

פיקוח פרלמנטרי לא מיועד רק לאופוזיציה

למי יש עניין בפיקוח פרלמנטרי? אם בוחנים את התפיסה הרווחת בשיח הציבורי ניתן לחשוב כי פיקוח פרלמנטרי הוא דרכה של האופוזיציה לחשוף את כשלי הממשלה וכשלי הקואליציה המרכיבה אותה. תפיסה זו, על-אף שיש בה ממד של אמת, מחמיצה את התמונה הרחבה יותר של הפיקוח הפרלמנטרי במערכות דמוקרטיות מודרניות. בפועל, **פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי משרת את כלל הכנסת: האופוזיציה, הקואליציה והכנסת כמוסד. יתרה מכך, באופן מפתיע כמעט, הפיקוח על הממשלה משרת גם את הממשלה עצמה.** ד"ר בל יוסף, חוקרת בכירה במכון תכלית, מתארת את תפקידיו המגוונים של הפיקוח הקואליציוני ועומדת על הצורך בחשיבה מחודשת על מקומו ותכליתו בדמוקרטיה הישראלית.

(זרקור זה מתבסס על מחקר מקיף בנושא פיקוח הכנסת על הממשלה. המחקר, ובו פירוט על כל המקורות, הדוגמאות והאירועים המפורטים בזרקור זה, זמין במלואו [כאן](#)).

הפיקוח כמנגנון ויסות פנים-קואליציוני

כדי להתחיל להבין מדוע גם מפלגות הקואליציה זקוקות לפיקוח פרלמנטרי, יש להתבונן במורכבות של קואליציות ממשלתיות במערכות רב-מפלגתיות. קואליציות אלה מורכבות ממפלגות שונות, לעיתים עם אידאולוגיות שונות ואף מנוגדות, שנאלצות להגיע להסכמות ופשרות כדי ליצור ממשלה יציבה. כך נהוג במדינות רבות ובהן מבנה רב-מפלגתי, וכך גם נהוג בישראל כל השנים. ההסכמים הקואליציוניים שהמפלגות חותמות ביניהן מתווים חלוקת תיקים, מדיניות, ומשאבים.

מה קורה כאשר מפלגה אחת לא עומדת בהתחייבויותיה? במקרה כזה הפיקוח הפרלמנטרי הופך להיות מעין כלי של "בקרת איכות" פנימית בתוך הקואליציה עצמה. בחינת עומק של המודל הבריטי מראה בבירור כיצד פיקוח פרלמנטרי מאפשר למפלגות הקואליציה לנטר זו את זו ולוודא שכל מפלגה עומדת בהתחייבויותיה מכוח ההסכמים הקואליציוניים. מנגנון זה מקבל ביטוי מעשי בדרכים שונות. כך, למשל, במקרים רבים מפלגות ממנות באופן אסטרטגי יושבי-ראש לוועדות פרלמנטריות במטרה מובהקת לפקח על המפלגות השותפות לקואליציה. תופעה זו, שהמחקר מכנה "Shadowing Ministers" (שרי צללים), יוצרת מנגנון של פיקוח פנים-קואליציוני שבו כל מפלגה מציבה "צופים" שיפקחו על הפעילות של השרים מהמפלגות האחרות. בהקשר זה בריטניה לא לבד והשימוש בפיקוח פרלמנטרי ככלי פנים-קואליציוני מתקיים בדמוקרטיות פרלמנטריות רבות. למעשה, מחקרים בתחום הראו כי דווקא במשטרים רב-מפלגתיים, שבהם יש פערים אידאולוגיים ניכרים בין המפלגות השונות שחברות בקואליציה, יש נטייה רבה יותר לבצע רפורמות שמגדילות את כוחן של ועדות הפרלמנט. זאת משום שכל מפלגה מבינה שהיא זקוקה לכלים אפקטיביים לפקח על שותפותיה.

