



דו"ח סיכום הכנסת ה-19



במו עינינו

פ ב ר ו א ר 2 0 1 5

המשמר החברתי, ע"ר 580551828
שטיינר 3, תל אביב
www.hamishmar.org.il



דו"ח סיכום
הכנסת ה-19

במו עינינו

ועד מנהל

ליה נירגד, יו"ר
יפתח בריל, מזכיר
שני גולדברג
ורדה גיל
דניאל דור
יונתן פלד
ניצן מתן

ועדת ביקורת

דורון טל טירקל
אילנה בן עזרא

צוות

מנכ"ל – בעז רקוץ'
רכז מחקר – ארן רונדל
רכז משקיפים – חובב ינאי
עורך אתר – בן וינברג
רכז שטח – האריס אנגלמן
דוברת – ליבי בייקין
גזבר – טל-אל ויסמן
ניוזלטר – עלינא גרין

ריכוז ועריכת הדו"ח – בן וינברג
סיוע מחקרי – אליאב סולומון

6	הקדמה
8	הממצאים המרכזיים
11	עצמאות הפרלמנט
11	הקדמה
12	משמעת קואליציונית: מי מחוקק את חוקי מדינת ישראל?
13	פעילות ועדת השרים לענייני חקיקה בכנסת ה-19
16	חקיקה במחשכים: על חוסר השקיפות בוועדה
17	מה הבעיה בממשלה המחוקקת?
19	חקיקה
19	מגמות חקיקה בתחום חברתי-כלכלי
21	החוקים החשובים של הכנסת ה-19
21	חוקים חיוביים
26	חוקים שליליים
30	הצעות חוק חשובות שנפלו
35	תקציב המדינה: המסמך המשתנה תמידית
35	סקירת התקציב הראשון והתקציב השני
37	שינויים בתקציב לאחר האישור – העברות תקציביות
39	לאן מועברים הכספים – ועל חשבון מי?
41	כספים קואליציוניים
42	הקשר בין העברות תקציביות לשחיתות
43	פוטנציאל לשינוי חיובי
44	מליאת הכנסת ה-19: מעקב הצבעות ונוכחות במדד חברתי
44	מהו המדד חברתי
45	מה אפשר ללמוד מהמדד חברתי?
48	מבחר נתונים מהמדד חברתי של הכנסת ה-19
50	ועדות הכנסת ה-19: ממצאים וליקויים
50	נוכחות נמוכה
51	העדר קוורום
51	קבורת הצעת חוק
52	העדר רישום הצבעות
53	מועד פרסום פרוטוקולים
53	התקנון קובע
54	פעילות המשמר חברתי

כמו מים שקטים

בקיץ 2011 נפל דבר בישראל. שבע פעמים, שבת אחר שבת, יצאו אזרחי ישראל לרחובות בצעקה גדולה. חומות האדישות לא נפלו, אך נפערו בהן סדקים: בסתיו של אותה שנה, ניצלה חבורת אזרחים נחושה את אחד הסדקים האלה והתנחלה בכנסת, במטרה להביא את אותה צעקה אל מסדרונות השררה. המשמר החברתי יצא לדרך.

מרגע שנכנסנו לחדרי הוועדות, היה ברור שכללי המשחק משתנים: מאותו רגע ישבו סביב השולחן אזרחים, שלא באו כדי לקדם אינטרס צר כזה או אחר אלא כדי לדאוג לטובת הציבור בכללותו. התארגנויות נוספות לקחו על עצמן מאז לרסן את ההפקרות השלטונית, באמצעות מנגנוני בקרה חדשים וכלי הפצה למידע ולמסרים אלטרנטיביים. אנחנו בחרנו להתמקד בכנסת, הגוף האחד והיחיד שכלל הישראלים בוחרים בו באופן ישיר. ואכן, שנה בלבד לאחר מכן פוזרה הכנסת ה-18, כנסת אטומה שלא השכילה להיענות למחאה החברתית הגדולה והמקיפה בישראל, וסיימה את כהונתה על רקע דיוני התקציב. לראשונה היה ברור לכול, שהשאלה הדחופה באמת היא שאלת חלוקת העוגה; שהקו הכי חשוב שעובר בין ישראלים שונים הוא הקו בין העשירים – לכל היתר.

מאמצים גדולים נעשו כדי להשתיק את האמת הזאת, שבאה לידי ביטוי בזעקה המדהימה בפשטותה – **העם דורש צדק חברתי**. הון ושלטון, וכמובן גם עיתון, חברו יחד כדי לשכנע את העם "המחאה נכשלה" – ובמילים אחרות, שהוא עצמו נכשל, ואינו מסוגל לחולל את השינוי שהוא דורש; שגם אם היתה לו לרגע תחושה משכרת של כוח, הכוח היה מדומה. אך העובדות מלמדות שכוחו של העם ממשי עד מאוד: וגם אם הוא סמוי לעתים, שקט כמים, הוא מחלחל בהתמדה עד היסודות. ולראיה – העם שלח חצי מחברי הכנסת ה-18 הביתה, והכניס במקומם כוחות חדשים.

מי שנבחרו לכנסת ה-19 נבחרו בראש ובראשונה בגלל ההבטחה החברתית שהשכילו להציג. חלקם היו כנים, חלקם פחות. חלקם סיפקו את הסחורה, חלקם לא הצליחו, רבים מדי לא ניסו אפילו. עיון במדד החברתי שלנו מלמד שרמת המחויבות של רוב חברי הכנסת החדשים פחתה בהדרגה. אך הניתוח הכולל מראה גם שזכינו בכמה וכמה לוחמים אמיתיים, הנחושים להגן על האינטרס הציבורי הכולל.

הקרב שהתנהל בכנסת הזאת היה קרב של חלשים מול חזקים, במלוא מובן המלה. מגמות החקיקה מעידות על כך שהופנמה חשיבה אחרת, חשיבה ששורשיה בשיח של קיץ 2011. אך הדו"ח שלהלן מציג תמונה לא פשוטה, של כנסת חלשה שמתקשה מאוד לתרגם את החשיבה הזאת לחקיקה שתחייב את הממשלה; כנסת שאינה מצליחה להגן כראוי על תושבי ישראל, ובעיקר לא על החלשים שבהם, אשר מספרים הולך וגדל.

בעמודים שלפניכם, משקיפי המשמר מעידים שוב ושוב על חברי כנסת המושקטים בוועדות, על נציגי אוצר זחוחים, ועל לוביסטים שמסתובבים במקום כבעלי בית. לצערנו, אנו עדים גם לחולשה שאיננה נכפית על חברי הכנסת, חולשה מרצון שהיא בגדר מעילה בתפקיד: החל בהיעדרות פיזית ממש וכלה בהיעדרות של היסח הדעת, של חוסר מוכנות, של אדישות אפילו. תופעות קשות אלו בולטות בעיקר בכל הנוגע לדיונים התקציביים ולחרפה המתמשכת של חוק ההסדרים. ובכל זאת, גם כאן אנחנו רואים את כוחו המצטבר והגובר של ציבור מודע וערני, שהצליח להכניס לכנסת נציגים הקוראים שוב ושוב תגר על השיטה.

רגע לפני הבחירות לכנסת ה-20, כששוב ניתנת לנו ההזדמנות להשפיע באופן ישיר על הרכב הנציגים שלנו ועל מבנה הממשלה הבאה, אנחנו מציעים לכם להתעמק בנתונים שלהלן. אלה נתונים שאספו וניתחו עשרות רבות של אזרחים מן השורה, אנשים כמוני וכמוכם, אנשים רציניים ומסורים, השונים זה מזה בהרבה מובנים יסודיים, אך מאוחדים באמונה כי אפשרי והכרחי לכוון מערכת חברתית צודקת ושוויונית. ביום הבחירות, מאחורי הפרגוד, תהיה לכל אחד ואחת מאתנו ההזדמנות לתרגם את הנתונים האלה, כמיטב הבנתנו, לשינוי הנדרש.

החברה הישראלית במתכונתה הנוכחית סובלת מעוולות קשות, והמערכת הפוליטית שתפקידה לטפל בהן סובלת מעיוותים קשים לא פחות. אנחנו, במשמר החברתי, בחרנו לשבת בצומת הזה, במפגש בין העוולות והעיוותים, ולספר לכם מה קורה שם. ברור לכולנו שהתיקון לא יבוא ביום אחד, ולא נוכל להביא אותו בכוחות עצמנו. אבל בזכות ההתמדה העיקשת של יותר ויותר אזרחים שמסרבים להיכנע לשיטה, השינוי בוא יבוא. שנאמר: לא עלינו המלאכה לגמור, ואין אנו בני חורין להיבטל ממנה.

ליה נירגד

יו"ר המשמר החברתי

הنتائج الرئيسية

- **אعضاء הכניסת אל-19** كانوا محدودين في قدرتهم على تمثيل ناخبهم في إدارة شؤون الدولة ومراقبة عمل السلطة التنفيذية؛ تأثيرهم على تشريع القوانين، تخطيط ميزانيات الدولة وتحويلات الموازنة يكاد لا يُذكر.
- **فقدت السلطة التشريعية سيطرتها على عملية التشريع:** فمن بين مئات مشاريع القوانين التي أُقرحت للتصويت، فقط 12 منها حُسمت في الكنيست.
- **الهيئة العامة للكنيست بمثابة لعبة نتائجه معروفة مسبقاً:** الحكومة، وعن طريق اللجنة الوزارية للتشريعات، هي التي قررت النتائج النهائية للتصويت في الكنيست بنسبة 100% من الحالات التي تم رصدها (مشاريع القوانين الاجتماعية والاقتصادية).
- **تشريعات غير ثورية:** تمحورت القوانين الرئيسية التي أُقرت في الكنيست في المجال الاجتماعي الاقتصادي حول تعديلات عينية وحول تنظيم الاقتصاد. في حين تم رفض العديد من مشاريع القوانين الاجتماعية التي كان من الممكن أن تحدث تغييرات جذرية في الاقتصاد والمجتمع الإسرائيلي، أو تم إفسالها بواسطة المسار التشريعي.
- **الانضباط الائتلافي لا يشكل ذريعة:** نجح العديد من أعضاء الائتلاف في تحدي الانضباط الائتلافي المفروض عليهم بواسطة التملص من التصويت على مشاريع غير اجتماعية. ولو قام المزيد من أعضاء الائتلاف بمثل هذا التصرف لكان بالإمكان تشكيل ضغوطات بغية تعزيز المزيد من التشريعات الاجتماعية.
- **تراجع الحضور:** معدلات مشاركة جميع أعضاء الكنيست تقريباً في التصويت على مشاريع القوانين الاجتماعية الاقتصادية تراجعت بشكل متواصل خلال الدورة التي استمرت سنة وثمائية أشهر من عمل الكنيست ال-19.
- **معارضة غير نضالية:** تخلى أعضاء المعارضة عن النضال داخل الهيئة العامة للكنيست، ولم يحاولوا وضع التحديات أمام الائتلاف. فقد شارك عضو الكنيست من المعارضة بمعدل 28 عملية تصويت على اقتراحات اجتماعية اقتصادية، وهذا أقل من عضو كنيست من الائتلاف.
- **انعدام توثيق التصويت داخل اللجان:** أيضاً في الكنيست ال-19 واصلت لجان الكنيست عدم توثيق عملية تصويت أعضاء اللجان على مشاريع القوانين والقرارات التي تتخذها كل لجنة، وذلك بما يتناقض مع أي منطق ديمقراطي أساسي، ورغم التعهد الصريح من قبل رؤساء سبع لجان بالبداية بتوثيق عمليات التصويت، وهو التعهد الذي لم ينفذ مطلقاً.
- **حضور متدنٍ في اللجان:** وصال النواب أعضاء اللجان خلال الكنيست ال-19 الإقلال من المشاركة وحضور جلسات اللجان، والتي تشكل ساحة عمل هامة داخل البرلمان. واستمرت جلسات اللجان بحضور شخص واحد تشكل المظهر الشائع. ومن أسباب هذه الظاهرة: انعدام نص حول النصاب القانوني في دستور اللجان، عبء العمل، تعدد النقاشات وشحة النواب المتفرغين لذلك.

- **חברי הכנסת ה-19** הוגבלו ביכולתם לשמש כנציגי הבוחרים בנייהול ענייני המדינה ובפיקוח על הרשות המבצעת – השפעתם על חקיקת הצעות חוק, בניית תקציב המדינה והעברות תקציביות הייתה אפסית.
- **הרשות המחוקקת איבדה את השליטה על תהליך החקיקה,** כאשר מתוך מאות הצעות חוק שעלו להצבעה במליאה, רק גורלן של 12 נקבע בכנסת.
- **מליאת הכנסת היא משחק מכור מראש:** הממשלה, דרך ועדת השרים לענייני חקיקה, קבעה את התוצאה הסופית של ההצבעה בכנסת ב-100% מן המקרים שנבדקו (הצעות חוק בתחומים חברתיים-כלכליים).
- **חקיקה לא מהפכנית:** החוקים העיקריים שחוקקה הכנסת בתחום החברתי-כלכלי התמקדו בשינויים נקודתיים ובהסדרת המשק. יוזמות חקיקה חברתיות רבות שהיו עשויות להביא לשינוי יסודי בכלכלה ובחברה הישראלית נדחו או נקברו בתהליך החקיקה.
- **משמעת קואליציונית אינה תירוץ:** חברי כנסת רבים מהקואליציה הצליחו לאתגר את המשמעת הקואליציונית שהוטלה עליהם בעזרת התחמקות מהצבעות לא-חברתיות. לו יותר חברי קואליציה היו נוהגים באופן דומה, היה נוצר לחץ לקידום חקיקה חברתית יותר.
- **נוכחות בירידה:** שיעור ההשתתפות של כמעט כל חברי הכנסת בהצבעות על הצעות חוק חברתיות-כלכליות ירד בעקביות בכל כנס, במשך שנה ושמונת חודשי פעילות הכנסת ה-19.
- **אופוזיציה לא לוחמנית:** חברי האופוזיציה הזניחו את המאבק על מליאת הכנסת ולא ניסו לאתגר את הקואליציה. חבר כנסת מהאופוזיציה השתתף בממוצע ב-28 הצבעות חברתיות-כלכליות פחות מחבר קואליציה.
- **אין תיעוד הצבעות בוועדות:** גם בכנסת ה-19 המשיכו ועדות הכנסת לא לרשום כיצד הצביעו חברי הוועדה על הצעות החוק וההחלטות המתקבלות בוועדות, בניגוד לכל היגיון דמוקרטי בסיסי. למרות הבטחה מפורשת משבעה ראשי ועדות להתחיל לתעד הצבעות, הדבר מעולם לא נעשה.
- **נוכחות נמוכה בוועדות:** גם בכנסת ה-19 מיעטו חברי הכנסת להופיע לדיוני ועדות – זירת העבודה החשובה בבית הנבחרים – ושיבות עם משתתף יחיד המשיכו להיות מראה נפוץ. היעדר קוורום בתקנון, עומס העבודה, ריבוי הדיונים ומיעוט החיכים הפנויים הן חלק מהסיבות לתופעה זו.

עצמאות הפרלמנט

הקדמה

אין לנו כוונה להיתמם: שום פרלמנט דמוקרטי לא יוזם וכותב בעצמו את החוקים החשובים. בשום מדינה דמוקרטית נבחרו הציבור לא מתכננים בעצמם את הרפורמות הכלכליות העיקריות. מי שעושה את הדברים האלה, בישראל ובעולם כולו, הן קודם כל הממשלות. מקובל להניח שהממשלות מציעות תשעים אחוזים מהצעות החוק, ובתשעים אחוזים מהמקרים גם מצליחות להעביר אותן.¹ חברי הפרלמנט יוזמים פחות מעשרה אחוזים מהצעות החוק, ורובן נכשלות.

זה טבעי: משרדי הממשלה חולשים על מנגנון מקצועי עצום שזקוק לתכניות ולחוקים כדי לפעול ומחזיק במידע הדרוש כדי לתכנן אותם לפרטי פרטים. הם כותבים את ספרי התקציב, הם שולטים בגופים שמנהלים את החוב הלאומי שלנו, הם מפעילים את השירותים הציבוריים, הם מפקחים על המגזר הפרטי, הם חותמים על הסכמים עם תאגידים בינלאומיים עצומים. חברי הפרלמנט לא מעורבים ישירות בדברים כאלה.

אז האם הפרלמנטים מוכרחים להיות הצגה? מין תיאטרון שבו נציגי ציבור שנבחרו בבחירות דנים ומתווכחים, כשהדברים החשובים באמת קורים מעל לראשם? בשום פנים ואופן לא. פרלמנט דמוקרטי אמיתי הוא הסמכות העליונה במדינה, גם אם הוא לא מתכנן את המדיניות בעצמו.

ההשפעה של הפרלמנט מתבטאת בדרך אחרת: הוא מציב גבולות לממשלה. הממשלה לא יכולה להוציא כספי ציבור, לחוקק חוקים, להטיל מסים ולבצע תכניות בלי לבקש רשות מהפרלמנט. וחברי פרלמנט טובים בודקים בשבע עיניים על מה הם חותמים. ברגע שהממשלה לומדת שהפרלמנט הוא לא חותמת גומי, היא מוותרת מראש על הצעת חוקים ותכניות שאין להם רוב בציבור. נראה כאילו היא מצליחה להעביר כל חוק שהיא רוצה, אבל זה רק משום שהיא כבר מאולפת: חוקים שהציבור לא מוכן לקבל, היא בכלל לא מעיזה להציע.

הפרלמנט מגביל את הממשלה בכמה דרכים: הוא קובע אילו הצעות יהפכו לחוקים, הוא דורש להכניס תיקונים בהצעות (בדיוני הוועדות), הוא מאשר תקנות ממשלתיות, הוא מצביע על התקציב, הוא עוקב אחרי פעולות הממשלה ודורש דין וחשבון. הפרלמנט גם מאפשר לקבוצות מגוונות של אזרחים מן השורה להשתתף בדיון על תכניות וחוקים שיזמה הממשלה, ומפצה בכך על הנטייה של משרדי הממשלה לעבוד בעיקר מול הגורמים הנוחים להם או מול בעלי הכוח. בכל אחד מהתחומים האלה, פרלמנט טוב הוא פרלמנט עם שיניים – פרלמנט שלא מוכר את עצמו בזול.

האם הכנסת שלנו היא פרלמנט עם שיניים? האם היא עצמאית מספיק כדי להציב תנאים לממשלה, ולהבהיר לה שלא כל גחמה שלה תקבל אישור? האם חברי הכנסת בודקים את סעיפי החוקים, עוברים על טבלאות התקציב, מבררים מי יפסיד ומי ירוויח מהתקנות שמוגשות לוועדות הכנסת, או שהם רק חותמת גומי? בשנים האחרונות נדמה שכוחה של הכנסת הולך ומתכרסם: ככל שהיא מתקשה להציב לממשלה גבולות, הממשלה מפסיקה לחשוש מפניה, ולכן גם מפסיקה לספור אותה. בסעיפים הבאים נציג כמה דוגמאות לכך, כפי שהתגלו בעבודת הכנסת ה-19.

משמעת קואליציונית: מי מחוקק את חוקי המדינה?

מתוך מאות הצעות חוק שעלו להצבעה בכנסת היוצאת, רק גורלן של 12 נקבע בכנסת. הממשלה קבעה מראש את תוצאותיהן של כמעט כל אחת מההצבעות שנערכו בכנסת ה-19, כשרק על הצעת חוק יחידה ניתן "חופש הצבעה" מוחלט. נתון זה ואחרים שיוצגו להלן מעידים יותר מכל על מצבה העגום של מערכת האיזונים בין הרשויות בישראל בשנתיים האחרונות: תחת שלטון הממשלה ה-33 ובאמצעות מנגנונים שאינם קבועים בחוק הפכה הרשות המחוקקת לחותמת גומי דה-פקטו, המאשרת או דוחה חוקים רק על פי הוראות הרשות המבצעת.

הגוף העיקרי שהיה אחראי על חקיקת חוקים בישראל בתקופת כהונת הכנסת ה-19 היה ועדה בת 13 חברי ממשלה – ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק – אשר התכנסה מדי יום ראשון לקבוע את גורלן של הצעות החוק שיעלו להצבעה באותו השבוע במליאת הכנסת. פעילות הוועדה אינה מוסדרת בחוק ולהחלטותיה אין תוקף חוקי מחייב, אולם עמדת הוועדה היא שקבעה בפועל כיצד יצביעו חברי הכנסת.

עדויות משקיפים

"איזה רוב של ח"כים צריך כדי ללוות כסף מקרן תמלוגי הגז? מספיקה משמעת קואליציונית"
ועדת המדע והטכנולוגיה,
04/03/13
שני גולדברג
<http://goo.gl/HQxtvW>

ועדת השרים לענייני חקיקה היא אחת מעשרות ועדות השרים המוקמות מחדש בכל ממשלה כדי לקבל החלטות בפורום מצומצם. בניגוד לוועדות אחרות, כמו הקבינט המדיני-בטחוני, היא אינה קבועה בחוק, אלא בתקנון הממשלה. אחד מתפקידיה הוא לקבוע את עמדת הממשלה על הצעות חוק ממשלתיות ופרטיות (שמעלים חברי קואליציה ואופוזיציה), והעמדה הנקבעת היא זו המורה לרוב חברי הכנסת כיצד להצביע. מקור כוחה של הוועדה על הכנסת נובע מההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין הליכוד לשאר הסייעות, הקובעים² כי "חברי הקואליציה כולם יהיו נתונים למשמעת קואליציונית", שהם "לא יקדמו [...] הצעת חוק פרטית שהממשלה החליטה להתנגד לה" ושחברי הקואליציה "חייבים, כאמור, לתמוך בהצעות חוק שיוגשו מטעם הממשלה".

משמעת קואליציונית אינה דבר חדש בפוליטיקה הישראלית, ובעבר נקראה "אחריות

משותפת" או "אחריות קולקטיבית", אולם מעולם לא הייתה חובקת-כל. חופש הצבעה לחברי הכנסת נקבע בנושאים שונים כמו "עניינים מצפוניים ומצפוניים-דתיים", חוקי יסוד ממשלתיים, "פרק המושבים בחוק האגודות השיתופיות", "פירוז אטומי אזורי" ואחרים (כך בשלושת העשורים הראשונים למדינה) וההחלטה על הפעלת המשמעת הקואליציונית ניתנה בידי הנהלת הקואליציה. הגידול העצום בחקיקה הפרטית ב-15 השנים האחרונות (כמעט 20 אלף הצעות חוק הונחו על שולחן הכנסת בתקופה זו³) הוביל להגברת "פיקוח" הממשלה על הכנסת (במקום להפך), והחל בתקופת כהונתו של אריאל שרון התרחב השימוש במשמעת ההצבעות, המחייב חברי קואליציה לציית להחלטות ועדת השרים לחקיקה. נראה כי בכנסת היוצאת הדברים הגיעו לכדי שיא – מלבד הצבעות ספורות על נושאים פרוצדורליים (מסורתית, בהצעות חוק הנוגעות לפעילות הכנסת עצמה לא נקבעת עמדה ממשלתית, ובקדנציה האחרונה היו 11 כאלו⁴), ועדת השרים העניקה חופש הצבעה רק בהצבעה אחת בכנסת – על הצעת חוק "ישראל היום"⁵.

