

כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה

ד"ר בל יוסף

כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה

נייר מדיניות 1.2025

ד"ר בל יוסף

סיון, התשפ"ה | יוני 2025

Effective Legislative Oversight: Enhancing the Knesset's Supervisory
Capabilities

Bell Yosef

All Rights Reserved

Copyrights © Tachlith Institute

נדפס בישראל בסיון, התשפ"ה | יוני 2025

כל הזכויות שמורות

© תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"א-2021

תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר)

אחד העם 35 תל אביב 6578403

טל. 03-6587445

דוא"ל. info@tachlith.org.il

אתר המכון. tachlith.org.il

עריכה לשונית: עודד רענן

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל ג'בקה

מסת"ב 978-965-93171-2-7 - ISBN

תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

ד"ר בל יוסף היא חוקרת בכירה בתוכנית "כללי המשחק הדמוקרטי" בתכלית - המכון למדיניות ישראלית וחברת סגל בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המחקר המרכזיים שלה הם משפט חוקתי, משפט ופוליטיקה, אינטראקציה בין-מוסדית בין רשויות השלטון, מחקרי חקיקה, תאוריות של ביקורת שיפוטית, דיאלוג חוקתי, סעדים חוקתיים וזכויות אדם. מחקריה פורסמו בבמות הבולטות בעולם, כדוגמת American Journal of Comparative Law, International Journal of Constitutional Law, The Journal of Legislative Studies ו-The Theory and Practice of Legislation, וכן בפלטפורמות הבולטות בישראל ואומצו בפסיקת בית המשפט העליון בישראל ובספרות. היא מציגה באופן קבוע בכנסים הבולטים בתחומי המשפט הציבורי, בארץ ובעולם. בעבר כיהנה כמזכ"לית הסניף הישראלי של ICON-S, האגודה הבינלאומית למשפט ציבורי, כעורכת הבלוג המשפטי של הסניף וכמזכ"לית העמותה למשפט ציבורי בישראל. על מחקריה השונים זכתה בפרס נשיא המדינה למצוינות וחדשנית מדעית, פרס ICON-S על-שם ברוך ברכה לחוקרים צעירים, פרס צגלה למאמר מצטיין של תלמידי מחקר באוניברסיטת תל-אביב ופרס המכון לחקר ארצות-הברית בשיתוף עם מלגת צגלה.

תודות

נייר מדיניות זה לא היה רואה אור ללא תרומתם של נשים ואנשים רבים. תודה לעוזרות ועוזרי המחקר שליוו אותי במשך השנתיים שבמהלכן מחקר זה נרקם והתגבש: יעל סירקיס, גיא אלזם, שחר רוסו וישי בוגוסלבסקי.

אני מודה מקרב לב לכל המרואיינים והמרואיינות שהסכימו להתראיין, בין אם באופן חסוי או גלוי. תרומתם להבנת העומק שבמחקר הפרלמנטרי, גם זה שאינו נראה שחור-על-גבי-לבן, היא יקרת-ערך. כל אחת ואחד הוסיפו פרספקטיבה, חזקו, אוששו, ביקרו ובכך תרמו לנייר מדיניות זה. אני מבקשת להודות בהקשר זה גם למשתתפי ולמשתתפות השולחן העגול שנערך **בתכלית - המכון למדיניות ישראלית**, ביום 2 ביוני 2024, ואפשר לדון בנייר המגובש ובמסקנותיו. ההערות הרבות שנשמעו במהלך השולחן העגול היו משמעותיות בטיוב ההמלצות, בשיפורן ובהתאמתן לעולם המעשה.

נייר המדיניות זה התגבש במשך זמן רב ורבים קראו או העירו, התדיינו, התווכחו וסייעו בדרכים שונות, ואני מודה מאוד לכולם ולכולן. מקרב אלה אני מבקשת להודות במיוחד לפרופ' איתי בר-סימן-טוב, ד"ר טל מימרן, פרופ' איילין קאוואנו, ד"ר נועה קברטץ-אברהם, פרופ' יניב רוזנאי ועו"ד דניאל שטאובר; ולשירה אחישר על עריכתה הטובה, שהוסיפה רבות להצגת המידע ולארגונו.

התרומה הרבה להוצאתו לאור של מחקר זה אינה מתמצית בתרומה מחקרית בלבד, וכידוע, "It takes a village". אני מבקשת להודות למנהלות המחקר, עו"ד אריאל ענבי ומאיה גיבורי, שהיו שם בדיוק בנקודות הנכונות לוודא את תהליך העבודה; לעודד רענן על העריכה הלשונית; לרויטל (ג' בקה) קלאוס על עריכה ויזואלית מדויקת עם המון סבלנות; ולצוותי הסקרים, התקשורת וקידום המדיניות שסייעו רבות למחקר זה.

תודה מיוחדת שלוחה לשלושה אנשים מיוחדים עם אמונה גדולה במדינת ישראל: ד"ר אלעד גיל, עמית מחקר בכיר וראש המחקר במכון תכלית, ד"ר גלעד וינר, ראש תוכנית "כללי המשחק של הדמוקרטיה" במכון, ועו"ד יניב כהן, ראש מכון תכלית. התמיכה המוסדית והאישית והאמון שנתתם בי לא יסולאו בפז, ומחקר זה לא היה רואה אור בלעדיכם. ותודה גם לאריאל אישי ולשרה, יאיר, איתן ורות ילדיי, הרוח בגבי.

נייר מדיניות זה מספק ניתוח מעמיק של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל ומציע שורה של הצעות לשינוי מנגנוני הפיקוח כדי להפוך את הכנסת לגוף המפקח בצורה אפקטיבית על הממשלה. הנייר מדגיש את המעבר הנדרש מפיקוח פרלמנטרי רגיל ל"פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי", שהוא חיוני לתפקודה התקין של הדמוקרטיה הישראלית.

הפיקוח הפרלמנטרי, שלו שורשים היסטוריים ודמוקרטיים כבר במאה השבע-עשרה בבריטניה, הפך למנגנון מרכזי בדמוקרטיות מודרניות. בישראל, שבה הממשלה שולטת ברוב החקיקה והוועדות הן מוכוונות-חקיקה, הפיקוח הפרלמנטרי הוא כלי מרכזי להבטחת אחריותיות ממשלתית ולשמירה על עקרונות דמוקרטיים.

חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי מורגשת בכל ממדי חייה של המדינה. עבור הדמוקרטיה ומוסדות השלטון הוא מהווה חלק מרכזי במערכת הבלמים והאיזונים, מונע ריכוז כוח בלתי מוגבל בידי הרשות המבצעת, מחזק את האחריותיות הממשלתית ומטיב את פעילות הממשלה וזרועותיה. גם האזרחים מושפעים מפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי, המוודא כי הרשות המבצעת פועלת בנאמנות עבור האזרחים ומשתרע על פני כל תחומי החיים – מחינוך ועד ביטחון, מרווחה ועד תשתיות, ממיסוי ועד בריאות, מקליטה ועד עבודה ומסחר.

לעומת זאת, כולם נושאים בנזק החברתי שנגרם כתוצאה מפיקוח פרלמנטרי לקוי. הכנסת מתקשה לוודא שהחוקים שחוקקה אכן מיושמים בפועל, ובמקרים רבים היישום לקוי וחסר; הממשלה אינה נדרשת לתת דין וחשבון מספק על פעולותיה, ובהתאם, אינה נדרשת לטייב את אופן פעילותה; פיקוח לא יעיל מוביל לבזבוז תשומות פוליטי ולשימוש לא נכון במשאבי הכנסת והממשלה; וחולשת הפיקוח הפרלמנטרי מובילה למעורבות רבה של בית המשפט בסוגיות פוליטיות ולפיתוח תלות ציבורית ופרלמנטרית בביקורת שיפוטית.

נייר המדיניות מציע מיפוי מקיף של עשרות כלים פרלמנטריים המשמשים לפיקוח פרלמנטרי, בזירות שונות – במליאה, בוועדות, במסגרת פיקוח תקציבי ובמערכי התמיכה המקצועיים השונים. ואולם, על-אף ריבוי הכלים, הפיקוח הפרלמנטרי בישראל אינו איכותי דיו, אינו משמעותי דיו, ובמילים אחרות – אינו אפקטיבי.

כתשתית לרפורמה המוצעת, נייר המדיניות מזהה עשרות כשלים הפוגעים בפיקוח הפרלמנטרי בישראל, אותם הוא מחלק לחמש קבוצות: (1) תשתית מוסדית לקויה; (2) תשתית ארגונית לקויה; (3) היעדר תמריצים מתאימים; (4) יחסי גומלין מורכבים בין הכנסת לממשלה; ו- (5) בעיות בתרבות הפוליטית. הכשלים השונים אף קשורים אחד לשני ומחזקים זה את זה, באופן שמקשה עוד יותר על פיקוח פרלמנטרי.

במטרה לחתור לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי בישראל, נייר המדיניות מציע הגדרה לפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי:

פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא תהליך בקרה המתקיים ברשות המחוקקת, במסגרתו נדרשת הרשות המבצעת ובראשה הממשלה לספק לציבור מידע חיוני על-אודות פעילותה, להסביר את מעשיה ומחדליה ולהצדיקם, ואשר דרך הדיון והליבון בו מתקיים תהליך המוביל לשיפור המדיניות הציבורית. כדי להיות אפקטיבי, הפיקוח הפרלמנטרי נדרש להיות יזום, מתמשך ואקטיבי ולהתקיים באופן קבוע. עליו להתבסס על הפנמה של חשיבותו בקרב כלל צוותי הממשל בכנסת ובממשלה, על שיתוף פעולה, על נהלי עבודה סדורים וברורים בין זרועות שלטון אלה ועל פרוצדורות קבועות, מוגדרות ושימושיות.

כאשר בצדו למידה ממודלים של פיקוח במדינות אחרות (ובפרט איטליה, ארצות-הברית ובריטניה), מבט לאירועי פיקוח יוצאי דופן מהם ניתן ללמוד וסקירה תאורטית של תובנות מחקריות שנצברו בעשרות השנים האחרונות, הנייר מציע רפורמה מקיפה בפיקוח הפרלמנטרי בישראל.

רפורמה זו כוללת הצעות מפורטות בנושאים הבאים:

- « שינוי היקף הוועדות והתאמתן למשרדים
- « הקמת ועדה לתכלול הפיקוח הפרלמנטרי ושילובה בוועדה לביקורת המדינה
- « הפיכת הסדר החוק הנורבגי למלא ואוטומטי
- « שיפור זרימת המידע מהממשלה לכנסת
- « תיקונים פרוצדורליים במנגנוני פיקוח קיימים כגון שאלות והצעות לסדר יום
- « הגדלת זמן הפיקוח בוועדות
- « חיזוק הפיקוח התקציבי בשלביו השונים
- « צמצום היקף החקיקה הפרטית לטובת פעילות פיקוח
- « יצירת מנגנונים וולונטריים לטיוב היחסים בין הכנסת לממשלה
- « פיתוח תוכניות עבודה שיטתיות לפיקוח
- « קביעת קוורום מחייב לדיונים בוועדות
- « יצירת מדדי שקיפות לשיתוף הפעולה הממשלתי
- « שיפור אוריינות הפיקוח של חברי הכנסת

נייר המדיניות מדגיש כי פיקוח פרלמנטרי אינו קשור לעמדה פוליטית או לאידאולוגית מסוימת, אלא חיוני לתפקוד הדמוקרטי התקין. פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא אינטרס של

כל הגורמים הפוליטיים: אופוזיציה לצד קואליציה, כנסת לצד ממשלה. בשנים האחרונות ניכרת התקדמות בזירה הציבורית והפוליטית בהבנת חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי, וזהו מהלך שיש לקדם. יתרה מכך, יש להשלימו באופן הצופה פני עתיד, תוך הסכמה ושיתוף פעולה ומתוך חתירה ליצירה ולקיבוע של הסדר הגון ובר-קיימא.

פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא חיוני לתפקודה התקין של הדמוקרטיה הישראלית ולחיי האזרחים. יישום ההמלצות צפוי לתרום לשיפור האחריות והממשלתיות, לחיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון ולשיפור איכות קבלת ההחלטות וביצוע המדיניות בישראל. זהו צעד הכרחי להבטחת עתידה הדמוקרטי של ישראל ולחיזוק מעמדה של הכנסת כבית הנבחרים של העם.

27	מבוא
49	חלק א הגדרת הבעיה
51	פרק 1 רקע: תפקידו של הפרלמנט כמפקח על הממשלה
59	פרק 2 המצב כיום: כלי הפיקוח הקיימים של הכנסת
83	פרק 3 מה לא עובד? כשלי הפיקוח של הכנסת
135	פרק 4 הנזק החברתי שנגרם ומועצם כתוצאה מפיקוח פרלמנטרי לקוי
145	חלק ב המטרה: שיפור הפיקוח הפרלמנטרי
147	פרק 5 מה הופך פיקוח פרלמנטרי לאפקטיבי?
165	חלק ג איך מתמודדים במדינות אחרות עם אתגרי הפיקוח?
167	פרק 6 מתודולוגיה השוואתית
173	פרק 7 בריטניה
187	פרק 8 איטליה
195	פרק 9 ארצות-הברית
205	פרק 10 תובנות מרכזיות מהדיון ההשוואתי
209	חלק ד דיון והמלצות
211	פרק 11 התשתית ביסוד ההמלצות
221	פרק 12 המלצות
271	חלק ה סיכום ומסקנות
279	חלק ו ריכוז המלצות
285	נספחים
347	ביבליוגרפיה
377	Paper Overview

27	מבוא
30	א. הכנסת כמגדלור
31	ב. משבר הפיקוח בישראל
36	ג. דעת הקהל על הכנסת
38	ד. פיקוח פרלמנטרי: בין הפוליטי לעל-פוליטי
41	ה. תפיסת היסוד של נייר המדיניות
43	ו. מבנה נייר המדיניות
45	ז. מתודולוגיית המחקר
49	חלק א הגדרת הבעיה
51	פרק 1 רקע: תפקידו של הפרלמנט כמפקח על הממשלה
52	א. תמונה היסטורית
53	ב. חשיבות הפיקוח בדמוקרטיה המודרנית
55	ג. מהו פיקוח פרלמנטרי?
55	(1) הגדרה
55	(2) פיקוח "אפקטיבי"
59	פרק 2 המצב כיום: כלי הפיקוח הקיימים של הכנסת
60	א. זירות הפיקוח השונות
65	ב. פיקוח במליאה
70	ג. פיקוח בוועדות
75	ד. פיקוח תקציבי
77	ה. מערכי תמיכה בפיקוח
79	ו. ארגז הכלים לפיקוח
83	פרק 3 מה לא עובד? כשלי הפיקוח של הכנסת
85	א. תשתית מוסדית לקויה
85	(1) פרוצדורה שאינה מותאמת לצרכי הפיקוח
89	(2) היעדר סנקציה על אי-מסירת מידע
93	(3) היעדר זמן פרלמנטרי פנוי המוקדש לפיקוח
95	(4) מיעוט חברי הכנסת
98	(5) היעדר התאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה

99	(6) החוק הנורבגי
99	ב. תשתית ארגונית לקויה
101	(1) חקיקת-יתר
103	(2) תפיסת הפיקוח
104	(3) פיקוח נקודתי שאינו המשכי
106	(4) נוכחות בכנסת
107	(5) היעדר משאבים מספיקים
107	(6) פיקוח פסיבי
108	ג. תמריצי-חסר
109	(1) תמריצי-יתר לחקיקה ומערך תגמולים משובש
110	(2) היעדר תמריץ תקשורתי
111	(3) היעדר תמריץ אלקטורלי
111	(4) היעדר קרדיט אישי
112	(5) עלויות פוליטיות
113	(6) תמריץ מקצועי בלבד
114	ד. יחסי כנסת-ממשלה
115	(1) היעדר נתונים ואיסוף מידע שיטתי בממשלה
118	(2) שיתוף פעולה חלקי או חסר מצד הממשלה
122	(3) חוק הסדרים רחב
123	(4) פופוליזם פיקוחי
124	(5) חוסר הבנה של צורות העבודה השונות בין הכנסת לממשלה
125	(6) דרישות דיווח מיותרות
126	ה. תרבות פוליטית
127	(1) שחיקת נורמות בלתי כתובות
128	(2) הפרת שיווי המשקל בין הקואליציה לחברי הכנסת
129	(3) קיטוב והקצנה
130	(4) מנגנון הבחירה של חברי הכנסת
132	ו. סיכום ביניים – מדוע הכנסת נכשלת בעבודת הפיקוח?
135	פרק 4 הנזק החברתי שנגרם ומועצם כתוצאה מפיקוח פרלמנטרי לקוי
137	א. בקרת-חסר על יישום לקוי של חקיקה
139	ב. פגיעה באחריותיות של הממשלה כלפי הכנסת והציבור

ג. חוסר יעילות ובזבוז תשומות פוליטיות 140

ד. פיתוח תלות בביקורת השיפוטית והגדלת הלחץ על בית המשפט העליון 141

145 חלק ב | המטרה: שיפור הפיקוח הפרלמנטרי

147 פרק 5 | מה הופך פיקוח פרלמנטרי לאפקטיבי?

א. הצורך בהגדרה ואפיון 148

ב. מה כשלי הפיקוח בישראל מלמדים על פיקוח אפקטיבי? 149

ג. כיצד ניתן לבנות אירוע פיקוח אפקטיבי – מקרה מבחן 154

ד. מיפוי מטרות הרפורמה המוצעת 163

165 חלק ג | איך מתמודדים במדינות אחרות עם אתגרי הפיקוח?

167 פרק 6 | מתודולוגיה השוואתית

173 פרק 7 | בריטניה

א. מבנה מוסדי 174

ב. מנגנוני פיקוח במליאה 174

ג. מנגנוני פיקוח בוועדות 177

ד. ביקורת לאחר חקיקה 181

ה. ניסיונות עדכניים לטיוב הפיקוח 184

187 פרק 8 | איטליה

א. מבנה מוסדי 188

ב. מנגנוני פיקוח במליאה 188

ג. מנגנוני פיקוח בוועדות 192

195 פרק 9 | ארצות-הברית

א. מבנה מוסדי 196

ב. התפתחות תפיסת הפיקוח 197

ג. מנגנוני פיקוח במליאה 199

ד. מנגנוני פיקוח בוועדות 200

ה. ניסיונות עדכניים לטיוב הפיקוח 202

205	פרק 10 - תובנות מרכזיות מהדין ההשוואתי
209	חלק ד דין והמלצות
211	פרק 11 התשתית ביסוד ההמלצות
213	א. הנחת המוצא: פיקוח פרלמנטרי אינו רק כלי "של האופוזיציה"
214	ב. אמות מידה לגיבוש ההמלצות
216	ג. קווי יסוד לעיצוב הסדרי ממשל
219	ד. הרעיון המארגן: תמהיל היברידי של פתרונות
221	פרק 12 המלצות
222	א. רפורמות מבניות
223	(1) שינוי בהיקף הוועדות והתאמתן למשרדים
228	(2) הגדלת היקף הזמן המוקצה לפיקוח
229	(3) חיזוק המערך המקצועי של ועדות הכנסת
230	(4) הקמת ועדת כנסת לפיקוח פרלמנטרי בראשות האופוזיציה
232	(5) קביעת איסור על מפקח ומפוקח מאותה מפלגה
233	(6) אימוץ מנגנון "חוק נורבגי מלא"
234	(7) חיזוק מנגנוני האכיפה הרכים על הממשלה
239	ב. הצעות לחיזוק ההליכים הפרלמנטריים
239	(1) דרישת קוורום בוועדות הכנסת
241	(2) טיוב הליכי הפיקוח התקציבי
246	(3) שיפור מנגנון הצעות לסדר יום
247	(4) אימוץ תוכנית עבודה פיקוחית למושב
248	(5) ביטול כלי פיקוח מיותרים
250	(6) איסור כהונה כיושב-ראש ועדה בתחילת כהונה ראשונה בכנסת
250	(7) שיפור מערך ההכשרה והאוריינות הפיקוחית של חברי הכנסת
251	(8) הטמעת קובץ פיקוח מובנה
253	ג. רפורמת המידע
254	(1) מימושה ואכיפתה של חובת התייצבות של השרים בוועדות הכנסת
255	(2) אימוץ מנגנון "שאלות פתוחות"
258	(3) אימוץ מנגנון שאלונים
259	(4) קיצור זמני התשובה והגבלת מכסת שאלות במליאה

260	(5) העברת מידע ישירה לחבר הכנסת הבודד
261	(6) העצמת הממ"מ
263	ד. המלצות הכרוכות ביצירת מארג תמריצים מתאים לפיקוח פרלמנטרי
264	(1) צמצום החקיקה הפרטית
266	(2) יצירת מדדי שקיפות על העברת המידע לכנסת
267	(3) תגמול על נוכחות בוועדה באמצעות דיון שאינו מן המניין
267	(4) שיפור שיתוף הפעולה בין הגורמים המקצועיים בכנסת לתקשורת

271 חלק ה | סיכום ומסקנות

272	א. האינטרס הכלל-פרלמנטרי בפיקוח אפקטיבי
274	ב. התקדמות פרלמנטרית לקראת פיקוח אפקטיבי
275	ג. הקושי למדוד פיקוח פרלמנטרי
276	ד. הטמעה הגונה של רפורמת הפיקוח
277	ה. מבט צופה פני עתיד

279 חלק ו | ריכוז המלצות

285 נספח א | המצב כיום: כלי הפיקוח הקיימים של הכנסת

286 פיקוח שגרתי במליאה

286	כלי פיקוח בשימוש שגרתי בעצימות נמוכה-בינונית
286	שאלות רגילות
287	שאלות דחופות
288	שאלות ישירות
289	הצעה לסדר יום
291	הצעה דחופה לסדר יום
292	הצעות לדיון מהיר בוועדה
292	"הצהרות חוק"
293	כלי פיקוח בשימוש תקופתי בעצימות בינונית-גבוהה
293	דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה
293	דיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום
294	שעת שאלות
295	החלטות בנוגע לתפקוד השרים והממשלה

296	כלי פיקוח בשימוש חריג בעצימות גבוהה עד גבוהה מאוד
296	ועדת חקירה פרלמנטרית
297	פיקוח על מצב חירום
299	אי-אמון
300	פיקוח שגרתי בוועדות
300	כלי פיקוח פרואקטיביים
300	דיונים יזומים פיקוחיים בוועדות
301	דרישת דיווח ומסירת מידע מהממשלה
303	דרישת התייצבות מהממשלה
304	החלטות ועדה
305	כלי פיקוח תגובתיים
305	דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר יום
306	דיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר
306	דיון בחקיקה ממשלתית בוועדות
308	אישור תקנות
310	כלי פיקוח מוסדיים-סטטוטוריים
310	פיקוח על תאגידים סטטוטוריים
310	הוועדה לענייני ביקורת המדינה
311	פיקוח תקציבי
311	פיקוח מקרו בעל השפעה רחבה
311	העברת תקציב שנתי
312	העברת נתונים תקציביים
314	פיקוח שוטף בעל השפעה בינונית
314	דיונים בוועדת הכספים
314	פיקוח על העברות תקציביות
316	פיקוח ממוקד בעל השפעה נקודתית
316	הצעת חוק תקציבית
317	דרישת אישור מוועדות הכנסת בחוק
318	מערכי תמיכה לפיקוח פרלמנטרי
318	תמיכה מבוססת-מידע
318	מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ)
319	מאגרי המידע

320	תמיכה תכנונית-ניהולית
320	"בסיס פיקוח": קובץ מעקב פיננסי של יישום חקיקה
321	גאנט פיקוח

נספח ב | מקרה הבוחן – ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות

323	המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים
324	רקע והקמת הוועדה
325	פעילות הוועדה
327	אתר הוועדה באתר הכנסת
327	תמיכה פוליטית וציבורית
329	סדר הישיבות
330	מתכונת הדיון
331	אופי השאלות והלך הרוח בדיונים
334	סידור הישיבה
336	פרסום דו"ח ועדת החקירה

נספח ג | נתונים השוואתיים על מבני הפיקוח

ביבליוגרפיה

347	
348	חוקי-יסוד, חקיקה וחקיקת משנה
349	הצעות חוק
349	דברי הכנסת
349	פרוטוקולים של ועדות הכנסת
353	שאלות והצעות לסדר היום בכנסת
353	החלטות ופרסומי ועדה
354	החלטות הכנסת בתחום האתיקה
354	מסמכי כנסת
354	הנחיות והוראות
355	מסמכים רשמיים שיצאו מטעם הכנסת
355	חדשות הכנסת
356	מכתבים רשמיים
356	מסמכי מדיניות ממשלה

357	מחקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת
357	פסקי דין
358	ספרים בעברית
359	מאמרים בעברית
360	מחקרי מדיניות בעברית
361	עבודות מחקר בעברית
361	מאמרים בבלוגים
362	מאמרים בעיתונות
364	חקיקה זרה
364	פסיקה זרה
365	ספרים באנגלית
366	מאמרים באנגלית
369	מחקרי מדיניות באנגלית
370	מסמכי הקונגרס האמריקני
371	מסמכי הפרלמנט הבריטי
372	אתרי אינטרנט ומאגרי מידע דיגיטליים
372	ישראל
372	איטליה
373	ארצות-הברית
374	בריטניה
375	גלובלי
377	Paper Overview

מבוא

הפיקוח הפרלמנטרי [...] לא מבקש לעודד יריבות בין הכנסת לממשלה – השרים והמנכ"לים שבאו לכאן היום לא הוזמנו לדו-קרב ולא הועמדו בפני כיתת יורים. מדובר בהתנעה של שיתוף פעולה, אבל שיתוף פעולה מסוג חדש – כזה שמבוסס על 'רצונו של הריבון'; שמבין שפיקוח פרלמנטרי הוא נכס ולא נטל; שמביא בחשבון שניתוק מגע מהכנסת הוא ניתוק מגע מאזרחי ישראל – ואת זה חובה עלינו למנוע.

דבריו של יושב-ראש הכנסת יואל (יולי) אדלשטיין במליאת הכנסת ה-20, במסגרת יום הצגת תוכניות עבודה בוועדות, יולי 2018.

א. הכנסת כמגדלור

סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה". בתפקיד זה, בהיותה הרשות הלאומית שנבחרת באופן ישיר על-ידי האזרחים והאזרחיות, עליה להיות מגדלור דמוקרטי וייצוגי. אין זה מקרי כי כותרתו של סעיף 1 היא "המהות". המקום בו פועלים ופועלות נבחרים המדינה, שנבחרו על-ידי האזרחים ולטובתם.

אולם ניתן להטיל ספקות רבים אם הכנסת אכן מהווה כיום את המגדלור הדמוקרטי שהיא נועדה להיות. אמון הציבור בכנסת מידרדר מזה שנים רבות. במדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר נבדק ומפורסם בשיטתיות מזה שני עשורים, השיב יותר מ-50% הציבור הנסקר בתחילת שנות האלפיים כי יש לו אמון בכנסת. לעומת זאת, במדד האחרון, שפורסם ב-2023, עמדה התוצאה על 13% בלבד,¹ נמוכה מכל שאר גופי השלטון שנמדדו למעט המפלגות – המהוות במידה רבה את היחידות הגרעיניות של הכנסת.

מידת התמיכה הנמוכה בכנסת נותנת את אותותיה. הכנסת הופכת למקוטבת יותר ויותר ומתקשה להגיע להסכמות גם בנושאים שאינם מעוררי-מחלוקת. רמת השיח יורדת ויורדת. מגמות פוליטיות המתוארות בעולם כולו, כגון משברי ייצוג, פרסונליזציה של הפוליטיקה והפיכתה לריכוזית עוד יותר, הגיעו גם לישראל.² יש אף קריאות להטמעת מנגנוני דמוקרטיה ישירה, על-מנת שהעם יוכל "להחזיר לעצמו את המושכות".³

תפקיד מרכזי, אולי ראשי, של הכנסת כבית הנבחרים מצוי בכובעה כמפקחת על הממשלה: הכנסת מוסמכת לבקר את הממשלה וזרועותיה, לדרוש דין וחשבון ציבורי, להוביל דיון על מידע בעל ערך חשוב לציבור ולתבוע מהממשלה לפעול לטובת האזרחים. אולם **יכולתה של הכנסת לבצע פיקוח היא חלשה, קלושה לעיתים**. כבר לפני כ-15 שנה ניתן היה לזהות היטב בעיה זו. כפי שכתבו מזכיר הממשלה דאז, עובד יחזקאל, ומזכיר הכנסת דאז, איל ינון, במסמך משותף משנת 2009, "בשנים האחרונות ישנו תהליך מתמשך של ערעור האיזונים וחלוקת התפקידים הראויה בין שתי הרשויות, ערעור הפוגע בסופו של דבר במעמדן ובסמכויותיהן של שתיהן ובממשל בישראל בכללותו".⁴

1 תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024** 51 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025). ראו גם: תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2023**, 88, לוח 3.1 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024).

2 ראו להרחבה להלן, בה"ש 49–52 ובטקסט הנלווה להן.
3 להרחבה ראו: שאול שארף **דמוקרטיה ישירה – המחלוקת הנורמטיבית והביקורת השיפוטית** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן 2017). קריאות אלו שבות ובולטות גם בתחום הטכנולוגי. ראו למשל: שאול שארף "דמוקרטיה היברידית: טכנולוגיה אינטרנטית בשירות הדמוקרטיה" **מעשי משפט** יב 307 (2021). להצעה המתמודדת עם קריאות אלה ראו: בל יוסף "כנסת:IL: הצעה למנגנון שיתוף ציבור בחקיקה" נייר מדיניות 1.2023 **תכלית** (2023).

4 עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה ואיל ינון, מזכיר הכנסת **מזכר בנושא הצעות והמלצות בעניין יחסי הגומלין**

על-מנת לחזק את הכנסת, את עצמאותה, את מעמדה למול הממשלה ולמול הציבור,⁵ לחזק את תפיסת הייצוג של האזרחים, לעגן התנהלות בין-מוסדית תקינה בין המוסדות הפוליטיים, ובעיקר לפעול לטובת האזרחים, יש לפעול לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי בישראל.

את המטרה הזו מבקש נייר המדיניות שבפניכם לממש. הנייר ממליץ על **מנגנונים והתאמות במבנה המוסדי ובסמכויות הכנסת אשר נדרשים לשם פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה**. כפי שיובהר במהלך הנייר, בגיבוש ההמלצות ביקשתי לספק מענה פרקטי לבעיות הקיימות. הן מתבססות על שלושה עקרונות מנחים: (1) הסכמה בין-מוסדית אשר תאפשר ותקדם שיתוף פעולה מתמשך והסדרים יציבים. לא ניתן לחזק את הכנסת דרך שינויים שמיטיבים עם הקואליציה המכהנת ברגע נתון; (2) הבנה של גבולות הגזרה הפרלמנטריים ושל הכלים הפרלמנטריים השונים, מתוך הבנה ריאליסטית של היכולות המוסדיות של הכנסת במסגרת היחסים בין רשויות השלטון; (3) הכרת הצרכים הפוליטיים השונים של המוסדות והגורמים הפועלים במסגרתם, על-מנת לגבש המלצות בעלות היתכנות ממשית.

ב. משבר הפיקוח בישראל

קיים פער אדיר בין החשיבות של פיקוח פרלמנטרי וכיצד נראה פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי לבין האופן שבו הפיקוח הפרלמנטרי מופעל בישראל. בעיות הפיקוח השונות אינן משתקפות במחקר בלבד, אלא באות לידי ביטוי בפרקטיקה הפרלמנטרית בשגרה. לצורך נייר מדיניות זה ראיתי עשרות אנשי ונשות כנסת, ממשל, חברה אזרחית ואקדמיה המכירים את זירת הכנסת מכיוונים שונים ולהם ולהן יחד מאות שנות ניסיון. המציאות שהשתקפה היא של פיקוח פרלמנטרי רפה, שנכשל בהשגת מטרותיו. יתרה מכך, **חבריה וחברות הכנסת עצמם – ולעיתים אף השרים – מכירים בחולשה זו ובצורך לחזק את הכנסת למול הממשלה ולשפר את הפיקוח הפרלמנטרי בישראל**.

שבין הכנסת לבין הממשלה 1 (ירושלים, פברואר 2009). לביקורת על הפיקוח הפרלמנטרי כבר בשנים אלה ראו גם: אסף מידני **אחריות ציבורית וצריכה פוליטית** (2009).
5 בסקר **תכלית – המכון למדיניות ישראלית** שנערך במרץ 2024 נשאלו הנסקרים, "האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי חברי הכנסת פועלים בצורה נמרצת ועניינית כדי למלא את תפקידם השלטוני?" רק 22% מהמשיבים הסכימו עם הטענה ו-3% הסכימו מאוד. להרחבה על-אודות הסקר, ראו להלן ה"ש 20 והטקסט הנלווה לה.

כך, למשל, במכתב שכתב מזכיר הכנסת במאי 2024, על-דעת יושב-ראש הכנסת, הדגיש המזכיר כי:

פיקוח [...] אינו יכול להתקיים באופן אפקטיבי ללא מילוי חובותיהם של השרים ועובדי משרדי הממשלה כלפי הכנסת. ואולם, דווקא בעת הזו, במקרים רבים אנו עדים להפרת חובות אלה באופן הפוגע בעבודת הכנסת וביכולתם של חברי הכנסת למלא את תפקידם.⁶

הוא פנה אל מזכיר הממשלה וביקש:

לצד ההבנה כי משרדי הממשלה נתונים תחת עומס רב, יש לזכור כי מחובתה של הכנסת, במיוחד בזמנים אלו, להמשיך ולקיים את מלאכת הפיקוח על עבודת הממשלה. לפיכך, נבקש להביא את הדברים בפני שרי הממשלה ולחדד בפניהם את החובות המוטלות עליהם ועל עובדי משרדם ביחס לכנסת.⁷

המצב הפוליטי כיום מאופיין במציאות של שליטה ממשלתית בכנסת, הכוללת הרחבה מתמדת של סמכויות הרשות המבצעת.⁸ במציאות זו, חברי הכנסת מעוניינים בפיקוח פרלמנטרי טוב יותר ומבינים את הצורך בו ללא קשר לפוזיציה הפוליטית שלהם ברגע נתון. גם יושבי-ראש הכנסת, אשר באופן מסורתי נבחרים מקרב סיעות הקואליציה, רואים חשיבות זו. כך, למשל, אמר ב-2018 יושב-ראש הכנסת יואל (יולי) אדלשטיין כשהחלה מסורת חדשה בכנסת ה-20 של ימי תוכניות עבודה, שנועדו לבחון תכנון מול ביצוע בתיאום עם משרדי הממשלה:⁹

חברי הכנסת, אני שמח לפתוח את הישיבה המיוחדת שנועלת יום מיוחד שהתקיים היום בכנסת. הגיעו לכאן היום שרים ומנכ"לים של 12 משרדי הממשלה – לא בשביל להכריע בהצבעה גורלית, גם לא כדי לשמוע נאום של מנהיג בין-לאומי; הם הגיעו לחגיגת הלידה של מסורת פרלמנטרית: הצגה מרוכזת של תוכניות העבודה הממשלתיות בוועדות הכנסת. מהיום, יהודק הפיקוח הפרלמנטרי שכבר נוהג בכנסת, ובכל מושב יתקיים כאן אירוע

6 מכתב מדין מרזוק, מזכיר הכנסת, אל יוסי פוקס, מזכיר הממשלה (ירושלים, 22.5.2024) (להלן: מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024)).

7 שם.

8 עמיר פוקס ומרדכי קרמיצר **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט רשויות השלטון** 76 (מחקר מדיניות 133 המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019); יגאל מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת" **חובות אמון בדן הישראלי** 185, 196–199 (רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב עורכים, 2016).

9 מסורת זו, יש לציין, לא האריכה ימים אל מעבר לכהונתה של הכנסת ה-20.

מהסוג הזה. בחורף יוצגו המטרות והיעדים לשנה הקרובה, ובקיץ יינתן דין וחשבון על השגת התוצאות. הכנסת תדאג שהימים האלה ייקבעו מספיק זמן מראש, כדי לאפשר לחברי הוועדות להתכונן כמו שצריך, ללמוד את החומר, לנסח את השאלות הרלוונטיות ולהביא לשיא את הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות הממשלה – שיא של מקצועיות, שיא של יעילות, שיא של מימוש יעדים, לטובת אזרחי ישראל.¹⁰

שר התיירות דאז, ח"כ יריב לוין, הוסיף:

יש לכנסת תפקיד שלישי, והוא לקיים פיקוח שוטף על עבודת הממשלה, והתפקיד הזה הוא תפקיד שחשיבותו אינה נופלת מהתפקיד שלנו כמחוקקים. [...] והבעיה היא, רבותי – צריך לומר אותה בצורה ברורה – שאנחנו בתחום הזה נמצאים במקום רחוק מאוד ממה שקיים ברוב המדינות בעולם. [...] אחת הסיבות שבגללן חברי הכנסת – ואני מעיד על זה מניסיוני האישי, לא מהסתכלות מהצד – הולכים לחקיקה הפרטית היא העובדה שאין להם כלים אמיתיים לבצע פיקוח שוטף על עבודת הממשלה כמעט בשום היבט. צריך לומר בצורה הברורה ביותר: הכנסת בנושא הזה חלשה מאוד.¹¹

נדמה כי אף שאתגרי הפיקוח מלווים את הכנסת שנים רבות, בשנים מאז תום כהונת הכנסת ה-20 מסתמנת פגיעה נוספת בתפקוד המוסד. בשנים 2019 עד 2022 הכנסת נכנסה לרצף של חמש מערכות בחירות מבלי שהצליחה להצמיח מתוכה ממשלה יציבה. הכנסת התקשתה לתפקד זמן ממושך, ומרבית העיסוק הפרלמנטרי נסוב סביב בחירות וניסיונות להקמת קואליציות או לשימורן.¹²

לאחר שהחלה כהונת הממשלה ה-37 בינואר 2023, נדמה היה לרגע שהכנסת תשוב לשגרה. ואולם, ימים לתוך כהונת הממשלה החדשה הניח שר המשפטים, בשיתוף פעולה עם יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, הצעה לרפורמה כוללנית ורחבת-היקף ביחסים בין הרשויות הפוליטיות לבין בית המשפט העליון וגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה. מרבית הדיון על-אודות התוכנית המשפטית של הממשלה ה-37 התנהל בכנסת, ובפרט בוועדת

10 ד"כ 2.7.2018, ישיבה מס' 352, הכנסת ה-20, בעמ' 64.

11 שם, בעמ' 69.

12 לדוגמה של חוסר תפקוד פיקוחי באותן שנים ראו למשל: בג"ץ 752/24 **בוכבזה נ' שר החינוך** (אר"ש 19.8.2024), שם נדונה בהרחבה חובת התייעצות של משרד החינוך בוועדת החינוך, שלא קוימה למשך שנים מספר.

החוקה, חוק ומשפט. אך הלכה למעשה הדיון התנהל "מעל ראשה" של הכנסת, שכן מתח היחסים בין הממשלה לבית המשפט עמד במרכזו.¹³

השאלות החברתיות, החוקתיות והמוסדיות שהתעוררו בשל כך השפיעו באופן ניכר על סדר היום הפוליטי והציבורי, והפיקוח הפרלמנטרי נדחק לצד. הדיון בכנסת היה יצרי, מקוטב, לא ענייני ובעיקר – חסר השפעה ממשית על תוצאות החקיקה. אלה נקבעו בראש ובראשונה בחדרי הקואליציה, בבית המשפט העליון וברחוב. הכנסת? היא רק התפאורה.

ב-7 באוקטובר 2023 חוותה ישראל מתקפת דמים רצחנית. יותר מאלף אזרחים ואזרחיות ישראלים נרצחו, נשים וגברים, תינוקות, פעוטות, ילדים, נוער, מבוגרים וקשישים, ללא הבחנה. בימים שלאחר המתקפה הנוראה התבררה חולשתם של רבים ממשרדי הממשלה, שלא הצליחו לתפקד כנדרש.

כאשר חברי הכנסת זימנו את משרדי הממשלה לדיונים בוועדות, התברר גודל הקושי התפקודי. חמישה משרדי ממשלה פעלו באותה עת ללא מנכ"ל.¹⁴ שרת ההסברה התפטרה ותקציבי משרדה הועברו למשרד אחר.¹⁵ לפי עדויות רבות, משרד ראש הממשלה, האמון על תכלול הצרכים האזרחיים והביטחוניים, לא עמד במשימתו.¹⁶ סוגיות שדרשו שיתוף פעולה בין-משרדי, כדוגמת ילדים שהתייתמו מהוריהם בשל המתקפה, לא נפתרו במשך זמן רב.¹⁷ ובשעה קשה זו, במקום לתבוע ממשרדי הממשלה תפקוד מקסימלי, כשקלול-תמורות ("טרייד אוף") פוליטי, הכנסת נתנה הסכמתה להפחית את היקפי הפיקוח.¹⁸

כל אחד מאירועים רבי-השפעה אלה היה תוצר של גורמים רבים, אולם כל אחד מאירועים אלה גם היה קשור בטבורו להיעדרו של פיקוח פרלמנטרי חזק, משמעותי ואפקטיבי מצד הכנסת. כל אלה הם השתקפויות שונות של חולשתה של הכנסת והיעדר רצון, יכולת או נכונות לפקח על הממשלה.

היעדר פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי גובה מחירים רבים שחיוני להדגיש כבר כעת. ברמה

13 בל יוסף "לא בית המשפט ולא הממשלה: צריך לחזק את הרשות השלישית" **מקור ראשון** (17.1.2023).

14 מדובר במשרד ההסברה, המשרד לביטחון לאומי, משרד החינוך, משרד המודיעין ומשרד התרבות.

15 נטעאל בנדל "סוף-סוף נכנסים לאירוע: יותר משבוע אחרי הטבח – משרדי הממשלה מתחילים לגלות סימני תפקוד" **ישראל היום** (17.10.2023); איתמר אייכנר "אחרי התפטרות דיסטל: משרד ההסברה נסגר ותקציבו הועבר למנהלת העוטף" **Ynet** (22.10.2023).

16 איתמר אייכנר "עובדים במשרד רה"מ: מנכ"ל המשרד יוסי שלי לא מתפקד" **Ynet** (10.10.2023); אמיתי גזית "גם בשעת חירום: משרד ראש הממשלה לא מתפקד, זה מזעזע" **כלכליסט** (10.10.2023); נתי טוקר "משרד רה"מ לא מתפקד – ואודי אדירי ימונה לאחראי על תיאום פעילות המשרדים" **TheMarker** (16.10.2023).

17 ראו פרטוקול ישיבה 108 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-25 (31.10.2023), בנושא "היערכות שירותי הרווחה לטיפול בילדים שהתייתמו מהוריהם"; חן שליטא "המחדל האזרחי המתמשך: חודש אחרי והמדינה עדיין לא יודעת כמה ילדים התייתמו משני הוריהם" **שומרים** (2.11.2023).

18 ראו להרחבה טל אלוביץ' "כנסת במלחמה – בתי מחוקקים בחירום והשפעת המלחמה על הכנסת" נייר מדיניות 2.2024 **תכלית** (2024).

העקרונית, פיקוח פרלמנטרי מבטא מרכיב חשוב בעקרון הייצוג הדמוקרטי. הפיקוח נועד כבר מבחינה היסטורית למנוע מהרשות המבצעת לצבור כוח שלטוני רב מדי ולנצל לרעה.¹⁹ בהינתן שכל מבנה דמוקרטי נשען על הפרדת רשויות ועל מבנה כלשהו של בלמים ואיזונים, הפיקוח הפרלמנטרי הוא בלם פוליטי וייצוגי מהמעלה הראשונה.

אך חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי אינה מתמצה בהיבטים ייצוגיים, תאורטיים או עקרוניים בלבד. להיעדר פיקוח דמוקרטי אפקטיבי יש השלכות קשות וחמורות על האופן שבו הממשל מתנהל בשגרה וממלא את חובתו כלפי האזרחים. בין היתר:

פיקוח לקוי מוביל לבקרת-חסר על יישום חקיקה ומדיניות ציבורית מצד הממשלה, ובכלל זה בתחומי החיים החשובים ביותר – חינוך, ביטחון, כלכלה, בריאות, תחבורה, רווחה ועוד רבים.

הוא **פוגע באחריותיות של הממשלה** ומאפשר לה להתנהל כרצונה מבלי לתת דין וחשבון, הן לכנסת והן לציבור – מציאות שפוגעת בציבור כולו וביתר שאת בקבוצות שאינן מיוצגות בממשלה.

הוא מוביל **לחוסר יעילות ולבזבז תשומות פוליטיות**, במיוחד במציאות שבה הצעות החוק הן המקום הראשון שאליו פונים חברי הכנסת והסוגייה הראשונה בתעדוף הציבורי שלהם.

כתופעת לוואי, חולשת הפיקוח הפרלמנטרי מובילה **להגברת התלות של מערכת הבלמים והאיזונים, הקריטית לדמוקרטיה, בבית המשפט**. אחת התופעות הייחודיות לישראל בשנים האחרונות היא מגמה מצד חברי הכנסת, מכל המחנות, להביא את מחאתם נגד התנהלות הממשלה לפתחו של בית המשפט העליון. הם זוכים בכותרות ולפעמים במענה שפותר את הבעיה, אך צעדים אלה מטילים עומס על בית המשפט ומכניסים אותו למחלוקת ציבוריות שלא תמיד יש לו את הכלים המוסדיים לפתור.

השורה התחתונה היא כי אנו – כחברה, כאזרחים – ניזוקים באופן יומיומי ובהיקף ניכר מהיעדרו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי.

על-אף נחיצותו של פיקוח פרלמנטרי, ועל-אף שהמצב העגום של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל ידוע וגלוי, הוקדשה בישראל תשומת לב מועטה לבעיה. בכל הזירות (כנסת, ממשלה, תקשורת וציבור) בוחרים, פעם אחר פעם, להזניח את עבודת הפיקוח ולהתרכז רק בתפקידה המחוקק של הכנסת. מסיבה זו, במקרים רבים שיטת הממשל בישראל

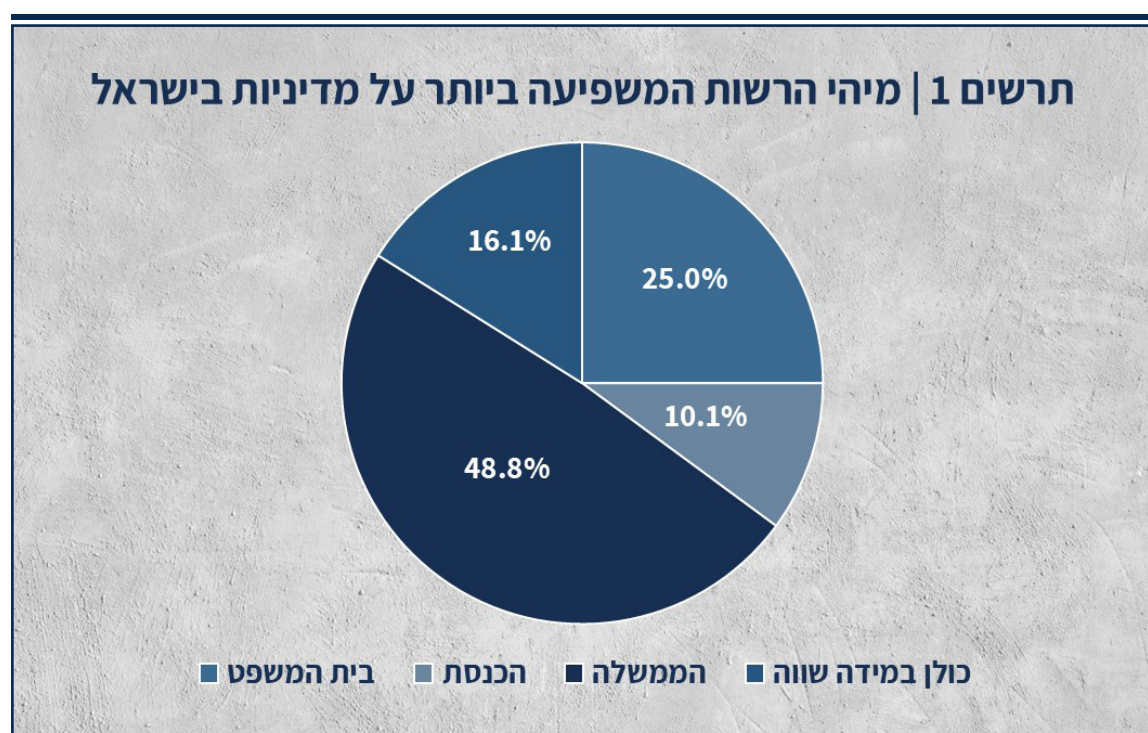
19 להרחבה ראו, BERNARD MANIN, PRINCIPLES OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT (Cambridge University Press, 1997).

למדה להסתפק בעצם קיומו של פיקוח, גם חלש וחסר השפעה, במקום לדרוש פיקוח אפקטיבי, אשר בכוחו להשפיע על המציאות ולשנות מדיניות.

ג. דעת הקהל על הכנסת

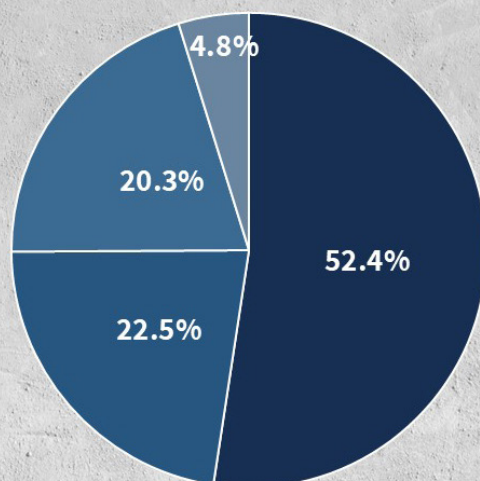
חולשתה של הכנסת והיעדר היכולת לבצע פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי אינם נעלמים מעיניו של הציבור. במחקרי דעת קהל שערך **תכלית – המכון למדיניות ישראלית**²⁰ במהלך 2024 עלו נתונים מדאיגים על האופן שבו תופס הציבור את הכנסת ואת מעמדה במערכת השלטון בישראל.

לדוגמה, רק 10.1% מהנשאלים סברו שהיא הרשות השלטונית המשפיעה ביותר, אחרונה מבין הרשויות. רק שניים מכל עשרה ישראלים סבורים שיש לכנסת השפעה רבה על המדיניות הציבורית.



²⁰ שאלון הסקר נערך בתאריכים 5.3.2024 עד 7.3.2024 על-ידי **תכלית – המכון למדיניות ישראלית** באמצעות הפלטפורמה הדיגיטלית iPanel בסקר דיגיטלי כתוב. הסקר כלל 15 שאלות תוכן סגורות, אשר הוצגו למשתתפים בשפה העברית. קודם לשאלות התוכן, המשתתפים נשאלו על המגדר שלהם, שיוך אזורי, לאום וכן דת (לפי החלוקה: יהודיה חילונית, יהודיה מסורתית, יהודיה דתייה, יהודיה חרדית, דרוזית, ערביה נוצריה וערביה מוסלמית). המדגם כלל 601 משתתפים, מהם 501 יהודים ו-100 דרוזים, ערבים נוצרים או ערבים מוסלמים. טעות הדגימה בקרב כלל המשתתפים היא 4.4%.

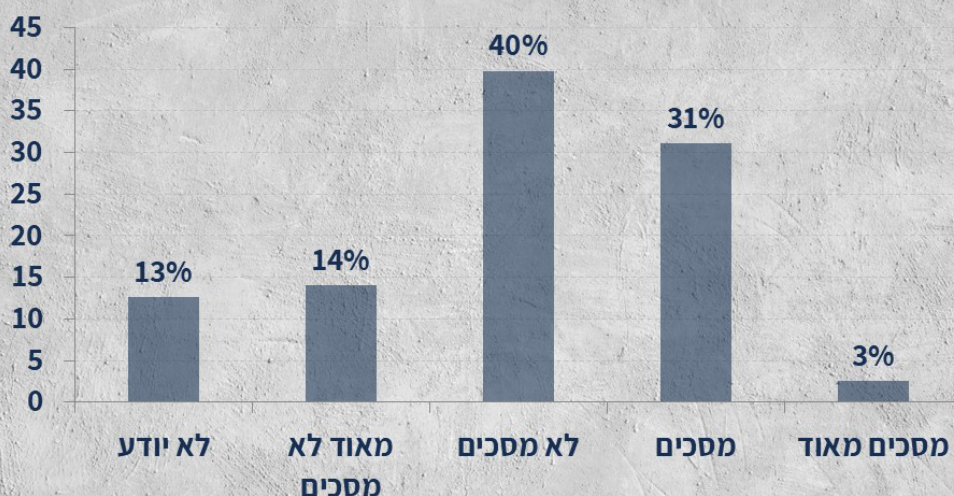
תרשים 2 | האם לכנסת יש כוח להשפיע ולעצב את פעילות הממשלה



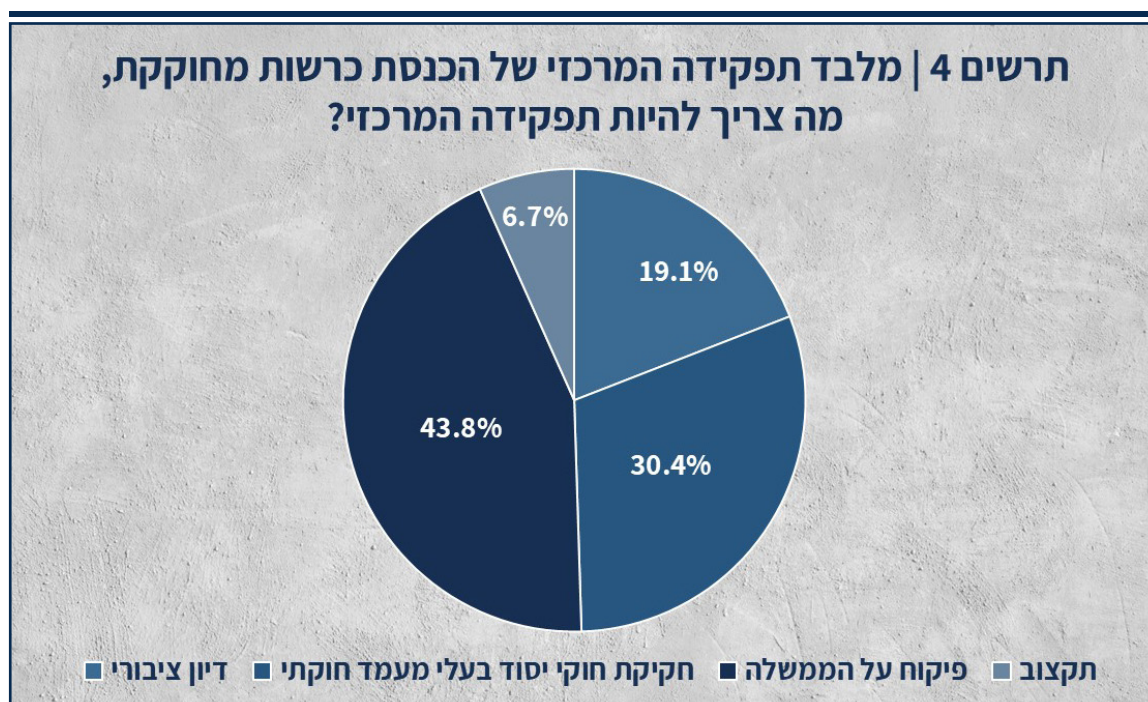
■ כלל לא ■ במידה רבה ■ במידה מעטה ■ במידה מסוימת

כאשר נשאלו הנסקרים "האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי הדיונים בכנסת מסייעים לליבון מחלוקות ציבוריות ולשיפור החקיקה?", ניתן היה לזהות כי רק שליש (34%) מסכימים עם טענה זו.

תרשים 3 | האם הדיונים בכנסת מסייעים לליבון מחלוקות ציבוריות ולשיפור החקיקה



הציבור, יש להדגיש, גם מכיר בחשיבותו של פיקוח פרלמנטרי. בסקר זה נשאלו הנסקרים, "מלבד תפקידה המרכזי של הכנסת כרשות המחוקקת, מה לדעתך צריך להיות תפקידה המרכזי של הכנסת?" התפקיד שהתבלט על-פני האחרים היה הפיקוח הפרלמנטרי.



ד. פיקוח פרלמנטרי: בין הפוליטי לעל-פוליטי

פיקוח פרלמנטרי הוא בראש ובראשונה מלאכה פוליטית, המתבצעת על-ידי נציגי ונציגות העם שנבחרו בבחירות דמוקרטיות.²¹ בליבת הפיקוח הפרלמנטרי דרישה חוזרת ונשנית מהממשלה, על זרועותיה, לתת דין וחשבון, למסור מידע, להצדיק את פעולותיה ולטייב את אופן עבודתה.

מטעם זה נשמעת במקרים רבים הטענה כי פיקוח ובקרה פוגעים במשילות ומקשים על

21 בחירות דמוקרטיות במובן זה, בהתאם לתנאי הסף שהציע דאהל (מאבות מדע המדינה), כוללות שבעה תנאי סף: נבחר ציבור נבחרים; בחירות חופשיות והוגנות; זכות בחירה רחבה; זכות להתמודד לבחירות; חופש ביטוי; מידע חלופי ופלורליזם של מידע; ואוטונומיה של ארגונים. ראו: ROBERT DAHL, POLYARCHY: PARTICIPATION AND OPPOSITION (Yale University Press, 1973).

גם הצעות חלופיות מזהות קווים מינימליים דומים. לויצקי ו-ווי למשל, מזהים בחירות חופשיות ודמוקרטיות כמי שעונות על ארבעת התנאים הבאים: ממשלות ונבחר ציבור נבחרים בהתאם לבחירות פתוחות, חופשיות והוגנות; כמעט לכל המבוגרים יש זכות להצביע; זכויות הפרט והאזרח – אשר כוללות את חופש העיתונות, האסיפה והחופש לבקר את השלטון – זכות להגנה רחבה; הרשויות הנבחרות מחזיקות ביכולת לשלוט, במובן זה שהן אינן כפופות לשלטון מעליהן ראו: STEVEN LEVITSKY AND LUCAN A. WAY, COMPETITIVE AUTHORITARIANISM: HYBRID REGIMES AFTER THE COLD WAR (Cambridge University Press, 2010).

הממשלה לפעול. טענה זו נשמעת ביתר שאת לאחר 7 באוקטובר, כאשר לא רק הקואליציה צמצמה משמעותית את היקפי הפיקוח, אלא גם האופוזיציה נתנה הסכמתה לוותר על רבים מכלי הפיקוח שלה.²² התגבשה ציפייה כי בעת מלחמה אין לבצע פיקוח פרלמנטרי, וכי "ההתכנסות סביב הדגל"²³ נועדה לאפשר לממשל להתרכז במאמצי הלחימה, ולא לעסוק במתן דין וחשבון לכנסת. אולם טענה זו שגויה באופן יסודי: פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי אינו נועד לפגוע בממשלה או "להטריל" אותה; הוא נועד בראש ובראשונה כדי להוביל ליצירת מידע ולגילוי, וכן לשפר באופן משמעותי את האופן שבו הממשלה פועלת ומשרתת את הציבור.

כאשר פקידי ופקידות הממשלה נדרשים להגיע באופן מתמיד לוועדות הכנסת, לתת דין וחשבון בפני נציגי העם, להסביר ולהצדיק את האופן שבו הם פועלים וליצור שיח מבוסס-מידע, הם עובדים טוב יותר. המציאות מוכיחה כי דפוסי עבודה פנים-ממשלתיים משתנים לטובה כשיש פיקוח פרלמנטרי מתמשך ושיטתי. ואכן, פיקוח אפקטיבי אינו נמדד במידת ההפרעה שלו לעבודת הממשלה או ההפיכה של הכנסת ללעומתית למולה, אלא ביכולתו לסייע לשיפור המדיניות הציבורית דרך תהליך של דיון ציבורי, הצפת מידע מן הציבור, שיפור אחריותיות פוליטית כלפי הציבור וחיזוק הקשר בין מקבלי ההחלטות לבין הציבור הרחב.

כאמת מידה לפיקוח פרלמנטרי, אני מציעה להגדיר כך את המושג "פיקוח אפקטיבי", שבו אשתמש לאורך נייר מדיניות זה, ושלאורו תגובשנה בהמשך גם ההמלצות לרפורמה מתאימה:

פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא תהליך בקרה המתקיים ברשות המחוקקת, במסגרתו נדרשת הרשות המבצעת ובראשה הממשלה לספק לציבור מידע חיוני על-אודות פעילותה, להסביר את מעשיה ומחדליה ולהצדיקם, ואשר דרך הדיון והליבון בו מתקיים תהליך המוביל לשיפור המדיניות הציבורית. כדי להיות אפקטיבי, הפיקוח הפרלמנטרי נדרש להיות יזום, מתמשך ואקטיבי ולהתקיים באופן קבוע. עליו להתבסס על הפנמה של חשיבותו בקרב כלל צוותי הממשל בכנסת ובממשלה, על שיתוף פעולה, על נהלי עבודה סדורים וברורים בין זרועות שלטון אלה ועל פרוצדורות קבועות, מוגדרות וישימות.

הגדרה זו, שעליה ארחיב בהמשך, מתמקדת בפיקוח כתהליך ולא כתוצאה. הטעם לכך

22 אלוביץ, לעיל ה"ש 18.

23 להרחבה על המושג ועל אפקט ההתכנסות, ראו: W. D. Baker and J. R. Oneal, *Patriotism or Opinion: Leadership? The Nature and Origins of the "Rally 'Round the Flag" Effect* 45 THE JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION 661 (2001).

הוא שבכך מצויה האיכות הייחודית של פיקוח פרלמנטרי. עצם הבאת המפוקחים לזירה המפקחת, יצירת המידע עבור דיון הפיקוח והפיכתו לשקוף, העלאת הסוגיה לסדר היום הציבורי, השיטתיות שבכוחה לשנות דפוסי עבודה וחשיבה – כל אלה הם חלק מהפיקוח גם כשאנו מלווה בשינוי נראה לעין בעולם המדיניות הציבורית.

פיקוח אינו כלי בקרה המוביל תמיד לתוצאה מיידית ובינארית. עצם קיומו, והעמדת הפעילות הממשלתית תחת זכוכית מגדלת, מגשימים את מטרותיו של הפיקוח הפרלמנטרי: הוא מהווה בלם דמוקרטי-ייצוגי על הרשות המבצעת ותובע ממנה אחריותיות, מטיב את האופן שבו הממשלה עובדת, מוביל לשקיפות של מידע ומסייע בהצפת סוגיות חשובות על סדר היום הציבורי.

יתרון זה – המצוי בתפיסת הפיקוח כתהליך – הוא במידה רבה גם חסרונו. חקיקה מסתיימת בהוראת חוק, כתובה שחור על-גבי לבן, קבועה ומשנת-מציאות. להליך הפיקוח, לעומת זאת, במקרים רבים אין שיניים. הצעה לסדר יום עשויה להוביל לפשרה פוליטית מאחורי הקלעים. שאילתה דחופה יכולה לפתור קשיים פוליטיים בשל האינטרס של השר להימנע מהתייצבות. את העבודה הקשה של הפקידים לגבש מידע עבור התייצבות באחת מוועדות הכנסת קשה לראות. הליך הפיקוח נתפס כ"פלואידי", "רך", לא ממשי, חד וברור. בתרבות ה"תכל'ס" הישראלית, יש הרואים בכך חיסרון.

חלק משמעותי מהמהלך של חיזוק הפיקוח כרוך בהבנת החשיבות של הפיקוח, כולל היותו תהליך ולא בהכרח תוצאה, ובהעדפת הכלים השונים שהוא מציע על-פני חקיקה. עמדה זו אינה חדשנית, אלא מבוססת על גישה שביטא כבר בשנת 1885 הנשיא האמריקני וודרו וילסון, אשר כראש הרשות המבצעת הכיר בכך שפיקוח חשוב לא פחות ממלאכת החקיקה.²⁴

יתרה מכך, **בדיוק כמו החקיקה, שמהווה שילוב חזק בין רכיבים פוליטיים ומקצועיים, הפיקוח אינו נייטרלי או אדיש לצרכים פוליטיים ולאידאולוגיה.** ועדות מסוימות מבצעות פיקוח שנועד לקדם אג'נדה פוליטית באופן מובהק.²⁵ אין בכך פגם. הוועדות – על יושבות-יושבי-ראש שלהן וחברי וחברות הכנסת שחברים בהן – בוחרות ככלל את הנושאים עליהם הן מעוניינות לפקח.²⁶ הכלים הפרלמנטריים המיועדים לפיקוח הם כלים

²⁴ "Quite as important as legislation is vigilant oversight of administration" מתוך: Woodrow Wilson, CONGRESSIONAL GOVERNMENT 297 (1885).

²⁵ ראו למשל: פרוטוקול ישיבה 173 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (9.3.2010) בנושא "אי התאמה בין האינטרס הציבורי בחקירת אירועי עמונה לבין הביצוע של חקירה זו ע"י מח"ש"; פרוטוקול ישיבה 193 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (22.5.2024) בנושא "התנהלות משטרת ישראל מול פעילים פוליטיים בנושא ההתיישבות בחבל עזה"; פרוטוקול ישיבה 322 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (20.5.2024) בנושא "אכיפה בדרגות בעבירות בהקשרי מחאה כגון תקיפה ואיומים".

²⁶ קיים חריג בדמות הצעה לסדר יום אשר מועברת לדיון בוועדה. ראו ס' 60 לתקנון הכנסת. כל ההפניות

פוליטיים לכל דבר ועניין. לכן אין להתעלם מהחשיבות הפוליטית של פיקוח פרלמנטרי, מהאופי הפוליטי של כלי הפיקוח ומהתוצאות הפוליטיות שהוא יכול להוביל אליהן.

מהצד האחר והמשלים, במקרים רבים הפיקוח הפרלמנטרי אינו רווי באינטרסים פוליטיים. אין להתעלם מהחלוקה המסורתית של קואליציה-אופוזיציה, מלכידות סיעתית וממשמעת קואליציונית, אך העבודה השגרתית בוועדות למול נציגי ונציגות הממשלה, מומחים ומומחיות, החברה האזרחית, האקדמיה ובעלי עניין נוספים, הופכת את הזירה הזו לזירה עניינית יותר, שבה נדונות שאלות אשר פעמים רבות מצויות מעל קווי השבר המפלגתיים. כך, למשל, אם בתקציב המדינה הוקצה סכום מסוים עבור תקנים ל-700 עובדים ועובדות סוציאליות ברשויות המקומיות, זהו אינטרס ראשון במעלה של כל השחקנים הרלוונטיים לוודא ולבקר כי משרד הרווחה ומשרד הפנים אכן איישו תקנים אלה. וזוהי דוגמה אחת מיני רבות.

בהמשך אפרט על ההשלכות של פיקוח פרלמנטרי על החברה בכללותה ועד כמה הוא משמעותי עבור הציבור, אך ניתן כבר עתה להצביע על עיסוק בתחומים כדוגמת העברת תקציבים למימון גנים לתינוקות ופעוטות עבור אזרחים שפונו מבתיים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"; מעקב אחר פניות משטרתיות בעקבות מקרי אלימות במשפחה; נתוני זיהום עירוניים המשפיעים על תחלואה בסרטן; נגישות תחבורתית ביישובים ברחבי הארץ; טיוב תוכניות דיור לאומיות; מימוש זכויות על-ידי עולים חדשים; ועוד מספר רב של דוגמאות.

בדוגמאות שתוארו מתגלה אופיו העל-מפלגתי של הפיקוח. הוא אמנם פחות מרעיש מהריבים והמחלוקות המחודדות, אך בכנסת מתפקדת הוא חלק מרכזי מסדר היום הפרלמנטרי.

ה. תפיסת היסוד של נייר המדיניות

ייאמר מיד: בישראל אין מחסור בכלים פרלמנטריים לפיקוח על הממשלה; יש עשרות מהם. אך הפיקוח בכללותו לקוי וחלש. חלק מהסיבות לכך הוא שהכלים אינם מתאימים לעבודת הממשלה במאה העשרים ואחת; אחרים נכשלים עקב שימוש לא נכון. בנייר זה נמצאו עשרות גורמים שונים לחולשת הפיקוח הפרלמנטרי בישראל, המקובצים בחמש קבוצות: **תשתית מוסדית לקויה, תשתית ארגונית לקויה, תמריצי-חסר, יחסי כנסת-ממשלה ותרבות פוליטית.**

התשתית המוסדית כוללת את דפוסי העבודה הפורמליים של הכנסת, והליקויים בה

כוללים למשל את היקף הזמן המצומצם שבאופן רשמי מוקדש לפיקוח, כמו גם את ניגודי העניינים הפוליטיים המובנים ואת היעדר ההתאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה. הם כוללים אף מנגנונים שאינם מותאמים לצורכי הפיקוח, דוגמת שאילתות שזמני המענה הארוכים עליהן פוגמים ברלוונטיות של השאלות. אלו מהווים את המסגרת הפורמלית אשר כשלעצמה מקשה על עבודת הפיקוח.

התשתית הארגונית נוגעת לאופן שבו הכנסת מתנהלת כארגון, לרבות תעודף חקיקה פרטית על פני פיקוח וחוסר יעילות בשימוש במשאבי הפיקוח. קושי נוסף נגרם מהתרבות הפוליטית השוררת בכנסת, הכוללת משמעת קואליציונית ששוללת את עצמאות חברי הכנסת, וכן קיטוב והקצנה בין המחנות הפוליטיים.

בנוסף, יצירת פיקוח אפקטיבי היא משימה מורכבת שדורשת השקעה של מאמצים ומשאבים מרובים. על-כן, חשוב שחברי הכנסת יהיו **מתומרצים** להשקיע ביצירת פיקוח אפקטיבי, אולם כיום הם מתומרצים רק ליזום הצעות חוק, ואין להם תמריץ אלקטורלי, פוליטי או אישי להשקיע במלאכת הפיקוח.

לבסוף, תורמים להיעדר פיקוח אפקטיבי גם **היחסים המורכבים שבין הכנסת לממשלה**, לרבות חוסר ההבנה שלהן זו את אופן התנהלותה של זו. כל אלו, לצד יתר הגורמים שפוגעים ביכולת הפיקוח של הכנסת אשר יידונו בהרחבה בהמשך, נקשרים זה לזה, משפיעים זה על זה ולעיתים גם מחזקים זה את זה, ועל-כן נדרש מיפוי מקיף שלהם על-מנת להבין במה כרוך ביצירת שינוי אמיתי באפקטיביות הפיקוח בישראל.

לא את כל הכשלים המוצגים בנייר המדיניות ניתן לשנות באמצעות רפורמות בחקיקה. כך, למשל, את הקיטוב הפוליטי העמוק המשפיע על **התרבות הפוליטית** בכנסת לא ניתן לשנות ישירות באמצעות שימוש בכלי כזה, ויידרש מאמץ חברתי וציבורי רחב יותר. בנוסף, ישנן בעיות המוזכרות בנייר זה, דוגמת המשמעת המפלגתית וגודל הכנסת, ששינוי כרוך בשינוי רכיבי יסוד בשיטת הממשל.

נייר מדיניות זה אינו מתמקד בהצעות לרפורמות מהפכניות בשיטת הממשל בישראל. אולם ישנם שינויים נקודתיים רבים שניתן לערוך בעיצוב מוסדות השלטון, שישפיעו השפעה מרחיקת לכת על טיוב הפיקוח בישראל, ועליהם אני ממליצה כאן.

מטרתו של נייר זה היא להציע רפורמה מקיפה בפיקוח הפרלמנטרי, אשר מכירה בגבולות הגזרה הפוליטיים הקיימים ובמגבלות המוסדיות והמבניות הקיימות. כפי שאפרט בהמשך, מתוך הבנה כי הקשיים המכשילים את הפיקוח הפרלמנטרי קשורים זה לזה, גם בחירת הפתרונות המתאימים תידרש להכיר בתמהיל כלשהו של פתרונות מתחומים שונים (הקשורים במבנה, בפרוצדורה, במערך התמריצים ובהעברת המידע) על-מנת לשפר את

הפיקוח הפרלמנטרי בישראל.

על-מנת לעשות זאת, חלק א' יגדיר ויפרט בבירור את הבעיה: הפיקוח הפרלמנטרי בישראל אינו אפקטיבי, אינו מצליח למלא את המטרות שיועדו לו, וכולנו כחברה משלמים על כך מחיר יקר. חלק ב' ירחיב על מטרת נייר המדיניות: שיפור הפיקוח הפרלמנטרי וזיהוי העקרונות שעומדים ביסוד מהלך זה. חלק ג' יעסוק בלמידה מניסיון של מדינות שונות וכיצד הן תופסות את יעדי הפיקוח הפרלמנטרי ופועלות להשיגם. חלק ד', המהווה את הליבה של נייר זה, יציע המלצות מדיניות מתאימות, מתחומים שונים, הכוללות רפורמה במערך הפיקוח הפרלמנטרי בישראל. חלק ה' יסכם את הנייר, תוך מתן דגש לחשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי לכנסת בכללותה. חלק ו' ירכז את ההמלצות.

בתת-הפרק הבא ניתן יהיה לקרוא תיאור מפורט של פרקי נייר המדיניות.

1. מבנה נייר המדיניות

חלקו הראשון של נייר המדיניות (פרקים 1–4) עוסק בהרחבה בהגדרת הבעיה. בתכלית הקיצור, הפיקוח הפרלמנטרי בישראל הוא דל ורפה ואינו מתבצע באופן אפקטיבי או יעיל. הוא אינו משיג את המטרות שמצופות מפיקוח פרלמנטרי ושלשמן נוצר.

חלק זה נפתח בהסבר תאורטי על תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ומונה מאפיינים של פיקוח אפקטיבי.

לאחר מכן, מוצגים כלי הפיקוח במטרה להבין מהם כלי העבודה שעומדים לרשות הכנסת עת היא מפקחת על הממשלה. זיהיתי במסגרת זו עשרות כלים, המחולקים לפי הזירות שבהן הם פועלים ולפי אופי וסוג הפיקוח. בשל כך, מתוארים כלי הפיקוח השגרתי במליאה, כלי הפיקוח השגרתי בוועדות, כלי פיקוח תקציבי, כלים מקצועיים לפיקוח ופיקוח אשר מתקיים בנקודות קצה בלבד.

עם גיבוש הבנה על הכלים, הנייר מתקדם לשלב הבא: מדוע, על-אף קיומם של הכלים הללו, הפיקוח אינו אפקטיבי ומשמעותי? כדי לענות על השאלה, זוהו עשרות בעיות המכשילות את הפיקוח בישראל, אשר קובצו לחמש קבוצות: תשתית מוסדית לקויה, תשתית ארגונית לקויה, תמריצי-חסר, יחסי כנסת-ממשלה ותרבות פוליטית.

המשך לזיהוי כשלי הפיקוח, מתואר הנזק החברתי אשר נגרם מהם. חלק זה ממחיש כי מדובר בנזק מוחשי וממשי, הנוגע לכל תחומי החיים של האזרחים והאזרחיות אשר חווים על בשרם את כשלי הפיקוח השונים. נזקים אלה נובעים מבקרת-חסר על יישום לקוי של חקיקה, פגיעה באחריותיות של הממשלה כלפי הכנסת וכלפי הציבור, חוסר יעילות ובזבז תשומות פוליטיות וכן פיתוח תלות בביקורת שיפוטית.

חלקו השני של הנייר (פרק 5) עוסק במטרה: שיפור הפיקוח הפרלמנטרי. תחילתו בזיהוי ופירוט של מטרות הפיקוח הפרלמנטרי, ממטרה כוללנית של מימוש הפרדת הרשויות לסט מטרות קונקרטיות ויישומיות הכוללות את טיוב עבודת הממשלה. המשכו – וכאן מצויה סוגייה חיונית להמשך נייר המדיניות – בעיסוק בשאלה מה הופך פיקוח פרלמנטרי לאפקטיבי. בהקשר זה, הלמידה היא הן מהקשיים שתוארו בהרחבה בחלק א', הן ממקרה בוחן שהיווה אירוע פיקוחי יוצא דופן (ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים), אשר מתואר בהרחבה בנספח ב', והן מתובנות תאורטיות הבנויות על עשרות שנות מחקר בתחום.

חלקו השלישי של הנייר (פרקים 6–10), שבוחן את הניסיון ההשוואתי שנצבר ברחבי העולם, הוא אמצעי לצורך גיבוש ההמלצות בצורה טובה ומדויקת יותר. במסגרת זו, נבחנו שלוש מדינות אשר בכל אחת מהן פועלת שיטת ממשל בעלת אופי שונה: בריטניה, איטליה וארצות-הברית. במכון נבחנו סוגים שונים של ממשלים, המאפשרים לזהות הבדלים באופן ההפעלה והיישום של פיקוח פרלמנטרי, לצד הסמכויות והמבנים המשפטיים והמוסדיים שמאפשרים אותו.

חלקו הרביעי של הנייר (פרקים 11–12) הוא לב-לב: המלצות לרפורמה בפיקוח הפרלמנטרי בישראל. בתחילתו מוצג הרעיון המארגן של ההמלצות: כפי שכשלי הפיקוח נקשרים זה בזה, כך פתרונות לטיוב הפיקוח נדרשים להתקשר זה לזה ולהשלים זה את זה. מסיבה זו, ההצעות השונות מתבססות על שילוב רעיונות שבבסיסם תפיסות שונות: שינויים מבניים, שינויים פרוצדורליים, טיוב העברת מידע ויצירת תמריצים מתאימים. עוד קודם לתיאור ההמלצות, מתוארים קווי יסוד להמלצות לעיצוב הסדרי ממשל מבית **תכלית – המכון למדיניות ישראלית**: היתכנות ושימויות, הסכמה ופרוספקטיביות. לעמדת **תכלית**, אלו מהווים את הבסיס לכל שינוי יסודי בתחום משטרי ומאפשרים הסדרים יציבים, מתונים וברי-קיימא.

ההמלצות עצמן מתמקדות במספר מישורים: המלצות לשינויים בחקיקה ובתקנון המתרכזים ביכולת הכנסת לקבל מידע רחב, אמין ובמהירות סבירה מהממשלה; בטיוב פרוצדורת הפיקוח והתאמתה למאה העשרים ואחת; שיפור הפיקוח התקציבי; הקמת ועדת כנסת לפיקוח פרלמנטרי; הטמעת מנגנון וולונטרי של הודעות כנסת לממשלה; הטמעת פרקטיקה של גיבוש תכנית עבודה למושב; צמצום היקף החקיקה הפרטית, ולמול כל אלה – ביטול מנגנוני פיקוח מיותרים.

קבוצת המלצות נוספת עוסקת ביצירת מארג תמריצים מתאים לפיקוח. במסגרת זו נכללים מדדים חדשים לפיקוח, הן עבור יושבי-ראש הוועדות והן עבור יתר חברי הכנסת; שיפור שיתוף הפעולה בין הגורמים המקצועיים בכנסת לבין התקשורת והידוק; הטמעת

מנגנוני השתתפות אזרחית בחקיקה; ומדדי שקיפות ושיתוף פעולה המופנים לממשלה.

קבוצה נוספת של המלצות, שפונה לעבודה המקצועית, כוללת המלצות לחיזוק הממדים המקצועיים בעבודת הפיקוח: איסור על חברי וחברות כנסת לכהן כיושבי-ראש ועדה בכהונתם הראשונה; דרישת קוורום בוועדות; ייעוץ מקצועי לכל ועדה; והרחבת ההכשרות לחברי כנסת חדשים. קבוצת המלצות זו עוסקת גם בעבודה המקצועית מול משרדי הממשלה, וכוללת ייזום פרויקט לשיתוף פעולה ולהסדרה הדדית של יחסי העבודה; הרחבת התקנים של קשרי כנסת-ממשלה; קביעת נוהל שליחת זימונים על-ידי ועדות הכנסת והעצמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

חלקו החמישי של הנייר הוא סיכום, המדגיש את ההיקף הרחב של עבודת הפיקוח וכי מדובר באינטרס מוסדי רחב. לאחריו, מוצגות **בחלק השישי** עיקרי ההמלצות.

בסיום נייר המדיניות ניתן לאתר בנספחים את פירוט כלי הפיקוח השונים, את תיאור עבודתה של ועדת כבל, אשר תוארה כמקרה הצלחה של פיקוח פרלמנטרי אשר מצדיק את הלמידה מהתהליכים שננקטו במסגרת עבודת הוועדה, טבלת נתונים השוואתיים על מבני הפיקוח וכן נספח ביבליוגרפי.

ז. מתודולוגיית המחקר

מטרתו של נייר מדיניות זה היא לגבש המלצות אשר תוכלנה להפוך את הפיקוח הפרלמנטרי בישראל לאפקטיבי ומשמעותי. לשם מטרה זו, נעשה שימוש במתודולוגיה איכותנית, הכוללת מקורות מחקר שונים, אשר נועדה לאפשר תשתית מחקרית איתנה ורחבה. תשתית זו כוללת הן תובנות תאורטיות ועקרוניות, הן ניסיון מהפרקטיקה והן ניסיון השוואתי מרחבי בעולם. כלי המחקר השונים שבהם נעשה שימוש משלימים זה את זה, והשימוש במתודות שונות מאפשר למנוע נקודות עיוורון שעשויות להיווצר מתוך הסתכלות שאינה רב-ממדית.

כלי מחקרי אחד שבו נעשה שימוש הוא מחקר משפטי פורמליסטי הבוחן את הדין. כלי מחקרי זה מאפשר לבחון, על הנייר, מהם הכלים והכללים המשפטיים השונים שקיימים בדין. במובן זה, המושג "דין" כולל את כלל הנורמות המשפטיות בסוגיית הפיקוח הפרלמנטרי: מחוקי-היסוד, החקיקה, התקנות ועד תקנון הכנסת והנהלים שנלווים לו. לצדם מצויה גם פסיקת בית המשפט העליון, המהווה הלכה מחייבת.²⁷ פרק 2, העוסק בתיאור כלי הפיקוח של הכנסת, משתמש בעיקר בכלי זה.

27 ס' 20 לחוק-יסוד: השפיטה.

כלי מחקרי נוסף הוא התייעוד הפרלמנטרי בתהליכים השונים שמתקיימים בפרלמנט. כלי מחקרי זה אינו בעל מעמד משפטי מחייב, אך יש בו כדי ללמד רבות על ההתרחשויות הפוזיטיביות בבית הנבחרים ועל עמדת השחקנים הפוליטיים השונים. כלי זה כולל בעיקר את דברי הכנסת, פרוטוקולים (כתובים ומצולמים) של דיוני הוועדות, החלטות ועדה ודו"חות שונים שיצאו תחת ועדות ויחידות הכנסת השונות. בפרק 3 ובפרק 5, העוסקים באופן שבו הפיקוח מתבצע, נעשה שימוש רב בכלי מחקרי זה.

כלי מחקרי שלישי נלקח מתוך עולם התאוריה. הוא מבוסס על התאוריה המשפטית, הפוליטית והמדינית בתחומים הנחקרים בנייר מדיניות זה. שילוב אינטרדיסציפלינרי של תובנות מתחומים משפטיים ופוליטיים (שילוב שהוא לרוב אינהרנטי לתחום לימודי החקיקה ולימודי פרלמנטים) מאפשר להציע תובנות מעמיקות המשקפות הבנה של הדינמיקה בין הדין לפוליטיקה, אשר פעמים רבים מצויים בערבוביה. פרק 1, המתאר מהו פיקוח פרלמנטרי ומהי חשיבותו, נשען בעיקר על תובנות תאורטיות אלה.

כלי מחקרי רביעי נשען על ניסיון השוואתי מרחבי העולם ומציע מחקר השוואתי של הסדרים משפטיים, מבניים, פוליטיים ומשפטיים גם יחד. מבט על הפרקטיקות הקיימות בעולם יכול להיות בעל ערך רב הן בהבנה של מנגנונים מסוימים והן כהשראה לגיבוש ו"יבוא" הסדרים, לצד למידת ההקשר שבו הם פועלים. כפי שניתן יהיה לראות במהלך נייר המדיניות, חשיבותם של הסדרים משפטיים, והאופן בו הם פועלים במדינות המוצא שלהם, היא ניכרת. חלק ג' כולו נשען על מתודולוגיה השוואתית זו ובוחן מודלים שונים של פיקוח הנהוגים בעולם. במסגרת זו התייחסתי לבריטניה, לאיטליה ולארצות-הברית – הן בשל הדמיון והן בשל ההבדלים ביניהן, אשר מסייעים לחדד את ההקשר הישראלי על מאפייניו השונים. לצד זאת, במהלך המחקר ישנה למידה ממנגנונים והסדרים שונים ברחבי העולם, שאינם לקוחים רק מאותן מדינות. הדיון ההשוואתי בהקשר זה מוטמע בדיונים השונים לכל אורכו של נייר המדיניות, במטרה לחדד, להנגיד או לבסס את הפרקטיקות בהקשר המתאים.

כלי המחקר החמישי הוא ראיונות עומק חצי-מובנים שנערכו עם עשרות אנשי ונשות ממשל. שיטה זו מקנה לנייר מדיניות זה את אופיו הפרקטי, המאפשר התחקות לא רק אחר המנגנונים והכללים הקיימים, אלא גם אחר האופן שבו הם פועלים בעולם המעשה. אנשי ונשות הממשל הללו כוללים גורמים בכירים בכנסת ובממשלה, חלקם מכהנים כיום וחלקם כיהנו בעבר, חלקם גורמי מקצוע וחלקם גורמים פוליטיים. תחומי העיסוק שלהם שונים, אך כולם ללא יוצא מן הכלל צברו ניסיון משמעותי בעולם הממשל. הראיונות מוקדו בתפיסתם של כל המרואיינים את יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה ובדרכים השונות שבהן המנגנונים הקיימים כיום מאפשרים את עבודת הפיקוח או מקשים עליה. רוב המרואיינים ביקשו לקיים את הראיון ללא ציון שמם או תפקידם, וכך נעשה. באשר

למרואיינים שהסכימו להתראיין לציטוט ולייחוס, הדברים מיוחסים להם ישירות. כלי מחקרי זה היווה בסיס משמעותי להבנת עומק של כשלי הפיקוח בפרק 3, לצד סיוע בסיתות ודיוק ההמלצות לפתרון.

השילוב בין מתודות וכלים מחקריים שונים מאפשר להציג בנייר מדיניות זה תמונה שלמה ומעמיקה, אשר מתארת לא רק את המנגנונים, אלא גם את האופן שבו הם מופעלים הלכה למעשה. מתוך כך, ניתן לא רק לזהות מבחינה היסטורית, תאורטית ודמוקרטית את חשיבות הפיקוח, אלא גם למפות את הכלים הקיימים ולהבין מדוע הם כושלים. הבנה זו, אשר מאפשרת אבחון טוב יותר של הבעיה, יוצרת בסיס איתן להצעת פתרונות מדיניות אשר יכולים להתרחש בפרקטיקה הפרלמנטרית בישראל, תוך התאמה לשלל המגבלות, האילוצים, האינטרסים והפרקטיקות המרכזיים המצויים בכנסת ובמרקם היחסים בינה לבין הממשלה.



חלק א | הגדרת הבעיה

פרק 1 | רקע: תפקידו של הפרלמנט כמפקח על הממשלה

א. תמונה היסטורית

נהוג למנות מספר תפקידים שעל בית נבחרים למלא: חקיקה, פיקוח, דיון ציבורי²⁸ ותקצוב.²⁹ היסטורית, התפקידים התפתחו באופן משולב זה לזה. הפרלמנט הבריטי נוסד בשנת 1689 במטרה לפקח על היקפם של היטלי המיסוי אשר הוטלו על הנתינים.³⁰ מעצם הקמת הפרלמנט ויצירת מנגנוני שלטון-עצמי של העם, אשר היוו באותה תקופה גורם בקרה על סמכותו של המלך, אלו הפכו מנתינים – לאזרחים.³¹ מהלך דומה של רכישת סמכויות פיקוח ובקרה על השלטון על-ידי נציגים התרחש גם בצרפת ובארצות-הברית.³² משמעות הדברים היא כי בתי מחוקקים, באשר הם ועל צורותיהם השונות, נוצרו בראש ובראשונה כגורמים המפקחים על הרשות המבצעת.

במובן זה, מלאכת הפיקוח מגיעה עד שורשיה העמוקים ביותר של תפיסת הדמוקרטיה המודרנית כפי שאנו מכירים כיום, המבוססת על ייצוגיות. לתפיסה זו יש שורשים לא רק בפרקטיקה ובהתפתחות ההיסטורית של ממשלים דמוקרטיים-ייצוגיים, אלא גם בתאוריה המכוננת של הדמוקרטיה המודרנית. שני הוגים בולטים בהקשר זה הם הפילוסופים שארל לואי דה מונטסקייה, מחבר "על רוח החוקים",³³ ולאחר מכן ג'ון סטיוארט מיל, מחבר "ממשל של נציגים"³⁴ – שספריהם הציתו את התפיסות הרעיוניות לאופן בו הדמוקרטיה המודרנית מיישמת את עקרון הפרדת הרשויות.

הרעיון היסודי והמוכר הוא כי על-מנת למנוע עריצות שלטונית, יש לבזר את הכוח בין מוסדות השלטון השונים: רשות מחוקקת, רשות מבצעת ורשות שופטת. ואולם, שלוש הרשויות אינן עומדות בבידודן. על-מנת לממש את עקרון הפרדת הרשויות באופן המיטבי, יש ליצור בין הרשויות מערך הקרוי "בלמים ואיזונים". במערך זה, לרשויות יש סמכויות בקרה ופיקוח זו על זו, כך שאף אחת אינה יכולה לצבור כוח בלתי-מוגבל.

החוקה האמריקנית מדגימה זאת היטב: עבור חקיקה פדרלית נדרשת הסכמתם של שני בתי המחוקקים. לנשיא סמכות להטיל וטו על החקיקה. לשני בתי המחוקקים סמכות

28. זו גם התפיסה הנהוגה בישראל, על-אף שחוק-יסוד: הכנסת אינו מגדיר את תפקידי הכנסת. ראו אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב **פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: הכנסת** 29 (התשנ"ג). פרקטיקנים נוהגים בגישה יותר מרחיבה. ראו למשל: Philip Norton, *Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, 6 J. OF LEG. STUD. 1 (2000).

29. David C. Rose et al., *Improving the Use of Evidence in Legislatures: The Case of the UK Parliament*, 16(4) EVIDENCE & POLICY, 619, 620 (2020); Barry Anderson, *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*, OECD J. BUDG. (Mar. 2009).

30. Bill of Rights (Act) 1689 (England) 1688 c.2 (1 Will and Mar Sess 2).

31. EDMUND MORGAN, *INVENTING THE PEOPLE: THE RISE OF POPULAR SOVEREIGNTY IN ENGLAND AND AMERICA* (1989).

32. לסקירה היסטורית ראו: MANIN, לעיל ה"ש 19.

33. BARON DE MONTESQUIEU, *THE SPIRIT OF THE LAWS* (1748).

34. JOHN STUART MILL, *CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT* (1861).

להתגבר, ברוב מיוחד של שני-שלישים, על הווטו הנשיאותי.³⁵ תקצוב וכן הכרזת מלחמה על-ידי הנשיא דורשים הסכמה של הקונגרס.³⁶ **אף אם ישנם חילוקי דעות משמעותיים בשאלה מהו היישום הטוב ביותר של מערך הבלמים והאיזונים בין רשויות השלטון, עיקרון זה של פיקוח בין-מוסדי מתמיד הפך למוסכמה דמוקרטית.**

ב. חשיבות הפיקוח בדמוקרטיה המודרנית

הגם שתפקיד הפיקוח הוא מרכזי בכל בית נבחרים במשטר דמוקרטי,³⁷ בין אם פרלמנטרי או נשיאותי,³⁸ פיקוח הפרלמנט על הממשלה הוא מרכזי עוד יותר בשיטות שבהן הפרלמנט נשלט על-ידי הממשלה או קבינט. אפשר לומר כי המודל בעולם הפרלמנטרי הוא שחקיקה היא בעיקר פונקציה שמקודמת על ידי הממשלה, בעוד הפרלמנט מקדיש את רוב עבודתו למשימת הפיקוח. לדוגמה, בין השנים 2005 ו-2012 – תקופה המקבילה לכהונת שתי כנסות – הוגשו בבריטניה 808 הצעות חוק, ו-29 מהן הפכו לחוקים.³⁹ בישראל, בכנסת ה-20, הכנסת המתפקדת המלאה האחרונה שכהונה כארבע שנים, הוגשו 5,997 הצעות חוק פרטיות, ו-246 מהן הפכו לחוקים.⁴⁰ בקודמתה, הכנסת ה-19, שכהונה כשנתיים, הוגשו 2,923 הצעות חוק פרטיות ו-112 מתוכן השלימו את הליך החקיקה.⁴¹

אולם הקשר שבין חקיקה לפיקוח אינו מודגש רק בשאלות של היקף (או "כמות"), אלא גם בשאלות של איכות. על-מנת שהכנסת תוכל למלא את תפקידיה כרשות מחוקקת, עליה לוודא שחוקיה מיושמים על-ידי הרשות המבצעת. לשם כך נועד הפיקוח הפרלמנטרי, המאפשר לכנסת ללמוד במהלכו על צרכים ציבוריים אשר דורשים תיקוני חקיקה וכן על בעיות או לקונות בחקיקה הקיימת.⁴²

חשיבות מיוחדת מוקנית לפיקוח בדמוקרטיה המודרנית בהינתן מגמות עולמיות של ירידה

35 U.S. CONST. ART. I, § 7.

36 U.S. CONST. ART. I, § 11. הגם שהדבר אינו מעוגן מפורשות בחוקה אלא בפסיקה בת כ-220 שנה, כחלק מעקרון הפרדת הרשויות נערכת גם ביקורת שיפוטית על האופן בו הממשל מוציא לפועל את סמכויותיו. Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

37 ובמובן זה ייתכן משטר ייצוגי שאינו דמוקרטי. ראו בהקשר זה הן את הדוגמה הירדנית והן את הדוגמה הרוסית, שבהן מתקיימות בחירות, אך שלב התוויית המדיניות ועד שלב הביצוע מתבצע על-ידי ראש הרשות המבצעת. ואכן, במדד Freedom House הבוחן דירוג דמוקרטי של מדינות העולם, שתיהן אינן מוגדרות כדמוקרטיות. מתוך ציון מקסימלי של 100, הדירוג של ירדן הוא 33 (not free) ושל רוסיה הוא 13 (not free), על-בסיס הדירוג לשנת 2024.

38 ראו להלן, חלק ג'.

39 MEG RUSSELL AND DANIEL GOVER, LEGISLATION AT WESTMINSTER: PARLIAMENTARY ACTORS AND INFLUENCE IN THE MAKING OF BRITISH LAW 42 (2019).

40 הכנסת **חקיקה בכנסת העשרים: בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל** 24 (2019).

41 על-בסיס חיפוש במאגר החקיקה הלאומי **באן**.

42 שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת" (הרצאה שניתנה במושב "מיומנה של רשות" כנס העמותה למשפט ציבורי בישראל, מרץ 2024).

באמון במוסדות השלטון. כבר במבוא הזכרתי את בעיית האמון הציבורי הירוד בכנסת, אשר במסגרתה הכנסת זוכה ל-13% אמון ציבורי בלבד ואילו הממשלה ל-19%.⁴³ ירידה זו בתמיכת הציבור במוסדות השלטון היא גלובלית ומתרחשת בעיקר במדינות מפותחות אשר הדמוקרטיה בהן יציבה.⁴⁴

לאי-האמון של הציבור בשלטון גורמים רבים,⁴⁵ אולם זה שמזוהה פעם אחר פעם כמרכזי הוא גירעון דמוקרטי – בין אם הוא נובע ממשבר הכרוך בייצוג⁴⁶ ובין אם הוא נובע מעליית קרנה של המדינה המנהלית, בה לבירוקרטים ברשות המבצעת יש כוח ניכר.⁴⁷ אי-האמון בייצוג מעיד על תפיסת רווחת כי הרשות המבצעת חורגת מהמנדט שניתן לה. על-כן, מתוך מובן זה של צורך ציבורי עז בייצוג, ושיקוף של התפיסה לפיה על העם להישלט על-ידי הנציגים שהוא בחר ולא על-ידי אחרים, הפיקוח הופך למרכזי יותר ויותר: הוא מגן על עקרון הייצוג ומחזק אותו, בכך שהוא מוודא שהרשות המבצעת תפעל בהתאם למדיניות שהתווה המחוקק. הוא הופך להיות חיוני עוד יותר בהינתן ההיקף העצום של השירותים שהמדינה מספקת כיום לאזרחים, אשר הולך וגדל במדינה המודרנית.⁴⁸

בשני העשורים האחרונים מתוארות מגמות נוספות המחזקות את הריכוזיות של השליטה הממשלתית בפרלמנט. בהקשר זה נהוג לציין תהליכי פרסונליזציה בפוליטיקה, המטילים את כובד המשקל על העומד בראש המפלגה ולא על המפלגה עצמה;⁴⁹ "נשיאותיזציה" של מעמד ראש הממשלה⁵⁰ (תהליך אשר מתרחש ברבות ממדינות העולם);⁵¹ והתכווצות ממדיהן של המפלגות המרכזיות בישראל.⁵² מגמות אלה שלובות זו בזו. במציאות זו לא

- 43 הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 88.
- 44 United Nations, *Trust in Public Institutions: Trends and Implications for Economic Security* (2019).
- 45 בהם עלייה ברמת ההשכלה, ובהתאם תחושת הביקורתיות כלפי השלטון (יצחק זמיר "אמון הציבור" **עורך הדין** 46, 29, 31 (2020)). יש התולים זאת ברשתות החברתיות (יובל קרניאל ועמית לביא-דינור **משבר אמון: השתקפותו בתקשורת ובפוליטיקה** 132 (2022)) ואף במרכזיותה של פוליטיקה מבוססת-זהות (שם, בעמ' 138).
- 46 Simon Tormey, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, 1 DEMOC. THEORY 104 (2014).
- 47 להרחבה על-אודות התופעה ועל משמעותה מבחינת אחריותיות כלפי הציבור ראו: Heidi Kitrosser, *Accountability in the Deep State*, 65 UCLA L. REV. 1532 (2018).
- 48 יואב דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מנהלי** 84 (2022).
- 49 GIDEON RAHAT AND OFER KENIG, FROM PARTY POLITICS TO PERSONALIZED POLITICS? PARTY CHANGE AND POLITICAL PERSONALIZATION IN DEMOCRACIES (2018).
- 50 Reuven Y. Hazan, *The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy*, in THE PRESIDENTIALIZATION OF POLITICS: A COMPARATIVE STUDY OF MODERN DEMOCRACIES 287 (Thomas Poguntke and Paul Webb eds., 2005).
- 51 Robert Elgie and Gianluca Passarelli, *The Presidentialization of Political Executives*, in THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL EXECUTIVES 358 (Rudy B. Andeweg et al. eds., 2020); Matt Evans, *Policy-Seeking and Office-Seeking: Categorizing Parties Based on Coalition Payoff Allocation*, 46 POLITICS & POLICY 4 (2018).
- 52 MAOZ ROSENTHAL, ISRAEL'S GOVERNABILITY CRISIS: QUANDARIES, UNSTRUCTURED INSTITUTIONS, AND ADAPTATION, Ch. 1 (2017).

רק שהכוח מרוכז בידי הממשלה, אלא שהוא מרוכז בידי מעטים. בהינתן תמורות פוליטיות אלו, ביזור הכוח באמצעות פיקוח פרלמנטרי חשוב שבעתיים.

ג. מהו פיקוח פרלמנטרי?

(1) הגדרה

בקרר החוקרים והחוקרות בתחום ישנם חילוקי דעות כיצד יש להגדיר פיקוח. הגדרה בולטת שהוצעה בשנות השבעים ואומצה לאורך השנים הגדירה פיקוח בצורה רחבה כהתנהגותם של מחוקקים אשר משפיעה על התנהלות הבירוקרטיה, בין אם במישור האישי ובין אם במישור קולקטיבי, בין אם כוונה לכך ובין אם לאו.⁵³ הגדרה זו מתיישרת היטב עם הגישה המחקרית האמריקנית,⁵⁴ אך אינה תפורה בהכרח למידותיה של הכנסת. הגדרה ישימה יותר למודל פרלמנטרי של פיקוח הוצעה על-ידי רוי גרגורי לפני כשלושה עשורים. היא נשענה על ההבחנות בין סוגי הפיקוח, במטרה ליצור הבנה רחבה וכוללת של המושג.⁵⁵ הגדרה דומה המשיגה את הפיקוח הפרלמנטרי כסקירה של סוכנויות ממשלתיות וציבוריות, ניטורן ופיקוח עליהן, לרבות יישום מדיניות וחקיקה.⁵⁶ וריאציות של הגדרות אלה מקובלות ככלל היום כהגדרות אוניברסליות, המבינות את הפיקוח כתהליך שבו הפרלמנט דורש מהממשלה מידע, אחריותיות ופעילות אחראית. ההגדרה מבחינה בין פיקוח במובן חזק, אשר עניינו הפעלת סנקציות כופות; ופיקוח במובן חלש, אשר מתבצע במהלך השגרת של פעילות הגוף וכולל באופן מתמשך בחינה, אימות, אתגור, תשאול, דרישה לאחריותיות וכן ביקורת כלפי הגוף המבוקר. מנגנון אי-האמון, הפוליטי באופיו, הוא הדוגמה המובהקת לפיקוח פרלמנטרי חזק; עבודת הוועדות השוטפת, לצד מנגנוני הפיקוח השגרתיים במליאה, מבטאים פיקוח חלש.⁵⁷ חוקרים בולטים אימצו הגדרה זו גם בהקשר הישראלי.⁵⁸ חשוב לציין כי ההבחנה בין פיקוח "חלש" לפיקוח "חזק" היא ביטוי לעוצמת הכפייה של הבקרה מצד הפרלמנט ולא לאיכות הפיקוח.

(2) פיקוח "אפקטיבי"

מה הופך תהליך פיקוח פרלמנטרי למוצלח? הספרות המחקרית מזהה ארבעה תנאי יסוד שמשפיעים על איכות הפיקוח. כל אחד מהם הוא מעין רצף שדרושה רמה מינימלית ממנו

53 MORRIS OGUL, CONGRESS OVERSEES THE BUREAUCRACY: STUDIES IN LEGISLATIVE SUPERVISION 11 (1976)
 54 גישה אשר מתמקדת בהתנהגות של המחוקקים ובמוטיבציות השונות ביסוד פועלם, בין אם ברמת המחוקק האינדיבידואל ובין אם ברמת המחוקק-המוסד. להרחבה ראו: DAVID R. MAYHEW, CONGRESS: THE ELECTORAL CONNECTION (1974).
 55 Roy Gregory, *Parliamentary Control and the Use of English*, 43(1) PARLIAMENTARY AFFAIRS (1990)
 56 HIRONORI YAMAMOTO, TOOLS FOR PARLIAMENTARY OVERSIGHT: A COMPARATIVE STUDY OF 88 NATIONAL PARLIAMENTS (2007) 17-18 (תרגום המחקר בעברית זמין באתר הכנסת).
 57 Gregory, לעיל ה"ש 55, בעמ' 59.
 58 חן פרידברג וראובן חזן **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה** 22 (מחקר מדיניות המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009). 77

כדי לקיים פיקוח אפקטיבי:

« עצמאות מוסדית

« נורמות פיקוח יציבות ומעוגנות

« כלי אכיפה רכים וקשים

« תרבות פוליטית של פיקוח ובקרה

עצמאות מוסדית. פרלמנטים "חזקים" – הנהנים ממעמד ציבורי איתן ועצמאות יחסית, שפועלות במסגרתם ועדות ביקורת פרלמנטריות עצמאיות ובעלות סמכות (בין היתר לזמן עדים, לתקן חלקים משמעותיים בהצעות חוק ולעכב את תהליך יישום המדיניות על-ידי הרשות המבצעת) – הפגינו תוצאות פיקוח טובות יותר.⁵⁹

נורמות פיקוח יציבות ומעוגנות. כדי להוביל להצלחת הפיקוח ולרתום את הגורמים המעורבים, סמכויות הפיקוח צריכות להיות מעוגנות ויציבות. במילים אחרות, האופן שבו החוקה, החוק או הנוהג מסדירים את סמכויות הפיקוח של פרלמנטים ומעגנים אותן, והאופן בו הן מבוצעות, הם סממנים משמעותיים לאיכות הפיקוח.⁶⁰ לדוגמה, עיגון חוקי של החובה מצד הרשות המבצעת למסור מידע ישפר את הסיכוי לפיקוח איכותי. כך גם הגדרות ברורות בדבר ההשתתפות הפרלמנטרית בקביעת התקציב או הטלת תפקיד ייעודי על האופוזיציה במסגרת מימושן של סמכויות הפיקוח.⁶¹

Daniel Finke, *Institutional Conditions for Effective Parliamentary Oversight of European Union Politics*, 42 WEST EUR. POL. 1 (2019) 59

INTER-PARLIAMENTARY UNION, GLOBAL PARLIAMENTARY REPORT 2017: PARLIAMENTARY OVERSIGHT: PARLIAMENT'S POWER TO HOLD GOVERNMENT TO ACCOUNT 28 (2017) 60
הפרלמנטריות לדרוש מידע מהממשלה בנוגע לענייני פנים או יחסי חוץ; להטיל על שרים אחריות להעברת מידע לפרלמנט; לקבוע מסגרות זמן מתאימות; להסמיק את הוועדות הפרלמנטריות להגיש עמדה מיועדת ומבוססת-מידע ביחס לסוגייה ציבורית; ולקבוע את זכותו של חבר הפרלמנט הבודד לקבל מידע לצרכי עבודתו השוטפת בפרלמנט. כך קבוע למשל בס' 47 לחוקת פינלנד: "A Representative has the right to information which is in the possession of authorities and which is necessary for the performance of the duties of the Representative, in so far as the information is not secret or it does not pertain to a State budget proposal under preparation" (Constitution Act of Finland, No. 731/1999, § 47).

GLOBAL PARLIAMENTARY REPORT 61
לעיל ה"ש 60, בעמ' 29. לצד קיומן של נורמות בחוקה, חוק או תקנות, יש משקל לאופן שבו נורמות אלה מפורשות, קל וחומר בהינתן שמחלוקת על פרשנות של הוראות מעין אלה היא בלתי-נמנעת. גם במדינות רבות בהן ישנה הסכמה רחבה על חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי, האופן שבו יש לערוך את הפיקוח והיקפו עודם מצויים במחלוקת. לעניין זה ניתן לציין את הכרעת בית-המשפט העליון של בריטניה, אשר חיובה את הממשלה להיוועץ עם הפרלמנט קודם להחלטה אם לעזוב פורמלית את האיחוד האירופי (Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5). ראו גם את פרשת הסכם הגז עם לבנון והמחלוקת ביחס לצורך להביאו לאישור בפני הכנסת: בג"ץ 6654/22 **פורום קהלת נ' ראש הממשלה** (נבו) 13.12.2022. על-פי רוב, הסדרים אלה נקבעים בתקנוני הפרלמנטים והגורם אשר מפרש אותם בשגרה הוא יושב-ראש הפרלמנט. כך המצב גם בישראל. לדוגמה בולטת ראו: בג"ץ 652/81 **שריד נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד לו(2) 197 (1982).

כלי אכיפה רכים וקשים. במדינות בעלות תרבות דמוקרטית מפותחת, היכולת הפרלמנטרית לכפות שיתוף פעולה או ציות על הממשלה אינה באה לידי מימוש, בעיקר מפני שכלל השחקנים מכבדים את תפקיד בית הנבחרים כמפקח על הממשלה. אך בכל מקרה, חייבים להיות בידי הפרלמנט כלים כדי לכפות או לגבות עלויות מסוימות מהממשלה על חוסר שיתוף פעולה. לעיתים הסנקציות בגין אי-שיתוף פעולה קיימות בדיון, ולעיתים אלו סנקציות פוליטיות (כדוגמת הצעת אי-אמון), פנים-פוליטיות (כדוגמת אי-קידום חקיקה או אי-העברת תקציב) או ציבוריות (דיון בוועדה המאיר את עבודת הממשלה באור שלילי).⁶²

להקשר האחרון יש משקל רב: הלחץ הציבורי מהווה מנוף משמעותי להפעלת פיקוח אפקטיבי. חשיפת כשלים, אי-עמידה ביעדים, חוסר יעילות וכדומה מובילים לעיתים לביקורת ציבורית חמורה, ומייצרים בשל כך תמריצים עבור הרשות המבצעת להימנע מהם. חברי פרלמנט המכהנים בוועדות פרלמנטריות מודעים ליכולתם להדהד ביקורת ציבורית נוקבת באמצעות פיקוח עקבי על הדרגים הביצועיים ברשות המבצעת, והם מנצלים את סמכותם לדרוש מידע רלוונטי לשם כך. גם הפצת הביקורת על-ידי התקשורת והחברה האזרחית מהווה כשלעצמה כלי יעיל להבטחת האפקטיביות של מנגנוני הפיקוח הפרלמנטרי.⁶³

תרבות פוליטית של פיקוח ובקרה. הגם שהיא סובייקטיבית יותר ומשתנה באופן יסודי בין פרלמנטים ובין תרבויות ממשל, לתרבות הפוליטית יש השפעה משמעותית על איכות הפיקוח. נמצא כי פרלמנט שחבריו משמרים ומטפחים שיתופי פעולה בתחומים מסוימים מהווה כר פורה לפיתוח תרבות פוליטית שבה פיקוח ובקרה על פעילות הממשל ומדיניותו יהיו אפקטיביים. סביבה כזו מתמרצת את חברי הפרלמנט להשתתף בהליכי הבקרה והפיקוח ולהשפיע עליהם, ומקטינה את הדחף לפעול באופן מפלגתי ובלתי-ענייני. תרבות זו גם מובילה לנכונות גדולה יותר של הממשל לקבל את המלצות הגורם המפקח בשל האופי הענייני שלהן וההסכמה הרחבה עליהן.⁶⁴

מחקרים השוואתיים ואיכותניים עמדו על מספר מאפיינים נוספים שחזרו על עצמם במקומות בהם הפיקוח נמצא כאפקטיבי. לעניין זה ניתן לציין את תפקודו של יושב-הראש של ועדה פרלמנטרית; מעורבות מתמשכת של חברי ועדה נוספים, המתפרשת על-פני תקופת זמן ארוכה; עבודה בין-מפלגתית וחתימה לשיתוף פעולה בין נציגים ממפלגות פוליטיות שונות; צוות מקצועי ומנוסה, המחזיק ביכולות חקירה ופיקוח; שמירה על פומביות הדיונים ותיעודם; שיתוף פעולה עם ועדות מפקחות אחרות בתחומים משיקים; וניהול

62 Global Parliamentary Report, לעיל ה"ש 60, בעמ' 28–29.

63 שם, בעמ' 29–30.

64 שם, בעמ' 38.

מעקב שוטף לבחינת האופן בו ההמלצות יושמו בפועל. גם שיתוף פעולה מצד הממשל עצמו הוא חיוני ובכוחו לתרום רבות למלאכת הפיקוח.⁶⁵

אחרים הציעו דרישות כלליות יותר, כגון ביסוס האמינות של הוועדות המבצעות את הפיקוח למול גופי הממשל שברשות המבצעת, תוך קיום פיקוח מקדים, שיטתי ועקבי.⁶⁶ כתוצאה מכך, היו שתלו את הצלחת הפיקוח האפקטיבי, או את כישלונו, דווקא באופן התפקוד של הצוותים המקצועיים בבית הנבחרים, גישה אשר נפוצה יותר בארצות-הברית.⁶⁷ במהלך הנייר אשוב ואבחן את התנאים הללו ואת מידת התקיימותם בכנסת.

בחלק הבא אעמוד בהרחבה על חשיבות המעבר מפיקוח פרלמנטרי לפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי. הדיון התאורטי עמד על מספר מאפייני יסוד הנדרשים עבור פיקוח אפקטיבי. אולם נייר מדיניות זה אינו עוצר באותן תובנות תאורטיות, ונעוץ גם בעומקן של הפרקטיקות המתרחשות בכנסת ובדינמיקה למול הרשות המבצעת. כאמור, אסביר בהרחבה בחלק הבא כיצד התגבשה ההגדרה של פיקוח אפקטיבי, אך כבר כעת, בטרם הצגת המיפוי של הכלים הפרלמנטריים הקיימים בישראל עבור פיקוח הכנסת על הממשלה, ובטרם הצגת מיפוי הכשלים אשר מונעים מהכלים לפעול היטב, חשוב להציג את ההגדרה המוצעת לפיקוח אפקטיבי:

פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא תהליך בקרה המתקיים ברשות המחוקקת, במסגרתו נדרשת הרשות המבצעת ובראשה הממשלה לספק לציבור מידע חיוני על-אודות פעילותה, להסביר את מעשיה ומחדליה ולהצדיקם, ואשר דרך הדיון והליבון בהם מתקיים תהליך המוביל לשיפור המדיניות הציבורית. כדי להיות אפקטיבי, הפיקוח הפרלמנטרי נדרש להיות יזום, מתמשך ואקטיבי ולהתקיים באופן קבוע. עליו להתבסס על הפנמה של חשיבותו בקרב כלל צוותי הממשל בכנסת ובממשלה, על שיתוף פעולה, על נהלי עבודה סדורים וברורים בין זרועות שלטון אלה ועל פרוצדורות קבועות, מוגדרות וישימות.

כפי שאראה בהמשך, הפיקוח הפרלמנטרי שמתקיים בישראל רחוק מלהיות אפקטיבי בהתאם להגדרה זו, ואף בהתאם להגדרות צרות יותר שהוצגו קודם לכן.

65 Walter J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview* (CRS Research Paper R41079, Feb. 22, 2010).

66 MORTON ROSENBERG, *WHEN CONGRESS COMES CALLING: A STUDY ON THE PRINCIPLES, PRACTICES, AND PRAGMATICS OF LEGISLATIVE INQUIRY* 7 (The Constitution Project, 2017).

67 *Final Report*: SELECT COMMITTEE ON THE MODERNIZATION OF CONGRESS 136 (Dec. 2022) וכן שם, 67.

פרק 2 | המצב כיום: כלי הפיקוח הקיימים של הכנסת

על-מנת לעמוד על הסיבות להיעדר האפקטיביות של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל, יש ראשית להכיר את הכלים שעומדים לרשות הכנסת על-מנת לפקח על הממשלה. פרק זה יציע הסבר של כלים אלו. מטרתו לחדד את הדיון בכשלים שאינם מאפשרים שימוש אפקטיבי בכל אותם מנגנונים שונים, ובהמשך גם לטייב את ההמלצות המתאימות ולדייק אותן.

א. זירות הפיקוח השונות

לרשות הכנסת עומדים כלי פיקוח רבים ומגוונים. חלקם מאופיינים באופן מובהק ככלי פיקוח (כדוגמת שאלות) וחלקם אינם מאופיינים ככלי פיקוח קלאסיים (כדוגמת דיונים בחקיקה ממשלתית או מאגרי המידע), אך מאפשרים הלכה למעשה לכנסת לבצע פיקוח משמעותי.

את מקור הסמכות החוקית לביצוע הפיקוח ניתן למצוא ברמות נורמטיביות שונות: הוראות בחוק-היסוד, בחקיקה, תקנון הכנסת, הוראות נוהל ואף פרקטיקות שונות שאין להן עיגון פורמלי. חשוב לנתק בין ההסמכה המשפטית לפיקוח לבין השאלה אם הפיקוח מתבצע היטב. המציאות מראה שאין קשר בין הדברים. ההסמכה המשפטית לרוב תעיד על מידת הפורמליות שלו, ולא על השאלה אם הוא מוביל לפיקוח איכותי או אפקטיבי.

את מגוון כלי הפיקוח ניתן לחלק לארבע זירות פיקוח שונות: (1) מליאה; (2) ועדות; (3) פיקוח תקציבי; ו-(4) מערכי תמיכה בפיקוח.

זירת המליאה היא העשירה ביותר בכלים ובעלת שני יתרונות מובהקים: האחד, הציבוריות שלה, שזוכה לעניין תקשורתי וציבורי; השני, הנוכחים בה; בזירה זו נפגשים חברי הכנסת והשרים. היא מאפשרת דיון ציבורי רחב ולחברי הכנסת להיות יוזמים ואקטיביים ולא פסיביים.

לצד כלי הפיקוח שמופעלים תדיר במליאה, קיימים גם כלי פיקוח אשר מופעלים בנקודות קצה. אלו כלים חשובים, שחלקם כונו "נשק יום הדין" של הפיקוח.⁶⁸ אולם כעולה משמם, הם מאפשרים פיקוח בנקודות קצה, שאינן מתרחשות תדיר. כך, למשל, אישור ההכרזה על שעת חירום מתבצע פעם בשנה;⁶⁹ הצעת אי-אמון לא התקבלה מאז שנת 1990;⁷⁰ והקמת ועדת חקירה פרלמנטרית היא נדירה ובממוצע מתרחשת פעם בשלוש שנים.⁷¹

68 שרון חסון "פיקוח ועדות על הממשלה" נייר מדיניות מס' 84 פורום קהלת 10 (2023).

69 ס' 38(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

70 דובר בממשלתו של ראש הממשלה יצחק שמיר. להרחבה ראו: שמעון שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת** כרך א 360 (פירוש לחוק-יסוד: הממשלה, יצחק זמיר עורך 2018).

71 לאורך 77 השנים מאז הקמת המדינה הוקמו 26 ועדות חקירה. ראו: דנה בלאנדר, חן פרידברג ואביטל

גם אישור תקציב המדינה, שיכול להיכנס למסגרת זו, מתרחש פעם בשנה ובמשך תקופה בלתי-מבוטלת אף התרחש מדי שנתיים.⁷² כל הכלים האלה מופעלים במליאה ולא באופן שגרתי והם בעלי אופי פוליטי מובהק. על-אף חשיבותם לחיים הפוליטיים ואף לניהול המדינה, חשיבותם עבור פיקוח פרלמנטרי אינה גבוהה במיוחד, בשל תדירותם הנמוכה.

הארגון של כלי הפיקוח במליאה הוא בהתאם לתדירות השימוש ועוצמתו. בתחילה, ישנם כלי פיקוח המצויים בשימוש שוטף, אשר עצימות הפיקוח שלהם היא נמוכה-בינונית: שאילתות רגילות, שאילתות דחופות, שאילתות ישירות, הצעה לסדר יום, הצעה דחופה לסדר יום, הצעה לדיון מהיר בוועדה ו"הצהרות חוק". לאחר מכן, מופיעים כלי פיקוח המצויים בשימוש תקופתי, המתאפיינים בעצימות בינונית-גבוהה: דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה, דיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום, שעת שאלות והחלטות בנוגע לתפקוד השרים והממשלה. לבסוף, ישנם כלי פיקוח המצויים בשימוש חריג, אשר מידת העצימות שלהם, פוטנציאלית למצער, גבוהה עד גבוהה מאוד: ועדת חקירה פרלמנטרית, פיקוח על שעת חירום ואי-אמון בממשלה.

על-אף שזירת המליאה היא העשירה ביותר בכלים, הפיקוח המשמעותי ביותר – קל וחומר המקצועי יותר – מתבצע בזירת הוועדות. כפי שהדגיש כבר בשנת 1885 נשיא ארצות-הברית דאז וודרו ווילסון, חדרי הוועדות הם "חדרי העבודה" של פרלמנטים.⁷³ הוועדות הן בעלות איכות ייחודית, אשר מאפשרת דיון בעל אופי מקצועי יותר מזה שיכול להתקיים בזירות פופולריות יותר או בעלות מספר משתתפים רב יותר.⁷⁴ גם אם תשומת הלב הציבורית המופנית אליהן מוגבלת יותר, וכפועל יוצא הן פחות משמשות כבימות ליצירת לחץ על הממשלה, האפקטיביות שלהן רבה. זאת, הן בשל יכולת ההתמקצעות של חבריהן, הן בשל השילוב של מחוקקים עם מומחים, ארגוני חברה אזרחית, לוביסטים והציבור המופיעים בוועדות ומשתלבים בדיון, והן בכך שהן מבטיחות הפצה ואורור של מידע מהממשלה לציבור.⁷⁵ הגם שהכלים שעומדים לרשותן אינם זוכים ככלל לעיגון בחוק-יסוד, ולעיתים אף אינם מעוגנים כלל, עבודתן השגרתית היא שמובילה להקפדה על כך שהממשלה תפעל בהתאם לקווי המדיניות שהותוו לה, תגלה אחריותיות ותפעל בנאמנות כלפי הציבור.

פרידמן ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת 34 (מחקר מדיניות 140, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

72 זאת, כל עוד חוק-יסוד שעדיין את התקציב הדו-שנתי היה בתוקף (חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2016 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה); חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה)). חוק-היסוד היה בתוקף משנת 2009 ועד שנת 2018.

73 Wilson, לעיל ה"ש 24.

74 חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 9.

75 שם, בעמ' 10.

הוועדות מהוות לא רק זירה מקצועית, אלא גם זירת מומחיות. ועדות מאפשרות לחברי פרלמנט להתמקצע בסוגיות מסוימות אשר לרוב, קודם לכהונתם בפרלמנט, הם לא הכירו לעומק. העבודה הפרלמנטרית מאפשרת ואף מעודדת צבירת ידע. כאמור, הוועדות גם מזמנות באופן שגרתי מומחים להופיע בפניהן – הן מתוך הרשות המבצעת והן חיצוניים לה. אלו מספקים למאגר הידע הציבורי תובנות נוספות ומסייעים לוועדה הן בעבודת החקיקה והן בעבודת הפיקוח. הדו"חות שהוועדות מפיקות יכולים להפוך לבסיס למומחיות עבור חברי ועדות אחרים בתחומים נוספים.⁷⁶

הארגון של הכלים השונים המשמשים את הוועדות לפיקוח פרלמנטרי הוא בהתאם למידת היוזמה והסמכות. הכלים המוצגים ראשונים כאן הם **כלי הפיקוח הפראקטיביים**: דיונים יזומים פיקוחיים בוועדות, דרישת דיווח ומסירת מידע מהממשלה, דרישת התייבבות מהמליאה והחלטות ועדה. לאחר מכן, מוצגים **כלי הפיקוח התגובתיים**, במסגרתם הוועדות סמוכות על שולחנה של הממשלה או הקואליציה לרוב: דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר יום, דיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר, דיון בחקיקה ממשלתית בוועדות ואישור תקנות. לאחר מכן מוצגים **כלי הפיקוח המוסדיים-סטטוטוריים**: פיקוח על תאגידים סטטוטוריים והוועדה לענייני ביקורת המדינה.

זירת פיקוח נוספת היא הזירה התקציבית, אשר מתרחשת הן במליאה (ושם לרוב מקבלת אופי של פיקוח בנקודות קצה) והן בוועדות, ובפרט בוועדת הכספים (ושם מהווה פיקוח שגרתי). אישור העברות תקציביות דורש אישור של ועדת הכספים, ולאורך השנים הוועדות למדו להשתמש בחוכמה בצורך של משרדי ממשלה באישורן כדי לדרוש שיתוף פעולה ממשלתי בפיקוח. במובן זה, הכנסת אינה רק מפקחת על התקציב, אלא הופכת את תהליך אישורו לכלי פיקוח חזק גם בתחומים נוספים.

כלי הפיקוח התקציבי השונים מאורגנים לפי ההיקף וההשפעה שלהם: **פיקוח מקרו בעל השפעה רחבה**, הכולל את העברת תקציב המדינה והעברת נתונים תקציביים; **פיקוח שוטף בעל השפעה בינונית**, הכולל את הדיונים בוועדת הכספים ופיקוח על העברות תקציביות; ו**פיקוח ממוקד בעל השפעה נקודתית**, הכולל את מנגנון הצעת חוק תקציבית ודרישת אישור ועדות כנסת בחוק.

זירת הפיקוח הרביעית היא מערכי התמיכה לפיקוח. זוהי זירה המופעלת על-ידי הסגלים המקצועיים בכנסת, בכל מרחבי המשכן. הפיקוח נתמך בשורה של כלים אשר מופעלים או נתמכים על-ידי אנשי המקצוע בכנסת, לצד כלי עזר מקצועיים-טכניים אשר נועדו להקל על עבודת הפיקוח ולייעל את תהליך העבודה. אלו יוצרים זמינות של מידע או תכנון מראש

Jeffrey J. Rachlinski and Cynthia R. Farina, *Cognitive Psychology and Optimal Government Design*, 87 CORNELL L. REV. 549, 572 (2002) 76

באשר לסוגיות פיקוחיות רלוונטיות.

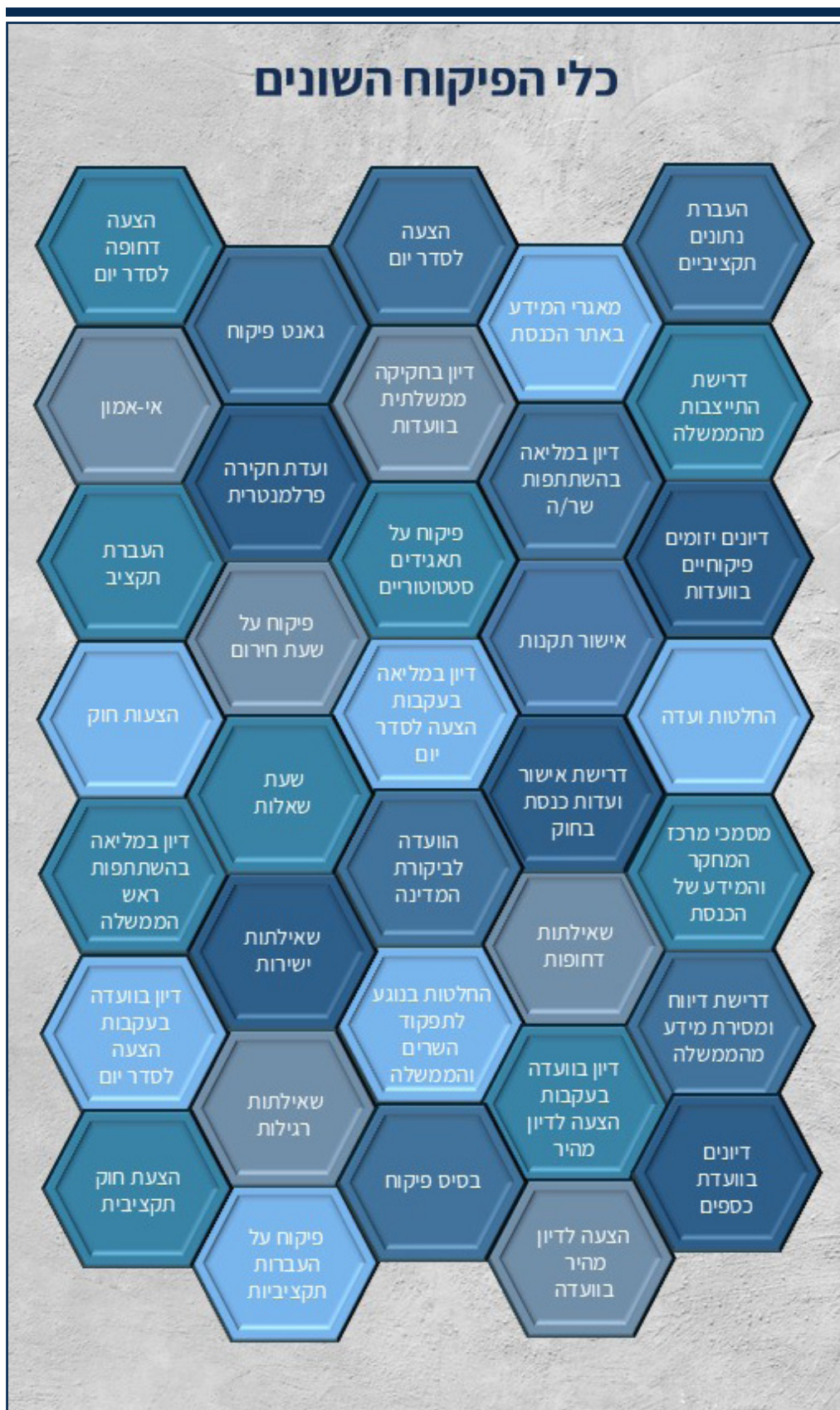
אופן הארגון של הכלים השונים המבססים את מערכי התמיכה בפיקוח הוא בהתאם לאופי התמיכה: **תמיכה מבוססת-מידע**, הכוללת את מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) ואת מאגרי המידע של הכנסת; **ותמיכה תכנונית-ניהולית**, הכוללת את קובץ המעקב על יישום חקיקה ואת גאנט הפיקוח.

