

פיקוח ועדות על הממשלה

ד"ר שרון חסון



ניסן תשפ"ג – מרץ 2023
נייר מדיניות מס' 84

ד"ר שרון חסון חוקרת בפורום קהלת

ד"ר שרון חסון היא עמיתת מחקר במחלקה לחברה וממשל בפורום קהלת; מתמחה במוסדות פוליטיים, ובייחוד ביחסי אמון בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ביחסי קואליציה-אופוזיציה ובשיטות בחירה; בעלת תארים ראשון ושני בהצטיינות ותואר דוקטור מהמחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית



פיקוח ועדות על הממשלה

ד"ר שרון חסון



ניסן תשפ"ג - מרץ 2023
נייר מדיניות מס' 84

פיקוח ועדות על הממשלה
ד"ר שרון חסון

נדפס בישראל, ניסן תשפ"ג - מרץ 2023

מסת"ב 978-965-7796-03-0 ISBN



תוכן עניינים

1	תקציר
3	מבוא
5	א. רקע כללי
6	1. יחסים בין הפרלמנט לממשלה
7	2. הוועדות כמוסד פרלמנטרי מרכזי
13	ב. הוועדות בישראל
13	1. הבסיס החוקי לפעילותן של הוועדות
14	2. רקע היסטורי לוועדות בישראל
16	3. החולשה המבנית המרכזית של מערכת הוועדות
17	4. אתגר ההתמחות
27	ג. הוועדה לענייני ביקורת המדינה
29	1. מוסד מבקר המדינה
30	2. דיוני הוועדה בדוח המבקר
33	ד. סיכום – מכאן לאן?
35	נספחים
37	הערות

**”הלכה למעשה
הוועדות הן
המנגנון הארגוני
העיקרי להספקת
מידע לחברי
הכנסת, הם
נציגי הציבור
הנבחרים בבחירות
דמוקרטיות.”**

ועדות פרלמנטריות הן אחד הכלים החשובים ביותר של הפרלמנט לצורך מילוי התפקיד של פיקוח שוטף ומהותי על הממשלה, היא הרשות המבצעת. הן תורמות לתיווך פעולות שלטוניות לאזרחים, מהוות מרחב להחלפת דעות ולייצוג עמדות ציבור, ומאפשרות קיום דיון משולב של מומחים ואנשי מקצוע, מייצגי אינטרסים ציבוריים ופקידי ציבור. הלכה למעשה הוועדות הן המנגנון הארגוני העיקרי להספקת מידע לחברי הכנסת, הם נציגי הציבור הנבחרים בבחירות דמוקרטיות. אך התנאים שבהם מתנהלות הוועדות בישראל מקשים עליהן לקיים פיקוח מעמיק ויעיל על הממשלה. כתוצאה מכך נפגע גם מעמדה של הכנסת כולה – הן ביחס לממשלה והן בקרב הציבור.

האתגר המרכזי שנדון במחקר זה הוא יכולת ההתמחות של חברי הכנסת לנוכח מבנה הוועדות הנוכחי. חברות מקבילה ביותר מוועדה אחת או שתיים, העדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות לתחומי הפעילות של משרדים ואף קשר מקרי בלבד בין תחומי העיסוק השונים של אותה ועדה, נוכחות דלה בדיונים והצבעות שמתקבלות בהרכבים מצומצמים – כל אלה מגבירים את תלותם של נבחר הציבור במידע שהממשלה מציגה, ובכך מציבים את הכנסת בעמדת נחיתות בבואה לבקר את פעילות הממשלה ולפקח עליה. לצד אלה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה אמורה להוות כלי לביקורת פרלמנטרית המבוססת על ידע מקצועי של מבקר המדינה, אך סמכויותיה חסרות בהיבטים של מעקב וחובת דיווח.

הצעדים ההכרחיים לשיפור עבודת הוועדות הם מיפוי של תחומי הפעילות והתאמת גבולותיהם לתחומי פעילותם של המשרדים, קביעת סף נוכחות בישיבת ועדה לצורך קיום דיון, חיזוק סמכויותיהן של כלל ועדות הכנסת בכל הנוגע בחובת התייצבות של משרתי ציבור

לפניהן ובאכיפת חובה זו, קיום מעקב ובקרה על תקציבי המשרדים בוועדות נושאיות החופפות משרדים, וקביעת מנגנון המחייב את משרדי הממשלה וגופי המדינה להיענות לבקשות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. באשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה, יש לחזק את אחריות הדיווח כלפיה לנוכח התפקיד המרכזי שהיא ממלאת בעבודת הפיקוח על המשרדים, לשקול יצירת מנגנונים שיקשרו את משרדי הממשלה בקשר של מחויבות אל הוועדה, ולהרים את הדיונים המתקיימים בה מרמה הצהרתית-פוליטית לרמה של מעקב מתמשך של הכנסת אחר פעילותה של הרשות המבצעת.

”ועדות פרלמנטריות תורמות לתיווך פעולות שלטוניות לאזרחים, מהוות מרחב להחלפת דעות ולייצוג עמדות ציבור.”

ועדות פרלמנטריות הן כלי מרכזי לצורך מילוי התפקיד של פיקוח שוטף ומהותי של הפרלמנט על הממשלה. הן תורמות לתיווך פעולות שלטוניות לאזרחים, מהוות מרחב להחלפת דעות ולייצוג עמדות ציבור, ומאפשרות קיום דיון משולב של מומחים, מייצגי אינטרסים ציבוריים ופקידי ציבור. אופי העבודה הרצוי בזירת הוועדות אינו מוטל בספק. מכיוון שמטרת הזירה היא ביקורת מהותית של תפקוד הרשות המבצעת, הכרחי שיתקיימו תנאים שיאפשרו זאת. כאשר תחומי הפעילות של הוועדות יציבים והחברות בהן היא המשכית, הוועדה נהנית מהיכרות וצבירת ידע בנוגע למבוקר, מראייה רציפה ומתמשכת על־פני זמן, מהיכרות עם בעלי התפקידים במשרד ועם גורמים רלוונטיים מחוץ לו, כגון קבוצות־אינטרס, וכן מהכרת הנהלים והתהליכים במשרד המבוקר. בתוך מארג סבוך של תמריצים פוליטיים, מפלגתיים, אידיאולוגיים וציבוריים. יתרונות אלו יהיו קרש־קפיצה טוב לנבחר ציבור שרוצה למלא את תפקידו הפרלמנטרי נאמנה.

בכנסת יש שתיים־עשרה ועדות קבועות,¹ שהרכבן אמור להיקבע על־פי משקלה היחסי של כל סיעה בכנסת. ברובן חברים לכל־היותר חמישה־עשר נציגי סיעות, דבר המאפשר עבודה יעילה ואיכותית יחסית תוך שמירה על עקרון הייצוג. ועדות אלו הן המנגנון הארגוני העיקרי להספקת מידע לחברי הכנסת, אך התנאים שבהם הן מתנהלות מקשים עליהן לקיים פיקוח מעמיק ויעיל על הממשלה. כתוצאה מכך נפגע מעמדה של הכנסת כולה – פעם אחת מול הממשלה, אשר משוחררת במידה רבה מהצורך לתת דין־וחשבון ולעמוד מול ביקורת משמעותית, ופעם אחרת מול הציבור, אשר שלח את נציגיו אך אלה אינם מביאים את עמדותיו לידי ביטוי מול מדיניות הממשלה.

”האתגר המרכזי שנדון במחקר זה הוא יכולת ההתמחות של חברי הכנסת.”

האתגר המרכזי שנדון במחקר זה הוא יכולת ההתמחות של חברי הכנסת. יכולת זו נפגמת עקב העומס המוטל עליהם, בדמות חברות מקבילה ביותר מוועדה אחת; העדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות לתחומי הפעילות של משרדים, וחמור מכך – קשר מקרי בלבד בין תחומי העיסוק של אותה ועדה; וכן נוכחות דלה בדיונים והצבעות שמתקבלות בהרכבים מצומצמים. כל אלה מגבירים את תלותם של נבחרי הציבור במידע שהממשלה מציגה, ומותירים במידה רבה את התחום הנדון לניהולם של פקידי ציבור ובעלי עניין. אומנם עומד לרשותם של חברי הכנסת מרכז המחקר והמידע, אך התשתית המוסדית והמבנית של הוועדות אינה מהווה תנאי פתיחה טובים להתמחות. הוועדות הן אמצעי פיקוחי מהחשובים שנתונים בידי הפרלמנט אל מול הממשלה, ויש להבטיח שאמצעי זה יהיה יעיל ומשמעותי.

בתוך מערכת הוועדות עומדת לרשותה של הכנסת הוועדה לענייני ביקורת המדינה. ייחודה של ועדה זו נעוץ בסמכויותיה ובקשרי העבודה ההדוקים שהיא מקיימת עם גורם מקצועי לביקורת המדינה. הוועדה מתבססת על דוחות שמפיק המוסד לביקורת המדינה ביחס לפעילותם של גופים ציבוריים. מכאן נובעת חשיבותו הגדולה למלאכת הפיקוח הפרלמנטרי. השימוש בדוחות מבקר המדינה מסייע בהגשמת שתי מטרות על – הגברת השקיפות ותיקון ליקויים. לצורך מילוי תפקידה נתונות לוועדה סמכויות ייחודיות בהשוואה לוועדות הכנסת האחרות. עם זאת, תפקודה טעון שיפור, בעיקר בהיבטים של מעקב וחובת דיווח.

מחקר זה מורכב משלושה חלקים עיקריים. תחילה יובא רקע כללי שימקם את מערכת הוועדות בתוך הארגון הפרלמנטרי בכללותו. אראה כי הן משמשות זירת פעילות, אך גם כלי פיקוח העומד לרשות חברי הכנסת בבואם לפקח על פעילות הממשלה, על מדיניותה ועל ביצועיה ולבקרה. לאחר־מכן אתמקד במערכת הוועדות הישראלית – בבסיס החוקי לפעילותן, ברקע ההיסטורי שלהן ובתהליך עיצובן עד לצורתן כיום, וכן בחולשותיהן במצב הקיים. לבסוף אעמוד על חשיבותה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ועל תרומתה לאיכות הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות קשרי־הגומלין שהיא מקיימת עם המוסד



א. רקע כללי

”הנחת-היסוד של דמוקרטיה, להבדיל ממשטרים יחידניים ואליטיסטיים, היא שראוי כי הציבור יחליט על חיו.”
”מסיבות שונות, כגון יעילות וארגון ידע, הציבור מאציל לנציגים את הסמכות לדון בשמו. האצלה זו מוגבלת בזמן ובכוח: בזמן, מכיוון שהנציגים נאלצים להתמודד על אמון הציבור בבחירות כלליות לאחר תקופת זמן קצובה; ובכוח, כי הם אינם כלי-יכולים, ותפקידם מוגבל למסגרת החוקית על-ידי כללים ומוסדות אחרים. הרצון והצורך להיבחר מחדש שומרים עליהם אחריותיים (accountable), ובכך טמונה מחויבותו של הנבחר לתת דין-וחשבון על פעילותו.
עדות לקיום פיקוח על ענייני ציבור מסוימים על-ידי הגוף המחוקק קיימת כבר ביוון העתיקה,² אך שורשיו של הפרלמנט המודרני נטועים באנגליה של המאה השלוש-עשרה. עוד בתקופה שלפני כן כינסו מלכי אנגליה אספות בכירים בציבור על-מנת לדון בענייני הממלכה, אך הפרלמנט המוכר לנו כיום – כגוף הפועל על-פי עקרון הייצוג ושולט בתחום המיסוי – הלך והתבסס רק בשנים שלאחר פרסום המגנה כרטא.³ מסמך זה הניח תשתית של צורך בהסכמה בין חברי הפרלמנט לשם הבאת החלטה לידי ביצוע. הנקודה החשובה לענייננו היא שהרשות המבצעת קדמה לפרלמנט, אשר קם כדי לענות על צרכים ציבוריים אל מול מקבלי ההחלטות. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מהעובדה שמדובר בתהליך חי, ושתפקידיו של הפרלמנט

על-מנת להבין את חשיבותן של הוועדות במשטר דמוקרטי בכלל, ובמשטר פרלמנטרי בפרט, יש לחזור אל יסודות התוקף הציבורי של רשויות השלטון – הממשלה והפרלמנט. הנחת-היסוד של דמוקרטיה, להבדיל ממשטרים יחידניים ואליטיסטיים, היא שראוי כי הציבור יחליט על חיו. כל נושא, קטן כגדול, יובא לפניו, יתקיים בו דיון, וההכרעה תתקבל באמצעות רוב. מסיבות שונות, כגון יעילות וארגון ידע, הציבור מאציל לנציגים שנבחרו על-ידי את הסמכות לדון בשמו. האצלה זו מוגבלת בזמן ובכוח: בזמן, מכיוון שהנציגים נאלצים להתמודד על אמון הציבור בבחירות כלליות לאחר תקופת זמן קצובה; ובכוח, כי הם אינם כלי-יכולים, ותפקידם מוגבל למסגרת החוקית על-ידי כללים ומוסדות אחרים. הרצון והצורך להיבחר מחדש שומרים עליהם אחריותיים (accountable), ובכך טמונה מחויבותו של הנבחר לתת דין-וחשבון על פעילותו.

