

על משטר הנכחה נורמטיבי של הצדק החלוקתי

מאת

דוד גליקסברג*

השיח על הצדק החלוקתי שמתנהל לאחרונה באינטנסיביות רבה במרחב הציבורי מציב מול החברה הישראלית תמונה מאתגרת ביותר. היא כוללת כמובן את התוצאות החלוקתיות שהתהוו במרוצת העשורים האחרונים כפועל יוצא מהסדר החברתי הכלכלי שרווח במחוזותינו, אך גם, ואולי בעיקר, את הסוגיות המרכזיות הקשורות לזיהוי התהליכים שבמסגרתם התהוו תוצאות אלה. אפשר להשקיף על סוגיות אלה בפרספקטיבות שונות כמו זו החברתית, הכלכלית, המשפטית והתרבותית, המתמקדות בזיהוי ובאיתור התהליכים והגורמים להם ובתוצאותיהם המגוונות. אולם אפשר להשקיף על סוגיות אלה גם בפרספקטיבה תשתיתית-מוסדית, המתעניינת בזירות השונות שבהן מתנהל, או ראוי שיתנהל, השיח הציבורי בסוגיות של הצדק החלוקתי. מאמר זה מתמקד בהיבט התשתית-מוסדי בשל חשיבותו הרבה לניהולו של שיח חלוקתי אפקטיבי. המאמר קורא להרחבת ממדיו של השיח החלוקתי במרחב הציבורי באמצעות יצירת תשתית שיח חדשה שתביא להנכחת הצדק החלוקתי בשיח הציבורי, יהא תוכנו של שיח זה אשר יהא, באופן שאי אפשר יהיה להתחמק מהדיון בו. מאמר זה מאופיין אפוא ב"ניטרליות חלוקתית".

המאמר קורא לאמץ "משטר הנכחה פרלמנטרי", ולפיו תהליך החקיקה, הן זו הראשית והן זו המשנית, ילווה כבר בראשית דרכו בהצגת השלכותיה החלוקתיות באופן שהשיח החלוקתי יהיה חלק מובנה מתהליך החקיקה, אם באופן אקטיבי ואם ברקעו. המאמר מעדיף משטר הנכחה אוניברסלי התומך בהצגת ההשפעות החלוקתיות של כל דבר חקיקה על פני מודלים אחרים בעלי תחולה מצומצמת יותר. המודל המוצע גורס כי כמעט לכל חקיקה יש השלכות חלוקתיות, ואין להסתפק אפוא במודל הנכחה מינימלי המתמקד בחקיקת התקציב או בחקיקת המס. המאמר דן גם בסוגיה של אופן הצגת ההשפעות החלוקתיות ותומך באימוץ התכנים המצויים בשיח הכלכלי והחברתי, בארץ ובחו"ל, בהקשר זה, ובמרכזו מדד ג'יני. למשטר המוצע היבטים מוסדיים באשר להכנת נתוני ההשפעות החלוקתיות שתלווה את הליכי החקיקה, והוא תומך בהטלת משימה זו על הכנסת ולא על הרשות המבצעת, שהיא בעלת הטיה פוליטית מובהקת. המשטר המוצע מתחבר גם לשיח שהשפעתו הולכת וגדלה והמהווה חלק מתורת החקיקה

* הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית. תודתי לאלון הראל ולשלמה יצחקי על הערותיהם המועילות לטיוטה קודמת של מאמר זה. ברצוני להודות לענבל גולני, לבני ויינסטיין, לניצן חקלאי וליניב לזשינסקי על עזרתם המחקרית. תודתי נתונה גם לחברי מערכת משפטים, ובמיוחד ליעל קריב (עורכת) ולארז ניצן, על תרומתם למאמר זה.

Legisprudence הבוחנת את איכותה של החקיקה בפרספקטיבות שונות, בין היתר, על בסיס ההליכים שקדמו לחקיקה. למשטר ההנכחה המוצע פוטנציאל מבטיח ליצירת זירת שיח תשתית שבה אפשר להעצים ולהעשיר את השיח הציבורי בסוגיות חלוקתיות במישור הפרלמנטרי. משטר זה יביא להשרשת הדיון החלוקתי במרחב הציבורי בכל חלקיו השונים של הסדר החברתי, אף על פי שעשויים להיות קשיים שונים בהבנייתו של משטר זה ובדרך יישומו. משטר ההנכחה הפרלמנטרי המוצע יש בו כדי לספק את הצורך הבסיסי באימוץ משטרי שיח תשתיתיים שיהא בהם כדי לתרום תרומה נכבדה להרחבת הדיון בצדק החלוקתי ולהעמקתו.

"[...] הוּי רְעִי-יִשְׁרָאֵל אֲשֶׁר הָיוּ רָעִים אוֹתָם--הָלוֹא הָצֵאן, יָרְעוּ הָרָעִים. אֶת-הַחֶלֶב תֹּאכְלוּ וְאֶת-הַצֶּמֶר תִּלְבְּשׁוּ, הַבְּרִיאָה תִזְכְּחוּ; הָצֵאן, לֹא תִרְעוּ. אֶת-הַנְּחֹלֹת לֹא חֲזַקְתֶּם וְאֶת-הַחֹלָה לֹא-רִפֵּאתֶם, וְלִנְשַׁכְתָּ לֹא חִבַּשְׁתֶּם, וְאֶת-הַנֶּדְחָה לֹא הִשְׁבַּתֶּם, וְאֶת-הָאֵכָבֶת לֹא בִקְשַׁתֶּם; וּבְחִזְקָה רָדִיתֶם אוֹתָם, וּבְפֶרֶךְ. וְתַפּוּצִינָה, מִבְּלִי רָעָה; וְתַהֲיִינָה לְאֹכְלָה לְכָל-חַיַּת הַשָּׂדֶה, וְתַפּוּצִינָה. יִשְׁגּוּ צֹאנֵי בְּכָל-הָהָרִים, וְעַל כָּל-גִּבְעָה רָמָה; וְעַל כָּל-פְּנֵי הָאָרֶץ נִפְצּוּ צֹאנֵי, וְאֵין דֹּרֶשׁ וְאֵין מִבְקֵשׁ" (יחזקאל לד 2–6).

ראשית דבר. א. על הצורך בהנכחה. 1. השיח הציבורי התשתיתי בישראל על אודות צדק חלוקתי; 2. הצורך בשינוי: הנכחת השיח החלוקתי; ב. הזירה הפרלמנטרית ככלי לקידום השינוי. 1. כללי: על הזירה הפרלמנטרית; 2. הליכים חקיקתיים; ג. משטרי הנכחה פרלמנטריים: מודלים של הנכחה. 1. כללי: משטרי הנכחה פרלמנטריים בישראל; 2. משטר הנכחה תקציבי; 3. משטר הנכחה כללי; 4. המשטר הראוי: משטר הנכחה כללי; ד. קביעת ההשפעות החלוקתיות: היבטים מוסדיים ומדידיים. 1. היבטים מוסדיים; 2. היבטים מדידיים; אחרית דבר.

ראשית דבר

השיח על הצדק החלוקתי שמתנהל לאחרונה באינטנסיביות רבה במרחב הציבורי מציב מול החברה הישראלית תמונה מאתגרת ביותר; לא רק כמובן בדבר התוצאות החלוקתיות שהתהוו במרוצת העשורים האחרונים כפועל יוצא מהסדר חברתי הכלכלי שרווח במחזורותינו¹ אלא גם, ואולי בעיקר, בדבר סוגיות תשתיות מרכזיות הקשורות

1 מאמר זה נכתב לאחר גלי המחאה הציבוריים וההמוניים שהיו בישראל בשנת 2011 תחת הכותרת "העם דורש צדק חברתי". אלה הניבו שיח ציבורי ער בסוגיית הצדק החלוקתי. לתיאור סוגיות מרכזיות בסדר החברתי-כלכלי הקיים בישראל ראו למשל דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי 245–258 (מהדורה שנייה, 2011) (להלן: דוח ועדת טרכטנברג); אילנית בר ועמי צדיק התמודדות

לזיהוי התהליכים שבמסגרתם התהוו תוצאות אלה. כיצד נוצר מצב זה? מדוע מציאות כלכלית וחברתית זו, על תוצאותיה המשמעותיות, לא תפסה נפח גדול במרחב הציבורי? האם השיח הציבורי "התרשל" בכך שלא נקט "סטנדרט סביר" של דיון ציבורי ו"איפשר" את התופעה? או שמא התוצאות החלוקתיות הנוכחיות משקפות את הפסיפס ה"חלוקתי" העולה מהעמדות השונות של החברה, ולכן אין הן בגדר הפתעה? אפשר להשקיף על סוגיות אלה בפרספקטיבות שונות כמו זו החברתית, הכלכלית, המשפטית והתרבותית המתמקדות בזיהוי ובאיתור התהליכים והגורמים הכרוכים בתהליך האמור ובתוצאותיו המגוונות. אולם אפשר לעסוק בכך גם בפרספקטיבה תשתיתית-מוסדית המתעניינת בזירות השונות שבהן מתנהל, או ראוי שיתנהל, השיח הציבורי בסוגיות של הצדק החלוקתי. לניתוח זה, על היבטיו השונים, חשיבות רבה לא רק כדי להבין את התהליכים החלוקתיים שהחברה הישראלית חוותה בעבר או חווה בהווה אלא גם, ואולי בעיקר, באשר לעתיד. במאמר זה אבקש לעסוק דווקא בהיבט התשתית-מוסדי בשל חשיבותו והשלכותיו הרבות על ניהולו של שיח חלוקתי אפקטיבי.

ניתוח המציאות החברתית-כלכלית בישראל בשנים האחרונות נמתח, הלכה למעשה, בין שני מוקדים: המוקד הראשון הוא המציאות הישראלית, הכוללת מאפיינים מקומיים דומיננטיים ביותר, המתווים שיח ישראלי ייחודי.² המוקד השני הוא זה הגלובלי, וזאת לאור הזיקות ההדוקות המתקיימות בין המציאות הישראלית לבין זו שמעבר לים. המשבר הכלכלי העולמי שבו מצוי העולם במשך למעלה מחצית העשור האחרון מציב לפתחן של מדינות רבות בעולם, כולל ישראל, אתגרים קשים ומורכבים הנוגעים לתפיסות יסוד בתחום הכלכלה והחברה. נראה שאפשר לזהות מבוכה עולמית רבה משום שההשקפה ההולכת ורווחת היא שיש להתמודד עם המציאות החדשה באמצעות שיח חדש, הכולל ארגז כלים חדש, תוך זניחת השיח הישן,³ לא רק משום הטענה שהוא

ישראל עם המשבר הכלכלי ואתגרים לעתיד (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2010); בנק ישראל דין וחשבון 2009 פרק א – המשק והמשבר העולמי (2010) www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/heb_doch09h.aspx; בנק ישראל דין וחשבון 2012 פרק א – המשק והמדיניות הכלכלית (2013) www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/doch2012/main-h.aspx; OECD, ECONOMIC SURVEY OF ISRAEL, 2009; Publications/Pages/doch2012/main-h.aspx (2009).

2 כך למשל השפעתו של תקציב הביטחון על הכלכלה והחברה בישראל; ישראל כחברת מהגרים – הן בסוגיית מדיניות העלייה הרצויה לישראל והן בסוגיית שהיית זרים ומהגרי עבודה בתוכה; הרכבן של המשפחות בישראל וגודלן; השלכתן של השירות הצבאי על סוגיות של צדק חלוקתי, כולל "תחליפי" שירות צבאי כשירות לאומי ואזרחי; דינו של עוני "אידאולוגי" וסוגיות נוספות הקשורות לציבור החרדי בישראל; יחסי הגומלין בין היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית לבין המיעוטים שאינם יהודים בהקשרי הצדק החלוקתי; קשרי הגומלין הכלכליים בין יהודי ישראל לתפוצות.

3 ראו למשל David M. Schizer, *Fiscal Policy in an Era of Austerity*, 35 HARV. J.L. & PUB. POL'Y 453 (2012); Kathryn Judge, *Fragmentation Nodes: A Study in Financial Innovation*,

האשם במציאות העגומה⁴ אלא בעיקר משום שאין בכוחו כדי להביא לשינוי המיוחד. במובנים רבים המציאות הנוכחית היא קרקע פורייה לצמיחתן של מהפכות כלכליות וחברתיות.

ראוי להבהיר בפתח הדברים כי מאמר זה לא נועד לעסוק בסוגיות המורכבות השונות הכרוכות בצדק החלוקתי,⁵ וממילא לא בהשלכותיהן על המציאות הישראלית, ובמרכזן: מהו צדק חלוקתי? האם לצדק החלוקתי ערך אינטרינזי? האם הסדר החברתי מחויב לו וכיצד? מהו היקפו של הצדק החלוקתי? מהם יחסי הגומלין בין צדק חלוקתי לבין יעילות?⁶ ועוד כהנה וכהנה. מאמר זה כאמור נושא אופי תשתיתי-מוסדי: הוא נועד

Complexity and Systemic Risk, 64 STAN. L. REV. 657 (2012); Robert J. Barro, *Keynesian Economics vs. Regular Economics*, WALL ST. J., Aug. 24, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903596904576516412073445854.html>

4 ראו למשל RICHARD A. POSNER, *THE CRISIS OF CAPITALIST DEMOCRACY* (2010); MICHAEL J. SANDEL, *WHAT MONEY CAN'T BUY – THE MORAL LIMITS OF MARKETS* (2012); JEFFREY FRIEDMAN, *WHAT CAUSED THE FINANCIAL CRISIS* (2010); Dariusz Wojcik, *The End of Investment Bank Capitalism? Financial Jobs and Power in the Securities Industry* (U. of Oxford, St. Peter's College Working Papers No. 11-07, 2011) לדיון במשבר הכלכלי העולמי ובהשלכותיו על המשק הישראלי ראו למשל אסף חמדני "גופים מוסדיים ושוק ההון בישראל: מסקנות ביניים" משפטים מ 309 (2011); אפרת טולקובסקי ורועי קרייטנר "בין חדשנות פיננסית למשבר כלכלי" משפטים מ 413 (2011); מומי דהן "מדיניות כלכלית במשבר: הגיע החורף, והמשק בלבוש אביבי" משפטים מ 571 (2011).

5 ראו למשל Joseph Raz, *Liberty and Trust*, in NATURAL LAW, LIBERALISM, AND MORALITY (Robert P. George ed., 1996); JOHN RAWLS, *JUSTICE AS FAIRNESS: A RESTATEMENT* (2001); JOHN RAWLS, *A THEORY OF JUSTICE* 228 (Revised ed. 2003); LIAM MURPHY & THOMAS NAGEL, *THE MYTH OF OWNERSHIP* 76 (2002); ROBERT NOZICK, *ANARCHY, STATE AND UTOPIA* 149 (1974); IZHAK ENGLAND, *CORRECTIVE JUSTICE AND DISTRIBUTIVE JUSTICE* (2009); DAVID MILLER, *PRINCIPLES OF SOCIAL JUSTICE* (1999); AMARTYA SEN, *THE IDEA OF JUSTICE* (2009); AMARTYA SEN, *ON ETHICS & ECONOMICS* (1987); אנדרי מרמור "הערך האינטרינזי של שוויון כלכלי" צדק חלוקתי ישראל 51 (מנחם מאוטנר עורך, 2000); דני אטאס "מדינת הרווחה ומעבר לה: דיון פילוסופי-מוסרי" משפטים מג 937 (2013); מורה צדק – עיונים בתורתו של ג'ון רולס (דניאל אטאס ודוד הד עורכים, התשס"ז).

6 אחת הסוגיות המרכזיות בהקשר זה היא כיצד צמיחה כלכלית משפיעה על חלוקת ההכנסות בחברה – האם היא מתחלקת בהגינות בין השכבות השונות בחברה? לסוגיה זו חשיבות רבה בהקשר הישראלי בשל שיעור הצמיחה הכלכלית הגבוה, יחסית, של ישראל בהשוואה למדינות אחרות, בשנים האחרונות. לזיקה בין צמיחה כלכלית לבין חלוקת ההכנסות בחברה, כולל השכבה הענייה, ראו למשל David Dollar & Aart Kraay, *Growth is Good for the Poor*, 7 J. ECON. GROWTH 195 (2002); DANI RODRIK, *ONE ECONOMICS, MANY RECIPES: GLOBALIZATION, INSTITUTIONS, AND ECONOMIC GROWTH* 2 (2007); LANE KENWORTHY, *PROGRESS FOR THE POOR* 5, 74 (2011); יוסף זעירא "על הקשר בין אי שוויון לצמיחה כלכלית" אגרת 5, 1 (2005); ADRIAN WOOD, *NORTH-SOUTH TRADE, EMPLOYMENT AND INEQUALITY*: ; (2005)

לעסוק בהרחבת ממדיו של השיח החלוקתי במרחב הציבורי באמצעות יצירת תשתית שיח חדשה שתביא להנכחת הצדק החלוקתי בשיח הציבורי, יהא תוכנו של שיח זה אשר יהא, באופן שאי אפשר יהיה להתחמק מהדיון בו. מאמר זה מאופיין אפוא ב"ניטרליות חלוקתית".⁷ הצעתי לטובת הרחבת השיח החלוקתי והעמקתו תכונה להלן "משטר ההנכחה הפרלמנטרי", ולפיה, בקצירת האומר, תהליך החקיקה ילווה כבר בראשית דרכו בהצגת השלכותיו החלוקתיות, באופן שהשיח החלוקתי יהיה חלק מתהליך החקיקה, אם באופן אקטיבי ואם ברקע לו. לשון אחר: כל הצעת חוק תחויב בהצגת השלכותיה החלוקתיות.⁸

מבנה המאמר הוא כדלקמן: בחלק הראשון של המאמר אעסוק בצורך המידי בהנכחת הדיון החלוקתי בשיח הציבורי. לאחר מכן אדון בהצדקות להיותה של הזירה הפרלמנטרית בכלל ושל הליכי החקיקה בפרט זירה אפקטיבית לקידום הדיון האמור. בהמשך אציג את המשטרים השונים של ההנכחה ואת המשטר המועדף. לדיון זה יתלווה ניתוח הסוגיות השונות הכרוכות בהנכחה המוצעת, כולל היבטים מוסדיים והיבטים מדידתיים, ואחתום בהצגת מסקנותיי.

א. על הצורך בהנכחה

1. השיח הציבורי התשתיתי בישראל על אודות צדק חלוקתי

השיח הציבורי בישראל כלל מאז ומעולם שימוש אינטנסיבי במטבעות לשון ידועות, שהן וריאציות של המונח צדק חלוקתי, כמו למשל "חברה צודקת" או "חלוקה צודקת של המשאבים". אולם כאשר מתבוננים בתוצאות החלוקתיות שהתהוו בישראל במשך

CHANGING FORTUNES IN A SKILL-DRIVEN WORLD (1995); Robert J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, 5 J. ECON. GROWTH 5 (2000).

7 בדרך כלל מונח זה מופיע בשיח המסי בנוגע למהותן של רפורמות מס. ראו למשל דוד גליקסברג "רפורמות מס בישראל: דברים אחדים" רפורמות מס 1, 23 (דוד גליקסברג עורך, התשס"ו). יש להדגיש כי מושג ה"ניטרליות" (במובחן מ"ניטרליות חלוקתית") המצוי בשיח המסי נושא בתוכו, בדרך כלל, תכנים מגוונים הלקוחים משיח יעילות. ראו למשל Douglas A. Kahn, *The Two Faces of Tax Neutrality: Do They Interact or Are They Mutually Exclusive?*, 18 N. KY. L. REV. 1 (1990); William D. Andrews, *Tax Neutrality Between Equity Capital and Debt*, 30 WAYNE L. REV. 1057 (1984); Alan Auerbach, *Tax Neutrality and the Social Discount Rate: A Suggested Framework*, 17 J. PUB. ECON. 355 (1982).

8 מודל ההנכחה המוצע יחול לא רק על חקיקה ראשית אלא גם על חקיקת משנה. ראו הדיון במודל גופו להלן בפרק ג.3.

העשור האחרון, למצער, מגלים שהשיח החלוקתי התגלה כרטורי ביותר.⁹ כך, בד בבד עם קיומו של אותו שיח "חלוקתי" נראה שחלוקת העוגה עצמה נעשתה במידה רבה על פי מדיניות יעילותית המדגישה את הגדלת העוגה גם בהחלטה על אופן חלוקתה. מאמר זה יוצא אפוא מנקודת המוצא, ששותפים לה רבים, ולו רק מאות האלפים שהשתתפו בהפגנות הענק של המחאה החברתית ב־2011, ולפיה המציאות החלוקתית הקיימת התהוותה אט אט בתהליך ארוך ומתמשך,¹⁰ ללא דיון ציבורי מהותי וממשי, תוך ניצול חולשתו של השיח הציבורי בסוגיית הצדק החלוקתי,¹¹ באופן שהוביל לפגיעה בצדק החלוקתי.

