

פיקוח הכנסת על הממשלה

תמונת מצב
והצעה לרפורמה

חן פרידברג ראובן חזן



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 77 | ירושלים, אב תשס"ט, אוגוסט 2009

Legislative Oversight of the Executive Branch in Israel:
Current Status and Proposed Reform
Chen Friedberg, Reuven Y. Hazan

עריכת לשון: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה: רון הרן
עיצוב העטיפה: נעמי מורג
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסתי"ב 978-965-519-066-3 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 1-800-20-2222, 02-5300800; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשס"ט
Copyright © 2009 The Israel Democracy Institute (R.A.)
Printed in Israel

כל מחקרי המדיניות וכן פרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חנים מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מיעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פְּרוֹת עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

המכון הישראלי לדמוקרטיה זכה בשנת תשס"ט בפרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	הקדמה מאת מנחם בן-ששון
11	תקציר המחקר והמלצותיו
	פרק ראשון: תפקיד הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות
21	המבצעת: רקע, מסגרת, היקף וכלים
21	תפקיד הפיקוח של הרשות המחוקקת מהו?
23	מבנה המחקר
23	רקע היסטורי
25	תפקיד הפיקוח המודרני: מטרות והגדרות
26	תפקיד הפיקוח במארג היחסים במשטר הפרלמנטרי
	גורמים משטריים מבניים המשפיעים על היקפו של הפיקוח
29	במשטר הפרלמנטרי
30	כלים מוסדיים של פיקוח פרלמנטרי
35	יעילות הפיקוח של בתי מחוקקים במשטר הפרלמנטרי
51	חיזוק פונקציית הפיקוח הפרלמנטרי – חלום או חזון הניתן למימוש?
	פרק שני: הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת
57	המסגרת המושגית של המחקר
72	הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת: ממצאי המחקר
95	סיכום
	פרק שלישי: תפקוד הכנסת לנוכח הפוטנציאל הפיקוחי שלה
97	המסגרת המתודולוגית
108	תפקוד ועדות הכנסת: ממצאי המחקר
123	תפקוד ועדות הכנסת: סיכום
	פרק רביעי: פיקוח הכנסת על הממשלה: הצעה לרפורמה
125	רקע
	צעדים שננקטו והמלצות שהוצעו לשיפור הפיקוח
128	הפרלמנטרי בישראל
142	פיקוח הכנסת על הממשלה: הצעה לרפורמה מקיפה

161	הרפורמה בתחום הפיקוח של הכנסת על הממשלה: ריכוז ההמלצות
166	רשימת המקורות
176	ראו אור לאחרונה בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה
iii	Abstract

רשימת הלוחות והתרשימים

	לוח 1	המדדים הבוחנים את הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות והשאליות בכנסת ומשמעותם
71		
106	לוח 2	המדדים הבוחנים את תפקוד הוועדות ומשמעותם
	לוח 3	עיקרי הרפורמות שהוצעו בתחום מערכת הוועדות
134		בכנסת
146	לוח 4	היחס בין מספר המושבים לבין בעלי זכות ההצבעה
87	תרשים 1	הפוטנציאל הפיקוחי של ועדות הכנסת, הכנסת ה-16
95	תרשים 2	הפוטנציאל הפיקוחי של השאליות, הכנסת ה-16
113	תרשים 3	תפקוד ועדות הכנסת בתחום הפיקוח, הכנסת ה-16
119	תרשים 4	תפקוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16

הקדמה

מ"נשמע" ל"נעשה"

מנחם בן־ששון

ספרם של ד"ר חן פרידברג ופרופ' ראובן חזן **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה** הוא עוד פרסום חיוני מבית המכון הישראלי לדמוקרטיה. החיבור מציג את התבנית היסודית בעבודת המכון – שילוב בין ליבון היסודות של הבעיות שבדמוקרטיה הישראלית לבין התמודדות מעשית ועניינית אתן. השילוב הזה העלה על סדר היום הציבורי, על שלביו, עניינים רבים המוסטים הצדה בגלל דוחק השעה ולחץ העבודה. ואולם ככל שתוכפות השנים מתברר שרבים מן הדחקים והלחצים יכולים היו להימנע אילו קראנו את "הוראות השימוש" היטב ואילולא הקדמנו נעשה לנשמע. המכון מיטיב להתבטא בכל רמות המעורבות הציבורית – בדיון פומבי, בהליכי חקיקה, בחקיקה עצמה ובחינוך הציבור לדמוקרטיה. כזה הוא גם המחקר החדש שלפנינו, המגדיר בעיית יסוד בישראל ומציע פתרונות מתוך הכרת הקשיים של שדה הפעילות הפרלמנטרית.

השליחות לתיקון עולם המקננת בנציגי הציבור ומתורגמת לחפץ השלטון היא לב העשייה הדמוקרטית הייצוגית. ביטוייה בישראל רבים ונאים, ובכללם הנכונות של מי שנשארו בעול העשייה הציבורית – במערכות המוניציפליות, בחינוך, בשירות הביטחון, בהנהגת התעשייה – להמשיך בשירות הציבורי בבית המחוקקים. הדחף לעשייה בכל מחיר הוא מן הגורמים המשבשים את עבודת הפיקוח של הכנסת על הממשלה. ביטויו של הדחף הזה הוא בהצפת שולחן הבית בהצעות חוק, כאילו הייתה פְּמוֹתָן (להבדיל מאיכותן) המבחן לרצינות העבודה של הנבחרים. רבות מההצעות האלה מבקשות להחליף את חובת העשייה והניהול של הרשות המבצעת. נוהלי עבודה פרטניים הראויים לחקיקת משנה הופכים לחוקים, וסעיפים מתזכירי חוק ממשלתיים מוצאים מהקשריהם בידי נבחרים מהירי קריאה ומונחים כהצעות חוק פרטיות, אף על פי שלא אחת הם נעדרי האיזון ושיקול הדעת שיש במערכת התזכיר העושה דרכו לשולחן הממשלה קודם להנחה לחקיקה. פעמים רבות כותרת יומית של מעשה או מחדל ממשלתי צדה את עיניהם של נבחרים הציבור, והם מזדרזים להכריז ב"הצהרת חוק" כי בעניין זה יחוקקו ויתקנו. כדרכן של כותרות אתמול הנדחקות מפני כותרות היום ומחו, הצעת החוק תלוית התקשורת נותרת חסרת הקשר אך ממתינה לחקיקה שאולי תלווה ברגע

חסד נוסף של פרסום. אין בקומץ הדוגמאות שכאן אלא להצביע על מימוש שגוי של השליחות הציבורית של הנבחרים. חריצות זו שמורה לרעת ההליך הדמוקרטי התקין, שעיקרה טשטוש ההבדלים שבין רשויות השלטון. לפתחו של ההליך הדמוקרטי התקין רובצת חטאת התפקוד הבעייתי של כנסת עמוסה ביתר, המייחלת לרפורמות זה שנות דור ומתקשה לבצע אותן, בבחינת "כל הנגעים אדם רואה חוץ מנגעי עצמו".

הפיקוח האהוד בכנסת הוא זה הנעשה באמצעות מוסד מבקר המדינה. כאן נקוט השימוש בדוחות הביקורת להצלפה ולקריאה לנקיטת צעדים דרסטיים. דוחות המבקר משמשים בתפקיד מקל חובלים ועמוד קלון ציבורי לממשלה – לרגע חסד תקשורתי – במקום שיהיו תשתית לתיקון סבלני. את זאת למדו גם הרשויות המבוקרות, ורבות נוקטות תגובה תקשורתית מרגיעה לשעה קלה במקום שאף הן תיעזרנה בדוחות המבקר לשינויים הנחוצים.

הכנסת מחוקקת הרבה מדי ועוקבת אחר יישום החקיקה פחות ממה שראוי. המעקב הוא אחד הצעדים הפחות אהודים כיוון שאינו מזמן תקשורת ואינו מזכה בתהילת ההישג. באמצעות מעקב נאות אמורים להתגלות כשלים בחקיקה קודמת, ובעיקר בעיות בביצוע. מעקב נאות אחר חקיקה מביא לתיקון מידי וענייני שמעורבות בו בצורה הנכונה רשויות השלטון. אולי משום שסוג כזה של דיונים אינו בעין התקשורת, ראוי היה שהן המפקחים – נבחרי הציבור – הן המפוקחים – אנשי הממשלה – יירתמו למהלך קפדני המביא עמו תיקון אמתי.

בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-17 נעשה ניסיון (מעט בהשפעת המודל הנורווגי) למסד את המעקבים, בעיקר אחר חוקים שנחקקו בשנים האחרונות. ניסיון זה, המוזכר במחקר הנסקר בספר זה, מלמד שהמעקבים חשובים משום שיש בהם לסייע ביישום החלטות של הכנסת סמוך להיווצרות הבעיות. המעקבים הם מהלך הביקורת השגרתית. עיקר תשומת הלב של הוועדה במעקבים היה נתון לחוקים חדשים יחסית שיש מקום לחשש שהממשלה עדיין לא למדה כיצד להתמודד אתם, ובמהלכם טויב הרבה מהליך היישום של החוקים שנדונו. מהלך זה הביא את הוועדה לצרף לרוב החוקים החדשים שחוקקה הנחיות פרטניות לדיווח ולמעקב. ההנחיות הפרטניות כללו תפריט ומבנה לדיווח, מועדים לדיווח ודרכי מעקב אחר יישום החוקים. הממשלה ניסתה לשכנע את חברי הוועדה לוותר על הנחיות המעקב והבקרה הפרטניות והעדיפה את הניסוח הכללי. חברי הוועדה, שראו את המשמעות הנכונה של תיקון עולם ומילוי שליחותם הציבורית באמצעות פיקוח ובקרה שכאלה, הכניסו לספר החוקים את הנהל התקין.

המלצה בפני עצמה עוסקת בוועדות החקירה הפרלמנטריות. כיוון שתכלית הבדיקות של ועדות שכאלה (התברכו בשש בכנסת האחרונה; לא כולן השלימו את עבודתן) היא ריפוי של חולי המערכות השלטוניות והציבוריות, נכון יהיה להשתמש במלוא הכלים שיש לממשל ולחברה בישראל לבחון כשלים ודרכים לפתרונם. במקרים מיוחדים יש מקום לבחון ריכוז מתואם של מנגנוני מעקב ופיקוח רטרואקטיביים בחוק; ועדות בדיקה ממשלתיות מקצועיות לתכליות בדיקה מוגדרות (שיש להן מעמד וסמכויות נרחבות לפי חוק הממשלה התשס"א-2001, סעיף 8א ואילך); ועדות הכנסת או ועדות חקירה פרלמנטריות (כמפורט בפרק החמישי לתקנון הכנסת), שלרשותן עומדים ממילא מנגנוני סיוע מקצועיים משובחים; משרד מבקר המדינה; וצוותי בדיקה ממוקדים.

המחקר שלפנינו וההמלצות המובאות בסופו חיוניים משום שיש בהם ניתוח רחב ועומק של בעיות יסוד משטריות ותפקודיות, ומשום שהם מציעים פתרון טוב וניתן למימוש. הפתרון המוצע מבוסס על עיון בשיטות מחשבה, במהלך חיים של פרלמנטים אחרים ובייחוד בהבנת צורת העבודה של הכנסת וההכרה בחשיבותה ובשליחותה. רבים נהנים להשתמש בסיסמאות לא אחראיות באשר לעבודתה של כנסת ישראל ומתארים אותה כעבודה רדודה וכוחנית של אנשים בורים ואינטרסנטיים. המומחים האקדמיים (דוגמת אלה של המכון הישראלי לדמוקרטיה) וכן פרוטוקולים ועבודות מחקר המובאים לפני ועדות הכנסת בדיוניהן (דוגמת המחקר הזה) – תשתית מידע שאין לצאת לשום דרך בלעדיה – הם העדים לפוטנציאל האיכות שיש בכנסת. קל לציבור לטעון שנציגיו אינם ראויים לשליחות שהוא הטיל עליהם, כי קשה עליו העיון בדברי ימי עבודת הוועדות. עלינו להיזהר בכבודה של כנסת ישראל לא רק משום שהיא הפה לציבור, אלא גם משום רצינות עבודתה. אמון הציבור בעבודת הכנסת, שכה מוצדק בעיני מי שזכה להיות שותף לה, ובכך שהיא שליחות של קודש הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה. בידינו להעניק לה נשמה יתרה, ובידינו ליטול את נשמתה וממילא גופה ימצא אובד.

פרופ' מנחם בן-ששון היה רקטור האוניברסיטה העברית בירושלים בשנים 1997-2001 ושימש יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-17 (2006-2009). היום הוא מכהן כנשיא האוניברסיטה העברית בירושלים.

תקציר המחקר והמלצותיו

מבוא

אחד התפקידים החשובים ביותר המסורים לרשות המחוקקת במשטר הדמוקרטי הוא הפיקוח שלה על הרשות המבצעת. המחקר המוגש כאן שם לו למטרה להציג את המצוי בתחום זה במדינת ישראל – על הכשלים, המגבלות והחסמים המאפיינים אותו – ולסרטט את הרצוי בדמותה של רפורמה סדורה, מגובשת ומקיפה.

נכון להיום טרם נוסחה הצעה לרפורמה מגובשת, מעמיקה, מקיפה וכוללת בתחום פיקוח הכנסת על הממשלה. הרפורמה המוצעת כאן עומדת על השינויים הנחוצים לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי בישראל, וייחודה הוא בכך שהיא עוסקת קודם לכול בצורך לשנות את אושיות המבנה והתרבות של הפרלמנט הישראלי. רק לאחר מכן היא מתפנה לטפל ברובד הפורמלי יותר, שעניינו תיקוני חקיקה, תקנון ונהלים – המשלימים את השינוי המבני והתרבותי, אך אינם יכולים לבוא במקומו.

פרק ראשון: רקע, מסגרת, היקף וכלים

הפרק הראשון מתמקד בתיאור התפקיד של הפיקוח הפרלמנטרי מהיבטים היסטוריים, תאורטיים, מושגיים והשוואתיים. בראשיתו דיון במקורותיו של התפקיד ובהגדרות המסורתיות שלו, כפי שעמדו עליהם הוגי דעות ופילוסופים בני מאות קודמות כשארל מונטסקייה וגיון סטיוארט מיל. מתוך שלל ההגדרות המודרניות של המושג "פיקוח פרלמנטרי" אימצנו את ההגדרה המסווגת את הפיקוח במשטר הפרלמנטרי למונח "חזק" (פיקוח פרלמנטרי פוליטי ששיאו היכולת להפיל ממשלה מכהנת בהצבעת אי-אמון) ולמונח "חלש". ייחדנו את הדיון שלנו לפיקוח ה"חלש" והמוזנח מבחינה אקדמית, הכולל את כל אותן פעולות שוטפות וסדירות של אימות, חקירה, בחינה, מתיחת ביקורת וגיוני, קריאת תיגר, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהממשלה – הכול באמצעות כלים פרלמנטריים מגוונים.

הפרק מרחיב בשאלות יסוד חשובות: מקומו של תפקיד הפיקוח במארג היחסים במשטר הפרלמנטרי (תוך התייחסות למחקרים הבולטים העוסקים בהיבטים של מערכת היחסים במשטרים פרלמנטריים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, שיש בהם נגיעה לסוגיית הפיקוח של הגוף המחוקק); הגישה הנפוצה לחקר הסוגיה בכללותה (גישת היחסים בין רשויות

השלטון); הגורמים המשטריים-המבניים המשפיעים על היקפו של הפיקוח במשטר הפרלמנטרי (מפלגות, קואליציה ואופוזיציה, משמעת סיעתית, הרוב שהממשלה נשענת עליו, וכדומה); הכלים המוסדיים שהפיקוח הפרלמנטרי מופעל באמצעותם (ועדות לסוגיהן, מוסד ביקורת המדינה, תקציב המדינה, שאילתות והצעות לסדר היום); ומידת יעילות הפיקוח של בתי מחוקקים במשטר הפרלמנטרי. את הסוגיה האחרונה בחנו בעזרת סקירה השוואתית של כלי הפיקוח המרכזיים העומדים לרשות פרלמנטים בעולם, ומתוכה יצרנו הכללה שעיקרה איתור התנאים החיוניים לחיזוק פונקציית הפיקוח הפרלמנטרית באמצעות הכלים הנדונים.

בסיכומו קורא הפרק תיגר על התמונה המצטיירת כאילו יכולתו של הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי לפקח על הרשות המבצעת משותקת כמעט לחלוטין לעומת מקבילו הנשיאותי. הדיון אמנם מציע למקם את המדינות הדמוקרטיות על מעין ציר פיקוח דמיוני שבקצהו האחד, ה"חלש", ממוקם המשטר הפרלמנטרי ובקצהו הנגדי, "החזק", המשטר הנשיאותי, אבל התבוננות מעמיקה יותר בציר זה מלמדת שהמשטרים הפרלמנטריים אינם מתרכזים סביב נקודת האפס של ציר הפיקוח (היעדר פיקוח), אלא מתפרשים לאורכו – מנקודת האפס ועד לתחום המשטרים הנשיאותיים. ציר זה, המשקף את המציאות לגווניה הרבים, מעיד יותר מכול שאפשר לחזק את יכולת הפיקוח של הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי – הן באמצעות הכנסתם או חיזוקם של כלי פיקוח מרכזיים, הן באמצעות רפורמות מבניות ופוליטיות.

פרק שני: הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת

הפרק השני מתמקד בזיהוי ובהערכה של הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת ושם דגש על הכשלים, המגבלות והחסמים הפוגמים בפוטנציאל זה, כפי שהם באים לידי ביטוי בספרות המקצועית וכפי שהם עולים מממצאי המחקר. בראשיתו מרחיב הפרק בסוגיית תאוריית העוגן של המחקר – תאוריית הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט – ומציג את הטענות התומכות בצורך ובהיגיון לבחון בראש ובראשונה את **יכולתה** של הכנסת להפעיל פיקוח אפקטיבי על הממשלה (תשומה של המערכת) עוד קודם לבחינה של מידת האפקטיביות של הפיקוח שהיא מפעילה (תפוקה של המערכת). תאוריית העוגן שודרגה (מבחינת המבנה שלה והפרמטרים) כך שתתאים לבחינת הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת, והדיון מדגיש את היתרון ביישומה בהקשר הישראלי מן הטעם שהיא מאפשרת לפרק את תהליך הפיקוח לשלבים

ולעמוד על מקומם של הכשלים, המגבלות והחסמים בתהליך, עוד בטרם ההערכה של מידת היעילות של הפיקוח.

נוסף על המסגרת המושגית, הפרק השני מציג את המתודולוגיה של המחקר ואת תקופת המחקר (הכנסת ה-16, 2003-2006); את אוכלוסיית המחקר (חמש ועדות קבועות – ועדת החינוך, ועדת הפנים, ועדת העבודה והרווחה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת הכספים, וכן 100 שאילתות שהופנו לשרים בתחומי החינוך, הפנים ואיכות הסביבה והבריאות – כולן נדגמו אקראית); את שיטת המחקר (ניתוח פרוטוקולים של דיוני הוועדות הנבחרות בשלושה תחומים מרכזיים הנתונים לביקורת הכנסת – חינוך, פנים ובריאות – וניתוח תוכן של השאילתות הנבחרות); ואת דרכי הבדיקה של המשתנים (בניית רצף של פוטנציאל פיקוחי שעליו אפשר למקם את כלי הפיקוח הנבדקים בהתאם לרמת הפוטנציאל הפיקוחי שלהם).

הפרק מציג את ממצאי המחקר הנוגעים לפוטנציאל הפיקוחי של ועדת החינוך, ועדת הפנים, ועדת העבודה והרווחה והוועדה לענייני ביקורת המדינה, וכן את השאילתות הנבדקות בכנסת ה-16. כדי להשלים את התמונה מוצגים גם הממצאים העולים מן הספרות המקצועית שעניינם כשלים מוסדיים ותקנוניים מהותיים המובנים בפרלמנט הישראלי, ואשר עצם קיומם פוגם מראש ביכולתן של ועדות הכנסת לפקח על הממשלה. ריכוז הממצאים האמפיריים מלמד שמתוך 14 המדדים שנבדקו, הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות והשאילתות הוא פוטנציאל נמוך במרביתם, ורק במיעוטם הוא בינוני או גבוה.

המסקנה העולה מן הדיון היא שיש צורך לחזק את הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח שבידי הכנסת מן הטעם הפשוט שבלא הגברת פוטנציאל פיקוח זה, הסיכוי שהכלים הללו יצליחו לתפקד בצורה טובה הוא מזערי מלכתחילה.

פרק שלישי: תפקודה של הכנסת לנוכח הפוטנציאל הפיקוחי שלה

הפרק השלישי עוסק בהערכת **תפקודה** של הכנסת בתחום הפיקוח על הממשלה, ובעיקר תפקוד מערכת הוועדות שלה בתחום האמור, אגב התייחסות לפוטנציאל הפיקוחי שלה כפי שהוא בא לידי ביטוי בפרק השני. הפרק מציג את ממצאי המחקר הנוגעים לתפקודן של חמש ועדות בתחום הפיקוח שלהן על הרשות המבצעת בכנסת ה-16 – ועדת החינוך, ועדת הפנים, ועדת העבודה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת הכספים.

ריכוז הממצאים האמפיריים מלמד שמתוך 12 המדדים שנבדקו, תפקודן של הוועדות ברוב המדדים הוא לקוי עד בינוני לכל היותר, ורק במיעוטם הוא טוב.

המסקנה העולה מן הממצאים ברורה: "מערכת העצבים" של הכנסת, קרי מערכת הוועדות הקבועות שלה, פגועה למדי בגלל הפוטנציאל הלא גבוה של כלי הפיקוח העומדים לרשותה, אך גם בגלל התפקוד של ועדותיה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת הלכה למעשה, שלא היה טוב במרבית המקרים הנבדקים.

אנו גורסים אפוא שהפרלמנט הישראלי זקוק יותר מתמיד לרפורמה מהותית, סדורה ומקיפה בתחום הפיקוח על הממשלה, שתטפל בשורשי הליקויים ההיסטוריים, התרבותיים, המוסדיים והפרוצדורליים המאפיינים אותו כמעט למן ימיו הראשונים.

פרק רביעי: הצעה לרפורמה בתחום פיקוח הכנסת על הממשלה

מן המחקר עולה ביתר שאת הצורך ברפורמה בתחום הפיקוח של הכנסת על הממשלה. הפרק הרביעי והאחרון דן בהרחבה בסוגיה זו. כאמור, הצורך ברפורמה בתחום הפיקוח של הכנסת על הממשלה איננו חדש, והוא בא לידי ביטוי במחקרים אחרים שעסקו בהיבטים רבים של פעילות הכנסת. ואולם כל המחקרים הללו לא העמידו במוקד תשומת הלב את הרפורמה הנחוצה בתחום הפיקוח הפרלמנטרי, וזו מוזכרת בהם בדרך כלל רק כתוצר לוואי של הנושא המרכזי הנדון בהם. נושא הפיקוח הפרלמנטרי קיבל ביטוי גם ביזמות פנימיות של הכנסת, שגולת הכותרת שלהן היא הרפורמה של יושבת ראש הכנסת ה-17. רפורמה זו עסקה רובה ככולה בתיקוני חקיקה ובתיקוני תקנון.

מתברר אפוא כי עד היום טרם נוסחה הצעה לרפורמה מגובשת, מעמיקה, מקיפה וכוללת בתחום הפיקוח של הכנסת על הממשלה, רפורמה שתטפל לא רק בפן הפורמלי – המתבטא בשינויי חקיקה, תקנון ונהלים – אלא גם, ובעיקר, בשורשי הליקויים ההיסטוריים, המוסדיים והתרבותיים המאפיינים את הפרלמנט הישראלי כמעט מיום היווסדו. לפיכך החלטנו לסרטט, לראשונה, את קווי המתאר של הרפורמה הנחוצה בתחום ולהציג מערך סדור של המלצות לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי בישראל. הרפורמה המוצעת מתבססת על הממצאים האמפיריים שעולים מן המחקר ועל ההמלצות החשובות שכבר הוצעו בנושא בעבר בכל מיני מסגרות ואשר עברו

שדרוג. מטרתה העיקרית איננה לעקר או לשתק את פעילות הממשלה, אלא לשפר ולייעל באופן משמעותי את הפיקוח הפרלמנטרי עליה כדי לחזק את הכנסת, ובעקיפין כדי ליעל את עבודת הממשלה ולטייב את תפוקותיה. הצעת הרפורמה בנויה משלוש רמות: הרמה הראשונה היא הנדבך הבסיסי והחשוב ביותר, ועניינה שינוי תפיסת הפיקוח בכנסת; הרמה השנייה משלימה במידה רבה את הנדבך הבסיסי, ועניינה השינויים המבניים-המערכתיים-הארגוניים שישפרו את הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת על הממשלה ואת תפקודם של כלי הפיקוח; הרמה השלישית עוסקת בפן הפורמלי יותר של סוגיית הפיקוח ומתמקדת בשינויי חקיקה, תקנון ונהלים. מטרתה של הרמה השלישית לתמוך בשינויים המוצעים בשני הנדבכים הראשונים ולהשלים אותם.

להלן רשימת ההמלצות בחלוקה לשלוש רמות:

הרמה הראשונה: המלצות הנוגעות לשינוי תפיסת הפיקוח בכנסת

1. להגביל מאוד את השימוש בכלי החקיקה הפרטית.
2. לצמצם את היקף ההצבעות במליאת הכנסת.

הרמה השנייה: המלצות מבניות-מערכתיות-ארגוניות

1. להגדיל את מספר חברי הכנסת מ-120 חברים ל-180.
2. לכוון את חוק חבר כנסת מחליף ("החוק הנורווגי").
3. לשנות את מבנה הוועדות – כך שתגדל החפיפה בין תחומי הוועדות לבין משרדי הממשלה – ולהעניק להן סמכויות שימוע:
 - (א) לקבוע בחוק – באופן קשיח ובלתי ניתן לשינוי (ודאי לא מטעמים קואליציוניים) – את מספר משרדי הממשלה ולבנות מחדש את מערכת הוועדות הקבועות כך שתהלוּם את מספר משרדי הממשלה.
 - (ב) לחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה קבועות, אשר יקבילו לאגפים המרכזיים במשרד הממשלתי שהוועדה ממונה עליו, ולקיים את מרבית הדיונים במסגרת ועדות המשנה אגב הקטנת מספר הישיבות של מליאת הוועדה.
 - (ג) לכוון שתי ועדות משנה קבועות נוסף על אלה המקבילות לאגפי המשרד הממשלתי: האחת, לענייני תקציב המשרד והמעקב אחר ביצועו; והאחרת, לענייני דוחות ביקורת המדינה הרלוונטיים למשרד.

- (ד) להפחית את מספר החברים בכל ועדה לעשרה לכל היותר (נוסף על יושב ראש הוועדה).
- (ה) להעניק לוועדות סמכות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפניהן (במסגרת שימוע) ולהציג לחבריהן את מלוא המידע ואת כל המסמכים הרלוונטיים לדיון.
4. להוסיף ימי עבודה ושעות פעילות לוועדות:
- (א) להגדיל את טווח הזמן שבו הוועדות פועלות (על חשבון שעות המליאה).
- (ב) לצמצם את זמן פעילות המליאה (לפחות בכמה מימות השבוע) ולהעבירו לרשות הוועדות.
- (ג) להוסיף עוד יום עבודה רשמי לוועדות.
5. לאסור מצב שבו יושב ראש ועדה שאחראית על משרד מסוים יהיה חבר באותה מפלגה שבה חבר השר הממונה על אותו משרד.
6. להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות:
- (א) להחיל את הסנקציה של שלילת שכר ותשלומים מחבר כנסת (המעוגנת בחוק חסינות חברי הכנסת: זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951) גם על היעדרויות רבות ולא מוצדקות שלו משיבות הוועדות שבהן הוא חבר.
- (ב) להוציא את הטיפול בעניין זה מידי חברי ועדת האתיקה של הכנסת ולהעבירו לידי ועדה ציבורית שתוקם לשם כך. לחלופין אנו מציעים לתקן את תקנון הכנסת כך שיקבע את מכסת היעדרויות המותרת ויכיל נוסחה לחישוב ההיעדרויות הללו ולגריעת שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר יותר משהותר.
7. להגביל את פעילות השדלנים:
- (א) להגביל מאוד את נוכחות השדלנים בכנסת בכלל ובתוך חדרי הוועדות בפרט.
- (ב) לחייב את השדלנים להגיש את חומרי הרקע שלהם למרכז המחקר והמידע של הכנסת ולאסור עליהם להגיש נתונים במישרין לוועדות.
8. להגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות על ידי הגדלה משמעותית של תקציב הוועדות. שינוי זה ייעשה כצעד משלים לשתי רפורמות שכבר הוצאו אל הפועל בתחום הייעוץ, המחקר והמידע ואשר הוכתרו בהצלחה מסוימת (הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המחקר והמידע).

9. לשפר את ניצולו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת:
- (א) לעגן את קיומו ואת עצמאותו של המרכז בחוק יסוד: הכנסת כדי למנוע מצב שבו יהיה אפשר לשנות את מעמדו על פי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר.
 - (ב) להגדיל את תקציב המרכז ולהרחיב את הצוות המועסק בו.
 - (ג) לבנות את המרכז כך שיקביל למבנה הוועדות (ומשרדי הממשלה) וועדות המשנה.
10. לטפל בהיעדר הוותק בפעילות בוועדות ולכוון חברי כנסת בעלי ניסיון בתחום מסוים לוועדה הרלוונטית:
- (א) לבטל את התיקון משנת 1996 לחוק חסינות חברי הכנסת, המטיל איסור מוחלט על חברי הכנסת לעסוק בכל עיסוק נוסף (סעיף 13א), ולהחזיר את המצב לקדמותו, כפי שהיה טרם כניסת התיקון לחוק.
 - (ב) לשפר שיפור של ממש את ההכנה של חברי כנסת חדשים לתפקידם, מעבר לקורס בסיסי של שעות אחדות הניתן להם היום, כדי להפכם למעורים יותר בעבודת הכנסת, בדגש על תפקיד הפיקוח וחשיבותו.
 - (ג) לתת תמריצים לחברי כנסת שיסכימו לכהן בוועדות שתחום עיסוקן חופף את הרקע המקצועי שלהם ולהמשיך את כהונתם בוועדה לאחר צבירת הניסיון בוועדה.
11. לבזר את הדיון בדוחות ביקורת המדינה בין הוועדות הנושאות ולהפוך את הוועדה לענייני ביקורת המדינה לוועדה-אם שתתאם בין המסקנות של הוועדות הנושאות, תדון בנושאים כלליים ומערכתיים בדוחות המבקר ותגיש למליאת הכנסת את החלטותיה וסיכומיה.
12. לשנות את מתכונת המעקב אחר ביצוע התקציב בוועדת הכספים:
- (א) להאציל את תפקיד המעקב אחר ביצוע התקציב לוועדות הנושאות. ועדות אלה יוסמכו לדון הן בבקשות לשינויים תקציביים הנוגעים למשרדים הנתונים לתחום אחריותן הן במידת הביצוע של תקציבים אלה באמצעות ועדות משנה שתיכונה לשם כך.
 - (ב) לחלופין, אם המעקב אחר ביצוע התקציב יישאר בוועדת הכספים, יש להגביל מאוד את מספר הבקשות לשינויים שמשרד האוצר יורשה להגיש לוועדה, להעלות את גובה הסכום של השינוי התקציבי הדורש את אישורה ולמסד ועדת משנה קבועה לדיון בשינויים בתקציב. לוועדת משנה זו יש להעניק את הסמכות להחליט החלטות בנדון.

- (ג) לקבוע שוועדת הכספים תצטרך לדרוש משר האוצר לדווח לה אחת לרבעון על ביצוע התקציב ומימון הגירעון, בשם העיקרון הקובע ששר האוצר מחויב במתן דיווח לפרלמנט כשהוא נדרש לעשות כן.
13. להגדיר מחדש את מוסד ועדת החקירה הפרלמנטרית:
- (א) להגדיר מפורשות את הנושאים שוועדת חקירה פרלמנטרית רשאית לטפל בהם, את סמכויותיה ואת תפקידיה.
- (ב) להעניק לתוצרי ועדות החקירה הפרלמנטריות מעמד מעין-מחייב (שאם לא כן רב הסיכוי שעבודתן תיעשה לשווא).
- (ג) להגביל את מספר ועדות החקירה הפרלמנטריות שהכנסת רשאית לכונן בכל קדנציה, כדי שלא להעמיס יתר על המידה על חברי כנסת הכורעים תחת נטל העבודה בכמה ועדות בר־זמנית.
14. לערוך רפורמה במוסד השאלתנות:
- (א) לשקול את המשך קיומו של מוסד זה במתכונתו הנוכחית, הגוזלת זמן יקר מכל המעורבים בדבר ואשר הוכח בעליל כי התפוקה הפיקוחית המעשית שהיא מניבה שולית למדי.
- (ב) לצמצם צמצום של ממש את מכסת השאלתנות (לסוגיהן) המותרת לכל חבר כנסת ולמקד את העיסוק בשאלתנות בשעת השאלות השבועית, שעברה רפורמה לאחרונה במטרה להפכה לעניינית ופרודוקטיבית יותר.
- (ג) לקבוע שהשאלתנות הנותרות (שמספרן יצומצם מאוד) ייענו בתוך פרק זמן קצר בהרבה מהמקובל היום – שבועיים לכל היותר – כדי לשמר ככל האפשר את הרלוונטיות והאקטואליות שלהן.
- (ד) לקבוע שזכות השאלה הנוספת תינתן לכלל המשתתפים בדיון בלי להגבילה לשואל השאלתה לבדו, כדי להפוך את הדיון לערני ואטרקטיבי.

הרמה השלישית: המלצות שעניינן שינויי חקיקה, תקנון ונהלים

1. המלצות על סמך המחקר:

- (א) לשפר את רמת המסקנות של הוועדות על ידי מיסוד נוהל המגדיר אמות מידה ברורות לניסוחן. נוהל זה יודא שמסקנות הוועדות לא תנוסחנה באופן שיקל על הרשות המבצעת להתעלם מהן כליל.
- (ב) להעניק למסקנות הוועדות מעמד חוקי שיחייב את השרים לדווח כיצד פעלו ליישומן ויאפשר הפעלת סנקציה כלפיהם אם לא יישמו אותן.

- אשר להחלטותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מן הראוי:
- (i) לפשט ולקצר ככל האפשר את מסמך החלטות וההמלצות שלה ולהקפיד שהן תישאנה אופי אופרטיבי.
 - (ii) לחייב את הוועדה לענייני ביקורת המדינה לעקוב אחר יישום החלטותיה והמלצותיה.
- (ג) לשנות את תפיסת המעקב של הוועדות אחר מסקנותיהן והמלצותיהן על ידי מיסוד נוהל מעקב אחר ביצוע המלצות ומסקנות.
- (ד) להנהיג נוהג מחייב של הגשת מסמך כתוב לדיוני הוועדות על ידי מי שהוזמן להופיע לפנייהן, כדי לתרום להכנה טובה יותר של המשתתפים בדיון ולייעל את עבודת הוועדה בתחום הפיקוח.
2. המלצות קיימות (מתוך הרפורמות השונות):
- (א) לתת הרשאה לוועדות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפני הוועדות ולהציג להן מסמכים.
 - (ב) להגביל את האפשרות של הסיעות להחליף את חברי הוועדות מטעמן.
 - (ג) לסגור את דיוני הוועדות לתקשורת באופן סלקטיבי.
 - (ד) לתת הרשאה לחברי המיעוט בכנסת להקים ועדת חקירה.
 - (ה) להגדיר את תפקיד מנהל הוועדה ולייעלו.

1

תפקיד הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת: רקע, מסגרת, היקף וכלים

תפקיד הפיקוח של הרשות המחוקקת מהו?

הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת במשטר הדמוקרטי הוא אחד התפקידים החשובים ביותר של הרשות המחוקקת. מטרתו לממש הלכה למעשה את הרעיון שהעם הוא הריבון והנציגים הנבחרים על ידיו לרשות המחוקקת הם שליחיו. בתור שכאלה הנבחרים מחויבים לשמור על האינטרסים של העם, להשגיח מטעמו על הממשלה, לתת פומבי לפעולותיה, לכפות עליה להסביר את מעשיה ולגנות אותה במידת הצורך. למרות החשיבות הרבה המיוחסת לתפקיד הפיקוח, שעליה עמדו פילוסופים קדומים וחדשים כאחד, מיעטה הספרות האקדמית, ועודנה ממעטת, לעסוק בתפקיד זה.

שורשי סוגיית הפיקוח נטועים עוד בימי יוון העתיקה, בעת שאזרחי הפוליס היוונית היו מעורבים בקבלת החלטות והשתתפו באופן פעיל בפיקוח על ענייני הציבור. אידאל זה של הדמוקרטיה הישירה – אשר הצריך השתתפות פעילה של כל האזרחים – ננטש בעידן המודרני בין היתר בשל חוסר היכולת ליישמו בחברות גדולות. מאותה עת ואילך נמסר תפקיד הפיקוח על השליטים לידי הנציגים הנבחרים לפרלמנט, כדי שהם יממשו אותו בשם האזרחים ולמענם.

על רקע החשיבות המיוחסת לתפקיד הפיקוח של הגוף המחוקק על מסכת פעולות השלטון התבלטו בהדרגה במאה העשרים מגמות של התרחבות הממשלות והתעצמות הבירוקרטיה מחד גיסא והיחלשות הגופים המחוקקים מאידך גיסא. משמעות הדבר הייתה שהתביעות הגדלות והולכות מצד חלקים שונים של החברה (קבוצות אינטרס ואיגודים מקצועיים) הפכו לרבות ולמורכבות מכדי שגופים מתדיינים גדולים, המורכבים מחברים שאינם מומחים בתחומי הפעילות הכלכלית והחברתית – קרי פרלמנטים – יוכלו להתמודד עמן. חוסר יכולתם של הפרלמנטים להתמודד עם התביעות האלה הפך את הענף הביצועי – קרי הממשלות – לכתובת לתביעות מסוג זה, בעיקר בשל נגישותן הטובה יותר לידע מקצועי ולמומחיות. עם חלחולן של התופעות האלה לתודעתן של המערכות הפוליטיות בדמוקרטיה המערביות הוחל בניסיון לחזק את הפרלמנטים ובתוך כך את יכולת הפיקוח שלהם

על הרשות המבצעת, בין היתר באמצעות ביסוס כלים פנים-פרלמנטריים וחוץ-פרלמנטריים.

ההגדרות המודרניות של המושג "פיקוח הגוף המחוקק" נשענות מבחינה רעיונית על ההגדרות של שארל מונטסקייה ושל ג'ון סטיוארט מיל, והן ברובן פרי מחקרים שנעשו על הגופים המחוקקים בארצות הברית בשנות השבעים של המאה העשרים. הן משקפות תפיסות מגוונות של המושג, והן מבטאות יותר מכול את עמימותו. את ההגדרה הנפוצה ביותר טבע מוריס אוגול (Ogul, 1976), חוקר אמריקני שעסק בחקר פונקציית הפיקוח ויישומה בקונגרס האמריקני. לפי הגדרה זו הפיקוח הוא התנהגות של מחוקקים וצוותיהם, אישית או קולקטיבית, שתוצאתה היא השפעה מכוונת או שאינה מכוונת על התנהגות הבירוקרטיה. הגדרה רחבה זו, שאומצה בידי חוקרים רבים, מאבחנת את תפקיד הפיקוח כחלק בלתי נפרד של פעילות הגוף המחוקק, ובעיקר כפעילות היכולה להיעשות בגלוי אך גם בסמוי. ואולם אף על פי שהיא עשויה להתאים לדפוסים שונים של המשטר הדמוקרטי, היא מתאימה בעיקר למשטר בארצות הברית, שכן היא נולדה מתוך מחקר על הקונגרס האמריקני ומתאמת בעיקר למידותיו.

מכאן עולה כי לצורך מחקרנו נדרשת הגדרה נוספת, מן הסוג שיהלום את תפקיד הפיקוח במשטר הדמוקרטי הפרלמנטרי, השונה כל כך מזה הנהוג בארצות הברית. הגדרה כזאת מספק רוי גרגורי (Gregory, 1990). לפי ההגדרה שלו, תפקיד הפיקוח מתחלק לשני חלקים עיקריים: החלק האחד הוא הפיקוח במובנו ה"חזק", המתבטא בהפעלת סנקציות חוקיות או משמעתיות נגד אדם או גוף מכהנים, או בהפעלת סנקציות עונשיות נגד אדם או גוף מכהנים (אי-בחירה למשל). החלק האחר הוא הפיקוח במובנו ה"חלש", המתבטא בפעולות יום-יומיות של בדיקה (check), אימות (verification), בדיקה דקדקנית (scrutiny), בחינה (examination), מתיחת ביקורת וגיני (censure, criticism), קריאת תיגר (challenge), תשאול (questioning) וקריאה למתן דין וחשבון (call for account). הפיקוח הפרלמנטרי ה"חזק" הוא במהותו פיקוח פוליטי, והוא מובנה בדגם המשטר הפרלמנטרי כחלק בלתי נפרד. משמעות הדבר היא שהממשלה נובעת מתוך הגוף המחוקק, זקוקה לאמונו כדי לכהן, והיא יכולה ליפול בהצבעת אי-אמון אם הרוב הפרלמנטרי יסיר את תמיכתו בה. הפיקוח הפרלמנטרי ה"חלש" הוא במהותו פיקוח מינהלי, והוא כולל את כל אותן פעולות שוטפות, סדירות ואין-סופיות של חקירה, בחינה, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהזרוע המבצעת, כולן באמצעות כלים פרלמנטריים מגוונים.

הגדרת הפיקוח של גרגורי היא, לדעתנו, ההולמת בצורה המלאה את תפקיד הפיקוח של הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי, ובכלל זה כנסת

ישראל, ולפיכך היא נקודת המוצא של מחקרנו. יתר על כן, הפיקוח הפרלמנטרי המינהלי הנגזר, כאמור, מן המובן ה"חלש" של ההגדרה הוא הפיקוח אשר אליו יופנו זרקורי המחקר, מתוך שאיפה להציג את המצוי בתחום זה בהקשר הישראלי – לרבות הכשלים, המגבלות והחסמים המאפיינים אותו – לעומת הרצוי – איתור הפתרונות האפשריים, ודאי לכמה מן הבעיות.

מבנה המחקר

המחקר מורכב מארבעה פרקים. הפרק הראשון סוקר את תיאוריו של תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי מהיבטים היסטוריים, תאורטיים, מושגיים והשוואתיים. הפרק השני מתמקד בזיהוי ובהערכת הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת, מתוך הדגשת הכשלים, המגבלות והחסמים הפוגמים בפוטנציאל זה כפי שהם באים לידי ביטוי בספרות המחקרית וכפי שהם עולים מממצאי המחקר.

הפרק השלישי עוסק בהערכת תפקודה של הכנסת בתחום הפיקוח על הממשלה, ובעיקר בתפקוד מערכת הוועדות שלה בתחום האמור, אגב התייחסות לפוטנציאל הפיקוחי שלה כפי שהוא מתואר בפרק השני. הפרק הרביעי מציע רפורמה מגובשת, מעמיקה, מקיפה וכוללת בתחום פיקוח הכנסת על הממשלה. הרפורמה מטפלת בפן הפורמלי – המתבטא בשינויי חקיקה, תקנון ונהלים – אך בעיקר היא מטפלת בשורשי הליקויים ההיסטוריים, המוסדיים והתרבותיים המאפיינים את הפרלמנט הישראלי כמעט מיום היווסדו.

רקע היסטורי

מקורות תפקיד הפיקוח של הגוף המחקר טמונים כאמור ביוון העתיקה, מאות רבות בטרם התהוו ראשוני הפרלמנטים באירופה. אריסטו היה הראשון שהדגיש את הצורך בהגנה על הקופה הציבורית מפני מעילות, את החובה להציג את כל הפעולות הכספיות לפני אזרחי העיר ואת המחויבות להפקיד עותקים מחשבונות ההוצאה במקום שהציבור יוכל לעיין בהם (Normanton, 1966: 1). בימי המשטר הפאודלי – אשר ראשוני הפרלמנטים ביבשת אירופה מוסדו בצלו – חייבו תשלומים נוספים שהוטלו על המעמדות הגבוהים, מלבד תשלומי החובה הקבועים, את ההסכמה של נציגי המעמד. הצורך של המלכים לקבל הסכמה זו מילא תפקיד חשוב

בהתהוות הפרלמנטים בני ימינו. מאז ועד היום התרחב תפקיד הפיקוח אל תחומים רבים נוספים הנוגעים למסכת הפעולות השלטוניות, על היקפן הגדול ומורכבותן הרבה.

המושג "פיקוח של גוף מחוקק" עניין הוגי דעות ופילוסופים בני מאות קודמות. שארל מונטסקייה, בן המאה השבע עשרה, קבע בספרו **על רוח החוקים** (1998: 153) כי צריך שלרשות המחוקקת במדינה חופשית תהא האפשרות לבחון –

באיזה אופן החוקים שקבעה אכן בוצעו; וזהו יתרונו של ממשל כזה על-פני הממשלים באי כרתים או ספארטה שבהם הקוזמים והאפורים [הפקידים הנבחרים במשטרים הללו, שנעזרו במועצת זקנים] לא הויבו לתת דין וחשבון על דרך ניהול השלטון.

שתי מאות מאוחר יותר עסק ג'ון סטיוארט מיל בסוגיה ביתר פירוט והבחין לא רק בין תפקידי הממשל לתפקידים של הרשות המחוקקת, אלא גם הדגיש כי תפקידה של הרשות המחוקקת הוא בעיקרו לפקח על הממשל. הגדרתו של מיל (1958: 101) מתאימה גם לימינו:

תפקידה הנאות של כל אסיפת נציגים אינו לנהל את המדינה – שהרי לתפקיד זה לא תכשר מעיקרה – אלא להשיג ולפקח על הממשלה, להאיר את מעשיה באור הפומביות, לכפות עליה לתת הסבר מלא וגם הצדקה לכל מעשה ממעשיה שנראה בעיני מישהו כמפוקפק; לגנות אותם, אם מוצאים שהם ראויים לכך; ואם האנשים, שהממשלה מורכבת מהם, מועלים בתפקידם, או ממלאים אותו באופן הסותר את הכרתה המיושבת של האומה – להוציא מידם את כהונתם ולמנות את יורשיהם.

תפקידים של גופי הייצוג לדעת מיל (שם: 104) הוא לשמש "כמעצור לבעלי כהונות ציבוריות רמות, המנהלים למעשה את עסקי הציבור [...] על ידי שישיעו דברי ביקורת, או על ידי שימנעו מהם את תמיכתם". מונטסקייה ומיל זיהו, אם כך, את המטרות הבסיסיות שלשמן נועד תפקיד הפיקוח של הגוף המחוקק באשר הוא – לשפוך אור על פעולותיה של הממשלה (שקיפות) ולחייב אותה לתת דין וחשבון על אותן פעולות לגוף הנבחר העליון במדינה, ובאמצעותו לכלל האזרחים. מטרות אלו לא השתנו גם בעידן המודרני, שכן אחד התנאים הבולטים לקיומה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית בת תקופתנו הוא הסכמתה העקרונית של כל ממשלה מכהנת לקבל אחריות למעשיה, לתת הסברים לציבור האזרחים על פעולותיה ולאפשר דיון פתוח והטחת ביקורת על פעולות אלו (Jack, 1985: 297). זוהי למעשה מהות הנשיאה

באחריות ציבורית (accountability) – הסכמתה של הממשלה לתת דין וחשבון על פעולותיה ולהיבדק על ידי הפרלמנט.

תפקיד הפיקוח המודרני: מטרות והגדרות

כאמור, ההגדרות המודרניות למושג "פיקוח" הן תוצר של שדה המחקר האמריקני לפני למעלה משלושה עשורים. עם זאת אין הסכמה באשר להגדרה אחת אחידה של המושג פיקוח, ושום הגדרה איננה נכונה יותר מן האחרת. נוסף על אוגול (Ogul, 1976) יש גם כותבים אחרים המגדירים את המושג "פיקוח". הגדרותיהם שונות משלו משום שתפיסותיהם באשר למושג זה שונות. הגדרה אחת היא זו של ויליאם ליונס ולרי תומס (Lyons and Thomas, 1982: 118), ולפיה הפיקוח מקיף את כל הפעילויות שהגוף המחקק עושה כדי להשפיע על התנהגות הבירוקרטיה במהלך יישום תכנית ולאחריו. הגדרה נוספת היא זו של לאון הלפרט (Halpert, 1981: 479), ולפיה פיקוח הוא פעילות שמכריחה את הדרג המבצע להגיב בדפוס מסוים. הגדרה אחרת לפיקוח היא זו של גיואל אברבך (Aberbach, 1979: 114) ועניינה בדיקת פעילותן של המחלקות הפדרליות, של הסוכנויות הממשלתיות ושל תכניותיהן על ידי הקונגרס (האמריקני) בעת יישום תכניות ולאחריו. אלן שיק (Shick, 1976: 125) מגדיר "פיקוח" כביצוע חקירה על ידי ועדות הקונגרס בכל הנוגע לפעולות האדמיניסטרציה, ולוך גיונסון (Johnson, 1980: 477) מגדיר את המושג באופן כללי עד מאוד: השגחה על הבירוקרטיה על ידי הרשות המחקקת. שונות אלה אף משתקפות במגוון הגדול של המילים שמשמשות בהן בשפה האנגלית כדי לתאר את המושג "פיקוח": scrutiny, review, inspection, oversight, control, supervision, watchfulness.

דוח ועדת הסנאט האמריקני לענייני פעילויות הממשל מ-1977 (Rockman, 1984: 415) מזהה חמש מטרות של פונקציית הפיקוח/הבקרה:

1. לבדוק שמדיניות מסוימת מיושמת בהתאם לכוונה המקורית של יוזמה.
2. לקבוע אם המדיניות אפקטיבית ואם השפעתה היא בהתאם לסטנדרטים שקבע הקונגרס.
3. למנוע בזבוז וחוסר הגינות ולהבטיח יעילות.
4. למנוע התעללות של פקידי המינהל הציבורי באזרח.
5. לייצג את האינטרס הציבורי על ידי הגבלת יחסי זרועות הרשות המבצעת והאזרח.

כפי שכבר נאמר, ההגדרות הללו כולן מאפיינות את פעילות הפיקוח בקונגרס האמריקני, והן הולמות רק באופן חלקי את פעילות הפיקוח במשטר הפרלמנטרי. ואולם בראשית שנות התשעים הגדיר גרגורי בפירוט את המושג "פיקוח" במשטר הפרלמנטרי והשלים בכך את החלק החסר בתצורה. הגדרתו מחלקת, כאמור, את הפיקוח במשטר הפרלמנטרי למובן ה"חלש" ולמובן ה"חזק", כך שבמסגרת הפיקוח ה"חלש" תימצאנה כל אותן פעולות שוטפות וסדירות של אימות, חקירה, בחינה, מתיחת ביקורת וגינוי, קריאת תיגר, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהזרוע המבצעת, באמצעות כלים פרלמנטריים; ואילו במסגרת הפיקוח ה"חזק" תימצאנה הפעולות אשר בצדן סנקציות עונשיות וחוקיות כגון אי־בחירה מחדש או אף הפלת הממשלה בהצבעת אי־אמון. גרגורי אף סבר כי ניתוח קביעותיו של מיל באשר לתפקיד הגוף המחוקק מלמד שהפילוסוף האנגלי פירש את המושג "פיקוח" בעיקר במובנו ה"חלשים". במילים אחרות, קביעותיו של מיל מרמזות שהוא סבר כי תפקיד הגוף המחוקק הוא בעיקרו להשגיח, לבקר, לגנות, לבדוק, לשאול שאלות ולקרוא למתן דין וחשבון, אם כי הוא בהחלט עמד גם על תפקיד הבעת האי־אמון בממשלה והסרת התמיכה בה – תפקיד הנתפס כפיקוח פרלמנטרי במובנו ה"חזק".

אנתי קורה ומתי וייברג (Koura and Wiberg, 1994: 32) סוברים, בעקבות גרגורי, כי הפיקוח הפרלמנטרי הוא לרוב פיקוח "חלש", לבד מהכוח לחוקק – שיכול להיחשב פיקוח "חזק". עם זאת הם מדגישים כי פרלמנטים שתהיה להם נטייה לבדוק בקפדנות ולבקר תדיר את פעילויות הרשות המבצעת ומשרתי הציבור, לקרוא לשרים ולפקידיהם לתת דין וחשבון על פעולותיהם, לגנות אותם ולמתוח עליהם ביקורת – פרלמנטים כאלה ייחשבו בסופו של דבר פרלמנטים חזקים חרף אופיו ה"חלש" של הפיקוח שהופעל.

תפקיד הפיקוח במארג היחסים במשטר הפרלמנטרי

מהדברים עד כה עולה כי סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי בכללה היא נגזרת של מערכת היחסים בין הגוף המחוקק לבין הרשות המבצעת, ומכאן שהגישה הנפוצה לחקר הסוגיה היא גישת היחסים בין הרשויות הבוחנת את קשרי הגומלין בין רשויות השלטון על פי כמה פרמטרים. עיון בספרות המחקר מעלה כי ההתייחסות התאורטית לסוגיה הנחקרת נעשית לרוב בהקשר של המשטר הדמוקרטי הנשיאותי, שכן שם בולטת פונקציית הפיקוח של

הקונגרס האמריקני בעצמתה היחסית כחלק בלתי נפרד ממערכת הפרדת הרשויות והאיזונים והבלמים המאפיינת משטר זה (Ogul, 1976; Lees, 1977; Aberbach, 1980; Rosenthal, 1981; Shick, 1983; McCubbins and Schwartz, 1984; Rockman, 1984).

ואולם גם במחקרים העוסקים בהיבטי מערכת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת במשטרים פרלמנטריים ניתן למצוא התייחסות לסוגיית הפיקוח של הגוף המחוקק, אם כי לרוב הם אינם מציבים אותה במוקד חקירתם. מייקל מזיי (Mezey, 1979) ממיין את הגופים המחוקקים לחמש קטגוריות:

1. גוף מחוקק פעיל (active)
2. גוף מחוקק פגיע (vulnerable)
3. גוף מחוקק מגיב (reactive)
4. גוף מחוקק שולי (marginal)
5. גוף מחוקק מינימלי (minimal)

הגוף המחוקק הפעיל והגוף המחוקק הפגיע פועלים במשטרים נשיאותיים, המבוססים על הפרדת רשויות נוקשה, ולא בכדי בולטת יכולתם של גופים אלו לפקח על הרשות המבצעת בעיקר באמצעות הוועדות. לגוף המחוקק המגיב, לעומת זאת, אין הכוח האפקטיבי לתקן הצעות חוק ממשלתיות, משום שהממשלה והעומד בראשה, הפועלים באמצעות מפלגת רוב ממושמעת, שולטים בבית הנבחרים ללא עוררין. לעומת שני קודמיו יש לגוף המחוקק המגיב, הפועל בדרך כלל במשטר הפרלמנטרי (המאופיין במיזוג רשויות ולא בהפרדה נוקשה ביניהן), היכולת לפקח פיקוח מוגבל על הרשות המבצעת, ויכולת זו, ככל הנראה, היא אפקטיבית פחות. לגוף המחוקק השולי ולגוף המחוקק המינימלי אי-אפשר לייחס הפעלת פיקוח אפקטיבי מסוג כלשהו. מזיי סבור כי ניתן לזהות גם סממנים של חולשה וגם סממנים של חוזק בהתייחסות לסוגיית הפיקוח המופעל במערכת הפוליטית הפרלמנטרית. החולשה נובעת מכך שהממשלה נהנית בדרך כלל מרוב נאמן של חברי הפרלמנט, המספק לה את ההזדמנות להגביל את האפקטיביות של פעולות הפיקוח. החוזק, לעומת זאת, נובע מיכולתה של המערכת הפרלמנטרית לכפות על הממשלה להיות זמינה לפרלמנט וגם לאלץ אותה לענות על שאלות של מחוקקים ולהשתתף בדיונים.

עזרא סולימאן (Suleiman, 1986) מאתר שלושה דגמים בסיסיים של גופים מחוקקים, הנבדלים זה מזה, בין היתר, בעצמת המפלגות הפועלות בתוכם ובקיומה של משמעת סיעתית. תרומתו לחקר סוגיית הפיקוח היא בזיהוי ההשפעה שיש לגורמים הללו על היקף הפיקוח המופעל בכל אחד מן הדגמים, כלהלן:

1. דגם הגוף המחוקק הקלסי: דגם הקיים במדינות שזכות הבחירה הכללית בהן לא הובילה להיווצרות מפלגות בעלות משמעת סיעתית, והגוף המחוקק לא איבד את עצמאותו ואת יכולת הפיקוח שלו על הרשות המבצעת (הקונגרס האמריקני).

2. דגם הביניים של הפרלמנטרים: דגם שנולד מקיומן של מפלגות מאורגנות שאף לא לאחת מהן יש רוב פרלמנטרי. בעקבות זאת התהליכים בפרלמנטים מדגם זה מושפעים מפשרות, וחבריהם אינם חופשיים כמו בדגם הקלסי, אולם הפעלת פיקוח על הרשות המבצעת עדיין מתאפשרת בהם באמצעות כלים מגוונים (איטליה, גרמניה, צרפת של הרפובליקה הרביעית).

3. דגם מפלגת הרוב השולטת בפרלמנט: בדגם זה הגוף המחוקק הוא בעל דרגת החופש הפחותה ביותר, שכן משמעת סיעתית ושליטה מפלגתית מובילות לדרגה הגבוהה ביותר של שליטת הממשלה בפרלמנט. כוחו של הגוף המחוקק לקבוע את סדר היום התחקיתי ולהפעיל פיקוח על פעולות הממשלה הוא כוח מוגבל מאוד (הפרלמנט הבריטי).

גיין בלונדל (Blondel, 1973) מסווג את הגופים המחוקקים לארבע קטגוריות המתבססות על מידת השפעה של הגוף המחוקק על הרשות המבצעת:

1. הגוף המחוקק הלא מאורגן: פעילותו מינימלית ויש לו השפעה זעירה על קבלת החלטות.

2. הגוף המחוקק המקוצץ: מבצע פעילות הנוגעת לקבלת החלטות, אך פעילותו פחותה ממה שמוגדר לו על ידי הנהלים או החוקה.