עדות לקיום פיקוח על ענייני ציבור מסוימים על-ידי הגוף המחוקק קיימת כבר ביוון העתיקה,² אך שורשיו של הפרלמנט המודרני נטועים באנגליה של המאה השלוש-עשרה. עוד בתקופה שלפני כן כינסו מלכי אנגליה אספות בכירים בציבור על-מנת לדון בענייני הממלכה, אך הפרלמנט המוכר לנו כיום – כגוף הפועל על-פי עקרון הייצוג ושולט בתחום המיסוי – הלך והתבסס רק בשנים שלאחר פרסום המגנה כרטא.³ מסמך זה הניח תשתית של צורך בהסכמה בין חברי הפרלמנט לשם הבאת החלטה לידי ביצוע. הנקודה החשובה לענייננו היא שהרשות המבצעת קדמה לפרלמנט, אשר קם כדי לענות על צרכים ציבוריים אל מול מקבלי ההחלטות. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מהעובדה שמדובר בתהליך חי, ושתפקידיו של הפרלמנט

**”במשטר פרלמנטרי
הממשלה מתקיימת
כל עוד הפרלמנט
מאפשר לה,
והיחסים הם יחסי
תלות של הממשלה
בפרלמנט.”**

**”האצלת הסמכות
היא בתמורה
לדין־חשבון
וליכולת לבקר את
מקבל הסמכות.”**

במשטר דמוקרטי – ובמיוחד יחסיו עם הממשלה וגבולות כוחו מולה – מתעצבים כל הזמן. כיום יש הסכמה רחבה בספרות לגבי ארבעה תפקידים מסורתיים של הפרלמנט: ייצוג, קביעת מדיניות, קישור בין האוכלוסייה לפעילות השלטון ופיקוח על הממשלה.⁴ ארבעה תפקידים אלו שזורים זה בזה, ותכליתם אחת: שהנשלטים (ובימינו – האזרחים) יוכלו להשפיע על הממשלה, אשר משפיעה על חייהם.

1. יחסים בין הפרלמנט לממשלה

דפוס המשטר מגדיר את היחסים בין הפרלמנט לממשלה הן מבחינת המבנה המוסדי – האופן שבו הרשויות ממוזגות או מובחנות – והן מבחינת חלוקת העוצמה בתוך הרשויות. המשטר הנשיאותי מתאפיין בהפרדה מבנית בין הפרלמנט לרשות המבצעת. ראש הרשות המבצעת, כלומר הנשיא, נבחר ישירות על־ידי הציבור בבחירות כלליות, וכך גם הפרלמנט. בחירה מקבילה זו מובילה לכך ששתי הרשויות יונקות את סמכותן הדמוקרטית מאותו גורם, ובאופן גס ניתן לומר כי הן אינן אחראיות זו כלפי זו במובן של מתן דין־חשבון, אלא מתנהלות במקביל. מאזן העוצמה מבוסס לא על איום של רשות אחת על אחרת, אלא על חלוקת סמכויות.⁵

לעומת זאת, במשטר פרלמנטרי, הוא דפוס המשטר הקיים בישראל, הציבור בוחר את נציגיו לפרלמנט, ואלה בוחרים את ראש הממשלה. הממשלה מתקיימת כל עוד הפרלמנט מאפשר לה, והיחסים הם יחסי תלות של הממשלה בפרלמנט.⁶ בכל מדינה החוקים מעצבים את היחסים הללו באופן שונה מעט, אך ככלל מה שמאפיין משטר פרלמנטרי הוא היכולת של הפרלמנט ליטול מן הממשלה את האמון שניתן לה, וזאת בשם הציבור. תלות זו מתוארת בספרות המחקרית כ”שרשרת האצלה” – הציבור מאציל סמכות לנציגיו בפרלמנט, אלה מאצילים סמכות ביצועית לממשלה, והממשלה מאצילה סמכויות לשרים, לרוב בתחום עניין מסוים לכל שר. למעשה, בכל חיבור בין שתי חוליות בשרשרת, האצלת הסמכות היא בתמורה לדין־חשבון וליכולת לבקר את מקבל הסמכות. כל שר אחראי למשרדו לפני הממשלה, והממשלה כולה אחראית לפני הפרלמנט.⁷

2. הוועדות כמוסד פרלמנטרי מרכזי

”המליאה נושאת
אופי פומבי,
ומהווה במה לייצוג
עמדות, להצגת
רעיונות ולהעלאת
ביקורת. אך
מכיוון שבמליאה
משתתפים כלל
חברי הפרלמנט,
גודלו של הפורום
מקשה על קיום
דיון מעמיק.”

ועדות הן מרכיב מרכזי בהתנהלותו של פרלמנט. על-מנת להקיף את מלוא חשיבותן, יש להסביר את תרומתן בשלושה היבטים. ההיבט הראשון הוא היותן זירת פעילות פרלמנטרית מובחנת מזירת המליאה, על היתרונות והחסרונות הייחודיים לכל אחת מהן. ההיבט השני הוא הכוחות הפועלים בוועדות. מצד אחד, הוועדות משקפות את יחסי הכוחות בפרלמנט, ולכן יש חשיבות גדולה לסיעות; מצד אחר, השחקנים הפעילים הם הפרטים שיושבים בוועדות כנציגי המפלגה וכנבחרי הציבור, ואשר שואלים את השאלות ומרימים את האצבע בעד או נגד. מצב זה יוצר מתח בין חשיבות היכולות שחבר הכנסת היחיד מביא עימו אל הוועדה לבין השליטה של הסיעה במתרחש בה בשמה. ההיבט השלישי הוא הגדרתן כלי פיקוח, אחד מני כמה הנתונים באמתחתו של הפרלמנט על-מנת לבקר את הממשלה ולהפנות אליה דרישות. היבטים אלו אינם מנותקים זה מזה, אך עמידה על כל אחד מהם בנפרד תסייע בהבנת תפקידן של ועדות במשטר דמוקרטי בכלל ובמשטר פרלמנטרי במיוחד. בחלק זה אעמוד על כל אחד מההיבטים הללו.

(א) ועדות כזירת פעילות

בכל הדמוקרטיות המערביות הפרלמנט מחולק לשתי זירות התנהלות מרכזיות – האחת היא המליאה והאחרת היא חדרי הוועדות. לכל אחת מהן יש חלק חשוב במלאכות הייצוג והפיקוח. המליאה היא מרחב שבו מתכנסים כלל חברי הפרלמנט. הפעילות המתרחשת בזירה זו נושאת אופי פומבי, ומהווה במה לייצוג עמדות, להצגת רעיונות ולהעלאת ביקורת. אך מכיוון שבמליאה משתתפים כלל חברי הפרלמנט, גודלו של הפורום מקשה על קיום דיון מעמיק. כל ניסיון כזה יהיה מסורבל ובסופו של דבר שטחי, ולכן פלי הפיקוח ואופן השימוש בהם בזירה זו מותאמים לתנאים הללו. דוגמאות של בליים אלו הם שאילתות, הצעות לסדר-יום, הצבעות על חוקים וכדומה. נאומים שנישאים במליאה אינם מכוונים אך ורק לאוזני היושבים במליאה, אלא גם, ואולי בעיקר, אל מחוץ לה – אל הציבור. יש חשיבות לפומביות הביקורת על הממשלה. נאומים המבטאים עמדות המתנגדות למדיניות ממשלתית וכן נאומים המבטאים תמיכה בה מתווכים את המחלוקות לציבור הרחב ובכך תורמים לדיון הציבורי.

**”מטרת הזירה היא
ביקורת מהותית
ומנהלית על
הרשות המבצעת,
ולכן יש להבטיח
את קיום התנאים
במערכת שיאפשרו
התמחות, ואף
לעודד את חברי
הכנסת לכך.”**

לעומת זאת, היחס אל הוועדות הוא כאל חדררי העבודה של הפרלמנט – המקום שבו נכנסים לעובי הקורה ומקיימים דיון רציני והמשכי. חלק מהתהליכים שמתרחשים בפרלמנט הם מורכבים, במובן זה שהם אינם בגדר סדר־יום של פרלמנטר יחיד כמו הפניית שאילתות, אלא תוצאה של מאמץ משולב. למשל, מלאכת החקיקה מחייבת התחשבות במארג החוקים הקיימים, ביחסים בין קבוצות בחברה, בהשלכות תקציביות, בדרכי אכיפה ועוד. תהליכים אלו מחייבים ירידה לפרטים, יכולת לקיים שיח, הבנה מסוימת לרוחב ולעומק בנושא הנדון אשר תאפשר התבוננות גם על השלכות ארוכות־טווח, אפשרות להיוועץ באנשי מקצוע וכיוצא בהן. האופן שבו פרלמנטים מייעלים עבודה זו הוא על־ידי חלוקת הבית לוועדות,⁸ ומכאן תרומתן וחשיבותן המרכזית של הוועדות לקיום פיקוח יעיל על הממשלה ולתיווך פעולות שלטוניות לאזרחים.

יש שונות בין המדינות במאפיינים של מערכת הוועדות שלהן. באופן כללי ניתן להצביע על שני סוגי ועדות: ועדות לצורך מסוים וועדות קבועות.⁹ הוועדות לצורך מסוים כוללות ועדות חקירה וכן ועדות אד־הוק. אלה מוסמכות לטפל בנושא מוגדר, ובסיום הטיפול מסתיים הֶסֶמֶך (מנדט) הפעילות שלהן. ועדות קבועות הן ועדות שלתכלית קיומן יש בסיס יציב, בין במובן של רלוונטיות לאורך זמן ובין במובן של השקה לתחומי הפעילות של משרדי הממשלה. סוגים אלו אמורים לאפשר לפרלמנט גמישות בעבודתו ולבטא היבטים עדינים של צורות פיקוח. זאת, כאמור, על־מנת להבטיח את מילוי ייעודן של הוועדות: לבקר ולפקח בשם הציבור על הרשות המבצעת, על המדיניות המוצעת ועל הוצאתה לפועל. תכלית זו תתקיים כאשר הפרלמנט יהווה גורם שיש לו הכוח והאפשרות לעמת את הממשלה עם תוצאות פעילותה ועם רצון הציבור.

אופי העבודה הרצוי בזירת הוועדות אינו מוטל בספק. מטרת הזירה היא ביקורת מהותית ומנהלית על הרשות המבצעת, ולכן יש להבטיח את קיום התנאים במערכת שיאפשרו התמחות, ואף לעודד את חברי הכנסת לכך. כאשר תחומי הפעילות של הוועדות יציבים והחברות בהן היא המשכית, הוועדה נהנית מהיכרות עם הידע המצטבר בנוגע למבוקר, מראייה רציפה ומתמשכת על־פני זמן, מהיכרות עם בעלי התפקידים במשרד ועם גורמים רלוונטיים מחוץ לו, כגון קבוצות־אינטרס, וכן מהכרת הנהלים והתהליכים במשרד המבוקר.¹⁰ באמצעות כל אלה הפרלמנט מצמצם את חוסר הוודאות לגבי השלכות של החלטות המתקבלות בתוך הרשות המבצעת.

**”הוועדות הן
תוצאה של פשרה
הכוללת ויתור
מוגבל בהיבט של
ייצוג למען עבודה
פרלמנטרית יעילה
יותר.”**

כל אימת שמדברים על דמוקרטיה, ובמיוחד על משטר פרלמנטרי, חשוב לזכור שהקיים הוא תוצר של איזונים שנוצרו ודגשים שניתנו בתוך מארג היחסים בין הרשויות. אין בכך כדי לומר שכל תוצר הוא רצוי או ראוי, אך יש בו פשרה מסוימת על ערכים לטובת ערכים אחרים אשר בעת עיצוב המוסדות והתפתחותם הוחלט שיש להתחשב בהם. הוועדות הן דוגמה לכך – הן תוצאה של פשרה הכוללת ויתור מוגבל בהיבט של ייצוג למען עבודה פרלמנטרית יעילה יותר. ככלל, הרכבי הוועדות אמורים לשקף את יחסי הכוחות בבית בין הסיעות וכן בין האופוזיציה לקואליציה, כדי להביא לידי ביטוי את מגוון הקולות שזכו בתמיכת הציבור בבחירות הכלליות,¹¹ אך הודות לצמצום הפורום הפרלמנט כולו זוכה ביכולת לקיים דיון ברמת הפרטים.

לפי פרופ' ראובן חזן,¹² מעמדן של ועדות מושפע משלושה גורמים עיקריים. האחד הוא היחס בין הרשות המבצעת לרשות מחוקקת, אשר משתנה כאמור בין משטר פרלמנטרי למשטר נשיאותי. גורם שני הוא המידה שבה שיטת הבחירות מעודדת הופעה והתנהגות אחידות של חברי הסיעה. ככל שהשיטה שמה דגש גדול יותר ברכיב האישי – כלומר, בנציג, ולא במפלגה – התמריץ של הנציג לפעול בצורה עצמאית גדול יותר, הגם שיש כמובן מנגנונים מפצים והטלת סנקציות מפלגתיות, כגון שלילת תמיכה ומימון מפלגתי מאותו נציג בבחירות הבאות. הגורם השלישי הוא מידת הפיצול של המערכת המפלגתית, ובתוך כך גם גודל הקואליציה והרכבה המפלגתי. בהגדרה, פיצול גדול משמעותו סיעות קטנות ואי-ריכוז הכוח אצל מפלגה אחת גדולה או אצל מספר קטן של מפלגות בינוניות.¹³ לסיעות גדולות יש כוח רב יותר להשפיע על סדר-היום מאשר לסיעות קטנות, אך בוועדות יש להן יתרון נוסף, והוא היכולת של חבריהן להתמחות בתחום פעילותה של הוועדה. חבריהן של סיעות קטנות, לעומת זאת, צריכים להשתתף בוועדות רבות, דבר שפוגע ביכולתם ללמוד את תחום העיסוק. כתוצאה מכך עלולה להיפגע ההשפעה של הוועדה על הממשלה.

שאלה מרכזית בספרות על ועדות היא כיצד מקצים אליהן חברים. המסורת האמריקאית סובבת סביב המרוויח העיקרי מההקצאה, או במילים אחרות, סביב השאלה את מי ההקצאה משרתת – את המחוקק היחיד מול ציבור בוחריו או את בית-המחוקקים כמפקח על הרשות המבצעת. המסורת האירופית, שמתאפיינת בדומיננטיות מפלגתית,

”ועדות הן האמצעי הארגוני העיקרי להספקת מידע המקשר בין הממשלה לאזרחים מטעמו של הפרלמנט, ולפיכך למזעור חוסר הוודאות לגבי ההשלכות הצפויות ממדיניות כלשהי.”

מתרכזת בארגון הפנימי של הפרלמנט.¹⁴ ובכל־זאת, שתי מסורות מחקר אלו מתייחסות לתרומה של מומחיות המשתתפים בוועדה הן למחוקק היחיד והן למפלגה, החל בייעול העבודה שהמפלגה תציג בוועדות ועד לאיכות הפיקוח של הפרלמנט על הממשלה.

