



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

22 ביולי 2013

512

ט"ו באב התשע"ג

עמוד

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)..... 46

מתפרסמת בזה הצעת חוק-יסוד של חברי הכנסת מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת הממשלה)*

- תיקון סעיף 5 1. בחוק-יסוד: הממשלה¹ (להלן – חוק היסוד), בסעיף 5 –
- (1) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא "מספר חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה, לא יעלה על 19";
- (2) בסעיף קטן (ג), במקום "ואולם יכול שיהיה שר בלי תיק" יבוא "אחד בלבד".
- תיקון סעיף 25 2. בסעיף 25 לחוק היסוד, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:
- "(ד) מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה".
- תיקון סעיף 28 3. בסעיף 28 לחוק היסוד –
- (1) בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא "דיון בהצעה להביע אי אמון בממשלה יתקיים לא יותר מאחת לחודש, בהשתתפות ראש הממשלה, ואולם אם הוגשה הבקשה בידי 61 חברי הכנסת, יתקיים הדיון בשבוע שלאחר הגשת הבקשה";

ד ב ר י ה ס ב ר

תיקון חוק-יסוד: הממשלה

המשרדים הנוצרים והמבוטלים, באופן שפוגע ביציבות ובקידום נושאים באופן רציף.

- צמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן על פי שיטתנו רוב השרים הם גם חברי הכנסת).

- בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת.

לפיכך, מוצע כאמור להגביל את מספר השרים וסגני השרים וכן לקבוע שכל שר יהיה ממונה על משרד אחד בלבד וכי לא ימונה שר בלי תיק, קרי שר שאינו ממונה על תחום פעולה מסוים.

סעיף 3(1) היום כמעט אין הגבלות על הגשת הצעת אי אמון בממשלה. הצעת והבעת אי אמון בממשלה הן כלי פרלמנטרי רב חשיבות ואין ליצור זילות שלו, או להשתמש בו, כפי הנוהג היום בכנסת, כדי לדחות דיונים והצבעות בהצעות חוק. כיום הצעות אי אמון בממשלה מוגשות כעניין שבשגרה, גם כשאין לסיעות המציעות סיכוי כלשהו להפיל את הממשלה, ואין ביניהן הסכמה ברוב גדול על חבר הכנסת שינסה להרכיב ממשלה. מוצע לקבוע כי דיון בהצעה להביע אי אמון בממשלה יתקיים לא יותר מפעם בחודש, בהשתתפות ראש הממשלה. אולם, אם הבקשה להביע אי אמון תוגש בידי 61 חברי הכנסת, יתקיים הדיון בשבוע שלאחר הגשת הבקשה בכל מקרה. כך יוחזר לכלי זה המשקל הראוי לו. יצוין שיש כלים אחרים בתקנון הכנסת המאפשרים לסיעות הבית להביע ביקורת גרידא על פעילות הממשלה.

סעיפים מוצע להגביל את מספר השרים וסגני השרים 1 ו-2 בממשלה. בעבר לא הוגבל מספר השרים בממשלה, ומספרם בממוצע במועדי סיום כהונת הממשלות, היה כעשרים שרים וכשישה סגני שרים. מחקר שפורסם הראה כי בהשוואה למדינות אחרות גודל ממשלות ישראל אינו תואם את גודל האוכלוסייה ואת גודל בית המחוקקים (ברנע, דרייטשפיץ, שרקנסקי "פחות זה יותר: גודל ממשלות", תיקון שיטת הממשל בישראל, גרעין רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג, עופר קניג, עורכים, 2013, ר' בעמ' 423, 429). חוק-יסוד: הממשלה משנת 1992, המכונה "חוק הבחירה הישירה", קבע לראשונה כי מספר השרים לא יעלה על שמונה-עשר ולא יפחת משמונה ומספר סגני השרים לא יעלה על שישה (סעיפים 33א) ו-37א)). כשלוש שנים לאחר כניסת החוק לתוקף, בוטלה ההגבלה על מספרם המרבי של השרים (ר' חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 9), ס"ח התשנ"ט, עמ' 258), ועם חקיקת חוק-יסוד: הממשלה הנוכחי בשנת התשס"א, שביטל את הבחירה הישירה, בוטלה גם המגבלה על המספר המזערי של השרים. בהיעדר הגבלה על המספר המרבי של חברי הממשלה, גדל הרכבן של הממשלות שלאחר מכן, עד להרכב ממשלה של שלושים שרים.

לממשלה גדולה מדי יש חסרונות, ובהם –

- קשיים בתפקוד ובקבלת החלטות של הרשות המבצעת (דבר המביא ליצירת פורומים מצומצמים לקבלת החלטות), ומעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד לפי

* הצעת חוק מס' 1160/19/פ: הועברה לוועדה ביום כ"ח באייר התשע"ג (8 במאי 2013) (מספר פנימי: 479913); הצעת חוק מס' 1402/19/פ: הועברה לוועדה ביום כ"ה בתמוז התשע"ג (3 ביולי 2013) (מספר פנימי: 484145).

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

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

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

(4) בסעיף קטן (ו), במקום הסיפה החל במילים "רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה" יבוא "תמשיך לכהן הממשלה שכינה לפני ההחלטה להביע אי אמון בממשלה".

תיקון סעיף 30 4. בסעיף 30 לחוק היסוד -

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

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

תיקון סעיף 43 5. בסעיף 43 לחוק היסוד, במקום "סעיפים 11, 28 ו-29" יבוא "סעיפים 11 ו-29".

תיקון חוק-יסוד: הכנסת², בסעיף 36א(ב), במקום "45 ימים" יבוא "100 ימים".

תיקון חוק-יסוד: 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";

ד ב ר י ה ס ב ר

לדון בו ולאשר אותו, ובין הצורך לקצוב פרק זמן שלא יביא את המדינה להתנהלות מזיקה וללא תקציב למשך תקופה ארוכה מדי. כיום, לאחר כינון ממשלה חדשה נתונים 45 ימים לאשר חוק תקציב, אך הניסיון מלמד כי לא די בפרק זמן זה, ובשנים האחרונות אושרו כמה הוראות שעה לתיקון התקופה בסעיף האמור - עניין שאינו רצוי כשלעצמו (חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), ס"ח התשס"ט, עמ' 134 - 107 ימים לאישור חוק התקציב מיום כינון הממשלה; חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 עד 2012 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), ס"ח התשע"ג, עמ' 52 - הארכת התקופה האמורה ל-135 ימים מיום כינון הממשלה). מוצע לתקן את סעיף 36א האמור בהוראה קבועה, שעל פיה יינתן לממשלה ולכנסת פרק זמן של 100 ימים לאישור חוק תקציב לאחר בחירות.

תיקון חוק-יסוד: משק המדינה

סעיף 7(1) מוצע, כהשלמה להארכת פרק הזמן הנדרש לשם אישור חוק התקציב כפי שפורט לעיל, לקבוע חלוקת זמנים לאישור חוק תקציב בין הממשלה ובין הכנסת, שתאפשר לכל אחת מהרשויות למלא את תפקידה כראוי. לפיכך מוצע לקבוע כי לממשלה יהיו נתונים, מתוך 100 הימים, לכל היותר 55 ימים להכנת התקציב ולהגשתו על שולחן הכנסת, ולכנסת יהיו נתונים לפחות 45 ימים לדיונים ואישור התקציב.

סעיפים 3(2) ו-4(4) 5 - עלול להביא את המערכת הפוליטית לבחירות מוקדמות גם כשאין הכרח בכך. כאשר יוזמי הצעת אי אמון אינם נדרשים להציג ממשלה חלופית או להביע תמיכה בה, אלא רק לציין מועמד פוטנציאלי להרכבת ממשלה חדשה, הדבר יכול להביא את חברי הכנסת להתאגד לשם הפלת הממשלה בלי שתהיה להם כוונה אמיתית לכינון ממשלה חלופית. לפיכך מוצע לקבוע כי במקרה של כישלון בהרכבת ממשלה חלופית, תמשיך לכהן הממשלה שכינה טרם הבעת האי אמון, הכנסת לא תתפור והבחירות לא יוקדמו. תיקון זה ימנע קיום בחירות מוקדמות כשבכוחה של הממשלה המקורית להמשיך למושל. כמו כן, מוצע לצמצם את מספר הימים הנתונים למי שמנסה להרכיב ממשלה חלופית ל-21 ימים, כדי להגביל עד כמה שאפשר את התקופה שבה המדינה מתנהלת ללא ממשלה מתפקדת.

תיקון חוק-יסוד: הכנסת

סעיף 6 סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת קובע עילה לפיזור הכנסת בשל אי-קבלת חוק תקציב, שכן אישור תקציב הוא אחד המבחנים למשילות של הממשלה. הסעיף קובע גם את התקופות לאישור חוק תקציב אחרי בחירות או אחרי הרכבת ממשלה חדשה, בניסיון לאון בין הצורך לתת לממשלה חדשה זמן נאות להציע תקציב ולכנסת

² ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשס"ח, עמ' 626.

³ ס"ח התשל"ה, עמ' 206; התש"ע, עמ' 551.

(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".

תחולה 8. הוראות סעיפים 1 עד 7 לחוק-יסוד זה, למעט סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה כנוסחו בסעיף 7(2) לחוק-יסוד זה, יחולו על הבחירות ועל כינון הממשלה ואישור תקציב המדינה שאחרי הבחירות, החל מהבחירות לכנסת העשרים.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 7(2)(א) חוק תקציב שנתי לא התקבל לפני תחילתה של שנת הכספים, אפשר יהיה, על בסיס הסכמת רוב חברי הכנסת שניתנה בשנה הקודמת, להמשיך את הפעילות הכלכלית והממשלה תהיה רשאית להוציא בכל חודש סכום שאינו עולה על החלק ה-12 מחוק התקציב השנתי הקודם. הסדר זה רלוונטי בדרך כלל בשלושת החודשים הראשונים בשנה לאחר שלא אושר חוק תקציב (אם לא אושר חוק תקציב עד סוף חודש מרס, רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרות) או בתקופת בחירות, אם לא אושר חוק התקציב קודם לכן. מסעיף זה לא עולה בבירור אם החישוב של החלק ה-12 נעשה לפי התקציב השנתי כפי שאושר או לפי התקציב השנתי כפי ששונה בשנה הקודמת, לפי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועניין זה היה נתון לפרשנות משתנה. מאחר שהתנהלות הכלכלית של מדינה היא דינמית ותקציבה מתעדכן במהלך השנה בהתאם למציאות, מוצע לקבוע במפורש כי הממשלה תתבסס בהוצאת הסכום כאמור על תקציב עדכני המביא בחשבון שינויים שחלו בו במהלך השנה שחלפה.

סעיף 8 מוצע שרוב התיקונים (הרכב הממשלה, אי אמון בממשלה, אישור תקציב אחרי הבחירות) יחולו על כינון הממשלה ואישור התקציב לאחר הבחירות לכנסת העשרים. החישוב של הוצאה לפי החלק ה-12 במקרה שלא אושר חוק תקציב, והקביעה שהשר הממונה על כל משרד הוא שיחליט כיצד יופעלו שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם הנוגעים למשרדו, יחולו עם כניסתו של התיקון המוצע לתוקף.

יוזמים: חברי הכנסת דוד רותם, רוברט אילטוב, חמד עמאר, רונן הופמן