



איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?

המלצות עיקריות

מהדורה מעודכנת, יולי 2016

חן פרידברג



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות

חן פרידברג

מהדורה מעודכנת, יולי 2016



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

How to Improve the Knesset as a Legislative and Oversight Body: Key Recommendations
Chen Friedberg

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מסת"ב 978-965-519-193-6

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד 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: 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>

דוא"ל: orders@idi.org.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ו

Copyright © 2016 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

בכתיבת המהדורה הקודמת השתתף גם ד"ר ניר אטמור.

תוכן העניינים

5	פתח דבר
	חלק ראשון: חקיקה פרטית
7	אפיון הכשלים
9	המלצות
	חלק שני: פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת
10	אפיון הכשלים
13	המלצות
	חלק שלישי: כלי הפיקוח של המליאה על הרשות המבצעת
16	אפיון הכשלים
17	המלצות
	חלק רביעי: הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות התקציב
18	אפיון הכשלים
19	המלצות
20	אחרית דבר

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם מייצגים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פתח דבר

הכנסת היא אחת הזירות החשובות ביותר לליבון הסוגיות המהותיות במדינה ולקבלת החלטות, ואולם בעיות שונות פוגעות ביכולתה למלא את תפקידיה בהצלחה.

החוברת שלפניכם מבוססת על שני פרסומים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה: האחד, פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה (מחקר מדיניות 77, מאת חן פרידברג וראובן חזן, 2009), והאחר, תיקון שיטת הממשל בישראל (ספר בעריכת גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג, 2013). החוברת כוללת את תמצית הכשלים שאובחנו בעבודת הכנסת בשני תחומים עיקריים – חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת – ואת עיקרי ההמלצות לשיפור עבודת הכנסת.

בחוברת ארבעה חלקים. החלק הראשון עוסק בחקיקה הפרטית ושלושת החלקים האחרים בפיקוח על הרשות המבצעת: באמצעות ועדות הכנסת, באמצעות מליאת הכנסת ובאמצעות התקציב. אימוץ התיקונים המוצעים יעצים את יכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה ויתרום לשיפור תפקודה בנושאי החקיקה.

החוברת מיועדת למקבלי ההחלטות במדינת ישראל ולמתעניינים בנושא של תיקון שיטת הממשל. נשמח לסייע ככל שנוכל בהבהרה ובהרחבה של כל אחת מן ההמלצות.

חלק ראשון

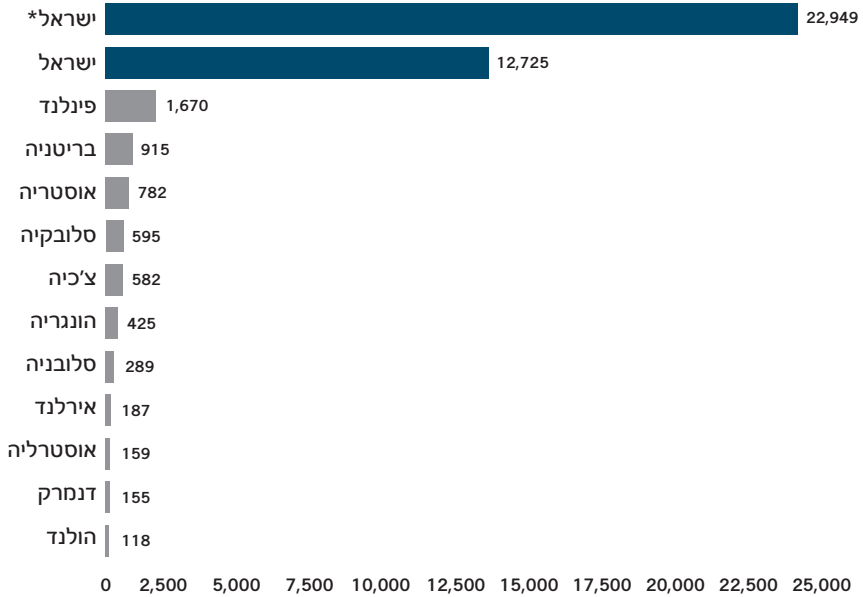
חקיקה פרטית

אפיון הכשלים

הזכות ליזום הצעת חוק פרטית שמורה לכל חברי הכנסת, אלא שבעשורים האחרונים, וביתר שאת מאז ראשית שנות האלפיים, אנו עדים לעלייה יוצאת דופן בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת (תרשים 1). תופעה זו מלמדת על בעיה ממשית בתחום זה. ולא רק זה: רוב הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר "הצהרות חוק", כלומר הצעות חוק שנועדו להצהיר הצהרה כלשהי כדי למשוך תשומת לב ציבורית ותקשורתית ולא דווקא כדי לעלות לדיון.