למפלגות יש תמריץ להציג פעילות מאוחדת של חברים מטעמן בוועדות. חזית אחידה משמיעה קול ברור יותר ומגדילה את השפעתה של המפלגה על התהליכים שמתרחשים בוועדות, בין שבתהליכים אלו יש ביקורת על מדיניות הממשלה ובין שיש בהם תמיכה בה.¹⁵ אל מול הרצונות האנוכיים של הנציגים ניצב הצורך של המפלגה לשלוט בנעשה בשמה על־ידי נציגיה בוועדה, ולהבטיח ביטוי הולם לעמדותיה בסוגיות רלוונטיות. חברות בוועדה מעניקה למפלגה, כמו־גם לנציג, יתרונות אסטרטגיים בדמות גישה למידע, פיתוח קשרים נושאים ועוד, וא־סימטרייה של מידע בין המפלגה לנציגיה בוועדה עלולה לפגוע בהשפעת המפלגה בזירה הפרלמנטרית.¹⁶

(ג) ועדות ככלי פיקוח

באמתחתו של הפרלמנט מגוון גדול של כלי פיקוח על הממשלה. ”נשק יום־הדין” במשטר פרלמנטרי, שבאמצעותו הפרלמנט נוטל מן הממשלה את התשתית הלגיטימית לקיומה, הוא הצבעת א־אמון. אמצעים נוספים, כגון שאילתות, הצעות לסדר, דיון בתקציב המדינה, נאומים במליאה ועוד, נחשבים אמצעים רכים יותר, והם המאפשרים בקרה שגרתית, רציפה ונושאת. בהגדרתם כ”רכים” אין אם כן כוונה לרמוז על רמת חשיבותם לעבודת הפרלמנט, אלא רק להסביר כי הם אינם מנופי הלחץ המאיימים בטווח המיידי על קיומה של הממשלה. להפך, הבקרה השגרתית על פעילות הממשלה על־ידי הפרלמנט היא שמבטיחה הפצה של ידע ששמור בידי המערכות הגדולות לציבור.

ועדות הן האמצעי הארגוני העיקרי להספקת מידע המקשר בין הממשלה לאזרחים מטעמו של הפרלמנט, ולפיכך למזעור חוסר הוודאות לגבי ההשלכות הצפויות ממדיניות כלשהי.¹⁷ זהו פורום קטן יחסית, דיוני, המשתף מומחים ממשלתיים, מומחים מן החברה האזרחית כמו־גם אזרחים. אופייה של מערכת הוועדות קשור באופן הדוק ליכולת הפיקוח שלהן ושל הפרלמנט, ובעניין זה יש שתי סוגיות מרכזיות. האחת היא סוגיית סמכויותיה של כל ועדה – למשל, מי שולט בלוח־הזמנים שלה, אם יש לה סמכויות לערוך שימועים ולזמן עדים, אילו סנקציות היא יכולה להטיל בתגובה על

**”משאלה אוטופית
היא שהדיונים
בוועדות יהיו על
בסיס ענייני בלבד,
במנותק מעמדות
ואילוצים סיעתיים.
’משאלה’, בגלל
היתרונות הברורים
בדיון שהעיקרון
המנחה שלו
הוא ’מה שטוב’;
’אוטופית’, מכיוון
שהחלטה של
ועדה אינה עומדת
לבדה, אלא יש לה
השלכות על רבדים
שונים של פעילות
בפרלמנט.”**

אי־הופעה לפניה, מה חובת הדיווח של המשרדים לוועדה וכדומה. הסוגיה האחרת נוגעת באופן הארגון של מערכת הוועדות – גודלן של הוועדות, קיומו של צוות מקצועי העומד לעזרת הוועדה, מידת הנוכחות הנדרשת בדיונים, קיומה של אפשרות לחברות ביותר מוועדה אחת במקביל, מידת ההלימה בין נושאי העיסוק של הוועדה לבין נושאי העיסוק של משרד או שר, ועוד. שתי סוגיות אלו משלימות את התמונה באשר ליכולת הפיקוח של הוועדות, ומתארות את האפשרות של חברי הוועדות להתמחות בתחומי הבקרה שהם מופקדים עליהם.

משאלה אוטופית היא שהדיונים בוועדות יהיו על בסיס ענייני בלבד, במנותק מעמדות ואילוצים סיעתיים. ”משאלה”, בגלל היתרונות הברורים בדיון שהעיקרון המנחה שלו הוא ”מה שטוב”; ”אוטופית”, מכיוון שהחלטה של ועדה אינה עומדת לבדה, אלא יש לה השלכות על רבדים שונים של פעילות בפרלמנט, ומי שמתכללת אותה היא הסיעה. על פני הדברים, למפלגה יש אינטרס שחבר מטעמה אשר הוכשר לפעילות בוועדה מסוימת ימשיך לכהן בה, ולכאורה התמריץ של חבר הוועדה דומה, שכן הוא כבר השקיע זמן בהתמחות והעמקה בנושאי הוועדה, ולכן צריך להשקיע מאמצים פחותים בהכשרה נושאית לקראת כהונתו הנוספת בה.¹⁸ כמו־כן הוא עשוי להיתפס כמקצועי יותר בתחום, להוות מקור ידע למפלגה, ולהבחין בדקויות שיהיו מעומעמות יותר לאחרים. אך בפועל תמריצים אלו אינם עומדים בראש סדר העדיפויות של המפלגה או של חבריה. לפני כן ניצבים הצרכים המפלגתיים לאיזוש כסאות שהוקצו לה בוועדות אשר חשובות יותר לסדר־היום שהיא רוצה לקדם ולתפיסות הפוליטיות שלה, הוותק של הנציגים והכוח הפוליטי שהם מחזיקים בו, הרצון שלהם להשתתף בוועדות בעלות יוקרה רבה יותר ועוד. אלה עשויים להסביר תחלופה גבוהה בחברות בוועדות של חברי פרלמנט אשר נבחרים בבחירות כלליות שוב ושוב לפרלמנט.

לבסוף, אי־אפשר לא לתהות על ביטויו של הפיקוח במשטרים פרלמנטריים. ניתן לכאורה לחשוב שכאשר יש ממשלה המבוססת על רוב קואליציוני בפרלמנט, הפיקוח מצד הפרלמנט יהיה רופף יותר בשל התמיכה המעוגנת בהסכמים קואליציוניים. אולם בממשלה קואליציונית מתווסף רובד פיקוח תוך־קואליציוני, שנובע מהצורך ”להשגיח” על השותפות.¹⁹ כאשר לוועדה יש סמכויות לקבוע לוח־זמנים, לזמן את השר הממונה, להשפיע על תהליך החקיקה ועוד, יש אפשרות שהיא תהווה בלם של הרשות המבצעת, ותוכל למנוע

את ניצול מלוא כוחו של השר בתחומו. לדוגמה, יושב־ראש ועדה יכול לעכב קידום נושאים וחוקים שחשובים לשר בתפקוד משרדו. אומנם, התפקיד של יושב־ראש ועדה הוא משרה נחשקת בפני עצמה, אך למפלגה שיש לה שר בתחום פעילותה של הוועדה יהיה תמריץ קטן יותר להילחם על תפקיד זה, והיא תפנה את מאמציה למקומות אחרים.²⁰ עם זאת, לא מן הנמנע שסיעה תפעל לקבל גם את ראשות הוועדה בתחומו של שר מטעמה, כדי למתן התנגדויות עתידיות לפעילותו. השורה התחתונה היא שלפיקוח התוך־קואליציוני שמתרחש בפרלמנט יש פוטנציאל השפעה גדול, בעיקר בשל התמריצים של השותפות הקואליציוניות "לרצות" את האחרות או להגיע להסכמה עימן, כדי למנוע אי־יציבות של הממשלה.²¹



ב. הוועדות בישראל

**”דיון של הוועדה
בהצעת החוק הוא
שלב מחייב בדרך
לכניסתו של החוק
המוצע לספר
החוקים.”**

1. הבסיס החוקי לפעילותן של הוועדות

ועדות הכנסת שואבות את כוחן משלושה מקורות: חוק-יסוד: הכנסת; חוק הכנסת, התשנ”ד-1994; ותקנון הכנסת. אלה מתארים את תהליך הקמתן של הוועדות, מסדירים את פעילותן וסמכויותיהן, מגדירים את מספר הוועדות הקבועות ואת תחומי עיסוקן, ומגבילים את מספר חברי הוועדות לחמישה-עשר, להוציא שלוש ועדות שבהן המגבלה עומדת על שבעה-עשר חברים (ועדת החוקה, חוק ומשפט; ועדת הכספים;²² ועדת החוץ והביטחון²³), וכן ועדת הכנסת, שבה אין מגבלה לגבי מספר החברים. תקנון הכנסת קובע כי דיוני הוועדות והפרוטוקולים יהיו פומביים, אלא אם כן יוחלט אחרת.²⁴ עם השנים הלכו הוועדות ונפתחו לציבור, ובשנת 2016 הונגשו הדיונים לציבור על-ידי שידורם ביישומון ובאתר הכנסת.²⁵ יושב-הראש מופקד על מתן זכות הדיבור וזימון עדים ואורחים, ויש לו שליטה מוחלטת בסדר-היום של הוועדה. לוועדה נתונה הסמכות לזמן פקידים ממשלתיים,²⁶ אך בהעדר סנקציות משמעותיות, אי-הופעה בוועדה היא תופעה שהכנסת התמודדה איתה לא פעם בעבר.²⁷

בשולי הדברים, ואף שמחקר זה אינו עוסק בכך, חשוב לציין את תפקידן הנוסף של הוועדות, והוא מעורבותן במלאכת החקיקה. דיון של הוועדה בהצעת החוק הוא שלב מחייב בדרך לכניסתו של החוק המוצע לספר החוקים. למעשה, הדיון בוועדה הוא השלב שבו חברי הוועדה שומעים מומחים, פעילים חברתיים, אזרחים, נציגי מגזרים ועוד, ומנסחים את הצעת החוק באופן מדוקדק יותר.

”בדיון שהתקיים במליאת הכנסת הופיע ראש הממשלה דאז בן־גוריון והביע התנגדות נחרצת להצמדה של ועדות למשרדים.”

2. רקע היסטורי לוועדות בישראל

היסודות המשמעותיים למבנה המוכר של ועדות הכנסת נוצקו בכנסת הראשונה. בחודשיה הראשונים מינתה הכנסת את ”הוועדה המתמדת”, שכללה נציגים של כלל הסיעות שהרכיבו את הבית. מטרתה הייתה לבחון ארגון פנים־פרלמנטרי ולהציע לכנסת דרכי התנהלות לבית־המחוקקים וליחסיו עם הממשלה. כפועל יוצא מהסמכה זו עסקה הוועדה בשאלת ארגון הוועדות. באחת מישיבותיה, שהתקיימה בתאריך 28 בפברואר 1949, הופיע שר המשפטים דאז ד”ר פנחס רוזנבליט וסקר לפני חברי הוועדה את המודלים הקיימים בעולם באמצעות שני אבות־טיפוס – המודל האמריקאי והמודל הבריטי. בעוד המודל האמריקאי כולל ועדות קבועות, המוסמכות לדון בעניינים קבועים ומוגדרים מראש, הוועדות בשיטה הבריטית דאז לא היו קשורות למשרדים, אלא הוקמו לצורך דיון בחוקים ברגע שהפרלמנט הבריטי החליט לקדםם.²⁸

בדיון שהתקיים במליאת הכנסת הופיע ראש הממשלה דאז בן־גוריון והביע התנגדות נחרצת להצמדה של ועדות למשרדים. לשם כך הוא נעזר בהבחנה שבין משטר נשיאותי לבין המשטר הפרלמנטרי שאומץ במדינת־ישראל הצעירה. במשטר זה, טען בן־גוריון, יש אחריות קולקטיבית של הממשלה לפני הפרלמנט, ואין לשר אחריות אישית פרטנית למשרדו כלפי הכנסת. לכן אין מקום לבקרה נקודתית של הכנסת על שר ומשרדו, ואם הכנסת אינה מרוצה מתפקודה של הממשלה, יש בידיה כלים להביע אי־אמון בממשלה כולה כמקשה אחת.²⁹ בן־גוריון הביע חשש מהתערבותן של הוועדות בעבודת המשרדים. הוא הכיר בחשיבותה של עבודת הכנסת, אך הציג עמדה שלפיה בחפיפה של ועדות למשרדים יש פגיעה בתפקוד השרים יותר מאשר הקלה של תפקוד הוועדות. לדבריו, ”הוועדות הן מכשירי־עזר לכנסת להתמחות בעניינים שונים ולברר אותם למען יעילות פעולת הכנסת... משום כך אנו עומדים על כך שתהיינה ועדות לעניינים ולא לשרים”.³⁰ כבר בדיוניה של הוועדה המתמדת הציג רוזנבליט עמדה דומה כלפי רעיון החפיפה של משרדים לוועדות. לגישתו, ”הבית הוא מוסד מחוקק ואינו מבצע”, ”חוץ מחקיקה, עוסק הפרלמנט בביקורת, אולם אין זאת אומרת שוועדות ביקורת קבועות צריכות להתקיים על יד כל מיניסטרו, כי אז נהפכות ועדות אלה במציאות לוועדות הנהלתיות”. לגישתו, פעילות הוועדות צריכה להיות בעיקר ”עיון בהצעות חוקים”.³¹ רוזנבליט הוסיף והדגים עמדה זו בהתייחסו לוועדה שתדון בענייני ביטחון: נושא זה אינו עניין לעבודת חקיקה,

**”לפי רוזנבליט,
צמצום מספר
החברים בוועדה
מהווה קושי בשל
הפקדת העבודה
של עיצוב חוק בידי
מעטים כל־כך, שכן
באופן זה יוכלו רוב
המפלגות להשפיע
על החוק המוצע
רק באמצעות
הסתייגויות שהן
יעלו במליאה.
הפתרון השני,
של עירוב תחומי
פעילות בוועדה
אחת, הצטייר
כפשרה נסבלת.”**

ולכן אין טעם לוועדה בכנסת שתפעל בנושא. בן־גוריון הוסיף על כך את הטענה כי היכולת לדבר על תחומים מסוימים במנותק מתחומים השייכים למשרדים אחרים היא חסרה. כדוגמה לכך הוא הציג את תחום הביטחון, אשר שזור בניהול יחסי החוץ.³² מכאן נסללה הדרך לעיצוב הוועדות לפי עניינים, ולא לפי משרדים.

