

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים : חברי הכנסת דוד רותם
רוברט אילטוב
חמד עמאר

1160/19/פ

הצעת חוק-יסוד : הממשלה (תיקון – הגברת המשילות והעלאת אחוז החסימה)

תיקון חוק-יסוד : 1. בחוק-יסוד : הממשלה¹ –
הממשלה

(1) בסעיף 5(א), בסופו יבוא "מספר חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה,
לא יעלה על 19." ;

(2) בסעיף 25, בסופו יבוא :

"(ד) מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה." ;

(3) בסעיף 28 –

(א) בסעיף קטן (ב), אחרי "בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה," יבוא
"לפי בקשה שהגישו רוב חבריה," ;

(ב) בסעיף קטן (ג), במקום "רואים את הממשלה כאילו התפטרה עם
קבלת ההחלטה ; הנשיא יטיל" יבוא "יטיל הנשיא" ;

(ג) בסעיף קטן (ד), במקום "של 28 ימים" יבוא "של 21 ימים" ;

(ד) בסעיף קטן (ו), במקום הסיפה החל במילים "רואים את הכנסת
כאילו החליטה על התפזרותה" יבוא "תמשיך לכהן הממשלה שכינה
לפני ההחלטה כאמור בסעיף קטן (א)." ;

(4) בסעיף 29(א), המילים "בהסכמת נשיא המדינה" – יימחקו ;

(5) בסעיף 30 –

(א) בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), אחרי "או התפטרות הממשלה" יבוא
"או החלטה להביע אי אמון בממשלה" ;

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

(ב) בסעיף קטן (ג), אחרי "ראש הממשלה שהתפטר" יבוא "או שהחליטה הכנסת להביע אי אמון בממשלתו";

(6) בסעיף 43, במקום "סעיפים 11 ו-29".

2. תיקון חוק-יסוד : הכנסת : הכנסת,² בסעיף 36א(ב), במקום "45 ימים" יבוא "100 ימים".
הכנסת

3. תיקון חוק-יסוד : משק המדינה : משק המדינה³ –

(1) בסעיף 3(ב)(1), בסופו יבוא "הוגשה הצעת חוק התקציב בתקופה כאמור בסעיף 36א(ב) לחוק-יסוד : הכנסת, תניח הממשלה את הצעת החוק על שולחן הכנסת לא יאוחר מ-45 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף";

(2) בסעיף 33 –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "מהתקציב השנתי הקודם" יבוא "לרבות שינויים תקציביים שהיו במהלך השנה";

(ב) בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא "שעליהם יחליט השר הממונה על כל משרד".

4. תיקון חוק מימון מפלגות : בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973⁴ – מפלגות

(1) בסעיף 1, בהגדרה "היום הקובע" במקום "סעיפים 11(ב), 28(ו) או 29(ו)" יבוא "סעיפים 11(ב) או 29(ו)";

(2) בסעיף 2, סעיף קטן (א) – בטל;

(3) בסעיף 13(ג), במקום "בשלושת החודשים הראשונים" יבוא "בשנתיים הראשונות", ואחרי "תחילת כהונת הכנסת" יבוא "או שנעשתה ביום הקובע או לאחריו";

(4) בסעיף 16, פסקה (3) – תימחק.

5. תיקון חוק הבחירות לכנסת : בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969⁵ –

(1) בסעיף 39, במקום "סעיפים 11(ב), 28(ו) או 29(ו)" יבוא "סעיפים 11(ב) או 29(ו)";

² ס"ח התשס"א, עמ' 158.

³ ס"ח התשל"ח, עמ' 206.

⁴ ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

⁵ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

- (2) בסעיף 81(א), במקום "2% (שני אחוזים)" יבוא "4% (ארבעה אחוזים)".
6. תיקון חוק הכנסת 6. בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994,⁶ בסעיף 159(1), המילים "או של קבוצה של שבעה חברי הכנסת לפחות" – יימחקו.
7. תחילה ותחולה 7. סעיפים 1(1), 2(1), 3(1) ו-5(2) יחולו על הבחירות ועל כינון הממשלה והעברת התקציב שאחרי הבחירות, החל מהבחירות לכנסת העשרים.

ד ב ר י ה ס ב ר

מטרת הצעת חוק-יסוד זו היא לאפשר לממשלה למשול ביתר יעילות, ולהפחית תמריצים לפיצולי יתר ולפילוגים במערכת הפוליטית, שלעיתים פוגעים בציבור ששלח את נציגיו לכנסת.

תיקון חוק-יסוד: הממשלה

סעיף 1(1) ו-2) להצעה בעבר הרחוק לא היתה הגבלה על מספר השרים בממשלה. מספר השרים במוצע, ביום סיום כהונת הממשלות, עמד על כ-20 שרים וכ-6 סגני שרים. מחקר שפורסם מצא כי גם בהשוואה למדינות אחרות גודל ממשלות ישראל אינו פרופורציונאלי לגודל האוכלוסייה ולגודל בית המחוקקים (ברנע, דריישפיץ, שרקנסקי "פחות זה יותר: גודל ממשלות" "תיקון שיטת הממשל בישראל"; גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג, עופר קניג עורכים, 2013, ר' בעמ' 423, 429).

חוק-יסוד: הממשלה מ-1992, המכונה "חוק הבחירה הישירה", עסק לראשונה במספר השרים וסגני השרים וקבע (בסעיף 33 (א) לחוק האמור) כי מספר השרים לא יעלה על שמונה-עשר ולא יפחת משמונה, ומספר סגני השרים לא יעלה על שישה (סעיף 37(א) לחוק האמור). כ-3 שנים לאחר כניסת החוק לתוקף, בוטלה ההגבלה על מספר המרבי של שרים (ר' חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 9) ס"ח התשנ"ט, עמ' 258, ועם חקיקת חוק-יסוד: הממשלה שביטל את הבחירה הישירה בשנת התשס"א, בוטלה גם המגבלה על המספר המזערי של השרים. יצוין שבמשטר של בחירה ישירה יש מקום להגביל ריכוז כוח יתר בידי ראש הממשלה ולפיכך נקבעה הוראה בעניין מספר מזערי של שרים. במשטר היום אין חשש למצב כזה. מכל מקום, בהעדר מגבלות על המספר המרבי של חברי הממשלה, חלה עליה בגודלן של הממשלות הבאות עד למצב שבו כיהנו 30 שרים.

לממשלה גדולה מדי יש חסרונות: העיקרי הוא קשיי תפקוד וקבלת החלטות של הרשות המבצעת (דבר המביא ליצירת פורומים מצומצמים לקבלת החלטות) ומעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד לפי המשרדים הנוצרים והנעלמים באופן שפוגע ביציבות ובקידום של נושאים, וגורם לחוסר המשכיות בטיפול בנושאים. בנוסף, קיים גם חיסרון בצמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן בשיטתנו רוב השרים הם גם חברי הכנסת), והחיסרון של בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת. בעת הרכבת ממשלה קשה לעמוד בלחצים קואליציוניים. לפיכך, מוצע להגביל את מספר השרים וסגני השרים בחוק-היסוד.

סעיף 1(3)(א) להצעה היום כמעט שאין מגבלות על הגשת הצעת אי אמון בממשלה. הצעת והבעת אי אמון בממשלה היא דבר בעל משמעות רבה ואין ליצור לגביו זילות, או להשתמש בו, כפי הנהוג היום בכנסת, כדי לדחות דיונים והצבעות בהצעות חוק. המצב היום, ולפיו מוגשת הצעה לאי אמון בממשלה

⁶ ס"ח התשנ"ד, עמ' 140.

כעניין שבשגרה, גם כשאין לסייעות המציעות סיכוי כלשהו להפיל את הממשלה, ואינן מסכימות ברוב גדול על מנהיג חלופי שינסה להרכיב ממשלה, אינו רצוי. לפיכך מוצע כי הצעת אי אמון בממשלה תוגש בידי רוב חברי הכנסת על מנת להחזיר את הכלי הזה לתכליתו המקורית – החלפת ממשלה כשזו אינה זוכה עוד לאמון הפרלמנט וניתן להרכיב ממשלה חלופית. קיימים אמצעים תקנוניים אחרים, רבים ומגוונים, בתקנון הכנסת, המאפשרים לסייעות הבית להביע ביקורת גרידא על פעילות הממשלה.

סעיף 1(3)(ב) עד (ד); 1(5) ו-1(6); 4(1) ו-5(1) להצעה הבעת אי אמון הקיימת כיום עלולה להביא את המערכת הפוליטית לבחירות מוקדמות גם כשאין הכרח בכך. יוזמי הצעת אי אמון אינם נדרשים להציג ולהביע תמיכה בממשלה חלופית, אלא רק במועמד פוטנציאלי להרכבת ממשלה חדשה דבר שיכול להביא חברי כנסת להתאגד לשם הפלת הממשלה, בלי שתהיה להם כוונה אמתית לכינון ממשלה חלופית. לפיכך מוצע, במקום להשתמש בכלי של פיזור הכנסת והקדמת הבחירות אם נכשלת הקמת ממשלה חלופית, לקבוע כי במקרה כישלון כאמור תמשיך לכהן הממשלה שכינה טרם הבעת האי-אמון. תיקון זה ימנע קיום בחירות מוקדמות כשעדיין הממשלה המקורית יכולה למשול. בנוסף, מוצע להפחית את מספר הימים הנתונים למי שמנסה להרכיב ממשלה חלופית ל-21 ימים, וזאת כדי להגביל, עד כמה שניתן, את התקופה שבה המדינה מתנהלת ללא ממשלה מתפקדת.

סעיף 1(4) להצעה אחד האמצעים לפיזור הכנסת במקרה של אי תפקוד הוא סמכות ראש הממשלה לפזר את הכנסת בהסכמת נשיא המדינה. מוצע לבטל את הסכמת נשיא המדינה במקרה כאמור. סמכות ראש הממשלה לפזר את הכנסת הוא בבחינת "נשק יום הדין" וחוק היסוד קובע מנגנון של בלימת המהלך בידי הכנסת. די בבלמים והאיזונים שקובע הסעיף כדי לרסן את ראש הממשלה, ואין צורך לערב את נשיא המדינה במשוואה זו. עירוב נשיא המדינה בהליך פוגע בא-פוליטיות של מוסד הנשיאות, והעיקר – לא ברור מה צריך הנשיא לשקול אם ראש הממשלה הגיע למסקנה ש"קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה" (סעיף 29(א) לחוק-יסוד: הממשלה). ראש הממשלה יודע שאם ישתמש בכלי זה והכנסת תבלום את המהלך, הוא לא יוכל להרכיב את הממשלה החדשה וזה כוח מרסן שדי בו.

תיקון חוק-יסוד: הכנסת

סעיף 2 להצעה סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת קובע עילה לפיזור הכנסת בשל אי קבלת חוק תקציב, שכן העברת תקציב הוא אחד המבחנים למשילות של הממשלה. הסעיף עוסק גם בתקופות להעברת תקציב אחרי בחירות או אחרי הרכבת ממשלה חדשה. התקופה שנקבעת צריכה לאזן בין הצורך לתת זמן נאות לממשלה חדשה להציע תקציב ולכנסת לדון בו ולאשר אותו, לבין הצורך לקצוב פרק זמן שלא יביא את המדינה להתנהלות מזיקה וללא תקציב למשך תקופה ארוכה מדי. הסעיף קובע היום שלאחר כינון ממשלה חדשה נתונים 45 ימים להעביר תקציב. הניסיון מלמד כי אין די בפרק זמן של 45 ימים והממשלה מביאה הוראות שעה לחוק היסוד, עניין שאינו רצוי כשלעצמו. בכנסת השמונה-עשרה, נקבע בהוראת שעה כי היום הקובע לעניין התפזרות הכנסת בשל אי אישור חוק התקציב יהיה 107 ימים מיום כינון הממשלה (חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראת שעה), ס"ח התשס"ט, עמ' 134); ובכנסת התשע-עשרה הוארכה הוראת השעה, ונקבע כי היום הקובע יהיה 135 ימים מיום כינון הממשלה (חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), ס"ח התשע"ג, עמ' 52). מוצע לתקן את סעיף 36 הנ"ל בהוראה קבועה שתיתן לממשלה ולכנסת פרק זמן של 100 ימים לאישור תקציב.

תיקון חוק-יסוד: משק המדינה

סעיף 3(1) להצעה מוצע, כהשלמה להארכת פרק הזמן הנדרש לשם העברת התקציב כפי שפורט לעיל, לקבוע חלוקת זמנים לאישור תקציב בין הממשלה לבין הכנסת שתאפשר לכל אחת מהרשויות למלא את תפקידה כראוי. לפיכך מוצע כי לממשלה יהיו נתונים, מתוך 100 הימים, 55 ימים להכנת התקציב ולהנחתו על שולחן הכנסת, ולכנסת יהיו נתונים 45 ימים לדיונים ולאישור התקציב.

סעיף 3(2)(א) להצעה סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה עוסק במצב שבו חוק תקציב שנתי לא התקבל לפני תחילתה של שנת הכספים. הסעיף מאפשר את המשך הפעילות הכלכלית, על בסיס הסכמת רוב חברי הכנסת שניתנה בשנה הקודמת, ולפיכך, הממשלה רשאית להוציא בכל חודש סכום שאינו עולה על החלק השניים עשרה מחוק התקציב השנתי הקודם. הסעיף לא הבהיר אם חישוב זה נעשה לפי התקציב השנתי כפי שאושר או לפי התקציב השנתי כפי ששונה בשנה הקודמת, ועניין זה היה נתון לפרשנות משנתה. מוצע לקבוע מפורשות כי הממשלה תתבסס על תקציב עדכני הלוקח בחשבון תמורות שחלו במהלך השנה שחלפה. התנהלות הכלכלית של מדינה היא דינמית, ובמהלך שנה תקציבית חלים שינויים בהתאם למציאות המוכתבת. לפיכך, החוק מתיר לשר האוצר להעביר, להגדיל ולשנות החלטות תקציביות שנקבעו במהלך השנה, בהתאם לסעיף 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מוצע לקבוע מפורשות, כי ההוצאה היחסית של הסכום שאושר בשנה הקודמת תחושב בהתחשב בתמורות שחלו במהלך השנה התקציבית, ותתבסס על התקציב דה פקטו, שמשקף את הצרכים האמתיים והעדכניים.

סעיף 3(2)(ב) להצעה בזמן שבו אין תקציב מאושר, הממשלה אינה מוגבלת רק בסכומי הוצאות כפי שפורט לעיל, אלא גם בדרך הוצאת הכספים. סעיף 3(ב) לחוק-יסוד: משק המדינה מחייב את הממשלה בסדרי עדיפויות לגבי אופן הוצאת הכספים. לאחר שעמדה הממשלה בחובותיה לפי חוק, לפי חוזה ולפי אמנה ונותרה יתרה – נשאלת השאלה מי קובע את אופן הוצאת הכספים הנותרים. על פני הדברים ההחלטה צריכה להיות של השרים הממונים על משרדי הממשלה. כיום הנוהג הוא שהקצאת המשאבים שנותרים לפעילות כאמור נעשית בידי הפקידות (ועדת חריגים במשרד החשב הכללי המאשרת יציאה למכרזים, התקשרויות חדשות, תקני כוח אדם נוספים, וחלוקת כספים) ולא על ידי הדרג הנבחר האחראי לקבוע את המדיניות, ולשאת באחריות עליה בפני הציבור. מוצע לקבוע מפורשות שהחלטות אלו ייעשו לפי החלטת השר הממונה על כל משרד.

תיקון לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

סעיף 4(2) להצעה ההסדר הקיים כיום בסעיף 2(א) לחוק מימון מפלגות מעניק לרשימת מועמדים שלא עברה את אחוז החסימה מימון ציבורי כקבוע בסעיף 2(א) לחוק. תכלית החוק הייתה לתת תמריץ חיובי לרשימות מועמדים חדשות להתמודד ובלבד שצברו כוח רציני שכמעט הביא לייצוגם בכנסת. בעת חקיקת החוק, אחוז החסימה עמד על 1.5%, כך שהיה קשר ישיר בין קביעת הרף לצורך מימון לבין קביעת הרף לייצוג בכנסת. כשהועלה אחוז החסימה לא שונה הסעיף והיום יש זכאות למימון גם לרשימות שאין להן סיכוי להיכנס לכנסת ושהן מאוד רחוקות מייצוג בבית הנבחרים. אין סיבה לממן רשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה, ולפיכך מוצע לקבוע שמימון ציבורי יינתן רק למפלגות שרשימות המועמדים שלהן זכו להיבחר לכנסת ולבטל את סעיף 2(א) האמור.

סעיף 4(3) להצעה מוצע כי התפלגות סיעה, שאינה מורכבת מצירוף של מפלגות, שאירעה בשנתיים הראשונות שלאחר תחילת כהונת הכנסת או לקראת בחירות לא תביא לקבלת מימון שוטף בידי החלק שהתפלג ומימון המפלגות השוטף של מפלגת האם לא ייפגע. התיקון המוצע מציע להחזיר עטרה ליושנה,

ולתקן את ההסדר ששונה בכנסת ה-18 (ס"ח התשס"ט, עמ' 316), וכן להוסיף עליו מצב שבו נעשית התפלגות בתקופת בחירות. שני מצבים אלה, בתחילת כנסת ולקראת בחירות אינם מאופיינים במשברים פוליטיים אמתיים המצדיקים התפלגות ויש בהם משום פגיעה ברצון הבוחר שבחר במפלגת האם, ללא סיבה מוצדקת. ההסדר הנוכחי מתמרץ, באמצעים כספיים-מימוניים, התפלגויות והתפצלויות יתר ומאפשר למתפלגים "לסחור" בכספי המימון השוטף של מפלגת האם ולדאוג לעצמם לבית פוליטי חדש לקראת בחירות, באמצעות הבאת "נדוניה" כספית. פגיעה זו במפלגת האם ובציבור הבוחרים ששלח את נציגיה לכנסת יש למנוע, וכך מוצע לעשות. התיקון המוצע אינו עוסק במצבים של סיעה המורכבת ממפלגות שונות מלכתחילה, או בהתפלגויות שנעשו בעיצומה של תקופת כהונתה של הכנסת.

סעיף 4(4) להצעה סעיף 16(3) לחוק מימון מפלגות מזכה במימון חבר כנסת שפרש מסיעתו ומחפש, לקראת הבחירות, בית פוליטי חדש. אין הצדקה למימון כזה שמביא להפליה בין מפלגות חדשות לבין מפלגות חדשות שבראשן עומד חבר כנסת שפרש מסיעתו. מלבד ההפליה יש כאן בזבוז כספי ציבור והנחה, שהופרכה תמיד, שחזקה שרשימה שעומד בראשה חבר הכנסת שפרש, סיכוייה להיבחר גדולים מאלה של מפלגה חדשה המגישה רשימת מועמדים. מוצע לבטל את הסעיף.

תיקון חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969

סעיף 5(2) להצעה שיטת הבחירות בישראל היא יחסית-ארצית. סעיף 81 לחוק הבחירות לכנסת קובע אחוז חסימה של 2%. תכלית אחוז החסימה היא למנוע ממפלגות קטנות מדי לזכות בייצוג בכנסת, ולהגביר את סיכוייה של מפלגה גדולה יותר, וכן לתמרץ מפלגות קטנות, הדומות במדיניותן, להתאחד ברשימה אחת, מה שעשוי להפחית את מספר המפלגות המיוצגות בכנסת, ואת הסקטוריאליזם היתירה. בכנסת הראשונה נקבע אחוז החסימה על אחוז אחד בלבד, בכנסת ה-12 הועלה אחוז החסימה ל-1.5%, ובמהלך הכנסת ה-16 הועלה אחוז החסימה ל-2%. אולם, המצב היום לא מהווה חסם מספיק בפני רסיסי מפלגות. לפיכך מוצע להעלות את אחוז החסימה ל-4%, דבר שיגביר את האיחוד והמשילות ויחד עם זאת לא יפגע מדי בייצוגיות של קבוצות שונות בציבור הישראלי.

תיקון חוק הכנסת, התשנ"ד-1994

סעיף 6 להצעה סעיף 59(1) לחוק הכנסת נועד לאזן בין הצורך לשמור על רצון הבוחר שבא לידי ביטוי בשליחת נציגי מפלגה לכנסת לבין עצמאות בתפקיד של חברי כנסת ותגובה שלהם למשברים פוליטיים אמתיים בצורת עזיבת מפלגת האם שלהם בצורה מותרת. אחד מהתנאים להתפלגות מותרת של סיעה גדולה היה בעבר שהקבוצה המתפלגת היא בגודל של שליש מהסיעה לפחות. כלל פרוצדוראלי זה הניח שמספר כזה של מתפלגים מלמד על משבר אמתי. בכנסת ה-18 נעשה תיקון לסעיף האמור, שעורר ביקורת, ואפשר לקבוצה קטנה משליש להתפלג (ר' ס"ח התשס"ט, עמ' 316). התיקון הקל על פיצול יתר, פגע בלכידות הסיעתית ופגע באמון הציבור בנבחרי הציבור ובמפלגות. מוצע להחזיר את המצב לקדמותו.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ט באייר התשע"ג – 29.4.13