

מ ס פ ר

17

ירושלים, חשון תש"ס, נובמבר 1999

נ י י ר ע מ ד ה

# חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה

פרופ' דוד נחמיאס  
ערן קליין



המכון הישראלי לדמוקרטיה

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל ידי פרסום מחקריו.

**פרופסור דוד נחמיאס**, מופקד על הקתדרה למדע המדינה ע"ש רומלו בטנקורט וראש התוכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; עמית בכיר וראש הפרוייקט "מרכזי סמכות ואחריות בסקטור הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**ערן קליין** הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## תוכן העניינים

עמ' 5

**מבוא**

פרק ראשון: הולדת החוק: המשבר הכלכלי ותוכנית הייצוב עמ' 9

פרק שני: האם חוק ההסדרים נחוץ? גרסת המצדדים עמ' 13

פרק שלישי: הביקורת על חוק ההסדרים עמ' 19

פרק רביעי: הפוליטיקה של חוק ההסדרים עמ' 33

פרק חמישי: הצעות לרפורמה: חלופות לחוק ההסדרים עמ' 47

פרק שישי: מסקנות והמלצות מרכזיות עמ' 57

עמ' 59

**נספחים**

עמ' 95

**הערות**

עמ' 103 רשימת ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה



# עמ' ריק



## תודות

נייר עמדה זה בוחן את חוק ההסדרים במשק המדינה. מטרתו להציג את החוק, יתרונותיו וחסרונותיו ולשמש בסיס לדיון ציבורי מקיף בעתידו של חוק שנוי במחלוקת. הנייר הוא פרק נוסף בסדרת מחקרים שערך ועורך המכון הישראלי לדמוקרטיה בסוגיות הנוגעות למבנה ותפקוד מערכות הממשל והתקצוב בישראל.

ברצוננו להודות לכל אלו שסייעו לנו: דר' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמיתנו במכון, שהערותיהם תרמו לנו בחשיבה ובכתיבה, הגב' נעמי קוליץ שארגנה דיון מרתק בנושא במסגרת ה"חוג הציבורי", דיון שסייע לנו בגיבוש המחקר. אנו מודים למציגים ולמשתתפי הדיון, למרואיינים הרבים עמם שוחחנו ולכל מי שהקדישו לנו מזמנם וידיעותיהם והאירו את עינינו. דר' עמנואל שרון, אריה מינטקביץ', יוסי תמיר, לאנשי משרד האוצר בעבר ובהווה, שהקדישו לנו שעות ארוכות ולרבים אחרים. לכולם נתונה תודתנו, האחריות על הכתוב בנייר זה היא עלינו בלבד.

ד.ג. ע.ק.



# עמ' ריק

## מבוא

חוק ההסדרים במשק המדינה נחקק לראשונה ב-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. במטרה להקנות לתוכנית הכלכלית תוקף חוקי, קיבצה הממשלה תחת קורת גג אחת, אוסף של חוקים ותיקוני חקיקה מתחומים רבים ושונים, והביאה אותם לאישור הכנסת כמקשה אחת. חוק ההסדרים שנולד כחוק חירום, הפך מאז לנוהג מקובל ומובא לאישור הכנסת מדי שנה בצמוד לחוק התקציב.

חוק ההסדרים מוגש לכנסת כהצעת חוק ממשלתית. החוק נתפס כמהלך משלים לחוק התקציב ומאגד בתוכו קובץ של חוקים ותיקוני חקיקה, שהממשלה רואה צורך באימוצם ואישורם על ידי הכנסת, בדרך ליישום מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות.

חוק ההסדרים נבדל ממרבית החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליכי חקיקתו. בעוד שהצעות חוק רגילות עוסקות בנושא מוגדר ומתוחם, משמש חוק ההסדרים כ"פלטפורמה" לחוקים ותיקוני חקיקה בתחומים שונים. יתירה מכך, בעוד שהצעות חוק אחרות מועברות לדיונים בוועדות הכנסת הנושאיות, כמקובל בתהליכי חקיקה במערכות פרלמנטריות, מועבר חוק ההסדרים, כיחידה אחת, לאחת הוועדות (על פי הנוהג – ועדת הכספים) וזו דנה בכל סעיפיו, בפרק זמן קצר וקצוב, שבסופו היא מחזירה אותו לאישור סופי במליאת הכנסת. במצב הקיים, משמש חוק ההסדרים כמכשיר שלטוני ייחודי המסייע לממשלה לזרז הליכי חקיקה, להתגבר על מכשולים פרלמנטריים, ליזום ולהביא להשלמתן של פעולות חקיקה בלא דיון שיטתי, פיקוח ובקרה הולמים, תוך הסתמכות על הרוב הקואליציוני.

מבנהו המיוחד של חוק ההסדרים והליכי חקיקתו המהירים והחריגים, מעוררים ביקורת נוקבת בכנסת ומחוצה לה. הביקורת מתמקדת בהיבטים פוליטיים-ציבוריים ומשפטיים, בסטיות מנורמות משילות דמוקרטיות המחייבות דיווחיות (accountability), שקיפות (transparency) ומערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים בתהליך עיצוב



המדויניות הציבורית בכלל והתחיקה בפרט. על אף ביקורת חוזרת ונשנית, לא נעשו עד היום מהלכים משמעותיים לביטול החוק או להכנסת שינויים מהותיים במתכונתו.

חוק ההסדרים לא זכה לתשומת הלב המחקרית הראויה. ההסברים לכך מגוונים: פרק הזמן הקצר יחסית מאז הופעל לראשונה; מיקומו ב"קו התפר" החמקמק שבין פוליטיקה, כלכלה וחקיקה; וההנחה כי אינו אלא שיקוף של קשיים מבניים במערכת הפוליטית והכלכלית בישראל ולא העילה לקיומם. נייר עמדה זה בא להשלים את החסך המחקרי ומציג את חוק ההסדרים, הרקע להפעלתו, שימושיו, יתרונותיו, חסרונותיו ומקומו בתהליכים ובשינויים המתחוללים במערכת הפוליטית הישראלית. כמו כן מציע נייר העמדה גם המלצות לשינויים ותיקונים.

להערכתנו, בעצם קיומו, משפיע חוק ההסדרים על תהליכים פוליטיים וכלכליים, ובראשם על תהליך התקצוב הלאומי. כפי שנראה בפרקים הבאים, חוק ההסדרים משקף – ולעתים אף יוצר – נורמות התנהגות פוליטיות ומקצועיות ובכך הוא הופך לגורם משמעותי המשפיע על שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות, על בסיסי הכוח הפוליטיים והכלכליים, ועל מידת הפנמתן של נורמות דמוקרטיות במערכת הפוליטית והציבורית בישראל. נייר עמדה זה ינסה, לפיכך, להציג תמונת מצב מורכבת של השפעות והשפעות הדדיות ולעמוד על מקומו ותפקידו של חוק, שרבים מיזמיו מעידים היום, כי לא שיערו מה צומח תחת ידם.

### **מבנה המחקר:**

בפרק הראשון של נייר העמדה נציג את הרקע הכלכלי והמשפטי לאימוצו של חוק ההסדרים. בפרק השני והשלישי נפרט ונבחן את יתרונותיו וחסרונותיו של החוק, כפי שעלו בשורה של ראיונות אישיים ומפגשים שקיימנו עם חברי כנסת ושרים בעבר ובהווה, פקידים בכירים במגזר הציבורי ויועצים ומומחים ממגזרים שונים. בפרק הרביעי נבחן מספר השערות הנוגעות למידת השימוש בחוק ההסדרים ולשרידותו עד ימינו, חרף הביקורת המוטחת בו, ונעמוד על השלכותיו והשפעותיו על תהליך התקצוב הלאומי. לבסוף, בנסיון להביא לשיפור המצב, נציג ונבחן מספר הסדרים חלופיים לחוק ההסדרים, תוך ניסיון להתמודד עם שאלת שימותם במערכות הממשל בישראל.





## הולדת החוק: המשבר הכלכלי ותכנית הייצוב

חוק ההסדרים נחקק לראשונה בשנת 1985 במסגרת התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. באותם ימים עברה ישראל משבר כלכלי קשה, מהקשים שידעה בתולדותיה. האינפלציה טיפסה לשיעור של מאות אחוזים בשנה, הגירעון התקציבי הלך והעמיק ורזרבות המטבע הלכו והצטמקו.<sup>1</sup> המערכות הבנקאית והפיננסית טרם התאוששו ממשבר המניות הגדול שפקד את המשק ב-1983.

המשבר הכלכלי ניכר בכל תחום. ניסיונות הממשלה, לשכת התיאום של ארגוני המעסיקים וההסתדרות לייצב את מצב המשק באמצעות מהלכים נקודתיים ו"עסקות חבילה", לא עלו יפה, והמשבר הלך והחריף. במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר, בבנק ישראל ובאקדמיה התגבשה המסקנה הבלתי נמנעת, לפיה זקוק המשק הישראלי לטיפול שורש כואב, שיאפשר לו לשוב ולעמוד על רגליו. הדרך לתוכנית חירום מקיפה נפתחה בספטמבר 1984, עם הקמתה של ממשלת האחדות הראשונה בראשותו של שמעון פרס. על סדר יומה של ממשלה זו ניצבו שני נושאים מרכזיים: מדיניות הביטחון בלבנון והמשבר הכלכלי העמוק. לקראת סופה של אותה שנה, התכנסה קבוצה מצומצמת של מומחים ופקידים בכירים במטרה לגבש את תוכנית הייצוב הכלכלית. במסגרת התוכנית וכחלק ממנה הופעל לראשונה חוק ההסדרים במשק המדינה.

בין מעצבי תוכנית הייצוב נמנו בעלי תפקידים בכירים כמנכ"ל משרד האוצר דאז, דר' עמנואל שרון, אנשי אקדמיה מובילים כפרופ' מיכאל ברונר, לימים נגיד בנק ישראל, פרופ' איתן ברגלס, מרדכי פרנקל מבנק ישראל ויועצו הכלכלי של ראש הממשלה דאז, אמנון נויבך. הצוות שפעל על דעתם ובעידודם של ראש הממשלה, שמעון פרס (עבודה) ושר האוצר, יצחק מודעי (ליכוד), עסק בניסיון לגבש תוכנית חירום כוללת שתשכיל להתמודד עם המכשולים הרבים מולם ניצב המשק הישראלי.<sup>2</sup> הדיונים התנהלו בחשאיות רבה תוך מגעים רצופים עם הממשל האמריקאי,<sup>3</sup> שהתחייב להעמיד סיוע מיוחד של מיליארד וחצי דולר כ"רשת ביטחון" להצלת הכלכלה הישראלית. לדברי שמעון פרס "רשת הביטחון" היה

תפקיד חשוב משום ש"היו כאלה שניבאו שחורות" והזהירו מכישלון התוכנית ומ"פשיטת רגל טוטלית".<sup>4</sup>

תוכנית הייצוב הכלכלית, שעקרונותיה ויסודותיה התיאורטיים הונחו בעשרות דיונים, מפגשים וכנסים קודמים, שנערכו מאז ראשית שנות השמונים, התעתדה לטפל בשורה של נושאים מרכזיים בהם האינפלציה הגבוהה, הגירעון התקציבי התופח ויתרות המט"ח המתדלדלות.<sup>5</sup> לצורך יישומה, גיבש הצוות שורה של צעדים כלכליים חריגים שכללו קיצוץ תקציבי גדול, הקפאת הסכמי שכר, הטלת מסים חדשים, הנהגת פיקוח על מחירים ומהלכים נוספים, שסתרו בחלקם חקיקות והסכמים קיימים ויישומם חייב עיגון בחקיקה ותקנות. המהלכים המוצעים, כואבים וקשים ככל שהיו, נתפסו כמהלכים חיוניים לייצוב הכלכלה המקומית.

ב"מסמך המחליטים" שהובא לאישור הממשלה ב-30.6.1985, הובהר לשרים, כי הדרך היחידה להיחלץ מהמשבר היא, באמצעות תוכנית כלכלית כוללת.<sup>6</sup> בתום ישיבה ארוכה וסוערת ולאחר שראש הממשלה ושר האוצר הטילו את מלוא כובד משקלם, אישרה הממשלה את תוכנית הייצוב ואת מהלכי החקיקה המזורזים שנדרשו בכדי להעניק לה תוקף מעשי.<sup>7</sup> כפי שהוסבר לשרים במסמך הרשמי שהונח על שולחנם **"מורכבות התוכנית וההכרח לבצעה ללא כל הודעה מראש מחייבים להפעיל קטעים ממנה בעזרת תקנות לשעת חירום"**<sup>8</sup> (ההדגשה שלנו, ד.ג, ע.ק). החלטת הממשלה הסמיכה את ראש הממשלה ושר האוצר לפעול בנדון ולתקן את התקנות המתאימות. זמן קצר לאחר קבלת האישור הממשלתי הועברו המהלכים המתחייבים לאישור הכנסת תחת הכותרת **"חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985"**.<sup>9</sup> זהו חוק ההסדרים הראשון שממשיכי דרכו מלווים אותנו עד היום.

## רקע משפטי – חקיקתי

שורשיו ההיסטוריים של חוק ההסדרים טמונים אומנם במציאות הכלכלית המשברית של אותה תקופה, אולם תהא זו טעות להתעלם מהתשתית המשפטית-חקיקתית שעמדה ברקע ההחלטה להיעזר במנגנון החקיקה החדש. אותה תשתית בגינה נאלצה הממשלה לקבל את אישור הכנסת להפעלת רבים מרכיבי תוכנית הייצוב.

בהקשר זה נמנה שלושה חוקים מרכזיים: "חוק יסוד משק המדינה" תשל"ה-1975, "חוק ההגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים" תשמ"ד-1984 ו"חוק יסודות התקציב" תשמ"ה-1985. שלושת החוקים מחייבים את ממשלת ישראל לקבל את אישור הכנסת לביצוע מהלכים כלכליים ומנהליים דוגמת הטלתם של מסים חדשים או שינוי בשיעורם של מסים קיימים, ולצורך ביצוע שינויים במבנה והרכב התקציב הלאומי. "חוק יסוד משק המדינה" ו"חוק יסודות התקציב" אינם משאירים מרחב רב לתמרון וקובעים במפורש, כי תקציב המדינה טעון אישור של הכנסת, כנהוג במשטרים דמוקרטיים, בהם רק לרשות המחוקקת הסמכות לאשר את התקציב הלאומי. יחד עם חוקים אחרים שנחקקו במשך השנים, יוצרים שלושת החוקים האמורים מסגרת המגבילה את יכולתן של ממשלות ישראל לבצע צעדים כלכליים מרכזיים בלא אישור הכנסת ובלי עיגון מתאים בחקיקה ותקנות.<sup>10</sup>

ההכרח בחקיקה נלווית נרחבת כחלק מתוכנית הייצוב מוסבר על ידי שר המשפטים דאז, משה נסים.<sup>11</sup> לדברי נסים, מצבו הקשה מאוד של המשק הישראלי באותם ימים גרם לכך, שחרף חוסר הנחת ששרר במשרד המשפטים מהצעות החקיקה ומתוכנן (דהיינו ממגוון ההצעות שכונסו תחת הכותרת חוק ההסדרים), ניתן להן ההכשר הרשמי. נסים מעיד עוד, כי הוא ואנשי משרדו שותפו בסוד התוכנית הכלכלית רק בשלבי הדיון הסופיים, שעה שלא ניתן היה להשאירם מחוץ לתמונה. תיאור זה מצביע על החשיבות המצומצמת שיוחסה והוקדשה להיבטים משפטיים-מנהליים של חוק ההסדרים מראשיתו ועל המשקל המועט שהיה למשרד המשפטים בעיצובו. את חוק ההסדרים מגדיר נסים כ"חקיקה לא אלגנטית ולא בריאה (הדגשה שלנו, ד.נ. ע.ק.) שהתחייבה ממצבו של המשק הישראלי, מצב ששם מכשול לשימוש במסגרות רגילות הדורשות זמן רב יותר וחשופות לשינויים ומגבלות".<sup>12</sup> יש לזכור כי לשמירה על סודיות התוכנית היה משקל מכריע באפשרות ליישמה בהצלחה. עדות נוספת לדחיקת ה"היבט המנהלי" לשולי הבמה, ניתן למצוא בהתעלמות מעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, יצחק זמיר, שהתנגד לשימוש בחוק ההסדרים.

בשנים שעברו מאז יושמה תוכנית הייצוב הכלכלית, נעזרה הממשלה בחוק ההסדרים לצורך אישורם של מאות חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים שונים ומגוונים כבריאות ורווחה, מיסוי והשקעות, תשלומי



ארנונה ורפורמות מבניות בתחומי החקלאות, התקשורת והאנרגיה. בלי משים הפך חוק שהחל את דרכו כחוק לשעת חירום לחלק ממערך החקיקה הישראלי.

## האם חוק ההסדרים נחוץ? גרסת המצדדים

במערכות הממשל בישראל יש רבים המצדדים בשימורו של חוק ההסדרים ורואים בו מכשיר שלטוני חיוני אשר בלעדיו תתקשה הרשות המבצעת לקדם וליישם את מדיניותה ולממש את יעדיה. על פי גישה זו, יש להעניק לממשלה כלים ואמצעים שיאפשרו לה להביא לשינוי מהיר וממשי בסדרי העדיפויות בתקופת כהונתה. המצדדים בקיומו של חוק מסוגו של חוק ההסדרים, חוששים כי **ביטולו יפגע פגיעה ממשית ביכולת המשילות ובכושר הביצוע של הממשלה, ויגביר את תלותה בשותפותיה הקואליציונית. תלות זו גברה ממילא בשנים האחרונות, נוכח העלייה בכוחן והשפעתן של המפלגות הקטנות והירידה במשקלן של שתי המפלגות הגדולות.**<sup>13</sup>

ניתן להצביע על מספר קבוצות (וכן על בעלי תפקידים מרכזיים) המעוניינות בהמשך הפעלתו של חוק ההסדרים ואינן רואות לו תחליף ממשי במציאות הפוליטית-כלכלית הישראלית. בעמודים הבאים נזהה את הקבוצות, נציג את טיעוניהן ונבחן את האינטרסים המניעים אותן לתמוך בהמשך הפעלתו של חוק ההסדרים. רשימת המצדדים בחוק אינה קצרה ובין חבריה נמנים גופים ואישים בעלי השפעה פוליטית וציבורית רבה.

### קבוצות ו"מגזרים" התומכים בחוק ההסדרים:

- הממשלה
- ראש הממשלה ושר האוצר
- הפקידות הבכירה של משרד האוצר
- חברי כנסת (קבוצה קטנה יחסית אולם בעלת משקל)
- 'נהנים פוטנציאליים'

**ממשלה:** כגוף האמון על עיצוב המדיניות הציבורית בישראל ויישומה, נעזרת הממשלה בחוק ההסדרים לקידום רעיונותיה, יוזמותיה ותוכניותיה, תוך שהיא מסתייעת ברוב הקואליציוני העומד לרשותה על מנת להעביר חוקים, שספק אם חלקם היו מאושרים בתהליכי החקיקה הרגילים, המקובלים בכנסת. פלטפורמת החקיקה משרתת את הממשלה כקבוצה, גם אם אחדים משריה מתנגדים לסעיף נתון. חוק ההסדרים שרת עד היום ממשלות אחדות וממשלות ימין ושמאל כאחד.



**ראש הממשלה ושר האוצר:** בעלי האינטרס המובהק ביותר בקיומו ושימורו של חוק ההסדרים במסגרת הממשלתית, הם ראש הממשלה ושר האוצר. כמי שנדרשים להביט על המשק בראיה כוללת, מעוניינים רה"מ ושר האוצר במסלול חקיקה המאפשר ליישם את מדיניות הממשלה תוך שהוא ממזער מכשולים ומצמצם עלויות ועימותים. זאת ועוד, מעצם קיומו, חוק ההסדרים מעצים את כוחם של שני האישים, שהם הפוסקים האחרונים בשאלה מה ייכלל בחוק ומה לא (קרי אילו הצעות ותיקונים ישולבו בחוק בשנה מסויימת ואילו ינופו ממנו).

**הפקידות הבכירה של משרד האוצר:** משרד האוצר הוא המשרד הדומיננטי בגיבוש ועיצוב המדיניות הציבורית והכלכלית בישראל (למעט מדיניות הביטחון). הפקידות הבכירה במשרד זה, היא הקבוצה, שתמיכתה בחוק ההסדרים היא הנחושה ביותר במערכת הפוליטית והציבורית כאחד. רבים מחברי קבוצה זו בעבר ובהווה רואים בחוק ההסדרים **מכשיר מרכזי וחיוני** בעיצוב ויישום המדיניות הכלכלית-חברתית ובקידום וביצוע רפורמות מבניות במשק הישראלי. השפעתה של קבוצה זו במערכת הציבורית בישראל גדולה, ולהתייצבותה מאחורי חוק ההסדרים משקל מיוחד, הן בגלל מעמדם המקצועי והציבורי של חבריה והן בגלל ניסיונם הרב בעבודה עם ומול המערכת הפוליטית. בניגוד ל"בכירי האוצר", נמנית מרבית הפקידות הבכירה במשרד הממשלה האחרים (מנהלים כלליים וסגניהם) על מתנגדי חוק ההסדרים, חוק הפוגע לתפיסתם בסמכותם המקצועית, בסדרי העבודה התקינים וביכולת התפקוד של משרדיהם.

**חברי כנסת:** רבים מחברי הכנסת תומכים בביטולו, צמצומו או תחימתו של חוק ההסדרים, אולם חלקם מתקשים לראות לו תחליף במציאות הכלכלית והפוליטית הנתונה. בקרב חברי הכנסת המצדדים בהמשך הפעלתו של חוק ההסדרים – גם אם לא במתכונתו הנוכחית אלא במתכונת מצומצמת – ניתן למצוא אישים בולטים כמו יו"ר הכנסת לשעבר, פרופ' שבח וייס (עבודה) ופרופ' אמנון רובינשטיין (מרצ), החוששים כי חוסר האיזון השורר במערכת הפוליטית מחייב את השארתו של כלי שלטוני מסוג זה בידי הממשלה. פרופ' וייס מרחיב ואומר, כי בחוק ההסדרים יש הגיון כלכלי-חקיקתי מאחר והוא אחד הרכיבים במדיניות כלכלית-תקציבית כוללת.<sup>14</sup>

**'נהנים פוטנציאליים':** קבוצה זו היא הבעייתית ביותר לאבחון והגדרה ולא בכדי. אין לה הרכב קבוע וחבריה משתנים משנה לשנה ומסיעי



לסעיף, בהתאם לנושא העומד על הפרק. ניתן לנסות ולהגדיר את חברי הקבוצה כבעלי אינטרסים ספציפיים (Special interest groups). מרביתם בעלי אינטרסים כלכליים (החל בפרטים וכלה בארגונים, חברות וגורמים עסקיים, פרטיים וציבוריים) הרואים חשיבות בקידומו של המשק הישראלי על נתיב הרפורמות המבניות, וחוששים, כי ביטול חוק ההסדרים יביא לבלימתן ויגרום להעמקת מעורבותם של הפוליטיקאים במערכת הכלכלית.

### **הסברים ונימוקים לתמיכה בחוק ההסדרים:**

- מבחן ההישגים
- סדר וסינכרוניזציה בפעילות הכלכלית
- גידול בחלקה ומשקלה של החקיקה התקציבית
- תרבות פוליטית
- העדר אחריות תקציבית של חברי הכנסת
- מכשיר אפקטיבי לאישור/ביטול ותיקון חקיקה
- הגברת נכונותם של חברי הכנסת לפשרה בחקיקות תקציביות פרטיות

**מבחן ההישגים:** קריטריון חשוב לבחינת מידת נחיצותו של חוק ההסדרים הוא מבחן ההישגים. רבים מהמרואיינים עמם שוחחנו, לרבות בכירי משרד האוצר בעבר ובהווה, מציעים לבחון את כשרת הדרך הארוכה שעשה המשק הישראלי מאז 1985, שנה בה הופעל חוק ההסדרים לראשונה ושנה המסמלת נקודת מפנה בדרך לאימוצן של רפורמות מבניות במשק הישראלי. חוק ההסדרים שימש ומשמש, לפי גישה זו, כמכשיר מרכזי להעברת חוקים ותיקוני חקיקה הנדרשים לביצוע רפורמות (שחלקן היו ועודן שנויות במחלוקת). החשש המובע הוא, שביטול חוק ההסדרים או תחילתו, יביאו לבלימתן של הרפורמות במשק, וכי מחירה של בלימה זו עלול להיות יקר ביותר לכלכלה הישראלית.<sup>15</sup>

**סדר וסינכרוניזציה בפעילות הכלכלית:** במתכונתו הנוכחית ובעצם הבאתו בצמוד להצעת התקציב השנתית, מקל חוק ההסדרים על שמירת הסדר וההגיון הפנימי בתהליכי התקצוב הלאומי. "פלטפורמת החקיקה" מסייעת בקידומן של "חבילות צעדים" המגבים ומאזנים זה את זה ברמת ההוצאות וההכנסות ובמונחי יעדים ארוכי טווח. ביטולו של החוק ו/או פירוקו לפרקים וסעיפים והבאתו של כל סעיף (קרי חוק או תיקון לחוק) לאישור בתהליך חקיקה רגיל, יפגע לדעת המצדדים בניהולו היעיל



של תקציב המדינה ובתהליך התקצוב, החשוף ממילא לביקורת נוקבת ולמידה רבה של חוסר ודאות מדינית-ביטחונית, כלכלית ופוליטית.<sup>16</sup>

כיום, כאשר מועד אישורו המיועד הוא בצמוד לחוק התקציב, משמש חוק ההסדרים כסמן ומהווה נקודת מפגש ברורה ומוסכמת לאישור ומימוש של מהלכים כלכליים. סמן דרך אינו דבר של מה בכך, הוא מאפשר סנכרון של תהליכי עבודה, קבלת החלטות וחקיקה של הממשלה ומשרדיה, מצמצם במידה רבה את חוסר הוודאות ומפחית את מספר התיאומים הנדרשים במערכת לאורך השנה והשנים. בעצם קיומו ובהכרה בכך שמועד אישור התקציב הוא מועד אישורן והפעלתן של תוכניות כלכליות, מסייע חוק ההסדרים לממשלה ולמנהל הציבורי לתפקד כגורם מכוון ובעל משקל בניהול ועיצוב המציאות הכלכלית בישראל.

**גידול בחלקה ומשקלה של החקיקה התקציבית:** בעשור האחרון נרשם גידול ניכר בחלקה של החקיקה התקציבית בישראל. לדברי הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, דוד מילגרום, כ-60% מהתקציב, למעט הוצאות ביטחון והחזר חובות, מעוגנים היום בחקיקה. השיעור הגבוה מצמצם את היקף ההוצאה התקציבית הניתנת להטיה בלא פעולות חקיקה דוגמת אלו המבוצעות באמצעות חוק ההסדרים. מילגרום ועמיתיו לעמדה רואים בהוצאת החקיקה התקציבית אל מחוץ לתחום הדיון בקביעת סדרי העדיפויות, מהלך הפוגע באפשרות למקסם את התועלת הכלכלית והחברתית הגלומה בתקציב.<sup>17</sup> חוק ההסדרים נתפס במובן זה, כמכשיר המתאים לתיקון החקיקה מאחר והוא נלווה לחוק התקציב, המייצג את סדר העדיפויות העדכני שאמצה הממשלה.

**תרבות פוליטית:** הצעה לבטל או לשנות את חוק ההסדרים, טוענים מצדדיו, צריכה להביא בחשבון את יחסי הכוחות השוררים במערכת הפוליטית ואת התרבות השלטונית המקובלת בישראל,<sup>18</sup> ולתת מענה הולם לקשיים הנחשפים. שאם לא כן, תיקלע המערכת הכלכלית לשיתוק וניסיונות לבצע רפורמות מבניות יתקלו בחומה בצורה של אינטרסים וקבוצות לחץ. השינויים המהירים המתחוללים במערכת הפוליטית והשלטונית בישראל בעשור האחרון, עם אימוצן של הבחירות המקדימות במפלגות (פריימריס), כניסתו לתוקף של חוק יסוד: הממשלה החדש והבחירה הישירה לראשות הממשלה, ירידת כוחן של המפלגות הגדולות והתרופפות המשמעת המפלגתית והסיעתית, כל אלה מעצימים את החשש, כי בלא מנגנוני בלימה וחקיקה מתאימים, יתקשו הממשלה והמערכת המקצועית לשמר ולקדם את תהליך הפיכתו של המשק





הישראלי למשק מודרני המתמודד כשווה בין שווים עם משקים מובילים בעולם.