מכיוון שהחלטות הוועדה מחייבות את הקואליציה, הנהנית מרוב מובנה בכנסת, הצעת חוק הזוכה לתמיכתה עולה על מסלול כמעט ישיר לספר החוקים, ותוצאות ארבע ההצבעות ("קריאות") שהיא עוברת במליאת הכנסת ידועות מראש. זו אחת הסיבות לנוכחות הנמוכה כל כך במליאה ולכך שהצעות חוק חשובות מאושרות לעיתים בהשתתפות עשירית מהח"כים. למעשה, הוועדה היא צוואר הבקבוק של החקיקה הישראלית – אף חבר כנסת (מהקואליציה או מהאופוזיציה) לא יעז להעלות הצעת חוק להצבעה לפני שבדק את עמדת הממשלה לגביה; רוב הח"כים שהצעותיהם נדחו בוועדה גם לא יעלו אותן להצבעה לאחר מכן. כך הופכת הוועדה ל"בית הקברות" של הצעות חוק פרטיות.

פעילות ועדת השרים לענייני חקיקה בכנסת ה-19

בשנתיים האחרונות בדק המשמר החברתי את כל החלטות ועדת השרים לחקיקה ביחס ל-815 הצעות חוק פרטיות שנידונו בה ואת גורלן של הצעות אלו בכנסת. כמה תובנות מרכזיות עולות מן הנתונים.

ועדת השרים לחקיקה מחליטה על גורלן הסופי של הצעות חוק

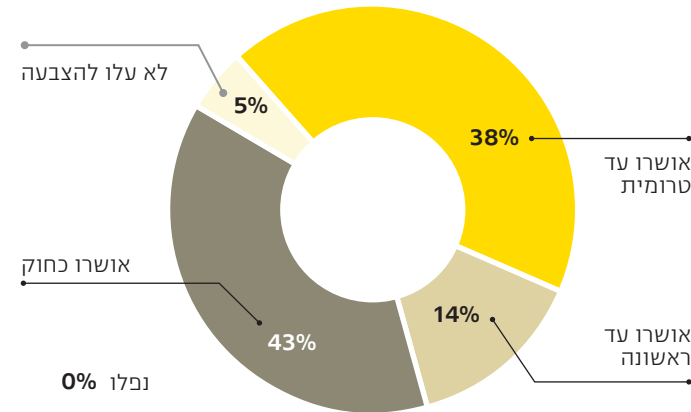
כדי לבחון את מקומה של ועדת השרים לחקיקה בתהליך החקיקה, בדקנו מה עלה בגורלן של הצעות חוק העוסקות בתחום החברתי-כלכלי לאחר שעברו בוועדה.⁶ הממצאים ברורים: כל הצעות החוק שלהן התנגדה הממשלה נפלו לאחר מכן בקריאה טרומית.⁷ 43% מההצעות בהן תמכה הוועדה, עברו לאחר מכן את כל שרשרת החקיקה ואושרו. אם מתעלמים מהחלטות הוועדה בחצי השנה האחרונה של פעילות הכנסת (זמן מועט לקידום חוקים), הנתון האחרון עולה ליותר מ-50%.

שאר הצעות החוק שאושרו בוועדה עברו לאחר מכן במליאת הכנסת אך לא הגיעו לקריאה השלישית, המאשרת אותן סופית. לא הייתה אף הצעה חוק שזכתה לתמיכה בוועדת השרים ונדחתה לאחר מכן במליאת הכנסת.

המשמעות היא שוועדת השרים לענייני חקיקה קבעה את התוצאה הסופית של ההצבעה בכנסת ב-100% מן המקרים שנבדקו. הוועדה הופכת אם כן למנבא האמין ביותר לגורל הצעות חוק.

תרשים 1

מה קרה להצעות חוק חברתיות-כלכליות שזכו לתמיכה בוועדת השרים לחקיקה?



הממשלה קוברת הצעות שאינה רוצה להתנגד להן בגלוי

ועדת השרים נוהגת להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה כדי להתחמק מהחלטת "נגד" על הצעות חוק מסוימות, במיוחד במקרים העשויים להכניס את הממשלה לסכסוך פוליטי או בעיית תדמית. בין היתר, נוהגת הוועדה "לדחות" את הדיון בהחלטה, להעביר את ההחלטה לוועדת שרים אחרת, לאשר אותה רק אם תוצמד להצעת חוק ממשלתית (שלא מנוסחת לעולם), להודיע שהנושא יוסדר בתקנות ועוד. לדוגמה, הדיון בהצעת החוק לציון "שם ההורה" בטופס ממשלתי במקום "שם האב"⁸ נדחה בוועדה חמש פעמים בטווח זמן של חודשיים ומעולם לא הושלם; הדיון ב"חוק החופים"⁹ הוקפא ל-60 יום – 60 יום לפני שיצאה הכנסת לפגרת קיץ 2014; הדיון בהצעת החוק לדחיית מועד תשלום המע"מ לעסקים קטנים¹⁰ נדחה ב-30 יום בחודש מאי 2013 וטרם התחדש.

דרך אחרת למסמוס הצעות חוק חשובות היא לאשר אותן בוועדת השרים ולקבור אותן בהמשך. כך קרה להצעת החוק להפסקת העסקת עובדי קבלן במערכת החינוך,¹¹ שאושרה בקול תרועה רמה בוועדת השרים בסוף יוני 2014, עברה שבוע

אחר כך בהצבעה טרומית, ומאז נעלמה מהרדאר. גם הצעת החוק להרחבת מעגל ההורים הזכאים למענק לימודים לילדיהם מהביטוח הלאומי¹² קיבלה את תמיכת הממשלה בדצמבר 2013, עברה בקריאה טרומית בסוף אותו חודש ונעצרה. למעשה, כ-43% מהצעות החוק שבדקנו, אשר זכו לתמיכת הממשלה, לא עלו כלל להצבעה או שנעצרו לאחר הקריאה הטרומית, מה שמלמד כי כוחה של הממשלה פועל על הכנסת גם בדרכים אחרות.

לאופוזיציה אפשרויות מועטות לקדם חקיקה

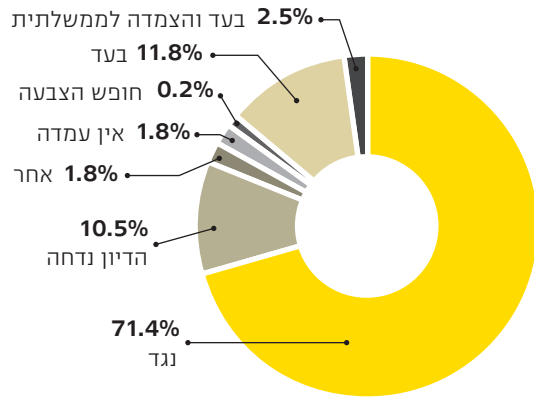
ועדת השרים לחקיקה התנגדה ל-71.4% מהצעות החוק של חברי כנסת מהאופוזיציה שהוגשו לה בכנסת ה-19, ו"דחתה את הדיון" (בפועל, המשמעות היא התנגדות) ב-10.5% מההצעות. רק כ-14% מהצעות החוק של חברי האופוזיציה זכו לתמיכה כלשהי בוועדה (64 מתוך 448) וניתנה להן האפשרות לעבור בכנסת, וגם תמיכה זו הותנתה לרוב באישור משרדי הממשלה הרלוונטיים. מנגד, כ-60% מהצעות החוק של חברי קואליציה זכו לתמיכה כלשהי בוועדה.

חברי הקואליציה סובלים גם הם משליטת הממשלה בחקיקה

חברי הכנסת מסיעות הקואליציה אמנם זכו לתמיכה ממשלתית גדולה בהרבה, אך יותר משליש מהצעות החוק שהגישו נדחו בוועדה. במקום להצביע "נגד", חברי ועדת השרים נוטים "לדחות את הדיון" על הצעות של חברי קואליציה שוב ושוב, מה שמאלץ את המציעים להמתין עם העלאת ההצעה להצבעה. למעשה, חברי הכנסת של הקואליציה מוחלשים עוד

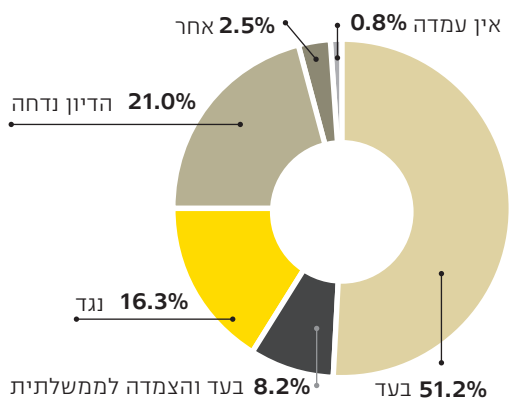
תרשים 2

החלטות ועדת השרים על הצעות חוק של חברי אופוזיציה



תרשים 3

החלטות ועדת השרים על הצעות חוק של חברי קואליציה



יותר מעמיתיהם באופוזיציה, שכן הם תלויים לגמרי בתמיכת הממשלה בכל מאמצי החקיקה שלהם: מבין ההצעות הקואליציוניות שנבדקו (בתחום החברתי כלכלי), אף לא אחת עלתה להצבעה בכנסת לאחר שוועדת השרים הכריעה כנגדה. חברי אופוזיציה, לעומת זאת, יכולים "להרשות לעצמם" להעלות את הצעות החוק שלהם להצבעה גם אם הממשלה מתנגדת להן, וכך לדחוק אותה אל הקיר.

חקיקה במחשכים: על חוסר השקיפות בוועדה

ועדת השרים לענייני חקיקה הורכבה מנציגי המפלגות שהרכיבו את הממשלה ה-32: הליכוד, יש עתיד, הבית היהודי, ישראל ביתנו והתנועה. אמנם אגף הימין זכה בה לרוב (9 מתוך 13 שרים), אולם יו"ר הוועדה, שרת המשפטים ציפי לבני, נהגה לקבור הצעות שנויות במחלוקת. כך או כך, בכנסת ה-19 לציבור הישראלי לא הייתה כל דרך לדעת מדוע התקבלה החלטה מסוימת באשר לקידום או הפלת הצעת חוק. בניגוד לדיוני הכנסת, ועדת השרים חסויה לחלוטין: בדיונים לא נכתב פרוטוקול ואופן הצבעת חברי הוועדה אינו נרשם. מדי שבוע דנים השרים בכ-20-30 הצעות חוק, והסיכוי לדיון מעמיק בכל אחת מהן הוא אפסי; על פי דיווחים בעיתונות, ההכרעות נעשות על בסיס דילים פוליטיים, המלצות פקידים או מעורבות של בעלי אינטרסים. הדלפות על אופן הצבעת השרים מגיעות לחברי הכנסת ולעיתונאים (שכן בישיבות הוועדה נוכחים 30-40 איש). היחידים הנותרים בעלטה הם האזרחים.

המסמך היחיד המתפרסם הוא סיכום החלטות הוועדה. הוא אינו קיים בקובץ ממוחשב ואינו מופץ באינטרנט: העתק שלו מועבר למזכירות הכנסת בכתב יד, ובו מוצגת רק ההחלטה הסופית, בלי נימוק או הסבר. בשנתיים האחרונות מפיץ המשמר החברתי מדי שבוע באינטרנט¹³ סריקה של המסמך עבור הציבור הרחב.

בכהונת הכנסת האחרונה הנושא אמנם זכה לתשומת לב ציבורית רבה מבעבר, אך כל הניסיונות להביא לשקיפות בוועדה נחלו כישלון חרוץ: עם הקמת הממשלה הודיעה יו"ר הוועדה ציפי לבני כי תנהיג שקיפות בישיבות, אך מזכיר הממשלה אביחי מנדלבליט מנע זאת בטענה כי הדבר דורש שינוי בתקנון הממשלה. בקשותיה של לבני להעלות את הנושא לדיון בישיבת הממשלה נדחו שוב ושוב. על פי הדיווחים, המתנגדים העיקריים היו ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר האוצר יאיר לפיד (האחרון טוען כי שקיפות בוועדה תביא להחלטות "פופוליסטיות"). הצעות חוק¹⁴ – מהימין ומהשמאל – שקבעו כי דיוני הוועדה יחשפו, זכו להתנגדות בוועדה עצמה ונפלו בפברואר 2014 בקריאה טרומית. לבסוף, בחודש יוני 2014, הודיעה לשכת ראש הממשלה כי נתניהו החליט שלא להביא את הנושא לדיון בממשלה, מה שסתם את הגולל על הניסיונות להחיל שקיפות בסיסית בוועדה.

ראויות לציון שתי חברות ועדה – השרה ציפי לבני והשרה לימור לבנת – שהקיפודו לפרסם ביזמתן את הצבעותיהן מדי שבוע. גם יוזמות אזרחיות, כמו האתר vaadat-sarim.org.il של הסדנא לידע ציבורי, מסייעות להנגשת החלטות הוועדה לציבור הרחב.

דווקא צומת החקיקה החשוב ביותר בדמוקרטיה הישראלית נותר במחשכים. נציגי הציבור יכולים להמשיך להבטיח דבר אחד לבוחריהם ולבצע דבר אחר לגמרי מאחורי דלתיים סגורות, בלי שיהיו חשופים לביקורת ציבורית. שקיפות

בוועדת השרים לחקיקה אמנם לא תטפל בבעיית שליטת הממשלה בכנסת, אבל היא תסייע לחשוף את האינטרסים העומדים מאחורי ההחלטות הקובעות כיצד נראה ספר החוקים הישראלי.

מה הבעיה בממשלה המחוקקת?

במצב הנוכחי, כוחו של הח"כ הבודד מרודד למילוי מקום כאצבע אקראית הלוחצת על כפתור ה"בעד" או ה"נגד". חברי הכנסת, ביודעין או שלא, מייפים את כוחה של הממשלה להחליט עבורם בתפקידים המרכזי כנבחרים. הציבור – תפקיד המחוקק. מדיניות המשמעת הקיצונית שמטילה הממשלה מציירת את בית הנבחרים כ"כנסת בלתי אחראית", כזו הדורשת השלטת סדר ואינה מסוגלת להחליט בעצמה, גם כאשר יש

בקרבה הסכמה כללית. כך למשל, למרות ש-62 ח"כים מכל סיעות הכנסת (מלבד יש עתיד) חתמו על הצעת החוק למניעת העסקת עובדי קבלן בשירות הציבורי,¹⁵ החליטה ועדת השרים לחקיקה להתנגד לה, וחודש אחר כך היא נפלה בקריאה

תרשים 4

כך נראה מסמך סיכום החלטות הוועדה

שם ההצעה	תמיכה	התנגדות	הצעות	שגיור
א. טיוטת חוק השרות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס'), התשע"ד-2014	✓			
ב. טיוטת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרותיות (תיקון מס'), התשע"ד-2014	✓			
ג. הצעת חוק ההתנגדות האזרחית (תיקון - התקן בטיחותי על דלת מרחב מונע דירוג, ותשע"ב-2013 של חייכי אורי מקבל ואחרים (970/מ))	✓			
ד. הצעת חוק תעודת עתור לחילום משוחררים, התשע"ד-2014 של חייכי עבד קול ומורי רוב (מ/2048)				
ה. הצעת חוק קביעת שכר חיילים בשירות סדיר, התשע"ב-2013 של חייכי מורי רוב (מ/537)	✓			
ו. הצעת חוק לתיקון פקודת הרופאים (נוסא שהורשע בבידור מין), התשע"ד-2014 של חייכי יעקב קריב ואחרים (מ/2546)				לגן רגל קאה קמליה צפיר חלאל עם נשיג הגמסיה והגל
ז. הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ותיקון - ממשל פרשם בכל בית מלכות, התשע"ד-2014 של חייכי גליליאל ואחרים (מ/2572)				
ח. הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ותיקון - פטור מחשתתפת עצמות בתרופות לנזקים כרוניים, התשע"ד-2014 של חייכי אריה דרעי ואחרים (מ/2753)	✓			

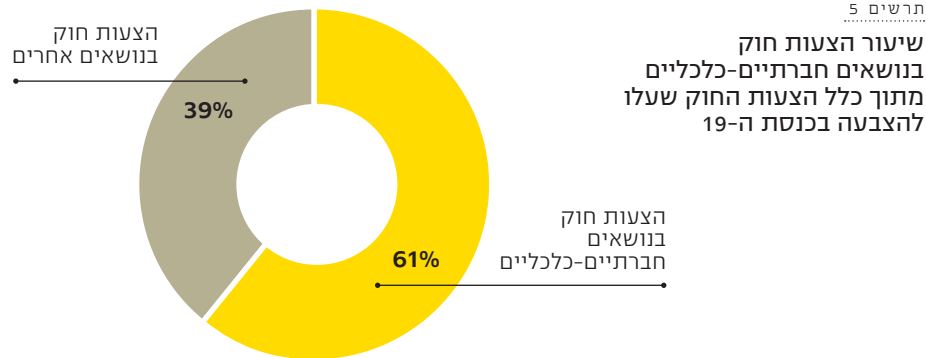
חקיקה

נגמות חקיקה בתחום החברתי-כלכלי בכנסת ה-19

הכנסת ה-19 חוקקה 252 חוקים בשנה ועשרה חודשי פעילות, עד שהצביעה על פיזור הרשמי בדצמבר 2014. בחינת חוקים אלה על פי נושאים מעלה תובנות מעניינות באשר לתחומים שבהן מתעניין המחוקק.

כמחצית (55% לערך) מהחוקים עסקו בתחום החברתי-כלכלי, לרבות זכויות עובדים ושכר, שינויים במתן קצבאות ותמיכות, איסורים על הפליה, רגולציה משקית, הגנה על צרכנים, מיסוי וכיו"ב. לצד זאת, מחוקקת הכנסת בתחומים הנוגעים בפלילים ומשפט, סביבה, מנהל ושלטון ועוד. החלוקה הזאת – חצי/חצי בין התחום החברתי-כלכלי לשאר, בולטת גם כשבוחנים את כלל הצעות החוק שעליהן הצביעו הח"כים⁵ (כלומר, כולל הצעות החוק שלא אושרו לבסוף).

תרשים 5



מובן, שהשוואה של מספר החוקים בכל תחום אינה מספקת כדי להבין את התמונה המלאה, שהרי חוקים אינם שווים בהיקפם או בחשיבותם, ולחוק יחיד יכולות להיות השלכות גדולות בהרבה מאשר לעשרות חוקים זעירים. ובכל זאת, כל תהליך חקיקה דורש זמן ומשאבים (של המחלקה המשפטית של הכנסת, של הוועדות המקיימות דיונים, של הנהגת הסיעות ואחרים), והשוואה כמותית בין התחומים שבהם עוסקים החוקים עשויה ללמד אותנו על תשומת הלב של המחוקק וסדר העדיפויות של המנגנון כולו.

התחומים הבולטים ביותר בחקיקה החברתי-כלכלית שאושרה בכנסת ה-19 היו שכר וזכויות תעסוקה, שינויים בקצבאות ומתן תמיכות, מיסוי, דיור וצרכנות. מתוך 19 חוקים בתחום **התעסוקה**, חמישה הרחיבו את אפשרויות ימי החופשה של העובדים (למשל חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) (תיקון מס'

טרומית. במקרה אחר, הצעת חוק לביטול מאסר חייבים בהוצאה לפועל זכתה לחתימותיהם של 77 חברי כנסת (!), אך קודמה רק בתנאי שתאוחד עם הצעת חוק ממשלתית שנוצרה במיוחד לשם כך – ושכללה הצעה שנויה במחלוקת ליצור מרשם אינטרנטי של חייבים.

ריבוי המפלגות הלא דמוקרטיות (שאינן מקיימות פריימריז) בכנסת ה-19 חיזק את תהליך הזה: רבים חברי הכנסת שאינם מייצגים קבוצה גדולה של חברי מפלגה (כלומר, חברי מפלגה שימשיכו לבחור בח"כ לרשימה לכנסת אם ייצג אותם נאמנה), אלא תלויים באדם יחיד העומד בראש המפלגה ושולט בהם שליטה מלאה. רוב חברי הקואליציה האחרונה היו חייבים את מקומם למנהיג מפלגתם בלבד – 36 ח"כים ביש עתיד, ישראל ביתנו והתנועה.

אופי החקיקה הנוכחי בישראל מרוקן מתוכן את בית הנבחרים הישראלי. זירת הוויכוח ותשומת הלב הציבורית עוברת לוועדה ממשלתית במקום לכנסת; חברי הכנסת מציעים יותר הצעות חוק שטחיות בידיעה שהממשלה תחסום אותן ושזו הדרך היחידה שלהם לזכות בנקודות זכות בציבור; והממשלה יכולה לטעון כי זו הדרך היחידה לחסום חקיקה לא אחראית.

ערעור האיוון בין הרשויות מוביל לכך שכיום המחוקק בישראל אינו מי שהישראלים בחרו באופן ישיר, אלא הגוף המבצע; הרעיון העומד מאחורי פרלמנט מגוון כבסיס לוויכוחים ולדיונים נמחק.

כיצד פועל החוק לשינוי המצב?

עדות משקיפיים

"לאחר הדיון בדקנו בנוסח הצעת החוק אם, כפי שנאמר, נשללות רק מלגות או דברים נוספים. הסתבר כי בניגוד לכל מה שנאמר בדיון, נשללות גם סובסידיות כתוצאה ממקום מגורים (הטבות לאזורי עדיפות לאומית). הופתעתי לרעה כשגיליתי כי כפי הנראה אף לא אחד מן הח"כים קרא את ההצעה"

ועדת הכספים, 30/10/14
עידו אפשטיין

<http://hamishmar.org.il/ksafim291014/>

הבחנה מעניינת נוספת היא בין סוגי הפעולות שנוקטים החוקים שאושרו בכנסת היוצאת. מספר החוקים המטילים רגולציה והסדרה על החברה והמשק דומה למספר החוקים המשנים את פעולות הממשל או הרשויות הציבוריות. כבסיס, לחברי הכנסת קל יותר לחוקק חוקים שאינם דורשים משאבים ממשרדי הממשלה, אלא מטילים חובות על הציבור הרחב. במקרים מסוימים מדובר בהסדרה הכרחית ומועילה, כמו בהגבלת מונופולים וריכוזיות, שמירה על זכויות עובדים, איסור על הפליה או גביית מסים. במקרים אחרים מדובר בחוקים חיוביים אך זעירים, למשל בתחום הגנת הצרכן. חוקים הדורשים פעילות ממשלתית והשקעת כספי אוצר מתקשים עוד יותר לעבור בחקיקה, במיוחד אם הם מתחילים כהצעות חוק פרטיות. בין החוקים מסוג זה שהצליחו לעבור את התהליך, ניתן למצוא שינויים במנגנונים למתן תמיכות מהמדינה (כפי שפורט לעיל), הקמת גופים שלטוניים (כמו בחוקים להאצת

תוכניות דיור או בחוק להקמת קרן הכנסות מהיטל ששינסקי), התחייבות לפעולות ממשל מסוימות (כמו הארכת החוק להעדפת תוצרת הארץ במכרזי מערכת הביטחון או דחיית חוק חינוך חובה לגילאי 3-4) ועוד.

החוקים החשובים שחוקקה הכנסת ה-19

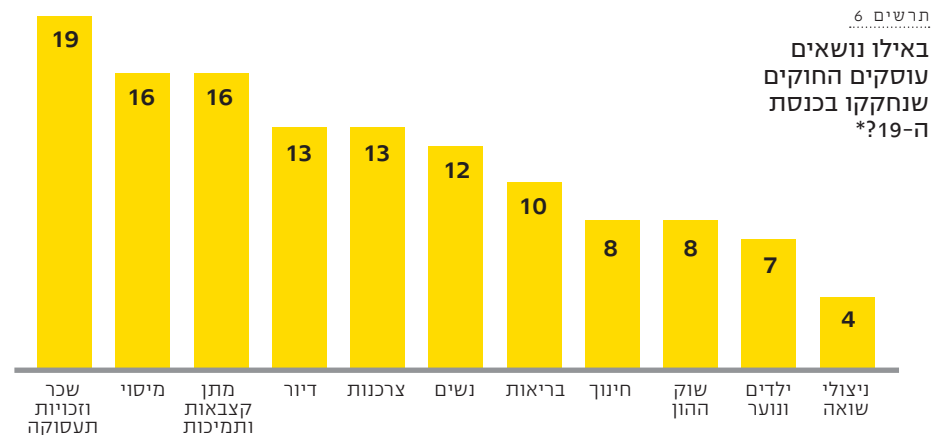
החוקים המשמעותיים שאישרה ודחתה הכנסת מעידים על סדר העדיפויות שלה. הם מתמקדים בשינויים נקודתיים (גם אם חיוביים) ולא מהפכניים, וברובם עוסקים בהסדרה ורגולציה כדי לפתור בעיות שהממשלה אינה רוצה לגעת בהן בעצמה באופן ישיר. בפרק להלן נציג מבחר חוקים חיוביים ושליליים בתחום החברתי-כלכלי, שאושרו על ידי בית המחוקקים ב-2013 ו-2014, אך חשוב מכך, נציג את יוזמות החקיקה שהיו עשויות להביא לשינוי יסודי בתחומים רבים, אך נפלו או נקברו במהלך החקיקה.