הבנה עמוקה ומקיפה של התהליכים החלוקתיים או ה"אנטי-חלוקתיים" מחייבת דיון רב-תחומי החורג ממסגרתו של מאמר זה. אולם יהא ניתוח מהות הגורמים שהשפיעו על

9 ראו למשל לאחרונה "הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי החלב" (חוות דעת של מבקר המדינה, ספטמבר 2012) (להלן: חוות דעת הפיקוח על מחירי המזון ומוצרי החלב), שבה הועברה ביקורת על משרדי התמ"ת והאוצר על ש"לא התייחסו לשיקולים חברתיים ובריאותיים בקבלת ההחלטות [...] ולא כללו בשיקוליהם את רווחת הצרכנים והאינטרסים שלהם" (שם, בעמ' 9). עוד צוין בחוות הדעת כי "צדק חברתי אינו סיסמה ריקה, וראוי שיבוא לידי ביטוי בהתנהלות שוויונית של מקבלי ההחלטות, שבה יובאו בחשבון צורכי כלל האוכלוסייה ובתוכה שכבות מעוטי היכולת" (שם, בעמ' 6).

10 עדויות לתהליך זה מצויות למשל בדוח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 1, בעמ' 21–64, 259; לגישות ביקורתיות חריפות ראו אתר המחאה החברתית j14.org.il.

11 אין בדברים אלה כדי לשלול לחלוטין קיומו של כל שיח ציבורי בסוגיות חלוקתיות. ראו למשל את השיח הציבורי על החלוקה הצודקת של ההכנסות מתגליות הגז, בין היוזמים לבין המדינה, כולל השיח בדבר היקף יצוא הגז שיותר ליוזמים (ראו לדוגמה העתירה בנושא כבג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ועסקים (ע"ר) נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 8.8.2013)). לקריאות לחלוקה צודקת יותר של משאבי הטבע ראו למשל ב"פורום פעולה אזרחית" באתר: www.israel-restart.com/index.php. ראו גם מסקנות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל (2011) mof.gov.il/

BudgetSite/Reform/Lists/List11/Attachments/1/shashinskiFullReport_n.pdf. אולם דווקא שיחים אלה, המתקיימים לעתים נדירות, מדגישים את היעדרו של שיח חלוקתי כללי ומתמשך. יש להדגיש כי השיח הציבורי בסוגיות חלוקתיות סובל במידה רבה מפיגור אחרי התהליכים החברתיים והכלכליים, משום שתהליכים אלה, וכמובן התוצאות הנובעות מהם, נחשפים רק לאחר התרחשותם. במציאות הישראלית שהתהוותה, היעדר השיח היה תופעה מתמשכת ובלט גם זמן רב לאחר התרחשות התהליכים שהולידו השלכות חלוקתיות. יש לציין כי אחד הגורמים שהשפיע בישראל על שחיקת השיח החלוקתי הוא היחלשותו של "השמאל הישן", שהתמקד בעיקרו בצדק חלוקתי במישורין, לעומת השמאל החדש, שצמח במידה רבה במקומו, המתמקד בזהויות וברב-תרבותיות – דיון שממשקו הראשוני הנגלה לעין הציבורית אינו מזוהה מידי עם הדיון הציבורי על הצדק החלוקתי. לדיון בתמורות התרבותיות בהקשרים אלה ראו למשל ברוך קימרלינג קץ שלטון האחוסלים 19–29 (2001).

תהליכים אלה ועיצבו אותם אשר יהא, כאמור לעיל לא אחת רבות בהנחתי שלפיה המרחב הציבורי בעבר היה ריק כמעט לחלוטין משיח אפקטיבי על צדק חלוקתי, קרי שיח המשתקף בדיון קונקרטי בעל אוריינטציה תכליתית ומעשית במגוון רחב של סוגיות חלוקתיות ובמלוא הספקטרום של רובדי האוכלוסייה (כולל מעמד הביניים) ובפילוחים שונים ומגוונים, כמו למשל חלוקה על בסיס גאוגרפי (מרכז מול פריפריה, למשל).¹² בדרך כלל השיח הציבורי היה ניעור מתרדמתו העמוקה אחת לשנה כאשר הוצגו דוחות העוני.¹³ אולם הצגה זו, שהתמקדה בעוני בלבד, ושלאחר מכן שימשה בסיס לשיח

- 12 ראו גם את דיוננו בהיבטים אלה לגבי מודל ההנכחה המוצע, להלן בטקסט הצמוד לה"ש 107.
- 13 הפרסום השנתי של דוחות העוני של המוסד לביטוח לאומי בישראל הפך למעין ריטואל "חלוקתי" בציבוריות הישראלית. דוחות אלה נגישים באתר המוסד לביטוח לאומי: www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/default.aspx. יצוין כי באחרונה פורסם הדוח לשנת 2011, שלפיו ממדי העוני נותרו ברמה גבוהה (המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2011 (2012) www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2011.pdf). נוסף על המוסד לביטוח לאומי, המפרסם "סטטיסטיקות עוני" למיניהן, גם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת את "דוח פני החברה", המתייחס לסוגיות של עוני, אי-שוויון וחלוקת הכנסות של החברה הישראלית (דוחות הלמ"ס נגישים באתר: www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=54&CYear=2009&CMonth=1). דוחות הלמ"ס והמוסד לביטוח לאומי הם מושא לביקורות רבות של ארגונים חברתיים. עמותת לתת, למשל, מפרסמת בכל שנה את דוח העוני האלטרנטיבי ומנסה בדוחותיה "להדגים את הפן האישי והפיזי של העוני והעניים, המסתתר מאחורי המספרים והנתונים הסטטיסטיים היבשים שמפרסמים מוסדות ממשלתיים" (עמותת לתת ישראל 2011 – דוח העוני האלטרנטיבי 3, זמין ב-www.latet.org.il/_Uploads/140Latet-PropertyReport2011_Preview_Spread_Fixed.pdf). מרכז אדוה מפרסם אף הוא דוחות שמטרתם להנכיח סוגיות חברתיות וכלכליות שאינן זוכות, לדעת הארגון, להצגה ראויה בדוחות הממשלתיים. למשל, כל שנה מפרסם הארגון את הדוח תמונת מצב חברתית (ראו לדוגמה מרכז אדוה תמונת מצב חברתית 2011 (2011) (להלן: תמונת מצב 2011) www.adva.org/uploaded/social-HEB-site2.pdf). לא זו אף זו, קיימת גם ביקורת אקדמית הטוענת כי מדידת העוני, כפי שהיא נעשית היום, מיותרת. ביקורת זו אף טוענת כי צעדים לצמצום היקף העוני, המסתמכים על מדידה זו, ירעו בהכרח את מצבם של העניים – ולא ישפרו אותו. לסוגיה זו ראו למשל Shlomo Yitzhaki, *Do We Need a Separate Poverty Measurement*, 18 EUR. J. POL. ECON. 61 (2002). פרסום דוחות עוני והתייחסויות למדידתו אינן ייחודיות רק לישראל, אלא זוכים להתייחסות רבה בקרב מדינות וארגונים עולמיים. ראו למשל התייחסות ארגון ה-OECD: OECD, *GROWING UNEQUAL? INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY IN OECD COUNTRIES* (2008), www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_CBD2FABFAB495B52C1257648003959 U.N. DEPT. OF ECON. & SOC. : [F2_SK/\\$File/Growing%20Unequal.pdf](http://F2_SK/$File/Growing%20Unequal.pdf) POLICIES (2011); גישת הבנק העולמי: ALINE COUDOUÉL, JESKO S. HENTSCHEL & QUENTIN T. WODON, *POVERTY MEASUREMENT AND ANALYSIS* (2002). לפרסומים ונתונים כלליים המפורסמים על ידי הבנק העולמי אודות העוני בעולם ראו <http://data.worldbank.org/>

ציבורי, סימאה את עיניה החלוקתיות של החברה הישראלית ואפשרה לגורמים פוליטיים מכל המחנות לאפיין את השיח על הצדק החלוקתי כעוסק בטווח של שתי קבוצות בלבד: עניים ומי שאינם עניים.¹⁴ תופעה זו הביאה לכך שלא נוצר שיח חברתי וכלכלי מעמיק בדבר כל אורכו של הטווח החלוקתי, קרי בחינת התהליכים החלוקתיים ותוצאותיהם שחווה קבוצת הלא עניים שהיא רוב מניינה ובניינה של החברה הישראלית – מעמד הביניים.¹⁵ לשון אחר: השיח החלוקתי, המועט יחסית, שרווח במחוזותינו זיהה בדרך

topic/poverty; www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/01/21/000158349_20100121133109/Rendered/PDF/WPS4703.pdf

14 בשנים האחרונות התפתח דיון בתת-קבוצה של הלא עניים והיא העשירים ביותר ("טייקונים"). הורתו ולירתו של דיון זה היו כרוכות במשבר בשוק ההון ככל הנוגע לחברות שבשליטתם של "טייקונים" אחדים והמצויות בקשיים פיננסיים גדולים בשל מבנה הון מוטה-חוב, ולעתים פירמיד, המונע מהם להמשיך ולשרת את חובותיהם לנושיהם הכוללים בעיקר את הציבור הרחב ואת הגופים המוסדיים (קופות הגמל וכיוצא בזה). משברים אלו הביאו להשמדה, מלאה או חלקית, של החוב כלפי הנושים (הליך הידוע בכינויו "תספורת"). הדיון בתת-קבוצה זו לא נדון כחלק משיח חלוקתי נרחב. מבחינות רבות הוא תואם את השיח המתמקד בעניים בכך שהוא כולל בשיח החלוקתי רק את קצוות הספקטרום של הריבוד החברתי.

15 לדיון בהיקפו של מעמד הביניים ולחלקו בהכנסה לעומת ה"מעמדות" התחתונים והעליונים ראו יובל מזר ואסנת פלד שכר מינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל 1990–2009 (בנק ישראל – חטיבת המחקר, 2010) www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp1201h.pdf; בנק ישראל – דוברות והסברה כלכלית בנק ישראל מפרסם קטע מתוך דו"ח בנק ישראל שיפורסם בסוף החודש: מעמד הביניים בישראל (הודעה לעיתונות, 13.3.2012) www.bankisrael.gov.il/press/heb/120313/120313m.doc (להלן: הודעה לעיתונות). לפי אתר הבנק הודו היה אמור להיות מפורסם במרס 2012 ואף דווח עליו בעיתונות, אך הוא איננו נגיש באתר הבנק. כך נאמר באתר הבנק: "המחאה החברתית של הקיץ האחרון העלתה לדיון ציבורי את מצבו של מעמד הביניים. ואולם, עד לאחרונה לא היה בישראל זיהוי ואיפיון ברור של מעמד הביניים, וממילא גם לא נבחנה השאלה כיצד השתנה מצבו על פני זמן. במסגרת העבודה על דוח בנק ישראל העומד להתפרסם בסוף החודש, פורסם לפני מספר ימים נייר של בנק ישראל ובו איפיון מפורט של מעמד הביניים, שמתאר גם כיצד השתנה מצבו ב-15 השנים האחרונות". ראו www.bankisrael.gov.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/120321k.aspx.

מחקרו של בנק ישראל (לעיל) מגדיר את מעמד הביניים כדלקמן: מי שהכנסתו היא 75%–125% מההכנסה החציונית; שיעור האוכלוסייה הנכללת בהגדרה זו הוא, נכון לנובמבר 2010, 24.7%. המעמד הבינוני-גבוה, מי שהכנסתו היא 125%–200% מההכנסה החציונית, כולל כ-25.7% מהאוכלוסייה. אפיון מעמד הביניים, כולל המעמד הבינוני-גבוה, מבחינה דמוגרפית מראה כי הרוב המכריע הנמנה עמו הם יהודים לא-חרדים (כ-90% במעמד הביניים, ומעל 95% במעמד הבינוני-גבוה). נתונים אלה נגישים באתר www.bankisrael.gov.il/press/heb/120313/120313m.htm; לפי מרכז אדוה, המגמה בישראל היא של צמצום מעמד הביניים. למשל, הצטמצם הרוב הבינוני (מוגדר גם כהכנסה של 75%–125% מההכנסה החציונית) בין השנים 1998 ו-2009 בשיעור של 7% בערך. להרחבה בסוגיה זו ראו תמונת מצב 2011, לעיל ה"ש 13.

כלל את סוגיית הצדק החלוקתי כעוסקת בחלוקת המקורות בין קבוצת העניים ובין קבוצת הלא עניים בלבד,¹⁶ תוך התעלמות מהיקף תכולתו ותכולתו של הצדק החלוקתי הכולל את חלוקת ההכנסות בחברה בין כל מרכיביה, ובמיוחד במתח החלוקתי שבין העשירונים השונים של קבוצת הלא עניים.¹⁷ למופע המלא של הצדק החלוקתי לא

16 לצורך מאמר זה קבוצת העניים כוללת את כל אלה אשר מצויים מתחת לקו העוני, ואילו קבוצת הלא עניים כוללת את יתרת האוכלוסייה. איננו נזקקים במסגרת זו להגדיר מהו קו העוני. להגדרה זו ראו למשל המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 7–6 (2010). המוסד לביטוח לאומי משתמש בהגדרה יחסית של קו העוני – 50% מההכנסה החצינית (שם, בעמ' 29). גישה זו זכתה לביקורת, ראו לדוגמה לאה אחדות על המוחלט והיחסי בהגדרת קו העוני (מכון ון ליר, 2007) www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/dispute8.pdf (2007); Anthony B. Atkinson, *On the Measurement of Poverty*, 55 *ECONOMETRICA* 749 (1987); PATRICIA RUGGLES, *DRAWING THE LINE: ALTERNATIVE POVERTY MEASURES AND THEIR IMPLICATIONS FOR PUBLIC POLICY* (1990); PETER J. LAMBERT, *THE DISTRIBUTION AND REDISTRIBUTION OF INCOME: A MATHEMATICAL ANALYSIS* (2001); אברהם דורון "הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא פתורה" בטחון סוציאלי 15, 32 (1988).

מבחינה היסטורית, כל התפיסות הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות בתרבויות השונות התמודדו עם סוגיית הגדרת קו העוני. במשפט העברי למשל אפשר למצוא התמודדות בסוגיה זו במניפה היסטורית נרחבת ולצרכים שונים (כמו למשל מצוות הצדקה ומצוות מתנות עניים). קשה לזהות תפיסה מוניסטית בענפיה השונים של סוגיה זו. הפרדיגמה של היחסיות בהקשר של צורכי העני, בשיח ההלכתי, השונה בהקשרים רבים מהשיח החוץ-הלכתי על העוני, נסמכת בעיקרה על הפרשנות החזונית לפסוק: "כִּי פֶתַח תִּפְתָּח אֶת יָדְךָ לֹא וְהַעֲבַט תַּעֲבִיטְנוּ דֵּי מַחְסְרוֹ אֲשֶׁר יִחְסֹר לוֹ" (דברים טו 8), ולפיה: "תנו רבנן די מחסורו אתה מצווה עליו לפרנסו ואי אתה מצווה עליו לעושרו. אשר יחסר לו, אפילו סוס לרכוב עליו ועבד לרוץ לפניו. אמרו עליו על הלל הזקן שלקח לעני בן טובים אחד סוס לרכוב ועבד לרוץ לפניו, פעם אחת לא מצא עבד לרוץ לפניו ורץ לפניו שלושה מילין" (בבלי, כתובות סז, ע"ב). ראו למשל שלמה גורן "קביעת קו העוני לפי ההלכה" ספר תורת המדינה 358 (התשנ"ו); יעקב מדרן "קו העוני בהלכה" בצדק אחזה פניך, עניים ועוני – בין תמיכה לצמיחה 133, 133 (חיותה דריטש, אליקים כסלו ובנימין לאו עורכים, 2010); נפתלי בר אילן "זכאותו של העני לצדקה: בירור בגדי הנתינה של 'די מחסורו' תחומין ב 459 (התשמ"א); מיכאל ויגודה "בין זכויות חברתיות לחובות חברתיות במשפט העברי" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 233, 253–256 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004); עידו רכניץ "מדידת העוני בהשראה יהודית" תחומין כז 371 (התשס"ז). על משתני זכאות נוספים במשטר הצדקה לעני ראו למשל אלימלך הורוביץ "ויהיו עניים (הגונים) בני ביתך": צדקה, עניים ופיקוח חברתי בקהילות יהודי אירופה בין ימי הביניים לראשית העת החדשה" דת וכלכלה 209 (מנחם בן ששון עורך, 1995).

17 על הפגיעה החלוקתית הגדולה במעמד הביניים שהתרחשה החל מהמחצית השנייה של שנות התשעים, ראו למשל תמונת מצב 2011, לעיל ה"ש 13, בעמ' 19, המציג את צמצומו של מעמד הביניים בישראל ב-7% מ-1998 עד 2009. גם בנק ישראל מציין כי אף על פי שהכנסות מעמד הביניים שמרו על ערכן הראלי ביחס למדד המחירים לצרכן, מחיריהם של מוצרים ושירותים שהיו

הייתה אפוא נוכחות אפקטיבית בשיח הציבורי. מבחינה מהותית חשיבותה של המחאה החברתית הייתה בכך שעסקה בעיקרה בסוגיה החלוקתית ה"פנימית" בתוך קבוצת הלא עניים. היבט זה השתקף היטב בהרכבה האנושי של המחאה: החלק המכריע ביותר של משתתפיה נמנו עם בני המעמד הבינוני. מבחינה זו אפשר להבין מדוע המחאה החברתית לא הכילה במופגן את קבוצת העניים בתוכה. אי-ההכלה נבעה מייחודו של מופע המחאה החברתית: מחאת המעמד הבינוני הקורא לצדק חלוקתי, ומפערי המופע בשיח הציבורי-החלוקתי. המחאה החברתית של המעמד הבינוני הייתה אפוא מופע גדול וחד-פעמי שנועד להשלים את המופע המצומצם יותר, אבל הרב-שנתי, העוסק בשכבות העניות.¹⁸

תחילת מסעה של החברה הישראלית לעבר מיקומה החלוקתי הנוכחי החל מאימוץ תרבותי של ה-Market Economy ("כלכלת שוק"), המבוסס על מנגנון השוק שעליו מושתתת הפעילות הכלכלית, והמרתו במהלך ארוך ונמשך ל-Market Society ("כלכלת חברה") – חברה שבה ערכיה וערכי יחידה מומרים לערכי שוק המבוססים על תרבות שוקית אף על פי שאלה אינם חלק מהפעילות הכלכלית הקלסית.¹⁹ המרה זו, שבמרכזה

בבסיס המחאה, והם חלק הארי בהוצאותיו של מעמד הביניים, כמו דיור, מזון, חשמל, גז ומים, עלו בשיעור גבוה משיעור עליית ההכנסה של המעמד הבינוני (ראו הודעה לעיתונות, לעיל ה"ש 15). ראו גם ועדת החקירה הפרלמנטרית דוח ביניים לנושא הפערים החברתיים בישראל (2002) www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/gap15-4.htm.

18 ראו לעיל ה"ש 13.

19 לדין בתופעה של כלכלת החברה ראו SANDEL, לעיל ה"ש 4, בעמ' 3–17. קיומה של Market Society משתקף במישורים רבים. כך, למשל, בתופעת ההפרטה בכל הנוגע במעבר משיח של תובנות פוליטיות, חוקתיות וערכיות (למשל שוויון) לשיח שוקי הטומן בחובו בעיקר תכנים יעילותיים. ראו למשל יואב דותן וברק מדינה "חוקיות ההפרטה של אספקת שירותים ציבוריים" משפטים 287, 289–293 (2007); ראובן גרונאו "הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות" דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2011–2012 363 (מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דן בן-דוד עורך, 2012); מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (מכון ון ליר, יצחק גלנור ואמיר פז-פוקס עורכים, צפוי להתפרסם ב-2013); איל פלג הפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט הציבורי (2005); אמיר פז-פוקס ושרית בן שמחון-פלג בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דו"ח שנתי 2012 (מרכז חזן ומכון ון ליר בשיתוף קרן אברט, 2013); יעל חסון שלושה עשורים של הפרטה (מרכז אדוה, 2006); ברברה סבירסקי ההפרטה במערכת הבריאות הציבורית בישראל, ביטוייה והשלכותיה (מרכז אדוה, 2007); אבישי בניש "מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכנית 'מרווחה לעבודה' ובעיית כשלי הפיקוח" משפטים 283 (2008); יצחק כץ ההפרטה בישראל ובעולם (1997); שלמה אקשטיין, בן-ציון זילברפרב ושלמה רוזוביץ הפרטת חברות בישראל ובעולם (1998); יוסי דהאן "המשפט בשירות ההפרטה – על אוטונומיה הורית ושוויון הזדמנויות" משפטים 1003 (2013); אמיר פז-פוקס ורון מנדלקורן "לא מוסדר, ולא במקרה: כשלים מובנים ברגולציה של שירותים ציבוריים מופרטים חלקית" משפטים 1195 (2013); MONASH STUDIES IN GLOBAL

העמקת השיח היעילותי שמושתת בעיקרו על "כלכלה" של החברה בישראל (במובחן מהמשק בישראל),²⁰ התרחשה בתהליך אטי והובילה באופן טבעי גם לתרדמת חלוקתית שהקיפה כמעט את כל רבדיה של החברה הישראלית, על מרכזי הכוח הבולטים שבה, במשך העשורים האחרונים.²¹ המרחב הציבורי לא היה בוגר או ערני דיו להטמיע לתוכו את התובנה כי לחלק הארי של החקיקה המהותית,²² ולעתים מזומנות גם חקיקה "טכנית",²³ השלכות חלוקתיות מהותיות. מציאות זו נוצרה, בין היתר, משום שלסוגיות הצדק החלוקתי לא היו זירות שיח – קבועות, מחייבות ואפקטיביות – המיועדות לניהולן של דיון ישיר בהן, וזאת ללא כל תלות בתוצאה שהייתה עולה מדיון זה. לשון אחר: קיומן של זירות שיח רבות משתתפים ומגזרים, שבהן היו נדונות או אף מוכרעות במפורש סוגיות של צדק חלוקתי, כולל הכרעות התומכות בחלוקה הנוכחית של העושר, היה שולל במידה לא מבוטלת את הלגיטימיות המוסרית של המחאה החברתית,

MOVEMENTS, PRIVATISATION AND MARKET DEVELOPMENT: GLOBAL MOVEMENTS IN PUBLIC POLICY IDEAS (Graeme A Hodge ed., 2006); THE PRIVATIZATION PROCESS: A WORLD WIDE PERSPECTIVE (Terry L. Anderson & Peter J. Hill eds., 1996)

הביקורת על התהוותה של Market Society מושתתת, בין היתר, על מגמות אחדות בביקורת על משפט וכלכלה. לביקורת זו ראו למשל Morton J. Horwitz, *Law and Economics: Science or Politics?*, 8 HOFSTRA L. REV. 905 (1980) המשפט (Critical Legal Studies). לזרם זה ראו למשל MARK KELMAN, A GUIDE TO CRITICAL LEGAL STUDIES (1987); DAVID KAIRYS, THE POLITICS OF LAW: A PROGRESSIVE CRITIQUE (1st ed. 1982)

20 ביטוי בולט למגמה זו ניתן בישראל בתהליך ההפרטה שנכלם במידה רבה כתוצאה ממעורבותו של בית המשפט העליון בהפרטת בתי הסוהר ראו בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר) 58-026630-2, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 19.11.2009). ראו גם הרישא להערה הקודמת. במידה רבה ניתן לראות בהשתלטות של תרבות המשמעת התקציבית על השיח התקציבי תוך דחיקת השיח החלוקתי לשולי שוליו של הדיון הציבורי כהשתקפות של ה-Market Society. ראו גם להלן בפרק ג.1.