מצדדי חוק ההסדרים חוששים, כי "חוקי המשחק" שמכתיבים הפריימריס והבחירה הישירה של ראש הממשלה, יגבירו את החיכוכים ויפחיתו את היציבות במערכת השלטונית.<sup>19</sup> מנגנון מסוגו של חוק ההסדרים משמש במצב זה **כמנגנון ויסות וייצוב**, וגם אם אינו עולה תמיד בקנה אחד עם יעדי השקיפות והדיווחיות המצופים במערכת פרלמנטרית-דמוקרטית, עודו מרכיב חשוב, שבהעדרו ישלם המשק הישראלי וישלמו תושבי ישראל מחיר יקר מזה שמתנגדי חוק ההסדרים היו מוכנים לשלם לו ידעו שלכך יובילו מהלכיהם.

**העדר אחריות תקציבית וראיה כוללת:** לאישוש עמדתם, מעלים מצדדי חוק ההסדרים טענה בדבר העדר אחריות תקציבית המופגנת על ידי רבים מחברי הכנסת, זאת להבדיל מההתנהגות המיוחסת לחברי פרלמנט ברבות מהדמוקרטיות המערביות. בעוד שחברי בתי המחוקקים בארה"ב, אנגליה, הולנד ומדינות אחרות, נאבקים לצמצום ההוצאות הממשלתיות<sup>20</sup> ובוחנים בשבע עיניים כל הוצאה ציבורית חדשה, ובעוד שבחלק מהמדינות נהוג שהצעת חוק פרטית טעונה אישור של משרד האוצר,<sup>21</sup> הרי שחברי הכנסת מגישים הצעות חוק בעלות משמעות תקציבית מבלי להתעמק בשאלת עלותן או בדרך מימון.<sup>22</sup> נתונים שריכז משרד האוצר ערב הגשת תקציב המדינה לשנת 1997, מלמדים, כי עלות אישורן של כל הצעות החוק הפרטיות שעמדו באותה עת על שולחן הכנסת, היתה מסתכמת בלמעלה מ-10 מיליארד שקלים<sup>23</sup> וזאת בשנה בה קוצץ תקציב המדינה באופן משמעותי נוכח הגירעון בתקציב ובמאזן התשלומים.<sup>24</sup>

כדי להמחיש את הטענה בדבר העדר האחריות התקציבית, די אם נציין כי חלק ניכר מהצעות החוק הפרטיות, הוא פרי יוזמתם של חברי הקואליציה. חברי כנסת אלה מחויבים לכאורה למפלגותיהם, להסכם הקואליציוני ולקווי היסוד של הממשלה, אולם מחויבות זו אינה מניאה אותם מיוזמות חקיקה פרטיות הבאות להיטיב עם מגזר זה או אחר. מצדדי חוק ההסדרים מצביעים עוד על השחיקה המתמשכת במשמעת הקואליציונית והמפלגתית ועל הגידול הניכר במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות ומאושרות בכנסות האחרונות.<sup>25</sup>

**אישור, ביטול ותיקון חקיקה:** בצד היותו כלי מועיל בקידום שינויים מבניים, משמש חוק ההסדרים כמכשיר אפקטיבי לביצוע תיקוני חקיקה



טכניים המתבקשים נוכח מבנה מערכת החוקים המקומית. המדובר באישורם, ביטולם, הקפאתם וביצועם של תיקונים בחוקים שונים שתוקפם (או תוקף תקנות הנוגעות להם) פג, הסתיים או דורש עדכון.

חוק ההסדרים מאפשר לממשלה לפעול במהירות וביעילות בשני כיוונים: מחד גיסא, אישור חקיקה שהממשלה חפצה באישורה, ומאידך גיסא, ביטול/תיקון חקיקה שהממשלה אינה חפצה בה, או מעוניינת בצמצום עלותה התקציבית. לדוגמא: "חוק הדיור הציבורי", שנחקק בשנת 1998<sup>26</sup> וביצעו הוקפא עוד בטרם הוחל במימושו. ו"חוק האזרחים הוותיקים", משנת 1996, שהבטיח הטבות כספיות לקבוצת היעד בניגוד לעמדת משרד האוצר ושתכולתו ועלותו צומצמו לאחר חודשים מעטים באמצעות תיקון מתאים בחוק ההסדרים.

**הגברת נכונותם של חברי הכנסת לפשרה בחקיקות תקציביות פרטיות:** מודעותם של חברי הכנסת ליכולתה של הממשלה להיעזר בחוק ההסדרים על מנת להביא לביטולו או תיקונו של חוק שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניותה, מגבירה את נכונותם להתפשר על נוסח החוק, תכולתו ועלותו בשלבי החקיקה המוקדמים. במובן זה משמש חוק ההסדרים כמכשיר מרסן, המאפשר לצמצם עלויות גם באותם מקרים בהם הממשלה אינה מצליחה לבלום הצעות חקיקה המנוגדת לעמדתה. לדעת תומכי חוק ההסדרים, ביטולו יעודד חקיקה פרטית ויגביר את "רוחב היד התקציבי" שחברי הכנסת מגלים בבואם לחוקק חוקים חדשים.

אל מול טיעוניהם וטענותיהם של מצדדי חוק ההסדרים, ניצבת מסכת ארוכה ומכובדת של טענות נגד. המרכזיות שבהן מוצגות ונבחנות בהרחבה בפרק הבא.



## הביקורת על חוק ההסדרים

מבנהו המיוחד של חוק ההסדרים והליכי חקיקתו המהירים והחריגים מעוררים ביקורת בכנסת ובקרב הציבור הרחב. ביקורת זו נוגעת להיבטים פוליטיים-ציבוריים ומשפטיים. ניתן לחלק את הביקורות למספר קטגוריות מרכזיות:

- ביקורת על דרך החקיקה – פרוצדורת החקיקה, משך החקיקה ומספר החוקים.
- ביקורת על תוכן החקיקה – סוג החוקים, היקפם ותוכנם.
- ביקורת מנהלית-ציבורית
- ביקורת פוליטית

בעמודים הבאים נסקור את הטענות המרכזיות נגד חוק ההסדרים. בצד כל ביקורת יוסברו מקורותיה ועילותיה, ויעשה ניסיון לעמוד על משמעותה, מקומה וחשיבותה. חלק מהביקורות קשורות זו בזו. בחרנו שלא לצמצם את מספר הטענות חרף הדמיון הקיים בין כמה מהם.

1. **זירוז הליכי חקיקה:** חוק ההסדרים מונח על שולחן הכנסת חודשיים בלבד לפני המועד המיועד לאישורו הסופי (סוף השנה). פרק זמן זה קצר בהשוואה לפרק הזמן המקובל בהליכי חקיקה אחרים ומקשה על קיום דיון מעמיק ושיטתי בסוגיות העומדות על הפרק.

זירוז הליך החקיקה הוא אחד המפתחות המרכזיים להבנת ייחודו של חוק ההסדרים. בעוד שפרוצדורת החקיקה הפורמלית נשמרת ומיושמת כהלכתה, החל בדיונים בוועדת השרים ועד לאישור הפורמלי במליאת הכנסת,<sup>27</sup> קצב החקיקה של חוק ההסדרים מהיר בהרבה ופרק הזמן העומד לרשות הכנסת לדיון ועיבוד החקיקה מוגבל וקצוב. חוק ההסדרים נתפס ומזוהה כחלק אינטגרלי מתקציב המדינה. בלעדיו התקציב אינו שלם, לא בצד ההכנסות, לא בצד ההוצאות ולא בהיבטי המדיניות. חוק ההסדרים וחוק התקציב נראים כשני חלקיו של שלם אחד. גם אם אינם שווים זה לזה במעמדם ובמשקלם (התקציב מרכזי ומשמעותי יותר ודחייתו פירושה נפילת הממשלה), הרי שאישורו של התקציב בלי אישורו של חוק ההסדרים, יגרום לחוסר איזון העשוי למנוע מהממשלה ליישם את מדיניותה הכלכלית.

הקשר ההדוק בין שני החוקים והעובדה שחוק ההסדרים הוא מערך משלים של חוק התקציב, שמים בפני המחוקק סד זמן שכמוהו מוצב בפני הכנסת רק במקרים מעטים ודחופים. אך בעוד שמקרים "דחופים" או מיוחדים, ניתן להצדיק ב"מיוחדותם", הרי שחוק התקציב וחוק ההסדרים הם חלק ממתכונת העבודה הבסיסית של הממשל ואין בהם, כשלעצמם, להבדיל לעתים מתוכם, דבר חריג או בלתי מתוכנן. התקציב וחוק ההסדרים נדונים ומגובשים במועדים ידועים וגם המועד הצפוי לאישורם ידוע מראש. תחושת הדחיפות והבהילות היא יציר כפיה של הממשלה הבוחרת להגיש את הצעות החוק לקראת סוף חודש אוקטובר (המועד האחרון להנחת הצעת התקציב על פי "חוק יסודות התקציב" תשמ"ה-1985). מצב דברים זה, קרי דחיקת הדיון למסגרת זמן קצובה והבאתו של נושא כה מרכזי לפעולת הממשלה לדיון בכנסת בלא הקצאה הולמת של זמן ותשומת לב, מעוררים ביקורת ציבורית ותקשורתית, ותחושת אי נחת בקרב רבים מחברי הכנסת. נציגי קואליציה ואופוזיציה כאחד.

## 2. הפקעת סמכויות הוועדות הפרלמנטריות הנושאות לטובת

**ועדת הכספים:** על פי הנוהג, נדון חוק ההסדרים בוועדת הכספים של הכנסת. זאת למרות העובדה שרבים מסעיפי החוק (משמע החוקים השונים המכונים ומאוגדים תחת חוק ההסדרים) צריכים לעמוד לדיון בוועדות הכנסת הנושאיות, בהתאם לתחומי התמחותה של כל ועדה. מצב זה פוגע בסדרי העבודה התקינים של הכנסת, בהשפעתן ומעמדן של הוועדות הנושאיות, ביכולת הבקרה הפרלמנטרית ויתכן שאף באיכות החקיקה. יש לזכור, כי חברי ועדת הכספים של הכנסת אינם בקיאים ברבים מהנושאים הנכללים בחוק ההסדרים, זאת מאחר ונושאים אלה נדונים בימים כתיקונים בוועדות הנושאיות המתמחות בהן. מצדדי החוק מביאים מספר הצדקות להפקעת סמכויותיהן של הוועדות הפרלמנטריות:

■ **ראיה כוללת לעומת ראיה נקודתית-נושאית:** נהוג לטעון, כי ועדת הכספים של הכנסת ניחנת בראיה תקציבית כוללת, להבדיל מוועדות הכנסת הנושאיות, האמונות מטבע הדברים על קידום הנושא הספציפי שבתחום טיפולן (חינוך, עבודה ורווחה, עליה וקליטה וכדומה). אפיון זה, המיוחס לוועדת הכספים, אמור להבטיח כי הדיון על תקציב המדינה וחוק ההסדרים יתנהל בפרספקטיבה מערכתית.<sup>28</sup>

■ **ועדת הכספים – ועדה קואליציונית:** העובדה שוועדת הכספים של הכנסת היא ועדה קואליציונית, משמע שבראשה ניצב חבר כנסת

מטעם הקואליציה ושלחברי הקואליציה יש בה רוב, אמורה להקל על הממשלה להביא לאישור ומימוש של מדיניותה הכלכלית.

■ **קשר הדוק בין תקציב המדינה וחוק ההסדרים:** על פי "חוק יסודות התקציב" תשמ"ה-1985, נדון תקציב המדינה בוועדת הכספים של הכנסת. מאחר וחוק ההסדרים הוא נדבך משלים לתקציב המדינה ומאחר שאישורו של התקציב אינו שלם בלי אישורו של חוק ההסדרים, קיימת הצדקה פונקציונלית ופרוצדורלית לכך שחוק זה ידון גם הוא בוועדה הממונה ממילא על תקציב המדינה.

ההצדקות המוצגות מעלה אינן מספקות את מבקרי החוק ולהערכתם אין בהן משום עילה להפקעת סמכויותיהן של הוועדות הנושאות. על פי גישת מבקרי החוק לכל אחד מהטיעונים המוצגים על ידי המצדדים, יש פתרון סביר, שיישמו יותיר בידי הוועדות הנושאות את סמכויותיהן מבלי שיפגע פגיעה ממשית בתהליך התקצוב. על הדרכים המפורטות להתמודד עם הטענות המצדדים בהקשר זה, נעמוד ביתר פירוט בסעיפים הבאים ובפרק המציג חלופות לחוק ההסדרים.

3. **דיון בלתי ממצה:** פרק הזמן הקצר המוקצה לדיון בחוק ההסדרים בכלל וסעיפיו השונים בפרט, מקשה על חברי הכנסת לקיים דיון ממצה ולהבטיח בקרה הולמת (oversight) על תהליך החקיקה. כדוגמא טובה לעומק הבעיה, ישמש חוק ההסדרים לשנת 1998 (או בשמו הרשמי: "החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998"). חוק זה, שעסק בלמעלה מעשרים וחמישה חוקים ותיקוני חקיקה (חלקם תיקוני חקיקה מרכזיים הנוגעים לחוקים שהליך חקיקתם ארך שנים ארוכות דוגמת "חוק ביטוח בריאות ממלכתי"), נדון במשך כ-10 ישיבות בלבד. בישיבות אלו, נדרשו חברי הכנסת ללמוד את התיקונים, לשמוע את התומכים והמתנגדים, ולהחליט באם הם תומכים או מתנגדים לחוק או לתיקון המוצע. ספק אם תהליך לימוד, ניתוח וליבון שיטתי יכול להתרחש בפרק זמן קצר שכזה. גם אם נניח, לצורך הדיון, שפרק הזמן העומד לרשות חברי הכנסת מספיק על מנת שיגבשו עמדה בנושאים שעל סדר היום, ספק רב אם עומד לרשותם ולרשות המערכת המקצועית, פרק הזמן הנחוץ לבחינת חלופות ושילובן בחוק במקום ההצעות המקוריות שהגישה הממשלה.

4. **סתירת רוח תקנון הכנסת:** חוק ההסדרים, המאגד בתוכו קובץ חקיקות בתחומים שונים, אינו עולה בקנה אחד עם רוח תקנון הכנסת,



המכוון לכך שמעשה חקיקה יתמקד בנושא ותחום מוגדרים, ומפרט את תפקידן ותחום פעילותן של ועדות הכנסת. סעיף 131 לתקנון הכנסת קובע אמנם, כי "בדין על תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים,"<sup>29</sup> אולם ספק אם לכך כוונת הדברים ואם חוק הסדרים נופל תחת הגדרה זו, בעיקר במתכונתו המורחבת ורבת הסעיפים.

טענות על סתירת רוח תקנון הכנסת נשמעות לא פעם ואף הופיעו בעתירות שהוגשו לבית הדין הגבוה לצדק (בג"צ) בנוגע לחוק ההסדרים ואחדים מסעיפיו.<sup>30</sup> בג"צ דחה את העתירות שהוגשו בטרם הסתיים הליך החקיקה, בטוענה ש"ככלל מצווה הרשות השופטת על ריסון עצמי בכל מקרה שמתבקשת התערבותה בהליך החקיקה, כל עוד הוא נמשך, והיא תפעיל את הביקורת השיפוטית רק לאחר סיום הליך החקיקה."<sup>31</sup> בפסק הדין שלהם מסתמכים השופטים על ההלכה שנקבעה בבג"צ מיעארי נגד יו"ר הכנסת בשנת 1986.<sup>32</sup>

רבים מהאישים שרואיינו לצורך מחקר זה העריכו, כי ביקורת זו היא פרוצדורלית ביסודה וכי במידה ותמצא דרך להבטיח דיון הולם בסעיפי חוק ההסדרים, על רכיביו השונים, הרי ששאלת איגוד החוקים תחת מנשא אחד וסתירת רוח התקנון תוסר מסדר היום. חיזוק לתחושה זו ניתן למצוא בדברים מפורשים שאמרו פרלמנטרים ותיקים בעבר ובהווה, בהם שר האוצר הנוכחי אברהם (בייגה) שוחט, השר לשעבר משה שחל, וחבר הכנסת לשעבר, גדליה גל.<sup>33</sup>

**עם זאת** וחרף ההיבט ה"טכני" לכאורה של סעיף זה, יש להדגיש, כי תופעה של חקיקה המאגדת תחת כנפיה נושאים שונים שהקשר ביניהם רופף היא תופעה נדירה בחקיקה הישראלית ומכאן שראוי לשים לב לדברים לא רק במובנם הפרוצדורלי. סתירת רוח תקנון הכנסת וסתירת המוסכמות הנהוגות בענייני חקיקה, מעידות על ייחודו של חוק ההסדרים בנוף החקיקה הישראלי ומדגישות את שונותו. בכך הן מכוונות את הדיון לשאלות עקרוניות, כמו מקום הכנסת בתהליך החקיקה והתקצוב, והשאלה האם חוק ההסדרים הוא חוק ראוי בדמוקרטיה פרלמנטרית.

5. **אילוצים פוליטיים – קואליציוניים:** הצגתו של חוק ההסדרים בצמוד לחוק התקציב ותלותו של התקציב בחוק ההסדרים, מגבירות את הלחץ הפוליטי המופעל על חברי הכנסת ומצמצמת את מרחב התמרון שלהם. נציגי הקואליציה במליאה ובוועדה נדרשים להתגייס לאישור החקיקות המרכיבות את חוק ההסדרים במטרה להבטיח את המשך



שלטונה של הממשלה והקואליציה בה הם חברים. מציאות זו מצמצמת את הסיכוי לקיים דיון ענייני ומעמיק בהצעת החוק ואת האפשרות לבחון התנגדויות מהותיות.

הישענות על רוב קואליציוני לצורך אישור חוק אינה מעשה חריג בנוף הפרלמנטרי. השימוש ברוב והפעלת משמעת קואליציונית הם במקרים רבים הכרח להבטחת קיומן ותפקודן של מערכות פרלמנטריות. למרות זאת, מעורר חוק ההסדרים ביקורת ומחדד את שאלת גבולות מחויבותם של חברי הכנסת ואת התהייה האם מחויבות אחת (לקואליציה) גוברת על מחויבות אחרת לכנסת ולציבור הבוחרים.<sup>34</sup> קואליציה וממשלה מוקמות על בסיס קווי יסוד והסכמים מחייבים. מכאן מובן, כי מי שמאמצם מחויב להתגייס ולפעול למימושם. אלא שמחויבות זו לא נובע ויתור מוחלט על שיקול הדעת של נבחרי הציבור, אלא הגבלתו למסגרת "מוסכמת". האם חוק ההסדרים עומד באותה מסגרת? האם ניתן לטעון שהצעת חוק המכילה עשרות חוקים ותיקוני חקיקה שהקשר ביניהם אינו מובן מאלין, ניתנת לכיבוד תוך עמידה והקפדה על המחויבויות האחרות של חברי הכנסת? האם לחצים פוליטיים והתייצבות "כמו-אוטומטית" לצד הממשלה, לא גורמים לזילות החקיקה ולפגיעה ב-accountability (אחריות, דיווחיות ומתן דין וחשבון) של נבחרי הציבור והכנסת? לדעת מבקרי החוק, שאלות אלה מחייבות בירור יסודי.

6. **הצמדת חוקים או "בעיית הטרמפיסטים"** חוק ההסדרים מאפשר ומעודד "מחטפים" מסוגים שונים. הממשלה מנצלת את לוח הזמנים הדחוק ואת אופיו ה"קיבוצי" של חוק ההסדרים בכדי להביא לאישורם המהיר של חוקים שהיא מתקשה או חוששת להעביר בהליך חקיקה רגיל.<sup>35</sup> חברי הכנסת גם הם אינם נרתעים ממחטפים ומנסים להעביר באמצעות חוק ההסדרים תיקונים וחוקים משלהם. מהלך זה מעורר חשש לפגיעה בבקרה הפרלמנטרית והציבורית על תהליך החקיקה ועל פעולות הרשות המבצעת.

ישנם מספר סוגי "טרמפיסטים" ו"מחטפים":

■ **"טרמפיסטים ממשלתיים"** – אלו הן אותן הצעות שהממשלה חוששת מהעלאתן בימים רגילים ומשתמשת (או מנסה להשתמש) במכבש הקואליציוני לאישורן בעת דיוני התקציב וחוק ההסדרים. לדוגמה הקפאת חוק הדיור הציבורי במסגרת חוק ההסדרים לשנת

1999.



■ **"טרמפיסטים פרלמנטריים"** – תופעה חדשה יחסית, שהשימוש בה הולך ומתרחב בשנים האחרונות. עיקרה, תיקוני חקיקה ולעיתים אף חוקים שלמים, שחברי הכנסת מצרפים לחוק ההסדרים כהסתייגות, תוך ניצול הפרצה שחוק ההסדרים מאפשר מעצם היותו אסופה של חוקים נפרדים (מצב המעורר קושי בהכרזה על נושא כ"נושא חדש" כמוגדר בתקנון הכנסת),<sup>36</sup> ומתוך ידיעה שהליך הדיונים והאישור של חוק זה קצר באופן משמעותי מהמקובל בהליך חקיקה רגיל. דוגמא בולטת לתופעה ניתן למצוא בפרשת חקיקתו של "חוק הגנים הלאומיים", שהוכנס בשלמותו כהסתייגות לחוק ההסדרים על ידי ח"כ אליעזר זנדברג (ליכוד-צומת) ואושר בכנסת בחודש דצמבר 1997. דוגמאות נוספת שניתן לאזכר בהקשר זה, הן התיקון שהכניס ח"כ לשעבר שמואל אביטל (עבודה) ב"חוק הגליל" (מכסות ביצים) ותיקון שזים ח"כ חיים אורון (מרצ) בעניין תשלום קצבאות ילדים גם למי שאינם יוצאי צבא. חלק מחוקים ותיקונים אלה הם בעלי משמעות כספית בלתי מבוטלת.

■ **"משחקי חקיקה"**: בשנים האחרונות מתפתחת ומתרחבת תופעה נוספת, במסגרתה מתעמתות הממשלה והכנסת סביב הצעות חוק שאושרו או בוטלו במליאה בהליך קודם. לדוגמא: "חוק אזרחים וותיקים". חוק זה, המקנה לקשישים סדרה של הנחות והטבות, אושר על ידי הכנסת באביב 1996, זמן קצר לפני הבחירות ובוטל על ידי הכנסת החדשה, לדרישת הממשלה, במסגרת חוק ההסדרים בסופה של אותה שנה. בכך לא תמה הפרשה: החוק נחקק פעם נוספת ובתיקונים מסוימים על ידי אותה כנסת שאישרה את ביטולו ולקראת סוף שנת 1998, שבה והציעה הממשלה לבטל כמה מסעיפיו במסגרת חוק ההסדרים (הצעה שהוסרה בסופו של דבר). העימות החקיקתי, שסיבותיו פוליטיות וכלכליות כאחד, מרמז על כרסום בכוחן הפרלמנטרי של הממשלה והקואליציה חרף הרוב הפורמלי העומד לרשותן. תופעה זו של אישור וביטול אותו חוק עצמו, בפרקי זמן קצרים יחסית ולעיתים תחת הרכב זהה של כנסת וממשלה, היא תופעה שראוי להתייחס אליה שעה שבוחנים את מערך האיזונים והבלמים הקיים במערכת הממשל הישראלית.

7. **אישור חוקים בניגוד לדעתו ועמדתו של השר, פעולות שרים נגד החלטות הממשלה וכרסום בעיקרון האחריות הקולקטיבית:** הניסיון הצבור מלמד, כי חלק מהשינויים המבניים ותיקוני החקיקה המובאים





לאישור הכנסת בחוק ההסדרים, מובאים בניגוד לעמדתם של השר והמשרד הרלבנטיים (זכורה למשל, התנגדותו הפעילה של שר הבריאות דאז יהושע מצא לתיקונים שהוצעו ב"חוק ביטוח בריאות ממלכתי" במסגרת חוק ההסדרים לשנת 1998, והתנגדותו של שר העבודה והרווחה, אלי ישי לתיקונים שהוצעו באותה שנה בנושאים הקשורים במשרדו). פעילות שרים באופן גלוי בניגוד לעמדת הממשלה בה הם חברים, מכרסמת בעקרון האחריות הקולקטיבית.

הצעה המתקבלת בממשלה בניגוד לעמדת השר הרלבנטי אינה אירוע חריג. לא פעם משקף הדבר את הפער בין עדיפות נקודתית של השר/ המשרד הספציפי לבין צורכי המדיניות הלאומית. מחובתם ותפקידם של שרים לקדם את האינטרסים של משרדיהם, גם אם הדבר אינו תואם תמיד את האינטרס הכולל. מחובתם לקבל את הכרעת הממשלה ולפעול בהתאם לה מרגע שנפלה. סביב חוק ההסדרים ותקציב המדינה התפתחה בשנים האחרונות נורמת התנהגות חריגה, ששר המשפטים לשעבר, משה נסים, מגדירה כ"נורמה פסולה ואנטי-חוקתית",<sup>37</sup> במסגרתה מתעלמים שרים מהכרעת הממשלה ופועלים באופן גלוי בכנסת לביטול או שינוי החקיקה המוצעת. התנהגות זו פותחת פתח לפעולה דומה של חברי הקואליציה המתנגדים למהלכי הממשלה. ואכן, בחינת חוקי ההסדרים האחרונים מלמדת, כי החוקים המאושרים בקריאה שלישית שונים, לעתים באופן ניכר, מאלה המונחים על שולחן הכנסת בקריאה ראשונה. נתון זה מעורר תהיה ביחס לכוחה הממשי של הממשלה בכנסת ומעלה שאלה האם כוחה אינו קטן ממנה שנוטים לשער. אם יש ממש בדברים האחרונים, הרי שטענתם של מצדדי חוק ההסדרים, לפיה יש להעריכו בהתאם ליעילותו הגבוהה, דהיינו היותו כלי אפקטיבי העומד לרשות הממשלה למימוש יעדיה ותוכניותיה קצרות וארוכות הטווח מוטלת בספק.<sup>38</sup> נראה, כי חרף האפשרות שמעניק חוק ההסדרים לממשלה להסתייע בעצמתה הפוליטית ובמשמעת הקואליציונית, היא מתקשה בכך.

8. **חוקים שההיבט התקציבי שלהם אינו חד משמעי:** במשך השנים שימש חוק ההסדרים לצורך אישורם של חוקים שנגיעתם הישירה לענייני תקציב אינה חד משמעית וחוקים שגם אם הייתה להם השלכה תקציבית, לא היה הכרח לשלבם במסגרת זו וניתן היה להעבירם במסלול החקיקה הרגיל.



שילוב חוקים נטולי היבט תקציבי בחוק ההסדרים ושילוב חוקים שההיבט התקציבי שלהם משני בחשיבותו מעורר שאלה עקרונית: האם חוק ההסדרים הוא בראש ובראשונה חוק שייעודו תקציבי? במידה והתשובה לשאלה זו חיובית, ניתן לקבוע קריטריונים מוגדרים לשימוש בחוק וליצור מערך לסינון הצעות החקיקה המיועדות להיכלל בו באופן שימנע שימוש בלתי ראוי. במידה שהתשובה שלילית וחוק ההסדרים משמש כמכשיר לעיצוב והסדרת המדיניות הכלכלית הכוללת (ולא רק כמרכיב משלים לחוק התקציב), אזי ההבחנה מורכבת יותר. התשובה לשאלה זו שנויה במחלוקת. רבים ממצדדי חוק ההסדרים נוטים לראות בו מכשיר מדיניות, שתפקידו חורג מעבר לתפקיד השמור ל"מנגנון ליווי טכני" המסייע בהתמודדות יעילה עם מערכי החקיקה הקיימים. מנקודת מבט זו, עיתוי הגשתו של חוק ההסדרים בצמוד לחוק התקציב **מדגיש ומעגן את ההקשר הכלכלי הכולל** ואין לראות בו משום עילה להגבלת מידת השימוש או לתחימת טווח הנושאים המטופלים. על פי גישה זו, מדובר בכלי עזר חשוב בדרך למימוש יעדים כלכליים קצרי וארוכי טווח. לפיכך גם ניתן להסביר ולהצדיק את השימוש הרב הנעשה בחוק ההסדרים לקידום רפורמות ושינויים מבניים בכל תחומי החיים, יהיו היקפם ונושאייהם אשר יהיו.