חוקים חיוביים

הפתחת הריכוזיות/הגדלת התחרות – הפתרון המועדף ליוקר המחיה

הגישה המקובלת בסיעות הקואליציה האחרונה ובמשרדי הממשלה גרסה כי הפתרון לבעיות חברתיות-כלכליות מרכזיות כמו יוקר המחיה, עובר בהסדרה נכונה של השוק החופשי שתאפשר תחרות הוגנת, תצמצם את כוחם של הגופים

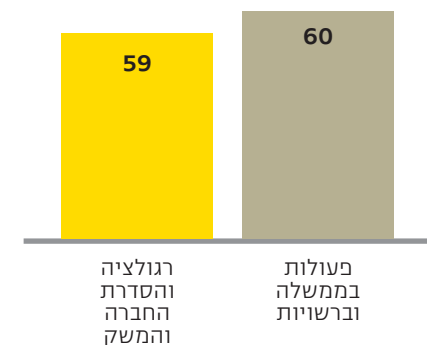
(3), התשע"ד-2014) ושלושה הרחיבו את ההגנה מפני פיטורין (במקרי של חשיפת שחיתות או הליך טיפולי פוריות). שני חוקים נוספים יביאו לשינוי משמעותי בתחום התעסוקה: חוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013, שמספר את תנאי העסקה של עובדי הקבלן בשמירה וניקיון המועסקים על ידי המדינה, וחוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015, המעלה את שכר המינימום במשק באופן הדרגתי ל-5,000 ש"ח. שניהם נחקקו רק לאחר שביתה כללית במשק בהנהגת ההסתדרות (במקרה הראשון) והסכם שחתמה ההסתדרות עם ארגוני המעסיקים, במנותק מהממשלה (במקרה השני).



* חלק מהחוקים עוסקים ביותר מנושא אחד. הנושאים הפופולריים בלבד

תרשים 7 איזה פעולה נקט החוק?

מתוך 16 החוקים שעניינם **מתן קצבאות ותמיכות**, חמישה עסקו בשיפור מנגנון קבלת הזכאות, שבעה הרחיבו את האוכלוסיה הזכאית לסיוע ורק שלושה העלו את סכום הסיוע (לניצולי שואה ולוחמים לשעבר במלחמת העולם השנייה). חוק אחד שלל סיוע – כשקבע שישללו גמלאות הביטוח הלאומי מאסיר שהורשע על רקע לאומני ושוחרר מוקדם מהצפוי. האוכלוסיות שבהן עסקו חוקי הסיוע בכנסת האחרונה היו: חיילי מילואים ונכי צה"ל, נשים מוכות ואמהות חד הוריות, נכים ומשפחותיהם, יתומים, סיעודיים, ניצולי שואה וותיקי מלחמת העולם השנייה.



עדויות משקיפים

"כאן המקום לציין את נוכחותה המאסיבית של הלוביסטית אורלי בן שמאי בדיונים על הצעת חוק הריכוזיות. בכל הדיונים בהם נכחתי, נכחה גם היא. הסתובבה באופן חופשי, שוחחה עם בידידות עם מנהלי הוועדה, מכירה את כולם וכולם מכירים אותה"

ועדת הכספים, 21/07/13
אילנה בן עזרא
<http://goo.gl/Qj6veY>

החזקים במשק ותיטיב עם הצרכנים. שני החוקים העיקריים שחוקקו בעניין היו חוק הריכוזיות וחוק המזון, שאושרו בכנסת בדצמבר 2013 ובמרץ 2014, בהתאמה.

החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 נועד להקטין את השליטה של קבוצת אנשים מצומצמת במוסדות כלכליים מרכזיים במשק. הוא אוסר על החזקות צולבות של תאגידים ריאליים (חברות "רגילות" הנזקקות לאשראי) ושל תאגידים פיננסיים (בנקים או חברות ביטוח, המעניקות אשראי) משמעותיים, משטיח את פירמידות השליטה לשתי שכבות החזקה (לחברות קיימות – שלוש שכבות), ומדגיש את חובתה של המדינה להתחשב בשיקולי "ריכוזיות" כאשר היא מוכרת חברות ממשלתיות או מעניקה רשיונות לנכסי ציבור. הדיון בחוק ארך חודשים בוועדת הכספים, במהלכם הוא רוכך משמעותית, מספר פעמים בלחץ נציגי החברות, ביוזמת סיעת יש עתיד וביוזמת הקואליציה. אף על פי כן, מדובר בחוק חדשני ומבורך שעשוי להקטין את כוחם העצום של בעלי השליטה במשק הישראלי.

החוק לקידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 מבקש להסדיר את השוק ואת היחסים בין השחקנים המרכזיים בו, באופן שיביא להורדת מחירים עבור הצרכן. הוא קובע כי ספק או יצרן לא יוכל להתערב או להמליץ על אופן סידור הסחורה בחנויות; חנויות גדולות יידרשו לקבל אישור אם ירצו לפתוח חנות גדולה באזור שבו כבר יש להן חנות אחרת; רשתות המזון יפרסמו את מחירי המוצרים בדרך שתאפשר לערוך השוואת מחירים, כולל מחירים ללקוחות שונים כמו חברי מועדון; הפעלת מנגנון קנסות ועוד. החוק נכנס לתוקף בתחילת 2015, ומוקדם מדי לקבוע האם אכן הביא להורדת מחירים.

קרן הכנסות הגז הטבעי – האם תהפוך לקופה קטנה של האוצר?

לנוכח גילוי מרבצי ענק של גז טבעי והסדרת מנגנון התגמולים לקופת המדינה (שנקבע ב"חוק ששינסקי"), נוצר חשש כי הכספים שיקבל האוצר – שצפויים להגיע למאות מיליארדי ש"ח – לא ינוהלו בצורה הטובה ביותר עבור החברה בישראל. חוק קרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014, שאושר סופית ביולי 2014, קובע שתוקם קרן בבנק ישראל אשר תנהל את הכנסות המדינה ממכירת משאבי טבע ותקצה אותם למטרות חברתיות בראייה ארוכת טווח או לצורך התמודדות עם אירועים חריגים כמו אסונות טבע. החוק מגדיר את מדיניות ההשקעות של הקרן, בהנהגת מועצה עצמאית שתורכב מנציגי ממשלה, בנק ישראל ונציגי ציבור; קובע כי ההשקעות לא ייעשו בישראל מחשש לייסוף המטבע המקומי ("המחלה ההולנדית"); וקובע שהיא תתחיל לפעול ברגע שמיליארד ש"ח יצטברו בקופתה (ייתכן ומצב זה ייווצר

רק ב-2020). אך חשוב מכך, החוק מגדיר גם את הקצאת פירות הקרן: 3.5% מהתשואה השנתית יוקצו ל"מטרות חברתיות, כלכליות וחינוכיות", על פי תכנית מפורטת שתגיש הממשלה לצד חוק התקציב. המלצת הממשלה תובא לאישור ועדה מיוחדת שתקום בכנסת לפיקוח על הקרן, אולם אם זו לא תסכים על אופן ההקצאה עד תום שנת הכספים (למשל במקרה של מחלוקת בין הסיעות בוועדה), הסמכות תעבור לוועדת הכספים (שם יש לממשלה יכולת השפעה רבה יותר). כמו כן, הוגדרו מצבים שבהם המדינה יכולה ללוות כספים מהקרן במקרה של אירוע חריג בקנה מידה לאומי.

שימוש מושכל בכספי הקרן עשוי להשפיע לחיוב על השקעות המדינה בחינוך, רווחה ובריאות ולשפר משמעותית את השגשוג החברתי, כפי שאירע במדינות שהקימו קרנות דומות (נורבגיה היא הדוגמה הידועה ביותר). המועצה שתקום אמורה לעבוד בשקיפות, תוך שילוב נציגי ציבור, דבר ראוי בפני עצמו שעשוי לעזור בפיקוח הציבורי על פעולותיה. עם זאת, החוק לא מבהיר מהן המטרות אליהן יועבר הכסף ותחת אלו קריטריונים, הוא מאפשר לממשלה ללוות כספים מהקרן במקרי חירום ואף לקבל הקלות בהחזרת ההלוואה, ומעניק לכנסת סמכויות פיקוח דלות ביותר על מדיניות הקצאת הכספים של הממשלה. לכן עולה החשש, כי הקרן תהפוך בעתיד ל"קופה קטנה" של משרד האוצר.

ביטול מאסר חייבים להוצאה לפועל: החוק מתיישר עם ההגיון הבריא

מאסר אזרחים בגין חובות אזרחיים פוחת מאוד בעשרות השנים האחרונות בכל המדינות המפותחות, ורבות אף ביטלו אותו כליל, על רקע הכרה גוברת בחוסר הכדאיות שלו: אדם שנמצא בכלא לא יכול לעבוד על מנת להרוויח כסף לתשלום חובו, מאסרו עולה כסף למשלם המסים, ישנן דרכים יעילות אחרות לצמצם את מרחב התמרון של החייב (למשל, בעיקול חשבון בנק, איסור מתן אשראי וכיו"ב), ובמאסר כזה גם יש הפרה של זכויות בסיסיות שחוב כספי אינו עילה מספקת לדורסן.

בישראל בוטלה האפשרות לאסור חייב להוצאה לפועל רק בשנת 2008, אולם השינוי נקבע כהוראת שעה לשנתיים בלבד. תיקון מס' 43 לחוק ההוצאה לפועל, שאושר בכנסת במאי 2014, הופך את הוראת השעה לחוק קבוע ומקים מנגנון סנקציות חלופי לגביית כספי חוב. התמיכה הרחבה שהתיקון זכה לה – על הצעת החוק המקורית של ח"כ מרב מיכאלי (עבודה) חתומים 77 ח"כים – מעידה על ההבנה המחלחלת באשר למגבלות מערכת הענישה ככלי להשגת יעדים חברתיים, ועל ההכרה בהקשר הכלכלי הרחב שבגיניו נכנסים אנשים לחובות. בנוסף לביטול אופציית המאסר בתיקי ההוצאה לפועל (מלבד תיקי חוב מזונות) ננקטות כמה פעולות כדי להגביר את יכולת הגבייה, ובהן פרסום פנקס החייבים המשתמטים

מתשלום חובותיהם באתר האינטרנט של ההוצאה לפועל – החלטה שעוררה ביקורת רבה. הממשלה התנתה את תמיכתה בהצעת החוק הפרטית של מיכאלי בכך שתוצמד להצעה ממשלתית דומה, וכך נסללה הדרך להכניס בו סעיפים מעוררי מחלוקת, כגון מרשם החייבים האינטרנטי.

סוף סוף, שיניים לחוק הגנת הצרכן

חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981 הוא אחד החוקים האהובים על חברי הכנסת, הנוהגים להוסיף לחוק מגוון סיטואציות צרכניות מוכרות יותר או פחות ולגזור על כך קופון תקשורתי. החוק עבר יותר מ-40 תיקונים ב-25 השנים האחרונות, מהם חמישה רק בכנסת היוצאת (העוסקים בתווי קנייה, שעות עבודה של טכנאים, שיחות מבתי עסק ועוד). מכיוון שהחוק הורכב טלאי-טלאי היו חסרות לו הוראות מיוחדות שיעזרו לאכוף את סעיפיו; הוא סיפק הגנה בעיקר ללקוחות שהכירו אותו, אבל המדינה לא פעלה ביוזמתה כדי לאכוף אותו. תיקון מס' 39 לחוק, שאושר ביולי 2014, מסדיר לראשונה את אופן אכיפת החוק ואת העונשים שיטלו במסגרתו. מרכז הכובד של החוק הוא הגדרת חומרתן של כל העבירות שנוספו לו על פני השנים ועיגון עונשים בהתאם, החל בקנסות ועיצומים וכלה במאסר. ההוראות החדשות קובעות שפקחים יבררו חשדות להפרה (כלומר, הפיקוח מגיב לתלונות ופחות יזום) ומגדירות את סמכותם, כמו גם את הליך הערעור הפתוח בפני בעלי עסקים.

החוק ישפר את מעמדם של הצרכנים וירתיע עסקים מניצול לרעה של כוחם. הוא מוסיף שיניים לחוק הגנת הצרכן, מה שעשוי להפוך אותו מאות בספר החוקים לחוק רלבנטי אשר ישפיע על נורמות ההתנהלות של בתי עסק בארץ.

הקונצנזוס היחיד להעלאת קצבאות רווחה הוא בטיפול בניצולי השואה

בישראל חיים כ-200 אלף ניצולי שואה, מתוכם כ-60 אלף מתחת לקו העוני. עוד כ-50 אלף ניצולים אינם מוכרים ככאלה מכיוון שעלו לאחר שנת 1953. זו אוכלוסייה מזדקנת הזקוקה לטיפולים, סעד ותמיכה. חוק הגדלת הסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014¹⁷ מרחיב את סיוע המדינה גם לאלה שסבלו משלטון הנאצים אך עלו לארץ מעט לפני המלחמה או לאחר שנת 1953 (עד 1957), מגדיר מכלול הטבות חדשות בתחום הרפואה, הסיעוד והרווחה, מגדיל את סכום הבסיס שמקבל כל ניצול וקובע באיזה תאריך יקבלו הזכאים את הקצבה החודשית והשנתית.

החוק חשוב במיוחד בשל הצורך לפעול במהירות מרבית לסיוע לקבוצה זו – גם כאוכלוסייה פגיעה במיוחד וגם משום היחסים המיוחדים בין המדינה, ניצולי השואה והכספים שהועברו למדינה לטובתם. עם זאת, ברור כי הקונצנזוס הקיים בנוגע להעלאת קצבאות לניצולי השואה הוא חריג המעיד על הכלל: מדובר אמנם

בסיוע חשוב לקבוצה ערירית וחלשה, אבל הוא אינו מעיד על שינוי תפיסתי בנוגע למדיניות חלוקת הקצבאות (המצטמצמת) של הממשלה, אלא על המקום הייחודי של השואה בחברה הישראלית. מבחינה זו, היינו רוצים לראות קצבאות המבוססות על יוקר המחיה הריאלי לכל הקשישים בישראל.

שוויון לבני זוג בחיסכון הפנסיוני

ההצטרפות לקרנות הפנסיה וקופות הגמל נעשית כיום על בסיס אינדיבידואלי בלבד, והזכויות הנצברות בהן נחשבות כזכויות בלעדיות של העמית שעל שמו נצברו. כאשר בני זוג נפרדים ומבקשים לחלק ביניהם את החיסכון הפנסיוני של

אחד מהם – בעקבות פסיקת בית משפט או באופן עצמאי – האפשרות היחידה שעומדת בפניהם היא משיכת הכספים מהקרן הרבה לפני גיל הפרישה (מה שמחייב תשלום מס של 35%) או המתנה עד הפרישה לפנסיה כדי לקבל חלק מהזכויות של בן הזוג לשעבר. המצב פגע במיוחד בנשים, שמצאו את עצמן ללא זכויות פנסיוניות של בעליהן לאחר גירושין או פטירה. החוק לחלוקת חיסכון פנסיוני בין בני-זוג שנפרדו, התשע"ד-2014, שאושר ביולי 2014, קובע את הפרוצדורה לפיצול זכויות הפנסיה – הקיימות והעתידיות – בין בני זוג פרודים. עם קבלת פסק דין לחלוקת הרכוש והפנסיה בין הפרודים, יפוצלו זכויות הפנסיה לשתי קופות עצמאיות השייכות לצדדים בנפרד, כך שכל אחד מבני הזוג יוכל לנהוג בכספים כבשלו. החוק מגדיר גם את חישובי המיסוי, את תפקיד קרנות הפנסיה ואת ההליך הפרוצדורי.

חלוקה הוגנת יותר של החיסכון הפנסיוני תואמת את התפיסה לפיה שני בני הזוג שווים זכויות ותרומתם למשק המשפחתי שווה, בלי קשר לשאלה אם הם מועסקים בשוק העבודה או מנהלים את משק הבית. החוק ישפר את מעמדן של נשים, בפרט כאשר נשים מופלות לרעה בשכרן, מה שמשפיע על גובה הפנסיה שלהן.

קידום נשים במגזר הציבורי עובר דרך תמריצים, לא סנקציות

הכנסת האחרונה התאפיינה ביוזמות חקיקה רבות בנושא השוויון המגדרי, בתחומים שונים: שכר ותנאים סוציאליים, ייצוג דמוקרטי וטיפול הרשויות במקרי אלימות. החקיקה התקבלה על פי רוב בתמיכה רחבה של ח"כים מהקואליציה והאופוזיציה. שלושה חוקים מרכזיים נועדו להגדיל את הייצוג הנשי במוסדות ציבוריים שונים, וגם אם תועלתם הסופית טרם התבררה, הם ממחישים את המגמה החיובית המתפתחת בחקיקה. מהם עולה שהכנסת היוצאת בחרה בשתי פרקטיקות שונות לקידום ייצוג נשים – "שריון" מקום בחוק ועידוד ייצוג דרך תמריצים חיוביים. הצעות לשימוש

עדויות משקיפים

"צבירת הפנסיה של נשים כיום נמוכה משל בן זוגן, אם קיימת בכלל. הצעת חוק זו מתעכבת שנים רבות, ומה הפלא שכסוף מונח על המאזניים – לקרנות הפנסיה אינטרס ברור לעכב את החוק ולהקשות, בזמן שנשים חסרות ישע נפגעות. מה שכן הפליא בדיון הוא הנוכחות הדלה של חברי הכנסת"

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות
17/02/14
בת-אל אבן

<http://hamishmar.org.il/revaha170214/>

משחקי הגירעון

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, שנחקק לראשונה בשנת 1992, נועד להגביל את ההוצאה הממשלתית השנתית ולוודא שהמדינה מצמצמת בעקביות את חובותיה למלוויה (בעיקר גופים פיננסיים בינלאומיים), וכך נהנית מאשראי בריבית נמוכה. החוק, שכמו נכתב כדי לשמח פקידי אוצר דאגנים, הוא אחת הסיבות העיקריות לכך שישארל עדיין נחשבת כלכלה יציבה מבחינת נתוני מאקרו. מטרתו לקבוע את אחוז הגירעון השנתי, כדי למנוע חריגות, אולם בפועל הוא מתוקן שוב ושוב: למשל, כאשר שר האוצר נתניהו קיצץ בתקציב בשנים 2003-2004, נקבע אחוז חריגה מגירעון נמוך יחסית, 3%, ובשנים עם עודפי תקציב כמו 2009, קפץ אחוז החריגה עד 6%.

עדויות משקיפים

"הדיון היה מצחיק-עצוב: הנוכחים שאלו שאלות ולא קיבלו תשובות. כשהח"כים דורשים הסברים, נציג האוצר טוען שהכול יובהר בתקציב. תהיתי לעצמי מדוע הוא טורח לבוא – היה יכול לחלק דף מודפס במקום לבזבז את זמנו. כל הנתונים שנמסרו לוועדה נועדו לצורך הטקס והפרוטוקול: באותה מידה המספר יכל להיות 3.5% גרעון במקום 3% ואף אחד לא היה שם לב להבדל"

ועדת הכספים, 13/06/06
חיה מיכאלי

<http://goo.gl/D22kkt>

הממשלה האחרונה לא הייתה שונה. למרות הבור התקציבי הגדול שבו החלה את עבודתה, היא תיקנה את החוק¹⁸ ביוני 2013 כדי לאשר לעצמה (באישור הכנסת) גירעון של עד 4.65%, במקום ה-3% שהיו מתוכננים מראש (מדובר בהפרש של יותר מחמישה מיליארד ש"ח), תוך שהיא מבטיחה שתפצה על כך ב-2015 בגירעון נמוך של 2.5%. פחות מחצי שנה לאחר מכן, בעקבות שינוי תחזיות האוצר, שונה החוק שוב¹⁹ כך שיעד הגירעון שיוצב יהיה נמוך מהמתוכנן ויעמוד על 2.6%. אלא ששנת 2015 התקרבה, והנה בסתיו האחרון הציגה הממשלה תיקון נוסף לחוק²⁰, שיגדיל את הגירעון המותר ל-3.4%. גם פה הובטח פיצוי בשנים הבאות – השגת חריגה של 1% בלבד בשנת 2020. בגלל פיזור הכנסת ואי-העברת התקציב השינוי בחוק לא אושר.

בחוק, שנועד לרסן את הוצאות הממשלה על פי תפיסה הדוגלת ב"ממשלה צרה", נעשה שימוש מניפולטיבי בהתאם לצרכים הפוליטיים המשתנים של הממשלות האחרונות – כאשר הן לא רוצות להגדיל את ההוצאה האזרחית, הן נתלות במגבלת הגירעון כתירוץ חיצוני ובלתי-תלוי ש"מכריח אותן", אך כאשר הן חוששות לאבד תמיכה פוליטית (בקדנציה האחרונה היה זה בגלל הדרישה לאשר את חוק מע"מ אפס וההימנעות מהעלאת מסים), הן לפתע משנות את הגירעון לצרכיהן. השינוי התכוף בשיעור הגירעון מאותת לעולם על העדר תוכניות לטווח רחוק, אך יותר מכך, הוא אינו נעשה כדי לממן תכניות בנושאים חברתיים אלא, לרוב, כדי למלא אחר דרישות התקציב ההולכות וגדלות של מערכת הביטחון, שכבר זכתה לביקורת רבה על ניהול תקציבה.

בסנקציות שליליות (כגון קנסות למפלגות שבהן אין מועמדות ברשימה) נדחו.

תיקון מס' 26 לחוק הדיינים, שאושר ביוני 2013 והיה הצעת החוק הפרטית הראשונה שאושרה בכנסת ה-19 (ביוזמת עליזה לביא מיש עתיד, שולי מועלם רפאלי מהבית היהודי וזהבה גלאון ממרצ), קובע כי בוועדה למינוי דיינים, שבה 11 חברים, יכהנו לפחות ארבע נשים – שרה, חברת כנסת, נציגת לשכת עורכי הדין וטוענת רבנית. אפשר לקוות שמהלך זה יביא למינוי דיינים מתונים יותר, במערכת שבכל מקרה נשלטת על ידי גברים בעוד שהחלטותיה משפיעות בעיקר על נשים. חוק דומה שאושר חצי שנה לאחר מכן מטיל את אותה חובת ייצוג גם על הוועדה לבחירת שופטים: תיקון מס' 74 לחוק בתי המשפט (שגם הוא החל כהצעה פרטית ביוזמת לביא וגלאון) קובע כי בכל גוף החבר בוועדה תהיה לפחות אישה אחת, כלומר שרה, חברת כנסת, שופטת ונציגת לשכת עורכי הדין. המשמעות היא שריון ארבע מקומות לנשים מתוך תשעת המקומות בוועדה. כיום נשים מהוות את רוב השופטים בישראל אך הן עדיין מיעוט בערכאות הגבוהות, והחוק עשוי להיות צעד חשוב להשגת שוויון מגדרי במערכת המשפט, מבחינת כמות ומבחינת איכות ותפקיד.

