



הכנסת  
מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע בנושא:  
חוק ההסדרים –  
סוגיות והשוואות בין-לאומיות

ד' באלול תשס"ה  
8 בספטמבר 2005

כתיבה: ד"ר שילה הטיס רולף  
אישור: ד"ר שירלי אברמי  
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע  
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02 - 649 6016  
פקס: 02 - 649 6103  
[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

2	.....	1. הקדמה
2	.....	2. הרקע לחוק ההסדרים הישראלי והתפתחותו
3	.....	3. הסוגיות
3	.....	3.1 חקיקה אנטי-דמוקרטית
5	.....	3.2 מה צריך להיכלל בחוק ההסדרים?
8	.....	3.3 אילו ועדות אמורות לטפל בחוק ההסדרים?
10	.....	3.4 בעיית ההסתייגויות לחוק ההסדרים במליאה
11	.....	3.5 מחיקת חקיקה קיימת
12	.....	3.6 שינוי משך הטיפול בחוק ההסדרים
13	.....	3.7 דמוקרטיה מול פרקטיקה
14	.....	4. חוקים במדינות אחרות הדומים לחוק ההסדרים בישראל
14	.....	4.1 המיתוס ש"אין חוק כזה בשום מקום בעולם"
15	.....	4.2 בלגיה
16	.....	4.3 ספרד
17	.....	4.4 איטליה
18	.....	4.5 אוסטרליה
19	.....	4.6 ארה"ב
21	.....	5. גישות לטיפול בחוק ההסדרים
21	.....	5.1 להשאיר את המצב כמות שהוא
21	.....	5.2 לנסות להעביר את חוק ההסדרים מן העולם
22	.....	5.3 להשאיר את חוק ההסדרים ובתוך כך לצמצם את ממדיו ולשפר את הליכי הטיפול בו
23	.....	5.3.1 תיקון התקנון
23	.....	5.3.2 תיקון חוק יסודות התקציב ו/או חוק הכנסת ו/או חוק-יסוד: משק המדינה
24	.....	5.3.3 טיפול בנושא חוק ההסדרים במסגרת החוקה
25	.....	5.3.4 שיפור ההתדיינות בין הכנסת ובין משרד האוצר
26	.....	6. נספחים
26	.....	נספח מס' 1 קטעים מחוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר, 1998
28	.....	נספח מס' 2 שאלון של בית-הנבחרים בבלגיה בנושא ה-Loi Programme, 2000
30	.....	נספח מס' 3 הצעת תוספת לפסקה 4 בסעיף 107 בתקנון של בית-הנבחרים של בלגיה משנת 2002, ותוספת פסקה 4 לסעיף 72 משנת 2005
31	.....	נספח מס' 4 מתוך מסמך של ועדת התכנון הכלכלי והתקציב בסנאט של איטליה על תכולת החוק הפיננסי
32	.....	נספח מס' 5 סעיף 313(א) ו-(ב) בחוק התקציב של הקונגרס האמריקני
34	.....	נספח מס' 6 מתוך הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מ-31 בדצמבר 2003, החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב ודיונים בתוכניות כלכליות

## 1. הקדמה

רבות נאמר ונכתב על חוק ההסדרים – שנכללים בו תוספות ותיקוני חקיקה בתחומים שונים במסגרת חוק אחד – מאז הועבר בכנסת לראשונה בשנת 1985 באמצעות הוראות שעת חירום כצעד משלים לתוכנית הכלכלית לייצוב המשק.<sup>1</sup> "חוק אנטי-דמוקרטי", טוענים המתנגדים לו, שרצונם הוא להעביר אותו מהעולם.<sup>2</sup> "כורח המציאות", טוענים כנגדם המצדדים, המפנים אצבע מאשימה כלפי הכנסת, שלדבריהם אי-אפשר לסמוך על חבריה כי ינהגו באחריות לאומית.

השתרש גם המיתוס שחוק ההסדרים הוא פטנט ישראלי שאין כמוהו בשום מקום אחר בעולם הדמוקרטי, ולא היא. חקיקה המכוונת לתקן או למחוק חקיקה קיימת או להוסיף חקיקה חדשה כדי שיהיה אפשר ליישם תקציב ו/או תוכנית כלכלית חדשה כרוחם וכלשונם, המכונסת בחוק ענק אחד, קיימת גם במדינות אחרות. גם במדינות אחרות חוקים כאלה מועברים בפרלמנט בהליכים מזורזים ובעייתיים מבחינה דמוקרטית. בנושא זה יעסוק הפרק הרביעי של מסמך זה.

עיקר המסמך עוסק בדרכים שבאמצעותן אפשר להתמודד עם תופעת חוק ההסדרים לאור הניסיון במדינות אחרות ולאור ניסיונות שונים שנעשו בכנסת לשפר את התהליך השנתי לטיפול בהצעת החוק. ברצוננו להודות לכל הגורמים שסייעו בהכנת מסמך זה, בהם חברי הכנסת בעבר ובהווה, נציבות הדורות הבאים, הלשכה המשפטית, המנהלות של כמה ועדות קבועות בכנסת, היועץ המשפטי לממשלה, אנשי מינהל בפרלמנטים בחו"ל וכמה אנשי אקדמיה בחו"ל.<sup>3</sup>

## 2. הרקע לחוק ההסדרים הישראלי והתפתחותו

מיידי לאחר הקמת ממשלת האחדות הלאומית בחודש ספטמבר 1984 הכין שר האוצר, יצחק מודעי, בשיתוף פעולה עם ראש הממשלה, שמעון פרס, תוכנית לייצוב כלכלי, כדי להתמודד עם המשבר הכלכלי החמור שהמשק הישראלי היה נתון בו באותה תקופה. ב-1 ביולי 1985 הותקנו תקנות לשעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), ובהן 48 סעיפים. את השימוש בתקנות לשעת חירום אישר היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' יצחק זמיר. פרופ' זמיר, שהופיע לפני ועדת הכספים יומיים לאחר פרסום התקנות כדי להסביר את עמדתו בנושא השימוש בתקנות שעת חירום, אמר שלדעתו יש לנהוג בתקנות בריסון, אולם "הממשלה צריכה להיות משוכנעת שאנחנו בשעת חירום כלכלית ושעת חירום כלכלית מצדיקה תקנות שעת חירום. ואם הממשלה כך משוכנעת, הסמכות נתונה לה". הוא הוסיף: "אני באופן אישי סבור שהמשק נמצא לפני אסון כלכלי".<sup>4</sup> כמה ימים לפני פקיעת התקנות העבירה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ובקריאה שלישית את חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ה-1985, שנכללו בו רוב הוראות התקנות, בתיקונים מסוימים. הדיון בהצעת החוק היה קצר יחסית וענייני. חלק מהדוברים התרעמו על כך שההסדרות הסכימה לקבל את החוק אף שנכללו בו אישור לפיטורי עובדים וקיצוץ בשכר.

<sup>1</sup> סקירה מקיפה על מהותו של חוק ההסדרים יש במסמך: פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין, חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, נייר עמדה מס' 17, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, נובמבר 1999.

<sup>2</sup> בין השמות שנתנו לחוק ההסדרים מתנגדיו: "חוק הסדרים מכל הבא ליד" – חה"כ חיים אורון, 1989; "חוק שאר ירקות", "חוק השעטנו התקציבי" – חה"כ יאיר צבן, 1990; "כלבוניק" – חה"כ יעל דיין, 1993; "חוק אי-סדר במשק המדינה" – חה"כ דן תיכון, 1995.

<sup>3</sup> שמותיהם של כל מי שסייעו מוזכרים בגוף המסמך.

<sup>4</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 3 ביולי 1985.

אחרים טענו שהחוק הגדיל את מעורבות הממשלה במשק במקום לעודד את הפרטה, אך כאמור, החוק עבר לאחר דיון קצר יחסית.<sup>5</sup>

בדיעבד הסתבר שהיתה אפשרות להעביר את חוק ההסדרים בלא תקנות לשעת חירום, שכן אין שום מניעה חוקית להעביר חוקים מסוגו. השימוש בתקנות היה חשוב ככל הנראה מסיבות פסיכולוגיות – כדי להדגיש את חומרת מצבו של המשק ולגרום לכך ששרי הממשלה יאשרו את הצעדים הדרקוניים ששר האוצר ויועציו האמינו כי יש צורך לנקוט כדי להציל את המשק. לדידו של חה"כ לשעבר משה שחל, שלדבריו הוא עצמו היה אבי חוק ההסדרים, גם ההחלטה לאגד את כל תיקוני החקיקה הקשורים לתקציב בחוק אחד נבעה מסיבה פסיכולוגית. "היתה בעיה", הוא הסביר בהופיעו לפני ועדת הכספים בחודש ינואר 1999: "שר האוצר ממפלגה אחת באופן אוטומטי מביא לכך שהצד השני הצביע נגדו,<sup>6</sup> ואז באנו בדיון איך מביאים לכך שיצביעו חברי הקואליציה יחד, ואמרנו – אם נביא את החוקים הנובעים מהתקציב בעת ובעונה אחת בהצבעה על חוק התקציב, נחייב אותם במסגרת ההסדר שמחייב משמעת קואליציונית להצביע יחד. אבל הקשר והזיקה היו לחוק התקציב עצמו. שום דבר אחר לא, ולא להשגת יעדים כלכליים אחרים".<sup>7</sup>

תוכנית הייצוב הכלכלי הצליחה, כזכור, להוציא את המשק ממצב החירום שהיה שרוי בו, גם אם במחיר כבד לציבורים מסוימים בחברה הישראלית ולענפים מסוימים בכלכלתה. עם זאת, חוק ההסדרים נשאר על כנו, ובאמצעותו הובאו מדי שנה כל תיקוני החקיקה הנדרשים לביצוע התקציב בחוק אחד נפרד במקום בגוף חוק התקציב או בחוקים פרטניים כפי שהיה נהוג עד שנת 1985. בהמשך אפשרה הפרדת תיקוני החקיקה מחוק התקציב להכליל בחוק ההסדרים גם תיקוני חוק שקשורים ליעדי המדיניות הכלכלית של הממשלה אך אינם קשורים ישירות לתקציב, וכאשר החקיקה הפרטית – שנובעת ממנה הוצאות תקציביות – יצאה מכלל שליטה, החלו להשתמש בו כדי לבטל, ולו זמנית, חוקים שמשרד האוצר התנגד להם מלכתחילה.

בשנת 1997 שינה משרד האוצר את שם החוק, לשנת 1998, ל"חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב", ולאחר שבנימין נתניהו התמנה לשר האוצר שונה שם החוק ל"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית)".

### 3. הסוגיות

תהליך חקיקת חוק ההסדרים מעלה כמה סוגיות, ואלה הן: השאלה אם מדובר בחוק "עוקף דמוקרטיה" כפי שטוענים נגדו; הנושאים הכלולים בו; הליך החקיקה המזורז; פיצול הדיון בהצעת החוק בוועדות הכנסת; הסתייגויות לחוק בשלב הקריאה השנייה במליאה והשימוש שעושה משרד האוצר בחוק לצורך ביטול חוקים פרטיים שהכנסת אישרה בהליך תקין. סוגיות אלה יידונו בפרק זה.

#### 3.1 חקיקה אנטי-דמוקרטית

אחת הטענות העיקריות נגד חוק ההסדרים היא שהוא נחקק בהליך "עוקף דמוקרטיה". בדיוני מליאת הכנסת מאז שנת 1986 בסוגיית חוק ההסדרים כתופעה נשמעו עשרות התבטאויות ברוח זו מפיהם של

<sup>5</sup> הכנסת, **דברי הכנסת**, כרך 102, 9 בספטמבר 1985, עמ' 4000–4022, 26 בספטמבר 1985, עמ' 4049–4057.

<sup>6</sup> חה"כ לשעבר שחל התכוון בדבריו לשר האוצר יצחק מודעי מהליכוד מצד אחד ולשרי מפלגת העבודה מצד שני.

<sup>7</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים, 4 בינואר 1999 (דיון בנושא הרפורמה במשק המים במסגרת חוק ההסדרים לשנת 1999). חה"כ לשעבר שחל חזר על הדברים ביתר פירוט בריאיון עם מחברת המסמך, 2 במאי 2005.

חברי הכנסת מכל הסיעות. וכך אמר חה"כ מקסים לוי ב-23 בדצמבר 1997: "החוק הזה, במשך שנים רבות, הפך להיות חוק אנטי-דמוקרטי המרוקן את ועדות הכנסת... הממשלה מבטלת חוקים אשר נחקקו בוועדות הכנסת לאחר עבודה רבה – שמעו ציבורים גדולים, האזינו להם, יזמו באמצעות הבית הזה חוקים שנתנו מאור אולי לכמה אלפי אנשים, והנה הממשלה באה בלילה אחד ומבקשת מהמכונה הקואליציונית הזאת למחוק ולדרוס חוקים..."

בכל המדינות שמצאנו בהן חוקים דומים לחוק ההסדרים (ראו להלן) נשמעות גם התבטאויות על ההליך האנטי-דמוקרטי שבו הם מתקבלים.

אין ספק שהבעיה חריפה בפרט כאשר מדובר בחוק ההסדרים ובחוקים הדומים לו, אך קיימת בעיה כללית בחקיקה, בכל המדינות הדמוקרטיות, הקשורה להאצת קצב החיים ולריבוי הנושאים המעסיקים את החברה: הפרלמנטים, אשר ממשיכים לפעול על-פי הליכים שנקבעו לפני עשרות שנים, ולפעמים אף לפני יותר מ-100 שנה, פשוט אינם עומדים בקצב.<sup>8</sup> כפי שנראה בהמשך, שיעור הולך וגדל של החקיקה בארה"ב נחקק בדרכים העוקפות את ההליכים הקבועים בתקנון הקונגרס.

הפילוסוף הגרמני קרל שמיט קרא לחקיקה הנחקקת בהליך מזוהז *motorized legislation*, כלומר "חקיקה ממונעת".<sup>9</sup> כבר בשנות ה-30 של המאה הקודמת ציין שמיט שבדמוקרטיה ליברלית יש נטייה להתמודד עם משברים כלכליים באמצעות צווי חירום, אשר מבטלים או משנים במחי יד חוקים שנחקקו במהלך שנים רבות. בגרמניה עצמה, בשנים האחרונות של שלטון הוויימאר, לפני עליית השלטון הנאצי, נעשה שימוש רב בצווי חירום להעברת חקיקה כלכלית מסיבית.<sup>10</sup> מסקנתו של קרל שמיט היתה שדמוקרטיה ליברלית פשוט אינן מסוגלות להתמודד עם המציאות המודרנית המורכבת שבה הכול קורה במהירות הולכת וגוברת. אנשי אקדמיה רבים העוסקים כיום בבעיה של היחלשות הרשות המחוקקת מול הרשות המבצעת בדמוקרטיה הליברלית מסתמכים על הניתוחים של קרל שמיט חרף הסתייגותם ממסקנותיו ומדרכו.<sup>11</sup> הם שואלים כיצד אפשר לשפר בדמוקרטיה הליברלית את מערכת היחסים בין הרשות המחוקקת ובין הרשות המבצעת בכלל, ואת הליך החקיקה בפרט, כך שבת-המחוקקים לא יהפכו להיות חותמות גומי ולנבחרים תהיה השפעה אמיתית על מדיניות הממשלה ועל תוכנם של חוקים מטעמה.<sup>12</sup>

יש לציין שגם כיום יש במדינות דמוקרטיות רבות נטייה להשתמש בצווי חירום לטיפול בבעיות כלכליות חמורות. כך, ב-22 ביוני 2005 אישרה ממשלת צרפת את השימוש בצווי חירום, בהתאם לסעיף 38 בחוקת צרפת, כדי לטפל בבעיות התעסוקה, לאחר שלדברי הנשיא ז'אק שיראק: "הלכנו עד קצה

<sup>8</sup> ראו למשל:

William E. Scheuerman, **Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time**, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 2004.

<sup>9</sup> ראו:

Carl Schmitt, **Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft** [The Situation of European Jurisprudence], Tübingen, Universitäts-Verlag, 1950.

<sup>10</sup> ראו למשל:

Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen, vom 5. Juni 1931, und Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft and Finanzen und zum schutze des inneren Friedens, von 8. Dezember 1931.

<sup>11</sup> בשנות ה-30 של המאה הקודמת פנה שמיט לאידיאולוגיה ימנית עד כדי תמיכה במשטר הנאצי.

<sup>12</sup> דיון בנושא ראו: William E. Scheuerman, **Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time**, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 2004, ch. 6.

ארה"ב, אך הן פרופ' Luis González del Campo מספרד, המלמד באוניברסיטת קנטבריה ועובד גם בהנהלת הפרלמנט של קנטבריה, הן ד"ר גינתר שפבק מהפרלמנט של אוסטריה, התייחסו בהתכתבות שלהם אתנו למשנתו של קרל שמיט, שלדעתם מתארת נאמנה את המצב העגום השורר בפרלמנטים רבים במדינות המערב.

