממשלה חוק הסדרים גם במחצית השנה: חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004) התשס"ד-2004, ס"ח 1920.

● **קיצוץ של ארבעה אחוזים מכל הגמלאות (חוק ההסדרים, 2002)**

בתקופה שבין יוני 2002 לסוף דצמבר 2003 הופחתו ארבעה אחוזים מהגמלאות להלן: מענק אשפוז; דמי לידה; שמירת הריון; מענק מיוחד; מענק לימודים; נפגעי עבודה (למעט קצבאות תלויים); ביטוח אבטלה; ביטוח נפגעי תאונות; גמלת זיקנה; דמי קבורה; תגמול למתנדבים.

זאת מלבד שחיקת קצבאות הילדים והגמלאים וביטול קצבאות הילדים שבחוק משפחות ברוכות ילדים, 2001. חוק ההסדרים הקפיא את קצבת הילדים וקצבת הגמלאים, וכך גרם לשחיקתן ולפגיעה ביכולת הקיום של רבים מהם. כמו כן הורדה בהדרגה תוספת קצבת הילדים, שנכנסה לתוקף ביולי 2001.

גביוזון (2006) מציינת שמגמת השחיקה של הקצבאות גורעת מכוחן למלא את ייעודן; ואכן בשנת 2004 חילצו הקצבאות ממעגל העוני רק 40 אחוז מהמשפחות העניות לעומת 43 אחוז בשנת 2003.

● **הפחתה גדולה של המיסוי, ובמיוחד מהעשירונים העליונים (חוק ההסדרים 2003)**

כחלק מתפיסת עולם הנוטה לאידיאולוגיה הניאו-קפיטליסטית ושואפת להקל על הפעולה החופשית של כוחות השוק יכולה הממשלה לנקוט פעולות כמו הסרת הוויסות הפיננסי, הגמשת שוקי העבודה והפחתת המיסוי (קורא, 2004). ואכן במסגרת חוק ההסדרים העבירה הממשלה שינוי במדיניות המיסוי ממיסוי פרוגרסיבי, שאפיין את מערכת המיסוי בישראל מאז 1975 (רפורמת בן שחר), לתפיסה הדוגלת בהפחתת המיסוי (מיסוי רגרסיבי) דווקא למעמד העשיר.

התהליך כלל את המרכיבים שלהלן, אשר שולבו בחוקי ההסדרים באופן מצטבר:

א. הפחתת מס הכנסה הדרגתית (לעשירון העליון בעיקר) המוערכת ב-12 מיליארד ש"ח בקירוב בתוכנית רב שנתית.

ב. הקטנת שיפוי המעסיקים (הורדת חלקה של הממשלה, שמשלמת במקום המעסיקים את חלקם לביטוח הלאומי לעובדים) המוערכת בשלושה-ארבעה מיליארד ש"ח בתוכנית רב שנתית. עם זאת הטילה הממשלה בשנת 2003 מיסוי על רווחי ההון

בשיעור של 10-15 אחוז, שהוא מיסוי פרוגרסיבי. מס זה הועלה ל-15-20 אחוז.<sup>14</sup> כמו כן, בשנים 2005-2006 הופחת המע"מ, שהוא מס רגרסיבי, מ-17 ל-15.5 אחוז.

קורא (2004) מציינת שהממצאים מלמדים שהפחתת נטל המס (ביטול המס המקביל והפחתת דמי ביטוח לאומי) הנגבה מהמעסיקים והעצמאיים הקטינה את בסיס המשאבים של תקציב המדינה, ובה בעת הפכה את המוסד לביטוח לאומי ואת קופות החולים למוסדות התלויים בהיקפים גדולים בתקציב המדינה, מה שלמעשה מכרסם בתפיסת היסוד של מוסדות הביטוח הסוציאלי.

ג. הורדת מס החברות (בהדרגה מ-36 ל-24 אחוז) המוערכת ב-3-4 מיליארד ש"ח בתוכנית רב שנתית (בגין התחרותיות הגורמת להעברת חברות אל מחוץ למדינה).

התוצאה של המהפך הזה במיסוי היתה הגדלה משמעותית בפערים החברתיים כלכליים במדינת ישראל וצמצום דרסטי של המשאבים העומדים לרשות התקציב הציבורי.

