

**שקיפות בכל מחיר?
גבולות השקיפות בהצבעות חברי הכנסת בוועדות**

**נייר מדיניות
מוגש ליו"ר הכנסת מר ראובן (רובי) ריבלין**

**במסגרת סדנה מתקדמת במדיניות
בית-הספר למדיניות ציבורית שע"י האוניברסיטה העברית
מרצה: ד"ר אליעזר שוורצר**

**מגישה: שושנה מקובר
027365055**

שקיפות בכל מחיר? גבולות השקיפות בהצבעות חברי הכנסת בוועדות

א. רקע

בחדרי הוועדות, הרחק מאולם המליאה ומהנאומים חוצבים הלהבות, מתקיימת עבודת החקיקה האמיתית. כאן נוצקים הרעיונות הגדולים אלי פסיקים ונקודות, סימן קטן והערות שוליים. בדיונים אלה, להם שותפים חברי הכנסת, נציגי הממשלה והצוותים המקצועיים, מתעצבת דמותם של סעיפי החוק.

הצבעתם של חברי הכנסת בוועדות משמעותית אפוא, וקובעת במקרים רבים את נוסחו של החוק ואף את סיכווייו לצלוח את משוכת הקריאה השנייה והשלישית.

ברם, אזרח המבקש לעקוב אחר דפוסי ההצבעה של נבחריו בתחום נכבד זה של העשייה הפרלמנטרית, יעלה חרס בידו; בשונה מדיוני המליאה, בהם מתועדים בפרוטרוט הצבעותיהם השונות של חברי כנסת בכל נושא¹, הרי שבכל הנוגע לדיוני הוועדות לא קיים כל תיעוד ופילוח. פרוטוקולי הדיונים מציינים בתמציתיות "בעד – רוב; נגד – מיעוט" ולהיפך, בלא לציין את מספר התומכים או המתנגדים, ובלא לפרט מי היו המתנגדים או התומכים².

מעט לעת מופנית דרישה של אזרחים וחברי כנסת כאחד להגביר את השקיפות של ההצבעות בוועדות. נייר זה יבקש אפוא להתמקד בשאלת גבולות השקיפות בתהליך הפרלמנטרי, בתחום הצר של ההצבעות בדיוני הוועדות. במסגרת זו, יידונו היתרונות והחסרונות של המצב הנוכחי, שבו השקיפות בנוגע להצבעות בוועדות הינה חלקית, וכן ההשלכות האפשריות של שינוי בתחום זה והפיכת ההצבעות למערכת שקופה לחלוטין.

ב. שאלת המדיניות: שקיפות מרבית או שקיפות מנוטרת

שקיפות (transparency) היא כלי להשגת אמינות של מדיניות נתונה. שקיפות מחזקת את המידע שיש לציבור ביחס למדיניות, ותורמת למיצוב השלטון בצורה חיובית יותר. השקיפות מגבירה את

¹ ראה למשל: פילוח מדויק של כל הצבעותיו של בנימין נתניהו במליאה בנושאים שכותרתם "התנתקות", מתוך אתר הכנסת: http://www.knesset.gov.il/vote/heb/vote_res_list.asp

² ראה למשל: פרוטוקול ועדת הכלכלה מיום 12.7.09, בנושא הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל, מתוך אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/kalkala/2009-07-12.rtf>

בהקשר הפרלמנטרי, אין ספק כי המטרה המוצהרת של הכנסת היא לפעול בשקיפות מרבית, בדומה למגמה הכלל-עולמית. הכנסת מודעת לתפיסה הרווחת בציבור ביחס למפלגות ולחברי הכנסת,³ ופועלת כל העת להגביר את אמון הציבור. האם מגמה דומיננטית זו תגבר בכל מקרה על ערכים אחרים?

תחום חדש יחסית במחקר הנוגע לשקיפות עוסק בהתנגשות הבלתי-נמנעת בינה לבין הנטייה האנושית להמנע מאשמה (blame avoidance), בתחום הפוליטי והממסדי. התנגשות זו, טוענים חוקרים, יוצרת דינמיקה העשויה לגרום בסופו של דבר בעיות וכשלים אחרים.⁴

התפיסה אותה נכנה בנייר זה "תפיסת השקיפות המרבית", מעמידה את השקיפות כערך עליון, והמצדדים בה נכונים לשלם את המחיר – הבלתי-מבוטל לעתים – הנלווה ליישומו.