הפתרונות המסורתיים". בשלב הראשון די בחתימת הנשיא על צווי החירום, אך לאחר זמן מה על האספה הלאומית לאשרם, ובשלב זה מובעת באספה הלאומית, בעיקר בין תומכי השמאל, התנגדות רבתי לשימוש בצווי חירום לשם עקיפת הפרלמנט בנושא שאמור להיות מוסדר בחקיקה.<sup>13</sup> עם זה, בישראל יש המערערים על הקביעה שחוק ההסדרים אינו דמוקרטי או שהוא אנטי-פרלמנטרי. החוק הוא דמוקרטי, הם טוענים, הבעיה היא תגובת הכנסת. את הטיעון הזה משמיעים בדרך כלל אנשי משרד המשפטים,<sup>14</sup> אך חבר הכנסת עזמי בשארה ניסח אותו בצורה הברורה ביותר: "אומנם דובר כאן הרבה על חוק ההסדרים במשק ככלי אנטי-פרלמנטרי בעצם. האמת היא שהוא כלי פרלמנטרי. זה חוק כמו שאר החוקים, חברי הכנסת יכולים לאשר אותו ולא לאשר אותו... אני לא מבין למה הכנסת מקבלת את זה. לא העם שלה מביא את זה, אלא הממשלה מביאה את זה, כיוון שזה נוח לה. כך היא צריכה לעבוד. אם הפרלמנט רואה שהחוק הזה הוא עלבון לפרלמנטריזם, יקומו הפרלמנטרים ויעשו משהו נגד החוק הזה".<sup>15</sup>

### 3.2. מה צריך להיכלל בחוק ההסדרים?

חוק ההסדרים הראשון, שהתקבל בכנסת בחודש ספטמבר 1985, קשור כולו ישירות לתקציב של שנת 1986. במהלך השנים, ובעיקר לאחר נפילת ממשלת האחדות הלאומית בחודש מרס 1990, החל משרד האוצר לשלב בהצעת חוק ההסדרים, או לפחות לנסות לשלב בה, נושאים שאינם קשורים ישירות לתקציב של השנה הקרובה. הכנסת הצליחה מדי פעם להפריד נושאים מסוימים מהצעת חוק ההסדרים ולגרום לכך שיקבלו טיפול כהצעות חוק נפרדות שאינן חייבות לעבור יחד עם התקציב באותו הליך מזורז. בשנים 1990–1992, בהעדר גיבוי לשר האוצר מודעי מצד הממשלה, אושר רק חלק קטן מחוק ההסדרים שהציע משרד האוצר.<sup>16</sup> גם בשנים 1999–2000 הצליחה הכנסת להוציא מהצעת חוק ההסדרים סעיפים רבים<sup>17</sup> לאחר משא-ומתן שניהלה עם משרד האוצר בנושא זה.

כמה שרי אוצר הגנו על התכולה הרחבה של חוק ההסדרים. כך עשה שר האוצר יעקב נאמן כאשר הופיע בפני ועדת הכנסת ב-20 ביולי 1998. "אני רוצה גם להדגיש שהצעת התקציב בעצם מבטאת את המדיניות הכלכלית של הממשלה", אמר, "ולכן יש מקום להציג לכנסת יריעה יותר רחבה של צעדי המדיניות הכלכלית, שהם חלק ממערכת אחת, מקשה אחת, שיש לה השפעה על חיי הכלכלה במשך השנה... לכן, אין ברירה, אלא במסגרת חוק התקציב להביא תיקונים לחוקים, גם שאינם חוקים תקציביים בהגדרה הצרה, אבל הם עוסקים בהכוונת הפעילות הכלכלית של המשק ובהשפעה על רמת המחירים. ראינו את זה בשנים האחרונות בכמה וכמה ענפים שברגע שפתחת אותם לתחרות היתה השפעה מיידית על רמת המחירים או השפעה מיידית על השקעות במשק".

שש שנים מאוחר יותר, ב-16 ביוני 2004, אמר שר האוצר בנימין נתניהו לפני ועדת הכנסת את הדברים האלה: "לגבי היקף החוקים אתם אומרים: אנו רוצים את התקציב והחוקים שאמורים להביא את התקציב אל הפועל. אני חולק על כך... התקציב הוא בסך הכול הנגזרת של המדיניות. התקציב בא לבטא

<sup>13</sup> מבוסס על מאמרים מתוך *Le Monde* ו-*Le Figaro*, 22 ביוני 2005.

<sup>14</sup> ראו למשל: דברי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, יהושע שופמן, בפרוטוקול ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט ב-6 בנובמבר 2001.

<sup>15</sup> הכנסת, **דברי הכנסת**, כרך 172, 27 באוקטובר 1998, עמ' 329.

<sup>16</sup> מדברי שר האוצר אברהם בייגה שוחט במליאת הכנסת, 31 בדצמבר 1992, הכנסת, **דברי הכנסת**, כרך 128, עמ' 1916.

<sup>17</sup> ראו: משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2002**, ולחשבונות שנת הכספים 2001, 30 באפריל 2003, עמ' 38.

ביטוי מסוים וחשוב של מדיניות כלכלית וחברתית, אבל אין שום אפשרות למצות או לבצע את המדיניות הזאת ללא מסכת החוקים הכללית, שהיא גם עוטפת את התקציב, ולא כולה מובילה בהכרח לתקציב. לכן החוקים שנדרשים הם החוקים שמבטאים את סך המדיניות. אך אני מסכים: מה שלא נכלל בהגדרה שאמרתי עכשיו – צריך לשאוף להוציא. צריך את חוק ההסדרים סמוך לתקציב שמבטא את המדיניות הכלכלית וספיחיה, אך לא החוקים שבאמת אינם נוגעים למבחן הזה. לפעמים קורים דברים באופן ברור, מובהק, שבאמת לא שייכים ולא צריכים להיות שם".

הניסיון להתמודד עם הבעיה בקביעה שחוק שנכללים בו נושאים שאינם קשורים זה לזה אינו חוקי לא צלח. בחוות דעת מ-30 בדצמבר 1998 (ראו נספח מס' 1) ציין היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר כי בתקופת המנדט הבריטי בארץ-ישראל נאמר בהוראת המלכות מ-1 בינואר 1932 לנציב העליון ש"אין לערבב עניינים שונים בפקודה אחת",<sup>18</sup> אך הוראה זו אינה תקפה בספר החוקים של ישראל. גם בספר החוקים של בריטניה אין כיום הוראה כזאת.<sup>19</sup> בפסק-דין של בג"ץ בעתירה של ארגון מגדלי העופות נגד ממשלת ישראל מ-27 בנובמבר 2004, שעניינו חוק ההסדרים לשנת 2003, ביקר בית-המשפט את הליך החקיקה הלא-ראוי, לדבריו, בעיקר בשל העדר דיון יסודי וממצה בסוגיה מורכבת ומהותית, אך לא מצא עילה חוקית לפסילת החוק ולא התערב.

ניסיונות להתמודד עם הבעיה באמצעות קריטריונים ברורים לקביעה מה שייך ומה לא שייך לחוק ההסדרים לא זכו להצלחה גדולה יותר. הבעיה במקרה זה היא שאין הסכמה בין הגורמים השונים על הקריטריונים, ולמעשה, אף שגורמים שונים הכינו טבלאות הקובעות – לגבי הצעות חוקי הסדרים ספציפיים – מה שייך ומה אינו שייך לדעתם, הם אינם מונים מפורשות את הקריטריונים. ההגדרה הצרה ביותר היא שיש להכניס לחוק ההסדרים רק סעיפים הקשורים לסעיפים ספציפיים בהצעת חוק התקציב, אשר משפיעים על ההוצאות או על ההכנסות לשנת התקציב הנדונה בלבד. ההגדרה הרחבה ביותר היא שכל מה שכרוך בהוצאה תקציבית, כל מה שקשור ליעדי התקציב של משרד האוצר וכל מה שקשור למדיניות הכלכלית של הממשלה מתאים להיות כלול בחוק.

במחצית השנייה של שנות ה-90 החלה היועצת הכלכלית של ועדת הכספים, הגב' סמדר אלחנני, להכין מדי שנה טבלאות של מרכיבי הצעת חוק ההסדרים וציינה את עמדתה בשאלה אילו מהם שייכים ישירות לתקציב ואילו מהם אינם שייכים ישירות לתקציב. היועצת המשפטית של הכנסת, אנה שניידר, החלה להכין טבלאות כאלה לבקשת יושב-ראש הכנסת בחודש אוקטובר 2001, לקראת הדיונים בוועדת הכנסת בסוגיית פיצול הצעת חוק ההסדרים בוועדת הכנסת. בחודש נובמבר 2001 הכין גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת רשימה כזאת, שיש בה ניתוח הזיקה שמקיימים סעיפי הצעת החוק עם התקציב המוצע (זיקה ישירה, עקיפה או העדר זיקה).

בדוח השנתי שלו לשנת 2003 ציטט מבקר המדינה אליעזר גולדברג מסיכום דיון שנערך בלשכתו של היועץ המשפטי לממשלה באוגוסט 1998: "יש להימנע מכלול בחוק ההסדרים הוראות שחוק זה אינו האכסניה הראויה להן. יוקם צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד המשפטים. צוות זה ידון בהצעות שיאושרו בממשלה ויסכם – לפני הדיון בוועדת השרים – לגבי כל הצעה, מהו המסלול שבו היא ראויה להידון: במסגרת חוק ההסדרים או בחוק אחר".<sup>20</sup>

היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז לא רק המליץ, אלא גם פעל לגבי חוק ההסדרים לשנת 2005, ועקב פעולתו היה אורך הצעת החוק 94 עמודים "בלבד", בהשוואה לאורכו של חוק ההסדרים לשנת 2004 – 172

<sup>18</sup> חוקי ארץ-ישראל, כרך ג', סעיף ט"ז (3), עמ' 2850.

<sup>19</sup> לדברי מר פרנק קרנמר, סגן מזכיר בית-הנבחרים של בריטניה, הכלל הוא שתוכנה של הצעת חוק חייב להיות תואם לכותרתה הארוכה. הבעיה היא בעיה של פרשנות: מה תואם ומה אינו תואם. מכתב, 10 במאי 2005.

<sup>20</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, 30 באפריל 2003, עמ' 37.

עמודים, ולאורכם של שני החוקים לשנת 2003 – 308 עמודים. היועץ המשפטי לממשלה פסל למעשה כמחצית מהתיקונים שביקש האוצר להכניס להצעת החוק, על-פי מבחן ה"זיקה (ה)מהותית" לתקציב ולמדיניות הכלכלית שהוא מייצג.<sup>21</sup> הבעיה כאן היא שכל עוד אין גורם אחד, המקובל הן על הכנסת הן על הממשלה כגורם המוסמך לקבוע את הקריטריונים וגם לעבור על הצעת חוק ההסדרים ולהחילם עליה, הטבלאות והקביעות עשויות לשמש רק חומר בסיסי בידי גורמי השלטון בעת שהם מתדיינים בינם ובין עצמם לפני (או אחרי) הגשת הצעת החוק, ואין להן תוקף חוקי או ביצועי כלשהו.

השיטה הנהוגה כיום לקביעת תכולת הצעת חוק ההסדרים, ולו חלקית, היא הפעלת מנגנוני ההתדיינות של הכנסת (באמצעות יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת ויו"ר ועדת הכספים) עם נציגי משרד האוצר ועתה גם עם היועץ המשפטי לממשלה.<sup>22</sup>

אברהם בייגה שוחט, בקדנציה הראשונה שלו כשר האוצר, בממשלת יצחק רבין, החל בניסיונות הידברות עם הכנסת על צמצום תכולתה של הצעת חוק ההסדרים למינימום ההכרחי (בעיניו),<sup>23</sup> והוא חזר על הניסיון הזה גם בקדנציה השנייה שלו בתפקיד שר האוצר, בממשלת אהוד ברק.<sup>24</sup> הפעם נעשה ניסיון מקביל מצד יו"ר הכנסת אברהם בורג למסד את ההתדיינות הזאת.

הבעיה בשיטה הזאת היא שהצלחתה תלויה לחלוטין ברצונם הטוב של השותפים בהתדיינות, ולא מופעלים בה קריטריונים אובייקטיביים. היא אולי נבונה מבחינה פוליטית, אך אינה תמיד יעילה, ולעתים היא גורמת בזבוז זמן יקר. חוק ההסדרים לשנת 2002, למשל, אושר באיחור רב (ראו להלן).

אם יוחלט שלא לבטל את חוק ההסדרים, אלא רק להחזיר אותו לממדים סבירים, יש לקבוע קריטריונים ברורים, המעוגנים בתקנון הכנסת ו/או בחוק, לקביעת מה שייך ומה אינו שייך להשגת יעדי התקציב, ומנגנונים אדמיניסטרטיביים נייטרליים ויעילים כדי להבטיח שקריטריונים אלה יישמרו. לשאר החקיקה הנכללת כיום בחוק ההסדרים, שאין לה זיקה ישירה להשגת יעדי התקציב של אותה שנה, אך משרד האוצר רואה צורך להעבירה בדחיפות, יהיה צורך למצוא הליך אחר.

כפי שיפורט להלן, בארה"ב נעשה שימוש בחוק תקציב הקונגרס משנת 1974 (Congressional Budget Act) לקביעת מגבלות על מה שהסנאט רשאי להכניס להצעת חוק ההתאמה (Reconciliation Bill), שהיא הצעת החוק שבאמצעותה מתקנים חקיקה קיימת כך שיעדי האיזון התקציבי יישמרו. באיטליה קבע חוק מס' 362, משנת 1988, סייגים לתוכן שמותר להכניס לחוק הפיננסי. בבלגיה הוכנס תיקון לתקנון בית-הנבחרים, שעל-פיו כל סיעה רשאית לדרוש כינוס של ועדת הנשיאים (הוועדה של כל ראשי הסיעות) ולהציע שסעיף מסוים בחוק התוכנית (Loi Programme), שהוא החוק המקביל לחוק ההסדרים בישראל, יוצא ממנו.

<sup>21</sup> מתוך ראשי פרקים להרצאת היועץ המשפטי לממשלה בכנס שהתקיים בחודש דצמבר 2004 לרגל פרסום ספרו של פרופ' יוסף אדרעי בנושא חוק-יסוד: משק המדינה. במסמך לא מוגדר מהי, בעיני היועץ המשפטי, "זיקה מהותית". אני מודה ליועץ המשפטי לממשלה מני מזוז על כך שהעביר אלי את ראשי הפרקים.

<sup>22</sup> בהנחיה שפרסם היועץ המשפטי הקודם, אליקים רובינשטיין, ב-31 בדצמבר 2003, בנושא טיפול הממשלה בהכנת חוק התקציב וחוק ההסדרים, הוא אומנם הביע את מורת רוחו מהדרך שבה מגובשת הצעת חוק ההסדרים, אך לא נקט אמצעים מעשיים כלשהם. (ראו בנספח מס' 6)

<sup>23</sup> בשיבת מליאת הכנסת ב-29 בדצמבר 1998 בנושא חוק ההסדרים אמר חה"כ אברהם בייגה שוחט: "אז תקשיב לי איך היתה הפרוצדורה של חוק ההסדרים בשלהי כהונתי, כשהורדתי משנה לשנה. הייתי יושב עם יו"ר ועדת הכספים, עם יו"ר ועדת הכנסת, עם יו"ר הכנסת, עם היועצים המשפטיים של האוצר, והיינו מוציאים דבר אחרי דבר. החוברת של חוק ההסדרים האחרון שהגשתי היתה שישה עמודים, לא ספר, לא שינויים מבניים במשק... חוק ההסדרים לא יכול לשמש כלי מנשא לעיוותי חקיקה ברמה הגבוהה, אבל יש לפעמים דברים שחייבים להעביר בחוק ההסדרים, דברים מינימליים. לכן צריך, לדעתי, חוק הסדרים מינימלי".

<sup>24</sup> ראו למשל דברי חה"כ אברהם בייגה שוחט בפרוטוקול ישיבה משותפת של ועדת הכנסת וועדת הכספים, 1, 1999. בנובמבר.



### 3.3. אילו ועדות אמורות לטפל בחוק ההסדרים?

חוץ מישראל, בכל המדינות שקיימים בהן חוקים הדומים לחוק ההסדרים, בשלב שבו החקיקה נדונה בוועדות, הצעות חוק אלה נדונות בוועדות נושאיות רבות, ואלה מעבירות את מסקנותיהן לוועדת הכספים או לוועדת התקציב, אשר מגישות למליאה את כולן כמקשה אחת. בישראל, לעומת זה, כשהחוק ההסדרים בא לעולם, בשנת 1985, הוחלט שהצעת חוק ההסדרים תידון בוועדת הכספים, כמו הצעת התקציב עצמה. מכיוון שאת שתי הצעות החוק מעביר משרד האוצר לכנסת באותו הזמן, כחודשיים לפני ששתייהן אמורות לעבור בקריאה שלישית, נוצר מצב שמקשה לדון בשתייהן דיון יסודי.

