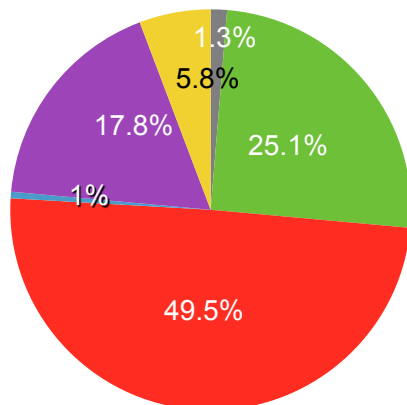


## מדד עצמאות הכנסת של המשמר החברתי לכנס החורף התשע"ד:

### הממשלה "מקבלת השראה" מהצעות חוק פרטיות

#### הח"כים של הקואליציה מתקשים לקדם חקיקה

ועדת השרים לענייני חקיקה לא סיימה במהלך מושב החורף של הכנסת לדון ב-68 הצעות חוק פרטיות, המהוות כ-18% מהצעות החוק שהוגשו לה. במספר מקרים מדובר בדחיות חוזרות ונשנות של דיונים בהצעות החוק - כך עולה ממדד עצמאות הכנסת של המשמר החברתי. כתוצאה מהעיכוב בקבלת החלטה, מרבית הצעות החוק הללו לא עלו להצבעה בקריאה טרומית. הוועדה, שדנה במהלך מושב החורף ב-381 הצעות חוק פרטיות, תמכה ב-96 הצעות חוק והתנגדה ל-189 הצעות חוק. מן הניתוח עולה, כי הוועדה נמנעה מלגבש עמדה בנוגע לשתי הצעות חוק בלבד, שעוסקות בסוגיות פרוצדורליות של הכנסת. משמעות הדבר היא, כי ועדת השרים לענייני חקיקה משתמשת בהשפעתה על הקואליציה בכל הצעות החוק הפרטיות.



אחר  
 נגד  
 אין החלטה  
 בעד  
 אין עמדה  
 בעד והצמדה לממשלתית

עוד עולה מהניתוח, כי בנוגע ל-68 הצעות חוק פרטיות ועדת השרים לא קיבלה החלטה. הדיון בנוגע לחלק מהצעות החוק נדחתה שוב ושוב במשך חודשים ארוכים. בין היתר, הצעת חוק של ח"כ מאיר שטרית וח"כים נוספים (פ/938), שמטילה הגבלות על השקעות של קרנות פנסיה וקופות גמל בחברות שערכו הסדרי חוב ("תספורות"), עלתה לראשונה לדיון ב-19 בינואר, שוב ב-26 בינואר, ופעם שלישית ב-9 במרץ - וטרם התקבלה החלטה בעניינה.

#### הממשלה "מקבלת השראה" מהצעות חוק פרטיות

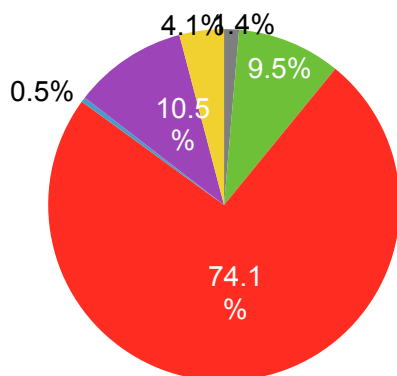
החלטות ועדת השרים במושב הנוכחי הצביעו על תופעה חדשה: הצעות חוק פרטיות שזכות לתמיכת הוועדה בתנאי שהליכי החקיקה שלאחר הקריאה הטרומית יקודמו יחד עם הצעת חוק ממשלתית בנושא. 22 הצעות חוק, שמהוות 5.8% מכלל הצעות החוק שנדונו, קיבלו את תמיכת ועדת השרים תוך התניה כי הן יידונו לאחר מכן רק יחד עם הצעת חוק ממשלתית בנושא. לפחות חלק מהנושאים שבהם עסקו הצעות החוק הפרטיות, המדוברות לא הגיעו לכדי תזכיר חוק, כך שבפועל הצעות החוק הללו, שרובן עלו להצבעה בקריאה טרומית, "נקברו".