כל הזירות האלה יחדיו הן שיוצרות את הפיקוח ומבצעות אותו בשגרה. פיקוח פרלמנטרי לא יהיה שלם ואפקטיבי בהיעדרן. הזירות השונות מאפשרות לחברי וחברות הכנסת לפעול בכובעים שונים ובאמצעים מגוונים על-מנת לפקח על הממשלה וזרועותיה. כאמור, חלק מהזירות בעלות עיגון חוקתי, חוקי או ברמת חקיקת-משנה, וחלקן כלל אינן זוכות לעיגון. מטעם זה, נייר המדיניות אינו נשען רק על הוראות הדין השונות, אלא גם על מחקר שדה אשר כלל ראיונות עם גורמי ממשל שונים שהאירו את הפרקטיקות הבלתי-מעוגנות בכנסת, וכן על תיעוד חקיקתי מהמשכן,⁷⁷ אשר מאפשר גם הוא הצצה אל המתרחש בו בימי השגרה.

הדיון שלהלן יציג את כלי הפיקוח השונים, תוך תיאור קצר של כל אחד מהם. ההצגה נועדה לתאר אותם ואת עיקרי אופן פעולתם, ועל-כן אינה יורדת לפרטי-פרטים ולחריגים בהפעלת כל מנגנון. המטרה המרכזית בפרק זה היא להסביר את עיקריהם, תוך שמירה על מיקוד הדיון, מבלי לעסוק בשאלה כיצד הם מופעלים בפועל ובשאלה אם הם מצליחים להשיג את מטרתם ותורמים לפיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה. העקרונות המארגנים של כל קבוצה נועדו לסייע בהבנת היחס בין הכלים השונים ולחידוד התפקיד הייחודי של כל אחד מהם במערך הפיקוח הכולל. לפירוט רחב יותר ניתן לפנות ל**נספח א'** בסופו של נייר מדיניות זה, שם הכלים מתוארים בהרחבה.

לאחר הצגה ותיאור של המנגנונים השונים, על-בסיס הזירה שבה הם פועלים, הדיון ייחתם בטבלה אשר תרכז את כלל מנגנוני הפיקוח העומדים כיום לרשות הכנסת. מטרת הדיון היא לספק תמונה ראשונה ומקיפה של ארסנל כלי הפיקוח של הכנסת. בהמשך אסביר מדוע הכלים הקיימים אינם נותנים מענה שעומד בדרישה לקיומו של "פיקוח אפקטיבי" כמוגדר לעיל.

⁷⁷ התיעוד החקיקתי כולל, בעיקר, את דברי הכנסת המשקפים את דיוני המליאה, את הפרוטוקולים של דיוני הוועדות ומסקנות והודעות מטעמן.



ב. פיקוח במליאה

כלי פיקוח בשימוש שוטף בעצימות נמוכה-בינונית

הכלי המסורתי והנפוץ ביותר לפיקוח פרלמנטרי הוא השאלות, אותם מפנים חברי וחברות הכנסת לשרים. קיימים שלושה סוגי שאלות: רגילות, דחופות וישירות.

שאלתה רגילה מתקיימת במליאה, ובמסגרתה חבר כנסת – כל עוד אינו שר או סגן שר – יכול להפנות שאלה לשר. ככלל, השאלתה מאפשרת לעסוק בכל סוגייה קונקרטית המצויה על סדר יומו של השר.⁷⁸ תשובה ניתנת באמצעות הופעת השר (או סגנו) במליאת הכנסת.⁷⁹ לרשות חברי וחברות הכנסת עומד מספר מוגבל של שאלות רגילות (עד 30 במושב).⁸⁰ מדובר במנגנון פומבי, הכולל דיון ומחייב את השר להתייבץ בפני המליאה ולתת דין וחשבון.⁸¹ מנגנון זה קוצב טווחי זמן ארוכים (לרשות השר עומדים 21 ימים להשיב),⁸² ומאפשר לשרים להקריא – ללא דיון – תשובה שהוכנה עבורם מראש. כן מתאפשר מנגנון שאלת המשך מצומצם.

שאלתה דחופה מתקיימת גם היא במליאה ודומה במידה רבה לשאלתה הרגילה. היא נבדלת מהאחרונה בעיקר בטווחי הזמנים, ובכך שהיא מוגבלת עוד יותר בהיקפה – יושב-ראש הכנסת יאפשר עד ארבע שאלות דחופות בשבוע,⁸³ וזאת לצד הגבלה נושאת⁸⁴ ומגבלת זמן מצומצמת (עבור תשובת השר מוקצה פרק זמן מקסימלי של שלוש דקות).⁸⁵ יתרונו של המנגנון מצוי בשני רכיבים: לוח הזמנים, שכן התשובה ניתנת תוך מספר ימים;⁸⁶ והיקף הדיון העוקב, המאפשר למגיש השאלתה שאלה נוספת על-בסיס תשובת השר,⁸⁷ כמו גם לשני חברי כנסת נוספים (ככל הניתן – אחד מחברי הקואליציה ואחד מחברי האופוזיציה).⁸⁸ השר אמנם מחויב על-פי התקנון להשיב, אך אין סנקציה פורמלית במקרה

78 כל עוד אין בה כדי פגיעה בפרטיות של אדם כלשהו, בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין כלכלי חיוני. ס' 47 לתקנון הכנסת.

79 ס' 46(ב)(1) לתקנון הכנסת.

80 ס' 46(ה)(1)(א) לתקנון הכנסת.

81 השאלתה מונחת על שולחן הכנסת ונמסרת לחברי הכנסת הודעה על הכללתה בסדר היום. ס' 46(ט) לתקנון הכנסת.

82 ס' 48(ב) לתקנון הכנסת.

83 ס' 49(ב) לתקנון הכנסת.

84 לא ניתן לאשר יותר משאלתה דחופה אחת בשבוע באותו נושא, ולא ניתן לאשר שאלתה דחופה בנושא שהוגשה בגינו שאלתה דחופה בארבעת השבועות הקודמים. ס' 49(ה) לתקנון הכנסת.

85 ס' 49(ו) לתקנון הכנסת.

86 למעט חריגים קבועים מראש, יש להגיש את השאלתה עד יום ב' בשעה 11:00 ותשובה תימסר על-ידי השר או סגנו בפתח ישיבת הכנסת ביום ד'. ס' 49(ג) וס' 49(ד) לתקנון הכנסת.

87 ס' 49(ח) לתקנון הכנסת.

88 ס' 49(ט) לתקנון הכנסת.

שהוא נמנע מלעשות כן.⁸⁹

שאלתה ישירה היא שאלתה שמועברת ישירות על-ידי חבר הכנסת (שכאמור אינו שר או סגן שר) לשר, והתשובה לה מועברת ישירות בכתב לחבר הכנסת השואל.⁹⁰ היקפה רחב יותר: חבר הכנסת יכול להעביר עד 80 שאלות במושב.⁹¹ שאלתה זו מתנהלת בין חבר הכנסת לשר ואינה בעלת אופי פומבי, הגם שיושב-ראש הכנסת מיועד לגביה. בפועל, מנגנון פרלמנטרי זה לרוב מתמצה בחילופי דואר אלקטרוני בלתי-פורמליים בין חברי הכנסת לשרים.

מנגנון ההצעות לסדר יום גם הוא כלי פרלמנטרי פיקוחי מובהק, אשר כולל למעשה ארבעה מנגנונים: הצעה לסדר יום, הצעה דחופה לסדר יום, הצעה לדיון מהיר בוועדה, ודיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום.

הצעה לסדר יום, כשמה כן היא, היא הצעה מנומקת מטעם חבר הכנסת לכלול סוגייה מסוימת בסדר יומה של הכנסת,⁹² אשר ככלל נדונה במליאת הכנסת.⁹³ ההצבעה על ההצעה לסדר יום אינה דיון בנושא עצמו, אלא בשאלה אם לכלול אותה בסדר יומה העמוס של הכנסת. עם זאת, מעצם הדיון המקדמי בשאלה אם לכלול את הסוגייה בסדר יום, הנושא צף ועולה על שולחנה של הכנסת וכתוצאה מכך על סדר היום הציבורי. במקרים רבים, בכך מתמצית תועלתו של מנגנון זה, אשר משקלו בפעילות הפרלמנטרית הולך ופוחת.

קיים גם מנגנון של **הצעה דחופה לסדר יום**. מנגנון זה נועד לאפשר העמדת סוגייה דחופה על סדר יומה של הכנסת ולקיים עליה דיון במסגרת זמן קצרה כאשר עולה בכך צורך. אם ההצעה מתקבלת, הדיון בה יתקיים באותו שבוע או לכל היותר בשבוע העוקב.⁹⁴ הן הרציונלים, הן הצפת הדיון בבימת הכנסת והן אופן הפעולה של המנגנון⁹⁵ מתקיימים באופן דומה. זאת, למעט מספר חריגים, בהם מספר ההצעות שניתן להגיש,⁹⁶ פרקי הזמן להנמקה שמתקצרים,⁹⁷ וכן שנדרשת חשיבות או דחיפות מיוחדת בהצעה לסדר היום.⁹⁸ בפועל, בכנסת הנוכחית (ה-25) נוהג יושב-ראש הכנסת לאשר ככלל לא יותר משתי הצעות

89 לשר אין שיקול דעת שלא לענות, שכן השאלות כבר עברו סינון על-ידי יושב-הראש. ס' 49(ב) לתקנון הכנסת. סינון זה כפוף למגבלות הקובעות בס' 47 לתקנון הכנסת.

90 ס' 46(ב)(3) לתקנון הכנסת.

91 ס' 46(ה)(1)(ב) לתקנון הכנסת.

92 ס' 52(א) לתקנון הכנסת.

93 ס' 52(ו) לתקנון הכנסת.

94 ס' 45(ג) לתקנון הכנסת.

95 ס' 52 ו-53 לתקנון הכנסת.

96 חבר הכנסת יכול להגיש הצעה דחופה אחת בשבוע בלבד. ס' 54(א) לתקנון הכנסת.

97 מדובר בהנמקה בת שלוש דקות בלבד. ס' 54(3) לתקנון הכנסת.

98 ס' 54(ד) רישא לתקנון הכנסת.

דחופות לסדר יום בלבד בכל שבוע.

חבר הכנסת רשאי להגיש במליאה, כחלק ממנגנון הצעות לסדר יום, גם **הצעה לדיון מהיר בוועדה** מוועדות הכנסת (יש לזכור כי כאמור לעיל, ככלל, ההצעות לסדר היום ממוקדות במליאה). גם הצעה זו נדרשת להיות מנומקת, גם בה צריך להתקיים ממד הדחיפות,⁹⁹ ואף היא תחומה במגבלות נוספות.¹⁰⁰

לצד דיון בוועדה, בעקבות קבלת הצעה לסדר יום או כאשר מוגשות מספר הצעות לסדר יום מקרב מספר סיעות אשר יחדיו מהוות רוב של חברי הכנסת, יכול להתקיים **דיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום**. הדיון נבנה על-בסיס המשכיות ודיון בדומה לעצם ההצעה לסדר היום, וכולל החלטה לסיכום הדיון,¹⁰¹ המחייבת את תגובת השר הרלוונטי תוך שישה חודשים.¹⁰² מסגרת הזמן לקיום דיון נעה בין חודש לשלושה חודשים,¹⁰³ ולעיתים הנושא אינו נדון כלל והסוגייה מוסרת מסדר היום.¹⁰⁴

כלי פיקוח בשימוש תקופתי בעצימות בינונית-גבוהה

כלי נוסף המוענק לחברי הכנסת הוא **דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה**. כלי זה מוענק לכנסת מכוח חוק-יסוד: הממשלה, לדרישת 40 חברי כנסת. כלי זה מוגבל בהיקפו וביכולתה של הכנסת לדרוש זאת פעם בחודש לכל היותר.¹⁰⁵ תקנון הכנסת קובע כי דיון בהשתתפות ראש הממשלה יתקיים תוך 21 ימים לכל היותר מרגע הצבת דרישתם של חברי הכנסת.¹⁰⁶

נוסף על כלים אלה, במקור נקבע בכנסת מנגנון **שעת שאלות** בשנת 1997, אך בפועל הוא לא הופעל.¹⁰⁷ בכנסת ה-20 נעשה ניסיון נוסף להחיות את המנגנון.¹⁰⁸ במסגרת זו, נקצבו בכל מושב עשרה מועדים שבהם ראש הממשלה או שר אחר יעמדו בפני המליאה וישיבו על שאלות חברי וחברות הכנסת. מסגרות הזמן (עד שתי דקות לכל שאלה ועד

99 ס' 60(א) וס' 60(ב) לתקנון הכנסת.

100 הנשיאות גם תימנע מלאשר יותר מהצעה אחת בשבוע של אותו חבר כנסת, או אם הוגשה הצעה דומה של חבר כנסת אחר מסיעתו. ס' 60(ב) לתקנון הכנסת. גם היקף הדיונים המהירים בוועדות מוגבל, ולכל ועדה יועבר לכל היותר נושא אחד לדיון מהיר. ס' 60(ג)(2) לתקנון הכנסת.

101 ס' 56(ג) לתקנון הכנסת.

102 ס' 56(ד) לתקנון הכנסת.

103 לפירוט קצובי הזמן במקרים השונים ראו בס' 56 לתקנון הכנסת.

104 אלא אם ביקש חבר הכנסת המציע לקבוע מועד דיון. דיון זה ייקבע תוך שבועיים, כאשר ימי פגרה לא יבואו במניין הימים. ס' 56(א) לתקנון הכנסת.

105 ס' 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

106 ס' 45(א) לתקנון הכנסת.

107 Chen Friedberg and Reuven Y. Hazan, *The Legislative Branch in Israel*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF ISRAELI POLITICS AND SOCIETY* 300, 308 (Reuven Y. Hazan et al. eds., 2018).

108 ס' 50א לתקנון הכנסת.

שלוש דקות לכל תשובה) נקצבו במטרה לאפשר דיון, והובטח במסגרתן כי לפחות שלושה-רבעים מהשואלים יהיו מקרב חברי האופוזיציה. עם זאת, מלכתחילה נקבעה מסגרת צרה ביותר שמנעה המשכיות ואפשרה לשרים להתחמק ממענה. בהתאם, כבר במחקר שנערך שפורסם במהלך כהונתה של הכנסת ה-20, בוטאה סקפטיות רבה בנוגע למנגנון ("נראה שאין לצפות לניסים ונפלאות").¹⁰⁹

במליאה נעשה שימוש גם במנגנון "**הצהרות חוק**": הגשת הצעות חוק, לעיתים קיצוניות או אף מגוחכות, בידיעה שהן לא תקודמנה, במטרה לזכות בתשומת לב פוליטית ותקשורתית ואף כדי לבצע פיקוח פרלמנטרי. זוהי תופעה נפוצה, וכ-77% מהצעות החוק (4,646 הצעות חוק) שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 כלל לא קודמו.¹¹⁰ בכל אחת מחמש הכנסות האחרונות (הכנסת ה-21 עד הכנסת ה-25, המכהנת), פחות מאחוז אחד מהצעות החוק שהועלו לדיון מוקדם התגבשו לכדי חקיקה.¹¹¹

תפקיד פיקוחי נוסף שנערך במליאת הכנסת נוגע **לאישור על שינויים הנערכים בממשלה**. הדרישה לאישור כוללת החלטות ממשלה בעניין שינוי חלוקת התפקידים בין שרי הממשלה, העברת סמכויות משר אחד לאחר, ביטול משרדי ממשלה, הקמת משרדי ממשלה¹¹² והוספת שר לממשלה.¹¹³ הדיון נערך במליאה, ויוצר – מעצם טיבו – פיקוח פרלמנטרי על פעילות הממשלה, הגם שבפועל הוא פוליטי ומוכתב בהתאם לעמדה קואליציונית.¹¹⁴

כלי פיקוח בשימוש חריג בעצימות גבוהה עד גבוהה מאוד

לצד הזירות שבהן מופעל פיקוח בחיי השגרה של הכנסת, ישנם מספר מנגנוני פיקוח שאינם מופעלים באופן תדיר (אלא פעם בשנה או מספר פעמים בכהונתה של כנסת), ובכל זאת מהווים כלי פיקוח בולטים. אחד מהם הוא **העברת תקציב המדינה**, אליו התייחסתי במסגרת הדיון בפיקוח תקציבי. כלי נוסף הוא החלטה על **הקמת ועדת חקירה**

109 שילה הטיס רולף **תפקידו של חבר הכנסת: תפקיד ללא הגדרה** 102 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

110 הכנסת **חקיקה בכנסת העשרים**, לעיל ה"ש 40, בעמ' 27.

111 הכנסת **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת** 45 (2024).

112 ס' 31 לחוק-יסוד: הממשלה.

113 שם, ס' 15 ו-43 לחוק-יסוד: הממשלה.

114 ראו, למשל, "הודעת ראש הממשלה בדבר העברת סמכויות מהשר לענייני דתות לשר המשפטים" אשר נדונה בישיבה ה-177 של הכנסת ה-15 מיום 21.2.2001. עניינה של הודעה זו היה העברת סמכויות השר לענייני דתות לפי החוקים הבאים: חוק הקאדים, התשכ"א-1961; חוק בתי הדין השרעיים (אישור מינויים), התשי"ד-1953; חוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1963; וחוק בתי דין דתיים (כפיית ציות ודרכי דיון), התשט"ז-1956, לידי שר המשפטים. ראו גם: "הודעת הממשלה על חלוקת משרד החינוך, התרבות והספורט, על העברת סמכויות משר לשר ועל העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד", אשר נדונה בישיבה ה-7 של הכנסת ה-17 מיום 9.5.2006. הודעה זו עסקה בהעברת תחומי התרבות והספורט, למעט חינוך מבוגרים, ספריות, תמיכה במתנ"סים, פעולות תרבות בשכונות והחינוך הגופני, אל משרד המדע והטכנולוגיה, אשר ייקרא: משרד המדע והטכנולוגיה, התרבות והספורט.

פרלמנטריות. זהו אחד הביטויים הבולטים של פרלמנט כמפקח על הממשלה.¹¹⁵ בישראל סמכותה של הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית קבועה בחוק-יסוד: הכנסת. ועדת החקירה מורכבת מחברי כנסת, על-בסיס מפתח סיעתי, והכנסת מוסמכת להקים אותה בכל נושא שתקבע.¹¹⁶

ההליך להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית קבוע בתקנון הכנסת ולשם הקמתה נדרש הליך מתאים הן בוועדת הכנסת והן במליאתה.¹¹⁷ התקנון קובע גם את סמכויות הוועדה ומעניק לה, ככלל, את כל הסמכויות הנתונות לוועדות הכנסת הקבועות, אם כי הכנסת יכולה לקבוע אחרת (הן להצר את סמכויותיה והן להרחיבן). זה אינו כלי קונבנציונלי שנעשה בו שימוש תדיר, והוא מיועד למקרים חריגים הדורשים בדיקה יסודית וייחודית. עד כה, הוקמו בישראל 26 ועדות חקירה פרלמנטריות בלבד (ארבע מתוכן הוקמו במהלך שתי כנסות).¹¹⁸

דרך נוספת היא פיקוח על הממשלה באמצעות **הכרזת מצב חירום**, המהווה בסיס לתוקפן של תקנות שעת חירום. בהתאם לחוק-יסוד: הממשלה, הכרזת מצב חירום מצויה בסמכות הכנסת ומוגבלת לשנה; בתום תקופה זו, יש להאריכה בהכרזה רשמית נוספת. לממשלה יש סמכות להכריז באופן עצמאי על מצב חירום בהיעדר אפשרות לכינוס הכנסת, אך זו מוגבלת לשבעה ימים לכל יותר, עד הינתן אפשרות לכינוס הכנסת.¹¹⁹ הוועדה אומר, בכל מקרה נדרש אישור הכנסת על-מנת לקבוע הכרזה על מצב חירום. התקנון קובע הוראות מדויקות לעניין ההליך שאותו יש לקיים בכנסת מרגע שהביאה הממשלה את ההכרזה לכנסת.¹²⁰ לכנסת נתונה הסמכות גם לבטל את מצב החירום.¹²¹

לצד זאת, תקנות שעת חירום – אשר כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, למעט מגבלות מסוימות – גם דורשות את אישורה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.¹²² בפועל, מדי שנה תוקפה של ההכרזה מוארך. תקנות שעת החירום מאפשרות מידה רבה יותר של פיקוח, שכן נדרש עבורן פיקוח שגרתי ותדיר יותר, אשר עובר תחת ידיהן של הוועדות (בשונה מהמליאה). עם זאת, אין לכחד כי היות שדיוניה של

Chen Friedberg and Assaf Shapira, *Employing the Parliamentary Committee of Inquiry as an Oversight Tool: Israel as a Case Study*, J. OF LEGIS. STUD. (2023) 115

ס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת. 116

ס' 135–128 לתקנון הכנסת. 117

בלאנדר, פרידברג ופרידמן, לעיל ה"ש 71, בעמ' 34. 118

ס' 38 לחוק-יסוד: הממשלה. 119

ס' 72–69 לתקנון הכנסת. 120

ס' 38(ה) לחוק-יסוד: הממשלה. 121

ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה. לוועדה זו (ולצדה ל-30 חברי כנסת) נתונה גם הסמכות להציע לבטל תקנות שעת חירום מכוח ס' 73 לתקנון הכנסת. 122

ועדת החוץ והביטחון חסויים,¹²³ ממד הפיקוח עשוי להיפגע.

אם הממשלה אינה מבצעת את המוטל עליה ומאבדת את אמון הכנסת, הכנסת יכולה להצביע על **הצעת אי-אמון**, ובכך להוביל לפירוק הממשלה.¹²⁴ הצעה להבעת אי-אמון בממשלה מוגשת מטעם סיעה או סיעות כלשהן למזכיר הכנסת ואינה כוללת רק אי-אמון בממשלה הקיימת, אלא נדרשת גם להציע ממשלה חלופית עם קווי יסוד שתקום במקומה. זהו מנגנון פיקוחי מהמעלה הראשונה¹²⁵ וחיוני לקיומו של משטר פרלמנטרי.¹²⁶ מאז היווסדה, רק במקרה אחד הכנסת הצליחה לגבש את הרוב הדרוש עבור הצעת אי-אמון (בשנת 1990).¹²⁷ מאז, בשל סדרת תיקונים,¹²⁸ המנגנון קשה עוד יותר ליישום.¹²⁹ לצד זאת, חשוב לציין כי בפועל, מזה שנים רבות, מוצעות באופן תדיר הצעות אי-אמון, אך הן אינן זוכה לתמיכה פוליטית אלא משמשות ככלי הצהרתי ופוליטי מטעם האופוזיציה להביע את מחאתה נגד הקואליציה.

ג. פיקוח בוועדות

כלי פיקוח פרואקטיביים

חלק הארי של הפיקוח בוועדות מתבצע באמצעות **דיונים פיקוחיים יזומים** בנושאים שונים אשר כרוכים בסמכות לזמן גורמים רלוונטיים ברשויות מבוקרות ולדרוש מהם מידע. תקנון הכנסת מגדיר סמכות זו באופן רחב כחלק מ"פיקוח על הממשלה ועל רשויות ציבוריות" וכולל דיון ביישום חקיקה, בנושאים אחרים בסמכות הוועדה (למשל אישור תקנות, העברות תקציביות או מקום אחר שבו נדרש אישור ועדה), או בנושאים אחרים שהועברו לוועדה ממליאת הכנסת (ובכלל זה הצעות לסדר יום).¹³⁰ סמכות רחבה זו נתונה הן לוועדות הקבועות והן לוועדות שהוקמו לעניין מסוים.¹³¹ במקרים רבים היא נובעת כתוצאה מסדר היום הציבורי, ולעיתים כתוצאה מאג'נדה של יושב-ראש הוועדה לערוך פיקוח שיטתי בנושא מסוים. בהקשר זה, מהבחינה הפורמלית, לא מתחייבת שליטה של

123 ראו ס' 120(ב) לתקנון הכנסת ("פרוטוקולים של ישיבות ועדת החוץ והביטחון, של הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפי ס' 18 לחוק יסודות התקציב או של ועדת משנה שלהן יהיו חסויים ולא יועמדו לעיון הציבור").

124 הסעיף מעוגן בס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה. ס' 44 לתקנון הכנסת מפרט את ההליך הפרלמנטרי עצמו.

125 סוזי נבות "חמש הערות על הסדר ממשלת החילופים" **ICON-S-IL Blog** (27.1.2021).

126 קלוד קליין "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" **משפטים** ה' 313, 308 (1974).

127 שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת**, לעיל ה"ש 70, בעמ' 360.

128 חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), ס"ח התשע"ד 346 (תיקון עקיף לחוק-יסוד: הכנסת – מס' 40 ולחוק-יסוד: משק המדינה – מס' 8). המנגנון נשמר מצומצם גם למקרה של ממשלת חילופים, כאשר נאסר על הראש החליפי לעמוד בראשות הממשלה המוצעת בהצעת אי-אמון, מכוח ס' 43 לחוק-יסוד: הממשלה.

129 ראו בהקשר זה את ביקורתו של שטרית על כך שמדובר ב"גזרה שאין המרקם הדמוקרטי בישראל יכול לעמוד בה". שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת**, לעיל ה"ש 70, בעמ' 231.

130 ס' 101 לתקנון הכנסת.

131 ס' 108 לתקנון הכנסת.

הקואליציה או יושב-הראש של הוועדה, והתקנון מורה לקיים דיון בוועדה גם לבקשת שליש מחבריה.¹³²

על-מנת להגשים את יכולת הפיקוח הפרלמנטרית, חוק-יסוד: הממשלה וחוק-יסוד: הכנסת מטילים על הממשלה **חובת מסירת מידע לכנסת ולוועדותיה**; מטילים חובה על הממשלה גם לסייע לכנסת ולוועדותיה במילוי תפקידן; ומטילים חובת התייצבות על נושאי משרה רלוונטיים (שתידון להלן) הכרוכה במסירת מידע מטעמם.¹³³ לצד זאת, הוועדות מוסמכות בחקיקה לדרוש מהממשלה, וכן מכל גוף המוגדר כ"גוף מבוקר",¹³⁴ מידע באמצעות מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ), כאשר בפועל חובה זו מתפרשת באופן רחב.¹³⁵

על-אף שמדובר בדרישה תשתיתית ליכולת הכנסת לקיים פיקוח, הסנקציה הקיימת על אי-מסירת מידע היא מצומצמת: היא חלה על נושאי משרה בגופים מבוקרים ולא על השרים, קבועה בתקנון בלבד, והלכה למעשה כמעט שאינה מופעלת.¹³⁶ מפעם לפעם מוגשות הצעות חוק בנושא המיועדות לקבוע סנקציה משמעותית, אך הצעת חוק מעין זו טרם קודמה.¹³⁷

132 ס' 111(ה) לתקנון הכנסת.
133 ס' 42(א) לחוק-יסוד: הממשלה. החריג הקבוע בחוק עוסק במקרים של מסירת מידע אשר עשויים לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בקשרי מסחר בין-לאומיים, או בהגנה על זכות או חיסיון שבדין; ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת. יש חריג למסירת "מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על פי דין".

134 קרי, גוף הכפוף לביקורת המדינה לפי ס' 9(1)–9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בכלל זה ניתן למנות כל משרד ממשלתי; כל מפעל או מוסד של המדינה; כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה; כל רשות מקומית; כל חברה ממשלתית וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתו; כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה.

135 תקנון הכנסת פורט את החובה העקרונית של הממשלה וגופיה למסור מידע ומעגן אותה בשתי דרכים: מסירת מידע עצמאית מהגוף הממשלתי לוועדה הרלוונטית בכנסת, או באמצעות התייצבות גורם ממשלתי לדיון בוועדה, אשר במהלכו מוטלת עליו חובה למסור את המידע שבידו (ס' 123 לתקנון הכנסת). התקנון אף מצמצם את סייג מסירת המידע שבחוק-היסוד, כאשר הוא קובע כי אם חלים מי מהסייגים בחוק, אך ניתן למסור את חלקו של המידע, להשמיט חלקים חסויים או אף למסור אותו באמצעות ישיבת ועדה חסויה – יש לעשות כן (ס' 124 לתקנון הכנסת).

לצד אלה, קיימת אפשרות לקבל מידע מגורמים שאינם מחויבים לפי חוק להופיע בפני הוועדה. תקנון הכנסת מסמיך יושב-ראש ועדה רלוונטית להזמין לישיבה גורמים שעשויים להיות רלוונטיים בדיון, לשמעם ולבקש מהם מידע. בהקשר זה מסירת המידע תלויה ברצונם של המוזמנים. ס' 125 לתקנון הכנסת.

136 כאשר גורם אשר נדרש למסור מידע נמנע ממסירתו, או טוען כי חלים מי מהסייגים הרלוונטיים למסירתו, הוועדה הרלוונטית יכולה לפנות לנציבות שירות המדינה על-מנת שתנקוט באמצעי משמעת בנושא. על הנציבות לעדכן את הוועדה כיצד פעלה בנושא. ס' 127 לתקנון הכנסת.

137 מטעם זה, הוגשה בחודש יולי 2023 הצעת חוק הכנסת (תיקון – הגברת פיקוח הכנסת), התשפ"ג-2023, פ/3822/25 על-ידי חבר הכנסת אריאל קלנר. ההצעה נועדה להסמיך יושב-ראש ועדה בכנסת להטיל על עובד ציבור שלא התייצב או מסר מידע לבקשת הוועדה עיצום כספי, להורות על רישום עבירת משמעת ואף להורות על הבאתו. דברי ההסבר מנמקים כי מטרת הצעת החוק היא "מילוי החלל במצב החוקי הקיים" וכי היא נועדה לתת מענה למצב בו אי-היענות לזימון מכוח התקנון אינה מובילה לכל סנקציה. הצעה זו טרם נדונה במליאה.

דרישת ההתייצבות מנציגי הממשלה מהווה כלי פיקוחי לכשעצמה. חוק-יסוד: הכנסת מסמיך את הוועדות לזמן נושאי משרה רלוונטיים (המוגדרים באופן רחב: ממלאי תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית)¹³⁸ ואף לדרוש כי השר עצמו או סגנו יתייצבו בפניה.¹³⁹ להתייצבות יש ערך גם כשהיא אינה מלווה בדרישה מפורטת למידע מקדים; עצם ההגעה לוועדה מוועדות הכנסת דורשת מנושא המשרה להתכונן לנושא הדיון, וממקמת את הסוגייה על סדר היום של המשרד. דיונים מסוימים אף זוכים לתהודה ציבורית ותקשורתית.

משכך, לצד ההתייצבות בהתאם לדרישת ועדה, התקנון קובע גם דרישת ההתייצבות תקופתית קבועה של השרים בכל הוועדות הקבועות, אשר עניינה דיווח על פעילות המשרד הממשלתי שהם עומדים בראשו ודיון בתוכנית העבודה של המשרד ובאופן הביצוע של תקציבו. במסגרת זו מוטלת חובה על השר להשיב לשאלות של חברי הוועדה.¹⁴⁰ בדומה לאמור על מסירת מידע, אי-התייצבות של הממשלה וגורמיה בפני הוועדות ככלל אינה מלווה בסנקציה.¹⁴¹

כחלק מסמכות ועדות הכנסת לקיים דיון ופיקוח,¹⁴² טבועה גם הסמכות לקבוע **החלטות ועדה**. החלטות אלה מופיעות במנעד רחב ביותר: חלקן מפורסמות וחלקן לא; הן עשויות להיות רחבות ועקרוניות¹⁴³ או צרות וממוקדות;¹⁴⁴ הוועדה עשויה להצביע על ההחלטה ולעיתים היא נקבעת על-ידי יושב-הראש; היא יכולה להיות הצהרתית¹⁴⁵ או אופרטיבית;¹⁴⁶ במקרה של מהלך פיקוח מסוג הצעה לסדר יום או הצעה לדיון מהיר, יש לוועדה הרלוונטית סמכות עצמאית לקבוע מסקנות, ובמקביל לדרוש מהמשרד הממשלתי הרלוונטי להתייחס אליה;¹⁴⁷ וגם מידת המעקב אחר יישום ההחלטות משתנה בהתאם לוועדה ולתקופה.

138 ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת.

139 ס' 123(ד) לתקנון הכנסת.

140 ס' 123(ז)(1) לתקנון הכנסת, מכוח ההסמכה בס' 42 לחוק-יסוד: הממשלה.

141 למעט הסנקציה המצומצמת הקיימת בס' 127 לתקנון הכנסת, אשר בפועל כמעט שאינה מופעלת.

142 ס' 101 לתקנון הכנסת.

143 ראו למשל החלטה של ועדת החינוך, התרבות והספורט, בה נקבע שיש להעצים את חובת הדיווח על חרמות במערכת החינוך ולהשוות אותה לחובה לדווח על אלימות ועל הטרדה מינית. החלטה של ועדת החינוך התרבות והספורט "חרמות והתאבדויות בקרב בני נוער" (30.5.2023).

144 ראו למשל החלטה של ועדת הכלכלה, שבה היא קבעה שעל משרד האוצר לקבוע כי תוקף הצו בנושא שינוי השיעור והסכומים לעניין צמצום מסגרת האשראי יהיה לשנתיים. החלטה של ועדת הכלכלה "צמצום מסגרות כרטיסי האשראי בתחילת 2022 יוביל לפגיעה אנושה בשכבות החלשות ובקשישים" (27.12.2021).

145 כדוגמה בולטת, הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי הצהירה כי משבר הקורונה חידד את הפערים הקיימים בין נשים לגברים בשוק התעסוקה. החלטה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי "משבר הקורונה חידד את העובדה ששני חינוניות ביותר לחברה, מועסקות בענפים מתגמלים פחות" (28.7.2020).

146 ראו למשל את החלטת ועדת החוץ והביטחון, אשר בה היא קראה לממשלה לבקש דיון נוסף על החלטת בג"ץ בעניין הריסת ביתו של הרוצח של הלוחם עמית בן יגאל ז"ל, ובכלל זה לאמץ מדיניות המערערת על החלטות שיפוטיות העלולות לפגוע בהרתעה ובמלחמה בטרור. החלטה של ועדת החוץ והביטחון "מסקנות בעקבות הצעה לסדר היום בנושא החלטת בג"ץ האוסרת להרוס בית מחבל" (13.8.2020).

147 ס' 58 לתקנון הכנסת.

כלי פיקוח תגובתיים

כאמור לעיל בדיון במנגנון ההצעה לסדר יום, **דיון בעקבות הצעה לסדר יום**¹⁴⁸ יכול להתקיים גם בוועדה מוועדות הכנסת. אם הוחלט בדיון על ההצעה לסדר יום כי ההצעה תידון בוועדה מוועדות הכנסת, יושב-ראש הישיבה שמנהל את הדיון במליאה הוא שמכריע באיזו ועדה תידון ההצעה.¹⁴⁹ הדיון, כמו מקבילו במליאה, מבוסס המשכיות במידה מסוימת ומסתמך על גיבוש מסקנות בסופו,¹⁵⁰ באופן הכולל תגובת ממשלה והנחתה על שולחן הכנסת תוך שלושה חודשים.¹⁵¹

לצד זאת, ניתן לקיים **דיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר**. מרגע ההפניה של הצעה לדיון מהיר לוועדה מטעם נשיאות הכנסת, עומדים לרשות הוועדה עשרה ימים לקיים דיון.¹⁵² כמו במנגנונים הקודמים, מנגנון הדיון המהיר אינו מתמצה בקיום הדיון ויוצר ממד מסוים של המשכיות, שכן גם כאן יש לקבוע מסקנות מהדיון ולהניחן על שולחן הכנסת.¹⁵³ מסקנות אלו מועברות לשר הרלוונטי¹⁵⁴ ועליו להודיע בכתב ליושב-ראש הכנסת, תוך שלושה חודשים מקבלת המסקנות, אילו צעדים ננקטו בנושא.¹⁵⁵ בפועל, השימוש במנגנון מוגבל.

גישה נוספת ורחבה יותר של פיקוח כוללת גם **דיונים פרלמנטריים בחקיקה** ואת ההשפעה הפרלמנטרית על חקיקה ממשלתית כאקט של פיקוח.¹⁵⁶ ככלל, נקודת ההשפעה המשמעותית של הוועדות היא לאחר שהצעת החוק עברה בקריאה ראשונה.¹⁵⁷ כלומר, כחלק מהדיון והמשא-ומתן הפוליטי, המקצועי והענייני בין הגורמים השונים בוועדה, לחברי הכנסת נתונה היכולת לעצב את החקיקה ולהשפיע על הסדרה. פונקציה זו מצטמצמת באופן ניכר כאשר מדובר בחוק ההסדרים,¹⁵⁸ לאור היקפו העצום, תכניו המורכבים והמתח הפוליטי הנלווה לו.

במקרים רבים הממשלה נדרשת **לאישור ועדה לתקנות** על-מנת שתקנות שהותקנו על-ידה ייכנסו לתוקף.¹⁵⁹ בפועל, היקף החובה של ועדות הכנסת לאשר תקנות הוא רחב

-
- | | |
|------|--|
| 148 | על-בסיס ס' 52 ו-53 לתקנון הכנסת. |
| 149 | ס' 57 לתקנון הכנסת. |
| 150 | ס' 58(ב) לתקנון הכנסת. |
| 151 | ס' 58(ג) לתקנון הכנסת. זאת, אלא אם ישנן מגבלות על פומביות, כפי שפורטו קודם לכן. |
| 152 | ס' 60(ד) לתקנון הכנסת. |
| 153 | אלא אם יש טעמי ביטחון, יחסי חוץ או כלכלה שלא לעשות כן. ס' 60(ו) לתקנון הכנסת. |
| 154 | ס' 60(ז) לתקנון הכנסת. |
| 155 | ס' 60(ח) לתקנון הכנסת. |
| 156 | הטיס רולף, לעיל ה"ש 109, בעמ' 104. |
| 157 | נועה קברטץ-אברהם הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית 37 (מחקר מדיניות |
| 147, | המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020). |
| 158 | יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10. |
| 159 | כך למשל, ס' 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 קובע כי "תקנות שבהן נקבעו עבירות ועונשים, למעט חוקי |

מאוד, וכשהממשלה מביאה הצעת חוק ממשלתית לכנסת, במקרים רבים הכנסת נוטה להכפיף את התקנות מכוח החוק לאישור הוועדה. בשל כך, וכיוון שהממשלה לעיתים קרובות נדרשת לאישור הוועדה, מתקיימים דיונים רבים בנושאים אלה ובמקרים רבים אישור התקנות אינו אוטומטי כלל וכלל, שכן הוועדה מציבה בפני הממשלה תנאים או נמנעת מלאשר את התקנות. בעוד שאישור התקנות במישור הפורמלי הוא בינארי (הווה אומר, אישור התקנות או דחייתן), בפועל הדיונים בוועדות מובילים במקרים רבים לשינוי של ממש בנוסח התקנות, כתנאי לאישור.¹⁶⁰

כלי פיקוח מוסדיים-סטטוטוריים

פיקוח על תאגידים סטטוטוריים מהווה סוג נוסף של פיקוח פרלמנטרי. מדובר בתאגידים שהוקמו מכוח החלטת ממשלה, אשר זיהתה צורך להקים גופים מסוימים, וסמכותם שאובה מחוק שנחקק לצורך הקמתם. הפיקוח על תאגידים אלה נעשה באמצעות ועדות הכנסת,¹⁶¹ ומבטא – הגם שבאופן עקיף יותר מהדוגמאות הקודמות – פיקוח על הממשלה. זאת, כיוון שהתאגידים קיבלו את חיותם וסמכותם מכוח חקיקת הכנסת, והפיקוח עליהם בוועדות מאפשר לכנסת לבחון את תפקודם.¹⁶²

הוועדה לענייני ביקורת המדינה היא הוועדה היחידה שכל סמכותה הוא ביקורת המדינה. עם זאת, היא אינה ועדת פיקוח פרלמנטרית, שעניינה תכלול הפיקוח על הממשלה, אלא ועדה אשר למעשה מקשרת בין מוסד מבקר המדינה לבין הכנסת, מולה עובד המבקר ואליה הוא מדווח.¹⁶³ לוועדה זו מוענק בתקנון סט ייחודי של סמכויות: בראשה עומד חבר אופוזיציה¹⁶⁴ והיא אחת משלוש ועדות בלבד המוסמכות ליזום חקיקה בתחומי סמכותן.¹⁶⁵

עזר של רשות מקומית, טענות אישור ועדה של הכנסת"; ס' 31 לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980 קובע כי התקנת תקנות תיעשה באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
160 ראו למשל, בפרוטוקול ישיבה 149 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23, 26-34 (30.11.2020) בנושא "אישור תקנות שהורו על פתיחה חלקית של 15 קניונים בלבד ברחבי הארץ". שם, הוועדה לא התנגדה לאישור התקנות על-מנת שלא לעצור את המצב הקיים, אך דרשה שהתקנות יחולו לזמן קצוב ויוותרו כ"פיילוט" בלבד. כמו כן, הוועדה התנתה את האישור העתידי של תקנות אלה בהרחבת המתווה או בביטולו, תוך בחינה של משרד הבריאות ומשרד המשפטים באשר למספר המטרים בכל חנות שבהם יוכלו לשהות מספר מסוים של אנשים. ראו גם בפרוטוקול ישיבה 244 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24, 17-26 (24.3.2022) בנושא "תקנות סדר הדין הפלילי (היועדות חזותית) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022". הוועדה דרשה לבחון את הסוגייה כעבור שנתיים ולתקן את התקנות בהתאם.

161 ראו לדוגמה את חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, המכפיף את פעילות בנק ישראל לפיקוחן של ועדות הכלכלה והכספים של הכנסת; חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, הדורש את אישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לאישור פעולות מסוימות של המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; וחוק מגן דוד אדום, התשי"ו-1950, המכפיף היבטים מסוימים בפעילות מגן דוד אדום לוועדת הבריאות של הכנסת. ישנן עוד עשרות דוגמאות וקצרה היריעה מלהכיל.

162 אייל צור **התאגידים החקוקים בישראל והפיקוח הפרלמנטרי עליהם** 8 (נייר מדיניות מס' 85, פורום קהלת 2023).

163 ס' 6 לחוק-יסוד: מבקר המדינה.

164 ס' 106(א)(2) לתקנון הכנסת.

165 ס' 80(א) לתקנון הכנסת.

נושאי הביקורת המרכזיים שעל סדר יומה של הוועדה הם אלה הנובעים מדו"חות מבקר המדינה.¹⁶⁶ בשל צמידות נושאת זו הוועדה אינה יוזמת דיוני פיקוח בתחומים אחרים או בעלת התמחות נושאת, ובמקרים רבים אינה מחזיקה בסמכויות אשר הוועדות הקבועות האחרות מפעילות בשגרה הפרלמנטרית. בשל כך היא אינה בעלת משקל של ממש בביצוע הפיקוח הפרלמנטרי בשגרת הכנסת.¹⁶⁷

ד. פיקוח תקציבי

פיקוח מקרו בעל השפעה רחבה

לכנסת נתונה יכולת משמעותית לפקח על הממשלה באמצעות תקצוב. הכלי המרכזי ביותר הוא באמצעות **העברת תקציב המדינה**, אשר אישורו הוא "תוצאה של מאבק כוחות וכיפופי ידיים בין הפקידות המקצועית, הממשלה והכנסת".¹⁶⁸ סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מכתיב רגע מרכזי בחייה של הכנסת והממשלה גם יחד: על הכנסת לאשר בחוק את תקציב המדינה תוך שלושה חודשים מתחילתה של שנת תקציב, כשהיעדר אישור בטווח הזמן הקבוע מוביל להתפזרות הכנסת.¹⁶⁹ בפועל, ומשיקולי משמעת קואליציונית הדוקה, אישור התקציב הוא שאלה פוליטית הרבה יותר מאשר שאלה כלכלית, אך ההיבטים הפוליטיים של מעמד זה אינם מבטלים את כוחם של אמצעים רבים שמופעלים על הממשלה על-ידי חברי הכנסת באותו מעמד, בין אם באמצעות הדיונים בוועדות השונות (ובוועדת הכספים בפרט), מוסד ההסתייגויות או התקשורת.

לעומת תקציב המדינה, שמתכנס לנקודת זמן יחידה בשנה, כלי פיקוחי משמעותי בשגרת הפיקוח מתבסס על **העברת נתונים תקציביים**, ובפרט על יכולתם להאיר את הפער בין התקציב השנתי לבין יישומו. כיום נתונים אלה כוללים את אתר "פיסקלי-דיגיטלי" של משרד האוצר,¹⁷⁰ לצד דרישה משר האוצר להעביר מהכנסת פעם בשנה, תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים, דו"חות המפרטים את התקבולים שנתקבלו, את ההוצאות שהוצאו, את המשרות שמולאו, את ההתחייבויות שניתנו ואת ההעברות שנעשו.¹⁷¹ כיום מועברים מדי רבעון למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתוני התקציב הרוחביים עד רמת התקנות התקציביות,¹⁷² ובסוף שנת התקציב מתפרסמים הנתונים השנתיים. זאת, לצד

166 ראו חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

167 שם.

168 אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

169 קיימים לכך מספר חריגים, המנויים בס' 36(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, שאינם רלוונטיים בהקשר זה.

170 אתר "פיסקלי-דיגיטלי" של משרד האוצר. במסגרת זו, התקציב מפורט עד לרמת התקנות התקציביות. עבור כל תקנה נכלל גם סכום ההוצאה המותרת וסכום ההרשאה להתחייב.

171 ס' 3(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה; ס' 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1995.

172 להרחבה על רמות הפירוט השונות של תקציב המדינה ראו: אליעזר שוורץ "מונחון לביאור מושגי התקציב" (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2023).

בקשות מידע תקציביות ממוקדות ונקודתיות, המועברות למשרד האוצר על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאורך השנה.¹⁷³

פיקוח שוטף בעל השפעה בינונית

במסגרת הפיקוח בנקודת הזמן של העברת התקציב שמורה חשיבות מיוחדת ל**דיונים בוועדת הכספים**. חלקים נרחבים בחוק ההסדרים נדונים בוועדת הכספים והיא דומיננטית ביותר. בהינתן פרקטיקות העבודה סביב חוק ההסדרים – אשר פרקיו מתגבשים בממשלה לאורך חודשים ולעיתים אף שנים, אך מובאים לכנסת בבהילות ובתכיפות – הכנסת מתקשה לבחון באופן ענייני את כל הפרקים ולהשפיע השפעה של ממש על הסדרי חוק ההסדרים. הליך החקיקה מתאפיין בחופזה, בריכוזיות של משרד האוצר ובחוסר שקיפות.¹⁷⁴

כלי פיקוח משמעותי בחייה השגרתיים של הכנסת הוא **פיקוח על העברות תקציביות**, המתרחש בוועדת הכספים. כאמור, שינויים בתקציב מתבצעים באופן שגרתי במהלך שנת התקציב, והם למעשה משקפים את התקציב האוטנטי שהוצא על-ידי הממשלה, הגם שאינם נראים לעין בחוק.¹⁷⁵ עבור סכומים העוברים רף מסוים, לעומת זאת, נדרש אישורה של הוועדה. בנקודות אלה ועדת הכנסת דורשת לרוב דרישות שונות מהממשלה כתנאי לאישור ההעברה, ובמעמד זה היא רוכשת מנוף לחץ על הממשלה אשר הופך את הפיקוח לחזק יותר.¹⁷⁶ חברי הכנסת עצמם מתייחסים לכך ככלי פיקוחי מרכזי, המאפשר להם לדרוש מהממשלה מידע ומענה.¹⁷⁷

בפועל, משרד האוצר לעיתים עוקף פיקוח זה: כספים עוברים מתקציבים פרטניים אל סעיף הרזרבה, ומשם אל תקציבים אחרים.¹⁷⁸ נוסף על כך, משרד האוצר משתמש במנגנון העברות שיתופיות ("השתתפויות") בין תקציבים שונים,¹⁷⁹ אשר גם הוא בעל פוטנציאל לייתר את הצורך באישורה של ועדת הכספים לצורך תזוזות בתוך תקציב המדינה. ואולם, אף אם ניתן לעקוף במידה מסוימת את ההעברות התקציביות, הן עדיין כלי פיקוחי מרכזי

173 אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

174 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 28.

175 ס' 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הוא שמסמיק את האוצר להעביר סכומים עד גובה מסוים מתוכנית תקציבית אחת לאחרת באמצעות הודעה בלבד לוועדת הכספים.

176 חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 23-24.

177 בפרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, 16-17 (7.6.2022) בנושא "חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה – מסירת מידע למרכז המחקר והמידע" (דבריו של חבר הכנסת ינון אזולאי).

178 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 28.

179 מדובר במצב בו מלכתחילה תקציב נושאי מסוים נמצא תחת משרד אחד, אך הוא משותף למספר משרדים, ואותם משרדים יכולים "לשאוב" תקציב מאותו משרד לצורך אותו נושא. לשם ההמחשה, "תוכנית 360" לילדים ונוער בסיכון מתוקצבת ומנוהלת בתוך משרד הרווחה, אך היא כוללת אפירורית כספים ייעודיים עבור הנושא, שיוצאים דרך משרד החינוך, משרד הבריאות והמשרד לביטחון לאומי, אשר יכולים למשוך את התקציב ישירות ממשרד הרווחה.

ומשמעותי העומד לרשות חברי וחברות הכנסת ומאפשר להם לדרוש מהממשלה מידע ומענה,¹⁸⁰ והם אף משתמשים במנגנון זה במטרה להפעיל סנקציות.

פיקוח ממוקד בעל השפעה נקודתית

דרך חלופית לפיקוח תקציבי היא באמצעות מנגנון **הצעת חוק תקציבית**: הצעת חוק שהוגשה שלא בידי הממשלה, שביצועה כרוך בעלות תקציבית של 6,795,860 ₪ או יותר לשנה כלשהי¹⁸¹ והממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלותה התקציבית.¹⁸² ברירת המחדל בחוק-יסוד: משק המדינה היא כי העלות התקציבית תיקבע בהתאם לעמדת משרד האוצר,¹⁸³ אך תקנון הכנסת מסמך את חברי הכנסת, באמצעות מרכז המחקר והמידע, להגיש לוועדה אומדן חלופי.¹⁸⁴ בפועל, השימוש הפורמלי בחלופה זו אינו נפוץ, הגם שהצעות חוק חלופיות לעיתים משמשות גם הן מנוף ללחץ על הממשלה במשא ומתן פנימי המוביל לפשרה תקציבית.

כמו כן, פזורות בחקיקה הוראות רבות שעניין **דרישה לאישור מהלכים תקציביים בוועדה** מוועדות הכנסת.¹⁸⁵ בנקודות אלה, כמו בתקנות, הממשלה נדרשת לאישור ועדת הכנסת, שאינו ניתן באופן אוטומטי ולעיתים מעורר דיון, ואף דיון נוקב. דוגמה בולטת היא אישור תשלומי הורים בוועדת החינוך:¹⁸⁶ מדובר בנקודת זמן קריטית עבור הממשלה, אשר החלטת הוועדה היא קריטית עבורה. הוועדה מתכללת לתוך נקודת זמן זו דרישות שונות ממשרד החינוך כתנאי לאישור תשלומי ההורים,¹⁸⁷ ובכך מקיימת פיקוח משמעותי ותובעת את שיתוף הפעולה של הממשלה.

ה. מערכי תמיכה בפיקוח

תמיכה מבוססת-מידע

בתוך שגרת הפיקוח הפוליטית משתלבים גם כלים מקצועיים, היוצרים יחדיו מערך תמיכה שמטרתו לאפשר פיקוח פרלמנטרי. הגורם המרכזי שמאפשר זאת הוא **מרכז**

¹⁸⁰ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 16-17 (דבריו של חבר הכנסת ינון אזולאי).

¹⁸¹ זהו הסכום כפי שעודכן ביום 1.1.2024. י"פ תשפ"ד מס' 11971 מיום 4.1.2024 עמ' 2508.

¹⁸² ס' 3ג(ד) לחוק-יסוד: משק המדינה.

¹⁸³ ס' 3ג(ג) לחוק-יסוד: משק המדינה.

¹⁸⁴ ס' 93(ב) לתקנון הכנסת.

¹⁸⁵ כדוגמת אישור ועדת הכספים על-מנת לכלול עמותות הכרה מפטור ממס בעת תרומה. ס' 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

¹⁸⁶ ס' 6(ד) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

¹⁸⁷ כך, למשל, במסגרת אישור תשלומי הורים לשנת הלימודים תשפ"ב, הוועדה דרשה ממשרד החינוך ליצור מתווה למורי התל"ן אשר יבטיח את העתיד והביטחון התעסוקתי שלהם ולנסח תזכיר חוק שיעגן את כל הכשלים שעולים בדיונים. ראו פרוטוקול ישיבה 7 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-24 (11.8.2021) בנושא "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשפ"ב".

המחקר והמידע של הכנסת (או "ממ"מ"), אשר נועד לתמוך בעצמאות פרלמנטרית ולחזק את מעמד הכנסת.¹⁸⁸ כל חבר כנסת יכול לפנות לממ"מ ולבקש תשובה לשאלה מסוימת, ובאופן הפעולה השוטף עבודת הממ"מ גם צמודה לעבודת הוועדות. סמכותו של הממ"מ מעוגנת בחוק הכנסת, שם נקבע כי המרכז רשאי לדרוש מגוף מבוקר מידע בתחום סמכותו אשר דרוש לכנסת, לוועדות הכנסת, לחברי הכנסת או למוסדות הכנסת לשם מילוי תפקידם.¹⁸⁹ עם זאת, קיימים סייגים רבים לדרישה זו¹⁹⁰ ומשרדי הממשלה אכן נשענים עליהם ובמקרים רבים נמנעים ממסירת מידע.¹⁹¹ גם בהקשר זה אין סנקציה משפטית-פורמלית כלפי הממשלה על אי-מסירת מידע לממ"מ.

גם **מאגרי המידע של הכנסת**, אשר הורחבו באופן ניכר בעשור האחרון, מהווים כלי פיקוח משמעותי. מאגר מידע מרכזי לעניין הפיקוח הוא "מאגר דיווחים ופעולות על-פי חוק", שהוקם בשנת 2022. המאגר כולל דרישות דיווח אשר קיימות בחקיקה ופעולות נוספות המוגדרות כ"פעולות אחרות על-פי חוק". מדובר בפעולות שונות של הרשות המבצעת אשר זקוקות לאישורה של ועדה מוועדות הכנסת. מאגר חדש זה נועד לא רק לייצר שקיפות, אלא גם לסייע לכנסת ולממשלה לטייב את הליך הפיקוח והדיווחים השונים מכוח הוראות החוק השונות באמצעות קטלוג ומיפוי כל הדיווחים (מה הנושא שעליו יש לדווח, מי הגורם שעליו לדווח, מי הגורם שאליו יש לדווח, מהי מחזוריות הדיווח) ומכוח איזה חוק וסעיף.¹⁹²

תמיכה תכנונית-ניהולית

לצד אלה, ישנם שני כלי-עזר מקצועיים עבור הפיקוח הפרלמנטרי. האחד הוא "**בסיס פיקוח**": **קובץ מעקב פיננסי** עבור יישום חקיקה, המסייע לאיסוף נתונים, להשוואה ולמעקב. עבור כל נושא ממוקד מותאם קובץ ייעודי, אשר מחולק לפי תת-נושאים, משרדים ותקופות (חודש/רבעון/שנה). כל משרד נדרש מדי תקופה למלא את ההוצאה התקציבית המתאימה בכל תת-נושא. הוא מאפשר השוואה כפולה: הן בין משרדי ממשלה שונים בתקופת זמן זהה, והן בחינה של כל משרד ממשלתי בתקופות דומות. תרומתו בשקיפות, אחידות, יעול ודיוק דיוני המעקב. קובץ זה נבנה על-ידי יחידת כת"ף (יחידת הכנסת לתיאום פיקוח פרלמנטרי) בתקופת פעולתה בכנסת ה-20,¹⁹³ וכיום ככל הידוע לא

188 ראו את דבריה של היועצת המשפטית לכנסת, שגית אפיק, בפרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 3-4.

189 ס' 64(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

190 שם, ס' 64(ב) ו-64(ד).

191 מכתב משגית אפיק לד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה, בעניין מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת (14.7.2021) (להלן: מכתב מהיועצת המשפטית לכנסת ליועץ המשפטי לממשלה בעניין מסירת מידע).

192 מאגר דיווחים ופעולות על-פי חוק באתר הכנסת.

193 היחידה הוקמה במהלך הכנסת ה-20 על-ידי יושב-ראש הכנסת יואל (יולי) אדלשטיין, ולא שבה לפעול עם

נעשה שימוש בכלי זה.

כלי נוסף שעוצב בתקופת כהונתה של יחידת כת"ף, כאשר פעלה בכנסת ה-20, היה יצירה של **תוכנית עבודה ("גאנט") לפיקוח פרלמנטרי**. גאנט הפיקוח הגדיר מראש סוגיות מסוימות שבהן היה עניין מיוחד בקיום פיקוח מתמשך ורציף, שנקבע כחלק מסדר העדיפויות של פעילות הוועדה. כלי זה אפשר רציפות והמשכיות בפיקוח, ולצד זאת ודאות וידעה מראש של הנושאים הצפויים להיות מונחים על סדר-יומה של הוועדה הרלוונטית, הן עבור חברי הכנסת והן עבור הממשלה. כיום, גם גאנט הפיקוח אינו בשימוש על-ידי הוועדות.

1. ארגז הכלים לפיקוח

מהפרק עולה כי באופן רחב, ניתן להצביע על ארבע זירות מרכזיות שבהן מתקיים פיקוח:

הזירה הראשונה היא **מליאת הכנסת**: זוהי זירה בעלת אופי פוליטי חזק המרכזת את הדרגים הגבוהים, ובאופן ישיר, שכן ראש הממשלה והשרים הם שמופיעים בפני המליאה. זירת המליאה כוללת גם את כלי הפיקוח בהם משתמשים במקרי קצה – כלים בעלי אופי פוליטי מובהק, שחשיבותם עבור פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי בשגרת הכנסת אינה גבוהה במיוחד בשל התדירות הנמוכה שנעשה בהם שימוש.

הזירה השנייה היא **הוועדות**, שם מתקיים פיקוח על גופים מקצועיים, על מדיניות (מקרו אך גם מיקרו) ועל יישום המדיניות.

הזירה השלישית שניתן להצביע עליה היא **הזירה התקציבית**, אשר מתרחשת הן במליאה והן בוועדות, ובפרט בוועדת הכספים, ומתקיים בה פיקוח על העברות תקציביות ושינויים בתקציב, בנוסף למינוף הצורך הממשלתי באישורים תקציביים נוספים.

הזירה הרביעית מתקיימת בכל המרחב של משכן הכנסת, שבו פועלים **מערכי התמיכה לפיקוח הפרלמנטרי**. זירה זו פועלת באמצעות הסגלים המקצועיים התומכים בחברי וחברות הכנסת.

טרם הדיון המפורט בקשיי הפיקוח, ניתן לרכז את הכלים השונים בטבלה שלהלן:

טבלה מס' 1 – זירות הפיקוח וכלי פיקוח

זירה	סוג הפיקוח	כלי הפיקוח	היכן מעוגן (חוק-יסוד, חוק, תקנון, פרקטיקה)
מליאה	שימוש שגרתי בעצומות נמוכה- בינונית	שאלות רגילות	תקנון הכנסת
		שאלות דחופות	תקנון הכנסת
		שאלות ישירות	תקנון הכנסת
		הצעה לסדר יום	תקנון הכנסת
		הצעה דחופה לסדר יום	תקנון הכנסת
		הצעות לדיון מהיר בוועדה	תקנון הכנסת
		הצעות חוק פרטיות (הצהרות חוק)	תקנון הכנסת
	שימוש תקופתי בעצומות בינונית- גבוהה	דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה	חוק-יסוד
		דיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום	תקנון הכנסת
		שעת שאלות	הוראה זמנית
		החלטות בנוגע לתפקוד השרים והממשלה	חוק-יסוד
	שימוש חריג בעל עצומות גבוהה עד גבוהה מאוד	ועדת חקירה פרלמנטרית	חוק יסוד
		פיקוח על מצב חירום	חוק יסוד
		אי-אמון	חוק יסוד

תקנון הכנסת	דיונים פיקוחיים יזומים בוועדות	כלי פיקוח פרואקטיביים	ועדות
חוק-יסוד	דרישת דיווח ומסירת מידע מהממשלה		
חוק-יסוד	דרישת התייצבות מהממשלה		
תקנון הכנסת	החלטות ועדה		
תקנון הכנסת	דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר יום	כלי פיקוח תגובתיים	
תקנון הכנסת	דיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר		
תקנון הכנסת	דיון בחקיקה ממשלתית בוועדות		
חוקי-יסוד וחוקים	אישור תקנות		
חוקים	פיקוח על תאגידים סטטוטוריים	כלי פיקוח מוסדיים-סטטוטוריים	
חוקים ותקנון הכנסת	הוועדה לענייני ביקורת המדינה		
חוק-יסוד	העברת תקציב	פיקוח מקרו בעל השפעה רחבה	
פרקטיקה	העברת נתונים תקציביים		
חוקים	דיונים בוועדת הכספים		
חוקים	דרישת אישור ועדות כנסת בחוק		
חוק-יסוד	הצעת חוק תקציבית		
חוק	פיקוח על העברות תקציביות	פיקוח ממוקד בעל השפעה נקודתית	
חוק	מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ)		
פרקטיקה	מאגרי המידע	תמיכה מבוססת-מידע	מערכי תמיכה מקצועיים
פרקטיקה לא מעוגנת שאינה בשימוש	"בסיס פיקוח": קובץ מעקב פיננסי של יישום חקיקה		
פרקטיקה לא מעוגנת שאינה בשימוש	גאנט פיקוח	תמיכה תכנונית-ניהולית	

פרק 3 | מה לא עובד? כשלי הפיקוח של הכנסת

כעת עולה השאלה המתבקשת, שמשתמעת ישירות מהטבלה שלעיל: אם לרשות הכנסת עומדים כל-כך הרבה כלים ודרכים לפקח על הממשלה, מדוע הכנסת כה מתקשה לבצע מלאכה זו בצורה ראויה? יש שני רבדים לעסוק בהם במסגרת שאלה זו: האחד בוחן את הכלים עצמם; השני מבין כי אין מדובר רק בטיב הכלים, אלא גם שהאפקטיביות שלהם תלויה במידה רבה באופן השימוש שנעשה בהם על-ידי חברי וחברות הכנסת.¹⁹⁴

מתוך שורה ארוכה של ראיונות עם גורמים שפעלו בכנסת בעשורים האחרונים ודרך ניתוח של הספרות הרלוונטית ותיעוד עבודת הכנסת, פרק זה מאבחן חמש קבוצות של גורמים לכשל הפיקוח של הכנסת: תשתית מוסדית לקויה, תשתית ארגונית לקויה, תמריצי-חסר, ליקויים ביחסי כנסת-ממשלה וקשיים הכרוכים בתרבות הפוליטית. בכל קבוצה כזו ניתן לזהות שורה של כשלים, בהם אדון בפרק זה.

מה לא עובד? כשלי הפיקוח של הכנסת				
תשתית מוסדית לקויה	תשתית ארגונית לקויה	תמריצי-חסר	יחסי כנסת-ממשלה	תרבות פוליטית
פרוצדורה מיושנת שאינה מותאמת לפיקוח	חקיקת-יתר	תמריצי-יתר לחקיקה ומערך תגמולים משובש	היעדר נתונים ואיסוף מידע שיטתי בממשלה	שחיקת נורמות בלתי-כתובות
היעדר סנקציה על אי-מסירת מידע	תפיסת הפיקוח	היעדר תמריץ תקשורתי	שיתוף פעולה חסר או חלקי מצד הממשלה	הפרת שיווי המשקל הפוליטי
היקף הזמן המוקדש לפיקוח	פיקוח נקודתי שאינו המשכי	היעדר תמריץ אלקטורלי	חוק הסדרים רחב	קיטוב והקצנה
מיעוט חברי הכנסת	נוכחות בכנסת	היעדר קרדיט אישי	פופוליזם פיקוחי	מנגנון הבחירה של ח"כים והתחזקות המפלגות
היעדר התאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה	היעדר משאבים מספיקים	עלויות פוליטיות	חוסר הבנה של צורות העבודה השונות	
החוק הנורבגי	פיקוח פסיבי	תמריץ מקצועי בלבד	דרישות דיווח לא הכרחיות	

¹⁹⁴ לתובנה אחרונה זו ראו בשדות נוספים של מחקר פרלמנטרי: בלאנדר, פרידברג ופרידמן, לעיל ה"ש 71, בעמ' 45.

א. תשתית מוסדית לקויה

איכותם והתאמתם של המבנים והפרוצדורות שבתוכם פועלת הכנסת הם תנאי מסד עבור פיקוח אפקטיבי. כמוסד שלטוני, הכנסת חייבת לפעול בגדרי החוק, המכתיב את דפוסי העבודה הפורמליים שלה. דפוסי העבודה הפורמליים הללו מבטאים את המשפחה הראשונה, ולמעשה היסודית ביותר, של קשיי הפיקוח, אשר במקרים רבים מרוקנים אותו ממשמעות ומתוכן. למה הכוונה? במילים פשוטות, כלי העבודה הפרלמנטריים אינם מוכוונים לקיומו של פיקוח אפקטיבי והם מופרים על-ידי הממשלה וחברי הכנסת עצמם באופן תדיר.

הדיון שלהלן יכלול שישה קשיים מסוג זה: (1) פרוצדורה מיושנת שאינה מותאמת לפיקוח; (2) היעדר סנקציה על אי-מסירת מידע; (3) היקף הזמן המוקדש לפיקוח; (4) מיעוט חברי הכנסת; (5) היעדר התאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה; ו-(6) החוק הנורבגי.



1. פרוצדורה שאינה מותאמת לצרכי הפיקוח

העבודה הפרלמנטרית קשורה בטבורה להוראות הפרוצדורה שמאפשרות אותה. פרלמנטרית מוכשרת היא זו ששולטת בתקנון הכנסת, בנוהגים השונים, בזכויות הניתנות לה מכוח חברותה בכנסת ועוד, ויודעת להשתמש בהם באופן חכם בתוך כללי המשחק הפרלמנטרי. בהינתן מרכזיות הפרוצדורה בעבודה הפרלמנטרית, לפרוצדורה ששולטת על ניהול וביצוע הפיקוח הפרלמנטרי יש משקל רב. כל עוד היא אינה מותאמת למוסד, לתרבות, לדפוסי העבודה ולפרקטיקות הפרלמנטריות, היא פוגעת ביכולת לבצע פונקציה זו באופן הטוב ביותר.

למרבה הצער, זה בדיוק המצב בישראל. במסמך המשותף מ-2009 של מזכיר הממשלה

דאז עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת דאז איל ינון, תלו השניים את קשיי הפיקוח בכך ש"התיישנותם ושחיקתם של הכלים הפרלמנטריים הקיימים הובילו לפגיעה ביכולתם של חברי הכנסת לבצע את מלאכתם נאמנה".¹⁹⁵

אכן, הוראות הפרוצדורה העומדות בבסיס פעילות הפיקוח הפרלמנטרית כיום הן מיושנות ולא ממצות. מספר דוגמאות לכך:

הכלי הפרלמנטרי של הצעה לסדר היום הפך להיות כמעט חסר רלוונטיות. גם אם הכנסת אישרה לקיים דיון, במקרים רבים הוא אינו מתקיים; אך גם במקרים שבהם הדיון מתקיים הוא נעדר משמעות ציבורית, שכן בשל המנגנון הדו-שלבי המפריד בין הצבעה על קיום הדיון לעצם הדיון, הוא מאבד מהרלוונטיות שלו.¹⁹⁶

גם קבועי הזמן על-פיהם מתנהל הפיקוח הם מיושנים ואינם מותאמים לעידן הטכנולוגי. לדוגמה, המתנה בת 21 ימים לתשובת השר לשאלתה מובילה למצב שבו, כלשונו של חבר הכנסת איתן כבל, "הבעיה נפטרה ונפתרה".¹⁹⁷ פרוצדורה המאפשרת קבועי זמן כה ארוכים פוגעת ביעילות ובאפקטיביות של הפיקוח, ואין בה הצדקה בעולם שיש בו כלים טכנולוגיים לאיסוף מידע ותקשורת מהירה.

נחשוב, למשל, על צורך בהול בדיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה.¹⁹⁸ דיון זה מתרחש בהינתן דרישה של לפחות 40 חברי וחברות כנסת. אם הנושא כה בהול, מדוע קובע התקנון טווח זמן בן 21 יום (כאשר ימי הפגרה אינם באים במניין),¹⁹⁹ באופן שיוצר חוסר רלוונטיות ואינו עולה בקנה אחד עם אופייה של הדרישה של חברי הכנסת כי ראש הממשלה יופיע בפני המליאה? גם הצעה לסדר יום בהסכמת הכנסת מאפשרת תקופה ארוכה במיוחד, בת שלושה חודשים, ממועד קבלת ההצעה עד הדיון.²⁰⁰

יתרה מכך, לא רק שהסדרים הפרוצדורליים קופאים על שמריהם, אלא גם אינם מוטמעים בתקנון הסדרים חדשים. כך, למשל, סוגיות כגון מרווחי הזמן שיש להקפיד עליהם בין דיוני ועדות, מועד הזמן המינימלי שיש להודיע על דיון בוועדה בטרם קיומו לכל הצדדים הרלוונטיים, יצירת אחידות בין אופן הפרסום בפורטלים הדיגיטליים של הוועדות והיקפו – כל אלה נעדרים הסדרה כוללת.

את הבעייתיות ניתן להדגים בהרחבה באמצעות האופן שבו מנגנון השאלות הרגילות

195 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 4.

196 שם, בעמ' 19.

197 ראיון עם איתן כבל, חבר כנסת לשעבר (19.10.2022).

198 ס' 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

199 ס' 45(א) לתקנון הכנסת.

200 ס' 55(ג) לתקנון הכנסת.

מיושם בחייה של הכנסת.²⁰¹ מדובר בכלי פיקוח שנתפס על-ידי רבים כמרכזי. במרכז עומד השר, והוא נערך במליאה, באופן היוצר פומביות רבה – ולעיתים גם אופי פופולרי – להליך זה. השיח כולו מתנהל תחת אור הזרקורים, יש תיעוד ועניין פומבי, על השרים מוטלת חובה בדין להגיע, ולכן נוצר מצב בו המפקח והמפוקח מצויים פיזית באותה זירה. כל אלה הופכים את השאילות לזירת פיקוח מרכזית, לפחות על הנייר.

אולם על-אף הפוטנציאל שגלום בכלי זה, הפרוצדורה שמסדירה את פעולתו מובילה לכך שהוא אינו מאפשר פיקוח אפקטיבי ברובם המכריע של המקרים. השפה שבה המרואיינים התבטאו בפניי על מנגנון השאילות מעידה אף היא על הזילות של המוסד. הוא תואר באמצעות הטיות רבות של המילה "שעמום", תואר כ"קשקוש" או כ"מריחת זמן". חלק זירה פוליטית פעילה, המבוססת על ספונטניות ועל דיון, התהליך מתנהל באופן יבש, מינימלי ומתוכנן מראש. לעיתים השרים עצמם אינם לוקחים את הסוגיה במלוא הרצינות ושולחים את סגניהם או "שר תורן". בשיחות סגורות שרים מספרים שהם קראו את שנכתב עבורם, על-אף שזו כלל אינה עמדתם. ישנם מקרים שבהם התשובה לשאילתה אינה סופית. לעיתים מתגלה כי המידע שנמסר אינו מהימן או נסמך על פרסומים בתקשורת.²⁰² כל אלה אינם מהווים חריגה מהפרוצדורה, אלא מתאפשרים במסגרתה.

במקרים רבים שבהם השר מגיע למליאה במטרה להשיב, חברת הכנסת השואלת כלל אינה מגיעה לדיון על-מנת לשמוע את המענה. בפועל, השרים אף אינם נשמעים לפרקי הזמן הממושכים הקבועים בתקנון, הגם שהם מחייבים. כך, ממחקר שפורסם על-ידי הממ"מ בשנת 2016 עלה כי ברוב המקרים (65%) שאילות רגילות כלל לא נענו בזמן.²⁰³ נתונים עדכניים שפורסמו על-ידי מזכיר הכנסת במאי 2024 חושפים כי נכון למועד שבו פורסמו הנתונים, 166 שאילות שהוגשו על-ידי חברי כנסת לא נענו בזמן. 154 מתוכן (92.7%) היו באיחור משמעותי של יותר מ-50 ימים.

באשר לשאילות ישירות (שאינן עוברות דרך המליאה, אך מדווחות ליושב-ראש הכנסת), המצב היה קיצוני עוד יותר: 454 שאילות לא נענו בזמן, 305 מהן (67.1%) היו באיחור של מעל 50 ימים.²⁰⁴ כחצי שנה לאחר פניית מזכיר הכנסת ממאי 2024, מאות רבות של שאילות טרם נענו: 317 שאילות לא נענו בזמן – 217 מתוכן יותר מ-50 ימים. גם

201 כזכור, התקנון מסדיר שלושה סוגי שאילות: שאילות רגילות, במסגרתן שואל חבר הכנסת את השר שאלה, ועל האחרון לענות תוך 21 יום, במסגרת דיון במליאה (ס' 46-48 לתקנון הכנסת); שאילתה דחופה, הדומה לה, אך פרק הזמן למענה עליה עומד על כיומיים (ס' 49 לתקנון הכנסת); ושאילתה ישירה, המועברת ישירות מחבר הכנסת לשר (ס' 50 לתקנון הכנסת). הדיון הנוכחי יתמקד בשאילתה הרגילה.

202 חן פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות** 23 (מהדורה מעודכנת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

203 רוני בלנק "נתונים על השאילות בכנסת ה-20 (מ-31 במרס 2015 עד 7 ביוני 2016) – מעודכן" (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016).

204 מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024), לעיל ה"ש 6.

בפנייה המאוחרת בנושא, מדצמבר 2024, באשר לשאילתות הישירות שאינן עוברות על בימת המליאה, המצב היה חמור יותר: 585 שאילתות ישירות לא נענו בזמן – 527 מתוכן יותר מ-50 ימים.²⁰⁵ מצב דברים זה מתאפשר, בין היתר, כיוון שכחלק מהקשיים הגלומים בפרוצדורה, היא איננה כוללת כל סנקציה על עיכוב ועל אי-מענה מצד השרים.

לעיתים נותר עניין בשאילתה, על-אף פרק הזמן שבין הגשתה לבין קבלת המענה. ואולם, גם במקרים אלה, היעדר הספונטניות במענה של השר, או הספונטניות המוגבלת והתחומה מאוד במנגנון שאלות ההמשך, פוגעים ביכולת של חברי הכנסת לדרוש מהשר הרלוונטי מענה, פירוט ואחריותיות. בפועל, דווקא מנגנון שאלת המשך ומנגנון שואל נוסף מבוססים על ספונטניות היכולה להצית דיון משמעותי. אך אלו לא רק מוגבלים מאוד בהיקפם (דקה בלבד), אלא מאבדים מחשיבותם כאשר ההליך מתקיים באופן זה. בסופו של יום, במרבית המקרים, האופן בו מנגנון השאילתות בנוי מאפשר לשר שלא לענות לשאילתה – ואם בחר לענות, להקריא תשובה שהוכנה מראש, זמן רב לאחר שהשאלה נשאלה, ללא דיון המשך או רכיב ספונטניות שייצור עניין באירוע.

יתרה מכך, גם כאשר יש כלי פיקוח עדכניים ואפקטיביים, הכנסת נמנעת מהכנסתם לתוך הליכי הפיקוח הפרלמנטרי. יחידת כת"ף (יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי), בתקופת פעולתה הקצרה בכנסת ה-20, פיתחה שני כלים מרכזיים עליהם עמדת קודם לכן: גאנט הפיקוח וקובץ "בסיס פיקוח".²⁰⁶ שני כלים אלה, מעידה שירלי אברמי, שעמדה בראש היחידה, הוקמו כתוצאה מהידברות עם חברי הכנסת, ובפרט יושבי-ראש הוועדות, על-אודות הצרכים הפרלמנטריים שלהם, ועוצבו במטרה לתת להם מענה.²⁰⁷ שני כלים אלה, לו היו מוטמעים, היו מאפשרים לתת מענה לרבים מהקשיים המוצגים בחלק זה. למרבה הצער, הם לא הוטמעו, ומאז סיום עבודתה של יחידת כת"ף עם היציאה לפגרת בחירות בסוף שנת 2018, לא חזרו לשימוש.

לאלה מצטרפת חשיבה, שגם היא החלה בתקופת פעילות יחידת כת"ף (אם כי לא גובשה לכלל אמצעי פיקוח של ממש), באשר לבחינתן של אפשרויות השימוש בכלי ביג דאטה שונים לצורך פיקוח. היה מהלך שבו פורסם קול קורא למגזר העסקי והמסחרי, במסגרתו אנשי הכנסת ביקשו ללמוד כיצד לעשות זאת.²⁰⁸ בדומה למאגרי המידע, אלו כן מלמדים על ניסיונות לגלות אג'יליות, שהוזכרו לעיל, כדי לרתום טכנולוגיה קיימת על-מנת לשפר את עבודת הפרלמנט ולטייבה.

205 מכתב מדן מרזוק, מזכיר הכנסת, אל יוסי פוקס, מזכיר הממשלה (ירושלים, 17.12.2024) (להלן: מכתב מזכיר הכנסת (דצמבר 2024)).

206 להרחבה ראו נספח א.

207 הדברים מבוססים על ריאיון עם גב' שירלי אברמי, לשעבר ראשת הממ"מ וראשת יחידת כת"ף (7.11.2022).

208 יחידת כת"ף "כנס יישום מדיניות בעידן הביג דאטה (נתוני עתק)" **הכנסת** (6.11.2018); יחידת כת"ף "קול קורא – יום עיון בנושא יישום מדיניות בעידן ה-Big Data" **הכנסת**.

2. היעדר סנקציה על אי-מסירת מידע

כפי שהזכרתי, הן חוק-יסוד: הממשלה והן חוק-יסוד: הכנסת קובעים חובה ברורה על מסירת מידע מטעם הממשלה לכנסת.²⁰⁹ הרציונל הוא לאפשר לכנסת לפקח על הממשלה, ומסירת המידע היא תנאי שאין-בלתו לשם כך. כך, למשל, אמרה בנושא חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן ב-2022: "אני יכולה גם לתת הרצאות על החשיבות של המידע בעבודה שלנו כחברי כנסת. אני חושבת שאנחנו מעבר לשלב הזה, ואנחנו לא צריכים להוכיח שוב ושוב כמה זה חשוב שיהיה לנו המידע הדרוש".²¹⁰

אולם בפועל, הסנקציה הקיימת בסעיף 127 לתקנון (שעניינה פנייה לשר, לגורם העומד בראש הגוף המבוקר או לנציבות שירות המדינה) היא מצומצמת, והלכה למעשה אינה מופעלת. הצעת חוק שהוגשה בחודש יולי 2023, ואשר נועדה לעגן סנקציות על עובדי ציבור שנמנעים ממסירת מידע,²¹¹ מעולם לא התקדמה מעבר לשלב ההנחה על שולחן הכנסת.²¹² הצעת חוק דומה הוגשה אך לאחרונה, בחודש יולי 2024.²¹³

היעדר הסנקציה – ובשל כך גם היעדר כל הרתעה על אי-מסירת המידע – מקשה מאוד על אכיפתה של מסירת המידע מטעם הממשלה לכנסת, ועל שיתוף הפעולה התדיר של המשרדים עם המליאה ועם הוועדות. אחד היועצים הבכירים עמם שוחחתי הגדיר זאת כך: "הבעיה [בפיקוח – ב.י.] היא היעדר סנקציות. פעם בחצי שנה היו"ר מוציא מכתב, ואז כלום, ואז חוזר חלילה עוד חצי שנה".

כפי שארחיב בהמשך בדיון על יחסי הכנסת והממשלה, תופעה של היעדר שיתוף פעולה איננה נדירה, ואף מתרחשת תדיר. משרדים מסוימים כבר מוגדרים על-ידי הכנסת כ"סרבני מידע" ונמנעים באופן שיטתי מהעברת המידע, בעוד שאחרים נוטים באופן מסורתי לשתף פעולה. בשל כך, בחודש יוני 2022 התקיים דיון עקרוני בוועדת הכנסת בנושא היעדר שיתוף הפעולה של משרדי הממשלה עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הרקע לדיון היה מספר מקרים בולטים של היעדר שיתוף פעולה, שהגיעו לשולחנם של היועצת המשפטית לכנסת עו"ד שגית אפיק והיועץ המשפטי לממשלה דאז עו"ד ד"ר אביחי מנדלבליט.

ראשת הממ"מ, הודיה קין, עמדה בהרחבה באותו דיון על מגמה של חוסר שיתוף פעולה

209 ס' 42(א) לחוק-יסוד: הממשלה; ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת.

210 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 14.

211 פ/3822/25 הצעת חוק הכנסת (תיקון – הגברת פיקוח הכנסת), התשפ"ג-2023.

212 ראו במאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת.

213 הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"ד-2024, פ/4762/25.

עם המרכז בקרב משרדי ממשלה. זו באה לידי ביטוי בהימנעות ממסירת מידע, במסירת מידע חלקי או בהתמשכות זמן רב עד למסירתו, גם בהיעדר הצדקה לכך. פרק זמן זה מקשה על הפיקוח ("[אלו] לא פרקי זמן שהכנסת והמ.מ.מ. מסוגלים לעמוד בהם").²¹⁴ קין הדגישה שם כי היעדר הסנקציה מוביל לכך שסעיף 64 לחוק הכנסת, הקובע את חובת מסירת המידע, "יכול להיות אות מתה".²¹⁵ עוד היא הסבירה כי הממ"מ – בהיותו "ספק המידע" המרכזי של חברי וחברות הכנסת – פועל בהתאם למערכת ניהול משימות, והיעדר שיתוף הפעולה מוביל לכך שניהול המשימות משובש, ומצריך מעורבות לוגיסטית נוספת במטרה לנסות להגיע אל המידע הרלוונטי במשרד הממשלתי. במקרים מסוימים, המחקר מסתיים לאחר חודשים רבים בהודעה לחבר הכנסת כי חוקרי הממ"מ לא הצליחו להשיג את המידע המבוקש.²¹⁶

גם חברי וחברות הכנסת, אשר בסופו של יום חווים בעבודתם את הקושי כתוצאה מהיעדר המידע, הדגישו את הצורך בסנקציות למול זלזול עקבי ומתמשך של משרדי ממשלה. מטרתן לחסוך את סגירת המחקרים ללא מענה, או מצב שבו בסופו של דבר חברי הכנסת נחשפים באמצעות התקשורת למידע שאותו המשרדים סירבו לפרסם.²¹⁷ כך, תואר כיצד סגירת מחקרים בשל היעדר מענה פוגעת פגיעה של ממש בעבודת ועדות הכנסת.²¹⁸ היו אף שהביעו מחאה באותו דיון על היעדר נוכחות מטעם נציבות שירות המדינה, שהיא הגוף היחיד אשר מוסמך מכוח החוק להפעיל סנקציה בגין היעדר מסירת מידע, ואשר הייתה מיועדת להיות חלק אינטגרלי מהדיון האמור.²¹⁹

חבר הכנסת אופיר כץ התבטא באופן מפורש כי "אני מרגיש שזה פוגע לי בעבודה". בהינתן שמדובר בתופעה מתמשכת, לאחר מספר חילופי מכתבים ודיונים בנושא, קרא כץ לחברי הכנסת להפעיל את הסנקציות שברשותם באמצעות הוועדות השונות (כדוגמת השעיית העברות תקציביות בוועדת כספים).²²⁰ חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן המליצה להישען על כוח ציבורי או תקשורתי כסנקציה, באמצעות פרסום ציבורי של כל פנייה לקבלת מידע למשרדי הממשלה ומתי היא נענתה, במטרה "שהציבור יחליט מי מהשרים כן מרגיש מחויבות לכנסת".²²¹

214 פרטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 6 (הודיה קין, ראשת הממ"מ).

215 שם.

216 שם, בעמ' 6-7.

217 שם, בעמ' 7 (חבר הכנסת ד"ר שלמה קרעי). כן ראו בדבריו של חבר הכנסת יריב ליון, שם, בעמ' 15: "בתחום הזה הכנסת היא אחד הפרלמנטים החלשים ביותר בעולם בכל קנה מידה, גם בכלים שיש לה וגם בסנקציות שיש לה כאשר המידע שהיא צריכה לקבל לא נמסר לה".

218 שם, בעמ' 14 (חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן).

219 שם, בעמ' 11-12 (חבר הכנסת משה אבוטבול).

220 שם, בעמ' 11 (חבר הכנסת אופיר כץ).

221 שם, בעמ' 14 (חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן).

למעשה, לאור חסרונן של סנקציות מובנות, חברי הכנסת נדרשים לזהות או לייצר סנקציות פוליטיות ותקשורתיות על-מנת להוביל למסירת מידע. אחת מהסנקציות הבולטות הוזכרה לעיל, באשר לעצירת העברות תקציביות בוועדת הכספים (שכן ועדת הכספים היא שמאשרת העברות תקציביות בין סעיפי תקציב בתקציב המדינה שאושר על-ידי הכנסת). ואולם, עולה כי משרד האוצר מצא דרך לעקוף עצירת העברות תקציביות בוועדת הכספים, אותה כינה "העברות שיתופיות" (או "השתתפויות") בין התקציבים, באופן שאפשר למשרד להעביר כספים בתוך התקציב גם מבלי להידרש לאישורה של ועדת הכספים. במובן זה, הוא מנע ממנה את האפשרות להפעיל סנקציה פוליטית-תקציבית, וחמור מכך – את אפשרות הפיקוח של הכנסת על התקציב.²²²

סנקציה חלופית אחרת, שהוזכרה במידת מה בדבריה של חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן, היא סנקציה המבוססת על התקשורת ועל הציבור. גם חברי כנסת שאין להם כוח פוליטי חזק דיו כדי להוביל למסירת המידע על-ידי הממשלה יכולים לפנות לתקשורת, ובמצב זה המחיר הפוטנציאלי של אי-מתן מידע הוא תקשורתי וציבורי. עם זאת, בפועל ניתן להטיל ספק עד כמה המחיר הזה הוא גבוה עבור השרים, ואף להטיל ספק אם פרסום הנושא בתקשורת יוביל לקבלת המידע מהמשרד הממשלתי.

סנקציה חלופית נוספת היא עצירת הדיונים בחקיקה ממשלתית. ליושב-ראש ועדה שהיא בעלת סמכויות חקיקה יש אפשרות, תאורטית למצער, לעצור חקיקה כתנאי למסירת מידע. בפועל, לוועדות המחוקקות אין מוטיבציה לעשות זאת, שכן הן נשלטות בידי הקואליציה. לעיתים, גם כשיש לוועדות מוטיבציה לעשות כן, אין לכך השפעה משום שהן מפקחות על משרדים עם מעט חקיקה, או שלשרים אין מוטיבציה פוליטית שהחקיקה במשרדם תקודם – כך שלסנקציה אין למעשה השפעה.

סנקציה נוספת שהוזכרה גם היא עניינה באישור ועדה. כך, למשל, בתקופת ההתמודדות עם מגפת הקורונה נדרש אישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לשם שימור האפשרות להיוועדות חזותית של אסירים עם בתי המשפט. יושב-ראש הוועדה (חבר הכנסת יעקב אשר ולאחר מכן חבר הכנסת גלעד קריב) פיקחו על העניין בצמידות, תוך שימוש הדוק במשאבי הממ"מ.²²³ במקרה זה, בהינתן שהממשלה נדרשה לאישור הוועדה (שכן היה

²²² שם, בעמ' 16–17 (חבר הכנסת ינון אזולאי).

²²³ ראו למשל, פרוטוקול ישיבה 74 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23 (5.8.2020), בנושא "הצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020" (בראשות יעקב אשר); פרוטוקול ישיבה 132 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23 (2.11.2020) בנושא "חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020" (בראשות יעקב אשר); פרוטוקול ישיבה 27 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (20.7.2021) בנושא "הצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א-2021" (בראשות גלעד קריב); פרוטוקול ישיבה 41 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24

מדובר בהוראה זמנית, שדרשה אישור של הוועדה כדי להאריך את תוקפה),²²⁴ הממשלה ידעה כי אי-מסירת נתונים לממ"מ לשם קיום הפיקוח הפרלמנטרי תוביל לכך שהוועדה לא תאפשר לה להאריך את התוקף. דוגמה נוספת לצורך באישור היא דרישת אישורה של ועדת החינוך לתשלומי הורים, אותה חברי וחברות הוועדה ממנפים על-מנת לדרוש מידע חיוני ממשרד החינוך כתנאי לאישור התשלומים.²²⁵

הצעה נוספת שעלתה בדיונים בוועדת הכנסת על-ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה היא יצירת סנקציה "רכה" של דיווח תקופתי, שמטרתו לבחון אילו מהשאלות שהופנו מטעם הכנסת לממשלה נותרו פתוחות; בהמשך לכך, אף הוצע להפוך פנייה של הממ"מ לממשלה שלא זוכה למענה להצעה לדיון מהיר בוועדה.²²⁶ הראשון בא לידי ביטוי במכתביו של מזכיר הכנסת מחודש מאי 2024 ודצמבר 2024,²²⁷ אך קשה להעריך עד כמה הייתה לכך השפעה.

למעשה, המצב הנגלה לעינינו הוא זה: **הסנקציה הקיימת היא חלקית ובפועל אינה בשימוש; הסנקציות החלופיות הן רכות, חלשות ואת חלקן ניתן גם לעקוף.** זאת ועוד, חלק מהסנקציות החלופיות הן ייעודיות לוועדות מסוימות או לנקודות זמן מסוימות, ולכן מוגבלות בהיקפן. על כל אלה יש להוסיף כי היקף הסנקציות הפנים-פוליטיות מוגבל אינהרנטית, שכן הוא מחייב את הוועדה לפנות ישירות נגד הממשלה, ולרוב אין לה אינטרס פוליטי (חזק מספיק או בכלל) לעשות כן. התוצאה הינה כי בסופו של יום, במקרים רבים הממשלה יכולה להימנע ממסירת מידע המיועד לשמש לשם ביצוע עבודת הכנסת, ובכלל זה פיקוח על הממשלה.

חשוב להדגיש כי הדברים האמורים על-אודות היעדרה של סנקציה ממשיית חלים גם על אי-התייצבות של נציג הממשלה בוועדה. בפועל, אין זה אירוע נדיר כי נציגי הממשלה שזומנו לדיון אינם מגיעים אליו. גורמים בכנסת סוברים כי ההגעה לוועדה היא תוצאה של תלות בשאלות באיזו ועדה מדובר, מיהם חבר או חברת הכנסת שביקשו את הזימון, מה מידת כוחם הפוליטי או אף איזה שימוש הם מעוניינים לעשות במידע.

(3.8.2021) בנושא "חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א-2021" (בראשות גלעד קריב); פרוטוקול ישיבה 319 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (28.6.2022) בנושא "צו קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הארכת תוקפו של החוק), התשפ"ב-2022" (בראשות גלעד קריב).

224 ס' 2(ז) לחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020. לנוסח הנוכחי של התקנות, אשר עד עתה דורש את אישור ועדת החוקה, חוק ומשפט, ראו: תקנות סדר הדין הפלילי (היוועדות חזותית) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022.

225 ראו לעיל ה"ש 187 והטקסט שלידה.

226 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 19 (אביטל פרידמן מאיר).

227 מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024), לעיל ה"ש 6; מכתב מזכיר הכנסת (דצמבר 2024), לעיל ה"ש 205.

דברים אלו מקבלים משנה תוקף עת מדגישים את ההפרדה בין הסנקציה לבין האכיפה שלה. בארצות-הברית, למשל, יש סנקציות ברורות בגין היעדר שיתוף פעולה מטעם הרשות המבצעת. עם זאת, אף כשקיימת סנקציה, יש הלכה למעשה קושי לאוכפה. כך, מסקנות הוועדה שעסקה בתהליך מודרניזציה ושיפור של הקונגרס, הדגישו כי מכשול מרכזי שעומד בפני הקונגרס ומונע את הפיקוח האפקטיבי על הממשל הוא היעדר יכולת אכיפה של הזימונים לשימוע ודרישת מסירת מידע.²²⁸

3. היעדר זמן פרלמנטרי פנוי המוקדש לפיקוח

פיקוח דורש זמן; פיקוח אפקטיבי דורש המשכיות. עבודת הפיקוח דורשת התמדה ועבודה רבה "מאחורי הקלעים" מול הרשות המבצעת, לשם טיוב המסקנות של המפקחים על המדיניות המיושמת. לצדם, נדרשת עבודה פומבית ושקופה של אוורור ומתן דין וחשבון באמצעות התכנסות בוועדות הכנסת. על רקע זה מתגלה בעיה תשתיתית נוספת של הפיקוח הפרלמנטרי – זמן מועט מדי שניתן להקדיש לעבודת הפיקוח.

הבעיה מתחילה בוועדות: מלכתחילה, היקף זמן העבודה בהן מצומצם יחסית. הוועדות פועלות בימי פעילות הכנסת – ב', ג' ו-ד' – משעה 9:00 או 10:00 בבוקר. תקנון הכנסת קובע כי המליאה תתכנס בימים ב' ו-ג' בשעה 16:00 וביום ד' משעה 11:00.²²⁹ קבוע בו גם איסור על כינוס ועדות הכנסת במקביל לישיבת המליאה (אלא בהיתר מיושב-ראש הכנסת, מטעמים מיוחדים, אשר ניתן אך במקרים חריגים).²³⁰

בפועל, מועדי ההתכנסות צרים עוד יותר: בימי ב' הסיעות מתכנסות משעה 14:00 ובזמן זה אין זה נהוג לכנס את הוועדות.²³¹ בימי ג' חברי הכנסת אינם נוהגים להגיע, שכן ביום זה אין גיוסים ("יום שלישי לא קיים בכנסת"),²³² ועל-כן ככלל מלכתחילה לא נקבעים ביום זה דיונים בעלי חשיבות מיוחדת או ישיבות שדורשות רוב, מטעמים פורמליים או פוליטיים. בחישוב מהיר, ועדה בכנסת מכונסת כ-14 שעות בשבוע בתקופת פעילות הכנסת.

תקנון הכנסת קובע כי חובה להקדיש לפחות רבע מזמן הדיונים בוועדות בכל מושב של הכנסת לפיקוח על עבודת הממשלה. במסגרת התקנון, נקבע מפורשות כי בכלל דיוני הפיקוח ייכללו "דיונים בהצעות לסדר היום ודיונים מהירים שהועברו לוועדה, והכול בנושאים שיש בהם משום פיקוח על עבודת הממשלה" וכן "דיונים בדיווחים של שרים או של נציגי הממשלה לפי סעיף 123(ז) או לפי חיקוק".

228 Final Report: The Modernization of Congress, לעיל ה"ש 67, בעמ' 137.

229 ס' 19(א)(1) לתקנון הכנסת.

230 ס' 111 לתקנון הכנסת.

231 מדובר בנוהג מקובל, הגם שאינו קבוע בתקנון הכנסת.

232 ציטוט מתוך ריאיון עם ח"כ לשעבר כבל, לעיל ה"ש 197.

התקנון גם קובע מפורשות כי "דיונים לאישור חקיקה או חקיקת משנה" אינם נכללים במסגרת זו. קביעה אחרונה זו היא חשובה, שכן ממילא רוב משאביה של הכנסת מושקעים בחקיקה, ומצב אשר היה מאפשר לזמן זה להיחשב כפעילות פיקוח פרלמנטרי היה מיותר כמעט לחלוטין את הכלים שכיום עוד מתחייבים מכוח התקנון.

לצד זאת, התקנון מאפשר גם לקבוע כי דיונים בוועדת משנה של הוועדה ייחשבו במכסת דיוני הפיקוח, באופן שמצמצם בפועל את היקף הזמן שהוועדות הקבועות מקדישות לפיקוח. לחלקן של הוועדות אף קבועה בתקנון מכסת פיקוח פחותה (ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת כספים ועדת הכנסת, אשר הסעיף כלל אינו חל עליה בשל טיב עיסוקיה ואופיים).²³³

הסדר זה אינו מחויב המציאות, יש להדגיש. ישנם בתי מחוקקים, גם תחת מבנה משטרי פרלמנטרי בדומה לנהוג בישראל, שהם מובני-פיקוח. זה המצב, למשל, בבריטניה: הוועדות הקבועות הן ועדות פיקוח, וועדות החקיקה הן אלו שמתכנסות אד-הוק לצורך דיון בהצעת חוק קונקרטי. הווה אומר, באותה מסגרת זמן ניתן לבחור כיצד לנצל את מרביתה: לפיקוח או לחקיקה. **היקף הזמן שהכנסת משקיעה בפיקוח אינו גזירה, אלא בחירה.**

לעובדה זו השפעה ישירה על אופן ההתנהלות של מנגנוני הפיקוח. הזכרתי, למשל, את השינוי בפרקטיקת האישור של דיונים מהירים בוועדה: יושבי-הראש של הוועדות תופסים דיונים אלה כבזבז זמן, שכן על-מנת לקיים את דרישת הזמן בדיון המהיר, יש להכין את הדיון בבהילות ובדחיפות, וכלל אין אפשרות לקיים דיון מעמיק. במקרים רבים, גם הנושאים שבהם מתבקש דיון מהיר בוועדה הם נושאים אזוטריים שנבחרו בשל העניין הציבורי ולא בשל חשיבותם.²³⁴ גם משרדי הממשלה אינם מספיקים להיערך לדיון באופן ממצה בטווחי זמן אלה, ונוצר מצב בו הם מגיעים לדיון כשאינם מוכנים וננזפים על-ידי חברי הכנסת. בנסיבות אחרות, ניתן היה למצוא תועלות משמעותיות במוסד הדיון המהיר בוועדה.²³⁵ אולם, בהינתן הזמן הקצוב והקצר של הוועדות, מנגנון זה נדחק והיקף השימוש בו – שהיה מועט ממילא (דיון מהיר אחד בוועדה בשבוע) – מצטמצם עוד יותר.

לתמונה עגומה זו יש להוסיף גם את הכינוס המקביל של הוועדות, את החברות הכפולה (ואף המשולשת) של חברי הכנסת בוועדות ואת היקף הזמן מעבודת הוועדות שמושקע בדיוני חקיקה. זאת ועוד, אלו השעות בתקופת המושבים, ובפגרות היקף הזמן מצומצם

²³³ ס' 111 לתקנון הכנסת.

²³⁴ ראו, למשל, מכתב מחברת הכנסת הקטי קטרין שטרית לאמיר אוחנה, יושב-ראש הכנסת, בעניין בקשה לקיום דיון מהיר בוועדת חינוך, תרבות וספורט בעניין עונש ההרחקה מאירופה שהוטל על קבוצת הכדורגל בית"ר ירושלים (6.6.2023). המכתב זמין בפלטפורמת X (טוויטר לשעבר).

²³⁵ לפירוט ראו את הדיון במנגנון בנספח א'.

ביותר. **בשעות העבודה המעטות של הוועדות, עבודת הפיקוח אינה מצליחה להיות אפקטיבית.**

4. מיעוט חברי הכנסת

לצד מיעוט שעות העבודה בכנסת בכלל ובוועדות בפרט, יש לציין את מיעוט חברי וחברות הכנסת, ביחס להיקף העבודה שנדרשת מהכנסת. בפרקטיקה, חברי הכנסת חברים בשתיים או שלוש ועדות במקביל, ולעיתים אף בוועדות משנה נוספות, באופן שאינו מאפשר להם להשקיע את זמנם ומרצם תוך כניסה לעומק של פעילויות החקיקה והפיקוח.²³⁶ העומס על חברי הכנסת הוא משמעותי ואינו מאפשר את השקעת הזמן הנדרשת בפיקוח איכותי.²³⁷ אנשי ממשל הדגישו זאת כקושי בולט, הפוגע ביכולות העבודה של הכנסת באופן כללי, ובפרט מחליש משמעותית את עבודת הפיקוח.

ד"ר חן פרידברג, מהחוקרות הבולטות בתחום, מוסיפה לתמונה, על-בסיס מחקר השוואתי, לא רק את קוטנה של הכנסת, אלא גם את גודלה של הממשלה ואת חוסר האיזון בין השתיים.²³⁸ **המפקחים מעטים – והמפוקחים רבים.** במציאות זו, קיים קושי אינהרנטי בעבודת הפיקוח. לשם ההשוואה, ראו בטבלה הבאה את הסטנדרט המקובל בעולם למספר הוועדות הקבועות שחבר בית הנבחרים מכהן בהן, על-בסיס מחקר שבוצע במכון הישראלי לדמוקרטיה, נכון לשנת 2018:²³⁹

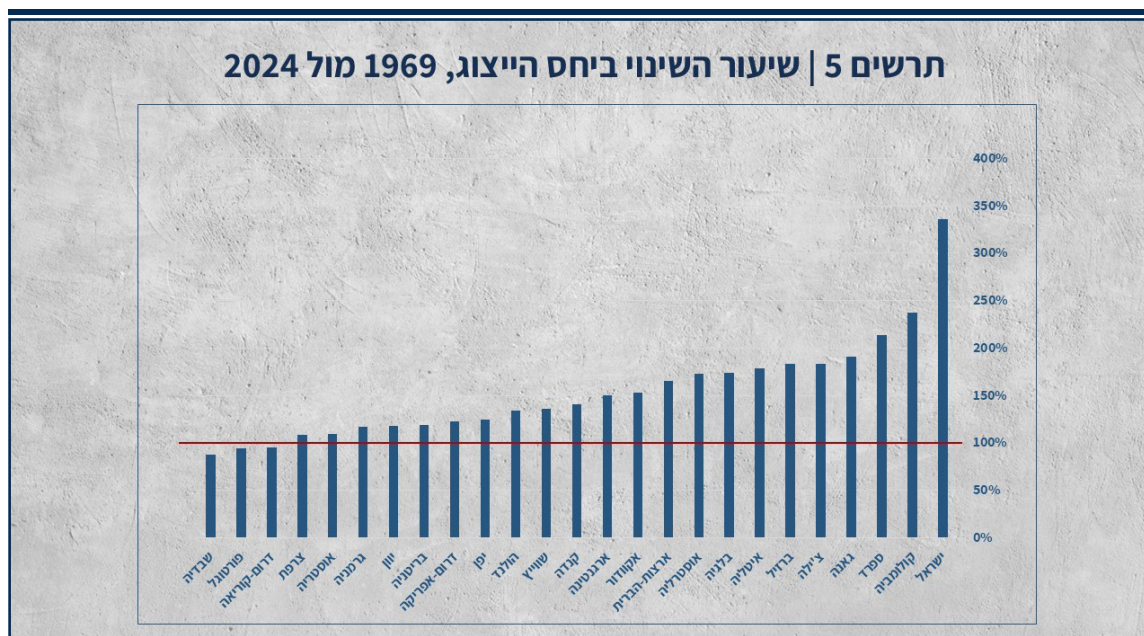
236 קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157, בעמ' 53.
 237 ראו בהקשר זה את הצעת החוק להגדלת מספר חברי הכנסת, שהוגשה כבר בכנסת ה-17, אשר בדברי ההסבר שלה מודגש העומס הגדול על כתפיהן וכתפיהן של חברי וחברות הכנסת, אשר אינו יכול לקבל מענה על-ידי 120 החברים המכהנים. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מספר חברי הכנסת), פ/3766/17.
 238 פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח**, לעיל ה"ש 202, בעמ' 14.
 239 שם, בעמ' 15.

טבלה מס' 2 – מבט השוואתי על מספר הוועדות שבהן חבר בממוצע כל חבר פרלמנט

מדינה	מספר הוועדות הקבועות	מספר הוועדות שבהן חבר בממוצע כל חבר פרלמנט
אוסטריה	33	4
ישראל	12	3
פינלנד	16	2.5
בלגיה	11	1.5
אירלנד	17	1.5
שווייץ	12	1.5
שוודיה	15	1
נורווגיה	12	1
דנמרק	25	1
גרמניה	22	1
בריטניה	19	1
איטליה	14	1

גודלה של הכנסת אינו מספק גם ביחס להיקף האוכלוסייה בישראל, שצמחה פי 11 מאז שנוסדה הכנסת בתחילת 1949. בשונה ממדינות דמוקרטיות אחרות שהבינו את הצורך לבצע התאמה כלשהי בין גודל בית הנבחרים לגודל האוכלוסייה, בישראל לא השכילו לעשות כן. בשל כך, יחס הייצוג (המתאר את היחס בין מספר המחוקקים לאוכלוסייה) זינק פי 2.5.

בגרף שלהלן ניתן לראות את העלייה ביחס הייצוג בישראל משנת 1969, אז עמד בקנה המידה המקובל מבחינה השוואתית, לעומת יחס הייצוג כיום, שהינו גבוה מאוד בהשוואה למדינות דמוקרטיות הדומות במאפייניהן:²⁴⁰



ההשפעה של יחס הייצוג הגבוה היא כפולה: ראשית, התהליכים שנערכים בכנסת טובים פחות ממה שהיו יכולים להיות. מרכזיותה הדמוקרטית של שאלת גודל הכנסת זוכה לעיגון מתמטי ב"תאורמת המושבעים" של המתמטיקאי והפילוסוף קונדורסה, הקושרת בין גודלו של הגוף המקבל את ההחלטה לבין היכולת לנהל הליך טוב יותר של התדיינות ולהוביל להחלטה רציונלית ונכונה יותר.²⁴¹ לדברים יש משקל כמובן בכל הקשור לאיכות הפיקוח.

לצד זאת, קוטנה של הכנסת ומספרן הגבוה של הוועדות הקבועות מובילים לכך שהבעיה שמתעוררת אינה רק בעיית הזמן לפקח, אלא אף **קושי של חברי הכנסת להתמקצע בתחומים מסוימים**. זאת, לצד נוכחות פרלמנטרית דלילה, אשר ממילא מושפעת מדרישותיה של משמעת קואליציונית.²⁴² לכל אלה משמעות באשר לעבודת הפיקוח לא פחות מאשר להשפעה על הליך החקיקה.

²⁴⁰ להרחבה על-אודות המתודולוגיה שעל-בסיסה נאסף מידע זה ולנתונים השוואתיים נוספים, ראו: בל יוסף "כנסת הגדולה: מבט היסטורי, תיאורטי, פרקטי ומשווה בנוגע לגודל הכנסת" מחקר מדיניות 2.2025 **תכלית** (עתיד להתפרסם ב-2025).

²⁴¹ להסבר נגיש על-אודות התאורמה ראו *Jury Theorems*, STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY (July 2021).

²⁴² יניב רוזנאי **ביקורת חוקתית: התפתחות, דגמים והצעה לעיגון הביקורת השיפוטית בישראל** 72–78 (מחקר מדיניות 154, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

5. היעדר התאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה

בספרות המחקרית ישנה הסכמה כי חפיפה בין ועדה פרלמנטרית לבין המשרד הממשלתי המפוקח תורמת לפיקוח יעיל ואיכותי יותר. כלומר, מציאות שבה לכל ועדה יש משרד או משרדים הכפופים לפיקוח המתמשך שלה מובילה לפיקוח הדוק יותר ולדיונים מקצועיים יותר.²⁴³ זה איננו המצב בישראל.²⁴⁴ מאז הכנסת הראשונה ועל רקע שינוי תדיר במספר המשרדים ובהיקף סמכויותיהם, גם מבנה הוועדות סובל מתנודתיות ואי-התאמה למשרדים המפוקחים. היעדר חפיפה זו מובילה לכך שחברי הכנסת בוועדות מתקשים לבחון באופן מעמיק ויסודי את האופן בו המשרדים פועלים בנושאים שהוועדה מופקדת עליהם.²⁴⁵

משמעות הדברים היא כי במקרים רבים מתקיים מצב בו ועדה מסוימת מפקחת רק על חלק מסוים מעבודת משרד אחר, ועדה אחרת מפקחת על חלק נוסף, ופעילויות אחרות לעיתים "נופלות בין הכיסאות" עם השינויים בהיקף הסמכויות של הוועדות ושל משרדי הממשלה. חלף יחסי עבודה תקינים וקבועים לכל אורך כהונת ממשלה או כנסת, ישנם שינויים הן באשר לנושאים והן באשר לצוותים (המקצועיים והפוליטיים) העובדים יחדיו. גם פיתוח מקצועיות ומיומנות מקצועית של חברי כנסת לאורך זמן הוא משמעותי בהקשר זה, והתמורות התכופות בהיקף הסמכויות של הוועדות והמשרדים פוגעות גם בכך.

השפעת המציאות התנודתית הזו מגיעה גם למליאה. כך, למשל, שאלה אשר מופנית בכנסת אחת לשר העבודה והרווחה, תיענה בכנסת הבאה על-ידי השר לקידום שוויון חברתי – ובכנסת העוקבת, או אף עם שינויים בממשלה באותה כנסת, עשוי לענות עליה משרד העבודה. בשל כך, כל תהליך איסוף המידע ודרישות המידע מהממשלה הופך להיות מסורבל חלף תהליך קבוע, פשוט וברור.

לצד חוסר התאמה בין המשרדים לוועדות הכנסת המפקחות עליהם, ניתן לזהות גם תהליך של פירוק סמכויות והעברת נושאים בין ועדות, המחריף את הקשיים עליהם עמדת. תחומים שלמים מוצאים מגדרי סמכותן של ועדות קבועות (במקרים מסוימים גם מידיהן של ועדות חזקות ומשמעיות) ומועברים לוועדות משנה תחומיות וייעודיות. כך נעשה, למשל, בתחומי ההיי-טק, הפריפריה, ניצולי השואה ועוד.

אמנם לכאורה ניתן לסבור כי הקמת ועדת משנה ייעודית תחזק את חשיבות הנושא, ובמקרים מסוימים יש דוגמאות שמעידות כך. עם זאת, לעיתים לאטומיזציה הזו יש

²⁴³ קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157, בעמ' 23.

²⁴⁴ חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 14–15.

²⁴⁵ פרידברג **איך משרדים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח**, לעיל ה"ש 202, בעמ' 1; חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 19–20.

השלכות שליליות, שכן בהיעדר תמיכה דיונית ופוליטית של הוועדה שמכוחה הוקמה, שלה יכולת חקיקה המהווה סנקציה פוטנציאלית על אי-התייצבות או אי-מסירת מידע, במקרים רבים יכולות הפיקוח של ועדות משנה אלה נחלשות עוד יותר.

6. החוק הנורבגי

החוק הנורבגי,²⁴⁶ המאפשר לשרים להתפטר מהכנסת, נועד לפנות יותר חברי כנסת לעבודה הפרלמנטרית ולטייב את עבודת הכנסת בכללותה ואת מלאכת הוועדות בפרט.²⁴⁷ עם זאת, בפועל, החוק הנורבגי – והלחצים הפוליטיים ברקע הפעלתו – הובילו לפגיעה בעצמאות חברי הכנסת וחיזקו יותר את מידת האחריות של חברי הכנסת כלפי מפלגתם, אך לא כלפי בוחריהם. המפלגה היא זו שמכריעה אם חברי הכנסת מהשורות האחריות ייכנסו אם לאו, באמצעות שימוש אסטרטגי ביכולת להתפטר מהכנסת. חברי כנסת לשעבר מעידים כי במקום להפוך לכלי אשר מקדם את הכנסת – החוק הנורבגי פוגע בה. כך, למשל, חבר הכנסת איתן כבל סובר כי "הוזילו" את החוק הנורבגי באופן שבו מפעילים את המנגנון, והוא הפך "למכשיר של נאמנות ופוליטיקה".²⁴⁸

יתרה מכך, החוק הנורבגי אמנם הוביל לכך שכיום יש יותר חברי כנסת פנויים לעבודת הכנסת, אך תקציב הכנסת, והיקף המשאבים המתאימים, לא הוגדלו דים. כך, למשל, בדיון בנושא ביוני 2022, התרעמו חברי כנסת על כך שהכנסת לא הגדילה את תקציב הממ"מ, אשר מאפשר להם לקבל מידע רב ערך מהממשלה. כיום על אותו "משאב" (מחקרי הממ"מ) יש יותר דורשים. מספר חברי הכנסת שאינם שרים או סגני שרים גדל במידה משמעותית ואילו היקף המשאבים העומדים לרשותם לא גדל באותה מידה.²⁴⁹

ב. תשתית ארגונית לקויה

בעוד התשתית המוסדית עסקה בכשלים הנובעים ממבנה הכנסת ועבודתה, קיימת קבוצה שנייה של קשיי פיקוח הנוגעת לאופן שבו הכנסת מנהלת את העבודה בה. גם במסגרת התנאים המוסדיים והמבניים הקיימים, רבים מהקשיים בחלק זה היו יכולים להיראות

²⁴⁶ חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49), ס"ח התש"ף 28; חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51), ס"ח התשפ"א 368; חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 52), ס"ח התשפ"ג 8.

²⁴⁷ דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49) (הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר), ה"ח הכנסת התש"ף 28: "מטרת תיקון זה היא להתיר לחבר הכנסת שמכהן כשר או כסגן שר להפסיק את חברותו בכנסת לתקופה שבה הוא מכהן בתפקידו ברשות המבצעת, בראש ובראשונה כדי להבטיח כי לסיעות הקואליציה יהיו מספיק חברי הכנסת שיכולים להתמקד בעבודה הפרלמנטרית. יש בכך כדי לשפר את עבודת הכנסת ואת הייצוג של הציבור בדיונים בכנסת ובוועדותיה, וכן לאפשר למספר לא מבוטל של שרים וסגני שרים להתמסר לעבודתם ברשות המבצעת".

²⁴⁸ ריאיון עם ח"כ לשעבר כבל, לעיל ה"ש 197.

²⁴⁹ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 5-6 ו-12.

אחרת לו התרבות הארגונית שבכנסת הייתה תופסת את עבודת הפיקוח כמשמעותית ומתעדפת אותה בהתאם. בהקשר זה אצביע על שישה קשיים שונים הקשורים בתשתית הארגונית הקיימת בכנסת: (1) חקיקת-יתר; (2) תפיסת הפיקוח של חברי הכנסת; (3) פיקוח נקודתי שאינו המשכי; (4) היקף הנוכחות בכנסת; (5) היעדר משאבים מספיקים על-מנת להוביל לעבודת פיקוח משמעותית; ו-(6) פיקוח פסיבי.

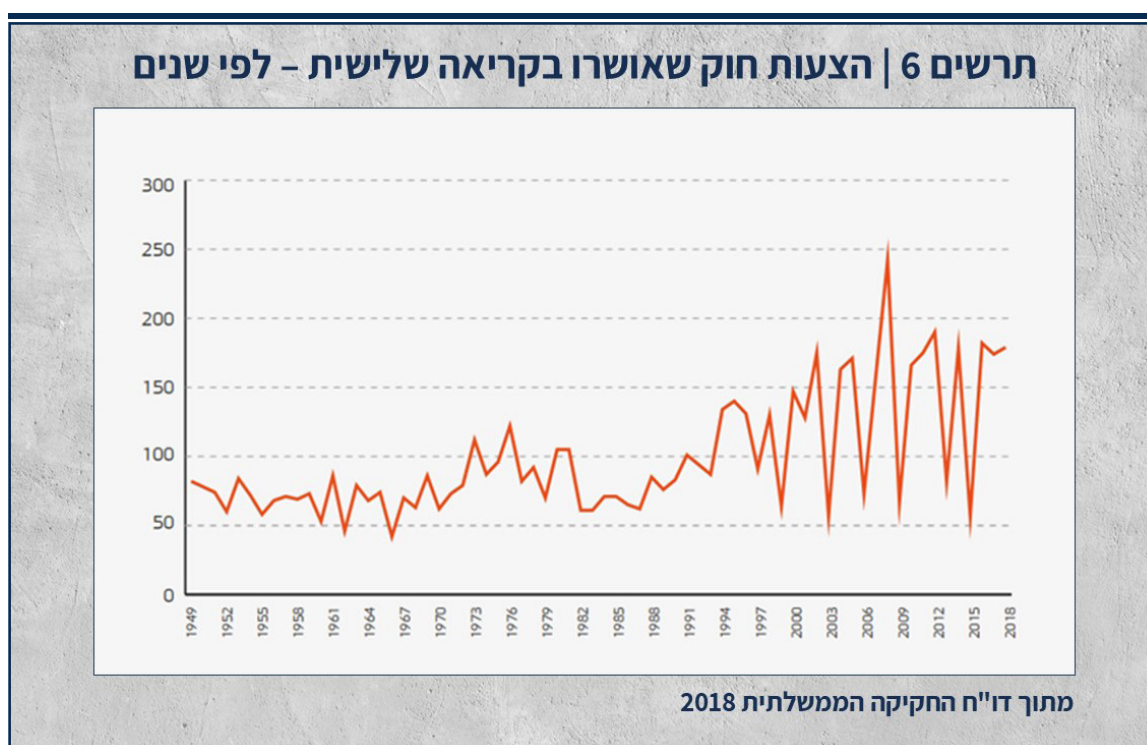
יתרה מכך, חשוב להדגיש כבר עכשיו כי קו מנחה השזור בבעיות הארגוניות השונות היא שהכנסת מתנהלת באופן שאינו יעיל.²⁵⁰ יש להעניק לכך את כובד המשקל המתאים. יעילות אמנם אינה ערך עצמאי העומד מאחורי עבודת בתי הנבחרים, אך יעילות היא גורם מרכזי שעל-פיו יש לעצב הסדרים מוסדיים שונים, בהם הפרוצדורה שעל-בסיסה פועלים מחוקקים, גודל המליאה, אופן ארגון הוועדות הפרלמנטריות וסדרי הדיון בהן, ועוד.²⁵¹ חוסר היעילות כיום מוטמע ברבדים שונים ורבים של עבודת הפיקוח: החל בדרישות פיקוח שאין בהן צורך, עבור לשימור מנגנוני פיקוח שאינם יעילים חלף החלפתם בחדשים ומתאימים יותר, וכלה בניהול בזבזני של זמן הפיקוח הקיים.



²⁵⁰ לבעיית היעילות בפיקוח הפרלמנטרי כנסת ראו גם: שרון חסון "תנו לכנסת לפקח" **השילוח** 18, 75 (2019).
²⁵¹ ראו למשל. George J. Stigler, *The Sizes of Legislatures*, 5 J. LEG. STUD. 17 (1976); Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel, *Organization of Informative Committees by a Rational Legislature*, 34(2) AM. J. POL. SC. 531 (1990); Peverill Squire, *Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation*, 23(1) LEGIS. STUD. QUARTERLY 23 (1998).

1. חקיקת-יתר

היקף החקיקה האדיר בכנסת הוא מצב ידוע. ישראל היא שיאנית החקיקה הפרטית בעולם,²⁵² אך גם באשר לחקיקה ממשלתית מדובר בהיקף חקיקה משמעותי. נכון לשנת 2019, מספר החוקים שעוברים בממוצע מדי שנה מאז קום המדינה עומד על 99. עם זאת, בעשורים האחרונים מדובר בהיקף חקיקה גבוה הרבה יותר. כך, בעשור מ-1998 עד 2007 עמד הממוצע על כ-127 חוקים בשנה; בעשור העוקב הממוצע כבר טיפס ל-154 חוקים.²⁵³ את הנתונים מתוך הדו"ח ניתן לראות כאן:



אין להתעלם גם מכך שהיקפה של החקיקה מצוי בעלייה. כך, כאשר בחנו בדו"ח החקיקה הממשלתית את היקף החקיקה השנתית בעמודים, מצאו כי בשנים 2000 עד 2007 היקף החקיקה הממוצע עמד על 584 עמודים. בעשור העוקב כבר דובר על כ-800 עמודי חקיקה בשנה בממוצע.²⁵⁴ בקרב חברי כנסת עולה אף הטענה כי את רבים מההסדרים הקיימים בחקיקה מוטב היה לחוקק בחקיקת-משנה (קרי, תקנות), אך מטעמי קרדיט פוליטי וציבורי סוגיות אלה מוסדרות בחקיקה ראשית.

252 פרידברג איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח, לעיל ה"ש 202.

253 משרד המשפטים דוח החקיקה הממשלתית 2018 28 (2019).

254 שם, בעמ' 29.

פרידברג מגדירה את היקף החקיקה הפרטית הנוכחי כ"בעיה ממשית"²⁵⁵, שכן ריבוי החקיקה הפרטית שואב זמן רב מכוח האדם המקצועי של הכנסת והממשלה, מציף את ועדות הכנסת ומגביר את העומס עליהן, ואף פוגע באיכות החקיקה וכתוצאה מכך גם ביישומה.²⁵⁶ יש לכך השלכה גם על העומס המוטל על מרכז המחקר והמידע, אשר גם הוא מהווה גורם בעל יכולת פיקוחית משמעותית.²⁵⁷

איש ממשל עמו שוחחתי הגדיר זאת כמצב שבו "מרבית חקיקה אי-אפשר ליישם את החקיקה". במילים אחרות, מרבית מאמץ בוועדות לחוקק וליצור עוד חקיקה חדשה, **הן אינן מסוגלות לפנות את היקף המשאבים הנדרש כדי לפקח על החקיקה: ראשית, כי עבודת החקיקה תופסת את מרבית נפח זמן הוועדות, ושנית כי מדובר בכמות אדירה, ההולכת וגדלה, של חקיקה הנדרשת לפיקוח**. בעיה זו כמובן קשורה בטבורה להיקף הזמן והמשאבים הנתונים לוועדות.

ואכן, מטעמים שונים הוקמו במקרים רבים ועדות קטנות שאינן מחוקקות. הגם שלעיתים קרובות פיצול לוועדות משנה פגע בעבודת הכנסת, היו גם מקרים חריגים שבהן ועדות מפקחות, שלא היה בכוחן להשתמש בסנקציה של עצירת חקיקה, הוכיחו יכולת פיקוח גבוהה. מקרים בולטים התאפיינו במידה רבה של מוטיבציה ופניות גם יחד לפקח על הכנסת.

דוגמה בולטת היא הוועדה המיוחדת לעובדים זרים: בכנסת ה-24, במשך תקופה בת פחות משנה, קיימה הוועדה סדרה ארוכה של דיוני פיקוח ומעקב על פעילות הממשלה, על זרועותיה השונות. בין אלה עסקה הוועדה בפיקוח על ענפי הסיעוד, הבניין והחקלאות. הוועדה פיתחה מקצועיות ומומחיות מיוחדת בתחומה. זמנה הוקדש לדיונים ואף לסיורים פיזיים באתרים רלוונטיים.²⁵⁸ בחינת עומק של דיוני הוועדה השונים וההחלטות השונות אותן פרסמה מעידה כי הוועדה פעלה בשיטתיות תוך מעקב אחר משרדי הממשלה וזרועותיה והאופן שבו מילאו אחר מחויבויותיהם. אלו התאפשרו בשל אופני הפעולה של הוועדה, אשר זמנה הושקע בפיקוח אפקטיבי.

ישנם גורמים פוליטיים המבקשים לחזק את הכנסת אשר מסתכלים על המצב באופן הפוך: לא חקיקת-היתר מובילה לפיקוח מועט וחלש, אלא חולשת הפיקוח מובילה להיקף החקיקה האדיר. כך, למשל, ביום הצגת תוכניות עבודה שהתקיים בכנסת ה-20, בו האדיר חברי וחברות הכנסת את נושא הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, אמר יושב-

255 פרידברג איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח, לעיל ה"ש 202, בעמ' 8.

256 שם, בעמ' 9.

257 שם, בעמ' 1.

258 ראו הכנסת **סיכום פעילות הוועדה המיוחדת לעובדים זרים: הכנסת ה-24** (2022).

ראש הכנסת דאז יואל (יולי) אדלשטיין כי "במציאות הזאת אפשר להבין בקלות למה הכנסת היא אלופת העולם בחקיקה פרטית – כי אם קשה לפקח כמו שצריך, אז חייבים לעשות משהו. כך נוצר מצב מעוות שבו רבים בטוחים שחקיקה היא התפקיד היחיד של חברי הכנסת".²⁵⁹ שר התיירות דאז יריב לוין הוסיף כי "אחת הסיבות שבגללן חברי הכנסת – ואני מעיד על זה מניסיוני האיש, לא מהסתכלות מהצד – הולכים לחקיקה הפרטית היא העובדה שאין להם כלים אמיתיים לבצע פיקוח שוטף על עבודת הממשלה כמעט בשום היבט. צריך לומר בצורה הברורה ביותר: הכנסת בנושא הזה חלשה מאוד".²⁶⁰

התוצאה היא שההעדפה למסלול החקיקה הובילה לתרבות ארגונית שהשתרשה, ובה כל הפונקציות הציבוריות שכרוכות בחקיקה, בפיקוח ובדיון ציבורי עוברות דרך הנחה על שולחן הכנסת. תרבות ארגונית זו, בתורה, מרוקנת מתוכן רבים מאפיקי הפיקוח הקלאסיים ומובילה לכך שההתמקדות של הכנסת (הסיעות והחברים), הממשלה, הציבור והתקשורת היא בהצעות חוק, הגם שהן מהוות אפיק פיקוח מוגבל ביותר.