על מנת לעמוד על הקושי שבהבחנה בין שימוש "ראוי" ו"פסול" בחוק, נסקור בקצרה מספר דוגמאות לשימוש בחוק ההסדרים (חלקן יש לציין, דוגמאות שהקשרן התקציבי ישיר וברור, אולם אזכורן בהקשר זה – גם תחת סעיף הדן בהצעות שהקשרן התקציב אינו חד משמעי – יסייע להבהרת הקושי המבני המלווה את חוק ההסדרים). הדוגמאות מובאות מתוך חוקי ההסדרים האחרונים, חלקן אושרו וחלקן הוסרו בטרם הושלם תהליך החקיקה. מדובר כאמור בדוגמאות לשימוש שנוי במחלוקת:

#### **חוק במחלוקת – דוגמאות לשימוש בחוק ההסדרים:**

■ **סלקטיביות בקצבאות ילדים:** בחוק ההסדרים לשנת 1998 הציעה הממשלה להפעיל מבחני הכנסה לתשלום קצבאות הילדים. מלים אחרות, לגבות מס מקצבאות ילדים המשולמות לבעלי הכנסות מעל גובה מסוים. לאישור ההצעה השלכות תקציביות ישירות ומובהקות שאין חולקים עליהן, אלא שמדובר במהלך שמשמעותו חורגת מההיבט התקציבי. למעשה מדובר בשינוי תפיסתי-רעיוני, במעבר מגישה הדוגלת באוניברסליות לגישה המקדמת סלקטיביות. מבלי



להביע עמדה לכאן או לכאן, די אם נאמר, כי סוגיה זו שנויה במחלוקת בישראל ומחוצה לה, הן בהקשר הערכי והן בהקשר המקצועי. ההצעה הועברה בזמנו לדיון בוועדת הכספים של הכנסת, כפי שמקובל בנושאים הכלולים בחוק ההסדרים ולא לוועדת העבודה והרווחה האמונה על הטיפול בנושא הקצבאות בימים כתיקונם. בסופו של דבר משכה הממשלה את הצעתה והמצב נותר כשהיה. השאלה העקרונית, האם חוק ההסדרים הוא המקום המתאים לאמץ את השינוי המוצע, נותרה על כנה.

■ **חוק הדיור הציבורי:** בחודש אוקטובר 1998, ימים מעטים לפני הגשתו של חוק ההסדרים לשנת 1999, אישרה הכנסת בהליך חקיקה רגיל וברוב קולות, את "חוק הדיור הציבורי". ממשלת נתניהו, שהחוק אושר למורת רוחה, החליטה להקפיא את הפעלתו, ובמהלך טלפוני זריז הוסיפה סעיף ברוח זו לחוק ההסדרים. בדומה לדוגמא השניה, שימש חוק ההסדרים כמנגנון ל"תיקון" החלטה קודמת של הכנסת מבלי להביא בחשבון את התמיכה הפרלמנטרית הגורפת שזכתה לה הצעת החוק המקורית.

■ **תיקון ושינוי חוק ביטוח בריאות ממלכתי:** בשנים האחרונות חזרת ומציעה הממשלה שינויים מרחיקי לכת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ובדרכי תפעולם וניהולם של בתי החולים ותפעולן וניהולן של קופות החולים. רבות מההצעות שנויות במחלוקת ומעוררות התנגדות חריפה בקופות החולים, בתי החולים ובקרב גורמים שונים בהם ארגוני חולים ואזרחים מהשורה. חלקן נוגעות לעניינים ניהוליים גרידא, חלקן לנושאים בעלי השלכה רפואית. לרבות מההצעות השלכה תקציבית ישירה, לאחרות השלכה עקיפה, אם בכלל. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, יש להזכיר, אושר בכנסת בהליך שארך מספר שנים, בתום עשרות דיונים בוועדה מיוחדת של הבית. עתה, פועלת הממשלה להכניס בו שינויים, שחלקם מהותיים, באמצעות חוק ההסדרים, בהליך מזורז ודרך ועדת הכספים שתחום הבריאות אינו תחום התמחותה. האם זהו ההליך הראוי לטיפול בנושא וחוק מרכזי כל כך? האם אין מקום להביא את התיקונים המוצעים לדיונים מסודרים במסגרת נפרדת מחוק ההסדרים?

■ **רפורמה בענף המוניות:** בחוק ההסדרים לשנת 1998 הוכנס סעיף המאפשר את הפעלתה של רפורמה מקיפה בענף המוניות. מדובר במהלך בעל השלכה תקציבית ישירה, נוכח ההכנסה הצפויה ממכירת



"מספרים ירוקים" (רשיונות נוספים להפעלת מוניות), אולם לא ההיבט התקציבי הוא שהניע את הממשלה לכלול את התוכנית בחוק ההסדרים, אלא, הרצון לבצע רפורמה בענף. במקרה כזה, כשהיבט התקציבי קיים, אולם אינו העילה למהלך, נשאלת השאלה האם הכרחי להביא הצעה מסוג זה לאישור דווקא במסגרת חוק ההסדרים ובצמוד לחוק התקציב? מה מונע את העברתה בהליך חקיקה רגיל ומסודר? שאלה דומה התעוררה ביחס לרפורמות נוספות, דוגמת זו שנועדה להסדיר את שידורי הטלוויזיה בלוויין.

ניתן להביא דוגמאות רבות נוספות לשימוש שנוי במחלוקת בחוק ההסדרים, אולם די בדוגמאות שהבאנו להפניית תשומת הלב לבעייתיות של הנושא.

**9. שקיפות ודיווחיות (Accountability) כלפי שרים, חברי כנסת והציבור הרחב:** במתכונת הדיונים הנוכחית, לוח הזמנים הצפוף ועומס הפרטים המופיעים בחוק ההסדרים, נפגעת ונפגמת יכולתם של שרי הממשלה, חברי הכנסת ויכולתו של הציבור הרחב לעמוד על המשמעויות האמיתיות של פעולות החקיקה. מצב דברים זה אינו עולה בקנה אחד עם נורמות השקיפות, האחריות והדיווחיות המצופות בממשל דמוקרטי.

נבחן את סוגיית השקיפות ביחס לשלוש קבוצות:

- שרי הממשלה
- חברי כנסת
- הציבור הרחב

**שרי הממשלה** מקבלים את הצעת התקציב ואת הצעות השינויים המבניים בחודש אוגוסט, במסגרת דיוני הממשלה על תקציב המדינה וחרף העובדה שגיבושו של חוק ההסדרים טרם הושלם. לכאורה מדובר בפרק זמן ארוך בטרם מובא החוק לאישור הכנסת, אלא שבפועל נדרשים השרים להביע את עמדתם כבר בישיבת הממשלה ומרגע זה ואילך, לאחר שהממשלה החליטה, חלה עליהם חובת האחריות המשותפת. מכאן, שגם אם מצוי בידי השרים המידע המלא ועומד לרשותם צוות מקצועי מיומן המסייע להם בעיבוד החומר והבנתו, הרי שפרק הזמן העומד לרשותם אינו מספיק (למעט נושאים הקשורים בתחום טיפולו הישיר של משרדם) ולפיכך מוטלת בספק מידת השקיפות ומשמעותה. פקידים בכירים, פוליטיקאים ואף שרים לשעבר שרואיינו לצורך המחקר, מעריכים, כי חוסר השקיפות כרוך בעניין המוגבל שמגלים



השרים בחלק מההצעות ובחוסר נכונותם להיכנס לעובי הקורה ברבים מהמקרים.<sup>39</sup> אולם אין בטיעון זה בכדי לבטל את המגבלות האובייקטיביות שצוינו. להבדיל מחברי הכנסת, נדרשים השרים להתמודד עם סעיפי חוק ההסדרים העתידי עוד בטרם עלה לסדר היום הציבורי. מזווית זו, "נקודת הפתיחה" שלהם (מידת החשיפה שהנושאים זכו להם ופרק הזמן שעמד לרשותם לצורך לימוד, ליבון וניתוח) נחותה מזו של עמיתיהם חברי הכנסת.

**חברי הכנסת:** חה"כ מקבלים את הצעת התקציב ואת חוק ההסדרים לעיונם לקראת סוף חודש אוקטובר ולרשותם פרק זמן קצר יחסית ללימוד ההצעות. לרבים מחברי הכנסת חסר הרקע המקצועי המתאים והסיוע המקצועי הדרוש להבנת החומר, אם כי, מי מהם שמעוניין בכך יכול לקבל את המסמכים (גם אם באופן לא רשמי) סמוך למועד בו הוא מועבר לשרי הממשלה וליהנות מייעוץ מקצועי של יועצי הכנסת והפקידות המקצועית במשרדי הממשלה. הדיון בקריאה ראשונה במליאת הכנסת הוא קצר יחסית ואינו מעמיק, אולם הוא מתנהל לאחר שהדיון הממשלתי זכה לחשיפה ציבורית ראשונית על ידי כלי התקשורת ועל ידי גורמים וגופים בעלי עניין. לאחר אישור בקריאה ראשונה, מועברת הצעת החוק לדיון בוועדת הכספים של הכנסת. הוועדה מקיימת כמה וכמה ישיבות על חוק ההסדרים (ב-1998 התקיימו כ-10 ישיבות), אולם בדרך כלל הדיון אינו ממצה בגלל עומס הנושאים וקוצר הזמן. לוועדה יש יועצים מקצועיים (יועצת כלכלית ויועצת משפטית) וסמכות לזמן לישיבותיה את נציגי המשרדים הרלבנטיים, משר האוצר ועד אחרון הפקידים, אולם הוועדה מונה לא יותר משישית מחברי הכנסת. אחדים מהמרואינים העריכו, כי חרף מגבלות אובייקטיביות כמו לחץ עבודה וחוסר ידע ונסיון מקצועי בתחומי התקצוב, מותנה הלימוד ברצונם, רצינותם ונכונותם של חברי וחברות הכנסת (לראיה, הוזכרו שמותיהם של מספר חברי כנסת בולטים בתחום הכלכלי-חברתי). עיקר הטענה, אם כן, הוא שהשקיפות כלפי חברי הכנסת חלקית, וממומשת על ידי הנבחרים באופן מצומצם, אם מפאת חוסר נכונותם להתעמק בנושא שאינו מעורר תהודה ציבורית ואם מפאת לוח הזמנים העמוס בו הם פועלים. הטענה שהעדר השקיפות הוא תולדה של חוסר עניין ומקצועיות של נבחר הציבור, ראויה לסיוג. לוח הזמנים של רבים מחברי הכנסת אכן צפוף ועמוס, וניתן להניח כי תשומת הלב החלקית היא תוצאה של מגבלה זו, המשתלבת לא פעם עם חוסר שליטה בחומר המקצועי. שקיפות הולמת פירושה, שגם מי שאינו



בקיאה בכלכלה ובתקצוב יוכל להגיע לרמת הבנה מספקת בנושאים המובאים לחקיקה. ניתן לטעון ששקיפות מחייבת עיבוד והצגה של החומר בצורה שתאפשר לכל חבר/ת כנסת להבינו ולעמוד על רבדיו ומשמעויותיו.

גם אם נאמר לצורך הדיון כי הצעת החוק "שקופה" וחשופה לעיני המתבונן, הרי העובדה שחברי הכנסת נכנסים לעובי הקורה רק בשלביו האחרונים של ההליך ותחת עינם הפקוחה של שרי הממשלה וראשי הקואליציה, מצמצמת מאוד את הסיכוי לקיים דיון ענייני ורציני, ומקשה מאוד על חברי הכנסת בנסיונם ללבן, לשכנע ולהפעיל את השפעתם על הממשלה לשנות את הצעותיה, למעט, כמובן, הפעלת "לחצים" פוליטיים משלהם והימנעות מתמיכה בממשלה.

שאלת השקיפות וטיב החקיקה מקבלות משקל מיוחד וראוי להתייחסות בעיקר באותם סעיפים המועלים ברגע האחרון, כחלופה להצעות המקוריות. תהליך זה מתרחש מדי שנה, לא פעם בלא שהחלופות המוצגות עברו את תהליך הסינון והעיבוד המקצועי המלא ומבלי שזכו לחשיפה ציבורית מספקת.

**שקיפות כלפי הציבור הרחב:** מידת חשיפתם של תקציב המדינה וסעיפי חוק ההסדרים לציבור הרחב מוגבלת. לכאורה, יכול ציבור האזרחים לבחון את ההצעות בשעה שהן מונחות על שולחן הכנסת או אף קודם לכן, בשעה שהן מונחות על שולחן הממשלה (באמצעות דיווחים המועברים על ידי כלי התקשורת ועל ידי גורמים וגופים בעלי עניין). בפועל, הנגישות להצעות הנדונות מוגבלת. האזרח אינו נהנה בד"כ מייעוץ מקצועי ואין מי שינחה אותו ויבהיר לו מה המשמעויות הגלומות בחוקים ובתיקונים. העדר מעורבות ציבורית בתהליך גיבוש וניסוח ההצעות (גם אם הדבר הנכון מטבע הדברים רק לגבי חלק מהנושאים מאחר וחלקם עולה לדיון ציבורי במסגרת עבודות הכנה ומטה מקצועיות ובמסגרת ועדות בדיקה), גורמת לכך שהציבור הרחב אינו נחשף באופן הולם להצעות החוק ומשום כך יכולת הבעת הדעה וההשפעה מוגבלת.

**10. דומיננטיות של משרד האוצר ואגף התקציבים:** חוק ההסדרים, כמו תהליך התקצוב כולו, ממחיש את הדומיננטיות של משרד האוצר ואגף התקציבים מול הממשלה והכנסת. במצב הקיים, נראה לעתים שאגף התקציבים מחזיק בכוח רב יותר מזה הנתון בידי שרי הממשלה וחברי הכנסת, זאת למרות היותם של הראשונים פקידים ממונים והאחרונים נבחרים ציבור.



נושא זה נדון בהרחבה בספרם של דוד דרי ועמנואל שרון: **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה** שפורסם בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 1994 ולא כאן המקום לפרט את הממצאים. אולם גם מבלי להיכנס לפרטים, חשוב לומר, כי כוחו של משרד האוצר בכלל ואגף התקציבים בפרט, תהה רמתם של אנשיו גבוהה ככל שתהה ויהיו כוונותיהם טובות ככל שיהיו, היא סוגיה שאין להתעלם ממנה. עצמתו הרבה של משרד האוצר, משקלו המכריע בעיצוב המדיניות הציבורית בישראל והתפיסה ההדדית של אנשי האוצר והפוליטיקאים האחד את השני, כחסי גמישות ונכונות ולהכיר ביתרונות וצדקת עמדותיו של הצד השני ובחסרונות עמדותיך שלך, יצרו ויצקו דפוס התנהגות "לוחמני" המקשה ולעתים אף מונע התיידנות איכותית, שתוצאותיה עשויות להיות הצעת תקציב וחוק הסדרים שהמחלוקות שיעוררו יהיו מצומצמות מאלה בהם אנו נתקלים בשנים האחרונות. מערכת היחסים המתוחה השוררת בין משרד האוצר והפוליטיקאים בממשלה ובכנסת (להבדיל מיחסים אישיים היכולים להיות תקינים לחלוטין ואף כאלה המלווים בהערכה הדדית עמוקה), לא רק מקשה על ליבון מוקדם הנושאים שבמחלוקת, אלא מהווה מחסום ובלם בדרך לאימוצן של רפורמות מקיפות בתהליך התקצוב בישראל. החשדנות ההדדית וחוסר האמון בנכונותו של הצד השני לקבל את שיקוליך שלך כלגיטימיים ובעלי תוקף, הופכים את זירת הדיונים לזירת עימותים, בין אם מדובר בדיון על מהלכים כלכליים פשוטים ובין אם מדובר על קידום ואימוצן של מהלכים מורכבים, גם כאלה שהמעורבים בשני הצדדים מכירים ביתרונותיהם.



עמ' ריק





## הפוליטיקה של חוק ההסדרים

מאז 1985 ועד היום מסתייעות ממשלות ישראל בחוק ההסדרים לצורך אישור חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים שונים. מידת השימוש בחוק ההסדרים משתנה משנה לשנה ומממשלה לממשלה. לעתים מכיל חוק ההסדרים עשרות חוקים ותיקוני חקיקה בעלי משקל ומשמעות כלכלית וחברתית. בשנים אחרות מצטמצם השימוש בו ורבים מסעיפיו עוסקים בהארכת תחולתם ו/או הקפאתם של חוקים שתוקף הסדרים קודמים בעניינם פג. מה מסביר את השונות בשימוש בחוק ההסדרים? מה גורם לממשלות ישראל לבחור בחקיקה באמצעות חוק ההסדרים ולהעדיף על חקיקה רגילה? האם השיקולים להחלטה הם כלכליים? פוליטיים? ואולי שילוב של השניים? כיצד מתקשר השימוש בחוק ההסדרים לשינויים מבניים במערכת הפוליטית ובזירה המפלגתית? בפרק זה נבחן שלוש השערות מרכזיות.

קודם שנפנה להשערות, מן הראוי לסייג ולומר כי מדובר בהשערות ראשוניות. אנו מציעים לראות בהן נסיון שמטרתו להצביע על נטיות כלליות. נסיון לעצב מדדים מדויקים להבדיל מ"השערות מלומדות" הוא מהלך מורכב יותר נוכח התהפוכות הכלכליות והפוליטיות הרבות שאירעו בארבע-עשרה השנים מאז נחקק חוק ההסדרים לראשונה.

### השערות:

1. ככל שהיציבות הפוליטית-קואליציונית נמוכה יותר, גובר השימוש בחוק ההסדרים.
2. חוק ההסדרים משמש כמכשיר לצמצום עלויות פוליטיות וציבוריות.
3. ככל שהביצועיות הכלכלית פוחתת, גובר השימוש בחוק ההסדרים.

### 1. ככל שהיציבות הפוליטית-קואליציונית נמוכה יותר, גובר השימוש בחוק ההסדרים

בבסיס השערה זו ניצבת הנחה מקדמית לפיה היקף השימוש בחוק ההסדרים קשור במידת המורכבות והיציבות הקואליציונית. ככל שהקואליציה והממשלה הומוגניות ויציבות יותר, פוחת השימוש בחוק



ההסדרים. ככל שגדלה ההטרוגניות הקואליציונית ופוחתת היציבות, גובר השימוש בחוק.

**מידת השימוש** בחוק ההסדרים תבחן לפי מספר הסעיפים בשנה נתונה. לכאורה, מדד המסתמך על מספר סעיפים נראה פשטני, אולם עיון בחוקי ההסדרים שנחקקו לאורך השנים מלמד, שמספר סעיפים גדול מלווה בטיפול בנושאים שנויים במחלוקת ו/או בנושאים חדשים ומשמעותיים.

**מידת ההטרוגניות והיציבות הקואליציונית** תיבדק באמצעות בחינת מספר המפלגות החברות בקואליציה ובחינת טווח העמדות של אותן מפלגות בשלושה צירים מרכזיים: מדיני-בטחוני, כלכלי-חברתי ויחסי דתיים-חילוניים.

לטענתנו, יציבות קואליציונית מסייעת ומקלה על העברתם של חוקים שהממשלה חפצה באישורם בהליך חקיקה רגיל ולאורך השנה כולה. בתנאים של יציבות קואליציונית, פוחת הצורך בשימוש בחלופות לחקיקה רגילה ובהפעלת לחצים ומשמעת קואליציונית. קואליציה יציבה נהנית בדרך כלל ממידה גבוהה של הסכמה על יעדים ומטרות, לרבות תרגומם למונחים תקציבים, ולפיכך מצטמצם מספר העימותים ופוחת הצורך בשימוש בכלים חריגים. במצב שכזה, תרשה לעצמה הממשלה ליזום הצעות חוק, לרבות הצעות מעוררות מחלוקת לאורך השנה כולה, תוך שהיא נסמכת על הרוב הקואליציוני היציב ועל נאמנותם של חברי הכנסת. במידה שהיציבות מופרת או שמתגלעים חילוקי דעות מהותיים בין הסיעות המרכיבות את הקואליציה, מופר האיזון הפנימי ופוחתים הסיכויים להשלים בהצלחה הליכי חקיקה שנויים במחלוקת. לפי גישה זו, ככל שהקואליציה מורכבת יותר, בין אם מדובר בריבוי מפלגות ו/או בשונות אידיאולוגית, **גדל** הסיכוי לחילוקי דעות, **קטן** הסיכוי לשיתוף פעולה, **גדל** מספר המקרים בהם הממשלה דוחה צעדי חקיקה רגילים מחשש שתיכשל **וגובר** הסיכוי לשימוש ב"כלים מיוחדים" מסוגו של חוק ההסדרים.

לצורך אישור ההשערה, נבחן את מידת השימוש בחוק ההסדרים בתקופת כהונתן של ממשלות ישראל מאז נחקק החוק לראשונה ב-1985. תחילה נבחן את מידת השימוש בחוק בתקופת כהונתן של שתי הממשלות האחרונות – ממשלת העבודה בראשותם של יצחק רבין ושמעון פרס, וממשלת הליכוד בראשותו של בנימין נתניהו, ואת הרכבן של אותן ממשלות.



א. **בחינה לפי מספר מפלגות:** "ממשלת העבודה" ששלטה בשנים 1992-1996, הורכבה בראשית דרכה **משלוש** מפלגות (עבודה, מרצ וש"ס) ובהמשך ממפלגת העבודה, מרצ וסיעת "יעוד". ממשלת נתניהו, שכהונה בשנים 1996-1999, מנתה **שמונה** מפלגות (הליכוד-צומת-גשר, המפד"ל, יהדות התורה, ש"ס, הדרך השלישית, ישראל בעליה). ולראיה, בימי שלטון העבודה, הצטמצם מספר הסעיפים בחוק ההסדרים ביחס לשנים קודמות (32-13 סעיפים) בעוד שבשנים 99-1996 (שנות שלטונה של ממשלת נתניהו) התרחב השימוש בחוק ההסדרים ומספר הסעיפים גדל בצורה משמעותית (51-36 סעיפים, ראו פירוט בהמשך בלוח מס' 1).

ב. **בחינה לפי "טווח עמדות":** ממשלת העבודה-מרצ-ש"ס (ממשלה שנהנתה מרוב חוסם של הסיעות הערביות בכנסת) הומוגנית בהרכבה בהשוואה לרבות מהממשלות הקודמות. בין שתי הסיעות הגדולות (העבודה ומרצ) שוררת הסכמה רחבה בתחומים מרכזיים. פוגמים בהומוגניות חילוקי הדעות השוררים בין מרצ וש"ס, בעיקר בנושא דת ומדינה, ובמידה קטנה יותר בשאלת סדר היום המדיני-בטחוני. בתקופה השנייה שלה, ממשלת רבין-פרס הומוגנית במידה רבה יותר נוכח פרישתה של ש"ס מהקואליציה והצטרפותה של סיעת יעוד. לענייננו, השימוש בחוק ההסדרים בתקופת כהונתה של ממשלה זו מצטמצם.<sup>40</sup>

**ממשלת נתניהו** קשה יותר לאבחון במובן זה, נוכח ריבוי המפלגות וסדר היום השונה של כל אחת מהן.<sup>41</sup> על הציר המדיני-בטחוני קיים אומנם רצף (מהמרכז ימינה) אך טווח העמדות רחב ואילו בציר יחסי דתיים-חילוניים שוררים לכאורה חילוקי דעות מהותיים (צומת וישראל בעליה מצד אחד והמפלגות הדתיות והחרדיות מהצד השני), אך בפועל שורר בדרך כלל "שקט תעשייתי". למרות הקושי, גלוי לכל, כי טווח העמדות הרחב וסדר היום השונה של המפלגות מאיימים על שלמות הקואליציה ולראיה – אישורו של החוק לפיזור הכנסת והקדמת הבחירות.

ממשלת נתניהו היא גם הראשונה לקום על פי חוק הבחירה הישירה. בתקופתה נחשפו חלק מחולשותיו המבניות של החוק יסוד הממשלה החדש ונמשך והתחזק תהליך הפיצול הפוליטי-מפלגתי (ירידת כוחן של המפלגות הגדולות ועליה בכוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות). תהליך זה העצים את הקושי בהעברתם של חוקים



במסלול החקיקה הרגיל. לדידנו בא הדבר לביטוי בעליה ניכרת בשימוש בחוק ההסדרים.

נבחן בקצרה את נכונות ההשערה על יתר הממשלות שכיהנו מאז נחקק חוק ההסדרים לראשונה:

**ממשלת האחדות הראשונה בראשות שמעון פרס 1984-1986:** ממשלה זו היא שהגתה ויישמה את תוכנית הייצוב הכלכלית והייתה הראשונה לחוקק את חוק ההסדרים.

■ **בחינה לפי מספר מפלגות:** מטבע הדברים היתה ממשלת האחדות הראשונה ממשלה רחבה, שנשענה על רוב קואליציוני מוצק (97 חברי כנסת). מספר המפלגות החברות בקואליציה הגיע **לתשע**, אולם מרכז הכובד והכוח שלה היה ב**שתי** המפלגות הגדולות – העבודה והליכוד.

■ **בחינה לפי "טווח עמדות":** טווח העמדות של המפלגות שחברו יחד והקימו את ממשלת האחדות הראשונה היה רחב, אולם בפועל הושגה הסכמה בשני הנושאים המרכזיים שעמדו על סדר היום הציבורי: הצורך בפתרון המשבר הכלכלי בגינו הופעלה "תוכנית הייצוב" (הציר הכלכלי-חברתי) והצורך בנסיגה של צה"ל מלבנון, נושא שגם בו הושגה הסכמה לפיה ייסוג צה"ל לקו "רצועת הביטחון" (הציר המדיני-בטחוני). מחלוקות מהותיות בשאלות מדיניות-ביטחוניות אחרות נותרו על כן, אולם מידת דחיפותן היתה פחותה ביחס לסוגיה הלבנונית. סוגיית יחסי דתיים-חילוניים לא תפסה מקום מרכזי באותה עת.

ההסכמה בין המפלגות הדומיננטיות בממשלה באשר למהלכים הנדרשים בשני הנושאים המרכזיים, אפשרה את הפעלתה ויישומה של תוכנית הייצוב הכלכלית, חרף המתיחות הפנימית ששררה בין פרס, שמיר וחברי מפלגותיהם. נסיון להסיק מסקנות עקרוניות מהרכבם והיקפם של חוקי ההסדרים ותיקוניהם בשנים 1985, 1986 ובמידה פחותה גם 1987, אינו מומלץ, מאחר שחוקים אלה משקפים בראש ובראשונה את המצב הכלכלי החמור ששרר באותה עת, ורק במידה פחותה את יחסי הכוחות הפוליטיים.<sup>42</sup>

**ממשלת האחדות הראשונה בראשות יצחק שמיר 1986-1988:** ממשלה זו, כקודמתה, נהנתה ממשענת קואליציונית רחבה של 96 חברי כנסת ו**תשע** מפלגות, אם כי ההסכמה הרחבה שאפיינה את ימי ממשלת פרס

הלכה ונסדקה. תרמו לכך, סמני האטה כלכליים ראשוניים, חיכוכים אישיים גוברים בין בכירי הליכוד והעבודה, והאינתיפאדה שראשיתה בחודש דצמבר 1987. ניתוח השימוש בחוק ההסדרים בתקופה זו, כפי שאמרנו, מוסבר בעיקרו במצב הכלכלי ופחות ברמה הפוליטית, עם זאת, ניתן לראות שהשימוש (ב-1988) מצומצם יחסית, דבר המחזק את הטענה וההערכה, כי ממשלה בעלת מוטות שליטה ברורים בכנסת, אינה זקוקה לחוק הסדרים רחב.

**ממשלת האחדות השניה בראשות יצחק שמיר 1988-1990:** ממשלה זו הוקמה חרף המתח הרב ששרר בין שתי המפלגות הגדולות. בדומה לממשלת האחדות הראשונה, נשענה ממשלה זו על רוב קואליציוני גדול (95 חברי כנסת) אולם מספר המפלגות הצטמצם ל**חמש** (שתי המפלגות הגדולות והדומיננטיות ושלוש מפלגות דתיות – ש"ס, מפד"ל ואגו"י). חילוקי הדעות בתוך הממשלה ובראשם החיכוכים החרिפים בין יצחק שמיר ושמעון פרס, הובילו בסופו של דבר לפירוקה, במהלך פוליטי שזכה לכינוי הלא מלבב "התרגיל המסריח". ממשלת האחדות השנייה "סבלה" מחיכוכים בין-מפלגתיים שהתמקדו בשאלת קידומו של תהליך השלום ומחיכוכים תוך מפלגתיים (בראש ובראשונה חיכוכים פנימיים בליכוד שם קמו מול רה"מ שמיר, ה"חישוקאים" שרון, מודעי ולוי). לענייננו, השימוש הנרחב בחוק ההסדרים בשנת 1989 (46 סעיפים) תואם את ההנחה בדבר הקשר בין יציבות קואליציונית לשימוש בחוק. לעומת זאת, השימוש המתון יותר בשנת 1990 (19 סעיפים), מספק תימוכין חלקיים בלבד, אם בכלל, להשערה על שימוש גובר ביחס הפוך למידת היציבות הפוליטית.