כך לדוגמה, הצעת חוק של ח"כ מירי רגב להגדלת מלאי הדיור הציבורי זכתה לתמיכת הוועדה עוד ב- 27.10.2013. כידוע, בכל הצעות החוק שעוסקות בדיור שהגישה הממשלה בחצי השנה שחלפה מאז, לא קודמה הגדלת היצע של דיור ציבורי.

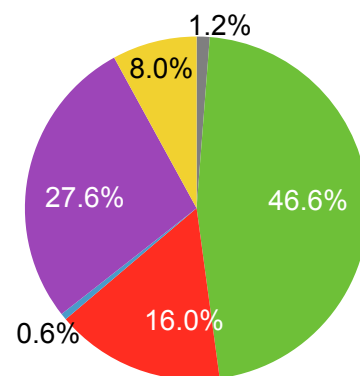
### קואליציה מול אופוזיציה

בפילוח עמדתה של ועדת השרים כלפי הצעות חוק של ח"כים מהקואליציה מול ח"כים מהאופוזיציה עולה, כי מעמדם של ח"כים מהקואליציה מוחלש יותר בהשוואה לח"כים מהאופוזיציה. 76 הצעות חוק, שמהוות 46.6% מהצעות החוק שהועלו לדיון מטעם ח"כים מהקואליציה, זכו לתמיכה מהוועדה, ו-13 הצעות חוק (8%) זכו לתמיכת הממשלה רק בתנאי שקידומן ייעשה יחד עם הצעת חוק ממשלתית. לעמדה זו ייתכנו שני הסברים: (1) הממשלה משתמשת בהצעות החוק הפרטיות של חברי הקואליציה כ"מאגר רעיונות" להצעות חוק ממשלתיות, תוך **מניעת קרדיט מחברי כנסת מהשורה**; (2) הממשלה נמנעת מלהתנגד להצעת החוק ומאפשרת את קידומה עד אחרי הקריאה הטרונית, אולם בשל הימנעותה מגיבוש הצעת חוק ממשלתית מקבילה, היא למעשה מונעת את קידום הצעת החוק. כך או כך, עמדת המשמר החברתי היא, כי מדובר בשימוש ציני בחברי הכנסת מהקואליציה, שחופש הפעולה שלהם הולך והופך למצומצם יותר ויותר עם מגבלות חמורות על חופש ההצבעה וכעת - עם הגבלת היכולת לקדם חקיקה על פי השקפת עולמם על מנת

עמדות ועדת השרים בעניין הצ"ח של ח"כים מהאופוזיציה



עמדות ועדת השרים בעניין הצ"ח של ח"כים מהקואליציה



לייצג את בוחריהם.