החוק השלישי בתחום מכוון לרשויות המקומיות, שם ייצוג הנשים נמוך מאוד. בבחירות האחרונות, למשל, נבחרו שלוש נשים בלבד לראשות רשות, מתוך 191 ראשי רשויות. תיקון מס' 12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), שאושר ביוני 2014, קובע שהמדינה תעניק תוספת מימון בחירות של 15% לכל רשימה במועצות המקומיות שייצוג הנשים בה יהיה לפחות שליש מהסיעה בפועל. עידוד כספי למפלגות המקדמות נשים ברשימותיהם, במקום שימוש בסנקציות, מאפשר תהליך הדרגתי ומותיר לכל מפלגה את ההחלטה עד כמה היא מוכנה לשתף פעולה עם הדרישה לייצוג הולם לנשים ברשימתה. מנגד, נשאלת השאלה האם שיטה זו תוכל לחולל את השינוי גם במגזרים שבהם הייצוג הנשי אינו קיים כלל, כמו במגזר החרדי. גם חוק זה החל כהצעת חוק פרטית וקודם על ידי קואליציה של ח"כים, בהם דב חנין (חד"ש), עליזה לביא (יש עתיד), חנין זועבי (בל"ד) ואחרים.

חוקים שליליים

ההליך הדמוקרטי בכנסת דורש שקיפות גבוהה יחסית, מספר שלבי חקיקה ודיונים פתוחים בהשתתפות אנשי מקצוע ונציגי ציבור. ממשלה (או כל יוזם אחר של חקיקה) שרוצה להעביר חוקים לא-חברתיים תידרש להתמודד עם ביקורת ציבורית רחבה, במיוחד בתקופה שבה המודעות לנושא גבוהה, ולכן, קל יותר לממשלה לנקוט בצעדים לא חברתיים דרך שינוי נהלים או תקנות פנים ממשלתיים, מבלי להידרש לחקיקה בכנסת. ולמרות זאת, לא תמיד אפשר לפעול מתחת לרדאר: הנה, אם כן, המהלכים החקיקתיים השליליים של הכנסת ה-19.

הפתרון הממשלתי למשבר הדיור דורס את גופי התכנון

משבר הדיור בישראל תפח בעשור האחרון לממדים מפלצתיים. לטענת הפוליטיקאים מקור המשבר במחסור בהיצע הדירות, והצפת שוק הדיור באמצעות הגדלת ההיצע תביא בהכרח להורדת המחירים. את הסיבה להיצע המוגבל תלו הפוליטיקאים בביורוקרטיה מסורבלת בוועדות התכנון. אבחנה זו עומדת ביסודן של שתיים מתוך שלוש רפורמות החקיקה הממשלתיות בנושא הדיור בכנסת האחרונה: חוק הווד"לים וחוק הוותמ"לים.

הווד"ל (ועדת הדיור הלאומי, או בלשונו של בנימין נתניהו "הסופרטנקר של הדיור") אושרה לראשונה כהוראת שעה ב-2011, והוארכה בכנסת היוצאת כהוראת שעה²¹ ל-20 חודשים נוספים בחודש דצמבר 2013. הוותמ"ל (הוועדה לקידום התכנון במתחמים מועדפים לדיור) אושרה בחוק²² בחודש יולי 2014 כהוראת שעה לארבע שנים. שתי הוועדות יכהנו כמעין ועדות-על לתכנון, והרכבן יכלול בעיקר נציגי ממשלה, כאשר מטרתן המוצהרת לאשר במהירות בניית מספר רב של יחידות דיור.

נראה כי מוקדם לקבוע מה יהיו תוצאות הוותמ"ל, אך לגבי הווד"ל – ועדה זו לא הביאה בשורה של ממש בהגדלת ההיצע. לכך יש להוסיף את החשש מפני פגמים תכנוניים עקב עבודת ועדה בלתי מקצועית בנושאי תכנון, את היעדר המנגנונים החברתיים בחוקים אלה ואת טענת המתנגדים לחוק על כך שכבר קיים מלאי דירות שאושר זה מכבר במוסדות התכנון, אך אינו ממומש בגלל סחבת של הקבלנים ושל המדינה. חוק הוותמ"ל זכה להתנגדויות מצד ראשי רשויות מקומיות, עובדי רשות מקרקעי ישראל, ארגוני חברה, סביבה ותכנון; הוא אינו מכיל שום בשורה חברתית וכל ההבטחות לחייב את הקבלנים לכלול גם דיור בר-השגה או ציבורי נעלמו בנוסח הסופי של החוק. שני החוקים נקבעו כהוראות שעה, דבר המעיד על אופיין הזמני של שתי הוועדות, במקום לחזק את גופי התכנון באופן אמיתי.

החוק שיגדיל את אי השוויון בין הרשויות המקומיות

עד השנה שעברה הרשויות המקומיות היו, ללא הבחנה ביניהן, תלויות בשלטון המרכזי ובקבלת אישור שר הפנים על החלטות שונות. תושבים רבים לא הבינו מדוע נדרש פיקוח צמוד כל כך של הממשלה, שלעתים עיכב עבודה מהירה ויעילה של הרשות המקומית. תיקון מס' 135 לפקודת העיריות, שאושר בפברואר 2014, מגדיר

כמה תחומים שעיריות אשר הוכיחו יעילות כלכלית ומנהל תקין יוכלו לפעול בהם ללא אישור משרד הפנים. לדוגמה, תקציב העירייה יאושר גם אם נעשה רק בליווי ר"ח, בלי אישור משרד הפנים. לכאורה מדובר בשינוי שמאפשר מענה מדויק ויעיל יותר לצרכי האזרחים, ובמידה רבה גם מעניק לתושבים בעיריות האיתנות את האפשרות להגדיל את כוחם הדמוקרטי – אך החקיקה התעלמה מההשפעות השליליות של חוק זה על אי השוויון בישראל.

עדויות משקיפים

"נראה כי הקואליציה מתנהלת כבר עכשיו על-פי עקרונות חוק המשילות. הדיון מתנהל בצורה לא דמוקרטית. יו"ר הוועדה דוד רותם מנע בצורה עקבית מחברי האופוזיציה לדבר, התעלם מדבריהם, ענה בבוטות ובעיקר קידם את האינטרסים הקואליציוניים תוך התעלמות מדרישות האופוזיציה. מביך, עצוב ומטריד לחשוב כי כך מתנהלת הצבעה בנוגע לחוק יסוד במדינת ישראל"

ועדת החוקה, חוק ומשפט, 03/03/14
דן לוי ודר טריפון-רשף
<http://hamishmar.org.il/huka030314/>

חוק המשילות לא עומד מול המציאות

ידוע שהמערכת הפוליטית הישראלית אינה יציבה במיוחד, כפי שמעידות הבחירות התכופות. הטענה כי לממשלה אין יכולת למשול ולהוביל מהלכים רחבים לטובת הציבור הובילה לחקיקת שני תיקונים²³ לחוק יסוד: הממשלה, שעברו במאסר 2014. עיקרם: הגבלת מספר השרים ל-18 וסגני השרים לארבעה; ביטול "חוק מופז" והגבלת האפשרות העומדת בפני ח"כים להתפלג מסיעותיהם; העלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת מ-2% ל-3.25%; מתן אפשרות להפיל ממשלה (הצבעת אי-אמון) רק לאחר הרכבת ממשלה חדשה. הסעיף הראשון יכול בהחלט לשפר את עבודת חברי הכנסת, שיהיו יותר פנויים לעבוד (אם כי ניתן יהיה להגדיל את הממשלה ברוב של 70 ח"כים). הסעיף השני עשוי לתרום ליציבות סיעות, ואולי אף יאפשר לח"כים להצביע לפי צו מצפונם בלי לשבור את המסגרת הסיעתית. אך שני הסעיפים האחרונים משנים באופן דרמטי – ולרעה – את המערכת הפוליטית הישראלית.

התירוץ להעלאת אחוז החסימה היה למנוע מסיעות קטנות להפעיל לחץ על

עדויות משקיפים

"בהצבעה החוזרת אחר הצהריים נפלו כל ההצעות להכנסת הדיור הציבורי אל הוותמ"ל. נציגי האוצר לא הסתירו את הלחץ שהפעילו על חברי קואליציה: 'תפקידנו כמשרתי ציבור ללחוץ על הח"כים לקדם חקיקה שלדעתנו תסייע לציבור', אמר ראש אגף תקציבים. הלחץ עבד: ח"כ אורלי לוי אבקסיס, שנשאה יום קודם נאום חריף בזכות הכנסת הדיור הציבורי לוותמ"ל ועוד בבוקר הצטרפה להסתייגויות האופוזיציה, לא הגיעה לדיון ההצבעות החוזר"

ועדת הפנים והגנת הסביבה, 23/07/14
חובב ינאי
<http://hamishmar.org.il/pnim230714/>

הממשלה ולעוות בדרך זו את רצון רוב הבוחרים. אך המציאות מלמדת שדווקא סיעות בינוניות בגודלן הן ה"סחטניות" בקואליציה – כך למשל, מדד עצמאות הכנסת של המשמר החברתי מראה שהבית היהודי (12 מנדטים) הצליחה להעביר את אחוז החוקים הגבוה ביותר בכנסת היוצאת, בעוד שהצעות חוק של התנועה (הקטנה בסיעות הקואליציה) נהדפו שוב ושוב. לכך מצטרף החשש שקהלים קטנים יחסית לא יצליחו לעבור את אחוז החסימה החדש ולא יזכו לייצוג בכנסת – כלומר, החוק עלול להביא לפגיעה קשה בעיקרון הדמוקרטי. גם הקושי הגובר להפיל ממשלה פוגע פגיעה חמורה בדמוקרטיה: כיום, אם רוב של 61 ח"כים מביע אי-אמון בממשלה, הממשלה נופלת. לפי החוק החדש, ייתכן מצב שמרבית חברי הכנסת – שמייצגים את מרבית אזרחי ישראל – יתנגדו לממשלה, אך זו תמשיך לכהן. במלים אחרות, החוק מעקר את אחד העקרונות הבסיסיים והמוכרים ביותר של הדמוקרטיה: שלטון הרוב.

הצעות חוק חשובות שנפלו

על סדר העדיפויות של נבחרי הציבור והממשלה ניתן ללמוד גם (ואולי בעיקר) ממה שלא נעשה. הכנסת אמנם חוקקה כ-250 חוקים בתקופת כהונתה הקצרה, אך היא הספיקה לדחות מאות רבות של הצעות חוק, בהן כמה שיכולות היו להביא לשינוי יסודי במצב החברתי-כלכלי בישראל. הצעות חשובות נוספות אושרו בתחילה ונגנזו בהמשך. להלן מבחר.

החוק החשוב ביותר בתחום החברתי, שוב נדחה

שלא כמו חופש העיסוק, כבוד האדם וחירותו או הרשויות, אין חוק יסוד שמגדיר את זכויותיו החברתיות של אזרח המדינה. זה כעשרים שנה מנסים חברי כנסת להעביר את **חוק יסוד: זכויות חברתיות** שיאפשר להגדיר מהם חיים ברווחה במדינת ישראל. חוק היסוד עצמו לא יספק לאזרחים את כל מה שנחוץ להם כדי לחיות בביטחון תזונתי, כלכלי או בריאותי, אך הוא יהיה מצפן ברור לחקיקה ולשפיטה. הצעת חוק היסוד²⁴ הציעה לקבוע את הזכויות החברתיות היסודיות של האזרח בתחומי חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה, רווחה, בטחון סוציאלי ובטחון תזונתי, להגדיר את תוכן ולחייב את הרשויות לפעול באופן שיבטיח זכויות אלו. היא נפלה בקריאה טרומית ב-1.5.2013 ברוב של 55 מול 29.

עובדי הקבלן זכו להצהרות ולא לחקיקה

כמעט כל גוף ממשלתי וציבורי גדול מעסיק עובדים במיקור חוץ, או בשם הידוע, "עובדי קבלן". ממנקי הרחובות בערים ועד לתקנים מקצועיים במשרדי הממשלה השונים, רוב עובדי הקבלן זוכים למשכורת נמוכה ותנאי העסקה גרועים לעומת חבריהם המועסקים ישירות, והם מוחרגים על פי חוק מהזכות להתאגד. הצעת

חוק חשובה²⁵ ביקשה לאסור העסקת עובדי קבלן במגזר הציבורי באופן גורף, מלבד מקרים קיצוניים שבהם נדרשים מומחים. ההצעה הייתה משפרת את מצבם התעסוקתי של עשרות אלפים, מחילה עליהם את חוקי העבודה המלאים בישראל ומציבה דוגמה למשק לקראת סילוקה המוחלט של ההעסקה הקבלנית משוק העבודה, אך היא נפלה בקריאה טרומית ביולי 2013, ברוב של 45-36.²⁶ הצעת חוק אחרת ביקשה לחייב העסקה ישירה של כל המורים על-ידי משרד החינוך (למעט 1,000 מורים), משמע שינוי משמעותי בחיי 18 אלף מורי הקבלן בישראל. היא עברה בקריאה טרומית בחודש יולי, אבל אז נקברה ונגנזה, וכאשר תושבע הכנסת ה-20 היא תימחק כאילו לא הייתה מעולם. הצעת חוק שכן אושרה²⁷ ונכנסה לתוקף הצמידה את תנאי העובדים בניקיון ובשמירה בגופים ציבוריים לאלה של המועסקים ישירות על-ידי המדינה. מדובר בחוק חשוב ששיפר את תנאי השכר של אנשים רבים, אך הוא היוצא מן הכלל המעיד על הכלל הלא-חברתי שבכנסת היוצאת, בעיקר משום שהוא התחייב כתוצאה מדיונים בין האוצר להסתדרות שנערכו ונחתמו עוד לפני הבחירות הקודמות, בעקבות שביתה כללית במשק.

תרשים 8

ההצבעה על הצעת החוק להעסקה ישירה של עובדי קבלן במגזר הציבורי - 10 ביולי 2013

הצביעו נגד - 45

הבית היהודי: אורי אריאל, אלי בן-דהן, אבי וורצמן, מרדכי יוגב, זבולון כלפה, שולי מועלם-רפאלי, יוני שטבון, איילת שקד **ישראל ביתנו:** יצחק אהרונוביץ, שמעון אוחיון, רוברט אילטוב, סופה לונדר, חמד עמאר, דוד רותם **הליכוד:** יולי אדלשטיין, אופיר אקוניס, גלעד ארדן, גילה גמליאל, דני דנון, צחי הנגבי, ציפי חוטובלי, ישראל כץ, לימור לבנת, יריב לוין, בנימין נתניהו, גדעון סער, מירי רגב **התנועה:** עמרם מצנע, דוד צור, אלעזר שטרן **יש עתיד:** יעל גרמן, רונן הופמן, בועז טופורובסקי, מאיר כהן, עליזה לביא, מיקי לוי, דב ליפמן, שמעון סולומון, יעקב פרי, עדי קול, רות קלדרון, יפעת קריב, יואל רזבוזוב, עפר שלח, פנינה תמנו-שטה

הצביעו בעד - 36

בל"ד: באסל גטאס **העבודה:** מיכל בירן, עמר בר-לב, חיליק בר, אבישי ברוורמן, יצחק הרצוג, שלי יחימוביץ, איתן כבל, משה מזרחי, מרב מיכאלי, אראל מרגלית, מיקי רוזנטל, נחמן שי, איציק שמולי **חד"ש:** דב חנין **יהדות התורה:** יעקב אשר, משה גפני, יעקב ליצמן, אורי מקלב, מאיר פרוש **יש עתיד:** שי פירון **מרצ:** אילן גילאון, זהבה גלאון, ניצן הורוביץ, תמר זנדברג, עיסאווי פריג, מיכל רוזין **רע"מ-תע"ל:** אחמד טיבי **ש"ס:** דוד אזולאי, אריאל אטיאס, אריה דרעי, נסים זאב, יצחק כהן, אברהם מיכאלי, יעקב מרגי, משולם נהרי

מהלכי הממשלה והכנסת להורדת מחירי הדיור (חוק הוו"מ"לים חוק הוותמ"לים, ראו לעיל) לא צלחו, בין השאר משום שעסקו במנגנוני התכנון ולא בהתערבות בשוק הדיור עצמו. אך חברי כנסת שאינם חברי ממשלה לקחו על עצמם להציע הצעות חוק שיש להן יותר שיניים. הצעה אחת²⁸ ביקשה לאפשר למדינה להפקיע קרקעות עבור בניית דיור בר השגה, בעיקר לצעירים. הצעה אחרת²⁹ הציעה למכור קרקעות לקבלנים בחצי ממחיר השוק שלהן בתמורה להתחייבות שיתחילו לבנות מהר, שישמרו על מחיר נמוך ושיקדישו אחוז מסוים לדיור ציבורי בבעלות המדינה. הצעה שלישית³⁰ ביקשה להגדיל מאוד את הארנונה על דירות ריקות (רבים טוענים שיש עשרות אלפים כאלה בכל רחבי הארץ) וכך לדחוק בבעליהן להשמישן למגורים ולהשכיר – או למכור אותן. שלושתן נפלו בקריאה טרומית. אף על פי שאף אחת מהן לא הייתה פותרת לבדה את משבר הדיור, יתכן שהייתה עוזרת מעט או שניתן היה לגבש סביבה חקיקה רחבה יותר.

נמשיך לשלם דמי ניהול גבוהים על הפנסיה שלנו

לא מעט מדובר על כך שחסרה תחרותיות בשוק קופות הפנסיה והגמל, ושמסוים כך ישראלים משלמים הרבה כסף עבור דמי ניהול, גם כאשר התשואה על הכסף אינה מרשימה. בקיץ האחרון עלתה להצבעה³¹ בכנסת הצעה שהמדינה תקים קופת גמל ממלכתית, שתהווה את ברירת המחדל הפנסיונית לכל מי שלא בחר או לא רוצה לנהל את הפנסיה שלו בקופות הפרטיות. הקופה הממלכתית תשקיע באפיקים סולידיים ותגבה דמי ניהול נמוכים מאוד, שאולי גם ידחפו כלפי מטה את דמי הניהול בקופות הפרטיות. כמו כן, רבים בישראל שסבלו בעבר ממצב רפואי משמעותי והחלימו, יוכלו לפתוח קופת גמל מלאה, כולל אובדן כושר עבודה, דבר שהקופות הפרטיות לא מאפשרות. הצעת החוק נפלה בקריאה טרומית ביולי 2014.

פיזור הכנסת פיזר את התקוות להגבלת משווקי הירקות

במטרה לשמור על מחירים נמוכים למוצרי מזון בסיסיים, המדינה מפקחת על מחיריהם של כמה מוצרים ומגבילה אותם. ירקות ופירות אינם נכללים בפיקוח הזה, בין השאר בגלל הטענה שמחיריהם עולים ויורדים באחוזים גבוהים לפי עונות השנה, פגעי מזג אוויר והיצע השוק. הצעת חוק³² שעלתה לקריאה טרומית בנובמבר 2014 ועברה בזכות שיתוף פעולה בין האופוזיציה לקואליציה, הציעה להגדיר הפרש רווח מקסימלי בין המחיר שבו המשווק קונה את התוצרת והמחיר שבו הוא מוכר אותה. שבועיים לאחר ההצבעה פוזרה הכנסת, ועם סיום כהונתה תימחק ההצעה כלא הייתה. המשווקים יוכלו להמשיך למכור ירקות ופירות בכל מחיר שעולה על דעתם.

לא קל להכניס נורמות של התנהלות שקופה לעבודת הממשלה בישראל. חברי הכנסת, שחוסר השקיפות משאיר גם אותם באפלה לעתים קרובות, עשו מספר נסיונות לשנות את המצב. הצומת המרכזית שמכריעה לגבי חקיקה בישראל היא ועדת השרים לענייני חקיקה (שעליה יורחב בהמשך), ועדה שאינה מפרסמת

פרוטוקולים ואינה מתעדת כיצד הצביעו חבריה. הצעת חוק³³ שניסתה לשנות זאת נפלה בקריאה טרומית כמה ימים לאחר שנדחתה – על ידי ועדת השרים לחקיקה, כמובן. חברי כנסת אף העלו הצעת חוק ששמה דגש על סעיף התקציב השמן והסודי ביותר – תקציב הביטחון. הצעה זו³⁴ ביקשה להחיל שקיפות על סעיפים רבים שאין סיבה שיהיו חסויים (למשל תשלומי פנסיות וקצבאות), אך היא נפלה בקריאה טרומית ומיליארדי ש"ח מכספי הציבור שיכולים בהחלט להיות חשופים יישארו באפילה. הצעת אחרת³⁵ ניסתה לקבוע את המובן מאליו: שמוסדות ציבור הנתמכים על ידי המדינה יידעו כמה כסף הם צפויים לקבל בכל שנת תקציב ומתי הכסף אמור להגיע אליהם. זו הצעת חוק שאין לה עלות תקציבית, והיא תאפשר למוזיאונים, בתי כנסת ומוסדות ציבור אחרים להתנהל

באופן יעיל מבחינה כלכלית. אך גם הצעת החוק הזאת נפלה בקריאה טרומית, מה שמאפשר להמשיך ולהפחית מתקציבי המוסדות האלה לאורך השנה, בלי שיהיו מודעים לכך.

גם השנה הספקים יסבלו מהעדר מוסר תשלומים

כבר שנים רבות שולטת בארץ הנורמה לשלם לספקים חודשים לאחר שסיפקו את שירותיהם, בשיטה שידועה במושג "שוטף+", ועשויה להגיע גם עד שוטף+180 (חצי שנה). הנורמה הפסולה חילחלה גם למשרדים ציבוריים שתפקידם לשרת את הציבור. הצעת חוק³⁶ ביקשה לשים קץ למצב הזה, וקבעה שמי שסיפקו שירותים למדינה יקבלו את כספם בתוך חודש מזמן ביצוע העבודה, ובמקרים חריגים כעבור חודשיים. ההצעה עברה בקריאה טרומית בדצמבר 2013, אלא שאז נתקעה בוועדות. כשנודע על פיזור הכנסת נעשה ניסיון של הרגע האחרון לקדם אותה לקריאה ראשונה – מה שהיה מאפשר להחזיר אותה לחקיקה מיד אחרי הבחירות – אך הניסיון נבלם, והספקים ימשיכו להמתין לכספם חודשים ארוכים.

התשלום עבור שעות כוונות בעבודה נקבר במעלה החקיקה

יש לא מעט מקצועות ומקומות תעסוקה הדורשים מעובדים להיות כוונות – ממקצועות אבטחה, רפואה וחירום, ועד טכנאים ועובדים במסעדות. שהייה כוונות

עדויות משקיפים

"גם נציגי גופים ציבוריים נכחו בדיון – מהשלטון המקומי, מקופות החולים, ממד"א, מהאוניברסיטאות – איש ואישה בתורם טענו שהם תומכים בחוק מוסר תשלומים מכל הלב, אבל שהם מבקשים להחריג אותם ממנו בגלל סיבות אלו ואחרות"

ועדת הכלכלה, 18/07/14
ארן רונדל

<http://hamishmar.org.il/calcala160714/>

תקציב המדינה - המסמך המשתנה תמידית

הבחירות לכנסת ה-19 נערכו על רקע חוסר יכולתה של הממשלה הקודמת להגיש תקציב. פחות משנתיים אחר כך התפזרה הכנסת ה-19 בשל אותם מניעים ממש, לאחר שאישרה תקציב פעם אחת בלבד בכהונתה. אולם הקושי בהשגת הסכמה סביב תקציב המדינה הוא רק בעיה אחת בתהליך גיבוש מסמך המדיניות החשוב ביותר של המדינה, שכיום נראה שלוקה בכל אחד מהשלבים שהוא עובר. למצב הנוכחי השלכות חמורות על עיצוב סדר העדיפויות במדינה ועל הדמוקרטיה והמינהל התקין.