**ממשלת הימין בראשות יצחק שמיר 1990-1992:** ממשלה זו בראשותו של שמיר, שהוקמה לאחר פירוק ממשלת האחדות, נשענה על רוב קואליציוני דחוק של 62 עד 66 חברי כנסת. מספר המפלגות חברות הקואליציה נסק ל**עשר**, בהן הליכוד, התחייה, צומת, מולדת, ש"ס ומפלגות נוספות. **טווח העמדות** של המפלגות החברות בממשלה בשנתה הראשונה היה הומוגני למדי, הן בציר המדיני-בטחוני והן בצירים החילוני-דתי והחברתי-כלכלי. תמונת מצב זו נשארת בעינה עד להתקדמות המגעים המדיניים וכינוסה של "ועידת מדריד", תקופה בה פרשו מן הממשלה סיעות הימין הקיצוני. על פי גישתנו ניתן היה לצפות לשימוש מתון בחוק ההסדרים ב-1991, ואכן, בשנה זו מנה החוק 16 סעיפים בלבד. בשנת 1992, עם התקדמות המגעים המדיניים, פרישת סיעות הימין ופעמי הבחירות המתקרבים, מתערערת יציבותה של ממשלת שמיר והדבר ניכר בחוק ההסדרים שמספר סעיפיו מוכפל.



**לוח מס' 1**

**יציבות קואליציונית והשימוש בחוק ההסדרים**

מספר סעיפים	מצב קואליציוני	שנה	ראש הממשלה	ממשלה	תקופה
35	יציב	1985	תקופה אי'	ממשלת אחדות	1984-1986
תיקון סעיפים לאורך השנה	יציב	1986	שמעון פרס	ראשונה	
תיקון סעיפים לאורך השנה	יציב	1987	תקופה בי'	ממשלת אחדות	1986-1988
13	יציב	1988	יצחק שמיר	ראשונה	
46	יציבות מוגבלת	1989	יצחק שמיר	ממשלת אחדות	1988-1990
19	חוסר יציבות	1990		שניה	
16	יציב	1991	יצחק שמיר	ממשלת ליכוד	1990-1992
32	מתערער	1992			
32	יציב	1993	יצחק רבין	ממשלת עבודה	1992-1996
28	יציב	1994	(7/92-11/95)		
13	יציב	1995	שמעון פרס		
16	יציב/יציבות מוגבלת	1996	(11/95-5/96)		
36	יציבות מוגבלת	1997	בנימין נתניהו	ממשלת נתניהו	1996-1999
46	יציבות מוגבלת	1998			
51	חוסר יציבות	1999			

**2. חוק ההסדרים משמש כמכשיר לצמצום עלויות פוליטיות**

בבסיסה של השערה זו ניצבת ההנחה כי חוק ההסדרים משמש את הממשלה והקואליציה, ובמידה פחותה את חברי הכנסת, כמכשיר לצמצום עלויות פוליטיות של מהלכי מדיניות בלתי פופולריים דוגמת העלאת מסים, הפחתת זכויות סוציאליות ויישום רפורמות מבניות המבוצעות למורת רוחם של בעלי עניין. ההערכה היא, כי שילוב הצעות בלתי פופולריות במסגרת הצעת חוק רבת סעיפים תורם לצמצום בולטותה ומשקלה של הצעה ספציפית, מפחית את שקיפותה, יוצר פיצול בקרב קבוצות אינטרס ומסייע להפיכת נושאים מהותיים, חשובים,

לעתים אף עקרוניים, לכאלה הנתפסים כבעלי אופי טכני. נרחיב מעט על כל אחד מהסעיפים במטרה להבהיר את כוונתנו:

1. **צמצום בולטותה והפחתת משקלה של הצעה בודדת:** הצגתה של הצעה מסוימת בצד הצעות רבות אחרות, מביאה במקרים רבים ל"בליעתה" של ההצעה האמורה ולהפחתת משקלה בסדר היום הציבורי. נטרול/צמצום תשומת הלב הציבורית גורמים להפיכת ההצעה ל"חשובה פחות" ו"מאיימת פחות" ממה שהייתה אם הייתה נדונה כהצעת חקיקה נפרדת.
2. **צמצום שקיפות:** כתוצאה משילובה של הצעה קונקרטיית בין הצעות רבות אחרות, מצטמצם העניין שמגלים כלפיה פוליטיקאים וכלי תקשורת, פוחתת מידת חשיפתה ולפיכך מצטמצמת מידת השקיפות שלה כלפי הנבחרים והציבור הרחב.
3. **פיצול קבוצות אינטרס:** פיצול קבוצות האינטרס למאבקים נקודתיים חושף את הבדלי הדעות ביניהן ומונע מהן לפעול במאוחד. בכך נחלש כוחן ומצטמצמת האפקטיביות של מאבקן, דבר המקל על הממשלה להשיג את יעדיה.
4. **הפיכת המהותי והעקרוני לטכני:** שילובה של הצעה מעוררת מחלוקת בחוק רב סעיפים, ולחילופין, שילובה של הצעה מרכזית במסמך ארוך ומתיש, שרק מעטים מצליחים לעמוד על עיקריו, מקל על הממשלה בהפיכת נושא חשוב ומהותי לנושא הנתפס כ"טכני" לכאורה. באופן זה, במקום שיעורר דיון ציבורי מעמיק, נבלע הנושא הבודד בדיון רחב יותר ואינו זוכה לתשומת הלב והחשיפה המתאימים.
5. **מעטה הגנה פוליטי:** העובדה שסעיפי חוק ההסדרים מכונסים יחדיו, מרכזיותו של החוק כנדבך משלים לחוק התקציב וה"מכבש הקואליציוני" המופעל לאישורו, משמשים כ"מחסה", מעין מגן לחברי הכנסת, המאפשר להם לנמק מדוע הצביעו בעד/נגד סעיף מסוים בניגוד לעמדתם המקורית בנושא. בכך מאפשר חוק ההסדרים לצמצם את העלות הפוליטית/ציבורית של תמיכה או התנגדות למהלך נתון ומסייע לממשלה להשלים בהצלחה את החקיקה בה היא מעוניינת. מעטה ההגנה הפוליטי הוא הסבר נוסף לרצונן של ממשלות ישראל – ימין ושמאל כאחת – לשמר את חוק ההסדרים על כנו.



### 3. ככל שהביצועיות הכלכלית פוחתת, גובר השימוש בחוק ההסדרים

בבסיס השערה זו ניצבת ההנחה המקדמית לפיה היקף השימוש בחוק ההסדרים קשור במצב הכלכלי במשק. ככל שהמצב הכלכלי קשה יותר, גובר השימוש בחוק ההסדרים ולהפך. ככל שהמצב הכלכלי משתפר, פוחת השימוש בחוק. ביצועיות כלכלית מתייחסת לתמונת מצב כללית ולאינדיקטורים מרכזיים כמו שיעורי צמיחה, אינפלציה, אבטלה, גירעון תקציבי וגירעון במאזן התשלומים.

בדרך כלל, קושי או משבר כלכלי מביאים את הממשלה לנקוט מהלכי הבראה, שפירושם "הידוק החגורה", קיצוץ תקציבי, צמצום שירותים לאזרחים ו/או לחילופין העלאת מסים. צעדים כאלה אינם פופולריים וחברי כנסת (ושרים) אינם ששים לתמוך בהם. במצבים מעין אלה מגלים חברי הכנסת "עצמאות" רבה יותר ומסרבים לפעול בהתאם להנחיות הממשלה והקואליציה, בין אם מחמת התנגדותם העניינית למהלכים המוצעים ובין אם מחששם מתגובת הבוחרים. הססנות וסרבנות זו, מביאות את הממשלה להסתייע באמצעי אכיפה קואליציוניים או בתגומולים פוליטיים (payoffs) במטרה להביא לאישור מהלכי חקיקה. על מנת לצמצם ככל האפשר את מוקדי העימות, תעדיף הממשלה לרכז את הצעותיה ובעיקר את הצעות מעוררות המחלוקת, ולהתייצב למערכה אחת (חוק ההסדרים) ולא למערכות רבות ונפרדות (קרי חוקים רגילים). השחיקה בכוחן ויכולתן של המפלגות לאכוף משמעת סיעתית בעידן הבחירות המקדימות (פריימריס), היא אחד ההסברים לטקטיקה הממשלתית לצמצם ככל האפשר את מוקדי החיכוך עם הכנסת ולהעדיף מהלך מרוכז מסוגו של חוק ההסדרים.

במידה שהביצועיות הכלכלית מניחה את הדעת, המצב הכלכלי תקין ואין צורך באישורן של גזירות על הציבור, תפחת ההתנגדות של חברי הכנסת, והממשלה תוכל להעביר חקיקות רבות יותר לאורך השנה באופן שיותר מספר סעיפים מצומצם יחסית לחוק ההסדרים.

**לאישוש ההשערה** בחנו את חוקי ההסדרים בתקופת כהונתן של ממשלות ישראל מאז הופעל חוק ההסדרים לראשונה בשנת 1985. החל מממשלת האחדות הראשונה, שיזמה את החוק והשתמשה בו באופן נרחב (במסגרת תוכנית הייצוב הכלכלית ובשנים הראשונות שלאחר הפעלתה), דרך השימוש המצומצם יותר בימי ממשלת רבין-פרס, בתקופת השגשוג הכלכלי של 1992-1996 ועד לשימוש הגובר בשנים 9-1996, שנים של





קיצוץ תקציבי, האטה כלכלית ומיתון. להלן תיאור מידת השימוש בחוק ההסדרים בהתייחס למצב הכלכלי במשק:

**ממשלת האחדות הראשונה בראשות שמעון פרס 1984-1986:** ממשלה זו היתה הראשונה להפעיל את חוק ההסדרים במסגרת תוכנית הייצוב הכלכלית. במועד ההפעלה – קיץ 1985 – נעשה שימוש נרחב בחוק לשם אישורם של מהלכים בתחומים מגוונים כיחסי עבודה, שכר ומיסוי. **רמת הביצועיות הכלכלית** באותה עת היתה נמוכה ביותר. האינפלציה הרקיעה שחקים, הגירעון התקציבי תפח ושיעורי האבטלה נמצאו במגמת עלייה. לתפיסתנו, אין מקום לניתוח תוכן והיקף מפורטים של חוק ההסדרים בשנה זו ובשנה העוקבת – 1986, נוכח העובדה שתוכנית הייצוב הכלכלית, מעצם לידתה והפעלתה, מעידה על עומק המשבר ועל הצורך במהלך חריג בכדי להשיב את המשק לאיתנו. עם זאת, הנתונים המופיעים בלוח 3 (ביצועיות כלכלית – ראו בהמשך) והחוק עצמו – על 35 סעיפיו, תיקונו ותיקוניו בשנה שלאחר הפעלתו, מעידים על מצבו הקשה של המשק הישראלי ולפיכך מאששים את הטענה על קשר בין מצב כלכלי קשה ושימוש בחוק ההסדרים.

**ממשלת האחדות הראשונה בראשות יצחק שמיר 1986-1988:** בתקופה זו, בדומה לתקופה הראשונה של ממשלת האחדות, הסתייעה הממשלה בחוק ההסדרים בכדי לעגן ולקבע בשטח את הישגי תוכנית הייצוב, דהיינו, ירידת שיעורי האינפלציה, הפחתת הגירעון בתקציב (הצלחה חלקית בלבד) ובמאזן התשלומים ועידוד הצמיחה. השימוש בחוק ההסדרים כהצעה חד שנתית, מפורטת, הנלווית להצעת התקציב טרם בוסס, ועיקר השימוש נעשה במסגרת תיקונים ותיקוני תיקונים להצעות שהוצעו במסגרת חוק ההסדרים הראשון. תוקפם ותכולתם של אלה הוגבלו ומחייבים הארכה, תיקון או שינוי. הרוב הקואליציוני המוצק, התמקדות המחלוקות בתחום המדיני-בטחוני (הסכם לונדון, האינתיפאדה, עצירת פרויקט הלבאי, פרשת פולארד וכיו"ב), הותירו את הזירה הכלכלית במצב של "שקט יחסי" ותרמו לשימוש מתון בחוק ההסדרים.

**ממשלת האחדות השניה בראשות יצחק שמיר 1988-1990:** בצד חיכוכים פוליטיים שהקשו על פעילותה של ממשלה זו (ראו דיון קודם), התמודדה ממשלת האחדות השניה עם שורה של נתונים כלכליים בעייתיים. שיעורי האבטלה טיפסו מ-6.1% ב-1987 ל-9.6% ב-1990. שיעור האינפלציה לא רק שלא ירד, אלא שאף עלה במעט, הצמיחה



הואטה והגירעון התקציבי גדל בקצב מהיר (מעודף של עשירית האחוז ב-1987 לגירעון של 5.7% ב-1989 ו-4.6% ב-1990). נוכח סמני ההאטה הכלכליים והציפיות לגל עליה מברה"מ, נרשם גידול חד בהיקפו של חוק ההסדרים ובשנת 1989 הגיע מספר סעיפיו ל-46. שנה אחר-כך, נרשמו נתונים כלכליים מעורבים; אבטלה וגירעון גבוהים לצד שיעורי צמיחה מרשימים ועודף במאזן התשלומים. היקפו של חוק ההסדרים הצטמצם ל-19 סעיפים בלבד. כאמור קיים קושי בהסברת השימוש המצומצם בחוק בשנה זו.

**ממשלת הימין בראשות יצחק שמיר 1990-1992:** ממשלה זו התמודדה עם גל עליה חריג בהיקפו ועם קואליציה רב מפלגתית שמספר חבריה קטן יחסית. הנתונים הכלכליים מתקופה זו מלמדים על גידול בממדי האבטלה (למעלה מ-11% ב-1992), על גירעון תקציבי גדול (שנבע בחלקו מההשקעות הכרוכות בקליטת גל העלייה), תמונה מעורבת במאזן התשלומים והאצה מרשימה בקצב הצמיחה. השימוש בחוק ההסדרים בימי שלטונה של ממשלה זו מוסבר בהקשר הפוליטי יותר מאשר בזה הכלכלי, בעיקר בהתערעורת היציבות הקואליציונית. יחד עם זאת, לניסיון להתמודד עם מצוקת האבטלה היה משקל לא מבוטל בהכפלת מספר סעיפיו של חוק ההסדרים בשנים 1991-1992, מ-16 ל-32 סעיפים.

**ממשלת העבודה בראשות יצחק רבין ושמעון פרס 1992-1996:** השימוש בחוק ההסדרים בימי שלטונה של ממשלה זו מצטמצם במקביל לשיפור במצב הכלכלי ושב ומתרחב לקראת סוף תקופת כהונתה, עם הצטברותם של נתונים כלכליים שליליים. בעוד שבשנת התקציב המלאה הראשונה שבאחריות ממשלה זו (1993)<sup>43</sup> נרשם מספר סעיפים זהה לזה שנרשם בשנת שלטונה האחרונה של ממשלת שמיר (32), הרי ששנה אחר כך קטן המספר ל-28, ובהמשך ל-13 סעיפים. לקראת שנת 1996, נוכח הגירעון המעמיק בתקציב ובמאזן התשלומים ופעמי הבחירות המתקרבים, התהפכה המגמה, הממשלה הרחיבה את השימוש בחוק ההסדרים ומספר סעיפיו גדל ל-16.

**ממשלת הליכוד בראשותו של בנימין נתניהו 1996-1999:** בצד התמודדות יום-יומית עם קואליציה רב-מפלגתית, נדרשה ממשלת נתניהו להתמודד עם מציאות כלכלית מורכבת, שחייבה מהלכי תיקון מהירים וכואבים, בראשם קיצוץ בתקציב וצמצום הגירעון במאזן התשלומים (גירעון שהתרחב והעמיק בשנים 1994-1996). לגירעונות הגדולים נלוו נתונים שליליים שהעידו על האטה בקצב הצמיחה, לשיעורים הנמוכים



ביותר מאז ראשית העשור ועל גידול מחדש בשיעורי האבטלה (ראו לוח מס' 3). הנתונים הכלכליים הבעייתיים ליוו את ממשלת נתניהו עד סוף תקופת כהונתה (גם אם בחלק מהמקומות, בעיקר בתחום הגירעון במאזן התשלומים, נרשם שיפור ממשי). הדבר ניכר היטב בשימוש הגובר בחוק ההסדרים. כבר בתקציב המלא הראשון של ממשלה זו (תקציב 1997), זינק מספר סעיפי חוק ההסדרים ל-36 בהשוואה ל-16 סעיפים בתקציב האחרון של ממשלת העבודה. ב-1998 גדל מספר הסעיפים ל-46, ושנה מאוחר יותר הוא הגיע לשיא של 51 סעיפים בתחומים מתחומים שונים.

על מנת להקל על ניתוח התופעה, נביט על תמונת המצב הכלכלית כפי שהיא משתקפת מהנתונים ה"יבשים". בטרם נפנה לעיין בלוחות מס' 2 ו-3, ברצוננו להדגיש, כי הנתונים הכלכליים ה"יבשים" אינם משקפים תמיד את התמונה במלואה. לדוגמא, נתוני גירעון גדולים יותר בעת קליטת גל העלייה בתחילת שנות התשעים, עשויים להתפרש כשליליים חרף העובדה שניתוח עומק יציגם כהשקעה לטווח ארוך (השקעה שתישא פרי, כפי שמוכיחים שיעורי הצמיחה המרשימים שנרשמו באמצע שנות התשעים).



לוח מס' 2

ביצועיות כלכלית ושימוש בחוק ההסדרים

תקופה	ממשלה	ראש הממשלה	שנה	מצב כלכלי	מספר סעיפים	הסבר
1984-1986**	ממשלת אחדות ראשונה	תקופה א' שמעון פרס	1985	משבר כלכלי	35	הפעלת תוכנית הייצוב הכלכלית
			1986	שיפור ניכר	תיקון סעיפים לאורך השנה	
1986-1988	ממשלת אחדות ראשונה	תקופה ב' יצחק שמיר	1987	שיפור ניכר	תיקון סעיפים לאורך השנה	תגובה לתוכנית הייצוב הכלכלית
			1988	האטה בפעילות	13	
1988-1990	ממשלת אחדות שניה	יצחק שמיר	1989	האטה	46	המשק נקלע להאטה ממשית בפעילות/היערכות לגל העלייה הגדול
			1990	צמיחה ואבטלה	19	
1990-1992	ממשלת ליכוד	יצחק שמיר	1991	צמיחה	16	אבטלה/עליה/ בחירות קרבות
			1992	ואבטלה	32	
1992-1996	ממשלת עבודה	יצחק רבין (7/92-11/95)	1993	יציב	32	סמני התאוששות וצמיחה כנייל תקציבים מרחיבים עם גזירות מעטות
			1994	יציב - צמיחה מול אינפלציה	28	
			1995	צמיחה וירידה באבטלה, גירעון גדל בתקציב ומאון התשלומים.	13	
			1996	סמני האטה בפעילות	16	
1996-1999	ממשלת נתניהו	בנימין נתניהו	1997	האטה בפעילות,	36	קואליציה מורכבת מרובת מפלגתית ומצב כלכלי מחמיר
			1998	גידול באבטלה, צמצום הגירעון	46	
			1999	סמני מיתון, המשך האטה	51	



### לוח מס' 3

#### ביצועיות כלכלית: 1965-1998<sup>45</sup>

(הנתונים באחוזים למעט סעיף מאזן התשלומים שהנתונים בו נקובים במיליארדי דולרים)

שנה	אינפלציה	אבטלה	תמ"ג (תוצר מקומי גולמי)	גידעון תקציבי (הגידעון כולל של הסקטור הציבורי)	מאזן תשלומים (החשבון השוטף המתוקן)
1965	7.7	3.6	9.4		-0.2
1975	39.3	3.1	3.8		-1.7
1981	101.5	5.1	4.7	-18.2	-0.5
1982	131.5	5.0	1.4	-13.1	-2.0
1983	190.7	4.5	2.6	-6.7	-2.1
1984	444.9	5.9	2.2	-14.7	-1.5
1985	185.2	6.7	4.4	1.2	1.2
1986	19.6	7.1	3.6	4.2	1.2
1987	16.1	6.1	6.2	0.1	0.0
1988	16.4	6.4	3.4	-2.6	0.3
1989	20.7	8.9	1.4	-5.7	0.9
1990	17.6	9.6	6.3	-4.6	0.7
1991	18.0	10.6	5.7	-4.5	-0.7
1992	9.4	11.2	6.8	-3.2	-0.2
1993	11.2	10.0	3.4	-2.1	-1.5
1994	14.5	7.8	6.9	-1.1	-2.4
1995	8.1	<sup>46</sup> 6.9	6.8	-3.1	-4.8
1996	10.6	6.7	4.7	-4.2	-5.3
1997	7.0	7.7	2.7	-2.5	-3.6
1998	8.6	8.6	2	-2.4	-2.3
<sup>47</sup> 1999 (תחזית)	4	9+	2-2.5	2	-1.7



עמ' ריק





## הצעות לרפורמה: חלופות לחוק ההסדרים

נייר עמדה זה לא יהיה שלם אם לא יציע, יציג ויבחן חלופות אפשריות לחוק ההסדרים. בטווח האפשרויות הניצב בפנינו – מהשארית המצב הקיים על כנו ועד ביטולו המוחלט של חוק ההסדרים – ניתן להציע שורה של חלופות, בהן תחימתו של חוק ההסדרים לנושאים תקציביים מובהקים, הארכת משך הדיונים ושילוב ועדות הכנסת הנושאיות בדיונים על הצעת החוק. בעמודים הבאים נציג מספר חלופות ובצד כל אחת מהן יתרונותיה, חסרונותיה והערכה ראשונית בדבר מידת ישימותה.

### מצב נוכחי

- השארית של חוק ההסדרים על כנו.

### חלופות

- ביטול חוק ההסדרים.
- תחימתו של חוק ההסדרים לנושאים תקציביים מובהקים.
- שינוי ושיפור מתכונת הדיונים בחוק ההסדרים.

## מצב נוכחי – השארית של חוק ההסדרים על כנו

תוכנית הייצוב הכלכלית שהופעלה בשנת 1985 מסמנת נקודת מפנה במשק הישראלי. מאותה שנה עבר המשק המקומי שורה ארוכה ומקיפה של רפורמות מבניות, לרבות הסרת חסמים וחשיפה ליבוא מתחרה, ארגון מחדש של מוסדות וגופים ותהליכי הפרטה. ישראל שואפת להימנות על המדינות המובילות בכלכלה העולמית ולצורך זה עליה לפסוע במסלול הרפורמות שהתוו אותן מדינות. על פי גישה זו, הליכה בנתיב הרפורמות הכלכליות משקפת לא רק תפיסת עולם אלא כורח כלכלי. בעולם המודרני, אין ביכולתה של מדינה כישראל, החפצה בקיום ופיתוח קשרי סחר וכלכלה עם מדינת אחרות, לעמוד מנגד ועליה לאמץ את תהליכי הליברליזציה והגלובליזציה. גם מדינות גדולות יותר אינן מסוגלות להכתיב את תנאי הסחר העולמיים ועליהן לאמץ דפוסים מקובלים. הימנעות מהשתלבות במערכת הכלכלית העולמית תיתן את ביטוייה



בצמצום ביצוא, גידול בגירעון המסחרי וירידה ברמת החיים. מימושן של רפורמות כלכליות לפיכך הכרחי גם אם אינו מהלך קל או נטול מכאובים. מאחר ושינויים מבניים ורפורמות מעוררים התנגדות בקרב מי שנפגעים או עשויים להיפגע מהם (אם מחמת תהליכי ההתייעלות הכרוכים בהם ואם מחמת השינוי בסטטוס המקצועי, הביטחון התעסוקתי או מוטות השליטה וההשפעה הפוליטיים והכלכליים) ומאחר וכמעט כל תוכנית רפורמה מעוררת התנגדות של סקטור זה או אחר (כגון עובדי חברות ממשלתיות, מורים, נהגי מוניות) הרי שהתנגדותם של סקטורים וקבוצות אינטרס בעלות השפעה ועצמה פוליטית וכלכלית, עשויה לגרום לעיכוב או ביטול המהלכים המתבקשים ולנוק משמעותי בטווח הארוך.

לדעת מצדדי חוק ההסדרים, הממשלה מתקשה לאכוף את מרותה על חברי הכנסת לרבות חברי הקואליציה שבהם, במיוחד בתקופה זו, בה מצויה המערכת הפוליטית והשלטונית בתהליכי שינוי, עיצוב מחדש והסתגלות. בעת כזו נדרש לממשלה כלי שלטוני-חקיקתי, שיאפשר לה לממש את יעדיה, להשפיע על סדר העדיפויות והקדימויות הלאומי בטווח זמן קצר יחסית ולבצע תיקונים טכניים. חוק ההסדרים משמש ככלי מעין זה ואף הוכיח עצמו כמכשיר חיובי וחינוכי במבחן התוצאות.

ריכוז תהליך החקיקה בוועדת הכספים של הכנסת – ועדה עם רוב קואליציוני האמונה על ראייה מקיפה של מצב המשק – מהווה גם הוא הסדר מוסדי שאין להפחית מערכו וחשיבותו, זאת במיוחד בתקופה בה נחלשת המשמעת הקואליציונית ומתרחבת תופעת החקיקה הפרטית. רעיון הליבון המשותף של החוקים המרכיבים את חוק ההסדרים עם הוועדות הנושאית אינו פסול, אולם יש להקפיד על כך שההכרעה הסופית, תיוותר בידי ועדת הכספים.

להערכתנו, מאזן הכוחות המאפשר את שימורו והפעלתו של חוק ההסדרים לא יחזיק מעמד לנצח. חוסר הנחת הגובר של רבים מחברי הכנסת נוכח השימוש הנעשה בחוק ההסדרים והרכבו השנתי, כמו גם החשיפה והביקורת הציבורית הגוברת יגרמו ולמעשה גורמים כבר היום להצבתם של מכשולים משמעותיים יותר ויותר בדרכו של חוק ההסדרים והופכים ויהפכו את השימוש בו לבלתי כדאי לממשלה. ניתן להעריך, כי במידה וחוק ההסדרים ישאר במתכונתו הקיימת לא ירחק החוק ויאבד מהאפקטיביות שלו. ניתן להניח כי הכרסום במעמדו של חוק ההסדרים, המתבטא בראש ובראשונה בקושי הגובר באישורו במתכונתו המקורית, אינו נסתר מעיני המצדדים בשימורו. לפיכך, יתכן וההצעה לשינוי תבוא





דווקא מהגורמים הממשלתיים-אוצריים שיעדיפו להמיר כלי שלטוני שיעילותו הולכת ומצטמצמת במכשיר מוגבל במעט, שישמר את כוחם במלואו או בחלקו.

לקצב חדירתם של מושגי השקיפות והאחריות לשיח הציבורי תהיה בוודאי השפעה על עתידו של חוק ההסדרים. ככל שמונחים אלה יחדרו ויתבססו במהירות גבוהה יותר, כך תוקדם ההכרזה על עיצובו המחודש של חוק ההסדרים.

## חלופה מספר 1 - ביטול חוק ההסדרים

### עיקרי החלופה:

- חוק ההסדרים יבוטל.
- במידה ותזדקק לכך, תגיש הממשלה לכנסת שורה של הצעות חוק בצד הצעת התקציב. הצעות החוק יוגשו בנפרד וידונו בנפרד בוועדת הכנסת המתאימה.
- הקואליציה תפעיל את השפעתה בכנסת במטרה לאשר את החוקים ולאפשר לממשלה לממש את מדיניותה ויעדיה.