באשר למספר החוקים שהתקבלו: אמנם רק כ-6% מהצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בעשור הראשון של המאה ה-21 נהפכו בסופו של דבר לחוקים, אבל המספר המוחלט של החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות – יותר מ-800 (ועד אמצע 2016 יותר מ-1,000) – גבוה לאין שיעור ממספרם בעולם.

תרשים 1: הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הפרלמנט בעשור הראשון של המאה ה-21 – כנסת ישראל במבט השוואתי (נכון ל-2010)



* נכון ליוני 2016.

הנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת כרוכה בחסרונות רבים:

- זילות בערכן של הצעות החוק הפרטיות.
- בזבוז משאבי כוח האדם המקצועי בכנסת ובממשלה.
- הצפת ועדות הכנסת בהצעות חוק פרטיות והגברת העומס עליהן.
- חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון עניינית בהצעות חוק רבות כל כך בגלל הזמן הקצר המוקצב לדיון.

המלצות

1. יש לקבוע מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת.
2. יש לצמצם את המכסה של הצעות החוק הפרטיות המועלות בכל שבוע לדיון מוקדם.
3. יש לאכוף את ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בנוסח החוק או בדברי ההסבר.
4. יש לחייב בתקנון את יושבי ראש הוועדות לעקוב באופן שוטף אחר יישום החוקים.
5. יש להעדיף דיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בשבוע.
6. יש לחייב את חברי הכנסת לנסח דברי הסבר איכותיים, לרבות ציון עלותה של הצעת החוק, תהא אשר תהא, המקורות למימונה והשלכותיה על סוגיות שונות של כוח אדם, חברה, וסביבה, ככל שישנן.
7. יש לחייב את נשיאות הכנסת לבדוק את תוכן דברי ההסבר בטרם תאשר להניח את ההצעה על שולחן הכנסת ולדחות הצעות שאינן עומדות באמות המידה שייקבעו.
8. יש לקדם את אישור חוק יסוד: החקיקה. כיום ישראל היא מהדמוקרטיות היחידות שלא הסדירו בחקיקת יסוד (ודאי שלא בחוקה) את סמכויות החקיקה של בית הנבחרים שלה.

חלק שני

פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת

אפיון הכשלים

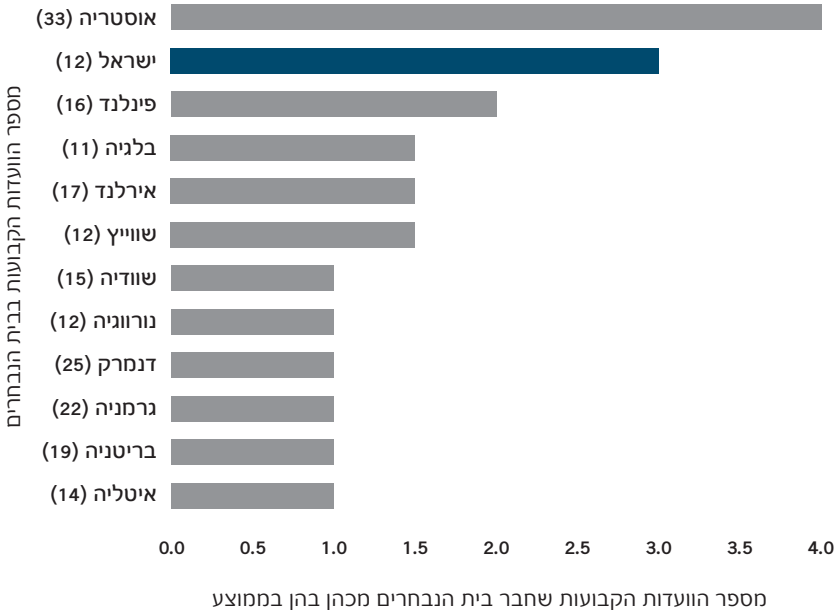
אחד מתפקידיה החשובים של הכנסת הוא פיקוח על הממשלה. פיקוח זה מתבצע במגוון הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותה, ובראשם הוועדות לסוגיהן (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות חקירה פרלמנטריות וכיו"ב). בפועל הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת על הרשות המבצעת לקוי מכמה סיבות:

א. כנסת קטנה, ממשלות גדולות יחסית וחברים רבים מדי בוועדות הקבועות של הכנסת. הכנסת היא אחד הפרלמנטים החד-ביתיים הקטנים בעולם. מנגד, הממשלות הקואליציוניות בישראל גדולות יחסית. בשל כך רווח המצב שרק כשלושה רבעים מכלל חברי הכנסת פנויים לכהן בוועדות בשעה שסך כל המינויים האפשריים בהן (כולל ועדות משנה וועדות מיוחדות) עומד על כמעט פי שלושה מכך. יוצא אפוא שאף שבהשוואה לפרלמנטים בעולם מספרן של הוועדות הקבועות בישראל (12) אינו חריג, מספר הוועדות שחברי הכנסת מכהנים בהן בעת ובעונה אחת חריג למדי – 3 בממוצע. יתר על כן, במציאות שבה חלק מחברי הקואליציה הם חברי ממשלה (שרים וסגני שרים), חברי קואליציה מסוימים עלולים למצוא את עצמם מכהנים גם ב-4, 5 ואף ב-6 ועדות כדי לשמור על הרוב הקואליציוני בכל ועדה.

איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?

מתוך המדינות שנסקרו (תרשים 2) רק באוסטריה מכהנים חברי הפרלמנט ביותר ועדות מעמיתיהם בישראל. ביתר המדינות מכהנים חברי הפרלמנט בוועדה אחת, לכל היותר בשתיים. באחדות מהמדינות הללו החוק או התקנון אוסרים על חבר פרלמנט לכהן ביותר מוועדה קבועה אחת. איסור זה מקורו בהבנה שעבודה פרלמנטרית איכותית מחייבת מיקוד והתמחות, ולכן מוטב שחבר הפרלמנט יתרכז בעבודתו בוועדה אחת, ובה הוא ישקיע את רוב זמנו ומרצו. כאשר הוא חבר בכמה ועדות בעת ובעונה אחת, הוא נעדר מדיונים רבים (בעיקר אם רבים מדיוני הוועדות מתקיימים באותו זמן, כנהוג בישראל) ואין לו הזמן הדרוש, או היכולת, ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן ביסודיות לשיבות ולהתמקצע בתחומי העבודה של הוועדות.

תרשים 2: המספר הממוצע של ועדות קבועות שחבר בית נבחרים מכהן בהן (נכון ל-2010)



ב. היעדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות ובין תחומי העיסוק של משרדי הממשלה. ועדות הכנסת הקבועות צמודות לתחומים ולא למשרדים, ובשל כך אין חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לתחום העיסוק של משרד ממשלתי מסוים. מבנה זה פוגע פגיעה מהותית ביכולתן לפקח על הממשלה בשל הקושי של חבריהן לבחון לעומק וביסודיות משרדים העוסקים בנושאים שהוועדה מופקדת עליהם.

ג. שליטה רבה של הסיעות על חבריהן בוועדות. שליטה כזאת מתאפשרת הודות לתקנון הכנסת, המקנה לסיעות סמכות להחליף את נציגייהן בוועדות בנציגים אחרים מטעמן כראות עיניהן. כשחברי ועדה בעלי ותק, ניסיון, ידע ומומחיות מוחלפים באחרים, יכולת הפיקוח של הוועדות נפגעת.

ד. מחסור בתמיכה מקצועית. צוות מקצועי העומד לרשות הוועדות הוא תנאי חשוב להגברת יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה. בלא תמיכה מקצועית עצמאית חברי הוועדה מתקשים לפקח על הרשות המבצעת, שכן מולם עומדים המומחים שלה, שלהם הידע, הניסיון והנגישות למידע, וחשוב לא פחות – המשאבים. שיפור ניכר בתחום זה, אך לא מספיק, התחולל לפני כ-13 שנים, כשלוועדות הוצמדו יועצים משפטיים והוקם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המעניק שירותים מקצועיים ואובייקטיביים לחברי הכנסת ולוועדות.

