



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ירושלים, י"ח אייר תשע"ז

14 במאי 2017

לכבוד

חה"כ יואב קיש

יו"ר ועדת הכנסת

כלים פרלמנטריים לפיקוח – סקירה משווה

Tools for Parliamentary Oversight

A Comparative Study of 88 National Parliaments

Inter Parliamentary Union (IPU), 2007

תקציר ערוך

להלן הנקודות המרכזיות שעולות במחקר משווה של 88 פרלמנטים אודות "כלים לפיקוח פרלמנטרי" שפרסם האיגוד הבין-פרלמנטרי IPU-Inter-Parliamentary Union בשנת 2007. המחקר נועד להציג קטלוג של כלי פיקוח הקיימים בפרלמנטים בעולם, ולבחון את ההיבטים הפרוצדורליים של כלים אלה. המחקר לא מבקש לבדוק את יישומם וביצועם, וכן אינו בודק את יעילותם. העובדה שבפרלמנט מסוים קיים מגוון רחב של כלי פיקוח, אין פרושה שהשימוש בהם אפקטיבי.

במרכזו של הדיון על אפקטיביות הכלים לפיקוח פרלמנטרי, עומד המונח של כוח, כפי שפרסם האיגוד הבין פרלמנטרי במדריך לפרלמנטים ודמוקרטיה: "... זה אינו רק עניין של כוח יחסי בין הפרלמנט והרשות המבצעת, אלא של מאזן כוחות בין המפלגות..."

המסמך מציג את הכלים המרכזיים של הפיקוח הפרלמנטרי: ועדות פרלמנטריות, כלים במליאה, ומוסדות אחרים של פיקוח פרלמנטרי.

על הפרלמנט, כגוף מפקח, וככזה שמייצג את האזרחים, לדאוג לכך שהמדיניות הציבורית משקפת ועונה על צרכי הציבור ולוודא שהמדיניות מבוצעת ומיושמת כנדרש. בפיקוח הכוונה ל"בדיקה, ניטור ופיקוח על הממשלה ועל מוסדותיה, כולל יישום מדיניות וחקיקה".

אומנם הפרלמנט נועד לפקח על הממשלה, אך לא יהיה זה נכון לראות את הפרלמנט והממשלה כשני גופים נפרדים לחלוטין אחד מהשני. ניתן לראות בסקירת עבודתם של פרלמנטים בעולם, כי ישנם פרלמנטים בהם חברי הממשלה חייבים להיות חברי פרלמנט; בפרלמנטים אלה חברי פרלמנט

שוניים משתמשים בכלים שונים לפיקוח (בגרמניה, לדוגמה, רוב חברי הממשלה הם חברי פרלמנט, לעומת אוסטרית שבה חברי הממשלה אינם חברי פרלמנט).

לדעת פרשנים מסוימים הכלים הפרלמנטריים לפיקוח אינם אפקטיביים מספיק, אולם יתכן והסיבה לכך נעוצה בדרך שבה משתמשים בכלים, ולא בכלים עצמם.

כלי הפיקוח הפרלמנטרי לרוב ינוסחו בתקנוני הפרלמנטים, כאשר קיימת התמקדות הולכת וגוברת בתפקידן המפקח, לעומת המחוקק, של הוועדות הפרלמנטריות.

הכלים העיקריים שנמצאו, באמצעותם פרלמנטים מפקחים על ממשלות, היו:

ועדות

ועדות שעוסקות בעבודת הפרלמנט - ככלל אינן עוסקות בפיקוח; הסקירה מבחינה בהקשר זה בין ועדות קבועות, שבהן עיקר הפיקוח, לבין ועדות אחרות (אד-הוק, מיוחדות וכו').

עיקר עבודת הוועדות הוא הכנת נושאים לדיון במליאה. הן גם עוסקות בתיווך בין גורמים בעלי עניין לבין גורמי ממשל, ומהוות את נקודת הממשק של הציבור עם דיוני הפרלמנט, ובכך מהוות את נקודת הייצוג שלו בדיוני הממשל (הערה: כיום הציבור יכול להיות שותף גם לדיוני הרשות המבצעת, למשל בתהליכי שיתוף ציבור).

הוועדות יכולות לעסוק בפיקוח מיוזמתן, או כתוצאה מדרישות הממשלה.

גורמים שמציגים בדיוני הוועדות:

1. פקידי ממשל
2. מומחים
3. גורמים בעלי עניין ובעלי אינטרס
4. הציבור הרחב

פיקוח תקציבי

זוהי פונקציית-יסוד של ועדות קבועות בפרלמנטים, שכן רוב תוכניות הממשלה זקוקות לתקציב לשם ביצוען. חוקי התקציב מאושרים ע"י הפרלמנט, ולכן פיקוח תקציבי הוא הכלי המרכזי שבאמצעותו יכולים פרלמנטים להעריך את ביצוע התכניות שאותן תקצבו.

ועדות לבחינת ביצוע ויישום (Implementation) של התקציב

ברוב הפרלמנטים יש ועדה קבועה העוסקת בתקציב, שתפקידה לבחון את יישום התקציב במשרדים השונים.

ישנם שני סוגים של ועדות כאלה: ועדת תקציב או כספים, הפועלת מול משרד האוצר; וועדת ביקורת ציבורית – Public Account – שאינה עוסקת בהעברת התקציב, אלא בפיקוח ובקרה עליו, ובראשה לרוב יעמוד חבר פרלמנט מהאופוזיציה.

ועדה זו לרוב בוחנת דוחות של משרד מבקר המדינה ופועלת במקביל לוועדות התקציב או הכספים, שבוחנות דוחות של משרד האוצר ודוחות תקציביים של משרדי הממשלה בכלל.

פיקוח על תכנון ארוך טווח של הממשלה

התחום הזה מבוצע לעיתים על ידי ועדה להגנה לאומית – National Defense Committee. כך, למשל, ועדה זו בסנאט הצרפתי בוחנת את המוכנות והתקציב הרב-שנתיים של הצבא ומערכות הביטחון בצרפת. הבחינה של ועדת הביטחון הלאומי מועברת לדיון בוועדת הכספים של הסנאט הצרפתי. הוועדה פוגשת לשם כך את שרי האוצר והביטחון, הרמטכ"ל, ומי שמעורב בהכנת הכוח.

פיקוח על סוגיות מגדר בוועדות

פרלמנטים בעולם עוסקים בשוויון מגדרי בהיבטים שונים. עיקרם הוא שילוב נשים ועמדותיהן בתהליכי קבלת החלטות. הפיקוח על כך מתקיים בוועדות לשוויון מגדרי, או בשילוב של ועדות לענייני מגדר עם ועדות לענייני תקציב. הוועדות לענייני מגדר יכולות לפעול כמקבילה של ועדות אחרות, או ככאלו שמטילות עליהן משימות ונקודות מבט שנובעות מראייה מגדרית, או ששתי הגישות יכולות לפעול במקביל.

חקיקת משנה

בפרלמנטים שונים התקנון מחייב את הוועדות לבחון את ביצוען של תקנות וחקיקת משנה ע"י הממשלה.

מתוך 88 מדינות שנסקרו, ל-15 יש ועדה מיוחדת בפרלמנט, שתפקידה פיקוח על חקיקת משנה.

ועדות פיקוח משותפות

חלק ניכר מהפיקוח של פרלמנטים על ממשלות נעשה בוועדה מול משרד, אבל ישנם כמובן נושאים חוצי-משרדים. לשם כך הוקמה, למשל בבית הנבחרים בבריטניה, ועדת פיקוח משותפת ל-4 ועדות – חוץ, בטחון, פיתוח בינלאומי, ותעשייה ומסחר – כוועדה משותפת לפיקוח על היצוא האסטרטגי, כדי לבחון את דוחות הממשלה בנושאים אלה.

הגבלת מספר החברים בוועדה

במחצית מהפרלמנטים שנסקרו יש הגבלה על מספר הוועדות שבהן חבר פרלמנט יכול להיות חבר. ישנם פרלמנטים שבהם הסיעות מחלקות את נושאי הדיון בוועדה, בין חבריהן.

ב-21 מתוך הפרלמנטים שנסקרו, חברי פרלמנט יכולים להציע נושאים לדיון גם בוועדות שבהן הם אינם חברים.

בפרלמנטים של בלגיה, דנמרק, איסלנד וסלובניה, נוצר תפקיד של special observer, "משקיף מיוחד", במיוחד לשם ייצוג הסיעות הקטנות, שאין להן חברים בכל הוועדות, בגלל גודלן.

השתתפות הממשלה בדיוני הוועדות

פיקוח פרלמנטים על הרשות המבצעת מתקיים באמצעות דוחות שהממשלה נדרשת להעביר לפרלמנט; פרלמנטים יכולים לחייב נציגי ממשלה להופיע בדיוני הוועדות על מנת לפרט ולהבהיר נושאים שנכללים בדיווחים הללו. בפרלמנטים רבים שנסקרו יש חובה של הממשלה להתייצב בדיוני ועדות הפרלמנט, להציג את עבודתה ולענות על שאלות.

לפי הסקירה, היכולת של פרלמנט לדרוש השתתפות של נציגי ממשלה בדיוני הוועדות, היא תנאי מפתח למילוי תפקידי הפיקוח שלו. השר יתייצב בעצמו או ישלח נציג מטעמו, אלא אם כן יש לו הסבר, שהוועדה תקבל, מדוע לא להופיע.

קשר בין הפרלמנט לממשלה יכול להיעשות גם במפגשים לא פורמליים בין הצדדים, וללא פרוטוקול.

השתתפות אזרחים בדיוני הוועדות

פיקוח על תכניות הממשלה וביצוען כולל גם הערכה על איכות השירותים הנכללים בהן. ועדות שמזמינות אזרחים לדיוניהן, על מנת שיעידו על איכות השירותים הללו, תורמות בכך לאיכות הפיקוח, לאיכות הדיון, ולאיכות השירותים הניתנים.

הזמנת מומחים לדיוני הוועדות

ועדות יכולות להזמין מומחים בנושאים שבהם הן דנות, על מנת לספק ידע וניתוחים בתחומי מומחיותם.

יועצים פנימיים וחיצוניים

פרלמנטים יכולים להעסיק יועצים חיצוניים; ישנם פרלמנטים שבהם מוצמדים לחברי פרלמנט יועצים, שהם חלק מהצוות המקצועי של הפרלמנט, ונלווים אליהם לדיוני הוועדות.

שימועים

לרוב הפרלמנטים (71 מתוך 88) אפשרות לקיים שימוע על מנת לקבל מידע שלא הוצג בדוחות ממשלתיים, ממקורות שונים. ישנם פרלמנטים בהם שימוע אפשרי רק בוועדות חקירה, ופרלמנטים בהם שימוע אפשרי רק לבכירי ממשל. שימוע יכול להוות סוג של התייעצות, או דרך לגיבוש ראיות. ישנם פרלמנטים בהם השימוע פומבי, ופרלמנטים בהם השימוע מתבצע בדלתיים סגורות.

פניות הציבור

פרלמנט יכול לטפל בפניות הציבור. ב-19 מתוך 88 הפרלמנטים ישנה ועדה מיוחדת לטיפול בפניות הציבור.

דוחות ועדות

ככלל, הוועדות מציגות בסיום הדיונים בנושא מסוים, דוח מסכם המכיל גם המלצות. ההחלטה על הסיכום מתקבלת בהצבעת רוב בוועדה. הדוחות יכולים להישלח למשרד הממשלתי הרלוונטי.

מדווחים

ועדה יכולה למנות מדווחים מקרב חבריה, ללמידה ודיווח לה על סוגיה מסוימת.

ועדות חקירה פרלמנטריות

מתוך 88 פרלמנטים שנסקרו, 76 מפעילים את הכלי של ועדות חקירה פרלמנטריות, לפיקוח על הרשות המבצעת. זה יכול להיות כאשר ועדה קבועה הופכת כולה לוועדת חקירה פרלמנטרית לעניין מסוים לתקופה מסוימת; או בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית אד-הוק. בפרלמנטים רבים שנסקרו, חקירה פרלמנטרית נובעת מתוך חובה המעוגנת בחוקה.

לוועדת חקירה פרלמנטרית יש סמכות מיוחדת לחקירה; סמכות זו מוגבלת לנושא ועדת החקירה, וניתן להקימה בכינוס הפרלמנט, אך גם בפגרות.

צוותי משימה

פרלמנט יכול להקים צוות משימה מיוחד לאיסוף מידע, שבידו סמכויות רחבות יותר. לדוגמה בשוויץ קיים צוות כלכלי, שמונה מתוך חברי ועדת הכספים, לפיקוח על ההוצאות הציבוריות.

פיקוח הפרלמנט על הממשלה - במליאה

פרלמנט יכול לפקח על עבודת הממשלה בדיוני המליאה, כאשר היא מציגה את פעילותה בתחילת כהונה או בתחילת שנה, וכאשר היא מציגה לפרלמנט את התקציב. ב-27 פרלמנטים מתוך אלה שנסקרו, ממשלה חדשה מציגה לפרלמנט את מדיניותה וסדרי העדיפויות שלה.

שאלות

שאלתה פרלמנטרית היא, בהגדרה, דרישה למידע. כמובן שחברי פרלמנט יכולים לקבל מידע מהממשלה גם בדרכים אחרות, לא פורמליות; המיוחד בשאלות הוא שהממשלה חייבת לענות עליהן, בכתב או בעל-פה, לרוב תוך פרק זמן קצוב. ברוב הפרלמנטים יש זמן קבוע בדיוני המליאה שבו הממשלה חייבת לענות על שאלות, שיכולות להיות מועברות, וגם להיענות, בכתב ובעל פה.

זמן המענה משתנה בין פרלמנטים, ונע בין שבוע או פחות, ב-11 מהפרלמנטים שנסקרו; ב-27 פרלמנטים הזמן נקבע ל-16 עד 30 יום; וב-27 מהפרלמנטים לא נקבע זמן יעד למענה.

הצעת אי אמון

כאשר לדעת הפרלמנט הממשלה כשלה בחלק, או כל, תפקידיה, הוא יכול ליזום הצעת אי-אמון שמטרתה להחליף את חלק, או כל, הממשלה.

מתוך 88 פרלמנטים שנסקרו, זו פרוצדורה שאפשרית ב-63 מהם.

גופי פיקוח נוספים

אומבוסדמן – נציב קבילות הציבור

נציב קבילות הציבור יכול להיות חלק ממשדד מבקר המדינה. במחצית מהפרלמנטים שנבדקו הוא נבחר על ידי הפרלמנט.

מוסדות ביקורת עליונים

מוסדות הביקורת העליונים יכול שיבצעו שני תפקידים: ביקורת פיננסית (בדיקה שההוצאות הכספיות הוצאו כנדרש) או ביקורת שמטרתה לבדוק תמורה כספית (שההוצאות הכספיות היו יעילות).

הערות:

- בעת עריכת השוואה בין מדינות בנוגע להליכים פרלמנטריים, ובכלל זה תהליכי חקיקה, פיקוח ובקרה, יש לדעת כי הליכים אלה עשויים להיות מושפעים מגורמים רבים בסביבה הפרלמנטרית והפוליטית. ביניהם: שיטת המשטר, מבנה הפרלמנט (כגון מספר הבתים וסוגי הוועדות), מאזן הכוחות בין הרשויות, ועוד.
- פיקוח הכנסת על הממשלה מחייב לא רק בקשה או דרישה של הכנסת שהממשלה תעביר אליה דוחות על יישום וביצוע, אלא גם שיהיו בידיה כלים לבחון באופן בקורתי את הדוחות הללו, ולהצליב ולאמת את הנתונים והמידע הנכללים בהם.

כתיבה:

ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

שרה צוובנר, ראש תחום מחקר בין פרלמנטרי, מרכז המחקר והמידע