המצדדים בביטולו של חוק ההסדרים רואים במתכונת החקיקה הקיימת מתכונת בלתי הולמת הפוגעת במעמד הרשות המחוקקת והמחוקקים. על פי גישה זו, תהליך קבלת ההחלטות והחקיקה לוקים בחסר, משלב הדיונים המקדימים ועד השלמתו, ומהווים אחד הבלמים המרכזיים לשינויים ושיפורים בתהליך התקצוב הלאומי. בצד פגיעתו במעמדה ותפקודה של הכנסת תורם חוק ההסדרים, לפי גרסה זו, לזילות החקיקה ולאישורם של חוקים, שספק אם חלקם היו עוברים את מערכת הפיקוח והבקרה הציבורית-פוליטית ומנהלית הנלווית בדרך כלל לתהליכי חקיקה.

מתנגדי חוק ההסדרים, קובלים נגד תוכן החקיקה ומהלכה. לטענתם אין מקום להגשת "סל" הצעות חקיקה תחת כותרת אחת, גם אם מדובר בהליך נלווה ומשלים לחוק התקציב. את "סל" הצעות החקיקה יש להחליף בהצעות חקיקה נפרדות, שיוגשו לכנסת בדרך המקובלת וידונו בסדרי הדיון המקובלים, דהיינו דיון נפרד בוועדות הכנסת המתאימות, תוך הקצאת זמן הולמת ובלא סד הזמן המתלווה לדיוני התקציב.

מתנגדי החוק מצביעים על מסלול המכשולים הניצב בדרכו מרגע לידתו ועד אישורו הסופי בכנסת. סקירה של דיוני השנים האחרונות מלמדת, כי



תהליך חקיקת חוק ההסדרים הופך קשה יותר משנה לשנה וכי ככל שחולפות השנים מתרחב הפער בין הצעותיה המקוריות של הממשלה ובין החוק המאושר. פער זה, בין ההצעה המקורית וההצעה המאושרת, מעמיד בספק את טיעונם של מצדדי החוק בדבר יעילותו בהשגת התוצאה הרצויה. על פי טענה זו, הכנסת מאשרת לא פעם שינויים ותיקונים הסוטים מכוונתה המקורית של הממשלה. לא זו בלבד, אלא שבמקרים רבים מדובר בחלופות שגובשו במהירות רבה, נוכח אילוצים קואליציוניים ותקציביים ושיש ספק אם הן עולות בקנה אחד עם היעדים המקוריים ועם היעדים המבניים ארוכי הטווח.

טענתם המרכזית של מתנגדי חוק ההסדרים היא, כי ממשלה הרוצה בקידומן של רפורמות מבניות או בשינוי כלכלי/חקיקתי, צריכה להסביר את עמדתה, לשכנע בחיוניות המהלך ולהפעיל את הכלים הנתונים בידה (קרי: רוב בכנסת) על מנת להביא לאישורן של הצעותיה. אם כוחה של הממשלה אינו מספיק על מנת לממש את מדיניותה ולעמוד ביעדים שהתחייבה להם בפני הציבור, עליה להכיר בכך לפעול במסגרת המגבלות, או לחילופין להתפטר, ללכת לבחירות ולבקש מחדש את אמון הבורח.<sup>48</sup>

ביטול חוק ההסדרים והעברת החוקים בהליך חקיקה רגיל – על כל המשתמע מכך – דיונים (מתישים לעתים) בוועדות הכנסת, שמיעת מומחים ונציגי ציבור, תיקון וניסוח מחדש והבאה להכרעה – יתרמו לדעת תומכי המהלך לאיזון נכון יותר בין הרשות המבצעת והמחוקקת, ולחקיקה איכותית יותר. שינוי מתכונת החקיקה יתרום לעיצוב סדרי דיון הולמים יותר בממשלה ובכנסת, יסיר מסדר היום את שאלת זירווי הליכי החקיקה, ישמור על כבודו ומעמדו של המחוקק ויתרום לדיווחיות ושקיפות רבה יותר של המדיניות הכלכלית כלפי הנבחרים והציבור הרחב.

גישה זו, יש להדגיש, אינה יוצאת כנגד שימוש בחקיקה בתהליך עיצוב והפעלת המדיניות הכלכלית, שימוש זה הוא בלתי נמנע במערכת הקיימת, אלא כנגד תהליך קבלת ההחלטות מהשלב המקדמי ועד אישור חוק ההסדרים. לפי גרסה זו, שימוש בפרוצדורות חקיקה רגילות, יאלץ את הממשלה והכנסת להרחיב את מערך הסיוע המקצועי, יתבע עבודת הכנה ובדיקה מעמיקה יותר ויסייע בכך לניסוח ואישור חוקים טובים יותר, שנבחנו ונבדקו בצורה יסודית קודם שאושרו. כפועל יוצא יתרום השינוי לצמצום ניכר במספרם של מחטפי החקיקה הנלווים לתקציב המדינה.

במידה שיבוטל חוק ההסדרים ותצומצם יכולתה של הממשלה (ובעיקר יכולתו של משרד האוצר) לקדם חקיקה מזוזת, יגבר התמריץ הניצב



בפני המשרדים הממשלתיים לפרוס את פעולות החקיקה על פני השנה כולה. בכך יתרום ביטול חוק ההסדרים להגברת המקצועיות, הדיווחיות, השקיפות ואיכות החקיקה בישראל, יגביר את משקלם של המשרדים הייעודיים על חשבון משרד האוצר ויסייע להארכת אופק התכנון התקציבי והלא-תקציבי כאחד. ביטול חוק ההסדרים ושימוש בפרוצדורת חקיקה רגילה יאפשר לציבור הרחב ולמחוקקים פרק זמן נוסף על מנת לעמוד על משמעותם ותוכנם של החוקים ויקל על השמעת תגובות, הסתייגויות והצעות חלופיות בפורומים המתאימים.

## **חלופה מספר 2 - תחילתו של חוק ההסדרים לנושאים תקציביים**

### **עיקרי החלופה:**

- חוק ההסדרים יוסיף להתקיים.
- הממשלה והכנסת יפעלו לצמצום מספר הסעיפים המופיעים בחוק ההסדרים.
- יוגדרו קריטריונים מוסכמים (איכותיים וכמותיים) שעמידה בהם תאפשר להציב סעיף נתון (חוק חדש, שינוי/תיקון לחוק, הארכת תחולה וכיו"ב) במסגרת חוק ההסדרים.

תחילתו של חוק ההסדרים לנושאים תקציביים מובהקים באה להתמודד עם תופעה של **שימוש מופרז** ובלתי סביר בחוק זה לצורך חקיקתם של חוקים שאין הכרח להעבירם בצמידות לתקציב המדינה. על פי גישת מצדדי "התייחום", חוק ההסדרים הוא מכשיר חיובי המסייע לממשלה לממש את יעדיה ואת מדיניותה הכלכלית והחברתית בטווח זמן קצר יחסית ובאופן המאפשר לה להשאיר את חותמה. מצדדי גרסת התייחום יוצאים נגד שימוש מופרז בחוק ההסדרים לתחומים ונושאים שניתן וראוי להשאירם לחקיקה רגילה.

תייחום חוק ההסדרים לנושאים תקציביים מובהקים, בא אם כן להבטיח, שהשימוש בפלטפורמת החקיקה יעשה במתינות, לאחר שיקול דעת הולם ורק במקרים בהם יש בו משום הכרח, ולא כתחליף לאכיפת מרות קואליציונית או כדרך לצמצום עלויות פוליטיות של מהלכים בלתי פופולריים.

מהלך לתחילת חוק ההסדרים לנושאים תקציביים מובהקים, מחייב את ניסוחם של קריטריונים מתאימים. ניסיון לגבש קריטריונים שכאלה אינו



פשוט. מרבית האישים עמם שוחחנו לצורך המחקר, מסכימים, כי השימוש בחוק צריך להיות מתוחם למה שמכונה "נושאים תקציביים". עם זאת, הגדרת התיבה "נושא תקציבי" שנויה במחלוקת חריפה. בעוד שרבים מאנשי משרד האוצר בעבר ובהווה עומדים על דעתם ש"נושא תקציבי" כולל תחת כנפיו כמעט כל מהלך בעל השלכה ישירה או עקיפה על הכלכלה הישראלית<sup>49</sup> (משניוניים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, דרך רפורמות בענף המוניות והתקשורת ועד להחלת חוק הביקורת הפנימית על רשויות מקומיות ומועצות דתיות), הרי שרבים אחרים, בהם חברי כנסת, אנשי מנהל ציבורי ואקדמיה, נוטים לצמצם את תחולת המונח ולהגבילו לנושאים המשפיעים ישירות על הגדלת/הפחתת הכנסות,<sup>50</sup> או לכל היותר לאישורם של מהלכים בעלי השפעה כלכלית מובהקת ומהירה דוגמת הכנסתו של מפעיל טלפון סלולרי שני, מהלך שהוביל לתחרות ממשית בענף ולהוזלת מחירים ניכרת.

קביעת קריטריונים נורמטיביים וטכניים שקופים, שיבהירו מה ראוי ומה בלתי ראוי להימנות על חוק ההסדרים, תבטיח שימוש נאות ומוגבל בחוק, ועם זאת, תותיר בידי הממשלה את הכלי הדרוש לה למימוש יעדיה הכלכליים. ניסוח הקריטריונים יתרום לצמצום מספר סעיפי חוק ההסדרים ולהארכת משך הדיון בסעיפים הנותרים. בכך, יתרום המהלך להעמקת הדיון בנושאים הנדונים ולהידוק הפיקוח והבקרה של המחוקק על תהליך התקצוב. זאת ועוד, ניסוח קריטריונים מוסכמים לשימוש בחוק, יצמצם במידה ניכרת את התמריץ שיש לממשלה ולחברי הכנסת לנצל פרצות קיימות בחוק ההסדרים לשם העברתם המזורזת של חוקים שהקשרם התקציבי אינו ברור (לדוגמא, אישורו המזורז של חוק הגנים הלאומיים שהוזכר קודם לכן, או לחילופין אישורן של רפורמות מבניות שהקשרן התקציבי אינו חד משמעי, גם אם יש להן תועלת כלכלית ארוכת טווח).

### חלופה מספר 3 - שינוי ושיפור מתכונת הדיונים בחוק ההסדרים

במידה שחוק ההסדרים לא יבוטל, יש צורך בשינוי סדרי הדיון ושיפורם. האפשרויות לכך מגוונות: משילוב הכנסת וועדותיה בשלבי הכנת הצעת החוק, דרך הארכת משך הדיון ועד ניסוח קריטריונים מוסכמים להכרעה מה ראוי או בלתי ראוי להיכלל בחוק ההסדרים. בעמודים הבאים תוצג



מסגרת אפשרית לשינוי ושיפור מתכונת הדיונים. הצעה זו כוללת בתוכה את חלופה מספר 2 המתמקדת בתחיתתו של חוק ההסדרים לנושאים תקציביים מובהקים וניתן לראות בה נדבך נוסף שמטרתו להביא לשקיפות, דיווחיות ושיפור תהליכי התקצוב בישראל.

בדומה לחלופה מספר 2 מנסה חלופה זו לשמור על האיזון העדין בין יכולת תפקוד של הממשלה ויכולת פיקוח אפקטיבית של הכנסת. כמו כן, מספקת חלופה זו מענה אפשרי לחלק מהשאלות, ההערות והחששות שעלו לאורך המחקר מכיוונם של מבקרי החוק ומצדדיו.

### **עיקרי החלופה:**

- הארכת משך הדיון.
- שילוב הכנסת וועדותיה בתהליך עיצוב וגיבוש חוק התקציב וחוק ההסדרים.
- העמקת העבודה בדרגים המקצועיים בדרך שתסייע להפחתת הלחצים הפוליטיים.

**הארכת משך הדיון:** שינוי ושיפור סדרי הדיון כרוכים בהארכת משך הדיון, בשילובה של הכנסת בשלבי הדיון המוקדמים בחוק ובהגברת מעורבותה בקביעת תוכנו. נראה, כי ארגון מחודש של מערך הדיונים עשוי לתרום להפיכתם לענייניים וממצים יותר. ישנן מספר דרכים לשילוב הכנסת בשלבי הדיון המוקדמים:

- הנחת הנוסח הראשוני של חוק ההסדרים (ו/או הצעות לשינויים מבניים ותיקוני חקיקה) **לעיון** על שולחן הכנסת עם פתיחת דיוני הממשלה בנושא, לשם קבלת תגובות, הערות והתייחסויות.
- הגשת הצעות המיועדות להיכלל בחוק ההסדרים **לדיון מקדים** במליאת הכנסת ו/או בוועדות הכנסת הנושאות (עם עדיפות ברורה לקיום דיון בוועדות נוכח התמחותן המקצועית) ושמיעת חוות דעתם והערותיהם של המחוקקים. מהלך זה יסייע בגיבוש נוסח הצעת החוק.

**חיזוק מעמד הוועדות הנושאות ושילובן בדיונים המוקדמים:** כיום נדון חוק ההסדרים בוועדת הכספים של הכנסת. יש לציין, כי בדיוני התקציב לשנים 1998 ו-1999, הוזמנו חברי הוועדות הנושאות להשתתף בדיוני ועדת הכספים באותם נושאים הנוגעים בתחום פעילותה של ועדתם, אולם זאת לא כנוהל קבוע ובלא שניתנה להם זכות הצבעה.<sup>51</sup> הניסיון הקצר שנצבר מאז אינו מצביע על שינוי ממשי באופי הדיונים.



## מצב זה ניתן לתיקון במספר דרכים:

- שילוב חברי הוועדות הנושאות בדיוני ועדת הכספים בנושאים הקשורים לתחומי פעילותן **עם זכות הצבעה** זהה לזו הנתונה לחברי ועדת הכספים.
- **קיום דיון מקדים בוועדות הנושאות והעברת המלצותיהן לוועדת הכספים** של הכנסת, שזכות ההכרעה הסופית תישמר אצלה, אולם תחול עליה החובה להתייחס להמלצות הוועדה הנושאת.
- **פירוק החוק לפרקים והעברתם לטיפולן של הוועדות הנושאות** בדומה למקובל בתהליכי חקיקה אחרים, **תוך קביעת מועד סופי להכרעה** באופן שיאפשר לממשלה להביא לסיומו את תהליך אישור התקציב וחוק ההסדרים בלוח הזמנים המקובל.

כמה מהמרוויינים במסגרת מחקר זה, בהם אישים שמילאו או ממלאים תפקידים בכירים בממשלות ישראל ובמשרדים הממשלתיים, דוגמת שר האוצר, אברהם שוחט, משה שחל ודוד ברודט,<sup>52</sup> העריכו, כי ניתן להגביר את מעורבותן של הוועדות הנושאות בכנסת במסגרת תהליכי הדיון והאישור של חוק ההסדרים. מהראיונות המוזכרים ומראיונות נוספים, מסתבר, כי קיימים חילוקי דעות מהותיים באשר לשאלה אם חיוזק משקלן של הוועדות הנושאות בכנסת ילווה במתן זכות הצבעה והכרעה, או שיתמצה בשמיעת עמדות וניסוח המלצות. זכות ההצבעה נתפסת כסוגיה מרכזית ובנקודה זו חלוקות הדעות, החל מאלה הטוענים כי הענקת זכות זו פירושה ביטולו המעשי של חוק ההסדרים ("קבורת חמור", בלשונו של הממונה על אגף התקציבים, דוד מילגרום)<sup>53</sup> ועד לאלה הרואים בכך מהלך סביר הניתן ליישום.

**מאגר הצעות לשינויים מבניים ותיקוני חקיקה:** אחת הטענות המושמעות תדיר כנגד חוק ההסדרים, היא העובדה שהממשלה מסתייעת בו לשם אישורן של רפורמות מבניות במשק בלא דיון הולם. בנקודה זו ניתן לגשר על המחלוקות בין הצדדים בדרך שתאפשר את המשך העברתן של רפורמות מבניות במסגרת התקציב וחוק ההסדרים, תוך עמידה על כך שאלה יאושרו רק לאחר דיון נאות וענייני. הפתרון מצוי בהקמתו של מאגר הצעות לשינויים מבניים ותיקוני חקיקה שידונו בוועדות הכנסת, ילובנו, יתוקנו ויאושרו (או ידחו) במועד מוקדם מספיק – חודשים או שנים בטרם שילובן בחוק ההסדרים. בדרך זו יובטח דיון מקצועי ללא



לחץ זמן ובה בעת תינתן לממשלה האפשרות לאמץ רפורמות ושינויים מבניים כחלק ממדיניותה הכלכלית-תקציבית הכוללת.

**מנגנון הכרעה מה ראוי/בלתי ראוי להיכלל בחוק ההסדרים:** בחלופה מספר 2 הוצגה הצעה לפיה ינוסחו קריטריונים לקביעה "מה ראוי/בלתי ראוי" להיכלל בחוק ההסדרים עם דגש על ההיבט התקציבי. מוצע להרחיב הצעה זו, **לקבוע קריטריונים ולכונן מנגנון למיון וסינון הצעות** שהממשלה חפצה לאשרן באמצעות חוק ההסדרים. הצעה ברוח זו הועלתה על ידי יו"ר הכנסת לשעבר, פרופ' שבח וייס וכן על ידי שר המשפטים לשעבר, חיים צדוק,<sup>54</sup> שהעריך כי מימושה בישראל מותנה בניסוחם של קריטריונים מתאימים ובהקמתו של מנגנון פיקוח וסינון. הגוף המסנן יכול למנות את יו"ר הכנסת וסגניו, ראשי ועדות הכנסת ו/או גוף דומה שבו יוכלו להציג את עמדותיהם נציגי כל הצדדים. גוף מסוג זה יכול להתכנס בטרם הונח התקציב על שולחן הכנסת, לבחון את הצעות הממשלה ולתבוע שינויים במקומות שידרשו. אין לראות בוועדה מעין זו גורם הפוגע בסמכות הממשלה אלא כלי המיועד לצמצם עימותים בין הרשות המבצעת והמחוקקת ומכשיר לשמירת מעמדה ומקומה הראוי של הרשות המחוקקת.

**חקיקה ופוליטיקה:** ההכרח במהלכי חקיקה בדרך ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה והעובדה שאופוזיציה מעצם טבעה ותפקידה אינה נוטה לתמוך בממשלה אלא פועלת להפלתה והחלפתה, יותירו בעינו את הממד הפוליטי-קואליציוני בדיוני התקציב וחוק ההסדרים. אולם, סדרת המהלכים המוצעים כאן ואימוצם במתכונת זו או אחרת, יביאו לצמצום משקלו של הרכיב הפוליטי ולהגברת משקלו של הרכיב המקצועי. הגברת מעורבותם של חברי הכנסת, שמיעת דעתם ועמדתם, ודיאלוג פורה בין הממשלה, הכנסת והגורמים המקצועיים (משרדי הממשלה) אינם בבחינת מהלך בלתי אפשרי. מהלך כזה ניתן למימוש דרך יצירתם של מנגנוני דיון הולמים המקובלים על כל המעורבים.



עמ' ריק





חוק ההסדרים נולד בעת חירום כלכלית. מראשיתו לא נועד לשמש כחוק רב שנתי, אלא כפתרון זמני. תהליך אימוצו ושילובו במערך החקיקה הישראלי, מלמד, כי לזמני יש נטייה להפוך לקבוע. במשך השנים הפך חוק ההסדרים למרכיב חשוב במערך החקיקה הכלכלי ולכלי שרת רב משמעות עבור הממשלה, וזאת, מבלי שנעשה נסיון ממשי לעצבו ולתוחמו באופן ובדרך ההולמים את תפקידו. המצב שנוצר פתח פתח לשימוש נרחב בחוק באופן שלא הוגדר מלכתחילה ולפיכך גם לא זכה לאישור הכנסת, כפי שמתבקש מכל מעשה חקיקה. מצב זה הוא בעייתי בהקשר הדמוקרטי והפרלמנטרי וראוי לפעול לתיקונו. לאורך המחקר עמדנו על היתרונות והחסרונות הגלומים בחוק ההסדרים. להערכתנו חסרונותיו עולים על יתרונותיו, מה גם שחלק מהיתרונות ניתנים לשימור במידה ויאומצו כללים מנחים מתאימים. במידה והדבר אפשרי, ראוי ורצוי בעינינו לבטל את חוק ההסדרים ולעצב במקומו מנגנוני חקיקה והתדיינות שקופים, שיתרמו להעמקת הדיון הציבורי והפוליטי בהכרעות כלכליות-חברתיות מרכזיות ולחקיקה טובה ואיכותית. במידה והדבר אינו ניתן לביצוע או שתהליך השינוי דורש זמן, אנו ממליצים על אימוצן המשולב של חלופות 2 ו-3 המוצגות בפרק הקודם, כזכור, חלופות אלה מתמקדות בתחימת חוק ההסדרים והכנסת שינויים ושיפורים בדרך גיבושו ואישורו. הכנסת שינויים אלה, ראוי שתבצע כחלק משינוי רחב יותר בתהליך התקצוב בישראל, שינוי שעל עיקריו אנו עומדים בניירות עמדה אחרים שפורסמו בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים האחרונות.

באם לא יוכנסו השינויים המוצעים מרצון, אנו צופים תהליך כרסום מואץ באפקטיביות ובמעמד של חוק ההסדרים, עד למצב בו יתקשה למלא את התפקיד אותו מייחסים לו מצדדיו. אמרה זו שלנו אינה מושלכת לחלל ריק ושותפים לה רבים וטובים מהמערכת הפוליטית, הציבורית והאקדמית. תקוותנו היא, כי מי שאמונים על הנושא ברשות המבצעת והמחוקקת יתנו את דעתם לדברים ויפעלו לתיקונם מוקדם ככל האפשר.

עמ' ריק



### מה היה פעם... השנים שלפני חוק ההסדרים

חוק ההסדרים נחקק לראשונה בשנת 1985, במסגרת תוכנית הייצוב הכלכלית. עד אותה שנה השכילו ממשלות ישראל לפעול ולנהל את ענייני המדינה מבלי להיזקק לו. מה היה באותן שנים? כיצד הצליחו הממשלות המכהנות ליישם את מדיניותן הכלכלית? מה נשתנה מאז ומדוע עומדות הממשלות האחרונות על דעתן, כי יש להותיר את חוק ההסדרים על כנו? התשובה לשאלה זו מוצגת לאורך המחקר: עת חירום כלכלית, תשתית חקיקתית מורכבת המחייבת עיגון מהלכים בחקיקה, ושינויים פוליטיים וכלכליים שהתרחשו בעולם ובישראל. בשורות הבאות נעמוד בקצרה על המרכיבים המרכזיים ומשמעותם, אולם נקדים ונאמר, כי ביסודו של דבר טמונה התשובה בהתפתחויות בשני צירים מרכזיים, הפוליטי והכלכלי.

**עת חירום כלכלית:** חוק ההסדרים, כפי שעולה מהמחקר, מקורו ב"צורך" משפטי, שהתעורר כתוצאה מסדרת המהלכים הכלכליים שנדרשו למימוש "תוכנית הייצוב" של 1985. מהלכים שסתרו בחלקם חוקים והסכמים קיימים בתחומים כגון יחסי עבודה, שכר ומיסוי.

**תשתית חקיקתית:** ה"צורך המשפטי" נבע ממסכת חקיקתית מורכבת שהותוותה במשך השנים ובראשה שלושת החוקים שהוזכרו בחלקו הראשון של המחקר: "חוק יסוד משק המדינה" תשל"ה-1975, "חוק ההגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים" תשמ"ד-1984 ו"חוק יסודות התקציב" תשמ"ה-1985. חוקים אלה כמו גם חוקים נוספים שנחקקו לאורך השנים מחייבים את אישור הכנסת לצורך ביצועם של מהלכים כלכליים ומנהליים דוגמת הטלתם של מסים חדשים, שינוי בשיעורם של מסים קיימים או הכנסת שינויים במבנה והרכב תקציב המדינה. תשתית חקיקתית זו התרחבה עם השנים, ובשלב מסוים, באמצע שנות השמונים, הגיעה לנקודה בה גבר הצורך של הרשות המבצעת במכניזם חקיקה ייחודי (לצורך מימוש תוכניותיה הכלכליות) על שיקולים אחרים. צורך זה הוסבר ונומק במצבה הכלכלי הקשה של ישראל באותן שנים.



**שינויים כלכליים בעולם ובישראל:** שנות השבעים ויותר מהן שנות שמונים והתשעים, מאופיינות בתהליכי ליברליזציה כלכליים מקיפים ברחבי העולם. תהליכים אלה הביאו להסרתם של רבים מהחסמים ההיסטוריים על תנועות של הון וסחורות, לתהליכי הפרטה מואצים ולגידול ניכר בפעילות הכלכלית העולמית והמקומית. הליברליזציה הכלכלית מבית מדרשן של מדינות המערב, חייבה ומחייבת את ישראל להתאים עצמה להתרחשויות ולעלות על מסלול רפורמות משל עצמה. מהלכי הרפורמה המיושמים בקצב מהיר לטענתם של אחדים ואיטי לטענתם של אחרים, חייבו ומחייבים פעולות חקיקה מוגברות בתחומים שונים. פעולות שבלעדיהן יקשה או אף יהיה בלתי אפשרי ליישם את המהלכים המתוכננים. לדוגמא, מתעורר צורך להסדיר את מעמדן של חברות שהממשלה עתידה להפריט וצורך לקבוע "כללי משחק" בתחומים מתפתחים כמו תקשורת ותעופה שחלקה של הממשלה בהם הולך ומצטמצם. "צורך" גובר זה בפעילות חקיקתית יוצר עומס ו"לחץ" על הממשלה ומביא אותה לחפש מנגנוני חקיקה המקלים עליה את עבודתה ואת מימוש יעדיה, מנגנונים מסוגו של חוק ההסדרים.

**שינויים בזירה הפוליטית, השלטונית ובמבנה מערכת הממשל:** סעיף זה הוא אולי החשוב שבסעיפים המסבירים את ההיזקקות לחוק ההסדרים. במרכזו השינויים הניכרים שהתחוללו בזירה הפוליטית והשלטונית בישראל, לרבות השינויים המבניים במערכת הממשל, החל מהמהפך השלטוני הראשון ב-1977, דרך השינויים בזירה המפלגתית – ביטול ה"וועדות המסדרות" ואימוץ הבחירות המקדימות ("פריימריס"), היחלשות המפלגות הגדולות ועליית כוחן של המפלגות הקטנות – ועד אימוצו והפעלתו של חוק הבחירה הישירה (בבחירות הכלליות בשנת 1996). כל אלה הביאו לירידה בכוחה והשפעתה של הרשות המבצעת בכנסת, לצמצום השפעתה ומרותה על חברי הכנסת, להתרופפות המשמעת הקואליציונית ולקושי הולך וגובר באישור ובמימוש תוכניותיה. נוכח הירידה בכוחן של מפלגות השלטון, הצורך הגובר בביצוע רפורמות כלכליות והצורך הגובר בחקיקה למימוש המהלכים המוצעים, **גדל הצורך והעניין** של הרשות המבצעת במכניזם חקיקה דוגמת זה המוצע בחוק ההסדרים ומכאן שגדל גם העניין הפוליטי שלה בקיומו של הסדר מוסדי מסוג זה.

בעוד בשנות החמישים והשישים כיהנו בישראל ממשלות שהרוב הפרלמנטרי שלהן היה מוצק דיו ושמידת היענותם של חברי הכנסת



לתביעותיהן ומהלכיהן (לרבות חקיקה) הייתה גבוהה וכמעט שלא הוטלה בספק, הרי שמאז שנות השמונים המוקדמות, גבר הצורך בתמיכה, גיבוי וחקיקה ופחתה רמת המשמעת של חברי כנסת שקולם נדרש. נוכח עובדות אלה, גובר הצורך הממשלתי בחוק ההסדרים וגדלה ההתנגדות לביטולו, גם אם מצב החירום שחייב את הפעלתו פג זה מכבר.

מנכ"ל משרד האוצר והממונה לשעבר על אגף התקציבים, מי שהיה מ"אבותיו" של חוק ההסדרים בשנת 1985, אהרון פוגל, מסביר את הצורך בחוק ההסדרים בתיאור חד ותמציתי. לדבריו קודם ל-1985, כמעט ולא בוצעו במשק הישראלי רפורמות כלכליות ומבניות למעט מהלכים מעטים ונקודתיים. חוק ההסדרים הוא להערכתו כלי רב חשיבות וצורך כלכלי ושלטוני, במיוחד עתה, נוכח מבנה המערכת הפוליטית הישראלית על האיזונים והבלמים השוררים בה.