התקציב הראשון

הכנסת ה-18 התפזרה בחודש אוקטובר 2012, והגשת תקציב המדינה נדחתה עד לאחר הבחירות בינואר 2013. על פי **חוק יסוד: הכנסת**, תקציב המדינה חייב להתקבל בכנסת עד ה-31 במרץ, או בתוך 45 ימים מהרכבת ממשלה חדשה. המועמד להרכבת ראש הממשלה ולאחר מכן ראש הממשלה בפועל, בנימין נתניהו, ניסה לקדם מהלך של הרכבת תקציב בזק. בסופו של דבר, הצעד הראשון של הממשלה החדשה היה להאריך בהוראת שעה את מסגרת הזמן הקבועה להכנת התקציב מדינה מ-45 יום ל-135 יום.

עדויות משקיפים

"מטרת החוק שנידון הבוקר היא לגייס כספים לתקציב בטווח הקצר. הי"ר חיים כץ, שאל שאלות והתעקש לקבל נתונים, כמו כמה עקרות בית יש, מה אפיונן והאם למסות אותם זה כדאי. אבל בידי נציגי המשרדים בדיון לא היו נתונים".

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 15/03/13
אור עמית

<http://hamishmar.org.il/revaha15071/>

מספר תנאים מרכזיים עמדו ביסוד התקציב הראשון שהגישה הממשלה ה-33 לכנסת הטריוויה. התנאי הראשון היה הכנת תקציב למשך שנה וחצי. למרות שחוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה יוגש מדי שנה, הוראת שעה (שהחלה בתקופת שר האוצר יובל שטייניץ) קבעה כי התקציב שיוגש יהיה דו-שנתי, לשנת 2013 ו-2014 גם יחד. זאת עקב סדר הזמנים הצפוף: התקציב אושר רק בחודש יולי 2013 לאחר תהליך הכנה ארוך, והכנת תקציב נוסף ונפרד לשנת התקציב 2014 הייתה בלתי סבירה. התנאי השני היה הגירעון בתקציב. התקציב הדו-שנתי יצר גירעון תקציבי גדול, שנבע, על פי דו"ח מיוחד

שהכין מבקר המדינה, מליקויים בהכנת תחזית הכנסות המדינה ומהיעדר גוף האמון על הכנת תחזית ההכנסות. התנאי השלישי היה חוק כלל הוצאה. מטרת החוק היא להגביל את הממשלה בהכנת התקציב הן בקביעת גובה הגירעון והן בתכנון ההוצאות. עקב הגירעון, נדרשה הממשלה לתקן את חוק כלל הוצאה במקביל

במקום העבודה מחייבת תשלום, אבל לא כך כוונות בבית, ומטבע הדברים מעסיקים בוחרים לא לשלם עליה. תיקון לחוק שעות עבודה ומנוחה שהציע³⁷ כי עובדים יפוצו על שעות כוונות שבהן הם מחוייבים בזמינות למקום העבודה (גם בבית), היה עשוי למנוע ניצול על ידי המעביד, לקדם את ההפרדה בין שעות עבודה ושעות פנאי ולשפר את מצבם של עובדים חלשים בעבודות כגון מלצרות, שמירה ואבטחה. ההצעה עברה בקריאה טרומית ביוני 2014 אך לא קודמה מעבר לכך ודינה להימחק כליל.

עצמאיות לאחר לידה ימשיכו להיות מופלות לרעה לעומת שכירות

אישה היוצאת לחופשת לידה מקבלת מהביטוח הלאומי דמי לידה כפיצוי על אבדן הכנסתה בתקופה זו. החוק מבחין בין שכירות לעצמאיות: שכירה מקבלת דמי לידה בהתאם לשלושת החודשים שקדמו ללידה, ואילו עצמאית מקבלת דמי לידה בהתאם לשיעור הכנסותיה באותה שנה קלנדרית, כאשר לחישוב נכנסים גם החודשים שלאחר הלידה. לפיכך, נשים עצמאיות מופלות לרעה, מאחר ויש סיכוי גדול שהכנסתן תפחת לאחר הלידה. הצעת חוק³⁸ שקבעה שהכנסותיה של העובדת יחושבו לפי הכנסותיה בשנה שקדמה ללידה, במקום בשנה הקלנדרית, עברה בקריאה טרומית בפברואר 2014 ושם נתקעה, ובכנסת הבאה יהיה צורך להתחיל את התהליך מחדש. ביתניים נשים בעלות עסק עצמאי ימשיכו להיות מופלות לרעה בדמי הלידה שיקבלו.

הניסיון להגביל את חברות מיצוי הזכויות נגד בתוך פקעת אינטרסים

חברות פרטיות ועורכי דין מנצלים כיום את חוסר הנגישות של המוסד לביטוח הלאומי כדי לגבות שכר טרחה על חשבון קצבאות של זכאים. הצעת חוק³⁹ שהוגשה בשיתוף ח"כים מהקואליציה והאופוזיציה ביקשה להגביל את שכר הטרחה בעבור ייצוג מול המוסד (ולכן כונתה "חוק לבנת פורן") ולהקל עליהם באמצעות הקמת מרכזים למימוש זכויות. ההצעה נידונה כשמונה חודשים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ואף אושרה לקריאה שנייה ושלישית, אולם התערבות של סיעת ישראל ביתנו, לכאורה בתיווך שתדלנים מקושרים⁴⁰, מנעה את אישור החוק במליאה בשעות האחרונות שלפני פיזור הכנסת.

משאבי הטבע לאזרחי המדינה

גילוי מאגרי הגז באזורים שברובונות ישראל בים התיכון הצריך קביעת מדיניות לאומית ביחס למספר סוגיות הקשורות למשאב הטבע הזה. אחת הסוגיות עסקה בשאלת העצמאות האנרגטית של ישראל ואופן הניצול של משאבי הגז. זהו הרקע להגשת שתי הצעות חוק⁴¹ שביקשו לעגן בחקיקה עצמאות אנרגטית לישראל על ידי העדפת הצרכים המקומיים על פני האינטרסים של בעלי הזיכיון, המעוניינים למכור את הגז למרבה במחיר. ההצעות קבעו הגבלות מסוימות ומנגנוני תכנון לטווח ארוך, במטרה להיטיב קודם כל עם אזרחי המדינה. שתי ההצעות נדחו בקריאה הטרומית.

הציבור). בכך אישר האוצר את שינוי כלל ההוצאה בפעם השנייה בתוך כחצי שנה.

במהלך הדיונים להכנת התקציב הנוכחי התברר כי חישובי האוצר היו לקויים. ביטול העלאת המס הקטינה את הכנסות המדינה ממסים, הממשלה לא הצליחה לעמוד ביעד הגירעון, וניגשה לכנסת, שוב, בפעם השלישית בשנה וחצי, על מנת לעדכן את כלל ההוצאה ולהגדיל את שיעור הגירעון. הצבת יעד גירעון נתפס בקרב מקבלי ההחלטות כמהלך חשוב למיסגור תקציב המדינה, אך בחינה ביקורתית של יעד הגירעון תצביע על כך שהוא משמש פעמים רבות כדי לשאת חן בעיני חברות דירוג האשראי ואף משמש ככלי לקיצוצים עקביים ומתמשכים בשירות הציבורי.

התקציב השני

דיוני הממשלה על תקציב 2015 החלו באמצע ספטמבר 2014. במהלך הדיונים נשמעה ביקורת רבה על משרד האוצר ש"לא מצליח לחבר את המספרים" בתקציב. בתחילת אוקטובר הועבר תקציב המדינה לעיון השרים, ואושר בתוך שבוע בלבד, לאחר דיון מרתוני ב-8 באוקטובר 2014. דווקא לאור הביקורת היה ראוי שהממשלה תעניק תשומת לב רבה יותר להצעת התקציב שהונחה לפניה.

ויכוחים בתוך הממשלה על סעיפים שונים בתקציב ובחוק ההסדרים הנלווה לו – כמו למשל בנושא ק"ל, תיירות המרפא, והקיצוצים הרחוביים בתקני השירות הציבורי – עיכבו את הגשת התקציב לכנסת. עוד עמדו ברקע יוזמות חקיקה של מפלגות הקואליציה, דוגמת חוק מע"מ אפס, שנכרך אחר כבוד בחוק התקציב.

בבוקר ה-10 לנובמבר 2014 קיבלו חברי הכנסת לידם לראשונה את הצעת חוק התקציב וחוק ההסדרים, ואחרי הצהריים באותו יום כבר נדרשו לאשר אותו. מדובר בעשרות כרכים הכוללים אלפי עמודים ועשרות אלפי סעיפים תקציביים; ברור כי במצב כזה אין לנבחרי הציבור כל דרך לפקח על התקציב, וכך גם לציבור עצמו אין שום יכולת לדעת לאן מנותבים 428 מיליארד ש"ח מכספיו. למעשה חברי הקואליציה אישרו "על עיוור" בקריאה ראשונה את התקציב – הכלי העיקרי לניהול וליישום המדיניות הלאומית – ובכך מעלו בתפקידם כמפקחים על הרשות המבצעת.

מאז אישור התקציב ועד פיזור הכנסת כחודש לאחר מכן לא התקיימו דיונים של ממש בתקציב בוועדות הכנסת. בשל הבחירות, מתנהל תקציב 2015 מדי חודש כהעתק של תקציב 2014.

שינויים בתקציב לאחר האישור - העברות תקציביות

אישור התקציב אינו סוף סיפור, ובמהלך שנת הכספים מותר לממשלה לבצע בו

עיקרי התקציב הוגשו לממשלה בתחילת חודש אפריל 2013, והם כללו שורה של קיצוצים לצד העלאות מסים, במטרה למלא את הבור בגירעון התקציבי. הממשלה אישרה את הצעת התקציב בתוך חודש בלבד. יש לציין כי מבקר המדינה העביר ביקורת בדו"חות קודמים על תהליך אישור התקציב בממשלה, כשקבע שאין איזון בין הצורך בעמידה בלוחות הזמנים לבין דיון המבוסס על מידע מלא ומנומק. המבקר אף הוסיף שטיטוט הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה, בדבר ביצוע עבודת מטה וקיום דיון מעמיק בהצעת התקציב, לא הפכה להנחיה מחייבת ועל כן לא יושמה עד היום.

הצעת חוק התקציב עלתה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת ב-18 ליוני. הארכת פרק הזמן לאישור תקציב המדינה הותירה לכנסת פחות מחודש וחצי לקיים פיקוח אפקטיבי ודיון ציבורי נוקב על סדר העדיפויות של הממשלה. חשוב להדגיש, שתהליך החקיקה של חוק התקציב הוא הזמן היחיד שבו מתאפשר לכלל נבחרי הציבור, מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד, להשמיע את קול הציבור ביחס להצעת התקציב. למרבה הצער, גם פרק הזמן הזה מבוזבז לעיתים קרובות כאשר הדיון בתקציב הופך למגרש משחקים לגריפת רווחים פוליטיים, באמצעות תרגילים מיושנים של "הכנסת עיזים" לספר התקציב רק על מנת להוציאן ממנו בהמשך. כך קרה, למשל, למס שהוצע להטיל על עקרות הבית, והוצא מהצעת התקציב בקול תרועה רמה.

חקיקת חוק התקציב על סעיפיו הרבים בפרק זמן קצר כל כך מקשה על יכולתם של נבחרי הציבור להבין את התקציב ולהשפיע על תוכנו. יתר על כן, היא אינה מאפשרת להם לבחון את ההנחות שעומדות ביסודו ולקרוא תגר על סדר העדיפויות התקציבי שהוא מגלם. הליקויים בגיבוש התקציב בממשלה והפיקוח הפרלמנטרי הדל ביותר של נבחרי הציבור בכנסת פוגעים בשמירה על מסגרת התקציב ומונעים דיון מהותי של נבחרי הציבור בסדר העדיפויות הלאומי, ובכך מפקירים את חלוקת המשאבים לטייס האוטומטי שתכנתה הממשלה.

לאחר התקציב הראשון

בתחילת שנת 2014 ביקשה הממשלה את אישור הכנסת לערוך שינויים בנטל המס ובעדכון כלל ההוצאה. חישובי האוצר הראו שניתן לוותר על העלאת מסים נוספת שתוכננה לתחילת ינואר 2014, ושניתן אף לעדכן את כלל ההוצאה כך שיעד הגירעון יהיה נמוך מהמתוכנן. במהלך זה ניסה האוצר לגרוף רווח כפול: ביטול העלאת המס יאפשר לו לזכות באהדה ציבורית, ושימוש בעודפי הכנסות יאפשר לו להקטין את יעד הגירעון (במקום לשפר את התשתיות ואת השירותים החברתיים לכלל

שינויים שנודעו בשם "העברות תקציביות". העברה תקציבית היא העברה של סכום כסף מיעד אחד בתקציב המדינה ליעד אחר, לאחר שהתקציב השנתי השלם כבר אושר בכנסת. במהלך שנה קלנדרית מתבצעות מאות העברות תקציביות בסכומים הנעים בין עשרות אלפי ש"ח למיליארדי ש"ח, המשנים לחלוטין את סדר העדיפויות המוצהר. ההעברות מאושרות בהליך מזורז ובלתי שקוף בוועדת הכספים, וכך יכולה הממשלה לנפח תקציבים שהיא רוצה להסתיר או לפתור מחלוקות בקואליציה בעזרת כספי ציבור, והכל בשם "הצורך בגמישות בניהול התקציב".

ישנם שלושה סוגים של העברות תקציביות שמגיעות לפתחה של ועדת הכספים: הסוג הראשון הוא העברת "עודפים מחויבים", משמע כספים שלא נוצלו בשנת תקציב אחת מועברים לבאה אחריה; השני הוא העברות תוך משרדיות, משמע כספים שעוברים ממקום למקום בתוך תקציב משרד מסוים; הסוג השלישי הוא העברות תקציביות בין משרד אחד לאחר.

משרד האוצר טוען, כאמור, שההעברות התקציבות נדרשות על מנת לשמור על גמישות תקציבית ולהתמודד עם הוצאות בלתי צפויות במהלך השנה, אולם היקפן הענק ויעדיהן המסתוריים של ההעברות אינם יכולים להיות מנומקים רק ב"גמישות תקציבית" או באירועים חריגים. לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2012 שונו 10% מהתקציב הכולל – כ-30 מיליארד ש"ח. הכנסת האחרונה הביאה את המנהג לשיא, ובשנת 2014 שונה בוועדת הכספים כ-14% מהתקציב – סכום עצום של 64 מיליארד ש"ח (ע"פ הודעת משרד האוצר). מאחר שהמאבקים הפוליטיים בעת קביעת התקציב סובבים סביב אחוז קטן ממנו (רובו למעשה "קבוע מראש" בגלל התחייבויות קודמות), ומאחר ששיעור ההעברות התקציביות מהסעיפים האזרחיים נרחב יחסית, השפעתן של ההעברות גדולה עוד יותר.

עדויות משקיפים

"שלושת 'נערי האוצר' חטפו אש בנוגע להעברה לביטחון, והייתה תחושה שנבחרי הציבור הולכים לעמוד על שלהם ולא לתת להעברה תקציבית לא ראוייה לעבור. או אז זקפה הדמוקרטיה את פרצופה המכוער – לאחר כל הצעקות, בעת ששעת ההצבעה התקרבה, עלו ובאו חברי כנסת עלומים מכל פינות המישכן לתת כתף בהצבעה. כולם התיישרו – נציגי הקואליציה הצביעו בעד והעברה אושרה"

ועדת הכספים, 18/11/14
יסי גרטלר

<http://hamishmar.org.il/ksafim181114/>

הבעיה אינה נעוצה רק בהיקף ההעברות, אלא בהליך אישורן. מסמכי בקשות ההעברות שמעביר משרד האוצר לאישור חברי הכנסת מהווים מלאכת מחשבת של סיבוב מיותר. במשך זמן רב פורסמו הבקשות רק בעותק קשיח, עד שהואיל משרד האוצר לפרסם אותן מראש באינטרנט, אולם רק כסריקות בפורמט PDF ולא כקבצים הניתנים לניתוח ועיבוד במערכות מחשב. ההעברות עצמן מפורטות באופן מעורפל ביותר – מסעיפים עם שמות עלומים ("רזרבה כללית", "עודפי תקציב", "הוצאות שונות") ועד יעדים לא ברורים ולא מפורטים ("העברות לרשויות המקומיות", "חינוך יהודי בתפוצות", סעיפי "פיתוח" וסעיפים "כלליים"). במהלך דיון

בהעברות תקציביות נדרשים חברי ועדת הכספים לאשר עשרות עד מאות עמודים כאלה – העברות בשווי מיליוני עד מיליארדי ש"ח – והם עושים זאת לאחר דיון בן מספר דקות (או שניות) בלבד. מדיווחי משקיפים של המשמר החברתי עולה שוב ושוב תמונה המעידה על דיונים לא מעמיקים ולא ממצים בוועדת הכספים. במקרים רבים חברי הכנסת לא יודעים מה הסיבה להעברת הכספים ומה יעד המדויק בזמן שהם מצביעים, והם נכנסים לישיבה רק לרגע ההצבעה. אופן הצבעותיהם אינו נרשם לעולם בפרוטוקול.

הקואליציה נהנית מרוב מובנה בוועדת הכספים המאפשר לה לאשר כל העברת כספים שתראה. בכנסת היוצאת, חברי הוועדה מטעם יש עתיד, התנועה, הליכוד והבית היהודי ביקרו את ההעברות החשודות לעיתים נדירות, אם בכלל, והעדיפו לתת ידם להצבעה עיוורת גם במקרים שבהם היה לכאורה חשש להונאה מטעם למשרדי הממשלה. יו"ר הוועדה, ניסן סלומינסקי (הבית היהודי), ניצח על דיוני ההעברות בלי להתיר שאלות או טענות מצד חברי הכנסת וניצל את סמכות היושב ראש כדי לסגור את הישיבות כשלא היה לו רוב ולפתוח אותן מחדש ברגע שנמצאו מספיק חברי קואליציה.

לאן מועברים הכספים - ועל חשבון מי?

סעיפים תקציביים רבים גדלים באותה צורה, מדי שנה, מה שמעלה את החשד כי ההעברות משמשות את הממשלה כתקציב צללים, המתוכנן במשרד האוצר עוד לפני שנקבע התקציב השנתי אך מועבר רק אחריו, וכך חומק מהביקורת הציבורית. נראה כי הן משמשות ככלי לקיצוץ שיטתי בתקציבים האזרחיים, המנופחים בתקציב המקורי, כשמראש הכוונה היא לא לנצלם במלואם ולהעביר את היתרה למטרות אחרות – בעיקר, אך לא רק, לתקציב הביטחון. לפי הממ"מ, בין 2009 ל-2014 אושרה בוועדת הכספים בכל שנה תוספת תקציב של 20%-25% לביטחון – בערך 12 מיליארד ש"ח בשנה.

תרשים 9

כך מנופחים חברי הכנסת את תקציב הביטחון, שנה אחר שנה (נתונים: הממ"מ)

שנה	תקציב מקורי	תקציב בפועל	סך השינוי
2009	48.4	61.1	26%
2010	53.1	65.0	23%
2011	54.1	66.0	22%
2012	55.6	68.5	23%
2013	58.3	69.7	20%

מתקציב התחבורה הציבורית	מתקציב מימון חופים במשבר	מתקציב הלוואות לדיור לחסרי דירה	מתקציב סבסוד צהרונים להורים עובדים	מסעיפי רזרבה
7	13	10	10	195

עדויות משקיפים

"כאן יש להדגיש את אלה שלא הזכרתי עד עכשיו: טופרובסקי, שלח, קלדרון וסולומון (יש עתיד) הצביעו בעד העברות התקציביות להתחליות. הם שתקו בכל הדיון, הצמידו את פניהם למסכי הטלפון והטאבלטים וניסו להתחמק משייכות לביזיון שהתרחש בוועדה, אך לשווא. הם הוכיחו שהדיונים היו בזבז זמן מוחלט; התוצאות היו ידועות מראש כי כך הם סיכמו עם הבית היהודי. האם בשביל זה מצביעיהם בחרו אותם?"

ועדת הכספים, 13/08/14
זו אלישיב

<http://hamishmar.org.il/ksafim120814/>

ומדי שנה נחתכת ב- 95% לכדי 10 מיליון ש"ח לערך. מדוע? לשם מה? לפקיד אגף התקציבים פתרונים. סעיפים בולטים אחרים בהעברות התקציביות הם **סעיפי הרזרבות**. בתקציב המדינה ישנן רזרבות גלויות, כמו למשל סעיף "הוצאות שונות" בסך 4-5 מיליארד ש"ח, שמנוצל להעברות למטרות אחרות בהתאם לסיכומים קואליציוניים, או סעיף כמו "הוצאות פיתוח אחרות". אולם ישנן גם רזרבות סמויות כמו למשל תקציב הפיתוח של משרד התחבורה וסעיף מימון הבראת גופים במשבר, שמקוצצים באופן שיטתי לטובת יעדים אחרים. ברור לכאורה, כי הממשלה צופה את השינויים התקציביים מראש ו"מכינה" אותם בפניות נסתרות בתקציב המדינה – מדוע אם כן אינה כוללת זאת בתקציב המקורי? כמה יחידות ממשלתיות אחרות זוכות להטבות שוטפות כאלו ללא ידיעת הציבור?

ההעברות התקציביות ממחישות באופן מעשי את סדר העדיפויות האמיתי של הממשלה. דוגמה נאה לכך היא העברה תקציבית להקמת "מתקן חולות" מחודש יוני 2014: באבחה אחת הוחלט על קיצוץ של 7 מיליון ש"ח בתחבורה הציבורית, 13 מיליון ש"ח בתקציב מימון גופים במשבר, 24 מיליון ש"ח מתקציב הלוואות לדיור לחסרי דירה, 10 מיליון ש"ח מתקציב סבסוד צהרונים להורים עובדים ו-195 מיליון ש"ח מסעיפי רזרבה נוספים ולא מזוהים, כל זאת לטובת מתקן חולות. כך גויסו 250 מיליוני ש"ח ביום אחד, והסכום הכולל להקמת המתקן גבוה בהרבה והגיע ממקורות תקציביים שונים.

למרות הצהרות כנגדם, הכספים הקואליציוניים המשיכו לזרום

חלק מההעברות התקציביות כוללות כספים הנודעים בשם "כספים קואליציוניים" – העברות ליעדים מסוימים, לעיתים לגופים חיצוניים למגזר הציבורי, כחלק מעסקות

הגדלת תקציב הביטחון לא צומחת בחלל ריק, ובכנסת האחרונה היא נעשתה על חשבון תקציבי המשרדים האזרחיים. למשל, ב-2013 נחתכו 2.75 מיליארד ש"ח ממשרדי הבריאות, הרווחה, החינוך, הכלכלה, מכספי הביטוח הלאומי וממשרדים נוספים לטובת מערכת הביטחון. ב-2014 הועברו כ-3.7 מיליארד ש"ח מהתקציבים האזרחיים אל תקציב הביטחון, כשבין הסעיפים המקוצצים ניתן למצוא את סעיפי הסובסידיה והתשתיות של התחבורה הציבורית, סבסוד מעונות יום, עידוד תעסוקה, חינוך ורווחה. לצורך העברה אחרונה זו עשתה הממשלה שימוש ציני במלחמת צוק איתן, כשטענה שמדובר בהעברה נדרשת בשל המלחמה, על אף שברור שמדובר באותו נוהג שיטתי להגדלת תקציב הביטחון שמיושם בכל שנה.