3. הגוף המחוקק המרוסן: לחבריו – הגם שהם עשויים לעשות עבודה רבה – אין כמעט השפעה על הרשות המבצעת.

4. הגוף המחוקק האמתי: מבצע את משימותיו בצורה אפקטיבית ויש לו רמת השפעה מסוימת על הרשות המבצעת.

מסיווגו זה ניתן להסיק כי בשתי הקטגוריות הראשונות הגוף המחוקק איננו יכול למעשה לקיים פיקוח על פעולות הרשות המבצעת, לעומת הגוף המחוקק בקטגוריה השלישית שיכול לקיים פעילות פיקוח אף כי לרוב היא איננה אפקטיבית. רק גופים מחוקקים המשתייכים לקטגוריה הרביעית (הדמוקרטיות המערביות) יכולים לקיים פיקוח משמעותי יותר על הרשות המבצעת.

לסיכום סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי ניתן לומר כי היא אכן חוסה בצלה של גישת היחסים בין רשויות השלטון. ובכל זאת מן המחקרים (שנעשו כולם בשנות השבעים והשמונים) עולה בבירור כי ישנם הבדלים בין משטרים פרלמנטריים: ככל שגדלה השפעת הגוף המחוקק על הרשות

המבצעת וככל שמעמיקה מעורבותו בפעולותיה, כן גוברים סיכוייו לפקח עליה באופן משמעותי יותר (מזיי); כאשר הגוף המחוקק אינו נשלט בידי מפלגת רוב (סולימאן) או שהוא ממוסד ומאורגן יותר בביצוע משימותיו (בלונדל), כן גוברת יכולתו להפעיל פיקוח חזק יותר על הרשות המבצעת. ועם זאת מתוך ההשוואה בין המשטר הפרלמנטרי לבין המשטר הנשיאותי שלוש החוקרים גם יחד מסיקים כי הפיקוח בדגם המשטר הפרלמנטרי חלש יחסית, ולא זו בלבד אלא שהוא איננו מתקרב, גם לא בשיאו, לפיקוח החזק לאין שיעור המתקיים בדגם המשטר הנשיאותי.

גורמים משטריים מבניים המשפיעים על היקפו של הפיקוח במשטר הפרלמנטרי

הניתוח עד כה מצביע על כך שככל שהמשמעת המפלגתית נוקשה יותר והרוב שעליו נשענת הממשלה בנוי ממספר מפלגות קטן יותר, כן תוגבל יכולת הפיקוח של הגוף המחוקק על הרשות המבצעת. פיליפ נורטון (Norton, 1998, 1990) סבור בהקשר זה כי אף על פי שלגופים המחוקקים בדגם המשטר הפרלמנטרי יש הכוח לומר "לא" לממשלות, בדרך כלל הם יסתייגו מהפעלתו בשל עצמת המערכת המפלגתית. (על פי רוב חברי הפרלמנטים אינם נבחרים כסוכנים יחידים אלא בתווית מפלגתית, והצבעתם משקפת בדרך כלל נאמנות למפלגותיהם וציות למשמעת הסייעתית). הכוח לומר "לא" לממשלות מגיע, כאמור, לביטוי החריף ביותר ביכולת המובנית בדפוס המשטר הפרלמנטרי להפיל ממשלה מכהנת בהצבעת אי-אמון, והוא נחשב לצורת הפיקוח הפרלמנטרי הפוליטי הקיצונית ביותר אליבא דמיל, או החזקה ביותר אליבא דרגורי.

במבנה פרלמנטרי שבו הממשלה מורכבת ממפלגה אחת שזכתה ברוב המושבים לא תבוא צורת פיקוח זו לידי ביטוי מעשי, הגם שהיא אפשרית מבחינה תאורטית בשל יציבותו הגדולה של הרוב הנשען על המשמעת הסייעתית החזקה ועל הנאמנות של חברי המפלגה למנהיגם. לעומת זאת במבנה פרלמנטרי קואליציוני פוטנציאל האיום של צורת פיקוח זו גבוה יותר. הסיבה לכך היא שהממשלה יציבה פחות, שכן היא מורכבת ממפלגות אחדות שלכל אחת מהן סדר יום משלה. לנוכח עצמתו הפוטנציאלית של נשק האי-אמון אימצו מערכות פרלמנטריות שבהן נפוצות ממשלות קואליציוניות (גרמניה, ספרד, ישראל מ-1996) את "הצבעת האי-אמון הקונסטרוקטיבית", שמשמעה היכולת להפיל ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון רק אם אפשר להציע תחיתה בד בבד ממשלה חלופית שתזכה לרוב פרלמנטרי. בדרך זו

הוגברה יציבות הממשלה והוקהתה עצמת הפיקוח הפרלמנטרי הפוליטי, אשר כמוהו כ"נשק יום הדין" אשר השימוש בו נעשה, בסופו של דבר, במשורה.

מנגד ניצבת צורת הפיקוח הפרלמנטרי החלשה יותר, לדידו של גרגורי, והמוזנחת יותר מבחינה מחקרית – צורת הפיקוח הפרלמנטרי המינהלי, אשר כמוהו כ"נשק קונוונציונאלי", אשר קיים בשפע ואשר השימוש בו נפוץ למדי. כאמור, בצורת הפיקוח הזאת נכללות כל אותן פעולות יום-יומיות, שוטפות ומתמשכות של אימות, בחינה, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון, אשר תכלית קיומן היא לבחון אם הפעילות הציבורית השוטפת עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקינים. מכאן גם חשיבותו הרבה של הפיקוח הפרלמנטרי המינהלי להשרדותה של הדמוקרטיה, שאיננה נופלת ממידת החשיבות המיוחסת לפיקוח הפרלמנטרי הפוליטי, המתקיים ברמת המשטר. גם צורת פיקוח זו מושפעת עמוקות מהגורמים המבניים שצוינו קודם לכן בדמותם של מערכת מפלגתית חזקה, משמעת סיעתית נוקשה ורוב נאמן שהממשלה נשענת עליו. ואולם מגוון הכלים הגדול שבאמצעותו מופעל הפיקוח והתדירות הגבוהה של הפעלתם לאורך זמן פותחים פתח לריסון כוחם של הגורמים האלה ולחיזוק יכולת הפיקוח המינהלית של הפרלמנט.

כלים מוסדיים של פיקוח פרלמנטרי

הספרות המקצועית מצביעה על מגוון כלים העומדים לרשות הגוף המחקוק לצורך הפיקוח על הרשות המבצעת. הנפוצים שבהם:

1. ועדות פרלמנטריות (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות אד הוק, ועדות חקירה)
2. מוסד ביקורת המדינה
3. תקציב המדינה
4. שאלות ושאלתות
5. הצעות לסדר היום

ועדות פרלמנטריות

הזירה העיקרית, לבד מהמליאה, שבמסגרתה בא לידי ביטוי תפקיד הפיקוח של הפרלמנט היא זירת הוועדות. בוועדות מתאפשרת עבודה יעילה ורצינית יותר מזו שבמליאה, מתקיים בהן סוג של "מסחר פוליטי", מתרחש בהן שיתוף פעולה בין-מפלגתי, ומתקבל ומוחלף בהן מידע (Lees and Shaw, 1979; Mattson and Strøm, 1995; Hazan, 2001). מבנה הוועדה נגזר

מתקנון הפרלמנט, והיא פועלת בשם הפרלמנט, באחריותו ועל פי הסמכויות שהוקנו לה.

ג'ון ליס ומלקולם שו (Lees and Shaw, 1979) מגדירים חמישה תפקידים עיקריים שלצורך מילויים ימונו ועדות של גוף מחוקק – חקיקה, תקציב, חקירה, פיקוח וניהול הפרלמנט. אשר לסדר החשיבות של התפקידים, ליס ושו גורסים ששני התפקידים החשובים ביותר של ועדות פרלמנטריות הם קבלת החלטות בנושא חקיקה ופעולות הפיקוח על האדמיניסטרציה. מחקר שבחן פרלמנטים אירופיים בחינה אמפירית והשוואתית מצא בהקשר זה כי ב-16 מתוך 18 מדינות עסקו הוועדות הפרלמנטריות רבות בחקיקה והיו מעורבות גם בפיקוח על האדמיניסטרציה (Döring, 1995).

ועדות פרלמנטריות התפתחו במרוצת השנים במגוון דרכים ובכל מיני שמות. מקצתן שכיחות מאוד (גם אם בווריאציות שונות), ומקצתן ייחודיות לפרלמנט זה או אחר. לפיכך מקובל לסווג לשני סוגים עיקריים: ועדות קבועות (permanent committees) וועדות זמניות (ad hoc committees) (Olson, 1994: 72). הוועדות הקבועות קיימות במרבית הפרלמנטים בדמוקרטיה המערבית. סמכויותיהן, תפקידיהן וגודלן קבועים בדרך כלל מראש והן עוסקות, ברובן, הן בחקיקה הן בבדיקת הפעילות של המשרדים הממשלתיים. אשר למספרן: ברובם המכריע של הפרלמנטים יש ועדה קבועה אחת מקבילה לכל משרד ממשלתי; באחרים, כדוגמת כנסת ישראל, אין התאמה בין מספר הוועדות לבין מספר המשרדים הממשלתיים.

הוועדות הזמניות ממונות כדי לחקור נושאים בעלי חשיבות ציבורית שעלו על סדר היום ואשר רוב מסוים של חברי פרלמנט סבור שהם ראויים לבחינה מדוקדקת. את סמכויותיהן של הוועדות הזמניות קובע בית המחוקקים, והן מתפזרות בתום תפקידן או בסיום כהונת בית המחוקקים לקראת הבחירות הבאות. הסוג הבולט של ועדות אלה בהקשר של פיקוח הוא ועדות חקירה, הממונות לפרק זמן קצוב כדי לבדוק מחדל הקשור בפעולה של הממשלה או בהתנהגות אחד מנציגיה, ומיד בתום עבודתן הן מתפזרות. בפרלמנטים אחדים יש בידי הוועדות הללו הסמכות לזמן עדים להופיע לפנייהן ולהציג להן את המסמכים הדרושים. ועדות כאלה, בווריאציות שונות, פועלות בפרלמנטים רבים. סוג אחר של ועדות זמניות הן ועדות מיוחדות. מבנה הוועדות הללו והנהלים הקשורים בכינוסן שונים מהוועדות שנסקרו למעלה, אולם תפקידן דומה למדי – בחינת נושאים בעלי עניין לציבור, ולא דווקא מחדלים ממשלתיים.

ככלל ניתן לומר כי בזירת הוועדות הקבועות במשטרים הפרלמנטריים מתבצע פיקוח שוטף על פעולות הממשל והמינהל הציבורי, אך יעילותו משתנה ממדינה למדינה. הוועדות הקבועות במערכת הפוליטית הבריטית

(standing committees) הן דוגמה לזירה יעילה פחות בתחום הפיקוח על הבירוקרטיה בהשוואה לוועדות הקבועות בבונדסטאג הגרמני, המפגינות פיקוח נמרץ ויעיל במספר לא מבוטל של תחומים. ועדות החקירה בפרלמנטים השונים מהוות אף הן זירות שבהן מופעל פיקוח על עניינים הנוגעים לאינטרס הציבורי, אף כי פיקוח זה מצומצם מעצם טבעו הרבה יותר ומוגבל לנושא הנחקר בלבד.

מוסד ביקורת המדינה

בראשיתו הוגבל תחום העיסוק של ביקורת המדינה לבדיקת סדירות וכספים (דהיינו, דרכי גבייה והוצאת הכספים, וכן חוקיות השימוש בהם). לאחר מלחמת העולם השנייה התרחבו תחומי הביקורת גם לבדיקת חיסכון, יעילות ואפקטיביות של מסכת פעולות השלטון (ברזילי ונחמיאס, 1998; גייסט, 1999; Geist and Mizrahi, 1991). ככלל ניתן לומר שמגמת היחלשותם של המוסדות המחוקקים והתחזקותם של הגופים המבצעים למן תחילת המאה העשרים, כמו גם תהליך התחזקותה של מדינת הרווחה, מדגישים ביתר שאת את הצורך לתת בידי המחוקקים כלי לפיקוח על פעולות הגופים המבצעים (פרידברג, 1999: יב).

אם כך, מוסד ביקורת המדינה הוא הכלי המקצועי ביותר לצורך פיקוח על הרשות המבצעת. הוא מיועד למלא תפקיד ניהולי בדרג העליון של מינהל המדינה ולהבטיח דיווח פומבי בכל הקשור להוצאת כספי ציבור כדי שהממשל יישא באחריות כלפי הציבור (גייסט, 1999). הנשיאה באחריות ציבורית (accountability) והשקיפות (transparency) הם יסודות חיוניים במשטר הדמוקרטי. ומכאן שלמוסדות ביקורת המדינה יש תרומה חשובה מאוד בתהליך הנשיאה באחריות של הממשלה, שכן הם מתמצאים היטב בפעולות השלטון ויש להם גישה בלתי אמצעית לנתונים, למסמכים ולממלאי תפקידים במשרדי הממשלה. גישה חופשית זו מאפשרת להם לספק לפרלמנט מידע אמין ואובייקטיבי על פעולותיה של הממשלה ועל תכניות ויזמות ממשלתיות שכבר הוצאו אל הפועל.

סקירה חובקת עולם מלמדת שברוב המקרים מוסד ביקורת המדינה אינו שייך אף לא לאחת משלוש רשויות השלטון המסורתיות. במקצת המדינות הדמוקרטיות מוסד הביקורת משתייך לרשות המבצעת אך דוחותיו מיועדים לפרלמנט, ובאחרות מוסד הביקורת הוא זרוע של הרשות המחוקקת (בישראל למשל). המודל הנפוץ ביותר באירופה הוא מוסד ביקורת מדינה עצמאי אשר איננו משתייך לשום רשות מרשויות השלטון, אם כי גם במקרה הזה דוחות הביקורת מיועדים לפרלמנט. המפתח לקיומו של פיקוח שוטף, סדיר ואובייקטיבי באמצעות מוסד ביקורת המדינה הוא עצמאות ואי־תלות

של מוסד הביקורת ברשות המבצעת – הגוף המבוקר. ואכן, בכמה ארצות נעשה ניסיון להבטיח את איתנות החוקתית של מוסד הביקורת באמצעות שורה של הוראות חוקיות.

ברוב המדינות יש למוסד ביקורת המדינה יחסים קרובים ותפקידים משלימים עם הפרלמנט, ובייחוד עם הוועדה לביקורת המדינה. התחזקות היחסים הללו מובילה להרחבת הידע של חברי הפרלמנט בנושאים המבוקרים ולמילוי מטלות הפיקוח שלהם בצורה אפקטיבית יותר. בדוח שהתפרסם על היחסים בין מוסדות ביקורת עליונים ב־14 מדינות אירופיות לבין הפרלמנטים שלהן נמצא שהפרלמנט מבצע את תפקיד הפיקוח שלו באופן האפקטיבי ביותר כאשר הוא משתמש בעבודת ביקורת המדינה ונסמך עליה. בד בבד עבודת ביקורת המדינה אפקטיבית יותר כאשר הפרלמנט מספק במה להצגת הממצאים ולדיון ציבורי בהם (Galea and Miroslaw, 2001).

תקציב המדינה

תקציב המדינה קובע את המסגרת הכספית לפעולות השלטון ומסדיר לתקופה מוגדרת את מקורות ההכנסה של המדינה ואת הוצאותיה. שורשי מוסד התקציב המודרני טמונים כאמור בימי אריסטו, וביתר שאת באנגליה של ימי הביניים. מובנו של עקרון הפעולה שלו בהקשרו התקציבי הוא הגבלת פעולות השלטון לסכומים ולצרכים שהפרלמנט אישר מראש. אם מתברר שיש צורך להוציא סכומים נוספים, הדבר מחייב את הסכמת הפרלמנט. סטייה ממגבלות אלה נחשבת הפרה של רצון הפרלמנט ועלולה לגרום סנקציות, אלא אם כן הפרלמנט נותן את הסכמתו להוצאה בדיעבד. לפיכך אישורו של התקציב הוא כלי בידי הפרלמנט לפיקוח על פעולות השלטון. מאחר שהתקציב הוא כלי חיוני לניהול מערכות החיים המודרניות במשטרים הדמוקרטיים, אזי בלעדיו אי־אפשר להשיג יעדים חברתיים, כלכליים ומדיניים (דרי ושרון, 1994: 15). בעניין זה קובע מיל (1958: 88) כי "התפקיד להחליט על המסים נחשב לתפקידה העיקרי של האסיפה המייצגת את העם. אף־על־פי־כן, בשום ארץ אין הגוף הייצוגי מקבל עליו להכין את תקציב ההוצאות [...] אין הוא מתבקש אלא להביע את הסכמתו, והסמכות היחידה שבידו היא הסמכות לסרב לעשות זאת". חובתה של הממשלה לנהל את פעולותיה, לפחות להלכה, בתוך מסגרת התקציב הפכה, אם כן, להיות הדוגמה הבולטת של כפיפות הדרג המבצע לפיקוחו של הפרלמנט.

במחקר שערכו בשנת 2001 הבנק העולמי והאיגוד הבין־פרלמנטרי (Inter-Parliamentary Union) ב־83 מדינות נמצא שבתי מחוקקים במשטרים פרלמנטריים מפגינים מעורבות בעיקר באישור התקציב, אך

הרבה פחות בהכנתו (Olson, Pelizzo and Stapenhurst, 2004). ממחקר זה וממחקרים אחרים (כפי שיפורט בהמשך) עולה כי בריטניה, אוסטרליה, קנדה, ניו זילנד וסינגפור הן כולן דוגמאות לפרלמנטים המתאפיינים באישור התקציב אגב מעורבות מוגבלת בעיצובו, בעוד הפרלמנטים של גרמניה ושל שוודיה הם בבחינת יוצאי דופן בכל הנוגע למידת השפעתם על תהליך עיצוב התקציב ואישורו (דרי ושרון, 1994).

שאלות

השאלות הן עוד כלי פיקוח נפוץ בידי הגופים המחוקקים, בעיקר בדגם הפרלמנטרי. הטכניקה של תשאול שרים היא ותיקה מאוד ומקורה ככל הנראה במאה השמונה עשרה, בבית הלורדים הבריטי, וממנו היא התפשטה לפרלמנטים ברחבי הגלובוס (Jack, 1985: 299). המניעים להצגת שאלות פרלמנטריות לממשלה הם רבים ומגוונים, בכללם: בקשת מידע; הפעלת לחץ כדי שתתבצע פעולה כלשהי; פרסום אישי ודרישת הסברים משרים באשר לתחומי מדיניות שנויים במחלוקת; תקיפת שרים במצב פוליטי קשה; הצגת דאגה לאינטרסים של הבוחרים; בניית מוניטין בעניינים מסוימים; כפיית פשרות על הממשלה; עיכוב נקיטת פעולות על ידי הממשלה; ויצירת אלמנטים של ריגוש ודרמה.

השאלות כמוהן כאיתות של חבר פרלמנט לממשלה; הממשלה נדרשת להגיב לאיתות, ואין לה אפשרות "לשמור על זכות השתיקה" (Wiberg, 1994: 181). נוסף על כך, כפי שעולה ממחקרו של מייקל קול על תפקיד השאלות בפרלמנט הבריטי (Cole, 1985), השאלות דורשות מהמשיב לפרסם מידע רשמי ובעל תוקף על פעולות הממשלה, הן יכולות להעשיר את הידע של חברי האופוזיציה, והן עשויות בסופו של דבר לתרום להגברת תהליך הנשיאה באחריות של הממשלה כלפי הפרלמנט והציבור.

יש כמה צורות תשאול אופייניות. העיקריות שבהן הן שתיים: (א) שאלות בעל פה המוצגות בזמן תשאול קבוע ("זמן שאלות") ושאלות בכתב שאינן נשאלות או נדונות במליאה; ו-(ב) שאילתות. השאלות הן בדרך כלל קצרות, נוגעות לעניין נקודתי ויכולות להישאל בעל פה (ובכל מקרה עליהן להיות מוגשות בכתב). לרוב הן תישאלנה בפרק זמן מיוחד שהוקצב להן, המכונה בהתאם – "זמן שאלות". שאלות בעל פה נענות בעל פה על ידי השר האחראי או חבר ממשלה אחר, ושאלות כתובות נענות בכתב בלבד. ברוב המקרים פרלמנטים אינם מאפשרים הצגת שאלות ספונטניות, כדי שהדרג המבצע יוכל להתכונן.¹

1 למעט שעת השאלות הספונטנית שהנהיג הפרלמנט השוודי מאז 1992.

השאלות מייצגות את הדפוס היותר תובעני של שאלות הנשאלות בידי חברי פרלמנט מפני שהן עוסקות בנושאים מהותיים בתחום האינטרס הכללי, הן כוללות ומקיפות יותר, בעקבותיהן מתקיים דיון נרחב ומעמיק, והן מוגשות בכתב ליושב ראש הפרלמנט, המעביר אותן לנוגעים בדבר. שאלות נועדו להשיג שלושה יעדים: קבלת מידע מהממשלה על סוגיה הנוגעת לאינטרס כללי בעל חשיבות ציבורית אשר יוזם השאלתה סובר שהציבור חייב להיות מדווח בעניינה; פתיחת דיון בסוגיה בתוך פרק זמן סביר ובמסגרת פרוצדורלית ממוסדת שבה יוזם השאלתה, השר האחראי וחברי פרלמנט נוספים יכולים להביע את דעתם; והצגת השאלתה כפעולה אינפורמטיבית בלי לנקוט פעולה נוספת ובלי לקרוא לחקירת אחריותה של הממשלה (Wiberg, 1994). שאלות פרלמנטריות משמשות גם כמכשיר מצוין להפגת מתחים ול"שחרור קיטור" במערכת הפוליטית.

הצעות לסדר היום

הצעה לסדר היום היא כלי בידי חברי הפרלמנט על מנת להעלות לדיון נושאים בעלי עניין ציבורי במליאת הפרלמנט אשר דורשים את תגובתם של שרים, סיעות וחברי הפרלמנט. הצעה לסדר יום מוגדרת כהצעה פורמלית המוגשת בידי חבר פרלמנט בעת דיון במליאת הפרלמנט, עוסקת בנושא הדיון, ובעקבותיה נדרשת פעולה כלשהי מצד שר או חברי פרלמנט (Robert, 1976). הליך של הצעה לסדר היום מתקיים בפרלמנטים אירופיים שונים וכן בישראל, ואולם אופיו של ההליך, מטרותיו והפרוצדורות הכרוכות בו שונים בתכלית ממדינה למדינה. בישראל ההצעה לסדר היום היא הליך העומד לרשות חבר הכנסת כדי ליזום דיון שאינו נוגע לחקיקה, והיא מוגדרת "בקשה לכלול בסדר היום של הכנסת נושא פלוני". על כן היא יכולה להיחשב בעיניו אמצעי לבקר את הממשלה או להביע דעה בפומבי. אף על פי שמספר הנושאים הנכנסים לסדר היום של הכנסת בדרך של הצעה לסדר היום אינו גדול, מציע ההצעה משיג לרוב את העלאת הנושא לדיון פומבי, את תגובת השר הנוגע בדבר ואת תגובת הסיעות.

יעילות הפיקוח של בתי מחוקקים במשטר הפרלמנטרי

בתי מחוקקים במשטר הפרלמנטרי נבדלים זה מזה בפרמטרים רבים, בין השאר ביכולתם להפעיל פיקוח בעצמה וביעילות. בתי מחוקקים אחדים ידועים כמי שמפקחים פיקוח ממשי על פעילויות מסוימות של הרשות

המבצעת, ואילו אחרים ידועים כמי שאינם מפקחים כמעט בכלל על פעילותה של רשות זו. הסיבות לשוני זה נעוצות, כפי שכבר נאמר, בתנאים המשטריים, המוסדיים, המבניים והתרבותיים המאפיינים כל מדינה והמשפיעים על פעילות הפיקוח הננקטת בכל פרלמנט. הסקירה שתובא להלן תכלול התייחסות פרטנית לכלי הפיקוח המרכזיים העומדים לרשות הפרלמנטים. הצגתו של כל כלי פיקוח תלווה בממצאים אמפיריים ממדינות שונות. מתוך שלל הדוגמאות תיעשה, במידת האפשר, הכללה שעניינה איתור התנאים החיוניים לחיזוק פונקציית הפיקוח של פרלמנטים באמצעות הכלי הנדון.

ועדות

הספרות ההשוואתית האמפירית בתחום הוועדות מאפשרת לסווג אותן בין היתר לפי עצמתן בתחום הפיקוח. להלן תובאנה דוגמאות למערכת ועדות חזקה בתחום הפיקוח; לשתי מערכות של ועדות שנעשו בהן רפורמות שצלחו חלקית; ולמערכת ועדות שנעשו בה רפורמות אשר שיפרו את המצב ביחס לעבר, אך לא צלחו בסופו של דבר והפיקוח נותר חלש.

מערכת ועדות חזקה בתחום הפיקוח

גרמניה

הוועדות הקבועות של הבונדסטאג, המקבילות לרוב המשרדים הפדרליים, ידועות במקצועיותן הרבה. מאז הרפורמה של 1969 הורחב תפקידן אל מעבר לבחינת הצעות חוק בלבד, והן הוסמכו לדון בעניינים נוספים. הדבר אפשר להן לשים דגש על פיקוח ועל בחינת מדיניות.

לרשותן של רוב הוועדות הקבועות הגרמניות עומד צוות תומך של מזכירות וחוקרים. הוועדות נוהגות להפיק דוחות איכותיים מאוד, המפרטים את הנושאים שנבדקו ואת תוצאות הבדיקה. רבים מהדוחות נדונים במליאה, ועצם הדיון הנרחב בהם מעניק לעבודת הוועדות את הפרסום הנחוץ. זאת ועוד, חברי הפרלמנט, אשר להם מוגשים הדוחות, מעריכים את איכותם וסומכים על המידע המופיע בהם בין היתר בשל העובדה שבידי הוועדות הסמכות לכפות הופעת עדים לפניהן. נוסף על כך עומד לרשות הוועדות תקציב גדול להעסקת מומחים ויועצים חיצוניים שיעזרו להן בעבודתן. רינה אדלשטיין (Edelstein, 1994: 71) מעריכה כי שני גורמים אלו במשולב מעניקים לוועדות הקבועות בבונדסטאג כלים לביצוע משימת הפיקוח באופן אפקטיבי. תומס סלפלד (Saalfeld, 1998) מעריך כי מעמדן של ועדות הבונדסטאג (עצמאות גבוהה יחסית בקביעת נושאים לדיון), סגנון העבודה שלהן (החלטות רבות שלהן מתקבלות על רקע ענייני-מקצועי ובשיתוף פעולה

בין חברי המפלגות) והמומחיות שפיתחו חבריהן בנושאים השונים מחזקים את יכולת הפיקוח של הבונדסטאג על פעולות הממשלה.

מערכות של ועדות שנעשו בהן רפורמות שצלחו חלקית

נורווגיה

מערכת הוועדות בפרלמנט הנורווגי עברה רפורמה באמצע שנות התשעים של המאה העשרים במטרה להגביר את יכולת הפיקוח שלה על הרשות המבצעת (Maor, 1999). הוועדה לענייני פיקוח קיבלה מעמד של קביעות, וחבריה לא הורשו להיות חברים בוועדות אחרות. הוועדה החדשה ירשה את תפקידיה של הוועדה הקודמת, ובנוסף הועברו לסמכותה נושאים הקשורים בחוקה. כמו כן ניתן לה המנדט להמליץ על שינויים הנוגעים לפרוצדורות ולכללים בפרלמנט; לעסוק בהקצאת המשאבים לפרלמנט ולמשרד מבקר המדינה; ולטפל בנושאים הקשורים לנציב התלונות הפרלמנטרי לענייני המינהל הציבורי. לוועדות אף נוספו שלושה מנגנוני פיקוח חדשים: הזכות להעלות נושאים לדיון ביזמתן; האפשרות לפתוח את דיוניהן לציבור; וקבלת הסמכות לתשאל עובדי ציבור בכירים. "הזכות ליזום" הוגדרה כזכותן של הוועדות לערוך חקירות בקרב האדמיניסטרציה שנראו נחוצות לצורך הפיקוח של הפרלמנט על המינהל הציבורי; ההחלטה על פתיחת הדיונים של הוועדות לציבור (לתקופת ניסיון של שנתיים) נבעה מן הצורך לאפשר לוועדה לקבל מידע ממקורות שונים ולאמתו במקרים שבהם היא יוזמת חקירה והמידע שבידיה מועט; הסמכות לתשאל עובדי ציבור בכירים, הגם שלא מוסדה באופן פורמלי, נעשתה כלי שכל הוועדות היו יכולות להשתמש בו. משה מאור (שם: 381) סבור כי הוספת מנגנוני פיקוח חדשים לפרלמנט הנורווגי נתפסה כאטרקטיבית מאוד בעיני מפלגות האופוזיציה, בעיקר במצבים שבהם הן לא היו מסוגלות להציג חלופה ראלית לממשלה המכהנת. המציאות הוכיחה שחברי אופוזיציה עשו שימוש לא מבוטל במנגנוני פיקוח אלה, והדבר בהחלט הורגש בקרב האליטה האדמיניסטרטיבית. הוועדות הפגינו אסרטיביות גוברת בתחום הפיקוח, והוועדה הקבועה לענייני פיקוח וחוקה נעשתה לשדולה פרלמנטרית חזקה בתחום זה, אם כי הרשות המבצעת נותרה בעלת עצמה רבה.

בריטניה

הפרלמנט הבריטי שימש מאות בשנים דוגמה לזירה הנשלטת באופן מוחלט על ידי הממשלה, אשר התנגדה באופן מסורתי להקמת ועדות קבועות מקצועיות ועצמאיות. הרפורמה בפרלמנט ב-1979 הביאה להקמת מערכת ועדות קבועות, שקיבלו מנדט לבחון את ההוצאות, את המינהל ואת

המדיניות של מחלקות ממשלתיות. כמו כן ניתנה להן ההרשאה להעסיק מומחים שיעזרו להן בעניינים מקצועיים וטכניים. פיליפ גידינג (Giddings, 1994) סבור שהוועדות הביאו להתרחבות היקף הפיקוח של הפרלמנט, להעמקת הוויכוח על המדיניות הציבורית ולהגדלת הנשיאה באחריות של הדרג המבצע כלפי הפרלמנט. הן התקבלו כבנות שיח בתהליך החלפת המידע והכפיפו את עבודתן של השירות הציבורי לבחינה מתמידה. מלקולם ג'ק (Jack, 1985: 304) גורס שוועדות אלה אילצו בסופו של דבר את הממשלה להסביר את מדיניותה ולשחרר מידע, דבר שקודם לרפורמה כמעט לא קרה. ואולם לרוב הוועדות הקבועות בפרלמנט הבריטי אין סמכות לכפות הופעת עדים והצגת מסמכים לפניהן. כמו כן הן אינן אוטונומיות לגמרי בקביעת סדר היום שלהן, ואף על פי שדוחותיהן קצרים ונקודתיים, לא בהכרח מתקיים בהם דיון והממשלה אפילו יכולה להגיב עליהם בכתב בלבד, עובדה הממזערת את השפעתם (Hazan, 2001: 17). כדי להגביר את יעילות הפיקוח של הוועדות מציעים ברוס ג'ורג' ודייוויד מורגן (George and Morgan, 1999), בעקבות מחקרם על ועדת ההגנה הבריטית, שהפרלמנט הבריטי יאמץ שיטות עבודה חדשות, ובהן: הקניית הזכות לכל הוועדות הקבועות לזמן שרים ועובדי מינהל לתשאול ולחקירה; הגברת המגע שלהן עם משרד ביקורת המדינה הבריטי; הגדלת נגישותן למומחים חיצוניים ועצמאיים; והגדלת נגישותן למידע על ידי כך שכל מידע שימושי יועבר אליהן מניה וביה. הצעה זו עולה בקנה אחד עם המלצת ועדת הפרוצדורות בבית הנבחרים (מ-1990) לכל משרדי הממשלה לצייד את הוועדות הקבועות בכל מידע חשוב הנוגע לחקירותיהן ולא לחכות שהוועדות עצמן תדרושנה את המידע הזה. פרנק קרנמר (Cranmer, 2002) מעריך כי ועדות הפרלמנט הבריטי הצליחו למסד מסורת של פיקוח מוצלח למדי על הממשלה בשל היכולת שלהן לזמן את ראש הממשלה על מנת לענות על שאלותיהן; לנהל חקירות פומביות שבעקבותיהן מופעל על הפקידים והשרים המופיעים לפני הוועדות לחץ גדול לומר את האמת; להעמיק בחקירת שרים; לאפשר לציבור להיות שותף להליך הפיקוח; ולאתר בעיות שהממשלה מחמיצה מדי פעם בפעם. קרנמר אף טוען כי הוועדות יכולות ליצור לפעמים שינוי אמת. כך למשל, בראשית שנות התשעים הגיעה ועדת איכות הסביבה לכלל מסקנה, לאחר סדרת חקירות ארוכה, שהממשלה צריכה להיות מעורבת יותר בקביעת תקנות איכות הסביבה, ולכן דחפה להקמת סוכנות להגנת הסביבה לפי הדגם האמריקני. בעקבות הלחץ שהפעילה הוועדה חוקקה הממשלה את חוק הסביבה 1995. למרות השיפור המתואר לעיל נותרה בידי הממשלה בבריטניה עצמה רבה מאוד.

מערכת ועדות שנעשו בה רפורמות שלא צלחו

הפיקוח שלה נותר חלש

אירלנד

ועדות הפרלמנט האירי נמצאו במשך עשורים רבים בקוטב הנגדי לקוטב שבו נמצאות ועדות הבונדסטאג (O'Halpin, 1998). עד 1978 נעשה שימוש בוועדות אלה לצורכי ניהול ענייני הפרלמנט וענייני משמעת בלבד, למעט הוועדה לענייני דין וחשבון ציבורי, שתפקידה היה לבחון את אופן ניהול המשאבים הכספיים בממשלה (בבדיקה אקראית ושטחית למדי). אף שרפורמה במערכת הוועדות הייתה על סדר היום הציבורי הרבה שנים, היא נמנעה על ידי מפלגת הרוב החזקה באירלנד, פיאנה פייל (Fianna Fail), אשר חששה שרפורמה כזאת תחליש את הממשלות שהיא הרכיבה. ב-1978 הביאה דאגה חוצת מפלגות באירלנד בעניין היעדר פיקוח על המגזר התעשייתי הגדול במדינה להקמת ועדה משותפת לבחינת גופים שהמדינה מממנת. המאמצים הראשונים לבנות מערכת ועדות משמעותית נעשו בין 1982 ל-1987, כאשר מפלגת פיאנה פייל לא הרכיבה את הקואליציה. חרף המאמצים אף אחת מן הוועדות שהוקמו לא התמודדה ברצינות עם הפיקוח על המדיניות הממשלתית, והשפעת כל אחת מהן הייתה מועטה. ב-1987 – עם חזרתה של מפלגת פיאנה פייל לשלטון – הופסקה עבודתן של מרבית הוועדות החדשות. עד שנת 1992 לא היו יותר חידושים בתחום הוועדות, ורק משנה זו ואילך – שוב בעקבות שינויים קואליציוניים – התווספו חמש ועדות חדשות, ובראשן הוועדה לענייני חוץ, אשר החלו בבדיקת הפעילות הממשלתית. יונן אוהלפין (O'Halpin) מעריך כי משהועמדו לרשות הוועדות הקצבות גדולות, תמיכה אדמיניסטרטיבית משופרת ויועצי מחקר, השתפר הפיקוח על האדמיניסטרציה. למעלה מעשור לאחר ביצועה גורס מויריס מקרתי (MacCarthaigh, 2006: 275) כי הצלחת הרפורמה בוועדות הפרלמנט האירי מוגבלת מאוד, שכן הוועדות לא שינו בסופו של דבר את מאזן הכוחות בין הרשות המבצעת בעלת העצמה הרבה לבין הרשות המחוקקת.

מתוך העולם האמפירי ככלל ומתוך הדוגמאות האמפיריות הספציפיות בפרט מסיקים החוקרים העוסקים בחקר הוועדות הפרלמנטריות כי ישנם כמה תנאים חיוניים שקיומם יתרום לחיזוקן של ועדות אלו, לרבות חיזוק יכולת הפיקוח שלהן על הרשות המבצעת (Ogul, 1976; Lees and Shaw, 1979; Mezey, 1979; Mattson and Strøm, 1995; George and Morgan, 1999; Hazan, 2001). יודגש כי רק אחדים מן התנאים שיוצגו להלן עולים ישירות מן הדוגמאות האמפיריות שנסקרו לעיל; התנאים האחרים עולים ממחקרים נוספים על הוועדות הפרלמנטריות – במדינה ספציפית או במבט

השוואתי (המחקרים הנוספים אינם מוצגים כאן בפירוט). התנאים החיוניים לחיזוק יכולת הפיקוח של הוועדות (בין שהם עולים מן הדוגמאות הנסקרות ובין שהם עולים ממחקרים אחרים) מקובצים לשתי קבוצות: הראשונה – קבוצת התנאים המבניים-משטריים; והשנייה – קבוצת התנאים הפנים-ועדתיים.

בקבוצת התנאים המבניים-משטריים בולטים התנאים האלה:

1. **ועדות קבועות.** בכל פרלמנט יש תמהיל מסוים בין ועדות קבועות לוועדות זמניות, אבל ככל שיש בו יותר ועדות קבועות – אשר סמכויותיהן מעוגנות בתקנון הפרלמנט או אף בחוק והן שבות ומתכנסות לאחר כל תקופת בחירות – כן יגבר כוחן ובתוך כך יכולת הפיקוח שלהן.
2. **חפיפה בין תחום העיסוק של הוועדות לבין משרדי הממשלה.** קיומו של תנאי זה מגביר את יכולתן של הוועדות לפקח על הרשות המבצעת, שכן הן אינן צריכות להתפרש על פני תחומים רבים (ולעתים נבדלים) של הפעילות השלטונית, ויש לחבריהן היכולת להתמקצע ולרכוש מומחיות בתחום העבודה של משרד אחד.
3. **מספר הוועדות הקבועות וגודלן וכן מספר הוועדות שכל מחוקק חבר בהן.** ככלל ניתן לומר שכאשר מספר הוועדות הקבועות בפרלמנט איננו קטן מדי או גדול מדי (בין 10 ל-20 ועדות), כאשר מספר החברים בוועדות קטן אך לא קטן מדי (בין 10 ל-20 חברים), וכאשר מחוקק חבר בוועדה אחת או לכל היותר בשתיים במהלך קדנציה אחת של הפרלמנט, כן גובר הסיכוי של הוועדות להתמחות ולהתמקצע בתחום העיסוק שלהן, ובכך גוברת גם יכולת הפיקוח שלהן על הרשות המבצעת.
4. **משאבים הולמים, השגת מידע והתמקצעות.** על חברי הוועדות להתמחות ולהתמקצע בתחומי העיסוק הספציפיים של הוועדות שלהם, שכן רק ועדות המהוות זירות של מומחיות וידע מסוגלות להוציא אל הפועל בדיקות מפורטות. קבלת מידע עצמאי (ולא רק מידע שמקורו ברשות המבצעת) היא לפיכך תנאי חיוני להפעלת פיקוח יעיל יותר של הוועדות. לפיכך יש להעמיד לרשות הוועדות משאבים מספיקים כדי שהן תוכלנה להעסיק צוותי מחקר עצמאיים ויועצים מומחים רבים ככל האפשר (כפי שמקובל בקונגרס האמריקני). ועדות שתקבלנה מידע ממומחים עצמאיים, מאנשי מקצוע בלתי תלויים הנכללים בצוות הקבוע של הוועדה וממרכזי מידע פרלמנטריים תאפשרנה לחבריהן להתמקצע בתחומי העיסוק הספציפיים שלהן, וכך תשתפר עבודת הפיקוח שלהן על הרשות המבצעת (בדיונים ובהצבעות כאחד). רק ועדות בעלות דרגת מומחיות גבוהה יודעות מה לחפש ואילו שאלות לשאול, ולכן יש להן יכולת טובה יותר לפקח על הממשלה ולרסן אותה.

5. **סמכויות לחייב עדים להופיע לפני הוועדות ולהציג להן מסמכים.** מתן סמכויות אלה יאפשר לוועדות להשיג מידע אמין מאנשי ממשל ומאזרחים, ועל ידי כך תשתפר יכולת הפיקוח שלהן. בד בבד ראוי שיסופק להן סיוע משפטי עצמאי לתשאול המעידים.
6. **שליטה קטנה של הסיעה על חבריה בוועדה.** ככלל, חברי הפרלמנט מתמנים לוועדות על פי עקרון הייצוג היחסי של מפלגותיהם במליאת הפרלמנט. ככל שתקטן יכולתה של הסיעה להחליף את חבריה בוועדה על פי רצונה, כן יגבר כוחה של הוועדה ותגבר יכולתה לפקח על הרשות המבצעת.

בקבוצת התנאים הפנים-זועדתיים בולטים שלושה תנאים:

1. **הסמכות להקים ועדות משנה.** אם סמכות זו מסורה לידי הוועדה, אזי ועדות המשנה מאפשרות לפורום מצומצם מזה שבמליאת הוועדה לבדוק נושא מסוים בתחום העיסוק של הוועדה בדיקה יסודית ומעמיקה. החברות בוועדות המשנה מאפשרת לחבריהן להתמקצע מאוד בתחום מסוים, והדבר מחזק את הוועדה בכללותה ואף את יכולת הפיקוח שלה. יש לומר כי אין הכוונה למספר בלתי מוגבל של ועדות משנה, משום שוועדות רבות מדי תשתקנה את העבודה של מליאת הוועדה.
2. **משרת יושב ראש הוועדה.** בדרך כלל מחולקות משרות יושבי ראש הוועדות על ידי מפלגת השלטון או מפלגות הקואליציה, והליך בחירת יושבי הראש בוועדות הוא הליך פורמלי. משרת יושב ראש הוועדה טומנת בחובה כוח רב אם הוענקה לו הסמכות לקבוע את סדר היום של הוועדה. בתור קובע סדר היום יכול היושב ראש לתת עדיפות לנושאים החשובים בעיניו ולעכב או "לקבור" נושאים אחרים מטעמים פוליטיים ו/או אישיים. וכך, אם ליושב ראש הוועדה יש עניין בפיקוח על משרד ממשלתי והוא גם אדם מקצועי בעל ידע, הדבר עשוי לחזק את האוריינטציה הפיקוחית של הוועדה. מכאן שתנאי הכרחי לחיזוק הפיקוח של הוועדה הוא בראש ובראשונה התנאי הפורמלי של הענקת הסמכות ליושב ראש הוועדה לקבוע את סדר היום שלה. אם סמכות זו הוענקה, גדל הסיכוי, לפחות לכאורה, שהוא יפנה זמן לעיסוק גם בפיקוח על הרשות המבצעת. אפשרות זו עומדת מול האפשרות שהסמכות לקביעת סדר היום של הוועדה איננה בידי יושב ראש הוועדה אלא בידי הרשות המבצעת. במצב עניינים שכזה הסיכוי שהוועדה תפעיל פיקוח על הרשות המבצעת אפסי.
3. **השליטה בסדר היום.** כאמור, ככל שמספר השחקנים היכולים להשפיע על סדר היום של הוועדות קטן יותר, כן גדלות האוטונומיה שלהן ויכולתן לפקח על הרשות המבצעת. ועדות השולטות בסדר היום שלהן

יכולות לדון בהצעות חוק בלי שהמליאה תוכל למשוך אותן בחזרה, הן יכולות ליזום דיונים בעניינים שבתחום סמכותן, והן יכולות להחליט מתי להציג דוח מטעמן למליאת הפרלמנט. שליטה גדולה יותר בסדר היום של הוועדה מחזקת את יכולת הפיקוח שלה על הרשות המבצעת.

לסיכום, התנאים שיחזקו את הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות ועדות פרלמנטריות נובעים מדפוס המשטר, מהתנאים המוסדיים, המבניים והפוליטיים השוררים בפרלמנט ומהתרבות הפוליטית הנהוגה במדינה. התנאים החשובים הם כדלקמן:

- קיומן של ועדות קבועות בפרלמנט וחפיפה בין תחום עיסוקן לבין המשרדים הממשלתיים.
- מספר ועדות מיטבי (בין 10 ל-20) ומספר חברים מיטבי בכל ועדה (בין 10 ל-20).
- כהונת חבר פרלמנט בשתי ועדות לכל היותר וכהונת יושב ראש הוועדה רק בוועדה אחת.
- יכולת של חברי הוועדות להשיג מידע ממקורות עצמאיים והעצמת הידע האישי שלהם באופן שיגרום להם להתמקצע בתחום עבודתם.
- קיומם של משאבים הולמים, בין היתר לצורך העסקת צוותי עזר ומומחים.
- מתן סמכויות לוועדות לחייב עדים להופיע לפניהן.
- שליטה קטנה ככל האפשר של הסיעה בחבריה בוועדות.
- שליטה גבוהה של הוועדה בסדר היום שלה (באמצעות מתן סמכויות ליושב ראש הוועדה).
- הענקת סמכות לוועדה להקים ועדות משנה, המאפשרות לחבריהן להתמקצע בנושאים ספציפיים.

כל התנאים הללו הם ללא ספק תנאים חיוניים לחיזוק יכולת הפיקוח של הוועדות הפרלמנטריות, והיעדרם יפגע אנושות בפונקציה חשובה זו. עם זאת ראוי לזכור כי ועדות המשטר הפרלמנטרי שרויות במתח מתמיד עם הדגם הקלסי של ממשלה פרלמנטרית (Davidson and Longley, 1998: 2). מתח זה נובע מכך שהוועדות אינן שזורות באופן טבעי במשטר הפרלמנטרי, כפי שהן שזורות במשטר שבו הגוף המחוקק נפרד מהרשות המבצעת. ועדות אסרטיביות במשטר הפרלמנטרי מאיימות, לפחות להלכה, על עליונות הממשלה והאדמיניסטרציה, ואלה תשאפנה למזער ככל האפשר את כוחן של הוועדות. לפיכך על הדיון ביכולת הפיקוח של ועדות הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי להניח שיכולת זו היא מראשיתה מקוצצת ביחס ליכולת הפיקוח של ועדות הגוף המחוקק במשטר הנשיאותי. ולמרות

זאת, גם בתנאים המבניים והמוסדיים המגבילים מראש את הפיקוח של הוועדות במשטר הפרלמנטרי, אפשר לשפר את תפקודה של פונקציה זו שיפור של ממש אם יתקיימו התנאים שמנינו לעיל.

ביקורת המדינה והוועדה לענייני ביקורת המדינה – ועדה ייחודית בתחום הפיקוח הפרלמנטרי

הוועדה לביקורת המדינה (Public Account Committee) היא אחת הצורות הארגוניות שבאמצעותן הפרלמנט מנסה להבטיח שהממשלה תישא באחריות כלפיו וכלפי הציבור. כדי שהוועדה לביקורת המדינה תתפקד ותמלא את ייעודה היא זקוקה למידע מקצועי, אמין ואובייקטיבי שבאמצעותו היא תוכל לנתח ולהעריך את מגוון הפעילויות הממשלתיות. ברוב מדינות העולם הדמוקרטי מידע זה מסופק לוועדה על ידי משרד מבקר המדינה. הוועדה הראשונה לביקורת המדינה, ואב הטיפוס של ועדות מסוג זה ברבים מהפרלמנטים, הוקמה בפרלמנט הבריטי בשנת 1861 כדי לשמש מנגנון פיקוח על הקצאת הכסף הציבורי. כיום פועלת ברוב המדינות ועדה כזו (בשמות שונים), אם כי היקף סמכויותיה והסדרי פעילותה משתנים ממדינה למדינה.

במחקר מקיף שערכו דייוויד מקגי (McGee, 2002) והארגון הפרלמנטרי של חבר העמים הבריטי (Commonwealth Parliamentary Association) על הוועדות לביקורת המדינה ב־70 פרלמנטים נמצא שהוועדות האלה עוזרות לפרלמנט לדרוש מהממשלה לשאת באחריות בכל הקשור לשימוש בכסף ציבורי על ידי שהן בוחנות (באמצעות דוחות הביקורת) את ההוצאה הציבורית. הוועדות, אשר גודלן נע בין 6 חברים (בפרלמנטים הקריביים) ל־17 חברים (בפרלמנטים האסיאתיים) – ממוצע של 11 חברים – ממונות על ביקורת המדינה ועל הקשר עם משרד ביקורת המדינה, והן יכולות להיות מופקדות רק על בחינת העניינים הכספיים שהפרלמנט או משרד ביקורת המדינה התייחסו אליהם (תחום סמכות מוגבל לפיקוח פיננסי בלבד), או לכלול גם בחינה והערכה של תכניות ממשלתיות והיעדים שהן השיגו. הוועדות הללו יכולות גם לבחון בשם הפרלמנט את פעולות ביקורת המדינה, לנסות ולתאם שיתוף פעולה בין ביקורת המדינה לוועדות פרלמנטריות אחרות, לאשר את תקציבו של משרד ביקורת המדינה ולהעריך את תפקודה של ביקורת המדינה – בכלל זה סקירת תכנית הביקורת השנתית והעלאת הצעות משלהן, אם כי למבקר המדינה נתונה הסמכות האחרונה לקבוע את אופייה ואת היקפה של הביקורת.

יש מדינות שבהן ועדות הפרלמנט הקבועות, העוסקות בתחומי הפעילות הכלכלית והאדמיניסטרטיבית, הן שאחראיות גם על נושא ביקורת המדינה,

ובמסגרת זו הן מטפלות בממצאי ביקורת הרלוונטיים לתחומי אחריותן. החברות בוועדות לביקורת המדינה היא לרוב על פי עקרון הייצוג היחסי, והיא משקפת בדרך כלל את ההרכב הפוליטי של הפרלמנט. ברוב המדינות תפקיד יושב ראש הוועדה מאויש בידי איש אופוזיציה, המוסמך להנחות את מבקר המדינה לחקור לעומק נושאים מסוימים ולדווח לוועדה על הממצאים. במחקר נמצא עוד כי הוועדות לביקורת המדינה מקדישות את מרב זמנן לדיון בדוחות הביקורת (הן תלויות בלעדית במידע שהדוחות מספקים), ולרוב הן אינן דנות במדיניות מקרו-כלכלית.

אשר לפרקטיקות העבודה של הוועדות לביקורת המדינה: המחקר מצא שהן משתנות ממדינה למדינה. כך למשל, תדירות התכנסותן נעה מפעם-פעמיים בשנה ועד פעם-פעמיים בשבוע. שוני זה משקף בדרך כלל את השוני בדפוסי ההתכנסות של הפרלמנטים עצמם. בהקשר זה ניתן לומר כי ועדות המתכנסות בתדירות גבוהה יותר יכולות לקדם פרקטיקות עבודה טובות יותר.

אשר לשקיפות עבודתן של הוועדות: חלקה אינו חשוף בדרך כלל לציבור, בעיקר משום שעבודתן טכנית במהותה. ועדות ביקורת המדינה מסתמכות בעבודתן על ממצאי הביקורת ועל פקידי הרשות המבצעת שמוזמנים להעיד לפנייהן. גם מבקרי המדינה עצמם מופיעים רבות בוועדות אלו, בעיקר בתפקיד של יועצים.

אשר לסדרי הדיווח של הוועדה על עבודתה לפרלמנט: אלה יכולים להיות בין דיווח אחד פעם בשנה לדיווח אחד למושב. במקרים רבים הדיווח נעשה כשהוועדה רואה בכך צורך.

מקי מסיק מן המחקר שחיזוקם של הוועדה לביקורת המדינה ושל מוסד ביקורת המדינה עשוי לתרום, בין השאר, לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי המינהלי על הרשות המבצעת. כדי שתתרחש תרומה כזאת צריכים להתקיים התנאים האלה:

1. יש לספק לוועדה לביקורת המדינה ולמוסד ביקורת המדינה את המשאבים המתאימים לצורך הכשרה מתאימה ופיתוח המומחיות הנדרשת.
2. יש להבטיח את עצמאותו של מוסד ביקורת המדינה ואת איתנותו ברשות המבצעת כתנאי חיוני לביצוע עבודתו בלא משוא פנים.
3. יש לספק לוועדה לביקורת המדינה את האמצעים להחלפת מידע ורעיונות עם ועדות אחרות בפרלמנט ואף עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים בעולם, כדי שהיא תהיה מעודכנת בפרקטיקות חדשות ובהתפתחויות חשובות בתחום עבודתה.

4. על מבקר המדינה להציע את שירותיו לא רק לוועדה לביקורת המדינה אלא גם לשאר הוועדות בפרלמנט.
5. על המחוקקים להתייחס לוועדה לביקורת המדינה כאל ועדה חשובה ובולטת, ואנשי אופוזיציה בכירים צריכים להיות שותפים לעבודתה.
6. רצוי שחברי הוועדה יהיו בעלי ניסיון מתאים וותק בפרלמנט. ליושב ראש הוועדה צריכים להיות הכישורים המתאימים שיבטיחו שעבודת הוועדה תהא אפקטיבית.
7. על חברי הוועדה לשאוף לכך שדוחות הוועדה יביעו תמימות דעים ככל האפשר ולעורר מודעות ציבורית רחבה יותר לתפקידה של הוועדה.
8. על הוועדה לעשות פעולות מעקב כדי לבדוק אם המלצותיה אכן בוצעו.
9. על הפרלמנט לעודד את נוכחות החברים בוועדה לביקורת המדינה על ידי מתן תמריצים, לאו דווקא כספיים.

מחקר אחר, אשר בחן את השאלה מה גורם לוועדות לביקורת המדינה בעולם הדמוקרטי להצליח בעבודתן, מאשש את ממצאיו של מקגי ומחדד אותם. על פי המחקר הזה, הצלחת הוועדות לביקורת המדינה בדמוקרטיה תלויה במידה רבה בסמכויותיהן. אשר לפן הפורמלי: חשוב שלוועדות האלה יהיו המנדט והחופש לבחור את נושאי החקירה. נוסף על כך הן צריכות להיות מסוגלות לחקור את הוצאות הממשלה בעבר ובהווה, וכמובן הן צריכות להיות מסוגלות לבדוק אם הממשלה אכן נקטה צעדים על מנת ליישם את המלצותיהן.

ואולם הצלחתן של הוועדות לביקורת המדינה איננה תלויה, לדעת החוקרים, בסמכויותיהן הפורמליות לבדן, אלא גם בהתנהגות חבריהן ובתפקודם. בקשר לכך המחקר מראה כי יעילות העבודה של הוועדה עולה כאשר חברה מכינים את עצמם לדיון ולומדים את הנושא הנדון. שלושה גורמים נוספים יטיבו, לדעת החוקרים, את עבודת הוועדות הללו: תמיכה מקצועית הולמת; תפקוד חוצה מפלגות בתוך הוועדה (קבלת החלטות על בסיס ענייני ולא על בסיס מפלגתי); סיקור תקשורתי מקיף, וכנגזרת ממנו – מעורבות הציבור בענייני הוועדה (Pelizzo et al., 2006).

התקציב

במחקר שערכו הארגון הבין-פרלמנטרי והבנק העולמי ב-2001 על כלי הפיקוח העומדים לרשות פרלמנטים ב-83 מדינות נמצא שבתי מחוקקים במערכות פרלמנטריות מפגינים מעורבות בעיקר באישור התקציב, אך הרבה פחות בהכנתו (Olson, Pelizzo, and Stapenhurst, 2004). עם זאת ישנן מדינות בעלות דפוס משטר פרלמנטרי שבתי המחוקקים שלהן מצליחים

להשפיע השפעה של ממש על עיצובו של התקציב. בהתאם לחלוקה זו נציג להלן דוגמאות של בתי מחוקקים אשר אינם משפיעים על עיצוב התקציב והכנות; אחדים מהם משמשים "חותמת גומי" ותו לא. מנגד נביא שתי דוגמאות למצב הלא שכיח במשטר הפרלמנטרי של בתי מחוקקים המצליחים להטביע את חותמם על התקציב בטרם אושר.

בתי מחוקקים שיש להם מעורבות מוגבלת בעיצוב התקציב ובהכנות

בריטניה

הפרלמנט הבריטי עוסק באופן תאורטי בפיקוח על תקציב המדינה והוצאותיה באמצעות פרוצדורות מורכבות למדי. בפועל פרטי התקציב והיזמה להעבירו נקבעים על ידי הממשלה, וכ-30% מהוצאות התקציב אינן מבוקרות על ידי הפרלמנט או שהן מבוקרות ביקורת מינימלית בלבד (Silk and Walters, 1998). דרי ושרון (1994: 80) מציינים בהקשר זה שלמרות השיפורים הניכרים במנגנוני הפיקוח והמידע של הפרלמנט הבריטי בשנות השמונים והתשעים (עבודת הוועדות הקבועות לבדיקת הפעילות של המשרדים הממשלתיים, פרסום דוחות שנתיים על ידי משרדי הממשלה על ההוצאות הקשורות ביעדי המדיניות, ועוד) "עדיין מורגשת בקרב הפקידות הבריטית אכזבה מסוימת, שמקורה בפיקוח הרופף ובעבודה החלקית של הוועדות הפרלמנטריות, שחבריהן אינם מתעניינים כנראה במעקב אחר ההוצאה הציבורית".

אוסטרליה

תרומתם של חברי הפרלמנט בבית הנבחרים האוסטרלי לניסוח התקציב מוגבלת מאוד, אף על פי שיש להם השפעה מסוימת בוועדות הבוחנות את הצעות החקיקה והם מגישים המלצות לחקיקה. בבית הנבחרים אין ועדות לענייני תקציב, אך בסנאט יש ועדות הערכה הבוחנות את אומדני התקציב ואף רשאויות להשהות את אישורם. ואולם הזמן המוקצב לבחינת האומדנים הללו מוגבל מאוד, והצוות העושה במלאכה קטן. חרף המגבלות הללו חברי הפרלמנט מקבלים מידע על התכניות ועל יישומן בדוחות חצי-שנתיים. הדוחות מפורטים מאוד, משתרעים על פני מאות עמודים, והם הבסיס לעבודתה של ועדת ההערכה. אשר לגודלו של התקציב: זה נתון לסמכותה הבלעדית של הממשלה, ולחברי הפרלמנט אין תפקיד רשמי בקביעתו.

