



האופוזיציה בכנסת – מצע לדיון¹

שחף זמיר² וחיים וייצמן³

האופוזיציה הפרלמנטרית היא נדבך חיוני בכל משטר דמוקרטי ומהווה חלק בלתי נפרד ממערכת האיזונים והבלמים. תפקידה אינו מסתכם רק בביקורת על הקואליציה, אלא גם בהצגת חלופות מדיניות, פיקוח על פעילות הממשלה וייצוג קולות מגוונים בציבור, שאין להם ייצוג בקואליציה השלטת (Dahl, 1971; 1966). עם זאת, בקרב הציבור בישראל קיימת תחושה, המהודדת בתקשורת ובשיח הפוליטי, שהאופוזיציה חלשה ולא מתפקדת. תוצאות סקר שערכנו במכון לחירות ואחריות בינואר 2025 בקרב 811 נשאלים מגבות תחושות אלה ומראות כי 76% מהנשאלים סבורים כי האופוזיציה בישראל אינה מבצעת את תפקידה.

מתוך הכרה בחשיבות הנושא, ובמטרה לדון בהיבטים השונים הקשורים לתפקוד האופוזיציה בישראל ולהציע דרכים לחיזוקה של זו, כמוסד דמוקרטי חיוני, החלטנו במכון לחירות ואחריות לקיים "שולחן עגול" בנושא "האופוזיציה בכנסת: תפקידה, אתגריה והשפעתה בפרלמנט הישראלי". כצעד מקדים, ערכנו בחצי השנה האחרונה שיחות עם חברי/ות כנסת ועם בעלי/ות תפקידים בכנסת (שאינם פוליטיים) בעבר ובהווה. המראיינים/ות, כיהנו בתפקידים שונים ועל פני תקופות שונות, אפשרו לנו ללמוד מניסיונם/ן רב השנים על תפקוד האופוזיציה הנוכחית. הראיונות נערכו באמצעות שאלון חצי מובנה מה שאיפשר למראיינים לפרוש את דעותיהם ולציין מהם הכלים המוסדיים הדרושים לחיזוק האופוזיציה - אלה הקיימים, ואולי לא נעשה בהם שימוש מיטבי, וכאלה שחשוב שיתווספו לארגו הכלים העומד לרשות חברי הכנסת בכלל, ולאלה שבאופוזיציה בפרט.

מסמך זה מציג את התובנות שעלו בשיחות עם המראיינים/ות. החלק הראשון מציג את הבעיות המרכזיות בתפקוד האופוזיציה בישראל; החלק השני עוסק בכלים העומדים לרשות האופוזיציה, היתרונות והחסמים בשימוש בהם; החלק השלישי מציג בקצרה השפעות אפשריות של תפקוד לקוי של האופוזיציה; והחלק הרביעי מציג רעיונות ופרקטיקות לשיפור תפקוד האופוזיציה, כפי שעלו בראיונות.

בעיות מרכזיות בתפקוד האופוזיציה בישראל

1. פיצול וחוסר אחידות – נחיתות מובנית

האופוזיציה בכנסת, מעצם טבעה, מפוצלת פוליטית ואידיאולוגית. במקרים רבים היא עשויה לכלול מפלגות מקצועות פוליטיים שונים: מפלגות ערביות עם מפלגות ימין קיצוני, מפלגות חרדיות עם מפלגות שמאל וכדומה. הטרגויות כזו אין בה כדי לעודד שיתופי פעולה בין מרכיבי האופוזיציה, שבנוסף לפערים האידיאולוגיים חוששים

¹ מבוסס על ראיונות שערכו כותבי הנייר עם חברי כנסת ובעלי תפקידים בכנסת (בהווה ובעבר).

² ד"ר שחף זמיר, חוקר בכיר, המכון לחירות ואחריות, בית ספר לאודר לממשל, אסטרטגיה ודיפלומטיה, אוניברסיטת רייכמן

³ ד"ר חיים וייצמן, ראש הדסק הפוליטי, המכון לחירות ואחריות, בית ספר לאודר לממשל, אסטרטגיה ודיפלומטיה, אוניברסיטת רייכמן



מביקורת בקרב תומכי המפלגה. המשמעות היא שפעולה מתואמת בין מפלגות האופוזיציה אינה טבעית ומקשה על הצבת אלטרנטיבה לשלטון.⁴

2. חולשה מוסדית ופרוצדורלית של הכנסת

○ חולשת כלי הפיקוח המסורתיים במליאה :

1. **שאלות:** נתפסות ככלי חלש משום שחלקן הגדול לא מקבלות מענה בזמן ממשרדי הממשלה, אם בכלל, וגם כאשר ניתן מענה, הוא מענה מזלזל ולא ענייני. בנוסף, שאלות (הגשתן והמענה להן) אינן זוכות לחשיפה תקשורתית ולפיקד, חלק מחבריות הכנסת מוותרים מראש על השימוש בהן.