21 השיח המשפטי האקדמי בשלושים השנים האחרונות עוסק באופן אינטנסיבי בסוגיות של יעילות כלכלית וזאת עקב הגידול בהשפעתו של ה"ניתוח הכלכלי של המשפט", שהפך לדומיננטי ביותר. במקביל לא נוצר שיח מהותי, שווה משקל, בסוגיות של צדק חלוקתי. להיקף השפעתו של זרם ה"ניתוח הכלכלי של המשפט" בישראל ראו למשל אורן גול-אייל "הערות על העבר והעתיד של הניתוח הכלכלי של המשפט בישראל" מחקרי משפט כג 661 (2007); הגישה הכלכלית למשפט (אוריאל פרוקציה עורך, 2012).

22 במסגרת זו נכללים חקיקה ראשית, חקיקת משנה וחקיקה שיפוטית.

23 הנגשת הדיון החלוקתי מחייבת לפשט את התכנים המקצועיים הנראים "טכניים" ולהמירם למושגים המצויים בטווח השיח החלוקתי. הנגשה זו אכן עשויה להתמודד עם קשיי פישוט והמרה, אולם אין באתגר זה כדי למנוע מלכתחילה מהשיח הציבורי להכיל גם את ההסדרים הנגועים במאפיינים "טכניים". הנגשה זו מהווה את אחד האתגרים החשובים הניצבים בתהליך העמקת השיח החלוקתי.

שהתבססה בין השאר על התעלמותם של הממשלה ושל המחוקק מדיון בצדק חלוקתי בכלל ובאשר למעמד הביניים בפרט.

לית מאן דפליג כי אכן המחאה גופא הייתה זירת שיח ציבורית בולטת, ראוייה אך לא מספקת. היא הותירה אחריה שיח שנשא בעיקרו אופי רטורי, וממילא לא היה בכך כדי ליתר זירות שיח תשתיות ובסיסיות יותר, ובמיוחד את זירת השיח הפרלמנטרית בהקשר החקיקתי. ניתן לציין, בזהירות הראויה, כי עצמת הזעקה החברתית לצדק חלוקתי לא גרמה להיווצרות זירות שיח חדשות ועילות לניהול דיון ציבורי בסוגיית הצדק החלוקתי. יהא סביר לגרוס כי תפוגתה של המחאה החברתית מבחינת השפעתה החברתית והכלכלית הייתה מהירה, ולמעט נקיטת כמה צעדים מועטים, יחסית, בעיקר בסוגיית הריכוזיות (שטרם הבשילו לחקיקה מקיפה),²⁴ בתחום המיסוי²⁵ ובתחום הצרכני,²⁶ לא הובילה המחאה ליצירת שינויים מהותיים בסדר החברתי על אף ההפגנות ההמוניות.²⁷

24 ראו למשל הוועדה להגברת התחרותיות במשק המלצות סופיות והשלמה לדו"ח הביניים (2012).
25 לחקיקה בתחום המיסוי שאימצה את המלצות הוועדה ראו חוק לשוני נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב–2011, ס"ח 42.

26 ראו למשל החלטת מינהל מקרקעי ישראל לעידוד שיווק באמצעות הורדת מחיר המינימום במכרזי המינהל ל-35%; מתן הנחות של עד כ-50% בתחבורה ציבורית לסטודנטים המשתמשים בה בקביעות. המלצות אלו ואחרות של הוועדה שעברו את אישור הממשלה או חברות ממשלתיות אחרות אפשר לראות באתר המעקב אחר דו"ח ועדת טרכטנברג: watch.gov.il/#!z=b:838522872; 08592839A2088988B8890819882_t.

27 מאמר זה נמסר לדפוס לפני הבחירות האחרונות לכנסת ה-19, שניתן לראות בתוצאותיהן ביטוי מסוים למחאה החברתית ושהיקף משמעותי האפקטיביות יתברר בעתיד. גם המלצותיה של ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 1, לא עסקו בסוגיות תשתיות מסוג זה. היבט זה מצטרף לביקורתי (ראו דוד גליקסברג "פרופ' דוד גליקסברג: המלצות טרכטנברג – החמצה גדולה" גלובס 26.9.2011 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000685970), שלפיה הוועדה לא ניצלה את ההזדמנות ההיסטורית שנקרתה בדרכה להמליץ על שינוי תפיסתי כולל של סוגיות הצדק החלוקתי במדיניות הכלכלית של ישראל. המלצותיה היו, במידה רבה, המשך הסטטוס קוו. למשל, הוועדה נקטה, ככלל, את הגישה הקלסית המאפיינת את השיח המסי בישראל בשנים האחרונות, המתמקדת בשינוי שיעורי המס הפורמליים תוך התעלמות מוחלטת משיעורי המס האפקטיביים, הנגזרים מתוכני הסדרי המס גופם. דוגמה בולטת לכך היא משטר המס הראוי שיש להשית על התא המשפחתי: מיסוי בני זוג והשפעת הילדים על נטל המס. במציאות הישראלית משטר מיסוי זה הוא אחת הסוגיות החלוקתיות הכואבות הנוגעות למעמד הביניים, והשלכותיה הכלכליות על מעמד זה רבות ומגוונות. עם זאת ועדת טרכטנברג נקטה פתרונות מקומיים בלבד במשטר מס זה. בנוסף אציין כי הוועדה לא עסקה באופן מהותי בשני משטרי מיסוי חשובים: ראשית, משטר המס לעידוד השקעות הון (חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט–1959), כולל סוגיית "הרווחים הכלואים", שעלותו לחברה הישראלית גבוהה ביותר. שנית, משטר המיסוי החל על השכבות העניות, כולל מיסוי שלילי, וזאת מתוך גישה אינטגרטיבית עם חלקים אחרים בסדר החברתי, ובעיקר בצד ההוצאות של הממשלה.

נפקדותו של הדיון המהותי במשמעויות החלוקתיות של הסדר החברתי מזירות השיח הציבוריות לא פסח ככלל גם על הזירה הפרלמנטרית. אין בכך כדי לומר כי דיוני הכנסת לא עסקו לעתים בסוגיות של צדק חלוקתי. אולם דיונים אלה היו לא תדירים ולא מחייבים, ונוכחותם ותוכניהם לא הצטיינו במהותיות רבה. הדרישה לנוכחות של ההשפעות החלוקתיות של החקיקה אין פירושה אימוץ רטוריקה חלוקתית המשתמשת במילים כמו פרוגרסיביות, רגרסיביות, חברה צודקת, חלוקה צודקת – ביטויים השגורים בפי כול (כולל חברי הכנסת). הנוכחות שבה נדון להלן שונה, מהותית, וכוללת התייחסות קונקרטית לכל רבדיה (עשירונים, למשל) השונים של החברה. הדרישה לנוכחותם של ההיבטים החלוקתיים בהליכי החקיקה בכנסת אינה קיימת, אף לא באשר לחקיקה ששזורים בה יסודות חלוקתיים מובהקים כמו חוק התקציב²⁸ או חקיקת מס. למותר לציין, למשל, כי היעדרותו של דיון חלוקתי קונקרטי בהליכי חקיקת המס מהווה קושי ניכר, במיוחד אליבא דחסידי התפיסה החברתית הימנית, שלפיה שרביט החלוקתיות מצוי רק, או בעיקר, בתרמילה של מערכת המס.²⁹ עיון בהצעות החוק של חקיקת המס במדינת ישראל בעשורים האחרונים מעלה כי הם מאופיינים, בדרך כלל, בהיעדרות מהותית של דיונים חלוקתיים בדיוני הכנסת, לבד מדיונים סתמיים הנושאים אופי רטורי.³⁰

אציין כי ככלל המלצות הוועדה מאופיינות בגישה הקלסית והדיכוטומית שלפיה יש להפריד בין צד ההוצאה של הממשלה לבין צד הכנסותיה (מסים). לגישות אינטגרטיביות שנועדו לשחוק חציצה זו ראו למשל: Joel Slemrod & Shlomo Yitzhaki, *Integrating Expenditure and Tax Decisions: The Marginal Cost of Funds and the Marginal Benefit of Projects*, 54 NAT'L TAX J. 189 (2001); Yair Listokin & David Schizer, *I Like to Pay Taxes: Taxpayer Support for Government Spending and the Efficiency of the Tax System* (Columbia Law and Economics Working Paper No. 427, 2012) available at ssrn.com/abstract=2137044.

28 על פי הדיון הקיים אין דרישה להתייחס להיבטים החלוקתיים בחקיקת התקציב עובר לפרסום הצעת התקציב או לאחריה. לעניין הדרישות הקיימות כיום בהליכי חקיקה במדינות אחרות ראו להלן ה"ש 51 והטקסט הצמוד לה.

29 ראו להלן ה"ש 82 והטקסט הצמוד לה.

30 ראו למשל את הצעת החוק שאימצה את המלצות ועדת טרכטנברג בתחום המיסוי: הצעת חוק לשינוי חברתי-כלכלי (מסים) (תיקוני חקיקה), התשע"ב–2011, ה"ח הממשלה 144. בדבר ההסבר להצעת החוק שזורים ביטויים מילוליים חלוקתיים, אולם ההצעה נעדרת כל הצגה של משנה סדורה וקונקרטית בדבר המשמעות האפקטיבית של כל הצעדים הללו מבחינת חלוקת ההכנסות בחברה. גם תזכיר חוק לשינוי כלכלי-חברתי (תיקוני חקיקה) (מסים), התשע"ב–2011 אינו כולל את ההשפעה החלוקתית אף על פי שבסעיף ג לתזכיר מצויה ההשפעה התקציבית. ראוי לציין כי התזכיר, כחבריו בדרך כלל, כולל גם את השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי. למותר לציין את חוסר המידתיות בכל הקשור לאיזכורו של התקן המנהלי ולא של התוצאות החלוקתיות. ראו גם את הצעת החוק הפרטית: הצעת חוק העלאת שיעור מס החברות וביטול מתווה ההפחתה (תיקוני חקיקה),

בהקשר זה ראוי להזכיר בקצרה את התרבות הציבורית הרווחת עתה בישראל בדבר הדרישה ל"אִי-חריגה" מתקציב המדינה (להלן – תרבות המשמעת התקציבית). תרבות זו, בגונה הקפדני והחמור, שבשיח הציבורי מאפיינת, בדרך כלל, תפיסת עולם כלכלית הנוטה ימינה,³¹ זכתה להכרה רחבה ביותר מבחינת התרבות הפוליטית הישראלית, וזאת גם מצדן של קבוצות אחרות, והפכה להיות חלק משמעותי בזרם המרכזי של השיח הציבורי.³² המשמעת התקציבית, על שלל גוני הדעות הפוליטיות הכרוכות בה, הן במישור העקרוני והן במישור הפרגמטי, הפכה אפוא לחלק מובנה ואינטגרלי של התרבות הפוליטית בישראל. לתופעה תרבותית זו, שלא רווחה במחוזותינו בעצמה שכזו בעבר, אבות רבים שזיהוים והדיון בהם חורג ממסגרתו של מאמר זה. השרשתה של תרבות המשמעת התקציבית משתקפת מבחינה נורמטיבית גם באמצעות הדרישה הסטוטורית שלפיה כל הצעת חוק פרטית חייבת לציין את מקורה התקציבי.³³ מה לגבי יעדי תקציב חלוקתיים? לכאורה ניתן לגרוס כי לא הרי סוגיית המשמעת התקציבית כהרי

- התשע"ב–2011, פ/3583/18, והצעת חוק לחיקון פקודת מס הכנסה (מס על הכנסות גבוהות), התשע"ב–2012, פ/4515/18. הצעות אלה כוללות הצגתם של היבטים חלוקתיים באופן כללי ביותר. 31 אין בכך כדי לומר כי משמעת תקציבית אינה מעניינה של השמאל, אולם נטייתו של השמאל להגדיל את התקציב הממשלתי לצורך השגת יעדים חברתיים, כולל צדק חלוקתי, שבא בדרך כלל באמצעות הגדלת נטל המס, גבוהה מזו של הימין. לפיכך כאשר השיח הציבורי מתמודד עם הצורך לפרוץ את התקציב הממשלתי באמצעות הגדלת נטל המס, היקף שימוש של השמאל בטיעון המשמעת יהיה נמוך מזה של הימין.
- 32 ביטוי להטמעה העמוקה של תרבות המשמעת התקציבית אפשר ללמוד ממסקנותיה של ועדת טרכטנברג, שהוכפפו כולן למשמעת התקציבית. ראו דוח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 1, בעמ' 35. לביקורת הציבורית על הכפפה זו ראו למשל שינוי כיוון: הצוות הכלכלי של המחאה – דו"ח מסכם (2011) data.jsc1.org/study-materials/2012/g/17%20yona-spivac.pdf, שבו הוצע לבטל את "כלל ההוצאה" מכיוון שהנושא הוא בעל ערך חברתי וכלכלי עליון וצריך להיות תוצאה של דיון ציבורי הנעשה בשקיפות מלאה, ואי אפשר שייקבע בחוק.
- 33 ס' 39 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, קובע לאמור: "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הוצאות המדינה, תצוין, בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה". לדיון בהוראה זו ראו למשל בג"ץ 5160/99 התנועה לאיכות השלטון נ' ועדת חוק חוקה ומשפט, פ"ד נג(4) 92 (1999); בג"ץ 2725/02 שירותי בריאות כללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(1) 781 (2004); בג"ץ 9098/01 גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241 (2004); בג"ץ 2344/98 מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר, פ"ד נד(5) 729 (2000); בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005) (להלן: עניין חוף עזה). בדומה לכך, בס' 3(ב)(4) לחוק יסוד: משק המדינה נאמר כי "להצעת חוק התקציב יצורף אומדן המקורות למימונו". להוראה זו ראו גם יוסף מ' ארעי חוק-יסוד: משק המדינה 417 (סדרת פירוש לחוקי היסוד, יצחק זמיר עורך, 2004).

הסוגיה החלוקתית, בשל ההיבט המשילותי.³⁴ אולם אני בדעה, כמפורט להלן,³⁵ שאין בתפיסת המשילות, גם אם זו מצדיקה קיומה של משמעת תקציבית (ואת השיח הנלווה לה), כדי להדיר כמעט לחלוטין את הדיון בהשפעות החלוקתיות מהשיח הציבורי התקציבי. לשון אחר: מבחינה מוסדית ומושגית, גם אם רואים חשיבות עליונה בדיון הציבורי ה"כמותי" על תכני התקציב וגבולותיו, אזי אין להגביל דיון זה רק להיבטים הכמותיים של פרטי ההוצאה הציבורית המצויים בתקציב אלא יש להעמיק ולהרחיבו גם להקשריו החלוקתיים באמצעות בחינת השפעתו על חלוקת ההכנסות בחברה.

2. הצורך בשינוי: הנכחת השיח החלוקתי

כאמור, היעדרו של שיח חלוקתי מהותי במרחב הציבורי מקשה לקבוע חד-משמעית אם המציאות החלוקתית הקיימת נובעת מהכרעה חברתית מודעת ומושכלת או שמא גם (או רק? או בעיקר?) מקיומה של תרדמת חברתית ותרבותית שבה היה השיח החלוקתי שרוי. זאת ועוד, נראה שהמציאות החלוקתית הקיימת אינה רצויה לחלקים נכבדים בחברה הישראלית, ותעיד על כך המחאה החברתית שהיקפה היה נרחב ביותר, וכי מציאות זו נוצרה בתהליך ארוך ומתמשך.³⁶ על רקע היעדרה הבולט של סוגיית הצדק החלוקתי ממוקדי ההכרעה והדיון של החברה.

המשטר המוצע יביא להנכחת הצדק החלוקתי בשיח הציבורי באופן שהתחמקות ממנו לא תהא בת מימוש. הנכחה זו תמנע את התהליך שלפיו מתגבשת מציאות חלוקתית לא רצויה מבלי שתינתן על כך הדעת הציבורית, הן מצד המחקקים והן מצד הציבור הרחב, ותבטיח התייחסות רחבה יותר לאינטרסים השונים והמגוונים שראוי להחיל ולהכיל בשיח זה ובתוצאותיו.³⁷ אוסיף ואציין כי גם אם נוקטים גישה שלפיה המציאות

34 בדברי ההסבר להצעת חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 4), התשמ"ח-1988, ה"ח 108, אשר נחקק בשנת 1988, ושבמסגרתו הוסף ס' 39א האמור, נאמר כי תכלית ההוראה היא לוודא כי הצעת החוק אינה חורגת ממסגרת התקציב (שם, בעמ' 110-111). חיזוק מוסדי זה של תקציב המדינה בא לאחר שנות האינפלציה הגבוהה שחוותה החברה הישראלית (1975-1986), שהתרחשה בין היתר עקב אי-קיומה של משמעת תקציבית, ונועד להעצים את משילותה של הממשלה. ליחסי הגומלין בין תקציב המדינה לבין עקרון המשילות ראו למשל עניין חוף עזה, לעיל ה"ש 33. על פי ס' 93(א) לתקנון הכנסת, הערכת המשמעות התקציבית מחייבת כל הצעת חוק פרטית אשר עברה בקריאה מקדימה. עם זאת לא נקבע באופן פורמלי כל הליך סדור לביצוע הערכת המשמעות התקציבית, ונראה כי עיקר דיוני הוועדה העוסקים בכך נסמכים על הערכת משרד האוצר או נתונים שונים המועלים על ידי יוזמי החוק או חברי הוועדה של הכנסת שבה נדונה הצעת החוק הפרטית.

35 ראו להלן פרק ד.

36 ראו לעיל ה"ש 10.

37 ראו למשל חוות דעת הפיקוח על מחירי המזון ומוצרי החלב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 24, שבה הומלץ על שינויי חקיקה שיבטיחו כי ארגוני צרכנים יוכלו להציג לוועדת המחירים את עמדתם בנוגע להצעות

המציאות הנוכחית היא פרי מימוש במודע של מדיניות כלכלית וחברתית התומכת בתוצאות החלוקתיות הקיימות, הרי גם אז אני בדעה כי ראוי ליצור את זירת השיח המוצעת משום שמבחינת הציבור הרחב היא תעשיר את תוכני השיח הציבורי ותיצור זירה שקופה יותר לדיונים חלוקתיים. משכך, יהא בה כדי להעניק גיבוי ציבורי ומוסרי לתוצאות החלוקתיות, ככל אשר תהיינה, שינבעו מהחקיקה המוצעת.³⁸

ב. הזירה הפרלמנטרית ככלי לקידום השינוי

1. כללי: על הזירה הפרלמנטרית

כאמור, נקודת המוצא של מאמר זה היא כי יש להעצים את הנכחת הדיון בצדק החלוקתי במרחב הציבורי. הדרישה החברתית התקיפה, כפי שהתבטאה במחאה החברתית, מהשיח הציבורי – למקם לאלתר ובאפקטיביות את הצדק החלוקתי במקום גבוה בסדר היום – מצדיקה נקיטת צעדים מהותיים³⁹ שיביאו להנכחה אפקטיבית יותר של הצדק החלוקתי במרחב הציבורי באופן "כפוי". זאת, תוך שלילת האקלים החברתי ששורר עד עצם היום הזה, שלפיו סוגיה זו מונכחת מבחינה אפקטיבית באופן "וולונטרי" או מניפולטיבי, ומאופיינת בדרך כלל ברטוריקה רבה.