2. תפיסת הפיקוח

גורם נוסף לקשיי הפיקוח נובע מהיעדר תפיסה אחידה של פיקוח בקרב חברי הכנסת ואנשי המקצוע שתומכים בהם. אין מדובר רק בשאלת ההגדרה, אלא בעצם התפיסה היסודית כיצד יש להבין פיקוח ומה כלול בו. יש שמשייכים בעיה זו לשורשים עמוקים יותר, שעניינם היעדר ההגדרה של תפקיד חבר הכנסת.²⁶¹ ואכן, כפי שהראיתי בפרק הקודם, קיימים מנגנוני פיקוח רבים, אולם רבים מהם אינם מומשגים כיום כמנגנוני פיקוח בחשיבה המסורתית על פעילות הכנסת.

ניתן לחשוב על היעדר אחידות גם מנקודת המבט של תפקידי הכנסת: כך, גישה אחת סוברת שההבנה המרחיבה של חברי הכנסת על-אודות הפיקוח, אשר כוללת דיונים כלליים על סוגיות שמצויות על סדר היום הציבורי, היא מרחיבה מדי, ומובילה לכך שיש תפיסה כי מתבצע פיקוח – בעוד שבפועל זה אינו מתבצע. תפיסה זו מיתרגמת לכך שהדרישה התקנונית לפיה רבע מזמן הוועדות נדרש להיות מוקדש לפיקוח מובילה לכך שהוועדות מקיימות דיונים כלליים חלף פיקוח אפקטיבי.

דוגמה מובהקת היא הנושא של אלימות בגני ילדים: לאחר חשיפת מספר מקרים של הפעלת אלימות כלפי פעוטות ותינוקות, התקיים ב-2014 דיון בוועדה המיוחדת לזכויות הילד בנושא.²⁶² מבלי להפחית בחשיבות הסוגייה והדיון, ניתן לתהות עד כמה מדובר

259 ד"ר 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 65.

260 שם, בעמ' 69.

261 ראו בהקשר זה את מחקרה של הטיס רולף, לעיל ה"ש 109.

262 פרוטוקול ישיבה 80 של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-19 (10.11.2014) בנושא "התעללות בפעוטות".

בפיקוח ואם תפיסה רחבה זו אינה חוטאת לתפיסת הפיקוח. מנגד, חלק מתפקיד הפיקוח על הממשלה הוא הצפת סוגיות שעל סדר היום הציבורי, ופיקוח – גם במתכונת הרחבה והכוללנית שלו – עושה זאת. במילים אחרות, רכיבים מסוימים למצער של דרישת הפיקוח מתמלאים, גם בדיונים מעין אלה.

ייתכן כי בהקשר זה נכון יותר להבין את הפיקוח באופן רחב, אך לתחום את דרישת הזמן המינימלי המוקצה לפיקוח לסוגים הדוקים יותר של פיקוח. עם זאת, קודם לכן יש לגבש הסכמה מוסדית, ולו כללית ועקרונית, כיצד יש להבין את תפקידי הפיקוח. כל עוד לא מתגבשת הסכמה, היכולת למתוח את גבולותיו של מושג הפיקוח, גם על חשבון אירועי פיקוח ליבתיים יותר, תימשך.

3. פיקוח נקודתי שאינו המשכי

המשכיות ורציפות הפיקוח הם מאפיינים הכרחיים עבור פיקוח אפקטיבי. כאשר משרדי הממשלה והפקידות המקצועית יודעים שהם נדרשים להתייבב שוב ושוב, באופן תדיר, בפני הוועדה ולהראות תוצאות – לרוב תהיינה תוצאות. לשרים ולפקידות, מטעמים פוליטיים, מקצועיים ואישיים, אין כל רצון להגיע לוועדה על-מנת להינזף. במצב דברים זה, פיקוח המשכי שמביא את אנשי ונשות המשרד הממשלתי הרלוונטי לוועדה באופן קבוע, מייצר דיאלוג מקצועי וענייני ומהווה מפתח להשפעה חיובית על תהליכי עבודה במשרדי הממשלה. ולמרות זאת, ככלל, עבודת הפיקוח אינה מתאפיינת בהמשכיות ושיטתיות.

בתרבות הארגונית שהתפתחה בכנסת, מרבית אירועי הפיקוח (שאלתה, דיון בוועדה, או מחקר) הם נקודתיים ואינם מובילים לכל המשכיות. כך למשל, לאחר שמהלך פיקוח במליאה מועבר לוועדה, היא רשאית לקבוע מסקנות. לא תמיד מסקנות אלה נקבעות, אך כאשר הדבר קורה, הן מועברות לשר הרלוונטי והוא מחויב להתייחס אליהן תוך שלושה חודשים. בפועל, במקרים שבהם צוות הוועדה או הצוות המקצועי של הכנסת אינם עומדים על כך, השרים אינם מחזירים לוועדה התייחסות למסקנותיה. נתונים עדכניים שנאספו במזכירות הכנסת בחודש מאי 2024 הצביעו על 91 מקרים של מסקנות ועדה אשר לא הועברה התייחסות השרים לגביהן.²⁶³ יתר-על-כן, גם במקרים שבהם מועברת התייחסות למסקנות, ברובם המכריע של המקרים אין דיון המשך על בסיס התייחסות השר, ובכך מסתיים מעגל הפיקוח. יש אף שסוברים כי היעדר המעקב "כמעט מייתר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח".²⁶⁴

²⁶³ בגנים פרטיים"; וכן את פרוטוקול ישיבה 67 של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-20 (28.3.2016) בנושא "התעללות בפעוטון בקריית ביאליק".

²⁶⁴ מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024), לעיל ה"ש 6.

²⁶⁴ פרידברג איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח, לעיל ה"ש 202, בעמ' 18.

בבריטניה, לשם השוואה, מנגנון ה-Report, הכולל הגשת דו"ח על-בסיס אירוע הפיקוח במטרה להדק את המעקב, כלול בתקנון הפרלמנט.²⁶⁵ בישראל אין דרישה מעין זו, וניתן לראות את ההשלכות של בחירה זו. לעומת זאת, מקרים שנלוו במעקב, ואף בכתיבת דו"חות מתאימים, הובילו לשינוי של ממש. דוגמאות בולטות בהקשר זה הם הדו"חות שהוציאו חברת הכנסת יעל גרמן בעניין סביבה ופסולת²⁶⁶ וחבר הכנסת איתן כבל בעניין מחיקת החובות של הבנקים.²⁶⁷

לכך יש להוסיף היבט נוסף: במקרים רבים נערך אירוע פיקוח בסוגייה מסוימת, אך בהיעדר דרישה ותכנון מראש לאירוע פיקוח עוקב, סדר היום הציבורי או הפוליטי משתנה, ומנקודה זו והלאה אין עניין ציבורי באותה סוגייה שעל-בסיסה נערך הפיקוח. זאת, על-אף שישנם כלים מתאימים לכך (ובפרט גאנט הפיקוח), אשר לא הוטמעו לתוך המערכת הפרלמנטרית. גם גאנט החקיקה הממשלתי, אשר יכול לאפשר לוועדות לייעל את עבודת הכנסת ולסייע בניהול מושכל של זמן הוועדות, לא הוטמע, על-אף קריאות להטמעתו כחלק מדפוסי העבודה שבין הכנסת לממשלה.²⁶⁸

בפועל, מעטים הם המקרים שבהם ניתן לזהות בוועדות קבוצה קבועה ומשמעותית של חברי וחברות כנסת שמגיעים לוועדה, לאחר הכנה, ומבצעים את עבודת הפיקוח. היעדר ההמשכיות וההתמדה פוגע ביכולת להוביל לתהליך שיטתי של פיקוח אפקטיבי. ואכן, ניתן להצביע על מקרים של פיקוח מוצלח במיוחד: השימועים שערך חבר הכנסת איתן כבל בנוגע לגז הטבעי ובנוגע למחיקת החובות בבנקים;²⁶⁹ חבר הכנסת מוטי יוגב, אשר בשיטתיות רבה הביא לוועדה מדי מספר שבועות את אנשי הממשל המתאימים על-מנת להוביל לשיפור קליטת הסלולר בשטחי יהודה ושומרון;²⁷⁰ ודיוניה של חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן בוועדה למעמד האישה, אשר לאורך כהונתה התרכזת במספר מקרים ממוקד ודרשה מהממשלה תשובות, הרחבה והעמקה על-אודותיהם.²⁷¹

²⁶⁵ להרחבה על תפיסת הפיקוח בבריטניה ראו בפירוט בפרק 7.

²⁶⁶ ועדת הפנים והגנת הסביבה **דין וחשבון מסכם של ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים** (2018). אנשי ממשל מעידים כי בסופו של דבר, הממשלה עצמה מרוויחה מקיומם של דו"חות אלה. הדרג הביצועי לומד מהם רבות והם מאפשרים לו להציף זאת למול הדרג הנבחר.

²⁶⁷ ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים **דין וחשבון מסכם** (2019) (להלן: דו"ח ועדת כבל).

²⁶⁸ על הצורך להגדרת תוכנית עבודה וקביעת תעדוף ברור פנים-ממשלתי, ראו: קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157. ראו גם חן פרידברג ודנה בלאנדר **יוצאת לאור – ועדת השרים לענייני חקיקה** 89, 116–117 (מחקר מדיניות 169, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2022). הנושא עלה גם בראיונות רבים בקרב אלה שערכתי.

²⁶⁹ להרחבה ראו נספח ב', בו מתוארת בפירוט עבודת הוועדה.

²⁷⁰ פרוטוקול ישיבה 47 של ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לענייני אי"ש, הכנסת ה-20 (17.7.2017). ראו גם: עמיתי רובין "קליטה סלולרית בין"ש כמו בכל הארץ" **סרוגים** (22.5.2014).

²⁷¹ למשל, בדיון שעסק בהנגשת שירותי בריאות ורווחה לנשים בדואיות ביישובים הבלתי מוכרים, סלימאן דרשה תשובות והרחבה מנציגי משרד הרווחה באשר להתקדמות התוכנית שעתידיה להחליף את מרכז אלואחה. ראו: פרוטוקול ישיבה 283 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-20 (18.12.2018).

מאפיין משותף לכל המקרים האלה הוא ההתמדה והשיטתיות של הפיקוח לאורך תקופת זמן. חברי הכנסת עצמם ערים לכך היטב.²⁷² אולם דרישה זו של התמדה אינה מאפיינת את מרבית מופעי הפיקוח.

4. נוכחות בכנסת

הצגתי לעיל בעיות מבניות הכרוכות במבנה הוועדות ומיעוט חברי הכנסת, אך יש להדגיש כי על אלה מתווספת בעיה הכרוכה בארגון של הכנסת, ועניינה הנוכחות הדלה של חברי הכנסת. כנקודת מוצא, קיימות תפיסות שונות של התפקיד הפרלמנטרי. רבים מחברי הכנסת תופסים את עיקר תפקידם ככזה המתבצע מחוץ לזירה הפיזית של המשכן – בסיורי שטח, פגישות עם אנשים, נסיעות רשמיות לחו"ל ועוד. כיוון שחילוקי דעות אלו היו מאז היווסדה של הכנסת, מעולם לא נקבעה דרישת קוורום עקרונית לקבלת החלטות בכנסת.²⁷³ מטעמים אלה, דרישת הנוכחות בכנסת היא מצומצמת ביותר, ומסתפקת בפועל בנוכחות מינימלית במשכן.²⁷⁴

ואולם, לצד ההכרה בחשיבות העשייה הפרלמנטרית, משכן הכנסת – ובפרט הוועדות והמליאה – הוא הזירה המרכזית לפעילות. הנוכחות בכנסת איננה פריבילגיה אלא כורח המציאות. במקרים רבים, אף כאשר חברי הכנסת מגיעים לדיונים (ככלל, חברי הכנסת אינם נדרשים להגיע בימים א' ו-ה'), הם מגיעים לחלק מהישיבה בלבד, לעיתים לדקות ספורות ממש.²⁷⁵ ואכן, בהינתן שפרקטיקה זו של נוכחות חלקית בלבד כה נפוצה, אחת הדרכים לאכוף נוכחות פרלמנטרית בדיונים בעניין מחיקת החובות בבנקים היתה דרישת נוכחות כתנאי להצבעה.²⁷⁶ בהמשך לכך, אין להתעלם בהקשר זה מהחברות המכופלות בוועדות, אשר מובילה למצב שבמקרה של התכנסות של מספר ועדות במקביל, גם אם

²⁷² ראו בהקשר זה את דבריו של יושב-ראש הכנסת יואל (יולי) אדלשטיין מיולי 2018, בדיון במליאת הכנסת ביום תוכניות עבודה משותף לכנסת ולממשלה: "הכנסת תדאג שהימים האלה ייקבעו מספיק זמן מראש, כדי לאפשר לחברי הוועדות להתכונן כמו שצריך, ללמוד את החומר, לנסח את השאלות הרלוונטיות ולהביא לשיא את הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות הממשלה – שיא של מקצועיות, שיא של יעילות, שיא של מימוש יעדים, לטובת אזרחי ישראל" (ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 64).

²⁷³ זאת, על-אף שעלו מספר הצעות חוק לאורך השנים שהציעו זאת. ראו: "דרישת קוורום (מניין) במליאה ובוועדות פרלמנטריות" **פרלמנט** 35 (2002). להצעה מהעת האחרונה לקביעת קוורום פרלמנטרי ראו גונן אילן "דרישת קוורום – דיון והצעה לשינוי" **ICON-S-IL Blog** (4.7.2021).

²⁷⁴ בס' 13 לתקנון הכנסת קיימת חובה עקרונית להשתתף בישיבות ("חבר הכנסת יתמיד כמיטב יכולתו בהשתתפות בישיבות הכנסת ובישיבות הוועדות שהוא חבר בהן"). אך הפרק שעוסק בהתנהגות חברי הכנסת בישיבות הוועדות אינו כולל דרישת נוכחות בוועדות. ראו בסעיפים 121–122 לתקנון הכנסת. רק במקרים מסוימים קבועה בתקנון חובת השתתפות אקטיבית וקונקרטית בדיונים. ראו למשל בס' 116 לתקנון הכנסת, המטיל חובת השתתפות אקטיבית בדיוני ועדת הכנסת אשר עוסקים בקביעת חסינות או נטילתה, השעיה או העברה מכהונה של חבר כנסת, קביעה כי חבר כנסת פרש מסיעתו או שלילת תשלומים מחבר כנסת (מכהן או לשעבר). ס"ק (ד) עוסק באריכות בחובת ההשתתפות.

²⁷⁵ ראו בהקשר זה כי אף ס' 116 (ד) לתקנון הכנסת קובע כי לשם מילוי דרישת ההשתתפות, נדרשת השתתפות במחצית מזמן הישיבה לפחות.

²⁷⁶ ראו להרחבה בנספח ב'.

חברת הכנסת תתכונן ותרצה להגיע לכל הדיונים, היא לא תוכל לעשות זאת.

5. היעדר משאבים מספיקים

המשאב הראשי שהפיקוח נדרש לו הוא כאמור משאב הזמן. אולם לצדו, אין להתעלם מהצורך בקיומם של משאבים נוספים: צוות של יועצים ויועצות מקצועיים, צוות אדמיניסטרטיבי, יכולות איסוף מידע ותמיכה מחקרית.

בהינתן מרכזיות התמיכה המחקרית לשם השגת הנתונים ממשרדי הממשלה, העומס שבו מצוי הממ"מ, לצד היעדר משאבים מספיקים במישורים אחרים, מקשים מאוד על עבודת הפיקוח. בדיון מרכזי שנערך ביוני 2022 בנושא אי-שיתוף פעולה של הממשלה עם חברי הכנסת, הנושא הודגש בדבריהם של חברי הכנסת שחשו בעצמם כי אין להם די משאבים לבצע את עבודתם.²⁷⁷ זאת, במיוחד בהינתן עלייה במספר חברי הכנסת הפנויים בשל החוק הנורבגי, והעומס שהם מייצרים על המשאבים הדלים.

בסופו של יום, בשאלות של תקציב נדרש איזון בין עלויות, צרכים והתכליות שאותן יש להשיג. נדמה כי בכל הנוגע להפניית משאבים מספיקים לטובת הפיקוח – או למצער ניהול השימוש במשאבים האלה – היקף המשאבים הקיים כיום אינו מספק. בהתאם, באותו דיון חשו חברי הכנסת כי "מדינה שמכבדת את החשיבות של הפרדת רשויות נותנת את המשאבים".²⁷⁸

6. פיקוח פסיבי

היבט מרכזי שעולה מהדיון באופי השימוש בכלי הפיקוח הקיימים הוא שהפיקוח הוא בעל אופי פסיבי. כמתואר, דיונים רבים נובעים מסוגיות המצויות ממילא על סדר היום הציבורי. בשל כך, ועדות הכנסת נותרות חסרות זמן ומשאבים לקיים פיקוח יסודי ומשמעותי על סוגיות מתוכננות מראש.

פיקוח פרלמנטרי נועד להיות חד-כיווני: הפרלמנט מפקח על הממשלה. ואולם בישראל נראה כי הכיוון מתהפך, כאשר **הממשלה במקרים רבים מצליחה לשלוט, במישרין או בעקיפין, בלוח הזמנים ובסדר היום של הפיקוח אשר מתרחש בכנסת**. מצב זה מוביל לכך שהפיקוח הוא פסיבי ותגובתי לפעילות הממשלה, חלף פיקוח אקטיבי.

יתרה מכך, הפסיביות נובעת מכך שהכנסת סמוכה על שולחן הממשלה, ובמקרים

²⁷⁷ ראו פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177.
²⁷⁸ שם, בעמ' 18–19 (חבר הכנסת אלון טל). יצוין כי הדברים נאמרו ביחס להיקף העומס על הממ"מ, שמסייע להם באמצעות בסיס מחקרי וקבלת נתונים ממשרדי הממשלה, ולא ביחס למשאבים האישיים של כל חבר כנסת.

רבים אינה יכולה לגלות עצמאות מוסדית. בהתאם לכך, הכנסת נבנית על המועבר לה מהממשלה, והפיקוח מתאפיין בהיותו דיווחי ודליל חלף פיקוח מהותי ו"בעל שיניים". חלק ניכר מזמן הפיקוח מוקדש לדיווחים שהוגשו מהממשלה לכנסת ולצורך לדון בהם ובמצאים שעולים מהם. בנתח אחר של הזמן מדובר בשרים שמגיעים לוועדה ומציגים בפניה את פעילות משרדם (ולעיתים, כך מעידים אנשי כנסת, מתפארים ממש בהישגיהם חלף פיקוח). במקרים מסוימים מדובר ביוזמות שונות של הממשלה (ולעיתים כדרך של משרד ממשלתי אחד להפעיל לחץ על משרד ממשלתי אחר) המגיעות לוועדה ומסווגות כפיקוח.

פסיביות הפיקוח מורגשת היטב גם בדיוני התקציב: השרים אינם מתייצבים בפני הוועדות על-מנת להבהיר – עוד טרם גיבוש התקציב השנתי – את סדר העדיפות של המשרד, כפי שהוא מתבטא בתקציב. קל וחומר שלא מתקיים דיון שוטף וקבוע בשאלות אלה.²⁷⁹ חברי הכנסת מקבלים תקציב מגובש, שיכולת ההשפעה שלהם עליו קטנה בשל ריכוזיות תהליך התקציב ודומיננטיות מקצועית במסגרתו.²⁸⁰

ג. תמריצי-חסר

עריכת פיקוח היא משימה מורכבת. נדרשת לכך מוטיבציה רבה, ויש לרתום שורה ארוכה של חברי וחברות כנסת, ובראשם יושב-ראש הוועדה, לצורך מטרה זו. יש לגייס צוות עוטף לשם כך (מנהלי הוועדות, יועצים משפטיים) ותמיכה פוליטית (יושב-ראש הכנסת, ראש המפלגה). מדובר באירוע שעליו להיות מתוכנן, מוקפד ומתמשך. הוא גוזל מחברי הכנסת משאבים רבים, ובראשם זמן, שניתן לעשות בהם שימוש למטרות אחרות כמו חקיקה, קשר עם הבוחר ופעילויות ציבוריות שונות.

אנשי ממשל מתארים את הכנסת כזירה כאוטית. חבר הכנסת מצויים בתזוזה מתמדת: משיבת ועדה לישיבה במליאה; משם למרכז בוחרים; לאחר מכן לראיון בתקשורת; משם לאירוע פרטי אליו הוזמן בכובעו כחבר כנסת; ולבסוף ראיון מוקלט ליום המחרת. בזירה זו, נדרש מערך תמריצים משמעותי ביותר כדי להוביל את חבר הכנסת להתמקד בסוגייה פיקוחית ספציפית. מרגע שחבר כנסת קיבל קרדיט בשל סוגייה מסוימת, לרוב הגיעה העת להתקדם לסוגייה הבאה. שיטתיות והמשכיות – המאפיינות פיקוח משמעותי – במידה רבה סותרות את האופי הכאוטי והתזזיתי של הזירה הפוליטית. רק כאשר מדובר בסוגייה בעלת משקל ציבורי ניכר, להתעמקות יש משקל חזק דיו על-מנת להצדיקה.

279 חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 24.

280 להרחבה ראו: אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקציב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006).

בהינתן מיעוט התמריצים, אירועים מעין אלה מתרחשים באופן נדיר למדי. בפועל, וכפי שאציג להלן, לא רק שעבודת פיקוח נתפסת כפעולה פרלמנטרית נחותה לעומת חקיקה, לרוב היא אינה מוערכת כשלעצמה ואין תמריצים מספקים כדי להצדיק השקעה זו.

במסגרת משפחת הקשיים שעניינם בעיית התמריצים, הדיון יעסוק בשישה סוגי קשיים: (1) תמריצי-יתר לחקיקה ומערך תגמולים משובש; (2) היעדר תמריץ תקשורתי; (3) היעדר תמריץ אלקטורלי; (4) היעדר קרדיט אישי; (5) עלויות פוליטיות; ו-(6) קיומו של תמריץ מקצועי בלבד.



1. תמריצי-יתר לחקיקה ומערך תגמולים משובש

נקודת המוצא היא כי לחברי הכנסת יש הרבה יותר תמריצים להשקיע בחקיקה לעומת פיקוח, והם מבינים כי במקרים רבים זמנם יושקע כאן או כאן, אך לא בשניהם. אציע דוגמה שבה חברת כנסת רוצה לעניין שר אחר בסוגייה בעלת חשיבות לטעמה. במקרים רבים, בשל אילוצי סדר יום, משאבים, סדר היום הפוליטי ועוד, חברת הכנסת לא תזכה לתשובה משמעותית (או בכלל) מהשר. ואולם, הנחת הצעת חוק, ולו לדיון מוקדם ואף בידיעה כי היא לא תקודם, תוביל במקרים רבים לכך שההצעה תזכה לכותרות ותמשוך תשומת לב תקשורתית וציבורית. כעת, השר יידרש ליתן דין וחשבון בסוגייה, ואותה חברת כנסת תיתפס כמי שדואגת לאותו אינטרס. במילים אחרות, את בעיית התמריצים (לעיתים תמריצים שליליים ממש) יש להבין על רקע מציאות פוליטית בה ישנם תמריצים רבים להגשת הצעות חוק פרטיות, גם בידיעה כי הן לא תתגבשנה לכדי חקיקה, וחברי הכנסת משתמשים ב"הצהרות חוק" אף ככלי פיקוח, כפי שהוזכר בפרק כלי הפיקוח.

יתרה מכך, קיים תגמול ציבורי עבור חקיקה. כך מופיעים חדשות לבקרים מדדי "חברי הכנסת המצטיינים" למיניהם, אשר נמדדים בראש ובראשונה במספר הצעות החוק שהגישו.²⁸¹ כאשר חקיקה היא הפעילות ה"זולה" מבחינת זמן ומשאבים, ובמקביל "רווחית" מבחינת תשומת הלב הפוליטית והתקשורתית שהיא זוכה לה, ובהינתן תפיסה רציונלית וממקסמת רווחים של חברי הכנסת,²⁸² אין לחבר הכנסת הרציונלי אינטרס לפנות לכל פעילות פרלמנטרית אחרת.

המנגנונים השונים אינם מתוכננים באופן שנותן מענה למערך התמריצים המשובש המתואר לעיל. כך, למשל, תקנון הכנסת קובע כי קיימת מכסה להצעות חוק פרטיות והצעות לסדר יום מדי שבוע, אשר משתנה בהתאם למפתח סיעתי.²⁸³ כריכתם של אלה באלה מובילה מניה וביה לכך שחברי הכנסת מעדיפים לנצל את המכסות לטובת הצעות חוק,²⁸⁴ שכן התהודה התקשורתית שלהן גדולה יותר.

2. היעדר תמריץ תקשורתי

בהינתן האופי הציבורי של עבודת חברי וחברות הכנסת, התקשורת – בהיותה מתווכת מרכזית בין הפרלמנט לציבור – תופסת נתח משמעותי מהדיון: למעט מקרים יוצאי דופן (כדוגמת ועדת השקיפות של חברת הכנסת סתיו שפיר, או השימועים שנערכו בוועדה בראשות חבר הכנסת איתן כבל), פיקוח אינו מזכה בקרדיט תקשורתי. כאמור, העניין התקשורתי מתמקד לרוב בחקיקה,²⁸⁵ אשר נוטה להוביל לכותרות, ואילו פיקוח שגרתי או "יומיומי" על עבודת הממשלה אינו זוכה לעניין תקשורתי מעין זה.

בהינתן המרכזיות של אינטרס הבחירה מחדש של חברי הכנסת,²⁸⁶ הסיקור התקשורתי (ועמו השאלה מה בפעילותו של חבר הכנסת יסוקר) הוא בעל השפעה רבה על פועלו של חבר הכנסת. בעיני חברי הכנסת, סוגיות שאינן מובילות לקרדיט תקשורתי, ובשל כך לקרדיט בקרב הציבור, אינן מצדיקות לרוב השקעת משאבים ניכרת, ודאי בסדר הגודל שתואר בפתח הדברים.

281 ראו להרחבה בעניין זה בדיון בתמריצים בפרק 12.ד.

282 זו הגישה העומדת ביסוד תיאוריית הבחירה הרציונלית. ראו למשל: McNollgast, *Legislative Intent: The Use of Positive Political Theory in Statutory Interpretation*, 57 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS (1994) 7, 2. בישראל ראו: עמיחי כהן "הבחירה הציבורית ופרשנות תכליתית" **משפט וממשל** 313, 326–315 (התשס"ח).

283 ס' 99 לתקנון הכנסת.

284 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 11.

285 יחזקאל וינון מתארים את החקיקה כגורם המרכזי שעל-בסיסו נבחנת פעילות חברי הכנסת בתקשורת ובציבור. שם, בעמ' 9.

286 ראו כבר בשנות השבעים: Mayhew, לעיל ה"ש 54. תפיסה זו נותרה איתנה גם כיום. ראו: Ittai Bar-Siman, *Tov, Lawmakers as Lawbreakers*, 52 WILLIAM AND MARY L. REV. 805, 828 (2010).

יחזקאל וינון מתארים מצב שבו, בשל היעדר סיקור תקשורתי לפיקוח פרלמנטרי, לאורך השנים ניתן לזהות ירידה באפקטיביות של כלי הפיקוח השונים.²⁸⁷ זאת, כיוון שאין לחברי וחברות הכנסת כל אינטרס להשקיע זמן רב בפיקוח על-חשבון החקיקה, והם מסתפקים במכסה הקבועה בתקנון – רבע מזמן עבודתן של הוועדות²⁸⁸ – אשר, כפי שתיארת, במקרים רבים אינה מנוצלת לפיקוח של ממש. יתר-על-כן, אף כאשר היא מנוצלת לפיקוח אפקטיבי, היא ודאי אינה מספיקה.

3. היעדר תמריץ אלקטורלי

במידה רבה, בהיותה של התקשורת מתווכת מרכזית בין הפרלמנט לציבור, כל האמור באשר לתמריץ התקשורתי נכון ומשפיע גם על שאלת התמריץ האלקטורלי. מרבית הציבור אינו צורך את תכניו של ערוץ הכנסת – אשר מסקר את הפיקוח – אלא של הערוצים המסחריים (בין אם המסורתיים או הדיגיטליים). התקשורת היא בעלת השפעה רבה על סדר היום הציבורי, ובהיעדר תיווך תקשורתי והצפה של אירועי הפיקוח לסדר היום, אין לפיקוח תהודה ציבורית אשר לאחר מכן ניתן לזכות בגינה בהון אלקטורלי.

אף במנותק מהשאלה התקשורתית, אשר היא כאמור מרכזית מאוד, גם בקרב הציבור עצמו אין הבנה מעמיקה של משמעות הפיקוח. כך, גם יחזקאל וינון העידו כי רוב הציבור מבין ומעריך את עשיית חברי הכנסת באמצעות הצעות החוק שהם הציעו ואלו מקרבן שהבשילו לכדי חקיקה, ולא באמצעות היכולת לאתגר את הממשלה, המובנית על עבודת רקע מעמיקה. גם אם הסקר שהצגתי במבוא מעיד על רצון ציבורי בפיקוח פרלמנטרי, בפועל – החקיקה, לא הפיקוח, היא המשקפיים שדרכם חברי הכנסת נבחרים בקרב הציבור.²⁸⁹ בהינתן שבחירה מחדש היא אינטרס ראשון במעלה של חברי הכנסת,²⁹⁰ שכן בהיעדרו הם אינם יכולים להמשיך את עשייתם, היעדר תועלת אלקטורלית בפיקוח מובילה גם היא לצמצום ניכר של המוטיבציה והנכונות להשקיע משאבים פרלמנטריים לשם כך.

4. היעדר קרדיט אישי

לחבר הכנסת, ברמת הפרט, אין לרוב תמריץ משמעותי לקיים פיקוח משמעותי בהינתן היקף המשאבים הדרושים לכך. היעדר תמריץ תקשורתי והיעדר תמריץ אלקטורלי הם בעלי השפעה גם על חבר הכנסת הפרטני, אך לכך יש להוסיף כי ככל שמדובר בחבר ועדה התמריץ קטן עוד יותר, כיוון שלפיקוח לא נלווה קרדיט אישי. במקרים המעטים שבהם עבודת פיקוח זוכה לקרדיט, הוא ניתן ליושב-ראש הוועדה ולא לחבריה ולחברותיה.

287 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 19.

288 ס' 111(2)(א) לתקנון הכנסת.

289 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9.

290 לעיל ה"ש 286.

גם אין לכך תמריץ כלכלי נוסף או תואר נחשק, וכפי שתיאר זאת אחד מחברי הכנסת, "זה לא מוסיף לך נקודות".²⁹¹

5. עלויות פוליטיות

אנשי ממשל מתארים כי לא רק שאין בפיקוח יוקרה פוליטית ותקשורתית, אלא שלעיתים, בשל אינטראקציות בעייתיות בתוך המפלגה הקשורות בפיקוח, עצם הנכונות לעסוק בו – קל וחומר הפעלתו באופן משמעותי – מובילות לכך שחברי הכנסת המפקחים משלמים מחיר פוליטי בשל עבודת הפיקוח.²⁹² במובן זה, ניתן לזהות תמריץ שלילי של ממש לביצוע עבודת הפיקוח.

בעיה זו מתחזקת עוד יותר בהינתן מידת השליטה של הסיעות על חבריהן בוועדות. כאמור, תקנון הכנסת מעניק לסיעות את הסמכות להחליף את החברים בוועדות בהחלטת סיעה, ללא דרישת טעם מיוחד לשם כך.²⁹³ פרידברג מתארת בהקשר זה את בעיית המומחיות: השליטה המפלגתית (אשר כאמור מונעת במקרים רבים מאינטרסים פוליטיים), המאפשרת להחליף את חברי הכנסת, מובילה למצב שבו חברי ועדה אשר פיתחו ותק, ניסיון ומומחיות משוחררים מעבודתם בוועדה, ובשל כך יכולת הפיקוח שלה פוחתת.²⁹⁴

הדברים מתחזקים עוד יותר כאשר מתגלים פערי כוחות פוליטיים בין יושב-ראש הוועדה לבין השר המבוקר. אחד מחברי הכנסת הסביר זאת בפשטות: "מן המפורסמות שחברי הקואליציה באופן היסטורי לא היו חברי הכנסת הכי מופלאים מבחינת הפיקוח, מסיבות מובנות – כי קשה קצת לפקח על בכירי המפלגה שלך".²⁹⁵

גם כאשר מדובר במצב בו העלות הפנים-מפלגתית אינה גבוהה, עדיין קיימת עלות במישור הבין-מפלגתי. בהינתן שהוועדות החזקות מונהגות באופן מסורתי בידי חברי כנסת מהקואליציה, התמריץ של הקואליציה לפקח על הממשלה שקמה מתוכה הוא חלש.

²⁹¹ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 18–19 (חבר הכנסת אלון טל).

²⁹² ס' 102 וס' 104 לתקנון הכנסת מאפשרים לסיעות שליטה בחברי וחברות הכנסת מטעמן בוועדות. הסיעות מנצלות היטב שליטה זו, וכאשר חברי כנסת מצביעים או מתבטאים – גם באירועי פיקוח – בניגוד לעמדת המפלגה, הם מוחלפים. ראו בהקשר זה את הפרוטוקולים של ועדת הכנסת עת דנה בהצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול רפואי וחובת דיווח), התשפ"ג-2023, פ/2303/25, של חה"כ עמית הלוי. לאחר שני דיונים (בתאריכים 13.3.2023 ו-15.3.2023), שבהם חבר הכנסת משה סעדה הביע עמדה שאינה עולה בקנה אחד עם עמדת הקואליציה, הוא כבר לא נכח בדיונים העוקבים בסוגייה זו.

²⁹³ ס' 102(ב) לתקנון הכנסת.

²⁹⁴ פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח**, לעיל ה"ש 202, בעמ' 16.

²⁹⁵ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 18–19 (חבר הכנסת אלון טל).

לעיתים אף מדובר במצב שבו מופעלים לחצים של הממשלה על חברי הכנסת המהווים חלק מהקואליציה במטרה לפגוע בפיקוח, שכן הממשלה אינה מזהה אינטרס בפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי.

דבריו של חבר הכנסת (וכיום שר המשפטים) יריב לוין, שנאמרו אך ביוני 2022, מעידים כיצד הדברים נראים כאשר אין לחברי הכנסת תמריץ לפקח על חברי הקואליציה:

גם אנחנו בעיניי כושלים כישלון מאוד גדול בפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת השונות על משרדי הממשלה. אני יכול לומר לכם שכאשר הייתי שר תיירות במשך חמש שנים, והוועדה שאמורה הייתה לפקח עלי הייתה ועדת הכלכלה, אני נאלצתי כמעט לאנוס את יושב-ראש ועדת הכלכלה לקיים פעמיים בתוך התקופה של החמש שנים דיוני ביקורת על משרדי. אלמלא הייתי ממש מתחנן אליו סביר להניח שלא הייתי רואה את ועדת הכלכלה אף פעם לאורך קדנציה של חמש שנים, כי ראשי ועדות לא תמיד מבינים שהדבר הזה חייב להיות חלק מסדר היום שלהן. ועדות שיש להן אחריות פיקוחית על משרדי הממשלה – זו האחריות שלנו, וכאשר לא נקבעים הדיונים והשרים לא נדרשים לבוא ולהופיע ולהציג את הדברים, ברור לגמרי שאחר כך אנחנו לא יכולים לבוא בטענות שגם מתעלמים מאתנו ולא סופרים אותנו.²⁹⁶

הדברים מתקשרים גם לגודלה של הכנסת ולפיצול המפלגתי הניכר (לעומת מבנה דו-מפלגתי או תלת-מפלגתי). האופוזיציה היא קטנה בממדיה ומפוצלת. בפרלמנט גדול במבנה דו-מפלגתי, להימנע מלהשיב לשאלה של אופוזיציה משמעותו לא להשיב על סוגייה בעלת עניין עבור 200 חברי פרלמנט; בישראל, לא להשיב לשאלה של חברי אופוזיציה במקרים רבים משמעותו התעלמות משלושה חברי כנסת. לדברים יש משקל מבחינת כובד הדיון וכובד העניין הציבורי, ובהתאם לכך – השפעה ישירה על מערך התמריצים.

6. תמריץ מקצועי בלבד

היעדרם של התמריצים השונים מוביל למצב שבו התמריץ המשמעותי שנותר הוא מקצועי בלבד. בפועל, במקרים רבים צוותי הוועדות הם שיוזמים את הפיקוח, אשר נועד להיות מלאכה פוליטית ומשטרית, ולא חברי הכנסת.

דוגמה בולטת לכך היא יוזמות מחקריות שונות שעלו על-ידי הממ"מ. אנשי ממשל שכיהנו

296 שם, בעמ' 16 (חבר הכנסת יריב לוין).

בכנסת בשנים האחרונות מתארים כי במקרים מסוימים יוזמות אלו הובילו להתנגדות רבה בתוך המערכת הפוליטית, שכן המידע שעלה מהמחקר אילץ את השרים (ולעיתים את חברי הכנסת עצמם) לתת דין וחשבון ציבורי על-אודות הסוגיה.²⁹⁷ כיום הממ"מ אף נעזר בדוברות, באופן המאפשר למנף מחקרים אלה ולייצר להם תהודה תקשורתית אשר מחזקת את הפיקוח.

סוגיה זו אכן יוצרת לעיתים מתח בתוך המערכת הפוליטית, אך חשיבותה בעצם הדגשת המוטיבציה המקצועית לבצע יוזמות פיקוח, אשר בולטת במיוחד למול היעדר המוטיבציה הפוליטית לעשות כן. נוצר בפועל מצב בו חלק ניכר מהפיקוח נעשה באמצעות גורמים מקצועיים, כדוגמת הממ"מ, הייעוץ המשפטי, מזכירות הכנסת והצוות הניהולי של הוועדות, בעוד שמכל הטעמים הדמוקרטיים והייצוגיים שתוארו, מלאכת הפיקוח נדרשת להיות מלאכה פוליטית.

גם אופן ניהול המידע משקף זאת. כך, עו"ד גלי בן-אור, מנהלת מאגר המידע הלאומי בכנסת, מתארת כי בפועל, בשל היכולת לשמר היסטוריה ארגונית וזיכרון ארגוני, הצוות המקצועי של הוועדות הוא זה אשר מחזיק ומשמר את הפיקוח הפרלמנטרי במקרים רבים. בשל החילופים (הפוליטיים והטבעיים) של חברי הוועדות, הרי שהצוותים המקצועיים של הוועדות, והיועצים המשפטיים לצדם, הם עמוד השדרה של הזיכרון הארגוני של הפיקוח שאין בלתו. לצד זאת, היא מדגישה את הכלים הדיגיטליים שנוצרו עבור מיקסום אפשרויות קטלוג ומיפוי המידע, אשר מובילים את יכולות הפיקוח, ובפועל נמצאים בעיקר בשימושם של אותם צוותים מקצועיים.²⁹⁸

ד. יחסי כנסת-ממשלה

עבודת הפיקוח דורשת – מניה וביה – שיתוף פעולה בין הכנסת לממשלה. מדובר בממשקי עבודה רבים אשר מצטלבים פעם אחר פעם, באופן שתולה את הצלחת הפיקוח במידה רבה בדינמיקה שבין הכנסת לממשלה. זו סובלת במקרים רבים מבעיות יסודיות: (1) היעדר נתונים ואיסוף מידע שיטתי בממשלה; (2) שיתוף פעולה חלקי או חסר מצד הממשלה, הכולל גם שליחת נציגים סלקטיבית או אסטרטגית מצדה לוועדות הכנסת; (3) חוקי הסדרים רחבים, המובילים לכך שחודשיים של חקיקה אינטנסיבית מיתרים מבחינת השרים את יתר העבודה מול הכנסת; (4) פופוליזם פיקוחי הבא לידי ביטוי בהתנכלות מצד חברי כנסת; (5) חוסר הבנה של צורות העבודה השונות בין הכנסת לממשלה; וכן (6)

²⁹⁷ עמרי מילמן "כחלון בדיון על מצוקת הדיוור: 'מי שהבעיר את השוק זה המדינה'" **כלכליסט** (10.11.2015); חדשות הכנסת "שר האוצר כחלון: המדינה היא שהבעירה את שוק הדיוור; יו"ר ועדת הכלכלה ח"כ כבל: צריך להפחית משמעותית את מספר המשכורות הנדרש לרכישת דירה" **הכנסת** (10.11.2015).

²⁹⁸ ראיון עם עו"ד גלי בן אור, מנהלת מאגר המידע הלאומי בכנסת (2.10.2022).

דרישות דיווח לא הכרחיות.

הבעיה היא דו-סטריט, וגורמים מכל מוסד נוטים לתלות את הבעיות והקשיים בגורמים מהמוסד השני. בסופו של יום, היקפם הלא-מבוטל של הקשיים, לצד ההשתלבות של קשיים הן בעבודת הכנסת, הן בעבודת הממשלה והן בדינמיקה ביניהן, משפיעים באופן שיטתי על היכולת לאסוף מידע ולבקר את האופן שבו הממשלה מבצעת את תפקידה.



1. היעדר נתונים ואיסוף מידע שיטתי בממשלה

בבריטניה, התפיסה לפיה המחוקק לא סיים את תפקידו בחקיקת החוק היא ברורה מאלה;²⁹⁹ המחוקק נדרש להמשיך ולבחון כיצד הרשות המבצעת מיישמת את החקיקה. תפיסה זו הולכת ומתגבשת – אם כי לא באותה עצימות ולא באותה מידת בהירות – גם בישראל. ואולם, לשם כך, נדרשים כאמור מידע ונתונים אמפיריים, אך במקרים רבים אלה כלל אינם בנמצא. בוועדות הכנסת ניתן לראות פעם אחר פעם סיטואציות בהן נעשו שינויים בחקיקה, לעיתים רפורמות של ממש, אך לאחר מכן לא נאסף מידע כדי לבחון אם הרפורמה או השינוי החקיקתי השיגו את מטרותם.³⁰⁰ במובן זה, היעדר איסוף המידע פוגע בתכלית החקיקה עצמה.

²⁹⁹ ראו בהקשר זה את הכתיבה הרחבה באשר ל-post-legislative scrutiny. ראו למשל: Tom Caygill, *A Tale of Two Houses? Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament* (Paper prepared for the Academic Seminar on Post-Legislative Scrutiny, London, July 10, 2018, co-organized by the Institute for Advanced Legal Studies (IALS) of the University of London and the Westminster Foundation for Democracy (WFD), ואת ההפניות הרבות שם.

³⁰⁰ ראו למשל את הדוגמה שניתנה בנושא הרפורמה בבריאות הנפש. פרוטוקול ישיבה 62 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25, 29 (26.6.2023) בנושא "קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת ולממ"מ על ידי משרדי הממשלה".

התלות של הכנסת בממשלה עבור מידע ונתונים נובעת לא רק ממבנה הממשל, אלא גם מהפערים האדירים בהיקפי כוח האדם ובגיוון שלהם. היקף כוח האדם במחלקות המשפטיות והמחקריות מוטה לאין שיעור לטובת הממשלה בהשוואה לכנסת. לרשות הממשלה גם עומדים יועצים מומחים רבים בתחומים רלוונטיים אשר אינם עומדים לרשות הכנסת, וזו מסתמכת על המידע אשר מועבר מהם.³⁰¹

קושי מרכזי בעבודת הפיקוח נעוץ בממשלה ובאופן בו היא אוספת את המידע. באשר לנתונים רבים מספור ניתן לזהות שתי בעיות מקבילות וקשורות: מערכות שאינן בנויות לאיסוף מידע שיטתי; ובמקרים שבהם כן יש מידע, איסוף או הצגה שלו בדרכים מסוימות ומוגדרות שאינן מאפשרות חיתוכי מידע שונים.³⁰² היעדר הנתונים משפיע, מטבע הדברים, גם על פרקי הזמן שבהם הממשלה נענית לבקשות המידע השונות. בהינתן השינויים התכופים בסדר היום הציבורי, והעובדה שהפיקוח לרוב אינו שיטתי ואינו מתוכנן מראש, לקצב העברת המידע יש לעיתים משקל ניכר, וגם הוא בעל השפעה על איכות הפיקוח.³⁰³

מן הבחינה הפורמלית, חוק הכנסת אשר מסמיק את הממ"מ לדרוש מידע מהממשלה ומכל גוף מבוקר קובע חריג של משאבים בלתי-סבירים.³⁰⁴ חריג זה מאפשר לממשלה לטעון כי חיתוך של הנתונים באופן שמתבקש על-ידי הכנסת מהווה עיבוד של הנתונים, באופן הגובה מהגוף הממשלתי משאבים בלתי-סבירים. במקרים מסוימים, המגבלות

301 הופנוג מדגיש קושי זה בהקשר פיקוח על נושאים ביטחוניים, שם התלות ברשות המבצעת גדולה עוד יותר. מנחם הופנוג **ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק** 263 (2001).

302 ראו, למשל, את דוגמת הדיור הציבורי שניתנה על-ידי יעקב שנרב, נציג משרד השיכון, בפרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300, בעמ' 29: "כמה פעמים בשנה מגיעה פנייה על כך שרוצים את דיורי הדיור הציבורי לפי חלוקה מגזרית. אתם לא רוצים שנבדוק את החלוקה המגזרית לפי קהילות או לפי מוצא אתני, לכן אנחנו גם לא בודקים את זה ולא יכולים לספק את זה. כשאומרים לי לבדוק לפי שמות, גם את זה אני לא יכול לעשות כי אני לא אושיב עכשיו ואבדוק את ההשתייכות האתנית של כל אחד מ-183,000 מקבלי הסיוע בשכר דירה או מ-62,000 הדיירים בדיור הציבורי. יש לנו הרבה מה לשפר, אני לא מתבלבל, ואנחנו גם מנסים. הרמנו מערך BI מאוד משמעותי כי לפעמים מתבקשים מאיתנו חתכים, כמו כמה גרים בקומה שנייה. עכשיו לך תחפש מתוך עשרות אלפי משפחות כמה משפחות חד הוריות גרות בקומה שנייה. זה נתון שאם נשב שבוע-שבועיים ונשים את כל העובדים, רק אז נגיע אליו".

303 יודגש כי אין מדובר בעניינינו במידע אישי או פרטי על אזרחים, אלא במידע שהרשות המבצעת יכולה לשמור באופן שאינו צמוד-זיהוי. כך, למשל, מגפת הקורונה הציפה שאלות, כגון מהו מספר מכונות ההנשמה שקיימות בבתי החולים ברחבי הארץ, או כמה תלמידים לומדים בכל בית ספר בכל עיר. דוגמה נוספת אשר עלתה בעבר היא נושא חיסוני החצבת: למשרד הבריאות לא היו נתונים כמה מתלמידי כיתה א' התחסנו בחצבת – לא במספרים מוחלטים ולא באחוזים. אמנם לכל תלמיד ותלמידה המידע נשמר בתיק האישי הרפואי, אך בתי הספר יכולים להעביר למשרד הבריאות (בין אם באמצעות הרשות המקומית ובין אם במישרין) את מספר הילדים שהתחסנו מקרב תלמידי כיתות א' בבית הספר לעומת מספר הילדים הכללי בשכבת גיל זו. אין מדובר בעניינים הכרוכים בפגיעה בפרטיות, אלא בהיעדר העברה מסודרת ואיסוף של המידע. כך הודגש בדבריה של היועצת המשפטית לכנסת שגית אפיק: "המ.מ. לא פונה בפנייה פרטנית לגבי נישום שיש לכם חובה להגן על פרטיותו, הוא פונה לגבי מידע מתוכלל ביחס לאוכלוסיות רבות, בין אם לצורך מעקב אחר יישום חוק, בין אם בנושא מסוים שהתעורר כדי להבין. הנתונים שהם מבקשים מכאן הם לא נתונים כאלה שחוסים תחת הגנת הפרטיות או תחת סודיות פרטי נישום, הם נתונים הרבה יותר רחבים". שם, בעמ' 16.

304 ס' 64(ב) לחוק הכנסת התשנ"ד-1994.

הקיימות אכן משקפות זאת. כך למשל חגי בנימין, ראש תחום נתונים בפרקליטות המדינה, הסביר כי במקרים רבים יש רצון ונכונות ניכרים לשתף פעולה, אך הנתונים שאותם מבקשת הכנסת כלל אינם קיימים. הדוגמה שניתנה שם עסקה במקרי התעללות בפעוטות, אשר התבקשו מטעם הכנסת בשל הישנות מקרים מעין אלה. בנימין תיאר כי כלל אין יכולת במערכת הממוחשבת לפלח נתונים באופן זה, שכן הם אינם מקוטלגים כך. המערכת הממוחשבת איתה עובדת הפרקליטות, הוא תיאר, מסוגלת לחפש רק לפי שדות מוגדרים מראש (כדוגמת סעיפי עבירה, תאריכים, מועדי הגשה), אך אין כל יכולת לבצע חיפוש לפי נסיבות העבירה.³⁰⁵ במילים אחרות, הממשלה מכפיפה את עצמה – ואת הכנסת – למערכות הממוחשבות הקיימות, במקום התאמה של המערכות הקיימות באופן שיאפשר חיפוש מידע.

הגם שיש תמורות חיוביות בתחום זה (כגון מאגרי המידע בכנסת ותהליכי מיפוי מידע בממשלה), הקושי הקיים ביצירת מידע, איסופו וקטלוגו קיים ומקשה על תחומים רבים שבהם הכנסת נדרשת לפקח על הממשלה. הוא אף מחמיר בשל היעדר ההתאמה בין משרדי הממשלה לוועדות הכנסת, כך שמידע שנוהל על-ידי ועדה אחת עובר כעת לוועדה אחרת לאחר הקמת ממשלה חדשה, ופוגע ביכולת הפרלמנטרית לשמר זיכרון ארגוני בוועדות.

קושי זה מדגיש את החשיבות של הממ"מ ואת תרומתו לאיסוף ואף ליצירת המידע. במקרים רבים בעת פניית הממ"מ כלל אין נתונים אמפיריים, והפנייה מובילה לכך שהממשלה נדרשת לאסוף אותם.³⁰⁶

בתקופת הקורונה, בשל הצורך יוצא הדופן בממדיו לפקח על משרד הבריאות, אף אירע תקדים משמעותי: אושרה ליחידת הממ"מ הרלוונטית גישה ישירה לחלק ממאגרי המידע של משרד הבריאות שהחזיקו בנתונים שונים הקשורים לנגיף הקורונה. רפרנטית משרד הבריאות מיריכהן הדגישה כי התהליך לאפשר את העברת המידע הישירה (קרי, את יכולת הממ"מ לשאוב מידע ישירות ממאגרי המידע של משרד הבריאות), תוך יצירת מסלולים מיוחדים המאפשרים צפייה בנתונים השונים, ניתוחם וחיתוכם, היה תהליך מורכב שאינו מובן מאליו. עם זאת, כהן הבהירה כי מדובר במהלך חיובי שבכוונתה לקדם באופן עקרוני

³⁰⁵ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 20 (עו"ד חגי בנימין, ראש תחום נתונים בפרקליטות המדינה). דוגמה נוספת שעלתה בהקשר אחר הייתה כאשר ועדת ביטחון הפנים (בראשות חברת הכנסת מירב בן ארי) ביקשה לדעת כמה צווי הגנה ניתנו מכוח החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991. כפי שהובהר לוועדה על-ידי נציג הממ"מ, המערכת מאפשרת לדעת רק כמה בקשות הוגשו, אך לא את מספר הצווים שניתנו או מידע מתקדם יותר על פילוח הנתונים. פרוטוקול ישיבה 45 של ועדת ביטחון הפנים, הכנסת ה-24, 3, 37 (29.12.2021) בעניין "האיזוק האלקטרוני ככלי למלחמה באלימות במשפחה – דיווח משרדי הממשלה על התקדמות החקיקה הממשלתית בנושא".

³⁰⁶ ריאיון עם גב' אברמי, לעיל ה"ש 207; פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 9.

במשרד, הן כדי להזרים את המידע לכנסת והן כדי להקל על נטל העברת המידע לכנסת המוטל על כתפי משרדי הממשלה, אותו היא מתארת כקשה ותובעני מאוד.

בפרלמנטים אחרים בעולם קיים מנגנון אשר במסגרתו ועדה פרלמנטרית מקבלת גישה ישירה לנתונים במשרדי הממשלה. כך במיוחד עת מדובר בסוגיות תקציביות: בניקרגואה, למשל, הוועדה הפרלמנטרית הקבועה לכלכלה, פיננסים ותקציב נהנית מגישה ישירה לכל משרדי הממשלה הרלוונטיים.³⁰⁷

בישראל זרימת מידע ישירה היא נדירה. היא התאפשרה, כאמור, בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה, אז הועברו נתוני תחלואה ישירות ממשרד הבריאות לממ"מ.³⁰⁸ באשר לנתונים תקציביים המצב מורכב יותר: מזה שנים הכנסת מצויה במשא ומתן מתמשך מול אגף תקציבים במשרד האוצר, אשר בסופו הוסכם על פיילוט של העברת מידע מרוכזת של נתונים גולמיים מדי רבעון, אשר תאפשר לכנסת עצמה לבצע את חיתוכי המידע המבוקשים.³⁰⁹

2. שיתוף פעולה חלקי או חסר מצד הממשלה

במקרים רבים פרקטיקות העבודה שהתגבשו בין הכנסת לממשלה מלמדות על יחסי עבודה לקויים וחוסר אמון, המובילים לשיבוש עבודת הפיקוח. כך, למשל, בהמשך לדיון שלעיל, לעיתים סוגייה שמוסגרת בתחילה כהיעדר נתונים או בעיה באיסופם, מסתברת לאחר מכן כבעיה בשיתוף פעולה. זאת, כיוון שתלונות על נתונים שנטען כי אינם קיימים או נגישים, או היעדר יכולת לבצע חיתוכי מידע רלוונטיים, מסתברות בדיעבד כשגויות לאחר שהמידע המבוקש, אותו המשרד נמנע מלמסור, פורסם בעיתונות לאחר מכן.³¹⁰

דוגמה המדגימה את הבעיה באופן שיטתי מצויה במנגנון השאלות: הגם שהמנגנון נוקט מלכתחילה טווחי זמן ארוכים, במקרים רבים שרים אינם משיבים לשאלות בזמן שנקבע. הדברים נכונים אף ביחס למנגנון השאלות הישירות. כך היה כבר בשנת 2009,³¹¹ וכך נכון גם לשנת 2024.³¹² משרדי הממשלה אינם נכונים לשותף פעולה, במקרים רבים

307 Yamamoto, לעיל ה"ש 56, בעמ' 21.

308 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 10.

309 שם, בעמ' 9. הדברים באו לשיאם בעתירתה של חברת הכנסת לשעבר סתיו שפיר בנושא: בג"ץ 9957/17 שפיר נ' שר האוצר (נבו 23.5.2024).

310 ראו, למשל, מכתב מהוועצת המשפטית לכנסת ליועץ המשפטי לממשלה בעניין מסירת מידע, לעיל ה"ש 191. ראו דוגמאות קונקרטיות בפרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300, בעניין נתוני התמיינות של מלש"בים מהפריפריה ליחידות טכנולוגיות (בעמ' 15) ונתוני התאבדות וניסיונות התאבדות בצה"ל (בעמ' 4).

311 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 19-20.

312 מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024), לעיל ה"ש 6; מכתב מזכיר הכנסת (דצמבר 2024), לעיל ה"ש 205.

באופן שיטתי וקבוע. בדיון שהתקיים במליאה ב-2018 בנושא פיקוח פרלמנטרי, הגדיר שר התיירות דאז יריב לוין את שיתוף הפעולה של נציגי הממשלה בוועדות כ"סטודנטים חופשיים": "רוצים – אומרים; לא רוצים – לא אומרים".³¹³

אנשי ממשל רבים מעידים – וקריאה וצפייה בדיונים רבים בוועדות מחזקות זאת – כי לאורך השנים התפתחה תרבות בעייתית של היעדר שיתוף פעולה. כך, למשל, הגורמים המתאימים והרלוונטיים אינם מגיעים תמיד לוועדה (הגם שלעיתים בוועדה מבקשים לזמן בעל תפקיד מסוים), ובמצב זה הדיון בוועדה מתנהל במתכונת "אבדוק ואחזור אליך". לעיתים שליחת הנציגים לוועדה משמשת את השר, המנכ"ל או בכירים במשרד הממשלתי לצרכים אסטרטגיים. כך, למשל, במישור הבין-מוסדי, לעיתים נשלח במכוון נושא משרה זוטר במשרד כאמצעי מטעם המשרד הממשלתי על-מנת להביע ביקורת מצד המשרד. במקרים אחרים נשלח באופן מכוון נושא משרה שונה מזה שהתבקש על-ידי הוועדה. במצב דברים זה, היכולת לקיים דיון אפקטיבי נפגעת.

במקרים מסוימים הדבר הוביל לכך שדיונים מתוכננים בוועדות ננעלו מטעם זה. במקרים אחרים, הממשלה לא מסרה מידע רלוונטי על-אודות זהות הגורם שעתידי להשתתף בישיבה. הממשלה, מנגד, שבה וטוענת נגד הוועדות כי לא ניתנה להם התראה מספקת בטרם הזימון מטעם הוועדה; כי לעיתים נציגיה מגיעים לדיון, אך לא מתאפשר להם להביע עמדה; וכי לעיתים ישנם מקרים של יחס לא ראוי מצד הוועדה, על חברה.³¹⁴ נוסף על כך, נציגי ממשלה טוענים לעיתים לחוסר מקצועיות של הממ"מ.³¹⁵

בהינתן מכלול קשיים אלה, ביולי 2021 פנתה היועצת המשפטית לכנסת ליועץ המשפטי לממשלה במכתב בו עמדה על חוסר שיתוף פעולה של משרדי הממשלה עם בקשות מידע של חוקרי ממ"מ. היא תיארה מצב שבו במקרים רבים מידע נמסר לאחר שיהיו רב או אף שאינו נמסר כלל, באופן שמקשה על עבודת הכנסת.³¹⁶ בעקבות המכתב הדגיש היועץ המשפטי לממשלה בפני היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה את החשיבות של מסירת מידע ושיתוף פעולה עם הממ"מ.³¹⁷ הנחיה דומה ניתנה לפרקליטות על-ידי פרקליט המדינה.³¹⁸

313 ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 70.

314 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 23-24.

315 נטען בין היתר כי הם מלקטים מידע תאורטי, מניחים הנחות נורמטיביות ומציגים אותן באור אובייקטיבי, ויוזמים מחקרים ללא הסמכה. מרואיינים ציינו בפניי גם מקרים של תלונות פנימיות של גופים ממשלתיים על אי-דיוקים בתכני המחקרים.

316 מכתב מהיועצת המשפטית לכנסת ליועץ המשפטי לממשלה בעניין מסירת מידע, לעיל ה"ש 191.

317 מכתב מאביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה, ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (15.8.2021).

מצורף כחומר רקע לישיבה בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177.

318 מכתב מעמית איסמן, פרקליט המדינה, למשנים לפרקליט המדינה (9.9.2021). מצורף כחומר רקע לישיבה בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177.

עם זאת, לא היה בדברים כדי לרפא את הקשיים. במאי 2022 כתבה היועצת המשפטית לכנסת מכתב נוסף, כעת ליועצת המשפטית לממשלה, כי חוסר שיתוף הפעולה נמשך, תוך שהיא מצביעה, פעם נוספת, על מקרים קונקרטיים בהם היעדר שיתוף הפעולה פגע בעבודת הכנסת.³¹⁹

ביוני העוקב התקיים דיון בוועדת הכנסת בנושא. במכתבים הנלווים כחומר רקע לאותו דיון מפורטות התכתבויות מהן עולים מקרים של התעלמות מתמשכת ושיטתית של משרדי ממשלה שונים מבקשות שונות בנוגע למידע, אותן הפנו חברי כנסת לממשלה באמצעות הממ"מ.³²⁰ בדיון שהתקיים בנושא הדגישו חברי וחברות הכנסת הרבים שהשתתפו בו, מהקואליציה והאופוזיציה גם יחד, לצד הגורמים המקצועיים הבכירים (היועצת המשפטית לכנסת וראשת הממ"מ), הן את הפרקטיקה של היעדר שיתוף פעולה והן את ההשלכות השליליות של פרקטיקה זו.³²¹

חוסר שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בדרכים רבות: לעיתים הממשלה דרשה מהממ"מ להגיש בקשות מידע באמצעות בקשות מידע מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.³²² פרקטיקה זו מנוגדת באופן יסודי לתכליתו של סעיף 64 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הקובע את חובת מסירת המידע לממ"מ, ואף את ההוראה בחוק-יסוד: הממשלה, לפיה "הממשלה תמסור לכנסת ולועדותיה מידע על פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן".³²³ במקרים אחרים, נתונים שהתבקשו על-ידי הכנסת מהממשלה לא נמסרו, אך פורסמו על-ידי הממשלה בתקשורת.³²⁴

פרקטיקה אחרת המבטאת שיתוף פעולה חלקי בלבד היא התמשכות ניכרת של פרקי הזמן למסירת המידע, לעיתים חודשים רבים.³²⁵ בהיעדר היכולת לקבלת מידע מהמשרדים השונים, הממ"מ, ככלי עזר לכנסת, ניצב בפני שוקת שבורה.³²⁶ בפועל, חלק מהמשרדים משתפים פעולה וחלקם נמנעים מכך באופן שיטתי. לעיתים היעדר שיתוף הפעולה הוא

319 מכתב משגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, לגלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה (17.5.2021). מצורף כחומר רקע לשיבה בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177.

320 ראו את המסמכים שכותרתם "התכתבויות בעניין אי מסירת מידע עם משרד הביטחון" וכן "התכתבויות בעניין אי מסירת מידע עם משרד ירושלים ומורשת" בחומר ההכנה לדיון בוועדת הכנסת מיוני 2022 (פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022)), לעיל ה"ש 177.

321 ישיבה בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177. ראו גם מכתב משלמה קרעי, חבר כנסת, לניר אורבך, יושב-ראש ועדת הכנסת (28.2.2022) שצורף כחומר רקע לשיבה.

322 שם, בעמ' 5 (שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת); שם, בעמ' 6 (הודיה קין, ראשת הממ"מ).

323 ס' 42 לחוק-יסוד: הממשלה.

324 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 5 (שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת).

325 שם, בעמ' 6 (הודיה קין, ראשת הממ"מ).

326 שם, בעמ' 5 (הודיה קין, ראשת הממ"מ).

מופגן, בוטה אפילו, ונטען כי מדובר במטרה שיטתית של הכשלת הפיקוח.³²⁷ עלו גם טענות כי הנתונים אותם מספקת הממשלה מוצגים באופן שנועד להציג אותה באור חיובי. עוד נטען כי לעיתים, לאחר מסקנות ביקורתיות של ועדה באשר למשרד ממשלתי, המשרד "מייבש" (כך במקור) את הכנסת ומסרב להעביר לה נתונים.

ביוני 2023 התקיים דיון נוסף בנושא. הן חברי הכנסת והן היועצת המשפטית לכנסת שגית אפיק עמדו על כך שלאחר הדיון מיוני 2022 היה שינוי לטובה, אך הוא היה נקודתי, והתופעות חוזרות על עצמן. כל אותן בעיות שנמשכות מזה זמן רב, ואף הודגשו בדיון שהתקיים ביוני 2022, עודן קיימות: משרדים שנמנעים באופן שיטתי ממסירת מידע; חוסר רצון לשתף פעולה; היעדר מענה לשאלות של חברי הכנסת דרך הממ"מ; חוסר יכולת של המשרדים לספק מידע; מסירה לתקשורת של מידע שמשרדי הממשלה סירבו לספק לממ"מ, ועוד. גם בדיון זה ניכרה אחדות דעים בקרב חברי וחברות כנסת ממפלגות שונות, קואליציה ואופוזיציה גם יחד, על חשיבותו של מידע לצורך הפיקוח הפרלמנטרי.³²⁸ הדברים אף חמורים יותר בנוגע למידע תקציבי.³²⁹

בחינת הפעילות של השדולות וקבוצות האינטרס בהליך החקיקה מאירה רובד נוסף של הבעיה: בהינתן שאנשי הממשלה מגיעים לכנסת ללא מידע או עם מידע חלקי או לא מספק, קבוצות האינטרסים השונות הן ש"משלימות" את המידע החסר עבור חברי הכנסת. בספרות כבר עמדו פעמים רבות על חשיבותן של קבוצות אינטרס בהעברת מידע לחברי בית הנבחרים,³³⁰ אולם לצד חשיבות זו יש להכיר בכך שחברי וחברות הכנסת ניזונים ממידע שגם הוא לא בהכרח אמין או מדויק, ובמקרים רבים אף מוטה.

עם זאת, התמונה אינה חד-צדדית. אמנם קיימים קשיים משמעותיים כפי שתוארו, אך לרוב אנשי הממשל והגופים המבוקרים על-ידי הכנסת מכבדים אותה. הם אינם מעוניינים להגיע לכנסת ולהתבזות – לא מבחינה מוסדית ולא מבחינה אישית. במקרים רבים, כפי שתיארה הודיה קין, מדובר באנשי ממשל מחויבים שיחסי העבודה עמם הם מצוינים ומקצועיים.³³¹

327 לדיווח על המקרה ראו יהונתן לוי "ח"כים: מש' הביטחון מסתיר מאתנו מידע בניגוד לחוק" **הארץ** (15.2.2011). ראו גם את מכתב מרכז המחקר והמידע לחבר הכנסת צביקה פוגל, יושב-ראש הוועדה לביטחון לאומי (ירושלים, 3.9.2024).

328 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300.
329 מכתב מהיועצת המשפטית לכנסת ליועץ המשפטי לממשלה בעניין מסירת מידע, לעיל ה"ש 191.
330 בהקשר זה יש הסכמה בספרות על כך שקבוצות אינטרס הן בעלות ערך, שכן באמצעות המידע שהן מעבירות למקבלי ומקבלות ההחלטות, הן יכולות לסייע להתגבר על נקודות עיוורון שונות. ראו: Kevin R. den Dulk and J. Mitchell Pickerill, *Organized Interests, Issue Definition, and Constitutional Deliberation in Congress* 4 (Annual Meeting for the American Political Science Association, August 2003).
331 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 5 (הודיה קין, ראשת הממ"מ).

3. חוק הסדרים רחב

מאז שנות השמונים נהוג בישראל מודל של חוק הסדרים. מדובר בקבוצה של חוקים ותיקוני חקיקה שמוצמדים כל שנה לחוק התקציב. מודל זה החל בישראל בשנת 1985 בשל מצב החירום הכלכלי והצורך לייצב את המשק באופן מיידי. אולם מודל זה נותר עד היום, התרחב באופן שכולל חקיקה רבה שאינה בעלת ממדים כלכליים מובהקים, ואף הפך למכשיר בידי הממשלה שמאפשר לצמצם את ההשלכות הכלכליות של חקיקה פרטית באמצעות הגבלות בחקיקה ממשלתית.³³²

קיימות בעיות רבות בחוק ההסדרים: הוא פוגם בתהליך קבלת ההחלטות בשל הנושאים הרבים שכרוכים בו ונדונים בזמן קצר ובאופן לא מעמיק; מקשה על בקרה אפקטיבית מצד חברי הכנסת על החקיקה הממשלתית; והוא מוצמד לחוק תקציב באופן שמבטיח משמעת קואליציונית בהעברתו, ובכך מצמצם מאוד את האפשרות לפשרות פוליטיות. כל אלו יוצרים במקרים רבים שליטה ממשלתית בכנסת, הפוגעת בדיון הענייני והציבורי על-אודות הסדרי התקציב של המדינה.³³³

לאורך השנים היו תמורות רבות הקשורות בממדיו של חוק ההסדרים. לאחר פסק דין של בית המשפט העליון שעמד על הקשיים הדמוקרטיים בחוק ההסדרים והתווה אמות מידה מינימליות שהליך החקיקה נדרש לעמוד בהן,³³⁴ היקפיו של החוק צומצמו לאורך מספר שנים,³³⁵ אך מדי כמה שנים ממדיו שבים ו"מתנפחים".³³⁶ התרחבות זו מהווה בעיה של ממש. לחוק הסדרים רחב, הכולל הסדרים רבים, גם כאלה שאינם נדרשים להיות צמודים לחוק התקציב, יש השלכות שליליות לא רק על איכות החקיקה אלא גם על איכות הפיקוח: הוא יוצר מצב שבו השרים "מסיימים" את החקיקה המרכזית הדרושה להם תוך חודשיים של עבודה אינטנסיבית מול הכנסת. בשל כך, לאורך מרבית השנה הם אינם נדרשים לוועדות על-מנת שתחוקקנה את החקיקה של משרדם, ולוועדות אין כלים לחייב אותם להגיע. במציאות בה לוועדות אין סנקציות מחייבות לכפות הגעה, והכלים הפיקוחיים הפוליטיים חלשים מדי במקרים רבים, מהלך זה מוביל לייתור של הפיקוח של הוועדות על השרים לאורך מרבית הכנס, הן בהיבט של התייצבות השרים לצורך דיון ותשאול והן בהיבט של כלים לכפות מסירת מידע מטעם המשרדים.

332 לסקירה ראו: דוד נחמיאס וערן קליין **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה** נייר עמדה 17 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999).

333 להרחבה ראו: בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004).

334 שם.

335 זאת במידה רבה בשל **הנחיות היועצת המשפטית לכנסת** הנחיה מס' 2/06 – חוק ההסדרים (2006).

336 לתיאור חוק ההסדרים בשנים העוקבות ראו: בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (נבו 6.8.2017).

4. פופוליזם פיקוחי

גורם קושי נוסף נעוץ במקרים – שאינם מעטים כלל וכלל – בהם ניכר שגורמי מקצוע מזומנים לכנסת או נשאלים שאלות מטעמים פופוליסטיים ולא ענייניים. אמנם, מאז ומתמיד עבודת הכנסת, ובכלל זה עבודת הוועדות, התאפיינה בפומביות,³³⁷ אך עם עליית התדירות של צילום הוועדות והגברת השימוש ברשתות חברתיות מצד נבחרי ציבור, פופוליזם פיקוחי הפך להיות מתגמל יותר פוליטית ובשל כך נפוץ יותר.

בעבר, התנהגות זו תוארה כ"יחס לא ראוי" של חברי הכנסת כלפי הגורמים המפוקחים,³³⁸ אך נדמה כי עם הופעת הרשתות החברתיות ניתן לזהות עליית מדרגה במידת השכיחות והחומרה של הדברים. חברי כנסת עושים לעיתים שימוש תקשורתי בעצם הצילום של הדיונים על-מנת להתנגח פומבית בגורמים המגיעים להופיע בפני הוועדה ולצבור על-גבם הון פוליטי ותקשורתי. ניתן לאתר בקלות מקרים שבהם חברי כנסת התנכלו לגורמים השונים, צילמו זאת בטלפון הנייד, והעלו זאת לרשתות החברתיות השונות (ובפרט פייסבוק, X – טוויטר לשעבר, טיקטוק ואינסטגרם), במקרים רבים ללא הקשר הדברים, באופן שמבזה את הגורם שהגיע לדבר בפני הוועדה ופוגע בו, ובדרך שאינה מעניקה לו אפשרות להתגונן או להשיב.

לכך יש מחיר, כבד לעיתים, עבור יכולת הפיקוח של הכנסת. התנהגויות אלה הן במקרים רבים גורם משמעותי בהחלטה של שרים ומנכ"לים אם, ועד כמה, לשתף פעולה עם ועדות הכנסת. אנשי ממשל אשר נהגו להופיע תדיר בפני ועדות תיארו מציאות שבה גורמים בכירים במשרדים מגיעים לוועדה בידיעה שהדיון בכנסת צפוי להיות לא ענייני ולא מכבד, ואולי אף יועלה לרשתות החברתיות, באופן שעשוי לגבות מהגורמים מחיר אישי ומקצועי.

התנכלויות של חברי כנסת כלפי אנשי המשרדים, ודאי כאשר הן נעשות באופן שיטתי, כבר עוררו בעבר אנטגוניזם ממשלתי כלפי חברי כנסת מסוימים, והובילו לכך שאנשי משרד האוצר סירבו להופיע בפני ועדות.³³⁹ בעקבות אירועים אלה אף הוקמה ועדה בראשות יושב-ראש הכנסת לאכיפת השתתפות של משרדי ממשלה.³⁴⁰

337 ס' 27 לחוק-יסוד: הכנסת; ס' 118 לתקנון הכנסת.

338 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 24.

339 הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור "יו"ר הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים סירב להופיע בפני ועדת השקיפות בראשות ח"כ סתיו שפיר" (הודעות הוועדה 9.11.2016); על סירובו של שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר, להגיע לדיונים בוועדה, ראו: צבי זרחיה "שפיר על מנכ"ל האוצר: 'חושב שהוא מנהל את המדינה ויכול לאיים על אנשים'; פולקמן: 'את משקרת'" **כלכליסט** (28.11.2018). ראו גם את מתקפתם של שלושה חברי כנסת ממפלגת "יש עתיד" על סתיו שפיר בנוגע לשקיפות: רוני זינגר "צפן במתקפה של יש עתיד נגד סתיו שפיר: 'מכרתם את החטיבה להתיישבות לבית היהודי כדי לקבל את קק"ל'" **כלכליסט** (28.10.2015).

340 ראו החלטה של יושב-ראש הכנסת ה-20 "נוהל בעניין הפרת חובת ההתייחסות בפני ועדות הכנסת" (5.3.2018). בהחלטה נקבע שיש להקים ועדה לטיפול במקרים של אי-התייחסות בפני ועדות הכנסת, שבראשה

5. חוסר הבנה של צורות העבודה השונות בין הכנסת לממשלה

סוגייה מרכזית שאינה עולה בחקיקה, במכתבים ובמסמכים הפורמליים היא הפער בין צורות העבודה השונות בכנסת ובממשלה, ועמה היעדר הבנה והטמעה, בקרב כל מוסדות הממשל, של אופני העבודה של המוסד האחר ודפוסיו. קוצר-ראייה זה לגבי דפוסי העבודה של המוסד האחר מתקיים משני הצדדים.

בראש ובראשונה, הכנסת אינה ערה לכל הניואנסים שמתרחשים בתוך הממשלה ובתוך הדרג המקצועי. בעוד שהכנסת כמחוקקת היא קובעת מדיניות, הממשלה מקבלת החלטות רבות – אלפי החלטות ביום – באשר למקרים קונקרטיים. הביקורת הפרלמנטרית על הממשלה נדרשת להתקיים מתוך נקודת מוצא אינהרנטית כי יש לכנסת נקודות עיוורון רבות, וכי הפער בין קבלת החלטה במקרה הקונקרטי לבין קביעת מדיניות רחבה הוא גדול מאוד. בהתאם, הפיקוח נדרש להתחשב במורכבות בעבודתה היומיומית של הממשלה, ולא רק בשאלות עקרוניות המצויות ברובד קביעת המדיניות. כלומר, נקודת המוצא נדרשת להתבסס על האסימטריה בין עבודת הכנסת לעבודת הממשלה,³⁴¹ תוך הבנה של התפקידים השונים.

בעקבות כך, במחלקת מאגר החקיקה הלאומי התגבשה הבנה כי ישנם חוקים אשר כלל אינם מתאימים לתבניות הדיווח וכי נדרשת תבנית קבועה לדיווח.³⁴² מבנה דיווחי זה נדרש להיות "אמפתי" כלפי הממשלה במובן זה שהיא תוכל לעבוד לפיו באופן שוטף. בשל כך, עוצב מודל דיווח מדויק יותר, אשר הדיווח – כפי שמשתקף במאגר "דיווחים ופעולות לפי חוק" אשר באתר הכנסת – נעשה כיום בהתאם לו.

קוצר-ראייה נוסף של הכנסת באשר לדפוסי העבודה הממשלתיים היא סוגיית היחסים בין משרדי הממשלה. אכן, עקרון יסוד בחוק-יסוד: הממשלה הוא כי "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת".³⁴³ בהתאם, יש בוועדות במקרים רבים ציפייה כי הממשלה

יעמוד יושב-ראש הכנסת (ההחלטה זמינה כנספח לתקנון הכנסת, שם, בעמ' 175). ראו גם בהקשר זה הצעת חוק שהוגשה בנושא על-ידי חבר הכנסת שמחה רוטמן: הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"א-2021, פ/1843/24.

³⁴¹ Guy Mor and Alon Jasper, *Parliamentary Arbitrage and the Case for Regulatory Policy in Parliament*, 7 THEOREY & PRAC. OF LEGIS. 283, 295–296 (2019).

³⁴² אמנם ישנן הוראות חוק המפרטות את פרטי הדיווח ומדייקות את הפרטים (ראו למשל, ס' 23 לחוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991; ס' 4ג(א) לחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961), אך עדיין הוראות חוק רבות מעוצבות באופן שאינו מקדיש את תשומת הלב הראויה לפרטי הדיווח, כדוגמת מועד הדיווח, הרציונל לבחירת המועד (שנת כספים, שנת לימודים וכיו"ב), מועד התחולה, הגבלת זמן על דרישת הדיווח וכד'. למשל, ס' 6ה(ב) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, קובע שעל הממונה על זכויות עובדים זרים להגיש לשר, בסוף כל שנה, "דוח שנתי על פעילותו" אשר יפורסם ויוגש בצירוף הערות השר לוועדה. זהו סעיף עמום שאינו קובע בבירור את תוכן הדו"ח, את היקפו או את המועד המדויק שיש להגישו.

³⁴³ ס' 4 לחוק-יסוד: הממשלה.

תדבר בקול אחד או כי יהיה סנכרון בין משרדי הממשלה השונים. אולם בפועל, במקרים רבים, משרדי הממשלה אינם "מדברים" זה עם זה ואינם מתואמים בסוגיות רבות. לעיתים בדיוני הוועדה מתגלים גם פערים משמעותיים וניכרים בין עמדות המשרדים השונים בנוגע לאותה סוגיה.

היבט נוסף הוא רכיב העומס. נציגי הממשלה מעידים על העומס הגדול המוטל עליהם מכוח דרישות הכנסת השונות למידע, העולה לעיתים עד כדי דרישת נוכחות במספר דיונים שונים באותו יום.³⁴⁴ על-כן, לצד ההבנה של חשיבות המידע והנוכחות, ולצד הרצון והנכונות לשותף פעולה ככל האפשר, משאבי המשרד מוגבלים. תוצר נוסף הוא שבהינתן מספר הדיונים בוועדות, אנשי ממשלה מתארים מצבים שבהם אין אפשרות פרקטית לקיים דיוני הכנה בטרם כל הופעה בפני ועדה בכנסת.³⁴⁵

קושי זה קיים גם מצדו השני של המתרגם, אם כי ניכר שאין מדובר בסימטריה בין המוסדות. נציגי הכנסת נדרשו להבהיר לנציגי הממשלה (בדיון ובכלל) כי קיומו של מידע מלא, שמועבר בטווחי זמן קצרים ורלוונטיים, הוא בסיס הכרחי לשם עבודת הפיקוח.³⁴⁶ זאת ועוד, רפרנטים של משרד האוצר אשר נדרשים להגיע תדירות לוועדות הכנסת מתארים זאת כסוגייה שאינה בראש סדר העדיפויות המקצועי שלהם. מוטל עליהם עומס נוסף וההתייחסות בוועדות, לצד ההכנה המוקדמת לדיונים, גובים מהם זמן יקר. כלומר, משרדי הממשלה תופסים במקרים רבים את ההתייחסות כדרישה אשר מפריעה לעבודתם השוטפת, ולא כחלק הכרחי ממנה.

6. דרישות דיווח מיותרות

פועל יוצא של הדיון שלעיל, ולמעשה קושי קשור אך נפרד, הוא קיומן של דרישות דיווח לא הכרחיות רבות המופנות לממשלה. דרישות דיווח לא רלוונטיות אלה מכבידות על

³⁴⁴ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 9 (מירי כהן, נציגת משרד הבריאות בדיון).

³⁴⁵ ראו למשל את דבריו של אלעזר בן הרוש, מנכ"ל המשרד הממשלתי לנגב, גליל וחוסן לאומי: "אני רוצה להראות את הזווית של המשרדים הזעירים במערכת. רק בשבוע שעבר משרד נגב גליל זומן ל-12 ועדות, כאשר יש לנו משהו כמו שישה עובדים. כרגע אנחנו בשלוש ועדות. כל דיון כזה משבית לנו את המשרד". פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300, בעמ' 19. נציגת משרד הבריאות תיארה כי המשרד זומן במהלך החודשים מאי-יוני 2023 ל-196 דיונים. שם, בעמ' 28. איתי חיים, נציג משרד החינוך, הדגיש את נושא ההכנה לדיונים באותו דיון: "נציגי הממשלה עובדים כל הזמן. ברגע שאנחנו מוזמנים לדיון בכנסת, אנחנו נדרשים להכין, לתת מענים ונתונים. מכיוון שאנחנו רוצים לתת את המענים המקצועיים ביותר, אנחנו נדרשים להכנות. כשיש יותר ועדות כנסת העומס גדל עלינו, לכן אנחנו מבקשים קצת התחשבות בנושא הזה. אם בעבר היו 12 ועדות קבועות ועוד שבע מיוחדות, היום יש 16 קבועות, 11 מיוחדות, 17 משותפות ו-23 ועדות משנה". שם, בעמ' 20.

³⁴⁶ בהזדמנות זו היא גם הבהירה כי הצורך לפיקוח – וס' 64 לחוק הכנסת, התשמ"ד-1994 שנחקק מכוח צורך זה – הוא אינטרס של כלל הממשלה, וכי אין מדובר באינטרס של האופוזיציה או רצון להקשות על הממשלה ועל הקואליציה. שם, בעמ' 4 (שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת).

הממשלה, על הכנסת ועל פונקציית הפיקוח עצמה. הממשלה נאלצת להכין דיווחים רבים יותר משנדרש מהותית, הכנסת נאלצת לבחון אותם (באופן שגובה משאבים מתאימים) ובמקרים רבים לדון בהם, והפיקוח לעיתים מתמקד בהם במקום בסוגיות דחופות או חשובות יותר מבחינת סדרי העדיפויות הפיקוחיים.

בפועל, במקרים רבים הכנסת אינה מצליחה אף לבחון עניינית את כלל מעני הדיווח שמגיעים אליה.³⁴⁷ בדיווחים אלה מושקעות שעות רבות, ובמקרים רבים הם מסיימים את חייהם מבלי שנבחנו על-ידי גורמים רלוונטיים בכנסת.³⁴⁸ דיווח מהווה אמנם הזדמנות לרפלקציה עצמית של הממשל פנימה, אך ניתן לתהות אם תהליך רפלקטיבי זה מתקיים כאשר הדיווחים סמוכים בזמן ודומים למדי האחד לשני, או בהתקיים הידיעה כי הדיווח כלל לא ייקרא.

ה. תרבות פוליטית

הדיון בקבוצת הבעיות שלהלן שונה מעט מקודמיו. בעוד שפרוצדורות הן ברורות, בעיות מבניות נראות לעין ואף התרבות הארגונית מתנהלת לפי קווים קבועים, שאלות של תרבות פוליטית נוטות להיות הרבה יותר סובייקטיביות. לעיתים הן נשענות על תובנות סוציולוגיות שכלל אינן לקוחות מתחומי הממשל והמשפט. לצד זאת, הן נוטות להשתרש, ולכן קשה מאוד להתמודד עמן.

ועם זאת, הקושי להבין, להתחקות או לפתור אותן אינו מפחית מחשיבות הזיהוי של בעיות אלה. תהליך לעיצוב פתרונות מתאימים לקשיי הפיקוח, גם אם לא יתמודד ישירות עם שאלות של תרבות פוליטית, יידרש להכיר בהן ולשקלל אותן כחלק מההבנה כיצד לטייב את הפיקוח בתנאים הקיימים. ואכן, אין זה מקרי כי גם אם לדיון בחלק זה לא תמיד תימצא תמיכה בהוראות החקיקה והתקנון, נושא זה עלה פעם אחר פעם בראיונות השונים שערכתי, באופן שהדגיש את החשיבות של מתן ביטוי לקשיים אלה בנייר זה.

בהקשר זה אתייחס בקצרה לארבעה קשיים שונים: (1) שחיקת נורמות בלתי-כתובות; (2) הפרת שיווי המשקל בין הנהגת הקואליציה לבין יכולת הפעולה של חברי הכנסת; (3)

³⁴⁷ כך, למשל, בחינת היקף הדיווחים שהוגשו בכנסת ה-24 מראה כי בפחות מעשרה אחוזים מהדיווחים שהוגשו לכנסת (19 מתוך 275) התקיים דיון. תוצאות החיפוש זמינות במאגר דיווחים ופעולות על-פי חוק באתר הכנסת.

³⁴⁸ דוגמה בולטת היא הדיווחים הרבים מכוח הוראות שונות הקשורות לנגיף הקורונה. ביום 9.4.2023 בחנתי את הדיווחים הנדרשים מכוח חוק לחודש העוקב. מצאתי 23 דיווחים נדרשים, כש-11 מתוכם היו דיווחים הקשורים לנגיף הקורונה. חודשיים לאחר מכן, ביום 8.6.2023, ערכתי בדיקה מקבילה. מצאתי 40 דיווחים נדרשים, כש-12 מתוכם היו דיווחים הקשורים לנגיף הקורונה. ביצעתי בחינה זו שוב בתאריך 30.7.2024. 25 דיווחים נדרשו לחודש העוקב, כש-10 מתוכם היו דיווחים הקשורים לנגיף הקורונה. ברי כי בנקודת זמן שבה השפעת נגיף הקורונה היא מצומצמת ביותר, אין כל צורך במספר כה גדול של דיווחים מעין אלה, אשר נדרשים מדי חודש בחודשו.

קיטוב והקצנה בין חברי הכנסת, הפוגעים בעבודה השוטפת וביכולת לגבש הסכמות; ו-4) מנגנון הבחירה של חברי הכנסת.



1. שחיקת נורמות בלתי כתובות

הגם שתקנון הכנסת מהווה חלק משמעותי וליבתי מהעשייה הפרלמנטרית, מאז ומתמיד נשמר בכנסת – כמו ברוב השיטות הפרלמנטריות – מקום של כבוד לנורמות פרלמנטריות בלתי כתובות. בראש ובראשונה, העשייה הפרלמנטרית עצמה: בית נבחרים אשר "שורה בו השכינה" הוא בית נבחרים מלא בפרלמנטרים נמרצים, המבקשים לעשות ולא רק להיראות ואשר מקדישים את זמנם לעבודה פרלמנטרית, ללימוד ולצבירת ניסיון. אולם ותיקי הכנסת מעידים כי שכינה זו, שאפיינה את הכנסת בעבר, נעדרת לרוב מעבודת חברי וחברות הכנסת כיום, וכניסת המצלמות לכל הזירות יצרה תרבות עבודה שבה להיראות חשוב לא פחות מאשר לעשות.³⁴⁹

נורמה בולטת נוספת שמצויה בשקיעה היא המשקל שניתן למנהג ולנוהג בעבודת הכנסת. כיום יש העדפה פוליטית לפעולה בהתאם לנורמות ברורות וחוקיות, חלף מתן משקל למסורות ולפרקטיקות. משקלה של התנהגות אתית, קולגיאלית או מסורתית הולך ופוחת. קיים תהליך שחיקה מתמשך של כללי המשחק בכנסת, אשר כללו לאורך שנים הסתמכות

³⁴⁹ כך, למשל, באשר לדרישה התקנונית להקדיש לכל הפחות רבע מזמנה של הוועדה לפיקוח, מכוח ס' 111(ב)(2) לתקנון הכנסת. בפועל, במקרים רבים חברי הכנסת מסתפקים בעריכת דיון על-בסיס צורך ציבורי באופן שמגלה אהדה לשר, ובכך תופסת הוועדה את מילוי החובה התקנונית חלף קיום פיקוח אפקטיבי.

ניכרת על פרקטיקות ועל נהגים מקובלים.³⁵⁰

הגם שיש למנהג מקום של כבוד בעשייה הפרלמנטרית עצמה,³⁵¹ ואף בבחינה החיצונית של הנורמות הפרלמנטריות,³⁵² מקומו של המנהג בכנסת הלך ונחלש. ניתן לזהות מגמה זו באופן כללי ורוחבי, כגון נציגי הכנסת לוועדה לבחירת שופטים, אשר באופן מסורתי היו נציגי קואליציה לצד נציגי אופוזיציה, עד הכנסת ה-23, שם נבחרו שני נציגי קואליציה.³⁵³ אולם, וחשוב יותר לענייננו, ניתן לראות זאת גם באשר לוועדות. לאורך שנים הייתה מוסכמה כי ועדות מסוימות הן בהגדרתן ועדות אשר בראשן עומדים חברי כנסת מהאופוזיציה. גם מעמדו של נוהג זה עבר פיחות ניכר.

2. הפרת שיווי המשקל בין הנהגת הקואליציה לבין יכולת הפעולה של חברי הכנסת

המשמעות הקואליציונית בישראל נחשבת חזקה מאוד. היא מורגשת היטב בחקיקה,³⁵⁴ אך אין להתעלם מהשפעותיה גם באשר למלאכת הפיקוח. חברי כנסת מהקואליציה נמנעים מלהצביע באופן שאינו עולה עם עמדת הקואליציה, גם (ולעיתים – בעיקר) בסוגיות אשר מצויות במחלוקת קשה. באופן טבעי, הדבר זולג גם לאופן ההצבעה בוועדות, למידת הלעומתיות הנמוכה כלפי שרים, לחוסר הנכונות לאתגר את הממשלה ואת עבודת המשרדים, ועוד.

חשוב להניח את הדברים בהקשר המתאים: מאז ומתמיד הייתה בישראל משמעת קואליציונית ודרישה ללכידות סיעתית, אשר צמצמה משמעותית את העצמאות הפרלמנטרית של חברי וחברות הכנסת.³⁵⁵ אולם כיום היא לא רק עוצמתית יותר, אלא חולשת על תחומים רבים יותר בעשייה הפרלמנטרית, באופן המכביד על עבודת הפיקוח – קל וחומר בהינתן השיעור הגבוה של חברי הקואליציה בקרב הוועדות המרכזיות בכנסת.

350 פרידברג איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח, לעיל ה"ש 202, בעמ' 16.
351 ס' 19 לחוק-יסוד: הכנסת נותן למנהג מעמד מחייב עת הוא קובע: "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהגה והנהול המקובלים בה".

352 ראו, למשל, את החשיבות שיוחסה לנוהג בנושא איש תפקיד יושב-ראש הכנסת בבג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הכנסת (נבו 23.3.2020).

353 דובר בחברי הכנסת צבי האוזר (ממפלגת כחול-לבן) וחברת הכנסת אסנת מארק (ממפלגת הליכוד).
354 ראו את השפעתה, באמצעות ועדת שרים לענייני חקיקה, אצל: פרידברג ובלאנדר, לעיל ה"ש 268.
355 מרתק בהקשר זה סיפורו ההיסטורי של עו"ד אברהם וינשל, אשר נבחר לכהן באסיפה המכוננת (לימים הכנסת הראשונה) מטעם תנועת חרות, וכאשר הבין כי בתפקודו כחבר כנסת יצטרך לקבל על עצמו את עול הסיעה, ובשל החשש מפגיעה ביכולתו לפעול באופן עצמאי בכנסת, הוא נמנע מלהיכנס לשורותיה. מיכל קוגן "ד"ר אברהם וינשל: הלוחם בנשק החוק; פועלו בתקופת המנדט ובעשור הראשון למדינה" 11 (עבודת סמינר בהנחיית פרופ' אסף לחובסקי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, 2022). הדברים אוששו גם בשיחות שבוצעו מטעם הח"מ עם משפחתו של עו"ד וינשל.

3. קיטוב והקצנה

בבסיס העבודה הפרלמנטרית מצויה דרישה יסודית לשיתוף פעולה. במרבית המקרים מדובר בשיתוף פעולה פנים-מפלגתי או פנים-קואליציוני, אך במקרים אחרים – באופן מסורתי בעיקר בתחומי רווחה, עבודה, שוויון ובריאות – חברי הכנסת נדרשים לשיתופי פעולה חוצי-מפלגות וחוצי-גושים פוליטיים. כך, למשל, בעבר חלק ניכר מהחקיקה בתחום העבודה וההגנה על עובדים, חקיקה בתחום של הטרדה מינית, חקיקה בתחום של הגנה שוויונית על זכויות ועוד, גובש בשיתוף פעולה בין הקואליציה לאופוזיציה.

שיתוף הפעולה גם אפשר השפעה ניכרת של חברי כנסת על הסדריהם הפרטניים של חוקי ליבה, כגון חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 וחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.³⁵⁶ עשרות הצעות חוק משותפות הוגשו מדי שנה. כך, בכנסת ה-20, היא הכנסת האחרונה שמיצתה את ימיה, מקרב 246 הצעות החוק שהתגבשו לכדי חקיקה, לא פחות מ-148 מתוכן היו פרי שיתוף פעולה בין קואליציה לאופוזיציה.³⁵⁷

ואולם, עם העמקת תהליכי הקיטוב בחברה הישראלית, אשר נראים ומורגשים היטב גם במסדרונות הכנסת, היכולת לשיתוף הפעולה בין הקואליציה לאופוזיציה נפגעת אנושות. יכולת זו בנויה על שיחות והידברות בין גורמים המחזיקים בעמדות שונות, לעיתים שונות באופן קיצוני, אלה מאלה. בהינתן מציאות לעומתית, אשר סוגרת אפרוירית את הדלת לשיתופי פעולה עם "האחר", יכולת זו מצטמצמת יותר ויותר. גישה לעומתית זו מובילה לכך שגם בנושאים שאינם בעלי מטען ערכי כבד או רגישות פוליטית או אידאולוגית מיוחדת ("חוק המטרו" כדוגמה בולטת), ניתן לראות קושי רב בקרב חברי הכנסת לשותף פעולה.

היבט נוסף של הקיטוב, ההקצנה והשיח הוא השפה. במקרים רבים, השפה בכנסת אינה מכבדת את יושביה ואת האזרחים אותם הם מייצגים. הגם שבמישור הפורמלי קיים צבר הוראות לעניין זה,³⁵⁸ בפועל קיים מרחק רב מהקביעות העקרוניות על-אודות שיח מכבד והתנהגות הולמת לבין המציאות. כך עולה ממכתב של ועדת האתיקה לחברי הכנסת

³⁵⁶ נועה קברטץ-אברהם **ממדינת הרווחה למדינה הרגולטורית: מאבקים על כוח וסמכות בהליך החקיקה של הכנסת** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטורט, אוניברסיטת תל-אביב, 2024).

³⁵⁷ ראו את הנתונים במאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת.

³⁵⁸ בולטת במיוחד הוראה בס' 14(ד) לתקנון הכנסת, אשר קובעת כי "חבר הכנסת ידבר במליאת הכנסת בצורה הולמת, בלשון מקובלת ובאופן השומר על כבוד הכנסת, ולא יעשה במליאה מעשה שיש בו פגיעה בכבוד הכנסת, בכבוד אחד מחבריה או בסדר דיוניה". קביעות דומות קיימות לעניין זה בס' 121 ו-122 לתקנון הכנסת גם באשר לדיונים בוועדות הכנסת, ואף מרחיבות לכללים קונקרטיים כדוגמת דיבור בקבלת רשות בלבד ובמסגרת משך הזמן שהוקצה לשם כך, והימנעות מהפרעה במהלך הישיבה באמצעות הטלפון הנייד. הוראה זו חלה מפורשות גם על שרים וסגני שרים. תקנון הכנסת קובע על כך גם סנקציות. לצד התקנון, קיים אגד חובות מתחום האתיקה החלות על חברי הכנסת ומחילות נורמות כלליות של התנהגות באופן ההולם את כבוד הכנסת ואת חבריה. ראו ס' 1א ו-2 לכללי האתיקה לחברי הכנסת.

כולם בעניין התבטאויות בכנסת, שנכתב כבר בשנת 2015:³⁵⁹

נוכח הדרדרות השיח במליאת הכנסת בשבועות האחרונים, הצורמת לרבים מאיתנו, והפניות הרבות המגיעות לוועדת האתיקה מהן ניתן ללמוד על הפגיעה החמורה הנגרמת למעמד הכנסת בעיני הציבור, רואה עצמה ועדת האתיקה מחויבת לנסות ולמגר תופעה זו בכלים העומדים לרשותה. בעוד שהוועדה תמשיך להגן על זכותם של חברי הכנסת לחופש ביטוי פוליטי ואידיאולוגי רחב ככל הניתן, היא לא תהיה סובלנית להתבטאויות שיש בהן כדי ניבול פה, השמצה, הכפשה וביזוי של יחידים וציבורים. בהתאם לכך, ובבחינת אין עונשין אלא אם כן מזהירין, מביאה ועדת האתיקה לידיעת חברי הכנסת כי מכאן ואילך היא תחמיר בסנקציות שתטיל, עד כדי הרחקה משיבות הכנסת, אם תסבור כי מדובר בהתבטאויות המביאות לזילות של הדיון, לפגיעה אישית בחברי הכנסת ולפגיעה חמורה בכבודה של הכנסת. אנו מקווים כי מכתבנו זה ישמש כתמרור אזהרה וימנע את הצורך בהפעלת סמכויות ועדת האתיקה כאמור.

אלא שהדברים החמורים לא שינו את השיח בכנסת; נדמה כי ההפך הוא הנכון, והשיח המקוטב, הבוטה והאלים נמצא במגמת החמרה.³⁶⁰

4. מנגנון הבחירה של חברי הכנסת

מרבית המפלגות כיום מחזיקות במנגנוני בחירה שאינם דמוקרטיים. כתוצאה מכך, ובהיעדר גוף בוחר הממקם את חברי וחברות הכנסת (הפוטנציאליים) ברשימות המפלגתיות, נוצרה מציאות בעייתית מבחינה פוליטית: במקרים רבים, ריצוי הנהלת

359 החלטה 2/20 של ועדת האתיקה "אין עונשין אלא אם כן מזהירין" (20.7.2015).
360 ראו למשל: מורן אזולאי "אנסטסיה מיכאלי שפכה מים על ח"כ מג'אדלה" **ynet** (9.1.2012). בעקבות האירוע החליטה ועדת האתיקה להרחיק את חברת הכנסת מיכאלי משיבות מליאת הכנסת ומהוועדות למשך חודש; ראו החלטה 66/18 של ועדת האתיקה "קובלנה של יו"ר הכנסת נגד חברת הכנסת אנסטסיה מיכאלי" (10.1.2012). עטרה גרמן "אורן חזן שוב מורחק מהכנסת" **סרוגים** (13.11.2018). כתוצאה מכך, חזן הורחק משיבות המליאה ומשיבות ועדות הכנסת לתקופה של שישה שבועות. "האמירה המקוממת של הח"כית מהליכוד: 'מאשימה את נשיאת בית המשפט העליון בפיגוע'" **ynet** (12.2.2023). על גוטליב הטילה ועדת האתיקה סנקציה של שלילת זכות דיבור במליאה למשך יומיים ובוועדות למשך שלושה ימים; ראו החלטה 8/25 של ועדת האתיקה "קובלנות נגד חברת הכנסת טלי גוטליב בגין התבטאות" (21.3.2023). סיון חילאי "קול של עושה ספוג'ה: המופע המביש של ח"כ אלמוג כהן, בלייב מהמליאה" **ynet** (21.2.2023). על כהן הוטלו סנקציות של נזיפה חמורה, מניעת שימוש בכלים פרלמנטריים עד סוף הכנסת ושלילת זכות דיבור במליאה ובוועדות למשך חמישה ימי ישיבות של הכנסת; ראו החלטה 4/25 של ועדת האתיקה "קובלנות נגד חבר הכנסת אלמוג כהן בשל התנהגותו בישיבת מליאת הכנסת מיום 21.2.2023" (5.3.2023).

המפלגה באמצעות נאמנות מפלגתית הוא בעל משקל גבוה יותר באשר לשאלת קידומו הפוליטי של חבר הכנסת מאשר עשייה פרלמנטרית. יש לכך השפעה שלילית על איכות הפיקוח וטיבו, שכן במקרים רבים – ודאי עת מדובר בחברי וחברות כנסת מהקואליציה – אין להם תמריץ או אינטרס לפקח על האופן שבו הממשלה מבצעת את המוטל עליה.

יתרה מכך, מנגנון הבחירה מוביל לכך שרבים מחברי הכנסת אינם מוצאים כל צורך בעבודת שטח, בהיכרות עם הבוחרים ובצורך להוכיח את עצמם ואת עשייתם הפרלמנטרים כתנאי-בל-יעבור על-מנת להתקדם. אנשי פוליטיקה מתארים פרלמנטרים ותיקים כמיקי איתן, לימור לבנת ושלמה בוחבוט כאנשים שעברו מגע עם בוחרים שזיקק עבורם את ההבנה מהי שליחות, באופן שהפך אותם לפרלמנטרים נחששים יותר אשר נאמנותם נתונה בראש ובראשונה לציבור. מבנה התמריצים הנוכחי, הנעוץ במנגנוני הבחירה של חברי הכנסת במפלגות, אינו מתמרץ נאמנות ציבורית זו.

1. סיכום ביניים – מדוע הכנסת נכשלת בעבודת הפיקוח?

חמש משפחות הכשלים שתוארו לעיל מתבססות על קשיים אשר קיימים מזה זמן רב והחמירו בשנים האחרונות. בתמונה להלן ניתן לראות אותן במלואן:



לתוך הקשיים הקיימים שתוארו לעיל, נכנסת גם המציאות הפוליטית-משטרית המורכבת שישראל מתקיימת בה בשנים האחרונות. בעת כתיבת שורות אלה מכהנת הכנסת ה-25, בעוד הכנסת ה-20 הייתה הכנסת האחרונה שתפקדה באופן שגרתי. חוסר היציבות השלטונית וקיומן של פגרות בחירות, מהווים גורם המקשה משמעותית על עבודת הפיקוח ממילא. הדברים מחמירים פי כמה בהינתן שהיעדר הרציפות הממשלית והשפעתה נטמעה לתוך מציאות שבה הפיקוח ממילא חלש ואינו אפקטיבי, וכי מדובר בתקופה ממושכת.

משלהי שנת 2018, אז הוכרזו בחירות לכנסת, ועד דצמבר 2022, בחלק ניכר מהזמן (21 חודשים) הייתה הכנסת בפגרת בחירות. בחלק לא מבוטל מיתר הזמן, מרצה של הכנסת היה ממוקד בתהליכים פוליטיים סביב גיבוש רוב קואליציוני להקמת ממשלה. הלכה למעשה, במרבית התקופה בת ארבע השנים הכנסת לא התכנסה באופן סדיר לעבודתה השוטפת, באופן שפגע אנושות ביכולת התפקודית שלה לצרכיה היומיומיים. מעט הזמן שהוקדש לעבודה פרלמנטרית הוקדש לעבודת החקיקה, באופן שדחק לגמרי את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה.

נוסף על יכולת תפקודית, פיקוח דורש מידה מסוימת – ולו מצומצמת – של יציבות ותכנון מראש. ואילו מערכת בחירות, ודאי מספר מערכות בהצטברותן, תרמו לתחושת חוסר יציבות וכאוס במערכת הפוליטית. נוצרה מערכת קשה של לחצים, תמריצים שליליים, שיקולים פרסונליים ובעיות מבניות, שהובילה לכך שהיכולת לקיים פיקוח הייתה דלה ביותר. היכולת לחשוב לטווח ארוך בתוך מערכת בחירות נפגעה קשות.

גם סדר היום הפוליטי בתקופת מערכות הבחירות, בכל מערכת מחדש, התמקד כמעט אך ורק בסוגיית הבחירות. שאלת הפיקוח הפכה לשולית לחלוטין גם מתוך המוסדות הפוליטיים עצמם. הבחירות הובילו להצפת בעיות וקשיים מורכבים ביחס לשיטת המשטר והממשל, באופן שהפך את כל הקשר הפיקוח – הצורך לבצע פיקוח, קשיי הפיקוח, והמציאות הפוליטית שמקשה לבצע פיקוח – לעניין שנדחק הצדה לטובת סוגיות שנתפסו כחשובות הרבה יותר.

יש לכך השפעה גם על סדר היום הציבורי. מקרים רבים של פיקוח הם תוצאה של תמורות בסדר היום הציבורי, ואילו ככל שהוא ממוקד בבחירות – ובשל כך אינו מזרים סוגיות אל שולחן ועדות הכנסת – היקף הפיקוח קטן עוד יותר. זאת, לצד חיזוק ניכר של בעיית התמריצים, עליה הצבעתי בפירוט: אם בפוליטיקה רגילה (שאינה "פוליטיקת בחירות") ממילא התמריץ הציבורי לפקח הוא נמוך, כעת הוא מושך עוד פחות עניין ציבורי.

לבסוף, גם מבחינה פורמלית, היקף הפיקוח שהתאפשר היה מצומצם בלבד. זאת, שכן במטרה למנוע מדיוני הוועדות להפוך לאמצעי לגזירת הון פוליטי בעת בחירות, מדיניות

הכנסת היא לאפשר מספר מוגבל ומדוד של דיונים, ובשל כך להגביל מראש את מספר הישיבות שכל ועדה יכולה לקיים.³⁶¹

אם כן, המסקנות המרכזיות העולות ממבט רוחב על כשלי הפיקוח הן אלה:

כשלי הפיקוח של הכנסת קשורים זה לזה, ולכן הצעות לפתרון של כשל מסוים ישפיעו גם על כשלים אחרים.

עיצוב הפתרונות נדרש להתבצע מתוך הכרה בהקשר הרחב של העולם הפוליטי, על תמריציו ומורכבויותיו ויחסי הגומלין ביניהם.

ישנם כשלים שאינם ניתנים לפתרון באמצעות שינויים פרוצדורליים או מבניים, אולם ייתכן ששינויים מסוג זה ישפיעו בעקיפין גם על כשלים אלו.

עיצוב הפתרונות נדרש להיות היברידי ולכלול פתרונות מסוגים שונים, אשר מצליחים לתת מענה לקבוצות הקשיים השונות.

³⁶¹ כך, למשל, בכנסת ה-24 הנחה מזכיר הכנסת לעצור דיונים בוועדות מטעם זה. זאת, לצד הדין אשר מגביל את רוב הוועדות בהיקף הדיונים בתקופת פגרה (בכל פגרה). ועדת הכנסת רשאית לקבוע מכסה – כללית או אד-הוקית – לכל ועדה, ויכולה אף להתנות זאת בתנאים. גם יושב-ראש הכנסת רשאי להתיר זאת בתנאים מיוחדים. אולם הכלל הוא כי הוועדה אינה מתכנסת לקיום ישיבותיה כפי שקורה במהלך מושבי הכנסת. ראו ס' 112 לתקנון הכנסת.

פרק 4 | הנזק החברתי שנגרם ומועצם כתוצאה מפיקוח פרלמנטרי לקוי

בנקודה זו הפער בין חשיבות הפיקוח, ואף פוטנציאל הפיקוח שנובע מריבוי כלי הפיקוח, הוא ברור. הטענה העקרונית עמה פתחתי את נייר המדיניות, לפיה הכנסת חלשה ואיננה מצליחה לפקח על הממשלה – ברורה כעת. אולם מה משמעות הדברים?

אצביע כעת על ארבעה רבדים של הנזק החברתי שנגרם כתוצאה מהפיקוח הלקוי: (1) בקרת-חסר על יישום לקוי של חקיקה, המובילה לירידה מתמדת באיכות המדיניות הציבורית והוצאתה אל הפועל; (2) פגיעה באחריותות של הממשלה כלפי הכנסת והציבור, הפוגעת באיכות הדמוקרטיה בישראל; (3) שימוש לריק במשאבי הכנסת ובזבז כספי ציבור; ו-(4) עיוות של מערך הבלמים והאיזונים החוקתי, המוביל לפיתוח תלות בביקורת השיפוטית, תלות אשר פוגעת בבית המשפט העליון ובאמון הציבור בו.

על הסוגייה האחרונה ארחיב, משום ששאלת המתח בין הרשויות וההשפעה של ביקורת שיפוטית על תהליכים פרלמנטריים נתפסת כמרכזית וליבתית ליחסי-הגומלין בין רשויות השלטון. ניתן להבחין היטב במרכזיותה של הסוגייה בשיח הציבורי מאז ינואר 2023, אז הוצגה תוכניתו של שר המשפטים יריב לוין לשינוי מאזן הכוחות והסמכויות בין הרשויות. כניסתה של הביקורת השיפוטית לתוך הזירה הפוליטית ולמרקם היחסים הפוליטי העדין שבין הכנסת לממשלה מחייבת הרחבה על-אודות סוגייה זו.

המשמעות המצטברת של הנזקים החברתיים שיתוארו להלן היא שהפיקוח הפרלמנטרי החלש אינו סוגייה אקדמית או תאורטית. את תוצאות הכשלים כולנו – אזרחי ואזרחיות המדינה – נושאים על כתפיו.

הנושאים המגיעים לשולחן המליאה והוועדות עוסקים בחיים של כולנו. עולות שם סוגיות כמו התקציבים שמשרד האוצר העביר לטובת מימון מסגרות יום זמניות לפעוטות עד גיל 3 לאוכלוסיית המפונים במלחמת "חרבות ברזל" (שאילתה במליאה);³⁶² זמן התגובה של המשטרה לאירועי אלימות במשפחה (שאילתה במליאה);³⁶³ הקמת מוסד אקדמי ביישוב ערבי (שאילתה במליאה);³⁶⁴ תוכניות לקידום שוויון מגדרי בישראל (שאילתה במליאה);³⁶⁵ העלייה בתאונות עבודה באתרי בנייה (שאילתה במליאה);³⁶⁶ נתונים וגורמים לתחלואה בסרטן בעיר אשקלון (שאילתה במליאה);³⁶⁷ מצוקת הגישה התחבורתית לעיר מודיעין

362 שאילתה מספר 1694, הכנסת ה-25 (23.5.2024) בנושא "תקציבים שהובטחו לטובת מסגרות מפונים".

363 שאילתה מספר 145, הכנסת ה-25 (9.3.2023) בנושא "מענה לדיווחים במוקד המשטרה על אלימות במשפחה".

364 שאילתה מספר 1256, הכנסת ה-25 (8.2.2024) בנושא "הקמת מוסד אקדמי ביישוב ערבי".

365 שאילתה מספר 1139, הכנסת ה-25 (11.1.2024) בנושא "עלייה של 4% באי השוויון המגדרי בישראל בכל תחומי החיים".

366 שאילתה מספר 374, הכנסת ה-25 (29.6.2023) בנושא "שעות העבודה הרבות באתרי הבנייה".

367 שאילתה מספר 732, הכנסת ה-24 (28.6.2022) בנושא "רמת תחלואה משמעותית בסרטן באשקלון".

עילית (שאלתה במליאה);³⁶⁸ היערכות לחזרת התלמידים מיישובי העוטף למערכת החינוך (ועדת החינוך, התרבות והספורט);³⁶⁹ ועוד ועוד. בכל אחד מהנושאים הללו – כולם נדונו בכנסת במהלך 2024 – עלו כשלים בטיפול הממשלתי, אשר פיקוח אפקטיבי היה מסייע בתיקונם. היעדרו של פיקוח כזה פירושו שהתיקונים אינם מתבצעים, למצער בקצב ובהיקף הדרוש.

במילים אחרות, הגם שלעיתים שאלת הפיקוח הפרלמנטרי נדמית לאזרחים כמו זירה נוספת של התכתשות פוליטית, בפועל נדונות במסגרת פעילות הפיקוח הפרלמנטרי סוגיות הרוות גורל, שהשלכותיהן על האזרחים מורגשות בכל תחומי החיים: רווחה, חינוך, תעסוקה, ביטחון, בטיחות, בריאות, תחבורה, קליטה, דיור ועוד. סוגיות אלה ממחישות עד כמה הצלחת הפיקוח והיותו אפקטיבי, איכותי ויעיל תורמים לאיכות חיינו כאזרחים ואזרחיות במדינה.

א. בקרת-חסר על יישום לקוי של חקיקה

אחת מבעיות היסוד של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל, אשר נזנח ומוסט הצידה לטובת חקיקה, היא חוסר יכולת לפקח היטב על יישום החקיקה. הכנסת מחוקקת חוקים ותיקונים רבים, אך אינה מצליחה לוודא כי החוקים אותם חוקקה אכן מיושמים בפועל. התוצאה היא חוקים אשר מהווים "אות מתה". זהו מצב שיש להימנע ממנו, הן בשל ההשלכות המיידיות של אי-יישום תוכן החוקים, החשובות בפני עצמן, והן בשל המשמעות הנלווית מכך, הכוללת פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור.

בבריטניה, למשל, כפי שאפרט בהמשך, כחלק מובנה מעבודת הפיקוח השוטפת, קיים מנגנון ביקורת לאחר חקיקה (Post-Legislative Scrutiny), אשר כל עניינו הוא ביקורת על אופן יישום החקיקה על-ידי הרשות המבצעת.³⁷⁰ הפיקוח נערך בנקודת זמן שבין שלוש לחמש שנים מעת החקיקה, באופן שמאפשר לחוק די זמן להיות מיושם בחיי המעשה.³⁷¹ במסגרת זו, הוועדות הפרלמנטריות השונות אף מזמנות אנשים וגופים שונים אשר מושפעים מהחוק ושומעות את קולם.³⁷²

בישראל אין מנגנון דומה והוועדות מאוד מתקשות לפקח באופן קבוע על חקיקה. כפי

³⁶⁸ שאלתה מספר 338, הכנסת ה-25 (21.6.2023) בנושא "פתרונות למצוקת הגישה לעיר מודיעין עילית".
³⁶⁹ פרוטוקול ישיבה 168 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (6.3.2024) בנושא "היערכות לחזרתם של התלמידים למערכת החינוך ביישובי העוטף".
³⁷⁰ להרחבה ראו פרק 7.
³⁷¹ Thomas Caygill, *Legislation Under Review: An Assessment of Post-Legislative Scrutiny* 371 (2019) 295 J. LEGIS. STUD. *Recommendations in the UK Parliament*.
³⁷² Alex Brazier, *Post-Legislative Scrutiny (Guide to Parliaments, Paper 8)*, GLOBAL PARTNERS GOVERNANCE (2017).

שכבר ציינתי, אחד מהמרואיינים למחקר אף סבר כי "מרבית חקיקה אי-אפשר לפקח על חקיקה". כדי להמחיש את הטענה, הנה שלוש דוגמאות.

מעקב אחר תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד: שילוב ילדים במסגרות חינוך רגיל

ביולי 2018 התקבל בכנסת תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, ובו נקבע כי "בבואה להחליט כאמור, תעניק ועדת הזכאות והאפיין זכות קדימה לשילוב הילד במוסד חינוך רגיל". משמעות הדבר היא שבמסגרת שיקול הדעת של ועדת האיתור, עליה לתת העדפה לכך שבמקרה שהדבר מתאפשר, ילדים יופנו לשילוב במסגרות החינוך הרגיל, על-פני מסגרות ייעודיות לחינוך המיוחד בלבד.

במהלך הדיון על מעקב אחר תיקון החוק הציגה רחלי אברמזון, מנהלת אגף חינוך מיוחד במשרד החינוך, נתונים שהראו את השינוי שחל בניתוב הילדים בין המוסדות השונים לאחר חקיקת החוק. אברמזון הראתה כי במחוז הצפון השינוי בחוק לא הוביל לשינוי מגמה בקרב שילוב הילדים. בהמשך הדיונים, כאשר דיברו נציגי ההורים, צפו ועלו בעיות נוספות שהקשו על יישום החוק, כגון: טענות הורים כי השאלונים שעל פיהם מאבחנים את הילדים אינם מפורטים מספיק על-מנת לבחון את השתלבותם בחינוך הרגיל; כי המורים של החינוך הרגיל לא עברו הכשרה שתאפשר להם לקלוט כראוי את הילדים החדשים; כי הדרך של ההורים להגיע לוועדות אפיין כרוכה בקשיים רבים, המקשים על היישום של החוק בפועל; כי התיקון לא כלל שינויים תומכים למהלך זה; וכי כיום ישנם תמריצים שליליים למעבר לחינוך הרגיל, כדוגמת שירותים פרה-רפואיים הניתנים רק לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד.³⁷³

חוק לימוד חובה: נשירה מבתי ספר במגזר הבדואי

סעיף 3 לחוק לימוד חובה, התשמ"ט-1949, קובע כי חובה על הורים לרשום את ילדיהם למסגרת לימודים שבאזור מגוריהם. אולם, הנתונים מצביעים על נשירה גבוהה מאוד של תלמידים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, הכוללת הן נשירה גלויה והן נשירה סמויה. בדיון הפיקוח שהתקיים במאי 2023 על-אודות יישום החוק הוצפה הבעיה, תוך הפניית זרקור לבעיית התקצוב במגזר זה. בוועדת החינוך שקיימה את הדיון נקבע שצריך להיות גוף שיוקצה לטיפול בלעדי בבעיה. כמו כן, משרד האוצר התבקש להציג נתונים רלוונטיים ולהעביר דיווח על העברת תקציבים שהוכרז עליהם בעבר, כולל המטרות של העברת הכספים.³⁷⁴

³⁷³ פרוטוקול ישיבה 12 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-23 (23.6.2020) בנושא "תיקון חוק החינוך המיוחד - מעקב ובדיקה אחר יישום הפיילוט".

³⁷⁴ פרוטוקול ישיבה 39 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (9.5.2023) בנושא "הנשירה במגזר הבדואי והטיפול בנושאים".

חוק איסור צריכה זנות: מעקב אחר אכיפת האיסור על פרסום שירותי זנות

הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בחנה בשנת 2017 את רמת האכיפה של פרסום שירותי זנות ואיכותה, הן נגד פרטים והן נגד אתרים שעוסקים בפרסום השירותים. במסגרת הדיונים, נציגות המשטרה הציגה נתונים דלים בנוגע לאכיפה, הן כמותית והן איכותית. כנגד זה טען חבר הכנסת דב חנין: "זה נורא מתסכל. למרות התחושה שאנחנו יכולים פה בכנסת לתפור חוקים – לא רוצה לומר מצוינים, אבל לפחות סבירים – ולא עושים אתם שום דבר".

בהמשך לכך, טענה יושבת-ראש הוועדה, חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן, כי מירב התיקים שנפתחים עוסקים במפצי הקצה, בעוד שאכיפה נגד מי שעומד מאחוריהם איננה מתבצעת. נציגת פרקליטות המדינה העידה שבמהלך השנה שקדמה לדין נפתח רק תיק אחד בנושא. בסיכום הדברים אמרה סלימאן כי מצופה מהמשטרה לפעול באופן יזום לאכיפת הדין בנושא פרסום שירותי הזנות ולא רק לחכות לפניות מאת הציבור.³⁷⁵

ב. פגיעה באחריות של הממשלה כלפי הכנסת והציבור

עקרון היסוד בממשל פרלמנטרי הוא כי הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת.³⁷⁶ משמעות הדברים היא כי הממשלה חבה באחריות כלפי הכנסת ועליה למסור לה דין וחשבון שוטף על פעילותה. אולם במשטר דמוקרטי מודרני, הממשלה – אשר נבחרה באמצעות בחירות דמוקרטיות באופן ייצוגי – חבה באחריות גם כלפי בוחריה, כלפי העם.

במשטרים פרלמנטריים (כדוגמת ישראל), בהם הממשלה מורכבת מנציגי סיעות הפרלמנט, הפיקוח הפרלמנטרי הוא צינור שדרכו הפרלמנט אוסף את האחריות הממשלתית, הן כלפי הפרלמנט עצמו והן כלפי הציבור. זו אחת הסיבות שזירת המליאה עודנה חשובה ומרכזית כל כך, על-אף שהעבודה שם אינה מקצועית לרוב. אל זירת המליאה מגיעים השרים וראש הממשלה; בזירה זו מעלים לדין שאלות, מאתגרים את הממשלה ודורשים ממנה לתת תשובות לחברי הכנסת ולציבור.

הכלים המרכזיים המשמשים לכך בשגרה בישראל, ובפורמט דומה גם בפרלמנטים ברחבי העולם, הם השאלות על סוגיהן. גם כלים אחרים, כדוגמת שעת השאלות והתייצבות ראש הממשלה מכוח 40 חתימות של חברי כנסת, מבטאים דרישה זו לאחריות: השרים או ראש הממשלה עומדים בפני המליאה, מנמקים, מבהירים ומספקים תשובות לשאלות שהם נשאלים על-ידי חברי הכנסת, הפועלים כנציגי העם.

³⁷⁵ פרוטוקול ישיבה 179 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-20 (5.7.2017) בנושא "מעקב אחר אכיפת ויישום האיסור על פרסום שירותי זנות".

³⁷⁶ ס' 3 לחוק-יסוד: הממשלה.

ואולם כאשר הכלים הללו אינם פועלים היטב, ממד זה של אחריותיות נפגע באופן קשה. כאמור, בשנת 2024 פורסמו שני מכתבים, שניהם על-דעת יושב-ראש הכנסת, אשר חשפו כי נכון לחודש מאי 2024, מקרב השאלות הרגילות שהונחו על שולחן הכנסת באותה עת, 166 לא נענו בזמן. ב-154 מתוכן דובר על איחור של יותר מ-50 ימים.³⁷⁷ בדצמבר 2024 הנתונים היו חמורים אף יותר: מקרב השאלות הרגילות, 317 לא נענו בזמן, כשב-217 מתוכן דובר על איחור של יותר מ-50 ימים.³⁷⁸

גם מודל שעת השאלות נזנח, שכן הוא הפך להזדמנות עבור השרים להתרברב ולהציג את מדיניות משרדיהם והישגיהם ללא אתגר כלשהו מצד חברי הכנסת. לא מדובר רק בנורמות שנשחקות, אלא בכך ששרי הממשלה אינם נדרשים לעמוד מול חברי הכנסת והציבור, לדווח, לחשוף מידע ולהצדיק את פעילותם ופעילות משרדיהם, או פשוט פוטרם עצמם מכך.

ג. חוסר יעילות ובזבוז תשומות פוליטיות

במקרים רבים – והדוגמאות הרבות ממחישות זאת – הפיקוח הפרלמנטרי שקיים אינו יעיל ומוביל לשימוש לא נכון במשאבי הכנסת החשובים. התשומות הפוליטיות שיכולות להיות מיועדות לפיקוח – מבזבזות. הן הכנסת והן הממשלה מקצות זמן רב לפעילויות שלכאורה ממוסגרות כפיקוח, אך במקרים רבים מבזבזות בפועל את זמנם של חברי וחברות הכנסת, את המשאבים המוקצים להם בעבור עבודתם הפרלמנטרית, וכן את זמנם של המשרדים הממשלתיים והשרים.

כך, למשל, אמנם מתקיימים דיונים בוועדות. אולם, כשהם מתקיימים בנוכחות חברת כנסת או שתיים; כשמודיעים על הדיונים בהתראה של יום והממשלה איננה מספיקה להעביר לחברי הוועדה מידע רלוונטי; כשמקיימים דיון יחיד בוועדה, ללא המשכיות או יכולת להוביל לשינוי; כששרים מגיעים למליאה לענות על שאלות זמן רב אחרי שהוגשו וכבר אינן רלוונטיות; כשהממשלה מגישה דיווחים אשר אינם נקראים כלל על-ידי חברי הכנסת; בכל המקרים הללו, מדובר בבזבוז תשומות פוליטיות.

לצד דוגמאות אלה, שכולן הומחשו היטב בתיאור המפורט של כשלי הפיקוח, אין להתעלם מבעיית התעדוף המובהק של החקיקה. הדוגמה הבאה, אשר מתבססת על דיון שנערך במושב בכנס אקדמי שעסק בתפקודה של הכנסת,³⁷⁹ ממחישה זאת היטב: חבר כנסת אשר שם לו למטרה לשפר את מצב ענף הלולנות בצפון הארץ פונה אל שר החקלאות.

377 מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024), לעיל ה"ש 6.

378 מכתב מזכיר הכנסת (דצמבר 2024), לעיל ה"ש 205.

379 הדוגמה ניתנה במסגרת מושב "התחדשות הכנסת" בכנס השנתי העשירי של ICON-S, הסניף הישראלי של האגודה הבינלאומית למשפט ציבורי, שנערך ביום 19.5.2024 באוניברסיטה העברית בירושלים.

חבר הכנסת פונה אליו בכלי הפיקוח הקיימים (שאליתה), והשר מתעלם מפניותיו. אם חבר הכנסת אינו יושב-ראש ועדה, לרוב אין לו מספיק כוח פוליטי כדי להניע דיון בוועדה.

או אז, חבר הכנסת מניח הצעת חוק מופרכת, בידיעה שהיא לא תעבור – למשל, להעביר תקציבי ענק ללולנים בצפון. מרגע שהצעת החוק הונחה, היא משכה את תשומת לב התקשורת. חבר הכנסת היוזם מתראיין בערוץ רדיו, אשר מעלה לשידור גם את השר, שנדרש כעת לתת דין וחשבון בנושא. הצעת החוק כלל לא תעלה לקריאה טרומית ותיזנח, כמו מרבית הצעות החוק הפרטיות.³⁸⁰ השאליתה התייתרה כיוון שנעשה שימוש בהצעת חוק, הדורשת בעצמה משאבים ותשומות ממינהל הכנסת, בידיעה שלא תקודם. תהליך הפיקוח שנערך על-ידי חבר הכנסת היה בלתי יעיל והוא לא הצליח להשתמש באופן מושכל בכלי הפיקוח אשר עומדים לרשותו.

ד. פיתוח תלות בביקורת השיפוטית והגדלת הלחץ על בית המשפט העליון

חולשתה של הכנסת, אשר באה לידי ביטוי בהיעדרו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי, מובילה גם למעורבות רבה של בית המשפט בסוגיות של מדיניות ציבורית כללית וניהול מרקם החיים הפרלמנטרי.³⁸¹ מעורבות זו – בפרט כאשר היא מובילה להכרעה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת – מייצרת מתח פוליטי רב בין שלוש רשויות השלטון, שבנזקיו חזינו בניסיונות לבצע שינויים חוקתיים מתחילת 2023 ואילך.³⁸² ההתגוששות הגוברת בין רשויות השלטון היא גורם מאיץ לחוסר התפקוד הפוליטי שישאל שרויה בו בשנים האחרונות, ויש אף שסוברים כי מדובר בגורם משמעותי בהגברת הקיטוב החברתי והרגשי בישראל.³⁸³

לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, ולביקורת השיפוטית בכלל, יש תפקיד חשוב ואין כוונת הדברים מלהמעט בכך. ואולם – ואף בית המשפט עצמו בעמדתו תומך בכך³⁸⁴

380 לפי נתונים עדכניים מיוני 2024, מקרב כלל הצעות החוק שמוגשות לדיון מוקדם, פחות מאחוז משלימות את הליך החקיקה. בשנתיים שבהם כיהנה הכנסת ה-25, 0.6% מהצעות החוק שהונחו לדיון מוקדם הבשילו לכדי חקיקה; בכנסת ה-24 דובר על 0.5%; בכנסת ה-23 על 0.7%; בכנסת ה-22 על 0.2%; ובכנסת ה-21 על 0.4%. בכנסת ה-20 וקודמותיה המספרים עמדו על אחוזים בודדים. כך, בכנסת ה-20, 3.9% מכלל הצעות החוק שהונחו לדיון מוקדם הבשילו לכדי חקיקה; בכנסת ה-19 מדובר על 3.6%; בכנסת ה-18 מדובר על 5.4%; ובכנסת ה-17 על 4.9%. ראו: הכנסת **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת**, לעיל ה"ש 111, בעמ' 45.

