

## מדד עצמאות הכנסת

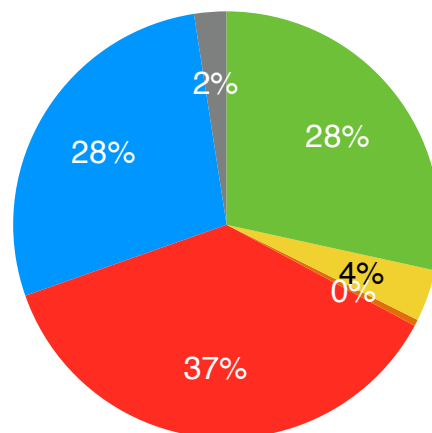
### כנס קיץ התשע"ד 2014, הכנסת ה-19

בכנס הקיץ התשע"ד ועדת השרים לענייני חקיקה דנה ב-203 הצעות חוק פרטיות, מתוכן ב-33 הצעות חוק התקיים יותר מדיון אחד. הוועדה הביעה תמיכה ב-58 הצעות חוק והתנגדה ל-75 הצעות חוק. 8 הצעות חוק זכו לתמיכת הוועדה רק בתנאי שבהמשך הליכי החקיקה יוצמדו להצעות חוק ממשלתיות. הצעת חוק אחת זכתה לתמיכת הוועדה בתנאי שהמשך הליכי החקיקה שלה יתבצעו יחד עם הצעת חוק פרטית דומה בנושא, שנמצאת בשלב חקיקה מתקדם יותר. שלוש הצעות חוק הועברו להמשך טיפול על ידי גורמים אחרים בממשלה: ועדת שרים אחרת, ועדה בינמשרדית, והסדרה בתקנות. ההכרעה בשתי הצעות חוק הועברה להנהלת הקואליציה או לוועדה מיוחדת בהשתתפות חברי הקואליציה, ובכך, לראשונה הכירה הממשלה בעליונות הכנסת - הריבון בדמוקרטיה הישראלית - על הזרוע המבצעת.

#### ועדת השרים עדיין "מורחת" הצעות חוק

בנוגע ל-56 הצעות חוק ועדת השרים לא קיבלה החלטה. סוגיה זו ראויה לתשומת לב, שכן הדיון בנוגע לחלק מהצעות החוק נדחתה שוב ושוב במשך חודשים ארוכים. בין היתר, הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון - התאמות לסטודנטית לאחר לידה) (פ/2204) עלתה לדיון בוועדת השרים ב-25 במאי והדיון בה נדחה ומאז לא התקבלה החלטה. הדיון בהצעת חוק ניירות ערך (תיקון - דיווח תאגיד על יעד ומטרת תרומות) (פ/2269) של ח"כ נחמן שי התקיים ב-11 במאי והוחלט לדחות אותו בחודש, אולם מאז לא התקבלה החלטה. הצעת חוק פרסום גזעני (פ/2278) של ח"כ פנינה תמנו-שטה עלתה לדיון ב-25 במאי וההחלטה הייתה אמורה להידחות בשבוע, אולם מאז הצעת החוק לא עלתה שוב לדיון.

#### פילוח עמדות ועדת השרים בהצעות חוק פרטיות



- בעד
- בעד והצמדה לממשלתית
- בעד והצמדה לפרטית
- נגד
- דחיית דיון
- אחר

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

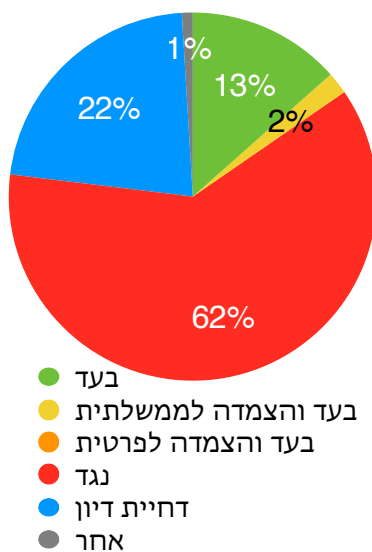
שכיחות התופעה הייחודית שעלתה במדד העצמאות של כנס החורף - תמיכה ממשלתית בהצעות חוק פרטיות בתמורה להצמדתן בהמשך הליכי החקיקה להצעות חוק ממשלתיות - ירדה באופן ניכר בכנס הקיץ. רק 8 הצעות חוק מתוך 204, המהוות 3.9% מכלל הצעות החוק שנדונות בוועדה, זכו לתמיכה עם התניה להצמדתן להצעת חוק ממשלתית. יתרה מכך, נראה כי בכנס זה הצעות החוק הללו אכן ראויות להסדרה במסגרת הצעת חוק ממשלתית, ולא מדובר עוד בכלי שמטרתו "לקבור" הצעות חוק פרטיות או "לקבל מהן השראה".