עמ' ריק



## נספח מס' 2

### גיבוש חוק ההסדרים

תהליך גיבוש חוק ההסדרים הוא תהליך ארוך. שלב העיבוד הראשוני ובחירת הנושאים המשולבים בהצעת החוק, מתנהל בעיקרו במשרד האוצר. משרד זה ואגף התקציבים בראשו, ממונים על גיבוש הצעת התקציב המונחת על שולחן הממשלה. במסגרת עבודת ההכנה המבוצעת במשרד, נבחנים היבטים שונים של המדיניות הכלכלית מהוצאות והכנסות ועד לשינויים מבניים ותיקוני חקיקה הנדרשים למימושם.

עבודת המטה במשרד האוצר מתנהלת ברמות שונות, החל ברפרנטים וכלה בהנהלת המשרד והשר העומד בראשו. בכל אחד מהשלבים מנופות חלק מההצעות, אם מסיבות טכניות (למשל, הצעה שטרם הבשילה או שעבודת המטה בעניינה עודנה מתנהלת) ואם מפאת סיכויי היישום הנמוכים (נוכח לחצים סקטוריאליים או פוליטיים צפויים, תהליך חקיקה ארוך וכיו"ב).

**שיקול הדעת** של המעורבים בדיונים, הוא גורם מרכזי בהחלטה אילו הצעות יכללו בחוק ההסדרים, אילו ינופו ממנו. שיקול דעת זה אינו מגובה ב"תורה כתובה". מיטיב לתארו מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, דוד ברודט, המכנה אותו "**אתוס**".<sup>55</sup> אתוס המונע על ידי תחושת שליחות ועל ידי האינטרס הציבורי (Public interest) של מי שמאמינים, שעבודתם המקצועית נעשית לטובת המשק, המדינה והציבור הרחב. למשרד האוצר אין ולמיטב ידיעתנו לא היה בעבר מסמך או נוהל כתוב המגדיר מהם הנושאים המתאימים וראויים להיכלל בחוק ההסדרים.

עבודת המטה המקדימה המתנהלת במשרד, על אגפיו השונים, תובעת רבים מהמקרים קיום קשר ישיר עם משרדי הממשלה הרלבנטיים. כחלק מהתהליך, מועברות הצעות השינויים המבניים, לעיונם והערותיהם של משרדי הממשלה השונים, וכמקובל ברבים מהליכי חקיקה גם למשרד המשפטים.

עם השלמת שלב הכינוס והניפוי מועברות ההצעות לדיונים מקדימים עם ראש הממשלה וצוותו. רה"מ מאשר את המתווה הכללי ומתיר או מסיר



הצעות בהתאם לעמדתו ולהמלצותיהם של יועציו. בין השיקולים הרלבנטיים בשלב זה של הדיון נמנים, מטבע הדברים, לא רק הנתונים הכלכליים ה"יבשים", אלא גם המצב הפוליטי ויחסי הכוחות הפנימיים בממשלה ובכנסת.

עם קבלת האישור הפורמלי מהממשלה, מועברות ההצעות לדיון בוועדת השרים המיוחדת לעניין חוק ההסדרים. זוהי למעשה ועדת השרים לחקיקה הלובשת לצורך העניין מעטה חדש. חברי הוועדה הם שר המשפטים, שר האוצר ושר נוסף. בימי ממשלת העבודה (1992-1996) מנתה הוועדה את השרים דוד ליבאי, אברהם שוחט ומשה שחל. בימי ממשלת נתניהו (1996-1999) היו בוועדה שר המשפטים, צחי הנגבי, שר האוצר (דן מרידור, יעקב נאמן ולבסוף מאיר שטרית) ושר החינוך, יצחק לוי. הוועדה דנה בהצעות ומאשרת או מסירה אותן מסדר היום. לשר האוצר משקל מיוחד בדיוני הוועדה. במשך השנים אושרו מרבית הצעותיו וגם אלו שהוסרו, הוסרו בדרך כלל רק לאחר משא ומתן מקדים בין השרים והמשרדים הרלבנטיים. יוצא מכך, כי משקלה של ועדת השרים מוגבל והיא משמשת במקרים רבים כחותם להחלטות והסכמות פנימיות שמשיגים השרים בינם ובין עצמם, תוך התאמה ללחצים המופעלים על ידי המערכת הפוליטית והמקצועית ומכיוונם של בעלי עניין וקבוצות אינטרס.

הצעת התקציב וחוק ההסדרים מונחים על שולחן הכנסת לא יאוחר מ-60 יום לפני סוף השנה ומועברים לדיון בקריאה ראשונה. במידה ואושרה, מועברת הצעת חוק ההסדרים לדיון והכנה בוועדה מתאימה. בדרך כלל ועדת הכספים. פורמלית ניתן להעביר את הדיון בהצעת החוק לכל ועדה שהיא, בפועל מועברת ההצעה לדיון בוועדת הכספים, אם כי לעתים רק לאחר שוועדת הכנסת, המשמשת גורם מכריע בסוגיות תקנוניות, מכריעה בנושא.<sup>56</sup> מכאן, לאחר שתוקנה ואושרה, מועברת ההצעה לאישור מליאת הכנסת בקריאה שניה ושלישית והופכת לחוק.

**משך ההליך:** תהליך גיבושו ואישורו של חוק ההסדרים אורך בדרך כלל כחצי שנה. עם זאת, חלק מההצעות המועלות במסגרתו בשנה נתונה גובשו ונוסחו בתהליך שארך חודשים רבים (ולעתים אף שנים) במסגרת דיוני הכנה פנימיים וועדות בדיקה מקצועיות וציבוריות.

**הרכב החוק – תקציב ועצמה פוליטית:** חלק מכריע מהמרואיינים לצורך מחקר זה, גרסו, כי השיקול התקציבי, דהיינו הקשר בין ההצעה





הנדונה וההוצאה התקציבית, הוא השיקול המנחה בבחירת הנושאים שיכללו בחוק ההסדרים, אלא שמונח "נושא תקציבי" תורגם באופן שונה על ידי דוברים שונים ואף היו מי שטענו, כי מדובר במונח רחב יריעה, שתחת כנפיו ניתן לכנס כמעט כל הצעה ועניין.

חסרונה של הבחנה ברורה ומוסכמת בין נושא תקציבי ונושא שאינו תקציבי, בין נושא בעל היבט תקציבי ישיר ונושא בעל היבט תקציבי עקיף, מערים קשיים בפני מי שמנסים להשיב על שאלות ערכיות ועקרוניות ביחס לתפקידו ותכולתו האפשרית של חוק ההסדרים. בהעדר הגדרה, תוכרע השאלה אילו הצעות יכללו בחוק ההסדרים לאו דווקא לפי מידת התאמתן לפורמט החקיקה ו/או מידת חשיבותן התקציבית, אלא בהתאם לעצמת ההתנגדות בה תיתקל הצעה נתונה ומידת חשיבותה מנקודת מבטם של יזמיה. הסינון המתרחש בין כתלי משרד האוצר בהתאם לתחושותיהם והערכותיהם של מבצעי, והסינון הפוליטי המבוצע בשלב השני בכנסת, ימשיכו לשמש במצב זה כמנגנוני ההכרעה העיקריים וכפועל יוצא, ימשיכו לשמש מוקד לחיכוך בין הרשות המבצעת והמחוקקת.

במשך השנים הראו שרי אוצר מסוימים רגישות גבוהה יותר מאחרים בהתייחסם להצעות מסוימות כ"בעייתיות" מבחינה ציבורית, פוליטית או מנהלית. היו שרים שהרבו להשתמש בחוק ההסדרים והיו אחרים שצמצמו את היקפו והעדיפו על פניו הליכי חקיקה רגילים.<sup>57</sup> אברהם שוחט שכיהן כשר אוצר בשנים 1996-1992, לדוגמא, יצא "נגד מצב בו חוק ההסדרים משמש כמנשא לחוקים שיש לדון בהם בוועדות השונות." לדבריו נהג לקיים "סינון מוקדם של ההצעות יחד עם ראשי ועדות הכספים והכנסת דאז, גדליה גל וחגי מירום."<sup>58</sup> שרים אחרים הביעו את צערם על שנמנעו משימוש רחב יותר בחוק זה. שר האוצר לשעבר, פרופ' יעקב נאמן, שכיהן בתפקיד בשנים 1999-1997, התייחס לנושא מפורשות בדיון בוועדת הכנסת. באותו דיון אמר נאמן, כי הוא מכה על חטא על הצעות שהסיר מחוק ההסדרים לשנת 1998 (למשל תיקונים בחוק הפטנטים). בתשובה לשאלת יו"ר הוועדה דאז, ח"כ רפאל פנחסי האם בשנה הבאה (תקציב 1999) צפוי חוק הסדרים רחב יותר, הגיב נאמן במלים חדות וברורות, הבהיר כי כך יהיה וטען כי "אין ברירה."<sup>59</sup>

בהקשר זה מעניין יהיה לעמוד על משקלם ומעמדם של שרי המשפטים, שלא תמיד רואים את הדברים עין בעין עם ראשי משרד האוצר. כך גם ביחס למשקלם של ראשי ועדת הכספים של הכנסת וועדת הכנסת עצמה,



שתפסו בשנים האחרונות מקום נכבד בעיצוב הדיונים התקציביים ואופיים (ובמידה פחותה גם בתוכנם), לרבות הדיונים על חוק ההסדרים.

## נספח מס' 3

על מנת לקדם מחקר זה ולהפיק ממנו את המירב, תוך הקפדה על כך שהרפורמות המוצעות תהיינה ברות יישום במערכת השלטונית בישראל, קיימנו דיון מיוחד בנושא במסגרת ה"חוג הציבורי" הפועל ליד המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהשתתפות יו"ר הכנסת, חברי כנסת בעלי עניין, בכירים במגזר הציבורי לרבות הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגי המערכת המשפטית והיועצים המשפטיים של הכנסת, "בוגרי" המערכת הציבורית והפוליטית וחוקרים מתחום המדיניות הציבורית. דיון נוסף נערך במסגרת פנימית עם צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מפגשים אלה כמו גם הראיונות סייעו בשרטוט עמדות הצדדים וליבון הצעות לשינוי ותיקון המצב הקיים. את המפגשים ערכנו לעומק עם דמויות מפתח מהמגזרים הרלבנטיים. רצ"ב רשימת המרואיינים ותפקידיהם המרכזיים:

### רשימת מרואיינים:

1. אורון חיים (ח"כ, שר החקלאות, חבר ועדת הכספים)
2. ברודט דוד (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר וממונה על אגף תקציבים 1992-1997)
3. גבאי יורם (לשעבר הממונה על מנהל הכנסות המדינה, משרד האוצר)
4. גולדשמידט אלי (ח"כ, יו"ר ועדות הכספים, הכלכלה והכנסת)
5. גל גדליה (לשעבר ח"כ, יו"ר ועדת הכספים 1992-96, כיום יו"ר תנובה)
6. גל-ים ציפי (הממונה על מנהל הכנסות המדינה)
7. פרופ' זמיר יצחק (שופט, ביהמ"ש העליון)
8. טלמון שי (החשב הכללי, משרד האוצר)
9. כץ יוסי (ח"כ, יו"ר ועדת העבודה והרווחה והוועדה לביקורת המדינה)
10. לוי דורון (לשעבר נציב מס הכנסה)
11. מינטקביץ אריה (יו"ר בנק דיסקונט, לשעבר היועץ המשפטי של משרד האוצר)
12. נסים משה (לשעבר שר המשפטים והאוצר וח"כ)
14. פוגל אהרון (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר וממונה על אגף התקציבים)



15. פלבר אבשלום (לשעבר סגן ממונה על אגף התקציבים)
16. פלץ חיים (סגן ממונה על אגף התקציבים)
17. קרול רן (לשעבר מנכ"ל משרד האנרגיה והממונה על אגף התקציבים)
18. קרשנר איוור (מנהל ועדת הכספים של הכנסת)
19. רביץ אברהם (ח"כ, לשעבר יו"ר ועדת הכספים)
20. פרופ' רובינשטיין אמנון (ח"כ, יו"ר ועדת חוקה, לשעבר שר חינוך, תקשורת ואנרגיה)
21. שוחט אברהם (שר האוצר הנוכחי ובשנים 96-1992, לשעבר יו"ר ועדת הכספים)
22. שטרית מאיר (ח"כ, לשעבר שר האוצר ויו"ר הקואליציה)
23. שניידר אנה (עו"ד, היועצת המשפטית של ועדת הכספים)
24. שחל משה (עו"ד, לשעבר ח"כ ושר האנרגיה, התקשורת והשר לביטחון פנים)
25. שמגר מאיר (נשיא ביהמ"ש העליון בדימוס)
26. דר' שרון עמנואל (לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, יו"ר בנק הפועלים)
27. תיכון דן (לשעבר ח"כ, יו"ר הכנסת, חבר ועדת כספים)
28. תמיר יוסי (מנכ"ל אשלים, לשעבר מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי)

כמו כן נוהלו שיחות עם בעלי תפקידים מרכזיים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, בלשכה המשפטית של משרד האוצר וכן עם אישים רבים נוספים מהמערכת הציבורית, מהאקדמיה, מכלי התקשורת ומהמגזר העסקי בהם פרופ' עזרא סדן, דר' דוד דרי, יאיר צבן וגדעון עשת).

#### מפגשים וכנסים נוספים בנושא:

1. **הכנס השנתי למנהל ציבורי 4-5/2/1998**: יו"ר: דר' שמעון שרף, מנהל ביה"ח ברזילי, חברי הפנל: גבי בן נון, סמנכ"ל כלכלה וכספים משי הבריות, פרופ' עזרא סדן, עו"ד אנה שניידר היועצת המשפטית, ועדת הכספים של הכנסת.
2. **תקציב המדינה 1998 – משמעויות כלכליות, פוליטיות וחברתיות 21/4/1998**, יום עיון במכון ון-ליר, נערך בשיתוף המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית, משרד החינוך והתרבות ועמותת הסגל הבכיר בשירות הציבורי – אלכ"א. דיון בנושא: דרך קביעת התקציב. יו"ר: פרופ' ויקטור לביא, האוניברסיטה העברית, משתתפים: ח"כ אברהם (בייגה) שוחט, דר' יוסף זעירה, חה"כ מיכאל קליינר.



3. **פורום מנהלי ועדת הכנסת – חוק ההסדרים במשק המדינה, 10.5.1998.** דיון במכון הישראלי לדמוקרטיה בהשתתפות אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, אריה האן, מזכיר הכנסת, דוד בועז, הממונה לשעבר על אגף התקציבים, עו"ד אנה שניידר ומנהלי ועדות הכנסת.
4. **החוג הציבורי שליד המכון הישראלי לדמוקרטיה. 3.12.1998.** חוק ההסדרים לאן – עתידו של חוק ההסדרים. משתתפים: פוליטיקאים, אנשי ציבור, אקדמיה וכלכלה. תמצית הדיון מופיעה באתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il).



# עמ' ריק

## נספח מס' 4

### תהליך חקיקה

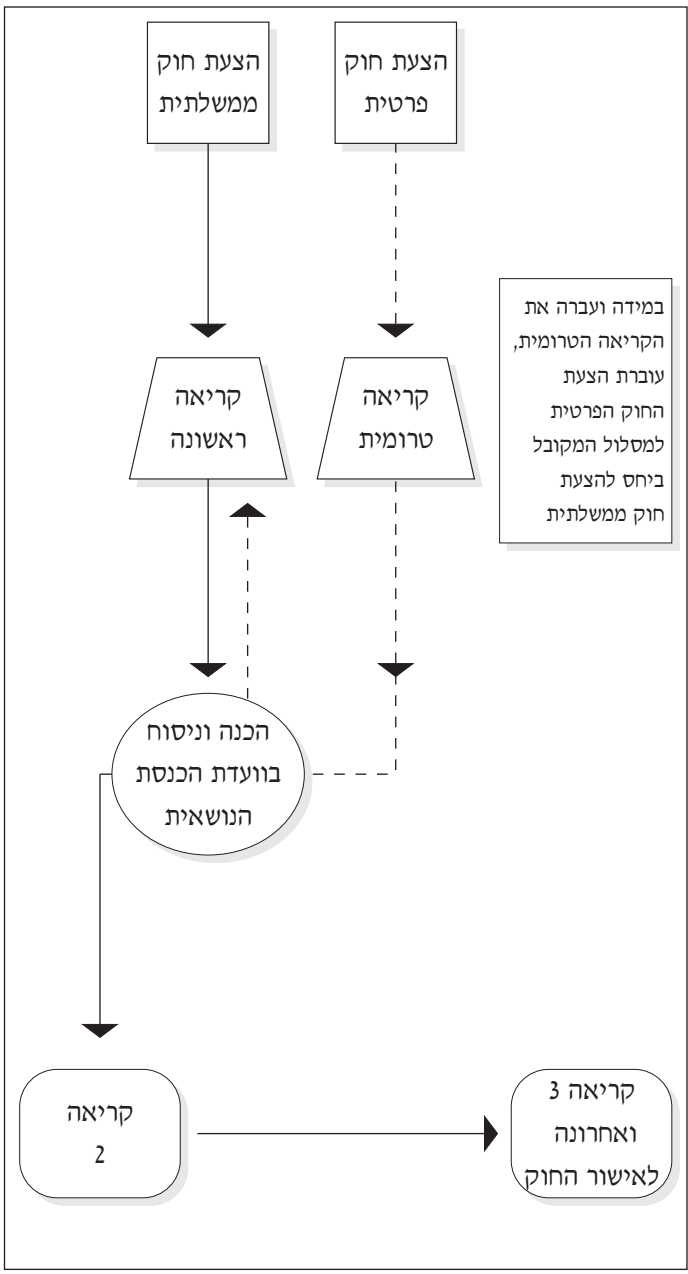
תהליך חקיקה רגיל מתנהל כדלקמן: במידה ומדובר **בהצעת חוק מממשלתית**, נהוג שההצעה מוקדשת לנושא מוגדר. לאחר שקיבלה את אישורה של ועדת השרים לחקיקה מונחת ההצעה על שולחן הכנסת ומובאת לקריאה ראשונה במליאה.

במידה ואושרה בקריאה ראשונה, מועברת הצעת החוק לוועדת הכנסת האמונה על הטיפול בנושא (אם כי, לממשלה ולקואליציה יש לעתים אפשרות לנווט הצעת חוק לוועדה מסוימת ולא רק לוועדה הנושאת, כפי שקורה בחוק ההסדרים וזאת משיקולים שונים כמו החשש שוועדה אופוזיציונית תשהה, תשנה או תקפיא את הצעת החוק). ועדת הכנסת אליה מועברת הצעת החוק דנה בה, שומעת מומחים וגורמים בעלי עניין ומכינה אותה לקריאה שניה ושלישית. עבודת הוועדה עשויה לארוך שעות, ימים, שבועות או אף חודשים ושנים. משך הזמן תלוי במידת הדחיפות המיוחדת להצעת החוק, בנחישותה של הממשלה להעבירו, במורכבותו של החוק וביסדר היום הפוליטי-ציבורי ומקצועי של יו"ר הוועדה. לאחר שהוועדה מאשרת את ההצעה המעובדת, מוחזרת זו למליאת הכנסת המתבקשת להצביע על אישורו/דחייתו של החוק בקריאה שניה ושלישית. שתי הקריאות נערכות ברציפות כאשר בקריאה השניה מצביעים על כל אחד מסעיפי החוק בנפרד ואילו בקריאה השלישית מצביעים על החוק כחידה אחת. במידה והושג רוב, החוק מאושר. חוק חדש נכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות (ילקוט הפרסומים הרשמי של המדינה) ובהתאם למועד ולתנאים הכלולים בו.

**הצעת חוק פרטית** נדרשת לעבור שלב נוסף והוא שלב הקריאה הטרוםית במליאת הכנסת. במידה והיא עוברת קריאה זו היא מועברת לוועדת הכנסת הנושאת הרלבנטית, ולאחר ובמידה ואושרה בוועדה, היא מובאת למליאה לקריאה ראשונה ומכאן תהליך האישור זהה לזה של הצעת החוק הממשלתית.



**תרשים מס' 2**  
**תהליך חקיקה**





## תרשים זרימה

### תהליך גיבוש ואישור חוק ההסדרים

בחירת הנושאים הראויים לטיפול במסגרת חוק ההסדרים  
ובצוע עבודת מטה במשרד האוצר

סינון וניפוי הצעות על ידי הנהלת משרד האוצר ושר האוצר,  
השלמת תהליך הגיבוש הפנימי

הצגת ההצעות בפני ראש הממשלה וצוותו.  
ניפוי וסינון הצעות על ידי ראש הממשלה

הבאת ההצעות לדיון ואישור בממשלה

גיבוש, ניסוח ואישור הצעת החוק בוועדת השרים  
לענייני חוק ההסדרים

הנחת הצעת חוק ההסדרים על שולחן הכנסת

קריאה ראשונה במליאת הכנסת. העברה להכנה וניסוח  
בוועדת הכנסת הנושאית – על פי הנוהג ועדת הכספים

הכנת הצעת החוק בוועדה לקריאה שניה ושלישית

דיון ואישור במליאה בקריאה שניה ושלישית

במידה והצעת החוק אושרה, היא מפורסמת ברשומות  
והופכת לחוק לכל דבר ועניין



# עמ' ריק



## נספח מס' 5 מיבוי חקיקה

### עיקרי חוקי ההסדרים בשנים 1985-1999

#### חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשנ"ו-1985

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	הוראות יסוד	1	המטרה	סעיף כללי: מטרת החוק והגדרתו כחוק לשעת החירום בה מצוי המשק
		2	תוקף	סעיף מרכזי המעניק תוקף חוקי לשינויים בחוקים קיימים, מעגן את עליונותו של חוק זה על חוקים אחרים
ב	שכר ותנאי עבודה סימן א: פרשנות	3	הגדרות	הגדרות בסיסיות, במי החוק עוסק, שכר, מעביד, עובד, תקופות ראשונה ושניה תקופה ראשונה 1985/9-7, שניה – אוקט' 1985 עד מרס 1986
	סימן ב: תנאי עבודה	4	שכר בתקופה הראשונה	הקפאת שכר בתקופה הראשונה להפעלת תוכנית הייצוב
		5	פיצויי התייקרות	תחימת הסכמי תוספת היוקר ופיצויי התייקרות בהסדרי שע"ח
		6	חישוב שכר בעתיד – תיקון תשמ"ו	קביעת הבסיס (החוקי) לחישוב שכר ותוספות שכר בעתיד
		7	מענק לבעלי הכנסות נמוכות – תיקון תשמ"ו	קביעת תקרת המענק, בסיס, חדך התשלום, חישובי המס וכו'. הסדרה פורמלית
		8	דחיית חיובים קיבוציים – תיקון תשמ"ו	הסדרת הקפאתם של הסכמים קיבוציים בתקופה הראשונה והשנייה לתוכנית הייצוב והתשלומים המתחייבים בגינם, בתוספת הסתייגויות נקודתיות
		א8	שכר של נושא משרה שיפוטית – תיקון תשמ"ו	התייחסות נקודתית לשכר שופטים
		ב8	משכורת מתמחה בעריכת דין – תיקון תשמ"ו	כניל עו"ד מתמחים



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
	סימן ג': הגבלה על קבלת עובדים חדשים	9	הגבלה על קבלת עובדים חדשים	פירוט המגבלות ביחס למשרדי ממשלה ורשויות מקומיות
	סימן ד': הוראות שונות	10	החלה על לשכת נשיא המדינה, הכנסת ומשרד מבקר המדינה	הגבלות על כ"א, לרבות צמצום והקפאת קבלת עובדים
		11	החלה על בנק ישראל	כנייל לגבי בנק ישראל
		12	החלה על המוסדות הלאומיים – תיקון תשמי"ו	כנייל מוסדות לאומיים – סוכנות, ההסת' הציונית, קק"ל, קן היסוד והמגבית
		13	הוראות הרשות המוסמכת	הסדרת סמכותה של הממשלה לתת הוראות לביצוע הסעיפים בסימנים ב/ג שעוסקים בתנאי עבודה, קבלת עובדים והקפאת/צמצום תקנים
		14	מסירת מידע	הסדרת העברת מידע וסמכות שימוש בו לצורך ביצוע העבודה. הכוונה למידע הנדרש ליישום הסעיפים הקודמים
		15	סייג	שינוי חוק פיצויי פיטורין כך שלא יפריע למיצוי הצעדים המתוכננים בחוק ההסדרים
ג	מס יסף	16	פרשנות	סעיפים 16-21 עוסקים בהטלת מס יסף שפירושו מעין מס הכנסה נוסף בגובה של 8.3% שיגבה מכל אדם החייב במס הכנסה ב-1985. הסעיפים מסדירים את גובה המס, הטלתו, מקדמות, ניכוי במקור וכ"י
		17	הטלת המס ושיעורו	
		18	מקדמות	
		19	ניכוי במקור	
		20	יתרת מס	
		21	החלת הוראות פקודת מס הכנסה	
ד	חברות ממשלתיות	22	דיבידנד מחברות ממשלתיות – תיקון תשמי"ו	אפשרות בחיוב חברות ממשלתיות לשלם דיבידנד לרבות שיעורו ומועדו עד חודש אפריל 1987
ז	היטל על רכב	22א	הוראת שעה לעניין היטל על רכב – תיקון תשמי"ו	תשלום היטל על רכב, שיעורו, מועדו ודרכי עדכון
ה	מס הכנסה	23	הוראת שעה לעניין פקודת מס הכנסה – תיקון תשמי"ו	סעיפים 23 א/ב/ג – ראה הסבר:



הערות	נושא לפי סעיפים	לפי סעיפים	לפי נושאים	לפי פרקים
תיקונים שונים במס הכנסה – קופות גמל, נקודות קצבה, שיעורי מס על עבודה במשמרת שניה ושלישית, השעיית אישורים להשקעות במו"פ	הוראת שעה לעניין נקודת קיצבה בעד ילדים – תיקון תשמי"ו/ח/ט/תש"ן/ נ"א/ב/ג	24	מס הכנסה (המשך)	ה
"	הוראת שעה לעניין זיכוי לתושב ישראל – תיקון תשמי"ו	24א		
"	שיעור המס על הכנסה מעבודה במשמרת שניה ושלישית – תיקון תשמי"ו	24ב		
"	השעיה של מתן אישורים להקעה במחקר ופיתוח – תיקון תשמי"ו	24ג		
השכר הממוצע במשק הוא מדד שביחס אליו מחושבות קצבאות שונות	הוראת שעה לעניין השכר הממוצע	25	ביטוח לאומי	ו
הפעלת סלקטיביות בתשלום קצבאות ילדים, הסדרת גובה נקודות קצבה לפי מספר ילדים, תשלומים מיוחדים למשפחות מעוטות יכולות וכיו"ב. הסדרת אופן התשלום	הוראת שעה לעניין קצבאות ילדים – תיקון תשמי"ו/ז/ח/ט/תשנ"א/ב/ג	26		
ביטול זמני וחלקי של פטורים לקבוצות שנהנו מהם בעבר מארנונה	תיקון חוק הרשויות המקומיות (פטור מארנונה לחיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים)	27	רשויות מקומיות – ביטול פטורים מארנונה	ז
הגבלת עדכון תעריפי הארנונה, חיוב באישור שרי אוצר/פנים להעלות חריגות	סייג לגביית ארנונות – תיקון תשמי"ו	27א		
הטלת אגרת לימוד על תלמידי בתי מדרש למורים לשנתיים הבאות	תיקון חוק אגרת לימוד במוסדות להשכלה גבוהה	28	אגרת לימוד במוסדות להשכלה גבוהה	ח
הגדרת תוקף טריטוריאלית	דין המדינה	29	הוראות שונות	ט
הסדרת סנקציות מאסר של שנה למי שעובר על החוק	עונשין	30		
הרחבת אחריות לקיום החוק על מנהלי תאגידים, חברי הנהלה ובכירים	אחריות מנהל	31		
מתן תוקף לתקנות שעת חירום עליהן נסמך החוק	תוקף	32		



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
ט	הוראות שונות (המשך)	33	קביעת הוראות לפי חוק בנק ישראל – תיקון תשמ"ו	הסדדת סמכויות בניינים לנגיד – החלטות, הנפקת כסף ועוד גם בלי אישור המועצה המייעצת אך באישור הממשלה
		34	תחילה	תחילתו של חוק זה: ה-1 ביולי 1985
		35	ביצוע ותקנות	הממונה על ביצוע חוק זה ומי שראשי להתקין תקנות בנוגע לביצועו הוא שר האוצר
			תוספת ראשונה – סעיף 1-19 – שיא כוח אדם תוספת שניה – סעיף 10 שיא כוח אדם	
				חתומים על החוק: פרס, מודעי, הרצוג