קנדה

בקנדה הקבינט הוא האחראי לתקציב. תפקידו של הפרלמנט בקבלת ההחלטות הנוגעות לתקציב שולי מאוד, והתקציב – הנדון בפרלמנט בדיון

של ימים ספורים – מאושר בדרך כלל ללא שינויים. חברי הפרלמנט גם אינם משפיעים על גודל התקציב. עם זאת הממשלה מספקת לפרלמנט מידע פיננסי באיכות גבוהה ובאורח שוטף, וההשתתפות שלו בענייני התקציב מתבטאת בהגשת שאילתות ובדיוני ועדת החשבונות הציבוריים, אשר היושב ראש שלה הוא תמיד איש אופוזיציה. לוועדה זו מוגש הדוח השנתי של המבקר הקנדי; היא מתכנסת לשיבות פומביות ובוחנת הוצאות שלאחר מעשה; היא רשאית לקרוא לבירור את כל מי שהיא מוצאת לנכון; והמלצותיה לתיקון עיוותים מחייבות תגובה של הממשלה בתוך שלושה חודשים.

ניו זילנד וסינגפור

תרומתם של חברי הפרלמנטים בניו זילנד ובסינגפור להגברת הפיקוח על הוצאות ממשלותיהם היא כמעט אפסית. דפוס המשטר בניו זילנד הוא פרלמנטרי-אוניטרי, והממשלה רשאית להנהיג שינויים מינהליים או ארגוניים בלא שתצטרך לבקש אישור תחיקתי. הממשלה אף מאשרת את התקציב ומגישה את הצעותיה לפרלמנט להצבעה, שעל פי רוב איננה אלא צעד פורמלי. בשנת 1989 שינה חוק הכספים הציבוריים את הוראות הדיווח על מנת לספק לפרלמנט ולציבור מידע עדכני יותר על ביצועי הממשלה באמצעות דוחות כספיים מפורטים יותר.

גם דפוס המשטר בסינגפור הוא פרלמנטרי, וההנהגה הפוליטית חזקה מאוד (מפלגת רוב אחת). לפיכך אין לחברי הפרלמנט תפקיד של ממש בתהליך התקצוב, אם כי במסגרת הפרלמנט פועלת ועדה לאומדי תקציב.

בתי מחוקקים במשטרים פרלמנטריים שיש להם השפעה גדולה על עיצוב התקציב והכנתו

גרמניה

הפרלמנט הגרמני ערך בשנות התשעים רפורמות מקיפות בתחום התקציב, והשפעתו הגוברת בתהליך עיצוב ואישור התקציב נובעת לא מעט מרפורמות אלה (דרי ושרון, 1994). לרשותו של הפרלמנט הגרמני עומדים שלושה חודשים לדיון בתקציב. הצעת התקציב מוגשת לשני בתי הפרלמנט בעת ובעונה אחת והם רשאים להעיר את הערותיהם. לאחר הקריאה הראשונה מועברת הצעת התקציב לוועדת התקציב (בהכנסות המדינה עוסקת ועדת הכספים). ועדת התקציב בוחנת את כל האומדנים, ואם היא מוצאת לנכון לתקנם, היא רשאית להחליט לעשות זאת. בקריאה השנייה מוצגות לפני מליאת הבונדסטאג (בית הנבחרים הפדרלי) תוצאות דיוני הוועדה, ונפתחים הדיונים בתקציבי המשרדים. בקריאה השלישית, לאחר שנדונו ואושרו כל התיקונים, הבונדסטאג מאשר את חוק התקציב ומעבירו לאישור הבונדסראט

(המועצה הפדרלית; הבית העליון של הפרלמנט). אם מתעוררת מחלוקת בין שני הבתים, היא מיושבת במנגנון מיוחד שהוקם לשם כך. הבונדסטאג יכול לשנות את התקציב, להוסיף עליו או לדחותו, להגדיל את הסכום מעבר להצעת הממשלה או להקפיא את ההוצאות. עם זאת הממשלה יכולה לנצל את הרוב שלה כדי להגן על תקציבה.

ועדת התקציב של הבונדסטאג היא הכלי העיקרי של הפרלמנט לפיקוח על התקציב. הוועדה רשאית להציע קיצוצים בתקציב או תכניות חדשות, אולם נדרשת הסכמת הממשלה לכל חוק המגדיל את ההוצאות או מחייב הוצאות חדשות. בוועדת התקציב משתתפות כל המפלגות המיוצגות בפרלמנט, כל אחת לפי כוחה. חברי הוועדה מתפצלים לטיפול בכל המשרדים כך שעל כל משרד ממונים שלושה עד חמישה חברים הממונים גם על הקשר עם פקידי האוצר. כל קבוצת משנה שכזאת מתכנסת לכמה ישיבות שבהן נדרשים פקידי האוצר להגן על התקציב שהציעו, ולאחר מכן היא מחליטה מה תמליץ לוועדת התקציב. בתחילת כל מושב ממנה ועדת התקציב יועצים מקצועיים לכל תחום של משרד ממשלתי. היועצים צריכים ללמוד את התקציב שהופקדו עליו, והם משמשים מקור מידע מרכזי לחברי הפרלמנט.

בסופו של דבר, התקציב הגרמני הוא תוצר של שיתוף פעולה בין הממשלה לפרלמנט ושל המידע ומכשירי הניתוח העומדים לרשות הפרלמנט (דוחות מיוחדים ושוטפים שהממשלה מגישה לו לצורך בחינת ההוצאות והמדיניות גם במהלך שנת התקציב).

שוודיה

גם הפרלמנט השוודי הוציא לפועל בשנות התשעים רפורמה מקיפה בתחום התקציב (דרי ושרון, 1994; סבירסקי ופרנקל, 2001א), ובעקבותיה נפרש תהליך התקצוב על פני שישה חודשים (זמן ממושך יחסית). בשלב הראשון הפרלמנט מאשר את מסגרת התקציב לאחר שהיא נדונה בוועדת הכספים (שלרשותה עומד צוות קבוע של שבעה יועצים). לצד ועדת הכספים פועלת ועדת מיסוי האחראית לדיון בהכנסות המדינה. גם הוועדות הנושائיות בפרלמנט מעורבות בעיצוב התקציב, והן רשאיות להציע לוועדת הכספים שינויים ברמת ההוצאה בתחומים שבסמכותן. בשלב השני הפרלמנט מאשר את הצעת התקציב המפורטת שהגיש משרד האוצר. הדיון בהצעה המפורטת מתקיים בוועדת הכספים ובוועדות הנושائיות, ואלה רשאיות להציע שינויים בסדרי העדיפויות של ההקצאה אך לא לפרוץ את גבולות התקציב שנקבע. לרשותן של הוועדות עומד צוות מקצועי, והן יכולות להעסיק גם מומחים

חיצוניים ולהזמין חוות דעת. רק בתום הליך זה מוגש התקציב לאישור מליאת הפרלמנט.

לסיכום, אותן הסיבות המגבילות את מעורבותם של בתי מחוקקים במשטר הפרלמנטרי באישור התקציב (למעט כמה יוצאי דופן) תקפות אף ביתר שאת כאשר מדובר בפיקוח שוטף על ביצוע התקציב. היעדר הבנה מקצועית רחבה של רבים מחברי הפרלמנט בתחום הפיסקלי, מיעוט במקורות מידע עצמאיים העומדים לרשות הפרלמנט ועקב כך תלותם הרבה של חברי הפרלמנט בפיקדי הרשות המבצעת באשר להספקת מידע בסוגיות תקציביות, וכן דוחק זמנם – כל אלה מקשים עליהם את ההתמודדות השוטפת עם משימת הפיקוח שלאחר מעשה, דהיינו הפיקוח על ביצוע התקציב.

שאלות

השאלות הן כלי פיקוח פופולרי מאוד בדגם המשטר הפרלמנטרי, ומטרתן להשיג מידע מן הממשלה. ואולם ברוב המדינות יעילותו של כלי זה נמוכה למדי. השאלות נשאלות לרוב ב"זמן השאלות", המופעל בקביעות בכל הפרלמנטים המערב-אירופיים (בדרך כלל אחת לשבוע) אך לא תמיד זוכה למלוא תשומת הלב של השרים. כך למשל, בפורטוגל ובספרד השרים אינם עונים בעצמם על שאלות בעל פה אלא שולחים למשימה זו את אחד מסגניהם, ואילו בגרמניה תשובות יכולות להינתן גם בידי צוות המזכירות של הפרלמנט. בפרלמנטים אחדים יש לשרים הפריוילגיה להאזין לשאלות מלשכותיהם. שאלות פרלמנטריות מדווחות מדי פעם לציבור, אך תהיה זו הגזמה לטעון שיש להן תהודה גדולה בכלי התקשורת. יוצאת מכלל זה היא שעת השאלות השבועית בפרלמנט הבריטי, המועברת בשידור חי בטלוויזיה. יש מדינות שבהן עיתונים מקומיים עשויים לדווח על שאלות רלוונטיות לאזור ספציפי, אך ככלל כלי התקשורת הארציים אינם מסקרים בשיטתיות את מרבית השאלות.

במחקר מקיף על צורות התשאל הפרלמנטרי בנורווגיה, בשוודיה, בפינלנד ובדנמרק (Wiberg, 1994) נמצאה מגמת עלייה חדה במספר השאלות ששואלים חברי הפרלמנטים שלהן בעשורים האחרונים, בשל גורמים חיצוניים ופנימיים כאחד. השינוי הבולט מחוץ לפרלמנטים הוא הגידול במגזר הציבורי שבעקבותיו יש הרבה יותר נושאים שמתעורר הצורך לשאול עליהם. גורמים חיצוניים נוספים הם העלייה ברמת החינוך, ובעקבותיה העלייה במספר האנשים בעלי המיומנויות והכישורים המתאימים לניסוח שאלות פוטנציאליות. גם התפתחות אמצעי התקשורת ההמוניים וקבוצות אינטרס שונות מספקות מידע נוסף לתשאל הפרלמנטרי. אשר לכללי

המשחק הפנים-פרלמנטריים: מתברר כי המחוקקים חייבים להיות פעילים על מנת לשרוד במשחק הפוליטי. עבודתו של המחוקק דורשת רפרטואר נרחב של פעולות כגון השתתפות בכינוסים, התבלטות בדיוני מליאה וגם הצגת שאלות. יתר על כן, הנורמה הרווחת בפרלמנטים הנורדיים היא שחבר פרלמנט צריך להציג רקורד פעיל לא רק כדי להיבחר מחדש, אלא גם מכיוון שזו מהותה של העבודה הפרלמנטרית.

כאמור, אף שהמחוקקים במשטר הפרלמנטרי יכולים להפעיל מידה מסוימת של פיקוח על הרשות המבצעת (בין שהתכוונו לכך ובין שלא) באמצעות הצגת שאלות לשרים ולבכירי המינהל הציבורי, ואף שהתשובות על השאלות האלה אמורות לספק מידע לציבור, לשפוך אור על פעולות הממשלה ולחייב את הממשלה, לפחות להלכה, לתת דין וחשבון על פעולותיה, בסופו של דבר מרבית החוקרים אינם מייחסים לכלי פיקוח זה עצמה שממנה עשויה להיגזר יעילות. פול סילק ורודרי וולטרס (Silk and Walters, 1998) למשל טוענים כי חולשתן של השאלות הפרלמנטריות נובעת מן הקושי להשיג לפחות שתיים מתוך שלוש המטרות הבסיסיות שלשמן נועדו – קבלת מידע; הפעלת לחץ כדי להביא לפעולה של ראש הממשלה או של שר; וקידום טיעונים פוליטיים או הצפתם אל פני השטח. אשר לקבלת מידע: הממשלה יכולה לתת רק תשובות חלקיות או אף לסרב לענות על שאלות בכלל. גם הפעלת לחץ כדי להביא לפעולה איננה בהכרח אפקטיבית, ולחבר פרלמנט יכול להתברר שלפנייה דיסקרטית בכתב לשר יש תוצאות טובות יותר. גם מאור (1999: 376), בעקבות קורה וויברג (Koura and Wiberg, 1994), מדגיש את היכולת המוגבלת של השאלות הפרלמנטריות לשמש כלי פיקוח אפקטיבי משום הקושי שלהן להשיג מידע מדויק על פעולות הממשלה ולזהות במדויק את האחראים לפעולות הללו. קול (Cole, 1985: 83) גורס אף הוא שככלל, יכולתן של השאלות הפרלמנטריות להגביר את הפיקוח של הפרלמנט על הממשלה מוגבלת למדי, אף שבאופן מסורתי הן מוערכות מאוד. הסיבה ליכולת המוגבלת הזאת היא שחברי הספסלים האחוריים של הממשלה אינם מעוניינים לשאול שאלות עיונות בגלל הנזק שהן עלולות לגרום – מקצתם לוטשים עיניים למשרות מיניסטריאליות בעתיד ואינם מוכנים לסכן את קידומם עקב הצגת שאלות שיכולות להביך את הממשלה. גם איכות התשובות על השאלות יכולה להיות נמוכה למדי ולהגביל בכך את האפקטיביות שלהן; לשרים אין מחויבות לספק תשובה מועילה (אם החליטו לענות על השאלה); ניתן לעקוף שאלות על ידי הצהרת הצהרות שטחיות; שרים יכולים לטעון כי המידע המבוקש אינו זמין; ולבסוף, שרים מחויבים לגלות בתשובותיהם את האמת, אך לא את כל האמת. בסקר שנערך בבית הנבחרים הבריטי

נמצא כי 85% מחברי בית הנבחרים לא דירגו את השאלות ככלי אפקטיבי להשפעה על מדיניות הממשלה ופעולותיה.

וייברג (Wiberg, 1994: 217) מעלה את הטענה שאם הממשלה נהנית מתמיכתו של רוב מוצק והמשמעת הסייעתית חזקה – כמו ברוב הפרלמנטים האירופיים – כי אז על פי כל קנה מידה ריאלי, אין לשואל השאלות סיכוי לפקח באופן עצמאי ויעיל על הפעולות ועל המחדלים של הרשות המבצעת בלי הסכמת הממשלה או המפלגה. כפי שכבר ראינו, התפיסה הדומיננטית בדמוקרטיה המערב-אירופיות הוותיקות מעמידה את המפלגה בלב-לבה של הממשלה. אם נכון הדבר שהממשלה והפרלמנט נשלטים בידי מפלגה אחת או מפלגות אחדות (המרכיבות קואליציה), אזי לא נותר מרווח לפיקוח פרלמנטרי ואין תמריץ אמתי לרוב במליאה לבצעו. לאופוזיציה מצדה אין את האמצעים לדעת באמת מה הממשלה עשתה או מתכננת לעשות (בוודאי לא באמצעות שאלות), והיא איננה מסוגלת לאשר את אמתותו של המידע, אשר מגיע רובו ככולו מן הממשלה עצמה ואשר הממשלה מעוניינת לעתים להסתירו מהציבור. לבסוף, הנאמנות הראשונית של חבר הפרלמנט היא, כאמור, למפלגתו. סטייה מהקו המפלגתי על ידי הצגת שאלות מרגיזות תסכן את מועמדותו של חבר הפרלמנט וסביר שתקרב את קצו הפוליטי.

חיזוק פונקציית הפיקוח הפרלמנטרי – חלום או חזון הניתן למימוש?

על סמך הניסיון האמפירי נראה כי לעצם המבנה של המשטר הפרלמנטרי, בניגוד למבנה המשטר הנשיאותי, יש השפעה ניכרת על הגבלת יכולת הפיקוח של הגוף המחוקק, לעתים עד כדי שיתוקה. הגורמים הבולטים ביותר בהשפעתם זו הם אופי המפלגות ומספרן, ובמילים אחרות: מידת הנאמנות של חברי הפרלמנט למנהיגים ולקו המפלגתי, ובעקבותיה גם לכידותו של הרוב הקואליציוני שהממשלה נשענת עליו. מאחר שהמחוקקים במרבית המשטרים הפרלמנטריים אינם נהנים מחופש פעולה רב, יש להעדפותיהם האישיות בכל הקשור להפעלת פיקוח משקל פחות בהשוואה למחוקקים במשטר הנשיאותי.

למרות כל האמור לעיל, המציאות מראה כי ישנם גופים מחוקקים במשטרים הפרלמנטריים שבכל זאת מצליחים להפעיל פיקוח משמעותי יותר על הרשות המבצעת. יתר על כן, התמונה המצטיירת כאילו יכולתו של הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי לפקח על הרשות המבצעת מוגבלת (ואף משותקת) ביחס למקבילתה הנשיאותית רחוקה מלהיות כה דיכוטומית

וחד־ממדית. התבוננות מעמיקה יותר במדינות שיש בהן משטר פרלמנטרי מגלה שהשונות ביניהן גדולה למדי גם באשר להיקפו של הפיקוח הפרלמנטרי המופעל בהן וגם באשר למידת יעילותו. בקבוצה זו יש מדינות שהגוף המחוקק שלהן אינו יכול להפעיל פיקוח של ממש על הרשות המבצעת בשום תחום, ואילו באחרות הגוף המחוקק מסוגל להפעיל פיקוח שכזה בתחום אחד או אף בכמה תחומים.

במילים אחרות, אם נמקם את המדינות הדמוקרטיות על מעין ציר פיקוח דמיוני, ניווכח לדעת כי בקצהו האחד, ה"חלש", ימוקם המשטר הפרלמנטרי, ובקצהו הנגדי, ה"חזק", ימוקם המשטר הנשיאותי. ואולם המדינות שנוהג בהן משטר פרלמנטרי לא תתרכזנה סביב נקודת האפס של ציר הפיקוח (דהיינו היעדר פיקוח), אלא תתפרשנה לאורכו של הציר, מנקודת האפס ועד לתחום המשטרים הנשיאותיים. הסיבות לתפרושת זו הן שתיים: מצד אחד, קיומם של כמה כלי פיקוח והאופן שבו הם מופעלים; ומצד אחר, עצמתם של הגורמים המבניים, הפוליטיים והתרבותיים במדינה. ציר זה מעיד יותר מכול שאפשר לחזק את יכולת הפיקוח של הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי, הן באמצעות הכנסה ו/או חיזוק של כלי פיקוח מרכזיים הן באמצעות רפורמות מבניות ופוליטיות.

בכל מקרה, ראוי לזכור שבגלל עמימותו הרבה של מושג הפיקוח של גוף מחוקק, ויותר מזה – בגלל הקושי העצום למדוד את ההשפעה המדויקת של פעולות הפיקוח השונות על הרשות המבצעת, אנו נדרשים לנקוט משנה זהירות בבואנו לבחון את אפקטיביות הפיקוח של הגוף המחוקק, ודאי במשטר הפרלמנטרי. נדגיש כי לדידנו המדד לפיקוח אפקטיבי איננו זיהוי **תוצאת** הפיקוח לבדה (דהיינו ההשפעה על הרשות המבצעת בעקבות פעולת פיקוח שנקטה הרשות המחוקקת), אלא בראש ובראשונה מדידת **יכולתה** של הרשות המחוקקת לפקח על פעולות הממשלה (דהיינו הפוטנציאל הפיקוחי). גישתנו זו נסמכת על מסגרת תאורטית חדשנית לבחינת סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי שפיתחו ריקרדו פליצו וריק סטפנהרסט (Pelizzo and Stapenhurst, 2008). תאוריה זו – הנשענת על סקר של האיגוד הבין־פרלמנטרי שנערך ב־2001 ואשר בחן את סוגיית כלי הפיקוח הפרלמנטריים ב־82 מדינות – מתיימרת לבחון את הקשר בין מספר כלי הפיקוח העומדים לרשות פרלמנטים, סוג המשטר (פרלמנטרי, נשיאותי, חצי־נשיאותי), הרמה הכלכלית של המדינה (לפי רמת ההכנסה הלאומית הגולמית לנפש – GNI) ודרגת הדמוקרטיה בה (לפי מדד גסטיל המסתמך על נתוני Freedom House). מסקנתם הראשית של החוקרים היא שפוטנציאל הפרלמנט לפקח על הרשות המבצעת עולה ככל שמספרם של כלי הפיקוח הזמינים לפרלמנט עולה. אשר לקשר בין הפרמטרים שנבדקו לבין הפוטנציאל הפיקוחי של בית

המחוקקים: שני החוקרים מצאו כי פוטנציאל זה מושפע מצורת המשטר הנוהגת במדינה, מרמת ההכנסה הלאומית הגולמית לנפש במדינה ומדרגת הדמוקרטיה בה. מתברר כי לבתי מחוקקים במדינות אשר נוהג בהן משטר פרלמנטרי, רמת ההכנסה הלאומית הגולמית לנפש בהן גבוהה מ-10,000 דולר ומקובלת בהן דרגה גבוהה של דמוקרטיה (מדד גסטיל נע בין 1 נקודה ל-2.5 נקודות), יש מספר רב יותר של כלי פיקוח, ולכן הם בעלי פוטנציאל פיקוחי גדול יותר מבתי מחוקקים במדינות שנוהג בהן משטר נשיאותי או חצי-נשיאותי. בהקשר זה החוקרים מדגישים כי מסקנותיהם אינן מאפשרות להסיק דבר על מידת האפקטיביות של כלי הפיקוח שבידי הפרלמנטים במדינות דמוקרטיות שיש בהן משטר פרלמנטרי ורמת הכנסה גבוהה לנפש. במילים אחרות, אף על פי **שהפוטנציאל הפיקוחי של בתי המחוקקים במדינות בעלות דפוס משטר פרלמנטרי גבוה יותר מזה שבמדינות בעלות דפוס משטר נשיאותי וחצי-נשיאותי** (6.35 כלי פיקוח במשטר הפרלמנטרי, לעומת 5.69 ו-5.71 כלי פיקוח במשטרים הנשיאותיים והחצי-נשיאותיים), פוטנציאל זה לא בהכרח יתממש במציאות.

הטענה המרכזית כנגד תאוריית הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט נוגעת לעצם ההתמקדות בפוטנציאל. לפי טענה זו מה שחשוב באמת הוא לא אם בתי מחוקקים אוחזים בכלי פיקוח פרלמנטריים או בכמה כלים כאלה הם אוחזים, אלא דווקא אם בתי מחוקקים מפעילים פיקוח יעיל על פעולות הרשות המבצעת באמצעות הכלים הללו. במילים אחרות, השאלה העיקרית היא לאו דווקא אם לפרלמנט יש פוטנציאל פיקוחי גבוה, אלא אם הפרלמנט אכן מממש פוטנציאל זה במציאות בדמות פיקוח אפקטיבי על הרשות המבצעת (Pelizzo and Stapenhurst, 2007: 9). בטענה זו חבויה ההנחה שפיקוח אפקטיבי הוא תוצאה של כמות הפיקוח שהופעלה הלכה למעשה, והמשמעות העומדת ביסודה היא שככל שהפרלמנט יפעיל פיקוח רב יותר על הרשות המבצעת, כן תגדל האפקטיביות שלו. ביקורת זו היא אכן ביקורת לגיטימית ובמידה רבה אף נכונה, ואולם אימוצה הגורף יביא למעשה לנטישת חקר סוגיית היעילות של הפיקוח הפרלמנטרי, שכן קשה מאוד להוכיח במציאות שפעילות הפיקוח הפרלמנטרי היא אשר גרמה לרשות המבצעת לפעול כראוי. כך למשל, קשה להוכיח כי פעילות פיקוח שנקטה ועדה פרלמנטרית כלשהי השפיעה במישרין על הרשות המבצעת לפעול בדרך מסוימת. עוד דוגמה היא פעילות הפיקוח באמצעות השאילתות, שאת השפעתן על עבודת הרשות המבצעת קשה שבעתיים לבחון, שכן במקרה זה מספר המשתתפים המתערבים גדול עוד יותר ואינו מאפשר להוכיח שהשאילתה לבדה היא שגרמה לפעילות המיוחלת של הרשות המבצעת (או להימנעותה מפעולה).

מכאן שבחינת סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי צריך שתתמקד קודם לכול במצוי, דהיינו במה שניתן לבדוק אמפירית, ורק לאחר מכן ברצוי, דהיינו בשאיפה לבדוק אמפירית מה שבפועל קשה לבדוק. פירוש הדבר שטרם ההתמודדות עם ההערכה של אפקטיביות הפיקוח של הגוף המוחקק במשטר הפרלמנטרי יש צורך לבחון את יכולתו של גוף זה להפעיל פיקוח באמצעות כלים העומדים לרשותו, מפני שיכולת פגומה (קרי פוטנציאל פיקוחי נמוך) מפחיתה מאוד את הסיכוי שפיקוח אפקטיבי אכן יופעל הלכה למעשה. רק לאחר בחינת הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח השונים ניתן לפנות לבחינת תפקודם במציאות הפרלמנטרית, ואולי בסופו של התהליך יהיה אפשר לבחון את הקשר בין תשומות לתפוקות, כלומר יהיה אפשר לבחון את הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח השונים, את אופן תפקודם הלכה למעשה ואת אפקטיביות הפיקוח שלהם על הרשות המבצעת. גישה זו אין לה אלא להיתלות באילנות גדולים כדוגמת גיובני סרטורי (Sartori, 1987), אשר סבור כי פיקוח אפקטיבי אמתי תלוי בעצם קיומו של פוטנציאל פיקוחי פרלמנטרי (בלי למדוד את רמת האפקטיביות בפועל). סרטורי טוען שאם הממשלה יודעת שהפרלמנט עשוי לבקר את פעולותיה ושלחברי הפרלמנט נתון החופש לבחור את הנושאים שהם מעוניינים לחקור, הרי די בעצם הידיעה הזאת כדי לגרום לה לפעול מראש על פי כללי המינהל התקין כדי להימנע מלכתחילה מביקורת של הפרלמנט.

לסיכום, אין די בספירת כלי הפיקוח כדי לעמוד על הפוטנציאל הפיקוחי האמתי של פרלמנטים. ולכן מסקנתנו שלנו היא שהתאוריה הבוחנת את הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט היא אמנם בעלת חשיבות מבחינת הפריית השיח המושגי בתחום ומבחינת עצם הנחת יסודות לחקירה אמפירית של הסוגיה, ואולם היא צריכה להיבנות בצורה הפוכה על מנת שיהיה אפשר לעשות בה שימוש שנייב תוצאות תקפות. משמעות הדברים היא שאין טעם לבחון ראשית את הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט בכללותו, אלא יש צורך לבחון קודם לכול את היסודות המרכיבים פוטנציאל זה. לשון אחר, יש לבחון בראש ובראשונה את הפוטנציאל הפיקוחי האישי והממוקד של כל כלי פיקוח בפני עצמו, על פי סדר חשיבות הכלים, באמצעות מדדים המאפיינים כל כלי והנגזרים מהתנאים שהחוקרים הגדירו אותם כחיוניים לצורך חיזוק הפיקוח. לאחר מכן, ורק אז, אפשר יהיה לעמוד על הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט בכללותו, בהתבסס על שקלול התוצאות שהתקבלו מבחינת הפוטנציאל הפיקוחי הפרטני של כל רכיב ורכיב. השלב הבא יהיה בחינת תפקודם של כלי הפיקוח הללו, גם זה על סמך מדדים רלוונטיים לפעולתו של כל כלי וכלי. רק בתום התהליך הזה יהיה אפשר לאתר את

השלב שבו מתרכזים המכשולים והחסמים המונעים הפעלת פיקוח על ידי כלי מסוים או המפחיתים מאוד מיעילותו.

בפרק הבא נעמוד על הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח המרכזיים הנמצאים בידי הכנסת. לשם כך נבחן אם התנאים החיוניים לחיזוק יכולת הפיקוח הפרלמנטרי, באמצעות הכלים השונים, אכן מתקיימים בישראל. ואם בוועדות עסקינן, נרצה לבדוק את הפרמטרים המשפיעים על יכולתן של הוועדות להפעיל פיקוח: האם הן קבועות, והאם יש חפיפה בין תחום עיסוקן למשרדים הממשלתיים; מהו מספרן ומהו גודלן הממוצע; בכמה ועדות מכהן חבר כנסת בממוצע, ומה מידת הנוכחות של חברי הוועדות בדיונים; מהו הוותק של חברי הוועדה בוועדה שלהם, ומה הרקע המקצועי שלהם; מהו מקור המידע העיקרי של חברי הוועדות, והאם עומדים לרשות הוועדות משאבים הולמים להעסקת צוותי עזר ומומחים; האם הוקנו לוועדות סמכויות לחייב עדים להופיע לפניהן, והאם הן עשו פעולות מעקב אחר אופן יישום מסקנותיהן; האם סיעות הכנסת רשאיות להחליף את חבריהן בוועדות; מה מידת השליטה של הוועדות בסדר היום שלהן (באמצעות מתן סמכויות ליושב ראש הוועדה), והאם הן רשאיות להקים ועדות משנה.

נוסף על כל השאלות האלה נבחן במדוקדק את פעילותה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, בשל היותה ועדת הפיקוח של הכנסת. בעיקר נרצה לבחון אם היא נוהגת לדון בממצאים שהעלה מבקר המדינה בדוחותיו; האם חברים בה אנשי אופוזיציה בולטים כדי להעלות את המודעות הציבורית כלפיה; האם לחבריה יש ותק כהונה בה ורקע מקצועי בתחומי עיסוקה; האם היא ניהלה מעקב כדי לבדוק את מידת יישום המלצותיה; האם וכיצד מתמרצת הכנסת את נוכחות חברי הוועדה בדיוניה.

גם את הפוטנציאל הפיקוחי של השאילתות ברצוננו לבדוק. נעשה זאת על ידי בחינת מקורות המידע של השאילתה (כלי התקשורת, מחקרים ומומחים); מידת המהימנות של מידע זה; זמן המענה על השאילתות (האם חרג מן הקבוע בתקנון); האם השואל הגיע למליאה כדי לשמוע את התשובה, והאם נשאלה שאלה נוספת במועד הקראת התשובה במליאה.

מתוך שלל הבדיקות הללו נוכל להסיק מהי יכולת הפיקוח הכוללת של בית המחוקקים הישראלי.

בפרק השלישי ננסה לבדוק את אופן התפקוד של הכלים הללו הלכה למעשה, ומתוך מצבור הנתונים נהיה מסוגלים להסיק היכן טמונים הכשלים הפוגמים בפונקציית הפיקוח של הכנסת – האם בשלב התשומות (דהיינו בשלב הפוטנציאל), או שמא בשלב התפוקות (דהיינו הפוטנציאל קיים אך אופן התפקוד מונע ממנו להתממש). רק לאחר שנמפה את הכשלים והחסמים

העיקריים ואת מיקומם, נוכל להציע פתרונות, ולו חלקיים, לתיקון הבעיות, נוסף על הפתרונות שהכנסת כבר קיבלה והחלה ביישומן בשנים האחרונות (אלה יוצגו בפרק הרביעי).



2 הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת

המסגרת המושגית של המחקר

הגדרת פיקוח פרלמנטרי

כאמור, נקודת המוצא של מחקר זה היא הגדרת הפיקוח של גרגורי (Gregory, 1990), המחלקת את תפקיד הפיקוח לשני חלקים עיקריים: הראשון, "חזק", אשר בא לידי ביטוי בהפעלת סנקציות חוקיות או משמעתיות כנגד אדם או גוף מכהנים, או בהפעלת סנקציות עונשיות כנגד אדם או גוף מכהנים (אי-בחירה למשל); והשני, "חלש", אשר בא לידי ביטוי בפעולות יום-יומיות של אימות, בדיקה דקדקנית, בחינה, מתיחת ביקורת וגינוי, קריאת תיגר, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון. הפיקוח הפרלמנטרי ה"חזק" הוא במהותו פיקוח פוליטי, המובנה כחלק בלתי נפרד מדגם המשטר הפרלמנטרי, ומשמעותו שהממשלה נובעת מתוך הגוף המחוקק, זקוקה לאמונו על מנת לכהן ויכולה ליפול בהצבעת אי-אמון אם הרוב הפרלמנטרי יסיר את תמיכתו בה. הפיקוח הפרלמנטרי ה"חלש" הוא במהותו פיקוח מינהלי, והוא כולל את כל אותן פעולות שוטפות, סדירות ומתמשכות של חקירה, בחינה, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהזרוע המבצעת. כל זה נעשה באמצעות כלים פרלמנטריים ובכללם ועדות, שאילתות וביקורת המדינה. הפיקוח מהסוג הזה הוא מושא הבחינה של מחקרנו.

שדרוג תאוריית הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט

קודם לבחינת האפקטיביות של הפיקוח שהכנסת מפעילה, אשר אפשר לראות בה תפוקה של המערכת, מן הראוי לבחון אם לכנסת יש בכלל **יכולת** להפעיל פיקוח אפקטיבי על הממשלה, שבה אפשר לראות תשומה של המערכת. בעולם המחקר רווחת הדעה שבדגם המשטר הדמוקרטי הנשיאותי, המאופיין בהפרדת רשויות ובמערכת של בלמים ואיזונים בין שתי רשויות שלטון נפרדות, בולטת יכולתו של הגוף המחוקק, שהוא גוף עצמאי וחזק, להפעיל פיקוח יעיל על הרשות המבצעת. לפיכך עיקר הדיון בסוגיית הפיקוח מתנהל בהקשר הישיר של הנעשה בתחום זה בכלל ובארצות הברית בפרט. מנגד עומד דגם המשטר הפרלמנטרי, המאופיין במיזוג רשויות ולא בהפרדה נוקשה ביניהן, והתפיסה הרווחת בקרב החוקרים באשר לדגם זה היא שיכולתו של הגוף המחוקק להפעיל פיקוח על הרשות המבצעת מצומצמת ביותר, בייחוד משום שהרשות המבצעת שולטת בגוף המחוקק באמצעות רוב פרלמנטרי ממושם, המחויב לתמוך בממשלה כדי שהיא

תמשיך לכהן. לכאורה אמורים דברים אלה לייתר את הצורך בבחינת היכולת של הכנסת להפעיל פיקוח על הרשות המבצעת בישראל. הרי בישראל נוהג משטר פרלמנטרי, האמור להחליש – לפי הדעה הרווחת – את יכולת הפיקוח הפרלמנטרית עד כדי שיתוקה המוחלט. ואולם מסגרת תאורטית חדשנית, הניצבת בחוד החנית של המחקר האקדמי ואשר פותחה בידי פליצו וסטפנהרסט (Pelizzo and Stapenhurst, 2008), גורסת דווקא כי הפוטנציאל הפיקוחי של בתי המחוקקים במדינות שנוהג בהן משטר פרלמנטרי גבוה מזה שבמדינות שנוהג בהן משטר נשיאותי וחצי-נשיאותי – 6.35 כלי פיקוח במשטר הפרלמנטרי, לעומת 5.69 ו-5.71 כלי פיקוח במשטרים הנשיאותיים והחצי-נשיאותיים. גישתנו במחקר זה מאמצת, כאמור, מסגרת תאורטית חדשנית זו לבחינת סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי, ויתרונה הוא שהיא מאפשרת לנו לפרק את תהליך הפיקוח לשלבים ולעמוד על מקומם של הכשלים, המגבלות והחסמים בתהליך, עוד בטרם ההערכה של מידת היעילות של הפיקוח.

התמודדותנו עם הטענות המרכזיות שהועלו כלפי תאוריית הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט נעשית בשני מישורים. במישור הראשון, המושג, אנו מגייסים, כאמור את סרטורי (Sartori, 1987) על מנת לתמוך ברצונו לבחון את הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט הישראלי. (פיקוח אפקטיבי אמתי תלוי בעצם קיומו של פוטנציאל פיקוחי פרלמנטרי, בלי למדוד את רמת האפקטיביות בפועל, שכן אם הממשלה יודעת שהפרלמנט עשוי לבקר את פעולותיה היא תשתדל לפעול על פי כללי מינהל תקינים.) במישור השני, המתודולוגי, אנו מציעים מבנה ופרמטרים שונים אך מתאימים יותר לדעתנו לבחינת הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת (בחינת היסודות המרכיבים את הפוטנציאל הפיקוחי, על פי סדר חשיבות הכלים ובאמצעות מדדים המאפיינים כל כלי).

המתודולוגיה של המחקר

הכנסת שבחרנו לבדוק במחקר זה היא הכנסת ה-16 (2003-2006). בתוך כך בחרנו להתמקד בשלושה תחומים הנתונים לפיקוח הכנסת – חינוך, פנים ובריאות – בשל חלקם הנכבד בתקציב מדינת ישראל ובמסכת פעולות השלטון. בד בבד דגמנו שני כלי פיקוח מרכזיים – הוועדות הקבועות והשאליות.

ועדות קבועות

בחרנו את שלוש הוועדות העוסקות בשלושת התחומים הנזכרים למעלה: ועדת החינוך והתרבות, ועדת הפנים ואיכות הסביבה וועדת העבודה, הרוחה

והבריאות. כמו כן בחרנו לבדוק את ועדת הפיקוח של הפרלמנט – היא הוועדה לענייני ביקורת המדינה – אשר עוסקת בנושאים הללו דרך קבע. פעילות הפיקוח של שלוש הוועדות הנושאות בתחומים הנבחרים נבחנה והוערכה באמצעות ניתוח הפרוטוקולים של דיוניהן. אשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה: בחרנו דוח שנתי אחד של מבקר המדינה שהתפרסם במהלך כהונת הכנסת ה-16 – **דוח שנתי 2004** לשנת הכספים 2004. פעילות הפיקוח והמעקב של הוועדה נבחנה והוערכה על סמך הפרוטוקולים של דיוניה אשר עסקו בליקויים שהעלה מבקר המדינה בתחומי החינוך, הפנים, איכות הסביבה והבריאות בדוח הנזכר לעיל.

שאלות

בכנסת ה-16 הונחו על שולחן הכנסת אלפי שאלות. מתוך כל אלה נבחרו 100 שאלות, אשר הופנו לשרים בתחומי החינוך, הפנים, איכות הסביבה והבריאות ואשר תוכנן עסק בפיקוח (על תכנית או על פעולה של המשרד הממשלתי הרלוונטי). את תוכן השאלות הנבחרות שהוגשו בשלושת התחומים האלה ניתחנו בהתאם למדדים שיוגדרו בהמשך.

הגדרת המשתנים ודרכי בדיקתם

המשתנים הבלתי תלויים במחקר הם **כלי הפיקוח המרכזיים** הנזכרים למעלה: שלוש ועדות נושאות, הוועדה לענייני ביקורת המדינה והשאלות. המשתנה התלוי במחקר הוא **הפוטנציאל הפיקוחי** של כלי הפיקוח הנבדק, ומשמעותו היא היכולת של הפרלמנט הישראלי לבדוק, לבחון, לתשאל ולחקור את מסכת פעולות השלטון באמצעות אותו כלי פיקוח הנמצא ברשותו. יכולת זו ניתנת להגדרה באמצעות רצף שייקרא "רצף הפוטנציאל הפיקוחי", והוא ייראה כך:



הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח העומדים לרשות הכנסת – ועדת החינוך, ועדת הפנים, ועדת העבודה והרווחה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, וכן השאלות – נבחן על סמך כמה מדדים ספציפיים בולטים. מדדים אלו מייחדים את פעילות הכלים הנדונים ומבוססים על מקצת התנאים שהוגדרו בספרות המקצועית כחיוניים לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות כלי הפיקוח.

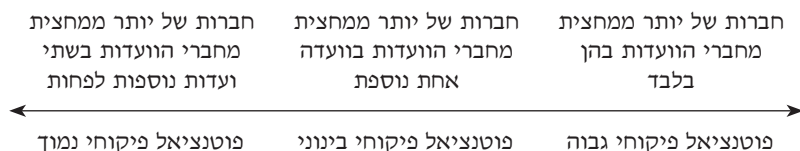
המדדים לבחינת הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות

אשר לשלוש הוועדות הנושאיות: מתוך שלל הנושאים שעניינם פיקוח מינהלי על הרשות המבצעת בחרנו באקראי 12 נושאים שהועברו ממליאת הכנסת או מנשיאות הכנסת לדיון בוועדות הללו. הניתוח כלל מעקב אחר "נתיב הפיקוח", דהיינו אופן הטיפול בנושא – החל בדיון הראשון וכלה במסקנות שהגישו הוועדות ובמעקב אחר ביצוען. אשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה: מתוך **זוח שנתי 255** של מבקר המדינה, אשר התפרסם במהלך כהונת הכנסת ה-16, ליקטנו את כל הנושאים שהביקורת העלתה בהם ליקויים בתחומי החינוך, הפנים, איכות הסביבה והבריאות. לאחר מכן סקרנו את הפרוטוקולים של הוועדה שעסקו בדוח הנבחר ובררנו את הדיונים שעסקו בנושאים שהביקורת העלתה בהם ליקויים בשלושת התחומים הנזכרים לעיל. דיוני ארבע הוועדות נותחו על פי מדדים זהים, למעט מדד אחד אשר היה רלוונטי לעבודת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בלבד.

1. חברות בו־זמנית בכמה ועדות

מדד החברות הבו־זמנית בכמה ועדות בדק כמה מחברי הוועדות הנבחרות היו חברים במהלך כהונת הכנסת ה-16 רק בהן, בוועדה נוספת או בעוד שתי ועדות לפחות. אנו מניחים כי חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות עוד בשתי ועדות לכל הפחות יוצרת עומס רב על חברים אלה ואיננה מאפשרת להם להכין את עצמם כראוי לדיון, ולכן הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות במקרה זה נמוך. מאידך גיסא, חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בהן בלבד מותירה בידיהם את הזמן להתכונן לנושאים הנדונים, ולכן הפוטנציאל הפיקוחי שלהן במקרה זה גבוה. חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בוועדה אחת נוספת משמעה שחלק ניכר מחברי הוועדות מכהן בסך כולל של שתי ועדות – מצב שאף על פי שאיננו אידאלי, עדיין מאפשר לחבר הכנסת להקדיש זמן סביר לעבודה בוועדות שהוא חבר בהן, ולכן הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות במקרה זה בינוני.

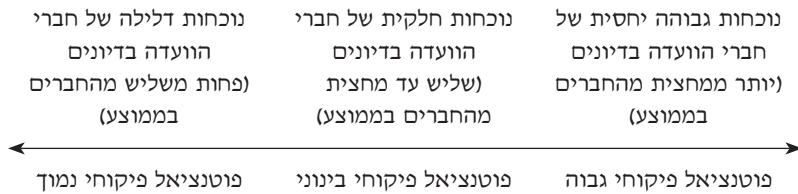
לנוכח האמור לעיל ייראה הממד כך:



2. הנוכחות בדיוני הוועדה

מדד הנוכחות בדיוני הוועדה בדק את מידת הנוכחות של חברי הוועדה בדיונים הנבחרים. לנוכחות של פחות משליש מחברי הוועדה בדיונים הנבדקים התייחסנו כאל נוכחות דלילה, הפוגעת בעבודת הפיקוח השוטפת של הוועדה, לעתים עד כדי שיתוק, ועל ידי כך פוגעת בפוטנציאל הפיקוחי שלה (שבמקרה זה הוא נמוך). מנגד, לנוכחות של יותר ממחצית מחברי הוועדה בדיונים התייחסנו כאל נוכחות גבוהה יחסית, התורמת לשיפור עבודת הפיקוח שלה ולכן מגבירה את הפוטנציאל הפיקוחי שלה (שבמקרה זה הוא גבוה). הסיבה לכך שמדד זה מתייחס לנוכחות של למעלה ממחצית מחברי הוועדה בדיונים הנבדקים כאל נוכחות גבוהה נעוצה בצורך להפכו למציאותי יותר, שכן בפועל מגבלות מוסדיות ואישיות כאחת מונעות מלכתחילה נוכחות של כל חברי הוועדה או אפילו של חלק הארי שלהם בכל הדיונים, ומכאן שאין טעם ביצירת קטגוריה לא ריאלית, אשר כמעט שום מקרה לא ייפול בגדרה. את הנוכחות של בין שליש למחצית מחברי הוועדה בדיונים הנבדקים הגדרנו כמצב שבו הפוטנציאל הפיקוחי בינוני, שכן אף על פי שעבודת הפיקוח השוטפת של הוועדה נפגעת, בכל זאת מתאפשר לנהל בה דיונים בצורה סבירה בשל נוכחות חלקית של חברים.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:

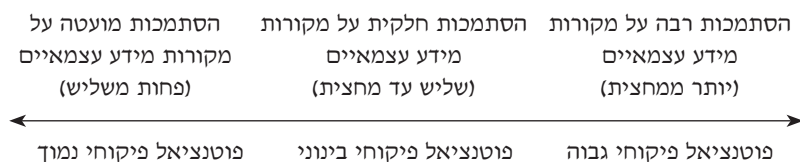


בהקשר זה יש להיות מודעים לכך שהיכולת לבדוק את נוכחות חברי הוועדות הנבחרות בדיונים הנבחרים מוגבלת מלכתחילה, שכן חברי הוועדות נרשמים בפרוטוקול הדיון כאילו נכחו בדיון כולו גם אם שהו בחדר הוועדה זמן קצר, או אף אם הגיעו בסוף הדיון רק כדי להשתתף בהצבעה. ואולם בהיעדר אפשרות אחרת, דרך בדיקה זו היא בבחינת הרע במיעוט.

3. מקורות המידע שהוועדה הסתמכה עליהם

מדד זה בחן את סוגי מקורות המידע שהוועדה הסתמכה עליהם בדיוניה, למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה.² אנו מניחים כי הסתמכות מועטה של הוועדה על מקורות מידע "עצמאיים" (חוקרים, מומחים שאינם מקרב שירות המדינה, גופים פרטיים, אנשים פרטיים וכדומה, וכן מרכז המחקר והמידע של הכנסת) פוגעת בעבודת הפיקוח שלה, מפני שבמצב זה היא תלויה בעיקר במידע שמקורו בגוף הממשלתי שעליו היא אמורה לפקח ובלי שתהיה לה היכולת לאמת את המידע או להתעמת אתו. לפיכך הפוטנציאל הפיקוחי במקרה זה הוא פוטנציאל נמוך. מאידך גיסא, הסתמכות רבה של הוועדה על מקורות מידע עצמאיים משפרת את עבודת הפיקוח שלה משום שבדרך זו היא מקבלת מידע רחב, מגוון ולעתים אובייקטיבי יותר, בשל התלות הפחותה בגופים המפוקחים ובשל היכולת לאמת או לשלול מידע שסיפקה הרשות המבצעת. לפיכך הפוטנציאל הפיקוחי במקרה זה הוא פוטנציאל גבוה. הסתמכות חלקית על מקורות מידע עצמאיים (שליש עד מחצית) היא בבחינת שיפור ביחס להסתמכות מועטה בלבד על מקורות מידע אלה, אך היא עדיין איננה מיטבית שכן מידת ההסתמכות על מקורות מידע ממשלתיים נותרת גבוהה למדי (יותר ממחצית). לפיכך הפוטנציאל הפיקוחי במקרה זה הוא פוטנציאל בינוני.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



4. צוות יועצים מקצועי

מדד זה בדק איזו עזרה מקצועית הוצמדה לוועדה. הנחתנו היא שנוכחות של יועצים מקצועיים, העומדים לרשות הוועדה בפחות משליש מהדיונים הנבדקים, פוגעת בעבודת הפיקוח השוטפת שלה משום שהיעדרותם ממרבית הדיונים איננה מאפשרת לחברי הוועדה להיוועץ בהם במהלכם או לבחון באמצעותם מידע שנמסר להם מנציגי הרשות המבצעת, ולכן נוכחות יועצים נמוכה מפחיתה את הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדה (שבמקרה זה הוא נמוך). מנגד, נוכחות של יועצים מקצועיים ביותר ממחצית מהדיונים

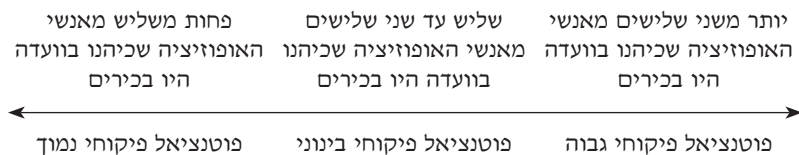
2 מקורות המידע של הוועדה לענייני ביקורת המדינה הם דוחות ביקורת המדינה, ולכן מדד זה איננו רלוונטי לוועדה זו.

7. כהונתם של אנשי אופוזיציה בכירים בוועדה לענייני ביקורת המדינה

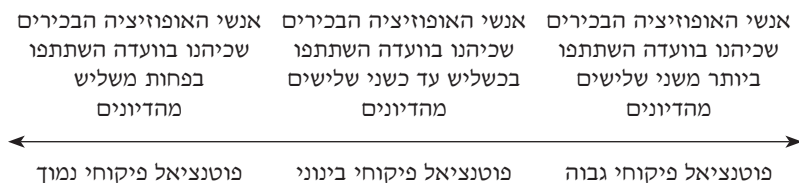
השתתפותם בעבודתה

מדד זה בדק את מידת החשיבות שמייחסת האופוזיציה הפרלמנטרית לוועדה לענייני ביקורת המדינה, והוא מגדיר אנשי אופוזיציה "בכירים" כמי שמוקמו בשליש הראשון של רשימות מפלגותיהם בכנסת ה-16. לעניין זה ראוי לזכור שבחירת המועמדים לרשימה נעשית טרם הבחירות לכנסת, אך שיבוץ החברים בוועדות – לרבות בוועדה לענייני ביקורת המדינה – נעשה רק לאחר הבחירות, בהתאם לגודלה של כל מפלגה בכנסת. הנחתנו היא שכאשר פחות משליש מאנשי האופוזיציה המכהנים בוועדה הם בכירים (דהיינו, רובם משתייכים לדרג הביניים או לדרג הזוטר), אזי הדבר פוגם ביקורת הוועדה ובתדמיתה, ובעקיפין גם במעמדה הפיקוחי ובפוטנציאל הפיקוחי שלה (שבמקרה זה הוא פוטנציאל נמוך). לעומת זאת כאשר יותר משני שלישים מאנשי האופוזיציה המכהנים בוועדה הם בכירים, אזי הדבר משפר את תדמיתה, מעצים את יוקרתה, ובעקיפין תורם לשיפור המעמד הפיקוחי שלה וגם להעלאת הפוטנציאל הפיקוחי שלה (שבמקרה זה הוא פוטנציאל גבוה). כאשר שלישי עד שני שלישים מאנשי האופוזיציה המכהנים בוועדה הם בכירים, אזי הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדה במקרה זה הוא פוטנציאל בינוני.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



אשר למידת ההשתתפות של חברי הוועדה שהיו אנשי אופוזיציה בכירים בדיוני הוועדה הנבחרים: מדד זה יכול לנוע מהשתתפות שלהם בפחות משליש מהדיונים הללו – מה שמעיד על פוטנציאל פיקוחי נמוך של הוועדה – ועד להשתתפותם ביותר משני שלישים מהדיונים – מה שמעיד על פוטנציאל פיקוחי גבוה של הוועדה, בשל יכולתם של בכירים מנוסים בחיים הפרלמנטריים בכלל ובעבודת הוועדות בפרט לתרום מהידע ומהניסיון שרכשו, כלהלן:



המדדים לבחינת הפוטנציאל הפיקוחי של השאלות

מתוך **דברי הכנסת** של הכנסת ה-16 בחרנו באקראי 100 שאלות שעניינן חינוך, פנים, איכות הסביבה ובריאות. נדגיש כי במקרה של כלי פיקוח זה ניתן לבחון באופן מעשי **רק** את הפוטנציאל הפיקוחי של השאלות ולא את תפוקתן, שכן בפועל קשה מאוד להוכיח אם בעקבות השאלתה נעשתה פעילות ספציפית של שר או של משרד ממשלתי או אם נמנעה פעילות כלשהי. הסיבה לכך היא שיש משתנים מתערבים רבים מדי שיכולים להשפיע על התוצאה. לפיכך הערכת הפוטנציאל הפיקוחי של השאלות היא בבחינת בררת המחדל של המחקר, ומטרתה לצפות את מידת יעילותן ככלי פיקוח על סמך בירור הפוטנציאל הפיקוחי שלהן. השאלות שנבחרו ינותחו על פי המדדים האלה:

1. מקורות המידע שהשאלות התבססו עליהם

מדד מקורות המידע עניינו מקור המידע שמכילה השאלתה, ובעקיפין גם טיבו, שכן מקור המידע שבו השתמש השואל מאפשר ללמוד על איכות המידע, על מידת הרצינות שלו ועל יסודיותו. הנחתנו היא שכאשר פחות משליש מהשאלות (אשר מקורות המידע שלהן היו ידועים) מתבססות בעיקר על מקורות מידע "מקצועיים" (מחקרים, סקרים, מכוני מחקר, החלטות ממשלה וכנסת, נציגי ממשלה ורשויות, מסקנות ועדות, חוקים, פסקי דין, דוחות ביקורת המדינה וכיוצא באלה), הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי נמוך שלהן בשל העובדה שמרביתן הסתמכו על מידע שפורסם באמצעי התקשורת לסוגיהם, ואלה נחשבים בדרך כלל למדויקים פחות ולשטחיים יותר. לעומת זאת כאשר יותר משני שלישים מהשאלות (אשר מקורות המידע שלהן היו ידועים) מתבססות בעיקר על מקורות מידע מקצועיים, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי גבוה שלהן בשל העובדה שמקורות אלה נחשבים מקורות איכותיים, מהימנים ומדויקים יותר. כאשר בין שלישי לשני שלישים מהשאלות (אשר מקורות המידע שלהן היו ידועים) מתבססות על מקורות מידע מקצועיים, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי בינוני שלהן.

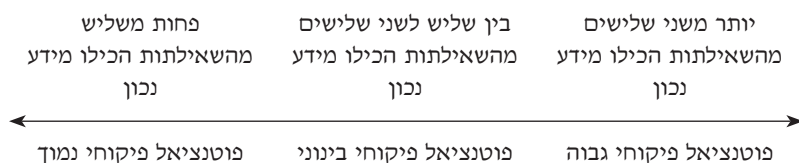
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:

פחות משליש	שליש עד שני שלישים	יותר משני שלישים
מהשאלות התבססו על מקורות מידע מקצועיים	מהשאלות התבססו על מקורות מידע מקצועיים	מהשאלות התבססו על מקורות מידע מקצועיים
←	→	
פוטנציאל פיקוחי נמוך	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי גבוה

2. מהימנות המידע שהכילו השאלות

גם מדד זה עניינו איכות המידע שבשאלתה. הנחתנו במקרה זה היא שכאשר פחות משליש מהשאלות מכילות מידע נכון (למשיב אין השגות באשר לאמתותו), הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי נמוך שלהן משום שרובן אינן מהימנות. מנגד, כאשר יותר משני שלישים מהשאלות מכילות מידע נכון, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי גבוה שלהן משום שרובן מהימנות. כאשר בין שליש לשני שלישים מהשאלות מכילות מידע נכון, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי בינוני שלהן.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



3. זמן המענה על השאלות

מדד זה בדק בתוך איזה פרק זמן נענו השאלות הנבדקות. הנחתנו היא שכאשר פחות ממחצית מהשאלות נענות בתוך פרק הזמן המרבי המותר בתקנון (49 יום בכנסת ה-16), הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי נמוך שלהן, משום שמדובר בשאלות שרובן נענות לכל הפחות לאחר כחודשיים – זמן ארוך לכל הדעות, אשר במהלכו, לעתים, נעשות השאלות והתשובות עליהן לא רלוונטיות. לעומת זאת כאשר יותר משני שלישים מהשאלות נענות בתוך פרק הזמן המרבי המותר בתקנון, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי גבוה יותר שלהן. כאשר בין שליש לשני שלישים מהשאלות נענות בתוך פרק הזמן המותר בתקנון, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי בינוני שלהן.