כך לדוגמה, הצעת חוק של ח"כ משה גפני לייצוג הולם של בני המגזר החרדי בשירות הציבורי (פ/1425), קיבלה את תמיכת ועדת השרים והצמדתה להצעת חוק ממשלתית, ובמידה שהצעת חוק כזאת לא תוגש - הצעת החוק תחזור שוב לוועדת השרים לענייני חקיקה.

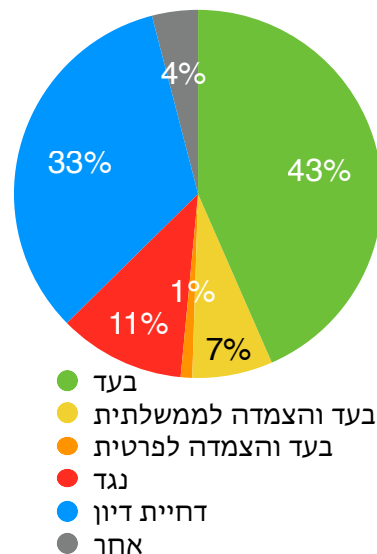
### קואליציה מול אופוזיציה

בפילוח עמדת ועדת השרים כלפי הצעות חוק של ח"כים מהקואליציה מול ח"כים מהאופוזיציה עולה:

**עמדת ועדת השרים בהצעות חוק של ח"כים מהאופוזיציה**



**עמדת ועדת השרים בהצעות חוק של ח"כים מהקואליציה**



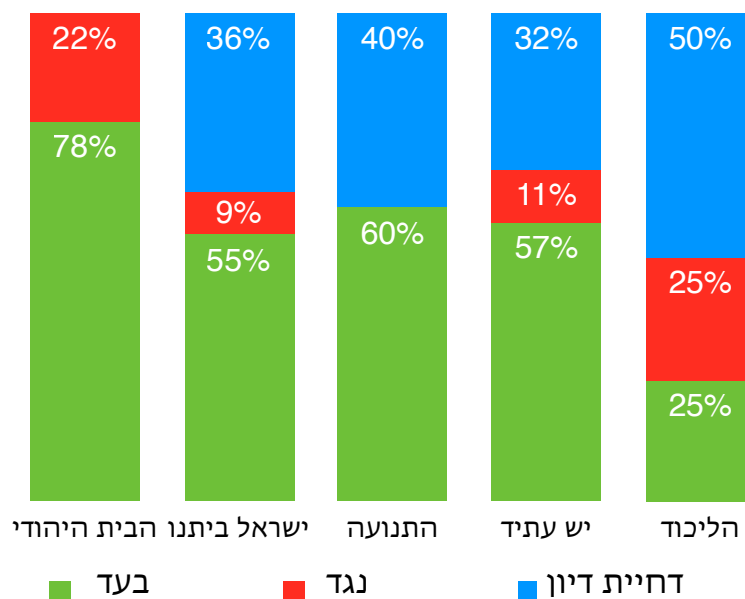
- ההכרעה בנוגע ל-33 הצעות חוק - שליש מהצעות החוק שהוגשו על ידי ח"כים מהקואליציה, נדחתה, וכתוצאה מכך, הח"כים לא היו רשאים להעלות את הצעות החוק הללו לקריאה טרומית.

- יתרה מכך, העובדה כי שיעור הצעות החוק שוועדת השרים התנגדה להן (11%, 11 הצעות חוק) נמוך פי שלושה משיעור הצעות החוק שוועדת השרים דחתה את הדיון וההכרעה בהן, מצביעה על כך שהממשלה דוחה דיונים בהצעות חוק של ח"כים מהקואליציה בין היתר

במקום להכריע נגדן. סיבה אפשרית לכך היא ניסיון להימנע מלעורר את תסכולם ואת כעסם של ח"כים מהקואליציה ולהסתכן באיבוד הרוב הקואליציוני בהצבעות במליאה.

