

כיצד לשפר את רמת המידע המצויה בידי הח"כים בשלב

ההצבעה בועדות הכנסת?

נייר מדיניות מסכם במסגרת הקורס סדנא מתקדמת לניתוח מדיניות

מרצים : פרופ' אילן סלומון, מר אבי גיל, גבי ענת גופן, גבי נטע שר-הדר

מגישה : שני מור

ת.ז. : 034498832

רוני בוקר טוב,

מצ"ב הנייר שביקשת שאכין.

בשיחתנו בדרך לנתב"ג, בעניין רמת המידע הנמוכה המצויה בידי חברי הכנסת בשלב ההצבעות בועדות, עלה כי **חלק** מהבעיה טמון ברמה האישית של חלק מהח"כים ובחוסר העניין שלהם בעשייה פרלמנטארית איכותית. כמוך, גם אני סבורה, שפתרון בעיה זו הינו שינוי שיטת הבחירות. שינוי שיטת הפריימריס בליכוד וביטול מרכז הליכוד, לדוגמא, יהיו עבורך בבחינת "התאבדות פוליטית", על כן החלטתי להתמקד בבעיות אחרות שהפתרון להן הינו בר-ביצוע.

אני סבורה כי הכנסת זקוקה לשינוי מבני שיאפשר לח"כים המעוניינים בטיוב עבודתם הפרלמנטארית להצליח בכך. בדרך התנהלותה כיום אין היא מאפשרת זאת להם. בבחינת שינוי מבני זה ובדרך יישומו עוסק הנייר שלפניך (כתבתי אותו ללא הערות פוליטיות "מסווגות", אמסור לך אותן בע"פ).

מקווה שתספיק לקרוא את הנייר בדרך לת"א היום ומחכה לשמוע את התרשמותך.

יום טוב,

שני

עבור: יו"ר ועדת הכנסת, ח"כ רוני בר-און.

מאת: שני מור, עוזרת מיוחדת ליו"ר ועדת הכנסת.

הנדון: הצעה לשיפור רמת המידע המצויה בידי חברי הכנסת בשלב ההצבעה בוועדות הכנסת.

רקע:

לאחרונה או עדים לכך שחלק לא מבוטל מתשומת הלב הציבורית מופנה כלפי הערכת רמתם המקצועית של חברי הכנסת. אמצעי התקשורת מציגים את הנוכחות הדלה של הח"כים בוועדות ובמליאה ואת ההצבעות כנקבעות על פי אינטרסים פוליטיים וללא כל התחשבות בידע מקצועי, בנתונים סטטיסטיים ובמומחים בתחומים השונים. חברי הכנסת מוצגים בתקשורת כבעלי מקצועיות נמוכה ביותר ומוסר עבודה ירוד.

התקשורת אמנם נוטה להקצין את תמונת המצב ולהכליל את כלל הח"כים למקשה אחת, אך גם הכנסת עצמה, ובה יושבי ראש הכנסות האחרונות ויושבי ראש ועדות הכנסת האחרונות, העידה על צורך דחוף בשינוי המצב. תחילה אופיינה הבעיה כמחסור במידע בכנסת, בידע מאורגן, זמין ועצמאי מתוך הכנסת. בהתאם, הפתרונות נותבו להזרמת מידע איכותי יותר לח"כים. המרכז למחקר מידע (מ.מ.מ.) הוקם בשנת 2000, במטרה לעבד ידע קיים ולהגיש לח"כים ניתוחים עצמאיים מתוך הכנסת. מאז 1999, הועדות תוגברו בכוח אדם נוסף, ביועצים חיצוניים ובמערכת מחשוב המסייעת בזמינות הידע. אמנם לא נעשו צעדים המחייבים את הח"כים להשתמש במידע הניתן להם, אך השיפורים הובאו לידיעתם בציפייה כי אכן ישתמשו בכלים שניתנו להם.

על פי מירב העוסקים בתחום, קיים צורך בשיפור נוסף. מומחים למדע המדינה, בניהם גם חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הגישו בשנים האחרונות המלצות לשיפור מצב זה. חלק מההמלצות אומצו, אולם אנשי המקצוע בכנסת ומחוץ לה מעידים על צורך ממשי בשיפור מתמיד של כמות ואיכות המידע המצוי בידי חברי הכנסת.

המצב הבלתי רצוי:

רמת המידע המצוי בידי חברי הכנסת בהגיעם לשלב ההצבעה בוועדות אינה מספקת.

למרות השיפור הממשי בכמות ובאיכות המידע העושה דרכו לפתח משרדי חברי הכנסת והועדות, קיים עדיין פער גדול בין רמת המידע שנצפה למצוא בקרב חברי הכנסת לאחר מקצה השיפורים שנעשה בתחום, לבין רמת המידע שאנו מוצאים בפועל. הקמת המרכז למחקר ומידע בכנסת ושיפורו עם הזמן, הכמות הרבה של חומר הרקע המועבר אל הח"כים לקראת הדיונים בוועדות

השונות והלוביסטים המתדפקים על דלתותיהם לקראת הדיונים, לא הם ולא מקורות מידע אחרים מעלים את רמת המידע לרמה הנדרשת.

באופן כללי **המידע קיים וזמין** (אם כי יש מקום לשיפור בעיבודו וברמתו), אך תהא זמינותו גבוהה ככל שתהא, חבר הכנסת לא נחשף אליה ברמה הנדרשת ועל כן אינו משתמש בה בזמן אמת- בזמן ההצבעה. אכן, רוב רובם של חברי הכנסת אינם בקיאים במידה נדרשת בנושאים עליהם הם מצביעים. ומהי אותה מידה נדרשת?