תפיסה אחרת, שתוגדר "תפיסת השקיפות המנוטרת", גורסת כי יש להעדיף את ערך השקיפות תוך בחינה זהירה של ההשלכות הנובעות מהעדפה זו בכל תחום. לפי גישה זו, תינתן עדיפות לשקיפות רק כאשר אין היא מתנגשת בערך חשוב אחר, ובמקרה זה: הבטחת תקינותו של התהליך הפרלמנטרי.

החלופות מייצגות עמדות שונות בנוגע לשאלה האם הגברת השקיפות בתחום הצבעות חברי הכנסת בוועדות תשרת את העבודה הפרלמנטרית או לחלופין תפגע בה.

ג. החלופות

הכל מסכימים עם אמירתו המפורסמת של השופט האמריקני לואיס ברנדייס, כי "אור השמש הוא חומר החיטוי הטוב ביותר". איש אינו מציע לחזור לימים שבהם נסגרו עסקאות ודילים בפתקאות שהועברו מיד ליד. עם זאת, שתי גישות שונות כאמור מתגוששות ביניהן ביחס למגמת השקיפות והשפעותיה על התהליך הפרלמנטרי:

³ מתוך ברומטר השחיתות GCB: 40% מהציבור רואה במפלגות הפוליטיות כמושחתות ביותר, עם ציון של 4.3 (מתוך דירוג של 1 עד 5, כש-5 מציין שחיתות רבה); 23% מהציבור חושב שהכנסת היא המושחתת ביותר. אתר האינטרנט של עמותת שבי"ל ישראל: <http://www.ti-israel.org>.

⁴ Hood, Christopher, *What happens when transparency meets blame-avoidance?*, Public Management Review, 9:2, 191 – 210. <http://dx.doi.org/10.1080/14719030701340275>

1. חתירה לשקיפות מרבית בהצבעות בוועדות, באמצעות התקנת מערכת הצבעות אלקטרונית, ופרסום מלא של דפוסי ההצבעה של חברי הכנסת בוועדות, בדומה להצבעות המליאה ;

2. הנהגת שקיפות מנוטרת בנוגע להצבעות בוועדות והותרת המצב הנוכחי על כנו.

תפקידה העיקרי של הכנסת כרשות המחוקקת הוא לחוקק חוקים. לדיונים בוועדות הכנסת חלק חיוני בתהליך החקיקה. אף שהציבור נחשף לא אחת לדיוני הוועדות, בעיקר בנוגע לנושאים העומדים על סדר יומה של הציבוריות הישראלית, הרי שעיקר העבודה הפרלמנטרית נעשית בהצנע, בעבודה אפרורית-משהו ונטולת זוהר.

אפרוריות זו, יש הטוענים, היא התורמת לקיומם של דיונים ענייניים, מקצועיים ובמקרים לא מעטים – א-פוליטיים. דווקא הניתוק מהמצלמות המלוות דרך קבע את דיוני המליאה, הוא המאפשר לחברי הכנסת לדון לגופו של ענין, בלא שכבלי הפופוליסטיות ו"אימתא דציבורא" יכופו עליהם להתנהל בניגוד להבנתם את טובת הציבור ורצון שולחיהם.

טיעונים אלה הם הנשמעים מפיהם של המצדדים במצב הנוכחי, שבו השקיפות והפומביות של דיוני הוועדות בתחום ההצבעות הנם מוגבלים.

להוותם, הכנסת מערכת הצבעה אלקטרונית בוועדות, תרוקן את הוועדה מיכולתה לנהל דיונים ענייניים ותגרום לחברי הכנסת להצביע בהתאם למדדי פופולריות שונים. כמו-כן, שקיפות בתחום זה תתן בידי גופים אינטרסנטים בעלי עוצמה והון פוליטי קלף מיקוח ופתח לסחטנות מול חברי הכנסת, ותצמצם משמעותית את יכולתם להצביע בהתאם לצו מצפונם ולמחויבותם הציבורית.

