

**זו השאלה שיש להציג אישית לפרופ' טרכטנברג:**  
**האם אתה מתחייב לביטול חוק ההסדרים?**  
יהודה שנהב

מארגני המחאה הציבורית של קיץ 2011 מתלבטים בשאלה האם יש לשתף פעולה עם ועדת טרכטנברג. יש הגורסים שבעצם הקמת הוועדה קיימת הבטחה מסוימת ושראוי להמתין עד לסיום עבודתה. אחרים חושבים שהוועדה נועדה לעצור את המחאה ולעקר אותה מתכנה. אחת התשובות להתלבטות זו מצויה בעמדתו של טרכטנברג כלפי חוק ההסדרים, שהמוחים העלו בצדק רב לסדר היום. מארגני המחאה צריכים להציבה בפניו ולדרוש תשובה ברורה בשאלה זו.

מדוע? מפני שחוק ההסדרים שנחקק לראשונה בשנת 1985 מגלם בתוכו את השיטה אשר הקפיאה את מרבית החקיקה החברתית ואשר הפכה את כלכלת ישראל לכלכלה ניאוו-ליברלית גורפת. כל התביעות שהועלו על ידי קבוצות המחאה, בנושאים של דיור, חינוך, אמהות חד הוריות, בריאות, תעסוקת עובדי קבלן, פרישת נשים, התאגדות של עובדים – הן חשובות. אולם אף אחת בפני עצמה אינה מתמודדת עם מנגנון העל שמאפשר לחסום ולרמוס אותן. בדיוק כפי שהתביעה "להלחם בעוני" היא אבסורדית כל עוד היא אינה מתמודדת עם השיטה שמייצרת את העוני. לכן השאלה המקדימה שעל מנהיגי המחאה להציב בפני טרכטנברג היא: מהי עמדתו (האישית) כלפי ביטול חוק ההסדרים והאם יתחייב לבטל אותו. הניסיון מלמד לצערי שועדות מטעם אינן מעיזות לקרוא תיגר על השיטה ואני מקווה שועדת טרכטנברג תמצא את העוז ואת התבונה לעשות זאת בכל זאת. זהו המבחן הקריטי העומד לפתחה.

מהו חוק ההסדרים ומדוע הוא עומד בבסיס השיטה? זהו חוק לא דמוקרטי אשר נחקק בשנת 1985 כחלק מ'תכנית החירום' לייצב את המשק, והוא מבוסס על תקנות ההגנה לשעת חירום משנת 1945. חקיקת חירום, כל חקיקת חירום, מעבירה את מרכז הכובד מן המחוקק אל הרשות המבצעת (הממשלה) על מנת להתמודד עם מצב חירום זמני. ממשלת ישראל עשתה בחקיקת חירום שימוש מסיבי (ולא רק בזירה הכלכלית-חברתית) לזמן בלתי מוגבל. הוא משמש את הממשלה ככלי שלטוני מזה 26 שנה, כמעט ללא הפרעה, והפך את "הזמני" לקבוע. לחוק ההסדרים שתי זרועות פעולה משולבות.

**הזרוע הראשונה** מקפיאה חוקים לגיטימיים (בעיקר חוקים בעלי השלכות כלכליות וחברתיות) במקפאון שלטוני לזמן בלתי קצוב. כך למשל, הוקפאו בחסות חוק ההסדרים חוקים כמו חוק חינוך חובה לגיל הרך (מגיל 3) משנת 1988; חוק הטבות למשפחות בעלות חמישה ילדים ויותר; חוק יום לימודים ארוך, משנת 1997; חוק הדיור הציבורי משנת 1998; חוק פעוטות בסיכון; חוק חינוך חנים לילדים חולים משנת 2001; או חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם משנת 1996. חלק מחוקים אילו קיים בספר החוקים, אולם יישומם נדחה מתוקף "מצב החירום" חוקים אילו היו מסייעים להקטנת אי השוויון לו יושמו בפועל. בחוק ההסדרים אנו יכולים למצוא את הארכיון של הקפאת החקיקה החברתית.