381 לפריטת הטיעון מנקודת מבט ביקורתית ראו: דותן **ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מנהלי**, לעיל ה"ש 48, בעמ' 84–89.

382 ראו למשל טובה צימוקי "ליון הציג את 'השלב הראשון' במהפכה: פסקת התגברות ברוב של 61, שינוי דרמטי בבחירת שופטים" **Ynet** (4.1.2023).

383 עידו פורת "קיטוב פוליטי והמשבר החוקתי בישראל" **רשות הרבים** (מאי 2024).

384 ראו למשל בג"ץ **שריד**, לעיל ה"ש 61: "החלטותיה של הכנסת בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבינה לבין הממשלה טעונים לרוב מטען פוליטי כבד, אשר מן הראוי הוא, כי הרשות השופטת תמשיך ידיה ממנו כדי למנוע עד כמה שניתן 'פוליטיזציה של השפיטה'". בעתירה בנושא אחר, נגד החלטת ממשלה לשחרר אסירים פלסטינים, שב וחייד בית המשפט: "מטבע הדברים בית המשפט גם אינו יכול, בפעלו בגדרים משפטיים, 'להוציא את הערמונים

– כניסה לעומקן של שאלות חברתיות וציבוריות נרחבות העומדות להכרעה פוליטית גובה ממנו מחירים כבדים; מסיטה משאבים שיפוטיים שאמורים להיות מוקדשים להגנה על הפרט ולהכרעה בסכסוכים; ומעמידה את השופטים בפני סוגיות שאין להם, לעיתים קרובות, מומחיות או יכולת מוסדית עדיפה לפתור. דרך מרכזית להפחית את התופעה הישראלית של העברת סוגיות להכרעה שיפוטית היא לשפר בצורה ניכרת את איכות הפיקוח הפרלמנטרי.

הקשר בין חולשת הפיקוח לבין המעורבות השיפוטית מודגש כאשר בוחנים מיהם העותרים. בחלק לא מבוטל מהעתירות שהוזכרו, חברי וחברות הכנסת הם מי שפנו לבית המשפט. מבלי להיכנס לביקורת על כך,³⁸⁵ מדובר בשיקוף של מצב עגום שבו חברי הכנסת עצמם חשים כי אין להם כלים אפקטיביים להשפיע על פעילות הממשלה, וכי בית המשפט מהווה נתיב טוב יותר להשפעה מאשר הנתיב הפוליטי שבתוכו הם פועלים.³⁸⁶

במציאות זו, כניסתו של בית המשפט לזירה הפוליטית שבין הממשלה לכנסת, תוך התערבות שמטרתה להגן על הכנסת מפני הממשלה, היא פועל יוצא של הצורך להגן על עקרון הפרדת הרשויות.³⁸⁷ לעיתים אף ההנמקה השיפוטית מבטאת זאת. כך, למשל, בבג"ץ בעניין התקציב הדו-שנתי משנת 2017, שהיה יוזמה ממשלתית, הדגיש בית המשפט כי "הכנסת אינה חותמת גומי של הממשלה".³⁸⁸

הנחת המוצא היא מה שכוונה על-ידי מלומדים כמעבר ממשטר של "הפרדת רשויות" למשטר של "התכת רשויות": הממשלה שולטת בכנסת, מתערבת בחקיקה ומכשילה את היכולת של הכנסת לשמש גורם מבקר ומשפיע.³⁸⁹ בשל כך, ניתן לזהות בפסיקה העדכנית

מן האש' למי שלא הצליחו לשכנע בדרכים פרלמנטריות ממשלתיות". בג"ץ 10578/08 **משל"ט – מכון משפטי לחקר טרור וסיוע לנפגעים נ' ממשלת ישראל** (נבו 15.12.2008).

היבט אחר המדגים את חוסר הנכונות השיפוטית להתערב הוא דחיות חוזרות ונשנות של ההכרעה השיפוטית על-מנת לאפשר לסוגיות למצוא את מקומן בזירה הפוליטית. לדוגמאות בולטות ראו את מקרי הגיור: בג"ץ 7625/06 **רגצ'ובה נ' משרד הפנים** (נבו 31.3.2016); בג"ץ 11013/05 **דהן נ' שר הפנים** (נבו 1.3.2021). ראו גם בג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (נבו 22.5.2012).

385 בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סז (1) 177, פס' 49–51 לפסק הדין של הנשיא גרוניס (2014).

386 ואכן זו הייתה התוצאה בבג"ץ **קוונטינסקי**, לעיל ה"ש 336, בעניין מיסוי דירה שלישית. בית המשפט ביטל באותו מקרה את הוראת החוק והחזיר אותה לשלב הקריאה השנייה בהליך החקיקה, משום הפגמים הקשים שזוהו באותו הליך, בשל לחצה של הממשלה להעביר את הצעת חוק ההסדרים בדחיפות. בין העותרים בעתירה ניתן למצוא את חברי הכנסת יצחק הרצוג, מיכאל (מיקי) רוזנטל, מרב מיכאלי, מנואל טרכטנברג, ואת סיעות המחנה הציוני, יש עתיד, הרשימה המשותפת ומרצ.

387 רוזנאי **ביקורת חוקתית**, לעיל ה"ש 242; סוזי נבות "עשרים שנה למבחן 'שריד': עיון מחדש בפיקוח השיפוטי על הליכים פרלמנטריים" **מחקרי משפט** יט 721, 771 (2003); אריאל בנדור "הליכי חקיקה והפרדת רשויות" **ICON-S-IL Blog** (20.3.2017).

388 בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל**, פס' לז–לח לפסק הדין של המשנה לנשיאה רובינשטיין (אר"ש 6.9.2017).

389 יואב דותן "האם הכנסת כפופה לדרישה חוקתית לענייניות?" **משפטים על אתר** יב 1, 27 (2018).

דרישה שיפוטית אקטיבית וכופה בנוגע ל"הסדרים ראשוניים", במסגרתה הממשלה נדרשת להביא לאישור הכנסת סוגיות אשר נדרשות לחקיקה ואין בהן די בהחלטת ממשלה. כך היה למשל באשר לגיוס בחורי ישיבות,³⁹⁰ לייצוא הגז³⁹¹ ולמתווה הגז,³⁹² ולהסמכת השב"כ לאכן נדבקים פוטנציאליים בתקופת וירוס הקורונה.³⁹³

מרחב ההתערבות השיפוטי בדינמיקה בין הכנסת בממשלה כולל גם התערבות בענייניה הפנימיים של הכנסת בעילה של פגיעה קשה במרקם החיים הפרלמנטרי, משנות השמונים³⁹⁴ ועד ימינו;³⁹⁵ ואת הרחבת הביקורת של בית המשפט על היבטים שונים של חקיקת הכנסת, כפי שנעשה, בין היתר, בפרשות ידועות כגון בג"ץ **מגדלי העופות**³⁹⁶ ובג"ץ **קוונטינסקי**.³⁹⁷ לשליטה הממשלתית בחקיקה יכולה להיות השפעה גם על שאלת החוקתיות, וליכולת פיקוח משמעותית יותר, שבבסיסה כנסת חזקה יותר, יכולה להיות השפעה גם על עידון, ריכוך או איזון טוב יותר של הסדרים אשר התאמתם לחוקי-היסוד של זכויות האדם מוטלת בספק.³⁹⁸

ואכן, עמדה בולטת בספרות המחקר הממוקדת בישראל עומדת על כך שבפסקי דין אלה, בית המשפט נכנס כגורם מאזן בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, שתכליתו להשיב את האיזון על כנו.³⁹⁹ פסיקות אלה נועדו לחזק את הכנסת, לא להחלישה, ומטרתן "להחזיר לכנסת את מעמדה העליון בדמוקרטיה הישראלית כגוף מחוקק עצמאי **וכמנגנון פיקוח** ובקרה על עבודת הממשלה, ולמנוע מהממשלה לרוקן מתוכן את סמכויותיה ולנכסן לעצמה" (ההדגשה אינה במקור, ב.י.).⁴⁰⁰ במציאות שבה תעמודנה לרשות חברי הכנסת אפשרויות שונות לבצע פיקוח אפקטיבי, ניתן לצפות כי היקפה של מגמה זו של חיזוק יכולת ההכרעה של בית המשפט חלף חיזוק יכולת ההכרעה של הכנסת – תצטמצם.

כאמור, הטענה איננה לגופה של הביקורת השיפוטית, שכן במקרים רבים היא הכרחית, אולם במישור הנורמטיבי ראוי היה כי רבות מהחלטות אלה תתקבלנה בזירה הציבורית.

390 בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481 (1998).
 391 בג"ץ **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל**, לעיל ה"ש 385.
 392 בג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (אר"ש)** (27.3.2016).
 393 בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (נבו) (1.3.2021).
 394 בג"ץ **שריד**, לעיל ה"ש 61.
 395 בג"ץ **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הכנסת**, לעיל ה"ש 352.
 396 בג"ץ **ארגון מגדלי העופות בישראל**, לעיל ה"ש 333.
 397 בג"ץ **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל**, לעיל ה"ש 336.
 398 ראו, למשל, את פסק הדין של השופטת ארבל בבג"ץ 6298/07 **רסלר נ' כנסת ישראל**, פ"ד סה(3) 1, פס' 4 לפסק הדין (2012).
 399 סוזי נבות "הדיאלוג החוקתי: דו-שיח בכלים מוסדיים" **משפטים על אתר** יב 99, 103 (2019).
 400 גילה שטופלר "בית המשפט העליון כבלם מפני השתלטות עוינת של הממשלה על סמכויות הכנסת" **ICON-S-IL Blog** (25.3.2018).

מכך היה מרוויח הדין הציבורי בישראל, שהיה עובר לזירה של בניית הסכמות במקום זירה של הכרעות, ומכך היה מרוויח גם בית המשפט העליון.

חלק ב | המטרה: שיפור הפיקוח הפרלמנטרי

פרק 5 | מה הופך פיקוח פרלמנטרי לאפקטיבי?

א. הצורך בהגדרה ואפיון

בחלק א' הצגתי תמונה רחבה של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל. ניתן היה להתרשם כי על-אף שיש כלי פיקוח רבים, הפיקוח הפרלמנטרי הוא דל, חלש וחסר שיניים, בשל שרשרת של גורמים הקשורים זה לזה. עם תום החלק הקודם, ניתן להבחין כי קיים פער ניכר בין חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי, שהוצגה בתחילת הפרק, לבין האופן שבו הוא מיושם. גם המטרות שהוצגו לעיל מחדדות את הפער ומדגימות היטב כי רבות מהן אינן מוגשמות במלואן במסגרת הפיקוח הפרלמנטרי בישראל.

על-כן, עם הבנת הפער בין הרצוי למצוי, יש להתקדם ולשאול כיצד ניתן להגיע למצב הרצוי. אולם קודם לכן, יש להרחיב על השאלה "מהו הרצוי?" הבנה של המטרות העקרוניות חשובה, אך איך חותרים אליהן? לשם כך, הדיון להלן יעסוק בהסבר ודיוק המונח "פיקוח אפקטיבי" ומה מאפיין אותו.

תהליך חשוב זה, שלמעשה מהווה את הבסיס היסודי לחשיבה על פתרונות מדיניות, יתקיים בשני מישורים מקבילים. בשניהם אסתכל על המצב המצוי, אולם מנקודות מבט שונות: האחת מהכשלים והשנייה מההצלחות. הדיון הראשון יעסוק באופן שבו הכנסת כשלה בביצוע פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי ויזהה מהם הגורמים שלו היו מתקיימים אחרת, היינו יכולים היום להצביע על פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי. הדיון השני יבחן את ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, אשר היוותה הצלחה אדירה במונחי פיקוח פרלמנטרי, וינסה לזהות את הרכיבים באופן הפעילות שלה שהפכו אותה להצלחה כה משמעותית. בסופו של תהליך זה, אציע הגדרה לפיקוח פרלמנטרי. אל הגדרה זו אחזור בסיכום, ואסביר כיצד ההצעות השונות מביאות אותה לידי ביטוי.

בטרם דיונים אלה, תזכורת קצרה לגבי מספר סוגיות יסוד שאלו מהדיון התאורטי עשויה להיות לעזר:

- הפיקוח הפרלמנטרי נוסד מתוך הבנה כי מגבלות על כוחה של הרשות המבצעת הן חיוניות. הפיקוח שממוסגר כיום לעיתים כ"פגיעה במשילות" הוא למעשה אבן יסוד דמוקרטית.
- אין הסכמה על השאלה כיצד להגדיר פיקוח.
- עם זאת, גם בהיעדר הסכמה, יש הבנה כי פיקוח הוא תהליך מתמשך, שמטרתו להשפיע על הרשות המבצעת.
- הספרות זיהתה את מידת החוזק והעצמאות הפרלמנטריים כהיבט יסודי ביכולתו של הפרלמנט לפקח על הרשות המבצעת.
- יש הכרח לקבוע הסמכה פורמלית, אשר תדגיש את חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי

- ותסמיך את הפרלמנט לבצע אותו.
- שיתוף הפעולה הממשלתי, והיכולת של הפרלמנט לדרוש ולאכוף אותו, הם רכיבי מפתח בפיקוח איכותי.
- לתרבות הפוליטית יש השפעה רבה על האופן שבו הפיקוח הפרלמנטרי נתפס, הן בעיני חברי הפרלמנט והן בעיני הציבור, ובהתאם גם על הדרך שבה הוא מבוצע.

ב. מה כשלי הפיקוח בישראל מלמדים על פיקוח אפקטיבי?

הדיון להלן יתחיל באפיון של פיקוח אפקטיבי, על בסיס הפער שבין חשיבות הפיקוח וחיוניותו לבין האופן שבו הוא מופעל במציאות הישראלית. פיקוח אפקטיבי דורש שקלול של כלל המאפיינים שיתוארו להלן.

הפיקוח נדרש להיות אירוע מתמשך ולא אירוע חד-פעמי

התנאי הבסיסי ביותר לפיקוח אפקטיבי הוא המשכיות. אירוע פיקוח אשר מתרחש כאפיזודה או אירוע חד-פעמי אינו מצליח להניע תהליך של מסקנות, דיווח, בקרה עצמית בקרב הממשלה ומענה שלה למסקנות. אנשי ממשל מעידים כי דיוני המשך בוועדות בסוגיות השונות הם אפקטיביים הרבה יותר מאשר הדיון הראשון. בעוד שהדיון הראשון בסוגייה פלונית מציף את הקשיים, דיוני ההמשך מאפשרים לחדד אותם, לבחון ולזקק מהו המידע הרלוונטי המרכזי, מיהם הגורמים הנוספים שיש לזמן לוועדה כדי לבחון את הנושא לעומקו וכדומה. כל תהליך החידוד וההעמקה אינו מתרחש בהיעדר רציפות.

על-מנת שהפיקוח יהיה אפקטיבי הוא נדרש להיות יזום מטעם הכנסת

לצד דרישת ההמשכיות, המציאות מראה כי אקטיביות של הפיקוח מהווה דרישה יסודית לשם מידת האפקטיביות שלו. כאמור, בהינתן היקף החקיקה בכנסת, לרוב דרישת רבע הזמן שמופיעה בתקנון זוכה לפרשנות המינימלית האפשרית, וחלק מזמן הפיקוח הקצר ממילא מתמלא בשרים שמגיעים לוועדה ומדברים על סוגיות שברצונם להעלות בפניה, או דיונים בעקבות סוגיות שעלו על סדר היום הציבורי. אלו בוודאי דיונים חשובים, אך הם משניים לפיקוח יזום וצריכים להתקיים לצדו, לא במקומו. הבנה של הפיקוח כאירוע שמתמזה בפיקוח דיווחי מעקרת את חוזקו ואת היכולת של הכנסת לדרוש ממשרדי הממשלה דין וחשבון של ממש. כך גם באשר להפעלת פיקוח באמצעות דיוני חקיקה או אישור תקנות: זהו פיקוח רספונסיבי, אשר הממשלה הניחה על סדר היום של הוועדה. הוא אמנם בעל חשיבות, ולחברי הכנסת יש יכולת של ממש להשפיע על חקיקה.⁴⁰¹ אך אין

401 קברטץ-אברהם הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית, לעיל ה"ש 157.

להסתפק בפיקוח זה, ומעצם הדומיננטיות הממשלתית בסוגיות אלה, היכולת של הפיקוח להיות אפקטיבי היא מוגבלת במצבים אלה.

הפיקוח נדרש להתקיים באופן שגרתי ולא רק במקרי קצה

יש נקודות זמן בחיים הפוליטיים שבהן הפיקוח הוא בשיאו. כך המצב בעת משבר פוליטי, המתכלל לכדי דיון בהצעת אי-אמון, או כפי שאירע בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה. גם תהליך הכנת התקציב ואישורו מהווים נקודת זמן יוצאת דופן המאפשרת מידה ייחודית של פיקוח, ולעיתים חברי הכנסת יודעים לנווט אותה היטב לצרכי פיקוח פרלמנטרי.

אולם בהינתן מרכזיותו של תפקיד הפיקוח במערכת דמוקרטית, וחיוניותו כמערכת בקרה אפקטיבית על פעולתה של הממשלה, הפיקוח נדרש להתקיים באופן שגרתי על "עניינים שביומיום", ולא פחות מאשר באותן דוגמאות קצה. כך, ניתן לחשוב על דוגמאות רבות שאינן מושכות תשומת לב ציבורית באותו היקף: קליטה סלולרית באזורי ספר, עומסי תנועה וקשיים תחבורתיים, מחיקת חובות בבנקים ללווים גדולים, יחסה של רשות האוכלוסין לנכנסים לישראל שאינם אזרחים או תושבים, ועוד. כל אלה הם אירועים שמתרחשים כחלק משגרת החיים וראויים אף הם לתשומת לב פרלמנטרית.

לשם יצירת סביבה פורייה לשיתוף פעולה, כללי העבודה למול הממשלה נדרשים להיות ברורים וידועים מראש לכל הצדדים, והפעלתם צריכה להיות עקבית

הרוב הגדול של עבודת הפיקוח נשען על מידע אשר מצוי בידה של הממשלה. חלקו גלוי וחלקו נמסר באופן ייעודי לכנסת, במקרים רבים דרך הממ"מ.⁴⁰² אך שיתוף הפעולה אינו מתמצה רק במידע, אלא בהגעה לוועדות, על-ידי הגורמים המתאימים, ומסירת המידע הרלוונטי במהלך הדיון. נדרשת במקרים רבים הכנה מראש לדיון גם במשרדי הממשלה. לשם כך, ובהינתן מרכזיות שיתוף הפעולה, נדרשת התוויה של כללי משחק ברורים, קבועים וידועים מראש לכל הצדדים. למשל – כמה זמן מראש מודיעים על הדיון? כמה זמן היערכות ניתן כדי לפרט בפני הוועדה מידע רלוונטי? העברת חומר לדיון או שאלות לדיון; וכיצד באלה. הפרקטיקה, ואף הראיונות שערכתי, מעידים כי קיימת שונות גדולה מאוד בין הוועדות: אלה מהן שפועלות בעקביות למול הממשלה, לפי כללים ברורים וקבועים מראש, זוכות למידה רבה יותר שיתוף פעולה ואף למידע רב יותר, בשל ההכנה המוקדמת מטעם הרשות המבצעת.

⁴⁰² התכתבות בין הח"מ לאהוד בקר, רכז תחום מיזמים וקשרי מחקר במרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיום 18.4.2023. לפי בקר, מתוך המסמכים הנכתבים בממ"מ, רובם הגדול כולל התייחסות לעבודת הממשלה. חלקם של המסמכים שלא עוסקים בפעילות הממשלה כלל הוא קטן מאוד.

הפיקוח נדרש להתבסס על פרוצדורות קבועות, מוגדרות ושימוש שאינן תלויות רק ברצונם הטוב של חברי הכנסת

חשיבותו של הגורם הפרסונלי בעבודת הפיקוח היא ניכרת. מספר אנשי ונשות ממשל הדגישו בפנינו כי "חבר כנסת שמאוד רוצה לפקח ומוכן להשקיע בזה – יצליח". ואכן, המציאות מוכיחה זאת היטב: מספר פרלמנטרים ופרלמנטריות מסורים, חדורי דבקות במטרה, הצליחו להוביל תהליכי פיקוח משמעותיים ודרכם לשנות מציאות. הדבר בולט ביותר בוועדה בראשות חבר הכנסת איתן כבל שתתואר בהמשך, אך אפשר בהקשר זה להסתכל על אירועי פיקוח שנערכו למשל על-ידי חבר הכנסת מוטי יוגב, עאידה תומא סלימאן, סתיו שפיר וגלעד קריב, כדוגמאות בולטות שזכו להתייחסות בנייר מדיניות זה.

עם זאת, נוצר מצב שבהיעדר הרכיב הפרסונלי ומוטיבציה אישית, מעטים הם אירועי הפיקוח שניתן לתאר כהישג משמעותי. בשל כך, לא ניתן להותיר בכל פעם את כובד משקלו של הפיקוח על זוג כתפיים אחר, ויש לקבוע מראש פרוצדורות מוגדרות ושימוש, אשר ניתנות לביצוע על-ידי כלל חברי הכנסת.

פיקוח אפקטיבי נשען על תפיסה יסודית המכירה בחשיבותו ובכובד משקלו

אין בכנסת הגדרה מוסכמת לפיקוח פרלמנטרי. בחלק א' הראיתי את היקף הכלים השונים שבהם ניתן להיעזר על-מנת לבצע פיקוח אפקטיבי, הגם שלא כולם נתפסים באופן מסורתי ככלי פיקוח. גם התפיסה היסודית של הפיקוח מצויה תחת חילוקי דעות. כאמור, יש המחזיקים בתפיסה צרה של פיקוח, המזהה רק את הכלים המסורתיים והפורמליים של הפיקוח כמבטאים פעילות פיקוחית; אחרים מעדיפים להבין את הפיקוח כמשימה שיכולה להתבצע בזירות רבות ובאמצעים רבים, ועשויה לכלול סוגים רבים של דיונים כל עוד יש במהותם מידה מסוימת של בקרה וביקורת על הממשלה.

שני אלה אינם נקיים מקשיים, שכן לעצם ההבנה מהו הפיקוח ומה ההיקף שלו יש השפעה רחבה על האופן שבו יש לעצב הסדרי פיקוח אפקטיבי. הבנה צרה מדי של הפיקוח מובילה לכך שפעילויות רבות, שהן פיקוחיות ובעלות-משמעות, נותרות מחוץ לזירה; הבנה רחבה מדי מובילה לכך שפעילויות רספונסיביות, שנוצרו בעקבות סדר היום והתקשורת, נחשבות כפיקוח ומחליפות את עבודת הפיקוח הרגילה והחיונית.

בשל כך, התפיסה אינה צריכה להישען על טיב הכלים אלא על טיב הפיקוח. מהמקרים השונים שסקרתי ושאותם אני מציעה להבין כאירועי פיקוח איכותיים או מוצלחים, עולה כי חברי וחברות הכנסת לא ביקשו "לסמן וי" על דרישה תקנונית זו או אחרת או להיצמד לגבולות הפורמליסטיים שהתקנון מציע, אלא לבצע פיקוח פרלמנטרי חזק ואותנטי לשם התחקות מעמיקה אחר סוגייה מסוימת. שינוי תפיסה, שאינו מתמקד רק בכלים אלא

במהות האירוע ובצורך להתחקות אחר האופן שבו הממשלה פועלת בסוגייה מסוימת, הוא יסוד ומסד לעבודת פיקוח אפקטיבית.

יש לתעדף את הפיקוח ברמת עדיפות גבוהה ולהקצות לשם כך משאבים מתאימים

הבנה של חשיבות הפיקוח ותעדוף של משימות הפיקוח השונות בהתאם להבנה זו, הן הסיבה והמסובב גם יחד. בהיעדר תעדוף גבוה של משימות הפיקוח, אשר כולל השקעת משאבים מתאימה, ככלל הפיקוח לא יזכה לבולטות וחשיבות. במידה רבה זהו המצב הקיים בכנסת, אשר לרוב מתעדפת באופן מובהק חקיקה על-פני פיקוח. ככל שיותר ויותר אירועי פיקוח יזכו לבולטות, עבודת הפיקוח תתוגמל מבחינה ציבורית ותקשורתית ולא רק הצעות חוק תתוגמלנה. כך גם תגדל ההבנה – הציבורית והפנים-פוליטית גם יחד – על-אודות חשיבות הפיקוח ומידת העדיפות שיש ליתן לו. בהינתן הזמן המוגבל עד מאוד בכנסת ולאור ריבוי החקיקה, יש ליתן לעבודת הפיקוח משקל גבוה יותר – הן מבחינת ההבנה של עבודת הפיקוח והן מבחינת המשאבים שמושקעים בזירה זו.

פיקוח איכותי דורש גיוס פוליטי ומקצועי של כל הצוותים הרלוונטיים

ככלל, פיקוח איכותי הוא פרי חשיבה מראש ואינו רספונסיבי. הוא נבחר מראש עקב החשיבות שלו ודורש עבודת הכנה יסודית עוד בטרם הפיקוח. נדרש מחקר, תכנון מקדים של הליך הפיקוח, זיהוי הגורמים המרכזיים, בירור המידע שדרוש לשם אירוע הפיקוח וכדומה. נדרשת התמדה ועבודה רבה ובשל כך גם זמן פרלמנטרי וצוותים מתאימים.

מחלקם של הראיונות נדמה היה כי לצוותים המקצועיים בכנסת יש אינטרס הרבה יותר חזק שיתבצע פיקוח מאשר לחברי הכנסת עצמם. ואכן, מרכזיות הגורמים המקצועיים אינה נפקדת מהדיון. אולם אין בכך די: הפיקוח ביסודו נדרש להתקיים בראש ובראשונה כפונקציה פוליטית וייצוגית, הבנויה על דרישת אחריות פוליטית, על הקשר בין הציבור לנבחרי ועל שקיפות הזירות הפרלמנטריות. מסיבה זו, גיוס הצוותים המקצועיים הוא חשוב, אך אין להסתפק בכך. עבור עבודת פיקוח איכותית יש לרתום גם את כלל הצוותים הפוליטיים הרלוונטיים: יושבי-ראש המפלגות, הצוותים הפוליטיים של חברי הכנסת של הוועדה ויושבי-הראש בפרט, הצוותים המקצועיים של הנהלת הוועדה והייעוץ המשפטי, וכן את מרכז המחקר והמידע של הכנסת מבחינת קדימות המחקר והיקפו.

כלי הפיקוח צריכים להיות מותאמים לזירה הפיקוחית הרלוונטית ולתכליות שהיא נועדה להשיג

מכלל הראיונות עם אנשי ונשות ממשל ניכר כי למעט בודדים, כמעט כולם נותנים משקל לוועדות הכנסת השונות כזירת הפיקוח המרכזית. מחקרי עומק של הכנסת שנערכו בישראל תומכים במסקנה זו.⁴⁰³ עם זאת, אין להפחית מחשיבות הפיקוח במליאה, שכן שם אמנם אין משמעות רבה בכל הנוגע לנתונים ומעקב אחר חקיקה או יכולת להביא אנשי שטח, אך יש לה משמעות סמלית ודמוקרטית ניכרת במובן של ייצוגיות ואחריותיות. לכן יש להמשיך ולפעול בשתי הזירות, אך מתוך הבנה שהכלים שבהם משתמשים כדי לפקח בכל זירה הם שונים ואופי הפיקוח הוא שונה. כך, למשל, בעוד שבועדות נרצה לזהות מראש סוגיות מרכזיות ולהתעמק בהן, במליאה יש יתרון גדול למידה רבה יותר של ספונטניות. לצד זאת, יש לתת את הדעת גם להבדלים בין ועדות הכנסת השונות ולאופן שבו הן פועלות בעת גיבוש הסדרי פיקוח מתאימים.⁴⁰⁴

הפיקוח נדרש להיות מלווה במהלך תקשורתי מטעם הכנסת באמצעות דוברות ושיתופי פעולה תקשורתיים

במרבית המקרים, ודאי בהינתן מורכבות הפיקוח האפקטיבי ותובענותו, אין לחברי הכנסת תמריץ משמעותי לעשות כן. כאשר חברי הכנסת השתמשו באופן מתוחכם בתקשורת ופעלו במטרה להכניסה לזירה הפיקוחית, המהלך הפך את הפיקוח לחזק יותר ומשמעותי יותר גם עבור המפקחים וגם עבור המפוקחים. אירועי פיקוח כדוגמת ועדת השקיפות של חברת הכנסת סתיו שפיר, מחיקת החובות ללווים גדולים על-ידי הבנקים והדיונים ברגולציית הגז הטבעי בראשות חבר הכנסת איתן כבל, משכו תשומת לב תקשורתית ניכרת. באירוע מחיקת החובות, למשל, לא הייתה מוטלת על הבנקים חובה חוקית להגיע לשימוע. ועם זאת, קיומה של תקשורת ערנית אשר סיקרה את האירוע השפיעה על מערך התמריצים המסחרי שלהם. כך גם ניתן לטעון באשר לזרועות השונות אשר כפופות בדין לפיקוח הפרלמנטרי: תשומת לב תקשורתית לאירועי הפיקוח תוביל לכך שהם יילקחו ברצינות הראויה; שהמופיעים בפני הוועדות השונות יחששו להתבזות במהלך הדיונים; ושחברי הכנסת בוועדה יפגינו מידה רבה יותר של בקיאות ומעורבות – ותהליך הפיקוח כולו ישתפר.

403 פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח**, לעיל ה"ש 202; קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157.

404 כך, יש הבדל בין ועדות שבראשן עומדים חברי אופוזיציה לבין ועדות שבראשן עומדים חברי קואליציה; יש הבדל בין ועדות שהן ועדות מחוקקות ביסודן לבין ועדות אשר אין מוטלת על כתפיהן מלאכת חקיקה; יש הבדל בין ועדות אשר המחוקק העניק להן פטור מלא או חלקי מהדרישה כי רבע מזמן יוקדש לפיקוח – ועדת הכנסת, ועדת החוקה, חוק ומשפט ועדת הכספים – לבין ועדות אשר נדרשות למלא אחר הוראה זו; יש הבדל בין מרבית הוועדות אשר עבודתן מתבצעת בשקיפות, לבין ועדת החוץ והביטחון וועדות המשנה שלה אשר דיוניהן חסויים. הבדלים אלה מצטרפים גם לשוני הפרקטי בין הוועדות, הכרוך בדפוסי העבודה הפנימיים ובהם מעקב אחר קיום ומענה להחלטות הוועדה, מידת הפרסום באתר הוועדה, אופן ההכנה לדיונים ועוד.

על יסוד כל האמור, תוצע הגדרת העבודה הבאה:

פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא תהליך בקרה המתקיים ברשות המחוקקת, במסגרתו נדרשת הרשות המבצעת ובראשה הממשלה לספק לציבור מידע חיוני על-אודות פעילותה, להסביר את מעשיה ומחדליה ולהצדיקם, ואשר דרך הדיון והליבון בו מתקיים תהליך המוביל לשיפור המדיניות הציבורית. כדי להיות אפקטיבי, הפיקוח הפרלמנטרי נדרש להיות יזום, מתמשך ואקטיבי ולהתקיים באופן קבוע. עליו להתבסס על הפנמה של חשיבותו בקרב כלל צוותי הממשל בכנסת ובממשלה, על שיתוף פעולה, על נהלי עבודה סדורים וברורים בין זרועות שלטון אלה ועל פרוצדורות קבועות, מוגדרות ושימושיות.

ג. כיצד ניתן לבנות אירוע פיקוח אפקטיבי – מקרה מבחן

בראיונות שנערכו כמחקר מקדים לנייר מדיניות זה, הצביעו בפניי אנשי ונשות ממשל פעם אחר פעם על השימועים שערך חבר הכנסת איתן כבל, בכהונתו כיושב-ראש ועדת הכלכלה של הכנסת, בנושא מחיקת החובות של הבנקים ללווים גדולים (במסגרת ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים) כהצלחה הגדולה ביותר שהייתה לאירוע פיקוח פרלמנטרי בישראל. גם הספרות שהשוותה בין פעילותן של ועדות חקירה שונות בישראל הצביעה על ועדה זו כאירוע בולט לחיוב.⁴⁰⁵ יש לעמדה זו משקל רב כיוון שההסדרים המוסדיים שמאפשרים את עבודתן של ועדות החקירה הפרלמנטריות בישראל אינם מבטיחים הצלחה, ובמקרים רבים אף בנויים באופן אשר מאפשר להחליש את הוועדות.⁴⁰⁶ משכך, בנייר מדיניות זה נבחנה לעומק עבודתה של ועדה זו. בחינה זו איששה את המסקנה כי אכן מדובר בהצלחה פיקוחית, והדיון שלהלן מיועד להסביר מדוע וכיצד.

ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים הוקמה בשנת 2017 בעקבות קריסתו הפיננסית של איש העסקים אליעזר פישמן והסדר החוב שנחתם בעקבותיה,⁴⁰⁷ במסגרתו נמחקו 67% מחובותיו של פישמן, המהווים 2.7 מיליארד ש"ח.⁴⁰⁸ פרשת פישמן העלתה סוגיות ציבוריות בהקשר הרחב של

405 Friedberg and Shapira, לעיל ה"ש 115, בעמ' 16.

406 שם, בעמ' 13.

407 הסדר החוב אושר לאחר הליך גישור ממושך בין נושיו של פישמן לממונה על נכסיו, ובניגוד לעמדת האחרון, בפר"ק (מחוזי ת"א) 3642-08-16 **פישמן נ' מניפז** (נבו 21.7.2020). ערעור על פסק-הדין נדחה על-ידי בית המשפט העליון בע"א 6730/20 **הנאמן לנכסי החייב אליעזר פישמן נ' פישמן** (נבו 3.11.2020).

408 גולן חזני "פשיטת הרגל של אליעזר פישמן מסתיימת בתספורת של 67%" **כלכליסט** שוק ההון (22.7.2020). לפי פרסומים שונים, בשלב מסוים במשא ומתן הגיעו הצדדים להסכמה על מחיקת 92% מחובותיו, אלא שתרעור מת ציבורית הובילו לנסיגה ממנה; ראו איתן אבריאלי "האם חדזה בר תבטיח היום שהסדר פישמן ייקבר סופית?"

פיקוח רגולטורי על הגופים הפיננסיים בישראל ובייחוד בכל הנוגע למתן אשראי ללווים עסקיים גדולים על-ידי בנקים.

התפקיד המרכזי שהוטל על הוועדה היה לחקור את התנהלותם של הבנקים והגופים המוסדיים והרגולטוריים בעניין הקצאות אשראי ללווים עסקיים גדולים משנת 2003 ואילך. כמו כן, הוטל על הוועדה לבחון את התנהלות גופי הפיקוח והאכיפה המרכזיים (הרגולטורים) בענייני הקצאות אשראי ללווים גדולים.⁴⁰⁹ באפריל 2019 הניחה הוועדה דו"ח מסכם על שולחן הכנסת ובו פירוט הכשלים המערכתיים שאותרו וכן המלצות בנושא.⁴¹⁰

את הפירוט המלא והנרחב על פעילות הוועדה ניתן למצוא ב**נספח ב'** הנלווה לנייר מדיניות זה.⁴¹¹ במסגרת פירוט זה ניתן יהיה למצוא תיאור מקיף על הרקע להקמת הוועדה; אתר האינטרנט אותו הפעילה הוועדה; האופן שבו גייסה תמיכה פוליטית וציבורית; סדר הישיבות ומתכונת הדיון; אופי השאלות והלך הרוח בדיונים; סידור הישיבה; ופרסום דו"ח ועדת החקירה. הדיון שלהלן ממוקד יותר ולא יעסוק בתיאור עבודת הוועדה. חלף זאת, הדיון יעסוק בחילוץ תובנות רלוונטיות מפעילות הוועדה, על-מנת שניתן יהיה לאמץ אותן כקווי מחשבה מנחים בעת אימוץ פתרונות המדיניות.

להתנהלות הוועדה היו מספר מאפיינים ייחודיים שהפכו את עבודתה לאירוע פיקוח משמעותי ואפקטיבי, במסגרתו הכנסת ביצעה חקירה משמעותית על-אודות התנהלות הרשות המבצעת והרגולטורים, אשר עמדה בלב השיח הציבורי. אלו יפורטו כאן.

TheMarker שוק ההון (6.6.2017).

409 "תחומי עיסוקה של הוועדה" **ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים** (אתר הכנסת).

410 דו"ח ועדת כבל, לעיל ה"ש 267.

411 לישיבות הוועדה השונות ראו: ישיבת הפתיחה מיום 26.7.2017; שמיעת התייחסויות של ארגוני החברה האזרחית והצעותיהם מיום 11.3.2018; בחינת התנהלות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 31.7.2018; בחינת התנהלות בנק הפועלים בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 21.10.2018; בחינת התנהלות בנק לאומי בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 28.10.2018; בחינת התנהלות נהלל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 4.11.2018; בחינת התנהלות הבנק הבינלאומי בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 18.11.2018; בחינת התנהלות בנק דיסקונט בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 18.11.2018; בחינת התנהלות בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 25.11.2018; בחינת התנהלות רשות ההגבלים העסקיים בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 2.12.2018; בחינת התנהלות חברת מגדל בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 30.12.2018; קידום הרפורמה להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות לשם התייעלות המערכת הפיננסית במתן האשראי במשק מיום 30.12.2018; בחינת התנהלות חברת כלל ביטוח בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 6.1.2019; בחינת התנהלות רשות ניירות ערך בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים מיום 6.1.2019; דיון והחלטה בממצאים, במסקנות ובהמלצות של טיוטת דין וחשבון ועדת החקירה הפרלמנטרית מיום 11.4.2019 (ישיבה חסויה); פרסום דוח ועדת החקירה מיום 16.4.2019. מסמכים אלה נגישים באתר הוועדה.

אקטיביות: בעקבות התרחשויות בסדר היום הציבורי, הכנסת זיהתה בעצמה צורך לבירור מקיף של סוגייה הכרוכה בהתנהלות הממשלה ומחדליה. לשם כך כונסה הכנסת, הצביעה במליאתה על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית, ובמהלך שכולו הובל על-ידי גורמים בכנסת (תוך גיוס הממשלה לתמיכה בנושא) נהגתה ועדת החקירה ועבודתה יצאה לפועל.

חברת הכנסת איילת נחמיאס-ורבין היא שיזמה את הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית בשנת 2017 עת פנתה ליושב-ראש ועדת הכלכלה, חבר הכנסת איתן כבל, בבקשה להקים ועדת משנה שתחקור את התנהלות הבנקים והרגולטורים בפרשת פישמן.⁴¹² הצעתה של ועדת הכנסת על הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית אושרה על-ידי מליאת הכנסת ביום 5.7.2017 ברוב של 19 תומכים, ללא מתנגדים או נמנעים.⁴¹³

הכנה מוקדמת: אירוע הפיקוח דרש הכנה מוקדמת רבה. ברמה המקדמית, עצם הצגת הנושא בפני מליאת הכנסת, תוך גיוס הכנסת להצביע בעד הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית, דרשה הכנה רבה מראש ועבודה פוליטית אקטיבית בנושא. כך גם ברמת הכנת הוועדה, יצירת כללי הפרוצדורה, התכנים וההעמדה של האירוע, תוך פרסום חומרי הכנה לכל דיון.

ההכנה המוקדמת של כל אירוע הפיקוח הובילה לכך שחברי וחברות הוועדה הגיעו מוכנים לדיונים, לאחר שעמד לרשותם חומר הרקע הרלוונטי והם הכירו אותו. עבודת ההכנה כללה גם תיאום מקדים בין חברי הוועדה, ואפשרה להם להגיע לדיון עם שאלות מוכנות מראש למוזמנים שהופיעו מול הוועדה.

פרוצדורה סדורה: הוועדה קבעה מראש פרוצדורה מתאימה וסדר יום ברור והגדירה את כללי המשחק של הדיונים בנושא. לאחר מכן, חברי הכנסת שלטו בפרוצדורה לאורך הדיונים באופן שאפשר להם לטייב את התנהלותם. הוגדרו גם כללי אתיקה, ובמסגרתם שיח מכבד וענייני על-מנת להגשים את מטרת התכנסות הוועדה. ניתן היה לזהות שימוש מתוחכם בכלים הפרלמנטריים ובהוראות התקנון.

כך למשל, עם תחילת פעילות הוועדה נקבעו כללי אתיקה פנימיים שנועדו למנוע ניגודי עניינים, השפעות חיצוניות על פעילותם של חבריה ועריכת בדיקה עניינית ובלתי-מוטה של הנושא. כללי האתיקה קבעו, בין היתר, איסור על חברי הוועדה להיפגש עם גורמים בנקאיים, עסקיים ואנשי שדולה בתחום מחוץ לכותלי הוועדה.⁴¹⁴

412 ד"כ 21.6.2017, ישיבה מס' 244, הכנסת ה-20, בעמ' 92.

413 ד"כ 5.7.2017, ישיבה מס' 250, הכנסת ה-20, בעמ' 179.

414 חבר-הכנסת כבל הבהיר בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה: "אני רוצה לחזור ולומר, העניין של נוכחות, אני לא מתכוון לוותר עליו. אני אעשה את הכול שהדיונים שלנו יתקיימו בראשון או בחמישי, לפי הרוב. אין מצב, לי כבר ברור שהדיונים לא יכולים להתקיים במקביל בימים שני ושלישי. (...) כמו שאמרתי, אתי תכין לנו גם כללי

כך היה גם בסדרי הדיון. ישיבות הוועדה החלו עם הצגה קצרה של הגורמים שזומנו להעיד בפני הוועדה על-ידי יושב הראש כבל. לאחר הצהרת הפתיחה החל סבב שאלות מצד חברי הוועדה השונים. יושב-ראש הוועדה כבל היה הראשון להציג את שאלותיו ולאחריו שאר חברי הוועדה. לבסוף, סיכם יושב-ראש הוועדה כבל את הדיון. המהלך כולו היה מקיף ומתוכנן, הן בהיבט התוכן והן בהיבט הדיוני והלוגיסטי.

שיטתיות: אירוע הפיקוח נערך באופן שיטתי, תוך המשכיות. על-אף מידה מסוימת של פערי זמנים בין מספר ישיבות, ועל-אף שבמהלך כהונת הוועדה הכנסת החליטה להתפזר והייתה היערכות לבחירות, עבודת הוועדה המשיכה להתקיים.

הוועדה קיימה 19 דיונים במסגרת פעילותה, לרבות שני דיוני פתיחה ושני דיוני סיכום. פעילות הוועדה נמשכה מיולי 2017 עד אפריל 2019 ועל-אף הפסקות בעבודתה שנבעו מסדר היום הפוליטי, הוועדה המשיכה בעבודה שיטתית, סיימה את עבודתה והגישה דו"ח מסכם.

שיתוף פעולה בין-מפלגתי: בוועדה כיהנו חברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית: יושב-ראש הוועדה חבר הכנסת איתן כבל (המחנה הציוני), חבר הכנסת יואב קיש (הליכוד), חבר הכנסת רועי פולקמן (כולנו), חבר הכנסת דב חנין (הרשימה המשותפת), חברת הכנסת איילת נחמיאס-ורבין (המחנה הציוני), חבר הכנסת חיים ילין (יש עתיד), חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' (הבית היהודי), חבר הכנסת יגאל גואטה ומחליפו חבר הכנסת יצחק וקנין (ש"ס), חבר הכנסת משה גפני (יהדות התורה) וחבר הכנסת עיסאווי פריג' (מרצ).

חבריו וחברות הכנסת בוועדה פעלו כצוות, ואף במידה מסוימת של אחדות פרלמנטרית, במטרה להוביל לפיקוח משמעותי, תוך שיתוף פעולה ביניהם. הובהר כי המטרה אינה העלאת קרנה של מפלגה זו או אחרת ואינה התנגחות בממשלה, אלא חתירה לביצוע אפקטיבי של הבירור והחקירה הנדרשים בנושא. לחברי הכנסת הייתה מידה רבה של חופש פעולה בהתנהלות הוועדה.

הענקת תפקיד משמעותי לאופוזיציה: ועדת החקירה הפרלמנטרית הורכבה בתחילת דרכה משישה נציגי קואליציה וחמישה נציגי אופוזיציה ששיתפו פעולה זה עם זה. חברי הוועדה שכיהנו באופוזיציה היו יושב-ראש הוועדה חבר הכנסת איתן כבל וכן חברי הכנסת דב חנין, איילת נחמיאס-ורבין, חיים ילין ועיסאווי פריג'.

אתיקה שאנחנו נביא אותם לפה וכולנו נחתום עליהם. וגם ללא קשר אם תהיה חקיקה או לא תהיה חקיקה, כולנו, ברגע שנחתום, נהיה מחויבים להם ובכוונתי גם לפעול על פי כללי האתיקה האלה. דהיינו, מי שלא יהיה נוכח כמו שקבענו ב-50% מהדיונים, אני לא אאפשר לו להשתתף בהצבעות. כאן יהיה תמיד לפחות 50% תמיד בכל דיון. זה יהיה ברור כי מסתכלים עלינו בדברים האלה. לכן אמרתי, סדר וניקיון בתהליך הזה, המשמעות שלו היא לא פחותה מהאופי והיכולת שלנו לחקור או לדבר עם האנשים שיבואו בפנינו. אני מאמין בזה באמונה שלמה". ישיבת הפתיחה של הוועדה, לעיל ה"ש 411. יובהר כי לא מצאתי ממצא פומבי ונגיש אם עמדו על דרישה זו בדיוקנות.

במסגרת פעילות הוועדה ניכר היה שמתקיים שיתוף פעולה בין הקואליציה לאופוזיציה. העובדה שבראש הוועדה עמד חבר אופוזיציה הפחיתה את ניגוד העניינים שקיים לרוב בוועדות ויצרה תשתית מאפשרת לביקורת עניינית כלפי הרשות המבצעת.

לעומתיות: הוועדה לא אפשרה לבאים בפניה להציג ולהרשים את הישגיהם, אלא נהגה במידה מסוימת של לעומתיות, תוך הדגשת ההיבט הביקורתי, הפיקוחי והחקירתי של המעמד. הדבר בא לידי ביטוי הן בהיבטים הפיזיים של סידור הישיבה וניהול הדיון, הן בהתנהלות שהבחינה בין חברי הכנסת ויועצים מקצועיים לבין המבוקרים והן באיומים השונים בסנקציות, כדוגמת חקיקה או הקמת ועדת חקירה ממלכתית, ככל שהגורמים המפוקחים לא ישתפו פעולה עם הוועדה.

כך למשל, לאחר שהממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דורית סלינגר, ביטלה את הגעתה בבוקר הדיון הראשון – חברי הוועדה ביקרו אותה בחריפות.⁴¹⁵ בהמשך לאירוע זה פנה כבל ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להטיל סנקציות על סלינגר, והצהיר כי מוזמן שלא יגיע – יזמן לוועדה פעם נוספת. דוגמה נוספת להפעלת לחץ על הגורמים המפוקחים היא האיום של חברי הוועדה בעריכת תיקוני חקיקה והקמת ועדת חקירה ממלכתית ככל שהם לא ישתפו את הוועדה במידע רלוונטי המצוי בידם. במספר ישיבות העירו חברי הוועדה כי אם הבנקים ימשיכו "להסתגר" מאחורי חוות-הדעת המשפטיות, הם לא יהססו לערוך תיקוני חקיקה כדי להתגבר על מכשולים אלו.

שיח מכבד וענייני: למול הלעומתיות שנדרשה מהוועדה, השיח במהלך השימועים נשמר כמעט לאורך כל הדיונים מכבד וענייני, ומרביתם התקיימו באווירה נעימה ועניינית על-אף החקירה המשמעותית שנערכה בהם. חברי הוועדה נמנעו מהעלבה, השפלה או הקטנה של הגורמים שהופיעו בפניהם וחזרו והדגישו שמטרתם אינה "לצלוב" (כלשונם) את המפוקחים, אלא ללמוד ולהסיק מסקנות לתיקון הכשלים במערכת מתן האשראי בישראל. קיום השימועים באופן ענייני שאינו פופוליסטי היה יעד מוצהר של חברי הוועדה, שהתבסס בין היתר על ההבנה כי פעילות ראויה ומקצועית ברמת ההליך תשפיע על מידת האמון הציבורי שיינתן לממצאי הוועדה.

כך, למשל, טען חבר הכנסת קיש בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה: "אמרת שכל הישיבות או רובן יהיו משודרות – אסור שזה ישפיע על מהלך העבודה של הוועדה הזו... לפעמים, כשהמצלמות האלה פתוחות, אז אנחנו חוטאים לתפקיד שלנו בוועדה הזו."⁴¹⁶

415 פרוטוקול ישיבה 3 של הוועדה (התנהלות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים), לעיל ה"ש 411, בעמ' 3.

416 פרוטוקול ישיבת הפתיחה של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 9.

העמדה (setting): הושקעו משאבים רבים בבחירה של העמדה מדויקת של האירוע. מיקום השחקנים הרלוונטיים בהליך ומיקום התקשורת היו מרכזיים ותרמו ליצירת האווירה הרצויה בדיונים.

חבר הכנסת כבל טען שבכוונתו לפעול לכך שסדר הישיבה יהיה ייחודי, כך שכל חברי הוועדה יישבו בצד אחד מול המוזמנים: "אנחנו לא ועדה מוועדות הכנסת הרגילות. אנחנו ועדה בה צריך שייראה שהחברים יושבים אל מול האנשים מולנו. התכנית שלי – שלנו, כך אני מקווה – שהיא תעשה באופן של שימוע". סידור חדר הדיונים של ועדת כבל נתן הרגשה שחברי-הכנסת יישבו במעין "חזית אחידה" מול הגורם המוזמן.⁴¹⁷

עניין תקשורתי וציבורי: הוועדה מינפה את העניין הציבורי הרב שהסוגייה עוררה, בין היתר לשם יצירת תמריצים חיוביים להגעה, תוך שימוש מדויק בתקשורת. גם גורמים שלא היו מחויבים בדין להגיע, התייצבו בפני הוועדה. בישיבתה האחרונה של הוועדה באפריל 2019 כונסה אף מסיבת עיתונאים על-ידי הוועדה, במהלכה היה מקבץ קצר של שאלות עיתונאים וכן התייחסות של נציגי ציבור לפעילות הוועדה.

לכל אורכה של פעילות הוועדה היה סיקור ניכר של עבודתה, בפרט בעיתונות הכלכלית. אירועים והתרחשויות בולטים בפעילות הוועדה זכו לתהודה תקשורתית משמעותית.⁴¹⁸ הסיקור הנרחב בעיתונות הוביל להתעניינות רבה גם בקרב הציבור עצמו.

שקיפות ונגישות המידע: דיוני הוועדה שודרו בשידור חי, ולאחר מכן נותרו זמינים לצפייה ומתומללים בפרוטוקולים באתר הוועדה.⁴¹⁹ אתר הוועדה היה רחב ומפורט באופן יוצא דופן ופורסמו בו חומרים רבים שהמבוקרים הציגו לפני הדיונים, במהלכם ואחריהם.

⁴¹⁷ להמחשה ויזואלית ראו: אליצפן רוזנברג "דרמה בוועדת החקירה לאשראי לטייקונים: סלינגר הבריזה בשניה האחרונה" **Ynet** (31.7.2018). בהמשך הדיונים השולחן הקטן הוסר.

⁴¹⁸ חגי עמית "איתן כבל: 100 המשפיעים של 2018" **TheMarker** (2018): "המבחן הגדול של כבל יהיה מול הבנקאים במהלך חודש אוקטובר... בכבל תלויה התשובה לשאלה האם 'ועדת פישמן', כפי שהיא מכונה בסלנג התקשורת, תישאר בגדר פסטיבל תקשורתי או תגיע למסקנות קונקרטיות שישליכו על המערכת הבנקאית". ראו גם רחלי בינדמן "הח"כים שכשלו מול הבנקים ינסו לקבל תשובות מחדוה בר" **כלכליסט** (24.11.2018). ראו גם שחר אילן "ועדת החקירה לאשראי הטייקונים: הלוחים הגדולים לא יידרשו לספק הסברים לכנסת" **כלכליסט** (6.7.2017); אלי ציפורי "ועדת החפירות: אריק פינטו לא צריך להיות שם, גליה מאור דווקא כן" **גלובס** דעות (22.4.2019); עמרים גיל "ועדת הטייקונים מביאה את הפריימריז לשוק ההון" **גלובס** דעות (22.4.2019); רחלי בינדמן "סלינגר לא רצתה להיות חלק מהקרקס של כבל, ובצדק" **כלכליסט** (31.7.2018); עמר כהן "בלי הצגות בבקשה: סלינגר סירבה למלכודת שטמנה לה ועדת פישמן, וטוב שכך" **דבר** (2.8.2018); צבי זרחיה "לא רק סלינגר: פקידי האוצר נגד התייצבות בכנסת" **כלכליסט** (2.8.2018).

⁴¹⁹ מסמכים אלה נגישים באתר הוועדה.

אתר הוועדה כלל גם את "חדשות הוועדה", ובמידע זה נכללו פעולות שהוועדה נקטה, עדכונים ביחס לפעילותה המתוכננת, סדר היום שלה, מכתבים שנשלחו מטעמה, וכן חומרי רקע ומסמכים שהוגשו לה על-ידי הגורמים השונים שהוזמנו לשימוע. בנוסף, אתר הוועדה כלל את דו"חות הוועדה, כמו הדו"ח המסכם של פעילותה (אשר כלל מסקנות והמלצות) וכן סקירה משפטית משווה של הסוגיות שעמדו על הפרק. האתר אף כלל הוראות למעוניינים להגיע לדיונים לצד הנגשת מידע רלוונטי לציבור כמקובל ביתר הוועדות, כגון קוד הלבוש בוועדה והחובות המוטלות על מוזמנים בכלל ושדלנים בפרט. הוא נותר נגיש עם כלל החומרים גם כיום, מספר שנים לאחר שהוועדה סיימה את עבודתה.

גורמים מייעצים: הוועדה נעזרה לא רק במנהלת הוועדה ובייעוץ המשפטי, אלא גם בייעוץ מקצועי של מומחים בתחום האשראי והפיננסים. אמנם היו כאמור ביקורות ביחס להרכב הגורמים המייעצים, אך עצם ההסתמכות על מומחים, אשר עדותם בפני הוועדה והדו"ח הסופי שפרסמו היו שקופים לציבור, שיפרה את יכולות הפיקוח של הוועדה.

לוועדה ייעצה היועצת המשפטית של ועדת כלכלה, עו"ד אתי בנדלר, לצד הצוות המקצועי של הוועדה. נוסף על כך, ומלבד הצוות הקבוע, הוועדה נעזרה גם בשלושה יועצים מקצועיים: פרופ' אשר ולס, פרופ' נתאי ברגמן ועו"ד רחמים (רמי) תמם – כולם בעלי רקע כלכלי והיכרות עם שוק ההון והבנקים.

השתתפות נרחבת: בפני הוועדה עמדו גם בנקים, חברות ביטוח ופיננסים וארגוני חברה אזרחית, ולא רק גורמים שהייתה לגביהם חובה חוקית להגיע, כגון הרגולטורים הרלוונטיים. הוועדה גם פרסמה באתר הוועדה קול קורא לבעלי עניין רלוונטיים להביע בפניה התייחסות בנוגע לעמדתם, באופן שיצר השתתפות אזרחית. הוועדה הצליחה ליצור סט תמריצים להתייצבות גם עבור גורמים שלא היו חייבים בהופעה בפניה.

לוועדה זומנו בין היתר נציגי בנקים (בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי); נציגים רגולטוריים מבנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות הגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך; וכן נציגים של חברות ביטוח ופיננסיים (מגדל, כלל ביטוח). בנוסף, הוועדה שמעה את התייחסויותיהם והצעותיהם של ארגוני חברה אזרחית שונים, כדוגמת לובי 99, ארגון צדק פיננסי⁴²⁰ והתנועה למען איכות השלטון בישראל.⁴²¹

420 עמדת ארגון צדק פיננסי זמינה באתר הוועדה.

421 עמדת התנועה למען איכות השלטון בישראל זמינה באתר הוועדה.

הפקת תוצר: דיוני הוועדה הובילו לדו"ח מקיף שבו לקחים ומסקנות על-בסיס הדיונים הרבים. הגם שבדיעבד הופנתה ביקורת רבה ביחס לדו"ח,⁴²² עצם פרסומו מנע אדישות או התעלמות פוליטית וציבורית מהעבודה הרבה והמשמעותית שנעשתה על-ידי הוועדה.

בסכמו את הדו"ח טען חבר הכנסת כבל כי הממצאים מראים כי ישנן בעיות תהומיות במערכת הבנקאית בישראל, לרבות מחסור בתחרות אמיתית ושקופה בין הבנקים. הדו"ח הצביע על כשלים משמעותיים בפעילות הרגולטורים השונים: רשות התחרות, הפיקוח על הבנקים, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.⁴²³

מועדי ההתכנסות: בשל היכרות עם אילוצי הזמנים הקיימים בכנסת, דיוני הוועדה נקבעו ליום ראשון שבו המליאה אינה מתכנסת ומדי פעם גם ליום חמישי (אשר גם בו המליאה אינה מתכנסת). בשל כך נדרש מחברי הכנסת להגיע למשכן ונמנע מצב של התכנסות כפולה של ועדות, אשר הייתה מונעת מהם להגיע לוועדת החקירה.

13 מתוך 19 מדיוני הוועדה נערכו בימים ראשון או חמישי. אלו כללו, למשל, את שמיעת התייחסויותיהם של ארגוני החברה האזרחית והצעותיהם מיום 11.3.2018 ואת בחינת ההתנהלות של הבנקים הגדולים, ואף חברות הביטוח והרגולטורים.

חובת נוכחות: נקבעה והוגדרה מראש חובת נוכחות בדיוני הוועדה, ולצדה גם סנקציה ברורה, סבירה ואכיפה של אי-מתן זכות הצבעה למי שאינו נוכח לפחות במחצית מדיוני הוועדה.⁴²⁴

דרישת הנוכחות הוכיחה את עצמה היטב: הדיונים כללו נוכחות משמעותית של חברי הוועדה ונמנע מצב של שולחנות ריקים, ובכך התאפשר דיון פורה. בחלק מהמקרים, קודם לדיונים נערכה חלוקת עבודה כדי לאפשר דיון יעיל.

כלי הפיקוח – ועדת חקירה פרלמנטרית: ועדת החקירה הפרלמנטרית אינה כלי פיקוח קלאסי שנעשה בו שימוש תכוף – בוודאי לא במידה שבה נעשה שימוש בכלים אחרים, כגון שאילתות או דיון במליאה, או השפעה על חקיקה ראשית וחקיקת משנה בוועדות. היבט זה מדגיש כי למעשה, מרגע שקשיים אחרים מנוטרלים, ניתן לעשות שימוש גם בכלים לא-שגרתיים על-מנת לקיים פיקוח אפקטיבי.

422 צבי זרחיה ורחלי בינדמן "ועדת כבל חבטה ברגולטורים אבל הזניחה את הבנקים" **כלכליסט** (17.4.2019); סטלה קורין ליבר "יש ועדה פרלמנטרית, יש מסקנות – אבל מה עם קצת אחריות?" **גלובס** (16.4.2019); ברק גונן "משחק מכור: גם בפרשת אליעזר פישמן איש לא דאג לאינטרס הציבורי" **מקור ראשון** דעות (5.12.2021); צבי זרחיה "ועדת הטייקונים של כבל מסירה את האחריות מהבנקים" **כלכליסט** (20.3.2019); עירית אבישר ואמיר ברקת "ועדת הטייקונים נגד בנק ישראל: 'ליקויים משמעותיים ומתמשכים בפיקוח על הבנקים'" **גלובס** (16.4.2019).

423 פרוטוקול ישיבת החקירה הפרלמנטרית בנושא פרסום דו"ח החקירה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 6.

424 ראו את התייחסותו של יושב-ראש הוועדה לסוגיית הנוכחות בציטוט המובא בה"ש 414 לעיל.

לא כל ועדות החקירה נוחלות הצלחה ככלי פיקוחי – הן ברמת ההליך והן ברמת התוצאה. במחקר רחב-היקף שנערך בנושא זה וסקר את פעילותן של כל ועדות החקירה הפרלמנטריות בישראל, הפנו המחקרות זרקור על כך שמדובר בכלי שמידת היעילות שלו משתנה. בעוד שישנן ועדות שנחלו הצלחה משמעותית, כדוגמת ועדת כבל, אחרות כשלו בהשגת מטרה זו ולעיתים אף התפרקו מבלי לסיים את עבודתן.⁴²⁵ אופן השימוש בכלי פרלמנטרי זה הוא שמכתיב אם וכיצד הוא יצליח להשיג את מטרותיו.

כישורים וניסיון פרלמנטריים: רבים ממאפייני האירוע המתוארים כאן הובלו במידה רבה על-ידי חבר הכנסת איתן כבל, שהיה יושב-ראש הוועדה. אין להתכחש לכך שכבל היווה לאורך כהונתו בכנסת פרלמנטר מוביל ומנוסה, הבקיא ברזי המהות והפרוצדורה גם יחד ובעל כישורים להובלה פרלמנטרית.

מלבד ייזום האירוע, אשר דורש כישורים פוליטיים כשלעצמו, היכרותו המעמיקה של כבל עם התקנון ועם הפרקטיקות המקובלים בכנסת אפשרה לו לקבוע כללי פרוצדורה ייחודיים לוועדה, לשנות את מתכונת ההתייבבות הרגילה למתכונת שימועים, לעבוד היטב ובתיאום עם התקשורת בתוך הכנסת ומחוצה לה ולשנות את ההעמדה של האירוע. לאלה הייתה במצטבר השפעה משמעותית על האופן בו האירוע התקיים ועל הרצינות שבה הוא נתפס.

תחושת נחיצות ומוטיבציה: ליושב-הראש כבל וחברי הוועדה גם יחד הייתה נכונות גבוהה מאוד לקיים את אירוע הפיקוח כמתוכנן, באופן מלא, מקיף, יסודי ואפקטיבי.

את חברי הוועדה הניע בין היתר הרצון להעלות את קרנה של הכנסת בעיני הציבור כגוף מבקר ומפקח על הממשלה ורשויות המנהל. כך, למשל, בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה הדגיש יושב-ראש הוועדה כבל את חשיבות הפעילות של הוועדה כאמצעי לקידום אמון הציבור בכנסת.⁴²⁶ החשיבות של אירוע הפיקוח והחיוניות שלו הורגשו בעבודתם השוטפת של חברי הוועדה, ונכונותם לערוך חקירה מקיפה ומשמעותית הייתה גלויה ומורגשת לכל אורך הדיונים.

⁴²⁵ להרחבה על הכלי ראו לעיל בנספח א' וכן אצל בלאנדר, פרידברג ופרידמן, לעיל ה"ש 71. במקרה הבוחן שבחנו השלוש במחקרן (שם, בעמ' 46–50) ההשוואה נערכה בין שתי ועדות חקירה ומאפשרת לחדד כי אחת מהן נחלה הצלחה פוליטית ואילו השנייה לא.

⁴²⁶ פרוטוקול ישיבת הפתיחה של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 8.

ד. מיפוי מטרות הרפורמה המוצעת

בטרם ניגש לבחינת הכלים והאמצעים לשיפור האפקטיביות של הפיקוח הפרלמנטרי, חשוב להעמיד את תכליות הרפורמה כמצפן המרכזי שלה. במילים פשוטות, מהן המטרות החברתיות המרכזיות שנבקש להגשים?

- **שיפור המדיניות הציבורית.** פיקוח אפקטיבי יותר צפוי להוביל לשיפור תהליכי התכנון והביצוע של המדיניות הציבורית הנקבעת בחקיקה, ולשיפור במדדים חברתיים וכלכליים לטובת הציבור.
- **חיזוק הדמוקרטיה בישראל.** פיקוח אפקטיבי מאפשר לציבור, באמצעות נציגיו, לדרוש ולקבל ממשלה הפועלת באחריותיות גבוהה, כראוי במשטר דמוקרטי. תהליכים בממשל יהפכו להיות שקופים יותר, מובנים יותר לציבור, וכפועל יוצא יחזקו את הקשר בין הציבור לנבחרי ויגבירו את האמון ברשויות השלטון.
- **הידוק הקשר בין ההוצאה הציבורית להעדפות הציבוריות.** דרך הפיקוח התקציבי השנתי והשוטף יתאפשר לציבור לוודא שהשימוש הממשלתי בתקציב המדינה משקף את ההעדפות הדמוקרטיות שנקבעו בחוק התקציב. פיקוח אפקטיבי בהקשר זה יתמרץ את הממשלה לנהוג בתקציב באחריות ובזהירות הראויה.

חלק ג | איך מתמודדים במדינות אחרות עם אתגרי הפיקוח?

פרק 6 | מתודולוגיה השוואתית: קווים מנחים בבחירת מדינות להשוואה

חלק זה יציג תיאור נרחב של הפיקוח הפרלמנטרי בשלוש מדינות: בריטניה, איטליה וארצות-הברית. מטרת החלק, המציג תמונה השוואתית של פרקטיקות מקובלות בעולם, היא להעמיק את ההבנה על-אודות האופן בו מתנהל פיקוח פרלמנטרי במדינות שונות בעולם ולהסיק מכך מסקנות לגבי השינויים הנדרשים בשיטה הישראלית.

החשיבות שבבחינת פרקטיקות מקובלות בעולם היא ניכרת: נניח כי הילך נייר המדיניות הוביל להצעת מנגנון חדש שטרם נעשה בו שימוש בישראל. ככל שמנגנון זה מיושם במדינות אחרות, למידת המנגנון בסביבה הטבעית בו הוא מתבצע יכולה לאפשר לנו להבין כיצד הוא פועל, מהן נקודות החוזקה והחולשה שלו, ובמידת הצורך גם לדייק את האופן שבו הוא יעוצב בישראל.

חברי הכנסת עצמם, כחלק מפעילותם, נוהגים באופן שוטף לבחון את ישראל לעומת מדינות אחרות. כך, למשל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת מכין לבקשתם של חברי הכנסת באופן שוטף מחקרים השוואתיים הלומדים מהנעשה במדינות אחרות.⁴²⁷ רלוונטיות ההקשר ההשוואתי, גם בהקשר הקונקרטי של פיקוח פרלמנטרי, לא נעלמה מעיניהם של חברי וחברות הכנסת: בקיץ 2018 התקיים במליאת הכנסת, במסגרת יום הצגת תוכניות עבודה משותפות לכנסת ולממשלה, דיון משמעותי על פיקוח פרלמנטרי. בדיון זה הדגישו חברי הכנסת עצמם את חולשתה היחסית של הכנסת למול הממשלה בהשוואה למודלים אחרים בעולם.⁴²⁸

⁴²⁷ ראו למשל, מהעת האחרונה: יהודה טרואן "שינוי האקלים העולמי: אתגרים, השלכות ומדיניות בעולם ובישראל" **הכנסת - מרכז המחקר והמידע** (5.12.2023); ג'רי אלמו-קפיטל "טיפול בפניות ציבור בפרלמנטים בעולם - סקירה משווה" **הכנסת - מרכז המחקר והמידע** (23.5.2024); עדי כהן אהרנוב "חוקי שבבים (Chips Act) בארצות הברית ובאיחוד האירופי" **הכנסת - מרכז המחקר והמידע** (17.6.2024).

⁴²⁸ ראו למשל, ד"ר 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 69-70.

כל המדינות הדמוקרטיות מנהלות פיקוח פרלמנטרי באמצעות שיטות שונות ובהסתמך על תרבות פוליטית שונה. לאורך השנים נצבר בעולם הדמוקרטי ניסיון רב ומשמעותי, המהווה נכס מחקרי אשר יכול לסייע למעצבי מדיניות לטייב את האבחון של הבעיות הפרלמנטריות הקיימות וללמוד מרעיונות חוקתיים, חוקיים ומשטריים אחרים על-מנת לפתור אותן.

על רקע זה, בנייר זה נבחרו שלושה מודלים שונים של בתי מחוקקים במטרה לבחון כיצד מתבצעת בהם מלאכת הפיקוח. המטרה בפרק זה היא להדגיש כי פרלמנטים רבים מקרב המדינות הדמוקרטיות מצויים בפני קשיים דומים ומוצאים את עצמם מתחבטים בשאלות דומות. בשל כך, ניתן ללמוד ממודלים אלה על דרכי התמודדות עם אותן בעיות.

כמו בכל מחקר, גם במחקר השוואתי קיימות מתודולוגיות שונות.⁴²⁹ במחקר שנערך במסגרת נייר מדיניות זה, הבחירה המתודולוגית המרכזית היא להתמקד במחקר איכותני ולא כמותני, במטרה להעמיק את ההבנה לגבי האופן שבו כל כלי פיקוח מופעל ומשיג את מטרותיו. זאת, על-מנת להבין את הסביבה המשטרית והפוליטית בה המודלים מתקיימים ואת הנחות היסוד שלה.

מסיבה זו, הנייר מתמקד במספר מצומצם של מדינות, על-מנת להבין לעומק את האופן שבו הפיקוח מתנהל בהן. התחקות זו מאירה אלו הסדרים ניתן לאמץ ואלו לא, ואלו תנאים מקדמיים ומבניים נדרשים לכל הסדר. היא מאפשרת לעמוד על קווי דמיון ושוני ומתוכם ללמוד מניסיון של מדינות אחרות. התעמקות זו חשובה במיוחד לאור העובדה – אשר הודגשה שוב ושוב בספרות בתחום של משפט השוואתי ופוליטיקה השוואתית⁴³⁰ ואף בפסיקת בית המשפט העליון⁴³¹ – כי חשוב להיזהר בלמידה מהסדרים משפטיים ומשטריים מחוץ לישראל. זאת, שכן ההסדרים נלמדים בתוך הקשר מסוים המשפיע על יעילותם, ולכן לא כדאי ליישם במדינה אחרת מבלי להבין את אותו הקשר. כך, למשל, תרבות פוליטית שונה עשויה להשפיע באופן יסודי על מה שניתן ללמוד מהסדרים מסוימים. על-כן, בבחינת הסדרים במדינות אחרות יש להבין היטב את ההקשר הרחב שבו מופיע כל כלי פיקוח בטרם ההחלטה אם לאמצו וכיצד.

בחירה מתודולוגית נוספת היא לא להתמקד במודל פיקוח אחד אלא להציג תמונה רוחבית

Vernon Valentine Palmer, *From Leretholi to Lando: Some Examples of Comparative Law Methodology*, 53 Am. J. Comp. L. 261 (2005) 429

430 ראו דפנה ברק-ארז "משפט השוואתי כפרקטיקה – היבטים מוסדיים, תרבותיים ויישומיים" **דין ודברים** 81 (התשס"ח); Mark Tushnet, *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*, 108 YALE L. J. 1225 (1999).

431 בג"ץ 7385/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פס' 72 לפסק הדין של השופט פוגלמן (נבו) (22.9.2014).

אשר ממחישה את טווחם של מודלי הפיקוח הקיימים במשטרים שונים. בחלק זה מוצגת תמונה רוחבית של האופן בו הפיקוח מתבצע בשלוש מדינות שלכולן רכיב דומיננטי דומה (היותן דמוקרטיות ומבצעות פיקוח פרלמנטרי כעניין שבשגרה) ורכיב שונה (מבנה משטרי שונה). לשם כך נבחרו המדינות בריטניה, איטליה וארצות-הברית.

בריטניה היא הראשונה בחשיבותה ומהווה את מקרה הבוחן הטיפוסי ללמידה על פיקוח בשיטה פרלמנטרית.⁴³² ההיסטוריה המנדטורית של מדינת ישראל בשנים 1917 עד 1948 הובילה לכך שהמוסדות שהוקמו עם הקמת המדינה היו בעלי יסודות מנדטוריים, ובפרט שיטת המשטר הפרלמנטרית. מבנה זה נשמר עד היום, ובשל כך מהווה את זירת הלמידה הראשונית. על-כן, מודל בריטניה נדון בפירוט.

ואולם, כפי שהודגש, נייר מדיניות זה מבקש לתת משקל לפרקטיקות ולתופעות פוליטיות המשפיעות על האופן שבו הפיקוח הפרלמנטרי מתרחש. על-כן, המחקר אינו מסתפק בבריטניה, שבה הפרלמנט הוא מבוסס-פיקוח (כלומר, הוועדות הקבועות הן ועדות פיקוח ולא ועדות חקיקה), ומכאן הבחירה לבחון את הפיקוח הפרלמנטרי בשיטה נוספת שבה דמוקרטיה ייצוגית פרלמנטרית, אך קרובה יותר לישראל במבנים אלה. בשל כך נבחרה איטליה, שהיא בעלת שיטה פרלמנטרית, במשטר רב-מפלגתי, כאשר מרבית הפעילות הפרלמנטרית של הוועדות ממוקדת בחקיקה.

בחירת המדינה השלישית נועדה להרחיב את המבט ולהסתכל על האופן שבו פיקוח נתפס ונערך בשיטת משטר דמוקרטית שונה – משטר נשיאותי. לשם כך נבחרה ארצות-הברית. בראש המדינה עומד נשיא כראש הרשות המבצעת, ומרקם היחסים בין שני בתי המחוקקים (בית הנבחרים והסנאט) שונה באופן יסודי מהדינמיקה המוסדית בין מחוקק לממשלה במשטר פרלמנטרי. למידת מודל זה, השונה באופן יסודי מישראל, טומנת בחובה שני יתרונות שנעדרים מבחינת המקרה הדומה: האחד, להצליח לזקק עקרונות יסוד של פיקוח שרווחים בכל משטר דמוקרטי, בלי קשר לשיטה; השני, להאיר נקודות עיוורון שההתמקדות בשיטה הפרלמנטרית עשויה להיכשל בזיהוין.

התבוננות זו מאפשרת להעמיק את ההבנה של פיקוח כמושג רחב,⁴³³ ומתוך הבנה זו לחדד ולאפיין טוב יותר את פתרונות המדיניות המוצעים.⁴³⁴ יתרה מכך, מהתבוננות בשלוש המדינות עולה כי על-אף השוני ביניהן, הן חולקות מנגנוני פיקוח משותפים, אשר

432 לגישה מחקרית זו של מקרים טיפוסיים ראו: - MARTIN SHAPIRO, COURTS: A COMPARATIVE AND POLITICAL ANALYSIS (1981).

433 לכיווני חשיבה נוספים במתודולוגיה זו ראו למשל: GARRY JACOBSON, CONSTITUTIONAL IDENTITY (2010).

434 זהו ההיגיון המתודולוגי בבסיס מחקרים מסוג זה המאגדים קומץ של מקרי מבחן, המאפשרים להסיק על-בסיסם מסקנות חוצות-מדינות וחוצות-משטרים. לשימוש במתודולוגיה זו ראו למשל: CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN CRISIS? (Mark Graber, Sanford Levinson, and Mark Tushnet ed., Oxford University Press, 2018).

עשויים להיות רלוונטיים בהקשר הישראלי. כמו כן, ניכר כי ההבדלים בין המטרות השונות של בתי הנבחרים במסגרת המשטרים השונים משפיעים על כלי הפיקוח הקיימים, ולכן כדאי לשקול לאיזה מודל רוצה ישראל להידמות.

שיטות המשטר השונות שנבחנו



שיטת משטר
פרלמנטרית דו-
מפלגתית עם פרלמנט
מבוסס-פיקוח



שיטת משטר
נשיאותית



שיטת משטר
פרלמנטרית רב-
מפלגתית עם פרלמנט
מבוססת-חקיקה

פרק 7 | בריטניה

א. מבנה מוסדי

בריטניה היא מולדתו של הפרלמנט, כבר במאה השבע-עשרה,⁴³⁵ ומהווה את המודל שלאורו נבנה המשטר הישראלי. הסדרים רבים בתחום הפיקוח שקיימים בישראל – וגם במדינות אחרות בעולם – הם תוצר של הניסיון רב-השנים של הפרלמנט הבריטי.

בעוד שבישראל מלאכתה המרכזית של הכנסת היא חקיקה, בפרלמנט הבריטי המלאכה הפרלמנטרית המרכזית היא פיקוח. הפרלמנט הבריטי בנוי משני בתים: House of Commons – בית הנבחרים; וכן House of Lords – בית הלורדים. שניהם בתים פעילים, וכפי שחקיקה נדרשת לעבור בשני הבתים, כך מתקיימת בשניהם פעילות פיקוח.

לצד המליאה בכל אחד מהבתים, בשני הבתים פועלות ועדות קבועות (Standing committees), אשר מוצמדות נושאת למשרדי הממשלה ותפקידן המרכזי הוא לפקח עליהם. עבור חקיקה מוקמות ועדות אד-הוקיות המכונסות לצורך דיון בכל הצעת חוק.⁴³⁶ היקף החקיקה הפרטית הוא צנוע ביותר. להמחשה, בטווח השנים 2005 עד 2012 הוגשו בשני הבתים 808 הצעות חוק פרטיות; רק 29 מתוכן עברו, לאורך כל התקופה.⁴³⁷ בשל כך, מרבית הפעילות הפרלמנטרית ממוקדת בפיקוח.

ב. מנגנוני פיקוח במליאה

שעת השאלות

מנגנון מרכזי ואפקטיבי, המתקיים במליאת שני הבתים, הוא שעת השאלות (Question time). מנגנון כזה אינו קיים בפועל בישראל. בבית הנבחרים, חברי וחברות הפרלמנט מפנים לשרים, או לראש הממשלה עצמו – אשר פוקד את הפרלמנט לפחות פעם בשבוע באופן קבוע – שאלות בנוגע להתנהלות הממשלה. עת מדובר בבית הנבחרים – השאלות מופנות למשרדים השונים, ועת מדובר בבית הלורדים – הפנייה היא אל הממשלה בכללותה.

בבית הנבחרים השאלות נשאלות בעל-פה במסגרת הדיון, הגם שהיא נמסרת שלושה ימים מראש ליושב-ראש הפרלמנט, והיא יכולה לעסוק בכל סוגייה אותה מבקשים חברי הפרלמנט להעלות מול השר אשר עומד בפניהם. לאחר שהשר משיב על השאלה, השואל יכול לשאול שאלת המשך או שאלה "משלימה" (Supplementary question), שאותה

435 MANIN, לעיל ה"ש 19.

436 RUSSEL AND GOVER, לעיל ה"ש 39, בעמ' 34–35.

437 שם, בעמ' 42.

אין צורך למסור מראש. לעיתים מתאפשר לחברי פרלמנט נוספים, במסגרת שיקול דעתו של יושב-ראש בית הנבחרים, להעלות שאלות המשך נוספות. השר מחויב להשיב על כל שאלה שהופנתה אליו.⁴³⁸

היקף הזמן שמוקדש לכך הוא משמעותי: כיום נהוג לקיים את שעת השאלות ארבעה ימים בשבוע (בימים ב', ג', ד' ו-ה') במשך שעה, לאחר קיום הליכים פרלמנטריים מקדמיים אשר נדרשים מעצם עבודת הפרלמנט. מדובר במועד שבו יש נוכחות ופניות משמעותיות של חברי וחברות פרלמנט.⁴³⁹

בימי ד' מוקדשת באופן קבוע חצי שעה לשעת שאלות עם ראש הממשלה. מספר חברי פרלמנט – ובמסגרת זו מוקדשת מסגרת זמן ייעודית להפניית שאלות על-ידי ראש האופוזיציה – מפנים לראש הממשלה שאלות בנושאים שונים. באופן מסורתי, שעת השאלות נפתחת עם מספר סוגיות מרכזיות המצויות על סדר היום הציבורי. כמו במנגנון שאלת ההמשך המופנה לשרים, ראש הממשלה אינו מידע מראש על כלל השאלות אשר יופנו אליו (בייחוד מטעם ראש האופוזיציה), באופן הדורש ממנו הכנה מוקדמת ויסודית על-אודות הסוגיות המרכזיות המצויות על סדר היום הציבורי.⁴⁴⁰

בבית הלורדים ההליך דומה אך קיימים מספר ניואנסים המבדילים בין המנגנונים, ובפרט היות השאלות מוגשת כאמור לממשלה בכללותה ולא לשר מסוים, לצד היקף הזמן להגשתה והמועד המדויק ביום בו היא מתקיימת.⁴⁴¹

בפועל, מצפייה בשעת השאלות, ניכר כי ראש הממשלה בפרט, אך גם השרים, מגיעים ככלל מוכנים היטב לדיון, מצוידים בחומר רב המאפשר להם לענות לשאלות באופן מדויק ומלא. יש עניין רב בקרב חברי הפרלמנט בשאלות ובתשובות להן. שעת השאלות מונגשת ועולה באופן קבוע לפלטפורמת YouTube.⁴⁴² רכיב הספונטניות, הגם שאינו מלא, יוצר פיקוח אפקטיבי יותר, אשר זוכה להתעניינות רבה הן של חברי הפרלמנט והן של התקשורת. בהתאם, בפוליטיקה הבריטית אף מתגבשות אסטרטגיות שונות כיצד להגיע מוכנים לשעת השאלות על-מנת למצות את הכלים שהיא מאפשרת, הן עבור המפקחים והן עבור המפוקחים.

438 *Question Time*, UK PARLIAMENT. כל המקורות בפרק זה המפנים לבית הנבחרים או לבית הלורדים זמינים באתר הפרלמנט הבריטי.

439 שם.

440 שם.

441 שם.

442 ראו בערוץ הפרלמנט הבריטי.

שאלות בכתב

לצד שעת השאלות, נשמרת לחברי וחברות הפרלמנט האפשרות להגיש שאלות בכתב לשרי הממשלה, אשר מטרתן לקבל מידע ופירוט מעמיק על שאלות הנוגעות לאופן פעילות או ניהול משרד. שאלות אלה כוללות שאלות רגילות (Ordinary Questions), אשר ככלל נענות תוך חמישה עד עשרה ימים (הגם שכללי הפרוצדורה אינם מחייבים זאת), ואותן ניתן להגיש ללא הגבלה; שאלות תחומות בזמן (Named Day Questions) אשר קיימות רק בבית הנבחרים ויש להשיב עליהן בתוך שלושה ימי עבודה של בית הנבחרים (כל חבר בבית הנבחרים יכול להגיש עד חמש שאלות כאלה ביום); ושאלות שעלו כבר בשעת השאלות ולא נענו (Oral questions not answered during Question Time) מועברות למשרד הרלוונטי. בבית הלורדים ישנה הגבלה של שש שאלות בכתב מדי יום, ודרישה כי יינתן מענה על-ידי הממשלה תוך 14 ימים.⁴⁴³ ככלל, ניכר כי זמן המענה על שאלות קצר מאשר בישראל.

במליאה קיים גם מנגנון שאלות דחופות (Urgent Question), אשר נענות על-ידי משרדי הממשלה עוד באותו יום. תנאי הסף להגשת שאלתה מעין זו הן כי מדובר בסוגייה דחופה ומיידית, כי היקף התשובה הנדרש מאפשר להשיב עליה בו ביום וכי מדובר בעניין בעל חשיבות ציבורית והשפעה רחבה. הגשת השאלתה הדחופה נתונה לשיקול דעתו של יושב-ראש בית הנבחרים.⁴⁴⁴ ככל שיושב-הראש אישר את השאלתה הדחופה, על השר הרלוונטי להגיע למליאה ולנמק את התשובה בפני חברי הפרלמנט. במרבית המקרים תתאפשרנה שאלות נוספות על-ידי חברי הפרלמנט בסוגייה הדחופה שעליהן ישיב השר.⁴⁴⁵

דין

מנגנון נוסף שאינו קיים בישראל הוא מנגנון הדיון (Debate), אשר מתקיים (הגם שבאופנים מעט שונים) בבית הנבחרים ובבית הלורדים, ומאפשר להציף בפני הממשלה סוגיות הנוגעות לעניינים לאומיים או מקומיים או לחקיקה ממשלתית. הדיונים יכולים להיות רחבים ועקרוניים ויכולים להיות ממוקדים (ואכן בדיונים נדרש קוורום מינימלי של שלושה חברי פרלמנט בלבד, והם אינם מתקיימים במליאה הכללית). במסגרת זו חברי הפרלמנט יכולים להצביע על סוגיות ולגלות את דעתם, הגם שאין משקל פורמלי להצבעות אלה, ובעת הדיונים לא מתקיימות הצבעות מחייבות כלל. הדיונים נמשכים בחלק לא מבוטל מזמן של המליאות: בבית הנבחרים מדובר על שלושה או ארבעה ימים בשבוע, למשך

⁴⁴³ *Written Questions and Answers*, UK PARLIAMENT

⁴⁴⁴ *MPs' Guide to Procedure: Urgent Questions*, UK PARLIAMENT

⁴⁴⁵ *Urgent Questions*, UK PARLIAMENT

כשלוש שעות כל פעם; ובבית הלורדים מתקיים דיון במרבית הימים הנמשך כשעה וחצי.⁴⁴⁶

ג. מנגנוני פיקוח בוועדות

סוגי ועדות

בבית הנבחרים פועלות 19 ועדות קבועות, הצמודות למשרדי הממשלה, בתחומי ביטחון, חינוך, בריאות, אנרגיה, תרבות וספורט, משפט, אוצר, תחבורה, מדע, יחסים בינלאומיים ועוד, שתפקידן המרכזי הוא פיקוח.⁴⁴⁷ נוסף על כך, קיימות שש ועדות קבועות אשר תחומי עיסוקן הם רוחביים וחוצי-משרדים, וגם הן ממוקדות פיקוח.⁴⁴⁸ תפקידן המרכזי של הוועדות הוא פיקוח על נושאי ליבה, בד בבד עם פיקוח על מגוון רחב של נושאים.

בבית הנבחרים, ועדות הביקורת בוחנות את פעילות המשרדים הממשלתיים באופן מתמשך במהלך הקדנציה. מרבית ועדות הביקורת בבית הנבחרים מונות עשרה עד 11 חברי פרלמנט, ולשתי המפלגות יש ייצוג יחסית זהה בהן. עבודת הוועדות מבוססת על עדויות שהן אוספות בכתב ובעל-פה, לרבות מיועצים שהוועדה הזמינה לדיוניה.

בבית הנבחרים קיימת אף ועדת פיקוח כללית (Liaison Committee), שנועדה לתכלל את הפעילות של כל ועדות הפיקוח השונות. היא מורכבת מ-36 חברי ועדות הפיקוח השונות ועוסקת בסוגיות כלליות הקשורות לעבודת הוועדות השונות.⁴⁴⁹ זו ועדת הפיקוח היחידה שבסמכותה לתשאל את ראש הממשלה בנוגע למדיניות הממשלה, והיא עושה זאת פעם עד שלוש פעמים בשנה.⁴⁵⁰

בבית הלורדים קיימות שמונה ועדות פיקוח קבועות. בשונה מוועדות הפיקוח בבית הנבחרים, הוועדות בבית הלורדים אינן מוצמדות למשרד ממשלתי ספציפי אלא מפקחות

⁴⁴⁶ *Checking the Work of Government*, UK PARLIAMENT

⁴⁴⁷ *Committees: Find a Committee*, UK PARLIAMENT: 206, בעמ' 39, לעיל ה"ש 39, RUSSEL AND GOVER

⁴⁴⁸ ועדות אלה כוללות את ועדת איכות הסביבה (Environmental Audit Committee), שתפקידה לבחון אם המדיניות הממשלתית, התוכניות הממשלתיות ופעילותם של גופים ציבוריים אחרים תורמות למאמץ השמירה על איכות הסביבה (פועלת מכוח Standing Order 152A); ועדת ניהול בית הנבחרים (Procedure Committee) (tee); שתפקידה להסדיר את ההליכים ואת סדרי העבודה של בית הנבחרים (פועלת מכוח Standing Order 147); ועדת פניות הציבור (Petitions Committee), שתפקידה לטפל בפניות הציבור לבית הנבחרים (פועלת מכוח Standing Order 145A); ועדת החוקה ורשויות ציבוריות (Public Administration and Constitutional Affairs Committee), שנועדה לפקח על סוגיות חוקתיות ועל תפקודן של רשויות ציבוריות (פועלת מכוח Standing Order 146); ועדת המימון הציבורי (Public Accounts Committee), שתפקידה לבחון את מדיניות הוצאת הכספים הממשלתית ואת מידת היעילות והאפקטיביות של ההוצאה הממשלתית (פועלת מכוח Standing Order 148); וועדת האתיקה (Standards committee), שמפקחת על נציגי האתיקה של בית הנבחרים (פועלת מכוח Standing Order 149).

⁴⁴⁹ *Committees: Liaison Committee (Commons)*, UK PARLIAMENT

⁴⁵⁰ שם.

על סוגיות רוחביות, תוך ניצול ניסיונם של הלורדים והיקף הזמן שנתון להם כדי לבצע את עבודת הפיקוח.⁴⁵¹ **בבית הלורדים קיימות גם ועדות ביקורת אד-הוקיות שמוקמות מעת לעת לצורך בחינת סוגיות נקודתיות ומשלימות את עבודתן בתוך כשנה (Special Inquiry Select Committees).**⁴⁵²

ועדות הביקורת בבית הלורדים אינן נוהגות להתמקד בעבודתו של משרד ממשלתי ספציפי, אלא בעבודת הממשלה בסוגייה כלשהי מנקודת מבט כללית.⁴⁵³ **גם בבית הלורדים קיימת ועדת פיקוח כללית (Liaison Committee),** שתפקידה הוא לבחון את פעילותן השוטפת של ועדות הפיקוח השונות, לצד קביעת מדיניות פיננסית ודיווח על ממצאים והמלצות לצורך הגברת האפקטיביות של הפיקוח בוועדות.⁴⁵⁴

לצד הוועדות הקבועות בשני בתי הפרלמנט, ישנן חמש ועדות משותפות (Joint committees) שמורכבות מנציגי שני הבתים. הוועדות המשותפות יכולות להיות ועדות פיקוח קבועות הפועלות באופן שוטף, או ועדות פיקוח שאינן קבועות המפקחות על סוגיות מסוימות בעת הצורך (כמו בחינת הצעות חוק בתחומים מסוימים).

תיאור פעילותיהן של הוועדות יכול להמחיש היטב עד כמה הפיקוח עומד ביסוד עבודתן השוטפת: הוועדות המשותפות הקבועות כוללות את ועדת זכויות האדם (Human Rights Committee), שנועדה לפקח על סוגיות הקשורות בזכויות אדם ולבחון באופן קבוע אם הצעות חוק עולות בקנה אחד עם מחויבות המדינה להגן על זכויות אדם; ועדת האסטרטגיה לביטחון לאומי (National Security Strategy Committee), שנועדה לפקח על מדיניות הממשלה בנושאי ביטחון לאומי, בייחוד בכל הנוגע לתפקודם של המועצה לביטחון לאומי והיועץ לביטחון לאומי; וכן ועדת המנגנונים ליישום הוראות חוק (Statutory Instruments Committee), שנועדה לפקח על האופן בו סמכויות מכוח חוק מופעלות, מהם המנגנונים

⁴⁵¹ *Election of House of Commons Select Committee Chairs*, UK PARLIAMENT. הוועדות הקבועות כוללות את הוועדה לתכנון סביבתי (Built Environment Committee) שנועדה לבחון סוגיות הקשורות לתכנון ובנייה סביבתית; ועדת התקשורת והדיגיטל (Communications and Digital Committee) שנועדה לפקח על תעשיות המדיה והדיגיטל; ועדת החוקה (Constitution Committee) שנועדה לבחון הצעות חוק בעלות השלכות חוקתיות ולחקור סוגיות חוקתיות; הוועדה לקשרי כלכלה (Economic Affairs Committee) שנועדה לבחון היבטים של יחסים כלכליים של אנגליה; הוועדה לסביבה ושינוי אקלים (Environment and Climate Change Committee) שנועדה לבחון את התנהלות המדינה בכל הנוגע למשבר האקלים; ועדת התעשייה והרגולציה (Industry and Regulators Committee) שנועדה לבחון סוגיות של תעשייה, צמיחה כלכלית ותחרות, ולבחון את התנהלות הרגולטורים במדינה; הוועדה להסכמים בינלאומיים (International Agreements Committee) שנועדה לפקח על הממשלה בניהול משא ומתן ובכריתת הסכמים עם מדינות אחרות; הוועדה לשירותים ציבוריים (Public Services Committee) שנועדה לפקח על השירותים הציבוריים באנגליה, כמו שירותי בריאות וחינוך. כמו באשר לבית הנבחרים, קיימות ועדות נוספות מסוגים שונים, אם כי אין הן עוסקות בפיקוח ככלל ולכן הן אינן עומדות במרכז הדיון הנוכחי.

⁴⁵² *Committees: Select Committee*, UK PARLIAMENT.

⁴⁵³ שם.

⁴⁵⁴ *Committees: Liaison Committee (Lords)*, UK PARLIAMENT.

שממשמים לשם כך וכן על איכותם. שתי הוועדות המשותפות שאינן קבועות כוללות את הוועדה המשותפת להאחדה של חקיקה (Consolidation Bills Committee), שנועדה לפקח על הצעות חוק שמאגדות חוקים שונים באותו נושא לדבר חקיקה אחד; והוועדה המשותפת לחוקי מס (Tax Law), שנועדה לפקח על חקיקת מס ולנסח אותה בצורה ברורה ובהירה. במקרים מסוימים מוקמות גם ועדות משותפות לשני הבתים בפרלמנט (Joint Select Committees)⁴⁵⁵ לעניין מסוים.

זימון עדים וסנקציות על היעדר נוכחות

הוועדות מקיימות דיונים ושימועים לנושאי משרה בכל הגופים הציבוריים בתחומים שבאחריותן המקצועית, ועל דרך הכלל המתושאלים מופיעים בפניהן מרצונם. עת מדובר בדיון אשר מוגדר כדיון שימוע, מוענקת לוועדה הסמכות לזמן עדים, לחייבם להופיע בפני הוועדה ולדרוש מהם למסור מידע רלוונטי.

בבריטניה הוועדות רשאיות לפנות לגורמי האכיפה על-מנת להאשים את נציגי הממשלה בביזיון הוועדה במקרים המתאימים. ככל שהסנקציות מופעלות, הן יכולות לנוע מאזהרה ונזיפה, עד אמצעים כופים הכוללים קנס ואף מעצר וכן סנקציות תפקודיות כגון השעיה ופיטורים. אמצעים אלה אינם מופעלים ככלל, שכן נהוג כי המוזמנים מגיעים ומעידים בשימועים בפני הוועדות.⁴⁵⁶

באשר לשרים יש הסדר שונה: הוועדות רשאיות להזמין שרים להעיד בפניהן, אך אין להן סמכות לחייב אותם. במקרה ששר מסרב להופיע ולהעיד בפני הוועדה, הוועדה יכולה לדווח על כך לבית שהוא חבר בו, ולהותיר זאת לשיקול דעתה של מליאת הבית אם להורות לו להתייצב בפני הוועדה. במילים אחרות, יש מנגנון דיווח, ופוטנציאלית גם חיוב, בעל אופי פנים-פוליטי. שיקול הדעת של השרים בכל הנוגע לדיוני הוועדה הוא רחב גם באשר להופעת פקידים בפני הוועדה, כאשר השר הוא בעל הסמכות להחליט מי הפקיד שיופיע בפני הוועדה, אף אם הוועדה זימנה בעל תפקיד מסוים.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ בהקשר זה ניתן לציין את הוועדה הפרלמנטרית המשותפת לזכויות אדם (Joint Committee on Human Rights), אשר מפקחת על חוקים הן במהלך הליכי חקיקתם והן לאחר שהתקבלו לספר החוקים של המדינה. תפקידה של ועדה זו הוא לבחון אם הצעות חוק אשר מקודמות בשני בתי הפרלמנט עולות בקנה אחד עם מחויבותה של בריטניה להגנה על זכויות אדם. הוועדה אף עוסקת בסוגיות פרקטיות, כגון בירור טענות שעניינן הפרת זכויות אדם במדינה, ואף מחזיקה בסמכות לערוך בדיקה על אופן יישומם של חוקים שכבר נמצאים בספר החוקים של המדינה. ראו: *Human Rights (Joint Committee)*, UK PARLIAMENT.

⁴⁵⁶ אביטל פרידמן וחן פרידברג **שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות** 17 (הצעה לסדר 15, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

⁴⁵⁷ שם, בעמ' 18.

תמריצים תקשורתיים

הממצאים של הוועדות מועברים לפרסום באתר הפרלמנט. אף-על-פי שהוועדות נוטות לפרסם את מסקנותיהן פה אחד, לעיתים נדרשת הצבעה בתוך הוועדה על מסקנותיה.⁴⁵⁸ המשרד הממשלתי נוהג להגיב על מסקנות הוועדה בתוך כחודשיים, ובעניין של שש הוועדות הרחביות ניתן לדרוש תגובה ממשלתית כללית או תגובה של המשרד הרלוונטי לנושא.⁴⁵⁹ גם את ממצאי מנגנון ה-PLS, עליו יפורט בהמשך, הוצע לפרסם בתקשורת, לשם תמרוץ בדיקה של השפעותיהם של חוקים ויישום מסקנות הבדיקה.

תפקיד הוועדות

תפקידן המרכזי של הוועדות היא פיקוח על פועלה של הממשלה. מרבית עבודת הביקורת נעשית על-ידי הוועדות הקבועות (הוועדות הנושאיות הצמודות למשרדי הממשלה), אשר בוחנות את המדיניות הממשלתית בנושאים שונים. תפקידן של ועדות הביקורת הוא להעריך את פועלם של משרדי הממשלה השונים ולבחון את ההוצאות, הניהול והמדיניות שהמשרד מקדם ומבצע.⁴⁶⁰ לוועדות יש חשיבות הן בשל הדו"חות שהן מפרסמות – עליהם, בחלקם של המקרים, הוועדה מטילה על המשרד הרלוונטי חובה להשיב⁴⁶¹ – והן מעצם ההצפה של נושאים לסדר היום הציבורי והפוליטי על ידי עריכת דיון ציבורי. יש שטוענים כי זהו תפקיד משמעותי יותר של הוועדות מאשר הדו"חות עצמם.⁴⁶²

יתרה מכך, חשיבותן של הוועדות נובעת מהיכולת של חבריהן (אשר אינם משתייכים לאותה מפלגה)⁴⁶³ לדון בשאלות שונות באופן ענייני, תוך הצגת חזית אחידה ורציונלית מול גופי הממשלה ובכך להציג דרישות להן קשה יותר לממשלה לסרב.⁴⁶⁴ משמעות הדבר היא חיזוק עצמאותו של הפרלמנט למול הממשלה.

בפועל, רבות מהמלצות הוועדות מיושמות על-ידי הממשלה. במחקר רחב-היקף

⁴⁵⁸ *Departmental Select Committees*, HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE 5 (revised Aug. 2010).

⁴⁵⁹ *Select Committees*, UK PARLIAMENT.

⁴⁶⁰ *Checking the Work of Government*, לעיל ה"ש 446.

⁴⁶¹ RUSSEL AND GOVER, לעיל ה"ש 39, בעמ' 229.

⁴⁶² Marek Kubala, *Select Committees in the House of Commons and the Media*, 66 J. PARL. AFFAIRS 694 (2011).

⁴⁶³ בתחילת הכהונה של הפרלמנט נערכת חלוקת מושבים בוועדות הביקורת בין המפלגות השונות בבית הנבחרים, ולאחר מכן נערכות בחירות פנימיות למושבים בחלק מוועדות הביקורת. ראו לעניין זה: *Election of House of Commons Select Committee Chairs*, לעיל ה"ש 451. כן ראו ס' 122B לכללי ה-Or-Standing ders של בית הנבחרים.

⁴⁶⁴ Lucy Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, 86 J. POL. QUAR. 419 (2015).

שנערך בשנת 2012 נמצא כי הממשלה יישמה מספר לא מבוטל של המלצות שהופיעו בדו"חות ועדות הביקורת הפרלמנטריות.⁴⁶⁵ המחקר בחן 695 דו"חות שהופקו על-ידי שבע ועדות הביקורת הבולטות בבית הנבחרים הבריטי ובחן את המידה שבה מסקנות והמלצות הדו"חות הוטמעו ויושמו בפועל על-ידי הממשלה. נמצא כי הממשלה קיבלה באופן פורמלי כ-40% מההמלצות, הגם שרובן המלצות לשינויים קטנים וממוקדים ולא גדולים או רוחביים.⁴⁶⁶ לצד זאת, נמצא כי בפועל, כ-44% מהמלצותיהן של ועדות הביקורת השונות שאותן קיבלה הממשלה קודם לכן יושמו, כאשר 25% מהן אומצו באופן מלא.⁴⁶⁷

באופן רוחבי יותר, ניתן לראות כי תפקידי הבקרה של הפרלמנט הבריטי הולמים את אופיו המסורתי כגוף מפקח, להבדיל מגוף פרלמנטרי שאחראי בעצמו על מרבית החקיקה במדינה. במסורת המשפט הבריטית הפרלמנט נתפש כגורם שמאפשר את מימוש המדיניות שקבעה הממשלה, אשר שולטת דה-פקטו בחקיקה.⁴⁶⁸ ואכן, אחת משימותיהן העיקריות של ועדות הביקורת בבית הנבחרים הבריטי (Departmental Select Committees) היא בחינה אם חוקים שקודמו על-ידי משרדי הממשלה אכן מגשימים את מטרותם. תפקיד הפיקוח של ועדות הביקורת מתחדד נוכח העובדה שמרבית החקיקה באנגליה מקודמת על-ידי הממשלה ומנוסחת על-ידי משפטנים במחלקת הייעוץ הפרלמנטרי לממשלה (Office of the Parliamentary Counsel).⁴⁶⁹ מחלקה זו, יש להזכיר, כפופה לממשלה ומטרתה היא לנסח חקיקה שתאפשר לממשלה לממש את מדיניותה.⁴⁷⁰ משכך, הפיקוח – לא רק על החקיקה אלא גם יישומה – הופך למרכזי ביותר. היבט זה מדגיש עד כמה דומיננטיות ממשלתית בהליך החקיקה מצריכה הליך פיקוח פרלמנטרי איתן יותר.

ד. ביקורת לאחר חקיקה

כחלק מעבודת הפיקוח השוטפת, שכפי שניתן לראות היא דומיננטית מאוד בעשייה הפרלמנטרית בבריטניה, קיים מנגנון ביקורת לאחר חקיקה (Post-Legislative Scrutiny, או בקיצור PLS), אשר עניינו ביקורת על יישום החקיקה מתוך מבט חברתי רחב. נקודת

Meghan Benton and Meg Russell, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, 66 J. PARL. AFFAIRS 772 (2013). 465

המחברות מצאו כי בניגוד להמלצות לשינויים קטנים שהתקבלו במרבית המקרים, המלצות לשינויים בינוניים (31%) והמלצות לשינויים גדולים (14%) התקבלו בהיקף הרבה פחות משמעותי. ראו שם, בעמ' 781-785. 466

שם, בעמ' 782. 467

Enrico Albanesi, *Models of Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation: How Different Drafting Models and Forms of Government Shape them*, 9(2) THEORY & PRAC. LEGIS. 141, (2006); ROBERT ROGERS AND RHODRI WALTERS, *HOW PARLIAMENT WORKS* 196 (2006); (2021); 147. 468

Office of the Parliamentary Counsel, UK GOVERNMENT 469

DANIEL GREENBERG, *LAYING DOWN THE LAW: A DISCUSSION OF THE PEOPLE, PROCESSES AND PROBLEMS THAT SHAPE ACTS OF PARLIAMENT* 19 (2011). 470

הזמן הרלוונטי לביקורת היא שלוש עד חמש שנים ממועד כניסת החוק לתוקף, ולכן הוא מאפשר המשכיות של הפיקוח. PLS הוגדרה כצורה רחבה של ביקורת, שמטרתה היא לבחון אם החוק מגשים את המדיניות אותה הוא נועד להגשים, ואם כן, באיזו מידה.⁴⁷¹ הוא גם מאפשר לוועדות הפרלמנט לשמוע את קולם של מי שהחוק השפיע עליהם ולבחון אמצעים לשיפורו.⁴⁷²

בפועל, הליך ה-PLS מיושם כיום בעיקר בעניינם של חוקים בעלי חשיבות ציבורית רחבה.⁴⁷³ אך לא פחות מהעיסוק בכמות, יש לבחון גם את איכות הפיקוח. מסקנות מחקר רחב-היקף שפורסם בבריטניה בשנת 2015, אשר התבסס על ראיונות עם גורמים פוליטיים ומקצועיים בוועדות הפיקוח הפרלמנטריות, מעידות כי על-אף הניסיון הפרלמנטרי להשפיע על מדיניות הממשלה, ועדות אלה נכשלו במטרתן לבצע זאת בהיקף מספק.⁴⁷⁴

הוצעו לכך פתרונות שונים: כך, הוצע לא רק לפרסם את ממצאי ועדות הביקורת והמלצותיהן בתקשורת, אלא אף להעבירם לארגונים מקצועיים רלוונטיים ולגופים פוליטיים שונים במערכת הפרלמנטרית.⁴⁷⁵ באופן דומה, הוצע להמשיך את הליך הפיקוח גם לאחר פרסום הדו"חות באמצעות שימור התקשורת בין הוועדות למשרדי הממשלה השונים.⁴⁷⁶ בנוסף, אחת הבעיות היא שבבית הלורדים, הוועדות חדלות מפעולתן עם סיום עבודתן ופרסום המלצותיהן, כך שלא נותר גוף שתפקידו לבחון את יישום ההמלצות פרט לוועדת הפיקוח הכללית.⁴⁷⁷ בהקשר זה עלתה בספרות ההצעה לאפשר לוועדות הביקורת הייעודיות להתאגד מחדש, לאחר תקופה מסוימת, לצורך המשך הפיקוח על הטמעת ההמלצות.⁴⁷⁸

מנגנון ה-PLS אינו מנגנון מסורתי ותהליך ההיגוי והקיבוע שלו החל לפני כשני עשורים.

471 Caygill, *Legislation Under Review*, לעיל ה"ש 371.

472 Brazier, לעיל ה"ש 372.

473 Philip Norton, *Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament: Adding Value*, 25(3) J. LEGIS. STUD. 340, 348 (2019). חוקים שנבחנו באמצעות מנגנון ה-PLS עוסקים, למשל, בסוגיות של חופש מידע (Freedom of Information Act 2000); בריאות הנפש (Mental Health Act 2007); אימוץ ילדים (Adoption Act 2006); and Children Act 2002, Children and Adoption Act 2006); איסור הימורים (Gambling Act 2005); ומאבק בטרור (Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011). לרשימה מקיפה יותר של דברי חקיקה שנבחנו באמצעות מנגנון ה-PLS בשנים האחרונות ראו: Caygill, *Legislation Under Review*, לעיל ה"ש 371, בעמ' 303.

474 HANNAH WHITE, *SELECT COMMITTEES UNDER SCRUTINY: THE IMPACT OF PARLIAMENTARY COMMITTEE INQUIRIES ON GOVERNMENT* 22 (Institute for Government, 2015).

475 Brazier, לעיל ה"ש 372, בעמ' 5.

476 שם.

477 בבית הנבחרים הוועדה הרלוונטית יכולה אמנם להמשיך את הליך הפיקוח, אך לרוב עושה זאת באמצעות התכתבויות עם פקידי הממשלה או באמצעות התכנסות שנתית הכוללת עדות שלהם, וזאת כחלק מעריכת ביקורת המשך (follow-up inquiry). בהקשר זה יש להזכיר כי הוועדות נתקלות בקשיי זמן ומשאבים מוגבלים; Caygill, *A Tale of Two Houses?*, לעיל ה"ש 299, בעמ' 13.

478 שם.

בשנת 2004 פרסמה ועדת החוקה בבית הלורדים דו"ח אשר מבקר את מידת הפיקוח הפרלמנטרי על יישום חקיקה שעברה את שני בתי הפרלמנט. הוועדה המליצה להקים מנגנון אשר במסגרתו כל חוק שעבר בהצלחה את כל הליך החקיקה ייבחן מספר שנים לאחר חקיקתו כדי להעריך באיזו מידה הגשים את תכליתו, כמו גם כדי לוודא שמשאבים מספיקים מוקנים ליישומו.⁴⁷⁹ המלצות הוועדה הוטמעו כחלק מההליך הפרלמנטרי, עת קבעה הממשלה חובה על משרדי הממשלה למסור לוועדה המפקחת בבית הנבחרים דו"ח הבוחן את החקיקה שהמשרד יזם, בתקופת זמן שבין שלוש עד חמש שנים מסיום הליך החקיקה, לצורך בחינת האפקטיביות של אותה חקיקה.⁴⁸⁰

לפיכך, מאז שנת 2008 נדרשים משרדי הממשלה לערוך מזכרים אשר מעריכים חוקים שנחקקו בפרלמנט ורלוונטיים לפעילות משרדם.⁴⁸¹ בתוך כך, הם נדרשים לבחון אם החוק יושם בפועל ובאיזה אופן; אם לא, מהן הסיבות לכך; לסקור את חקיקת המשנה והנהלים שנקבעו מכוח החוק; לנתח מהם הקשיים המשפטיים והפרקטיים שעלו מיישום החוק, וכן אם, ובאיזו מידה, הוא משרת את תכליתו בפועל ועומד ביעדים שנקבעו לו.⁴⁸² מזכרים אלה מועברים לביקורת הוועדה הרלוונטית בבית הנבחרים, וזו צריכה לחוות דעתה ביחס לנחיצות החוק, מידת האפקטיביות שלו והאופן שבו ניתן לתקנו כדי לממש בצורה טובה יותר את מטרותיו. על הנייר, כל החוקים טעונים בחינה זו, אלא אם נקבע אחרת על-ידי הוועדה המפקחת באשר לחוק פרטני.⁴⁸³ בסמכות הוועדה, עם תום בחינת המזכר, לקבוע אם יש להמשיך ולערוך הליך בחינה מעמיק יותר על-אודות יישום החוק.

המנגנון התפתח בבית הנבחרים עם השנים, התגבש ניסיון בהפעלתו והתחדדו יתרונותיו וחסרונותיו. בשל כך, במסמך ממשלתי משנת 2012 הנחתה הממשלה את הוועדות הפרלמנטריות שעוסקות בקידום חקיקה ותיקונה להגדיר מראש, כבר במהלך הליך החקיקה, מה יהיו הקריטריונים להערכת החקיקה העתידית במסגרת מנגנון ה-PLS.⁴⁸⁴ הצטברות הניסיון גם הובילה להבנה כי בהינתן היקף המטלות המונח על כתפיהן של הוועדות, אין ביכולתן לבקר בדיעבד יישום של כל חקיקה ולהפעיל את מנגנון ה-PLS

Richard Kelly and Michael Everett, *Post-Legislative Scrutiny*, SN/PC/05232 HOUSE OF COMMONS LIBRARY 479 (2013).

Office of the Leader of the House of Commons, *Post-legislative Scrutiny – The Government's Approach*, Cm 7320 (Mar. 2008).
 Lucinda Maer, *Select Committee Reform: Shifting the Balance: and Pushing the Boundaries*, 72 J. PARL. AFFAIRS 761 (2019).
 הינה תוצר של שליטה מתמשכת של הממשלה על הפרלמנט בכל הנוגע לעיצוב המדיניות הציבורית בבריטניה.

Guide to Making Legislation: Post-Legislative Scrutiny, CABINET OFFICE para. 41.32 (updated Mar. 25, 2010).
 יוער כי החלטה זו תקפה על כל חוק שהתקבל בפרלמנט משנת 2005.

שם, בפס' 15.

Kelly and Everett, לעיל ה"ש 479, בעמ' 8.

Guide to Making Legislation, CABINET OFFICE 249 (June 2012).

באופן מלא ושיטתי.⁴⁸⁵

בניגוד למצופה במועד ההחלטה על מנגנון ה-PLS, מספר החוקים שנבחנו לאחר חקיקתם הוא זניח ביחס למספר החוקים שנכנסו לספר החוקים במהלך תקופה זו.⁴⁸⁶ פער זה מוסבר באמצעות ההסתייגות פוליטית לבחון יישום של חוקים בתחומים המצויים תחת מחלוקת ציבורית, לצד המשאבים המוגבלים אשר עומדים לרשות הוועדות.⁴⁸⁷ הסבר אחר מדגיש את הנטייה הפרלמנטרית להתמקד באירועים עדכניים בעלי פרופיל תקשורתי, ציבורי ופוליטי גבוה. נטייה זו מובילה לפיחות בהיקף ההתמקדות בתוצאות לטווח הארוך, על-אף שהגדרה של יעדי הפיקוח במונחים של תוצאות מהווה גישה שנוטה להוביל למדיניות ציבורית טובה יותר מאשר מדיניות של תגובה לאירועים נקודתיים.⁴⁸⁸

בבית הלורדים שיטת ה-PLS נפוצה יותר ויותר בעת האחרונה. אולם, בשונה מבית הנבחרים, בית הלורדים אינו מחייב את משרדי הממשלה השונים להפיק עבורו דו"חות. היוזמה לבחון דבר חקיקה מגיעה מחברי וחברות בית הלורדים עצמם והם אלה שפונים למשרדי הממשלה באשר להפקת הדו"חות.⁴⁸⁹

ה. ניסיונות עדכניים לטיוב הפיקוח

על-אף שלשיטה הבריטית יתרונות בהתמודדות עם חלק מהכשלים שמאפיינים את הפיקוח הפרלמנטרי בישראל, רבים מכשלי הפיקוח בכנסת מהווים חלק ממגמות שהתרחשו באופן גלובלי. כך, גם בבריטניה בסוף שנות התשעים תיארו מצב של ירידת קרנו של הפרלמנט. שורה של תמורות – בהן כניסת בריטניה לאיחוד האירופי, תופעות של גלובליזציה, תמורות בעולם המסחר והעסקים, שינויים באופי פעילות המפלגות, ריכוז כוח פוליטי בידי ראש הממשלה, שינויים חוקתיים ועוד – הביאו לשוני באופן בו הפרלמנט הבריטי נתפס בפוליטיקה ובציבור גם יחד.⁴⁹⁰

אך בניגוד לישראל, בריטניה השקיעה משאבים בניסיונות לשיפור השיטה ולהעלאת קרנו של הפרלמנט. כך, למשל, באמצע שנות התשעים הוקמה בבית הנבחרים ועדה אשר זכתה לשם Modernizing Parliament. הוועדה נועדה להביא להתחדשות אופן הפעולה של בית הנבחרים ולשיפורו, והיא זכתה לשיתוף פעולה ממשלתי.⁴⁹¹ בשנים העוקבות, בסוף

485 Kelly and Everett, לעיל ה"ש 479, בעמ' 10.

486 Norton, *Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament*, לעיל ה"ש 473.

487 Caygill, *A Tale of Two Houses?*, לעיל ה"ש 299, בעמ' 7.

488 White, לעיל ה"ש 474, בעמ' 28–29.

489 Tom Caygill, *Post-legislative Scrutiny in the UK Parliament*, WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY 11 (2021).

490 Philip Norton, *Reforming Parliament in the United Kingdom*, לעיל ה"ש 28, בעמ' 4–5.

491 Philip Norton, *Parliamentary Reform*, REVUE FRANCAISE DE CIVILISATION BRITANNIQUE 18 (2002).

שנות התשעים, הוקמה בבריטניה ועדה פרלמנטרית אשר תפקידה היה להציע הצעות כיצד לחזק את הפרלמנט (The Commission to Strengthen Parliament). הנחת המוצא של הוועדה, כפי שהסביר לאחר מכן חבר הפרלמנט פיליפ נורטון שעמד בראשה, הייתה כי "Parliament matters".⁴⁹² כמו כל ועדה פוליטית, היו רציונלים רבים מאחורי הקמתה, וגם היא הייתה תוצר של מאבקים פוליטיים ופשרות פוליטיות, אך ביסוד הקמתה הייתה מטרת על אחת: "We want to strengthen Parliament as a body that can" ⁴⁹³call government to account כלומר, להוביל את הממשלה לתת דין וחשבון.⁴⁹⁴

492 Norton, *Reforming Parliament in the United Kingdom*, לעיל ה"ש 28, בעמ' 2.

493 שם, בעמ' 3.

494 שם, בעמ' 4-5.

פרק 8 | איטליה

א. מבנה מוסדי

איטליה נבדלת באופן משמעותי מבריטניה במידת השליטה של הממשלה על החקיקה: באיטליה מרבית ההליך מוכרע בזירה הפרלמנטרית ולא הממשלתית.⁴⁹⁵ כתוצאה מכך, הפעילות המרכזית של הפרלמנט היא חקיקה אשר מושפעת בעיקר מחברי הפרלמנט, והיא פרי משא ומתן פרלמנטרי ופוליטי. בשל כך, הדיון בפיקוח הפרלמנט האיטלקי יהיה ממוקד יותר: מנגנוני הפיקוח הקיימים הם צרים ומעטים יותר ושאלת הפיקוח הפרלמנטרי מקבלת מקום זניח יותר בפעילות הממשל האיטלקי, ובשל כך גם בספרות ההשוואתית.

הפרלמנט האיטלקי מורכב משני בתים: הסנאט (Senate of the Republic), שהוא הבית העליון ובו מכהנים 200 סנאטורים; ובית הנבחרים (Chamber of Deputies), שהוא הבית התחתון ובו מכהנים כ-400 חברים. גם הפרלמנט האיטלקי, לצד תפקידו בכל הנוגע לקידום חקיקה ודיון בסוגיות הנמצאות על סדר היום הציבורי, מחזיק בכלים פרלמנטריים שנועדו לאפשר לשני הבתים לפקח על פעילות הממשלה.⁴⁹⁶ כאשר הממשלה היא שמקדמת הצעות חוק, מתקיים דיון פרלמנטרי משמעותי ומהותי על הצעות חוק שמקודמות על-ידה, המהווה דרך מרכזית לבצע פיקוח פרלמנטרי.⁴⁹⁷

ב. מנגנוני פיקוח במליאה

בית הנבחרים מוסמך להורות לנציגי הממשלה להופיע בישיבה פרלמנטרית בבית הנבחרים ולקבל דין וחשבון על פעילות המשרד או הממשלה. הדרכים המרכזיות לעשות זאת הן באמצעות שאלות בכתב, תשאולים או ועדת חקירה פרלמנטרית.

שאלות בכתב

בדומה למשטרים פרלמנטריים אחרים, מנגנון בולט אשר באמצעותו ממלא הפרלמנט את תפקיד הבקרה והפיקוח שלו הוא מנגנון השאלות (Questions). כמו בבריטניה ובישראל, גם בפרלמנט האיטלקי ישנן שאלות בכתב הממוענות לממשלה. ככלל, מנגנון השאלות מאפשר לכל חבר פרלמנט להפנות בכתב שאלות פשוטות ומוקדות על נושא מסוים לשרי הממשלה ולקבל מידע או הסבר על האופן שבו המשרד הממשלתי

⁴⁹⁵ הגם שעדיין קיימת מידה מסוימת של השפעה ממשלתית: Enrico Albanesi, *Temporary Legislation as a Mechanism for Reaching Consensus: A Critical Analysis in the Absence of Ex Post Evaluation*, in TIME, LAW AND CHANGE: A COMPARATIVE PERSPECTIVE 153 (Sofia Ranchordás and Yaniv Roznai eds., 2011).

⁴⁹⁶ *Parliament*, SENATO DELLA REPUBBLICA האיטלקי.

⁴⁹⁷ *Consideration of Bills*, ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES

או הממשלה בכללותה מטפלים בסוגייה.⁴⁹⁸ באופן ספציפי יותר, שאילתות מאפשרות לכל חבר בבית הנבחרים לשאול את נציגי הממשלה הרלוונטיים אם טענה מסוימת שהועלתה בנושא הפעילות הממשלתית היא נכונה, אם הממשלה מודעת אליה ואם יש בכוונת הממשלה לפעול בנושא זה.⁴⁹⁹ זוהי פרקטיקה נפוצה מאוד וחברי הבית עשויים להגיש אותן מסיבות פוליטיות, אישיות או מפלגתיות.

בתקופת כהונה של בית נבחרים מספרן של השאילתות עשוי להגיע לאלפים רבים. לצורך המחשה, במהלך כהונתו של בית הנבחרים האיטלקי במושב ה-16 בשנים 2008–2013, וכן במהלך כהונת המושב ה-17 העוקב בשנים 2013–2018, הוגשו יותר מ-19,000 שאילתות בכל מושב.⁵⁰⁰

באיטליה כל חבר בבית הנבחרים רשאי להגיש שתי שאילתות לדיון בכל ישיבה של בית הנבחרים.⁵⁰¹ בעוד שברירת המחדל למענה בבית הנבחרים היא תשובה בעל-פה בישיבת המליאה,⁵⁰² ברירת המחדל למענה על שאילתה בסנאט היא תשובה בכתב,⁵⁰³ והשר הרלוונטי נדרש להשיב לשאילתה בתוך 20 ימים ממועד הגשתה.⁵⁰⁴

הן בשאילתות בסנאט והן בשאילתות בבית הנבחרים נקבע פרק זמן של שבועיים בין הגשת השאילתה לנשיאות הבית הרלוונטי לבין הצגתה במליאה ומענה עליה על-ידי נציג הממשלה.⁵⁰⁵ לממשלה יש סמכות להודיע לבית הרלוונטי כי אין ביכולתה להשיב לשאלות במועד המבוקש וכי השאילתה תיענה במועד מאוחר יותר, אך היא נדרשת לנמק את סירובה.⁵⁰⁶ אם תשובת הממשלה אינה מספקת, מגיש השאילתה רשאי לשאול שאלת

498 לצד שאילתות על פעילויות של משרדי ממשלה ספציפיים, רשאי חבר הפרלמנט להגיש שאילתה בעניין פעילותן של רשויות ציבוריות. במקרה כזה תועבר השאילתה לטיפול הממשלה או המשרד הממשלתי הרלוונטי. ראו ס' 145(1-bis) לתקנון הסנאט.

499 שם, בס' 145; ס' 128 לתקנון בית הנבחרים.

500 Federico Russo, *Going Local: Parliamentary Questions as a Means of Territorial Representation in the Italian Parliament*, 19(3) Pol. Stud. Rev. 410 (2021) ובייחוד שם, בעמ' 417.

501 ס' 129 לתקנון בית הנבחרים.

502 ראו שם. עם זאת, ככל שמגיש השאילתה ביקש לקבל תשובה בכתב, הממשלה תחויב להשיב בכתב בתוך 20 ימים ממועד קבלת השאילתה. אם הממשלה לא עמדה בדרישת זמן זו, רשאי מגיש השאילתה לבקש מיושב-ראש בית הנבחרים להורות על דיון בשאילתה בישיבה הקרובה של הוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית (ראו ס' 134 לתקנון בית הנבחרים).

503 ס' 145(2) לתקנון הסנאט. הסעיף קובע כי מגיש השאילתה רשאי לבקש שהמענה יינתן בעל-פה. כמו כן, יושב-ראש הסנאט רשאי להורות, לאחר שנועץ במגיש השאילתה, כי המענה לשאילתה יינתן בעל-פה בוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית, לפי ס' 147 ו-152 לתקנון הסנאט.

504 שם, בס' 153 לתקנון הסנאט. אם השר אינו משיב לשאילתה בהתאם למסגרת הזמן האמורה, השאילתה תועבר לדיון בישיבת הסנאט הקרובה שבה הוקצה זמן למענה בעל-פה על שאילתות, או בישיבה הקרובה של הוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית; ראו לעניין זה שם, בס' 153(2) לתקנון הסנאט.

505 שם, בס' 148 לתקנון הסנאט; ס' 129 לתקנון בית הנבחרים. יוער כי ליושב-ראש הסנאט יש שיקול דעת בכל הנוגע לסידור המענה על שאילתות, והוא רשאי לקבוע כי שאילתות מסוימות יידונו לפני שאילתות אחרות בהתאם למידת חשיבותן (ראו ס' 148(2) לתקנון הסנאט).

506 ראו ס' 148(3) לתקנון הסנאט; ס' 131 לתקנון בית הנבחרים.

המשך (בסנאט),⁵⁰⁷ או לפנות להליך ייעודי ובמסגרתו לדרוש כי הדיון בסוגייה ייערך בוועדה פרלמנטרית (בבית הנבחרים).⁵⁰⁸

לצד זאת, קיימת האפשרות להגיש שאילתה דחופה. בסנאט, אם מגיש הבקשה פונה לנשיא הסנאט בבקשה לערוך דיון מזורז על שאילתה דחופה ומקבל את אישורו כי אכן מדובר בסוגייה דחופה, נציגי הממשלה יידרשו לענות עליה בסמוך להצגתה במליאה או במהלך הישיבה הבאה.⁵⁰⁹ סמכות זו קיימת גם בבית הנבחרים, אלא שהמנגנון שם תלוי בעמדת הממשלה עצמה בכל הנוגע לשאלה אם השאילתה אכן דחופה. אם הממשלה אכן סבורה כי שאילתה שהוגשה לה היא דחופה, נציגיה ישיבו עליה באופן מיידי או בישיבה הבאה של בית הנבחרים.⁵¹⁰

תשאול

מנגנון פרלמנטרי נוסף לפיקוח על הממשלה, שאינו קיים בישראל ובבריטניה, הוא מנגנון התשאול (Interpellations), המהווה סוג מיוחד של שאילתה. התשאול נועד לאפשר לחברי הפרלמנט להבין את הסיבות והמטרות שנמצאות ביסוד פעילות הממשלה, את המדיניות הממשלתית מנקודת מבט רחבה ואת התמודדותה של הממשלה עם סוגיות בעלות חשיבות ציבורית מיוחדת.⁵¹¹ מנגנון זה למעשה מאפשר לחברי הפרלמנט לתשאל שרים באופן ישיר בצורה מפורטת שאינה קיימת בישראל, לפקח על פעילותם ובכך להעריך את מדיניות הממשלה בצורה בלתי-אמצעית. התשאול נעשה במליאות שני הבתים בפרלמנט בלבד ולא ניתן להשתמש במנגנון זה בוועדות פרלמנטריות.⁵¹²

מועד הדיון בתשאול משתנה בין בית הנבחרים והסנאט. שאלה מסוג "תשאול" שהוגשה לבית הנבחרים תיכלל בסדר היום של הישיבה הקרובה של בית הנבחרים שבועיים מיום הגשתה.⁵¹³ מנגד, מועד הדיון בשאלה מסוג "תשאול" שהוגשה לסנאט ייקבע על-ידי נשיא הסנאט לאחר שנועץ בממשלה ובמגיש הבקשה, אלא אם האחרון דורש כי מועד הדיון ייקבע על-ידי הסנאט עצמו. במקרה כזה, הסנאט יצביע על מועד הדיון בתשאול לאחר

507 ס' 149 לתקנון הסנאט.