נדגיש כי הזמן המותר בתקנון למענה על שאלות הוא מדד הבודק רק פוטנציאל. שלושה טעמים לכך: ראשית, מענה בוחן את התגובה של הרשות המבצעת לפעולה של הרשות המחוקקת, ואם מדובר בתפוקה, הרי זו תפוקה של הרשות המבצעת ולא של הרשות המחוקקת. שנית, גם אם נניח ששאלתה נענתה בפרק הזמן המותר בתקנון, האם פירוש הדבר שהיא הייתה אפקטיבית (אולי התשובה ניתנה מהר אך הייתה עמומה, לא מספקת, חלקית וכו'), או שמא רק שהפוטנציאל שלה לייצר פיקוח עלה מאוד (מפני שהיא עדיין רלוונטית לסדר היום הציבורי)? שלישית, וכפי שכבר צוין, ככלל – כל המדדים הבוחנים שאלות בוחנים את הפוטנציאל הפיקוחי שלהן, הואיל ובמרבית המקרים לא ניתן לקבוע אם בעקבות השאלתה נעשתה

5. השימוש בזכות השאלה הנוספת

מדד זה עניינו ברור מידת השימוש בזכות השאלה הנוספת המוקנית לכל חבר כנסת (ולו בלבד) בעת שהמשיב מסיים לענות על השאלתה שהופנתה אליו. ההנחה שלנו היא שכאשר נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת בפחות משליש מהשאליות, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי נמוך שלהן, מפני שאי-ניצול זכות זו הופך את הדיון בשאליות לדיון טכני ועקר שבו מוקראות התשובות זו אחר זו בנוכחות קהל זעום בדרך כלל. מאידך גיסא, כאשר נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת ביותר משני שלישים מהשאליות, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי גבוה יותר שלהן משום שניצול רב של זכות זו מאפשר לקיים דיון באווירה דרוכה יותר, המלווה בסגנון ויכוח ער, שלעיתים זוכה אף לתהודה ציבורית. כאשר נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת בשליש עד שני שלישים מהשאליות, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי בינוני שלהן.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:

נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת ביותר משני שלישים מהשאליות	נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת בשליש עד שני שלישים מהשאליות	נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת ביותר משני שלישים מהשאליות
פוטנציאל פיקוחי גבוה	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי נמוך

6. שאליות מעקב

מדד זה בוחן את אופי התגובה של השואלים לתשובות שקיבלו. לצורך כך תחולקנה התשובות לשניים: "תשובת ביניים", המוגדרת כתשובה המנוסחת ניסוח עמום וחלקי (הבטחה לטיפול עתידי בנושא השאלתה או הבטחה שברגע שיתקבלו נתונים, הנושא ידווח או יתוקן); ו"תשובה סופית", המוגדרת כדיווח בלשון עבר אם וכיצד טופל הנושא שהועלה בשאלתה. "שאלת מעקב" מתייחסת במחקר זה לתשובת ביניים שניתנה, והיא מיוחסת לשואל השאלתה המקורית במטרה לבדוק אם טרח לברר בחלוף הזמן כיצד טופל הנושא שהוא העלה באותה שאלתה, שבענינו ניתנה תשובה עמומה או חלקית. הנחתנו היא שאם נשאלו שאליות מעקב בפחות משליש מהמקרים שבהם התשובות היו מנוסחות כתשובות ביניים, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי נמוך, מפני שהשואלים לא בדקו מה עלה בגורלם של הנושאים שהם העלו ברוב השאליות המקוריות. מאידך גיסא, אם נשאלו שאליות מעקב ביותר משני שלישים מהמקרים שבהם התשובות היו מנוסחות כתשובות ביניים, הדבר מעיד על פוטנציאל פיקוחי גבוה יותר משום שהשואלים בחרו

**המדדים הבוחנים את הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות והשאליות
בכנסת ומשמעותם**

פוטנציאל פיקוחי גבוה	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי נמוך	מדד
ועדות			
חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בהן בלבד	חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בוועדה אחת נוספת	חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בשתי ועדות נוספות לפחות	חברות של חברי הוועדה בכמה ועדות בו־זמנית
נכחות גבוהה יחסית של החברים בדיונים (נכחות של יותר ממחצית מהם בממוצע)	נכחות חלקית של החברים בדיונים (נכחות של שליש עד מחצית מהם בממוצע)	נכחות דלילה של החברים בדיונים (נכחות של פחות משליש בממוצע)	הנכחות של חברי הוועדה בדיונים הנבדקים
הסתמכות רבה על מקורות מידע עצמאיים (יותר ממחצית)	הסתמכות חלקית על מקורות מידע עצמאיים (שליש עד מחצית)	הסתמכות מועטה על מקורות מידע עצמאיים (פחות משליש)	מקורות המידע שהוועדה הסתמכה עליהם (לא רלוונטי לוועדה לענייני ביקורת המדינה)
ביותר ממחצית מהדיונים נכחו יועצים מקצועיים	בשליש עד מחצית מהדיונים נכחו יועצים מקצועיים	בפחות משליש מהדיונים נכחו יועצים מקצועיים	צוות היועצים המקצועי שעמד לרשות הוועדה
יותר ממחצית מהחברים כיהנו בוועדה קדנציה אחת לפחות	שליש עד מחצית מהחברים כיהנו בוועדה קדנציה אחת לפחות	פחות משליש מהחברים כיהנו בוועדה קדנציה אחת לפחות	הוותק של חברי הוועדה בכהונה בה
יותר ממחצית מהחברים היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי העיסוק של הוועדה	שליש עד מחצית מהחברים היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי העיסוק של הוועדה	פחות משליש מהחברים היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי העיסוק של הוועדה	רקע מקצועי של חברי הוועדה
יותר משני שלישים מאנשי האופוזיציה שכיהנו בוועדה היו בכירים	שליש עד שני שלישים מאנשי האופוזיציה שכיהנו בוועדה היו בכירים	פחות משליש מאנשי האופוזיציה שכיהנו בוועדה היו בכירים	כהונת אנשי אופוזיציה בכירים בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה
בכירי האופוזיציה שכיהנו בוועדה השתתפו ביותר משני שלישים מהדיונים	בכירי האופוזיציה שכיהנו בוועדה השתתפו בכשליש עד כשני שלישים מהדיונים	בכירי האופוזיציה שכיהנו בוועדה השתתפו בפחות משליש מהדיונים	השתתפות אנשי אופוזיציה בכירים בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה

לוח 1 (המשך)

פוטנציאל פיקוח גבוה	פוטנציאל פיקוח בינוני	פוטנציאל פיקוח נמוך	מדד
שאלות			
יותר משני שלישים מהשאלות התבססו בעיקר על מקורות מידע מקצועיים	בין שליש לשני שלישים מהשאלות התבססו בעיקר על מקורות מידע מקצועיים	פחות משליש מהשאלות התבססו בעיקר על מקורות מידע מקצועיים	מקור המידע שהשאלתה הסתמכה עליו
יותר משני שלישים מהשאלות הכילו מידע אשר לגביו צוין כי הוא נכון	בין שליש לשני שלישים מהשאלות הכילו מידע אשר לגביו צוין כי הוא נכון	פחות משליש מהשאלות הכילו מידע אשר לגביו צוין כי הוא נכון	מהימות המידע
יותר משני שלישים מהשאלות נענו בתוך פרק הזמן המרבי המותר בתקנון (49 יום)	בין שליש לשני שלישים מהשאלות נענו בתוך פרק הזמן המרבי המותר בתקנון (49 יום)	פחות משליש מהשאלות נענו בתוך פרק הזמן המרבי המותר בתקנון (49 יום)	זמן המענה על השאלתה (לא כולל פגרות)
יותר משני שלישים מהתשובות לשאלות הוקראו מעל דוכן הכנסת	בין שליש לשני שלישים מהתשובות לשאלות הוקראו מעל דוכן הכנסת	פחות משליש מהתשובות לשאלות הוקראו מעל דוכן הכנסת	אופן מסירת התשובה לשאלתה (הקראה במליאה או מסירתה לפרוטוקול)
נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת ביותר משני שלישים מהשאלות	נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת בשליש עד שני שלישים מהשאלות	נעשה שימוש בזכות השאלה הנוספת בפחות משליש מהשאלות	השימוש בזכות השאלה הנוספת
נשאלו שאלות מעקב ביותר משני שלישים מהמקרים שבהם התשובות היו תשובות ביניים	נשאלו שאלות מעקב בשליש עד שני שלישים מהמקרים שבהם התשובות היו תשובות ביניים	נשאלו שאלות מעקב בפחות משליש מהמקרים שבהם התשובות היו תשובות ביניים	שאלת מעקב במקרה של תשובת ביניים

הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת: מצאי המחקר

הוועדות הקבועות

עוד בטרם נבחנה בחינה אמפירית מי מוועדות הכנסת, כבר מהספרות העוסקת בוועדות האלה (שרובה ככולה תיאורית ולא מחקרית) עולה כי הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת, מבחינת מספר כלי הפיקוח העומדים לרשותה, הוא פוטנציאל גבוה, שכן היא יכולה להפעיל יותר משישה כלי פיקוח: ועדות קבועות, ועדות חקירה פרלמנטריות, שאלות ושעת שאלות (לפי התאוריה של פליצו וסטפנהרסט [Pelizzo and Stapenhurst]) הן נחשבות שני כלי פיקוח), הצעות לסדר היום, תקציב המדינה ומבקר המדינה. נוסף על כך מקצת התנאים שהוזכרו לעיל כחיוניים להבטחת

קיומו של פיקוח על הרשות המבצעת אמנם מתקיימים בישראל. כך למשל, לפעילות של ועדות הכנסת יש בסיס חוקי, ובמילים אחרות: פעילותן של ועדות הכנסת וסמכויותיהן מעוגנות בתקנון, ואף בחוק, והן שבות ומתכנסות לאחר כל תקופת בחירות; מבנה הוועדות לא ריכוזי מדי, כלומר יש להן הסמכות להקים ועדות משנה, והן אכן עושות זאת למכביה; ומספר הוועדות הקבועות (12) וכן מספר החברים בהן (בין 10 ל-20) היה מאז ומתמיד טוב למדי בהיבט ההשוואתי.

ברם בכל אלה אין די להגדלת הסיכוי שפיקוח אפקטיבי על הרשות המבצעת יופעל על ידי הוועדות. ואכן, חלק לא מבוטל מהתנאים שהוזכרו לעיל כחיוניים להבטחת קיומו של פיקוח על הרשות המבצעת אינם מתקיימים במציאות הישראלית. מן הספרות המקצועית מתברר כי ועדות הכנסת, ובכללן שלוש הוועדות שנבחנו במחקר זה, לוקות בכשלים מוסדיים ותקנוניים מהותיים, שחלקם מובנים בפרלמנט הישראלי כמעט מראשיתו. עצם קיומם פגע מלכתחילה בסבירות להפעלת פיקוח יעיל (כלשונו של אוגול) של ועדות הכנסת על הרשות המבצעת, או לחלופין בפוטנציאל הפיקוחי שלהן (כלשונם של פליצו וסטפנהרסט).

כשלים בהפעלת פיקוח יעיל על ידי ועדות הכנסת: ממצאים העולים מן הספרות הקיימת

בעבר נשלטה הפוליטיקה הישראלית על ידי המפלגות והיא הוגדרה בפי בנימין אקצין "מדינת מפלגות" (Akzin, 1955: 509). בפרלמנט הישראלי רווחה משמעת סיעתית חזקה שפירושה שליטה של הסיעות בחבריהן בוועדות, ובעטייה פחתה יכולתם לפקח על פעולות הרשות המבצעת. מאז פרוץ עידן הבחירות המקדימות (הפריימריז) בפוליטיקה הישראלית פחתה שליטת ראשי המפלגות הגדולות בהליך קביעת רשימת המועמדים לכנסת, וחברי הכנסת החדשים יכלו להרשות לעצמם, לפחות מבחינה תאורטית, להיות ממושמעים פחות ועצמאיים יותר, בלי שהישרדותם הפוליטית תיפגע מכך בהכרח, שכן בחירתם מחדש לא הייתה תלויה עוד אך ורק בראשי המפלגה שלהם (חזן ורהט, 2001: 66; רהט, 2006: 141). לכאורה אפשר לחשוב כי העצמאות היחסית של חברי הפרלמנט שנבחרו למפלגותיהם באמצעות שיטת הבחירות המקדימות מאז כהונת הכנסת ה-13, הגברת האינדיווידואליזם של אחדים מחברי הכנסת (Rahat and Sheaffer, 2007: 69) והתרופפות המשמעת הסיעתית היו אמורות לתרום להגברת הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות הוועדות. ואולם גם אם חלה התרופפות מה במשמעת הסיעתית, היא לא תרמה להגברת הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות הוועדות. שלושה טעמים לכך: (א) למן הכנסת ה-13 ועד ימינו רק מספר קטן יחסית

של חברי הכנסת נבחר בסופו של דבר בשיטת הבחירות המקדימות. רוב חברי הכנסת עדיין ממונים למפלגותיהם בשיטות אחרות, ולכן פועלים על פי הדפוסים הישנים. (ב) גם אם המשמעת הסיעתית התרופפה במידת מה, היא לא התרופפה במידה כזאת שחברי המפלגות, אשר נבחרו בשיטת הבחירות המקדימות, התנהגו התנהגות שלוחת רסן והצביעו בוועדות כראות עיניהם ובניגוד גמור לעמדת מפלגתם. (ג) המפלגות עשויות להחזיר בכל עת את שליטתן ברשימת המועמדים, ועל ידי ביטול תהליך הדמוקרטיזציה המגולם ברעיון הבחירות המקדימות לחזור ולהגביר את לכידותן ואת המשמעת הסיעתית בשורותיהן. מתברר כי לעתים די בעצם האיום לבטל את הבחירות המקדימות כדי לקרוא חברים סוררים לסדר ולהכפיפם שנית לקו המפלגתי במליאה ובוועדות.

כשל שני שפגע מלכתחילה בסבירות להפעיל פיקוח יעיל של ועדות הכנסת הוא שליטתן הגבוהה מאז ומעולם של הסיעות על חבריהן בוועדות. שליטה כזאת מתאפשרת הודות לתקנון הכנסת, אשר הקנה לסיעות את הסמכות להחליף את נציגיהן בוועדות כראות עיניהן (סעיף 9). השליטה הזאת פגעה בפרוטנציאל הפיקוחי של הוועדות, קודם לעידן הבחירות המקדימות וגם כיום, והיא באה לידי ביטוי בחילופי גברי תדירים. (הדבר בולט בוועדות שבדקנו במחקר זה, כמפורט במדדי הרקע הרלוונטיים.) חילופים אלו נעשים במקרים שבהם מפלגה פלונית מגיעה לכלל מסקנה שחבר סיעה סורר מאיים להצביע בניגוד לקו המפלגתי, ואז הוא מוחלף גם אם צבר ידע ומומחיות בנושא הנדון; במקרים שבהם חבר הוועדה הביע את רצונו בכך; במקרים שבהם הנסיבות הפוליטיות השתנו, וחבר ועדה מתמנה לתפקיד בממשלה בעקבות כניסת סיעתו לקואליציה ועל כן יש צורך להחליפו.

כשל שלישי בעל משמעות ניכרת בסוגיית הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת הוא הצמדתן למן ראשית ימיהן לתחומים ולא למשרדים, ובתור שכאלה הן חולשות על נושאים רבים ועל משרדי ממשלה רבים בלי שתהיה חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לבין משרד ממשלתי ספציפי. כמובן, עובדה זו גורמת פגיעה ביכולתן של ועדות הכנסת לפקח על הרשות המבצעת, שכן חוסר היכולת של חברי הוועדות לבחון לעומק וביסודיות את המגוון הגדול מדי של הנושאים שכל ועדה מופקדת עליהם מקשה עליהם מאוד להתמקצע ולרכוש מומחיות בתחום העבודה של משרד אחד. שבח וייס (1971) גורס בהקשר זה כי מכלול העניינים שבהן עוסקת כל אחת מהוועדות הקבועות הוא, לכל הדעות, חסר קשר פנימי. יש בו רכיבים ששם הוועדה אינו יאה להם כלל, וכל כולו תוצאה של הניסיון לכפוף את עסקי הוועדה לכמה משרדים. ראובן חזן (2001) טוען כי המבנה הארגוני של

הוועדות לפי תחומים ולא לפי משרדים ממשלתיים פוגם ביעילות הפיקוח הפרלמנטרי, ולפיכך ניתן לדמות את הוועדות הפרלמנטריות לכלבי שמירה נטולי שיניים המוחזקים ברצועות קצרות מאוד. נוסף על כל אלו נמצא כי במרבית שנות קיומן של ועדות הכנסת עמדו לרשותן משאבים מועטים ביותר לצורך העסקת צוותי מחקר ויועצים עצמאיים. (מגמה זו החלה להשתנות בראשית שנות ה־2000. ראו בהמשך).

כשל רביעי טמון בסוגיית הסמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפנייהן ולהציג להן מסמכים. מתברר כי בישראל קובעים החקיקה ותקנון הכנסת נורמה כללית, ולפיה לכנסת ולוועדותיה יש סמכות לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב לפנייהן כדי למסור להן מידע. חוק יסוד: הממשלה (התשנ"ב-1992) מסרטט את החובה הכללית של הממשלה ורשויותיה למסור מידע לכנסת ולוועדותיה ומתיר לכנסת, ולכל אחת מוועדותיה במסגרת מילוי תפקידה, לחייב שר להופיע לפנייהן. תקנון הכנסת סרטט עוד בגרסתו המוקדמת (שאושרה ביולי 1967) את אופיים של היחסים בין ועדות הכנסת לבין הרשות המבצעת בקבעו שוועדה קבועה רשאית להזמין עובדי מדינה רק באמצעות השר הנוגע בדבר ובהסכמתו (סעיף 80 (3) לתקנון המוקדם). המטרה הייתה להבטיח שהודעות של פקידי ממשלה לפני ועדות הכנסת תהיינה מוסמכות ושהמגעים הבלתי פורמליים בין חברי הוועדה לפקידי הממשלה יתקיימו בידיעתו ובהסכמתו של השר (סגר, 1988: 138). עוד נקבע בתקנון המוקדם כי השר רשאי להביא לדיוני הוועדה עוזרים או להיות מיוצג על ידיהם (סעיף 81). הדבר אפשר לו מלכתחילה לשלוח נציגים לוועדות במקום להופיע לפנייהן בעצמו. בשנת 1991 התווסף לתקנון סעיף 106 שקבע שמי שהוזמן להתייצב לפני הוועדה ולא עשה כן, תודיע הוועדה לשר הנוגע בדבר או לעומדים בראש הגוף הרלוונטי, ואלה יודיעו לוועדה על הצעדים המשמעותיים שנקטו באותו עניין. לאחרונה התווסף לתקנון סעיף 106 הקובע חובת דיווח חצי־שנתי של שרים לוועדות הכנסת. סעיף 107 תוקן אף הוא ואפשר לוועדות לדרוש מהשרים להתייצב לפנייהן אישית (על כך יורחב בפרק הרביעי).

על אף השיפורים הנזכרים אין ביכולתן של הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) לכפות הופעה לפנייהן או לחייב למסור להן מידע אמין ומלא בשל היעדר סנקציות ניתנות לאכיפה בגין אי־הופעה או מסירת מידע חלקי. החוק והתקנון אף אינם מקנים לוועדות את הסמכות לחקור את המופיעים לפנייהן (שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית), לא כל שכן מי שאינם נושאי משרה ציבורית. יתרה מזו, לא ברור אם הופעתם של מוזמנים לפני הוועדה היא בגדר עדות רשמית או הצהרה. בכל אלה יש כדי לפגום בעבודת הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת. טענות אלה

מקבלות משנה תוקף בדבריו של חבר הכנסת זבולון אורלב, אשר היה יושב ראש ועדות בכנסת, מנכ"ל משרד ממשלתי ושר:

אפשר שצריך לשנות באופן יסודי את החקיקה כדי שיעובד מדינה יבין מהו תפקידה של הכנסת ומה מחייבת אותו הופעה בפני הועדה. שכן גם אלה המופיעים בפני ועדה לא מוסרים את כל האינפורמציה, לא מוסרים את כל הנתונים, לא מוסרים את כל המסמכים, ואני קורא לשנות את התקנון ולהפעילו כחובתם של עובדי הרשויות למיניהן להופיע בפני ועדות הכנסת. גם היום יש סעיפים מסוימים בתקנון הכנסת שיו"ר ועדה יכול לנצל אותם, אבל הם אינם חד משמעיים והם אינם מאפשרים לו לחייב את מי שהוזמן לבוא לפני הועדה. חוק מתאים יוכל לסייע ליו"ר ועדה לקבל את כל האינפורמציה ואת כל הידע הדרוש לעבודת הועדה לקבלת החלטות (אורלב, 2001: 100).

גם אריאל וינשטיין, אשר כיהן כחבר כנסת בשנות השמונים, העיד על עצמו כמי שנכח יותר מפעם אחת במצבים שבהם "המידע הנמסר לועדות על ידי האדמיניסטרציה, קרי פקידי הממשלה, הוא חלקי ולפעמים שקרי" (ישראל, 1988: 20).

הכשל החמישי והאחרון נוגע לפומביות הדיונים. מתברר כי המגמה של פתיחת דיוני הוועדות לתקשורת, אשר החלה בשנות השבעים וצברה תאוצה רבה בשנים האחרונות עד כדי פתיחת כל הדיונים לתקשורת (למעט דיונים נבחרים ופרט לדיוני ועדת החוץ והביטחון, אף שלאחרונה גם היא החלה במגמת פתיחות), פגעה בפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות בשל יכולתן של הסיעות לפקח ביתר קלות על פעילות חברי סיעתם בוועדות ולכפות עליהם משמעת סיעתית נוקשה במידת הצורך. כמו כן היא הפכה לא אחת את דיוני הוועדה לזירת פרסום לחבריה. הסיבה לפתיחת הדיונים לתקשורת מקורה בעיקרה בהתפתחויות טכנולוגיות הקשורות לחדירת המדיה האלקטרונית לפרלמנט, אך גם בצורך הפוליטי של חברי הכנסת להתבלט בעידן הבחירות המקדימות (מאז הכנסת ה-13). בכנסת ה-16 רק מפלגת העבודה בחרה את מועמדיה בשיטת הבחירות המקדימות, ובכל זאת מאז הפציעה שיטה זו בשמי הפוליטיקה הישראלית היא משפיעה, כאמור, על האקלים בכנסת, בין שהמפלגות בוחרות את מועמדיהן בשיטה זו ובין שלא. בהקשר הנוכחי ניתן לומר כי בכנסת שבה מפלגות בוחרות את מועמדיהן בשיטת הבחירות המקדימות, המליאה נעשית זירת המאבק של הנבחרים על תשומת לבם של אמצעי התקשורת (בר, 1994; רהט, 2006; Rahat and Sheaffer, 2007). לפיכך גם ועדות הכנסת, שדיוניהן פתוחים לתקשורת, נעשות מוקדים של מיקח וממכר בין אינטרסים צרים, בדרך כלל על חשבון עשייה פרלמנטרית רצינית.

לסיכום הדיון בעניין זה ניתן לומר כי מהספרות המקצועית העוסקת בוועדות הכנסת עולה בבירור כי הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת איננו גבוה מלכתחילה בשל כשלים מבניים, מוסדיים, פרוצדורליים ופוליטיים.

כשלים בהפעלת פיקוח יעיל על ידי ועדות הכנסת: ממצאים העולים מן המחקר

הבחינה האמפירית של הפוטנציאל הפיקוחי של ארבע מוועדות הכנסת במחקר זה מעלה את הממצאים כדקלמן:

1. חברות בר־זמנית בכמה ועדות

מדד החברות הבר־זמנית בחן אם חברי הכנסת בארבע הוועדות הנבדקות היו חברים בוועדות נוספות במהלך הכנסת ה־16, ואם כן – בכמה ועדות הם היו חברים בר־זמנית.³

הממצאים:

חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בהן בלבד לא נמצא	חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בוועדה אחת נוספת לא נמצא	חברות של יותר ממחצית מחברי הוועדות בשתי ועדות נוספות לפחות ועדת החינוך (73%) ועדת הפנים (73%) ועדת ביקורת המדינה (80%) ⁴ ועדת העבודה והרווחה (86%)
פוטנציאל פיקוחי גבוה	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי נמוך

3 כדי להתמודד עם שאלת חילופי הגברי בוועדות (השינוי בהרכב האנושי של הוועדות במהלך הקדנציה) נקטנו את הצעדים האלה: בכל המקרים של חילופי גברי נעשו החישובים לפי נתוני החברים שכיהנו בוועדות משך הזמן הארוך ביותר. לצורך בדיקת תקפות תוצאות המדד נעשה בכל המקרים הללו חישוב חוזר. בפעם הזאת הובאו בחשבון נתוני החברים שכיהנו בוועדות משך הזמן הקצר יותר. באופן מפתיע למדי לא השפיעו החישובים החדשים בכל המקרים הללו השפעה מהותית על תוצאות המדד, והן היו זהות או דומות מאוד לתוצאותיו הראשוניות. משמעות הדבר היא שגם אם בוצעו חילופי גברי רבים, לרוב הוחלפו חברי ועדה בחברים בעלי מאפיינים דומים, ובמקרה של מדד זה – בחברים שכיהנו במספר דומה של ועדות שבו כיהנו גם החברים שהוחלפו.

4 מספר חברי הוועדה רלוונטי לתקופה שבה דן הדוח השנתי הנבחר (הדיונים בדוח 2005 התנהלו בשנת 2005 ובשליש הראשון של שנת 2006). יודגש כי באמצע שנת 2005 עזבו את הוועדה שני חברים, אך לא מונו להם מחליפים. שינוי זה במספר חברי הוועדה לא השפיע על תוצאות המדד.

ממצאי המדד מלמדים כי לפחות שלושה רבעים מחברי ארבע הוועדות בכנסת ה-16 כיהנו בשתי ועדות נוספות או יותר. ההסבר לממצאים הללו הוא מבני בעיקרו, ושורשיו בגודלה של הממשלה שכיחנה בכנסת ה-16 (בהרכביה השונים), במספר הוועדות הקבועות בכנסת ובמספר המקומות הפנויים בכל ועדה. הממשלה ה-30 הייתה במרבית תקופת כהונתה רחבה למדי (22 שרים ו-14 סגני שרים, בתקופות שונות במהלך כהונתה), ומאגר חברי הכנסת שהיו זמינים לשרת בוועדות היה קטן למדי (סך כל המינויים לוועדות הכנסת, ובכללן הוועדות המיוחדות, הגיע ליותר מכפול ממספר חברי הכנסת הפנויים לכהן בוועדות). וכך, חבר כנסת ממוצע (שלא כיהן כשר, כסגן שר או כפונקציונר אחר) נאלץ לכהן בשלוש-ארבע ועדות בו-זמנית, ואם הוא נמנה עם הקואליציה הוא היה עשוי אף לכהן בחמש-שש ועדות בגין הכורח לשמר בתוך כל ועדה את הרוב הקואליציוני.

2. נוכחות בדיוני הוועדות

מדד הנוכחות בדק מה הייתה מידת הנוכחות של חברי הכנסת בדיונים נבחרים שקיימו ארבע הוועדות הנבדקות. אשר לוועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה: נבחרו אקראית 12 נושאים שהדיונים עסקו בהם ושהועברו ממליאת הכנסת לטיפול בוועדות ולגיבוש מסקנות, כנדרש בתקנון הכנסת. הסיבה לכך שהמחקר כלל דיונים מסוג זה בלבד נבעה מכך שעניינם הוא פיקוח על הרשות המבצעת גרדא (תכניות ממשלתיות, פעולות משרדי ממשלה, מחדלים ממשלתיים), ובתור שכאלה הם חלק מנתיב פיקוח שראשיתו בהצעות לסדר יום שהועלו במליאת הכנסת (או בהצעות שהוגשו לנשיאות הכנסת), המשכו בטיפול בנושאים הללו בוועדות וסיומו בגיבוש מסקנות ובהנחתן על שולחן הכנסת. אשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה: הדיונים שנבחרו עסקו בנושאים שהביקורת העלתה בהם ליקויים בתחומי החינוך, הפנים והבריאות בכנסת זו.

הממצאים:

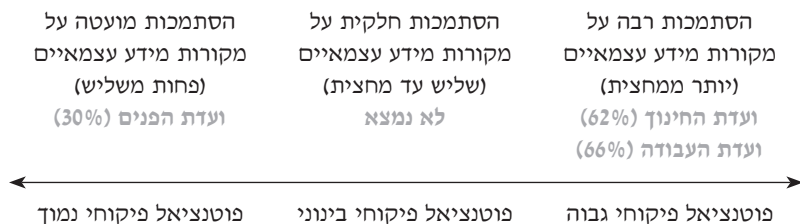
נוכחות דלילה של חברי הוועדה בדיונים (פחות משליש מהחברים בממוצע)	נוכחות חלקית של חברי הוועדה בדיונים (שליש עד מחצית מהחברים בממוצע)	נוכחות גבוהה יחסית של חברי הוועדה בדיונים (יותר ממחצית מהחברים בממוצע)
הוועדה לביקורת המדינה (20%) ועדת החינוך (29%) ועדת הפנים (29%)	לא נמצא	ועדת העבודה והרווחה (61%)
פוטנציאל פיקוחי נמוך	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי גבוה

ממצאי המדד מלמדים כי לבד מהנוכחות הגבוהה בוועדת העבודה והרווחה, בכל יתר הוועדות נוכחות החברים בדיונים הנבדקים הייתה דלילה ביותר ולא הגיעה לשליש. ההסבר לנוכחות הדלילה בשלוש מתוך ארבע הוועדות הנבדקות טמון בכך שבכנסת ה-16 היה רוב גדול של חברי כנסת שהיו חברים בשלוש ועדות לכל הפחות. חברות כפולה, משולשת ומרובעת בוועדות מביאה בדרך כלל לנוכחות דלה בדיונים, משום שחברי הוועדה צריכים לבחור בין דילוג בין דיוני הוועדות המתנהלים בעת ובעונה אחת בבקרים של שלושת ימי עבודת הכנסת לבין השתתפות בדיון בוועדה אחת וזניחת הדיונים בוועדות האחרות. הנוכחות הגבוהה בוועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-16 מוסברת בכך שוועדה זו ניהלה בתקופת הכהונה של הכנסת ה-16 רק שני דיונים שהניבו מסקנות בתחום הבריאות. לקוטנו של המדגם הייתה השפעה על התוצאות. יתר על כן, הראשון בשני הדיונים הללו היה גם הדיון המקצועי הראשון בכנסת ה-16 שהתקיים לאחר דיון הפתיחה, וגם לכך הייתה השפעה על מידת ההשתתפות הגבוהה בו.

3. מקורות המידע שהוועדה הסתמכה עליהם

מדד זה בחן על אילו מקורות מידע הסתמכו ועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה בדיונים הנבחרים, וההבחנה הבסיסית שעשינו היא בין מקורות מידע ממשלתיים למקורות מידע לא ממשלתיים.

הממצאים:



ממצאי המדד מלמדים כי מידת ההסתמכות של ועדת החינוך וועדת העבודה והרווחה על מקורות מידע עצמאיים הייתה גבוהה למדי: כשני שלישים מן המוזמנים באו מקרב גופים לא ממשלתיים, ורק כשליש מהם בא מקרב הגופים הממשלתיים. בעניין זה ראוי לציין שקרוב למחצית מן המוזמנים לוועדת החינוך – נציגי הגופים הלא ממשלתיים – היו נציגי גופים עסקיים, ואילו בוועדת העבודה והרווחה רוב המוזמנים מקרב הגופים הלא ממשלתיים היו נציגי גופים ללא מטרות רווח (מלכ"רים). המגמה של הסתמכות גוברת על

מקורות מידע עצמאיים ניתנת להסבר בין היתר באמצעות תופעת השדלנות (לוביזם), אשר חדרה לראשונה לכנסת בראשית שנות התשעים והשפעתה על סוגי מקורות המידע שעמדו לרשות חברי הוועדות כעבור כשני עשורים גברה עד מאוד. כך, רבים מן המוזמנים לדיוני ועדת החינוך ולדיוני ועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-16 היו שדלנים – נציגי גופים כלכליים, עסקיים וחברתיים. גם קיומו של מרכז המחקר והמידע בכנסת (אשר החל לפעול בשנת 2000) השפיע על סוגי מקורות המידע שעמדו לרשות הוועדות, והוא שינה שינוי של ממש את דפוס קבלת המידע בוועדות. בכנסת ה-16 סיפק מרכז המחקר והמידע מסמכי רקע למרבית הנושאים שנבדקו במחקר ונדונו בוועדת החינוך ולשני הנושאים שנבדקו ונדונו בוועדת העבודה והרווחה. אשר לוועדת הפנים: מידת הסתמכותה על מקורות מידע עצמאיים בכנסת ה-16 הייתה נמוכה למדי, וגם מידת השימוש של חבריה בשירותי מרכז המחקר והמידע של הכנסת הייתה פחותה בהשוואה לשתי הוועדות האחרות שנבדקו – רק לשלושה מתוך חמשת הנושאים שנבדקו הוגשו מסמכי רקע. ההסבר לכך עשוי להיות, ולו באופן חלקי, אופייה של הוועדה, שכן חלק נכבד מעיסוקה השוטף הוא בתחומים מינהליים ובירוקרטיים מובהקים (כדוגמת תחום השלטון המקומי). לפיכך ייתכן שחבריה העדיפו להשליך את יהבם בתחומים אלה על מקורות מידע ממשלתיים הבקיאים בסוגיות.

4. צוות יועצים מקצועי

מדד זה בדק איזו עזרה מקצועית הצמידה הכנסת לוועדות הנבחרות. במילים אחרות, המדד בדק אם ובאיזו מידה השתתפו יועצים מקצועיים – כדוגמת משפטים, כלכלנים ויועצי מידע – בדיונים הנבדקים.

הממצאים:

בפחות משליש מהדיונים נכחו יועצים מקצועיים	בשליש עד מחצית מהדיונים נכחו יועצים מקצועיים	ביותר ממחצית מהדיונים נכחו יועצים מקצועיים
ועדת העבודה והרווחה (שום דיון) הוועדה לביקורת המדינה (25%)	ועדת הפנים (40%) ועדת החינוך (50%)	לא נמצא
פוטנציאל פיקוחי נמוך	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי גבוה

ממצאי המדד מצביעים על מחסור בתמיכה מקצועית לוועדות הכנסת, היות שגם אם בכמחצית מהדיונים הנבדקים בוועדה נבחרת כלשהי נכח יועץ

מקצועי (שיפור ביחס למצב שבו תמיכה מקצועית איננה עומדת כלל לרשות הוועדה), הרי נוכחותו של יועץ יחיד זה (לרוב יועץ משפטי) היא עדיין בגדר נוכחות נמוכה. נסייג ונאמר כי המחסור בתמיכה המקצועית בא לידי ביטוי באי־נוכחותם של היועצים בדיונים הנבדקים, ואולם אין להוציא מכלל אפשרות שסיוע מקצועי כזה או אחר סופק לחברי הוועדה עוד בטרם הדיון. למרות האמור לעיל, היעדר נוכחות של יועצים מקצועיים בדיונים עצמם (גם אם סיפקו עזרה מקצועית בטרם הדיון) יש בו כדי לפגוע ברמת הדיון, שכן שאלות של חברי הוועדה שבוודאי מתעוררות במהלכו לא בהכרח זוכות למענה מקצועי ואובייקטיבי, וכמו כן התמודדותם של חברי הוועדה עם יועצים ומומחים מקרב הרשות המבצעת (או גופים אחרים) הופכת למשימה מסובכת יותר.

הנוכחות הגבוהה יותר של יועצים מקצועיים בוועדת החינוך ובוועדת הפנים יכולה להיות מוסברת על רקע התהליך שעבר הפרלמנט הישראלי בשנות התשעים, ואשר גולת הכותרת שלו הייתה מינוי יועץ משפטי לכנסת. בין יתר תפקידיו של נושא משרה זה הוגדרה גם חובתו ליעץ לכנסת ולוועדותיה בכל עניין הנוגע להליכי החקיקה (סעיף 18 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994). תהליך המינוי של יועץ משפטי לכנסת לונה גם בהצמדת יועצים (לרוב משפטיים) לוועדות הכנסת, ולכן מאז כהונת הכנסת ה-13 תוגברו ועדות הכנסת בתמיכה מקצועית (משפטית בעיקרה). היעדר נוכחות של יועצים מקצועיים בדיונים של ועדת העבודה והרווחה (שנבדקו במחקר זה) אין פירושו שהתהליך פסח על ועדה זו, אלא שהייתה זו היעדרות נקודתית מהדיונים שנדגמו במחקר.

אשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה: חרף קיומו של צוות מקצועי שעמד לרשות הוועדה (יועץ משפטי, שני עובדי מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפעלו בצמוד לוועדה ועוזר מיוחד ליושב ראש הוועדה), לא השתתף הצוות הזה בדיונים הנבדקים, למעט יועצת משפטית באחד מהם. גם עיון בפרוטוקולים אינו יכול לאשש את הסברה שנעשה שימוש בצוות המקצועי שעמד לרשות הוועדה, אלא אם הוא היה שותף לעבודת הרקע וההכנה לדיונים, שעליה לא דווח בדיונים עצמם. עם זאת, ושלא כמו הוועדות הקבועות האחרות, הוועדה לענייני ביקורת המדינה מצוידת בתמיכה קבועה, מקצועית ואובייקטיבית של נציגי משרד מבקר המדינה, ולעתים אף של מבקר המדינה עצמו. נציגים אלה משמשים מומחים חיצוניים של הוועדה בבואה לבחון את הנעשה בנפתולי הרשות המבצעת, ועל כן הם מיייתרים לעתים את הצורך בתמיכה מקצועית פנימית.

5. הוותק של חברי הוועדה בכהונה בה

מדד זה בחן את הוותק של חברי הוועדות הנבחרות בכהונה בוועדות עצמן,⁵ מתוך הנחה שבעלי הוותק יטייבו את פעילותן.

הממצאים:

פחות משליש מחברי הוועדה כיהנו בה קדנציה אחת לפחות	שליש עד מחצית מחברי הוועדה כיהנו בה קדנציה אחת לפחות	יותר ממחצית מחברי הוועדה כיהנו בה קדנציה אחת לפחות
ועדת העבודה והרווחה (7%) ועדת החינוך (13%) ועדת הפנים (27%) ועדת ביקורת המדינה (30%)	לא נמצא	לא נמצא
פוטנציאל פיקוחי נמוך	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי גבוה

הממצאים מלמדים כי שיעור חברי הוועדות שהייתה זו להם כהונה ראשונה בוועדה הנבדקת היה גבוה ועמד על יותר משני שלישים. פחות משליש מהחברים כיהנו בהן קדנציה אחת, ומיעוטם שתי קדנציות, בכנסות שקדמו לכנסת ה-16. מקורו של ההסבר לממצאים החד-משמעיים האלה בשני גורמים: הראשון, תחלופה גבוהה יחסית של חברי הכנסת בכל קדנציה (כשליש מהם חדשים); והשני, הוועדות הנבדקות, אף שהן חולשות על תחומים מרכזיים מאוד בפעילות השלטונית, אינן נתפסות כוועדות יוקרתיות שחברי הכנסת נכספים לכהן בהן בכל מאודם (כמו למשל בוועדת החוץ והביטחון). השילוב של שני הגורמים הללו יצר מצב שבו רבים מחברי הכנסת החדשים בכנסת ה-16 הם שמונו לכהונה בארבע הוועדות, ומכאן השיעור הגבוה של חברי כנסת שהייתה זו להם כהונה ראשונה בוועדות הללו. עוד הסבר להיעדר הוותק בכהונה בארבע הוועדות הנבדקות גורס כי מאחר שהן עסקו בתחומים שונים ומגוונים של מסכת הפעילות השלטונית – אחדים אפרוריים, רבים מהם טכניים, ואחרים המצריכים ידע והבנה מעמיקים – אזי מקצת חברי הכנסת הוותיקים לא היו מעוניינים לכהן בהן – אם בשל

⁵ גם במדד זה עלתה בעיית חילופי הגברי בוועדות. בכל המקרים של חילופי חברים נעשו החישובים בהסתמך על נתוני החברים שביהנו בוועדות משך הזמן הארוך ביותר. ברם לצורך בדיקת תקפותו של המדד נעשה החישוב פעם נוספת, בהסתמך על נתוני החברים שביהנו בוועדות משך הזמן הקצר יותר. כמו במדד החברות הבר-זמנית, גם במדד זה לא השפיעו החישובים החדשים על תוצאותיו. משמעות הדבר היא שגם אם נעשו חילופי גברי רבים, לרוב הוחלפו חברי הוועדות בחברים בעלי ותק דומה בכהונה בוועדה המסוימת.

חוסר עניין, אם בשל חוסר הזמן (או היכולת) להיכנס בעובי הקורה של הנושאים השונים, ואם בשל חוסר הכדאיות להשקיע בעבודה הסיזיפית הנדרשת מהם, אשר לא בהכרח תניב את התוצאות המצופות מבחינתם בהיבט האלקטורלי. אף על פי ששיבוץ החברים בוועדות נעשה בסופו של דבר על פי מפתח מפלגתי והשיקולים הפוליטיים והתקנוניים הם הקובעים את הטון (הצורך של הקואליציה לשמר את הרוב גם בוועדות, ייצוג יחסי לסיעות קטנות), הרי רצונם של חברי הכנסת הוותיקים (אשר ייתכן מאוד שאך בקדנציה הקודמת כיהנו בתפקידים בכירים בממשלה) לכהן בוועדות מסוימות גובר על רצונם של חברי הכנסת שאך זה מקרוב באו, ומכאן ניתן להסיק שהוועדות שנבחנו במחקר לא עמדו בראש סדר העדיפויות של חברי כנסת ותיקים רבים.

6. הרקע המקצועי של חברי הוועדה

מדד זה בדק אם לחברי הוועדות הנבחרות היה רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי העיסוק של הוועדה (חינוך, שלטון מקומי, משטרה, איכות סביבה, רפואה, מינהל ציבורי וכו' – לפי תחומי העניין של הוועדה).⁶

הממצאים:

פחות משליש מחברי הוועדה היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי פעילותה	שליש עד מחצית מחברי הוועדה היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי פעילותה	יותר ממחצית מחברי הוועדה היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד מתחומי פעילותה
ועדת העבודה (21%) ועדת הפנים (27%) ועדת החינוך (33%)	הוועדה לביקורת המדינה (47%)	לא נמצא
פוטנציאל פיקוחי נמוך	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי גבוה

הממצאים מלמדים כי פחות משליש מחברי ועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-16 היו בעלי רקע מקצועי לפחות באחד

6 גם במדד זה טופלה בעיית חילופי הגברי בוועדות באותה הדרך שהיא טופלה במדדים שבהם הייתה רלוונטית: בכל המקרים של חילופי גברי נעשו החישובים בהסתמך על נתוני החברים שכיהנו בוועדות משך הזמן הארוך ביותר. לצורך בדיקת תקפות התוצאות נעשה החישוב פעם נוספת, בהסתמך על נתוני החברים שכיהנו בוועדות משך הזמן הקצר יותר. גם במדד זה התברר כי החישובים החדשים לא השפיעו על תוצאות המדד, ומשמעות הדבר היא שלרוב הוחלפו חברי הוועדה בחברים אחרים בעלי רקע מקצועי דומה.

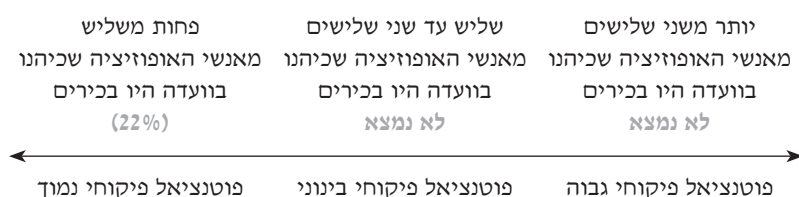
מתחומי פעילותן. לעומת זאת קרוב למחצית מחברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת זו היו בעלי רקע מקצועי באחד מתחומי פעילותה. ההסבר לממצאים הללו טמון לדעתנו במידה לא מבוטלת בסעיף 13א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. בתיקון לחוק נקבע כי מאוקטובר 1996 חל איסור מוחלט על חברי הכנסת לעסוק בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק בהתנדבות ללא תמורה. תכליתו של סעיף זה כפולה: ראשית, הוא נועד למנוע את הימצאותם של חברי כנסת במצב של ניגוד עניינים; ושנית, הוא נועד למנוע מצב שבו חבר הכנסת איננו מקדיש את מלוא זמנו ומרצו לתפקידו בכנסת. תכלית זו מקבלת משנה תוקף בסעיף 22 לתקנון הכנסת, ולפיו חבר הכנסת צריך להתמיד, כמיטב יכולתו, בהשתתפות בישיבות המליאה ובישיבות הוועדות שהוא חבר בהן (רובינשטיין ומדינה, 2005). הפסקת עבודתם הנוספת של חברי כנסת בד בבד עם כהונתם בפרלמנט יש בה כמובן מן החיוב בכל הנוגע למניעת ניגוד עניינים, למניעת קידום אינטרסים אישיים של חברי כנסת, וכן לצמצום היעדרותם מן המשכן בגין התחייבות מקצועיות אחרות. ואולם חיובי ככל שיהא תיקון זה, במה שקשור לסוגיית הרקע המקצועי של חברי הכנסת הייתה לו השלכה שלילית למדי, שבאה לידי ביטוי בחוסר רצונם של אנשי מקצוע מעולים בתחומים (כלכליים, אנשי עסקים, משפטנים, אנשי חינוך, ראשי רשויות מקומיות, וכיוצא באלה) לוותר על הקריירה המקצועית שלהם למען קריירה פוליטית שעשויה להיות קצרת ימים ושֶׁבֶעַת מאבקים. אין להוציא אפוא מכלל אפשרות שבעקבות התיקון לחוק הפסידה הכנסת מאגר פוטנציאלי של אנשי מקצוע מצוינים, שהיו עשויים לתרום מכישרונם, מהידע שלהם וממרצם לעבודת הוועדות, בעוד רבים מהאנשים שנבחרו לכנסת אינם בעלי רקע מקצועי רלוונטי לעבודת הוועדות הנבדקות. השוני בתוצאות המדד באשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה נובע מכך שהיא חולשת (כהגדרתה בתקנון הכנסת) על תחומי העיסוק של כל משרדי הממשלה, ועיסוקה איננו מוגבל לתחומים מסוימים כפי שהוא מוגבל בשלוש הוועדות האחרות שנבדקו. לפיכך מרבית המקצועות בתחום הציבורי רלוונטיים לתחומי עיסוק הוועדה, ובתוך מעגל מקצועות רחב זה נמצאו חברי ועדה רבים שהיה להם רקע כלשהו לפחות באחד מתחומי פעילותה.

7. כהונתם של אנשי אופוזיציה בכירים בוועדה לענייני ביקורת המדינה והשתתפותם בעבודתה

מדד זה, הרלוונטי על פי הספרות המקצועית רק לוועדה לענייני ביקורת המדינה, בדק את מידת החשיבות שייחסה האופוזיציה לוועדה, והוא הגדיר

"אנשי אופוזיציה בכירים" על סמך שני מאפיינים: הראשון, מי ששובצו בשליש הראשון של רשימות המועמדים לכנסת ונעשו לאחר הבחירות חברי הכנסת הבכירים במפלגתם בכנסת ה-16. השני, בכירים (על פי הגדרתם במאפיין הראשון) במפלגות שלא היו שותפות בממשלה. המדד גם בדק את מידת ההשתתפות של אנשי אופוזיציה בכירים בדיוני הוועדה, אם היו כאלה.

הממצאים:



הממצאים מלמדים כי בכנסת ה-16 כיהנו בוועדה לענייני ביקורת המדינה רק אנשי אופוזיציה בכירים ספורים מתוך כלל חבריה שהשתייכו לאופוזיציה (שניים מתוך תשעה), בעוד יתר חברי הוועדה שהשתייכו לאופוזיציה היו מדרג הביניים במפלגתם או מהדרג הזוטר. ממצאים אלה מעידים על החסרונות של הכהונה בוועדה מסוג זה, לפחות מנקודת ראותם של בכירי האופוזיציה. כאמור, הוועדה עסקה בתחומי העניין של כל משרדי הממשלה, ובגלל התפרשותה על תחומים רבים מאוד נדרשו המכהנים בה להשקיע זמן לא מבוטל בלימוד הסוגיות הנדונות. נוסף על כך התמקדה עבודת הוועדה, מטבע הדברים, בסוגיות של פיקוח שוחק על הרשות המבצעת, ולכן הגמול הפוליטי לחבר האופוזיציה הבכיר (המחשיב את מפלגתו ואת עצמו כחלק ממנה בתור חלופה לשלטון) בעקבות הפעילות בוועדה זו היה גמול זעום.

המסקנה היא שאנשי האופוזיציה הבכירים בישראל מעדיפים, על פי רוב, פעילות בוועדה היוקרתית מכולן (ועדת החוץ והביטחון), או בוועדות שיש להן השפעה מעשית רבה יותר (ועדת הכנסת, ועדת החוקה). מקצתם אף בוחרים שלא לכהן בוועדות כלל בשל העומס שעבודה זו מטילה, לשיטתם, על לוח הזמנים שלהם. תהא העדפתם אשר תהא, העובדה היא שחשיבותה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה נותרת משנית. תדמיתה זו איננה תורמת מן הסתם לפוטנציאל הפיקוחי שלה.

אשר למידת ההשתתפות של בכירי האופוזיציה, חברי הוועדה, בדיונים הנבחרים – אלו הממצאים שעלו:

אנשי האופוזיציה הבכירים שניהנו בוועדה השתתפו בפחות משליש מהדיונים לא נמצא	אנשי האופוזיציה הבכירים שניהנו בוועדה השתתפו בשליש עד שני שלישים מהדיונים (38%)	אנשי האופוזיציה הבכירים שניהנו בוועדה השתתפו ביותר משני שלישים מהדיונים לא נמצא
פוטנציאל פיקוחי נמוך	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי גבוה

עיסוקה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בתחומים רבים המצריכים לימוד של הסוגיות שעל הפרק, אופייה המייגע של העבודה והיעדר רווח פוליטי מידי תרמו גם לכך שאנשי האופוזיציה הבכירים הספורים שכן כיהנו בוועדה לא הרבו להשתתף בדיוניה. גם לוח הזמנים העמוס שלהם (בשל היותם בכירים במפלגותיהם או אף ראשי מפלגה) תרם את תרומתו להיעדרותם.

הפוטנציאל הפיקוחי של ועדות הכנסת: סיכום

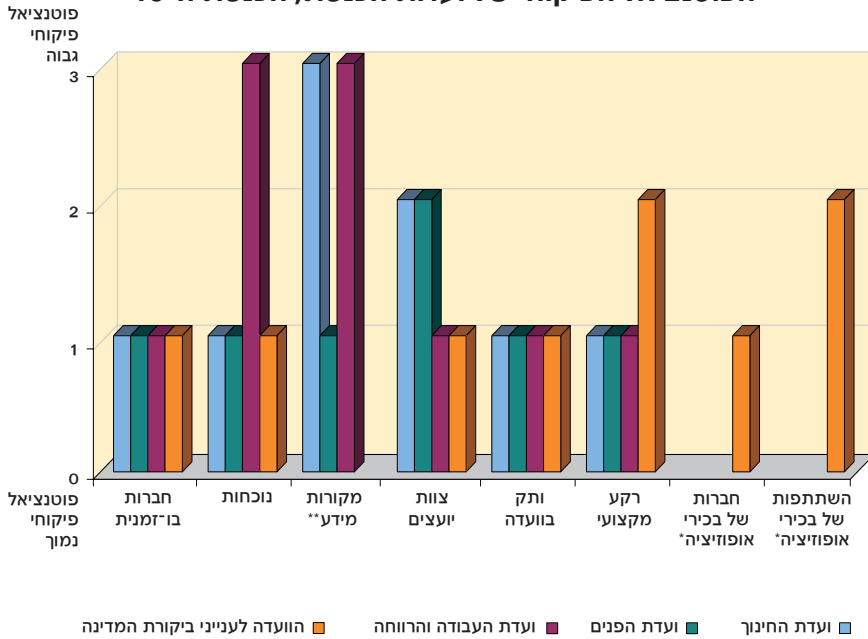
המחקר כולל שלל ממצאים העולים מתוך הבחינה של 25 מקרים:

- כל ארבע הוועדות נבחנו בחמישה מדדים: חברות ב־זמנית בכמה ועדות; נוכחות בוועדות; צוות יועצים מקצועי; ותק בכהונה בוועדה; והרקע המקצועי של חברי הוועדה. סך הכול: 20 מקרים.
- שלוש הוועדות הנושאות (חינוך, פנים ועבודה ורווחה) נבחנו גם במדד מקורות המידע העומדים לרשותן. סך הכול: 3 מקרים.
- הוועדה לענייני ביקורת המדינה נבחנה גם במדד כהונת אנשי אופוזיציה בכירים שניהנו בה ובמדד השתתפותם בדיוניה. סך הכול: 2 מקרים.

מתוך 25 המקרים – ב־18 (72%) היה הפוטנציאל הפיקוחי הספציפי של הוועדות נמוך; ב־4 (16%) הוא היה בינוני; ורק ב־3 (12%) הוא היה גבוה. לפיכך נראה כי אף שלרשות הכנסת עומד מספר גבוה של כלי פיקוח, המגבירים באופן בסיסי את הפוטנציאל הפיקוחי שלה, הממצאים של מחקר זה משקפים קושי מהותי ביכולתן של ועדות הכנסת לפקח על הרשות המבצעת.

תרשים 1

הפוטנציאל הפיקוחי של ועדות הכנסת, הכנסת ה-16



* מדדי החברות וההשתתפות של בכירי אופוזיציה בוועדה רלוונטיים, על פי הספרות המקצועית, רק לוועדה לענייני ביקורת המדינה.
 ** המדד "מקורות מידע" לא התייחס לוועדה לענייני ביקורת המדינה, שכן מקורות המידע שלה ידועים מראש - דוחות ביקורת המדינה.

כאמור, רוב חברי הוועדות הנבדקות בכנסת ה-16 היו חברים בשלוש ועדות ברזמנית לכל הפחות, ועובדה זו השפיעה, בין היתר, על נוכחות דלילה שלהם בדיונים. הראשון שנפגע ממצב זה הוא הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות, שכן על מנת לפקח בצורה יעילה על הרשות המבצעת נדרש חבר הוועדה לידע ולמומחיות בתחום המבוקר, ולא פחות חשוב – לזמן. כאשר חבר ועדה כלשהי, המכהן בעוד שלוש ועדות, צריך לדלג משיבת ועדה אחת לאחרת (הישיבות מנוהלות בעת ובעונה אחת, שכן בדרך כלל הן מקובצות בבקרים של שלושה ימי עבודת הכנסת) אין לו לא הזמן ולא היכולת ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן לישיבות ברצינות ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדה (שגם כך הם רבים מדי). גם העובדה שלמרובת חברי הוועדות שנבדקו חסר ותק בכהונה בהן בשל היותם חברי כנסת חדשים, וכן העובדה שפחות ממחצית חברי הוועדות שנבדקו (ולרוב פחות משליש מהם) היו

בעלי רקע מקצועי רלוונטי לתחומי פעילותן, פגמו באופן מהותי ביכולת הפיקוח של ועדות אלה, בייחוד משום שחברי הכנסת החדשים לא זכו להכשרה מספקת בעבודתם.

אשר לנוכחות הדלה יחסית של היועצים המקצועיים בדיוני הוועדות: גם מצב זה הוא בבחינת אבן נגף של ממש להתמקצעות חברי הוועדות, והוא זוהה כבר בראשית שנות השמונים ככשל בעבודת הוועדות (Mahler, 1981). חבר הכנסת מאיר שטרית, למשל, הלן על השטחיות העצומה ברמת הדיונים בכנסת, בעיקר בוועדות, הנובעת מחוסר התעמקות של חברי הכנסת בנתונים, מהסתמכות יתרה שלהם על פרסומים בעיתון ומחוסר הידע שלהם, גם מפני שעמדו לרשותם כלי עבודה מועטים מדי לעבודה הפרלמנטרית (שטרית, 2001). גם חבר הכנסת זבולון אורלב סבר כי העזרה המקצועית העומדת לרשות הוועדות איננה מספיקה בהתמודדות מול משרדי הממשלה (אורלב, 2001). גם שטרית וגם אורלב הביעו בדבריהם את הדעה שראוי להעמיד לרשות חברי הכנסת עזרה מקצועית פרלמנטרית ברמה אקדמית, שתברר עובדות לפני החלטות ותעקוב אחר ביצוען. רק בשנים האחרונות, מאז הוקם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (שנת 2000), השתנה דפוס קבלת המידע של הוועדות, ומצבן בתחום זה שופר לאין ערוך. ואולם הדרך למעקב מלא אחר ביצוע ההחלטות של ועדות הכנסת בכל הקשור לפיקוח שלהן על הרשות המבצעת עדיין ארוכה מאוד.

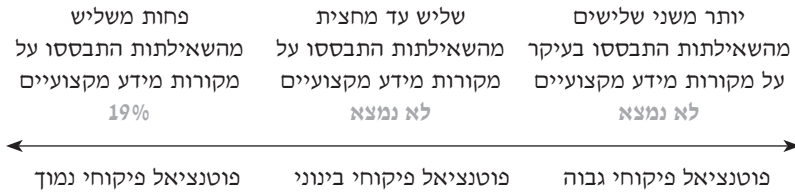
השאלות

בחלק זה של המחקר נדגמו באקראי 100 שאילתות שעניינן חינוך, פנים, איכות הסביבה ובריאות. נבנו שישה מדדים ספציפיים שתפקידם לבחון את מידת הפוטנציאל של השאלות ככלי פיקוח הנמצא בידי הכנסת.

1. מקורות המידע שהשאלות התבססו עליהם

מדד מקורות המידע עסק באיכות המידע שהכילה השאלתה, בהנחה שמקור המידע מאפשר ללמוד על עומק ורצינות המידע שהיו בידי השואל: מידע שפורסם באמצעי התקשורת; מידע המבוסס על מקורות מקצועיים למחצה (כגון שדלנים, חברי כנסת, קבוצות לחץ, אזרחים); ומידע מקצועי המבוסס על מחקרים, החלטות ממשלה, החלטות כנסת, חוקים, פסקי דין ודוחות ביקורת המדינה.

הממצאים:



הממצאים מלמדים כי שיעור השאלות הנבדקות שהסתמכו בכנסת ה-16 על מקורות מידע מקצועיים היה נמוך מאוד (פחות מ-20%). יתר השאלות הסתמכו על מידע שפורסם באמצעי התקשורת.⁷ ההסבר לכך טמון בתופעת התעצמותם של אמצעי התקשורת ההמוניים וכניסתם של אמצעים חדשים לעולמנו בכלל ולזירה הפרלמנטרית בפרט (אינטרנט, תקשורת סלולרית, ערוץ הכנסת). מידע מסוג זה, שהיה תמיד זמין, הפך זמין שבעתיים ולכן נעשה גם נגיש וקל יותר לשימוש של חברי הכנסת ועוזריהם, הנתונים תמיד בחוסר זמן ובעומס עבודה. מעניין לציין בהקשר זה שבכנסת ה-16 חברי הכנסת (ועוזריהם) בכל זאת העדיפו לבסס את השאלות שהגישו על מידע שמקורו באמצעי התקשורת, למרות קיומו של מרכז המחקר והמידע, שיכול לאסוף מידע רב ממקורות שונים ומגוונים ולספקו לחברי הכנסת, על פי דרישתם, בזמן קצר יחסית.

2. מהימנות המידע שהכילו השאלות

גם מדד זה בדק את איכות המידע שהכילה השאלתה, אך הוא התמקד במידת אמתותו של המידע: למשיב לא היו השגות באשר לאמתות המידע או שהוא ציין מפורשות כי המידע נכון; המשיב ציין בתשובתו כי המידע נכון רק חלקית; המשיב ציין בתשובתו כי המידע לא מדויק או שגוי.

7 נדגיש כי מתוך 100 שאלות שנבדקו בכנסת ה-16, רק ב-59 מהן היה אפשר לדעת בוודאות מהו מקור המידע שהשאלתה הסתמכה עליו. אשר ל-41 השאלות האחרות: לא היו נתונים בנמצא (השואלים לא ציינו בתוכן השאלתה מניין שאבו את המידע הנכלל בה). לפיכך החישובים במדד זה נעשו על סמך 59 שאלות. מן החישוב התברר כי 11 שאלות (19%) התבססו על מקורות מידע מקצועיים (מחקרים, החלטות ממשלה, החלטות כנסת, חוקים, פסקי דין, דוחות ביקורת המדינה); 10 שאלות (17%) התבססו על מקורות מידע מקצועיים למחצה (שדלנים, חברי כנסת, קבוצות לחץ, אזרחים) ו-38 שאלות (64%) התבססו על מידע שפורסם באמצעי התקשורת.