**זרוע הפעולה השני** של חוק ההסדרים, הוא מסלול אדמיניסטרטיבי מהיר להפרטה מסיבית (שמכונה: רפורמות) במשק. כך נוסחה מטרת החוק: "חוק זה בא לתקן חוקים שונים, לדחות את תחילתם של חוקים, לבטל חוקים וכן לקבוע הוראות נוספות, במטרה לאפשר התייעלות מבנית ארוכת טווח של המגזר הציבורי, לבצע רפורמות בענפי המשק, להשיג את יעדי התקציב ולצמצם את הגירעון הממשלתי, ההוצאה הממשלתית והציבורית והחוב הלאומי, והכל במסגרת תכנית להבראת כלכלת ישראל."

בחסות האידיאולוגיה הזו אפשר חוק ההסדרים חקיקת חוקים והתקנת תקנות חדשים בהליכים מזורזים אשר לא עוברים את תהליכי השימוע, התשאול והדיונים הפרלמנטרים המקובלים. בעוד הוא מרחיב את אי השוויון הציג אותו השלטון כהכרחי ל"הבראת הכלכלה". בעשרים שנות קיומו גדל היקף הקיבול של החוק בצורה מבהילה. החוק הראשון, בשנת 1985, השתרע על פני 15 עמודים והכיל 103 סעיפים וסעיפי משנה. בשנת 1997 הוא השתרע על פני שלושים עמודים והכיל 386 סעיפים וסעיפי משנה; בשנת 2003 הוא השתרע על פני 70 עמודים וכלל 576 סעיפים וסעיפי משנה. בשנת 2004 הוא השתרע על פני 82 עמודים וכלל 1037 סעיפים וסעיפי משנה. הרחבת ההיקפים של החוק היא ביטוי להגדלת כוחה של הממשלה באופן לא דמוקרטי. כך נחסמו חוקים חברתיים לגיטימיים (שעל חלק מהם נאבקים עתה מחדש המוחים, כמו למשל חינוך חובה לגיל הרך או חוק הדיור הציבורי) וכך התאפשרו רפורמות של הפרטה במשק, לרבות הפרטה של זכויות ריבוניות מן השלטון לבעלי הון. אחת הדוגמאות הבולטות הייתה הפרטה של בתי סוהר והעברת הזכות הריבונית לניהול אסירים לידי תאגידים למען רווח. למזלנו, תביעה שהוגשה לבג"צ בעניין זה הצליחה לעצור את התהליך, לא לפני שבעל ההון פוצה על הפרת החוזה עמו.

אפילו דו"ח מבקר המדינה (53ב) כבר קבע בעבר ש"מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה וכפי שיפורט להלן, עולה, כי לעתים מביא האגף לאישור הממשלה במסגרת דיוני התקציב הצעות החלטה רבות, המתקבלות בממשלה כמקשה אחת, מהן הצעות החלטה לא מעטות לייזום רפורמות ושיישומן כרוך בתיקוני חקיקה, וכל זאת ללא דיון מוקדם או תיאום נאות עם המשרד הרלוונטי, ושלא בהתאם להוראות תקנון הממשלה והחלטת הממשלה כאמור. לעתים, בניגוד להחלטת הממשלה, פרקים שונים בטיטת הצעת חוק ההסדרים אינם מופצים לשם קבלת הערותיהם של משרדי הממשלה או גופים אחרים זמן סביר מראש טרם הגשתם לוועדת השרים המיוחדת כחלק מהצעת חוק ההסדרים."

במאי 2004 דן בית המשפט העליון בעתירה של האגודה לזכויות האזרח נגד החוק, אולם החליט שלא להתערב בחוק ההסדרים בנימוק: "... המקרה שלפנינו [פסק הדין בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל], כמו זה של חוק התכנית הכלכלית, אינו מצדיק התערבות. הפגמים שנפלו בהליך החקיקה אינם מן הסוג או מן העוצמה, המעוררים את בית המשפט לביקורת שיפוטית על תוקפו של החוק. כאמור, הליך החקיקה של חוק המדיניות הכלכלית קדם את כל הוראות תקנון הכנסת. התקנון אינו קובע משך זמן כלשהו, הראוי לטיפול בחוק בעל היקף כזה או אחר. שיקול דעתה של הכנסת בעניין זה הוא, אפוא, רחב ביותר"