508 ס' 132–133 לתקנון בית הנבחרים.

509 ס' 151 לתקנון הסנאט. יוער כי גם הממשלה עצמה רשאית לפנות ליושב-ראש הסנאט ולטעון כי מדובר בסוגייה דחופה שיש לאפשר לשר הרלוונטי להשיב עליה בדחיפות.

510 ראו ס' 135 לתקנון בית הנבחרים.

511 ס' 136 לתקנון בית הנבחרים; ס' 154 לתקנון הסנאט. ס' 136 לתקנון בית הנבחרים מגדיר שאלת Inter-pellation באופן הבא: "Interpellations are questions, in writing, concerning the reasons and intentions behind the Government's conduct on issues regarding aspects of its policy".

512 *Policy Setting, Fact-Finding and Scrutiny*, ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES; ס' 137–138 לתקנון בית הנבחרים; ס' 156(1) לתקנון הסנאט.

513 ס' 137(2) לתקנון בית הנבחרים.

ששמע את עמדת הממשלה בעניין.⁵¹⁴ עם זאת, בניגוד לתשאל רגיל בסנאט, מועד הדיון בתשאל קבוצתי (שהוגש על-ידי יושב-ראש מפלגה או תשעה סנאטורים לפחות) ייערך בתוך 15 ימים ממועד הגשת הבקשה לקיומו.⁵¹⁵

גם כאן קיימות מגבלות על מספר התשאולים שכל חבר פרלמנט רשאי להגיש. בבית הנבחרים, רשאי כל חבר להגיש עד שתי שאלות מסוג "תשאל" לכל ישיבה של בית הנבחרים.⁵¹⁶ בסנאט, רשאי יושב-ראש מפלגה או נציג של קבוצה בת תשעה סנאטורים לפחות להגיש תשאל קבוצתי אחד בכל חודש.⁵¹⁷

מענה לתשאל יינתן בעל-פה על-ידי נציג הממשלה.⁵¹⁸ השואל רשאי להשיב שתגובת הממשלה אינה מספקת אותו ולפעול בהתאם לבית הרלוונטי בפרלמנט. חבר בית הנבחרים רשאי לפתוח בהליך הגשת הצעה לדיון (motion),⁵¹⁹ כדי לאפשר לבית הנבחרים להתייחס לסוגייה ספציפית במליאה ולערוך עליה דיון משמעותי יותר.⁵²⁰ חבר הסנאט רשאי לשאל שאלת המשך,⁵²¹ או להשתמש בכלים פרלמנטריים אחרים הנתונים לו, כמו פתיחה בהליך של הצעה לדיון (motion) יחד עם ארבעה סנאטורים נוספים.⁵²² בתשאולים שנערכים בבית הנבחרים, הממשלה רשאית שלא להשיב לשאלות שהופנו אליה במסגרת הזמן האמורה, אך היא נדרשת לנמק את הסיבות להחלטה כזו.⁵²³

קיימת אפשרות לקיים גם תשאל דחוף, אשר יידון בבית הנבחרים בתוך שבוע מיום הגשתו.⁵²⁴ ראשי מפלגות בבית הנבחרים רשאים להגיש בקשה לתשאל דחוף בשם סיעתם, וסמכות זו נתונה גם לקבוצה של חברי בית הנבחרים שמונה לפחות 30 חברים. כל מפלגה רשאית להגיש עד שני תשאולים דחופים בחודש וכל חבר בית הנבחרים רשאי לחתום על תשאל דחוף אחד בלבד במהלך תקופה זו.⁵²⁵

ס' 155 לתקנון הסנאט.	514
שם, בס' (3) 156-bis לתקנון הסנאט.	515
ס' 137(3) לתקנון בית הנבחרים.	516
ס' 156-bis לתקנון הסנאט. בכל שנה רשאי כל אחד מן הסנאטורים לחתום על תשעה תשאולים קבוצתיים לכל היותר; ראו שם, בס' (2) 156-bis לתקנון הסנאט.	517
ס' 138(1) לתקנון בית הנבחרים; ס' 156(2) לתקנון הסנאט.	518
ס' 110 לתקנון בית הנבחרים.	519
ס' 138(2) לתקנון בית הנבחרים.	520
ס' 156(2) לתקנון הסנאט.	521
ס' 157 לתקנון הסנאט.	522
ס' 137(4) לתקנון בית הנבחרים.	523
בהתאם לכך שהוגשו לא יאוחר משבוע לפני הדיון בהם בימי חמישי; ראו ס' 138(2) לתקנון בית הנבחרים.	524
ס' 138-bis לתקנון בית הנבחרים.	525

הקמת ועדת חקירה

החוקה מעניקה לכל אחד מבתי הפרלמנט, בין אם בחקיקה ובין אם בהחלטה פרלמנט-רית,⁵²⁶ סמכות לפתוח בהליך חקירה פרלמנטרי באשר לסוגיות בעלות חשיבות ציבורית (Inquiry בסנאט, Enquiry בבית הנבחרים).⁵²⁷ לשם כך, על הבית הרלוונטי למנות ועדת חקירה ייעודית (Committees of enquiry), המורכבת מנציגי מפלגות הבית בהתאם לייצוג היחסי שלהן.⁵²⁸ אם שני הבתים בפרלמנט מחליטים על הקמת ועדות חקירה פרלמנטריות, רשאיות שתי הוועדות לנהל את הליך החקירה במשותף.⁵²⁹ לוועדת חקירה פרלמנטרית מוענקות אותן סמכויות הנתונות לרשות השופטת במדינה,⁵³⁰ הווה אומר סמכויות רחבות בהרבה מאשר הסמכויות הנתונות לוועדות במסגרת הליכי פיקוח פרלמנטרי אחרים.

ג. מנגנוני פיקוח בוועדות

סוגי הוועדות

בבית הנבחרים האיטלקי פועלות 14 ועדות קבועות, בתחומים כגון ביטחון (Defence); תקציב, אוצר ותכנון (Budget, Treasury and Planning); תרבות, מדע וחינוך (Culture, Science and Education); סביבה, טריטוריה ועבודות ציבוריות (Environment, Territory and Public Works); וצדק (Justice). הרכב הוועדות משקף את ההרכב היחסי של המפלגות בקרב הפרלמנט.⁵³¹ המפלגות הפרלמנטריות השונות שולחות מספר זהה של נציגים לכל ועדה וכך נשמר יחס פרופורציונלי בין הרכבה של כל ועדה להרכב בית הנבחרים.

כמו כן, קיימות שלוש ועדות שאופיין טכני יותר, הממונות על-ידי נשיא בית הנבחרים. ישנה גם ועדת חקיקה המורכבת מעשרה חברי פרלמנט: חמישה מהקואליציה וחמישה מהאופוזיציה. בית הנבחרים רשאי אף להקים ועדות מיוחדות, שגם בהן מתקיים אותו יחס בין הקבוצות הפרלמנטריות.⁵³² בניגוד לבריטניה, ועדות אלה אינן מתמקדות רק בפיקוח ועוסקות גם בחקיקה. על-כן, העיסוק שלהן בפיקוח מועט יותר.

⁵²⁶ *Committees, SENATO DELLA REPUBBLICA; Committees, Policy Setting, Fact-Finding and Scrutiny* 526 להרחבה ראו פרק 32 לתקנון בית הנבחרים; ס' 148-bis-148 לתקנון הסנאט.

⁵²⁷ ס' 82 לחוקת איטליה (Costituzione della Repubblica Italiana).

⁵²⁸ ס' 141(1) לתקנון בית הנבחרים; ס' 162(3) לתקנון הסנאט.

⁵²⁹ ס' 141(3) לתקנון בית הנבחרים; ס' 162(4) לתקנון הסנאט.

⁵³⁰ ס' 141(2) לתקנון בית הנבחרים; ס' 162(5) לתקנון הסנאט.

⁵³¹ ס' 19 לתקנון בית הנבחרים אף קובע מנגנון המאפשר לשלב באופן מושכל את חברי הסיעות הקטנות ואת חברי השורות האחוריות של המפלגות.

⁵³² *Special Committees, Committee of the Two Houses, Inquiry Committee*, ITALIAN REPUBLIC

בסנאט יש עשר ועדות קבועות בנושאים דוגמת יחסי חוץ והגנה (Foreign affairs and defence) ומערכת המשפט (Judiciary). ישנן גם ועדות מיוחדות שתפקידן לבחון הצעת חוק מסוימת. גם בהן יש ייצוג פרופורציונלי לקבוצות הפרלמנטריות השונות ובסמכותן להקים ועדות חקירה שמטרתן לחקור נושאים בעלי עניין ציבורי.⁵³³

ישנן גם ועדות משותפות לשני הבתים העוסקות בפיקוח על מדיניות בנושאים ספציפיים ובהכתבתה, למשל טלוויזיה ורדיו או ילדים ונוער. ישנן גם ועדות משותפות מייעצות שתפקידן לבחון חקיקה ממשלתית רגולטורית.⁵³⁴ ממצאי הדו"חות מתפרסמים בערוצי התקשורת השונים באופן קבוע.

הגם שבשני בתי הפרלמנט מתכנסות ועדות פרלמנטריות בתחומים שונים שצמודות למשרדי ממשלה שונים (ביטחון, משפט, כלכלה, תעשייה ומסחר, חקלאות, בריאות, רווחה וכיוצא באלה),⁵³⁵ אין ועדות שתחומי העיסוק שלהן רוחביים וחוצי-משרדים, מלבד ועדה קבועה בבית הנבחרים (Comitato per la legislazione). כחלק מהליך החקיקה, ועדה זו בוחנת באופן ביקורתי הצעות חוק שעוברות בבית הנבחרים בהתאם לקריטריונים של איכות החקיקה: בהירות החוק, התאמתו לדין הנוהג, איכות החקיקה, טיב הסמכויות אותן הוא מקנה לגורמים ביצועיים ומידת הפשטות והנגישות שלה.⁵³⁶ הוועדה אינה בוחנת את כל הצעות החוק, ומספקת חוות-דעת כאשר לפחות חמישית מחברי הוועדה הרלוונטית בפרלמנט שקידמה את החקיקה מגישים בקשה לבחינתה של הצעת החוק.⁵³⁷ יצוין כי הוועדה האמורה מפקחת גם על כל חקיקת המשנה הזמנית שמחוקקת הממשלה (decreti-legge).⁵³⁸

תפקיד הוועדות

תפקידי הוועדות בפרלמנט האיטלקי מתיישבים עם התפקידים המסורתיים של ועדות פרלמנטריות: חקיקה, חקירה, קביעת מדיניות, פיקוח ובקרה.⁵³⁹ לצורך מילוי תפקידן, הוועדות רשאיות אף לפתוח בהליך התחקות אחר עובדות וממצאים בתחומים הנמצאים

⁵³³ *Committee*, SENATO DELLA REPUBBLICA

⁵³⁴ *Special Committees, Committee of the Two Houses, Inquiry Committee*, ITALIAN REPUBLIC

⁵³⁵ ראו את רשימת הוועדות הקבועות בבית הנבחרים בס' 22 לתקנון בית הנבחרים ובס' 22 לתקנון הסנאט.

⁵³⁶ *Committee on Legislation*, CHAMBER OF DEPUTIES; *Legislation Committee*, CAMERA DEI DEPUTATI

הוועדה מורכבת מעשרה נציגי ציבור, כאשר חמישה מהם מכהנים כחברי קואליציה וחמישה כחברי אופוזיציה בבית הנבחרים. חברי הוועדה ממונים על-ידי יושב-ראש בית הנבחרים. ראו ס' 165-bis לתקנון בית הנבחרים האיטלקי.

⁵³⁷ שם, בס' 165-bis(4).

⁵³⁸ זאת מכוח ס' 77 לחוקת איטליה. להרחבה ראו Albanesi, *Temporary Legislation*, לעיל ה"ש 495,

בעמ' 191.

⁵³⁹ *Standing Committees*, ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES

באחריותן (fact finding investigations) במטרה לאסוף מידע רלוונטי.⁵⁴⁰ חשוב לציין כי על-אף העובדה שהליך גילוי המידע נערך בפרלמנט, הדרישה היא שניהולו ייעשה באופן ענייני ובמנותק משיקולים פוליטיים צרים. על-כן, נקבע בתקנון הסנאט כי ועדה פרלמנטרית אשר פותחת בהליך גילוי מידע לא תחזיק בסמכויות הניתנות לוועדות חקירה פרלמנטריות (committees of inquiry), לא תנפיק הנחיות, לא תטיל אחריות על גורם כלשהו במסגרת ההליך ולא תפעיל משמעת קואליציונית.⁵⁴¹ כאמור, פתיחה בהליך אף טעונה את אישור נשיא הבית הרלוונטי בפרלמנט.⁵⁴² היא גם אינה מחזיקה בסמכות החקירה הנתונה לרשות השופטת, כפי שקיימת בעניינה של ועדת חקירה פרלמנטרית.⁵⁴³

זימון נציגי ממשלה ונציגים נוספים

לצורך מימוש תפקיד הפיקוח שלה, רשאית כל ועדה לדרוש מידע ממשרדי הממשלה הרלוונטיים; להזמין לשימוע נציגי ממשלה ולגבות עדות לגבי פעילות המשרד הממשלתי; להציג תמונת מצב עדכנית לגבי הפעילות השוטפת של המשרד ולהסביר מהם הצעדים הבאים שבכוונת המשרד לבצע; וכן לקבל מידע על אופן יישומם של חוקים על-ידי המשרד הממשלתי.⁵⁴⁴

אף-על-פי שסמכות הוועדות הפורמלית תחומה לפקידי ממשלה בלבד, בפרקטיקה הוועדה מזמנת גם גורמים אחרים לשימוע שאינו רשמי, בהם גופים מקצועיים, נציגי חברה אזרחית, מומחים בתחום ועוד.⁵⁴⁵ בנוסף, כחלק מהליך ההתחקות אחר עובדות בתחום אחריותן (fact finding investigations), מוסמכות הוועדות לזמן לשימוע כל אדם שיכול לספק מידע רלוונטי לפעילות הוועדה.⁵⁴⁶

540 ס' 144(1) לתקנון בית הנבחרים; ס' 48 לתקנון הסנאט.

541 ס' 48(2) לתקנון הסנאט. באשר לרכיב האחרון, הסעיף נוקט בלשון: "[the committee] may not exercise any political control".

542 ס' 144(1) לתקנון בית הנבחרים; ס' 48(1) לתקנון הסנאט.

543 ס' 48(2) לתקנון הסנאט.

544 ס' 22(3) ו-143 לתקנון בית הנבחרים; ס' 28 לתקנון הסנאט.

545 *Policy Setting*, ITALIAN REPUBLIC, לעיל ה"ש 512.

546 ס' 144(2) לתקנון בית הנבחרים.

פרק 9 | ארצות-הברית

א. מבנה מוסדי

בעוד ששיטות המשטר בבריטניה ובאיטליה מבוססות על מודל פרלמנטרי, שיטת הממשל האמריקאית היא שיטה נשיאותית, שבה קיים ניתוק בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. בתפיסה האמריקנית פיזור הכוח השלטוני בנוי על יסודות שונים, הן מאלה המקובלים בדגם הקונטיננטלי (האירופי) והן מאלה המקובלים במדינות המשפט המקובל. לשוני זה יש השפעה ניכרת על האופי בו הרשות המחוקקת מפקחת על הרשות המבצעת.

שני הבתים בקונגרס האמריקאי – בית הנבחרים והסנאט – נוסדו מכוח הסעיף הראשון לחוקת ארצות-הברית.⁵⁴⁷ בית הנבחרים מורכב מ-435 נציגים, שנבחרים לכהונה על-ידי אזרחי מדינתם בבחירות ישירות בכל שנתיים.⁵⁴⁸ מספר הכיסאות השמורים לכל מדינה בבית הנבחרים מבוסס על גודל האוכלוסייה בכל מדינה בארצות-הברית בהתאם לעקרון היחסיות (method of equal proportions).⁵⁴⁹ הסנאט מורכב מ-100 סנאטורים (שני סנאטורים מכל מדינה בארצות-הברית), שנבחרים לכהונה על-ידי אזרחי מדינתם בבחירות ישירות⁵⁵⁰ בכל שש שנים.⁵⁵¹

השוני היסודי ביותר, הן ביחס למודל בישראל אך גם ביחס למודל הפיקוח בבריטניה ובאיטליה, הוא במידת השליטה הממשלתית בחקיקה. הפרדת הרשויות החזקה של השיטה האמריקאית, המעוגנת בחוקת ארצות-הברית עצמה, אינה מאפשרת לממשל להגיש הצעות חוק ממשלתיות **ועבודת החקיקה מבוצעת באופן בלעדי על-ידי הקונגרס**.⁵⁵² אם הממשלה מעוניינת לקדם יוזמת חקיקה, עליה לעבור דרך בתי המחוקקים על-מנת להגישה ולגבשה. משכך, עבודת הפיקוח הנרחבת ביחס לחקיקה ממשלתית, אשר

547 U.S. CONST. art I, § 1.

548 U.S. CONST. art I, § 2; Apportionment Act of 1911; Permanent Apportionment Act of 1929. ראו גם: *The House Explained*, UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. כל המקורות מהמרשתת בפרק זה נגישים באתר [הקונגרס האמריקני](#).

549 U.S. CONST. Art. I, § 2; 2 U.S.C. § 2b. ראו גם: *Computing Apportionment*, UNITED STATES CENSUS BUREAU.

550 U.S. CONST. amend. XVII, § 1. ראו גם: *About Electing and Appointing Senators*, UNITED STATES SENATE; *LANDMARK LEGISLATION: THE SEVENTEENTH AMENDMENT TO THE CONSTITUTION*, UNITED STATES SENATE.

551 U.S. CONST. Art. I, § 3.

552 הסעיף הראשון לחוקת ארצות-הברית קובע כי: "All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States".

ראו גם: *The Legislative Branch*, THE WHITE HOUSE: "All legislative power in the government is vested in Congress, meaning that it is the only part of the government that can make new laws or change existing laws. Executive Branch agencies issue regulations with the full force of law, but these are only under the authority of laws enacted by Congress. The President may veto bills Congress passes, but Congress may also override a veto by a two-thirds vote in both the Senate and the House of Representatives".

בבריטניה היא דומיננטית ביותר, מתייתרת.⁵⁵³

ב. התפתחות תפיסת הפיקוח

על-אף שהחוקה האמריקאית אינה מסמיכה במפורש את הקונגרס לפקח על הממשל והסוכנויות הפדרליות, סמכות זו משתמעת ממערך התפקידים שהוטלו עליו. הרשות המחוקקת מוסמכת בין היתר לקבוע מדיניות תקציבית,⁵⁵⁴ להורות על פתיחה במלחמה,⁵⁵⁵ לאסדר מסחר פנימי ובינלאומי,⁵⁵⁶ לאשר הסכמים ואמנות בינלאומיים⁵⁵⁷ ולהדיח את הנשיא, סגן הנשיא ופקידי ממשל בשל פשעים שביצעו.⁵⁵⁸ לתפקידים אלה מצטרפת הסמכות הכללית של הקונגרס לחוקק חוקים הנחוצים לצורך ביצוע אפקטיבי והולם של תפקידיו, בין היתר, על-ידי ממשלת ארצות-הברית ורשויות המדינה;⁵⁵⁹ וכן זכאותו לקבלת מידע מעת לעת על מצב האומה מהנשיא.⁵⁶⁰

מכלול התפקידים והסמכויות הללו מבסס את סמכותו המפקחת של הקונגרס על פעילות הממשל.⁵⁶¹ זאת, שכן ללא פיקוח שוטף של הקונגרס על הממשל – הכולל היכרות עם פעילותו השוטפת של הממשל; אלו תוכניות יוצאות לפועל, על-ידי מי ובאיזו עלות; ופיקוח על ציות פקידי הממשל לחוק – הקונגרס אינו יכול לבצע את המוטל עליו באופן אפקטיבי.⁵⁶² במילים אחרות, בארצות-הברית התפיסה היא כי הפיקוח הקונגרסאלי אינו נדרש עבור פיקוח על הממשלה כשלעצמו, אלא במטרה לאפשר לקונגרס למלא את תפקידיו באופן הטוב ביותר.⁵⁶³

בשל כך, העמדה המקובלת גורסת כי החוקה מקנה לקונגרס סמכויות עזר לשם מילוי

553 ראו לעניין זה אצל Albanesi, *Temporary Legislation*, לעיל ה"ש 495, בעמ' 154.

554 U.S. CONST. Art. I, § 8, cl. 1-2, 5

555 U.S. CONST. Art. I, § 8, cl. 11

556 U.S. CONST. Art. I, § 8, cl. 3

557 U.S. CONST. Art. II, § 2, cl. 2

558 U.S. CONST. Art. I, § 3, cl. 6; U.S. CONST. Art. I, § 2, cl. 5

559 U.S. CONST. Art. I, § 8, cl. 18

560 U.S. CONST. Art. II, § 3

561 ראו גם: Ben Wilhelm et al., *Congressional Oversight Manual*, CRS RESEARCH PAPER RL30240 (2021) 9-10.

562 שם, בעמ' 30. עמדה זו באה לביטוי גם בפסיקת בית-המשפט העליון. ראו למשל את פסק-הדין בעניין [The] power of Congress to "conduct investigations is inherent in the legislative process. That power is broad. It encompasses inquiries concerning the administration of existing laws as well as proposed or possibly needed laws".

563 ראו את הדברים כבר בשנת 1951 בכתובתו של הסנאטור ג'ון פולברייט: John W. Fulbright, *Congressional Investigations: Significance for the Legislative Process*, 18 U. CHI. L. REV. 440, 441 (1951).

תפקידי הפיקוח על פעילות הממשל.⁵⁶⁴ מכוח סמכויות עזר אלה קידם הקונגרס חוקים שייסדו ועדות פרלמנטריות בבתי המחוקקים⁵⁶⁵ והטילו חובות דיווח שוטף והתייעצות של הרשות המבצעת עם הקונגרס.⁵⁶⁶

בשנת 1946 חוקק הקונגרס את החוק הראשון שהטיל עליו את חובת הפיקוח על הממשל באופן מפורש – Legislative Reorganization Act of 1946.⁵⁶⁷ החוק הטיל על הוועדות הקבועות בסנאט ובבית הנבחרים (Standing committees) את התפקיד לערוך פיקוח מתמשך ("[T]o exercise continuous watchfulness") על סוכנויות הממשל בתחום הרלוונטי לכל ועדה; הסמיך אותן למנות צוותים למילוי תפקיד זה; והרחיב את סמכויותיו של המבקר הכללי (Comptroller General), אשר עומד בראש משרד ביקורת המדינה (Government Accountability Office).⁵⁶⁸ חוק מאוחר יותר (Legislative Reorganization Act of 1970) הסמיך את הוועדות הקבועות בקונגרס לבחון על בסיס קבוע את היישום של חוקים בתחום פעילותן, ניהולם והביצוע שלהם.⁵⁶⁹ מרבית הוועדות הפרלמנטריות הקבועות (standing committees) מחזיקות בסמכות לזמן כל אדם להופיע בפניהן.⁵⁷⁰

כבר כעת ניתן לראות את השוני היסודי ב"תפיסת ההפעלה" של הדינמיקה בין הרשויות במודלים השונים. בפרלמנט הבריטי תפיסת הפיקוח היא אינהרנטית לעבודתו של הפרלמנט משלב מוקדם מאוד של היווסדו בשנת 1688, ויש לה שורשים היסטוריים חזקים כבר במאות הקודמות. המודל האיטלקי, שנבנה לאחר מלחמת העולם השנייה ושליטתו של מוסוליני, שם לו למטרה לשמר מודל עם יכולת בקרה חזקה ומשמעותית על כוחה של הרשות המבצעת.⁵⁷¹ בשל כך, תפיסת הפיקוח נלוותה לעבודה הפרלמנטרית.

⁵⁶⁴ לעניין זה ניתן לציין במיוחד את Art. I, § 8, cl. 18 לחוקה, המכונה "Necessary and Proper Clause" ואשר מסמיך את הקונגרס לחוקק כל חוק שיסייע לממש את הסמכויות שהוקנו לו או לרשויות שלטוניות אחרות.

⁵⁶⁵ Legislative Reorganization Act of 1946 (P.L. 79-601).

⁵⁶⁶ ראו למשל את החוקים: Government Performance and Results Act of 1993 (P.L. 103-62); Re-ports Consolidation Act of 2000 (P.L. 106-531); Congressional Budget Act of 1974 (P.L. 93-344); Act to Establish the Treasury Department of 1789 (1 Stat. 66).

⁵⁶⁷ P.L. 79-601.

⁵⁶⁸ משרד ביקורת המדינה הוא סוכנות ממשלתית של הרשות המחוקקת המספקת שירותי ביקורת והערכה עבור הקונגרס של ארצות-הברית. עיקר פעילותו הוא פיקוח פיסקלי על מדיניות הממשל. המשרד פועל באופן שאינו מפלגתי. ראו: U.S. *Comptroller General*, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. ראו גם אצל Oleszek, לעיל ה"ש 65, בעמ' 11-12.

⁵⁶⁹ לעניין זה ניתן לציין כי בתי הנבחרים עצמם מעניקים לעיתים לוועדות פרלמנטריות מסוימות סמכות ביקורת מוגברת (special oversight או comprehensive policy oversight), כך שהוועדות יכולות לבקר את יעילותן של פעילויות ממשלתיות בתחום הרלוונטי לוועדה ולהגיש המלצות המבוססות על דו"חות רשמיים של המשרדים הממשלתיים, סוכנויות פדרליות ומשרד ביקורת המדינה.

⁵⁷⁰ Todd Garvey, Mark J. Oleszek, and Ben Wilhelm, *Congressional Oversight and Investigations* 2 (CRS Research Paper IF10015, updated 2022).

⁵⁷¹ להרחבה על המודל החוקתי שנועד לעגן זאת ראו: Sabino Cassese, *The Italian Constitutional Architecture: from unification to the present day*, 17(1) J. MOD. ITALIAN STUD. 2 (2012).

במודל שעוצב בארצות-הברית, לאורך שנים רבות תפיסת הפיקוח הייתה צרה יותר והתמצתה למתחייב מהחוקה ומהוראותיה. כמו באיטליה, מהלך חיזוק הפיקוח בקונגרס החל רק באמצע המאה העשרים,⁵⁷² אך היסודות המשטריים היו שונים בין המדינות ובהתאם המודל הפיקוחי שהתפתח היה שונה בתכלית. מבחינה היסטורית אין להתנתק ממועד החקיקה הראשון, בשנת 1946, מעט לאחר תום מלחמת העולם השנייה – אשר הבהירה לעולם את החשיבות של בלמים על כוחו של השלטון.

מעבר לאותם חוקי מסגרת, אשר התוו את תפיסת הפיקוח ועיגנו אותה אל מעבר לסמכויות הכלליות שקיימות בחוקה, נחקקו בארצות-הברית לאורך השנים חוקים נוספים שהמשיכו את מגמת האפיון של הקונגרס כגורם מבקר ומפקח. חוק בולט בהקשר זה, גם הוא בעל אופי רוחבי, הוא Government Performance and Results Act of 1993, אשר מחייב סוכנויות להתייעץ עם הקונגרס בנוגע לתוכניותיהן האסטרטגיות ולדווח באופן שנתי על פעילותן ותוצאותיהן.⁵⁷³

ג. מנגנוני פיקוח במליאה

בשונה מבריטניה ומאיטליה, בארצות-הברית אין מנגנון שאילתות. אולם, ישנם מספר מקרים שבהם החוקה דורשת את אישור הקונגרס לשם מתן תוקף לפעילות הרשות המבצעת, מה שמאפשר פיקוח של הקונגרס על פעילויות הרשות המבצעת. דוגמה בולטת שהוזכרה היא הדרישה כי הקונגרס יאשר יציאה למלחמה,⁵⁷⁴ וזאת לצד חתימה על הסכמים ואמנות בינלאומיים,⁵⁷⁵ הדחת הנשיא⁵⁷⁶ ואישור מינויים ציבוריים (כמו בכירים ברשות המבצעת, שגרירים ושופטי בית המשפט העליון).⁵⁷⁷ מבין פעילויות הפיקוח של הקונגרס, השתיים האחרונות זוכות לתשומת לב רבה ונתפסות כמעורבות משמעותית של הקונגרס בפעילות הרשות המבצעת. שני מנגנונים אלה גם גורמים לחיכוך פוליטי רב.

הליך ההדחה של הנשיא דומה בהגיונו להצעת אי-אמון הקיימת במודל הפרלמנטרי. ההליך מקנה את הסמכות לפתוח בהליך הדחה (Impeachment) לבית הנבחרים, ואילו הסמכות לנהל את הליך ההדחה נתונה לסנאט בלבד. ניתן לנהל הליך הדחה נגד הנשיא, סגן הנשיא וכל עובד ציבור בארצות-הברית אם נמצא כי האדם עבר עבירת בגידה, שוחד או פשעים חמורים אחרים.

⁵⁷² Wilhelm, לעיל ה"ש 561, בעמ' 10.

⁵⁷³ למעשה, יותר מ-2,000 דיווחות מוגשים בכל שנה לקונגרס על-ידי סוכנויות, משרדים ממשלתיים ונציבויות.

ראו: L. E. Halchin and F. M. Kaiser, *Congressional Oversight* 3 (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2012).

⁵⁷⁴ U.S. CONST. Art. I, § 8, cl. 11.

⁵⁷⁵ U.S. CONST. Art. II, § 2, cl. 2.

⁵⁷⁶ U.S. CONST. Art. I, § 2, cl. 5; § 3, cl. 6.

⁵⁷⁷ U.S. CONST. Art. II, § 2, cl. 2.

גם הסעד הניתן בהליך ההדחה משקף את מאפייניו כהליך מוכון פיקוח: הסנאט רשאי, ברוב של שני שלישים מהסנאטורים הנוכחים בהצבעה, להורות על הדחת האדם מתפקידו ועל איסור כהונה בתפקיד ציבורי – דהיינו, סנקציות מנהליות-פוליטיות – אך אין בסמכותו להרשיע את האדם או להטיל עליו סנקציות פליליות כלשהן.⁵⁷⁸

מישור נוסף הוא אישור הסנאט למינויים שנעשו על-ידי הרשות המבצעת. הדוגמה הבולטת היא אישור הסנאט למינוי אדם שהוצע על-ידי הנשיא למשרת שפיטה. בפועל, הליך השימוע וקבלת ההחלטה מתרחש בוועדה ייעודית בסנאט (Senate Judiciary Committee).⁵⁷⁹

ד. מנגנוני פיקוח בוועדות

סוגי הוועדות

למעט מקרים מעטים, זירת הפיקוח המרכזית – ובמקרים רבים הבלעדית – היא הוועדות השונות אשר מוקמות בשני בתיו של הקונגרס. התמורות בתפיסת הפיקוח באמצע המאה העשרים השליכו את יהבן על עבודות הוועדות, וכך ניתן לראות לאורך השנים עם הרחבתה של תפיסת היסוד של הפיקוח.

בקונגרס ישנן 20 ועדות קבועות (Standing Committees) בנושאים כגון תקציב (Budget); חינוך וכוח העבודה (Education and the Workforce); מערכת המשפט (Judiciary); וענייני חוץ (Foreign affairs).⁵⁸⁰ היחס בין נציגי המפלגה הדמוקרטית והרפובליקנית בוועדות נקבע על-ידי מנהיגי המפלגות, ולרוב תואם בקירוב את היחס בין מפלגת הרוב והמיעוט.⁵⁸¹ ישנן אף ועדות ייעודיות (Select Committees) הקמות לזמן קצר או למטרה מסוימת.

נוסף על מנגנוני הפיקוח והבקרה של ועדות הקונגרס הקבועות, הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות הממשל מבוסס גם על חקירות ושימועים שעורכות ועדות הקונגרס הייעודיות (Select Committees) כאמצעי לבחינת פעילותם של גורמים שונים בממשל.⁵⁸² פעילותן

⁵⁷⁸ U.S. Const. Art. I, § 3, cl. 7; U.S. Const. Art. II, § 4. אין בכך כדי למנוע את העמדתו לדין על-ידי גופי התביעה בכפוף לדין. להרחבה על ההליך ראו: RAUL BERGER, IMPEACHMENT: THE CONSTITUTIONAL PROBLEMS (1974); MICHAEL J. GERHARDT, THE FEDERAL IMPEACHMENT PROCESS: A CONSTITUTIONAL AND HISTORICAL ANALYSIS (2019).

⁵⁷⁹ Timothy R. Johnson and Jason M. Roberts, *Presidential capital and the Supreme Court confirmation process* 66 J. Pol. 663 (2004).

⁵⁸⁰ Committees, The United States Congress

⁵⁸¹ *The House Explained*, UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES

⁵⁸² Oleszek, לעיל ה"ש 65, בעמ' 9. גם ועדות קבועות בקונגרס (Standing Committees) מוסמכות לזמן

של ועדות אלה היא חריגה באופן יחסי ונובעת לרוב כתגובה לאירועים יוצאי דופן או כצורך בביקורת על שיבוש בפעילותה של סוכנות ממשלתית כזו או אחרת. ועדות חקירה פרלמנטריות מסוג זה הוקמו לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001; השגת מידע על נשק גרעיני של ארצות-הברית על-ידי סין; פרשת "ווטרגייט"; ובעת האחרונה – אירוע הפריצה לקפיטול.⁵⁸³

בסנאט ישנן 16 ועדות קבועות בנושאים דומים, לרבות תקציב (Budget); מערכת המשפט (Judiciary); ויחסי חוץ (Foreign relations). גם בסנאט ישנן ועדות ייעודיות ומיוחדות הקמות לזמן קצר. בנוסף, ישנן ארבע ועדות משותפות, לרבות ועדה על מסים וועדה כלכלית, ומספר ועדות מחקר (Commissions).

תפקיד הוועדות

כיום מרוכזות בידיהן של הוועדות השונות בשני בתי הקונגרס מרבית סמכויות הפיקוח, הכוללות פיקוח ישיר אשר בא לידי ביטוי בעיקר באמצעות הערכת פעילותן של סוכנויות פדרליות וגופי ממשל, בחינת יישומם של חוקים על-ידם ואישור תקציבי עבור המשרדים השונים.⁵⁸⁴ לוועדות ייעודיות ולצוותי מומחים ישנה סמכות לבחון סוגיות מסוימות ולהציע המלצות בענייני מדיניות ספציפיים, וכן סמכות בקרה על פעילותם של משרדים ממשלתיים וסוכנויות ממשל.⁵⁸⁵

הוועדות רשאיות לזמן עדים להעיד בפניהן. אם אלו מסרבים להעיד או לספק מסמכים רלוונטיים, הוועדה יכולה לדווח על כך לבית בו חבר העד. לבית הרלוונטי יש את המנדט להטיל סנקציות על העד, לרבות כליאתו.⁵⁸⁶ את הדין וחשבון אותו הוועדות דורשות על פעילויות הסוכנויות הפדרליות הן מפרסמות לציבור הרחב. פגישות הוועדות השונות מוקלטות ומועלות לאתר הקונגרס.⁵⁸⁷

מטרותיהם של מנגנוני הפיקוח והבקרה השונים על פעילות הממשל הן להבטיח כי הרשות המבצעת נענית לדרישות הסטטוטוריות שהוטלו עליה ומגשימה את מדיניות המחוקקים; לשפר את היעילות והאפקטיביות של סוכנויות ורשויות ציבוריות; לחקור מקרים של ניהול לקוי, שרירותי או בזבזני מצדן; להעריך את יכולת הביצוע והמימוש של תוכניות ממשלתיות על-ידי גורמי הביצוע; לאסוף מידע שיהווה בסיס עובדתי חיוני לחקיקה עתידית; להגן על

עדים להופיע בפניהם ולחקור אותם. ראו: *Investigations*, UNITED STATES SENATE.

583 Halchin and Kaiser, לעיל ה"ש 573, בעמ' 4.

584 *Appropriations*, UNITED STATES SENATE.

585 שם.

586 Todd Garvey, *Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure* (CRS Research Paper RL34097, May 12, 2017).

587 הקלטות הדיונים זמינות באתר הקונגרס.

חירויות הפרט של אזרחים מפני סוכנויות ורשויות ציבוריות; להפנות את תשומת הלב של האזרחים לסוגיות בעלות חשיבות ציבורית; להרחיב את שיתוף-הפעולה בין הסוכנויות וליעל את עבודתן; ולספק מידע אמין ורלוונטי לציבור, לנשיא ולקונגרס עצמו.⁵⁸⁸

ה. ניסיונות עדכניים לטיוב הפיקוח

בדומה לתהליך המודרניזציה שהתרחש לפני כ-20 שנה בפרלמנט הבריטי, בשנת 2019 אירע תהליך דומה בקונגרס האמריקני, אשר במרכזו הוקמה הוועדה House Select Committee on the Modernization of Congress. הוועדה שהוקמה הייתה ועדה ייעודית לצורך זה (select committee), אשר פעלה במהלך הקונגרס ה-116 וה-117, בשנים 2019–2022. הוועדה הוקמה בהגדרה כוועדה בי-פרטיזנית, וללא סמכויות חקיקה, במטרה לטייב את פעילות הקונגרס. בפרט הוגדרו תפקידים כקידום קונגרס מודרני ויעיל יותר; יצירת פרוצדורות מתאימות והטמעתן, כולל ניהול זמן טוב יותר; גיבוש מדיניות אשר תפתח את הדור הבא של המנהיגות הפוליטית; גיוס וניהול צוותים מקצועיים תוך שמירה על גיוון; יעילות אדמיניסטרטיבית; טכנולוגיה וחדשנות; ותקשורת בקונגרס.⁵⁸⁹

על-פי דוחות הוועדה,⁵⁹⁰ אשר התכנסה 70 פעמים במהלך כהונתה והפיקה עשרות המלצות, טווח הפעילות שלה היה רחב מאוד ונע מהגברת מעורבות הבוחרים, פרוצדורה בקונגרס, טיוב הליך החקיקה ושיפור היעילות בעבודת הוועדות. כמו כן, היא פעלה למען גיוון והתפתחות מקצועית של עובדי הקונגרס, הטמעת שיטות יישוב סכסוכים, תהליכי בניית קונצנזוס, שיפור יעילות תהליך העבודה ויצירת תפוקות יעילות יותר ועוד. במסגרת זו, הוקדש דיון משמעותי לשיפור יכולות הפיקוח של הקונגרס,⁵⁹¹ והיבט זה קיבל תהודה גם במסקנות ובהמלצות הסופיות של הוועדה.

יושב-ראש הוועדה הדגיש בפתח הישיבה הראשונה כי הוועדה מבקשת להתחקות אחר הסיבות שבעטיין יכולתו של הקונגרס לפקח על הממשל הלכה ונחלשה, ולהציע דרכים כדי לבנות מחדש יכולת זו ולחזק את הרשות המחוקקת. הוא הדגיש גם את הצורך הפרקטי בפיקוח של הקונגרס על הרשות המבצעת, בשל התפשטות הרשות המבצעת והתרחבותה (נכון למועד הישיבה היא מנתה 278 רשויות שונות).⁵⁹² בדבריו הודגשו שתי תמות מרכזיות

588 Wilhelm, לעיל ה"ש 561, בעמ' 4–8.

589 ראו: H.Res.6 116th Congress, Title II. הקמת הוועדה היא רכיב מסוים מהחלטה רחבה שעברה בתחילת הקונגרס ה-116 לטיוב פעילות הממשל.

590 כל דו"חות הוועדה נגישים באתר הוועדה.

591 לדיון המלא ראו: *Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity*, CONGRESS.GOV.

592 *Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity*, Hearing before Select Committee on the Modernization of Congress of the House of Representatives One Hundred Seventeenth Congress First Session 1 (Nov. 4, 2021).

שחוזרות לכל אורך הדיון בתפיסה האמריקנית של הפיקוח: האחת היא חיוניות הפיקוח לשם קבלת מידע; השנייה היא תפיסה של פיקוח כמלאכה שאינה פרטיזנית, אלא יעד משותף לכל גורמי הממשל ללא תלות בעמדתם האידאולוגית או שיוכם הפוליטי, לצורך טיובו של תהליך קבלת ההחלטות בממשל.⁵⁹³

בפני הוועדה נשמעו עדויות של מומחים ומומחיות בתחום אשר מאפשרים לשפוך אור על הצורך בפיקוח. כך, עדות אחת הדגישה את החשיבות של הפיקוח בקונגרס על-מנת לסייע לאזרחים לפתור בעיות ציבוריות שונות ולטייב את אורחות חייהם. לצד זאת, בעדות הודגש גם שלפיקוח יש חשיבות ניכרת לנוכח אוורור עבודת הממשל, ולכן מקצועיותם של דיוני הפיקוח היא חיונית גם בעבור אמון הציבור.⁵⁹⁴

עדות אחרת עמדה על כך שעל-אף שסמכויות הפיקוח אינן מעוגנות מפורשות בחוקה, פיקוח הקונגרס על הרשות המבצעת מהווה פונקציה חיונית והכרחית במבנה השלטוני האמריקני. יתרה מכך, הודגשה בדברים אלו תמה אשר חוזרת שוב ושוב בתפיסה האמריקנית, לפיה הקונגרס זקוק לסמכויות הפיקוח במטרה למלא את תפקידו ולחוקק באופן מבוסס ומדויק.⁵⁹⁵ הדגש הניכר שניתן לא היה על ההקשר הפוליטי, אלא על **פיקוח כאמצעי מרכזי לרכישת ידע ונתונים ולצורך קבלת החלטות מידעיות ומשכילות**.⁵⁹⁶

עדויות אחרות התמקדו בבעייתיות של קיום פיקוח. כך, אחת העדות הדגישה את החשיבות של פיקוח שנערך על-ידי הקונגרס כבלם פנים-פוליטי על הממשל, כחלק מפעילותו התקינה של ממשל דמוקרטי. בעדות הובאו מקרים רבים של חוסר שיתוף פעולה של הרשות המבצעת עם השימועים בקונגרס (בייחוד בתקופת הנשיא דונלד טראמפ אך גם קודם לכן, באופן רוחבי). מנגד, היא הדגישה כי גם האופן שבו הוועדות בקונגרס משתמשות בכלי הפיקוח שעומדים לרשותן אינו מיטבי והן מובילות להחמרת הבעיה.⁵⁹⁷

593 שם, בעמ' 2.

594 *Testimony of Elise J. Bean*, Levin Center at Wayne Law Before House Select Committee on the Modernization of Congress On Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity (Nov. 4, 2021).

595 *Testimony of Josh Chafetz* Professor of Law, Georgetown University Law Center "Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity" Hearing Before the House Select Committee on the Modernization of Congress Thursday 2 (Nov. 4, 2021).

596 שם. הדברים נתמכו בהקשרים היסטוריים, אשר מעידים כי כבר בשנת 1790 ובשנים העוקבות החלה לחלחל פונקציית הפיקוח במהלך פעילות הקונגרס (שם, בעמ' 2-4), וכן בעמדת בית המשפט העליון לפיה מלאכת הפיקוח מהווה יסוד חיוני של פעילות הממשל, כפי שבוטאה בעניין *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927). עמדה זו נותרה איתנה לאורך השנים. ראו למשל: *Watkins v. United States*, לעיל ה"ש 562, בעמ' 187; *Eastland v. U.S. Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491, 504 (1975); *Trump v. Mazars*, 140 S. Ct. 2019, 2031 (2020).

597 *Testimony of Anne Tindall* Prepared for the Record "Strengthening Congressional Oversight Capacity" House Select Committee on the Modernization of Congress (Nov. 4, 2021).

אחרים התמקדו באכיפת הגעה לשימועים בוועדות.⁵⁹⁸

אולם המסקנות אותן גיבשה הוועדה לבסוף היו עקיפות ולא התמודדו ישירות עם הצורך לחזק את פיקוח הקונגרס על הממשלה, כפי שעלה בדיונים עצמם.⁵⁹⁹ מבלי להפחית מחשיבותה של עבודת הוועדה, אין להתעלם מכך שבהינתן היקף עבודתה והמנדט הרחב שניתן לה לצורך ייעול עבודת הקונגרס וטיובו, אלו לא תועלו מספיק להיקף העיסוק בשיפור יכולות הפיקוח של הקונגרס על הרשות המבצעת.

⁵⁹⁸ Testimony of David Janovsky Project On Government Oversight for the House Select Committee on the Modernization of Congress on Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity (Nov. 4, 2021).

⁵⁹⁹ דובר בשתי המלצות: (א) על הקונגרס להציע תוכניות והכשרה עבור חברי הקונגרס ועבור הצוותים המקצועיים ללמוד כיצד לנהל הליך התחקות אחר עובדות שיתנהל באופן בי-פרטיזני; (ב) ועדת הטכנולוגיה והחדשנות (CAO) תסייע לוועדות בהצעת כלים דיגיטליים ובהטמעתם לצורך צפייה במסמכים ועיבודם. Recommendations to Strengthen Congressional Oversight Capacity, Improve District Operations, Modernize Congressional Office Operations, Modernize the Legislative Process, and Examine Congressional Continuity 7–8 (117th Congress, 2021–2022).

פרק 10 | תובנות מרכזיות מהדיון ההשוואתי

מתוך הדיון בשלוש המדינות, ניתן לזקק מספר משמעותי של תובנות מרכזיות אשר תהיינה לעזר בעת עיצוב פתרונות מדיניות לצורך שיפור הפיקוח הפרלמנטרי:

- « בשני סוגי המשטרים (פרלמנטרי ונשיאותי) לפיקוח יש משקל ניכר ומיוחסת לו חשיבות רבה. לצד זאת, בין שני סוגי המשטרים קיים הבדל משמעותי: בתפיסת ההפעלה של הפיקוח במשטר פרלמנטרי, הרציונל המרכזי הוא לוודא כי הממשלה מבצעת את תפקידה באופן הטוב ביותר; בפיקוח במשטר נשיאותי, לעומת זאת, התכלית המרכזית היא לאפשר לקונגרס לבצע את תפקידו באופן הטוב ביותר.
- « בפעילותם של פרלמנטים יש שקלול תמורות בין חקיקה לבין פיקוח, ולרוב היבט אחד מתחזק על-חשבון השני. בהתאם לכך, דומיננטיות ממשלתית בהליך החקיקה מחייבת פיקוח פרלמנטרי הדוק על חקיקה, והפוך: במקום שבו החקיקה היא פרלמנטרית ברובה, הפיקוח חלש יותר.
- « מדינות משתמשות בכלים מגוונים עבור פיקוח פרלמנטרי, תוך מתן משקל הן לפיקוח בזירת המליאה והן לפיקוח בזירת הוועדות. בוועדות מתבצע פיקוח משמעותי יותר מבחינה מקצועית, אך גם הפיקוח בזירת המליאה הוא בעל חשיבות, בין היתר כיוון שהוא מהווה זירה ציבורית ומעוררת עניין.
- « גם במודלים פיקוחיים מובהקים, כמו בריטניה, וגם במודלים פיקוחיים שככלל אינם פרטיזניים, כמו בארצות-הברית, לקיטוב פוליטי או אידאולוגי יש השפעה רבה על היכולת ליישם מנגנוני פיקוח ולקיים פיקוח אפקטיבי.
- « כאשר המיקוד הוא בהשגת מידע מהרשות המבצעת, הפיקוח הופך למלאכה שאינה פרטיזנית המגשימה אינטרסים משותפים – הן של הקואליציה והן של האופוזיציה.
- « בכל המדינות שנסקרו ניתן לזהות את החשיבות האדירה המיוחסת לקבלת מידע מהימן ומקיף מנציגי הממשל. בשל כך, בחלק מבתי המחוקקים מוענקת לוועדות סמכות להטיל סנקציות משמעותיות כלפי נציגי הרשות המבצעת במקרים של חוסר שיתוף פעולה.
- « תמריצים חוץ-פוליטיים (ובעיקר תקשורתיים וציבוריים) יכולים לעודד פיקוח פרלמנטרי ואף להוביל ליישום ממשלתי של דו"חות ביקורת. בפרט, קיימת פרקטיקה נהוגה של פרסום דו"חות בידי הוועדות, אשר מניעה את הממשלה לפעולה.
- « שני מרכיבים יסודיים בטיוב הדיונים בזירת המליאה הם הכנה מוקדמת לדיונים לצד שימור רכיבים של ספונטניות, אשר מאפשרים דיון אותנטי ולא "הצגה" או אירוע מוכתב מראש.
- « בזירת המליאה, מספר השאלות או התשאולים שניתן לשאול מוגבלת בהיקפה על-מנת למנוע ניצול לרעה של מנגנון זה.

« ניתן להצביע על חשיבותם של מנגנוני ביקורת יזומים וקבועים מראש שאינם תלויים בהתרחשותו של מאורע חריג. לצד זאת, במקרים של אירועים יוצאי דופן, שלוש המדינות שנסקרו מסמיכות את בתי המחוקקים להקים ועדות חקירה פרלמנטריות לבחינת אירועים אלה.

« כלל הפרלמנטים מתקשים בהיבטים מסוימים של הפעילות הפיקוחית. במדינות בולטות כגון ארצות-הברית ובריטניה יש נכונות לבצע "בדק בית" אשר כולל רפורמות מתאימות, במטרה לשפר משמעותית את יכולת הפיקוח ולחזק את הפרלמנט.

בנספח ג' ניתן לראות הצגה מפורטת של היבטים מבניים של פיקוח פרלמנטרי שמתבצע על-ידי הפרלמנט או הקונגרס במדינות השונות. אופן הצגת הנתונים בנוי באופן שיאפשר השוואה קלה ומהירה בין הנתונים המרכזיים. המקורות לטבלה מפורטים כחלק מהביבליוגרפיה בנספח ד'.

חלק ד | דיון והמלצות

פרק 11 | התשתית ביסוד ההמלצות

חלק זה מעבד את חלקי הנייר הקודמים, על הפרקים השונים שכלולים בהם, לכדי המלצות קונקרטיות ושימוות להפיכת הפיקוח הפרלמנטרי בישראל לפיקוח אפקטיבי.

קודם שאתאר בהרחבה את ההמלצות השונות (את עיקריהן ניתן יהיה למצוא בחלק ו'), אפתח בהדגשת החשיבות הרב-מערכתית של הטמעת ההמלצות, הכוללת את החשיבות של פיקוח פרלמנטרי מטעם הקואליציה. לאחר מכן, אציג את התובנות המרכזיות שנאספו עד כה ועמדו ביסוד עיצוב הפתרונות. בהמשך אציג את קווי היסוד לעיצוב הסדרי ממשל, הכוללים אמות מידה של היתכנות ושימוות, הסכמה רחבה עבור יצירת הסדרים יציבים וארוכי-טווח וכן תחולה פרוספקטיבית. אסיים עם הצגת הרעיון המארגן שביסוד ההמלצות, הכולל תהליך של הטמעת פתרונות בעלי אופי שונה המשלימים זה את זה.

לאחר הדיון המקדמי, תוצגנה בכל פרק ההמלצות עצמן, בהתאם לארבעה ממדים שונים: (1) רפורמות מבניות; (2) הצעות לחיזוק ההליכים הפרלמנטריים; (3) רפורמת המידע; (4) המלצות הכרוכות ביצירת מארג תמריצים מתאים לפיקוח פרלמנטרי.

א. הנחת המוצא: פיקוח פרלמנטרי אינו רק כלי "של האופוזיציה"

בפרק 1 עמדתי על החשיבות הדמוקרטית והעקרונית של תפקיד הפיקוח של פרלמנטים. חיוני להדגיש כי חשיבות הפיקוח אינה חד-צדדית או שהיא קיימת מטעם האופוזיציה בלבד. מחקרים שונים בתחום מדגישים את החשיבות של פיקוח פרלמנטרי לא רק עבור אופוזיציה, אלא דווקא עבור הקואליציה: במבנה רב-מפלגתי, הפיקוח הפרלמנטרי מהווה כלי עבור המפלגות עצמן על-מנת לנטר האחת את השנייה ולוודא כי המפלגה האחרת עומדת במחויבויותיה השונות מכוח ההסכמים הקואליציוניים שהמפלגות חתומות עליהן.⁶⁰⁰ במקרים רבים מפלגות ממנות יושבי-ראש לוועדות הפרלמנטריות באופן אסטרטגי במטרה מובהקת לפקח על המפלגות השותפות לקואליציה, באופן שיוצר פיקוח פנים-פרלמנטרי חזק.⁶⁰¹ על רקע זה נמצא כי דווקא במשטר רב-מפלגתי, שבו יש פערים אידאולוגיים ניכרים בין המפלגות השונות שחברות בקואליציה, יש נטייה רבה יותר לבצע רפורמות אשר מגדילות את כוחן של ועדות הפרלמנט.⁶⁰²

יתרה מכך, המידע הרב שמוחזק על-ידי השרים, ושאינו מוחזק על-ידי חברי הכנסת, מאפשר לשרים חופש פעולה רב, הכולל חשש לחריגה מהסמכות שהוקנתה להם על-ידי הכנסת (בעיית הנציג).⁶⁰³ אמנם נהוג לייחס זאת באופן רחב לפיקוח של הפרלמנט כמוסד על הממשלה כמוסד, אך יש לכך משמעות ניכרת גם במישור הפנים-קואליציוני: הפיקוח הפרלמנטרי מטעם המפלגות החברות בקואליציה מאפשר לאותן מפלגות לנטר את פעילות המפלגות האחרות והשרים החברים מטעמן בממשלה ובקבינט, ולוודא כי הנציגים (השרים) אינם צוברים יותר כוח משולחיהם (המפלגות).⁶⁰⁴

עבור הממשלה והקואליציה טמון יתרון משמעותי נוסף בקיומו של פיקוח פרלמנטרי: הפיקוח מאפשר לממשלה לטייב את פעילותה.⁶⁰⁵ מטרתה של הממשלה היא לממש את המדיניות שנקבעה על-ידי הכנסת באופן הטוב ביותר. לממשלה זרועות רבות, ולא תמיד קיים ביניהן תיאום. **ממשלה אשר מאפשרת פיקוח פרלמנטרי משמעותי ומשתפת**

SHANE MARTIN AND RICHARD WHITAKER, BEYOND COMMITTEES: PARLIAMENTARY OVERSIGHT AND COALITION GOVERNMENT IN BRITAIN (2019) 600

Royce Carroll and Gary W. Cox, *Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments*, 45 COMPARATIVE POLITICAL STUDIES 220 (2012) 601

Zubek Radoslaw, *Coalition Government and Committee Power*, 38 WEST EUROPEAN POLITICS 1020 (2015) 602

להרחבה ראו פרק 13.א להלן. 603

Lanny W. Martin and Georg Vanberg, *Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise*, AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE 979-996 (2014) 604

Rick Stapenhurst, *Parliamentary Oversight in Small States*, 2020 THE PARLIAMENTARIAN 145, 147 (2020) 605

פעולה עמו מטייבת במו ידיה את אופן הפעולה שלה, את התיאום הפנימי ואת יכולת הבקרה עליה, אשר מגיעה מתוך הפוליטיקה עצמה ולא ממקור חיצוני.

מטעמים אלה, ומתוך הבנה פנים ממשלתית על-אודות חשיבות הפיקוח, נעשו בעבר מהלכים בולטים לטיוב הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. בין אלה ניתן למנות את יזמת יושבת-ראש הכנסת דליה איציק בכנסת ה-17 לבצע שורת שינויים שעניינם טיוב הפיקוח הפרלמנטרי. אלו כללו שעת שאלות לראש הממשלה ולשרים, חובת התייצבות של שרים, התיקון הקובע את חובת מסירת המידע לממ"מ ועוד.⁶⁰⁶ יתרה מכך, יחזקאל וינון מתייחסים לכך שלאורך השנים הייתה הסכמה נרחבת – הן בין השרים לחברי הכנסת וליושב-ראש הכנסת והן בין בכירי הדרג המקצועי משתי הרשויות – להמשיך ולפתח את יכולות הפיקוח של הכנסת. גישה זו נבעה מהסכמה כי פיקוח יעיל והדוק הוא בעל סט ניכר של יתרונות ויש בו ערך לשתי הרשויות גם יחד, על כל יושביהן.⁶⁰⁷ מטעם זה יזם ראש הממשלה אהוד אולמרט ניסיון נוסף לשיתוף פעולה בין-זרועי אשר הוביל למסמך המשותף של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת איל ינון בשנת 2009, שלתכנון התייחסתי בהרחבה במסמך זה. לאלה יש להוסיף את התמורות בכנסת ה-20, באשר לקביעת ימי עבודה והצגת תוכניות משותפות, מתוך הבנה – גם כאן, משותפת לממשלה ולכנסת ביחד – כי פיקוח פרלמנטרי דורש מאמץ ומשאבים, וכי יש תועלת מוסדית רבה בהשקעתם.⁶⁰⁸ חלק מהיזמות הללו לא מומשו מעולם ואחרות הוכחו כמוצלחות יותר או פחות – כך או כך, יש כעת הצדקה לבנות תוכנית פעולה מקיפה לחידוש הפיקוח הפרלמנטרי ולחיזוקו. תוכנית זו תוצג בשורות הבאות.

ב. אמות מידה לגיבוש ההמלצות

בגיבוש ההמלצות לחיזוק הפיקוח עולה השאלה – מהן אמות המידה שיהפכו את הכנסת לגורם מפקח אפקטיבי? הספרות המחקרית מספקת חמש אמות מידה למדידת השאלה הזו.⁶⁰⁹

- « **עצמאות:** רמת התלות בין הגורם המפעיל את כלי הפיקוח לבין המפוקח.
- « **סמכות:** היקף הסמכות הניתן לגוף המפקח.
- « **מידע:** היקף המידע שהגוף המפקח רשאי לדרוש כדי לממש את סמכות הפיקוח על הגוף המפוקח.

606 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 20.

607 שם.

608 ד"ר 2.7.2018, לעיל ה"ש 10.

609 Gareth Griffith, *Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees*, 21(1) AUSTRALIAN PARLIAMENT REVIEW 7, 15–16 (2006).

« **משאבים:** היקף המשאבים העומד לרשות הגוף המפקח על-מנת שיוכל למלא את תפקידו.

« **דיווח ויידוע ציבורי:** היקף תשומת הלב הציבורית לדיווחי הגוף המפקח.

בעת גיבוש ההמלצות שאלות אלו נלקחו בחשבון ביחס לכל מנגנון מוצע.



במהלך נייר המדיניות הצטברו תובנות רבות על-אודות פיקוח פרלמנטרי, בישראל ובעולם. על-בסיסן ניתן לגבש עשר תובנות לפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי:

1. הפיקוח נדרש להיות אירוע מתמשך ושגרתי ולא אירוע חד-פעמי המופיע במקרי קצה
2. על-מנת שהפיקוח יהיה אפקטיבי הוא נדרש להיות יזום מטעם הכנסת
3. לשם יצירת סביבה פורייה לשיתוף פעולה, כללי העבודה למול הממשלה נדרשים להיות ברורים וידועים מראש לכל הצדדים, והפעלתם צריכה להיות עקבית
4. הפיקוח נדרש להתבסס על פרוצדורות קבועות, מוגדרות ושימוש שאינן תלויות רק ברצונם הטוב של חברי הכנסת
5. פיקוח אפקטיבי נשען על תפיסה יסודית המכירה בחשיבותו ובכובד משקלו בזירה הציבורית
6. יש לתעדף את הפיקוח ברמת עדיפות גבוהה ולהקצות לשם כך משאבים מתאימים
7. פיקוח איכותי דורש רתימה פוליטית ומקצועית של כל הצוותים הרלוונטיים
8. כלי הפיקוח צריכים להיות מותאמים לזירה הפיקוחית הרלוונטית ולתכליות שהיא נועדה להשיג
9. פיקוח אפקטיבי נדרש להיות מלווה בפעולות להגברת המודעות הציבורית אליו, הן לשם השפעה על הממשלה והן לשם יצירת מערך תגמולים אפקטיבי עבור חברי הכנסת
10. פיקוח אפקטיבי נדרש להיות ער לאופן העבודה של משרדי הממשלה ולקשיים הנובעים מכך

עשר תובנות אלה תשמשנה כאמות מידה מנחות לעיצוב הפתרונות השונים, וההמלצות שתוצגנה להלן מתכתבות עימן, כל אחת באופן אחר.

ג. קווי יסוד לעיצוב הסדרי ממשל

בכל שאיפה והצעה לעיצוב מוסדי ישנם קווי יסוד רבים שתפקידם להנחות את מלאכת העיצוב המוסדי ואת ההצעות הקונקרטיות אשר מגובשות במסגרתה. את קווי היסוד העקרוניים, המותאמים לנייר המדיניות הנוכחי, הצגתי כבר במבוא:

איתור מחושב ומדויק של מנגנונים והתאמות אשר נדרשים לשם פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה. המנגנונים וההתאמות המוצעים נדרשים להתבסס על: (1) הסכמה בין-מוסדית אשר תאפשר ותקדם שיתוף פעולה; (2) הבנה של גבולות הגזרה הפרלמנטריים ושל הכלים הפרלמנטריים השונים; (3) הכרת הצרכים הפוליטיים

השונים של המוסדות והגורמים הפועלים במסגרתם.

בנקודה זו, ובטרם העיסוק בהצעות הקונקרטיות, יש להדגיש מתוך כך שלוש דרישות מרכזיות אשר "עוטפות" את ההצעות להטמעת ההסדרים: מידת ההיתכנות של ההסדרים וישימותם; דרישה להסכמה רחבה לצורך יצירת הסדרים מוסדיים יציבים וברי-קיימא; וכן תחולה פרוספקטיבית החל מהכנסת הבאה.

היתכנות וישימות: ההצעות השונות המתוארות בנייר מדיניות זה שייכות לתחום העיצוב המוסדי של הסדרי ממשל. תחום זה זוכה לעיסוק ועניין רב. ביסודו, במילים פשוטות, מצויה השאלה כיצד מחלקים את המשימות (החברתיות) השונות המוטלות על המוסדות השונים, וכיצד קובעים את כללי קבלת ההחלטות הפנימיים בכל מוסד, במטרה לשמור על האיזון בין המוסדות השונים.⁶¹⁰ בשל כך, נייר זה דבק במודל של "עיצוב בחריצים", המתמקד בהסדרים נקודתיים אשר ניתן לצפות באופן פרקטי היתכנות לשינוי שלהם.⁶¹¹

הסכמה: אחד מהתנאים היסודיים לשינויים מערכתיים או משמעותיים הוא שעליהם להתקבל מתוך הסכמה רחבה. על הסכמה זו לכלול את הקואליציה והאופוזיציה גם יחד, ואת הסכמתם של נציגים ונציגות מקרב מפלגות שונות. אין משמעות הדבר כי נדרש רוב מוחלט, אך אין לבצע מהלך זה באמצעות רוב רגעי. בראש ובראשונה יש להוביל לשינוי תפיסתי, מושגי, בדבר הבנת חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי לפעילות התקינה של הכנסת – על כל מפלגותיה, מוסדותיה ועמדותיה. שינוי זה אינו יכול להגיע מתוך רוב רגעי, אלא מתוך מהלך רחב יותר, אשר יתגבש בכנסת כמוסד, ולא רק על-ידי מפלגה דומיננטית.

יתרה מכך, כיוון שפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי דורש פעילות ממושכת, אין די בהסכמה פוליטית רגעית, מהסוג שמתרחש תדיר במהלך החיים הפוליטיים. ההסכמה נדרשת להיות יסודית על-מנת לאפשר את ההפעלה בפועל של אותם מנגנונים באופן שיוביל לפיקוח אפקטיבי. כך מקובל גם במשפט המשווה.⁶¹² חברי כנסת ושרים הדגישו זאת בעבר,⁶¹³ והדברים נכונים גם היום.

Elizabeth Garrett and Adrian Vermeule, *Institutional Design of a Thayerian Congress*, 50 Duke L.J. 1277, 1280 (2001).

⁶¹⁰ מרבית הדיון הדמוקרטי או העקרוני נוטה לעסוק בהסדרים היסודיים ביותר בממשל, למשל – בית נבחרים יחיד או בית נבחרים כפול, דרישות רוב למול רוב מוחלט, ביטויים שונים של ייצוג, וכדומה באלה. ואולם, מרבית ההסדרים מסוג זה נוטים להיות מקובעים. מסיבה זו, פותחה לאורך השנים תיאוריה של עיצוב מוסדי "בחריצים": עיצוב מוסדי שאינו מבקש לשנות רכיבי-יסוד בשיטת הממשל (למשל את עצם המבנה המשטרי או את כל תורת ההפעלה של הכנסת ולהפוך את כל ועדות החקיקה לוועדות פיקוח), אלא לעסוק בהסדרים נקודתיים, ניתנים לשינוי, אשר יכולים בתורם ליצור שינוי. שם, בעמ' 1281-1282.

⁶¹¹ Norton, *Reforming Parliament in the United Kingdom*, לעיל ה"ש 28, בעמ' 4.

⁶¹² יפים לעניין זה דבריו של יריב לוין, בכהונתו כשר התיירות והשר המקשר בין הכנסת לממשלה, בהתייחסו לשינויים מוצעים בנושא פיקוח הכנסת על הממשלה, עוד בשנת 2018: "אני חושב שבעניינים כאלה חייבים

פרוספקטיביות: על השינויים המוצעים לחול מהכנסת העוקבת לזו שתצביע על השינויים ותאשר אותם. זאת, מתוך תפיסה יסודית כי אין לשנות את כללי המשחק תוך כדי המשחק.⁶¹⁴ הדברים יפים במיוחד לגבי הסדרים דמוקרטיים ובין-מוסדיים. הסדרי הפיקוח הם הסדרים בעלי אופי משטרי – חוקתי וחוקי ביחד – שכן הם מסדירים לא רק את הפרוצדורות, אלא גם את מרקם היחסים בין רשויות השלטון. משכך, יש להחיל עליהם את העקרונות והכללים אשר חלים על שינוי הסדרים חוקתיים.

דרישת הפרוספקטיביות נועדה להבטיח שקביעת "כללי המשחק" תיעשה רק מאחורי "מסך בערות", אותם תנאים שבהם יש מידה מספקת של אי-ודאות באשר להשפעתו של הסדר מסוים על אינטרסים סיעתיים של חברי הכנסת.⁶¹⁵ גם טעמים של מניעת רכיבים פרסונליים תומכים בכלל העקרוני בדבר תחולה פרוספקטיבית.⁶¹⁶ לתחולה מיידית של שינויים חוקתיים רחבי-היקף אף אין הצדקה מבחינה מעשית, שכן יש בה כדי לעודד שינויים חוקתיים תכופים ומזדמנים.⁶¹⁷

הסכמה. כשעשינו את שינויי התקנון כאן, כתבנו אותו מהתחלה, הכלל היה שיש הסכמה מלאה של כל 120 חברי הכנסת. אחד שהתנגד לאיזשהו סעיף – הוא לא היה. זה מה שעשינו. יש לזה חסרונות, אבל אני חושב שבסופו של דבר היתרונות יותר גדולים. אין פה איום, כי מי שלא ירצה – זה לא יהיה. בעיניי אסור לכפות את זה, ואני בטח לא במקום הזה". ד"ר 2.7.2018, לעיל ה"ש 10.

באותו דיון הדגישה שרת המשפטים איילת שקד גם את חשיבות ההסכמה הבין-מוסדית, בין הכנסת לממשלה: "הלוואי שהממשלה לא תקבל עוד כתף קרה מהכנסת. שתי הרשויות יוכלו להרוויח הרבה, ולא אחת על חשבון השנייה. נושא הסדרת היחסים שבין הכנסת לממשלה צריך להיקבע אך ורק בהידברות בין הכנסת לבין הממשלה, וכמובן, את הכנסת צריכות לייצג כל סיעות הבית, וכמובן, אסור שרשות אחת תכפה משהו על הרשות השנייה". שם, בעמ' 86.

614 הנחת המוצא במישור זה הינה כי כל הסדר חוקתי (בין אם באופן מהותי או פורמלי) נועד לעמוד מעל הרוב הרגעי. הווה אומר, למנוע בבסיסו מצב שבו רוב מזדמן או אקראי משנה את כללי המשחק הבסיסיים ובכך יוצר לעצמו יתרון מובנה. בשל כך, קיימת נורמה חוקתית-מוסדית לפיה כל שינוי משמעותי בכללים החוקתיים יחול רק באופן פרוספקטיבי, קרי, בתחולה נדחית, מהכנסת הבאה. ראו: בג"ץ 2905/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל**, פס' 138 לפסק הדין של המשנה לנשיאה מלצר (אר"ש 12.7.2021) (להלן: **בג"ץ ממשלת החילופים**); איל גבאי "שינוי רטרופקטיבי בחוק-יסוד: הממשלה – חוקתיותו" **הפרקליט** מד 151, 154 (1998).

615 ברק מדינה ועשור ויצמן "המהפכה החוקתית או מהפכת זכויות האדם? על העיגון החוקתי של הנורמות המוסדיות" **עיוני משפט** מ 595, 604 (2017).

616 כאשר שינויים חוקתיים חלים בכנסת הנוכחית הם מאפשרים לאותה הכנסת ליהנות מ"הטבות" מסוימות בשל אימוץ הנורמות החוקתיות החדשות. באופן זה, עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים מוסדי בין כובעה של הכנסת כקובעת נורמות כלליות שיעצבו את שיטת המשטר לאורך זמן, לבין אינטרסים פרטיקולריים של חברי הכנסת בכנסת הספציפית. בג"ץ **ממשלת החילופים**, לעיל ה"ש 614, פס' 15 לפסק הדין של הנשיאה חיות; גבאי, לעיל ה"ש 614, בעמ' 171–172. ראו גם יואב דותן "איסור החקיקה העצמית כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון" **משפטים** לא 771 (2001).

617 בג"ץ **ממשלת החילופים**, לעיל ה"ש 614, פס' 126 לפסק הדין של המשנה לנשיאה מלצר.

ד. הרעיון המארגן: תמהיל היברידי של פתרונות

הרעיון המארגן ביסוד ההמלצות המוצעות הוא ההבנה היסודית כי הכשלים הקיימים כיום בפיקוח הפרלמנטרי בישראל קשורים זה לזה, ולכן גם על הפתרונות להיות קשורים זה לזה. כלומר, הפיקוח לא ישתפר אם לא נייצר תמהיל שישפיע על התשתית הפיקוחית כולה: **המבנה המוסדי, הליכי הפיקוח, העברת המידע ומערכת המריצים.**



אסביר: בהבנת הליקויים כיום, קל לראות כי ליקוי במקום אחד מאיץ ומחמיר ליקוי במישור אחר. פתרון קושי אחד יכול להקל משמעותית על קיומו של קושי אחר. טלו לדוגמה את הדרישה ההליכית לפיה רבע מזמן הוועדות יוקדש לפיקוח פרלמנטרי. דרישה זו מתמלאת לרוב בהיבט הפורמלי, אך אינה מובילה לפיקוח אפקטיבי בשל קיומם של קשיים אחרים. כך, למשל, כל עוד המכסה להצעות לדין והצעות חוק כורכת את אלה באלה; כל עוד אין לחברי הכנסת את סט התמריצים המתאים כדי לפקח; כל עוד יש קשיים מבניים וניגודי עניינים אשר ממקמים את חברי הכנסת ואת השרים בעמדה מורכבת אלה ביחס לאלה – קיים קושי משמעותי לפתור בעיות יסודיות אחרות בתחום הפיקוח הפרלמנטרי.

במילים אחרות, פתרון קושי אחד (מילוי חובת הזמן לעבודת הפיקוח בתוכן פיקוחי דל) עשוי לנבוע דווקא מפתרון קושי אחר (שיפור מערך התמריצים לביצוע עבודת פיקוח אפקטיבית). כך, כאשר חברי וחברות הכנסת יהיו בעלי תמריץ משמעותי לבצע את עבודת הפיקוח, ממילא גם הקושי במילוי חובת הזמן בתוכן פיקוחי איכותי עשויה להיפתר, לפחות בחלקו.

בשל כך, הפתרונות המוצעים יכללו תמהיל העוסק בכל ארבעת הצירים של הפיקוח: המבנה המוסדי, ההליך הפיקוחי, סוגיית המידע ומערך התמריצים. **הפיכת הפיקוח הפרלמנטרי בישראל לפיקוח אפקטיבי נדרשת לקחת בחשבון פתרון הכולל את כל ארבע הקבוצות.** ניתן בהחלט להישען יותר על פתרונות פרוצדורליים ופחות על פתרונות הקשורים למערך התמריצים, למשל. אך כל שאיפה להפיכת הפיקוח לאפקטיבי מצריכה תמהיל היברידי כלשהו הכולל פתרונות מכל אחת מקבוצות אלה.

פרק 12 | המלצות

ההמלצות להלן מחולקות סביב ארבעת הצירים המרכזיים שיובילו להפיכת הפיקוח על הממשלה בישראל לאפקטיבי: הצעות מבניות, הצעות לשינוי הליכי הפיקוח, הצעות לשיפור זרימת המידע לכנסת והצעות לשיפור מערך התמריצים המוסדי והאישי בכנסת. חלק מהכלים המוצעים כאן הם בעלי השפעה מוגבלת על עבודת הכנסת. אך זהו מן המקרים הידועים שהתוצר הסופי יעלה על סך מרכיביו.

שילוב הכלים המוצעים ישנה מן היסוד את מארג היחסים בין הרשויות בישראל ויסייע להשיב את הכנסת למקומה כגוף מרכזי ומשמעותי בממשל בישראל. באופן טבעי, חלק מהרפורמות המוצעות משפיעות על יותר מציר אחד מבין הארבעה. לשם הנוחות שייכתי כל כלי לציר המרכזי עליו הוא צפוי להשפיע.

הערה חשובה לפני הדיון בהמלצות: אין להתעלם מכך שחלק מבעיות הכנסת הן פתולוגיות, ולא בטוח שניתן לשנותן מבלי להחיל שינוי עמוק בתרבות הפוליטית ובחברה הישראלית. בנוסף, יש לזכור כי משימת הפיקוח אינה ממצה את כל תפקידו של חבר הכנסת, ולכן לא ראוי לזנוח תפקידים ותחומי אחריות אחרים. התפיסה של עבודת חברי הכנסת רחבה מכך: היא כוללת בראש ובראשונה חקיקה, ולצד זה מענה לפניות הציבור, פגישות עם אזרחים, אירועים פוליטיים ועוד. אלו תובעים זמן רב מזמנם של חברי וחברות הכנסת. תפקידים פוליטיים אלה, גם אם אין להם תרומה ישירה לפיקוח, הם חלק מהעבודה הפרלמנטרית ויש להיזהר מלהעלים את חשיבותם לטובת שיפור העבודה הפרלמנטרית.

א. רפורמות מבניות

הכנסת היא גוף שלטוני. גוף זה מתפקד תחת מבנים מוסדיים קיימים, אשר מכתבים במידה רבה את האופן שבו הוא מתנהל.⁶¹⁸ לבחירות המבניות והמוסדיות יש השפעה רבה על כל העשייה הפוליטית – אם הפרלמנט יהיה מוטה חקיקה או פיקוח; אם יתאפשר הלכה למעשה לפקח; אם יהיו תמריצים פוליטיים לפיקוח; כיצד הדינמיקה המפלגתית תשפיע על יכולת הפיקוח; ועוד.

לכן, כצעד ראשון, ההתמקדות היא במבנים עצמם וביכולת שלהם לשרת את החתירה לפיקוח אפקטיבי ולהשפעה עליו. גם מבנים מוסדיים אינם גזירת גורל וברובם ניתנים לשינוי. כאמור בפתח חלק זה, אין צורך בשידוד מערכות, ושורה של הצעות מבניות צנועות יכולה להוביל לשינוי נרחב בתפיסת הפיקוח וביכולתו להשיג את תכליותיו.

James Mahoney and Kathleen Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, in 618 EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE: AMBIGUITY, AGENCY, AND POWER (James Mahoney and Kathleen Thelen ed., Cambridge University Press, 2010).

(1) שינוי בהיקף הוועדות והתאמתן למשרדים

לאורך נייר המדיניות עמדתי על קשיים רבים המכשילים את יכולתה של הכנסת להיות מפקחת איכותית ואפקטיבית על הממשלה. שלושה סוגי בעיות משקפים רבים מקשיים אלה: **סוג אחד** כרוך במספר חברי הכנסת לעומת מספר הוועדות, באופן שיוצר בעיית נוכחות והשתתפות בוועדות וחברות בוועדות מרובות; **סוג שני** כרוך בכך שלוועדות אין דרכים אפקטיביות לכפות שיתוף פעולה, ובמקרים רבים של חוסר שיתוף פעולה הן נותרות מול שוקת שבורה. היבט זה בעייתי במיוחד כאשר מדובר בוועדה שעובדת מול שר אחד, באופן שמכפיף את הוועדה לשר באופן תמידי ומקשה על פיקוח אפקטיבי; **סוג שלישי** כרוך בבעיית ההתמקצעות, הנובעת מהפיזור הניכר של הוועדות. על-מנת לפתור את כל שלושת הסוגים, מוצע לצמצם את מספר הוועדות ואת מספר החברים בהן.

כיום קבועות בתקנון הכנסת 15 ועדות קבועות:⁶¹⁹

1. ועדת הכנסת
2. ועדת הכספים
3. ועדת הכלכלה
4. ועדת החוץ והביטחון
5. ועדת הפנים והגנת הסביבה
6. ועדת החוקה, חוק ומשפט
7. ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות
8. ועדת החינוך, התרבות והספורט
9. ועדת העבודה והרווחה
10. ועדה לענייני ביקורת המדינה
11. ועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי
12. ועדת המדע והטכנולוגיה
13. הוועדה לביטחון לאומי
14. ועדת הבריאות
15. הוועדה למיזמים ציבוריים

מספר זה גדל בשנים האחרונות וממשיך מהלך של "אטומיזציה" של הוועדות. כיום מדובר במספר גדול, שמוביל הן לבעיית החברות המשולשת של חברי הכנסת בוועדות והן לפגיעה בכוחן הפוליטית של הוועדות שפוצלו וביקרה שלהן. מוצע לאחד אותן כך שמספרן יעמוד על 10 ועדות. האיחוד המוצע במקרים רבים משיב את המצב לכנו, כפי שהיה קודם לחלק מהפיצולים.

619 ס' 100 לתקנון הכנסת.

חשוב להדגיש כי תחומי העיסוק של הוועדות אותן מוצע לאחד הם תחומי עיסוק מרכזיים וחשובים שבליבת העשייה הפרלמנטרית. ההצעה לשלב אותן בתוך ועדות קיימות אינה מפחיתה מחשיבותם של נושאים אלה, אלא ההיפך – היא מוודאת כי הם יקבלו את תשומת הלב הראויה. ההמלצה המוצעת תחזק את כוחן של הוועדות גם במובן זה שתישמר להן יכולת עבודה תמידית, לפחות מול חלקם של המשרדים, ותתנתק התלות שבין ועדה לשר ספציפי.

כדי להשלים מהלך זה ולשמר את המספר המוגבל של הוועדות, מוצע לצמצם גם את מספר הוועדות שאינן ועדות קבועות. מלבד ועדת חקירה פרלמנטרית, שהיא ועדה ייחודית ויוצאת דופן שאינה מוקמת תדיר, כיום מדובר בשלושה סוגי ועדות: ועדה משותפת, המוקמת בחיקוק;⁶²⁰ ועדת משנה, אשר מוקמת על-ידי ועדה קבועה;⁶²¹ וועדה לעניין מסוים, המוקמת בהחלטת הכנסת בהתאם להצעת ועדת הכנסת.⁶²²

כדי למנוע הקמה תדירה של ועדות שאינן קבועות, כפי שמתרחש כיום באופן שמחליש את יכולת הפיקוח של הכנסת, מוצע לדרוש כי הסמכות להקמת ועדות תישאר בידי מליאת הכנסת. כלומר, באשר לוועדה משותפת, מוצע שהיא תוקם רק כאשר ישנה דרישה מכוח חוק (ואין די בתקנות) וכי ועדת משנה תידרש להחלטה של מליאת הכנסת. גם כיום, ועדה לעניין מסוים עוברת את דרישת הסף של אישור הכנסת במליאתה ובשל כך לא מוצעות המלצות לגביה.

לצד זאת, ועל-מנת להגביר הן את הנוכחות והן את ההתמקצעות, מהלך נדרש הוא להקטין את מספר החברים בוועדות. אמת, זה אינו מהלך אידאלי; האידאל הפרלמנטרי הוא לאפשר דיונים נרחבים, עם קשת עמדות מתוך הפוליטיקה הייצוגית עצמה. עם זאת, בהינתן המספר המצומצם של חברי וחברות הכנסת ביחס להיקף העיסוקים הנדרשים, גם לאחר צמצום מספר הוועדות הקבועות עדיין תיוותר בעיית חברות כפולה (אך אם במידה פחותה מהמצב הקיים כיום). בהתאם, וכהצעה לאיזון בין הצורך לבין החיסרון שבמהלך, מוצע צמצום בהיקף של 20% במספר חברי הוועדות, כל עוד הכנסת נותרת בממדיה הנוכחיים. כלומר: 12 חברים בוועדה קבועה ו-14 חברים בוועדה שהחוק מתיר להגדילה. ככל שמספר החברים בכנסת יוגדל, המלצה זו תתייתר.

כיום ההוראה החוקית בנושא קובעת כי מספר החברים בוועדות הפרלמנטריות הקבועות לא יעלה על 15, ובוועדת החוץ והבטחון, בוועדת החוקה, חוק ומשפט ובוועדת הכספים

620 ס' 110 לתקנון הכנסת.

621 ס' 109 לתקנון הכנסת.

622 ס' 108 לתקנון הכנסת.

לא יעלה על 17.623 בשל כך, אין הכרח בשינוי חקיקה. עם זאת, מוצע לקבע את צמצום גודלן של הוועדות בחקיקה על-מנת למנוע מצב שדינמיקה פוליטית תוביל לאיוש מלוא הכמות החוקית.

יתרה מכך, מחקרים מראים כי התאמה בין הוועדות הפרלמנטריות לבין משרדי הממשלה המפוקחים על-ידן, מקדמת פיקוח פרלמנטרי טוב יותר.⁶²⁴ קל להבין את ההיגיון שבכך: התאמה בין ועדות פרלמנטריות לבין משרדים ממשלתיים מאפשרת שיטתיות והמשכיות, שהם כאמור רכיבי יסוד בפיקוח אפקטיבי; היא מובילה לשיתוף פעולה מתמשך בין חברי וחברות הוועדה לבין נציגי ונציגות הממשלה, אשר מורגלים בדינמיקה ביניהם; היא מסייעת בשימור זיכרון ארגוני; היא מחדדת את יכולתם של חברי הכנסת להתמקצע; והיא מונעת מצב בו סוגיות נעות ממשרד למשרד, ובשל כך אינן זוכות לפיקוח משמעותי. ואכן, כפי שהראיתי, הפרלמנט הבריטי, שהוא פרלמנט מובנה פיקוח, בנוי באופן זה.

המבנה המוצע, ואף קיבוע שלו בחקיקה כך שלא ישתנה עם כל צורך קואליציוני, יאפשרו עבודה קבועה של משרדים מול ועדות. לעניין זה ניתן לאמץ את מבנה "משרדי הליבה" כפי שהוצע על-ידי לוטן, קונסטנטיני ופלסנר,⁶²⁵ ולהציע התאמה קבועה בין ועדות למשרדים:

המלצות:

« מוצע לצמצם בסעיף 100 לתקנון את הוועדות הקבועות ל-10 ועדות:

- ועדת הכנסת
- ועדת הכספים
- ועדת הכלכלה
- ועדת החוץ והביטחון
- ועדת הפנים והגנת הסביבה
- ועדת החוקה, חוק ומשפט
- ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות
- ועדת החינוך, התרבות והספורט
- ועדת העבודה והרווחה
- ועדה לענייני ביקורת המדינה

623 ס' 3 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

624 קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157, בעמ' 23.

625 תומר לוטן, ורד קונסטנטיני ויוחנן פלסנר **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** מחקר מדיניות 204 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2024).

« את חמש הוועדות הנותרות מוצע לשלב כתחומי עיסוק בתוך הוועדות הקבועות הבאות:

- את הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי מוצע לשלב בוועדת החוקה, חוק ומשפט
- את ועדת המדע והטכנולוגיה מוצע לשלב בוועדת הכלכלה
- את הוועדה לביטחון לאומי מוצע לשלב בוועדת הפנים והגנת הסביבה
- את ועדת הבריאות מוצע לשלב בוועדת העבודה והרווחה
- את הוועדה למיזמים ציבוריים מוצע לשלב בוועדת הכלכלה

« ועדה משותפת תוקם רק על-בסיס חקיקה ראשית.

« לשם הקמת ועדת משנה יידרש אישור מליאת הכנסת.

« מוצע לצמצם את מספר החברים והחברות בוועדות הכנסת ב-20% בכל ועדה.

« יש לקבוע כי לכל ועדה פרלמנטרית קבועה יהיו משרדים קבועים המפוקחים על ידה, כמפורט בטבלה מס' 3.

« יש לעגן כללים אלה בחקיקה על-מנת שלא ישונו תדיר בהתאם לצרכי השעה.

טבלה מס' 3 – המלצה להתאמה בין ועדות קבועות למשרדים מפוקחים

משרדים קבועים	ועדה
ללא עבודה קבועה מול משרד ממשלתי	ועדת הכנסת
משרד האוצר (לצד עבודה קבועה ושוטפת מול יתר המשרדים)	ועדת הכספים
משרד התחבורה, משרד החקלאות, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד הבינוי והשיכון	ועדת הכלכלה והתשתיות
משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד ראש הממשלה	ועדת החוץ והביטחון
המשרד לביטחון לאומי, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי, משרד העלייה, האוכלוסין וההגירה	ועדת הפנים והגנת הסביבה
משרד המשפטים (לצד עבודה קבועה ושוטפת מול יתר המשרדים)	ועדת החוקה, חוק והמשפט
משרד העלייה, האוכלוסין וההגירה, משרד החוץ	ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות
משרד החינוך, משרד התרבות והספורט, משרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה	ועדת החינוך, התרבות והספורט
משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד העבודה	ועדת הבריאות, העבודה והרווחה
ללא עבודה קבועה מול משרד ממשלתי	ועדה לענייני ביקורת המדינה

(2) הגדלת היקף הזמן המוקצה לפיקוח

בהמלצות האיגוד הבין-פרלמנטרי (איגוד גלובלי המאגד נציגויות של 195 פרלמנטים),⁶²⁶ הנשענות על מחקר השוואתי רחב-היקף, הודגש כי במבנה בו ועדות הפרלמנט הקבועות עוסקות הן בפיקוח והן בחקיקה, חיוני להקצות זמן משמעותי לצורך פיקוח.⁶²⁷ המלצות אלה נתמכות היטב בנייר המדיניות הנוכחי המתמקד בישראל. אמנם קיימים בעולם מודלים אשר "צובעים" פרקי זמן מסוימים לפיקוח ופרקי זמן אחרים לחקיקה,⁶²⁸ אך במודל הפרלמנטרי הקיים בישראל אין יתרון בהדרה מוחלטת של פונקציה פרלמנטרית מסוימת (בין אם חקיקה או פיקוח) לתקופת זמן מסוימת. העלאה יחסית של היקף הזמן לפיקוח מתוך הזמן הכולל מהווה פתרון שמתאים יותר למידותיה של הכנסת. על-כן ההמלצה היא להעלות את היקף הדרישה לפיקוח בוועדות בסעיף 111(ב)(2)(א) לתקנון הכנסת לשליש מזמן העבודה בוועדות במקום רבע, כפי שנדרש כיום.

כמהלך משלים, מומלץ להוסיף ימי עבודה בוועדות הכנסת (ימים א' ו-ה') על-מנת לשפר את זרימת המידע בין הממשלה לכנסת באמצעות הגדלת זמן הפיקוח האפקטיבי.⁶²⁹ אין כיום מניעה מוועדה להתכנס בימים אלה, אולם כדי להניע שינוי עומק באופיה של הכנסת והפיכתה לגוף מפקח אפקטיבי, יש לייצר תשתית מוסדית תומכת. הגדלת מספרם של ימי הדיון בוועדות היא מהלך נדרש אשר משלים את יתר המהלכים המומלצים בנייר זה. בהקשרים רבים הודגשה החשיבות של זירת הוועדות כזירה מרכזית של פיקוח, המאפשרת עומק ודיונים מקצועיים מהסוג שכלל אינו נערך במליאה.⁶³⁰ בשל כך, הגדלת זמן העבודה צפויה לטייב משמעותית את יכולת הפיקוח הפרלמנטרי. כנגזרת של הגדלת מספר שעות העבודה, יעלה גם היקף זמן הפיקוח.

המלצות:

« הוספת ימי עבודה לוועדות הכנסת בימים א' ו-ה'.

« העלאה של היקף הזמן המוקצה לפיקוח בעבודת הוועדות מרבע לשליש.

⁶²⁶ מטרתו המוצהרת היא לקדם דיפלומטיה ודיאלוג בין פרלמנטים, במטרה לקדם שלום, דמוקרטיה והתפתחות בת-קיימא ברחבי העולם. ראו באתר האיגוד.

⁶²⁷ YAMAMOTO, לעיל ה"ש 56, בעמ' 17-18.

⁶²⁸ כך למשל בצרפת, בעקבות תיקון נרחב משנת 2008, שבוע בחודש מוקדש לפיקוח; דינה צדוק "מדדים לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה – סקירה משווה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** 5 (25.3.2019).

⁶²⁹ הצעה זו כבר עלתה במחקרי עבר, פורטה ונומקה. ראו למשל Chen Friedberg, *Oversight by the State Control Committee in the Israeli Parliament: Form of Accountability under Stress*, 19 ISRAEL AFFAIRS 306, 317-319 (2013).

⁶³⁰ זוהי תופעה ידועה בבתי מחוקקים מעצם העיצוב המוסדי שלהם. להרחבה ראו: Rachlinski and Farina, לעיל ה"ש 76, בעמ' 572-573. ליישומה בישראל ראו חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68.

(3) חיזוק המערך המקצועי של ועדות הכנסת

על-מנת לחזק את מקצועיות הוועדה, מוצע לקבוע כי לכל ועדה ימונו יועץ או יועצת מקצועיים בהתאם לתחומי העיסוק שלה, כפי שכיום מאויש בכל ועדה קבועה תפקיד של יועץ או יועצת משפטיים. יועץ זה יוכל להאיר בפני הוועדה סוגיות מקצועיות, להציג עמדה חלופית לזו של נציגי הממשלה כאשר יש צורך, לקשר את חברי הכנסת לידע הרלוונטי ולתווך את המידע המועבר על-ידי הממשלה וגורמים מקצועיים נוספים. כך, למשל, בוועדת הכספים וועדת הכלכלה ימונה יועץ כלכלי מקצועי, אשר יוכל לבחון בעין ביקורתית את המידע המועבר מהממשלה ומגורמים השונים שמופיעים בפני הוועדה ומספקים לה מידע ונתונים.

היועץ יעבוד בצמידות לצוות המקצועי של הוועדה: מנהל, יועץ משפטי ויושב-ראש. מוצע כי על-מנת למנוע פוליטיזציה של תפקיד זה והפיכת הנושא בו לעוזר פרלמנטרי נוסף, דרכי המינוי והפיטורין של תפקיד היועץ המקצועי לוועדה תהיינה מקצועיות (בדומה לייעוץ המשפטי, למשל) ולא כמשרת אמון של יושב-ראש הוועדה. מקצועיות היועץ – ומתוך כך גם תרומתו לוועדה – תחזק גם מתוך האפשרות לצבור מומחיות בתחומי העיסוק של הוועדה, וכי לא יוחלף עם כל שינוי פוליטי במיהות יושב-הראש.

המלצות:

« מוצע לקבוע כי לכל ועדה ימונו יועץ או יועצת מקצועיים בהתאם לתחומי העיסוק שלה. דרכי המינוי והפיטורין של תפקיד היועץ המקצועי לוועדה תהיינה מקצועיות (בדומה לייעוץ המשפטי, למשל) ולא כמשרת אמון.

לצד חיזוק יכולותיהן המקצועיות של הוועדות, יש לוודא כי תוצריהן (ובפרט מסקנות ודו"חות) יועברו למשרדי הממשלה ויזכו להתייחסות, כחלק מההיזון ההדדי בין הכנסת לממשלה. מעקב מקצועי הדוק יותר על האופן שבו משרדי הממשלה מתייחסים אל מסקנות הוועדות השונות הוא הכרחי. כיום, ההתייחסות של משרדי הממשלה למסקנות השונות אותן מפרסמות ועדות הכנסת היא דלה וחלקית.⁶³¹ הוספת יועצים ויועצות מקצועיים לוועדות הכנסת יכולה להפחית את העומס על מנהלי הוועדה, ולפנות לוועדות משאבים כדי לעקוב אחר האופן שבו מסקנות ודו"חות שהועברו לידי הממשלה מיושמים.

631 מכתב מזכיר הכנסת (מאי 2024), לעיל ה"ש 6.

המלצות:

« מוצע לקבוע נוהל מסודר בקרב כל הוועדות – קבועות ושאינן קבועות – למעקב אחר תגובת משרדי הממשלה לתוצרי הוועדות וליישום המלצותיהן.

(4) הקמת ועדת כנסת לפיקוח פרלמנטרי בראשות האופוזיציה

בפרלמנטים רבים בעולם קיים מודל שכולל לא רק פיקוח שגרתי בוועדות הפרלמנטריות, אלא גם ועדת פיקוח כללית, שתפקידה הוא תכלול עבודת הפיקוח של הוועדות השונות, קבועות וארעיות. ה-Liaison Committee בפרלמנט הבריטי היא דוגמה פרדיגמטית, ויש רבות נוספות ברחבי העולם.⁶³²

בהינתן מכלול קשיי הפיקוח בישראל, ובהם קשיים מבניים עקשניים, הפתרון המיטבי הוא הקמת ועדת פיקוח כללית בכנסת. כיוון שכבר כיום פועלות ועדות רבות וקיימת מגמה לצמצום מספר הוועדות חלף הגדלת הכנסת, מוצע להפוך את הוועדה לביקורת המדינה לוועדה לביקורת המדינה ולפיקוח פרלמנטרי, ולהעניק לה סמכות זו. הישענות על הוועדה הקיימת, תוך שינוי שמה והגדלת היקף סמכויותיה, תוכל להוביל להגשמת הרציונלים ביסודה, תוך שימור ההיבט ההצהרתי על-אודות חשיבות הפיקוח, מבלי להידרש להקמת ועדה נוספת בכנסת.

בראש הוועדה יש להעמיד חבר אופוזיציה ועליה למקד את עבודתה בפיקוח פרלמנטרי. מניסיון מודל דומה בעולם, ועדת פיקוח כללית יכולה לזהות כשלים קיימים בפיקוח (בוועדה מסוימת או באופן כללי), להמליץ שוועדות אחרות יחקרו סוגיות ספציפיות ואף להעלות יוזמות שונות לשיפור יכולת הפיקוח של הכנסת. כך, למשל, אוסף היוזמות הספורדיות שהתפרשו על-פני שנים – המסמך המשותף למזכיר הממשלה ולמזכיר הכנסת בשנת 2009; היוזמות ליצירת ימי תוכניות עבודה במהלך הכנסת ה-20; הדיונים בוועדת הכנסת ביוני 2022 ויוני 2023; ומכתבי מזכיר הכנסת משנת 2024 בעניין היעדר התייחסות ממשלתית לשאלות ולמסקנות ועדה – יכולים להתקיים באופן שיטתי במקום כיוזמות נקודתיות, שתלויות במידה רבה במיהות הפרסונה שמניעה אותן. הוועדה תוכל להשתמש בכלים הפרלמנטריים שבידיה, וכן בתקשורת, כדי ליצור בעצמה תמריצים מתאימים לשיתוף פעולה עם פיקוח פרלמנטרי (כדוגמת פרסום דו"ח תקופתי מפורט, שיציג את מידת שיתוף הפעולה של משרדי הממשלה עם ועדות הכנסת והאופן בו הם עושים זאת).

632 YAMAMOTO, לעיל ה"ש 56.

המלצות נוספות המוצעות במסגרת רפורמת הפיקוח במסמך זה – בהן טיוב דרכי הפעולה מול הממשלה ונהליהן, צמצום כלי פיקוח שאינם הכרחיים והטמעת אחרים תחתם, שיפור דרכי העברת המידע, יצירת תמריצים מתאימים לפיקוח ועדות ועוד – יוכלו לסייע באופן ניכר לעבודתה של וועדה הכללית ולתת לה כלים שונים. כלים אלה נדרשים הן בעבודת הוועדה למול הממשלה והן בעבודתה למול ועדות הכנסת השונות.

בעבר עלתה מספר פעמים הצעה להקמת "ועדות צללים" – ועדות משנה לפיקוח, אשר תלוונה כל ועדה פרלמנטרית קבועה, או למצער את הוועדות המרכזיות ביותר: כספים; כלכלה; חוץ וביטחון; פנים והגנת הסביבה; וכן החוקה, חוק ומשפט. אולם, ניסיונות עבר ליצור "ועדות צללים" לא הניבו תוצאות של ממש, מה גם שהפעלתן כרוכה בהשקעת משאבים רבה – בעוד שכבר כיום יש בעיה בהקצאת המשאבים לפיקוח. יתרה מכך, נדמה כי מדובר במהלך אשר ההיתכנות הפוליטית שלו נמוכה במיוחד ביחס לחלופות המוצעות לעיל.

הוועדה הכללית תוכל להתמודד הן עם סוגיות קונקרטיות, תוך הפנייתן לוועדות המתאימות, והן עם סוגיות עקרוניות אשר משפיעות על היכולת לפקח על הממשלה. גם במישור התמריץ התקשורתי יש לכך תועלת: ריכוז עבודת הפיקוח בוועדה מרכזית יוכל למשוך סיקור תקשורתי נרחב ועדיף על מספר רב של "ועדות צללים", אשר ניתן להניח כי תשכפלנה את מידת העניין התקשורתי הקיים כיום, ולא יותר מכך.

יוער כי הבחירה להפקיד את הוועדה ברשות חבר אופוזיציה כורכת בתוכה שקלול תמורות: הרי ועדה שבראשה חבר או חברת קואליציה תוכל לזכות לשיתוף פעולה טוב יותר – הן מטעם הממשלה והן מטעם ועדות הכנסת האחרות. ואולם, בהינתן שהכנסת עודנה בית נבחרים מבוסס-חקיקה ובהינתן התפיסה הקיימת כיום של פיקוח – אשר במקרים רבים נתפס כנטל – המלצה זו היא מחויבת המציאות.

בפרלמנט הבריטי, שהוא מבוסס-פיקוח וזו עבודתו השוטפת, ועדה כזו נתפסת כמשלימה וכהכרחית לעבודה השגרתית של הפרלמנט; בקונגרס האמריקני חברי בית הנבחרים והסנאטורים רואים בשימועים הפומביים כבסיס לקריירה הפוליטית שלהם; אולם בישראל אין זו המציאות. על-כן, אף אם במצב האידאלי היינו רוצים בחברה הישראלית לראות את הכנסת כמפקחת אפקטיבית בשגרת עבודתה, שבה מתאפשר לחברי וחברות קואליציה לקיים פיקוח מתמיד, כיום אין זה המצב וההמלצות נדרשות לקחת זאת בחשבון. ככל שבעתיד ניתן יהיה להצביע על שינוי מיוחל בתפיסת הפיקוח, ניתן יהיה לבצע התאמות ושינויים בהתאם.

המלצות:

« תוקם ועדה ייעודית לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה, אשר עניינה יהיה בחיזוק עבודת הפיקוח של הכנסת, שיפורה ותכלולה. ועדה זו תמוזג לתוך הוועדה לביקורת המדינה ותכונה הוועדה לביקורת המדינה ולפיקוח פרלמנטרי.

« סמכויות הוועדה תכלולנה: בקרה על עבודת הפיקוח בכנסת; תוכניות עבודה בנושאי פיקוח; העברת מידע מהממשלה לכנסת; התייצבות הממשלה ונציגיה בפני הכנסת; הקשר עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור; סמכויות על-פי חוק מבקר המדינה וחוקים אחרים; מעמדם וסמכויותיהם של מבקרים פנימיים.

(5) קביעת איסור על מפקח ומפוקח מאותה מפלגה

יושבי-ראש הוועדות הם לרוב אנשי קואליציה, ומכאן שישעליהם מידה מסוימת של מחויבות, לעתים אף לחץ, להימנע מלהפעיל פיקוח פרלמנטרי ניכר על חבריהם מהקואליציה. היבט זה זוהה גם במישור ההשוואתי כהיבט מוסדי מרכזי המכשיל את הפיקוח.⁶³³ היעדר איסור על כהונה של יושב-ראש ועדה ושר החברים באותה מפלגה – ובמקרים חריגים, אף קביעת הוראה בהסכם קואליציוני המחייבת זאת – מוביל באופן תדיר למצב של ניגודי עניינים.⁶³⁴ ניגודי עניינים אלה אינם נקודתיים וניתנים לגישור, אלא נמשכים שנים (לאורך כהונת יושב-ראש הוועדה או השר) ומובילים לפגיעה שיטתית ויסודית ביכולת של הוועדה הרלוונטית לפקח על המשרד הממשלתי ועל זרועותיו. בשל כך מוצע לא רק לקבוע איסור אפריורי על מינוי, אלא גם איסור נחרץ יותר הכולל העברת יושב-ראש ועדה מכהונה במקרה של מינוי שר מאותה מפלגה.

לצד החשיבות שבקביעת איסור זה, יש להכיר בקשיי השימות הניכרים באשר לוועדות שעובדות מול משרדים רבים, ובפרט ועדת הכלכלה וועדת הכספים. זאת, שכן קשה לתאר מצב שבו אין חפיפה מפלגתית בין יושב-הראש או יושבת-הראש של הוועדה לבין אחד השרים העובדים מול הוועדות.

עם זאת, ועדות אלה עובדות ממילא מול משרדים רבים (במקרים רבים, כמעט מול כל

⁶³³ YAMAMOTO, לעיל ה"ש 56, בעמ' 24. המחבר מציין כי קושי זה מאפיין במיוחד פרלמנטים קטנים, שבהם ישנה חפיפה גדולה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.

⁶³⁴ כך היה, למשל, כאשר חבר הכנסת ניסן סלומיאנסקי, בהיותו יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-20, נדרש מתוקף תפקידו לפקח על שרת המשפטים איילת שקד, שהייתה חברה במפלגתו. באופן דומה, חבר הכנסת אלכס קושניר ממפלגת ישראל ביתנו כיהן כיושב-ראש ועדת הכספים בכנסת ה-24 בעת שחבר הכנסת אביגדור ליברמן, אשר עומד בראש מפלגתו, כיהן כשר האוצר.

המשרדים) ומכאן שיכולות הפיקוח שלהן הן נרחבות יותר, ולכן באשר להן ניתן להעניק פטור מקביעה זו. בוועדות מרכזיות אחרות, כגון ועדת החינוך, הוועדה לביטחון לאומי וועדת הפנים והגנת הסביבה, זהו מנגנון חיוני ממש, וחברי כנסת תיארו כי הם חשים את ניגוד העניינים המדובר בפעילותם.

המלצות:

« מומלץ לאסור על מינוי חבר כנסת ליושב-ראש ועדה אם הוא חבר באותה מפלגה בה חבר השר המפוקח.

« את האיסור מוצע לעגן בחוק הכנסת, התשמ"ד-1994, בפרק ג' או ד'.

« יש להחריג מהאיסור את ועדת הכספים ואת ועדת הכלכלה.

(6) אימוץ מנגנון "חוק נורבגי מלא"

עמדתי על כך שמנגנון החוק הנורבגי,⁶³⁵ אשר תכליתו ראויה ונועדה לפנות יותר חברי כנסת לעבודה הפרלמנטרית ולטייב אותה, הפך בפועל לגורם המכשיל את הפיקוח. הוא מחזק את מידת האחריות של חברי וחברות הכנסת ביחס למפלגה שלהם, ויצר מצב שבו יכולת הוועדות להוציא את חברי הכנסת "הנורבגים" מחוץ לכנסת באמצעות שימוש אסטרטגי במנגנון ההתפטרות שהחוק מאפשר – הפכו את הסדר החוק הנורבגי למכשיר פוליטי לכפיית נאמנות, במקום לשיפור העבודה הפרלמנטרית. הסדר זה, חשוב להזכיר, מחזק את המצב שבו הוועדות יכולות גם להחליף את חבריהן בוועדות מטעמיהן.

עמדתי גם על כך שבעיה יסודית המכשילה את הפיקוח היא המספר המצומצם של חברי הכנסת. אופן החלוקה שלהם בכנסת – על-פני ועדות רבות, כשהם ממלאים צרכים פרלמנטריים שונים ורבים – אינו מאפשר תפוקת פיקוח משמעותית דיה, גם לו כל חברי וחברות הכנסת היו מסורים לעניין וממקמים את הפיקוח בראש סדר יומם.

לכן, כל עוד גודלה של הכנסת עומד על 120 חברים וחברות וקיים צורך בהסדר עצמו, מוצע להפוך את הסדר החוק הנורבגי למלא ואוטומטי, באופן שכניסתו של חבר כנסת לממשלה תוביל להתפטרות אוטומטית שאינה כרוכה בשיקול דעת, באופן שיפנה חברי וחברות

635 חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49), ס"ח התש"ף 28; חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51), ס"ח התשפ"א 368; חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 52), ס"ח התשפ"ג 8.

כנסת נוספים לעבודה הפרלמנטרית. ההצעה הנוכחית עודנה משמרת את מנגנון "הדלת המסתובבת", המאפשר לשר לחזור להיות חבר כנסת עם התפטרות מהממשלה. זאת, שכן בהיעדר שימור של מנגנון זה, פיטורים של שר משמעם הרחקתו המוחלטת מהזירה הפוליטית (הן מהממשלה והן מהכנסת) ושקולים למתן כוח אדיר לראש הממשלה.⁶³⁶ אמת, מידה מסוימת של בעייתיות מעצם היכולת לחזור לכנסת נותרת בעינה, אך נדמה כי ככל שהסדר יהפוך להיות אוטומטי ומלא ויחול על כל שרים ללא שיקול דעת, השימוש הפוליטי-מפלגתי בהסדר החוק הנורבגי צפוי להצטמצם במידה ניכרת, וזאת לצד התועלת הטמונה בהגדלת מספר חברי הכנסת.

קודם לכן עמדתי על כך שבעיה נוספת הגלומה בחוק הנורבגי היא שהיקף המשאבים הנדרשים לחברי הכנסת לא הותאם למספרם.⁶³⁷ במכלול ההמלצות השונות בחלק זה – הכלולות הוספת משאבים שונים לרשות חברי וחברות הכנסת – יש כדי לפתור את הבעיה הזו, ולמנוע את התרחבותה בשל הפיכת הסדר החוק הנורבגי לאוטומטי ומלא.

(7) חיזוק מנגנוני האכיפה הרכים על הממשלה

פיקוח פרלמנטרי תדיר ואיכותי אינו אינטרס של הכנסת בלבד. הוא אינטרס ממשלתי – הן במישור של טיוב פנימי של פעולתה, הן במישור של מחויבותה לאזרחי המדינה והן במישור האסטרטגי-פוליטי של יכולת הפיקוח הבין-מפלגתית. על-כן, יש לרתום את הממשלה על-מנת למלא את חובתה החוקתית והמוסדית לשתף פעולה עם הכנסת.

על הממשלה להבין כי פיקוח פרלמנטרי שגרתי המתנהל באופן תקין, על כל הכרוך בכך, ימנע לאחר מכן עומס מיותר אשר הכנסת יוצרת על כתפי הממשלה והתכתשויות לא רצויות בין הכנסת לממשלה, בין אם בדרג הביניים ובין אם בדרג הבכיר ביותר (קרי בין יושב-ראש הוועדה לשר). בנוסף, הוא יקדם ניהול טוב יותר של הממשלה למול צרכיה של הכנסת, וכתוצאה מכך גם הבנה פרלמנטרית טובה יותר של דפוסי העבודה הממשלתיים. הוא יוכל להביא לידי מימוש את חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת במובנה הרחב.⁶³⁸

לשם כך מומלץ, בשלב הראשון, לעגן גם בתקנון הכנסת את החובה העקרונית של הממשלה לשתף פעולה עם הפיקוח הפרלמנטרי, הקבועה כיום, כפי שהוזכר, בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה. אמנם התקנון פונה לכנסת ולא לממשלה, אך יש בכך

⁶³⁶ אלעד גיל וטל מימרן "חוות דעת: הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברותו של שר)" 3 תכלית (8.1.2023).

⁶³⁷ ראו פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 5-12.

⁶³⁸ מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת", לעיל ה"ש 8, וראו בפרט שם, בעמ' 196.

כדי להוסיף ממד הצהרתי וממד תפעולי באשר לשיתוף הפעולה. ניתן ללוות זאת גם בקמפיין פנים-ממשלתי, שעיקרו הבהרת החשיבות של פיקוח פרלמנטרי עבור הממשלה עצמה. במסגרת זו, כעולה מנייר המדיניות, יש להדגיש את המידה המשמעותית שבה המידע והמסקנות הם רלוונטיים עבור הממשלה עצמה וכי היא עושה בהם שימוש תדיר גם לצרכיה.

תפיסה זו אינה זרה לפוליטיקה הישראלית; הזכרתי לאורך הנייר סדרת מהלכים שונים לאורך העשורים האחרונים.⁶³⁹ ניתן להיבנות על בסיס רעיוני זה ועל ההבנה הפוליטית על-אודות חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי, ולהתקדם צעדים נוספים בכיוון זה.

כדי לשפר את שיתוף הפעולה הממשלתי, מוצע גם לקבוע נוהל שליחת זימונים על-ידי ועדות הכנסת. הן למשרדי הממשלה והן לוועדות הכנסת יש אינטרס ישיר וברור בהודעה מוקדמת, שכן הגעה לדיון ללא הכנה ומידע רלוונטי פוגעת באיכות הדיונים. משכך, וכחלק מהמיקוד בשיפור יחסי הכנסת והממשלה בכל הנוגע לפיקוח פרלמנטרי, מוצע לקבוע נוהל לפיו את הזימונים לוועדות יש להוציא שבעה עד עשרה ימים לפני הדיון (וככל הניתן – קודם לכן), באופן שיאפשר טווח זמן מינימלי לאתר את הנציג המתאים לדיון ולהתכונן בהתאם.⁶⁴⁰ כבר כיום קבועה חובה ברוח זו בתקנון,⁶⁴¹ אך היא עמומה ("ככל האפשר") ואינה מיושמת, ומכאן הדרישה לנוהל מסודר אשר יפרט את החובה ויקבע כיצד יש לאוכפה. בדיונים דחופים אשר נקבעים בטווחי זמן קצרים, ניתן יהיה לזמן את נציגי הממשלה והרשויות גם באופן מיידי.

נוסף על כך, מוצע להרחיב את הפונקציה של קשרי כנסת-ממשלה כמשרה תקנית בכל משרד ממשלתי. במקרים רבים נדרש תכלול של עבודת המשרד הממשלתי הרלוונטי למול הוועדה הרלוונטית. כיום, במשרדים רבים מלאכה זו מתפזרת בין גורמים שונים בתוך כל משרד. כך נוצרים מצבים שבהם מהצד האחד לעיתים יש כפילות, ומהצד האחר לעיתים סוגיות "נופלות בין הכיסאות". לשם כך, בחלק מהמשרדים נפתחו תקנים לאחראי קשר כנסת-ממשלה, אך לא בכולם, ולא כל התקנים מאוישים באופן קבוע. בהינתן החשיבות של יחסי הגומלין שבין הממשלה לכנסת והכרה בהשפעתם הרבה על עבודת הפיקוח, מוצע לפתוח תקנים מתאימים בכל משרדי הממשלה, ועל פיקוח הדוק (ככל הניתן, בוועדת הפיקוח שתוקם) על כך שתקנים אלה יהיו מאוישים באופן קבוע.

⁶³⁹ אלה כוללים את המסמך המשותף של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת איל ינון בשנת 2009, לצד השינוי הארגוני שהחל בכנסת (אך לא הושלם) בכנסת ה-20 (בשנים 2017–2018), אשר כלל את יוזמת ימי תוכניות העבודה והעלאת חשיבותו של הפיקוח על סדר היום הפוליטי.

⁶⁴⁰ לתמיכה בהצעה ברוח זו ראו: Friedberg, *Oversight by the State Control Committee*, לעיל ה"ש 629, בעמ' 317–319.

⁶⁴¹ ס' 123(ו) לתקנון הכנסת.

נוסף על אלה, מומלץ ליצור מנגנון שיחייב את הממשלה לדון בסוגייה מסוימת לבקשת הכנסת. בפועל, רבות מפעילויות הפיקוח הפרלמנטרי (שאילתות, המלצות, מסקנות וכדומה) אינן מקבלות מענה ראוי על-ידי הממשלה. מומלץ להטמיע כלי אשר יעודד את התגובות הממשלתיות לפיקוח הכנסת וידרוש מידה מסוימת של היענות ממשלתית.

בליבו של אמצעי זה שני עקרונות: אחריותיות המבוססת על הצהרה, במקום כפייה, וכן הסכמה רחבה. המנגנון יפעל באופן הבא: ועדה פרלמנטרית מסוימת מציעה ברוב משמעותי (שני-שלישים מחבריה) הצעה שמיועדת לממשלה,⁶⁴² אשר עיקרה הצורך לנקוט בפעולה מסוימת (כגון מינוי ועדה או הנחת חקיקה בנושא מסוים על שולחן הכנסת) או להימנע מלנקוט בפעולה מסוימת. ההצעה מובאת לאישור הכנסת במליאתה, ואם אישרה אותה הכנסת, קמה חובה על הממשלה לפעול בהתאם להצעה, או לחילופין להסביר בפומבי מדוע היא אינה עושה כן. הוזה אומר: במקום מנגנון כופה – מנגנון מבוסס-הצדקה המונע על-ידי תמריצים פוליטיים ותקשורתיים.

כחלק ממנגנון זה יש ליצור חובת דיווח שנתית של הממשלה על כל הודעות הכנסת לממשלה, המפרטת לפי חתך משרדי אם ומה נעשה ביחס לכל הצעה. מנגנון דומה קיים בשבדיה (tillkännagivanden).⁶⁴³ שם, הדיווח השנתי נדון על-ידי ועדת החוקה. מוצע כי במודל הישראלי הדיווח השנתי יידון בוועדת הכנסת, או במסגרת ועדת הפיקוח המוצעת, אם תוקם.

המלצות:

- « יש לקבוע בתקנון הכנסת את החובה העקרונית של הממשלה לשתף פעולה למול דרישות הפיקוח הפרלמנטרי.
- « מוצע לקבוע נוהל לפיו ככלל הזימון לוועדות יועבר שבעה ימים לפני הדיון, למעט דיונים דחופים.
- « יצירה ואיוש של תקנים למשרת "אחראי קשרי כנסת-ממשלה" בכל משרדי הממשלה.
- « יוקם מנגנון חדש אשר במסגרתו הכנסת מוסמכת להעביר הודעה לממשלה שעניינה קריאה לעשות מעשה (חקיקה, החלטת ממשלה, הקמת ועדה וכיו"ב) או להימנע ממנו. לשם הפניית הודעה תידרש הסכמה של שני-שלישים מחברי הוועדה הפרלמנטרית

⁶⁴² ניהול נכון ומדויק של יושב-ראש הוועדה יכול לאפשר זאת. כך, למשל, החלטות שהתקבלו בהסכמה גורפת של כלל חברי וחברות הוועדה, מקרב הקואליציה והאופוזיציה גם יחד, ניתן היה לראות בוועדת הכספים בראשות חבר הכנסת משה גפני, בוועדה למיזמים לאומיים בראשות חבר הכנסת אוהד טל ובוועדה לבחינת התנהלות הבנקים בהסדרי אשראי ללווים גדולים בראשות חבר הכנסת איתן כבל.

⁶⁴³ צדוק, לעיל ה"ש 628.

הרלוונטיות המעוניינת להעביר את ההודעה וכן יידרש אישור הכנסת במליאתה ברוב רגיל. לאחר שההודעה תעבור את אישור המליאה, היא תובא לידיעת הממשלה. הממשלה תידרש לשקול אותה ולדון בה, ומדי שנה יפורסם דו"ח על האופן שבו הממשלה התמודדה עם כל הודעה.

בהצעות לתיקונים פרוצדורליים וארגוניים לטיוב עבודת הכנסת אין המלצה לסנקציה אשר תכפה שיתוף פעולה על-ידי הרשות המבצעת. זאת, על-אף שפעם אחר פעם הודגש בשיחות ובראיונות שערכתי כי חברי הכנסת מבקשים לקבל סל כלים שיכלול אפשרות להטיל סנקציות על הממשלה כדי לתמרץ שיתוף פעולה בין המפקח למפוקח.

המצב הקיים נסקר לפני ולפנים. ידוע וברור כי הסנקציות הפורמליות הקיימות, אשר תוארו בהרחבה בחלק א', הן חלקיות ודלות ואינן מצליחות לתת מענה לצורך. בד בבד, ברור כי גם הסנקציות הפוליטיות שגובשו אינן נותנות תמיד מענה מספק. כך, למשל, רק בוועדות בודדות יש "נקודות אחיזה" שמאפשרות הטלת סנקציה על הממשלה באופן שכופה שיתוף פעולה, ואלו מתרחשות במקרים נדירים בלבד (כדוגמת אישור תשלומי הורים בוועדת החינוך, אשר מתרחש רק פעם בשנה). עצירת החקיקה לשרים אינה תמיד אפקטיבית, מטעמים שונים, וכפופה גם היא לשיקולים פוליטיים. הן במישור ההתנהלות מול השרים והן במישור ההתנהלות מול הפקידות, חברי וחברות הכנסת אינם מצליחים לכפות שיתוף פעולה. ואולם, בנייר מדיניות זה נמנעתי מהצעה מעין זו ממספר טעמים.

ראשית, משום שיש בהצעות המובאות כאן שורה של שינויים, אשר ביכולתם להוביל כשלעצמם לשינוי ארגוני ותפיסתי בזירת הפיקוח, אם תאומצנה. ההצעות מעניקות לחברי וחברות הכנסת אמצעים שונים לטייב את הפיקוח הפרלמנטרי ולחדד את אופן השימוש בכלים הפרלמנטריים העומדים בראשם. אימוץ של המלצות מקבוצות שונות, הכוללות תמהיל המלצות הקשורות לפרוצדורה, למבנה, לתמריצים ולהעברת מידע, יוביל לשיפור הפיקוח באופן שייתר חלק מהצורך בסנקציות כופות.

שנית, משום התפיסה כי הפיקוח הינה מטלה גם של חברי הקואליציה, ומארג סנקציות עשוי להפוך לחרב פיפיות ולעודד ניצול לרעה של כלי הפיקוח. מטרת נייר המדיניות איננה לתעדף צד פוליטי כלשהו (קואליציה/אופוזיציה או ימין/שמאל), אלא להדגיש את הצורך בפיקוח פרלמנטרי איכותי; להצביע כיצד מטרה זו אינה מושגת כיום ומהם המחירים של מצב דברים זה; ובעיקר – כיצד ניתן להפוך אותו לאיכותי. הפיכת הפיקוח לאיכותי דורשת שיתוף פעולה, לא כוח כופה.

שלישית, ובהמשך ישיר לאמור לעיל, סנקציות עשויות לפגוע פגיעה של ממש בשיתוף

הפעולה שנדרש להתקיים עבור פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי, בין כל הזירות: פוליטי-מקצועי, כנסת-ממשלה, קואליציה-אופוזיציה. עמדתנו על כך שרפורמה בפיקוח הפרלמנטרי זקוקה לתמיכה רחבה על-מנת להוות הסדר יציב ובר-קיימא. שינויים מוסדיים ופרוצדורליים טומנים בחובם שקלול תמורות. הנכונות הפוטנציאלית של הקואליציה לזהות את חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי והפיכתו לאפקטיבי, תוך מתן כלים מתאימים לכנסת לשם כך, מהווה הצדקה חזקה דיה כדי להימנע מכלים כופים.

לסנקציות יש גם מחירים נוספים במישור שיתוף הפעולה: ראשית, רבות מפעולות הפיקוח כן נבנות במידה מסוימת על יחסים מקצועיים טובים שקיימים בין חברי הכנסת בשגרה הפרלמנטרית. שימוש תדיר בסנקציות כופות – חלף יחסים מקצועיים ובין-אישיים טובים – יפגע ביכולת הקיימת היום.

כך גם במישור שיתוף הפעולה למול הממשלה: את הדינמיקה בין הכנסת לבין משרדי הממשלה, ומשרד האוצר בפרט, ניתן להמחיש כמשחק אסטרטגי חוזר. הממשלה, בהיותה רציונלית וממקסמת תועלת, מנסה לצפות ולהעריך מראש מה תהיה עמדת הכנסת. היא בעלת אופן רספונסיבי ומגיבה להעדפות של חברי הכנסת, ופעמים רבות מלכתחילה מניחה למול הכנסת הצעות שאינן משקפות את עמדת המשרדים, אלא הצעות שמהוות בסיס למשא ומתן בין-מוסדי (בין הכנסת לממשלה).

במובן זה, שימוש ניכר בסנקציות, אשר מתואר במונחי תורת המשחקים כהתנהגות אגרסיבית של שחקן מסוים (הכנסת), מפרה את שיווי המשקל, משפיעה באופן קבוע על מערך השיקולים של השחקן השני (הממשלה) ויוצרת שיווי משקל חדש, שבו עמדות הצדדים מלכתחילה רחוקות יותר האחת מהשנייה.⁶⁴⁴ במילים פשוטות – המתח והמאבק המתמשך מול משרדי הממשלה צפוי להחריף, והתופעות עליהן עמדתי, כדוגמת שליחה אסטרטגית של נציגים לוועדות, אי-העברת מידע (בזמן או בכלל) או העברת מידע חלקי או מעובד וכדומה, צפויות להפוך לשגרה, על-מנת לטייב את נקודת ההתחלה של הממשלה במשא ומתן המתמשך בינה לבין הכנסת.

לצד זאת חשוב להדגיש: ליושבי-הראש של הוועדות הקבועות יש כוח פוליטי משמעותי ובמקרים רבים הם יודעים היטב כיצד להשתמש בו. עצירת חקיקה; עצירת העברות תקציביות; סגירת הוועדה עבור דיון מסוים, או סגירתה לתקופה מסוימת – כל אלו כלים שגם אם אינם עובדים תמיד, אין לזלזל בחשיבותם. הפיקוח הוא מלאכה בעלת אופי פוליטי מובהק, ויושבי-הראש של הוועדות (בעיקר הקבועות) יודעים איך לנצל את כוחם ולמנף את התלות של השרים בהם כדי להוביל לפתרונות פיקוח שונים.

⁶⁴⁴ להרחבה על ניתוח רציונלי של שחקנים מוסדיים, מתוך ההקשר הישראלי, ראו: מעוז רוזנטל "יציבות וחוסר יציבות בראי תורת הבחירה הרציונלית: בין שרידות פוליטית להגינות" **פוליטיקה** 49 15 (2006).

המלצות:

« מוצע שלא לקבוע בתקנון סנקציות כופות עבור שיתוף פעולה של הרשות המבצעת.

ב. הצעות לחיזוק ההליכים הפרלמנטריים

אופן הארגון של בתי נבחרים הוא אחד המרכיבים החשובים ביותר, אם לא החשוב ביותר, המאפשר להם להוציא לפועל את הפעילות הפרלמנטרית. ההסדרה המוקפדת והמדוקדקת של ההליכים הפרלמנטריים היא נשמת אפו של כל פרלמנט דמוקרטי. אין זה מקרי כי בעבר לפחות, הכלי המשמעותי ביותר שעמד לרשותם של חברי וחברות הכנסת היה בקיאות נרחבת בפרטי התקנון. ותיקי הכנסת מספרים על זירות חקיקתיות שלמות שהוכרעו על-ידי "קרבות תקנון", ששיקפו הבנה מעמיקה של הפרוצדורה ושל האופן שבו היא מאפשרת לחברי וחברות הכנסת לפעול.

בהתאם, ולנוכח המשקל הרב אשר מונח על כתפיו של אופן הארגון של הכנסת, חיוני לבחון אילו הצעות צפויות להוביל לשיפור ניכר של יכולת הכנסת לפקח על הממשלה. אני סבורה כי יש סט של שינויים בהליך הפרלמנטרי שיכולים לתרום משמעותית לפיקוח הפרלמנטרי ולהפיכתו לאפקטיבי.

(1) דרישת קוורום בוועדות הכנסת

על-מנת לחזק את המקצועיות של הוועדה, בראש ובראשונה חייב להתקיים דיון ענייני בין חברי הכנסת. כיום, בשל שורה ארוכה של גורמים,⁶⁴⁵ הנוכחות בוועדות הכנסת דלה מאוד. על-מנת להצליח לאתגר את הממשלה, לדרוש מידע ולבחון כיצד היא מתנהלת בשוטף, אין די במצב בו מופיעים לדיון יושבת-הראש וחבר כנסת נוסף, כפי שמתרחש במקרים רבים. גם בנוף ההשוואתי ישראל היא חריגה, ורוב המדינות קובעות בבתי המחוקקים מכסה מינימלית של חברי פרלמנט לשם דיון או הצבעה.⁶⁴⁶

⁶⁴⁵ אלו כוללים את המספר הגדול של הוועדות בהן חברים חברי וחברות הכנסת, את תפיסת חברי הכנסת כי חלק משמעותי מעבודתם הייצוג נעשה מחוץ לכותלי הכנסת והעומס הרב המוטל על כתפיהם בשל גודלה של הכנסת.

⁶⁴⁶ בזירת הוועדות, יש לעיתים דרישה לרוב מיוחד (כגון דרישת שני-שלישים בפינלנד או שלוש-חמשיות בנו-רבגיה), או דרישה למספר מינימלי של משתתפים בהצבעה (באוסטרליה ובבריטניה נדרש מינימום של שלושה חברי ועדה המשתתפים בהצעה). זאת, לצד דרישות במליאה. במליאת בתי המחוקקים בארצות-הברית, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד ונורבגיה נדרשים לפחות מחצית מחברי הבית לנכוח בהצבעה לשם קיומה. בבתי מחוקקים אחרים יש דרישת מינימום נוכחים (40 חברי פרלמנט בבריטניה או חמישית מחברי הפרלמנט באוסטרליה).