ישנם סעיפים תקציביים נוספים שמקבלים תוספות מדי שנה. כך למשל סעיף תקציבי "רשויות מקומיות – כללי" גדל בשנים 2013-2014 בשיעור שבין 25%-35%, השווה ערך ל-1.2 מיליארד ש"ח. העברות אלה שנויות במחלוקת מכיוון שלא ברור לאן מגיע הכסף. בשני מקרים אף נמצא שהכספים שהועברו הופנו לבסוף לטובת גופים שאינם רשויות מקומיות, כמו מועצת יש"ע, ולשם תשלום שוחד, לכאורה, בפרשת ישראל ביתנו.

סעיף תקציבי נוסף שזוכה מדי שנה לתוספת תקציבית חריגה הוא **החטיבה להתיישבות** בהסתדרות הציונית – הזקוע המבצעת של ממשלת ישראל לפרויקטים שונים (בעיקר בינוי) בגדה המערבית וברחבי הארץ. בסיס התקצוב של החטיבה עמד על כ-60 מיליון ש"ח, גם בתקציב 2013 וגם בתקציב 2014, אך תפח ליותר מחצי מיליארד שקל – עלייה של כ-800%. ניפוח תקציב היחידה הוא מנהג קבוע מזה שנים. ראוי לציין כי הגוף אינו חייב בשקיפות על פי החוק, למרות שמיימונו מגיע מכספי הציבור, וישו גם נקשר בפרשת השחיתות.

מנגד, יש סעיפים שמקוצצים שנה אחר שנה, ועולה השאלה מה טיב תקצובם. תכנית תקציבית "קציר ים המלח" מתקוצבת מדי שנה בכ-190 מיליון ש"ח,

תקציב הביטחון	רשויות מקומיות - כללי	החטיבה להתיישבות	דיוור ממשלתי - פעולות מרכזיות	קציר ים המלח
20-25%	25-35%	800%	500-1000%	-95%



קח-תן פוליטיות בין סיעות הקואליציה. המנגנון הנוכחי הוא גלגול של "הכספים היחודיים", שיטה דומה להעברת תקציבים למקורבים דרך ועדת הכספים אשר בוטלה ב-1993 בעקבות ביקורת בית המשפט, אך בניגוד לעבר, הכספים מנותבים למטרות כלליות (למשל, "סיוע לרשויות המקומיות ביהודה ושומרון", "פעולות בתחום חיזוק הזהות היהודית", "חיזוק השלטון המקומי") ולא לארגון מסוים. השינוי סמנטי בלבד, והתוצאה – זהה.

על פי החוק, כל הסכם בין סיעות הקואליציה (לחלוקת תפקידים, הקצאת תקציבים וכיו"ב) חייב להיות גלוי לציבור – כפי שקורה עם ההסכמים הקואליציוניים הנחתמים עם כינון הממשלה. בפועל, במהלך כהונת ממשלה מועברים בוועדת הכספים או בתקציבים השנתיים מאות מיליוני שקלים בשל דרישות פוליטיות. המפלגות מכחישות הסכמים אלה ושרים בכירים, דוגמת נפתלי בנט, הצהירו על רצונם למגר את התופעה, הנתפסת כסחטנות פוליטית על חשבון משלם המיסים. אף על פי כן – הכספים הקואליציוניים המשיכו לזרום גם בכנסת ה-19.

מעקב המשמר החברתי מגלה שימוש נרחב בהעברות לטובת עמותות וגורמים המקורבים למפלגות. כך למשל, מדיון שנערך בחודש נובמבר 2013 עולה כי עמותה לילדים בסיכון תוקצבה בבסיס תקציב המדינה בסכום של 23 מיליון ש"ח, ואילו בזכות הסכמים קואליציוניים תקציבה עמד לבסוף על 53 מיליון ש"ח. באותו הדיון אושרו לעמותה זאת 30 מיליון ש"ח נוספים. דוגמה נוספת היא העברת הכספים לחטיבה להתיישבות ביוני 2014, שבוצעה בזכות סיכום קואליציוני בין יש עתיד לבין ישראל ביתנו. גם חברי ועדת הכספים הודו כי "משקרים" להם, כפי שאמר ח"כ אלעזר שטרן באחד הדיונים על העברת כספים לטובת "מיגון רכבים": "ממה שהבנתי, זה לא בדיוק עובר רק לזה, וזו דרך להעביר לאורך שנים סוגים של כספים קואליציוניים".

ההסכמים הסודיים מקבלים ביטוי גם בתקציב המדינה השנתי. בתקציב 2015, שלא אושר לבסוף, ערך שר האוצר יאיר לפיד צעד ראשון בדרך לשקיפות כאשר ריכז את הכספים הקואליציוניים (שהצטברו ליותר מחצי מיליארד ש"ח) תחת הכותרת "תגבור משרד הממשלה", אך הקפיד לשמור על כותרות כלליות מבלי לפרט לאן הכסף מועבר בפועל. בוועדת הכספים גם המעט הזה לא מתרחש, וסיכומים פוליטיים עלומים קובעים העברות תקציביות של מיליונים ללא קריטריונים מוגדרים או תיעוד גלוי. נראה כי עדיין נעשה שימוש אינטרסנטי בכספי ציבור לשם קניית תמיכה מפלגתית בגופים שונים, שלרוב אינם נמצאים תחת פיקוח.

הקשר בין העברות תקציביות לשחיתות

נדמה שהכנסת ה-19 חצתה את כל הקווים בשימוש במנגנון הפרוץ והנסתר של העברות התקציביות, עד כדי פיצוץ בחקירת השחיתות הגדולה מזה שנים במגזר

הציבורי, הידועה בינתיים כ"פרשת ישראל ביתנו". אין זה מפתיע – לפיקוח הלקוי של הכנסת על ההעברות יש פוטנציאל משחית, והמנגנון הפך לפרצה הקוראת לגנבי הקופה הציבורית. על פי החשדות, כספי ציבור נלקחו מתקציב המדינה והועברו לארגונים, מוסדות, גופים ציבוריים ורשויות מקומיות בהתאם להשתייכות המפלגתית, לקשרים האישיים לפוליטיקאים ולתשלומי שוחד ומתן טובות הנאה.

הפרשה אמנם נקשרה בעיקר בשמה של מפלגת ישראל ביתנו, אך החשדות הגיעו גם למפלגות נוספות.

עדויות משקיפים

"לאחר שהמשיך הדיון, הציצה פנימה איילת שקד (הבית היהודי) ושאלה מרוחק את היו"ר אם הוא צריך אותה. סלומינסקי הנהן בראשו והיא התיישבה בשורת הכסאות השנייה, ושוחחה בנחת עם היושבת לצידה. כששמעה את היו"ר שואל מי בעד, הרימה את היד באוטומטיות וחזרה לשוחח בניחותא, מבלי שהקשיבה ומבלי שידעה במה מדובר".

ועדת הכספים, 15/07/14
איילנה בן עזרא

<http://hamishmar.org.il/ksafim150714/>

פוטנציאל לשינוי חיובי

שיטת ההעברות התקציביות עלתה על סדר היום הציבורי בזכות ארגוני החברה האזרחית, ובהם המשמר החברתי, ובזכות

עבודת חברי כנסת דוגמת סתיו שפיר שניסו לעשות סדר בשיטה. בשנתיים האחרונות, ההעברות הפכו מהליך לא ידוע לציבור לסמל ל"קומבינות" תקציביות מתחת לשולחן ודוגמה להתנהלות לא ראויה של נבחרי ציבור. בתקופה זו החלו להתפרסם באינטרנט רוב הבקשות להעברות מספר ימים לפני הדיונים, ולא בעת הדיון כפי שהיה מקובל לפני כן. ח"כ שפיר אף עתרה לבג"ץ בטענה שבשיטה זו המדינה מפרה את **חוק יסוד: משק המדינה**, והשופטים ביקשו מהאוצר לגבש יחד עם ח"כ שפיר נוהל מתוקן לביצוע ההעברות. שינוי חיובי נוסף הוא פתיחת אתר "מפתח התקציב" של הסדנא לידע ציבורי, המאפשר לראות את סעיפי תקציב המדינה, על שינוייהם במהלך השנים, בצורה נגישה ונוחה. במקביל, החל לפעול במשרד המשפטים צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי אבי ליכט, שבוחן את מנגנון הכספים הקואליציוניים כדי למנוע הישנות מקרים כמו אלה שנחשפו בפרשת השחיתות האחרונה.

ראוי לציין כי בנושא התקציב האופוזיציה איתגרה את הממשלה מעט מאוד. לפעמים האופוזיציה מצליחה להשיג הישגים במהלכי פיליבסטר, ולעיתים היא גוזרת קופון ציבורי על הוצאת "עזים" מהתקציב, אך לרוב כמעט שאינה מעודדת דיון ציבורי אמיתי על סדר העדיפויות התקציבי. יוצאת מכלל זה בהיבט הדיון הציבורי היא מרצ, שהוציאה בצמוד לשני התקציבים שהוגשו הצעת תקציב משלה. אחת משתי ההצעות האלטרנטיביות הוגשו בשיתוף פעולה עם ח"כ משה גפני מיהדות התורה.

מליאת הכנסת ה-19: מעקב הצבעות ונוכחות במדד החברתי

מהו המדד החברתי?

מליאת הכנסת היא המקום שבו מצביעים חברי הכנסת על הצעות חוק על מנת להוריד אותן מסדר היום או להפוך אותן לחוקים רשמיים. המשמר החברתי מרכז את המעקב אחר פעילות הח"כים תחת פרויקט "המדד החברתי". המדד החברתי הראשון יצא בסוף כנס החורף תשע"ב, במארס 2012. זה היה הכנס הראשון שעליו פיקח המשמר החברתי, והראשון אחרי המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011. במשמר החברתי הבנו, שמעבר לקריאה להשתתפות אזרחית מתמשכת בצמתי הדמוקרטיה וההשקפה על עבודת חברי הכנסת, אנחנו חייבים לתת לציבור כלי לבחון את פעילותם הקונקרטית של הח"כים, מעבר לספינים בתקשורת. בחרנו להתמקד בהצבעות במליאת הכנסת משני טעמים, אחד עקרוני והאחר מעשי. ראשית, חבר כנסת יכול לדבר גבוהה-גבוהה על אידיאליים חברתיים, ולסמוך על כך שאיש לא ישים לב שהוא מצביע באופן המנוגד להם. הצבעה במליאת הכנסת היא תמצית אמת של פעולתו של הח"כ: הצביע בעד הצעת החוק – הוא בעדה; הצביע נגד הצעת חוק – הוא מתנגד לה. גם אלף הצהרות לא ישנו זאת. הטעם השני הוא שהצבעות במליאה הן המקום היחיד שדעתו של ח"כ מתועדת באופן רשמי – בדיוני ועדות אין רישום שמי של הצבעות.

חשוב להדגיש כי המדד החברתי אינו משקף את סך פעילותו של חבר כנסת, אשר מלבד הצבעותיו במליאה גם נדרש להשתתף בדיוני ועדות הכנסת, להיענות לפניות הציבור, ליזום חקיקה ולהעלות נושאים לסדר היום הציבורי. זאת הסיבה שאנו מעדיפים להדגיש את המגמות והתובנות הנגזרות מהנתונים ולא רק את הציונים היבשים, ובמקביל להתפרש לבחינת אזורי פעילות פרלמנטריים אחרים, כמו דיוני הוועדות (פירוט בהמשך).

במהלך השנה, כ-40 פעילים במשמר החברתי משתתפים בקביעת עמדת הארגון באשר לכל הצעת חוק (בתחומי הכלכלה, הדיוור, המזון והמים, רשת הביטחון החברתית, בריאות, חינוך, תעסוקה, שוויון, דמוקרטיה והשתתפות אזרחית) ומממקים אותה על בסיס **ערכי המדד החברתי**. חלק משמעותי מהמצביעים מתחלף ומתחדש מדי כנס, על מנת לוודא שהמצביעים הם אכן הפעילים המרכזיים במשמר החברתי, המייצגים את פניו של הארגון. למעשה, התהליך מעמיק יותר מפעילותם של רוב חברי הכנסת כיום – אנחנו קוראים כל הצעת חוק, מפרשים אותה, דנים עליה ומפרסמים מדוע החלטנו לתמוך בה או להתנגד לה. היינו שמחים לרף אחריות

דומה אצל נבחרי הציבור שלנו.

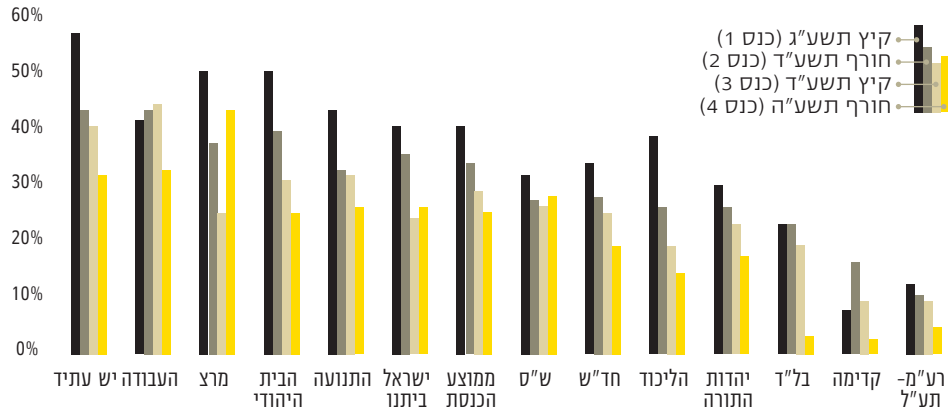
חברי הכנסת מקבלים נקודה חיובית במדד על כל "הצבעה חברתית" ונקודה שלילית על כל הצבעה "לא חברתית". הימנעות או היעדרות אינן מוסיפות או גורעות נקודות. ציוניהם משקוללים גם לפי החשיבות שאנו נותנים לכל הצעת החוק. ככל שהצבעותיו של הח"כ במליאה חברתיות יותר, מתקרב ציונו ל-100. החישוב נעשה על ידי אלגוריתם האג'נדות של אתר כנסת פתוחה. בתום הכנסת ה-19 חושב המדד החברתי עבור כל תקופת הכנסת המתפזרת, כשהציונים משוקללים לפי אורך כל כנס.

המדד החברתי הפך בשלוש השנים האחרונות לתו תקן למצפונם (או חוסר מצפונם) החברתי של חברי כנסת, ולא בכדי. הוא מתבסס על מידע רב שנאסף על-ידי פעילי הארגון, תוצאותיו מנומקות היטב ומלוות בהפניות וקישורים. הוא מבהיר בדיוק אילו ח"כים פועלים היטב ואילו גורמים בעבודתם נזק כלכלי-חברתי – על בסיס סולם ערכים ברור ושיטתי. לא מעט חברי כנסת, ואף חלק מהמפלגות, התגאו בציוניהם במדד החברתי, ובכך נתנו לו הכשר נוסף. אך חשובה יותר היא התעניינות הציבור, שקיבל כלי רב עוצמה לבחינת נציגיו. חשוב לציין, שגם מי שאינם מסכימים עם העמדות שעליהם מבוסס המדד יכולים להיעזר בו כדי לקרוא על הצעות החוק ולגבש דעה משלהם. בכך המשמר החברתי לא רק מגדיר במפורש מהי הצבעה חברתית, אלא גם מקדם דיון ציבורי משכיל ומעמיק בעבודת החקיקה.

מה אפשר ללמוד מהמדד החברתי?

- **משמעת לא מספקת:** המשמעת הקואליציונית היא רק תירוץ, ותירוץ די גרוע, להצביע בצורה לא חברתית. והראיה: כמעט שליש משישים הח"כים החברתיים ביותר הם מהקואליציה. חלקם שם בגלל חריצותם והצבעותיהם, וחלקם שם דווקא משום שנעדרו מהצבעות שבהן נדרשו להצביע באופן לא-חברתי. אילו הפגינו יותר ח"כים שאר-רוח דומה, חברי הכנסת היו לוחצים לעבר חקיקה יותר חברתית ואף מחזקים את מעמדם ואת מעמדה של הכנסת מול הממשלה. אילו פעלו לפי מצפונם, אולי היה מתברר להם שאזרחי המדינה חכמים מספיק כדי להעריך עבודה פרלמנטרית אמיצה ושעשייה חברתית יכולה להניב רווח אלקטורלי. אבל רובם מפחדים מנחת ידן של הממשלה והקואליציה, וחוששים שלא יכללו ברשימות המומלצים בפריימריז או בסידור הרשימה של יו"ר המפלגה.
- **אינפלציית הצעות:** חברי הכנסת ה-19 הגישו 2,923 הצעות חוק פרטיות ב-22 חודשי עבודה. כל הצעת חוק כזו עברה אישור של המחלקה המשפטית לפני שהונחה רשמית על שולחן הכנסת, אך רק כ-800 הצעות עלו להצבעה במליאת הכנסת. כלומר, יותר מ-2,000 הצעות חוק תבעו אלפי שעות עבודה מהלשכה המשפטית העמוסה ממילא של הכנסת ועלו עשרות או מאות אלפי ש"ח

שיעור הנוכחות היורד בהצעות על הצעות חוק חברתיות-כלכליות

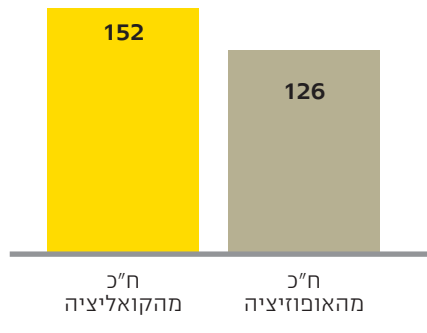


כאגף החברתי, ההוגן והקשוב של הכנסת. אך נראה שחברי האופוזיציה לא באמת רוצים להיאבק על מדיניות החקיקה והם מוותרים מראש על מליאת הכנסת. מתוך כ-400 הצעות שנבחנו במדד החברתי, חבר כנסת מהאופוזיציה השתתף בממוצע ב-28 הצעות פחות מחבר קואליציה. נזכיר כי חברי אופוזיציה אינם חברים בממשלה ולרוב אינם ראשי ועדות; זמנם נתון בידיהם לפחות כמו זה של חברי הכנסת מהקואליציה. יתרה מזו, בכנסת האחרונה היו כ-30 חברי כנסת שהיו חברים גם בממשלה, ורובם השתמשו בעובדה זו כתירוץ להמעיט בהשתתפות בהצעות בכנסת. כך יוצא שלכאורה הייתה לאופוזיציה אפשרות לרוב קבוע במליאת הכנסת, אילו הפגינה יותר חריצות בעבודתה.

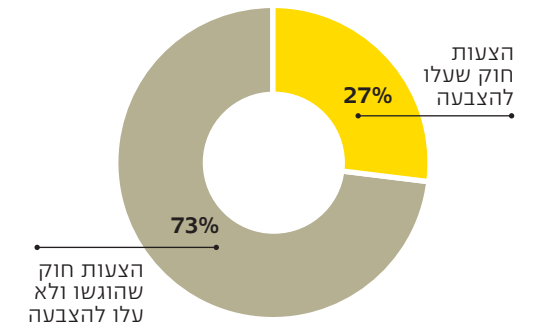
קיצוץ: אמרנו זאת בעבר ונאמר שוב: קיצוץ אינם סיבה טובה להיעדרות מהצעות (למעט מקרים מיוחדים ובלתי צפויים). ח"כ המסכים להתקזז מוותר על המשחק הפרלמנטרי ומקבל למעשה שתוצאות ההצבעה ייקבעו מראש הרחק מעינו המפקחת של הציבור.

היעדר רישום להצבעות שמיות: גם בכנסת האחרונה, כמו זו שלפניה, מערכת ההצבעות האלקטרונית במליאת הכנסת לא ספרה הצבעות שמיות (מדי פעם גם הצבעות אלקטרוניות רגילות לא נרשמות, עקב תקלות). בהצבעות שמיות נקראים שמותיהם של כל חברי הכנסת, והאחרונה מביעים את עמדתם בקול.

תרשים 14
ממוצע השתתפות לח"כ בהצבעות בנושאים חברתיים כלכליים



אינפלציית הצעות החוק



מכספי הציבור. כסף זה הושקע בהצעות חוק שאפילו לא ניתנה להן הזדמנות לצאת לאוויר העולם. אולי עדיף שבמקום להציף את רשומות הכנסת בהצעות חוק קטנות ושוליות בעלות השפעה מזערית וסיכוי נמוך להפוך אי-פעם לחוק, הח"כים יתרכזו במהלכי חקיקה רחבים ועמוקים יותר.

הממשלה נושאת גם היא באחריות למצב: כל עוד ועדת השרים לחקיקה, שאין לה שום סמכות פורמלית לקבוע איזו חקיקה פרטית תקודם ואיזו תיעצר, תמשיך לעבוד במחשכים ולאחוז את הכנסת באחיזת החנק שלה, הח"כים, שחשים מולה חסרי אונים, ימשיכו להגיש אלפי הצעות חוק, בתקווה שאחוז קטן יחמוק ויעבור בשער. זהו קרב חסר תוחלת בין שתי רשויות שמפסידים ממנו אזרחי ישראל, שלא זוכים לחקיקה יעילה ועקבית שתענה על צרכיהם.

הצעות נקברות: עשרות רבות של הצעות חוק שעברו בקריאה טרומית מעולם לא קודמו, חלקן טובות וראויות, שהיו משפרות את חייהם של רבים. למשל, התיקון לחוק הפרשנות שהיה אוסר על הפליה על בסיס נטייה מינית בכל תחומי החיים, או חוק חופשת הלידה לאבות, שזכה לתמיכה גורפת בקריאה טרומית. הצעות אלה ורבות אחרות מעולם לא עלו לדיון בוועדות הכנסת. כאשר מליאת הכנסת מאשרת הצעת חוק היא מודיעה קבל עם ועדה שנבחרו הישירים של העם מעוניינים להמשיך לקדם ולדון בחוק. מישוהו, היכנשהו, ללא דיווח או נימוק, קובע שזה לא יקרה.

נוכחות בירידה: בכנסת ה-19 היה מספר גבוה במיוחד של ח"כים חדשים. בין אם מדובר בחילופי משמרות טבעיים או ברוח חדשה בעקבות המחאה החברתית, אנו האזרחים ציפינו לראות נבחרים צעירים ונלהבים, שיתיימרו להוכיח שהם טובים יותר וחרוצים וראויים יותר מקודמיהם. ואכן, בחודשים הראשונים נוכחות הח"כים הייתה גבוהה – 42% נוכחות בהצבעות בנושאים כלכליים-חברתיים בכנסת הקיץ 2013. אבל נראה שלדברים טובים מתרגלים מהר, וכבר בכנסת שלאחריו ירד הנתון ל-35% אחוז נוכחות, 30% בכנסת שאחריו, ורק 26% נוכחות בכנסת הקצר האחרון – כלומר, חבר כנסת ממוצע הצביע רק באחת מתוך כל ארבע הצבעות בנושאים כלכליים-חברתיים.

אופוזיציה לא לוחמנית: אם חריצותו של הח"כ הממוצע פחתה במהלך כהונתה של הכנסת, מה נאמר על האופוזיציונר הממוצע? האופוזיציה אוהבת להציג את עצמה כמגינת האזרחים מפני דורסנותה של הקואליציה, כאלטרנטיבה לשלטון,

לנבור בפרוטוקול ולספור קולות. מצער שדווקא ההצבעות השמיות – שהן כמעט תמיד הצבעות חשובות, סמליות, שבאות להציג את פרצופה האמיתי של האופוזיציה/קואליציה – דווקא הן אינן נגישות לציבור. בעבר היה ניסיון להתחקות אחריהן – והתוצאה היא ששש הצבעות תועדו בין יוני 2003 ונובמבר 2005. מאז הצבעות שמיות שקעו שוב בתהום הנשייה.