התפיסה הבסיסית המצויה בבסיס הצעתי היא כי הנכחה "כפויה" באמצעות המשפט תיצור מודעות גדולה ושינוי מהותי⁴⁰ במעמדו של הצדק החלוקתי ותעניק לו מקום נכבד יותר בסדר היום הציבורי. הזירה הפרלמנטרית היא זירת הנכחה אפקטיבית ביותר במסגרת תהליכי החקיקה. יש להדגיש בהקשר זה כי מלבד היותה של הזירה הפרלמנטרית זירה פוליטית מרכזית אשר מייצגת במידה רבה את גווניו השונים של משתפי השיח הציבורי בכללותו, הרי המאפיין של הפומביות הכרוך בהליכי החקיקה יביא להעצמת ההנכחה. אפשר לצפות בסבירות גבוהה כי הצלחתה של הנכחת הצדק החלוקתי בשיח הפרלמנטרי תביא להנכחה גדולה ורחבה יותר של סוגיה זו בכל המרחב הציבורי ולא תצטמצם רק לדל"ת אמותיו של השיח החקיקתי. לשיח החקיקתי השפעות רבות וארוכות טווח על הדיון הציבורי, וזאת מלבד הנפקות המעשית, היום-יומית, של

הנוגעות לפיקוח מחירים, וזאת כדי להוסיף את אינטרס הצרכנים "למערכת השיקולים בקבלת ההחלטות". ראו גם להלן ה"ש 44.

38 אשר על כן, אם הזירה הפרלמנטרית תחליט להסיר מסדר יומה את הדיון החלוקתי, באמצעות ויתור על ההנכחה החלוקתית, בסוגייה פלונית, אזי הכרעה זו תהיה שקופה ציבורית.

39 ראו גם להלן ה"ש 95 והטקסט הצמוד לה.

40 למתח בין מעמדו של המחוקק כמשקף את השיח הציבורי הרווח או כמי שנועד להביא לשינוי ראו למשל (1996) 201 U. PA. L. REV. 144, Cass R. Sunstein, *On the Expressive Function of Law*.

תוכן החקיקה הקונקרטית.⁴¹ הליך החקיקה כשלעצמו מקדם שיח ציבורי בנושא פלוני ומשפיע גם שלא דרך Proxy (כמו מערכת החינוך) על דעת הקהל.⁴² למעלה מן העניין אוסיף ואציין כי אני בדעה כי קיים ערך אינטרינזי בכך שמחוקקים יהיו מודעים למשמעות החלוקתית של מעשיהם (החקיקה), אולם אין צורך לדון עתה בסוגיה זו, ואפשר להסתפק בהצדקה האינסטרומנטלית והפרגמטית כדי לתמוך בהחלטתו של משטר ההנכחה המוצע לתוך הזירה הפרלמנטרית ומשם לשיח הציבורי.

מהותה של ההנכחה, עצמתה והיקף מופעה המשפטי נגזרים מתפיסות פוליטיות, חברתיות ותרבותיות. בשל כישלונה של החברה הישראלית בהנכחה הנדונה, ובשל צוק העתים, אני בדעה שיש לנקוט משטר הנכחה שיביא ליצירת זירת שיח אפקטיבית שממנה הדיון הציבורי, ובמיוחד המרכיב הפוליטי (המפלגתי) שבו, לא יוכל להתעלם. לשון

41 מחקרים שונים מראים כי השפעת החקיקה אינה נובעת רק מכוח הסנקציה שבחוק, אלא שלחוק השפעה גם כאשר הוא אינו קובע התנהגות מסוימת. ראו למשל Lawrence Lessig, *The Regulation of Social Meaning*, 62 U. CHI. L. REV. 943 (1995); Patricia Funk, *Is There an Expressive Function of Law? An Empirical Analysis of Voting Laws with Symbolic Fines*, 9 AM. L. & ECON. REV. 135, 142–154 (2007) (מחקר אמפירי המראה כי משעה שבוטלה בחקיקה החובה להצביע בשווייץ, שיעורי ההצבעה ירדו ירידה ניכרת. זאת, אף על פי שהסנקציה שהחוק קבע הייתה מזערית. נמצא כי השפעתו של ביטול החובה להשתתף בבחירות לא נבעה מהסנקציה או מהעלות אלא מהמשמעות והחובה המוסרית, לא החוקית, לממש את הזכות הדמוקרטית. ביטול החוק שחק את המשמעות האמורה, ומכאן הירידה בשיעורי ההצבעה); Sara S. Beal, *Federalizing Hate Crimes: Symbolic Politics, Expressive Law, or Tool for Criminal Enforcement?*, 80 B. U. L. REV. 1227, 1255 (2000) (המחברת מדגישה כי אחת הטענות המרכזיות שהועלו בעד חקיקת העבירה הפדרלית של "פשע שנאה" בארצות הברית אף על פי שסמכות חקיקה פלילית נתונה בידי המדינות, הייתה שחקיקה פדרלית כללית מעבירה מסר חזק בדבר אי־מוכנות החברה לקבל עבירות מסוג זה); Iris Bohnet & Robert D. Cooter, *Expressive Law: Framing or Equilibrium Selection?* (KSG Working Paper No. RWP03-046, UC Berkeley Public Law Research Paper No. 138, 2001), available at ssrn.com/abstract=452420; Robert D. Cooter, *Expressive Law and Economics*, 27 J. LEGAL STUD. 585, 596–598 (1998); Richard H. McAdams, *The Origin, Development, and Regulation of Norms*, 96 MICH. L. REV. 338, 358 (1997) (קיימות חלופות שונות של הנכחה באמצעות החוק, וביניהן העצמת תפיסות קיימות. החוק יכול להעצים את התפיסה הרווחת ממילא על ידי יידוע הציבור שהתפיסה שבה הוא מחזיק היא התפיסה המקובלת או לחלופין לפעול להעצמת תפיסה שאינה מוחזקת על ידי הציבור על ידי יצירת מצג שלפיו מי שסובר אחרת נמצא בשוליים, ובכך ליצור שינוי חברתי יסודי); Alex C. Geisinger, *A Belief-Change Theory of Expressive Law*, 88 IOWA L. REV. 35, 55–56 (2002) (השפעה נוספת של החוק היא בשינוי האמונות שבהן מאמין האזרח, באמצעות הנכחתו והעצמתו של מידע מסוים. החוק משפיע על תפיסת הפרטים לעניין ה"טוב" או ה"רע" שיצמחו מפעולה מסוימת, דבר הגורם לפרטים להבין את העלות שיש לפעולתם ולשנות את אמונתם, דעותיהם ומעשיהם בהתאם).

42 בנוסף, הליך החקיקה יש יתרון באופי עיצובו את הדיון הציבורי עקב המנגנונים הכלולים בו, כמו למשל המנגנונים שאמונים על ניהול דיון ציבורי הכפוף לספים החוקתיים (דיון בהשלכותיה החוקתיות של הצעת חוק פלונית).

אחר: בשל הדרתו של הצדק החלוקתי מזירות השיח השונות נדרשת הנכחה שתישא אופי אסטרטגי, במובן זה שהיא תיצור זירת שיח תשתיתית בסיסית שיקשה להתעלם ממנה, ושתהא בעלת הד ציבורי רם. זירת השיח הפרלמנטרי ממלאת אחר דרישה זו. סוגיית הצדק החלוקתי תלויה אפוא את תהליך החקיקה, ועצמת הליווי תהא על פי נסיבותיה של כל חקיקה וחקיקה. מנקודת מבט דמוקרטית הליך החקיקה הוא הזדמנות ראויה לציבור להכיר את נושאי הליבה, ובהם הנושאים החלוקתיים, העומדים על סדר היום הציבורי. בהליך החקיקה לא רק הדעות השונות "מונחות" על השולחן אלא גם השלכותיהן המקרו-כלליות על הסדר החברתי, כולל הצדק החלוקתי. קיומו של הליך חקיקה כזה מאפשר לציבור – במסגרת "שוק של דעות" – להיות שותף, אקטיבי או פסיבי, בהכרעה לא רק בין הדעות במישור התאורטי אלא גם במישור המעשי, שעה שהוא מבין מהן השלכותיה החלוקתיות של חקיקה פלונית על החברה.⁴³

2. הליכים חקיקתיים

התמקדותו של משטר ההנכחה המוצע בתהליכי החקיקה כאמצעי לקידום השיח החלוקתי באמצעות הדרישה שכל הצעת חוק תחויב בהצגת השלכותיה החלוקתיות, תביא להעצמת השיח בכל המרחב הציבורי (להבדיל מצמצומו רק לשיח החקיקתי) דרך גורמים מתווכים כמו למשל תקשורת, גופי מגזר שלישי ושחקנים נוספים המוכרים מזירת החקיקה, שיציעו את התייחסויותיהם להשלכות החלוקתיות של הצעות החוק שיועלו ובכך יעשירו את המרחב הציבורי בדיון חלוקתי מתוך פרספקטיבות שונות. בנוסף, הדרישה הנורמטיבית להטמעת ההיבטים החלוקתיים בתהליך החקיקה תגביר את אמון הציבור בהליך הדמוקרטי, בגופי השלטון ובאופן קבלת החלטותיהם ותעצים מבחינה ציבורית את חשיבותו של הדיון בצדק חלוקתי.⁴⁴ ההתמקדות בהליכי החקיקה תחזק את תפיסת האחראיות של חברי הכנסת בהם ואף תוביל להליך דמוקרטי תקין

43 ההצדקה לחופש הביטוי כ"שוק חופשי של דעות" נידונה בפסיקה ובספרות בהרחבה. ראו למשל Lamont v. Postmaster Gen., 381 U.S. 301, 308 (1965); Alvin I. Goldman & James C. Cox, *Speech, Truth, and the Free Market for Ideas*, 2 LEGAL THEORY 1 (1996).

44 ראו למשל חוות דעת הפיקוח על מחירי המזון ומוצרי החלב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 6, ולפיה: "יש למצוא את הדרך להבטיח שבתהליך קבלת ההחלטות יובא בחשבון גם האינטרס של ציבור הצרכנים, אולי באמצעות שיתוף נציגיהם בתהליך זה, וזאת על מנת להגביר את אמון הציבור במהלכי הממשלה ואת מעורבותו בהם, וכדי להבטיח קיום בכבוד לצרכנים מקרב השכבות מעוטות היכולת". על פי מודל ההנכחה המוצע, ההשלכות החלוקתיות יהיו חלק מהשיח הציבורי באמצעות הדרישה להנכחתן, וכך הצרכנים וגורמים נוספים רלוונטיים יוכלו להשתתף בשיח המושתת על תוכני ההנכחה.

יותר,⁴⁵ כפי ש"תורת החקיקה" מורה, כמפורט להלן, שבמסגרתו המחוקקים מודעים ביתר הרחבה ובאופן מהותי להשפעת חקיקתם.

על תורת החקיקה: *Legisprudence*

ראוי להבהיר בתחילת הדברים כי ניתן לשייך את הסוגיה דנן לדיון מקיף יותר העוסק ב-*Legisprudence*,⁴⁶ שפירושה *Legislative Jurisprudence* או *Theory of Legislation*, המיוחסת לעתים לאריסטו,⁴⁷ קרי: תורת המשפט של החקיקה. אולם אדגיש שעיקרה של הצעתי נוגע לערך שבעצם קיום ההליך ועירור השיח החלוקתי, להבדיל מהערך של טיוב החקיקה גופא כנגזר מתורת החקיקה, שאף הוא מתעצם בעקבות ההנכחה. במאמר זה אין אני מבקש לדון בהיבטים הכלליים העוסקים בעיצוב דפוסי החקיקה הראויה. במסגרת הדיון בהמשך אציג גישה המייחסת חשיבות רבה לאיסוף מידע ולהצגת ניתוח מעמיק של ההשלכות החלוקתיות של הליכי החקיקה, שלכאורה אפשר להסיק מתורת ה-*Legisprudence*. אולם הדברים שלהלן נסמכים על פרספקטיבה שונה המתמקדת בצורך החברתי המידי של החברה הישראלית לפתח זירות שיח תשתיות שיעסקו בהנכחת השיח החלוקתי בדיון הציבורי. לשון אחר: ההנכחה עצמה היא המטרה המרכזית והראשונית של ההצעה מושא המאמר. עם זאת ההנכחה המוצעת זוכה לתמיכתה של ה-*Legisprudence*, גם אם מושאה של תורה זו היא משנית למטרת ההנכחה בהקשר שלפנינו.

ה-*Legisprudence* בוחנת את איכותה של החקיקה בפרספקטיבות שונות, בין היתר על בסיס ההליכים שקדמו לחקיקה, בין שבוצעו על ידי המחוקק או על ידי רשות מינהלית.⁴⁸ תפיסה זו קנתה לה שביתה ואחיזה במשפט הנוהג מבחינה השוואתית.

45 כך למשל אפשר שתישמע הטענה כי הליך חקיקה המדיר באופן אפקטיבי את ההשלכות החלוקתיות הצפויות מהחקיקה המוצעת יש בו כדי לפגוע במידת הלגיטימיות של המדיניות מושא החקיקה האמורה.

46 ראו למשל Luc J. Wintgens ed., 2002) (להלן: *LEGISPRUDENCE*); Julius Cohen, *Legisprudence: Problems and Agenda*, 11 HOFSTRA L. REV. 1163 (1983); Julius Cohen, *Towards Realism in Legislation*, 59 YALE L.J. 886 (1950) (להלן: *Cohen, Towards Realism*).

47 ARISTOTLE, *POLITICS* (Harris Rackham trans., 1932); JEREMY BENTHAM, *THEORY OF LEGISLATION* (1840).

48 סוגיה חשובה העולה בשיח של *Legisprudence*, ובמיוחד בהקשר של תהליכי הטיוב הכרוכים בחקיקה, היא מידת תועלתם. זאת ועוד: כיצד מעריכים תוצרי חקיקה, ומהי הלכה למעשה "חקיקה טובה". סוגיות אלה נדונו, בין היתר, במסגרת הדיון בטיעון שאף על פי שהליכי החקיקה השתפרו מאוד במדינות מסוימות, התוצר הסופי – קרי דברי החקיקה עצמם – לא נעשה "טוב" יותר. להרחבה בעניין זה ראו Jyrki Tala, *Better Regulation Through Programs and Quality Standards: Are New Perspectives Needed*, 4 LEGISPRUDENCE 193 (2010); Alexandre Fluckiger, *Can Better Regulation Be Achieved by Guiding Parliaments and Governments? How the Definition of*

למשל, בהולנד הליכי החקיקה נדרשים לתהליך מקדמי של Legislative Design and Advisory System (LEDA), המסייע בהבניית הצעת החוק.⁴⁹ כמו כן בשנת 2002 פרסם האיחוד האירופי הנחיות המחייבות את מדינות האיחוד לבצע "הערכת השפעות" כחלק מהליך קבלת ההחלטות בממשלה וכשלב מקדמי להליכי חקיקה. הנחיות אלה כוללות בין היתר דרישה שתקנות המוצעות להחלה באיחוד ייבחנו בין היתר בראי השפעתן על סוגיות חלוקתיות. למשל, המערך נדרש להתייחס להשפעות על מעמדות כלכליים שונים ועל קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה תוך זיהוי ה"מפסידים" וה"מרוויחים" מהחקיקה המוצעת.⁵⁰ מדיניות דומה נקטת ב-OECD.⁵¹ יש לציין שמדינות שונות אימצו גישות

the Quality of Legislation Affects Law Improvement Methods, 4 LEGISPRUDENCE 213 (2010).

49 פרויקט LEDA החל בשנות התשעים כדי לטייב את עבודת החקיקה על ידי שימוש בטכנולוגיות מחשוב. תכנת ה-LEDA מכילה מעין Check List שעל מנסח החוק למלא כדי לוודא שהנוסח החקיקתי הסופי ראוי. כך למשל התוכנה מאפשרת למנסח החוק לראות נוסחים דומים בחוקים אחרים, ונועדה להציג למנסח את ההשלכות של בחירת המילים השונות על היווצרותו של הכלל המשפטי החדש. להרחבה בנושא ראו COUNCIL OF EUROPE, ACCESS TO LEGAL NORMS: LEGISPRUDENCE; PROCEEDINGS 114 (Multilateral seminar, 1998), לעיל ה"ש 46, בעמ' 218.

50 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION ON IMPACT ASSESSMENT, COM (2002) (5.6.2002), eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF. בעניין זה אוסיף שעל המערך לציין גם אם המדיניות צפויה להשפיע על אי-השוויון החברתי, המגדרי והכלכלי (שם, בעמ' 15). דוגמאות רבות של ניתוחים שבוצעו בנציבות נגישים כאן: ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm.

51 ה-OECD, במסגרת פעולותיו לקידום שקיפות, חקיקה וכללי מנהל תקין, מקדם את תחום ה-RIA, Regulatory Impact Assessment ("תורת הערכת השפעת הרגולציה"). כך למשל הארגון פרסם ב-2010 עדכון של המלצותיו לעניין הליכים מקדמיים לחקיקה: OECD, REGULATORY POLICY: TOWARDS A NEW AGENDA – PATHWAYS TO THE FUTURE (OECD Regulatory Policy Conference, 2010) (להלן: OECD, REGULATORY POLICY). ראו גם OECD, INTRODUCTORY HANDBOOK FOR UNDERTAKING REGULATORY IMPACT ANALYSIS (RIA) (2008); OECD, APPLYING RIA TO POLICY MAKING IN THE AREA OF CORPORATE GOVERNANCE (2009), www.oecd.org/corporate/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/44264532.pdf. ראו גם OECD, BUILDING AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA): GUIDANCE FOR POLICY (2008).

לאחר הבאת מאמר זה לדפוס הוציא האגף לממשל וחברה משרד ראש הממשלה מהדורה להערות של מדריך ממשלתי באשר ל-RIA (תורת הערכת השפעת הרגולציה – מדריך ממשלתי (2012) זמין ב-www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf), ובעקבות כך מהדורה להערות לביצוע פיילוט על פי תורת ה-RIA (תורת הערכת השפעת הרגולציה – מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה (2013) זמין ב-www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf).

אימצו גישות אחרות, לעתים "דורשניות" יותר, לעניין התהליכים שיש לבצע בטרם החקיקה.⁵²

מגמות אלה כאמור קשורות לתורת ה־Legisprudence, שלה היבטים רבים, הקשורים במידה רבה ל־Legal Realism, כדיסציפלינה המבקשת לחשוף את הסביבה הנראית שבה

לעניין סוגיות חלוקתיות ממליץ ה־OECD (OECD, REGULATORY POLICY, שם, בעמ' 18) כי קובעי מדיניות ישתמשו במדדים אובייקטיביים בבואם להעריך ולקבוע השלכותיה של מדיניות מוצעת על סוגיות חלוקתיות. למשל הארגון מציע שימוש בממוצע משוקלל של עלות-תועלת, הכולל משקולות "חלוקתיות". לחלופין מציע הארגון להשתמש במדד ג'יני או במדדים אחרים שיבחנו השפעה של מדיניות פלונית על אספקט מסוים, לדוגמה נגישותם של שירותי בריאות. 52 כך לדוגמה בפינלנד, הנחיות משרד המשפטים לאופן כתיבת חוק (MINISTRY OF JUSTICE PUBLICATION, FINLAND – BILL DRAFTING INSTRUCTIONS (2006), www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20063billdraftinginstructions/Files/OMJU_2006_3_Bill_Drafting_Instructions.pdf), מחייבות כי בכל חוק יופיע פירוט של השפעתו על כלל התחומים הרלוונטיים לחוק. מלבד זאת במסגרת ההנחיות כל הצעת חוק מחויבת להתייחס להשפעות החקיקה בארבעה היבטים מרכזיים: השפעה כלכלית, פעילות הסמכויות השונות, סביבה והשפעה חברתית. במסגרת ההתייחסות להשפעה הכלכלית נדרש כי (שם, בעמ' 17): "If the proposed legislation has an considerable economic impact on society as a whole, an assessment should be provided on the total effects of the Bill on employment, competitiveness, the market, investments and consumption, production and productivity, import and export, prices, income redistribution and the cost burden between demographic groups, as well as regional development" (ההדגשות הוספו – ד"ג).

בקנדה, בדומה לפינלנד, קיים "מדריך לחקיקה" המוצא מטעם ממשלת קנדה (THE PRIVY COUNCIL OFFICE, MAKING ACTS (2003), available at www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=legislation/chap2.1-eng.htm). המדריך הוא "כללי" יותר ואינו מתייחס לשיקולים ספציפיים שעל המחוקק לשקול בעת הכנת חוק. עם זאת ייתכן כי אפשר ללמוד על החיוב בהתייחסות למטרות כלכליות מסוימות בעקיפין. כך למשל במסגרת כתיבת החוק, על יוזם החוק לכלול במסגרת הצעת החוק התייחסות לקשר שבין ההצעה לבין מטרות המדיניות של הממשלה (its relationship, if any, to the Government's priorities, as enunciated in various policy statements).