לאחרונה התחלתי בביצוע מחקר בנדון. מתוך הדיונים בהם נכחתי עלתה תמונה שאינה משתמעת לשני פנים: ברוב הגדול של המקרים הח"כים אינם קוראים את הצעות החוק לפני הדיון ובוודאי לא את החומר הנוגע להן, הם לא נעזרים במחקרים בנושאי הצעות החוק או באנשי מקצוע בתחומים השונים, וברוב הדיונים אף אינם נוכחים. לעיתים, חברי כנסת נכנסים לדיון אך ורק בשלב ההצבעה, צופים כיצד מצביעים חבריהם לסיעה ומצביעים בהתאם ללא התעניינות מינימאלית בנושא הצעת החוק. מקרים קיצוניים אלה מתרחשים לא משום שאין בנמצא מידע איכותי בהישג יד, אלא בשל בעיה אחרת, בעיה שיש לטפל בה טרם שיפור רמת המידע המסופק להם.

הגדרת הבעיה:

מקורו של מצב בלתי רצוי זה הינו **חוסר פניות של הח"כים לצבירת ולעיבוד מידע.**

חברי הכנסת מצויים תחת עומס רב ביותר של עבודה פרלמנטארי ופוליטית. עומס זה אינו מאפשר להם לקבל החלטות איכותיות המבוססות על מידע איכותי ורחב, גם לאלה מבניהם השואפים לקיים את תפקידם נאמנה, להעמיק בעבודתם ולבצע אותה על הצד הטוב ביותר.

ככל שעובר הזמן עומס העבודה הפרלמנטארי מתרחב ומתגבר כתוצאה ממורכבות ועומס הנושאים העומדים על הפרק. העומס מתבטא בכמות הצעות החוק עימם על חבר הכנסת להתמודד, אם בשל מורכבות וריבוי הנושאים העומדים על הפרק כיום במדינת ישראל, ואם כיוון שהח"כים תופסים את הצעות החוק ככלי להתבלטות פוליטית וציבורית, יותר מאשר כלי מקצועי לקיום תפקידם. כיום, ח"כ מהקואליציה מוגבל ב-6.5 הצעות חוק למושב וח"כ מהאופוזיציה מוגבל ל-7.5 הצעות חוק למושב. מכסה זו ממומשת כמעט במלואה.

חברותו של הח"כ במספר ועדות, העוסקות בנושאים רבים ומתכנסות לעיתים בזמנים מקבילים, מקשה על אפשרותו להתעמק בכל אחד מהנושאים ולהופיע לכל הדיונים, גם אם הוא נכון לכך. הכנסת וועדותיה מתכנסות במהלך שלושה ימי עבודה בשבוע, ב'ד', דבר השפיע על מרחב התמרון לקביעת זמני הוועדות וההכנה להן.

חומר הקריאה המועבר לח"כים מהמ.מ.מ. מגיע בטווח זמן קצר מהדיון והח"כ לא מספיק להיערך לדיון מראש. ישנם מצבים בהם ח"כ מבקש סקירה מהמ.מ.מ. בנוגע להצעת חוק שהוא עצמו מתכוון להגיש ונאלץ להתחיל את תהליך העברתה ללא הסקירה משום שאיחורה להגיע אליו.

גם עומס העבודה הפוליטית בישראל גוזל זמן יקר מחבר הכנסת. חבר הכנסת עסוק ב"שמירה על כיסאו" מיום היבחרו, זאת כתוצאה מאופי מרכזי המפלגות ומאי יציבות השלטון בישראל. במקום להכין עצמו לישיבות, לקרוא חומרי רקע ולהגיע לישיבות, חבר הכנסת נפגש בכנסת ומחוץ לה עם עסקנים פוליטיים, מארגן כנסים פוליטיים ומשקיע זמן יקר בהשתתפות בתוכניות תקשורת. אין חולק על חשיבות העשייה הפוליטית, אך יש להטיל דופי במרכזיותה בסדר היום של חבר הכנסת, על חשבון העשייה הפרלמנטארית, כאשר איכותה של זו האחרונה נפגעת ככל שהזמן חולף.

הצורך בפתרון:

ההצבעות של חברי הכנסת, מהצעות חוק ועד דיונים כלליים, משפיעות על מכלול התחומים במדינת ישראל, חורצות את גורל אזרחי ישראל ומעצבות את פניה של המדינה לטווח הרחוק. חקיקה שאינה מסתמכת על מידע איכותי ושלם הינה ברת השלכות רחבות על פני התחיקה הישראלית.

העשייה הפרלמנטארית מתרכזת בועדות הכנסת. רוב ההתעמקות בנושאים נעשית בועדות-בפורום מצומצם, אשר אמון על תחום מסוים ופחות מוגבל בזמן מאשר המליאה. עלינו לצפות כי לפחות בועדות הכנסת הח"כים יפגינו סטנדרט גבוה של בקיאות בנושאים השונים. לא התדמית הציבורית השלילית היא המניעה אותנו לביצוע שיפור זה, היא מהווה רק אור הזהרה לכך שהכנסת קרובה מאוד לאי ביצוע התפקיד המוטל עליה בהסדרת חייה של החברה והמדינה הישראלית.

יש לספק לח"כים את התנאים המקסימאליים להתמודדות עם היקף ועומק המידע המסייע לקבל החלטות איכותיות בועדות הכנסת. זוהי אך יריית הפתיחה במספר מהלכים הנדרשים לשיפור פני הפרלמנט הישראלי.

חלופות לפתרון הבעיה¹:

חלופה א': סיוע לח"כ בפינוי זמן לצבירת ולעיבוד מידע לקראת הדיונים ותוך כדי הדיונים.

לפי חלופה זו, על הכנסת לסייע בידו של חבר הכנסת בהקלת עומס העבודה הפרלמנטארי. הכנסת תפתח מנגנונים מתאימים אשר יפנו לח"כ זמן יקר לטובת עבודת איסוף ועיבוד המידע לקראת ההצבעות בהן משתתף ולטובת ההשתתפות בדיונים עצמם. חלופה זו מורכבת ממספר כלים המשלימים זה את זה:

1. צמצום מספר הועדות בכנסת: צמצום מספר ועדות הכנסת משבע עשרה לעשר ועדות יסייע לצמצום מספר הועדות בהן הח"כ יהיה חבר (אגב ייעול עבודת הועדות). מחיר הצמצום אינו גבוה, שכן ניתן להעביר את הנושאים עליהם אמונות הועדות שיבוטלו לשאר הועדות, כפי שהתנהלו הועדות בעבר. הועדות שתבוטלנה הינן ארבע הועדות לעניין מסוים (הועדה למאבק בנגע הסמים, הועדה המיוחדת לנושא בעיית העובדים הזרים, הועדה לפניות הציבור והועדה לזכויות הילד) ושלוש מתוך הועדות הקבועות- הועדה לקידום מעמד האישה, ועדת המדע והטכנולוגיה וועדת העלייה, הקליטה והתפוצות. יישארו, אם כן, עשר ועדות (מתוכן ו. אתיקה, החברים בה ארבעה ח"כים ומתכנסת בתדירות נמוכה).