#### ● צמצום דרסטי בתחולת הבטחת ההכנסה (חוק ההסדרים 2003)

מטרתה המוצהרת של תוכנית הגמלאות להבטחת הכנסה היא לשמש רשת ביטחון אחרונה לכל אלה שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם בכוחותיהם שלהם הכנסה מספקת לקיום מינימלי. הנחה זו באה לידי ביטוי בחוק, כפי שהוא התקבל בכנסת בשנת 1980 (גל ודורון, 2000).

ולכן אף שתוכנית הבטחת הכנסה כוללת מרכיבים שונים המעודדים כניסה לעבודה, כגון תקופת זכאות מוגבלת וגמלאות נמוכות, אין זו מטרתה העיקרית (אייזנשטט, גל ושפירא, 2007).

בחוק ההסדרים 2003 נעשתה אחת הפגיעות הדרסטיות בחוק הבטחת הכנסה, והקצבה צומצמה בשיעור של כ-500-600 ש"ח למשפחה.<sup>15</sup> כנגד החלטה זו בחוק ההסדרים הוגש בג"צ בידי עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי<sup>16</sup> ובידי האגודה לזכויות האזרח בישראל והתנועה למלחמה בעוני.<sup>17</sup>

העותרים פנו לבג"צ בבקשה לבטל את הסעיף בחוק ההסדרים 2003, שקבע קיצוצים גדולים בקצבאות הבטחת הכנסה: בצד העובדתי טענו העותרים שהקיצוצים בהבטחת ההכנסה שבחוק ההסדרים 2003 ידרדרו אוכלוסיות גדולות אל מתחת ליכולת קיום

14 אבל עדיין אין הוא בשיעור של כ-25 אחוז, כמקובל בארצות הברית וברוב מדינות אירופה.

15 החלטה זו נכנסה לתוקף ב-1 ליולי 2003.

16 בג"צ 366/03.

17 בג"צ 888/03.

מינימלית. בצד המהותי נטען ש"החלטות הממשלה לשנות את מדיניות ההעברות והרווחה בצורה דרמטית כל כך שקולות לשינוי יסודי של המשטר הכלכלי. ההחלטות תגרומנה לשינוי כה יסודי במשטר הכלכלי עד שאפשר לדבר על שינוי מבני הדומה לשינוי חוקתי". כן טענו העותרים בנושא המהותי, ש"בגרעיניותה ובמרכזיותה באמנה החברתית ניתן להשוות את הזכות לקיום מינימלי לזכות לבחור ולהיבחר. פגיעה בסדר גודל כזה בזכות לבחור ודאי היתה מובילה להתערבות שיפוטית".

בנדבך ההליכי טענו העותרים לבטלות התיקון כולו עקב קבלתו שלא כדין. העותרים טענו "כי חוק ההסדרים כחוק שמעמדו הנורמטיבי נחות אינו יכול לתקן חוק בעל אופי חוקתי, כגון חוק הבטחת הכנסה, שמעמדו הנורמטיבי גבוה יותר, ובוודאי שאין הוא יכול לעשות כן באופן גורף, עמוק ומידי כפי שנעשה". ובהמשך מוסיפים העותרים שהתיקון מרחיק הלכת בחוק הבטחת הכנסה לא התקבל בדרכי החקיקה המקובלות בכנסת, אלא בהליך בזק במסגרת חוק ההסדרים שהיה כרוך באישור התקציב; עוד טוענים העותרים שהחלטה התקבלה במחטף, ללא שמיעת מומחים וללא אפשרות לדיון ציבורי. ובכך, לטענת העותרים, יש סטייה מנורמות שלטון דמוקרטיה בסיסיות כגון חובת דיווח (accountability), שקיפות (transparency) ומערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית בכלל והתחיקה בפרט.