2. **הסתייגויות להצעות חוק:** אלה נועדו לסייע לאופוזיציה להעלות נקודות משמעותיות לתיקון הצעות חוק שעברו לדיון בוועדות, ולהשפיע בכך על תהליך החקיקה ועל תוצאותיו. עם זאת, הן משמשות פעמים רבות את חברי הכנסת לצורך פיליבסטר. כך, כאשר מוגשות אלפי הסתייגויות על כל הצעת חוק, הדבר גורם לכך שהסתייגויות משמעותיות "נחתכות" ולא מועלות לדיון כלל (תוך שימוש בסעיף 98 בתקנון, המאפשר ליו"ר הכנסת להפסיק את הדיון בהן).

3. **נאומים במליאה/בוועדות:** אלה לא זוכים להד תקשורתי (מלבד אלה שגורמים לסערה ול"דרמה" במליאה, או בוועדה כלשהי) ובכך מאבדים מהאפקטיביות שלהם ככלי פיקוח של האופוזיציה על הממשלה.

○ ועדות הכנסת :

1. ועדות הכנסת פועלות כחותמת גומי. סדר יומן נשלט באופן כמעט מוחלט על ידי יו"ר הוועדות. גם אם רוב של חברי הוועדה יכולים לדרוש דיון בנושא מסוים, יו"ר הוועדה שולט במועד הדיון ויכול למסמס את העיסוק בנושא.

2. ריבוי ועדות ומשימות לחברי הכנסת. חלק מהמוראיינים דיברו על כך שמראש מספר חברי הכנסת באופוזיציה (אך כמובן גם בקואליציה) הפנויים להגיע לוועדות מוגבל.⁵ בעבר, רוב השרים כיהנו גם כחברי כנסת ולא היו פנויים לעבודה פרלמנטרית. כיום, החוק הנורווגי החלקי מאפשר לחלק מהשרים להתפטר מהכנסת ולהכניס במקומם חברי כנסת אחרים הפנויים לעבודה פרלמנטרית. אולם החוק חלקי בלבד, כך שעדיין ישנם

⁴ לכך יש להוסיף את העובדה כי ישנם שחקנים פוליטיים משמעותיים באופוזיציה שמודרים באופן קבוע מהשיח הפוליטי ומהפעילות הפוליטית. דוגמא בולטת לכך הן המפלגות הערביות שכבר עשורים רבים נמצאות באופוזיציה ולמעשה מודרות ממקבילית הכוחות בפוליטיקה הישראלית (למעט בתקופת "ממשלת השינוי" 2021-2022). מצב דברים זה גורם לכך שחברי כנסת מהאופוזיציה (כמו גם חברי כנסת אחרים והציבור בכלל) מרגישים שמראש כוחן של מפלגות האופוזיציה קטן עוד יותר.

⁵ חלק מהמוראיינים/ות ייחסו זאת לגודלה של הכנסת, כשבנוסף, חלק מחברי האופוזיציה - במיוחד מנהיגי המפלגות - כלל אינם מגיעים למשכן וחלק אחר אינם מגיעים לדיונים קריטיים או מגיעים לתחילת דיון, מספקים הצהרה או אמירה כלשהי - שלפעמים מטרתה "לעשות דרמה" כדי שתופיע בתקשורת - ואז יוצאים מהדיון.



שרים שאמנם הם גם חברי כנסת, אך למעשה אינם פנויים לעבודה הפרלמנטרית. לאלה, נוסף יו"ר הכנסת וכן יושבי-ראש הוועדות שאינם משתתפים בשיבות של ועדות אחרות.

3. אין לכנסת כלים לחייב את נציגי הממשלה להגיע מוכנים לדיוני הוועדות או לחלוק מידע, ולעיתים נשלחים לוועדות (גם בכוונת מכוון) נציגים מדרגים זוטרים, לא מיומנים, שאינם בקיאים בפרטים ובנתונים. ליו"ר הוועדות אין יכולת להטיל סנקציות או לדרוש הגעה של נציג מסוים או בכיר יותר.

○ **היעדר תמיכה מקצועית לחברי הכנסת** בין אם בניהול השוטף של עבודתם ובין אם בוועדות.

1. לכל חבר/ת כנסת מוקצים שלושה יועצים וליו"ר ועדות – ארבעה. הכשרתם המקצועית, התפקידים המוטלים עליהם וחלוקת המשימות בין היועצים נתונים לשיקול/ה הבלעדי של חבר/ת הכנסת.

2. בחלק ניכר מהרציונות הוזכר מרכז המידע והמחקר של הכנסת ככלי שמסייע לחברי הכנסת והוועדות להתמקצע. עם זאת, הוזכרו גם חולשותיו: משך הזמן הארוך עד שמתקבל המידע (בשל עומס פעילות) והגבלת מספר הפניות לכל חבר/ת כנסת.

3. פניה להיוועצות עם גורמי מקצוע נעשית, במקרים רבים, על סמך קשרים אישיים (אם ישנם) של חבר/ת הכנסת.