כבר בסוף שנות ה-80 החלו להישמע קובלנות בנושא זה. בישיבת ועדת הכנסת ב-29 בינואר 1987 אמרה חה"כ אורה נמיר: "בחוק יציבות המשק (הוראות שונות), בפרק ב': הפחתת עלות העבודה, יש שינוי בחוק הביטוח הלאומי שהוא שינוי חקיקה מרכזי. חוק הביטוח הלאומי, על-פי תקנון הכנסת, שייך רק לוועדת העבודה והרווחה. יתירה מזאת, לא בתמימות חוק זה הועבר לכאן ורוצה להיות מועבר כמקשה אחת לוועדת הכספים. נאמר לנו בוועדת העבודה והרווחה, שנקעה נפשו של משרד האוצר מהוויכוחים עם ועדת העבודה והרווחה בנושא של חקיקה הקשורה לביטוח הלאומי... הדבר נאמר לי על-ידי אנשים מאוד בכירים במשרד האוצר, שעם ועדת הכספים ועם יו"ר ועדת הכספים הרבה יותר קל להם לסגור עסקות ולגמור עניין". חה"כ נמיר הוסיפה ואמרה שמאחר שהיא רואה בדברים אלה פגיעה קשה בתקנון הכנסת ובעצמאות הכנסת, היא מבקשת שוועדת הכנסת תחליט אילו ועדות תטפלנה בהוראות שונות שנכללו בהצעת חוק יציבות המשק. חה"כ נמיר נכשלה בניסיונה לשכנע את ועדת הכנסת לפצל את הטיפול בהצעת החוק. היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר חשב באותו זמן שהתקנון אינו מאפשר לוועדת הכנסת להחליט על פיצולה של הצעת חוק, ומשום כך הוא סייע לחה"כ נמיר להכין הצעה להוספת סעיף 117א לתקנון הכנסת, שייאמר בו מפורשות שוועדת הכנסת רשאית לפצל הצעת חוק.<sup>25</sup>

התקנון לא תוקן, אך כעבור כעשור הגיע ענבר למסקנה שגם על-פי תקנון הכנסת במתכונתו הקיימת ועדת הכנסת רשאית להחליט על פיצול הצעת חוק ההסדרים ולקבוע אילו ועדות תעסוקנה בחלקיה השונים.<sup>26</sup> משרד האוצר היה המתנגד העיקרי לפיצול הצעת חוק ההסדרים, ואנשיו טענו כי הטיפול בה חייב להיות מתוך ראייה תקציבית כוללת, ומשום כך רק ועדת הכספים מסוגלת לעשות את המלאכה.<sup>27</sup> יש לציין שיש כמה דרכים אפשריות לפיצול הצעת חוק ההסדרים. דרך אפשרית אחת היא פיצול מוחלט, כלומר סעיפים מהצעת חוק ההסדרים הופכים להצעות חוק עצמאיות הנדונות כהצעות חוק רגילות. בישיבת ועדת הכנסת ב-24 בפברואר 1998 דיבר חה"כ חגי מירום על פיצול בדרך זו כדי לבטל את חוק ההסדרים. מירום הציע שהדבר ייעשה באמצעות תקנון הכנסת ולא באמצעות חקיקה שתאסור חקיקת חוק מסוג חוק ההסדרים, שכן חקיקה המגבילה את זכות הכנסת לחוקק היא בעייתית.

דרך אפשרית אחרת לפיצול הצעת חוק ההסדרים היא פיצול הטיפול בסעיפים שונים בה בוועדות הנושאיות והחזרת מסקנות הוועדות אל ועדת הכספים, אשר מביאה את הצעת החוק בשלמותה למליאה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. דרך אפשרית שלישית היא הקמת ועדות משותפות לוועדת הכספים ולוועדות הנושאיות הרלוונטיות (על-פי רוב ניהול הוועדות הוא בידי ועדת הכספים), וגם בדרך זו ועדת הכספים היא שמגישה לבסוף את החוק כולו לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. דרך אפשרית רביעית היא

<sup>25</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת, 1 בדצמבר 1992, ושיחה של המחברת עם עו"ד צבי ענבר, 20 ביוני 2005.

<sup>26</sup> ראו חוות דעת בשאלה "האם ועדת הכנסת מוסמכת לחלק את חוק ההסדרים בין ועדות שונות?", שהפנה היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר, ליו"ר הכנסת דן תיכון וליו"ר ועדת הכנסת רפאל פנחסי ב-30 בדצמבר 1998 (ראו חלק מהמסמך בנספח מס' 1) – תודה למזכירות הלשכה המשפטית של הכנסת על המצאת מסמך זה.

<sup>27</sup> ראו למשל דברי שר האוצר יעקב נאמן בפרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת, 20 ביולי 1998.

שהוועדות הנושאיות מכינות כל אחת את חלקה כהצעת חוק נפרדת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית אך מחויבות להגיש למליאה את חלקן בו בזמן עם הגרעין של חוק ההסדרים, שנשאר בידי ועדת הכספים. ביוזמת יו"ר הכנסת ה-15, אברהם בורג, עלו כמה הצעות לשיפור הטיפול בחוק ההסדרים. עניינה של אחת מהן היה פיצול, ואומנם בדיון שהתקיים בוועדת הכנסת ב-26 בנובמבר 2001 הכריזו יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת הכנסת, יוסי כץ, כי לאחר קבלת חוות דעת היועצת המשפטית של הכנסת, אנה שניידר, ולאחר דיונים עם יו"ר ועדת הכספים ויושבי-ראש ועדות נושאיות שונות, ולמרות הסתייגות הממשלה ושר האוצר סילבן שלום, החליטה הכנסת על שלושה מסלולי טיפול בחוק ההסדרים:<sup>28</sup>

"אנחנו מציעים כאן בעצם שלושה מסלולי דיון בחוק ההסדרים. המסלול הראשון מדבר על חוק ההסדרים נטו, חוקים שעל דעתנו ועל דעת האוצר – כמובן בהסתמך על חוות דעתה המקצועית של היועצת המשפטית<sup>29</sup> ושל הממ"מ –<sup>30</sup> ... הם חוק ההסדרים... עוברים מכאן לוועדת הכספים לתחילת חקיקתם או להמשך חקיקתם לקראת הכנתם לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. לגבי חוקים אחרים – אנחנו מודעים לכך שיש להם משמעות גדולה לתקציב המדינה, הם צריכים לעבור עד ה-31 בדצמבר, אבל הם אינם חוק ההסדרים, כיוון שאנחנו לא רוצים שהם יידונו בוועדת הכספים, כי טבעי שהם יידונו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות או בוועדת הפנים ואיכות הסביבה או בוועדת החוקה, חוק ומשפט או בכל ועדה אחרת – אנחנו מעבירים אותם לוועדות הרלוונטיות כאשר הם לא... חוק ההסדרים כי הם לא במסלול הטבעי שהוצע. נקרא להם בתוכנו חוק ההסדרים מינוס או חוק ההסדרים – ועדות, אבל זה לא חוק ההסדרים... סיכמנו (עם יושבי-ראש הוועדות) שהצעה שמאשרת על-ידי ועדת הכנסת – החוקים שעוברים לוועדות השונות – יושבי-ראש הוועדות יתחייבו בפני, כיו"ר הכנסת, בהסכמה ג'נטלמנית, שהם יגמרו את הדיון עד ה-31 בדצמבר, ולא אכפת לי אם הוועדה תצביע בעד או אם היא תצביע נגד... המסלול השלישי אלה הם חוקים שלא שייכים לחלוטין לחוק ההסדרים הרגיל או לחוק ההסדרים מינוס, לאמור במסלול הוועדות. אלה הם חוקים שעברו בקריאה ראשונה במעטפת של חוק ההסדרים והם עוברים לוועדות במסלול רגיל. הוועדה תדון בהם מתי שהיא רוצה, על פי הבנתה, על פי לוח הזמנים שלה, בשים לב לתקנות... אבל זה לא שייך לא לחוק ההסדרים ולא עד ה-31 בדצמבר...".

שר האוצר עמד בהתנגדותו להליך החדש, וב-5 בדצמבר הודיע כי הוא מושך את הצעת חוק ההסדרים לשנת התקציב 2002. רק בסוף חודש ינואר הושג הסכם שעל בסיסו הודיע מזכיר הממשלה ליו"ר ועדת הכנסת שהממשלה חוזרת בה מהחזרת הצעת חוק ההסדרים על בסיס פשרות שהושגו בנושא הפיצול. שנה לאחר מכן הסכימו הכנסת ומשרד האוצר על הליך שונה במקצת.<sup>31</sup> דובר אז על כך שחלקים מהצעת חוק ההסדרים יועברו לוועדת הכספים, חלקים אחרים יועברו לוועדות נושאיות או לוועדות משותפות לוועדת הכספים ולוועדות נושאיות, ובכל מקרה תישאר הצעת חוק ההסדרים הצעה אחת, שתגיע ככזאת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. בשלב זה כבר לא הוזכרה האפשרות שוועדת הכנסת תפצל סעיפים מהצעת חוק ההסדרים ותהפוך אותם להצעות חוק עצמאיות, והאופציה הזאת הושארה להליכי ההתדיינות בין הכנסת ובין משרד האוצר לפני שהחוק מובא לוועדת הכנסת.

בכנסת ה-16 עבר ההליך כרסום מסוים נוסף, ונעשה שימוש רחב יותר בוועדות משותפות שבהן ועדת הכספים היא בדרך כלל דומיננטית, על חשבון הוועדות הנושאיות, ורוב סעיפי הצעת החוק [ששינתה את שמה ל"הצעת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית)] הועברו לטיפול ועדת הכספים.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> מתוך דברי יו"ר הכנסת אברהם בורג אותה ישיבה.

<sup>29</sup> מדובר בטבלה שהגישה היועצת המשפטית של הכנסת, אנה שניידר, ליו"ר הכנסת ב-21 באוקטובר 2002.

<sup>30</sup> מדובר במסמך שהגיש מרכז המחקר והמידע של הכנסת ליו"ר הכנסת, למזכיר הכנסת, ליו"ר ועדת הכספים וליו"ר ועדת הכנסת ב-4 בנובמבר 2001.

<sup>31</sup> ראו פרוטוקול דיון בוועדת הכנסת ב-4 בנובמבר 2002, בנוכחות יו"ר הכנסת ושר האוצר.

<sup>32</sup> ש.ם.

אף שבמידה מסוימת הפיצול בהצעת חוק ההסדרים מתקיים גם כיום, נותרה בעינה הבעיה שבזמן הקצר שיש לכנסת לדון בהצעת החוק אי-אפשר לדון בסעיפיה דיון יסודי, ועל-פי רוב אין חברי הכנסת יודעים על מה הם מצביעים ורובם מצביעים על-פי הוראות הקואליציה.<sup>33</sup>

גם במדינות אחרות נשמעת הטענה שהטיפול בוועדות אינו ממצה, אך בפרלמנטים אחרים מספר חברי הפרלמנט המטפלים בחוקים גדול יותר, הן מכיוון שמספר חברי הפרלמנט גדול יותר, הן מכיוון שבחלקם חברי הפרלמנט אינם רשאים לכהן בממשלה (בארה"ב, למשל, הנשיא והקבינט שלו מלכתחילה אינם חברי הקונגרס, ובבלגיה נוהג "החוק הנורבגי", המחייב שרים להתפטר מהפרלמנט), הן מכיוון שבכולם הפרלמנט מורכב משני בתים ושניהם עוסקים במלאכת החקיקה.

#### 3.4. בעיית ההסתייגויות לחוק ההסדרים במליאה

מכיוון שלא מתקיים בכנסת דיון ממצה בנושא המדיניות הכלכלית, מכיוון שהדיון בתקציב עצמו מוגבל בזמן ומכיוון שחוק ההסדרים אינו זוכה לדיון ראוי בשלב הוועדות, השתרש המנהג של הגשת אין-ספור הסתייגויות ופיליבסטרים במסגרת הדיון בהצעת חוק ההסדרים בקריאה שנייה. בדיון בוועדת הכנסת בחודש פברואר 1998 טען יו"ר הכנסת ה-14, דן תיכון, שהכריז על עצמו אבי "מדע ההסתייגויות", שהמטרה המקורית של ההסתייגויות לחוק ההסדרים היתה לאפשר לחברי הכנסת להביע את דעתם ולקיים דיון מכובד ככל האפשר במליאה, אולם עד מהרה הפך המדע לסיוט, שכן הוגשו עשרות אלפי הסתייגויות, רק ליחידות מהן היה סיכוי כלשהו להתקבל, ורוב חברי הכנסת ניצלו את רשות הדיבור שניתנה להם להקריא קטעי שירה ולדבר על נושאים שונים ומשונים שאין כל קשר בינם ובין חוק ההסדרים. הפיליבסטר הארוך ביותר במהלך דיון בחוק ההסדרים היה של חה"כ מיכאל איתן, שב-29 בדצמבר 1992 נאם במשך קרוב ל-11 שעות (והיה ממשיך בכך לולא הביע רופא הכנסת חשש שייגרם לו נזק בלתי הפיך במיתרי הקול). "מה שקורה הוא לא לכבוד הבית", אמר חה"כ תיכון. "בכל פעם, לאחר שהתקציב מאושר, אנחנו אומרים לעצמנו שצריך לעשות משהו, אבל אף פעם לא עושים דבר. מדי שנה בשנה העסק חוזר על עצמו".<sup>34</sup>

באותו דיון אמר היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר: "כזכור לכולם, בהתאם למקובל בחוקים האלה, של ועדת הכספים, ההסתייגויות אינן נדונות בוועדה, אלא חברי הכנסת מצרפים אותן ישירות למה שמונח על שולחן הכנסת. עד עכשיו היה נהוג שמושכים את ההסתייגויות ברגע האחרון, או שלא מצביעים עליהן, או שהן נופלות. והנה, קרה המקרה ושני חוקים שלמים, בני עשרות סעיפים, התקבלו בלי שנדונו בכלל בוועדה כלשהי מוועדות הכנסת: התיקון לחוק הגנים הלאומיים ושמורות טבע וחוק הגליל". לדבריו, התפתחות הנהגה הזו היתה אפשרית מכיוון שתקנון הכנסת לא מנע הגשת הסתייגויות כלליות, שאינן נוגעות בסעיף מסוים של הצעת חוק ההסדרים, וכך לא הוגבל מספר ההסתייגויות שמותר להציג ולא נקבעה מגבלת זמן להצגתן. ענבר הציע כמה תיקונים לתקנון הכנסת כדי לצמצם את התופעה. בחודש נובמבר 1999, כשנה וחצי לאחר דיון זה, העיר ענבר בדיון בישיבה משותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת הכספים בנושא חוק ההסדרים: "מה שאני מבקש זה שלגבי כל מה שקשור להסתייגויות ייקבעו כללים נוקשים. בשנה שעברה כבר התקדמה הכנסת כברת דרך בנושא זה. היתה ועדת הסכמות. ועדת ההסכמות אפשרה לנו להוריד הסתייגויות... אלה לא עניינים טכניים, כי דרך ההסתייגויות עברו בשנים קודמות חוקים שלמים שלא נדונו בכלל בוועדה".<sup>35</sup>

<sup>33</sup> דברים ברוח זו אומרים חברי הכנסת לעתים קרובות בדיונים במליאה בנושא חוק ההסדרים.

<sup>34</sup> פרוטוקול דיון בוועדת הכספים ב"לקחי הדיון בהסתייגויות להצעת החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998", 24 בפברואר 1998.

<sup>35</sup> פרוטוקול ישיבה משותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת הכספים, 1 בנובמבר 1999.

הדוגמה המובהקת ביותר לחוק שהועבר במליאה באמצעות הסתייגות היא חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ז-1997.<sup>36</sup> ב-17 במרס 1997 הביא השר לאיכות הסביבה רפאל איתן לקריאה ראשונה הצעת חוק שמטרתה איחוד רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים לרשות אחת. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה והועברה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה, שהיתה אז בראשות סאלח טריף. במשך כתשעה חודשים היתה הצעת החוק תקועה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה, וחה"כ טריף לא הסתיר את העובדה שדעתו אינה נוחה מאיחוד הרשויות. הסיבה לכך היתה המתיחות ששררה בין העדה הדרוזית ובין רשות שמורות טבע על רקע חילוקי דעות בנושא שמורת הטבע בפאתי בית-גיאן שבגליל. לקראת סוף שנת 1997 נקט השר איתן תרגיל, בעזרת חבר סיעתו חה"כ אליעזר (מודי) זנדברג, שהצליח להכניס את הצעת החוק בשלמותה כהסתייגות לחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה להשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998, שהופיעה בחוק כפרק י"ב. בישיבת ועדת הכנסת ב-24 בפברואר 1998 דיווח היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר: "מייד לאחר שהחוק הזה התקבל בדרך של הסתייגות פנינו אל יו"ר הכנסת ובעצה אחת אתו הוחלט שוועדת הכנסת תמשיך לדון בהצעת החוק כאילו ההסתייגות לא התקבלה. ועדת הפנים ואיכות הסביבה אכן המשיכה לדון, עם ביטול ישיבה אחת כתוצאה מזה שהממשלה חזרה בה בשלב מסוים מהחוק, שהועבר לוועדת הפנים, ורק לאחר שהועמדה (טעות המקור) על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, בתמיכתנו המלאה, תמיכת יו"ר הכנסת והלשכה המשפטית, חזרה בה הממשלה מהחזרה, וועדת הפנים המשיכה להכין את החוק הזה לקריאה שנייה ושלישית". כמה ימים לאחר הדיווח של ענבר עמדה להתברר עתירה בעניין זה בבג"ץ. בסופו של דבר נמשכה עתירה זו, והצעת החוק עברה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית ב-24 במרס 1998.

כאמור, התקנון לא תוקן בסופו של דבר, והטיפול בהסתייגויות, בפיליבסטרים ובנושאים נוספים הקשורים לסדרי הדיון בחוק ההסדרים נקבע בוועדת הכנסת לאחר שמופעלים מנגנונים בלתי פורמליים של התדיינות מוקדמת.<sup>37</sup>

### 3.5. מחיקת חקיקה קיימת

אשר למחיקת חקיקה קיימת אי-אפשר להתעלם מהעובדה שחוקים חברתיים חשובים ביותר, שרובם היו פרי יוזמת חברי הכנסת, חוקים שחודשים ואף שנים הושקעו בהכנתם ובהעברתם, נמחקו במחי יד או שהחלתם נדחתה. כך קרה, למשל, לחוק האזרחים הוותיקים, שהעבירה חה"כ נאוה ארד בכנסת ה-13, ולחוק החיילים המשוחררים, שהעביר חה"כ רענן כהן באותה כנסת.