בארצות הברית נדרשת הערכה של השפעות תקציביות של החקיקה לא רק ברמה הפדרלית אלא גם ברמה המדינתית. לדוגמה בקליפורניה (California Department of Finance, Fiscal Impact Statement (Regulations and Orders) STD. 399, Rev. 2-98, www.oal.ca.gov/res/docs/pdf/FiscalImpactStatement.pdf) נדרש המעריך לציין אם החקיקה צפויה להשפיע על עסקים (גדולים ו/או קטנים), על יחידים ועל יצירת משרות. על המעריך לציין את העלויות שהצעת החוק צפויה ליצור לפרטים, עסקים קטנים וגדולים, לציין חלופות שונות להצעת החוק ועלויותיהן, וכמובן את העלויות התקציביות הצפויות למדינה.

מתרחשים תהליכי החקיקה ומושאי החקיקה, ואת יחסי הגומלין ביניהם.⁵³ היבטים אלה כוללים, למשל, בחינת הנתונים העובדתיים בדבר סיכויי ההצלחה ואופן ההשפעה של החקיקה המוצעת על המציאות תוך שימוש בכל טווח האמצעים מגופי הידע השונים העומדים לרשותו של הסדר החברתי, כולל גופי ידע של מדעי החברה.⁵⁴ לפי גישה זו, השימוש בכלים סטטיסטיים, מחקרים ותובנות המצויים בשיח הלב-משפטי הקלסי הוא הכרחי למבחן *ex ante* של דברי חקיקה ולקבלת החלטות טובות יותר על ידי השחקנים הפוליטיים.

ההצדקות להשתתף החובה להשתמש בנתונים סטטיסטיים, מידע והערכות כחלק מהליך החקיקה הן רבות: לבד מן הצידוק התאורטי לקיומו של הליך חקיקה רציונלי⁵⁵ והערך האינטרינזי הטמון בכך,⁵⁶ קיימות תועלות בהליך קבלת החלטות המושגות על מצע עובדתי הכולל בין היתר איסוף נתונים, ניתוח אמפירי וכיוצא בזה. הערכת החלטה *ex ante* מבטיחה מסגרת שמוודאת שכלל המידע ייאסף ויעובד בצורה התורמת להליך קבלת ההחלטה; הערכה מקדימה כללית המאפשרת נקודת השוואה למחוקק לשם תיאום החלטות מערכתיות; ויצירת מערכת בקרה המאפשרת בדיקה והשוואה בין הצעות, בטרם הליך החקיקה, לשם וידוא מידתיות בהחלטה;⁵⁷ לבסוף, ניתוח מעמיק של מידע איננו מסייע רק *ex ante* אלא הוא גם בעל חשיבות *ex post*, משום שהשימוש בכלים פרוספקטיביים לאמוד השפעתם של דברי חקיקה מסייעים בנייתו השלכותיה של החקיקה לאחר מעשה. מידע מוקדם מציב אפוא מישור ייחוס לקביעה מה ייחשב הצלחה או כישלון של החוק, לאור היעדים שעמדו בבסיס חקיקתו.⁵⁸

53 Patricia Popelier & Victoria Verlinden, *The Context of the Rise of Ex Ante Evaluation*, in THE IMPACT OF LEGISLATION: A CRITICAL ANALYSIS OF EX ANTE EVALUATION 13 (Jonathan Verschuuren ed., 2009). תפיסות מודרניות של דמוקרטיה צומחות מתפיסת בני אדם כיצורים רציונליים, וככאלה עליהם להיות מונחים על ידי חוקים רציונליים (שם, בעמ' 15). על פי תפיסות אלו, חוק ייחשב רציונלי אם הליך קבלת החוק היה רציונלי, קרי, התבסס על נתונים עובדתיים נאותים (שם, בעמ' 16–17). בעשורים האחרונים של המאה העשרים עלו רעיונות שלפיהם הליך החקיקה יכול להפוך להליך מדעי. רציונליזציה של הליך החקיקה ומחקר סוציולוגי אמפירי שעליהם יכולות להתבסס החלטות הם חלק ממגמה זו (שם).

54 Luzius Mader, *Evaluating the Effects: A*, 46 בעמ' 895; Cohen, *Towards Realism*, לעיל ה"ש 46, בעמ' 119, 126–127 (2001). *Contribution to the Quality of Legislation*, 22 STAT. L. REV.

55 ראו לעיל ה"ש 53.

56 ראו לעיל בטקסט הצמוד לה"ש 42.

57 Pierre Larouche, *Ex Ante Evaluation of Legislation Torn Amongst Its Rationales*, in THE IMPACT OF LEGISLATION: A CRITICAL ANALYSIS OF EX ANTE EVALUATION 39, 44, 48 (Jonathan Verschuuren ed., 2009). היתרון הטמון ביכולת ההשוואה האמור תומך אף הוא באימוץ מדד ג'יני כמדד הראוי למודל ההנחה המוצע, ראו להלן פרק ד.

58 Mader, לעיל ה"ש 54, בעמ' 124–125.

ג. משטרי הנכחה פרלמנטריים: מודלים של הנכחה

1. כללי: משטרי הנכחה פרלמנטריים בישראל

על פי משטר ההנכחה המוצע, תהליך החקיקה ילווה בהצגת ההשלכות החלוקתיות של החוק המוצע באופן ששיח חלוקתי מהותי וקונקרטי יהיה חלק בלתי נפרד מתהליך החקיקה, והדיון הציבורי לא יפסח עליו. כאמור, מבחינה השוואתית, מדינות שונות מחייבות לכלול במסגרת תהליך החקיקה הצגה של השלכות החקיקה המוצעת בתחומים מגוונים, כולל בתחום החלוקתי.⁵⁹ משטרים של הנכחה פרלמנטרית מוחלים כיום גם בישראל, כמו למשל בסוגיה המגדרית ובסוגיית זכויות הילד.

חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ח–2007 תיקן את חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א–1951 ואת חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח–1998, ולפיו בכל הצעת חוק או חקיקת משנה המועלית לדיון בוועדות הכנסת, ואשר יש להן השלכה על השוויון שבין המינים, תוגש חוות דעת בדבר ההשלכות שיש לחקיקה המוצעת על השוויון בין גברים לנשים (להלן: השוויון המגדרי) מטעם הרשות לקידום מעמד האישה.⁶⁰ חקיקה זו באה לעולם לאחר שהחברה הישראלית נוכחה לדעת כי התהליך הפוליטי ותהליכי החקיקה אינם נותנים תשומת לב ראוייה לסוגיית השוויון המגדרי, ולכן הסדר החברתי עשוי להמשיך במסלולו הישן והמפלה.⁶¹ ראוי לציין באשר

59 ראו לעיל ה"ש 49–52 והטקסט הצמוד להן.

60 ראו ס' 5(א6) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, וס' 2ג6 לחוק שיווי זכויות האשה. יתרה מזאת, מכוח חוק לתיקון פקודת הסטיסטיקה (מס' 2), התשס"ח–2008, ס"ח 532 נוספו לפקודת הסטיסטיקה ולחוק שיווי זכויות האישה חובות לפרסום מידע על מגדר על ידי גופים ציבוריים העורכים פעולות סטטיסטיות הנוגעות ליחידים, ואף כאלה שאינן נוגעות ליחידים בעניינים שיש להם השלכות מגדריות (ראו ס' 7א לפקודת הסטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב–1972, וס' 336 לחוק שיווי זכויות האישה). כמו כן ס' 7א(ג) לפקודת הסטיסטיקה קובע כי הלשכה תפרסם, לפחות אחת לשנה, תוצאות של פעולות סטטיסטיות שערכה שיכללו התייחסות למגדר. לבסוף הסעיף קובע כי הסטיסטיקן הממשלתי יסמך, לאחר התייעצות עם הרשות לקידום מעמד האישה, עובד שיהיה אחראי ליישום ס' 7א לחוק, לרבות הכנת תכניות פעולה סטטיסטיות, פיתוח סיווגים סטטיסטיים ושיתוף פעולה עם מוסדות המדינה בכל הנוגע לעריכת פעולות סטטיסטיות הכוללות התייחסות למגדר (ס' 7א(ד) לחוק). על פי הוראות אלה ה"מ"ס מפרסמת נתונים לפי חלוקה מגדרית. ראו למשל יפית אלפנדר סטיסטיקה מגדרית בארץ ובעולם (ה"מ"ס, 2009) www.cbs.gov.il/hodaot2009n/; 23_09_293maz5.pdf; יפעת רוסו חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ח–2007: תמונת מצב (המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון ליר, 2011) (להלן: דוח המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית).

61 הרשות לקידום מעמד האישה דו"ח פעילות לשנת 2009 18 (2010): "ביסודה של גישה זו מונחת ההכרה כי כול מדיניות ממשלתית משפיעה בדרכים שונות על נשים ועל גברים, וזאת מתוקף התפקידים השונים שנשים וגברים ממלאים בחברה, ולנוכח נגישותם השונה לעמדות כוח בחברה

לחווה הדעת בדבר השוויון המגדרי כי בניגוד להנחיות הנוגעות לביצוע ה-RIA במדינות אחרות בעולם, המפרטות בהרחבה כיצד יש לבצע הליך זה,⁶² החקיקה המגדרית בסוגיה זו אינה מגדירה את ההיבטים השונים הכרוכים בחוות הדעת ובתכניה, אלא מסתפקת בהטלת האחריות לביצועה על הרשות לקידום מעמד האישה.⁶³

החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד⁶⁴ קובע כי מטרתו של החוק לחייב את חברי הכנסת ואת הממשלה לבחון, במהלך הכנת הצעת חוק לקריאה ראשונה, את השפעתה של הצעת החוק על זכויותיהם של ילדים, ברוח עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.⁶⁵ מטרה זו מושגת בכך⁶⁶ ש"בדברי ההסבר של הצעת חוק לקריאה ראשונה, שעל פניה נראה שכרוכה בה, במישרין או בעקיפין, השפעה על זכויותיהם של ילדים", יש לציין את "קיומה של פגיעה או קיומו של שיפור הנוגעים לזכויותיהם של

ולתקציבים ממשלתיים. הניתוח המגדרי בוחן את ההשלכות שעשויות להיות לכול החלטה שלטונית על מעמדם של קבוצות שונות של גברים ושל נשים".

62 ראו למשל אורלי לוטן הערכת השפעה מגדרית של חקיקה – סקירה משווה 4–7 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2007), הדנה בנוהל הערכת ההשפעה המגדרית בגרמניה.

63 עד היום הוגשו חוות דעת בתחום השוויון המגדרי במגוון הצעות חוק שונות. בשנת 2009, למשל, הוכנו והוגשו לוועדת השרים לחקיקה 38 חוות דעת מגדריות על הצעות חוק בעלות השפעה על מעמד האישה (רוח המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, לעיל ה"ש 60, בעמ' 19). למשל, הצעת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (תיקון – סמכות בית משפט לענייני משפחה), התש"ע–2010, ה"ח 139, והצעת חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד) (תיקון – היעדרות בשל אשפוז פג), התשס"ט–2009, ה"ח 134. לדוגמאות נוספות לחוות דעת מגדריות שהוגשו על ידי הרשות לקידום מעמד האישה על הצעות חוק ראו לעניין הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 40) (מסלול מזונות), התשע"ב–2012, ה"ח הממשלה 952; ולעניין הצעת חוק גיל הנישואין (תיקון מס' 6) (העלאת גיל הנישואין המותר), התשע"ב–2012, ה"ח 208.

לפירוט על אודות חוות הדעת המגדריות שהוגשו על ידי הרשות לקידום מעמד האישה בשנת 2010 ראו הרשות לקידום מעמד האישה דו"ח פעילות לשנת 2010 19–21 (2010) webcache.googleuser content.com/search?q=cache:W0S1Su1tB4J:www.women.gov.il/NR/rdonlyres/296C63AB-A זה אציין כי שדולת הנשים בישראל ביקרה את המודל שקיים בחוק השלכות מגדריות ולפיו הגוף האמון על חוות הדעת המגדריות הוא הרשות לקידום מעמד האישה. ראו יהל אס קורלנדר אנחנו רצות ורצות, אבל האם אנחנו מגיעות ל"מקום אחר"? נשים בישראל 2010 (שדולת הנשים בישראל, 2010) www.news1.co.il/uploadFiles/558529078960419.pdf. לטענת השדולה: "ניתן להצביע על הבעייתיות ביישום החוק על-ידי הרשות, גוף שנסמך על משרד ראש הממשלה וככזה היא איננה בלתי-תלויה" (שם, בעמ' 25; ראו גם להלן פרק ד).

64 התשס"ב–2002.

65 ס' 2 לחוק.

66 ס' 3 לחוק.

ילדים והיקפם, לרבות לעניין תנאי חייהם והשירותים המוקנים להם", וכן את "הנתונים והמידע ששימשו" לקביעה האמורה.⁶⁷

משטר הנכחה הנורמטיבי מושא מאמר זה חמור לעומת זה של השוויון המגדרי או טובת הילד, ולפיו לכל הצעת חוק, מכל מין וסוג שהוא, תתלווה חוות דעת מנומקת, כמפורט להלן, שתכלול התייחסות להשלכות החלוקתיות שיש לחקיקה המוצעת, כולל קביעה מנומקת "שלילית" שלפיה לחקיקה המוצעת אין כל השלכות חלוקתיות. ראוי לציין כי לחקיקה רבה בכנסת אין השלכות מגדריות או בתחום טובת הילד,⁶⁸ אולם בכל הנוגע להשלכות החלוקתיות – אפשר לצפות כי לחקיקה רבה ביותר תהיינה השלכות כאמור. אכן, לית מאן דפליג כי עשויות להיות מחלוקות פוליטיות בשאלת עצם קיומן של השלכות חלוקתיות (ולא רק בדבר היקפן) לחקיקה המוצעת, אולם גם מחלוקות אלה הן מושא ההנכחה הפרלמנטרית, והן תהיינה חלק בלתי נפרד מהשיח הציבורי החלוקתי. לשון אחר: משטר הנכחה המוצע מבקש להיות אדיש או ניטרלי בסוגיה בדבר עצם קיומן של השלכות חלוקתיות או באשר להיקפן. מטרתו היא אחת ויחידה: ליצור זירת שיח אפקטיבית לקיום דיון ציבורי בסוגיה החלוקתית. בכך נבדל מהותית משטר הנכחה המוצע ממשטרי הנכחה שתוארו: אלה האחרונים נועדו לקדם שוויון נשים וזכויות ילדים, ואילו משטר הנכחה החלוקתי המוצע נועד לעירור השיח החלוקתי באמצעות יצירת הזירה האמורה.

67 לניתוח ההשפעה של חקיקה מוצעת על זכויות ילדים ראו למשל הצעת חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 2) (גביית תשלומים בעד בחינות בגרות), התשס"ו–2005, ה"ח הממשלה 193, שבה הופיעו בדברי ההסבר להצעת החוק ההשפעות של החוק המוצע על זכויות ילדים (שם, בעמ' 193–194); בדומה לכך, בהצעת חוק הנוער (שפיטה, ענישה, ודרכי טיפול) (תיקון מס' 14), התשס"ו–2006, ה"ח הממשלה 468, הופיעו בדברי ההסבר להצעת החוק ההשפעות של החוק המוצע על זכויות ילדים (שם, בעמ' 468). משטר הנכחה זה לא קבע מה תהיינה תוצאות ההפרה של חובת הנכחה זו. סוגיה זו נדונה בבג"ץ 4572/03 המועצה הלאומית לשלום הילד נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 26.5.2003), שבו קבע בית המשפט כי "מתגובות המשיבים עולה, כי שאלת השפעתה של הצעת החוק על זכויות הילד נדונה ברצינות במסגרת הליכי החקיקה מזוירים, הן לפני הקריאה הראשונה והן אחריה. התייחסות בלתי מבוטלת לעניין זה קיימת אף בדברי ההסבר להצעת החוק. בנסיבות אלה שוכנענו, כי אף אם הצעת החוק המקורית אינה מקיימת במלואן את הוראות החוק לציון מידע בדבר זכויות הילד – ובשאלה זו אין לנו צורך לנקוט עמדה – ברי כי אין המדובר בהפרה קיצונית של החוק, מן הסוג העשוי להצדיק את התערבות בית המשפט בהליכי החקיקה". לביקורת על יישומו החלקי של החוק ראו סביונה רוטלוי "אחריות המדינה בקידום זכויות ילדים" זכויות הילד והמשפט הישראלי 63 (תמר מורג עורכת, 2010); אמנון רייכמן "הגירעון הדמוקרטי וחוקתיות התוכנית הכלכלית" עבודה, חברה ומשפט י 307, 329 (2004). ראוי לציין כי ס' 3 לחוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד מקנה לשר הפנים סמכות להתקין תקנות לביצועו, ועד כה תקנות אלה טרם הותקנו.

68 לפיכך יש היגיון לא מבוטל בדרישה להצגת חוות דעת רק כאשר יש לחקיקה המוצעת השלכות מגדריות או בתחום טובת הילד.

ניתן להציע שני אבות-טיפוס של משטר הנכחה נורמטיבי, וזאת על פי היקף תחולתו של המשטר על דברי החקיקה, המכונים על ידי לצורך דיון זה: "משטר הנכחה תקציבי" ו"משטר הנכחה כללי".

2. משטר הנכחה תקציבי

על פי משטר ההנכחה התקציבי, שהוא משטר הנכחה בעל תחולה מצומצמת יחסית לתחולת עמיתו שיוצג בהמשך, כל הצעת חוק "תקציבית" במהותה, כלומר חוקי התקציב הקלסיים, וחקיקת המס בכלל זה,⁶⁹ חייבת לכלול הערכה מפורשת כיצד החוק המוצע ישפיע על חלוקת ההכנסות בחברה.⁷⁰ הביטוי הבולט לכך הוא בראש ובראשונה חוקי התקציב השונים העוסקים בתקציב המדינה. בכך אנו שבים לדיון בזיקה שבין הצדק החלוקתי לבין תקציב המדינה: האם הוא נועד ליצור במישור החוקי מסגרת תקציבית לצורך פעילותה של הממשלה מבחינת תקינות הוצאותיה, הא ותו לא? או שמא יש לראותו בהקשר רחב יותר במובן זה שהוא נועד ליצור מסגרת תקציבית מכוונת שתביא לידי ביטוי את יעדיה הכלכליים והחברתיים של הממשלה, כאשר ההיבטים החלוקתיים הם חלק בלתי נפרד מפעילות הממשלה המתבטאת בתקציבה. גישתי היא כי יש להשקיף על תקציב המדינה בפרספקטיבה רחבה יותר שאינה מצטמצמת רק לצד הכלכלי, קרי היקף ההוצאה הממשלתית והמקורות למימונה, אלא בפרספקטיבה רחבה יותר, הנושאת גם אופי חברתי, ולפיה תקציב המדינה, הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות, עוסק גם בהשפעה של תקציב המדינה על חלוקת ההכנסות בחברה. לשון אחר: לשיח הציבורי יש עניין אפוא לא רק בהיקפו של תקציב המדינה ולחלוקה הפנימית בו, קרי תקצוב פרטני של יעדים, אלא גם כיצד תוכנו של תקציב המדינה משפיע על חלוקת ההכנסות בחברה. אשר על כן על תקציב המדינה לכלול את השפעותיו החלוקתיות של התקציב בכללותו, מבלי לגרוע מחשיבות ניתוח ההשפעה של סוגיות מדיניות ספציפיות שמבוצעות במסגרתו. אולם גם אם גורסים כי יש להעניק למוסד תקציב המדינה מעמד ותכנים מצומצמים שאינם כוללים את ההיבטים החלוקתיים מושא דיוננו, הרי לנוכח אתגרי השעה יש לעצב את המסגרות הנורמטיביות והפרלמנטריות בסוגיה דנן על פי הצרכים החברתיים הנוכחיים. לכן יהא סביר לדרוש, כדרישת סף מינימלית, כי הדיון הציבורי בתקציב המדינה יכלול התייחסות להשפעותיו החלוקתיות.

69 לצורך משטר הנכחה זה המושג "מס" מתפרש במשמעותו הרחבה ביותר והוא יכלול: מסים, אגרות, היטלים, מיסוי מקומי וביטוח לאומי.

70 באנגליה, לדוגמה, החל משנת 2010 מציגה הממשלה בחוק התקציב את השפעותיו החלוקתיות של התקציב. משרד האוצר עושה ניתוח של השפעות שינויים במיסוי ובקצבאות על הוצאותיהם של משקי הבית. ראו למשל, HM Treasury, Budget 2011, 2011, H.C. 836, at Annex A, 73 (U.K.), cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_annexa.pdf.