● **הקפאת השכר הממוצע במשק<sup>18</sup> (חוק ההסדרים 2002-2005)**

השכר הוא המרכיב המרכזי ביכולת הקיום של האדם בכוחות עצמו. הקפאת השכר הממוצע פוגעת באופן ישיר במיוחד במשתכרים שכר מינימום ושכר נמוך. בנוסף, גביון (2006) מסכה את תשומת לבנו לשיעורם הגבוה של "העניים העובדים" המוסיף ועולה כל שנה.<sup>19</sup>

הקפאת השכר הממוצע במשק השפיעה, לא רק על השכבות החלשות, אלא גם על מעמד הביניים. זאת משום שעקב הקפאת השכר הממוצע הוקפא עדכון קצבאות הביטוח הלאומי, כמו גם שכר המינימום ותשלומים אחרים הצמודים לשכר הממוצע.

רק בסוף דצמבר 2005 הורה היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, להפסיר את ההקפאה של השכר הממוצע במשק, שנקבעה במסגרת חוק ההסדרים (משרד המשפטים, 2006).

18 ההצמדה האחרונה היתה בינואר 2002.

19 על פי דו"ח העוני של המוסד לביטוח לאומי, 2004: ב-2004 היה שיעור המשפחות עם מפרנס אחד שהכנסתן הפנויה נופלת מקו העוני 20.8 אחוז; זאת לעומת 18.6 אחוז ב-2003 ו-17.6 אחוז ב-2002.

אלה הן רק דוגמאות אחדות לשימוש בחוק ההסדרים ככלי מדיניות שסייע להרחבת הפערים בישראל על ידי צמצום תוכניות עיקריות של בטחון סוציאלי.

צמצום זה, יחד עם שינויים פוליטיים וחברתיים אחרים, פגע בחוסנה של מדינת הרווחה ותרם להגדלת אי השוויון והרחבת הפערים הכלכליים בין "אלה שיש להם" ל"אלה שאין להם" (Schmid, 2004).

## דיון וסיכום

מטרת מאמר זה היתה להבין טוב יותר את חוק ההסדרים המשמש ככלי מדיניות בידי הממשלה. המאמר הראה שחוק ההסדרים הוא כלי מדיניות הנשען על בסיס כוח של סמכות (Authority Tools), בעצם היותו כלי לביצוע חקיקה מהירה, להחלת רפורמות חברתיות ואחרות, הנשענות על דיון מוגבל בזמן בוועדת הכספים של הכנסת. אבל שלא כמו בתהליך חקיקה רגיל, הנשען אף הוא על בסיס כוח של סמכות, במסגרת חוק ההסדרים נעשה שימוש גם בכוח של תגמולים (Incentive Tools) ושל כפייה (Coercive Tools), המתבטא בניצול החוק להשתת סנקציות שונות, כמו צמצום קצבאות והטבות, על חלק מסוים מהאזרחים, לצד העברת רפורמות המאשרות מתן תגמולים, כמו הפחתת מסים ושיפוי מעסיקים, לחלק אחר מהאזרחים.

בנוסף, בשונה מתהליך חקיקה רגיל הנותן מקום להישען על כוח המומחיות (Expert Power) ועל כוח ההתייחסות, ההזדהות והכבוד (Referent Power), הבאים לידי ביטוי בעבודתן של ועדות הכנסת הייחודיות, חוק ההסדרים נשען על מקורות כוח אלה במידה מעטה, אם בכלל, עקב הזמן הקצר המוקצב לדיון בסעיפי החוק, השקיפות הנמוכה וההחלטות הנעשות בידי ועדת הכספים בלבד.

על הטענה ההיפותטית הנגדית, ולפיה גם אלמלא היה קיים בישראל חוק ההסדרים, היתה ממשלה רחבה ונחושה יכולה להעביר מדיניות דומה גם באמצעים אחרים, נאמר כי ברור שחוק ההסדרים אינו כלי המדיניות היחיד המאפשר שינויים כלכליים-חברתיים גורפים. אבל הניסיון במדינות שונות, וישראל בתוכן, מלמד שהכנסת שינויים בחוקים חברתיים היא משימה קשה ומורכבת בשל התנגדות של ציבורים שונים ושל רוב חברי הרשות המחוקקת (קטן, 2000); זאת משום שהעברת שינויים כאלה בתהליך חקיקה רגיל היתה מחייבת את הממשלה לצעדים נוספים. בצעדים אלה ניתן לכלול התייעצות עם מומחים, העמדת עמדותיה והצעותיה למבחן דמוקרטי של בחירות ולחקיקה מסודרת שתאפשר דיון ציבורי, קבלת החלטות בוועדות המתמחות בעניין והצבעה חופשית של חברי

הכנסת ולא תחת "איום" אי האמון. על כן ההערכה היא שללא השימוש בכלי המדיניות של חוק ההסדרים במשק המדינה, היה קשה יותר להעביר שינויי חקיקה כה מהותיים המשפיעים על השכבות החלשות (גל ואחדות, 2007).