ה. היעדר ותק ורקע מקצועי רלוונטי של חברים בוועדות. על חברי הוועדות להתמחות בתחומי עיסוקיהן המסוימים, שכן רק ועדות שהן זירות של מומחיות וידע מסוגלות לבדוק בפירוט את הנושאים שבטיפולן, לפקח על הממשלה ולרסן אותה. בישראל, בשל התחלופה הגבוהה של חברי הכנסת, לרבים מחברי הוועדות אין ותק ומומחיות נצברת. מצב זה בעייתי לנוכח העובדה שחברי הכנסת החדשים אינם מקבלים הכשרה מספקת בעבודתם, ולרבים מהם אין הרקע המקצועי הרלוונטי לעבודת הוועדות.

1. היעדר סמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפנייהן ולהציג להן מסמכים. החקיקה ותקנון הכנסת קבעו נורמה כללית שלפיה בסמכותן של הכנסת וועדותיה לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב לפנייהן כדי למסור להן מידע. עוד מחוייבים השרים, על פי התקנון, בדיווח חצי-שנתי לוועדות הכנסת. עם זאת הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) אינן יכולות לכפות הופעה לפנייהן או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא, שכן הן אינן יכולות להטיל ולאכוף סנקציות משמעותיות בגין אי-הופעה לפנייהן או מסירת מידע חלקי (ואפילו שקרי). החוק והתקנון לא מקנים להן סמכות לחקור את המופיעים לפנייהן (שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית), ודאי שלא את מי שאינם נושאים משרה ציבורית ומהות הופעתם איננה מוגדרת (עדות או הצהרה). בכל אלה יש כדי לפגום בעבודת הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת.
2. מעקב לקוי. הוועדות אינן עוקבות באופן שוטף אחר יישומם של החוקים שעברו תחת ידיהן או אחר המסקנות שגיבשו לאחר שטיפלו בהצעות שהעבירה אליהן מליאת הכנסת. המעקב הלקוי פוגע בכל שרשרת הפיקוח – החל בהעלאת נושאים וחוקים במליאת הכנסת וכלה בטיפולן של הוועדות בהם – וכמעט שמיתר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח.

המלצות

1. יש להגביל בחוק את גודלה של הממשלה ל-18 שרים ול-6 סגני שרים לכל היותר, ואת המגבלה הזאת לשריין בחוק יסוד שלשינויו דרושה הסכמתם של שני שלישים מחברי הכנסת, במטרה להגדיל את מאגר חברי הכנסת שיהיו פנויים לעבודה פרלמנטרית.
2. יש לשנות את מבנה הוועדות באופן שיגדיל את החפיפה בין תחומי עיסוקן ובין תחומי העיסוק של כל אחד ממשרדי הממשלה.
3. יש לחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה קבועות שיקבילו לאגפים העיקריים במשרד הממשלתי שהוועדה אחראית לו;

לקיים את רוב הדיונים בוועדות המשנה מתוך צמצום הישיבות של מליאת הוועדה; לכוונן שתי ועדות משנה קבועות נוסף על אלה המקבילות לאגפי המשרד – האחת לענייני תקציב המשרד והמעקב אחר ביצועו והאחרת לענייני דוחות הביקורת הרלוונטיים למשרד.

4. יש לצמצם את מספר החברים בוועדות ל-9 לכל היותר (למעט בוועדת הכנסת ובוועדת החוץ והביטחון).

5. יש להוסיף לוועדות ימי עבודה ושעות פעילות על חשבון שעות המליאה, וכן עוד יום עבודה רשמי. בימים אלו (נכון ליוני 2016) מונחת על שולחנה של ועדת הכנסת הצעה ברוח זו, שעניינה הוספת יום חמישי כיום עבודה של הוועדות.