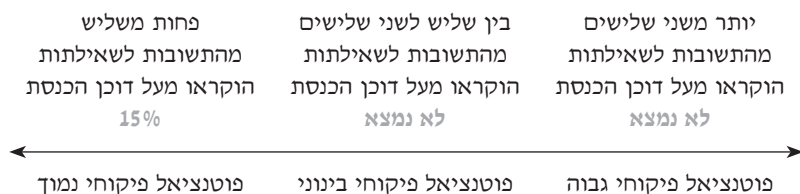
נענו בתוך פרק זמן ארוך יותר, אשר חרג מפרק הזמן שקצב התקנון. ההסבר לשיעור הגבוה יחסית של השאלות שנענו בתוך פרק הזמן המותר בתקנון עשוי להיות חדירת אמצעי התקשורת ההמוניים למשכן הכנסת למן שנות השמונים וחשיפת העבודה הפרלמנטרית היום-יומית לעין הציבורית, בכלל זה הקשרים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת שבאים לידי ביטוי בולט בזירת המליאה. תהליך זה ייתכן שהביא לידי כך ששרים לא רצו להיתפס כמזלזלים בכנסת ובנבחריה ועל כן השתדלו לכבד את הוראות התקנון ולתת מענה לשאלות שהופנו אליהם בתוך פרק הזמן שנקבע לכך. הסבר אחר טמון בכך שהשאלות שנבחנו עסקו בשלושה נושאים ספציפיים מאוד – חינוך, פנים ובריאות. לא מן הנמנע ששרים שכיהנו במשרות הללו היו מסורים לחובת הדיווח שלהם לרשות המחוקקת, והדבר השפיע על ממצאי המדד כולו. כך למשל, לימור לבנת, שרת החינוך בממשלת שרון בכנסת ה-16, וכן דני נווה, שר הבריאות בממשלה זו, ענו על מרבית השאלות שבדקנו – 74% ו-88%, בהתאמה – בתוך פרק הזמן המותר בתקנון. למרות האמור לעיל ראוי לשים לב לכך שהממצא שלפיו שני שלישים מהשאלות נענו בתוך פרק הזמן המרבי שנקבע בתקנון מטעה במידת מה, מפני שאם תיבחן השאלה איזה שיעור מהשאלות נענה בתוך פרק זמן קצר (עד שלושה שבועות) – שהוא המועד המקורי שנקבע בתקנון הכנסת לצורך מתן תשובה ולפני ההזדקקות לכל ההארכות – יהיו הממצאים אחרים לגמרי: רק 10% מהשאלות שנבדקו בכנסת ה-16 נענו בתוך פרק הזמן המקורי שנקבע בתקנון. ואולם מאחר שתקנון הכנסת העניק לשרים ארכה של שלושה שבועות לצורך מענה על השאלות – מעבר לפרק הזמן המקורי, ועוד שבוע אחד באישור יושב ראש הכנסת, ובלי שהדבר ייחשב להפרה של התקנון – נקבע רף שבעת השבועות (49 יום) כנקודת המוצא של מדד זמן המענה על השאלות.

4. אופן מסירת התשובה לשאלתה

מדד זה בדק אם שואל השאלתה הגיע לדיון על מנת לשמוע את תשובת השר או נציגו, או שמא הוא לא הטריח את עצמו לדיון, ולפיכך לא הוקראה התשובה מעל הדוכן אלא נמסרה לפרוטוקול בלבד כדי שתיכלל בדברי הכנסת.

בתקנון הכנסת בטרם תינתן הארכה של עוד ארבעה שבועות), ואילו 56 נענו בתוך פרק הזמן שבין שלושה לשבעה שבועות.

הממצאים:

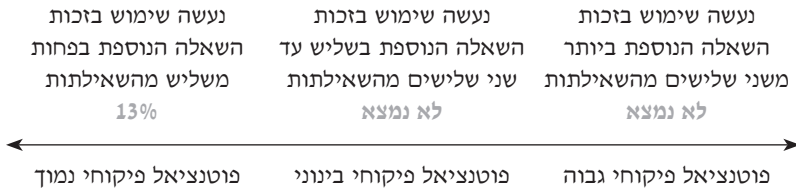


כרקע לממצאים ראוי להזכיר שאחד השינויים במוסד השאלות התרחש ב-1976, כאשר סגן יושב ראש הכנסת פסק שאין צורך להקריא תשובה לשאלתה בהיעדרו של השואל מן האולם ודי בהכללתה בפרוטוקול של **דברי הכנסת**. הנימוק היה שרבים מן השואלים והמשיבים לא טרחו להתייצב במליאה כדי לשמוע או להשמיע את התשובות לשאלות (סגר, 1988). מטרת השינוי הייתה לקצר את זמן הטיפול בשאלות במליאת הכנסת, אך גם להחיות במשהו את הדיון בשאלות ולהפוך אותן לאקטואלי ודינמי יותר. בה בעת הוא נועד לחייב את השרים (או את נציגיהם, אם הם שהשיבו על השאלות) להופיע במליאת הכנסת ולספק תשובות לשאלות שנשאלו, אך גם את חברי הכנסת השואלים להיות נוכחים באולם המליאה על מנת לשמוע את התשובה.

מן הממצאים עולה כי שיעור השאלות הנבדקות שהתשובה עליהן הוקראה מעל דוכן הכנסת בנוכחות השואל בכנסת ה-16 היה נמוך מאוד ועמד על 15% בלבד. בד בבד עמד שיעור השאלות שהתשובה עליהן נמסרה לפרוטוקול מפני שהשואל לא הטריח את עצמו לבוא לאולם המליאה ולשמוע את התשובה על 85%. לנוכח הממצאים הללו נראה כי השינוי שנעשה ב-1976 לא הביא לתוצאה המיוחלת מבחינת החייאת זמן השאלות והפיכתו לאקטואלי ולדינמי יותר, ומועדי המענה לשאלות הנבחרות בכנסת ה-16 נותרו משמימים ומעוטי משתתפים. שלא כמו ממצאי מדד זמן המענה לשאלות – שלפיהם רוב השאלות בכנסת ה-16 נענו בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בתקנון, בין היתר דווקא בשל נכונותם של השרים למלא את חובת הדיווח שלהם לכנסת – ממצאי מדד זה מעידים על פיחות גובר והולך בעניין שחברי הכנסת מגלים בנושא הפיקוח על הרשות המבצעת באמצעות השאלות, ואולי אף על כך שהם רואים בכלי הפיקוח הזה כלי לא יעיל.

5. השימוש בזכות השאלה הנוספת

מדד זה בירר את מידת השימוש בזכות השאלה הנוספת המוקנית לכל חבר כנסת שואל שאילתה, ולו בלבד, לאחר שהמשיב סיים לענות על השאילתה שהופנתה אליו. מטרת המדד היא לבחון עד כמה נוצל כלי זה כדי לחקור ולהעמיק בסוגיות שהועלו בשאילתה ולשוות להן אקטואליות. הממצאים:



הממצאים מלמדים בבירור כי בכנסת ה-16 מיעטו השואלים עד מאוד לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר שהמשיב הקריא את תשובתו לשאילתה מעל דוכן המליאה. ממצאים אלה נובעים ישירות מהמדד הקודם, העוסק באופן מסירת התשובה לשאילתה, שכן בכל המקרים שבהם תשובות נמסרו לפרוטוקול ולא הוקראו מעל דוכן הכנסת, לא יכלה להישאל שאלה נוספת מלכתחילה בגלל היעדרם של השואלים מהאולם. גיורא גולדברג (1980) סבר עוד ב-1980 כי הסיבה לשימוש המועט בזכות השאלה הנוספת נבעה מן ההנחה של השואלים שהשאלה הנוספת איננה תורמת דבר מעבר לתשובה המקורית. בנוסף, הגבלות תקנוניות הקשורות בזכות זו צמצמו מלכתחילה את מידת יעילותה, שכן לזכות חבר הכנסת השואל עמדה רק שאלה נוספת אחת, וחברי כנסת אחרים לא היו רשאים לשאול שאלות נוספות. מתברר כי סברה זו לא נסתרה גם שני עשורים מאוחר יותר.

6. שאילתות מעקב

מדד שאילתות המעקב בחן את אופי התגובה של השואלים על התשובות שקיבלו: הראשונה, "תשובת ביניים" – תשובה המנוסחת בניסוח עמום או חלקי; השנייה, "תשובה סופית" – דיווח בלשון עבר, אם וכיצד טופל הנושא שהועלה בשאילתה. שאילתת מעקב מתייחסת לתשובת ביניים ("אבדוק את הנתונים ואשוב אליך"); "הנתונים יהיו בידי בעוד כמה ימים"; "תוקם ועדה לבחינת העניין"; "יוסקו מסקנות"; וכיוצא באלה, והיא מיוחסת לחבר הכנסת אשר שאל את השאילתה המקורית. מטרתו של המדד הזה לבדוק

אם טרח שואל השאלתה המקורית לברר בחלוף הזמן כיצד טופל הנושא שהוא העלה בשאלתה ואשר עליה השיב המשיב תשובה לא סופית.

הממצאים:

נשאלו שאילתות מעקב ביותר משני שלישים מהמקרים שבהם התשובות היו מנוסחות כתשובות ביניים לא נמצא	נשאלו שאילתות מעקב בשליש עד שני שלישים מהמקרים שבהם התשובות היו מנוסחות כתשובות ביניים לא נמצא	נשאלו שאילתות מעקב בפחות משליש מהמקרים שבהם התשובות היו מנוסחות כתשובות ביניים לא נשאלו שאילתות מעקב, למעט מקרה אחד⁹
פוטנציאל פיקוחי גבוה	פוטנציאל פיקוחי בינוני	פוטנציאל פיקוחי נמוך

הממצאים מלמדים כי בכל המקרים שבהם ניתנו תשובות ביניים, למעט מקרה אחד, השואלים לא המשיכו להתעניין בדרך הטיפול בנושאים שהם העלו. עם זאת נסייג ונאמר כי אין להוציא מכלל אפשרות שהמשיב עדכן את השואל על דרך הטיפול בנושא שהועלה בשאלתה, אך לנו אין כל דרך לדעת זאת.

הפוטנציאל הפיקוחי של השאלות: סיכום

הממצאים מלמדים כי בארבעה מתוך ששת המדדים שנבחנו (67%) הפוטנציאל הפיקוחי הספציפי של השאלות היה נמוך, במקרה אחד הוא היה בינוני, ורק במקרה אחד הוא היה גבוה.

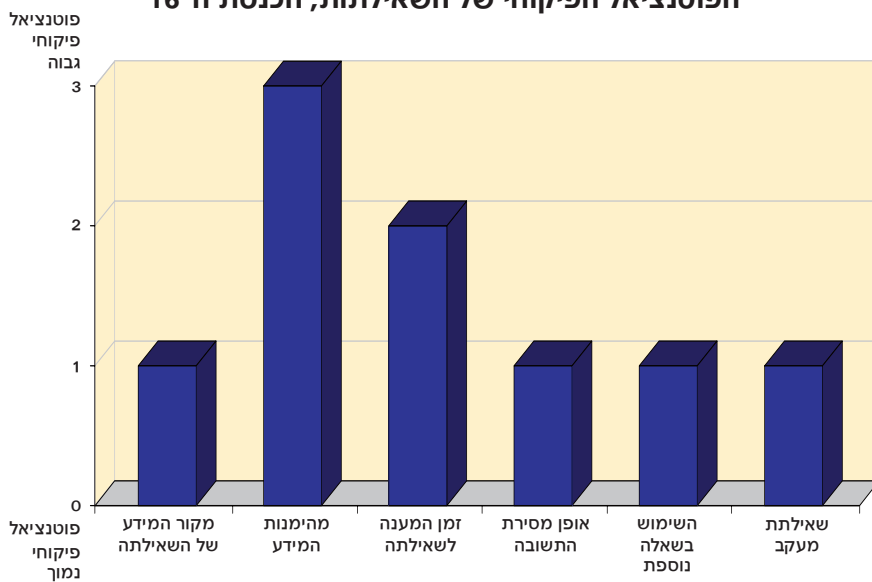
ובכן, אף שלרשות הכנסת עומדים כלי פיקוח רבים, ואף שקיומם מגביר באופן בסיסי את הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת, בכל זאת הממצאים הנוגעים ספציפית לשאלות משקפים קושי מהותי שלהן לשמש כלי פיקוח יעיל על הרשות המבצעת. כאמור, שיעורן של השאלות שנבדקו בכנסת ה-16, ואשר הסתמכו על מקורות מידע מקצועיים, היה נמוך מאוד, וכך גם שיעורן של השאלות שהתשובה עליהן הוקראה מעל דוכן הכנסת בנוכחות השואל. (התשובה למרבית השאלות נמסרה לפרוטוקול משום שהשואל לא נכח באולם המליאה כדי לשמוע אותה.) השואלים מיעטו עד מאוד לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר שהמשיב הקריא את תשובתו לשאלתה מעל דוכן המליאה, וכמעט בכל המקרים שבהם ניתנו תשובות ביניים לא המשיכו השואלים להתעניין בדרך הטיפול בנושאים שהם העלו.

9 מתוך 100 שאלות שנדגמו, ל-31 מהן נוסחה התשובה כ"תשובת ביניים". רק במקרה אחד נשאלה שאלת מעקב.

ממצאים אלה מעידים לדעתנו על כך שהשאליות במתכונתן הנוכחית הן כלי פיקוח לא יעיל בעליל.

תרשים 2

הפוטנציאל הפיקוחי של השאליות, הכנסת ה-16



סיכום

בעזרת 14 מדדים בדקנו את הפוטנציאל הפיקוחי של ארבע מוועדות הכנסת וכן של 100 שאליות שעסקו בנושאים הנמצאים בתחומי הטיפול של ארבע הוועדות הללו. ממצאינו מלמדים כי במרבית המדדים הפוטנציאל הפיקוחי של הכלים הללו נמוך, ורק במיעוטם הוא בינוני או גבוה, אף על פי שתאורטית פוטנציאל הפיקוח של הכנסת בכללותה אמור להיות גבוה מאחר שעומדים לרשותה כלי פיקוח מגוונים.

מסקנתנו הראשית היא אפוא שמספר כלי הפיקוח העומדים לרשות הפרלמנט, הגם שהוא תנאי הכרחי להגברת הפוטנציאל הפיקוחי של גוף זה, אינו תנאי מספיק. במילים אחרות, אין די בספירת כלי הפיקוח כדי לעמוד על הפוטנציאל הפיקוחי האמתי של פרלמנטים, אלא יש צורך לבחון גם את הפוטנציאל הפיקוחי הממוקד של כל כלי פיקוח בנפרד, רצוי על פי הייררכיה קבועה מראש – החל ברכיב החשוב יותר (במקרה זה – ועדות הכנסת) וכלה ברכיב הפחות חשוב (במקרה זה – השאליות).

ואמנם, הממצאים מלמדים על הצורך בחיזוק הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח שנבדקו מן הטעם הפשוט שבלא הגברת פוטנציאל פיקוח זה, הסיכוי שהכלים הללו יצליחו לתפקד בצורה טובה הוא מזערי מלכתחילה. הדרך לעשות זאת היא באמצעות רפורמה מקיפה שתטפל בשורשי הליקויים ההיסטוריים, המוסדיים והתרבותיים המאפיינים את הכנסת, ואשר פוגמים גם ביכולת הפיקוח שלה.

בטרם נדון בפירוט ברפורמה הדרושה לדעתנו בתחום הפיקוח של הכנסת על הממשלה, נברר כיצד תפקדו ועדות הכנסת שנבחנו במחקר בכנסת ה-16 ואם תפקודן אכן הושפע מן הפוטנציאל הפיקוחי שלהן, כפי שהוצג בפרק זה.

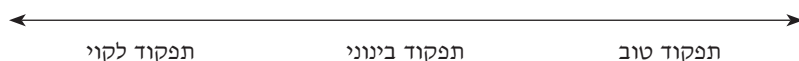
3 תפקוד הכנסת לנוכח הפוטנציאל הפיקוחי שלה

המסגרת המתודולוגית

בפרק הקודם מיפינו את **הפוטנציאל** הפיקוחי של ועדות הכנסת ושל השאילתות, ומצאנו שהוא נמוך עד בינוני לכל היותר. מהממצא הזה הסקנו שבראש ובראשונה יש לחזק את הפוטנציאל הפיקוחי של כל כלי פיקוח בנפרד, שכן בלא הגברת פוטנציאל פיקוח זה, הסיכוי שכלי הפיקוח יצליחו לתפקד בצורה טובה הוא מלכתחילה נמוך מאוד.

לשם בחינת סברה זו בחרנו כמשתנה התלוי השני את אופן ה**תפקוד** של כלי הפיקוח המרכזי שבידי הכנסת – הוועדות. משתנה זה, המשלים את משתנה הפוטנציאל הפיקוחי, יוגדר אף הוא הגדרה לא דיכוטומית באמצעות "רצף התפקוד".

הוא ייראה כך:



אופן התפקוד של ועדת החינוך, ועדת הפנים, ועדת העבודה והרווחה והוועדה לענייני ביקורת המדינה ייבחן על סמך מדדים בולטים המייחדים את פעילות הפיקוח שלהן והמבוססים על הספרות המקצועית ועל ידע אישי נצבר. בפרק זה תיבחן עוד ועדה קבועה – ועדת הכספים, אך מהיבט יחיד ומסוים מאוד – תפקודה בתחום המעקב אחר ביצוע התקציב. אשר לשאילתות: נדגיש שוב כי ניתן לבחון **אך ורק** את הפוטנציאל הפיקוחי שלהן, ולא את תפוקתן, בשל הקושי להוכיח כי השאילתות לבדן הן שהשפיעו על פעולה מסוימת (או על הימנעות מפעולה) של הרשות המבצעת.

כאמור, הדיונים שממצאי הפרק הזה יתבססו עליהם הם אותם דיונים שעליהם התבססו ממצאי הפרק השני, קרי הדיונים שניהלו בכנסת ה-16 ועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה ב-12 נושאים שעניינם פיקוח מינהלי על הרשות המבצעת, ובייחוד רמת התפוקה של הוועדות בתחום זה (המסקנות) והמעקב שלהן בנדון. נוסף על כל אלה סקרנו את נושאי כל הדיונים של שלוש הוועדות הללו בכנסת ה-16 במטרה לבחון כמה מהם היו יזומים על ידי הוועדות וכמה מהם הועברו להן ממליאת הכנסת.

אשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה: נבדקו הדיונים בנושאים שהביקורת בדוח שנתי 55 לשנת 2004 העלתה בהם ליקויים בתחומי החינוך, הפנים והבריאות. כן נסקרו כל דיוני הוועדה בתקופה האמורה כדי לבדוק אם הוועדה קיימה דיוני מעקב אחר יישום המלצותיה ואם היא נהגה להחליף מידע ורעיונות עם מקבילותיה ברחבי העולם הפרלמנטרי מתוך כוונה להתעדכן בטכניקות עבודה חדשות.

לבסוף, סוגיית הפיקוח הכספי במשטר הדמוקרטי היא חלק חשוב, מהותי ובלתי נפרד מהנושא בכללותו. עם זאת, בשל היקפה העצום, אין באפשרותנו להעמיק בה כאן. חרף הדברים הללו ביקשנו להאיר בכל זאת פרספקטיבה אחת צרה ויחידה של הסוגיה – המעקב של ועדת הכספים אחר ביצוע תקציב המדינה בשנה נבחרת אחת בתקופת כהונת הכנסת ה-16: שנת 2004, התואמת את השנה שנבדקה בדוח שנתי 55 של מבקר המדינה. לצורך זה בחרנו לבחון שני הליכים שמוסדו בחוק כדי לאפשר לוועדה לקיים מעקב נאות אחר ביצוע התקציב בזמן אמת: האחד, הליך השינויים בתקציב; והאחר, הליך הדיווח הרבעוני לוועדה על ביצוע התקציב. ההליך הראשון עוגן בפירוט בחוק יסודות התקציב, התשמי"ה-1985, והוא מחייב את שר האוצר לקבל את אישור ועדת הכספים לכל שינוי תקציבי שהוא מבקש לעשות כאשר סכום השינויים הללו עולה על הסכום שנקבע מראש. ההליך השני הוכנס לחוק יסודות התקציב בעקבות תיקון משנת התשנ"ג-1993 שנקבע בו כי סמוך לאחר תום כל רבעון יגיש שר האוצר לוועדה אומדן של ביצוע הגירעון ומימונו לתום הרבעון. בחינת התנהלותם של שני ההליכים הללו אפשרה לנו לעמוד על טיבו של הפיקוח הפרלמנטרי מטעם ועדת הכספים על ביצוע תקציב המדינה בכנסת ה-16.

בטרם יוצגו המדדים הבוחנים את תפקוד חמש הוועדות הנבחרות, נבהיר כי בשל אופיין המיוחד של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ושל ועדת הכספים, מדדי התפקוד שלהן שונים בתכלית ממדדי התפקוד של שלוש הוועדות הנושאות.

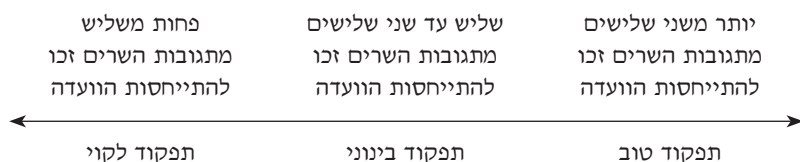
המדדים לבחינת תפקודן של שלוש הוועדות הנושאות

1. רמת המסקנות שהניחה הוועדה על שולחן הכנסת

מדד זהבחן את רמת המסקנות של הוועדות, המהוות את אחת החוליות האחרונות בשרשרת הפיקוח הפרלמנטרית. הנחתנו היא שכאשר יותר ממחצית מהמסקנות שהוועדה גיבשה הן ברמה ירודה (כלליות); עמומות מאוד; אין בהן דרישה מהשר לפעולת תיקון או דיווח), הדבר מעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת. לעומת זאת כאשר יותר ממחצית מהמסקנות שהוועדה גיבשה הן ברמה גבוהה (ממוקדות);

האופן השני מתמקד בדרך שנוציגי הרשות המבצעת מתייחסים למסקנות, ובייחוד בדרך שהוועדה מתייחסת לתגובה של הרשות המבצעת למסקנותיה או להיעדר תגובה מצדה. הנחתנו במקרה זה היא שכאשר פחות משליש מתגובות השרים למסקנות זוכות להתייחסות של הוועדה, הדבר מעיד על תפקוד לקוי שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, בשל חוסר העניין של חברי הוועדה בשאלת היישום (או האי־יישום) של המסקנות. לעומת זאת כאשר יותר משני שלישים מתגובות השרים למסקנות זוכות להתייחסות הוועדה, אזי תפקודה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת נחשב תפקוד טוב, בשל העניין שמגלים חברי הוועדה בשאלת יישום המסקנות שהם עצמם קיבלו. כאשר בין שליש לשני שלישים מתגובות השרים למסקנות זוכות להתייחסות הוועדה, אזי תפקודה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת בינוני.

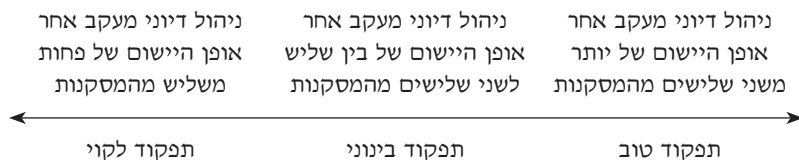
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



3. דיוני מעקב אחר אופן יישום המסקנות

מדד זה עניינו אופן המעקב של הוועדה אחר יישום מסקנותיה שלה, והוא מגדיר "דיוני מעקב" כדיונים שהוקדשו למעקב אחר הנושאים שבהם גיבשה הוועדה מסקנות. הנחתנו במקרה דנן היא שניהול דיוני מעקב אחר אופן היישום של פחות משליש מהמסקנות מעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן היעדר מעקב כזו לעיל איננו מאפשר להשלים את שרשרת הפיקוח, ובמידה רבה מיתר את עבודת הוועדה כמעט לגמרי. מנגד, ניהול דיוני מעקב אחר אופן היישום של למעלה משני שלישים מהמסקנות מעיד על תפקוד טוב של הוועדה בתחום הפיקוח שלה על הרשות המבצעת, בשל היכולת לדעת אם נקטה הרשות המבצעת פעולות ליישום המסקנות של הוועדה ואם הפעולות אכן נשאו פרי. ניהול דיוני מעקב אחר אופן היישום של בין שליש לשני שלישים מהמסקנות מעיד על תפקוד בינוני של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

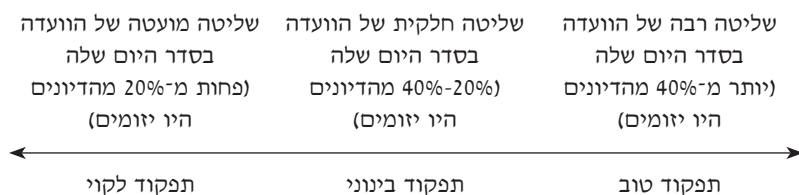
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



4. שליטת הוועדה בסדר היום שלה

מדד זה בדק עד כמה שלטו הוועדות בסדר היום שלהן. הנחתנו היא ששליטה מועטה בסדר היום (פחות מ-20% מהדיונים) מעידה על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום זה, שכן חלק הארי של הדיונים (למעלה מ-80% מהם) עוסק בחקיקה ובהצעות לסדר היום שמקורן במליאת הכנסת. מנגד, שליטה רבה של הוועדה בסדר היום שלה (יותר מ-40% מהדיונים) מעידה על תפקוד טוב בתחום הפיקוח שלה על הרשות המבצעת, שכן מעבר לחובת הוועדה לעסוק בחקיקה, בתקנות ובהצעות לסדר היום (חובה שיכולה לגזול חלק נכבד מזמנה) מוצא היושב ראש זמן לעסוק גם בהצעות שהעלו חברי הוועדה, להזמין שרים לתת סקירות לחברי הוועדה ולצאת לסיורים נחוצים. שליטה חלקית של הוועדה בסדר יומה (בין 20% ל-40%) מעידה על תפקוד בינוני שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



המדדים לבחינת תפקוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה

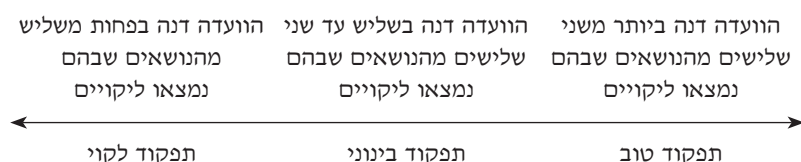
1. דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בליקויים שהעלה מבקר

המדינה בתחומי פעילותם של משרדי החינוך, הפנים והבריאות

מדד זה עניינו מספר הנושאים בתחומי החינוך, הפנים והבריאות אשר מבקר המדינה מצא בהם ליקויים בארבעת הדוחות הנבחרים ואשר נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה. הנחתנו היא שאם הוועדה דנה בפחות משליש מהנושאים שבהם הועלו ליקויים בשלושת התחומים הנבחרים, הדבר מעיד

על תפקוד לקוי שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן היא איננה ממלאת כהלכה את התפקיד שלשמו קמה – דיון בליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוחותיו ופיקוח על פעולות הרשות המבצעת באמצעות דוחות הביקורת. מנגד, אם הוועדה דנה ביותר משני שלישים מהנושאים שבהם הועלו ליקויים בשלושת התחומים הנבחרים, אזי הדבר מעיד על תפקוד טוב שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן במקרה זה היא ממלאת כראוי את התכלית שלשמה היא הוקמה. אם הוועדה דנה בשליש עד שני שלישים מן הנושאים שבהם הועלו ליקויים בשלושת התחומים הנבחרים, אזי הדבר מעיד על תפקוד בינוני של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

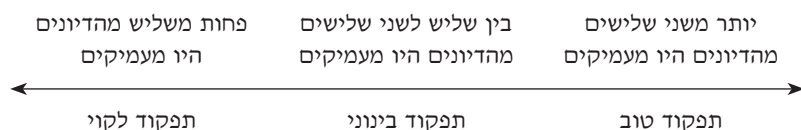
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



2. אופי דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה

מדד זה מתמקד בתוכנם של דיוני הוועדה שעסקו בליקויים שהופיעו בדוחות הנבחרים. הנחתנו היא שאם פחות משליש מדיוני הוועדה היו מעמיקים (דהיינו, יותר משני שלישים מהם היו בעלי אופי דיווחי, או שהוקדש זמן מועט לדיון ולהחלפת דעות), אזי הדבר מעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן ניהול דיונים באופן הזה איננו מאפשר לוועדה למלא כהלכה את התפקיד שלשמו קמה. מאידך גיסא, אם יותר משני שלישים מדיוני הוועדה היו מעמיקים (כאלה שהתקיים בהם דיאלוג בין המשתתפים שכלל גם הפניית שאלות, דרישה לתיקון הליקויים ולדיווח בנדון), כי אז הדבר מעיד על תפקוד טוב של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן היא ממלאת כראוי את התכלית שלשמה הוקמה. כאשר בין שליש לשני שלישים מהדיונים היו מעמיקים, הדבר מעיד על תפקוד בינוני של הוועדה לכל היותר.

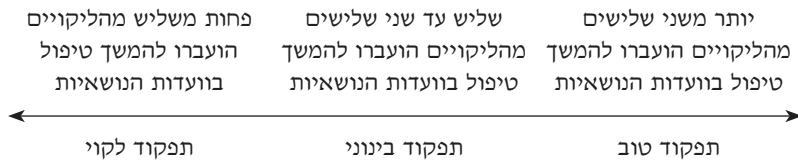
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



3. אופן טיפולה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בליקויים הנוגעים לוועדות הכנסת הנושאות

מדד זה בוחן את השאלה אם ליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוח שנתי 55 בתחומי החינוך, הבריאות והפנים הועברו להמשך טיפול בוועדות הכנסת הנושאות. הנחתנו במקרה זה היא שכאשר פחות משליש מהליקויים הועברו באופן שוטף על ידי הוועדה להמשך טיפול בוועדות הנושאות, הדבר מעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן לא די בטיפול של הוועדה לענייני ביקורת המדינה אלא בדרך כלל נדרש טיפול מקצועי בוועדה הנושאת אשר לה יש הידע, הניסיון והמומחיות בנושא הלקוי. מנגד, כאשר יותר משני שלישים מהליקויים הועברו על ידי הוועדה באופן שוטף להמשך טיפול בוועדות הנושאות, הדבר מעיד על תפקוד טוב של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן הליקויים שהיא דנה בהם זכו לתשומת לב אף גם לטיפול בוועדות המתמחות בעניין. כאשר בין שליש לשני שלישים מהליקויים הועברו באופן שוטף על ידי הוועדה להמשך טיפול בוועדות הנושאות, הדבר מעיד על תפקוד בינוני.

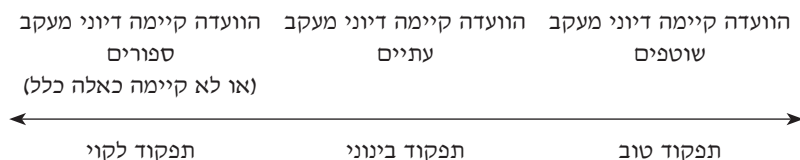
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



4. המעקב של הוועדה לענייני ביקורת המדינה אחר ליקויים שהעלה מבקר המדינה ואחר מידת היישום של המלצותיה והחלטותיה

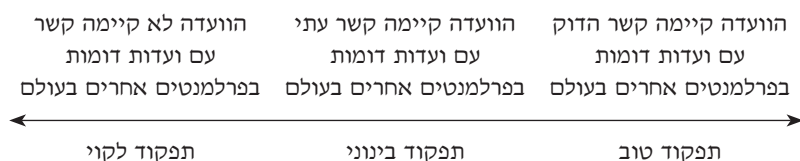
מדד זה עניינו הפעולות שנקטה הוועדה כדי לעקוב אחר הטיפול בנושאים שהועלו בהם ליקויים בתחומי החינוך, הבריאות והפנים ואחר יישום המלצותיה והחלטותיה, המאוגדות במסמך רשמי שלה שאמור להיות מונח, על פי חוק, על שולחן הכנסת לאישורה. הנחתנו היא שניהול דיוני מעקב ספורים בלבד (או היעדר כל מעקב) אחר מידת יישום המלצותיה של הוועדה מעיד על תפקודה הלקוי בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן היעדר מעקב או מעקב דל וזניח אינם מאפשרים להשלים את שרשרת הפיקוח, ולמעשה מייטרים את עבודת הוועדה כמעט לגמרי. מנגד, ניהול דיוני מעקב שוטפים אחר מידת יישום המלצותיה של הוועדה מעיד על תפקוד טוב שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, מפני שכך אפשר לדעת מה עשתה הרשות המבצעת כדי ליישם את ההמלצות ואם פעולותיה אכן נשאו פרי.

ניהול דיוני מעקב לא סדירים אחר מידת היישום של המלצות הוועדה מעיד על תפקוד בינוני שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



5. החלפת מידע ורעיונות עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים בעולם

תפקידו של מדד זה הוא לעמוד על אופי הקשר המתנהל בין הוועדה לענייני ביקורת המדינה לבין מקבילותיה בפרלמנטים אחרים בעולם. הנחתנו במקרה זה היא שכאשר הוועדה איננה מקיימת כל קשר עם ועדות מקבילות בפרלמנטים אחרים, אזי הדבר מעיד על תפקוד לקוי שלה, שכן היא איננה מתעדכנת בטכניקות עבודה חדשות ואיננה מחליפה מידע ורעיונות שעשויים להועיל מאוד בשדה הפיקוח. לעומת זאת כאשר הוועדה מקיימת קשר הדוק עם ועדות מקבילות בפרלמנטים אחרים, אזי הדבר מעיד על תפקוד טוב שלה, שכן קשר שוטף מפרה את הידע, תורם להתעדכנות בטכניקות עבודה חדשות ובאופן כללי מטייב את עבודת הוועדה. כאשר הוועדה מקיימת קשר מעת לעת עם מקבילותיה בעולם, אזי הדבר מעיד על תפקוד בינוני שלה.
לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



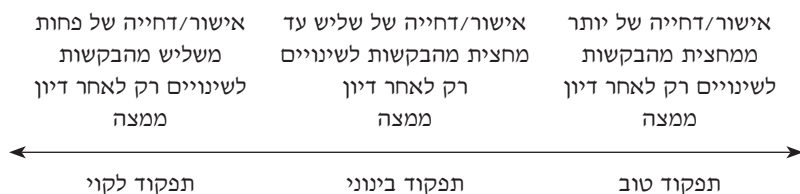
המדדים לבחינת תפקוד ועדת הכספים בתחום המעקב שלה אחר ביצוע התקציב

1. אופי הדיון בבקשות משרד האוצר לשינויים בתקציב המצריכות את אישור ועדת הכספים

מדד זה בחן את מהות הדיונים של ועדת הכספים בבקשות של משרד האוצר לשינויים בתקציב בשנים הנבחרות. הנחתנו היא שכאשר פחות

משליש מהבקשות לשינויים בתקציב אושרו או נדחו לאחר דיון ממצה, אזי הדבר מעיד על תפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן אם על פי חוק נדרש אישורה לבקשות של משרד האוצר לשינויים בתקציב, מן הדין ואף מן ההיגיון שבקשות אלה תאושרנה לאחר דיון ממצה, ולא כלאחר יד משל הייתה ועדת הכספים חותמת גומי. מנגד, כאשר יותר ממחצית מהבקשות לשינויים בתקציב אושרו או נדחו רק לאחר דיון ממצה, אזי הדבר מעיד על תפקוד טוב של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת מפני שרובן של הבקשות זכו לליבון בטרם אושרו או נדחו. כאשר שליש עד מחצית מהבקשות לשינויים בתקציב אושרו או נדחו לאחר דיון ממצה, אזי הדבר מעיד על תפקוד בינוני של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



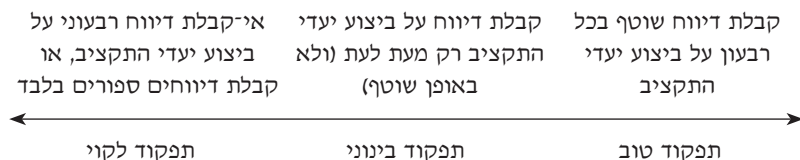
2. דיווח רבעוני על ביצוע התקציב

מדד זה עסק בשאלה אם ועדת הכספים, בתפקידה כוועדה המפקחת על תקציב המדינה, קיבלה ממשרד האוצר דיווח רבעוני על ביצוע התקציב. מדד זה מוגדר כחובה המוטלת על שר האוצר (מהכנסת ה-13 ואילך) לדווח לוועדת הכספים אם וכיצד בוצעו יעדי התקציב ברבעון שקדם לדיווח.¹⁰ הנחתנו במקרה זה היא שכאשר אין מתקבלים דיווחים רבעוניים על ביצוע יעדי התקציב, אזי הדבר גורם לתפקוד לקוי של הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת היות שהיא איננה נחשפת למידע החשוב לתפקודה התקין ואף איננה פונה לשר האוצר בדרישה למתן דיווח שכזה, האמור להינתן לה על פי חוק. מנגד, כאשר הוועדה מקבלת דיווח רבעוני שוטף על ביצוע יעדי התקציב, אזי הדבר גורם לתפקוד טוב שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת בשל יכולתה לעקוב בזמן אמת אחר ביצועי משרד האוצר. אם הוועדה מקבלת דיווחים על ביצוע התקציב רק מעת לעת, אזי הדבר גורם

10 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 49ג.

לתפקוד בינוני שלה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת, שכן הידע שלה בעקבות זאת, הגם שהוא קיים, לוקה בחסר.

לנוכח האמור לעיל ייראה המדד כך:



סיכום המסגרת המתודולוגית

מתוך התנאים הנזכרים בספרות המקצועית, אשר ידוע שקיומם יתרום לחיזוק הפיקוח של הגוף המחקק במשטר הפרלמנטרי על הרשות המבצעת, ומתוך הידע הנצבר שלנו בנינו 14 מדדים שמטרתם להעריך את התפוקה של ועדות הכנסת בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת. מדדים אלה בודקים את טיב תוצרי הפיקוח (רמת המסקנות ואיכות הדיונים), את המעקב אחר אופן היישום של התוצרים ואת הטיפול בבקשות המגיעות מהרשות המבצעת. (בחלק הבא יוצגו הממצאים העולים מן המדדים האלה.)

לוח 2

המדדים הבוחנים את תפקוד הוועדות ומשמעותם

מדד	תפקוד טוב	תפקוד בינוני	תפקוד לקוי
ועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה			
רמת המסקנות שהניחה הוועדה על שולחן הכנסת	יותר ממחצית מהמסקנות היו ברמה גבוהה	יותר ממחצית מהמסקנות היו ברמה בינונית	יותר ממחצית מהמסקנות היו ברמה ירודה
זמן הטיפול בנושא עד לגיבוש המסקנות והנחתן על שולחן הכנסת	יותר משני שלישים מהמסקנות הוגשו בתוך פרק זמן סביר	בין שליש לשני שלישים מהמסקנות הוגשו בתוך פרק זמן סביר	פחות משליש מהמסקנות הוגשו בתוך פרק זמן סביר
התייחסות הוועדה לתגובת השר למסקנות או להיעדרה של תגובה כזאת	יותר משני שלישים מתגובות השרים זכו להתייחסות הוועדה	שליש עד שני שלישים מתגובות השרים זכו להתייחסות הוועדה	פחות משליש מתגובות השרים זכו להתייחסות הוועדה
דיוני מעקב של הוועדה אחר אופן יישום מסקנותיה	ניהול דיוני מעקב אחר אופן היישום של יותר משני שלישים מהמסקנות	ניהול דיוני מעקב אחר אופן יישום של בין שליש לשני שלישים מהמסקנות	ניהול דיוני מעקב אחר אופן היישום של פחות משליש מהמסקנות
שליטת הוועדה בסדר היום שלה	שליטה רבה בסדר היום (יותר מ-40% מהדיונים היו יזומים)	שליטה חלקית בסדר היום (20%-40% מהדיונים היו יזומים)	שליטה מועטה בסדר היום (פחות מ-20% מהדיונים היו יזומים)

לוח 2 (המשך)

מדד	תפקוד טוב	תפקוד בינוני	תפקוד לקוי
הוועדה לענייני ביקורת המדינה			
דיון בליקויים שמצא מבקר המדינה בתחומי החינוך, הפנים והבריאות	הוועדה דנה ביותר משני שלישים מהנושאים שבהם נמצאו ליקויים	הוועדה דנה בשליש עד שני שלישים מהנושאים שבהם נמצאו ליקויים	הוועדה דנה בפחות משליש מהנושאים שבהם נמצאו ליקויים
אופי הדיונים	יותר משני שלישים מהדיונים היו מעמיקים	שליש עד שני שלישים מהדיונים היו מעמיקים	פחות משליש מהדיונים היו מעמיקים
העברת הדיון בליקויים לוועדות אחרות	יותר משני שלישים מהליקויים הועברו להמשך טיפול	שליש עד שני שלישים מהליקויים הועברו להמשך טיפול	פחות משליש מהליקויים הועברו להמשך טיפול
מעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המסקנות	הוועדה קיימה דיוני מעקב שוטפים	הוועדה קיימה דיוני מעקב עתיים	הוועדה קיימה דיוני מעקב ספורים בלבד
החלפת מידע עם ועדות מקבילות בפרלמנטים אחרים בעולם	הוועדה קיימה קשר הדוק עם ועדות דומות	הוועדה קיימה קשר עתי עם ועדות דומות	הוועדה לא קיימה קשר עם ועדות דומות
ועדת הכספים			
אופי הדיון בבקשות של משרד האוצר לשינויים בתקציב שמצריכות את אישור ועדת הכספים	אישור/דחייה של יותר ממחצית מהבקשות לשינויים רק לאחר דיון ממצה	אישור/דחייה של שלישי עד מחצית מהבקשות לשינויים רק לאחר דיון ממצה	אישור/דחייה של פחות משליש מהבקשות לשינויים רק לאחר דיון ממצה
דיווח רבעוני לוועדת הכספים על ביצוע התקציב	קבלת דיווח שוטף בכל רבעון על ביצוע יעדי התקציב	קבלת דיווח על ביצוע יעדי התקציב רק מעת לעת (לא באופן שוטף)	איקבלת דיווח רבעוני על ביצוע יעדי התקציב, או קבלת דיווחים ספורים בלבד

תפקוד ועדות הכנסת: ממצאי המחקר

שלוש הוועדות הנושאות

1. רמת המסקנות שהניחה הוועדה על שולחן הכנסת

מדד זה בחן את רמת המסקנות של הוועדות,¹¹ המהוות את אחת החוליות האחרונות בשרשרת הפיקוח הפרלמנטרית.

הממצאים:

יותר ממחצית מהמסקנות שנבחנו היו ברמה גבוהה לא נמצא	יותר ממחצית מהמסקנות שנבחנו היו ברמה בינונית 5 מסקנות: ועדת החינוך 5 מסקנות: ועדת הפנים	יותר ממחצית מהמסקנות שנבחנו היו ברמה ירודה 2 מסקנות: ועדת העבודה
תפקוד טוב	תפקוד בינוני	תפקוד לקוי

קודם שנבחן את ממצאי המדד נדגיש כי ועדת העבודה והרווחה גיבשה רק שתי מסקנות בכל תקופת כהונתה של הכנסת ה-16, ואלה נדגמו במחקר. ועדת החינוך וועדת הפנים גיבשו 39 ו-28 מסקנות, בהתאמה, ומתוכן נדגמו חמש מסקנות של כל ועדה.

ממצאי המדד מלמדים שרוב המסקנות שנדגמו היו באיכות בינונית; מיעוטן היו באיכות ירודה. מעיון בנוסח המסקנות עולה כי הוועדות הרבו לקרוא לשר או למשרד לפעול ולתקן את הטעון תיקון, וכן "להמליץ", "לבקש" ו"לפנות" לגורמים הנוגעים בדבר. עם זאת מרבית המסקנות נוסחו ניסוח כללי למדי, בלי שהוצב לרשות המבצעת לוח זמנים לביצוע הנדרש ובלי שצוין במקרים הרלוונטיים התקציב הדרוש לביצוע ההמלצות.

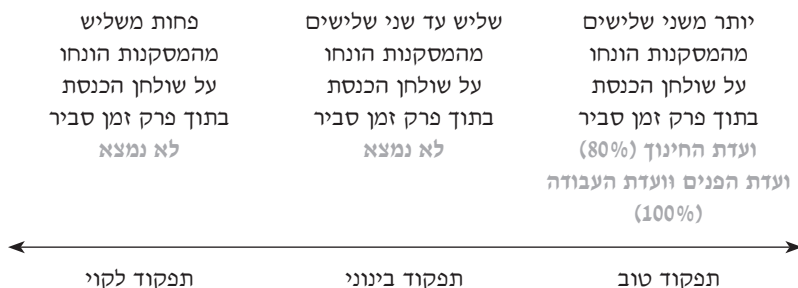
2. הטיפול במסקנות שהונחו על שולחן הכנסת

מדד זה בחן את דרך הטיפול במסקנות של הוועדות משני היבטים: האחד, הזמן שחלף מרגע העברת ההצעה לוועדה ועד להנחת המסקנות על שולחן

¹¹ **מסקנות שרמתן טובה** הן מסקנות ממוקדות ואופרטיביות שיש בהן דרישה לפעולות תיקון בתוך פרק זמן מסוים (הצבת לוח זמנים לביצוע התיקון) ודרישה מהשר/ המשרד לדווח לוועדה על הפעולות שנקטו בתוך פרק הזמן הקבוע בתקנון. **מסקנות שרמתן בינונית** הן מסקנות שיש בהן המלצות וקריאה לפעולות תיקון, אך אין בהן הצבה של לוח זמנים לביצוע התיקונים. עם זאת תופיע בהן דרישה מהשר/המשרד לדווח לוועדה על הפעולות שנקטו בתוך פרק הזמן הקבוע בתקנון. **מסקנות שרמתן ירודה** הן מסקנות המנוסחות ניסוח כללי ועמום מאוד, ואין בהן כל דרישה מהשר לפעולת תיקון או דיווח.

הכנסת; והשני, התייחסותם של נציגי הרשות המבצעת למסקנות, ובעיקר התייחסותן של הוועדות לתגובת השרים או להיעדר תגובה מצדם.

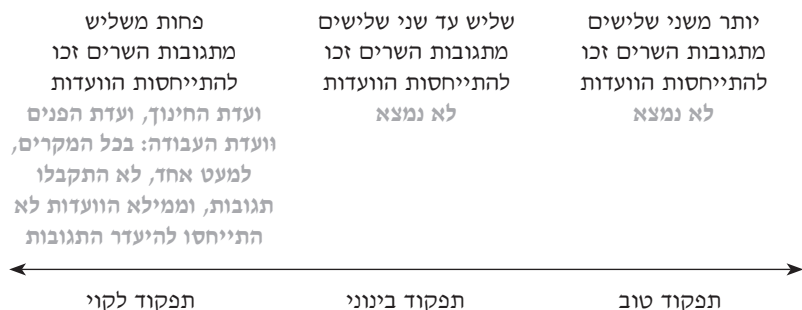
הממצאים:



אשר לזמן שחלף מרגע העברת ההצעה לוועדה ועד להנחת המסקנות על שולחן הכנסת: ממצאי המדד מלמדים שבכנסת ה-16 הונחו על שולחן הכנסת בתוך פרק זמן סביר כמעט כל המסקנות שנבדקו במחקר. ההסבר לתוצאות החד-משמעיות האלה טמון כפי הנראה בהליך המתקרא "דיון מהיר", אשר הוכנס לתקנון בעת כהונת הכנסת ה-15 (סעיף 97א). משמעותו: חבר כנסת רשאי להציע הצעה לדיון בכל ועדה מוועדות הכנסת באמצעות הגשתה ליושב ראש הכנסת, שמחליט אם להעבירה לדיון בוועדה, ואם כן – לאיזו. בכל מקרה, ההצעה לא נדונה במליאת הכנסת (שלא כמו ההצעות לסדר היום המועלות קודם לכן במליאה), והיא מועברת ישירות לדיון בוועדה. הוועדה מחויבת להתחיל את הדיון בהצעה בתוך שבוע ימים ממועד העברתה, ובסיום הדיון להניח את המסקנות על שולחן הכנסת. מתברר שמתוך 12 הנושאים שנבחנו במחקר בנוגע לכנסת זו, 11 הועברו לטיפול בשלוש הוועדות באמצעות הליך הדיון המהיר. ברוב המקרים ניהלו הוועדות דיון אחד (ולעתים רחוקות שניים) בכל נושא ומיד הגישו את מסקנותיהן, ומכאן נובע זמן הטיפול הקצר. ואולם אף על פי שהליך זה נועד לקצר את זמן הטיפול של הוועדות בנושאים שחברי הכנסת מעלים, ומבחינה זו הוא אכן משיג את מטרתו, אנו איננו משוכנעים שהוא מבטא בהכרח עבודת פיקוח טובה יותר על הרשות המבצעת. ייתכן שהוועדות מזדרזות לדון בנושא (לרוב במסגרת דיון אחד) ולהסיק מסקנות בנדון, אבל איכותן של המסקנות בינונית ואף ירודה, כפי שעולה מתוצאות המדד הקודם. ולכן נוכל לומר, לכל היותר, כי הליך זה מאפשר לוועדות "לפנות את שולחן" מהר יותר, אך הדבר לא בהכרח מעיד על תפקוד טוב יותר שלהן בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

אשר לאופן ההתייחסות של נציגי הרשות המבצעת למסקנות: מדד זה בוחן בעקיפין את תפקודן של הוועדות במקרה של תגובה מצד השרים למסקנות או במקרה של היעדר תגובה מצדם.

הממצאים:

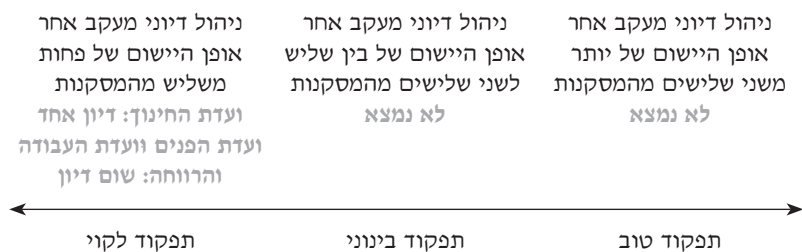


מהבדיקה שלנו עולה כי הוועדות לא התייחסו להיעדרן של תגובות השרים למסקנות מפני שרובן (11 מתוך 12 מסקנות) נדונו בהליך הדיון המהיר. מתברר כי על מסקנות שהתקבלו במסגרת הליך זה לא חל סעיף 111ד לתקנון הכנסת, המחייב את השר להגיב עליהן בתוך שלושה חודשים מרגע קבלתן, ובהיעדר תגובת שרים למסקנות לא ניהלו הוועדות כל מעקב בנדון. למרות האמור לעיל שר רשאי להגיב על מסקנות שהתקבלו בהליך הדיון המהיר אם הוא חפץ בכך. ואכן, במקרה אחד שנבחנו הגיב שר הביטחון למסקנות בנושא שנדון בוועדת הפנים, אלא שגם במקרה הזה לא ניהלה הוועדה דיון בתגובה.

3. דיוני מעקב אחר אופן יישום המסקנות

מדד זה עסק במעקב של הוועדות אחר יישום מסקנותיהן, והוא הגדיר "דיוני מעקב" דיונים שהוקדשו למעקב אחר אופן יישום המסקנות ומידת יישומן.

הממצאים:

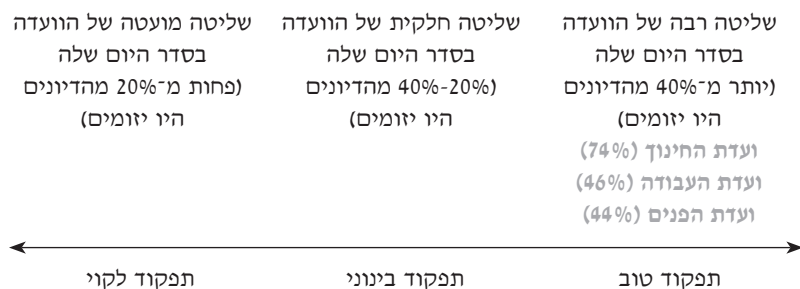


ממצאי המדד מעלים תמונה חד-משמעית, ולפיה הוועדות הנבדקות לא ניהלו דיוני מעקב אחר יישום המסקנות שהן עצמן קיבלו, פרט למקרה אחד. ההסבר להיעדר המעקב של הוועדות אחר התוצרים שהן עצמן מפיקות (בין שהשרים מגיבים עליהם ובין שלא) נובע לעניות דעתנו ממיקום פעילות מעקב זו במקום נמוך בסדר העדיפויות שלהן – אם בגלל חוסר זמן ועומס העבודה השוטפת ואם משום שחברי הכנסת, כמו גם יושבי הראש של הוועדות, אינם רואים בפעילות מעקב מעין זו חלק בלתי נפרד מפעילות הפיקוח האפקטיבית של ועדות הכנסת. תופעה זו מעידה לדעתנו על כשל בסיסי בהבנת מהותם של המושגים "פיקוח", ככלל, ו"פיקוח פרלמנטרי", בפרט.

4. שליטת הוועדה בסדר היום שלה

מדד זה בדק באיזו מידה שלטו הוועדות בסדר היום שלהן, דהיינו איזה חלק מהדיונים מקורו בהצעות חוק (לרבות תקנות וצווים) ובהצעות לסדר היום המגיעות מממליאת הכנסת, ואיזה חלק מקורו בדיונים שהם פרי יזמה של חברי הוועדות הנבחרות, לרבות סקירות שנתנו שרים לבקשת הוועדה, סיורים וימי עיון. שליטה רבה של הוועדה בסדר היום שלה תיחשב לשליטה בשיעור של יותר מ-40% מהדיונים, שכן גם כך הוועדה מחויבת להקדיש חלק לא מבוטל מזמנה לטיפול בנושאי חקיקה, תקנות והצעות לסדר היום.

הממצאים:



הממצאים מלמדים שבכנסת ה-16 שליטת ועדת החינוך בסדר היום שלה הייתה גבוהה. שליטתן של ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה בסדר היום שלהן הייתה גבוהה למדי, פחותה מזו של ועדת החינוך. ההסבר לממצאים הללו טמון, ככלל, ביושבי הראש של הוועדות וביכולתם להשפיע על סדר היום שלהן, שכן תקנון הכנסת מקנה ליושב ראש הוועדה את הסמכות לקבוע את סדר היום שלה. מכאן שעניין אישי של יושב ראש הוועדה

בסוגיות פיקוח למיניהן, בשילוב הוותק, הידע והמקצועיות שלו, עשויים לחזק את האוריינטציה הפיקוחית של הוועדה, משום שהיושב ראש עשוי לתת עדיפות לסוגיות אלה. שליטתן הגבוהה יחסית, עד גבוהה מאוד, של הוועדות הנבחרות בסדר היום שלהן בהחלט משקפת אוריינטציה פיקוחית של יושבי הראש שלהן בתקופה הנבדקת. משמעות הדבר היא שמעבר לחובתן של הוועדות לעסוק בחקיקה, בתקנות ובהצעות לסדר היום, מצאו יושבי הראש שלהן את הזמן, מי יותר ומי פחות, לעסוק בהצעות שהעלו חברי הוועדה, להזמין שרים להציג סקירות לפני חברי הוועדה ולצאת לסיוורים נחוצים. יתר על כן, ככל שטווח הנושאים שהוועדה טיפלה בו היה צר יותר (למשל, ועדת החינוך), כן נותר לחבריה יותר זמן פנוי לטיפול בהצעות יזומות של חברי הוועדה, נוסף על הטיפול בהצעות לסדר יום ובהצעות חוק. מנגד, כאשר הוועדות עסקו בטווח רחב יותר של נושאים (ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה) וכאשר הן הקדישו זמן רב לטיפול בחוקים, בתקנות ובצווים (ועדת הפנים: רשויות מקומיות, דתות, משטרה ואיכות סביבה; ועדת העבודה והרווחה: ביטחון סוציאלי, שיקום, תעסוקה, בריאות וגמלאות), נותר לחבריהן מטבע הדברים זמן מועט יותר לטיפול בהצעות יזומות.

תפקוד ועדות הכנסת הקבועות: סיכום

משלל הממצאים עולה כי מתוך 15 מקרים שנבחנו (3 מקרים בכל אחד מחמשת המדדים), ב-7 מהם (47%) היה תפקוד הוועדות לקוי; ב-3 (20%) בינוני; וב-6 (40%) טוב.

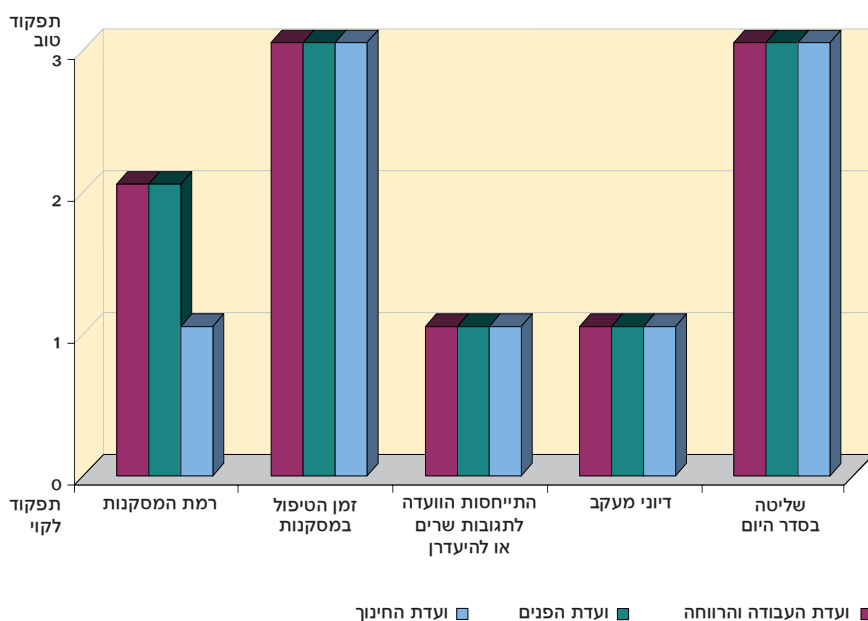
לכאורה נראה שבמחצית מהמקרים בקירוב היה תפקודן של הוועדות הנבדקות טוב. ואולם הסטטיסטיקה במקרה זה מטעה, שכן עיון מעמיק בממצאים מצביע על כך שבמדי התפוקה המהותיים תפקודו הוועדות הנבדקות באופן כושל למדי. אי-ביצוע מעקב שלהן אחר יישום המסקנות שהן עצמן קיבלו פוגע פגיעה מהותית בכל שרשרת הפיקוח שהופעלה קודם לכן, אשר ראשיתה בהליך הגשת הנושא לדיון בוועדה ובניהול הדיונים עצמם וסופה באישור המסקנות והנחתן על שולחן הכנסת. יתר על כן, הוא כמעט מיותר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח. אם נוסיף לכך את העובדה שהמסקנות בינוניות ברמתן לכל היותר, וכן את חוסר ההתייחסות של הוועדות לתגובות השרים למסקנות או להיעדר תגובה מצדם, נקבל תמונה עגומה של תפקוד הוועדות בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת. לפיכך גם אם זמן הטיפול במסקנות הוא בגדר הסביר (בעקבות קבלתן בהליך מיוחד

שנועד לשם כך), בכל זאת איננו משוכנעים שהדבר מבטא בהכרח עבודת פיקוח טובה יותר על הרשות המבצעת (הוועדות הסיקו מסקנות בדיון אחד או שניים, אך איכותן לא הייתה גבוהה), ולכן נוכל לומר, לכל היותר, שהליך זה אפשר לוועדות "לנקות את שולחנן" מהר יותר.