נראה שהמאבק כנגד השימוש בחוק ההסדרים מביא לשיאה את המחלוקת האידיאולוגית בין שתי דרכים שונות. הדרך הראשונה שואבת את השראתה מהגישה הניאו-ליברלית, שעקרונותיה הם צמצום אחריות המדינה והקטנת הוצאותיה, הישענות על השוק החופשי וחדירת השוק לתחומי הרווחה. האזרחים, על פי גישה זו, לא יכולים לסמוך רק על שירותי הממשלה או על מקורות מימון ממשלתיים שיתמכו בהם. כחלק מיישומה של גישה זו מועברים תפקידים מסורתיים של הממשלה לארגונים לא ממשלתיים (הפרטה), מה שמשרת את האינטרסים הכלליים של הממשלה ויוצר אקלים פוליטי שמאפשר ומצדיק קיצוצים בתוכניות הממשלתיות (Schmid, 2004).

הדרך האחרת, הנמצאת בקצהו האחר של הרצף, שואבת את השראתה מהגישה הסוציאל-דמוקרטית, המדגישה את האחריות הרחבה שיש למדינה בנושא הרווחה ובעקרונות המחייבים מערכת הטבות אוניברסלית. אין גישה זו מבקשת לבטל את הסדרי הכלכלה הקפיטליסטית ופעילות השוק, אבל היא מאמינה שעל ידי מעורבות הולמת של המדינה, באמצעות חקיקה והפעלת אמצעי בקרה שונים, ניתן למנוע את תוצאותיו השליליות של הקפיטליזם (קטן, 2000).

זו האחרונה היתה אופיינית לעשורים קודמים במדינת ישראל, ואולם מסוף שנות השמונים, וביתר שאת במחצית הראשונה של שנות התשעים, כבר ניתן היה לזהות תפנית מסוימת בגישתם של קובעי המדיניות בישראל כלפי מדינת הרווחה (גל, 2004). בהמשך, לקראת סוף שנות התשעים ובמהלך תחילת שנות האלפיים החלה הממשלה, כחלק ממדיניותה הניאו-ליברלית, לצמצם תוכניות רווחה מגוונות בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה, הדיור ועוד (ורצברגר, 2007).

ייתכן אפוא, שאין זו מקריות או יד הגורל שחוק ההסדרים במשק המדינה נולד במדינת ישראל ב-1985, בשעת חירום, וחיזק את הפגיעה בתוכניות חברתיות בין השנים 2002-2005, אלא זהו חלק מהלך רוח אידיאולוגי המושפע מתפיסת עולם שמרנית, ונשען על גיבוי פוליטי חזק והלך רוח שאפשר את הצלחת התהליך הזה.

לסיום, ברצוננו לצטט את השופט חשין בפסק דינו בבג"צ בהתייחסותו לחוק ההסדרים:<sup>20</sup> "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה; כך מכריזה הוראת סעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת, והיא הרשות המחוקקת. אין מחוקק מבלעדי הכנסת, והיא הקובעת – מכל מקום אמורה

20 בג"צ 4885/3 – ארגון מגדלי העופות בישראל, אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2), 14, עמ' 81-82.



