

פרק 3:

ביטול והקפאת חקיקה חברתית באמצעות חוק ההסדרים

תאור השיטה

ספר החוקים משמש כאחת מהזירות המרכזיות למאבק על זכויות חברתיות וכלכליות, הן מכיוון שהוא זה שאמור לתת ביטוי לנורמות שמבקשת חברה להנהיג לעצמה, והן מכיוון שכל מדיניות שמבקשים ליישם זקוקה להסדרה בחוק כדי להוציאה לפועל. אותה הסדרה קובעת את המסגרת והכללים לנורמות שמבקשים להנהיג. לכן, ממשלות עסוקות תמיד בקידום רעיונותיהן ברשות המחוקקת. באופן טבעי, הרוב הקואליציוני גם מאפשר להעביר את החוקים המבוקשים להסדרה בקלות יחסית.

בישראל שני צדדים מרכזיים להליכי החקיקה: יוזמות ממשלתיות ויוזמות פרטיות של חברי כנסת. מובן שבמקרה הראשון הממשלה מעורבת בדחיפתן ובדאגה מתמדת להעברת חוקים שיקבעו את הנורמות שהיא מעוניינת לקדם, ואילו במקרה השני (שבו נעסוק בפרק הבא) עסוקה הממשלה בבלימת ההצעות הפרטיות או בביטולן במקרה שהן עוברות למרות התנגדות גורמים מרכזיים בממשל. בשני הפרקים הבאים נעסוק בתופעה זו ונמחיש עד כמה היא רחבה.

רבים כבר הצביעו על חוק ההסדרים הידוע לשמצה כמכשיר מרכזי המשמש בעשורים האחרונים להשלטת המדיניות הממשלתיות בתחומים החברתיים והכלכליים. במקום להלחם על חוק ועוד חוק, משתמשות הממשלות בממשלות בחוק זה פעם בשנה, בהצבעה אחת, וגוזרות באחת את הגורל החברתי של הציבור. בפרק זה נסביר את מהותו של חוק ההסדרים ונביא שורה של דוגמאות שיראו כיצד חוק זה מהווה אמצעי עוצמתי במיוחד לשמירה על האידיאולוגיה הממשלתית בדבר שירותים חברתיים מינימאליים.

הולדתו של חוק ההסדרים הייתה בשנת 1985, בעת שהמשק הישראלי היה נתון במשבר כלכלי עמוק ובאינפלציה של מאות אחוזים. כפי שפורט בפרק הרקע, ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר יצחק מודעי החליטו על תוכנית כלכלית לייצוב המשק, שיישומה היה כרוך בשינויים מקיפים בתחומים שונים, ובהם: הפרטה של תאגידים ממשלתיים, הורדות שכר, שינויי חקיקה ועוד. מכיוון ששינוי חקיקה הוא תהליך ממושך, המורכב מכמה שלבים של הצגת הצעת החוק בפני מליאת הכנסת וועדותיה, ובמקרה זה הייתה דחיפות להנהגת התוכנית הכלכלית, החליטה הממשלה להכניס את כל השינויים לחוק אחד – חוק ההסדרים

הראשון. תכליתו הייתה להעביר בבת אחת את כל תיקוני החקיקה שנדרשו לביצוע התוכנית. מעבר לחיסכון בזמן, קיוותה הממשלה כי כריכתם של כל השינויים בחבילה אחת תסייע גם למנוע התנגדויות לתיקונים מצד חברי כנסת, ההסתדרות והציבור הרחב, שכן חלק מתיקוני החקיקה המוצעים עמדו בסתירה לחוקים ולהסכמים קיימים.²⁰⁷

אלא שמאז הפך החוק, שאמור היה להיות צעד חירום חד-פעמי, לנוהג מקובל, והוא מובא מזה 27 שנה לאישור בית המחוקקים מדי שנה בצמוד לחוק תקציב המדינה. חוקי ההסדרים, שמובאים לעיתים תחת השם "חוק ההסדרים" ולעיתים תחת שמות אחרים,²⁰⁸ כוללים חוקים ותיקוני חקיקה רבים מאוד שאינם קשורים ישירות לתקציב, ומשמשים בידי הממשלה מכשיר רב עוצמה ליישום מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות.

בין היתר, משמשים חוקי ההסדרים לביטול חוקים שמשרד האוצר התנגד להם מלכתחילה בשל השלכותיהם התקציביות. כך, למשל, בוטל חוק הדיור הציבורי, קוצץ ביטוח הבריאות הממלכתי, הוקפא החינוך לגיל הרך, אושרו הפרות של זכויות עובדי קבלן והופחתו שורה ארוכה של קצבאות – כפי שנפרט בדוגמאות בפרק זה. למעשה, הפך החוק לכלי מרכזי בידי הקואליציה לביצוע רפורמות במשק ולהתווית מדיניות חברתית-כלכלית. העובדה שהחוק מאפשר לממשלה להעביר במהירות הבזק רפורמות אדירות ולבטל חקיקה שהתבצעה באמצעות הליכי החקיקה הרגילים מאיינת למעשה את פעילות הכנסת, והופכת את הרשות המבצעת לכל-יכולה.²⁰⁹

הליך החקיקה של חוק ההסדרים הוא הליך חריג. היוזמה לחקיקה של הצעות חוק ממשלתיות רגילות היא, בדרך כלל, של השר שהחקיקה נוגעת לתחום סמכותו או של משרד המשפטים, ואילו היוזמה לחוק ההסדרים מגיעה מאגף התקציבים של משרד האוצר. טיוטת חוק ההסדרים עוברת לשר האוצר ואחר כך לשולחן הממשלה כשורה של הצעות להחלטות ממשלה. ההחלטות מנוסחות אחר כך במסגרת חוק ההסדרים.