נסכם ונאמר אפוא כי יכולתן של הוועדות לפקח על הרשות המבצעת נמצאה ירודה למדי (פוטנציאל פיקוחי נמוך עד בינוני), ולא זו בלבד אלא שגם תפקודן בפועל, ודאי במדדים המהותיים, היה רחוק מלהשביע רצון.

תרשים 3

תפקוד ועדות בתחום הפיקוח, הכנסת ה-16



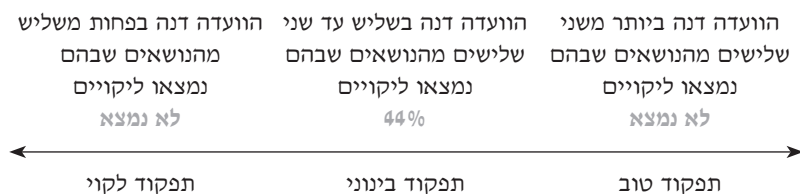
הוועדה לענייני ביקורת המדינה

1. דיוני הוועדה בליקויים שהעלה מבקר המדינה בתחומי פעילותם

של משרדי החינוך, הבריאות והפנים

מדד זה בדק כמה מהנושאים שמבקר המדינה מצא בהם ליקויים בדוח שנתי 55 בתחומי החינוך, הבריאות והפנים אכן נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה.

הממצאים:

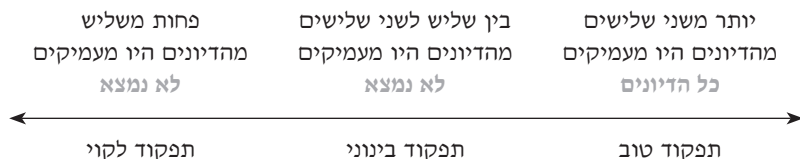


הממצאים מלמדים כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בפחות ממחצית מהנושאים שבהם מצא מבקר המדינה ליקויים בשלושת התחומים הנבחרים (בדוח הנבחר). הדבר מעיד שלמעשה הוועדה לא התפנתה לדון בחלק נכבד מן הליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוחותיו בתחומי האחריות של משרדי החינוך, הבריאות, הפנים, ביטחון הפנים ואיכות הסביבה, בשל עומס העבודה הרב הנובע מהעיסוק המתמשך והמייגע בדוחות ביקורת המדינה מרובי הממצאים, ואשר בגינו נאלץ יושב ראש הוועדה לבחור מתוך כל הליקויים שנמצאו בכל נושא מדגם קטן. יתר על כן, דיוני הוועדה הנבחרים בכנסת ה-16 התנהלו בצל פינוי היישובים מחבל עזה, ואירועים אלה הכתיבו לעתים סדר יום שונה, אשר דחק לא אחת את העיסוק השוטף בדוח הביקורת השנתי.

2. אופי דיוני הוועדה

מדד זה עסק באיכות הדיונים שניהלה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בליקויים שהופיעו בדוח המבקר הנבחר.

הממצאים:



הממצאים מלמדים שככלל, הדיונים הנבדקים של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת ה-16 היו מעמיקים, שכן בכלום התנהל דיאלוג פורה בין המשתתפים, מתוך מעורבות מלאה של נציגי משרד מבקר המדינה ואף של מבקר המדינה עצמו, הפניית שאלות (לעתים נוקבות) לנציגי הגופים המבוקרים וניסיון לברר סוגיות ביסודיות. עם זאת יש להיות ערים לכך שבשלושה רבעים מן הדיונים הנבדקים בכנסת ה-16 הייתה נוכחות חברי

הוועדה דלילה ביותר (בדרך כלל חבר אחד או שניים), דבר ההופך את תוצאות מדד זה לאמביוולנטיות מאוד. מחד גיסא, הדיונים אכן היו מעמיקים ושאלות הופנו לנציגי הגופים המבוקרים בניסיון לברר סוגיות ביסודיות. ואולם מאידך גיסא, חשובות ככל שתהיינה החלפת הדעות, הפניית השאלות לנוכחים, חקירת הגופים המבוקרים וההתייעצות עם אנשי ביקורת המדינה, הרי מנקודת מבט פרלמנטרית גרדא נודעת משמעות רבה גם להשתתפות פעילה של חברי הוועדה בדיון (לדעתנו, שליש מהם לכל הפחות). מן הבדיקה מתברר כי בדיונים השתתפו בעיקר נציגי מבקר המדינה ומוזמנים, אך מעט מאוד חברי ועדה (כאמור, בדיונים הנבדקים השתתפו במוצאע בין חבר ועדה אחד – לרוב יושב ראש הוועדה – לשני חברים). הדיון במצב כזה בהחלט משמש כר להחלפת דעות ולחקר סוגיות, אבל אלה מתרחשים בעיקר בין אנשי המבקר לבין מוזמנים אחרים ולא ביניהם לבין חברי הוועדה. דיאלוג כזה יכול להיעשות באותה המידה בין כותלי משרד מבקר המדינה או המשרדים הממשלתיים האחרים המעורבים בעניין, ולא דווקא בין כותלי חדר הוועדה בכנסת. הערך המוסף של הדיון בוועדה הפרלמנטרית מן הבחינה הפיקוחית הוא בעצם נוכחותם של חברי הוועדה בדיון, ולפיכך – מעמיקים ואיכותיים ככל שיהיו – בהרכב שהדיונים התנהלו בו, לפחות על פי הבדיקה שלנו, הם אינם יכולים להיות לדעתנו זירת פיקוח אמתית על הרשות המבצעת, בוודאי לא מהיבט המעורבות של חברי הרשות המחוקקת.

3. טיפולה של הוועדה בליקויים הנוגעים לוועדות הכנסת הנושאות

מדד זה בחן את השאלה אם הליקויים שהעלה מבקר המדינה בתחומי החינוך, הפנים והבריאות בדוח הביקורת הנבחר הועברו להמשך טיפול בוועדות הכנסת הנושאות – ועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה.

הממצאים:

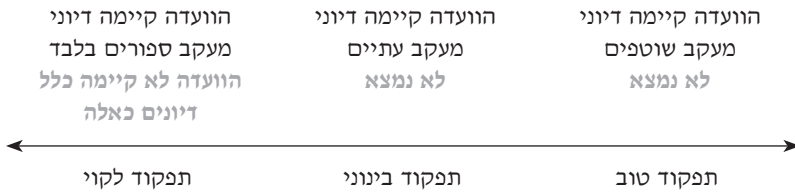
פחות משליש מהליקויים הועברו להמשך טיפול הוועדה לא העבירה שום ליקוי ¹²	שליש עד שני שלישים מהליקויים הועברו להמשך טיפול לא נמצא	יותר משני שלישים מהליקויים הועברו להמשך טיפול לא נמצא
תפקוד לקוי	תפקוד בינוני	תפקוד טוב

12 הנושא "הפיקוח על ניסויים רפואיים בבני אדם", שהועלה בדוח שנתי 2015, נדון בישיבה משותפת של הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת המדע, אך לא בישיבה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לבדה.

הממצאים מלמדים כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה אינה נוהגת להעביר נושאים שנמצאו בהם ליקויים בדוח השנתי של מבקר המדינה להמשך טיפול ובחינה של ועדת החינוך, ועדת הפנים וועדת העבודה והרווחה. ההסבר לכך הוא היסטורי בעיקרו, והוא מבטא יותר מכול את כוח ההרגל. משהפכה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לוועדה קבועה קבעו חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, ותקנון הכנסת כי ועדה זו לבדה תופקד על הקשר עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. מאז ועד היום לא השתנו תחומי עיסוקה, וכאז כן היום – היא היחידה העוסקת בדוחות ביקורת המדינה. דוגמה בולטת למצב עניינים זה (שאיננה קשורה לתחומי החינוך, הפנים והבריאות) היא עיסוק הוועדה בדוחות ביקורת המדינה על מערכת הביטחון. אביעזר יערי (2004) מציין בהקשר זה כי רק הוועדה לענייני ביקורת המדינה מקבלת דיווחים מסודרים וכתובים המוגשים לה לאחר מחקר יסודי של גוף בלתי תלוי, ואולם דוחות הביקורת במקרים הללו אינם חוצים למרבה האבסורד את גבולותיה, וכך ועדת החוץ והביטחון איננה מקבלת את דוחות המבקר העוסקים בעניינים שגם היא עוסקת בהם. לדעת יערי ראוי היה לבחון מדוע מידע הנמסר לכנסת על ידי מבקר המדינה ודרוש לוועדה מסוימת מוגבל רק לוועדה לענייני ביקורת המדינה. ראובן חזן (Hazan, 2001) עוסק בנושא ברמה העקרונית יותר וגורס כי ריכוז הדיון בדוחות השנתיים של מבקר המדינה בוועדה אחת הוא מהסיבות העיקריות לכך שפונקציית הפיקוח של ועדות הכנסת איננה מפותחת דייה, שכן ריכוז זה הפך את האפשרות לדון ביסודיות במכלול הנושאים שנמצאו בהם ליקויים למשימה סבוכה למדי (כפי שאכן עולה גם ממצאינו). מצב זה גם מקשה על חברי הוועדה לרכוש את הידע המקצועי הנדרש להם כדי לדון במספר כה גדול של נושאים. גם דייוויד מקגי (McGee, 2002) מסיק במחקרו על ועדות ביקורת מדינה שמבקר המדינה צריך להציע את שירותיו לא רק לוועדה לביקורת המדינה אלא גם ליתר ועדות הפרלמנט על מנת לטייב את הפיקוח שלהן על הרשות המבצעת.

4. מעקב הוועדה אחר נושאים שמבקר המדינה מצא בהם ליקויים ואחר מידת היישום של המלצותיה והחלטותיה

מדד זה עניינו פעולות שנקטה הוועדה כדי לעקוב אחר נושאים שנמצאו בהם ליקויים בתחומי החינוך, הבריאות והפנים ואחר יישום החלטותיה והמלצותיה, המהוות מסמך רשמי של הוועדה המונח על שולחן הכנסת לאישורה.



הממצאים מלמדים כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה לא נהגה לעקוב בתקופה הנבדקת אחר הטיפול בנושאים הלקויים שנדונו בדיוניה. היא גם לא הניחה על שולחן הכנסת את המסמך "סיכומיה והמלצותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה" לדוח השנתי שבחרנו, ובכך לא מילאה אחר ההוראה המופיעה בחוק מבקר המדינה.¹³ בהיעדר מסמך זה לא ערך האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה מעקב אחר ביצוע החלטות הכנסת בעקבות הדוח השנתי של מבקר המדינה שדגמנו.¹⁴ הסיבה למצב זה נובעת לדעתנו מכשל בסיסי בהבנת חברי הוועדה את החשיבות של פעילות המעקב כחלק מהותי ובולתי נפרד מפעילות הפיקוח הכוללת של הוועדה לענייני ביקורת המדינה על הרשות המבצעת. על חשיבות פעילות זו – הנובעת בין היתר מאופיין הייחודי של ועדות הביקורת הפרלמנטריות ומהיות המלצותיהן והחלטותיהן אחת החוליות האחרונות בשרשרת הפיקוח – עמד לא מכבר מקגי (McGee, 2002), ובעקבותיו גם פליצו ואחי' (Pelizzo et al., 2006). גם אנו סבורים כי הימנעות הוועדה מביצוע פעילות מעקב פוגעת בתפוקתה, ולא זו בלבד אלא שלדעתנו יש בכך כדי לייתר במידה רבה את עבודתה.

13 סעיף 18א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, קובע: "הונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת, או פורסמו דין וחשבון או חוות דעת, תדון בהם הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור, והיא רשאית להגישם פרקים פרקים".

14 האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית פועל במשרד ראש הממשלה, והוא ממונה על הכתיבה והעריכה של הערות ראש הממשלה לדוחות השנתיים של מבקר המדינה. האגף יוזם מהלכים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוחותיו, מתוך תיאום בין-משרדי, ומגבש עם המבוקרים את המהלכים המתחייבים לשם תיקון הליקויים. בנוסף, האגף מקיים מעקב שוטף אחר תיקון הליקויים שמבקר המדינה הצביע עליהם ומדווח עליהם לממשלה ולכנסת. ממצאי המעקב עומדים לרשות הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, ועובדי האגף משתתפים בדיוני הוועדה דרך קבע ומקיימים מעקב אחר ביצוע החלטות הכנסת שעניינן ביקורת המדינה.

5. החלפת מידע ורעיונות עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים בעולם

מדד זה בדק אם התנהל קשר בין הוועדה לענייני ביקורת המדינה לבין מקבילותיה בפרלמנטים אחרים בעולם. הספרות המקצועית בתחום זה גורסת שקיומו של קשר שוטף מפרה את הידע ותורם להתעדכנות בטכניקות עבודה חדשות.

הממצאים:

הוועדה לא קיימה קשר עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים בעולם הוועדה בכנסת ה-16	הוועדה קיימה קשר עתי עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים בעולם לא נמצא	הוועדה קיימה קשר הדוק עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים בעולם לא נמצא
תפקוד לקוי	תפקוד בינוני	תפקוד טוב

מן הממצאים עולה תמונה חד-משמעית של היעדר קשר בין הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת ישראל לבין ועדות מקבילות בפרלמנטים אחרים בעולם. הסיבות לכך רבות ומגוונות – החל בעומס עבודה שאינו מותיר זמן לטיפול בכל הליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוחותיו, קל וחומר ליצירת קשר עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים; עבור בהיעדר אמצעים להחלפת מידע מסוג זה; וכלה באי-הכרה בתרומה של מגע עם ועדות כאלה לפרקטיקות העבודה של הוועדה ובאי-הקדשת כל תשומת לב לסוגיה זו. כאמור, מקגי (McGee, 2002) מצא במחקרו על ועדות ביקורת המדינה כי החלפת מידע עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים תורמת לכך שהן תישארנה מעודכנות בכל הנוגע לפרקטיקות חדשות ולהתפתחויות חשובות בתחום עבודתן.

תפקוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה: סיכום

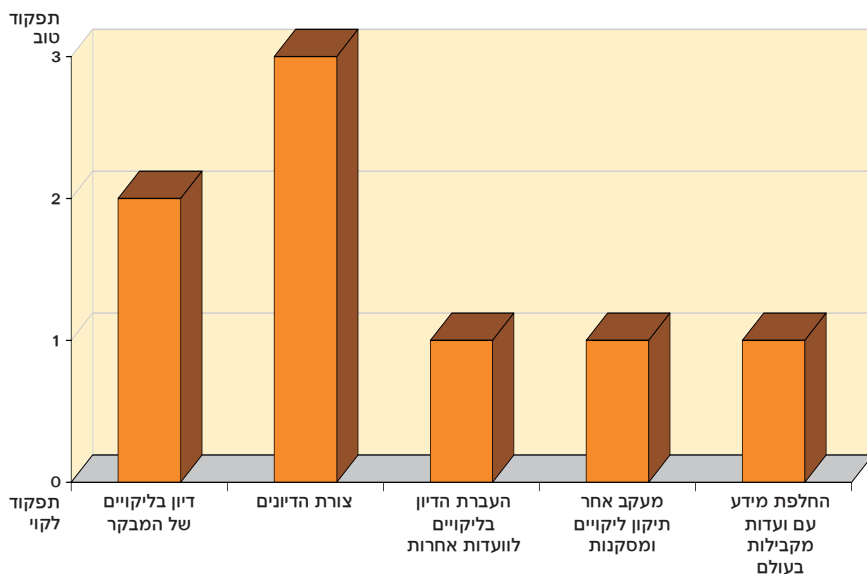
הממצאים מלמדים כי בשלושה מבין חמשת המדדים שנבחנו במחקר היה תפקוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקוי (60%), במדד אחד הוא היה בינוני (20%), ורק במדד אחד (20%) הוא היה טוב.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה תפקדה אפוא ברוב מדדי התפוקה תפקוד כושל למדי, וגם לתוצאות הממד היחיד שבו היא תפקדה בצורה טובה לכאורה אפשר לתת פרשנות אמביוולנטית. כאמור, הוועדה לא התפתה לדון ביותר ממצאת מהנושאים בתחומי החינוך, הפנים והבריאות שמבקר המדינה מצא בהם ליקויים (בדוח הנבחר). הוועדה גם לא העבירה נושאים שנמצאו בהם ליקויים להמשך טיפול הוועדות הנושאות ולא קיימה מעקב

אחר התיקון שלהם. יתרה מזו, היא לא גיבשה את המלצותיה והחלטותיה באשר לדוח השנתי הנבחר, בניגוד לנדרש ממנה בחוק מבקר המדינה.

תרשים 4

תפקוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16



אשר לאופי הדיונים: אף על פי שהם היו מעמיקים, הייתה הנוכחות של חברי הוועדה בהם נמוכה ביותר. דיונים בהרכב שנעדרים ממנו חברי הרשות המחוקקת, חשובים ככל שיהיו, אינם יכולים להיות זירת פיקוח אמתית על הרשות המבצעת. נראה אפוא שתפקודה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה היה לקוי ברוב המדדים הנבדקים. הדבר אינו מפתיע לנוכח הפוטנציאל הפיקוחי הלא גבוה שלה.

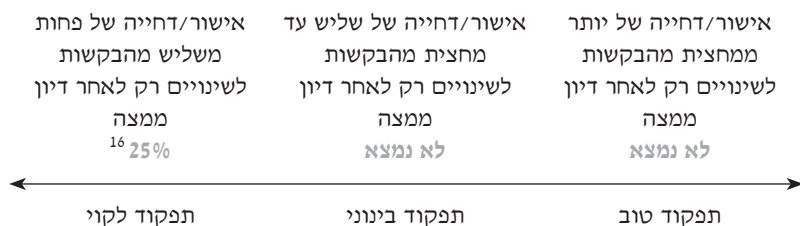
המעקב של ועדת הכספים אחר ביצוע התקציב

1. אופי הדיון בבקשות משרד האוצר לשינויים בתקציב המצריכות את אישור הוועדה

מדד זה בדק את איכות הדיונים של ועדת הכספים בבקשות משרד האוצר לשינויים בתקציב¹⁵ בשנת 2004 (אחת השנים שבהם כיהנה הכנסת ה-16).

15 ראוי לציין כי מספר הבקשות לשינויים בתקציב הלך וגבר בעקביות עם השנים, והוא גדל פי שלושה ויותר למן הכנסת ה-7 (שבה הוגשו 296 בקשות בשנת 1972) לכנסת ה-16 (שבה הוגשו 932 בקשות בשנת 2004).

הממצאים:



הממצאים מלמדים שבשנת 2004 שיעורן של הבקשות שאושרו רק לאחר דיון ממצה עמד על רבע בלבד, כמחצית מהבקשות שהוגשו אושרו אוטומטית, ורבע אושרו לאחר דיון קצר או קצרצר. העיון בפרוטוקולים מעלה טענות רבות של חברי ועדת הכספים כלפי משרד האוצר על אופן הצגת הבקשות לפני הוועדה, על היעדר פירוט נאות שלהן, על תחושת זלזול של משרד האוצר ונציגיו בחברי הוועדה, על הסתרת מידע, על התייחסות לוועדה כאל חותמת גומי, וכיוצא באלה. דוגמה לטענות כאלה מופיעה בפרוטוקול ישיבה של ועדת הכספים מיום 2 באוגוסט 2004. בישיבה זו הלך אחד מחברי הוועדה כדברים האלה: "אני מנסה לעקוב, החומר לא קיים, מודפס בדקה האחרונה ומונח כאן [...] קשה לעקוב". דוגמה אחרת מופיעה בפרוטוקול ישיבה של הוועדה מיום 14 בדצמבר 2004, שבה האשים אחד מחברי הוועדה את משרד האוצר בזלזול בוועדה: "זה לא מקרה ראשון שזה קורה. הפקידים מתייחסים אלינו – אני לא רוצה לומר בדיוק מה – וחושבים שאף אחד לא יקרא את זה. אנחנו צריכים לדעת בדיוק מה מבקשים". חבר ועדה אחר טען שהדבר קורה כל הזמן: "זו לא הפעם הראשונה שאנחנו שומעים שהפירוט נמצא בתוכניות בפנים. אני מציע לאשר הפעם את הפנייה, אבל לסדר את נוהלי העבודה שלנו עם האוצר". בהזדמנות זו ביקשה לכללית הוועדה מחברי הוועדה להתעקש שמשרד האוצר יגיש לה את בקשותיו ברמת פירוט גבוהה מכפי שהוא מגיש: "אני חוזרת על זה בלי סוף. גם אי-אפשר להגיע למידע הזה באתר האינטרנט של התקציב. לפחות לוועדה זה צריך להגיע ברמה של שמונה ספרות. זה קיים, רק לא מביאים את זה לידיעת הוועדה". עוד ממצא בולט העולה מן הפרוטוקולים של דיוני הוועדה הוא ששאלות רבות שחבריה מפנים לנציגי האוצר אינן נענות, ולמרות זאת הבקשה מאושרת. דוגמה אחת מני רבות מופיעה בישיבת הוועדה מיום

16 בשנת 2004 הגיש משרד האוצר 932 בקשות לאישור הוועדה. אנו מצאנו דיונים של ועדת הכספים ב-550 מהן שמתוכן אושרו 530 בקשות (96%).

2 באוגוסט 2004, שבה הפנה אחד מחברי הוועדה שאלה לנציגת האוצר: "מעניינת אותי הטכניקה. יש תקציב. מה פתאום בקשה עכשיו לשני מיליון שקלים לרמת הגולן? מישהו היה שם בסיור ואמר שצריך לתת כסף? איך בדיוק זה קורה? [...] לאן זה הולך?". נציגת האוצר השיבה – "לכל מיני פרויקטים". חבר הוועדה המשיך להקשות: "איך זה הולך? אני מנסה להבין את הליך ההיריון של זה". נציגת האוצר לא סיפקה תשובה, יושב ראש הוועדה העמיד את הבקשה להצבעה, וזו אושרה.

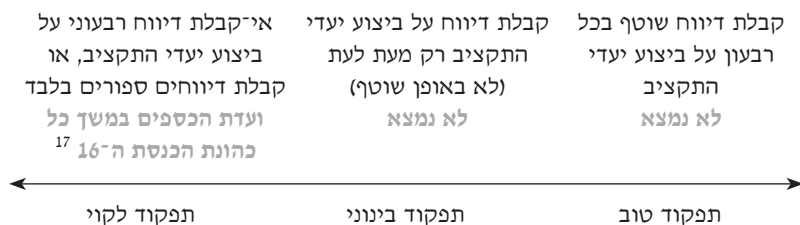
ההסבר למצב העניינים הזה טמון במידה רבה בעומס העבודה העצום המוטל על ועדת הכספים. ועדה זו מקדישה את מרב זמנה להכנת חוק התקציב, וכן לקידום חוקים ולאישור צווים, תקנות ורפורמות בתחומים כבדי משקל (מיסים, מכס, מלוות, מטבע ובנקאות). לפיכך לא נותר לרשותה די זמן לפקח כראוי על ביצוע התקציב. ולא זו אף זו: במרוצת השנים גדל מספר הבקשות לשינויים שמשרד האוצר מעביר לוועדה, והדבר מעמיס עוד יותר על סדר היום שלה, שכאמור הוא עמוס בלאו הכי. מתברר שזו הסיבה לכך שרוב הבקשות לשינויים בתקציב המדינה, שחייבו אישור של ועדת הכספים, לא נדונו דיון ממצה בתקופה הנבדקת. יהיו מי שיטענו כי חלק מן הבקשות הללו לא חייבו בלאו הכי דיון מעמיק, שכן ידוע לכול כי אישור הוועדה הוא פורמלי בלבד. ברם אנו סבורים כי לפנינו זילות של כוונת המחוקק, אשר הגדיר מפורשות את הסכום האפשרי לשינויים בתקציב, שמעבר לו יש צורך בקבלת אישור הוועדה. חוק זה נקבע בדיוק בגלל הרצון להגביר את הפיקוח הפרלמנטרי על פעולות פיסקליות של הממשלה ולמנוע מצב שבו משרד האוצר יוכל לעשות בתקציב ככל העולה על רוחו לאחר שהוא אושר במליאת הכנסת. ולכן גם אם נניח שחלק מן הבקשות אכן אינן מצריכות דיון מהותי אלא רק אישור פורמלי של ועדת הכספים, בכל זאת כמה מהן ודאי מחייבות דיון ממצה יותר, שאם לא כן מדוע הן מועברות מלכתחילה לאישור הוועדה אם לא כדי שזו תתעמק בהן מעט יותר בטרם תיתן את הסכמתה לביצוע המהלך?

ממצאי המדד הנדון כאן בהחלט מותירים את הרושם כי משרד האוצר מתייחס אל ועדת הכספים כאל מעין יחידת סמך שלו, שתפקידה לאשר בלא שום הרהור או ערעור כמעט את כל הבקשות המועברות לעיונה. הטענות החוזרות ונשנות של חברי ועדת הכספים, הצצות מבין דפי הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, בדבר חוסר פירוט של בקשות לשינויים בתקציב, זלזול של פקידי משרד האוצר בוועדה והסתרת מידע ממנה הן העדות הטובה ביותר למסקנתנו זו.

2. דיווח רבעוני על ביצוע התקציב

מדד זה בחן את השאלה אם ועדת הכספים, בתפקידה כוועדה המפקחת על ביצוע תקציב המדינה, קיבלה דיווח רבעוני משר האוצר על האופן שבו מולאו יעדי התקציב ברבעון שקדם לדיווח (חובה המוטלת עליו מאז הכנסת ה-13, בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 49ג).

הממצאים:



הממצאים מלמדים שהדיווח הרבעוני לוועדת הכספים (ובלשון סעיף 49ג לחוק יסודות התקציב: "דיווח על ביצוע הגרעון ומימונו בתום כל רבעון") לא היה כלל על סדר היום של שר האוצר, והוועדה אף לא דרשה ממנו למסור את הדיווח הזה מאז הוכנס ההליך לחוק.¹⁸

הממצאים הללו תואמים את ממצאי המדד הראשון בדבר היחס של משרד האוצר לוועדת הכספים, ויותר מזה – הם מעידים על תפיסת עולמה של ועדת הכספים, המייחסת – מטעמים מובנים של עומס עבודה ומצוקת זמן קשה – חשיבות רבה לעבודת החקיקה השוטפת על חשבון הפיקוח על ביצוע התקציב. וכך, בפועל, לא הושגה המטרה של הליך הדיווח הרבעוני, כפי שהגדיר אותו יושב ראש ועדת הכספים (כאשר הביא את התיקון לחוק לאישור בקריאה שנייה ושלישית): "להיות עם יד על הדופק על ביצוע התקציב, לדעת מבעוד מועד על תת-ביצוע התקציב או על שינויים משמעותיים אחרים, ולאפשר לכוון את הגה התקציב בלי לגרום לזעזועים גדולים" (אלחנני, 2004).

נראה שגם במקרה זה ההסברים המלווים את הממצאים שאובים בעיקר מן המציאות הפרלמנטרית בישראל, והם מספקים הצצה חטופה לסביבת העבודה שבה ועדת הכספים נאלצת לתפקד בתחום צר וספציפי

17 הבדיקה כללה את דיוני ועדת הכספים בכל תקופת הקדנציה של הכנסת ה-16, ולא רק את שנת התקציב הנבחרת (2004).

18 יצוין כי ועדת הכספים קיבלה בכנסת ה-16 שלוש סקירות תקופתיות מפי שר האוצר על מצב המשק, ואולם לא היה זה דיווח רבעוני על ביצוע יעדי התקציב.

מאוד שמהותו הפיקוח על ביצוע התקציב. אפשר בהחלט לקבוע שמגבלות מוסדיות, טכניות, אנושיות ואחרות מונעות מוועדת הכספים של הכנסת לתפקד היטב בכל הקשור לפיקוח שלה על הרשות המבצעת.

תפקוד ועדות הכנסת: סיכום

בעזרת 14 מדדים בדקנו את התפקוד של ארבע מוועדות הכנסת, וכן את תפקודה של ועדת הכספים בהיבט ספציפי מאוד שעניינו המעקב אחר ביצוע התקציב בשנה אחת מתוך שלוש שנות כהונת הכנסת ה־16. ממצאינו העלו שבמרבית המדדים היה תפקוד הוועדות לקוי עד בינוני לכל היותר, ורק במיעוטם טוב. תפקוד לקוי עד בינוני זה תואם את הממצאים העולים מבדיקת הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות הנבדקות, אשר לא היה גבוה. ואם כך, ההשערה שהעלינו בתחילת המחקר הוכחה: בלא הגברת הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח המרכזיים, הסיכוי שהם אכן יצליחו לתפקד היטב הוא קטן ביותר.

אם נדמה את הפרלמנט לגוף האדם ואת כלי הפיקוח העומדים לרשותו, בייחוד את מערכת הוועדות, למערכת העצבים המרכזית של הגוף, ניווכח לדעת שכשם שהגוף האנושי יתקשה לתפקד בהרמוניה אם מערכת העצבים שלו תהיה פגועה, כך יתקשה מאוד פרלמנט, באשר הוא, לפקח פיקוח מיטבי על פעולות הממשלה אם הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח שלו לא יהיה גבוה מלכתחילה, לא כל שכן אם תפקודם יהיה לקוי.

ממצאי המחקר עד כה – הן אלה שעניינם הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח העומדים לרשות הכנסת, הן אלה שעניינם תפקוד ועדותיה – בהחלט מצביעים על כך ש"מערכת העצבים" של הכנסת פגועה למדי. יותר מתמיד זקוקה מערכת זו לרפורמה מהותית ומקיפה, שתטפל בשורשי הליקויים ההיסטוריים, המוסדיים והתרבותיים המאפיינים אותה כמעט למן היווסדה. בשלב הראשון עתידה רפורמה כזאת לשפר את הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח, ובשלב השני היא עתידה להגביר את הסיכוי שתפקודם של כלי הפיקוח האלה ישתפר גם הוא שיפור של ממש.

הפרק הרביעי והאחרון של ספר זה יעסוק בהצעות לרפורמה הנחוצה בסוגיית הפיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת. על מנת שתעמוד על רגליים איתנות תתבסס הרפורמה המוצעת על הממצאים שעלו מתוך המחקר המוצג כאן. היא תישען גם על הצעות לרפורמה ולשינוי שהועלו בעבר באשר לכלי פיקוח שונים, וכן על תיקונים שבוצעו במרוצת השנים (בעיקר תיקוני תקנון הרלוונטיים לעבודת הפיקוח של הכנסת) במטרה לשפר ולטייב את הפיקוח

של הכנסת. לבסוף תשאב הרפורמה המוצעת גם מניסיון של מדינות אחרות שהוציאו לפועל אף הן רפורמות בתחום זה. הרפורמה שתוצע כאן מקיפה ומעמיקה מתוך שאיפה לטפל בשורשי הליקויים. היא לא תירתע מלעסוק בסוגיות מסובכות, לא תחשוש להציע הצעות שקשה להוציאן לפועל או שאינן פופולריות, והיא תהיה נדבך חשוב ובלתי נפרד מחזון שינוי פניו של בית המחוקקים הישראלי.

4 פיקוח הכנסת על הממשלה: הצעה לרפורמה

רקע

בפרקים הקודמים מיפינו את **הפוטנציאל** הפיקוחי של שניים מכלי הפיקוח הבולטים של הכנסת – הוועדות הקבועות והשאלתנות – ומצאנו שפוטנציאל זה איננו גבוה. מתוך ממצא זה הסקנו שבראש ובראשונה יש לחזק את הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח העומדים לרשות הכנסת, שכן בלא הגברת פוטנציאל פיקוח זה הסיכוי שהכלים הללו יצליחו לתפקד היטב הוא מלכתחילה נמוך מאוד. ואכן, בחינה של אופן **התפקוד** של ועדות הכנסת העלתה כי במרבית המקרים הוא היה לקוי עד בינוני, ולמעשה הוא תאם את הפוטנציאל הפיקוחי שלהן. כזכור, דימינו את הכנסת לגוף האדם ואת פונקציית הפיקוח שלה, ובייחוד את מערכת ועדותיה, למערכת העצבים המרכזית שלו. ממצאי המחקר הראו שמערכת עצבים זו פגועה למדי, ושמקצת ליקוייה הם ליקויים היסטוריים, מוסדיים ותרבותיים המאפיינים אותה מאז היווסדה.

הדוגמה הבולטת ביותר לאמור לעיל היא סוגיית התיחום של עבודת הוועדות והצמדתן למן ראשית קיומן לתחומים ולא למשרדי ממשלה. בתור שכאלה חלשו ועדות הכנסת על נושאים רבים ועל משרדי ממשלה רבים בלי שתהא חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לבין משרד ממשלתי ספציפי. מתברר שעוד בכנסת הראשונה דרשו סיעות האופוזיציה לקבוע את מספר הוועדות לפי מספר משרדי הממשלה מתוך ההשקפה שהחובה לפקח על פעולות הממשלה מוטלת על הפרלמנט ושהדרך הטובה ביותר לעשות זאת היא להצמיד לכל משרד ועדה מתאימה. הממשלה חששה מהתערבות שיטתית של הכנסת בפעולותיה, ועל כן לא קיבלה גרסה זו בנימוק שאין לתת בידי הרשות המחוקקת בכלל וסיעות האופוזיציה בפרט את היכולת לפקח באמצעות ועדות הכנסת על הפעילות היום-יומית של משרדי הממשלה. במרס 1949, כאשר הפרק הראשון של תקנון הכנסת העוסק בוועדות הועלה לדיון, התנהל ויכוח נוקב בין חברי האופוזיציה לחברי הקואליציה בסוגיה זו. חבר הכנסת חנן רובין ממפ"ם גרס כי הוועדות הן אחד המכשירים החשובים ביותר לביצוע תפקידי הפרלמנט בענייני תחיקה ובקרה ציבורית. לפיכך, סבר, הכנסת צריכה לשמור לעצמה את מלוא הסמכות במה שקשור לתחיקה ולקביעת הקו המדריך בענייני הממשלה, ועליה לעשות זאת באמצעות ועדות

הכנסת. ראש הממשלה דאז דוד בן-גוריון היה נחרץ בהתנגדותו להצמדת הוועדות למשרדים הממשלתיים וקבע כי לא תהיינה ועדות על יד השרים שמתפקידן יהיה להדריך כל שר, וכי השר לא יקבל הדרכה משום ועדה אלא רק מהממשלה, אשר היא זו העומדת לרשות הכנסת (פלקסר, 1977). הוויכוח הוכרע בסופו של דבר לטובת הממשלה, אשר העדיפה שלא להעניק לכנסת באמצעות ועדותיה את היכולת לפקח פיקוח אקטיבי על פעולותיה. החלטה זו חרצה את אופיין של ועדות הכנסת בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת עד ימינו שלנו.

הנה כי כן, מקורו של אחד הכשלים הגדולים ביותר בתחום הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת, אשר הותיר את חותמו עליהן עד עצם היום הזה, טמון בהחלטה שקיבל דוד בן-גוריון לפני שישים שנה. משמעותו היא כמובן פגיעה מהותית ביכולתן של הוועדות לפקח על הממשלה בשל הקושי של חברי הוועדות לבחון לעומק, ובאופן יסודי, את המגוון הרב מדי של הנושאים שעליהם מופקדת כל ועדה ובשל הקושי להתמחות ולהתמקצע בכל הנושאים הללו.

כאמור, כשלים נוספים מאפיינים את עבודת ועדות הכנסת משכבר הימים, והם מעקרים במידה רבה את יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה. כשל אחד הוא המשמעת הסייעתית החזקה, אשר מגבירה את שליטת המפלגות בחבריהן בוועדות ופוגמת ביכולתן לפקח על פעולות הרשות המבצעת משום ה"חובה" של חבר הוועדה להצביע דרך קבע על פי הצו המפלגתי ומשום הזכות המוקנית לסיעה בתקנון הכנסת להחליף את נציגיה בוועדה, בין היתר אם הם "מרדו" והצביעו בניגוד להנחיותיה, יהיו בעלי כישורים הולמים בתחום עבודת הוועדה ככל שיהיו. כשל אחר קשור לסוגיית הסמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפניהן ולהציג להן מסמכים. מתברר שאף על פי שהחוק ותקנון הכנסת קבעו נורמה כללית שלפיה לכנסת ולוועדותיה יש הסמכות לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב לפניהן ולמסור להן מידע, למעשה אין ביכולתן לכפות הופעה או מסירת מידע אמין ומלא בשל היעדר סנקציות הניתנות לאכיפה בגין אי-הופעה לפניהן, מסירת מידע חלקי, וכדומה. בכך יש כמובן כדי לפגום ביכולת הפיקוח של ועדות הכנסת. כשל אחר נוגע לפומביות דיוני הוועדות. מדובר במגמה שהחלה להסתמן כבר לפני ארבעים שנה וצברה תאוצה רבה בימינו, עד כדי פתיחה גורפת של כל הדיונים לציבור (למעט דיונים נבחרים, ולמעט דיוני ועדת החוץ והביטחון, אשר לאחרונה החלה גם היא לפתוח את ישיבות המליאה שלה לתקשורת). מגמה זו פגעה בפוטנציאל הפיקוחי של ועדות הכנסת בשל יכולתן של הסייעות לעקוב ביתר קלות אחר הפעילות של חבריהן בוועדות ולכפות עליהם משמעת סיעתית נוקשה במידת הצורך. כמו כן היא הפכה

לא אחת את דיוני הוועדות לזירת פרסום לחבריהן ולמוקד של מיקח וממכר בין אינטרסים צרים (בדרך כלל) על חשבון עשייה פרלמנטרית רצינית. הממצאים האמפיריים במחקר זה מצביעים, כאמור, גם על כשלים מבניים וגם על כשלים הנובעים מן הרקע האישי של חברי הוועדות – כולם פוגעים בפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות ובתפקודן. כך למשל, בולטת התופעה של החברות הברזמנית בשלוש ועדות לכל הפחות, ובעקבותיה תופעת הנוכחות הדלילה של החברים בדיוני הוועדות. עוד בולטות תופעות היעדר הוותק בכהונה בוועדות והיעדרו של רקע מקצועי רלוונטי של מרבית חבריהן. עוד כשל בעל חשיבות הוא המחסור ביועצים מקצועיים לוועדות ונוכחותו המועטה של צוות הייעוץ הקיים בדיונים. כל הכשלים האלה פוגעים באיכות התוצרים שמנפיקות הוועדות בתחום הפיקוח בדמותם של מסקנות בינוניות ברמתן לכל היותר והיעדר מעקב אחר אופן היישום שלהן ואחר תגובת נציגי הרשות המבצעת עליהן. כאמור, גם מן הממצאים הנוגעים למעקב שעשתה ועדת הכספים אחר ביצוע התקציב עולה כי תפקודה בתחום זה היה לקוי מיסודו, והם מותירים את הרושם כאילו משרד האוצר רואה בה מעין יחידת סמך שלו, המצופה לאשר בלא עוררין כמעט את כל הבקשות לשינויים בתקציב המועברות לעיונה.

כשלים מהותיים מאפיינים לא רק את הפיקוח באמצעות הוועדות, אלא גם את הפיקוח באמצעות השאליות – הכלי השני שנבחן במחקר. כאמור, הממצאים מלמדים ששיעורן של השאליות הנבדקות שהסתמכו על מקורות מידע מקצועיים היה נמוך מאוד, וכך גם שיעורן של השאליות שהתשובה עליהן הוקראה מעל דוכן הכנסת בנוכחות השואל (התשובות על מרביתן נמסרו לפרוטוקול מפני שהשואלים אפילו לא נכחו באולם המליאה כדי לשמוע אותן). מנגד, השואלים שנכחו באולם המליאה כדי לשמוע את תשובות השרים או נציגיהם מיעטו עד מאוד לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר הקראת התשובות. נוסף על כך כמעט בכל המקרים שבהם הבטיחו הנשאלים בתשובתם לבדוק את הנושא בדיקה יסודית יותר, לא טרחו השואלים להתעניין בתוצאות הבדיקה המובטחת. ממצאים אלו מלמדים כי השאליות במתכונתן זו הן למעשה כלי פיקוח ריק מתוכן. לנוכח כל האמור לעיל ברי לכול שנחוצה רפורמה של ממש בסוגיית הפיקוח של הכנסת על הממשלה. ואולם בטרם נפליג ונסרטט את הרפורמה הרצויה לדעתנו, נציג במרכז המלצות שכבר גובשו בעניין זה ברפורמות שהוצעו במרוצת השנים לשיפור ולטיוב הממשל והמינהל בישראל.

צעדים שננקטו והמלצות שהוצעו לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי בישראל

הכנסת לא השכילה לגבש עד היום רפורמה סדורה ומקיפה בתחום הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, על שלל היבטיו. ואולם במשך השנים התקבלו החלטות וננקטו צעדים לשיפור נקודתי של פונקציית הפיקוח של הכנסת, בעיקר באמצעות שינויי תקנון וחקיקה. כן ניתן למצוא המלצות במסגרת רפורמות למיניהן אשר נגעו בהיבט זה או אחר של הסוגיה. חלק זה יציג את שלל ההחלטות, הצעדים וההמלצות הללו על פי חלוקה לכלי פיקוח.

ועדות הכנסת

1. תיקוני חקיקה, תיקוני תקנון והחלטות שנועדו לשפר את עבודת הפיקוח של הוועדות

הופעת מוזמנים לפני הוועדות

חובתה העקרונית של הממשלה למסור מידע לכנסת ולוועדותיה הקבועות עוגנה בחוק יסוד: הממשלה, הן במתכונתו מהתשנ"ב-1992 (סעיף 52) הן במתכונתו מהתשס"א-2001 (סעיף 42). חובה זו באה לידי ביטוי בסמכותן של הכנסת וועדותיה לדרוש משרים להופיע לפניו בכל עניין הכרוך במילוי תפקידם והנוגע למשרדיהם. גם בתקנון הכנסת הוכנסו תיקונים לא מעטים שעניינם הוועדות ועבודתן, אבל רק מיעוטם נועד לשפר את פונקציית הפיקוח של הוועדות.

אחד התחומים שבהם נעשה ניסיון כמתואר לעיל הוא הופעת מוזמנים לפני הוועדות. עוד ב-1991 התווספו לתקנון הכנסת הסעיפים העוסקים בפרוצדורת הזימון של עובדי חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומועצות דתיות לשיבות ועדות הכנסת (סעיפים 106א, 106ב (א-ה)). כן התווסף סעיף 106ה שקבע שמי שהוזמן להתייצב לפני הוועדה ולא עשה כן, תודיע הוועדה לשר הנוגע בדבר או לעומדים בראש הגוף הרלוונטי, ואלה יודיעו לוועדה על הצעדים המשמעותיים שנקטו באותו עניין. ואולם חשובים ככל שיהיו, התיקונים הללו לא שינו נכון להיום את חוסר היכולת של ועדות הכנסת לכפות הופעה או מסירת מידע אמין ומלא. הסיבה לכך היא היעדר סנקציות הניתנות לאכיפה בגין אי-הופעה או מסירת מידע חלקי או שקרי. התקנון אף איננו מקנה לוועדות את הסמכות לחקור את המופיעים לפניו – שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית – לא כל שכן מי שאינם נושאי משרה ציבורית. בנוסף, עד היום טרם הוגדרה מהות ההופעה לפני הוועדה (עדות או הצהרה).

יוצאת מכלל זה היא הוועדה לענייני ביקורת המדינה, אשר חוק מבקר המדינה הקנה לה ב־1990, ולה בלבד, את הסמכות לחייב נושאי משרה או ממלאי תפקידים בגוף המבוקר (לרבות נבחרי הציבור שבהם) להתייצב אישית לפני הוועדה כדי להגיב על ממצאי הביקורת בעניינים הקשורים אליהם; ואם לא עשו כן – רשאית הוועדה להטיל עליהם סנקציה שקנס בצדה. לוועדה זו אף מוקנית הסמכות הייחודית מכוח סעיף 14 (ב) לחוק מבקר המדינה להקים, בתנאים מסוימים, ועדת חקירה ממלכתית שיחולו עליה הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים. סמכויות אלה הן חריגות למדי במציאות הפרלמנטרית הישראלית, ויש בהן כדי לחזק את יכולת הפיקוח של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

בעקבות יזמה שנקטה יושבת ראש הכנסת ה־17 הונח בפברואר 2007 על שולחן ועדת הכנסת קובץ תיקונים לחיזוק תפקידה של הכנסת כמפקחת על הממשלה ולשיפור סדרי עבודת הכנסת, פרי עבודה משותפת של הגורמים המקצועיים בכנסת ושל חברי כנסת. הקובץ כלל הצעות לתיקוני חקיקה, תיקוני תקנון והחלטות בענייני עבודת הכנסת, וחלקם כבר התקבלו. באשר לתיקונים המוצעים בתקנון הכנסת והנוגעים לוועדות: התברר כי למניין הסעיפים העוסקים בסדרי הזימון לדיוני הוועדה התווסף סעיף 106, שעניינו קביעת חובת דיווח חצי־שנתי של שרים לוועדות הכנסת. הסעיף, על ארבעת סעיפי המשנה שלו, קובע כי שר שענייני משרדו נדונים לפני ועדה קבועה יופיע לפניו לצורך מתן דיווח על ענייני משרדו אחת לחצי שנה. עוד קובע הסעיף כי בדיווחו יסקור השר לפני הוועדה את פעולות משרדו, את תכניות המשרד לעתיד ואת דרך ההוצאה לפועל של תקציב המשרד. השר גם מחויב להשיב על שאלות של חברי הוועדה, לרבות שאלות שהועברו אליו מראש. אשר למתכונת הדיווח של השר: נקבע כי זו תהיה בפורמט שיקבע יושב ראש הכנסת, והשר יחויב להיצמד אליה, אם כי יותר לו להוסיף עליה לפי שיקול דעתו. מלבד התוספת של סעיף 106, תוקן גם סעיף 107 לתקנון.¹⁹ בסופו של הסעיף נוספה הוראה ספציפית לעניין זימון שר באופן אישי לשיבות הוועדות לאמור: "אם הופיע סגן השר, תוכל הוועדה להחליט כי לדיון נוסף באותו נושא יתייצב השר עצמו". הוראה זו נועדה להגביר את מעורבותם של השרים בשיבות הוועדות ולאפשר לחברי הכנסת לעמוד מקרוב על עבודת משרדי הממשלה בתחומים השונים. נוסף על אלה תוקן סעיף 9 לתקנון בקבעו כי "שר או סגן שר לא יכהן כחבר ועדה של הכנסת". אמנם

19 במקורו לא קבע סעיף 107 לתקנון הוראה מפורשת לעניין חיוב שר להופיע הוא עצמו לפני ועדות הכנסת, וכך נוצר מצב שבו עוקרה תכליתם של דיונים בנושאים חשובים ומורכבים מפני שהשר שלח אליהם את נציגו ולא התייצב אליהם הוא עצמו.

גם לפני התיקון של סעיף זה לא כיהנו שרים בוועדות, אולם בהחלט נמצאו מקרים שבהם סגני שרים כן כיהנו בהן, הואיל ותקנון הכנסת לא מנע זאת. התיקון מונע מצב שבו הרשות המבצעת תתערב במישרין בעבודת הפיקוח של הרשות המחוקקת, והוא מעגן את עקרון האי-התערבות בתקנון.

בהמשך ליזמת יושבת ראש הכנסת הוקם צוות משותף לממשלה ולכנסת בראשות מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת במטרה לגבש המלצות להסדרת יחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת. הצוות קיים דיונים בהשתתפות שרים, חברי כנסת והדרגים המקצועיים מן הכנסת ומן הממשלה. בדיונים לובנו ונותחו היבטים שונים ביחסי שתי הרשויות, ובסיומם גובשו המלצות מעשיות המבטאות, לדעת הצוות, איזונים נכונים יותר ביחסים שבין שתי הרשויות. ההמלצות עסקו בעיקרן בהליכי החקיקה הפרטית בכנסת, בטיוב עבודת כלי הפיקוח הפרלמנטריים, בהשתתפות נציגי הממשלה בדיוני ועדות הכנסת ובהליך אישור תקציב המדינה וההעברות התקציביות בכנסת. ההמלצות הוגשו לראש הממשלה וליושבת ראש הכנסת בפברואר 2009, ותכליתן המוצהרת היא לשפר את תפקודן של שתי הרשויות ואת יחסי הגומלין ביניהן. אגב שמירה על מעמדן וסמכויותיהן. להלן המלצות אחדות מתוך ההמלצות לעיל שעניינן ועדות הכנסת:

- אכיפת החובה על עובדי המדינה להתייצב בוועדות הכנסת והקפדה על הענקת יחס הולם לאלה מהם המשתתפים בדיוני הוועדות.
- קביעת מנגנון שיאפשר לוועדה בכנסת להחליט ברוב חבריה לזמן לישיבתה עובד מדינה, גם אם השר או ראש הגוף הממונה הודיע לוועדה על כוונתו להופיע לפניו בעצמו במקום מי שזומן.
- קביעת נוהל מסודר ומוסכם לזימון נציגים של משרדי הממשלה לוועדות הכנסת.

מסקנות הוועדות והטיפול בהן

התחום השני שבמסגרתו נעשה ניסיון לשפר את פונקציית הפיקוח של הוועדות הוא מסקנות הוועדות והטיפול בהן. סעיף 111 (א) לתקנון הכנסת קובע כי בעניין שאינו הצעת חוק ואשר נמסר על ידי הכנסת לדיון אחת הוועדות (הצעה לסדר היום), תביא הוועדה את מסקנותיה לידיעת חברי הכנסת על ידי הנחתן על שולחן הכנסת, זולת אם החליטה הוועדה, מטעמים מיוחדים, שלא לפרסם את מסקנותיה. בשנת 1977, בעקבות התעלמות מתמשכת של הממשלה ממסקנותיהן של ועדות הכנסת, הוכנסו לתקנון עוד שני סעיפים הקובעים כי יושב ראש הכנסת יעביר את מסקנות הוועדה לשר הנוגע בדבר (או לראש הממשלה, בהיעדר שר שבתחום תפקידיו נמצא נושא המסקנות), וכי תוך שישה חודשים מיום קבלת המסקנות צריך השר להודיע

בכתב ליושב ראש הכנסת על כל פעולה שעשה בעקבות המסקנות. ב-1985 קוצר פרק הזמן העומד לרשות השר לצורך הודעה על פעולות שנקטו בעקבות המסקנות לשלושה חודשים (סעיפים 111 (ג)-(ד)). למרות האמור לעיל, מסקנות הוועדות הן בגדר המלצות בלבד לממשלה ואינן מחייבות אותה, שלא כמו כל חוק באשר הוא. פירוש הדבר שהשר הנוגע בדבר יכול שלא לקבלן, או לחלופין לדחות את ביצוען לזמן רב. במסגרת היזמה לרפורמה של יושבת ראש הכנסת בתחום הפיקוח על הממשלה (2007) הומלץ בהקשר זה כי אחת לחודשיים ימסרו יושבי הראש של הוועדות את ממצאי הוועדות ומסקנותיהן ליושב ראש הכנסת. ואולם נכון לזמן כתיבת שורות אלה, ההמלצה לא התקבלה.

ייעוץ, מחקר ומידע

התחום השלישי שבמסגרתו נעשה ניסיון לשפר את פונקציית הפיקוח של הוועדות הוא תחום הייעוץ, המחקר והמידע. זה התחום היחיד שהרפורמות שנעשו בו הוכתרו בהצלחה כלשהי. אשר לסוגיית הייעוץ המקצועי לוועדות: משנות התשעים, עת עוגן תפקיד היועץ המשפטי של הכנסת בחוק, הוצמד גם יועץ משפטי לכל ועדה, ולעתים אפילו יותר מיועץ אחד (ועדת החוקה החוק והמשפט היא הדוגמה הבולטת לכך). ואולם הרפורמה הזאת לא צלחה במלואה. מתברר שנוכחותם של היועצים בדיוני הוועדות הנבדקות הייתה נמוכה, אם כי המצב הנוכחי הוא בבחינת שיפור לעומת המצב שבו אין עומדת לרשות הוועדות כל תמיכה מקצועית.

אשר לסוגיית המחקר והמידע: בשנת 2000 הקים יושב ראש הכנסת דאז את מרכז המחקר והמידע. טרם הקמתו היו חברי הכנסת בכלל וחברי הוועדות בפרט תלויים במידע שמקורו בגופים הממשלתיים שעליהם הם היו אמורים לפקח, בלי שתהיה להם היכולת לאמת את המידע או להתעמת אתו. הקמת המרכז נועדה לנתק את התלות הזאת בכך שהוא יספק לחברי הכנסת ולוועדותיה מידע אובייקטיבי ויישומי ממקורות רבים ומגוונים לצורך מילוי תפקידם בהליכי החקיקה, בפעולת הפיקוח על הרשות המבצעת ובדיון בנושאים הנמצאים על סדר היום הציבורי והלאומי. חשיבותו של גוף מחקר עצמאי שיעמוד לרשות הפרלמנט היא מן המפורסמות, ועל כן לכל ועדה הוצמד רכוז מידע. המחוקק גם ראה לנכון לעגן עניינים הקשורים בו הן בחקיקה הן בתקנון הכנסת. וכך, בשנת 2007 התווסף לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, פרק יא, שעניינו חובת מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת. בפרק זה נקבע כי מרכז המחקר והמידע רשאי לדרוש מגוף מבוקר (כהגדרתו בחוק מבקר המדינה) כל ידיעה, מסמך או דין וחשבון אשר בתחום סמכותו של אותו גוף הדרושים למרכז לצורך ביצוע תפקידו,

והגוף האמור ימסור את המידע ללא דיחוי, בתנאי שהמידע איננו אסור למסירה על פי דין או שיש בו כדי לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בשלום הציבור. תוספת זו היא פרי היזמה החדשה של יושבת ראש הכנסת לשיפור עבודת הכנסת, ומטרתה המוצהרת לחזק את מעמדה של הכנסת ואת יכולתה לפקח על משרדי הממשלה בכל תחומי פעילותם. לעניין זה יש להוסיף את סעיף 138א לתקנון הכנסת, שעניינו "חקיקה הצריכה תקציב". סעיף זה קובע שחבר כנסת אשר הגיש הצעת חוק פרטית שהועברה לדיון בוועדה פלונית ושלגביה העריך שר האוצר (או גורם מוסמך מטעמו) כי עלותה 5 מיליון ש"ח או יותר, רשאי להגיש לוועדה הערכה אחרת לעלות התקציבית של הצעת החוק שלו. ביצוע ההערכה האחרת הוטל על מרכז המחקר והמידע של הכנסת (אלא אם קבעה הוועדה אחרת). המרכז חויב להגיש את הערכתו בכתב, לנמקה היטב ולתמוך אותה בנתונים ובאומדנים ששימשו לה בסיס.

פונקציית הפיקוח של הכנסת קיבלה אפוא חיזוק מסוים מהנסיבות החדשות: המחוקקים – חברי קואליציה וחברי אופוזיציה כאחד – הבינו את הצורך החיוני והאמתי בהגדלת התמיכה המקצועית בוועדות ובהספקת מידע אובייקטיבי ובלתי תלוי אשר יהווה משקל נגד למידע המסופק על ידי הרשות המבצעת – כל אלה כדי שלא להביא את עבודת הרשות המחוקקת למצב של שיתוק וקיפאון.

בהקשר זה ראוי להביא את בית הנבחרים הבריטי כדוגמה משכנעת להשפעת המומחיות והמקצועיות על יכולת הפיקוח של הפרלמנט הודות לאפשרות ההשוואה, בתוך אותו מוסד, בין שתי תקופות: האחת, תקופה שלא הייתה בה כמעט מקצועיות באמצעות ועדות קבועות; והאחרת, תקופה המאופיינת במידה של מקצועיות באמצעות ועדות כאלה. קודם לרפורמה של 1979 היה הפרלמנט הבריטי מוסד מליאתי מובהק. בעקבות הרפורמה התפתחה מערכת ועדות קבועות, המקבילה למשרדים הממשלתיים והמקיפה את תחומי פעילותם. מערכת זו מעידה במידה רבה על תהליך של התמקצעות (הוועדות אוטונומיות במידה מסוימת בקביעת סדר היום שלהן, והן רשאיות לאסוף ממצאים, לבקש הצגת מסמכים ולהפנות שאלות לעדים). הניסיון של הוועדות הללו אף הוכיח כי הייתה להן השפעה מסוימת (אם כי צנועה) על שינוי המדיניות הציבורית בבריטניה (Norton, 1998).