אכן, בשנים האחרונות קיימת מגמה ברוכה לשלב בהצעת תקציב המדינה גם התייחסות להשפעות חלוקתיות, אם כי בהיקף מצומצם ביותר.⁷¹ מגמה זו נובעת מהעמקת החשיבות התרבותית-פוליטית של מוסד תקציב המדינה במסגרת השיח הציבורי וכרוכה באופן הדוק ביותר עם תרבות המשמעת התקציבית.⁷² אולם, עדיין, ההנכחה הקיימת של ההשפעות החלוקתיות בתקציב המדינה היא חלקית מאוד: למשל, בהצעת תקציב המדינה לשנים 2011–2012⁷³ מוצגים באופן כללי ביותר הצעדים שנקטים לצמצום אי-השוויון, בין לטווח הארוך (כמו למשל שיפור מערכת החינוך) ובין לטווח הקצר (כמו למשל הרחבת התקציבים למעונות יום, הרחבת תכנית מס הכנסה שלילי והגדלת התמיכה באוכלוסיית הקשישים). אולם, ולכך חשיבות רבה ביותר, בהצעת התקציב אין התייחסות פרטנית להשפעת התקציב בכללותו, או של חלקים ממנו, על אי-השוויון בחברה הישראלית.⁷⁴

יש שעשויים להרחיק לכת ולקבוע כי יש להעניק משמעות פוזיטיביסטית ליעדים החלוקתיים, מעבר לערכם ההצהרתי, במובן זה שאם היעד החלוקתי לא הושג, אזי על הממשלה לפעול למימושו או לשנותו בחקיקה. גם אם מצדדים בעמדה זו, הרי היא

71 ראו להלן ה"ש 74.

72 יקשה לומר אם העצמת חשיבותו של תקציב המדינה הולידה את תרבות המשמעת התקציבית, או שמא אחת ההשפעות של תרבות המשמעת התקציבית היא הגידול בחשיבותו של תקציב המדינה. מסקירה של פרסומי תקציב המדינה באתר משרד האוצר עולה שהחל מתקציב 2003 קיים פירוט רב יותר של המדיניות הכלכלית שאותה הממשלה רוצה להגשים באמצעות תקציב המדינה. כך, בתקציב 2001 כלל הסבר המדיניות הכלכלית שישה עמודים בלבד (משרד האוצר תקציב המדינה פרק ב – המדיניות הכלכלית (2001) ozar.mof.gov.il/research/01-03/prakim/30b.pdf), ואילו בתקציב 2012, כולל הסבר המדיניות הכלכלית כארבעים עמודים (משרד האוצר תקציב המדינה – הצעה לשנות הכספים 2011–2012 חלק ב – סקירה כללית 39–78 (2012) www.mof.gov.il/Budget (2012) Site/StateBudget/Budget2011_2012/Lists/20112012/Attachments/1/Budget2011_2012.pdf) (להלן: תקציב המדינה – 2011–2012). נראה כי העיסוק באופן ניהול תקציב המדינה גדל גם הוא בשנים האחרונות, עם ייסודה של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, שהייתה לראשונה גורם בעל מומחיות כלכלית, מחוץ למשרד האוצר, אשר משפיע על עיצוב התקציב. בשנים האחרונות גיבשה מועצה זו את מדיניות התקציב הערכנית המכונה "הכלל הפיסקאלי", הכוללת מארג כללים המעצבים את גודל ההוצאה הציבורית לפי הגידול בתוצר. ראו למשל המועצה הלאומית לכלכלה – משרד ראש הממשלה גיבוש תקציב המדינה בישראל: כללים פיסקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים (2009).

73 תקציב המדינה – 2011–2012, לעיל ה"ש 72.

74 שם, בעמ' 21, 52 ו-56. בעמ' 55–56, משתמש משרד האוצר במדד ג'יני כדי להעריך את אי-השוויון בהכנסות הפרטים באוכלוסייה. קיים תיאור של קו המגמה של אי-השוויון, על פי המדד, ואף על פי שלא מצוין "מספר" יעד שאליו מנסה הממשלה להגיע באמצעות התקציב, מתוארות התכניות (וראו הטקסט הצמוד לה"ש זו) שנוקטת הממשלה כדי לצמצם את אי-השוויון.

עשויה להציב קשיים מהותיים ומעשיים לצורך יישומה.⁷⁵ לפיכך אני בדעה כי בזירה התקציבית יש להסתפק בגוון המתון יותר של ההנכחה החלוקתית, ולפיו היעד החלוקתי המוצהר של התקציב יישא אופי דקלרטיבי במובן זה שהפרתו תימצא במרחב הפוליטי. אדגיש כי כאמור, משטר ההנכחה התקציבי אינו מצמצם עצמו רק לחוקי התקציב הקלסיים אלא כולל בתוכו גם את חקיקת המס לסוגיה. מבחינה עיונית ופרגמטית הזירה המסית היא אחת הזירות המרכזיות למימוש מדיניות חלוקתית, ובכך נעסוק להלן.⁷⁶ אולם די אם אציין עתה, בקצירת האומר, כי בפרספקטיבה יעילותית גרידא דיני המס היו נדרשים להתערטל לחלוטין מכל שיקולי צדק חלוקתי ולאמץ מס גולגולת (Head Tax, Poll Tax, Lump Sum Tax),⁷⁷ המשיא יעילות כלכלית⁷⁸ והפוגע חמורות בצדק החלוקתי,⁷⁹

75 למשל המדידה של ההשפעה החלוקתית מתבצעת בתקופה המאוחרת לשנת התקציב.

76 ראו להלן ה"ש 82 והטקסט הצמוד לה.

77 ראו למשל JOEL SLEMROD & JON BAKIJA, TAXING OURSELVES: A CITIZEN'S GUIDE TO THE DEBATE OVER TAXES 58 (4th ed. 2008); Alex Raskolnikov, *Accepting the Limits of Tax Law and Economics*, 98 CORNELL L. REV. 523 (2013). אציין כי מס הגולגולת הוטל בתקופות קדומות. במקרא למשל מתוארים אירועים אחדים של הטלת מס גולגולת. ראו למשל שמות ל 11–16, שמות לח 26–27 (מס המשולב במפקד); נחמיה י 33–34; עזרא ז 24 (ראו למקור זה: בבלי, בבא בתרא ח, ע"א). המתח שבין משטר מס הגולגולת לבין משטר מס המובנה גם משיקולים חלוקתיים ניצב במרכז של הסוגיה המסית המרכזית בתלמוד הבבלי. ראו בבלי, בבא בתרא ט, ע"ב. למותר לציין שמערכת המוסדות השלטוניים, המושגים המשפטיים והפונקציות המסיות בשיח המקראי ובשיח התלמודי טעונים מטבע הדברים התאמה לצורכי השימוש בהם בשיח המסי בן זמננו. אחת הסוגיות המרכזיות בשיח האקטואלי שאינה יורדת מסדר היום החברתי-כלכלי היא מהו "מס". מושג זה עשוי לקבל משמעויות שונות, ועיצובו נגזר ממשנתם רבים הנובעים מתרבות פוליטית, חברתית וכלכלית שהן תלויות זמן ומקום.

לדין במיסוי בתקופת המקרא ראו למשל Adam S. Chodorow, *Biblical Tax Systems and the Case for Progressive Taxation*, 23 J.L. & RELIG. 101 (2007); Robert A. Oden, Jr., *Taxation in Biblical Israel*, 12 J. RELIG. ETHICS 162 (1984); Adam S. Chodorow, *Agricultural Tithing and (Flat) Tax Complexit*, 68 U. PITT. L. REV. 267 (2006); Adam S. Chodorow, *Maaser Kesafim and the Development of Tax Law*, 8 FLA. TAX REV. 153 (2007); Roland Z. Domskey, *Taxation in the Bible During the Period of the First and Second Temples*, 7 INT'L L. & PRACTICE 225 (1998); Manuel L. Jose & Charles K. Moore, *The Development of Taxation in the Bible: Improvements in Counting, Measurement and Computation in the Ancient Middle East*, 25 ACCT. HIST. J. 63 (1998); Geoffrey P. Miller, *Taxation in The Bible*, in OXFORD ENCYCLOPEDIA OF THE BIBLE AND LAW (Forthcoming 2013). אציין כי סוגיית מהותו של מוסד ה"מס" מסרבת לרדת מסדר היום החברתי עד עצם היום הזה. חיוניותה של סוגיה זו זכתה לאחרונה לאישור מחודש בפסק דינו של בית המשפט העליון הפדרלי האמריקאי, ובמיוחד בפסק דינו של הנשיא רוברטס, בסוגיית חוקתיותה של הרפורמה בביטוח הבריאות שנחקקה בעקבות יזמתו של הנשיא ברק אובמה בתקופת נשיאותו הראשונה. ראו Nat'l Fed'n of Indep. Bus. v. Sebelius 567 U.S. (2012).

ולעביר את פונקציית החלוקה מחדש לענפים אחרים של הסדר החברתי. כל האמור לעיל מלמדנו כי הורתו ולידתו של חלק מהותי ביותר של המורכבות המסית המוכרת והידועה לכול הוא בעיקר בשאיפה שדיני המס יהיו לא רק יעילותיים אלא גם חלוקתיים. המתח הגדול טמון ביעד ההתמרה (Trade Off) בין שיקולי יעילות לבין שיקולים חלוקתיים, באופן שככל שנקודת שיווי המשקל שתיבחר בהתמרה האמורה תעמיס תכנים חלוקתיים רבים יותר (/פחות), אזי מערכת המס תגדיל (/תקטין) את אי-היעילות שבה. מכאן אפוא הבעייתיות הרבה הטמונה במצב שבו הדיון הציבורי מתנהל בסוגיות אלה ללא כל תשתית הערכתית של ההשפעות החלוקתיות של כל הצעת חקיקה, ובמיוחד בזירה המסית, שלעיתים מזומנות ביותר אינה ניטרלית מבחינה חלוקתית.

3. משטר הנכחה כללי

על פי משטר הנכחה הפרלמנטרי הכללי, לרשות השיח הציבורי יועמדו היבטיה החלוקתיים של כל הצעת חוק. ההנחה הבסיסית והראשונית של תפיסה זו היא כי (כמעט) כל חוק יוצר השלכות חלוקתיות, ויש לדון בהן במסגרת השיח הפרלמנטרי, עובר לחקיקתן. נקודת המוצא בדיון על ההנכחה החלוקתית היא כי להשפעות החלוקתיות צריכה להיות השפעה על אופן עיצובה של החקיקה כולה ולא רק של החקיקה העוסקת ישירות בצדק חלוקתי כמו למשל זו המסית. לכאורה, תפיסה זו עשויה לעמוד במקרים רבים בניגוד לזרם המרכזי בזירת השיח של משפט וכלכלה,⁸⁰ שלפיו על החקיקה הכללית לשאוף להשיא את היעילות ולא לעסוק בקידומו של הצדק החלוקתי.⁸¹

78 יתרונותיו היעילותיים של מס הגולגולת הם שניים: ראשית, הוא נחשב יעיל בשל אי-השפעתו על דפוסי ההתנהגות האנושית בפרספקטיבה של אפקט התחלופה. שנית, עלויות הציות לו ואכיפתו נמוכות מאוד לעומת משטרי המיסוי הקלסיים הרווחים במשטרים המדינתיים בני זמננו.

79 לתיאור היסטורי של התגובות הקשות ביותר שהתרחשו באנגליה לאחר הטלת מס הגולגולת עקב תוצאותיו החלוקתיות הקשות ראו SLEMROD & BAKIJA, לעיל ה"ש 77, בעמ' 57–59.

80 לתובנות היסוד של שיח זה ראו למשל A. MITCHELL POLINSKY, AN INTRODUCTION TO LAW AND ECONOMICS 7–11 (3rd ed. 2003).

81 למאמרים המכוננים של גישה זו ראו למשל Louis Kaplow & Steven Shavell, *Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income*, 23 J. LEGAL STUD. 667 (1994); Louis Kaplow & Steven Shavell, *Should Legal Rules Favor the Poor? Clarifying the Role of Legal Rules and the Income Tax in Redistributing Income*, 29 J. LEGAL STUD. 821 (2000); Louis Kaplow & Steven Shavell, *Fairness Versus Welfare: Notes on the Pareto Principle, Preferences and Distributive Justice*, 32 J. LEGAL STUD. 331 (2003); LOUIS KAPLOW & STEVEN SHAPELL, *FAIRNESS VERSUS WELFARE* (2006); David A. Wiesbach, *Should Legal Rules Be Used to Redistribute Income?*, 70 U. CHI. L. REV. 439 (2003).

על החלוקה מחדש, לפי גישה זו, להתבצע אך ורק במסגרת משטרי המס.⁸² ראוי לציין שתפיסה זו שנויה במחלוקת לא רק על פי הגישות החולקות על מושכלות היסוד של המשפט וכלכלה, ואלה כידוע אינן מעטות, אלא גם על פי אלה שנמנים עם גישה זו.⁸³ אחד הגורמים לכך הוא הקושי בהמרת ההיבטים החלוקתיים של החקיקה הכללית לתוך משטר המס, בעיקר משום שהטיפולוגיה של מושאי החלוקה מחדש של החקיקה הכללית אינה תואמת בהכרח את זו של משטר המס. אשר על כן אף על פי שלית מאן דפליג כי למשטרי המיסוי תפקיד מהותי בחלוקה מחדש של ההכנסות בחברה, הרי אי אפשר לראות בהם את השחקן הבלעדי או הכמעט בלעדי בהקשר שבו עסקינן. הוויכוח בין הגישות השונות מתמצה אפוא בעיצוב נוסחת ההקצאה של פונקציית החלוקה מחדש בין הדין המסי לבין הדין החוץ-מסי, כאשר נהיר לכול כי לכל אחת ממערכות דינים אלה תפקיד חשוב בהשגת יעדים חלוקתיים. אציין גם במאמר מוסגר כי יהא סביר לקבוע, בזהירות הראויה, כי אם בוחנים באופן אפקטיבי את השיח המסי, גם אליבא דחסידי הגישה המבקשת לעקר את השיח החוץ-מסי מסוגיות חלוקתיות, אפשר לומר שלמרות ייעודו החלוקתי הוא מעניק חשיבות רבה לשיח היעילותי ולעתים אף מעמידו במרכז.⁸⁴

82 לדיון בהיבטים המוסדיים של הצדק חלוקתי, כולל היבטי מיסוי ראו למשל JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE 242–251 (Revised ed. 2003).

83 ראו למשל Chris W. Sanchirico, *Taxes Versus Legal Rules as Instruments for Equity: A more Equitable View*, 29 J. LEGAL STUD. 79 (2000); Christine Jolls, *Behavioral Economic Analysis of Redistributive Legal Rules*, 51 VAND. L. REV. 1653 (1998); Tomer Blumkin & Yoram Margalio, *On the Limits of Redistributive Taxation: Establishing a Case for*, 25 VA. TAX REV. 1 (2005); Raskolnikov, *Equity-Informed Legal Rules*, לעיל ה"ש 77, בעמ' 19.

84 אוסיף ואציין כי גם אם בוחנים באופן אפקטיבי את השיח המסי מבחינה עיונית, פוליטית ופרקטית, וזאת אליבא דחסידי הגישה המבקשת לעקר את השיח החוץ-מסי מסוגיות חלוקתיות, נגלה שלמרות העצמה הגדולה של ייעודו החלוקתי הוא עדיין מעמיד במרכז את השיח היעילותי, והשיח החלוקתי איננו חלק מרכזי בו. אחד ההסברים המרכזיים לכך הוא שעל גישה זו נמנים בעיקר כלכלנים ואין לתפיסתם הכלכלית תרומה לדין המסי: "Before plunging in, we must make a frank admission: fairness is not in the end a question of economics. Neither an A+ in Economics 101, a PhD in mathematical economics nor a lifetime of study of the theory of political economy will reveal the one true answer. Fairness in taxation, like fairness of just about anything, involves ethical issues and value judgments that, by their nature, cannot be decisively resolved". ראו SLEMRD & BAKIJA, לעיל ה"ש 77, בעמ' 60. ראו גם Raskolnikov, לעיל ה"ש 77, בעמ' 18–19. לכאורה אפשר להרחיק לכת ולצמצם יותר את נוכחותו של השיח החלוקתי בתוך השיח המסי בכך שגורסים כי ההתמודדות בזירה המסית עם הצדק החלוקתי תיעשה רק במסגרת מבנה שיעורי המס, ויתר מרכיבי משטר המס יעוצבו בפרספקטיבה של יעילות כלכלית ולא של צדק חלוקתי. לשון אחר: המרכיבים השונים של משטר המס, להוציא את מבנה שיעורי המס גופא, יהיו במקרה זה חקיקה חוץ-מסית. טיעון זה מחייב דיון נפרד שבמרכזו ההבחנה בין שיעורי המס האפקטיביים לבין שיעורי המס הפורמליים, כשהוראות המס שאינן עוסקות בשיעורי המס

לאור דבריי אלה, הרי אין לקבוע אפריורית לגבי כל חקיקה חוץ-מיסית שהיא אינה מהווה את המקום הראוי לבחון סוגיות חלוקתיות. ראוי לבחון אפוא באשר לכל חקיקה מוצעת מהן השלכותיה החלוקתיות. אכן, לאחר שהממצאים החלוקתיים מצויים בפני המחוקקים, אזי עליהם לשקול אם ראוי להתמודד עם תוצאות חלוקתיות אלה באמצעות הכנסת שינויים בחקיקה המוצעת, או שמא יש להשתמש במערכת נורמטיבית "חיצונית" לצורך נטרול ההשלכות החלוקתיות, קרי מערכת המס. אולם בהקשר זה יש להוסיף ולציין כי מבחינה אפקטיבית יכולתם של משטרי המיסוי לתקן את התוצאות החלוקתיות של הסדר החברתי – החוץ-מסי – מוגבלת.⁸⁵ גם אם גורסים כי מבחינה עיונית מערכת המס יעילה בטיפול בהיבטים חלוקתיים יותר מההסדרים החוץ-מיסיים,⁸⁶ הרי לא ניתן להתעלם מהמציאות הרווחת במרבית המדינות שממנה עולה תמונה עגומה בדבר הקושי של משטרי המיסוי להשיג הישגים חלוקתיים:⁸⁷

In practice, though, taxation tends to affect the degree of redistribution to only a limited extent regardless of the tax mix. In the world's affluent nations, redistribution is achieved mainly via government transfers and provision of services, rather than via taxation [...] In many countries the tax system achieves little or no reduction of income inequality.

ראוי להדגיש בהקשר זה כי גם אם מאמצים את הגישה הגורסת שיעדים חלוקתיים יושגו על ידי משטרי המס בלבד או בעיקר, הרי עדיין יש לדעת מהן התוצאות החלוקתיות של כל חקיקה כדי ליצור תשתית אינפורמטיבית ראויה של תוצאות אלה לצורך ההתמודדות

הפורמליים עדיין משפיעות, בדרך כלל, על שיעורי המס האפקטיביים. לדיון בנושא ראו WALTER J. BLUM & HARRY KALVEN, *THE UNEASY CASE FOR PROGRESSIVE TAXATION* (1953); Marjorie E. Kornhauser, *The Morality of Money: American Attitudes Toward Wealth and the Income Tax*, 70 IND. L.J. 119 (1994); James R. Repetti, *Democracy, Taxes, and Wealth*, 76 N.Y.U. L. REV. 825 (2001). יש לציין כי ניתוח ביקורתי של דיני המסים בפרספקטיבה חלוקתית מצוי גם בשיח של הניתוח הביקורתי של דיני המסים (Critical Tax Theory) המהווה את ההשתקפות המסית של ה-CLS (לעיל ה"ש 19 והטקסט הצמוד לה). לשיח זה ראו למשל BRIDGET J. CRAWFORD, *CRITICAL TAX THEORY – AN INTRODUCTION* (Anthony C. Infanti ed., 2009); Nancy E. Shurtz, *Critical Tax Theory*, 76 N.C. L. REV. 1837 (1998).
85 כך, למשל, לגבי ה-trade-off בין יעילות לבין צדק או לגבי המגבלות עקב "תחרות המס" הבינלאומית המחייבת השתלבות או התאמה, בעוצמות שונות, עם נטלי המס בסביבה הכלכלית הבינלאומית.

86 ראו לעיל ה"ש 81 ו-83.

87 Richard M. Bird & Eric M. Zolt, *Redistribution*, 6 בעמ' 74. ראו גם KENWORTHY, לעיל ה"ש 6, *via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*, 52 U.C.L.A. L. REV. 1627 (2005).

של משטרי המיסוי עמן. לכאורה ניתן להציב גישה פונדמנטליסטית "יעילותית", קיצונית יותר, ולפיה ההתמודדות עם הסוגיות החלוקתיות מחייבת את משטר המס לדעת אך ורק את אופן חלוקת ההכנסות בחברה, ולא את אופן התהוותן והגורמים לכך. יש לדחות גישה קיצונית זו משום שלעיתים מזומנות אפשר לנטרל את ההשלכות החלוקתיות של החקיקה המוצעת באמצעות שינוי החקיקה גופא מבלי להידרש למערכות חיצוניות מתקנות. נציין כי במציאות הקיימת בישראל⁸⁸ היעדרו של שיח חלוקתי מקיף מאפיין גם את השיח המסי וכל שיח אחר הכולל בתוכו היבטים חלוקתיים מובהקים, כמו למשל הביטוח הלאומי, ומציאות זו אינה עולה בקנה אחד אפוא עם הגישות הקיצוניות הדורשות את התערטלותן של נורמות חוץ-מסיות מתכנים חלוקתיים וממילא גם מדיון חלוקתי.