בעבר קיבלו חברי הכנסת את הצעת חוק ההסדרים, המתפרסת על פני מאות רבות של עמודים, לקראת סוף חודש אוקטובר, והוא היה נדון בהליך מזורז בדרך כלל עד סוף דצמבר – תקופה קצרה של כחודשיים שבה היה על חברי הכנסת להתמודד עם נושאים רבים

²⁰⁷ חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985; שלמה סבירסקי, **תקציב המדינה – מה עושים עם הכסף שלנו?**, מרכז אדוה, הוצאת מפה, 2004, בעמ' 37-43.

²⁰⁸ בהם, למשל, "חוק המדיניות הכלכלית" ו"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל".

²⁰⁹ **תקציב המדינה – מה עושים עם הכסף שלנו?**, ה"ש 207 לעיל, בעמ' 40-41; אביה ספיבק, **צדק כלכלי – פקידות האוצר וחוק ההסדרים: זיווג מהשמיים?** (סרטון),

<http://www.youtube.com/watch?v=wStOPT86AwY>

ומגוונים. הדיון בקריאה ראשונה בכנסת היה קצר יחסית ולאחריו רוב הסעיפים שבהצעת החוק היו מועברים לדיון בוועדת הכספים, במקום לוועדות הכנסת שהנושאים נמצאים בתחום טיפולן. הדיון בממשלה ובכנסת נעשה, בדרך כלל, על מכלול הנושאים הכלולים בהצעת החוק כמקשה אחת ובהליך מזורז.

בעקבות מחאה נרחבת במשך שנים של גורמים שונים וביניהם ארגוני החברה האזרחית, חל שינוי מסוים בהליך החקיקה – החוק החל להתפרסם מוקדם יותר, סעיפי החקיקה השונים החלו להיות מועברים לדיון בוועדות הרלבנטיות להם, וסעיפי חקיקה אחרים פוצלו לגמרי מהחוק לצורך קיום דיון חקיקה רגיל לגביהם.

למרות זאת, מדובר עדיין בקידום חקיקה בהליך בלתי ראוי ומהיר יחסית, שבו מסה אדירה של חוקים ושינויים, חלקם דרמטיים ובעלי השפעות והשלכות נרחבות, מובאת לדיון כחבילה תקציבית אחת ובלוח זמנים מוגבל וקצר שאינו מאפשר לקיים הליך חקיקה מסודר ומעמיק כנדרש לגבי כל דבר חקיקה בפני עצמו. גם הנושאים שמפוצלים מהחוק מובאים לעיתים קרובות מאוד לדיון מהיר ביותר, ממש במקביל לדיון על חוק ההסדרים, כך שבפועל אין לפיצול משמעות אמיתית.

כך, למשל, כתב מבקר המדינה בדוח לשנת 2002: "ריבוי הנושאים וקוצר הזמן שבין הפצת ההחלטה למשרדים לבין מועד הדיון בממשלה מקשה לקיים דיון מעמיק, מקצועי פרטני ובעל תרומה בכל הצעה והצעה, טרם מועד הדיון בממשלה. בכך למעשה נמנעת הצגה של עמדות מקצועיות ומהותיות שראוי שיישקלו בידי מקבלי ההחלטות"²¹⁰. הליך החקיקה המקוצר מקשה על קיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על ידי הציבור, על ידי שרי הממשלה שחלק מתיקוני החקיקה נוגע לענייניהם, ובעיקר על ידי הכנסת עצמה וועדותיה.

ביקורת נוספת על חוק ההסדרים היא כי החוק מנוצל לרעה לטובת מחטפים של חקיקה ממשלתית הנוגעת לרפורמות מרחיקות לכת במשק, וחקיקה שאינה הכרחית להעברת התקציב. כך, למשל, בחוק ההסדרים לשנת 2003 בוצעה רפורמה מבנית במועצות החקלאיות; בחוק ההסדרים לשנת 2004 בוצעה רפורמה במדיניות הרווחה והתעסוקה תוך כדי הפרטה חלקית של שירות התעסוקה (תוכנית ויסקונסין); בחוק ההסדרים לשנת 2005 בוצעה רפורמה במערך רישיונות הרדיו האזורי; ובחוק ההסדרים לשנת 2006 נערכה רפורמה במשק המים, שבמסגרתה הפכה נציבות המים לרשות הממשלתית למים ולביוב ותפקידיה סמכויותיה והמבנה שלה שונה. וזו רק רשימה חלקית.

²¹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002, אפריל 2003, <http://tinyurl.com/76tcu8o>, בעמ' 30-44.

בעיה נוספת היא שמכלול שינויי החקיקה והרפורמות שמובא בחוקי ההסדרים מאושר באופן אוטומטי, שכן המשמעת הקואליציונית והאופוזיציונית מכתיבות לחברי הכנסת קו הצבעה אחד למגוון הנושאים שבחוק. מבחינת הממשלה, החוק מוצג כחבילה כלכלית אחת שיש בין מרכיביה תלות, ושרק אישור של החבילה כולה יחד יכול לממש את הצרכים התקציביים.

לעתים, גם כאשר הצעת החוק אינה מוצמדת לדיוני התקציב, מודיעה הממשלה כי היא רואה בהצבעה על החוק הצבעת אמון, ובכך מבטיחה משמעת קואליציונית. כך למעשה הכנסת חותרת תחת עצמה, כשהיא מאשרת חקיקה שמבטלת או מקפאה חוקים שהיא עצמה העבירה, וזאת בשל אילוצים קואליציוניים. במצב האבסורדי שנוצר, לעתים עוברים חוקים ברוב גדול במסגרת החקיקה הרגילה של הכנסת, ולאחר מכן אותם חברי כנסת שתמכו בחוק מצביעים בעד הקפאתו במסגרת חוק ההסדרים.