6. יש ליצור לכל ועדה "חבילת ביקורת חובה", שתכלול הקפדה על דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה והקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה. יצוין כי לאחרונה חייבה ועדת הכנסת את הוועדות הקבועות להקדיש 25% מדיוניהן לסוגיות של פיקוח. החלטה זו משתלבת היטב עם חבילת ביקורת החובה המוצעת ומעבה אותה. יש להוסיף ולעקוב אחרי יישומה.

7. יש להזמין תדיר לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה (ועדת הפיקוח של הכנסת) את חברי הוועדות הרלוונטיות כשדנים בדוח הנוגע לעניינן. אפשר לקבוע ששני חברים מכל ועדה ייצגו אותה בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכל פעם שיתקיימו דיונים בנושאים הנוגעים לה.

8. יש להעניק לוועדות סמכות להטיל סנקציות על עובדי ציבור שזומנו להופיע לפניהן או התבקשו למסור להן מידע ומסמכים ולא הגיעו לדיון.

9. יש להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות, למשל לשלול שכר ותשלומים על היעדרות ללא הצדקה מישיבות רבות של הוועדות. עוד מומלץ להוציא את הטיפול בנושא

הסנקציות מידי חברי ועדת האתיקה ולהעבירו לידי ועדה ציבורית שתוקם לשם כך, או לחלופין לתקן את תקנון הכנסת כך שיקבע את מכסת ההיעדרויות המותרות ויכיל נוסחה לחישוב ולגריעה של שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר יותר משהותר.

10. יש להגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות על ידי הגדלה ניכרת של תקציבן כצעד משלים לשתי הרפורמות שכבר בוצעו בתחום הייעוץ, המידע והמחקר והוכתרו בהצלחה מסוימת (הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המחקר והמידע).

11. יש לחזק את מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולייעל את השימוש בו: לעגן את קיומו ואת עצמאותו בחוק כדי למנוע את שינוי מעמדו לפי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר; להגדיל את תקציב המרכז ואת הצוות המועסק בו; ולבנות את המרכז כך שיקביל למבנה הוועדות וועדות המשנה.

12. יש לשפר במידה ניכרת את הליך הכשרתם של חברי הכנסת באמצעות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים בחסות אוניברסיטאית, שבה ילמדו מיטב המרצים מהסגל המקצועי של הכנסת ומתחומים של מדע המדינה, מדיניות ציבורית, כלכלה ומשפטים (בדומה להשתלמויות שופטים).

חלק שלישי

כלי הפיקוח של המליאה על הרשות המבצעת

אפיון הכשלים

הכנסת מפקחת על הרשות המבצעת לא רק בעזרת ועדותיה, אלא גם באמצעות מנגנוני המליאה. שניים מהמנגנונים הוותיקים והפופולריים ביותר הם השאילתה וההצעה לסדר היום.

א. **השאילתה.** יעילותו של מנגנון פיקוח זה מוטלת בספק מכמה סיבות: השהיית תשובות השרים למשך זמן ארוך מן המותר על פי התקנון, שמלכתחילה פרק הזמן הקבוע בו למתן תשובה ארוך למדי; היעדר השפעה מעשית על פעולות הנשאלים; מידע לא מהימן הנכלל בשאילתה (רובן נשענות על מידע הנשאב מכתבות באמצעי התקשורת); ומספר רב של שאילתות שאינן מאפשרות התייחסות הולמת.

זאת ועוד, בכנסות האחרונות התשובות לרוב השאילתות לא מוקראות מעל דוכן הכנסת אלא מועברות לפרוטוקול, שכן השואלים אינם נוכחים באולם המליאה כדי לשמוע אותן. גם חברי הכנסת הטורחים לבוא ולשמוע את התשובה לשאלתם ממעטים לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר הקראת התשובות (לעתים קרובות המשיב הוא "שר תורן" שאיננו בקיא בתחומי העיסוק של המשרדים האחרים ולכן איננו יכול לענות על שאלות נוספות מעבר לתשובה שהקריא). זאת ועוד, כאשר התשובה לשאילתה מנוסחת כתשובת ביניים, לרוב אין מגיש השאילתה המקורית שואל שאילתת מעקב.