4. המשטר הראוי: משטר הנכחה כללי

אני בדעה כי יש לאמץ את משטר הנכחה הכללי, ואין להסתפק במשטר ההנכחה התקציבי, מהנימוקים הבאים: ראשון לכול הוא הנימוק המהותי שלפיו יש לשלול את התפיסה שהשפעות חלוקתיות מצויות רק בחוקי תקציב. אין נדרשת תפיסת עולם מרקסיסטית⁸⁹ כדי לטעון שגם חוקים שאינם תקציביים כוללים בתוכם השלכות חלוקתיות כבדות משקל.⁹⁰ לצורך המחשת עמדה זו אציג כדוגמה אופיינית את הצעת החוק להטלת אחריות פלילית על הורים בגין עבירות שביצעו ילדיהם הקטינים,⁹¹ שלכאורה עוסקת ביחסי הורים וילדים בזירה הפלילית ונעדרת אפוא כל היבטים חלוקתיים. על הצעה זו נמתחה ביקורת חריפה המתמקדת בהשלכותיה החלוקתיות, ולפיה בין היתר חקיקה מעין זו תפגע בעיקר בשכבות החלשות בחברה.⁹² יתרה מזו, מבחינה פוליטית קיימת נטייה

88 ראו לעיל הטקסט הצמוד לה"ש 1.

89 לתאוריה המרקסיסטית של המשפט ראו למשל Alan Hunt, *A Marxist Theory of Law*, in A COMPANION TO PHILOSOPHY OF LAW AND LEGAL THEORY 350 (Dennis Paterson ed., 2nd ed. 2010).

90 ראו בהרחבה לעיל בפרק ג.3. לדיון בסוגיה אם בכוחה של הנכחה חקיקתית המבוססת על ראיות אמפיריות לסייע בקידום שינוי חברתי ראו למשל Ann Seidman & Robert B. Seidman, *ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change*, 5 LEGISPRUDENCE 435 (2011).

91 ראו הצעת חוק העונשין (תיקון – אחריות הורים), התשע"א–2011, פ/2935/18. ההצעה ביקשה להטיל קנס בסך 1,000 ש"ח על הורה של קטין שעבר עבירות פליליות מסוימות, גם אם הקטין לא עבר את גיל האחריות הפלילית.

92 כך למשל ההשוואה בין משפחה דו-הורית לבין משפחה חד-הורית בכל הנוגע ליכולת הפיקוח ההורית על הילדים, וזאת משום שהשעות שההורה במשפחה חד-הורית נאלץ להקדיש לעבודתו רבות מאלה של הורה במשפחה דו-הורית. בכך נפגעת יכולת הפיקוח ההורית של המשפחה החד-הורית לעומת זו של הדו-הורית. ראו דינה צדוק וליאור בן דוד אחריות הורים לעבירות שבוצעו

להימנע מדיון ציבורי בסוגיות חלוקתיות המצויות בחוקים הנושאים "לכאורה" אופי של ניטרליות חלוקתית, והאתגר של חשיפת השיח החלוקתי בהם מקבל חשיבות רבה. שנית, ריבוי הסוגיות המצויות בחוק התקציב ומהירות ההליך החקיקתי, המקבלים משנה תוקף בעקבות הנוהג של צירוף סוגיות נוספות במסגרת "חוק ההסדרים"⁹³, עשויים לדחוק לקרן זווית את הדיון בהיבטים החלוקתיים. העצמת ההנכחה הפרלמנטרית של הצדק החלוקתי רק במסגרת חוקי התקציב לא תהיה אפוא זירת שיח אפקטיבית חדשה. כנגד היתרונות האמורים ניצבת סוגיית העלות. זו כוללת שני סוגי עלויות: עלות ישירה ועלות עקיפה. העלות הישירה היא העלות הכלכלית הכרוכה בהנכחה הקונקרטית של התוצאות החלוקתיות והכוללת בעיקר את העלויות הכרוכות בהכנת דוחות. לית מאן דפליג כי להנכחה המוצעת עלות שלפחות בשלבים הראשונים של הפעלת משטר ההנכחה עשויה להיות גדולה יחסית. אינני מקל ראש בכך, אולם אני בדעה כי יש להשוותה לתועלת הכרוכה בה. אציין גם שתועלת זו הולכת וגדלה ככל שלמושא ההנכחה חשיבות רבה יותר, בניגוד לעלויות הכרוכות בהכנת הדוחות שהיקפן אינו תלוי בדרך כלל בחשיבות ההנכחה.⁹⁴ מלבד העלות הישירה קיימת עלות נוספת, עקיפה, הכרוכה באפשרות שההנכחה המוצעת עלולה להקטין, באופן יחסי, את חשיבותם של ההיבטים האחרים, החוץ-חלוקתיים, הכרוכים בהצעת חוק. לשון אחר: ההנכחה עלולה להביא להזנחתה או החלשתה של בולטות נושאים אחרים בשל מיקוד המשאבים והשיח הציבורי בבחינת ההשפעות החלוקתיות של החקיקה. אכן, אין לשלול על הסף את התרחשותה של ההחלשה האמורה, אך בכך אין כדי לשלול את ההצדקה למשטר המוצע, וזאת משלושה טעמים: ראשית, לעתים מזומנות החלשה זו ראויה משום שהסוגיה

בידי ילדיהם הקטינים – סקירה משווה 14–15 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011); Jerry E. Tyler & Thomas W. Segady, *Parental Liability Laws: Rationale, Theory, and Effectiveness*, 37 SOC. SCIENCE J. 79, 89, 93–94 (2000). נציין שכאשר חברי הכנסת שהגישו את הצעת החוק נחשפו להשלכות החלוקתיות הללו, הם משכו את הצעת החוק. ללמדנו כי מודעות מראש להשלכות החלוקתיות של יזמה חקיקתית עשויה להשפיע על הנכונות לחקיקה.

93 לביקורת על מנגנון החקיקה המזורז של חוק ההסדרים שמעורר "בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין" ראו בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, פס' 8–9 לפסק דינה של השופטת (כתארה אז) ביניש (2004). לתופעת חוק ההסדרים ולהשלכותיה ראו למשל טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה הישראלית" משפט וממשל יא 247 (2008); רייכמן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 320; שילה הטיס רולף חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין-לאומיות 3–5 (2005); דוד נחמיאס וערן קליין חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה 17 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999); מבקר המדינה דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונית שנת הכספים 2001 (2003) 44–30.

94 ראוי להבהיר כי לשיקולי העלות-תועלת עשויה להיות נפקות, בהקשרים מסוימים, להיקף ההנכחה. אולם גם החלטות על צמצום היקף ההנכחה תהיינה חלק בלתי נפרד מהשיח הציבורי על המאפיינים החלוקתיים של החקיקה המוצעת.

החלוקתית חשובה יותר מחלק מהסוגיות האחרות, שחלקן מועלות כיום כ"הסוואה" או "תירוץ" לעקיפת הדיון בהיבט החלוקתי. מבחינה זו ההחלשה היא הגשמתה של אחת ממטרותיה של ההנכחה המוצעת: מתן המשקל הראוי לסוגיות העולות בזירה הפרלמנטרית. שנית, לית מאן דפליג כי עלות זו שוחקת במידה מסוימת את התועלות הכרוכות בהנכחה החלוקתית, ובמיוחד בטווח קצר, אולם יקשה לקבוע שהיא מבטלת אותן לחלוטין. ולבסוף, גם אם חולקים על עצמת יתרונה של הסוגיה החלוקתית על פני סוגיות אחרות, הרי כ"הוראת שעה" ולנוכח הדרישה הציבורית החד-משמעית לשיח חלוקתי, אני בדעה כי יש לאמץ את המשטר המוצע, גם לפי התפיסה המבקשת לצמצם את תחולת ההנכחה. לשון אחר: יש להעצים את הרמה הנוכחית של הנכחת הצדק החלוקתי במרחב הציבורי מעבר לרמה הנדרשת בעתות "רגילות", וזאת כדי להגיע בעתיד לרמה מאוזנת יותר של נוכחות זו. ההליכה בדרך הקיצונית כדי להגיע לדרך האמצע, המוכרת היטב מתורת המידות של האדם,⁹⁵ כוחה יפה בהקשר שלפנינו גם למידותיה של חברה. על פי גישה זו, אין אפוא בדרישה למודל הנכחה בעל תחולה נרחבת כדי לשלול את בחינת היקפו של ההסדר המוצע בעתיד ולהתאימו לצורכי החברה העדכניים, ובין היתר – לעצמתו של השיח החלוקתי באותם ימים.

לאור האמור אני תומך במשטר כללי של הנכחה, לפיו כל הצעת חוק המוגשת לכנסת, בין הצעת חוק פרטית ובין הצעת חוק ממשלתית,⁹⁶ תכלול גם את השפעתה על חלוקת ההכנסות בחברה הישראלית או על משתנים נוספים, כמפורט להלן.⁹⁷ מכיוון שהסדר החברתי כולל סוגיות רבות בעלות משמעויות חלוקתיות המוכרעות במסגרת חקיקת משנה, יש להחיל את מודל ההנכחה הפרלמנטרי גם על חקיקת משנה: יש להציג לפני הוועדה הפרלמנטרית שנדרשת לאשר את חקיקת המשנה את ההשפעה החלוקתית של

95 ראו למשל רמב"ם, משנה תורה, דעות, פרק ב, הלכה ב: "וכיצד היא רפואתם מי שהוא בעל חמה אומרים לו להנהיג עצמו שאם הוכה וקולל לא ירגיש כלל וילך בדרך זו זמן מרובה עד שיתעקר החמה מלבו ואם היה גבה לב ינהיג עצמו בבזיון הרבה וישב למטה מן הכל וילבש בלויי סחבות המבזות את לובשיהם וכיוצא בדברים אלו עד שיעקר גובה הלב ממנו ויחזור לדרך האמצעית שהוא דרך הטובה ולכשיחזור לדרך האמצעית ילך בה כל ימיו ועל קו זה יעשה בשאר כל הדעות אם היה רחוק לקצה האחד ירחיק עצמו לקצה השני וינהוג בו זמן רב עד שיחזור בו לדרך הטובה והיא מדה בינונית שבכל דעה ודעה". ראו גם אריסטו אתיקה: מהדורת ניקומאכוס 50 (יוסף גרהרד ליבס מתרגם, התשל"ג): "הסגולה הטובה היא [...] מיצוע בין שתי קלקלות, בין זו שמתוך הפרזה, וזו שמתוך המעטה. וביתר דיוק: מיצוע היא, משום שמיני הקלקלה עולים על המידה הראויה, או נופלים ממנה, ואילו הסגולה הטובה מוצאת את האמצע ובוחרת בו".

96 ככלל, הצעות החוק הממשלתיות המפורסמות בישראל אינן חייבות בפרסום דברי הסבר לחוק. אולם דברי ההסבר כן מצורפים בפועל, ותכליתם להציג את מטרות החוק. צירופם של דברי הסבר להצעת החוק הוא נוהג רווח ביותר. אף על פי שיש התייחסות בחקיקה (החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, חוק יסודות התקציב ותקנון הכנסת בהקשר של הצעת חוק תקציבית) לקיומם של דברי הסבר, אין רואים בפרסומם חובה חוקית.

97 ראו להלן בטקסט הצמוד לה"ש 107.

של חקיקת המשנה המוצעת. למשל, לחקיקת משנה בתחום המיסוי המועברת לוועדת הכספים תלווה הערכה של השפעתה החלוקתית. אני בדעה כי יש להחיל את מודל ההנכחה הפרלמנטרי על חקיקת המשנה בהדרגה, בד בבד עם הפקת הלקחים מהפעלת המודל על החקיקה הראשית. ההדרגה תהא על בסיס תחומי בהתחשב ברגישותו של התחום לסוגיות חלוקתיות.⁹⁸

ד. קביעת ההשפעות החלוקתיות: היבטים מוסדיים ומדידתיים

ההנכחה החלוקתית המוצעת מציבה סוגיות רבות ומגוונות, שכל אחת מהן מחייבת התייחסות מקיפה, ומטבע הדברים תקצר יריעתו של מאמר זה מלדון בכל ההיבטים הללו, אולם פטור בלא כלום אי אפשר. בטרם אמלא את חובתי זו, עליי למלא חובה קודמת ולהתריע כי מבחינה אסטרטגית עומדים בפני החברה בישראל קשיים מרובים בניהול השיח הציבורי בסוגיות מרכזיות ביותר, כדוגמת דיון בסוגיות של צדק חלוקתי, משום שאחד הנכסים הבסיסיים ביותר לדיון כאמור – תשתית נתונים מקיפה, אמינה ומעודכנת העומדת לרשותו של השיח הציבורי – אינה קיימת בישראל ברמה הנדרשת. תשתית מידעית זו היא משאב לאומי מהמעלה הראשונה שיש לפתחו ולשכללו. כל העצמה של הנכחת הצדק החלוקתי במרחב הציבורי מחייבת התעשתות מהירה ויעילה בפיתוחו של נכס אסטרטגי זה.⁹⁹

1. היבטים מוסדיים

ראשית, ראוי לדון בפרספקטיבה המוסדית של המשטר המוצע: מי יהיה אמון ומופקד על הכנת ההשפעות החלוקתיות. תיתכנה מספר חלופות: האם משרד האוצר? או שמא מרכז המחקר והמידע של הכנסת, או אולי גוף חיצוני בלתי תלוי. לית מאן דפליג כי יש לבחור בגוף מקצועי, חסר פניות והמאופיין בניטרליות, ככל האפשר, שיש ביכולתו לספק תשתית עובדתית לדיון. אכן אפשר לטעון כי קיימת זיקה הדוקה בין ההיבט המוסדי לבין ההיבט המדידתי, המפורט בפסקה הבאה, באופן הבא: ככל שהשימוש במדד שייבחר לצורך הצגת ההשלכות החלוקתיות יהיה רווח יותר בעולם ובישראל, כך חשיבותה של הסוגיה המוסדית, כולל הדרישה ל"ניטרליות" של המוסד המדווח, תפחת. על כך יש להוסיף כי בשל הדרישה שמשטר ההנכחה יקבע בפירוט מרבי, ככל האפשר, כיצד

98 כך למשל יש ליתן עדיפות בתחום חקיקת המשנה לתחומי הרווחה (כמו למשל ביטוח לאומי ובריאות), הצרכנות, המיסוי, שוק ההון והפנסיה.

99 כך למשל הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה המליצה המלצות חשובות בתחום זה שראוי לעדכן לימינו אלה ובכך לחזק את התשתית המידעית, ראו דוח הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה 173–174, 177 (2000).

תוערכנה ההשפעות החלוקתיות, אזי לכאורה יש בכך כדי להפחית את חשיבותו של המוסד המדווח. על אף טיעונים אלה אני בדעה כי ראוי הוא שמדידת ההשלכות החלוקתיות תיעשה על ידי גוף נעדר הטיה פוליטית תוך שימוש במכשירי מדידה בעלי רמת אמינות גבוהה ביותר. זאת כדי ליצור מצע אינפורמטיבי ראוי ונכון לדיון ציבורי שבו ישתתפו, בין היתר, מלבד חברי הכנסת גם גופים חיצוניים מקצועיים, כמו למשל, גופים חוץ-פרלמנטריים המייצגים אינטרסים חברתיים שונים, כולל קבוצות שוליים וכיוצא בזה.¹⁰⁰ זירה זו, על מגוון משתתפיה, תיצור שוק דעות רחב יותר, וראוי שהיא תצויד בתחילת פעילותה בהערכה ראויה של ההשפעות החלוקתיות. כך יחוזקו מיהותו ואמינותו של התהליך תוך שלילת הטענה שקיומו הוא רק למראית עין.¹⁰¹ על כך יש להוסיף כי עמדה זו תגרום להקטנת החסמים לכניסה לשיח הציבורי, משום שככל שההערכה החלוקתית תהיה אמינה יותר היא תיתר במקרים לא מבוטלים את הצורך לבצע מדידה מקבילה. הסרת חסם זה עשויה להגדיל את משתתפי השיח החלוקתי ולהעשירו.

לכאורה, כאשר בהצעת חוק ממשלתית עסקינן, ובמיוחד בחוקי התקציב, נראה שהמועמדת הטבעית לביצוע מטלה זו היא הממשלה, באמצעות משרד האוצר. בחירה מוסדית זו מציבה סוגיות של הטיה או אמינות פוליטית וכיוצא באלה ביקורות המוכרות היטב מהשיח הציבורי.¹⁰² לפיכך אני בדעה כי מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוא הגוף הראוי להצגת מושא ההנכחה באשר להצעת חוק ממשלתית והוא הדין בהצעת חוק פרטית. אוסיף ואציין כי ככלל ראוי לחזק מוסדות מרכז מחקרי זה, ובמיוחד בהקשר החלוקתי, בסוגיות כדוגמת זו שלפנינו, ולהפכו בתהליך הדרגתי לגורם מוביל שייהנה מיוקרה מקצועית וציבורית רבה בתחום הנדון.

2. היבטים מדידתיים

אחד האתגרים המורכבים שההנכחה המוצעת תתמודד עמו הוא זיהוי מישור הייחוס (Base Line) שביחס אליו תימדד השפעה זו, שהרי כל שינוי בסדר החברתי מוביל

100 תרומתם של גורמים אלה לשיח הציבורי על אודות ההשלכות החלוקתיות מהווה גם מענה לחשש של ביצוע מניפולציה בהערכת ההשלכות החלוקתיות בהצעת החקיקה, וזאת בשל קשיי המדידה הכרוכים בהצגתן. החשש האמור מתחזק לנוכח "הילת המומחיות" של מחשבי ההשלכות המתלוות להצעת החוק. מעורבות הגורמים הללו בשיח הציבורי תשחק את הרתיעה הסבירה של משתתפים פוטנציאליים נוספים בשיח הציבורי בשל העלויות השונות הכרוכות בניתוח ההשלכות החלוקתיות שתוצגנה על ידי מציעי החקיקה.

101 טענה כי הכללת קבוצות שוליים בשיח שאינה נעשית באופן מלא אלא למראית עין בלבד גורמת נזק הגדול מהתועלת הטמונה בהכללה זו ראו למשל חני אופק-גנדלר "תסקיר השפעה על הקהילה ככלי להשמעת קולות מושחקים בחברה משוסעת" משפט וממשל יא 199, 215 (2008).

102 ראו למשל את הביקורת על הבחירה המוסדית שנקבעה בעניין משטר ההנכחה של השוויון המגדרי והגופים האחראים ליישומו הן בישראל והן במדינות אחרות וההצעה לשלב גורמים חיצוניים בהליך ההערכה (לוטן, לעיל ה"ש 62, בעמ' 14–15).

לתגובות שונות, ולכן אינו ניתן לבחינה בפרספקטיבה "בדידה", ויש אפוא לנתח חלוקתית בפרספקטיבה רחבה:

The main lesson [...] is that viewing a particular change in a tax or an expenditure as increasing or decreasing redistribution is problematic. If a tax increase is involved, one must ascertain how the revenue will be spent; if taxes are cut, how the revenue shortfall will be addressed. For any given tax change, one can imagine combining a wide range of expenditure policies or other adjustments to the system. Thus, the hypothesized gasoline tax increase might fund park improvements, welfare programs, police protection, income tax reductions, or many other actions. Likewise for expenditures.¹⁰³

אין ספק שסוגיית ה-Baseline תהא שנויה במחלוקת בשיח הציבורי, אולם בטוחני כי על אף זאת אין להירתע מאימוץ משטר ההנכחה המוצע. הימנעות מעשייה בשל קושי זה או דומיו, בבחינת "שב ואל תעשה עדיף" – שגויה. תפיסה פסיבית זו תבוא, קרוב לוודאי, משיקולים פוליטיים בעיקר, שיוסוו באמצעות הטענות בדבר הקשיים האמורים. במרחב הציבורי העוסק בסוגיות חלוקתיות הרטוריקה הפוליטית של "מורכבויות" מוכרת היטב. דוגמה טובה לכך היא המחלוקת הציבורית העמוקה שהתקיימה במשך עשרות שנים בדבר משטר מיסוי רווחי ההון החל על ניירות ערך הנסחרים בבורסה ושהיו לו השפעות חלוקתיות מהותיות.¹⁰⁴ המציאות הוכיחה בעבר

103 LOUIS KAPLOW, THE THEORY OF TAXATION AND PUBLIC ECONOMICS 17 (2008).

104 במשך תקופה של עשרות שנים, עד ל-31.12.2002, עם "הפוגות" קצרות וחלקיות מאוד, רווחי הון שהופקו ממכירת ניירות ערך שנסחרו בבורסה היו פטורים ממס רווח הון, והנימוק המרכזי לכך היה הקשיים הכרוכים בהחלת משטר מיסוי רווחי ההון היוצרים עלויות ציות ואכיפה גבוהות. מבחינה עיונית ומעשית, לטעון זה אין כל הצדקה, והפטור האמור נבע משיקולים פוליטיים גרידא, שהרי מדינות רבות בעולם בעלות שווקים פיננסיים מורכבים לאין ערוך וללא כל השוואה לשוק ההון בישראל, החילו את משטר מיסוי רווחי ההון גם על ניירות ערך הנסחרים בבורסה. יש לציין בהקשר זה כי במשך שנים רבות שבהן בסיס מס רווחי ההון לא כלל ניירות הון הנסחרים בבורסה הוחל משטר מיסוי ההתאמה לאינפלציה שדרגת הקשיים הטמונים בו עולה לאין ערוך על אלה של מיסוי ניירות ערך הנסחרים בבורסה. משטר מיסוי רווחי הון פועל בישראל מזה כעשור שנים, והשיח הציבורי לא עסק מעולם בקשיים המיוחדים שיש למשטר מס זה. לניתוח היסטורי של מיסוי רווחי ההון בבורסה ראו למשל דניאל פסרמן ויצחק סוארי "מיסוי שוק ההון בישראל – ארבעה עשורים של אפליות מס" רפורמות מס 249 (דוד גליקסברג עורך, התשס"ו). השימוש בשיח של מורכבות כהסוואה לשיקולים אחרים, כולל שיקולים פוליטיים, מוכר בזירות רבות בשיח המסי. כך למשל שיח המורכבות התנהל בארצות הברית בכל הנוגע לאי-החלת משטר ההתאמה לאינפלציה על משטר מיסוי ההכנסה ראו David Gliksberg, *The Coming (?) Inflation and the Income Tax: Lessons from the Past, Lessons for the Future*, 10 FLA. TAX REV. 411 (2010).