עם זה, אי-אפשר להתעלם מהעובדה שלפחות בעבר היתה קיימת בעיה חריפה ביותר בכל הקשור לחקיקה פרטית הכרוכה בהוצאה תקציבית. להבדיל מרוב המדינות המערביות, שהפרלמנט בהן אינו רשאי להגדיל סעיף תקציבי כלשהו בלי להקטין סעיף תקציבי אחר ואינו רשאי להקטין את הכנסות הממשלה בלי להקטין במקביל את הוצאותיה,<sup>38</sup> בישראל לא היתה עד לפני שנים אחדות כל מניעה לאשר חוקים שעלותם מאות מיליוני ש"ח ואף מיליארדי ש"ח, מבלי שצוין מהיכן יילקח הכסף למימוןם או שנאמר כי הכסף למימוןם "יילקח מהרזרבה". כיוון שחקיקה כזאת עברה בכנסת למרות התנגדות הממשלה בכלל ומשרד האוצר בפרט, קשה להאשים את משרד האוצר על כך שניסה – ולעתים קרובות גם הצליח – לבטלה, לפחות זמנית, באמצעות חוק ההסדרים.

<sup>36</sup> תודתי לגבי יפה שפירא, מנהלת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, שהביאה לתשומת לבי את המקרה הזה. חומר רב עליו נמצא בפרוטוקולים של ועדת הפנים ואיכות הסביבה ושל ועדת הכנסת, וב"דברי הכנסת".

<sup>37</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סדרי דיון והצבעה בתהליך אישור התקציב השנתי (הסתייגויות, זמני דיון ופיליבסטרים) – מבט השוואתי, כתבה יהודית גלילי, 9 בדצמבר 2003. מסמך זה נכתב לבקשת הלשכה המשפטית.

<sup>38</sup> ראו למשל דברי חה"כ אמנון רובינשטיין בפרוטוקול ישיבה משותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת הכספים, 1 בנובמבר 1999.

כבר במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 1993 הופיע סעיף שכותרתו "חקיקה הכרוכה בתקציב", שנאמר בו כי בחוק יסודות התקציב ייקבע שהצעת חוק שנכללת בה הוראה שקיומה כרוך בהוצאה מתקציב המדינה בסכום גדול מ-100,000 ש"ח בשנה לא תונח על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית אלא אם כן יתקיים אחד מכמה תנאים. ועדת הכנסת, בראשות חגי מירוס, החליטה בישיבתה ב-1 בדצמבר 1992 לדחות את הסעיף הזה. רק ב-17 ביולי 2002, במסגרת מאמציו של יו"ר הכנסת אברהם בורג לייעל את הטיפול בחוק ההסדרים, אושרה הוראת שעה לחוק-יסוד: משק המדינה (הצעות חוק והסתייגויות שבביצוען כרוכה עלות תקציבית), שלפיה הצעת חוק תקציבית שעלותה יותר מ-5 מיליוני ש"ח, שהממשלה אינה תומכת בה, לא תתקבל בכנסת אלא בקולות 50 מחברי הכנסת לפחות. הוראת השעה היתה לתיקון לחוק בתחילת הכנסת ה-16, ב-26 במאי 2003.

עדיין, גם במגבלות הנוכחיות, ישראל חריגה בנוף הפרלמנטרי העולמי: ברוב מדינות העולם הממשלה היא שרוצה להגדיל את הוצאותיה, ותפקיד הפרלמנט הוא לרסן אותה ולדאוג לכך שיעד האיזון (או הגירעון) התקציבי יישמר, ואילו במדינת ישראל המצב הפוך. יש להניח כי אם ישונו תפקידה ותפקודה של הכנסת בטיפול בתקציב כך שתהיה לה אחריות מגבילה, באמצעות חוק יסודות התקציב /או חוק-יסוד: משק המדינה, תיעלם העילה של משרד האוצר להשתמש בחוק ההסדרים כדי לבטל "חקיקה מופקרת", לדבריו, או לפחות תצומצם.

בהקשר זה ראוי גם לבדוק אם אומנם בישראל שיעור ההוצאות התקציביות הנובעות מחקיקה גבוה במיוחד, כדברי משרד האוצר, ואם עובדה זו היא אחת הסיבות לכך שבכל פעם שרוצים להכניס שינוי מהותי בתקציב יש צורך לתקן ואף למחוק כמות גדולה של חקיקה. ב-1 בנובמבר 1999 אמר ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, מר דוד מילגרום, במסגרת ישיבה משותפת של ועדת הכנסת וועדת הכספים: "אני רוצה להביא לידיעתם של חברי הכנסת שכ-60% מתקציב המדינה, למעט תשלומי ריבית והחזר חובות, היום מעוגנים בחקיקה כזאת או אחרת, אם זה חוק ביטוח לאומי, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, חוק חינוך חובה וחוקים רבים שהכנסת חוקקה ברבות השנים. לא זו בלבד, אלא שיעור ההוצאה התקציבית שמעוגנת בחקיקה עולה במהלך השנים, ופשוט הכנסת פועלת, מחוקקת חוקים ומעגנת נושאים שהם בעלי היבט תקציבי בחקיקה... עכשיו נשאלת (השאלה) האם הממשלה, שמתכנסת פעם בשנה לקבוע את סדרי העדיפויות שלה, ראוי שתקבע את סדר העדיפויות שלה רק על 40% שאינם מעוגנים בחקיקה, או שמא ראוי שהיא תקבע את סדר העדיפויות הכולל שלה, שזה ערכי ובהחלט אירוע חיוני... כל אחד עם היד על הלב, כל כלכלן שתשאל אותו, יאמר: חובתה של ממשלה לקבוע סדרי עדיפויות כאשר היא מסתכלת על כל מכלול הוצאות התקציב...".

מצד שני, כדאי לבדוק אם במדינות אחרות קיימים סייגים ליכולתה של הממשלה לבטל חקיקה לאחר שעברה בפרלמנט בהליך דמוקרטי. אפשר שיש לדרוש רוב מיוחס לביטול חוק שלם או חלק ניכר מחוק באמצעות חוק ההסדרים.

### 3.6. שינוי משך הטיפול בחוק ההסדרים

ביקורת מרכזית על הדרך שבה נחקק חוק ההסדרים היא שהצעת החוק עוברת הליך חקיקה מזורז, שבו הדיון בשלב הוועדות הוא על-פי רוב קצר ושטחי, והקריאה השנייה מנוצלת ברובה להבעת אי-שביעות רצון מהליך חקיקת חוק התקציב וחוק ההסדרים בתרגילים פרלמנטריים כאלה ואחרים, ושוב – לא לדיון רציני ומהותי.

היה מי שהציע שגם אם המטרה היא שחוק ההסדרים וחוק התקציב יעברו באותו זמן כדאי להתחיל את הדיון בחוק ההסדרים כמה חודשים מוקדם יותר. מימוש הצעה זו בעייתי: חוק התקציב מובא לכנסת לאחר פגרת הקיץ (המתחילה בסוף חודש יולי או בתחילת חודש אוגוסט), כלומר במהלך חודש אוקטובר (בדרך כלל לקראת סופו). אילו היתה השנה התקציבית מתחילה ב-1 באפריל, כפי שהיה נהוג בעבר, היה אפשר להקציב לחוק ההסדרים זמן רב יותר, אלא שמאז שנת 1992 השנה התקציבית מתחילה ב-1 בינואר.

בלוח הזמנים קיימת בעיה נוספת: בישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט ב-6 בנובמבר 2001, בדיון בהצעת חוק של חה"כ חיים כץ לתיקון חוק-יסוד: משק המדינה (ראו פירוט להלן), נדרש סגן ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, מה יואל נווה, לבעיית לוח הזמנים: "לא בכדי מגיע תהליך התקציב לכנסת במועד שבו הוא נקבע. כבר עכשיו יש טענות בכנסת שההנחות שעליהן הוגש התקציב באוקטובר אינן נכונות, והן התקבלו ביולי. נחשוב רגע, שאם היינו מתחילים את התהליך ביולי אולי היינו לוקחים את ההנחות האלה באפריל, כי יש גם תהליך הכנה. יש פה איזשהו אופטימום, שצריך להצר אותו, בין תהליך חקיקה, שצריך להיות ממושך ומפורט, לבין תהליך חקיקה שמתבסס על מציאות שבה מובא תקציב ואי-אפשר לשנות אותו כל יום וכל שעה".

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-8 במאי 2005 שאל יו"ר הוועדה, יורי שטרן, את שר האוצר בנימין נתניהו: "ולמה שחוק ההסדרים לא יבוא לפחות חודש לפני?" תשובת נתניהו היתה: "משום שבאופן מעשי אין לנו אפשרות".

לדברי פרופ' אבי בן-בסט וד"ר מומי דהאן, במסמך שהגישו לכנס קיסריה, תיחום הזמן להעברת חוק ההסדרים מושפע גם מהרצון להחליש את המתנגדים לרפורמות שמשרד האוצר מנסה להעביר באמצעותו.<sup>39</sup>

### 3.7. דמוקרטיה מול פרקטיקה

כל האמור לעיל מחזיר אותנו לשאלה הבסיסית בדבר תפקיד הכנסת במערכת הדמוקרטית בישראל, ותפקיד הרשות המחוקקת בפיקוח על הרשות המבצעת בכלל, ובתחום ההכנסות וההוצאות התקציביות וקביעת סדר העדיפויות הכלכליות בפרט. יש הסכמה רחבה על כך שיש מקום לשיפור בתפקוד הכנסת בתחום זה. כפי שנראה להלן (וכפי שהראינו גם בתחילת פרק זה), המצב בפרלמנטים של מדינות רבות אחרות אף הוא אינו שונה במהותו.

שר האוצר נתניהו אומנם ניסה להשיב על טענה זו בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה שהוזכרה לעיל בהסתייעות בדוגמאות ממדינות אחרות. לדבריו, "נכון שהמכשיר במבנה הפוליטי המבוזר שלנו להעביר החלטות הוא להעביר אותן בחבילה. מה זה מחייב? זה מחייב עבודה מאוד-מאוד קשה ומאוד מרוכזת של הכנסת, אבל האלטרנטיבה היא שלא יהיו החוקים האלה בכלל. האלטרנטיבה שלא יהיו חוקים כדי לעבור תהליך יותר אטי, יותר נעים לכנסת, זה שלא תהיה צמיחה, או שהאבטלה לא תרד מ-11% ל-9% ועוד מעט ל-8%, אלא תישאר ותעלה. בברלין, ששם יש היום תהליכים מאוד שקופים ומאוד טובים – הפרלמנט עצמו שקוף, הבניין שקוף תרתי משמע – יש 20% אבטלה. אז יש להם תהליכים שקופים, תהליכים נקיים ותהליכים מצוינים, אבל הם קורסים. לגבי שקיפות אין לי שום ויכוח... אני חסיד השקיפות, אבל המהירות לפעמים הכרחית, במיוחד במצבי משבר. אנחנו מדינה שנתונה הרבה פעמים בצבת של כמה משברים בבת אחת. המהירות בהעברת החוקים, ההחלטות והרפורמות מחייבת לפעול יותר מהר – נכון, על חשבון דיונים יותר אטיים. זה נכון, אבל אם אני צריך לבחור בין השניים, ונניח שבמקום 40 רפורמות היינו מעבירים שלוש – שזה גם היה הישג עצום לעומת ההספקים הקודמים – לא היה קורה דבר; היינו מתרסקים והיינו, כמו מדינה דרום-אמריקנית מסוימת, מנהלים פרטר ברחובות במשך כמה שנים, עד שהיינו מגלים שאנחנו צריכים לעשות את השינויים האלה".

פרופ' אבי בן-בסט וד"ר מומי דהאן מציינים במסמך שלהם שיש לנושא זה גם היבט אידיאולוגי הקשור לרמת המעורבות של הממשלה בכלכלה: "בשלוש השנים האחרונות ישנם ניצנים של מחלוקת ערכית לגבי מידת המעורבות של הממשלה במשק. ברור כי המחיר של חוק ההסדרים במונחי פגיעה בדמוקרטיה גדול ככל שמתחדדת המחלוקת האידיאולוגית על מידת מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית... ככל שהמשק

<sup>39</sup> פרופ' אבי בן-בסט וד"ר מומי דהאן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, מסמך שהוגש בכנס קיסריה ה-XIII, יוני 2005, עמ' 41.

הישראלי מתרחק מאותן רמות בלתי מקובלות של מגזר ציבורי ועליית דרגת החופש הכלכלי כך מתחדדת המחלוקת הפוליטית על תפקידה של הממשלה. מסלול חקיקה מהיר כמו חוק ההסדרים פוגע בצורה חריפה בתפקוד התקין של הדמוקרטיה הישראלית".<sup>40</sup>

#### 4. חוקים במדינות אחרות הדומים לחוק ההסדרים בישראל

##### 4.1. המיתוס ש"אין חוק כזה בשום מקום בעולם"

חוק ההסדרים צמח בעיקר על רקע התנאים המיוחדים שהתפתחו בכלכלת ישראל בעקבות הליברליזציה שהחלה לאחר המהפך הפוליטי של שנת 1977, על רקע התרבות הפוליטית שהתפתחה במדינה מאז שנות ה-80 והתערערות מאזן הכוחות בישראל בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת.<sup>41</sup> כאמור, למרות הייחודיות של המצב בישראל, ולמרות המיתוס שהתפשט בחוגים פרלמנטריים בישראל, ש"אין חוק כזה בשום מקום בעולם",<sup>42</sup> חוקים דומים לחוק ההסדרים קיימים גם קיימים במדינות אחרות, ולא דווקא בעתות חירום. הכוונה היא לחוקים עצומי ממדים, שכלולים בהם נושאים רבים שאינם בהכרח קשורים זה לזה. בארה"ב ובקנדה נקראים חוקים כאלה "חוקי אומניבוס" (Omnibus laws), (משמעות המלה "אומניבוס" היא "אוטובוס", אבל גם: "כולל, מקיף"). במדינות דוברות צרפתית הם נקראים "חוקי פסיפס" (Lois mosaïques). המשותף לחוקים האלו הוא שבגלל ממדיהם, תכולתם ולעתים גם בשל חוסר זמן, אין הפרלמנט מסוגל לטפל בחקיקתם בצורה נאותה,<sup>43</sup> וזאת על-פי עדותם של העוסקים במלאכת החקיקה במדינות השונות.<sup>44</sup> עניינם של חוקים אלה אינו בהכרח תקציב המדינה או מדיניות הכלכלית, אם כי נמצא שרוב החקיקה מהסוג הזה קשורה לתיקון חוקים קיימים, ובכלל זה שינוי סעיפים הקשורים ליישום התקציב והמדיניות הכלכלית, מחיקת סעיפים כאלה והוספת אחרים. מכיוון שתקציב המדינה חייב להיות מאושר עד תאריך מסוים, על חוקים אלה לעבור בהליכים מזורזים במיוחד, אלא אם כן הם מוגשים זמן רב לפני הגשת התקציב עצמו. אחד מתפקידי הפרלמנט בדמוקרטיה הוא להעביר את כל החקיקה, בין אם ממשלתית ובין אם פרטית, בהליך מסודר וקבוע, אלא אם כן מדובר בשעת חירום לתקופה מוגבלת. לפיכך מבחינת הדמוקרטיה אישור חוקים בהליך מזורז וחסר, כפי שקורה במקרה של החוקים האלה, עשוי להיות בעייתי.

<sup>40</sup> פרופ' אבי בן-בסט וד"ר מומי דהאן, מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, מסמך שהוגש בכנס קיסריה ה-XIII, יוני 2005, עמ' 42-47.

<sup>41</sup> ראו למשל: פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין, חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, נייר עמדה מס' 17, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, נובמבר 1999.

<sup>42</sup> הצהרה בנושא זה מסר פרופ' אריק כרמון, מנהל המכון הישראלי לדמוקרטיה, בישיבה משותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת הכספים ב-1 בנובמבר 1999, שבה השתתף לרגל יציאת המסמך של המכון בנושא חוק ההסדרים. לדבריו, "במבט משווה בעולם אין דבר כזה... פלטפורמה שעליה מעמיסים חוקים ומעבירים אותם. יש מצבים, בדומה למה שהיה במדינת ישראל בשנת 1985, שהם מצבי חירום. במצבי חירום זה קרה גם במקומות אחרים, אבל מה שמאפיין את מצבי החירום האלה זה שהם באים והולכים, באיזשהו מקום לא נותנים למצב הבלתי-סביר הזה להימשך". יש לציין שהמסמך עצמו כלל לא עסק בהשוואות בין-לאומיות. במסמך שהגישו פרופ' אבי בן-בסט וד"ר מומי דהאן בכנס קיסריה ה-XIII, ביוני 2005, בנושא "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", כתבו השניים, לאחר ששוחחו עם נציגי ה-OECD ועם פקידים בכירים במשרדי האוצר באירלנד, בהולנד ובדנמרק: "לרוב, חוק התקציב במדינות המפותחות אינו כולל גם שינויי חקיקה בעלי משמעות תקציבית ישירה. שינויי חקיקה אלו נעשים במסלול הרגיל של החקיקה. אותן מדינות שמצמידות לחוק התקציב שינויי חקיקה בעלי השלכות תקציביות ישירות, נוהגות במשורה".

<sup>43</sup> בביטוי "צורה נאותה" כוונתנו היא לכך שהחוק עובר את כל שלבי החקיקה ונערך דיון אמיתי ורציני בכל סעיפיו.

<sup>44</sup> לגבי המצב בכל מדינה ומדינה ראו להלן.

במדינות רבות חוקים כאלה אינם אפשריים. בבריטניה, למשל, אי-אפשר להגיש סעיף תקציבי חדש, והפרלמנט אינו יכול לדון בסעיף תקציבי חדש, אלא אם כן נעשו תיקוני החקיקה מראש, בהליך חקיקה רגיל. רק במקרי חירום אפשר לחרוג מכלל זה.<sup>45</sup> לאחר שמצאנו מדינה במערב אירופה שיש בה חוק הדומה לחוק ההסדרים בישראל – בלגיה, ונדע לנו שהפרלמנט שלה מתלבט בשאלה כיצד להגביל את ממדיו, הצטרפנו ליועץ המשפטי של פרלמנט זה, מר מרק ואן דר הולסט, בניסוח שאלון המופנה לכל הפרלמנטים של אירופה בנושא חוקים הדומים לחוק בבלגיה ולחוק בישראל. שאלון זה פורסם באתר האינטרנט של ארגון ה-ECPRD,<sup>46</sup> ובדרך זו מצאנו מדינות נוספות באירופה שיש בהן חוקים הדומים לחוק ההסדרים (ראו נספח מס' 2).