ב. **הצעה לסדר היום.** מנגנון זה מאפשר לחבר הכנסת להעלות נושאים על סדר יומה של הכנסת וכן לקבל את תגובתו של השר הנוגע בדבר ואת תגובותיהן של הסיעות. מטרתו של המנגנון לבסס את הכנסת ככמה מרכזית בשיח הציבורי. חבר כנסת רשאי לבקש שהצעתו תובא לדיון דחוף, ויושב ראש הכנסת וסגניו מחליטים אם לאשרה כדחופה. (הצעה מוכרת כדחופה כשנמצא שהדיון בה עשוי למנוע מעשה או מחדל שאינם ניתנים לתיקון או שיש בנושא משום עניין דחוף לציבור). הצעה דחופה תידון בכנסת בשבוע שהוגשה בו. בשנת 2008 התכנס צוות משותף לכנסת ולממשלה, בראשות מזכיר הכנסת ומזכיר הממשלה, כדי לבחון את יחסי הגומלין בין שתי הרשויות ולשפר את האיזון ביניהן. הצוות הצביע על שחיקת יעילותו של מנגנון ההצעה לסדר היום בגלל סרבול ההליכים הכרוכים בו ואי-התאמתו למציאות חיינו הדינמית.

המלצות

1. יש לקיים דרך קבע שעת שאלות שבועית לראש הממשלה ולשרים באופן שתהיה עניינית, אטרקטיבית ויעילה יותר. החל ביוני 2016 הכנסת מיישמת החלטה ברוח זו.

בתמורה לצמצום מהותי של מספר הצעות האי-אמון שמותר להעלות במליאה מוסדה שעת שאלות לשרים ולראש הממשלה. מנגנון זה מאפשר להזמין את ראש הממשלה או השרים (עד 10 פעמים במושב) להשיב על שאלות ספונטניות של חברי הכנסת. יש להמשיך מגמה זו ולהפוך את מנגנון שעת השאלות לממשלה למנגנון שבועי.

2. לנוכח יישום שעת השאלות מן הראוי לשנות את מתכונת הדיון במוסד השאילתה הרגילה: יש לצמצם את מכסת השאילתות הרגילות לכל חבר כנסת ולקצר עוד את פרק הזמן למענה עליהן (עד שבועיים) כדי לשמר ככל האפשר את הרלוונטיות ואת האקטואליות שלהן. עוד מומלץ לוותר על הדיון במליאה בשאילתות אלה ולהעביר אותן ואת התשובות שלהן ישירות לשואל ולפרוטוקול.

חלק רביעי

הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות התקציב

אפיון הכשלים

תקציב המדינה קובע את המסגרת הכספית לפעולות המדינה ומסדיר לתקופה מוגדרת הן את מקורות ההכנסה שלה והן את הוצאותיה. מטרתו של התקציב להגביל את פעולות השלטון לסכומים ולצרכים שהכנסת אישרה מראש. אם נחוץ להוציא סכומים נוספים, הוצאה כזאת טעונה הסכמה של הכנסת. לפיכך אישורו של התקציב משמש כלי בידיה של הכנסת לפקח על פעולות הממשלה.

אף שלהלכה הממשלה מחויבת לקבל את אישור הכנסת לפעולותיה בתחום ההוצאות וההכנסות של המדינה, למעשה פיקוח הכנסת בתחום זה לוקה בחסר. ראשית – לפי חוק יסוד: הממשלה, בסמכותה של הממשלה להתקין תקנה לשעת חירום שבאמצעותה יוטל מס בלי להיזקק לאישור הכנסת. שנית – לעומת הממשלה, הנעזרת בשירותיו של סגל מקצועי נרחב, הרשות המחוקקת מתמודדת עם מחסור כרוני בסגל מקצועי מקביל. יוצא אפוא שהכנסת מקיימת את דיוניה בתחום כה מורכב בלא שיהיו בידיה הכלים המקצועיים המתאימים.