לעומת זאת, נשאלת שאלה נוקבת לא פחות ביחס למחיר משלמים הכנסת, נבחריה ואזרחי המדינה בשל היעדר השקיפות בוועדות. כה הורגלו המערכות הציבוריות והאזרחיות בישראל לפילוח מדויק של הצבעות חברי הכנסת במליאה על כל נושא, עד כי קשה להאמין לעתים כי מערכות אלה הוכנסו לשימוש רק ב-1989 ושודרגו ב-2003. היום, ברי לכל כי המידע לגבי דפוסי ההצבעות של כל נבחר ציבור לגבי כל נושא שהוא צריך להיות זמין ונגיש.

האין הכנסת, נבחריה ואזרחי המדינה משלמים מחיר בשל היעדר שקיפות זו? האם בהותרת המצב על כנו אין כדי לעודד פיצול בלתי-רצוי של "אחד בפה אחד בלב"? האם אין מקום לשקיפות מקסימלית בתחום כה משמעותי כמו ההצבעות בוועדות?

ד. בחינת החלופות

בחירה בחלופה הראשונה – שקיפות מרבית – היא שינוי המצב הנוכחי. לא מעט חברי כנסת, שרים, ארגונים ואזרחים פרטיים פנו בשנים האחרונות למינהל הכנסת בבקשה להפוך את הצבעות חברי הכנסת בוועדות לשקופות ופומביות. שאיפתם של ארגונים ואזרחים פרטיים לשקיפות מרבית – מובנית. אך מדוע נזעקו גם פוליטיקאים לשינוי המצב הקיים?

משיחות עם נבחרי הציבור עולה, כי העמימות הנוכחית סביב נושא זה משרתת פוליטיקאים מסוימים, אך מזיקה לאחרים. המצב הנוכחי משרת חברי כנסת המבקשים לעשות מעשה זמרי ולקבל שכר כפנחס – להצהיר קבל עם ועדה על עמדה מסוימת, ולהצביע בשל שיקולים זרים בצורה הפוכה. במצב הנוכחי, הם אינם נדרשים לתת על כך דין וחשבון, פשוט משום שהציבור אינו יודע על כך. החלופה הראשונה, טוענים צדדי השקיפות המרבית, תטרוף את הקלפים עבור המבקשים לנקוט פוליטיקה לא הגונה, ותחייב את כלל חברי הכנסת להצביע בהתאם לעמדותיהם המוצהרות.

אימוץ החלופה הראשונה גורר שינוי דרסטי במצב הנוכחי, ולפיכך צפויות למהלך זה התנגדויות לא-מבוטלות מקרב חברי הבית. לצד ההתנגדות הערכית שחלופה זו צפויה לספוג, יעלו גם קשיים טכניים בנוגע לשימומה, בשל הדינמיקה הייחודית של עבודת הוועדות (בשונה מהמליאה, אין בוועדות עמדות הצבעה קבועות לכל חבר כנסת, אין מקומות קבועים וזכות ההצבעה מוקנית לחברי הוועדה בלבד).

לעומתם, טוענים המצדדים בחלופה השנייה, ה"שקיפות המנוטרת", כי דווקא מתן פומביות-יתר, כמו תחום ההצבעות במליאה, יגרור בסופו של דבר עיוות רצון הבוחר. ברי, כי אינה דומה התנהלותו של חבר כנסת בישיבה משודרת להתנהלותו בישיבה פומבית שאיננה משודרת; כך: הדיונים המעמיקים המתנהלים בין כותלי חדרי הוועדות, בהשוואה לאלה הפופוליסטיים-משהו המתקיימים למול מצלמות הטלוויזיה. לפיכך, יטענו, החשיפה של הצבעת חברי הכנסת תשפיע על יכולתו של חבר כנסת לקבל בינו לבין עצמו את ההחלטה המשקפת נאמנה את תפיסתו הערכית ואת זו שלמיטב הבנתו משקפת את רצון בוחריו.

במסדרונות הכנסת פועלת מערכת המשומנת של שדלנים (לוביסטים). נציגים אלה של בעלי הון ואינטרנטים בלעי עוצמה מפעילים לחצים כבירים על חברי הכנסת במטרה להטות את הצבעתם לכיוון הרצוי להם. המצדדים בשקיפות מנוטרת – המצב הקיים – יטענו כי דווקא העמימות סביב הצבעה של חבר כנסת מסוים בנושא מסוים, מאפשרת לנבחרי הציבור להצביע בהתאם לצו מצפונם, ומפחיתה משמעותית מיכולתם של בעלי ההון לעמת מולם "התחייבויות" כאלה ואחרות לגבי דפוס ההצבעה.