להלן בין השאר סקירת המצב מבחינה זו בארה"ב, אף ששיטת השלטון בה היא נשיאותית ולא פרלמנטרית ונגזרים מכך הבדלים רבים בהליכי החקיקה בכלל ובהליכי העברת התקציב השנתי בפרט.

#### 4.2 בלגיה<sup>47</sup>

בלגיה קיים זה עשרות שנים חוק זהה כמעט לחוק ההסדרים בישראל. כוונת החוק, הנקראת בבלגיה loi-programme (להלן: חוק התוכנית), היא לסייע ביישום חוק התקציב, ונכללים בו תיקוני חוק וחקיקה חדשה. החוק מתפרס על פני 100–200 עמודים בכל שנה. בחוק לשנת 2005 יש 505 סעיפים. כאמור, בצרפתית, שהיא אחת השפות הרשמיות בבלגיה, נקראים חוקי ענק כאלה, שנכללים בהם נושאים רבים, Lois Mosaïques – חוקי פסיפס. לדברי היועץ המשפטי של בית-הנבחרים של בלגיה, מר מרק ואן דר הולסט, 20% מתכולת החוק לא היו קשורים לתקציב כלל, ו-25% נוספים היו קשורים לתקציב קשר קלוש בלבד. הממשלה בבלגיה משלבת בחוקי תוכנית כרבע מכלל החקיקה המועברת בפרלמנט. בבית-הנבחרים מטפלות בהצעת החוק ועדות רבות, ובחודשים האחרונים של כל שנה חלק גדול מעבודת הפרלמנט מושקע בתקציב ובחוק התוכנית. יש לציין שבבלגיה נוהג ה"חוק הנורבגי", ולפיו כל 150 חברי בית-הנבחרים פנויים לעבודה פרלמנטרית, נוסף על העובדה שנושאים כמו חינוך ובריאות הם בטיפול הפרלמנטים הלאומיים, כלומר הפרלמנט הפלמי והפרלמנט הוולוני.

בפרלמנט של בלגיה נשמעת ביקורת רבה על חוק התוכנית, בשל ממדיו ובשל תכניו, ועם זאת מעולם לא דובר על ביטולו. ב-7 ביולי 2002 ניסו חברי בית-הנבחרים פול טנט ופיטר דה-קקם מהמפלגה הנוצרית דמוקרטית הוולונית לתקן את תקנון בית-הנבחרים כך שתהיה לבית אפשרות להוציא מהחוק סעיפים שאינם קשורים ישירות לתקציב. הם הציעו לשנות את סעיף 107, העוסק בהליך אישור התקציב, ולהוסיף לפסקה 4 שבסעיף הוראה ברורה האוסרת הכנסת נושאים לחוק התוכנית שאינם קשורים ישירות ליישום התקציב, ומורה לכלול אותם בהצעת חוק נפרדת ועצמאית אם הממשלה מתעקשת שיש צורך לתקן את החוק הקיים לגביהם. הצעה זו לא נתקבלה, אך ב-18 במרס 2005, לאחר דיון בנושא, הוסכם להוסיף לסעיף 72 בתקנון פסקה נוספת – מס' 4 – שעל-פיה כל סיעה רשאית לדרוש זימון של "ועידת הנשיאים" (גוף שחברים בו ראשי כל הסיעות), להעלות לפניו את הטענה שסעיף או סעיפים שונים בהצעת

<sup>45</sup> עיקרון זה נחשב בבריטניה עיקרון חוקתי (אף שאין בבריטניה חוקה כתובה), והוא מוסבר ב: Erskine May, **Parliamentary Practice**, twenty-third edition, Lexis Nexis UK & Butterworths, 2004, pp. 852–3.

<sup>46</sup> ה-ECPRD הוא ארגון שמאוגדים בו מרכזי המחקר והמידע של כל הפרלמנטים באירופה ולמרכז המחקר והמידע של הכנסת יש בו מעמד של משקיף. השאלון פורסם באתר האינטרנט של ECPRD ב-3 בינואר 2005.

<sup>47</sup> הקטע על בלגיה מבוסס על התכתבות ממושכת עם היועץ המשפטי של בית-הנבחרים של בלגיה, מר מרק ואן דר הולסט, על ביקור בפרלמנט של בלגיה ב-12 באפריל 2005 ועל חומר כתוב שנתקבל בעת הביקור.



חוק התוכנית אינם קשורים ישירות לתקציב ולהעלות להצבעה את ההצעה להוציא את הסעיפים האלה מהצעת החוק (הניסוח המדויק בצרפתית של התיקון שלא התקבל, והתיקון שהתקבל, בנספח מס' 3).

#### 4.3. ספרד<sup>48</sup>

עד שנת 1993 נכללו בחוק התקציב של ספרד תיקוני חקיקה שלכאורה היו קשורים לתקציב אך למעשה היו, כדברי פסק-דין של בית-הדין החוקתי, "שיירי החקיקה של השנה". בית-הדין, שקבע לעצמו מטרה להציב גבולות לגלישה הנורמטיבית של חוק התקציב (הנקרא "תקציבי המדינה הכלליים"), קבע בפסק-דין משנת 1992 (תיק מס' 76), שגם אם נוהג זה אינו מנוגד לסעיף 134 בחוקה, העוסק בתקציב, הרי הוא ראוי לגינוי. למעשה קבע בית-המשפט כלל, שעל-פיו על החקיקה התקציבית להיות קוהרנטית.<sup>49</sup>

לאור קביעת בית-הדין הוצאו תיקוני החוק מחוק התקציב, ולחוק התקציב של 1994 הוצמד חוק נלווה שנקרא בספרדית Ley de Acompañamiento, ועניינו (כהגדרתו) אמצעים פיסקליים, מינהליים וחברתיים לביצוע היעדים הכלכליים שנקבעו בחוק התקציב. חוק זה, להבדיל מחוק התקציב, היה חוק רגיל, שהחוקה אינה מתייחסת אליו, אך מכיוון שהוצמד לחוק התקציב הועבר כמוהו בחיפזון שמנע התייחסות מעמיקה לנושאים שהוצגו בו. החוק הנלווה, שבתחילתו היו בו 43 סעיפים, הורחב שנה לאחר מכן כדי 81 סעיפים; בשנה השלישית הוא הורחב כדי 86 סעיפים ובשנה הרביעית כדי 150 סעיפים (נוסף על תקנות ועל הוראות נוספות, שגם מספרן גדל בהדרגה). החוק שהוגש בסוף שנת 2003 (63/2003) התפרס על פני 120 עמודים. אומנם הוסרו מחוק התקציב עצמו סעיפים הבעייתיים, אך נוצר חוק חדש שניכרים בו אותם פגמים שבית-המשפט החוקתי גינה בפסיקתו בשנת 1993. היו מי שצינו שעכשיו במקום עגלה הנושאת את שיירי החקיקה מהשנה שעברה יש רכבת בעלת קרונות רבים שמבצעת את אותה מטלה. אחרים השתמשו בדימוי "מגירה של חייט" (cajón de sastre), שכידוע יש בה כל מיני סדקית. לא רק הממשלה הכניסה לחוק מכול הבא ליד, אלא גם השדולות הכלכליות יצאו נשכרות.<sup>50</sup>

בבחירות הכלליות שהתקיימו בספרד בשנת 2004 הבטיח מנהיג המפלגה הסוציאליסטית, חוזה לואיס רודריגו זפטרו, כי אם ייבחר יבטל את "החוק הנלווה", ואומנם לאחר שנבחר בוטל החוק – בחודש ספטמבר 2004 – והממשלה ליוותה צעד זה בהכרזה שכבודו האבוד של הפרלמנט הוחזר לו.<sup>51</sup> ביטול החוק השאיר חלל ריק, והממשלה מילאה חלל זה כאשר הגישה את התקציב לשנת 2005, בכך שהחזירה לחוק

<sup>48</sup> תודתנו לד"ר סוזי נבות מהמכללה למינהל, שהביאה לתשומת לבנו את המאמר: Luis González del Campo, "Nuevos problemas en torno al ejercicio de la potestad presupuestaria por el parlamento", in Francesc Pau I Vall (coord.), **Parlamento Y Justicia Constitucional**, Aranzadi editorial, 1997, pp. 573–592.

רוב הקטע על ספרד מבוסס על מאמר זה ועל מידע שקיבלנו ישירות משני בתי-הפרלמנט של ספרד – ממנהל מחלקת המחקר והדוקומנטציה בסנאט, מר פרננדו סנטאוללה לופז, וממנהלת מחלקת המחקר והדוקומנטציה בקונגרס, הגברת מריה רוזה רופולס.

מאז פרסום המאמר האמור התפרסם ספר נוסף בנושא: Saturnina Moreno González, ed, **Constitución y Leyes de "Acompañamiento" Presupuestario**, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2004.

<sup>49</sup> יש לציין שבצרפת, כמו בספרד עד שנת 1993, תיקוני חקיקה הנדרשים ליישום התקציב השנתי נכללים בהצעת חוק התקציב, וכמו בספרד, אם תיקוני החקיקה, או פסקה מתיקון חקיקה, אינם מתייחסים ישירות לחוק התקציב, בית-הדין לחוקה רשאי לבטלם (ראו: מרכז המחקר והידע של הכנסת, חוק ההסדרים - סקירה השוואתית, כתבה יהודית גלילי, 5 בנובמבר 2001. מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכנסת).

<sup>50</sup> אתר החדשות Cinco Dias, <http://www.cincodias.com>, מאמר מס' 20040513, 13 במאי 2004.

<sup>51</sup> שם, מאמר מס' 20040910, 10 בספטמבר 2004.

התקציב עצמו סעיפים שהוצאו ממנו בשנת 1994, והגישה במקביל חוק מיסוי, שעסק בחלק מהנושאים שהיו כלולים בעבר בחוק הנלווה. כל הנושא חזר לבית-הדין החוקתי בעקבות עתירה מטעם המפלגה העממית (Popular Party), שטענה כי הממשלה חזרה לנוהג שבית-הדין גינה בשנת 1993.<sup>52</sup> לדברי מנהל מחלקת המחקרים והדוקומנטציה בסנאט של ספרד, "We need time to consider the outcome of all this mess"<sup>53</sup>.

#### 4.4. איטליה<sup>54</sup>

ממשלת איטליה מגישה מדי שנה בחודש יוני את מסמך התכנון הכלכלי והפיננסי (Documento di programmazione economico-finanziaria), שנכללים בו היעדים לשלוש השנים הבאות בכל הקשור למאזן התקציבי, להוצאות ולהכנסות. המסמך מאושר בשני הבתים – בית-הנבחרים והסנאט – לפני יציאתם לפגרת הקיץ בסוף חודש יולי או בתחילת חודש אוגוסט. עד סוף חודש ספטמבר הממשלה מגישה שתי הצעות חוק: הצעת חוק התקציב, המבוססת על חקיקה קיימת (Bilancio dello Stato a legislazione vigente), והצעת החוק הפיננסי (Disegno di legge finanziaria), שנכללות בה הצעות חוק חדשות (ובהן תיקוני חקיקה). שתי הצעות החוק אמורות להיות מאושרות עד 31 בדצמבר.

על-פי סעיף 81 בחוקת איטליה וחוק הנוהל התקציבי מס' 468 משנת 1978, לאחר שנקבע האיזון התקציבי, על בסיס חוק התקציב והחוק הפיננסי, יש לצרף לכל הצעת חוק חדשה שכרוכה בהגדלת ההוצאה התקציבית או בצמצום ההכנסות קביעת תיקונים משלימים בסעיפי הוצאות או הכנסות אחרים. מסיבה זו, ומכיוון שהחוק הפיננסי הוא חוק ש"חייב לעבור", הגיע חוק זה לממדים עצומים (לקראת סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת הוא הגיע כדי 100 סעיפים שבכל אחד מהם עשרות פסקאות). תוצאת לוואי נוספת היתה שהחוק הפיננסי הגדיל את הגירעון התקציבי מעבר לכוונת הממשלה. יש להוסיף שבאותה תקופה לעתים קרובות לא סיים הפרלמנט את העברת התקציב והחוק הפיננסי עד סוף חודש דצמבר. עקב מצב זה הועבר בשנת 1988 חוק הנוהל התקציבי החדש, מס' 362. חוק זה שיפר את המצב בכמה תחומים. בחוק החדש נקבע שיעד האיזון התקציבי (גירעון תקציבי) ייקבע לפני שהפרלמנט מעביר את חוק התקציב ואת החוק הפיננסי, באמצעות "המסמך לתכנון כלכלי ופיננסי" (Documento di programmazione economico-finanziaria). בחוק החדש גם נקבעו סייגים לתוכן שמותר לשלב בחוק הפיננסי,<sup>55</sup> ולפיו שינויי מדיניות מסובכים יכללו בחוקים נלווים, שגם הם יעברו עד סוף חודש דצמבר, ובפרלמנט יטפלו בהם הוועדות הנושאות, ולא הוועדות בשני הבתים, המטפלות בנושא התקציב. בחוק נקבעו גם כללים המבטיחים שהתקציב יעבור עד 31 בדצמבר. אף שקביעת יעד האיזון התקציבי היתה

<sup>52</sup> מר פרננדו סנטאוללה לופז, ממנהל מחלקת המחקר והדוקומנטציה בסנאט של ספרד, מכתב, 28 באפריל 2005.

<sup>53</sup> מר פרננדו סנטאוללה לופז, מנהל מחלקת המחקר והדוקומנטציה בסנאט של ספרד, מכתב, 31 בינואר 2005.

<sup>54</sup> אם אין מצוין אחרת, הקטע על איטליה מבוסס על המאמר:

Giuseppe Pisauro, "The Central State Budget Process in Italy", **International Forum for Macroeconomic Issues**, Tokyo, 17–19 February 2003.

תודתנו לגב' ג'ורדנה גרגו, שעבדה בנציבות הדורות הבאים בכנסת בשנת 2004/5 והביאה לתשומת לבנו את המאמר הזה.

<sup>55</sup> רשימת הסייגים מופיעה במסמך שהכינה ועדת התכנון הכלכלי והתקציב של הסנאט באיטליה (ראו נספח 4). תודתנו לגב' עידית חנוכה מוועדת הכלכלה, שהשיגה את המסמך בעת ביקורה של משלחת מהכנסת בסנאט ברומא בחודש אפריל 2005.

אמורה בין השאר לצמצם את ממדי החוק הפיננסי, מטרה זו לא הושגה. כעבור כמה שנים כונסו החוקים הנלווים בחוק נלווה אחד, וכך היה גם חוק זה לחוק ענק. בשנת 1999 שונו הנהלים שוב, במסגרת חוק מס' 208 שהרחיב את החוק הפיננסי וביטל את החוק הנלווה.

מההיבט הפרוצדורלי, לפעמים הצעת החוק הפיננסי מטופלת לפני הצעת חוק התקציב ולפעמים אחריו. יש כמה מנגנונים להגבלת משך הדיון בחוק הפיננסי: מגבלות זמן החלות על שלבי הדיון בשני הבתים ומגבלות בכל הקשור להסתייגויות. יושבי-ראש שני הבתים מחליטים על חלוקת הצעת החוק הפיננסי בין הוועדות – כל אחד בבית שלו. כל אחת מהוועדות אמורה לסיים את הדיון בחלקים שהועברו אליה ולנסח דוח לוועדת התכנון הכלכלי והתקציב בבית שלהן בתוך עשרה ימים. על ועדת התכנון הכלכלי והתקציב להעביר את הצעת החוק למליאה בתוך 25 ימים.<sup>56</sup>

נשמעות תלונות רבות על המצב, אך עד כה כמעט שלא נעשה דבר כדי לשנותו. לדברי מר ריקרדו ארקולי מוועדת התכנון הכלכלי והתקציב בסנאט, הבעיה אינה העדר כללים ונהלים להתמודדות עם החוק הפיננסי, אלא חוסר נכונות מצד הממשלה לכבד את הכללים ואת הנהלים הללו במצבים שבהם היא יכולה לסמוך על תמיכת הרוב שלה בפרלמנט. לדבריו, אם אין הבנה משותפת וקונסנסוס בכל הקשור לתועלת של כללים או נהלים, אלה אינם יכולים להיות אפקטיביים.<sup>57</sup>

#### 4.5. אוסטריה<sup>58</sup>

אין באוסטריה חוק מסוים וקבוע המחובר לחוק התקציב כמו חוק ההסדרים בישראל, חוק התוכנית בבלגיה, החוק הפיננסי באיטליה או החוק הנלווה (לשעבר) בספרד. בדרך כלל נלווים לחוק התקציב כמה תיקוני חקיקה או חוקים חדשים, שיש להם זיקה כזאת או אחרת לתקציב, וכל אחד מהם עובר תהליך חקיקה פרטני. עם זה, מדי פעם, בעיקר כאשר יש שינוי מהותי במדיניות (למשל לאחר שמוקמת ממשלה חדשה), מכניסים את כל תיקוני החקיקה והחוקים החדשים להצעת חוק אומניבוס אחת. ד"ר גינתר שפבק, משפטן וראש מחלקת הדוקומנטציה בפרלמנט האוסטרי, ציין שני חוקים כאלה, שהיו גדולי ממדים במיוחד: חוק התיאום המבני (*Strukturanpassungsgesetz*) משנת 1996, שנכללו בו 98 סעיפים ואורכו היה 365 עמודים,<sup>59</sup> וחוק הלווי לתקציב (*Budgetbegleitgesetz*) משנת 2001, שנכללו בו 87 סעיפים.<sup>60</sup>

לדברי ד"ר שפבק, הסיבה שחוקים כאלה אינם מוגשים בכל שנה היא שבאוסטריה חוקים ממשלתיים מוגשים מטעם הממשלה, כגוף, ולא מטעם שרים בודדים, ומידת התיאום הנדרשת לשם הרכבת חוק אומניבוס, שבו לכל משרד יש מה לומר, היא עצומה.

