



יחסי גומלין כנסת - ממשלה

הצעות והמלצות

מוגש לראש הממשלה וליושבת ראש הכנסת
על ידי מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת

פברואר 2009

שבט התשס"ט



מזכיר הממשלה

מזכיר הכנסת

סימוכין: 5855108
ירושלים, שבט התשס"ט
פברואר 2009

לכבוד
יושבת ראש הכנסת
חה"כ דליה איציק

לכבוד
ראש הממשלה
חה"כ אהוד אולמרט

הנדון: הצעות והמלצות בעניין יחסי הגומלין שבין הכנסת לבין הממשלה

לפני מספר חודשים יזמתם תהליך במסגרתו נבחנו לראשונה זה שנים רבות יחסי הגומלין בין הכנסת לבין הממשלה. ברקע ליוזמה זו תחושה משותפת, הן לדרגים הנבחרים בכנסת (קואליציה ואופוזיציה) ובממשלה והן לדרגים מקצועיים בכירים בשתי הרשויות, כי בשנים האחרונות ישנו תהליך מתמשך של ערעור האיזונים וחלוקת התפקידים הראויה בין שתי הרשויות, ערעור הפוגע בסופו של דבר במעמדן ובסמכויותיהן של שתיהן ובממשל בישראל בכללותו. תהליך זה אף השתלב בשני תהליכים מקבילים שיזמתם ברשויות עליהן אתם מופקדים: הרפורמה בעבודת הממשלה והרפורמה בעבודת הכנסת שיצאו לדרך.

ביום י"ד בשבט התשס"ח (21 בינואר 2008), התכנס לראשונה פורום משותף לממשלה ולכנסת, שזכה לכינוי פורום "השולחן העגול", לדיון ביחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת, בראשותכם ובהשתתפותם של חברי ממשלה, ראשי סיעות בכנסת ודרגים מקצועיים בכירים מהממשלה ומהכנסת. במסגרת זו סוכם על הקמת צוות משותף לממשלה ולכנסת בראשות מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת, שיגבש הצעות והמלצות להסדרת יחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת.

במסגרת הצוות המשותף קיימנו שני ימי דיונים מיוחדים ומרוכזים בהשתתפות שרים, חברי כנסת ודרגים מקצועיים מן הכנסת ומן הממשלה וכן דיונים נוספים. במפגשים אלה ליבנו וניתחנו היבטים שונים ביחסי שתי הרשויות וגיבשנו שורת המלצות אשר לדעתנו מבטאות איזונים נכונים יותר ביחסים בין שתי הרשויות ושיש בהן כדי לשפר את תפקודן של שתי הרשויות ואת יחסי הגומלין בין שתיהן תוך שמירה על מעמדן וסמכויותיהן.

חשוב לציין כי נעשה מאמץ מיוחד להציע תיקונים ושינויים מאוזנים ומבוקרים כפי שלדעתנו ראוי בתחום רגיש זה של פרוצדורות והליכים הקשורים למבנה השלטוני של מדינת ישראל. לא פחות חשוב מכך, הקפדנו להציע שינויים ותיקונים בעלי היתכנות מעשית שכן לא ראינו טעם בהעלאת הצעות לתפארת ההצעה בלבד.

בהזדמנות זו אנו מבקשים להודות לכם על העידוד ועל התמיכה בתהליך כולו, וכן לשרים ולחברי הכנסת שנטלו חלק בתהליך ותרמו מניסיונם הרב. כמו כן, אנו מבקשים להודות לכל מי שסייע לעבודתנו, ובכלל זה לאלו שהשתתפו והציגו את עמדתם בישיבות שקיים הצוות, ולאלו שהעבירו את הערותיהם והצעותיהם בכתב.

אנו מבקשים להביע תודה מיוחדת למר ליאור נתן, סגן מזכיר הממשלה, ולמר דן מרזוק, עוזר מזכיר הכנסת, על ריכוז עבודת הצוות ועל שיתוף הפעולה שתרם רבות לגיבוש ההמלצות שבפניכם ולתהליך בכללותו.

לבסוף נציין את שיתוף הפעולה ההדוק וההידברות בין מזכירות הכנסת למזכירות הממשלה שהם מתוצריו הברוכים של התהליך ושכבר נותנים את אותותיהם החיוביים בשגרת הפעילות של שתי הרשויות.

המלצות אלה מוגשות ערב חילופי משמרות בכנסת ובממשלה. הן אינן עוסקות במצב פוליטי רגעי. הן גם לא מתיימרות לתת מענה לכלל המרכיבים הנוגעים ליחסי שתי הרשויות אשר טיפול בהם כרוך בסוגיות יסוד של משטר וממשל שעל הדרג הנבחר לתת עליהן את הדעת. המלצות אלה הן פרי ניתוח וניסיון להתמודד עם בעיות היומיום המאפיינות את יחסי שתי הרשויות המכבידות על שתיהן מזה תקופה ארוכה. אנו מאמינים כי יש בהמלצות אלה כדי להביא לשיפור בממשקי העבודה המשותפים לממשלה ולכנסת, אשר מצד אחד יחזקו את יכולת המשימות של הממשלה, ומצד שני יגבירו את האפקטיביות של עבודת הכנסת.

אנו תקווה כי אלו שייבחרו לעמוד בראש שתי הרשויות יתנו דעתם להמלצות אלה וימשיכו בתהליך החשוב שבו התחלתם.

בכבוד רב,

איל ינון
מזכיר הכנסת

עובד יחזקאל
מזכיר הממשלה

תוכן העניינים

4	מבוא
6	עיקרי ההמלצות
9	פרק 1 : הליכי החקיקה הפרטית והממשלתית.....
13	המלצות
16	פרק 2 : גיבוש עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות.....
17	המלצות
19	פרק 3 : שיפור הכלים הפרלמנטריים לפיקוח על הממשלה.....
21	המלצות
23	פרק 4 : השתתפותם של נציגי הממשלה בישיבות ועדות הכנסת.....
25	המלצות
26	פרק 5 : הליך אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת.....
29	המלצות
31	נספחים : רשימת משתתפי ישיבת פורום "השולחן העגול" (21/1/08)
32	רשימת משתתפי ישיבת הצוות המשותף (26/6/08).....
33	רשימת משתתפי ישיבת הצוות המשותף (4/9/08).....

מבוא

מבנה השלטון במדינת ישראל מבוסס על עקרון הפרדת הרשויות. עם זאת, ברור ומובן שאין מדובר בהפרדה מוחלטת וכשמדובר ברשות המחוקקת וברשות המבצעת אף ישנה תלות מובנית בין שתי הרשויות ומוקדי מפגש רבים. על כן, ממשל תקין ואפקטיבי מחייב שיתוף פעולה ויחסי גומלין תקינים בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת.

אמנם, עבודת הממשלה ועבודת הכנסת מוסדרות במסגרות נורמטיביות שונות המתעדכנות מעת לעת (חוקי-יסוד; חקיקה ראשית; תקנון; החלטות), אולם ההסדרים שבבסיס יחסי הגומלין בין הרשויות לא זכו לעדכון ולהתאמה מזה שנים רבות, זאת על אף השינויים והתמורות שחלו במציאות היומיומית הנוגעת לנקודות הממשק שביניהן.

כך בתחום החקיקה במהלך השנים איבדה הממשלה את ההובלה ואת הדומיננטיות שמהן נהנתה זמן רב. בעוד שבמשך שנים ארוכות מספר הצעות החוק הממשלתיות שאושרו במליאת הכנסת עלה בהרבה על מספר הצעות החוק הפרטיות, הרי שבשנים האחרונות הנתונים מצביעים על היפוך המגמה. אולם, הפרוצדורות הנוגעות להליכי החקיקה הפרטית, הן בכנסת והן בממשלה, נותרו בעינן.

כך גם בכובעה השני של הכנסת כמפקחת על הממשלה הביאה התיישנותם ושחיקתם של הכלים הפרלמנטריים הקיימים לפגיעה ביכולתם של חברי הכנסת לבצע את מלאכתם נאמנה. אמנם במהלך כהונתה של הכנסת השבע-עשרה נעשה ניסיון לבחון ולעדכן את כלי הפיקוח הקיימים, עם זאת נדמה כי לא די בשינויים שבוצעו עד כה וכי יש להמשיך ולפעול על מנת להביא לשיפור ניכר בתחום זה.

על רקע קשיים אלה ואחרים החליטו ראש הממשלה, חה"כ אהוד אולמרט, ויושבת ראש הכנסת, חה"כ דליה איציק, לייסד פורום משותף לממשלה ולכנסת אשר מטרתו ללבן את כל הסוגיות הנוגעות לממשקים שבין הרשויות, במטרה להגיע להבנות משותפות ומוסכמות שיסדירו הליכי עבודה תקינים, לצד שמירה על סמכויותיה וכבודה של כל רשות.

הפורום האמור אשר זכה לכינוי פורום "השולחן העגול" התכנס לראשונה ביום י"ד בשבט התשס"ח (21 בינואר 2008), בהשתתפותם של ראש הממשלה ויושבת ראש הכנסת, חברי ממשלה, ראשי הסיעות בכנסת ונציגים בכירים מהממשלה ומהכנסת. במסגרת זו הוחלט להקים צוות משותף בראשות מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת שיגבש הצעות להסדרת יחסי הגומלין כאמור.

ביום כ"ג בסיון התשס"ח (26 ביוני 2008) התקיים בכנסת יום דיונים מיוחד של הצוות המשותף שבו נטלו חלק שרים וחברי כנסת, אשר התייחסו לסוגיות שעל הפרק ואף הציעו הצעות שונות לשיפור

וייעול עבודת הממשלה והכנסת בהקשרים אלה. בנוסף, ביום ד' באלול התשס"ח (4 בספטמבר 2008) התקיים יום דיונים נוסף בהשתתפות דרגים מקצועיים מהממשלה ומהכנסת שבמהלכו הועלו הצעות נוספות.

בהמשך לדיונים שפורטו לעיל, גובש המסמך המובא בפניכם הכולל הצעות והמלצות בנושאים שלהלן:

- הליכי החקיקה הפרטית והממשלתית;
- גיבוש עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות;
- שיפור הכלים הפרלמנטריים לפיקוח על הממשלה;
- השתתפותם של נציגי הממשלה בישיבות ועדות הכנסת;
- הליך אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת.

עיקרי ההמלצות

הליכי החקיקה הפרטית והממשלתית

1. **מיסוד מסלול וולונטארי של התייעצות/תיאום עם משרדי הממשלה בכל הנוגע לחקיקה פרטית, החל משלב גיבוש הצעת החוק.**
המצב היום: כיום אין כל מנגנון מסודר העוסק בכך.
2. **צמצום תקופת ההמתנה המינימאלית ממועד הנחת הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת ועד להבאתה לדיון מוקדם ל-21 ימים** (בדומה לזמן המוקצב להפצת תזכיר חוק ממשלתי).
המצב היום: תקופת ההמתנה המינימאלית עומדת על 45 יום.
3. **צמצום משמעותי של הוראות חוק ההסדרים.**
המצב היום: חוק הסדרים רחב היקף.
4. **מעקב אחר יישום חוקים** - הקמת צוות משותף לממשלה ולכנסת שיפעל דרך קבע ושתפקידו יהיה לבצע באופן שוטף מעקב אחר יישום חוקים על ידי הממשלה והתחקות אחר הסיבות המונעות את יישום חלק מהחוקים. הצוות ידווח לוועדות הכנסת הרלוונטיות.
המצב היום: לא מתנהל מעקב מסודר אחר יישום חוקים שמקורם בחקיקה פרטית.
5. **קביעת מכסה של עד 10 הצעות חוק שכל חבר כנסת יהיה רשאי להניח על שולחן הכנסת בכל מושב של הכנסת (כנס חורף וכנס קיץ).**
המצב היום: כיום אין כל מגבלת מכסה על הנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת.
6. **קביעת מכסה של עד 18 הצעות חוק פרטיות שיובאו לדיון מוקדם בכל שבוע.**
המצב היום: כיום קיימת מכסה כוללת של 26 הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר.
7. **מתן עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.**
המצב היום: לממשלה יש עדיפות בקביעת סדר היום בחלק מימי המליאה אך אין לה כל עדיפות בקביעת סדר היום בוועדות.

גיבוש עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות

8. **קביעת מנגנון שיאפשר לחברי הכנסת לבקש לערוך דיון חוזר על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה.**
המצב היום: כיום אין מנגנון המאפשר לחברי הכנסת לבקש דיון חוזר על החלטות הוועדה.

9. העמדה לרשות חברי הכנסת את הערותיהם והתייחסויותיהם של משרדי הממשלה, ככל שישנן, ביחס להצעות חוק פרטיות שנדונו בוועדת השרים לענייני חקיקה. המצב היום: כיום הערות המשרדים אינן נמסרות לחברי הכנסת.

10. העברת רשימת הצעות החוק המובאות לדיון מוקדם למזכירות הממשלה כשבועיים לפני מועד הדיון. המצב היום: כיום ההצעות מועברות כשבוע לפני הדיון.

שיפור הכלים הפרלמנטריים לפיקוח על הממשלה

11. שינוי במתכונת הדיונים בהצעות לסדר היום של חברי הכנסת - הצעה לסדר היום תהיה מלווה בהצעת סיכום של חבר הכנסת, או לחילופין בהצעה להעביר את הנושא לדיון בוועדה שהנושא נמצא בתחומי עניינה. בדיון יהיו רשאים כל חברי הכנסת שנרשמו לשאת דברים (ולא רק המציע). המצב היום: כיום מתכונת הדיון בהצעה לסדר היא מסורבלת ואינה אפקטיבית (פירוט ר' בעמ' 19).

12. התייחסות להצעות לסדר היום בישיבות הממשלה - מוצע כי רשימת ההצעות לסדר היום העתידות לעלות במליאת הכנסת תובא לידיעת השרים בישיבת הממשלה השבועית. במעמד זה יוטל על השרים הנוגעים בדבר לגבש את עמדתם ביחס להצעות אלה ולהביאה בפני מליאת הכנסת. הממשלה תקפיד כי המשיב מטעמה יהיה השר הנוגע בדבר. המצב היום: כיום אין כל התייחסות לנושא זה בישיבות הממשלה.

13. שינוי במתכונת דיוני הכנסת בשאלות - הצגת שאלות לשרים במליאה תיעשה באמצעות שעת שאלות מרוכזות ובמסגרת שאלות דחופות. שאלות רגילות של חברי הכנסת ותשובות השרים לשאלות יימסרו לפרוטוקול ולא יושמעו בפירוט על ידי חברי הכנסת והשרים מעל הדוכן במליאת הכנסת. המצב היום: לעיתים קרובות חברי כנסת ושרים אינם מגיעים למליאה להציג ולהשיב על שאלות רגילות, תופעה שאינה מכבדת לא את הכנסת ולא את הממשלה.

14. קיום דיון במליאה בהשתתפות שר על-פי דרישת 40 מחברי הכנסת - הכנסת תהא רשאית לפי דרישת 40 מחבריה לקיים דיון במליאה בהשתתפות שר בנושאים הנוגעים לתחום סמכותו או פעולתו. המצב היום: אין אפשרות לזמן שר לדיון במליאת הכנסת בנוגע לענייני משרדו.

15. יישום חובת דיווח חצי שנתי לשרים בוועדות הכנסת. המצב היום: טרם החל יישום חובת דיווח חצי שנתי של השרים לוועדות הכנסת.

16. **עיגון נוכחותו של שר תורן במליאת הכנסת בתקנון עבודת הממשלה.**
המצב היום: נוכחותו של השר התורן בדיוני מליאת הכנסת הינה נוהג שאינו מעוגן בתקנון עבודת הממשלה.

17. **קיום מפגשים קבועים אחת לחצי שנה בהשתתפות רה"מ, יו"ר הכנסת, שרים וראשי הסיעות בכנסת לליבון בעיות בתחום יחסי כנסת-ממשלה.**
המצב היום: לא מתקיימים מפגשים קבועים ומסודרים לדיון בסוגיות הנובעות מיחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה.

השתתפותם של נציגי הממשלה בישיבות ועדות הכנסת

18. **אכיפת חובת התייצבותם של עובדי המדינה בוועדות הכנסת והקפדה על הענקת יחס הולם לעובדי המדינה המשתתפים בישיבות הוועדות.**
המצב היום: לעיתים עובדי מדינה המוזמנים לוועדות אינם מתייצבים לדיונים ולעיתים עובדי מדינה המתייצבים לדיונים זוכים ליחס שאינו הולם מצד חברי הכנסת.

19. **קביעת מנגנון שלפיו תהא ועדה בכנסת רשאית להחליט ברוב חברה לזמן לישיבתה עובד מדינה, גם אם השר או ראש הגוף הממונה הודיע לוועדה על כוונתו להופיע בפניה בעצמו במקום מי שזומן.**
המצב היום: אין אפשרות לזמן עובד מדינה לוועדה אם השר הממונה הודיע שיופיע במקומו.

20. **קביעת נוהל פרוצדוראלי מסודר ומוסכם לזימון נציגי משרדי הממשלה לוועדות הכנסת.**
המצב היום: אין נוהל מוסכם לזימון נציגי ממשלה לוועדות הכנסת.

הליך אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת

21. **הקמת צוות משותף לממשלה ולכנסת לבחינת שיפור הליכי אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת.**
המצב היום: אופן אישור תקציב המדינה והעברות התקציביות במהלך השנה זוכה לביקורת רבה בכנסת ומחוצה לה.

פרק 1

הליכי החקיקה הפרטית

המצב היום והבעיות הנובעות ממנו

הנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת

החקיקה היא לב ליבה של העבודה הפרלמנטרית. בקרב חברי הכנסת נתפסת החקיקה הפרטית בתור הכלי המשמעותי והאפקטיבי ביותר מבין הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותם. יש אף הטוענים כי זהו הכלי היחיד שבאמצעותו יכולים חברי הכנסת להשפיע על הממשלה ועל סדר היום הציבורי-תקשורתי. פעמים רבות נבחנת עבודתם של חברי הכנסת על ידי התקשורת והציבור בהתאם למספר החוקים שאותם יזמו ואשר התקבלו במליאת הכנסת. על כן, כל שינוי בתחום זה עליו להיעשות בזהירות וברגישות.

במשך שנים רבות הממשלה היא זו שהובילה את תחום החקיקה, בעוד שהכנסת היוותה בעיקר רשות המאשרת חוקים. מספר הצעות החוק הממשלתיות שהונחו על שולחן הכנסת ואושרו בקריאה השלישית היה גבוה משמעותית ממספר הצעות החוק הפרטיות. מגמה זו השתנתה באופן יסודי בשנים האחרונות לאחר שחברי הכנסת נטלו את ההובלה בתחום החקיקה וכיום ניתן לומר כי מבין הדמוקרטיות הפרלמנטריות ישראל נמצאת במקום הראשון ובפער גדול מאד בהיקף החקיקה הפרטית המונחת על שולחן הפרלמנט ובהיקף החקיקה הפרטית המאושרת בקריאה השלישית.

יצוין כי בישראל אין כל מגבלה משמעותית על הגשת הצעות חוק פרטיות והנחתן על שולחן הכנסת (ההגבלה היחידה הקבועה כיום בתקנון הכנסת היא שלא תתאפשר הנחה על שולחן הכנסת של הצעת חוק גזענית במהותה או השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי). העדר כל מגבלה יצר מצב בו חברי הכנסת מניחים בכל קדנציה בכנסות האחרונות אלפי הצעות חוק על שולחן הכנסת.

הגידול בהיקף הצעות החוק הפרטיות אינו נובע רק מהיעדר מגבלת מכסה או כל מגבלה משמעותית אחרת, שהרי מאז ומתמיד לא היתה מגבלת מכסה אך היקף הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת במשך שנים רבות לא התקרב להיקפים המקובלים היום. סיבה מרכזית נוספת היא היעדר כלים פרלמנטריים אפקטיביים אחרים העומדים לרשות חברי הכנסת (כלים פרלמנטריים אחרים כגון שאילתות והצעות לסדר אינם זוכים להתייחסות משמעותית מצד הממשלה ואינם זוכים לסיקור מצד התקשורת). יש הטוענים כי הסרבול בהליכי החקיקה הממשלתית והמחויבות לתיאום בין משרדי הממשלה השונים תורמים אף הם לגידול בהיקף החקיקה הפרטית (בשל הסרבול המאפיין את החקיקה הממשלתית גם השרים עצמם לעיתים מעדיפים את מסלול החקיקה הפרטית, גם כאשר מדובר בהצעות חוק שבמקורן הן פרי יוזמתה של הממשלה).

גם ההוראה בחוק-יסוד : משק המדינה שנחקקה בכנסת ה-16, המחייבת רוב של 50 חברי כנסת בכל שלוש הקריאות (למעט הקריאה הטרומית) בהצעות חוק תקציביות שעלותן למעלה מ-5 מיליון ₪ ושהממשלה לא תומכת בהן, לא מונעת את הגידול העקבי והמתמיד במספר הצעות החוק הפרטיות התקציביות. כך, מאז כינונה של הכנסת ה-17 התקבלו בקריאה השלישית 12 הצעות חוק פרטיות תקציביות ובכנס הקיץ האחרון לפני פיזור הכנסת עברו בקריאה ראשונה 16 הצעות חוק פרטיות תקציביות (בכנסת ה-16 אושרה בקריאה השלישית הצעת חוק פרטית תקציבית אחת).

מצ"ב דף נתונים המתאר את היקף החקיקה הפרטית בשלבי החקיקה השונים החל מהכנסת השלוש-עשרה (1992) ועד היום (ראו להלן עמ' 12).

נשאלת השאלה מדוע יש לערוך שינוי בתחום זה ומהו החיסרון בכך שאלפי הצעות חוק פרטיות מונחות על שולחן הכנסת?

אומנם, הנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת אין משמעותה בהכרח הבאת ההצעה להצבעה במליאת הכנסת, אך ישנה הסכמה רחבה בקרב חברי הכנסת (קואליציה ואופוזיציה) כי המצב הנוכחי והעדר כל מגבלה על הנחת הצעות חוק מביאים לזילות במעמדן ובערכן ובהליך החקיקה בכללותו (הצעות חוק שאינן בשלות והמוגשות כלאחר יד, תופעת העתקת הצעות חוק שכבר קיימות במערכת, הצעות חוק העוסקות בנושאים שאינם מתאימים להסדרה בחקיקה ראשית ועוד), וכן לבזבז משאבים ניכר של כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה המטפל בהצעות אלו.

דומה כי החקיקה הממשלתית גם היא מושפעת מגודש החקיקה הפרטית וביטוי לכך ניתן למצוא בהצעת חוק ההסדרים המונחת על שולחן הכנסת על ידי הממשלה בכל שנה ואשר זוכה לביקורת ציבורית ופרלמנטרית נוקבת. באמצעות הצעת חוק ההסדרים מבקשת הממשלה, בין היתר, לרסן חקיקה פרטית שאושרה בכנסת ושאינה תואמת את המדיניות התקציבית ולהעביר רפורמות שהממשלה אינה מצליחה להעביר בדרך המלך של החקיקה הממשלתית הרגילה, הן בשל הסרבול המובנה של החקיקה הממשלתית והן בשל סדר היום העמוס של ועדות הכנסת המוצפות בחקיקה פרטית. זאת ועוד, מצב דברים זה מקשה על הממשלה לעסוק בתוכנית חקיקה ממשלתית מסודרת על פי סדרי עדיפויות ברורים המבטאים את מדיניות הממשלה ואת מגבלות תקציב המדינה.

להיקפים ההולכים וגדלים של חקיקה פרטית שאינה מתואמת עם הממשלה יש גם השפעה על יישום החקיקה, שכן חלק מאותם חוקים שמקורם בחקיקה פרטית אינם מיושמים.

על כן סברנו כי יש מקום לשנות את המצב הקיים ולהטיל מגבלת מכסה שתאפשר מצד אחד לחברי הכנסת להמשיך ולקדם הצעות חוק פרטיות במגוון רחב של תחומים, ומן הצד השני, תצמצם את תופעות הלוואי השליליות הכרוכות בהעדר כל מגבלה על היקף הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת.

הבאת הצעות חוק פרטיות להצבעה בדיון המוקדם (קריאה טרומית)

בשונה מהנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, על העלאת הצעות חוק פרטיות להצבעה בקריאה טרומית מוטלת היום מגבלת מכסה סיעתית. על פי תקנון הכנסת קובעת ועדת הכנסת מכסה כוללת עבור הצעות לסדר היום והצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להביא לדיון מוקדם במשך מושב אחד (קיימת אפשרות לקבוע מכסה גדולה יותר לסיעות שאינן מיוצגות בממשלה). על פי המכסה הנוהגת היום מובאות לדיון מוקדם במליאת הכנסת כ-26 הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום מדי שבוע (כיום המכסה כורכת הצעות חוק והצעות לסדר יחד אם כי הסיעות מעדיפות לנצל את המכסה לטובת הצעות חוק).

בנוסף לכך, תקנון הכנסת קובע מספר חריגים אשר מאפשרים להביא לדיון מוקדם במליאת הכנסת הצעות חוק פרטיות בנוסף למכסה הקבועה. כך לדוגמה, בשנת 1993 החליטה ועדת הכנסת כי אם הממשלה הודיעה על תמיכתה בהצעת חוק פרטית בדיון המוקדם, או שאין בדעתה לנקוט עמדה כלפי הצעת חוק זו, והצעת החוק נומקה על ידי חבר הכנסת המציע במסגרת זמן שלא עולה על דקה אחת, הצעת החוק לא תבוא במניין ההצעות הקבועות במכסה השבועית. חריג נוסף קובע, ככלל, כי במידה שנקבע דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, ניתן להביא לדיון מוקדם באותו המועד הצעות חוק פרטיות זהות או דומות בעיקרון, אף אם יש בכך חריגה מהמכסה השבועית ("הצמדה").

בנוסף נציין כי לעיתים קרובות מקיימת הכנסת ימים מיוחדים לציון נושא פלוני ובמסגרתם מקיימת מליאת הכנסת ישיבה מיוחדת הכוללת, בין היתר, דיון מוקדם בהצעות חוק פרטיות העוסקות בנושא האמור. גם במסגרת זו הצעות החוק המובאות לדיון מוקדם אינן באות במניין הצעות החוק הקבועות במכסה השבועית.

דחיית הצבעות בדיון המוקדם למועד מאוחר יותר גם היא מעבה את סדר היום העמוס של ימי רביעי בשבוע (היום המוקדש ברובו לדיונים מוקדמים בהצעות חוק פרטיות). על פי הדינאמיקה הפרלמנטרית הקיימת, כאשר ישנה הסכמה לדחיית ההצבעה בדיון המוקדם בין הממשלה לבין חבר הכנסת המציע, מתקיימים שני דיונים נפרדים. בדיון הראשון מנמק חבר הכנסת את הצעתו במסגרת זמן של 10 דקות, ובדיון השני, שמתקיים במועד מאוחר יותר (לעיתים זמן רב לאחר הדיון הראשון), הממשלה מציגה את עמדתה ביחס להצעת החוק ומתקיימת הצבעה. גם במקרה זה, הדיון השני, שבו מתקיימת ההצבעה, אינו בא במניין מכסת הצעות החוק השבועית.

יוצא אפוא שבשל המכסה, כפי שקבועה כיום בתוספת החריגים שפורטו לעיל, כמות הצעות החוק הפרטיות המובאת מידי שבוע לדיון בכנסת ולדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה היא גדולה מאד וחורגת באופן משמעותי ממה שמקובל בפרלמנטים אחרים בעולם.

גם בסוגיה זו נעשה ניסיון לתת מענה לחסרונות ולחולשות של ההליכים הקיימים היום תוך הקפדה שלא לפגוע בחקיקה ככלי מרכזי ואפקטיבי של חברי הכנסת.

הגידול בהיקף הצעות חוק פרטיות בכנסת

כנסת	משך הכהונה בחדשים	הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת (אושרו להנחה ע"י הנשיאות וקיבלו פ'. מתפרסמים בתכלת בפרסום פנימי של הכנסת)	ממוצע מס' הצעות חוק לחודש	מס' הצעות החוק שהובאו לדיון מוקדם	התקבלו בקריאה שלישית	אחוז ההצעות שהתקבלו מכלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת	אחוז ההצעות שהתקבלו מכלל הצעות החוק הפרטיות שהובאו לדיון מוקדם	אחוז ההצעות הפרטיות שהתקבלו מכלל החוקים שהתקבלו (פרטיות+ממשלתיות)
13 1992-1996	47	3,607	77	1,154	213	6%	18%	54%
14 1996-1999	36	2,698	75	750	140	5%	28%	51%
15 1999-2003	44	4,234	96	913	239	5.6%	26%	54%
16 2003-2006	38	4,156	109	1,014	199	4.8%	20%	48%
*17 2006-2009	29	4,017	138	1,120	182 (מתוכם 12 חוקים תקציביים)	4.5%	16%	47%

* הנתונים מעודכנים ליום 3 באוגוסט 2008 (תום המושב השלישי של הכנסת השבע-עשרה)

המלצות

1. מיסוד מסלול וולונטארי להתייעצות/תיאום עם משרדי הממשלה בכל הנוגע לחקיקה פרטית

לרשות חברי הכנסת יועמד מנגנון שיאפשר קבלת מידע מקצועי והערות ממשרדי הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות (כולל אפשרות לתאום) זאת החל משלב גיבוש הצעת החוק.

על פי המנגנון המוצע, חבר הכנסת הבוחר במסלול זה יפנה בכתב, ובצירוף הצעתו, למזכירות הממשלה, עם העתק למזכירות הכנסת, בבקשה לקבלת הערות או בבקשה לתאם את ההצעה מול גורמי הממשלה הרלוונטיים. מזכירות הממשלה תעביר את בקשתו של חבר הכנסת לגורם הרלוונטי במשרד הממשלתי הנוגע בדבר, וכן למחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ותפנה אותם לבוא בדברים עם חבר הכנסת בהקדם האפשרי.

כמובן שלא תחול חובה על חברי הכנסת או על משרדי הממשלה לפעול בהתאם למסלול זה. זהו מסלול וולונטארי שבא לענות על צורך שעלה בקרב חברי הכנסת והוא אמור לתרום לשיפור איכות החקיקה הפרטית בהיבט המקצועי.

בנוסף, יובהר כי התיאום המקצועי מול משרדי הממשלה אינו יכול להבטיח את תמיכת השרים כאשר הצעת החוק תובא בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, אך הוא בוודאי יעלה באופן משמעותי את סיכויי התמיכה בה בוועדה ובכל מקרה יהיה בו, כאמור, תרומה משמעותית לשיפור ההצעה בהיבט המקצועי שבו היא עוסקת.

בשל מורכבותו של המסלול המוצע ניתן יהיה להתחיל את יישומו כפיילוט שבמסגרתו יתואמו הצעות חוק פרטיות בשלב הראשון רק עם מספר מצומצם של משרדי הממשלה. לאחר בחינת המסלול והפקת הלקחים המתבקשת ניתן יהיה ליישמו ביחס לכלל משרדי הממשלה.

2. צמצום תקופת ההמתנה עד לדיון המוקדם

מוצע לצמצם את תקופת ההמתנה המינימאלית ממועד הנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת ועד להבאתה לדיון מוקדם מ-45 ימים ל-21 ימים (בדומה לזמן המוקצב להפצת תזכיר חוק ממשלתי). המשמעות היא שאם הצעת חוק מונחת ביום שני בשבוע, ניתן יהיה להביאה לדיון מוקדם ביום רביעי כעבור 3 שבועות, ולא כעבור 7 שבועות בהתאם למצב היום.

3. צמצום משמעותי של הוראות חוק ההסדרים

הממשלה תקבל על עצמה צמצום משמעותי של הוראות חוק ההסדרים, הן לאור הטלת מגבלת מכסה על הנחת הצעות חוק פרטיות והבאתן לדיון מוקדם והן לאור מתן העדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות (ראו להלן).

4. קביעת מנגנון משותף לממשלה ולכנסת למעקב אחר יישום חוקים

מוצע להקים צוות משותף לממשלה ולכנסת שתפקידו יהיה לבצע מעקב אחר יישום חוקים על ידי הממשלה והתחקות אחר הסיבות המונעות את יישום חלק מהחוקים. בצוות האמור שבראשותו יעמדו מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת יהיו חברים נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה, נציג מטעם היועצת המשפטית לכנסת, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת. מוצע כי הצוות המשותף יתכנס באופן קבוע, יערוך בדיקה מקיפה אודות חוקים שאינם מיושמים ויביא בפני ועדות הכנסת הרלוונטיות את תמונת המצב העדכנית בעניין זה.

המלצה זו נועדה לתת מענה לטענה הרווחת בקרב חברי הכנסת לפיה חלק מהחוקים, ובעיקר אלה שמקורם בחקיקה פרטית, אינם מיושמים על ידי הממשלה.

5. קביעת מכסת הצעות חוק שכל חבר כנסת יהיה רשאי להניח על שולחן הכנסת

מוצע לאפשר לכל חבר כנסת להניח על שולחן הכנסת מספר מוגבל של הצעות חוק פרטיות שבהן שמו מופיע ראשון ברשימת המציעים. לצורך כך תיקבע מכסה של עד 10 הצעות חוק שכל חבר כנסת יהיה רשאי להניח על שולחן הכנסת בכל מושב (כנס חורף וכנס קיץ).

יובהר כי על אף המכסה האמורה, חבר הכנסת יהיה רשאי להצטרף כמציע נוסף להצעות חוק ללא כל הגבלה. עוד יובהר כי לא יהיה ניתן להעביר את המכסה בין חברי הכנסת.

לשם המחשת משמעות השינוי נציין כי עד לתום המושב השלישי של הכנסת השבע-עשרה, הונחו על שולחן הכנסת 4,017 הצעות חוק פרטיות. על פי ההצעה שלעיל, בתקופה דומה היו מונחות על שולחנה של הכנסת לכל היותר 2,250 הצעות חוק פרטיות (בהנחה שכל חברי הכנסת היו מנצלים את מלוא המכסה).

הצעה זו נועדה מצד אחד לאפשר לחברי הכנסת להמשיך ולקדם הצעות חוק פרטיות במגוון רחב של תחומים, ומן הצד השני, לצמצם את תופעות הלוואי השליליות הכרוכות בהעדר כל מגבלה על היקף הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת.

6. קביעת מכסה שבועית של עד 18 הצעות חוק פרטיות שיובאו לדיון מוקדם בכל שבוע

מוצע לקבוע מכסות נפרדות עבור הצעות חוק פרטיות ועבור הצעות לסדר היום. לגבי הצעות החוק הפרטיות מוצע לקבוע מכסה של עד 18 הצעות חוק פרטיות שיובאו לדיון מוקדם בכל שבוע.

בדומה למצב היום, ועדת הכנסת תקבע את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה תהיה רשאית להביא לדיון מוקדם בכל מושב בהתאם לגודלן של הסיעות (הוועדה רשאית לקבוע מספר גדול יותר של הצעות חוק פרטיות עבור סיעות האופוזיציה), ובלבד שלא יובאו לדיון מוקדם יותר מ-18 הצעות חוק פרטיות בכל שבוע.

יובהר כי ניתן יהיה להביא לדיון מוקדם הצעות חוק פרטיות נוספות בהתאם לחריגים שפורטו לעיל.

מטרת הצעה זו היא לצמצם במקצת את העומס הבלתי סביר שנוצר בישיבות המליאה בימי רביעי בשבוע המוקדשות ברובן לדיונים בהצעות חוק פרטיות. כמו כן, הצעה זו נועדה לצמצם את מספרן הרב של הצעות החוק הפרטיות המובאות לדיון בכל שבוע בוועדת השרים לענייני חקיקה.

7. מתן עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע

מוצע לקבוע עדיפות להצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע, בדומה לעדיפות הניתנת כיום לממשלה בקביעת סדר היום בחלק מימי המליאה. הצעה זו באה לתת מענה לטענה לפיה לעיתים החקיקה הממשלתית שהיא מטבעה מורכבת ודורשת דיונים רבים מעוכבת בוועדות ואין דנים בה בלוחות זמנים סבירים. טענה זו אף משמשת את משרד האוצר כחלק מההצדקה לחוק הסדרים רחב היקף שבו מוצעות רפורמות שלטענתם בהליך החקיקה הרגיל "תקועות" בוועדות הכנסת.

פרק 2

גיבוש עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות

המצב היום והבעיות הנובעות ממנו

הממשלה, באמצעות ועדת שרים לענייני חקיקה, קובעת את עמדתה ביחס להצעות חוק פרטיות המובאות לדיון מוקדם בכנסת, זאת בנוסף לתפקידה לדון בהצעות החוק ביוזמת הממשלה ולאשרן להנחה על שולחן הכנסת. סדרי עבודתה של ועדת השרים מעוגנים בתקנון עבודת הממשלה. סדר יומה של הוועדה כולל דיון בהצעות החוק הפרטיות המובאות לדיון מוקדם על פי המכסה השבועית לכל סיעה, דיון בטיטות חוק ממשלתיות וכן דיונים נוספים או ערעורים המוגשים לוועדה ביחס להחלטותיה הקודמות. יצוין כי לעיתים, בנוסף למכסת הצעות החוק הפרטיות, מובאות לדיון מוקדם הצעות חוק פרטיות נוספות במסגרת ציון ימים מיוחדים במליאת הכנסת (לדוגמה: יום האישה הבינלאומי, יום הקשיש וכו') שיש להן נגיעה ישירה או עקיפה לנושא שאותו הכנסת מציינת. מצב דברים זה מכביד עוד יותר על סדר יומה של ועדת השרים.

מחמת הגודש המספרי של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, ועדת השרים אינה בוחנת את הצעות החוק באופן שגרתי, עם הגעתן לידיה, אלא ממתינה למועד שבו הצעות עומדות להיות מובאות לדיון מוקדם בכנסת. על פי הפרקטיקה הנוהגת, הסיעות מעבירות למזכירות הכנסת את רשימת הצעות החוק הפרטיות שאותן הן מעוניינות להביא לדיון מוקדם (בהתאם למכסה השבועית) ביום שני, בשבוע שלפני הדיון המוקדם (המתקיים באופן קבוע ביום רביעי, בשבוע לאחר מכן). ביום זה מועברת הרשימה האמורה למזכירות הממשלה ומופצת לידיעת היועצים המשפטיים של כל משרדי הממשלה. על סמך רשימת הצעות החוק הנ"ל מפיצה מזכירות הממשלה מדי יום רביעי בשבוע את סדר היום לשיבתה הקרובה של ועדת השרים (הכולל גם טיטות חוק ממשלתיות וערעורים לדיון). ביום ראשון, בתחילת השבוע שבו מתקיים הדיון המוקדם בהצעות החוק הפרטיות, מתכנסת ועדת השרים ומגבשת את עמדת הממשלה ביחס להצעות החוק. בתום ישיבת הוועדה מעבירה מזכירות הממשלה למזכירות הכנסת את העמדות שהתקבלו בישיבה, אשר מופצות לידיעת הסיעות. יצוין כי בהתאם לתקנון עבודת הממשלה ישיבות הוועדה הינן סגורות, ומשתתפים בהן, בנוסף לחברים בה, רק מוזמנים מטעם משרדי הממשלה השונים.

כפועל יוצא של מספר הצעות החוק המובאות לדיון מוקדם מדי שבוע, נאלצת ועדת השרים להתמודד עם מספר רב של הצעות חוק פרטיות היוצר עומס רב, ובשל אילוצי זמן לא מתאפשר לוועדה לקיים דיון ענייני ורציני לגבי כל הצעה והצעה כמתבקש. זאת ועוד, העובדה שלחבר הכנסת המציע לא ניתנת האפשרות להופיע ולהציג את הצעתו בפני ועדת השרים, או לחלופין לערער על החלטת הוועדה, יוצרת תחושת תסכול בקרב חלק מחברי הכנסת.

מטרת ההמלצות המובאות בפרק זה היא להתמודד עם הקשיים המפורטים לעיל ולשפר את ממשק העבודה שבין הכנסת לבין ועדת השרים לענייני חקיקה.

המלצות

1. קביעת מנגנון לדיון חוזר בהחלטות ועדת השרים לענייני חקיקה

מוצע לאפשר ליושב ראש הקואליציה וליושב ראש הסיעה הגדולה באופוזיציה להגיש ליושב ראש ועדת השרים לענייני חקיקה בקשה מנומקת בכתב לקיים דיון חוזר על עמדת הממשלה ביחס להצעת חוק פרטית.

חברי הכנסת מסיעות הקואליציה יהיו רשאים לפנות ליושב ראש הקואליציה בבקשה כי יגיש בשמם ליושב ראש ועדת השרים לענייני חקיקה בקשה לקיים דיון חוזר על עמדת ועדת השרים לענייני חקיקה. בדומה, חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה יהיו רשאים לעשות כן באמצעות יושב ראש הסיעה הגדולה מבין סיעות האופוזיציה.

בכל שבוע יהיו רשאים יושב ראש הקואליציה ויושב ראש הסיעה הגדולה מבין סיעות האופוזיציה להגיש עד 2 בקשות לקיום דיון חוזר (בקשה אחת ליושב ראש הקואליציה ובקשה אחת ליושב ראש הסיעה הגדולה באופוזיציה).

הוגשו בקשות כאמור, תדון בהן ועדת השרים על פי הנחיית יושב ראש ועדת השרים, ותחליט האם לשנות את עמדת הוועדה אם לאו. יובהר כי עד להכרעה בדיון החוזר תישאר עמדת הממשלה המקורית בתוקף.

2. העברת עמדות המשרדים ביחס להצעות חוק פרטיות הנוגעות לתחום פעולתם

בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, קובעת ועדת השרים לענייני חקיקה את עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות, ובאמצעות מזכירות הממשלה מובאות העמדות לידיעת מזכירות הכנסת, הנהלת הקואליציה ובאופן ישיר לחבר הכנסת המציע לאחר סיום כתיבת הפרוטוקול.

מוצע כי מזכירות הממשלה תעמיד לרשותם של חברי הכנסת את הערותיהם או התייחסויותיהם של המשרדים או השרים שהצעת החוק הינה בתחום פעולתם ככל שעמדות אלה הוגשו בכתב עובר לישיבת ועדת השרים וכן את עמדותיו של שר האוצר בכל הנוגע להצעות חוק בעלות עלות תקציבית. בכך יתאפשר לחברי הכנסת להבין את הרקע לעמדת הממשלה עוד בטרם תובא ההצעה לדיון מוקדם.

העברת רשימת הצעות החוק הפרטיות המובאות לדיון מוקדם למזכירות הממשלה מבעוד מועד

כאמור, על פי הפרקטיקה הנוהגת, הסיעות מעבירות למזכירות הכנסת את רשימת הצעות החוק הפרטיות אותן הן מעוניינות להביא לדיון מוקדם (בהתאם למכסה השבועית) ביום שני, בשבוע שלפני הדיון המוקדם, קרי - 9 ימים לפני הדיון המוקדם. ביום זה מועברת הרשימה האמורה לידיעת מזכירות הממשלה ומופצת לידיעת היועצים המשפטיים של כל משרדי הממשלה (סדר היום המעודכן של הוועדה מתפרסם ביום רביעי בשבוע, קרי - 2 ימי עבודה לפני קיום הישיבה ושבוע לפני מועד הדיון המוקדם). בפרק זמן קצר זה צריכים משרדי הממשלה להיערך ולגבש את עמדתם המקצועית על הצעות החוק הפרטיות שלגביהן נדרשת ועדת השרים להחליט.

על מנת לאפשר למנגנוני הממשלה זמן מספיק לשם גיבוש עמדה ביחס להצעות החוק הפרטיות לקראת הדיון המוקדם, מוצע כי מזכירות הכנסת תעביר למזכירות הממשלה את רשימת הצעות החוק שיובאו לדיון מוקדם כשבועיים לפני מועד הדיון.

מיסוד מסלול וולונטארי להתייעצות / תיאום עם משרדי הממשלה בכל הנוגע לחקיקה פרטית

הניסיון מלמד כי הדברות ותיאום בין חברי הכנסת המציעים לבין נציגי המשרדים הנוגעים לנושא ההצעה, עוד בטרם גיבוש עמדת הממשלה בוועדת השרים, מסייעים לקידום ולשיפור הצעת החוק ולקבלת תמיכת הממשלה ביחס אליה. על כן, כאמור לעיל, **מוצע למסד מנגנון שיעמוד לרשותם של חברי הכנסת אשר במסגרתו יתאפשר להם להתייעץ או לתאם את הצעתם עם גורמי הממשלה הרלוונטיים.** (ראה לעיל, פרק 3, המלצה מס' 1)

פרק 3

שיפור הכלים הפרלמנטריים לפיקוח על הממשלה

המצב היום והבעיות הנובעות ממנו

על פי שיטת הממשל הנוהגת בישראל תפקודה של כל ממשלה מותנה בראש ובראשונה בקיומו של רוב מוצק בכנסת המגבה את פעולותיה ויוזמותיה. במקביל, על הכנסת מוטל גם התפקיד לפקח על עבודת הממשלה באופן אפקטיבי, זאת באמצעות כלים פרלמנטריים שונים העומדים לרשות חברי הכנסת.

במרוצת השנים התיישנו ונשחקו הכלים הפרלמנטריים הקיימים. התיישנותם של הכלים הקיימים פגעה קשות במלאכת הפיקוח וביכולתם של חברי הכנסת להשפיע על עבודת הממשלה. העדר הסיקור התקשורתי אף הוא תרם לירידה באפקטיביות של כלי הפיקוח ולתחושה כללית בקרב חברי הכנסת של חוסר שביעות רצון מהמצב בתחום זה.

כך לדוגמה, אחד הכלים הפרלמנטריים לפיקוח על עבודת הממשלה ולביסוס הכנסת כבמה מרכזית בשיח הציבורי הינו **הצעה לסדר היום של חבר הכנסת**. על פי המצב היום כלי זה מאפשר לחבר הכנסת הבודד להציע לכנסת לכלול בסדר יומה דיון בנושא פלוני. במידה שהכנסת מאשרת זאת ולא מסירה את הנושא מסדר היום, אמור להתקיים דיון במליאת הכנסת במועד מאוחר יותר הפתוח להשתתפותם של כלל חברי הכנסת, או לחילופין מועבר הנושא לדיון בוועדה מוועדות הכנסת.

הניסיון מוכיח כי יעילותו של כלי זה נשחקה במהלך השנים. כיום ניתן לומר כי גם אם הכנסת אישרה לכלול בסדר היום נושא שהובא במסגרת הצעה לסדר היום, הרי שבסופו של דבר לרוב הדיון כלל לא מתקיים, ואם הוא מתקיים, פעמים רבות אין לדיון כל משמעות אפקטיבית או ציבורית. קיומו של מנגנון דיון בן שני שלבים, כאשר תחילה מתקיים דיון בשאלה האם לכלול נושא מסוים בסדר יומה של הכנסת ורק לאחר מכן, במידה שההצעה אכן אושרה, אמור להתקיים בשלב מאוחר יותר דיון שני, אינו מתאים לקצב האירועים וההתרחשויות בזירה הציבורית ובזירה התקשורתית. ברוב המקרים אין טעם עוד בקיום דיון בנושא שהיה רלוונטי כאשר הוא נדון לראשונה, שהרי בחלוף הזמן הנושא כבר יורד מסדר היום הציבורי. מסיבה זו, במרבית המקרים, חברי הכנסת עצמם מוותרים על קיומו של הדיון השני בהצעתם.

כלי נוסף העומד לרשות חברי הכנסת הוא **השאלתה**. במתכונתו הנוכחית, מוסד השאלתה נתקל מזה תקופה ארוכה בקשיים רבים: בכל הנוגע לשאלות הרגילות (הנענות בעל-פה במליאה), השרים הנשאלים כמעט תמיד אינם משיבים לשאלתה במסגרת הזמן הקצובה בתקנון הכנסת. לאור הזמן הרב שחולף ממועד הגשת השאלתה ועד למתן התשובה גם חברי הכנסת השואלים אינם מקפידים להתייבב במליאה על מנת לשמוע את תשובת השר. אשר לשאלות הישירות

(המוגשות בכתב לשרים ונענות בכתב על ידם) גם אלה כדרך שגרה אינן נענות במסגרת הזמן הקצובה בתקנון הכנסת.

במהלך כהונתה של הכנסת השבע-עשרה יזמה יושבת ראש הכנסת שורה של שינויים שעניינם שיפור הכלים העומדים לרשות הכנסת לפיקוח על עבודת הממשלה. במסגרת הנושאים שכבר אושרו על ידי הכנסת ניתן למנות בין היתר: שעת שאלות לראש הממשלה ולשרים, חובת דיווח של שרים לוועדות הכנסת, חובת התייצבות של שרים בוועדות ותיקונים הקובעים כי רק השר הנוגע בדבר ישיב להצעות לסדר היום ולשאלות דחופות. בנוסף, אושר תיקון לחוק הכנסת בעניין חובת מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת החלה על כל הגופים המבוקרים. חלק מהשינויים האמורים יושמו כבר בשלהי כהונתה של הכנסת השבע-עשרה ואילו חלקם האחר ייושם במהלך כהונתה של הכנסת השמונה-עשרה.

בישיבות שעסקו בנושא יחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת, הן השרים וחברי הכנסת והן הדרג המקצועי משתי הרשויות, היו תמימי דעים כי יש להמשיך במגמה זו ולפעול לשיפור ופיתוח הכלים הפרלמנטריים הקיימים על מנת שהפיקוח על עבודת הממשלה יהיה יעיל והדוק יותר.

על כן, המלצותינו בנושא זה כוללות המשך יישום השינויים שאושרו בכנסת עד כה ויישום של שינויים נוספים כפי שיפורטו להלן.

המלצות

1. שינוי מתכונת ההצעות הרגילות לסדר היום

מוצע לבטל את ההליך הדו-שלבי כמפורט לעיל ולקיים דיון אחד בלבד. על פי המנגנון המוצע, הצעה לסדר היום תהיה מלווה בהצעת סיכום של חבר הכנסת או לחילופין בהצעה להעביר את הנושא לדיון בוועדה שהנושא נמצא בתחומי עניינה.

יודגש כי לאחר הצגת ההצעה על ידי חבר הכנסת המציע, הדיון בהצעה לסדר היום יהיה דיון אישי שבו כל חבר כנסת שיירשם יוכל לשאת דברים. בתום הדיון, הממשלה תהיה רשאית להציג את עמדתה על ידי השר שהנושא נמצא בסמכותו ולאחר מכן תתקיים הצבעה על הצעת הסיכום של חבר הכנסת או על הצעתו להעביר את הנושא לדיון בוועדה.

כמו כן, מוצע לקבוע מכסה של 2 הצעות לסדר היום שיהיה רשאי כל חבר כנסת להביא לדיון בכל מושב (כאמור לעיל, כיום קיימת מכסה כוללת של הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום).

איננו ממליצים לשנות את המתכונת של ההצעות הדחופות לסדר היום. בהתאם לתקנון הכנסת מאשרת נשיאות הכנסת בכל יום שני בשבוע כ-5 הצעות דחופות לסדר היום אשר מובאות לדיון במליאה בכל יום רביעי. מאחר שהדיון בהצעות הדחופות מתקיים יומיים לאחר הגשתן ומאחר וביום רביעי בשבוע סדר היום של מליאת הכנסת עמוס, אנו סבורים כי לא יהיה נכון לקיים ביום זה דיון בחמש הצעות דחופות לסדר היום במתכונת המוצעת ביחס להצעות רגילות לסדר היום. על כן, אנו מציעים כי הדיון בהצעות הדחופות לסדר היום יתקיים בדומה למתכונת הנהוגה היום.

2. הבאת הנושאים שעתידיים לעלות במסגרת הצעות לסדר היום במליאת הכנסת לדיון בישיבת הממשלה השבועית

מוצע כי רשימת ההצעות לסדר היום העתידות לעלות במליאת הכנסת תובא לידיעת השרים בישיבת הממשלה השבועית. במעמד זה יוטל על השרים הנוגעים בדבר לגבש את עמדתם ביחס להצעות אלה. הממשלה תקפיד כי המשיב מטעמה במליאת הכנסת יהיה השר הנוגע בדבר.

3. שינוי במתכונת מוסד השאילתה

כאמור, במהלך המושב השלישי של הכנסת השבע-עשרה החלה הכנסת לקיים בכל שבוע שעת שאלות לאחד השרים. בשעת השאלות נדרש השר לענות על כ-20 שאלות של חברי הכנסת שמחציתן מועברות אליו מראש ומחציתן נשאלות באופן ספונטני בזמן הדיון

במליאה. בעקבות יישום שעת השאלות מוצע כי מוסד השאלתה הרגילה ימשיך להתקיים אולם במתכונות שונה. חברי הכנסת יהיו רשאים להגיש שאילתות על פי המכסה הקבועה, אולם השאלתות עצמן ותשובות השרים לשאלתות יימסרו לפרוטוקול ולא יושמעו במליאת הכנסת. כמו-כן, מזכירות הכנסת תנהל מעקב קבוע ותוודא הקפדה על לוחות הזמנים למתן התשובות הן לשאלתות הרגילות והן לשאלתות הישירות. מידע על חריגות יועבר באופן שוטף למזכיר הממשלה.

4. קיום דיון בהשתתפות שר על פי דרישת 40 מחברי הכנסת

בדומה לנוהל הקיים היום לגבי דיון בהשתתפות ראש הממשלה לפי דרישת 40 מחברי הכנסת, מוצע כי הכנסת תהא רשאית, לפי דרישה של לפחות 40 מחבריה, לקיים דיון בהשתתפות שר בנושא הנוגע לסמכות הנתונה לו לפי חוק או לתחום פעולה שהוא מופקד עליו. מוצע אף לאמץ את הנוהל בדיון בהשתתפות ראש הממשלה גם לגבי דיון בהשתתפות שר. עוד מוצע כי הדיון בהשתתפות שר מסוים (כולל ראש הממשלה) יתקיים לא יותר מאחת לחודשיים.

5. תחילת יישום חובת דיווח חצי שנתי לשרים בוועדות הכנסת

במסגרת השינויים בנושא הידוק הפיקוח על עבודת הממשלה שאישרה הכנסת כאמור, נקבע כי כל שר הממונה על משרד ממשלתי יחויב לדווח לוועדה קבועה של הכנסת שענייני משרדו נדונים לפניו דרך קבע, אחת לכנס, על פעולות משרדו, על תכניות המשרד לעתיד ועל ביצוע תקציב המשרד, וכן לענות על שאלות שיוצגו בפניו על ידי חברי הוועדה. מוצע להתחיל וליישם את חובת הדיווח מיד לאחר הרכבתה של הממשלה החדשה.

6. שר תורן במליאת הכנסת

מוצע לעגן בתקנון עבודת הממשלה את הנוהג לפיו מתקיימת תורנות שרים במליאת הכנסת אשר נקבעת על ידי מזכירות הממשלה.

7. קיום מפגשים קבועים בהשתתפות ראש הממשלה, יושב ראש הכנסת, שרים וראשי הסיעות בכנסת לליבון סוגיות הנוגעות ליחסי כנסת-ממשלה

מוצע לקיים מפגשים קבועים, אחת לחצי שנה, בראשות ראש הממשלה ויושב ראש הכנסת ובהשתתפות שרים וראשי סיעות, וכן דרגים מקצועיים בכירים של שתי הרשויות, שבמסגרתם ייבחנו סוגיות הקשורות ליחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת.

פרק 4

השתתפותם של נציגי הממשלה בישיבות ועדות הכנסת

המצב היום והבעיות הנובעות ממנו

נקודת חיכוך מוחשית נוספת בין הממשלה לבין הכנסת באה לידי ביטוי בהשתתפותם של נציגי הממשלה, הן מהדרג הנבחר והן מהדרג המקצועי, בישיבות ועדות הכנסת. כידוע, נציגי הממשלה מוזמנים באופן תדיר להשתתף בישיבות הוועדות על מנת להציג בפני חברי הוועדה את עמדת הממשלה ביחס לנושא מסוים או לצורך העברת מידע לוועדה המצוי ברשותם מתוקף תפקידם.

חוק-יסוד: הכנסת מעניק סמכות לוועדות הכנסת לזמן שרים לישיבות הוועדות בהתאם לפרטים שייקבעו בתקנון הכנסת. בדומה, קובע חוק-יסוד: הממשלה כי כל ועדה מוועדות הכנסת רשאית לחייב שר להופיע בפניה בהתאם לפרטים שייקבעו בתקנון הכנסת. עד לאחרונה לא קבע תקנון הכנסת הוראה מפורשת לעניין חיוב שר להופיע בעצמו בפני ועדות הכנסת ובפועל שרים היו רשאים להיות מיוצגים בוועדה על ידי מי מטעמם. הסדר זה יצר קושי שעה שוועדה קיימה דיון בנושא חשוב ומורכב אשר דרש את נוכחותו של השר בעצמו. לעיתים, השתתפותו של נציג מטעם השר ולא של השר בעצמו מנעה קיומו של דיון בדרג הרצוי ובכך סיכלה דיון אפקטיבי כמתבקש.

כחלק מהשינויים שהתקבלו בכנסת השבע-עשרה תוקן תקנון הכנסת בעניין זה ונקבעה הוראה ספציפית לעניין זימון שר באופן אישי לישיבות ועדות הכנסת.

בדומה להוראות הקבועות בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה לגבי זימון שרים לוועדות, כך גם קבועות הוראות בחוק-יסוד אלה בעניין זימון נושאי משרה ובעלי תפקידים בשירות הציבורי. בהתאם להוראות אלה זימון בעלי תפקידים בשירות הציבורי ייעשה באמצעות השר הנוגע בדבר או בדיעתו, ואולם השר רשאי להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן. תקנון הכנסת משלים וקובע כי ועדה קבועה בכנסת רשאית להזמין לישיבותיה עובדי מדינה בכל עניין שמליאת הכנסת העבירה לדיון בוועדה. יצוין כי הוראות אלה מעוגנות גם בתקשי"ר המחייב את עובדי המדינה.

המנגנון הקיים כמפורט לעיל מביא לא אחת לטענות ותלונות הדדיות משני צידי המתרחס.

מחד, טוענים יושבי ראש הוועדות ומנהלי הוועדות בכנסת כי על אף שנשלח זימון לנציגי הממשלה בהתאם להוראות החוק, לעיתים נציגי הממשלה לא מגיעים לישיבות שאליהן הם מוזמנים ואף לא מודיעים על היעדרותם מבעוד מועד. תופעה זו הביאה למספר מקרים שבהם נאלצו יושבי ראש ועדות בכנסת לנעול ישיבות ועדה שתוכננו מראש מהסיבה שנציגי הממשלה שהוזמנו לדיון לא התייצבו לישיבה. עוד נטען כי לעיתים לא נמסר לוועדה מידע אודות זהותו של נציג הממשלה שאמור להשתתף בדיון, וזאת על אף בקשות חוזרות ונשנות מצד מנהלי הוועדות.

מאידך, טוענים נציגי הממשלה המוזמנים לשיבות הוועדות כי לא ניתנת להם התראה מספיק ארוכה לפני ישיבת הוועדה שאליה הם מוזמנים. בנוסף, נטען כי לעיתים גם לא ניתנת ההזדמנות לנציגי הממשלה להשמיע את עמדתם בישיבה עצמה. עוד נשמעות טענות באשר ליחס לא ראוי שלו לעיתים זוכים נציגי הממשלה מצד יושבי ראש וחברי הוועדה.

חוסר שביעות הרצון ממצב דברים זה, הן מצד ועדות הכנסת והן מצד משרדי הממשלה, מחייב שיפור בדפוסי העבודה בין המנגנונים, כפי שמוצע בהמלצות שלהלן.

המלצות

1. אכיפת חובת ההתייצבותם של עובדי המדינה בוועדות הכנסת והענקת יחס הולם לעובדי המדינה המשתתפים בישיבות הוועדות

כאמור לעיל, חובת ההתייצבות של עובדי המדינה בוועדות הכנסת קבועה בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה. כמו כן חובה זו מעוגנת בתקשי"ר וכל הפרה שלה היא בגדר עבירת משמעת.

לאחרונה יזמו מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת מהלך שנועד לרענן חובה זו באמצעות נציב שירות המדינה והמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה. עם תחילת כהונתה של הכנסת השמונה-עשרה יתנהל מעקב אחר ההתייצבותם של עובדי המדינה בוועדות ובמקרים המתאימים תהיה אכיפה משמעתית של חובה זו.

בנוסף, לאור הטענות הנשמעות בדבר מתן יחס לא הולם לנציגי הממשלה המשתתפים בוועדות הכנסת, מוצע לרענן בקרב יושבי ראש הוועדות וחברי הכנסת חובה זו ולבקש מיושבי ראש הוועדות לעשות את כל הנדרש על מנת שנציגי הממשלה יזכו ליחס הולם בישיבות שבהן הם משתתפים. עובדי מדינה הסבורים כי זכו ליחס לא הולם מחברי הכנסת יפנו למזכיר הממשלה אשר יטפל בעניין מול מזכיר הכנסת.

2. חיוב עובד מדינה להתייצב בוועדה גם אם השר הממונה ביקש להופיע במקומו

חוק-יסוד: הכנסת קובע כי במקרה שוועדה מוועדות הכנסת מזמנת עובד מדינה רשאי השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן.

מוצע לקבוע שוועדה תהא רשאית להחליט ברוב של שני שליש מחבריה לזמן את עובד הציבור גם אם השר או ראש הגוף הממונה הודיע לוועדה על כוונתו להופיע בפניה בעצמו במקום מי שזומן.

3. קביעת נוהל מסודר לזימון עובדי מדינה לוועדות

מוצע כי מזכיר הכנסת, בהתייעצות עם מזכיר הממשלה, יקבע נוהל מסודר ומפורט לזימון נציגי הממשלה לוועדות.

פרק 5

הליך אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת

המצב היום והבעיות הנובעות ממנו

תקציב המדינה הוא אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשות הממשלה על מנת לתכנן ולבצע את מדיניותה בכל אחד מתחומי אחריותה. התקציב משקף את השקפת עולמה הכלכלית-חברתית של הממשלה ואת סדר העדיפויות שבכוונתה לממש. על כן, קיימת חשיבות מכרעת למכלול התהליכים החל מגיבוש התקציב ועד לאישורו הסופי.

לפי חוק-יסוד: משק המדינה תקציב המדינה נקבע בחוק. התקציב הוא לשנה אחת והוא כולל את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, התקציב כולל את סכומי ההוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה, הרשאה להתחייב ומספרי שיא כוח אדם. הסכומים והמספרים הקבועים בחוק התקציב מחולקים לסעיפי תקציב, תחומי פעולה ותכניות (מספרים אלה מחולקים אף הם לדרגה פחותה המכונה "תקנות" ואינה מופיעה בספרי התקציב). לפי חוק יסודות התקציב הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים מסוימת את הסכום הקבוע כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה. משנת התקציב 1992 ואילך נקבעה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, תקרה ביחס לשיעור ההעלאה של סכום ההוצאה הממשלתית לעומת סכום ההוצאה הממשלתית משנת התקציב קודמת.

בפועל, רוב התקציב בנוי מ"תקציב קשיח" (המכונה גם "טייס אוטומטי") והוא מבוסס על התקציבים מהשנים הקודמות, וזאת לנוכח הרשאות להתחייב משנים קודמות, תקציב קשיח לביצוע החקיקה שנחקקה בשנים קודמות של המדינה, הסכמי שכר וגימלאות ופירעון חובות. מעבר לתקציב הקשיח הצעת חוק התקציב אמורה לשקף גם את ההתאמות הייחודיות ביחס לאותה שנת תקציב ולחקיקה שנחקקה ביחס אליה.

משנת 1985 ואילך כעניין של נוהג, מניחה הממשלה על שולחן הכנסת ביחד עם הצעת חוק התקציב את מה שמכונה "הצעת חוק ההסדרים". הצעת חוק ההסדרים היא הצעת חוק ממשלתית המאגדת בתוכה תיקוני חקיקה שונים שבמקור נועדו להתאים את החקיקה הקיימת לתיקוני התקציב. ברם, לאורך השנים התרחב השימוש בהצעת חוק ההסדרים עד שזו הפכה ל"פלטפורמה" לחקיקה רחבה המשמשת כאמצעי לעריכת שינויים מבניים במשק, ופעמים רבות גם כאשר לשינויים אלה אין קשר ישיר והכרחי לתקציב.

חוק-יסוד: משק המדינה קובע שהממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לא יאחר משישים ימים לפני תחילתה של שנת הכספים. בשל רצונה של הממשלה לכוון את תקציב המדינה עם הצעת חוק ההסדרים, מניחה הממשלה על שולחן הכנסת באותו מועד הן את הצעת חוק התקציב והן את הצעת חוק ההסדרים.

עם אישורה של הצעת חוק התקציב לקריאה הראשונה על ידי הכנסת, ההצעה מועברת להכנתה לקריאה השניה והשלישית לוועדת הכספים של הכנסת (כאשר סעיף תקציב הביטחון מונח מלכתחילה על שולחנה של הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוץ והביטחון). הדיון בוועדת הכספים של הכנסת רחוק מלהיות משביע רצון. לוועדת הכספים פרק זמן קצר ביותר (של פחות מ - 60 ימים) שבו עליה ללמוד ולהכין את הצעת חוק ההסדרים שהיא הצעת חוק ארוכה במיוחד, סבוכה, מורכבת הכוללת סוגיות ממגוון תחומים (שפעמים רבות הן בתחום מומחיותה של ועדה אחרת בכנסת), והן את הצעת חוק התקציב, אשר לצורך אישורה על ועדת הכספים לזמן את כל משרדי הממשלה השונים לדיון על מנת ללמוד את תוכניתיהם לשנת התקציב הבאה. בנוסף, לא ניתן לקיים בוועדה דיון אמיתי על ההנחות העומדות בבסיס התקציב. הנחות אלה, כמו גם התחזיות, מרוכזות בידי אגף תקציבים במשרד האוצר ואין דיון מקדים בכנסת ביחס להנחות אלה המבססות את עיקרו של התקציב. בסופו של דבר, אף אם ועדת הכספים מגיעה להסכמות ביחס לשינויים הדרושים בהצעת חוק התקציב המובאת על ידי האוצר, שינויים אלה לא באים לידי ביטוי בהצעה המונחת לקריאה השניה והשלישית בכנסת, אלא באמצעות המכשיר הקרוי "שינויים בתקציב" (כמפורט להלן).

עוד יצוין, כי ההליך בממשלה לאישור הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים אף הוא סובל מבעיות של חוסר שקיפות. כך, בדיוני התקציב, הממשלה נוהגת לחרוג מסדרי הדיון המקובלים ולקיים הצבעות על סדרה ארוכה של החלטות במגוון רחב של נושאים. הליך זה מקשה על יכולתם של שרי הממשלה לקבל את כל המידע הדרוש להם לצורך גיבוש עמדתם. בנוסף, להצעת חוק ההסדרים לא מתפרסם תזכיר (דבר הפוגע אף הוא בשקיפות ביחס להצעת חוק זו), והכנתה על מכלול נושאים המגוונים מרוכזת בידי משרד האוצר (וזאת להבדיל מהצעות חוק שכלל נעשות בידי המשרד הרלוונטי לעניין).

לחוליים אלה הוצעו לאורך השנים פתרונות שונים. כך ביחס להצעת חוק התקציב הוצע לשקול: הקדמת הדיונים בכנסת ביחס להצעות החוק, הרחבת דברי ההסבר להצעת חוק התקציב והכללתם של פרמטרים נוספים להשוואה, בחינתן של ההנחות העומדות בבסיס התקציב ואישורן באופן מקדים על ידי הכנסת, הקטנת השימוש במכשיר של "שינויים תקציביים" ועוד. בשנת התקציב האחרונה פעלה הכנסת לפיצולה של הצעת חוק ההסדרים כך שנושאים שאינם מתחום מומחיותה של ועדת הכספים הועברו להכנה על ידי הוועדה המומחית לכך, ובעיקר פעלה לכך שהדיון במקביל להצעת חוק התקציב יהיה אך ורק בנושאים שיש להם זיקה ישירה והכרחית להצעת חוק התקציב, וזאת להבדיל משינויים מבניים וחברתיים שהממשלה מבקשת להביא במסגרת הצעת חוק ההסדרים.

בעייתיות נוספת הנובעת מאופן אישורה של הצעת חוק התקציב בממשלה ובכנסת היא שאלת השינויים בתקציב המתבצעים כעניין שבשגרה לאורך כל שנת התקציב, ומשקפים בסופו של יום את התקציב האמיתי לאותה שנת תקציב. השינויים בתקציב מבטאים אף הם את הריכוזיות של משרד האוצר ביחס לתקציב המדינה ומעצימים את בעיית השקיפות ביחס לתקציב, כמפורט להלן. סעיף 11 לחוק יסודות התקציב מאפשר לשר האוצר לבצע שינויים בתקציבו של משרד ממשלתי, כך שניתן להעביר סכומים שאינם עולים על כ - 1,940,000 ₪ או 15% מסכומה של התכנית המקורית בהודעה בלבד לוועדת הכספים, ובאשר לסכומים גבוהים מאלה - נדרש

אישורה של ועדת הכספים להעברה. בנוסף, בפועל מתבצעים שינויים בתקציב בין משרדי הממשלה השונים באמצעות העברת סכומים שונים לסעיף הרזרבה הכללית. כמו כן, שינויים בתקציב שאינם בנושאי תכנית (כי אם ברמה של תקנה בלבד) מתבצעים על ידי משרד האוצר בלבד ולא נדרש לשם כך יידועה של הכנסת.

גם לגבי הליך זה של השינויים בתקציב שמתבצע באופן יומיומי כמעט באוצר ובוועדת הכספים נמתחת ביקורת בנוגע לשקיפות ולגילוי הנאות. הליך זה יוצר מצב שבו ועדת הכספים מצד אחד עושה לעיתים שימוש בסמכותה לאשר את השינויים בתקציב כאמצעי לחץ על משרד האוצר בעניינים שונים, ומן הצד השני, משרד האוצר פעמים רבות אינו מביא בפני הוועדה את מכלול הנתונים והעובדות הדרושים לצורך האישור כאמור, ולעיתים עושה שימוש בשינוי התקציבי עוד בטרם זה קיבל את אישורו הסופי על ידי הוועדה. אף כאן הועלו פתרונות שונים וביניהם: שיתוף של ועדות הכנסת השונות בהליך האישור על מנת לאפשר גילוי נאות של הנתונים, יצירת מאגר נתונים ממוחשב בין הכנסת לבין האוצר והקטנת הצורך בשינויים תכופים בתקציב באמצעות שינוי יסודי בהליך אישור התקציב השנתי.

אנו סבורים כי המצב הנוכחי בתחום זה מחייב בחינה רצינית ומעמיקה של הפתרונות השונים שהועלו במרוצת השנים ובחינת רעיונות נוספים, זאת על מנת להביא לשיפור בהליך אישור תקציב המדינה וההעברות התקציביות בכנסת.

המלצות

1. הקמת צוות משותף לממשלה ולכנסת לבחינת הליכי אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת

מוצע להקים צוות משותף לכנסת ולממשלה בראשות מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת, ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג המועצה הלאומית לחברה וכלכלה במשרד רה"מ, נציג היועץ המשפטי לממשלה, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, מנהל ועדת הכספים ומנהל המחלקה לפיקוח תקציבי בכנסת. הצוות יבחן את מכלול סדרי העבודה הקיימים היום ויגבש המלצות מוסכמות בדבר שיפור הליך אישור תקציב המדינה והעברות תקציביות בכנסת.

רשימת המשתתפים
ב"פורום השולחן העגול"
ובימי הדיונים המיוחדים

רשימת המשתתפים בישיבת פורום "השולחן העגול" ביום 21 בינואר 2008*

ראש הממשלה, חה"כ אהוד אולמרט
יושבת ראש הכנסת, חה"כ דליה איציק

סגן ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, חה"כ אלי ישי
סגן ראש הממשלה ושר התחבורה והבטיחות בדרכים, חה"כ שאול מופז
השרה המקשרת בין הממשלה לבין הכנסת, חה"כ רוחמה אברהם-בלילא
השר לקליטת עלייה ולפיתוח הנגב והגליל, חה"כ יעקב אדרי
שר הרווחה והשירותים החברתיים, חה"כ יצחק הרצוג
שר המשפטים, פרופ' דניאל פרידמן

יושב ראש הקואליציה, חה"כ אלי אפללו
יושב ראש מרצ, חה"כ יוסי ביילין
יושב ראש ועדת הכנסת, חה"כ דוד טל
יושב ראש סיעת העבודה, חה"כ איתן כבל
יושב ראש סיעת ש"ס, חה"כ יעקב מרגי
יושב ראש סיעת הליכוד, חה"כ גדעון סער

היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז
מזכיר הממשלה, מר עובד יחזקאל
מזכיר הכנסת, מר איל ינון
היועצת המשפטית לכנסת, גב' נורית אלשטיין
המשנה למזכיר הממשלה, מר אריה זהר
סגנית מזכיר הכנסת, גב' ירדנה מלר-הורוביץ

*כל המשתתפים מצוינים בהתאם לתוארם אז

רשימת המשתתפים ביום דיונים מיוחד שנערך ביום 26 ביוני 2008*

השרה המקשרת בין הממשלה לבין הכנסת, חה"כ רוחמה אברהם-בלילא
השר לביטחון הפנים, חה"כ אבי דיכטר
שר המשפטים, פרופ' דניאל פרידמן
שר הפנים, חה"כ מאיר שטרית

חה"כ זבולון אורלב
חה"כ מיכאל איתן
חה"כ יוסי ביילין
חה"כ משה גפני
חה"כ דוד טל
חה"כ יצחק לוי
חה"כ אופיר פינס-פז

מטעם הממשלה :

גב' הגר בירן, יועצת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת
מר יואל בריס, היועץ המשפטי למשרד האוצר
גב' אתי ברנט, מרכזת בכירה - מזכירות הממשלה
מר גבי גולן, סגן מזכיר הממשלה
גב' שולי גורן, מקשרת בין משרד האוצר לכנסת
מר מיכאל וולה, עוזר מזכיר הממשלה
מר אריה זהר, המשנה למזכיר הממשלה
מר ערן זיני, יועץ שר המשפטים
גב' סימה טוקטלי, מזכירות הממשלה
מר עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה
מר יהודע מנדיאל, מזכירות הממשלה
גב' פנינה נס, מזכירות הממשלה
מר ליאור נתן, מזכיר ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק
גב' יעל פרבר, מקשרת בין משרד החינוך לכנסת
גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)
גב' אריאלה קלעי, ראש תחום חקיקה במשרד המשפטים
ד"ר גיא רוטקופף, יועץ שר המשפטים
מר אורי שוהם, עוזר ליועצת ראש הממשלה לענייני הכנסת
מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(תפקידים מיוחדים)

מטעם הכנסת :

ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע
גב' נורית אלשטיין, היועצת המשפטית להכנסת
גב' ארבל אסטרך, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת
גב' אתי בנדלר, המשנה ליועצת המשפטית לכנסת
(כלכלה ותקשורת)
ד"ר שילה הטיס רולף, מרכז המחקר והמידע
גב' דורית ואג, מנהלת ועדת החוקה, חוק ומשפט
גב' לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה
גב' אלינור ימין, מנהלת לשכת מזכיר הכנסת
מר איל ינון, מזכיר הכנסת
גב' ירדנה מלר-הורוביץ, סגנית מזכיר הכנסת
מר דן מרזוק, עוזר מזכיר הכנסת
מר עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

* לפי סדר א' ב'.

רשימת המשתתפים ביום דיונים מיוחד שנערך ביום 4 בספטמבר 2008*

מטעם הממשלה :

גב' הגר בירן, יועצת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת
מר יואל בריס, היועץ המשפטי למשרד האוצר
מר גבי גולן, סגן מזכיר הממשלה
גב' שולי גורן, מקשרת בין משרד האוצר לכנסת
מר אריה זהר, המשנה למזכיר הממשלה
גב' ענת חיים, הלשכה המשפטית במשרד האוצר
גב' סימה טוקטלי, מזכירות הממשלה
מר עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה
מר ליאור נתן, מזכיר ועדת השרים לענייני חקיקה
ואכיפת החוק
גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(חקיקה)
גב' אריאלה קלעי, ראש תחום חקיקה במשרד
המשפטים
מר אורי שוהם, עוזר ליועצת ראש הממשלה לענייני
הכנסת
מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(תפקידים מיוחדים)

מטעם הכנסת :

ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע
גב' סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לוועדת הכספים
גב' שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים
מר נאזם בדר, סגן מזכיר הכנסת
מר אבריאל בר-יוסף, מנהל ועדת חוץ וביטחון
גב' דפנה ברנאי, יחידת נוסח החוק בלשכה המשפטית
גב' דנה גורדון, מנהלת ועדת העליה, הקליטה
והתפוצות
גב' יהודית גידלי, מנהלת ועדת החינוך, התרבות
והספורט
ד"ר שילה הטיס רולף, מרכז המחקר והמידע
גב' דורית ואג, מנהלת ועדת החוקה, חוק ומשפט
גב' גיודי וסרמן, היועצת המשפטית לוועדת העבודה,
הרווחה והבריאות
גב' לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה
גב' אלינור ימין, מנהלת לשכת מזכיר הכנסת
מר איל ינון, מזכיר הכנסת
מר טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים
גב' ירדנה מלר-הורוביץ, סגנית מזכיר הכנסת
מר דן מרזוק, עוזר מזכיר הכנסת
גב' חנה פריידין, מנהלת הוועדה לענייני ביקורת
המדינה
גב' מירי פרנקל-שור, היועצת המשפטית לוועדת החוץ
והביטחון
מר עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

* לפי סדר א' ב'.