היעדר קיומה של דרישת קוורום בחקיקה מאפשר מצב דברים זה.⁶⁴⁷ כיום, חשוב להדגיש, הכלל הוא כי אין דרישת קוורום בכנסת, והחלטות יכולות להתקבל גם במניין של חבר כנסת אחד (וכך אכן קורה מדי פעם בוועדות).⁶⁴⁸ יש להדגיש כי על-אף שקיימות התנגדויות לקביעת דרישה לקוורום, יש טעמים טובים ומשמעותיים התומכים בכך, שמתנשאים מעבר לזירת הפיקוח. אלו כוללים הקניית לגיטימיות להחלטות הכנסת, נְאֻת ציבורית⁶⁴⁹ והעלאת איכות הפעילות הפרלמנטרית בכללותה.⁶⁵⁰

הנימוק האחרון חשוב במיוחד בהקשר הנוכחי: דרישת קוורום היא הנותנת לכך שבאופן קבוע יתקיים דיון בוועדות (ולא רק בסוגיות בעלות חשיבות ציבורית או פוליטית), למעורבות של שחקנים רבים יותר בפיקוח הפרלמנטרי ולייצוגיות גבוהה יותר של חברי הכנסת באמצעות עבודת הפיקוח.⁶⁵¹ עבודה זו אינה יכולה להתקיים בהיעדר המפקחים עצמם. חברי וחברות הכנסת ערים לכך, ואכן עלו לאורך השנים הצעות רבות להטמיע דרישת קוורום,⁶⁵² אך רובן נחלו כישלון חרוץ.⁶⁵³

לצד זאת, אין להתעלם מכך שבמצב הקיים כיום, הן בכל הנוגע למספר הוועדות והן בכל הנוגע למספר החברים בהן, ספק אם דרישת קוורום היא בכלל אפשרית (feasible). על-כן, המלצה זו נדרשת ללכת יד ביד עם ההמלצה להקטין הן את מספר הוועדות והן את מספר החברים והחברות בהן. ככל שהכנסת תוגדל בעתיד (מהלך הנדרש בפני עצמו, אך הדיון בו חורג מתחום העיסוק של נייר מדיניות זה),⁶⁵⁴ דרישת הקוורום תוכל לעמוד בפני עצמה, גם במבנים רחבים יותר של הוועדות כפי שקיימים כיום.

"דרישות קוורום (מניין) במליאה ובוועדות פרלמנטריות", לעיל ה"ש 273, לוח 2.

647 מהבחנינה הפורמלית יש להיעדר דרישת הקוורום עיגון בס' 24 לחוק-יסוד: הכנסת, אשר מאפשר לכנסת לדון ולהכריע בכל מספר חברים, אלא אם נקבעו חריגים בחוק או חוק-יסוד (ראו למשל בס' 4, 9א, 42א(ג)(1) לחוק-יסוד: הכנסת; ס' 1 לחוק-יסוד: משאל עם).

648 אמנם קיימים חריגים ביחס לחוק-יסוד, אך כיוון שהעיסוק פה הוא בפועלה הרגיל של הכנסת בחקיקה ובפיקוח, לא אעסוק בהם.

649 נטען בהקשר זה כי כיוון שדיוני הוועדות והמליאה מצולמים ומשודרים, היעדרם של חברי הכנסת נראה, מורגש וצורם לעינו של הציבור. "דרישות קוורום (מניין) במליאה ובוועדות פרלמנטריות", לעיל ה"ש 273.

650 להרחבה ראו יוסף "כנסת הגדולה", לעיל ה"ש 240.

651 ראו גם חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 17–19.

652 חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - קוורום), פ/11/633; חוק-יסוד: הכנסת (החלפת סעיף 24 - מניין חוקי), פ/12/106; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חוקי), פ/13/2352; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי כנסת בהצבעות במליאת הכנסת), פ/13/3455; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/20/3239; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/22/134; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/23/23; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/25/162.

653 החריג היה חוק-יסוד: הכנסת (תיקון סעיף 24), פ/9/71, כ/1399. התיקון הוביל לצמצום הפטור מדרישת הקוורום למקרים שבהם נקבע אחרת לפי חוק. לאחר התיקון, ס' 24 קובע כיום כך: "הכנסת תדון ותחליט בכל מספר חברים, אם אין בחוק הוראה אחרת לענין זה".

654 להרחבה ולהצעות קונקרטיות ראו: יוסף "כנסת הגדולה", לעיל ה"ש 240.

לאחרונה הוצע כי במליאה תהיה דרישת קוורום לפחות של 25 חברי כנסת לצורך הצבעה, ובוועדות דרישת קוורום של מחצית מחברי הוועדה.⁶⁵⁵ יש לכך חשיבות ניכרת, אך עבור שיפור עבודת הפיקוח, ניתן להסתפק אף בפחות מכך. לשם כך מובאת הצעה מאוזנת, הממקדת את דרישת הנוכחות בוועדות, בשל מקצועיותן, ומציעה דרישת קוורום של חמישה חברי וחברות ועדה (מתוך כ-15 או 17 חברי ועדה קבועים).⁶⁵⁶

המלצות:

« מוצע כי לשם קיום דיון או קבלת החלטה בוועדות תידרש נוכחות מינימלית של חמישה חברי וחברות כנסת.

« לשם הצבעה, חברי הכנסת (או מחליפיהם) יידרש להיות נוכחים לפחות במחצית מזמן הישיבה. אם הוקדשה לנושא יותר מישיבה אחת, יחושב שיעור הנוכחות לצורך זכות הצבעה מכלל הישיבות שנערכו בנושא.

(2) טיוב הליכי הפיקוח התקציבי

עקרון היסוד בפיקוח תקציבי הוא זה: "כאשר הממשלה נוטלת התחייבות כספית או מחליטה על הוצאה מסוימת, היא עושה זאת בתפקידה כנאמן על כספי הציבור, ובמטרה לשרת את הציבור [...]. הכנסת כמפקחת נדרשת להבטיח כי הממשלה ממלאת כיאות את תפקידה זה, ובתוך כך עליה לוודא כי הממשלה נוהגת באחריות פיסקלית וכי התקציב אכן מגשים את טובת הציבור".⁶⁵⁷

עקרון יסוד זה הוא שהוביל לשורה של תמורות באופן ניהול תקציב המדינה, כדוגמת דרישה מהממשלה לפירוט הצעת חוק התקציב,⁶⁵⁸ רמות הפירוט השונות של תקציב המדינה,⁶⁵⁹ ובאופן רחב יותר לזיהוי התקציב כנקודת אחיזה משמעותית לביקורת פרלמנטרית.⁶⁶⁰

655 אילן, לעיל ה"ש 273.

656 ס' 3(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, קובע כי גודלן של הוועדות לא יעלה על 15 חברים. ס' 3(ב) מרחיב זאת באשר לוועדת החוץ והביטחון, ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים, ובאשר להן ההגבלה עומדת על 17 חברי וחברות כנסת. ככלל הוועדות מאוישות במלואן.

657 בג"ץ שפיר נ' שר האוצר (2024), לעיל ה"ש 309, פס' 27 לפסק דינו של השופט עמית.

658 ס' 3(ב)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה.

659 ס' 2(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

660 פרוטוקול ישיבה 19 של ועדת משנה לחוקי יסוד של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-10, 8 (28.12.1982) (דבריה של חברת הכנסת שולמית אלוני).

במערכת הישראלית, בה תהליך קביעת התקציב הוא בעל אופי ריכוזי במיוחד,⁶⁶¹ יש לכך חשיבות יתרה. גם במבט רחב יותר, במדינות רבות בעולם מתקיימים דיונים תדירים בשאלה כיצד יש לחזק את הפיקוח התקציבי.⁶⁶² זאת, מפאת חשיבותו, מרכזיותו ויכולתו להגשים את המטרות היסודיות שעומדות ביסוד הפיקוח הפרלמנטרי בכללותו.

בראש ובראשונה, יש להרחיב את מעורבות הכנסת בקביעת התקציב. כיום, דיון עקרוני בסדרי העדיפויות התקציביים כמעט שאינו מתקיים בכנסת. נוצר מצב שבו הפיקוח של הכנסת מתמקד בכ-2% מכלל התקציב, שהוא הכסף הנזיל שיכול לעבור (ובחלקו הגדול אכן זז) במהלך שנת הכספים. מפאת מרכזיותה של הכנסת, והיותה גוף ייצוגי ובו דעות רחבות, ובהתאם גם עמדות שונות בנוגע לסדרי העדיפות התקציביים, יש לחזק את עצם הדיון בסדרי העדיפויות התקציביים בכללותם.

ההצעה מתמקדת בתקופה הקודמת לתחילת גיבוש התקציב, אשר במהלכה יתקיימו דיונים בוועדת הכספים, במהלכם כל שר ושרה יציגו בפני ועדת הכספים את סדר העדיפויות העקרוני של המשרד. מספר הדיונים יהיה כמספר הוועדות הפרלמנטריות (למעט ועדת הכספים וועדת הכנסת) ובכל דיון כל השרים והשרות שאחראים בפני הוועדה הפרלמנטרית יציגו את סדרי העדיפויות המשרדיים. לכל דיון יוזמנו יושב-הראש וחברי הוועדה הפרלמנטרית המתאימה.

הדיונים בכלי הפיקוח התקציבי מעלים כי בעשור האחרון הייתה התקדמות משמעותית בתחום הפיקוח התקציבי. התמורות התרחשו הן בזירה הפוליטית, הן כמשא ומתן בין-מוסדי בין הכנסת לממשלה והן בזירה המשפטית. מספר עתירות הוגשו בעניין זה, ובפרט באשר לשקיפות המידע התקציבי אותו מעבירה הממשלה לכנסת. עתירות אלה נדחו כולן.⁶⁶³ למרות דחיית העתירות, סבבי המשא ומתן למול משרד האוצר היו משמעותיים, והובילו להתייצבות נציגי הממשלה במסגרת דיונים בהעברות תקציביות ובהעברת נתוני ביצוע תקציב רבעוניים למרכז המחקר והמידע.

לאילו יש השפעה משמעותית על יכולת הפיקוח, אולם אין בהם די. על-כן יש להקדיש משאבים נוספים לשיפור ייעודי של יכולת הפיקוח התקציבי של חברי וחברות הכנסת, בדגש על יצירת מנגנוני דיווחיות ואחריות – הן מצד השרים, באופן רוחבי באשר לתקציבי משרדיהם, והן מצד משרד האוצר, באשר לשינויים תקציביים לאורך השנה. לשם כך מוצעות מספר הצעות, לצד עיגון סוגיית העברת המידע התקציבי, וכן שיפור

661 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 280, בעמ' 37.

662 הטיס רולף, לעיל ה"ש 109, בעמ' 95-96.

663 לפירוט ההליכים המשפטיים השונים במסגרת העתירות ראו בבג"ץ **שפיר נ' שר האוצר** (2024), לעיל ה"ש 309.

יכולתם של חברי וחברות הכנסת להבין היטב את המונחים הכלכליים בעבודה השוטפת מול משדר האוצר. ההצעות הבאות תתמקדנה בפיקוח השגרתי על יישום התקציב לאורך שנת התקציב (ובהקשרים מסוימים גם אחריה).

פניות תקציביות הן פניות מסוגים שונים אשר עוברות דרך משרד האוצר ומצריכות שינוי תקציבי מעבר לבסיס התקציב הרגיל. העברות תקציביות והעברות עודפים, כדוגמאות בולטות, מהוות את רוב הפניות התקציביות. כיום, במקרים רבים – בין אם מטעמים תקציביים ובין אם מטעמים פוליטיים – פניות תקציביות המוגשות לוועדה כמקשה אחת כוללות בתוכן נושאים שונים. במצב דברים זה, אם חברי וחברות הוועדה אינם נכונים לאשר סוגייה מסוימת בתוך הפנייה, הם עדיין כבולים אליה בשל תמיכתם בשאר הנושאים (למשל, לכלול שינוי תקציבי בנוגע לשיפור תשתיות בהתיישבויות כחלק מפנייה תקציבית רחבה שעניינה שיקום חבל תקומה). על-כן, ככל שפניות תקציביות כורכות מספר סוגיות יחדיו, מוצע להפריד את הנושאים השונים בפניות (כולל הקצאת זמן פנימית לדיון בוועדה לכל נושא).

במקרים רבים ליבת הפיקוח התקציבי אינה פיננסית בלבד, אלא עוסקת באופן שבו הוקצו הכספים. הדברים נכונים בטרם ההקצאה (ואלו נדונים בדיוני התקציב בטרם העברתו), אך גם לאחר העברתם. במקרים רבים של תמיכות מדינה, לאחר שהכסף מועבר הקריטריונים המדויקים להעברתו הופכים עמומים, מוסוים, או תפורים למידותיו המדויקות של גוף מסוים, באופן שאינו מאפשר לחברי ולחברות ועדת הכספים בקרה על אופן הקצאת הכספים בפועל. על-כן מוצע מנגנון של דיווח תוכני, בהתאם לדרישת ועדת הכספים. במקרים של תמיכות שבהם תעלה דרישה מצד הוועדה יצטרכו נציגי משרד האוצר, לצד אגף התקציבים של המשרד הממשלתי הרלוונטי, לפרט בפני הוועדה – בכתב ובהתייחסות – מה היו הקריטריונים בבסיס חלוקת התקציב (מתוך הנחה של חלוקה שוויונית, כמצוות המחוקק עצמו)⁶⁶⁴ וכיצד הכסף חולק בפועל.

לצד אלה, יש להכיר כי פיקוח תקציבי על עודפים מחויבים הוא מנגנון פיקוח שבמקרים רבים מנוצל לרעה. מדובר בתקציב שלא בוצע ומיועד למימון התחייבות שאושרה בשנה הקודמת. כיוון שבמקרים רבים משרדי הממשלה מתקשרים בהתקשרות שנתית שאינה בהתאם לשנת הכספים (כלומר מתאריך 1.1 עד תאריך 31.12), נוצר מצב שבו את יתרת קיום ההתקשרות יש לשלם בחודשים נוספים. כך, למשל, אם המדינה התקשרה בחוזה מתאריך 1.3.2024 עד 28.2.2025, התשלום שהמדינה חבה בו עבור חודשים ינואר ופברואר של שנת 2025 יוגדר כ"עודפים מחויבים" עבור השנה הקלנדרית הבאה.

664 ס' 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

בפועל, עודפים מחויבים שמשקפים התקשרויות בהתאם לתקציב, הופכים למושא של דיונים פוליטיים ואידאולוגיים ללא הצדקה. מצב דברים זה מעמיד את אנשי המקצוע בתחום התקציב במצב מורכב, שבו הם צריכים להצדיק התקשרויות שבוצעו בהתאם להסכמה פוליטית, מקצועית ובתוך יתרת התקציב; והוא מבזבז את זמנה של הוועדה על פיקוח שאינו אפקטיבי ונעשה רק על-מנת לצבור הון פוליטי.

לשם כך, מוצע לתקן את ס' 11 לחוק יסודות התקציב, אשר מגדיר את המסגרת המשפטית עבור שינויים בתקציב, ולקבוע בו כי עודפים מחויבים – מכוח התקשרויות שאושרו כדין והיו במסגרת התקציב כאשר אושרו – לא נדרשים לאישור ועדת הכספים (ללא תלות בסכומם), אלא דורשים הודעה לוועדה בלבד. מצב דברים זה גם יפנה את זמנה של הוועדה עבור שימוש מדויק יותר בכלי הפיקוח התקציביים הנוספים, בין אלה שעומדים לרשותה כיום ובין אלה שמוצעים לה בהמלצות אלה.

נוסף על אלה, חיוני להבין את נקודת המוצא כיום, שבה חולשת ועדת הכספים למול משרד האוצר ולמול אגף התקציבים במשרד האוצר היא ניכרת. לשם כך, מוצעת סדרה של שלוש המלצות נפרדות לחיזוק ועדת הכספים:

ההמלצה הראשונה עוסקת **בהקמת יחידת מחקר כלכלית**. כמו היבטים רבים אחרים במבנה פרלמנטרי, מידה מסוימת של כפיפות פוליטית בין ועדת הכספים לשר האוצר היא מובנת מאליה. ואולם, הכפיפות הפוליטית למול משרד האוצר אין משמעה שהכנסת צריכה לעמוד בנחיתות מקצועית וכלכלית למול משרד האוצר. לשם כך מוצע להקים יחידת מחקר כלכלית עצמאית בכנסת (בדומה ל-Congressional Budget Office שקיים בקונגרס האמריקני), אשר תסונף למרכז המחקר והמידע של הכנסת, אך תעבוד בנפרד ממנו. כבר כיום ישנם במרכז המחקר והמידע כלכלנים וכלכלניות ומומלץ בהתאם להרחיב את היקף התקנים והמשאבים אשר יעמוד לרשות יחידת המחקר הכלכלית. מטרת העל של היחידה היא להציג באופן שוטף ומקיף חלופה פרלמנטרית לאגף תקציבים במשרד האוצר, אשר תציע לחברי הכנסת ניתוחים מקצועיים ובלתי תלויים של הצעות התקציב והשלכותיהן. כפי שכבר הוזכר, במישור הפורמלי מרכז המחקר והמידע יכול כיום להציע אומדן תקציבי להצעת חוק. הקמת יחידת המחקר הכלכלית תרחיב במידה רבה יכולת זו גם לתקציב השנתי ותאפשר להציג מטעם הכנסת נקודת מבט כלכלית נגדית לזו של הממשלה.

המלצה שנייה לחיזוק ועדת הכספים עוסקת **בעיגון ההסכמות בעניין התייצבות נציגי הממשלה בוועדת הכספים**, ובפרט בדיונים בהעברות תקציביות ובהעברת נתוני ביצוע תקציב רבעוניים למרכז המחקר והמידע. את העיגון ניתן לקבע בחקיקה, בתקנון או בהוראת נוהל הנלווית לתקנון, ויש לעשות זאת בתיאום עם משרד האוצר. חשוב לזכור כי

במקרים רבים לוועדות אין יכולת או כוח לאכוף על משרדי הממשלה התייצבות ומסירת מידע, לכן הפיקוח התקציבי – בעיקר זה שמתבצע בוועדות – הוא סנקציה פוליטית-תקציבית חשובה. יתרה מכך, כפי שהוסבר לעיל, מרבית הפיקוח התקציבי מתבצע הלכה למעשה בוועדות (ולא בהעברת התקציב עצמה, שהיא אירוע פוליטי), והוא מהווה גורם בקרה בפני שינויים תקציביים בהיקף משמעותי, ולו משום שעצירת תקציבים בוועדת הכספים מובילה לתהודה תקשורתית רבה. לשם כך, נוכחות נציגי הממשלה היא חיונית עבור איכות הדיון והפיכתו לאפקטיבי, כחלק מהאופן שבו הוועדה מפקחת על הממשלה בעניינים תקציביים.

המלצה שלישית לחיזוק ועדת הכספים, אשר למעשה מצויה כבר בהמלצות המבניות, עוסקת ביצירת **תקן קבוע ליועץ כלכלי לוועדת הכספים**. על היועץ או יועצת להיות עצמאים ובלתי תלויים בעבודתם, בעלי השכלה כלכלית נרחבת, ולספק לוועדה ייעוץ כלכלי בשאלות שעל סדר יומה. לשם עצמאותו, נדרש כי יהיה מדובר ביועץ שאינו יועץ פרלמנטרי ואשר אינו מתחלף עם שינוי הוועדה. מוצע כי מעמדו יהיה דומה למעמד של היועצים המשפטיים, וכי הוא יהיה חלק קבוע מצוות הוועדה.

המלצות:

« **חיזוק מעורבות הכנסת בסדרי העדיפויות התקציביים:** בטרם גיבוש התקציב על-ידי משרד האוצר, יתקיימו דיונים נפרדים בוועדת הכספים על-מנת להציג בפני הוועדות הפרלמנטריות את סדרי העדיפויות התקציביים העקרוניים של כל משרד שנמצא תחת פיקוחה של כל ועדה. כל דיון יכלול את חברי וחברות ועדת הכספים, הוועדה הפרלמנטרית שעניינה נדון, השרים והשרות שמפוקחים על-ידי הוועדה ונציגי משרד האוצר.

« יש לקבוע בחוק או בתקנון **חובת מסירת מידע נרחבת** (בעדיפות לישירה) של נתוני התקציב לחברי ועדת הכספים.

« **שיפור האוריינות התקציבית** של חברי וחברות הכנסת, באמצעות הכשרות על מבנה תקציב המדינה וממשקי העבודה מול משרד האוצר.

« **פיצול פניות תקציביות:** בפניות תקציביות אשר דורשות את אישור ועדת הכספים וכורכות יחדיו מספר סעיפים, הפניות תוצגנה בהתאם לנושאים השונים. בפניות מסוג זה תינתן לחברי וחברות ועדת הכספים אפשרות להצביע על כל נושא בנפרד. על-מנת לאפשר את ישימות המנגנון, תוקצה מסגרת זמן מתאימה לכל נושא כדי למנוע

פיליבסטר על הפנייה התקציבית בכללותה.

« **דיווח תוכני בדיעבד על קריטריונים וביצועם:** לבקשת ועדת הכספים, משרד האוצר ואגף התקציבים של המשרד הממשלתי הרלוונטי יפרטו בפני הוועדה – בכתב ובהתייחסות – מהם הקריטריונים להעברת תמיכות וכיצד התקציב חולק בפועל.

« קביעה כי **ניתן להעביר עודפים מחויבים** משנה לשנה בהודעה לוועדה בלבד, ללא דרישת אישור מוקדם, באמצעות תיקון ס' 11 לחוק יסודות התקציב.

« הקמת **יחידת מחקר כלכלית** עצמאית מטעם הכנסת, אשר תסונף למרכז המחקר והמידע, תוך איושה בתקנים והקצאת משאבים מתאימים, אשר תוכל להציע לחברי ולחברות הכנסת ניתוח כלכלי עצמאי של הצעת חוק התקציב, בנפרד מהניתוח הכלכלי של אגף התקציבים במשרד האוצר.

« יש לעגן בחקיקה, בתקנון או בהוראת נוהל הנלווית לתקנון את ההסכמות בעניין **התייצבות נציגי הממשלה בוועדת הכספים** במסגרת דיונים בהעברות תקציביות ובעניין העברת נתוני ביצוע תקציב רבעוניים למרכז המחקר והמידע, וזאת על-דעת משרד האוצר.

« ייפתח תקן קבוע **ליועץ כלכלי עצמאי** לוועדת הכספים, במעמד דומה לזה של יועץ משפטי.

(3) שיפור מנגנון הצעות לסדר יום

מומלץ לקבוע מכסות נפרדות להצעות חוק ולהצעות לסדר יום, באופן שיאפשר להשתמש באופן יותר נרחב וחופשי במנגנון ההצעות לסדר יום. כיום, חברי וחברות הכנסת מקנים עדיפות מובהקת לחקיקה על-פני כמעט כל פעילות פיקוחית אחרת, ומרבית התמריצים הרלוונטיים אשר משפיעים על חברי הכנסת מחזקים עדיפות זו. בדומה למנגנון השאלות הדחופות, מוצע להקצות 12 הצעות לסדר יום בשבוע, אשר קיימת חובת תקנונית למלאן ככל שהוגשו. גם במודל זה, מוצע כי שמונה הצעות לסדר יום תוקצינה לאופוזיציה וארבע לקואליציה. יש לשקול להפריד את מנגנון ההצעות לסדר היום ממנגנון דו-שלבי למנגנון חד-שלבי, שבו בפועל כבר יתקיים דיון וחבר הכנסת המציע יכלול דברי סיכום.⁶⁶⁵

665 ראו את ההצעה בנוגע למנגנון גם אצל יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 14 ו-21 (בדגש על צמצום החקיקה).

המלצות:

« תיקבע מכסה נפרדת להצעות לסדר יום ולהצעות חוק פרטיות.

« תוקצינה 12 הצעות לסדר יום בשבוע – שמונה מתוכן לאופוזיציה וארבע מתוכן לקואליציה.

(4) אימוץ תוכנית עבודה פיקוחית למושב

ליקוי משמעותי כיום במצב הפיקוח הפרלמנטרי הוא היעדר תכנון מראש. פיקוח אפקטיבי דורש שיטתיות, מעקב וכן חשיבה והכנה מראש. בשל כך, הצעה מרכזית ומשמעותית היא הטמעת תרבות ארגונית שבה בתחילת כל מושב, יושבי-ראש הוועדות השונות יקבעו מראש מספר נושאים מרכזיים (מומלץ לא יותר משלושה) שברצונם ליתן עליהם דגש מיוחד. זה היה המצב, למשל, בנושא שיפור הקליטה הסלולרית בשטחי יו"ש או בדיונים בנושא הנגשת בריאות לנשים בדואיות, שהוזכרו לעיל. דיונים אלה הובילו לשינוי של ממש. הנושאים הוגדרו מראש על-ידי יושבי-הראש של הוועדות ככאלה המצריכים התמקדות ומשאבי הוועדה הושקעו בהם בהתאם. הגדרתם של נושאי פיקוח מרכזיים התחומים בהיקפם מאפשרת לוועדה גם זמן פנוי לפיקוח שעולה מסדר היום הציבורי, ואינה סוגרת את פעילות הוועדה אך לאותם נושאים.

זהו מודל שראוי לאימוץ באופן רחב ושיטתי. ניתן להציע כבר כעת כי נושאי הפיקוח ייקבעו על-ידי יושב-ראש הוועדה בתיאום עם יושב-ראש הכנסת. היותה של התוכנית מתחלפת בכל מושב מאפשרת גם דינמיות ומונעת קיבעון בסוגיות הפיקוח (הגם שאם יש סוגייה בעלת חשיבות מיוחדת ניתן לשבץ אותה בתוכנית העבודה לפיקוח במושב העוקב).

מומלץ כי במתכונת דומה לזו שהחלה בכנסת ה-20, יתקיימו פעמיים בשנה (בתחילת כל כנס או בסופו) ימי תוכניות עבודה שנתיים בתחום הפיקוח. האחד יעסוק בהצגת תוכניות העבודה והשני באופן שבו הן מומשו. מנגנון ימי תוכניות עבודה – ככל שיוטמע כחלק מהתרבות הארגונית ויתקיים באופן קבוע – עתיד להוביל להצבת יעדים ברורים ומדידים, לסייע לתהליכים של הפקת לקחים וליצור מנגנון אחריותיות משמעותי על הוועדות ועל העמידה ביעדיהן בתחום הפיקוח. עמידה או אי-עמידה ביעדי הפיקוח תוכל גם לסייע בתחום התמריצים, שכן ודאי תזכה לפרסום ציבורי ותקשורתי, באופן שיעמיד את מלאכת הפיקוח במרכז סדר היום הציבורי.

המלצות:

« תקבענה בתקנון הכנסת הוראות לניסוח תוכנית עבודה בוועדות הכנסת עבור כל מושב. התוכנית תזהה שלוש סוגיות אותן הוועדה מוצאת כמרכזיות ובעלות חשיבות ואשר מצדיקות את השקעת המשאבים עבור פיקוח פרלמנטרי שוטף ושיטתי לאורך המושב.

« לצד תוכנית העבודה, ייקבעו פעמיים בשנה (בסמוך לפתיחת שני הכנסים) ימי תוכניות עבודה. האחד יעסוק בגיבוש תוכניות העבודה והשני יעסוק באופן בו הן יושמו.

(5) ביטול כלי פיקוח מיותרים

חלקן של ההצעות האמורות מטילות עומס נוסף על כתפיהן של המליאה, הוועדות והממשלה גם יחד. על-כן, ומתוך הבנה כי פיקוח שאינו אפקטיבי אינו תורם לכנסת ולממשלה ואף מכביד עליהן, יש לנקוט בצעדים מתאימים להסרתם של מנגנוני פיקוח שלא הוכיחו את עצמם כיעילים ואינם מתאימים לעבודת הפיקוח בבית נבחרים מודרני. לצד צמצום החקיקה הפרטית, המהווה גורם בר-חשיבות, מוצעות ההמלצות הבאות:

המלצות:

« **ביטול התייצבות ראש הממשלה בפני הכנסת:** תיקון סעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה וביטול סעיף 45 לתקנון הכנסת המסדיר את הנוהל לפי הוראה זו, והחלפתו במנגנון השאלות הפתוחות המוצע לעיל.

« **קביעת מכסה צרה יותר לשאלות רגילות:** ככל שמנגנון השאלות הפתוחות יוטמע, מומלץ לצמצם באופן ניכר את היקף השאלות אותן חבר הכנסת יכול להפנות לחברי הממשלה. המענה שמנגנון "שאלות פתוחות" יספק – הן באשר לשאלות מדיניות והן באשר לשאלות מקצועיות המופנות לשרים השונים – יאפשר להסתפק בעשר שאלות רגילות ו-50 שאלות ישירות בכל מושב, לעומת המצב הקיים כיום בסעיף 46(ה)(1) לתקנון, המאפשר 30 שאלות רגילות ו-80 שאלות ישירות.

« **צמצום הוראות פיקוח אנכרוניסטיות או ביטולן:** ישנן דרישות פיקוח רבות שאינן רלוונטיות לעבודת הכנסת כיום. לקיומן השפעה במספר רבדים: הגברת העומס על הממשלה, אשר צריכה להכין את הדיווח; הגברת העומס על ועדות הכנסת, אשר נדרשות לבחון את הדיווח ולהתייחס אליו; ובמקרים רבים הגברת המתח שבין

הגורמים. זאת, הגם שמדובר בסוגיות שאינן תמיד רלוונטיות ובמקרים רבים אינן מצדיקות את השקעת הזמן, והלכה למעשה מהוות בזבז משאבים. בזבז משאבים זה גוזל מהיכולת לקיים פיקוח בתחומים נדרשים אחרים.

בעבר, עלו הצעות להקים ועדות מומחים לצורך מעקב אחר יישום החקיקה, בדומה למנגנון ה-PLS בבריטניה.⁶⁶⁶ במצב הקיים כיום, שבו הפיקוח עודנו חלש ונדרש לשינוי יסודי בתעדוף הפיקוח והביצוע שלו, נראה כי ועדות אלה – על-אף תרומתן הפוטנציאלית – עלולות להוביל לתוספת עומס הן על הכנסת והן על הממשלה, וניתן לבצע פיקוח זה בדרכים אחרות וללא ועדות ייעודיות.

חלף זאת, נכון יותר להמליץ על הקטנת העומס ופינוי משאבי השלטון לסוגיות המרכזיות והחשובות אשר הן שמצדיקות את העיסוק וההתעמקות בהן. בשל כך, מוצע להקים ועדת מומחים אד-הוקית מייעצת לחקיקה, אשר מטרתה תהיה לבחון היכן ניתן לוותר על דרישות פיקוח שאינן רלוונטיות.⁶⁶⁷ נקודת המוצא צריכה להיות שהזמן – הן של הכנסת והן של הממשלה – הוא מוגבל, ונדרש תעדוף טוב יותר. דיווח ממשלתי הוא חשוב ומרכזי הן עבור עבודת הממשלה פנימה והן עבור היכולת לבצע פיקוח פרלמנטרי איכותי, ולכן יש לדייק את דרישות הדיווח.

ראוי כי ועדת המומחים תהיה ועדה על-בסיס מקצועי ולא פוליטי, וישתתפו בה גורמי מפתח מקרב משרדי הממשלה, מזכירות הכנסת והנהלת הוועדות. על-כן, כחלק מההמלצה יש לקבוע כי ישבו בה גם גורמי מפתח כגון מזכיר הממשלה, מזכיר הכנסת, נציגים מטעם שרי המשפטים והאוצר, יושבי-ראש ועדות החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים (זאת, כיוון שמשרד המשפטים ומשרד האוצר חולשים על יותר מחצי מכלל החקיקה בישראל),⁶⁶⁸ השר המקשר בין הממשלה לכנסת ונציגות של הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת.

על הוועדה יוטל להכין דו"ח ובו המלצות שתפרטנה על אלו דרישות פיקוח ניתן לוותר. מלאכה זו הופכת למעשית יותר בשל עבודת הכנה משמעותית אשר התבצעה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת עם הקמת מאגר דיווחים ופעולות מכוח חוק, במסגרתה בוצע ריכוז מקדים של כלל חובות הדיווח של הממשלה לכנסת.

666 שם, בעמ' 14.

667 אין מדובר בוועדה קבועה אלא בוועדה שתסיים את תפקידה לאחר שתגיש את המלצותיה המפורטות.

668 משרד המשפטים **דוח החקיקה הממשלתית 2018**, לעיל ה"ש 253.

« **דין בשאלונים ובהודעות כנסת לממשלה כחלק ממכסת זמן הפיקוח:** ככל שהמנגנונים המומלצים בנייר זה יוטמעו, מומלץ כי דיונים בוועדה באשר לשני מנגנונים אלה ייחשבו כחלק ממכסת זמן הפיקוח המוצע באופן שימנע מהוספת עומס חדש על הוועדות.

(6) איסור כהונה כיושב-ראש ועדה בתחילת כהונה ראשונה בכנסת

התפיסה שהוועדות תהיינה מקצועיות בלבד היא אוטופית. על-אף שמדובר בזירה מקצועית שמאפשרת התמקצעות, עדיין מדובר בייצוג פוליטי והחלוקה לוועדות היא בהתאם לכוחן היחסי של המפלגות.⁶⁶⁹ ואולם, גם בתוך תפיסה פוליטית זו, יש להימנע ממצב בו מקצועיות והתמקצעות אינן מקבלות כלל משקל. מצב דברים זה בא לידי ביטוי כאשר חברי כנסת מכהנים כיושבי-ראש ועדות כבר בכהונתם הראשונה בכנסת.⁶⁷⁰ לא רק שחברי הכנסת נעדרים כישורי ניהול פרלמנטרי בתחילת כהונתם, הם אינם מכירים את התקנון על-בוריו, את הפרקטיקות הפוליטיות ואת התרבות הארגונית בוועדות הפרלמנטריות, את שיטות העבודה למול נציגי ונציגות הרשות המבצעת, ועוד רכיבים מקצועיים רבים ההופכים את עבודת יושבי-הראש ליעילה ואיכותית.

המלצות:

« מוצע לקבוע כי בשנתיים הראשונות של כהונתם, חבר או חברת הכנסת החדשים לא יוכלו לכהן כיושב-ראש ועדה, במטרה לאפשר להם תחילה להתמקצע וללמוד את עבודת הכנסת.

(7) שיפור מערך ההכשרה והאוריינות הפיקוחית של חברי הכנסת

בכל כנסת, וביתר שאת בכנסות האחרונות בשל הפעלת החוק הנורבגי, נכנסים לכנסת חברי וחברות כנסת חדשים. כך, לכנסת ה-23 נכנסו 19 חברים וחברות חדשים; לכנסת ה-24 נכנסו 35 חברים וחברות חדשים; ולכנסת ה-25 נכנסו 37 חברים וחברות חדשים. כלומר, בין 16% ל-31% מחברי הכנסת בכנסות האחרונות הם חברי כנסת חדשים. ואולם

⁶⁶⁹ חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 11.

⁶⁷⁰ כך, למשל, חבר הכנסת צביקה פוגל (עוצמה יהודית) מונה כיושב-ראש הוועדה לביטחון לאומי בכנסת ה-25 עם כהונתו הראשונה כחבר כנסת; חברת הכנסת עליזה לביא (יש עתיד) כיהנה כיושבת-ראש הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת ה-19, וזו גם הייתה כהונתה הראשונה כחברת כנסת; חברת הכנסת גלעד קריב (העבודה) כיהן כיושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-24, בעוד שזו הייתה כהונתו הראשונה כחבר כנסת.

חברי הכנסת מגיעים לרוב ללא ידע רלוונטי קודם.

על-כן מוצע כי חברי וחברות כנסת חדשים יזכו להכשרה מתאימה בכהונתם הראשונה בכנסת. כבר כיום, במרבית המקרים, חברי הכנסת עוברים כשניים או שלושה ימי עיון בסוגיות שונות הקשורות לפעילות הפרלמנטרית: משפט חוקתי, הליך החקיקה, כללי האתיקה וכיוצא באלה. אולם אלה אינם מספיקים, כך יעידו ניסיונות עבר להעמיק את מערך ההכשרה הקיים.⁶⁷¹

מוצע להרחיב מתכונת זו ולהעניק לחברי הכנסת תכנים רבים יותר ומעמיקים יותר, אשר יובילו להיכרות טובה יותר עם עבודת הכנסת ותפקידיהם של חברי הכנסת. ניתן לקבוע תוכנית מוגדרת מראש, אשר נועדה לכסות את הסוגיות המרכזיות הדורשות לימוד והעמקה לשיפור מקצועיותם של חברי וחברות הכנסת החדשים ויכולתם למלא את תפקידם באופן הטוב ביותר. את התכנים יכולים להעביר מזכירות הכנסת, הייעוץ המשפטי לכנסת, נסחים, אנשי אקדמיה בתחומים המתאימים ואף חברי כנסת לשעבר אשר מהווים פרלמנטרים מובהקים. במסגרת זו, ניתן יהיה להעביר לחברי וחברות הכנסת החדשים, כבר בשלבים הראשונים של כהונתם, תכנים על-אודות חשיבות הפיקוח, את מגוון הכלים העומדים לרשותם כדי לפקח על הרשות המבצעת, וכן להדריך כיצד ניתן לבצע פיקוח אפקטיבי. את תקופת ההכשרה ואת התכנים שעליה לכלול מוצע לעגן בנוהל נלווה לתקנון.

המלצות:

« מוצע לקבוע תוכנית הכשרה מקיפה ומעמיקה לחברי וחברות הכנסת החדשים.

(8) הטמעת קובץ פיקוח מובנה

לצד עצם העברת המידע, שהיא חשובה ומרכזית, יש לעסוק באופן בו המידע עובר ובארגון שלו.⁶⁷² לשם כך, מומלץ להטמיע את קובץ הפיקוח המובנה כאמצעי עזר שיכול לייעל את הפיקוח הפרלמנטרי, הן עבור הכנסת והן עבור הממשלה. לכל דרישת פיקוח יהיה קובץ פיקוח מובנה, על-בסיס קובץ XLS או דומה לו, אשר יכלול את היעדים, את משרדי הממשלה הרלוונטיים ואת המועדים השונים. קובץ זה אינו חייב לשמש עבור

⁶⁷¹ לתיאור מספר ניסיונות עדכניים בתחום זה ראו הטיס רולף, לעיל ה"ש 109, בעמ' 265–266.

⁶⁷² לחשיבות היסודית של ארגון המידע ראו: THOMAS H. DAVENPORT AND LAWRENCE PRUSAK, WORKING KNOW: LEDEGE: HOW ORGANIZATIONS MANAGE WHAT THEY KNOW (1998).

השוואה תקציבית בלבד, והוא יוכל להוות כלי עזר מרכזי בכל סוגייה בעלת אופי מדיד ואובייקטיבי. כך, למשל, אם הממשלה הקצתה בעקבות חקיקה מספר מסוים של משרות, באמצעות קובץ הפיקוח המובנה הוועדה המפקחת תוכל לראות ביחס לכל משרד כמה משרות יש לאיש, כמה מתוכן אוישו ומתי. כך ניתן יהיה ליצור מבט השוואתי בין משרדי ממשלה ובין תקופות גם בנושא חלוקת תקציבים או כל משאב אחר.

עבור הכנסת, קובץ הפיקוח המובנה יאפשר לוועדות לדייק את המידע הדרוש להן ולהימנע מהצפת יתר של מידע,⁶⁷³ שכן הן תשלטנה במידה רבה יותר בתוכן המידע שמועבר (כמה משרות אוישו, כמה תקציבים מומשו וכדומה, בהתאם לחתכי זמן מדויקים). הוא גם יאפשר לוועדות, ולכנסת בכללותה, לנהל טוב יותר את הזיכרון הארגוני שלהן. את המידע שהתקבל ניתן יהיה לשלוף בעת הצורך והוא יכול לשרת צרכים נוספים של הכנסת במידע, לא רק לשם אותה מלאכת פיקוח מסוימת.

מנקודת המבט של משרדי הממשלה יש בכך תועלת משולשת: תועלת ראשונה היא שחלף הכנת דו"ח (רבעוני, לשם ההמחשה), פעם בשלושה חודשים המשרד הממשלתי יפרט באופן ברור ומדיד את האופן שבו מילא את מחויבויותיו השונות בתחום מסוים, כגון הקצאת תקציבים, קידום תקנות, איש תקנים וכדומה. היבט זה יסיר עומס מעל כתפיו של המשרד ובמקביל יאפשר לוועדה לקבל את המידע הנדרש ולהבינו. חשוב לזכור כי ככל שוועדה רלוונטית תהיה מעוניינת בהרחבה על שאלה מסוימת, תמיד עומדת לה הזכות לדרוש מידע נוסף או לזמן אליה גורמים רלוונטיים מהמשרד לצורך הרחבה והעמקה.

תועלת שנייה עניינה בצמצום הצורך בדיווח חוזר: המידע יעמוד באופן קבוע לרשות הוועדות, ובעתיד הן תוכלנה לשלוף אותו בעת הצורך במקום לפנות אל הממשלה ולהכביד עליה בדרישות חוזרות לאותו מידע.

תועלת שלישית מצויה בכך שקובץ הפיקוח המובנה אשר יופץ למשרדי הממשלה יהווה הזדמנות עבור כל משרד וזרוע ממשלתיים לראות היכן הם עומדים ביחס לשאר המשרדים, ובמידת הצורך להוות אפיק תקשורת בין המשרדים לבין עצמם. בכך, הפיקוח הפרלמנטרי יתרום לטיוב עבודת הממשלה גם במובן זה של עידוד וקידום שיח מבוסס-נתונים בין משרדי הממשלה. במידה רבה, קובץ הפיקוח המובנה צפוי להוריד עומס מעל כתפיהם של משרדי הממשלה, שכן ייחשב לעומד בדרישות הדיווח השונות הקיימות.

673 יש המזהים זאת כבעיה חמורה לא פחות ממחסור במידע. ראו: BRYAN D. JONES AND FRANK R. BAUMGARTNER, THE POLITICS OF ATTENTION: HOW GOVERNMENT PRIORITIZES PROBLEMS 7–28 (2005).

המלצות:

- « תצורף הוראת נוהל לתקנון המתארת את קובץ הפיקוח לשימוש שגרתי של הוועדות.
- « הוועדות תטמענה את קובץ הפיקוח המובנה בדרישותיהן למשרדי הממשלה.

ג. רפורמת המידע

התכלית המרכזית של הכלים המובאים בפרק זה היא לשפר את הנגישות של חברי הכנסת למידע העומד ביסוד הפעילות הממשלתית. צמצום פער המידע בין הממשלה לכנסת מחזק את היכולת של הכנסת להבין את פעולות הממשלה ולבחון אותה על יסוד תשתית עובדתית ברורה, וכן מחזק את הנגשת המידע לציבור כולו. גם הלמידה מתפיסת הפיקוח בארצות-הברית ובבריטניה היא בעלת ערך בהקשר זה.

ליבת הפיקוח ממוקדת בשאלת המידע וקבלתו באופן נרחב, מלא ומדויק ככל הניתן. איסוף המידע נתפס כמלאכה בי-פרטיזנית, שאינה תלויה לא בעמדה אידאולוגית ובמקרים רבים אף לא בשאלה מיהי המפלגה המחזיקה במושכות השלטון. האופן בו מתנהלים השימועים בארצות-הברית מדגים זאת היטב.

העיסוק הנרחב בשיפור היכולת להעברת מידע מבוסס על מיפוי הקשיים אשר מונעים כיום פיקוח אפקטיבי. מיפוי זה מעלה בעיית יסוד הקשורה בהיקף המידע אשר עובר מהממשלה לכנסת. מדובר בגרסה של בעיית הנציג (Principal-agent), אשר החלה דרכה בתחום לימודי הכלכלה ויובאה למדע המדינה.⁶⁷⁴

בעיית הנציג הקלאסית, כאשר היא מתורגמת לפיקוח פרלמנטרי, נראית כך: המנהלים הם חברי הפרלמנט והסוכנים הם חברי הממשלה והפועלים במסגרתה. המנהלים מסמיכים את הסוכנים לבצע פעילות א'; הסוכנים לעומת זאת, בשל מיקומם המאפשר להם שיקול דעת רחב, מבצעים פעילות ב'. הסוכנים מנצלים את החירות שניתנה להם, את המידע הרב בו הם מחזיקים (שאינו זמין ונגיש למנהלים) וסוטים מהמנדט שבשמו הם פועלים.⁶⁷⁵ במצב מעין זה, אשר כונה גם Governmental drift, יש הכרח חזק במיוחד

674 D. RODERICK KIEWIET AND MATHEW D. MCCUBBINS, THE LOGIC OF DELEGATION: CONGRESSIONAL PARTIES AND THE APPROPRIATIONS PROCESS (1991).

675 Thomas Saalfeld, *Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight*, EUR. J. POL. RES. 353, 355 (2000).

בפיקוח פרלמנטרי על הממשלה.⁶⁷⁶

בעיית הנציג ממוקדת בעיקרה בשאלת המידע: הממשלה (בין אם השרים או הבירוקרטים) היא הסוכן, וחברי הכנסת הנבחרים הם המנהל. הסוכן מחזיק במידע רב יותר מאשר המנהל, מה שמונע מהמנהל לפקח על פעולות הסוכן. בדיון בנושא בוועדת הכנסת ביוני 2022 הודגש שוב ושוב, מקרב גורמים שונים, הקושי בקבלת מידע מלא, מדויק ומהיר ממשרדי הממשלה.⁶⁷⁷ קושי זה נותר איתן והודגש גם בדיון בוועדת הכנסת בנושא מסירת מידע ביוני 2023.⁶⁷⁸ גם בראיונות ובשיחות שנערכו כחלק מנייר מדיניות זה, שנמשכו לאורך השנים 2022–2024, הדגישו המרואיינים והמרואיינות את מרכזיותו של רכיב זה בעבודת הפיקוח. על-כן, בשל מרכזיותה של סוגיית העברת המידע לשם פיקוח אפקטיבי, חלק משמעותי מהתהליך לטיוב הפיקוח הפרלמנטרי דורש התמקדות בחיזוק יכולותיה של הכנסת לקבל מידע מהממשלה.

(1) מימושה ואכיפתה של חובת התייצבות של השרים בוועדות הכנסת

התפיסה המוצגת של מידע אינה כוללת רק מידע במובנו הצר, כדוגמת מידע סטטיסטי. תפיסה רחבה של מידע כוללת את הזכות של חברי ועדה בכנסת, כמפקחים על משרד ממשלתי, לשמוע מעת לעת את השר, להבין את מדיניותו, ולשאול על-אודותיה שאלות מתאימות.

כיום, חוק-יסוד: הממשלה⁶⁷⁹ מעגן את סמכות הוועדות לדרוש מידע משרים וגורמי ממשלה אחרים וכן את הופעתם בפניהן. הוא אף מטיל על הממשלה, על זרועותיה השונות, חובה לעשות כן לבקשת הכנסת במליאתה או בוועדותיה. יתרה מכך, התקנון אף מטיל חובת התייצבות תקופתית בוועדות, הכוללת דיון בענייני משרדו ותקציב משרדו של שר. אולם בפועל, כיום חובה זו אינה מתמלאת, ושרים לשעבר העידו כי הם היו צריכים להתאמץ כדי להביא את עניינם לוועדת הכנסת אשר פיקחה עליהם.⁶⁸⁰

כאמור בתיאור אתגרי הפיקוח, במקרים רבים ישנה בעיית שיתוף פעולה מצד הממשלה, על-אף חשיבות ההתייצבות. היכולת של חברי הוועדה לקיים דיון בלתי-אמצעי עם השר המפוקח, ודרכו לדרוש מידע על כיווני המדיניות אותם הוא מוביל, היא בעלת ערך רב.

676 Daniel Finke and Annika Herbel, *Coalition Politics and Parliamentary Oversight in the European Union*, 53 Gov. AND OPPOSITION 388, 389 (2018).

677 פרוטוקול הדיון בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177.

678 פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300, בעמ' 29.

679 ס' 42 לחוק-יסוד: הממשלה.

680 ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 69.

מימוש חובה של התייצבות תקופתית קבועה לא רק מביא את המפקח והמפוקח לאותה זירה פיזית, אלא מחייב גם היערכות פנים-משרדית בתוך כל משרד ממשלתי: מהן הסוגיות המרכזיות שבהן עסק המשרד? מהם היעדים שלא הוגשמו? מהם ההישגים שנרשמו? וכדומה. לחובת ההתייצבות התקופתית יתלווה דו"ח תקופתי מטעם השר המפרט את פעילות המשרד בחצי השנה המדווחת, אשר יתפרסם באתר הוועדה.⁶⁸¹

לצד זאת, במטרה להימנע ממצב של הקראה של תוכן כתוב מראש שאין אחריה ולו כלום, כפי שקורה לעיתים קרובות במסגרת מנגנון השאלות, במסגרת הדיון חברי וחברות הוועדה יוכלו לתשאל את השר על-אודות הדו"ח ולהעמיק בסוגיות שמצריכות העמקה יתרה. התייצבות תקופתית זו תוכל גם להוות כר לאיתור סוגיות הדורשות טיפול המשך יסודי ואקטיבי מטעם הוועדה.

המלצות:

« תיאכף ההוראה בסעיף 123(ז) לתקנון הכנסת לפיה מדי כנס, השר או השרה המפוקחים בכל ועדה פרלמנטרית קבועה יתייצבו בפני הוועדה.

« לחובת ההתייצבות התקופתית יתלווה דו"ח תקופתי מטעם השר, המפרט את פעילות המשרד בחצי השנה החולפת. דו"ח זה יתפרסם באתר הוועדה.

(2) אימוץ מנגנון "שאלות פתוחות"

בעבר פעל בכנסת מנגנון "שעת שאלות" שבועי אשר הופנה בכל שבוע לשר אחר.⁶⁸² יתרונו הגדול היה ביצירת דיון אשר באופיו ספונטני יותר מהמקובל כיום. מוצע להישען על יסודותיו, אך בד בבד לעצב את המנגנון באופן שונה מקודמו, כך שיווצר דיון דינמי ואקטיבי אשר ימשוך תשומת לב פוליטית, ציבורית ותקשורתית, בדומה למנגנון הקיים בפרלמנט הבריטי.⁶⁸³

פעם בשבוע, בימי שני בשעה 16:00 (לאחר הצבעה על הצעת אי-אמון) או בימי רביעי

⁶⁸¹ הצעה על דיווח תקופתי כבר עלתה בעבר בהצעתם של יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 22. ראו בהקשר זה המלצה ברוח דומה גם באשר לתאגידים חקיקים: חובת הגשת דו"ח תקופתית, ובמקרה של תאגידים חקיקים גדולים אף חובת התייצבות שנתית למול הוועדה הרלוונטית בכנסת. צור, לעיל ה"ש 162, בעמ' 14.

⁶⁸² יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 20-21; ס' 50א לתקנון הכנסת.

⁶⁸³ לחסרונות על אופן השימוש במנגנון במתכונתו הקודמת ראו: חסון "תנו לכנסת לפקה", לעיל ה"ש 250, בעמ' 83.

בשעה 11:00 (שעות שבהן יש נוכחות ניכרת במליאה), יתקיים דיון באמצעות מנגנון ששמו "שאלות פתוחות". ב-40 הדקות הראשונות יעמוד בפני המליאה ראש הממשלה. במשך 40 דקות אלה, 20 הדקות הראשונות תוקצינה לשאלות מטעם יושב-ראש האופוזיציה. 20 הדקות הנוספות תוקצינה לחברי כנסת, הן מהאופוזיציה והן מהקואליציה, בשל החשיבות המיוחדת גם לפיקוח מקרב הקואליציה.

ב-20 הדקות האחרונות של השעה יעמוד בפני המליאה אחד השרים, אשר סוגיות הקשורות למשרדו מצויות על סדר היום הציבורי. השר או השרה שיעמדו בפני המליאה ייבחרו בהתאם למספר השאלות שהוגשו למשרדו בשבוע הקודם, באופן שיבהיר באילו סוגיות יש את העניין הפוליטי הרב ביותר. כיום, אין לכנסת אפשרות לזמן למליאה שר על-מנת לדון בסוגיות המצויות באחריות משרדו שלא במסגרת מנגנון השאלות, ובעבר כבר עלו הצעות לתקן מצב זה.⁶⁸⁴ בחלקו של הדיון בו יתייצב השר בפני המליאה, חמש דקות תוקצינה ליושב-ראש האופוזיציה, וביתר הזמן חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה יוכלו לשאול שאלות.

בבריטניה, ככלל, יושב-ראש האופוזיציה מתמקד בשאלות מדיניות עקרוניות ואילו שאר חברי הפרלמנט עוסקים בשאלות ממוקדות יותר. אולם, ניתן יהיה לפתח מנגנון "נוסח ישראל" ואין הכרח להיצמד למודל הבריטי.

באופן שבו המנגנון פעל בעבר בישראל (באחת מהדרכים שבה נערך), השאלות נמסרו מראש לשרים. היבט זה הוביל להפחתת הספונטניות של האירוע. בשל כך, מוצע כי הן יושב-ראש האופוזיציה והן חברי הכנסת אשר עתידים לשאול את השאלות יעבירו מראש את נושאי השאלות שהם עתידים לדון בהן בלבד, ולא את השאלות עצמן. העברת נושאי השאלות תוכל למקד את ראש הממשלה והשר הרלוונטי ולהוביל לכך שהאירוע יהיה ענייני ומקצועי יותר, וכן למנוע את הפרקטיקה המיותרת של "אבדוק ואחזור אליך", כפי שניתן לראות ברבות מהשאלות היום וכפי שהתאפשר בנוסח הקודם של שעת השאלות.⁶⁸⁵

בתוך המנגנון יש להטמיע גם אפשרות לשאלת המשך. בכך יובטח כי האירוע יתנהל כדיון, באופן שיאפשר שיח והעמקה. אמנם, יש בכך כדי ליצור התנגשויות ומתח, אך כך קיים גם במודל הבריטי וניתן לשמוע את קולות ה"בוז" ו"הידד" של חברי הפרלמנט. עם זאת, במקביל יש בכך גם כדי ליצור אירוע בעל עניין ציבורי ופוליטי רב, אשר ימשוך את חברי הכנסת, התקשורת והקהל לתוך זירת הכנסת. בהקשר זה מוצע כי גם הגורם המבוקר (ראש הממשלה או השר הרלוונטי) יוכל לשאול בעצמו שאלת המשך, אשר תאפשר להצית את הדיון ותוביל את חברי הכנסת המבקרים להתכונן היטב לדיון.

684 שם, בעמ' 22.

685 ראו ס' 50א(ו) לתקנון הכנסת.

כחלק מהלקחים מוועדת כבל בעניין הענקת אשראי ללווים גדולים במשק, וכן משעת השאלות בפרלמנט הבריטי,⁶⁸⁶ ניכר כי לשאלת ההעמדה (setting) יש משקל רב באירוע. התזזיתיות של האירוע – חברי פרלמנט שעולים לבמה ויורדים ממנה, תזוזות של חברי פרלמנט סביב השולחן, חברי פרלמנט אשר יושבים בתורם ונעמדים על-מנת להשיב – בכל אלה יש כדי להגביר את העניין וההשתתפות באירוע הפיקוח.

על-כן מוצע להציב במועד עריכת "שאלות פתוחות" במליאת הכנסת, במרחב שבין שולחן הממשלה לבין בימת הכנסת, שתי בימות קטנות (פודיום) הפונות זו למול זו, ולצד כל פודיום ספסל. בפודיום הממשלה ישבו ראש הממשלה והשר הנוסף שעונה באותו שבוע, בעוד שבשולחן הכנסת ישבו יושב-ראש האופוזיציה וחברי הכנסת השואלים, בין אם מקרב הקואליציה או האופוזיציה. בעת שאחד הדוברים (בין אם מהכנסת ובין אם מהממשלה) מדבר, כל שאר הגורמים שלוקחים חלק באירוע יושבים. מי שמבקש לדבר, עומד בסמוך לפודיום. קריאות מהקהל הן רק קריאות כלליות ואין אפשרות להתייחס לקריאות ביניים או לשאלות ביניים. להעמדה זו של האירוע צפויה להיות משקל רב על מידת המעורבות והעניין – הפוליטי, התקשורתי והציבורי גם יחד – שהמנגנון ימשוך.

מטעמי יעילות, מנגנון זה צריך להחליף את מנגנון הדיון בהשתתפות ראש הממשלה מכוח בקשת 40 ח"כים.⁶⁸⁷ מטרת המנגנון אינה להכביד על הממשלה, וככל שראש הממשלה והשר הרלוונטי מתייצבים ממילא בפני המליאה, באופן אשר מאפשר דיון בסוגיות המרכזיות שעל סדר היום, יש להימנע מכפל מנגנונים. האפשרות להגיש שאלתה רגילה או דחופה לשרים תיוותר בעינה.

ככל שיוטמע מנגנון השאלות הפתוחות, צפוי כי הוא יהפוך להיות מרכז הכובד של הפיקוח הפרלמנטרי במליאה, וכי היקף הזמן והמשאבים המושקעים כיום בשאלות הרגילות יצטמצם.

המלצות:

« קיום של ישיבה שבועית בת שעה בנוכחות ראש הממשלה (40 דקות ממשך הישיבה) ושר נוסף אשר ענייני משרדו מצויים על סדר היום (20 דקות ממשך הישיבה). במהלך הישיבה יוכלו חברי כנסת מהאופוזיציה והקואליציה לשאול שאלות בנושאים שעל סדר היום הציבורי, תוך קיום דיון בין המשתתפים.

686 Question Time, UK PARLIAMENT
687 ס' 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; ס' 45 לתקנון הכנסת.

« מתכונת הישיבה: נושאי השאלות (אך לא תוכן המדויק) יימסרו מראש לנשאלים, על-מנת לקדם דיון ענייני ומבוסס מידע. לפונים יוקצה זמן מוגדר לשאלות המשך על-מנת לאפשר התעמקות בסוגיות רלוונטיות. תיושם הקפדה על דיון ענייני בפרקי זמן מוגדרים.

« הסדרת המנגנון: המקום המתאים לקביעת המנגנון הוא בפרק ד' לתקנון הכנסת ("כלים פרלמנטריים"), ובפרט בין סעיף 45, העוסק בדיון בהשתתפות ראש הממשלה, לבין סעיפים 46–50, אשר עוסקים במנגנון השאלות.

« יבוטל מנגנון הדיון עם ראש הממשלה לפי דרישת 40 חברי הכנסת, המעוגן בסעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

(3) אימוץ מנגנון שאלונים

מנגנון עזר נוסף אותו ניתן להטמיע הוא מנגנון השאלונים. מנגנון מעין זה קיים בצרפת ומאפשר לוועדות הפרלמנטריות לבקש מידע משרדי הממשלה באמצעות שאלון. השאלון נכתב באופן ייעודי בהתאם לצורך במידע.

מנגנון זה יוכפף לסמכות ועדות הכנסת ונועד לדייק ולמקד את המידע שאותו הן דורשות. גם כאן יש תכלית של מיקוד המידע והקטנת העומס: הוועדות מבקשות בדיוק את המידע אשר דרוש להן לצורך הפיקוח; הממשלה עונה על שאלה, ללא צורך לאסוף נתונים אחרים אשר עשויים להיות בלתי רלוונטיים ושאינם נקראים או שאינם נדונים.

כלי זה מעניק לוועדות עדיפות על-פני פניות ישירות של חברי הכנסת, בדומה להצעת חוק מטעם ועדה שאינה נדרשת לעבור קריאה בדיון מוקדם.⁶⁸⁸ לנוכח היות הפנייה מוגשת ישירות מוועדה פרלמנטרית, מוצע לקבוע כי תינתן לה עדיפות על-פני פניות אחרות, כולל על-פני פניות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ). עם זאת, ועל-אף יצירת מדרג בחשיבות הפניות, כלי זה מאפשר גם להימנע מהטלת עומס נוסף על כתפיו של הממ"מ העמוס לעייפה, שכן חלק מהמידע שמתבקש כיום דרך חוקרי המרכז יתבקש ישירות על-ידי הוועדות.

כלי עזר זה יכול להיחשב כממלא את דרישות הפיקוח השונות הקיימות במאות דברי חקיקה שונים, ומענה ענייני על השאלון יכול להחליף את הדו"ח המסורתי שמוגש לכנסת במסגרת הדרישות הקיימות בחוק. בשל כך, בשונה מהאופן בו המנגנון מופעל בצרפת

688 ס' 80 לתקנון הכנסת.

– שם מונו לצורך זה 42 דווחים ייעודיים, המרוכזים בוועדת הכספים, הכלכלה והתכנון של האספה הלאומית ומרכזים את עבודת הדיווח⁶⁸⁹ – נראה כי אין צורך בתקנים ייעודיים עבור משרות דווחים, וכי השאלונים יכולים להפוך לכלי עזר במילוי התפקיד הקיים ממילא לדיווח.

המלצות:

« הסמכת ועדות הכנסת לבקש מידע ישירות ממשרדי הממשלה באמצעות שאלונים שיוגשו מטעמן.

« שאלונים מטעם ועדות יקבלו עדיפות על-פני פניות עצמאיות של חברי כנסת ועל-פני פניות של מרכז המחקר והמידע, וייקבעו בתקנון פרקי זמן מוגדרים למתן מענה.

« הסדרת המנגנון: המקום המתאים לקביעת המנגנון הוא בחלק ח' לתקנון הכנסת העוסק בוועדות, ובפרט בפרק השביעי ("מוזמנים לשיבות הוועדות ומסירת מידע לוועדות"). המיקום המדויק לקיבוע המנגנון הוא בין סעיף 123 לסעיף 124.

(4) קיצור זמני התשובה והגבלת מכסת שאלות במליאה

האופן שבו מנגנון השאילתות פועל כיום חשוף לבעיות רבות, על-אף מרכזיותו בעבודת הפיקוח הפרלמנטרי. לשיפור יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות מנגנון השאילתות מוצעות לפיכך מספר הצעות קונקרטיות, רובן פרוצדורליות. הטמעת הצעות אלה יכולה לטייב את איכותו של המידע שנאסף וכמותו. כך, יש לקצר את משך הזמן המקסימלי למענה על שאילתות, אשר עומד על 21 ימים. ברוב הגדול של המקרים מדובר במידע שניתן לאתרו בקלות ובמהירות ושאינו מצריך היערכות ניכרת מראש.

כמו כן, על-אף חשיבותו הרבה, מנגנון השאילתות הדחופות⁶⁹⁰ מיושם באופן לקוי. במקרים רבים המליאה כמעט ריקה והשאלות והתשובות גם יחד אינן זוכות לעניין ציבורי, אף לא מצד חברי הכנסת עצמם. האירוע מסתיים תוך זמן קצר והוא לרוב חסר משמעות מעשית. יש להשיא את חשיבותן של השאילתות הדחופות וכן להעלות את מספר השאלות שנדונות מדי שבוע. בהינתן שבפועל, לשרים נדרשות דקות ספורות לענות על כל שאלה,⁶⁹¹ מומלץ

689 Global Parliamentary Report, לעיל ה"ש 60.

690 ס' 49 לתקנון הכנסת.

691 ראו למשל ד"כ 12.2.2023, ישיבה מס' 93, הכנסת ה-25.

לקבוע מכסה של 12 שאילתות דחופות בשבוע. על-מנת למנוע מצב שבו יושבי-ראש הכנסת או ממלאי מקומם מקצים אך חלק מן הזמן, מוצע לקבוע זאת לא כמכסה, אלא מספר קבוע ומוגדר של שאילתות, אשר יימשכו לערך כשעה. כמו כן, יש לקבוע מראש כי שני-שלישים (שמונה) מהשאילתות הדחופות תוגשנה על-ידי האופוזיציה, ושליש (ארבע) תוגשנה על-ידי הקואליציה. הקראת השאילתות נדרשת להתבצע מהבמה ולא מאולם המליאה. בנוסף, על-מנת להגדיל את מידת הספונטניות וכתוצאה מכך את העניין התקשורתי והציבורי, יש להרחיב גם בהקשר זה את מנגנון שאלת ההמשך ולאפשר שתי שאלות המשך.

המלצות:

« **קיצור זמני המענה:** יקוצר משך הזמן המקסימלי למענה על שאילתות, אשר עומד כיום על 21 ימים. ברירת המחדל תקוצר לשבעה ימים, ובמקרים המצריכים מענה מעמיק השר יוכל לדרוש את מלוא 21 הימים בהודעה מנומקת.

« **שינוי במנגנון השאילתות הדחופות:** מומלץ לקבוע מספר קבוע של 12 שאילתות דחופות בשבוע. שני-שלישים (שמונה) מהשאילתות הדחופות תוגשנה על-ידי האופוזיציה, ושליש (ארבע) תוגשנה על-ידי הקואליציה.

« הקראת השאילתות נדרשת להתבצע מהבמה ולא מאולם המליאה; יש להרחיב גם בהקשר זה את מנגנון שאלת ההמשך ולאפשר שתי שאלות המשך.

(5) העברת מידע ישירה לחבר הכנסת הבודד

יש לשקול תיקון לחוק הכנסת באופן שיקנה לחבר הכנסת זכות לבקשת מידע (בדומה למצב הקיים בסעיף 64 לחוק המקנה זאת למרכז המחקר והמידע), ואף יעניק עדיפות לבקשות מידע מצד חברי כנסת. הצעה זו כפופה לכך שבקשות המידע מטעם חברי הכנסת תהיינה ממוקדות וצרות ולא תעסוקנה בשאלות מדיניות רחבות. ככל שבקשה זו תבוא לידי ביטוי בחוק, יהיה צורך לקבוע לכך תמיכה מתאימה בתקנון.

המלצות:

« יתווסף סעיף 64א בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, אשר יקבע את העברת המידע הישירה לחבר הכנסת הפרטני.

(6) העצמת הממ"מ

כאמור בפתח הדברים, בעיית הנציג ממוקדת בעיקרה בשאלת המידע: הגם שחברי וחברות הממשלה הם הנציגים וחברי הכנסת הנבחרים הם שולחיהם, הנציגים מחזיקים במידע רב יותר מאשר שולחיהם. חלק משמעותי מהפתרון הוא קיבוע מנגנונים להעברת מידע מהממשלה לכנסת. במובן זה, גם מנגנונים אחרים המוצעים בחלק זה, כדוגמת קובץ הפיקוח המובנה ומנגנון השאלונים, הם חלק מהפתרון ויש להרחיבו.

דרך מרכזית ומשמעותית לבצע זאת היא להגדיר – בצורה רחבה ככל האפשר – את הסוגיות שאותן ניתן להעביר באופן אוטומטי מהממשלה לכנסת, ולאפשר לגורמים רלוונטיים בכנסת להיות אמונים על מידע זה. כך נעשה, למשל, בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה ביחס לנתוני תחלואה: משרד הבריאות אפשר להעביר חתכי מידע מסוימים באופן ישיר לחוקרי וחוקרות הממ"מ, אשר תיעלו נתונים רלוונטיים לוועדות הכנסת.

ויכוח בנושא דומה מצוי מזה שנים גם בתחום של העברת נתוני מרכב"ה (נתונים תקציביים בהם מחזיקה הממשלה) לוועדת הכספים.⁶⁹² העברת מידע ישירה גם זכתה לתמיכה של האיגוד הבין-פרלמנטרי כדרך מועילה ומשמעותית לחזק פיקוח פרלמנטרי, והיא קיימת במדינות מסוימות בעולם.⁶⁹³ על-מנת למנוע זליגת מידע, מומלץ כי הגישה תינתן לחוקרי וחוקרות הממ"מ בלבד בשל אופיים המקצועי.

לשם הטמעת המהלך נדרש שינוי תפיסתי וממשי בשני רבדים: האחד, פיתוח והטמעה של מערכות מחשוב אשר תומכות באיסוף מידע הניתן למיפוי, קטלוג וחיתוך רלוונטי, והפיכתו לשקוף ככל הניתן; השני, באופן רחב יותר, הטמעת גישה יסודית בממשל כי מערכות המחשוב אמורות לשרת את הממשל, חלף המצב בו הממשל צריך להתגמש בהתאם ליכולות של מערכות המחשוב. הדוגמאות השונות שעלו בפרוטוקולים שדנו בנושא ובראיונות עם בכירים בממשל שיקפו דרישות פשוטות יחסית בעלות היתכנות טכנולוגית. חלף זאת, נדרשת חשיבה מראש על האופנים השונים שבהם יהיה צורך לשלוף את המידע בעתיד.

692 ראו להלן את הטקסט הנלווה לה"ש 916–918 ואת ההפניות שם.

693 YAMAMOTO, לעיל ה"ש 56, בעמ' 21.

הגם שנדרשת היערכות משמעותית למהלך זה, שכרה גבוה מהפסדה. העברת מידע חופשית (ככל הניתן, במגבלות הקיימות) תסיר עומס רב מעל כתפיה של הממשלה, אשר נדרשת לענות על בקשות שונות ורבות בהתאם לצרכים בחיתוכי מידע שונים, והיא תאפשר לכנסת, לחבריה ולצוותים המסייעים להם לבצע חיתוכים וניתוח של המידע באופן עצמאי. צמצום הדרישות השונות מטעם הכנסת כלפי הממשלה גם יצמצם את היקף החיכוכים אשר בהם ניתן לחזות מעת לעת.

במבט כולל, לאחר ההשקעה הראשונית, הטמעת המהלך תוביל לחיסכון בזמן, בתשתיות, בכוח אדם ובמשאבי מחקר, הן בכנסת והן בממשלה. לצד זאת, בשל העומס שמהלך זה עשוי ליצור, מוצע כי הוא יעשה רק באשר למידע עתידי, מבלי להיכנס – בשלב זה למצער – למהלך של דיגיטציה "אחורה" של המידע.

נוסף על כך, גם הקמת יחידת מחקר כלכלית עצמאית אשר תסונף לממ"מ, כפי שהומלץ, תוכל לחזק ולהעצים את היחידה. המלצה זו מתוארת במסגרת ההמלצות לטיוב הפיקוח התקציבי ויש לראותה גם כחלק ממארג רחב יותר של צעדים לחיזוק יכולותיו של המרכז.

המלצה עצמאית נוספת היא להקים יחידת דאטה ודיגיטציה בתוך הממ"מ. הזכרתי קודם לכן מהלכים שהחלו בתחום זה בעת פעילותה של יחידת כת"ף – הן בלמידה מהשוק הפרטי על שימוש בביג-דאטה, והן בגיבוש כלים מתאימים ומתוחכמים לאיסוף נתונים שיטתי. יחידה ייעודית בתוך הממ"מ תוכל להיות אמונה על פיתוח, תכנון וביצוע של כלים אלה באופן המיטבי, תוך חיזוק יכולתה של הכנסת לגלות חדשנות ואג'יליות לצרכים הפרלמנטריים המתחדשים.⁶⁹⁴ נוסף על כך, היחידה תוכל לסייע ביצירת מאגר מלא, מדויק ונגיש של מידע רלוונטי, אשר יתרום משמעותית להליכי שימור זיכרון ארגוני בכנסת – סוגייה אשר אין להפחית בחשיבותה בהינתן גירעון המידע הניכר של הכנסת לעומת הרשות המבצעת.⁶⁹⁵

תחומי הפעילות המרכזיים של היחידה יכללו איסוף נתונים משרדי הממשלה ויצירת מאגר רוחבי לשם שיפור השקיפות וזמינות המידע עבור הכנסת; פיתוח כלים דיגיטליים מתקדמים עבור ועדות הכנסת; שימוש בטכנולוגיות ניתוח מידע לשם ייעול הפניות למשרדי הממשלה ומניעת כפילויות בבקשות מידע; יצירת כלים ייעודיים למשיכת נתונים על סטטוס תכנון וביצוע של משרדי הממשלה בשיתוף פעולה עם המשרדים; וכן איסוף דו"חות תקופתיים (רבעוניים, חיצוניים ושנתיים) והנגשתם בצורה אחידה.

⁶⁹⁴ לחשיבותה של אג'יליות בהקשר הפרלמנטרי, ראו: בל יוסף "טיעון לטובת אג'יליות פרלמנטרית" עיוני משפט – תגובות משפט (25.6.2023).

⁶⁹⁵ ראו לעיל ה"ש 672.

המלצות:

« ייקבעו בתיאום עם משרדי הממשלה נושאים אשר ניתן להעביר מידע לגביהם ישירות לכנסת באמצעות הממ"מ. »

« תוקם מערכת טכנולוגית אשר תאפשר את העברת המידע באופן חופשי. »

« תקנון משרות בממ"מ כדי לתת מענה להרחבת היקף הפעילות של המרכז. »

« תוקם יחידת דאטה ייעודית בממ"מ. יחידה זו תרכז את כללי איסוף ועיבוד המידע תחת ניהול אחד, תוך שימוש במערכות טכנולוגיות מתקדמות. היחידה תאויש על-ידי מומחי דאטה ומדיניות, שיפתחו וישפרו תהליכי איסוף וניתוח נתונים. »

ד. המלצות הכרוכות ביצירת מארג תמריצים מתאים לפיקוח פרלמנטרי

הבעיה של היעדר התמריצים, אשר פורטה בהרחבה בחלק א', הודגשה לכל אורכו של נייר מדיניות זה. עבודת הפיקוח היא תובענית ודורשת הכנה רבה, מומחיות, רתימת צוותים מתאימים, השקעת משאבים פוליטיים ומקצועיים, וכל זאת מבלי שהיא מהווה את "החלק הזהיר" בעבודת חברי הכנסת.⁶⁹⁶ יתרה מכך, הבעיה קשורה בטבורה לקשיי פיקוח אחרים ומחמירה אותם. כך, למשל, כאשר התקנון דורש מלכתחילה זמן מועט בלבד לפיקוח, ואין לחברי וחברות הכנסת תמריצים להשקיע מעבר לדרוש בתקנון, היקף הפיקוח הוא בהתאם.

אין לזלזל בחשיבותם של תמריצים עבור פעילות פוליטית.⁶⁹⁷ בפועל, במקרים רבים, התמריצים שחלים על חברי וחברות הפרלמנט הם ההבדל בין קיומו של פיקוח להיעדרו, או בין קיומו של פיקוח דל לקיומו של פיקוח אפקטיבי. מבט אל המציאות בפרלמנט הבריטי מדגיש זאת: בחלק ג' הזכרתי, למשל, כי מקובל במסורת הבריטית כי שאילות נענות בפרקי זמן קצרים, וזאת על-אף שאין דרישה חוקית ופורמלית לכך.⁶⁹⁸ הטעם לכך אינו נעוץ בפרוצדורה הקיימת בפרלמנט או במבנה שלו, אלא בתפיסה הפיקוח, אשר מאדירה את עבודת הפיקוח ועוטפת אותה במערך תמריצים מתאימים הפועל הן על חברי הפרלמנט והן על השרים המפוקחים.

696 חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 17.

697 ראו: RICCARDO PELIZZO AND FREDERICK STAPENHURST, PARLIAMENTARY OVERSIGHT TOOLS: A COMPARATIVE ANALYSIS (2012); RICCARDO PELIZZO AND FREDERICK STAPENHURST, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY AND LEGISLATIVE OVERSIGHT (2014).

698 *Written Questions and Answers*, UK PARLIAMENT

(1) צמצום החקיקה הפרטית

דיונים רבים כבר נערכו על-אודות חקיקת-היתר בישראל ואין הכרח לשוב ולהידרש אליהם.⁶⁹⁹ כבר כיום הכנסת נתפסת על-ידי גורמים פוליטיים, מקצועיים ומחקריים כמי שמצויה בבעיה של חקיקת-יתר. במקרים רבים, בשל חקיקת-היתר נוצרה העדפה אינהרנטית לחקיקה על-פני פיקוח, גם כשאין לכך הצדקה.

הדיון הראה כי החקיקה הפכה למאפיין כה דומיננטי של העשייה הפרלמנטרית עד שהיא דוחקת החוצה את הפיקוח, הן מבחינה רעיונית ומושגית והן מבחינת הזמן שמושקע בכך. אין זה מפתיע כי בין כלי הפיקוח מצוי מנגנון "הצהרות חוק",⁷⁰⁰ שכן הנטייה המובהקת של חברי וחברות הכנסת להשתמש בהצעות חוק ככלי ראשון לכל סוגייה, דחקה לאורך השנים את השימוש במנגנוני הפיקוח האפקטיביים, ואף הובילה את התקשורת להתעניין באופן שגרתי בעיקר בחקיקה.

היקף החקיקה והפיקוח מהווים כלים שלובים. היעדר כלים פרלמנטריים אפקטיביים לפיקוח, לצד היעדר עניין תקשורתי, מובילים את חברי הכנסת לצעוד בנתיב החקיקה.⁷⁰¹ בהקשר זה, הטענה המרכזית, שהובילה את נייר המדיניות להתמקד במכלול נרחב של כלים אחרים ולא רק בצמצום החקיקה, היא שאם כלי הפיקוח יחוזקו באופן משמעותי, הצורך בהעדפת חקיקה על-פני פיקוח יצטמצם גם הוא.⁷⁰² דינמיקה זו מסבירה במידה רבה את ההבדל היסודי והנראה לעין בין בריטניה לאיטליה: בעוד שפרלמנט אחד מכיל היקפים מצומצמים של חקיקה פרטית ומדגיש במבנהו ובפעולתו את עבודת הפיקוח, פרלמנט אחר מתעדף חקיקה, אשר יוצרת פגיעה בהיקפו של הפיקוח ובאיכותו. באיטליה, שבה יש פעילות פרלמנטרית חקיקתית רבה, היקף הפיקוח קטן יותר, האפקטיביות שלו נמוכה יותר ואף תפיסת הפיקוח מעומעמת יותר. במובן זה, ישראל – על-אף ששורשי משטרה נעוצים בתפיסה המשטרית הבריטית – דומה הרבה יותר לאיטליה. היקף החקיקה הפרטית בישראל, חשוב להזכיר גם כן, הוא הגבוה בעולם.⁷⁰³

יתרה מכך, חיוני להבין כי ישנו איזון בין חקיקה לפיקוח, ובסופו של יום זמנה של הכנסת מוגבל ומשאביה מוגבלים. המספרים מהכנסת ה-20 (הכנסת האחרונה שכינה קרוב לארבע שנים) מדברים בעד עצמם: מתוך 5,997 הצעות חוק פרטיות, 4,646 הצעות חוק

699 יחזקאל יונן, לעיל ה"ש 4; פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח**, לעיל ה"ש 202.

700 ראו להרחבה בנספח א'.

701 יחזקאל יונן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9.

702 ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 70. ראו בהקשר זה את דבריו של יריב לוי, השר המקשר בין הכנסת לממשלה.

703 הנתונים מבוססים על בחינת מספר הצעות החוק הפרטיות במצטבר שהוגשו בפרלמנטרים שונים בשנים 1998–2018. חן פרידברג **"חברי הכנסת הישראלים הם שיאני החקיקה הפרטית" המכון הישראלי לדמוקרטיה** (25.5.2020).

כלל לא נדונו בדיון מוקדם ("קריאה טרומית").⁷⁰⁴ היקף הזמן שהושקע מתוך משאבי הכנסת הוא אדיר. ניתן רק לדמיין איזו תועלת אדירה הייתה אם אלפי השעות שהושקעו בהצעות חוק שכלל לא קודמו היו מושקעות בפיקוח פרלמנטרי.

אין זה משנה אם – כפי שמגדירים חוקרים וחוקרות שונים – היקף החקיקה הפרטית מוביל לפיקוח מועט וחלש, או שמא – כפי שהפוליטיקאים מגדירים זאת – חולשת הפיקוח מובילה להיקף האדיר של החקיקה. כך או כך, יש שקלול תמורות בין השניים, וההעדפה הניכרת כיום לחקיקה מחלישה את יכולת הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת.⁷⁰⁵ בשל כך, צמצום החקיקה הפרטית הוא צעד ראשון חיוני לשם טיוב עבודת הכנסת בכללותה ובפרט עבור שיפור הפיקוח הפרלמנטרי. אמנם בעבר היו ניסיונות דומים (שגם הם קשרו בין צמצום החקיקה לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי) שכשלו,⁷⁰⁶ אולם מאז, כפי שתיארתי, היקף החקיקה עלה והפיקוח הפרלמנטרי נחלש עוד יותר.

לצד זאת, אין להתעלם מכך שהחקיקה הפרטית היא כלי העבודה המרכזי של חברי וחברות הכנסת באופוזיציה, או לפחות נתפסת ככזו. בשל כך, צמצום החקיקה הפרטית אינו יכול להיות מהלך עצמאי, שכן לבדו הוא עשוי לעקר לחלוטין את עבודת האופוזיציה כיום.

את מימוש ההמלצה ניתן לבצע בדרכים שונות. הדרך הטבעית ביותר היא צמצום המכסה לכל חבר כנסת, וכפי שתיארתי, הצעות רבות בכיוון זה כבר עלו בעבר, כאשר טווח הצמצום המקובל הוא כמחצית מהמצב הקיים כיום. דרכים נוספות לעשות זאת הן באמצעות הקשחת הדרישות הפרוצדורליות על הנחת הצעות חוק, כדוגמת הדרישה הקיימת כיום בנוגע להצעת חוק תקציבית.⁷⁰⁷ דרישות פרוצדורליות אפשריות הן דרישת הנמקה רחבה, במסגרת דברי ההסבר, הכוללת את הרציונלים ביסוד החוק; התשתית העובדתית והפוליטית שהצעת החוק באה לשנות; הצורך בהצעת החוק; חלופות חקיקתיות שנשקלו וההשלכות הצפויות של הצעת החוק, אם תתקבל;⁷⁰⁸ או דרישה לתמיכה של מספר משמעותי של חברי כנסת (10–20), שיהיו חתומים על ההצעה, כתנאי להנחתה.

⁷⁰⁴ הכנסת חקיקה בכנסת ה-20, לעיל ה"ש 40, בעמ' 27.

⁷⁰⁵ ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 81–82. ראו בהקשר זה את דבריו של יושב-ראש הכנסת יולי יואל אדלשטיין: "למרות שמדברים על זה כבר שלוש שנים – מכיוון שאמרתי קבל עם ועדה שבלי שקודם יינתנו כלים פרלמנטריים לפיקוח נאות ולדברים נוספים ונקבל מן הממשלה התחייבויות שונות, לא נעשה שום צעדים לצמצום החקיקה; למרות שדרך אגב, לגבי הערה שנשמעה כאן, אם מישהו רוצה לשבש את המדינה שלנו יותר מכל ה-BDS גם יחד, שייקח את 5,500 החוקים שמונחים כרגע בקריאה טרומית ויכניס אותם לספר החוקים. לא את ולא אני – אפילו לא נגיע לעבודה מחר, כי לא נוכל למצוא את הדרך במבוק הזה. אבל עדיין, שום דבר לא יצומצם כל עוד שאין כלים פרלמנטריים אמיתיים. זה ברור".

⁷⁰⁶ ראו אצל הטיס רולף, לעיל ה"ש 109, בעמ' 125–126.

⁷⁰⁷ ס' 3 לחוק-יסוד: משק המדינה.

⁷⁰⁸ בל יוסף ונועה קברטץ-אברהם "פרשנות תכליתית החותרת תחת התכלית: על מעמדם של דברי ההסבר בחוק ובפסיקה" עיוני משפט 5, 49–51 (2022).

המלצות:

« תצומצמנה באופן ניכר מכסות החקיקה הפרטית.

« ניתן לבצע את הצמצום באמצעים שונים (צמצום או שינוי אופן חישוב המכסות; הוספת דרישות הנמקה או דרישות פרוצדורליות נוספות, כגון הצטרפות של חברי וחברות כנסת נוספים להצעת החוק). בכל מקרה, אופן הצמצום והיקפו נדרשים להיקבע בתיאום בין גורמי הכנסת השונים.

« הצמצום בהיקפי החקיקה הפרטית צריך להתבצע רק לאחר חיזוק מנגנוני פיקוח אחרים.

(2) יצירת מדדי שקיפות על העברת המידע לכנסת

ההצעות שתוארו עד כה במסגרת התמריצים פניהן לכנסת. אך כפי שניתן לראות, שיתוף הפעולה נדרש משני צדי המתרחש. למידת שיתוף הפעולה מצד הממשלה יש השפעה ניכרת על יכולת הפיקוח הפרלמנטרי של חברי הכנסת והוועדות. גם הממשלה, על זרועותיה השונות, נדרשת לתמריצים ציבוריים לשם קידום שיתוף הפעולה עם הכנסת והידוקו.

הצעה שעלתה בעבר על-ידי חברי הכנסת עצמם הוא יצירת מדדי שיתוף פעולה ושקיפות למשרדי הממשלה.⁷⁰⁹ בעוד שכבר כיום קיימים מדדי שקיפות אזוריים למיניהם לגופים ציבוריים,⁷¹⁰ מדד השקיפות ושיתוף הפעולה יתפרסם מטעם הכנסת. הוא יוכל לאמוד את מידת שביעות הרצון של חברי הכנסת משיתוף הפעולה; את המהירות שבה מידע מגיע מהממשלה לכנסת; אם היקף החומר ותוכנו שהועברו עונים על בקשת המידע; וכן הגעה לוועדות (הן עצם ההגעה והן הגורם שהגיע). עצם הידיעה של הממשלה שהיא נדרשת לתת דין וחשבון על מידת שיתוף הפעולה, ולא רק כאשר הכנסת מזמנת אותה לדיון בנושא,⁷¹¹ וכי מידת שיתוף הפעולה שלה עם הכנסת עצמה היא גלויה וידועה לציבור, תהווה תמריץ נוסף ועצמאי לקידום שיתוף הפעולה, אשר בתורו יהדק את יכולת הפיקוח.

חשוב לזכור כי שינוי התמריצים צפוי להיות בעל השפעה חיובית ביחס למגוון כשלים.

⁷⁰⁹ הצעה זו עלתה על-ידי חבר הכנסת שלמה קרעי (פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 7). ראו ברוח דומה הצעה של חברת הכנסת פנינה תמנו שטה (פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300, בעמ' 6).

⁷¹⁰ ראו למשל את מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה, באתר המרכז להעצמת האזרח, ואת מדד השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות לשנת 2022, באתר איגוד האינטרנט הישראלי.

⁷¹¹ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177; פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300.

כך, למשל, שינוי משמעותי במערך התמריצים יוביל לכך שלמלאכת הפיקוח תינתן יותר תשומת לב פומבית. ככל שהפיקוח יזכה ליותר תשומת לב ציבורית, כך יצטמצם הצורך בחקיקה עבור קרדיט פוליטי, שכן חברי הכנסת ידעו שהם יוכלו לזכות בהערכה ציבורית גם מעצם הפעילות בוועדות ומעבודת הפיקוח השוטפת. לכך תהיה השפעה בפני עצמה על צמצום החקיקה הפרטית, וכן ייתכן שיאפשר מעבר של הצעות חוק למסלול של חקיקת משנה. הווה אומר, יצירת מערך תמריצים בתחום אחד, עתידה להשפיע על שורה של בעיות וכשלים אחרים.

(3) תגמול על נוכחות בוועדה באמצעות דיון שאינו מן המניין

בהינתן המרכזיות של כותרות ושל היכולת להשפיע על סדר היום עבור חברי הכנסת, מוצע מערך תגמול המבוסס על עבודת הוועדות עצמן: חברי כנסת הנוכחים במרבית ישיבות הוועדה (לצורך ההמחשה, 80% מהישיבות), יוכלו פעם בחודש לנהל דיון (שלא מן המניין) בוועדה בעצמם, בנושא אשר הם מוצאים כמרכזי וחשוב. המשאבים השונים של הוועדה (ניהול, ייעוץ משפטי וכדומה) יעמדו לרשותם לצורך כך.

בכך, לא רק שיווצר תמריץ לנוכחות ניכרת בוועדה, אלא גם התגמול עצמו יתמרץ פיקוח: התגמול יוביל לעריכה של דיונים נוספים שיציפו סוגיות בעלות עניין ציבורי על סדר היום, לטיוב יכולת ההתמקצעות וצבירת הניסיון של חברי הוועדה עצמם, ויאפשר לחברי וחברות הוועדות השונות להשתמש באופן מתוחכם בתקשורת כך שתכסה אירועים שאינם מבוססי חקיקה, אלא דיון ציבורי ופיקוח.

(4) שיפור שיתוף הפעולה בין הגורמים המקצועיים בכנסת לתקשורת

כבר כיום מועסקים דוברים לוועדות ונעשית עבודה צמודה עם התקשורת, אך ניתן לראות כי בפועל, רבים מהדיונים אינם זוכים לתשומת לב תקשורתית. לפיכך, יש להשקיע משאבים בבחינת האופנים לטייב את עבודת הכנסת מול התקשורת.

במגנן ה-PLS (ביקורת לאחר חקיקה) בבריטניה, למשל, ניתן משקל משמעותי להצעה לפרסם את כל ממצאי הוועדות, הן באתר הפרלמנט ובמאגרי המידע שלו והן באמצעות העברה ישירה לכלי התקשורת. הצעה זו כוללת את העברת הממצאים לארגונים וגופים רלוונטיים, בידיעה כי גם הם יסייעו בתיווך תקשורתי של הנושא ויגבירו את מידת העניין הציבורי והמעורבות הציבורית.⁷¹² העברה ישירה לתקשורת של מסקנות, ממצאים ודו"חות אשר מפורסמים על-ידי הוועדות בעבודתן השוטפת יכולה ליצור תהודה תקשורתית וציבורית גדולה יותר מאשר במצב הקיים כעת.

712 Brazier, לעיל ה"ש 372, בעמ' 5.

כיוון שהנוכחות בוועדות היא בעלת משמעות רבה, ועם המוטיבציה הנכונה יכולה להפוך את ההשתתפות של חברי וחברות הכנסת למשמעותית עוד יותר, מומלץ ללמוד מהפרלמנט הבריטי, לרכז את נתוני הנוכחות של חברי הכנסת בוועדות ולפרסם נתונים אלה.⁷¹³ בכך ייווצר עבור חברי הכנסת תמריץ חיובי, אלקטורלי וציבורי, להגיע לוועדות. עבודה פרלמנטרית מסורה תוכל לזכות להערכה, ובהתאם, לבחירה מחדש.

אגד הכלים הקונקרטיים המוצע במסגרת המלצות אלה – הכולל בין היתר את מנגנון השאילתות הפתוחות, את מנגנון ההודעות הכנסת לממשלה ואת מדד השקיפות ושיתוף הפעולה – נועד לתת מענה קונקרטי להמלצה זו. מדובר בכלים שמושכים עניין ציבורי, ובשל כך מאפשרים לרתום את התקשורת לעבודת הפיקוח באופן משמעותי יותר מהמידה שקיימת כיום. בהקשר זה ניתן יהיה להסתמך על ועדת הפיקוח, ככל שתוקם, להציב לעצמה יעדים מדידים בתחום שיפור העבודה עם התקשורת ורתימתה כשחקנית משמעותית בהגברת הפיקוח.

⁷¹³ נתונים אלה מפורסמים באורח-קבע באתר האינטרנט של הפרלמנט הבריטי. ראו לדוגמה: [Statutory Instruments \(Joint Committee\) attendance for Session 2022–23, UK PARLIAMENT](#).

חלק ה | סיכום ומסקנות

מספר תובנות שעולות מנייר המדיניות הן ברורות בנקודה זו: הפיקוח הפרלמנטרי הקיים בכנסת הוא רפה וחסר שיניים, ואינו מצליח לפקח על הממשלה כנדרש. בעיה זו היא בעלת משקל סגולי גבוה במיוחד כאשר מדובר במבנה משטרי פרלמנטרי, עם שליטה ממשלתית חזקה גם במלאכת החקיקה. היא מובילה לא רק לנזק דמוקרטי אלא גם לנזק חברתי המורגש בחיי היומיום. בד בבד, ברורה חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי איכותי ואפקטיבי: עבור הרשות המחוקקת, עבור שיפור הביצועים של הרשות המבצעת ועבור האזרחים. הרחבתי רבות על פוטנציאל הפיקוח האדיר ועל הסיבות שהוא אינו ממומש, ואין צורך לחזור על כך שוב.

עם זאת, בטרם סיום, אני רוצה להדגיש ארבע תובנות מרכזיות נוספות, שראוי ליתן להן משקל בחשיבה על רפורמת הפיקוח:

- « לכנסת בכללותה, ובכלל זה גם לקואליציה, יש אינטרס בפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי
- « נעשתה התקדמות משמעותית לקראת פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי בשנים האחרונות
- « הפיקוח הוא תהליך וקשה למדוד אותו בתוצאות
- « חשוב לעצב את הסדרי הפיקוח בדרך שתשיג את המטרה: פיקוח אפקטיבי

א. האינטרס הכלל-פרלמנטרי בפיקוח אפקטיבי

יש לומר את המובן מאליו: הפיקוח כשלעצמו אינו נוח לגורמי הממשלה ואף גורם אינו שש להיות מפוקח. בד בבד, ברור שאף זרוע שלטונית אינה יכולה לצבור כוח שלטוני וסמכות ללא בקרה. אם כן, השאלה במידה רבה היא "כיצד?" ולא "האם?" חשוב גם להדגיש כי פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי אינו שעון על עמדה פוליטית או אידאולוגית כלשהי. הוא אינו קשור לימין או לשמאל ואין לו נגיעה למדיניות כלכלית, חברתית או פוליטית כזו או אחרת. הוא חשוב ומרכזי כאשר מפלגה זו בשלטון או מפלגה זו בשלטון.

עמדתי לעיל על החשיבות המערכתית של פיקוח פרלמנטרי והצבעתי מבחינה תאורטית כיצד לשלושה מוסדות שלטוניים שונים – האופוזיציה, הקואליציה ואף הממשלה – יש עניין בפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי ותרומה ממנו.⁷¹⁴ זה אינו רק עניין תאורטי שמעוגן בספרות; עניין ממשי זה בא לידי ביטוי בחייה של הכנסת בשנים האחרונות, גם מקרב חברי הקואליציה עצמה. על-אף שחלקם של הדברים כבר הוזכרו, יש טעם רב בהבאתם בטרם חתימה.

714 ראו בפרק 12.ג.

כך אמר יושב-ראש הכנסת דאז יואל (יולי) אדלשטיין, בדיון מיוחד שהתקיים במליאת הכנסת בנושא פיקוח הכנסת על הממשלה בחודש יולי 2018:

הפיקוח הפרלמנטרי דרך הצגת תוכניות עבודה מרוכזת בוועדות הכנסת לא מבקש לעודד יריבות בין הכנסת לממשלה – השרים והמנכ"לים שבאו לכאן היום לא הוזמנו לדו-קרב ולא הועמדו בפני כיתת יורים. מדובר בהתנעה של שיתוף פעולה, אבל שיתוף פעולה מסוג חדש – כזה שמבוסס על "רצונו של הריבון"; שמבין שפיקוח פרלמנטרי הוא נכס ולא נטל; שמביא בחשבון שניתוק מגע מהכנסת הוא ניתוק מגע מאזרחי ישראל – ואת זה חובה עלינו למנוע.⁷¹⁵

יריב לוי, אז שר התיירות והשר המקשר בין הממשלה לכנסת, הדגיש כי בעקבות תפקידו התגבשה בו הבנה הן על-אודות חשיבות הפיקוח והן על האופן הלקוי שבו הפיקוח מתקיים. במהלך לצד שרת המשפטים דאז, איילת שקד, הוא תמך בחיזוק הכנסת ויכולות הפיקוח שלה. הייתה נכונות להבין כי הפיקוח אינו "מפחיד" עבור הממשלה, כלשונו של לוי, ולהקנות לכנסת דה-פקטו את היכולות הנדרשות עבור פיקוח אפקטיבי.⁷¹⁶ בהתייחסות לכך, הוסיף:

אני אומר לכם מהמקום הזה, עכשיו, אחרי שברור שאנחנו לא מתכננים תרגיל ולא רוצים לעשות מהלך ולא נכפה שום דבר, אני אומר לכם באמת, ממקום הכי אמיתי: אני חושב שכדאי. זה כדאי לכולנו ביחד. זה הרבה יותר נכון, ואני מציע לחשוב על זה ככה בראש יותר פתוח, במחשבה יותר יצירתית. אני חושב שרק נרוויח מזה.⁷¹⁷

בחודש יוני 2023 התקיים דיון בוועדת הכנסת בנושא שיתוף פעולה ממשלתי ומסירת מידע למרכז המידע והמחקר של הכנסת. שר התרבות והספורט מכלוף (מיקי) זוהר הגיע לדיון והסביר את הטעמים להגעתו, תוך שהוא מדגיש את החשיבות והתועלת שבשיתוף פעולה ממשלתי עם פיקוח פרלמנטרי:

למה אני עושה את זה ולמה אני פה כדי לדבר על זה? משום שהייתי שמונה שנים חבר כנסת וראיתי כמה עוצמת הכנסת חלשה

715 ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 65.

716 שם, בעמ' 66, 71.

717 שם, בעמ' 72.

ביחס לממשלה וכיצד הממשלה נוטה לזלזל בעבודת הכנסת, שזה דבר שלא היה מקובל עלי גם כשהייתי חבר כנסת וגם לא מקובל עלי היום. הכנסת היא הגוף הפרלמנטרי הדמוקרטי החשוב בישראל, היא הכוח שמניע את כל התהליכים שקשורים למדיניות של הממשלה. הממשלה לא יכולה ליישם מדיניות ללא עבודת הכנסת. כשאנחנו מוצאים שהממשלה לא נותנת את ההתייחסות הראויה לכנסת, מתחילה להיות פגיעה אמיתית גם בעבודת הממשלה וגם בעבודת הכנסת.⁷¹⁸

הדברים מדברים בעד עצמם. חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי מצויה, כפי שתיארה זאת חברת הכנסת פנינה תמנו שטה, בקונצנזוס:

מעטים המקרים שאנחנו רואים שיש קונצנזוס ונבחר הציבור עומדים כחזית אחידה בנושא מסוים. בנושא הזה אתם רואים תמימות דעים מצד חברי הכנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה. אנחנו לא נוותר על תפקידה של הכנסת כמחוקקת וכמפקחת על משרדי הממשלה ועל כלל זרועות המדינה.⁷¹⁹

ב. התקדמות פרלמנטרית לקראת פיקוח אפקטיבי

בשנת 2017 החלו תהליך שבו הכנסת זיהתה את החשיבות שבפיקוח אפקטיבי וניסתה להטמיע מהלכים מתאימים כדי לחזק את יכולות הפיקוח שלה. תקופה קצרה לאחר מכן, התרחשה סדרה של אירועים ומשברים לאומיים – חמש מערכות בחירות, ההתמודדות עם נגיף הקורונה, שינוי סדר היום הפוליטי בשל הדיונים על-אודות השינויים החוקתיים, מתקפת 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" – פגעו בחוזקה וביכולותיה.

ועם זאת, אין להתעלם מתמורות שהתרחשו. בראש ובראשונה התגבשה ההבנה על-אודות חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי גם בקרב חברי הקואליציה – ולצד זאת, לא רק הבנה, אלא גם מהלכים מעשיים. כפי שתיארתי בהרחבה בדיון בנושא הפיקוח התקציבי, החלה העברת נתונים תקציביים משמעותית יותר מזו שהייתה קודם, גם אם עדיין לא הגיעה להיקף הרצוי מבחינת הכנסת.⁷²⁰

הממשלה הייתה מוכנה להעביר מידע ישירות למרכז המחקר והמידע גם בהקשרים

718 פרטוקול ועדת הכנסת בנושא קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת (2023), לעיל ה"ש 300, בעמ' 14.

719 שם, בעמ' 6.

720 בג"ץ שפיר נ' שר האוצר (2024), לעיל ה"ש 309.

נוספים. גם באופן רחב יותר מתקיימים תהליכים מוסדיים בתוך הכנסת אשר נועדו לחזק את יכולות הפיקוח שלה. כך אמרה היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אפיק, בהקשר זה בחודש מרץ 2024:

הכנסת מבינה כיום טוב יותר את הצורך בפיקוח הפרלמנטרי ובהעברת המידע – ועומדת על כך מול הממשלה. בהתאם למגמה זו, גם הייעוץ המשפטי של הכנסת עושה מאמץ ניכר לקחת על עצמו תפקיד ולהתעקש על חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת.⁷²¹

נייר מדיניות זה מבקש להוות גם כן צעד נוסף ומשמעותי במגמה זו.

ג. הקושי למדוד פיקוח פרלמנטרי

פעם אחר פעם, דרך משקפיים שונים, השתקפה ההעדפה של הכנסת לחקיקה. לחקיקה אכן יש יתרון גדול לעומת פיקוח: היא מוחלטת, היא מדידה, היא ברורה לעין, שחור על-גבי לבן.⁷²² הפיקוח, לעומת זאת, אינו מאופיין כך. בשונה מהערכה סטטיסטית של כלי פיקוח מסוימים (למשל: כמה שאילתות מתוך אלו שהוגשו נענו? כמה דו"חות של ועדות פרלמנטריות זכו להתייחסות? וכדומה), אשר נערכים במספר פרלמנטים בעולם,⁷²³ במרבית הפרלמנטים בעולם אין שיטה למדידה והערכה של הפיקוח מבחינה **מהותית ומבוססת-תוכן**.⁷²⁴

אין זה מקרי כי הגדרת הפיקוח האפקטיבי, אותה הצעתי על-בסיס שילוב בין למידה מהספרות לבין הפרקטיקות והניסיון שנצבר בישראל, מבטאת תפיסה של פיקוח כהליך:

פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא תהליך בקרה המתקיים ברשות המחוקקת, במסגרתו נדרשת הרשות המבצעת ובראשה הממשלה לספק לציבור מידע חיוני על-אודות פעילותה, להסביר את מעשיה ומחדליה ולהצדיקם, ואשר דרך הדיון והליבון בו מתקיים תהליך המוביל לשיפור המדיניות הציבורית. כדי להיות אפקטיבי, הפיקוח הפרלמנטרי נדרש להיות יזום, מתמשך ואקטיבי ולהתקיים באופן קבוע. עליו להתבסס על הפנמה של חשיבותו בקרב כלל צוותי

721 אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

722 ואכן ראו מדי מספר שנים פרסום דו"חות של הממשלה והכנסת על-אודות היקפי החקיקה ומרכיביה. משרד המשפטים **דוח החקיקה הממשלתית 2018**, לעיל ה"ש 253; הכנסת **חקיקה בכנסת העשרים**, לעיל ה"ש 40; הכנסת **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת**, לעיל ה"ש 111.

723 כדוגמת בלגיה, בריטניה, סלובניה, סלובקיה, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, שבדיה ושווייץ.

724 צדוק, לעיל ה"ש 628.

הממשל בכנסת ובממשלה, על שיתוף פעולה, על נהלי עבודה סדורים וברורים בין זרועות שלטון אלה ועל פרוצדורות קבועות, מוגדרות ושימוש.

זאת, שכן גם מקרים שלא הסתיימו בהכרח בשינוי מציאות מובהק וחד-משמעי, היו לעיתים הצלחה פיקוחית: הם הובילו לשינוי במודעות הציבורית לנושא, הם משכו את תשומת לבה של הממשלה, או הובילו לשינוי באופן בו הרשות המבצעת מתנהלת.

בשל כך, את רפורמת הפיקוח יש להוציא לפועל מתוך הכרה באופי התהליכי של הפיקוח ובקשיי המדידה שלו, לצד הבנה עקרונית כי קשיי המדידה אינם מפחיתים מחשיבותו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי.

ד. הטמעה הגונה של רפורמת הפיקוח

הרפורמה המוצעת, המפורטת בחלק ד', מציעה לא רק עקרונות אלא כללים ברורים ליישום. אולם כדרכו של המשפט וכדרכה של מלאכת עיצוב הסדרים, שאותה חברי וחברות הכנסת מכירים היטב, כל הסדר ניתן לעצב באופן שירוקן אותו מתוכן. אם בראש ועדת הפיקוח הפרלמנטרית יעמוד חבר קואליציה; אם תידרש דרישה רחבה של רוב מוחלט כדי להפעיל את מנגנון הודעות כנסת לממשלה; אם הדרישות מהממשלה למסירת מידע תאפשרנה חריגים רחבים; אם משרות קשרי כנסת-ממשלה תהיינה תלויות בעודפי תקציב; אם ייקבע הסדר שאילתות חזק ולאחר מכן ייגזלו ממנו סמכויות בשורת שינויי תקנון; וכן הלאה באשר לדוגמאות רבות – לא תהיה כל תועלת ברפורמה.

רפורמת הפיקוח לא נועדה להיות עלה תאנה. אימוץ שלה באופן שאינו נאמן למטרה של פיקוח אפקטיבי לא יוביל לכל שיפור. אין משמעות הדברים כי הממשלה צריכה להיענות באופן גורף לכל דרישות הכנסת. המשא ומתן הפנים-פוליטי נדרש להיעשות בשום שכל, מתוך הבנת כלל הצרכים הפוליטיים וחתימה למימושם ומתוך הסכמה פוליטית רחבה. ולכן **האחריות באימוץ הרפורמה היא מרובעת:** על הקואליציה לעצב את הרפורמה באופן שלא ירוקן אותה מתוכן; על האופוזיציה להימנע מניצול לרעה של כלי הפיקוח; על שרי ושרות הממשלה להיענות לדרישות הכנסת וצרכיה, כמי שמייצגת את הציבור; ועל הפקידות ברשות המבצעת לשתף פעולה עם דרישות המידע, הדיווח וההתייצבות.

ה. מבט צופה פני עתיד

כעת, מתוך נקודת מבט צופה פני עתיד, חשוב להדגיש לסיום: בדמוקרטיה בריאה יש עין ציבורית שבוחנת – בשם הציבור ועבורו – את האופן בו הרשות המבצעת מתנהלת. התקציב האדיר שבו היא מחזיקה והכוח האדיר של השרים לקבוע מדיניות, הופך את הממשלה לזרוע השלטונית החזקה מכולן. מטעם זה, חיוני כי עין ציבורית, ייצוגית, המגיעה מתוך הפוליטיקה עצמה, תבחן באופן תמידי את פעילות הרשות המבצעת.

במובן זה, הביקורת הפרלמנטרית היא מעין שריר דמוקרטי. לעיתים דמוקרטיה נמנעת מלהפעילו מטעמים שונים, והוא נחלש. כך היה בישראל. **הגיעה העת לשוב ולחזק את השריר הדמוקרטי שלנו. לכך נועד פרויקט זה: לחזק את הפיקוח הפרלמנטרי; להאיר את הדרכים השונות שבו ניתן לבצעו באופן אפקטיבי; להתאים את הפיקוח הפרלמנטרי למציאות בת-ימינו בישראל; ולאפשר לכנסת לזקוף את קומתה.**

שורה ארוכה של גורמים מובילה להבנה כי פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא נחוץ ואפשרי. רפורמת הפיקוח היא צעד ראשון נדרש ובעל היתכנות, על-מנת לשפר את הדמוקרטיה והבירוקרטיה הישראליות ואת האופן שבו הן מתפקדות עבור אזרחיהן.

עם כנסת ראשונה / נתן אלתרמן (1949)⁷²⁵

שוב יהי יום-אביב, יום תמורות ופליאות
באור ישתובב ריח מנתה.
וצירים, בדלגם על גבי שלוליות
ילכו, רעי, הפרלמנטה.

הם ישובו, כשגור, ויקשיבו לנאום
(וישיבה מספר-אלף-ואלף-ושבע)...
אחדים יחטפו לרגעים קצת-נמנום,
אחדים סתם יישנו שנת-קבע...

וינאם המרצה על יצוא-הפולים,
או על מס החזקת חתולים-של-בית...
(ההסטוריה – גם לה יש שעות של חלין.
לסריגה, לתקון גרבים).

אז מאיזה אשנב-שנפתח איזו דרור
תכנס אל היכל הכנסת,
תרקד קצת על פני פטישו של היו"ר,
וכמעט תהפך את הקסת...

ובעופה ילווה צירים במבט
וידעו: היא צירה-מזמנת
מרוחו העזה של אותו ערב-שבט
בו נולדת, אספה מכוונת.

את לא נצח תחיי באורו של ברק...
לא! גם לך עוד נכוננו בעין
ימי-חל ונמנום וכווץ-של-סרק,
בלי תזמרת ובלי שנות-אלפים...

עוד יומך, אספה, בשגרה יכרסם,
וכבר שן לך לוטשים למפרע
הלשכה והניר האורבים לערשם
של תקופות ודגלים ואידאה.

אך טובים החלין והפרך הוא טוב,
אם בהם לא ידם אף לרגע,

כמו לב עקשני ועמום, קול התך
שרעם עת הונף הדגל!

שם עתיק לך נתן, על "הכנסת" נקראת.
אך כמו חצוצרת רונית
בך מבקיע (ואל יחשב לך לחטא...)
גם השם הלועז "אספה מכוונת".

יען לא רק לכנסת מקדם את בת...
לא רק לה! ... מצמרת עד גזע
בך מכה גם סופת הקונקט-בצרפת
וחולפים בך קרעי-מרסליזה!

את יפה כיפות בבנותיו-של-הדרור
הקמות לעולם כאנדרטה.
מן ה"פורום רומנוס" בתוך המצור
עד לכנסת ה"מגנה כרטה".

לו תמיד תזכרי את ימי החזיו
בם נצבת ראשונה מול רואיך!
ומגע השגרה את לחך לא יניס
וגעוריך יוכלו לניריך!

ובתוכנו וגם בגויים יודע
כי על אף השנים והותק
יעמד בפתיחך ללא חלדה
ברק חרבם של משפט וצדק.

ובימי נסיון – יעביר הוא בך זיק
נצבת את דברך להודיע
ועיניך לישר ולדין-הצדיק,
אבל לא לתשואות היציע!

כך! לא פעם תקומי למלאכת הדור
חשופת מרפקים ככובסת...
ומאיזה אשנב-שנפתח איזו דרור...
אז תבוא אל היכל הכנסת.

ובעופה ילווה צירים במבט
ורבים לא ידעו כי אל-הנה
היא הגיעה ישר מאותו ערב-שבט
שאי-פעם סער מעלינו.

725 "עם כנסת ראשונה" נתן אלתרמן (1949) פורסם באגד השירים הטור השביעי - 1948-1952 כרך 3 (הוצאת הקיבוץ המאוחד).

חלק ו' | ריכוז ההמלצות

ההמלצות וההיגיון העומד מאחוריהן, לצד הצעות לתכנון מדויק של המנגנונים, פורטו בהרחבה בחלק ד'. אלו הם עיקריהן של ההמלצות השונות, בהתאם לסדר הופעתן:

רפורמות מבניות

- « צמצום מספר הוועדות הקבועות מ-15 ל-10.
- « צמצום מספר החברים בכל ועדה פרלמנטרית ב-20%.
- « הקשחת התנאים להקמת ועדה משותפת או ועדת משנה.
- « קביעת דרישה להתאמה בין ועדות הכנסת הקבועות לבין המשרדים המפוקחים על-ידן.
- « הגדלת הדרישה התקנונית לפיקוח – מרבע מכלל זמן העבודה של הוועדות לשליש.
- « הוספת יום עבודה קבוע לוועדות בימים א' או ה'.
- « מינוי יועץ מקצועי רלוונטי לכל ועדה, בהתאם לתחומי העיסוק שלה, בדומה לאיוש תקן היועצים המשפטיים.
- « תוקם ועדה ייעודית לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה, אשר כל עניינה יהיה בחיזוקה של עבודת הפיקוח של הכנסת, שיפורה ותכלולה. הוועדה תאוחד עם הוועדה לביקורת המדינה ותכונה הוועדה לביקורת המדינה ופיקוח פרלמנטרי. סמכויות הוועדה תכלולנה את: הבקרה על עבודת הפיקוח בכנסת; תוכניות העבודה בנושאי פיקוח; העברת המידע מהממשלה לכנסת; התייצבות הממשלה ונציגיה בפני הכנסת; הקשר עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור; הסמכויות על-פי חוק מבקר המדינה וחוקים אחרים; מעמדם של מבקרים פנימיים וסמכויותיהם.
- « קביעת איסור על כהונת יושב-ראש ועדה אשר עתיד לפקח על שר ממפלגתו, תוך גידור האיסור באופן שיאפשר פעילות תקינה של הכנסת.
- « הפיכת הסדר החוק הנורבגי למלא ואוטומטי, באופן שיחייב התפטרות מהכנסת של חברי כנסת אשר הופכים לשרים או סגני שרים.
- « תיקבע בתקנון הכנסת החובה העקרונית של הממשלה לשתף פעולה עם דרישות הפיקוח הפרלמנטרי.

« קביעת נוהל לפיו זימון להופעה בפני ועדה יועבר שבעה ימים לפני הדיון, למעט דיונים דחופים.

« יצירה של תקנים למשרת "אחראי קשרי כנסת-ממשלה" בכל משרדי הממשלה ואיושם.

« הקמת מנגנון "הודעות כנסת לממשלה", במסגרתו הכנסת מוסמכת להעביר הודעה לממשלה שעניינה קריאה לעשות מעשה (חקיקה, החלטת ממשלה, הקמת ועדה וכיו"ב) או להימנע ממנו. הממשלה לא תהיה מחויבת לאמץ את עמדת הכנסת, אך עליה לשקול אותה, ומדי שנה לפרסם דו"ח על האופן שבו הממשלה בחרה ליישם, או לא ליישם, כל הודעה.

הצעות לחיזוק ההליכים הפרלמנטריים

« קביעת קוורום מינימלי של חמישה חברות וחברי כנסת לשם קיום דיון בוועדה ולשם הצבעה.

« יש לקבוע כי בטרם הגשת הצעת חוק התקציב, על ועדת הכספים לקיים דיון בסדרי העדיפות התקציביים של כל ועדה מוועדות הכנסת הרלוונטיות. לכל דיון יוזמנו חברי וחברות הוועדה הרלוונטית, השרים המפוקחים על-ידיה ואנשי אגף התקציבים, וחברי הוועדה ידונו בו עם השרים באשר לסדרי העדיפויות התקציביים של המשרד.

« יש לקבוע בחוק או בתקנון חובת מסירת מידע נרחבת (ישירה או עקיפה) של נתוני התקציב לחברי ולחברות ועדת הכספים.

« שיפור האוריינות התקציבית של חברי וחברות הכנסת, באמצעות הכשרות על מבנהו של תקציב המדינה וממשקי העבודה מול משרד האוצר.

« פניות תקציביות הדורשות את אישור ועדת הכספים וכורכות יחדיו מספר נושאים תפוצלנה בהתאם לנושאים אלו, וחברי הוועדה יוכלו להצביע על כל פנייה בנפרד, תוך הגבלה מראש של היקף הזמן לדיון בכל פנייה.

« ועדת הכספים תוכל לדרוש ממשרדי הממשלה את הקריטריונים שעל-בסיסם חילק המשרד תמיכות, והסבר כיצד כספי התמיכות חולקו בפועל.

« חוק יסודות התקציב יתוקן כך שהעברת תקציב עבור עודפים מחויבים משנת תקציב אחת לשנה העוקבת לא תדרוש את אישור ועדת הכספים, אלא הודעה בלבד.

- « תוקם יחידת מחקר כלכלית עצמאית בכנסת, אשר תסונף למרכז המחקר והמידע, תוך הקצאת תקנים ומשאבים מתאימים.
- « יש לעגן בחקיקה, בתקנון או בהוראת נוהל הנלווית לתקנון את ההסכמות בעניין התייצבות נציגי הממשלה במסגרת דיונים בהעברות תקציביות ובעניין העברת נתוני ביצוע תקציב רבעוניים למרכז המחקר והמידע, וזאת על-דעת משרד האוצר.
- « יוקצה תקן ליועץ כלכלי מקצועי לוועדת הכספים, במעמד דומה לזה של יועץ משפטי לוועדה.
- « קביעת מכסות נפרדות להצעות חוק ולהצעות לסדר יום. מוצע להקצות 12 הצעות לסדר יום בשבוע (שמונה תוקצינה לאופוזיציה וארבע לקואליציה), אשר קיימת חובת תקנונית למלאן ככל שהוגשו.
- « הטמעת פרקטיקה של גיבוש תוכנית עבודה בתחום הפיקוח הפרלמנטרי לכל מושב. כל ועדה תזהה במסגרת התוכנית שלוש סוגיות מרכזיות ובעלות חשיבות ותבצע בתחומן פיקוח פרלמנטרי שוטף ושיטתי לאורך המושב. לצד תוכנית העבודה, ייקבעו פעמיים בשנה (בסמוך למועד פתיחת שני הכנסים) ימי תוכניות עבודה: האחד יעסוק בגיבוש תוכניות העבודה והשני יעסוק באופן בו הן יושמו.
- « הקמת ועדת מומחים ייעודית לצמצום דרישות דיווח מיותרות בחקיקה והטמעת מסקנותיה בחקיקה.
- « עם הטמעת מנגנון שאילתות פתוחות, יבוטל מנגנון 40 החתימות אשר דורש את הופעת ראש הממשלה במליאה.
- « צמצום היקף השאילתות הרגילות (כשקלול למול הטמעת מנגנון שאילתות פתוחות) והעמדת המכסה לכל חבר כנסת על עשר שאילתות רגילות ו-50 שאילתות ישירות בכל מושב.
- « איסור על חבר כנסת בכהונתו הראשונה לכהן כיושב-ראש ועדה בשנתיים הראשונות לכהונתו.
- « הרחבת ההכשרות הפרלמנטריות לחברי וחברות כנסת חדשים.
- « הטמעת קובץ פיקוח מובנה לשימוש הוועדות, המאפשר לקבל מידע עבור כל נושא ולעדכן מידע לגביו, על-בסיס משרד ועל-בסיס תקופה. מענה ממשלתי לקבצי הפיקוח יחליף את חלקן של דרישות הדיווח הקיימות כיום בחקיקה.

רפורמת המידע

- « תיאכף חובת התייצבות תקופתית של כל שר בפני הוועדה המפקחת עליו, אשר תכלול דיון ואליה יתלווה דו"ח תקופתי מטעם השר המפרט את פעילות המשרד בחצי השנה המדווחת. דו"ח זה יתפרסם באתר הוועדה.
- « יצירת מנגנון שייקרא "שאלות פתוחות", אשר יתקיים פעם בשבוע ובמהלכו ראש הממשלה ושר רלוונטי נוסף יופיעו בפני המליאה, יישאלו שאלות ויתנו תשובות למול חברי הכנסת (אופוזיציה וקואליציה גם יחד). נושאי השאלות יועברו מראש (אך לא תוכנן), באופן שיאפשר דיון ספונטני וימשוך עניין ציבורי ותקשורתי.
- « יצירת מנגנון שאלונים, המאפשר לוועדות הכנסת לבקש מידע ישירות ממשרדי הממשלה, ללא תיווך הממ"מ, ומעניק לבקשות אלה עדיפות. מענה ממשלתי לשאלונים יחליף את חלקן של דרישות הדיווח הקיימות כיום בחקיקה.
- « קיצור הזמן המקסימלי למענה על שאלתה רגילה לשבעה ימים, עם אפשרות השר לדרוש 21 ימי מענה תוך הנמקה.
- « קביעת מכסה של 12 שאלות דחופות מדי שבוע (שמונה מהאופוזיציה וארבע מהקואליציה), שאותה יש למלא ככל שהשאלות הדחופות הוגשו. יש לאפשר בכל שאלתה שתי שאלות המשך.
- « תיקון חוק הכנסת והוספת סעיף 64א, המעגן זכות ייחודית לחבר הכנסת האינדיבידואל לדרוש מידע ממשרדי ממשלה.
- « ייקבעו בתיאום עם משרדי הממשלה נושאים אשר בנוגע להם ניתן להעביר מידע ישירות לכנסת באמצעות מרכז המחקר והמידע.
- « הרחבת היקף הפעילות (ובהתאמה – התקנים) של הממ"מ.
- « תוקם מערכת טכנולוגית אשר תאפשר העברת מידע שוטפת מהרשות המבצעת לממ"מ בנושאים אשר גובשה לגביהם הסכמה.
- « תוקדם יחידת דאטה ייעודית בממ"מ. יחידה זו תרכז את כללי האיסוף ועיבוד המידע תחת קורת גג אחת, תוך שימוש במערכות טכנולוגיות מתקדמות. היחידה תאויש על-ידי מומחי דאטה ומדיניות, שיפתחו וישפרו תהליכי איסוף וניתוח נתונים.

המלצות הכרוכות ביצירת מארג תמריצים מתאים לפיקוח פרלמנטרי

- « תיקבע החלטה עקרונית לצמצום משמעותי של החקיקה הפרטית. המכסה המדויקת תיקבע בתיאום בין הגורמים הפוליטיים השונים ובהסכמה בין סיעות הבית.
- « יצירת מדדי שקיפות ושיתוף פעולה, הבוחנים את האופן שבו הממשלה משתפת פעולה עם דרישות הפיקוח הפרלמנטרי השונות.
- « שיפור שיתוף הפעולה בין הוועדות ומחלקות הדוברות של הכנסת למול התקשורת.

נספח א | המצב כיום: כלי הפיקוח הקיימים של הכנסת

פיקוח שגרתי במליאה

הארגון של כלי הפיקוח במליאה הוא בהתאם לתדירות השימוש ועוצמתו. בתחילה, כלי פיקוח המצויים בשימוש שוטף, אשר עצימות הפיקוח שלהם היא נמוכה-בינונית: שאילתות רגילות, שאילתות דחופות, שאילתות ישירות, הצעה לסדר יום, הצעה דחופה לסדר יום, הצעה לדיון מהיר בוועדה ו"הצהרות חוק". לאחר מכן, כלי פיקוח המצויים בשימוש תקופתי, המתאפיינים בעצימות בינונית-גבוהה: דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה, דיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום, שעת שאלות והחלטות בנוגע לתפקוד השרים והממשלה. לבסוף, כלי פיקוח המצויים בשימוש חריג, אשר מידת העצימות שלהם, פוטנציאלית למצער, גבוהה עד גבוהה מאוד: ועדת חקירה פרלמנטרית, פיקוח על מצב חירום ואי-אמון בממשלה.

כלי פיקוח בשימוש שגרתי בעצימות נמוכה-בינונית

שאילתות רגילות

שאילתה רגילה מתקיימת במליאה ובמסגרתה חבר כנסת – כל עוד אינו שר או סגן שר – יכול להפנות שאלה לשר. ניתן לשאול על כל סוגייה קונקרטית המצויה על סדר יומו של השר, כל עוד אין בה כדי פגיעה בפרטיות של אדם כלשהו, בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין כלכלי חיוני.⁷²⁶ השאילתה מועברת באמצעות יושב-ראש הכנסת דרך מזכיר הכנסת⁷²⁷ והתשובה ניתנת באמצעות הופעת השר (או סגנו) במליאת הכנסת.⁷²⁸ השאילתה הרגילה תחומה לכל חבר כנסת בהיקפה (עד 50 מילים)⁷²⁹ ובמספר שניתן להגיש (עד 30 שאילתות במושב).⁷³⁰ מלבד ההופעה בפני המליאה, יסוד הפומביות של השאילתה הוא משמעותי: השאילתה מונחת על שולחן הכנסת ונמסרת לחברי הכנסת הודעה על הכללתה בסדר היום.⁷³¹ על-מנת להשיב על השאילתה במליאת הכנסת,⁷³² לרשות השר עומדים 21 ימים, שאינם כוללים את ימי הפגרה.⁷³³

מנגנון זה כולל אכיפה משמעתית פנימית, הן כלפי חבר הכנסת השואל והן כלפי השר המשיב: אם חבר הכנסת אשר הגיש את השאילתה נעדר מאולם המליאה בעת המענה,

726 ס' 47 לתקנון הכנסת.

727 ס' 46(ד) לתקנון הכנסת.

728 ס' 46(ב)(1) לתקנון הכנסת.

729 ס' 48(א) לתקנון הכנסת.

730 ס' 46(ה)(1)(א) לתקנון הכנסת.

731 ס' 46(ט) לתקנון הכנסת.

732 ס' 48(ב) לתקנון הכנסת.

733 ס' 48(ט) לתקנון הכנסת. אם חבר הכנסת מעוניין כי ימי הפגרה יבואו במניין הימים עליו להפוך את השאילתה לישירה, ובכך לאבד את ממד הפומביות שלה.

השר אינו מוסר את תשובתו וחבר הכנסת מאבד את זכותו להגיש שאילתה בנושא זה באותו מושב.⁷³⁴ אם השר אינו משיב במועד שנקבע, רשאי חבר הכנסת לבקש להפוך את השאילתה הרגילה לשאילתה דחופה, אשר אינה נספרת במניין השאילתות הדחופות לאותו שבוע, ותיענה ביום ד' הסמוך למועד שבו היה אמור השר להשיב על השאילתה.⁷³⁵

מנגנון זה קוצב טווחי זמן ארוכים בהיקפם ומאפשר לשרים להקריא – ללא דיון – תשובה שהוכנה בעבורם מראש. עם זאת, מתאפשר לחבר הכנסת השואל לשאול שאלת המשך במשך דקה, על-בסיס המענה של השר. השר נדרש להשיב לכך כל עוד תוכן השאלה עולה בקנה אחד עם דרישות התוכן של השאילתה.⁷³⁶ במנגנון זה אכן נעשה שימוש בפועל, וההוראה הדורשת קשר בין תוכן השאלה לשאלת ההמשך מקבלת פרשנות רחבה.

שאילתות דחופות

שאילתה דחופה מתקיימת גם היא במליאה ומאפשרת לכל חבר כנסת – כל עוד אינו שר או סגן שר – להפנות שאלה לשר. מגבלת התוכן קיימת גם כאן: ניתן לשאול על כל סוגייה קונקרטית המצויה על סדר יומו של השר, כל עוד אין בה כדי פגיעה בפרטיות של אדם כלשהו, בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין כלכלי חיוני.⁷³⁷ השאילתה מועברת באמצעות יושב-ראש הכנסת דרך מזכיר הכנסת⁷³⁸ והתשובה ניתנת באמצעות הופעת השר (או סגנו) במליאת הכנסת.⁷³⁹

השאילתה הדחופה תחומה עוד יותר מהשאילתה הרגילה, הן בהיקפה (עד 40 מילים)⁷⁴⁰ והן במספר שניתן להגיש: יושב-הראש יאפשר בסך הכל במליאה עד ארבע שאילתות דחופות בשבוע.⁷⁴¹ על השאילתות הדחופות יש גם הגבלה נושאת: לא ניתן לאשר יותר משאילתה דחופה אחת בשבוע באותו נושא ולא ניתן לאשר שאילתה דחופה בנושא שהוגשה בגינו שאילתה דחופה בארבעת השבועות הקודמים.⁷⁴² יש עליה גם הגבלת זמן: עבור תשובת השר מוקצה פרק זמן מקסימלי של שלוש דקות.⁷⁴³

יתרונם של המנגנון מצוי בשני רכיבים: היקף הזמנים והיקף הדיון העוקב. התשובה לשאילתה תינתן בפרק זמן קצר הרבה יותר: ככלל, למעט חריגים קבועים מראש, יש

734 ס' 48(ד) לתקנון הכנסת.
735 ס' 48(ה) לתקנון הכנסת.
736 ס' 48(ז) לתקנון הכנסת.
737 ס' 47 לתקנון הכנסת.
738 ס' 46(ד) לתקנון הכנסת.
739 ס' 46(ב)(1) לתקנון הכנסת.
740 ס' 49(א) לתקנון הכנסת.
741 ס' 49(ב) לתקנון הכנסת.
742 ס' 49(ה) לתקנון הכנסת.
743 ס' 49(ו) לתקנון הכנסת.