○ **חקיקה פרטית:** כלי שמטרתו לסייע בידי חברי הכנסת לקדם מדיניות בנושאים הקרובים לליבם. הוא נמצא בשימוש חברי אופוזיציה וחברי קואליציה כאחת, אך בשל אופיו, חברי אופוזיציה עושים בו שימוש תכוף יותר ומרכזים בו את פעולותיהם. נמצא שהשימוש שנעשה בהצעות חוק פרטיות בישראל חורג מהשימוש שנעשה בהן במדינות דמוקרטיות אחרות ([פרידברג ופרידמן, 2024](#)). חלק מהמרואיינים ציינו שהכלי אכן משמש אותם להעלאת נושא מסוים על סדר היום ואולם, רובן המכריע של הצעות החוק הפרטיות אינן עולות לדיון, הן גורמות לעומסים על ועדות הכנסת ועל כוח האדם המנהלי, כגון יועצים משפטיים ומרכז המידע והמחקר של הכנסת. בנוסף, השימוש המוגבר בכלי לאורך השנים, בא על חשבון ביצוע עבודת פיקוח משמעותית יותר, בין אם בוועדות או ביישום כלים פיקוחיים אחרים.

3. שחיקת התרבות הפרלמנטרית

○ **זלזול בעבודת הכנסת ובתקנון:** מספר מרואיינים תיארו את הכנסת כגוף שסמכותו נשחקה לאורך השנים. יש תחושת התפוררות של כללי ההתנהלות והתקנון מופעל באופן סלקטיבי או מנוצל לצורכי שליטה. בנוסף, אמנם שינויי תקנון משמעותיים נעשים לעיתים בהסכמה שקטה בין הקואליציה והאופוזיציה, אך כאשר לא קיימת הסכמה – הצד החזק קובע בפועל את הכללים.



○ **הכנסת הפכה תפאורה לדרמה שמתנהלת ברשתות החברתיות:** הכנסת אינה עוד הזירה המרכזית לשיח פוליטי, אלא אמצעי בידי חברי הכנסת ליצירת תוכן לרשתות. חלק מחבריות הכנסת העידו כי לעיתים מטרת עלייתם לדוכן במליאה היא לדבר על נושא כלשהו, ללא קשר לזה שעל סדר היום, וזאת, כדי לייצר תוכן לרשתות החברתיות שלהם, שם יזכו הדברים להדהוד ו"יעשו רעש". כך הופכת הכנסת לתפאורה לדרמה דיגיטלית. התוצאה עלולה להיות ירידת קרנם של הדיון, הדיוק, והעבודה העניינית בוועדות ובמליאה. האפקט המצטבר של התוצאה הזו יהיה דה-לגיטימציה של הכנסת כגוף דיון ענייני – היא תתפס או כבר נתפסת כ"במה לצעקות", ולא כבית של פיקוח וחקיקה.

○ **הסדרים אישיים במקום הסדרים מוסדיים:** . הסתמכות על הסדרים אישיים במקום על הסדרים מוסדיים חוקיים מעידה על היחלשותה של הכנסת כמוסד, ובאה על רקע התחזקותה של תופעה אחרת, שמתרחשת בפוליטיקה הישראלית - הפרסונליזציה של הפוליטיקה (רהט, 2019). גם בתוך האופוזיציה עצמה – יש חבריות כנסת שמשתפים פעולה, או נוטים/ות לחבור אל חבריות קואליציה כדי לקדם חקיקה "מתחת לרדאר", בעוד אחרים/ות נוקטים/ות קו תקיף של החרמה וניתוק.

יו"ר ועדה ש"יודע לשחק את המשחק הפוליטי" יכול לאפשר גם לאופוזיציה להעלות נושאים חשובים, לדרוש מידע ברמה גבוהה ולחייב נוכחות מקצועית של משרדי ממשלה. לעומת זאת, יו"ר מיליטנטי או שאינו מנוסה מנטרל את עבודת הפיקוח.

לזהות יו"ר הכנסת ונכונותו "לשמור על כבודה של הכנסת" יש משקל משמעותי באופן בו יובדו הכללים והנורמות הקיימות משום שהוא שולט באופן מוחלט בסדר יומה של הכנסת, כמו גם בחלק מהכללים הפיקוחיים. דוגמא לחשיבות זהות היו"ר בשיפור תפקודה של הכנסת ובמיוחד תפקידה הפיקוחי היא הקמת יחידת כת"ף בכנסת ה-20 (2017) ע"י יו"ר הכנסת דאז יולי אדלשטיין וסגירתה על-ידי יו"ר הכנסת ה-21, יריב לוין, בטענה לאי-נחיצותה (זרחיה, 2020).⁶

4. התמעטות שיתופי פעולה בין אופוזיציה לקואליציה

○ **עימות או שיתוף פעולה:** אחד הכלים העיקריים שיכולים לאפשר לאופוזיציה להשפיע על הנעשה בכנסת הוא יצירת שיתופי פעולה עם הקואליציה במגוון רחב של נושאים. כלי זה מבוסס על אחד העקרונות המשמעותיים בעבודת הכנסת - הסכמה. בעבר, במצבים מסוימים, שיתופי פעולה שקטים בין קואליציה לאופוזיציה אפשרו קידום מדיניות ופיקוח. האופוזיציה יכולה היתה להשתמש בכוח ההסכמה כדי לנהל מו"מ