היא לקבוע – את עיקרי ההסדרים שחיי המדינה יתנהלו על פיהם. עקרון הפרדת הרשויות וביזור הסמכויות מורנו על ייחוד סמכויות לכנסת מזה ולממשלה מזה, והגם שהמלכויות באות לעתים זו-בתוך-זו, הכול יודעים את עיקרי הסמכויות ואמורים לכבד אותם. והשאלה שאלה: לעת שהלך העם לבחירות ובחר בנציגיו לכנסת, האם אמר להסמיך אותם נציגים לחקוק חוקים כדרך שנחקק חוק התוכנית הכלכלית? השאלה שאלה והתשובה בה: לא, כי העם בחר בנבחרינו, כדי שידונו לעומקן בהצעות חוק המונחות לפניהם, כדי שיהררו בתוכנן, כדי שישוחחו ביניהם, כדי שיחליפו דעות, כדי שיתווכחו, ועל דרך זו יפקחו כראוי על התנהלותה של הממשלה... כל אלה נעדרו מן הדיון בהצעת חוק התוכנית הכלכלית ולו משום שלא ניתנה לחברי הכנסת שהות לקרוא בעמקות את אשר הונח לפניהם. מבחינה פורמלית – כפי שהיטיבה חברתי השופטת ביניש לתאר – חוק התוכנית הכלכלית הוא חוק לכל דבר ועניין, חוק מן-המניין הוא. ואולם מבחינה מהותית – ובה עיקר – נתקשה לתאר את הליך חקיקתו של החוק כהליך תקין. נתבונן בהליך החקיקה למתחילתו ועד סופו, וידענו כי הלכה למעשה היתה זו הממשלה שחקקה את חוק התוכנית הכלכלית. הכנסת כמו נתפרקה את סמכותה הראשונית לחקוק, והעבירה סמכותה לממשלה.”

בסוף דבריו, השופט חשין מטיל את האחריות לא רק על הממשלה, אלא גם על הכנסת המאשרת את חוק ההסדרים.

הכנסת והממשלה אכן הביעו לפני בג”צ התנגדות לביטול הכלי של חוק ההסדרים במשק המדינה, ובג”צ החליט שלא להתערב בנושא, למרות אזכורו על ביקורתו המהותית. פסיקת בג”צ, שהיתה חריפה ברטוריקה, שמרה על איפוק שיפוטי. ביטול או צמצום חוק ההסדרים במשק המדינה, המאיים על הדמוקרטיה הישראלית והמדיניות החברתית- הכלכלית שלה, נשאר על פתחה של הכנסת.

הכנסת מצדה החלה לקדם הצעת חוק, שעם השלמתה היא יכולה להוות תפנית חשובה למיתון השימוש הגורף והמתעצם בחוק ההסדרים במשק המדינה, שכן היא אוסרת להכניס בחוק ההסדרים נושא ש”נועד לקדם רפורמות מבניות או תיקונים המשנים עקרונות יסוד בחקיקה”.<sup>21</sup> כמו כן, ועדת הכנסת, בראשות ח”כ רוחמה אברהם בלילה, שבה וחדשה את המאבקים לצמצום גדול של חוק ההסדרים, בנפח ובמהות (ח”כ אברהם, רשת ידיעות, 2006).

נכון לסיום כתיבת מאמר זה נטען בעיתונות, שזוהי שירת הברבור של חוק ההסדרים, לאחר מאבק עיקש שהובילו חברי כנסת ויו”ר הכנסת. הצלחת עמדה זו בניגוד לשנים קודמות התאפשרה בשל העדר גיבוי של ראש הממשלה והעדר אמון בחוזקה של

21 הצ”ח משק המדינה (תיקון - רפורמות מבניות) התשס”ו-2006, 500/17/פ, שעברה בקריאה טרומית ב-18.10.06.

הקואליציה. וכך נראה שחלק מהרפורמות שתוכננו להיכלל בחוק ההסדרים לשנת 2008 הוסרו הודות לדרישת הכנסת (בר-אלי, דה-מרקר, 2007). בנובמבר 2007 צוטט ראש הממשלה אולמרט: "ברצוננו לבדוק מחדש את נחיצות חוק ההסדרים ומגבלת הוצאות התקציב, " הוא אמר (שטסלר, הארץ, 2007).

למרות הישג זה, הדיון הציבורי בנושא חוק ההסדרים עדיין לא תם, ואתגר ביטול המכניזם של חוק ההסדרים, שתום להצמחת העוני והפערים בשנים 2002-2005 עדיין מונח לפתחם של השחקנים הפוליטיים השונים: הכנסת, בג"צ, האקדמיה והציבור.

---

## מקורות

---

אברהם, ר' (2006). סוף עונת ההסדרים: חוק ההסדרים המאושר כמקשה אחת סוטה מנורמות דמוקרטיות ומסמן את כל מה שרע במערכת הציבורית. רשת ידיעות, 11 ביוני.