אולם למרות דברים אלה של הנשיא אהרון ברק, אין לטעות לגבי אופיו של החוק ומקורותיו הפילוסופיים. מקורותיו של חוק ההסדרים במשטרים טוטליטריים. מי שהציע את זה לראשונה היה האידיאולוג הנאצי קרל שמיט, אשר הסביר כי רק באמצעותו הקפאת החוק או עקיפתו יכול הריבון להגן על עצמו מפני אויבי המשטר. בספרו *תיאולוגיה פוליטית* (1922) הוא ביקר בחריפות את "שלטון החוק" הווימרי (שנתפס על ידו כיהודי), משום שהוא מחליש את הריבון. שמיט הדגים את טענתו באמצעות הפילוסופיה הדאיסטית שבה החזיקו מדענים פרוטסטנטים בני המאה ה-17. אלו גרסו שחוקי הטבע מתקיימים מתוקף הבריאה האלוהית (למשל ניוטון ב*פרינקיפיה מתימטיקה*) ואין הם זקוקים לקיומה של התגלות אלוהית ביום יום. אולם אלוהים לא נעלם. הוא נותר ברקע ויש בכוחו לבצע נס, דרך התערבות בחוקי הטבע, בכל רגע נתון. הפילוסופיה הפוליטית עברה תהליך שונה מזה של פילוסופיה המדע. אמנם שיח הזכויות ושלטון החוק הליברלי איזנו את כוחו של הריבון כמו במדע. אלא שלא כמו במדע, בפוליטיקה אין נקודת התערבות לריבון שבאמצעותה הוא יכול לבצע את המקבילה לנס. מדוע זקוקה הפוליטיקה לנס הזה? לימים יסביר לנו שמיט ש'הפוליטי' הוא היכולת להבחין בין 'ידיד' ו'אויב'. שלטון החוק הליברלי אינו מסוגל להלחם באויבי החברה. לפי ההגדרה השמיטאנית הריבונות אינה מוגדרת על ידי שלטון החוק, אלא על ידי היכולת להכריז על מצב חירום. למשל ביום שאחרי שריפת הרייכסטאג, הוציא היטלר צו "להגנה על העם והמדינה" (28 לפברואר 1933) ובכך השעה את החוקה הווימרי לזמן בלתי מוגבל (שבפועל נמשך 12 עשר שנים). הריבון מממש את ריבונותו (ההתגלות והנס בתיאולוגיה) תוך שהוא נמצא בו בזמן בתוך ומחוץ לשלטון החוק.

כך הצליחו משטרים דיקטטורים לצמוח בחסות החוק הליברלי. זהו הליך התנהלות אשר מאפשר לשלטון "לגנוב" את הפעולה הדמוקרטית מן הציבור ומן הכנסת ולהעבירה לרשות המבצעת, הפועלת באין מפריע להשליט כלכלה דורסנית. באופן היפותטי ניתן להכניס את כל חוקי המדינה לחוק ההסדרים וליצור דיקטטורה שלטונית מלאה העוקפת את שלטון החוק. "חוק ההסדרים" הופך לחור השחור של שלטון החוק, חריג של החוק הנמצא בה בעת גם בתוך החוק וגם מחוצה לו.

לכן אין לטעות גם באשר לדיאגנוזה. חוק ההסדרים שמש את המדינה בישראל, על כל הממשלות, להלחם במעמדות המוחלשים ולחזק את החזקים. חוק ההסדרים שימש פלטפורמה שעל בסיסה נוסחה כלכלת צד ההיצעים המבוססת על אי שוויון מבני שמטיב עם ההון, בהנחה שהוא יביא לצמיחה כלכלית. במלים אחרות, התכנים של חוק ההסדרים מאז 1985 הם גם הארכיון של התמוססות מדינת הרווחה וארכיון של הכלכלה הניאו-ליברלית הקיצונית שהשתלטה על ישראל. משום כך, כל ניסיון לתיקון השיטה חייב להתמקד בביטול לאלתר של חוק ההסדרים. השאלה: האם אתה מתחייב לבטל את חוק ההסדרים היא השאלה שצריך להציב בפני טרכטנברג באופן אישי. זהו תנאי מוקדם לכל שיתוף פעולה עם הוועדה.