היבט נוסף שאיתו התמודדו בדיונים שנערכו בכנסת הראשונה, ואשר תרם אף הוא להכרעה הסופית בדבר עיצוב מערכת הוועדות לפי תחומים ולא לפי משרדים, הוא העומס המוטל על חבר כנסת המכהן בוועדה. מהדיון עולה כי מוסכם שהמצב הרצוי הוא שחבר כנסת יהיה חבר בוועדה אחת בלבד, אך יש הכרה בכך שהרצוי מחייב לפחות אחד מהשניים – צמצום מספר החברים בכל ועדה או עירוב תחומים שאינם קשורים זה לזה בוועדה אחת על־מנת לצמצם את מספר הוועדות. לפי רוזנבליט, צמצום מספר החברים בוועדה מהווה קושי בשל הפקדת העבודה של עיצוב חוק בידי מעטים כל־כך, שכן באופן זה יוכלו רוב המפלגות להשפיע על החוק המוצע רק באמצעות הסתייגויות שהן יעלו במליאה. הפתרון השני, של עירוב תחומי פעילות בוועדה אחת, הצטייר כפשרה נסבלת.³³

וכך, לבסוף, הגישה הוועדה המתמדת למליאה הצעה לחלוקת ועדות לפי העניינים הבאים: כנסת (טיפול בענייני הבית); כספים; כלכלה; חוץ וביטחון; ענייני פנים; חוקה, חוק ומשפט; שירותים ציבוריים; חינוך ותרבות; ועבודה. הפתרון לצורך במעקב אחר נושאים ממוקדים שזכו בטיפול של שר אך לא בוועדה, כגון חקלאות, היה הקמת ועדת מומחים בתוך המשרד, ולא דווקא מעקב על־ידי נבחרי ציבור.³⁴ ההצעה אושרה, ומערכת הוועדות נותרה במתכונתה זו עד לכנסת השמינית, שבה התווספה למניין הוועדות קבועות ”הוועדה לענייני ביקורת המדינה”. בכנסת התשיעית הוקמה ועדת העלייה והקליטה,³⁵ וועדת העבודה והוועדה לשירותים ציבוריים אוחדו לוועדה אחת, היא ועדת העבודה והרווחה.³⁶ בכנסת השלוש־עשרה הוקמה הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי.³⁷ בכנסת העשרים וארבע פוצלו ועדות קבועות לתחומים, כך שנוספו – בהוראת־שעה לכהונתה של כנסת זו – שלוש ועדות קבועות חדשות: ועדת בטחון הפנים, ועדת הבריאות וועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים. בסך־הכל התקיימו בכנסת שתים־עשרה ועדות קבועות, ובכנסת העשרים וארבע – חמש־עשרה ועדות קבועות.

”החולשה המערכתית של הוועדות היא המתח שיש בין מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודת הוועדות לבין עומס העבודה המוטל עליהם.”

3. החולשה המבנית המרכזית של מערכת הוועדות

החולשה המערכתית של הוועדות היא המתח שיש בין מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודת הוועדות לבין עומס העבודה המוטל עליהם. עומס זה פוגע ביכולת התפקוד הכוללת של הפרלמנט, ובפרט ביכולת הפיקוח שלו. העומס הוא נגזרת של מחויבויות רבות בעבודת חבר הכנסת, אך בכל הנוגע בעבודתם בוועדות הוא נגזרת של מספר הוועדות ומספר החברים בוועדות. יש מדינות שמגבילות את מספר הוועדות שחבר פרלמנט יכול לכהן בהן, אך מכיוון שהכנסת היא מבתי־המחוקקים הקטנים בעולם, ומכיוון שמספר הוועדות בכנסת הוא ברף הנמוך של הרצוי לצורך פיקוח נושאי על הממשלה, מגבלה זו אינה רלוונטית לכנסת.

בישראל יש שתי־עשרה ועדות קבועות (מלבד השלוש שקמו בהוראת־שעה לכנסת העשרים וארבע) ומאה ועשרים חברי כנסת. ממניין זה יש לנכות את מי שמכהן כראש ממשלה וכן שרים וסגני שרים³⁸ שלא התפטרו מהכנסת במסגרת ”חוק חבר כנסת מחליף” (”החוק הנורווגי”)³⁹, אשר אינם רשאים לכהן בוועדות, על־מנת לצמצם ניגודי עניינים ולקיים הפרדה מבנית מסוימת בין הרשויות. לצורך הדוגמה, במקרה הטוב ביותר יש 109 חברי כנסת פוטנציאליים (כלל חברי הכנסת להוציא את ראש הממשלה) למילוי 186 כסאות אפשריים בוועדות.⁴⁰ מתוכם יש בעלי תפקידי־מפתח – כגון יושב־ראש האופוזיציה, יושב־ראש הקואליציה, יושב־ראש הכנסת ובמיוחד יושב־ראש ועדות – אשר עומס העבודה המוטל עליהם והדרישות המקצועיות מהם בעבודתם השוטפת גדולים, ולכן רצוי שהם לא יכהנו בוועדה נוספת. אף־על־פי־כן, אין זה מצב נדיר, והוא מדגיש את הצורך בחשיבה מחודשת.

שתי דוגמאות עדכניות מהכנסת העשרים וארבע הן חברת הכנסת עידית סילמן, אשר כיהנה במקביל כיושבת־ראש ועדת הבריאות וכחברת ועדת הכנסת, וכל זאת לצד היותה יושבת־ראש הקואליציה; וחבר הכנסת איתן גינזבורג, שהיה חבר בארבע ועדות בו־זמנית – ועדת החוץ והביטחון; ועדת הכנסת; ועדת הפנים והגנת הסביבה; וועדת החוקה, חוק ומשפט – לצד היותו סגן יושב־ראש הכנסת. מבלי להמעיש בערכן של ועדות זמניות ומיוחדות לעניין מוגדר, הוועדות הקבועות מתמודדות עם עומס פעילות גדול, מועברות אליהן הצעות חקיקה והן מקבלות דוחות מהמשרדים, ולכן קיים ספק עצום עד כמה חבר כנסת אשר חבר בוועדות רבות כל־כך באופן בו־זמני יכול לתרום לעבודת הפיקוח.

4. אתגר ההתמחות

התמחות של חבר כנסת בתחום שהוא מפקח עליו מפחיתה את תלותו בגורמים בעלי אינטרס ואת היחשפותו למידע מגמתי, ואף מערערת על עליונותם של נציגי הרשות המבצעת, שנובעת מהיחשפותם לידע ונתונים עדכניים בהיקפים עצומים. כאשר חבר כנסת שואל שאלות שנובעות מנבירה בפרטים, מבירור עם בעלי עניין ומלימוד, הוא עצמאי יותר אל מול הממשלה. התמחות היא תהליך שמושפע ממגוון משתנים, ביניהם עניין אישי של חבר הכנסת, ותק פרלמנטרי שמעמיק את היכרותו עם ההיבטים הטכניים של עבודת הפיקוח, ניסיון מקצועי קודם שלו ורבים נוספים.

העבודה בחדרי הוועדות אינה מצטיירת כחלק הזוהר ביותר בעיני חבר הכנסת היחיד. זוהי עבודה שעיקר פירותיה הן בטווח הארוך – למשל, צבירת מומחיות פרלמנטרית וקניית הזדהות ציבורית עם תחום פעילותו של חבר הכנסת. המורכבות שמאפיינת את עבודת הוועדות, ההשקעה ארוכת-הטווח ותהליכי-העומק הנדרשים בפעילות המאפיינת את עבודת הוועדות הם במובן מסוים עסקה שאינה משתלמת לחברי כנסת חדשים, אשר זקוקים לחשיפה מהירה ולהכרה ציבורית. כניסתם של אמצעי התקשורת אל חדרי הוועדות מאפשרת שימוש הולך וגובר במרחב זה לצרכים אישיים ותועלתניים.⁴¹ עם זאת, אין הסכמה רחבה לגבי השאלה אם חדירה תקשורתית זו פוגעת בעומקם של הדיונים.⁴²

בנקודה זו חשוב לעמוד על הפרדוקס של שיבוץ חברי כנסת לוועדות. ככלל, התמקצעות של חברי פרלמנט בנושאים של ועדה באמצעות שיבוץ חוזר שלהם בה מאפשרת חיסכון במשאבים וניצול יעיל של הידע שנצבר,⁴³ אך דווקא חברי כנסת ותיקים, שכבר יש להם היכרות עם ועדה נושאת מסוימת, נוטים להשתבץ לכהונה בוועדות שנחשבות בעיניהם יוקרתיות יותר, כגון ועדת החוץ והביטחון וועדת הכספים. תופעה זו אינה שמורה לכנסת, אבל ההסדרים הנוכחיים מעצימים את הצורך בחברי ועדה ותיקים בוועדות נושאות, לרבות כאלה שאינן נחשבות יוקרתיות, כגון חינוך ורווחה, מכיוון שמחיר ההתמחות הנושאת הוא גבוה, במיוחד במבנה הוועדות הקיים. חברי כנסת בעלי ניסיון בתהליכים פרלמנטריים ובעבודה מול הרשות המבצעת נחוצים לוועדות שמפקחות על תחומים של משרדים, ואלה יכולות להיתרם רבות מהוותק ומהידע הפרלמנטרי שלהם.

”התמחות של

חבר כנסת בתחום

שהוא מפקח

עליו מפחיתה את

תלותו בגורמים

בעלי אינטרס

ואת היחשפותו

למידע מגמתי,

ואף מערערת

על עליונותם

של נציגי הרשות

המבצעת, שנובעת

מהיחשפותם לידע

ונתונים עדכניים

בהיקפים עצומים.”

”העבודה בחדרי

הוועדות אינה

מצטיירת כחלק

הזוהר ביותר בעיני

חבר הכנסת היחיד.

זוהי עבודה שעיקר

פירותיה הן בטווח

הארוך.”

”בישראל אין דרישת מספר־סף של משתתפים מקרב חברי הוועדה כדי לפתוח ישיבה, לנהל אותה או לקיים הצבעה.”

כאשר בוחנים את מבנה הוועדות, סמכויותיהן והתמריצים של המכהנים בהן, אפשר להבין את העדפויותיהם של חברי הכנסת, ונדמה כי התנהגותם אינה אלא שימוש יעיל בעוצמה פוליטית של מי שיש ביכולתו לעשות זאת במצב הנוכחי. ועדת הכספים, שעוד אעמוד בהמשך על כוחה הייחודי אל מול הממשלה, מהווה סמל סטטוס בקרב חברי הכנסת, וכך גם ועדת החוץ והביטחון, שנוגעת בנושא ליבה בחברה הישראלית. אך יש תרומה גם לתשתית הפרלמנטרית המוסדית. ברמת הפרט, יש חשיבות לנוכחות של החברים בדיוני הוועדות ולמעורבותם. מבחינה הצהרתית (אך לא רק מבחינה זו), יש משמעות לאמירה שדיון אינו יכול להתקיים ללא מספר־סף מסוים של חברים, מסיבות של חובת השמעה וייצוג של מגוון עמדות, קיומו של דיון מכובד, כמו־גם בסיס מסוים של לגיטימיות דמוקרטית. ברמת המערכת, הגורמים שתורמים להתמחות של הוועדות וחבריהן, ואשר חסרונם בישראל מורגש, הם הקושרים בקשר של מחויבות את המשרדים והוועדות, ובראשם תחומי פעילות מוגדרים וחפיפה של תחומי הפעילות של המשרד והוועדה, חובת דיווח של המשרד לוועדה וסמכויות של הוועדה לדרוש דין־חשבון לגבי פעילות המשרד. גורם חשוב לא פחות מכל אלה הוא שיעמדו לרשות חברי הכנסת מקורות ידע אמינים ועדכניים שבאמצעותם יוכלו לאמת את התמונה שהרשות המבצעת מציגה ולהתעמת עם הרשות במידת הצורך על מדיניותה.

(א) השתתפות החברים בדיוני הוועדות

אחת החולשות של מערכת הוועדות הישראלית היא העדר קוורום – דרישת סף נוכחות. בישראל אין דרישת מספר־סף של משתתפים מקרב חברי הוועדה כדי לפתוח ישיבה, לנהל אותה או לקיים הצבעה. היתרון במצב הקיים הוא שבאופן זה מתאפשרת גמישות בניהול הוועדה, בניהול המשאבים הסייעתיים ובניהול כוח־האדם בכנסת. הישיבות אינן תלויות בחברים, לוח־הזמנים יכול להתקיים כמתוכנן, וחברי הוועדה יכולים לצאת באמצע הישיבה לישיבה בוועדה אחרת מבלי שתהיה לכך השפעה על התנהלות הוועדה. לכאורה, העדר קוורום בוועדות מקל על הכנסת, אך יש לכך מחירים בשני רבדים – ברובד המקצועי וברובד הציבורי. באשר למחיר המקצועי, לוועדות יש תפקיד חשוב בתהליך החקיקה ובפיקוח על התנהלותם של משרדי הממשלה, ותפקיד זה מחייב מעקב, התעמקות בפרטים, ייצוג חלקי האוכלוסייה והתמצאות בכוחות הפועלים בנושא. לכן השתתפותם של חברי הוועדה חשובה כל־כך למקצועיותה. באשר למחיר הציבורי, כאשר החלטות הרוט־גורל המשפיעות על חיי רבים

**”תחומי הפעילות
של ועדות
הכנסת מצוינים
בתקנון הכנסת
ומתעדכנים מזמן
לזמן, אך בפועל
גבולות העיסוק
מטושטשים,
ולעיתים אף אין
קשר בין תחומי
העיסוק השונים
של אותה ועדה.”**

מתקבלות על-ידי מספר מצומצם של אנשים, ולעיתים אף על-ידי יושב-ראש הוועדה בלבד, אין ביטוי להסכמה ציבורית בנושא. אי-אפשר להמעיט בחומרתו של מחיר זה – במבחן התוצאה נבחרי הציבור מועלים בתפקידם כאשר הם אינם מביאים לידי ביטוי את העמדות והאינטרסים של הציבור.