דוגמאות ליישום השיטה

1. הדיור הציבורי

אחרי שנים ארוכות שבהן ניסו פעילים וארגונים חברתיים וחברי כנסת לקדם את מצבו של הדיור ציבורי בישראל, התקבל בשנת 1998 חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. החוק נועד, בין היתר, לתרום לקידום החברתי והכלכלי של דיירים ותיקים בדיור הציבורי באמצעות הסדרת זכותם לרכוש את דירת מגוריהם ולהפוך לבעלי נכסים. כן נועד החוק להביא לשיפור בתחזוקת מבני הדיור הציבורי ולבניית דירות חדשות, שחסרות זה שנים רבות, באמצעות שימוש בהכנסות שיתקבלו ממכירת הדירות לצורך בניית דירות חדשות בדיור הציבורי.

שלושה חודשים בלבד לאחר חקיקתו של חוק הדיור הציבורי, הוא הוקפא באמצעות חוק ההסדרים לשנת 1999. מאז מוקפא החוק שוב ושוב מדי שנה בחוק הסדרים. בפועל המשיכה הממשלה למכור את יחידות הדיור הציבורי לדיירים בהנחות שונות מאלו שנקבעו בחוק. אך בניגוד למה שנקבע בחוק הדיור הציבורי, הכסף שהתקבל לא נוצל לבניית דירות חדשות (על כך ראו בפרק 1). התוצאה היא שהקפאת החוק תרמה להמשך הצמצום של מאגר הדיור הציבורי: ²¹¹ מתוך מלאי של כ-206,000 דירות שהיו בדיור הציבורי בסוף שנות ה-60, נותרו

²¹¹ ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מיום 30.11.2010, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-11-30.html>. על פי נתונים שהציג דוד קשני, יו"ר פורום הדיור הציבורי, נותרו היום 70,000 יחידות דיור. על פי נתונים שהציג אורי אלדר, חבר פורום

כיום כ-75,000 דירות.²¹² המחסור בדירות בדיוור הציבורי גורם לכך שמשפחות ויחידים רבים שידם אינה משגת לממן בעצמם דיוור, ומוכרים ככאלה על ידי רשויות המדינה, אינם יכולים לממש את זכאותם לדיוור ציבורי. כיום ממתניים למעלה מ-40,000 זכאים ברשימת ההמתנה לדירה בדיוור הציבורי.²¹³

2. חינוך לגיל הרך

בשנת 1984 החליטה הכנסת להרחיב את טווח הגילאים שבהם תספק המדינה חינוך לילדים, וקבעה כי חינוך חובה חייב יחול על כלל הילדים מגיל שלוש במקום מגיל חמש, כפי שהיה קבוע בחוק עד אז. לשם כך תוקן חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ונקבע כי החלת החוק תבוצע בפריסה הדרגתית על פני שש שנים, החל משנת הלימודים תשמ"ו (1985/86).

הסיבה להחלטת המחוקק הייתה ההכרה בחשיבותו של החינוך בגילאי 3-4. חוקרים ומחנכים ברחבי העולם מסכימים כיום כי קיומן של מסגרות חינוכיות לגיל הרך, מגיל שלוש ואילך, ואיכות החינוך הניתן בהן, הם גורמים בעלי השפעה רבה על התפתחותם של הילדים ועל החברה כולה.²¹⁴ בהמלצות החוקרים נקבע כי ההחלה של חוק לימוד חובה לפחות מגיל שלוש היא המינימום ההכרחי להענקת שוויון הזדמנויות לכל ילד לחיות חיים של כבוד בחברה בהווה ובעתיד.

גם ועדת דברת, שמונתה כדי לגבש המלצות לקידום החינוך בישראל, המליצה כי: "יורחב מערך הגנים הציבוריים כך שלכל ילד וילדה מגיל 3 יימצא גן ציבורי מתאים שבו יתאפשר יום לימודים מלא, חינוך, למשך שלוש שנות לימוד מלאות. הגנים יאפשרו לילדים להתפתח בתחום המוטורי, הקוגניטיבי, החברתי והרגשי בהתאם לשלבי התפתחותם, ולרכוש מיומנויות וכלי חשיבה בסיסיים".²¹⁵

למרות חשיבות החינוך בגיל הרך ובניגוד מפורש להמלצות ועדת דברת, דחתה הממשלה את יישום החוק שש פעמים במסגרת חוקי הסדרים בשנים 1985-1998. בשנת 1999 החליטה הממשלה כי יישומו יחל מייד, באמצעות צווים של שר החינוך. בשנים 1999 ו-2001 החוק

הארגונים החברתיים לביטול חוק ההסדרים, הכנסות האוצר ממכירת הדירות עד היום מסתכמות בכ-2.3 מיליארד ש"ח.

²¹² ראו בפרק 1 לעיל.

²¹³ דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ה"ש 66 לעיל.

²¹⁴ יובל וורגן, דחיית היישום של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יולי 2009,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02258.pdf>, בעמ' 4.

²¹⁵ דוח הוועדה באתר משרד החינוך: <http://tinyurl.com/7s8opz4>.