2. צמצום מספר הועדות בהן חבר הח"כ לשתי ועדות מקסימום: בעזרת צמצום מספר הועדות, ניתן לצמצם את מספר הועדות בהן הח"כ חבר תוך שמירה על מספר חברים מרבי בכל ועדה. צמצום מס' הועדות בהן חבר הח"כ יוריד את עומס העבודה של הח"כ ויאפשר לו ולוועדה לקיים למידה מעמיקה ואיכותית של המידע הרלוונטי לקבלת החלטות. מתוך 120 הח"כים, ישנם עד כ- 30 שרים אשר אינם חברים בועדות השונות. יש לקבוע כי תשעת יושבי הראש של הועדות הקבועות, אשר נוטלות ברוב העומס הפרלמנטארי, יהיו חברים אך ורק בועדות אותם מנהלים, דבר שיאפשר את התמקדותם בשיפור איכות הדיונים בועדותיהם. גם סגני השרים, הנושאים בנטל משרדיהם, יהיו חברים רק בועדה אחת. שאר הח"כים יהיו חברים במקסימום שתי ועדות ומספר החברים בועדה יהיה בהתאם לכך כעשרה.

יש לציין, כי ייצוג הסיעות על פי כוחן היחסי בכנסת יישמר גם בשיטה זו. בשלב ההצבעה, המשקל של הסיעות השונות בועדות ייקבע על פי משקלן היחסי בכנסת וקולן ייספר בהתאם. הסיעות הקטנות, אשר חברים בהן פחות מחמישה ח"כים, לא ייוצגו בחלק מהועדות, זהו המחיר של מהלך זה (יצוין כי גם כיום חלק מהסיעות הקטנות לא חברות בכל הועדות).

¹ לא קיימת זרות מוחלטת בן שתי החלופות. ישנם חלקים בשתי החלופות העשויים להתקיים במקביל, אך קיים צורך להחליט איזו מהן עדיפה בשלב זה, כאשר אין מניעה לבחון מחדש חלקים מתוך החלופה שלא תתבצע לאחר ביצוע החלופה הנבחרת.

2. העלאת מספר ימי העבודה בכנסת לשלושה וחצי ימי עבודה: על מנת לאפשר מרווח עבודה לועדות ולמנוע את קיום ישיבות הועדות בזמנים מקבילים, יש להרחיב את שעות העבודה של הכנסת ולהוסיף חצי יום עבודה ביום א' או ה'. יש להרחיב את זמן העבודה הפרלמנטארי על חשבון העבודה הפוליטית, הנעשית לרוב בימים א' ו-ה'. הרחבה זו תחלק את עומס העבודה ותגרום לח"כ לנצל זמן זה לטיוב עבודתו הפרלמנטארי, זאת במקום נסיעות פוליטיות ברחבי הארץ, או אף שהות בביתו.

3. תיאום לוח הזמנים על ידי מנהלות הועדות: תתקיים ישיבה שבועית של מנהלות הועדות השונות, בניהולה של מנהלת ועדת הכנסת, אשר בה יתואמו זמני ישיבות הועדות על מנת למנוע קיום ישיבות בזמנים מקבילים. לאחר תוספת שעות העבודה בכנסת וביטול חלק מהועדות, המגבלה שעמדה עד כה בפני תיאום מעין זה תתבטל.

4. צמצום מכסת הצעות החוק שבידי ח"כ להגיש במושב: צמצום מספר הצעות החוק ל-4 הצעות חוק לח"כ מהקואליציה ול-5 הצעות חוק לח"כ מהאופוזיציה בכל מושב. יש להניח כי צמצום זה יאלץ את הח"כים לנצל את מכסתם לטובת הצעות חוק משמעותיות, המשפרות את פני התחיקה בישראל, וכפועל יוצא יוריד את עומס הצעות החוק והח"כ יוכל להעמיק וללמוד היטב את ההצעות הקיימות.

חלופה ב: מתן כלים מסייעים לח"כ לצבירת ולעיבוד המידע במסגרת הזמן הקיימת.

חלופה זו מציגה מספר צעדים שיספקו לח"כ סיוע מקצועי, המטיב את עיבוד וקליטת המידע של הח"כ. עומס העבודה הפרלמנטארי לא יפחת, אך הח"כ יוכל לעמוד בו בצורה איכותית יותר:

1. שימוש יעיל במ.מ.מ.: אמנם המ.מ.מ. עשה עד כה קברת דרך ארוכה, אך עדיין יש לקצר את פרק הזמן בו מספק את המידע. תוספת כוח אדם של עשרה חוקרים תאפשר את הגעת המידע לח"כים בטווח זמן מספיק מהדיון. בדרך זו יתאפשר לח"כים למצוא זמן מתאים ונוח לקריאת החומר. שימוש יעיל נוסף במ.מ.מ. הינו לחייב בתקנון הכנסת שבתחילת כל ישיבה (בתוספת סייגים לכך) תתקיים הרצאה בת 10-15 דק' על נושא הישיבה מטעם חוקר המ.מ.מ. העובד עם הועדה הרלוונטית. בצורה זו הח"כ יוכל ליהנות ממידע זמין ואיכותי ללא פינוי זמן מיוחד לטובת העניין.

2. העלאת רמת העוזרים הפרלמנטאריים: יחויב תואר ראשון כסף קבלה לעוזרים. לא יפוטרו עוזרים שלא עומדים בסף זה, אך עוזרים שיכנסו למערכת מעתה יחויבו בו. התקשיר מחייב רמת שכר מינימאלית לאקדמאים, אך שכר העוזרים יעלה בכל מקרה מ-5500 נטו באלף שקלים.

משכורת זו תהיה אטרקטיבית יותר ותסייע במשיכת עוזרים מקצועיים יותר. הח"כ יוכווון לבחור עוזרים המתמחים בתחום הועדה בה הוא חבר, בהתחשב במגבלת חילופי הגברי המתרחשים מפעם לפעם. הח"כ יוכל להיעזר בעוזרים בעיבוד החומר הניתן לפני הדיון, בהכנתו של הח"כ לדיונים ואף בהגעה לדיונים במקומו, במידה ועליו להיעדר באופן חריג מדיון אשר לא מתקיימת בו הצבעה. יש להכווין את הח"כ להשכיל להשתמש בהם בצורה יעילה, זאת בעזרת ועדת הכנסת, המסייעת בשינוי נורמות העבודה בכנסת.

3. התאמה מקצועית של יו"ר לוועדה עליה מופקד: אמנם חברי הכנסת אינם נדרשים להפגין ידע מקצועי בועדות בהן הם חברים, אך אנו נוכחים כי כאשר יו"ר הועדה מותאם מבחינה מקצועית לוועדה בה מכהן, הדבר מסייע לעיבוד איכותי יותר של החומר לקראת הדיון ובמהלכו. יו"ר הועדה, בעזרת היכרותו עם התחום, יוכל להעריך את איכות המידע המוזרם לוועדה טרם הדיון ולהעביר את החומר הנבחר לעיון הח"כים. הוא יוכל לבחור את המומחים הרלוונטיים מהתחום להשתתפות בדיון ולנהל דיון מעמיק בו יועלו מירב ההשלכות של הצעת החוק המדוברת, השלכות שניסיון בתחום עשוי לסייע באיתורן. באופן זה, היו"ר ישפר את איכות האיתור והשימוש במידע בפרק הזמן הנתון.

התאמת היו"ר לוועדה לא תיעשה על ידי קביעת תנאי סף לתפקיד, כי אם בבחירת המוכשר ביותר לתפקיד מבין המועמדים. ועדת הכנסת, בשמשה כ"וועדה המסדרת" בכנסת, תבצע בקרה על החלטת הסיעות לגבי מינוי יושבי הראש ותאשר אותם רק לאחר וידויה שהם אכן המועמדים המוכשרים ביותר.

4. קביעת טווח זמן מקסימאלי לסיום הדיון בוועדה בכל שלב חקיקתי: כאשר ועדה תחל טיפול בהצעת חוק בתחילת כנס של הכנסת, יהיה עליה לסיים את אותו שלב חקיקה (בין קריאה טרומית לראשונה או בין קריאה ראשונה לשנייה ושלישית) במהלך אותו כנס. הגבלה זו תאפשר את שימור המידע- המידע שהצטבר ייזכר על ידי הח"כים, שכן הדיונים בהצעות החוק יהיו רצופים ככל הניתן. קביעה זו תעשה בעזרת שינוי תקנון הכנסת.

קריטריונים לבחינת החלופות:

ישימות פוליטית

חלופת "פינוי זמן": מהלך זה יוריד מנטל העבודה הפרלמנטארית, על כן יש להניח כי הח"כים יתמכו בו. החלופה ישימה מבחינה פוליטית, אם כי ישנם קשיים אותם ניתן לצפות מראש- לאחר

שצפינו בכישלון הדיונים במליאה אודות "קוורום"² בועדות, קיים חשש שהחובות שבצד החלופה, כגון 4.5 ימי עבודה, יקשו על העברת המהלך. נצפה לקשיים בביטול הועדות, שהוקמו מלכתחילה על מנת להרחיב את מצע המשרות הבחירות בכנסת (דרך ריבוי משרות יו"ר הועדות). חרף הקשיים, בדיונים האחרונים של ועדת הכנסת בנדון, באוקטובר 2004, ניכר כי באופן כללי קיימת תמיכה פוליטית בצעד זה.

חלופת "ניצול הזמן הקיים": ישימות פוליטית גבוהה. הח"כים ישאפו לשפר את תנאיהם, כמוצג בחלופה זו דרך העלאת רמת העוזרים ורמת המרכז למחקר ומידע. למעשה, הח"כים תמכו לאחרונה בכל הועדות שבדקו את תנאיהם והציעו לשפר אותם, ואף חרגו לכת אל מעבר למסקנות הועדות הללו (כגון האחרונה שבהן, "ועדת גרונאו"). יחד עם זאת, יתכן כי הח"כים פחות יתמכו בהתאמתו המקצועית של היו"ר לוועדה עליה הוא מופקד, שכן צעד זה עשוי לפגוע במרחב השיקולים הפוליטיים בבחירת היו"ר.

מבחן התנהגותי

חלופת "פינוי זמן": הח"כים בעצמם העלו לא פעם את מגבלת הזמן המועט העומד לרשותם. יש להניח כי יפגינו נוכחות רבה יותר מנוכחותם כיום בשל פתרון חוסר הזמן. יחד עם זאת, יש לצפות כי חלק מועט מהח"כים לא יהיו נוכחים בישיבות הועדות גם לאחר שתשופר כמות הזמן העומד לרשותם, עקב סדרי עדיפויות לוקים בחסר. מאחר ולא תתקיימנה ישיבות הועדות במקביל לאחר ביצוע חלופה זו, ניתן יהיה לבצע צעד משלים **ולחייב** את הח"כים בנוכחות בועדות, בתוספת סנקציות לצד חיוב זה. תיאום ישיבות הועדות התקיים בעבר, אך במתכונת אחרת- יושבי ראש הועדות ניהלו את התיאום, דבר שלא עמד במבחן המציאות. מנהלות הועדות, הפנויות יותר לטיפול בנושא זה, עשויות להתמיד בכך יותר.

חלופת "ניצול הזמן הקיים": השימוש בעוזרים לצרכי איסוף ועיבוד המידע, לא הוכיח עצמו בעבר כנדרש. גם כאשר זכה הח"כ בסיוע של עוזר מוכשר דיו לטיפול בנושאי הועדות בהן הח"כ חבר, הוא לא השכיל להיעזר בו באופן הרצוי וראה בו כוח אדם זמין לביצוע משימות לא מורכבות. על מנת שחלופה זו תעמוד במבחן ההתנהגותי יש לכוון את הח"כ להסתייע בעוזר בצורה מושכלת, וגם אז יש לצפות כי לא כל הח"כים ישתפו פעולה. שאר השינויים, שיעשו בתיקון התקנון, יעמדו במבחן ההתנהגותי מתוך הכרח.

² "קוורום" = מינימום משתתפים לקיום דיון. כיום מחויב "קוורום" רק בדיוני "פטור מחובת הנחה" בועדת הכנסת.

עלות כלכלית³

חלופת "פינוי זמן": צמצום 7 מהועדות משמעו חיסכון בכוח אדם. לכל ועדה מנהלת ועדה, מזכירת ועדה ויועצת משפטית. חלקן יפוטרו והטובות שבהן תעבורנה לתגבור הועדות הנותרות. יש להניח כי לבסוף הכנסת תחסוך לפחות כעשרה תקנים, כלומר כמיליון שקלים בשנה. בנוסף, הכנסת תחסוך את תקציבי הועדות המבוטלות, הכולל אחזקה שותפת של חדרי הועדות. קיים קושי להעריך סכום זה, שכן תקציב הכנסת אינו מחולק לפי ועדה בודדת, אלא לפי התחומים השונים.

תוספת חצי יום עבודה בכנסת, משמעה עלות תקציבית של אחזקת המבנה (חשמל ומים), ושל אנשי תמיכה הנמצאים בכנסת אך ורק כאשר חברי הכנסת נמצאים (אנשי אבטחה, עובדי ניקיון ועובדי מטבח). חברי הכנסת, מאידך, יחסכו מתקציבם את הוצאות הנסיעות שנהגו עד כה לקיים בימיהם הפנויים (דלק, חנייה ואש"ל).

הורדת כמות הצעות החוק תסייע בתהליך פירוק יחידת "שירותי משרד", אשר החל זה מכבר, יחידה המצדיקה את קיומה בריבוי ההצעות המונחות בימים אלה על שולחן הכנסת. גם לפירוק זה משמעות תקציבית בעקבות הורדת חמישה תקנים. לאחר קיזוז העלויות, ניכר כי חלופה זו חוסכת בעלויות תפקוד הכנסת.

חלופת "ניצול הזמן הקיים": בצד חלופה זו ישנה הוצאה תקציבית נרחבת. העלאת שכר לעוזרים הפרלמנטאריים בסכום המומלץ משמעה תוספת של 2-3 מיליון שקלים לתקציב השנתי. תוספת עשרה תקנים במ.מ.מ. משמעה עלות של עוד כמיליון שקלים בשנה.

גלובליזציה

חלופת "פינוי זמן": חלופה זו מהווה התקדמות לעבר המקובל בדמוקרטיה מערבית אחרות. ביותר מחצי מהדמוקרטיה המערבית, אשר המ.מ.מ. ביצע השוואה בין לבין ישראל, ישנה חובת נוכחות בפרלמנט. בנוסף, בכולן מתקיימת חובת "קוורום" לדיון. כאמור, חלופה זו תהווה צעד מקדים לעבר קיום חובות אלה גם בישראל, שהלא אין לחייב "קוורום" ללא מתן אפשרות לח"כ לעמוד בהתחייבות זו.

חלופת "ניצול הזמן הקיים": גם חלופה זו מהווה התקדמות לעבר המקובל במדינות אחרות. מתוך השוואה של ישראל לדמוקרטיה מערבית אחרות, עולה כי ישראל נמצאת מאחור בכל הנוגע לכמות ורמת העוזרים הפרלמנטאריים. ניכר כי בדמוקרטיה המערבית מוענקת חשיבות

³ חישוב העלות התקציבית נעשה על פי מידע חלקי שהיה בידי לגבי תקציב הכנסת. גם גובה התוספת הרצויה לעוזרים הפרלמנטאריים טרם הוערך בצורה מדויקת.

רבה לסיוע המקצועי שמקבל הח"כ. בכל אחת מהן, לחבר פרלמנט יש בין שלושה לעשרים עוזרים. בחלק מהמדינות מעניקים לחבר הפרלמנט תקציב גבוה לטובת העניין, והוא בוחר כיצד לנצלו.

תדמית הכנסת בציבור

חלופת "פינוי זמן": אמנם הקלת עומס העבודה בכנסת תיתפס באופן שלילי על ידי הציבור, אך דעתו תנוח בטווח הרחוק יותר, לכשתהיה נוכחות רבה יותר של ח"כים בועדות ושבוע העבודה בכנסת יהיה ארוך יותר. התוצר של החלופה, ח"כ בקיא יותר בנושאי ההצבעות, יבלוט בעיני הציבור על רקע השינויים הארגוניים שנעשו לטובתו. יש לח"כים יד בשיווק המהלך, שכן בעזרתם הציבור יבחר להתמקד בצעדים שעושים הח"כים לשיפור תפקודם.

חלופת "ניצול הזמן הקיים": העלאת שכר העוזרים הפרלמנטאריים בינואר 2005 גרמה לביקורת ציבורית חריפה כלפי חברי הכנסת. תוספת משמעותית לתקציב הכנסת, אם בעקבות העלאה נוספת של שכר העוזרים ואם בעקבות תוספת כוח האדם למ.מ.מ., תפגע בצורה משמעותית בתדמית הכנסת בציבור. יש להניח כי התקשורת לא תתמקד בניסיון של הכנסת לשפר את מקצועיות הח"כים, כי אם ב"כמה זה עולה לנו?".

זמן נדרש למימוש

חלופת "פינוי זמן": אמנם קבלת חלופה זו תתקיים בכנסת הנוכחית, אך חלקה ייכנס לתוקף רק בתחילת הכנסת הבאה אשר תיבחר, על פי ההערכות, בטווח הזמן שבין דצמבר 2005 ועד יוני 2006. אין טעם לקיים מהלך ארגוני כה דרמטי תוך כדי קיום הכנסת הנוכחית, שקרב קיצה בין כה וכה. המהלך עשוי לפגוע במהלכי החקיקה אשר נכנסו כבר לתוקף בעקבות ביטול חלק מהועדות וחילופי האישים בתוך הועדות. שאר הצעדים תלויים בביטול חלק מהועדות, על כן יש להמתין גם בביצועם. בנוסף, צמצום הועדות יהיה ישים יותר מבחינה פוליטית אם לא תופסק כהונה של יו"ר ועדה המכהן כיום. הצעד היחידי אותו ניתן לקיים בחודשים הקרובים הינו העלאת מספר ימי העבודה של הכנסת.

חלופת "ניצול הזמן הקיים": מלבד ההתאמה המקצועית של היו"ר לוועדה עליה הוא מופקד, אשר תיושם בכנסת הבאה בלבד, כל שאר הצעדים עשויים להתקיים בשלושת החודשים הקרובים. מבחינה תקציבית ניתן להתחיל את יישום החלופה כבר בשלב זה. בשבוע הבא מתקיימת ישיבת ועדת הכנסת בנושא ניהול עודפי תקציב הכנסת בנוכחות חשב הכנסת. עודפי תקציב הכנסת משנת 2004 הינם 49 מליון שקלים. ניתן לנתב כבר בשנת התקציב הנוכחית חלק מהעודפים לטובת קיום חלופה זו.

המלצה

סיוע לח"כ בפינוי זמן לצבירת ולעיבוד מידע לקראת הדיונים ותוך כדי הדיונים.

מלבד קריטריון הזמן הנדרש למימוש החלופה, אשר להערכתני נמצא בסדר עדיפויות נמוך יחסית לשאר הקריטריונים, חלופה זו עולה על החלופה השנייה ברוב הקריטריונים (בחלקם היא משתווה לה)⁴. בניגוד לחלופה המציעה שיפור התמודדות עם הזמן הקיים, חלופה זו תהווה **מצע** לשינויים מרחיקי לכת בכנסת, שינויים כגון חיוב נוכחות בדיונים, שיובילו להתמקצעות של ח"כים בנושאי הועדות בהן הם חברים. גם אם זמן ביצועה ממושך יותר, יש לראותה כהשקעה לטווח הרחוק. חלופה זו אינה מהווה שינוי תוספתי, כי אם מהותי ומבני. יש לצפות לשימויות המהלך ולטיפולו האיכותי בבעיה עצמה, ולא זאת בלבד, מהלך זה אינו מהווה נטל כלכלי על הכנסת.

תוכנית יישום ראשונית

ועדת הכנסת היא שתהיה מופקדת על יישום החלופה, בניהול יו"ר הועדה. ועדת הכנסת, האחראית על סדרי המשכן, הינה בעלת סמכות להמליץ למליאה על שינוי התקנון, או על שינוי חקיקתי נדרש, ויכולה להביא לשינויים ארגוניים מסוימים גם ללא שינוי התקנון, אלא בעזרת החלטותיה בלבד. בחירת ועדת הכנסת לביצוע התוכנית אינה נובעת רק משיקולים טכניים, אלא גם פוליטיים. ייצוג כלל הסיעות בועדת הכנסת יסייע בגיוס הסיעות השונות ובהעברת מהלך לא פוליטי שחובק את כל סיעות הבית. אמנם קולו של יו"ר הועדה משקלו כמשקל שאר הקולות, אך בפועל לרצונו של יו"ר הועדה משקל רב ויש ביכולתו לקדם שינויים בהם הוא חפץ. הועדה תנהל את מעבר התוכנית בכנסת אך לא תבצע בעצמה את השינויים. השינויים עצמם, לדוגמא- תוספת שעות העבודה בכנסת וביטול הועדות, ינוהלו על ידי הגורמים השונים בכנסת⁵. הועדה תפקח על הביצוע ותדאג לטיפול בליקויים.

⁴ ראה בנספח: טבלת השוואת חלופות על פי הקריטריונים.

⁵ להערכתני אין צורך לציין בנייר זה מיהם הגורמים הללו, שכן הכנסת מיומנת בהפעלתם. מיומנות זו רכשה בתחילת כל כנסת חדשה, בשלב היווצרות הועדות וחלוקת הח"כים לועדות. כך גם לגבי שינויים שנעשו עד כה בדומה לשאר החלקים בתוכנית, שהוסיפו לניסיונה של הכנסת בנדון.

שלבי היישום ולוחות זמנים

שלב א'-תכנון: ראשית, יש לקיים שיחה עם יו"ר הכנסת על מנת לתאם עימו עמדות.

לאחר שיחה זו תתקיים ישיבה ובה יו"ר ועדת הכנסת, יו"ר הכנסת, יועמ"ש של הכנסת ויועמ"ש של ועדת הכנסת. בישיבה זו תסוכם התוכנית לפרטיה- איזה מהשלבים יתבצעו תוך שינוי תקנון הכנסת וחוק הכנסת ואלה בהחלטת ועדת הכנסת בלבד.

* שלב זה יארך לכל היותר שבועיים.

שלב ב'-קבלת החלטות בוועדה ובמליאה: שלב זה יתקיים בוועדת הכנסת ויכלול סדרת דיונים בנוגע לתוכנית- מתיקון התקנון ואישורו מול המליאה- כגון ביטול חלק מהוועדות הקבועות, ועד החלטות שיתקבלו במסגרת ועדת הכנסת בלבד- כגון הקמת פורום מנהלות הוועדה לתיאום זמני הישיבות.

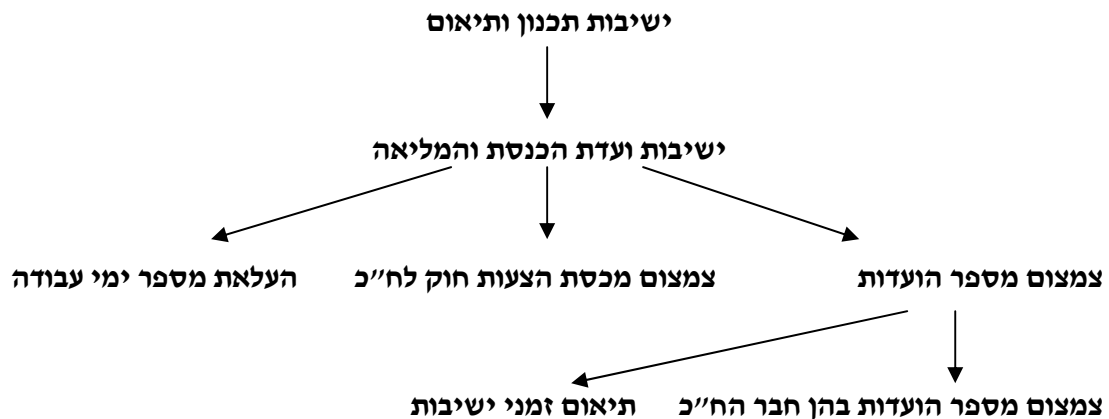
ישנם חלקים בתוכנית שאינם יכולים להתנהל במקביל: ראשית יש להחליט על ביטול חלק מהוועדות ורק אז ניתן להחליט על צמצום מספר הוועדות בהן חבר הח"כ, שכן זה מותאם למספר הוועדות, ועל הקמת פורום מנהלות הוועדות, שכן תיאום הישיבות אפשרי רק לאחר צמצום מספר הוועדות.

* שלב זה יארך כחודשיים, לכן אין טעם להתחילו בשבוע הנוטר לכנס הנוכחי, שלאחריו מתקיימת פגרה של שלושה חודשים. יש לשמור על מתח עשייה מבחינת הח"כים והתקשורת כאחד. שלב זה יתקיים כמקשה אחת מתחילת הכנס הבא של הכנסת, כלומר מתחילת נובמבר 2005 ועד סוף דצמבר 2005.

שלב ג'-מן הכוח אל הפועל: בשלב זה ייושמו השינויים עצמם, כחלק מסידור הכנסת החדשה- הוועדות המבוטלות לא תתכנסנה, עובדיהן יפוזרו ותתקיים חלוקה של הח"כים לוועדות. שני חלקים בתוכנית יבוצעו לפני כינוס הכנסת הבאה: ההחלטה בדבר העלאת מספר ימי העבודה בכנסת תיושם מייד לאחר קבלתה וההחלטה בדבר צמצום מכסת הצעות החוק שמגישים הח"כים תיושם מייד בתחילת הכנס שלאחר קבלת ההחלטה, אשר עדיין אין מועד מדויק לקיומו.

* שלב זה יבוצע לא יאוחר מיוני 2006, מועד הבחירות המאוחר ביותר.

תרשים סדר הפעולות



מיפוי תומכים וגיוסם

יו"ר הכנסת: היו"ר ירצה להיזכר כמי ששינוי ארגוני כה משמעותי נעשה בזמנו. יו"ר תומך יכול, בכליו שלו, לאפשר זרימה "חלקה" יותר של הביצוע (מטיפול מיידי במליאה ועד קישור עם הגורמים בכנסת האמונים על ביצוע החלקים השונים). יש להביאו בסוד העניינים עוד בשלב מוקדם לישיבה בארבע עיניים, לטובת כניסתו לתהליך.

בעלי עניין בשיפור רמת המידע בכנסת: מ.מ.מ. ואקדמיה (וגופים נוספים בעלי עניין, כגון המכון הישראלי לדמוקרטיה). יש לעמוד עימם בקשר ולבקש את סיועם בשיחות עם הח"כים המתנגדים ועם התקשורת. כפי שהניסיון מוכיח, הם ישתפו פעולה ברצון, כמו במקרים אחרים בהם שאפו לקדם צעדים מסוימים בכנסת.

יו"ר הועדות הקבועות: אלו מתלוננים חדשות לבקרים בנוגע לנוכחות הדלה בועדות ועל כן ירצו להפוך את הועדות למקום שהח"כים מכבדים אותו בנוכחותם והדיונים מתנהלים בו ברצינות הנדרשת. יש להיעזר בהם בעיקר בחלקים שיובאו לאישור המליאה, על מנת שינאמו בה כח"כים בכירים המעוניינים בקיום השינויים.

חשב הכנסת:

החשב, הדואג לתקציב הכנסת, ישאף ליעול המערכת. אמנם אין ביכולתו להשפיע באופן ישיר על הנעשה, אך יש להביאו לישיבות הועדה על מנת לקבל תמונה מלאה לגבי ההשלכות התקציביות של הביצוע, שכן אלה עומדות לטובת המהלך.

מיפוי מתנגדים וריכוכם

הח"כים עצמם: הח"כים עצמם עלולים להתנגד לתוספת חצי יום עבודה. מתוך חשש לפגיעה בבמה הפוליטית שלהם, יתכן שיתנגדו גם להורדת חברותם בוועדות ולצמצום מכסת הצעות החוק שלהם. שכנוע הח"כים יעשה על ידי ועדת הכנסת, בה מתקיים מצע לדיון מעמיק עם נציגי הסיעות, ובעזרת "הקלפים החזקים": צמצום העומס בעבודה ושיפור תדמית הכנסת בציבור.

עובדי הוועדות המבוטלות: המפוטרים, אלה שיופנו לוועדות אחרות ללא רצונם ויושבי ראש הוועדות העשויים לנסות למנוע את הביטול, כפי שניסו באוקטובר האחרון. יש לשתפם בתהליך ולהשתמש בעצותיהם. הכנסת יכולה לבצע מהלך זה ללא הסכמתם, כפי שמבטלת בימים אלה את יחידת "שירותי משרד", אולם הלווי שיעשו יושבי ראש הוועדות במקרה זה יקשה על התהליך. יש לציין כי חלק זה בתוכנית אינו קשיח לחלוטין. בתנאי התנגדות חריפים, העשויים לטרפד את קיום התכנית, ניתן להחליט על צמצום מספר המפוטרים, תוך הסבתם למשרות אחרות, או אף על צמצום מספר הוועדות המבוטלות, במחיר הורדת מס' החברים בוועדה (מספר הוועדות הסופי יהיה גבוה מעשר, ועל כן יהיו פחות חברים בוועדה).

בעלי עניין בנושאי הוועדות המבוטלות: גופים שונים שבמרכז עשייתם נמצאים נושאים המטופלים בוועדות שיבוטלו. יש להניח כי התנגדותם תופנה לתקשורת וללוביסטים בכנסת. יש להסביר בכל דרך, לגופים עצמם ולתקשורת, שנושאי הוועדות לא יוזנחו ואף יטופלו בצורה טובה יותר במסגרת הוועדות שיישארו כאשר הח"כים יוכלו להסב את תשומת לבם לנושאים הללו.

הסיעות הקטנות: קיים סיכוי שהסיעות הקטנות ינסו לעצור את הצעד המצמצם את כמות הוועדות בה חברים הח"כים, שכן צעד זה עשוי לצמצם את ייצוגם בוועדות. יש להציג מולם את מצב הדברים כיום. גם כיום ייצוגם לא מצוי בכל הוועדות, ולא זאת בלבד, ח"כים מהסיעות הקטנות בכנסת חברים במספר עצום של ועדות ואינם מסוגלים לבצע את תפקידם נאמנה. יש להניח כי המהלך יעבור גם בלעדיהם, כוחם הפוליטי אינו מסכן אותו.

שימוש בתקשורת

התקשורת תוכל לסייע בשיפור תדמית הכנסת בציבור ובגיוס תומכים לתוכנית. עד לשלב הדיון בוועדה אין לשתף את התקשורת בתוכנית. זהו עדיין שלב גיבוש הרעיונות ויש לשתף רק לאחר הדיונים הפנימיים בנושא. אין אפשרות לקיים דיונים בוועדה תוך מניעת נוכחות תקשורתית, על כן מרגע תחילת הדיונים יש לשתף את התקשורת בנעשה. מכיוון שאין דרך להשהות את כניסתה לתמונה, רצוי להיעזר בה - להזמין אותה ולתת לה תחושה שהיא רצויה.

הסכנה הצפויה מבחינת התקשורת הינה ניסיונה להדגיש את הקלת עומס העבודה והצגת הח"כים כעצלים, כהמשך לכתבות שהפיצה בעבר. ההתמודדות עם סכנה זו תהיה הצגה מתמדת של הקלת העומס כאמצעי בלבד, לטובת מטרה אחרת שאותה יש לפרט בפני התקשורת שוב ושוב.

על יו"ר ועדת הכנסת להתראיין ביומני הרדיו בסמוך לדיונים בנושא ולהסביר את מטרות השינויים אותם הוא מעוניין לקיים בכנסת. יש להזמין את התקשורת לשיבות ועדת הכנסת ולהוציא הודעה לתקשורת לאחר כל ישיבה בוועדת הכנסת, ובה פירוט רחב ככל האפשר לגבי השינויים שבכוונת הוועדה לבצע, תוך דגש על ציטוטים המדגישים את מטרת השינוי.

בתקופת היישום, על היו"ר לשאוף להתראיין בכלי תקשורת רבים ומגוונים, על מנת להגיע לציבור רחב ככל האפשר. על המהלך להיתפס כצעד משותף לחברי הכנסת ולא כצעד שלו בלבד, לכן עליו לפנות לח"כים המובילים את התמיכה על מנת שיפנו גם הם לתקשורת. לאחר תיקון התקנון, יש לקיים מסיבת עיתונאים משותפת ליו"ר הוועדה וליו"ר הכנסת בחדר ועדת הכנסת, בה יציגו את עיקרי השינויים ומטרתם.

צפי בעיות

השלכות ביצוע תוכנית ההתנתקות

אמנם ביצוע התוכנית יתקיים בזמן הפגרה, אך השלכותיו עשויות להשפיע על התנהלות הכנסת גם לאחריו. קיים סיכוי שהכנסת תדחה את הטיפול בענייניה הפנימיים כיוון שהפינוי יחייב את הכנסת לפנות מזמנה נתח משמעותי, תוך כדי הפגרה ולאחריה, על מנת לדון במתרחש ובנושאים בהם יש לטפל. במצב זה יש לדחות את הטיפול בתוכנית עד יעבור זעם, תוך השמעות לצו השעה, ומתוך חשש שהציבור יתפוס את העיסוק בתוכנית כחוסר רגישות מצד הח"כים.

פיזור הכנסת לפני הזמן

ישנן הערכות שהבחירות הקרובות תתקיימנה כבר בדצמבר 2005. במצב זה ניתן לעמוד בלוח הזמנים המקורי, לפיו בסוף דצמבר 2005 יסתיימו הדיונים. במידה ותוקדמנה הבחירות לפני מועד זה, יהיה עלינו לזרז את התהליך ולהעביר את התוכנית בדיוני הכנסת בפרק הזמן שנותר עד לקיום הבחירות. איננו יודעים מי ישמשו בפונקציות השונות בכנסת הבאה, על כן יש לקיים את כל ההחלטות בכנסת הנוכחית ולא להעבירן לכנסת הבאה.

נספחטבלת השוואה בין שתי החלופות בהתאם לקריטריונים לבחינתן

חלופת "ניצול הזמן הקיים"	חלופת "פינוי זמן"	חלופה / קריטריון
++	++	ישימות פוליטית
+	++	מבחן התנהגותי
--	++	עלות כלכלית
++	++	גלובליזציה
---	++	תדמית הכנסת בציבור
+	-	זמן נדרש למימוש