(ב) קשר של מחויבות בין המשרד לוועדה המפקחת

למן שנות השבעים של המאה העשרים יש מגמה מערבית להתאים את גבולות העיסוק של ועדה לתחומי העיסוק של משרד ממשלתי, מתוך הכרה שחפיפה זו תמטב את יכולת הפיקוח של הוועדה וחבריה.⁴⁴ תחומי הפעילות של ועדות הכנסת מצוינים בתקנון הכנסת ומתעדכנים מזמן לזמן, אך בפועל גבולות העיסוק מטושטשים, ולעיתים אף אין קשר בין תחומי העיסוק השונים של אותה ועדה (להרחבה ראו נספח ב). אומנם ישראל אינה היחידה שחפיפה זו חסרה בה, אך חוסר זה בולט על רקע שלל הגורמים שפוגעים ביכולת ההתמחות של חברי הכנסת, כגון מיעוט ב”ידיים עובדות” והעדר דרישת סף נוכחות לשם הצבעה או פתיחת דיון (ראו נספח א).

מתוך שתי-עשרה הוועדות הקבועות,⁴⁵ שתי ועדות עוסקות באופן מובהק במשרדים ספציפיים: ועדת הכספים עוסקת בנושאים של משרד האוצר; וועדת החוץ והביטחון מפקחת על משרדי החוץ, הביטחון, המודיעין ושיתוף-פעולה אזורי. עשר הוועדות הנתרות אינן ספציפיות, ומפקחות על תחומים, ולא על משרדים. תחומי עיסוקן של חמש ועדות מתוכן מפוזרים בין משרדים שונים, שאין ביניהם קשר ישיר בהכרח. לדוגמה, ועדת הפנים והגנת הסביבה מפקחת על מדיניות הממשלה בתחומי הפעילות של משרד הפנים, משרד התקשורת, המשרד לשירותי דת, המשרד לבטחון הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות והמשרד להגנת הסביבה.⁴⁶ דוגמה זו אינה יוצאת-דופן; להפך, היא מייצגת וממחישה את חוסר המיקוד, וכתוצאה מכך גם את הקשר והמחויבות הרופפים של המבקר והמבוקר (לפירוט של קשרי הפיקוח בין הוועדות למשרדי הממשלה השונים ראו נספח ב). לרוב יש בין חמישה-עשר לעשרים וחמישה משרדים הנתונים בפיקוחן של ועדות אלו. ארבע ועדות נוספות עוסקות בענייניהם של כלל המשרדים (הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי; ועדת החוקה, חוק ומשפט; וועדת המדע והטכנולוגיה). ועדה אחת, ועדת הכנסת, אינה קשורה כלל למשרדים, אלא עוסקת בניהול ענייני הכנסת.

**”בשנת 2008 נוסף
בתקנון הכנסת
סעיף הקובע חובת
דיווח חצי־שנתי
של שר שענייני
משרדו נדונים
בוועדה קבועה.
מאז נקבעים
בתקנון קשרי
הדיווח של כל שר
לוועדות השונות.”**

דוגמה נוספת ועדכנית היא ועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים, אשר בשדה הפיקוח שלה נמצאים המשרד לשירותי דת, משרד הפנים, משרד התחבורה ועוד. החיבור בין התחומים המטופלים על־ידי אותה ועדה הוא חסר היגיון פנימי, ונובע מהסדרים פוליטיים. אין בהסדרים פוליטיים פסול כשלעצמם, אך כאשר שיקולים אלו פוגעים ביכולת המומחיות של חברי הכנסת, יש בכך פגיעה במעמדה של הכנסת וביכולתה לקיים פיקוח מהותי על הממשלה. חבר בוועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים, גם אם הוא חבר בוועדה זו בלבד, כאילו חבר בשלוש ועדות נושאיות שונות. לעומת זאת, ועדת הבריאות וועדת בטחון הפנים, אשר הוקמו כאמור בהוראת־שעה לתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וארבע, הן דוגמאות לוועדות שחופפות משרדים ממשלתיים וחולקות איתם גבולות נושאים.

בשנת 2008 נוסף בתקנון הכנסת סעיף הקובע חובת דיווח חצי־שנתי של שר שענייני משרדו נדונים בוועדה קבועה. מאז נקבעים בתקנון קשרי הדיווח של כל שר לוועדות השונות. לדוגמה, טבלה 1 מפרטת את חובת הדיווח של השרים בכנסת העשרים וארבע. דיווחים אלו כוללים לרוב סקירת פעילות, הצגת תקציב והצבת יעדים. לאחר־מכן מתקיים דיון בקרב חברי הוועדה, והם מפנים שאלות אל השר ונציגי המשרד. זהו צעד ראשוני בקשירת קשרי פיקוח בין ועדה למשרד, אך בהחלט אין בו די. מדובר בסוג פיקוח סביל בעיקרו: המשרד מחויב לתת דין־וחשבון לוועדה, אך הוא ספק המידע, ומתוקף כך גם בעל השליטה המרכזי בדיון בעניינו. כמו־כן, שאלותיהם של חברי הכנסת ינבעו לרוב מעמדותיהם ומסדר־היום הציבורי שהם חפצים לקדם. שוב – אין בכך שום פסול, אבל רק כל עוד הדבר אינו בא על־חשבון דיון מעמיק בנעשה במשרד, וכל עוד מתקיים קשר רציף והדדי המתאפיין בפתיחות למקורות ידע נוספים. נוסף על כך, חובת הדיווח אינה מקיפה את כלל ההיבטים של פיקוח הוועדות על המשרדים, ויש משרדים שיותר מוועדה אחת עוסקת בעניינם בשגרה אך רק אחת מקבלת דיווח על־אודות פעילותם. הוועדות הן גורם מושפע יותר מאשר גורם משפיע בכל הקשור לדיווחי המשרדים לוועדות.

טבלה 1: חובת הדיווח של השרים לוועדות, הכנסת העשרים וארבע

הוועדה שאליה ידווח	השר
ועדת החוץ והביטחון	ראש הממשלה
	שר הביטחון
	שר החוץ
	שר המודיעין
	השר לשיתוף-פעולה אזורי
	שר ההתיישבות
ועדת הכספים	שר האוצר
ועדת הכלכלה	שר האנרגיה
	שר הבינוי והשיכון
	שר החקלאות ופיתוח הכפר
	השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
	שר התחבורה והביטחון בדרכים
	שר התיירות
	שר התקשורת
	שר הכלכלה והתעשייה
ועדת העבודה והרווחה	שר הרווחה והביטחון החברתי
הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי	השר לשוויון חברתי
ועדת הפנים והגנת הסביבה	שר הפנים
	השר להגנת הסביבה
ועדת בטחון הפנים	השר לבטחון הפנים
	השר לחיזוק וקידום קהילתי
ועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים	השר לשירותי דת
ועדת הפנים והגנת הסביבה (בעניין שירותי דת של לא-יהודים)	
ועדת החוקה, חוק ומשפט	שר המשפטים
ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות	שר העלייה והקליטה
	שר התפוצות
ועדת החינוך, התרבות והספורט	שר החינוך
	שר התרבות והספורט
	השר לענייני ירושלים ומורשת
ועדת הבריאות	שר הבריאות
ועדת המדע והטכנולוגיה	שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה

(ג) סמכות הזימון לוועדה

סמכויות הוועדה בנוגע לזימון אנשים ומסירת מידע לוועדה מעוגנים בסעיף 21(ב) לחוק־יסוד: הכנסת, בסעיף 42 לחוק־יסוד: הממשלה וכן בסעיפים 123–127 לתקנון הכנסת. אם שר או סגנו זומנו לוועדה, הוועדה רשאית לדרוש את הגעתם. מלבדם, הוועדות רשאיות לזמן כמעט כל נושא משרה בשירות הציבורי,⁴⁷ ועליו למסור את המידע שבידיו על פעילות הגוף שהוא מכהן בו. עם זאת, הממונים המקצועיים ואף השר רשאים להופיע במקום המזומן.

יש היגיון בהקלה זו על נושא משרה בשירות הציבורי, לנוכח אופייה המדרגי של הבריורקרטיה וכן רעיון האחריות המיניסטריאלית. אך יש בעייתיות מסוימת בחוסר היכולת של ועדה לנקוב שם של פקיד ציבור ולחייבו להגיע באופן אישי לתת דין־וחשבון על פעילות הנעשית מתוקף תפקידו.⁴⁸ במצב עניינים זה נשלחים לדיונים רבים "נציגי משרד" אשר אינם בקיאים בתהליכים אלא מביאים את תגובת המשרד על הסוגיה שנדונה. יתר על כן, למרות חיוב ההופעה,⁴⁹ קרו מקרים לא־מעטים שבהם נושאי משרה או מחליפיהם נעדרו מדיון שאליו זומנו. דוגמאות נבחרות מן העבר הן סירובו של הממונה על שוק ההון להתייצב בוועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים; סירובם של נציגי משטרה בכירים, ואף של המפכ"ל עצמו, להתייצב לפני ועדת הפנים והגנת הסביבה; סירובם של נציגי החשב הכללי להתייצב לפני ועדת השקיפות, ועוד. בשנת 2018 הוציא יושב־ראש הכנסת נוהל הפרת חובת התייצבות,⁵⁰ אך הסנקציות שנקבעו בו חלשות למדי. מפעם לפעם עולה יוזמת חקיקה שמטרתה להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות ולהטיל סנקציות על אלה אשר מסרבים להופיע לפנייהן או מוסרים להן מידע שקרי, אך יוזמות אלו אינן צולחות את שרשרת החקיקה.⁵¹

**"במצב עניינים זה
נשלחים לדיונים
רבים 'נציגי משרד'
אשר אינם בקיאים
בתהליכים אלא
מביאים את תגובת
המשרד על הסוגיה
שנדונה. יתר על
כן, למרות חיוב
ההופעה, קרו
מקרים לא־מעטים
שבהם נושאי
משרה או
מחליפיהם נעדרו
מדיון שאליו
זומנו."**

”התהליך כפי שהוא כיום מבטא לא רק את חולשתה של הרשות המחוקקת בכל הנוגע בפיקוח מהותי על הוצאות הממשלה, אלא גם את חוזקה של הפקידות אל מול נבחרי הציבור.”

סוגיית יסוד בפיקוח הפרלמנטרי היא הפיקוח על ההוצאה התקציבית. תקציב הוא כלי מרכזי ביישום מדיניות. כאשר השליטה בו היא ממשלתית ברובה – במובן של הכנתו, היכולת לשנותו, הסנקציות שנלוות לאי־אישורו, ובעיקר הצגת הנתונים שעשויים להיות מכריעים לסדר העדיפויות – האיזון בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת נוטה לכיוון המבצעת. תהליך התקצוב בישראל הוא ריכוזי יחסית למדינות המערב, במובן זה שחלק גדול מתקציב המדינה מוכרע על־ידי ראש הממשלה ושר האוצר לאחר עבודה של משרד האוצר, ולשרי הממשלה יש השפעה קטנה מאוד, באופן יחסי, על הוצאות משרדיהם.⁵² התהליך כפי שהוא כיום מבטא לא רק את חולשתה של הרשות המחוקקת בכל הנוגע בפיקוח מהותי על הוצאות הממשלה, אלא גם את חוזקה של הפקידות אל מול נבחרי הציבור. יש לכך יתרונות מסוימים, אך צָבֵר של תנאים (הזמן המוגבל שיש לבנסת, ובפרט לוועדת הכספים, לדון בתקציב; ריבוי הסעיפים, שמבטא שליטה רבה במשרדים ומגביל את יכולתם לבטא מדיניות; ריכוז הידע בידי הפקידות) מבהירים את חולשתה של הרשות המחוקקת כמפקחת על סדר־היום והעדפות המדיניות של הממשלה.

עוצמתה של ועדת הכספים מבוססת על סמכותה להשפיע על התקציב בעת גיבושו ועל השינויים בו לאורך השנה. כוחה זה מציב אותה כוועדה עם אחד ממנופי הלחץ הגדולים ביותר על הממשלה בהקשר של הפיקוח בוועדות. למשל, לאחר אישור התקציב, העברות מסעיף אחד לאחר וכן העברת תקציבים בתוך משרד משנה לשנה טעונים אישור של ועדת כספים. אך העוצמה הגדולה של הוועדה אינה באה לידי ביטוי בבקרה שוטפת ובבקרה בדיעבד על מהות הפעילות, על השגת היעדים ועל אופן הביצוע. הפיקוח בוועדה על המשרדים מתרכז בהיבט הכלכלי. אין עוררין על חשיבותו של היבט זה, אך יש לקיים גם פיקוח מהותי שוטף על סדרי העדיפויות של המשרד.

”ככל שיהיה מידע רב יותר בידי חברי הכנסת כן תתרחב האפשרות לפיקוח יזום – בין מתוך עניין אידיאולוגי ובין בעקבות זיהוי ליקויים.”

יכולתה של הכנסת להעריך את סדרי העדיפויות של הממשלה באמצעות התקציב נפגעת פעמיים: פעם אחת בכך שלא מתקיימים דיונים על סדר-היום הצפוי של המשרד לשנת התקציב הבאה בוועדה שמפקחת על התנהלותו; ופעם נוספת בכך שלא מתקיים דיון על סדרי העדיפויות של המשרדים בוועדות שיכולות לדון בעומקם של דברים כאשר רוצים לערוך שינויים בתקציב המשרד. בשורה התחתונה, בוועדות התחומיות לא מתקיים דיון מהותי בתקציב מפרספקטיבה תחומית כוללת, בתוכניות של המשרדים השונים ובסדרי העדיפויות שלהם.⁵³ בישראל, שבה נהוגות ממשלות קואליציוניות, העדפות ציבוריות כבר מגולמות במידה מסוימת בתקציב, אך אופי הדיון בתקציב פוגע באפשרות של הציבור ונציגיו להעריך ולשפוט את פעילות הממשלה לפי השקפת-עולמו, דבר שעלול לפגום בתהליך הבחירה שלו בנציגיו.