■ בעד ■ נגד ■ אחר ■ אין החלטה ■ אין עמדה ■ בעד והצמדה לממשלתית

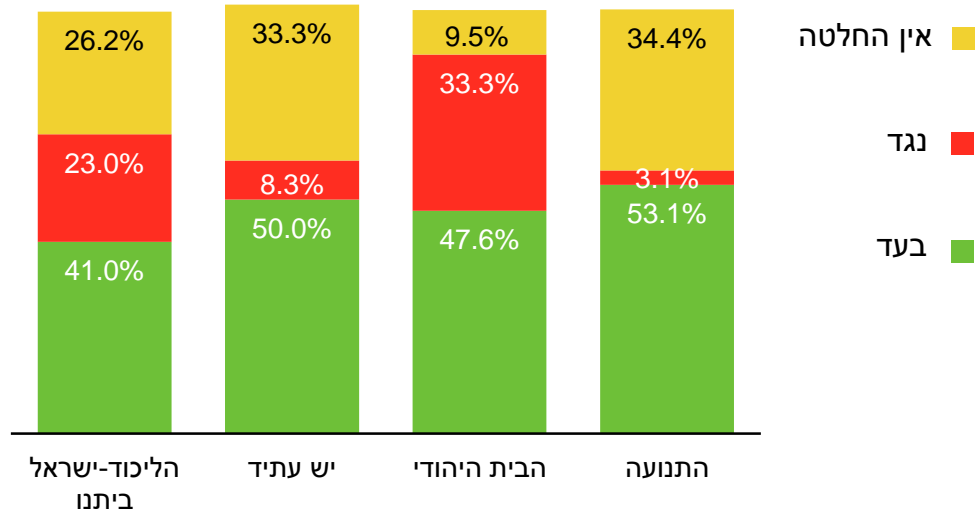
בנוסף, ועדת השרים לא הצליחה לגבש עמדה ב-45 הצעות חוק (27.6%) שהוגשו על ידי ח"כים מהקואליציה. גם כאן עולה החשש, כי העיכוב הוא מכונן, ומטרתו להימנע מהתנגדות ישירה להצעת החוק או למשוך זמן עד לגיבוש הצעת חוק ממשלתית בנושא.

**המשמר החברתי מציין לרעה את עמדת ועדת השרים להצעות חוק שהוגשו על ידי ח"כ גילה גמליאל.** מתוך 7 הצעות חוק שעלו לדיון בוועדת השרים, הוועדה התנגדה ל-6 ובשביעית לא התקבלה החלטה, למרות שהדיון בעניינה התקיים בנובמבר אשתקד.

ועדת השרים התנגדה לרוב המכריע של הצעות החוק שהוגשו על ידי ח"כים מהאופוזיציה: 163 הצעות חוק של ח"כים מהאופוזיציה (שהן יותר מסך כל הצעות החוק שהועלו על ידי ח"כים מהקואליציה לוועדת השרים!), המהוות 74.1% מכלל הצעות החוק שהוגשו על ידי ח"כים מהאופוזיציה.

עוד יש לציין, כי נמצאו הבדלים משמעותיים בשיעורי התמיכה וההתנגדות של ועדת השרים בהצעות חוק של ח"כים מסיעות שונות של הקואליציה:

### פילוח עמדות ועדות השרים לפי מפלגות

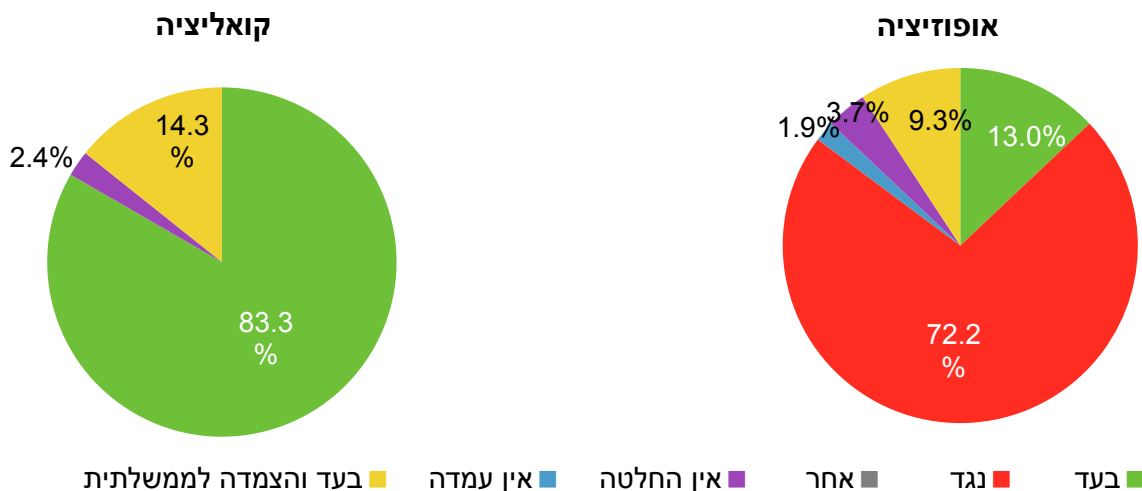


ניתן לראות, כי הצעות החוק של חברי הכנסת של סיעת הליכוד-ישראל ביתנו זוכים לשיעורים הנמוכים ביותר של תמיכה מוועדת השרים מבין כל חברות הקואליציה. מאידך, שיעור הצעות החוק שאין בהן החלטה של ח"כים משתי השותפות הקואליציוניות שממוקמות במרכז ובשמאל המפה הפוליטית - יש עתיד והתנועה, גבוה בצורה ניכרת מהליכוד-ישראל ביתנו והבית היהודי.

### השפעתה של ועדת השרים על המשך הליכי החקיקה

אחת מהשאלות שעליהן מדד עצמאות הכנסת בא לענות היא מידת ההשפעה של ועדת השרים לענייני חקיקה על המשך הליכי החקיקה חברתית בכנסת. במהלך כנס החורף התשע"ד עלו לקריאה טרומית 96 הצעות חוק שנכללו במדד החברתי. מתוך 96 הצעות החוק שוועדת השרים דנה בהן בכנס החורף, 42 (41%) היו של ח"כים מן הקואליציה ו-56 (59%) היו של ח"כים מהאופוזיציה.

פילוח הצעות החוק שעלו להצבעה לפי עמדת ועדת השרים מגלה, כי **עמדת ועדת השרים מהווה חסם בפני ח"כים מהקואליציה בקידום החקיקה שלהם**. אף לא ח"כ אחד מהקואליציה העלה להצבעה הצעת חוק שוועדת השרים התנגדה לה, ורק ח"כ אחד - מאיר שטרית - העלה להצבעה הצעת חוק שטרם גובשה בעניינה עמדת ועדת השרים.



## תוצאות ההצבעה על פי החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה - האמנם אין משילות?

המשמר החברתי בחן את תוצאות ההצבעה בקריאה טרומית בכל אחד מסוגי ההחלטה של ועדת השרים. מתוך 40 הצעות החוק שוועדת השרים הביעה תמיכה בהן ושעלו להצבעה - **כולן עברו בקריאה טרומית** ללא יוצא מן הכלל. כמו כן, מתוך 11 הצעות החוק שבהן ועדת השרים הביעה תמיכה בתנאי שקידומן אחרי הקריאה הטרומית ייעשה יחד עם הצעת חוק ממשלתית - **כולן עברו בקריאה טרומית** ללא יוצא מן הכלל. מתוך 34 הצעות החוק שהוועדה התנגדה להן ושעלו להצבעה - 31 נפלו ו-3 עברו פה אחד. המסקנה היא, כי למרות שחוק המשילות עבר באחרונה בכנסת, גם כיום שליטת הממשלה בכנסת היא כמעט מוחלטת, ובניגוד לעקרונות דמוקרטיים שלפיהם הפרלמנט הוא הריבון, הכנסת, במידה רבה, משמשת כחותמת גומי לעמדות הממשלה.

### על מדד עצמאות הכנסת

מדד עצמאות הכנסת הוא מדד כמותי של המשמר החברתי, שבא לבחון את מידת הפרדת הרשויות בין הכנסת – הרשות המחוקקת, לבין הממשלה – הרשות המבצעת, ואת מידת ההשפעה של הממשלה ומוסדות הקואליציה על חופש הפעולה של חברי הכנסת בהצבעות. הצורך במדד עלה בעקבות הטענות, כאילו הממשלה סובלת מחולשה במשילות. המדד החדש נולד על מנת לבחון טענה זו באופן אמפירי, הן ברמת ועדת השרים לענייני חקיקה, שברוב המוחלט של המקרים מהווה תנאי סף לקידום הליכי חקיקה בכנסת, והן בהצבעות חברי הכנסת על הצעות חוק שונות.