אייזנשטדט, מ', גל, ג' ושפירא, א' (2007). לקראת מדיניות מבוססת ממצאים: סקירה שיטתית של תוכניות להתמודדות עם אבטלה בישראל. סוציולוגיה ישראלית, ט (1), 41-70.

בלאנדר, ד' וקליין, ע' (2002). חקיקה פרטית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות (נייר עמדה) 32.

בן בסט, א' ודהן, מ' (2007). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה.

בנלולו, ד' (2005). הפנים היפות של חוק ההסדרים. אתר הבית [benlulu.likudnik.co.il](http://benlulu.likudnik.co.il). בר, מ' (2006). מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

בר-אלי, א' (2007). שירת הברבור של חוק ההסדרים. דה-מרקר, 6 בנובמבר.

ברק, א' (2004). שופט בחברה דמוקרטית. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, כתר, נבו.

ברק-ארוז, ד' (2002). מדינת הרווחה בישראל – בין החקיקה לביורוקרטיה. עבודה, חברה ומשפט, ט, 175-194.

גביון, ר' (2006). תנאים לשגשוגה של מדינת ישראל; באין חזון ייפרע עם: מטרת-על לישראל ונגזרותיה. מוסד ש. נאמן למחקר וטכנולוגיה, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.

גורלי, מ' (2003). אישרתי את חוק ההסדרים כחקיקת חירום. אבל הוא הפך למכשיר לסירוס הדמוקרטיה. הארץ, 25 בדצמבר.

גל, ג' (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.

גל, ג' ואחרות נ' (2007). רשת ביטחון סוציאלי חורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה. בתוך: אבירם, א', גל, ג', קטן, י' (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג', דורון, א' (2000). גימלאות, הבטחת הכנסה ומלכודת עוני: הניסיון הישראלי. ביטחון סוציאלי, 58, 113-131.

גל, ג' ווייס, ע' (2006). אסטרטגיות להתמודד עם עוני בירושלים. ירושלים: מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל.

דהאן, י', יונה, י' (2005). המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך. תיאוריה וביקורת, 27, 11-39.  
דו"ח מבקר המדינה (2002). <http://www.mevaker.gov.il/>.

דורון, א' (2006). בין הדרה חברתית למדיניות חברתית. ירושלים: נייר עמדה, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005. בתוך: אבירם, א', גל, ג', קטן, י' (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד) (2006). מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה, מרץ. ירושלים.

דנש, ל' (2007). חקיקה מכווצת: היום יחלו הדיונים במה שנתר מחוק ההסדרים 2008. מעריב, 19 בנובמבר.

הטיס רולף, ש' (2005). חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בינלאומיות. (מסמך רקע). ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר ומידע.

הכנסת (2004). חוק ההסדרים. לקסיקון מונחים.

- המוסד לביטוח לאומי (2002). חוק ההסדרים במשק המדינה, תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003. <http://www.btl.gov.il>.
- המוסד לביטוח לאומי (2004). סקירה שנתית, ירושלים.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (1998). דיון החוג הציבורי של המכון, 3 בדצמבר.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (2007). חוק ההסדרים – רע הכרחי או בהכרח רע? החדשות בהרחבה, <http://www.idi.org.il/hebrew/article.asp>.
- וייס, ש' (1977). הכנסת, תפקודה ותפוקתה. תל אביב: אחיאסף.
- ורצברגר, א' (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. בתוך: אבירם, א', גל, ג', קטן, י' (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זרחיה, צ' (2007). היועצת המשפטית של הכנסת נורית אלשטיין: להוציא מחוק ההסדרים סעיפים ללא משמעות תקציבית. דה-מרקר, 30 באוקטובר.
- זרחיה, צ' (2007). ניצחון לכנסת: הדיון בכמחצית מסעיפי חוק ההסדרים ייערך רק בשנת 2008. דה-מרקר, 5 בנובמבר.
- להט, ל', מנחם, ג' וקטן, י' (2007). גורמים המשפיעים על עמדות ראשי הרשויות בישראל ביחס לעוני. סוציולוגיה ישראלית, ט (1), 71-101.
- מאור, ע' (2003). חוק בלתי דמוקרטי בעליל. הארץ, 28 בדצמבר.
- מונדלק, ג' (2004). חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית המשפט. ביטחון סוציאלי, 67, 83-108.
- מונטסקיה, ש' (1998). על רוח החוקים. ירושלים: מאגנס.
- משרד המשפטים (2006). הודעות הדובר, 18 בינואר, עדכון קצבאות.
- נוקד, א' (2007). שירת הברבור של חוק ההסדרים. ידיעות אחרונות, 17 באוקטובר.
- נחמיאס, ד' וקליין, ע' (1999). חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות (ניירות עמדה) 17.
- קופ, י' (2005). פתח דבר וממצאים עיקריים. בתוך: קופ, י' (עורך). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קופ, י' (2007). פתח דבר. בתוך: אבירם, א', גל, ג', קטן, י' (עורכים). עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קורא, מ' (2004). שינויים במבנה מדינת הרווחה – מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי. ביטחון סוציאלי, 67, 62-81.