⁶ היחידה הוקמה ביזמת יו"ר הכנסת ובניהולה של ד"ר שירלי אברמי. מטרת היחידה הייתה לפעול להרחבת ולהעמקת יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה; ליצור ולהטמיע תרבות ארגונית במערכת היחסים בין הכנסת והממשלה, לשם מימוש מיטבי של עקרון הפרדת הרשויות; ולבנות מודל חדשני למתן מענה מקצועי לכנסת, כמפקחת על הממשלה (כת"ף, 2018). היחידה הספיקה לפעול בכנסת ה-20 ובפתיחת הכנסת ה-21, לגבש ולהפעיל מספר כלי פיקוח ובהם יום הכשרת חבריות/ות כנסת חדשים, יום הצגת תוכניות עבודה של הממשלה ובניית כלי פיקוח על יישום חוקים כדוגמת החוק למניעת הטרדה מינית במלאת עשרים שנה לחוק. היחידה יכולה היתה להוות נדבך חשוב בשיפור תפקודה הפיקוחי של הכנסת ויכולה היתה לשרת חברי/ות כנסת מהאופוזיציה והקואליציה כאחת, אולם, כאמור, היחידה פורקה על ידי יו"ר הכנסת ה-21 דאז יריב לוין בטענה לאי נחיצותה (זרחיה, 2020).



פרוצדורלי (למשל על מועד דיון, סדר יום וכו') או כדי לקדם הסתייגויות מעטות אך משמעותיות שיש לה על הצעות חוק מסוימות.

קיימת מחלוקת עמוקה בין חברי/ות כנסת בעבר ובהווה בין גישה פרגמטית של עבודה משותפת וניסיון להגיע להסכמות לבין עמדה עקרונית של הימנעות משיתוף פעולה עם הצד האחר. מצד אחד, חברי כנסת, בעיקר אלה באופוזיציה, מבינים שמדובר בפרקטיקה שעשויה לסייע להם להגיע להישגים, לקדם יעדים או תחומים החשובים להם, בעיקר במסגרת ועדות הכנסת. ומצד שני - במיוחד בעת הנוכחית - הפערים בין אופוזיציה לקואליציה גדולים מאד. חלק מחברי הכנסת באופוזיציה הנוכחית אינם רואים כיצד ניתן לשתף פעולה עם קואליציה הנתפסת בעיניהם כדורסנית וכמי שמקדמת חקיקה ורפורמות קיצוניות, המערערות את סדרי המשטר הדמוקרטי. לא פחות מכך, הם חרדים מתגובות תומכיהם לאפשרות של שיתוף פעולה כזה. בכנסת הקודמת (הכנסת ה-24) הגיע היעדר שיתוף הפעולה לשיא, כאשר חברי האופוזיציה דאז (בעיקר המפלגות מגוש תומך נתניהו) החרימו את ועדות הכנסת ופגעו קשות בעבודה התקינה של הכנסת. כך, הם לא אפשרו את הקמת ועדת האתיקה ולא את הוועדה לביקורת המדינה, כמחאה על כך שלטעמם לא ניתן להם ייצוג הולם בוועדות מסוימות. כל אלו מבטאים קיטוב שפוגע בעבודת הכנסת במגוון רחב של נושאים.⁷

דוגמא נוספת למחלוקת היא נושא הקיזוזים. היו מרואיינים/ות שגרסו שהאופוזיציה צריכה להיות לוחמנית יותר והציעו לשלול את פרקטיקת הקיזוזים מכל וכל. אחרים, פרגמטיים יותר, טענו שהכלי משרת גם את הח"כים מהאופוזיציה ומאפשר להם "לסחור" עם יו"ר ועדות או שחקנים חשובים בקואליציה, ובכך להשיג הישגים.

○ משמעת קואליציונית דרקונית:

חלק מהמרואיינים הצביעו על התנגדות מוחלטת ועיוורת של הקואליציה להצעות חוק שיזמו חברי/ות כנסת מהאופוזיציה. למרות שבמשטר פרלמנטרי לקואליציה יש רוב מובנה, בעבר לא הייתה התנגדות גורפת מצידה להצעות חוק של האופוזיציה, בעיקר לא בנושאים שאינם שינויים במחלוקת מהותית. כך, יוזמות פרטיות של חברי כנסת מהאופוזיציה (בעיקר הצעות חוק) קודמו גם על ידי חברי/ות כנסת מהקואליציה אם היתה הסכמה על תוכן. שיתופי פעולה אלה, בין חברי כנסת מהאופוזיציה וחברי כנסת מהקואליציה היוו בעבר כוח משמעותי שאפשר לקדם הצעות חוק פרטיות. אולם בכנסות האחרונות, יוזמות פרטיות נדחות בשל עמדה פוליטית ולא דווקא בשל תוכן; חברי קואליציה אינם מצביעים לפי שיקול דעתם גם בנושאים עליהם יש קונצנזוס.

⁷ היו שצינו כי תופעה זו התגברה מאד בתקופת כהונתה של איילת שקד כשרת המשפטים בכנסת ה-20 (2015-2019). ועדת השרים לענייני חקיקה היא זו הקובעת את עמדת הקואליציה לגבי הצעות חוק פרטיות, ולא השר הממונה על הנושא וללא קשר לתמיכה שיש להצעה בכנסת או בציבור. בהקשר זה, זכורה התנגדות הליכוד ב-5 ביולי 2021 (אז באופוזיציה) להארכת תוקף התיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל. התנגדות שכל כולה לא נועדה אלא להביד את הממשלה באותו זמן.



כלים קיימים שהוזכרו – יתרונות וחסמים

כלי	תיאור	הערות
שאליות	אמצעי פיקוח פורמלי	זלזול בתשובות, זמני תגובה ארוכים, היעדר סנקציות לאי מענה
הסתייגויות	כלי אופוזיציוני מרכזי	מנוצל לפיליבסטר, שימוש יתר ששחק את האפקטיביות; לעיתים מנוטרלות ע"י יו"ר הכנסת
דיוני שליש	שליש מחברי הוועדות בכנסת יכולים לבקש דיון	חסר שיניים – היו"ר לא חייב לקיים דיון בזמן סביר
דיון 40 חתימות	מזמן את רוח"מ למליאה	נתפס ככלי סמלי אך יעיל בתודעה הציבורית
נאומים בני דקה	קשר לסדר היום	מאפשר זמן מוגדר לכל ח"כ מנוצל כדי להעלות נושאים לרשתות החברתיות, לדון בכל נושא שירצה, ללא מאבד ממשמעויותיו הפרלמנטריות; בעבר היה קשר לסדר היום
זימון נציגי משרדי ממשלה לוועדות	ניתן להשתמש בצו הבאה ולחייב את המשרד לשלוח נציג	המשרד לא מחויב לזרות הנציג, פעמים רבות שולח דרגים נמוכים שלא מספקים מענה ונתונים.
הועדה לביקורת המדינה	היו"ר מגיע משורות האופוזיציה לפי חוק; יכולה להעלות נושאי פיקוח	ניתן להעלות דיונים רק על בדיקות של מבקר המדינה או ברוב של חברי הועדה; היעדר רוב שמאפשר יוזמות דיון, הוצאת צו הבאה לנציגי הממשלה
מניעת קיזוזים	מאפשר לאופוזיציה לעכב או לחבל בעבודת הקואליציה	קיזוזים משרתים גם את חברי האופוזיציה אשר אינם מראים מחויבות להצבעות במשכן

השפעות תפקוד לקוי של האופוזיציה על הדמוקרטיה

- שחיקה באמון הציבור בנבחרים ובכנסת** – כאשר האופוזיציה אינה ממלאת את תפקידה - לפקח, להציע חלופה, להיאבק על סדר יום - היא נתפסת כחסרת יכולת או רלוונטיות, והציבור, שממילא נוטה לחוסר אמון כלפי מוסדות, מקבל חיזוק לתחושת הניכור שלו מהמערכת. הספרות המחקרית מזהירה מפני משבר ייצוג: כאשר אופוזיציה אינה מסוגלת להוות קול אפקטיבי לבוחרים, עלולים אלו לפרוש מהשתתפות פוליטית או לתמוך באופוזיציות חוץ-ממסדיות רדיקליות. מדד אמון הציבור במוסדות הפוליטיים של המכון לחירות ואחריות באוניברסיטת רייכמן, מאוגוסט 2025, מראה כי אמון הציבור בכנסת יציב ועומד על כ-14%, הנמוך מכל מוסדות השלטון בארץ ([נתוני אמון הציבור, אוגוסט 2025](#)).
- הדרת מיעוטים מהזירה הפוליטית** – זה עשרות שנים, הנציגים הפרלמנטריים של קבוצת המיעוט הגדולה ביותר בארץ מודרים מהשפעה על הנעשה בזירה הפוליטית, על קביעת המדיניות הציבורית ועל חלוקת המשאבים בחברה הישראלית. לתופעה זו עלולות להיות השלכות קשות של הקצנה ופניה לפעילות פוליטית חוץ-פרלמנטרית ואף להדרדרות



לפעילות אלימה. זאת ועוד, במקרים רבים נציגים אלה אף מודרים משיתופי הפעולה של סיעות האופוזיציה בין לבין עצמן, מחשש שאין הדבר לרצון בוחריהן של מפלגות האופוזיציה האחרות.

- **ריקון הפרלמנט מתוכן – הפיכתו לגוף שמאשרר החלטות ממשלה** – הפרדת הרשויות נפגעת כאשר הכנסת ובפרט האופוזיציה, מאבדת את כוחה הפיקוחי. כך, הופכת הכנסת למוסד בו מאושררות החלטות הממשלה, במקום לשמש זירה לביקורת, תיקון, ולעיתים גם בלימה של יוזמות ממשלתיות. הדבר מהווה פגיעה בעקרון האיזונים והבלמים שהוא יסוד בסיסי בדמוקרטיה ([פרידברג וחזן, 2009](#)). עקרון שמלכתחילה בעייתי במשטרים פרלמנטריים הבנויים על יצירת קואליציות.
- **היעדר יכולת לייצר חלופה שלטונית אמיתית** – אחד התפקידים של אופוזיציה פרלמנטרית הוא להציג את עצמה כאלטרנטיבה לשלטון. אבל כאשר האופוזיציה חלשה, מפוצלת, לא מגיבה, לא מבקרת ולא לוחמנית היא מאבדת את אמון הציבור ביכולתה להפוך אלטרנטיבה ממשית לשלטון.
- **העמקת הזה לגיטימציה והקצנה פוליטית** – תפקוד לעומתי דווקא של האופוזיציה עלול לתרום לפוליטיקה של דה-לגיטימציה הדדית בה כל צד רואה ביריבו לא רק טועה, אלא מסוכן/בלתי לגיטימי. הדבר הזה חוזר על עצמו בראיונות ובבעיות שתיארנו בפירוט. בפרט באים הדברים לביטוי בבעיית שיתופי הפעולה, חוסר היכולת להגיע להסכמות, והחרמות הדדיות. כל אלה יכולים לגרום לכך שהמתונים יידחקו לשוליים.
- **דרדור הדיון והשיח המקצועי בוועדות** – שרים אינם נוהגים כבוד בכנסת ולא אחת, כאשר הם כבר שולחים נציגים לוועדות, אלה הם פקידים זוטרים שאינם מסוגלים לתת מענים הולמים; מאידך גיסא, פעמים לא מעטות חברי הכנסת משתלחים במשרתי ציבור המוזמנים להעיד בפניהם, אינם נוהגים בהם כבוד ומתעלמים מהמלצותיהם של אנשי המקצוע. התוצאה היא דיונים שאינם מקצועיים שפוגעים עוד יותר בתדמיתה של הכנסת ובאמון הציבור בה.

רעיונות ופרקטיקות שעלו בראיונות לשיפור תפקוד האופוזיציה

מוסדיים ופרוצדורליים

- **סנקציות על אי-מענה לשאלות** – הצעה שעלתה שוב ושוב בראיונות היתה עיכוב הדיון בהצעות חוק ממשלתיות מטעם משרדים שלא עונים לשאלות. הצעה זו מחייבת שיתוף פעולה של יו"ר הכנסת ולכן גם תלויה במידת עצמאותו ואישיותו. במסמך קודם של מרכז המידע והמחקר של הכנסת ([2016](#)), נמצא כי במספר דמוקרטיה ישנם כלים להתמודדות עם אי מענה לשאלות, אולם באף אחת מהמדינות לא הוזכרה סנקציה חריפה כמו עיכוב הצעות חוק מטעם המשרדים שלא עונים. עם זאת, קיימים כלים אחרים לאי מענה לשאלות. למשל באוסטריה ושבדיה, אם תשובתו של שר מתאחרת או לא מתקבלת, על השר לנמק מדוע לא ניתנה תשובה. בקנדה ובבלגיה שאלתה שלא נענתה יכולה לעבור להיות נושא לסדר היום הפרלמנטרי. גם בישראל הוצע על ידי פרידברג ופרידמן ([2024: 24](#))



לחייב את השר להתייחס לשאילתה שלא נענתה במליאת הכנסת, להתריע למזכיר הממשלה על שאילתות שלא נענו ולפרסם את רשימת השאילתות שלא נענו. אולם נשאלת השאלה האם כלים אלו מספיק חריפים להתמודדות עם אי מענה על שאילתות.

- **חיזוק הוועדה לביקורת המדינה** – במצב הקיים, אמנם יו"ר הוועדה בא משורות האופוזיציה, אך לקואליציה רוב גם בוועדה זו. עובדה זו מנטרלת חלק מכוחה של הוועדה ככלי מפקח על עבודת הממשלה. כך, למשל, כדי להוציא צו הבאה לעובד ציבור, יש צורך ברוב של חברי הוועדה, מה שלמעשה מנטרל כלי זה ככלי פיקוח על עבודת הממשלה.
- **הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות** – הצעה שעלתה במסגרת הראיונות היא להגביל את מספר הצעות החוק הפרטיות שיכולות להיות מונחות על שולחן הכנסת על ידי כל ח"כ ולהקטין עוד יותר את המכסות הסיעתיות להעלאה לדיון מוקדם של הצעות חוק פרטיות. גם מסמכים אחרים ממליצים להגביל באופנים שונים את מספר הצעות החוק הפרטיות שמוגשות. פרידברג ופרידמן (2024) מציעות למשל להגביל את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל ח"כ יכול/ה להניח על שולחן הכנסת ל-4 במושב (שנה פרלמנטרית) ולהגביל את המכסה הסיעתית ל-15. דו"ח ממשל נאמן של המרכז להעצמת האזרח (2024) מציע להגביל את מספר ההצעות שכל ח"כ יכול/ה להגיש מבלי לנקוב במספר. כמו כן, מוצע שם להגביל באופן כללי את מספר ההצעות העולות לדיון מוקדם ל-250 במקום 750. מטרת ההגבלה היא לטייב את הדיון, למנוע זילות בחקיקה ולייעל את עבודת הכנסת.
- **העצמת כוחן של הוועדות הקבועות לעומת ועדות מיוחדות** – כיום, ועדת הכנסת יכולה להחליט על הקמת מספר ועדות מיוחדות ככל שהיא חפצה. המשמעות בפועל היא שמוקמות ועדות בנושאים חופפים לנושאים שנמצאים תחת העיסוק של חלק מהוועדות הקבועות. בפועל, הוועדות המיוחדות משמשות לעתים ל"חלוקת שלל" לחברי הקואליציה ולעתים לדיון בנושאים שאינם נוחים לשר מסוים. מוצע לפיכך, להגביל את מספר הוועדות המיוחדות.
- **הימנעות מהצמדת הוועדות הקבועות למשרדי ממשלה** – קיימת מחלוקת בעניין הצמדת הוועדות למשרדי הממשלה השונים. מחד גיסא, הצמדת הוועדות למשרדי הממשלה עשויה להגביר את התמקצעות חברי הכנסת ולייעל את עבודת הפיקוח של הכנסת על הממשלה. בנוסף, לכשיתחלף השלטון יהיו "מן המוכן" מועמדים לתפקידים שונים ברשות המבצעת (שרים, סגני שרים) הבקאים בנושא. מאידך גיסא, יש חשש כי הצמדת ועדה למשרד הממשלתי עלולה לגרום לכך שהשר ויושב ראש הוועדה יהיו מאותה מפלגה, ובהיות השר בכיר מיו"ר הוועדה, לא יתקיים פיקוח של ממש והוועדה תהפוך לזרוע נוספת של המשרד הממשלתי. אנו מציעים בשלב זה, לנוכח החשש שהוועדה תהפוך לזרוע של המשרד הממשלתי, להימנע מהצמדת הוועדות הקבועות למשרדי ממשלה.
- **חיזוק היכולת המקצועית של הוועדות** – יש להצמיד לוועדות יועצים מקצועיים בתחום עיסוקיהן של הוועדות. המצב כיום הוא שלרוב הוועדות אמנם יש יועצים משפטיים, אבל לא יועצים מקצועיים.



- **קבלת מידע מהימון ממשרדי הממשלה וזימון נציגים** – יש לאפשר הטלת סנקציות או קנסות על אי מסירת מידע או התייצבות בוועדות הכנסת. כיום, המנגנון מאפשר פניה של יו"ר ועדות הכנסת לנציב שירות המדינה והגשת קובלנה, אולם כמעט שלא נעשה שימוש בכלי זה. יש למסד את האפשרות להטלת קנס על אי-מסירת מידע, בין אם באמצעות יו"ר הכנסת או נשיאות הכנסת ובין אם ישירות על ידי יו"ר ועדות. ניתן גם לחייב את השרים להתייצב בוועדות במועדים קבועים.

- **חיזוק הקשר בין הכנסת לממשלה** – קיום ימי עיון יזומים, בהם מגיעים נציגי משרדי הממשלה בדרגים המקצועיים והפוליטיים הגבוהים (מנכ"לים למשל) ודנים עם חברי כנסת בתוכניות השונות של משרדיהם. דוגמא לפעולות מן הסוג הזה הוא יום הצגת תוכניות הממשלה שיזמה יחידת כת"ף ביולי 2018. במסגרת היום הזה הוצגו תוכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים בוועדות הכנסת המפקחות על פעילות משרדיהם. בנוסף להצגת תוכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה על ידי השרים, התקיים גם כנס מקצועי של מנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי ועדות הכנסת, במתכונת של דיוני "שולחן עגול" ודיון מיוחד במליאת הכנסת, שהוקדש לתוכניות העבודה של הממשלה ולפיקוח הכנסת על ביצוען (כת"ף, 2018). יו"ר הכנסת דאז סבר שזו תהיה תחילתה של מסורת שבה יידרשו השרים להציג את תוכניות העבודה בכנסת בימים מרוכזים פעמיים בשנה (בכנס החורף - תכנון ובכנס הקיץ - ביצוע). ואולם, יום זה התקיים פעם אחת בלבד ובכנסת הבאה היחידה פורקה. ימים מן הסוג הזה יכולים לצייד את חברי הכנסת מהאופוזיציה והקואליציה בידע לגבי פעילות משרדי הממשלה, לאפשר להם לשאול ישירות בפורומים מתאימים ובסופו של דבר לשפר משמעותית את עבודת חברי הכנסת.

- **הגדלת מספר חברי הכנסת** – נושא שעלה בראיונות הוא עומס העבודה על חברי הכנסת (במיוחד של חברי כנסת מהקואליציה) וביתר שאת בקואליציה זוכה מינימלית. לשם כך נועד החוק הנורווגי ויישומו בישראל. משמעות של החוק הנורווגי היא מיקוד השרים בעבודה הביצועית הממשלתית והגדלת מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית ובמיוחד הופעה בוועדות. הכנסת היא אחד הפרלמנטים הקטנים ביחס לאוכלוסיה בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. בעיית גודלה של הכנסת מחריפה עוד יותר על רקע העובדה שאין בישראל בית נוסף או פרלמנט אזורי, שמאפשר חלוקת עבודה יעילה יותר בין רשויות. לאורך השנים הועלו הצעות שונות להעלאת מספר חברי הכנסת. כך, פרידברג ופרידמן (2024) והמכון הישראלי לדמוקרטיה ממליצים על הגדלת הכנסת ל-180 חברים, ואילו דו"ח ממשל נאמן - על הגדלה של כ-40-30 חברי כנסת. עם זאת, ההיתכנות של המהלך נמוכה (נושא שגם עלה בחלק מהראיונות) בשל הביקורת הציבורית לפיה הוספת חברי כנסת לא תועיל (אמון נמוך ביותר בעבודת הנבחרים) ורק תגרום לבזבז משאבים נוספים.

הכשרות ובניית יכולת

- **הכשרה לח"כים חדשים** – נכון לכנסת הנוכחית חברי כנסת עוברים הכשרה בסיסית וקצרה. כדי לשפר את תפקודם ואת הפיקוח הפרלמנטרי יש לערוך הכשרות מעמיקות יותר לחברי הכנסת החדשים בעיקר בהכרת התקנון, הכלים הפרלמנטריים ודרכי פעולה יעילות. פרידברג ופרידמן (2024) מציעות סדנת הכשרה בחסות אקדמית אותה יעבירו מיטב



המרצים מתחומים שונים: מדיניות ציבורית, מדע המדינה, כלכלה ומשפטים. יש לציין כי בפתיחת הכנסת ה-21 הועבר יום הכשרה לחברי כנסת חדשים על ידי יחידת כת"ף, בנושא פיקוח פרלמנטרי ועבודת הממשלה. ימי הכשרה והשתלמויות מקצועיים מן הסוג הזה יכולים לצייד את חברי הכנסת, קואליציה ואופוזיציה כאחת, בידע שיסייע להם להשתמש בכלים הנתונים להם לביצוע עבודתם.

- **השתלמויות שוטפות לחברי כנסת במהלך הכהונה ולעוזרים פרלמנטריים** – מוצע לקיים ימי עיון יזומים לחברי כנסת בנושאים ספציפיים, מקצועיים וממוקדים, למשל, יום המוקדש לקריאת תקציב המדינה והבנתו. חלק מהמראיינים ציינו כי הידע של מרבית העוזרים הפרלמנטריים שלהם לא מספיק להבנה מעמיקה של נושאים שונים. מומלץ כי כדי לעודד השתתפות ח"כים יינתנו תמריצים שונים להשתתפות.⁸
- **תקצוב והרחבת סגל לשכות הח"כים** – חלק גדול מהמראיינים ציינו כי משימותיו של הצוות הפרלמנטרי שלהם מרובות וכי תוספת תקציבית והרחבת סגל לשכות הח"כים, למשל תוספת עוזר/ת פרלמנטרי (ארבעה במקום שלושה), תסייע לח"כים לשפר את תפקודם. כך, למשל, אחד העוזרים יכול להיות מוקצה לבחינת נושא מקצועי מסוים והתמקדות בו. כיום, הכשרתם המקצועית של העוזרים/יועצים וחלוקת התפקידים ביניהם נתונה לשיקולו/ה הבלעדי של חבר/ת הכנסת. לפיכך, החשש העיקרי הוא שתוספת שכזו ללא התנייתה או הגבלתה עלולה לגרום לבזבוז משאבים. כדי שתקן לעוזר פרלמנטרי נוסף לא "יבזבז" על משימות אחרות, יש לקבוע דרישות סף ליועצי ח"כים, כולם, או לפחות לאחד התקנים ליועצים המקצועיים, או להבטיח בדרכים אחרות שהדבר לא יהווה בזבוז מיותר של משאבים.
- **עבודת שטח ונתונים** – חלק נכבד מהמראיינים טענו שהקשר שלהם עם ארגונים מהחברה האזרחית מסייע להם בביצוע עבודתם, מספק להם ידע ומפנה את תשומת ליבם לבעיות ופתרונות המצויים בשטח. מומלץ לחזק את שיתוף פעולה עם מכוני מחקר, הלמ"ס, עמותות, יועצים עצמאיים ועוד. יש למצוא תמריץ שיאפשר לשתף את ארגוני החברה האזרחית בעבודת הכנסת. כיום חברי כנסת רשאים להזמין לדיוני ועדות נציגים שונים אולם הדבר לא מבטיח שתנתן להם זכות הדיבור.

קיצורו של דבר

אין לנייר זה סיכום, ולא בכדי. נייר זה מטרתו להעלות נקודות ותובנות משיחות שקיימנו בחודשים האחרונים עם משרתי ציבור נבחרים: חברי כנסת מכהנים ולשעבר; וממונים: כאלה ששירתו וכאלה שעדיין משרתים בתפקידים בכירים בכנסת. אלה לא הוזמנו להשתתף בדיון עצמו כדי לאפשר להם להתבטא בחופשיות ובלי שנחשוף את זהותם. את הדיון עצמו אנחנו מייחדים לחוקרים מן האקדמיה ולנציגים מהחברה האזרחית. עם זאת, אנחנו מאמינים כי בתובנות של

⁸ יש מקום לקיים ימי הכשרה כאלה בנפרד לח"כים ולעוזרים פרלמנטריים. הנסיון מלמד שאם ימי העיון מתקיימים במשותף, הח"כים לא יבואו ויסתפקו בשליחת העוזרים/יועצים הפרלמנטריים. בנוסף, את העוזרים/יועצים ניתן לחייב בהשתתפות ואילו את הח"כים לא. את הח"כים יש לתמרץ.



הנבחרים והממונים, כפי שמובאות כאן, יש כדי לסייע לכולנו בהכנות לקראת הדיון שיתקיים במסגרת השולחן עגול "האופוזיציה בכנסת: תפקידיה, אתגריה והשפעתה בפרלמנט הישראלי".

אנחנו מצפים לראותכם/ ולשמוע את דבריכם/ בדיון שנקיים ביום ראשון, ה-7 בספטמבר, 2025 בשעה 09:00 באוניברסיטת רייכמן.