בעיית הנציג והצורך בפיקוח פנים-ממשלתי

ממד נוסף ומשמעותי של הפיקוח הפרלמנטרי קשור למה שמכונה במדעי המדינה "בעיית הנציג" (Agency Problem). בעיה זו מתייחסת למצב שבו יש פער מידע משמעותי בין השולח או המנהל (במקרה זה, הכנסת וחברי הכנסת) לבין הנציג (השרים). השרים, בתוקף תפקידם, נחשפים למידע רב שאינו זמין לחברי הכנסת, מה שמאפשר להם חופש פעולה רב הכולל חשש לחריגה מהסמכות שהוקנתה להם.

הפיקוח הפרלמנטרי, זה שמתרחש מטעם המפלגות החברות בקואליציה, מאפשר למפלגות השונות לנטר את פעילות השרים החברים בממשלה ובקבינט מטעמן, ולוודא כי הנציגים (השרים) אינם צוברים יותר כוח מהמתואם עם שולחיהם (המפלגות). זה מסביר מדוע גם מפלגות קואליציה מעוניינות בכלים חזקים של פיקוח – הן זקוקות להם כדי לשלוט על השרים שלהן עצמן.

האינטרס המוסדי של הכנסת בפיקוח אפקטיבי

מעבר לאינטרסים המפלגתיים והפוליטיים, יש לכנסת כמוסד אינטרס מוסדי ברור בקיום פיקוח אפקטיבי על הממשלה. אינטרס זה נובע מתפקידה הבסיסי של הכנסת כגוף המפקח, המחקק והמתקצב, שאחראי על קביעת המדיניות הלאומית ועל הקצאת המשאבים הציבוריים. הכנסת מחוקקת מאות חוקים מדי כהונה ומאשרת תקציב של מאות מיליארדי שקלים מדי שנה. אך החקיקה ואישור התקציב אינם מספיקים. הכנסת נדרשת לוודא כי החוקים שחוקקה מיושמים כהלכה וכי התקציבים שאישרה מנוצלים לצורך מטרותיהם המקוריות. ללא פיקוח אפקטיבי, הכנסת למעשה מאבדת שליטה על המדיניות שקבעה.

נוסף על כך, הכנסת היא זו שמעניקה אמון לממשלה, וברצותה, יכולה לסיים את כהונתה. מאחר שבאופן מעשי, מנגנון הצעת אי-אמון מופעל לעיתים רחוקות ובנסיבות קיצוניות, הפיקוח השוטף הוא הכלי המעשי והיומיומי שבאמצעותו הכנסת יכולה להבטיח שהממשלה פועלת בהתאם למדיניות שקבעה. בהקשר הישראלי, שבו לממשלה סמכויות רחבות ויכולת ביצוע נרחבת, הפיקוח הפרלמנטרי הופך להיות הכלי המרכזי שבאמצעותו הכנסת יכולה לשמור על רלוונטיות ועל יכולת השפעה אמיתית על המתרחש במדינה.

במציאות שבה לממשלה שליטה רבה (יש האומרים כמעט מוחלטת) בכנסת, לכנסת יש אינטרס מוסדי ברור לפיקוח אפקטיבי, המאפשר לה מידה מסוימת של עצמאות ופעילות שנוגדת מהרצון הממשלתי. אינטרס זה נפרד מהעמדה האידאולוגית או המפלגתית של כל אחד מחבריה. מדובר למעשה בשימור כוחה כרשות מרכזית במערכת הממשל והמשטר הישראלי. הפיקוח הפרלמנטרי הופך להיות מנגנון שבאמצעותו הכנסת שומרת על מעמדה במערכת הפרדת הרשויות הישראלית.

כך, למשל, בשנת 2024 נשלחו שני מכתבים מטעם מזכיר הכנסת למזכיר הממשלה שהתריעו בפני הממשלה על אי-עמידתה בחובותיה כלפי הכנסת. המכתב, שנשלח על דעת יושב-ראש הכנסת, איש קואליציה ואיש מפלגת השלטון, הבהיר לממשלה כי חובתה לקיים את המוטל עליה מכוח חובות הפיקוח: עליה להשיב לשאלות, רגילות וישרות; על משרדי הממשלה להתייחס למסקנות של ועדות הכנסת; עליה לקיים את החובות המוטלות עליה מכוח התקנון. במילים אחרות, המסגרת המבנית שבה הכנסת נשלטת על-ידי הממשלה במבנה פרלמנטרי לא הופכת אותה לנטולת אינטרס מוסדי ועצמאי בפיקוח פרלמנטרי.