ומוכיחה בהווה כי משטר מס זה אינו מציב אתגרי מורכבויות שרמת הקושי הטמונה בהן עולה על רמת המורכבויות המאפיינת חלקים האחרים של משטר מיסוי זה או של חלקים אחרים בסדר החברתי, וכי המתנגדים למיסוי זה השתמשו לרעה בטיעון בדבר קשיי המורכבות.

משבאתי לכאן, ראוי לבחון מהו המדרג שלפיו תיבחנה ההשלכות החלוקתיות. משטר ההנכחה יכול שייציב רף נמוך ביותר בקובעו כי כל הצעת חוק תכלול דוח בדבר השפעותיה החלוקתיות, אך מבלי לציין כיצד הן תיקבענה. לכל בר בי רב ברור כי דרישה מסוג זה עשויה לאבד מחשיבותה של ההנכחה באופן מהותי מאחר שיתעורר דיון ציבורי באשר למהימנותם של הנתונים שיוצגו או לרלבנטיות שלהם. אכן, גם דרישת סף זו היא התקדמות רבתי לעומת המציאות הרווחת עתה בשיח הציבורי, ונוסף על כך היא תביא לקדמת השיח הציבורי גם דיון בסוגיה מהי המדידה הראויה לקביעת ההשפעות החלוקתיות של הצעת חוק פלונית. על אף זאת ראוי כי דרישת ההנכחה תקבע כללים ברורים וחד-משמעיים לאופני המדידה, תחת המגבלות שתתעוררנה.

מתחי מדידה וחוסר הסכמה באשר לנתונים הנמדדים מוכרים היטב במציאות הישראלית בעניין נקודת הקצה של הסוגיה החלוקתית – כיצד נקבע קו העוני?¹⁰⁵ האם הוא יחסי או מוחלט? האם על פי זרמי הכנסות או שמא על פי מבחנים אחרים?¹⁰⁶ מתחים דומים קיימים גם בעניין מדידת אי-השוויון בחברה. למשל, האם יש לבחון זאת על פי צריכה או שמא על פי רכוש? הגישה הקלסית, המוכרת מהספרות המחקרית ומהמציאות הרווחת, מאמצת בדרך כלל מדידה המושתתת על חלוקת החברה לקבוצות (עשירונים) ועל פי רמת ההכנסה של מבוגר "תקני". גישה רווחת זו מבוססת על כך שהמשתנה של הכנסה הוא בבחינת נייר לקמוס ראוי לזיהוי החלוקתיות. אולם אין לשלול על הסף משתנים אחרים אשר יהיו תשתית לניתוח ההשפעות החלוקתיות, וזאת לפי תוכנה של החקיקה המוצעת והסביבה הרלוונטית לה. כך למשל חלוקה על בסיס גאוגרפי (למשל מרכז מול פריפריה); על בסיס "ביטחוני" (למשל תושבי עימות מול יישובים אחרים; כוחות ביטחון מול האחרים; משרתי חובה מול מי שאינם משרתים); גיל; הגירה (למשל ותיקים מול חדשים); מעמד אישי (למשל זוגות מול יחידים; משפחות דו-הוריות מול משפחות חד-הוריות; זוגות עם ילדים מול זוגות ללא ילדים); מגדר וכיוצא בזה.¹⁰⁷ מטבע הדברים הבחירה בין המשתנים או המדדים השונים לצורך קביעת ההשפעות החלוקתיות מתוחה בין היבטים מהותיים לבין היבטים פרקטיים המושתתים בין היתר על הקושי בקיומם של נתונים ראויים ובנגישות להם. אינני מתעלם מכך שגם אם תהיה הסכמה על הנתונים שיש להציג במסגרת הנכחת ההשפעות החלוקתיות של החקיקה המוצעת, עדיין עשוי להתעורר שיח ציבורי, וכמובן פוליטי,

105 ראו גם לעיל הטקסט הצמוד לה"ש 13–17.

106 ראו למשל KENWORTHY, לעיל ה"ש 6, בעמ' 3–1.

107 ראו למשל SLEMROD & BAKIJA, לעיל ה"ש 77, בעמ' 59.

באשר לאופן הצגת הנתונים, מקורם וכיוצא בזה. סוגיה זו כשלעצמה עשויה לשמש זירת מאבק פוליטית, כפי שהדבר קורה למשל בארצות הברית בנוגע להצעות חוק במיסוי.¹⁰⁸ לפיכך יש לשאוף לצמצום של חילוקי הדעות הללו, ואלה שייוותרו יהיו חלק מהשיח הציבורי. למותר לציין כי ככל שיתרבו המדדים השונים שלפיהם נבחנות ההשפעות החלוקתיות, כך ילך הדיון הציבורי ויתבדר ויאבד רבות מחשיבותו הציבורית ומיעילותו. אני בדעה כי ראוי למדוד את ההשפעות החלוקתיות בכלים שיש להם נוכחות המקובלת בשיח הציבורי בישראל ובשיח הבין-לאומי, ובכך תגדל באופן משמעותי יעילותו של השיח הציבורי בסוגיות חלוקתיות בשל הניסיון הרב שנצבר במהלך השימוש בהם. על כך יש להוסיף את חשיבותו של ההיבט ההשוואתי, הן במישור הפנימי והן במישור הבין-מדינתי, המעצים את מידת האמינות, האובייקטיביות וה"מדעיות" שיש לכלי המדידה שנחשפים בניתוח בעל פרספקטיבה השוואתית. ההשוואה הבין-מדינתית מאפשרת, בין היתר, לייבא לתוך השיח הציבורי המקומי תובנות וכלים מניסיון של מדינות אחרות, וזאת כמובן לאחר התאמתן הראויה למציאות הכלכלית-חברתית בישראל. בכך עשוי להתעשר השיח המקומי.¹⁰⁹ כך, למשל, ניתן להשוות את סוגי ההשפעות החלוקתיות, מגמותיהן והיקפן שיצרה חקיקה פלונית במדינות אחרות ולהקיש, או לקבל השראה, ממנה להשפעות שיהיו לחקיקה דומה בישראל. לאור השיקולים הללו אני בדעה כי ראוי להשתמש במדד ג'יני (Gini),¹¹⁰ שהוא הרווח יותר בשיח המקומי ובשיח ההשוואתי. אינני מתעלם מכך שמהותו של מדד ג'יני עשויה לקפל בתוכה השקפות עולם¹¹¹ שהופכות אותו לכאורה ממדד טכני בעל

108 שם, בעמ' 58–59.

109 העשרת השיח הציבורי המקומי בנתונים השוואתיים ממדינות אחרות מאפשרת לנהל דיון במציאות הקיימת, מתוך גישה ראלית, ביקורתית וקונסטרוקטיבית לפי קנה מידה זהה ואחיד, או למצער כנקודת מוצא או כ-Baseline המתארת את הסביבה הבין-לאומית בסוגיה הרלוונטית. אולם השיח ההשוואתי הבין-לאומי מחויב להיות רגיש לסביבה הכלכלית, תרבותית, חברתית והיסטורית שבה פועלת כל מדינה.

110 מדד ג'יני מודד את היקף אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות במדינה. המדד בנוי מ-0 ועד 1 – 0 משמעו שוויון מוחלט ו-1 משמעו אי-שוויון מוחלט. למדד זה ראו למשל, Anthony B. Atkinson, *On the Measurement of Inequality*, 2 J. ECON. THEORY 244 (1970); Shujie Yao, *On the Decomposition of Gini Coefficients by Population Class and Income Source: A Spreadsheet Approach and Application*, 31 APPLIED ECON. 1249 (1999). למדידת אי-השוויון ראו גם Jacques Silber, *HANDBOOK OF INCOME INEQUALITY MEASUREMENT* (ed., 1999); Louis Kaplow, *Why Measure Inequality?*, 3 J. ECON. INEQUALITY 65 (2005).

111 ראו למשל George Deltas, *The Small Sample Bias of the Gini Coefficient: Results and Implications for Empirical Research* (U. of Illinois – Dept. of Economics Working Paper No. 00-0103, 2000), שבו נידונו הקשיים שבמדידת ג'יני במדינות קטנות עם מיעוט של עסקים, ובהשלכות של קשיים אלה על אופן ההשוואה של מדד ג'יני בין מדינות שונות. בדומה לכך ראו Tom Van Ourti & Phillip Clarke, *A Simple Correction to Remove the Bias of the Gini*

ניטרליות פוליטית למדד הנושא מטען פוליטי. אולם אין בנמצא מדד ראוי ממנו, מבחינת היקף השימוש הנעשה בו, הן בישראל והן מחוצה לה. כפי שציינתי לעיל,¹¹² השיח התקציבי משתמש, אם כי בצורה חלקית ביותר, במדד ג'יני לצורך תיאור אי-השוויון של החברה בשנים הקודמות לשנת התקציב הרלוונטית;¹¹³ המוסד לביטוח לאומי, שהוא שחקן חשוב ביותר בדיון החלוקתי בישראל, משתמש בדוח השנתי ובמחקריו במדד ג'יני;¹¹⁴ גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת משתמש במדד ג'יני בפרסומיו, אם כי למיטב ידיעתי לא באופן עקיב או קוהרנטי.¹¹⁵ בנק ישראל אף הוא משתמש במדד ג'יני

Coefficient due to Grouping, 93 REV. ECON. & STATISTICS 982 (2011). מורכבות נוספת כרוכה בתשתית המתמטית שעליה נשען מדד ג'יני המביאה לתוצאות שעלולות להיות שנויות במחלוקת. ראו למשל ANTHONY B. ATKINSON, THE ECONOMICS OF INEQUALITY 45–47 (1st ed. 1975); FRANK A. COWELL, MEASURING INEQUALITY (3rd ed. 2011).

112 ראו לעיל ה"ש 74.

113 תקציב המדינה – 2011–2012, לעיל ה"ש 72, בעמ' 41 ו-53.

114 ראו לדוגמה דוחות שנתיים של המוסד מהשנים 2003–2004: "מדד ג'יני והתפלגות משפחות עובדים לפי עשירון ולפי מספר ילדים ושכר ממוצע לשנה" [www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/avtala_shinuyim.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/סקר20%מספר20%20206%20לוחות20%בלבד.יתרהמזאת,המוסדלביטוחלאומיבוהןלעתיםהשפעותשלדבריחיקהאوتקציבספציפייםתוךשימושבמדדג'יני.אולםאיןמדיניותקבועהשלפיההואבוהןהשפעותחלוקתיותעתידיותשלחיקהחדשה.כךלדוגמההגיבמוסדלשינוייםבחוקביטולאבטלה(המוסדלביטוחלאומי–מינהל המחקר והתכנון הצעה לשינויים בחוק ביטוח אבטלה (2008) <a href=)) ולהצעה להפחתת מע"מ על מוצרים נבחרים (המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון הצעה להפחתת מע"מ על מוצרים נבחרים – בחינת חלופות, יתרונות וחסרונות (2008) www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/mam.pdf). למיטב ידיעתי נמצאו באתר המוסד שמונה התייחסויות להצעות מדיניות תקציב מאז 2006. לניירות העמדה בנושא ראו www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/default.aspx.

115 למשל, לצורך הדיון ביום המאבק בעוני על אודות הפערים החברתיים בישראל (יעקב צ'רטוף ועמי צדיק מרדי עוני ופער חברתי בישראל – ניתוח כלכלי (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2009) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02368.pdf). בנוסף, מדד ג'יני מוצג במסגרת מסמכים כלליים המפורסמים על ידי מרכז המחקר והמידע כמו למשל הסקירה העוסקת בכלים לביצוע מדיניות כלכלית (אליעזר שוורץ, יונתן ארליך ועמי צדיק המשק הישראלי 2006 – צמיחה, אי-שוויון וכלי מדיניות (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2006) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01410.pdf), הסדרי פנסיה – בחינה השוואתית (יהודית גלילי ומיכל טביבאי-מזרחי הסדרי פנסיה – בחינה השוואתית (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2004) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00925.pdf), או הצגה תקופתית של נתונים מקרו-כלכליים (ריטה ינקילוביץ' המשק הישראלי – השוואה בין-לאומית – נתונים מאקרו-כלכליים עיקריים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2003) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00812.pdf). במקרים רבים הצגות נתונים אלה נסמכות על נתוני המוסד לביטוח לאומי, המפורסמים במסגרת הסקירות השנתיות (ראו לעיל ה"ש 13).

בדוח השנתי שהוא מפרסם,¹¹⁶ וכן נעשה בו שימוש במחקרים אחדים שנעשו בחטיבת המחקר של הבנק.¹¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מפרסמת רשמית את מדד ג'יני, אך אפשר למצוא שימוש בו במחקרים הנעשים במסגרתה.¹¹⁸ בהקשר זה אציין כי גם דוח טרכטנברג התייחס למדד ג'יני (אם כי באופן חלקי ביותר וביחס לעבר) לצורך תיאור המציאות הישראלית האישויונית.¹¹⁹ למותר לציין את השימוש הנרחב מחוץ לישראל במדד ג'יני, למשל, בבנק העולמי¹²⁰ וב-OECD.¹²¹

מניתי כרוכל חלק מהותי ממופע הנוכחות של מדד ג'יני בשיח החברתי והכלכלי הן בישראל והן מחוצה לה. הרחבתה של נוכחות זו גם להליכי החקיקה במסגרת משטר ההנכחה המוצע היא אפוא צעד מתבקש.¹²² אכן קיים חשש שלפיו מכיוון שהתוצאות החלוקתיות קשות למדידה, ולצורך מדידתן נבחר מדד הנושא הילה של מומחיות, ואולי "מדעיות", הילה זו תקשה לבקר את תוכני ההנכחה שיוצגו, ובכך אפשר שהדיון הציבורי יסוכל. לדעתי, בחשש זה אין ממש, בין היתר משום שיהא סביר להניח כי יוקמו מוקדי מדידה אלטרנטיביים שיהיו גם מוקדי ביקורת חברתיים לתוכני ההנכחה על המשטר המוצע, כולל מקורם ואופן הצגתם. המאפיין הביקורתי של מוקדי המדידה האלטרנטיביים הללו יביא להגדלת היעילות של זירת השיח החדש, ובמיוחד בכל הנוגע למאמץ לדיוק בנתוני ההנכחה ולמידת שקיפותם. יתרונותיו של מדד ג'יני תומכים בכך שהוא יהיה הנדבך המרכזי, אך לא הבלעדי, ביצירת הנכחתו של הצדק החלוקתי במשטר המוצע. לשון אחר: משטר ההנכחה אינו מבקש להעניק למדד זה בלעדיות מוחלטת, אלא רק ראשוניות או זכות קדימה, במובן זה שהוא יתנוסס בראש ההייררכיה ההנכחתית. אולם אם בסוגיה פלונית אי אפשר להשתמש בו מטעמים שונים, תאורטיים או פרקטיים, ובמרכזם קשיי המרת ההשלכות של הצעת חקיקה פלונית למושגים

116 ראו למשל בנק ישראל דין וחשבון 2012 (2013) www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/doch2012/main-h.aspx.

117 ראו למשל בנק ישראל – חטיבת המחקר ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 134 (2012) www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/heb-davlop-134.pdf.

118 כך למשל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נטל המיסים הישירים והעקיפים על משקי הבית בישראל והשפעתם על אי השוויון ב-2003 (2005) www.cbs.gov.il/www/publications/pwmas08.pdf. המחקר בוחן את השפעת המס על מדד ג'יני לפי נתוני בקרי הוצאות והכנסות המבוצעים על ידי הלמ"ס. גם גופים אחרים העוסקים בצדק חלוקתי בישראל משתמשים במדד ג'יני. ראו למשל מרכז אדוה שמתבסס על נתוני הביטוח הלאומי והבנק העולמי www.adva.org/Uploaded/Gini (%202007_1.pdf).

119 דוח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 1, בעמ' 88.

120 ראו למשל ה"ש 118.

121 ראו למשל ה"ש 51.

122 תופעה דומה מתרחשת בעניינו של דוח העוני. ראו למשל את מוקדי המדידה האלטרנטיביים והביקורתיים הנוגעים לדוח העוני של המוסד לביטוח לאומי: דוח העוני האלטרנטיבי של עמותת לתת ודוח תמונת מצב חברתית של מרכז אדוה, לעיל ה"ש 13.

המרכיבים מדד זה, או אם עולה צורך להתייחס לאלמנטים חלוקתיים נוספים שמדד ג'יני אינו מספק להם מענה ראוי,¹²³ אזי אין כל מניעה להשתמש במדד אחר, כתחליף למדד ג'יני או נוסף עליו,¹²⁴ או אפילו, בנסיבות קיצוניות, להסתפק בהצגת רשימה של ה"זוכים" וה"מפסידים" מהצעת החוק.¹²⁵

יישום קפדני של המודל המוצע, ובכלל זה אופן הצגת הנתונים, יהיה בסיס לדיון מקיף וכולל שימנע ככל הניתן שימוש במניפולציות ורטוריקה שיובילו להנכחה מוטעה או חלקית, ויביא לשיח ציבורי מהותי ואפקטיבי בדבר ההשלכות החלוקתיות של הצעות החקיקה. יש לשאוף שכל חלופה למדד ג'יני לא תהא "סתמית" וחסרת ביסוס אמפירי באופן שהיא תישא אופי רטורי וכל מטרתה לצאת ידי חובת ההנכחה החלוקתית. על כל פנים, לכל שימוש במדד תחליפי למדד ג'יני יתלווה הסבר מפורט, שיבהיר מדוע ננטשה הדרך ה"ג'ינית" ואומץ תחתיה מכשיר מדידה אחר.

אחרית דבר

התסיסה החברתית בישראל בסוגיית הצדק החלוקתי מחייבת התמודדות במישורים רבים ומגוונים. למשטר ההנכחה המוצע פוטנציאל מבטיח ליצירת זירת שיח תשתיתית שבמסגרתה ניתן להעצים ולהעשיר את השיח הציבורי בסוגיות חלוקתיות במישור הפרלמנטרי. אני בדעה כי הדרישה החברתית העזה לצדק חלוקתי, או למצער לשיח על צדק חלוקתי, מחייבת נקיטת משטר הנכחה שיהיה מקיף בתחולתו, כדי להביא להשרשת הדיון החלוקתי במרחב הציבורי על כל חלקיו השונים של הסדר החברתי אף על פי שעשויים להיות קשיים שונים בהבנייתו של משטר זה ובדרך יישומו. משטר ההנכחה הפרלמנטרי המוצע יש בו כדי לספק את הצורך הבסיסי באימוץ משטרי שיח תשתיתיים שיהא בהם כדי להעניק תרומה נכבדה להרחבת הדיון בצדק החלוקתי ולהעמקתו.

123 ראו לעיל ה"ש 107 והטקסט הצמוד לה.

124 ראו, בהקשר אחר, את הצעת הממשלה מ-2.12.2012 לפיה יקבע סט מדדי איכות חיים נוסף שיוצג בכל שנה יחד עם התמ"ג בדיוני תקציב המדינה: "לא על התמ"ג (GDP) לבדו: הממשלה תקבע סט מדדי איכות חיים שיוצגו בכל שנה עם התמ"ג בדיוני תקציב המדינה" המשרד להגנת הסביבה www.sviva.gov.il/InfoServices/NewsAndEvents/MessageDoverAndNews/Pages/2.12.2012 www.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life_9789264121164-en 2012/december12/NewIndicators.aspx. המעבר למדדים אלטרנטיביים הבוחנים את איכות החיים מקובל במדינות רבות בעולם, ביניהן הולנד, קנדה ובריטניה. גם ארגון ה-OECD עושה שימוש במדדים מעין אלה. ראו OECD, How's Life? Measuring Well-being (2011).

125 לקשיים במדידת אי-שוויון ראו לעיל ה"ש 108 והטקסט הצמוד לה.