(ה) מרכז המחקר והמידע של הכנסת

מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוקם במטרה לספק לחברי הכנסת ולוועדות מידע מקצועי אמין, בדוק ונטול פניות. המרכז מספק שירות של סקירה, ידע ונתונים – בעיקר לפי בקשה של חברי הכנסת והוועדות (85% מהפעילות בשנת 2021), אך גם באופן יזום (12%).⁵⁴ על-מנת שיוכלו למלא כהלכה את תפקידם בכל הקשור לבקרה ופיקוח על פעילות הממשלה, חשוב מאוד שתהיה לחברי הכנסת גישה למידע אמין על המצב הקיים. לממשלה כולה ולמשרד המבוקר בפרט יש יתרונות של מומחיות וגישה למאגרי ידע עצומים. כדי לגשר על הפער הזה ולחזק את עצמאותו של המחוקק אל מול הממשלה, יש לחשוף אותו לידע רב ככל האפשר ולבאר עבורו את הידע הזה. הפניות הרבות שהמרכז מקבל ממגוון גדול של חברי כנסת מכל הקשת הפוליטית מעידות על ההערכה הרבה לפעילותו ועל הצורך בו.

פיקוח יכול להיות תגובתי, אך הוא יכול להיות גם יזום.⁵⁵ ככל שיהיה מידע רב יותר בידי חברי הכנסת כן תתרחב האפשרות לפיקוח יזום – בין מתוך עניין אידיאולוגי ובין בעקבות זיהוי ליקויים. חלופות נוספות שקיימות בעולם להפקת מידע הן צוות יועצים אישי, צוות מחקר מפלגתי ושירותים מקצועיים מומחים ביחידות הפרלמנט

**”בדיון האמור
שהתקיים בוועדת
הכנסת הציע
חבר הכנסת יריב
לויין שהעברות
תקציביות
בוועדת הכספים
יותנו באישורים
ממזכירות הכנסת
וממרכז המחקר
והמידע על העדר
שאלות פתוחות
ובקשות פתוחות,
בהתאמה.”**

השונות.⁵⁶ לא פעם המידע זורם אל חבר הכנסת מבעלי אינטרס פרטיים או חברתיים. דבר זה הגיוני בהתחשב בכך שחבר הכנסת נשלח על-ידי הציבור לקדם דברים מסוימים ופועל תוך קיום קשר רציף עם פעילים וקבוצות אזרחים בנושאים שונים. אולם, אם חבר הכנסת יהיה סביל מדי, הוא עלול ליפול כטרף קל בידי גורמים בעלי אינטרס ולהיות מושפע ממקורות מידע שאינם מציגים תמונה מלאה על סוגיה נתונה. אם ברצונו ליטול את היוזמה לידי, צריך שתעמוד לו האפשרות לקבל מידע רחב ככל האפשר ומוטה כמה שפחות, אשר יסייע לו להכריע על-פי תפיסת עולמו. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: המרכז) ”נשלח” על-ידי הכנסת ופועל בשירותה. אין בכך כדי לומר שיושבים שם אנשים נטולי עמדות, אך יש לזכור שכיחידה של הכנסת הם שואפים להיות אובייקטיביים, ושההסדר הנוכחי משרת ככל האפשר, במגבלות החולשות האנושיות, את המטרה של הצגת המציאות בצורה חסרת פניות.

עם זאת, עבודתם של אנשי המרכז נתקלת בקשיים. הבעיה המרכזית שעולה מפעם לפעם, ואשר לאחרונה אף התקיים דיון מיוחד בה בוועדת הכנסת,⁵⁷ היא מידת נכונותם של משרדי ממשלה להעביר ולהנגיש נתונים גולמיים, שהם לחם-חוק עבור הרשות המפקחת. אומנם, חוק הכנסת מחייב רשויות מבוקרות למסור מידע ללא דיחוי, אך קיים פער בין הקבוע בחוק לבין המתקיים בפועל. דרך התמודדות לא-רשמית ולא-מוסדרת עם פער זה היא יושב-ראש ועדה חזק אשר יתנה דיון שלמשרד הממשלתי יש עניין בקיומו, למשל לצורך העברת חקיקה, בהיענות של המשרד לבקשות מידע של המרכז. כאמור, זהו הסדר לא-פורמלי, התלוי בעיקר בפרסונה שמכהנת כיושב-ראש הוועדה וכן בתלותו של המשרד הממשלתי בוועדה, אשר אינה מתקיימת תמיד. כדי להתגבר על כך, יש לקבוע מנגנון מחייב של העברת מידע למרכז, שיכלול גם לוח-זמנים ברור מרגע הגשת הבקשה למידע. נוסף על כך, בדיון האמור שהתקיים בוועדת הכנסת הציע חבר הכנסת יריב לויין שהעברות תקציביות בוועדת הכספים יותנו באישורים ממזכירות הכנסת וממרכז המחקר והמידע על העדר שאלות פתוחות ובקשות פתוחות, בהתאמה. צעד נוסף שיכול לתרום לשקיפות, ולא רק בהקשר של מרכז המחקר והמידע, הוא יצירת מאגר נתונים ממשלתי עם פורמט דיווחי אחיד וגישה פתוחה.⁵⁸



ג. הוועדה לענייני ביקורת המדינה

**”זוהי הוועדה עם
הגישה הרחבה
ביותר למקור
ידע מקצועי
שמבקר את
הרשות המבצעת,
ומכאן נובעת
חשיבותה הגדולה
למלאכת הפיקוח
הפרלמנטרי.”**

הוועדה לענייני ביקורת המדינה היא הוועדה שבייעודה מזוקק באופן הברור ביותר תפקיד הפיקוח של הוועדות על הממשלה. בניגוד לוועדות אחרות, שהנפח הגדול של פעילותן הפיקוחית מתמקד בעיצוב חקיקה ובהצעות לסדר, כל תכליתה של ועדת הביקורת היא לבחון ולבקר את פעילותה של הרשות המבצעת, קרי, את קבלת ההחלטות בה ואת הוצאתן לפועל. לשם כך הוועדה נעזרת במוסד מבקר המדינה וכן בסמכויות חקירה שייחודיות לה. זוהי הוועדה עם הגישה הרחבה ביותר למקור ידע מקצועי שמבקר את הרשות המבצעת, ומכאן נובעת חשיבותה הגדולה למלאכת הפיקוח הפרלמנטרי. עם זאת, מתכונת הפעולה הנוכחית של הוועדה החשובה הזו אינה מאפשרת למצות את הפוטנציאל הפיקוחי שלה. היא עוסקת במגוון גדול של נושאים, שנוגעים בתחומי פעילות רבים של הרשות המבצעת. כתוצאה מכך איכות הפיקוח שלה מוטלת בספק. למשל, הרוב המוחלט של הנושאים העולים בוועדה נדונים בדיון אחד בלבד. המשמעות היא שלא מתקיים מעקב אחר טיפולה של הרשות המבצעת בממצאי הביקורת של המבקר. דוחות מבקר המדינה הם בסיס מצוין לביקורת על הרשות המבצעת, אך הם אינם מקיפים את כלל ההיבטים הכלולים בביקורת הציבורית שנבחרי הציבור בכנסת אמורים לבטא ולהשמיע. היכרות עם תחום המדיניות העומד על הפרק הכרחי לדיון מעמיק בפעילות הממשלה בו, אך זו אינה יכולה להתאפשר בוועדה שמטפלת בתחומים רבים כלי-כך.

”סמכויותיה הייחודיות של הוועדה נובעות מן ההנחה שפקידי ממשלה מחזיקים בגישה לנתונים ובידע רב בתחום פעילותו של המשרד שבו הם עובדים.”

כאמור, לצורך מילוי תפקידה נתונות לוועדה סמכויות ייחודיות בהשוואה לוועדות הכנסת האחרות, כגון האפשרות של חברי הוועדה לכפות על יושב-ראש הוועדה להזמין נושא משרה או מי שמילא תפקיד,⁵⁹ חובת ההתייצבות האישית של המוזמן לפני הוועדה⁶⁰ ואף הטלת קנס עליו אם לא עשה כן,⁶¹ והדרישה מכל מוזמן להגיש תמצית תגובה לפני התייצבותו (על-מנת לאפשר לחברי הוועדה ללמוד ולהתכונן לקראת הדיון).⁶² סמכויותיה הייחודיות של הוועדה נובעות מן ההנחה שפקידי ממשלה מחזיקים בגישה לנתונים ובידע רב בתחום פעילותו של המשרד שבו הם עובדים. הם מקור ידע מקצועי מרכזי לדיון בוועדות הכנסת השונות. לצידם נשמעים נציגי ציבור, אזרחים, ארגוני מגזר שלישי, קבוצות-אינטרס ועוד, וכל אלה אמורים לאפשר לוועדה לקיים ביקורת איכותית, מעמיקה ומקיפה. ידע מקצועי ואמין יאפשר לחבריה לגבש עמדות בנוגע למדיניות הממשלה ולאופן תפקודה. כמו-כן, בסמכותה של הוועדה להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית וכן ליזום חקיקה בתחום עיסוקה.⁶³

ועדות הכנסת אינן אמורות להיות ”בצד של הממשלה”, אלא לפקח על פעילותה, אך במציאות הפוליטית יש משקל גדול למניעים פוליטיים נוספים המשפיעים על אופן התנהלותה של הוועדה, במיוחד כאשר היא נתונה בשליטתם של חברי סיעות הקואליציה. להבדיל מוועדות אחרות, הוועדה לענייני ביקורת המדינה היא ”לעומתית”, ונשלטת במידה רבה על-ידי האופוזיציה. למשל, יושב-ראש הוועדה חייב להיות מבין סיעות האופוזיציה, וסדר-היום נקבע על-ידיו בתיאום עם מבקר המדינה.⁶⁴ נוסף על כך, היא מתבססת על דוחות של מוסד מבקר המדינה, אשר נהנה מגישה חופשית למידע בגופים של הרשות המבצעת, ואשר אנשיו בקיאים בביקורת נושאת על הרשות המבצעת.

מוסד מבקר המדינה הוא עצמאי, אך הוא גם אחראי לפני הכנסת וקשור אליה,⁶⁵ החל במינוי מבקר המדינה בהליך הצבעה חשאי במליאת הכנסת,⁶⁶ המשך בחובתו להגיש דוחות לכנסת וביחסיו עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה, וכלה בעובדה שתקציבו נקבע על-ידי ועדת הכספים.⁶⁷ בכך הוא למעשה אמצעי נוסף של הכנסת לקיום פיקוח על פעילות הממשלה. הכנסת ומבקר המדינה מקיימים יחסי-גומלין המתאפיינים בערוץ תקשורת פתוח והזנה הדדית לצורך ביקורת על הרשות המבצעת במובן הרחב שלה. הקשר אינו מדרגי כמו במשרדי ממשלה, אלא פעולותיו של המוסד משמשות את הכנסת להתעמקות בתהליכים, בהחלטות ובביצוע של גופי הרשות המבצעת.

**”מבקר המדינה
אחראי לפני הכנסת,
אך לא במושגים
של כפיפות, אלא
במובן שהוא ממונה
על-ידיה ושיש לה
השפעה עליו.”**

סקירה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מספקת מבט השוואתי על היחס שבין ועדת ביקורת פרלמנטרית לבין מוסד ביקורת המדינה.⁶⁸ מסקירה זו עולה כי יש שונות גדולה באופן ביצוע הביקורת על-ידי הפרלמנט, ביחסי העבודה שלו עם מוסד הביקורת ובסמכויות הנתונות לוועדה. יש שני מודלים כלליים לוועדות ביקורת – ועדה ייעודית וועדת כספים או תקציב – אך קיימות גם מדינות שבהן אין ועדה אחת המתעסקת בביקורת, אלא הביקורת בכל תחום נדונה בוועדה שעוסקת באותו תחום. באשר לסמכויותיה של הוועדה האחראית לביקורת, נמצא כי ברוב המדינות יש לוועדה סמכויות זימון, אך לא במדינות רבות היא מחזיקה בסמכויות להטיל סנקציות בגין אי-התייצבות. נוסף על כך יש מנעד רחב של סמכויות בכל הנוגע בדרישה ליישום המלצות הביקורת, בהטלת חובת תגובה בזמן מוגדר, במנגנוני מעקב ועוד.⁶⁹

1. מוסד מבקר המדינה

המוסד לביקורת המדינה מעוגן בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי”ח-1958 [נוסח משולב]. עם השנים התעצב המוסד והורחבה פעילותו אל מעבר לבדיקות סדירות וביקורת חיסכון ויעילות בלבד, אל עבר היבטים של טוהר מידות והערכת תוצאות מדיניות. כל אלה מתאפשרים, בין היתר, בשל סמכויותיו החוקיות אל מול הגופים המבוקרים, כגון חובתם להמציא דוח הוצאות והכנסות לשנת הכספים הקודמת,⁷⁰ סמכותו לדרוש מסמכים הנחוצים לצורך הביקורת, קיומם של מנגנוני מעקב ופיקוח על יישום המסקנות וחובת הדיווח של הגוף המבוקר על תיקון הליקויים.⁷¹

מבקר המדינה אחראי לפני הכנסת, אך לא במושגים של כפיפות, אלא במובן שהוא ממונה על-ידיה ושיש לה השפעה עליו. המבקר נבחר כאמור בהצבעה חשאית. עובדה זו מטשטשת את התלות האישית של המבקר בבחוריו – פוליטיקאים אשר נבחרו על-ידי הציבור – על-מנת למזער את ההקשר הפוליטי, לשמור ככל האפשר על מעמדו נטול הפניות ולאפשר למוסד להיות מקצועי כמה שיותר ו”צבוע” כמה שפחות בצבעים פוליטיים שיעיבו על מעמדה של הביקורת היוצאת מתחת ידיו. מאפיינים נוספים שנועדו להתמודד עם החשש מפני הזדהות פוליטית של המוסד ולהגדיל את העצמאות הנתונה לו הם תקופת כהונה קבועה וקצובה מראש, דרכי קביעת תקציבו של המוסד על-ידי הכנסת והגבלת יכולתה של הכנסת להדיח את המבקר. עם זאת, אף שלמבקר יש שיקול-דעת בלעדי בתיעודו משימותיו, לוועדה לענייני ביקורת המדינה יש סמכות לבקש ממנו לפתוח בבדיקת נושא מסוים.