### חוק הסדרים במשק המדינה [תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב], התשמ"ח-1988

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
אין חלוקה לפרקים	אין חלוקה לנושאים	1	מטרה	סעיף כללי "מטרה" חוזר בנוסח זומה בכל חוקי ההסדרים. חוק זה בא לתקן, לבטל, להאריך תקף חוקים שונים וכיו"ב
		2	תיקון חוק הסדרים לשעת חירום	הארכת תוקף סעיפי מיסוי הנוגעים לקצבאות ילדים כפי שנקבעו בחוק ההסדרים המקורי בשנת 1985
		3	ביטול חוק הטבות למחקר מדעי, ביטול הטבות מס	
		4	הארכת תוקף תקנות למסווי נקודות קצבה	
		5	תיקון חוק היטל על שירותים מיובאים	הארכת תוקף תיקונים שונים בנוגע להיטלים על שירותים מיובאים
		6	תיקון חוק לימוד חובה	דחיית כניסתם לתוקף של תיקונים בחוק בשנתיים
		7	תיקון חוק רשות הנמלים	הטלת חובת שלום שנתי של רשות הנמלים למדינה וחייב אישור ועדת הכספים של הכנסת לייקור האגרות



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
		8	תיקון חוק רשות שדות התעופה	כנייל לגבי רשות שדות התעופה
		9	תיקון חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים	הארכת תוקף תיקונים בחוק
		10	תיקון חוק הביטוח הלאומי	העברת תקציביות בין משרד העבודה והביטוח הלאומי
		11	תשלום רשות הנמלים למדינה	חובת תשלום של רשות הנמלים למדינה בסכום נתון לשלוש שנים לכיסוי חוב, להבדיל מחובת התשלום השנתי המוסדרת בסעיף 7
		12	תחילה	
		13	פרסום	
				חתומים על החוק: שמיר, גדעון פת, הרצוג

### חוק הסדרים במשק המדינה/תיקוני חקיקה, התשמ"ט-1989

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	מטרת החוק	1	סעיף כללי 1	סעיף ברוח זו חוזר על עצמו בכל חוקי הסדרים
ב	תיקוני חקיקה	2	תיקון חוק הסדרים לשעת חירום	דחיית תחולה ותיקונים מסוגים שונים
		3	תיקון חוק היטל על שירותים מיובאים	הארכת תוקף תיקונים הנוגעים להיטל על שירותים מיובאים
		4	תיקון חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים	הגבלות והרשאות הקשורות בפיקוח שהנהיגה המדינה על מחירי מוצרים
		5	תיקון חוק חינוך מיוחד	
		6	תיקון פקודת התעבורה	תיקונים טכניים, מתן סמכות משולבת לשרי האוצר והתחבורה
		7	תיקון חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים	סמכות לשר החקלאות לקביעת מחיר מינימלי לחלב
		סימן ג'	מניעת חריגה מתכנון ייצור חלב	הגבלות נוספות על מחירי חלב ומכירתו
		8	תיקון פקודת הפיקוח על פרי הדר	סמכות להטלת היטלים על מגדלי פרי הדר
		9	תיקון פקודת שיווק פרי הדר	הסדרת זכותם של פרדסנים למכור תוצרת שלא דרך המועצה לפרי הדר
		10	תיקון חוק נכסי המדינה	מכירת מניות של חברות בבורסה
		11	תיקון לשעה בחוק הביטוח הלאומי	מועדי תשלום קצבאות



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
ג	תשלומים של רשויות למדינה	12	תשלום רשות השידור למדינה	גובה התשלום שנקבע בזמנו: 50 מיליון שקלים חדשים
		13	תשלום רשות הדואר למדינה	גובה התשלום שנקבע לשנת 1989: שבעה מיליון שקלים חדשים
ד	משק הגז	14	הגדרות	הגדרת המוצר הנדון, הספקים והצרכנים
		15	ביטול הסדר מבנה המחיר	ביטול הסדרי מחירים ישנים
		16	ספקי גז נוספים	פתיחת השוק לספקים נוספים
		17	רכישת גז בידי צרכנים	הבטחת זכות מעבר בין ספקים לצרכני הגז
		18	הסדרים ודינים אחרים	הסדרת התוקף החוקי של התיקונים במשק הגז
		19	ביצוע ותקנות – תיקון תשנ"ד	חויב באישור משרד אנרגיה וועדת הכספים של הכנסת לביצוע השינויים
		20	סייג להעלאת ארנונה כללית	הגבלת שיעור עדכון תעריפי הארנונה
		21	מקדמה ע"ח ארנונה	סמכות לגביית מקדמה ע"ח תשלום הארנונה
ו	היטל על רכוש	22	הגדרות	היטלים על כלי רכב, טיס ושייט פרטיים
		23	היטל בשל רכב	"
		24	היטל בשל כלי טיס	"
		25	היטל בשל כלי שיט	"
		26	מניעת כפל היטל	"
		27	התאמת סכומי היטל	"
		28	מועד תשלום ההיטלים	"
		29	ריבית וקנס פיגורים	"
		30	תשלום היטל תנאי לרישוי ורישום	"
		31	הצהרה	הצהרה לפקיד שומה ביחס לבעלות על כלי טיס/שייט פרטיים
		32	פטורים מהיטל	פטורים מהיטל לנכים וקבוצות נוספות
		33	תחולת הוראות הפקודה	
		34	שינוי סכומים וקביעת היטל	
		35	היטל על עובד שהועמד לרשותו רכב	
		36	אי התרת ההיטל בניכוי	





לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
		37	החזר סכום ששולם בהיטל	
		38	ביצוע ותקנות	
ז	הקלות מס בהקצאת מניות לעובדים	39	תיקון פקודת מס הכנסה	כללים למתן הקלות מס על מניות שהוקצו לעובדים
ח	הקלות מס בקשר להסדרי סיוע לחקלאים	40	הגדרות	מתן תוקף להקלות הנלוות להסדר הקיבוצים
		41	מתן הקלות במס הכנסה ובמס שבח מקרקעין	
		42	הגשת בקשה להקלה במס	
		43	מתן הקלות במס ערך מוסף	כללים למתן הטבות
		44	קביעת כללי ביצוע	"
		45	תחולה - תיקון: תשנ"ג/ד/ה/ו	
		46	מס חלוקה צודקת של הנטל	מס נוסף (בשיעור של שלושה אחוזים) על בעלי הכנסה מעל 96,000 ש"ח
תוספת ראשונה		סעי' 22 ו-23	ארבע התוספות מפרטות סכומים כספיים הנוגעים לגובה ההיטלים על רכבים פרטיים, כלי שיט, טיס וכוי פירוט טכני לצורך הבהרה של גובה ההיטל על רכבים שונים בנפחי מנוע שונים שנת ייצור וכדומה	
תוספת שניה		סעי' 22 ו-23		
תוספת שלישית		סעיף 24		
תוספת רביעית		סעיף 25		

### חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	מטרת החוק	1	מטרה	סעיף כללי החוזר על עצמו בכל חוקי ההסדרים
ב	תיקוני חקיקה	2	תיקון חוק יסודות התקציב	תיקונים בחוק יסודות התקציב במגוון נושאים. הרשאות להתחייבות הגבלת הנפקת אג"ח ועוד
		3	תיקון חוק היטל על שירותים מיובאים	הארכת תוקף הסעיף בשנה נוספת
		4	תיקון חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים	כנייל



הערות	נושא לפי סעיפים	לפי סעיפים	לפי נושאים	לפי פרקים		
גמלאות עובדי הרשות	תיקון חוק רשות העתיקות	5	תיקוני חקיקה (המשך)	ב		
ביטול החלטת ועדת הכספים להגדיל יחידת המימון למפלגות	סייג למימון מפלגות	6				
הסדרת תשלום של רשות השידור למדינה	תשלום רשות השידור למדינה	7	תשלומים של רשויות למדינה	ג		
כנייל	תיקון חוק רשות הדואר	8				
הארכת תוקף סעיפי מיסוי העוסקים בקצבאות ילדים	תיקון חוק הסדרים לשעת חירום	9	ביטוח לאומי	ד		
תיקונים מסויימים ביחס לזכאות לקצבאות ותוספת קצבה	תיקון חוק הביטוח הלאומי	10				
פירוט תשלומי האוצר לביטוח לאומי לפי ענפי ביטוח באחוזים	תיקון חוק יציבות המשק	11				
	תחילה	12				
הגדרת סמכות והגבלת הגדלת תקציבי החינוך המיוחד באישור האוצר	תיקון חוק חינוך מיוחד	13				
דחיית כניסתם לתוקף של תיקונים בחוק לימוד חובה בשנתיים	תיקון חוק לימוד חובה	14	תיקונים בחקיקת חינוך	ה		
				אין פרק ו)		
פטורים ממס על קופות גמל – כללים ותנאים, זיכויים ממס ופטורים מדרגות לזיכוי מס וכי'	תיקון פקודת מס הכנסה	15	מסים	ז		
	תיקון חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 81)	16				
תיקונים בהגדרות לרשוי והשכרת גיפים	תיקון חוק ההסדרים לשנת התשמי"ט	17				
	תחילה ותחולה	18				
הסמכה לנציב מס הכנסה לקבוע כללים לתיאומי מס במס' סעיפים בשנת המס	הסמכה	19				
חתומים על החוק: שמיר (רה"מ ושר אוצר), הרצוג, שילנסקי						



## חוק ההסדרים במשק המדינה [יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת

### העליה], התשנ"א-1991

ב-1991 יש שני חוקים נפרדים: ראו חוק הסדרים במשק המדינה  
[היטלים וארנונה], התשנ"א-1991, למטה

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	הסדרים בעניי עבודה	1	תיקון חוק שירות העסוקה	דרכי פעולתו של שירות התעסוקה הגדרת תנאים להקמת לשכות תעסוקה פרטיות, מתן רישויות וכי"ב
		2	תיקון שעות עבודה ומנוחה	
ב	שוונות	3	תיקון חוק יסודות התקציב	הגבלת זכותם של גופים נתמכי תקציב לשעבד תמיכות ממשלתיות הטלת מסים, אגרות ותשלומי חובה אחרים ושינוי שיעוריהם טעון אישור של שר האוצר
		4	ביטול תקנות שעת חרום	בביטול תקנות שעת חירום העוסקות במיסוי הכנסות פיננסיות מסויימות
				חזומים על החוק: שמיר, מודעי, הרצוג, שילנסקי

## חוק הסדרים במשק המדינה [היטלים וארנונה], התשנ"א-1991

ראו חוק הסדרים נוסף משנת 1991, למעלה

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	היטל לקליטת העליה	1	פרשנות	הגדרות ביחס להיטל
		2	ההיטל ושיעורו – תיקון תשנ"ב	הגדרות נוספות. גובה ההיטל: וכי"ב
		3	מקדמות	הבהרות ביחס להיטל – מקדמות
		4	ניכוי במקור – תיקון תשנ"ב	הבהרות וכללים
		5	דין ההיטל	הגדרות מיסוי טכניות
		6	תחולה	תחולת הפרק – ההיטל לשנים 91-93
		7	ביצוע ותקנות – תיקון תשנ"ב	ממונה על ביצוע ההיטל: שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת
ב	היטל על שירותים מיובאים	8	תיקון חוק היטל על שירותים מיובאים	דחייה ממרס 91 לדצמבר 91



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
ג	ארנונה כללית	9	העלאת ארנונה כללית	הגבלת שינויים/העלאה/ הפחתה בארנונה ב-1991
		10	תיקון פקודת העיריות	הגבלות בנושא מסי ארנונה, שמטרתן להקל על פיתוח תשתית ברשויות
		11	תחולה על מועצות מקומיות	הפעלת סעיף 10 גם על מועצות מקומיות
ד	הנחות ממס	12	תוקף – תיקון תשנ"א/ תשנ"ג/תשנ"ד/ תשנ"ה/תשנ"ז	הסדרת תקנות להנחות בארנונה לתושבי הצפון
				חתומים על החוק: שמיר, מודעי, הרצוג, שילנסקי

### חוק הסדרים במשק המדינה ותיקוני חקיקה להשגת יעדי

#### התקציב, התשנ"ג-1992

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	מטרת החוק	1	סעיף כללי	סעיף החוזר על עצמו בכל חוקי ההסדרים
ב	דיני תקציב	2	תיקון חוק יסודות התקציב – מס' 13	תיקונים בחוק יסודות התקציב – אומדני גירעון ודרכים למימון
ג	ביטוח לאומי	3	תיקון חוק הביטוח הלאומי – מס' 79	תיקונים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, תשלום ושיעורם
		4	תיקון חוק הביטוח הלאומי – הוראת שעה	הארכת תוקף בשנתיים
		5	ביטול חוק יציבות המשק – הוראות שונות	מועדי הפעלת התיקונים עד סעיף זה
ד	רשויות מקומיות	7	הגדרות – תיקון תשנ"ג	הגדרות של נכסים, אדמות, שרים ממונים וכיו"ב
		8	ארנונה כללית	מתן סכמות למועצות להטיל ארנונה על נכסים שאינם בניינים
		9	כללים לארנונה	קביעת גובה תשלומי ארנונה מותנה באישור שרים וועדת כספים
		9א	סייג להעלאת ארנונה – תיקון תשנ"ד	הגבלות על שינוי סיווג נכסים
		10	אי הטלת ארנונה	
		11	תוספת ארנונה	סמכות שר הפנים לדרישת תוספת ארנונה תוך כדי שנת כספים



הערות	נושא לפי סעיפים	לפי סעיפים	לפי נושאים	לפי פרקים	
קביעת סמכות שרים למתן הנחות בארנונה ושיעוריהן תנאים להכרזה על עיר הארצת תוקף בשנה	הנחות בארנונה	12	רשויות מקומיות (המשך)	ד	
	תיקון פקודת העיריות – מס' 47	13			
	תיקון חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה – פיטורין – מס' 6	14			
	תיקון חוק מס שבח מקרקעין – מס' 23	15			
	תיקון חוק מס קניה (טובין ושירותים) – מס' 11	16			
	ביטול חוק הרשויות המקומיות – תמורת ארנונת רכוש	17			
	תנאים להכרזת מועצה מקומית	תיקון פקודת המועצות המקומיות – מס' 18			18
	עסק בתחולה ותוקף הוראות פרק זה	תחולה והוראת מעבר – תיקון תשנ"ג			19
		תיקון חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) – מס' 3			20
	כללים לחישוב עלות מים, הגדרות, מדדים, הפרשים	תיקון חוק המסים – מס' 8			21
הצמדה, ריבית וכיו"ב	הפרשי הצמדה וריבית	סימן ד'			
כניל	תיקון חוק הריבית (שינוי שיעורים) – מס' 7	22			
קביעת מכסות לענף הלול כללים לייצור ושיווק בענף הלול	קביעת מכסות לענף הלול	תיקון חוק הגליל – מס' 3	ענף הלול	ו	
	כללים לייצור ושיווק בענף הלול	תיקון חוק הגליל – מס' 2			24
	כניל	תיקון חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) – מס' 8			25
	שניונים בחוק הבזק בעניין שיחות בינלאומיות	תיקון חוק הבזק – מס' 8			26
תיקונים שונים שמטרתם המקורית זירוו הליכי תכנון ואישור	תיקונים שונים שמטרתם המקורית זירוו הליכי תכנון ואישור	תיקון חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) מס' 3	תיקונים שונים	ז	
	הארצת תוקף סעיפים	תיקון חוק יציבות מחירים – מס' 10			28
	כניל	תיקון חוק לעידוד השקעות הון – מס' 42			29



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
ז	תיקונים שונים (המשך)	30	תיקון חוק ההסדרים משנת תשמ"ט	כניל
		31	תיקון חוק לשכת עורכי הדין – מס' 20	תעריף מינימלי לעויד לא יהיה תעריף מחייב
		32	תיקון חוק הרשות לפיתוח הנגב	אחריות מיניסטרואלית, נציגים ברשות וכיו"ב
				חתומים על החוק: רבין, שוחט, הרצוג ושבח וייס חתומים על החוק: ויצמן, רבין, שוחט, וייס

### חוק הסדרים במשק המדינה [תיקוני חקיקה], התשנ"ד-1994

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	מטרת החוק	1	סעיף כללי	סעיף חוזר על עצמו בכל חוקי ההסדרים
ב	הפחתת הגירעון	2	תיקון חוק הפחתת הגירעון	שינוי (הגדלת) גובה הגירעון המותר בתקציב
ג	מסים	3	תיקון פקודת מס הכנסה – מס' 96 – תיקון תשנ"ד	נקודות זיכוי, שיעורי מס ורמתם, תיאום אינפלציוני
		4	מס שבח מקרקעין – מס' 25	הגדרות – סכום אינפלציוני החייב במס
		5	תיקון חוק מס הכנסה (הטבות לחיילים משוחררים) – מס' 4	עבודות מזכות בהטבות לחיילים משוחררים – שינוי הגדרות
6	תיקון חוק מס הכנסה – תיאומים בשל אינפלציה – התשמ"ה-1985, מס' 9	7	תיקון חוק לעידוד השקעות הון – מס' 44	הגדרות לצורך חיוב במס
				תיאום אינפלציוני
8	תיקון חוק איזור סחר חפשי באילת – מס' 2	9	תחילה ותחילה	הוספת חבל אילות לאיזור הסחר החופשי
				הסדרת הפעלתם (וחוקיותם) של סעיפים שונים בחוק
ד	קצבאות ילדים	10	תיקון חוק חיילים משוחררים – מס' 9	תשלום קצבת ילדים לחיילים משוחררו מסיבות רפואיות
		11	תיקון חוק הביטוח הלאומי – מס' 82	שינוי ערך קצבאות
ה	טלגרף אלחוטי	12	תיקון פקודת הטלגרף האלחוטי – מס' 2	תדריס והקצאתם
ו	הגבלים עסקיים	13	תיקון חוק הגבלים עסקיים	הקמת רשות הגבלים עסקיים וכללים להפעלתה
		14	תיקון חוק בתי המשפט – מס' 18	הסדרת הסמכות המשפטית של הרשות להגבלים עסקיים



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
		15	תיקון חוק סדר הדין הפלילי – מס' 16	כניל
ז	ענף הלול	16	תיקון חוק המועצה לענף הלול – מס' 9	מכסות, גודלן ופיצויים בגין ויתור על מכסה, שיווק ועוד
		17	תחולה והוראות המעבר	הסדרת המסגרת החוקית לפרק ז
ח	תיקונים שונים	18	תיקונים לחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) – מס' 5	דחיית הפעלה בארבע שנים
		19	תיקון חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 6) – מס' 2	הארסת תוקף בשנה
		20	תיקון חוק ערי ואזורי פיתוח – מס' 3	מועדי הפעלתם של סעיפים שונים בחוק
		21	תיקון חוק יציבות מחירים – מס' 11	הארסת תוקף בשנה
		22	תיקון חוק לעידוד השקעות הון – מס' 45 ותיקון 39 – מס' 2	כניל
		23	תיקון חוק הרשות לפיתוח ירושלים – מס' 3	כניל
		24	תיקון חוק הסדרים משנת תשמ"ט – מס' 4	מתייחס להסדרי פיצוי לאספקת א
		25	תוקף תקנות	הסדרת חוקיותן של תקנות ארנונה
		26	תיקון חוק המים – מס' 9	יעשה באישור ועדת כספים במקום ועדת כספים וכלכלה
		27	תיקון חוק התיאומים – מס' 10	הסדרת נוסח בחוק תיאומים אינפלציוניים
		28	תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה) – מס' 8	הארסת תוקף בשנה

### חוק הסדרים במשק המדינה [תיקוני חקיקה], התשנ"ה-1995

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
אין חלוקה לפרקים	אין חלוקה לנושאים	1	מטרה	סעיף החוזר על עצמו בכל חוקי ההסדרים
		2	תיקון חוק הביטוח הלאומי – מס' 97	אסף של תיקונים בנושא תגמול שירות מילואים
		א	הוראות מעבר לחוק הביטוח הלאומי	סעיפים נלווים, מסבירים ומנחים לסעיף 2



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
		3	תיקון חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה) – מס' 3	הארכת תוקף הוראות שעה עד סוף 1998
		4	תיקון חוק יסודות התקציב – מס' 19	ביטול/שינוי סעיפים בחוק יסודות התקציב, מתייחס לפעולות הביטוח הלאומי
		5	תיקון פקודת מחלות בעלי חיים – מס' 2	אסף תיקונים בנושא בעלי חיים, קנסות וכיו"ב
		6	תיקון חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה	הארכת תוקף סעיפים בשנה
		7	ארנונה בשל נכסי מדינה – תיקון תשנ"ו	הסדרת תשלום ארנונה על נכסי מדינה בתהליך הדרגתי
		8	תיקון חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים – מס' 12	הארכת תוקף בשנה
		9	תיקון חוק לעידוד השקעות הון – מס' 46	הארכת תוקף בשנתיים
		10	תיקון חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39) מס' 5	הארכת תוקף סעיפים מדצמי 1994 לדצמי 1997
		11	תיקון חוק הרשות לפיתוח ירושלים – מס' 2	הארכת תוקף סעיפים מדצמי 1994 לדצמי 1997
		12	תיקון חוק מס שבח מקרקעין – הוראת שעה	הארכת הפטור ממס ב-6 חודשים עד אמצע 1995
	12א		ביטול יתרת חוב רשות השידור – תיקון התשנ"ה	
		13	תחילה, קיום תוקף והוראות מעבר	מתן תוקף והסדרים מתבקשים ע"פ התיקונים השונים
				חתומים על החוק: רבין, שוחט, ויצמן, וייס

### חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי

#### התקציב), התשנ"ו-1995

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	מטרת החוק	1	מטרה	סעיף כללי החוזר על עצמו בכל חוקי ההסדרים
ב	ארנונה	2	תיקון חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה – מס' 4	דחייה מראשית 95 לראשית 98 בסעיף 6 – פטורין
		3	תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) – מס' 2	הסדרת גובה תשלוי ארנונה על נכסי הצבא ומשי הביטחון וכן תשלומי מרפאות, בתי חולים ונכסי מדינה אחרים בשנים 95-97





הערות	נושא לפי סעיפים	לפי סעיפים	לפי נושאים	לפי פרקים
	תיקון פקודת העיריות מס' 58	4		
הסדרת הנחות בתשלומי ארנונה לנוקדים, גופים שונים וכו' לרבות הסדרי אישור ההנחה				
	תחולה על מועצות מקומיות	5		
	תיקון חוק ההסדרים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) מס' 3	6		
סמכות לקביעת הנחות בגין תשלומי ארנונה				
	תוקף תקנות וצווי ארנונה	7		
הסדרה פורמלית של התיקונים והתקנות				
	תיקון פקודת מס הכנסה – מס' 108	8	מסים	ג
תיקונים שונים ומגוונים בנושא קרנות השתלמות, משיכת כסף, משיכה ע"י עצמאי, תשלומים לקרן השתלמות לעצמאים, קרן השתלמות לחברי קיבוצים לרבות דרך חישוב ההכנסות וההפרשות, זיכוי לנשים ועוד				
	תחילה, תחולה והוראות מעבר	9		
הוראות לתחילה ותחולה ביחס לסעיף 8				
	תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) – מס' 6	10		
הארכת תחולת הפרק העוסק בהסדרי סיוע לחקלאים עד 1998				
	תיקון חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירות מגורים) – מס' 3	11		
הארכת הפטור ממס עד סוף 1997				
	תיקון חוק ערי ואזורי פיתוח – מס' 4	12	תיקונים שונים	ד
מעד כניסה לתוקף – 1999				
	תיקון חוק המועצה לענף הלול – מס' 10	13		
ביטול כללים בעניין ייצור ושיווק בענף הלול				
	תיקון חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים – מס' 13	14		
הארכת תוקף סעיפים במספר חודשים				
	תיקון חוק ההסדרים במגזר החקלאי המשפחתי – מס' 2	15		
הארכת תוקף הסדרים שונים הנוגעים לטיפול במגזר המושבים				
	תחילה	16		
הסדרת תחולתו, מועדו והפעלתו של החוק				
חתומים על החוק: פרס, שוחט, ויצמן, וייס				



**חוק הסדרים במשק המדינה ותיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב**

**לשנת 1997, התשנ"ז-1996**

לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
א	מטרת החוק	1	מטרת החוק	סעיף כללי החוזר בכל חוקי ההסדרים
ב	עידוד השקעות הון	2	תיקון חוק לעידוד השקעות הון – מס' 47	תיקונים בנושא תיירות, שינוי רמת ההטבות וקיצור תקופת הזכאות
		3	תיקון חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 39) – מס' 7	שינוי החוק וקיצור תקופת זכאות לסיוע ע"פ סעיף 39
		4	תיקון חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות – מס' 5	שינוי שיעור המענק ומתן סמכות אישור האיזורים לוועדת הכספים
		5	תחולה והוראות מעבר	הסדרת תחולתם של הסעיפים הקודמים
ג	מיסוי רשות הנמלים הרשות והרכבות ורשות שדות התעופה	6	תיקון חוק רשות הנמלים והרכבות – מס' 8	הסדרת תשלומי תמלוגים למדינה ושיעורם באחוזים מהכנסות התנאים לתשלום וחישוב התמלוגים
		7	תיקון חוק רשות שדות התעופה – מס' 5	הסדרי מיסוי הנוגעים לרשימת
ד	מס הכנסה	8	תיקון פקודת מס הכנסה – מס' 112	הסדרים הנוגעים להגדרת ומיסוי נקודת קצבה
		9	הוראת שעה לשנת המס 1997	עדכון לסעיף 120 בהתייחס לסעיף הקודם בחוק
ה	מס מקביל – ביטול חובת תשלום המס – מס' 16	10	תיקון חוק מס מקביל	ביטול מס מקביל החל משנת 1997
		11	תיקון חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו	השלמה לשינויים בחוקי המס המקביל בשטח שעברו לרש"פ הסדרים כלכליים – מס' 2
ו	ביטוח בריאות ממלכתי	12	תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי – מס' 5	שורה ארוכה ומשמעותית של שינויים ותיקונים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי – כ-7 עמודים של שינויים ותיקונים לרבות החלת חוק פיקוח על עסקי
		13	תיקון חוק הפיקוח על עסקי ביטוח – מס' 5	ביטוח על קופ"ח בהתאם לחוק ביטוח בריאות
		14	תיקון חוק לפיצוי נפגעי גזת	התאמות נדרשות בחוק הפיצוי לשינויים בחוק ביטוח בריאות



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות		
ו	ביטוח בריאות ממלכתי (המשך)	15	תיקון חוק חובת המכרזים – מס' 8	התאמות נדרשות בחוק לחוק ביטוח בריאות ממלכתי		
		16	עלות סל הבריאות בשנים 1996 ו-1997	עלות סל הבריאות במיליארי שקלים		
		17	התחשבות בעד שירותי אשפוז בבת-חולים ציבוריים בשנת 1997	קביעת תקרות "צריכה" לבתי החולים = לתקרת הוצאה		
		18	הוראות מעבר – תיקון: תשנ"ז	הסדרת השינויים בחוק הבריאות		
		19	תחולה	הסדרת השינויים בחוק הבריאות		
ז	ביטוח לאומי והבטחת הכנסה	20	תיקון בחוק הביטוח	מעק אשפוז, שינוי כללי תשלום הלאומי – מס' 12 דמי פגיעה לעובד ועוד		
		21	תחולה	הסדרת השינויים בסעיף הקודם		
ח	רואה חשבון ברשויות מקומיות – מס' 62	22	תיקון פקודת העיריות	מינוי רו"ח בעיריות, תנאי העסקתם, תפקידם וכו' – מגוון סעיפים		
		23	תיקון פקודת המועצות המקומיות – מס' 20	כללים מקבילים (בהתאמה) למועצות מקומיות		
		24	תיקון חוק איגודי ערים – מס' 3	התאמות בחוק איגודי ערים		
		25	תיקון חוק קליטת חיילים משוחררים – מס' 3	שינוי בכללים למתן הטבות לדיו וקציבת פרק הזמן		
ט	משוחררים	26	הוראות מעבר	הוראות מעבר לשינויים בחוק חיילים משוחררים		
		27	תיקון חוק שירות הקבע	יום תשלום הגמלאות מדי חודש בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) – מס' 9		
י	תיקונים שונים	28	תיקון חוק האזרחים הותיקים – מס' 2	תיקון וביטול חלק מההטבות שקבע החוק המקורי		
		29	תיקון חוק יום חינוך ארץ – מס' 2	דחיית הפעלה בשנתיים		
		30	תיקון חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים	הסדרת כללי בטיחות להסעות ילדים נכים		
		31	תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה) – מס' 14	הארכת תחולה לכללים המסדירים תשלומי ארנונה ודרך קביעת תעריפים		
		32	הוראת שעה – אי תשלום גמול והחזר הוצאות לפי חוק הרשויות המקומיות	ביטול גמול והחזר הוצאות לחברי מועצה המשתתפים בישיבות		