<sup>56</sup> מר ריקרדו ארקולי, ועדת התכנון הכלכלי והתקציב בסנאט של איטליה, מכתב, 1 ביוני 2005.

<sup>57</sup> מר ריקרדו ארקולי, ועדת התכנון הכלכלי והתקציב בסנאט של איטליה, מכתב, 17 ביוני 2005.

<sup>58</sup> תודתנו לד"ר גינתר שפבק, משפטן וראש מחלקת הדוקומנטציה בפרלמנט של אוסטריה, שסיפק לנו את כל המידע במסמך זה על החוק של אוסטריה.

<sup>59</sup> ראו:

[http://www.parlament.gv.at/portal/page?\\_pageid=908,185176&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,185176&_dad=portal&_schema=PORTAL), תאריך כניסה אחרון: 29 באוגוסט 2005.

<sup>60</sup> ראו:

<http://members.chello.at/hans-peter.hochmeister/steuer.pdf>, תאריך כניסה אחרון: 29 באוגוסט 2005.

#### 4.6. ארה"ב

חוקי ענק שנכללים בהם נושאים שונים, שעל-פי רוב אין קשר ביניהם, הם תופעה שכיחה בארה"ב. חוקים אלה, שהופיעו לראשונה לאחר מלחמת העולם השנייה, נקראים בארה"ב חוקי אומניבוס (Omnibus laws) וספרות אקדמית ענפה מסבירה ומנתחת את התופעה.<sup>61</sup> השימוש בצורה זו של חקיקה התרחב במידה ניכרת בשנת 1980–1981, בזמן כהונת הנשיא רונלד רייגן. חלק ניכר מחוקי האומניבוס קשורים לתהליך העברת התקציב, במסגרת חוקי ההקצבה (Appropriations Acts)<sup>62</sup> או במסגרת חקיקת התאמה (Reconciliation Legislation).<sup>63</sup>

שלא כמו חוקים כאלה בשיטות פרלמנטריות, בארה"ב היוזמה להצעת חוק אומניבוס היא על-פי רוב מטעם הקונגרס, ולא מטעם הנשיא. המטרה יכולה להיות להעביר הצעות חוק שלא היו עוברות בקונגרס אלמלא "הודבקו" להצעת חוק או להצעות חוק שיש רוב מובטח להעברתן או למנוע מהנשיא להטיל וטו על הצעת חוק שהוא מתנגד לכמה ממרכיביה, מכיוון שיש בה מרכיבים שהוא חפץ ביקרם והוא מוכן להתפשר כדי שאלה יעברו.

כמו חוק ההסדרים בישראל וחוקים דומים במדינות אחרות, גם הצעות חוק אומניבוס בארה"ב עוברות על-פי רוב בהליך מזורז בוועדות ולעתים קרובות חברי הקונגרס אינם מתמצאים בפרטיהן. הסנטור רוברט בירד טען כשנשאל בחודש אוקטובר 1998 על תוכנה של הצעת חוק ההקצבות שעלתה לדיון בסנאט: "Do I know what's in this bill? Are you kidding? No. Only God knows what's in this monstrosity".<sup>65</sup>

לצד תלונות על כך ששיטת חוקי האומניבוס אינה דמוקרטית, שכן בעת העברת חוקים אלה חברי הקונגרס אינם יכולים לעשות נאמנה את מלאכת החקיקה, יש גם נטייה להבין את התופעה על רקע קשיי התפקוד של המערכת הפוליטית האמריקנית הן מהבחינה המוסדית הן המבחינה הפוליטית. קשיים אלה היו עלולים לגרום לשינוק כל מערכת החקיקה בארה"ב, בעיקר בתקופות שבהן הקונגרס הוא לעומתי (כלומר הרוב באחד מבתי הקונגרס או בשניהם אינו ממפלגתו של הנשיא). שיטת חוקי האומניבוס משפרת את יכולת החקיקה של הקונגרס. בעיקר מאז אמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת התפתחו בארה"ב שיטות חלופיות להעברת חוקים, לצד החקיקה המסורתית, וחוקי אומניבוס הם אחת משיטות אלה. כיום לא נדיר שהצעות חוק גדולות מועברות למספר רב של ועדות (אפילו יותר מעשר ועדות בכל בית!), או שחוקים מסוימים עוברים בעקיפת הוועדות בכלל, באמצעות משא-ומתן בין ראשי המפלגות בקונגרס,

<sup>61</sup> ראו למשל:

Barbara Sinclair, **Unorthodox Lawmaking, New legislative Processes in the U.S. Congress**, second edition, Washington D.C. CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000;  
Glen S. Krutz, **Hitching a Ride, Omnibus Legislating in the U.S. Congress**, Columbus, Ohio State University Press, 2001.

רוב המידע בקטע על ארה"ב מקורו בשני ספרים אלה.

<sup>62</sup> ראו למשל:

Robert Keith, **Omnibus Appropriations acts: Overview of Recent Practices**, Congressional Research Service, Updated October 5, 2004

<sup>63</sup> ראו למשל:

Bill Heniff Jr., **Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration**, Congressional Research Service, Updated July 17, 2003.

<sup>64</sup>

Glen S. Krutz, **Hitching a Ride, Omnibus Legislating in the U.S. Congress**, Columbus, Ohio State University Press, 2001, p.2.

<sup>65</sup> שם.

בינם ובין חברי הקונגרס או בינם ובין הנשיא. בעיקר כשמדובר בחוקי אומניבוס, שיעור הצעות החוק מסוג זה שעוברות, בהשוואה להצעות חוק רגילות, גבוה במיוחד, כנראה בשל המאמץ המחשבתי והעבודה הרבה המושקעים בהרכבתן.<sup>66</sup>

כפי שצוין לעיל, חלק ניכר מחוקי האומניבוס קשורים לתקציב, ואלה שמעניינים אותנו במיוחד, בהקשר של חוק ההסדרים, הם הצעות חוק ההתאמה. יש להדגיש שוב, שתהליך העברת התקציב בארה"ב שונה לחלוטין מזה הנהוג בארץ. הקונגרס פעיל הרבה יותר מהכנסת בגיבוש התקציב לאחר שהוא מובא אליו מטעם הממשל.

השלבים בהעברת התקציב הם אלה: (1) הצעת התקציב מטעם הנשיא (בתחילת חודש פברואר); (2) קבלת החלטה בדבר מסגרת התקציב בשני הבתים (Budget Resolution); (3) התחלת הדיון ב-13 הצעות חוק ההקצבות (בחודש מאי) – לעתים מאחדים בשלב זה כמה מהצעות החוק האלה לחוק אומניבוס אחד; (4) אם התקציב דורש שינויים רבים בחקיקה, שני בתי הקונגרס מכינים הצעת חוק התאמה או כמה הצעות חוקי התאמה. אם מדובר בחוק אחד, הוא נושא אופי של חוק אומניבוס;<sup>67</sup> (5) שני בתי הקונגרס מעבירים מגוון חוקים המאשרים הקצבות ספציפיות לתוכניות שונות.<sup>68</sup>

במסגרת התהליך להכנת הצעת (או הצעות) חוק(ים) ההתאמה, ועדות בשני בתי הקונגרס אמורות לתקן חקיקה קיימת כך שיהיה אפשר לממש את יעדי התקציב – מבחינת ההוצאות, ההכנסות והגירעון – כפי שהם מופיעים בהחלטת התקציב. אגב, הוועדות רשאיות להתעלם מהמלצות ספציפיות בהחלטת התקציב, כל עוד הן עומדות ביעדי החיסכון המוצגים בה. אומנם הוועדות רשאיות להוציא תחת ידן סדרת הצעות חוקי התאמה, אך הפיתוי להכין חוק אחד, שבהכרח הופך להיות חוק אומניבוס, הוא שבמסגרת חוק כזה אפשר לתמרון בין צרכים ורצונות שונים. על חוק כזה עובדות על-פי רוב ועדות רבות בכל אחד מהבתים, וכל ועדה עוסקת בתיקוני החקיקה שבתחום עיסוקה. בשנת 1981 – השנה שבה הציע הנשיא רייגן את המדיניות הכלכלית החדשה שלו – עסקו בהכנת הצעת החוק 15 ועדות בבית-הנבחרים ו-14 ועדות בסנאט. בשנת 1993 – השנה שבה הציע הנשיא קלינטון את המדיניות הכלכלית החדשה שלו – עסקו בהכנת החוק 13 ועדות בבית-הנבחרים ו-12 ועדות בסנאט. ריבוי הוועדות העוסקות בהכנת הצעות חוקי ההתאמה אמנם משפר את הטיפול של הקונגרס בהצעות אלו, אך עדיין עבודת הוועדות נעשית בלחץ של זמן, שכן הן אמורות לסיים את עבודתן עד תאריך מסוים ולמסור את הערותיהן לוועדות התקציב בשני הבתים המרכיבות את הצעת החוק הסופית.

לעתים נעשים ניסיונות להשתמש בשלב ההתאמה להוספת סעיפי מדיניות שאינם קשורים לתקציב כפי שהוצג בהחלטת התקציב. בשנת 1985 הועבר מה שידוע כ"כלל בירד" (Byrd Rule), שנוסף לסעיף 313 לחוק התקציב בקונגרס (Congressional Budget Act, 1974), אשר כוונתו למנוע בסנאט צירוף נושאים להצעת חוק ההתאמה הזרים (Extraneous) לתוכנה. הטענה שתיקון מסוים להצעת החוק אינו קשור לתקציב מועלית בוועדת התקציב של הסנאט בתור הצעה לסדר. יו"ר הישיבה מחליט אם ההצעה מתקבלת או נדחית, ורק הצבעה של שני שלישים מחברי הסנאט (60 חברים) יכולה לבטל את החלטתו. סעיף קטן 313(ב)(1) בחוק התקציב בקונגרס קובע את התנאים שבהם מופעל כלל זה (ראו נספח מס' 5). למרות

<sup>66</sup> Barbara Sinclair עוסקת בנושא זה בהרחבה בספרה **Unorthodox Lawmaking, New legislative Processes in the U.S. Congress**, second edition, Washington D.C. CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000.

<sup>67</sup> הצעות חוק ההתאמה מובאות בעיקר בתקופות של צמצום תקציבי.

<sup>68</sup>

"The Basic Stages of the Congressional Budget Process", Parliamentary Outreach Program, U.S. House of Representatives Committee on Rules Majority Office (no date).

האמור בסעיף הקטן, לא תמיד קל לקבוע אם תיקון מסוים נופל בגדר הוראותיו.<sup>69</sup> בשנת 1995 הצליחו הדמוקרטים בסנאט באמצעות הסעיף הקטן להוציא מהצעת חוק ההתאמה, גושי סעיפים של חקיקה בתחום הרווחה שהציעו הרפובליקנים. יש לציין שבכל תהליך החקיקה של חוקי ההתאמה מעורבים מנהיגי המפלגות בקונגרס ומספר רב של חברי הקונגרס, שכן חוקים אלה מקובלים לא רק כהרי גורל אלא גם כמה שיכול להשפיע על סיכוייהם של חברי הקונגרס להיבחר מחדש. כמו בתהליך הרכבת חוקי אומניבוס רבים אחרים, גם כאן מתקיים משא-ומתן בין ראשי המפלגות בקונגרס לבין פקידי הבכירים של הנשיא. כל התהליך הזה אינו מעוגן בכללים פורמליים, ומבוסס אך ורק על מעשיות ועל הסכמים גינטלמניים.<sup>70</sup>

## 5. גישות לטיפול בחוק ההסדרים

יש שלוש דרכים לטפל בחוק ההסדרים: להשאיר את המצב כמות שהוא, לנסות להעביר את החוק מן העולם או להשאירו על כנו ובתוך כך לצמצם את ממדיו ולשפר את הליכי הטיפול בו.

### 5.1. להשאיר את המצב כמות שהוא

כפי שנאמר לעיל בדיון בסוגיות הספציפיות שחוק ההסדרים מעלה, ננקטו בכנסת כמה צעדים כדי לשפר את הטיפול בחוק ההסדרים – כמו למשל ההחלטה לפצל את הטיפול בהצעת חוק ההסדרים בין ועדת הכספים ובין ועדות נושאיות, העברת חוק המגביל את חברי הכנסת בהגשת הצעות חוק פרטיות הכרוכות בהוצאה שנתית של יותר מ-5 מיליוני ש"ח והכנסת מנגנון אדמיניסטרטיבי שיגביל את מספר ההסתייגויות שאפשר להגיש להצעת חוק ההסדרים. עם זאת, עדיין מתקיים הריטואל השנתי של נאומי חברי הכנסת במליאה ובוועדות בגנות החוק והצעות להעבירו מן העולם, מאמרים בעיתונות ברוח זו, החלטות של בג"ץ והצהרות מטעם נושאי תפקידים רמים כמו מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה כי חוק ההסדרים והדרך שהוא מועבר בה בכנסת אינם ראויים.<sup>71</sup> הדברים נאמרים, הקביעות נקבעות ועולם כמנהגו נוהג – לא נעשה כל ניסיון מחושב ורציני לשנות את המצב.

### 5.2

<sup>69</sup> ראו למשל:

Robert Keith, "The Senate's Byrd Rule Against Extraneous Matter in Reconciliation Measures", **CRS Report for Congress**, Updated September 9, 1998; U.S. House of Representatives Committee on Rules Majority Office, "Summary of the Byrd Rule", **Parliamentary Outreach Program**, (no date).

<sup>70</sup> Barbara Sinclair עמ' 77-79

<sup>71</sup> בהנחיה מ-31 בדצמבר 2003 קבע היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, ש"הכללת תיקונים רבים של חוקים שונים בנושאים שונים בהצעת חוק אחת איננה עולה בקנה אחד עם מדיניות משפטית ראויה" ודרש שתינקט גישה מצמצמת ומרסנת בשימוש בחוק ההסדרים (ראו נספח מס' 6).

בחודש ספטמבר 2004 קבע בג"ץ בפסק-דין שכתבה שופטת בית-המשפט העליון דורית ביניש: "חקיקה זו איננה הולמת את ההליך הדמוקרטי התקין מבחינת עקרון הפרדת הרשויות ומבחינת אופיו הדמוקרטי-ייצוגי של המשטר בישראל ופוגעת במעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת". השופט מישאל חשין הוסיף, בדעת מיעוט, ש"בחוק ההסדרים יש כדי לטלטל את מערכת היחסים הראויה בין רשויות השלטון על-פי עקרון ביזור הסמכויות. הלכה למעשה, היתה זו הממשלה שחוקקה את החוק. הכנסת כמו התפרקה מסמכותה הראשונית לחוקק והעבירה סמכותה לממשלה".

### . לנסות להעביר את חוק ההסדרים מן העולם .

חברי הכנסת מכל סיעות הבית, חלק מהיועצים המשפטיים בלשכה המשפטית של הכנסת, פקידים בכירים בכנסת, ואחרים ממשיכים לקרוא להעברת חוק ההסדרים מהעולם.

בין הדוברים העקביים ביותר בעד ביטול חוק ההסדרים היה חה"כ דן תיכון. בהיותו יו"ר הכנסת אמר: "חוק ההסדרים צריך לעבור מן העולם, ומהר. זו חקיקה גרועה ביותר, אין בה צדק. אני לא בטוח שהחקיקה הזאת אפילו ראויה להיקרא חקיקה. אין דיון, אין כלום, אין קריאה ראשונה, אין קריאה שנייה, אין קריאה שלישית, הכול עובר בתוך פרק זמן קצר ביותר, איש לא יודע מה מקבלים בסופו של דבר. אם אני יכול לעשות מעשה חיובי, אני אומר שבשנה הבאה יהיה לכל ממשלה קושי אתי בנושא הזה, כי אני לא שש לאשר את מה שנקרא חוק ההסדרים במשק המדינה. אני יודע שכל הממשלות אוהבות להשתמש בו, אבל אני אומר את הדברים הללו מאז 1985, כשהעניין הזה הוצג בפני הכנסת בפעם הראשונה, ואני קורא לחברי הכנסת לעשות מעשה... כי זו חקיקה לא הוגנת, לא רצינית, לא יאה לפרלמנט".<sup>72</sup>

מי שחפצו לפעול בכיוון זה הבינו כבר בסוף שנות ה-90 שהדרך היחידה לבטל את החוק או להביא לשינוי מהותי בו היא שהכנסת תקבל החלטה בנדון שתיכנס לתוקף רק בכנסת הבאה, שאיש אינו יודע מה יהיה הרכבה ואילו מסיעותיה יהיו בממשלה. תובנה זו קיבלה חיזוק במסמך העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 1999, שהתייחס אליה.<sup>73</sup> בישיבה של ועדת הכנסת בחודש מאי 1998 אמר יושב-ראש הכנסת דן תיכון: "צריך 'להרוג' את העניין הזה ולקבוע אחת ולתמיד שאין יותר חוק הסדרים, והיות ובדרך כלל העניין הזה יאומץ על-ידי האופוזיציה, אני מציע לצמצם אותו עד למינימום ולקבוע בתקנון שהחל מהכנסת הבאה הוא לא קיים יותר... לא משנה מי יהיה בשלטון. כבר אמרתי שאני חוזר להצעתי המקורית, להחליט היום".<sup>74</sup> חרף קריאות אלה לא ננקטו עד היום צעדים ממשיים בכיוון זה, אולי משום שאיש אינו מאמין שאפשר באמת להביא לביטול חוק ההסדרים ואפילו בג"ץ לא קבע מעולם שהוא אינו חוקי ולא מצא עילה חוקית לפסילתו.<sup>75</sup>

מהדוגמאות שמצאנו בחו"ל רק בספרד נתקבלה החלטה חד-משמעית לבטל את החוק הנלווה, וכפי שהדברים נראים כרגע גם שם אין זה סוף פסוק: לא הוצע מנגנון חלופי לטפל בתיקוני חקיקה הנדרשים כדי לבצע את התקציב והנושא כולו הוחזר לבית-הדין החוקתי.