2. המלצות שלוקטו מרפורמות לשיפור הפיקוח של ועדות הכנסת

את הצעת הרפורמה המקיפה ביותר בתחום מערכת הוועדות בכנסת גיבש ראובן חזן (Hazan, 2001). הצעתו מתמקדת בעיקר בפונקציית החקיקה של הוועדות, אך מתייחסת גם לפונקציית הפיקוח שלהן. הטענה

המרכזית העומדת בבסיסה היא שוועדות הכנסת הקבועות מפגינות עצמה רבה בתחום החקיקה, ובה בעת מפגינות חולשה רבה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת (חולשה אשר צצה ועלתה גם בממצאי המחקר המובא כאן). המסקנה היא שרק רפורמה מהותית במבנה הוועדות הקבועות תביא לחיזוק הפיקוח של הפרלמנט הישראלי באמצעותן. במסמך אחר ריכז חזן (1999) המלצות לשיפור השימוש במידע ובייעוץ בוועדות הכנסת. גם אלון יראוני, דוד נחמיאס ומרל דנון-קרמזין (1997) המליצו לפני עשור על ביצועה של רפורמה בוועדות הכנסת כחלק מרפורמה מבנית המתחייבת במגזר הציבורי בישראל. הצעת הרפורמה החדשה ביותר לשיפור עבודת הכנסת הוגשה, כאמור, ב־2007 בידי יושבת ראש הכנסת דליה איציק, והיא כללה הצעות לשינויי תקנון וחקיקה הנוגעים לחיזוק הפיקוח של הכנסת, בין היתר באמצעות ועדות הכנסת. בהמשך ליזמת יושבת ראש הכנסת ה־17 הוקם, כאמור, צוות משותף לממשלה ולכנסת אשר גיבש המלצות להסדרת יחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת, ובכללן המלצות הנוגעות להשתתפות נציגי הממשלה בדיוני ועדות הכנסת. עיקרי הרפורמות האמורות, לרבות הרפורמה של יושבת ראש הכנסת שכבר נדונה בפירוט בסעיף הקודם, יוצגו לשם השוואה בלוח 3 להלן על פי חלוקה לפוטנציאל פיקוחי של הוועדות (כל גורמי הרקע המשפיעים על עבודת הוועדות עוד בטרם החל הדיון הראשון, וכן גורמים הקשורים בתהליך העבודה עצמו) אל מול תפקודן בפועל (תוצריהן בתחום הפיקוח), וכן על פי מידת יישום ההמלצה. ההיגיון העומד בבסיס חלוקה זו הוא הרצון לאתר היכן, לדעת החוקרים, נמצאים מרבית הכשלים בתחום הפיקוח של הוועדות ומה מהות הכשלים שהמלצות לתיקונם כבר יושמו.

לוח 3

עיקרי הרפורמות שהוצעו בתחום מערכת הוועדות בכנסת

המלצות	מציעי הרפורמה וסטטוס המלצה	הצוות המשותף לממשלה ולכנסת (2009)	יושבת ראש הכנסת (2007)	חזן (2001)	חזן (1999)	יראוני, דנון- קרמזין ונחמיאס (1997)	האם המלצה ישמה עד היום
המלצות הקשורות לפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות							
1	הגבלת החקיקה הפרטית כדי להקל את עומס העבודה בוועדות	✓	-	✓	-	-	לא
2	תחימה וארגון מחדש של סמכויות הוועדות כך שתתאמנה למשרדי הממשלה	-	-	✓	✓	✓	לא
3	הגבלת מספר הוועדות שבהן חבר כנסת יכול לכהן כדי להגביר את נוכחותו בדיונים	-	-	-	✓	-	לא
4	הגדלת תקציב הוועדות והוצאתו משליטת הממשלה	-	-	✓	-	✓	לא
5	פיצול ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות	-	-	✓	-	-	לא
6	ביזור הדיונים בדוחות מבקר המדינה בין הוועדות הנושאות והפיכת הוועדה לענייני ביקורת המדינה לוועדה המתאמת את מסקנות הוועדות הנושאות, הדנה בנושאים כלליים בדוחות המבקר והמגישה למליאה את החלטותיה	-	-	-	✓	✓	לא
7	התמחות של כל חבר כנסת בנושא מסוים הנכלל ברשימת הנושאים של הוועדה	-	-	-	✓	-	לא
8	מתן הרשאה לוועדות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפניו ולהציג להן מסמכים	✓	✓	✓	✓	✓	לא
9	קביעת מנגנון שיאפשר לוועדה להחליט ברוב חבריה לזמן לישיבתה עובד מדינה גם אם השר או ראש הגוף הממונה הודיע לוועדה על כוונתו להופיע לפניו בעצמו במקום מי שזומן	✓	-	-	-	-	לא
10	קביעת נוהל מסודר ומוסכם לזימון נציגים של משרדי הממשלה לוועדות	✓	-	-	-	-	לא
11	הגבלת יכולתה של הסיעה להחליף חברי ועדה	-	-	✓	-	-	לא
12	סגירת דיוני הוועדות לתקשורת	-	-	✓	✓	-	לא (נהפוך הוא: פתיחת הדיונים עוגנה בתקנון)
13	תקצוב סכום שנתי לכל ועדה לצורך הזמנת מחקרים מגורמים חיצוניים	-	-	-	✓	-	לא

לוח 3 (המשך)

המלצות	מזיעי הרפורמה וסטטוס המלצה	הצוות המשותף לממשלה ולכנסת (2009)	ישבת ראש הכנסת (2007)	חזן (2001)	חזן (1999)	יראוני, דנון קרמזין ונחמיאס (1997)	האם המלצה יושמה עד היום
המלצות הקשורות לפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות							
14	הגשת חומר כתוב על ידי נציגי הממשלה המופיעים בוועדות	-	-	-	✓	-	לרוב לא (למעט בוועדת החוקה, שם הונהג נוהג כזה)
15	הגדרת תפקיד מנהל ועדה וייעולו	-	-	-	✓	-	לא
16	מתן הרשאה לחברי המיעוט בפרלמנט להקים גם הם ועדת חקירה	-	-	✓	-	-	לא
17	הגדלת הייעוץ בוועדות	-	-	-	✓	✓	כן
18	הצמדת יועץ משפטי לכל ועדה	-	-	-	✓	-	כן
19	הוספת תקן לכל ועדה לרכז מידע וייעוץ מקצועי	-	-	-	✓	-	בפועל הוצמד לכל ועדה רכז מידע ממרכז המחקר והמידע של הכנסת
20	חובת הגופים המבוקרים למסור מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת על פי דרישתו (להמלצה זו יש השפעה עקיפה על הוועדות מפני שהן ה"צרכניות" העיקריות של תוצרי המרכז)	-	✓	-	-	-	כן (חוק הכנסת, התשנ"ד 1994, תוקן בהתאם)
21	חובת דיווח חצי שנתי של שרים לוועדות הכנסת	✓	✓	-	-	-	כן (התקנון תוקן אך טרם הוחל ביישום)
22	שר מחויב להתייבץ לפני הוועדה, הוא עצמו, אם הוועדה החליטה שכך עליו לעשות	-	✓	-	-	-	כן (התקנון תוקן)
23	שר או סגן שר לא יהיה חבר או ממלא מקום בוועדה	-	✓	-	-	-	כן (התקנון תוקן)
24	יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה - רק מהאופוזיציה	-	✓	-	-	-	כן (התקנון תוקן)
25	שיפור מערכת המחשוב בוועדות	-	-	-	✓	-	כן

לוח 3 (המשך)

המלצות	מציעי הרפורמה וסטטוס ההמלצה	הצוות המשותף לממשלה ולכנסת (2009)	יושבת ראש הכנסת (2007)	חזן (2001)	חזן (1999)	יראוני, דנון-קרמזין ונחמיאס (1997)	האם ההמלצה יושמה עד היום
המלצות הקשורות לתפקוד הוועדות							
1	שיפור יכולות המעקב של הוועדות (אימות תגובת הממשלה על ידי הגדלת צוותי הוועדות או על ידי אילוף הדרג המבצע להפיק דוחות התקדמות שיאמדו את מידת אימוץ ההמלצות במשרדים הממשלתיים)			✓	-	✓	לא
2	ביצוע מעקב שיטתי בוועדות אחר ביצוע חוקים		✓	-	-	-	לא
3	דיון מהותי במסקנות הוועדות ותגובת הממשלה בתוך פרק זמן קצוב		-	✓	-	-	לא
4	העברת מסקנות הוועדות ליושב ראש הכנסת אחת לחודשיים		✓	-	-	-	לא

כאמור, ממצאי המחקר המוגש כאן מלמדים כי גורמי הרקע והתהליך – קרי, הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות – חיוניים לבניית בסיס ראוי להפעלת פיקוח על הרשות המבצעת. כן נמצא שאם הפוטנציאל הפיקוחי הכולל (המורכב מן המדדים השונים) איננו גבוה (אלא נמוך עד בינוני לכל היותר), אזי הוועדות תתקשינה לתפקד היטב בתחום הפיקוחי. אין תימה אפוא שמרבית ההמלצות מתרכזות בתחומי הרקע ובתהליכי העבודה של הוועדות, החשובים כל כך ליצירת תשתית פיקוחית איתנה. מפתיע עוד פחות שמרבית ההמלצות הללו לא יושמו אף על פי שמקצתן כבר בנות עשור. אנו סבורים כי היכולת לשנות סדרי בראשית בפרלמנט הישראלי – ככל שהדברים נוגעים למבנהו, לצורת הארגון שלו, לתרבות הפוליטית הרווחת בו ואפילו לעבודה השוטפת שלו – איננה פשוטה כלל ועיקר בשל מגבלות בירוקרטיות, מינהליות, תקציביות ופוליטיות כאחת. לפיכך ההמלצות שעניינן שינויים מבניים, ארגוניים ותרבותיים, או כאלה שעלותן התקציבית גבוהה בדרך כלל, לא יושמו. כך למשל, טרם נמצאה הממשלה אשר תיתן ידה לתחימה ולארגון מחדש של סמכויות הוועדות כך שתחפונה את פעילות המשרדים הממשלתיים. הטעם לכך פשוט: מאז ימי דוד בן-גוריון ועד היום שום ממשלה לא הייתה מעוניינת להצר את צעדיה מרצון על ידי הגברת יכולת הפיקוח של הוועדות עליה באמצעות צעד כזה. וכך גם טרם נמצאו הסיעות אשר תהיינה מוכנות לוותר מרצון החופשי על הזכות לשלוט

בחבריהן בוועדות באמצעות איום ההדחה התלוי מעל ראשם אם יסטו מהקו המפלגתי. מנגד, עיון בהמלצות שהתקבלו ואף יושמו מעלה שאחדות מהן עסקו בשינויי תקנון וחקיקה, שבדרך כלל רק ביטאו את התאמת המצב הפורמלי-חוקי-תקנוני למציאות הנוהגת ממילא (כגון הפתיחה הגורפת של ישיבות הוועדות לתקשורת ולציבור, למעט מקרים חריגים, או עיגון הנהגים הרווחים מקדמת דנא בתקנון הכנסת שלפיהם רק איש אופוזיציה יוכל לכהן כיושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, וכי שר או סגן שר לא יכהנו בוועדות). המלצות אחרות הביאו לשינויי נוהג, אך לא לשינוי מבני או תרבותי עמוק (כגון הטלת חובת הדיווח החצי-שנתי של שרים לוועדות הכנסת, או חיוב שר להתייצב לפני הוועדה בעצמו אם הוועדה החליטה שכך עליו לעשות). ההמלצות היחידות שיושמו (אם כי לא תמיד במלואן) ואשר מעידות על שינוי חשיבות-ארגוני מהותי יותר הן ההמלצות שעסקו בתחומי המידע והיעוץ לוועדות הכנסת. יישומן התאפשר בזכות הוצאה לפועל של רפורמות בתחומים הללו בשני העשורים החולפים.

אשר להמלצות הנוגעות לתפקודן של הוועדות: כאמור, אף לא אחת מהן יושמה, וכפי שעולה מממצאי מחקר זה, הוועדות לא ניהלו דיונים מהותיים במסקנות שהן עצמן גיבשו ולא ניהלו כלל מעקב אחר אופן היישום של מסקנות אלה. היעדר יישום ההמלצות בתחום תפקוד הוועדות ורמת התוצרים שלהן נובע במידה רבה מהכשלים המוסדיים, המבניים והתקנוניים המאפיינים את הוועדות ומהפוטנציאל הפיקוחי הירוד למדי שלהן מלכתחילה. לכן עוד הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות ידשדש, אין סיכוי רב שתפקודן בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת ישתנה לטובה. את הקביעה הזאת נסייג ונאמר שגם פוטנציאל פיקוחי גבוה של הוועדות, אילו היה קיים, לא היה מבטיח בהכרח תפקוד טוב שלהן, גיבוש תוצרים איכותיים יותר, או מעקב פעיל שלהן אחר יישום התוצרים. ובכל זאת הסיכוי לכך היה גדל עשרות מונים בעקבות השיפור בתנאים ההתחלתיים שבהם היה עשוי להיות מופעל פיקוח שכזה.

השאלות

השאלתה מלווה את הפרלמנטריזם הישראלי מאז ראשית היווסדו. מועצת המדינה הזמנית קבעה בסעיף 10 לתקנונה כי שאליות יוגשו לממשלה הזמנית בכתב לפחות 48 שעות לפני מועד ישיבת המועצה, התשובה תינתן בכתב או בעל פה בתוך 48 שעות, הממשלה תהא רשאית להימנע ממתן תשובה אגב ציון הסיבה לכך, ויוקדש פרק זמן של מחצית השעה בתחילת כל ישיבה למענה על השאליות (צידון, 1971). בנובמבר 1950 הונח על שולחן הכנסת הפרק העוסק בשאליות בתקנון הכנסת, ופרק זה, התקף ברובו

עד היום, החליף את הנוהל הראשוני של הכנסת שעבר בירושה ממועצת המדינה הזמנית.

כיום נהוגים בכנסת שלושה סוגי שאילתות לשרים:

1. שאילתות רגילות: סוג השאילתות הנפוץ ביותר (אשר היה גם סוג השאילתות היחיד עד 1983). שאילתה רגילה צריכה להיות מוגשת בכתב, מנוסחת בקיצור רב, ואסור לה להכיל ביטויים פוגעים או מעליבים.
2. שאילתות דחופות: שאילתות בעל פה המיועדות לשמש לעניינים דחופים וחשובים. התשובה עליהן צריכה להינתן בתוך יומיים לכל היותר.
3. שאילתות ישירות: שאילתות המוגשות ישירות לשר וצריכות להיענות בתוך 21 יום בתוספת ארכה של 14 יום, בלי שתיקראנה בכנסת ובלי שתפורסמנה בדברי הכנסת.

נוסף על שלושת סוגי השאילתות האלה הונהגה בכנסת (1997) שעת שאלות, והיא נוהגת עד היום.

1. תיקוני תקנון והחלטות שנועדו לשפר את הפיקוח באמצעות השאילתות

פרק הזמן למענה על שאילתה רגילה

משמעות רבה מיוחסת לפרק הזמן למתן תשובת השר לשאילתה, שכן לאיחור במתן תשובה יש השלכות הן על אקטואליות השאילתה הן על מעמדה של הכנסת כגוף שאמור לקבל מן הרשות המבצעת דין וחשבון מידי על פעולותיה באמצעות כלי השאילתה. בעניין זה מתברר כי למן הכנסת הראשונה היווה פרק הזמן למתן תשובה על השאילתה בעיה. בתחילה נקבע פרק זמן של 14 יום לצורך מתן תשובת שר על השאילתה, ואולם כמה מן השרים לא מילאו אחר הוראה זו והתשובות ניתנו באיחור רב, גם כעבור חודשים ארוכים. לפיכך החליטה ועדת הכנסת באוגוסט 1960 לתקן את ההסדר הקיים וקבעה כי השר הנשאל חייב להשיב על השאילתה (או להודיע על סירובו להשיב עליה) בתוך 21 יום מקבלתה, ואם נבצר ממנו לעשות כן עליו להודיע בכתב גם ליושב ראש הכנסת וגם לשואל, לפני עבור 21 הימים המוקצבים, את סיבת העיכוב ואת המועד שבו הוא מתכוון להשיב. לאחר תקופת ניסיון התברר כי השרים לא שינו מנהגם, המשיכו לאחר במתן תשובות ואף לא הודיעו על סיבת העיכוב. ביוני 1961 תוקן שוב הסעיף הרלוונטי, ונוספו בו לפרק הזמן המקורי שבו שר יכול להשיב על השאילתה 21 ימים נוספים. התיקון קבע כי משעבר מועד זה והשר טרם השיב, הוא זכאי ל-7 ימים נוספים שבהם הוא יכול להשיב על השאילתה (סך הכול 49 יום). נקבע שאם השר לא השיב על השאילתה גם בתום השבוע

הנוסף, יקבע יושב ראש הכנסת מועד למתן תשובה ויודיע עליו לשר הנשאל. באותו מועד תונח השאלתה על שולחן הכנסת, ואם השר לא השיב עליה באותו מועד יודיע על כך יושב ראש הישיבה לכנסת (צידון, 1971). רק בשלהי הזמן המקורי, ופרק הזמן למענה על שאלתה רגילה הועמד על 21 ימים בתוספת 7 ימים. מטרת התיקון הייתה להותיר את השאלתה ואת התשובה לה אקטואליות. מעניין לציין כי מסקירה השוואתית עולה שבדנמרק מוגבל פרק הזמן למענה על שאלות ל-6 ימים, בבריטניה ל-7 ימים, ובשוודיה ובגרמניה לשבועיים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2005).

הקראת התשובה לשאלתה רגילה

אחד השינויים במוסד השאלות התחולל ב-1976, כאשר סגן יושב ראש הכנסת פסק שאין צורך להקריא תשובה לשאלתה בהיעדרו של השואל מן האולם ודי בהכללתה בפרוטוקול של **דברי הכנסת**. המניע לפסיקה זו היה שרבים מן השואלים לא טרחו להתייצב במליאה כדי לשמוע את התשובות לשאלות שהגישו (סגר, 1988), והיא קיבלה תוקף מחייב של ועדת הפירושים (ב-1979) וגם בתיקון לתקנון הכנסת מ-1986. פסיקה זו אפשרה לכנסת לטפל בשאלות בפרק זמן קצר יותר. סייג לאמור לעיל, המופיע בסעיף 45 לתקנון, קובע כי השר רשאי – אם רצונו בכך – לקרוא את תשובתו גם בהיעדרו של השואל.

מיסוד שעת שאלות

החלטה בדבר מיסוד שעת שאלות התקבלה בכנסת בשנת 1997. עשר שנים לאחר מכן, בדצמבר 2007, היא הוחלפה באחרת מפני שההחלטה המוקדמת לא יושמה. ההחלטה המאוחרת נכללה ביזמת יושבת ראש הכנסת להידוק הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ונקבע בה כי מדי שבוע תקיים הכנסת שעת שאלות לאחד השרים או לראש הממשלה. שעת השאלות תכלול 15 עד 20 שאלות, שאמורות לייצר דיון משמעותי בתחום מסוים במקום אוסף מקרי של שאלות בשלל נושאים. עם זאת נדחתה ההצעה שתינקט סנקציה כלפי חבר כנסת שהעביר שאלה מראש אך לא הגיע לדיון.

2. המלצות בנושא השאלות שלוקטו מרפורמת יושבת ראש הכנסת להידוק הפיקוח של הכנסת על הממשלה

ההצעה לרפורמה של יושבת ראש הכנסת בנושא השאלות באה על רקע הקשיים המרובים שמוסד השאלתה במתכונתו הנוכחית נתקל בהם תקופה ארוכה. רבים מחברי הכנסת השואלים אינם נוכחים באולם המליאה בעת

מתן התשובה (כפי שאכן עולה מממצאי מחקר זה), ושרים אינם מגיעים כלל למליאה להשיב או אינם משיבים לשאלות בפרק הזמן שנקצב לכך בתקנון הכנסת. קושי אחר הוא שעל רבות מן השאלות משיבים השר המקשר בין הממשלה לכנסת או שר אחר, ולא השר שהשאלתה הופנתה אליו, שהוא הבקיא, מטבע הדברים, בענייני משרדו.

מלבד ההמלצה בדבר רענון שעת השאלות, הרפורמה כוללת המלצה שעניינה קיום מוסד השאלתה הרגילה במתכונת אחרת (שעליה חזר גם הצוות המשותף לממשלה ולכנסת ב־2009). לפי המלצה זו, חברי הכנסת יהיו רשאים להגיש שאלות רגילות על פי מכסה קבועה, ואולם תשובות השרים תימסרנה לפרוטוקול ולא תוקראנה במליאה. בדומה לדחיית ההמלצה בדבר נקיטת סנקציה כלפי חבר כנסת אשר אף על פי שהעביר מראש שאלה לדיון בשעת השאלות – בחר להיעדר, גם המלצה זו נדחתה.

בהצעת הרפורמה הומלץ עוד שהשאלות בעל פה יתקראו "שאלות דחופות" כך שיהיה ברור שהן מוקדשות לעניינים דחופים, וכי שר לא יוכל להיות מיוצג בידי שר אחר לצורך מענה על שאלות אלה אלא באישור יושב ראש הכנסת.

ההמלצה הראשונה בדבר שינוי שמן של השאלות התקבלה, אבל ההמלצה השנייה נדחתה.

מליאת הכנסת

תיקוני תקנון, תיקוני חקיקה והחלטות שנועדו לשפר את הפיקוח בזירת המליאה

בהצעה לרפורמה של יושבת ראש הכנסת להידוק הפיקוח של הכנסת על הממשלה (2007) נכללו שתי המלצות הנוגעות להליכים נוספים במליאת הכנסת (למעט השאלות). הומלץ כי בדומה לנוהג הקיים היום באשר לקיום דיון בהשתתפות ראש הממשלה לפי דרישה של לפחות 40 מחברי הכנסת, תהא הכנסת רשאית, לפי דרישת מספר דומה של חברים, לקיים דיון בהשתתפות שר בנושאים הקשורים לענייני משרדו (על המלצה זו שב וחזר הצוות המשותף לממשלה ולכנסת ב־2009). האפשרות לזמן שרים על פי מנגנון שכבר פועל, בצד שעת שאלות שבועית וחובת דיווח לוועדות הכנסת, אמורה לשפר שיפור של ממש, לדעת יוזמי הרפורמה, את עבודת הפיקוח של הכנסת ולתרום להעלאת מעמדה וקרנה. עוד הומלץ כי בדיוני הכנסת בהצעות לסדר היום תיוצג הממשלה בידי ראש הממשלה או בידי השר שהנושא המוצע בסמכות משרדו, וכי רק באישור יושב ראש הכנסת תוכל הממשלה להיות מיוצגת בידי השר המקשר בין הממשלה לבין הכנסת או בידי שר אחר.

המלצה זו נועדה לצמצם את התופעה הרווחת שתשובותיהם של שרים האמורים להשיב על הצעות לסדר היום מועברות לידי השר התורן או לידי השר המקשר בין הממשלה לכנסת. תופעה זו פוגעת בעבודת הכנסת ובחברי הכנסת המציעים, שכן השרים משמשים כקריינים של תשובות שאינן בתחום עיסוקם ומשרדם.

בדיקת יישום ההמלצות הללו העלתה כי ההמלצה הראשונה טרם נדונה בוועדת הכנסת. ההמלצה השנייה אושרה במרס 2008 והוכנסה לתקנון הכנסת.

הצוות המשותף לממשלה ולכנסת, שכאמור הגיש את המלצותיו לראש הממשלה וליושבת ראש הכנסת בפברואר 2009, המליץ גם לשנות את מתכונת הדיונים בהצעות לסדר היום של חברי הכנסת אשר נכון להיום היא מסורבלת ולא אפקטיבית. ההמלצה גורסת כי ההצעה לסדר היום תהא מלווה בהצעת סיכום של חבר הכנסת המציע. לחלופין היא תהא מלווה בהצעה להעביר את הנושא לדיון בוועדה שהנושא בתחומי עניינה. בדיון יהיו רשאים לשאת דברים כל חברי הכנסת שנרשמו (ולא רק המציע). עוד המליץ הצוות כי רשימת ההצעות לסדר היום העתידות לעלות במליאת הכנסת תובא לידיעת השרים בישיבת הממשלה השבועית, ובמעמד זה יוטל על השרים הנוגעים בדבר לגבש את עמדתם באשר להצעות אלה ולהביאה לפני מליאת הכנסת. הממשלה תקפיד כי המשיב מטעמה יהיה השר הנוגע בדבר.

סיכום

עד עצם הימים האלה לא גיבשה הכנסת רפורמה כוללת בתחום הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. ואולם במרוצת השנים היא נתנה את דעתה על הסוגיה ואף נקטה צעדים לשיפור פונקציית הפיקוח הפרלמנטרי בתחומים מסוימים, בעיקר באמצעות תיקוני תקנון וחקיקה. בפברואר 2007 הונח על שולחן ועדת הכנסת קובץ הצעות לרפורמה בעבודת הכנסת, לרבות המלצות לתיקונים הנוגעים לחיזוק תפקידה כמפקחת על הממשלה. ברם אף על פי שקובץ זה הוא המסמך המקיף והמעמיק ביותר שגובש עד כה בכנסת בסוגיה זו, בכל זאת אין הוא ממצה, כדברי יושבת ראש הכנסת, את הטעון תיקון בעבודת הכנסת, על שלל כובעיה ותפקידיה.

אנו סבורים שכדי ליצור שינוי אמיתי בפונקציית הפיקוח של הכנסת יש צורך ביותר מתיקוני תקנון ותיקוני חקיקה, אשר מטבע הדברים מתמקדים בפן הפורמלי של הסוגיה. לדידנו השינוי צריך להיות מהותי יותר ולהתחיל מרפורמה הנוגעת באושיות המבנה והתרבות של הפרלמנט הישראלי. תיקוני התקנון והחקיקה, חשובים ככל שיהיו, אינם יכולים לבוא במקום שינוי מבני ותרבותי מעמיק, אלא רק להיות תוספת המחזקת את השינוי.

פיקוח הכנסת על הממשלה: הצעה לרפורמה מקיפה

הרפורמה שאנו מציעים בנויה משני נדבכים: הנדבך הבסיסי והחשוב ביותר עניינו המלצות מבניות-מערכתיות-ארגוניות שהשפעתן על סוגיית הפיקוח מהותית; הנדבך השני, הנשען במידה רבה על הנדבך הראשון, מתמקד ברובד הפורמלי ועניינו תיקוני תקנון וחקיקה, לרבות כאלה שכבר הועלו ברפורמות אחרות (ראו לעיל). חלוקה זו נשענת על ההיגיון ההנדסי שלפיו בניין הנבנה על יסודות רעועים סופו להתמוטט, ובלשון מחקר זה – בלא יציקת יסודות פיקוחיים איתנים, קרי שינוי מבני-מערכתי בכנסת, הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת נדון מראש להיות נמוך או בינוני לכל היותר, ובמצב דברים זה תיקוני תקנון וחקיקה לא יסייעו בהידוק הפיקוח ובשיפור תוצריו אלא בשוליים בלבד. לפיכך ההצעות לשינוי שאנו מביאים כאן הן הצעות מהותיות, ומטרתן לשנות את תרבות הפיקוח של הכנסת.

המלצות הנוגעות לשינוי תפיסת הפיקוח בכנסת

פעילות הפיקוח היא פעילות ארוכת טווח מעצם טבעה ואינה מבטיחה גמול, ודאי לא מידי. לפיכך תפקיד הפיקוח נתפס בעיני המחקקים כפעולה שוחקת הגוזלת זמן יקר, המשיגה תוצאות מוחשיות רק לעתים רחוקות (כגון חיסכון כספי, ביטול תכניות ממשלתיות או חשיפה תקשורתית). זאת ועוד, מחוקקים עשויים להתקל בכל מיני בעיות בבואם לפקח על הרשות המבצעת, החל בחוסר אפשרות לברר סוגיות לעומק במבוכים הבלתי החדירים של רשויות השלטון וכלה בחוסר זמן לעשות את כל מה שברצונם לעשות או כל מה שמצופה מהם לעשות. לנוכח הדברים האלה מחוקקים נוטים לעסוק קודם לכול בפעילויות האטרקטיביות יותר, המעניקות להם יוקרה ופרסום, וכן בפעילויות קצרות טווח, שלציבור יש בהן עניין והן מבטיחות גמול מידי. ולמרות זאת – הגם שהמוטיבציה של מחוקקים רבים להפעיל פיקוח אינה גבוהה – כמה מהם בכל זאת עושים זאת (בדרך כלל באמצעות הוועדות) מתוך רצון להרבות ידע, לשפר את ביצועי הממשלה ולחזק את הגוף המחקק (Rosenthal, 1981).

תפיסת הפיקוח של חברי הכנסת איננה שונה מן המתואר לעיל, והיא אפילו מוקצנת יותר. הדבר ניכר בייחוד כאשר מתברר שבשני העשורים האחרונים אימצו חברי הכנסת בהתלהבות רבה את כלי החקיקה הפרטית, הן כדי להעלות נושאים למודעות הציבורית הן כדי לרסן או לדרבן את הרשות המבצעת. השימוש בכלי זה, שאיננו כלי פיקוח במהותו, בא על חשבון השימוש בכלי הפיקוח המסורתיים.

עד סוף שנות השמונים היו רוב החוקים שנחקקו במדינת ישראל (כ-88% במוצע) פרי יזמת הממשלה, אולם מאז הכנסת ה-12 (1988-1992) ניתן לזהות שינוי בדיוקן החקיקה: שיעור גדל והולך שלה – כ-50% – מקורו בחקיקה פרטית של חברי הכנסת. בחינה של שיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות (העברתן במליאה והפיכתן לחוק) מגלה שהוא יורד עם השנים. ואולם מנקודת מבטנו נראה כי אין לירידה זו חשיבות, שכן חברי הכנסת ממילא משקיעים את זמנם ומרצם כדי לקדם את הצעת החוק שלהם עד לשלב הקריאה הטרומית, בין שהחוק עבר משוכה זו ובין שלא. דנה בלאנדה, דוד נחמיאס וערן קליין (2002) סוברים כי מספרן המופרז של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת בשני העשורים האחרונים, בד בבד עם הירידה בשיעורי ההצלחה שלהן, מקורם בשינוי תפיסה של חברי הכנסת באשר למטרה של הצעות החוק: בעבר ראו רוב חברי הכנסת בהגשת הצעות הללו אמצעי לקידום תכליות חקיקתיות, אבל היום רבים מהם רואים בהגשת הצעות חוק מעין הצהרת כוונת ולא דווקא צעד לקראת חקיקה ממשית. החקיקה נתפסת פעמים רבות כערוץ אל התקשורת ולא כערוץ חקיקה של ממש. בלאנדה ואחי (2002) אף טוענים כי חברי הכנסת מוצאים בערוץ החקיקה הפרטית מזור לחוסר יכולתם להשפיע בערוצי הפעולה האחרים, כדוגמת תהליך התקצוב והפיקוח הפרלמנטרי על שרי הממשלה, על משרדי הממשלה ועל פקידיהם הבכירים (בעיקר באמצעות הוועדות). ייתכן שאימוץ כלי זה בידי חברי הכנסת, בצורתו הקיצונית, קשור לשינויים שחלו בפוליטיקה הישראלית בתחילת שנות התשעים – החדרת השיטה של הבחירות המקדימות והשינוי בשיטת הבחירות (Hazan, 1997).

הנגישות הרבה של חברי הכנסת לכלי החקיקה הפרטית – המתבטאת בהיעדר הגבלה בפועל על מספר הצעות שכל חבר כנסת יכול להגיש²⁰ ובהיעדר כל הגבלה על תוכן של הצעות החוק הללו²¹ – הפכה את הכלי הזה לכלי פופולרי מאוד. יתר על כן, השימוש בחקיקה הפרטית אינו מצריך, בניגוד לכלי הפיקוח המסורתיים, השקעת זמן מרובה לטווח ארוך ולימוד מעמיק של הנושא, והוא אף עשוי להעניק גמול מידי, למשל הד תקשורת

20 אמנם התקנון קובע כי ועדת הכנסת היא שתקבע את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש בהתאם לגודלה, ואולם בפועל נמנות רק מספר הצעות החוק שעולות לדיון וגם אז אין מונים במכסת הצעות החוק הפרטיות את אלה שהממשלה הסכימה להעביר לוועדות. למעשה רוב הצעות החוק הפרטיות הן "הצהרות חוק" שאינן עולות לדיון.

21 למעט הקביעה שיושב ראש הכנסת וסגניו לא יאשרו הצעת חוק שהיא לדעתם גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל.

שכה נחוץ לפוליטיקאים. לפיכך חברי הכנסת עושים בו שימוש עקיף לצורכי פיקוח באופן המחליש עוד יותר את כלי הפיקוח העומדים לרשותם, שגם כך סובלים מחוסר אטרקטיביות בשל כשלים מבניים, היסטוריים ותרבותיים המלווים את פעילותם מימים ימימה. מכאן ששימוש היתר בחקיקה הפרטית מושך למעשה הרבה מתשומת הלב של חברי הכנסת ואף "מחליף" את תפקיד הפיקוח בעיניהם, אבל ברמה המעשית הוא מטיל עומס עצום על סדר היום של הוועדות, שנאלצות להקדיש זמן רב לטיפול במאות הצעות חוק, מקצתן בעלות אופי פופוליסטי או יחצני ותו לא (Hazan, 2001: 91). אנו סבורים כי אופן שימוש זה בכלי החקיקה הפרטית פוגע קשות בתפקיד הפיקוח.

עוד תופעה הנגזרת מממדי החקיקה הפרטית היא הצבעת היתר המאפיינת את הכנסת. מדובר במספר ההצבעות העצום בפרלמנט הישראלי שאין לו אח ורע בעולם הפרלמנטרי. זהו מספר לא סביר על פי כל קנה מידה, והוא משתלט על סדר היום במליאה וגוזל מזמנם של חברי הכנסת, שיכול היה להיות מושקע, לפחות בחלקו, בפעילויות פיקוח במליאה. לפיכך אנו ממליצים:

1. להגביל מאוד את השימוש בכלי החקיקה הפרטית כך שלחברי הכנסת לא תיוותר בררה אלא לפנות בחזרה לפעילות פיקוח מסורתית כדי להביא לשיפורים בממשל ובמינהל וכדי להשפיע על מדיניות.
2. לצמצם את היקף ההצבעות במליאת הכנסת.

הגבלת השימוש בהצעות חוק פרטיות, ובעקבות זאת צמצום מספר ההצבעות על חוקים, עשויים "לאלץ" את חברי הכנסת לחזור אל כלי הפיקוח הקיימים כדי לנסות להשפיע באמצעותם על סדר היום הציבורי. מובן שבה בעת יש צורך לשפר את יכולותיהם ואת תפקודם של כלי הפיקוח השונים, כדי שיהיו חלופה ראויה לכלי החקיקה הפרטית הזמין והפופולרי ולא־נפוצית ההצבעות בעקבות השימוש בו. נציין כי המלצה זו נמנית עם ההמלצות שהגיש לאחרונה הצוות המשותף לממשלה ולכנסת לראש הממשלה וליושבת ראש הכנסת ה-17.

ההמלצה כוללת את ההצעות האלה: מיסוד מסלול וולונטרי של התייעצות עם משרדי הממשלה בכל הנוגע לחקיקה פרטית משלב גיבוש הצעת החוק; מעקב אחר יישום החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות; קביעת מכסות של הצעות חוק פרטיות שכל חבר כנסת רשאי להגיש במהלך מושב; צמצום תקופת ההמתנה ממועד הנחת הצעת החוק הפרטית על שולחן הכנסת ועד להבאתה לדיון מוקדם – מ-45 ימים הנהוגים כיום ל-21 ימים; הורדת המכסה של הצעות חוק המובאות לדיון מוקדם בכל שבוע

מ-26 ל-18 ומתן עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.

המלצות מבניות-מערכתיות-ארגוניות

ההמלצות הללו עניינן שינויים מבניים וארגוניים מהותיים, ואולם מטבע הדברים הן עוסקות בעיקר בכלי הפיקוח המרכזי והחשוב ביותר העומד לרשות הכנסת – הוועדות הקבועות.

1. הגדלת מספר חברי הכנסת

הכנסת היא פרלמנט קטן בן 120 חברים. עם השנים תפח גודלן של הממשלות הקואליציוניות, לעתים עד כדי 30 חברים (לרבות סגני שרים). בשל גודלן של הממשלות ובשל כהונתם של חברי כנסת בתפקידי מפתח (בנשיאות הכנסת או כיושבי ראש האופוזיציה), היו פנויים רק כשני שלישים מכלל חברי הכנסת לשרת בסופו של דבר בוועדות, בעוד סך כל המינויים האפשריים לוועדות (ובכללן ועדות המשנה והוועדות המיוחדות) עמד על מספר כפול מזה, ואף יותר.

מצב דברים זה פגע קשות בפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות, שכן כפי שעלה מן המחקר הוא אילץ חברי כנסת לכהן בשלוש-ארבע ועדות בר־זמנית, ואם הם נמנו עם הקואליציה ייתכן שאפילו בחמש-שש ועדות (בשל הכורח לשמר בתוך כל ועדה את הרוב הקואליציוני). התוצאה הייתה שנוכחותם של חברי הכנסת בישיבות הייתה דלה יחסית (ממוצע של רבע עד כמחצית מהחברים לכל היותר), ולא היו להם הזמן או היכולת ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן לישיבות ברצינות ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדות, שגם כך הם רבים מדי בשל היעדר חפיפה בין תחומי הוועדה למשרדי הממשלה. לא אחת גם קרה שוועדה לא זכתה ליהנות מהידע ומהמומחיות שחבריה צברו בתחום מתחומי ענייניה, כי הם נאלצו להיעדר מדיניה בשל השתתפותם בדיוני ועדות אחרות שבהן הם היו חברים.

הפתרון לכשלים הללו, שרבות כבר דובר בהם בעבודה זו, טמון בהמלצתנו זו – הגדלת מספר חברי הכנסת ל-180 חברים לכל הפחות. אילו עמד מספר חברי הכנסת על 180 חברים, גם אם 30 או אפילו 40 מתוכם היו משתייכים לרשות המבצעת או מכהנים בתפקידים שונים בכנסת, עדיין היו נותרים כ-140 חברים שהיו פנויים לכהן בוועדות, וכל חבר כנסת היה מכהן בשתי ועדות בממוצע (נכון למספר הוועדות המכהנות היום).

לוח 4 ממחיש את גודלו היחסי של בית המחוקקים הישראלי לפי מספר אזרחי המדינה, בהשוואה למדינות אחרות שיש בהן פרלמנט אחד בלבד (מדינות אוניקמרליות).

לוח 4

**היחס בין מספר המושבים לבין בעלי זכות ההצבעה
(מדינות אוניקמרליות)**

מספר המושבים	בעלי זכות ההצבעה	חבר פרלמנט ביחס לבעלי זכות ההצבעה	
386	5,059,002	1/13,100	הונגריה
150	2,335,917	1/15,600	סלובקיה
166	3,002,173	1/18,100	אירלנד
141	2,664,167	1/18,900	ליטא
349	6,722,152	1/19,300	שוודיה
165	3,421,741	1/20,700	נורווגיה
200	4,220,951	1/21,100	פינלנד
179	4,003,616	1/22,400	דנמרק
240	6,720,941	1/28,000	בולגריה
120	3,738,343	1/31,200	ניו זילנד
300	9,886,807	1/33,000	יוון
57	2,156,572	1/37,900	קוסטה ריקה
230	8,944,508	1/38,900	פורטוגל
120	5,014,622	1/41,800	ישראל

מן ההשוואה עולה בלא כחל וסרק כי בית המחוקקים הישראלי קטן לא רק באופן אבסולוטי, אלא שבאופן יחסי הוא הפרלמנט הקטן בעולם! לנוכח זאת אין תִּמָּה אפוא כי הוא קורס תחת העומס הרב המוטל עליו, וחבריו אינם מצליחים למלא כראוי את תפקידיהם, לרבות תפקיד הפיקוח.

2. כינון חוק חבר כנסת מחליף

כאמור, תפקידה המרכזי של הכנסת נפגע אנושות כאשר כשליש מחבריה חברים ברשות המבצעת או מכהנים בתפקידים אשר אינם מאפשרים להם חברות בוועדות. ההמלצה לכונן את חוק חבר כנסת מחליף ("החוק הנורווגי") – שמשמעו שחבר כנסת המתמנה לשר מתפטר מכהונתו בכנסת והבא אחריו ברשימת מפלגתו מחליף אותו כחבר כנסת – היא בעלת יתרונות סגוליים מן ההיבט הפיקוחי. חוק כזה יחזק את יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, משום שהוא יבטל את ניגוד העניינים הקיים היום בין הבקרה על הממשלה ובין החברות בה. הוא גם ישפר את עבודתן של ועדות הכנסת, הואיל והוא יעמיד לרשותן את רוב חברי הכנסת. בעקבות זאת תקטן בעיית החברות הבר־זמנית בכמה ועדות, המאפיינת את עבודתם של חברי כנסת כה רבים, ותגבר יכולתם להיות נוכחים בשיבות רבות

יותר.²² חשיבותה של המלצה זו לשיפור יכולת הפיקוח הפרלמנטרית על הממשלה היא כה מהותית, עד שאין אפשרות שלא לחזור ולהזכירה אף שהיא "מככבת" כמעט בכל רפורמה שעניינה שיפור הממשל בישראל. היא מקבלת משנה תוקף לנוכח התהודה השלילית בציבור אשר עתידה להיות מנת חלקה של ההמלצה להגדיל את מספר חברי הכנסת.

3. שינוי מבנה הוועדות כך שתגדל החפיפה בין תחומי עיסוק לבין תחומי עיסוקם של משרדי הממשלה והענקת סמכויות שימוע לוועדות

מאז הוקמו ועד היום הוצמדו ועדות הכנסת לתחומים ולא למשרדים, ובתור שכאלה הן חלשו על נושאים ומשרדי ממשלה רבים בלי שתהא חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לבין משרד ממשלתי ספציפי. מצב עניינים זה גרם לפגיעה ביכולתן של ועדות הכנסת לפקח על הרשות המבצעת, שכן חוסר היכולת של חברי הוועדות לבחון לעומק ובאופן יסודי את המגוון הרב מדי של הנושאים שכל ועדה הופקדה עליהם הקשה מאוד על חברי הוועדה להתמקצע ולרכוש מומחיות בתחום העבודה של משרד אחד. המסקנה המתבקשת היא להצמיד את הוועדות למשרדי הממשלה, והיא מופיעה כבר בהצעות הרפורמה של חזן (1999, 2001) ושל יראוני ואחי (1997) (ראו לוח 3 לעיל).

ואולם מסקנה זו מלווה בשתי בעיות: הראשונה, מספר משרדי הממשלה בישראל גדול מ-12 הוועדות המכהנות, ולכן הצמדת הוועדות למשרדים תביא להגדלת מספר הוועדות. הגדלה זו רק תחמיר את בעיית הכהונה של חברי הוועדות בכמה ועדות ב־זמנית. השנייה, מספר משרדי הממשלה עשוי להשתנות ממערכת בחירות אחת לאחרת בשל צרכים קואליציוניים (ואף במהלך כהונתה של הכנסת) לפי החלטת ראש הממשלה (סמכות הנתונה לו על פי חוק), אבל את מספר הוועדות אי־אפשר לשנות חדשים לבקרים מאחר שמבנה הכנסת פחות דינמי ממבנה הממשלה, ומשיקולים תקציביים ולוגיסטיים (היעדרם של כוח אדם מינהלי ומקצועי ומקום התכנסות) בלתי אפשרי לארגן מחדש את ועדותיה אחת לתקופה. מסיבה זו תקנון הכנסת נוקב מפורשות בשמות הוועדות הקבועות ובתחומי עיסוקן. הדרך לפתור את שתי הבעיות האלה היא ליישם את ההמלצות שלהלן, שהן המלצות משנה לשינוי במבנה הוועדות:

22 ישנם גם חסרונות לחוק זה, ובכללם פגיעה במסורת פוליטית ארוכת שנים המאופיינת בחפיפה ובמגעיים ישירים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, תחלופה אינטנסיבית יותר של חברי כנסת, וכיוצא באלה. ואולם הרווח ששיגי החוק מן ההיבט הפיקוחי גרדא עולה, לדעתנו, לאין שיעור על ההפסד שיש בכינונו.

- א. לקבוע בחוק באופן קשיח ובלתי ניתן לשינוי פוליטי (ודאי לא מטעמים קואליציוניים) את מספר משרדי הממשלה ולבנות מחדש את מערכת הוועדות הקבועות כך שתהלוּם את מספר משרדי הממשלה.
- ב. לחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה קבועות שיקבילו לאגפים המרכזיים במשרד הממשלתי שהוועדה אחראית עליו ולקיים את מרבית הדיונים במסגרת ועדות המשנה הקבועות אגב הפחתה במספר הישיבות של מליאת הוועדה.
- ג. לכוּן שתי ועדות משנה קבועות נוסף על הוועדות המקבילות לאגפי המשרד: האחת לענייני תקציב המשרד והמעקב אחר ביצועו והאחרת לענייני דוחות הביקורת הרלוונטיים למשרד.
- ד. להפחית את מספר החברים בכל ועדה ל-10 לכל היותר (לא כולל היושב ראש). כיום מכהנות בכנסת 12 ועדות קבועות (וכמה ועדות זמניות), ובכל ועדה חברים בין 15 ל-17 חברי כנסת, כלומר יש כ-200 מקומות קבועים. הפחתה זו תבוא על חשבון הייצוגיות. לשון אחר: ועדות הכנסת לא תשקפנה במדויק את הרכב המפלגות במליאה, והסיעות הקטנות תצטרכנה לבחור באילו פעילויות של אילו ועדות הן רוצות להשתתף. אנו גורסים כי המחיר שישולם בעקבות המלצה זו, בדמות הפגיעה בייצוגיות, נמוך מהמחיר שהכנסת משלמת כיום, בדמות הקושי לפקח על תחומים רבים כל כך בעקבות חוסר היכולת של חברי הוועדות להתמקצע ולהתמחות בתחומים הרבים שהוועדות שהם חברים בהן אחראיות עליהם. יתר על כן, אם מספר חברי הכנסת יגדל, עדיין ייוותרו די והותר חברי כנסת לכהונה בלא יותר משתי ועדות, אפילו אם מספר הוועדות יגדל.
- ה. בצד השינוי הנחוץ במבנה הוועדות אנו חוזרים ומדגישים את הצורך להעניק להן את הסמכות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפניהן (במסגרת שימוע) ולהציג להן את מלוא המידע והמסמכים הרלוונטיים. נציין כי המלצה זו כבר הוצעה (אך טרם יושמה) בכל הרפורמות שגובשו בעבר ואשר נגעו בכן זה או אחר של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל (ראו לוח 3 לעיל).

4. הוספת ימי עבודה ושעות פעילות לוועדות על חשבון המליאה

הכנסת פעילה כיום באופן מלא שלושה ימים בשבוע. בבקרים מתנהלים רוב דיוני הוועדות בר־זמנית (מקצת הוועדות מתכנסות גם ביומיים הנוותרים), ואילו שעות אחר הצהריים מוקדשות לפעילות המליאה.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. להגדיל את טווח הזמן שבו הוועדות פועלות כדי לאפשר לחברים המכהנים ביותר מוועדה אחת להשתתף בישיבות רבות ככל האפשר.

- ב. לצמצם את זמן הפעילות של המליאה (לפחות בכמה מימות השבוע) ולהעבירו לרשות הוועדות. לעניות דעתנו אין אפשרות אחרת להעביר את משקל הכובד של העבודה הפרלמנטרית מן המליאה (הריקה בדרך כלל) אל הוועדות – "סוס העבודה" של הפרלמנט.
- ג. לחלופין, להוסיף עוד יום עבודה רשמי לוועדות ולהותיר לחברי הכנסת יום אחד בלבד לפעילות סיעתית-מפלגתית.

5. מפלגתו של יושב ראש הוועדה

מן הבחינה הפיקוחית לא בריא שיושב ראש הוועדה האחראית על משרד מסוים והשר הממונה על אותו משרד יהיו חברים באותה המפלגה, שכן במצב דברים זה יושב ראש הוועדה – שהוא לעתים חבר מפלגה זוטר יחסית – אמור לפקח על השר – שהוא לרוב חבר מפלגה בכיר. ולכן כדי למנוע את סירוסו של הפיקוח מלכתחילה, אנו ממליצים שיושב ראש ועדה האחראית על משרד מסוים לא יהיה חבר באותה המפלגה שבה חבר השר הממונה על אותו המשרד.

6. הטלת סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות

כללי האתיקה מחייבים את חברי הכנסת להקדיש למילוי תפקידם את כל הזמן הדרוש לכך, לשמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, לנהוג בדרך ההולמת את מעמדם ואת חובותיהם ולהימנע משימוש בלתי ראוי בחסינותם. מי שמופקדת על שפיטת חברי הכנסת בשל הפרת כללי האתיקה שקבעה הכנסת היא ועדת האתיקה, הפועלת מכוח סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (התשי"א-1951). במסגרת אחריותה רשאית הוועדה להטיל על חבר הכנסת סנקציות שונות – החל בהערה, אזהרה או נזיפה, וכלה בהרחקה משיבות הכנסת לזמן מוגבל, שלילת רשות הדיבור במליאה או בוועדות הכנסת לעשר ישיבות ואיסור הגשת הצעות חוק והצעות לסדר היום. הוועדה גם רשאית לשלול מחבר הכנסת ה"סורר" שכר ותשלומים, בין היתר בשל היעדרויות ממושכות משיבות הכנסת ללא הצדק סביר.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. להחיל את הסנקציה שעניינה שלילת שכר ותשלומים מחבר כנסת גם על היעדרויות רבות ולא מוצדקות משיבות הוועדות שבהן הוא חבר. אנו סבורים כי אין להירתע מלהפעיל סנקציה זו, מפני שהכנסת, ככל מקום עבודה מתוקן, צריכה להיות מסוגלת להעניש את מי מחבריה שנעדר תכופות ממקום עבודתו.
- ב. להוציא את הטיפול בסוגיית האתיקה של חברי הכנסת מידי חברי ועדת האתיקה ולהעבירו לידי ועדה ציבורית שתוקם לשם כך. לחלופין

אפשר לתקן את תקנון הכנסת כך שיקבע את מכסת היעדרויות המותרת ויכיל נוסחה לחישוב. התקנון אף יטיל על יושב ראש הכנסת את החובה לגרוע שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר מדיוני הוועדות שהוא חבר בהן יותר משהותר לו.²³

7. הגבלת פעילות השדלנים

פעילות שדלנית היא חלק בלתי נפרד מהמערכת הפוליטית הדמוקרטית, והיא מאפשרת ליחידים ולקבוצות להביע את עמדותיהם ולהשתתף בקביעת המדיניות באמצעות שדלנים, שרובם אנשי מקצוע בתחום יחסי הציבור ומייצגים קבוצות אינטרס למיניהן. עד לאחרונה לא הייתה פעילותם של השדלנים מעוגנת בחוק, אבל ב-2008 היא הוסדרה בחוק הכנסת (תיקון מסי' 25), התשנ"ד-1994.

על פי החוק החדש, שדלן רשאי לפעול בכנסת רק בהיתר ועדה מיוחדת: אדם המבקש לפעול כשדלן בכנסת נדרש להגיש לוועדה המיוחדת בקשה שבה יציין במסגרת איזה גוף הוא פועל, מי הם הלקוחות שהוא מבקש לייצג בכנסת, ומי הם הגופים שנתנו לו תשלום או טובת הנאה בעניין הקשור לזה שלמענו הוא מבקש לפעול בכנסת. השדלן נדרש להצהיר בפניויותיו אל חברי הכנסת, ואל העובדים בשירותם, שהוא פועל כשדלן בכנסת בהיתר ולציין את שם הלקוח שבעבורו הוא פועל. אסור לו להעניק לחברי הכנסת טובת הנאה, ואסור לו להטעות אותם בכל הקשור לעובדה מהותית כלשהי שיש לה זיקה לפעילותם הפרלמנטרית. אסור לו גם לנקוט פעולות לשכנוע חברי הכנסת והעובדים בשירותם באמצעים פסולים כגון לחץ, איום, פיתוי או הבטחת טובת הנאה, ואסור לו להביא את חברי הכנסת לידי התחייבות להצביע או לפעול בדרך מסוימת.

הגם שהתיקון לחוק בסוגיה זו משפר לאין שיעור את המצב בתחום זה, שהיה פרוץ למדי לפני התיקון, אנו סבורים שאין בו די. מי שמשוטט בשנים האחרונות במשכן הכנסת רואה לא אחת את תופעת השדלנים הממלאים את מסדרונותיה, את המזנון ואת חדרי הוועדות ומציפים את חברי הכנסת בנתונים רוב. במצב דברים זה יש חשש שתשומת לבם של חברי הכנסת תוסט בלי משים לכיוון אחד בלא שייתנו את דעתם על כיוונים אחרים, וכך תיפגע יכולתם לפקח פיקוח מיטבי על העניינים שבתחום אחריותם.

23 לנוכח מצבה הירוד של הכנסת בעיני הציבור – רק 29% מהציבור רחשו לה אמון לפי מדד הדמוקרטיה האחרון שהתפרסם ב-2008 (אריאן ואח', 2008: 55), ניכר צורך דחוף לשפר את תדמיתה ואת תדמית חבריה. המלצה זו, אם תיושם, עשויה לתרום לשיפור מה, שכן המחוקקים והמפקחים לא ישפטו עוד את חבריהם בסוגיות אתיות, לרבות בסוגיית היעדרויותיהם.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. להגביל מאוד את נוכחות השדלנים בכנסת בכלל ובתוך ועדות הכנסת בפרט.
- ב. לחייב את השדלנים להגיש את חומרי הרקע הסובייקטיביים שלהם למרכז המחקר והמידע של הכנסת ולאסור עליהם להגישם במישרין לוועדות. מרכז המחקר והמידע יחויב לכלול במסמכי הרקע שהוא מגיש לוועדה את הנתונים שהועברו לו מהשדלנים ולהגיש את המקור שלהם.

8. הגדלת הצוות המקצועי התומך בוועדות

כל המחקרים מצביעים על חשיבות קיומו של צוות מקצועי גדול העומד דרך קבע לרשות כל ועדה כדי שתתאפשר התמודדות ראויה עם משימת הפיקוח הקשה והתובענית. לפיכך הצוות המקצועי המקובל היום, הכולל בדרך כלל רק יועץ משפטי ורכז מידע (וכן עזרה אדמיניסטרטיבית בדמות מנהל ועדה ומזכירות), אין בו די על מנת לענות על כל צורכי הוועדה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת.

לפיכך אנו ממליצים להגדיל מאוד את תקציב הוועדות לצורך עיבוי הצוות המקצועי הקבוע שילווה אותן ולשם הזמנת מחקרים מגורמים חיצוניים. המלצה זו, אם תתקבל, תשלים את הרפורמה שכבר הוחל ביישומה בדמותו של מרכז המחקר והמידע הפרלמנטרי וכן בהצמדת יועצים משפטיים לוועדות.

9. חיזוק מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת

רבות כבר דובר בשבחו של מרכז המחקר והמידע הפרלמנטרי (הפועל בכנסת משנת 2000) ובשינוי בדפוסי צריכת המידע בוועדות בעקבות פעילותו. עם זאת אנו סבורים כי יש צורך בחיזוק הקשר בין מרכז המחקר והמידע לבין הוועדות מעבר לקיים היום.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. לעגן את קיומו ואת עצמאותו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחוק יסוד: הכנסת כדי למנוע מצב שבו יהיה אפשר לשנות את מעמדו לפי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר.
- ב. להגדיל את תקציב המרכז ולהרחיב את הצוות המועסק בו.
- ג. לבנות את המרכז כך שיקביל למבנה הוועדות (ומשרדי הממשלה) ווועדות המשנה.

10. התגברות על מכשול היעדר הוותק בפעילות בוועדות

ניסיון העבר מלמד שכשליש מחברי הכנסת מתחלפים בכל קדנציה. התוצאה היא שלמרבית חברי הכנסת הפעילים בוועדות חסר ותק, ולכן הם אינם בקיאים בעבודת הוועדה שהם חברים בה. בעיה נלווית לבעיה זו, הרווחת גם היא, היא מינוי חברים חסרי רקע מקצועי רלוונטי לוועדות. ברי שיש בשתי התופעות האלה כדי לפגוע בפעילות הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. לבטל את התיקון לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשנ"ו-1996 (סעיף 13א), המטיל איסור מוחלט על חברי הכנסת לעסוק בכל עיסוק אחר נוסף על עיסוקם בכנסת ולהחזיר את המצב לקדמותו, כפי שהיה טרם כניסת התיקון לחוק. אנו מודעים לתכלית הראויה של איסור זה, אשר עמדה לנגד עיני מתקני החוק (למנוע מצב שבו חברי כנסת נתונים בניגוד עניינים או אינם מקדישים את מלוא זמנם ומרצם לתפקידיהם בכנסת), ואולם אין להוציא מכלל אפשרות שבעקבות הטלת האיסור הפסידה הכנסת מאגר פוטנציאלי של אנשי מקצוע מצוינים שהיו יכולים לתרום מכישרונם, מהידע שלהם וממרצם לעבודת הוועדות. אנו מציעים אפוא להחזיר את המצב לקדמותו כדי למשוך לכנסת את הטובים ביותר. כמובן אפשר, ואפילו רצוי, להטיל הגבלות על מהותה וכמותה של העבודה הנוספת כדי למנוע ניגוד עניינים וכדי לכפות הקדשת זמן ראוי לתפקיד הפרלמנטרי.
- ב. לשפר באופן ממשי את ההכנה של חברי הכנסת החדשים לתפקידם, מעבר לקורס בסיסי של כמה שעות הניתן היום, על מנת להפכם למעוררים יותר בעבודת הפרלמנט, ובהדגשת תפקיד הפיקוח וחשיבותו.
- ג. לתמרץ חברי כנסת המכהנים בוועדות שתחום עיסוקן חופף את הרקע המקצועי שלהם להמשיך את כהונתם בוועדה לאחר שצברו בה ניסיון.

11. ביזור הדיון בדוחות ביקורת המדינה בין הוועדות הנושאות

עוד סיבה לכך שהפיקוח של ועדות הכנסת לוקה מאוד בחסר היא ריכוז הפונקציה הזאת בוועדה לענייני ביקורת המדינה. ריכוז כזה מטיל עומס יתר על חברי הוועדה, הנדרשים לטפל במקצועיות במספר עצום של נושאים העולים דרך קבע מדוחות ביקורת המדינה המגיעים לדיון בוועדה (Hazan, 2001).

לפיכך אנו ממליצים:

- א. לבזר את הדיון בדוחות ביקורת המדינה בין הוועדות הנושאות, שחברים בהן חברי כנסת המעוררים יותר בנושאים שמבקר המדינה דן

בהם והקשורים לתחום העיסוק של הוועדה שהם חברים בה. יתר על כן, בהחלט ייתכן שאחדים מחברי הוועדה כבר טיפלו בנושאים כאלה בעבר מנקודת מבט אחרת.

ב. בד בבד עם ביזור הדיון בדוחות ביקורת המדינה בין הוועדות הנושאות, אנו מציעים להפוך את הוועדה לענייני ביקורת המדינה לוועדה-אגם שתתאם בין המסקנות של הוועדות הנושאות, תדון בנושאים כלליים ומערכתיים בדוחות מבקר המדינה ותגיש למליאת הכנסת את סיכומיה והחלטותיה.