להגיש את השאילתה עד יום ב' בשעה 11:00 ותשובה תימסר על-ידי השר או סגנו בפתח ישיבת הכנסת ביום ד'.⁷⁴⁴ כמו כן, מתאפשר מנגנון שאלות המשך רחב יותר: לאחר המענה מטעם השר, רשאי חבר הכנסת לשאול שאלה נוספת, על-בסיס תשובת השר, במסגרת זמן בת דקה לכל היותר.⁷⁴⁵

לצד זאת, רשאי יושב-ראש הישיבה לאפשר לשני חברי כנסת נוספים (ככל הניתן, אחד מחברי הקואליציה ואחד מחברי האופוזיציה) לשאול שאלה נוספת בנושא זה, במסגרת זמן בת דקה לכל שואל.⁷⁴⁶ על השר מוטלת חובה לענות לשאלות ההמשך כל עוד הן עומדות בקריטריונים הקבועים בנוגע לתוכן השאילתה (קונקרטיות, רלוונטיות לכהונת השר וכן אי-פגיעה בפרטיות, בביטחון, ביחסי החוץ ובכלכלה).⁷⁴⁷

מנגנון זה כולל אכיפה משמעתית פנימית, אך חלקית: אם חבר הכנסת אשר הגיש את השאילתה נעדר מאולם המליאה בעת המענה, השר אינו מחויב למסור את תשובתו.⁷⁴⁸ לשר אין שיקול דעת שלא לענות, שכן השאילתות כבר עוברות סיון על-ידי יושב-הראש.⁷⁴⁹ עם זאת, אין בתקנון כל סנקציה כלפי השר במקרה של היעדר מענה.

שאילתות ישירות

שאילתה ישירה היא שאילתה שמועברת ישירות על-ידי חבר הכנסת (שכאמור אינו שר או סגן שר) לשר, והתשובה לה מועברת ישירות בכתב לחבר הכנסת השואל.⁷⁵⁰ גם היא כפופה להגבלות שאוזכרו לעיל (קונקרטיות, תחום עיסוקו של השר והימנעות מפגיעה בפרטיות, בביטחון המדינה, ביחסי החוץ או בעניין כלכלי חיוני של המדינה).⁷⁵¹

חבר הכנסת יכול להעביר עד 80 שאילתות במושב לכלל השרים.⁷⁵² בשונה מקודמותיה, שאילתה ישירה אינה מוגבלת במילים.⁷⁵³ היא מתנהלת בין חבר הכנסת לשר ואינה בעלת אופי פומבי, הגם שיושב-ראש הכנסת מודע על-אודותיה. השר נדרש להשיב עליה תוך 21 ימים (או 30 ימים בעת פגרה).⁷⁵⁴ בהיעדר מענה מהשר, חבר הכנסת השואל יכול לבקש מיושב-ראש הכנסת כי ינהגו בה כשאילתה רגילה.⁷⁵⁵ בפועל, מנגנון פרלמנטרי זה לרוב

744	ס' 49(ג) וס' 49(ד) לתקנון הכנסת.
745	ס' 49(ח) לתקנון הכנסת.
746	ס' 49(ט) לתקנון הכנסת.
747	ס' 49(י) לתקנון הכנסת.
748	ס' 49(ז) לתקנון הכנסת.
749	ס' 49(ב) לתקנון הכנסת. סיון זה כפוף למגבלות הקובעות בס' 47 לתקנון הכנסת.
750	ס' 46(ב)(3) לתקנון הכנסת.
751	ס' 47 לתקנון הכנסת.
752	ס' 46(ה)(1)(ב) לתקנון הכנסת.
753	ס' 50(א) לתקנון הכנסת.
754	ס' 50(ב) לתקנון הכנסת.
755	ס' 50(ג) לתקנון הכנסת.

מתמחה בחילופי דואר אלקטרוני בלתי-פורמליים בין חברי הכנסת לשרים.

הצעה לסדר יום

הצעה לסדר יום, כשמה כן היא, היא הצעה מטעם חבר הכנסת לכלול סוגייה מסוימת בסדר יומה של הכנסת. על חבר הכנסת לנמק את ההצעה באמצעות דברי הסבר.⁷⁵⁶ למעט חריגים מוגדרים הדורשים דיון חסוי, ההצעה נדונה במליאת הכנסת.⁷⁵⁷ ההצבעה על ההצעה לסדר יום אינה דיון בנושא עצמו, אלא בשאלה אם לכלול אותו בסדר יומה העמוס של הכנסת.

עם זאת, מעצם הדיון המקדמי בשאלה אם לכלול את הסוגייה בסדר היום, הנושא צף ועולה על שולחנה של הכנסת, וכתוצאה מכך על סדר היום הציבורי. אף אם הכנסת מצביעה שלא לקבל את ההצעה ולא לכלול את הסוגייה בסדר יומה, מתבצעת מידה מסוימת של אוורור הסוגייה. במקרים רבים, בכך מתמצית תועלתו של מנגנון זה, אשר משקלו בפעילות הפרלמנטרית הולך ופוחת.

ככלל, הצעות לסדר יום – אשר כלולות במכסה הסיעתית של כל סיעה⁷⁵⁸ – שמוגשות עד תחילת פעולתה של הכנסת באותו שבוע (יום ב' בשעה 11:00) נדונות באותו שבוע.⁷⁵⁹ ההצעות כפופות לאישורו של יושב-ראש הכנסת והוא אף רשאי לשנות את נוסחן.⁷⁶⁰

המנגנון בנוי בצורה מבוססת-דיון: חבר הכנסת המציע מנמק את הצעתו, למשך פרק זמן של עד עשר דקות.⁷⁶¹ לאחר הנמקת ההצעה, הממשלה רשאית להביע את עמדתה בנושא.⁷⁶² ככל שההצעה נוגעת לפעילות יושב-ראש הכנסת, הן יושב-ראש הכנסת והן יושב-ראש ועדת הכנסת רשאים להביע עמדתם בנושא.⁷⁶³ אם ההצעה נוגעת לפעילות סיעה או חבר כנסת שאינם נמנים על סיעת המציע, גם הם רשאים להגיב בנושא, במשך פרק זמן בן עשר דקות.⁷⁶⁴ שני חברי כנסת נוספים יכולים להביע עמדה בת דקה בנושא.⁷⁶⁵

לאחר שנשמעו כל העמדות, כולל עמדת הממשלה, יכול המציע (ואם היו כמה מציעים – נדרשת הסכמת כולם) להסתפק בעמדה זו ולא להעלות את ההצעה להצבעה.⁷⁶⁶ אחרת,

756 ס' 52(א) לתקנון הכנסת.

757 ס' 52(ו) לתקנון הכנסת.

758 ס' 52(א) לתקנון הכנסת.

759 ס' 52(ג) לתקנון הכנסת.

760 ס' 52(ב) וס' 52(ד) לתקנון הכנסת.

761 ס' 53(א) לתקנון הכנסת.

762 ס' 53(ד)(1) לתקנון הכנסת.

763 ס' 53(ה)(1) לתקנון הכנסת.

764 ס' 53(ה)(2) לתקנון הכנסת.

765 ס' 53(ו) לתקנון הכנסת.

766 ס' 53(ז) לתקנון הכנסת.

מתקיימת הצבעה במליאה על הכללת הסוגייה בסדר יומה של הכנסת. תוצר ההצבעה יכול להיות דחיית ההצעה לדיון בסדר היום; קבלת ההצעה לסדר היום באמצעות דיון במליאה; או קבלת ההצעה לסדר היום באמצעות דיון בוועדה.⁷⁶⁷

במצב בו הוגשו מספר הצעות לסדר יום בנושא דומה מקרב סיעות שונות, אשר מספרן הכולל מהווה רוב בכנסת, תתקבל ההצעה גם בהיעדר הצבעה וההצעה אף לא תיחשב במניין הסיעתי.⁷⁶⁸ מצב זה משקף הסכמה רחבה בקרב סיעות הבית לקיים דיון בסוגייה מסוימת. על-אף המנגנון המתוחכם, בפועל במקרים רבים, על-אף שהתקבלה החלטה לכלול את הנושא בסדר היום, הנושא כלל אינו נדון בשל ירידת הסוגייה מסדר היום הציבורי או הפרלמנטרי עד הגיע זמן הדיון.⁷⁶⁹

הלכה למעשה, אך במקרים מעטים הצבעת המליאה (אשר נחתכת על-בסיס קווים קואליציוניים) מאפשרת לקיים דיון במליאה בנושא. לרוב הוא מתמצה בעצם קיום הדיון המקדמי, או שהנושא מועבר לוועדה. יתרה מכך, חבר הכנסת נדרש להיות אקטיבי גם במקרים שבהם ההצעה התקבלה ולעמוד על קיום הדיון במליאה, שאחרת הוא מועבר לוועדה.

במקרים מעטים המנגנון מתורגם לתוצאה אופרטיבית. דוגמה בולטת היא הצעה לסדר יום משנת 2022 שהציע חבר הכנסת צביקה האוזר בנושא אימוץ הגדרת העבודה לאנטישמיות של ארגון International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) על-ידי הכנסת, לצורך זיהוי של תקריות וגילויים אנטישמיים ומניעתם.⁷⁷⁰ חבר הכנסת האוזר הגיש את הבקשה לאימוץ ההגדרה כהצעה לסדר היום,⁷⁷¹ והכנסת אכן החליטה לכלול את ההצעה בסדר יומה.⁷⁷² לאחר כארבעה חודשים נערך דיון במליאת הכנסת על-אודות ההצעה וההגדרה אכן אומצה על-ידה.⁷⁷³ במילים אחרות, הכנסת אימצה הגדרה של אנטישמיות דרך הצעה לסדר היום, אולם זהו במידה רבה החריג שאינו מעיד על הכלל.

במקרים אחרים נעשה שימוש במנגנון זה כדי להעמיס על המליאה. כך, למשל, בכנסת ה-24 ניצלו חברי האופוזיציה את שברירותה של הקואליציה, שעמדה על 61 חברי כנסת בלבד, וניסו להגיש הצעות רבות לסדר היום במטרה "לסתום" את סדר יומה של המליאה.⁷⁷⁴

767 ס' 53(ח) לתקנון הכנסת.
768 ס' 55(א) לתקנון הכנסת.
769 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 19.
770 הצעה 1903 לסדר-היום של הכנסת ה-24 (14.2.2022).
771 ד"כ 16.2.2022, ישיבה מס' 114, הכנסת ה-24, בעמ' 396.
772 שם, בעמ' 400.
773 ד"כ 22.6.2022, לעיל ה"ש 680, בעמ' 343–368.
774 על-פי הנתונים באתר הכנסת, מפלגות האופוזיציה בכנסת ה-24 הגישו 852 הצעות לסדר-יום בחודשים מאי 2021 עד ספטמבר 2022. הנתונים על-בסיס מאגר הצעות לסדר יום באתר הכנסת לפי סינון המגביל את

המהלך לא צלח, ודאי לא ברמה ובהיקף שלהם כיוונו חברי האופוזיציה. במקרה זה, הכלי נוצל לא לשם פיקוח אפקטיבי אלא להבעת התנגדות פוליטית מקרב האופוזיציה.

הצעה דחופה לסדר יום

לצד הצעה לסדר יום ניתן להגיש גם הצעה דחופה לסדר יום על נושאים בעלי דחיפות מיוחדת. מנגנון זה נועד לאפשר העמדת סוגייה דחופה על סדר יומה של הכנסת ולקיים בה דיון במסגרת זמן קצרה כאשר עולה בכך צורך. הן הרציונלים, הן הצפת הדיון בבימת הכנסת והן אופן הפעולה של המנגנון⁷⁷⁵ מתקיימים באופן דומה לאמור באשר להצעה רגילה לסדר יום, בכפוף למספר הבדלים יסודיים.

ראשית, הצעה זו אמנם איננה מהווה חלק מהמכסה הסיעתית להצעות לסדר יום,⁷⁷⁶ אך המגבלות החלות עליה נוקשות יותר. מלבד זאת, יש סט ייחודי של כללים בנוגע למנגנון זה: חבר הכנסת יכול להגיש הצעה דחופה אחת בשבוע בלבד;⁷⁷⁷ פרקי הזמן להנמקה קצרים הרבה יותר ועומדים על שלוש דקות בלבד;⁷⁷⁸ לשם אישורה נדרשת חשיבות או דחיפות מיוחדת;⁷⁷⁹ ככלל, לא תאושרנה יותר מחמש הצעות דחופות לסדר יום באותו שבוע;⁷⁸⁰ הנושא לא יאושר לדיון כהצעה דחופה לסדר יום אם הוא כבר נדון בכנסת במסגרת אחרת (הצעה רגילה לסדר יום, הצעה דחופה לסדר יום, הצעת אי-אמון בממשלה או דיון מהיר בוועדה).⁷⁸¹ בפועל, בכנסת הנוכחית (ה-25), יושב-ראש הכנסת נוהג לאשר ככלל 1-2 הצעות דחופות לסדר יום בלבד בכל שבוע.

הדחיפות אינה עוסקת רק במועד שבו יתקיים הדיון בהצעה לסדר יום, אלא – ובעיקר – במועד שבו יתקיים הדיון אם ההצעה לסדר יום תתקבל. בעוד שפרקי הזמן בין קבלת הצעה לסדר יום לבין הדיון במליאה יכולים לעמוד על שבועות ואף חודשים, בהצעה דחופה לסדר יום, אם התקבלה, הדיון בה יתקיים באותו שבוע או לכל היותר בשבוע העוקב ממועד קבלתה.⁷⁸²

הצעות לדיון מהיר בוועדה

בדומה לרציונל של הצעה לסדר יום, שנועדה להעלות סוגייה מסוימת על סדר היום

החיפוש לכנסת ה-24 ולמפלגות האופוזיציה.

775 ס' 52 ו-53 לתקנון הכנסת.

776 ס' 54(ב)(1) לתקנון הכנסת.

777 ס' 54(א) לתקנון הכנסת.

778 ס' 54(3) לתקנון הכנסת.

779 ס' 54(ד) רישא לתקנון הכנסת.

780 ס' 54(ד)(1) לתקנון הכנסת.

781 ס' 54(ד)(2), ס' 54(ד)(3), ס' 54(ד)(4) לתקנון הכנסת.

782 ס' 54(ג) לתקנון הכנסת.

הפרלמנטרי והציבורי, חבר הכנסת רשאי להגיש הצעה לדיון מהיר גם בוועדה מועדות הכנסת (יש לזכור כי כאמור לעיל, ככלל, ההצעות לסדר יום ממוקדות במליאה), אולם תהליך ההחלטה אם יתקיים דיון עודו מתקיים במליאה. חבר הכנסת יסביר את הצעתו ויצין מהי הוועדה הרלוונטית אשר בה הוא מבקש לקיים את הדיון.⁷⁸³

גם בהצעה זו מתקיים ממד הדחיפות וככל שההצעה הוגשה עד יום א' בשעה 13:00, נשיאות הכנסת תדון באישורה באותו שבוע.⁷⁸⁴ בשל כך, הנשיאות גם תימנע מלאשר יותר מהצעה אחת בשבוע של אותו חבר כנסת, או אם הוגשה הצעה דומה של חבר כנסת אחר מסיעתו.⁷⁸⁵ גם היקף הדיונים המהירים בוועדות מוגבל ולכל ועדה יועבר לכל היותר נושא אחד לדיון מהיר.⁷⁸⁶ יש לשים לב בהקשר זה כי בשונה מהצעה לסדר יום, אשר נתונה להצבעה של מליאת הכנסת, הגורם המכריע בהצעה לדיון מהיר בוועדה הוא נשיאות הכנסת. בסמכותה אף לשנות את נוסח ההצעה או לקבוע כי יש להעבירה לוועדה שונה מזו שהוצעה על-ידי חבר הכנסת.⁷⁸⁷

בין הצעה דחופה לסדר יום (אשר יכולה להתקיים, כזכור, במליאה או בוועדה) לבין דיון מהיר יש קשרי-גומלין, ולא יתאפשר דיון מקביל באותו נושא בכלי של הצעה דחופה לסדר יום ודיון מהיר בוועדה. נשיאות הכנסת יכולה להחליט כי הצעה לדיון מהיר בוועדה תאושר כהצעה דחופה לסדר יום, או כי הצעה דחופה לסדר יום תאושר כהצעה לדיון מהיר בוועדה.⁷⁸⁸

"הצהרות חוק"

התרבות של "הצהרות חוק" ידועה זה מכבר: חברי וחברות הכנסת משתמשים ביכולתם להגיש הצעות חוק פרטיות על-מנת להגיש הצעות חוק, לעיתים קיצוניות או אף מגוחכות, בידיעה כי הן לא תקודמנה. ברוב המקרים, הצעות חוק אלה כלל אינן נדונות אף בדיון מוקדם. על-בסיס נתוני הכנסת ה-20, היא הכנסת האחרונה שכיהנה קרוב לארבע שנים, 77% מהצעות החוק הפרטיות שהוגשו (ובמספרים – 4,646 הצעות חוק) כלל לא התקדמו מעבר לשלב הנחת החוק על שולחן הכנסת.⁷⁸⁹

בפועל, כיוון שחברי וחברות הכנסת אינם מצליחים – או שסבורים שלא יצליחו – למשוך את תשומת לבם של השרים ושל הממשלה בכללותה באמצעות הכלים הפיקוחיים

783 ס' 60(א) לתקנון הכנסת.

784 ס' 60(ב) לתקנון הכנסת.

785 ס' 60(ב) לתקנון הכנסת.

786 ס' 60(ג)(2) לתקנון הכנסת.

787 ס' 60(ג)(3) לתקנון הכנסת.

788 להסדרת יחסי הגומלין בין הכלים ראו ס' 61 לתקנון הכנסת.

789 הכנסת חקיקה בכנסת העשרים, לעיל ה"ש 40, בעמ' 27.

הקלאסיים, הם משתמשים באופן אסטרטגי בהצעות החוק על-מנת למשוך תשומת לב ציבורית תקשורתית, אשר בתורה מובילה לתשומת לב פוליטית.⁷⁹⁰ המספרים המתוארים מדברים בעד עצמם ומראים את המספר האדיר של הצעות חוק שכלל לא התקדמו מעבר להנחתם ונועדו למטרות שאינן חקיקה. חלק מהן נועד עבור פיקוח פרלמנטרי, על גווניו.

כלי פיקוח בשימוש תקופתי בעצימות בינונית-גבוהה

דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה

כלי נוסף העומד לרשות חברי הכנסת הוא היכולת לדרוש מראש הממשלה, אשר עומד בראש הממשלה ומכווין את פעולתה, להופיע בפני מליאת הכנסת. כלי זה מוענק לכנסת מכוח חוק-יסוד: הממשלה, לדרישת 40 חברי כנסת. כלי זה מוגבל בהיקפו וביכולתה של הכנסת לדרוש זאת פעם בחודש לכל היותר.⁷⁹¹ תקנון הכנסת קובע כי דיון בהשתתפות ראש הממשלה יתקיים תוך 21 ימים לכל היותר מרגע הצבת דרישתם של חברי הכנסת.⁷⁹²

דיון במליאה בעקבות הצעה לסדר יום

דיון שהתקבל בעקבות הצעה לסדר יום⁷⁹³ ייערך כאמור במליאה או בוועדה. דיון במליאה יכול להיערך מכוח הצעה לסדר יום שהתקבלה ללא הצבעה. זהו המצב כאשר מוגשות מספר הצעות לסדר יום באותו נושא מקרב מספר סיעות, אשר יחדיו מהוות רוב של חברי הכנסת. דיון בנושא זה ייערך על-ידי מליאת הכנסת תוך חודש מיום קבלת ההחלטה בנוגע להצעה לסדר יום.⁷⁹⁴

אחרת, אם קיבלה הכנסת בהצבעה הצעה לסדר יום, הדיון במליאה ייקבע תוך שלושה חודשים. התקנון מכיר בכך שייתכן מצב שבו החליטה הכנסת לקבל הצעה לסדר יום ועל-אף זאת לא נערך דיון תוך שלושה חודשים. במצב זה, הנושא יוסר מסדר היום, אלא אם ביקש חבר הכנסת המציע לקבוע מועד דיון. דיון זה ייקבע תוך שבועיים, כאשר ימי פגרה לא יבואו במניין הימים.⁷⁹⁵

מסגרת זו, כמו דומותיה – דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר יום ודיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר – בנויה על מידה מסוימת של המשכיות. במסגרת זו מתקיים דיון פרלמנטרי במליאה, אותו פותח (ורשאי גם לסכם) חבר הכנסת המציע.⁷⁹⁶ כל סיעה, או אף

790 לשימוש בהצעות חוק ככלי פיקוחי ראו גם חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 250, בעמ' 84.
791 ס' 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.
792 ס' 45(א) לתקנון הכנסת.
793 ס' 52, 53 ו-55 לתקנון הכנסת.
794 ס' 55(ב) לתקנון הכנסת.
795 ס' 56(א) לתקנון הכנסת.
796 ס' 56(ב) לתקנון הכנסת.

מספר סיעות, רשאיות להגיש הצעה לסיכום הדיון. תיערך הצבעה במליאה על ההצעות השונות.⁷⁹⁷ בסוף הדיון יכולה להתקבל החלטה לסיכום הדיון הקוראת לפעולה מטעם הממשלה. אם התקבלה, על יושב-ראש הכנסת להעבירה לשר הרלוונטי. על השר להודיע ליושב-ראש הכנסת, בתוך שישה חודשים מהמועד שהועברה אליו החלטת המליאה, אם פעל בעקבות ההחלטה וכיצד. הודעה זו תונח על שולחן הכנסת.⁷⁹⁸

כפי שהדגשתי במסגרת תיאור ההצעה לסדר יום, המקרים שבהם הכנסת אכן מקיימת דיון בעקבות הצעה לסדר יום הם מעטים, שכן לרוב ההצעה לסדר יום נדחית או שהדיון מועבר לוועדה.

שעת שאלות

במקור נקבע בכנסת מנגנון "שעת שאלות" בשנת 1997, אך בפועל הוא לא הופעל.⁷⁹⁹ עם תחילת כהונתה של הכנסת ה-20 בשנת 2016, הונהגה בתקנון הכנסת הוראה זמנית בדבר "שעת שאלות".⁸⁰⁰ נקבע במסגרת זו כי בכל מושב של הכנסת ייקבעו עשרה מועדים שבהם ראש הממשלה או שר אחר יעמדו בפני המליאה וישיבו על שאלות חברי וחברות הכנסת. מסגרות הזמן נקצבו (עד שתי דקות לכל שאלה ועד שלוש דקות לכל תשובה) במטרה לאפשר דיון, והובטח במסגרתן כי לפחות שלושה-רבעים מהשואלים יהיו מקרב חברי האופוזיציה.

עם זאת, מלכתחילה נקבעה מסגרת צרה ביותר שמנעה המשכיות, שכן הסעיף קבע כי ראש ממשלה או שר לא יעמוד בפני המליאה בשעת השאלות יותר מפעם אחת במושב; כי שר שנדרש לשעת השאלות רשאי להודיע שלא יגיע ולקבוע מועד שונה; כי ניתן שלא להשיב תשובה עניינית ולקבוע מועד חלופי למתן תשובה; וכן הוחלו הסייגים הקבועים בתקנון לעניין שאילתה פסולה וסירוב להשיב, המאפשרים לשרים להימנע מלהשיב בנסיבות מסוימות. בהתאם, כבר במחקר שפורסם במהלך כהונתה של הכנסת ה-20, הייתה סקפטיות רבה בנוגע למנגנון ("נראה שאין לצפות לניסים ונפלאות").⁸⁰¹

בשונה משעת השאלות בפרלמנט הבריטי,⁸⁰² שעת השאלות בכנסת לא משכה תשומת לב פוליטית, תקשורתית או ציבורית רבה, הגם שפורסמה לציבור.⁸⁰³ בפועל, היא אף לא הופעלה בתדירות הדרושה בתקנון. בין אם בשל הטלטלות הממשליות שעברה הכנסת

797 ס' 56(ג) לתקנון הכנסת.

798 ס' 56(ד) לתקנון הכנסת.

799 Friedberg and Hazan, לעיל ה"ש 107, בעמ' 8.

800 ס' 50א לתקנון הכנסת.

801 הטיס רולף, לעיל ה"ש 109, בעמ' 102.

802 ראו להרחבה את הדיון בפרק 8.ב.

803 ערוץ הכנסת העלה את שעת השאלות ב⁸⁰³פלטפורמת YouTube.

מאז שנת 2019 או בשל כישלון המנגנון, ההוראה – שהייתה כאמור זמנית לכנסת ה-20 – לא הוראה.

החלטות בנוגע לתפקוד השרים והממשלה

חוק-יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה רשאית לשנות את חלוקת התפקידים בין שרי הממשלה, או להעביר סמכויות הנתונות בחוק משר אחד לשר אחר. הממשלה גם רשאית לבטל משרדי ממשלה ולהקים במקומם אחרים. כל אחד מהשינויים הללו כפוף לאישור הכנסת במליאתה.⁸⁰⁴ הממשלה אף רשאית להוסיף שר לממשלה, גם זאת באישור הכנסת.⁸⁰⁵

לאחר שמתקבלת החלטת ממשלה בנושא,⁸⁰⁶ היא מובאת לאישור הכנסת. הדיון נערך במליאה ויוצר מעצם קיומו פיקוח פרלמנטרי על פעילות הממשלה. הגם שטיבו של דיון זה הוא פוליטי, במקרים מסוימים נערך בו פיקוח שיורד לעומקן של שאלות מקצועיות (למשל: מדוע, עניינית, מוטב כי סוגייה מסוימת תהיה תחת משרד א' ולא משרד ב'). כך או כך, הוא מאפשר לכלל חברי הכנסת, מהאופוזיציה והקואליציה גם יחד, לשאול שאלות, להעלות תהיות וספקות ולברר את העניין.⁸⁰⁷

אמנם, בהינתן שהממשלה נהנית מתמיכת רוב קואליציוני, החלטותיה זוכות לרוב לאישור הכנסת. אך עצם הדיון, אשר נוטה להיות כאמור גם ענייני מאוד, מוביל ליכולת פיקוח נוספת ולדרישה בפני השר ליתן דין וחשבון בפני הכנסת.

804 ס' 31 לחוק-יסוד: הממשלה.

805 ס' 15 ו-43 לחוק-יסוד: הממשלה.

806 ראו למשל החלטה 134 של הממשלה ה-36 "העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לשר; העברת שטח פעולה ממשרד למשרד; קביעת שרה כשרה אחראית על חברות; ביטול משרד משאבי המים, שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים ותיקון החלטות ממשלה" (19.7.2021).

807 ראו למשל: "הודעת ראש הממשלה בדבר העברת סמכויות מהשר לענייני דתות לשר המשפטים" אשר נדונה בישיבה ה-177 של הכנסת ה-15 מיום 21.2.2001. עניינה של הודעה זו היה העברת סמכויות השר לענייני דתות לפי החוקים הבאים: חוק הקאדים, התשכ"א-1961, חוק בתי הדין השרעיים (אישור מינויים), התשי"ד-1953, חוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1963 וחוק בתי דין דתיים (כפיית ציות ודרכי דיון), התשט"ז-1956, לידי שר המשפטים. ראו גם: "הודעת הממשלה על חלוקת משרד החינוך, התרבות והספורט, על העברת סמכויות משר לשר ועל העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד" אשר נדונה בישיבה ה-7 של הכנסת ה-17 מיום 9.5.2006. הודעה זו עסקה בהעברת תחומי התרבות והספורט, למעט חינוך מבוגרים, ספריות, תמיכה במתנ"סים, פעולות תרבות בשכונות והחינוך הגופני, אל משרד המדע והטכנולוגיה, אשר ייקרא: משרד המדע והטכנולוגיה, התרבות והספורט.

כלי פיקוח בשימוש חריג בעצימות גבוהה עד גבוהה מאוד

ועדת חקירה פרלמנטרית

ועדת חקירה פרלמנטרית היא אחד הביטויים הבולטים של פרלמנט כמפקח על הממשלה.⁸⁰⁸ מטעם זה, בפרלמנטים במדינות שבהן החוקה או חוקי-היסוד אינם מקנים לפרלמנט תפקיד בפיקוח על הממשלה – כגון אוסטריה, צ'כיה, גרמניה ופולין – לא קיימת הסמכה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית.⁸⁰⁹

בישראל סמכותה של הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית קבועה בחוק-יסוד: הכנסת. ועדת החקירה מורכבת מחברי כנסת, והכנסת מוסמכת להקים אותה בכל נושא שתקבע.⁸¹⁰ הסעיף גם קובע כי הרכב הוועדה נקבע בהתאם למפתח סיעתי.⁸¹¹ ההליך להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית קבוע בתקנון הכנסת ולשם הקמתה נדרש הליך מתאים הן בוועדת הכנסת והן במליאתה.⁸¹² התקנון מגדיר גם את סמכויות הוועדה וקובע כי היא תחזיק בכל הסמכויות הנתונות לוועדות הכנסת הקבועות, הגם שהכנסת יכולה לקבוע אחרת (הן להצר את סמכויותיה והן להרחיבן).

ועדת חקירה פרלמנטרית ממונה לתקופת זמן מוגבלת, אשר תמה עם תום כהונתה של הכנסת שבה מונתה; עם תום התקופה שהוקצבה לוועדת החקירה הפרלמנטרית (אם הוקצבה); אם סיימה את עבודתה והניחה דו"ח מסכם על שולחן הכנסת; או אם קבעה הכנסת לסיים את עבודתה קודם לאחד מאלה.⁸¹³ ניתן להאריך את עבודת הוועדה וכן לשוב ולמנות אותה בכנסת העוקבת.⁸¹⁴ ועדת חקירה פרלמנטרית גם נדרשת, מכוח תקנון הכנסת, להגיש דו"ח מסכם עם תום פעולתה.⁸¹⁵

זה איננו כלי קונבנציונלי שנעשה בו שימוש תדיר, והוא מיועד למקרים חריגים הדורשים בדיקה יסודית וייחודית. עד כה הוקמו בישראל 26 ועדות חקירה פרלמנטריות בלבד (ארבע מהן הוקמו במהלך שתי כנסות).⁸¹⁶ נהוג לראות בהן כלי משמעותי המאפשר לפרלמנט לפקח על הממשלה באופן יעיל ומשמעותי, הכולל לא רק חקירה מעמיקה

808 Friedberg and Shapira, לעיל ה"ש 115.

809 Yamamoto, לעיל ה"ש 56, בעמ' 39.

810 חשוב להבחין בין ועדת החקירה הפרלמנטרית לוועדת חקירה ממלכתית. האחרונה מוקמת מכוח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, על-ידי הממשלה עצמה ואינה מהווה כלי לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה.

811 ס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת.

812 ס' 128–135 לתקנון הכנסת.

813 ס' 136 לתקנון הכנסת.

814 כך היה, למשל, בנוגע לוועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין איתור והשבת נכסי נספי שואה ובנוגע לוועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין הסחר בנשים. שתייהן מונו במקור בכנסת ה-15 ומונו שוב בכנסת ה-16.

815 ס' 135 לתקנון הכנסת.

816 בלאנדר, פרידברג ופרידמן, לעיל ה"ש 71, בעמ' 34.

בסוגייה מסוימת, אלא גם הפניית זרקור ציבורי על-אודותיה.⁸¹⁷

בחינת הסוגיות בהן עסקו 26 ועדות החקירה הפרלמנטריות שהוקמו לאורך השנים מגלה כי רבות מהן בחנו לעומק נושאים המצויים תחת סמכות הממשלה,⁸¹⁸ ובשל כך אכן נועדו לקיים את הפונקציה הפיקוחית. לכך יש להוסיף כי ועדות החקירה הפרלמנטריות כפופות לכללים העקרוניים שחלים על ועדות, ובכלל זה הכלל העקרוני לפיו דיוני הוועדות יהיו פומביים אלא אם נקבע אחרת.

אך לפני שנים מספר התפרסם במכון הישראלי לדמוקרטיה על-ידי בלאנדר, פרידברג ופרידמן מחקר מדיניות רחב-היקף הממוקד בשיפור עבודת ועדות החקירה הפרלמנטרית ומיצוי יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה.⁸¹⁹ מחקרן של השלוש הדגיש את המגבלות המוסדיות של ועדות אלה, לצד הפוטנציאל הפיקוחי הניכר שקיים בהן עת סמכויותיהן מופעלות באופן מושכל.⁸²⁰ זאת, שכן עצם הכותרת "ועדת חקירה פרלמנטרית" אינה מבטיחה הצלחה בפיקוח פרלמנטרי או את מיצוי יכולותיה של הוועדה.⁸²¹ בשל כך, העיסוק בחתירה לפיקוח אפקטיבי שיתואר בנספח ב' יבחן את המקרה של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, תוך דגש על האופן שבו הכלים אשר עמדו לרשות הוועדה הופעלו וסייעו להצלחתה.

פיקוח על מצב חירום

דרך נוספת, הגם שתאורטית יותר מקודמותיה, היא פיקוח על הממשלה באמצעות הכרזת מצב חירום, ובכך לענות על דרישת התוקף היסודית ביותר של תקנות שעת חירום. בהתאם לחוק-יסוד: הממשלה, הכרזת מצב חירום מצויה בסמכות הכנסת ומוגבלת לשנה. לאחר תום תקופה זו, יש להאריכה בהכרזה רשמית נוספת.

לממשלה יש סמכות להכריז באופן עצמאי על מצב חירום בהיעדר אפשרות לכנס את הכנסת, אך זו מוגבלת לשבעה ימים לכל יותר, עד הינתן אפשרות לכינוס הכנסת.⁸²² התקנון קובע הוראות מדויקות לעניין ההליך שאותו יש לקיים בכנסת מרגע שהביאה הממשלה את ההכרזה לכנסת.⁸²³ לכנסת נתונה הסמכות גם לבטל את מצב החירום.⁸²⁴

817 שם, בעמ' 13-14.

818 שם, בעמ' 41-44, לוח 3.

819 שם.

820 ראו Friedberg and Shapira, לעיל ה"ש 115.

821 כך, למשל, על-אף קיומה של חובה חוקית לעשות כן, לא כל הוועדות שהוקמו הגישו דו"ח המסכם את פעילותן, ואין כיום פרוצדורה מתאימה לעקוב אחר יישום המסקנות הנקובות בו, אם הוגש. שם, בעמ' 26. להרחבה ראו בלאנדר, פרידברג ופרידמן, לעיל ה"ש 71, בעמ' 35-36.

822 ס' 38 לחוק-יסוד: הממשלה.

823 ס' 69-72 לתקנון הכנסת.

824 ס' 38(ה) לחוק-יסוד: הממשלה.

לצד זאת, תקנות שעת חירום – אשר כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, למעט מגבלות מסוימות – גם דורשות את אישורה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.⁸²⁵ לוועדה זו (ולצדה ל-30 חברי כנסת) נתונה גם הסמכות להציע לבטל תקנות שעת חירום.⁸²⁶

הכרזה על מצב חירום, וכן התקנת תקנות מכוחו, הן ביוזמת הממשלה, ואולם הן נתונות לרוב לשאלת קיומו של רוב קואליציוני. כך, מקום המדינה ועד היום, על-אף תמורות שונות באופן ההכרזה על מצב חירום,⁸²⁷ מתקיים מצב חירום מתמשך והאישור של עצם ההכרזה הוא כמעט אוטומטי. באשר לתקנות שעת חירום, אלו מאפשרות מידה רבה יותר של פיקוח, שכן נדרש עבורן פיקוח שגרתי ותדיר יותר, אשר עובר תחת ידיהן של הוועדות (בשונה מהמליאה). עם זאת, אין לכחד כי בהיות דיוניה של ועדת החוץ והביטחון חסויים,⁸²⁸ ממד הפיקוח וממד הפומביות פוחתים באופן משמעותי.

עם זאת, בפרספקטיבה יותר רחבה של דרישת אישור ועדות הכנסת את התקנות לשעת חירום, כפי שפורט לעיל במסגרת "דרישת אישור ועדות כנסת בחוק", ניתן לראות כי כאשר הסמכות מועברת לוועדות ומופעלת באופן שוטף יותר, הפיקוח הופך להיות הדוק יותר. מלבד הדוגמאות שפורטו שם, ניתן לציין את "ועדת הקורונה" (הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה), שבראשה עמדה חברת הכנסת ד"ר יפעת שאשא-ביטון, אשר פעם אחר פעם דרשה והציבה תביעות שונות בפני הממשלה על-מנת שהוועדה תאשר את התקנות.⁸²⁹ במובן זה, בתקופת משבר הקורונה וההתמודדות עמו, הכנסת פעלה כגורם מפקח משמעותי על סמכות הממשלה מכוח שעת החירום ועל האמצעים השונים שננקטו באותה תקופה.

825 ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה.

826 ס' 73 לתקנון הכנסת.

827 לפירוט ראו: אריאל בנדור "מצבי חירום" ספר דורית ביניש 447 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים 2018).

828 ראו ס' 120(ב) לתקנון הכנסת ("פרוטוקולים של ישיבות ועדת החוץ והביטחון, של הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפי סעיף 18 לחוק יסודות התקציב או של ועדת משנה שלהן יהיו חסויים ולא יועמדו לעיון הציבור").

829 כך, למשל, ועדת הקורונה בראשות חברת הכנסת יפעת שאשא-ביטון (שהייתה חברה בקואליציה) דרשה להחריג מכוני כושר, בריכות שחייה מקורות ומסעדות מתחולת הגבלות הקורונה ביולי 2020 – וזאת בניגוד לעמדת הממשלה. ראו לעניין זה פרוטוקול ישיבה 29 של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגיפות ולרעידות אדמה, הכנסת ה-23, 7 (13.7.2020) בנושא "צו לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (שינוי התוספת לחוק) (מס' 2), התש"ף-2020"; וכן את פרוטוקול ישיבה 34 של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגיפות ולרעידות אדמה, הכנסת ה-23, 45 (21.7.2020) בנושא "צו לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (שינוי התוספת לחוק) (מס' 3), התש"ף-2020".

אי-אמון

הצעה להבעת אי-אמון בממשלה מוגשת מטעם סיעה או סיעות כלשהן למזכיר הכנסת. היא כוללת פרטים על ממשלה המוצעת כאלטרנטיבה לממשלה הקיימת, לרבות ראש הממשלה המוצע, הרכבה ויסודות המדיניות שלה. למנגנון אי-אמון יש משמעות סמלית כבדת-משקל מעצם הדגשת כפיפות הממשלה לאמון הכנסת, עד שהוגדר כקריטריון לקיומו של משטר פרלמנטרי.⁸³⁰ במידה מסוימת, מדובר במנגנון הפיקוח המשמעותי והאגרסיבי ביותר שקיים בארגז הכלים הפרלמנטרי.⁸³¹ אם הממשלה אינה מבצעת את המוטל עליה ומאבדת את אמון הכנסת, הכנסת יכולה להביע בה אי-אמון ובכך להוביל לפירוק הממשלה.⁸³²

בעבר, עד שנת 1992, ניתן היה להצביע הצבעת אי-אמון רגילה ברוב פשוט, באופן שחיזק את המנגנון וביצר את כוחה של הכנסת להשתמש במנגנון זה. במקרה אחד הכנסת הצליחה לגבש את הרוב הדרוש עבור הצעת אי-אמון, באופן שהוביל לנפילת ממשלתו של יצחק שמיר בשנת 1990.⁸³³ עם זאת, לאורך השנים נוספו למנגנון דרישות שונות אשר הקשו על הפעלתו: מרוב פשוט לרוב מוחלט (לפחות 61 חברי כנסת); דרישה להתפזרות הכנסת לצד התפטרות הממשלה; ובהמשך, בשנת 2001, גם דרישה לאי-אמון קונסטרוקטיבי: דרישה להעמדת חלופה לראש הממשלה המכהן, שתזכה לתמיכה של רוב מוחלט של חברי הכנסת.⁸³⁴ התיקון האחרון לסעיף משנת 2014 אף דרש כי אין די בהעמדת ראש ממשלה כחלופה, אלא יש להציע ממשלה מלאה, הכוללת את הרכבה, את חלוקת התיקים ואת קווי היסוד בה, אשר עליה לזכות בתמיכת רוב מוחלט.⁸³⁵ המנגנון נשמר מצומצם גם למקרה של ממשלת חילופים, כאשר נאסר על ראש החליפי לעמוד בראש הממשלה המוצעת בהצעת אי-אמון.⁸³⁶

כיום, השימוש במנגנון האי-אמון, אשר כאמור מהווה לכאורה את כלי הפיקוח המשמעותי ביותר, הוא בעל היתכנות פוליטית נמוכה ביותר, וקיומו הוא כמעט תאורטי. ביקורות מכנות זאת "גזרה שאין מרקם החיים הדמוקרטי בישראל יכול לעמוד בה".⁸³⁷ לצד זאת, חשוב לציין כי בפועל, מזה שנים רבות, מוצעות באופן תדיר הצעות אי-אמון, אך הן אינן זוכה לתמיכה פוליטית אלא משמשות כלי הצהרתי ופוליטי מטעם האופוזיציה להביע את

830 קליין, לעיל ה"ש 126, בעמ' 313.

831 נבות "חמש הערות על הסדר ממשלת החילופים", לעיל ה"ש 125.

832 הסעיף מעוגן בס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה. ס' 44 לתקנון הכנסת מפרט את ההליך הפרלמנטרי עצמו.

833 שטרית, לעיל ה"ש 70, בעמ' 360.

834 חוק-יסוד: הממשלה ס"ח התשס"א 158, 162 (תיקון עקיף לחוק-יסוד: הכנסת – מס' 30 ולחוק-יסוד: הממשלה (התשנ"ב) – ביטול).

835 חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), ס"ח התשע"ד 346 (תיקון עקיף לחוק-יסוד: הכנסת – מס' 40 ולחוק-יסוד: משק המדינה – מס' 8).

836 ס' 43 לחוק-יסוד: הממשלה.

837 שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת**, לעיל ה"ש 70, בעמ' 231.

מחאתה נגד הקואליציה, בין אם באופן רחב ובין אם בנוגע לסוגייה נקודתית. כך, חיפוש באתר ההצבעות של הכנסת מעלה כי מנובמבר 2003 ועד אוגוסט 2020, נעשה שימוש בכלי זה 194 פעמים.

פיקוח שגרתי בוועדות

הארגון של הכלים השונים המשמשים את הוועדות לפיקוח פרלמנטרי הוא בהתאם למידת היוזמה והסמכות. הכלים המוצגים ראשונים הם **כלי הפיקוח הפרואקטיביים**: דיונים פיקוחיים יזומים בוועדות, דרישת דיווח ומסירת מידע מהממשלה, דרישת התייחסות מהמליאה והחלטות ועדה. לאחר מכן, מוצגים **כלי הפיקוח התגובתיים**, בהם הוועדות סמוכות על שולחנה של הממשלה או הקואליציה לרוב: דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר יום, דיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר, דיון בחקיקה ממשלתית בוועדות ואישור תקנות. לאחר מכן מוצגים **כלי הפיקוח המוסדיים-סטטוטוריים**: אישור תקנות, פיקוח על תאגידים סטטוטוריים והוועדה לענייני ביקורת המדינה.

כלי פיקוח פרואקטיביים

דיונים יזומים פיקוחיים בוועדות

כחלק מתפקידי הפיקוח של ועדות הכנסת, סמכות מרכזית היא קיום דיונים יזומים בנושאים שונים. דיונים אלה יכולים לנבוע כתוצאה מקבלת דיווח תקופתי מהממשלה או דיווח נקודתי בנושא מסוים. דיונים אלה משתלבים, מטיבם, עם הסמכות לזמן גורמים רלוונטיים ברשויות מבוקרות ולדרוש מהם מידע.

תקנון הכנסת מגדיר סמכות זו באופן רחב כחלק מ"פיקוח על הממשלה ועל רשויות ציבוריות" וכולל דיון ביישום חקיקה, בנושאים אחרים בסמכות הוועדה (למשל אישור תקנות, העברות תקציביות או מקום אחר שבו נדרש אישור ועדה), או בנושאים אחרים שהועברו לוועדה ממליאת הכנסת (ובכלל זה הצעות לסדר יום).⁸³⁸ סמכות רחבה זו נתונה הן לוועדות הקבועות והן לוועדות שהוקמו לעניין מסוים.⁸³⁹ בהקשר זה, מהבחינה הפורמלית, לא מתחייבת שליטה של הקואליציה או יושב-הראש של הוועדה, והתקנון מורה לקיים דיון בוועדה גם לבקשת שליש מחבריה.⁸⁴⁰

לעיתים הפיקוח אינו מתבצע בעקבות קבלת מידע, נתונים או דרישה בחוק לפיקוח

838 ס' 101 לתקנון הכנסת.

839 ס' 108 לתקנון הכנסת.

840 ס' 111(ה) לתקנון הכנסת.

תקופתי, אלא כתוצאה מעליית סוגייה מסוימת לסדר היום הציבורי. כך, למשל, לאחר שמספר מקרי התעללות בפעוטות עלו לסדר היום התקשורתי והציבורי בשנת 2014, התקיימה בוועדה המיוחדת לזכויות הילד סדרת דיונים בנושא, אליהם זומנו נציגים ממשרד הכלכלה והתעשייה, משרד המשפטים, משרד הרווחה והביטחון החברתי והמשרד לביטחון פנים.⁸⁴¹ חברי הכנסת תבעו תשובות ממשרדי הממשלה השונים באשר לאופן שבו הם מתמודדים עם הסוגייה.⁸⁴² באמצעות זימון נציגי הממשלה לדיון, הוועדה פיקחה על פעילות הממשלה גם מחוץ למסגרת חקיקתית מוגדרת של פיקוח.

דרישת דיווח ומסירת מידע מהממשלה

על-מנת להגשים את יכולת הפיקוח הפרלמנטרית, חוק-יסוד: הממשלה מטיל על הממשלה חובה למסירת מידע לכנסת וכן לוועדותיה. חובה זו מנוסחת באופן רחב וכוללת כל מידע אותו הכנסת וועדותיה דורשות. החריג הקבוע בחוק עוסק במקרים של מסירת מידע אשר עשויים לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בקשרי מסחר בין-לאומיים, או בהגנה על זכות או חיסיון שבדין.

בכלל זה, חוק-היסוד מטיל חובה על הממשלה גם לסייע לכנסת ולוועדותיה במילוי תפקידן.⁸⁴³ הוזה אומר: חוק-היסוד מחייב באופן אקטיבי את הממשלה לסייע לעבודת הפיקוח. לכך יש עיגון נוסף אף בחוק-יסוד: הכנסת, אשר לצד עיגון חובת התייצבות לנושאי משרה רלוונטיים (שתידון להלן), קובע כי על כל גורם שהוזמן חלה חובה למסור את המידע שבידו על פעילות הגוף שמטעמו הוא מתייצב. גם בסעיף זה החובה למסירת המידע מוגבלת ומחריגה מסירת מידע אשר יש בו פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים מכוח דין.⁸⁴⁴ לכך יש להוסיף כי מכוח חוק הכנסת, התשמ"ד-1994, הוועדות יכולות לדרוש מהממשלה, וכן מכל גוף המוגדר כ"גוף מבוקר",⁸⁴⁵ מידע באמצעות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, באופן אשר מרחיב חובה זו.

⁸⁴¹ ראו, מבין רבים, את ישיבותיה של הוועדה לזכויות הילד בנושא התעללות בילדים בגנים פרטיים ובפעוטונים, לעיל ה"ש 262.

⁸⁴² שם. כך, למשל, בישיבה ה-80 של הוועדה בכנסת ה-19 תבעו חברי הכנסת תשובות ממנהלת האגף הבכיר למעונות יום במשרד הכלכלה. בישיבה ה-67 של הכנסת ה-20 הוזמנו לדיון בוועדה מפקחות ממשרדי הכלכלה והרווחה, עורכת דין ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) ופרקליטה מפרקליטות מחוז חיפה, שתי קצינות משטרה ומנהלת השירות לחקירות ילדים ומיוחדות במשרד הרווחה. המוזמנות ענו על שאלותיהם של חברי הכנסת באשר לפיקוח שמתבצע בגופים השונים על פעוטונים.

⁸⁴³ ס' 42(א) לחוק-יסוד: הממשלה.
⁸⁴⁴ ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת. יש חריג לביטול "מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על פי דין".

⁸⁴⁵ קרי, גוף הכפוף לביקורת המדינה לפי ס' 9(1)–(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בכלל זה ניתן למנות כל משרד ממשלתי; כל מפעל או מוסד של המדינה; כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה; כל רשות מקומית; כל חברה ממשלתית וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתו; כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה.

תקנון הכנסת פורט את החובה העקרונית של הממשלה וגופיה למסור מידע ומעגן אותה בשתי דרכים: מסירת מידע עצמאית מהגוף הממשלתי לוועדה הרלוונטית בכנסת,⁸⁴⁶ או באמצעות התייצבות גורם ממשלתי לדיון בוועדה, אשר במהלכו מוטלת עליו חובה למסור את המידע שבידו.⁸⁴⁷ התקנון אף מצמצם את הסייג למסירת המידע שבחוק-היסוד, כאשר הוא קובע כי אם חלים מי מהסייגים בחוק, אך ניתן למסור את חלקו של המידע, להשמיט חלקים חסויים, או אף למסור אותו באמצעות ישיבת ועדה חסויה – יש לעשות כן.⁸⁴⁸ כך או כך, החובה למסור מידע ביחס לגופים מבוקרים עומדת בעינה ומהווה חלק מרכזי מאמצעי הפיקוח, בין אם הם מוזמנים לישיבת הוועדה ובין אם לאו.

לצד אלה, קיימת אפשרות לקבל מידע מגורמים שאין מוטלת עליהם חובה בחוק להופיע בפני הוועדה. תקנון הכנסת מסמך יושב-ראש ועדה רלוונטית להזמין לישיבה גורמים שעשויים להיות רלוונטיים בדיון, לשמעם ולבקש מהם מידע. בהקשר זה מסירת המידע תלויה ברצונם של המוזמנים.⁸⁴⁹

דרישת הדיווח ומסירת מידע היא דרישה תשתיתית ליכולת הכנסת לקיים פיקוח. בהיעדר מידע ונתונים רלוונטיים – על כל נושא באשר הוא – היכולת לבחון, לבקר ולפקח נפגעת אנושות. עם זאת, חשוב לציין כי לא חוק-יסוד: הכנסת ולא חוק הכנסת קובעים סנקציה בגין אי-מסירת מידע (בין אם גורף או חלקי). התקנון, לעומתם, כן מאפשר הטלת סנקציה: כאשר גורם אשר נדרש למסור מידע נמנע ממסירתו או טוען כי חלים מי מהסייגים הרלוונטיים למסירתו, הוועדה הרלוונטית יכולה לפנות לנציבות שירות המדינה על-מנת שתנקוט באמצעי משמעת בנושא. על הנציבות לעדכן את הוועדה כיצד פעלה בנושא.⁸⁵⁰ בפועל, כמעט לא נעשה שימוש באמצעי זה, לכן הסנקציות הקיימות בפועל הן פוליטיות, תקשורתיות או ציבוריות בלבד, אך הן אינן מובילות בהכרח למסירת המידע.

מטעם זה, הוגשה בחודש יולי 2023 הצעת חוק פרטית שכותרתה "הצעת חוק הכנסת (תיקון – הגברת פיקוח הכנסת)", התשפ"ג-2023,⁸⁵¹ אשר נועדה להסמך יושב-ראש ועדה בכנסת להטיל על עובד ציבור שלא התייצב או מסר מידע לבקשת הוועדה עיצום כספי, להורות על רישום עבירת משמעת ואף להורות על הבאתו. דברי ההסבר מנמקים כי מטרת הצעת החוק היא "מילוי החלל במצב החוקי הקיים" וכי היא נועדה לתת מענה למצב בו אי-היענות לזימון מכוח התקנון אינה מובילה לכל סנקציה.⁸⁵² הצעה זו טרם נדונה במליאה.

846 ס' 123(ג) לתקנון הכנסת.

847 ס' 123(א) לתקנון הכנסת.

848 ס' 124(א) לתקנון הכנסת.

849 ס' 125(א) לתקנון הכנסת.

850 ס' 127 לתקנון הכנסת.

851 פ/3822/25. ההצעה הוגשה על-ידי חבר הכנסת אריאל קלנר.

852 שם.

דרישת התייצבות מהממשלה

חוק-יסוד: הכנסת קובע כי כחלק מפעולתן השוטפת של ועדות הכנסת, בסמכותן לזמן נושאי משרה רלוונטיים (המוגדרים באופן רחב: ממלאי תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית). השר או העומד בראש הגוף רשאי להודיע כי הוא יתייצב במקום נושא המשרה שהוזמן.⁸⁵³ הוועדה גם יכולה לדרוש כי השר עצמו או סגנו יתייצב בפניה.⁸⁵⁴

בינואר 2018 אף יצאה החלטה רשמית מטעם יושב-ראש הכנסת שמטרתה הייתה לחדד את נוהל ההתייצבות של נושאי משרה ממשלתיים בכנסת,⁸⁵⁵ והוקמה לשם כך ועדה לטיפול במקרים של אי-התייצבות בפני ועדות הכנסת,⁸⁵⁶ הגם שהיא לא האריכה חיים לאחר הכנסת ה-20. בנוהל נקבע כי יושב-ראש ועדה רשאי לפנות לוועדה זו במטרה להביא בפניה את עניין אי-התייצבותו של גורם הנדרש להתייצב בפני ועדות הכנסת מכוח חוק, לדון בכך, למנוע את כניסתו של הגורם בעתיד ולפרסם זאת.⁸⁵⁷ בפועל, לא נעשה בכך שימוש.

חשוב להדגיש כי להתייצבות יש ערך גם כשהיא לא מלווה בדרישה מפורטת למידע מקדים. עצם ההגעה לוועדה מוועדות הכנסת דורשת מנושא המשרה להתכונן לנושא הדיון ומעלה את הסוגייה על סדר היום של המשרד. דיונים מסוימים אף מושכים תהודה ציבורית ותקשורתית.

בדומה לדרישת הדיווח, אשר מעוגנת בצמוד לדרישת ההתייצבות, הדברים האמורים בנוגע לסנקציות זהים: גם בהקשר זה אין סנקציה משפטית בחוק-יסוד: הממשלה או בחוק הכנסת; ואילו הסנקציה הקיימת בתקנון, המאפשרת נקיטה באמצעי משמעת באמצעות נציבות שירות המדינה,⁸⁵⁸ הלכה למעשה כמעט שאינה מופעלת.

לצד ההתייצבות בהתאם לדרישת ועדה, התקנון קובע גם דרישת התייצבות תקופתית קבועה, בכל הוועדות הקבועות: השר אשר ענייני משרדו נדונים בוועדה נדרש להופיע בפניה אחת לכל כנס של הכנסת ולדווח על פעילות המשרד הממשלתי שהוא עומד בראשו, את תכנית העבודה של המשרד ואת אופן הביצוע של תקציב המשרד. במסגרת

853 ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת.

854 ס' 123(ד) לתקנון הכנסת.

855 זאת, בעיקר בשל אי-התייצבותו של מנכ"ל משרד האוצר בפני ועדת השקיפות של חברת הכנסת סתיו שפיר. ראו לעיל ה"ש 339.

856 נוהל הפרת חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת; יו"ר הכנסת הנחה להקשיח פעולת הכנסת" הכנסת (5.3.2018).

857 נוהל יושב-ראש הכנסת "נוהל בעניין הפרת חובת ההתייצבות בפני ועדות הכנסת" (5.3.2018).

858 ס' 127 לתקנון הכנסת.

זו מוטלת חובה על השר להשיב לשאלות של חברי הוועדה.⁸⁵⁹

החלטות ועדה

כחלק מסמכות ועדות הכנסת לקיים דיון ופיקוח,⁸⁶⁰ ניתנה להן סמכות טבועה לקבוע החלטות ועדה. אין אחידות באשר להחלטות אלה: בראש ובראשונה, במרבית המקרים אין חובה לפרסם החלטת ועדה – ניתן לנסח ולפרסם החלטה וניתן גם שלא. במקרים שבהם יושב-ראש הוועדה מחליט לקבוע החלטה, הן יכולות להיות רחבות ועקרוניות (כך, למשל, בהחלטה של ועדת החינוך, התרבות והספורט נקבע שיש להעצים את חובת הדיווח על חרמות במערכת החינוך ולהשוות אותה לחובה לדווח על אלימות ועל הטרדה מינית),⁸⁶¹ או צרות וממוקדות (כדוגמת החלטה של ועדת הכלכלה, לפיה על משרד האוצר לקבוע כי תוקף הצו בנושא שינוי השיעור והסכומים לעניין צמצום מסגרת האשראי יהיה לשנתיים).⁸⁶²

כיוון שהתקנון אינו מבהיר זאת מפורשות, בחלק מהמקרים הוועדה מצביעה על ההחלטה ובחלקן היא נקבעת על-ידי יושב-הראש. חלקן הצהרתיות (כדוגמה בולטת, הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי הצהירה כי משבר הקורונה חידד את הפערים הקיימים בין נשים לגברים בשוק התעסוקה),⁸⁶³ וחלקן קוראות קריאה מפורשת לגוף מבוקר מסוים בדרישה כי יפעל למטרה מסוימת או יחדול ממעשה מסוים (כגון החלטת ועדת החוץ והביטחון מיום 13.8.2020, אשר קראה לממשלה "לבקש דיון נוסף על החלטת בג"ץ בעניין הריסת ביתו של רוצח הלוחם עמית בן יגאל ז"ל, ובכלל זה לאמץ מדיניות המערערת על החלטות שיפוטיות העלולות לפגוע בהרתעה ובמלחמה בטרור").⁸⁶⁴ לעיתים ההחלטות מפורסמות באתר הוועדה ולעיתים לא, גם כאן באופן המשתנה מוועדה לוועדה ומתקופה לתקופה.

במקרה של מהלך פיקוח מסוג הצעה לסדר יום או הצעה לדיון מהיר, כפי שפורט לעיל, התקנון מקנה לוועדה הרלוונטית סמכות עצמאית לקבוע מסקנות. במקרה זה, נדרשת התייחסות המשרד תוך שלושה חודשים.⁸⁶⁵ עם זאת, לרוב, גם כאשר התייחסות זו מועברת לוועדה ולמזכירות הכנסת (ואין זה המצב תמיד), היא אינה זוכה להמשכיות.

ככלל, גם מידת המעקב אחר ההחלטות אינה קבועה מראש ומשתנה מוועדה לוועדה,

859 ס' 123(ז)(1) לתקנון הכנסת.

860 ס' 101 לתקנון הכנסת.

861 החלטה של ועדת החינוך התרבות והספורט "חרמות והתאבדויות בקרב בני נוער", לעיל ה"ש 143.

862 החלטה של ועדת הכלכלה "צמצום מסגרות כרטיסי האשראי בתחילת 2022 יוביל לפגיעה אנושה בשכבות החלשות ובקשישים", לעיל ה"ש 144.

863 החלטה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי "משבר הקורונה חידד את העובדה שנשים שהן חיוניות ביותר לחברה, מועסקות בענפים מתגמלים פחות", לעיל ה"ש 145.

864 החלטה של ועדת החוץ והביטחון "החלטת בג"ץ האוסרת להרוס את בית המחבל ובקשה לדיון נוסף של חבר הכנסת גדעון סער", לעיל ה"ש 641.

865 ס' 58 לתקנון הכנסת.

בהתאם למדיניות של מינהל הוועדה ושל מזכירות הכנסת. בחלק מהוועדות יש פיקוח פנימי של מינהל הוועדה, המתזכר את המשרדים או דורש את התייחסותם; ובחלק מהמקרים, שבהם הוועדה אינה מנהלת מעקב אחר יישום ההחלטה, היא אינה מובילה לפעילות כלשהי של המשרד הממשלתי. בפועל, כלי זה של פרסום החלטות על-ידי ועדות הכנסת ככלי פיקוחי קיים במנעד מאוד רחב, הן מבחינת האפשרויות שהוא טומן בחובו והן מבחינת הפרקטיקות של השימוש בו.

כלי פיקוח תגובתיים

דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר יום

כאמור לעיל, דיון בעקבות הצעה לסדר יום יכול להתקיים גם בוועדה מוועדות הכנסת.⁸⁶⁶ אם הוחלט בדיון על ההצעה לסדר יום כי ההצעה תידון בוועדה מוועדות הכנסת, יושב-ראש הישיבה הוא שמכריע באיזו ועדה תידון ההצעה. יכול שיהיה מדובר בוועדה קבועה ויכול שיהיה מדובר בוועדה לעניין מסוים,⁸⁶⁷ או אף בוועדה משותפת של מספר ועדות.⁸⁶⁸ ועדת הכנסת רשאית לנייד את הדיון מהוועדה אליה הועבר לוועדה אחרת לבקשתם של חבר הכנסת שהציע את ההצעה לדיון מהיר, יושב-ראש הכנסת, יושב-ראש הוועדה שעתידיה לקיים את הדיון או יושב-ראש ועדה אשר סבור כי הנושא מצוי בסמכות הוועדה שבראשותו.⁸⁶⁹

הדיון, כמו מקבילו במליאה, מבוסס המשכיות במידה מסוימת. על הוועדה לגבש מסקנות (הכוללות עמדת מיעוט, אם ישנה), ואלא אם קיים חשש שפרסום המסקנות יוביל לפגיעה בביטחון, ביחסי החוץ או בכלכלה, הוועדה גם תניח אותן על שולחן הכנסת.⁸⁷⁰ המסקנות תועברנה לשר הרלוונטי ועליו להודיע תוך שלושה חודשים ליושב-ראש הכנסת אילו צעדים ננקטו בעקבות המסקנות, אם בכלל.⁸⁷¹ הודעה זו תונח על שולחן הכנסת (אלא אם נמנעו מהנחתה מלכתחילה מהטעמים שפורטו ואז יש להעבירן ישירות ליושב-ראש הוועדה).⁸⁷²

866 על-בסיס ס' 52 ו-53 לתקנון הכנסת.
867 ס' 57(א) לתקנון הכנסת.
868 ס' 57(ב) לתקנון הכנסת.
869 ס' 57(ג) לתקנון הכנסת.
870 ס' 58(א) לתקנון הכנסת.
871 ס' 58(ב) לתקנון הכנסת.
872 ס' 58(ג) לתקנון הכנסת.

דיון בוועדה בעקבות הצעה לדיון מהיר

כאמור לעיל, הצעה לדיון מהיר היא הצעה מנומקת של חבר כנסת לקיים דיון מהיר בוועדה מוועדות הכנסת, המוכרעת על-ידי נשיאות הכנסת. מדובר במנגנון הבנוי על דחיפות; בשל כך, היקפו מוגבל ובכל שבוע מתקבלת ביחס לכל ועדה הצעה אחת בלבד לדיון מהיר. מרגע ההפניה של הצעה לדיון מהיר לוועדה מטעם נשיאות הכנסת, עומדים לרשות הוועדה עשרה ימים לקיים דיון (ימי הפגרה אינם באים במניין).⁸⁷³ גם כאן רשאית ועדת הכנסת לנייד את הדיון מהוועדה אליה הופנה הדיון לוועדה אחרת, לבקשת אחד מהגורמים הבאים: חבר הכנסת שהציע את ההצעה לדיון מהיר, יושב-ראש הכנסת, יושב-ראש הוועדה שעתידיה לקיים את הדיון המהיר או יושב-ראש ועדה אשר סבור כי הנושא מצוי בסמכות הוועדה שבראשותו.⁸⁷⁴

כמו במנגנונים הקודמים שתוארו, מנגנון הדיון המהיר אינו מתמצה בקיום הדיון ויוצר ממד מסוים של המשכיות: במסגרת הדיון המהיר, התקנון קובע כי יש לקבוע מסקנות מהדיון ולהניחן על שולחן הכנסת, אלא אם יש טעמי ביטחון, יחסי חוץ או כלכלה שלא לעשות כן.⁸⁷⁵ מסקנות אלו תעבורנה לשר הרלוונטי.⁸⁷⁶ על השר להודיע בכתב ליושב-ראש הכנסת, תוך שלושה חודשים מקבלת המסקנות, אילו צעדים ננקטו בנושא. הודעה זו תונח על שולחן הכנסת.⁸⁷⁷

בפועל, היקף השימוש במנגנון אינו גדול, הגם שהוא נחשב כממלא חלק מהדרישה לפיה רבע מזמן הוועדות יוקדש לפיקוח.⁸⁷⁸ בעבר הייתה פרקטיקה לפיה בכל שבוע נשיאות הכנסת הייתה מאשרת דיון מהיר אחד לכל ועדה שמתבקש לאשר בה דיון מהיר. לרוב, הבחירה מה לאשר הייתה על-בסיס בקשה שנתמכה בעמדה של כמה שיותר חברי כנסת (הגם שלא ניתן לנתק אינטרסים פוליטיים וקואליציוניים מהבחירה מה לאשר). מגמה רחבה זו כבר אינה מתרחשת כיום.⁸⁷⁹ בכנסת התגבשה הבנה כי זמן ועדות הוא מצרך מועט ויקר, ולכן היקף השימוש במנגנון זה הצטמצם למספר ועדות בלבד.

דיון בחקיקה ממשלתית בוועדות

גישה נוספת ורחבה יותר של פיקוח כוללת גם את הדיונים הפרלמנטריים בחקיקה ואת ההשפעה הפרלמנטרית על חקיקה ממשלתית כאקט של פיקוח. הודגש כבר כי הפונקציות השונות של הפרלמנט מתערבבות זו בזו וכי שאלות של פיקוח, אוורור סוגיות ציבוריות

873 ס' 60(ד) לתקנון הכנסת.

874 ס' 60(ה) לתקנון הכנסת.

875 ס' 60(ו) לתקנון הכנסת.

876 ס' 60(ז) לתקנון הכנסת.

877 ס' 60(ח) לתקנון הכנסת.

878 ס' 111(ב)(2) לתקנון הכנסת.

879 על-בסיס בחינה רחבה של התיעוד החקיקתי של הכנסת ועל-בסיס הראיונות שקיימתי בנושא.

ותקצוב נשזרות זו ובזו, ולנקודה זו נכנסת גם החקיקה.

בשונה מהצעת חוק פרטית, אשר עוברת דיון בוועדה הרלוונטית לאחר הקריאה הטרונית כהכנה לקריאה ראשונה,⁸⁸⁰ הצעת חוק ממשלתית מונחת על שולחן הכנסת לתקופת הנחה בת יומיים ככלל,⁸⁸¹ ולאחריה נדונה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה. דיון זה נוטה להיות רחב, עקרוני וציבורי, ללא דקדוק בפרטי ההצעה.⁸⁸² אם ההצעה מאושרת בקריאה ראשונה, מודיע יושב-הראש לאיזו ועדה תעבור הצעת החוק, שם היא תידון בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.⁸⁸³

קברטץ-אברהם מתארת כי "שלב הדיונים בוועדות הוא השלב העיקרי בטיפול של הכנסת בהצעות החוק, והוא השלב שמתקיים בו הדיון המהותי, הענייני והמקצועי בהצעות החוק. בשלב זה ועדות הכנסת עשויות לערוך שינויים בנוסח הצעת החוק המקורי".⁸⁸⁴ כלומר, כחלק מהדיון והמשא-ומתן הפוליטי, המקצועי והענייני בין הגורמים השונים בוועדה, לחברי הכנסת נתונה היכולת לעצב את החקיקה ולהשפיע על הסדרה. לעיתים יכולת זו מתבטאת בהסדרי הליבה של החוק ולעיתים בחריציו. במקרים שבהם הערות חברי וחברות הכנסת נדחו בוועדה, ניתן לרשום את ההערות כהסתייגויות שיידונו בקריאה השנייה במליאת הכנסת,⁸⁸⁵ באופן שמשמר את היכולת להביע עמדה ודעה פרלמנטרית על-אודות המדיניות הממשלתית כפי שמתגבשת באותה הצעת חוק.

גם חברי וחברות הכנסת רואים את יכולת ההשפעה על חקיקה ממשלתית כחלק משמעותי מתפקידם. כך, למשל, התבטא בנושא השר לזיון:

אני לא חושב – ושמעתי היום את הדברים שאמר חבר הכנסת לפיד, שאמר: אם ישנו אות אחת בחוק הגיוס, אנחנו נתנגד. אני חושב שזה חוסר הבנה בסיסי של התהליך שמתרחש כאן בכנסת. אוי ואבוי אם החקיקה הממשלתית תגיע לכנסת ותצא ממנה מילה במילה כמו שנכנסה. זה בשום פנים ואופן לא אמור לעבוד כך. הדיון פה הוא לא חותמת גומי לתפארת הדיון. הכנסת צריכה לתקן, ויכולה לתקן, ויש לה מה לומר, והדיון בכנסת גם הרבה פעמים משפר את החקיקה הממשלתית. זה לא בושה. לא כל החוכמה

880 ס' 75 לתקנון הכנסת.

881 ס' 81 לתקנון הכנסת.

882 קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157, בעמ' 37.

883 ס' 83(ב) לתקנון הכנסת. יוער כי התקנון מקנה בסעיף זה גם אפשרות לערער על קביעת הוועדה הרלוונטית.

884 קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית**, לעיל ה"ש 157, בעמ' 37.

885 ס' 86 לתקנון הכנסת.

נמצאת במקום אחד, ולכן, זה בסדר גמור שדנים פה ומתקנים.⁸⁸⁶

חשוב להדגיש כי פונקציית הפיקוח הולכת ומצטמצמת באופן ניכר עת מדובר בחוק ההסדרים, המוגש לחקיקה בכנסת כמעט מדי שנה. חוק ההסדרים במקרים רבים מחליש את הפרלמנט; מיועד לרסן חקיקה פרטית שאושרה בכנסת ואינה עולה בקנה אחד עם המדיניות התקציבית שאושרה; ונעשה בו שימוש להעברת רפורמות ומהלכי חקיקה שהממשלה אינה תמיד מצליחה במהלך הרגיל של החקיקה.⁸⁸⁷ הליך חקיקת חוק ההסדרים הוא חפוז, דחוק, תחת שליטה ממשלתית הדוקה ביותר, ובפרט של משרד האוצר, ומאפשר לחברי הכנסת – ובפרט לחברי כנסת שאינם מחזיקים בכוח פוליטי עודף (backbenchers) – מרחב השפעה מצומצם בלבד.⁸⁸⁸ אמנם קיימת ככלל מגמה של צמצום יחסי בשימוש בחוק ההסדרים לעומת תחילת שנות האלפיים,⁸⁸⁹ אך מהלך זה הוא חלקי בלבד. אף כאשר סוגיות מתוך חוק ההסדרים מפוצלות לוועדה הייעודית, עצם כריכתן בחוק התקציב יוצרת מורכבות ייחודית וסדר זמנים דחוק.

אישור תקנות

לצד דרישות הדיווח השונות ופעולות אחרות מכוח חוק, במקרים רבים הממשלה נדרשת לקבל את אישורה של ועדה מוועדות הכנסת על-מנת שתקנות שהותקנו על-ידה תכנסנה לתוקף.⁸⁹⁰ בפועל, היקף החובה של ועדות הכנסת לאשר תקנות הוא רחב מאוד. כאשר הממשלה מביאה הצעת חוק ממשלתית לכנסת, הכנסת נוטה לרוב להכפיף את התקנות מכוח החוק לאישור הוועדה. הדבר נעשה הן במטרה לשמר פיקוח פרלמנטרי והן מטעמים פוליטיים, במהלך שהלך והתגבר משמעותית מאז שנות התשעים.

הפיקוח גם נדרש באופן קבוע עת מדובר באישור תקנות הקובעות ענישה פלילית.⁸⁹¹ בעבר, תיקון שחל מהכנסת ה-16 קבע בחוק-יסוד: הכנסת אפשרות כי תקנות תאושרנה במחדל, אך כיום אפשרות זו אינה קיימת. זאת, בשל אי-בהירות ופער פרשני בין הוראה זו לבין הוראות חוק העונשין,⁸⁹² הקובעות כי ענישה פלילית בתקנות טעונה אישור של

886 ד"כ 2.7.2018, לעיל ה"ש 10, בעמ' 69.

887 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10.

888 ראו ביקורות פנימיות על חוק ההסדרים כבר בהנחיית היועצת המשפטית לכנסת בנושא: **הנחיות היועצת המשפטית לכנסת** הנחיה 2/06 – חוק ההסדרים (הכנסת, 7.11.2006).

889 ראו שם. עוד ראו יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 27.

890 כך למשל, ס' 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי "תקנות שבהן נקבעו עבירות ועונשים, למעט חוקי עזר של רשות מקומית, טעונות אישור ועדה של הכנסת". לכן, תקנות אוויר נקי (מניעת זיהום אוויר וריח מתחנות דלק), התשע"ז-2017, אושרו על-ידי ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; ס' 31 לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, קובע כי התקנת תקנות תיעשה באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

891 ראו ס' 45 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר הלכה למעשה כבר אינו בתוקף מאז תיקון מס' 45 לחוק-יסוד: הכנסת.

892 ס' 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1997.

ועדה מוועדות הכנסת,⁸⁹³ ותכליתן הברורה והמפורשת היא "להבטיח את קיומו של פיקוח פרלמנטרי על אופן הפעלת הסמכות בידי הרשות המבצעת בקובעה עבירות פליליות בתקנות".⁸⁹⁴

כיוון שהממשלה נדרשת לעיתים קרובות לאישור הוועדה, מתקיימים דיונים רבים בנושאים אלה. במקרים רבים אישור התקנות אינו אוטומטי כלל וכלל, שכן הוועדה מציבה בפני הממשלה תנאים או נמנעת מלאשר את התקנות. בעוד שאישור התקנות במישור הפורמלי הוא בינארי (הווא אומר, אישור התקנות או דחייתן), בפועל, הדיונים בוועדות מובילים במקרים רבים לשינוי של ממש בנוסח התקנות, כתנאי לאישורן. אף בתקופת הקורונה – שבה ועדת החוקה, חוק ומשפט התבקשה לאשר תקנות מכוח חוק הקורונה⁸⁹⁵ בפרקי זמן קצרים, כדי לאפשר לגורמים הביצועיים להתמודד באופן יעיל ומהיר עם המגפה – אישור התקנות לא היה דבר מובן מאליו. במקרים רבים אישרה הוועדה את התקנות שהוגשו לה תוך הצגת דגשים ודרישות שונות לממשלה כתנאי לאישור עתידי של התקנות במועד הבא שבו הן תובאנה לאישור.⁸⁹⁶ יתרה מזו, במקרים מסוימים הוועדה סירבה בתוקף לאשר תקנות עד אשר יימצא פתרון לסוגייה כלשהי שהתעוררה במסגרתן.⁸⁹⁷

בחלקם של המקרים, היות הממשלה סמוכה על שולחן הכנסת במצבים אלה מוביל לכך שהוועדות מנצלות מעמד זה על-מנת לממש פיקוח פרלמנטרי שאינו מתקיים בזירות אחרות, כגון לדרוש מידע שלא נמסר באופן אחר.

⁸⁹³ בס' 18.1 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" (9.11.2003) נכתב בדבר שתי ההוראות האמורות כי "היחס בין שתי הוראות אלה לא הובהר עד תום, ויש כוונה ליזום תיקון אשר יקבע הסדר ברור יותר, ויישב את הסתירה ביניהן".

⁸⁹⁴ ראו את דברי ההסבר להצעת חוק העונשין (תיקון מס' 141) (ענישה לפי חוקי עזר), התשפ"א-2021, ה"ח הממשלה 582.

⁸⁹⁵ חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.
⁸⁹⁶ ראו, למשל, בפרוטוקול ישיבה 149 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23, לעיל ה"ש 160, בעמ' 26-34. הוועדה לא התנגדה לאישור התקנות על-מנת שלא לעצור את המצב הקיים, אך דרשה שהתקנות יחולו לזמן קצוב וייוותרו כ"פיילוט" בלבד. כמו כן, הוועדה התנתה את האישור העתידי של תקנות אלה בהרחבת המתווה או בביטולו, תוך בחינה של משרד הבריאות ומשרד המשפטים באשר למספר המטרים הרבועים בכל חנות שבהם יוכלו לשהות מספר מסוים של אנשים. ראו גם בפרוטוקול ישיבה 244 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, לעיל ה"ש 160, בעמ' 17-26. הוועדה דרשה לבחון את הסוגייה כעבור שנתיים ולתקן את התקנות בהתאם.
⁸⁹⁷ כך, למשל, יושב-ראש הוועדה גלעד קריב סירב לאשר את התקנות עד שנציגי משרד המשפטים ימצאו פתרון לסוגיית ההיועצות של עצורים עם באי כוחם, באופן שיבטיח את פרטיותם ואת הוגנות ההליך הפלילי. ראו לעניין זה פרוטוקול ישיבה 239 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24, 10 (14.3.2022) בנושא "תקנות סדר הדין הפלילי (היועדות חזותית) (הוראת שעה)", התשפ"ב-2022: "לא אצה דרכי. במצב הזה שאין פתרון לנקודה הזאת, אני לא מוכן לאשר את התקנות".

כלי פיקוח מוסדיים-סטטוטוריים

פיקוח על תאגידים סטטוטוריים

תאגידים סטטוטוריים הם תאגידים שהוקמו מכוח החלטת ממשלה, אשר זיהתה צורך להקים גוף כלשהו, וסמכותם שאובה מחוק שנחקק לצורך הקמתם. אלו כוללים עשרות רבות של תאגידים, ובהם האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, בנק ישראל, לשכת עורכי הדין, המועצה להשכלה גבוהה, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים והרשות לפיתוח הנגב. הפיקוח על תאגידים אלה נעשה באמצעות ועדות הכנסת⁸⁹⁸ ומבטא – הגם שבאופן עקיף יותר מהדוגמאות הקודמות – פיקוח על הממשלה. זאת, כיוון שהתאגידים קיבלו את חיותם וסמכותם מכוח חקיקת הכנסת, והפיקוח עליהם בוועדות מאפשר לכנסת לבחון את תפקודם. בדומה לחיקוקים אחרים, קיים רציונל לוודא כי החוק אינו נותר כאות מתה בספר החוקים אלא גם מיושם כראוי.⁸⁹⁹

פיקוח פרלמנטרי על תאגידים סטטוטוריים נדרש להתבצע ברמה כפולה: ישירות למול השר הממונה (או במקרים מסוימים השרים הממונים) על יישום החוק וישירות למול התאגיד הסטטוטורי. בשל כך, מדובר למעשה בשתי זירות של פיקוח, ועת עסקינן בבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, נוצר פיקוח ישיר ופיקוח עקיף גם יחד.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה

הוועדה לענייני ביקורת המדינה היא הוועדה היחידה שכל סמכותה הוא ביקורת המדינה. עם זאת, היא אינה ועדת פיקוח פרלמנטרית, שעניינה תכלול הפיקוח על הממשלה, אלא ועדה אשר למעשה מקשרת בין מוסד מבקר המדינה לבין הכנסת, מולה הוא עובד ואשר אליה הוא מדווח.⁹⁰⁰ לוועדה זו מוענק בתקנון סט ייחודי של סמכויות: בראשה עומד חבר אופוזיציה⁹⁰¹ והיא אחת משלוש ועדות בלבד המוסמכות ליזום חקיקה בתחומי סמכותן.⁹⁰²

נושאי הביקורת המרכזיים שעל סדר יומה של הוועדה הם אלה הנובעים מדו"חות מבקר המדינה. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, מפרט את הקשר בין מוסד מבקר המדינה לבין הוועדה ומסמך אותה, בין היתר, לדרוש מהמבקר דין וחשבון בכל נושא;⁹⁰³ להורות

898 ראו, לדוגמה, את חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, המכפיף את פעילות בנק ישראל לפיקוח ועדת הכלכלה של הכנסת וועדת הכספים של הכנסת; חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, הדורש את אישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לאישור פעולות מסוימות של המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; וחוק מגן דוד אדום, התש"י-1950, המכפיף היבטים מסוימים בפעילות מגן דוד אדום לוועדת הבריאות של הכנסת. ישנן עוד עשרות דוגמאות וקצרה היריעה מלהכיל.

899 צור, לעיל ה"ש 162, בעמ' 8.

900 ס' 6 לחוק-יסוד: מבקר המדינה.

901 ס' 106(א)(2) לתקנון הכנסת.

902 ס' 80(א) לתקנון הכנסת.

903 ס' 6(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

כי מבקר המדינה יחקור חברת-בת של גוף מבוקר או גוף נתמך על-ידי גוף מבוקר;⁹⁰⁴ ולהורות על הקמת ועדת חקירה בהתאם לדו"ח המבקר.⁹⁰⁵

לוועדה לענייני ביקורת המדינה יש תרומה משמעותית לביקורת המדינה, הן במישור השקיפות והן באשר לתיקון הליקויים שנמצאו בדו"ח המבקר.⁹⁰⁶ הוועדה אף נהנית מגישה רבה למידע מכוח היותה סמוכה על שולחן מבקר המדינה.⁹⁰⁷ לצד זאת, אין להתעלם מכך שתפקידיה תחומים וצמודים לתפקידי המבקר; היא אינה יוזמת דיוני פיקוח בתחומים אחרים או בעלת התמחות נושאת, ובמקרים רבים אף אינה מחזיקה בסמכויות אשר הוועדות הקבועות האחרות מפעילות בשגרה הפרלמנטרית. בשל אלה, עולה הטענה כי על-אף היתרונות הפרוצדורליים שהדין מקנה לה, ועדה זו אינה בעלת משקל של ממש בביצוע הפיקוח הפרלמנטרי בשגרת הכנסת.⁹⁰⁸

פיקוח תקציבי

כלי הפיקוח התקציבי השונים מאורגנים לפי ההיקף וההשפעה שלהם: **פיקוח מקרו בעל השפעה רחבה**, הכולל את העברת תקציב המדינה והעברת נתונים תקציביים; **פיקוח שוטף בעל השפעה בינונית**, הכולל את הדיונים בוועדת הכספים ופיקוח על העברות תקציביות; ו**פיקוח ממוקד בעל השפעה נקודתית**, הכולל את מנגנון הצעת חוק תקציבית ודרישת אישור ועדות כנסת בחוק.

פיקוח מקרו בעל השפעה רחבה

העברת תקציב שנתי

לכנסת יכולת משמעותית לפקח על הממשלה באמצעות תקצוב. הכלי המרכזי ביותר הוא תקציב המדינה, אשר אישורו הוא "תוצאה של מאבק כוחות וכיפוי ידיים בין הפקידות המקצועית, הממשלה והכנסת".⁹⁰⁹ סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת מכתב רגע מרכזי בחייהן של הכנסת והממשלה גם יחד: על הכנסת לאשר בחוק את תקציב המדינה תוך שלושה חודשים מתחילתה של שנת תקציב, והיעדר אישור בטווח הזמן הקבוע מוביל להתפזרות הכנסת.⁹¹⁰ כלומר, נוצרת משוואה יסודית לפיה אי-העברת התקציב שקולה לפירוק

904 ס' 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

905 ס' 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

906 בעז ענר וליאורה שמעוני "על תרומתה של ביקורת המדינה" **עיונים בביקורת המדינה** 62 (2011) 177.

907 חסון "פיקוח ועדות על הממשלה", לעיל ה"ש 68, בעמ' 27.

908 שם.

909 אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

910 קיימים לכך מספר חריגים, המנויים בס' 36(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, שאינם רלוונטיים בהקשר זה.

הממשלה, ועל-כן מופעלת באשר אליו משמעת קואליציונית חמורה. מסיבה זו, אישור התקציב הוא שאלה פוליטית הרבה יותר מאשר שאלה כלכלית.

בפועל, אין לשכוח כי לצד חוק התקציב גם עובר חוק הסדרים רחב-היקף, אשר חלקים רבים ממנו מוצמדים לתקציב מצרכי נוחות ומשיקולים פוליטיים ולא מפאת הרכיבים הכלכליים שבפרקי חוק ההסדרים.⁹¹¹ אך ההיבטים הפוליטיים של מעמד זה אינם מבטלים את כוחם של אמצעים רבים שמפעילים באותו מעמד חברי הכנסת על הממשלה, בין אם באמצעות הדיונים בוועדות השונות, מוסד ההסתייגויות או התקשורת.

העברת נתונים תקציביים

לאחר אישור התקציב, הנתונים הפיסקליים מתפרסמים במלואם באתר "פיסקלי-דיגיטלי" של משרד האוצר.⁹¹² אולם התקציב השנתי אינו משקף את המצב בפועל, שכן לאורך השנה מתבצעים שינויים שונים הנובעים מצרכים פרקטיים של משרדי הממשלה, או בשל אירועים חריגים (כדוגמת משבר בריאותי או מלחמה). בשל כך, ההסדר החקיקתי אינו מסתפק בהעברת התקציב, אלא בוחן גם את יישומו.⁹¹³

בחוק-יסוד: משק המדינה נקבע כי "שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה",⁹¹⁴ וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מפרט זאת וקובע כי תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים, על שר האוצר להעביר לכנסת דו"חות המפרטים את התקבולים שנתקבלו, את ההוצאות שהוצאו, את המשרות שמולאו, את ההתחייבויות שניתנו ואת ההעברות שנעשו.⁹¹⁵

על-אף החשיבות של סעיף זה, מדובר בפיקוח רטרואקטיבי, אשר לכנסת אין כל יכולת להשפיע עליו ואינו דורש את אישורה. על רקע זה, מזה שנים ישנה אי-הסכמה יסודית בין הכנסת לבין משרד האוצר באשר לנתוני התקציב.⁹¹⁶ שיאה של המחלוקת עלה בכהונתה

⁹¹¹ טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא 247 (2007); דנה בלאנדר "חוק ההסדרים – רע הכרחי או בהכרח רע?" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (14.1.2007). ראו התייחסויות רבות למבנה חקיקתי זה גם אצל איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** לז 645 (2016).

⁹¹² אתר "פיסקלי-דיגיטלי" של משרד האוצר. במסגרת זו, התקציב מפורט עד לרמת התקנות התקציביות. עבור כל תקנה נכלל גם סכום ההוצאה המותרת וסכום ההרשאה להתחייב.

⁹¹³ גם באתר "פיסקלי-דיגיטלי", שם, יש פירוט בדיעבד (מספר חודשים לאחר תום שנת הכספים) על נתוני הביצוע בפועל עד לרמת התקנות.

⁹¹⁴ ס' 3(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה.

⁹¹⁵ ס' 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

⁹¹⁶ אלו הטענות, כפי שמתוארות בבג"ץ **שפיר נ' שר האוצר** (2024), לעיל ה"ש 309: "העותרים מציינים תמונה לפיה חברי הכנסת אינם מקבלים את מלוא המידע הנדרש להם על מנת לבצע את עבודת הפיקוח במסגרת ועדות הכנסת. כך בכלל וכך בפרט בנוגע לנתוני התקציב. העותרים מפרטים את הפערים הקיימים לשיטתם במנגנוני העברת המידע לחברי הכנסת בעניין זה, כדלקמן: התקנות התקציביות אינן מועברות לעיון חברי הכנסת עובר לאישור חוק התקציב השנתי, אלא רק לחברי הממשלה, וכך יוצא שעל אף שפירוט התקנות קיים, חברי

של חברת הכנסת סתיו שפיר כיושבת-ראש הוועדה המיוחדת להנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור. לאחר שניסיונות לקבל מידע ישירות ממשרד האוצר לא עלו יפה, הגישה חברת הכנסת שפיר עתירה שדרשה ממשרד האוצר להעביר באופן שוטף לכנסת את נתוני מרכב⁹¹⁷; המערכת הממוחשבת המנהלת את תקציב המדינה. העתירה נדחתה בפסק דינו של בית המשפט העליון. בדעת הרוב נפסק כי אף אם כמצב רצוי על המידע התקציבי לעבור באופן שוטף מהממשלה לכנסת, במישור המצוי, אין הוראת חוק המחייבת את משרד האוצר לעשות כן.⁹¹⁸

ואולם, העתירה הובילה להסכמת מצד משרד האוצר לערוך פיילוט שבו מדי רבעון מועברים לממ"מ נתוני התקציב הרחביים עד רמת התקנות התקציביות,⁹¹⁹ ובסוף שנת התקציב מתפרסמים על-ידי משרד האוצר הנתונים השנתיים. זאת, לצד בקשות תקציביות ממוקדות ונקודתיות המועברות למשרד האוצר על-ידי הממ"מ לאורך השנה.⁹²⁰

הכנסת נחשפים לפירוט של התקציב רק עד רמת התכנית; לאורך שנת התקציב לא משוקף לחברי הכנסת כמה כסף הוציאה המדינה בפועל, והדבר מתפרסם רק חצי שנה לאחר סיום שנת התקציב; אין לכנסת יכולת לבחון באופן שוטף מהם השימושים שנעשים בתקציב במסגרת התקנות השונות; רבים ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך אינם מפרסמים אחת לרבעון את ההתקשרויות שלהם עם ספקים חיצוניים, וזאת בניגוד להוראות נוהל 'פרסום התקשרויות הממשלה' שפרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים (15.12.2015); לא מועבר לחברי הכנסת מידע על ניצול התקציב ברשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, רשויות סטטוטוריות וגופים שהוצאה אליהם סמכות שלטונית, וזאת על אף שגופים אלה נתמכים במסגרת תקציב המדינה; בכל הנוגע לדיונים בוועדת הכספים על העברות תקציביות, חברי הוועדה אינם מקבלים את החומר הרלוונטי טרם הדיונים, על אף שהמידע מצוי ונגיש במערכת המרכב⁹¹⁷; אף בקשות ספציפיות של חברי הכנסת למידע נענות באופן שאינו מלא, ובדרך כלל תשובות ניתנות בעל פה מבלי להעביר את הנתונים הרלוונטיים לחברי הכנסת לבחינתם באופן עצמאי; על דרך הכלל, הפקיד הממשלתי שמתייצב לדיוני ועדת הכספים אינו הגורם שעוסק באופן יומי בנושא שנמצא על שולחנה של הוועדה, אינו מסוגל להשיב לשאלות חבריה, והוא אף אינו הגורם המוסמך לקבל החלטות; כל זאת, גם כאשר הוועדה דורשת, בהתאם לסמכותה ומראש, את התייצבות הגורם הרלוונטי; גם כאשר מועבר מידע, הדבר נעשה באיחור של חודשים (בניגוד להוראות תקנון הכנסת), ולעיתים קרובות לאחר שהחלטה כבר התקבלה ואין עוד תועלת ממשית במידע; כמו כן, הנתונים שעוברים הם נתונים מעובדים ולא גולמיים, מבלי שלחברי הכנסת עומדת דרך לבחון את אמיתות הנתונים שהועברו או להצליב אותם עם נתונים אחרים; נתונים אלה אף יכולים להיות ממוסגרים בצורה ש'נוחה' לרשות המבצעת – כך לדוגמה, חלק מההוצאות בתקציב המדינה מקוטלגות תחת מסגרת 'שונות', באופן שאינו מאפשר לפקח על השימוש שנעשה בהן בפועל; דוגמה אחרת היא האופן שבו מועברים עודפי התקציב בין שנה אחת לאחרת, מבלי שלחברי הכנסת יש אפשרות מעשית לבחון את הסיבה לאי ניצול העודפים ואת אופיים של הכספים. העותרים תמכו את טענותיהם במסמכים שונים ובדוגמאות מעבודת חברי הכנסת". שם, פס' 7 לפסק דינו של השופט עמית.

917 ראשי התיבות של "מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה".

918 בג"ץ שפיר נ' שר האוצר (2024), לעיל ה"ש 309.

919 להרחבה על רמות הפירוט השונות של תקציב המדינה ראו: שוורץ, לעיל ה"ש 172, בעמ' 8–9.

920 אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

פיקוח שוטף בעל השפעה בינונית

דיונים בוועדת הכספים

הדיונים בוועדת הכספים הם מרכזיים ביותר לשאלת הפיקוח התקציבי על הממשלה. מרבית פרקי חוק ההסדרים נדונים בוועדת הכספים, על-אף שמבחינה עניינית יש במקרים רבים ועדות מתאימות יותר. בעבר, כלל החקיקה המלווה את התקציב הייתה מועברת לוועדת הכספים. לאחר פסק דין מרכזי של בית המשפט העליון בנושא⁹²¹ והנחיית היועצת המשפטית לכנסת בנושא משנת 2006,⁹²² חלק מהפרקים הועברו לוועדה העניינית, כשהיקף החקיקה, פרק הזמן והנסיבות השונות אפשרו זאת. עם זאת, אז וגם היום, יש דומיננטיות ניכרת של ועדת הכספים.

בהינתן פרקטיקות העבודה סביב חוק ההסדרים, אשר פרקו מתגבשים בממשלה לאורך חודשים ולעיתים אף שנים אך מובאים לכנסת בבהילות ובתכיפות, הכנסת מתקשה לבחון באופן ענייני את כל הפרקים ולהשפיע השפעה של ממש על הסדרי חוק ההסדרים. כך, למשל, יחזקאל וינון עמדו על כך שלא רק שאין לחברי הוועדה ולצוות המקצועי שלה די זמן ללמוד את הצעת חוק התקציב על כל הסדריה, אלא אף "לא ניתן לקיים בוועדה דיון אמיתי על ההנחות העומדות בבסיס התקציב" וכי את ההסכמות שמתגבשות בוועדה בנוגע לחוקי ההסדרים אין אפשרות לבטא בנוסח הצעת החוק.⁹²³ גם הליך החקיקה מתאפיין בחופזה, בריכוזיות של משרד האוצר ובחוסר שקיפות.⁹²⁴

פיקוח על העברות תקציביות

לצד הפיקוח אשר מתקיים במועד העברת התקציב פעם בשנה או שנתיים, בהתאם למודל התקציבי,⁹²⁵ מתקיים גם פיקוח שגרתי אשר מוקדו בוועדת הכספים, באמצעות מנגנון שינויים בתקציב. שינויים בתקציב מתבצעים באופן שגרתי במהלך שנת התקציב והם למעשה משקפים את התקציב האוטנטי שהוצא על-ידי הממשלה, הגם שאינם נראים לעין בחוק. שינויים אלה נדרשים עבור הממשלה במטרה לאפשר גמישות תקציבית על-בסיס הצרכים הריאליים של משרדי הממשלה.

921 בג"ץ ארגון מגדלי העופות, לעיל ה"ש 333.

922 הנחיות היועצת המשפטית לכנסת חוק ההסדרים, לעיל ה"ש 888.

923 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 27.

924 שם, בעמ' 28.

925 במשך שנים פעל מודל של תקציב דו-שנתי. ראו חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה); חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון); חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2); חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 ולשנת 2013 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3); חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2014 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 4); חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה).

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985,⁹²⁶ הוא שמסמך את האוצר להעביר סכומים עד גובה מסוים מתוכנית תקציבית אחת לאחרת באמצעות הודעה בלבד לוועדת הכספים. בסכומים העוברים רף מסוים, לעומת זאת (כשני מיליון ₪, או 15% מהיקף התוכנית התקציבית שאושרה, הנמוך מביניהם), נדרש אישורה של ועדת הכספים. השימוש בהעברות התקציביות מהווה כלי פיקוחי משמעותי. כך, למשל, בדצמבר 2019 עיכבה ועדת הכספים מספר העברות תקציביות בשל אי-העברת תקציבים על-ידי משרד האוצר עבור גני חינוך מיוחד בחינוך מוכר שאינו רשמי.⁹²⁷

בשל טענות חברי כנסת כי הפיקוח של ועדת הכספים לא היה משמעותי דיו וכי העברות תקציביות אושרו בקלות רבה,⁹²⁸ החל תהליך בשיתוף יושב-ראש ועדת הכספים, חבר הכנסת משה גפני, מול משרד האוצר, אשר נועד להוביל לעיבוי והרחבה של דברי הסבר להעברות התקציביות הכוללים מידע מפורט ומנומק. תהליך זה של משא ומתן נמשך זמן משמעותי ולווה במשא ומתן פוליטי, שבו ועדת הכספים עצרה את ההעברות התקציביות ובכך פגעה ביכולתם של המשרדים לפעול. הפתרון הגיע לבסוף בדמות נוכחות של בכירי ובכירות משרדי הממשלה, אשר הגיעו לוועדה והסבירו את הצורך בהעברות התקציביות ואת מהותן.⁹²⁹ בשל כך, מתארת היועצת המשפטית לכנסת, נוצר מצב שבו לעיתים הפיקוח התקציבי של הוועדות על העברות תקציביות אף הדוק מזה שנערך בשלב העברת חוק התקציב.⁹³⁰

על-אף שקיימת תפיסה כי כל העברה תקציבית מחייבת בקרה פרלמנטרית,⁹³¹ בפועל, במקרים רבים ועדת הכספים נשענת על הצורך של הממשלה באותן העברות ואינה מקיימת פיקוח פרלמנטרי הדוק על העברות תקציביות. זאת, מטעמים פוליטיים ובשל העומס שנובע ממספר המקרים שבהם נדרש אישור הוועדה להעברות תקציביות.⁹³² עולות בהקשר זה טענות רבות כי איכות הדיון בהעברות התקציביות אינה גבוהה בפועל וכי הן מאושרות כלאחר יד, באופן אוטומטי כמעט. יתרה מכך, משרד האוצר לעיתים עוקף פיקוח

926 ס' 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

927 חדשות הכנסת "ועדת הכספים אישרה עשרות העברות, מספר העברות עוכבו במחאה" **הכנסת** (24.12.2019).

928 להרחבה ראו בג"ץ 8749/13 **שפיר נ' יושב-ראש ועדת הכספים** (נבו 13.8.2017).

929 להרחבה על התהליך ראו פס' 36 לפסק דינו של השופט עמית בבג"ץ **שפיר נ' שר האוצר** (2024), לעיל ה"ש 309.

930 אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

931 חדשות הכנסת "יו"ר ועדת הכספים, משה גפני: 'כל העברה תקציבית מחייבת בקרה פרלמנטרית, כולל העברות עודפים משנה לשנה'" **הכנסת** (19.4.2016).

932 ראו, למשל, העברות תקציביות בהיקפים של מאות מיליוני שקלים שעברו במלואן: חדשות הכנסת "ועדת הכספים אישרה העברות תקציביות בתקציב המדינה בסכום של כ-990 מיליון ₪" **הכנסת** (3.10.2022); חדשות הכנסת "ועדת הכספים אישרה העברות תקציביות בסכום של כ-4.4 מיליארד ₪" **הכנסת** (14.3.2022). זו אינה תופעה חדשה, ראו: שאול אמסטרדמסקי ורוני זינגר "14 מיליארד שקל מהתקציב החליפו ידיים במחשכים" **כלכליסט** (12.6.2014).

זה: כספים עוברים מתקציבים פרטניים אל סעיף הרזרבה ומשם עוברים אל תקציבים אחרים.⁹³³ נוסף על כך, משרד האוצר יצר מנגנון העברות שיתופיות ("השתתפויות") בין תקציבים שונים,⁹³⁴ אשר גם הוא בעל פוטנציאל לייתר את הצורך באישורה של ועדת הכספים לצורך תזוזות בתוך תקציב המדינה.

בסופו של דבר, אף אם ניתן לעקוף במידה מסוימת את ההעברות התקציביות, הן כלי אשר עומד בפני חברי הכנסת. הם עצמם מתייחסים אליהן ככלי פיקוחי מרכזי המאפשר להם לדרוש מהממשלה מידע ומענה,⁹³⁵ ואף משתמשים במנגנון זה במטרה להפעיל סנקציות. כך, למשל, היה בשנת 2021, כאשר יושב-ראש הכנסת ביקש לקבוע מול המשרד לביטחון פנים נוהל לביקורי אסירים על-ידי חברי כנסת (לאחר שקודם לכן היה איסור של ועדת הכנסת על ביקורי אסירים ביטחוניים).⁹³⁶ הטיוטה שהועברה בנושא למשרד לביטחון פנים לא זכתה להתייחסות. ועדת הכספים החליטה לעכב העברות תקציביות של המשרד לביטחון פנים, ותוך שלושה ימים התקבלה תגובת המשרד לטיוטת הנוהל שהועבר חודשים קודם לכן.⁹³⁷

פיקוח ממוקד בעל השפעה נקודתית

הצעת חוק תקציבית

דרך חלופית לפיקוח תקציבי היא באמצעות מנגנון הצעת חוק תקציבית. הצעת חוק תקציבית, כך מגדיר חוק-יסוד: משק המדינה, היא הצעת חוק שהוגשה שלא בידי הממשלה, שביצועה כרוך בעלות תקציבית של 6,795,860 ₪ לשנה⁹³⁸ והממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית שלה.⁹³⁹ העלות התקציבית של הצעת החוק הקונקרטית נקבעת על-ידי הוועדה מועדות הכנסת אשר דנה בהצעת החוק, וברירת המחלל הקבועה בחוק היסוד היא כי העלות התקציבית תיקבע בהתאם לעמדת משרד האוצר, אלא אם הוכח להנחת דעתה, על-פי הערכה אחרת שהוגשה לה, בצירוף נתונים

⁹³³ יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 4, בעמ' 28.

⁹³⁴ מדובר במצב בו מלכתחילה תקציב נושאי מסוים נמצא תחת משרד אחד, אך הוא משותף למספר משרדים שיכולים "לשאוב" תקציב מאותו משרד לצורך אותו נושא. לשם ההמחשה, "תכנית 360" לילדים ונוער בסיכון מתוקצבת ומנוהלת בתוך משרד הרווחה, אך היא כוללת אפרורית כספים ייעודיים עבור הנושא שיוצאים דרך משרד החינוך, משרד הבריאות והמשרד לביטחון פנים (כיום המשרד לביטחון לאומי), אשר יכולים למשוך את התקציב ישירות ממשרד הרווחה.

⁹³⁵ פרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 16-17 (דבריו של חבר הכנסת ינון אזולאי).

⁹³⁶ האיסור שהיה בתוקף התבסס על נוהל שגיבשה ועדת הכנסת בתקופת השר לביטחון פנים ארדן בשנת 2016. ראו פרוטוקול ישיבה 194 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (20.12.2016) בנושא "ביקורי חברי הכנסת אצל אסירים ביטחוניים".

⁹³⁷ אפיק "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת", לעיל ה"ש 42.

⁹³⁸ זהו הסכום כפי שעודכן לאחרונה ביום 1.1.2024. י"פ תשפ"ד מס' 11971 מיום 4.1.2024 עמ' 2508.

⁹³⁹ ס' 33(ד) לחוק-יסוד: משק המדינה.

ואומדנים, כי העלות התקציבית שונה מהערכת משרד האוצר.⁹⁴⁰ תקנון הכנסת מפרט לעניין זה ומסמך את חברי הכנסת, באמצעות מרכז המחקר והמידע, להגיש לוועדה אומדן חלופי.⁹⁴¹

בפועל, השימוש בחלופה זו אינו נפוץ, ולכן אין לתלות על כתפיו משקל רב. הטעם לכך נעוץ בדינמיקה הפנימית של הליך החקיקה. מרבית הצעות החוק שמוגדרות כתקציביות כלל אינן עוברות את ועדת השרים לענייני חקיקה, ולכן גם אינן מגיעות לדיון בוועדה שבו מוגשת הצעת אומדן חלופית. במקרים המעטים שבהם כן מגיעים לכדי הגשת הצעת אומדן חלופית, שהיא נמוכה יותר מזו שהוגשה על-ידי הממשלה, יש לה משקל כמנוף במשא ומתן הפנימי בין הכנסת לממשלה וליתור פשרה תקציבית, שכן הוועדות הרלוונטיות בכנסת מעדיפות לאמץ את ההצעה התקציבית הנמוכה יותר.

דרישת אישור מוועדות הכנסת בחוק

לצד הדרישה מהממשלה כי תביא תקנות לאישור ועדה מוועדות הכנסת, פזורות בחקיקה הוראות רבות הדורשות גם הן אישור של ועדה מוועדות הכנסת. כך, למשל, ניתן לציין את הדוגמאות שהוצגו לאורך נייר המדיניות באשר ל"פעולות אחרות מכוח חוק", כגון אישור ועדת הכספים לחידוש הכרה בפטור ממס לעמותה.⁹⁴² בנקודות אלה, כמו בתקנות, הממשלה נדרשת לאישור ועדה מוועדות הכנסת, שאינו ניתן באופן אוטומטי ולעיתים מעורר דיון, ואף דיון נוקב. הצורך באישור מאפשר לוועדות הכנסת להציב בפני הממשלה דרישות שונות אשר אינן נענות במהלך השגרת פיקוח הכנסת על הממשלה, ולהשתמש בצורך של הממשלה לאישור מהלכים תקציביים עבור פיקוח.

מנגנון זה אף מאפשר פיקוח תקציבי. מלבד ההעברות התקציביות שנדונו באופן עצמאי, ניתן להצביע גם על מקרים אחרים בהם יש מעורבות תקציבית משמעותית, עקב החובה במקרים מסוימים לקבל את אישור הוועדות לשם העברת הכספים. זה, למשל, המקרה בכל הנוגע לאישור תשלומי הורים בוועדת החינוך.⁹⁴³ בנקודה זו הממשלה תלויה בוועדת החינוך, שכן בהיעדרה היא אינה יכולה לגבות את תשלומי ההורים. התלות הממשלתית בוועדה מאפשרת לוועדה לקיים פיקוח משמעותי ולתבוע את שיתוף הפעולה של הממשלה על נושאים אחרים, בשל הצורך באישור כספי התשלומים על-ידי הוועדה. בכך, למעשה, הוועדה מתכללת לתוך נקודת זמן מסוימת דרישות שונות ממשרד החינוך כתנאי לאישור תשלומי ההורים.⁹⁴⁴

940 ס' 33(ג) לחוק-יסוד: משק המדינה.

941 ס' 93(ב) לתקנון הכנסת.

942 ס' 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

943 ס' 6(ד) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

944 כך, למשל, במסגרת אישור תשלומי הורים לשנת הלימודים תשפ"ב, הוועדה דרשה ממשרד החינוך ליצור

מערכי תמיכה לפיקוח פרלמנטרי

אופן הארגון של הכלים השונים המבססים את מערכי התמיכה בפיקוח הוא בהתאם לאופי התמיכה: **תמיכה מבוססת-מידע**, הכוללת את מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) ואת מאגרי המידע של הכנסת; **ותמיכה תכנונית-ניהולית**, הכוללת את קובץ המעקב על יישום חקיקה ואת גאנט הפיקוח.

תמיכה מבוססת-מידע

מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ)

מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוקם בשנת 2000 על-ידי יושב-ראש הכנסת דאז, אברהם בורג, במטרה להוות מרכז מחקר עצמאי אשר יוכל לשרת את הכנסת ואת חבריה ויעמיד לנגד עיניו את צרכיהם המקצועיים של חברי הכנסת. מהלך זה נועד לייצר אי-תלות של הכנסת בממשלה, לתמוך בעצמאות פרלמנטרית ולחזק את מעמד הכנסת.⁹⁴⁵ קודם להקמתו, צרכים מחקרניים בהיקפים משמעותיים סופקו לכנסת על-ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חשיבות של הממ"מ נובעת מהפערים האדירים שבין המידע המצוי בידי הממשלה וזרועותיה להיקף המידע המצוי בידי הכנסת.⁹⁴⁶ סמכותו מעוגנת בחוק הכנסת, שם נקבע כי מרכז המחקר והמידע רשאי לדרוש מגוף מבוקר מידע בתחום סמכותו של הדו"ח אשר דרוש לכנסת, לוועדות הכנסת, לחברי הכנסת או למוסדות הכנסת לשם מילוי תפקידם.⁹⁴⁷ בשונה מדרישת דיווח ומסירת מידע כפי שמפורטת בחוק-יסוד: הממשלה ובחוק-יסוד: הכנסת, חובה זו מסויגת באופן נרחב.⁹⁴⁸ בפועל, משרדי הממשלה אכן נשענים ביד רחבה על סייגים אלה ובמקרים רבים נמנעים מהעברת מידע.⁹⁴⁹ גם בהקשר זה אין סנקציה משפטית-פורמלית כלפי הממשלה על אי-מסירת מידע לממ"מ.

דגש מרכזי באשר לממ"מ הוא כי מדובר בכלי שאינו מוטה אינהרנטית לטובת הקואליציה.

מתווה למורי התל"ן אשר יבטיח את העתיד והביטחון התעסוקתי שלהם ולנסח תזכיר חוק שיעגן את כל הכשלים שעולים בדיונים. ראו פרוטוקול ישיבה 7 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-24 (11.8.2021) בנושא "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשפ"ב".

⁹⁴⁵ ראו את דבריה של שגית אפיק בפרוטוקול ועדת הכנסת בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 3-4.

⁹⁴⁶ ראו בהקשר זה את דבריו של חבר הכנסת ניר אורבך, כבסיס לייזום דיון מיוחד בוועדת הכנסת בנושא מסירת מידע לממ"מ: פרוטוקול הדיון בנושא חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה (2022), לעיל ה"ש 177, בעמ' 3.

⁹⁴⁷ ס' 64(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

⁹⁴⁸ שם, בס' 64(ב) ו-64(ד).

⁹⁴⁹ מכתב היועצת המשפטית לכנסת בעניין מסירת מידע למרכז המחקר והמידע, לעיל ה"ש 191.

אמנם סמכותם של יושבי-ראש הוועדות (אשר נוטים להיות מקרב חברי הקואליציה) היא רחבה יותר, אך כל חבר כנסת יכול לבקש עד שלוש בקשות מהממ"מ במקביל, ובכלל זה חברי סיעות האופוזיציה וכן גורמים מקצועיים בכנסת. תוצרי הממ"מ משתנים בהיקפם ויכולים לבוא לידי ביטוי במתן מענה קונקרטי בכתב לשאלת חבר כנסת, במתן מענה קונקרטי בעת דיון בוועדה, בהכנת דו"ח מפורט או בעדכון לדו"ח קיים.⁹⁵⁰

במקרים רבים התוצרים המחקריים הם משמעותיים בהיקפם וזוכים להסתמכות מקצועית ופוליטית גם יחד. בשנים האחרונות הוצמד לממ"מ גם דובר, אשר מסייע בהנגשה של תוצרי המרכז, בפרסומם ובהפצתם. היקף המחקרים מתבלט בשל מידת הנגישות שלהם: המחקרים מתפרסמים באתר הממ"מ⁹⁵¹ ובמקרים רבים יש פרסום של המחקר גם כחומר רקע לדיון הרלוונטי בוועדה הרלוונטית.

כל חבר כנסת יכול לפנות לממ"מ ולבקש תשובה לשאלה מסוימת, ובאופן הפעולה השוטף עבודת הממ"מ גם צמודה לעבודת הוועדות. עם זאת, במקרים מסוימים הממ"מ עצמו, כמוסד, יוזם מחקרים, באופן שלעיתים עורר ביקורת פנים-פוליטית.

מאגרי המידע

בעשור האחרון החל בכנסת מהלך ניכר להרחבת מאגרי המידע של הכנסת. בדצמבר 2014 עלה לאוויר **מאגר החקיקה הלאומי**,⁹⁵² ושנתיים לאחר מכן המאגר כלל גם את הליך החקיקה החל משלבים ראשוניים של הגשת הצעות חוק. בהובלתה של עו"ד גלי בן-אור, החל מהלך ניכר של דיגיטציה של עבודת החקיקה והפיקוח, אשר ממשיך ומתקיים גם בימים אלה במטרה להרחיבו. כפי שבן-אור מתארת, לתהליך הדיגיטציה יש חשיבות לא רק פנימה עבור חברי הכנסת, אלא גם חשיבות ציבורית ניכרת עבור האזרחים והאזרחיות, החברה האזרחית, האקדמיה ומכוני המחקר. המאגר מאפשר לאתר מידע עדכני וניתן גם לבצע דרכו הצלבות מידע שונות. מעצם הובלת מהלך של שקיפות יש גם תמריץ עבור הכנסת והממשלה גם יחד להראות כי ביצעו את עבודתן.

מאגר מידע נוסף ומרכזי לעניין הפיקוח הוא "**מאגר דיווחים ופעולות על-פי חוק**" שהוקם בשנת 2022. המאגר כולל דרישות דיווח אשר קיימות בחקיקה ופעולות נוספות המוגדרות כ"פעולות אחרות על-פי חוק". מדובר בפעולות שונות של הרשות המבצעת אשר נדרשות לקבל את אישורה של ועדה מוועדות הכנסת. כך, למשל, נדרש אישור של ועדת הכספים על-מנת לחדש הכרה בפטור ממס לעמותה,⁹⁵³ וכן אישור ועדת העבודה והרווחה לרכיבים

950 האמור מבוסס על סקירת התוצרים באתר הממ"מ וצפייה בדיוני ועדות.

951 מרכז המחקר והמידע באתר הכנסת.

952 מאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת.

953 ס' 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

סוציאליים רבים המוענקים מכוח חוק הביטוח הלאומי.⁹⁵⁴

עד הקמת המאגר, לחובות הפיקוח השונות היו דרישות שונות בחוקים רבים ושונים, וטיב הפיקוח על יישום החקיקה היה תלוי ביכולת, ברצון ובמוטיבציה של כל ועדה. במקרים רבים, בהיעדר גורם אקטיבי שמוודא כי הדיווחים והיישום מכוח החקיקה היו מתקבלים, הפיקוח לא היה מתקיים. מאגר חדש זה נועד, אם כן, לא רק לייצר שקיפות, אלא גם לסייע לכנסת ולממשלה לטייב את הליך הפיקוח והדיווחים השונים מכוח הוראות החוק השונות. המאגר נשען כיום על מהלך של קטלוג כל הדיווחים ומיפויים (מה הנושא שעליו יש לדווח? מי הגורם שעליו לדווח? מי הגורם שאליה יש לדווח? מהי מחזוריות הדיווח?) ומכוח איזה חוק וסעיף. המאגר אף מאפשר לראות ביחס לכל דיווח אם התקיים דיון בוועדה בעניינו.⁹⁵⁵

כיום, המאגר מעודכן (כולל קישור לדיונים) מהכנסת ה-24 ואילך. מאז הקמתו נערך מהלך מתמשך להשלים דיווחים רטרואקטיביים, ככל שמשאבי הכנסת מאפשרים זאת. מאגר דומה קיים כיום רק בצרפת.⁹⁵⁶

תמיכה תכנונית-ניהולית

"בסיס פיקוח": קובץ מעקב פיננסי של יישום חקיקה

קובץ המעקב הוא כלי עזר טכני, המסייע לאיסוף נתונים, השוואה ומעקב. עבור כל נושא ממוקד מותאם קובץ ייעודי, אשר מחולק לפי תת-נושאים, משרדים ותקופות (חודש/רבעון/שנה). כל משרד נדרש מדי תקופה למלא את ההוצאה התקציבית המתאימה בכל תת-נושא. קובץ זה מסייע למעקב אחר יישום החקיקה כיוון שהוא דורש מהממשלה נתונים מדויקים, חלף הערכות כלליות. הוא מאפשר השוואה כפולה: הן בין משרדי ממשלה שונים בתקופת זמן זהה, והן בחינה של כל משרד ממשלתי בתקופות שונות. מעבר ליצירת אחידות ושקיפות בנתונים, הוא גם מאפשר לדיוני המעקב אשר נערכים על-בסיסו בוועדות הכנסת השונות להיות יעילים ומדויקים.

בהתאם לתורת ההפעלה של יחידת כת"ף (יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי), שהוקמה לצורך שיפור יכולות הפיקוח הפרלמנטרי במהלך הכנסת ה-20, קובץ המעקב נועד לשרת שני עקרונות בפיקוח הכנסת על הממשלה: היות הכנסת זירת פיקוח בין-משרדית ומקצועית, לצד יצירת שפת דיווח ושיטת דיווח אחידות.⁹⁵⁷

⁹⁵⁴ ראו למשל ס' 62, 87, 121, 125, 144, 148 ו-149 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

⁹⁵⁵ מאגר דיווחים ופעולות על-פי חוק באתר הכנסת.

⁹⁵⁶ על-בסיס מידע שנמסר לגלי בן-אור, היוזמת והעומדת בראש הקמת מאגר החקיקה הלאומי, באמצעות הממ"מ.

⁹⁵⁷ יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **תהליך פיקוח אחר התחייבויות ממשלה מורכבות חוצות משרדים** (הכנסת, מרץ 2018). כל הדו"חות של יחידת כת"ף זמינים באתר הכנסת.

קובץ זה נבנה על-ידי יחידת כת"ף בתקופת פעולתה בכנסת ה-20 לבקשת חבר הכנסת אלי אלאוף, שהיה יושב-ראש ועדת הרווחה. חבר הכנסת אלאוף היה מעוניין לקדם את נושא המלחמה בעוני, ובהינתן קיומה של החלטת ממשלה למלחמה בעוני,⁹⁵⁸ אשר דרשה שיתוף פעולה פנים-ממשלתי ובין-משרדי ניכר, הוא רצה לבחון כיצד ההחלטה מיושמת.⁹⁵⁹ ואכן, בתחום זה, ועל-בסיס הנתונים שנאספו ממשרדי הממשלה, הופצו שני דו"חות משמעותיים – האחד בינואר 2018 והשני ביולי 2018 – המתארים את הליך היישום של המלצות הוועדה למלחמה בעוני, באופן שכולל נתונים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים ואת מגמות היישום שעולות מהם.⁹⁶⁰

הכלי נבנה על-בסיס התפיסה כי כלי הפיקוח צריכים להיות שיטתיים, ממוקדים ומתמשכים על-מנת שיאפשרו לערוך באמצעותם השוואות, הן בתוך המשרד והן בין המשרדים השונים. כלי זה – והפצת הנתונים בין המשרדים השונים – אפשרו גם שיח בין-משרדי בין משרדי הממשלה לבין עצמם, באופן שסייע לתיאום באותו נושא. יחידת כת"ף היוותה יחידת תיאום אשר יצרה לכל החלטת ממשלה מורכבת קובץ מתאים, ותיאמה את העברת הנתונים בין הממשלה לוועדה.⁹⁶¹

הכנסת ה-20 לא מיצתה ימיה, ובאפריל 2019 נערכו הבחירות לכנסת ה-21. יחידת כת"ף לא שבה לפעילות מלאה לאחר תחילת כהונתה של הכנסת ה-21, ולמיטב הידיעה לא נעשה שימוש בכלי זה.

גאנט פיקוח

כלי נוסף שעוצב בתקופת כהונתה של יחידת כת"ף, כאשר פעלה בכנסת ה-20, היה יצירה של תוכנית עבודה ("גאנט") לפיקוח פרלמנטרי. כפי שבממשלה קיימת תוכנית עבודה שנתית אשר מגדירה סדרי עדיפויות וקדימויות,⁹⁶² גאנט הפיקוח הגדיר מראש סוגיות מסוימות שבהן היה עניין מיוחד בקיום פיקוח מתמשך ורציף, שהוגדר מראש כחלק מסדר העדיפויות של פעילות הוועדה. כלי זה אפשר רציפות והמשכיות בפיקוח, ולצד זאת ודאות וידיעה-מראש של הנושאים הצפויים להיות מונחים על סדר-יומה של הוועדה הרלוונטית, הן עבור חברי הכנסת והן עבור הממשלה.

⁹⁵⁸ מדובר בשורה של החלטות המשך אשר מיישמות את החלטה 182 של הממשלה ה-27 "מועצה לאומית לצמצום הפערים בחברה ולמלחמה בעוני" (16.8.1996).

⁹⁵⁹ ראיון עם גב' אברמי, לעיל ה"ש 207.

⁹⁶⁰ כת"ף – יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **הליך פיקוח על יישום דו"ח הוועדה למלחמה בעוני** (הכנסת, פברואר 2018); כת"ף – יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **הליך פיקוח על יישום דו"ח הוועדה למלחמה בעוני: דיווח שני** (הכנסת, יולי 2018).

⁹⁶¹ יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **תהליך פיקוח אחר התחייבויות ממשלה מורכבות**, לעיל ה"ש 957.

⁹⁶² ראו את תוכניות העבודה הממשלתיות באתר Gov.il.

גם כלי זה עוצב כתוצאה מתפיסתה של יחידת כת"ף כי הכנסת נדרשת להוות זירת פיקוח בין-משרדית ומקצועית, לצד זיהוי החשיבות שביצירת שפת דיווח ושיטת דיווח אחידות.⁹⁶³ הצורך הגיע מחבר הכנסת דוד אמסלם, בעברו בשלטון המקומי, שם נהוגות תוכניות עבודה. ביטן זיהה צורך זה גם בנוגע לפיקוח פרלמנטרי.⁹⁶⁴

תוכנית העבודה נועדה להיות חלק מתהליך רחב יותר של תכנון מול ביצוע, מתוך יעד של שני ימי תוכניות עבודה בשנה: האחד מיועד להציג את תוכנית העבודה (תכנון) והשני מיועד לבחון את ההתקדמות (ביצוע). ביולי 2018 התקיים יום תוכניות עבודה, כאשר יושב-ראש הכנסת יולי אדלשטיין הוציא מכתב מתאים לשרים שיצר את הקשר בין הכנסת לממשלה בהקשר זה.⁹⁶⁵ יום תוכניות עבודה נוסף תוכנן לפברואר 2019, אך בוטל בשל יציאת הכנסת לפגרת בחירות בדצמבר 2018.⁹⁶⁶ כיום גאנט הפיקוח אינו בשימוש הוועדות, ומאז יולי 2018 לא התקיים יום תוכניות עבודה נוסף.

963 יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **תהליך פיקוח אחר התחייבויות ממשלה מורכבות**, לעיל ה"ש 957.
 964 ריאיון עם גב' אברמי, לעיל ה"ש 207.
 965 ראו מכתב מיואל (יולי) אדלשטיין, יושב-ראש הכנסת, ליושב-ראש הוועדות השונות בכנסת (30.5.2018).
 966 "יחידת כת"ף: סיכום פעילות בכנסת ה-20 | שנת פעילות ראשונה" **הכנסת** 2 (דצמבר 2018).

נספח ב|מקרה הבוחן – ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות
המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים

בשיחות רבות שערכתי עם אנשי ונשות ממשל לצורך נייר מדיניות זה, פעם אחר פעם הצביעו בפניי על השימועים שערך חבר הכנסת איתן כבל, בכהונתו כיושב-ראש ועדת הכלכלה של הכנסת, בנושא מחיקת החובות של הבנקים ללווים גדולים (במסגרת ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים) כהצלחה הגדולה ביותר שהייתה לאירוע פיקוח פרלמנטרי בישראל. בשל היכולת הניכרת ללמוד רבות ממופע פיקוח זה, נספח זה יוקדש לתיאור פעילותה של ועדת החקירה הפרלמנטרית ולאפיונה. תיאור זה מתבסס על צפייה בכל ישיבות הוועדה,⁹⁶⁷ קריאת הפרוטוקולים, בחינת מסמכי הרקע שהוגשו לה⁹⁶⁸ והתכתבות אלקטרונית עם ועדת הכלכלה, שתחתיה פעלה הוועדה, להשלמת פרטים.⁹⁶⁹

רקע והקמת הוועדה

ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים הוקמה בעקבות קריסתו הפיננסית של איש העסקים אליעזר פישמן והסדר החוב שנחתם בעקבותיה,⁹⁷⁰ במסגרתו נמחקו 67% מחובותיו של פישמן – 2.7 מיליארד ש"ח.⁹⁷¹ פרשת פישמן העלתה סוגיות ציבוריות בהקשר הרחב של פיקוח רגולטורי על הגופים הפיננסיים בישראל ובייחוד בכל הנוגע למתן אשראי ללווים עסקיים גדולים על-ידי בנקים.

במישור הפורמלי, חברת הכנסת איילת נחמיאס-ורבין יזמה את הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית בשנת 2017 עת פנתה ליושב-ראש ועדת הכלכלה, חבר הכנסת איתן כבל, בבקשה להקים ועדת משנה שתחקור את התנהלות הבנקים והרגולטורים בפרשת פישמן.⁹⁷² הצעתה של נחמיאס-ורבין זכתה לתמיכתם של יושב-ראש הקואליציה, יושב-ראש הכנסת ושר האוצר.⁹⁷³ הצעת ועדת הכנסת על הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית אושרה על-ידי מליאת הכנסת ביום 5.7.2017 ברוב של 19 תומכים, ללא מתנגדים או נמנעים.⁹⁷⁴

967 לפירוט הישיבות ראו לעיל ה"ש 411.

968 מסמכים אלה נגישים באתר הוועדה.

969 התכתבות הח"מ בדואר אלקטרוני עם ד"ר עידית חנוכה, מנהלת ועדת הכלכלה, מיום 23.7.2023.

970 הסדר החוב אושר לאחר הליך גישור ממושך בין נושיו של פישמן לממונה על נכסיו, ובניגוד לעמדת האחרון, בפר"ק פישמן נ' מניפז, לעיל ה"ש 407 (נבו 21.7.2020). ערעור על פסק-הדין נדחה על-ידי בית המשפט העליון בע"א הנאמן לנכסי החייב אליעזר פישמן נ' פישמן, לעיל ה"ש 407.

971 חזני, לעיל ה"ש 408. לפי פרסומים שונים, בשלב מסוים במשא ומתן הגיעו הצדדים להסכמה על מחיקת 92% מחובותיו, אלא שתרעומת ציבורית הובילו לנסיגה ממנה. לפירוט ראו: אבראל, לעיל ה"ש 408.

972 ד"כ 21.6.2017, לעיל ה"ש 412, בעמ' 92.

973 שם.

974 ד"כ 5.7.2017, לעיל ה"ש 413, בעמ' 179.