הפיקוח כמנוע לשיפור ביצועי הממשלה

מעבר לתפקיד הביקורתי-פוליטי, יש לפיקוח הפרלמנטרי גם תפקיד מהותי בשיפור איכות הממשל ויש בו כדי לטייב את פעילותה באופן משמעותי. הרשות המבצעת המודרנית היא מבנה ביורוקרטי מורכב הכולל עשרות משרדים, מאות רשויות, אלפי עובדים ומיליארדי שקלים. לא תמיד קיים ביניהם תיאום מושלם, ולעיתים קרובות מידע חיוני לא עובר כנדרש. לפיקוח הפרלמנטרי יש יכולת לבצע את אותה "בקרת איכות" על המשרדים והרשויות ולאפשר להן להשתפר ולתקשר ביניהן. כאשר ועדת כנסת בוחנת נושא מסוים, היא מזמנת בכירים מכל הרמות הרלוונטיות, דורשת מסמכים ונתונים, ומאלצת את המערכת הביורוקרטית לבחון את עצמה מחדש. התהליך הזה חושף פערים, חוסרי תיאום, וכשלים שאולי לא היו מתגלים אחרת. ממשלה שמאפשרת פיקוח פרלמנטרי משמעותי ומשתפת עימו פעולה, מטייבת במו ידיה את אופן הפעולה שלה, את התיאום הפנימי ואת יכולת הבקרה עליה. הביקורת והשאלות מגיעות מתוך המערכת הפוליטית עצמה ולא ממקור חיצוני כמו מבקר המדינה, בית המשפט או התקשורת, מה שהופך אותן לפחות "מאיימות" יותר בונות. הממשלה יכולה לראות בהן הזדמנות לשיפור ולתיקון ולא רק איום פוליטי.

הקונצנזוס הישראלי: עדויות מהשטח

ההבנה התיאורטית הזו לא נותרה רק בספרים האקדמיים. בישראל, אנו רואים הכרה הולכת וגוברת בחשיבות הפיקוח מצד כלל הכנסת – קואליציה ואופוזיציה גם יחד – ואפילו מצד הממשלה עצמה.

יושב-ראש הכנסת לשעבר יואל (יולי) אדלשטיין ניסח זאת בבהירות בדיון מיוחד שהתקיים במליאת הכנסת ביולי 2018:

"הפיקוח הפרלמנטרי דרך הצגת תוכניות עבודה מרוכזות בוועדות הכנסת לא מבקש לעודד יריבות בין הכנסת לממשלה [...] מדובר בהתנעה של שיתוף פעולה, אבל שיתוף

פעולה מסוג חדש – כזה שמבוסס על 'רצונו של הריבון'; שמבין שפיקוח פרלמנטרי הוא נכס ולא נטל."

דברים אלה מבטאים תפיסה מתקדמת של הפיקוח לא כמשחק סכום אפס בין הכנסת לממשלה, אלא כמנגנון שיתופי שמשרת את שתי הרשויות. גם חבר הכנסת יריב לוין, שכיהן כשר התיירות והשר המקשר בין הממשלה לכנסת בממשלת נתניהו, התבטא בצורה דומה. לוין, חבר במפלגת ליכוד, שהייתה אז המפלגה הגדולה בקואליציה, הדגיש כי בעקבות תפקידו כשר המקשר התגבשה בו הבנה על חשיבות הפיקוח ועל האופן הלקוי שבו הוא מתקיים. יחד עם שרת המשפטים דאז, איילת שקד, הוא תמך בחיזוק הכנסת ויכולות הפיקוח שלה.

תמיכה נוספת ומשמעותית באה מפי שר התרבות והספורט מיקי זוהר, שהגיע לדיון בוועדת הכנסת ביוני 2023 בנושא שיתוף פעולה ממשלתי ומסירת מידע למרכז המידע והמחקר של הכנסת. זוהר, חבר כנסת ותיק שכיהן שמונה שנים בכנסת לפני שמונה לשר, הסביר את הטעמים להגעתו לדיון מתוך הבנה עמוקה של הדינמיקה בין הרשויות:

"למה אני עושה את זה ולמה אני פה כדי לדבר על זה? משום שהייתי שמונה שנים חבר כנסת וראיתי כמה עוצמת הכנסת חלשה 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."