אומנם הוחל באמצעות צווים על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים, בעיקר בפריפריה, אולם לאחר מכן שוב הופסקה החלתו המדורגת ולא הורחבה לשכונות וליישובים נוספים. בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010 נדחתה השלמת יישום החוק עד לשנת הלימודים התשע"ה (2014).²¹⁶ לפי דוח מרכז המידע של הכנסת מ-2009, הוחל החוק על 108,000 ילדים בגילאי 3-4 מתוך כ-300,000 ילדים בשכבת גיל זו – 37% מהילדים בלבד.²¹⁷

הסיבה לדחיות בהחלת החוק היא כמובן עלותו התקציבית למדינה. אלא שהתוצאות של דחיית החלתו אינן פשוטות עבור משפחות רבות, שאינן יכולות לעמוד בנטל הכלכלי הכבד. כך, היעדר חינוך ציבורי בגילאים אלו מהווה מחסום ליציאה לעבודה בפני נשים ומשפחות שמעוניינים להשתלב בעולם העבודה אולם אין להן אפשרות לממן לימודים בגן ילדים פרטי או עירוני.

יש לציין כי לאחרונה, בעקבות המחאה החברתית, החליטה הממשלה להרחיב את החינוך לגיל הרך לכל הארץ, אולם החלטתה מלווה בקשיים רבים. ראשית, הממשלה אינה פועלת להוציא צווי החלה של חוק לימוד חובה על כל הארץ, אלא מסתפקת בהצהרה מעורפלת על כוונה לעשות כן לאחר שלוש שנים. בתקופת הביניים החליטה הממשלה לממן גם חינוך בגנים פרטיים בעלי רישיון, אך גנים אלו כפופים לפיקוח מינימאלי בלבד; אם מצב זה יהפוך לקבוע, אזי מדובר בהפרטה בעייתית של החינוך לגיל הרך.²¹⁸

3. הרחבת החינוך חינוך עד גיל 18

בחודש יולי 2007 החליטה הכנסת על הרחבת חובת הלימודים לחמש עשרה שנות לימוד, במקום שלוש עשרה שנות לימוד כפי שהיה קבוע לפני כן.²¹⁹ בתיקון לחוק לימוד חובה נקבע כי ההרחבה תחול בהדרגה החל משנת הלימודים תשס"ח וכי יישומה יסתיים בשנת הלימודים תש"ע (2009).

אולם בחוק ההסדרים של אותה שנה הוכנס שינוי, שקבע כי יישום זה יימשך שנים רבות הרבה יותר: החוק יוחל בהדרגה החל משנת תשס"ט ויתפרס על פני חמש שנים, עד לשנת

²¹⁶ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, פרק י', סעיף 42.

²¹⁷ **דחיית היישום של חוק חינוך חובה לגילאי 3-4**, ה"ש 214 לעיל.

²¹⁸ להרחבה ראו פנייתן של תוכנית המשפט בשירות הקהילה באוניברסיטת תל-אביב, הקליניקה למשפט ומדיניות בחינוך באוניברסיטת חיפה, הקליניקה לזכויות בחינוך במרכז האקדמי למשפט ולעסקים האגודה לזכויות האזרח לשר החינוך מיום 21.2.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19807>.

²¹⁹ חוק לימוד חובה (תיקון מס' 29), התשס"ז-2007.

תשע"ה (2014), כאשר בכל שנת לימודים יוחל החוק רק על 10%-25% נוספים מכלל התלמידים. כעת תלויה החלת ההרחבה בצווי ממשלה המאושרים על ידי ועדת החינוך, ומגדילים בהדרגה את מספר היישובים שעליהם מוחל החוק.²²⁰

4. יום לימודים ארוך

בשנת 1997 החליטה הכנסת על הוספת שתי שעות לימודים בכל יום על השעות הקיימות במוסדות החינוך. לשם כך חוקקה הכנסת את חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997. המטרה הייתה "להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית, הכל במסגרת מטרות החינוך הממלכתי".²²¹ עוד נקבע כי מטרת החוק "לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישורונותיו".

סעיף 4 לחוק קבע את החלתו ההדרגתית במשך שלוש שנים ביישובים, בשכונות, במוסדות חינוך או בשכבות גיל על פי צווים שיוציא שר החינוך, עד להשלמת החלתו בשנת הלימודים תשס"א (2000-2001). אולם החוק לא יושם, ומאז שנת 1999 נדחה יישומו שוב ושוב באמצעות חוק ההסדרים. בחוק ההסדרים האחרון דחתה הממשלה את השלמת החלתו של החוק לשנת 2016, כחמש עשרה שנה לאחר המועד המקורי לסיום החלת החוק, והיד עודנה נטויה.²²²

5. ביטוח בריאות ממלכתי

תיקונים משמעותיים ששחקו את היקף סל שירותי הבריאות שניתן לכלל הציבור על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, נעשו באמצעות חוקי הסדרים.²²³ כך, לדוגמה, סדרה של תיקוני חקיקה הגדילה את האפשרות לגבות תשלומים ישירים מן החולים, תוך יצירת קשר ישיר בין קבלת שירות רפואי לבין האפשרות לשלם עבורו.

²²⁰ חוק לימוד חובה, ה"ש 219 לעיל.

²²¹ חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, סעיף 2.

²²² חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011,

<http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2271/2271.pdf>, סעיף 51.

²²³ אייל גרוס, **בריאות בישראל: בין זכות למצרך**, בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2004, 437, בעמ' 476.