התפקיד המרכזי שהוטל על הוועדה היה לחקור את התנהלותם של הבנקים והגופים המוסדיים והרגולטוריים בעניין הקצאות אשראי ללווים עסקיים גדולים משנת 2003 ואילך. הוועדה הוסמכה ליתן דגש על תהליכי קבלת החלטות ושיקולים שנשקלו על-ידי הבנקים במתן אשראי; מעקב אחרי עמידה בתנאי האשראי; דרכי הטיפול שננקטו בשל הפרות תנאי האשראי; תפקוד ואחריות של ההנהלות והדירקטוריונים בתהליכי העבודה הנוגעים לאשראי; וכן השיקולים שנשקלו לשם קבלת החלטות, תוך בחינת ההשפעה של זהות הלווה על התהליכים וההחלטות שהתקבלו בעניינו. כמו כן, הוטל על הוועדה לבחון את התנהלות גופי הפיקוח והאכיפה המרכזיים (הרגולטורים) בענייני הקצאות אשראי ללווים גדולים.⁹⁷⁵ באפריל 2019 הניחה הוועדה דו"ח מסכם על שולחן הכנסת ובו פירוט הכשלים המערכתיים שאותרו וכן המלצות בנושא.⁹⁷⁶

פעילות הוועדה

בוועדה כיהנו חברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית: יושב-ראש הוועדה חבר הכנסת איתן כבל (המחנה הציוני), חבר הכנסת יואב קיש (הליכוד), חבר הכנסת רועי פולקמן (כולנו), חבר הכנסת דב חנין (הרשימה המשותפת), חברת הכנסת איילת נחמיאס-ורבין (המחנה הציוני), חבר הכנסת חיים ילין (יש עתיד), חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' (הבית היהודי), חבר הכנסת יגאל גואטה ומחליפו חבר הכנסת יצחק וקנין (ש"ס), חבר הכנסת משה גפני (יהדות התורה) וחבר הכנסת עיסאווי פריג' (מרצ).

מספר הנוכחים בישיבות הוועדה השונות נע בין ארבעה ל-11 חברי כנסת. בחמש הישיבות הראשונות נכחו לכל הפחות שבעה חברי כנסת (וברובן יותר), בשישית נכחו שישה, ואילו מכאן ואילך הגיעו ברוב המקרים ארבעה בלבד. נוסף לחברי הכנסת, הוועדה נעזרה גם בשלושה יועצים מקצועיים: פרופ' אשר ולס, פרופ' נתאי ברגמן ועו"ד רחמים (רמי) תמם.

לוועדה זומנו בכירים במערכות הבנקאות, הפיננסים והרגולציה בישראל, וביניהם נציגי בנקים (בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי); נציגים רגולטוריים מבנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הרשות להגבלים עסקיים והרשות לניירות ערך; וכן נציגים של חברות ביטוח ופיננסיות (מגדל וכלל ביטוח). בנוסף, הוועדה שמעה את התייחסויותיהם והצעותיהם של ארגוני חברה אזרחית שונים.

עם תחילת פעילות הוועדה נקבעו כללי אתיקה פנימיים שנועדו למנוע ניגודי עניינים, השפעות חיצוניות על פעילותם של חבריה ועריכת בדיקה עניינית ובלתי-מוטה של הנושא.

⁹⁷⁵ "תחומי עיסוקה של הוועדה", לעיל ה"ש 409.

⁹⁷⁶ דו"ח ועדת כבל, לעיל ה"ש 267.

כללי האתיקה קבעו, בין היתר, איסור על חברי הוועדה להיפגש עם גורמים בנקאיים, עסקיים ואנשי שדולה בתחום מחוץ לכותלי הוועדה. לצד זאת, נקבעה חובת נוכחות של חברי הוועדה בדיונים וכי חבר ועדה שלא ישתתף לפחות במחצית מדיוניה – לא יוכל להשתתף בהצבעות.⁹⁷⁷

נציגי הגופים הפיננסיים והרגולטוריים השונים שעמדו בפני הוועדה נדרשו להשיב על שאלותיהם של חברי הוועדה. חברי הוועדה העלו שאלות שונות ומגוונות, אשר לעיתים לוּו בעמידה דווקנית, במטרה לחלץ תשובות פחות "נעימות" מהנציגים השונים. לא פעם התחמקו המשיבים מלהשיב לשאלות השונות, לעיתים בצדק ולעיתים שלא, בטענה כי אלו נושאים חסויים שאסורים לפרסום.⁹⁷⁸ אולם חברי הכנסת, וכפי שיפורט להלן, לא הסתפקו בתשובות אלה. כך למשל, חבר הכנסת דב חנין התרעם על התחמקויותיו של יושב-ראש בנק לאומי באומרו, "אדוני, שאלו אותך על דירקטורים צולבים. אתה מוכן לענות על השאלה הזאת?"⁹⁷⁹ בשאלתו זו, ביקש חבר הכנסת לבחון מציאות של ניגוד אינטרסים מצד דירקטורים בבנקים המעניקים אשראי לחברות שהם עצמם נושאי משרה בהן, זאת במקביל לתפקידם בבנק.

לעיתים קרובות השאלות התמקדו בבירור מידע עובדתי, כגון "כמה מונופולים יש היום בישראל?" או "מתי הכרזתם לאחרונה על מונופולים בישראל?"⁹⁸⁰ נוסף לכך, עלו גם שאלות אישיות, למשל שאלה שהופנתה למשה ברקת (שהיה ראש רשות שוק ההון ולאחר מכן יושב-ראש הפניקס), בנוגע לשיקולים פסולים שעלולים היו להפריע לו בתפקידו, עקב ציפיותו להחלפת תפקידים בין הסקטור הציבורי לפרטי.

תחום שאלות נוספות עסק ביישום הדין ואכיפתו. כך, למשל, עלתה השאלה אם רשות שוק ההון מתכוונת להשתמש בסעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, על-מנת להטיל סנקציות במקרים של אי-שוויון במתן אשראי בגין "ניצול לרעה".⁹⁸¹ במרבית

⁹⁷⁷ חבר הכנסת כבל הבהיר בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה, לעיל ה"ש 411: "אני רוצה לחזור ולומר, העניין של נוכחות, אני לא מתכוון לוותר עליו. אני אעשה את הכול שהדיונים שלנו יתקיימו בראשון או בחמישי, לפי הרוב. אין מצב, לי כבר ברור שהדיונים לא יכולים להתקיים במקביל בימים שני ושלישי. (...) כמו שאמרתי, אתי תכין לנו גם כללי אתיקה שאנחנו נביא אותם לפה וכולנו נחתום עליהם. וגם ללא קשר אם תהיה חקיקה או לא תהיה חקיקה, כולנו, ברגע שנחתום, נהיה מחויבים להם ובכוונתי גם לפעול על פי כללי האתיקה האלה. דהיינו, מי שלא יהיה נוכח כמו שקבענו ב-50% מהדיונים, אני לא אאפשר לו להשתתף בהצבעות. כאן יהיה תמיד לפחות 50% תמיד בכל דיון. זה יהיה ברור כי מסתכלים עלינו בדברים האלה. לכן אמרתי, סדר וניקיון בתהליך הזה, המשמעות שלו היא לא פחותה מהאופי והיכולת שלנו לחקור או לדבר עם האנשים שיבואו בפנינו. אני מאמין בזה באמונה שלמה". שם, בעמ' 27.

⁹⁷⁸ פרוטוקול ישיבה 5 של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, לעיל ה"ש 411, בעמ' 14-15.

⁹⁷⁹ שם, בעמ' 25.

⁹⁸⁰ פרוטוקול ישיבה 12 של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, לעיל ה"ש 411, בעמ' 13.

⁹⁸¹ שם, בעמ' 26-27.

הפעמים זכו חברי הכנסת לקבל תשובות ענייניות על שאלותיהם.

אתר הוועדה באתר הכנסת

הוועדה תפעלה אתר ייעודי באתר הכנסת.⁹⁸² באתר זה הוצג לציבור מידע על הוועדה, לרבות חבריה והצוותים המקצועיים שליוו את פעילותה, תחומי העיסוק של הוועדה והאמצעים ליצירת קשר עמה. כמו כן, הוצגו באתר גם "חדשות הוועדה", לרבות פעולות שנקטה, עדכונים ביחס לפעילותה המתוכננת, סדר היום שלה, מכתבים שנשלחו מטעמה, וכן חומרי רקע ומסמכים שהוגשו לה על-ידי הגורמים השונים שהוזמנו לשימוע.

אתר הוועדה כלל גם את הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, לצד שידוריה. בנוסף, האתר כלל את דו"חות הוועדה, כמו הדו"ח המסכם של פעילותה (אשר כלל מסקנות והמלצות) וכן סקירה משפטית משווה של הסוגיות שעמדו על הפרק. האתר אף כלל הוראות למעוניינים להגיע לדיונים, לצד הנגשת מידע רלוונטי לציבור כמקובל ביתר הוועדות, כגון קוד הלבוש בוועדה והחובות המוטלות על מוזמנים בכלל ושדלנים בפרט. ניכר שהיקף המידע שהועמד לרשות הציבור באתר הוועדה היה משמעותי ורלוונטי מאוד.

תמיכה פוליטית וציבורית

בתקופת פעילות הוועדה כיהנו הכנסת ה-20 והממשלה ה-34. הקואליציה הורכבה מהמפלגות הבאות: הליכוד, כולנו, הבית היהודי, ש"ס, יהדות התורה וישראל ביתנו (האחרונה פרשה מהממשלה בנובמבר 2018, מספר חודשים לאחר תחילתה של פעילות הוועדה). חברי הוועדה שכיהנו באופוזיציה היו יושב-ראש הוועדה, חבר הכנסת איתן כבל, וכן חברי הכנסת דב חנין, איילת נחמיאס-ורבין, חיים ילין ועיסאווי פריג'. במסגרת פעילות הוועדה ניכר היה שיתוף פעולה בין הקואליציה לאופוזיציה.

עם זאת, לצד שיתוף פעולה זה, בעיתונות הובעו ספקות באשר ליכולת הוועדה להוביל לשינוי אמיתי וממשי במדיניות הבנקאית ומתן האשראי ללווים גדולים בישראל,⁹⁸³ כמו גם חשדנות ביחס לאינטרסים המובילים את חבריה.⁹⁸⁴ מחלוקת ציבורית ופוליטית ניטשה אף ביחס להיקף הסמכויות שיש להעניק לוועדה: לצד נכונות גדולה של חבריה למלא

⁹⁸² ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים באתר הכנסת.

⁹⁸³ עמית, לעיל ה"ש 418; בינדמן "הח"כים שכשלו מול הבנקים ינסו לקבל תשובות מחדוה בר", לעיל ה"ש 418; אילן, לעיל ה"ש 418; ציפורי, לעיל ה"ש 418.

⁹⁸⁴ גיל, לעיל ה"ש 418; בינדמן "סלינגר לא רצתה להיות חלק מהקרקס של כבל, ובצדק", לעיל ה"ש 418; כהן "בלי הצגות בבקשה", לעיל ה"ש 418; זרחיה "לא רק סלינגר: פקידי האוצר נגד התייצבות בכנסת", לעיל ה"ש 418.

את משימתם באופן אפקטיבי, חברי כנסת וגורמים משפטיים ואקדמיים התנגדו להרחבת סמכויותיה של ועדת החקירה והחלתן גם על נושאי משרה בגופים שאינם ממשלתיים.⁹⁸⁵ קושי זה תואר בישיבה השלישית של הוועדה על-ידי יושב-הראש כבל בעצמו, שטען כי לכנסת לקח זמן "לעכל" את האופן שבו הוועדה ביקשה לערוך את סדרי הדיון שלה ולכן המועד לתחילת הדיונים נדחה. עם זאת, בשל חשיבות הנושא והיקף הסיקור והעניין התקשורתי, נוצר לבעלי העניין השונים תמריץ להגיע לוועדה גם בהיעדר סמכות פורמלית להורות על התייצבותם.

יושב-ראש הוועדה כבל הבהיר כבר בימיה הראשונים כי אם הכנסת תתפזר ותיכנס לתקופת בחירות – מה שאכן התרחש – הוועדה תתכנס מספר פעמים בשבוע כדי לסיים את עבודתה.⁹⁸⁶ האמור לעיל מדגיש את המוטיבציה הגדולה של חברי הוועדה למלא את תפקידם ולחקור את הכשלים במערכת הפיננסית, על-אף הקשיים שניצבו בדרכה.

נוסף על כך, את חברי הוועדה הניע גם הרצון להעלות את קרנה של הכנסת בעיני הציבור כגוף מבקר ומפקח על הממשלה ורשויות המינהל. כך, למשל, בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה הדגיש יושב-הראש הוועדה כבל את חשיבות הפעילות של הוועדה כאמצעי לקידום אמון הציבור בכנסת:

הגיע הזמן שהכנסת תראה לציבור שהיא יכולה. יש לנו כאן, לכולנו, הזדמנות מצוינת להפגין את יכולותינו, את דאגתנו לאזרח ואת המקצועיות שלנו. לא הכול זה פוליטיקה של ימין ושמאל; לא הכול זה פוליטיקה של חילוניים ודתיים; לא הכול זה פוליטיקה של יהודים וערבים. במשך יותר מדי שנים סובלת הכנסת מדימוי גרוע ורמת אמון נמוכה מצדו של הציבור – במידה מסוימת חלק מהביקורת הוא נכון. וחשוב שנאמר זאת. נקיים תהליך ראוי, מקצועי, אחראי – עינינו ולבנו יהיו נתונים לאזרחים בלבד. אין בכוונתנו להגן לא על בנק כזה או אחר, לא על מפקח כזה או אחר ולא על רשות

⁹⁸⁵ במוקד המחלוקת היה מתח בין הצורך ליתן לוועדה כלים לביצוע יעיל של תפקידיה מחד גיסא, לחשיבות בהגנה על זכויותיהם של גופים פרטיים והימנעות מהפיכת הוועדה, שהיא פוליטית במהותה, לטריבונל מעין-שיפוטי מאידך גיסא. לעניין זה ראו בהרחבה: בלאנדר, פרידברג ופרידמן, לעיל ה"ש 71, בעמ' 11.

⁹⁸⁶ ראו את דבריו של חבר הכנסת כבל בישיבה השלישית של הוועדה: "אני רוצה גם להדגיש לכל אלה שמתפללים לבחירות והם לא בבית הזה, בכנסת. אני רוצה להזכיר ולומר וכבר הודעת כי גם להנהלת הוועדה את זה וגם לחברי הכנסת. בהנחה שהכנסת תתכנס או כשתחזור מהפגרה ותחליט על פיזור, הרי זה לא ייקח מהרגע להרגע. בחודש הראשון אנחנו ניכנס למרתון שכל יום ראשון יהיה מושב בוקר, מושב אחרי הצהריים, אני מדבר על ימי ראשון וימי חמישי, בוקר. אנחנו מתכווננים סביב כעשרה דיונים, אולי אחד פחות, שניים פחות, אולי אחד יותר, כך שבאותו חודש בעזרת השם אנחנו נצליח לסיים את כל התהליכים כולם". פרוטוקול ישיבה 3 של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, לעיל ה"ש 411, בעמ' 4.

כזו או אחרת. נפעל בנחישות ובאומץ על מנת להגיע לאמת – מה קרה שם במשך כל השנים הללו? איך ייתכן שמיליארדי שקלים נמחקו בצורה הזו? אם לא נצליח לייצר תהליך ראוי, מקצועי ואחראי, שבסופו יש המלצות אופרטיביות שימנעו תופעות אשראי שליליות כפי שראינו – אז נכשלנו. אין בכוונתי, בכוונתנו, להיכשל. בכוונתנו להצטיין ולהוציא תחת ידנו את התוצאה הטובה ביותר עבור הכלכלה הישראלית ועבור הציבור הישראלי.⁹⁸⁷

סדר הישיבות

ועדת החקירה קיימה 19 דיונים במסגרת פעילותה. שני הדיונים הראשונים היוו הכנה לתחקור הגורמים המפוקחים. בישיבה הראשונה השתתפו חברי הוועדה בלבד, סיכמו ביניהם את אופן עריכת הדיונים, קבעו את שיטת העבודה ודנו בנהלים שיחולו על חבריה. בישיבה השנייה אפשרה הוועדה לארגוני חברה אזרחית להביע את עמדתם ביחס לפעילותה, תוך שמיעת המלצות ודגשים מטעם הארגונים (לכל ארגון הוקצו 10 דקות להשמעת עמדתו).

14 הדיונים הבאים היו למעשה ליבת הפעילות של הוועדה. בפניה הופיעו מנכ"לים ויושבי-ראש של בנקים וחברות ביטוח, מפקחים רגולטוריים וכן מומחים מקצועיים שביקשו לספק לחבריה מידע נוסף ולטייב את מסקנותיה. בחלק מן הימים ערכה הוועדה שני דיונים שונים באותו היום.

שני הדיונים האחרונים סיכמו את פעילות הוועדה. הראשון מביניהם עסק בדיון והחלטה בנוגע לממצאים, למסקנות ולהמלצות של טיוטת דו"ח הוועדה; דיון זה נערך באופן חסוי ופרוטוקול הישיבה לא פורסם. הישיבה האחרונה של הוועדה הייתה ישיבת סיכום, בה הוצג דו"ח ועדת החקירה לצד התייחסויות שונות מטעם חברי הוועדה ומענה על שאלות עיתונאים.

חברי הוועדה הכירו בחשיבות שבקביעתם של מועדי הדיון והשתתפות פעילה ורציפה בהם. בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה ערכו חבריה דיון באשר למועדי קיום הישיבות הבאות. יושב-ראש הוועדה כבל רצה לקבוע את דיוני הוועדה לימי א' או ה' (בהם לא ערכו ועדות אחרות בכנסת דיונים). זאת, משני טעמים: האחד, כיוון שבימים שבהם אין פעילות של ועדות בכנסת, יגדל הסיקור והעניין הציבורי בפעילות הוועדה; השני, במטרה למנוע לחץ של חברים בוועדות אחרות, שייאלצו להתרוצץ בין ישיבות – מה שיראה רצינות

987 פרוטוקול ישיבת הפתיחה של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 8.

כלפי פעילות הוועדה מצד חבריה. בסופו של דבר אכן נקבע כי יום ראשון יהיה היום בו תתקיימנה ישיבות הוועדה.

בין דיוני הוועדה הפורמליים התקיימו גם פגישות עבודה פנימיות בין חברי הוועדה, במסגרתן חולקו תחומי האחריות בין חברי הוועדה, במטרה ליצור קונצנזוס בקרב חבריה.

מתכונת הדיון

חברי ועדת החקירה הפרלמנטרית הצהירו לא אחת כי מטרתם אינה "לצלוב" את הגורמים המפוקחים (בנקים, רגולטורים, חברות ביטוח וכו'), אלא לאתר את הכשלים בשוק מתן האשראי ולטפל בהם. ואכן, ניתוח דיוני הוועדה מעלה כי הגורמים המפוקחים קיבלו הזדמנות הוגנת להציג את עמדותיהם. מתכונת הדיון ביטאה אף היא נכונות לשמוע את הגורמים המפוקחים, לצד מתן אפשרות לחברי הוועדה לשאול אותם שאלות – לעתים נוקבות – ולדרוש מהם מידע לצורך טיוב פעילות הוועדה.

אורכן של הישיבות השתנה מדיון לדיון. באופן כללי, הדיונים ארכו בין שעה לשלוש שעות. ככלל, ישיבות הוועדה החלו עם הצגה קצרה של הגורמים שזומנו להעיד בפני הוועדה על-ידי יושב-הראש כבל. מייד בסמוך ניתנה לגורמים שזומנו זכות דיבור למשך כ-15 דקות (הצהרת פתיחה) להצגת פעילותם ועמדתם המקצועית ביחס לשינויים נדרשים בשוק מתן האשראי. חלק מן המשתתפים הציגו את עמדתם באמצעות מצגת שהועברה לוועדה ולאחר מכן גם לעיון הציבור הרחב באתר הוועדה.

לאחר הצהרת הפתיחה החל סבב שאלות מצד חברי הוועדה השונים. יושב-ראש הוועדה כבל היה הראשון להציג את שאלותיו ולאחריו שאר חברי הוועדה. כל חבר ועדה שאל את שאלותיו במשך היקף זמן משמעותי (שנע בין חמש ל-30 דקות), ללא הגבלה על מכסת השאלות אותן הוא רשאי לשאול.⁹⁸⁸ בסיום סבב השאלות, שכלל הלכה למעשה דיון מבוסס-שאלות, ניתנה למוזמנים הזדמנות להשמיע דברים נוספים שלא התייחסו אליהם.

לבסוף, סיכם יושב-ראש הוועדה כבל את הדיון. בסיומן של מרבית הישיבות העיר כבל הערות על התנהלות הנציגים בוועדה – הן מבחינת שיתוף המידע והסיוע לוועדה (לחיוב או לשלילה) והן לעניין כשלים נקודתיים ומערכתיים שהתגלו בעבודת הוועדה.

⁹⁸⁸ בחלק מהישיבות חברי הוועדה חילקו ביניהם את הנושאים השונים שאותם ביקשה הוועדה לבחון כאמצעי לייעול השימוע. כך למשל, בישיבה שבה השתתפו נציגי בנק הפועלים התמקד כל חבר ועדה בפרק אחר של דו"ח ביקורת שהופק על-ידי בנק ישראל.

אופי השאלות והלך הרוח בדיונים

חברי הוועדה הגיעו לדיונים מוכנים מבחינה מקצועית ושאלו את המוזמנים שאלות נוקבות ביחס לפעילותם. במקביל, הם נהגו בכבוד כלפי המוזמנים ושמרו כמעט תמיד על דיון נינוח ומכבד. קיום השימועים באופן ענייני שאינו פופוליסטי היה יעד מוצהר של חברי הוועדה,⁹⁸⁹ שהתבסס בין היתר על ההבנה כי פעילות ראויה ומקצועית ברמת ההליך תשפיע על מידת האמון הציבורי שיינתן לממצאי הוועדה. רק במקרים מעטים התערב יושב-ראש הוועדה כבל בחילופי הדברים שבין הגורמים המתושאלים לחברי הוועדה או "הרגיע את הרוחות".⁹⁹⁰

יתרה מכך, יושב-ראש הוועדה כבל נראה לא אחת כמי שמבקש לשקף למוזמנים את התכלית האמיתית של הוועדה. כבל הבהיר שוב ושוב כי מטרת הוועדה אינה למצוא "בכוח" פגמים בפעילות הבנקים או לרמוז שהמערכת הבנקאית בישראל אינה יציבה. הוא הדגיש כי הנושא שנמצא על הפרק הוא שיתוף הפעולה ויחסי הגומלין בין המערכת הפיננסית, הרגולטורים והלווים הגדולים, שיצרו עיוותים משקיים רעים לציבור.

כלל החברים הקפידו להציג חזית אחידה מול הגורמים המפוקחים. כפועל יוצא, נמנעו חברי הוועדה מהתפרצות אחד לשאלות רעהו, קטיעת דבריו או השתלטות על השימוע משיקולים של יחסי-ציבור ודיבידנדים תקשורתיים. לצד הכבוד שהפגינו חברי הוועדה זה כלפי זה, ניכר שהוועדה הקפידה גם על כבודם של המוזמנים. היא נתנה להם להשמיע את דבריהם בצורה מכובדת ורציפה ורק במעט מקרים התפרצו חברי הוועדה לדבריהם של המוזמנים (רובם של מקרים אלה נבעו מחוסר מענה של המוזמן לשאלות שנשאל). כמו כן, הובהר למוזמנים שהם רשאים להסתייע בגורמים מטעמם לצורך מענה על השאלות שנשאלו.

ואולם, חברי הוועדה ידעו גם להפעיל לחץ על הגורמים שזומנו לשימוע ולעיתים אף לבייש אותם על היעדר הנכונות לשתף פעולה עם הוועדה. כך, למשל, לאחר שהממונה על שוק

⁹⁸⁹ ראוי, למשל, את דבריו של חבר הכנסת קיש בישיבת הפתיחה של ועדת החקירה: "אסור שאנחנו – אמרת שכל הישיבות או רובן יהיו משודרות – אסור שזה ישפיע על מהלך העבודה של הוועדה הזו. אם יתחיל פה מצעד פופוליזם מצד כולנו – אני לא מפריד את עצמי מהכלל. לפעמים, כשהמצלמות האלה פתוחות, אז אנחנו חוטאים לתפקיד שלנו בוועדה הזו". פרוטוקול ישיבת הפתיחה של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 9.

⁹⁹⁰ חריג בולט לכך הוא השיח של חבר הכנסת דב חנין עם נציגי בנק הפועלים. חנין הציג שאלות רבות לנציגי הבנק, תוך עימותם עם טענות רבות שעלו בדו"ח הביקורת של בנק ישראל. כאשר חש שאינו מקבל תשובות הולמות החל חנין להרים את קולו ולצעוק על הנציגים בדרישה לקבלת תשובות. כאשר חנין חרג ממתווה השאלות ועבר "לנאום" בפני הוועדה, השתדל חבר הכנסת כבל להכווין אותו לשאול את השאלות שלו בהתאם למתווה הדיון. חריג נוסף התקיים בישיבת הוועדה עם נציגי בנק לאומי: בישיבה זו ניסה אחד מחברי הוועדה לשאול את נציגי הבנק שאלה בזמן הצהרת הפתיחה של האחרון. כבל עצר את ההתפרצות והבהיר כי במסגרת 15 הדקות שניתנות לנציגי הבנק להשמיע את דברי הפתיחה שלהם – לא תהייה הפרעת עות מצד חברי הוועדה.

ההון, ביטוח וחיסכון, דורית סלינגר ביטלה את הגעתה בבוקר הדיון הראשון – חברי הוועדה ביקרו אותה בחריפות. הסיבה לכך שהממונה לא הגיעה לדיון בוועדה, על-אף שהייתה צפויה להגיע לוועדה ולהציג בפניה (ואף דווח כי נכחה בכנסת באותו יום), הייתה אופן סידור הישיבה:⁹⁹¹ המבוקר יועד לשבת במרכז החדר מול חברי הוועדה, בדומה למתכונת השימוע בסנאט האמריקאי.

יושב-הראש כבל ביקר את הממונה על סירובה להגיע לדיון בהודעה מאוחרת ועל כך שאינה מוכנה לשבת בשולחן מול הוועדה, שפועלת מטעם הריבון במטרה לפקח על הרשות המבצעת. הוא טען שלא ייתכן מצב שבו המוזמנים מהרשות המבצעת יכתיבו לרשות המפקחת עליהם כיצד הדברים אמורים להתנהל, והודה לחברי הוועדה על הגיבוי המלא שהם נותנים לו בהקשר זה. כבל הוסיף שאין לו שום כוונה לוותר, "ואם דורית חושבת לה שהיא נמצאת בסוף הקדנציה שלה והיא יכולה לשים עלינו, כמו שאומרים בלשון העם, פס – אז היא טועה".⁹⁹² בהמשך לאירוע זה פנה כבל ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להטיל סנקציות על סלינגר והצהיר כי מוזמן שלא יגיע – יזומן לוועדה פעם נוספת. הוא ציין כי בהיעדר התייצבות של המוזמנים, יזומנו להעיד בפני הוועדה אנשי שטח, שלעיתים יכולים לשפוך אור בצורה טובה יותר מהגורמים המנהלים.

אירוע דומה התרחש בישיבה עם נציגי חברת מגדל. ועדת החקירה זימנה לישיבה שלושה מקבלי החלטות בכירים במגדל: מנכ"ל החברה דורון ספיר, יושב-ראש הדירקטוריון עודד שריג ובעל השליטה וחבר הדירקטוריון שלמה אליהו. לדיון הגיע רק מנכ"ל החברה. מספר ימים לפני הדיון התפטר באופן תמזה יושב-ראש הדירקטוריון שריג ולאחר מכן סירב להופיע בפני הוועדה. בעל השליטה וחבר הדירקטוריון אליהו סירב גם הוא להגיע וטען שהמנכ"ל ידע להשיב על כל השאלות שישאל. במצב דברים זה, יושב-ראש הוועדה כבל החליט להשאיר את הכיסאות ואת שמות שני הנציגים שלא הגיעו במקומם, אף שהוועדה ידעה על היעדרותם הצפויה שלושה ימים מראש, במטרה להראות לציבור את הכיסאות הריקים שלהם – המעידים על ניסיון לברוח ממתן דין וחשבון לציבור.

דוגמה נוספת להפעלת לחץ על הגורמים המפוקחים היא האיום של חברי הוועדה בעריכת תיקוני חקיקה והקמת ועדת חקירה ממלכתית, ככל שהמפוקחים לא ישתפו את הוועדה במידע רלוונטי המצוי בידם. כאמור, יושב-ראש הוועדה כבל הבהיר למשתתפים שמטרת הוועדה אינה להטיל אשמה על גורם מקצועי זה או אחר, לכן הציפייה הייתה שהגורמים המתושאלים ישיבו תשובות מלאות וכנות מבלי לייפות את המציאות.

⁹⁹¹ "ברגע האחרון: סלינגר נבהלה והחליטה שלא להתייצב לישיבת ועדת החקירה להסדרי אשראי" **ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים** (חדשות הוועדה 31.7.2018).

⁹⁹² פרוטוקול ישיבה 3 של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 3.

עם זאת, לא אחת – ובעיקר במענה לשאלות שעסקו בלווים ספציפיים – סירבו נציגי הבנקים להשיב לשאלות או להציג בפני הוועדה חומרים ונתונים בשל טענות לקיומם של חיסיון או חובת סודיות, אשר הגבילו את סמכותם לעשות כן. אף-על-פי שחברי הוועדה הכירו בסמכות החוקית של הגורמים המפוקחים לסרב למסור מידע כאמור, הם הביעו אי-שביעות רצון מכך שנציגי הבנקים "הסתתרו", כלשונם, יתר-על-המידה מאחורי חוות דעת משפטיות ובכך פגעו ביכולת הוועדה לפקח וללמוד לקחים מאירועי העבר. במספר ישיבות העירו חברי הוועדה כי אם הבנקים ימשיכו "להסתתר" מאחורי חוות-הדעת המשפטיות, הם לא יהססו לערוך תיקוני חקיקה כדי להתגבר על מכשולים אלו.

בהקשר זה, יושב-ראש הוועדה כבל הדגיש מספר פעמים את מרכזיותה וחשיבותה של שקיפות הבנקים והרגולטורים להליך הסקת המסקנות ותיקון הכשלים. הוא ציין לא אחת כי ייתכן שהוועדה תפנה לכנסת כדי לקדם חקיקה שתחייב את הגורמים הללו למסור מידע שאותו הם סירבו למסור בעת הדיונים. כאמור, גם החלופה של הקמת ועדת חקירה ממלכתית הועלתה לא פעם כאמצעי להשגת מידע מהגורמים המפוקחים.⁹⁹³ במקרים מסוימים השיבו חברי הוועדה לטענות חיסיון או סודיות באמצעות בקשה שהבנק יבחן באופן אישי עם לקוחותיו האמורים אם ניתן לשתף את המידע שחוסה תחת חיסיון או חובת סודיות. קשה להעריך את מידת ההשפעה בפועל של אמצעים אלה על הנכונות של הבנקים לחשוף מידע.

דוגמה אחרת המעידה על הלחצים שהפעילה הוועדה על הגורמים המפוקחים במטרה לקדם את שיתוף הפעולה מצדם היא המסר ששיגר יושב-ראש הוועדה כבל לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, משה ברקת, בדיון עם חברת מגדל. במהלך הדיון הביע יושב הראש כבל אי-שביעות רצון ממידת שיתוף המידע של החברה, ובמסגרת זו אמר כי הוא בטוח שברקת "יושב וצופה בנו" והזכיר לו שהוועדה שלחה אליו רשימת שאלות והיא מצפה לתשובות.⁹⁹⁴ בהקשר דומה ניתן לציין את הצהרתו של כבל בפתח פעילות הוועדה,

⁹⁹³ צבי זרחיה ורחלי בינדמן "רוסק עמינח בכנסת: 'לא נוכל לדבר על לווה ספציפי'; קיש: 'נשקול הקמת ועדת חקירה ממלכתית'" **כלכליסט** (28.10.2018).

⁹⁹⁴ ראו פרוטוקול ישיבה 14 של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, לעיל ה"ש 411, בעמ' 4: "אני מבקש לפנות מכאן למר משה ברקת, הממונה על שוק ההון, שאני בטוח שברגע זה הוא יושב וצופה בנו, ולהזכיר לו שהוצאנו פנייה, מכתב, אל היועץ המשפטי שלהם, על ידי היועצת המשפטית של הוועדה – ואני רוצה להזכיר שאני פניתי אליה בבקשה לשאול את השאלות הבאות כי הוועדה דרשה את זה. והשאלה היא כזאת: הובא לידיעתי כי קופות הגמל נהגו בעבר לפרסם מדי שנה נתונים לגבי האשראי שנתנו לגורמים שונים, הלוואות מותאמות והשקעה באג"חים בלתי סחירים, וכי נוהל זה נפסק מסיבה שאינה ידועה לנו. השאלה הייתה: האם תוכל לברר ולהודיענו מתי ומדוע הופסק הפרסום? לתשומת לבך, מידע זה נחוץ לוועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים בדחיפות המרבית. ומכיוון שלא קיבלנו את התשובות, פניתי ביום רביעי בשיחת טלפון אליך, מר משה ברקת, שצופה בנו ברגע זה עכשיו, וביקשתי ממנו לקבל את החומר. הוא אפילו הלן מדוע לא מצאתי לנכון לפנות אליו ישירות. כאילו פניתי אליו ישירות, היינו כבר זוכים לקבל את החומר מזמן. אז פניתי אליך, מר משה ברקת, ביום רביעי, ועד לרגע זה טרם התקבל החומר שהיה חשוב לנו מאוד על מנת שנוכל לנהל את הדיון כאן עם

אז הבהיר כי הוא לא יהסס לזמן כל מוזמן לשימוע נוסף אם הדבר יידרש.⁹⁹⁵

סידור הישיבה

בחלק הקודם ניתן היה לזהות את החשיבות שייחסה הוועדה להיבט של סידור הישיבה, בחירת האולם וה"העמדה" של האירוע כולו. ניכר כי הושקעה מחשבה רבה באופן סידור הישיבה ובתכליות מאחוריו. מרבית ישיבות הוועדה התקיימו באולם "ירושלים" בכנסת. כבר בישיבת הפתיחה של הוועדה ערכו חבריה דיון על אופן הישיבה של המוזמנים. כבל טען שבכוונתו לפעול לכך שסדר הישיבה יהיה ייחודי, כך שכל חברי הוועדה ישבו בצד אחד מול המוזמנים: "אנחנו לא ועדה מוועדות הכנסת הרגילות. אנחנו ועדה בה צריך שייראה שהחברים יושבים אל מול האנשים מולנו. התכנית שלי – שלנו, כך אני מקווה – שהיא תעשה באופן של שימוע".

ואכן, סידורי הישיבה היו חלק מהותי מדיוניה המוקדמים של הוועדה. כך למשל, בישיבתה השנייה התייחס יושב-הראש כבל להיבטים מקצועיים ותדמיתיים של הישיבה אשר נועדו להקנות לה רושם מקצועי וענייני בעיני הציבור. בין היתר הסביר כבל כי הדיון

ייעשה כשימוע לכל דבר ועניין של שאלה-תשובה, שאלה-תשובה, כדי שהמקצוענות והמקצועיות תבואנה לידי ביטוי. אנחנו כמובן בתוכנו נקבע גם את כללי הפינג-פונג הזה כפי שהם יתנהלו. לכל אחד יהיה מקום בו הוא יישב, יהיה שלט מיוחד, יהיו כל אותם אלמנטים הנדרשים מהמכובדות ומהמקצוענות. ואפילו לשאלה של בצלאל סמוטריץ' – לא יוכנס לכאן אוכל כמובן אבל בחוץ תהיה פינה לכך.⁹⁹⁶

ואכן, חדר הישיבות של הוועדה עוצב באופן שהדגיש את היבט הפיקוח והביקורת שלה על הגורמים המפוקחים שהגיעו לשימוע. אולם "ירושלים" הוא אולם דיונים עגול בו הוצבו שני שולחנות בצורת סהר הפונים זה לזה. בשולחן אחד ישבו חברי הוועדה ובשולחן השני ישב הגורם שהגיע להעיד בפני הוועדה.

בישיבת השימוע הראשונה הוצב במרכז החדר, בין שני השולחנות, שולחן עגול קטן ומאחוריו כיסא וקנקן מים אשר יועד לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, דורית סלינגר.

מידע מקסימלי כפי שאנחנו יכולים לקבל, והמידע הזה חסר. ואני כבר אומר ומתנצל מראש שיכול להיות שחלק מהשאלות נשאלות תוך כדי מידע חסר כי לא מצאתם לנכון להעביר לנו את המידע".

995 פרוטוקול ישיבה 3 של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 4.

996 פרוטוקול ישיבת הפתיחה של הוועדה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 2.

יושב-ראש הוועדה כבל ישב באמצע השולחן, כאשר פניו פונות לצלמים, מאחוריו ניצב שלט רשמי גדול של הכנסת ובו כיתוב של ועדת החקירה הפרלמנטרית לבחינת הסדרי אשראי ללווים גדולים. משני צדדיו הוצבו דגלי ישראל. לצדו של כבל ישבו גב' לאה ורון (מנהלת הוועדה) ועו"ד אתי בנדלר (היועצת המשפטית של ועדת הכלכלה והמשנה ליועץ המשפטי לכנסת). לצדן של השתיים ישבו חברי וחברות הכנסת החברים בוועדה. לפני כל משתתף הונחו מיקרופון, סטנד קטן שבו צוינו שמו ותפקידו וקנקן מים.

לאחר שהממונה על שוק ההון לא הגיעה לדיון בשל סידורי הישיבה, בישיבות הבאות לא הוצב שולחן עגול קטן במרכז החדר בין שני השולחנות. בסידור הישיבה החדש ישבו חברי הוועדה מול הגורם המפוקח, אולם האחרון ישב לבדו בשולחן זהה לזה שישבו בו חברי הוועדה. סידור זה יצר אווירה נעימה ונינוחה יותר, באופן יחסי, לעומת הסידור הראשון. מאחורי המוזמנים הוצבו שלוש שורות של כסאות לקהל ולאנשי צוות, ומאחורי חברי הוועדה הוצב השלט הרשמי של הוועדה ולצדו שורה או שתיים של מושבים.

סידור ישיבה זה – גם בעיצובו המאוחר – שונה מאוד מסידוריהן הרגילים של ועדות הכנסת. כך למשל, ועדת החוקה, חוק ומשפט מקיימת את דיוניה בחדר קטן יותר. חברי הכנסת יושבים בשולחן אליפטי ארוך והמרחק בין שני צדדיו קצר הרבה יותר. יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט יושב בראש השולחן ומאחוריו מוצבים אמנם שני דגלי ישראל, אך אין שלט רשמי של הוועדה. מאחורי חברי הכנסת והמשתתפים ישנה שורה אחת בלבד של כיסאות לאורחים שהגיעו לצפות בדיונים.

בעוד שסידור חדר הדיונים של ועדת כבל נתן הרגשה שחברי-הכנסת יושבים במעין "חזית אחידה" מול הגורם המוזמן – הרי שסידור החדר בוועדת החוקה יוצר אווירה שונה בתכלית, שכן חברי הכנסת ניצבים זה מול זה, ובמקרים שבהם מגיע מוזמן לדבר בפני הוועדה הוא יושב בשולחן לצד חברי הכנסת וכחלק מהם. גם השולחן הקטן עבור הגורם המעיד אינו קיים באף ועדה קבועה.

נוסף על כך, הבחירה באולם הדיונים וסידורו הותאמו לזהותם של הגורמים שהגיעו להעיד בפני הוועדה. בעוד ששימועים של גורמים מפוקחים התקיימו באולם "ירושלים", במתכונת שתוארה לעיל, דיונים שבהם השתתפו גורמים מקצועיים חיצוניים, שאינם מפוקחים על-ידי הוועדה, נערכו באולם ועדת הכלכלה. כך, למשל, עו"ד דרור שטרם (יושב-ראש הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל) ופרופ' אבי בן בסט, שהציגו בפני ועדת החקירה את עמדתם המקצועית ביחס למספר נושאים במטרה לסייע לפעילותה, התדיינו באולם ועדת הכלכלה, הקטן יותר מאולם "ירושלים". בניגוד לגורמים אחרים שזומנו לשימוע בפני הוועדה וישבו מול חברי הוועדה, השניים ישבו בשולחן הוועדה לצדם כחברים קבועים בוועדה.

כפועל יוצא, ניכר שהאווירה הייתה הרבה יותר נינוחה. ניתן להניח שיושב-הראש כבל ייחס משמעות לשינוי האווירה נוכח העובדה שביום זה ערכה הוועדה שני דיונים בזה אחר זה: הראשון עם נציגי חברת מגדל באולם "ירושלים" והשני עם המומחים שטרום ובן בסט באולם של ועדת הכלכלה. ההחלטה להחליף את אולם הדיון ביום זה מרמזת על החשיבות שנתנו חברי הוועדה ליצירת אווירה שונה בין סוגי דיונים שונים, באופן שמתכתב עם תכלית הפיקוח של הוועדה.

פרסום דו"ח ועדת החקירה

ישיבת הסיכום התקיימה כשלושה חודשים לאחר ישיבת השימוע האחרונה. בדברי הסיכום של יושב-ראש הוועדה כבל נשמעה ביקורת נוקבת כלפי התנהלותם של הבנקים בכל הנוגע לשיתוף מידע רלוונטי עם הוועדה. אמנם, חסיונות משפטיים שונים אפשרו כאמור התנהלות זו, אלא שככל טען שהחיסיון הוא עבור הלקוח ולכן הסתתרות הבנקים מאחוריו עולה לכדי ניצול ציני ומקומם של הוראות החוק. הוא טען כי מאחר שהבנקים הם גוף ציבורי, היה עליהם לתת דין וחשבון לציבור.

כבל הפנה אצבע מאשימה גם כלפי הרגולטור האמון על הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, אשר אפשר התנהלות במסגרתה הבנקים נמנעו מהצגת הנתונים אף בפורמטים כלליים. כבל רמז שהתנהלות זו מעידה כי כנראה הייתה סיבה טובה להסתרת מידע. הוא נקט לשון חריפה מאוד והוסיף כי הממצאים מראים כי ישנן בעיות תהומיות במערכת הבנקאית בישראל, לרבות מחסור בתחרות אמיתית ושקופה בין הבנקים. כבל השתמש במילים תקיפות גם באשר לכשלים משמעותיים בפעילות הרגולטורים השונים: רשות התחרות, הפיקוח על הבנקים, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

כבל סיים את דברי הסיכום עם התייחסות לאופן פעילותה של הוועדה בכלל ולשיטת השימועים בפרט:

יציאתנו לדרך לוותה בספקות גדולים, זאת בעיקר לאור החלטתי לקיים את דיוני הוועדה בסגנון שטרם נראה בכנסת המבוסס על השימועים הנערכים בסנאט האמריקאי. אמרו שנהיה פופוליסטיים, שאנחנו לא ברמה הנדרשת לעסוק בנושא, שאין לנו כלים לחקור ושאיך אחד לא יגיע. במידה רבה ועדת החקירה הייתה מבחינתי הזדמנות להעלות את קרנה של הכנסת בעיני הציבור, ויתרה מכך – הזדמנות גדולה להציע את הכנסת קדימה ולהציב רף גבוה להליכים דומים בעתיד. היום, כשאני מביט לאחור על התהליך, אני גאה לומר שעמדנו באתגר שהיה לפתחנו בהצלחה רבה. הוכחנו

שבמשכן יש חברי כנסת רציניים, למדניים, מקצועיים, שיודעים להניח בצד את מחלוקות היום-יום, להתמקד במשימה ולשתף פעולה באופן מעורר הערכה. מדב חנין ועד בצלאל סמוטריץ', לא ימין ולא שמאל, רק טובת הציבור עמדה לנגד עינינו.⁹⁹⁷

לאחר שכבל וחברי ועדה נוספים נשאו דברים, החל מקבץ קצר של שאלות עיתונאים וכן התייחסות של נציגי ציבור לפעילות הוועדה. בדיון עלו גם טענות ביקורתיות, למשל כאשר אחד העיתונאים טען בפני חבר הכנסת חנין שמסקנות הוועדה נכתבו מראש. ניכר שחברי הוועדה רצו לתת תשובות לשאלות העיתונאים, ולצד זאת הודו כי המלאכה לא הושלמה בהיקף שתוכנן מראש בשל פיזור הכנסת בשלהי 2018.

חברי הוועדה לא הצביעו על הדו"ח. ההנמקה לכך הייתה שגיבוש עמדת הוועדה וההמלצות היו בהסכמה מלאה בין חברה הוועדה, ולכן גם הדו"ח הוצג באופן קונצנזואלי בישיבה שסיכמה את עבודת הוועדה.⁹⁹⁸

997 פרוטוקול בנושא פרסום דו"ח ועדת החקירה, לעיל ה"ש 411, בעמ' 6.

998 התכתבות עם מנהלת ועדת הכלכלה, לעיל ה"ש 969.

נספח ג | נתונים השוואתיים על מבני הפיקוח

ישראל - הכנסת		הפרלמנט האיטלקי Italian Parliament		הפרלמנט הבריטי UK Parliament		הקונגרס האמריקני USA Congress		
סוג חבות / נושא	מספר חברים בבית	מספר חברים בבית הנבחרים	מספר חברים בבית הסנאט	מספר חברים בבית הנבחרים	מספר חברים בבית הלורדים	מספר חברים בבית הנבחרים	מספר חברים בבית הסנאט	מספר חברים בבית הנבחרים
מספר חברים בבית	120	400	200	650	800-2	435	100	מספר חברים בבית הנבחרים
מספר חברים בבית	15 - רוב ממוקדות	14 ממוקדות	10 ממוקדות	20 ועדות ממוקדות ו-6 רחביות	8 רחביות	20	16	מספר חברים בבית הנבחרים
מספר חברים בבית	ועדת הכנסת ועדת הכספים ועדת הכלכלה ועדת החוץ והביטחון ועדת הפנים והגנת הסביבה ועדת החקירה, חוק ומשפט ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות ועדת החינוך, תרבות וספורט ועדת העבודה והרווחה ועדת הולדתה לעתיד	• Constitutional, Presidency of the Council of Ministers and Interior Affairs; Justice; Foreign and European Community Affairs; Defence • Budget, Treasury and Planning • Finance • Culture, Science and Education • Environment, Territory and Public Works • Transport, Post and Telecommunications • Economic Activities, Trade and Tourism • Public and Private Sector Employment • Social Affairs • Agriculture • European Union Policies	• Constitutional Affairs, Prime Ministerial and Home Affairs, General, Organisation of the State and the Civil Service, Publishing Industry and Digitization • Judiciary • Foreign Affairs and Defence; • European Union Policies • Economic Planning, the Budget • Finance and Treasury • Culture and Cultural Properties, Education, Scientific Research, Entertainment and Sport	ממוקדות: • Business and Trade • Culture, Media and Sport • Defence • Education • Energy • Security and Net Zero; • Environment, Food and Rural Affairs • Foreign Affairs • Health and Social Care • Housing, Communities and Local Government • Home Affairs • International Development • Justice • Northern Ireland Affairs • Science, Innovation	• Built Environment • Communications and Digital • Constitution • Economic Affairs • Environment and Climate Change • Industry and Regulators • International Agreements • Public Services Committee	• Agriculture • Appropriations • Armed Services • Budget • Education and the Workforce • Energy and Commerce • Ethics • Financial Services • Foreign Affairs • Homeland Security • House Administration • Judiciary • Natural Resources • Oversight and Accountability • Rules • Science, Space, and Technology • Small Business	• Agriculture, Nutrition, and Forestry • Appropriations • Armed Services • Banking, Housing, and Urban Affairs • Budget • Commerce, Science, and Transportation • Energy and Natural Resources • Environment and Public Works • Finance • Foreign Relations • Health, Education, Labor, and Pensions • Homeland Security and Governmental Affairs • Judiciary	פירוס הוועדות הנושאות

בקורת המדינה	• Environment, Ecological Transition, Energy, Public Works, Communications, Technological Innovation	and Technology	• Scottish Affairs	• Transportation and Infrastructure	• Rules and Administration
• הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מדרגי	• Industry, Trade, Tourism, Agriculture and Agrifood	• Transport	• Treasury	• Veterans' Affairs	• Small Business and Entrepreneurship
• ועדת המדע והטכנולוגיה	• Production	• Welsh Affairs	• Women and Equalities	• Ways and Means	• Veterans' Affairs
• הבראות	• Social Affairs, Health, Public and Private Employment, Social Security	Work and Pensions	• Environmental Audit Petitions		
• הוועדה לביטחון לאומי		בתרגום:	• Procedure		
• הוועדה למינויים ציבוריים		• Accounts	• Public Administration and Constitutional Affairs		
		Standards			
לא רלוונטי	9 ועדות משותפות	5 ועדות משותפות	4 ועדות משותפות	מספר הוועדות המשותפות לשני הבתים	
לא רלוונטי	• Regional Affairs	• Human Rights	• Joint Committee on Printing	מספר הוועדות המשותפות לשני הבתים	
	• Impeachment Proceedings	• National Security Strategy	• Joint Committee on Taxation		
	• General direction and supervision of radio and television services	• Statutory Instruments	• Joint Economic Committee		
	• Supervision of the Tax Registry	• Consolidation bills			
	• Security of the Republic	• Tax law rewrite bills			
	• Control of the activities of the bodies managing Compulsory forms of social security and assistance				
	• Control of the implementation of the Schengen Agreement, for the supervision of the activity of Europol, for the control and supervision of immigration matters				
	• Childhood and Adolescents				
	• Fight against disadvantages arising from insularity				
בוועדות הקבועות 15, למעט מספר	בין 19-20 (23-19)	בין 14-17	כל ועדה מונה בין 9 ל-12 חברים (לרוב 11)	לא מאגנט חוקיות מסודרת, ממוצע חברי	20-2
					כמה חברים בכל ועדה

[illegible]

ספונטניות	שאלות לראש הממשלה/הנשיא	לא קיים	אין	חצי שעה בשבוע	קיים באופן חלקי	קיים באופן חלקי	לא קיימת חובה לאפשר שאלות נוספות לאחר תגובת הממשלה.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין חובה כזאת). שאלות חמות ביומן – מטען תוך 3 ימים. שאלות דחופות, באישור ו"ר בית הנבחרים – מטען באותו יום.	מטען תוך 14 ימים. מטען תוך 7 ימים (אין שאין
-----------	-------------------------	---------	-----	---------------	-----------------	-----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	--

פיקוח תקציבי	האם נדרש אישור תקציב? השנה?	כן.	כן.	כן.	כן.	כן.	כן.
ייבוח ד"ר לפי מסמך שיעתי. היקף סמכויות נקבע בהתאם להחלטת הכנסת.	באופן חסי לנכון של המפלגות. לוועדה מוענקת סמכות כשל הרשות השופטת.	בית הנבחרים ולאחר מכן הסנאט מאשרים את התקציב בכל שנה.	כל שנה נדרש שר האוצר לקבל את אישור הפרלמנט על תקציב המדינה.	בית הלורדים מצביע על הצעת התקציב לאחר שהיא אושרת בבית הנבחרים. בניגוד לנועשה בריבית הלוואים, בבית הלורדים מצביעים על הצעת התקציב בשלמותה, מבלי לבחון כל טעיף בנפרד.	משפט העליון כסמכות אינהרנטית תלויה לסמכות החקיקה.	כן. בית הנבחרים והסנאט, כל אחד בנפרד , צריכים לאשר את התקציב בכל שנה מחדש.	כן. האם קיים פיקוח על יישום התקציב לאורך השנה?
משרד האוצר מחויב להעביר לכנסת במהלך השנה מיזע-עד אודות ההוצאות והכנסות במהלך שנת הכספים. מעל סכומים מסוימים, שינויים בתקציב המתבצעים במהלך השנה נדרשים לקבל את אישור ועדת הכספים. ישנם גם מהלכים תקציביים ספציפיים שנדרשים על-פי חוק לקבל את אישור ועדות הכנסת השונות.	קיימות ועדות תקציב שנועדו לבחון הן את חוקי התקציב השונים והן את העמידה של הממשלה בחוק התקציב.	כן.	אין.	כן.	כן.	כן.	כן.
הממשלה היא בעלת הסמכות להכריז מלחמה. הכרזת מלחמה דורשת אישור של הפרלמנט.	הממשלה היא בעלת הסמכות להכריז מלחמה.	כן.	כן.	כן.	כן.	כן.	כן.
הכרזה על שעת חירום, שמארכת מדי שנה, מתבצעת על ידי הכנסת.							

הבעת אי-אמון	ניתן להדיר כל נבחן ציבור מתפקידו בתהליך הדחה – אפילו נשא. התהליך מתחיל בהצבעה רגילה בבית הנבחרים או עובר להליך משפטי המנוצע על-ידי הסגן, שבסופו יכול להחליט להדיר נבחן ציבור באמצעות הצבעה של שני-שלישים מחברי הנית.		אין.		בית הנבחרים יכול להצביע על אי-אמון בממשלה ולהוביל להפסקתה.		שני בתי הנבחרים יכולים להוביל לפירוק הממשלה על-ידי הצבעת אי-אמון, בתנאי שהיא העלתה על ידי עשירית מחברי אחד הבתים לפחות.		הנכסת רשאת להצביע על אי-אמון בממשלה ברג חקרי, ובתנאי שתצביע על ממשלה חדשה בעלת קווי יסוד מוסכמים חזרה לאמנה.	
	אשרורים במבנה הממשלה הממשל דורשים אישור של הקונגרס.		שניים במבנה הממשלה הממשל אינם נדרשים לקבל את אישור הפרלמנט.		שניים במבנה הממשלה הממשל אינם נדרשים לקבל את אישור הפרלמנט.		אשרור אמנות והסכמים בינלאומיים מצוי בסמכותו של הפרלמנט.		אשרור אמנות והסכמים בינלאומיים מצוי בסמכותו של הפרלמנט.	
אשרורים לפעולות הממשלה	ניתן להדיר כל נבחן ציבור מתפקידו בתהליך הדחה – אפילו נשא. התהליך מתחיל בהצבעה רגילה בבית הנבחרים או עובר להליך משפטי המנוצע על-ידי הסגן, שבסופו יכול להחליט להדיר נבחן ציבור באמצעות הצבעה של שני-שלישים מחברי הנית.		אשרורים במבנה הממשלה הממשל דורשים אישור של הקונגרס.		שניים במבנה הממשלה הממשל אינם נדרשים לקבל את אישור הפרלמנט.		אשרור אמנות והסכמים בינלאומיים מצוי בסמכותו של הפרלמנט.		אשרור אמנות והסכמים בינלאומיים מצוי בסמכותו של הפרלמנט.	
	אשרורים במבנה הממשלה הממשל דורשים אישור של הקונגרס.		שניים במבנה הממשלה הממשל אינם נדרשים לקבל את אישור הפרלמנט.		שניים במבנה הממשלה הממשל אינם נדרשים לקבל את אישור הפרלמנט.		אשרור אמנות והסכמים בינלאומיים מצוי בסמכותו של הפרלמנט.		אשרור אמנות והסכמים בינלאומיים מצוי בסמכותו של הפרלמנט.	

ביבליוגרפיה

חוקי-יסוד, חקיקה וחקיקת משנה

1. חוק-יסוד: הכנסת
2. חוק-יסוד: משק המדינה
3. חוק-יסוד: השפיטה
4. חוק-יסוד: הממשלה
5. חוק-יסוד: משאל עם
6. פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]
7. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949
8. חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950
9. חוק בתי הדין השרעיים (אישור מינויים), התשי"ד-1953
10. חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954
11. חוק בתי דין דתיים (כפיית ציות ודרכי דיון), התשט"ז-1956
12. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]
13. חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961
14. חוק הקאדים, התשכ"א-1961
15. חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961
16. חוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1963
17. חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969
18. חוק העונשין, התשל"ז-1977
19. חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980
20. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985
21. חוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991
22. חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991
23. חוק הכנסת, התשנ"ד-1994
24. חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995
25. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020
26. חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020
27. תקנות סדר הדין הפלילי (היוועדות חזותית) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022
28. תקנון הכנסת, י"פ, בנוסחו המעודכן ליום 16.10.2023

הצעות חוק

29. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – קוורום), פ/633/11
30. חוק-יסוד: הכנסת (החלפת סעיף 24 – מניין חוקי), פ/106/12
31. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חוקי), פ/2352/13
32. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי כנסת בהצבעות במליאת הכנסת), פ/3455/13
33. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מספר חברי הכנסת), פ/3766/17
34. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/3239/20
35. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/134/22
36. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/23/23
37. הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"א-2021, פ/1843/24
38. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/162/25
39. הצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול רפואי וחובת דיווח), התשפ"ג-2023, פ/2303/25
40. הצעת חוק הכנסת (תיקון – הגברת פיקוח הכנסת), התשפ"ג-2023, פ/3822/25
41. הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"ד-2024, פ/4762/25

דברי הכנסת

42. ד"כ 21.2.2001, ישיבה מס' 177, הכנסת ה-15
43. ד"כ 9.5.2006, ישיבה מס' 7, הכנסת ה-17
44. ד"כ 21.6.2017, ישיבה מס' 244, הכנסת ה-20
45. ד"כ 5.7.2017, ישיבה מס' 250, הכנסת ה-20
46. ד"כ 2.7.2018, ישיבה מס' 352, הכנסת ה-20
47. ד"כ 16.2.2022, ישיבה מס' 114, הכנסת ה-24
48. ד"כ 12.2.2023, ישיבה מס' 93, הכנסת ה-25

פרוטוקולים של ועדות הכנסת

49. פרוטוקול ישיבה 19 של ועדת משנה לחוקי יסוד של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-10 (28.12.1982)
50. פרוטוקול ישיבה 173 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (9.3.2010)
בנושא "אי התאמה בין האינטרס הציבורי בחקירת אירועי עמונה לבין הביצוע של

- חקירה זו ע"י מח"ש"
51. פרוטוקול ישיבה 80 של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-19 (10.11.2014) בנושא "התעללות בפעוטות בגנים פרטיים"
 52. פרוטוקול ישיבה 67 של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-20 (28.3.2016) בנושא "התעללות בפעוטון בקריית ביאליק"
 53. פרוטוקול ישיבה 194 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20 (20.12.2016) בנושא "ביקורי חברי הכנסת אצל אסירים ביטחוניים"
 54. פרוטוקול ישיבה 179 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-20 (5.7.2017) בנושא "מעקב אחר אכיפת ויישום האיסור על פרסום שירותי זנות"
 55. פרוטוקול ישיבה 47 של ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לענייני איו"ש, הכנסת ה-20 (17.7.2017)
 56. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (26.7.2017) בנושא "ישיבת הפתיחה"
 57. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (11.3.2018) בנושא "שמיעת התייחסויות של ארגוני החברה האזרחית והצעותיהם"
 58. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (31.7.2018) בנושא "בחינת התנהלות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון"
 59. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (21.10.2018) בנושא "בחינת התנהלות בנק הפועלים"
 60. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (28.10.2018) בנושא "בחינת התנהלות בנק לאומי"
 61. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (4.11.2018) בנושא "בחינת התנהלות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון"
 62. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (18.11.2018) בנושא "בחינת התנהלות הבנק הבינלאומי"
 63. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (18.11.2018) בנושא "בחינת התנהלות בנק דיסקונט"

64. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (25.11.2018) בנושא "בחינת התנהלות בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים"
65. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (2.12.2018) בנושא "בחינת התנהלות רשות ההגבלים העסקיים"
66. פרוטוקול ישיבה 283 של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-20 (18.12.2018)
67. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (30.12.2018) בנושא "בחינת התנהלות חברת מגדל"
68. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (30.12.2018) בנושא "קידום הרפורמה להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות לשם התייעלות המערכת הפיננסית במתן האשראי במשק"
69. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (6.1.2019) בנושא "בחינת התנהלות חברת כלל ביטוח"
70. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (6.1.2019) בנושא "בחינת התנהלות רשות ניירות ערך"
71. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (11.4.2019) בנושא "דין והחלטה בממצאים, במסקנות ובהמלצות של טיוטת דין וחשבון ועדת החקירה הפרלמנטרית מיום 11.4.2019" (ישיבה חסויה)
72. פרוטוקול ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, הכנסת ה-20 (16.4.2019) בנושא "פרסום דוח ועדת החקירה"
73. פרוטוקול ישיבה 12 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-23 (23.6.2020) בנושא "תיקון חוק החינוך המיוחד - מעקב ובדיקה אחר יישום הפיילוט"
74. פרוטוקול ישיבה 29 של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגיפות ולרעידות אדמה, הכנסת ה-23 (13.7.2020) בנושא "צו לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) (שינוי התוספת לחוק) (מס' 2), התש"ף-2020"

75. פרוטוקול ישיבה 34 של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגיפות ולרעידות אדמה, הכנסת ה-23 (21.7.2020) בנושא "צו לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) (שינוי התוספת לחוק) (מס' 3), התש"ף-2020"
76. פרוטוקול ישיבה 74 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23 (5.8.2020) בנושא "הצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020"
77. פרוטוקול ישיבה 132 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23 (2.11.2020) בנושא "חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020"
78. פרוטוקול ישיבה 149 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-23 (30.11.2020) בעניין "אישור תקנות שהורו על פתיחה חלקית של 15 קניונים בלבד ברחבי הארץ"
79. פרוטוקול ישיבה 27 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (20.7.2021) בנושא "הצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א-2021"
80. פרוטוקול ישיבה 41 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (3.8.2021) בנושא "חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א-2021"
81. פרוטוקול ישיבה 7 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-24 (11.8.2021) בנושא "תשלומי הורים לשנת הלימודים תשפ"ב"
82. פרוטוקול ישיבה 45 של ועדת ביטחון הפנים, הכנסת ה-24 (29.12.2021) בעניין "האיזוק האלקטרוני ככלי למלחמה באלימות במשפחה – דיווח משרדי הממשלה על התקדמות החקיקה הממשלתית בנושא"
83. פרוטוקול ישיבה 239 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (14.3.2022) בנושא "תקנות סדר הדין הפלילי (היוועדות חזותית) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022"
84. פרוטוקול ישיבה 244 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (24.3.2022) בנושא "תקנות סדר הדין הפלילי (היוועדות חזותית) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022"
85. פרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24 (7.6.2022) בנושא "חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה – מסירת מידע למרכז המחקר והמידע"
86. פרוטוקול ישיבה 319 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24 (28.6.2022) בנושא "צו קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הארכת תוקפו של החוק)"

התשפ"ב-2022

87. פרוטוקול ישיבה 39 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (9.5.2023) בנושא "הנשירה במגזר הבדואי והטיפול בנושרים"
88. פרוטוקול ישיבה 62 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.6.2023) בנושא "קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת ולממ"מ על ידי משרדי הממשלה"
89. פרוטוקול ישיבה 108 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-25 (31.10.2023) בנושא "היערכות שירותי הרווחה לטיפול בילדים שהתייתמו מהוריהם"
90. פרוטוקול ישיבה 168 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (6.3.2024) בנושא "היערכות לחזרתם של התלמידים למערכת החינוך ביישובי העוטף"
91. פרוטוקול ישיבה 322 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (20.5.2024) בנושא "אכיפה בררנית בעבירות בהקשרי מחאה כגון תקיפה ואיומים"
92. פרוטוקול ישיבה 193 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25 (22.5.2024) בנושא "התנהלות משטרת ישראל מול פעילים פוליטיים בנושא ההתיישבות בחבל עזה"

שאלות והצעות לסדר היום בכנסת

93. הצעה 1903 לסדר-היום של הכנסת ה-24 (14.2.2022)
94. שאלתה מספר 732, הכנסת ה-24 (28.6.2022) בנושא "רמת תחלואה משמעותית בסרטן באשקלון"
95. שאלתה מספר 145, הכנסת ה-25 (9.3.2023) בנושא "מענה לדיווחים במוקד המשטרה על אלימות במשפחה"
96. שאלתה מספר 338, הכנסת ה-25 (21.6.2023) בנושא "פתרונות למצוקת הגישה לעיר מודיעין עילית"
97. שאלתה מספר 374, הכנסת ה-25 (29.6.2023) בנושא "שעות העבודה הרבות באתרי הבנייה"
98. שאלתה מספר 1139, הכנסת ה-25 (11.1.2024) בנושא "עלייה של 4% באי השוויון המגדרי בישראל בכל תחומי החיים"
99. שאלתה מספר 1256, הכנסת ה-25 (8.2.2024) בנושא "הקמת מוסד אקדמי ביישוב ערבי"
100. שאלתה מספר 1694, הכנסת ה-25 (23.5.2024) בנושא "תקציבים שהובטחו לטובת מסגרות מפונים"

החלטות ופרסומי ועדה

101. הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור "יו"ר הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים סירב להופיע בפני ועדת השקיפות"

- בראשות ח"כ סתיו שפיר" (הודעות הוועדה 9.11.2016)
102. "ברגע האחרון: סלינגר נבהלה והחליטה שלא להתייצב לשיבת ועדת החקירה להסדרי אשראי" ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים (חדשות הוועדה 31.7.2018)
103. ועדת הפנים והגנת הסביבה דין וחשבון מסכם של ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים (2018)
104. ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים דין וחשבון מסכם (2019)
105. הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי "משבר הקורונה חידד את העובדה שנשים שהן חיוניות ביותר לחברה, מועסקות בענפים מתגמלים פחות" (28.7.2020)
106. החלטה של ועדת החוץ והביטחון "מסקנות בעקבות הצעה לסדר היום בנושא החלטת בגץ האוסרת להרוס בית מחבל" (13.8.2020)
107. החלטה של ועדת הכלכלה "צמצום מסגרות כרטיסי האשראי בתחילת 2022 יוביל לפגיעה אנושה בשכבות החלשות ובקשישים" (27.12.2021)
108. החלטה של ועדת החינוך התרבות והספורט "חרמות והתאבדויות בקרב בני נוער" (30.5.2023)

החלטות הכנסת בתחום האתיקה

109. כללי האתיקה לחברי הכנסת
110. החלטה 66/18 של ועדת האתיקה "קובלנה של יו"ר הכנסת נגד חברת הכנסת אנסטסיה מיכאלי" (10.1.2012)
111. החלטה 2/20 של ועדת האתיקה "אין עונשין אלא אם כן מזהירין" (20.7.2015)
112. החלטה 4/25 של ועדת האתיקה "קובלנות נגד חבר הכנסת אלמוג כהן בשל התנהגותו בישיבת מליאת הכנסת מיום 21.2.2023" (5.3.2023)
113. החלטה 8/25 של ועדת האתיקה "קובלנות נגד חברת הכנסת טלי גוטליב בגין התבטאות" (21.3.2023)

מסמכי כנסת

הנחיות והוראות

114. **הנחיות היועצת המשפטית לכנסת** הנחיה 2/06 – חוק ההסדרים (הכנסת, 7.11.2006)

115. החלטה של יושב-ראש הכנסת ה-20 "נוהל בעניין הפרת חובת ההתייצבות בפני ועדות הכנסת" (5.3.2018)

מסמכים רשמיים שיצאו מטעם הכנסת

116. עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה ואיל ינון, מזכיר הכנסת **מזכר בנושא הצעות והמלצות בעניין יחסי הגומלין שבין הכנסת לבין הממשלה** (ירושלים, פברואר 2009)
117. יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי "קול קורא – יום עיון בנושא יישום מדיניות בעידן ה-Big Data" **הכנסת** (ללא תאריך)
118. יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **הליך פיקוח על יישום דו"ח הוועדה למלחמה בעוני** (הכנסת, פברואר 2018)
119. יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **תהליך פיקוח אחר התחייבויות ממשלה מורכבות חוצות משרדים** (הכנסת, מרץ 2018)
120. יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי **הליך פיקוח על יישום דו"ח הוועדה למלחמה בעוני: דיווח שני** (הכנסת, יולי 2018)
121. יחידת כת"ף "כנס יישום מדיניות בעידן הביג דאטה (נתוני עתק)" **הכנסת** (6.11.2018)
122. "יחידת כת"ף: סיכום פעילות בכנסת ה-20 | שנת פעילות ראשונה" **הכנסת** (דצמבר 2018)
123. הכנסת **חקיקה בכנסת העשרים: בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל** (2019)
124. הכנסת **סיכום פעילות הוועדה המיוחדת לעובדים זרים: הכנסת ה-24** (2022)
125. הכנסת **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת** (2024)
126. שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת "על התקציב ככלי לפיקוח פרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת" (הרצאה שניתנה במושב "מיומנה של רשות" כנס העמותה למשפט ציבורי בישראל, מרץ 2024)

חדשות הכנסת

127. חדשות הכנסת "שר האוצר כחלון: המדינה היא שהבעירה את שוק הדיור; יו"ר ועדת הכלכלה ח"כ כבל: צריך להפחית משמעותית את מספר המשכורות הנדרש לרכישת דירה" **הכנסת** (10.11.2015)
128. חדשות הכנסת "יו"ר ועדת הכספים, משה גפני: 'כל העברה תקציבית מחייבת בקרה פרלמנטרית, כולל העברות עודפים משנה לשנה'" **הכנסת** (19.4.2016)
129. חדשות הכנסת "נוהל הפרת חובת ההתייצבות בפני ועדות הכנסת; יו"ר הכנסת

- הנחה להקשיח פעולת הכנסת" **הכנסת** (5.3.2018)
130. חדשות הכנסת "ועדת הכספים אישרה עשרות העברות, מספר העברות עוכבו במחאה" **הכנסת** (24.12.2019)
131. חדשות הכנסת "ועדת הכספים אישרה העברות תקציביות בסכום של כ-4.4 מיליארד ש" **הכנסת** (14.3.2022)
132. חדשות הכנסת "ועדת הכספים אישרה העברות תקציביות בתקציב המדינה בסכום של כ-990 מיליון ש" **הכנסת** (3.10.2022)

מכתבים רשמיים

133. מכתב מיואל (יולי) אדלשטיין, יושב-ראש הכנסת, ליושבי-ראש הוועדות השונות בכנסת (30.5.2018)
134. מכתב משגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, לד"ר אביחי מנדלבלט, היועץ המשפטי לממשלה, בעניין מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת (14.7.2021)
135. מכתב מאביחי מנדלבלט, היועץ המשפטי לממשלה, ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (15.8.2021)
136. מכתב מעמית איסמן, פרקליט המדינה, למשנים לפרקליט המדינה (9.9.2021)
137. מכתב משלמה קרעי, חבר כנסת, לניר אורבך, יושב-ראש ועדת הכנסת (28.2.2022)
138. מכתב משגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, לגלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה (17.5.2022)
139. מכתב מקטי קטרין שטרית, חברת כנסת, לאמיר אוחנה, יושב-ראש הכנסת, בעניין בקשה לקיום דיון מהיר בוועדת חינוך, תרבות וספורט בעניין עונש ההרחקה מאירופה שהוטל על קבוצת הכדורגל בית"ר ירושלים (6.6.2023)
140. מכתב מרזוק, מזכיר הכנסת, אל יוסי פוקס, מזכיר הממשלה (ירושלים, (22.5.2024
141. מכתב מרכז המחקר והמידע לחבר הכנסת צביקה פוגל, יושב-ראש הוועדה לביטחון לאומי (ירושלים, (3.9.2024
142. מכתב מרזוק, מזכיר הכנסת, אל יוסי פוקס, מזכיר הממשלה (ירושלים, (17.12.2024

מסמכי מדיניות ממשלה

143. החלטה 182 של הממשלה ה-27 "מועצה לאומית לצמצום הפערים בחברה ולמלחמה בעוני" (16.8.1996)
144. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות"

(9.11.2003)

145. משרד המשפטים **דוח החקיקה הממשלתית 2018** (2019)
146. "הודעת ראש הממשלה בדבר העברת סמכויות מהשר לענייני דתות לשר המשפטים" (נדונה בישיבה ה-177 של הכנסת ה-15 מיום 21.2.2001)
147. החלטה 134 של הממשלה ה-36 "העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לשר; העברת שטח פעולה ממשרד למשרד; קביעת שרה כשרה אחראית על חברות; ביטול משרד משאבי המים, שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים ותיקון החלטות ממשלה" (19.7.2021)

מחקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

148. ג'רי אלמו-קפיטל "טיפול בפניות ציבור בפרלמנטים בעולם – סקירה משווה" **הכנסת – מרכז המחקר והמידע** (2024)
149. רוני בלנק "נתונים על השאילות בכנסת ה-20 (מ-31 במרס 2015 עד 7 ביוני 2016) – מעודכן" **הכנסת – מרכז המחקר והמידע** (2016)
150. יהודה טרואן "שינוי האקלים העולמי: אתגרים, השלכות ומדיניות בעולם ובישראל" **הכנסת – מרכז המחקר והמידע** (2023)
151. עדי כהן אהרנוב "חוקי שבבים (Chips Act) בארצות הברית ובאיחוד האירופי" **הכנסת – מרכז המחקר והמידע** (2024)
152. דינה צדוק "מדדים לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה – סקירה משווה" **הכנסת – מרכז המחקר והמידע** (2019)
153. אליעזר שוורץ "מונחון לביאור מושגי התקציב" **הכנסת – מרכז המחקר והמידע** (2023)

פסקי דין

154. בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197 (1982)
155. בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998)
156. בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004)
157. בג"ץ 10578/08 משל"ט – מכון משפטי לחקר טרור וסיוע לנפגעיו נ' ממשלת ישראל (נבו 15.12.2008)
158. בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, פ"ד סה(3) 1 (2012)
159. בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (נבו 22.5.2012)
160. בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פ"ד

- סז(1) 177 (2014)
161. בג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (נבו) 22.9.2014
162. בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (אר"ש 27.3.2016)
163. בג"ץ 7625/06 רגצ'ובה נ' משרד הפנים (נבו 31.3.2016)
164. בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (נבו 6.8.2017)
165. בג"ץ 8749/13 שפיר נ' יושב-ראש ועדת הכספים (נבו 13.8.2017)
166. בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (אר"ש 6.9.2017)
167. בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב-ראש הכנסת (נבו 23.3.2020)
168. פר"ק (מחוזית"א) 3642-08-16 פישמן נ' מניפז (נבו 21.7.2020)
169. ע"א 6730/20 הנאמן לנכסי החייב אליעזר פישמן נ' פישמן (נבו 3.11.2020)
170. בג"ץ 11013/05 דהן נ' שר הפנים (נבו 1.3.2021)
171. בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (נבו 1.3.2021)
172. בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (אר"ש 12.7.2021)
173. בג"ץ 6654/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה (נבו 13.12.2022)
174. בג"ץ 9957/17 שפיר נ' שר האוצר (נבו 23.5.2024)
175. בג"ץ 752/24 בוכובזה נ' שר החינוך (אר"ש 19.8.2024)

ספרים בעברית

176. יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מנהלי (2022)
177. מנחם הופנונג ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק (2001)
178. אסף מידני אחריות ציבורית וצריכה פוליטית (2009)
179. יובל קרניאל ועמית לביא-דינור משבר אמון: השתקפותו בתקשורת ובפוליטיקה (2022)
180. אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: הכנסת (התשנ"ג)
181. שמעון שטרית הממשלה: הרשות המבצעת כרך א (פירוש לחוק-יסוד: הממשלה, יצחק זמיר עורך (2018)

מאמרים בעברית

182. נתן אלתרמן "עם כנסת ראשונה" (1949) פורסם באגד השירים **הטור השביעי** - 1948-1952 כרך 3 (הוצאת הקיבוץ המאוחד)
183. אריאל בנדור "מצבי חירום" **ספר דורית ביניש** 447 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים 2018)
184. איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** לז 645 (2016)
185. דפנה ברק-ארז "משפט השוואתי כפרקטיקה - היבטים מוסדיים, תרבותיים ויישומיים" **דין ודברים** ד 81 (התשס"ח)
186. איל גבאי "שינוי רטרופקטיבי בחוק-יסוד: הממשלה - חוקתיותו" **הפרקליט** מד 151 (1998)
187. טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא 247 (2007)
188. יואב דותן "איסור החקיקה העצמית כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון" **משפטים** לא 771 (2001)
189. יואב דותן "האם הכנסת כפופה לדרישה חוקתית לענייניות?" **משפטים על אתר** יב 1 (2018)
190. יצחק זמיר "אמון הציבור" **עורך הדין** 46, 29 (2020)
191. בל יוסף ונועה קברטץ-אברהם "פרשנות תכליתית החותרת תחת התכלית: על מעמדם של דברי ההסבר בחוק ובפסיקה" **עיוני משפט** מו 5 (2022)
192. עמיחי כהן "הבחירה הציבורית ופרשנות תכליתית" **משפט וממשל** יא 313 (התשס"ח)
193. ברק מדינה ועשור ויצמן "המהפכה החוקתית או מהפכת זכויות האדם? על העיגון החוקתי של הנורמות המוסדיות" **עיוני משפט** מ 595 (2017)
194. יגאל מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת" **חובות אמון בדין הישראלי** 185 (רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב עורכים, 2016)
195. סוזי נבות "עשרים שנה למבחן 'שריד': עיון מחדש בפיקוח השיפוטי על הליכים פרלמנטריים" **מחקרי משפט** יט 721 (2003)
196. סוזי נבות "הדיאלוג החוקתי: דו-שיח בכלים מוסדיים" **משפטים על אתר** יב 99 (2019)
197. בעז ענר וליאורה שמעוני "על תרומתה של ביקורת המדינה" **עיונים בביקורת המדינה** 62 177 (2011)
198. קלוד קליין "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" **משפטים** ה 308 (1974)
199. מעוז רוזנטל "יציבות וחוסר יציבות בראי תורת הבחירה הרציונלית: בין שרידות

- פוליטית להגנות" **פוליטיקה** 49 15 (2006)
 200. שאול שארף "דמוקרטיה היברידית: טכנולוגיה אינטרנטית בשירות הדמוקרטיה"
מעשי משפט יב 307 (2021)

מחקרי מדיניות בעברית

201. "דרישת קוורום (מניין) במליאה ובוועדות פרלמנטריות" **פרלמנט** 35 (2002)
 202. טל אלוביץ' "כנסת במלחמה – בתי מחוקקים בחירום והשפעת המלחמה על הכנסת" נייר מדיניות 2.2024 **תכלית** (2024)
 203. דנה בלאנדר "חוק ההסדרים – רע הכרחי או בהכרח רע?" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (14.1.2007)
 204. דנה בלאנדר, חן פרידברג ואביטל פרידמן **ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת** 34 (מחקר מדיניות 140, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2019)
 205. אבי בן בסט ומומי דהן **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006)
 206. אלעד גיל וטל מימרן "חוות דעת: הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברותו של שר)" **תכלית** (8.1.2023)
 207. שילה הטיס רולף **תפקידו של חבר הכנסת: תפקיד ללא הגדרה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019)
 208. תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2023** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024)
 209. תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025)
 210. שרון חסון "פיקוח ועדות על הממשלה" נייר מדיניות מס' 84 **פורום קהלת** (2023)
 211. בל יוסף "כנסת.L: הצעה למנגנון שיתוף ציבור בחקיקה" נייר מדיניות 1.2023 **תכלית** (2023)
 212. בל יוסף "כנסת הגדולה: מבט היסטורי, תיאורטי, פרקטי ומשווה בנוגע לגודל הכנסת" מחקר מדיניות 2.2025 **תכלית** (עתיד להתפרסם 2025)
 213. תומר לוטן, ורד קונסטנטיני ויוחנן פלסנר "מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים" (מחקר מדיניות 204, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2024)
 214. דוד נחמיאס וערן קליין **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה** נייר עמדה 17 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999)
 215. עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח**

216. **מוחלט רשויות השלטון** (מחקר מדיניות 133, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019)
 חן פרידברג וראובן חזן **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה** (מחקר מדיניות 77, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009)
217. חן פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות** 23 (מהדורה מעודכנת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018)
218. חן פרידברג **"חברי הכנסת הישראלים הם שיאני החקיקה הפרטית"** **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (25.5.2020)
219. חן פרידברג ודנה בלאנדר **יוצאת לאור – ועדת השרים לענייני חקיקה** (מחקר מדיניות 169, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2022)
220. אביטל פרידמן וחן פרידברג **שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות** (הצעה לסדר 15, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018)
221. אייל צור **התאגידים החקוקים בישראל והפיקוח הפרלמנטרי עליהם** (נייר מדיניות מס' 85, פורום קהלת 2023)
222. נועה קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית** (מחקר מדיניות 147, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020)

עבודות מחקר בעברית

223. נועה קברטץ-אברהם **ממדינת הרווחה למדינה הרגולטורית: מאבקים על כוח וסמכות בהליך החקיקה של הכנסת** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב, 2024)
224. מיכל קוגן **"ד"ר אברהם וינשל: הלוחם בנשק החוק: פועלו בתקופת המנדט ובעשור הראשון למדינה"** (עבודת סמינר בהנחיית פרופ' אסף לחובסקי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, 2022)
225. שאול שארף **דמוקרטיה ישירה – המחלוקת הנורמטיבית והביקורת השיפוטית** (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, 2017)

מאמרים בבלוגים

226. גונן אילן **"דרישת קוורום – דיון והצעה לשינוי"** **ICON-S-IL Blog** (4.7.2021)
227. אריאל בנדור **"הליכי חקיקה והפרדת רשויות"** **ICON-S-IL Blog** (20.3.2017)
228. שרון חסון **"תנו לכנסת לפקח" השילוח** 18, 75 (2019)
229. סוזי נבות **"חמש הערות על הסדר ממשלת החילופים"** **ICON-S-IL Blog** (27.1.2021)
230. עידו פורת **"קיטוב פוליטי והמשבר החוקתי בישראל"** **רשות הרבים** (מאי 2024)
231. גילה שטופלר **"בית המשפט העליון כבלם מפני השתלטות עוינת של הממשלה על"**

סמכויות הכנסת "ICON-S-IL Blog" (25.3.2018)

מאמרים בעיתונות

232. "האמירה המקוממת של הח"כית מהליכוד: 'מאשימה את נשיאת בית המשפט העליון בפיגוע'" Ynet (12.2.2023)
233. עירית אבישר ואמירם ברקת "ועדת הטייקונים' נגד בנק ישראל: 'ליקויים משמעותיים ומתמשכים בפיקוח על הבנקים'" גלובס (16.4.2019)
234. איתן אבריאלי "האם חדזה בר תבטיח היום שהסדר פישמן ייקבר סופית?" TheMarker שוק ההון (6.6.2017)
235. מורן אזולאי "אנסטסיה מיכאלי שפכה מים על ח"כ מג'אדלה" Ynet (9.1.2012)
236. איתמר אייכנר "עובדים במשרד רה"מ: מנכ"ל המשרד יוסי שלי לא מתפקד" Ynet (10.10.2023)
237. איתמר אייכנר "אחרי התפטרות דיסטל: משרד ההסברה נסגר ותקציבו הועבר למנהלת העוטף" Ynet (22.10.2023)
238. שחר אילן "ועדת החקירה לאשראי הטייקונים: הלוויים הגדולים לא יידרשו לספק הסברים לכנסת" כלכליסט (6.7.2017)
239. שאול אמסטרדמסקי ורוני זינגר "14 מיליארד שקל מהתקציב החליפו ידיים במחשכים" כלכליסט (12.6.2014)
240. רחלי בינדמן "סלינגר לא רצתה להיות חלק מהקרקס של כבל, ובצדק" כלכליסט (31.7.2018)
241. רחלי בינדמן "הח"כים שכשלו מול הבנקים ינסו לקבל תשובות מחדזה בר" כלכליסט (24.11.2018)
242. נטעאל בנדל "סוף-סוף כנסים לאירוע: יותר משבוע אחרי הטבח – משרדי הממשלה מתחילים לגלות סימני תפקוד" ישראל היום (17.10.2023)
243. ברק גונן "משחק מכור: גם בפרשת אליעזר פישמן איש לא דאג לאינטרס הציבורי" מקור ראשון דעות (5.12.2021)
244. אמיתי גזית "גם בשעת חירום: 'משרד ראש הממשלה לא מתפקד, זה מזעזע'" כלכליסט (10.10.2023)
245. עמירם גיל "ועדת הטייקונים מביאה את הפריימריז לשוק ההון" גלובס דעות (22.4.2019)
246. עטרה גרמן "אורן חזן שוב מורחק מהכנסת" סרוגים (13.11.2018)
247. רוני זינגר "צפו במתקפה של יש עתיד נגד סתיו שפיר: 'מכרתם את החטיבה להתיישבות לבית היהודי כדי לקבל את קק"ל'" כלכליסט (28.10.2015)
248. צבי זרחיה "לא רק סלינגר: פקידי האוצר נגד התייצבות בכנסת" כלכליסט

- (2.8.2018)
249. צבי זרחיה "שפיר על מנכ"ל האוצר: 'חושב שהוא מנהל את המדינה ויכול לאיים על אנשים'; פולקמן: 'את משקרת'" **כלכליסט** (28.11.2018)
250. צבי זרחיה "ועדת הטייקונים של כבל מסירה את האחריות מהבנקים" **כלכליסט** (20.3.2019)
251. צבי זרחיה ורחלי בינדמן "רוסק עמינח בכנסת: 'לא נוכל לדבר על לווה ספציפי'; קיש: 'נשקול הקמת ועדת חקירה ממלכתית'" **כלכליסט** (28.10.2018)
252. צבי זרחיה ורחלי בינדמן "ועדת כבל חבטה ברגולטורים אבל הזניחה את הבנקים" **כלכליסט** (17.4.2019)
253. גולן חזני "פשיטת הרגל של אליעזר פישמן מסתיימת בתספורת של 67%" **כלכליסט** שוק ההון (22.7.2020)
254. סיון חילאי "'קול של עושה ספונג'ה': המופע המביש של ח"כ אלמוג כהן, בלייב מהמליאה" **Ynet** (21.2.2023)
255. נתי טוקר "משרד רה"מ לא מתפקד – ואודי אדירי ימונה לאחראי על תיאום פעילות המשרדים" **TheMarker** (16.10.2023)
256. בל יוסף "לא בית המשפט ולא הממשלה: צריך לחזק את הרשות השלישית" **מקור ראשון** (17.1.2023)
257. עמר כהן "בלי הצגות בבקשה: סלינגר סירבה למלכודת שטמנה לה ועדת פישמן, וטוב שכך" **דבר** (2.8.2018)
258. יהונתן ליס "ח"כים: מש' הביטחון מסתיר מאתנו מידע בניגוד לחוק" **הארץ** (15.2.2011)
259. עמרי מילמן "כחלון בדיון על מצוקת הדיור: 'מי שהבעיר את השוק זו המדינה'" **כלכליסט** (10.11.2015)
260. חגי עמית "איתן כבל: 100 המשפיעים של 2018" **TheMarker** (2018)
261. טובה צימוקי "ליון הציג את 'השלב הראשון' במהפכה: פסקת התגברות ברוב של 61, שינוי דרמטי בבחירת שופטים" **Ynet** (4.1.2023)
262. אלי ציפורי "ועדת החפירות: אריק פינטו לא צריך להיות שם, גליה מאור דווקא כן" **גלובס** דעות (21.10.2018)
263. סטלה קורין ליבר "יש ועדה פרלמנטרית, יש מסקנות – אבל מה עם קצת אחריות?" **גלובס** (16.4.2019)
264. עמיחי רובין "קליטה סלולארית ביו"ש כמו בכל הארץ" **סרוגים** (22.5.2014)
265. אליצפן רוזנברג "דרמה בוועדת החקירה לאשראי לטייקונים: סלינגר הבריזה בשניה האחרונה" **Ynet** (31.7.2018)
266. חן שליטא "המחדל האזרחי המתמשך: חודש אחרי והמדינה עדיין לא יודעת כמה ילדים התייתמו משני הוריהם" **שומרים** (2.11.2024)

חקיקה זרה

Bill of Rights (Act) 1689 (England) 1688 c.2 (1 Will and Mar Sess 2)	.267
U.S. Constitution	.268
La Costituzione della Repubblica Italiana	.269
Constitution Act of Finland, No. 731/1999	.270
Act to Establish the Treasury Department of 1789, U.S.	.271
Apportionment Act of 1911, U.S.	.272
Permanent Apportionment Act of 1929, U.S.	.273
Legislative Reorganization Act of 1946, U.S.	.274
Legislative Reorganization Act of 1970, U.S.	.275
Congressional Budget Act of 1974, U.S.	.276
Government Performance and Results Act of 1993, U.S.	.277
Reports Consolidation Act of 2000, U.S.	.278
US House of Representatives Rules of Procedure, U.S.	.279
US Senate Rules of Procedure, U.S.	.280
USC Ch. 9: Executive Reorganization, U.S.	.281
Rules of the House of Representatives, U.S.	.282
Standing Rules of the Senate, U.S.	.283
Freedom of Information Act 2000, UK	.284
Adoption and Children Act 2002, UK	.285
Gambling Act 2005, UK	.286
Children and Adoption Act 2006, UK	.287
Mental Health Act 2007, UK	.288
Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011, UK	.289
UK Parliament Standing Order	.290
House of Commons Rules of Procedure, UK	.291
House of Lords Rules of Procedures, UK	.292
Regolamento del Senato della Repubblica, Italy	.293
Regolamento della Camera dei Deputati, Italy	.294

פסיקה זרה

Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)	.295
McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135 (1927)	.296
Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957)	.297

Eastland v. U.S. Servicemen's Fund, 421 U.S. 491 (1975)	.298
Trump v. Mazars, 140 S. Ct. 2019 (2020)	.299
Miller v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5	.300

ספרים באנגלית

RAOUL BERGER, IMPEACHMENT: THE CONSTITUTIONAL PROBLEMS (1974)	.301
ROBERT DAHL, POLYARCHY: PARTICIPATION AND OPPOSITION (1973)	.302
THOMAS H. DAVENPORT AND LAWRENCE PRUSAK, WORKING KNOWLEDGE: HOW ORGANIZATIONS MANAGE WHAT THEY KNOW (1998)	.303
MICHAEL J. GERHARDT, THE FEDERAL IMPEACHMENT PROCESS: A CONSTITUTIONAL AND HISTORICAL ANALYSIS (2019)	.304
CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN CRISIS? (Mark Graber, Sanford Levinson, and Mark Tushnet ed., Oxford University Press, 2018)	.305
DANIEL GREENBERG, LAYING DOWN THE LAW: A DISCUSSION OF THE PEOPLE, PROCESSES AND PROBLEMS THAT SHAPE ACTS OF PARLIAMENT 19 (2011)	.306
GARRY JACOBSON, CONSTITUTIONAL IDENTITY (2010)	.307
BRYAN D. JONES & FRANK R. BAUMGARTNER, THE POLITICS OF ATTENTION: HOW GOVERNMENT PRIORITIZES PROBLEMS (2005)	.308
D. RODERICK KIEWIT AND MATHEW D. McCUBBINS, THE LOGIC OF DELEGATION: CONGRESSIONAL PARTIES AND THE APPROPRIATIONS PROCESS (1991)	.309
STEVEN LEVITSKY AND LUCAN A. WAY, COMPETITIVE AUTHORITARIANISM: HYBRID REGIMES AFTER THE COLD WAR (2010)	.310
BERNARD MANIN, PRINCIPLES OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT (1997)	.311
SHANE MARTIN AND RICHARD WHITAKER, BEYOND COMMITTEES: PARLIAMENTARY OVERSIGHT AND COALITION GOVERNMENT IN BRITAIN (2019)	.312
DAVID R. MAYHEW, CONGRESS: THE ELECTORAL CONNECTION (1974)	.313
JOHN STUART MILL, CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT (1861)	.314
BARON DE MONTESQUIEU, THE SPIRIT OF THE LAWS (1748)	.315
EDMUND MORGAN, INVENTING THE PEOPLE: THE RISE OF POPULAR SOVEREIGNTY IN ENGLAND AND AMERICA (1989)	.316
MORRIS OGUL, CONGRESS OVERSEES THE BUREAUCRACY: STUDIES IN LEGISLATIVE SUPERVISION (1976)	.317
RICCARDO PELIZZO AND FREDERICK STAPENHURST, PARLIAMENTARY OVERSIGHT TOOLS: A COMPARATIVE ANALYSIS (2012)	.318
RICCARDO PELIZZO AND FREDERICK STAPENHURST, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY AND	.319

- LEGISLATIVE OVERSIGHT (2014)
- GIDEON RAHAT AND OFER KENIG, FROM PARTY POLITICS TO PERSONALIZED POLITICS? .320
- PARTY CHANGE AND POLITICAL PERSONALIZATION IN DEMOCRACIES (2018)
- MAOZ ROSENTHAL, ISRAEL'S GOVERNABILITY CRISIS: QUANDARIES, UNSTRUCTURED .321
- INSTITUTIONS, AND ADAPTATION (2017)
- MARTIN SHAPIRO, COURTS: A COMPARATIVE AND POLITICAL ANALYSIS (1981) .322
- ROBERT ROGERS AND RHODRI WALTERS, HOW PARLIAMENT WORKS (2006) .323
- MEG RUSSELL AND DANIEL GOVER, LEGISLATION AT WESTMINSTER: PARLIAMENTARY .324
- ACTORS AND INFLUENCE IN THE MAKING OF BRITISH LAW (2019)
- WOODROW WILSON, CONGRESSIONAL GOVERNMENT (1885) .325

מאמרים באנגלית

- Enrico Albanesi, *Temporary Legislation as a Mechanism for Reaching Consensus: A Critical Analysis in the Absence of Ex Post Evaluation*, in TIME, LAW AND CHANGE: A COMPARATIVE PERSPECTIVE 153 (Sofia Ranchordás and Yaniv Roznai eds., 2011) .326
- Enrico Albanesi, *Models of Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation: How Different Drafting Models and Forms of Government Shape them*, 9(2) THEORY & PRAC. LEGIS. 141 (2021) .327
- W. D. Baker and J. R. Oneal, *Patriotism or Opinion Leadership? The Nature and Origins of the "Rally 'Round the Flag" Effect* 45 THE JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION 661 (2001) .328
- Ittai Bar-Siman-Tov, *Lawmakers as Lawbrakers*, 52 WILLIAM AND MARRY L. REV. 805 (2010) .329
- Meghan Benton and Meg Russell, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, 66 JOURNAL OF PARLIAMENTARY AFFAIRS 772 (2013) .330
- Sabino Cassese, *The Italian constitutional architecture: from unification to the present day*, 17(1) J. MOD. ITALIAN STUD. 2 (2012) .331
- Tom Caygill, *A Tale of Two Houses? Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament* (Paper prepared for the Academic Seminar on Post-Legislative Scrutiny, London, July 10, 2018, co-organized by the Institute for Advanced Legal Studies (IALS) of the University of London and the Westminster Foundation for Democracy (WFD)) .332

- Royce Carroll and Gary W. Cox, *Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments*, 45 *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES* 220 (2012) .333
- Thomas Caygill, *Legislation Under Review: An Assessment of Post-Legislative Scrutiny Recommendations in the UK Parliament*, 25 *J. LEGIS. STUD.* 295 (2019) .334
- Kevin R. den Dulk and J. Mitchell Pickerill, *Organized Interests, Issue Definition, and Constitutional Deliberation in Congress* (Annual Meeting for the American Political Science Association, August 2003) .335
- Robert Elgie and Gianluca Passarelli, *The Presidentialization of Political Executives*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL EXECUTIVES* 358 (Rudy B. Andeweg et al. eds., 2020) .336
- Matt Evans, *Policy-Seeking and Office-Seeking: Categorizing Parties Based on Coalition Payoff Allocation*, 46(1) *POLITICS & POLICY* 4 (2018) .337
- Daniel Finke and Annika Herbel, *Coalition Politics and Parliamentary Oversight in the European Union*, 53 *GOVERNMENT AND OPPOSITION* 388 (2018) .338
- Daniel Finke, *Institutional Conditions for Effective Parliamentary Oversight of European Union Politics*, 42(1) *WEST EUR. POL.* 1 (2019) .339
- Chen Friedberg, *Oversight by the State Control Committee in the Israeli Parliament: Form of Accountability under Stress*, 19 *ISR. AFF.* 306 (2013) .340
- Chen Friedberg and Reuven Y. Hazan, *The Legislative Branch in Israel*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF ISRAELI POLITICS AND SOCIETY* 300 (Reuven Y. Hazan et al. eds., 2018) .341
- Chen Friedberg and Assaf Shapira, *Employing the Parliamentary Committee of Inquiry as an Oversight Tool: Israel as a Case Study*, *J. LEGIS. STUD.* (2023) .342
- Lucy Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, 86 *J. POL. QUAR.* 419 (2015) .343
- John W. Fulbright, *Congressional Investigations: Significance for the Legislative Process*, 18 *U. CHI. L. REV.* 440 (1951) .344
- Elizabeth Garrett and Adrian Vermeule, *Institutional Design of a Thayerian Congress*, 50 *DUKE L.J.* 1277 (2001) .345
- Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel, *Organization of Informative* .346

- Committees by a Rational Legislature*, 34(2) AM. J. POL. SC. 531 (1990)
- Roy Gregory, *Parliamentary Control and the Use of English*, 43(1) PARL. AFF. 59 (1990) .347
- Gareth Griffith, *Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees*, 21(1) AUST. PARL. REV. 7 (2006) .348
- Reuven Y. Hazan, *The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy*, in THE PRESIDENTIALIZATION OF POLITICS: A COMPARATIVE STUDY OF MODERN DEMOCRACIES 287 (Thomas Poguntke and Paul Webb eds., 2005) .349
- Timothy R. Johnson and Jason M. Roberts, *Presidential Capital and the Supreme Court Confirmation Process*, 66 J. POL. 663 (2004) .350
- Heidi Kitrosser, *Accountability in the Deep State*, 65 UCLA L. REV. 1532 (2018) .351
- Marek Kubala, *Select Committees in the House of Commons and the Media*, 66 J. PARL. AFF. 694 (2011) .352
- Lucinda Maer, *Select Committee Reform: Shifting the Balance and Pushing the Boundaries*, 72 J. PARL. AFF. 761 (2019) .353
- James Mahoney and Kathleen Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, in EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE: AMBIGUITY, AGENCY, AND POWER (James Mahoney and Kathleen Thelen ed., 2010) .354
- Lanny W. Martin and Georg Vanberg, *Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise*, 58 AM. J. POL. SCI. 979 (2014) .355
- McNollgast, *Legislative Intent: The Use of Positive Political Theory in Statutory Interpretation*, 57 L. AND CONTEMPORARY PROB. 2 (1994) .356
- Guy Mor and Alon Jasper, *Parliamentary Arbitrage and the Case for Regulatory Policy in Parliament*, 7(3) THE THEORY & PRAC. OF LEGIS., 283 (2019) .357
- Philip Norton, *Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, 6 J. LEG. STUD. 1 (2000) .358
- Philip Norton, *Parliamentary Reform*, REVUE FRANCAISE DE CIVILISATION BRITANNIQUE 18 (2002) .359
- Philip Norton, *Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament: Adding* .360

- Value, 25(3) J. LEGIS. STUD. 340 (2019)
- Jeffrey J. Rachlinski and Cynthia R. Farina, *Cognitive Psychology and Optimal Government Design*, 87 CORNELL L. REV. 549 (2002) .361
- Zubek Radoslaw, *Coalition Government and Committee Power*, 38 WEST EUR. POL. 1020 (2015) .362
- David C. Rose et al., *Improving the Use of Evidence in Legislatures: The Case of the UK Parliament*, 16(4) EVIDENCE & POLICY 619 (2020) .363
- Federico Russo, *Going Local: Parliamentary Questions as a Means of Territorial Representation in the Italian Parliament*, 19(3) POL. STUD. REV. 410 (2021) .364
- Thomas Saalfeld, *Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight*, 37 EUROPEAN J. POL. RES. 353 (2000) .365
- Rick Stapenhurst, *Parliamentary Oversight in Small States*, 2020 THE PARLIAMENTARIAN 145 (2020) .366
- George J. Stigler, *The Sizes of Legislatures*, 5 J. LEG. STUD. 17 (1976) .367
- Peverill Squire, *Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation*, 23(1) LEGIS. STUD. QUARTERLY 23 (1998) .368
- Simon Tormey, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, 1 DEMOCRATIC THEORY 104 (2014) .369
- Mark Tushnet, *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*, 108 YALE L. J. 1225 (1999) .370
- Vernon Valentine Palmer, *From Lerrotholi to Lando: Some Examples of Comparative Law Methodology*, 53 AM. J. COMP. L. 261 (2005) .371

מחקרי מדיניות באנגלית

- Barry Anderson, *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*, OECD JOURNAL ON BUDGETING (Mar. 2009) .372
- J. Blöndal, L. von Trapp and E. Hammer, *Budgeting in Italy*, OECD Library (2016) .373
- Alex Brazier, *Post-Legislative Scrutiny (Guide to Parliaments, Paper 8)*, GLOBAL PARTNERS GOVERNANCE (2017) .374
- Tom Caygill, *Post-legislative Scrutiny in the UK Parliament*, WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY (2021) .375

- INTER-PARLIAMENTARY UNION, GLOBAL PARLIAMENTARY REPORT 2017: PARLIAMENTARY OVERSIGHT: PARLIAMENT'S POWER TO HOLD GOVERNMENT TO ACCOUNT (2017) .376
- MORTON ROSENBERG, WHEN CONGRESS COMES CALLING: A STUDY ON THE PRINCIPLES, PRACTICES, AND PRAGMATICS OF LEGISLATIVE INQUIRY (The Constitution Project, 2017) .377
- United Nations, Trust in Public Institutions: Trends and Implications for Economic Security (2019) .378
- HANNAH WHITE, SELECT COMMITTEES UNDER SCRUTINY: THE IMPACT OF PARLIAMENTARY COMMITTEE INQUIRIES ON GOVERNMENT (Institute for Government, 2015) .379
- HIRONORI YAMAMOTO, TOOLS FOR PARLIAMENTARY OVERSIGHT: A COMPARATIVE STUDY OF 88 NATIONAL PARLIAMENTS (2007) .380

מסמכי הקונגרס האמריקני

- Walter J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview* (CRS Research Paper R41079, February 22, 2010) .381
- L. E. Halchin and F. M. Kaiser, *Congressional Oversight* 3 (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2012) .382
- Todd Garvey, *Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure* (CRS Research Paper RL34097, May 12, 2017) .383
- Ben Wilhelm et al., *Congressional Oversight Manual* (CRS Research Paper RL30240 2021) .384
- Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity, Hearing before Select Committee on the Modernization of Congress of the House of Representatives One Hundred Seventeenth Congress First Session 1 (Nov. 4, 2021) .385
- Testimony of Josh Chafetz Professor of Law, Georgetown University Law Center "Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity" Hearing Before the House Select Committee on the Modernization of Congress Thursday 2 (Nov. 4, 2021) .386
- Testimony of David Janovsky Project On Government Oversight for the House Select Committee on the Modernization of Congress on Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity (Nov. 4, 2021) .387
- Testimony of Anne Tindall Prepared for the Record "Strengthening Congressional Oversight Capacity" House Select Committee on the .388

- Modernization of Congress (Nov. 4, 2021)
- Testimony of Elise J. Bean, Levin Center at Wayne Law Before House Select Committee on the Modernization of Congress On Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity 1 (Nov. 4, 2021) .389
- Ben Wilhelm, Todd Garvey, and Christopher M. Davis, Congressional Oversight Manual RL 30240 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2022) .390
- Todd Garvey, Mark J. Oleszek, and Ben Wilhelm, *Congressional Oversight and Investigations* 2 (CRS Research Paper IF10015, updated 2022) .391
- Final Report: SELECT COMMITTEE ON THE MODERNIZATION OF CONGRESS 136 (December 2022) .392
- H.Res.6 116th Congress, Title II .393
- Recommendations to Strengthen Congressional Oversight Capacity, Improve District Operations, Modernize Congressional Office Operations, Modernize the Legislative Process, and Examine Congressional Continuity (117th Congress, 2021–2022) .394

מסמכי הפרלמנט הבריטי

- Office of the Leader of the House of Commons, *Post-legislative Scrutiny – The Government's Approach*, Cm 7320 (Mar. 2008) .395
- Guide to Making Legislation: Post-Legislative Scrutiny*, CABINET OFFICE (updated Mar. 25, 2010) .396
- Departmental Select Committees, HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE (revised Aug. 2010) .397
- Guide to Making Legislation*, CABINET OFFICE (June 2012) .398
- Richard Kelly and Michael Everett, *Post-Legislative Scrutiny*, SN/PC/05232 HOUSE OF COMMONS LIBRARY (2013) .399
- Richard Kelly, Votes of No-Confidence, House of Commons Library (2022) .400
- Clair Mills, Military Action – Parliament Role, House of Commons Library (2024) .401

אתרי אינטרנט ומאגרי מידע דיגיטליים

ישראל

402. [דיווחים ופעולות על-פי חוק](#) | אתר הכנסת
403. [ועדות הכנסת](#) | אתר הכנסת
404. [ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים](#) | אתר הכנסת
405. [חברי הכנסת](#) | אתר הכנסת
406. [יחידת כת"ף](#) | אתר הכנסת
407. [מאגר החקיקה הלאומי](#) | אתר הכנסת
408. [מאגר הצעות לסדר יום](#) | אתר הכנסת
409. [מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה](#) | אתר המרכז להעצמת האזרח
410. [מדד השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות לשנת 2022](#) | אתר איגוד האינטרנט הישראלי
411. [מרכז המחקר והמידע](#) | אתר הכנסת
412. [מאגר דיווחים ופעולות על-פי חוק](#) | אתר הכנסת
413. [פיסקלי-דיגיטלי](#) | משרד האוצר
414. [שעת השאלות](#) | פלטפורמת YouTube
415. [תוכניות העבודה הממשלתיות](#) | אתר Gov.IL

איטליה

416. [XVIII Legislatura](#) | CAMERA DEI DEPUTATI (translated by Google)
417. [Camera dei deputati](#) | PARLAMENTO ITALIANO WebTV (translated by Google)
418. [Commissioni](#) | SENATO WebTV (translated by Google)
419. [Committee](#) | SENATO DELLA REPUBBLICA
420. [Committee on Legislation](#) | CHAMBER OF DEPUTIES
421. [Committees, Policy Setting, Fact-Finding and Scrutiny Consideration of Bills](#) | ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES
422. [Deputies](#) | ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES
423. [Giunte e Commissioni Parlamentari](#) | SENATO (translated by Google)
424. [Organismi bicamerali della XIX Legislatura](#) | PARLAMENTO ITALIANO (translated by Google)
425. [Parliament](#) | SENATO DELLA REPUBBLICA

<i>Parliamentary Confidence in the Government</i> ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES	.426
<i>Parliamentary Records in Electronic Format</i> SENATO DELLA REPUBBLICA: PARLIAMENTARY BUSINESS	.427
<i>Policy Setting, Fact-Finding and Scrutiny</i> ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES	.428
<i>Special Committees, Committee of the Two Houses, Inquiry Committee</i> ITALIAN REPUBLIC	.429
<i>Standing Committees</i> ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES	.430
<i>The Internal Organisation of the Chamber of Deputies</i> ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES	.431
<i>The Plenary</i> ITALIAN REPUBLIC: CHAMBER OF DEPUTIES	.432

אמצות-הברית

<i>About the Committee</i> BUDGET COMMITTEE	.433
<i>About Electing and Appointing Senators</i> UNITED STATES SENATE	.434
<i>About Impeachment</i> UNITED STATES SENATE	.435
<i>About Investigations</i> UNITED STATES SENATE	.436
<i>Appropriations</i> UNITED STATES SENATE	.437
<i>Article One: Strengthening Congressional Oversight Capacity</i> CONGRESS.GOV	.438
<i>Committees</i> The United States Congress	.439
<i>Committees</i> UNITED STATES SENATE	.440
<i>Committee History</i> UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON THE BUDGET	.441
<i>Committees of the U.S. Congress</i> CONGRESS.GOV	.442
<i>Committee on Oversight and Accountability</i> US HOUSE OF REPRESENTATIVES	.443
<i>Computing Apportionment</i> UNITED STATES CENSUS BUREAU	.444
<i>Directory of Representatives</i> US HOUSE OF REPRESENTATIVES	.445
<i>Investigations</i> UNITED STATES SENATE	.446
<i>Landmark Legislation: The Seventeenth Amendment to the Constitution</i> UNITED STATES SENATE	.447
<i>Select Committee on the Modernization of Congress</i> CONGRESS.GOV	.448
<i>Senators</i> UNITED STATES SENATE	.449
<i>The Federal Budget Process</i> UNITED STATES GOVERNMENT	.450

<u><i>The House Explained</i></u> UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES	.451
<u><i>The Legislative Branch</i></u> THE WHITE HOUSE	.452
<u><i>U.S. Comptroller General</i></u> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE	.453

בריטניה

<u><i>Checking the Work of Government</i></u> UK PARLIAMENT	.454
<u><i>Committees: Liaison Committee (Commons)</i></u> UK PARLIAMENT	.455
<u><i>Committees: Find a Committee</i></u> UK PARLIAMENT	.456
<u><i>Committees: Liaison Committee (Lords)</i></u> UK PARLIAMENT	.457
<u><i>Committees: Select Committee</i></u> UK PARLIAMENT	.458
<u><i>Election of House of Commons Select Committee Chairs</i></u> UK PARLIAMENT	.459
<u><i>Have Your Say: Select Committee Inquiries</i></u> UK PARLIAMENT	.460
<u><i>Human Rights (Joint Committee)</i></u> UK PARLIAMENT	.461
<u><i>House of Commons</i></u> UK PARLIAMENT	.462
<u><i>Joint Committees</i></u> UK PARLIAMENT	.463
<u><i>Liaison Committee (Commons)</i></u> UK PARLIAMENT	.464
<u><i>Membership of the House of Lords</i></u> UK PARLIAMENT	.465
<u><i>MPs' Guide to Procedure: Urgent Questions</i></u> UK PARLIAMENT	.466
<u><i>MP's Guide to Procedure: What Happens after your PMQ has been</i></u>	.467
<u><i>Tabled</i></u> UK PARLIAMENT	
<u><i>Office of the Parliamentary Counsel</i></u> UK GOVERNMENT	.468
<u><i>Oral Questions</i></u> UK PARLIAMENT	.469
<u><i>Our Role – Public Accounts Committee</i></u> UK PARLIAMENT	.470
<u><i>Question Time</i></u> UK PARLIAMENT	.471
<u><i>Role – Treasury Committee</i></u> UK PARLIAMENT	.472
<u><i>Select Committees</i></u> UK PARLIAMENT	.473
<u><i>Statutory Instruments (Joint Committee) attendance for Session</i></u>	.474
<u><i>2022–23</i></u> UK PARLIAMENT	
<u><i>The Budget and Parliament</i></u> UK PARLIAMENT	.475
<u><i>UK Parliament</i></u> YOUTUBE	.476
<u><i>Urgent Questions</i></u> UK PARLIAMENT	.477
<u><i>Written Questions and Answers</i></u> UK PARLIAMENT	.478

גלובלי

Freedom House .479

Inter-Parliamentary Union .480

Paper Overview

in Israel remains inadequate.

The policy paper identifies and carefully analyses dozens of deficiencies that impede parliamentary oversight in Israel, dividing them into five groups: institutional infrastructure, organizational infrastructure, lack of appropriate incentives, the complex interactions between the Knesset and the Government, and the political culture. These various deficiencies are interconnected and reinforce each other, further complicating parliamentary oversight.

To help bolster parliamentary oversight in Israel, the policy paper proposes a definition for effective parliamentary oversight:

Effective parliamentary oversight is a review process conducted within the legislative branch which requires the executive branch, led by the Government, to provide the public with essential information about its activities, and clarify and justify its actions and omissions. Through discussion and deliberation, this process enhances public policy. To be effective, parliamentary oversight must be actively initiated, continuous, and proactive, occurring regularly. It must be based on a shared understanding of its importance by all government officials in both parliament and government, on cooperation, on clear and orderly working procedures between these branches of government, and established, well-defined, and feasible procedures.

Through learning from oversight models in other states (notably the UK, Italy, and the United States), examining exceptional oversight events which serve as positive examples, interviews with senior parliamentary and governmental officials, and a theoretical review of research insights accumulated in recent decades, the policy paper proposes a comprehensive reform for parliamentary oversight in Israel.

The suggested reform includes detailed policy recommendations on the following:

- » Improving the flow of information between the Government to the Knesset
- » Procedural and organizational amendments
- » Transforming the Norwegian Law into an automatic mechanism for ministerial resignation from the Knesset
- » Strengthening budgetary oversight in various stages throughout the

Executive Summary

This policy paper provides an in-depth analysis of parliamentary oversight in Israel. It identifies significant deficiencies in the Knesset's ability to effectively monitor government and proposes a comprehensive reform framework. At its core lies a detailed proposal for reform that could help transform Knesset oversight, rendering a currently weak, responsive, and populist oversight system, far more effective. This reform is vital for Israeli democracy to function properly.

Parliamentary oversight, with historical and democratic roots dating back to 17th century Britain, has evolved into a central mechanism to exercise checks and balances on government power in modern democracies. It is a crucial tool for ensuring government accountability and preserving democratic principles in all governmental systems and structures.

Effective parliamentary oversight is crucial for all dimensions of the state. For democracy and governmental institutions, it constitutes a central part of the checks and balances system, prevents the executive branch from gaining unlimited power, strengthens government accountability, and enhances the operations of the Government and its agencies. Citizens are also impacted by effective parliamentary oversight, which ensures that the executive branch acts faithfully and responsibly on behalf of the public at large, spanning all areas of life from education to security, welfare to infrastructure, taxation to health, and immigration to commerce.

Every Israeli citizen bears the societal cost of inadequate parliamentary oversight. The Knesset struggles to ensure that the laws it enacts are implemented, and in many cases implementation is poor and insufficient. The Government is not required to provide adequate accountability for its actions and, consequently, there is no impetus for it to change its mode of operation. Inefficient oversight leads to wasted time as well as misused parliamentary and governmental resources; and weak parliamentary oversight leads to extensive judicial intervention in political matters and parliamentary dependence on judicial review.

This policy paper offers a comprehensive mapping of dozens of parliamentary tools used for oversight in various arenas: in the plenum, in committees, in budgetary oversight, and within the Knesset's various professional support systems. However, despite the abundance of tools, parliamentary oversight

fiscal year

- » Establishing a liaison committee for parliamentary oversight and incorporating it into the State Audit Committee
- » Reducing the scope of private legislation to allow for increased oversight activity
- » Creating new mechanisms for communication between the Knesset and the Government
- » Developing systematic work plans for oversight
- » Developing performance metrics and incentives for effective oversight
- » Improving the professionalism of Members of Knesset in the field of oversight

This policy paper emphasizes that effective parliamentary oversight does not depend on political affiliations or ideological tendencies, rather it is a key for the complete and robust functioning of the Knesset as an institution. It is in the best interests of all political actors: opposition alongside coalition, Knesset alongside Government. In recent years, there has been progress instilling a better understanding of parliamentary oversight's significance, and this trajectory should be enhanced and completed. It should be fulfilled in a forward-looking manner, with agreement and cooperation, to create a fair and sustainable arrangement that benefits all political actors.

Effective parliamentary oversight is essential for the proper functioning of Israeli democracy and civic life. Implementation of this policy paper's recommendations is expected to increase government accountability, strengthen public trust in government institutions, and improve the quality of decision-making and policy implementation in Israel. This is a necessary step to secure Israel's future as a democracy and bolster the Knesset's status as the people's house of representatives.

These are divided into four oversight arenas, which often operate differently: plenary, committees, budgetary oversight, and professional support systems. In each arena, the chapter details the various tools, such as parliamentary questions, motions for the agenda, committee discussions, oversight of budget transfers, use of the Knesset Research and Information Center, and more. It explains how each tool functions, its legal basis, and the extent of its use.

The research then identifies the various failures that impair parliamentary oversight in Israel, dividing them into five groups: (1) Deficient institutional infrastructure: poor formal regulation of oversight powers and lack of dedicated resources for oversight activities; (2) Organizational deficiencies: issues in the work processes of Knesset committees and the organizational structure of the oversight system; (3) Lack of appropriate incentives: absence of reward and measurement mechanisms for effective oversight activities; (4) Problematic relations between the Knesset and the government: difficulties in information flow and cooperation between the Knesset and the government, both at the ministerial level and the executive level; and (5) Problems in political culture: limited perception of the importance of oversight among political actors, influenced by government control of the Knesset. The research emphasizes the interconnection between these various failures.

Finally, the chapter emphasizes the social damage caused by ineffective parliamentary oversight. This damage includes four primary levels: under-control of poor implementation of legislation, harm to government accountability towards the Knesset and the public, waste of political resources, and the development of dependence on judicial review, including increased court intervention in issues that should be decided in the political arena. This damage is not merely theoretical but directly affects citizens' lives in many areas, such as welfare, education, employment, security, health, and more. The chapter concludes by emphasizing the importance of understanding the current situation and the damages it causes as a basis for discussing the difficulties and possible solutions to strengthen parliamentary oversight in Israel.

Research Description

The *introduction* highlights the Knesset's crucial role in overseeing the government. Nonetheless, it identifies a significant problem: the Knesset struggles to fulfill this oversight function effectively. This substantial failure is firmly attached to the decline in public trust in the Knesset, along with other negative consequences of ineffective oversight, including reduced government accountability and inefficient use of political resources. It emphasizes that effective oversight is not just about constraining the government but improving governance, increasing transparency, and enhancing democratic representation.

It also outlines the research objective: to develop a comprehensive reform to strengthen parliamentary oversight in Israel, considering existing political and institutional constraints.

The introduction additionally details the research methodology, which includes legal analysis, parliamentary documentation examination, theoretical literature review, comparative research, and in-depth interviews with senior government officials, which give the research its practical nature. This multi-dimensional approach aims to provide a comprehensive and profound picture of the state of parliamentary oversight in Israel and to propose feasible solutions for its improvement.

Part A begins with an overview of parliament's role as a supervisor of the government, tracing its roots to 17th-century Britain and emphasizing its importance in modern democracy. It presents the crucial concepts of separation of powers and checks and balances, highlighting the significance of parliamentary oversight as a key component in maintaining these principles. The chapter explains that in parliamentary systems like Israel's, oversight is particularly crucial as the government controls the majority of legislation, and the committees are legislation-oriented. It stresses the need for effective oversight in light of global trends of declining public trust in government institutions and processes of centralizing power in government. The central part of the chapter describes in detail the existing oversight tools in the Knesset (a detailed elaboration on all tools is available in Appendix A).

surveyed countries. It also highlights common challenges across different systems, such as the impact of political polarization on effective oversight, and the value of non-partisan approaches focused on information gathering. The research underscores that while oversight tools vary, their effectiveness depends on each country's political culture and institutional arrangements.

Part D opens with a discussion concerning the importance of implementing recommendations to improve parliamentary oversight in Israel. It emphasizes that effective oversight is crucial for the opposition, the coalition, and the government itself. It proposes fundamental guidelines for designing governance arrangements, including feasibility and practicality, broad agreement in order to create stable arrangements, and prospective applicability. The organizing principle underlying the recommendations is a process of implementing hybrid solutions of different natures that complement each other, addressing four dimensions: structure, procedure, information transfer, and incentives.

The proposed recommendations cover a wide range of areas:

Structural Reforms:

1. Reduce the number of Knesset committees, while refining the work between the committees and the government ministries they oversee.
2. Increase the regulatory requirement for oversight from one quarter to one third of all committee work time.
3. Add a regular working day for committees on Sundays or Thursdays.
4. Appoint a relevant professional advisor to each committee, according to its areas of engagement, similar to the staffing of legal advisors.
5. Establish a committee for parliamentary oversight of the government, focused on strengthening, improving, and coordinating the Knesset's oversight work, and assimilate it into the State Audit Committee.

Part B of the research focuses on the central goal: improving parliamentary oversight. It focuses on what makes parliamentary oversight effective, analyzing existing failures and rare successes – such as the parliamentary inquiry committee led by MK Eitan Cabel. From this analysis, the research proposes a comprehensive and process-based definition of effective parliamentary oversight:

"Effective parliamentary oversight is a control process taking place in the legislative branch, in which the executive branch, led by the government, is required to provide the public with essential information about its activities and to explain and justify its actions and omissions. Through discussion and deliberation, this process leads to improved public policy. To be effective, parliamentary oversight needs to be proactive, initiated, continuous, and occurring on a regular basis. It should be based on an understanding of its importance among all government teams in the Knesset and the government, on cooperation, on clear and orderly working procedures between these branches of government, and on fixed, defined, and feasible procedures."

Part C presents a comparative review of parliamentary oversight in three countries: The United Kingdom, Italy, and the United States. The study examines the institutional structure and oversight mechanisms in the plenary and committees and searches for recent attempts to improve oversight in each country. In the UK, oversight forms the primary work of Parliament, with mechanisms such as Question Time, oversight-oriented committees, and in-depth scrutiny in committees. In Italy, oversight is secondary to legislation, but mechanisms like parliamentary questions and interpellations exist. In the United States, oversight is seen as crucial to Congress's function, emphasizing committee work.

The Part concludes with key insights from the comparative discussion, including differences between parliamentary and presidential systems, the importance of information in oversight activities, and the need for a balanced dynamic between legislation and oversight. The study emphasizes the importance of adapting oversight mechanisms to the local context and continuously improving oversight capabilities, as demonstrated in the

members to vote separately on each issue (while limiting the time for each voting).

6. Ex-post facto governmental reporting on criteria for financial support allocations, at the request of the Finance Committee.

7. Amending the Budget Foundations Law and determining that committed carryover obligations will only require informing the Finance Committee, not its approval.

8. Creating a new, independent Financial Research Unit within the Knesset, subordinated to the Knesset's RIC.

9. Establish in legislation, regulations, or procedural instructions the agreements regarding the appearance of government representatives in discussions on budgetary issues and regarding transferring quarterly budget execution data to the Research and Information Center, with the approval of the Ministry of Finance.

10. Creating a new position of independent, non-partisan financial advisor to the Finance Committee, under similar regulation as the committees' legal advisors.

11. Set separate quotas for bills and motions for the agenda. It is proposed to allocate 12 motions for the agenda per week (eight by the opposition and four by the coalition), which there is a regulatory obligation to fill as long as they have been submitted.

12. Implement a practice of formulating a work plan in the field of parliamentary oversight for each session. Each committee will identify three central and important issues within its plan and conduct ongoing and systematic parliamentary oversight in these issues throughout the session. In addition to the work plan, work plan days will be set twice a year (near the two conferences),

6. Transform the “Norwegian Law” into an automatic ministerial resignation mechanism from the Knesset.
7. Establish a prohibition on a committee chairperson expected to oversee a minister from their party.
8. Proclaim the Government's principled obligation to cooperate with the committees' oversight demands in the Knesset Rules of Procedure.
9. Establish a procedure for sending summons by committees that will allow the executive at least 7 days to prepare for discussions, and transfer the information required for the discussion.
10. Expand the role of Knesset-Government Relations Officer as a standard position in every government ministry.
11. Establish a voluntary mechanism through which the Knesset is authorized to send a notice to the government calling for action or refraining from it, and the Government must consider it and report on its action.

Proposals to Strengthen Parliamentary Procedures:

1. Set a minimum quorum of five Knesset members for holding a discussion and voting in a committee.
2. Determine that before the consolidation of the yearly budget, the Finance Committee will hold thematic discussions with the members of each Knesset committee, along with the supervised ministers and the Ministry of Finance, to present, discuss, and deliberate the ministry's financial priorities.
3. Determine in law or regulations a broad obligation to provide information (direct or indirect) of budget data to the Finance Committee members.
4. Enhancement of parliamentary budget literacy through comprehensive training for Members of the Knesset regarding state budget architecture and operational interfaces with the Ministry of Finance.
5. Split financial intra-governmental petitions to change the budget application according to their content, and allow the Finance Committee

Information Reform:

1. Enforce the obligation of each minister's periodic appearance before the committee overseeing them. This will include a discussion accompanied by a periodic report from the minister detailing the ministry's activities in the reported half-year. This report will be published on the committee's website.
2. Create a mechanism called "Open Questions," which will take place once a week, during which the Prime Minister and another relevant minister will appear before the plenum and provide answers to questions by Knesset members (both opposition and coalition). The topics of the questions will be submitted in advance (but not their content), allowing for a spontaneous discussion while attracting public and media interest.
3. Create a questionnaire mechanism, allowing Knesset committees to request information directly from government ministries, without the mediation of the Knesset Research and Information Center, while prioritizing these requests. Government responses to questionnaires will replace some of the existing reporting requirements in legislation.
4. Shorten the maximum time to answer a regular parliamentary question to seven days, with the option for the minister to request 21 days for a response so long as he provides justification.
5. Set a quota of 12 urgent parliamentary questions per week (eight by the opposition and four by the coalition), which must be filled out as long as urgent questions have been submitted. Allow two follow-up questions for each parliamentary question.
6. Amend the Knesset Law and add Section 64A, establishing a unique right for individual Knesset members to demand information from government ministries.

which there is a regulatory obligation to fill as long as they have been submitted.

12. Implement a practice of formulating a work plan in the field of parliamentary oversight for each session. Each committee will identify three central and important issues within its plan and conduct ongoing and systematic parliamentary oversight in these issues throughout the session. In addition to the work plan, work plan days will be set twice a year (near the two conferences), one dealing with formulating work plans and the other with their implementation.

13. Establish an ad hoc designated team to recommend abolishing unnecessary reporting requirements in legislation and implementing its conclusions.

14. With the implementation of the open questions mechanism, the 40-signature mechanism requiring the Prime Minister's appearance in the plenum will be abolished.

15. Reduce the scope of regular parliamentary questions (as a trade-off for implementing the open questions mechanism) and set the quota for each Knesset member at 10 regular questions and 50 direct questions in each session.

16. Prohibit a first-term Knesset member from serving as a committee chairperson for the first two years.

17. Expand parliamentary training for new Knesset members.

18. Implement a structured oversight file for the committees' use, which will allow each committee to periodically receive updated information from the ministries. Government responses to oversight files will replace some of the existing reporting requirements in legislation.

Lastly, the research emphasizes the importance of parliamentary oversight as a vital "democratic muscle" and calls for strengthening as a necessary step to improve democracy and bureaucracy in Israel. The oversight reform is an essential and feasible first step toward improving the functioning of the democratic system for Israeli citizens.

Recommendations Involving Creating an Appropriate Incentive Matrix for Parliamentary Oversight:

1. Establish a principal decision to significantly reduce private legislation. The recommendations offer several ways to achieve the exact quota, which will be determined in coordination between the various political factors and in agreement between the house factions.
2. Create transparency and cooperation measures examining how the government cooperates with various parliamentary oversight requirements.
3. schedule special committee sessions that will reward Knesset members who participate in discussions.
4. Improve cooperation between committees and Knesset spokesperson departments and the media.

Part E concludes the research and emphasizes several key insights regarding parliamentary oversight in Israel. It highlights that oversight is currently weak and ineffective, leading to significant democratic and social damage. However, the chapter stresses a shared interest among all political actors, including the coalition, in effective oversight. It notes some progress made in recent years in understanding the importance of oversight, despite various challenges that hindered its implementation.

The Part also addresses the difficulty in measuring the effectiveness of oversight, emphasizing the importance of viewing oversight as a process rather than an outcome. It calls for a fair and faithful implementation of the proposed oversight reform, with cooperation among all relevant parties. There is a need for a balanced approach in implementing the reform, ensuring that it is not used as a mere fig leaf but as a genuine tool for enhancing democratic processes. It emphasizes the shared responsibility of the coalition and opposition, government ministers and civil servants, in making the reform successful and genuinely effective.