

## ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כישלון ידוע מראש?

חן פרידברג

מבוא

אחד התפקידים החשובים ביותר של מוסד הפרלמנט הוא תפקיד הפיקוח על הרשות המבצעת. עוד לפני שנים רבות קבע ג'ון סטיוארט מיל (Mill) כי המשרה הראויה של אספות נציגים היא להשגיח ולפקח על הממשלה, להאיר את מעשיה באור הפומביות, לכפות עליה לתת הסבר מלא וגם הצדקה למעשיה, לגנותה בעת הצורך, לבקר אותה, ובמקרים קיצוניים להסיר את התמיכה בה (מיל, 1958, עמ' 101). למרות חשיבותו הרבה של תפקיד זה בהגנה על המשטר הדמוקרטי, על-ידי הבטחת קיומם של סדרי שלטון ומנהל תקינים, טרם קיבלה סוגיה זו תשומת לב אקדמית ראויה, קל וחומר בהקשרה הישראלי. בחינת הספרות העוסקת בכנסת מגלה כי זו מכילה בעיקרה סקירות היסטוריות של המוסד, זכרונות אישיים של חברי כנסת ומזכירה בעבר וסקירות של תהליכי העבודה השונים בכנסת (בדר, 1979; ישראלי, 1988; לורך, 1984; סגר, 1988; פלקסר, 1977; צידון, 1971 ועוד), וכי הספרות המחקרית-אקדמית העוסקת בה שולית למדי וכוללת עבודות מעטות יחסית, אשר לרוב מתייחסות לסוגיית הפיקוח של הכנסת (בעיקר באמצעות ועדות) בעקיפין (Mahler, 1981; Hazan, 2001; סגל, 1988; רובינשטיין, 1996). מאמר זה שם לו למטרה לשפר את המצב המתואר לעיל ולתרום להעמקת הידע בסוגיית הפיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת בישראל מתוך שאיפה להציג תמונה כוללת ושלמה יותר של תחום זה בהיבט היסטורי, מהכנסת העשירית, שפעלה בשנות השמונים, דרך הכנסת ה-13, שפעלה בשנות התשעים, עד הכנסת ה-16, שפעלה בשנות האלפיים. לצורך כך הוא יתמקד בבחינת ועדות הכנסת מנקודת מבט ייחודית: יכולת הפיקוח שלהן על הרשות המבצעת, כלומר פוטנציאל הפיקוח שלהן, מתוך הנחה שפוטנציאל פיקוח ירוד לא יאפשר להן מלכתחילה לתפקד ביעילות בתחום זה, ולכן מן הראוי לתהות קודם כול על קנקנו. מבחינה מתודולוגית יתמקד המאמר במדידה אמפירית של פוטנציאל הפיקוח של ועדות נבחרות באמצעות מדדים שונים המייחדים את פעילותן בתחום המדובר. מדידה זו תאפשר למפות את הכשלים הפוגמים ביכולת פיקוח זו וכן להציע כמה פתרונות אפשריים לכשלים הללו.

## פיקוח פרלמנטרי – המסגרת התאורטית

### הגדרות ומטרות

מיל ומונטסקייה (Montesquieu) זיהו כבר לפני שנים רבות את המטרות הבסיסיות שלשמן נועד תפקיד הפיקוח של הגוף המחוקק באשר הוא – לשפוך אור על פעולותיה של הממשלה (שקיפות) ולחייב אותה לתת דין-וחשבון על אותן פעולות לגוף הנבחר העליון במדינה, ובאמצעותו – לכלל האזרחים. מטרות אלו לא השתנו גם בתקופתנו, שכן כאז גם כיום, אחד התנאים הבולטים לקיומה של דמוקרטיה פרלמנטרית הוא הסכמתה העקרונית של כל ממשלה מכהנת לקבל אחריות למעשיה, לתת הסברים לציבור האזרחים על פעולותיה ולאפשר דיון פתוח בפעולות אלו ומתיחת ביקורת עליהן. זוהי למעשה מהות הנשיאה באחריות ציבורית (accountability) – הסכמתה של הממשלה לתת דין-וחשבון על פעולותיה ולהיבדק על-ידי הפרלמנט. נורמנטון (Normanton, 1966, p. 1) הגדיר את אופיו של אותו מתן דין-וחשבון כחובה החוקית המוטלת על ארגון (דוגמת הממשלה) לדווח דרך קבע דיווח אמין ואובייקטיבי לדרגים העליונים במדינה (דוגמת הפרלמנט) מה נעשה בכספי הציבור ועבורו. ההגדרות המודרניות של המונח 'פיקוח של גוף מחוקק' מבוססות מבחינה רעיונית על ההגדרות של מונטסקייה ומיל, ורובן פרי מחקרים שנעשו על הגופים המחוקקים בארצות-הברית בשנות השבעים של המאה ה-20. את ההגדרה הנפוצה ביותר של המונח טבע אוגול (Ogul, 1976, p. 11): 'התנהגות של מחוקקים וצוותיהם, באופן אינדיבידואלי או קולקטיבי, שתוצאתה היא השפעה, מכוונת או שאינה מכוונת, על התנהגות הביורוקרטיה'. לדברי לים (Lees, 1977), הגדרה זו שימושית משום שלפיה תפקיד הפיקוח הוא חלק אינטגרלי של פעילות הגוף המחוקק, ובעיקר משום שהפיקוח יכול להיות גלוי או סמוי.

גרגורי (Gregory, 1990) העניק למונח 'פיקוח' או 'בקרה' פרשנות מפורטת מאוד, התואמת את מידותיו של המשטר הפרלמנטרי הרווח גם בישראל. הוא סבר כי למונח ארבעה מובנים, השניים הראשונים 'חלשים' והשניים האחרונים 'חזקים'. במובן הראשון משמעות המונח היא 'בדיקה' (check), 'אימות' (verify), 'בדיקה דקדקנית' (scrutinize) ו'בחינה' (examine); במובן השני המשמעות היא מתיחת 'ביקורת' ו'גינוי' (criticize), 'קריאת תיגר' (challenge), 'תשאול' (question) ו'קריאה למתן דין-וחשבון' (call for account); במובן השלישי משמעות המונח היא 'הפעלת סנקציות חוקיות או משמעתיות נגד אדם או גוף מכהנים'; ובמובן הרביעי המשמעות היא 'הפעלת סנקציות עונשין נגד אדם או גוף מכהנים' (אי-בחירה למשל). עיון מעמיק בהגדרתו של גרגורי מאפשר להבחין, לצרכיו של מאמר זה, בין שני סוגים בסיסיים של פיקוח פרלמנטרי: האחד 'פיקוח פרלמנטרי פוליטי', והשני 'פיקוח פרלמנטרי מנהלי'. הפיקוח מהסוג הראשון יהא פיקוח במובנו 'החזק' (כלשון ההגדרה), המובנה ברגם המשטר הפרלמנטרי באופן אינטגרלי והוא מאושיותו, כלומר מאחר שהממשלה נובעת מהגוף המחוקק וזוקקה לאמונו כדי לכהן, היא עשויה ליפול בהצבעת אי-אמון אם יסיר הרוב הפרלמנטרי את

תמיכתו בה. הפיקוח מהסוג השני יהא פיקוח במובנו 'החלש' (כלשון ההגדרה), והוא כולל את כל אותן פעולות שוטפות וסדירות של אימות, חקירה, בחינה, מתיחת ביקורת וגינוי, קריאת תיגר, תשאול וקריאה למתן דין-וחשבון מהזרוע המבצעת, באמצעות כלים פרלמנטריים שונים. לכלים אלו, ובראשם לוועדות, נודעת חשיבות גוברת והולכת על רקע תופעת התרחבות הממשלות (big government) והתעצמות הביורוקרטיה במאה ה-20 מצד אחד, והיחלשותם של הגופים המחוקקים מצד אחר, שכן הם נועדו לחזק את אותם גופים מחוקקים ולהגן על המשטר הדמוקרטי לא רק להלכה אלא גם למעשה על-ידי הבטחת קיומם של סדרי שלטון ומנהל תקינים.

### 'פוטנציאל הפיקוח של הפרלמנט'

פליצו וסטאפנהרסט (Pellizo & Stapenhurst, 2004, 2008) פרסמו מחקר שעניינו בחינה אמפירית של כלי פיקוח פרלמנטריים. מחקרם התבסס על עבודתה של מפיו (Maffio, 2002) אשר מיפתה כלים של פיקוח פרלמנטרי ב-24 מדינות שנסקרו בסקר של ה-Inter Parliamentary Union (IPU) מ-1986, ומדדה את פוטנציאל הפיקוח של פרלמנטים שונים לפי מספר כלי הפיקוח המצויים ביניהם. מחקרם של פליצו וסטאפנהרסט מאמץ את המונח 'פוטנציאל פיקוח פרלמנטרי' ובוחר את השפעתם של סוג המשטר הנוהג במדינה, רמת ההכנסה הלאומית הגולמית לנפש במדינה (GNI) ודרגת הדמוקרטיה שבה על מידת פוטנציאל הפיקוח של בתי מחוקקים.<sup>1</sup> מסקנתם הראשית של החוקרים היתה כי ככל שמספרם של כלי הפיקוח הזמינים לפרלמנט עולה, כן עולה פוטנציאל הפרלמנט לפקח על הרשות המבצעת. אשר לקשר בין הפרמטרים השונים שנבדקו לפוטנציאל הפיקוח של בית המחוקקים, שני החוקרים מצאו כי לבתי מחוקקים במדינות בעלות משטר פרלמנטרי, עם רמת הכנסה לאומית גולמית לנפש גבוהה ועם דרגה גבוהה של דמוקרטיה,<sup>2</sup> יש מספר רב יותר של כלי פיקוח, ולכן הם בעלי פוטנציאל פיקוח גדול יותר מבתי מחוקקים במדינות בעלות משטר נשיאותי או נשיאותי למחצה. בהקשר זה הם הדגישו כי הגם שפוטנציאל הפיקוח של בתי המחוקקים במדינות בעלות משטר פרלמנטרי הוא גבוה יותר מאשר במדינות בעלות משטר נשיאותי ונשיאותי למחצה,<sup>3</sup> אין הכרח כי פוטנציאל זה יתממש במציאות.

1. המחקר נשען על בסיס נתונים רחב מזה של מפיו – סקר ה-IPU מ-2001 הכולל 83 מדינות. עם זאת, חשוב לסייג ולומר שמידע מלא בנוגע לכלי הפיקוח הפרלמנטריים שאימצו המדינות השונות היה זמין ובר תוקף רק בנוגע ל-49 מהמדינות הנכללות בסקר, ואילו ב-34 מדינות המידע שסופק היה חלקי או שלא סופק כלל.
2. הכנסה לאומית גולמית הגבוהה מעשרת אלפים דולר, ומדר גסטיל הנע בין נקודה לשתי נקודות וחצי.
3. במחקר נמצא כי מספר כלי הפיקוח במשטר הפרלמנטרי הוא 6.35 בממוצע, לעומת 5.69 ו-5.71 כלי פיקוח בממוצע במשטר הנשיאותי והנשיאותי למחצה.

הטענה העיקרית נגד בחינת פוטנציאל הפיקוח של הפרלמנט היא שאין חשיבות לשאלה בכמה כלי פיקוח פרלמנטריים אוחזים בתי מחוקקים (דהיינו אם פוטנציאל הפיקוח של הפרלמנט גבוה), אלא דווקא עד כמה הפיקוח שהם מפעילים על הרשות המבצעת באמצעות הכלים הללו אכן יעיל, או לחלופין אם הם מממשים את פוטנציאל הפיקוח שלהם הלכה למעשה (Pelizzo & Stapenhurst, 2007, p. 9). נכונה ככל שתהא ביקורת זו, אימוצה באופן גורף יביא לנטישת חקר יעילותו של הפיקוח הפרלמנטרי, שכן בפועל קשה מאוד להוכיח כי פעילות הפיקוח הפרלמנטרי היא זו שגרמה לבדה לרשות המבצעת לפעול כראוי או לחדול מפעולה מסוימת. מכאן שחקר סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי צריך שיתמקד במצוי, דהיינו במה שאפשר לבדוק אמפירית, ולא ברצוי, דהיינו בשאיפה לבדוק אמפירית מה שבפועל קשה לבדוק, ועל כן הוא מצריך למדוד בראש ובראשונה את פוטנציאל הפיקוח הפרלמנטרי. סרטורי (Sartori, 1987) תמך בגישה זו בסברו שפיקוח יעיל תלוי בעצם קיומו של פוטנציאל פיקוח פרלמנטרי (בלי למדוד את רמת היעילות בפועל), שכן אם הממשלה יודעת שהפרלמנט עשוי לבקר את פעולותיה ושלחברי הפרלמנט נתון החופש לבחור את הנושאים שהם מעוניינים לחקור, די בעצם הידיעה הזאת כדי לגרום לה לפעול מראש על-פי כללי המנהל התקין, כדי להימנע מלכתחילה מביקורת של הפרלמנט. מאמר זה מאמץ את המונח 'פוטנציאל פיקוח פרלמנטרי' כנקודת המוצא שלו בכאן לנתח את סוגיית הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות הוועדות הקבועות. עם זאת, תהליך האימוץ ייעשה חלקית בלבד, והוא לא יעסוק בפרמטרים הכלליים שנמדדו על-ידי פליצו וסטאפנהרסט (רמת הכנסה לאומית גולמית לנפש ודרגת דמוקרטיה) משום שמעשית אין להם השפעה על פוטנציאל הפיקוח של הוועדות הפרלמנטריות. אם ברצוננו לבחון פוטנציאל פיקוח זה, יש למצוא את הפרמטרים המייחדים את פעילותן של הוועדות ומשפיעים עליו ישירות.

### התנאים לחיזוק יכולת הפיקוח של הוועדות הפרלמנטריות

ועדות פרלמנטריות נוצרו כדי לעזור למליאת הפרלמנט לבצע את עבודתה ביעילות גדולה יותר מאחר שמתאפשרת בהן עבודה מעמיקה יותר מאשר במליאה, מתקיים בהן סוג של 'מסחר פוליטי', מתבצע בהן שיתוף-פעולה בין-מפלגתי וכן מתקבל ומוחלף בהן מידע (Lees and Shaw, 1979; Mattson and Strøm, 1995). מבין התפקידים העיקריים של הוועדות הפרלמנטריות, לשניים מהם – חקיקה ופיקוח על הארמיניסטרציה – נודעת החשיבות הרבה ביותר. הוועדות התפתחו במרוצת השנים במגוון דרכים ובשמות שונים, ואולם מקובל לסווגן לשני סוגים עיקריים: ועדות קבועות permanent committees, וועדות זמניות – ad hoc committees (Olson, 1994, p. 72). הוועדות הקבועות, ובעיקר פעילות הפיקוח שלהן, הן העומדות במוקד עניינו של מאמר זה.

חוקרים שונים, ובהם אוגול (Ogul, 1976), ליס ושאו (Lees & Shaw, 1979), מזיי (Mezey, 1979), מטסון וסטרום (Mattson & Strøm, 1995), ג'ורג ומורגן (George & Morgan, 1999), וחזן (Hazan, 2001), אשר עסקו בבחינת היבטים שונים של הוועדות

הפרלמנטריות, סברו כל אחד בתחום מחקרו כי תנאים שונים, הניתנים לסינוג לכמה קבוצות בהתאם לאופיים, צריכים להתקיים כדי לחזק את הוועדות ואת יכולת הפיקוח שלהן.

קבוצת התנאים הראשונה קשורה לעולם הפוליטי-מפלגתי המשפיע על הוועדות, והיא כוללת את המשמעת הסיעתית ואת שליטת הסיעה הפרלמנטרית על חבריה בוועדות. כדי לחזק את תפקיד הפיקוח של הוועדות רצוי שהמשמעת הסיעתית בהן תהא רופפת יחסית, שכן כך תקטן שליטת המפלגות בהן ותגדל יכולת הפיקוח שלהן. מלבד זה, רצוי להגביל את יכולתן של המפלגות להחליף את חבריהן בוועדות על-פי רצונן, כדי לנטרל את איום ההרחחה של חברי ועדה הפועלים שלא כעמדת הסיעה.

קבוצת התנאים השנייה קשורה לעולם הידע והמקצועיות של חברי הפרלמנט, והיא כוללת את מידת החפיפה בין תחום העיסוק של הוועדות ובין משרדי הממשלה; את רמת המקצועיות של חברי הוועדות; את יכולתם להשיג מידע ואת כמות המשאבים העומדת לרשותם כדי לעשות זאת. נראה כי כדי לחזק את תפקיד הפיקוח של הוועדות תחומי העיסוק שלהן צריכים לחפוף את משרדי הממשלה. חפיפה זו תסייע לחברי הוועדות לרכוש בקיאות ומומחיות בתחום העיסוק שלהן, שכן רק בוועדות שהן זירות של מומחיות וידע החברים מסוגלים לשאול את השאלות הנכונות ולבצע בדיקות מפורטות. בו בזמן, כדי לנטרל את תלותן הבלעדית של הוועדות ברשות המבצעת, הן צריכות לקבל מידע ממומחים חיצוניים וממרכזי מידע פרלמנטריים וכן להעסיק כמה שיותר צוותי מחקר עצמאיים. דבר זה יוכל להיעשות רק אם יקצה לכך הפרלמנט משאבים הולמים.

קבוצת התנאים השלישית קשורה במבנה הוועדות עצמן, והיא כוללת את המספר האופטימלי של הוועדות הקבועות בפרלמנט, את הגודל האופטימלי שלהן וכן את מספר הוועדות שלכל מחוקק מותר להיות חבר בהן. התברר כי כאשר מספר הוועדות הקבועות בפרלמנט נע בין עשר לעשרים ועדות לכל היותר, וגודלן נע בין עשרה לעשרים חברים לכל היותר, וכאשר מחוקק חבר בוועדה אחת או לכל היותר בשתיים בקדנציה, יגברו סיכוייו להתמחות בתחום העיסוק של ועדות אלה ולפקח ביעילות רבה יותר על הרשות המבצעת.

קבוצת התנאים הרביעית קשורה בסמכויות הוועדות ובאופן ניהול הדיונים שלהן. נראה כי אם תוענק לוועדות הסמכות לחייב עדים להופיע בפניהן ולהציג להן מסמכים (על-ידי היכולת להטיל סנקציה על מי שהוזמן להופיע בפני הוועדה ולא עשה כן), תגבר יכולתן להשיג מידע אמין מאנשי ממשל ומאזרחים, ועל-ידי-כך תשתפר יכולת הפיקוח של הוועדות. אשר לאופן ניהול הדיונים, שלא כדעה הרווחת ניהול הדיונים בפומבי, עם כל החשיבות של שקיפותם, דווקא נוטה לפגוע בקבלת מידע אמין; היא מאפשרת למפלגות לעקוב אחר פעילות חבריהן בוועדות ולכפות משמעת סיעתית, וכן היא עשויה להפוך את דיוני הוועדה לזירת פרסום פוטנציאלית עבור חבריה. מנגד, סגירה בררנית של דיונים לתקשורת ולציבור (תוך כדי הקפדה על פרסום תוצאותיהם ופרסום הפרוטוקולים) עשויה למזער קשיים אלו ולתרום לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת.

קבוצה אחרונה של תנאים מייחדת את הוועדה לענייני ביקורת המדינה בשל היותה ועדת הפיקוח של הפרלמנט. מחקרים שבוצעו בעשור האחרון בנושא ועדות לביקורת המדינה (McGee, 2002; Pelizzo et al., 2006) הצביעו על כמה תנאים בולטים לחיזוקן של ועדות מסוג זה, ובהם אספקת משאבים מתאימים לצורך הכשרה מתאימה של חברי הוועדה; החלפת מידע ורעיונות עם ועדות אחרות בפרלמנט ואף עם ועדות דומות בפרלמנטים אחרים (כדי שתישארנה מעודכנות באשר לפרקטיקות עבודה חדשות); התייחסות מחוקקים לוועדה זו כאל ועדה חשובה ובולטת והתגייסות של אנשי אופוזיציה בכירים לכהונה בה; איוש הוועדה עד כמה שניתן בחברים בעלי ניסיון מתאים וותק בפרלמנט; ביצוע פעולות מעקב מצד הוועדה כדי לבדוק אם אכן יושמו המלצותיה וכיצא באלה. כסיכומו של דבר אפשר לומר כי התנאים השונים לחיזוק יכולת הפיקוח של הוועדות הפרלמנטריות, אשר תוארו לעיל, הם תשתית פורייה לבניית מדדים המייחדים את פעילות הוועדות הללו בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת כמו שיתואר בהמשך הדברים.

## המסגרת המתודולוגית

### שאלת המחקר, תקופת המחקר ואוכלוסייתו

השאלה העומדת בלב מחקר זה היא מהו פוטנציאל הפיקוח של ועדות הכנסת. לצורך בחינתה נבחרו שלוש כנסות שכינה בישראל בשלושת העשורים האחרונים, כדי לזהות מגמות של התפתחות באופיו של הפיקוח הפרלמנטרי לאורך זמן, כלהלן: הכנסת העשירית (1984-1981), הכנסת ה-13 (1992-1996) והכנסת ה-16 (2003-2006). מלבד זה, נבחרו שלושה תחומים מרכזיים הנתונים לפיקוח הכנסת: חינוך, פנים ובריאות בשל הנתח הנכבד ששלושת התחומים הללו תופסים בתקציב מדינת ישראל ובמסכת פעולות השלטון. שלוש הוועדות הנושאות שנבדקו הן אלה העוסקות בשלושת התחומים הנוכחים לעיל: ועדת החינוך והתרבות; ועדת הפנים ואיכות הסביבה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות (בדגש על תחום הבריאות בלבד). כמו כן נבדקה עבודתה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה – ועדת הפיקוח של הפרלמנט, בקשר לליקויים בתחומי החינוך, הפנים והבריאות שמבקר המדינה הצביע עליהם בדוחותיו השנתיים ואשר התפרסמו בעת כהונת הכנסת העשירית, ה-13 וה-16.

פעילות הפיקוח של הוועדות בתחומים הנבחרים נבחנה והוערכה באופן זה:

1. שלוש הוועדות הנושאות – מתוך שלל הנושאים אשר נידונו באלפי הדיונים שניהלו הוועדות הנבחרות בשלוש הכנסות הנבחרות נדגמו באקראי 37 נושאים. הנושאים הללו נידונו ב-117 דיונים, אשר היו בעלי אופי 'פיקוחי מנהלי' (משמע טופלו בהם תוכניות ממשלתיות, פעולות או מחדלים של משרדי הממשלה וכן סוגיות מערכתיות) ואשר העיסוק בהם חייב את הוועדות, לפי תקנון הכנסת, לגבש בנוגע אליהם מסקנות ולהניחן על שולחן הכנסת (להבדיל מדיונים בעלי אופי 'לא פיקוחי', כגון דיון בהצעות חוק, בתקנות ובחקיקת

משנה). ההיגיון שעמד בבסיסו של המדגם היה בחירה אקראית של חמישה נושאים אשר הועברו לטיפול שלוש הוועדות בכל אחת משלוש הכנסות הנבחרות, ואולם קרה שבכנסת מסוימת לא גיבשה ועדה מסקנות כלל או שגיבשה פחות מחמש מסקנות. חלוקת הדיונים היתה כדלהלן: ועדת החינוך והתרבות – חמישה נושאים בשתיים מהכנסות הנבחרות (כנסות עשירית ו-16; בכנסת ה-13 היא לא גיבשה מסקנות בנושאים שנידונו במליאתה), ובסך הכול עשרה נושאים אשר נידונו ב-44 דיונים. ועדת הפנים ואיכות הסביבה – חמישה נושאים בכל אחת משלוש הכנסות הנבחרות, ובסך הכול 15 נושאים שנידונו ב-39 דיונים. ועדת העבודה הרווחה והבריאות – חמישה נושאים בכנסת העשירית וה-13 ושני נושאים בכנסת ה-16 (רק בנוגע לשניים אלה גובשו מסקנות בתחום הבריאות), ובסך הכול 12 נושאים שנידונו ב-34 דיונים. הניתוח כלל מעקב אחר 'נתיב הפיקוח', דהיינו אופן הטיפול בנושא מהדיון הראשון עד המסקנות והמעקב אחריהן, והוא נעשה על-פי מדדים ייחודיים שהוגדרו לשם כך.

2. הוועדה לענייני ביקורת המדינה – נבחרו שלושה דוחות שנתיים של מבקר המדינה שהתפרסמו בעת כהונת כל אחת משלוש הכנסות הנבחרות, כלהלן: דוח שנתי 33 לשנת הכספים 1982 (הכנסת העשירית), דוח שנתי 44 לשנת הכספים 1993 (הכנסת ה-13) ודוח שנתי 55 לשנת הכספים 2004 (הכנסת ה-16). פעילות הפיקוח והמעקב של הוועדה לענייני ביקורת המדינה נבחנה על סמך הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, אשר עסקו בליקויים שהעלה מבקר המדינה בתחומי החינוך, הפנים, איכות הסביבה והבריאות בכל אחד משלושת הדוחות הנזכרים לעיל. בסך הכול נבחנו 32 דיונים (13 בכנסת העשירית, 15 בכנסת ה-13 וארבעה בכנסת ה-16). כל הדיונים הנזכרים נותחו על-פי מדדים ייחודיים שהוגדרו לשם כך.

## הגדרת המשתנה התלוי ואופן בדיקתו

המשתנה התלוי הוא פוטנציאל הפיקוח של הוועדות הקבועות, ומשמעותו היא היכולת של הפרלמנט הישראלי לבדוק, לבחון, לתשאל ולחקור את מסכת פעולות השלטון. יכולת זו ניתנת להגדרה באמצעות רצף שייקרא: 'רצף הפוטנציאל הפיקוחי' הנראה כך:



פוטנציאל הפיקוח של ועדת החינוך, ועדת הפנים, ועדת העבודה והרווחה והוועדה לענייני ביקורת המדינה ייבחן על סמך מדדים בולטים המייחדים את פעילותן, ומבוססים בין השאר על כמה מהתנאים שהוגדרו בספרות המקצועית חיוניים לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות הוועדות. כאמור, מדדים אלו עוסקים בגורמי הרקע השונים העשויים להשפיע על עבודת הפיקוח של הוועדות, ועניינם בחברות בכמה ועדות בו-זמנית; במידת הנוכחות בדיונים; במקורות המידע שהוועדות הסתמכו עליהם; בצוות המקצועי שעמד לרשות הוועדות; בוותק של חברי הוועדות בכהונתם בהן וברקע המקצועי של חברי הוועדות.

מדד נוסף הרלוונטי, לפי הספרות, לוועדה לענייני ביקורת המדינה בלבד עוסק בכהונת אנשי אופוזיציה בכירים בוועדה זו.

### פוטנציאל הפיקוח של הכנסת

עוד לפני שנבחנה אמפירית מי מוועדות הכנסת, כבר מהספרות העוסקת בוועדות אלה (שרובה ככולה תיאורית ולא מחקרית) עולה כי פוטנציאל הפיקוח של הכנסת, מבחינת מספר כלי הפיקוח העומדים לרשותה, גבוה, שכן היא אוחזת ביותר משישה כלי פיקוח כלהלן: ועדות קבועות, ועדות חקירה פרלמנטריות, שאילתות ושעת שאלות (פליצו וסטאפנהרסט מחשיבים אותם כשני כלי פיקוח), הצעות לסדר היום, תקציב המדינה ומבקר המדינה. מלבד זה אחדים מהתנאים החיוניים להבטחת קיומו של פיקוח על הרשות המבצעת מתקיימים בישראל. כך למשל קיים בסיס חוקי לפעילות ועדות הכנסת המעוגן בחוק ובתקנון, והן שבות ומתכנסות לאחר כל תקופת בחירות (Ogul, 1976), המבנה שלהן אינו ריכוזי מדי מאחר שיש להן סמכות להקים ועדות משנה; ואכן, הן עושות זאת למכביר (Ibid.). כמו כן, מספר הוועדות הקבועות בכנסת (12) וכן מספר החברים בהן (בין עשרה לעשרים) היה מאז ומתמיד אופטימלי למדי בהיבט השוואתי. למרות זאת, בכל אלה אין די כדי להגביר את הסיכוי שפיקוח יעיל על הרשות המבצעת יופעל על-ידי הוועדות; ואכן, חלק לא מבוטל מהתנאים שהוזכרו כחיוניים להבטחת קיומו של פיקוח כזה אינו מתקיים במציאות הפרלמנטרית בישראל. מהספרות התברר כי ועדות הכנסת, לרבות ארבע הוועדות שנבחנו במחקר זה, סבלו מכשלים מוסדיים ותקנוניים מהותיים, שכמה מהם מובנים בפרלמנט הישראלי, כמעט למן ראשיתו. עצם קיומם של כשלים אלה פגע מלכתחילה בסבירות להפעלת פיקוח יעיל (כלשונו של אוגול) מצד הוועדות על הרשות המבצעת בישראל או לחלופין בפוטנציאל הפיקוח שלהן (כלשונם של פליצו וסטאפנהרסט).

### כשלים הפוגעים ביכולת הפיקוח של ועדות הכנסת – ממצאים העולים מן הספרות הקיימת

הפוליטיקה הישראלית נשלטה בעבר על-ידי המפלגות (אקצין [Akzin, 1955, p. 509] הגדיר את ישראל 'מדינת מפלגות'). בשל כך רווחה בפרלמנט הישראלי משמעת סיעתית חזקה שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בשליטת הסיעות על חבריהן בוועדות, ובשל כך פחתה יכולתם לפקח על פעולות הרשות המבצעת. עם פרוץ עידן הפריימריס בפוליטיקה הישראלית פחתה שליטת ראשי המפלגות הגדולות על הליך הקביעה של רשימת המועמדים לכנסת, וחברי הכנסת החדשים יכלו להרשות לעצמם, תאורטית לפחות, להיות ממושמצים פחות ועצמאיים יותר, בלי שבהכרח תיפגע מכך הישרדותם הפוליטית, שכן בחירתם מחדש לא היתה תלויה עוד רק בראשי המפלגה (רהט, 2006, עמ' 141; חזן



ורחט, 2001, עמ' 66). לכאורה היה אפשר לחשוב כי העצמאות היחסית של מי מחברי הפרלמנט שנבחרו למפלגותיהם באמצעות שיטת הפריימריס מהכנסת ה-13, והגברת האינדיבידואליזם של כמה מחברי הכנסת (Rahat & Sheaffer, 2007, p. 69), יתרמו להגברת הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות הוועדות בשל התרופפות המשמעת הסיעתית, ואולם גם אם חלה התרופפות-מה במשמעת הסיעתית כמתואר לעיל, זו לא תרמה להגברת הפיקוח הפרלמנטרי באמצעות הוועדות מהסיבות האלה: ראשית, מהכנסת ה-13 עד ימינו רק חלק קטן יחסית מחברי הכנסת נבחר בסופו של דבר בשיטת הפריימריס, ועדיין רוב חברי הכנסת ממונים למפלגותיהם בשיטה אחרת, ולכן פועלים על-פי הדפוסים הישנים; שנית, כאמור, גם אם התרופפה במידת-מה המשמעת הסיעתית, היא לא התרופפה במידה כזאת שחברי המפלגות, אשר נבחרו בשיטת הפריימריס, התנהגו באופן שלוח רסן והצביעו בוועדות כראות עיניהם ובניגוד גמור לעמדת מפלגתם; שלישית, המפלגות עשויות להחזיר בכל עת את שליטתן ברשימת המועמדים, ועל-ידי ביטול תהליך הדמוקרטיזציה המגולם ברעיון הפריימריס לחזור ולהגביר את לכידותן ואת המשמעת הסיעתית בשורותיהן. נראה כי די בעצם האיום לבטל את הפריימריס כדי לקרוא חברים סוררים לסדר ולהכפיפם שנית לקו המפלגתי במליאה ובוועדות.

כשל שני אשר פגע מלכתחילה בסבירות להפעלת פיקוח יעיל על-ידי ועדות הכנסת הוא שליטתן הגבוהה של הסיעות על חבריהן בוועדות מאז ומעולם, בזכות תקנון הכנסת, אשר הקנה להן את הסמכות להחליף את נציגיהן בוועדות כראות עיניהן. שליטה זו פגעה בפוטנציאל הפיקוח של הוועדות, הן לפני עידן הפריימריס בישראל והן בעידן זה, והיא באה לידי ביטוי בולט בדמותם של חילופי גברי תדירים בוועדות בעיקר בכנסת ה-13 וה-16 (אם בשל החלפת חבר סיעה סורר אשר איים להצביע בניגוד לקו המפלגתי, גם אם צבר ידע ומומחיות בתחומי העיסוק של הוועדה; אם בשל רצונו של חבר הוועדה או אם השתנו הנסיבות הפוליטיות וחבר ועדה התמנה לתפקיד בממשלה בעקבות כניסת סיעתו לקואליציה והיה צורך להחליפו).

כשל שלישי בעל משמעות ניכרת בסוגיית הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת הוא הצמדתן למן ראשית קיומן לתחומים ולא למשרדים, ובתור שכאלה הן חלשו על נושאים רבים ועל משרדי ממשלה רבים בלי שתהא חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן ובין משרד ממשלתי ספציפי. מובן שעובדה זו פגעה ביכולתן לפקח על הרשות המבצעת, שכן בשל חוסר היכולת של חברי הוועדות לבחון לעומק וביסודיות את המגוון הרב מדי של הנושאים שהופקדה עליהם כל ועדה היה קשה להם מאוד להתמקצע ולרכוש מומחיות בתחום העבודה של משרד אחד. וייס (1971) גרס בהקשר זה כי מכלול העניינים שכל אחת מהוועדות הקבועות עוסקת בהם הוא לכלל הדעות חסר קשר פנימי וכי יש בו מרכיבים ששם הוועדה אינו יאה להם כלל. חזן (2001) טען כי המבנה הארגוני של הוועדות לפי תחומים ולא לפי משרדי הממשלה פוגם ביעילות הפיקוח הפרלמנטרי, ולפיכך אפשר לדמות אותן לכלבי שמירה ללא שיניים המוחזקים ברצועות קצרות.

כשל רביעי טמון בסוגיית הסמכות האמורפית של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפנין ולהציג לפנין מסמכים. בישראל קובעים החקיקה ותקנון הכנסת

נורמה כללית שלפיה לכנסת ולוועדותיה יש סמכות לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב לפנייהן ולמסור להן מידע. חוק יסוד הממשלה שרטט את החובה הכללית של הממשלה ורשויותיה למסור מידע לכנסת ולוועדותיה, והתיר לכנסת ולוועדותיה לחייב שר להופיע לפנייהן. תקנון הכנסת הקנה לוועדות את הסמכות להזמין עובדי מדינה (אולם רק באמצעות השר הנוגע בדבר ובהסכמתו). כמו כן קבע התקנון כי השר רשאי להביא לדיוני הוועדה עוזרים או להיות מיוצג על-ידם, והדבר אפשר לו מלכתחילה לשלוח נציגים לוועדות במקום להופיע לפנייהן בעצמו. ב-1991 התווסף לתקנון סעיף שקבע כי מי שהוזמן להתייצב לפני הוועדה ולא עשה כן, תודיע הוועדה לממונים עליו, ואלה יודיעו לה על הצעדים המשמעותיים שנקטו באותו עניין. בתיקון משנת 2007 חויבו השרים לדווח לוועדות אחת לחצי שנה על פעילויות בתחומי משרדם וכן להתייצב לפנייהן אישית אם הוועדות דורשות זאת. למרות כל התיקונים הללו, בפועל הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) אינן יכולות לכפות הופעה או מסירת מידע אמין ומלא בשל היעדר סנקציות הניתנות לאכיפה בגין אי-הופעה, מסירת מידע חלקי וכדומה, ובכך יש כדי לפגום ביכולת הפיקוח של ועדות הכנסת. טענות אלה מקבלות חיזוק בדבריהם של חבר הכנסת זבולון אורלב, אשר כיהן כיושב-ראש ועדות הכנסת, כמנכ"ל משרד ממשלתי וכשר, ושל אריאל ויינשטיין, שכיהן כחבר כנסת בראשית שנות השמונים.<sup>4</sup> מלבד זה, החוק והתקנון טרם הקנו לוועדות סמכות לחקור את המופיעים לפנייהן מטעם הרשות המבצעת, כל שכן מי שאינם נושאים במשרה ציבורית.

כשל אחרון נוגע לפומביות הדיונים. התברר כי מגמת פתיחתם של דיוני הוועדות לתקשורת, אשר החלה בשנות השבעים וצברה תאוצה רבה בימינו, עד כדי פתיחת כולם (למעט דיונים נבחרים ולמעט דיוני ועדת החוץ והביטחון שאף היא החלה לפתוח ישיבות מליאה שלה לתקשורת) פגעה בפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות בשל יכולתן של הסיעות לפקח ביתר קלות על פעילות חברי סיעתן בוועדות ולכפות משמעת סיעתית נוקשה במידת הצורך, וכן היא הפכה לא אחת את דיוני הוועדות לזירת פרסום עבור חברי הוועדה. הסיבה לפתיחת הדיונים לתקשורת נעוצה בעיקרה בהתפתחויות טכנולוגיות הנוגעות לחדירת המדיום האלקטרוני לפרלמנט, אך גם בשל הצורך הפוליטי של חברי הכנסת להתבלט בעידן הפריימריס מהכנסת ה-13. הגם שבכנסת זו בחרה רק מפלגת העבודה את

4. אורלב סבר כי ייתכן שצריך לשנות באופן יסודי את החקיקה כדי שעובד מדינה יבין מהו תפקידה של הכנסת ומה מחייבת אותו הופעה לפני הוועדה. שכן גם אלה המופיעים לפני ועדה לא מוסרים את כל האינפורמציה, לא מוסרים את כל הנתונים ולא את כל המסמכים. הוא קרא לשנות את התקנון ולהפעילו כחובתם של עובדי הרשויות למיניהן להופיע לפני ועדות הכנסת והצביע על כך שאומנם יש סעיפים מסוימים בתקנון הכנסת שיושב-ראש ועדה יכול לנצלם, אבל הם אינם חדר-משמיעים והם אינם מאפשרים לו לחייב את מי שהוזמן לבוא לפני הוועדה. חוק מתאים יוכל לדעתו לסייע ליושב-ראש ועדה לקבל את כל האינפורמציה ואת כל הידע הדרוש לעבודת הוועדה לקבלת החלטות (אורלב, 2001, עמ' 100). גם אריאל ויינשטיין העיד על עצמו כי נכח יותר מפעם אחת במצבים שהמידע שנמסר לוועדות על-ידי האדמיניסטרציה, קרי פקידי הממשלה, היה חלקי ולפעמים שקרי (ישראל, 1988, עמ' 20).



<p><b>נוכחות דלילה של החברים (פחות משליש מהם בממוצע)</b> נוכחות של פחות משליש מחברי הוועדות בדיונים (ארבעה חברים או פחות) עלולה לפגוע בעבודת הפיקוח השוטפת של הוועדה עד כדי זילות שלה, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה נמוך</p>	<p><b>נוכחות חלקית של החברים (שליש עד מחציתם בממוצע)</b> נוכחות של בין שלישי למחצית מחברי הוועדות בדיונים אמנם מאפשרת לנהל דיונים תכליתיים ופוריים, אך ייתכן שדווקא החברים בעלי הידע והניסיון בנושאים הנידונים נעדרים מהם, ולכן עבודת הפיקוח עשויה להיפגע, ופוטנציאל הפיקוח יהיה בינוני</p>	<p><b>נוכחות גבוהה יחסית של החברים (יותר ממחציתם בממוצע)</b> נוכחות של יותר ממחצית חברי הוועדות בדיונים עשויה לתרום לדיון, להפרות אותו ולהעשירו, ועל-ידי-כך לשפר לאין שיעור את עבודת הפיקוח של הוועדות, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה גבוה</p>	<p><b>מידת הנוכחות של חברי הוועדות בדיונים הנברקים – ערכי הממד ומשמעותו*</b></p>
<p>ועדת החינוך בכנסת ה-16 (29%) ועדת הפנים בכנסת העשירית (32%), ה-13 (30%) וה-16 (29%) הוועדה לביקורת המדינה בכנסת ה-13 (25%) וה-16 (18% עד 21%)</p>	<p>ועדת החינוך בכנסת העשירית (40%) ועדת העבודה והרווחה בכנסת העשירית (43%) וה-13 (42%) הוועדה לביקורת המדינה בכנסת העשירית (44%)</p>	<p>ועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-16 (61%)</p>	<p><b>ממצאי הממד</b></p>
<p><b>הסתמכות מועטה על מקורות מידע עצמאיים (פחות משליש)</b> הסתמכות מועטה של הוועדות על מקורות מידע כמומחים עצמאיים, גופים פרטיים, מרכז המחקר של הכנסת וכדומה פוגעת בעבודת הפיקוח שלהן בשל תלותן המלאה במידע שמקורו בגוף הממשלתי שעליו הן מפקחות, בלי שתהיה להן יכולת לאמת או להתעמת עם מידע זה, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה נמוך</p>	<p><b>הסתמכות חלקית על מקורות מידע עצמאיים (שליש עד מחצית)</b> הסתמכות חלקית על מקורות מידע עצמאיים היא בבחינת שיפור לעומת הסתמכות מועטה בלבד על מקורות מידע אלה, אך בכל זאת היא איננה אופטימלית, שכן מידת ההסתמכות על מקורות מידע ממשלתיים נותרת גבוהה למדי (יותר ממחצית), ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה בינוני</p>	<p><b>הסתמכות רבה על מקורות מידע עצמאיים (יותר ממחצית)</b> הסתמכות רבה של הוועדות על מקורות מידע עצמאיים משפרת את עבודת הפיקוח שלהן בשל קבלת מידע רחב, מגוון ואובייקטיבי יותר, בשל התלות הפחותה בגופים המפוקחים ובשל היכולת לאמת או לשלול מידע שסופק על-ידי הרשות המבצעת, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה גבוה</p>	<p><b>מקורות המידע שהסתמכו עליהם הוועדות בדיונים הנברקים – ערכי הממד ומשמעותו**</b></p>
<p>ועדת הפנים בכנסת העשירית (20%) וה-16 (30%)</p>	<p>ועדת הפנים בכנסת ה-13 (42%) ועדת העבודה והרווחה בכנסת העשירית (43%)</p>	<p>ועדת החינוך בכנסת העשירית (56%) וה-16 (62%) ועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-13 (63%) וה-16 (66%)</p>	<p><b>ממצאי הממד</b></p>

ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח

<p><b>בפחות משליש מהדיונים הנברקים נכחו יועצים מקצועיים</b></p> <p>נוכחות של יועצים מקצועיים, אשר עמדו לרשות הוועדות, בפחות משליש מהדיונים הנברקים עלולה לפגוע בעבודת הפיקוח השוטפת של הוועדות כשל העובדה שהיעדרותם ממרבית הדיונים איננה מאפשרת להכריחן להיוועץ בהם במהלכם או לבחון באמצעותם מידע שנמסר להם מנציגי הרשות המבצעת, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה נמוך</p>	<p><b>בשליש עד מחצית הדיונים הנברקים נכחו יועצים מקצועיים</b></p> <p>נוכחות של יועצים מקצועיים, אשר עמדו לרשות הוועדות, בשליש עד מחצית מהדיונים הנברקים אמנם איננה מצב אופטימלי, אולם במגבלות הקיימות בכנסת היא עוד בגדר הסביר, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה בינוני</p>	<p><b>ביותר ממחצית הדיונים הנברקים נכחו יועצים מקצועיים</b></p> <p>נוכחות של יועצים מקצועיים, אשר עמדו לרשות הוועדות, ביותר ממחצית הדיונים הנברקים עשויה לשפר את עבודת הפיקוח של הוועדות כשל זמינותם הגבוהה יחסית והייעוץ שהם עשויים לספק בדיון לחברי הוועדות, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה גבוה</p>	<p><b>צוות היועצים המקצועי שעמד לרשות הוועדות – ערכי המדר ומשמעותו*</b></p>
<p>ועדת החינוך בכנסת העשירית (11%) ועדת הפנים בכנסת ה-13 (9%) ועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-13 (20%) ועדת ה-16 (בשום דיון) הוועדה לביקורת המדינה בכנסת העשירית (14%) ועדת ה-16 (25%)</p>	<p>ועדת החינוך בכנסת ה-16 (50%) ועדת הפנים בכנסת העשירית (34%) וה-16 (40%) ועדת העבודה והרווחה בכנסת העשירית (36%) הוועדה לביקורת המדינה בכנסת ה-13 (40%)</p>	<p>לא נמצא</p>	<p><b>ממצאי המדר</b></p>
<p><b>פחות משליש מהחברים כיהנו בוועדות קדנציה אחת לפחות</b></p> <p>כאשר פחות משליש מחברי הוועדות הם בעלי ותק של קדנציה אחת בכהונה בהן, אזי חוסר ניסיון רבתי זה עלול לפגום מאוד בעבודת הפיקוח של הוועדות, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה נמוך</p>	<p><b>שליש עד מחצית החברים כיהנו בוועדות קדנציה אחת לפחות</b></p> <p>כאשר שליש עד מחצית מחברי הוועדות הם בעלי ותק בכהונה בהן, אזי במצב זה הספיקו לפחות כמה מחבריהן לצבור ידע וניסיון בעבודתן, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה בינוני</p>	<p><b>יותר ממחצית החברים כיהנו בוועדות קדנציה אחת לפחות</b></p> <p>כאשר יותר ממחצית מחברי הוועדות הם בעלי ותק בכהונה בהן, אזי ניסיונם והמומחיות שפיתחו יתרמו לטיוב עבודת הפיקוח של הוועדות, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה גבוה</p>	<p><b>הוותק בוועדה של חברי הוועדות – ערכי המדר ומשמעותו*</b></p>
<p>ועדת החינוך בשלוש הכנסות (13%, 33%, 14%) ועדת הפנים בשלוש הכנסות (20%, 31%, 27%) ועדת העבודה והרווחה בשלוש הכנסות (7%, 20%, 29%) הוועדה לביקורת המדינה בכנסת העשירית (33%) ועדת ה-16 (30%)</p>	<p>הוועדה לביקורת המדינה בכנסת ה-13 (50%)</p>	<p>לא נמצא</p>	<p><b>ממצאי המדר</b></p>

<p><b>פחות משליש מהחברים היו בעלי רקע מקצועי באחד מתחומי העיסוק של הוועדות</b></p> <p>כאשר פחות משליש מחברי הוועדות הם בעלי רקע מקצועי בלפחות אחד מתחומי העיסוק של הוועדות, אזי הדבר עלול לפגום באיכות הדיונים בשל המקצועיות הנמוכה והמחסור של מרבית החברים בידע, ובעקיפין הוא פוגם גם בעבודת הפיקוח של הוועדות, ולכן פוטנציאל הפיקוח יהיה נמוך</p>	<p><b>שליש עד מחצית החברים היו בעלי רקע מקצועי באחד מתחומי העיסוק של הוועדות</b></p> <p>כאשר שלישי עד מחצית מחברי הוועדות הם בעלי רקע מקצועי בלפחות אחד מתחומי העיסוק של הוועדות דהיינו לפחות כמה מהחברים הם בעלי ידע ומומחיות בתחום המפוקח אך אחרים חסרים את המקצועיות, אזי פוטנציאל הפיקוח יהיה בינוני בלבד</p>	<p><b>יותר ממחצית החברים היו בעלי רקע מקצועי באחד מתחומי העיסוק של הוועדות</b></p> <p>כאשר יותר ממחצית חברי הוועדות הם בעלי רקע מקצועי בלפחות אחד מתחומי העיסוק של הוועדות, הרבר עשוי לתרום לטיוב הדיונים בשל המקצועיות הגבוהה והידע של חבריהן, ובעקיפין הוא תורם גם לשיפור עבודת הפיקוח של הוועדות, ולכן הפוטנציאל הפיקוחי יהיה גבוה</p>	<p><b>רקע מקצועי של חברי הוועדות – ערכי המדר ומשמעותו*</b></p>
<p>ועדת החינוך בכנסת ה-16 (33%) ועדת הפנים בכנסת ה-16 (27%) ועדת העבודה והרווחה בשלוש הכנסות (בכנסת העשירית לשום חבר לא היה רקע מקצועי, 7%, 21%)</p>	<p>ועדת החינוך בכנסת העשירית (47%) וה-13 (40%) הוועדה לביקורת המדינה בכנסת העשירית (50%), ה-13 (36%) וה-16 (47%)</p>	<p>ועדת הפנים בכנסת העשירית (63%) וה-13 (67%)</p>	<p><b>ממצאי המדר</b></p>
<p><b>פחות משליש מאנשי האופוזיציה שכיחנו בוועדה היו בכירים</b></p> <p>כאשר פחות משליש מאנשי האופוזיציה המכהנים בוועדה הם בכירים (דהיינו רובם משתייכים לדרג הביניים או לדרג הזוטרי), הדבר עלול לפגום ביקורת הוועדה ובתדמיתה, ובעקיפין גם לפגוע במעמדה הפיקוחי, ולכן פוטנציאל הפיקוח שלה יהיה נמוך</p>	<p><b>שליש עד שני שלישים מאנשי האופוזיציה שכיחנו בוועדה היו בכירים</b></p> <p>כאשר רק שלישי עד שני שלישים מאנשי האופוזיציה המכהנים בוועדה הם בכירים, אזי פוטנציאל הפיקוח של הוועדה יהיה בינוני</p>	<p><b>יותר משני שלישים מאנשי האופוזיציה שכיחנו בוועדה היו בכירים</b></p> <p>כאשר יותר משני שלישים מאנשי האופוזיציה המכהנים בוועדה הם בכירים, הרבר עשוי לשפר את תדמיתה, להעצים את יוקרתה, ולתרום בעקיפין לשיפור המעמד הפיקוחי שלה, ולכן פוטנציאל הפיקוח שלה יהיה גבוה</p>	<p><b>כהונת בכירי אופוזיציה בוועדת ביקורת המדינה – ערכי המדר ומשמעותו</b></p>
<p>הוועדה בשלוש הכנסות (22%, 14%, 25%)</p>	<p>לא נמצא</p>	<p>לא נמצא</p>	<p><b>ממצאי המדר</b></p>

\* הסיבה לכך שמדרים אלו מתייחסים לערך של 'יותר ממחצית' (החברים או הדיונים) כאל פוטנציאל פיקוח גבוה נעוצה בצורך לעשותם מציאותיים יותר, שכן אין כל טעם ביצירת קטגוריות לא ראליות, אשר מלכתחילה לא ייפול כמעט שום מקרה בין גדריהן. בתור דוגמה אפשר לתת את המגבלות המוסדיות והאישיות כאחד המונעות מראש נוכחות של כל חברי הוועדה או יועצים מקצועיים או אפילו של רובם בכל הדיונים.

\*\* מדר זה רלוונטי לשלוש הוועדות הנושאות בלבד, שכן מקורות המידע הבלעדיים של הוועדה לענייני ביקורת המדינה הם דוחות הביקורת השונים.

## ניתוח והסבר המדדים והמגמות

### חברות בו-זמנית בכמה ועדות<sup>5</sup>

ממצאי המדד הסתמנה מגמה ברורה של ירידה בשיעור חברי הוועדות שהיו חברים בוועדות אלה בלבד או בוועדה נוספת לכל היותר מהכנסת העשירית לכנסת ה-16, ובו בזמן עלייה חדה בשיעור החברים שהיו חברים בעוד שתי ועדות ואף יותר מכך מהכנסת המוקדמת לכנסת המאוחרת. ההסבר לממצאים הללו הוא מבני בעיקרו ונעוץ, בוודאי בחלקו, בגודלן של הממשלות, במספר הוועדות הקבועות בכנסות הנבחרות, במספר המקומות הפנויים בכל ועדה ובמספר חברי הכנסת שהיו פנויים לשרת בהן. כך למשל בכנסת העשירית שתי הממשלות שכינהו בה היו קטנות יחסית (18 עד עשרים שרים ושבעה עד 12 סגני שרים). מלבד זה, היה מניין הוועדות הקבועות עשר בלבד (להבדיל מ-12 הוועדות שכינהו בכנסת ה-16), מספר המקומות בשלוש הוועדות הנושאות שנבדקו היה 14-15 חברים, ובוועדה לענייני ביקורת המדינה הוא היה עשרה בלבד. לא מן הנמנע אפוא כי בשל הנתונים הללו נמצאו יותר חברי כנסת שהיו פנויים לשרת בוועדות הנבדקות, ומכאן נבע גם פוטנציאל הפיקוח הבינוני בדרך-כלל של הוועדות הללו בכנסת העשירית. לעומת זאת, בכנסת ה-16 היתה הממשלה השלושים במרבית תקופת כהונתה רחבה למדי (22 שרים ו-14 סגני שרים בתקופות שונות בעת כהונתה), ומלבד זה היה מספר הוועדות הקבועות 12. במקרה זה מאגר חברי הכנסת שהיו זמינים לשרת בוועדות הצטמצם למדי (סך כל המינויים לוועדות הכנסת, ובכלל זה הוועדות המיוחדות, הגיע ליותר מכפול ממספר חברי הכנסת הפנויים לכהן בוועדות), וחבר הכנסת הממוצע נאלץ לכהן בשלוש או בארבע ועדות בו בזמן, ואם הוא נמנה עם הקואליציה, הוא נאלץ לכהן אף ביותר מכך, בשל הכרח לשמר בתוך כל ועדה את הרוב הקואליציוני. לפיכך פוטנציאל הפיקוח של הוועדות שנבדקו בכנסת ה-16 היה נמוך.

### מידת הנוכחות בדיוני הוועדות

ממצאי מדד זה ניכר כי חלה ירידה של ממש במידת נוכחותם של חברי ועדת החינוך, ועדת הפנים והוועדה לענייני ביקורת המדינה בדיונים הנבדקים מהכנסת העשירית לכנסת

5. כדי להתמודד עם בעיית חילופי הגברי בוועדות (השינוי בהרכב האנושי של הוועדות בזמן הקדנציה) ננקטו הצעדים האלה: בכל המקרים של חילופי גברי בוצעו החישובים לפי נתוני החברים שכינהו בוועדות את משך הזמן הארוך ביותר. עם זאת, לצורך בדיקת תקפות תוצאות המדד, בכל המקרים הללו בוצע החישוב פעם נוספת, ובפעם זו ניתנה הדעת לנתוני החברים שכינהו בוועדות את משך הזמן הקצר ביותר. באופן מפתיע למדי, בכל המקרים הללו לא השפיעו החישובים החדשים מהותית על תוצאות המדד, והן היו זהות או דומות לתוצאותיו המקוריות. משמעות הדבר היא שגם אם בוצעו חילופי גברי רבים, לרוב הוחלפו חברי ועדה בחברים בעלי מאפיינים דומים, ובמקרה של מדד זה בחברים שכינהו במספר דומה של ועדות שכינהו בהן גם החברים שהוחלפו.

ה-16 (מכמעט מחצית לשליש עד רבע מהם). אשר לוועדת העבודה והרווחה, מגמת הירידה במידת ההשתתפות נמשכה מהכנסת העשירית לכנסת ה-13, אך נבלמה בכנסת ה-16. מגמת הירידה במידת הנוכחות בדיונים קשורה קשר הדוק למגמת העלייה בחברות הבורזמנית בכמה ועדות, ובמידה רבה היא נובעת ממנה, שכן ככל שעלה מספר חברי הוועדות שהיו חברים בכמה ועדות בו בזמן, כן פחתה נוכחותם בדיוני הוועדה. בכנסת ה-16 הגיעה התופעה לשיאה, כאשר החברות הכפולה, המשולשת והמרובעת בוועדות תרמה תרומה מכרעת לנוכחות הדלה בדיונים (חברי הוועדות נדרשו לדלג בין הדיונים שהתנהלו לרוב בבקרים של שלושת ימי עבודת הכנסת או להשתתף בדיון בוועדה אחת ולזנוח את הדיונים בוועדות האחרות). הנוכחות הגבוהה בוועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-16 היא חריג הניתן להסבר על-ידי-כך שוועדה זו ניהלה בתקופת הכהונה של כנסת זו רק שני דיונים שהניבו מסקנות בתחום הבריאות, עובדה שהיה בה כדי להשפיע על התוצאות, בשל קוטנו של המדגם. יתר-על-כן, הראשון מבין שני הדיונים הללו היה גם הדיון המקצועי הראשון בכנסת ה-16 שקוים לאחר דיון הפתיחה, וייתכן כי גם לכך היתה תרומה למידת ההשתתפות הגבוהה בו.

#### מקורות המידע שהוועדות הסתמכו עליהם<sup>6</sup>

ממצאי המדד בנוגע לוועדת החינוך ולוועדת העבודה והרווחה עלה כי מידת הסתמכותן על מקורות מידע לא ממשלתיים היתה גבוהה למדי (בכנסת ה-16 כשני שלישים וכשלושה רבעים בהתאמה מהמוזמנים באו מקרב גופים לא ממשלתיים, ומיעוטם – מקרב הגופים הממשלתיים).<sup>7</sup> הממצאים בנוגע לוועדת הפנים מגלים תמונה שונה, שלפיה מידת הסתמכותה של הוועדה על מקורות המידע הממשלתיים היתה במשך כל התקופות הנבדקות גבוהה למדי, ובכנסת העשירית היא היתה גבוהה באופן ניכר, והגיעה לשמונים אחוזים בערך. ההסבר למגמה המאפיינת את ועדת החינוך ואת ועדת העבודה והרווחה נעוץ בעיקרו בתהליכים שהתרחשו בכנסת משנות התשעים. התהליך הראשון היה חדירת הלוביזם (השדלנות) אל הכנסת ואל ועדותיה. הפן החיובי של תופעה זו, אשר עוגנה בחקיקה, בא לידי ביטוי בהפחתת התלות של הוועדות במקורות מידע ממשלתיים. עם זאת, יש לה גם פן שלילי, הבא לידי ביטוי בעיקר ברובד הלא פורמלי, שעניינו הקשר האישי של השדלנים עם חברי הכנסת, יושבי-הראש של הוועדות ומנהליהן וכן הצפת משכן הכנסת וועדותיה במספר גדול של נציגים, אשר לא בהכרח מייצגים אינטרסים

6. כידוע, מקורות המידע של הוועדה לענייני ביקורת המדינה הם דוחות ביקורת המדינה השונים, ולכן מדד זה איננו רלוונטי לה.
7. ראוי להדגיש כי קרוב למחצית המוזמנים לדיוני ועדת החינוך בכנסת ה-16 מקרב נציגי הגופים הלא ממשלתיים היו נציגי גופים עסקיים (למטרת רווח), ואילו רוב המוזמנים לדיוני ועדת העבודה והרווחה בכנסת ה-16 שבאו מקרב הגופים הלא ממשלתיים היו נציגי גופים שאינם למטרות רווח.



ציבוריים. התהליך השני אשר השפיע על הסתמכותן הגוברת של ועדת החינוך וועדת העבודה והרווחה על מקורות מידע לא ממשלתיים בעיקר בכנסת ה-16 היה הקמת מרכז המידע והמחקר בכנסת בשנת 2000.<sup>8</sup> עד הקמתו של מרכז זה היו נציגי הרשות המבצעת, אשר הופיעו בוועדות, ספקי מידע מרכזיים לחברי הוועדות, מידע אשר לא בהכרח היה אובייקטיבי והיה קשה לאמת אותו או להתעמת עמו בגלל היעדר נתונים סותרים (אלא אם כן היה לחברי הוועדה ידע מוקדם בנושא). מרגע שהוקם המרכז הוא שימש משאב מידע מרכזי לחברי הכנסת ולוועדות בתחום החקיקה, בפעולת הפיקוח ובדיונים בנושאים שונים באמצעות אספקת נתונים וחומר רקע בכל תחומי עבודתם הפרלמנטרית ועל-פי בקשתם.<sup>9</sup> השוני באשר לוועדת הפנים (הסתמכות גבוהה על מקורות מידע ממשלתיים לאורך הכנסות הנבדקות) עשוי להיות טמון, ולו חלקית, באופייה של הוועדה, שכן חלק נכבד מעיסוקה השוטף הוא בתחומי מנהל מובהקים (השלטון המקומי). משום כך ייתכן שהיא העדיפה להשליך את יתבה בתחומים אלה על מקורות מידע ממשלתיים הבקיאים בסוגיות אלה.

### צוות יועצים מקצועי

מממצאי המדרד בנוגע לוועדת החינוך עלה כי בכנסת העשירית היתה נוכחותם של היועצים המקצועיים בדיוני הוועדה דלה ביותר, והיא השתפרה מעט בכנסת ה-16 לנוכחות בינונית. נוכחות היועצים בוועדת הפנים היתה בינונית בכנסת העשירית וה-16 ונמוכה בכנסת ה-13. לעומת זאת, נוכחות היועצים בוועדת העבודה והרווחה הצטמצמה מאוד מהכנסת העשירית לכנסת ה-13 וה-16, והוא הדין גם בנוגע לוועדה לביקורת המדינה. ככלל הצביעו הממצאים הללו על מחסור בתמיכה המקצועית שעמדה לרשות ועדות הכנסת, בעיקר בכנסות המוקדמות, אך בכמה מהמקרים גם בכנסת המאוחרת. יודגש כי גם אם בשליש או במחצית הדיונים הנבדקים בוועדה נבחרת כלשהי נכח יועץ מקצועי, מצב שהוא בבחינת שיפור לעומת המצב שתמיכה מקצועית איננה עומדת כלל לרשות הוועדה, נוכחותו של יועץ יחיד זה (לרוב יועץ משפטי) היא בגדר נוכחות מצומצמת

8. הממצאים הנוגעים למרכז המידע והמחקר מראים עוד כי בכנסת ה-16 הרבו חברי ועדת החינוך להשתמש במרכז המידע והמחקר, שכן בארבעה מתוך חמשת הנושאים שנבדקו (80%) הוגשו מסמכי רקע. גם בשני הנושאים שנבדקו בוועדת העבודה והרווחה הוגשו מסמכי רקע. אשר לוועדת הפנים – כאמור, ועדה זו הציגה מגמה שונה משתי הוועדות האחרות (הסתמכות מרובה על מקורות מידע ממשלתיים בכל שלוש הכנסות הנבדקות). בהתאמה, גם מידת השימוש של ועדת הפנים בכנסת ה-16 בשירותי מרכז המידע והמחקר היתה פחותה מזו של שתי הוועדות האחרות שנבדקו (רק לשלושה מתוך חמשת הנושאים שנבדקו (60 אחוזים) הוגשו מסמכי רקע).
9. מנהלת מרכז המידע והמחקר סברה כי ככל שהשנים נוקפות, כך משפרים תוצרי המרכז את איכות תהליך קבלת ההחלטות בכנסת, שכן הם כלי בידי חברי הכנסת, המאפשר להם לבצע את תפקידיהם טוב יותר (אברהמי, 2006).

למדי.<sup>10</sup> העלייה בתמיכה המקצועית במשך השנים בוועדת החינוך יכולה להיות מוסכרת על רקע תהליך המינוי של יועץ משפטי לכנסת בשנות התשעים, אשר לוּוה גם בהצמדת יועצים משפטיים לוועדות הכנסת, ולכן מהכנסת ה-13 אפשר לצפות בתגבור ועדות הכנסת בתמיכה מקצועית (משפטית בעיקרה). התנודתיות שאפיינה את ועדת הפנים, את ועדת העבודה והרווחה ואת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מבחינת נוכחותו של צוות מקצועי בדיוניהן בכנסות הנבחרות (בעיקר מהכנסת ה-13) אין פירושה שתהליך זה פסח על הוועדות הללו. סביר יותר להניח שהיא נבעה מהיעדרות ספונטנית ונקודתית מכמה מהדיונים שעלו במדגם, או דיון בנושא אשר לא הצריך סיוע מקצועי מהותי. יתרה מזו, הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להבדיל מהוועדות הקבועות האחרות, מצוידת דרך קבע בתמיכה מקצועית ואובייקטיבית של נציגי משרד מבקר המדינה (ואף של מבקר המדינה עצמו), אשר משמשים מעין מומחים חיצוניים ונוכחותם בדיונים ממזערת את הנוק העשוי להיגרם מהיעדרותם של יועצי הוועדה.

### הוותק של חברי הוועדות ככהונתם בהן<sup>11</sup>

מהממצאים הצטיירה מגמה חד-משמעית ולפיה בכל המקרים, למעט באחד, שיעור חברי הוועדות שזו היתה להם כהונה ראשונה כחברי הוועדה היה גבוה – שני שלישים לכל הפחות. רק כשליש מחברי הוועדות לכל היותר כיהנו בוועדות קדנציה אחת, ומיעוטם – שתיים. ההסבר לממצאים הכה חד-משמעיים במדר זה מקורו בשני גורמים: האחד הוא תחלופה גבוהה יחסית של חברי הכנסת בכל קדנציה (כשליש מהם חדשים), והשני – כל הוועדות שנבחנו במחקר, אף שחלשו על תחומים מרכזיים מאוד בפעילות השלטון, לא נתפסו כוועדות יוקרתיות שחברי הכנסת נכספו לכהן בהן ככל מאודם (כמו בוועדת החוץ והביטחון). השילוב של שני הגורמים הללו יצר מצב שרבים מחברי הכנסת החדשים בכל שלוש הכנסות הנבדקות הם אלו שמונו לכהונה בוועדות הללו, ומכאן האחוז הגבוה של חברי כנסת שזו להם כהונה ראשונה. מראיונות שנערכו עם חברי כנסת חדשים עלה כי מצד אחד הם שמו דגש על חשיבות ההתמקצעות הפרלמנטרית, ומצד

10. ראוי לסייג ולומר כי על אף האמור לעיל, אין להוציא מכלל אפשרות שסיוע מקצועי סופק לחברי הוועדה לפני הדיון כאשר היועץ נעדר מן הדיון עצמו. עם זאת, יש בהיעדרות זו כדי לפגוע באיכות הדיון, שכן שאלות של חברי הוועדה שבוודאי התעוררו במהלכו לא בהכרח זכו למענה מקצועי ואובייקטיבי, וכן התמודדותם של חברי הוועדה עם יועצים ומומחים מקרב הרשות המבצעת (או גופים אחרים) נהייתה משימה מסובכת יותר.

11. כאמור, גם במקרה של מדר זה עלתה בעיית חילופי הגברי בוועדות, וגם כאן היתה התמודדות זהה: בכל המקרים של חילופי חברים בוצעו החישובים בהסתמך על נתוני אלה שביהנו בוועדות את פרק הזמן הארוך ביותר, ברם לצורך בדיקת תקפותו של המדר, בכל המקרים הללו בוצע החישוב פעם נוספת, בהסתמך על נתוני החברים שביהנו בוועדות את פרק הזמן הקצר ביותר. כמו במדר החברות הברזומנית, גם במדר זה החישובים החדשים לא השפיעו על תוצאותיו. משמעות הדבר היא שגם אם בוצעו חילופי גברי רבים, לרוב הוחלפו חברי הוועדות בחברים בעלי ותק דומה ככהונה בהן.

אחר הם הלינו על כך שההכנה שניתנה להם עם כניסתם לתפקידם בכל הקשור להיבטים המקצועיים של עבודתם הפרלמנטרית היתה מזערית (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997, עמ' 4). למותר לציין כי מצב שרבים מחברי הוועדות שנבדקו נעדרו ותק בכהונה בוועדות אלה בשל היותם חברי כנסת חדשים פוגם בעבודת הפיקוח של ועדות אלה, בייחוד משום שחברי הכנסת החדשים אינם זוכים להכשרה מספקת בעבודתם. השוני בתוצאות מדד זה בנוגע לוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת ה-13 עשוי לנבוע מתהליכים חיצוניים אשר נגעו במישרין לעבודת הוועדה, כמו כהונתה של אחת הדמויות הבולטות שידעה משרה זו, שופטת בית-המשפט העליון בדימוס מרים בן פורת, בתפקיד מבקרת המדינה. בעשר שנות כהונתה היא הרבתה לעסוק בנושאים טעונים בעלי הד ציבורי נרחב, ואפשר להניח כי ההד התקשורתי הגדול שזכתה לו עבודת הביקורת בשנים אלה בשילוב עם ראשית עידן הפריימריס שכנע חברים ותיקים שנבחרו לכנסת ה-13 לשוב ולכהן בוועדה לענייני ביקורת המדינה, כדי ליהנות, כמי שהופקדו על הטיפול בדוחות הביקורת מטעם הכנסת, מפרות החשיפה הציבורית והתקשורתית.

#### רקע מקצועי של חברי הוועדות<sup>12</sup>

מהממצאים הנוגעים לוועדת החינוך ולוועדת הפנים עלה כי מספר החברים בהן שהיו בעלי רקע בתחום פעילותן פחת לשליש עד לרבע מהם בהתאמה בכנסת ה-16. אשר לוועדת העבודה והרווחה – בכל הכנסות הנבדקות כמעט לא נמצאו חברי ועדה בעלי רקע מקצועי רלוונטי בתחום הבריאות. רק בוועדה לענייני ביקורת המדינה היו שלישי עד מחצית מחבריה בעלי רקע מקצועי רלוונטי בתחומי פעילותה. ההסבר לממצאים הנוגעים לשלוש הוועדות הנושאות טמון במידה רבה באיסור המוחלט שהטיל התיקון לחוק חסינות חברי הכנסת – התשי"א 1951 (סעיף 13א') על חברי הכנסת לעסוק בכל עיסוק נוסף בשכר מאוקטובר 1996 (שלהי הכנסת ה-13), ואולם תכליתו הראויה של תיקון זה (מניעת הימצאות חברי הכנסת במצב של ניגוד עניינים ומניעת מצב שהם אינם מקדישים את מלוא זמנם לתפקידם בכנסת) היא גם בעלת השלכה שלילית על סוגיית הרקע המקצועי של חברי הכנסת. השלכה זו באה לידי ביטוי בחוסר רצונם של אנשי מקצוע מעולים בתחומם (כלכלנים, אנשי עסקים, משפטנים, ראשי רשויות מקומיות וכיוצא באלה) לוותר על יוקרה, על מעמד, על הכנסה, על ותק ועל הטבות שונות למען קריירה פוליטית שעשויה להיות קצרת ימים ושבעת מאבקים. לפיכך אין להוציא מכלל אפשרות שבעקבות תיקון זה לחוק הפסידה הכנסת מאגר פוטנציאלי של אנשי מקצוע מצוינים, שהיו עשויים לתרום מכשרונם ומהידע שלהם לעבודת הוועדות. השוני בממצאים הנוגעים

12. בעיית חילופי הגברי בוועדות, שאפיינה גם את המדרד הזה, טופלה באותו אופן שטופלה במדרים אשר היתה רלוונטית בהם, והתברר כי החישובים החדשים לא השפיעו על תוצאות המדרד, ומשמעות הדבר היא שלרוב הוחלפו חברי ועדה בחברים אחרים בעלי רקע מקצועי דומה.

לוועדה לענייני ביקורת המדינה נובע מן העובדה שהיא חולשת (כהגדרתה בתקנון הכנסת) על תחומי העיסוק של כל משרדי הממשלה, ועיסוקה איננו מוגבל לתחומים מסוימים כמו שהוא הוגבל בוועדות הנושאות שנבדקו. בשל כך מרבית המקצועות בתחום הציבורי היו רלוונטיים לתחומי העיסוק של הוועדה, ובתוך מעגל מקצועות רחב זה נמצאו חברי ועדה רבים אשר היו בעלי רקע כלשהו באחד מתחומי פעילותה לפחות.

### כהונתם של אנשי אופוזיציה בכירים בוועדה לענייני ביקורת המדינה<sup>13</sup>

ממצאי מדד זה, הרלוונטי על-פי הספרות המקצועית רק לוועדה לענייני ביקורת המדינה, עלה כי רק בכירי אופוזיציה אחדים כיהנו בוועדה זו בשלוש הכנסות הנבדקות מתוך כלל החברים בה שהשתייכו לאופוזיציה, ואילו האחרים היו מדרג הביניים במפלגתם או מהדרג הזוטר בה. ממצאים אלה מעידים על החסרונות הטמונים בכהונה בוועדה מסוג זה, מנקודת ראותם של בכירי האופוזיציה לפחות. כאמור, הוועדה עסקה בתחומי העניין של כל משרדי הממשלה, ובשל כך נדרשו המכהנים בה להשקעת זמן לא מבוטל בלימוד הסוגיות הנידונות. מלבד זה, מטבע הדברים התמקדה עבודתה בסוגיות של פיקוח סיוזיפי על הרשות המבצעת, ולכן הגמול הפוליטי לבכיר באופוזיציה בעקבות הפעילות בה זעום. מכאן שבכירי האופוזיציה בכנסת העדיפו לרוב פעילות בוועדה היוקרתית מכולם (ועדת החוץ והביטחון) או בוועדות בעלות השפעה מעשית רבה יותר (ועדת הכנסת, ועדת החוקה). תהא העדפתם אשר תהא, העובדה היא שחשיבותה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה נותרה משנית ותדמית זו גרעה מפוטנציאל הפיקוח שלה. מבדיקת מידת השתתפותם של בכירי האופוזיציה, חברי הוועדה, בדיונים הנבחרים עלה כי בכל התקופות הנבדקות ממילא הם לא הרבו להשתתף בדיוניה.

13. המדד הגדיר 'אנשי אופוזיציה בכירים' על סמך שני מאפיינים: (א) מי ששובצו בשליש הראשון של רשימות המועמדים לכנסת, ולאחר הבחירות היו לחברי הכנסת הבכירים במפלגתם בכנסת ה-16; (ב) בכירים (על-פי הגדרתם בסעיף א') במפלגות אשר לא היו שותפות בממשלה.

סיכום הממצאים הנוגעים לפוטנציאל הפיקוח של ועדות הכנסת

לשם הנוחות יסוכם הממצאים הנוגעים לפוטנציאל הפיקוח של הוועדות בטבלה הזאת:

פוטנציאל פיקוחי נמוך				פוטנציאל פיקוחי בינוני				פוטנציאל פיקוחי גבוה				
ביקורת	עבודה	פנים	חינוך	ביקורת	עבודה	פנים	חינוך	ביקורת	עבודה	פנים	חינוך	
16	13 16	13 16	16	10 13	10	10	13	-	-	-	10	חברות של חברי הוועדות במספר ועדות בו בזמן
13 16	-	10 13 16	16	10	10 13	-	10	-	16	-	-	מידת הנוכחות של חברי הוועדות בריונים הנברקים
-	-	10 16	-	-	10	13	-	-	13 16	-	10 16	מקורות המידע שהסתמכו עליהם הוועדות בריונים
10 16	13 16	13	10	13	10	10 16	16	-	-	-	-	צוות היועצים המקצועי שעמד לרשות הוועדות
10 16	10 13 16	10 13 16	10 13 16	13	-	-	-	-	-	-	-	הוותק של חברי הוועדות בוועדה
-	10 13 16	16	16	10 13 16	-	-	10 13	-	-	10 13	-	רקע מקצועי של חברי הוועדות
10 13 16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	כהונת בכירי אופוזיציה בוועדת הביקורת
10	10	12	7	8	5	4	5	-	3	2	3	סך הכול
39 מקרים (57%)				22 מקרים (32%)				8 מקרים (11%)				

משלל הממצאים בטבלה עולה כי מתוך 69 מקרים שנבחנו, ב-39 מהם (57%) פוטנציאל הפיקוח הספציפי של הוועדות היה נמוך (שבעה בוועדת החינוך, 12 בוועדת הפנים, עשרה בוועדת העבודה ועשרה בוועדה לביקורת המדינה) וב-22 מקרים (32%) הוא היה בינוני (חמישה בוועדת החינוך, ארבעה בוועדת הפנים, חמישה בוועדת העבודה ושמונה בוועדה לביקורת המדינה). לעומת זאת, בשמונה מקרים בלבד (11%) הוא היה גבוה (שלושה בוועדת החינוך, שניים בוועדת הפנים ושלושה בוועדת העבודה). ממצאים אלה משקפים קושי מהותי ובסיסי ביכולתן של הוועדות לפקח על הרשות המבצעת. קושי זה אך הלך והתעצם עם השנים, ובא לידי ביטוי מלא בכנסת ה-16. כאמור, בכנסת המאוחרת רוב חברי הוועדות הנבדקות היו חברים בשלוש ועדות בו בזמן לכל הפחות, ועובדה זו השפיעה בין השאר על נוכחות דלילה שלהם בדיונים. ראשון להיפגע מכך הוא פוטנציאל הפיקוח של הוועדות, שכן כדי לפקח באופן יעיל נדרש חבר הוועדה לידע ולמומחיות בתחום המבוקר וחשוב לא פחות לזמן, ואולם כאשר הוא מכהן בכמה ועדות וצריך לדלג בין ישיבותיהן המנוהלות לרוב בו בזמן (בדרך-כלל בשלושה בקרים) אין לו הזמן או היכולת ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן לישיבות ברצינות ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדה (שגם כך הם רבים מדי). גם המצב שמרבית חברי הוועדות שנבדקו בכנסת ה-16 נעדרו ותק ככהונה בהן בשל היותם חברי כנסת חדשים, וכן העובדה שפחות ממצחית חברי הוועדות שנבדקו בכנסת זו (ולרוב פחות משליש מהם) היו בעלי רקע מקצועי הרלוונטי לתחומי פעילותן, פגמו מהותית ביכולת הפיקוח של ועדות אלה, בייחוד משום שחברי הכנסת החדשים לא זכו להכשרה מספקת בעבודתם. אשר לנוכחות הדלה יחסית של היעצים המקצועיים בדיוני הוועדות גם מצב זה הוא אבן נגף של ממש להתמקצעות החברים, והוא זוהה ככשל המשפיע על עבודת הוועדות עוד בראשית שנות השמונים (Mahler, 1981), אשר אך הלך והתעצם עד שנות האלפיים. כך, חבר הכנסת מאיר שטרית (2001) הלין על השטחיות העצומה ברמת הדיונים בכנסת, בעיקר בוועדות, הנובעת מחוסר התעמקות של חברי הכנסת בנתונים, מהסתמכות יתרה שלהם על פרסומים בעיתון, ומחוסר ידע שלהם, בין השאר משום שרשותם עמדו כלי עבודה מזעריים לעבודה הפרלמנטרית. גם חבר הכנסת זבולון אורלב (2001) סבר כי העזרה המקצועית העומדת לרשות הוועדות איננה מספיקה בהתמודדות עם משרדי הממשלה, שיש להם עשרות אלפי עובדים. למותר לציין כי רק בשנים האחרונות, מאז הוקם מרכז המידע והמחקר בכנסת, השתנה דפוס קבלת המידע של הוועדות, ומצבן בתחום זה שופר.

הפוטנציאל הפיקוחי של הוועדות, אשר היה בדרך-כלל נמוך עד בינוני, השפיע גם על איכות התוצרים שלהן בתחום הפיקוח. מבדיקת 37 המסקנות שגיבשו שלוש הוועדות הנושאיות אשר נדגמו במחקר זה (עשר מסקנות של ועדת החינוך, 15 מסקנות של ועדת הפנים ו-12 מסקנות של ועדת העבודה והרווחה) התברר שאיכותן של 31 מהן היתה בינונית ואיכותן של חמש מהן היתה ירודה,<sup>14</sup> בין השאר משום שתהליך הפיקוח כולו לקה

14. מסקנות שרמתן בינונית כוללות המלצות וקריאה לפעולות תיקון, אך אין בהן הצבה של לוח זמנים לביצוע התיקונים. מסקנות שרמתן ירודה מנוסחות באופן כללי ועמום, ואין בהן כל דרישה מהשר

בחסר. יתר-על-כן, התברר שהוועדות לא עקבו אחר אופן יישום המסקנות שהן עצמן קיבלו, ומלבד זה, הן לא התייחסו בדיוניהן לתגובות השרים למסקנות או להיעדר תגובה מצדם.<sup>15</sup> בכך היה כדי לפגוע פגיעה מהותית בכל שרשרת הפיקוח שננקטה קודם לכן בדמות הגשת הנושא לדיון בוועדה, ניהול הדיונים עצמם, גיבוש המסקנות והנחתן על שולחן הכנסת, ובמידה רבה היה בכך כדי לייתר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח בכללו. גם במקרה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה נמצא כי בכל התקופות הנבדקות היא לא קיימה מעקב אחר תיקון הליקויים השונים, ויתרה מזו, בכנסת ה-16 היא אף לא גיבשה את המלצותיה ואת החלטותיה לדוח השנתי הנבחר (כ"ב), שלא כנדרש ממנה בחוק מבקר המדינה. בכך היה כאמור כדי לייתר במידה רבה את עבודתה. אשר לאופי הדיונים שנבדקו, הגם שאלה היו מעמיקים, נוכחות חברי הוועדה בהם היתה דלה, ולכן דיונים בהרכב הנעדר את חברי הפרלמנט, חשובים ככל שיהיו, אינם יכולים להיות זירת פיקוח אמיתית על הממשלה.

## מסקנות

ועדות הכנסת ככלל סובלות מכשלים מבניים ותקנוניים רבים וכן מכשלים התלויים בחברי הוועדות אישית, ברקע שלהם ובגורמים המניעים אותם. כשלים אלה פוגמים קודם כול ביכולתן של הוועדות להפעיל פיקוח יעיל על הרשות המבצעת, ובלשונו של המחקר – בפוטנציאל הפיקוחי שלהן. בשל כך גם תוצרי הפיקוח שלהם אינם ברמה גבוהה, ויותר מכך – הוועדות אינן מצליחות לעקוב אחר אופן היישום של תוצרים אלה. לפיכך ניכר הצורך ברפורמה אשר תסייע בחיזוקו של פוטנציאל זה, שכן בלא להגביר

לפעולת תיקון או לדיווח. מנגד, מסקנות שרמתן טובה הן ממוקדות ואופרטיביות, ויש בהן דרישה לפעולות תיקון בתוך פרק זמן מסוים ודרישה מהשר או מהמשרד לדווח לוועדה על הפעולות שננקטו. מסקנות ברמה כזאת לא גובשו על-ידי הוועדות.

15. תקנון הכנסת קבע בסעיף 111ד' את חובת התייחסותו של השר הנוגע בדבר בתוך שישה חודשים (בכנסת העשירית) או שלושה חודשים (בכנסת ה-13). בכנסת ה-16 סעיף תגובת השר למסקנות בתוך שלושה חודשים לא היה רלוונטי כל עוד גובשו המסקנות בהליך של 'דיון מהיר' בוועדה. הליך זה הוכנס לתקנון בכנסת ה-15 (סעיף 97א') ומשמעותו שחבר כנסת רשאי להציע הצעה לדיון בוועדה מוועדות הכנסת. ההצעה מוגשת ליושב-ראש הכנסת וזה מחליט אם להעבירה לדיון בוועדה, ואם כן – לאיזו. על כל פנים, ההצעה לא נידונה במליאה, ומועברת ישירות לדיון בוועדה; זו צריכה להתחיל את הדיון בה בתוך שבוע ממועד העברתה, ועם סיום הדיון להניח את המסקנות על שולחן הכנסת. מאחר שההצעה לא נידונה במליאה לפני העברתה לוועדה לא חל עליה סעיף 111ד' לתקנון, שמחייב את השר להגיב על המסקנות בתוך שלושה חודשים מרגע קבלתן. עם זאת, השר רשאי להגיב אם הוא חפץ בכך. מאחר שכל המסקנות אשר נבדקו בכנסת ה-16 התקבלו בהליך 'הדיון המהיר' אכן לא הגיבו עליהן השרים הנוגעים בדבר, למעט במקרה אחד, ששר הביטחון הגיב למסקנות בנושא שנידון בוועדת הפנים.

אותו מאוד הסיכוי שהוועדות יצליחו לתפקד בצורה טובה ולהפיק תוצרים איכותיים יותר הוא מלכתחילה מזערני. כך למשל היה ראוי לתחום מחדש את תחומי הסמכות של הוועדות תוך כדי ניסיון להתאימן עד כמה שאפשר לשטחי הפעולה של המשרדים הממשלתיים המרכזיים, להפחית את מספר החברים בוועדות, ולחוקק את חוק חבר כנסת מחליף ('החוק הנורבגי'). נקיטת הצעדים הללו עשויה לצמצם את בעיית החברות במספר גדול של ועדות בו בזמן ולהגביר את השתתפות החברים בדיונים, שכן בעקבות צעדים אלה יכהן חבר הכנסת בפחות ועדות, וכך יימצא בידו זמן רב יותר ללמוד נושאים לעומקם ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדה, אשר מספרם יפחת בזכות התאמת תחומי העיסוק של הוועדות למשרדים המרכזיים. מלבד זה, את מקומם של חברי הכנסת שיתמנו לשרים ימלאו חברי כנסת מחליפים, אשר יהיו פנויים לשרת בוועדות. יש לזכור כי ועדות יכולות להפעיל פיקוח רק כאשר הן מתפקדות כזירות מומחיות, וכאשר הידע שברשותן מקביל לזה הקיים בגופים שהן מפקחות עליהם. פיקוח מעמיק אינו יכול להתפתח בוועדות כלליות, שאחריותן משתרעת על כמה משרדים ממשלתיים, כמו שקורה בוועדות הכנסת נכון להיום. אשר לכשלים התקנוניים – אפשר להגביל את סמכות הסיעות להחליף חברים בוועדות על-פי רצונן, שכן כדי לפקח על הממשלה הוועדות צריכות לתפקד כאיבר אוטונומי, בלי שירחף מעל חבריהן איום ההדחה כל אימת שהם מפעילים פיקוח (בייחוד אם מפלגתם נמצאת בקואליציה). כמו כן יש להעניק לכל הוועדות (ולא רק לוועדה לענייני ביקורת המדינה) את הסמכות להטיל סנקציה על מי שהוזמן להופיע לפניו או להציג להן מסמכים ולא עשה כן. מלבד זה, רצוי לשוב ולהוביל מגמה של סגירה בררנית של דיוני הוועדות לתקשורת, שכן תהליך הפיקוח אינו יכול להתבצע כמות כדיונים, ההצבעות ותוצאות הבדיקות חשובים תדיר לעין הציבור, ובשל כך עשויים להיות מוטלים. תחום נוסף ששינוי בו עשוי להגביר את יכולת הפיקוח של הוועדות הוא תחום כוח האדם המקצועי העומד לרשותן. כמו שעלה מממצאי המחקר, הצוות המקצועי ששירת את הוועדות היה מצומצם מאוד, ואף שבשנים האחרונות הוצמדה לכל ועדה עזרה משפטית קבועה, בכך אין די. רק הגדלת תקציב הוועדות והוצאתו משליטת הממשלה יניחו את התשתית לפיקוח יעיל יותר על הממשלה, בין השאר בשל האפשרות להעסיק מומחים חיצוניים ומכוני מחקר עצמאיים. צעד חשוב בכיוון זה ננקט כאמור בכנסת ה-15 בדמות הקמתו של מרכז מידע ומחקר פרלמנטרי עצמאי.

לסיכום אפשר לומר כי שיפור פוטנציאל הפיקוח של ועדות הפרלמנט הישראלי הוא בגדר האפשר. שיפור זה, אם יתרחש, יגביר את הסיכוי שהוועדות יתפקדו טוב הרבה יותר בתחום הפיקוח על הממשלה, ועל-ידי-כך יגבר גם הסיכוי שהן יהיו כלבי שמירה אמיתיים, המגנים על הקופה הציבורית ועל האינטרסים הציבוריים, ומהווים אחד החסמים החשובים בפני שחיתות.



- אברהמי שירלי (2006). 'תפקידו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בתהליך קבלת ההחלטות בכנסת', ירושלים (לא פורסם. נמצא ברשות המחברת).
- אורלב זבולון (2001). 'לשיפור דרכי עבודתן של ועדות הכנסת', בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית, האגודה הישראלית לפרלמנטריזם, רמות – אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- בדר יוחנן (1979). הכנסת ואני, הוצאת עידנים, תל-אביב.
- בר עליזה (1994). בחירות מקדימות ('פריימריס') ושיטות אחרות: דו"ח ביניים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (1997). 'חברי פרלמנט חדשים: סקירה השוואתית', פרלמנט, 16.
- חזן ראובן (2001). 'ועדות הכנסת והפיקוח על הרשות המבצעת', בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית, האגודה הישראלית לפרלמנטריזם, רמות – אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- חזן ראובן ורהט גרעון (2001). 'ייצוג רפורמה אלקטורלית ודמוקרטיה: לקחים תיאורטיים ואמפיריים מבחירות 1996 בישראל', מדינה וחברה, 1 (1), עמ' 51-77.
- ישראלי צבי (1988). אדוני היושב-ראש, כנסת במשבר, הוצאת כרמל, ירושלים.
- לורך נתנאל (1984). הכנסת מזוית אחרת, הוצאת עידנים וידיעות אחרונות, תל-אביב.
- מונטסקייה שארל דה סקונדה (1998). על רוח החוקים, הוצאת הספרים על שם מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- מיל ג'ון סטיוארט (1958). ממשל של נציגים, הוצאת הספרים על שם מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- סגל זאב (1988). דמוקרטיה ישראלית, משרד הביטחון – ההוצאה לאור, תל-אביב.
- סגר שמואל (1988). המשטר הפרלמנטרי בישראל, הוצאת אחיאסף, תל-אביב.
- פלקסר יחיאל פ' (1977). הכנסת וועדותיה, הוצאת אחיעבר, ירושלים.
- צידון אשר (1971). בית הנבחרים, הוצאת אחיאסף, תל-אביב.
- רהט גרעון (עורך) (2006). בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי, הוצאת המכון לחקר החברה והכלכלה ע"ש יוסף ספיר, תל-אביב.
- רובינשטיין אמנון (1996). המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, א, הוצאת שוקן, ירושלים ותל-אביב.
- שטרית מאיר (2001). 'עוזרים בעבודתם של חברי הכנסת', בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית, האגודה הישראלית לפרלמנטריזם, רמות – אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.

Akzin Binyamin (1955). 'The Role of Parties in Israeli Democracy'. *Journal of Politics*, 17 (4), pp. 507-545.

- George Bruce and David Morgan (1999). 'Parliamentary Scrutiny of Defense', *Journal of Legislative Studies*, 5 (1), pp. 1-11.
- Gregory Roy (1990). 'Parliamentary Control and the Use of English', *Parliamentary Affairs*, 43 (1), pp. 59-77.
- Hazan Reuven Y. (2001). *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Ohio State University Press, Columbus, OH.
- Lees John D. (1977). 'Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research', *Legislative Studies Quarterly*, 2 (2), pp. 193-208.
- Lees John D. and Malcolm Shaw (eds.) (1979). *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Duke University Press, Durham, NC.
- Maffio Roberta (2002). 'Quis Custodiet Ipsos Custodiet? Il Controllo Parlamentare dell' Attivita di Governo in Prospettiva Comparata', *Quaderni di Scienza Politica*, 9 (2), pp. 333-383 [Italian].
- Mahler Gregory S. (1981). *The Knesset: Parliament in the Israeli Political System*, Associated University Press, Rutherford, NJ.
- Mattson Ingvar and Kaare Strøm (1995). 'Parliamentary Committees', in: Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag, Frankfurt.
- McGee David G. (2002). *The Overseers: Public Account Committees and Public Spending*, Commonwealth Parliamentary Association, Pluto Press, London.
- Mezey Michael L. (1979). *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham.
- Normanton Leslie E. (1966). *The Accountability and Audit of Governments*, Manchester University Press, Manchester.
- Ogul Morris S. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, PA.
- Olson David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Pellizzo Riccardo and Stapenhurst Rick (2004). 'Legislatures and Oversight: A Note', *Quaderni di Scienza Politica*, 4 (1), pp. 175-188.
- Pelizzo Riccardo et al. (2006). 'What Makes Public Accounts Committees Works?', *Politics & Policy*, 34 (4), pp. 774-793.
- Pelizzo Riccardo and Stapenhurst Rick (2007). 'Democracy and Oversight', Paper presented at the RCLS conference on Legislative Oversight, Albany, NY, August 24-26.
- Pelizzo Riccardo and Stapenhurst Rick (2008). 'Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation', in: Stapenhurst Rick et al. (eds.), *Legislative*

ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח

*Oversight and Budgeting: A World Perspective*, World Bank Institute, Washington DC.

Rahat Gideon and Sheaffer Tamir (2007). 'The Personalization of Politics: Israel, 1949-2003', *Political Communication*, 24 (1), pp. 65-80.

Sartori Giovanni (1987). *Elementi di Teoria Politica*, Il Mulino, Bologna.

## מקורות ראשוניים

הכנסת (2009). תקנון הכנסת, ירושלים.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה

הכנסת העשירית (1983-1984). הוועדה לענייני ביקורת המדינה – פרוטוקולים: 9 (מוועדת המשנה של ועדת הביקורת לענייני חינוך), 22 (מוועדת המשנה של ועדת הביקורת לענייני חינוך), 126, 136, 144, 155, 160, 161, 165, 169א', 171, 172, 177, 179א', 181, 198, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 210, 211.

הכנסת העשירית (1984). סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדוח מבקר המדינה 33 (חלק א וחלק ב).

הכנסת השלוש-עשרה (1994). הוועדה לענייני ביקורת המדינה – פרוטוקולים: 5 (מוועדת משנה של ועדת הביקורת לענייני צרכנות), 202, 203, 216, 221, 230, 240, 249, 280, 287, 300, 307, 308, 309, 317, 332, 344, 390, 451, 511, פרוטוקול לא ממוספר מתאריך 21 בדצמבר 1994 (מוועדת משנה של ועדת הביקורת לענייני דוחות השלטון המקומי), פרוטוקולים 12 ו-16 של הוועדה מהמושב הראשון של הכנסת ה-14 העוסקים במעקב אחר נושא שעולה בדוח שנתי 33.

הכנסת השלוש-עשרה (1995). סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לדוח מבקר המדינה 44 (חלק א וחלק ב).

הכנסת השש-עשרה (2005). הוועדה לענייני ביקורת המדינה – פרוטוקולים: 179, 189, 228, 232, פרוטוקול לא ממוספר מתאריך 31 באוקטובר 2005, פרוטוקול לא ממוספר מתאריך 21 בנובמבר 2005.

ועדת החינוך, התרבות והספורט

הכנסת העשירית (1981-1984). ועדת החינוך, התרבות והספורט – פרוטוקולים: 39, 75, 81, 89, 99, 102, 112, 129, 136, 139, 141, 147, 150, 153, 154, 158, 159, 163, 164, 173, 183, 186, 192, 195, 202, 209, 217, 224, 239, 241, 249, 259, 272, 282.

הכנסת העשירית (1981-1984). חוברת סיכום עבודת ועדת החינוך והתרבות.

הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא מצב החינוך הגופני בארץ.

הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא עיצומים בטלויזיה.

הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא ביצוע המלצות ועדת קצב בעניין קביעת שכר לימוד במוסדות להשכלה גבוהה.

הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא תרבות בישראל.  
הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא מערכת החינוך בשכונת התקווה.

הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). חוברת סיכום פעילות ועדת החינוך ותרבות.  
הכנסת השש-עשרה (2003-2006). ועדת החינוך, התרבות והספורט – פרוטוקולים: 48, 115, 134, 151, 261, 453, 471, 512.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא אי-יישום חוק השילוב.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא סכנת סגירת בית הספר לאמנויות קמרה אובסקורה.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא אי-קיום הסעות לילדים עם מוגבלויות בחינוך המיוחד.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא השבתת חטיבת הביניים אלון תל-שבע.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת החינוך והתרבות בנושא אפליית בני העדה האתיופית במערכת החינוך.

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת העשירית (1981-1984). ועדת העבודה, הרווחה והבריאות – פרוטוקולים: 29, 55, 57, 61, 96, 118, 123, 125, 126, 129, 132, 135, 137, 138, 139, 148, 149, 165, 169, 173, 198, 201.

הכנסת העשירית (1981-1984). חוברת סיכום עבודת ועדת העבודה והרווחה.  
הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא בית החולים פורייה.

הכנסת העשירית. הישיבה ה-286 (15 בפברואר 1984). הודעת שר הבריאות בעקבות מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא בית החולים פורייה.

הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא זכויותיהם של חולים ותקנות משרד הבריאות.

הכנסת העשירית. הישיבה ה-280 (1 בפברואר 1984). הודעת שר הבריאות בעקבות מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא זכויותיהם של חולים ותקנות משרד הבריאות.  
הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא ביצוע הפלות בתנאי מחתרת.

- הכנסת העשירית. הישיבה ה-280 (1 בפברואר 1984). הודעת שר הבריאות (מס' 1) בעקבות מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא ביצוע הפלות בתנאי מחתרת.
- הכנסת העשירית. הישיבה ה-286 (15 בפברואר 1984). הודעת שר הבריאות (מס' 2) בעקבות מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא ביצוע הפלות בתנאי מחתרת.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא מיקום חלופי למכירת סם אדולן.
- הכנסת העשירית. הישיבה ה-247 (16 בנובמבר 1983). הודעת שר הבריאות בעקבות מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא מיקום חלופי למכירת סם אדולן.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא סגירת בית הספר לאחיות בצפת.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). ועדת העבודה, הרווחה והבריאות – פרוטוקולים: 6, 31, 40, 54, 63, 142, 203, 239, 329, 447.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). חוברת סיכום פעילות ועדת העבודה והרווחה.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא הצורך להסדיר את תפקודה התקין של מד"א.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא גידול במספר החולים נשאי האיידס בישראל.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא בית החולים הפסיכיאטרי טלביה.
- הכנסת השלוש-עשרה. הישיבה ה-286 (19 בדצמבר 1994). הודעת שר הבריאות בעקבות מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא בית החולים הפסיכיאטרי טלביה.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא אשפוז ילדים בבתי חולים פסיכיאטריים.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא חשש לסגירת התחנות לבריאות המשפחה.
- הכנסת השש-עשרה (2003-2006). ועדת העבודה, הרווחה והבריאות – פרוטוקולים: 2, 65.
- הכנסת השש-עשרה (2003-2006). חוברת סיכום עבודת ועדת העבודה והרווחה.
- הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא איסור קבלת תגמול מחברת תרופות.
- הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת העבודה והרווחה בנושא הצורך בעדכון סל שירותי הבריאות בישראל לשנת 2003.

ועדת הפנים ואיכות הסביבה  
הכנסת העשירית (1981-1984). ועדת הפנים ואיכות הסביבה – פרוטוקולים: 9, 35, 40, 47, 59, 61, 63, 66, 70, 127, 185, 192, 193, 200, 216, 218, 226, 249, 253, 259, 272, 340, 365.

- הכנסת העשירית (1981-1984). חוברת נתונים וסיכומים על עבודת ועדת הפנים ואיכות הסביבה.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הנהגת שעון קיץ.
- הכנסת העשירית. הישיבה ה-134 (10 בנובמבר 1982). הודעת שר הפנים בעקבות מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הנהגת שעון קיץ.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא מימוש דוח ועדת זנבר.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא בנייה בלתי חוקית על הר הבית.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא העברת מוסדות ממשלתיים וציבוריים לירושלים.
- הכנסת העשירית. הישיבה ה-283 (8 בפברואר 1984). הודעת שר הפנים בעקבות מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא העברת מוסדות ממשלתיים וציבוריים לירושלים.
- הכנסת העשירית (1981-1984). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הכינרת – פיתוח מואץ לשמירת מימיה וחופיה.
- הכנסת העשירית. הישיבה ה-259 (14 בדצמבר 1983). הודעת שר הפנים בעקבות מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הכינרת – פיתוח מואץ לשמירת מימיה וחופיה.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). ועדת הפנים ואיכות הסביבה – פרוטוקולים: 5, 21, 68, 137, 141, 155, 213, 218, 225, 242, 259.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). חוברת סיכום פעילות ועדת הפנים ואיכות הסביבה.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא משבר במועצה המקומית באקה אל גרבייה.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא התאכזרות לכלבים וצער בעלי חיים.
- הכנסת השלוש-עשרה. הישיבה ה-252 (3 בנובמבר 1994). הודעת שר הפנים בעקבות מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא התאכזרות לכלבים וצער בעלי חיים.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הנזק לאיכות הסביבה בירקון, ברמת חובב ובנחלי הנגב.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא ביטול הנחות ארנונה לקשישים.
- הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא ההחלטה להפוך את אתר הפסולת דודאים לאתר הפסולת המרכזי הארצי.
- הכנסת השש-עשרה (2003-2006). ועדת הפנים ואיכות הסביבה – פרוטוקולים: 39, 87, 176, 257, 494.

ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). חוברת סיכום פעילות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בראשותו של חבר הכנסת יורי שטרן.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). חוברת סיכום פעילות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בראשותו של חבר הכנסת ראובן מרג'אדלה.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא סכנת קרינה לילדי בית ספר בנען.

הכנסת השש-עשרה. הישיבה ה-282 (31 באוקטובר 2005). הודעת שר הביטחון בעקבות מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא סכנת קרינה לילדי בית ספר בנען.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הפרת זכויותיהם של עצירים ואסירים בישראל.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הקמת יישוב חדש סמוך לירוחם.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא מצב היישובים הברואים בנגב.

הכנסת השש-עשרה (2003-2006). מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא עתידן של המושבות בגליל בתוכנית לאיחוד הרשויות המקומיות.

מדינת ישראל ספר החוקים התשי"א 1951. חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם.

מדינת ישראל ספר החוקים. חוק הכנסת, התשנ"ד 1994.

מדינת ישראל ספר החוקים. חוק יסוד: הכנסת.

מדינת ישראל ספר החוקים. חוק יסוד: הממשלה.

מדינת ישראל ספר החוקים. חוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).

מדינת ישראל (התשמ"א). ילקוט הפרסומים 2721: רשימות המועמדים לכנסת העשירית.

מדינת ישראל (התשנ"ב). ילקוט הפרסומים 4017: רשימות המועמדים לכנסת השלוש-

עשרה.

מדינת ישראל (התשס"ג). ילקוט הפרסומים 5148: רשימות המועמדים לכנסת השש-

עשרה.

משרד מבקר המדינה (1983). דוח שנתי, 33, ירושלים.

משרד מבקר המדינה (1994). דוח שנתי, 44, ירושלים.

משרד מבקר המדינה (2005). דוח שנתי, 55ב', ירושלים.