השינוי המשמעותי הראשון נעשה ביוזמת משרד האוצר בחוק ההסדרים של שנת 1997. הממשלה ביטלה את המס המקביל, שהיווה את השתתפות המעסיקים בעלות הביטוח הרפואי של עובדיהם (על ידי תשלום ישיר לקופת החולים בה חברים העובדים). משרד האוצר הכריז שהמדינה תשלים מתקציבה את ההכנסות שאבדו, ואכן כך נעשה בשנה הראשונה. אולם בשנים הבאות הלך ונשחק המימון מטעם המדינה. ביטולו של המס המקביל יצר מצב שבו הסכום שאמור היה להגיע מהמעסיקים, ומוערך בכשמונה מיליארד ש"ח בשנה, אינו תקציב ייעודי ו"צבוע" לבריאות.²²⁴

בכך ניתק משרד האוצר מקור תקציבי ישיר של מערכת הבריאות ויצר תלות מוחלטת של המערכת ברצונו הטוב ובסדרי העדיפויות שהוא קובע לתקצוב סל שירותי הבריאות. כפי שתואר זאת השר חיים אורון בוועדת חקירה פרלמנטרית שבדקה את יישומו של חוק ביטוח הבריאות: "מעז האוצר להביא, בחוצפה שאי אפשר לתאר, ביריקה על התהליך הדמוקרטי במדינת ישראל, מתוך התנשאות ובוז להליכים הדמוקרטיים של נבחרי הציבור, סעיף שמעקר ופוגע בחוק באופן אנוש: ביטול המס המקביל, השתתפות המעבידים [...] כל הרעיון היה שיכולת האוצר לפגוע בחוק תהיה מינימלית".²²⁵

דוגמה נוספת לפגיעה בשירותי הבריאות היא ההוראה בחוק ההסדרים של שנת 1998 להתיר לקופות החולים להגדיל ב-25% את ההשתתפות העצמית של המבוטחים בגין תרופות, ולגבות דמי השתתפות בגין ביקור אצל רופאים מקצועיים וביצוע בדיקות הדמיה.

חוק ההסדרים לשנת 2003 הביא עמו מכה נוספת, שהתבטאה בביטול חלקי של פטורים מתשלומים אלו, שניתנו לאוכלוסיות מוחלשות. בין היתר בוטלו הפטורים וההנחות שניתנו למקבלי הבטחת הכנסה, למעט גברים בני 65 ומעלה ונשים בנות 60 ומעלה; כמו כן, בוטלו הפטור למקבלי גמלת ניידות וגמלת זקנה בתנאים מסוימים, הפטור לזכאים על פי חוק המזונות, ההנחות לאזרחים ותיקים ולעולים, וההרחבה של תקופת הפטור לעולים.²²⁶

המחסור התקציבי של מערכת הבריאות הציבורית הביא להעברת חלק מנטל המימון שלה אל כתפי האזרחים. אלה נאלצים לממן מכיסם קבלת שירותי בריאות, אשר התקציב המקוצץ אינו מאפשר לכלול אותם בסל הבריאות.²²⁷ הדבר בא לידי ביטוי בגידול הדרגתי בהיקף הגבייה של קופות החולים ישירות מן הציבור, אשר מגיע היום למעל 10% מעלות סל שירותי

²²⁴ כך ראו בפרק 1 לעיל, וכן את דבריו של גבי בן נון, לשעבר סמנכ"ל משרד הבריאות, בסוף פרק 2.

²²⁵ מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת יישומו ומימונו של חוק בריאות ממלכתי, ה"ש 89 לעיל.

²²⁶ בריאות בישראל: בין זכות למצרך, ה"ש 223 לעיל, בעמ' 479.

²²⁷ דני פילק, השפעות המשפט על מסחורם של שירותי הבריאות בישראל, מעשי משפט כרך ב, 2009, 167,

http://www.law.tau.ac.il/Heb/_Uploads/dbsAttachedFiles/filc-heb.pdf

הבריאות. לפי דוח משרד הבריאות, בשנת 2010 גבו הקופות ישירות מהציבור כ-2.3 מיליארד ש"ח על שירותים שאמורים היו להינתן במסגרת הסל הציבורי, וסכום נוסף של כ-765 מיליוני ש"ח עבור שירותים שניתנו דרך הביטוחים המשלימים. סכומים אלו מהווים כ-7.5% וכ-2.5% בהתאמה מסך עלות סל שירותי הבריאות בישראל.

כאמור, המחוקק התיר לקופות לגבות את התשלומים הללו, אולם גם לשיטת הממשלה קופות החולים מרחיקות לכת וגובות מהציבור סכומים גבוהים יותר מהרף שהוכתב להם: "הקופות מחויבות להכנסות עצמיות בשיעור של לפחות 6.45% מעלות הסל. בפועל לאורך כל השנים ההכנסות העצמיות של הקופות בגין השתתפויות בשירותים, תרופות וציוד בסל היו גבוהות ב-17%-37% מהאמור בחוק".²²⁸

6. זכויות עובדי קבלן

לאחר שנים של ניסיונות לקדם חקיקה בתחום זכויות עובדי הקבלן, עבר בכנסת בשנת 1996 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם. החוק נועד להבטיח מנגנונים לשמירה רחבה יותר על זכויותיהם של עובדים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם. בין היתר קבע החוק כי עובד קבלן שהועסק ברציפות במשך תשעה חודשים על ידי אותו מעסיק בפועל, יהפוך לעובד של המעסיק בפועל.

הממשלה, שהיא המעסיק הגדול ביותר במשק של עובדי קבלן, סיכלה במשך שנים את כניסתה של הוראה זו לתוקף ודחתה אותה שוב ושוב באמצעות חוקי ההסדרים עד לשנת 2008. המשמעות הייתה שבמשך שמונה שנים נוספות המשיכו הממשלה וחברות המעסיקות באמצעות קבלני כוח אדם לנקוט בשיטת "הדלת המסתובבת": להעסיק עובדים במשך שמונה חודשים, לפטר אותם מבלי לשלם להם פיצויי פיטורין ולהעסיקם מחדש.

7. רשת הביטחון הסוציאלית

במהלך השנים צומצמו דמי האבטלה בהדרגה ובמידה נכרת באמצעות חוקי ההסדרים, כפי שפורט בפרק 1 לעיל: החל מחוק ההסדרים של שנת 1990, שחייב מובטלים מתחת לגיל 35 לקבל כל עבודה שתוצע להם ללא תלות בהשכלתם או בהכשרתם המקצועית, דרך שינוי

²²⁸ טובה הילמן ושושי שוורץ (עורכות), **דוח מסכם על פעילות קופות החולים לשנת 2010**, משרד הבריאות, נובמבר 2011, <http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/dochHashvaatui2010.pdf>, בעמ' 50-51.

תקופת האכשרה של עולים חדשים והשוואתה לתקופת האכשרה של שאר האוכלוסייה, וכלה בקביעה שמותר לנכות תשלומים מתוך דמי האבטלה עבור הפנסיה העתידית של המבוטח. כמו כן קוצצו בחוק ההסדרים מספר ימי הזכאות לדמי אבטלה, ומספר התביעות הוגבל לפעם אחת בשנה.²²⁹

גם גמלת הבטחת ההכנסה, שהיא הגמלה העיקרית שמשולמת למשפחות ללא כל הכנסה ונכסים, קוצצה מאוד בחוק ההסדרים. כפי שפורט בפרק 1, בחוק ההסדרים לשנת 2003 נעשו כמה תיקונים משמעותיים שהרעו את התנאים לקבלת הגמלה,²³⁰ ובהם: הפטור ממבחן התעסוקה שונה, כך שהוא ניתן רק למי שיש לו ילד מתחת לגיל שנתיים במקום מתחת לגיל שבע; הסכומים המשולמים להורים יחידנים הופחתו בשיעור ממוצע של 31% (כ-670 ש"ח); ונשללה הגמלה ממי שטרם מלאו לו עשרים וחמש שנים, במקום עשרים שנה. המטרה המוצהרת של תיקונים אלה הייתה לעודד יציאה לשוק העבודה, אולם הם נעשו בתקופה שבה המשק היה במיתון עמוק והאבטלה הייתה גבוהה, ובלי שניתנה תמיכה של הכשרה מקצועית או מעונות יום.²³¹

חוק ההסדרים לשנת 2003 פגע גם בקצבאות הזקנה: הוא הפחית אותן ב-4% והקפיא את עדכון ביחס לשכר הממוצע במשק.²³²

8. דוגמאות נוספות לפגיעות באמצעות חוקי ההסדרים²³³

- הפעלתו של חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 הוקפאה בחוקי ההסדרים של שנת 2001 ו-2002. כ-15,000 פעוטות שהוגדרו על ידי רשויות הרווחה כפעוטות שמצבם המשפחתי מסוכן מסיבות שונות נותרו ללא מסגרת. בשנת 2003 נקבע שיישום החוק יהיה הדרגתי עד שנת 2008, וכך היה.

²²⁹ טל גולן, הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית, משפט וממשל יא, תשס"ח, 275.

²³⁰ חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002 (להלן: חוק תכנית החירום הכלכלית).

²³¹ רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות

הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאמהות חד הוריות, הי"ש 113 לעיל.

²³² ר"ב ג"צ 5578/02 מנור ואח'י נ' שר האוצר פ"ד נט(1) 729, 736.

²³³ סעיף 30 לחוק ההסדרים 2001 (תיקון עקיף לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, ס"ח 248, סעיף 30 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, ס"ח 146 (תיקון עקיף לחוק חינוך חינוך חולים, התשס"א-2001, ס"ח 128).

- הפעלת חוק חינוך חינם לילדים חולים, התשס"א-2001 נדחתה בחוק ההסדרים של שנת 2002. לבסוף הוחל החוק בהדרגה בין השנים התשס"ו-התשס"ח (2006-2008).
- חוק ההסדרים לשנת 2008 ביטל את חקיקת הכנסת בעניין הקמה והפעלה של בית חולים באשדוד.

אפשר לשנות: המאבק בחוק ההסדרים

במהלך השנים נעשו ניסיונות רבים להעביר את חוק ההסדרים מהעולם או להביא לתיקון בהליך חקיקתו. בשנת 2003, לאחר שלחץ ציבורי על הממשלה לא עזר, הוגשו לבג"ץ עתירות שביקשו לבטל סעיפים ספציפיים בחוק ההסדרים. בית המשפט העליון מתח אומנם ביקורת על הליך החקיקה הלא ראוי של חוק ההסדרים, אולם לא קיבל את העתירות.

בפסק הדין בעתירת ארגון מגדלי העופות עמד בג"ץ על היעדר דיון יסודי וממצה בסוגיות מורכבות ומהותיות בהליך החקיקה של חוק ההסדרים. בג"ץ גם הזהיר מפני פגיעה באופי הדמוקרטי של המשטר בישראל ובעקרון הפרדת הרשויות, לנוכח העובדה שהחוק יוצר מצב שבו הנורמות העקרוניות מתקבלות על ידי הרשות המבצעת, בשעה שהן צריכות להתקבל על ידי בית המחוקקים.²³⁴ אך למרות הביקורת הנוקבת שהשמיע בית המשפט, הוא לא מצא עילה חוקית לפסילת החוק, ודחה את העתירות.

בהמשך נדחתה גם עתירה עקרונית שהגישה האגודה לזכויות האזרח ב-2004, בבקשה לבטל את חוק ההסדרים בטענה שהליך החקיקה שלו גורם להפרת זכויות אדם חברתיות וכלכליות. בעתירה נטען כי הליך החקיקה של חוק ההסדרים מעניק לרשות המבצעת כוח לבצע שינויים רדיקליים המשפיעים על מימוש זכויות יסוד ללא בקרה, ללא פיקוח פרלמנטרי ראוי ובלי שחברי הכנסת ידעו על מה הם מצביעים. לעתירה צורפו תצהירים של חברי כנסת מ-11 מתוך 12 הסיעות, לפיהם בזמן הקצר שעמד לרשותם ולאור מורכבות הצעת החוק לא יכלו לדעת על מה הם מצביעים. בג"ץ דחה את העתירה וקבע כי הליך החקיקה קיים את הוראות תקנון הכנסת, אך הביע תקווה כי הכנסת והממשלה יפעלו לצמצום השימוש בחקיקה מסוג זה.²³⁵

²³⁴ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14.
²³⁵ בג"ץ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת, <http://www.acri.org.il/he/?p=1864>.

מבקר המדינה הצטרף גם הוא לביקורת הציבור ובית המשפט, וציין לרעה את העובדה שאגף התקציבים של משרד האוצר אינו טורח, לרוב, להתייעץ עם המשרד שממונה על נושא החוק לפני חקיקתו.²³⁶

כאמור לעיל, בעקבות הביקורת והלחץ הציבורי, שכלל גם עבודה אינטנסיבית של הארגונים החברתיים, שביקשו לעורר מודעות להליך החקיקה הפוגעני ולמחטפים שנעשו באמצעות חוק ההסדרים,²³⁷ נעשו בשנים האחרונות מספר שינויים בהליך החקיקה של החוק. השיטה הנהוגה כיום לקביעת תכולת הצעת חוק ההסדרים היא משא ומתן שנערך בין נציגי הכנסת – יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת ויו"ר ועדת הכספים – לבין נציגי משרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה. במהלך משא ומתן זה נערך סינון של הנושאים שיועלו לדיון בישיבת הממשלה על התקציב ועל חוק ההסדרים, לפי מבחן הזיקה של כל סעיף וסעיף להצעת התקציב לאותה שנת כספים. ככלל, נדרשת זיקה ישירה והכרחית לתקציב כדי לכלול תיקון לחוק מסויים.

כך, למשל, בשנת 2005 פעל היועץ המשפטי מני מזוז לצמצום החוק, ופסל כמחצית מהסעיפים שהאוצר ביקש להכניס להצעת החוק בשל חוסר זיקה מהותית לתקציב ולמדיניות הכלכלית שהוא מייצג. כתוצאה מכך כלל החוק "רק" 94 עמודים ולא 172 כפי שהיה בשנה שלפני כן.²³⁸ אך מגמת הצמצום אינה עקבית, וחוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010 היה הגדול ביותר אי פעם: הצעת החוק השתרעה על פני כ-370 עמודים והכילה 268 סעיפים.

שינוי נוסף הוא שכיום הדיון בחוק מפוצל בין ועדות שונות לפי הנושא, ולא נדון כמקשה אחת בוועדת הכספים כפי שהיה נהוג בעבר. כמו כן, סעיפים שונים מהחוק מפוצלים ממנו לגמרי ומועברים למסלול חקיקה רגיל. אלא שכאמור, הצמצום והשיפור האמורים עדיין רחוקים מלהיות מספיקים. רוב רובו של החוק עדיין נחקק בתוך פרק זמן קצר מאוד ובהליך דורסני של הכנסת שינויי חקיקה מרחיקי לכת בחבילה אחת. גם החוקים שמפוצלים מחוק ההסדרים עדיין נידונים, ברובם, במקביל לדיונים בחוק ההסדרים, כך שהפיצול הוא במידה רבה פיקטיבי.

²³⁶ דוח שנתי 53 לשנת 2002, ה"ש 210 לעיל, בעמ' 32-37.

²³⁷ ראו למשל: "מחליטים" אחרת – הסתייגויות פורום הארגונים לביטול חוק ההסדרים ממסמך המחליטים

המתווה מדיניות כלכלית ורפורמות מבניות 2009-2010, מאי 2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2123>.

²³⁸ ד"ר שילה הטיס רולף, חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין לאומיות, הכנסת – מרכז המחקר והמידע,

ספטמבר 2005, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01237.pdf>.

מבט מבפנים:

חוק ההסדרים – השלכות מרחיקות לכת על מימדי העוני ואי-השוויון

פרופ' לאה אחדות, לשעבר סמנכ"ל מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי (2001-2006)²³⁹

מהי מטרתו של חוק ההסדרים?

החוק נוסד ב-1985 כצעד משלים לתוכנית לייצוב המשק שנועדה לדכא את ההיפר-אינפלציה. החוק כלל אז את כל שינויי החקיקה שנדרשו כדי ליישם את מרכיבי התוכנית, ותקופת יישום התוכנית אף הוגדרה כתקופת חירום. ואולם עם השנים החוק חרג מהיעד המקורי שלו, והוא היווה מסגרת לא רק לאמצעי מדיניות הקשורים ישירות לתקציב השנתי ולהשגת היעדים הפיסקאליים, אלא גם לשינויים מבניים ארוכי טווח ולמדיניות שאינם בהכרח קשורים לתקציב. למשל, הפרטות ורפורמות בתחומים רבים של המשק. מבקרי החוק העלו טיעונים רבים נגד השימוש המופרז שנעשה בחוק: ריבוי הסעיפים שהוא כלל ופרק הזמן הקצר שעמד לרשות חברי הממשלה והכנסת להבין את המשמעויות הכלכליות והחברתיות של השינויים הכלולים בו, חוסר היכולת לנהל דיון מעמיק עם משרדי הממשלה המופקדים על הנושאים שהופיעו בחוק, ועקיפת ועדות הכנסת שמתפקידן לדון בנושאים כמו עבודה ורווחה או בנושאי כלכלה שונים. לא זו בלבד שהחוק לא עלה בקנה אחד עם הליכי חקיקה דמוקרטיים, אלא שהוא גם חיזק את כוחו של האוצר אל מול הגורמים האחרים המעורבים בגיבוש מדיניות, בקבלת החלטות ובחקיקה.

איזו מדיניות מניעה את השימוש שנעשה בחוק ההסדרים?

החוק שירת את קובעי המדיניות להשגת מטרתם לא רק בעידוד הצמיחה אלא גם בשינויים מרחיקי לכת בגודלה של הממשלה מבחינת היקף ההוצאה הציבורית. בין 1985 לראשית שנות ה-2000 ירדנו מסדר גודל של כ-70 אחוזי תוצר לכ-50-52 אחוזי תוצר. החל מראשית שנות ה-2000, ובעיקר בשנים 2002-2003, חוק ההסדרים שירת את המדיניות והאידיאולוגיה שלפיהן הממשלה צריכה לעבור מממשלה גדולה לממשלה קטנה, שבה, באמצעות שינויים תקציביים, הממשלה מעורבת פחות ומספקת פחות שירותים, בעיקר שירותים חברתיים. כאשר הממשלה מספקת פחות שירותים היא נזקקת לפחות ופחות מסים, ולכן החלה תקופה ממושכת של הפחתות מסים, שעלו בקנה אחד עם התפיסה שעל הממשלה למשוך את ידיה מהמעורבות

²³⁹ כיום ראש המחלקה לכלכלה וניהול במרכז האקדמי רופין ועמיתת מחקר בתוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר.

העמוקה שהייתה לה בענייני כלכלה וחברה. ברגע שהמדינה הקטינה את ההוצאה הציבורית ואת נטל המס, היא בעצם פעלה בתנועת מלקחיים להרחבת הפערים הכלכליים בחברה בישראל ונגד התפקיד שלה לצמצם אי-שוויון ועוני.

האם קובעי המדיניות היו מודעים להשלכות שיש לחוק לגבי העוני והעמקת אי-השוויון בחברה?

"כאשר קיבלנו את חוק ההסדרים של 2002-2003, ובעצם עוד ב-2001, אנחנו בביטוח הלאומי נדהמנו מעומק הקיצוצים. בנק ישראל היה שותף לאסטרטגיה הזאת מבחינת הורדת ההוצאה הציבורית, הוא לא השמיע אז את קולו. החלטנו בביטוח הלאומי שחייבים להביא לידיעת הכנסת והציבור בכללותו ניתוח של ההשלכות הצפויות של המדיניות שהאוצר הציע. הזמן שעמד לרשותנו היה קצר ביותר, אך במאמצים משותפים של עובדי מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי הכנו מסמך ומצגת שהמחישו במילים ובתרשימים את ההשלכות ארוכות הטווח של הקיצוצים בגמלה להבטחת הכנסה, שהופחתה בסדר גודל של 35%, ובקצבאות הילדים, שהופחתו באופן חד. הראינו בבירור שהקיצוצים האלה יביאו להגדלה של הפערים. בדיעבד התברר שההערכות היו מדויקות. המצגת והחומרים הובאו גם לידיעת שר האוצר, לכל קובעי המדיניות, לחברי הכנסת ולכל אמצעי התקשורת, אם כי היא [המצגת] לא הוצגה בישיבת הממשלה. הערכותיו של הביטוח הלאומי לא נתקלו בהסתייגות מקצועית כלשהי, אך תפיסתו ועמדותיו לא זכו לתמיכה. התפיסה של האוצר שלטה, כולל בחלק מהעיתונות הכלכלית, שביטאה את העמדה שמקבלי הקצבאות הם ככלל אוכלוסייה המשתמטת מעבודה, ולפיכך אין להבטיח לה הכנסת מינימום סבירה או הטבות למיניהן.

מה איפשר לבצע את השימוש הזה בחוק ההסדרים?

זאת הייתה קונסטלציה של ממשלה עם אוריינטציה מאוד ברורה. גם התקשורת הייתה מגויסת מאוד לסיפור הזה. גם בבנק ישראל מילאו פיהם מים, ורק אחרי שלוש-ארבע שנים גילו שהעוני התרחב במידה כה גדולה.

כיצד התקבלו ההחלטות לגבי קיצוץ בשירותים החברתיים? האם הן נעשו תוך דיון או התייעצות עם גורמים בביטוח הלאומי?

לא באופן פורמלי. לא באו ושאלו, "מה דעתכם". היו מעבירים לנו טיוטה של החוק, לפעמים ערב קודם, לפעמים יומיים, זה כמובן לא עזר לנו להתארגן. אבל תמיד הגבנו.

האם אנשי האוצר העריכו את מכלול ההשלכות הנובע מהשינויים שהושתו באמצעות חוק ההסדרים?

בחלק מהמקרים הם לא העריכו נכונה את היקף הקיצוץ הנובע מהשינויים שהם הציעו. היה מקרה שבו הוצע שינוי במערכת האבטלה, כולל בהכשרה המקצועית ובהבטחת דמי הזכאות. ערכנו אומדנים, וקיבלנו סדר גודל של יותר ממיליארד ש"ח קיצוץ – הרבה יותר ממה שהאוצר העריך. בדיעבד ההערכות של הביטוח הלאומי אכן התממשו.

האם נעשו שינויים בהצעות החוק בעקבות ההערכות שלכם?

לא, ואפשר לומר שהאוצר לא גילה התנגדות לקיצוץ גדול יותר ממה שהוא תכנן.