קטן, י' (2000). מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד, מרכז המידע במדעי החברה.

רובינשטיין, א' ומדינה, ב' (2005). המשפט החוקתי של מדינת ישראל. ירושלים ותל אביב: שוקן, כרך א' וב'.

שטרסלר, ג' (2005). חוק ההסדרים – לא מה שמספרים. הארץ, 4 בינואר.

שטרסלר, ג' (2007). שר אוצר חלש, ראש ממשלה בוגדני. הארץ, 9 בנובמבר.

שניידר, א' (2000). הרפורמה בנושא תקציב המדינה – היבטים משפטיים. הכנסת, נייר עמדה, 20 במרץ.

שניידר, א' (2001). חוות דעת על פיצול חוק ההסדרים. הכנסת, נייר עמדה, 30 בינואר.

תמיר, י' (2005). הצעה לתיקון תקנון הכנסת (דיון בהצעות מסוג חוק ההסדרים להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית). דברי הסבר, הכנסת, נספח 11, יולי.

Bennett, C. J. (1997). Understanding ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability, *Governance*, 10 (3), 213-233.

Dahl, R. (1957). The concept of power. *Behavioral Science* 2, 15-201.

Fenno, R. F. (1966). *The power of the purse, appropriations politics in congress* Little; Brown and Company, Boston and Toronto

French, J. R. P., & Raven, B. (1959). Bases of social power. *Studies in social power*. Ed. Dorwin Cartwright. University of Michigan, Ann Arbor.

Hazan, R. (2001). Committees in the Israeli Knesset. In R. Hazan, *Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective* (47-74). Columbus: Ohio State University Press.

- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and subsystems*, Toronto: Oxford University Press.
- Kurian, G. T. (Ed.) (1998). *World encyclopedia of parliaments and legislatures*, Washington D.C: Congressional Quarterly Inc, p. xxv.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy*, New-Haven and London: Yale University Press. Mezey, M. L. (1994). "New perspectives on parliamentary systems: A review Article *Legislative Studies Quarterly*, 19, 429-441.
- Peters, B. G. (2000). Policy instruments and public management :Bridging the gaps, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 35-47. Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools, *Journal of Politics*, 52 (2), 510-529.
- Schmid, H. (2004). The role of nonprofit human service organizations in providing social services: A prefatory essay. *Administration in Social Work*, 28 (3/4), 1-22.
- Troper M. (1992). The Development of the notion of separation of powers, *Israel Law Review*.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary*, Little; Brown and Company, Boston.

#### דברי חקיקה שנזכרו במאמר

בג"צ : 4885/3 ; 366/03 ; 518/03 ; 888/03 ; 3106/04.

הכנסת, דברי הכנסת, כרך 101, 27-25 בפברואר 1985, עמ' 1800-1875.

הכנסת, דברי הכנסת, כרך 101, 29-27 במרץ 1985, עמ' 2217-2284.

הצעת חוק יסוד : משק המדינה (תיקון – חוק ההסדרים), דברי הסבר (2006).

חוק המדיניות הכלכלית (2004). תיקוני חקיקה.

תיקון חוק ההסדרים במשק המדינה (2001). תיקון מס' 3, סעיף 96.