”שני הבדלים מרכזיים שמוסיפים לחשיבותה של הוועדה ומהווים את יתרונותיה המשמעותיים: העובדה שהיא נשלטת על-ידי חבר אופוזיציה, והקשר שלה עם גוף ביקורת מקצועי עצמאי אשר כל תפקידו הוא להציג לפני הכנסת את התנהלות הממשלה והגופים הציבוריים.”

אך יש פער בין הקבוע בחוק לבין המתקיים במציאות, והוא מעיד על נקודת תורפה של מוסד המבקר. למשל, החוק קובע כי לאחר עריכת ביקורת יש להקים בגוף המבוקר צוות תיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנכ”ל או בעל תפקיד בדרג דומה. הצוות ידון ויקבל החלטות באשר לליקויים ולתיקונם, לאמור, הוא אינו חייב לקבלם, אך הוא מחויב לדון בהם ולאחר-מכן לדווח על ההחלטות בנוגע לליקויים. בפועל לא תמיד נערך דיון בליקויים שהועלו על-ידי המבקר, ולא תמיד מוקם צוות לצורך כך.⁷² אף המבקר עצמו מציין, בהקשר של הביקורת על הרשויות המקומיות, כי ”ככל שמתקדמים הליכי הדיונים בדוח ובתיקון הליקויים, כך פוחתת ההקפדה על קיומם”.⁷³ הכוונה היא שברבות מן הרשויות – אם כי לא בכלן – אכן נערך דיון בפורום המועצה המקומית, אך מעטות הרשויות שמקיימות דיונים בפורום של צוות תיקון ליקויים, ואף פחות מהן מקיימות דיון ביישום ההמלצות.

2. דיוני הוועדה בדוח המבקר

השימוש בדוחות מבקר המדינה מסייע בהגשמת שתי מטרות-על – הגברת השקיפות ותיקון ליקויים.⁷⁴ כאמור, לצורך מילוי תפקידה נתונות לוועדה סמכויות ייחודיות בהשוואה לוועדות הכנסת האחרות, כגון האפשרות של חברי הוועדה לכפות על יושב-ראש הוועדה להזמין נושא משרה או מי שמילא תפקיד, חובת ההתייצבות האישית של המוזמן לפני הוועדה ואף הטלת קנס עליו אם לא עשה כן, והדרישה מכל מוזמן להגיש תמצית תגובה לפני התייצבותו (על-מנת לאפשר לחברי הוועדה ללמוד ולהתכונן לקראת הדיון). כמו-כן בסמכותה של הוועדה להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית וכן ליזום חקיקה בתחום עיסוקה.⁷⁵

חשוב לציין שגם הוועדות האחרות דנות בממצאים של דוח המבקר המצויים בתחומי סמכותה, ובדומה לוועדות האחרות, גם סדר-היום של הוועדה לענייני ביקורת המדינה נמצא בשליטתו של יושב-ראש שלה ומושפע בעיקר מתפיסת-העולם שלו. אולם יש כאמור שני הבדלים מרכזיים שמוסיפים לחשיבותה של הוועדה ומהווים את יתרונותיה המשמעותיים: העובדה שהיא נשלטת על-ידי חבר אופוזיציה, והקשר שלה עם גוף ביקורת מקצועי עצמאי אשר כל תפקידו הוא להציג לפני הכנסת את התנהלות הממשלה והגופים הציבוריים. ועדה שבראשה יושב חבר במפלגה אשר נהנית מפירות החברות בממשלה תושפע במידה רבה יותר מאילוצים פוליטיים. ניתן לומר זאת גם על חבר אופוזיציה, אך מן הכיוון ההפוך – המניע שלו לחשוף את הכשלים ואי-הסדרים גדול יותר. כך, למשל,

**”בישראל, שבה
ממשלות רוב
קואליציוניות הן
המופע השכיח,
יש חשיבות יתרה
ליכולת הזו שנתונה
לגורם אופוזיציוני.”**

שיתוף-הפעולה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה עם מוסד מבקר המדינה מאפשר לה לבקש ממנו להכין חוות-דעת בנושא מסוים.⁷⁶ בישראל, שבה ממשלות רוב קואליציוניות הן המופע השכיח, יש חשיבות יתרה ליכולת הזו שנתונה לגורם אופוזיציוני.

אך הפעילות השוטפת של הוועדה יכולה להיות יעילה יותר מאשר במצב הקיים. **ראשית**, בהיבט של מעקב אחר ליקויים שעלו בדוח, ממחקר של ראובן חזן וכן פרידברג עולה כי הדיונים בוועדה לענייני ביקורת המדינה היו מעמיקים, אך התפוקה הייתה נמוכה: הליקויים שנדונו בוועדה לא הועברו להמשך טיפול, ולא התקיים מעקב ראוי אחריהם.⁷⁷ חלף יותר מעשור מאז פורסם מחקר זה, אך גם בשנים האחרונות עדיין הרוב המוחלט של הנושאים העולים בוועדה נדונים פעם אחת בלבד. המשמעות היא שלא מתקיים מעקב אחר טיפול של הרשות המבצעת בממצאי הביקורת של המבקר.

שנית, בהיבט של יעילות הדיונים בדוח מבקר המדינה, ועדה אחת שדנה בנושאים כה רבים ורחבים – למעשה, בכל תחומי הפעילות של הממשלה ושלוחותיה – מסתמכת בעיקר על ידע חיצוני המוגבל לנושא המבוקר. במקום זאת יש לקיים את הדיון בפורום שמתמחה בתחום המדיניות הנדון ואשר מכיר את הנושא המבוקר מעבר להיבטים החשבונאיים והאתיים. פורום זה הוא הוועדה הנושאת שעוסקת בענייני הגוף המבוקר. לאחר שיותאמו גבולות העיסוק של הוועדות לגבולות העיסוק של המשרדים, תתאפשר ביקורת זו באופן יעיל יותר.

שלישית, קיים צורך בולט במנגנוני פיקוח מתפקדים וסדורים יותר אל מול הגופים המבוקרים. קצרה היריעה מלדון בכל נקודות התורפה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, והנושא ראוי להעמקה נפרדת. מנעד הסמכויות והעיסוק של ועדות פרלמנטריות האמונות על ביקורת הרשות המבצעת הוא רחב, אך ניתן ללמוד ממנו על מנגנונים יעילים שתורמים למעמדה של הוועדה אל מול הרשות המבצעת, החל בהטלת עונשים על אי-התייצבות (ויתרה מזאת – אכיפתם), המשך בדרישה ליישום המלצות הביקורת ובהטלת חובת תגובה בזמן מוגדר, וכלה ביכולת מעקב אחר הביצוע.⁷⁸ במילים אחרות, יש לאמץ הסדרים שיקשרו בקשר של מחויבות את משרדי הממשלה אל הגורם שמקיים את הביקורת – בין שתהא זו הוועדה הייעודית לביקורת המדינה, כמו במתכונת הנוכחית, ובין שיהיו אלה הוועדות הנושאיות – ולהרים את הדיונים המתקיימים באותו גורם מרמה הצהרתית-פוליטית לרמה של אחריות דיווח ומעקב מתמשך של הכנסת אחר פעילות הממשלה.



ד. סיכום – מכאן לאן?

**”רמת התמחות
נמוכה של חבר
כנסת בתחום
שהוא מפקח עליו
מגבירה את
תלותו בגורמים
בעלי אינטרס
ואת היחשפותו
למידע מגמתי,
וגורמת לכך
שידם של נציגי
המשרד תהיה על
העליונה בדיונים.”**

רמת התמחות נמוכה של חבר כנסת בתחום שהוא מפקח עליו מגבירה את תלותו בגורמים בעלי אינטרס ואת היחשפותו למידע מגמתי, וגורמת לכך שידם של נציגי המשרד תהיה על העליונה בדיונים. לעומת זאת, כאשר חבר כנסת שואל שאלות עומק ועומד על פרטים שמעמיתים את קובעי המדיניות עם תוצאות אפשריות של מדיניותם, הוא עצמאי יותר אל מול הממשלה. מאפיינים מסוימים של המבנה הנוכחי של מערכת הוועדות בישראל מגבילים את יכולת ההתמחות של חבר הכנסת היחיד, ולכן גם את יכולת ההתמחות של הכנסת כולה: ראשית, המחסור בחברי כנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית מעמיקה ורצינית שתייצר השפעה על משרדי הממשלה; שנית, האפשרות לנהל דיונים בוועדות עם מיעוט חברים ולקיים הצבעות בפורום מצומצם; ושלישית, הקשר הרופף בין חלק מהוועדות לבין משרדי ממשלה – הן במובן של חפיפה חלקית בלבד של תחומי האחריות והן במובן של פיתוח רשתות של מומחים נושאים.

בתוך מארג הפיקוח הכולל של הכנסת, הוועדה לענייני ביקורת המדינה היא הדרך של הכנסת כרשות מפקחת לבחון ולחקור את פעילות הרשות המבצעת על בסיס ידע שצבר גוף ביקורת מקצועי מטעמה – המוסד לביקורת המדינה. לוועדה זו יש סמכויות ייחודיות שמאפשרות לה לדרוש דין-וחשבון ולהטיל עונשים, אך היעילות וההשפעה של הדיונים בה נמוכות. חסרים מנגנוני מעקב סדורים, שלא יהיו מושפעים במידה כה רבה מהעניין האישי של העומד בראש הוועדה כפי שקורה כיום, והדיונים שמתקיימים בה נותרים ברובם במישור ההצהרתי-הפוליטי. הסדרים וכללים שיגבירו את אחריות הדיווח של הממשלה כלפי הוועדה והכנסת כולה יקדמו פיקוח איכותי שיתיר חותם על עיצוב המדיניות ויישומה. עניין זה ראוי להתייחסות מעמיקה ונפרדת, שתמקד בחולשותיה של הוועדה ובשיפור דרכי עבודתה.

המלצות

- יש ליצור התאמה בין תחומי העיסוק של משרד לתחומי העיסוק של ועדה אחת בלבד. אפשר שוועדה אחת תטפל בתחומי העיסוק של יותר ממשרד אחד, אך המשרדים צריכים להיות תחומי העיסוק של הוועדה, ולא נושאים. מצב שבו משרד מפוקח על-ידי יותר מוועדה אחת אינו רצוי. כמו-כן יש עדיפות לקרבה וקשר בין תחומי העיסוק השונים של ועדה המפקחת על יותר ממשרד אחד. התאמה בין המשרדים לוועדות תשפר את נקודת הפתיחה של הוועדות אל מול המשרדים.
- יש לקבוע סף נוכחות, לפחות לקיום דיון, על-מנת להגביר את מחויבותם של חברי הכנסת למלאכת הפיקוח הפרלמנטרי ואת מעורבותם בה, וכן על-מנת לחזק את מעמדה של הכנסת בקרב הציבור. במבחן התוצאה נבחרי הציבור מועלים בתפקידם כאשר הם אינם מביאים לידי ביטוי את העמדות והאינטרסים של הציבור. המלצה זו נכון שתיושם לצד צעדים משלימים, אשר יקלו את העומס המוטל כיום על חברי הכנסת.
- יש לחזק את סמכויותיהן של כלל ועדות הכנסת בכל הנוגע בחובת התייצבות של משרתי ציבור לפנייהן ובאכיפת חובה זו.
- יש לחזק את אחריות הדיווח כלפי הוועדה לענייני ביקורת המדינה לנוכח התפקיד המרכזי שהיא ממלאת בעבודת הפיקוח על המשרדים. יש לשקול יצירת מנגנונים שיקשרו את משרדי הממשלה בקשר של מחויבות אל הוועדה, ולהרים את הדיונים המתקיימים בה מרמה הצהרתית-פוליטית לרמה של מעקב מתמשך של הכנסת אחר פעילותה של הרשות המבצעת.
- יש לקיים מעקב ובקרה על תקציבי המשרדים בוועדות נושאיות החופפות משרדים.
- יש לקבוע מנגנון המחייב את משרדי הממשלה וגופי המדינה להיענות לבקשות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



נספחים

נספח א: מבט השוואתי על תנאים מערכתיים לעבודת הוועדות

האם קיים סף נוכחות?	האם קיימת חפיפה למשרדים?	מספר חברים בוועדה	מספר ועדות קבועות נכון לשנת 2021	מספר חברי פרלמנט ⁷⁹	
⁸⁰ ✓	✓	49-14	24	709	גרמניה
✓	✓	29-17	26	179	דנמרק
⁸¹ ✗	✓	34>	15	150	הולנד ⁸²
✓	✓	39-6	17	199	הונגריה
✗	✗	17-15>	12	120	ישראל
⁸³ ✓	✗	20-9	12	169	נורווגיה ⁸⁴
✓	✓	25-11	17	200	פינלנד ⁸⁵

נספח ב: קשרי פיקוח של ועדות על משרדי ממשלה

ועדת הפנים והגנת הסביבה	ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות	ועדת הבריאות, העבודה והרווחה	ועדת הכלכלה	ועדת החינוך, התרבות והספורט	
✓			✓		אנרגיה ומים
✓					בטחון הפנים
✓		✓	✓		בינוי ושיכון
		✓			בריאות
✓					הגנת הסביבה
			✓		התיישבות
				✓	חדשנות, מדע וטכנולוגיה
				✓	חינוך
✓			✓		חקלאות ופיתוח הכפר
			✓		ירושלים ומורשת
			✓		כלכלה ותעשייה
		✓	✓		עבודה ורווחה
	✓				עלייה וקליטה
		✓	✓		פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
✓					פנים
			✓		שוויון חברתי
✓					שירותי דת
			✓		תחבורה
			✓		תיירות
	✓				תפוצות
			✓	✓	תקשורת
				✓	תרבות וספורט