תכליתה של המלצה זו לייעל את יכולת הפיקוח של הוועדות מתוך שימוש מיטבי בכלי ביקורת המדינה. עם זאת יש להדגיש כי אם לא ייעשה שינוי במבנה הוועדות ובהתאמתן למשרדי הממשלה ואם לא תוענקנה לוועדות סמכויות פיקוח כמפורט בהמלצותינו, תכלית זו לא תושג.

12. שינוי מתכונת המעקב אחר ביצוע התקציב בוועדת הכספים

ממצאי מחקרנו מלמדים כי ועדת הכספים אינה מתמודדת בהצלחה עם משימת המעקב השוטף אחר ביצוע התקציב, לא באמצעות הליך הבקשה לשינויים בתקציב ולא באמצעות הדיווח הרבעוני של שר האוצר. ראשית, מספר גדול כל כך של בקשות לשינויים בתקציב המוגש לוועדה מעמיס מאוד על סדר יומה העמוס בלאו הכי וכמובן אינו מאפשר דיון ממצה בבקשות רבות. שנית, אופן הדיון והאישור של מרבית הבקשות שמשרד האוצר מגיש לוועדה מותיר את הרושם כי הוועדה משמשת מעין חותמת גומי של משרד האוצר. מעידות על כך הטענות החוזרות ונשנות של חברי ועדת הכספים, העולות מן הפרוטוקולים שנבדקו, בדבר חוסר פירוט של בקשות לשינויים בתקציב, זלזול של פקידי האוצר בוועדה והסתרת מידע ממנה. להשלמת התמונה העגומה יש להוסיף את התעלמותם של שרי האוצר מחובת הדיווח שלהם לוועדה על ביצוע הגירעון ומימונו, ויותר מזה – את היעדר הדרישה של הוועדה לקבל דיווח שכזה.

קבלת אישור מן הפרלמנט לשינויים מהותיים בתקציב, כמו גם הדרישה שנציג הממשלה ייתן דיווח לוועדה פרלמנטרית, הם ערכי יסוד במשטר הדמוקרטי. מדובר בערכים של שקיפות, נשיאה באחריות ועליונות של הגוף המחוקק, הריבון, כלפי הרשות המבצעת. ממצאי המחקר מלמדים שמסיבות מבניות ופוליטיות אין הערכים האלה, חרף היותם ערכי יסוד, מיושמים במציאות הפוליטית הישראלית.

לפיכך אנו ממליצים:

א. להאציל את תפקיד המעקב אחר ביצוע התקציב לוועדות הנושאות, שיוסמכו לדון הן בבקשות לשינויים תקציביים הנוגעים למשרדים הנתונים לתחום אחריותן הן במידת הביצוע של תקציבים אלה, באמצעות ועדת משנה שתיכון לשם כך (כמפורט בהמלצה 3 לעיל). סמכות זו תכלול את הזכות שלא לאשר את הבקשה לשינוי תקציבי או להתנות את אישורה בצעדים מסוימים. במסגרת השינוי תהא הוועדה רשאית גם להפעיל סנקציה נגד המשרד הממשלתי אם השר העומד בראשו לא ידווח על אופן ביצוע התקציב אחת לפרק זמן שייקבע בחוק. המלצה זו תוכל כמובן לצאת לפועל רק אם ההמלצות המבניות האחרות תתקבלנה, בפרט הגדלת מספר חברי הכנסת (או קבלת חוק חבר כנסת מחליף לכל הפחות) והתאמת הוועדות למשרדי הממשלה.

ב. לחלופין, אם המעקב אחר ביצוע התקציב יישאר בוועדת הכספים, יש להגביל הגבלה של ממש את מספר הבקשות לשינויים שמשרד האוצר יורשה להגיש לוועדה; להעלות את גובה הסכום של השינוי התקציבי המחייב אישור של ועדת הכספים; ולמסד ועדת משנה קבועה שכל עיסוקה יהיה דיון בשינויים בתקציב. לוועדה זו יש להעניק את הסמכות להחליט החלטות בלא שתצטרך לבקש את אישורה של מליאת הוועדה.

ג. אם המעקב אחר ביצוע התקציב יישאר בוועדת הכספים, היא תצטרך לעמוד על כך ששר האוצר ידווח לה אחת לרבעון על ביצוע התקציב ומימון הגירעון בו. עליה לעשות זאת בשם העיקרון שכנציג הרשות המבצעת במשטר פרלמנטרי שר האוצר מחויב לתת דיווח לפרלמנט כשהוא נדרש לעשות כן, קל וחומר אם הדרישה מעוגנת בחוק.

נציין כי אם הרפורמות העמוקות שכבר הוצעו בסוגיית תהליך התקצוב בכנסת אכן תבוצענה, הן תוכלנה, בלי ספק, להביא גם לניצני שינוי בסוגיית המעקב אחר ביצוע התקציב (ראו הרפורמות שהציעו דרי ושרון, 1994; חזן, 1999; סבירסקי ופרנקל, 2000, 2001א, 2001ב; בלאנדה, נחמיאס וקליין, 2002; הכנסת, 2009).

1.3. הגדרה מחדש של מוסד ועדת החקירה הפרלמנטרית

ועדות חקירה פרלמנטריות מתמנות על ידי מליאת הכנסת כדי לעסוק בנושאים שהכנסת רואה בהם חשיבות לאומית מיוחדת. על פי סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת, הכנסת רשאית "למנות ועדות חקירה, אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה,

כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה; סמכויותיה ותפקידיה של ועדת חקירה ייקבעו על ידי הכנסת; בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת".

ברור מאליו כי ניסוח כה עמום של סמכויות ועדה מעין זו, אי-הגדרת הנושאים שהיא רשאית לעסוק בהם (או הגדרה רחבה מאוד ואמורפית שלהם), היותה פוליטית במהותה ומעמדן הלא מחייב של מסקנותיה – כל אלה מחלישים עד מאוד את יעילות הפיקוח של ועדת החקירה הפרלמנטרית ובה בעת מעמיסים עד מאוד על חברי הכנסת שאמורים לכהן בה נוסף על חברותם בוועדות קבועות, בוועדות מיוחדות ובוועדות משנה. זו הסיבה לטענתנו שמן הראוי לחזק כלי פיקוח ייחודי זה.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. להגדיר במדויק את הנושאים שוועדת חקירה פרלמנטרית רשאית לטפל בהם, את סמכויותיה ואת תפקידיה המפורשים.
- ב. להעניק לתוצריה של ועדת החקירה הפרלמנטרית מעמד מעין-מחייב, שאם לא כן רב הסיכוי שעבודתה תהיה לשווא.
- ג. להגביל את מספר ועדות החקירה הפרלמנטריות שהכנסת רשאית לכוון בכל קדנציה כדי שלא להעמיס יתר על המידה על חברי הכנסת הכורעים תחת נטל העבודה. (עד הכנסת ה-11 לא השתמשה הכנסת בסמכותה לכוון ועדת חקירה פרלמנטרית אלא במקרה אחד. מהכנסת ה-11 ואילך היא נוהגת לכוון ועדות חקירה פרלמנטריות אחדות בכל קדנציה; מספרן הגיע לשיאו בכנסת ה-15 – 9 ועדות. הכנסת ה-17, שסיימה את הקדנציה שלה בפברואר 2009, הקימה 6 ועדות.)

14. רפורמה במוסד השאלתות

על הצורך ברפורמה במוסד השאלתות עמדו כל המעורבים ביזמת יושבת ראש הכנסת להידוק הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה (2007). הקשיים המאפיינים את השאלתה ככלי פיקוח הם רבים – החל באי-נוכחות של שרים ושל שואלים באולם המליאה, עבור בחריגה ממסגרת הזמן שהוקצב למענה על השאלתה, וכלה בהגבלת זכות השאלה הנוספת לשואל השאלתה בלבד. התיקונים שכבר נעשו בכלי זה במסגרת הרפורמות השונות – ובכללם העברת תשובות לפרוטוקול אם השואל לא נכח באולם המליאה, קיצור זמן המענה על שאלות רגילות לחודש ימים ורענן שעת השאלות, לרבות קיום שעת שאלות לשרים – שיפרו במידת מה את הפוטנציאל הפיקוחי שלו, אבל הם לא שינו מהותית את טיב הפיקוח המופעל באמצעותו.

לפיכך אנו ממליצים:

- א. להכיר בכך שלמרות תרומתו של מוסד השאילתות לנשיאה באחריות הציבורית של הממשלה כלפי הפרלמנט והציבור, בכל זאת – בגלל אופיו ודרך פעולתו – הוא איננו יכול להיות כלי פיקוח בעל השפעה מהותית, וחשיבותו לעומת הוועדות היא משנית מלכתחילה. רצוי לשקול אפוא את המשך קיומו של מוסד זה במתכונתו הנוכחית, הגוזלת זמן יקר ואשר הוכח בעליל כי התפוקה הפיקוחית המעשית שהיא מניבה שולית למדי.
- ב. לצמצם צמצום של ממש את מכסת השאילתות (לסוגיהן) המותרת לכל חבר כנסת ולתת מקום רב יותר לשעת השאלות השבועית, שעברה רפורמה לאחרונה (2007) כדי להפכה לעניינית ופרודוקטיבית יותר.
- ג. השאילתות הנותרות (שמספרן יקטן מאוד) צריכות לקבל מענה בתוך פרק זמן קצר בהרבה (שבועיים לכל היותר). מטרת קיצור הזמן: לשמר ככל האפשר את הרלוונטיות והאקטואליות של השאילתות.
- ד. על זכות השאלה הנוספת להינתן לכלל המשתתפים בדיון בלי להגבילה לשואל השאילתה לבדו. מטרת השינוי: להפוך את הדיון בשאילתה לערני ואטרקטיבי.

לסיכום, ההמלצות המבניות מערכתיות-ארגוניות שהועלו בחלק זה עוסקות בעיקר בשיפור **הפוטנציאל** הפיקוחי של הכנסת וועדותיה. שיפור זה, אם יתרחש, יטיב את התשתית הפיקוחית הרעועה של הוועדות ויצור תנאים טובים יותר לתפקוד יעיל שלהן בתחום הפיקוח.

שינויי חקיקה, תקנון ונהלים

הנדבך השני שהצעתנו לרפורמה מבוססת עליו עניינו הרובד הפורמלי, העוסק רובו ככולו בתיקוני תקנון וחקיקה הקשורים להיבטים תפעוליים וטכניים של כלי הפיקוח המרכזי החשוב ביותר – ועדות הכנסת. במסגרת שלל הרפורמות לחיזוק הפיקוח של הכנסת על הממשלה שהוזכרו בפרק זה הומלצו המלצות לא מעטות; רובן עוסקות בחיזוק הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות באמצעות שינויי תקנון וחקיקה. בין אלה מופיעות ההצעות להגביל את יכולתן של הסיעות להחליף את חברי הוועדות לפי ראות עיניהן, אלא במקרים מיוחדים; לסגור סגירה סלקטיבית את דיוני הוועדות לתקשורת; להגדיר מפורשות את תפקידם של מנהלי הוועדות ולייעל; להגביר את ההתמחות של כל חבר כנסת בנושא מסוים הנכלל ברשימת הנושאים של כל ועדה; ולחייב את נציגי הממשלה המופיעים בוועדות להגיש חומר כתוב לפני הדיונים.

המלצות מעטות עסקו בחיזוק תפקודן של הוועדות בתחום הפיקוח, ובין אלה מופיעות ההצעות לשפר את יכולת המעקב בדיעבד של הוועדות – אם על ידי אימות של תגובת הממשלה (מחייב להגדיל את צוותי הוועדות), ואם על ידי אילוץ הדרג המבצע להפיק דוחות התקדמות שיאמרו את מידת אימוץ ההמלצות על ידי המשרדים הממשלתיים; לבצע מעקב ספציפי על ידי הוועדות אחר יישום חוקים; לדון ברצינות במסקנות הוועדות ולדרוש את תגובת הממשלה למסקנות הללו בתוך פרק זמן קצוב. כל ההמלצות ראויות וחשובות, ואין לנו אלא להסכים אתן. בכל זאת אנו סבורים כי נחוצים עוד כמה צעדים.

1. שיפור רמת המסקנות של הוועדות

מסקנות הוועדות הן החוליה האחרונה בשרשרת הפיקוח, והן בבחינת עדות מתועדת לתפוקתן. לפיכך נודעת חשיבות רבה לניסוחן. במילים אחרות, ככל שהמסקנות תהיינה בהירות, ממוקדות ותכליתיות יותר וככל שצביון יהיה אופרטיבי יותר ויכלול הצבת לוח זמנים לתיקון המצב או לטיפול בו, כן יהיה להן משקל רב יותר.

לנוכח ממצאי המחקר – שמראים כי מרבית המסקנות הנבדקות נוסחו ניסוח בינוני ולעתים ירוד – אנו ממליצים למסד נוהל המגדיר אמות מידה ברורות לניסוח מסקנות על מנת לוודא שהן לא תהיינה עמומות וכלליות מדי באופן שיקל על הרשות המבצעת להתעלם מהן כליל.

2. מתן מעמד מחייב למסקנות הוועדות

מסקנות הוועדות הן בגדר המלצות בלבד לממשלה, והן אינן מחייבות אותה כפי שעושה זאת כל חוק באשר הוא. פירוש הדבר שהשר הנוגע בדבר יכול שלא לקבלן או לדחות את ביצוען לזמן רב. אפשרות זו תורמת לגיבוש מסקנות ירודות או בינוניות בלבד, שכן מה הטעם לטרוח בגיבוש מסקנות אופרטיביות המחייבות ביצוע ומציבות לוח זמנים, אם בסופו של דבר הן המלצות בלבד?

לנוכח האמור לעיל ומאחר שבמשך עשרות שנים לא נעשתה רפורמה מהותית בתחום המסקנות של הוועדות,²⁴ הומלץ בעבר לקיים דיונים רציניים במסקנות אלה ולהציב דרישה לממשלה להגיב עליהן בתוך פרק זמן קצוב. ואולם אנו סבורים שבכך אין די ומציעים להעניק למסקנות מעמד חוקי

24 למעט קביעת פרק זמן לתגובת שר על מסקנות וקיצורו משישה לשלושה חודשים ולמעט הכנסת הליך "הדיון המהיר" לתקנון הכנסת ה-15, אשר אפשר לחברי הכנסת להציע הצעה לדיון בוועדה בלי שזו נדונה קודם לכן במליאה. עם זאת, על מסקנות שגובשו בהליך זה השרים אינם נדרשים להגיב.

שיחייב את השר לדווח כיצד פעל ליישומן, ואם לא עשה כן – להפעיל נגדו סנקציה. הענקת מעמד שכזה למסקנות הוועדות תקשה על השרים לזלזל בהן, לא לקבלן או לדחות את ביצוען למועד לא ידוע.

אשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה: ועדה זו מחויבת על פי חוק מבקר המדינה להניח מדי שנה על שולחן הכנסת מסמך רשמי הנושא את השם "סיכומיה והמלצותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה". המסמך אמור לכלול את כל החלטותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה כפי שהן עלו מהדיונים שניהלה בדוחות השנתיים. אמנם מעמדו של מסמך עב כרס זה מחייב יותר ממעמדן של מסקנות הוועדות, שכן הכנסת מצביעה על אישורו ולכן הוא בעל תוקף הצהרתי, אבל לכך אין כנראה משמעות רבה משום שמעבר לאישורו במליאה, הוועדה איננה עוקבת אחר יישום החלטות המופיעות בו.

בהקשר זה אנו ממליצים:

א. לפטש ולקצר ככל האפשר את מסמך הסיכומים וההמלצות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ולהקפיד שהחלטות בו תישאנה אופי אופרטיבי.

ב. לחייב את הוועדה לענייני ביקורת המדינה, או את ועדת המשנה שלה, לעקוב אחר יישום החלטות.

נכון להיום מי שעושה מעקב חלקי בנדון הוא האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית, הפועל במסגרת משרד ראש הממשלה. אגף זה ממונה על הכתיבה והעריכה של הערות ראש הממשלה לדוחות השנתיים של מבקר המדינה, על ייזום מהלכים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוחותיו בתיאום עם המבוקרים ועל המעקב השוטף אחר תיקון הליקויים שמבקר המדינה הצביע עליהם, לרבות דיווח עליהם לממשלה ולכנסת. האגף אף משתתף בדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, והוא המקיים, כאמור, מעקב לא רציף אחר ביצוע החלטות הכנסת שעניינן ביקורת המדינה.

אנו סבורים כי הטלת אחריות המעקב בנדון על אגף במשרד ממשלתי נוגדת סטנדרטים בסיסיים של פיקוח, שלפיהם הוועדה הפרלמנטרית היא האחראית לוודא שהחלטות שקיבלה אכן בוצעו, ולא זרוע של הממשלה.

3. שינוי בתפיסת המעקב של הוועדות אחר מסקנותיהן והמלצותיהן

המעקב של הוועדות אחר אופן יישום המסקנות לוקה עד מאוד בחסר. בנושא זה כבר הומלץ על מעקב בדיעבד של הוועדות אחר אימוץ ההמלצות

במשרדים הממשלתיים (על ידי אימות תגובת הממשלה או על ידי אילוץ הדרג המבצע להפיק דוחות התקדמות).

אנו סבורים כי עוד דרך לוודא שהמעקב שהוועדות עושות אחר אופן יישום המסקנות שלהן יתבצע כראוי היא למסד "נוהל מעקב אחר ביצוע המלצות ומסקנות". נוהל זה יבטא את מחויבותן של הוועדות לקבל עליהן תפקיד פעיל יותר במקום לחכות שהשר יגיב ביזמתו על המלצותיהן ומסקנותיהן. הן תנהגנה כך מתוך הפנמת התפיסה שפעילות המעקב היא חלק בלתי נפרד מתהליך הפיקוח, ושבלעדיה אין למעשה משמעות לכל שרשרת הפיקוח שהופעלה קודם לכן בדמות הגשת הצעה לסדר היום והעברתה לדיון בוועדה, ניהול הדיונים עצמם, תהליך הסקת המסקנות וכתיבתן, ולבסוף הנחתן על שולחן הכנסת. הנוהל יכול לכלול את הזמנת השר, או נציגו, אחת לפרק זמן קבוע כדי שידווח לוועדה כיצד פעל בנדון, והוא עשוי להשלים המלצה אחרת שעניינה קיום מעקב בוועדה אחר ביצוע חוקים באמצעות קבלת דיווח בעל פה של השר או של נציגו באשר ליישום החוק בנקודת הזמן הנבדקת.

יצוין כי את ההמלצה בדבר המעקב אחר ביצוע חוקים, אשר נכללה ברפורמה של יושבת ראש הכנסת מ-2007 וטרם התקבלה, אימץ באופן לא פורמלי יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת ה-17, והיא הונהגה בעת כהונתה של הוועדה בכנסת זו.

4. נוהג הגשת מסמך כתוב בידי מי שהוזמן להופיע לפני הוועדות

נכון להיום כל מי שמוזמן לדיון בוועדה מוועדות הכנסת איננו מחויב להגיש בעוד מועד מסמך כתוב לפני הדיון. יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט הנהיג נוהג כזה בעת כהונתה של הוועדה בכנסת ה-17 (לרבות העלאת המסמכים לאתר האינטרנט שלה קודם לדיון), אולם זהו נוהג פנימי והוא לא חייב את הוועדות האחרות.

אנו ממליצים להפוך את נוהג הגשת מסמך כתוב לוועדה בידי מי שהוזמן להופיע לפניו לנוהג מחייב, שכן אימוצו יתרום להכנה טובה יותר של המשתתפים בדיון ולייעול עבודת הוועדות הן בתחום החקיקה הן בתחום הפיקוח.

סיכום ההמלצות

מבחינות רבות נדמה שהפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת, אשר צמח מעקרון עליונות הפרלמנט על הממשלה, הוא לא יותר ממיתוס, שכן גורמים מבניים-מערכתיים העומדים בלב לבו של המשטר הפרלמנטרי ממלאים תפקיד מכריע בעיקור היכולת של הפיקוח הפרלמנטרי. כוחן של המפלגות,

נאמנותם של חברי המפלגה השלטת (או המפלגות השולטות) למנהיגם ולקו המפלגתי שהוא מייצג ואופיו הממושמע בדרך כלל של הרוב הפרלמנטרי שהממשלה נשענת עליו – כל אלו עלולים לפגוע (לעתים פגיעה קשה) ביכולת הפיקוח הזאת. פיליפ נורטון (Norton, 1993) סבור בהקשר זה כי הגוף המחוקק במשטר הפרלמנטרי אינו יכול להכפיף את הממשלה לבדיקה דקדקנית, מקיפה ומתמשכת, וכי הרבה ממה שהממשלה עושה חומק מתשומת לבו של הפרלמנט. עוד הוא סבור שכאשר פעולותיה של הממשלה הן למרות הכול מושא לתשומת לבו של הפרלמנט, תשומת לב זו היא בדרך כלל ספורדית ומושפעת ממחסור בזמן ומהיעדר ידע. ואולם חרף כל זאת נורטון ער לחשיבותו העצומה של הפרלמנט בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת. ובלשונו: "לכלי הפיקוח יש תפקיד מתגרה, שמטרתו לשאוב מידע והסברים, ליצור אווירה ביקורתית בעת דיון בתכניות ובפעולות ולהבטיח פתיחות גדולה יותר של הממשלה [...] לעצם קיומם של פְּלִי פיקוח פנים-פרלמנטריים עשויה להיות בבירור השפעה מרתיעה על מוקדי הכוח הממשלתיים" (שם: 109).

למרות התפקיד המרכזי המיוחס לפיקוח הפרלמנטרי בשמירה על קיומו של המשטר הדמוקרטי ובביצורו, הכנסת מציגה לפנינו תמונה עגומה למדי גם מבחינת הפוטנציאל הפיקוחי של כלי הפיקוח שלה, ובראשם ועדות הכנסת, וגם מבחינת מימושו של פוטנציאל זה, המתבטא בתפקוד לא טוב ובתוצרים בעלי איכות ירודה עד בינונית. מכאן הצורך החיוני ברפורמה עמוקה ומהותית.

את הצעתנו חילקנו לשני רבדים: הרובד הראשון והמרכזי עניינו המלצות מערכתיות-ארגוניות שתפקידן לשנות את התפיסה הפיקוחית בכנסת ואת המבנה של כלי הפיקוח שלה. לעומת זאת הרובד השני מתמקד בתיקוני תקנון וחקיקה שמטרתם לשפר את תפעולם של כלי הפיקוח ושל תהליכי הפיקוח המרכזיים באופן נקודתי יותר. בהמלצות ברובד הראשון בולטות ההמלצות אשר לצורך הוצאתן אל הפועל נדרש לא רק תקציב נכבד, אלא גם אומץ לב פוליטי וציבורי מצד מקבלי ההחלטות. לנוכח מצוקת הפיקוח בכנסת, מימושן של המלצותינו הוא מחויב המציאות, גם אם הן לא תזכינה לתמיכה ולאחדה ציבורית (דוגמה להמלצה כזאת היא ההמלצה להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-180). ההמלצות שהצענו ברובד השני עניינן, כאמור, היבטים מעט יותר פורמליסטיים, ברם יישומן לא ישנה מהותית את התמונה הקודרת בתחום הפיקוח הפרלמנטרי בישראל אם לא יחול שינוי בתשתית הפיקוחית הרעועה.

מריכוז ההמלצות עולה בבירור בחירתנו להעמיד בראש סולם העדיפויות את ההמלצות המערכתיות-מבניות-ארגוניות. להמלצות הקיימות ברובד של

שינויי החקיקה, התקנון והנהלים שכבר הועלו במסגרת הרפורמות השונות הוספו המלצות מעטות בלבד. הסיבה לכך היא שאנו מאמינים באמת ובתמים שכדי לחולל שינוי אמתי בפונקציית הפיקוח של הכנסת אי־אפשר להסתפק בתיקוני תקנון וחקיקה, טובים ככל שיהיו. השינוי צריך להתחיל בראש ובראשונה בשיפור וחיזוק המסד הרעוע שפונקציית הפיקוח של הכנסת צמחה ממנו ופועלת בתוכו, כחלק משינוי המבנה והתרבות של הפרלמנט הישראלי כולו. רק לאחר תיקון המסד ויצירת אקלים פיקוחי חיובי תהיה משמעות לתיקוני התקנון והחקיקה, גם אלה שכבר הוצעו בעבר וגם אלה שהם פרי מחקרנו. תיקוני התקנון והחקיקה יחזקו את השינוי המהותי והעמוק, ישלימו אותו ויסייעו ליצור תנאים טובים יותר לתפקוד יעיל של כלי הפיקוח של הכנסת, ובראשם הוועדות.

בסיום דברינו נדגיש כי אין מטרתה של רפורמה כוללת זו, אם תצא מן הכוח אל הפועל, לסרס את כוחה של הממשלה. מטרתה דווקא לשפר שיפור של ממש את הפיקוח של הכנסת על הממשלה ולחזק בכך את הפרלמנט הישראלי. לחוששים מפני פגיעה ברשות המבצעת ושיתוקה נאמר כי זה איננו משחק סכום אפס, שבו הרווח של הכנסת יאוזן במדויק על ידי ההפסד של הממשלה. נהפוך הוא: על "משחק" זה יש להסתכל כעל משחק בעל סכום חיובי, שבו הרווח של הכנסת – דהיינו, שיפור תשתית הפיקוח הפרלמנטרית ושיפור תפקודם של כלי הפיקוח של הכנסת – הוא גם הרווח של הממשלה: היא תוכל להשתמש בשיפור זה וליהנות מפירותיו על מנת לייעל את עבודתה ולטייב את תפוקותיה. רק כך יוכל להיווצר מאזן בריא יותר בין שתי רשויות השלטון – המחוקקת והמבצעת – לתועלת כל אחת מהן, וחשוב מזה – לתועלת הציבור הישראלי כולו.

הרפורמה בתחום הפיקוח של הכנסת על הממשלה: ריכוז ההמלצות

המלצות הנוגעות לשינוי בתפיסת הפיקוח של הכנסת

1. להגביל מאוד את השימוש בכלי החקיקה הפרטית.
2. לצמצם את היקף ההצבעות במליאת הכנסת.

המלצות מבניות-מערכתיות-ארגוניות

1. להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-180.
2. לכוון את חוק חבר כנסת מחליף ("החוק הנורווגי").

3. לשנות את המבנה של ועדות הכנסת באופן שיגדיל את החפיפה בין תחומי הוועדות למשרדי הממשלה ולהעניק להן סמכויות שימוע:
- (א) לקבוע באופן קשיח ובלתי ניתן לשינוי פוליטי (ודאי לא מטעמים קואליציוניים) את מספר משרדי הממשלה בחוק ולבנות מחדש את מערכת הוועדות הקבועות כך שתהלוס את מספר משרדי הממשלה.
 - (ב) לחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה קבועות, אשר יקבילו לאגפים המרכזיים במשרד הממשלתי שהוועדה אחראית עליו, ולקיים את מרבית הדיונים בוועדות המשנה, אגב הקטנת מספר הישיבות של מליאת הוועדה.
 - (ג) לכוון שתי ועדות משנה קבועות נוסף על הוועדות המקבילות לאגפי המשרד: האחת, לענייני תקציב המשרד והמעקב אחר ביצועו; והאחרת, לענייני דוחות הביקורת הרלוונטיים למשרד.
 - (ד) להפחית את מספר החברים בכל ועדה ל-10 לכל היותר (לא כולל היושב ראש).
 - (ה) להעניק לוועדות סמכות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפניהן (במסגרת שימוע) ולהציג להן את מלוא המידע ואת כל המסמכים הרלוונטיים לדיון.
4. להוסיף ימי עבודה ושעות פעילות לוועדות:
- (א) להגדיל את טווח הזמן שבו הוועדות פועלות (על חשבון שעות המליאה).
 - (ב) לצמצם את זמן פעילות המליאה (לפחות בכמה מימות השבוע) ולהעבירו לרשות הוועדות.
 - (ג) להוסיף עוד יום עבודה רשמי לוועדות.
5. לאסור מצב שבו יושב ראש ועדה האחראית על משרד מסוים יהיה חבר באותה מפלגה שבה חבר השר הממונה על אותו משרד.
6. להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות:
- (א) להחיל את הסנקציה שעניינה שלילת שכר ותשלומים מחבר כנסת (המעוגנת בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם) גם על היעדרויות רבות ולא מוצדקות שלו מישיבות הוועדות שבהן הוא חבר.
 - (ב) להוציא את הטיפול בנושא מרשותה של ועדת האתיקה ולהעבירו לוועדה ציבורית שתוקם לצורך זה.
- לחלופין אנו מציעים לתקן את תקנון הכנסת כך שיקבע את מכסת ההיעדרויות המותרת וכיל נוסחה לחישוב ההיעדרויות הללו ולגריעת שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר יותר משהותר.

7. להגביל את פעילות השדלנים:
- (א) להגביל מאוד את נוכחות השדלנים בכנסת בכלל ובתוך חדרי הוועדות בפרט.
- (ב) לחייב את השדלנים להגיש את חומרי הרקע שלהם למרכז המחקר והמידע של הכנסת ולאסור עליהם להגיש נתונים ישירות לוועדות.
8. להגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות על ידי הגדלה ממשית של תקציב הוועדות כצעד משלים לשתי רפורמות שכבר נעשו בתחום הייעוץ, המחקר והמידע ואשר הוכתרו בהצלחה מסוימת (הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת).
9. לחזק את מרכז המחקר והמידע של הכנסת:
- (א) לעגן את קיומו ואת עצמאותו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחוק יסוד: הכנסת כדי למנוע מצב שבו יהיה אפשר לשנות את מעמדו לפי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר.
- (ב) להגדיל את תקציב המרכז ולהרחיב את הצוות המועסק בו.
- (ג) לבנות את המרכז כך שיקביל למבנה הוועדות (ומשרדי הממשלה) וועדות המשנה.
10. לטפל במכשול של היעדר ותק בפעילות בוועדות ולכוון חברי כנסת בעלי ניסיון בתחום ספציפי לוועדה הרלוונטית:
- (א) לבטל את התיקון משנת התשנ"ו-1996 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (סעיף 13א) המטיל איסור מוחלט על חברי הכנסת לעסוק בכל עיסוק נוסף על עיסוקם כחברי כנסת ולהחזיר את המצב לקדמותו, כפי שהיה טרם כניסת התיקון לחוק.
- (ב) לשפר שיפור של ממש את ההכנה של חברי כנסת חדשים לתפקידם, נוסף על הקורס הבסיסי של כמה שעות הניתן להם היום, כדי להפכם למעורים יותר בעבודת הפרלמנט, ובהדגשת תפקיד הפיקוח וחשיבותו.
- (ג) לתמרץ חברי כנסת המכהנים בוועדות שתחום עיסוקן חופף את הרקע המקצועי שלהם ולהמשיך את כהונתם בוועדה גם לאחר צבירת הניסיון שלהם בה.
11. לבזר את הדיון בדוחות ביקורת המדינה בין הוועדות הנושאות ולהפוך את הוועדה לענייני ביקורת המדינה לוועדה־אם שתתאם את מסקנות הוועדות הנושאות, תדון בנושאים כלליים ומערכתיים בדוחות המבקר ותגיש למליאת הכנסת את סיכומיה והחלטותיה.

12. לשנות בוועדת הכספים את מתכונת המעקב אחר ביצוע התקציב:
- (א) להאציל את תפקיד המעקב אחר ביצוע התקציב לוועדות הנושאים, אשר יוסמכו לדון הן בבקשות לשינויים תקציביים הנוגעים למשרדים הנתונים לתחום אחריותן הן במידת הביצוע של תקציבים אלה, באמצעות ועדות משנה שתיכונה לשם כך.
 - (ב) לחלופין, אם המעקב אחר ביצוע התקציב יישאר בוועדת הכספים: להגביל מאוד את מספר הבקשות לשינויים שמשרד האוצר יורשה להגיש לוועדת הכספים, להעלות את גובה הסכום של השינוי התקציבי המחייב את אישורה ולמסד ועדת משנה קבועה לדיון בבקשות לשינויים בתקציב ולהקנות לה את הסמכות להחליט בנוגע לבקשות אלו.
 - (ג) על ועדת הכספים לעמוד על כך ששר האוצר ידווח לה אחת לרבעון על ביצוע התקציב ומימון הגירעון בו, בשם העיקרון שלפיו שר האוצר מחויב למסור דיווח לפרלמנט כשהוא נדרש לעשות כן.
13. להגדיר מחדש את מוסד ועדת החקירה הפרלמנטרית:
- (א) להגדיר מפורשות את הנושאים שוועדת חקירה פרלמנטרית רשאית לטפל בהם, את סמכויותיה ואת תפקידיה.
 - (ב) להעניק לתוצריה של ועדת חקירה פרלמנטרית מעמד מעין־מחייב, שאם לא כן רב הסיכוי שעבודתה תהיה לשווא.
 - (ג) להגביל את מספר ועדות החקירה הפרלמנטריות שהכנסת רשאית לכוון בכל קדנציה כדי שלא להעמיס יתר על המידה על חברי כנסת הכורעים תחת נטל העבודה.
14. לעשות רפורמה במוסד השאלתות:
- (א) לשקול את המשך קיומו של מוסד השאלתות במתכונתו הנוכחית, הגוזלת זמן יקר ואשר הוכח בעליל כי התפוקה הפיקוחית המעשית שהיא מניבה שולית למדי.
 - (ב) לצמצם צמצום של ממש את מכסת השאלתות (לסוגיהן) המותרת לכל חבר כנסת ולתת חשיבות גדולה יותר לשעת השאלות השבועית, שעברה רפורמה לאחרונה (2007) כדי להפכה לעניינית ופרודוקטיבית יותר.
 - (ג) על השאלתות הנותרות (שמספרן יקטן מאוד) לקבל מענה בתוך פרק זמן קצר בהרבה (שבועיים לכל היותר) כדי לשמר ככל האפשר את הרלוונטיות והאקטואליות שלהן.
 - (ד) זכות השאלה הנוספת צריכה להינתן לכלל המשתתפים בדיון, בלי להגבילה לשואל השאלתה לבדו, כדי להפוך את הדיון לערני ואטרקטיבי.

המלצות שעניינן שינויי חקיקה, תקנון ונהלים (אשר עלו ממחקר זה)

1. לשפר את רמת המסקנות של הוועדות על ידי מיסוד נוהל המגדיר אמות מידה ברורות לניסוחן. נוהל זה יודא שמסקנות הוועדות לא תהיינה מנוסחות באופן שיקל על הרשות המבצעת להתעלם מהן כליל.
2. להעניק למסקנות הוועדות מעמד חוקי שיחייב את השרים לדווח כיצד פעלו ליישומן ויאפשר הפעלת סנקציה נגדם אם לא עשו כן. אשר להחלטותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מן הראוי:
(א) לפשט ולקצר ככל האפשר את המסמך המכיל את החלטותיה ולהקפיד שההחלטות בו תישאנה אופי אופרטיבי.
(ב) לחייב את הוועדה לענייני ביקורת המדינה לעקוב אחר אופן יישום ההחלטות.
3. לשנות את תפיסת המעקב של הוועדות אחר מסקנותיהן והמלצותיהן על ידי מיסוד נוהל מעקב אחר ביצוע המלצות ומסקנות.
4. להנהיג נוהג מחייב של הגשת מסמך כתוב לדיוני הוועדות בידי מי שהוזמן להופיע לפנייהן כדי לתרום להכנה טובה יותר של המשתתפים בדיון וכדי לייעל את עבודת הוועדה בתחום הפיקוח.

המלצות שעניינן שינויי חקיקה, תקנון ונהלים (מתוך הרפורמות הקיימות)

1. לתת הרשאה לוועדות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפנייהן ולהציג להן מסמכים.
2. לקבוע מנגנון שיאפשר לוועדה בכנסת להחליט ברוב חבריה לזמן לישיבתה עובד מדינה גם אם השר או ראש הגוף הממונה הודיע לוועדה על כוונתו להופיע לפנייה בעצמו במקום מי שזומן.
3. לקבוע נוהל מסודר ומוסכם לזימון נציגים של משרדי הממשלה לוועדות.
4. להגביל את יכולת הסיעה להחליף חברי ועדה מטעמה.
5. לסגור סגירה סלקטיבית את דיוני הוועדות לתקשורת.
6. לתת הרשאה לחברי המיעוט בפרלמנט להקים גם הם ועדת חקירה פרלמנטרית.
7. להגדיר את תפקידיהם של מנהלי הוועדות ולייעלם.

רשימת המקורות

ספרים ומאמרים

- אורלב, זבולון, 2001. "לשיפור דרכי עבודתן של ועדות הכנסת", בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), **הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית: כנס בין-לאומי**, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- אריאן, אשר, תמר הרמן, ניר אטמוה, יעל הדן, יובל לבל, והילה צבן, 2008. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס, וערן קליין, 2002. **חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות**, נייר עמדה 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר, עליזה, 1994. **בחירות מקדימות ("פריימריס") ושיטות אחרות: דוח ביניים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברזילי, גד, ודוד נחמיאס, 1998. **מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולדברג, גיורא, 1980. **האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל, 1965-1977**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גייסט, בנימין, 1999. "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל הלכה למעשה**, ירושלים: אקדמון.
- דרי, דוד, ועמנואל שרון, 1994. **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד.
- וייס, שבת, 1971. "הארגון התבוני של ועדות הכנסת", **ניהול** 2-3: 32-35.
- חזן, ראובן, 2001. "ועדות הכנסת והפיקוח על הרשות המבצעת", בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), **הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית: כנס בין-לאומי**, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.
- חזן, ראובן, וגדעון רהט, 2001. "ייצוג רפורמה אלקטורלית ודמוקרטיה: לקחים תיאורטיים ואמפיריים מבחירות 1996 בישראל", **מדינה וחברה** 1(1): 51-77.
- יערי, אביעזר, 2004. **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, תל אביב: מכון יפה למחקרים אסטרטגיים.
- יראוני, אלון, דוד נחמיאס, ומרל דנון-קרמזין, 1997. **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**, נייר עמדה 5, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ישראל, צבי, 1988. **אדוני היושב־ראש, כנסת במשבר**, ירושלים: כרמל.
מונטסקייה, שארל דה סקונדה, 1998. **על רוח החוקים** (ערוך: קלוד קליין;
תרגום: עידו בסוק), ירושלים: מאגנס.
מיל, ג'ון סטיוארט, 1958. **ממשל של נציגים** (תרגום: יוסף אור), ירושלים:
מאגנס.
סבירסקי, שלמה, ועמי פרנקל, 2000. **מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב
התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה**, תל אביב: מרכז
אדווה.
—, 2001א. **לקחים מתהליך התקצוב בשוודיה**, תל אביב: מרכז אדווה.
—, 2001ב. **משרד התקציבים של הקונגרס האמריקאי כמודל למשרד
תקציבים בכנסת**, תל אביב: מרכז אדווה.
סגר, שמואל, 1988. **המשטר הפרלמנטרי בישראל**, תל אביב: אחיאסף.
פלסקר, יחיאל פי, 1977. **הכנסת וועדותיה**, ירושלים: אחיעבר.
פרידברג, אשר (עורך), 1999. **ביקורת המדינה בישראל הלכה למעשה**,
ירושלים: אקדמון.
צידון, אשר, 1971. **בית הנבחרים**, תל אביב: אחיאסף.
הרט, גדעון (עורך), 2006. **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי**, תל
אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה ע"ש יוסף ספיר.
רובינשטיין, אמנון, וברק מדינה, 2005. **המשפט החוקתי של מדינת ישראל:
רשויות השלטון ואזרחות**, ב, ירושלים ותל אביב: שוקן.
שרית, מאיר, 2001. "עזרים בעבודתם של חברי הכנסת", בתוך: אפרים
טורגובניק (עורך), **הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית: כנס בין־לאומי**,
תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

Aberbach, Joel D., 1979. "Changes in Congressional Oversight,"
American Behavioral Scientist 22 (5): 493-515.
—, 1980. "Changes in Congressional Oversight", in: Carl H.
Weiss and Allan H. Borton (eds.), *Making Bureaucracies
Work*, Beverly Hills: Sage.
Akzin, Binyamin, 1955. "The Role of Parties in Israeli Democracy,"
Journal of Politics 17 (4): 507-545.
Blondel, Jean, 1973. *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs,
NJ: Prentice-Hall.
Cole, Michael, 1985. "Accountability and Quasi-Government:
The Role of Parliamentary Questions," *Journal of Legislative
Studies* 5 (1): 77-101.

- Cranmer, Frank, 2002. "Parliamentary Mechanisms for Controlling the Executive," *Keynote Address to the ECPRD Seminar*, Skopje, Macedonia.
- Davidson, Roger H., and Lawrence D. Longley (eds.), 1998. *The New Roles of Parliamentary Committees*, London: Frank Cass.
- Döring, Herbert (ed.), 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Edelstein, Rina, 1994. *Balancing the Power Between the Executive and Legislative Branches of Government: Parliamentary Committee Systems in Comparative Perspective*, MA Thesis, Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem.
- Galea, Joseph G., and Sekula Mirosław, 2001. *Report on Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, Malta: National Audit Office.
- Geist, Benjamin, and Nissim Mizrahi, 1991. "State Audit: Principles and Concepts," in: Asher Friedberg, Benjamin Geist, Nissim Mizrahi, and Ira Sharkansky (eds.), *State Audit and Accountability*, Jerusalem: State Comptroller's Office.
- George, Bruce, and David Morgan, 1999. "Parliamentary Scrutiny of Defense," *Journal of Legislative Studies* 5 (1): 1-11.
- Giddings, Philip, 1994. "Select Committees and Parliamentary Scrutiny: Plus Ça Change", *Parliamentary Affairs* 47 (4): 669-686.
- Gregory, Roy, 1990. "Parliamentary Control and the Use of English," *Parliamentary Affairs* 43 (1): 59-77.
- Halpert, Leon, 1981. "Legislative Oversight and Partisan Composition of Government," *Presidential Studies Quarterly* 11 (4): 479-491.
- Hazan, Reuven Y., 1997. "Executive-Legislative Relations in an Era of Accelerated Reform: Reshaping Government in Israel," *Legislative Studies Quarterly* 22 (3): 329-350.
- , 2001. *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Columbus: Ohio State University Press.

- Jack, Malcolm, 1985. "Parliament's Role as a Check on Government," *Parliamentary Affairs* 38 (3): 296-306.
- Johnson, Loch, 1980. "The U.S. Congress and the CIA: Monitoring the Dark Side of Government," *Legislative Studies Quarterly* 5 (4): 477-499.
- Koura, Antti, and Matti Wiberg, 1994. "The Logic of Parliamentary Questioning," in: Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioral Trends*, Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Lees, John D., 1977. "Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research," *Legislative Studies Quarterly* 2 (2): 193-208.
- Lees, John D., and Malcolm Shaw (eds.), 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, NC: Duke University Press.
- Lyons, William V., and Larry W. Thomas, 1982. "Oversight in State Legislatures: Structural Attitudinal Interaction," *American Politics Quarterly* 10 (1): 117-133.
- MacCarthaigh, Muiris, 2006. *Accountability in Irish Parliamentary Politics*, Dublin: Institute of Public Administration.
- Mahler, Gregory S., 1981. *The Knesset: Parliament in the Israeli Political System*, Teaneck, NJ: Associated University Press.
- Maor, Moshe, 1999. "Electoral Competition and the Oversight Game: A Transaction Cost Approach and the Norwegian Experience," *European Journal of Political Research* 35 (3): 371-388.
- Mattson, Ingvar, and Kaare Strøm, 1995. "Parliamentary Committees" in: Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.
- McCubbins, Mathew D., and Thomas Schwartz, 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarm," in: Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan (eds.), *Congress Structure and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McGee, David G., 2002. *The Overseers: Public Account Committees and Public Spending*, London: Pluto Press.

- Mezey, Michael L., 1979. *Comparative Legislatures*, Durham, NC: Duke University Press.
- Normanton, Leslie E., 1966. *The Accountability and Audit of Governments*, Manchester: Manchester University Press.
- Norton, Philip (ed.), 1990. *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press.
- , 1993. *Does Parliament Matter?* New York: Harvester Wheatsheaf.
- , (ed.), 1998. *Parliaments in Contemporary Western Europe*, London: Frank Cass.
- Ogul, Morris S., 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy*, Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- O'Halpin, Eunan, 1998. "A Changing Relationship? Parliament and Government in Ireland," in: Philip Norton (ed.), *Parliaments in Contemporary Western Europe*, London: Frank Cass.
- Olson, David M., 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Olson, David M., Riccardo Pelizzo, and Rick Staphenurst (eds.), 2004. *Trends in Parliamentary Oversight*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Pelizzo, Riccardo, and Rick Staphenurst, 2007. "Democracy and Oversight," Paper presented at the RCLS Conference on Legislative Oversight, Albany, NY.
- , 2008. "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation," in: Rick Staphenurst, Riccardo Pelizzo, David Olson, and Lisa von Tropp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Pelizzo, Riccardo, Rick Staphenurst, Vinod Sahgal, and William Woodley, 2006. "What Makes Public Accounts Committees Work?" *Politics & Policy* 34 (4): 774-793.
- Rahat, Gideon, and Tamir Sheaffer, 2007. "The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949-2003," *Political Communication* 24 (1): 65-80.
- Robert, Henry M., 1976. *Robert's Rules of Order*, Cutchogue, NY: Buccaneer Books.

- Rockman, Bert A., 1984. "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," *Legislative Studies Quarterly* 9 (3): 387-440.
- Rosenthal, Alan, 1981. "Legislative Behavior and Legislative Oversight," *Legislative Studies Quarterly* 6 (1): 115-130.
- Saalfeld, Thomas, 1998. "The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment," in: Philip Norton (ed.), *Parliaments in Contemporary Western Europe*, London: Frank Cass.
- Sartori, Giovanni, 1987. *Elementi di Teoria Politica*, Bologna: Il Mulino.
- Shick, Allen, 1976. "Congress and Details of Administration," *Public Administration Review* 36 (5): 516-528.
- , 1983. "Politics Through Law: Congressional Limitations on Executive Discretion," in: Anthony King (ed.), *Both Ends of the Avenue: The Presidency, the Executive Branch and Congress in the 1980s*, Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Silk, Paul, and Rhodri Walters, 1998. *How Parliament Works* (4th ed.), London: Longman.
- Suleiman, Ezra N. (ed.), 1986. *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, New York: Holmes and Meier.
- Wiberg, Matti (ed.), 1994. *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioral Trends*, Helsinki: Finnish Political Science Association.

מקורות ראשוניים

- אלחנני, סמדר, 2004. מכתב בנושא דוח ביצוע התקציב, רבעון ראשון, ירושלים: הכנסת, ועדת הכספים [לא פורסם].
- הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2005. **סקירה משווה בנושא: מסגרת זמן לתשובה לשאילתה**, ירושלים.
- , 2007. **הצעות לתיקוני חקיקה, תיקוני תקנון והחלטות לחיזוק פיקוח הכנסת על הממשלה ולשיפור עבודת הכנסת**, ירושלים [לא פורסם].
- , 2009. **יחסי גומלין כנסת-ממשלה: הצעות והמלצות**, ירושלים [לא פורסם].

חזן, ראובן, 1999. **שימוש במידע ובייעוץ בוועדות הכנסת**, ירושלים: הכנסת (לא פורסם).
 מבקר המדינה, 2005. **דוח שנתי 255**, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

פרוטוקולים ומסקנות של ועדות

ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-16, 2003-2006:

- ועדת החינוך, התרבות והספורט, פרוטוקולים מס': 48, 115, 134, 151, 261, 453, 471, 512.
- מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא: אי יישום חוק השילוב.
- מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא: סכנת סגירת ביי"ס לאומנויות "קמרה אובסקורה".
- מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא: אי-קיום הסעות לילדים עם מוגבלויות בחינוך המיוחד.
- מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא: השבתת חטיבת הביניים אלון תל-שבע.
- מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא: אפליית בני העדה האתיופית במערכת החינוך.

ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-16, 2003-2006:

- ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקולים מס': 39, 87, 176, 257, 494.
- חוברת סיכום פעילות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בראשות ח"כ יורי שטרן.
- חוברת סיכום פעילות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בראשות ח"כ ר'אלב מגידלאה.
- מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא: סכנת קרינה לילדי בית ספר בנען.
- מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא: הפרת זכויותיהם של עצירים ואסירים בישראל.
- מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא: הקמת יישוב חדש סמוך לירוחם.
- מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא: מצב היישובים הבדואים בנגב.
- מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא: עתידן של המושבות בגליל בתוכנית לאיחוד הרשויות המקומיות.

- ישיבה 282 (31.10.05): הודעת שר הביטחון בעקבות מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא "סכנת קרינה לילדי בית ספר בנעין".

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-16, 2006-2003:

- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקולים מס': 2, 65.
- חוברת סיכום עבודת ועדת העבודה והרווחה.
- מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא: איסור קבלת תגמול מחברת תרופות.
- מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא: הצורך בעדכון סל שירותי הבריאות בישראל לשנת 2003.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16, 2006-2003:

- פרוטוקולים מס': 179, 189, 228, 232; פרוטוקול לא ממסופר מתאריך 31.10.05; פרוטוקול לא ממסופר מתאריך 21.11.05.

ועדת הכספים, הכנסת ה-16, 2004:

- פרוטוקול מס': 113; פרוטוקולים מתאריך: 1.4.03, 16.2.04, 24.2.04, 2.3.04, 11.3.04, 15.3.04, 132, 136; פרוטוקול מתאריך 14.4.04, 138; פרוטוקולים מתאריך: 5.5.04, 10.5.04, 143, 147; פרוטוקולים מתאריך: 24.5.04, 2.6.04, 3.6.04, 162; פרוטוקול מתאריך: 28.6.04, 166, 174, 179; פרוטוקולים מתאריך: 2.8.04, 4.8.04, 184, 185, 188, 194; פרוטוקול מתאריך: 8.11.04, 204, 205, 207, 209, 212, 213, 218; פרוטוקולים מתאריך: 14.12.04, 15.12.04, 20.12.04, 21.12.04, 16.5.05.

שאלות, הכנסת ה-16, 2006-2003:

שאלות בתחום החינוך

- ישיבה 20, 13.5.03: מעבר לחמישה ימי לימוד; קיצוץ בחוגים בעיירות פיתוח; שירותי הבריאות בבתי הספר היסודיים ביישובים הלא מוכרים בנגב; ריבוי מעשי אלימות בקרב בני נוער.
- ישיבה 51, 29.3.03: מניעת השתתפות תלמיד בטיול בית ספר; הכשרת הנדסאים להוראה; מפגשים בין תלמידים יהודים לתלמידים ערבים; שימוש במבני בית ספר לצורכי פרסום או שיווק של גופים פרטיים; הקמת בית ספר בנצרת עילית לתלמידים ערבים; מכילת "אוהלו".
- ישיבה 118, 15.3.04: העברת ציוני המצרף לנרשמים למוסדות להשכלה גבוהה; השפעת בתי ספר פרטיים על הלימודים בחינוך הממלכתי; מערכת החינוך בישראל; אלימות תלמידים כלפי מורים; מורים בעלי תארים אקדמיים;

השוואת התארים בהנדסה במכללות ובאוניברסיטאות; היעדר בתי ספר תיכוניים בכפרים הבדואיים הבלתי מוכרים בנגב; התנאים להעסקת מורה במערכת החינוך; ידיעה על תלמידות תיכון במצוקה בבאר שבע; תקצוב בית הספר "הריאלי" בחיפה; סגירת מכללות להוראה; מחסור בכיתות לימוד.

ישיבה 215, 31.1.05: הקיר המזרחי של הר הבית; לוחות אסבסט במבני חינוך; שכר לימוד לילדים בני שלוש-ארבע באילת; עמדות מחשוב מחוברות לאינטרנט בתי הספר; מספר המחשבים במערכת החינוך; אלימות תלמידים; מתן מלגות לסטודנטים; אספקת ארוחות בהכשר בד"ץ לגני הילדים; אי-מימון ההתייקרות של הסעות תלמידים; השביתה במערכת החינוך; ציוני בחינות הבגרות באנגלית; תוכנית למניעת התעללות נוער בבעלי חיים.

שאלות בתחום הפנים

ישיבה 43, 9.7.03: קבר יוסף; הכוונה להשבית את שירותי הדת; בית דין מיוחד לגיור מזרח אירופה; חילול קברו של התנא רב אבדימי; גיורים בישראל; פירוק המועצה הדתית בירוחם; קבורת מאבטח בחלקת לא יהודים; בית קברות ללא יהודים באשקלון; השפעת התוכנית הכלכלית על עולם התורה; גביית תשלום עבור חנייה בבית עלמין; שירות בצבא של מועמדות לגיון; סגירת המועצות הדתיות; מתן שירותי דת ע"י הרשויות המקומיות.

ישיבה 49, 23.7.03: הענקת תעודת זהות לאזרחית; בנייה בלתי חוקית; ראש המועצה המקומית חבל מודיעין; הענקת אזרחות לעובדים זרים לא יהודים; מועד הבחירות ביישובים הבדואיים בנגב; הנפקת תעודת לידה; הקמת חומה בין קיסריה לגייסר א-זרקא; חלוקת התמיכות מטעם עיריית ת"א.

ישיבה 305, 21.12.05: מעצרו של אזרח בליל הסדר ללא ידוע משפחתו; התנהגות שוטרים בעת דיון בבית המשפט; גביית ההוצאה לפועל ע"י המשטרה; התנהלות שוטרים בבית-מעצר בליל הסדר; עבירות אלימות חמורות בחיפה; הטיפול בעבירות ממניעים גזעניים; חקירת זיוף המחאה; העברת עצירים ברכב "זינאנה"; תהלוכה לזכר רוצחי תרפי"ט; דוח הסניגוריה הציבורית בעניין בתי הכלא; תקיפת אנשים ע"י כלבים; התנאים בבית המעצר במגרש הרוסים בירושלים.

שאלות בתחום הבריאות

ישיבה 53, 31.7.03: מחלקת היולדות בבית-החולים "סורוקה"; השפעתה של תחנת כוח פחמית על התפתחות מחלות נשימתיות; החזר תשלום נסיעה באמבולנס; סגירת תא הלחץ באילת; סיוע לבית-החולים "מעייני הישועה"; סירוב לממן ניתוח בילטרלי; ביצוע בדיקות ומתן תרופות שעלותן גבוהה; שחרור יולדות מבתי-החולים בשבת; תמותת תינוקות בישראל.

ישיבה 69, 12.11.03: הוראה לפסיכיאטרים שלא לרשום תרופות שכלולות בסל הבריאות; טיפול בחולה במחלת קרוהן; בדיקת תינוקות וחיסונים בתחנות טיפת-חלב; בדיקות MRI לגילוי סרטן השד; סיוע לבתי-החלמה ליולדות; הכללת תרופות חדשות בסל הבריאות; טיפול בנער בחדר מיון של בית-חולים; חשיפת רשת ישראלית הסוחרת באיברים; הוראה לפסיכיאטרים שלא לרשום תרופות הכלולות בסל הבריאות; הטיפול בגופות המגיעות למכון לרפואה משפטית; איכות האוויר בבריכות השחייה; איחוד בתי-החולים "רמב"ם" ו"בני-ציון" בחיפה; חקיקה בדבר הוזלת תרופות שיימכרו ללא מרשם רופא.

ישיבה 80, 9.12.03: תווי חנייה לנכים; מכירת דגים; מזון מהונדס גנטית; סגירת בית-החולים "יוספטל" באילת; הטיפול בנפגעי טרור; חשד למעשה רצח על-ידי חולה נפש; בית-החולים "סורוקה" בבאר-שבע; תרומת ביציות; שימוש מסחרי בשטחי קרקע בבתי-חולים ממשלתיים; חיסון תינוקות בתחנות לטיפול באם ובילד; תקציב התרופות בישראל.

ראו אור לאחרונה בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה

2009

הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, אבן בן בסט ומומי דהן (עורכים) [בדפוס].

השימוש בעקרון המידתיות במשפט הבין-לאומי, יובל שני, מחקר מדיניות 75.

להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל, אריק כרמון (קיים גם באנגלית).

מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009: עשרים שנה לעלייה מברית המועצות, פרסומי מרכז גוטמן, אשר אריאן, מיכאל פיליפוב, אנה קנפלמן (קיים גם באנגלית).

ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, דפנה ברק-ארז, דורון נבות, מרדכי קרמניצר (עורכים) (בשיתוף עם הוצאת נבו).

פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, חן פרידברג, ראובן חזן, מחקר מדיניות 77.

ריכוזיות השלטון בישראל: היבטים משפטיים, אסף חמדני, מחקר מדיניות 78 [בדפוס].

תכלית החברה העסקית, ידידיה צ' שטרן (בשיתוף עם הוצאת אוניברסיטת בר-אילן: פרסומי הפקולטה למשפטים, ועם ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין).

2008

אף על פי שחטא – ישראלי הוא? שלילת אזרחות בגין הפרת אמונים, אפרת רחף, בהנחיית מרדכי קרמניצר, מחקר מדיניות 73.

הבחירות בישראל – 2006, אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים) (קיים גם באנגלית).

הבעלות בחברה העסקית: תאוריה, דין, מציאות, ידידיה צ' שטרן (בשיתוף עם הוצאת אוניברסיטת בר אילן: פרסומי הפקולטה למשפטים, וההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין).

היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD, פורום קיסריה, ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, דוד הודק (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך).

העורף כחזית: היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים, פורום קיסריה, ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, דן מרידור (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום).

חופש הביטוי: הצדקות וסייגים, ראם שגב.

כישלון במבחן בוזגלו: התמודדות רשויות אכיפת החוק עם עברות של אישי ציבור, גיא לוריא, בהנחיית מרדכי קרמניצר, מחקר מדיניות 71. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית**, אשר אריאן, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הדר, יובל לבל, הילה צבן (קיים גם באנגלית).

מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל, יונתן ארבל, תהילה שוורץ אלטשולר, בהנחיית מרדכי קרמניצר, מחקר מדיניות 74.

מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה, מרדכי קרמניצר, דורון נבות, נאוה בן-אור, עמיר פוקס, גיא ורטהים.

עברות נגד המשטר, חאלד גנאים, מרדכי קרמניצר, מחקר מדיניות 70. **שחיתות פוליטית – כרז א: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת**, דורון נבות, בהנחיית מרדכי קרמניצר.

שקלול ערכים ואיזון אינטרסים, ראם שגב, בהנחיית מרדכי קרמניצר.

תמונת המקרו של כלכלת ישראל ועמידות המשק בפני זעזועים, פורום קיסריה, ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, ליאו ליידרמן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום).