



מרכז המחקר והמידע

**נתונים על השאילתות בכנסת ה-20 (מ-31
במרס 2015 עד 7 ביוני 2016) - מעודכן**

כ"ב בכסלו תשע"ו
22 בדצמבר 2016

כתיבה: רוני בלנק

אישור: אורי טל-ספירו, ראש תחום שירותי מידע

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יואל חסון והוא מציג נתונים על השימוש בשאילתות בכנסת ה-20, מ-31 במרס 2015 (תחילת המושב הראשון של הכנסת) ועד 7 ביוני 2016 (להלן: התקופה הנסקרת), תוך התמקדות בסוגיית המענה על השאילתות. המסמך אינו עוסק בנושא "שעת השאלות" ולא בוחן קשר סיבתי כלשהו בין סוג השאילתה לבין פרק הזמן שחלף מאז הגשתה ועד שנמסר מענה עליה.

השאילתה (או שאילתא) היא מנגנון שהונהג בדמוקרטיה פרלמנטריות רבות מאז המאה ה-19 במטרה לאפשר פיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.¹ אופן הצגת השאילתות והמענה עליהן משתנה בין מדינות, אך המנגנון הבסיסי הוא זהה: חברי פרלמנט מפנים בכתב שאלות לשרי הממשלה או לראש הממשלה ואלו מחויבים לענות במליאה או בכתב תוך תקופה מוגדרת מראש.²

בישראל קיימים שלושה סוגי שאילתות – ישירה, רגילה, ודחופה. חברי הכנסת אינם פונים ישירות לשר אלא מגישים את השאילתות, משלושת הסוגים, ליו"ר הכנסת, והוא מעביר אותן באמצעות מזכירות הכנסת לשרים. יצוין כי אין בתקנון הכנסת הבחנה בין התכנים השונים שניתן להעלות בכל שאילתה, וכי כל השאילתות נדרשות לעמוד באמות מידה בסיסיות של תקינות כגון הימנעות מביטויים גזעניים, עיסוק בנושאים היפותטיים, או פגיעה בפרטיות.³

טבלה מס' 1 מציגה את ההבדלים העיקריים בין סוגי השאילתות.⁴

טבלה 1: סוגי השאילתות בישראל

| סוג השאילתה | תקופת מענה | מספר מילים המותר בכל שאילתה | מכסת שאילתות לחבר כנסת בכל מושב | אופן התשובה |
|-------------|---|-----------------------------|---------------------------------|---|
| רגילה | 21 יום (אפשרי רק במושב) + פרק זמן סביר לתיאום מועד מענה | 50 מילים | 30 | במליאה (או בכתב, בהסכמת חבר הכנסת שהגיש את השאילתה) |
| ישירה | 21 יום במושב, 30 יום בפגרה | אין הגבלה | 80 | בכתב, לחבר הכנסת שהגיש את השאילתה |
| דחופה | באותו שבוע (ביום ד', לאחר 48 שעות) | 40 מילים | 4 | במליאה |

מזכירות הכנסת אחראית על תיאום מועד למענה של השרים במליאה על השאילתות הרגילות ומענה בכתב על השאילתות הישירות. יובהר כי במקרה של שאילתות רגילות, על השר להודיע למזכירות הכנסת כי הכין את המענה או שהוא מודיע על סירובו לענות על השאילתה תוך 21 ימים מיום קבלתה, ולאחר מכן מזכירות הכנסת מתאמת מועד למענה במליאה במסגרת זמן סבירה.⁵ על פי מזכירות הכנסת, פרק זמן סביר זה הוא כשבועיים.⁶ לעומת זאת, במקרה של שאילתות ישירות, הנענות בכתב, תקופת המענה הנדרש היא 21 ימים מהיום שבו הועברה השאילתה למשרד הרלוונטי או 30 יום אם התקבלה השאילתה בפגרה. בשני המקרים תקופה זו כוללת

¹ Mark Sandford, Parliamentary Questions: Recent Issues, Briefing Paper, UK House of Commons, May 6, 2015.

² יהודית גלילי, [סקירה משווה בנושא: מסגרת זמן לתשובה לשאילתה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2004.

³ סעיף 47(א) בתקנון הכנסת, תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

⁴ [תקנון הכנסת](#), תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

⁵ סעיפים 48(ב) ו-48(ג) בתקנון הכנסת, תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

סופי שבוע, חגים וכיוצא בזה. לפי סעיף 48(ט) בתקנון הכנסת, ימי פגרה אינם נכללים בתקופה המוקצית לשר להודיע שהוא מוכן לענות או שהוא מסרב לענות על שאלות רגילות. כמו כן, ימי פגרה אינם נכללים במניין הימים החולפים לאחר מועד המענה הנדרש.⁷ כלומר, במידה ושר מסוים היה אמור לענות על שאלתה ביום שלפני תחילת הפגרה, והוא עונה עליה ביום שלאחר הפגרה, מבחינה תקנונית מדובר בפער של יום אחד. עם זאת, במסמך זה בחנו את תפקוד השאלות ככלי פרלמנטרי מנקודת המבט של חברי הכנסת, ומספר הימים של משך המתנתם בפועל; ולכן כללנו את ימי הפגרה בחישוב הפער בין מועד המענה הנדרש, גם על שאלות רגילות, למועד המענה בפועל.⁸

בכל שבוע נבחרות בידי יו"ר הכנסת עד 4 שאלות דחופות למענה באותו השבוע.⁹ שאלות דחופות שהוגשו על ידי חברי הכנסת, אך לא נבחרו בידי יו"ר הכנסת, אינן מועברות למשרדי הממשלה. במידה שחבר כנסת שהגיש שאלתה דחופה שלא נבחרה מבקש זאת, ניתן להמיר אותה לשאלתה רגילה או שאלתה ישירה.¹⁰ המרה זו מהווה למעשה הגשה חדשה של שאלתה: היא תיגרע ממכסת השאלות הרגילות או הישירות המוקצית לכל חבר כנסת ותקופת המענה עליה תתחיל מחדש. יובהר כי מסמך זה אינו מתייחס לכלל השאלות הדחופות שהוגשו על ידי חברי הכנסת אלא אך ורק לשאלות הדחופות שנבחרו בידי יושב ראש הכנסת והועברו למשרדי הממשלה.

כאשר בוחנים את הנתונים על השימוש בשאלות בכנסת ה-20 עולה כי הנתונים "היבשים" אינם מציירים במדויק את תמונת המצב. כפי שיוסבר בהמשך, ייתכן ששאלות דחופות שלא נענו באמצעות מנגנון השאלות קיבלו מענה בכלים אחרים.¹¹ כמו כן, קיימים מצבים שבהם המענה של משרד ממשלתי על שאלתה מוכן, אך מועד מסירתו בפועל לחבר הכנסת במליאה משתהה מסיבות שונות שאינן בהכרח קשורות לפעילות המשרד. לעיתים מתבצעים חילופי שרים במהלך כהונת הכנסת (8 מקרים בכנסת ה-20 עד 7 ביוני 2016),¹² וייתכן שהשר הנכנס נדרש לתקופה מסוימת לפני שיוכל להשיב על שאלות בנושאי משרדו. יושב ראש הכנסת רשאי, בין השאר, לפסול שאלתה העוסקת בעניינים שאירעו לפני תחילת כהונתו של השר הנשאל,¹³ או לדחות את מועד התשובה בהתאם לנסיבות העולות מלוח הזמנים של הכנסת, לדוגמה דיונים בהצעות חוק התקציב.¹⁴ **דחיות מסוג זה אינן משתקפות בנתונים שבהמשך המסמך.** תקופה נוספת שבה ניתן להעלות על הדעת קשיים במנגנון השאלות היא במהלך כהונתה של ממשלת מעבר.¹⁵

במקרים אחרים השרים, כמו גם חברי הכנסת שהגישו את השאלות, מבקשים להשהות את המענה על שאלתה במספר ימים מסיבות שונות. יתרה מכך, ייתכן שקיימים מקרים, במיוחד כאשר מדובר בשאלות דחופות, שבהם חבר כנסת הגיש שאלתה, ולמעשה קיבל – בהסכמתו – מענה בצורה אחרת, לדוגמה באמצעות מענה בכתב שלא במסגרת מנגנון השאלות. במקרים אלו השאלתה נרשמת במערכות המחשב של הכנסת כמבוטלת. **מענים שנמסרו לחברי הכנסת שלא במסגרת מנגנון השאלות אינם נכללים בנתונים שבמסמך זה.**

⁶ אלינור ימין, מנהלת לשכת מזכירת הכנסת, מכתב, 18 ביולי 2016.

⁷ סעיף 48(ט) בתקנון הכנסת, תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

⁸ במידה ומקזזים את תקופות הפגרות, הפער הממוצע בין מועד המענה הנדרש לבין מועד המענה בפועל במקרה של שאלות רגילות עומד על כ-70 יום.

⁹ על פי סעיף 49(ד) בתקנון הכנסת, על שאלות דחופות להיות מוגשות עד השעה 11:00 למזכירות הכנסת.

¹⁰ עמליה רבינוביץ', רכזת תחום שאלות במזכירות הכנסת, שיחה, 26 ביוני 2016.

¹¹ למשל שאלתה דחופה מס' 4 (לפי רישומי מאגר השאלות) אשר בוטלה לפי הרישומים במאגר השאלות, אך מצוין במאגר כי חבר הכנסת קיבל מענה בכתב.

¹² לפירוט חילופי השרים בממשלה ה-34 ראו [באתר הכנסת](#), תאריך כניסה: 6 ביולי 2016.

¹³ סעיף 47 (ב) בתקנון הכנסת, תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

¹⁴ סעיפים 49(ג) ו-25(ה) בתקנון הכנסת, תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

¹⁵ בכנסת ה-20 נמשכה תקופה זו מ-31 במרס 2015 ועד הצגת הממשלה ה-34 והשבעת שריה ב-14 במאי 2016. בתקופה זו הועברו למשרדי הממשלה 10 שאלות; מלבד אחת, כולן נענו עד המועד הנדרש להן, ואחת נענתה כ-7 ימים לאחר המועד הנדרש.

טבלה מס' 2 מציגה נתונים על השאליות שהועברו למשרדי הממשלה בתקופה הנסקרת.¹⁶

טבלה 2: שאליות שהועברו למשרדי הממשלה בכנסת ה-20 (מ-31 במרס 2015 עד 7 ביוני 2016)

| מספר השאליות שנענו במועד הנדרש ובאמצעות מנגנון השאליות | מספר השאליות שהועברו למשרדי ממשלה | סוג שאליתה |
|--|--------------------------------------|----------------|
| 149 | 429 | רגילה |
| 464 | 1,153 | ישירה |
| 164 | 181 | דחופה |
| <u>777</u> | <u>1,763</u> | <u>סך הכול</u> |

בהמשך המסמך יוצגו נתונים על השאליות שלא נענו במועד הנדרש.

1. שאליות שהמענה עליהן לא ניתן במועד הנדרש

טבלאות 3 ו-4 מציגות נתונים על השאליות הרגילות והישירות שהועברו למשרדי הממשלה. הנתונים כוללים את מספר השאליות שהועברו למשרדים, אחוז השאליות שלא נענו במועד הנדרש, ונתונים על פרק הזמן שחלף ממועד המענה הנדרש עד המענה בפועל (או עד תאריך עריכת המחקר - 7 ביוני 2016 - במקרה שלא ניתן מענה). את הפער בין מועד המענה הנדרש למועד המענה בפועל חישבנו בהתאם לסוג השאליתה. במקרה של שאליות ישירות הפער מתחיל להיספר מהיום ה-22 לאחר קבלת השאליתה במשרד הרלוונטי (או מהיום ה-31 בפגרה). בהתאם לכך, לגבי שאליות ישירות חושב מספר הימים שחלף מאז מועד המענה הנדרש כך: לשאליות שטרם קיבלו מענה – תאריך יום עריכת המחקר (7 ביוני 2016) פחות תאריך המענה הנדרש. לשאליות שקיבלו מענה – תאריך המענה בפועל פחות תאריך היעד למענה. החישוב לשאליות רגילות זהה, אך כאמור נוסף על פרק הזמן למתן מענה על השאליתה מתאפשר פרק זמן סביר נוסף (14 יום¹⁷) ועל כן הוספנו לחישוב הפער בין מועד המענה הנדרש למועד המענה בפועל 14 יום נוספים. **כאמור לעיל, תקופת הפגרה נכללה בחישוב הפער בין מועד המענה הנדרש למועד המענה בפועל במקרה של השאליות הרגילות.**¹⁸ בהתאם לנתונים שהופקו ממערכת סנהדרין החדשה, נמצא כי שמונה שאליות רגילות קיבלו מענה בתקופת הפגרה. לא כללנו מקרים אלו בחישוב הפערים.¹⁹ במקרה של שאליות דחופות הפער חושב כך: תאריך מועד המענה בפועל פחות תאריך המענה הנדרש. יצוין כי

¹⁶ קיימים שני מקורות המספקים מידע על שאליות שהוגשו בכנסת ה-20: מאגר השאליות באתר הכנסת ומערכת סנהדרין החדשה. הנתונים במסמך זה מתבססים על נתוני מערכת סנהדרין החדשה, מערכת הליבה הארגונית של הכנסת המשמשת לניהול תהליכים פרלמנטריים. החקיקה. מאגר השאליות כולל נתונים על שאליות מבוטלות, ולעיתים אף מספק מידע שאינו מופיע במערכת סנהדרין החדשה, לדוגמה מקרים שבהם קיבל חבר הכנסת מענה על השאליתה מחוץ למנגנון השאליות. עם זאת, המאגר אינו כולל מידע על שאליות ישירות אלא על שאליות רגילות ודחופות בלבד, ואינו מאפשר לבצע ביעילות פילוחים על פי סוג השאליתה ועל פי פרק הזמן שחלף מאז מועד המענה הנדרש. מבדיקה שערכנו נמצא כי קיים הבדל של 11 שאליות בין סך כל השאליות הרגילות שנרשמו במאגר השאליות בתקופה הנסקרת (418) לבין סך כל השאליות הרגילות שנרשמו במערכת סנהדרין (429), אך מספר השאליות הדחופות בשני המאגרים הוא זהה (181). יודגש כי השוואה זו אינה כוללת שאליות מבוטלות.

¹⁷ אלינור ימין, מנהלת לשכת מזכירת הכנסת, מכתב, 18 ביולי 2016.

¹⁸ במידה ומקזזים את תקופות הפגרות, הפער הממוצע בין מועד המענה הנדרש לבין מועד המענה בפועל עומד על כ-70 יום.

¹⁹ סביר כי במקרים אלו השאליתה הומרה לשאליתה ישירה, כפי שמאפשר סעיף 48(ח) בתקנון הכנסת. לא ידוע לנו האם ומתי התרחשה המרה כזו, ולכן לא ניתן לחשב את תקופת הפער. יודגש כי גם אם התרחשה המרה כזו השאליות נגרעות ממכסת השאליות הרגילות המוקצית לכל חבר כנסת ולא ממכסת השאליות הישירות. ראו סעיף 48(ח) **בתקנון הכנסת**, תאריך עדכון: 13 במאי 2016.

שאליות דחופות שהוגשו ביום שני לאחר השעה 11:00 ונבחרו, חושבו במסמך זה כשאליות דחופות שהוגשו בשבוע שלאחר מכן.²⁰

לבקשת מבקש המסמך מוצג בטבלאות פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד המענה הנדרש על השאליות ושיעור השאליות שלא נענו שהועברו לכל משרד ממשלתי. חשוב לציין כי ממוצע הינו מדד הרגיש למקרי קיצון, כך שמספר קטן של שאליות שנענות תקופה ארוכה לאחר מועד המענה הנדרש יכולות ליצור הטיה. לדוגמה, כפי שעולה מהנתונים בטבלה מס' 3, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה השתהה במסירת מענה ל-100% מהשאליות הרגילות שהועברו אליו במשך יותר מארבעה חודשים; למעשה מדובר בשאליות אחת בלבד. מסיבה זו, ולבקשת מבקש המסמך, מובאים בטבלאות נתונים על התפלגות מספר הימים שחלפו ממועד המענה הנדרש, לפי חלוקה זו: עד חודש, עד חודשיים, עד שלושה חודשים, עד ארבעה חודשים, וארבעה חודשים ומעלה. משרדים שלא קיבלו שאליות מסוג מסוים לא נכללו בטבלה. משרדי הממשלה מסודרים בסדר יורד לפי מספר השאליות שהועברו אליהם בתקופה הנסקרת. כאמור, אין בנתונים כדי להצביע על הסיבה להשתהות במענה על השאליות, וייתכן שמקור ההשתהות נעשה בהסכמה בין השר לחבר הכנסת. יודגש כי גם כאשר ההשתהות במענה על השאליות נעשתה בהסכמה השאליות נכללת בנתונים המוצגים בהמשך.

²⁰ לדוגמה, שאליות רגילה מסוימת הוגשה למזכירות הכנסת ב-7 בדצמבר 2015 והועברה למשרד הרלוונטי יומיים לאחר מכן, ב-9 בדצמבר 2015. השר הודיע על מוכנותו לענות לאחר 21 יום, בתאריך 30 בדצמבר 2015, והתשובה ניתנה בתאריך 9 בפברואר 2016. לאחר שהוספנו 14 יום נוספים לשם תיאום המענה בפועל (מעבר ל-30 בדצמבר 2015), ניתן לחשב את הפער בין מועד המענה הנדרש (13 בינואר 2016) לבין מועד המענה בפועל (9 בפברואר 2016) - 27 יום.

להלן נתונים על שאלות רגילות שהועברו למשרדי הממשלה בתקופה הנסקרת ולא נענו במועד הנדרש (21 + 14 יום).

טבלה 3: שאלות רגילות

| הימים שחלפו ממועד המענה הנדרש, מבין כלל השאלות שלא נענו במועדן בכל משרד | | | | | ממוצע הימים שחלפו מאז מועד המענה הנדרש | אחוז השאלות שלא נענו במועד הנדרש | מספר השאלות שלא נענו במועד הנדרש | סה"כ שאלות רגילות | משרד |
|---|--------|-------|-------|------|--|----------------------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| 120 ומעלה | 91-120 | 61-90 | 31-60 | 30-1 | | | | | |
| 43% | 11% | 5% | 7% | 34% | 113 | 91% | 61 | 67 | משרד התחבורה והבטיחות בדרכים |
| 47% | 19% | 17% | 8% | 8% | 136 | 75% | 36 | 48 | משרד הביטחון |
| 5% | 32% | 16% | 21% | 26% | 67 | 43% | 19 | 44 | משרד החינוך |
| 48% | 15% | 7% | 4% | 26% | 136 | 82% | 27 | 33 | המשרד לביטחון הפנים |
| 0% | 0% | 33% | 0% | 67% | 24 | 10% | 3 | 31 | משרד הבריאות |
| 6% | 24% | 24% | 24% | 24% | 63 | 61% | 17 | 28 | משרד האוצר |
| 55% | 10% | 20% | 0% | 15% | 145 | 87% | 20 | 23 | משרד הכלכלה והתעשייה |
| 10% | 0% | 20% | 20% | 50% | 49.5 | 45% | 10 | 22 | משרד הרווחה והשירותים החברתיים |
| 50% | 8% | 25% | 0% | 17% | 103 | 63% | 12 | 19 | משרד הפנים |
| 14% | 0% | 29% | 29% | 29% | 59 | 44% | 7 | 16 | המשרד להגנת הסביבה |
| 0% | 25% | 50% | 0% | 25% | 71 | 29% | 4 | 14 | משרד החקלאות ופיתוח הכפר |
| 0% | 20% | 40% | 0% | 40% | 58 | 42% | 5 | 12 | משרד הבינוי והשיכון |
| 18% | 18% | 36% | 9% | 18% | 85 | 100% | 11 | 11 | משרד המשפטים |
| 0% | 17% | 0% | 17% | 67% | 32 | 55% | 6 | 11 | משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים |
| 80% | 10% | 10% | 0% | 0% | 197 | 91% | 10 | 11 | משרד ראש הממשלה |
| 40% | 0% | 20% | 0% | 40% | 74 | 56% | 5 | 9 | משרד התקשורת |
| 20% | 0% | 60% | 0% | 20% | 75 | 63% | 5 | 8 | המשרד לשירותי דת |
| 50% | 0% | 0% | 25% | 25% | 136 | 67% | 4 | 6 | משרד התרבות והספורט |

| הימים שחלפו ממועד המענה הנדרש, מבין כלל השאלות שלא נענו במועדן בכל משרד | | | | | ממוצע הימים שחלפו מאז מועד המענה הנדרש | אחוז השאלות שלא נענו במועד הנדרש | מספר הרגילות שלא נענו במועד הנדרש | סה"כ שאלות רגילות | משרד |
|---|------------|------------|-----------|------------|--|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------|------------------------------------|
| 120 ומעלה | 91-120 | 61-90 | 31-60 | 30-1 | | | | | |
| 75% | 0% | 25% | 0% | 0% | 123 | 80% | 4 | 5 | משרד החוץ |
| 0% | 0% | 0% | 50% | 50% | 22 | 67% | 2 | 3 | משרד התיירות |
| 100% | 0% | 0% | 0% | 0% | 226 | 100% | 2 | 2 | המשרד לשוויון חברתי |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0 | 0% | 1 | 1 | משרד העלייה והקליטה |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 138 | 100% | 1 | 1 | המשרד לענייני מודיעין |
| 100% | 0% | 0% | 0% | 0% | 328 | 100% | 1 | 1 | המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0 | 0% | 0 | 1 | המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0 | 0% | 0 | 1 | משרד המדע, הטכנולוגיה, והחלל |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0 | 0% | 0 | 1 | המשרד לירושלים ומורשת |
| <u>35%</u> | <u>13%</u> | <u>16%</u> | <u>9%</u> | <u>26%</u> | <u>107</u> | <u>64%</u> | <u>272</u> | <u>429</u> | <u>סך הכול</u> |

מטבלה מס' 3 עולה כי רוב השאלות הרגילות לא נענו במועד הנדרש, וכי מצב זה מאפיין את רוב משרדי הממשלה. ללא בחינת הסיבה להשתהות במתן מענה על השאלות, משורת הסיכום עולה כי כ-64% מהשאלות הרגילות לא נענו במועד הנדרש, ונענו בחלוף 107 ימים בממוצע.²¹ ביותר ממחצית השאלות (שלא נענו במועד) חלפו חודשיים ויותר מאז מועד המענה הנדרש, וביותר משליש מהמקרים חלפו ארבעה חודשים ויותר ממועד המענה הנדרש.

²¹ במידה ומקוזים את תקופות הפגרות, הפער הממוצע בין מועד המענה הנדרש לבין מועד המענה בפועל עומד על כ-70 יום.

להלן נתונים על שאלות ישירות שהועברו למשרדי הממשלה בתקופה הנסקרת ולא נענו במועד הנדרש (21 יום או 30 יום בפגרה).

טבלה 4: שאלות ישירות

| הימים שחלפו ממועד המענה הנדרש, מבין כלל השאלות שלא נענו במועדן בכל משרד | | | | | ממוצע הימים שחלפו מאז מועד המענה הנדרש | אחוז השאלות שלא נענו במועד הנדרש | מספר השאלות הישירות שלא נענו במועד הנדרש | סה"כ שאלות ישירות | משרד |
|---|--------|-------|-------|------|--|----------------------------------|--|-------------------|--------------------------------------|
| 120 ומעלה | 91-120 | 61-90 | 31-60 | 30-1 | | | | | |
| 6% | 6% | 6% | 29% | 53% | 44 | 39% | 51 | 132 | משרד החינוך |
| 18% | 6% | 13% | 18% | 44% | 75 | 71% | 82 | 116 | משרד התחבורה והבטיחות בדרכים |
| 11% | 11% | 25% | 24% | 29% | 69 | 48% | 55 | 114 | המשרד לביטחון הפנים |
| 8% | 8% | 10% | 35% | 39% | 54 | 80% | 83 | 104 | משרד האוצר |
| 6% | 0% | 10% | 19% | 65% | 43 | 33% | 31 | 95 | משרד הבריאות |
| 23% | 8% | 14% | 17% | 38% | 83 | 81% | 71 | 88 | משרד הביטחון |
| 22% | 6% | 9% | 22% | 41% | 73 | 71% | 54 | 76 | משרד הפנים |
| 23% | 13% | 25% | 10% | 30% | 89 | 66% | 40 | 61 | משרה הכלכלה והתעשייה |
| 4% | 9% | 13% | 31% | 42% | 52 | 75% | 45 | 60 | משרד הרווחה והשירותים החברתיים |
| 13% | 0% | 13% | 6% | 69% | 36 | 33% | 16 | 49 | המשרד להגנת הסביבה |
| 0% | 3% | 7% | 21% | 69% | 22 | 60% | 29 | 48 | משרד המשפטים |
| 0% | 0% | 17% | 22% | 61% | 27 | 68% | 23 | 34 | משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים |
| 54% | 0% | 23% | 0% | 23% | 138 | 87% | 26 | 30 | משרד ראש הממשלה |
| 0% | 13% | 7% | 20% | 60% | 33 | 52% | 15 | 29 | משרד החקלאות ופיתוח הכפר |
| 8% | 0% | 15% | 23% | 54% | 36 | 48% | 13 | 27 | משרד התקשורת |
| 8% | 8% | 58% | 8% | 17% | 82 | 55% | 12 | 22 | משרד הבינוי והשיכון |
| 17% | 8% | 25% | 25% | 25% | 63 | 71% | 12 | 17 | המשרד לשירותי דת |

| הימים שחלפו ממועד המענה הנדרש, מבין כלל השאלות שלא נענו במועדן בכל משרד | | | | | ממוצע הימים שחלפו מאז מועד המענה הנדרש | אחוז השאלות שלא נענו במועד הנדרש | מספר השאלות הישירות שלא נענו במועד הנדרש | סה"כ שאלות ישירות | משרד |
|---|-----------|------------|------------|------------|--|----------------------------------|--|-------------------|---------------------------------------|
| 120 ומעלה | 91-120 | 61-90 | 31-60 | 30-1 | | | | | |
| 0% | 14% | 0% | 29% | 57% | 35 | 70% | 7 | 10 | משרד החוץ |
| 33% | 0% | 0% | 33% | 33% | 123 | 30% | 3 | 10 | משרד העלייה והקליטה |
| 0% | 20% | 40% | 20% | 20% | 57 | 50% | 5 | 10 | משרד התיירות |
| 0% | 0% | 50% | 17% | 33% | 53 | 75% | 6 | 8 | משרד התרבות והספורט |
| 20% | 20% | 60% | 0% | 0% | 130 | 100% | 5 | 5 | המשרד לשוויון חברתי |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 100% | 18 | 25% | 1 | 4 | המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל |
| 0% | 0% | 100% | 0% | 0% | 90 | 100% | 2 | 2 | משרד התרבות והספורט |
| 0% | 0% | 0% | 100% | 0% | 54 | 100% | 1 | 1 | השר האחראי על הקישור בין הממשלה לכנסת |
| 100% | 0% | 0% | 0% | 0% | 161 | 100% | 1 | 1 | משרד התפוצות |
| 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0 | 0% | 0 | 1 | המשרד לירושלים ומורשת |
| <u>14%</u> | <u>7%</u> | <u>16%</u> | <u>22%</u> | <u>43%</u> | <u>101</u> | <u>60%</u> | <u>689</u> | <u>1,153</u> | <u>סך הכול</u> |

מטבלה מס' 4 עולה כי 60% מהשאלות הישירות שהועברו למשרדי הממשלה לא נענו במועד הנדרש. משורת הסיכום עולה כי ביותר משליש מהשאלות הישירות שלא נענו במועד הנדרש, חלפו חודשיים ויותר ממועד המענה הנדרש, וביותר מחמישית מהמקרים חלפו שלושה חודשים או יותר ממועד המענה הנדרש.

בתקופה הנסקרת (מ-31 במרס 2015 ועד 7 ביוני 2016) הועברו למשרדי הממשלה 181 שאלות דחופות ויותר מ-90% מהן נענו במועד הנדרש. גם במקרים שבהם המענה ניתן לאחר המועד הנדרש, מספר הימים שחלף הוא בין 8 ימים (שבע שאלות) ל-15 ימים (שתי שאלות), מלבד מקרה אחד שבו חלפו יותר מ-120 יום מאז מועד המענה הנדרש. כאמור, להבנתנו השאלות הדחופות שהוגשו בכנסת ה-20 ולא נענו במועד הנדרש באמצעות מנגנון השאלות קיבלו מענה בכלים אחרים.

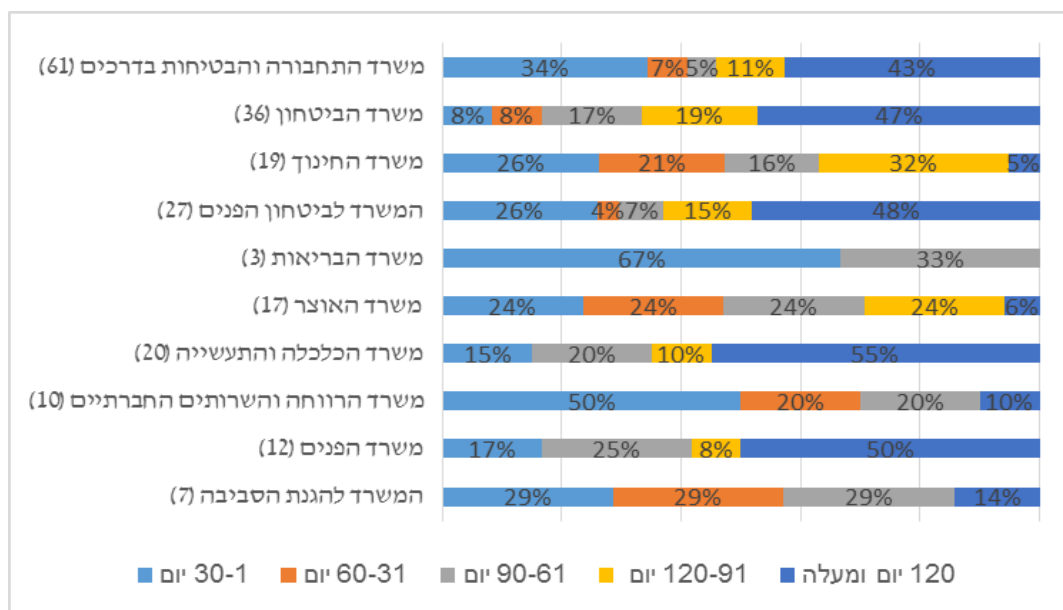
2. הפערים בין מועד מענה הנדרש לבין מועד המענה בפועל

שאלות רגילות

2.1

תרשים 1 מציג את התפלגות הימים שחלפו בין מועד המענה הנדרש לבין מועד המענה בפועל (או מועד עריכת המחקר, כאשר טרם ניתן מענה) ביחס לשאלות רגילות שהועברו למשרדי הממשלה. בתרשים מוצגים משרדי ממשלה שהועברו אליהם לפחות 15 שאלות רגילות בתקופה הנסקרת. לצד שמו של כל משרד מוצג בסוגריים סך השאלות שלא נענו במועד הנדרש.

תרשים 1: שאלות רגילות שלא נענו במועדן, לפי ימים



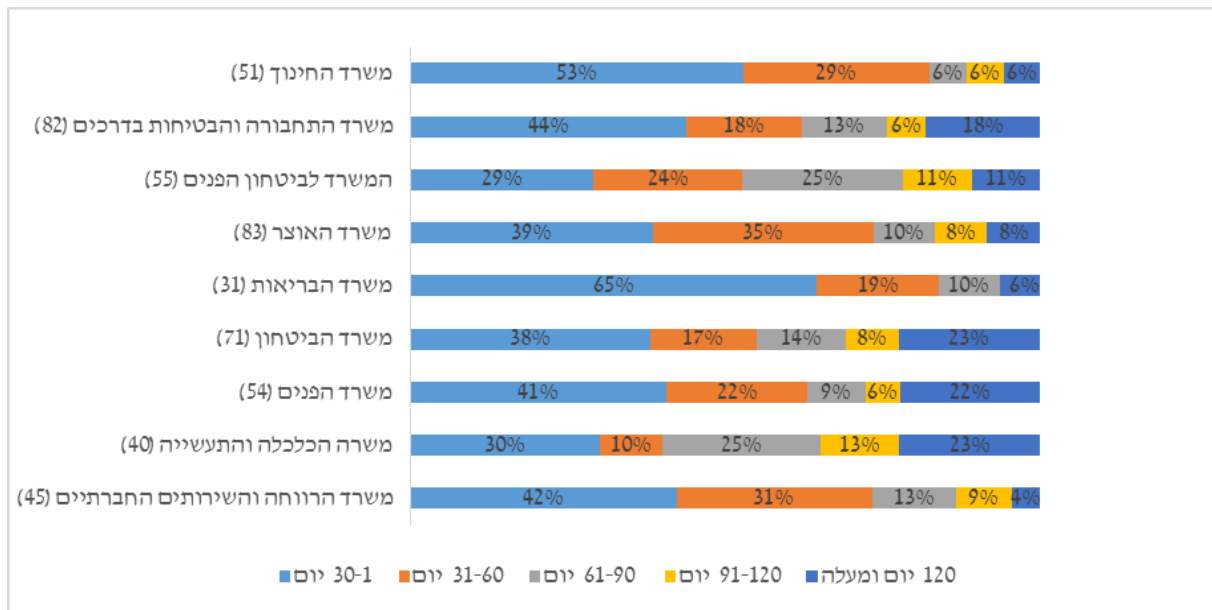
מתרשים 1 עולה כי קיימים הבדלים במספר הימים שחלפו ממועד המענה הנדרש על שאלות רגילות בין משרדי הממשלה השונים. בכמה משרדים הפער בין מועד המענה הנדרש למענה בפועל הגיע לכדי ארבעה חודשים ומעלה, ובמיוחד משרד הפנים (50%), משרד הביטחון (47%), המשרד לביטחון הפנים (48%) ומשרד הכלכלה והתעשייה (55%). הפערים בין מועד המענה הנדרש למענה בפועל במשרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים הם לרוב בני עד חודש או חודשיים.

שאלות ישירות

2.2

תרשים 2 מציג את התפלגות הימים שחלפו בין מועד המענה הנדרש לבין מועד המענה בפועל (או מועד עריכת המחקר, כאשר טרם ניתן מענה) ביחס לשאלות ישירות שהועברו למשרדי הממשלה. בתרשים מוצגים משרדי ממשלה שהועברו אליהם לפחות 50 שאלות ישירות בתקופה הנסקרת. לצד שמו של כל משרד מוצג בסוגריים סך השאלות שלא נענו במועד הנדרש.

תרשים 2: שאילתות ישירות שלא נענו במועדן, לפי ימים



מתרשים 2 עולה כי, על פי רוב, פרק הזמן שחלף בין מועד המענה הנדרש על שאילתות ישירות לבין המענה בפועל הוא עד חודשיים. עם זאת, קיימים הבדלים בין משרדי הממשלה השונים. בולטים במיוחד משרד הביטחון, משרד הפנים, ומשרד הכלכלה והתעשייה, שבחמישית מהשאילתות הישירות שהועברו אליהם חלפו יותר מארבעה חודשים בין מועד המענה הנדרש ועד המענה בפועל.

3. התייחסויות קודמות לנושא השאילתות בישראל

חוקרת מדעי המדינה ד"ר אסנת עקירב מתארת כיצד התארכה תקופת המענה על שאילתות בישראל מ-48 שעות ב-1948 ועד ל-21 יום ב-1960. במחקרה של ד"ר עקירב על הכנסת ה-13 נמצא כי זמן המענה הממוצע לשאילתה היה 39 יום.²² במספר ישיבות של ועדת הכנסת בכנסות ה-16 וה-18 התייחסו חברי הכנסת לעיכובים של 100 ימים או יותר במענה על שאילתות כדבר נפוץ, והתלוננו כי עיכובים יכולים להפוך את התשובה, כאשר היא ניתנת, לבלתי אקטואלית ובמקרים רבים בלתי רלוונטית.²³

במענה על שאילתה ישירה שהגישה חה"כ קסניה סבטלובה בדצמבר 2015, סיפק השר המקשר בין הממשלה לכנסת, חה"כ יריב לוין, ממצאים בנושא העיכובים במענה על שאילתות בכנסת ה-20 נכון לפברואר 2016. הנתונים שהוצגו במסמך הנוכחי דומים לאלו שנמסרו לחה"כ סבטלובה: כ-77% מהשאילתות הרגילות נענו לאחר מועד המענה הנדרש, כמו גם כ-54% מהשאילתות הישירות ומעט פחות מ-9% מהשאילתות הדחופות.²⁴ במחקר שנכתב במכון הישראלי לדמוקרטיה נטען כי ביחס למדינות אחרות מוסד השאילתות בישראל נעדר "זוהר" פרלמנטרי, ושאילתות אינן מעוררות לרוב דיון ציבורי.²⁵ בנוסף לסוגיית ההשהיות במענה, מועלית ביקורת על האפקטיביות של השאילתות, חוסר מהימנותו של המידע בשאילתה עצמה (שנשאב במקרים רבים

²² Osnat Akirav, "The use of parliamentary questions in the Israeli parliament 1992-1996", *Israeli Affairs* 17 (2004).

²³ פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת המשנה (של ועדת הכנסת) לנושא השאילתות, 19 באוקטובר 2004; פרוטוקול מס' 42 מישיבת ועדת הכנסת, 26 באוקטובר 2009.

²⁴ שאילתה מס' 581 לשר המקשר בין הממשלה לכנסת, הוגשה על ידי חה"כ קסניה סבטלובה בתאריך 16 לדצמבר 2015, נענתה על ידי השר המקשר בין הממשלה לכנסת, יריב לוין, בתאריך 29 בפברואר 2016.

²⁵ המכון הישראלי לדמוקרטיה, כתב העת *פרלמנט*, גיליון 26, 2000.

מכלי התקשורת), והיעדרות של חברי כנסת מהמליאה בזמן שבו אמור להתקבל המענה.²⁶ במספר ישיבות של ועדת הכנסת הועלתה התלונה כי היעדרות חברי הכנסת מהמליאה בזמן שנמסר המענה על השאילתות שהם עצמם העלו פוגעת בדימוי הכנסת בקרב הציבור. עם זאת, מספר חברי כנסת הסבירו בדיון כי לפחות חלק מההיעדרויות נובעות מחוסר הרלוונטיות של התשובה מספר חודשים לאחר שהוגשה השאילתה.²⁷

יצוין כי עד לפני מספר שנים, כאשר חבר כנסת לא היה נוכח במליאה בזמן שנמסר בה המענה לשאילתה הרגילה שהגיש, התשובה הועברה ישירות לפרוטוקול.²⁸ נוהל זה שונה כך שבמקרה שחבר הכנסת אינו נוכח במליאה השאילתה תבוטל וחבר הכנסת לא יוכל להגיש שאילתה נוספת בנושא המדובר באותו מושב, אלא אם כן חבר הכנסת והשר המגיב הסכימו שהמענה יועבר בכתב ולא במליאה.²⁹ על פי נתוני מערכת סנהדרין החדשה, יותר ממחצית מהשאילתות הרגילות שנענו לאחר המועד הנדרש בכנסת ה-20 (עד 7 ביוני 2016) - 135 מתוך 233 (כ-58%) - נענו בסופו של דבר בכתב ולא במליאה.

²⁶ חן פרידברג וניר אטמור, [איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

²⁷ פרוטוקול מס' 1 מיישיבת ועדת המשנה (של ועדת הכנסת) לנושא השאילתות, 19 באוקטובר 2004; פרוטוקול מס' 42 מיישיבת ועדת הכנסת, 26 באוקטובר 2009.

²⁸ עמליה רבינוביץ', רכזת תחום שאילתות במזכירות הכנסת, שיחה, 16 ביוני 2016.

²⁹ תקנון הכנסת, מעודכן ל-13 במאי 2016.

מקורות

מסמכים

- תקנון הכנסת, מעודכן ל-13 במאי 2016.
- גילי, יהודית, [סקירה משווה בנושא: מסגרת זמן לתשובה לשאלות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 ביולי 2004.
- פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה (של ועדת הכנסת) לנושא השאלות, 19 באוקטובר 2004.
- פרוטוקול מס' 42 משיבת ועדת הכנסת, 26 באוקטובר 2009.
- שאילתה מס' 581 לשר המקשר בין הממשלה לכנסת, הוגשה על ידי חה"כ קסניה סבטלובה, בתאריך 16 בדצמבר 2015, נענתה בידי יריב לוין, השר המקשר בין הממשלה לכנסת, בתאריך 29 בפברואר 2016.

שיחות טלפון ומכתבים

- רבינוביץ', עמליה, רכזת תחום שאילתות במזכירות הכנסת, שיחה, 16 ביוני 2016; 26 ביוני 2016.
- ימין, אלינור, מנהלת לשכת מזכירת הכנסת, מכתב, 18 ביולי 2016.

מאמרים

- המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרלמנט, גיליון 26, 2000.
- פרידברג, חן ו-אטמור, ניר, [איד משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

- Sandford, Mark, "Parliamentary Questions: Recent Issues", Briefing Paper, UK House of Commons, May 6, 2015.
- Akirav, Osnat. "The use of parliamentary questions in the Israeli parliament, 1992-1996", *Israel Affairs* 17, 2 (2004), pp. 259-277.