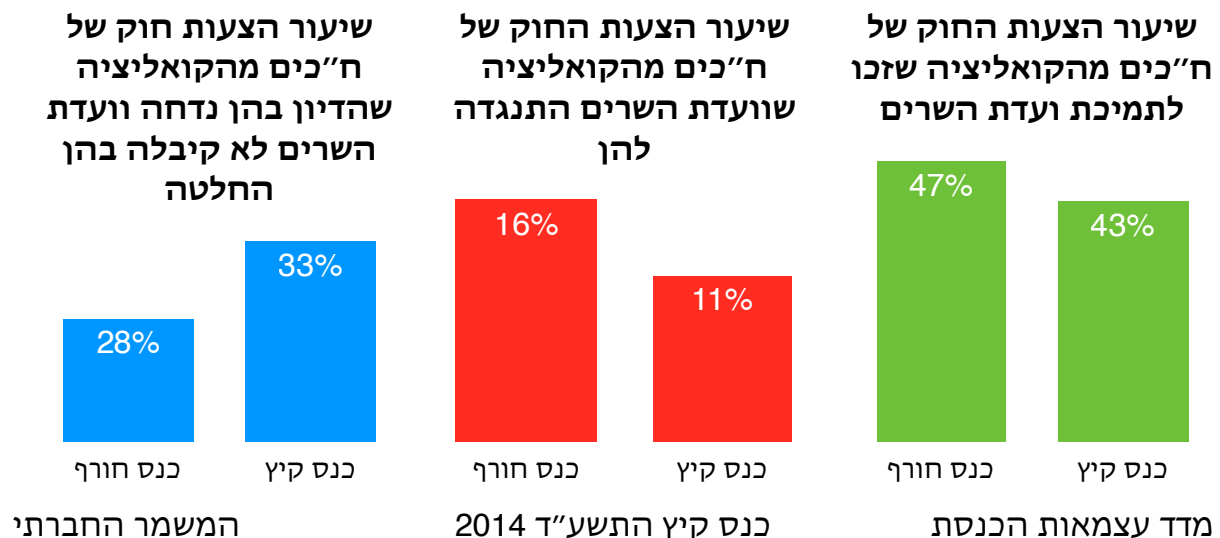
- יש לציין לרעה את עמדת ועדת השרים בנוגע להצעות חוק שהוגשו על ידי ח"כ דב ליפמן, הח"כ החברתי ביותר בקואליציה על פי המדד החברתי לכנס הקיץ, וח"כ גילה גמליאל. מתוך 2 הצעות חוק של ח"כ ליפמן ו-4 הצעות חוק של ח"כ גמליאל שעלו לדיון בוועדת השרים, הוועדה התנגדה או דחתה את הדיון בכולן, ואף אחת מהן לא זכתה לתמיכת הוועדה.
- נמצאו הבדלים משמעותיים בשיעורי התמיכה וההתנגדות של ועדת השרים בהצעות חוק של ח"כים מסיעות שונות של הקואליציה:

### איפה ואיפה כלפי סיעות הקואליציה

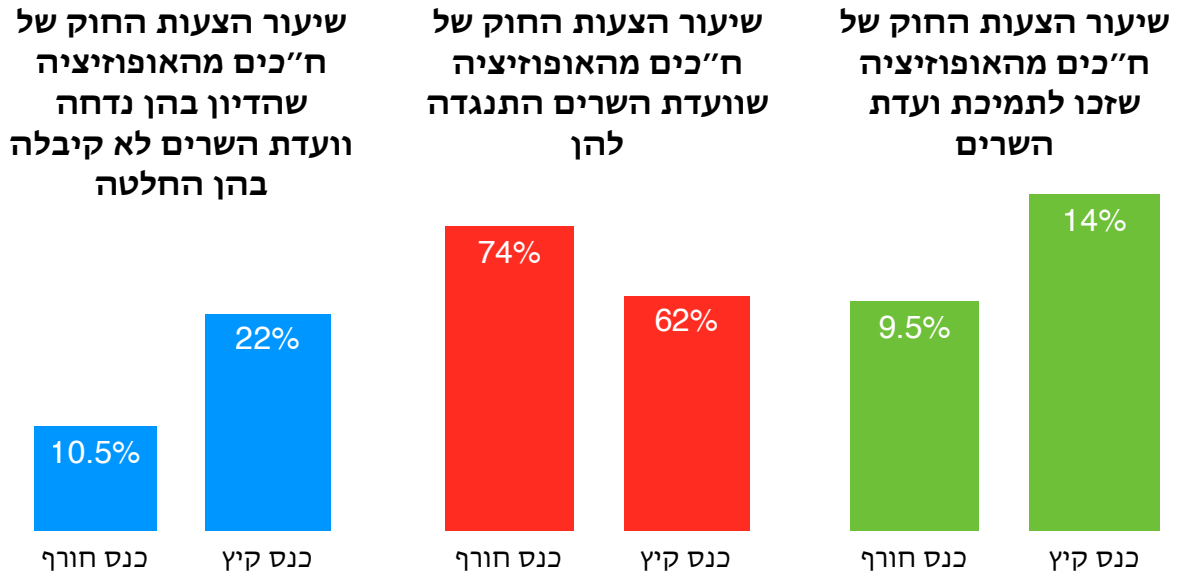


ניתן לראות, כי הצעות החוק של חברי הכנסת של סיעת הליכוד זוכים לשיעורים הנמוכים ביותר של תמיכה מוועדת השרים מבין כל חברות הקואליציה.

- בהשוואה למדד העצמאות של כנס החורף, ניתן לראות כי בהצעות חוק של ח"כים מהקואליציה שיעור הצעות החוק שזכו לתמיכה או להתנגדות ועדת השרים ירד בעוד ששיעור הצעות החוק שבהן לא התקבלה הכרעה עלה:



• בהשוואה למדד העצמאות של כנס החורף, ניתן לראות כי בהצעות חוק של ח"כים מהאופוזיציה ישנה עליה קטנה בתמיכה בהצעות החוק, אך ירידה משמעותית בהתנגדות להצעות החוק:



### מדד עצמאות הכנסת, הצבעות במליאה והמדד החברתי

אחת מהשאלות עליהן בא מדד עצמאות הכנסת לענות הוא מידת ההשפעה של ועדת השרים לענייני חקיקה על חקיקה בכנסת. שני בסיסי נתונים שימשו אותנו בניתוח זה: כל ההצבעות בקריאה טרומית, וכן הצעות חוק פרטיות שנכללו במדד החברתי בכנס קיץ התשע"ד. מכיוון שהצבעות שמיות במליאה אינן נקלטות במחשבי הכנסת, נכללו בבסיס הנתונים 74 הצעות חוק שעלו להצבעה בקריאה טרומית והוזנו לכנסת פתוחה (מתוך 78 בסה"כ), מתוכן 55 שנכללו במדד החברתי.

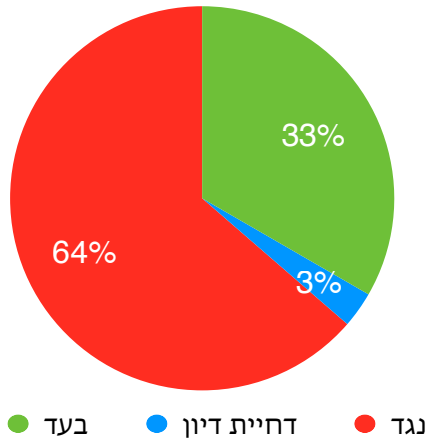
מתוך 54 הצעות החוק שנכללו במדד החברתי, המשמר החברתי תמך ב-47 הצעות חוק והתנגד ל-7 הצעות חוק. (להסבר על המתודולוגיה של קביעת העמדה של המשמר החברתי בנוגע להצעות חוק לחצו כאן)

#### קואליציה ואופוזיציה

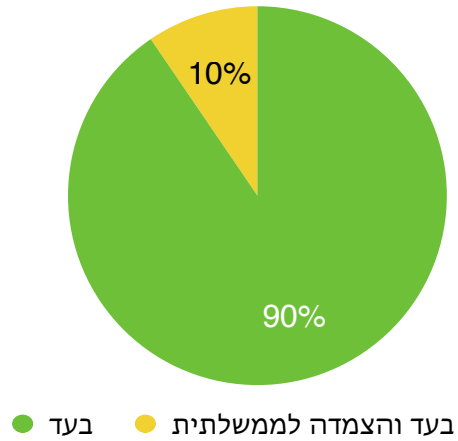
מתוך 74 הצעות החוק שעלו לקריאה טרומית, 42 (57%) היו של ח"כים מן הקואליציה ו-32 (43%) היו של ח"כים מהאופוזיציה. הדבר מצביע על כך שהאופוזיציה היתה בכנס זה פעילה הרבה פחות מאשר בכנס החורף, שבו הייתה אחראית על 59% מהצעות החוק שעלו לקריאה טרומית.