לאחר הקראת שמות כל הח"כים סופרים מזכירת הכנסת או סגנה את התומכים והמתנגדים, והתוצאה נאמרת לפרוטוקול על-ידי היו"ר, בפירוט לבחירתו (לעתים לא יאמר אף כמה היו בעד או נגד, אלא רק אם ההצעה התקבלה או לא). ולמרות כל אלה, לא נמצא מי שיזין את הנתונים האלה לרשימת ההצבעות של אותו יום בכנסת, ואזרחים שרוצים למצוא את ההצבעות נדרשים

מבחר נתונים מהמדד החברתי לכנסת ה-19

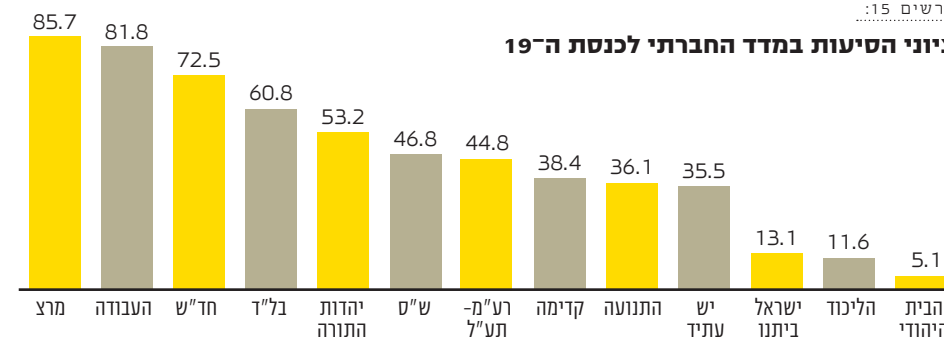
תרשים 17:

עשרת המדורגים ראשונים ואחרונים בציון המדד החברתי

עשרת האחרונים		עשרת הראשונים	
-2.6	מרדכי יוגב, הבית היהודי	97.2	דב חנין, חד"ש
-3.5	פאינה קירשנבאום, ישראל ביתנו	96.1	איתן כבל, העבודה
-4.2	אורית סטרוק, הבית היהודי	93.3	משה מזרחי, העבודה
-4.6	אופיר אקוניס, הליכוד	91.3	אילן גילאון, מרצ
-7.9	ציפי חוטובלי, הליכוד	91.2	נחמן שי, העבודה
-8.4	ניסן סלומינסקי, הבית היהודי	90.9	מרב מיכאלי, העבודה
-8.7	עוזי לנדאו, ישראל ביתנו	89.7	מיקי רוזנטל, העבודה
-9.9	בנימין נתניהו, הליכוד	89.4	מיכל רוזין, מרצ
-11.2	זאב אלקין, הליכוד	89.1	חיליק בר, העבודה
-15.4	אבי וורצמן, הבית היהודי	89.0	אברהם מיכאלי, ש"ס

תרשים 15:

ציוני הטיעות במדד החברתי לכנסת ה-19



תרשים 16:

הח"כ הראשון והאחרון במדד החברתי בכל סיעה

סיעה	ראשון	ציון	נוכחות	אחרון	ציון	נוכחות
קואליציה						
הליכוד	יריב לוין	58.2	77%	זאב אלקין	-11.2	22%
יש עתיד	דב ליפמן	74.5	84%	יאיר לפיד	-2.6	13%
הבית היהודי	שולי מועלם רפאלי	37.3	57%	אבי וורצמן	-15.4	32%
ישראל ביתנו	חמד עמאר	58.3	67%	עוזי לנדאו	-8.7	27%
התנועה	אלעזר שטרן	58.1	59%	ציפי לבני	8.6	11%
אופוזיציה						
העבודה	איתן כבל	96.1	67%	בנימין בן אליעזר	35.8	8%
ש"ס	אברהם מיכאלי	89.0	66%	אלי ישי	6.0	5%
יהדות התורה	אורי מקלב	89.0	61%	יעקב ליצמן	22.0	10%
מרצ	אילן גילאון	91.3	45%	זהבה גלאון	78.8	32%
חד"ש	דב חנין	97.2	58%	חנא סוייד	51.9	11%
רע"מ תע"ל	אחמד טיבי	57.5	17%	אברהם צרצור	32.1	7%
בל"ד	באסל גטאס	70.6	24%	ג'מאל זחאלקה	48.2	12%
קדימה	ישראל חסון	41.6	13%	שאול מופז	35.2	10%

תרשים 18:

עשרת המדורגים ראשונים ואחרונים בנוכחות בהצבעות בתחומים חברתיים כלכליים

עשרת האחרונים		עשרת הראשונים	
11%	ציפי לבני, התנועה	84%	דב ליפמן, יש עתיד
10%	יעקב ליצמן, יהדות התורה	77%	יריב לוין, הליכוד
10%	ישראל חסון, קדימה	68%	מיקי לוי, יש עתיד
9%	בנימין נתניהו, הליכוד	67%	איתן כבל, העבודה
8%	בנימין בן אליעזר, העבודה	67%	חמד עמאר, ישראל ביתנו
8%	עמיר פרץ, העבודה	66%	אברהם מיכאלי, ש"ס
7%	אברהם צרצור, רע"מ תע"ל	62%	נסים זאב, ש"ס
5%	אליהו ישי, ש"ס	61%	אורי מקלב, יהדות התורה
5%	טלב אבו עראר, רע"מ תע"ל	61%	בועז טופורבסקי, יש עתיד
2%	אביגדור ליברמן, ישראל ביתנו	60%	משה מזרחי, העבודה

* הנתונים המלאים בחוברת המדד השלמה המתפרסמת באתר הארגון * הנתונים כוללים רק חברי כנסת שניהנו לאורך כל הקדציה

ועדות הכנסת ה-19: ממצאים וליקויים

הליך החקיקה כולל כמה שלבים, מהכנת הצעת החוק והגשתה, דרך דיון לגבי פרטיה ושמיעת מומחים בנושא, ועד אישורה בהצבעה. מליאת הכנסת אינה המקום לדיונים מעמיקים, ולכך בדיוק נועדו ועדות הכנסת, שם יכולים ח"כים שמתעניינים בהצעת החוק לדון בפרטיה, בכל סעיפיה, ולהתאים אותה כדי שתהפוך לחוק טוב ומועיל.

מכיוון שהחלק המעמיק ביותר בתהליך החקיקה מתרחש בוועדה, זה גם המקום להבחין בין חברי הכנסת המעולים לאלה שפחות. ההבחנה היא בעיקרה איכותנית וקשה להמיר אותה למספרים: יש חברי כנסת שמגיעים לדיון מוכנים וחמושים בטיעונים ובשאלות, יש כאלה שבאים לשמוע ולגבש עמדה, יש אחרים באים להשמיע את קולם, לעתים גם בנקודה קטנה ושולית לכאורה, ויש כאלה שפשוט משמשים שליחים לעמדות מפלגתם, יו"ר מפלגתם או בעלי עניין אחרים. לחברי הכנסת (וגם ללוביסטים, לאנשי מקצוע ולנציגי ציבור) יש למעשה כוח רב יותר בוועדות, משום ששינוי סעיפים קטנים אינו דורש תמיד תיישורות על פי משמעת קואליציונית או עמדת הממשלה. פעמים רבות שינויים כאלו חולפים תחת הרדאר ומשפיעים על אזרחים רבים או על סכומי כסף גדולים.

רוב פעילות המשמר החברתי מתקיימת בחדרי ועדות הכנסת, שם מתנדבי הארגון משקיפים על הדיונים. הליקויים באופן העבודה הנוכחי של הוועדות בולטים לכל פעילינו, והם משפיעים על איכות החקיקה בישראל ועל היכולת לייצג את הציבור נאמנה. הסעיפים שלהלן מציגים את ליקויים אלה.

עדויות משקיפים

"בכנס החורף נכחתי בחמש ישיבות של הוועדה ובכל אחת מהן נכחו 2-3 ח"כים. בדיון הנוכחי היו רק היו"ר אמנון כהן וח"כ רינה פרנקל שהגיעה בתחילת הישיבה, הודיעה שהיא חייבת ללכת והשתתפה בה כעשר דקות. לעומתם, נכחו בדיון לפחות חמישה לוביסטים מחברת 'דלק', חברת 'פילוג' ועוד"

הוועדה לביקורת המדינה, 16/06/14
ענת אייל

<http://hamishmar.org.il/bikoret-110614-03/>

דקות דיון בלבד, מה שנרשם בפרוטוקולים הרשמיים כנוכח. המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם לפני שנים אחדות המלצה להגדיל את מספר חברי הכנסת בפרלמנט, שלטענתו נחשב קטן יחסית לגודל האוכלוסייה ובהשוואה למדינות אחרות. בהחלט יתכן שזהו פיתרון ראוי לעומס העבודה הנוכחי – אך עד אז יש דרכים נוספות לתקוף את הבעיה.

היעדר קורום

בניגוד לישיבות של עמותות או חברי ועד מנהל של חברות, דיוני ישיבות הכנסת נערכים בכל מספר של חברי ועדה נוכחים, כל עוד יש יו"ר. מה שמצופה מארגונים קטנים כגדולים, לא נדרש מנבחר הציבור הרשמיים. פעמים רבות משקיפי המשמר החברתי מצאו עצמם יושבים בדיון ועדה שבו נכח רק ח"כ אחד, לפעמים לבדו ולפעמים היו עימו אנשי מקצוע או לוביסטים שניסו להשפיע על התהליך. לדוגמה, באוקטובר 2014 דיווח המשקיף יאיר שחר על דיון ועדת החוקה, חוק ומשפט בנושא מנגנון הפיקוח על חיפושי נפט עתידיים, שבו נכח ח"כ אחד – אורי מקלב מיהדות התורה – כשמולו נציגי החברות שרווחיהן תלויים בהחלטות הוועדה. העניין חזר על עצמו גם בישיבת המשך, שבועיים לאחר מכן. ביולי 2014 דיווחה המשקיפה פנינה סופר כי ההצעה למחיקת חוב בסך 3.1 מיליארד ש"ח לתע"ש אושרה בנוכחות 3 חברי ועדת הכספים בלבד (מתוך 17). בוועדה לביקורת המדינה הנוכחות הנמוכה כבר הפכה לנורמה, ומשקיפי המשמר מדווחים שוב ושוב על דיונים בהשתתפות היו"ר וח"כ אחד או שניים, שלרוב מגיעים למספר דקות. בדיונים שבהם נמצא ח"כ אחד עולים לא מעט פעמים סעיפי חוקים ותקנות להצבעות והם מוכרעים פה אחד – פיו של היו"ר.

קבורת הצעות חוק

הוועדות לא רק מקדמות הצעות חוק, הן גם קוברות הצעות חוק רבות, בלי כל דיווח לציבור, נימוק או מגבלה. גם כאשר שמליאת הכנסת מחליטה שהיא מעוניינת לקדם הצעת חוק או לפחות לדון בה, הוועדות לא מחוייבות להעלות אותה לדיון. מי שאחראי לקבירת הצעות החוק הוא יו"ר הוועדה, הנהנה מסמכויות רחבות מאוד. סמכויות אלה מאפשרות לו להימנע מהעלאת הצעת חוק להצבעה, כל עוד אינו בטוח שיש רוב לעמדתו. כך הוא יכול לגרור את ההצבעה עד אין קץ ולקבור אותה, בניגוד לעמדת הכנסת כולה. תקנון הכנסת אמנם מאפשר לחברי כנסת לפנות לוועדת הכנסת כדי שתאיץ בוועדה זו או אחרת לסיים את הדיונים בהצעת החוק, אך בפועל זה לא קורה.

נוכחות נמוכה

ידוע לכול, כי בכנסת 120 חברים. אלא שבממשלה היוצאת היו חברים כ-30 ח"כים (שרים וסגני שרים), שמתוקף תפקידם לא השתתפו בעבודת הוועדות. גם יו"ר הכנסת לא משתתף בדיוני ועדות, כלומר – היו פחות מתשעים חברי כנסת זמינים לדיונים. ביום עבודה ממוצע מתקיימים כשלושה דיונים בכל אחת מהוועדות המרכזיות (כספים, כלכלה, עבודה, פנים) ועוד כמה דיונים בוועדות נוספות, ולכן בלתי אפשרי כמעט שחברי הכנסת יגיעו מוכנים לכל הדיונים. חלקם ממעטים להגיע לדיונים שאליהם הם משובצים, מה שמעמיס עוד יותר על חברי הכנסת שמנסים להפגין נוכחות. נוהג נפוץ נוסף של חברי הכנסת הוא להגיע למספר

גם כאשר הצעת חוק או אישור תקנות או כל עניין אחר עולים להצבעה, מי שאינו נוכח בחדר הוועדה אינו יכול לגלות כיצד הצביעו הח"כים. הכנסת אינה רושמת את שמות המצביעים בוועדות, ובפרוטוקול הרשמי מצוין ליד ההחלטה רק "רוב" ו"מיעוט".

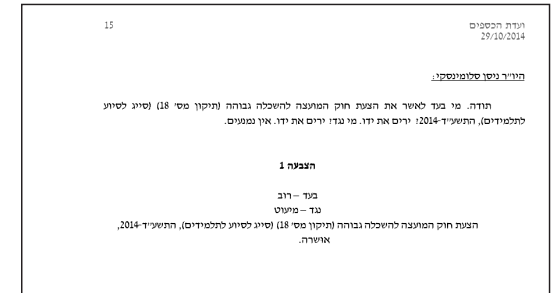
חשוב לציין: הצבעות אלו אינן פחותות בחשיבותן מהצבעות במליאת הכנסת (שכן נרשמות ומפורסמות לציבור), ולעתים הן אף יותר חשובות משום שהן פעמים רבות מתמקדות בסעיפי הצעות החוק.

פרצה זו יוצרת זילות בחשיבות ההצבעה בדיוני הוועדות. אם אף אחד לא יודע

כיצד מצביעים הח"כים – אין הם מקדישים תשומת לב להצבעתם. פעמים רבות הם נכנסים לחדרי הוועדות רגע לפני הצבעה שתקבע את גורלה של הצעת חוק בלי שנכחו בדיון המקדים ולמעשה בלי כל מושג על מה הם מצביעים. וכך, אין לציבור כל אפשרות לעמת את אותם ח"כים עם הצבעותיהם, שלא תועדו בשום מקום.

העניין ידוע היטב לכל חברי הכנסת ובעיקר ליושבי-הראש של הוועדות. בדצמבר 2013, בעקבות פנייה של המשמר החברתי, התחייבו שבעה יושבי ראש של הוועדות לעצור רגע את הדיון לאחר כל הצבעה ולומר לפרוטוקול כיצד הצביעו כל אחד ואחת מהח"כים הנוכחים, כדי להבטיח רישום שמי. היו אלה: אבישי ברורמן, יו"ר ועדת הכלכלה; מירי רגב, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה; חיים כץ, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות; עמרם מצנע, יו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט; משה גפני, יו"ר ועדת המדע והטכנולוגיה; מיכל רוזין; יו"ר הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים; איילת שקד, יו"ר הוועדה המיוחדת לשוויון

בנטל. רגב ציינה כי "שקיפות איננה סוגיה פוליטית של ימין או שמאל. פרסום פרוטוקול ההצבעה הוא עוד צעד חשוב בחיזוק אמון הציבור במקבלי ההחלטות וחיזוקה של הכנסת", ברורמן אמר כי "מפתיע שוועדות הכנסת לא קיבלו כבר בעבר החלטה כל כך מתבקשת". ואולם, למרות המלים היפות, אף אחד משבעת



היו"רים לא עמד במילתו, ועד היום אין אפשרות לדעת כיצד הצביעו נציגי הציבור בחדרי הוועדות.

בהיעדר רישום פורמלי מהכנסת, החל המשמר החברתי בפילוט למדידת ביצועי חברי הכנסת בחדרי הוועדות. בכנס החורף האחרון בכנסת ה-19 (אוקטובר עד דצמבר 2014) בדקו פעילי הארגון באופן כמותני את עבודת חברי הכנסת בדיוני ועדות בהצעות חוק שנכללות במדד החברתי, במטרה לעקוב אחר הצבעותיהם ונוכחותם בוועדות, לפרסם את הנתונים לציבור ולדרוש אחריות מנבחר הציבור. סיומו המוקדם מהצפוי של הכנס לא איפשר לגזור נתונים שלמים ומימינים אודות פעילות הח"כים בוועדות, אולם מסתמן כי מספר חברי הכנסת הנוכחים במלוא הדיון בוועדות נמוך. מאוד.

מועד פרסום פרוטוקולים

עבודת הוועדות מתועדת בשני אופנים: צילום וידיאו של הדיונים ורישום ופרסום פרוטוקול. צילום הווידיאו של מרבית הדיונים מבוצע על ידי מצלמות המותקנות דרך קבע בחדרי הוועדה, שבקושי קולטות פרטים קטנים וחשובים בהתרחשות, כמו למשל זהות הדובר שקולו נשמע. הפרוטוקולים של הוועדות עשויים היטב ונותנים תמונה מהימנה למדי של מה שהתרחש (חוץ מההצבעות, כמובן). אלא שמרבית הפרוטוקולים הופכים נגישים לציבור כמעט שבועיים לאחר הדיון עצמו, ופעמים רבות לאחר שמליאת הכנסת כבר אישרה את הצעת החוק. כך מעוקר מתוכן טעם מרכזי לעצם רישום הפרוטוקול: הוא לא יכול לסייע לציבור להשפיע על גורלו של החוק רגע לפני שיוכרע סופית במליאת הכנסת. מחלקת הפרוטוקולים של הכנסת עושה עבודה מצויינת בתיעוד בזמן אמת של ישיבות מליאת הכנסת, ומעלה גרסה ראשונה של הפרוטוקול עוד בזמן הדיון וגרסה סופית יום לאחריו. מדוע היא לא עושה זאת גם בדיוני הוועדות?

התקנון קובע

עבודת הכנסת מעוגנת בתקנון הכנסת. כל הבעיות לעיל הן תוצאה של מה שהתקנון, על מה שכתוב בו ועל מה שלא כתוב בו, מאפשר לחברי הכנסת לעשות במשכן. קיזוזים, קבורת הצעות חוק, העדר קוורום בישיבות והיעדר רישום שמי בהצבעות בוועדות הם רק דוגמאות לנושאים חשובים שאינם לידי ביטוי בתקנון הכנסת. חשיבות הדיונים בוועדות מדגישה את הצורך בשינוי תקנון הכנסת, הן כדי למצות את יכולתם של שליחי הציבור למלא את תפקידם, הן כדי לחזק את השקיפות השלטונית והן כדי לשפר את היעילות בעבודת הכנסת.

פעילות המשמר החברתי בכנסת ה-19

הכנסת ה-19 הייתה הכנסת הראשונה שאותה ליווה המשמר החברתי מיום השבעתה, 5 בפברואר 2013, ועד יום ההצבעה על פיזורה, 9 בדצמבר 2014. בתקופה הזו פעלה הכנסת בחמישה כנסים (חורף קצרצר, קיץ, חורף, קיץ ושוב חורף) במשך 64 שבועות לא רצופים; כל שאר הזמן הייתה בפגרה. במהלך תקופה זו פעל המשמר החברתי באמצעות משקיפים שנכחו בדיונים בכנסת ותיעדו את רשמיהם, מתנדבים במחלקת המחקר שהכינו פירושים להצעות חוק וחומרי רקע למשקיפים, צוות המתנדבים של האתר שעבידו את העדויות והכינו אותן לפרסום ועוד פעילים רבים שתמכו בפרויקטי מחקר ממוקדים ובאירועי שטח שונים. להלן נתונים על הפעילות:

נוכחות בכנסת

לכאורה ועדות הכנסת תמיד היו פתוחות לציבור, אבל עד סתיו 2011 הגיעו אליהן רק אזרחים שזומנו במיוחד. חלק גדול מאזרחי המדינה כלל לא ידעו על האפשרות לבוא לדיונים. הליך הרישום היה מסורבל ודרש חילופי מיילים עם מזכירות הוועדה, ולא ניכר שום רצון מצד הכנסת וחבריה לעודד אזרחים מן השורה שיבואו לצפות בהם בעבודתם. היום יושבים בחדרי הוועדה משקיפי המשמר החברתי ובוחנים כליות ולב בעבודת הח"כים. המשקיפים – אזרחים מן השורה שפינו יום במיוחד כדי לבוא לכנסת – מעלים על הכתב את רשמיהם מעבודת הוועדות. חלק מהמשקיפים הגיעו לכנסת פעם-פעמיים בלבד וחלק חזרו שבוע לאחר שבוע, ופיתחו התמחות בדיוני ועדה מסוימת או בנושא ספציפי. עינם האזרחית קולטת בקלות מי מהח"כים בא מוכן ומי רק בא כדי לדבר ולא להקשיב.

משקיפי המשמר החברתי מגיעים מכל קבוצות החברה ואינם מבטאים עמדה פוליטית או מפלגתית מסוימת. בכנסת האחרונה נכחו בכנסת מטעם הארגון משקיפים יהודים, ערבים, חילונים, דתיים, חרדים, תיכוניסטים, סטודנטים, גמלאים, הורים וכיו"ב. על אף הקושי שבעלייה לירושלים, משקיפים הגיעו גם מהנגב ומהגליל העליון. הארגון השקיע משאבים מיוחדים כדי לשמור על הטרוגניות זו.

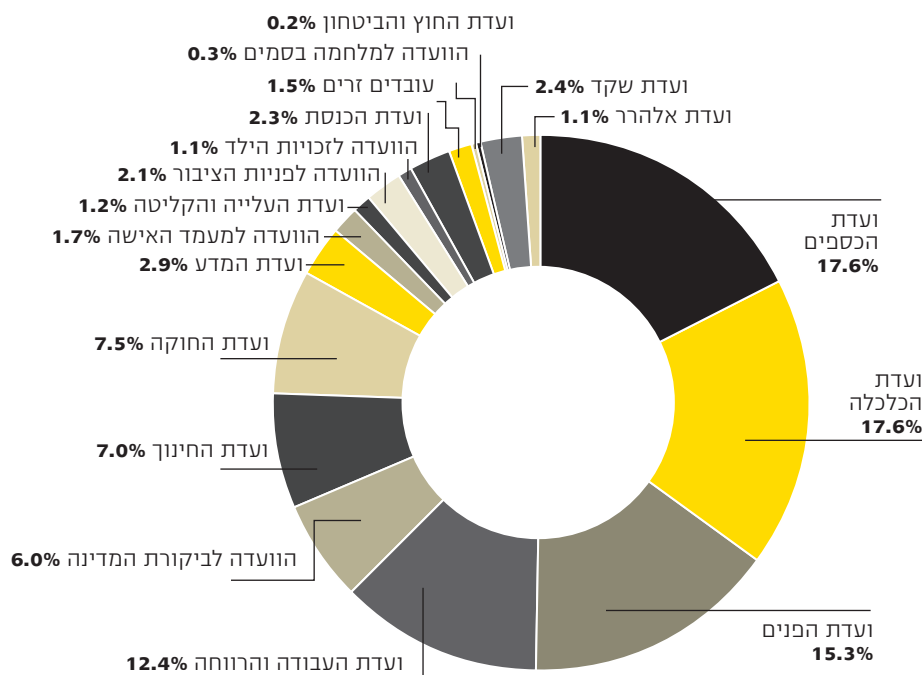
- מדי שבוע פעילות של הכנסת ה-19 נכחו כ-15 משקיפים בממוצע בכ-13 דיונים בממוצע
- מספר משקיפים ומשקיפות לאורך כל הכנסת ה-19: 216
- מספר הדיונים בהם נכחו נציגי המשמר החברתי: כ-850
- חלק מהמשקיפים הגיעו על בסיס שיתופי הפעולה של המשמר החברתי עם המרכז הבינתחומי הרצליה (שם מפעיל הארגון קליניקה לחקיקה חברתית),

אוניברסיטת בר אילן, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, האוניברסיטה הפתוחה וארגון שגריר רוטשילד.