המלצות

אישור התקציב והמעקב אחר ביצועו

1. יש לפצל את ועדת הכספים לוועדת כספים ולוועדת תקציב. ועדת התקציב תהא מעין ועדה משותפת לכלל יושבי הראש של כל הוועדות הקבועות, ותפקידה יהיה לדון בתקציבי המשרדים קודם לאישור התקציב.
2. יש להאריך את משך הדיון בהצעת התקציב בכנסת ולתקן את חוק יסוד: משק המדינה כך שהצעת חוק תקציב המדינה תונח על שולחן הכנסת זמן רב לפני המועד שבו היא מונחת כיום (60 יום לפני תחילת שנת הכספים).
3. יש לחזק את מערך המחקר העצמאי העומד לרשותה של ועדת הכספים.
4. יש לדרוש הגשה של הצעת תקציב חליפית מטעם המחלקה הכלכלית במרכז המחקר והמידע של הכנסת או להקים משרד תקציביים עצמאי ליד בית המחוקקים.
5. יש לעודד התמחות אישית של חברי הוועדה העוסקת בתקציב בנושאים תקציביים.
6. יש לדרוש מאגף התקציביים של משרד האוצר לפשט את ספרי התקציב כך שיהיו בהירים ונהירים ככל האפשר.
7. יש לשנות מן היסוד את מתכונת המעקב של ועדת הכספים אחר ביצוע התקציב.

חוק ההסדרים

1. יש לבטל את חוק ההסדרים או להמשיך ולצמצמו במידה ניכרת. כמו כן יש להאריך את משך הדיון בהצעת חוק ההסדרים מעבר לנהוג (כאמור, היום הצעת חוק תקציב המדינה והצעת חוק ההסדרים מונחות על שולחן הכנסת 60 יום בלבד לפני תחילת שנת הכספים).

אחרית דבר

הכנסת חריגה בנוף הפרלמנטרי הבינלאומי בכל הקשור לתפקידה כמחוקקת. חקיקת החוקים בישראל מתנהלת ללא בסיס חוקתי איתן, והיא מוסדרת בעיקרה בתקנון הכנסת. ולא רק זה אלא שמספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בעשור וחצי החולפים עצום, בלא אח ורע בעולם הדמוקרטי. בהיות כלי החקיקה הפרטית בישראל נגיש לכולם ולמעשה נטול חסמים ממשיים, חברי הכנסת עושים בו שימוש מופרז.

בתפקידה כמפקחת אין הכנסת פועלת באופן אפקטיבי. יעילות הוועדות – מנגנון הפיקוח החשוב ביותר – נמוכה למדי בשל מיעוט חברי הכנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית. גם מנגנוני הפיקוח של המליאה נתקלים כבר תקופה ארוכה בקשיים רבים. חולשתה של הכנסת בתחום אישור תקציב המדינה והמעקב אחר ביצועו ניכרת אף היא, וחברי כנסת רבים מגיעים לתפקידם בלי הכשרה הולמת, בלי שצברו ניסיון כחברי כנסת ובלי בקיאות בהליכים הקשורים בעבודת הפרלמנט.

נוסף על תפקידי החקיקה והפיקוח, הכנסת צריכה לשמש גם במה לדיון ציבורי. תפקיד זה הולך ונשחק במרוצת השנים, בעיקר בגלל עלייתן של כמות נוספות לדיונים ולוויכוחים בנושאים ציבוריים ולאומיים חשובים. כמות אלה, שהן אבן שואבת לקברניטי המדינה לשטוח בהן את דעותיהם ואת חזונם, מכרסמות במעמדה של הכנסת ומחלישות אותה.

חיוני אפוא לשפר את עבודת הכנסת בתחומים שהם ליבת עבודתה ולבצר את מעמדה ככמה המרכזית לדיון ציבורי ולהכרעות. יישום מגוון ההמלצות המרוכזות בחוברת זו יסייע בכך. הוא אף יתרום ליצירת איזון בריא יותר בין שתי רשויות השלטון – הכנסת והממשלה – לתועלת כל אחת מהן, וחשוב מזה – לתועלת הציבור הישראלי והדמוקרטיה הישראלית.

ד"ר חן פרידברג היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה למזרח התיכון ומדעי המדינה באוניברסיטת אריאל. תחומי מומחיותה הם הכנסת ותפקודה במבט השוואתי ונשים בפוליטיקה.

החוברת מבוססת על שני פרסומים של התכנית לרפורמות פוליטיות, בראשות פרופ' גדעון רהט.

- **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, מאת חן פרידברג וראובן חזן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009
- **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ספר בעריכת גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013

מסת"ב: 6-193-193-519-965-978

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה