



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חקיקה פרטית

דנה בלאנדר וערן קליין
בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס

נייר עמדה 32

ירושלים, כסלו תשס"ג, נובמבר 2002

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

עורכת ראשית: יעל מושיוב

עריכת לשון: הדסה ביר

רכז הפקה: נדב שטכמן

עיצוב גרפי: רון הרן

סודר ונדפס בתשס"ג ביארט פלוס, ירושלים

מסת"ב ISBN 965-7091-43-8

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2002

פרופסור דוד נחמיאס הוא פרופסור למדע המדינה באוניברסיטת חיפה, ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

זנה בלאנדר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ובעלת תואר שני במדע המדינה ובפסיכולוגיה קלינית מן האוניברסיטה העברית בירושלים.

ערן קליין הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

5	מבוא
7	פרק ראשון: הפרלמנט והמחוקקים במתח שבין ייצוגיות למשילות
15	פרק שני: חקיקה פרטית: מבט משווה על מעמדם של פרלמנטים בתהליך החקיקה
39	פרק שלישי: חקיקה פרטית בישראל
65	פרק רביעי: חקיקה פרטית נלווית תקציב ומעמד הכנסת
75	סיכום והמלצות
81	נספח 1: הגבלות על הצעות חוק פרטיות בפרלמנטים שונים בעולם
87	נספח 2: הוראת שעה: הגבלת חקיקה פרטית הכרוכה בתקציב
90	הערות
104	English Summary

מבוא

בשנים האחרונות נרשם גידול ניכר במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת ומאושרות על ידה. בכנסות האחרונות הגיע חלקה של החקיקה הפרטית לכדי מחצית החקיקה. לגידול במספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות ומאושרות יש השפעה רבה על המתחולל בזירה הפוליטית, הכלכלית והחברתית כמו גם על היכולת למשול. נייר עמדה זה בוחן את הסיבות להתרחבות ממדי החקיקה הפרטית, עומד על השלכותיה והשפעותיה ומביא סדרה של המלצות להתמודדות עם קשיי המשילות המתעוררים.

סוגיית החקיקה הפרטית, ובראשה החקיקה הפרטית נלווית התקציב, עומדת בשנים האחרונות במרכזו של דיון ציבורי ומקצועי. רבים מחפשים דרכים להתמודד עם השלכותיה השליליות של התופעה מבלי לגרום לפגיעה במעמד הכנסת ובתפקודה. תהליך אישור התקציב לשנת 2002 נתקל בקשיים בשל מחלוקת סביב אישורן של הצעות חוק פרטיות שעלותן התקציבית גבוהה. הן הכנסת הן הממשלה ניסו לאחרונה למצוא דרכים להתמודד עם סוגיית החקיקה הפרטית – הממשלה על-ידי ביטולה או הקפאתה באמצעות חוק ההסדרים, והכנסת – בניסיונות להציע הצעות חוק אשר יגבילו את יזמות החקיקה הפרטית המכבידות על התקציב.

לאחרונה אושר בכנסת תיקון לחוק יסוד: משק המדינה (הוראת שעה) המגביל חקיקה פרטית נלווית תקציב (ראו נספח 2). לפי התיקון לחוק יידרש רוב של לפחות 50 חברי כנסת בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית, על מנת לאשר הצעת חוק פרטית שעלותה יותר מחמישה מיליון שקל בשנה. תוקפו של החוק, שהתקבל כהוראת שעה, שנה אחת. החוק שהועבר אמור לעמוד בפרץ החקיקה הפרטית הכרוכה בתקציב ולסייע בשמירת מסגרת תקציב המדינה. התיקון לחוק הוא בבחינת "אצבע בסכר" אשר אמורה למנוע את האפשרות שהצעות חוק פרטיות הכרוכות בעלות תקציבית משמעותית, שאינן זוכות לתמיכה רחבה, יאושרו בכנסת. הגבלה זו משקפת ניסיון נקודתי להתמודד עם השלכות הבעייתיות שעלולות להיות לחקיקה פרטית לא מרוסנת. בנייר העמדה נבחן את הצעות החוק הפרטיות בהקשר המוסדי הרחב, וננסה להציע רפורמה מקיפה יותר מהתיקון שהתקבל לחוק. נקודת המוצא של הדיון היא שריבוי הצעות חוק פרטיות, בעיקר אלה הכרוכות בעלות תקציבית, הוא סימפטום המעיד על חולשות מוסדיות של המערכת הפוליטית בכלל ועל משבר ביחסי הרשות המחוקקת והרשות

המבצעת בפרט. שורשיה של החולשה המוסדית טמונים, בין השאר, באי-התאמה בין השינויים וההתפתחויות שחלו בחברה הישראלית בעשורים האחרונים ובין ההתמודדות המוסדית עם שינויים אלו. הפער שנפער בין החברה למוסדות השלטון גרר בעקבותיו משבר משילות שהוא בעל השלכות מרחיקות לכת על החברה, הכלכלה והפוליטיקה בישראל.

בנייר עמדה זה נבחן את סוגיית הצעות החוק הפרטיות כדוגמה לתופעה המשקפת את החולשות המוסדיות של המערכת הפוליטית. ננסה לזהות דרכים לחיזוק תפקודם של חברי הכנסת כמחוקקים פרטיים ותפקודו של הפרלמנט כגוף מחוקק מתוך הכרה בחשיבותה ובתרומתה של החקיקה הפרטית הנעשית תוך הפעלת שיקול דעת ואחריות ציבורית.

נציג ממד השוואתי על-ידי בחינת מנגנוני החקיקה הפרטית ומאפייניה בכמה דמוקרטיות מערביות, ונדון בשאלה, האם הסדרה של מעורבות חברי הפרלמנט בתהליך החקיקה והשפעה אפקטיבית שלהם עליה, בעיקר בפן התקציבי, עשויה לעדן ולרסן תופעות של חקיקה פופוליסטית.

בפרק הראשון נציג את מקומו של הפרלמנט במתח שבין משילות וייצוגיות, שהוא אחד הפרדוקסים המרכזיים של הדמוקרטיה. בפרק השני נבחן במבט השוואתי את הזיקה שבין גורמים חיצוניים ופנימיים במערכת הפוליטית ובין מידת ההשפעה שיש לפרלמנטים על עיצוב המדיניות הציבורית. ננסה ללמוד מניסיוןן של דמוקרטיות אחרות על האמצעים והמנגנונים המסדירים את יחסי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ואשר מקרינים על אופייה והיקפה של פעולת החקיקה של הפרלמנט. בפרק השלישי נבחן את המקרה הישראלי. נציג נתונים לגבי הנפח והתוכן של החקיקה הפרטית והמשלתית בכנסות השונות. ננסה להסביר את הנתונים כביטוי של משבר משילות, וננתח את הגורמים החיצוניים והפנימיים המשפיעים על השינויים שחלו באופייה של עבודת הכנסת בתחום החקיקה. הפרק הרביעי מוקדש לדיון בסוגיית החקיקה הפרטית נלווית התקציב וכולל הצעות לרפורמה בתהליך התקציב. בסיכום נפרוש כמה המלצות שביסוד ההנחה כי שיתוף פעולה פורה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת יטיב הן עם זו הן עם זו, יתרום לחקיקה אחראית יותר המכוונת לטובת האינטרס הציבורי ויסייע למיתון המתחים הגואים בין רשויות השלטון.

1 הפרלמנט והמחוקקים במתח שבין ייצוגיות למשילות

אם נביט אל נבכי המשטר הדמוקרטי על מוסדותיו, על חוקיו, על הנהלים הנהוגים בו ועל התרבות שהוא מתקיים על מצעה, נבחין שיותר מכול, משטר זה מאופיין בהיותו אוסף של ניגודים, פרדוקסים, מתחים וקונפליקטים.¹ אחד הפרדוקסים המרכזיים הוא הניגוד הטבוע בין ייצוגיות למשילות. על-מנת להימנע מריכוז הכוח בידי מעטים, עיקרון המנוגד לרוח הדמוקרטיה, מוסדו מנגנוני ייצוגיות ודיווחיות (accountability). על המערכת הפוליטית לאזן בין הצורך במשילות, דהיינו תפקוד אפקטיבי של הממשל, ובין התביעה לייצוגיות, דהיינו השאיפה שפניהם של הנבחרים יהיו כפני העם. במילים אחרות, מערכת פוליטית צריכה להתאפיין הן ביכולת לייצג את קולן של קבוצות שונות ושל אינטרסים מנוגדים בחברה, הן ביכולת למשול המתבטאת בכוחה להתוות ולממש מדיניות כוללת. אם ננסח בפשטות את נוסחת החליפין בין משילות לייצוגיות, נוכל לומר כי ככל שמערכת פוליטית ייצוגית יותר (גם בהשפעת השיטה האלקטורלית), כך יהיו שותפות בה מפלגות רבות יותר, הממשלה תהיה יציבה פחות, ויפגע ממד המשילות.² ייצוגיות היא לכאורה מושג חד ממדי, הנבחר אמור לייצג את הציבור שבחר בו. אולם, כאשר מנסים לעמוד על טיבו של הייצוג מסתבר כי קיימות עמדות שונות ואף סותרות ביחס לשאלת הייצוגיות. עצם קיומו של המושג 'ייצוגיות' מניח פער בלתי-נמנע בין המייצג למיוצג. במערכת הפוליטית הכוונה לפער הבלתי-נמנע בין הבוחר לנבחר.³

אחת ההבחנות הקלאסיות בהקשר של ייצוגיות היא בין הדגם של הנציג כבא כוח (delegate) ובין תפיסת הנציג כנאמן (trustee). לפי הדגם הראשון, הנבחר אמור לבטא את דרישותיו של הציבור בלי לתת את הדעת על תוצאותיהן. הנציג בדגם זה אינו מפעיל שיקול דעת עצמאי או משקלל את החלטתו עם מצפונו.⁴ אולם הדגם הזה תיאורטי בעיקרו, שכן אין הנציג זהה לציבור בוחריו, ולכן לא סביר שיבטא את תביעותיהם במדויק ובעקבות לאורך תקופה. הנחת היסוד של דגם הנציג הנאמן היא שהציבור בוחר בנציג שייצג נאמנה את האינטרסים שלו. הציבור מעניק לנציג את זכות ההכרעה בנושא הנראה לו כנכון וטוב בעבור הציבור. במקרה כזה תוצאות ההכרעה של הנציג עשויות להיות שונות מהאינטרס הגולמי של הציבור, משום שהן יכללו שיקולים ואינטרסים נוספים. הדגמים של הנציג כנאמן

או כבא כוח מייצגים גישות שונות בשאלת תלותו ועצמאותו של הנבחר. נראה כי רוב המחוקקים מתפקדים ברצף שבין שני הדגמים, באופן שמכונה 'politico'⁵.

גישה אחרת המופיעה בספרות המחקר העוסקת בייצוגיות מבחינה בין ייצוג של רעיונות ובין ייצוג כנוכחות (representation as presence)⁶. ייצוג של רעיונות מתייחס לכך שנציגי הציבור משקפים את אמונות הבוחרים אולם אין הם דומים להם בהכרח במאפייניהם הסוציו-דמוגרפיים. לפי עמדה זו אין זה משנה מי הנציג אשר מכריע בנושא מסוים אלא מהי התפיסה הרעיונית שהוא מקדם. לעומת דגם זה נפרסת העמדה של ייצוג כנוכחות. על-פי גישה זו, ייצוג מחייב מידה של זהות בין הנציג לציבור המיוצג. דהיינו, הייצוגיות באה לידי ביטוי במאפיינים של הנציג ולא בהכרח ברעיונותיו. הנחת היסוד של עמדה זו היא שסביר להניח שנציג הדומה לציבורו ייטיב להבין את האינטרסים של ציבור זה ולפעול לטובתו.

שתי העמדות שהזכרנו לוקות בחיסרון: העמדה המציגה ייצוג כנוכחות עלולה לקדם ייצוגיות פטרנליסטית ולהעמיק בכך את הפער בין הנבחר לבוחרים. לדוגמה, מערכת פוליטית שכל נבחריה הן נשים יכולה אמנם לפעול לטובת אינטרסים של גברים, אולם בהיעדר ייצוג של גברים עלולה להתפתח גישה פטרנליסטית כלפיהם, אשר תביא להדרתם ממערכת השיקולים הפוליטית. לעומת זאת, כאשר מדובר בייצוג כנוכחות, ייתכן מצב שבו יתקשה הנציג המייצג בגופו את הקבוצה, לקיים את חובת הדיווח והאחריות. עצם הדבר שהנציג דומה במאפיין זה או אחר לציבור בוחריו, אין בו תנאי מספיק או הכרחי לכך שהנציג יפעל לטובת שולחיו. בביטוייה הקיצוני, ייצוגיות כנוכחות משמעותה הכרעה ללא מתווכים, השתתפות פעילה של כל האזרחים בהכרעות, או מה שמכונה 'דמוקרטיה ישירה'. דהיינו, הקצנה של ייצוגיות על בסיס זהות פירושה ייצוג של כל אזרח ואזרח ללא תיווך.

ניתן להציג שלושה דגמים תיאורטיים של ייצוג (תרשים 1.1):
 הנציג כבא כוח: תביעות הציבור עושות דרכן אל המערכת הפוליטית כפי שהן ללא תשומה מצדו של הנציג.

הנציג כנאמן הציבור: ייתכן שקלול של דרישות הציבור בהתאם לאילוצים מערכתיים.

ייצוגיות-יתר: דמוקרטיה ישירה שבה למעשה אין גורם המתווך בין דרישות הציבור לממשל.

	נציג כנאמן	נציג כבא כוח	דמוקרטיה ישירה	
דרישות הציבור	xxx	xxx	xxx	
תפקיד הנציג	הנציג כנאמן	הנציג כבא כוח		
אופי המדיניות	x(+)	x	xxx	

תרשים 1.1. דגמים של ייצוג

הדגמים הקלאסיים מציגים רק כיוון זרימה אחד, של דרישות הציבור אל הנציגים (בספרות מכונה דגם זה 'demand input model'),⁷ אולם מערכת הקשרים אינה חד-סטריית. פעילותם של הנציגים-הנבחרים היא גם פעילות בעלת גוון היענותי (responsiveness). הנציגים משמשים חוליה מקשרת בין תביעות הציבור למערכת הממשל, ובכך הם מממשים את ההיבט ההיענותי של המערכת. היענות זו חיונית לשם שימור התמיכה במערכת.⁸ ניתן להבחין בין היענות גולמית/אוטומטית (raw automatic) (responsiveness של המערכת ובין היענות סתגלנית (adaptive responsiveness), או לחלופין הבחנה בין היענות סבילה להיענות פעילה. ההבחנה מקבילה למתח שבין ייצוגיות למשילות: אם הממשל מצליח להתעלות אל מעל סף התביעות של הציבור ולהתוות מדיניות עקיבה ארוכת טווח ואחראית שמשקפת ראייה כוללת, אזי מדובר בהיענות סתגלנית המסגלת את תביעות הציבור לאילוצים הקיימים (איוון בין ייצוגיות

ומשילות). אם ההיענות היא אוטומטית לכל תביעה שעולה מן הציבור, אזי אין היא נבחנת לאור התמונה הכוללת של המדיניות הציבורית (הטיה לקוטב הייצוגיות תוך ויתור על ממד המשילות).

משטרים שונים מציגים חלופות לאיזון הראוי בין משילות לייצוגיות. המתח בין ייצוגיות למשילות מתבטא ביחסים שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. בשיטה הפרלמנטרית הממשלה חייבת לדווח לפרלמנט (ההסתברות לקיומו של פרלמנט לעומתי שיחליש את יכולת המשילות קטנה גם אם יש דוגמאות לתופעה זו). במקביל, המשטר הפרלמנטרי מוביל לריכוז העצמה הפוליטית בידי הממשלה. משילות בשיטה הפרלמנטרית נבנית נדבך על נדבך: ראש הממשלה שואב את סמכותו מתמיכתם של המחוקקים. על-מנת להרחיב את בסיס התמיכה בו דרושה לכידות קואליציונית. על-מנת לייצב את הקואליציה דרושה לכידות מפלגתית ויכולת של המפלגה להטיל מרות על הנבחר. דהיינו, יכולת המשילות היא תוצר של ביטויים שונים של יציבות ולכידות לאורך כל שדרות המערכת הפוליטית. התערערות אחת הרמות, למשל, היחלשות המרות המפלגתית על הנבחר הבודד עלולה להתעצם ולהשפיע על כושר המשילות של הממשלה ושל העומד בראשה.⁹ בשיטה הנשיאותית, שפיצול העצמה הפוליטית בה מובנה ומודגש, יש מקום להניח שהנשיאות תהא בידי מפלגה אחת ואילו בפרלמנט יהיה רוב למפלגה אחרת, וכך עלולים להיקלע למבוי סתום. אולם, יש מוקדי כוח נוספים של הרשות המבצעת, המחזקים את יכולת המשילות (למשל, זכות הוטו של הנשיא על החקיקה). השיטה של 'המנצח זוכה בכול' תורמת תרומה ניכרת למשילות, אך הפשרה היא בממד הייצוגיות.

המתח שבין ייצוגיות למשילות משתקף אף במוסד הפרלמנט עצמו. הפרלמנט הוא מוסד רווי סתירות פנימיות: גוף ייצוגי הנדרש לפעול באחריות; גוף הרואה לנגד עיניו את האינטרס הציבורי, שעה שהפרשנות מהו האינטרס הציבורי עשויה להשתנות ממפלגה למפלגה, וממקום מושבו של כל אחד מנבחרי הפרלמנט. הפרלמנט כמוסד הוא גוף עצמאי אוטונומי, אך הוא פועל למעשה כשלוחה של הבוחרים ולטובת הציבור.

הגוף המחוקק והמחוקקים כפרטים ממלאים כמה פונקציות מרכזיות.¹⁰ ככלל, תפקידו של הפרלמנט במערכת הפוליטית עולה על סך הפונקציות שממלא כל אחד מהמחוקקים באופן אישי. אחד האפיונים המרכזיים שהפרלמנט מעניק למשטר הדמוקרטי הוא לגיטימציה. הלגיטימציה של הפרלמנט נגזרת מהיותו נבחר וייצוגי, ומראיית הציבור את הפרלמנט כגוף שקול האחראי כלפי הציבור. הלגיטימציה של הפרלמנט מבססת את

הלגיטימציה של מערכת הממשל בכלל ושל הכרעות הממשלה ומדיניותה בפרט. לצורך השאת הלגיטימיות מהפרלמנט לשאר מרכיבי המערכת הפוליטית, צריך שיהא לפרלמנט תפקיד משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות.¹¹ לפרלמנט תפקידים חשובים נוספים, ובהם פיקוח על הרשות המבצעת, בפרט באמצעות פעולות חברי הפרלמנט בוועדות ובמליאה. מעצם היותו גוף שההכרעות בו מתרחשות בעקבות הליך דליברטיבי הפרלמנט מתפקד גם כמפוגג מתחים וכממתן קונפליקטים.

גולת הכותרת של תפקידי הפרלמנט, בית המחוקקים, היא, כמתחייב משמו, חקיקה. הפרלמנט משמש גורם חשוב בהליך חוקתי שהוא בעל סמכות, לגיטימי ומחייב. הפרלמנט פעיל בכל שלבי החקיקה: החברים בו רשאים ליזום חוקים והפרלמנט הוא זה המאשר או דוחה את הצעות החוק העולות על שולחנו, בין שמקורן בממשלה בין שבפרלמנט. מבחינה היסטורית במאה ה-18 וה-19 מילא הפרלמנט תפקיד מרכזי בחקיקה.¹² אולם, השינויים הכלכליים, הטכנולוגיים והחברתיים שחלו במאה ה-20 ומורכבות הסוגיות שהמדינה המודרנית נאלצת להתמודד עמן, הביאו להתרחבות של הממשלה ושל הביורוקרטיה הציבורית, תוך דחיקתו של הפרלמנט לשוליים בתחום עיצוב המדיניות הציבורית. למרות הצמצום במרחב פעולתו של הפרלמנט כמעצב מדיניות ציבורית באמצעות יזמת חקיקה, הרי שבתחומים אחרים, דוגמת פיקוח ובקרה, התרחבו תחומי פעילותו.¹³

בספרות המקצועית נהוג לסווג את מידת השפעתם של פרלמנטים על עיצוב המדיניות ולתארם כמחוקקים אקטיביים או ריאקטיביים, דהיינו, יזמתיים או תגובתיים.¹⁴ פרלמנטים יזמתיים הם אלה שיוזמים מדיניות ושיש בכוחם לעמוד בדרכה של הממשלה ליישום מדיניותה. לעומת זאת, פרלמנטים תגובתיים הם אלה שמגיבים להצעות הממשלה ואינם נוטים ליזום חקיקה. בפרלמנטים תגובתיים, הממשלה מצליחה בדרך-כלל להעביר את החקיקה שיזמה. הקונגרס של ארצות-הברית הוא האב-טיפוס של הפרלמנט היזמתי, ולעומת זאת רוב הפרלמנטים במערב אירופה מסווגים כפרלמנטים תגובתיים.¹⁵ נורטון סבור שהקטגוריה של פרלמנטים תגובתיים רחבה מדיי ומציע חלוקה פנימית של פרלמנטים תגובתיים חזקים (דוגמת הפרלמנט השוודי), בעלי עצמה בינונית (כגון גרמניה) ותגובתיים חלשים (כגון צרפת ואירלנד).¹⁶

הבחנה דומה הוצעה על-ידי פולסבי ומתייחסת למעמדם של הפרלמנטים בתהליך עיצוב החקיקה. לפי הבחנה זו, ניתן לסווג פרלמנטים לכאלה שהם 'transformative institutions' דהיינו, בעלי תפקיד פעיל בתהליך החקיקה,

ולסווג פרלמנטים שמשמשים בעיקר זירה לדיון בהצעות חוק. כאמור, רוב הפרלמנטים עסוקים בהשפעה על החקיקה יותר מאשר בחקיקה עצמה. תגובתם של הפרלמנטים, בעיקר להצעות חוק שמקורן ממשלתי, מלמדת שכוחו של הפרלמנט עשוי להיבחן לאו דווקא באמצעות מספר הצעות החוק שחבריו יוזמים אלא ביכולתו לרסן את יזמות הממשלה ולפקח עליהן. יכולתו של הפרלמנט לרסן את יזמות הממשלה ידועה בספרות המחקרית כ-Parliament viscosity.¹⁷ פרלמנטים תגובתיים, אלה המגיבים ליזמות הממשלה, מובחנים זה מזה במידת יכולתם לעכב או לשנות חקיקה שמקורה בממשלה.

ההבחנה בין הפרלמנטים התגובתיים ליזמתיים ומידת ההשפעה שלהם על עיצוב המדיניות הציבורית נקבעת הן על-ידי גורמים חיצוניים, דוגמת התרבות הפוליטית והמאפיינים של המערכת הפוליטית הנקבעים בחוקה (למשל, שיטת הבחירות הקובעת במידה רבה את מפת המפלגות), הן על-ידי גורמים פנימיים דוגמת רמת המיסוד של עבודת הפרלמנט (מבנה הוועדות וסמכותן, המשאבים העומדים לרשות חברי הפרלמנט והוועדות), אופיין של המפלגות (מידת לכידותן ורמת המשמעת הסייעתית), השליטה בסדר היום וכיוצא בזה.

שינויים החלים בגורמים האלה בהשפעת התפתחויות חברתיות, כלכליות ופוליטיות משתקפים בשינוי באופי פעילותו של הפרלמנט וביכולתו להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית. לדוגמה, שינוי שיטת הבחירות עשוי להשפיע על מפת המפלגות ועל הזיקה שבין הבחור לנבחר, ומכאן על אופי פעילותו של הפרלמנט. רפורמות של בחירת נציגים באמצעות בחירות מקדימות ישירות עשויות לעודד אקטיביזם פרלמנטרי בקרב הנבחרים השואפים לתהודה ציבורית שתבטיח את היבחרותם בעתיד. דוגמה נוספת היא קיומה של ממשלת מיעוט. ממשלה שאינה זוכה לתמיכת הרוב בפרלמנט תתקשה לשלוט בסדר היום ומתוך כך עשויות להיות השלכות על מידת ההשפעה שיש למחוקקים על עיצוב המדיניות הציבורית.

לפיכך שינויים החלים בגורמים החיצוניים (למשל, שינויים חוקתיים) או בגורמים הפנימיים (נוהלי העבודה בפרלמנט) עשויים להשפיע על אופי פעילותו של הפרלמנט. כאשר מתרחשים שינויים רבים והמערכת הפוליטית מתקשה לתפקד, אנו עדים למשבר משילות. בפרק הבא נעמוד על גורמים פנימיים וחיצוניים המעצבים את מידת השפעתו של הפרלמנט על גיבוש המדיניות הציבורית באמצעות חקיקה, ונסקור במבט משווה את פעולת החקיקה של פרלמנטים בקרב דמוקרטיות מערביות.

במקרה הישראלי, אשר יבחן בפרק השלישי, נעמוד על האופן שבו השינויים הרבים שחלו בסביבה החיצונית והפנימית של הכנסת הביאו לשינוי ביחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת ובאים לידי ביטוי במשבר משילות שאחד מסממניו הוא ריבוי הצעות חוק פרטיות בכלל וכאלה בעלות משמעות תקציבית בפרט.

2 חקיקה פרטית: מבט משווה על מעמדם של פרלמנטים בתהליך החקיקה

חקיקה פרטית היא חקיקה שהיזמה לחקיקתה באה מחברי הפרלמנט עצמם, אם כקבוצה אם כיחידים. זאת להבדיל מחקיקה שהיא יזמה ממשלתית או חקיקה שמקורה ביזמת ועדות הפרלמנט.

בסוף המאה ה-18 ובראשית המאה ה-19, חלק הארי של החקיקה היה פרי יזמתם של חברי הפרלמנט. מאז, תפסה הרשות המבצעת את המקום המרכזי כיוזמת חוקים ומרבית החוקים המאושרים בפרלמנטים במרבית הדמוקרטיות המערביות הם פרי יזמתה של הממשלה.¹⁸ בעוד שהרשות המבצעת יוזמת חקיקה בנושאים שהיא נדרשת להם מתוקף עבודתה, הרי שבידי חברי הפרלמנט הסמכות ליזום חקיקה בנושאים שהממשלה לא נתנה עליהם את הדעת או שאינה מעוניינת להתמודד עמם מסיבות שונות.

חקיקה פרטית היא במידה רבה חקיקה שבאה מלמטה למעלה (bottom-up). היא צומחת כמענה לצרכים ולאינטרסים של הציבור. בפרלמנטים רבים החקיקה הפרטית נובעת מיחסי גומלין בין פעילות של קבוצות אינטרס, שדולה וחברי הפרלמנט.¹⁹ החקיקה הפרטית היא ערוץ שבאמצעותו חבר הפרלמנט יכול לממש את אחת המטרות המרכזיות שלשמן נבחר לפרלמנט – להיות מייצגם הנאמן של שולחיו. בפעילותם בערוץ החקיקה, כמו בערוצי פעילות פרלמנטריים אחרים, חברי הפרלמנט (בכלל) וחברי האופוזיציה (בפרט) תורמים לעיצוב סדר היום הציבורי והממשלי ולאיוונו. תרומתם יכולה להתבטא בהחדרת נושאים חדשים לסדר היום, בהבטחת רציפות הטיפול בנושאים מוכרים ובהעלאתם מחדש של נושאים שהוזנחו ונדחקו לשוליים מטעמים של חוסר עניין וחוסר זמן. יש שחברי הפרלמנט מגלים עניין אישי ומומחיות בתחום מסוים, והם שדואגים להעמידו על סדר היום (למשל, חוקי אימוץ ילדים, זכויות ילדים, זכויות נשים). תרומתה של החקיקה הפרטית רבה בנושאים שהממשלה לא נותנת עליהם את הדעת או מתנגדת להם מטעמים תקציביים או בשל שיקולים אידיאולוגיים או קואליציוניים. בישראל, חלק ניכר מהחוקים המסדירים את זכויותיהם של מיעוטים וקבוצות חלשות בחברה מקורם ביזמת חקיקה פרטית. ואולם לעתים, יזמת החקיקה של חברי הפרלמנט משמשת עילה להעלות על סדר היום הציבורי נושא הקרוב לליבם, או לשם משיכת תשומת הלב התקשורתית אל הנושא ולהארת פעילותו של חבר הפרלמנט עצמו. במצב כזה, הצעות החוק משמשות

למעשה כ'הצהרות חוקי', משמע שאין בכוונתו של חבר הכנסת המציע להביא להשלמת הליך החקיקה אלא מטרתו היא לקדם את הטיפול בנושא, לחייב התייחסות של השר הממונה, להפעיל לחץ על משרד זה או אחר על-מנת שיפעל לקידום הנושא בעצמו או לחלופין לקשור את שמו לטיפול בנושא מטעמים ענייניים, פוליטיים או תקשורתיים.

באחדות מן הדמוקרטיה המערביות מסתמנת בשנים האחרונות מגמת גידול בהיקף החקיקה בכלל²⁰ ובזו שמקורה בחברי הפרלמנט בפרט. אולסון מנסח את המצב בעניין חקיקה בדמוקרטיה כיכלל ה-90%, שלפיו הממשלה מציעה כ-90% מכלל החקיקה וכ-90% מהצעות הממשלה מתקבלות כחוקים. ארצות-הברית ששיטה נשיאותית נהוגה בה, היא יוצאת דופן בהקשר זה. דמוקרטיה פרלמנטרית סוטות מיכלל ה-90% רק כשמדובר בממשלות מיעוט או בממשלות קואליציוניות לא יציבות.²¹

פעילות החקיקה ומידת ההשפעה של הפרלמנט על עיצוב המדיניות מותנית בגורמים שונים. נהוג לסווג את הגורמים לשתי קטגוריות: גורמים חיצוניים, המתייחסים להקשר הסביבתי שבו הפרלמנט פועל, וגורמים פנימיים, המתייחסים למאפיינים של הפרלמנט עצמו.

היקף החקיקה הפרטית, תוכנה ומידת השפעתה על עיצוב המדיניות

במחקרים שבחנו את היקף החקיקה הפרטית, את תוכנה ואת מידת השפעתה על עיצוב המדיניות, זוהו גורמים מספר המעצבים את פעילות החקיקה של הפרלמנט ומשפיעים עליה.²² הגורם האחד הוא השפעות חיצוניות על הפרלמנט. ההשפעות החיצוניות כוללות שלושה מאפיינים: תרבותי, מוסדי ופוליטי. המאפיין התרבותי מתייחס לתרבות הפוליטית המעצבת במידה רבה את התנהגותם של השחקנים הפוליטיים. המאפיין המוסדי נוגע בחוקה, באופי המשטר ובחלוקת העצמה הפוליטית, ומתייחס לגורמים כמו מבנה המשטר (נשיאותי או פרלמנטרי) ומידת הריכוזיות של הרשות המבצעת ושל הביורוקרטיה. המאפיין הפוליטי מתייחס למבנה מפת המפלגות, למידת ההשפעה של קבוצות אינטרס ולנגישותו של ציבור הבוחרים לנבחרים. גורם אחר מתייחס לסביבה הפנימית של הפרלמנט, דהיינו, לרמת המיסוד של הפרלמנט ולמאפייניו המשפיעים על יכולתם של הגוף המחוקק ושל המחוקקים לפעול. במסגרת זו ניתן לבחון את מבנה ועדות הפרלמנט

ופעולותיהן, את רמת ההתמחות של הפרלמנט, שליטה על סדר היום, פרוצדורות החקיקה וההגבלות עליהן, מאפייני חברי הפרלמנט עצמם והמשאבים העומדים לרשותם.

השפעות חיצוניות – הסביבה הפוליטית

אין המחוקקים פועלים בחלל ריק. גורמים רבים משפיעים על מרחב פעילות החקיקה של חברי הפרלמנט. אחד הגורמים המרכזיים המעצבים את פעילות החקיקה של חברי הפרלמנט הוא **מבנה המשטר והיחסים בין הרשויות**; או במילים אחרות, מידת האוטונומיה של הפרלמנט ביחס לרשות המבצעת. ניתן לזהות הבדל במקומה ובמעמדה של החקיקה הפרטית בשיטה הנשיאותית לעומת השיטה הפרלמנטרית. הטענה המקובלת היא שפעילות החקיקה והתרומה של המחוקקים לעיצוב המדיניות רבה יותר בשיטה הנשיאותית לעומת השיטה הפרלמנטרית. בשיטה הפרלמנטרית, היות שראש הממשלה והקבינט נבחרים על יד הפרלמנט, זוכים לאמונו ונשענים על רוב קואליציוני (פרט לממשלות מיעוט), יש מקום להניח שיזמות החקיקה הממשלתית יאושרו ללא קושי בפרלמנט. ואכן, ברוב הפרלמנטים בעולם המערבי חלק הארי של יזמות החקיקה מקורו בממשלה, ורוב הצעות החוק המוגשות על-ידי הממשלה מאושרות. משתנים חשובים באומדן מידת השפעה של הפרלמנט על עיצוב המדיניות הם קיומו ויציבותו של רוב לממשלה ברשות המחוקקת.²³ בדמוקרטיה פרלמנטרית, שבה יש לממשלה רוב מוצק ברשות המחוקקת, מוקד עיצוב המדיניות לא נמצא בידיהם של חברי הפרלמנט. ניתן לתאר את רוב הפרלמנטים כתגובתיים ולא כיזמתיים. עם זאת ניתן לזהות מידות שונות של אקטיביזם חקיקתי בקרב דמוקרטיה פרלמנטריות. בגרמניה ובשוודיה, למשל, ניכרת מגמת התחזקות של הרשות המחוקקת, כך שהפרלמנטים מסוגלים לדחות יזמות חקיקה של הממשלה או לשנותן. הפרלמנט הבריטי מאופיין במידה רבה של קיפאון חקיקתי, הן בשל שיטת הבחירות הרובית שמעניקה לממשלה רוב בפרלמנט, הן, כפי שנראה בהמשך, בשל גורמים כגון שליטת הממשלה בסדר היום של הפרלמנט ונוהלי הגשת הצעות חוק פרטיות. דפוס שונה מאפיין את השיטה הנשיאותית, שבה הנשיא נבחר בנפרד מהגוף המחוקק. עצמאותו של הגוף המחוקק מקשה על הנשיא להעביר את יזמות החקיקה שלו ומעודדת אקטיביזם חקיקתי מצדה של הרשות המחוקקת. הקונגרס האמריקני משמש

דוגמה מובהקת לעצמה רבה של הרשות המחוקקת, ולתרומתה האקטיבית לעיצוב המדיניות והחקיקה.²⁴

בין השיטה הפרלמנטרית לשיטה הנשיאותית יש הבדלים בכל הנוגע בחקיקה הפרטית, ואפשר לייחסם למשמעות השונה שיש לכישלון הממשלה להעביר חקיקה בכל אחד מהמשטרים. במשטר הפרלמנטרי כישלון של הממשלה עלול להוביל להתפטרותה או לפיזור הפרלמנט. במשטר הנשיאותי אין אפשרות כזאת בגלל הפרדת הרשויות. כמו-כן, המשטר הפרלמנטרי מתאפיין במשמעת סיעתית בקרב הרוב הקואליציוני, המבטיחה תמיכה בהצעות החוק הממשלתיות ומרסנת את היזמה להגשת הצעות חוק פרטיות על-ידי חברי הפרלמנט. מכאן שחברי הפרלמנט בדמוקרטיה פרלמנטריות מוגבלים בפעילות החקיקה שלהם הן על שום מבנה היחסים בין הרשויות, דהיינו שהממשלה נשענת בדרך-כלל על רוב פרלמנטרי, הן על שום השתייכותם למפלגות שבדרך-כלל מצרות את צעדיהם העצמאיים.

מידת ההשפעה של חברי הפרלמנט על עיצוב המדיניות באמצעות חקיקה פרטית נקבעת על-פי **רמת הריכוזיות של הרשות המבצעת והגופים הביורוקרטיים**. ככל שרמת הריכוזיות גבוהה יותר, השפעתם של חברי הפרלמנט שולית יותר. ככל שתהליך קבלת ההחלטות פתוח יותר ומבוזר בין גורמים רבים, יש למחוקקים עוד הזדמנויות להשתתף בתהליך החקיקה. בהקשר זה ניתן לציין את בריטניה כדוגמה לממשל שרמת הריכוזיות בו גבוהה, ולכן גם התרומה היחסית של חברי הפרלמנט לחקיקה הנוגעת במדיניות היא שולית. דוגמה מן הקוטב האחר היא ארצות-הברית, אשר מאופיינת במערכת ממשל וניהול ביזורית שמאפשרת מרחב תמרון רב יותר לחברי הקונגרס ומרחיבה את יכולתם להשפיע השפעה של ממש על המדיניות. גם **לאופי המערכת המפלגתית** יש השפעה על מידת המעורבות של המחוקקים בעיצוב המדיניות. כידוע, אופייה של המערכת המפלגתית מעוצב במידה רבה על-ידי שיטת הבחירות (יחסית או רובית למשל). במערכת רב-מפלגתית שאין בה מפלגה דומיננטית ושום מפלגה אינה בעלת רוב בפרלמנט, מעורבותם של חברי הפרלמנט בפעילות חקיקה מעצבת מדיניות תהיה גדולה יותר בהשוואה למערכות מפלגתיות, שבהן מספרן של המפלגות מועט; המערכת דו-מפלגתית; או כאשר קיימת מפלגה דומיננטית.

מידת הלכידות של המפלגות ורמת הארגון שלהן משפיעות על פעילות החקיקה של חברי הפרלמנט. מעורבותו של חבר הפרלמנט בחקיקה המעצבת מדיניות רבה יותר כאשר הוא משתייך למפלגה מפוצלת וחלשה, בהשוואה לחברי פרלמנט ממפלגה מלוכדת, מאורגנת והיררכית. במערכות פוליטיות

שבהן המפלגות הן מפלגות שלד (למשל בארצות-הברית) ניתן לזהות יותר מעורבות של חברי הקונגרס בחקיקה מעצבת מדיניות, בעיקר באמצעות ועדות הקונגרס. ניתן לזהות התחזקות בתשומה של הפרלמנט לעיצוב המדיניות במערכות פוליטיות שבהן המפלגות הפכו להיות פחות ריכוזיות, כפי שהתרחש בבריטניה, למשל. היחלשות המשמעת הסייעתית בקרב חברי המפלגות באה לידי ביטוי גם בגידול בפעילות חברי הפרלמנט לעיצוב המדיניות. אולם יש לסייג תרומה זו, שכן כאשר יש מפלגות רבות ולא מאורגנות, נוצר פיצול חמור של הגוף המחוקק, שמגביל מאוד את יכולת ההתארגנות העצמית שלו.²⁵ במילים אחרות, ריבוי מפלגות שאינן מאורגנות פוגע ביעילות תרומתו של המחוקק לעיצוב מדיניות ציבורית עקיבה ואחראית.

גורם נוסף שמשפיע על פעילות המחוקקים הוא **הזיקה שבין חבר הפרלמנט למפלגתו**. במערכות פוליטיות הממוקדות במפלגה, דהיינו, כאלה שבהן המפלגה קובעת את רשימת המועמדים לפרלמנט, יש מקום להניח שהמחוקקים יפעלו לאור הקו המפלגתי, ולכן פעילות החקיקה תתקיים ברמה נמוכה למדי. לעומת זאת, במערכות פוליטיות הממוקדות במועמד ולא במפלגה, כלומר כאשר המועמד נבחר ישירות על-ידי ציבור הבוחרים, מחויבותו של המועמד לקו המפלגתי חלשה יותר, ולפיכך פעילות החקיקה שלו תהיה מרובה ולא תמיד תעלה בקנה אחד עם הקו המפלגתי. חבר הפרלמנט השואף להיבחר שנית מחפש דרכים לבלוט בפעילותו הפרלמנטרית, ולכן יש מקום להניח שיקדם הצעות חוק פרטיות שיש להן השפעה ישירה על המדיניות. כך למשל, במדינות כגון צרפת וגרמניה, שבהן הארגון המפלגתי יציב והזיקה למפלגה חזקה, פעילות החקיקה של חברי הפרלמנט מוגבלת למדי. לעומת זאת בבריטניה ניתן לזהות פעילות ערה של חברי פרלמנט בנושאים הנוגעים בחלוקת תקציבי פיתוח לאזור הבחירה שלהם.

כאמור, מחוקק שנבחר ישירות על-ידי ציבור הבוחרים ייטה להגיש יותר הצעות חוק בניסיון להשפיע על המדיניות. נראה כי סיכויי להשפיע השפעה של ממש על המדיניות תלויים גם במידת הקוהרנטיות של עמדת ציבור בוחריו בסוגיה לעומת עמדתה של הממשלה. אם עמדתו של ציבור הבוחרים (באזור בחירה מסוים, למשל) בסוגיה מסוימת היא ברורה ועומדת בניגוד לזו של הממשלה, אזי יש סיכוי גדול יותר שהמחוקק ינסה ואולי גם יצליח להשפיע על המדיניות. בהקשר זה ניתן לציין כי חברי מפלגות שהן בעלות ציבור בוחרים הומוגני שהעדפותיו ברורות, ייטו לפעול באופן ישיר וספציפי בתחומי מדיניות הנוגעים בציבור שהם מייצגים. דהיינו, ככל שציבור

הבוחרים של מפלגה הומוגני יותר, גדלה שכיחותן של הצעות חוק בנושאי מדיניות קשורים אך ורק לציבור הבוחרים של המפלגה האמורה. מכאן שככל שגדל ייצוגן של מפלגות סקטוריאליות בעלות ציבור בוחרים מוגדר, תתרחב החקיקה הפרטית המיטיבה עם קבוצות ספציפיות בחברה.

בעשורים האחרונים ניכר גידול בהשפעתן של **קבוצות אינטרס** על המדיניות באמצעות תיווך של המחוקקים. ככל שקבוצות האינטרס הן הומוגניות יותר, מתמחות בנושא אחד, מאורגנות וחלוקות על עמדת הממשלה ומשרדיה, גדל הסיכוי שהן ישפיעו (באמצעות המחוקקים) על המדיניות. הפרלמנטים משמשים בעבור קבוצות האינטרס תכלית בפני עצמה וערוץ מתווך. הפרלמנטים משמשים תכלית לפעילותן של קבוצות אינטרס כאשר באמצעות פעילותם העצמאית הם יכולים להשפיע ישירות על המדיניות על-ידי הצרת צעדיה של הממשלה או באמצעות פעולות אחרות. קבוצות אינטרס עשויות להפעיל שדולות בפרלמנט על-מנת לחסום יזמה ממשלתית או לעודד חברי פרלמנט להגיש הצעות חוק בנושאים הקרובים ללבה של קבוצת האינטרס. לעתים קבוצות אלו מכינות טיוטות להצעת חוק שמועברות לחבר הפרלמנט שמעלה אותן לדיון. הפרלמנט משמש גם אמצעי מתווך בעבור קבוצות האינטרס אפילו כשאינן סיכוי להשפעה ישירה על המדיניות (למשל, הצעת חוק שאין סיכוי שתאושר בגלל התנגדות הממשלה), כי עצם הדיון בפרלמנט עשוי לעורר הדים ולהשפיע על דעת הקהל ובעקיפין גם על הממשלה ועל המדיניות הציבורית.²⁶ בכמה פרלמנטים (קנדה, בריטניה) נעשה ניסיון לעודד מעורבות של קבוצות אינטרס בשיח הציבורי באמצעות הנהגת שימוע בוועדות הפרלמנט.²⁷

גורמים פנימיים המעצבים את פעילות החקיקה של חברי הפרלמנט

הגורמים הפנימיים המעצבים את פעולתו של הפרלמנט קשורים במידה רבה לרמת המיסוד של הפרלמנט.²⁸ אחת האינדיקציות המלמדות על רמת המיסוד של הפרלמנט היא אופיין של הוועדות והיקף סמכויותיהן. אינדיקציה נוספת מתייחסת להליך הנהוג בדיוני הפרלמנט לקביעת סדר היום ולמשאבים העומדים לרשותם של חברי הפרלמנט.

אופי הוועדות ופעולתן: השפעתם של חברי הפרלמנט על עיצוב המדיניות באמצעות חקיקה, פיקוח ובקרה תלויה בעצמתן של ועדות הפרלמנט ובמידת

האוטונומיה שלהן. הוועדות משקפות את רמת ההתמחות של הפרלמנט. בפרלמנטים שבהם קיימות ועדות קבועות ואוטונומיות בסמכויותיהן (למשל, שהן מוסמכות לקבוע את סדר היום לדיוני הוועדה; לתקן או לשנות הצעות חוק ממשלתיות המועלות לדיון בוועדה; לזמן עדים) יש תשומה רבה יותר של המחוקקים להליך החקיקה. לעומת זאת, במערכות פוליטיות שבהן ועדות מוקמות אד-הוק ומידת האוטונומיה שלהן קטנה, יכולתן להשפיע על החקיקה או ליזום חקיקה מצומצמת מאוד. גורם נוסף המשפיע על תפקודן של הוועדות בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית הוא מבנה הוועדות: האם הוועדות מאורגנות במבנה מקביל למשרדי הממשלה או במבנה צולב שאינו חופף את חלוקת העבודה בין משרדי הממשלה. ועדות שעובדות במקביל למשרדי הממשלה מסוגלות לפעול היטב באופן עצמאי עם משרדי הממשלה. גם מספר חברי הוועדה וותק החברות בהן תורמים להשפעתן של הוועדות על תהליך החקיקה. ככל שמספר חברי הוועדה קטן יותר יעילות עבודתן גוברת. השתתפות בוועדה קבועה לאורך תקופה מסייעת לחבר הפרלמנט להתמחות בנושאים הנידונים ולהכיר את הגורמים הנוגעים בעניין. ארצות-הברית ובריטניה מייצגות שני אבות טיפוס של ועדות: בארצות-הברית ועדות הקונגרס קבועות, אוטונומיות ומקבילות למשרדי הממשלה ולפיכך תרומתן לתהליך החקיקה היא רבה בהשוואה לוועדות בבריטניה שרובן ועדות אד-הוק ואינן מקבילות למשרדי הרשות המבצעת. בצרפת מספר הוועדות מצומצם, מספר החברים בהן גדול וסמכויותיהן רחבות ועמומות. כל אלה מבטיחים את חולשתו של הפרלמנט לעומת הרשות המבצעת. לעומת זאת בפרלמנט השוודי יש 15 ועדות, שמספר החברים בהן מצומצם ותחום סמכויותיהן ברור. תנאים אלו מאפשרים פעילות יעילה יותר של הוועדות בתהליך החקיקה והפיקוח.

חברי הפרלמנט: ככל שחברי הפרלמנט מנוסים ומשכילים, גדלה מעורבותם בעיצוב המדיניות הציבורית באמצעות חקיקה. ככל שהתחלופה בפרלמנט גבוהה יותר, מוגבלת יכולתם של חברי הפרלמנט להיות מעורבים בתהליכי עיצוב מדיניות.

המשאבים המקצועיים העומדים לרשות המחוקקים: אחד הגורמים המשפיעים על מידת המעורבות ועומק המעורבות של חברי הפרלמנט בפעולות החקיקה הוא היקף המשאבים העומדים לרשותם. בעידן שבו הסוגיות הולכות ונעשות מורכבות יותר, וכן גם מלאכת החקיקה, נדרשת מומחיות והתמחות רבה על-מנת לעצב מדיניות בתחומים שונים. מטבע הדברים אין חברי הפרלמנט יכולים לגלות מומחיות ובקיאיות בכל מגוון

הסוגיות. כדי שיוכלו להתעדכן ולרכוש ידע בנושאים הנידונים, דרוש להם ליווי וייעוץ של מומחים. על-מנת שחברי הפרלמנט יוכלו ליזום חקיקה ולהעריך את הצעות הממשלה, עליהם להיות בעלי מקורות מידע עצמאיים. ככל שלחברי הפרלמנט יש נגישות רבה יותר לסיוע מקצועי עצמאי, כך גדלה יכולתם להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית. לאף פרלמנט במערב אירופה אין משאבים הדומים לאלה של הקונגרס האמריקני.²⁹ ברוב הפרלמנטים במערב אירופה הסיוע המקצועי מצומצם למדי והפרלמנט תלוי במקורות מידע של הממשלה כך שעצמאותו של הפרלמנט מוגבלת לפיקוח על החקיקה וביזמת חקיקה. מקור מידע נוסף שעשוי לעמוד לרשותו של חבר הפרלמנט הוא קבוצות אינטרס. הקבוצות האלה המתמחות בנושא אחד עשויות לספק לחבר הפרלמנט מידע בנושא ספציפי ולסייע לחבר הפרלמנט בקידום הנושא.³⁰ עם זאת אין להסיק מכמות המשאבים העומדים לרשותם של חברי הפרלמנט על מידת המעורבות וההשפעה שלהם על עיצוב המדיניות. כך למשל, בעוד שלרשות חברי הפרלמנט הצרפתי עומדים משאבים רבים, השפעתם על עיצוב המדיניות קטנה. לעומת זאת באיטליה שבה המשאבים העומדים לרשות המחוקקים מצומצמים, ניכרת השפעה רבה של המחוקקים על החקיקה ועל עיצוב המדיניות הציבורית.³¹

קביעת סדר היום: מידת השליטה של הממשלה בסדר היום גם היא בעלת זיקה להיקף החקיקה. באופן כללי, מידת השליטה של הממשלה בסדר היום עומדת ביחס הפוך לנפח החקיקה הפרטית: ככל ששליטת הממשלה בסדר היום רבה יותר, היקף החקיקה קטן יותר ולהפך.³² במילים אחרות, גידול במספר הצעות החוק הפרטיות עשוי להצביע על חולשה של הרשות המבצעת. חולשה זו יכולה להיות מבנית, דהיינו מעוגנת בנהלי העבודה ובמסורת הפוליטית, או נסיבתית, כשלממשלה אין תמיכה מספקת על-מנת לשלוט על סדר היום, למשל כשיש ממשלת מיעוט.

הליכי החקיקה והגבלות על החקיקה: הזכות ליזום הצעות חוק פרטיות מעוגנת בהסדרים מוסדיים וחוקיים במרבית הדמוקרטיות בעולם. הליך החקיקה הבסיסי כרוך בשלושה שלבים: הצעת החוק מוצגת במליאה; לאחר מכן היא מועברת לוועדה; ולבסוף היא שבה למליאה לשם דיון והצבעה. אולם מעבר להליך בסיסי זה נבדלים פרלמנטים שונים בהליכי החקיקה הנהוגים בהם. הליך החקיקה משפיע גם הוא על יכולתם של המחוקקים לעצב מדיניות באמצעות חקיקה. באופן כללי, ככל שהליך החקיקה מאפשר לחבר הפרלמנט ולוועדות הפרלמנט אוטונומיה רבה יותר וחופש תמרון רב יותר (למשל: זכות להציע הצעות חוק פרטיות; אפשרות

לשנות נוסח של חוק בוועדה; זכות להציע חקיקה בכל נושא ובכל תקופה ללא תביעה להצביע על מקור תקציבי; שליטה בסדר היום של הוועדה ושל המליאה), כך גדלים סיכוייו של חבר הפרלמנט להשפיע על המדיניות הציבורית. לעומת זאת, כאשר יש הגבלות על יזמת החקיקה של חבר הפרלמנט, סיכוייו להשתמש בערוץ זה על-מנת להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית נמוכים יותר (על אודות ההגבלות על החקיקה הפרטית הקיימות במדינות שונות, ראו נספח 1).

הגורמים המשפיעים על סיכויי ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות

בדמוקרטיות פרלמנטריות ניתן לזהות גורמים מספר המשפיעים על סיכויי של הצעת חוק פרטית להפוך לחוק. הגורם הראשון והמכריע הוא **עמדת הממשלה**. בדרך-כלל הצעות חוק פרטיות מתקבלות רק אם הן זוכות לתמיכת הממשלה. גם **לתוכן ההצעה** יש זיקה לסיכויי ההצלחה של הצעת החוק הפרטית. אם ההצעה עוסקת בנושאים שאינם סלע מחלוקת ויש על אודותם הסכמה גורפת, יש סיכוי רב יותר שהיא תהפוך לחוק. הצעות חוק פרטיות בנושאים השנויים במחלוקת עלולות להידחות כבר בשלבי החקיקה הראשונים בפרלמנט או להישאר מחוץ לסדר היום בדיוני הוועדות. ככלל, נמצא שמחוקקים פעילים יותר בנושאים בעלי זיקה להקצאת משאבים, בתחומים של רגולציה חברתית ובסוגיות ערכיות וסמליות ופחות בתחומים של מדיניות ביטחון ומקרו-כלכלה. מעורבותם של המחוקקים בנושאים כלכליים מושפעת מאופן הצגת הנושא; כלומר האם הוא מוצג כנושא חברתי, כסוגיה הקשורה לרווחה (למשל קצבאות ילדים) או כנושא כספי גרידא. לאמתו של דבר, כמעט אין נושא כלכלי שאין לו השלכות חברתיות, ולכן אם תוכנה של החקיקה נוגע בנושאים חברתיים רגישים כגון אבטלה, חינוך או רווחה, יש מקום להניח שנהיה מעורבות של המחוקקים, בפרט אלו שציבור הבוחרים שלהם עשוי לצאת מנצח או מפסיד מהמדיניות המעוצבת. חברי פרלמנט נוטים להציע הצעות חוק פרטיות ולהיות מעורבים בהליכי חקיקה של נושאים שהממשלה אינה נותנת עליהם את הדעת. לעתים הצעות חקיקה פרטיות ממלאות חלל שנוצר עקב אי פעילותה של הממשלה בתחומים שונים (למשל, רווחה) או בתקופות שונות (למשל, ערב בחירות). מחוקקים נוטים להיות פעילים יותר בנושאים חדשים שעולים על סדר היום הציבורי

ובנושאים מעוררי מחלוקת. אולם, סיכויי ההצלחה של הצעות חוק פרטיות בנושאים מעוררי מחלוקת הם נמוכים.

הליכי החקיקה עשויים להשפיע לא רק על רמת פעילות החקיקה של חברי הפרלמנט אלא גם על סיכוייהן של הצעות חוק פרטיות לעבור. מספר הקריאות שעל החוק לעבור, התנהלותו או אי התנהלותו של דיון טרם ההצבעה, מידת האוטונומיה של יושבי ראש הוועדות בקביעת סדר היום, דרישה לרוב מיוחד על-מנת להעביר חקיקה והגבלות נוספות (המפורטות בנספח 1), כל אלה הם גורמים המשפיעים על סיכוייה של הצעת חוק פרטית להפוך לחוק.

גורם חשוב נוסף שעשוי לנבא את סיכויי ההצלחה של הצעת חוק פרטית קשור **למקור היזמה**. הצעות חוק הן לעתים תוצר של יזמה משותפת של חברי פרלמנט מהאופוזיציה ומהקואליציה. הסיכוי של הצעת חוק פרטית לעבור רב יותר כאשר מקורה בחבר פרלמנט מן הקואליציה או כאשר היא תולדה של יזמה משותפת. חברי האופוזיציה משתמשים בערוץ של הגשת הצעות חוק פרטיות בעיקר כדי להביע מחאה או כדי להעלות נושא על סדר היום. סיכויי ההצלחה של חברי האופוזיציה גדלים כאשר הרוב הקואליציוני מעורער או כאשר הממשלה היא ממשלת מיעוט.

כדי לעמוד על נוהגי החקיקה הפרטית ומידת השפעתה על עיצוב המדיניות הציבורית נסקור בקצרה את מנגנוני החקיקה הפרטית המקובלים בכמה דמוקרטיות פרלמנטריות כגון בריטניה, איטליה, צרפת והולנד. לצורך ההשוואה נציג תחילה את תהליכי החקיקה בקונגרס האמריקני ואת האופן שבו תורם ערוץ החקיקה לעיצוב המדיניות הציבורית.

ארצות-הברית

הקונגרס האמריקני הוא האב-טיפוס של הפרלמנט היזמתי. תפקידו ועצמתו של הקונגרס האמריקני נגזרים במידה רבה מהשיטה הנשיאותית שבה יש הפרדה חדה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. היבט נוסף שמחזק את עוצמתו ותשומתו של הקונגרס לתהליך עיצוב המדיניות הציבורית הוא רמת המיסוד הגבוהה של ועדות הקונגרס.³³

האבות המייסדים ראו בעיני רוחם הפרדה חדה בין סמכויות הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. לקונגרס הועידו שתי תכליות: מוסד מחוקק ואסיפה מייצגת. אף-על-פי שהאבות המייסדים העניקו את הכוח לחוקק לקונגרס, הרי שכחלק ממערך האיזונים והבלמים הם העניקו לנשיא את

זכות הווטו על החקיקה. כל חקיקה של הקונגרס דורשת את אישור הנשיא. הנשיא יכול להטיל וטו על החקיקה וניתן לבטל וטו זה רק על-ידי רוב של שני שלישים בכל אחד מהבתים. הקונגרס מורכב משני בתים: הסנט (100 חברים) ובית הנבחרים (435 חברים). יש הבדלים באופי העבודה והארגון של שני הגופים ובתפקידים שהם ממלאים. בבית הנבחרים הוועדות ממוסדות הרבה יותר מאשר בסנט. אף לא פרלמנט אחד באירופה הוא בעל משאבים רבים כמו אלה של הקונגרס האמריקני, הן יחסית לצוות המקצועי העומד לרשותו של חבר הקונגרס הן מבחינת מקורות המידע והמחקר שעומדים לרשותו ולרשות ועדות הקונגרס. הקונגרס האמריקני פעיל מאוד – הסנט כמו גם בית הנבחרים פועלים יותר מ-280 ימים בשנה, יותר משש שעות בכל יום.

תהליך עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות בקונגרס סבוך מאוד ומבוזר. המדיניות נידונה בצורה מפוצלת, דהיינו ועדות וגופים שונים בקונגרס עוסקים במקביל באותם נושאים. תהליך אישור החקיקה ארוך ומורכב, ובכל שלב ניתן לעצור, לשנות ולעכב את החקיקה. לאחר שהצעת החוק מונחת על שולחן הבית היא מועברת לפחות לוועדה אחת ולוועדות משנה. בוועדות החברים נדרשים לעמדותיהם של סוכנויות הרשות המבצעת ביחס לנושא ונערכים שימועים שבמסגרתם נשמעת עדותם של נציגי קבוצות אינטרס, חברי קונגרס, מומחים ובעלי עניין. לעתים הוועדה עורכת חקירה של ממש בנושא הנידון. לאחר מכן הוועדה מדווחת למליאת בית הנבחרים, שם דנים בהצעת החוק בהתאם לנהלים. בשלב הבא מועברת הצעת החוק לסנט, שם היא עוברת תהליכים דומים. כאשר מדובר בחקיקה הכרוכה בתקציב, התהליך סבוך עוד יותר, שכן הדבר דורש את אישורן של ועדות אישור והערכה מיוחדות בשני הבתים. לעתים שני הבתים דנים בחקיקה בו בזמן (כך למשל, נערך הדיון בחוק ביטוח הבריאות שיזם הנשיא קלינטון ב-1994) ולעתים אחד מהבתים דן בחקיקה ולאחר מכן היא מועברת לדיון בבית האחר. לגבי חלק מהנושאים קיימת מוסכמה; למשל אמנות בין-לאומיות נידונות קודם בסנט.

חוקרים שבחנו את נבכי הליך החקיקה גילו שיש בו כ-50 תחנות וטו. דהיינו, נקודות שבהן חברי קונגרס, ועדות וקבוצות אינטרס יכולים לעכב את החקיקה או להביא לביטולה. מספר תחנות הווטו כפול כאשר מדובר בחקיקה הכרוכה בתקציב. המבנה המבוזר של הקונגרס וחולשתן של המפלגות מחייבים משא ומתן והיוועצות בכל שלב ושלב על-מנת להשיג את ההסכמה הדרושה לשם קידום הצעת החוק. בנוסף על ריבוי שלבי החקיקה

יש גם גופים רבים שמעורבים בתהליכי החקיקה: סוכנויות ממשלתיות, הבית הלבן, קבוצות אינטרס ומערכת המשפט. יחסי הגומלין בין כל הנוגעים בדבר הופכים את מלאכת החקיקה למורכבת עוד יותר. כמו-כן בקונגרס נהוגה מערכת תקנון סבוכה למדיי, כך שמי ששולט ברזי הנהלים יכול לנתב את תהליכי החקיקה. בשל מורכבות תהליך החקיקה, אין פלא שרק מעט מבין הצעות החוק המוגשות מגיעות לכלל חקיקה. כך למשל, בקונגרס ה-103 (1993-1994) התקבלו 473 מתוך 9,824 הצעות חוק שהוגשו, כלומר שיעור ההצלחה עמד על 4.8%. כמו-כן הצעות חוק שאינן מגיעות לכלל חתימה בתום תקופת הכהונה של הקונגרס, כלומר בתוך שנתיים, בטלות. עצמתו של הקונגרס טמונה בוועדותיו. אמרתו של וודרו וילסון ש'הקונגרס בחדרי הוועדות הוא הקונגרס בעבודה' נכונה גם היום. כוחן של ועדות הקונגרס נובע מרמת המיסוד הגבוהה שלהן, מסמכויותיהן הנרחבות (הכוללות סמכויות חקיקה וחקירה) וממקורות הידע ומגוון המשאבים העומדים לרשותן. הוועדות ממלאות הן תפקידים מוסדיים-קולקטיביים הן תפקידים אינדיווידואליים. במישור המוסדי הוועדות מספקות אמצעי לחלוקת העבודה ולהתמחות. חלוקת העבודה היא שמאפשרת לשני הבתים להתמודד עם נפח העבודה ההולך וגדל. הוועדות גם מספקות ערוצים להזרמת מידע מהגורמים הרלוונטיים אל הקונגרס לצורך עיצוב המדיניות. במישור האינדיבידואלי מספקות הוועדות לחברים זירה לקידום אינטרסים של ציבור הבוחרים, ערוצי נגישות אל הרשות המבצעת ואפשרות להשתתף בעיצוב המדיניות הציבורית ולרכוש מומחיות בתחומים מסוימים. למרות זאת, חברי הקונגרס משקיעים את רוב זמנם ומרצם בקשר עם אזור הבחירה שלהם ובמאמצים להבטחת היבחרותם מחדש ופחות לעבודת הוועדות, לכן נוכחותם בוועדות ובמליאות הדנות בהצעות החוק מטעם הוועדה היא נמוכה למדיי. אף-על-פי שרוב עבודת החקיקה מצויה בידי הקונגרס, הרי שמאז ימיו של הנשיא רוזוולט ניכרת מעורבות גדלה והולכת של הנשיא בעיצוב מדיניות החקיקה, תופעה שזכתה לכינוי 'The Legislative Presidency'. מאז רוזוולט, כל הנשיאים רואים עצמם כמנהיגי הקונגרס וכקובעי סדר היום החקיקתי. הנשיאים נוהגים להגיש תכנית חקיקה שנתית, שמשמשת תבנית של עבודת החקיקה בקונגרס. כיוון שהנשיא עצמו אינו מניח חוקים על שולחן הקונגרס, קשה לאמוד את שיעור הצלחת יזמות החקיקה שלו, אולם ניתן לבחון את שיעור התמיכה ביזמות חקיקה שזוהו עם הנשיא. מהערכת ה-**Congressional Quarterly** עולה, כי חלק מהנשיאים זכו בשיעורי תמיכה גבוהים בהצעות החוק שיזמו (למשל קלינטון ב-1993-1994 זכה

ל-86% תמיכה ביזמותיו) ואילו חלקם התקשו להשיג תמיכה ליזמותיהם (רייגן השיג תמיכה ב-1987 רק ב-44% מיזמותיו, בוש ב-1992 השיג רק 43% תמיכה).³⁴

בארצות-הברית, כדוגמה למשטר נשיאותי שבו יש הפרדת רשויות ברורה וסמכויות החקיקה נתונות בידי הפרלמנט, אנו עדים להתרחבות יזמות החקיקה הנשיאותיות. כפי שנראה להלן, בדמוקרטיה פרלמנטריות שבהן אין הפרדת הרשויות חדה והממשלה נובעת מהפרלמנט, הפרלמנטים חלשים מן הממשלה השולטת ביזמת החקיקה, והם שואפים לחזק את מעמדם בתהליך החקיקה.

בריטניה

הפרלמנט הבריטי מוגבל ביכולתו להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית.³⁵ הדבר נובע מגורמים חיצוניים כמו הדומיננטיות של מפלגה אחת בבית הנבחרים שהיא, במידה רבה, תוצאה של שיטת הבחירות. בריטניה היא הדוגמה המובהקת ביותר למה שמכונה 'דגם ווסטמינסטר'.³⁶ שיטת הבחירות האזורית-הרובית מניבה מערכת דו-מפלגתית, והממשלה מורכבת מן המפלגה שניצחה בבחירות ברוב המחוזות. היעדר הצורך בקואליציות מאפשר לממשלה לשלוט ביד רמה ברשות המחוקקת ובכללה בהליך החקיקה הפרטית. הפרלמנט מתאפיין בקונפליקט בין המפלגה השלטת לאופוזיציה. אף-על-פי שהאופוזיציה משמיעה את קולה, למשל במהלך הזמן המוקצב לשאלות, עקרון הדומיננטיות של מפלגה אחת בפרלמנט מבטיח שהממשלה תיישם את יזמותיה.

הדומיננטיות של המפלגה השלטת מתבטאת גם בכך שרוב פעילותו של הפרלמנט ממוקדת במליאה ולא בוועדות. רמת המיסוד של הוועדות נמוכה. מערך הוועדות בפרלמנט הבריטי מורכב בעיקר מוועדות אד-הוק (שנקראות דווקא standing committees) שמוקמות לצורך דיון בהצעת חוק מסוימת. הרכב הוועדות ואופי הדיון הוא מעין פרלמנט בזעיר אנפין, כך שגם בוועדות, ידה של הממשלה על העליונה. נורטון מזהה מגמה של שינוי שחלה בפרלמנט הבריטי בשנים האחרונות, שעיקרה עלייה ברמת המיסוד של עבודת הפרלמנט, בעיקר באמצעות חיזוקן של הוועדות הקבועות (select committees) אשר הוסמכו לזמן עדים לשימוע ולחייב המצאת מסמכים. אחת הסיבות המרכזיות למיעוט הצעות החוק הפרטיות היא השליטה הכמעט בלעדית של הממשלה בלוח הזמנים של הפרלמנט.³⁷ למעט עשרים

יום בשנה, המוגדרים כיימי אופוזיציה, שבהם האופוזיציה קובעת את סדר היום, הממשלה היא שקובעת את לוח הזמנים לדיונים במליאה, ובכך שולטת שליטה הדוקה בקביעת הנושאים העולים על סדר היום, ובכלל זה הצעות החוק הפרטיות.³⁸

חבר פרלמנט בריטי יכול להגיש הצעות חוק פרטיות באמצעות ארבעה ערוצים, כשלמעשה רק ערוץ אחד (ההגרלה) מניב סיכויי הצלחה סבירים לדיון בהצעות חוק פרטיות, וגם זה רק בתנאי שהן עוסקות בנושאים שאינם שנויים במחלוקת.³⁹ לפי סעיף 14 לתקנות הפרלמנט, בתחילת כל מושב נערכת הגרלה בין חברי הפרלמנט שחפצים להציע הצעות חוק, ורק עשרים מהם עולים בהגרלה. עשרים בני המזל שעלו בגורל רשאים להציע הצעות חוק שהזמן לדיון מוקצה להן מראש. עשרת חברי הפרלמנט שעלו בגורל ראשונים אף מקבלים מימון בעבור הוצאות הכרוכות בחקיקה. בפרלמנט הבריטי נוצר מצב שיש חברי פרלמנט ותיקים, שאף לא פעם במהלך כהונתם זכו להציע הצעת חוק פרטית. רוב הצעות החוק הפרטיות שהופכות בסופו של תהליך לחוק, הוצעו על-ידי חברי פרלמנט שנבחרו בהגרלה (135 מתוך 233 הצעות שעברו בשנים 1983-1999, שהן 58% מכלל ההצעות).⁴⁰

מקורן של הצעות החוק שחברי הפרלמנט מגישים עשוי להיות בהצעות שהועלו בבית הלורדים וכן בהצעות שמקורן במשרדי הממשלה.⁴¹ מקור חשוב נוסף להצעות חוק פרטיות הוא קבוצות אינטרס. חבר הפרלמנט משמש למעשה חוליה מתווכת בין קבוצות האינטרס לתהליך עיצוב המדיניות הציבורית.⁴²

להצעות החוק הפרטיות שעוברות אין השפעה רבה על המדיניות, אם כי הן עשויות לסייע בהעלאת נושאים על סדר היום או שהן מעודדות את הממשלה לפעול בנושא מסוים. בבריטניה מילאו הצעות חוק פרטיות תפקיד חשוב בהסדרה של נושאים ערכיים שנויים במחלוקת כגון: גירושין, הפלה והומוסקסואליות.⁴³ מחקר שבחן הצעות חוק פרטיות בפרלמנט מצא כי הצעות החוק הפרטיות עברו תהליך של דה-פוליטיזציה, ואין הן עוד בעלות תוכן מפלגתי מובהק כפי שהיו בשנים שקדמו למלחמת העולם השנייה. נמצא שרוב הצעות החוק הפרטיות עוסקות בנושאי רווחה וביחסים שבין האזרחים למדינה, ורק מיעוטן נוגעות בנושאים כלכליים ובענייני חוץ. נושאי הכלכלה והחוץ מוסדרים בחקיקה בעיקר על-ידי הממשלה. נמצא שככל שמעורבותה של הממשלה בתחום מסוים גוברת, יורד מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות בתחום. כך למשל, ניכרת ירידה בהצעות חוק פרטיות

העוסקות בהיבטים חוקתיים ומנהליים, ובמקביל ניכרת עלייה בהצעות חוק ממשלתיות הנוגעות בתחום הזה.⁴⁴

למרות מגוון הדרכים להציע הצעות חוק, ההליך המסובך מבטיח שרק מיעוטן יגיע לדין. רוב הצעות החוק הפרטיות אינן מגיעות כלל לדין. יתרה מזו, לאלה שכן נידונות צפויות משוכות רבות אם הממשלה מתנגדת להן. כך מובטחת שליטה של הממשלה בסדר היום ולמעשה בחקיקה כולה.⁴⁵

נתונים על אודות הצעות חוק פרטיות בפרלמנט הבריטי מלמדים שבשנים 1983-1999 עברו בסך הכול 233 חוקים, שמקורם בהצעות חוק פרטיות מתוך 1,682 שהוגשו בערוצים השונים. מכאן ששיעור ההצלחה הממוצע של הצעות חוק פרטיות בפרלמנט הבריטי בשנים האלה עומד על כ- 14% בלבד. בשנים 1978-1982 הוגשו 100 הצעות חוק פרטיות, ורק עשר מהן עברו. מבט על נתונים הבוחנים הצעות חוק פרטיות בישראל ובבריטניה (בשנים 1992-1999) מלמד על הפער העצום בין מספר הצעות החוק המוגשות בכנסת למספר ההצעות שמוגשות בפרלמנט הבריטי (ראו תרשים 2.1).

צרפת

שיטת הממשל בצרפת היא נשיאותית למחצה. הנשיא נבחר ישירות על-ידי הבוחרים ולצדו ממשלה שפעילותה מותנית באמון הפרלמנט. בצרפת שני בתים: האסיפה הלאומית המונה 577 חברים והסנט המונה 321 חברים. אופיו של הפרלמנט הצרפתי מתואר כתגובתי. תחומי פעילותו מוגדרים במידה רבה על-ידי החוקה והוא בעל השפעה מעטה על עיצוב המדיניות. בניגוד לפרלמנטים אחרים במערב אירופה אין הוא משמש זירה לדין ודיוכ פוליטי, ואינו מבקר ובולם את הממשלה. לרשות המבצעת עליונות מוחלטת בתהליך החקיקה. קיימות הגבלות חמורות על קיום דיונים בעלי אופי ביקורתי בפרלמנט, ואין באפשרותו לתבוע דיווח מן הממשלה. היזמה לחקיקה מגיעה רובה ככולה מן הממשלה שבידיה הרוב הדרוש ליישום תכניותיה בפועל.⁴⁶

כוחו המוגבל של הפרלמנט הצרפתי נובע מכמה גורמים, ובהם הגבלות שהחוקה מטילה על פעילותו ונטיות היסטוריות ותרבותיות שלפיהן הממשלה היא זו שמושלת ולא הפרלמנט. עבודתו של הפרלמנט מתמקדת אפוא בביקורת ובפיקוח על הממשלה. החוקה של הרפובליקה החמישית הטילה מגבלות חמורות על פעילות הפרלמנט. כך למשל, החוקה עצמה קובעת את המועדים שבהם יתקיימו מושבי הפרלמנט על-מנת להבטיח שיהיו קצרים.

החוקה מציינת דרכים שבאמצעותן הממשלה יכולה להתערב בתהליך החקיקה. הפרלמנט אינו אוטונומי אפילו בקביעת תקנון עבודתו. החוקה גם ממסדת את הגורמים הפנימיים שאחראים לאזלת ידו של הפרלמנט הצרפתי בתחום החקיקה. החוקה מבטיחה רמת מיסוד נמוכה של הפרלמנט. לפי החוקה קיימות רק שש ועדות קבועות באסיפה הלאומית ומטבע הדברים הן מרובות חברים ולכן יעילותן נמוכה. תפקידן הוא לבחון את הצעות החקיקה ולדווח עליהן. גם ועדות הסנט מפיצות מדי פעם בפעם דוחות שעניינם הערכת מימוש החקיקה. ועדות אלו הן ועדות נטולות עצמה ואין ביכולתן להשפיע השפעה של ממש על תהליך החקיקה. אפשרות אחרת העומדת לרשות הפרלמנט היא הקמת ועדות חקירה או ועדות פיקוח. אולם, גם אמצעים אלה אינם יעילים משום שעל-מנת להקים ועדה כזאת דרוש רוב. אם הממשלה מתנגדת להקמת ועדה כזאת סביר שתידחה הבקשה להקימה. ואכן, רוב הבקשות להקמת ועדות נדחות והמעטות שמתקבלות עוסקות בנושאים כלליים שאינם משמשים עילה למחלוקת. כמו-כן ועדות אלו נטולות סמכויות משום שאין ביכולתן לחייב שרים או עובדי מדינה להופיע בפניהן או להמציא להן מסמכים, ומסקנותיהן אינן זוכות לתהודה ציבורית.

ראשיתו של תהליך החקיקה הוא לרוב בהצעת חוק ממשלתית שמועברת לאחד מן הבתים (לאסיפה הלאומית או לסנט), שם היא מועברת לדיון בוועדה. הוועדה מחברת דוח על הצעת החוק ורשאית להציע תיקונים. הדוח מוצג לפני חברי הבית. במליאה נערך דיון בתיקונים (כ- 75% מן התיקונים שהוועדות מציעות מתקבלים) וההצעה מועלית לקריאה ראשונה. אחרי הקריאה הראשונה הצעת החוק עוברת לדיון בבית האחר. אם גם שם מתקבל אותו נוסח של הצעת החוק, החוק מאושר. אם נדרשים תיקונים, הדיון חוזר לבית הראשון וחוזר חלילה. הממשלה יכולה להתערב בהליך החקיקה ולמנוע מעבר הלוך ושוב של חקיקה מבית לבית. החוקה (סעיף 34) מטילה הגבלות על תחומים שבהם הפרלמנט רשאי ליזום חקיקה. בין התחומים הפתוחים ליזמות שמקורן בפרלמנט: חקיקה בנושאים הנוגעים בחירויות הפרט, בחוקי בחירות ומיסוי, וכן ניסוח עקרונות כלליים לגבי חקיקה בתחום החינוך, השלטון המקומי, החקיקה הסוציאלית וחוקי העבודה. לעומת זאת חברי הפרלמנט אינם רשאים ליזום חקיקה שעניינה גריעה בהוצאות הממשלה או הגדלת ההכנסות. בשאר התחומים נתונה הסמכות ליזום חקיקה בידי הממשלה בלבד. החוקה גם מעניקה לממשלה שליטה מוחלטת על הליך החקיקה ואמצעים למנוע דיון בהצעות החוק (הליך המכונה גיליוטינה).

לפי החוקה יש עדיפות להצעות חוק ממשלתיות כך שאין הפרלמנט יכול לסרב להעלות לדיון הצעת חוק ממשלתית. יתרה מזו, הממשלה יכולה להכריז על הצעת חוק מסוימת כאילו זו הצבעת אמון בה, ובמקרה כזה אין מתקיים דיון בהצעה, והצעת החוק מתקבלת באופן אוטומטי אלא אם מוגשת בפרלמנט הצעה להפיל את הממשלה (motion of censure), שמשמעותה הליכה לבחירות חדשות. ממשלות צרפת השתמשו באמצעי הזה כאשר הונחו על הפרק הצעות חוק מכריעות וגורליות. דרך נוספת שבאמצעותה הממשלה יכולה לעקוף את הפרלמנט בהליך חקיקה היא פנייה למשאל-עם בנושא הצעת החוק מבלי לקיים דיון בפרלמנט.

הממשלה בצרפת שולטת בקביעת סדר היום, ולפיכך רוב הצעות החוק הפרטיות אינן עולות לדיון כלל. הצעת חוק פרטית עולה לדיון רק לאחר שנידונו הצעות החוק הממשלתיות, וגם אז רק אם זכתה ההצעה לתמיכת הממשלה. תפקידו של הפרלמנט בתהליך החקיקה מסתכם בבחינת החקיקה ושיפורה ובמתן לגיטימציה לחקיקה על-ידי אישורה הסופי.

כאמור, רוב החקיקה שמתקבלת מקורה בממשלה. אחוז הצעות החוק הפרטיות נע בין 10% ל-25% מכלל ההצעות שנתקבלו לחקיקה. הצעות חוק פרטיות שמתקבלות הן כאלה שזכו להסכמת הממשלה (כ-5% מהצעות החוק הפרטיות), תיקונים לחוקים או הצעות חוק שמקורן בתומכי הממשלה. לחברי פרלמנט מן האופוזיציה אין כמעט סיכוי להעביר תיקונים לחוקים. חלקה של החקיקה הפרטית בצרפת מוגבל והנתונים מלמדים שבעשורים האחרונים, לא זו בלבד שלא עלה אלא נראה שאף ירד. בתקופת כהונתו הראשונה של מיטראן כנשיא הרפובליקה, הצטמצם חלקה של החקיקה הפרטית ל-9.1% בהשוואה ל-16.5% מהחקיקה בימי שלטונו של הנשיא פומפידו. בתקופת נשיאותם של של דה-גול וז'ייסקר-דסטאן, הגיע חלקה של החקיקה הפרטית ל-12% בלבד.⁴⁷

הולנד

בהולנד מונהגת דמוקרטיה פרלמנטרית. בית המחוקקים ההולנדי הוא ביקמרלי (בעל שני בתים). בבית העליון 75 חברים ובבית התחתון 150 חברים. חברי הבית התחתון נבחרים בבחירות כלליות ארציות-יחסיות, בדומה לשיטה הנהוגה בישראל.

אחד המאפיינים הייחודיים של המערכת הפוליטית ההולנדית, בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, הוא קיומה של הפרדה חדה בין הרשות

המבצעת לרשות המחוקקת. כך למשל חבר פרלמנט שנתמנה לשר מחויב להתפטר מחברותו בפרלמנט. מינוי הממשלה אינו דורש את אישור הפרלמנט, על אף שעצם קיומה של הממשלה תלוי באמונו. אמנם הפרדה זו הופכת את הפרלמנט לגוף עצמאי, אך התחזקות המפלגות הפוליטיות והתגבשותן הפכה את הפרלמנט ההולנדי לזירת דיון שבה מפלגות פוליטיות מנסות להשפיע על מדיניות הממשלה, ודומה שאינו מתפקד כל-כך כמוסד העומד מול הרשות המבצעת. תפקידו המרכזיים של הפרלמנט הם ביקורת ופיקוח על הממשלה, אישור חקיקה והעלאת הצעות לסדר היום (הצעות למדיניות הנקראות 'motions'). בהולנד, כל חקיקה, ובכללה אישור אמנות בין-לאומיות, דורשת את אישור הפרלמנט. לפי חוקת הולנד, אין בית המשפט רשאי להפעיל ביקורת שיפוטית על חוקיות החוקים.⁴⁸

בשל שיטת הבחירות היחסית – רשימתית, קיימת תלות חזקה של חברי הפרלמנט במפלגה ולעומת זאת קשר חלש בין חבר הפרלמנט לציבור הבוחרים. לדפוס זה של יחסים יש השלכה על הפעילות הפרלמנטרית של חברי הפרלמנט, אשר אינם פועלים בשמה של קבוצה מסוימת בציבור אלא כחברים במפלגה שהם חייבים לה את כיסאם. במחקרו הקלאסי של לייפארט מ-1975 מתוארת הפוליטיקה ההולנדית כפוליטיקה של אקומודציה, כזו הפועלת לאור הסכמות בין אליטות. אולם בעשורים האחרונים חל שינוי באופייה של המערכת הפוליטית אשר מתבטא הן בשינויים במפת המפלגות הן בשינוי באופיו של הפרלמנט שנעשה פעיל יותר.

רוב השינוי במפת המפלגות נבע משינוי בהתנהגות הבוחרים. עד אמצע שנות ה-60 היו התוצאות בבחירות ידועות מראש במידה רבה על שום נאמנותו של ציבור הבוחרים למפלגות. אולם כשהשתנו דפוסי ההצבעה בראשית שנות ה-70, הפכה המערכת הפוליטית לצפויה פחות.

בעוד מעמדו של הפרלמנט כגוף מוסדי מצוי בנסיגה, חברי הפרלמנט כפרטים נעשו פעילים יותר. מאמצע שנות ה-60 ניתן לזהות עלייה חדה בפעילות הפרלמנטרית, עד שיש הטוענים כי הפרלמנט ההולנדי שינה את אופיו. כך למשל, בראשית שנות ה-80 היו פי ארבע הצעות לתיקוני חוק לעומת ראשית שנות ה-60 (800 לעומת 178). עלייה חדה אף יותר נרשמה במספר התיקונים להצעת חוק התקציב: משתי הצעות לתיקונים ב-1964 ל-115 ב-1984. עלייה משמעותית נרשמה גם במספר ההצעות לסדר (motions) (מ-9 בראשית שנות ה-60 ל-1,214 בראשית שנות ה-80) ובמספר השאלות המוגשות (מ-208 בראשית שנות ה-60 ל-1,481 בראשית שנות ה-80).

חוקרים שניסו לעמוד על פשר השינוי שחל בפרלמנט ההולנדי ולהסביר את הגורמים לפריחתו של האקטיביזם הפרלמנטרי הצביעו על השפעה של גורמים חיצוניים ובהם שינוי בתבנית היחסים של האקומודציה, בשעה שהמדיניות הציבורית מתעצבת והולכת על-ידי שרי הממשלה ופחות על בסיס הסכמות בין אליטות. מגמה זו פותחת פתח למעורבות של הפרלמנט בתהליך עיצוב החקיקה. שינוי נוסף שחל הוא באופי המפלגות שנעשו קשובות יותר לרחשי לב הציבור, בעיקר משום שחלה ירידה בנאמנות המפלגתית של הבוחרים. גורם פנימי שתורם במידה מסוימת לשינוי זה הוא גידול במשאבים העומדים לרשותם של חברי הפרלמנט.

בהולנד כמעט אין הממשלה מעורבת בקביעת סדר היום של הפרלמנט. סדר היום נקבע על-ידי יושב ראש הפרלמנט והנשיאות בלא התערבות ממשלתית האופיינית לדמוקרטיה פרלמנטריות. בניגוד לפרלמנטים אחרים, בפרלמנט ההולנדי הצעת חוק ממשיכה להתקיים גם כאשר נבחר פרלמנט חדש או כשממשלה מתחלפת ולכן אין הממשלה צריכה להזדרז ולאשר את תכנית החקיקה שלה. אולי משום כך אין היא מעורבת בקביעת סדר היום של דיוני הפרלמנט. ככלל, אין הגבלת זמן לאישור חוק אם כי על-מנת לאשר חקיקה בשני הבתים דרושה נוכחות של יותר ממחצית חברי הבית.

מקורן של רוב הצעות החוק המונחות על שולחן הפרלמנט הוא ביזמה של שר, אם כי גם חברי הבית התחתון רשאים ליזום הצעות חוק, אולם אין הם מרבים להשתמש בזכות זו. בדרך-כלל הצעת החוק מועברת תחילה לעיונו של גוף מייעץ (Council of the State) שבוחר את חוקתיות החוק המוצע ואת השלכותיו. לאחר מכן, הצעת החוק מועברת לקריאה ראשונה בבית התחתון ולאחריה לדיון ולניסוח בוועדות. הוועדות רשאיות להציע תיקונים לחוק. לאחר מכן ההצעה חוזרת לדיון במליאה בבית התחתון. בפועל, כמעט כל היזמות הממשלתית מתקבלת בפרלמנט, אבל כמחציתן עוברות תיקונים שהוצעו על-ידי חברי הפרלמנט ושזכו להסכמת הממשלה. כלומר, אף-על-פי שיזמת החקיקה מצומצמת, עיקר השפעתו של הפרלמנט על עיצוב המדיניות באה לידי ביטוי בתיקונים לחקיקה שהממשלה יוזמת. אם הצעת החוק מאושרת בבית התחתון, היא מועברת לבית העליון לדיון הנערך במליאה. הבית העליון יכול לדחות או לקבל את החקיקה כפי שהיא אך לא לשנותה. יש הטוענים כי הבית העליון חסר תועלת בהקשר של חקיקה, שכן מלבד זאת שאין ביכולתו ליזום חקיקה, גם הפונקציה של אישור החקיקה שנתקבלה בבית התחתון היא ריקה מתוכן. אם הבית העליון מאשר את הצעות החוק כפי שאושרו בבית התחתון אין בו צורך, ואם הוא דוחה

אותו, הוא חותר תחת הבית התחתון שהוא הגוף הנבחר. מכל מקום, לאחר שאושר החוק בבית העליון, הוא מועבר לחתימתם של המלכה ושל השר הממונה.

בשנה מוצגים 250 חוקים בממוצע והזמן עד לאישורם בבית העליון הוא 14 חודשים. בשנים 1992-1993 לדוגמה הוגשו רק 11 הצעות חוק פרטיות מתוך 283 הצעות חוק שהונחו על שולחן הבית.⁴⁹ כאמור, עיקר ההשפעה של הפרלמנט על החקיקה באה לידי ביטוי בהצעת תיקונים לחקיקה שהממשלה יוזמת.

איטליה

איטליה היא דמוקרטיה פרלמנטרית, רב-מפלגתית, שהקואליציות בה הן סימן ההיכר של הממשלה. באיטליה שני בתי פרלמנט; הבית התחתון המונה 630 חברים, והסנט המונה 325 חברים.⁵⁰

המערכת הפוליטית האיטלקית ידועה כיוצאת-דופן לגבי תיאוריות של דמוקרטיה פרלמנטרית. ניתן לזהות בהיסטוריה של יחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת תקופות שבהן הייתה הרשות המבצעת דומיננטית, ותקופות שבהן הייתה ידו של הפרלמנט על העליונה. למשל, שני העשורים שבין 1958 ל-1978 אופיינו בדומיננטיות של הפרלמנט שזכתה לשם: "decision making parliament, executive government". עם הנהגת הרפורמות באיטליה בשנת 1971, איבדה למעשה הממשלה את השליטה על סדר היום הפרלמנטרי. הצעות חוק ממשלתיות לא זכו לעדיפות, ובשביל להעלותן על סדר היום נזקקה הממשלה לחסדיהם של נציגי הסיעות אשר קבעו את סדר היום. הממשלה יכלה להשתמש גם בערוץ של חקיקת חירום (decree laws). אלו הם צווים התקפים 60 ימים ואינם דורשים את אישור הפרלמנט. אם הפרלמנט מאשר אותם הם הופכים לחוקים. אולם, תיקונים שהוכנסו מאז ראשית שנות ה-80 אפשרו חזרה הדרגתית של שליטת הממשלה בסדר היום, אם כי עדיין אין לממשלת איטליה עדיפות בקביעת סדר היום הפרלמנטרי או עדיפות בהגשת הצעות חוק.

במישור החקיקתי ניתן לזהות שתי מגמות שהן בעלות זיקה זו לזו. מגמה אחת היא של ירידה מתמדת בשיעור הצעות החוק הממשלתיות המאושרות על-ידי הפרלמנט. בשנים 1948-1953 עמד שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות על 92.8%; בשנים 1972-1976 הוא ירד ל-83.3%; ובשנים 1994-1996 הגיע לשפל של 38.8%. במקביל ניתן לזהות עלייה בשימוש

הממשלה בערוץ חקיקת החירום (decree laws) אף-על-פי שמנגנון זה יועד רק לעתות חירום, הפך הוא הפך לכלי שגרתי בידי ממשלות איטליה. בשנים 1948-1953 הוצגו 29 חוקים בדרך זו. בשנים 1972-1976 עלה מספרם ל-124 חוקים. והנה בשנים 1994-1996 הוצגו 538 חוקים במתכונת חירום. למעשה, מקורה של כמחצית החקיקה שיזמה הממשלה בשנים 1994-1996 היה בחוקי חירום, ואילו בעבר היה מקורם של חוקים מעטים בחוקי חירום (בין 1.4% ל-25%). כאמור, מדובר בחקיקה שאינה דורשת את אישור הפרלמנט אלא לאחר 60 ימים. ככל הנראה, השימוש הגובר של הממשלה בערוץ החקיקה הזה נובע מן הקשיים שבהם הממשלה נתקלת בחקיקה בערוץ המקובל.

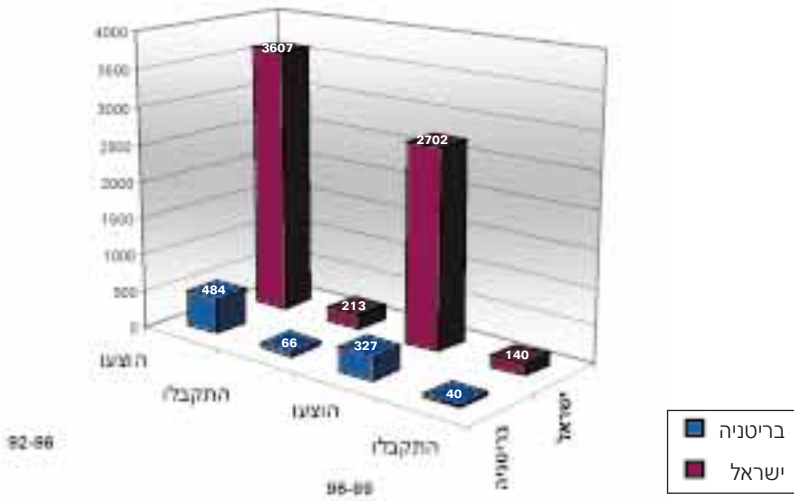
מגמה אחרת שניתן לזהות בתחום החקיקה היא ריבוי הצעות חוק פרטיות, ובפרט חקיקה המכונה 'leggine' המתייחסת לחוקים קצרים ולתיקונים בעלי טווח מצומצם. אלה מועברים בדרך-כלל לטובת אינטרס מצומצם או על-מנת לטפל בבעיה גאוגרפית או סקטוריאלית. הצעות אלה מאושרות בדרך-כלל בוועדות ולא בבתים, ולמעשה רוב החקיקה הפרטית מאושרת בוועדות הפרלמנטריות, אם כי ניכר שינוי במגמה זו (למשל, בשנים 1948-1992, כ-86% מהצעות החוק הפרטיות אושרו בוועדות, ואילו בשנים 1992-1996 רק כ-52% אושרו בוועדות). ככלל, מוקד העבודה הפרלמנטרית בפרלמנט האיטלקי מצוי בוועדות שרשאיות, כאמור, גם לאשר חקיקה. גם בסנט האיטלקי מוגשות הצעות חוק פרטיות אחדות מדי שנה בשנה, והן נחשבות בעיקרו של דבר למעשה סמלי שמטרתן להביע דאגה בנושא מסוים ולייצג את האינטרס של מחוז הבחירה. לחברי הפרלמנט באיטליה אסור להציע הצעות חוק פרטיות שעניינן גריעה או הגדלה של הוצאות או הכנסות המדינה. לעומת דמוקרטיה מערביות אחרות, 50,000 בוחרים רשאים ליזום ולהגיש לפרלמנט הצעת חוק (סעיף 71 לחוקה). לאחר שהוגשה, ההצעה נידונה במתכונת הדיון הרגילה. בפועל, שיעורה של חקיקה שמקורה באזרחים הוא פחות מ-1% מיזמות החקיקה הלא-ממשלתיות.

מבט על נתוני החקיקה הפרטית באיטליה מגלה תמונה הדומה לזו הקיימת בישראל, ואשר תוצג בפרק הבא. חברי הפרלמנט מרבים להגיש הצעות חוק פרטיות, וניכרת ירידה בשיעורי ההצלחה של העברת הצעות החוק הפרטיות (ראו תרשים 2.2). אולם, בעוד שבאיטליה ניכרת ירידה חדה בשיעורי ההצלחה של העברת הצעות החוק הממשלתיות (ראו תרשים 2.3), בישראל שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות נותר יציב כל השנים (כ-80%). כמו בישראל, שיעור ניכר מסך כל החקיקה, מקורו בהצעות

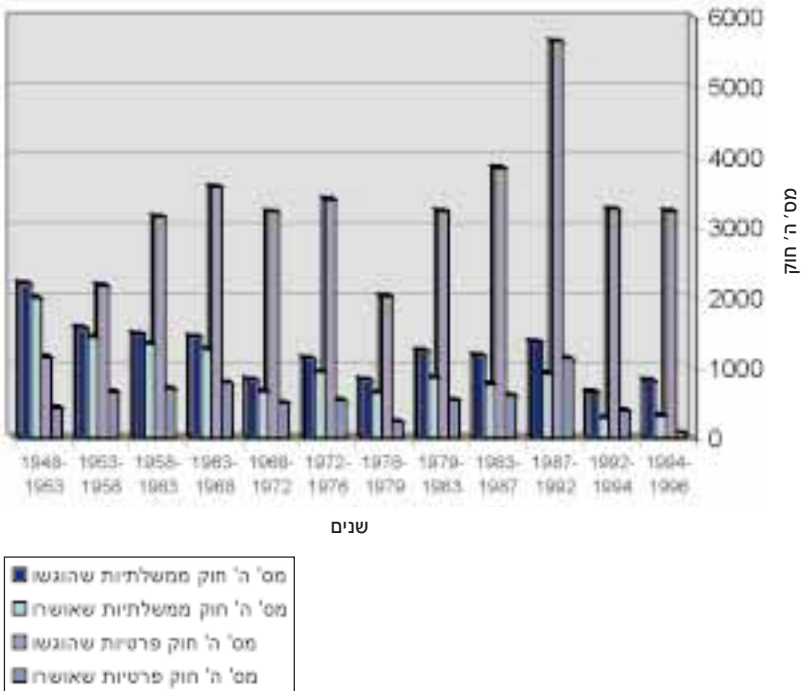
חוק פרטיות כ-37% מסך החקיקה. אולם, היו שנים שבהן עלה שיעור החקיקה שמקורה ביזמה פרטית מעל 55% מכלל החקיקה (1987-1992, 1992-1994). עם זאת גם שיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות ירד עם השנים (תרשים 2.3).

סיכום

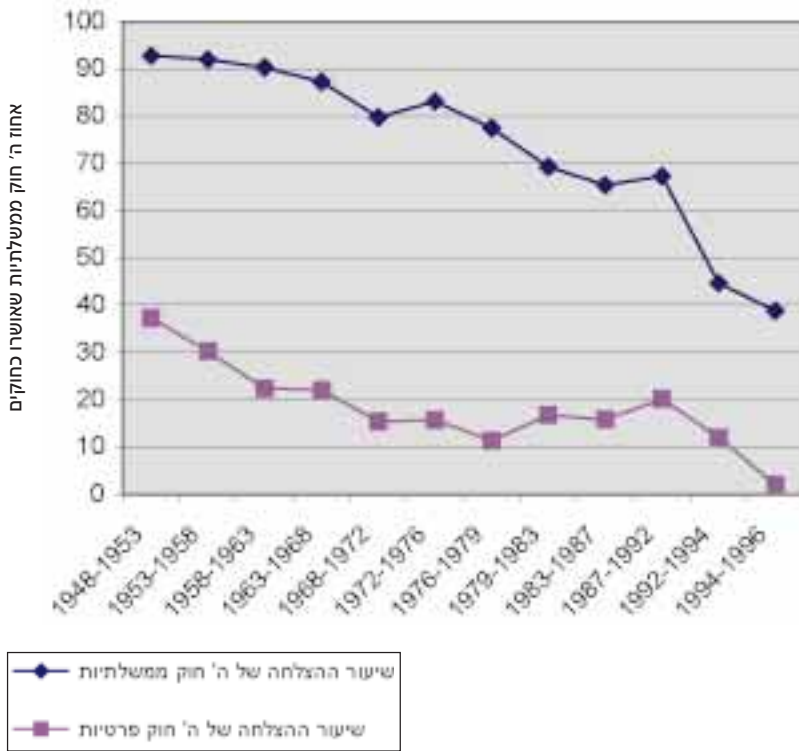
מתיאור מעמדה של החקיקה הפרטית בפרלמנטים למיניהם ומאופי פעילותם אנו למדים כי בדמוקרטיות פרלמנטריות, על אף נקודות הדמיון ביניהן, קיימים הבדלים רבים בדבר מעמדו של הפרלמנט ומידת השפעתו על תהליך החקיקה ועל עיצוב המדיניות. גורמים שונים מתווים את יחסיו של הפרלמנט עם הרשות המבצעת וגופים אחרים וקובעים את גבולות פעילותו. ראינו כי גורמים כמו שיטת הבחירות, שקובעת במידה רבה את מפת המפלגות ואת אופי הזיקה בין הנבחר לבוחרים, מעצבים במידה רבה את אופי פעילותם של חברי הפרלמנט. ככלל ניתן לומר כי הפרלמנטים שהוצגו, והדבר נכון גם לגבי פרלמנטים נוספים באירופה, הם בעיקרם פרלמנטים תגובתיים המגיבים ליזמות הממשלה, מציעים תיקונים ובולמים חקיקה. יזמת החקיקה העצמאית של חברי הפרלמנט אינה ערוץ מרכזי בפעילותם של פרלמנטים תגובתיים והדבר נגזר גם מהתרבות הפוליטית ומחלוקת התפקידים המקובלת בין רשויות השלטון.



תרשים 2.1. הצעות חוק פרטיות בישראל ובבריטניה: 1999–1992



תרשים 2.2. חקיקה פרטית וממשלתית באיטליה 1948–1996



תרשים 2.3. שיעור ההצלחה של הצעות חוק באיטליה, 1948-1996 (באחוזים)

חוק יסוד: הכנסת קובע כי הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, אולם אין החוק מציין את סמכויות החקיקה של הכנסת. סעיף 1 לחוק המעבר, התש"ט – 1949 מציין את היותה של הכנסת בית המחוקקים. אולם פרט לאזכור זה, סמכותה של הכנסת לחוקק חוקים ותהליך החקיקה מוסדרים אך ורק בתקנון הכנסת, בהחלטות ועדת הכנסת ובנוהג ובנוהל המקובלים.⁵¹

היזמה לחקיקה יכולה לנבוע משלושה מקורות: הממשלה, ועדות הכנסת⁵² וחברי הכנסת. כל חבר כנסת רשאי להציע הצעת חוק (סעיף 134 (א) לתקנון). הצעת חוק המוגשת על-ידי חבר הכנסת נקראת הצעת חוק פרטית והליך החקיקה שהיא עוברת שונה מזה של הצעות החוק מהמקורות האחרים (ממשלתיות או מטעם הוועדות).⁵³

לכאורה, מספרן של הצעות החוק הפרטיות שחבר הכנסת רשאי להגיש הוא מוגבל. סעיף 81 לתקנון קובע כי ועדת הכנסת היא שתקבע את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש בהתאם לגודלה. אולם בפועל מונים רק את מספר הצעות החוק שעולות לדיון, וגם אז אין מונים במכסת הצעות החוק הפרטיות הצעה שהממשלה הסכימה להעברתה לוועדה. למעשה, רוב הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר 'הצהרות חוק' שאינן עולות לדיון כלל.⁵⁴

לפי תקנון הכנסת אין כל הגבלה לגבי תוכן הצעות החוק הפרטיות, פרט לקביעה בסעיף 134, שלפיה לא יאשרו יושב ראש הכנסת וסגניו הצעת חוק שהיא, לדעתם, "גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי". כמו-כן נקבע כי יושב ראש הכנסת וסגניו יכולים להחזיר את ההצעה לחבר הכנסת לניסוח מחדש אם זו מכילה דברי גידופן או עלבון. פרט לסייגים אלה ההגבלות הקיימות הן צורניות בלבד. צריך להגיש את הצעת החוק כשהיא בנויה "כראוי להצעה אשר נועדה להיות חוק" כלומר מנוסחת כחוק של ממש.

גם לגבי חקיקה הדורשת תקציב לא נקבעה כל הגבלה עד לעת האחרונה.⁵⁵ מסעיף 134 (ב) משתמע כי "אין בישראל שום הוראה בחוק האוסרת ייזום הצעת חוק, המטילה נטל כספי, על-ידי חברי כנסת כהצעת חוק פרטית."⁵⁶ סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 קובע כי "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה

מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין, בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה. "אולם הוראה זו אינה מקוימת הלכה למעשה. כמו-כן נקבע בתקנון הכנסת (סעיף 138 א) כי לאחר שעברה הצעת חוק פרטית קריאה טרומית, על הוועדה לבחון האם הצעת החוק כרוכה בהוצאות תקציביות, ועליה לציין זאת בדברי ההסבר לחוק כאשר הוא מוצג בפני המליאה לקריאה ראשונה. לשם הערכה זו על הוועדה לדאוג לאומדן עלות הצעת החוק על-ידי האוצר, או על-ידי גופים אחרים, כך שהמטלה של בירור תקציבי מוטלת על הוועדה ולא על חבר הכנסת שהגיש את הצעת החוק. מכל מקום, אין איסור מראש על הצעת חקיקה פרטית בשל היותה כרוכה בהוצאה תקציבית, זאת בניגוד למקובל בדמוקרטיה פרלמנטריות רבות (ראו נספח 1). לאחרונה, כאמור, הועבר תיקון לחקיקה שעניינו העמדת משוכות בדרכה של הצעת חוק פרטית הכרוכה בהוצאה תקציבית ניכרת (ראו נספח 2).

הצעת חוק פרטית, בניגוד להצעות חוק שמקורן בממשלה או בוועדות, מועלית לדיון טרומי שבו נידונה השאלה האם ההצעה ראויה בכלל לדיון ולטיפול (בדומה להצעה לסדר היום). המועד לדיון הטרומי בהצעת חוק פרטית נקבע על-ידי יושב ראש הכנסת והסגנים, בתיאום עם הממשלה. הדיון המוקדם יכול להתקיים יומיים לאחר הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים. בתום ארבעים וחמישה ימים, במסגרת מכסת סיעתו, חבר הכנסת רשאי להעלות את הצעתו בכל עת שיחפוץ. בדיון הטרומי עצמו הממשלה מביעה את עמדתה – האם היא תומכת בהעברת ההצעה לוועדה או מתנגדת. אם הממשלה מאשרת את ההצעה, אין זו יורדת ממכסת הסיעה (סעיף 81 לתקנון הכנסת).

אם אושרה הצעת החוק בקריאה טרומית, היא מועברת לוועדה. הוועדה מכינה את הצעת החוק לקריאה ראשונה. הוועדה רשאית להחליט כי הצעת החוק אינה ראויה להפוך לחוק ולהציע לכנסת להסירה מסדר היום. הוועדה רשאית לצרף כמה הצעות חוק באותו נושא להצעה אחת. על-פי סעיף 103 לתקנון הכנסת, יושב ראש הוועדה הוא שקובע את סדר היום של דיוני הוועדה. באותו סעיף מצוינת גם זכותם של חברי הוועדה להוסיף הצעות לסדר היום בהסכמת רוב חברי הוועדה, ואולם הדיון באלה נדחה עד לאחר סיום הדיון בנושאים שעל סדר היום שקבע יושב ראש הוועדה. תקנון הכנסת אינו קובע מועדים ספציפיים לדיון בהצעות חוק, אם כי הוועדה אמורה להקדים ולדון בהצעות חוק שעל סדר היום לפני שתדון בנושאים אחרים. אם לא סיימה הוועדה לדון בנושא או בהצעת חוק שהועברו לטיפול בתוך

שישה חודשים, יושב ראש הוועדה צריך להודיע בכתב ליושב ראש הכנסת על הסיבות לכך ולהמשיך לעשות כן בכל שישה חודשים. כמו כן, חבר הכנסת שיזם הצעת חוק פרטית שלא נידונה בתוך שישה חודשים, רשאי לפנות לוועדת הכנסת ולבקש את התערבותה. זו רשאית מצדה לקצוב פרק זמן נוסף לאותה ועדה לשם המשך הדיון או להעביר את הדיון בהצעת החוק לוועדה אחרת.⁵⁷

לאחר שהוכנה הצעת החוק הפרטית בוועדה היא מועלית לקריאה ראשונה. המשך הדיון בהצעת חוק פרטית דומה לזה של הצעת חוק ממשלתית. כלומר, אם אושרה בקריאה ראשונה היא חוזרת לוועדה להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

על-מנת לאשר הצעת חוק, כמו כל החלטה אחרת, דרוש "רוב דעות של המשתתפים בהצבעה, כשהנמנעים אינם באים במניין" הדבר אמור הן לגבי ההחלטות במליאה הן לגבי הוועדות. רק בחוקים מעטים (למשל, בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת) נקבע במפורש כי דרוש רוב מיוחס.⁵⁸

הליך החקיקה בכנסת אינו מוסדר, כאמור, בחקיקה ראשית. התקנון אינו קובע משוכות גבוהות להנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, ולראיה המספר העצום של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת. רק חלק זעום מהצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת עולה לדיון טרומי, חלק קטן יותר צולח את הדיון בוועדה, את הקריאה הראשונה ואת שאר תחנות החקיקה שבדרך ונהיה לחוק.

ככלל ניתן לומר כי הליך החקיקה כפי שהוא, אינו יעיל. עבודה רבה מושקעת בהכנת הצעות החוק, בניסוחן ובבחינתן על-ידי הגורמים המשפטיים (אם כי פעמים רבות חברי הכנסת מגישים שוב ושוב את אותן ההצעות), אולם רבות מהן אינן מגיעות לדיון כלל. כמו-כן העברה של הצעות חוק פרטיות רבות לוועדה מטילה עליה עומס רב אף-על-פי שהמשאבים הדרושים לטיפול בהן אינם בידה.⁵⁹

א. היקף החקיקה הפרטית

היקף החקיקה בכנסת לא השתנה עם השנים ונע בטווח שבין 124 ל-468 חוקים בכל כנסת. מספר החוקים הממוצע שנחקק בין הכנסת הראשונה לכנסת ה-14 הוא 290 חוקים לכל כנסת. עד סוף שנות ה-80 היו רוב החוקים שנחקקו במדינת ישראל (כ-88% במוצע) פרי יזמת הממשלה, אולם מאז

הכנסת ה-12 ניתן לזהות שינוי בדיוקן החקיקה. שיעור גדל והולך של החקיקה, מקורו ביזמות חקיקה פרטיות של חברי הכנסת. בעוד שב-11 הכנסות הראשונות (1988-1949) רק כ-12% מסך החקיקה היה פרי יזמה פרטית, מאז הכנסת ה-12 מגיעה החקיקה שמקורה ביזמה פרטית לכדי מחצית מכלל החקיקה (לוח 3.1). נתונים מעודכנים יותר של הכנסת ה-15 מלמדים שמגמה זו מקצינה. בשלוש השנים מאז החלה כהונת הכנסת ה-15 הועברו 365 חוקים. רק 139 מהם היו ביזמת הממשלה (38%), לעומת 194 שמקורם בהצעות חוק פרטיות (53%) ו-32 שמקורם בוועדות הכנסת. בנוסף מספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו על ידי חברי הכנסת גדל בכנסת ה-15 ועומד על 4,012, כאשר מדובר רק בשלוש שנות כהונתה של הכנסת הנוכחית.⁶⁰ זו אינדיקציה משמעותית לשינויים שחלו ביחסי הרשות המחוקקת והמבצעת.

לוח 3.1

היחס בין חקיקה פרטית לחקיקה ממשלתית בתוך סך כל החקיקה

סך הכול (100%)	חקיקה ממשלתית		חקיקה פרטית		כנסת
	מספר החוקים	אחוז מכלל החקיקה	מספר החוקים	אחוז מכלל החקיקה	
204	98.04%	200	1.96%	4	1
279	98.21%	274	1.79%	5	2
285	92.63%	264	7.37%	21	3
124	89.52%	111	10.48%	13	4
278	87.77%	244	12.23%	34	5
259	90.35%	234	9.65%	25	6
319	87.46%	279	12.54%	40	7
360	80.00%	288	20.00%	72	8
385	78.96%	304	21.04%	81	9
185	83.78%	155	16.22%	30	10
290	75.52%	219	24.48%	71	11
351	59.26%	208	40.74%	143	12
468	46.58%	218	53.42%	250	13
273	48.72%	133	51.28%	140	14
91	54.95%	50	45.05%	41	*15
290		223.64		64.66	ממוצע
std=86.68		std=58.72		std=69.4	וסטיית תקן

* הנתונים לגבי הכנסת ה-15 (בכל הטבלאות) מתייחסים לתקופה שבין 7 ביוני 1999 ובין 27 ביולי 2000.

אם נשווה את הממוצע החדשי של מספר הצעות החוק שמקורן בממשלה לממוצע החדשי של מספר הצעות החוק שהן יזמה פרטית, נוכל לראות עד כמה קיצונית מגמת הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת.⁶¹ מ-0.17 הצעות חוק פרטיות בממוצע לחודש בכנסת הראשונה והשנייה גדל מספרן ל-146 הצעות חוק בממוצע לחודש בשנה הראשונה ובמחצית השנה השנייה לכהונתה של הכנסת ה-15, גידול של פי 857 (תרשים 3.1).

ניתן להבחין בראשיתה של מגמת הגידול בממדי החקיקה הפרטית בכנסת ה-11 (1984-1988). מספרן של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת עלה ב-86%: מ-414 בכנסת העשירית ל-770 בכנסת ה-11. בעוד שבכנסת העשירית היו הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו רק כ-16% מכלל החקיקה, בכנסת ה-11 הגיע חלקן לכ-24%.

אם נבחן את שיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות נגלה שהוא יורד עם השנים (לוח 3.2, תרשים 3.2), ואילו שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות לא השתנה (אם כי ניתן לזהות בו תנודות, בפרט ירידה של מתחת ל-80% הצלחה בכנסות 10, 11, 13 ו-14, ראו לוח 3.2). כלומר, למרות הגידול בנפח החקיקה הפרטית, עדיין שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות (העברתן והפיכתן לחוק) הוא גבוה למדיי (כ-86% בממוצע). מעניין לציין שבתקופת כהונתה של ממשלת האחדות (1984-1988) דווקא הגיע לשפל שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות (כ-76%). ככלל, שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות יורד כאשר מדובר בממשלה רחבה או בממשלה צרה (למשל בכנסת ה-13). כאשר מדובר בממשלה צרה נראה הדבר טבעי, אולם כאשר מדובר בממשלה רחבה הדבר מלמד על היעדר לכידות קואליציונית.

לוח 3.2

שיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות

כנסת	מס' ה' החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת	מס' ה' החוק הפרטיות שהתקבלו כחוקים	שיעור ההצלחה*	מספ' ה' החוק הממשלתיים שהונחו על שולחן הכנסת	מס' ה' החוק הממשלתיים שהתקבלו כחוקים	שיעור ההצלחה**
1	5	4	80.00%	202	200	99.01%
2	8	5	62.50%	300	274	91.33%
3	24	21	87.50%	302	264	87.42%
4	66	13	19.70%	128	111	86.72%
5	203	34	16.75%	272	244	89.71%
6	149	25	16.78%	251	234	93.23%
7	214	40	18.69%	302	279	92.38%
8	305	72	23.61%	327	288	88.07%
9	231	81	35.06%	345	304	88.12%
10	414	30	7.25%	201	155	77.11%
11	770	71	9.22%	289	219	75.78%
12	1,491	143	9.59%	243	208	85.60%
13	3,612	250	6.92%	285	218	76.49%
14	2,702	140	5.18%	183	133	72.68%
15	2,088	41	1.96%	62	50	80.65%
			26.71%			85.62%
						מוצע
						שיעור
						ההצלחה

* שיעור הצעות החוק שהתקבלו כחוקים מסך הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת.
 ** שיעור הצעות החוק שהתקבלו כחוקים מסך הצעות החוק הממשלתיים שהונחו על שולחן הכנסת.

למרות הירידה בשיעורי ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות, ניתן לזהות גידול במספר המוחלט של הצעות החוק הפרטיות שמתקבלות אם כי לא באותו יחס. ממוצע הצעות החוק שהוגשו בכנסות 1-11 עומד על 217, ובכנסות 12-15 על 2,473, דהיינו גידול של פי 11.4. לעומת זאת מספר הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו כחוקים עלה מממוצע של 36 בכנסות 1-11 ל-144 בכנסות 12-15, כלומר הממוצע עלה רק פי ארבעה. הנתונים האלה מלמדים על פעילות יתר בכל הקשור להגשת הצעות חוק פרטיות. מספרן המופרז של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, ובמקביל הירידה בשיעורי ההצלחה שלהן, מקורם בשינוי באופן שבו תופסים חברי הכנסת את מטרת הצעות החוק. אם בעבר נועדו הצעות בראש ובראשונה לקידום תכלית חקיקתית, הרי שכיום רבים מחברי הכנסת רואים

בהגשת הצעות החוק מעין הצהרת כוונות ולא דווקא צעד לקראת חקיקה ממשית. החקיקה נתפסת פעמים רבות כערוץ אל התקשורת ולא כערוץ חקיקה של ממש.

כדי לבחון את תופעת החקיקה הפרטית לעומקה יש לבחון מה מייחד את הצעות החוק הפרטיות מבחינה תכנית, ואילו מגמות ניתן לזהות בנושאים שבהם הן עוסקות במהלך השנים.

ב. תוכן החקיקה הפרטית

מחקרים שנעשו בדמוקרטיה אחרות מלמדים כי הסיכוי שהצעות חוק פרטיות יתקבלו גדל אם תוכנה של ההצעה סמלי ואינו נתון במחלוקת. כמו-כן, רוב יזמות החקיקה הפרטית מתמקדות בתחומים שבהם אין הממשלה שולחת ידה (למשל, עניינים פנימיים של הפרלמנט או סדרי בחירות) או שאינה נותנת עליהם את הדעת (ענייני רווחה ותיקונים קלים לחוקים). ננסה לבחון האם גם בישראל ניתן לזהות נטיות כאלה.

מחקר שבחן את שש הכנסות הראשונות (1949-1969) מצא שרוב הצעות החוק הפרטיות היו בתחומים של סדרי שלטון (הצעות חקיקה שעניינן רשויות המדינה ומערכת היחסים שבין האזרח לשלטון) וסדרי משפט (מערכת היחסים שבין אדם לאדם על-פי החוק האזרחי והפלילי). בתחומים אלו עסקו 52% מכלל הצעות החוק הפרטיות שהוגשו. כשליש מן הצעות עסקו בעניינים כלכליים וסוציאליים (ענייני חקלאות, תחבורה, בריאות, עובדים ועבודה, חינוך, שירותי סעד וביטוח לאומי). כ-8% מהצעות החוק הפרטיות נגעו בענייני דת. בשנים האלה ניכרה גם זיקה בין תוכן הצעות החוק לעמדה האידיאולוגית של המפלגה. רוב הצעות החוק שהתקבלו היו בענייני סדרי שלטון (תיקונים בחוקי הבחירות, חוק יסוד: הכנסת ופקודת העיריות) ומיעוטן בתחום של כלכלה וכספים. כ-75% מכלל הצעות החוק שהתקבלו היו תיקונים לחוקים קיימים.⁶²

עיון בנתונים הסטטיסטיים הנוגעים לכנסת ה-13 מלמד שמחצית הצעות החוק הפרטיות שעברו בקריאה ראשונה היו בעניינים שתחת פיקוחן של ועדת החוקה, ועדת הרווחה ועדת הפנים (19%, 17% ו-14% בהתאמה). לוועדת הכספים הועברו כ-8% מהצעות החוק שעברו בקריאה ראשונה. רק מיעוטן של הצעות החוק עסקו בעניינים הנוגעים בתחומי אחריותן של ועדת הכנסת, הוועדה לביקורת המדינה, ועדת החינוך ועדת חוץ וביטחון.

כלומר, תמונת החקיקה נותרה דומה לזו שאפיינה את הכנסות הראשונות, אם כי ניכרת עלייה במעורבות חברי הכנסת בענייני רווחה וכספים.⁶³ לאור הגידול החד שחל במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת היינו מצפים למצוא גידול בעומס העבודה של הוועדות גם אם לא באותו שיעור: רק מיעוטן של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת עולה לקריאה טרומית. מקצתן מועברות אחר-כך לוועדה להכנה לקריאה ראשונה. מבט בנתונים על אודות פעילות הוועדות בנושא חקיקה (פרטית וממשלתית) מלמד, שבחלק מהוועדות חל גידול של ממש בעומס העבודה. כך למשל, בוועדת החוקה, בעשר הכנסות הראשונות ממוצע מספר החוקים שטופלו היה 67.7. לעומת זאת בכנסת ה-12 טיפלה ועדת החוקה ב-96 חוקים, ובכנסת ה-13 עלה מספרם ל-113. מגמה דומה ניתן לזהות בוועדת העבודה והרווחה (בכנסות 1-10 ממוצע של 37.4 חוקים, בכנסת ה-12 – 51 חוקים, בכנסת ה-13 – 79 חוקים). השינויים האלה לא לוו ברפורמות מרחיקות לכת בוועדות ובאופי עבודתן.⁶⁴ הגידול במספר הצעות החוק המוגשות ובמספר הצעות החוק שעל הוועדות לטפל בהן ושעל המליאה לדון בהן, והעובדה שלא נערכו רפורמות משמעותיות בוועדות הכנסת ובתהליכי החקיקה – כל אלה עשויים לרמוז על זילות של החקיקה. לנוכח ריבוי הצעות החוק, לוועדות אין די זמן ללבן כל הצעה (ממשלתית או פרטית) ולדון בה לעומקה, לחברי הכנסת אין די פנאי לעמוד על תכניה ועל משמעויותיה, ולמומחים אין די זמן לבחון ולהעריך את השלכות הצעת החוק ולהציג את עמדותיהם לפני המחוקקים. ריבוי הצעות החוק והיעדר שינוי הולם בתהליכי החקיקה עלולים להתבטא בחקיקה שאינה אחראית ושקולה.

ג. מי יוזם חקיקה פרטית?

חקיקה פרטית, כאמור, מבטאת לא פעם אי-נחת מסדר העדיפויות שקבעה הממשלה. לפיכך, ניתן היה לצפות כי יזמת החקיקה הפרטית תצמח לרוב מצד חברי האופוזיציה. בנוסף, עקרון האחוריות הקולקטיבית המחייב את חברי הקואליציה אמור לשמש חסם ליזמות חקיקה של חברי הקואליציה. זאת ועוד, רבים מחברי הכנסת של הקואליציה ממלאים תפקידים של שרים וסגני שרים, ולפיכך אינם רשאים להגיש הצעות חוק פרטיות (סעיף 134 א. לתקנון הכנסת). עם זה, השרים מביאים לידי ביטוי את יזמות החקיקה

שלהם באמצעות הממשלה, בעוד הצעות החוק הפרטיות שיזמו חברי כנסת בטרם מונו לשרים, מוקפאות.⁶⁵ לאור כל זאת היינו מצפים שרוב יזמות החקיקה הפרטית יגיעו מספסלי האופוזיציה.

ננסה לבחון את ההשערה שלפיה רוב הצעות החוק הפרטיות מקורן בחברי כנסת מן האופוזיציה ונבדוק אילו גורמים מגדילים את סיכוייהן להתקבל. כמו-כן, נבחן אילו גורמים משפיעים על הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות מטעם חברי הקואליציה.

במחקר שבחן את יזמת החקיקה הפרטית בשש הכנסות הראשונות (1949-1969) אכן נמצא שרוב רובה של יזמת החקיקה הפרטית היתה מצד חברי סיעות האופוזיציה.⁶⁶ במהלך שנים אלה ניכר כי חברי סיעת מפא"י, הכוח הדומיננטי בקואליציה, כמעט שלא יזמו הצעות חוק פרטיות (רק 21 הצעות חוק בשש כנסות), ואילו חברי הסיעות האופוזיציוניות נטו לזווג יותר הצעות חוק פרטיות. כמו-כן ניתן לזהות הבדל ניכר בין יזמות החקיקה הפרטית של סיעה בעוד היא חברה בקואליציה לעומת יזמותיה לאחר שפרשה ממנה או אם לא הצטרפה אליה. כך למשל, חברי סיעת מפ"ם, אשר הייתה שותפה בקואליציה (כנסת שלישית ורביעית), הגישו מספר זעום של הצעות חוק פרטיות (7 ו-8 בהתאמה), ואולם בכנסת החמישית, כאשר סיעת מפ"ם לא הייתה שותפה בקואליציה, הגישו חברי הסיעה 101 הצעות חוק פרטיות. אמנם רוב הצעות החוק הפרטיות הוצעו על-ידי חברי אופוזיציה, אך רוב אלה שהתקבלו היו אלו שהציעו חברי הקואליציה בלבד או בשיתוף עם חברי האופוזיציה. החוקרים הסיקו שרק הצעות חוק פרטיות שאינן עוסקות בנושא השנוי במחלוקת בין מפלגתית (הצעות חוק משותפות לחברי הקואליציה והאופוזיציה), וכן כאלה שאינן מעוררות התנגדות מצד הממשלה, הן בעלות סיכוי להתקבל בכנסת.⁶⁷

נתונים לגבי הכנסת ה-14 מלמדים שדווקא חברי הקואליציה הגישו הצעות חוק פרטיות רבות. חברי הקואליציה היו חתומים על כ-40% מהצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת זו.⁶⁸ בהתחשב בכך שמספר חברי הקואליציה הפעילים בתחום החקיקה הפרטית קטן ממספר חברי האופוזיציה העוסקים בכך (משום שמקצת חברי הכנסת משמשים כשרים וכסגני שרים ואינם רשאים להגיש הצעות חוק פרטיות), נראה שפעילות החקיקה של חברי הקואליציה אינה נופלת מזו של חברי האופוזיציה. נתון זה עשוי להצביע על שינוי שחל בפונקציות שהצעות החוק הפרטיות ממלאות. הצעות החוק הפרטיות מבטאות פחות אי-נחת ממדיניות הממשלה ומשמשות יותר כערך שבאמצעותו חברי הכנסת שואפים להתבלט באופן אישי. בכנסת ה-14 היו

חברי הקואליציה שותפים לכ-40% מהצעות החוק הפרטיות שהתקבלו. כלומר, שיעור ההצלחה של הצעות חוק פרטיות ששותפים להן חברי קואליציה קטן דווקא משיעור ההצלחה של הצעות חוק פרטיות שהגישו חברי אופוזיציה. זאת בניגוד לממצא שהוצג במחקר על אודות שש הכנסות הראשונות. מכל מקום, יש לסייג ממצא זה משום שהוא מתייחס רק לתקופת כהונתה של כנסת אחת.⁶⁹

ד. הסברים אפשריים למגמות החקיקה הפרטית

מידת השפעתו של הפרלמנט על עיצוב המדיניות הציבורית ותרומתו לחקיקה תלויות הן בגורמים חיצוניים דוגמת שינויים חוקתיים והתרבות הפוליטית הן בגורמים פנימיים דוגמת רמת המיסוד של עבודת הפרלמנט (ראו פרק 2). השינויים שחלו בהיקפה של החקיקה הפרטית בישראל ובתרומתה משקפים שינויים חיצוניים ופנימיים שהשפיעו על עיצוב פני הכנסת. המקרה הישראלי מדגים את הטענה שלפיה שינויים רבים המתרחשים בזמן, תוך תקופה קצרה, בלי שהמערכת הפוליטית מסתגלת אליהם ונותנת להם מענה הולם, עלולים להסתכם במשבר של יכולת המשילות, כלומר פגיעה ביכולתו של הממשל למלא את המטלות המרכזיות הניצבות בפניו. היכולת למשול נעשית חשובה יותר כאשר מדינה ניצבת מול אתגרים קשים או כאשר מתרחש שינוי חברתי משמעותי. בנסיבות כאלה, יכולתו של הממשל לנקוט פעולות שייצבו את המדינה והחברה ויעצבו את עתידן היא גורלית.⁷⁰ יכולת משילות היא צירוף של מרכיבים חיוניים דוגמת היכולת לקבל החלטות לאור שיקולים ענייניים ארוכי טווח, ריכוז עוצמה לצורך קבלת החלטות שנויות במחלוקת וביסוס לגיטימציה ואמון מצדו של הציבור. כשם שיכולת משילות מבוססת על צירוף של מרכיבים שונים, כך גם משבר משילות אינו תוצר של אירוע בודד או חולשה של מרכיב אחד אלא אוסף של סממנים המעידים על חולשת הממשל. משבר משילות הוא ביטוי לתהליך ממושך של שחיקה באמון הציבור בכל האמור במוסדות פוליטיים ובהסדרים מוסדיים, המלווה בתחושה כי אלה אינם מספקים עוד מענה הולם לצרכיו ולציפיותיו. כאשר הפער בין הציפיות למציאות הפוליטית והשלטונית מתרחב, הוא לובש צורה של משבר משילות. משבר המשילות מתבטא באי-יציבות, בקושי להתמודד עם מצבים משבריים לא צפויים, בחוסר יכולת לעצב מדיניות לטווח הארוך ובקושי גובר בניהול השוטף.

לטענתנו, ריבוי הצעות החוק הפרטיות מלמד על שינוי ביחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת ומביא למשבר משילות שהצעות החוק הפרטיות עצמן מחריפות. לדעתנו, ריבוי הצעות חוק פרטיות מעבר לכל מידה מלמד על תגובת יתר של הכנסת לשינויים שהתרחשו בעשורים האחרונים בחברה ובפוליטיקה. הכנסת וחברי הכנסת ניסו להתמודד עם השינויים שחלו (למשל הבחירה הישירה לראשות הממשלה, קיום פריימריס במפלגות, התחזקות כוחן של קבוצות אינטרס והתגברות השפעתה של התקשורת), אולם בהיעדר הסדרים מוסדיים הולמים לשינויים האלה, נוצר מצב של כאוס בתפקוד הפרלמנטרי של הכנסת. כלומר, אנו עדים למצב של אי-התאמה בין המבנה המוסדי והפרוצדורות הנהוגות ובין השינויים שחלו בחברה הישראלית, בתקשורת ובפוליטיקה. באופן פרדוקסלי ריבוי הצעות החוק הפרטיות, בפרט אלה הכרוכות בתקציב, מלמד על חולשה דווקא של המחוקקים ועל חוסר יכולתם להשפיע על עיצוב סדר העדיפויות והמדיניות הציבורית בערוצים הקיימים (ראו דיון מורחב בפרק 4).

נסה לעמוד על האופן שבו שינויים שחלו בגורמים חיצוניים דוגמת שיטת הבחירות, מפת המפלגות, התפתחות מנגנונים של דמוקרטיה ישירה והתחזקות קבוצות אינטרס השפיעו על מעמדה של הכנסת ועל תפקודה. במקביל נציג גורמים פנימיים כמו מבנה הוועדות ומעמדן אשר גם להם השפעה רבה על תפקודה של הכנסת.

גורמים חיצוניים

בדמוקרטיה פרלמנטריות, עוצמתו של הפרלמנט בעיצוב המדיניות הציבורית וביזמות חקיקה מוגבלת משום שהממשלה נשענת על רוב בפרלמנט, ורוב זה אמור לתמוך במהלכי הממשל ולא לנקוט צעדים שאינם עולים בקנה אחד עם עמדת הממשלה. לאור זאת, היינו מצפים שגם בישראל נראה מיעוט יחסי של הצעות חוק פרטיות, בפרט כאשר מדובר בממשלות רחבות, משום שאז רבים מחברי הפרלמנט משתייכים למפלגות הקואליציה. אולם, כפי שראינו, דווקא במסגרתה של ממשלת האחדות ב-1984 חל גידול חד בהצעות החוק הפרטיות (בכנסת ה-10 הונחו 414 הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת לעומת 770 בכנסת ה-11, גידול של כ-85%). ככל הנראה ההסבר לכך הוא 'הדיפוזיה של האחריות': ככל שיש יותר משתתפים בקואליציה, תחושת האחריות של כל אחד מהם כלפי הקואליציה נחלשת. בכנסת ה-12, שבחלק מכהונתה שלטה ממשלת אחדות ובחלקה ממשלה צרה בראשות

הליכוד, הוכפל מספרן של הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת (מספרן עלה מ-770 ל-1,491). בשני העשורים האחרונים כיהנו בישראל גם ממשלות צרות אך רק לתקופות קצרות. תחת שלטונה של ממשלה צרה לא ניכרת עלייה בשיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות, אך ניכרת עלייה בנפח החקיקה הפרטית מכלל החקיקה. עם זה, ניתן לזהות ירידה בשיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות. בעוד שלנוכח הממשלה הצרה אפשר להבין את העלייה בשיעור החקיקה הפרטית, הרי שלנוכח ממשלות רחבות היא אינה ברורה וקשורה ככל הנראה לחולשת האחריות הקולקטיבית. במערכת הפוליטית בישראל נראה שנגע חולשת האחריות פושה הן בשרים (היעדר אחריות קולקטיבית) הן בחברי סיעות הקואליציה (היעדר משמעת סיעתית וקואליציונית).

עקרון האחריות הקולקטיבית נשמע כיום אנכרוניסטי. לפי עיקרון זה מרגע שנפלה הכרעה בממשלה, מוטלת על השרים החובה לפעול (בפרלמנט ובזירות אחרות) למימוש יעדיה, תוכניותיה והחלטותיה של הממשלה, גם אם הביעו עמדה מנוגדת במהלך הדיונים. חריגה מעקרון האחריות הקולקטיבית יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות הבעת התנגדות פעילה ובפעולה נגד עמדת הממשלה בפרלמנט, באמצעי התקשורת ובמקומות אחרים, וכן באמצעות העלמת עין מהתנגדויות (מקצועיות, למשל) המועלות מצד מי שהשרים אחראים להם. מעשים כאלה המתרחשים לאחר קבלת ההחלטה בממשלה מכרסמים בעקרון האחריות הקולקטיבית, מקשים על פעילותה של הממשלה ופוגעים ביכולתה לממש את מדיניותה ובלגיטימציה הציבורית למהלכיה. בהתנהלות מעין זו עשויים חברי הממשלה לתרום לכרסום במעמדה של הממשלה שהם חברים בה וליצור כר נוח להיווצרותו של משבר המשילות או להתגברותו. בישראל בולטת תופעה זו בשנים האחרונות בתחומים מרכזיים כמדיניות השלום והביטחון ומדיניות התקציב. לא פעם התנגדו שרים להחלטות הממשלה בתחומים האלה ואף פעלו בניגוד להחלטת הממשלה בלא שפעולה זו תביא אותם לוותר על מקומם ולפרוש מהממשלה. בעבר שימשה האחריות הקולקטיבית רסן מפני יזמות חקיקה פרטיות שאינן עולות בקנה אחד עם מדיניות הממשלה מצד סיעות הקואליציה. במחקר שנערך בשנות ה-70 נאמר:

אם חבר כנסת מסיעה, שהיא שותפה לקואליציה, יציע הצעת חוק פרטית שהממשלה מתנגדת לקבלתה יהיה על השר [מסיעתו] להצביע במליאה יחד עם יתר חברי הממשלה כנגד הצעת חבר סיעתו. יש

להניח כי השר... ישתדל למנוע מחברי סיעתו הגשתן של הצעות חוק פרטיות, הנוגדות את מדיניות הממשלה וכוונותיה. חבר הכנסת יענה ודאי לתביעה ממין זה כי הוא כבול בעבותות המשמעת הסיעתית המחוזקות גם על-ידי קווי היסוד של הממשלה.⁷¹

הנחות יסוד אלה בדבר קיומה של אחריות קולקטיבית, שמצמצמת במידה ניכרת את מספרם הפוטנציאלי של יוזמי הצעות החוק הפרטיות, איבדו את תקפותן. כפי שראינו, חברי הקואליציה מרבים גם הם לזווג הצעות חוק פרטיות. היחלשות עקרון האחריות הקולקטיבית מופיע במקביל להיחלשות המשמעת הקואליציונית והמשמעת הסיעתית. אחד המאפיינים הבולטים לחוסר יציבות ולהיווצרות משבר משילות הוא היעדר משמעת סיעתית של חברי הפרלמנט. לרוב מדובר במשמעת המוטלת על חברי הקואליציה אולם לא רק עליהם, גם למשמעת בקרב חברי האופוזיציה יש משקל. היחלשות המשמעת הסיעתית והקואליציונית, משמעותה קושי גובר של הממשלה להתוות ולהוביל מדיניות, וכן ריבוי פעולות עצמאיות של חברי הפרלמנט, המשתייכים לרוב הקואליציוני, לשם קידום נושאים העומדים על סדר יומם, לא פעם בניגוד לעמדת הממשלה המכהנת.⁷² נוצר מצב שבו ראש הממשלה עומד בפוטנציה מול 119 'מפלגות' של חברי כנסת בודדים.⁷³

אי-היציבות הקואליציונית המקשה על ניהול המדיניות על-ידי הממשלה ועיצובה היא בין השאר פועל יוצא של ריבוי השותפים בקואליציה. ריבוי השותפים בקואליציה נובע במידה רבה מגידול הפיצול הפרלמנטרי. **הפיצול הפרלמנטרי** הופך את מלאכת הרכבת הקואליציה ושימורה למעשה כמעט בלתי אפשרי, ומכל מקום שימורה גובה מחיר כבד במישור הפרלמנטרי והציבורי. היות ששיטת הבחירות בארץ היא יחסית, ברי כי מפת המפלגות מורכבת ממספר רב של מפלגות. עם זאת, בעשור האחרון ובעיקר לאור הבחירה הישירה, חל שינוי של ממש במפת המפלגות; המפלגות הגדולות איבדו מכוחן, מפלגות קטנות התחזקו, ובעקבות כך ניכר קושי בכינון קואליציות יציבות.

בספרות המקצועית קיימים מדדים מספר לבחינת רמת הפיצול במערכת הפרלמנטרית. בין המדדים המקובלים לבחינה: מדד Rae ומדד 'מספר המפלגות האפקטיבי'. מדד 'מספר המפלגות האפקטיבי' משקלל את כוחן היחסי של המפלגות המיוצגות בפרלמנט.⁷⁴ ככל שהמספר גדול יותר, ניתן לומר שהפרלמנט מפוצל יותר. כך למשל, במדינות שקיימת בהן שיטת בחירות

רובית והפרלמנט מורכב בעיקרו משתי מפלגות גדולות ולצדן מספר מצומצם של מפלגות קטנות, כמו בבריטניה, מספר המפלגות האפקטיבי נע בין 2 ל-2.5. במדינות שנהוגה בהן שיטת בחירות יחסית, מספר המפלגות האפקטיבי נע בין 3 ל-5. עד 1996 מוקמה ישראל במקום גבוה: ממוצע מספר המפלגות האפקטיבי בכנסות 1 עד 13 עמד על 4.55 (ראו לוח 3.3). מאז 1996, עם יישום הבחירה הישירה ופיצול ההצבעה לשני פתקים (לראשות הממשלה ולמפלגה), ישראל ניצבת בראש רשימת מספר המפלגות האפקטיבי בקרב הדמוקרטיות הפרלמנטריות (7.15), דבר המלמד על הגידול הניכר בפיצול הפרלמנטרי. כאמור, אין מדובר רק בגידול במספר המפלגות המיוצגות בכנסת אלא בעיקר בגודלן היחסי של המפלגות. על רקע זה של פרגמנטציה של המערכת המפלגתית, הממשלה מתקשה לעצב וליישם מדיניות עקיבה וארוכת טווח.

לוח 3.3

המספר האפקטיבי הממוצע של מפלגות בדמוקרטיות מאז 1945

3.35	נורבגיה	13	7.15	ישראל (מאז 1996)	1
3.33	פורטוגל	14	5.24	שוויץ	2
3.33	שבדיה	15	5.03	פינלנד	3
2.93	גרמניה	16	4.91	איטליה	4
2.84	אירלנד	17	4.65	הולנד	5
2.76	ספרד	18	4.55	ישראל (עד 1996)	6
2.48	אוסטריה	19	4.51	דנמרק	7
2.40	ארצות-הברית	20	4.32	בלגיה	8
2.37	קנדה	21	4.11	הודו	9
2.22	אוסטרליה	22	3.72	איסלנד	10
2.20	יוון	23	3.71	יפן	11
2.11	בריטניה	24	3.43	צרפת	12
1.96	ניו-זילנד	25			

* הנתונים באדיבות מר עופר קניג, מרכז המידע, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הגידול שחל במספר המפלגות האפקטיבי בישראל (כפי שעולה מתרשים 3.3) הוא בעל זיקה חזקה לריבוי הצעות החוק הפרטיות. מן הנתונים עולה שקיים מתאם בין הגידול בהצעות החוק הפרטיות המוגשות למדד הפיצול של הכנסת.⁷⁵ ככל שגדל מספר המפלגות בפרלמנט (וגודלן היחסי קטן) מגלים חברי הכנסת נטייה להגיש הצעות חוק פרטיות רבות יותר.

בעשור האחרון חל שינוי חד **באופיין של המפלגות ובמעמדן**. ירידה במעמד המפלגות, במידת ההזדהות של הבוחר עמן וירידה ניכרת במספר החברים במפלגות, הן תופעות שנצפו ברוב הדמוקרטיות המערביות.⁷⁶ ניתן לייחס את הירידה במעמדן של המפלגות לגורמים שונים, ובהם: התחזקות אמצעי התקשורת כגורם מתוודך בין האזרח לשלטון, נטייה לאינדיווידואליזם, התחזקות המגזר השלישי (קבוצות לחץ וקבוצות אינטרס) ושימוש באמצעים של דמוקרטיה ישירה כגון משאל עם. בעשור שעבר הגיעה לשפל היחלשות המפלגות המסורתיות בישראל והתקופה אף כונתה בידי רבים תקופת 'קץ המפלגות'. במקביל לתהליך היחלשותן של המפלגות הגדולות התחזק מעמדן של המפלגות הסקטוריאליות המייצגות ציבור מוגדר ומזוהה דוגמת המפלגות הדתיות, מפלגות העולים ומפלגות הערבים. גם מפלגות בעלות סדר יום מצומצם הפכו לחזון נפרץ במערכת הפוליטית בישראל. בעוד המפלגות הגדולות יחובקות הכול' נחלשו, התחזק כוחן של מפלגות הממוקדות בנושא אחד או במספר מצומצם של נושאים (דוגמת 'שינוי' – אנטי כפייה דתית וכלכלה חופשית, 'עם אחד' – בראשות עמיר פרץ הפועלת לטובת זכויות העובדים) ומפלגות הפועלות כתנועות חברתיות.⁷⁷ המפלגות הפכו למעין קבוצות אינטרס ברמה הפרלמנטרית והן מזוהות עם ציבור מסוים או עם סדר עדיפויות ייחודי.

נראה ששינוי זה בפני המפלגות יצר **זיקה חזקה של זהות בין המפלגות לציבור בוחריהן** ולכך יש השפעה מיידית על נפח פעילות החקיקה של חברי הכנסת ועל תוכן החקיקה. חברי הכנסת המייצגים ציבור הומוגני המאופיין בבעיות ספציפיות ובסדרי עדיפויות ידועים, ייטו לפעול למען ציבור זה תוך התעלמות מהאינטרס הציבורי הכללי. ניתן לזהות זיקה בין תוכן הצעות החוק לזהות חברי הכנסת היוזמים אותן.

גם קיומן של **בחירות מקדימות (פריימריס)** בחלק מן המפלגות תרם לשינוי הזיקה בין הבוחר לנבחר והשפיע על פעילותו הפרלמנטרית של חבר הכנסת. הפריימריס מסמלים את שיאו של תהליך הרחבת מעגל המשתתפים בבחירת המועמדים לכנסת.⁷⁸ מהנתונים עולה שחל גידול של כ-140% במספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת ה-13 בהשוואה לכנסת ה-12, טרם אימוץ שיטת הפריימריס.

אימוץ שיטת הבחירות המקדימות במפלגות בישראל הוא דוגמה לניסיון שנוי במחלוקת להטמיע אמצעי של דמוקרטיה ישירה במערכת דמוקרטית פרלמנטרית ייצוגית. אל מול ההשלכות הפוטנציאליות החיוביות של הנהגת

הפריימריס במפלגות, קרי הרחבת מעגל המשתתפים בבחירת המועמדים; שחרור הנבחרים מעול מוסדות המפלגה; כינון קשר ישיר בין בוחר לנבחר וחיזוק ההיענות, היו לאימוץ הפריימריס בישראל השלכות שליליות כגון חיזוק מלאכותי של ההשתתפות; היעדר השפעה על הייצוגיות; ואולי ההשלכה הבעייתית מכול – נטייה גוברת לפופוליזם בקרב נבחרי הציבור ונטייה חזקה להיענות בלתי מסויגת מצדם. הערכה ביקורתית של שיטת הפריימריס מלמדת כי המגמות שהתחזקו בעקבות הנהגתה, דוגמת היחלשות המשמעת המפלגתית בצד חיזוק הפוליטיקה האישית, כל אלה פגעו ביכולת למשול.⁷⁹ גם חברי הממשלה וגם חברי הכנסת, השואפים להיבחר וליכות בתמיכה ציבורית, מקריבים עמדות, שיקולים ארוכי טווח ונאמנות סיעתית לטובת היענות כמעט אוטומטית לתביעות הציבור במטרה להגדיל את סיכוייהם להיבחר בפריימריס.⁸⁰ מתוך כך גם נגזרים הרצון והצורך של חבר הכנסת להתבלט בזירה התקשורתית, שהיא מעיקרה שטחית ופופולרית.⁸¹ חבר הכנסת הנבחר בפריימריס מוצא עצמו מחויב להופיע בזירה התקשורתית. פעילותו הפרלמנטרית כפופה לרצונו להיבחר בשנית. בהיעדר משמעת מפלגתית מרסנת ובשל הצורך בפרסום, החקיקה הפרטית הופכת גם היא קרדום לחפור בו. ריבוי הצעות החוק הפרטיות וקבלת חקיקה באופן נמהר הם תוצר של התחזקות מגמה זו.

התפתחות **כלי התקשורת** ההמוניים שינתה לבלי הכר את **ערוצי התיווך והזיקה שבין האזרח למערכת הפוליטית**. בעוד שבעבר המפלגות שימשו ערוצים מתווכים, הרי שאמצעי התקשורת, לא זו בלבד שירשו את מקומן של המפלגות כמתווכות, אלא ביטלו הלכה למעשה את מושג התיווך המסורתי. אמצעי התקשורת יוצרים מראית עין של שקיפות ומגע ישיר בין הציבור לנבחרי, וכך מתבססת תפיסה מוטעית שלפיה קיימת זהות בין פוליטיקה ותקשורת. פוליטיקה המעוצבת על-פי כללי המשחק של התקשורת היא פוליטיקה תזזיתית יותר, שלעתיים אינה מתאימה למציאות האתגרית ולמבנה החברתי והמורכב בישראל. עליית מעמדם של כלי התקשורת משקפת את חולשת הממד המפלגתי-מוסדי ומלמדת על התחזקות הממד האישי של הפוליטיקה.⁸² חבר הכנסת השואף להתבלט בתקשורת מחפש ערוצים שונים להגיע לכותרות. אחד הערוצים הפתוחים בפניו הוא הגשת הצעות חוק פרטיות, ואין הוא מחויב בהכרח להביאן לשלב סופי של חקיקה. די לו בהנחתן על שולחן הכנסת, בהודעה לעיתונות ובדיווח על הסיכום הסטטיסטי של מושב הכנסת שבו הוא זוכה לעמוד בראש רשימת המגישים ולא דווקא המחוקקים בפועל.

בדמוקרטיה המערבית ניכרת התעצמות בהשפעתן של **קבוצות אינטרס** על המדיניות הציבורית באמצעות תיווך של המחוקקים. קבוצות אינטרס ממלאות תפקיד חשוב ביצירת המרקם של החברה האזרחית. חברה דמוקרטית חיונית מאופיינת בקיומן של קבוצות אינטרס הפועלות לקידום האינטרסים של ציבור מסוים. אולם, ריבוי קבוצות אינטרס ותשומה ישירה שלהן למערכת הממשל ללא תיווך עלולה להיות לרועץ. מפלגות וממשלות דמוקרטיות זקוקות לעצמאות מסוימת מתביעות של קבוצות ספציפיות בחברה על-מנת שיוכלו לפעול לקידום מדיניות, בפרט כשזו כרוכה בהכרעות קשות. כאשר במערכת פוליטית 'בולמי הזעזועים' (buffers) לתביעות של קבוצות האינטרס לוקים בחסר; כאשר המפלגות חלשות מדי או כשהן נשלטות על-ידי קבוצות אינטרס; כאשר הביורוקרטיה שבויה בידי קבוצות אינטרס או בידי מפלגות הנהוגות כאילו היו קבוצות אינטרס; וכאשר אין הממשלה הנבחרת מסוגלת להתעלות מעל הכול, להתפשר או אף להתנגד ללחצים מצד קבוצות אינטרס, אזי הממשלה אינה מפגינה כושר היגוי ואין ביכולתה לתכנן ולממש מדיניות כוללת ואינטגרטיבית. מכאן שהגידול שחל במספרן של קבוצות האינטרס בישראל וחיזוק ערוצי הנגישות שלהן לתהליכי קבלת ההחלטות אינם מלמדים רק על הפלורליזם הגדל בחברה אלא גם על חולשתן של המפלגות, שאינן ממלאות עוד את תפקידן כמקבוצות אינטרסים. לקבוצות האינטרס השפעה גם על קיטוע המדיניות הציבורית ועל חוסר לכידותה, היות שהן תופסות מרחב גדל והולך בסדר היום הציבורי העמוס.⁸³ אולם, אין השפעה זו נובעת מבעיה בפעולות קבוצות האינטרס, אשר כשמן כן הן, מקדמות אינטרס מסוים, אלא מכך שחולשתה של המערכת הפוליטית מונעת ממנה את האפשרות להכיל את התביעות השונות מצידן של קבוצות האינטרס ולהתוות מדיניות כוללת. קבוצות האינטרס משתמשות בחברי הכנסת כערוץ להשפעה על המדיניות הציבורית. פעמים רבות הן שעומדות מאחורי יזמה לחקיקה פרטית. כמה מיזמות החקיקה הפרטית החשובות מקורן בקבוצות אינטרס או בארגונים אחרים בחברה האזרחית. כך למשל, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות נחקק במידה רבה הודות לפעולתו של ארגון 'בזכות' הפועל למען האינטרסים של הנכים בקהילה.

גורם חיצוני נוסף בעל השפעה רבה על דפוסי עבודת החקיקה של חברי הכנסת הוא **רמת הריכוזיות הגבוהה של הרשות המבצעת ושל הגופים הביורוקרטיים**. ככל שרמת הריכוזיות גבוהה יותר, כך השפעתם של חברי הפרלמנט על עיצוב המדיניות הציבורית נעשית שולית יותר. המינהל הציבורי בישראל מאופיין בריכוז עצמה רב בידי הגופים המרכזיים וכמעט שאין בו

ביטויים מוסדיים לביזור העצמה. לפיכך, היינו מצפים שבדומה לבריטניה, שרמת הריכוזיות של הגופים הביורוקרטיים שם גבוהה, נראה מיעוט של יזמות חקיקה פרטיות. אולם תמונת המצב בישראל שונה. אנו עדים לתגובת נגד של המחוקקים, הנובעת מאזלת ידם למול עצמתם של משרדי הממשלה. משום שהמדיניות נקבעת רובה ככולה בממשלה ובמשרדיה, תוך הדרת רגליהם של חברי הכנסת מהשלב המוקדמים של עיצוב המדיניות (כולל קביעת סדר העדיפויות), חברי הכנסת מוצאים בערוץ החקיקה הפרטית מזור לחוסר יכולתם להשפיע בערוצי הפעולה האחרים. בשל אי-מעורבותה של הכנסת בתהליך התקצוב (ראו פרק 4) וחולשת יכולת הפיקוח והבקרה שלה על הממשלה, על משרדי הממשלה ופקידיהם הבכירים (למשל באמצעות הוועדות), חברי הכנסת נדחקים לערוץ החקיקה הפרטית ובאמצעותו הם מנסים להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית. ואולם פעולתם בתחום זה אינה נושאת את חותם האחריות, שכן הם חשים שהם נעדרים סמכות. במציאות הפוליטית נוצרה תחושה שיש להכריע בין 'עריצות הביורוקרטיה' ובין 'הפופוליזם הפרלמנטרי'. היות שחלוקת התפקידים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת אינה ברורה, נוצר מצב שבו כל אחד מהצדדים שולח ידו בתפקידיו של האחר. כך למשל, הפקידות הבכירה במשרד האוצר קובעת סדרי עדיפויות בעצם העובדה שהיא המנסחת את הצעת התקציב בעוד שקביעת סדר העדיפויות הוא מתפקידיה של הרשות המחוקקת ושל הממשלה. לעומת זאת, חברי הכנסת מציעים הצעות חוק פרטיות אשר מקדמות מדיניות שאינה עולה בהכרח בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועם הכרעות הכנסת עצמה לגבי המדיניות כפי שהן באות לידי ביטוי בחוק התקציב (ראו פירוט בפרק 4). בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה חמורה הנובעת מן המתח שבין המחוקק לביורוקרטיה. חוקים שנחקקו בכנסת מונחים כאבן שאין לה הופכין ואינם יוצאים אל הפועל, אם בשל סיבות תקציביות אם מטעמים של קשיים טכניים בהפעלתם. מצב העניינים הזה פוגע במעמדה של הכנסת שהופכת למחוקקת חסרת זיקה למציאות.⁸⁴

המצב של טשטוש גבולות בין הרשויות מערער את יכולת המשילות ומתבטא בין השאר במבול של הצעות חוק פרטיות. מגמת טשטוש גבולות האחריות והסמכות בין הרשויות באה לידי ביטוי גם **במשפטיזציה של המערכת הפוליטית ובפוליטיזציה של הרשות השופטת**. בישראל ניתן לזהות את ההשפעות השליליות של טשטוש הגבולות בין הרשויות; הכנסת מתקשה להכריע בסוגיות ערכיות (דוגמת סוגיות דת ומדינה) בשל מאזן הכוחות הפוליטיים ומעבירה את ההכרעה לבית המשפט. הכרעה של בית

המשפט בנושאים האלה מעמידה אותו בעין הסערה הפוליטית, מערערת את האמון בו ומחריפה את המתח בין קבוצות שונות בחברה.⁸⁵ כמו-כן, ניתן לזהות מגמה של הסדרת נושאים שאמורים להיות נתונים לשיח ציבורי בצורה של חקיקה. כך למשל, ההצעה להקים בית משפט לחוקה כמעט שלא נידונה בשיח הציבורי. חברי הכנסת שתמכו בה ניסו לקבוע עובדות בשטח באמצעות חקיקה, ובכך קיוו לעקוף את הדיון הציבורי בנושא. צמיחת יזמות של **דמוקרטיה ישירה** מלמדות גם הן על אוזלת ידה של הרשות המחוקקת. היזמה להעברת הכרעות למשאל עם עשויה ללמד על קושי של הרשות המחוקקת להכריע בסוגיות בעלות משמעות. במקרה כזה, הפנייה למשאל עם אינה נובעת מבחירה מודעת של אמצעי זה כדרך עדיפה להכרעה אלא מתוך חולשה וחוסר אונים של המערכת הפוליטית המתקשה להכריע בעצמה. לאור זאת, עלול השימוש במשאל עם לשמש מעין כסות דמוקרטית לחוסר יכולת לקבל הכרעה הסכמית.⁸⁶ גם הצעות חוק פרטיות אשר יש בהן מידה רבה של תגובה אוטומטית לצרכים של ציבור מסוים הן ביטוי לנטייה לדמוקרטיה ישירה. בפרק הראשון של נייר עמדה זה הוצגו מודלים שונים של ייצוגיות, הנבדלים זה מזה בתשומה של הנבחר עצמו לתהליך עיצוב המדיניות. הצעות חוק 'פופוליסטיות' אשר מבטאות היענות אוטומטית לתביעות הציבור מבלי שהנבחר יפעיל שיקולים נוספים מקצועיים וארוכי טווח הן מעין שיקוף של דמוקרטיה ישירה: תביעותיו של (חלק מן) הציבור מתקבלות במערכת הפוליטית כפי שהן מבלי להעמידן לאור תביעות של קבוצות אחרות ולאור אינטרסים נוספים. חברי הכנסת, בהציעם הצעות חוק פרטיות פופוליסטיות, פוגעים בתפקידם בדמוקרטיה הייצוגית. לעתים מבטאים החוקים הפרטיים פתרונות אד-הוק שעלולים בטווח הארוך לפגוע דווקא בציבור עמו הם מבקשים להיטיב או להיטיב עם מי שאין הכוונה להיטיב עמו. כך למשל, חוק הנגב המבקש להעניק הטבות מס לתושבי הנגב אינו חוק דיפרנציאלי: אין בו הבחנה בין מי שזקוק להנחות אלה ובין מי שרק ינצל אותן על-מנת להיטיב את מצבו. כמו-כן הוא מפלה לרעה אזורי מצוקה אחרים בארץ ופוגע בעקרון השיוויוניות הפרוגרסיבית של מערכת המס, דבר שעלול להביא בסופו של דבר להגדלת הפער הכלכלי במקום לצמצמו. גם החוק אשר מעניק הטבות לרוכשי דירות בירושלים, שכוונתו לחזק את הבירה, עלול בסופו של דבר להיטיב עם הקבלנים יותר מאשר עם הזוגות הצעירים רוכשי הדירות. החוק להגדלת קצבאות ילדים עלול להרחיב את העוני בדורות הבאים.⁸⁷

גורמים פנימיים

למרות השינויים הרבים שהתרחשו בסביבה החיצונית של הכנסת לא נערכו רפורמות מוסדיות משמעותיות בעבודת הכנסת וועדותיה, אם כי חל שיפור בתחום המשאבים המקצועיים העומדים לרשות חברי הכנסת.

רמת המיסוד של ועדות הכנסת: תקנון הכנסת מגדיר 12 ועדות קבועות, וכל ועדה רשאית להקים ועדות משנה. בנוסף רשאית הכנסת להחליט על הקמתן של ועדות לעניינים מסוימים למשך תקופת כהונתה.⁸⁸ על-פי חוק יסוד: הכנסת, הכנסת רשאית להקים גם ועדת חקירה פרלמנטרית לחקירת סוגיה מסוימת. בכנסות האחרונות ניכר גידול משמעותי במספר ועדות החקירה המוקמות אם כי לא במידת האפקטיביות שלהן.⁸⁹ הרכב הוועדות הקבועות נקבע על-פי ייצוג סיעתי. בחוק הכנסת – התשנ"ד-1994 נקבע כי מספר החברים בוועדה קבועה של הכנסת לא יעלה על 15, ובוועדת החוץ והביטחון וועדת הכספים לא יעלה על 17 חברי כנסת. למרות זאת נקבע בחקיקה כי בתקופת כהונתה של הכנסת ה-15 מספר חברי הכנסת בוועדת הכספים, ועדת החוקה וועדת החוץ והביטחון יהיה גבוה יותר.⁹⁰ ועדות הכנסת הקבועות אינן מקבילות למשרדי הממשלה אלא חולשות על עניינים שבהם עוסקים מספר משרדי ממשלה, כך שקיימת חפיפה בין הוועדות השונות ביחס לאותם משרדים.⁹¹ כאמור, מהניסיון העולמי עולה שיכולת הבקרה של הוועדות מוגבלת בהיעדר חלוקת עבודה שלפיה כל ועדה מפקחת על משרד ממשלתי מסוים ומבקרת אותו.

לוועדות הכנסת יש מצד אחד סמכויות אוטונומיות ומנגד נראה שהן חסרות עוצמה של ממש: קביעת סדר היום של הוועדה נעשית על-ידי יושב הראש, הוועדה רשאית להמליץ לכנסת להוריד מעל סדר היום הצעת חוק פרטית שעברה בקריאה טרומית וכן להציע תיקונים להצעות חוק ממשלתיות. כמו-כן, רשאיות ועדות הכנסת ליזום חקיקה בעניינים מסוימים. בנוסף, דנה הוועדה בתקנות ובחקיקת משנה של הממשלה בתחום ענייניה של הוועדה וכן בבקשות תושבים. על אף שוועדות הכנסת רשאיות לזמן שרים ועובדי ציבור להופיע בפניהן (סעיף 21(ב') לחוק יסוד: הכנסת) הרי שאין בסמכותן לכפות הופעה בפניהן או המצאת מסמכים, ואין באפשרותן לנקוט סנקציות כנגד מי שמסרב להופיע בפניהן. מכאן שסמכות הפיקוח של ועדות הכנסת בפועל נטולת עוצמה של ממש.

חולשתן המוסדית של הוועדות נובעת ממספרן הרב, ממספרם הגדול של חברי הוועדה ולעומת זאת מספרם המצומצם של חברי הכנסת הפעילים

בה ומחברות של חברי כנסת במספר ועדות במקביל. באופן יחסי למספר חברי הכנסת הפעילים שאינם מכהנים כחברים ברשות המבצעת, ניתן לומר כי יש ריבוי ועדות. כך למשל, בכנסת ה-15 ממשלת שרון מנתה מעל שלושים שרים וסגני שרים,⁹² כלומר פחות מתשעים חברי כנסת פעילים (אם כי גם סגני שרים חברים בוועדות, אך נוכחותם פחותה מזו של שאר חברי הכנסת) ו-16 ועדות. ריבוי הוועדות וחברותם של חברים רבים בכל ועדה מחייבים פעילות של חברי כנסת במספר ועדות במקביל. בממוצע חבר כנסת משתתף בשלוש ועדות (שישיבותיהן, לרוב, נערכות במקביל). כאמור, ככל שמספר חברי הוועדה גבוה יותר, יעילותה של הוועדה פוחתת. מספר חברי הוועדות גבוה במיוחד בוועדות שנחשבות למשפיעות יותר: ועדת חוץ וביטחון וועדת הכספים. בפועל, בשל ריבוי הוועדות, מיעוט חברי הכנסת וחברותו של כל אחד מחברי הכנסת במספר ועדות, נרשמת נוכחות דלה של חברי כנסת בוועדות. בהיעדר דרישת מינימום לנוכחות (קוורום) מתקיימות לעתים ישיבות הוועדות וההצבעות בנוכחות היושב ראש בלבד. בהיעדר הגבלת זמן לדיון בהצעות חוק ישנן תופעות של 'קבירת' הצעות בוועדות הכנסת. במקביל, כאמור, ניתן לזהות גידול בעומס העבודה המוטל על הוועדות. זילות זו של ישיבות הוועדות ועבודתן פוגעת באחד המרכיבים החשובים של עבודת הכנסת ושל המשטר הפרלמנטרי בכלל – פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת.

ניתן לסכם ולומר כי אף-על-פי שמוקד הפעילות הפרלמנטרית מצוי בעבודת הוועדות, רמת המיסוד של הוועדות והפרוצדורות הנהוגות בהן אינן הולמות את חשיבות תפקידן בכנסת ובמערך היחסים שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. חיזוק סמכויות הוועדה והגברת תחושת האחראיות של חברי הכנסת עשויים לחזק את הפיקוח על הממשלה. נוסף על כך, חיזוק עבודת הפיקוח בוועדה יחליש את הצורך של חברי הכנסת לפעול באמצעות ערוצים אחרים. פיקוח ובקרה יעילים על הרשות המבצעת עשויים להשפיע יותר על עיצוב המדיניות הציבורית מאשר הגשת מאות הצעות חוק פרטיות.

שליטה בסדר יום פוליטי: ככלל ניתן לומר שמידת השליטה של הממשלה על לוח הזמנים של הפרלמנט, ובפרט על סדר היום החקיקתי, מלמדת על יכולתה של הממשלה לקדם מדיניות ציבורית לפי ראות עיניה.⁹³ מכאן נגזר שהיעדר שליטה בסדר היום עשוי להשתקף בקושי בקבלת החלטות ולהצביע על משבר משילות.⁹⁴ בהיעדר שליטה של הממשלה והקואליציה על סדר היום הפוליטי והפרלמנטרי, נצפה במהלכי חקיקה פרטיים רבים יותר

ובשיעורי הצלחה גבוהים יותר של אישורם, לא פעם בניגוד לעמדת הממשלה. בישראל מידת השליטה של הממשלה על קביעת סדר היום בפרלמנט עומדת באמצע הדרך: בין זו של ממשלות בריטניה וצרפת ובין זו של ממשלת איטליה. כאמור, בבריטניה, ויותר מכך בצרפת, הממשלה שולטת שליטה כמעט מלאה על סדר היום הפרלמנטרי, ויש עדיפות להצעות החוק הממשלתיות על פני הצעות חוק פרטיות. לעומת זאת, באיטליה נעדרת הממשלה יכולת להשפיע על קביעת סדר היום הפרלמנטרי. בישראל, הממשלה משפיעה על קביעת סדר היום אך אינה שולטת בו. לפי תקנון הכנסת ישיבות הכנסת מתקיימות במשך שלושה ימים. בשניים משלושת הימים הללו נקבע סדר היום על-ידי יושב ראש הכנסת על-פי הצעות הממשלה, ואילו היום השלישי מוקדש לדיון בהצעות לסדר היום או בהצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת (סעיף 32 (א) (ב)). כלומר, שני שלישים מישיבות מליאת הכנסת מוקדשות לדיון ביזמות ממשלתיות ושליש מהישיבות מוקדשות ליזמות של חברי הכנסת. לפי האמור בתקנון, אין להצעות חוק ממשלתיות עדיפות על פני הצעות חוק פרטיות בדיון בוועדות, שם נקבע סדר היום על-ידי יושב הראש. גמישות יחסית זו בשליטה בסדר היום היא ככל הנראה מורשת של קיומה של מפלגה דומיננטית וקואליציה יציבה. כיום, עם ריבוי הפיצול בכנסת, ייתכן שיש מקום לחזק את ערוצי השליטה של הממשלה בסדר היום, ואולי לתת עדיפות להצעות חוק ממשלתיות בדיון בוועדות הכנסת.

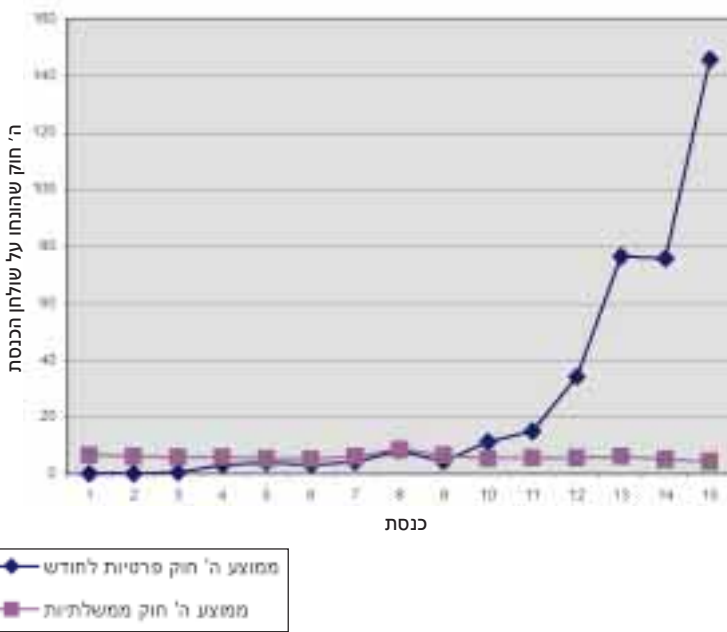
היקף המשאבים העומדים לרשות חברי הכנסת: כאמור, ככל שלחברי הפרלמנט יש נגישות גבוהה יותר לסיוע מקצועי עצמאי כך תגדל יכולתם להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית, אם כי לא תמיד קיים מתאם הכרחי בין היקף המשאבים להשפעה בפועל. ועדת גל-נור שבחנה את תנאי עבודתם של חברי הכנסת מצאה כי השירותים הניתנים לחברי הכנסת (שירותי מחקר ומידע, ייעוץ מומחים, שירותי מזכירות, אמצעי תקשוב) עומדים ברמה נמוכה בהשוואה לפרלמנטים במדינות דמוקרטיות אחרות.⁹⁵ אולם למרות מגבלה זו חברי הכנסת יוזמים חלק ניכר מהחקיקה. עם זאת שיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות נמוך מאוד, וייתכן שעובדה זו נובעת, בין השאר, מהיעדר המומחיות הנדרשת להכנת הצעת חוק ולהערכת השלכותיה. לאור המלצות ועדת גל-נור נראה שחיזוק מרכז המחקר והמידע בכנסת והעסקת עוזרים פרלמנטריים בעלי השכלה אקדמית עשויים לשפר את המצב.

ועדות הכנסת: נראה כי הקושי הגדול קיים בעבודת הוועדות. יכולת הפיקוח של ועדות הכנסת נמוכה בשל היעדר מקורות מידע עצמאיים. כך

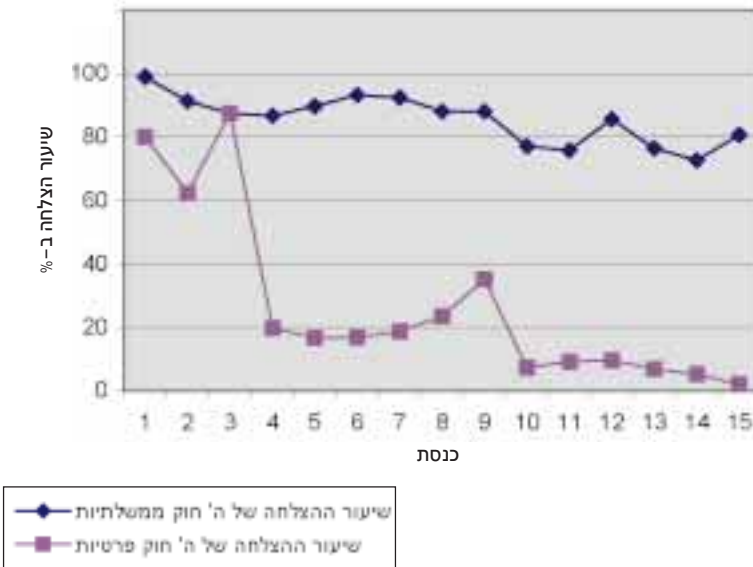
למשל, הערכת עלותן של הצעות חוק נעשית בדרך-כלל על-ידי משרד האוצר. בשנים האחרונות חל שיפור ברמת המשאבים העומדים לרשות הוועדות ועובה מערך הייעוץ המשפטי והכלכלי של הוועדות. חיזוק פן המקצועיות והמומחיות בעבודת חברי הכנסת וועדות הכנסת עשוי להוסיף לעבודת הכנסת פן של אחריות ודאגה לאינטרס הציבורי, ולחזק את יכולת הפיקוח של חברי הכנסת על הרשות המבצעת. כאמור, חיזוק ממד הבקרה והפיקוח הוא ערוץ חשוב שבאמצעותו חברי הכנסת יכולים להשפיע על עיצוב המדיניות. חברי הכנסת יכולו להתמקד בקידום ובבירור מעמיק של הצעות חוק אחדות בנושא ספציפי ולהגיע להישגים במקום לנהל פס ייצור של הצעות חוק שרובן אינו מגיע לדיון. באמצעות מקורות מידע עצמאיים יוכלו הוועדות לדון באופן ביקורתי ומושכל ביזמות ממשלתיות ולהציע תיקונים שישפרו את פני המדיניות הציבורית.

הליכי החקיקה: הליכי החקיקה בישראל ותקנון הכנסת אינם קובעים רף גבוה של תנאים להגשת הצעות חוק פרטיות. נראה שהקלות הבלתי נסבלת של הגשת הצעות חוק היא בעוכריה דווקא, משום שהיא הופכת את החקיקה הפרטית לערוץ פופולרי אך לא בהכרח יעיל. עצם הדבר שרק אחוזים מעטים מתוך אלפי הצעות החוק הפרטיות המוגשות הופכים לבסוף לחוק מעיד על כך שיש נטייה לזילות של ערוץ החקיקה. כאמור, במדינות אחרות קיימות הגבלות שונות על הגשת הצעות חוק פרטיות בכלל ונלוות תקציב בפרט. (ראו נספח 1). ייתכן שאימוץ של הגבלות מסוימות (למשל, מספר מיזערי של חברי כנסת שרשאים להגיש הצעת חוק) יתרום להפיכת ערוץ החקיקה למשמעותי יותר וישיב להצעות החוק את כבודן הראוי.

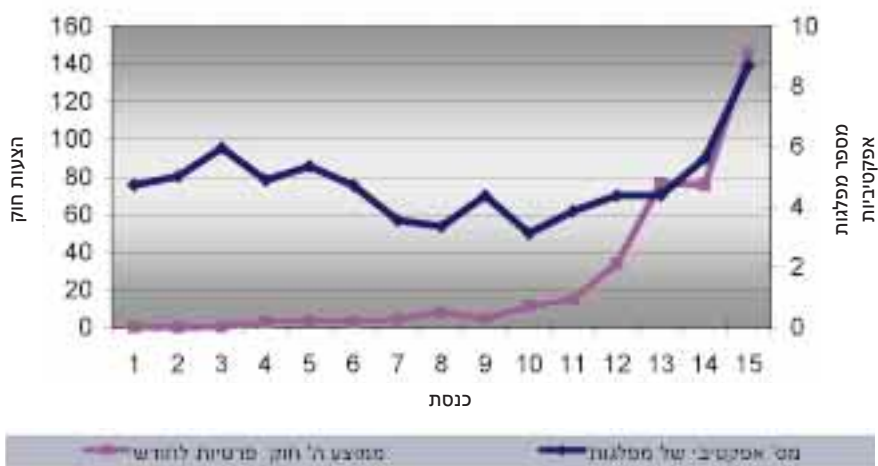
ניתוח הגורמים הפנימיים והשפעתם על פעילות החקיקה של חברי הכנסת מלמד שריבוי הצעות החוק הפרטיות מעיד על חולשתה של הרשות המחוקקת בפיקוח על הרשות המבצעת ובביקורת עליה יותר משהוא מעיד על עצמתם של חברי הכנסת. חולשתם של ערוצי פיקוח אחרים (עבודת הוועדות, שאילתות, הצעות לסדר היום) מתעלת את חברי הכנסת לעבר הגשת הצעות חוק פרטיות, שרובן נותרות על הנייר. לדעתנו, חיזוק אמצעי הפיקוח והבקרה של הכנסת יתעל את עבודת חברי הכנסת לפעילות שתכליתה הגברת השקיפות של הרשות המבצעת והגברת הפיקוח והבקרה עליה. שינוי זה בפעילות הכנסת עשוי לחזק את יכולת המשילות.



תרשים 3.1. ממוצע ה' חוק שהונחו על שולחן הכנסת (לחודש לפי כנסות 1-15)



תרשים 3.2. שיעור ההצלחה של הצעות החוק הממשלתיות והפרטיות בכנסות 1-15



תרשים 3.3. הזיקה בין ממוצע הצעות החוק הפרטיות לחודש והמספר האפוקטיבי של המפלגות בכנסות 1-15

חקיקה פרטית נלווית תקציב ומעמד הכנסת

בפרקים הקודמים עמדנו על תפקידה של החקיקה הפרטית, מאפייניה ומגבלותיה. בפרק זה ברצוננו להעמיק את הדיון בנושא החקיקה הפרטית נלווית התקציב הניצב לאחרונה במרכזם של דיונים מקצועיים ומחלוקות פוליטיות. חשיבותה של סוגיית החקיקה הפרטית ופריצת מסגרת התקציב בגינה אינה רק במישור הפוליטי של מערכת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, אלא ביצירת בעיה של ממש לכלכלת מדינת ישראל. אחד הסממנים המעידים על כך הוא שהחברות המקצועיות המעריכות את דירוג האשראי של המשק הישראלי מביעות דאגה רבה יותר מפני פריצת התקציב וגידול הגירעון מאשר מהמצב הביטחוני.⁹⁶

לדעתנו, קיימת זיקה ישירה בין התרבות החקיקה הפרטית בכלל וזו הכרוכה בתקציב בפרט ובין מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב. להערכתנו, לאופן שבו תקציב המדינה מגובש, מאושר ומנוהל ולתפקידה המוגבל של הכנסת בתהליך זה, יש השפעה רבה על הגידול המואץ במספר הצעות החוק הפרטיות ובקושי הגובר של הממשלה לבלום אותן. באופן פרדוקסלי, הדרת הכנסת מתהליך התקצוב ומעיצוב סדר העדיפויות, היא שמגבירה את התמריץ לחקיקה הכרוכה בתקציב. חוסר היכולת של חברי הכנסת להשפיע על עיצוב התקציב בשלבים המוקדמים מתבטא בהעלאת הצעות חוק פרטיות שאינן עולות בקנה אחד עם מסגרת התקציב ועם יעדיה של המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה.

על-מנת לקשור בין שתי הסוגיות אנו מוצאים לנכון להביא רקע קצר ולפרט בקווים כללים את השינויים שבוצעו בתהליכי התקצוב בשנים האחרונות. ככלל, מערך התקצוב הלאומי בישראל נמצא בתהליך מתמיד של שינוי והתאמה. אולם זה זמן מה ניכר צורך ביישומה של רפורמה מקיפה הן בעבודת הממשלה הן בסוגיית מקומה, סמכותה ואחריותה של הכנסת. הניסיון שנצבר בדמוקרטיה מערביות מלמד כי רפורמות בתהליכי התקצוב הן מנוף יעיל לעידוד הצמיחה הכלכלית והשגשוג החברתי כמו גם להתמודדות עם מכשולים ומשברים מוסדיים ופוליטיים שמדינת ישראל חווה בשנים האחרונות.

א. מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב

בראשית שנות ה-90 בוצעה רפורמה ראשונית בתהליך גיבוש ואישור תקציב המדינה בממשלה. משרד האוצר היה ונותר הגורם המרכזי בעיצוב התקציב, אבל מתכונת הדיונים שופרה וחברי הממשלה שותפים היום, יותר מבעבר, לקביעת סדרי העדיפויות, היקף הגירעון ויעד האינפלציה.⁹⁷ ואולם השינוי במתכונת דיוני התקציב בממשלה לא הביא לחיזוק או לשיפור מעמדה של הכנסת. מקומה של זו בתהליך עיצוב התקציב היה ונותר משני למעט תחום אחד שבו הרחיבה הכנסת את מעורבותה במידה ניכרת: תחום החקיקה הפרטית; חקיקה שבאמצעותה היא יכולה להשפיע על דרך הקצאת המשאבים הלאומיים. אשר לתקציב עצמו, פעילות הכנסת מסתכמת לעתים קרובות במתן אישור פורמלי להצעות הממשלה ובהכנסת שינויים מועטים ונקודתיים במסגרת דיוני ועדת הכספים ולעתים נדירות יותר במליאה. מצב זה, שבו מעורבותה של הכנסת והשפעתה הפורמלית על תהליך גיבוש התקציב וקביעת סדרי העדיפויות מוגבלת עד מאוד, בעוד שהשפעתה על חלוקת המשאבים ועל המערך הכלכלי באמצעות חקיקה פרטית משמעותית ומהותית, הוא מצב מיוחד המחייב התייחסות.

יש הרואים במהלכה היעצמאיים של הכנסת לעיצוב המציאות באמצעות חקיקה פרטית טעונת תקציב, דרך כוחנית או פופוליסטית. יש מי שרואים בה מיצוי, גם אם לא מושלם, של תהליך פוליטי לגיטימי. לאלה כמו לאלה ברור, כי לאורך זמן הקונפליקט בין הרשויות ובין הצרכים הפרלמנטריים והכלכליים מוביל למשבר מוסדי ולצמצום יכולתה של המדינה למצות את משאביה בדרך המשרתת נאמנה את האזרחים.

המכשולים המלווים את תהליך התקצוב לא נוצרו בחלל ריק, ואין הם אלא ביטוי נוסף ומובהק למשבר המשילות המלווה את המערכת הפוליטית והפרלמנטרית הישראלית. ניתן לזהות מגמה של גידול חד בתחום החקיקה הפרטית נלווית התקציב. הגידול בא לידי ביטוי הן במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, הן בגידול במספר הצעות החוק הפרטיות המאושרות (במספרים מוחלטים וכחלק יחסי מכלל החקיקה) הן בגידול בהיקף המשאבים הדרושים למימון החקיקה הפרטית וליישומה. כך למשל, בכנסת ה-15 התקבלו הצעות חוק פרטיות שעלותן מיליארדי שקלים ובהן: חקיקה להגדלת קצבאות הילדים שעלותה המוערכת על-ידי האוצר היא כחצי מיליארד שקלים; זיכויים והטבות לתושבי הנגב בעלות של בין

חצי מיליארד למיליארד שקלים; סיוע לילדים שנעדרו מבית הספר בעלות של מאות מיליונים ועוד.

ניתן להתייחס להצעות החוק הפרטיות נלוות התקציב כמתן 'לחם ושעשועים' להמונים מצדם של חברי כנסת מושחתים, בדומה לדימוי המצטייר בתקשורת.⁹⁸ אולם, אין להתעלם מכך שרוב הצעות החוק הן בתחומים של רווחה ועזרה לקבוצות חלשות בחברה. ייתכן שהצורך ביזמה של הצעות חוק פרטיות בתחומים של רווחה מלמד על היעדר יזמות חקיקה בתחום זה מצדה של הממשלה. נתונים מן העולם מלמדים שחקיקה פרטית נוטה להתפשט לחללים שבהם אין הממשלה שולחת את ידה מטעמים שונים. כמו-כן, אין להתעלם מכך שאומדן ההוצאות של הצעות החוק הפרטיות נעשה על-ידי משרד האוצר, שגם הוא אינו גוף חף מאינטרסים. בעוד שעלותן של הצעות חוק פרטיות זוכות לכותרות בעיתונים, עלותה של מדיניות הממשלה בתחומים שונים אינה זוכה לכבוד הזה, אף-על-פי שברי כן בין סעיפי התקציב יש הוצאות מגוונות לא פחות מאלה המצויות בהצעות החוק הפרטיות.

במצב הקיים, היקף ההוצאה התקציבית הנקבע באמצעות חקיקה פרטית מגיע לעתים למיליארדי שקלים בשנה. לא ניתן להתעלם ממרכיב האחריות האישית והציבורית של חברי הכנסת למתחולל שעה שהם מביאים לאישור חקיקות תקציביות, ובהן גם חקיקות מרחיקות לכת, שאינן מביאות בחשבון תמיד את ההשפעות הכוללות של מהלכיהם. לדעתנו, חברי הכנסת מגלים חוסר אחריות בין היתר משום שאין להם סמכות לקבוע את מסגרת התקציב ואת סדר העדיפויות שהוא מבטא. באופן פרדוקסלי, המלצותינו שיובאו בהמשך מבקשות לחזק דווקא את מעמדה של הכנסת, אולם הן מחייבות את הכנסת לקחת לעצמה סמכות ואחריות, שרבים מחבריה חשים היום פטורים מנשיאה בהן.

את תהליך התקצוב בישראל מאפיינות בעיות מספר המלוות אותו זה זמן רב. אלו העיקריות שבהן:

- דיון בלתי ממצה בקביעת סדרי עדיפויות לאומיים בממשלה ובכנסת.
- ריכוזיות ודומיננטיות של הדרג המקצועי בקביעת יעדי התקציב, מבנהו וביצועו.
- פער גדול בין סמכות ואחריות.
- היעדר הערכה שיטתית של יישום ותפוקות.
- סרבול מנהלי והיעדר שקיפות.

בעיות אלו הן, כאמור, רק חלק מהעילות למצב המורכב שבו חברי הכנסת חשים שאין זו רק זכותם אלא אף חובתם להתערב התערבות משמעותית באופן הקצאת המשאבים הלאומיים ולהגיש הצעות חוק פרטיות, גם אם עלותן לקופת המדינה גדולה וגם אם הן עומדות בסתירה לסדר העדיפויות שקבעה הממשלה.

ב. הצעות לחיזוק מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב

להלן נציג כמה אפשרויות לחיזוק מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב הלאומי, לשילובה בתהליך קביעת סדרי העדיפויות ולהידוק הפיקוח והבקרה הפרלמנטרים על ניהול התקציב וביצועו. מדובר במהלך מורכב, שכן יש להבטיח שאת חיזוק מעמדה של הכנסת והעצמת הסמכות ילוו צעדים מקבילים של הטלת אחריות על חברי הכנסת. אם לא כן, עשוי תהליך התקצוב להיקלע לשיתוק שאינו בריא לכלכלה הישראלית.

על-מנת לקדם מהלך מסוג זה יש לקבוע עקרונות כלליים לרפורמה, לבחון מה מידת המעורבות הרצויה של חברי הכנסת בתהליך התקצוב ובקביעת סדר העדיפויות; לדון בשאלה, באיזה שלב לערסם בדיון ואיזו מידה של השפעה להעניק להם (בצד הסמכות החוקית הנתונה בידם ממילא לאשר או לדחות את התקציב). יש לבחון האם להסתפק בקבלת חוות דעתם של חברי הכנסת או שמא לאפשר להם לשנות את מסגרת התקציב ב'תחומי משחק' מוגדרים באמצעות קביעת גבולות לחקיקה הפרטית (תקרת גג לעלות או סכום כולל); האם לחייב את המערכת הממשלתית להיענות לדרישות או שמא אלה יישארו בגדר המלצות בלבד.

על-פי הצעתנו, יחזוק מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב הן בשלב הדיונים המוקדמים הן בשלב הפיקוח והבקרה.

הצעות לחיזוק מעמדה של הכנסת בשלב הדיונים המוקדמים

1. הצגה מוקדמת של עיקרי המדיניות הכלכלית והתקציבית לפני הכנסת
על שר האוצר וראשי משרדו להציג לפני הכנסת את עיקרי המדיניות הכלכלית-החברתית המומלצת עם פתיחת דיוני התקציב בממשלה. הצגה

ראשונית זו תאפשר לחברי הכנסת לומר את דברם עוד בטרם הושלם תהליך גיבוש התקציב ועיצובו, כלומר, בשלב שבו ניתן להשפיע ממש על מבנה התקציב והרכבו. להבדיל מתהליך אישור חוק התקציב, שהוא הליך פורמלי ומחייב, הצגת הדברים תהיה בגדר הזדמנות לשמוע ולהשמיע.

2. פורום ראשי ועדות

יש לבחון הקמתו של פורום מיוחד בכנסת לדיון מוקדם בתקציב במטרה לסייע בגיבוש סדר העדיפויות הלאומי. פורום ראשי הוועדות יבטיח חשיפה נאותה לנושאים המרכזיים העומדים על סדר היום. יש להבטיח שהפורום ישמע את נציגי הממשלה (שרים ופקידים) וישמיע בפניהם את הערותיו והמלצותיו. הקמת פורום ראשי הוועדות עולה בקנה אחד עם ההמלצות המוצגות בהצעת הרפורמה במבנה ועדות הכנסת ובהרכבן.

3. הצגת תקציבי המשרדים לדיון מוקדם בפני הוועדות הנושאות

במצב הקיים, השרים מציגים את תקציב משרדם בפני ועדת הכספים של הכנסת האמונה על ראייה תקציבית כוללת. יש לבחון אפשרות להצגה מוקדמת ותקופתית של תקציבי המשרדים בפני הוועדות הנושאות לשם קבלת חוות דעתם והערותיהם של חברי הכנסת. הצגה זו תסייע בעיצוב תקציב המשרד ותחזק את מעמדה של הוועדה הנושאת כוועדה מבקרת ומפקחת.

4. העמקת הפיקוח והבקרה

במצב הקיים השרים מדווחים לוועדות הנושאות ולוועדת הכספים על פעילות משרדיהם במהלך השנה. אולם, בגלל יכולתן המוגבלת של הכנסת וועדותיה להתערב בפעילות המשרד ובשל מחסור בכלי ניתוח והערכה עצמאיים, מדובר בדרך-כלל בסקירות יבשות ולא בדיוני מדיניות או משוב. לשינוי המצב הזה יש לבחון דרכים וכלים להגברת הפיקוח של הכנסת על המשרדים הממשלתיים והעמקתו. לדוגמה, הסמכת הוועדות לדרוש בחינה מחודשת של תקציב משרד או חלקים ממנו בתנאים שיוגדרו; מתן סמכות לשינוי בהקצאות תקציביות למיזמים שהוקפאו או שמעוכבים פרק זמן בלתי סביר בלא הסבר הולם של המשרד; ועוד.

5. הקמת ועדת תקציב

יש להקים ועדת תקציב בכנסת. ועדה זו תחליף את ועדת הכספים בדיוני התקציב ותותיר בידיה את הזמן הנחוץ לדיונים שוטפים. ההפרדה בין ועדת הכספים העוסקת בענייני היום-יום ובין ועדת התקציב, תתרום לשיפור רמתן המקצועית והתפקודית של שתי הוועדות ולשיפור תהליך

התקצוב. ועדת התקציב תוכל להיעזר בהמלצותיהם ובהערותיהם של הפורומים שהוצעו קודם לכן, והם פורום ראשי הוועדות. להגברת תרומתה של ועדת התקציב לכנסת, יש להפעיל בצדה צוות מקצועי מתאים.

6. מדדי תשומות ותפוקות

יש לפעול לאימוץ מדדי ביצוע שיאפשרו לכנסת, לממשלה ולמשרדים עצמם לבחון את תפקודם ואת מידת עמידתם ביעדים ובמטרות שהוגדרו. אם יוגדרו מדדי ביצוע נאותים, תוכל הכנסת למלא את תפקיד הפיקוח והבקרה בצורה יעילה יותר. מדדי ביצוע הופכים מקובלים יותר ויותר בעולם המערבי ואין סיבה שלא יאומצו גם בישראל.

7. ביטול או שינוי מתכונת חוק ההסדרים

השנה, בדומה לשנים קודמות, הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את חוק ההסדרים בצד הצעת התקציב השנתית. בדומה לשנים קודמות תצרף הממשלה לחוק ההסדרים הצעות מהצעות שונות שהיא מעוניינת באישורן בצד תקציב המדינה. רבות מההצעות יעוררו דיון נוקב בסוגיות מקצועיות, כמו גם בשאלה העקרונית האם יש להן מקום בחוק מסוגו של חוק ההסדרים.

הזכרתו של חוק ההסדרים בהקשר של דיונו אינה מקרית. החוק הזה, המחלוקות סביבו והמצבים שגרם להם בממשלה ובכנסת, הן ביטוי ודוגמה למה שמתרחש ועוד עתיד להתרחש, כל עוד תישאר על כנה מתכונת הדיונים וההסדרים המוסדיים המגדירים את תהליך התקצוב בישראל. חוק ההסדרים הוא אחד האמצעים שבהם משתמשת הממשלה על-מנת להקפיא או לבטל חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות שאינן מקובלות עליה, בדרך-כלל על שום שהן כרוכות בתקצוב. כך למשל, בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב התשס"א-2001), (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות), נקבעה אי-תחולת חוק השוואת זכויות פנסיה לאלמן ולאלמנה ונדחתה כניסתם לתוקף של חוקים פרטיים נוספים בהם: חוק השאלת ספרי לימוד, חוק חינוך חינם לילדים חולים, הלוואות דיור לרכישת דירה בירושלים ועוד שורה של חוקים ביזמה פרטית שחוקקו על-ידי הכנסת. בנייר עמדה קודם שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה הוצגו חלופות אפשריות שנועדו להביא לשינוי ולשיפור מתכונת הדיונים בחוק ההסדרים ולהחליפו בהליך חקיקה משופר.⁹⁹ להערכתנו, זה מכבר היה מקום לאמץ את ההצעות בשינויים ובתיקונים אפשריים ובוודאי

יש מקום לעשות זאת מהר ככל האפשר, כחלק מתהליך רחב יותר שבמסגרתו תטופל גם סוגיית מעמדה של הכנסת בתהליך, לרבות נושא החקיקה הפרטית. שימוש בחוק ההסדרים בישראל מזכיר במידת מה את השימוש בחקיקת חירום על-ידי הממשלה בפרלמנט האיטלקי. שם הממשלה, הנתקלת בקשיים בהעברת חקיקה בערוצים המקובלים משום שהיא נעדרת שליטה על סדר היום, משתמשת בערוץ חקיקת חירום על-מנת לעקוף את הפרלמנט (ראו פרק 2). אמנם חוק ההסדרים מאושר על-ידי הכנסת, אולם רבים רואים בו חקיקה שהיא בבחינת חתול בשק מצדה של הכנסת על שום האופן שבו הוא מאושר.

במקביל להגברת מעורבותה של הכנסת בתהליך התקצוב, מן הראוי לשפר את מסמך התקציב ואת אופן קביעתו:

- **העמקת הדיון בסדרי עדיפויות:** בתחילתו של תהליך התקצוב יכין ויצג משרד האוצר מסמך מפורט ובו תסריטים להתפתחויות עתידיות בכלכלה הישראלית וחלופות תקציביות (מהלך המבוצע היום באופן חלקי בלבד). גופים ומשרדים נוספים יוזמנו להציג את עמדתם. הממשלה תקיים את הדיון בסדרי העדיפויות תוך התמודדות עם החלופות וההערכות השונות. בד בבד יורחב התכנון הרב שנתי.
- **חיזוק מרכיבים של סמכות ואחריות:** יש להדק את הזיקה בין סמכות לאחריות בכל דרגי המערכת. יש להעביר סמכויות תקציביות ממשרד האוצר למשרדי הממשלה על-מנת שאלו יוכלו לנהל את עצמם לשם השגת יעדיהם. יש לאפשר למשרדים גמישות רבה יותר בניצול המשאבים העומדים לרשותם תוך תביעה חד-משמעית שישאו באחריות במקרה של חריגות.
- **שינוי שיטת התקצוב:** ישראל היא בין הדמוקרטיות היחידות שבהן שיטת התקצוב עדיין מבוססת על תקצוב פריטים מסורתי המאופיין בסעיפים רבים לעומת מדינות מערביות אחרות. תקציב על-פי תפוקות הוא כלי ניהולי יעיל, המאפשר פיקוח על ביצועי המשרדים ושיפור תפקודם, כמו גם שקיפות רבה יותר בפעילותם.
- **צמצום מעורבותו של אגף התקציבים:** מסגרת התקציב של כל אחד ממשרדי הממשלה צריכה להיקבע בדיון שוטף בין משרד האוצר למשרד הרלוונטי על סמך תכניות עבודה, תפוקות המשרד ומדיניות הממשלה. יש לצמצם את מעורבותו של אגף התקציבים בקביעת תקציב משרדי הממשלה ולבזר את ריכוזיות היתר בתהליך.
- **הארכת דיוני התקציב:** הארכת פרק הזמן המוקדש לדיוני התקציב

תעורר ותעודד דיון ציבורי הולם. לממשלה ולכנסת תינתן הזדמנות לדיון מעמיק וממצה בתקציב תוך קבלת משוב מהציבור הרחב ומגורמים רלוונטיים אחרים. במדינות רבות במערב נמשך תהליך גיבוש התקציב ואישורו 11 חודשים.

- **שיפור המסמך התקציבי:** המסמך התקציבי הקיים מורכב, קשה להבנה ומאופיין במאות סעיפים שאינם מאפשרים לקורא לראות את התמונה הכוללת. יש להגביר את שקיפותו של המסמך התקציבי ולהפוך אותו למסמך קריא ומובן.

נראה כי הפתרון לקשיים המתגלעים בניהול המדיניות הכלכלית עקב ריבוי הצעות החקיקה הפרטיות ועלות יישומן הגבוהה, מצוי בשיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים. שיתוף פעולה שיענה על שני מרכיבים, הרכיב הפרוצדורלי, שמשמעו עיצוב מתכונת חדשה לדיוני התקציב לרבות קיום דיונים מוקדמים, שיתוף משמעותי יותר של הכנסת בהליך התקצוב, ושילוב משמעותי יותר של המשרדים הממשלתיים והשרים עצמם בתהליך; הרכיב המוסדי, שפירושו ניסיון לעגן כללי משחק מוסכמים ולאשרר את תפקידי הרשויות ואת דפוס היחסים המתקיים בינן ובין עצמן. בראש ובראשונה מדובר כאן בקשר שבין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. אימוצן מחדש של הסכמות מוסדיות מסורתיות הנוגעות בחלוקת התפקידים בין רשויות השלטון אחרי תקופה ארוכה שבה נסדקו ונפרצו כללי המשחק מכיוונים שונים, זו משימה מורכבת, ויש שיאמרו אף יומרנית, אולם סיכויי הצלחתה גדלים שעה שעומדים על המחיר הגבוה בעבור כל אחד מהצדדים, הכרוך בהמשך המצב הקיים, בהקשר הכלכלי והציבורי כאחד.

עד כאן הצגנו תפיסה מוסדית, שעיקרה שינוי מן השורש של תהליך התקצוב. אולם בדיון הציבורי והפוליטי הועלו הצעות נקודתיות יותר הנוגעות בהגבלה של הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב.¹⁰⁰ בין השאר הועלו הצעות להגביל את עלותן של הצעות החוק הפרטיות, לחייב את חברי הכנסת להצביע על עלות ההצעה ועל מקור מימון ממשי בעבורה (ולא 'הרזרבות' האין-סופיות). היו שהציעו להקנות לממשלה זכות וטו בענייני חקיקה, הגם שהכנסת יכולה לבטל וטו זה ברוב חבריה (בדומה למצב הנהוג בארצות-הברית). דרך אחרת שהוצעה היא לקבוע בתקציב סכום מיוחד ומוגבל להצעות החוק הפרטיות וכל הצעת חוק פרטית שתאושר תמומן מתוך התקציב הזה.¹⁰¹ הצעה נוספת שהועלתה הייתה שחקיקה פרטית שיישומה יגרע מתקציב המדינה או יוסיף לו 0.01%, לא תובא לדיון קודם שתקבל

את אישורה של ועדה מיוחדת שעליה יימנו חמישה מראשי ועדות הכנסת הנושאיות.¹⁰² הצעת חוק אחרת ביקשה לקבוע שהצעת חוק פרטית הכרוכה בעלות תקציבית תיושם רק בשנת התקציב של השנה העוקבת.¹⁰³ ההיגיון בהצעה זו הוא 'עקרון דחיית הסיפוקים'. הצעה זו באה למנוע מצב שבו הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב יהיו אתנן פוליטי ערב בחירות, למשל, כשנרשמת עלייה חדה במספר הצעות החוק הפרטיות ובעלותן. הצעה זו לא עברה בקריאה ראשונה. הצעה נוספת שהועלתה, היא הדרישה שאישור הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב ידרוש הסכמה של הממשלה או לחלופין רוב של שישים ואחד חברי כנסת בשלוש הקריאות.¹⁰⁴ העיקרון שעומד בבסיס הצעה זו הוא שחוק התקציב, כמו כל חוק אחר, הוא חוק שמתקבל על-ידי הכנסת. כל חקיקה שסותרת את מסגרת התקציב וחורגת ממנו, כמוה כחקיקה הסותרת חקיקה קיימת של הכנסת, כאילו הייתה הכנסת מחוקקת כנגד עצמה, ולכן דרוש רוב של חברי הכנסת. על פי ההצעה שאושרה לבסוף על ידי הכנסת יידרש רוב של לפחות חמישים חברי כנסת בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית, על מנת לאשר הצעת חוק פרטית שעלותה יותר מחמישה מיליון שקל בשנה. התיקון שהתקבל מבקש להעמיד משוכה בפני הצעות חוק שעלותן התקציבית גבוהה בדמות דרישה להסכמה רחבה בקרב חברי הכנסת (ראו נספח 2).

הגבלות על חקיקה הכרוכה בתקציב שכיחות במדינות רבות במערב. ברוב הפרלמנטים הצעות חוק פרטיות שעניינן הוצאות כספיות נמצאות בקטגוריה נפרדת, וחלות עליהן הגבלות מיוחדות. ההגבלה השכיחה על תוכנן של הצעות חוק פרטיות היא שההצעה לא תכלול הגדלת הוצאות או גריעה בהכנסות המדינה. ברבות מן המדינות האירופיות, הזכות לחוקק חוקים בעלי השלכות כספיות היא זכות מיוחדת של הממשלה.¹⁰⁵ באיטליה אסור לחברי פרלמנט להציע הצעות חוק שעשויות להגדיל הוצאות או להקטין הכנסות, ומכאן שלא ניתן להציע הצעות חוק שהן בעלות השלכות כספיות. בקנדה קיים איסור דומה. סעיף 40 לחוקה הצרפתית קובע שהצעות חוק או תיקונים המונחים על שולחן הפרלמנט, אסור שיכללו גידול בהוצאות המדינה או שינוי של הכנסותיה. בספרד ובפורטוגל הממשלה צריכה לאשר חוקים הכרוכים בהיבטים כספיים. ביוון למשל, לא ניתן להעלות הצעה שעניינה העלאת משכורות או פנסיות. בבריטניה לא ניתן להעלות הצעת חוק הכרוכה בהגדלת הוצאות אלא אם הצעת החוק מלווה בהחלטת ממשלה לגבי המימון. בפועל, כמעט שלא מועלות הצעות כאלה משום שסביר שלא יזכו לתמיכת הממשלה. בגרמניה קובע תקנון הבונדסטג כי הצעת חוק פרטית

הכרוכה בעלות תקציבית יכולה להידחות על-ידי הממשלה וועדת התקציב אם לא ניתן למצוא לה מקור מימון. גם באוסטריה דרוש אישור הממשלה להצעת חוק תקציבית. מכאן שהחקיקה שהתקבלה בישראל שעניינה הגבלת הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב, עולה בקנה אחד עם התפיסה הרווחת ברבות ממדינות המערב המגבילות את חברי הפרלמנט בהקשר הזה. היות שאנו רואים את החקיקה הפרטית נלווית התקציב כסימפטום ולא כשורש הבעיה, צעדים שישנו את יחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בתהליך התקצוב עדיפים בעינינו. אנו ערים לכך שהסיכוי לממש רפורמה זו נמוך משום שהיא דורשת ממשלה חזקה וכנסת אמיצה ואחראית, שיביטו אל מעבר לאופק האלקטורלי וישקלו שיקולים ארוכי טווח. לפיכך, ייתכן שאין מנוס מקביעת מגבלה נקודתית על חקיקה פרטית נלווית תקציב, כפי שנעשה הדבר. ואכן ראוי שהדרכים להגבלת הצעות חוק פרטיות נלווית תקציב התקבלו בחקיקה על ידי חברי הכנסת עצמם. חברי הכנסת, המחוקקים, הם אשר יכולים לרסן את החקיקה לטובתם ולטובת החברה והכלכלה.

אם לרשות המבצעת אין זכות לבלום את יזמותיו של הגוף המוחקק,
יהפוך גוף זה לדספוטיו; שכן מאחר שיוכל במצב כזה
לתת בידי עצמו את כל הכוח שרק עולה בדעתו.
ישים לאין את כל שאר הרשויות.
(מונטסקייה, על רוח החוקים)

סיכום והמלצות

בראשית הדיון הצגנו את אחד המתחים המרכזיים בדמוקרטיה – זה שבין ייצוגיות למשילות. במהלך הדיון במקרה הישראלי הדגמנו את האופן שבו הקצנה של מתח כזה עלולה להוביל למשבר משילות. בחנו גורמים חיצוניים ופנימיים במערכת הפוליטית שהם בעלי זיקה למשבר המשילות אשר אחד מהסימפטומים המאפיינים אותו הוא שינוי היחסים בין הרשות המוחקקת לרשות המבצעת. כפי שהראינו, ריבוי הצעות חוק פרטיות הוא סממן המעיד על השינויים שחלו ביחסים בין הרשויות.

לדעתנו, החרפת המתח שבין ייצוגיות למשילות במערכת הפוליטית ומשבר המשילות הפוקדים את המערכת הפוליטית בישראל נובעים מאי-הלימה של המוסדות והפרוצדורות הקיימים לשינויים שהתחוללו בעשורים האחרונים בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה. השינויים שיושמו במערכת הפוליטית, דוגמת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, לא נתנו תשובה הולמת לשינוי פניה של החברה הישראלית. שינויים אלו רק חרפו את השסעים בחברה והביאו לפוליטיזציה יתרה של הפערים בחברה ולהרחבת פער האמון בין הציבור הרחב למוסדות הממשל.¹⁰⁶

אמון הציבור במוסדות הממשל הוא אבן יסוד בקיומו של משטר דמוקרטי ובהבטחת המשך קיומו. ירידה משמעותית ברמת האמון שהציבור רוחש כלפי פוליטיקאים ומוסדות השלטון וירידה חדה במידת הלגיטימציה שהוא מעניק לנציגי המערכת ולהסדרים מוסדיים קיימים, עשויים לגרום לחוסר יציבות וללמד על משבר משילות שעלול לחתור תחת יסודות המשטר הדמוקרטי עצמו.

לאור השינוי שחל בפעילותם של חברי הכנסת היינו מצפים שהציבור יגלה הערכה לכך שחברי הכנסת קשובים לרחשי לבו ומקדמים את תביעות הציבור שהם מייצגים במישור הפוליטי. היינו מצפים שההיענות של חברי הכנסת תתבטא בהתחזקות האמון כלפיהם וכלפי הרשות המוחקקת. אולם, בפועל אנו עדים לירידה חדה באמון הציבור בכנסת (ובמוסדות ממשל

אחרים) וכן לביקורת בוטה של הציבור על נבחריו. לפי מחקר שיזמה הכנסת, אמון הציבור בכנסת יורד בהתמדה. ב-1995 הביעו אמון בכנסת 41% מהציבור ואילו בשנת 2000 הביעו אמון בכנסת רק 14% מכלל הציבור.¹⁰⁷ זאת ועוד, 50% העידו כי הכנסת מעוררת בהם תחושת בושה.¹⁰⁸ מכאן שאופן התנהלותה של הכנסת כגוף הנענה לרחשי לבו של הציבור, ולא רק בהיבט החקיקה הפרטית, אינו מעלה את קרנה בעיני הציבור אלא להפך. בנוסף על הפגיעה בזיקה שבין הציבור לנבחריו, אנו עדים לטשטוש גובר והולך של הפרדת הרשויות. ריבוי הצעות החוק הפרטיות מורה על חוסר איזון תפקודי בין הרשויות. הכנסת, בשל חולשתה כמפקחת על הרשות המבצעת, מנסה את כוחה כזרוע מתחרה לרשות המבצעת. מן העבר השני הכנסת אינה ממלאת את תפקידה כמיישבת מחלוקות ערכיות אלא מעבירה מחלוקות אלו לפתחו של בית המשפט. נוצר מצב שבו איבדה הכנסת את זהותה ואת תפקידיה המסורתיים במערכת הפוליטית.

בפרק השלישי הצגנו את הצעות החוק הפרטיות כתגובת נגד של הרשות המחוקקת להדרת רגליה מתהליכי עיצוב המדיניות הציבורית. אולם כיום אנו עדים להחמרת התופעה וליצירת מעגל שלילי המזין את עצמו. מצדה, הרשות המבצעת מגיבה לתגובת הנגד של המחוקקים. בשל ריבוי הצעות החוק הפרטיות, בפרט אלה נלוות התקציב, אנו עדים לאפקט בומרנג: הממשלה, מבטלת או מקפידה חקיקה שהתקבלה על-ידי הכנסת ביזמת חברי הכנסת באמצעות חוק ההסדרים או בדרכים אחרות. המינהל הציבורי, שאמור להוציא לפועל את החקיקה, אינו עושה זאת לגבי חלק מן החוקים מטעמים שונים, תקציביים וטכניים. מצב העניינים הזה פוגע מאוד ביוקרתה של הכנסת שחקיקתה מעלה אבק על מדפי משרדי הממשלה.

כאמור, ריבוי הצעות החוק הפרטיות הוא סימפטום של בעיות יסודיות יותר במערכת הפוליטית, ולכן יתייחסו המלצותינו למישור הרחב יותר של המערכת הפוליטית בכללה, וכן נציע הסדרים ספציפיים לגבי הצעות החוק הפרטיות. לטעמנו, ההתייחסות אל הצעות החוק הפרטיות כאילו היו גחמות של חברי הכנסת, כפי שהדבר בא לידי ביטוי פעמים רבות בתקשורת, מתעלמת מהכשלים המוסדיים הקיימים במערכת הפוליטית. אנו סבורים שהמזור לבעיה טמון בשינויים בסיסיים ויסודיים במערכת הפוליטית ולא רק בשינויים שוליים מעל לפני השטח.

המלצות

סביבה חיצונית: שינויים חוקתיים

שינוי חוק יסוד: הממשלה

חוק יסוד: הממשלה, שהתקבל במרס 2001, אשר משיב את ישראל למשפחת הדמוקרטיות הפרלמנטריות, הוא צעד חשוב שעשוי לשקם את עקרון האחריות הקולקטיבית ולאפשר כינון של קואליציות יציבות יותר. ביטול פיצול ההצבעה עשוי להקטין את הפיצול בכנסת ולאפשר כינון קואליציות יציבות יותר וחיזוק המשמעת הקואליציונית. צעדים אלו עשויים לשמש גורם ממתן ביחס להצעות חוק פרטיות, כאשר חברי הקואליציה, מתוך הזדהותם עם הקו הממשלתי, ייטו להגיש פחות הצעות חוק פרטיות. צעדים נוספים שראוי לשקול בכיוון זה הם שינויים בשיטת הבחירות. אחד השינויים שעשוי לשפר את יכולת המשילות תוך פגיעה מצומצמת בעקרון הייצוגיות הוא **הגדלת אחוז החסימה**. כיום אחוז החסימה עומד על 1.5%. העלאה מתונה של אחוז החסימה עשויה להביא לצמצום מספר המפלגות המיוצגות בכנסת ולהגדלת חלקן היחסי, ובכך לתרום ליציבות המערכת הפוליטית.

כינון החוק הנורווגי

כינון החוק הנורווגי עשוי לחזק את יסודות הפרדת הרשויות במערכת הפוליטית. החוק הנורווגי, או חוק חבר כנסת מחליף, משמעותו שחבר כנסת שמתמנה לשר מתפטר מכהונתו כחבר כנסת והבא ברשימת מפלגתו מחליף אותו. כפי שראינו, אחת הבעיות המרכזיות ביחסי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת הוא טשטוש הפונקציות וחלוקת התפקידים ביניהן. כינון החוק הנורווגי יאפשר ל-120 חברי הכנסת לפעול במלוא הפוטנציאל הפרלמנטרי שלהם וישפר את שיעור הנוכחות של חברי הכנסת בוועדות. כמו-כן, במצב הקיים חבר כנסת שמכהן כשר אינו יכול לפקח על הרשות המבצעת ולבקרה, ומכאן שתפקודה של הכנסת כגוף מפקח ומבקר מוגבל. כינון החוק הנורווגי ישפר לאין שיעור את יכולת הפיקוח והבקרה של הכנסת.

סביבה פנימית: רפורמה בוועדות הכנסת ובתהליך התקציב

העיקרון העומד ביסוד הרפורמות המוצעות להלן הוא שדרושים שינויים יסודיים שישפרו את עבודת המחוקק, יגבירו את מעורבותו ואת אחריותו ובכך יתרמו להגברת השקיפות של המערכת הפוליטית בכללה.

רפורמות בוועדות הכנסת

לאור השינויים הרבים שחלו במערכת הפוליטית ובדפוסי פעילותם של חברי הכנסת נראה שדרושה רפורמה יסודית במבנה ועדות הכנסת ובנוהלי עבודתן. צעדים מספר עשויים לחזק את יכולת הפיקוח והבקרה של ועדות הכנסת. העיקרון העומד ביסוד צעדים אלו הוא הגדלת סמכותן של ועדות הכנסת בד בבד עם חיזוק ממד האחראיות.¹⁰⁹

1. אימוץ מוסד השימוע בוועדות הכנסת – יש להעניק לוועדות הכנסת סמכות ליזמן אנשים ולחייב המצאת מסמכים ולתת בידי הוועדות כוח לנקיטת צעדים כנגד מי שמסרב להופיע בפניהן.
2. הגדלת המשאבים המקצועיים העומדים לרשות הוועדות – יש לעבות את מערך הייעוץ המשפטי והכלכלי של ועדות הכנסת ולהעניק להן תקציב להעסקת מומחים על-מנת שהכנסת תוכל לפעול לאור מקורות מידע עצמאיים, ולא תיאלץ להישען אך ורק על מידע ממקורות ממשלתיים.
3. צמצום מספר חברי הוועדות והגבלת מספר הוועדות שחבר כנסת יכול להיות חבר בהן – במצב הקיים, כל חבר כנסת מכהן בשלוש ועדות בממוצע, עובדה אשר מונעת מחבר הכנסת להעמקה והתמחות בנושאים מסוימים ובהצעות החוק המועלות בוועדה. כינון החוק הנורווגי, שיאפשר ל-120 חברי הכנסת להיות חלק מעבודת הוועדות וכן הגבלת מספר החברים בכל ועדה, יבטיחו שחבר הכנסת יהיה חבר בוועדה אחת בלבד ויקדיש את עתותיו להעמקת היכרותו עם הנושא ועם הסוגיות העולות לדיון בוועדה.
4. קביעת קוורום (דרישה מזערית) – במצב הקיים, נוכחות חברי הכנסת בוועדות דלה. על-מנת לחזק את ממד האחראיות של חברי הכנסת יש לקבוע קוורום לנוכחות של חברי כנסת בוועדה על-מנת לקיים דיון ועל-מנת לקבל החלטות.
5. חיזוק ועדות חקירה פרלמנטריות – כדי לחזק את מוסד ועדות החקירה הפרלמנטריות, יש לקבוע אמות מידה ברורות יותר לנושאים הראויים להקמת ועדות חקירה פרלמנטריות ולחזק את סמכויותיהן ואת רמת האחראיות הנדרשת מחברי הכנסת החברים בהן. כמו-כן, יש לדאוג לדרכים ולמנגנונים שיבטיחו את מימוש מסקנות הוועדות.

חיזוק אמצעי פיקוח נוספים

אחת הסיבות לפופולריות של ערוץ החקיקה הפרטית היא חולשת אמצעי הפיקוח האחרים של הכנסת. לרשות חברי הכנסת עומדים כמה ערוצי פעילות אחרים, ובהם הגשת שאילתות והצעות לסדר היום. ערוצים אלו, אף-על-פי שחברי הכנסת פעילים בהם, נחשבים לבלתי יעילים.¹¹⁰ יש לחזק ערוצים אלה באמצעות הטלת סנקציות על שרים שאינם משיבים לשאילתות בתוך הזמן הנקוב. כמו-כן ראוי לחזק את היזמה להנהגת זמן שאלות ולכונן זמן שאלות לראש הממשלה כנהוג בפרלמנט הבריטי. התייחסות רצינית של חברי הכנסת לשאילתות והגברת העניין הציבורי בזמן השאילתות יחזקו את יכולת הפיקוח והביקורת של חברי הכנסת על הרשות המבצעת ויגבירו את ממד הדיווחיות והשקיפות במערכת הפוליטית.

רפורמה בתהליך התקצוב

יש לחזק את מעמדה של הכנסת בתהליך התקצוב הלאומי, לשלבה בתהליך קביעת סדרי העדיפויות ולהדק את הפיקוח והבקרה הפרלמנטרים על ניהול התקציב וביצועו. במקביל יש להבטיח שחיזוק מעמדה של הכנסת והעצמת הסמכות ילוו בהטלת האחריות על חברי הכנסת. בפרק הרביעי פירטנו בהרחבה את הצעדים הדרושים על-מנת לשפר את תהליך התקצוב כדי למנוע את ההשלכות השליליות הנובעות ממנו כפי שהוא כיום, ובראשן ריבוי חקיקה פרטית נלווית תקציב. בין השאר אנו מציעים: מעורבות של הכנסת בדיון על סדר העדיפויות העומד בבסיס התקציב; הצגת תקציבי המשרדים לפני הוועדות הנושאות בדיון מוקדם; העמקת הפיקוח והבקרה על משרדי הממשלה באמצעות ועדות הכנסת; הקמת ועדת תקציב; ביטול או שינוי מתכונת חקיקת חוק ההסדרים; צמצום מעורבותו של אגף התקציבים; הארכת דיוני התקציב ושיפור המסמך התקציבי.

הצעדים האלה יחזקו את ממד הביקורת והאחריות של הכנסת על תהליך התקצוב ויחזקו את ההפרדה בין הרשויות בתהליך הכנת התקציב. עיקר תפקידה של הכנסת יהיה דיון בסדרי העדיפויות ופיקוח על מימוש היעדים התקציביים ועל פעילות משרדי הממשלה.

ניסוח 'אמנת חקיקה' בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת

נייר עמדה זה מכיר בחשיבותו הבלתי-מעורערת של ערוץ החקיקה הפרטית. רבים מן החוקים החשובים במדינת ישראל בנושאים של קידום קבוצות חלשות ושוויון, מקורם בהצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת. לדעתנו,

על-מנת לייעל את הערוץ הזה יש להשתמש בו בזהירות ובאחריות ולהגדיר את מקומו במערך היחסים של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. בהקשר הזה אנו מציעים לגבש מעין אמנת חקיקה או נוהל חדש ומוסכם בין הרשויות לגבי החקיקה הפרטית. ביסוד אמנה זו יעמוד עקרון הפרדת הרשויות, וזו תבטיח שכל אחד מהשותפים בזירה הפוליטית ימלא את תפקידו נאמנה; משמע, הממשלה וחבריה כחברי הרשות המבצעת ומתווי המדיניות, הפקידים כמבצעי המדיניות וחברי הכנסת כמחוקקים וכמי שאמונים על פעולות הפיקוח והבקרה על הרשות המבצעת. אמנה כזאת יכולה לקבוע למשל, שרצוי שהצעות חוק פרטיות הכרוכות בעלות תקציבית גבוהה תאושרנה על-ידי הממשלה. אם הממשלה מתנגדת להן, עליה לנמק את עמדתה בפני חברי הכנסת והציבור.

שינוי הליכי הגשת הצעות חוק פרטיות ואישורן

ניתן לשנות את ההליכים הנוגעים בחקיקה פרטית ולאמץ הגבלות דוגמת אלה הנהוגות בפרלמנטים אחרים. כך למשל, אפשר לקבוע שהצעת חוק פרטית תוגש על-ידי סיעות (בדומה להצעת אי-אמון) או על-ידי מספר מזערי של חברי כנסת ולא על-ידי חבר כנסת אחד, כנהוג בפרלמנט בגרמניה. אפשרות אחרת היא לקבוע תקופת זמן טרם קבלת התקציב, שבמסגרתה יועלו הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב. לאחר קבלת התקציב יחול איסור על הגשת הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב לאותה שנה. דרך אחרת היא לחייב את חברי הכנסת להצביע על הסעיפים התקציביים שיקוצצו על-מנת לממן את הצעת החוק הפרטית שהגישו. הצעת החוק שהתקבלה לפיה הצעת חוק נלוות תקציב (מעל לחמישה מיליון שקל בשנה) תדרוש אישור של חמישים חברי הכנסת בשלוש הקריאות, מעמידה רף גבוה למדיי לאישור הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב. אולם היא עשויה להפוך את הצעות החוק הפרטיות נלוות התקציב לאתגר ולהישג של חברי הכנסת. התיקון לחוק מבטיח שיועבר מספר מצומצם של הצעות חוק פרטיות נלוות תקציב, אולם אלו שיעברו את המשוכה הגבוהה יבואו לבטח לידי מימוש, שכן הממשלה לא תוכל להתנגד להן לאחר שזכו להסכמה כה רחבה של חברי הכנסת. בעניינו עדיפה הסדרת היחסים בדרך של אמנת התנהגות ואימוץ נורמות פוליטיות מאופקות, אך ייתכן שלנוכח מערך הכוחות הפוליטי הקיים, אין מנוס מחקיקה מגבילה בשלב זה בדומה לחקיקה שהתקבלה לאחרונה בכנסת. מכל מקום, אנו מאמינים שאימוץ רפורמות יסודיות כפי שהוצגו לעיל עשוי להקטין את הצורך בריסון חברי הכנסת, לשפר את תהליכי עיצוב המדיניות הציבורית ולתרום לחיזוקה של מערכת הממשל.

נספח 1: הגבלות על הצעות חוק פרטיות בפרלמנטים שונים בעולם

חקיקה פרטית היא כאמור אחד הערוצים המרכזיים בפעילותם של חברי פרלמנט לצד שאילתות, הצעות לסדר ודיוני הוועדות. עם זאת, במדינות שונות יש הליכים שתכליתם ויסות, סינון וצמצום מספר הצעות החוק הפרטיות. מאחורי הליכים אלו ניצבות שתי תכליות: האחת, ייעול פעולתה של הרשות המחוקקת על-ידי סינון מוקדם של הצעות חוק פרטיות שהסיכוי שיתקבלו קטן. התכלית הנוספת, שלעתים היא זו שמעצבת יותר מכל את ההליכים האלה – היא השאיפה של הרשות המבצעת להסדיר את יחסי הכוחות בינה ובין הרשות המחוקקת בעיצוב סדר היום הלאומי.

ניתן לזהות סוגים מספר של פרוצדורות שנועדו לתכליות כאלה, שבהן דרישה למספר מיזערי של חברי פרלמנט הנדרשים להגשת הצעת חוק פרטית או לקביעת מכסה להצעות חוק פרטיות לכל חבר פרלמנט או לכל סיעה. אמצעי נוסף שמווסת את מספר הצעות החוק הפרטיות הוא קביעת זמן מוגבל לדיון בהן. הדרישות הטכניות להגשת הצעת חוק עשויות גם הן להקשות על הגשת הצעת חוק פרטית. ברבים מהפרלמנטים נהוג להגדיר נושאים מסוימים שבהם חברי הפרלמנט אינם רשאים להגיש הצעות חוק פרטיות. לרוב, מדובר בהצעות חוק פרטיות הכרוכות בעלות תקציבית. ועדות הפרלמנט, שהדיון בהן הוא שלב חשוב בהליך החקיקה, עשויות גם הן להיות אבן נגף בדרכן של הצעות חוק פרטיות. לעתים הצעות חוק פרטיות נמצאות תקופה ארוכה בשלב הדיון בוועדה אולם אינן מועלות לדיון, כך שסיכוייהן להגיע לדיון במליאה הם אפסיים. להלן כמה דוגמאות לפרוצדורות כאלה ולשימוש שנעשה בהן בדמוקרטיות פרלמנטריות שונות.¹¹¹

א. הגבלות מספריות

אחת ההגבלות השכיחות בפרלמנטים בעולם היא דרישה לתמיכת מספר מינימום של חברי פרלמנט לצורך הגשת הצעת-חוק. תכלית הדרישה היא למנוע בזבוז זמן דיון בפרלמנט על הצעות שאינן זוכות כלל בתמיכה. דוגמאות:

גרמניה – בבונדסטג הגרמני רק סיעה או לפחות 5% מחברי הפרלמנט

יכולים להציע חקיקה (סעיף 76 לתקנון). הזכות להציע הצעות ניתנת למפלגות או למספר גדול של חברי פרלמנט על-מנת להבטיח שרק הצעות חוק רציניות יוגשו לפרלמנט. בפרלמנט הגרמני הסיעה משמשת כמסננת להצעות חוק פרטיות. למרות הגבלה זו הגישו חברי הבונדסטג 297 הצעות חוק בין השנים 1990-1994.

אוסטריה – במדינה זו דרושה תמיכה של חמישה חברי פרלמנט לפחות כדי להגיש הצעת חוק.

איטליה – בבית התחתון: הצעות חוק יכולות להיות מוגשות על-ידי יושב ראש הסיעה או על-ידי לפחות עשרה חברים.

ספרד – הצעות חוק יכולות להיות מוגשות על-ידי חבר פרלמנט אחד, בגיבוי של 14 חתימות נוספות, או על-ידי סיעה פרלמנטרית.

בלגיה – חבר פרלמנט אחד יכול להגיש הצעת חוק אולם לפני שהיא מועלית לדיון עליה להיות מגובה בתמיכה של חמישה חברי פרלמנט.

לטביה – דרושים לפחות חמישה חברי פרלמנט על-מנת להציע הצעת חוק פרטית.

ב. הגבלה באמצעות קביעת מכסות

הגבלה זו קובעת מהו המספר המרבי של הצעות חוק שחבר פרלמנט אחד או סיעה פרלמנטרית רשאים להגיש.

דוגמאות:

איטליה – בסנט: חברי הסנט רשאים להגיש לכל היותר שש הצעות חוק בשנה.

בריטניה – הערוץ המרכזי להעלאת הצעות חוק פרטיות הוא ה-Ballot, שמוסדר בסעיף 14 לתקנות הפרלמנט. לפי תקנה זו, בתחילת כל מושב של הפרלמנט נערכת הגרלה בין חברי הפרלמנט שחפצים להציע הצעות חוק, ורק עשרים מהם עולים בהגרלה. 20 בני המזל רשאים להציע הצעות חוק שלהן מוקדש מראש זמן לדיון. עשרת חברי הפרלמנט שעלו ראשונים בגורל אף מקבלים מימון של מאתיים ליש"ט תמורת הוצאות הכרוכות בחקיקה. באמצעות פרוצדורה זו נקבעת מעין מכסה של עשרים הצעות חוק פרטיות רציניות בלבד בכל מושב. ואכן, רוב הצעות החוק הפרטיות שהופכות בסופו של תהליך לחוק הועלו על-ידי חברי פרלמנט שעלו בגורל (135 מתוך 233 שעברו בין 1983 ל-1999).

ג. הגבלת זמני הדין בהצעות חוק פרטיות

הגבלה זו באה לידי ביטוי בשני אופנים: האחד, הגבלת תקופת הדיונים בהצעות חוק פרטיות לתקופה מסוימת במושב הפרלמנט. השני, הגבלת זמן הדיונים המוקדש לדיון בהצעות חוק פרטיות, דהיינו הגבלה באמצעות חלוקת סדר היום של דיוני הפרלמנט.

1. הגבלת תקופת הדיונים בהצעות חוק פרטיות

במקצת הפרלמנטים מוגדרת תקופה שבה ניתן להציע הצעות חוק פרטיות. דוגמאות:

שוודיה – שם מוגדרת מראש תקופה שבה ניתן להציע הצעות חוק פרטיות. במשך 15 ימים בינואר, במקביל להצגת חוק התקציב, ניתן להציג הצעות חוק פרטיות בכל נושא. בשאר הזמן חברי הפרלמנט מוגבלים להצגת הצעות הנוגעות בחוקים שכבר הוצגו על-ידי הממשלה.

פינלנד – קיימת הגבלה תקופתית דומה לזו שבשבידיה על הצעות חוק הנוגעות בתקציב.

איסלנד – הן הממשלה הן חברי הפרלמנט רשאים להגיש מספר בלתי מוגבל של הצעות חוק. אולם, הצעות חוק שהוגשו החל משישה חודשים לאחר פתיחת המושב של הפרלמנט יועלו לדיון רק בהסכמת רוב חברי הבית.

2. הגבלת זמן הדיונים המוקדש לדיון בהצעות חוק פרטיות

מגבלות הזמן על יזמות של חברי פרלמנט חמורות יותר כאשר מדובר על חלוקת הזמנים בדיוני הפרלמנט. הממשלה היא השולטת בלוח הזמנים. למעשה, הזמן המוגבל המוקדש להעלאת הצעות חוק פרטיות הוא המגבלה החמורה ביותר על יזמות פרטיות בחלק גדול מן הפרלמנטים.

דוגמאות:

בריטניה – הזמן המוקדש לדיון בהצעות חוק פרטיות מוגבל לפחות מ-5% מזמן המליאה בכול מושב. למרות קיומם של ארבעה ערוצים שונים להגשת הצעות חוק פרטיות, הפרלמנט למעשה מקציב מראש רק זמן מוגבל להעלאת 20 הצעות חוק של חברי הפרלמנט שעלו בגורל בהגרלה שנערכת בראשית כל מושב. שאר הצעות החוק מועלות רק אם הגיעו מערוץ זה לדיון בקריאה שנייה, או שנשאר זמן לאחר סיום זמן השאילתות.

יוון – הדיון בהצעות חוק פרטיות נערך רק פעם אחת בחודש. בעקבות כך רבות מההצעות 'מתות' עוד קודם שהגיעו לשלב הדיון. אירלנד – מועדי הדיון בהצעות חוק פרטיות מוגבלים והממשלה מתנגדת כמעט תמיד להצעות החוק הפרטיות, כך שלא להאין כמעט סיכוי לעבור. צרפת – הממשלה שולטת בסדר היום ונותנת עדיפות להצעות חוק ממשלתיות. רוב הצעות החוק הפרטיות אינן עולות כלל לסדר היום ורק מעטות מהן מתקבלות.

ד. הגבלות על תוכן הצעות החוק – הגבלות תקציביות

ברוב הפרלמנטים הצעות חוק פרטיות שעניינן הוצאות כספיות נמצאות בקטגוריה נפרדת וחלות עליהן הגבלות מיוחדות. ההגבלה השכיחה על תוכן של הצעות חוק פרטיות היא שההצעה לא תכלול הגדלת הוצאות. ברבות מהמדינות האירופיות חוקים שהם בעלי השלכות כספיות מובאים לחקיקה רק על-ידי של הממשלה.¹¹² דוגמאות:

איטליה – אסור לחברי הפרלמנט להציע הצעות חוק הגורמות להגדלת הוצאות או הקטנת הכנסות, ומכאן שלא ניתן להציע הצעות חוק שהן בעלות השלכות כספיות.

צרפת – סעיף 40 לחוקה הצרפתית קובע כי אסור שהצעות חוק או תיקונים המונחים על שולחן הפרלמנט יכללו גידול בהוצאות המדינה או שינוי בהכנסותיה.

בריטניה – לא ניתן להציג הצעת חוק הכרוכה בהגדלת הוצאות אלא אם הצעת החוק מלווה בהחלטת ממשלה לגבי המימון. גרמניה – בגרמניה קובע תקנון הבונדסטג כי הצעת חוק פרטית הכרוכה בעלות תקציבית יכולה להידחות על-ידי הממשלה וועדת התקציב אם לא ניתן למצוא לה מקור מימון.

יוון, ספרד ופורטוגל – הממשלה צריכה לאשר חוקים הכרוכים בהיבטים כספיים. ביוון, למשל, לא ניתן להעלות הצעה שעניינה העלאת משכורות או פנסיות. בפורטוגל קיימת חקיקה דומה.

הולנד, שוויץ – יש לצרף להצעת החוק הצהרת כוונות שכוללת התייחסות להשלכות הכלכליות של החקיקה. גם בלטביה ובקפריסין צריכה הצעת החוק הפרטית לכלול פירוט כספי ולציין מהם המקורות הכספיים שיאפשרו את יישום הצעת החוק.

ה. הצבת דרישות טכניות

מגבלה זו פועלת בשני כיוונים: האחד, הצבת דרישות טכניות משפטיות ברמה גבוהה לצורך הגשת הצעת חוק, והשני, מתן אפשרות להגשת הצעות חוק מאולתרות שסיכוייהן לעבור קטנים, אך באמצעות ערוץ זה מתאפשר לחבר הפרלמנט ליכות בפרסום ולהעלות נושא לסדר היום.

1. הצבת דרישות טכניות גבוהות

במקצת מהפרלמנטים נדרש מציע הצעת החוק להגישה בנוסח המשפטי של חוק על-מנת למנוע יזמות סרק שאינן עומדות באמות מידה משפטיות. הדרישות הללו מגבילות מהיבט מסוים, שכן על-מנת לנסח הצעת חוק דרושה מומחיות בתחום וידע משפטי. לחברי הפרלמנט אין בדרך-כלל מקורות טכניים ברמה כה גבוהה על-מנת לנסח הצעת חוק. כאשר מדובר בתיקון לחוק, המגבלה הטכנית של ניסוח החוק אינה משמעותית, אך מגבלות טכניות שכאלה עשויות למנוע מחברי פרלמנט להציע הצעות חוק מורכבות.

דוגמאות:

דנמרק – יש לנסח את הצעת החוק כאילו היא נוסח סופי של החוק. כלומר, עליה להיות מנוסחת לפי חלקים וסעיפים, כאילו היא חוק מנוי וגמור. גם בפינלנד, צרפת, איסלנד ופורטוגל יש לנסח את ההצעה בצורת חוק. דרישה דומה קיימת בישראל.

2. ערוץ להגשת הצעות חוק מאולתרות

יש פרלמנטים שבהם קיימים ערוצים להגשת הצעות חוק מאולתרות, על-מנת לאפשר לחבר הפרלמנט להעלות נושא לסדר היום ולזכות בפרסום, בלי לכפות עליו את העול הכרוך בהגשת הצעת חוק רצינית.

דוגמאות:

בריטניה – בבריטניה קיים ערוץ שנקרא 'כלל עשר הדקות' – The Ten Minutes Rule (תקנה 23), שמאפשר העלאה בעל-פה של הצעת חוק פרטית ודיון של עשר דקות בעד ההצעה ונגדה. אלה הם ניסיונות חקיקה שנחשבים מראש לבלתי-רציניים והסיכוי שיצליחו נמוך מאוד (למשל, בין השנים 1983 ל-1998 עברו באמצעות ערוץ חקיקה זה 10 הצעות מתוך 749, דהיינו 1.3%). רוב הצעות החוק הפרטיות שמועלות באמצעות ערוץ זה אפילו אינן מודפסות. הצעות אלה עולות אם נשאר זמן לאחר סיום זמן

השאליתות, ועיקר השפעתן נובע מנוכחות אמצעי התקשרות בפרלמנט בעת שהן מועלות.

1. קבירה בוועדות

קבירת הצעות חוק בוועדות היא שיטת הגבלה שנמצאת במקצת הפרלמנטים. הצעת החוק מגיעה לוועדה, נדחקת לפינה נידחת ואינה חוזרת למליאה. דוגמאות:

אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, איסלנד, לוקסמבורג ופורטוגל – בכולן מקובל האמצעי של 'קבירת' הצעות חוק פרטיות בוועדות. נורווגיה ושוודיה – על הוועדות למסור דיווח למליאה על הצעות החוק שהגיעו לוועדה, וזו ערובה לחבר הפרלמנט שהצעות החוק לא ייקברו בוועדה.

נספח 2: הוראת שעה: הגבלת חקיקה פרטית הכרוכה בתקציב

הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הצעות חוק והסתייגויות
שבביצוען כרוכה עלות תקציבית) (הוראת שעה), התשס"ב-2002

הצעת חוק לקריאה שנייה ולקריאה שלישית

נספח מס' / 3130 א' / ו'

חוק-יסוד: משק המדינה (הצעות חוק והסתייגויות שבביצוען
כרוכה עלות תקציבית) (הוראת שעה), התשס"ב-2002

1. (א) בתקופה שמיום תחילתו של חוק-יסוד זה עד תום
שנה מיום תחילתו –

(1) הצעת חוק תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא
בקולותיהם של 50 חברי הכנסת לפחות; הרוב
האמור דרוש בקריאה הראשונה, בקריאה
השנייה ובקריאה השלישית; ואולם אם הפכה
הצעת חוק להצעת חוק תקציבית לאחר
הקריאה הראשונה, דרוש הרוב האמור בקריאה
השנייה ובקריאה השלישית;

(2) הסתייגות תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא
בקולותיהם של חמישים חברי הכנסת לפחות;
התקבלה הסתייגות תקציבית להצעת חוק לא
תתקבל הצעת החוק בכנסת בקריאה השלישית
אלא בקולותיהם של חמישים חברי הכנסת
לפחות.

חקיקה
הצריכה
תקציב –
הוראת
שעה

(ב) (1) הערכת העלות התקציבית, לעניין סעיף זה, של הצעת חוק או הסתייגות תהיה על פי קביעת שר האוצר, ואולם אם הוכח, להנחת דעתה של ועדה מוועדות הכנסת הדנה באותה הצעת חוק או הסתייגות (להלן – הוועדה), על פי נתונים ואומדנים שהוגשו לה, כי העלות התקציבית שונה מזו שקבע שר האוצר, תהיה הערכת העלות התקציבית על פי קביעת הוועדה.

(2) קביעת שר האוצר, לפי הוראות פסקה (1), תוגש לוועדה –

(א) לעניין עלות תקציבית של הצעת חוק – בעת הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה, ואם הוספה להצעת חוק, לאחר הקריאה הראשונה, הוראה שבביצועה כרוכה עלות תקציבית – בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית;

(ב) לעניין עלות תקציבית של הסתייגות – בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית.

(ג) בחוק-יסוד זה –

"הצעת חוק תקציבית" – הצעת חוק שמתקיימים בה כל אלה:

- (1) היא הוגשה שלא בידי הממשלה;
- (2) בביצועה כרוכה עלות תקציבית שנקבעה לפי הוראות סעיף קטן (ב);
- (3) הממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית;

"הסתייגות תקציבית" – הסתייגות להצעת חוק, שמתקיימים בה כל אלה:

- (1) בביצועה כרוכה עלות תקציבית שנקבעה לפי הוראות סעיף קטן (ב);
- (2) הממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית;

"עלות תקציבית" – הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או הפחתה של הכנסות המדינה; "הוצאה מתקציב המדינה", "הפחתה של הכנסות המדינה" – לרבות הוצאה מתקציבו של גוף מתוקצב והפחתה של הכנסות גוף מתוקצב, אף אם ההוצאה או ההפחתה כאמור מלווה בהקטנה של הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או בהגדלה של הכנסות המדינה;
"גוף מתוקצב" – כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985.¹

סייג לתחולה
2. הוראות חוק-יסוד זה לא יחולו על –
(1) הצעת חוק שעניינה פיזור הכנסת ועריכת בחירות;
(2) הצעת חוק תקציבית שבביצועה כרוכה עלות תקציבית שנתית שאינה עולה על 5 מיליון שקלים חדשים בשנת תקציב.

תוקף
3. חוק-יסוד זה יעמוד בתקפו שנה מיום תחילתו.

הצעת חוק זו נדונה בכנסת בקריאה ראשונה ביום ט"ז בתמוז התשס"ב (26 ביוני 2002) והועברה לוועדת חוקה ומושפט.

הצעת החוק מוגשת – בצירוף הסתייגויות – לקריאה שנייה ולקריאה שלישית ביום כ"ט בתמוז, התשס"ב (9 ביולי 2002).

מקור: <http://www.knesset.gov.il>
1 ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

הערות

- Diamond, L. (1993). "Democracy as Paradox," in E. Sprinzak and L. Diamond (eds.), **Israeli Democracy Under Stress**, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, IDI policy studies, pp. 21-43. .1
- Hazan, R. and G. Rahat (2000). "Representation, Electoral Reform and Democracy," **Comparative Political Studies**, 33 (10), pp. 1310-1336. .2
- Andeweg, R. B. (1996). "Elite – Mass Linkages in Europe: Legitimacy Crisis or Party Crisis," in J. Hayward (ed.), **Elitism, Populism and European Politics**, Oxford: Clarendon Press, pp. 143-163. .3
- Kurian, G.T. (ed.) (1998). **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**, Washington D.C: Congressional Quarterly Inc, p. xxv. .4
- Kurian (1998). p. xxvi .5
- Pitkin, H. (1972). **The Concept of Representation**, Berkley: University of California Press, pp. 1-13, 144-167. .6
- Pitkin, H. (1969). "Introduction: The Concept of Representation," in H. Pitkin (ed.), **Representation**, New-York: Atherton Press, pp. 1-23. .7
- Kurian (1998). p. xxiv. .7
- ibid, p. xxvi. .8
- נחמיאס, ד' וא' סנד (1999). "משילות ומדיניות ציבורית," בתוך: ד' נחמיאס ומ' גילה, **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 11-34. .9
- Norton, P. (1993). **Does Parliament Matter**, New-York: Harvester wheatsheaf. pp. 7-8. .10
- (מצטט מעבודותיהם של Peckenham [1970], Bagehot [1867])
Kurian (1998). p.xxvii. .11
- Mattson, I. (1995). "Private Member's Initiatives and Amendments," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. pp. 448-449. .12
- Norton, P. (1998). "Introduction: The Institution of Parliament," in P. Norton (ed.), **Parliaments and Governments in Western Europe**, London: Frank Cass. pp. 1-15. .13
- ההבחנה המקורית היא של Mezey (1979) והיא מופיעה כמעט בכל מחקר שבוחר פרלמנטים בעולם. פרט לשתי הקטגוריות של פרלמנט זימתי ותגובתי, הציע מזי קטגוריה שלישית של פרלמנטים מינימליסטיים, אולם עם נפילת הגוש הקומוניסטי הפכו הפרלמנטים האלה לנדירים. ראו: Norton, 1998, pp. 2-3. .14
- Mezey, M. (1979). **Comparative Legislatures**, Durham, NC: Duke University Press, Norton (1998). pp. 3-4 .15
- Norton (1998). p. 6 (J. Blondel, 1970, הוטבע על-ידי Parliament's viscosity) .17
- Mattson, I. (1995). "Private Member's Initiatives and Amendments," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. p. 448. .18
- Norton, P. (ed.) (1999). **Parliaments and Pressure Groups in Western Europe**, London: Frank Cass. .19

- בספרות המחקרית הוצעו כמה גורמים אפשריים לתופעה המכונה 'אינפלציה בחקיקה' (Legislative inflation) נמצא מתאם בין גידול באוכלוסייה, תהליכי עיור ותיעוש וגידול בהיקף החקיקה. כמו-כן נמצא שבעתות משבר (אסון טבע או משבר כלכלי ואבטלה) יש גידול בנפח החקיקה.
ראו:
- Doring, H. (1995). "Is Government Control of the Agenda Likely to Keep 'Legislative Inflation' at Bay," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. pp. 654-687.
- Olson, D. M. (1994). **Democratic Legislative Institutions**, New-York: M.E. Sharpe. pp. 132-144.
- הדיון שלהלן מבוסס על:
- Olson, D. M. and M.L. Mezey (1991). "Parliaments and Public Policy," In D. M. Olson and M.L. Mezey (eds.), **Legislatures in the Policy Process**, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-24; Olson (1994). pp. 132-144; Norton (1998). pp. 1-15.
- Maurer, L.M. (1999). "Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish Congress," **The Journal of Legislative Studies**, 5(2), 24-45.
- Olson and Mezey (1991) pp. 1-24.
- Olson (1994). p. 139.
- Norton, P. (1999). "Introduction," in P. Norton (ed.), **Parliaments and Pressure Groups in Western Europe**, London: Frank Cass. pp. 1-18.
- Olson (1994). p. 136.
- Norton, P. (1998). "Conclusion: Do Parliaments Make a Difference?" in , P. Norton (ed.), **Parliaments and Governments in Western Europe**, London: Frank Cass. pp. 190-208.
- כך למשל, לכל חבר סנט בארצות-הברית יש צוות המונה עשרים ואחד איש, ובבית הנבחרים שבעה עוזרים לכל חבר. ההוצאה הציבורית בארצות-הברית על כל חבר קונגרס היא כארבעה מיליון וחצי דולרים בשנה (נכון לשנת 1995). הנתונים מתוך:
- Foley, M. and J.E. Owens (1996). **Congress and the Presidency: Institution Politics in a Separated System**, Manchester: Manchester University Press, pp. 82-83.
- Norton (1999). p. 12.
- Norton (1988). pp. 12-13.
- Doring (1995). pp. 654-687.
- הדיון שלהלן מבוסס על:
- Foley and Owens (1996). pp. 82-183, 297-332.
- Ibid. p. 302.
- Norton, P. (1998). "Old Institution, New Institutionalism? Parliament and Government in the UK," in **Parliaments and Governments in Western Europe**, Philip Norton (ed.), London: Frank Cass. pp. 16-43.
- Lijphart, A. (1999). **Patterns of Democracy**, New-Haven and London: Yale University Press, pp. 9-21.
- לפירוט על אודות מגבלות הזמן המוקדש לדיון בהצעות חוק פרטיות בפרלמנט הבריטי, ראו:
- Silk, P. and R. Walters (1995), **How Parliament Works** (3rd ed.), London: Longman. pp. 109-115.

- Doring, H. (1995). "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda," 38
in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt:
Campus Verlag, pp. 226-227.
- Marsh, D. and M. Read (1988). **Private Members' Bills**, Cambridge: Cambridge
University Press, pp. 34-40. 39
- ערוצים נוספים הם: 'כלל עשר הדקות' (לפי סעיף 23 לתקנות הפרלמנט), שבמסגרתו
מתאפשר דיון של עשר דקות בעד ההצעה ונגדה. אלה הם ניסיונות חקיקה שמראש
אינם נחשבים רציניים, והסיכוי שהניסיון יצלח נמוך מאוד (למשל, בין השנים 1983-
1999 עברו באמצעות ערוץ חקיקה זה 10 הצעות מתוך 749 שהוגשו, דהיינו 0.013%).
רוב הצעות החוק הפרטיות שמועלות באמצעות ערוץ זה אפילו אינן מודפסות. הצעות
אלו עולות אם נשאר זמן לאחר סיום זמן השאילתות, ועיקר השפעתן נובע מנוכחות
של אמצעי התקשורת בפרלמנט בעת שהן מועלות. ערוץ אחר נקרא Ordinary
Presentation והוא מוסדר בסעיף 57 לתקנות. חבר פרלמנט רשאי להעלות הצעות
חוק בערוץ הזה רק לאחר שהצעות החוק הפרטיות של חברי הפרלמנט שעלו בהגלה
הגיעו לקריאה שנייה. דהיינו הזמן המוקדש לדיון בהצעות חוק האלה קצר מאוד,
ולכן רוב ההצעות שעולות בערוץ הזה אינן מגיעות לדיון. מפאת קוצר הזמן עיקר
השימוש בערוץ זה נעשה על-מנת להעביר הצעות חוק שאינן מעוררות מחלוקת,
לצורך הצגה חוזרת של הצעות חוק שעברו קריאה שנייה או הצעות חוק שהועלו
באמצעות אחת הפרוצדורות האחרות במושב הקודם, ולכן יש סיכוי גבוה להעבירן
במהירות. דרך נוספת היא הגשת הצעת חוק שעברה את כל שלבי החקיקה בבית
הלורדים. זו יכולה להיות מוצעת על-ידי חבר פרלמנט ונחשבת להצעת חוק פרטית
לכל דבר. בדרך-כלל אין להצעות האלה כל סיכוי לעבור משום שהן מגיעות לדיון
בשלב מאוחר של מושב הפרלמנט ואינן עולות לדיון. ראו פירוט ב:
House of Commons, Factsheet, No. 4, **Private Members' Bill Procedure**, Revised
February, 1999.
- House of Commons, Factsheet, No. 33, **Private Bills**, Revised October, 1998.
הכוונה להצעות שנוסחו במשרדי הממשלה, ושחבר הפרלמנט אימץ והגיש על שמו
לפרלמנט (נקראות גם "handout bills"). 41
- Marsh and Read (1988), pp. 41-83. 42
- Norton, (1993), pp. 58-62. 43
- Marsh and Read, (1988), pp. 27-33. 44
- House of Commons, Factsheet, No. 67, **The Success of Private Members' Bills**, 45
Revised January, 2000;
- House of Commons, Factsheet, No. 4, **Private Members' Bill Procedure**, Revised
February, 1999;
- House of Commons, Factsheet, No. 33, **Private Bills**, Revised October, 1998.
הדיון שלהלן מבוסס על: 46
- Wright, V. (1996). **The Government and Politics of France**, Great Britain:
Routledge, pp. 136-142;
- Fears, J. (1990). "The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog," **West
European Politics**, 13 (3), pp. 32-51.
Wright (1996), pp. 136-142. 47
- Andeweg, R. B. and I. A. Galen (1993). **Dutch Government and Politics**, 48
Hampshire: MacMillan Press, pp. 134-157; Gladdish, K. (1990). "Parliamentary
Activism and Legitimacy in the Netherlands," **West European Politics**, 13 (3),
103-119.

49. Kurian (1998). pp. 483-490.
50. Volcansek, M. L. (1999). "Coalition Composition and Legislative Outcomes in Italy," **West European Politics**, 22 (1), 95-114;
- Della Sala, V. (1998). "The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House?" in P. Norton (ed.), **Parliaments and Governments in Western Europe**, London: Frank Cass, pp. 73-95.
51. ענבר, צ' (1993). "הליכי החקיקה בכנסת," **המשפט**, א', עמ' 91-109.
- מאז 1975 נעשה ניסיון לחוקק את חוק יסוד: החקיקה, אולם הוא לא אושר על רקע התנגדויות שונות.
52. ועדות הכנסת רשאיות להציע הצעות חוק בנושאים מסוימים: "ועדה מוועדות הכנסת רשאית לזיזם חוקים בנושאים הבאים: חוקי יסוד וחוקים שעניינם הכנסת, בחירות לכנסת, חברי הכנסת או מבקר המדינה; חוקים כאמור יוגשו לקריאה ראשונה" – דהיינו, מבחינת תהליך החקיקה, הצעת חוק של ועדות הכנסת, כמוה כהצעה ממשלתית, והיא עולה לקריאה ראשונה ללא קריאה טרומית (החלטת ועדת הכנסת מיום 24.11.1980, תקנון הכנסת, סעיף 135 (א) (1). וכן בגי' 98/69, **אהרון א' ברגמן נ. שר האוצר ומבקר המדינה, פ"ד כג(1) 693**).
53. הדיון שלהלן וכן הנתונים שיובאו מתייחסים רק להצעות חוק ממשלתיות מול הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת. אין הדיון עוסק בנתונים ובניתוח הצעות חוק מטעם הוועדות משום שזו תופעה שולית למדי.
54. ענבר (1993), עמ' 91-109.
55. ביולי 2002 עברה בכנסת הצעת חוק שעניינה הגבלת החקיקה הפרטית הכרוכה בתקציב. ראו נוסח התיקון בנספח 2.
56. ראו גם בגי' **כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מ(4) 393**, עמ' 399-400; וכן רובינשטיין, א', ובי' מדינה (1996). **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, תל-אביב: הוצאת שוקן. עמ' 641.
57. בדצמבר 1998 העבירה הכנסת שני תיקונים לתקנון הכנסת שמטרתם למנוע מצב של 'קבירת' הצעות חוק בוועדות: תיקון לסעיף 112, ולפיו יהיה חבר כנסת רשאי לפנות לוועדת הכנסת ולבקש את התערבותה בתום שלושה חודשים שבהם לא נכללה הצעת החוק שהגיש בסדר יומה של הוועדה. תיקון נוסף קובע סנקציה כנגד יושב ראש הוועדה. לפי התיקון לסעיף 38 לתקנון הכנסת: "ועדה לא תכין לקריאה ראשונה הצעת חוק של יושב ראש הוועדה כל עוד מצויה על סדר יומה הצעת חוק אחרת שהדיון בה לא הסתיים ועברו שישה חודשים או יותר מיום שהועברה אליה..." מתוך: בלאנדר, ד' (1999). "שני תיקונים לתקנון הכנסת – על מה הם מלמדים," **פרלמנט**, 24, עמ' 4.
58. ענבר (1993). עמ' 106-107.
59. בעבר הוצעה הצעה לתיקון תקנון הכנסת (סעיפים 134-136) שעניינה הנוסח שבו הצעות חוק מונחות על שולחן הכנסת. במצב הקיים, כל הצעה שמונחת על שולחן הכנסת עוברת ניסוח משפטי, גם אם לבסוף אין היא מועלית לדיון מוקדם. לפי התיקון המוצע, ינוסח הניסוח המשפטי רק לאחר שאישרה הסיעה את העלאת הצעת החוק על חשבון מכסתה לדיון מוקדם, ולאחר שנקבע מועד להעלאתה לדיון מוקדם במליאה. למעשה, תונח רק תמצית של הצעת החוק (בדומה לדברי ההסבר המצורפים להצעת החוק כיום). הצעת התיקון אמורה הייתה להקל על העומס בלשכה המשפטית של הכנסת ובמשרד המשפטים. בעקיפין הצעת התיקון מקלה גם על חבר הכנסת אשר נדרש להניח רק את תמצית ההצעה. הצעה זו נועדה לפתוח ערוץ להעלאת עניין לסדר היום, בלא הנטל הכרוך בהגשת הצעת חוק בנוסח המשפטי. התיקון לא התקבל.

60. הנתונים מתוך הסיכום הסטטיסטי כפי שהוא מופיע באתר הכנסת:
www.knesset.gov.il
61. בחרנו לחשב ממוצע חודשי לאור תקופת כהונתה של כל כנסת, על-מנת שנוכל להתייחס גם לנתונים של הכנסת ה-15. הממוצע החודשי התקבל מחלוקת מספר הצעות החוק שהוגשו במספר חודשי הכהונה של כל כנסת.
62. וייס ש', וא' בריכטה (תש"ל). "יזמת החקיקה הפרטית בכנסת – ממדים וסגנונות", **האומה**, חי' (29), 24-38.
63. יחידת המחשב וארכיון הכנסת, **סיכום סטטיסטי של הכנסת ה-13**, 1996, עמ' 69-60.
64. הנתונים מתוך: הלשכה המרכזית, השנתון הסטטיסטי לישראל, 51, (2000), לוח 5, עמ' 20.
65. ענבר (1993). עמ' 94.
66. וייס ובריכטה (תש"ל) עמ' 24-38.
67. שם, עמ' 38.
68. חלק מהצעות החוק הפרטיות הן הצעות המשותפות לחברי הקואליציה והאופוזיציה, ולכן חושו סך הצעות שחבר כנסת מסוים חתום עליהן. הנתונים נלקחו מתוך אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il>
69. הנתונים הסטטיסטיים לגבי הצעות חוק פרטיות בכנסת במהלך הכנסות אינם עקביים, ולכן קשה להצביע על התמונה הכוללת. בחלק מהסיכומים הסטטיסטיים שיועדו המחשוב וארכיון הכנסת מפיצה, מצוינות הצעות החוק הפרטיות שהוגשו והתקבלו, אך בלא שמות המציעים כך, שלא ניתן לסווגם לפי השתייכותם לקואליציה או לאופוזיציה. בארכיון הכנסת אין חלוקה של הצעות החוק הפרטיות לפי סיעות או השתייכות לאופוזיציה או לקואליציה. עוד בעיה מתעוררת בשל האופן שבו מוצגים הנתונים באתר הכנסת באינטרנט לגבי הכנסת ה-14 וה-15. הצעות החוק הפרטיות לפי חברי כנסת מונות את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל חבר כנסת היה חתום עליהן, כך שלמעשה אותה הצעת חוק נספרת כמספר חברי הכנסת שהגישו אותה. מכאן שחשובי סך כל הנתונים האלה אינם מייצגים את המספר האמיתי של הצעות החוק הפרטיות שהוגשו והתקבלו. כמו-כן יש הצעות חוק שחל עליהן חוק הרציפות, וקשה לשייכן לקטגוריה המתאימה. לגבי הכנסת ה-15 קיימת בעיה נוספת, והיא השינויים שחלו בהרכב הממשלה, ולפיכך בהשתייכות חברי הכנסת לקואליציה ולאופוזיציה. מכאן שקשה לקבוע לגבי כנסת זו כמה הצעות חוק הוגשו על-ידי חברי האופוזיציה או הקואליציה.
70. דרוך, י' (1996). "היכולת למשול כקריטריון על לעיצוב המשטר", בתוך: ג' דורון (עורך), **המהפכה האלקטורלית**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 149-162.
71. וייס ובריכטה (תש"ל). עמ' 24-38.
72. על הקושי לנהל מדיניות עקיבה, לקדם תכניות ולממש אותן בהיעדר משמעת סיעתית וקואליציונית, ראו: נחמיאס, ד' וע' קליין (1999). **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
73. גל-נור (1998). אצל קורן. עמ' 207.
74. המדד מחושב לפי הנוסחה:
- $$N = \frac{1}{\sum S_i^2}$$
- (S_i הוא פרופורציה המושבים של המפלגה ה- i).
- תודה לעזרא לוזון ולעופר קניג ממרכז המידע של המכון הישראלי לדמוקרטיה על הסיוע בעיבוד הנתונים.

75. מדד הקורלציה עומד על: $cor=0.68$.
76. בסקרים רבים נמצא כי זיקתם של הבוחרים למפלגות נחלשה עד מאוד. כך למשל, בבריטניה הזיקה (affinity) של הבוחרים למפלגותיהם צנחה מ-44% בשנת 1964 ל-16% בשנת 1997. מספר החברים במפלגות במדינות אירופה ירד בשיעור חד. מפלגת הלייבור בבריטניה איבדה כמחצית מחבריה בין השנים 1964-1997 וכך גם המפלגה השמרנית. מתוך: "Empty Vesells," *The Economist*, July 24, 1999.
77. ישי, יי (1998). "מפלגות ותנועות חברתיות: מיזוג או בידול?", בתוך ד' קורן (עורך), **קץ המפלגות**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 155-166.
78. ניתן לזהות את ראשיתו של תהליך הרחבת מעגל המשתתפים בבחירת המועמדים לכנסת בהשתתפות מרכזי המפלגות בבחירת המועמדים (ב-1977 בליכוד, ב-1988 בעבודה ועד לפריימריס המפלגתיים ב-1992 בעבודה וב-1996 בליכוד ובמפלגות נוספות). ראו: רהט, ג' וני-שר-הדר (1999). **איך נבחרים חברי הכנסת?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
79. שם, עמ' 205-227.
80. פלג, מי (1996). "פריימריס והממשלה: השפעה בשני נתיבים", בתוך ג' דורון (עורך), **המהפכה האלקטורלית**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד. עמ' 113-121.
81. שפר, תי (2001). **הכנסת בזירה הפוליטית ובוזירת התקשורת הפוליטית**, עבודה לשם קבלת התואר "דוקטור" במדעי הרוח, האוניברסיטה העברית בירושלים. אחת המסקנות מעבודה זו היא כי למדידת החשיפה בתקשורת ולאכיותה יש השפעה גדולה על סיכויי הבחירה מחדש של חבר הכנסת.
82. גל-נור, יי (1998). "מפלגות, תקשורת והדמוקרטיה הישראלית", בתוך ד' קורן (עורך), **קץ המפלגות**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 195-214.
83. נחמיאס, ד' וא' סנד (1998). "שקיעת המפלגות והמדיניות הציבורית", שם, עמ' 243-250.
84. ראו למשל, אלון, ג' "הכנסת מחוקקת חוקים אך היעדר משאבים מונע את אכיפתם", **הארץ**, 8 בינואר 2002. במאמר מוצגים חוקים שאינם נאכפים, אם בשל היעדר תקציב, אם משום שהשר הממונה לא התקין תקנות לביצוע החוק אם משום שאכיפת החוק דורשת משאבים רבים כדוגמת החוק האוסר עישון במקומות ציבוריים.
85. אחת הדוגמאות הבולטות בהקשר הזה בישראל היא המחלוקת בסוגיית גיוס תלמידי ישיבות. מפאת חוסר היכולת של הרשויות האחרות (המחוקקת והמבצעת) להכריע בעניין, תבע בית המשפט מהכנסת, לאחר שדן בנושא פעמים מספר, לעגן הסדר ראוי בחקיקה. ראו: בג"ץ 3267/97, 715/98.
86. להרחבת הדיון על אודות משאל עם בהקשר דמוקרטי כללי וישראלי ראו: בלאנדר, ד' וגי רהט (2000). **משאל-עם מיתוס ומציאות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
87. טענות אלה הושמעו בין השאר בדיון שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, ראו: פרוטוקול דיון בנושא "חקיקה פרטית והשלכותיה הכלכליות", 20 בדצמבר 2000 ובדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת 19 בפברואר 2001, פרוטוקול 262.
88. בכנסת ה-15 מכהנות ארבע ועדות לעניינים מסוימים: למאבק בנגע הסמים, לקידום מעמד הילד, לבחינת בעיית העובדים הזרים, ולבעיית הנשירה מבתי הספר.
89. נתונים מלמדים שבעשרת הכנסות הראשונות הוקמה רק ועדת חקירה פרלמנטרית אחת, ואילו בחמש הכנסות האחרונות הוקמו חמש-עשרה ועדות מתוך חמישים ושש הצעות שהוגשו על-ידי חברי הכנסת. מתוך חמש-עשרה הוועדות סיימו רק שלוש את תפקידן והגישו המלצות שזכו להתייחסות. ראו: אילן, שי "דוח הארץ", כתבה 18, **הארץ**, 25 בפברואר 2001.
90. בשל שיקולים קואליציוניים התקבל סייג לסעיף 3 לחוק הכנסת התשנ"ד-1994 שלפיו

- בתקופת כהונתה של הכנסת ה-15 לא יעלה מספר חברי ועדת הכספים על עשרים חברים, בוועדת החוקה לא יעלה מספרם על תשעה-עשר ובוועדת החוץ והביטחון לא יעלה מספר החברים על שמונה-עשר.
91. Hazan, R. Y. (1998). "Political Reform and the Committee System in Israel: Structural and Functional Adaptation," *Journal of Legislative Studies*, 4 (1), 163-187.
92. על-פי הנוהל שהתגבש בכנסת, אין השרים חברים בוועדות. סגני שרים רשאים להיות חברים בוועדות אך לא לכהן כיושבי-ראש ועדה (סעיף 10 (ב) לתקנון הכנסת). בחוות דעת שפורסמה על-ידי היועץ המשפטי לכנסת נקבע כי סגן שר אינו יכול להיות חבר בוועדה העוסקת בענייני משרדו, וכי שום סגן שר אינו יכול להיות חבר בוועדת הכספים משום שזו עוסקת בענייני כל המשרדים. (עו"ד ארבל אסטרן, לשכת הייעוץ המשפטי בכנסת, תקשורת אישית, 30 בינואר 2002).
93. Laver, M. and Shepsel, K. A. (1996). **Making and Breaking of Governments**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 41.
94. Doring, H. (1995). "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. pp. 223- 246.
95. הוועדה הציבורית לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת, דין וחשבון, ירושלים, 30 במאי, 2000.
96. לפי דבריו של אבי בן בסט, מנכ"ל משרד האוצר דאז, בדיון שנערך בוועדת החוקה ב-19 בפברואר 2001, פרוטוקול מספר 262.
97. בשנת 1994 אימצה הממשלה מתכונת דיונים חדשה ומעמיקה יותר בדרך לאישור תקציב המדינה. על-פי הצעתו של שר האוצר דאז, אברהם שוחט נפתחו הדיונים כבר בחודש יולי בסקירה כללית על נתוני המשק ונמשכו לאחר מכן בישיבות נפרדות שבהן נקבעו תחילה יעדי הגירעון והאינפלציה, מסגרת התקציב הכוללת, ורק לבסוף נקבעו מסגרות התקציב המשרדיות. מתכונת הדיונים החדשה העמיקה את מעורבותם של השרים בתהליך קבלת ההחלטות ואפשרה להם להטביע חותם ממשי יותר על התקציב. על אף השינויים שהוכנסו, נותר משרד האוצר הגורם המרכזי והחזק בעיצוב התקציב, והטענות על עצמתו, ובפרט על עצמתו של אגף התקציבים, נותרו בעינן.
98. לדוגמה: טל, א' "מה אכפת לח"כ", הארץ, 9 בנובמבר 2001; זרחיה, צ' "מכירת חיסול של תקציב המדינה", הארץ, 10 בינואר 2001, זרחיה, צ' "שווד פרלמנטרי חסר אחריות", הארץ, 11 בינואר 2001.
99. נחמיאס, ד' ועי' קליין (1999). **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
100. בהקשר הזה ניתן להציג דוגמה אחרת להגבלת זכותם של חברי כנסת – הזכות להגיש הצעת אי-אמון בממשלה. בתקנון נקבע כי רק סיעות יכולות להגיש הצעות אי-אמון בממשלה. סיעה המונה פחות מעשרה חברי כנסת רשאית להגיש רק שלוש הצעות אי-אמון בכל מושב של הכנסת (פרק ב, סעיף 36. (בנוסף על כך, בחוק יסוד: הממשלה משנת 1992 (וגם זה שהתקבל ב-2001, הקובע הליך של אי-אמון קונסטרוקטיבי) נקבע שעל-מנת לאשר הצעת אי-אמון בממשלה יידרש רוב של 61 חברי כנסת. מנתונים על אודות הצעות אי-אמון בכנסות השונות ניתן לראות מגמה של ירידה במספר הצעות אי-האמון. כך למשל, בכנסת ה-11 הגיעו מספר הצעות אי-האמון שהוגשו לשיא של 165, ובכנסת ה-12 הוגשו 149 הצעות אי-אמון בממשלה. בכנסת ה-13 ירד מספרן ל-91. בכנסת ה-14 שבה הופעלה הדרישה לרוב של 61 חברי כנסת, הוגשו 43 הצעות אי-אמון בממשלה. בכנסת ה-15, בתקופה שבין יולי 1999

- למרס 2000, הוגשו 14 הצעות אי-אמון.
101. ההצעות לקוחות מתוך פרוטוקול דיון בנושא "חקיקה פרטית והשלכותיה הכלכליות", שנערך ב-20 בדצמבר 2000 במכון הישראלי לדמוקרטיה.
102. הצעה של ח"כ אמנון רובינשטיין, יושב ראש ועדת חוקה חוק ומשפט דאז. ההצעה נידונה בוועדת החוקה, פרוטוקול מספר 262, 19 בפברואר 2001.
103. הצעת חוק 3008, 4 ביוני 2001 (תיקון לחוק יסוד: משק המדינה).
104. הצעת חוק 3044, 29 באוקטובר 2001.
105. Doring, H. (1995). "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. pp. 232-233.
106. על "פער האמון" ראו: Andeweg, R. B. (1996) "Elite-Mass Linkages in Europe, Legitimacy Crisis or Party Crisis," in J. Hayward (ed.), **Elitism, Populism, and European Politics**, in J. Hayward (ed.), Oxford: Clarendon Press, pp. 143-163.
107. כמו-כן ניכרת ירידה באמון הציבור במוסדות אחרים (צה"ל, הממשלה, בית המשפט העליון והמפלגות). רק המפלגות זוכות לאמון נמוך יותר מהכנסת (11%). ראו נתונים נוספים באתר הכנסת:
http://www.knesset.gov.il/mmm/knesset_measure.htm
 תמונה דומה מצטיירת גם בסקרים תקופתיים של המכון הישראלי לדמוקרטיה וידיעות אחרונות:
 מידת האמון במוסדות: ממשלה – מרס 1999 44%, יולי 1999 66%, הכנסת – 54%, 64%, התקשורת – 57%, 58%; ולעומת זאת: בית המשפט העליון – 85%, 83%. סקר אמון של ידיעות אחרונות והמכון הישראלי לדמוקרטיה, המוסף לשבת, **ידיעות אחרונות**, 6 באוגוסט 1999, עמ' 20-21.
 כמו-כן הציבור הרחב סבור שיש מידה רבה של שחיתות במוסדות השונים. לשאלה "עד כמה נפוצה לדעתך השחיתות במוסדות השונים:" המפלגות – 76%, המנהל הציבורי – 59%, הכנסת – 56%, ראש הממשלה – 41%. מתוך: סקר אמון של ידיעות אחרונות והמכון הישראלי לדמוקרטיה, המוסף לשבת, **ידיעות אחרונות**, 28 בינואר 2000, עמ' 14-15.
 נתונים דומים עולים מסקרי אמון בקרב דמוקרטיה באירופה, ראו: Newton K. and P. Norris, (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" in: S.J. Pharr and R.D. Putnam (eds.), **Disaffected Democracies – What's Troubling the Trilateral Countries**, Princeton NJ: Princeton University Press, p.55.
 אולם חוקרים מסבירים את הירידה באמון במוסדות באירופה ככזו המתרחשת במקביל לגידול באמון בערכים דמוקרטיים ולכן אינם רואים בכך איום על הדמוקרטיה ראו:
 Inglehart, R. (1999). "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy," in: P. Norris (ed.), **Critical Citizens**, Oxford: Oxford University Press, pp. 236, 250-256.
108. לגבי נתונים נוספים על מעמד הכנסת בעיני הציבור, ראו אתר הכנסת:
http://www.knesset.gov.il/mmm/knesset_measure.htm
109. לצעדים נוספים לרפורמה בוועדות הכנסת, ראו: Hazan, R. Y. (2001). **Reforming Parliamentary Committees**, Columbus: The Ohio State University Press, pp. 87-102.

110. כך למשל, ממוצע השאילתות שהגישו חברי הכנסת בכנסת ה-11-15 עומד על כ-4,000, וממוצע ההצעות לסדר היום בכנסות האלה הוא כ-2,400. ניכרת עלייה גם בשימוש בערוצים האלה. בעוד שבמהלך כהונתה של הכנסת ה-11 הוגשו 1,692 הצעות לסדר היום הרי שבכנסת ה-15, כבר בשלושת המושבים הראשונים הוגשו 2,421 הצעות לסדר היום (כמה שינויים שהוכנסו בכנסות האחרונות פועלים בכיוון זה אך הם לא הופנמו דיים בכנסת). בכנסת ה-13 הוכנסה לתקנון האפשרות להגיש שאילתה ישירה, וב-1997 קיבלה ועדת הכנסת החלטה בדבר הנהגת 'שעת שאלות', שבמהלכה חברי הכנסת יכולים להציג שאלות לשרים בנושאים מסוימים שנקבעו מראש.
111. הדוגמאות המובאות להלן מתוך:
 Mattson, I. (1995). "Private Member's Initiatives and Amendments," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. pp. 448-487;
 Trocsanyi, L. (1996). "The Right of Legislative Initiative," **Seminar on the Democratic Functioning of Parliaments, Council of Europe**, pp. 73- 84.
 הנספח מבוסס על המאמר: בלאנדר, דנה, מי יחוקק את המחוקקים, **פרלמנט** 28, עמ' 1-5, יוני 2000.
112. Doring, H. (1995). "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda," in H. Doring (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag. pp. 232-233.

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגב' רחל לאל
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **זתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה**
בעידן שלום: א. החרדים בישראל
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר

- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר

- **זגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן
- **הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**
- **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002**
- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **חקיקה פרטית**
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס
- **הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**
- **הגלובליזציה**
- **מדיניות הפנסיה**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002 – 2003**
- **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf? ●

By Professor Aviezer Ravitzky

**State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as
Halakhic Authority** ●

By Professor Yedidia Z. Stern

Incitement, Not Sedition ●

By Professor Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim

ניתן לרכוש את ניירות העמדה

במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת.ד. 4482, ירושלים 91040

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222

פקס: 02-5631122

in shaping public policy through legislation. External factors like the political culture and internal factors like the institutionalism of parliamentary committees influence the degree of activism demonstrated by parliament members. We examine in brief the part that parliament plays in the legislative process in several countries: U.S.A., Britain, France, Netherlands and Italy.

Then we examine the dramatic change that has taken place in the legislative ‘division of labor’ in Israel. The detailed data demonstrates that a major change has occurred in the volume of private legislation in Israel, especially over the last decade. We believe that the increase in private members’ bills, and the fact that the members of the Knesset initiated half the legislation in the last three parliaments, is a symptom of a governability crisis.

We then explore the processes that led to the governability crisis, specifically the ill effects of the system of direct election of the prime minister. We perceive the change in the volume of private member’s bills and the change in their content merely as a symptom of institutional malady. In order to decrease the number of private member’s bills with considerable financial implications, we believe that a major reform of the process of budget approval is needed, whereby the input of the Knesset members is made in the early stages of designing the budget and not after the budget has been approved. We also suggest a more general reform of the work of the Knesset and the separation of powers between the executive and the legislative branches. For example, implementing the “Norwegian Law” could improve the work of the Knesset, since more members of the Knesset would be able to act as members of the legislature. Knesset committees also need to be reformed, and a code of legislation between the government and parliament should be established.

Summary

PRIVATE MEMBER'S BILLS Comparative Analysis and Recommendations

Private member's bills are one of the defining marks of legislatures all around the world. The right to initiate legislation is one of the basic functions fulfilled by parliament. Nevertheless, in most Western democracies government initiates the lion's share of bills.

Contrary to the legislative picture in other parliamentary democracies, in which the government is the main force in initiating legislation, in Israel, we have witnessed over the last decade a shift in the balance of legislation. Not only do Knesset members hand in thousands of bills (in the three years of the current Knesset, members handed in more than 4000 private member's bills), but also more than half of the bills that are approved are private member's and not governmental bills. Not only had the volume of private legislation changed, but its content too. Some of the private member's bills with far-reaching financial implications challenge the budget framework as approved by the government and Knesset. In the current Knesset, the cost of private member's bills that were approved as laws amounted to billions of shekels. In Israel, unlike in other Western parliaments, there had not until recently been any restriction on presenting a private bill with financial implications.

In this position paper we trace the roots of this unique Israeli legislative phenomenon. In order to do so, first we present the theoretical and comparative background, discussing the functions of parliament in a democratic regime. Parliament is viewed as embodying one of the basic paradoxes of democracy: the tension between governability and representativeness. The balance between these two poles is the key to determining how successfully a parliament and its members function.

In the footsteps of other comparative research, we identify the internal and external factors that determine the role of parliament