לדעת היועץ המשפטי של הכנסת לשעבר צבי ענבר, יש לחזור למצב שהיה קיים לפני שנת 1985, כלומר להחזיר להצעת חוק התקציב את תיקוני החקיקה הקשורים ישירות לסעיפי תקציב מסוימים ולעסוק בתיקוני חקיקה הקשורים לשינויים במדיניות בצורה פרטנית במהלך כל השנה ולא רק לקראת מועד הגשת התקציב. דא עקא, כלל לא בטוח שהכנסת כפי שהיא פועלת כיום מסוגלת להבטיח שאומנם תעמוד ביעילות במשימה של תיקוני חקיקה פרטניים.

בדיון שהתקיים במליאה בחוק ההסדרים ב-24 בדצמבר 1996 מנה חה"כ שבח וייס, שהיה מהמתנגדים לביטול חוק ההסדרים, רשימת שיפורים שאפשר להכניס לדרכי עבודת הכנסת כדי שתוכל לטפל ביעילות גדולה יותר בתקציב המדינה ובחוק ההסדרים. לכבוד יום הולדתה ה-49 של הכנסת, ב-10 בפברואר 1998, התקיים במליאתה דיון ארוך בנושא "הכנסת מבקרת את עצמה". בדיון זה הועלו בין השאר מגוון רעיונות לשיפור המצב בנושא חוק ההסדרים. גם כיום ניכרת מודעות בקרב נשיאות הכנסת, הנהלת הכנסת וחברי

<sup>72</sup> הכנסת, **דברי הכנסת**, 23 בדצמבר 1996.

<sup>73</sup> פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין, חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, נייר עמדה מס' 17, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, נובמבר 1999.

<sup>74</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת, 12 במאי 1998.

<sup>75</sup> ראו ראשי פרקים של הרצאת היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז.

הכנסת למגבלות הכנסת בתחום החקיקה, ומדי פעם עולים לדיון רעיונות לשיפור המצב, בין במישור עבודת הוועדות ובין במישור עבודת חברי הכנסת.

### 5.3. להשאיר את חוק ההסדרים ובתוך כך לצמצם את ממדיו ולשפר את הליכי הטיפול בו

עד כה נעשו בכנסת כמה ניסיונות להביא לשינויים מהותיים בטיפול בחוק ההסדרים באמצעים פרוצדורליים וחקיקתיים בלי לבטלו, ונראה שמוסכם על הכול שגם אם אפשר לדרוש ממשד האוצר כי ישפר את עבודת המטה שלו בתחום הצגת חוק ההסדרים, כפי שעשה מבקר המדינה אליעזר גולדברג בחודש אפריל 2003,<sup>76</sup> ולבקר את הדרך שבה החלטות הממשלה מתקבלות במסגרת דיוניה בחוק ההסדרים, כפי שעשה היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין בחודש דצמבר 2003,<sup>77</sup> בסופו של דבר הכנסת היא שמוסמכת וחייבת לפעול כדי להפסיק את ניצול חוק ההסדרים לרעה בידי הממשלה. וכך התבטא בג"ץ בנושא זה:

"עמדנו בהרחבה על הבעייתיות הרבה הכרוכה במנגנון חקיקה מסוגו של חוק ההסדרים מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין, מבחינת עקרון הפרדת הרשויות ומבחינת אופיו הדמוקרטי-ייצוגי של המשטר בישראל. מן הראוי אפוא כי הכנסת תיתן דעתה על הבעייתיות הרבה הכרוכה במנגנון חקיקתי זה ותבטיח כי השימוש במנגנון זה, אם בכלל, ייעשה באופן מושכל ומוגבל. על-פי גישתנו אשר פורטה לעיל, הפתרון למצב שנוצר עקב השימוש המופרז שנעשה במנגנון חקיקה זה אינו בידיו של בית-המשפט, אלא בראש ובראשונה בידיו של המחוקק. אכן, מנגנון חקיקה מסוגו של חוק ההסדרים פוגע במעמדה של הכנסת כבית-המחוקקים של המדינה, ותפקידו של בית-המשפט זה להתריע על כך... אולם תפקיד השמירה על מעמדה של הכנסת מפני מנגנוני חקיקה המאפשרים את הסגת גבולה על-ידי הרשות המבצעת נתון בראש ובראשונה בידיה של הכנסת עצמה. אכן:

'הכנסת – ורק היא – יכולה לשנות את כללי המשחק. הסמכות שמוענקת לרשות המבצעת ולרשות השופטת היא הסמכות שהכנסת – בכובע של הרשות המכוננת (חוקי יסוד) או בכובע של הרשות המחוקקת (חוקים רגילים) – מעניקה להם... להיבט זה משמעות מיוחדת ביחסים בין הכנסת לממשלה... אל מעבר לכך: מעליונותה של הכנסת מתבקש שההכרעות החשובות והעקרוניות למהות המשטר ייעשו על-ידי הכנסת ולא על-ידי הרשויות האחרות. זאת סמכות המיוחדת לכנסת. סמכות זו – חובה בצדה. על הכנסת להגשים סמכות זו בעצמה, ואין היא יכולה... להעביר סמכות זו לזולתה' (ברק, 'הפרלמנט ובית-המשפט', בעמ' 7)

לפיכך, חוזרים אנו על ההמלצה לכנסת לשקול את היקף השימוש במנגנון החקיקה הבעייתי של חוק ההסדרים ולהסדיר את הנושא בחקיקה...".

#### 5.3.1. תיקון התקנון

כבר הוזכרה הצעתה של חה"כ אורה נמיר בסוף שנות ה-80, בכנסת ה-12, לתקן את התקנון כך שיאפשר פיצול של הצעת חוק בוועדת הכנסת לכמה ועדות. ניסיון נוסף לתקן את התקנון נעשה בחודש יולי 1998, בכנסת ה-14.

לאחר סדרת דיונים בנושא חוק ההסדרים בוועדת הכנסת הביא יו"ר הוועדה, רפאל פנחסי, בגיבוי של היועץ המשפטי לכנסת צבי ענבר, רשימת הצעות לתיקון תקנון הכנסת שיקלו את פיצול הצעת חוק ההסדרים בוועדת הכנסת, יאפשרו שינוי הקצאת הזמן לדיון בהצעת חוק ההסדרים בקריאה שנייה כך שלא יהיה עוד צורך בהגשת הסתייגויות סרק לשם קבלת זמן דיבור, ויחזקו את מעמד היועץ המשפטי לכנסת והיועצים המשפטיים לוועדות כך שיהיו רשאים להעלות טענה בדבר חריגה מגדר הנושא של הצעת החוק.<sup>78</sup> אולם אף שיו"ר הוועדה הפיץ את רשימת ההצעות האמורה בין כל ראשי הסיעות בבית כבר

<sup>76</sup> משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, 30 באפריל 2003.

<sup>77</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב ודיונים בתכניות כלכליות, 31 בדצמבר 2003. תודה ליועץ המשפטי לממשלה מני מזוז על ששלח לנו עותק של הנחיה זו.

<sup>78</sup> פרוטוקול דיון בוועדת הכנסת, 20 ביולי 1998.



בחודש מאי, וביוני נשלחה להם תזכורת בנושא זה, עד סוף חודש יולי לא נתקבלה אף תגובה אחת מהסיעות, ובסופו של דבר לא תוקן התקנון אלא נקבעו מנגנוני התדיינות בלתי פורמליים לפני שהצעת החוק עולה לדיון, בהתבססות על סעיף 131 של התקנון, שנאמר בו: "בדיון על תקציב המדינה, ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים".

בחודש אוקטובר 2003 שלח נציב הדורות הבאים שלמה שוהם מכתב לראש הממשלה אריאל שרון, ליו"ר הכנסת ראובן ריבלין וליו"ר ועדת הכנסת רוני בר-און, שבו המליץ על כיבוד ושריון "הוראות תקנון הכנסת הקובע מה הן הצעות החוק שיש לדון בהן בכל אחת מוועדות הכנסת, ולקבוע כי:

(1) ועדת הכנסת לא תהא רשאית להעביר הצעת חוק לטיפול של ועדה שהנושא איננו בסמכותה, או שהנושא בסמכותה של ועדה אחרת, על-פי הוראות התקנון, אלא ברוב של שלושה רבעים מחבריה.

(2) כל שינוי בחוק, תיקון חוק או ביטולו ייעשו לעולם בוועדה שדנה בחוק והכינה אותו לקראת הקריאה השנייה והקריאה השלישית.<sup>79</sup>

האופציה להכניס לתקנון הכנסת סעיפים ספציפית בנושא חוק ההסדרים וחוקים דומים, כפי שנעשה בתקנון הפרלמנט של בלגיה, טרם מוצתה. הנושאים שאפשר להסדיר בדרך זו הם תכולת הצעת החוק והליך הטיפול בה בשלבי השונים.

### 5.3.2. תיקון חוק יסודות התקציב ו/או חוק הכנסת ו/או חוק-יסוד: משק המדינה

בכנסת ה-15 יזם חה"כ חיים כץ מסיעת עם אחד הצעת חוק (פ/2434) לתיקון חוק יסודות התקציב, שעניינו חוק ההסדרים. התיקון המוצע היה שחוק ההסדרים לא ישנה את תוקפה של זכות הקבועה בכל חוק או בכל סעיף בחוק; שתוקפן של הוראות חוק ההסדרים יהיה לשנת כספים אחת בלבד ויכללו בו רק סעיפים שיש להם השפעה על התקציב לשנת הכספים האמורה, ושהוראה בהצעת חוק ההסדרים הנוגדת את הוראות התיקון המוצע תועבר בתום הקריאה הראשונה במליאת הכנסת לוועדה קבועה מוועדות הכנסת שהנושא הוא בסמכותה. הצעת החוק עברה בקריאה מוקדמת ב-24 באוקטובר 2001 והועברה לטיפול של ועדת החוקה, חוק ומשפט. בדיון בוועדה זו ב-6 בנובמבר 2001 הוצעו תוספות אחדות להצעת החוק. למשל, יו"ר הוועדה, אופיר פינס-פז, הציע שייקבע כי לא ייכללו בחוק ההסדרים יותר מ-15 נושאים.

לאחר שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, יהושע שופמן, אמר שהצעת החוק לא תשיג את מטרתה מכיוון שחוק יסודות התקציב הוא חוק רגיל ואפילו חוק ההסדרים עצמו יכול לדחות את התיקון המוצע, הוחלט לשנות את הצעת החוק להצעה לתיקון חוק-יסוד: משק המדינה, של חבר הכנסת מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט. הצעת החוק המתוקנת היתה שחוק ההסדרים יהא בתוקף עד תום שנת הכספים שהחוק מתייחס אליו; שלא תיכלל בחוק ההסדרים כל הוראה שאינה קשורה קשר ישיר להוצאות הממשלה או למקורות המימון של התקציב, ושכל הוראה בהצעת חוק ההסדרים הבאה לבטל או לתקן חוק תועבר לוועדה שהכינה אותו לקריאה שנייה ולקריאה שלישית. הצעת חוק מתוקנת זו (מ/3050) עברה במליאה בקריאה ראשונה ב-31 בדצמבר 2001, למרות התנגדות הממשלה,<sup>80</sup> והוחזרה לדיון בוועדת

<sup>79</sup> תודתנו לנציבות הדורות הבאים, שהעבירה אלינו מסמך זה.

<sup>80</sup> שר המשפטים מאיר שטרית אמר בדיון זה: "אני אכן מאשר את הציטוט שציטטת אותי לגבי חוק ההסדרים, ואני רוצה לומר – אני לא שבע רצון מחוק ההסדרים, מהיקפו, לא בממשלה הזאת, לא בממשלה הקודמת ולא בממשלה שלפניה. בהתאם להצהרתי גם ניסיתי לעשות מעשה... בוועדת הכנסת הצעתי כראש הקואליציה, בקדנציה של בנימין נתניהו, לבטל את חוק ההסדרים מהכנסת הבאה. הצעתי כחבר קואליציה... חברים, אני הצעתי אז לבטל את חוק ההסדרים מהקדנציה לאחר מכן, כדי שלא יגידו שאנחנו עושים נגד ממשלה מסוימת. לצערי הרב הצעתי בוועדת הכנסת נפלה – נפלה בהתנגדות של חברי האופוזיציה דאז, מפלגת העבודה. בדיעבד, כשמפלגת העבודה עלתה לשלטון, אף שגם הם נלחמו בחוק ההסדרים בכל כוחם, כשמגיעים לממשלה, אין להם ברירה, כי הם מוכרחים ליצור מצב של איזון תקציב כדי לא להכניס את המדינה למשבר... עליתי רק כדי לומר לחברי הכנסת ולחיים כץ – אני

החוקה, חוק ומשפט ב-23 בינואר 2002. בין השאר נדונה בוועדה זו האפשרות שהתיקון בחוק-היסוד יצומצם ושינויים פרוצדורליים ייכנסו לתקנון ו/או לחוק הכנסת. היועצת המשפטית לכנסת, אנה שניידר, המליצה להוסיף לחוק הכנסת סעיף (א5) שייקרא "סדרי דין בחוק ההסדרים" והוא יועבר בד בבד עם התיקון לחוק-היסוד. יו"ר הוועדה, אופיר פינס-פז, הודיע שבכוונתו להביא את התיקונים לשני החוקים הללו לקריאה שנייה ולקריאה שלישית לאחר שיעבור החוק להגבלת החקיקה הפרטית, גם אם רק כהוראת שעה, אולם מאחר שהטיפול בהצעות חוק אלה לא הסתיים עד הבחירות לכנסת ה-16, והממשלה החדשה שהוקמה לאחר הבחירות סירבה להחיל עליהן רציפות, הן נזנחו.<sup>81</sup>

### 5.3.3. טיפול בנושא חוק ההסדרים במסגרת החוקה

במסגרת דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט בנושא חוקה בהסכמה העלתה חה"כ יולי תמיר את נושא חוק ההסדרים בדיונים שהתקיימו ב-13 וב-20 בינואר 2004 על חוק-יסוד: משק המדינה-יושב-ראש הוועדה מיכאל איתן הסכים שנושא זה חייב להיכלל בחוקה, אך לא במסגרת חוק-יסוד: משק המדינה, אלא במסגרת חוק-יסוד: חקיקה, שבו יהיה אפשר לקבוע הליך חקיקה מיוחד בעבור חוקים כמו חוק ההסדרים, שנכללים בהם נושאים רבים. היועצת המשפטית של הוועדה, סיגל קוגוט, הסכימה שאם ייכלל נושא זה בחוקה, הוא יהיה שייך לפרק החקיקה, והוצע שאם יש רצון לעגן פרוצדורות חדשות (למשל הארכת משך הדיון בתקציב ובחוקים הנלווים אליו) בחוק, הדבר ייעשה באמצעות חוק יסודות התקציב.

### 5.3.4. שיפור ההתדיינות בין הכנסת ובין משרד האוצר

במסגרת הדיון לעיל בנושא תכולת חוק ההסדרים נאמר שהתחילה להתפתח מסורת של התדיינות בין הכנסת ובין משרד האוצר כדי להגיע להסכמות מסוימות לפני שחוק ההסדרים מגיע לדיון בכנסת.<sup>82</sup> יש לציין שגם בארה"ב, כפי שצוין לעיל, השתרש הנוהג של מפגשים בין ראשי המפלגות בינם לבין עצמם ובין אנשי הנשיא בכל הקשור לתכולתם של חוקי אומניבוס, עד כדי עקיפה של הליכי החקיקה בוועדות.

נוהג זה, של התדיינות מראש על כללי המשחק ואף על ענייני מהות, הוא ללא ספק חיובי, אך חשוב שמנגוני ההתדיינות ישופרו וימוסדו ושההתדיינות לא תהיה נתונה לרצונם הטוב של המשתתפים.

---

חושב, רבותי, שהמצב הכלכלי בארץ הרבה יותר חמור ממה שנראה על פני השטח, ואני חושש – עם כל הסימפתיקה שלי להרבה מאוד נושאים ועניינים – אני חושש שבלי טיפול עומק בתקציב המדינה יכולה להגיע למשבר חריף ביותר...” (מתוך אתר האינטרנט של הכנסת).

<sup>81</sup> הדיונים בהצעת החוק של חה"כ חיים כץ התקיימו בוועדת החוקה, חוק ומשפט ב-6 וב-7 בנובמבר 2001, ב-23 בינואר 2002 וב-10 ביוני 2003, ובמליאת הכנסת ב-31 בדצמבר 2001. חה"כ חיים כץ שוקל להעלותם מחדש ובנייתיים הגישה גם חה"כ יולי תמיר הצעת חוק באותו נושא.

<sup>82</sup> על ההתדיינות שהתקיימה בנושא חוק ההסדרים לשנת 2005 בלשכת יו"ר הכנסת ראובן ריבלין בהשתתפות שר האוצר בנימין נתניהו, ראו: יובל יועז וצבי זרחיה, "היועץ המשפטי צמצם הצעת חוק ההסדרים: פסל כמחצית מהתיקונים שביקש האוצר", הארץ, 28 באוקטובר 2004.