דברי זוהר מבטאים הבנה מעמיקה של העובדה שהכנסת והממשלה הן שתי רשויות הנזקקות זו לזו, וכי פגיעה ביכולת הפיקוח של הכנסת פוגעת בסופו של דבר גם בממשלה עצמה. ואכן, מדובר בסוגיה שנמצאת בקונצנזוס. חברת הכנסת פנינה תמנו שטה (יש עתיד), ציינה בהקשר זה:

"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."

קונצנזוס זה אינו מקרי. הוא משקף הבנה מפוכחת של כלל הכנסת שפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי אינו רק עניין פוליטי או אידאולוגי, והוא מורכב וחשוב מדי מכדי להביט עליו דרך פריזמה צרה. הוא לא "שייך" רק לימין או לשמאל או למדיניות כלכלית או חברתית כזו או אחרת. הוא חיוני בכל מערכת דמוקרטית ללא קשר למפלגה או לגוש שבשלטון.

מצעדים להתממשות: מהתיאוריה למעשה

ההבנה התיאורטית והקונצנזוס הפוליטי הובילו לאורך השנים למספר יוזמות מעשיות לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי בישראל. יוזמות אלה באו מכיווני השלטון השונים – הכנסת, הממשלה, ואף מיוזמות משותפות.

במהלך כהונתה כיושבת ראש הכנסת ה-17, יזמה חברת הכנסת דליה איציק (אז כחברה במפלגת קדימה) שורת שינויים משמעותיים שנועדו לטיוב הפיקוח הפרלמנטרי. אלה כללו יצירת מנגנון שעת שאלות לראש הממשלה ולשרים, קביעת חובת התייצבות של שרים בפני ועדות הכנסת, והתיקון בחוק הכנסת הקובע את חובת מסירת המידע למרכז המידע והמחקר של הכנסת. יוזמות אלה לא היו יוזמות "של האופוזיציה" אלא יוזמות מוסדיות שנהנו מתמיכה רחבה.

מהצד הממשלתי, ראש הממשלה אהוד אולמרט יזם ניסיון נוסף לשיתוף פעולה בין-זרועי שהוביל למסמך המשותף של מזכיר הממשלה עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת איל ינון בשנת 2009. מסמך זה קבע עקרונות ונהלים לשיתוף פעולה בין הרשויות בכל הנוגע לפיקוח פרלמנטרי, מתוך הבנה משותפת כי פיקוח יעיל מסייע לשתי הרשויות.

יוזמות נוספות התקיימו בכנסת ה-20, כשהוחלט על קביעת ימי עבודה מיוחדים לפיקוח והצגת תוכניות עבודה משותפות בין הכנסת לממשלה. גם יוזמות אלה נולדו מתוך הבנה משותפת לממשלה ולכנסת כי פיקוח פרלמנטרי דורש מאמץ ומשאבים, וכי יש תועלת מוסדית רבה בהשקעתם.

מסקנות: הזמן לחשיבה מוסדית חדשה

התמונה המורכבת שעולה מצביעה על כך שהזמן בשל לתפיסה חדשה על אודות הפיקוח הפרלמנטרי. תפיסה זו רואה בפיקוח לא כלי פוליטי צר בידי האופוזיציה, אלא מנגנון מוסדי בסיסי המשרת את כלל המערכת הדמוקרטית ואת האינטרס הציבורי הרחב. במערכת פוליטית בוגרת ומפוכחת, כלל הגורמים מבינים כי פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי תורם לאיכות הממשל, לשקיפות החלטות, ולביסוס האמון הציבורי במוסדות הדמוקרטיים. חלק מהיוזמות שהוזכרו למעלה לא מומשו מעולם, ואחרות הוכחו כמוצלחות יותר או פחות. כך או כך, יש כעת הצדקה לבנות תוכנית פעולה מקיפה לחידוש הפיקוח הפרלמנטרי ולחיזוקו – תוכנית שתהיה מבוססת על ההבנה שפיקוח איכותי משרת את כולם.