הפילוח של הצעות החוק שעלו להצבעה לפי עמדת ועדת השרים מגלה, כי עמדת ועדת השרים מהווה חסם בפני ח"כים מהקואליציה בקידום החקיקה שלהם. אף ח"כ מהקואליציה לא העלה להצבעה הצעת חוק שוועדת השרים התנגדה לה או שהיא לא קיבלה הכרעה בעניינה. כל הצעות החוק של ח"כים מהקואליציה שעלו להצבעה - עברו.

**עמדת ועדת השרים  
בהצעות חוק של ח"כים  
מהאופוזיציה שעלו  
לקריאה טרומית**



**עמדת ועדת השרים  
בהצעות חוק של ח"כים  
מהקואליציה שעלו  
לקריאה טרומית**



דווקא בהצבעות על הצעות חוק של ח"כים מהאופוזיציה ניכרת היחלשות באחיזת החנק בשם המשילות. 3 הצעות חוק שוועדת השרים התנגדה להן או דחתה בהן את הדיון עברו בקריאה טרומית למרות עמדת הממשלה: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - עבודה מועדפת למדריך בתחום החינוך הבלתי-פורמלי) (פ/1296), הצעת חוק העונשין (תיקון - הסתה לגזענות) (פ/447) והצעת חוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך) (פ/2555), שעברה לאחר שהצעת חוק דומה עברה בטרומית שבועיים קודם לכן.

## מדד עצמאות הכנסת - הסבר כללי ומתודולוגיה

מדד עצמאות הכנסת הוא מדד כמותי, 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.

השליטה של ועדת השרים (כלומר – הרשות המבצעת) בכנסת באה לידי ביטוי באמצעות הנהלת הקואליציה, גוף שמאגד את ראשי סיעות הקואליציה שמקבל מדי שבוע את סיכום עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה ודואג לאכוף את המשמעת הקואליציונית על פי התכתיב של ועדת השרים.

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, אשר מהווה ברוב המוחלט של המקרים תנאי סף לקידום הליכי חקיקה בכנסת, והן בהצבעות חברי הכנסת על הצעות חוק שונות.

המדד מורכב משני סוגי נתונים:

1. ניתוח החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה בעניינין של הצעות חוק פרטיות מהקואליציה ומהאופוזיציה. המדד בוחן באיזו מידה ישנו מתאם בין עמדת ועדת השרים לבין השיוך הסיעתי של חברי הכנסת שהציעו את הצעות החוק.
2. ניתוח סטטוס הצעות בחוק בעקבות הצבעה במליאה. בניתוח זה, המדד בוחן את המתאם בין עמדת השרים לענייני חקיקה (אשר, כאמור, נאכפת על חברי הכנסת מהקואליציה באמצעות הנהלת הקואליציה ויו"רי הסיעות) לבין תוצאות ההצבעה.

## המתודולוגיה

### ניתוח עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה

1. ראשית נאספו כל החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה מן הטפסים שמוגשים למזכירות הכנסת ומופצים לחברי הכנסת, מתחילת כנס החורף ועד סופו.
2. כל הצעת חוק אותרה באתר הכנסת, ונרשם שמו של המציע הראשון של הצעת החוק.
3. לאחר מכן הצעות החוק הפרטיות חולקו לשתי קבוצות: הצעות חוק "של הקואליציה", שהוגדרו ככאלה כאשר שהמציע הראשון שלהן הוא חבר כנסת מהקואליציה, והצעות חוק "של האופוזיציה", שהוגדרו כאשר המציע הראשון שלהן הוא חבר כנסת מהאופוזיציה.
4. בסוף התהליך בוצע כימות של עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה להצעות החוק לפי חתכים שונים.

### ניתוח סטטוס הצעות החוק בעקבות הצבעה במליאה

1. בסיס הנתונים ששימש את הניתוח הוא מאגר הצעות החוק שעברו בקריאה טרומית, וכן כאלה שנכנסו לתוך המדד החברתי בכנס הקיץ התשע"ד.
2. הצעות החוק שוב פולחו לפי הצעות חוק "של הקואליציה" ו"של האופוזיציה" לפי הפרמטרים לעיל.
3. לגבי כל הצעת חוק נבחנה גם עמדת ועדת השרים.
4. בסוף התהליך בוצע כימות של הצעות חוק שהתקבלו או שנדחו לפי חתכים שונים.