## 6. נספחים

### נספח מס' 1

קטעים מחוות דעת היועץ המשפטי של הכנסת צבי ענבר, 30 בדצמבר 1998

#### האם מוסמכת ועדת הכנסת לחלק את חוק ההסדרים בין ועדות שונות?

...

#### סמכות ועדת הכנסת

אף שהכנסת היא "הרשות המחוקקת" (סעיף 7 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948) ו"בית המחוקקים" (סעיף 1 לחוק המעבר, תש"ט-1949), הליכי החקיקה אינם מוסדרים בחוק יסוד או חוק כלשהו. הליכים אלה מוסדרים בתקנון הכנסת, בהחלטות ועדת הכנסת וכן בנוהל ובנוהל המקובלים בה. ועדת הכנסת, על פי התקנון, היא הוועדה המופקדת על "תקנון הכנסת ועניינים הנובעים ממנו" ועל "תיחום ותיאום הוועדות" (סעיף 12(א) לתקנון), ובין היתר מוקנות לה גם הסמכויות הבאות:

- לקבוע את הוועדה שאליה תועבר הצעת חוק אחרי קריאה ראשונה בסעיף 117 לתקנון), תפקיד בו עוסקת הוועדה עתה;
- לקבוע, בדיון על תקציב המדינה, ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, סדרי דיון מיוחדים (סעיף 131 לתקנון);
- להחליט בשאלה הנוגעת לדיוני הכנסת, שאין לה הוראה בתקנון (סעיף 147 לתקנון);
- להחליט על סטייה מהוראות התקנון או מהתקדימים (סעיף 148 לתקנון);
- לאשר לוועדות הכנסת האחרות לחלק הצעת חוק לשתי הצעות חוק או יותר (סעיף 122(2) לתקנון);

מכוח כל אלה, מוסמכת ועדת הכנסת להחליט על פיצולה של הצעת חוק לוועדות מספר, בכפוף לכך שפיצול כזה הינו אפשרי, על פי הדין.

#### האם קיימת סמכות לפצל הצעת חוק לוועדות מספר?

השאלה המרכזית בהקשר זה היא האם סמכות ועדת הכנסת לקבוע את "הוועדה" שאליה תועבר הצעת חוק, כוללת גם סמכות לקבוע "ועדות" שאליהן תועבר הצעת חוק. סעיף 5 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, אשר על פי סעיף 1 בו, חל לגבי כל חיקוק "אם אין הוראה אחרת לענין הנדון ואם אין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם חוק זה", קובע כי "האמור בלשון יחיד – אף לשון רבים במשמע". הכלל הוא, איפוא שהסמכות לקבוע "ועדה", היא גם סמכות לקבוע "ועדות", אלא אם כן אין הוראה אחרת לענין זה ואם אין בכך או בהקשר לכך, דבר שאינו מתיישב עם הוראות חוק הפרשנות. האם קיימת בתקנון הוראה אחרת לעניין זה? האם הדבר אינו מתיישב עם הוראות חוק הפרשנות? למיטב הבנתי, התשובה לשתי שאלות אלה היא שלילית.

עצם האפשרות לחלק הצעת חוק כבר קיימת כיום, והיא מוסדרת בסעיפים 121 ו-122 (2) לתקנון, אלא שסעיפים אלה מדברים על חלוקה של הצעת חוק הנמצאת בטיפול של ועדה אחת בלבד. התקנון אינו עוסק מפורשות בשאלה אם ניתן לפצל הצעת חוק אחת למספר ועדות, והתשובה יכולה להיות אחת מאלה:

- הסמכות לקבוע "ועדה" כוללת בחובה גם סמכות לקבוע "ועדות", על פי העיקרון שנקבע בחוק הפרשנות;
- זו "שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון", כלשון סעיף 147 לתקנון, ולוועדת הכנסת סמכות לקבוע תקדים מחייב לעניין זה;

- מדובר בהסדר שלילי, דהיינו – מחוקק התקנון קבע רשימה סגורה של אפשרות חלוקה של חוק, ואין לחרוג ממנה.

כאן אולי המקום לומר כי ייתכן מאד שמחוקק התקנון לא העלה על דעתו אפשרות שי פעם תובא בפניו הצעת חוק כמו חוק ההסדרים, שכן ההסדר אשר נהג בארץ עד לקום המדינה, מכוח הוראת המלכות מיום 1.1.32 אל הנציב העליון (חוקי א"י, כרך ג', עמ' 2845), היה כי "אין לערבב עניינים שונים בפקידה אחת" (סעיף טז (3), שם, עמ' 2850)...

#### לסיכום

את סמכותה של ועדת הכנסת יש לבחון לא רק נוכח הוראות התקנון שאותן מניתי לעיל, אלא גם על פי תכלית הוראות התקנון הנוגעות להליכי החקיקה. תכלית זו היא: קיום הליכי חקיקה תקינים, ועל ועדת הכנסת להפעיל סמכויותיה כדי להגשים תכלית זו. ועדת הכנסת אינה חייבת להיות כבולה לדרך בה מגישה הממשלה אף הצעת החוק שלה, שכן הכנסת ולא הממשלה, היא הרשות המחוקקת. הכנסת איננה, כפי שיש הסוברים בטעות, הזרוע המחוקקת של הממשלה. אשר על כן נראה לי כי יש בסמכותה של ועדת הכנסת לחלק את הצעת החוק על פי נושאה, ולהעביר את החוקים השונים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים, אל הוועדות שחוקים אלה הם בתחום סמכויותיהן.

השאלון של בית-הנבחרים של בלגיה בנושא ב-Loi Programme, 3 בינואר 2005 (שפת המקור אנגלית):

Dear Colleagues,

Just after the Belgian Parliament has adopted the yearly State Budget in November or December, or the adjustment of the State Budget in spring, the Government submits to it a bill that is supposed to contain only the provisions which are necessary to implement that Budget or that adjustment.

As such bills are consequently supposed to introduce a whole series of miscellaneous measures converging to reach the global budgetary target in the medium or long run, the laws deriving from them are called "programme laws".

For a couple of years now, these programme laws tend to be ragbag laws the Government uses on purpose to make the Parliament pass all kinds of legal measures having only a flimsy relation or no relation at all with the implementation of the Budget (up to 25 % of the whole 2002-2003 legislation was passed through programme laws).

Though the number of such laws does not increase, their volume is constantly expanding (latest programme law = approx. 500 articles).

This growing practice raises several grievances:

- the Council of State, which has to give its advisory opinion on whether a Government bill is compatible with higher norms, adapted to existing legislation and legible, has no time to do its job thoroughly;
- the Parliament itself is not given the time it needs to discuss those bills in depth;
- the Government seizes the opportunity offered by the hurried examination of those bills to table (sometimes huge) amendments introducing hunks of new and autonomous legislation which do not have even the tiniest relation with the implementation of the Budget.

MPs from opposition parties, and now MPs from majority parties too, show themselves more and more reluctant to accept such a misuse of programme laws.

That is why a round-table discussion will take place in the Belgian Parliament during the second half of January in order to search ways of putting an end to this practice.

With a view to having an as wide as possible range of data at our disposal when that discussion will start, we would very much appreciate your answering the following questions not later than January 17.

**Questionnaire:**

1. Does your country's Government implement the State Budget by means of a 'programme law' as described above (and if yes how do you call that type of law)?

2. If it does, does your country's Constitution, do your Parliament's Rules of procedure or does any law or regulation in force in your country provide that such a law may not comprise provisions which have no direct relation with the implementation of the State Budget, -  
or/and that no amendment comprising such provisions may be tabled to such a bill ? -

**3. a)** *If so*, does any legal or regulatory text provide for some means to discard non-budget-related provisions from the “programme bills” or/and to block amendments comprising such provisions ?

**b)** *If not*, does any unwritten rule exist which enables your Parliament to discard such provisions or/and to block amendments comprising such provisions ?

**4.** If your Parliament does not have any mechanism making it possible to discard such provisions or to block such amendments before they are passed, does any downstream body or institution have the power to nullify them merely because they are not budget-related ?

**5.** If your country’s Government does not implement the State Budget by means of a programme law, how is this Budget implemented ?

I thank you very much in advance for accepting to help me with my inquiry.

Yours sincerely,

Marc Van der Hulst  
ECPRD correspondent  
Head of the Legal Department

**הצעת תוספת לפסקה 4 בסעיף 107 בתקנון בית הנבחרים הבלגי, מ-7 ביולי 2002, שלא התקבלה:**

Les projets de loi-programme ainsi que les projets de loi contenant diverses dispositions d'exécution du budget (ou de contrôle budgétaire) ne peuvent comporter que des dispositions qui concernent directement l'exécution de ce budget. Les dispositions qui règlent d'autres questions sont disjointes du projet de loi et peuvent faire l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi distinct.

**תוספת פסקה 4 לסעיף 72 בתקנון בית הנבחרים הבלגי, שהתקבלה ב-18 במרס 2005:**

#### Article unique

L'article 72 du Règlement de la Chambre des représentants est complété par un N° 4, libellé comme suit:

“4° Les projets de loi-programme ou les autres projets de loi contenant diverses dispositions d'exécution du budget ou d'ajustements de celui-ci ne peuvent comporter que des dispositions présentant un lien manifeste avec l'objectif budgétaire. Si un groupe politique estime que, pour certains articles, le lien avec l'objectif budgétaire fait défaut, il peut demander à la Conférence des présidents de statuer avant le renvoi en commission.

La Conférence des présidents désigne, s'il y échet, les articles qu'elle estime devoir disjointer du projet pour être examinés sous la forme d'un ou de plusieurs projets distincts. En l'absence de consensus au sein de la Conférence des présidents, c'est l'Assemblée plénière qui statue. Outre le gouvernement, un orateur ou un groupe politique peut prendre la parole dans les limites fixées à l'article 48, N° 1, 5°, a).”

## נספח מס' 4

מתוך מסמך שהכינה ועדת התכנון הכלכלי והתקציב בסנאט האיטלקי על תכולת החוק הפיננסי (שפת המקור אנגלית):

Unlike the Budget, the Finance Act introduces new legislation. Together with its annexes, it accounts for the main document setting the Government's national and sectoral economic policy.

The Finance Act may not contain enabling provisions or regulatory or organisational provisions. It may only contain rules having financial effects as of the first year of the multi-year budget, including:

- the maximum level of borrowing and the net balance to finance yearly, for every year of the multi-year plan, including any adjustments from previous years, as shall be specifically shown;
- the changes in rates, deductions and income brackets; other measures having an effect on the amount of the revenues, and concerning indirect taxes, fees, rates, tariffs, and contributions to be introduced after 1<sup>st</sup> January of the reference year;
- the maximum total amount p.a. earmarked for civil service salaries, under Section 15 of Law 29 March 1983, no. 93, and for wage and regulatory changes of civil service contracts which are not part of collective bargaining agreements;
- other merely quantitative adjustments that the laws in force vests into the Finance Act;
- provisions entailing revenue increases or spending reductions excluding regulatory or organizational provisions, unless they considerably improve the balance;
- provisions increasing spending or decreasing revenues, and aiming at supporting or boosting the economy, save for locally or sectorally-aimed provisions;
- the amounts of current and capital special funds... earmarked for spending laws, to be passed during the fiscal year; a determination of the annual amount for laws entailing both capital and current permanent spending, the exact amount of which shall be established by the Finance Act...; the amounts earmarked both for laws entailing capital expenditure and for provisions in force to support the economy, and the list of laws to which funds shall cease to be appropriated...; a determination of the annual spending entailed by laws the effects of which span over several years.



**Sec. 313****(a) IN GENERAL. –**

When the Senate is considering a reconciliation bill or a reconciliation resolution pursuant to section 310 (whether that bill or resolution originated in the senate or the House) or section 258C of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, upon a point of order being made by any Senator against material extraneous to the instructions to a committee which is contained in any title or provision of the bill or resolution or offered as an amendment to the bill or resolution, and the point of order is sustained by the Chair, any part of said title or provision that contains material extraneous to the instructions to said Committee as defined in subsection (b) shall be deemed stricken from the bill and may not be offered as an amendment from the floor.

**(b) EXTRANEOUS PROVISIONS. –**

(1)(A) Except as provided in paragraph (2), a provision of a reconciliation bill or reconciliation resolution considered pursuant to section 310 shall be considered extraneous if such provision does not produce a change in outlays or revenue, including changes in outlays and revenues brought about by changes in the terms and conditions under which outlays are made or revenues are required to be collected (but a provision in which outlay decreases or revenue increases exactly offset outlay increases or revenue decreases shall not be considered extraneous by virtue of this subparagraph);

(B) any provision producing an increase in outlays or decrease in revenues shall be considered extraneous if the net effect of provisions reported by the Committee reporting the title containing the provision is that the Committee fails to achieve its reconciliation instructions;

(C) a provision that is not in the jurisdiction of the Committee with jurisdiction over said title or provision shall be considered extraneous;

(D) a provision shall be considered extraneous if it produces changes in outlays or revenues which are merely incidental to the non-budgetary components of the provision;

(E) a provision shall be considered to be extraneous if it increases, or would increase, net outlays, or if it decreases, or would decrease, revenues during a fiscal year after the fiscal years covered by such reconciliation bill or reconciliation resolution, and such increases or decreases are greater than outlay reductions or revenue increases resulting from other provisions in such title in such year; and

(F) a provision shall be considered extraneous if it violates section 310(g).

(2) A Senate-originated provision shall not be considered extraneous under paragraph (1)(A) if the Chairman and Ranking Minority Member of the Committee on the Budget and the Chairman and Ranking Minority Member of the Committee which reported the provision certify that:

(A) the provision mitigates direct effects clearly attributable to a provision changing outlays or revenue and both provisions together produce a net reduction in the deficit;

(B) the provision will result in a substantial reduction in outlays or a substantial increase in revenues during fiscal years after the fiscal years covered by the reconciliation bill or reconciliation resolution;

(C) a reduction of outlays or an increase in revenues is likely to occur as a result of the provision, in the event of new regulations authorized by the provision or likely to be proposed, court rulings on pending litigation, or relationships between economic indices and stipulated statutory triggers pertaining to the provision, other than the regulations, court rulings or relationships currently projected by the Congressional Budget Office for scorekeeping purposes; or

(D) such provision will be likely to produce a significant reduction in outlays or increase in revenues but, due to insufficient data, such reduction or increase cannot be reliably estimated.

(3) A provision reported by a committee shall not be considered extraneous under paragraph (1)(C) if (A) the provision is an integral part of a provision or title, which if introduced as a

bill or resolution would be referred to such committee, and the provision sets forth the procedure to carry out or implement the substantive provisions that were reported and which fall within the jurisdiction of such committee; or

(B) the provision states an exception o, or a special application of, the general provision or title of which it is a part and such general provision or title if introduced as a bill or resolution would be referred to such committee.

**מתוך הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין מ-31 בדצמבר 2003  
החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב ודיונים בתוכניות כלכליות**

**8. "חוק הסדרים"**

- 8.1 יחד עם כל הצעת תקציב, נוהגת הממשלה בשנים האחרונות להגיש גם "הצעת חוק הסדרים", הזוכה לשמות משמות שונים, והכוללת עשרות רבות של תיקוני חקיקה. היו גם "חוקי הסדרים" שחוקקו שלא אגב תקציב המדינה, כי אם כחלק מתוכנית כלכלית של הממשלה. על אף הביקורת הרבה על דרך חקיקת החוק, השימוש בכלי זה הולך וגובר עם השנים.
- 8.2 הצעת חוק הסדרים היא הצעת חוק ממשלתית רגילה, הנדונה בכנסת על פי תקנון הכנסת והחלטות ועדת הכנסת. אחרי הקריאה הראשונה, רשאית הכנסת להעבירה לדיון בוועדה אחת או להעביר חלקים שונים ממנה לוועדות שונות. היא יכולה גם לפצל את ההצעה ולהעביר רק חלק ממנה לדיון לקריאה שנייה ולקריאה שלישית, ולקיים את הדיונים בחלקים אחרים במועדים מאוחרים יותר. אין מגבלה משפטית פורמלית למספר הנושאים שיכולים להיכלל בהצעת חוק אחת.
- 8.3 עם זאת, הכללת תיקונים רבים של חוקים שונים בנושאים שונים בהצעת חוק אחת אינה עולה בקנה אחד – כפי שכבר נכתב על-ידינו בעבר – עם מדיניות משפטית ראויה. יכול שיהיה מקום להגיש לכנסת תיקוני חקיקה נלווים לחוק התקציב, שיידונו כמקשה אחת בקריאה ראשונה, כאשר קיימת זיקה ישירה והכרחית בין סעיף תקציבי פלוני לבין תיקון החקיקה המוצע. אך תיקונים שהשפעתם התקציבית היא ארוכת טווח, או המשנים עקרונות יסוד בחקיקה, צריכים להידון בדרכי החקיקה המקובלות (אשר יכולות להיות גם מהירות בעת הצורך).
- 8.4 כאשר הממשלה מבקשת להציג בפני הכנסת תוכנית כלכלית כוללת, המורכבת, בין היתר, משינויים מבניים, אין מניעה לכך, כמובן, אך הדבר אינו מחייב הגשת "הצעת חוק הסדרים" אחת. הממשלה יכולה להחליט על מספר הצעות חוק שיוגשו לכנסת במועד אחד, ולהביאן בפני הכנסת תוך כדי הצגה כוללת של התוכנית. אין סתירה בין הרצון לגבש ולהציג תוכנית כלכלית לבין הקפדה על הליכי חקיקה תקינים ומקובלים.