- בתקופה זו נערכו שבע סדנות הכשרה למשקיפים ומתנדבים, שבהן השתתפו כ-90 איש.

כפי שמלמד התרשים הבא, פעילות המשמר החברתי מתמקדת בוועדות העוסקות בשדה החברתי-כלכלי ובעיקר בוועדת הכספים, ועדת הפנים, ועדת הכלכלה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות (על אף שכל מתנדב רשאי להגיע לאיזה דיון שהוא מעוניין בו). ועדות אחרות, כמו ועדת הכנסת למשל, מקיימות אמנם דיונים רבים אך הם אינם קשורים לנושא החברתי. ראוי לציין כי כמעט כל דיוני ועדת חוץ וביטחון אינם נגישים לציבור.

תרשים 19
דיונים בהשתתפות משקיפי המשמר החברתי בכנסת ה-19



מספר עדויות שנכתבו לפי משקיף

משקיף	עדויות
חובב ינאי	47
ענת אייל	27
אורלי ארז	22
אילנה בן עזרא	20
עומרי אפשטיין	20
גור ירמיהו	17
יאיר שחר	17
גאיה הררי	15
אריה לוי	14
יוסי עמרם	13

משקיפי המשמר החברתי מגיעים לדיונים למספר מטרות: לקיים נוכחות אזרחית רציפה בבית המחוקקים, להתריע על מהלכים לא תקינים המתרחשים בחקיקה, לאסוף נתוני הצבעה ונוכחות במקום שאין בו רישום מסודר, ולשתף אזרחים אחרים ברשמייהם על הכתב במסגרת **עדות** המתפרסמת באתר המשמר החברתי. עדות איננה דיווח, והמשקיפים אינם מצופים להיות עיתונאים. כל עדות מוסרת את הרשמים של הפעילה, את מה שנאמר ואת מה שהושתק, את מכלול העובדות כפי שנתפסו ברגע נתון על ידי אזרחית מן השורה. משום כך, כל עדות היא חד-פעמית: היא מבטאת את המפגש הייחודי בין האזרחית לבין המערכת. העדויות מתפרסמות באתר המשמר החברתי.

- מדי שבוע פעילות התפרסמו בממוצע שמונה עדויות.
- סך הכל, פרסמו משקיפי המשמר החברתי 515 עדויות לערך.
- העדות הראשונה לכנסת ה-19 הייתה מדיון ועדת הכספים, בנושא הפסקת סבסוד השכר של עובדים בעלי מוגבלויות ב-27 לפברואר 2013, והעדויות האחרונה הגיעה מדיון ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא העלאת שכר המינימום, בזמן פגרת הכנסת ב-21 לינואר 2015.
- כפי שניתן לראות מהתרשים הבא, חלק מהמשקיפים התמידו יותר מאחרים בכתיבת עדויות.

מחקר חקיקה

פעילות המשמר החברתי נשענת על בסיס מחקרי רחב, המספק חומרי רקע למשקיפים ולמצביעים במדד החברתי. כל הצעת חוק בנושא חברתי-כלכלי זוכה לפירוש כתוב – הסבר קצר להצעת החוק בשפה פשוטה, בדרך כלל בן 300-350 מילה, המציג את הטיעונים בעד ונגד. הפירושים מתפרסמים **בחוקים בקנה** – מאגר פירושי הצעות החוק החברתיות-כלכליות של המשמר החברתי, מאגר חקיקה ייחודי בישראל, הנגיש באתר הארגון ומכיל כיום פירושים ליותר מ-200 הצעות חוק. מתנדבי הארגון מכינים גם חומרי רקע לדיוני הוועדות שאינם עוסקים בהצעות חוק, ואלה מתפרסמים באתר ביום ראשון מדי שבוע. בעת הצורך אנו נעזרים באנשי מקצוע מתחום הכלכלה והמשפט.

- בכנסת ה-19 פעלו כ-50 מתנדבים במחלקת המחקר
- נכתבו 407 פירושים להצעות חוק
- פורסמו עשרות חומרי רקע לדיוני ועדות כלליים

קמפינים ציבוריים

המשמר החברתי פועל כדי להעלות את המודעות הציבורית לפעילות חברי הכנסת בתחום החברתי ובכלל, דרך פרסומים ברשתות החברתיות ובתקשורת. עם תחילת כהונתה של הכנסת ה-19 יצא הארגון בקמפיין לקיצור פגרת הקיץ של 2013, הואיל והכנסת לא עבדה במתכונת מלאה במשך תשעה חודשים בשל הבחירות. יותר מ-450 מכתבים נשלחו על ידי אזרחים לחברי הכנסת, ושליש מהם חתמו על היוזמה להאריך את כנס הקיץ בארבעה שבועות (כלומר לעבוד גם באוגוסט). יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין נענה ליוזמה באופן חלקי, והאריך את פעילות הכנסת בשבועיים. במקרים אחרים הצטרף המשמר החברתי ליוזמות להחלת שקיפות על ועדת השרים לענייני חקיקה, לשפר את מנגנון ההעברות התקציביות, ליישם את מסקנות ועדת אלאולוף למלחמה בעוני ועוד.

שקיפות

עמותת המשמר החברתי פועלת בשקיפות כספית מלאה וחושפת באתר האינטרנט שלה את הכנסותיה מתרומות, הוצאותיה הכלליות ותשלומי השכר בארגון. העמותה קיבלה אישור מנהל תקין מרשם העמותות לשנת 2014 ושנת 2015. כמו כן, בכל ישיבות הוועד המנהל, הפתוחות לפעילים, נרשם פרוטוקול המתפרסם באתר כעבור מספר ימים.

תורמים בשנים 2013-2014 וצפויים לשנת 2015:

- הקרן החדשה לישראל
- הפדרציה של יהודי ניו יורק (Federation of New York-UJA)
- קרן מוריה
- קרן יד הנדיב
- קרן סמואל סבה
- ווינסנט וורמס
- תרומות פרטיות של אזרחים ישראלים

אבי פנקס	אילנה דבורצין	בן לוי	דבורה לויכטר	חמדת מלכה	יעל לרנר	מורן מרג'יאני	ניר וידן	עמית שמרת	רנה פריצהיים
אבי שנשקיר	אילנה צינקובסקי	בן אברהמי	דבי ברנסון	חן גלבווע	יעל אברהם	מיכאל שיזף	ניר צור חלמיש	עמרי ברוך	רנין בדיר-מנא
אבי לחן	איציק לוי	בני שדה	דוד שמיר	טל שטראוס	יעל קסלר	מיכאל נתיב	נרית שרון	עמרי חוזן	רעות חלפון
אביגיל גורו	איתי אשור	בני אטינזון	דוד טברסקי	טל הררי	יעל בן חמו	מיכאל ריבקין	נעמי דהן	ענת אייל	רפי קאהן
אבירן רביבו	איתי לוי	בעז הירש	דוד מילר	טל סבג	יעל רטנר	מיכל גורן	נעמן פרנקל	ענת יערה פלדמוס	רפי רידניק
אגט קראוס	איתמר כספי	בר שניידר	דוד יהודה	טל שבות	יעל חיון	מיכל כפיר	נרקיס יפת	ענת קנפו	שאול בשור
אדם רובין	איתמר וגנר	ברוך לוצקין	דוד-אריה דינר	טל רווה	יעל שיפמן	מיכל לב ארי	נתנאל רוזנשטיין	ענת סרבר	שדא אזברגה
אדם ברעם	איתן ויט	ברוך אורן	דודי לב	טל פיליפ מזרחי	יעל עגור אורגל	מיכל שילאור	נתנאל דקל	ענת מנדל	שי יוז
אדם אשכנזי	איתן דגני	ברק אוסטר	דורין כפיר	טלי לביא	יעקב נר	מיכל קובץ'	סובחי עוסמאן	ערבה גרזון- רז	שי מימוני
אדם רוטברד	אלון וולסקי	בת אל אבן	דינה רווה	טליה גורודס	יעקב פחטר	מלי ברוש	סיגל אשכנזי	ערן יוסב	שייה בונשטיין
אדם מתן	אלון קורן מידן	בת חן שלזינגר	דליה עמית	יאיר אמיתי	יערה שנהב	מנשה בן מאיר	סמדר אונה	פזית ים	שיר שפירא
אהוד לזר	אלי גרוס	בת שבע ברטמן	דלית רגב	יאיר שחר	יפה פרידמן	מעין מגלי	סמדר שמואל	פיני סולומון	שירה אבנימלך
אהרן אייל	אליאב סולומון	ג'אד דיאב	דלית נדל	יאיר זאב	יצחק יחיאל חדיד	מעין עוז	סעדה יקותאלי	פנינה סופר	שירה שוחט
אהרן פורת	אלירן שר	ג'ודי טל	דן ישראלי	יאיר זאב וימיסברג	יצחק קיזמכר	מרדכי רבפוגל	ספיר בן שימול	פנינה כץ	שירה אבנת
אהרן כהן	אלכס שמידט	ג'וש קלמן	דן לוי	יהודה מאיר	יצחק יוסף	מריאנה לסיצה	עדו ברום	צליל רנסייה	שירלי רפפורט
אוהד מרדכי	אלכס לויט	גאיה הררי	דנה חוגרי	יהודה בלוי	ירון עזריאל ימיני	מרינה שמילוב	עדי בר אדון	צפרייר רבינוביץ'	שירלי צארום
אוהד אבירד	אלעד טפיראו	גבי אמבאו	דנה שרגל	יהודית לקיציבץ	כפיר יקותיאלי	משה נסים	עדי מלמוד	קאסם אבו סלאח	שירן אליה
אופיר גפן	אלעד רבין	גד קידר	דני פילק	יהונתן אלפסי	לי טוביאס	משה עקירב	עדי רותם	קובי כהן	שלומה
אופיר בונקר	אלעד דינור	גדעון רוה	דני בר גיורא	יהונתן זריצקי	ליאור בראון	משה אהרוני	עדי קייזר	קורן אולשביצקי	אמסטרדמסקי
אור עמית	אלעד קוזלוב	גור ירמיהו	דניאל ברזילי	יהונתן לב	ליאור מיכל	משה זיידנבאום	עדי סלמן	ראובן סלוצקין	שלומית לזאנוב
אור רם	אלעד סלע	גיא כנפו	דניאל שחר	יהונתן רובנס	ליאור רז	מתן ביטון	עדי שינוק	רבקה-שלומה לוי	שלמה לוי
אור קרבקי	אמילי טילברמן	גיא שיינפלד	דניאל וידלנסקי	יאב לרמן	ליאור מנצ'ר	נגה תדמר	עדי הלל	רובי פרידמן	שמואל בחבץ
אורן בולגנים	אמילי לוי-שוחט	גיא נפתלי	דנקו טפרה	יאב אוארבוך	ליאל פלג	נגה ארן	עדי גיילי	רובי מקובר	שמעון זנדבנק
אורי אוסלנדר	אנה כרמון	גיל פנחסי	דפנה קידר	יאב בקר	ליאת בירון	נדב אריה נוטקיס	עדי לפידור	רוחמה גמרמן	שמעון ליברטי
אורי יצחק	אסף יגל	גילה רקוץ'	דפנה קרטו	יובל שמחי	לידר ארצי	נדב יורן	עודד בכר	רוית אשל	שני גרינברג
אורי שכטמן	אסף פתיר	גילה חורש	דקל ישראלי	יובל כתף	לירז ארביב	נדב וויס	עומר רז	רומן וייזמן	שרה קוולר
אורי הראל	אסף ויצמן	גילי גלזמן	דר טריפון רשף	יובל רן	מאור מלצר	נוה כרמי	עומר מאור	רוני לי סנה	שרה אלמו
אורי פריימן	אסף בג'רנו	גילי אלוני	דרור שודרון	יונה דותן	מאור מלצר	נועה ריצ'קה	עומרי שגב	רונית הימן	תהל פרוש
אורית מזור	אפרת קיזמכר	גילת יובל	דרור מרדו	יונתן קומט	מאיה פנחסי	נועה בן יאיר	עומרי אפשטיין	רועי פורטל	תום שחר
אורית שרף	ארז וסילבסקי	גיתי רבינוביץ'	הדר דותן	יונתן שי	מאיה בית יעקב	נועה רובינשטיין	עופר שדה	רועי גזית	תום בסר
אורלי ארז	ארז ריבלין	גל ספרא	הילה אלאוף	יוסי עמרם	מאיר רוזנברג	נח זאב	עידו אפשטיין	רועי רש	תומר רגב
אורלי חבקין	אריה לוי	גל קיסר	הלל קניגסברג	יוסי גרטלר	מאיר רקוץ'	נחום קשב	עידו מאיר	רועי רוזנטל	תומר זכריה
אורלי וינרמן	אריה וייס	גל וינר	ויטלי בורץ	יוסף סגל	מאי קסירר	נחמן ליס	עידו ברום	רחל כהן	תומר שחף
אורנה שחר	אריק שרמן	גליה דאור	ורד פונק	יוסף סיזל	מארק מוספיר	נטע חדד	עידן הלמן	רחל המר שמש	תמי מולד חיו
אורנית יצחקי	אשר רוכברגר	גלעד פז	זיו אלישיב	יוסף חיים שמחון	מג'ד חג'וג'	נטע וגנר	עידן בינשטוק	רחלי טל	תמרה לרנר
אושר כהן צמח	אתי יהלום	גלעד שמואלי	זיוה רוזובסקי	יוראי נחושתן	מוחמד עזאיזה	נטע ברקאי שטרן	עירית בן עמי	רינה ברעלי	תפארת סולומון
אחיה זלייט	בועז הורביץ	גלעד כהן	זיוה אלגר	יחזקאל רישרד	מוטי יוסף	ניב אגם	עלינא גרין	רם הדר	
איה ח'אלילה	בועז ספיר	גרשון גירון	חגי פלדש	יניב שטיימץ	מוריה הורוביץ	ניצן שחר	עמית יולזרי	רם מתן	
אייל שגיב	בועז חזן	גרשון יחנוביץ	חיה מיכאלי	יסמין שינדלר	מורן רווה	ניר הדס	עמית תימור	רמי אדוט	
אייל מן	בז רוזנטל	דבורה בן דויד	חיה ברונפלד	יעל פומרנץ	מורן בלכר	ניר האושנר	עמית הורוביץ	רן אליהו	

1. דנה בלאגדר וערן קליין, חקיקה פרטית, נייר עמדה מס' 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002, עמ' 15.
2. <http://www.knesset.gov.il/docs/heb/coalition2013.htm>
3. הכנסת קצרה – והחקיקה הפרטית מרובה, חן פרידברג, המכון הישראלי לדמוקרטיה
4. בהן הצעת חוק הגשת עצומות לכנסת, הצעת חוק להרחבת הפיקוח על שדלנים, הצעת חוק לשינוי סדרי ההצבעה על מבקר המדינה ועוד.
5. הצעת חוק לקידום ולהגנת העיתונות הכתובה בישראל, התשע"ד-2014 [2464/19/פ]
6. הבדיקה נערכה רק על הצעות חוק בתחום החברתי-כלכלי, משום שהן היחידות שהמשמר החברתי עוקב אחריהן בקביעות. החלטות הוועדה בשבועות האחרונים לפני פיזור הכנסת נוכח מהחישוב, משום שהזמן הקצר לא איפשר קידום מהלכי חקיקה.
7. בנוסף, רבות מהצעות החוק שלהן התנגדה הוועדה לא עלו כלל להצבעה. אחרות הפכו לאחר החלטת הוועדה ל"הצעה לסדר היום", והופנו לדיון לא מחייב בוועדות הכנסת. מנהג זה מסייע לשני הצדדים: הממשלה נמנעת מהפלת הצעות חוק בעלות תדמית חברתית ויוזם ההצעה נמנע מתבוסה בהצבעה ומקבל הבטחות לדיון בנושא בהמשך.
8. הצעת חוק ציון שם ההורה בטופס, התשע"ג-2013 [1302/19/פ]
9. הצעת חוק שמירת הסביבה החופית (תיקון – התאמת תכניות ישנות), התשע"ד-2014 [2165/19/פ]
10. הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מועד חיוב במס בעסקה עבור עסקים קטנים), התשע"ג-2013 [965/19/פ]
11. הצעת חוק העסקת עובדי הוראה, התשע"ג-2013 [2273/19/פ]
12. הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – הרחבת מעגל הזכאים למענק לימודים), התשע"ג-2013 [1572/19/פ]
13. <http://goo.gl/rbJcYD>
14. הצעת חוק הממשלה (תיקון – ועדת שרים לענייני חקיקה), התשע"ג-2013 [946/19/פ; 1636/19/פ]
15. הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון – מניעת העסקה במיקור חוץ בשירות הציבורי), התשע"ב-2012 [2057/19/פ]
16. ככל חלוקה כמותנית, אין היא מוחלטת – רבות מהצעות החוק חופפות לכמה תחומים.
17. פוצל בהמשך תהליך החקיקה לתיקון מס' 19 לחוק נכי רדיפות הנאצים ולתיקון מס' 5 לחוק הטבות לניצולי שואה
18. חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 13) (שיעור הגירעון בשנות התקציב 2013 ו-2014 וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2013) התשע"ג-2013 [760/מ]
19. חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 14), התשע"ד-2014 [847/מ]
20. חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב (תיקון מס' 15) (שיעור הגירעון בשנות התקציב 2015 ואילך וסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2015), התשע"ה-2014 [892/מ]
21. חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013 [799/מ]
22. חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 [841/מ]
23. חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – הגברת המשילות והעלאת אחוז החסימה), התשע"ג-2013 [1160/פ]; חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – שינוי שיטת הממשל) התשע"ג-2013 [1402/פ]
24. הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות [1300/19/פ]
25. הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון – מניעת העסקה במיקור חוץ בשירות הציבורי), התשע"ב-2012 [2057/19/פ]
26. הצעת חוק העסקת עובדי הוראה, התשע"ג-2013 [2273/19/פ]
27. חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני שירות בענפי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, התשע"ג-2013 [781/מ]
28. הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – שימוש בהפקעות לקידום דיור בר-השגה לצעירים), התשע"ג-2013, [1185/19/פ]
29. הצעת חוק להגדלת היצע הדירות לדיור בר השגה ולדיור ציבורי (הוראת שעה), התשע"ד-2014 [2611/19/פ]
30. הצעת חוק היטל על דירת מגורים ריקה באזור היצע דירות מגורים נמוך, התשע"ג-2013 [2761/19/פ; 1247/19/פ; 1218/19/פ]
31. הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון – ביטוח פנסיוני בקופת גמל ממלכתית), התשע"ג-2013 [1530/19/פ]
32. הצעת חוק פיקוח על רווחי שיווק בתוצרת חקלאית, התשע"ה-2014 [2853/19/פ; 2838/19/פ]
33. הצעת חוק הממשלה (תיקון – ועדת שרים לענייני חקיקה), התשע"ג-2013 [1967/19/פ; 2086/19/פ; 1636/19/פ; 975/19/פ; 946/19/פ]
34. הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון – שקיפות תקציב הביטחון) [2132/19/פ]
35. הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון – קביעת חובת יידוע ומועד להעברת כספי תמיכות), התשע"ד-2014 [2214/19/פ]
36. הצעת חוק יסודות התקציב (תיקון – קביעת חובת יידוע ומועד להעברת כספי תמיכות), התשע"ד-2014 [753/19/פ; 836/19/פ]
37. הצעת חוק שעות עבודה ומנוחה (תיקון – תשלום עבור שעות כוונות), התשע"ג-2013 [1576/19/פ]
38. הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – חישוב דמי לידה למבוטחת עצמאית), התשע"ד-2013 [253/19/פ; 2159/19/פ; 1998/19/פ; 2050/19/פ]
39. הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – הגבלת שכר בייצוג בפני המוסד), התשע"ד-2014 [2228/19/פ]
40. חלית? נפצעת? תשלם: כך עשו ליברמן וליאון סיכול ממוקד לחוק לבנת פורן, שוקי שדה, *The Marker*, 12/12/2014
41. חוק הגנה על עתודות הגז למען עצמאות אנרגטית לישראל, התשע"ג-2013 [1119/19/פ], הצעת חוק הנפט (תיקון – הבטחת אנרגיה לישראל והגבלת ייצוא), התשע"ג-2013 [1063/19/פ]

The Social Guard was founded in the wake of the Israeli Social Justice Protest Movement to advance socio-economic legislation and to reduce the democratic deficit between the people and their representatives. We believe that one of the most important markers of a successfully functioning democracy is the ability of its citizens to access and interact with the centers of political power. As such, since 2012 we have brought hundreds of Israeli citizens to observe and report on Knesset committee discussions. We conducted regular research monitoring members of Knesset activities and the legislative process in order to present to the public a true account of the performance of elected representatives, and to promote accountability of Knesset Members.

The 19th Knesset was the first in which the Social Guard was present from start to end. During this period the organization acted with the help of observers who attended the discussions in the Knesset and documented their impressions, volunteers in the research department who interpreted bills and prepared background materials for observers, the site's volunteer team who prepared testimonies for publication and many other activists who supported and initiated research projects and field events. This detailed summary presents the insights gained from the Social Guard's activities during the 19th Knesset's term, divided into several issues: Parliament independence, legislation, budget, MKs' votes in the Knesset plenum, and the functioning of Knesset committees. Quotes from observers' testimonies are embedded throughout the text.

Key Findings

- Members of the 19th Knesset were restricted in their ability to serve as representatives of the voting public in terms of managing state affairs and of supervising executive authority - their impact on legislation, on creating the budget, and on budgetary transfers was negligible.
- The legislative branch lost the controls over the legislative process: of the hundreds of bills that were voted in the Knesset Plenary, the fate of only 12 was determined by the Knesset itself. The executive branch has gotten full control over legislation in Israel.
- The Knesset plenary debates are a pre-arranged scenario: the government, through the Ministers' Committee on Legislative Affairs, determined the fi-

nal results of the voting process in all cases examined in this report (votes over bills on socio-economic affairs), thus turning the parliament to a rubber-stamp mechanism.

- Non-revolutionary legislation: the main laws passed by the Knesset in the socioeconomic sphere primarily focused on small and specific changes in regulating the economy. Many socially conscious legislative initiatives that could lead to a fundamental change in Israel's economy and society were rejected or buried during the legislative process.
- "Coalition Discipline" is not a good enough excuse: many coalition MKs successfully challenged the coalition discipline imposed on them by evading votes on anti-socially conscious bills. Had even more coalition members acted in a similar manner, significant pressure to promote socially conscious legislation could have been created.
- Steadily declining attendance rate: the participation levels of almost every Member of the Knesset for votes on socioeconomic bills steadily dropped in each successive session throughout the year and eight months in which the 19th Knesset was active.
- Docile opposition: the opposition neglected the struggle for the plenum and did not try to challenge the coalition. On average, Opposition MKs participated in 28 fewer votes on socioeconomic bills than Coalition MKs.
- No recorded votes in Knesset committees: as was the case during previous Knesset Assemblies, the 19th Knesset's committees kept no written records of how their members voted on bills and committee decisions, against all basic democratic reasoning. Despite the explicit promise of seven heads of committees to begin to record votes, it has never been done.
- Low levels of committee attendance: during the 19th Knesset, much as in previous ones, Knesset Members rarely appeared in committee deliberations - the scene of much important legislative work - and committee discussions in which only a single MK managed to appear continued to be a common sight. The lack of quorum regulations, the heavy individual workload of MKs, overlapping discussion times, and the limited number of MKs available for parliamentary work all serve to provide the basis of an explanation for this phenomenon.



The 19th Knesset Summary Report



What We Saw

F E B R U A R Y 2 0 1 5