- 1 בנסת העשרים וארבע נוספו שלוש ועדות קבועות בהוראת־שעה.
- 2 .E.L. NORMANTON, THE ACCOUNTABILITY AND AUDIT OF GOVERNMENTS: A COMPARISON STUDY (1966)
- 3 David Carpenter, *Magna Carta and the Development of Parliament*, in DAVID CARPENTER & DAVID PRIOR, *MAGNA CARTA & PARLIAMENT* 16 (Houses of Parliament: Parliamentary Archives, 2015)
- 4 GERHARD LOEWENBERG, ON LEGISLATURES: THE PUZZLE OF REPRESENTATION (2011); Amie Kreppel, *Typologies and Classifications*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LEGISLATIVE STUDIES 82 (Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm eds., 2014)
- 5 Scott Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, 25 LATIN AM. RES. REV. 157 (1990); GIOVANNI SARTORI, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING: AN INQUIRY INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES (2ND ED. 1997); AREND LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY: GOVERNMENT FORMS AND PERFORMANCE IN THIRTY-SIX COUNTRIES (2nd ed. 2012); Semi-Presidentialism in Europe (Robert Elgie ed., 1999)
- 6 John D. Huber, *The Vote of Confidence in Parliamentary*; לעיל ה"ם 5; LIJPHART, לעיל ה"ם 5; SARTORI, *Democracies*, 90 AM. POL. SCI. REV. 269 (1996)
- 7 Royce Carroll & Gary W. Cox, *Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments*, 45 COMP. POL. STUD. 220 (2012); Torbjörn Bergman, Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm, *Introduction: Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation*, 37 EUR. J. POL. RES. 255 (2000)
- 8 Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm, *Political Parties and Legislators*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LEGISLATIVE STUDIES 371 (Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm eds., 2014); Tim A. Mickler, *Who Goes Where? Committee Assignments in the Dutch Tweede Kamer*, 72 PARLIAMENT. AFF. 99 (2019).
- 9 .Kaare Strøm, *Parliamentary Committees in European Democracies*, 4(1) J. LEGIS. STUD. 21 (1998)
- 10 שם.
- 11 GARY W. COX & MATHEW D. MCCUBBINS, LEGISLATIVE LEVIATHAN: PARTY GOVERNMENT IN THE HOUSE (2nd ed. 2007)
- 12 .REUVEN Y. HAZAN, REFORMING PARLIAMENTARY COMMITTEES: ISRAEL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE (2001)
- 13 Csaba Nikolenyi, *Parliamentary Committees in the Hungarian Parliament: Instruments of Political Parties and Government Agenda Control*, in PARLIAMENTARY COMMITTEES IN THE POLICY PROCESS 159 (Sven T. Siefken & Hilmar Rommetvedt eds., 2022)
- 14 Shane Martin & Tim A. Mickler, *Committee Assignments: Theories, Causes and Consequences*, 72 PARLIAMENT. AFF. 77 (2019)

- 15 Daniela Giannetti, Andrea Pedrazzani & Luca Pinto, *Personal Ambitions, Expertise and Parties' Control: Understanding Committee Assignment in the Italian Chamber of Deputies*, 72 PARLIAMENT. AFF. 119 (2019).
- 16 Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman & Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*, in DELEGATION AND ACCOUNTABILITY IN PARLIAMENTARY DEMOCRACIES 3 (Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman eds., 2003).
- 17 Thomas W. Gilligan & Keith Krehbiel, *Organization of Informative Committees by a Rational Legislature*, 34 AM. J. POL. SCI. 531 (1990); TIM A. MICKLER, PARLIAMENTARY COMMITTEES IN A PARTY-CENTRED CONTEXT: STRUCTURE, COMPOSITION, FUNCTIONING 21 (2017).
- 18 Pablo Oñate & Carmen Ortega, *Committee Parliamentary Specialization Index. Explaining MPs' Specialisation in the Spanish Congreso de los Diputados*, 25 J. LEGIS. STUD. 394 (2019).
- 19 LANNY W. MARTIN & GEORG VANBERG, PARLIAMENTS AND COALITIONS: THE ROLE OF 'LEIL H"ם'; CARROLL & COX LEGISLATIVE INSTITUTIONS IN MULTIPARTY GOVERNANCE (2011); Martin Ejnar Hansen, *Distributing Chairs and Seats in Committees: A Parliamentary Perspective*, 72 PARLIAMENT. AFF. 202 (2019).
- 20 ש.ם.
- 21 Dong-Hun Kim & Gerhard Loewenberg, *The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments: Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag*, 38 COMP. POL. STUD. 1104 (2005).
- 22 ס' 313 (ד) לחוק הכנסת - שהוסף לחוק בשנת 2021 במסגרת חוק לעניין ועדות הכנסת ותיקוני חקיקה והוראת שעה), התשפ"ב-2021, ס"ח 4 - מאפשר הגדלה נוספת של ועדה זו עד לעשרים חברים.
- 23 ס' 313 (ד) לחוק הכנסת - שהוסף לחוק בשנת 2021 (ראו שם) - מאפשר הגדלה נוספת של ועדה זו עד לתשעה-עשר חברים.
- 24 ס' 118 לתקנון הכנסת.
- 25 "מהיום: שיפורים ישירים מכל הדיונים בוועדות הכנסת" **גלובס** (15.11.2016) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001161265>
- 26 ס' 21 (ב) לחוק-יסוד: הכנסת; ס' 123 (א) לתקנון הכנסת; ס' 43.33 לתקנון שירות המדינה.
- 27 אבישי גרינצייג "הקרב על הדיון בוועדה: למה הנציב שהם ניתק את הטלפון לח"כ ארבל?" **גלובס** <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001394980> (18.12.2021)
- 28 חשוב לציין כי תיאור המודל הבריטי אינו משקף את הקיים בבריטניה במאה העשרים ואחת. כיום יש בה ועדות שמפקחות ישירות על משרדים.
- 29 ד"ר 23.3.1949, 219.
- 30 ש.ם.
- 31 פרטוקול ישיבה של הוועדה המתמדת, הכנסת ה'1, 6⁻¹ (28.2.1949) (להלן: ישיבת הוועדה המתמדת).
- 32 ד"ר 23.3.1949, 219.
- 33 ישיבת הוועדה המתמדת, לעיל ה"ס 31, בעמ' 6⁻¹.
- 34 ישיבת הוועדה המתמדת, לעיל ה"ס 31, בעמ' 3.
- 35 משה ברדה **30 שנה לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות** 1 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2007).
- 36 חוק ועדות הכנסת (ועדת העבודה והרווחה), התשל"ז-1977.
- 37 תיקון תקנון הכנסת, י"פ התשנ"ו 2404.
- 38 ראו ס' 102 (ד) לתקנון הכנסת, הקובע כי "שר או סגן שר לא יהיה חבר בוועדה מוועדות הכנסת או ממלא מקום של חבר ועדה".

- 39 חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49), ס"ח התש"ף 70.
- 40 לפי חישוב של 3 ועדות עם מספר מרבי של 17 חברים ו-9 ועדות עם מספר מרבי של 15 חברים. מדובר בחישוב ממעיט, שאינו מביא בחשבון הוספה אפשרית של חברים נוספים לשתי ועדות (ראו לעיל ה"ס 22 ו-23) וכן את העובדה שמספר החברים בוועדת הכנסת אינו מוגבל, ובפועל הוא גבוה מ-15.
- 41 Gideon Rahat & Tamir Sheaffer, *The Personalization(s) of Politics: Israel, 1949–2003*, 24 POL. COMM. 65 (2007); Sanne Kruikemeier, Guda van Noort, Rens Vliegthart & Claes H. de Vreese, *Getting Closer: The Effects of Personalized and Interactive Online Political Communication*, 28 EUR. J. COMM. 53 (2013).
- 42 Stuart N. Soroka, Olga Redko & Quinn Albaugh, *Television in the Legislature: The Impact of Cameras in the House of Commons*, 68 PARLIAMENT. AFF. 203 (2015).
- 43 Strøm, לעיל ה"ס 9.
- 44 Tim A. Mickler, *Committee Autonomy in Parliamentary Systems: Coalition Logic or Congressional Rationales?*, 23 J. LEGIS. STUD. 367 (2017).
- 45 לא כולל שלוש הוועדות הקבועות שהוקמו בהוראת-שעה לכנסת העשרים וארבע.
- 46 כאמור, הסמכויות בתחום בטחון הפנים הועברו בכנסת העשרים וארבע, במסגרת הוראת-שעה, לוועדה ייעודית.
- 47 ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת 1958 קובע כי "...סמכותן של הוועדות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית, ולחיוב למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן...".
- 48 סמכות זו נתונה לוועדה לענייני ביקורת המדינה בלבד, כפי שיפורט ויידון בהמשך.
- 49 המעוגן גם בפרק-משנה 43.3 לתקשי"ר, שקובע כי אי-התייצבות היא עברת משמעת.
- 50 "נוהל בעניין הפרת חובת ההתייצבות בפני ועדות הכנסת" (5.3.2018) <https://tinyurl.com/37hbpzea>.
- 51 ההצעה האחרונה לפי שעה שהועלתה בנושא זה הונחה על שולחן הכנסת ביוזמת חבר הכנסת שמחה רוטמן ועשרים וחמישה חברי כנסת נוספים. ראו הצעת חוק הכנסת (תיקון - חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"א-2021, פ/1843/24.
- 52 אבי בן בסט ומומי דהן **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב** 37 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2006).
- 53 שם, בעמ' 50-49.
- 54 שאר המענים ניתנו לגורמים פנימיים שאינם חברי כנסת או ועדות.
- 55 GERHARD LOEWENBERG & SAMUEL C. PATTERSON, *COMPARING LEGISLATURES* 164 (1979).
- 56 לדוגמה, לרשות המחוקק הבריטי עומדים מקורות עזרה ברמת הפרט: צוות אשר מועסק על-ידי המחוקק וממומן מתקציב פרלמנטרי, ספרייה פרלמנטרית אשר מספקת שירותי מחקר לנבחרים ולעוזריהם באמצעות מומחים, צוות מקצועי שמשויך לוועדות ומכין תדריכים, סקירות וחומר לישיבות הוועדה ויוצר קשר עם אנשים שעתידיים להופיע לפנייה ויחידת מחקר (POST). נוסף על כך, לרוב המפלגות הפוליטיות יש יחידות מחקר מפלגתיות.
- 57 ראו פרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24 (7.6.2022); "מנהלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עו"ד הודיה קין: 'אנחנו לא מקבלים מענה באופן שיטתי ממוסד הביטחון'" **אתר הכנסת** (7.6.2022) <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/presso7.06.22m.aspx>.
- 58 להרחבה ראו Barbara Ubaldi, *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives* (OECD Working Papers on Public Governance No. 22, 2013), available at https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en.

- 59 ס' 18(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- 60 למעט נשיא המדינה, יושב־ראש הכנסת וכן נושא משרה שיפוטית בעניין הקשור לשפיטה. ראו ס' 18(ב) ו-18(ה) לחוק מבקר המדינה.
- 61 ס' 18(ד) לחוק מבקר המדינה.
- 62 ס' 18(ג) לחוק מבקר המדינה.
- 63 ס' 14(כ) לחוק מבקר המדינה וס' 80 לתקנון הכנסת, בהתאמה.
- 64 ס' 106(א)(2) לתקנון הכנסת.
- 65 ס' 6 לחוק־יסוד: מבקר המדינה.
- 66 ס' 1(א) לחוק מבקר המדינה.
- 67 "הקשר עם הכנסת" **אתר מבקר המדינה**
<https://www.mevaker.gov.il/he/About/Pages/knesetContact.aspx>
- 68 דינה צדוק ועדות ביקורת כפרלמנטים וקשרי העבודה שלהן עם מוסד הביקורת העליון במדינה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019).
- 69 שם.
- 70 ס' 11(א) לחוק מבקר המדינה.
- 71 ס' 21 לחוק מבקר המדינה.
- 72 ראו, לדוגמה, מבקר המדינה **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** 210 (2017) ("משרד הפנים לא דן בליקויים בפעולות המינהל לשלטון מקומי שהועלו בביקורת הקודמת ובהמלצות משרד מבקר המדינה לחיקונם").
- 73 מבקר המדינה **דוח שנתי 71** 356 (2020).
- 74 בעז ענר וליאורה שמעוני "על תרומתה של ביקורת המדינה" **עיונים בביקורת המדינה** 62, 177 (2011).
- 75 ראו לעיל ה"ס 59-63.
- 76 ס' 21(א) לחוק מבקר המדינה.
- 77 חן פרידברג וראובן חזן **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה** (מחקר מדיניות 77, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009).
- 78 צדוק, לעיל ה"ס 68.
- 79 Sven T. Siefken & Hilmar Rommetvedt, *A Black Box that Deserves More Light: Comparative Findings on Parliamentary Committees in the Policy Process*, in *PARLIAMENTARY COMMITTEES IN THE POLICY PROCESS* 9, 14, tbl. 2.2 ("Committee Systems and Committee Sizes Compared") (Sven T. Siefken & Hilmar Rommetvedt eds., 2022).
- 80 Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Rule 67, available at <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>
- 81 House of Representatives of the Netherlands – Rules of Procedure, Chapter VII. The Committees, available at https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/rules_of_procedure_1.pdf
- 82 Tim Mickler, *The Determinants of Committee Membership in Belgium and the Netherlands*, 3 *POL. LOW COUNTRIES* 225 (2021).
- 83 ,THE NORWEGIAN PARLIAMENT RULES OF PROCEDURE AND THE CONSTITUTION (2021)
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/2021_rules_of_procedure.pdf

-
- Hilmar Rommetvedt, *Norwegian Parliamentary Committees: Split and Sidelined in the Policy Process*, 84
in *PARLIAMENTARY COMMITTEES IN THE POLICY PROCESS 224* (Sven T. Siefken & Hilmar Rommetvedt eds.,
.2022)
- .Committees, PARLIAMENT OF FINLAND, <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/Pages/default.aspx> 85



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7796-03-0



9 789657 796030