הערות	נושא לפי סעיפים	לפי סעיפים	לפי נושאים	לפי פרקים
ביטול הטבות מס והטבות נוספות שניתנו לימאים ישראלים	ביטול חוק לעידוד התעסוקה של ימאים ישראלים	33	תיקונים שונים (המשך)	י
הסדרה פורמלית של מועדי כניסת תקנות לתוקף וכיו"ב	תוקף תקנות וצווי ארנונה	34		
פעולה מונעת ומחקר בבריאות ובבטיחות בעבודה – הסדרת תקציב	תיקון חוק ארגון הפיקוח על העבודה – מסי 5	35		
מועד כניסת החוק לתוקף: 1 בינואר 1997	תחילה	36		
חתומים על החוק: נתניהו, מרדור, ויצמן, תיכון				

**חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת 'עדי' התקציב לשנת הכספים 1998 [תיקוני חקיקה], התשנ"ח-1997**

הערות	נושא לפי סעיפים	לפי סעיפים	לפי נושאים	לפי פרקים
סעיף כללי החוזר בכל חוקי ההסדרים בשנה זו, שם החוק שונה מהמקובל, ראו כותרת	מטרת החוק	1	מטרת החוק	א
תיקונים מגוונים ורבים, סכומים, הסכמים חורגים, הגדרות ועוד	תיקון חוק יסודות התקציב	2	יסודות התקציב	ב
הסרת תקנים, סיבות, סמכות לשר התעשייה ועוד	תיקון חוק התקנים	3	ריסון מחירים	ג
סימון מחירים הרשאה לקבוע תנאים מחייבים לסימון	תיקון חוק הגנת הצרכן	4		
הסדרת פעולות מונופולין	תיקון חוק ההגבלים העסקיים	5		
תיקונים שונים לרבות הכשרת מורי דרך	תיקון חוק שירותי תיירות	6		
אופן דיווח על שינוי מחירים וכיו"ב	תיקון חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים	7		
למעשה רפורמה בענף המוניות ובהקצאת רשיונות חדשים כני"ל	תיקון פקודת התעבורה	8	מוניות	ד
צמצום זכויות לדמי אבטלה, התאמה ושינוי בהגדרות בהתאם להסכמי אוסלו	תיקון חוק הביטוח הלאומי	9	ביטוח לאומי	ה
	תיקון בחוק המזונות – הבטחת תשלום	10		



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות		
ו	ביטוח בריאות ממלכתי	11	תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי	שורת תיקונים – מעבר בין קופות, הגדרת סל שירותי בריאות, קבלת מבוטחים שירותי בריאות נוספים, מקורות מימון, מספר קופות בישובים קטנים ועוד ועוד		
		12	תיקון חוק בנק הדואר	רישום וביצוע מעבר בין קופת"ח		
		13	תיקון חוק הפיקוח על עסקי ביטוח	התאמה לפעולות קופות החולים		
		14	תיקון פקודת בריאות העם	היתר לניהול ביה"ח על ידי מי שאינו רופא – והתנייתו במינוי מנהל רפואי – רופא		
ז	רשויות מקומיות	15	התחשבות עבור שירותי אשפוז בבתי חולים ציבוריים ב-1998	תקרה לעדכון הוצאות ותשלומים ע"י הממשלה וקופות החולים – שורה של שינויים לרבות הסדרי תשלום למקרה של חריגה מהתקרה וכיו"ב		
		16	הוראות מעבר	הסדרה של השינויים בתחום הבריאות ע"פ חוק יסודות התקציב, מעבר בין קופות ועוד		
		17	תיקון חוק הסדרים במשק המדינה התשנ"ג-1992	פרוצדורת אישורים לקביעת גובה הארנונה		
		18	תיקון פקודת מס העירייה ומסי ממשלה – פטורין	מתייחס לתשלומי ארנונה עבור נכסי משרד הביטחון, בתי חולים, מרפאות ועוד		
		19	תיקון חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי ממשלה – פטורין מסי 6	ביטול סעיף		
		20	תוקף תקנות וצווי ארנונה	הסדרה חוקית של התיקונים		
		21	תיקון פקודת העיריות	כללים למשכורות ראש עירייה וסגניו, הגדרת תנאיהם ומספר סגנים		
		22	תיקון פקודת המועצות המקומיות	כני"ל לגבי מועצות מקומיות		
		23	ביטול חוק הרשויות המקומיות – גמול			
			השתתפות בישיבות לחברי המועצה			
		ח	שירותי הדת היהודיים	24	תיקון חוק שירותי הדת היהודיים	מינוי רוי"ח, סמכויותיהם ועריכת דוחות כספיים במועצות דתיות. כללי גביית אגרות
				25	תיקון חוק חובת המכרזים	התאמות נדרשות לעניין המועצות הדתיות
				26	תיקון חוק הביקורת הפנימית	כני"ל



לפי פרקים	לפי נושאים	לפי סעיפים	נושא לפי סעיפים	הערות
ט	תקשורת	27	תיקון חוק הבזק	מבוא חוקי להתרת הפעלת שידורי לוויין
ב'2	שידורי טלוויזיה באמצעות לוויין			סעיפים 27-29 מפרטים על כמה וכמה עמודים רפורמה בשידורי הלוויין העברת השידורים, תמלוגים למדינה, פיקוח ועוד ועוד
		28	תיקון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו	"
		29	הוראות מעבר	"
י'	גמלאות כוחות הביטחון	30	תיקון חוק שירות הקבע	שינויים בתנאים – גיל פרישה, בצה"ל – גמלאות זכויות וכיו"ב
יא'	עידוד השקעות הון	31	תיקון חוק שירות המדינה – גמלאות	הסדרה של הסעיף הקודם במסגרת כללי שירות המדינה
		32	תיקון חוק לעידוד השקעות הון	שינויים שונים – הארכת תחולה, מיסוי דיבידנדים, התאמות למס חברות ועוד
		33	תיקון חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות	
		34	הוראות מיוחדות לשנים 1998/99	התאמות שונות, סכומים, עידוד השקעות הון במפעלים תירותיים ועוד
יב'	חוק הגנים הלאומיים	35	חוק הגנים הלאומיים	הצעת חוק שהגיש ח"כ מודי זנדברג. ההצעה התקבלה ואושרה בשלמותה בכנסת כהסתייגות לחוק ההסדרים. חוק דומה עמד באותה על שולחנה של ועדת הפנים
יג'	הוראות שונות	36	תיקון חוק לימוד חובה	דחיית הפעלה בשנתיים עד ארבע שנים בהתאם לסעיף
		37	תיקון חוק הגליל	תיקונים מסויימים לחוק
		38	תיקון חוק ארגון הפיקוח על העבודה	הסדרת תקציב
יד'	תחילה ותחולה	39	תחילה ותחולה	הסדרת סמכויות ותוקף להפעלת סעיפי החוק
				חתומים על החוק: נתניהו, נאמן, ויצמן, תיכון



## הערות

1. בשנת 1984, טיפסה האינפלציה לשיעור של 445%, הגירעון התקציבי הגיע ל-14.7% מהתוצר המקומי הגולמי ורזרבות המט"ח הצטמצמו ל-3.2 מיליארד דולר. ב-1985 ירד שיעור האינפלציה ל-185%, הגירעון הומר בעודף של 1.2% והיתרות עלו ל-3.8 מיליארד דולר.
2. להרחבה ראו:  
Asaf Razin and Efraim Zadka, **The Economy of Modern Israel: Malaise and Promise**, Chicago: University of Chicago press, 1993, pp. 26-30; Michael Bruno, **Crisis, Stabilization, and Economic Reform**, Oxford: Clarendon Press, 1993, pp.78-106.
3. בראש הצוות האמריקאי עמד מזכיר המדינה, פרופ' ג'ורג' שולץ. לצידו פעלו פרופ' סטנלי פישר מ-MIT, פרופ' הרברט סטיין ששהה באותה עת ב-American Enterprise Institute ואישים נוספים.
4. שמעון פרס, "מבחן התכנית בביצועה", מתוך רב-שיח: עשור לתכנית ייצוב הכלכלה הישראלית, **הרבעון לכלכלה**, דצמבר 1995, 4/95, עמ' 575.
5. ראו את מאמרו של מיכאל ברונו, "ייצוב המשק: תוכנית החירום בראשית דרכה", 1985, מאמר זה ומאמרים נוספים בנושא, פרי עטו של ברונו, מופיעים בספר שפרסם בנק ישראל לזכרו בשנת 1997. הספר **צמיחה, אינפלציה וייצוב כלכלי**, בעריכת רפי מלניק וזלמן שיפר הוא אסופת מאמרים ונאומים של מיכאל ברונו, המוקדשים רובם ככולם לכלכלת ישראל.
6. "תוכנית כוללת לייצוב המשק", 30.6.1985, "מסמך המחליטים" שהוגש לאישור הממשלה, הקדמה, עמ' 1.
7. תוכנית הייצוב אושרה ברוב של 15 שרים נגד 7 מתנגדים. ראו דני קורן ובוזעו שפירא, **קואליציות**, זמורה-ביתן, תל-אביב, 1997, עמ' 311.
8. "תוכנית כוללת לייצוב המשק", 30.6.1985, "מסמך המחליטים" שהוגש לאישור הממשלה, הקדמה, עמ' 8.
9. ס"ח תשמ"ו, 15.



10. להרחבה בנושא, ראו ספרם של אמנון רובינשטיין וברק מדינה, 1996, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, תל אביב: שוקן, 1996, מהדורה חמישית, עמ' 657-673.
11. משה נסים מונה לכהונת שר אוצר בממשלת ישראל בשנת 1986 והחליף בתפקיד את השר יצחק מודעי.
12. ראיון אישי עם משה נסים, 19.8.1998.
13. על השינויים במערכת הפוליטית וירידת כוחן של המפלגות הגדולות ניתן ללמוד מקובץ מאמרים בעריכת דני קורן, **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1998. להרחבה ראו הקדמה ומאמרו של אברהם דיסקין, "שקיעת המפלגות והבחירה הישירה של ראש הממשלה", עמודים 67-77.
- תיאור וניתוח מקיף של הזירה הפוליטית בישראל והשינויים המתחוללים בה מופיעים בהרחבה בספרו של אשר אריאן, **הרפובליקה הישראלית השניה**, תל-אביב: הוצאת זמורה ביתן, 1997.
14. שבח וייס, "לקחים מהדיון על חוק ההסדרים", ועדת הכנסת, ישיבה מספר 156 מיום ה-12.5.1998.
15. טענה זו הועלתה על ידי רבים מהמרואיניים, פוליטיקאים ופקידים בכירים בשירות הציבורי, בהם בכירי משרד האוצר בעבר ובהווה כמו דוד ברודט, הן קרול ושי טלמון.
16. מעצם טבעו כרוך תהליך התקצוב במאבק בין אינטרסים וגורמים שונים המתמודדים על משאבים מוגבלים. התקציב חשוף לחוסר וודאות הנובע משינויים בפרמטרים כלכליים, פוליטיים ואחרים. ניתוח מלומד על תהליכי התקצוב והמאבקים הנלווים להם ניתן למצוא בספרם של:
- Aaron Wildavsky and Naomi Caiden, **The New Politics of the Budgetary Process**, New-York: Longman, 1997, 3rd.ed pp.. 1-40.
17. דוד מילגרום, "החוג הציבורי" שליד המכון הישראלי לדמוקרטיה. דיון מיוחד שנערך במסגרת המחקר בנושא עתיד חוק ההסדרים. 3.12.1998.





דברים דומים אמר שר האוצר לשעבר, פרופ' יעקב נאמן לחברי ועדת הכנסת שדנו בעתידו של חוק ההסדרים. ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת מס' 180, מיום ה-20.7.1998, עמ' 25.

18. ראו דוד דרי ועמנואל שרון, **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994, עמ' 37-38. ההתייחסות המפורשת לסוגיית "התרבות הפוליטית", מעידה על ההכרה בחשיבותו של הנושא ועל כך שמדובר בסוגיה המלווה את המערכת הפוליטית והכלכלית מזה שנים רבות.

19. ראו התייחסותו של יחזקאל דרור לשינויים המתחוללים במשטר מדינת ישראל, "היכולת למשול כקריטריון – על לעיצוב משטר", בתוך **המהפכה האלקטורלית**, בעריכת גדעון דורון, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1996, עמ' 152-153.

20. ראו A. Premchand, *Public Expenditure Management*, Washington: International Monetary Fund, 1993.

21. בספרם **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, תל-אביב: הוצאת שוקן, 1996, מהדורה חמישית, עמ' 672-673, מצביעים אמנון רובינשטיין וברק מדינה על הנוהג המקובל באנגליה ובמספר מדינות מערביות נוספות, לפיו הצעות חוק פרטיות הבאות להגדיל את הוצאות המדינה או לצמצם את הכנסותיה טעונות אישור האוצר. באנגליה מוסיף רובינשטיין, "מנוסח הכלל במלים חריפות וחד משמעיות" (ראו הערה 44 בספר). רובינשטיין ומדינה אומרים, כי "במצב השורר בישראל, נפרצה הדרך למרוץ פופולריות, שהוליד חוקים מיטיבים". זאת חרף קיומו של סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, הקובע, כי "הצעת חוק המוגשת לכנסת, שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תציין בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה." הסעיף האמור לא השיג את מטרתו ועיון בהצעות חוק שהגישו רבים מחברי הכנסת מלמד שאלה מתגברים על ה"מכשלה" באמצעות הפניה לסעיפים מסוימים בתקציב המדינה דוגמת הרזרבה הכללית, מבלי שיבחנו קודם לכן את השלכות ההצעה. נושא זה עולה כאחד החסמים בדרך לביצוע רפורמות בתהליך התקצוב, לרבות מהלכים לביטול או תיקונו של חוק ההסדרים ואף עלה בדיון מיוחד שנערך במסגרת המחקר בפורים ה"חוג הציבורי" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ב-3.12.98.



22. דברים ברוח זו נאמרו ונאמרים לא פעם ואף הם הושמעו בדיון שקיים ה"חוג הציבורי" בנושא חוק ההסדרים מפיהם של יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט, עו"ד אריה מינטקביץ', לשעבר היועץ המשפטי של משרד האוצר, ומפי רן כהן, לשעבר הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר. 3.12.1998.
23. הערכה ברוח זו ואומדנים גבוהים אף יותר נמסרו על ידי אנשי משרד האוצר ובראשם אנשי אגף התקציבים בדיוני ועדת הכספים של הכנסת ובמפגשים עם אנשי התקשורת.
24. בשנת 1996 הגיע הגירעון התקציבי ל-4.2 אחוזים מהתמ"ג. הגירעון במאזן תשלומים הגיע ל-5.3 מיליארד דולרים. גירעונות אלה שהיו גדולים מהמתוכנן היו מהגורמים המרכזיים לקיצוץ החד שנדרש בתקציב 1997. לנתונים השוואתיים ראו טבלת הביצועיות הכלכלית המופיעה בפרק הרביעי של נייר זה.
25. דוד נחמיאס ואיתי סנד, 'שקיעת המפלגות והמדיניות הציבורית': הנתונים מצביעים על עליה חדה במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות ומאושרות בכנסות האחרונות. אצל דני קורן, **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1998, עמ' 248.
26. חוק הדיור הציבורי הוצע על ידי קבוצת חברי כנסת: רן כהן וענת מאור (מרצ), שבח וייס (עבודה) ומקסים לוי (גשר). החוק הוקפא על ידי ממשלת נתניהו במסגרת חוק ההסדרים, למורת רוחם של יזמיו, שאחד מהם, ח"כ (וכיום שר המסחר והתעשייה) רן כהן, עתר לבג"צ כנגד ההחלטה. הדיון המשפטי בנושא טרם התקיים. בימים אלה בוחנת ממשלת ברק את עמדתה ביחס לחוק הדיור הציבורי.
27. ראו נספח מספר 2 – גיבוש חוק ההסדרים ונספח מספר 4 – תהליך חקיקה.
28. טענה זו הוצגה על ידי שר האוצר לשעבר, פרופ' יעקב נאמן בהופיעו בפני ועדת הכנסת, פרוטוקול ישיבה 180, מיום ה-20.7.1998, עמ' 28-27.
29. סעיף 131 לתקנון הכנסת עוסק ב"סדרי דיון מיוחדים". הסעיף מופיע בפרק הדין בהצעות חוק מטעם הממשלה. תקנון הכנסת מופיע בשלמותו באתר האינטרנט של הכנסת בכתובת: [www.knesset.gov.il](http://www.knesset.gov.il)



30. ראו עתירת הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואחרים בג"צ 7116/97, ועתירת מת"ב מערכות תקשורת בכבלים בע"מ ואחרים בג"צ 7150/97.
31. מתוך פסק הדין של שופטי בית המשפט העליון ת. אור, א. מצא, ו-י. אנגלהרד בבג"צ 7116/97 ו-7150/97, 23.12.97, **פ"ד**, עמ' 2.
32. בג"צ 761/86, **מיעארי נ. יו"ר הכנסת**, פ"ד מב (4) 868, 876.
33. ראיונות אישיים עם משה שחל, 13.8.1998, אברהם שוחט, 3.7.1998, וגדליה גל, 4.3.1998.
34. שופט בית המשפט העליון בדימוס, חיים כהן, טוען כי: "מן המשמעת הקואליציונית נודף ריח רע של טוטליטריות" וכי "היא נוצרה בכדי לחייב את חברי הכנסת להצביע בעד הצעת חוק ממשלתית, תהא אשר תהא דעתם לגופם של העניינים. ואף שעה שמבחינת חוש-צדקם חקיקה כגון זו חורגת מחובת המחוקק. כל חקיקה שנעשתה על דרך זו היא פגומה: הדמוקרטיה מושתתת על העיקרון שכל אחד מנבחרי-העם ימלא את תפקידו על-פי חוש צדקו ומצפונו שלו, ולא על פי תכתיב של מאן דהו." חיים כהן, **המשפט**, ירושלים: מוסד ביאליק, 1991, עמ' 183.
35. ח"כ עו"ד דליה רבין-פילוסוף, מי שהייתה היועצת המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות, הציגה שתי דוגמאות לניסיונות/כוונות ל"מחטפים" ממשלתיים במסגרת חוק ההסדרים. מחטפים שלא מומשו. הראשון, הצעה לחייב קיום הצבעה חשאית של עובדים בטרם יציאה לשביתה והשני, מתן זכות וטו לשר האוצר על החלטות שר העבודה והרווחה באשר להוצאת צווי הרחבה. הדברים מופיעים בתמצית דיוני ה"חוג הציבורי" בנושא עתיד חוק ההסדרים מיום ה-3.12.1998. ראו אתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)
- דוגמה ל"מחטף" ממשלתי שמומש, ניתן למצוא בסעיף המקפיא את הפעלתו של "חוק הדיור הציבורי". סעיף זה הוכנס לחוק בעקבות משאל טלפוני מזורז שנערך בקרב השרים ערב הדיון המסכם ושבועות ארוכים לאחר שהצעת החוק המקורית הונחה על שולחן הכנסת. דוגמא מעניינת שלא התממשה לבסוף עקב התנגדותו הנחרצת של היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, היא ההסתייגות שכוונה להכשיר את הפעלתו של **ערוץ 7**. הצעה



המכשירה את פעילותו של הערוץ אושרה בסופו של דבר, אולם שלא במסגרת הדיון השוטף בחוק ההסדרים אלא בדיון נפרד.

36. דיונים נרחבים על השאלה אם, כיצד ומתי ניתן וראוי להגדיר נושא כ"נושא חדש", התנהלו לא פעם בוועדת הכנסת בשעה שזו דנה בלקחי הדיונים על חוק ההסדרים. כמו כן מופיע דיון בנושא בתשובת הכנסת לעתירות שהוגשו לבג"צ כנגד החוק או מי מסעיפיו, לרבות הבג"צ שעסק בהצעת החוק להכשרת ערוץ 7.

37. ראיון אישי עם משה נסים, 19.8.1998.

38. ראיון אישי עם יוסי תמיר, 27.7.1998.

39. דברים ברוח זו נאמרו לנו על ידי ח"כ אברהם רביץ, שכיהן באותה עת בתפקיד יו"ר ועדת הכספים של הכנסת וכן על ידי שרים לשעבר דוגמת משה שחל ומשה נסים.

40. ניסיון למפות את המפלגות בישראל לפי צירים ניתן למצוא אצל בנימין נויברגר, **המפלגות בישראל**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1997, עמ' 220-203. בדומה לנו, מציע נויברגר להתייחס למיון המפלגות כ"השערה מלומדת" ולא כנתון אמפירי.

41. דוד נחמיאס ואיתי סנד, 1999, מציגים מדד הבוחן את רמת הפיצול בכנסת בשנים 1996-1949. מדד זה – מדד רה (Rae), מלמד כי בכנסת ה-14 נרשמה רמת הפיצול הגבוהה ביותר מאז קום המדינה – 0.821, (0.861 בשעה שמתייחסים לסיעות הליכוד, גשר וצומת כסיעות נפרדות), זאת בהשוואה לרמת פיצול ממוצעת של 0.768 בכנסות 1-13. להרחבה, ראו **המדיניות הציבורית בישראל**, עורכים דוד נחמיאס וגילה מנחם, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 'משילות ומדיניות ציבורית', תרשים מספר 3 – מיפוי מפלגות, עמ' 25.

42. מובן שיש לסייג הערה זו, מאחר שההחלטות השוטפות נגזרו לא רק ממניעים כלכליים אלא גם מאינטרסים פוליטיים, דוגמת היקף הפגיעה ו/או שיתוף הפעולה עם ההסתדרות הכללית, אותה הסתדרות שלמפלגת העבודה היה עניין בשימור כוחה ומעמדה כאחד מבסיסי הכוח המרכזיים שלה באותן שנים.

43. בשנת 1992, החליטה ממשלת שמיר, כי שנת התקציב תיפתח בחודש ינואר ותסתיים בסוף חודש דצמבר, ולא כפי שהיה עד אותה עת – מחודש אפריל עד סוף חודש מרס. לשם כך אישרה הכנסת ב-1992 תקציב לתשעה חודשים ולא לשנים-עשר חודשים כמקובל. בסופה



של אותה שנה, שבו ואישרו הממשלה והכנסת (הפעם תחת ממשלתו החדשה של יצחק רבין) את תקציב 1993 כתקציב מלא לשנים עשר חודשים. מאז אותו שינוי נפתחת שנת התקציב בישראל בחודש ינואר ומסתיימת ביום האחרון של השנה האזרחית.

44. יש לזכור שחוק ההסדרים הראשון משנת 1985 נהגה ונחקק כחלק **מתוכנית חירום** כלכלית שבאה לחלץ את המשק הישראלי ממצבו הקשה באותה עת. נוכח עובדה זו, יש לבחון את הרכבו באופן שונה מזה בו אנו בוחנים את חוקי ההסדרים הבאים. מלים אחרות, ניסיון לבצע ניתוח זהה על חוק ההסדרים הראשון ועל אלה הבאים אחריו, מרגע שתוכנית הייצוב השיגה את מטרותיה המרכזיות, אינו מתאים.

45. מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

46. ב-1995 חל שינוי בהגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובמדגם. נתון זה הוא על פי ההגדרות והמדגם החדשים.

47. האומדנים לשנת 1999 לקוחים מעיקרי הצעת תקציב המדינה לשנת 1999 ומהתקציב הלאומי לשנים 2001-1999. ניתן לעיין במסמכים באתר האינטרנט של משרד האוצר: [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il).

48. היטיב לנסח את הדברים ח"כ מאיר שטרית (ליכוד), מי שתיפקד כיו"ר הקואליציה בשנים 1997-1999 ומונה בחודש מרס 1999 לתפקיד שר האוצר. בראיון שקיימנו עמו, טען שטרית, כי על הממשלה להתמודד על עמדותיה גם אם הדבר יחייב אותה ללכת לבחירות. לדבריו, נכונות שכזו תצמצם מאוד את האפקטיביות של האיומים והלחצים שמפעילים חברי הכנסת בדיונים על התקציב וחוק ההסדרים, ותגרום לירידה חדה במספרם. 30.8.1998.

דברים ברורים לא פחות אומר נשיא ביה"מ העליון בדימוס, מאיר שמגר, המביע תחושת חוסר נחת מחוק ההסדרים וקובע, כי ממשלה נבחרה כדי למשול וכי קשיים בהשגת תמיכה בדרכה ובתוכניותיה, אינם עילה לקיומו ושימורו של חוק ההסדרים. ראיון אישי עם מאיר שמגר, דורון נבות וערן קליין. 8.1999.

49. דברים ברוח זו נאמרו לנו במספר ראיונות שקיימנו לצורך המחקר, בהם ראיונות עם החשב הכללי, שי טלמון, עם מי שכיהן בתפקיד מנכ"ל משרד האנרגיה והממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, רן קרול ועם סגן הממונה באגף התקציבים, חיים פלץ.

50. ראו לדוגמה דברים שאמר שר האוצר הקודם, ח"כ מאיר שטרית בעת שכיהן כיו"ר הקואליציה. ראיון אישי 30.8.1998.



51. הזמנת חברי הוועדות הנושאות לדיוני ועדת הכספים בדיונים על חוק ההסדרים, מקורה ביוזמה של ראשי ועדת הכנסת והוועדות הנושאות, ח"כ אברהם רביץ, ח"כ רפאל פנחסי ואחרים ושל שר האוצר לשעבר, פרופ' יעקב נאמן. הזמנת חברי כנסת להשתתף בדיוני ועדות אחרות בלא שיהנו מזכות הצבעה, מוסדרת גם בתקנון בכנסת.
- בפועל השתתפו רק מעטים מחברי הוועדות הנושאות בדיוני ועדת הכספים באותם נושאים שבתחומי טיפולה של הוועדה בה הם חברים. ההערכה המקובלת היא, שהעדר זכות ההצבעה, החלטה שהפכה את משקלם בדיון לשולי, היא שגרמה להשתתפות הדלה.
52. משה שחל כיהן כשר במספר ממשלות ותפקידים, בהם שר האנרגיה, התקשורת והשר לביטחון פנים. שר האוצר אברהם שוחט מכהן כשר אוצר בממשלת ברק, כיהן כשר האוצר בממשלת רבין וקודם לכן כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת. דוד ברודט מילא שורה של תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בהם מנכ"ל משרד האוצר והממונה על אגף התקציבים, וכמו כן היה שותף ביישום תוכנית הייצוב הכלכלית ב-1985.
53. דוד מילגרומ, מפגש ה"חוג הציבורי" של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא עתיד חוק ההסדרים, עמ' 4, 3.12.1998.
54. ח"כ שבח וייס חזר והזכיר הצעה זו בישיבת ועדת הכנסת מיום ה-12.5.1998. הצעתו של מר צדוק הושמעה בדיון שערך ה"חוג הציבורי" של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא עתיד חוק ההסדרים, מיום ה-3.12.1998. ההצעה זכתה לתמיכה מצד רבים ממשתתפי הדיון.
55. ראיון אישי עם דוד ברודט, 28.7.1998.
56. ראו סעיף 117(א) לתקנון הכנסת.
57. יו"ר הכנסת דאז, ח"כ דן תיכון. הדברים נאמרו בדיון לקחים מיוחד שקיימה ועדת הכנסת ב-12.5.1998 בנושא חוק ההסדרים. פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת מס' 156, עמ' 12.
58. ח"כ אברהם שוחט. הדברים נאמרו ביום עיון שנערך במכון ון-ליר, בנושא תקציב המדינה ומשמעויותיו הכלכליות, פוליטיות וחברתיות. הכינוס אורגן על ידי האוניברסיטה העברית, אלכ"א ומשרד החינוך והתרבות. 21.4.1998.
59. יעקב נאמן, ועדת הכנסת, פרוטוקול מס' 180, מיום ה-20.7.1998, עמ' 32.