לעומתם, טוענים אנשי השקיפות המרבית, החלת שקיפות בהצבעות בוועדות תשנה את כללי המשחק ותגרע מיכולתם של הלוביסטים "לאיים" על חבר כנסת מסוים כי יפרסמו ברבים את

להלן טבלה המרכזת את תמצית הטיעונים :

איכות התהליך הפרלמנטרי בתחום החקיקה	תרומה לפוליטיקה נקיה	הגברת אמון הציבור	ישימות	נטרול כוחם של השדלנים	
-	+	+	-	+	שקיפות מרבית
+	-	-	+	+	שקיפות מנוטרת

ה. סיכום

שתי החלופות מייצגות רצון זהה: הבטחת תקינותו, איכותו ואמינותו של התהליך הפרלמנטרי והשאיפה להנהיג בכנסת את התנאים המיטביים הראויים לבית הנבחרים הישראלי.

החלופות משקפות שתי גישות ערכיות שונות לגבי הרחבת מגמת השקיפות בתחום הצבעות חברי הכנסת בוועדות.

דומה, כי יפה השעה לפיזור הערפילים סביב עמדתה הערכית של הכנסת באשר לענין זה: בין אם פניה של הכנסת להגברת השקיפות בוועדות ובין אם תכריע כי יתרונות המצב הנוכחי גוברים על חסרונותיו – טוב תעשה אם תקיים על כך דיון ותביא לידיעת הציבור בישראל את השיקולים אשר הביאו אותה להעדיף חלופה אחת על פני חברתה. בחירה חד-משמעית באחת מהחלופות תאפשר גם לכנסת ולנבחריה לבצר את החוליות החלשות המצויות בכל אחת מהשתיים ולהביא לקיומה של עבודה פרלמנטרית ראויה יותר ולהגברת אמון הציבור בבית הנבחרים.

מחלקת הפרוטוקולים שבראשה אני עומדת אחראית לרישום ותייעוד דיוני הכנסת במליאה ובוועדות. הפניות הרבות שהלינו על המצב הנוכחי בו הפרוטוקולים אינם משקפים את אופן הצבעתם של חברי כנסת בהצבעות בוועדות, ואף לא את זהותם של חברי הכנסת שנכחו בעת ההצבעה והצביעו – עוררו בי את המודעות לסוגיה. פניותיהם של בכירים במינהל הכנסת ודיונים בהם נטלתי חלק חידדו את הלבטים הנוגעים לתחום זה. במקביל, יזמתי מספר שיחות עם שרים, חברי כנסת, יועצים משפטיים ומנהלי ועדות.

כפי שכתבתי בסיכום, זיהיתי את הצורך הדחוף בהכרעה מושכלת בסוגיה זו. לפיכך בחרתי להפנות את נייר המדיניות ליו"ר הכנסת מר ראובן (רובי ריבלין), אשר מעמדה של הכנסת, כבודה ואמינותה יקרים מאוד לליבו. מעמדו הציבורי, הגינותו והאמון שרוחשים לריבלין כל חברי הבית, מימין ומשמאל, ממצבים אותו כגורם שימצא ענין בתחום זה, ואם עולם הערכים שלו יכריע בעד שינוי – יהיה מסוגל להובילו.

1. אמינות ושקיפות במשק (עורך ראשי: צבי אקשטיין), המכון הישראלי לדמוקרטיה
2. <http://www.transparency.org>
3. אתר עמותת שקיפות בינלאומית ישראל (שבי"ל), <http://www.ti-israel.org>
4. Office of Democracy and Governnce: *Money in Politics handbook: A Guide to Increasing Transperacy in Emerging Democracies*
http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnac223.pdf
5. אתר הכנסת www.knesset.gov.il
6. Hood, Christopher , *What happens when transparency meets blame-avoidance?*, Public Management Review, 9:2, 191 – 210. To link to this article: DOI: 10.1080/14719030701340275
7. מסמך רקע בנושא": שחיתות בממשל, מסמך מרכז מחקר ומידע, הכנסת.
8. שיחה עם מנהלת ועדת הכלכלה, גבי' לאה ורון, פברואר 2010.
9. שיחה עם השר יעקב אדרי, פברואר 2010
10. שיחה עם מזכיר הכנסת היוצא מר איל ינון, פברואר 2010