

להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית
תכנית לתיקון המשילות בישראל
אריק כרמון

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פרות עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אריק כרמון

**להמציא מחדש את
הדמוקרטיה הישראלית
תכנית לתיקון המשילות בישראל**

Reinventing Israeli Democracy
A Proposal for Correcting Governance in Israel
Arye Carmon

עריכת לשון: ענת ברנשטיין
עיצוב העטיפה: נעמי מורג
סדר: נדב שטכמן
הדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-060-1 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכאני או אחר - כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800, 02-2222-800-1; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשס"ט
Copyright © 2009 by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel

כל מחקרי המדיניות ופרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	שלמי תודה
9	תקציר
13	פתח דבר
15	פרק ראשון
	האבחנה : הערות דיאגנוסטיות למצבה של הדמוקרטיה הישראלית
39	פרק שני
	המרשם: ממצאים מחדש את הדמוקרטיה הישראלית
39	א. כינונה של חוקה בהסכמה
47	ב. המשטר
54	ג. המשילות
62	ד. מערכת אכיפת החוק
68	ה. לא לפוטיניזציה של הדמוקרטיה הישראלית; נגד הנשיאותים
72	פרק הרשויות המקומיות בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה
iii	נספח
	Abstract

שלמי תודה

היזמה לכתיבת ספרון זה היא שלי. האחריות הבלעדית על תכניו, על המבנה שלו ועל דרך הצגת הדברים היא שלי בלבד. בגלל תחושת הרחיפות שליוותה את כתיבת ההצעה המונחת בין דפיו החלטתי לוותר על נייר עמדה שיהיו חתומים עליו חבריי במכון הישראלי לדמוקרטיה. הנעת תהליך עמוק ויסודי כמו התהליך שהוליד את המסמך 'חוקה בהסכמה' היה נמשך זמן רב, שאינו בידינו – כך סברתי. הספרון משקף בעיקר את נקודת המבט האישית שלי על הפירות שהניבה היצירה המחקרית בשמונה עשרה שנות קיומו של המכון הישראלי לדמוקרטיה. הוא גם תוצר ההתבוננות הממושכת שלי, זה שנים רבות, במציאות הפוליטית בישראל.

בנתינת הצורה לרעיונות שהבשילו בקרבי נעזרתי ברבים מן החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה, ואני מבקש להודות להם מקרב לב. תודה מיוחדת לניר אטמור, לעמיר פוקס ולמאיר קראוס, שחקרו, ליקטו וניסחו את מה שניסחתי אנוכי בסופו של דבר בפרקי ההמלצות. השתמשתי גם בתובנותיהם של ד"ר חן פרידברג, יובל רכלבסקי ומוטי שפירא. במסגרת עבודתם הם ערכו מחקר ואף העלו רשימת המלצות בעניין הפיקוח של הכנסת על הממשלה והשבחת המגזר הציבורי בישראל. תודתי שלוחה לכל אחת ואחד מהם. תודות לעמיתיי במכון אשר קראו והעירו הערות טובות וחשובות – הפרופסורים אשר אריאן, תמר הרמן, מרדכי קרמניצר וידידיה שטרן. תודה עמוקה לכרמית גיא, לפרופ' אלי שאלתיאל ולענת ברנשטיין, שהשקיעו ידע ושכל ישר בעריכה מדוקדקת ולימדו אותי פרק בהצגה ירודותית של טקסטים מורכבים.

אני מבקש לחזור ולהדגיש שהאחריות הבלעדית על תכניו של ספרון זה ועל כל הצעה המוצעת בו היא שלי, ושלי בלבד.

אריק כרמון
פברואר 2009

תקציר

המשילות בישראל, הדם הזורם בעורקי הדמוקרטיה, שרויה במשבר עמוק. מאפייניו של המשבר ברורים ומובהקים: אי-יציבות פוליטית מתמשכת, חוסר ודאות באשר למדיניות הממשלה בנושאים קריטיים-קיומיים, סימנים המעידים על אפשרות קריסתו של הפרלמנטריזם, ומעל הכול – התגברות הרגש האנטי-פוליטי, קרי הסלידה מהפוליטיקה מצד ציבורים רחבים אשר מלווה גם בירידה עקיבה במידת האמון שהציבור רוחש למוסדות הדמוקרטיה. סילוקה של שיטת הבחירה הישירה הקלוקלת מעולמנו הפוליטי לא חולל תיקון של ממש בעיוותים שהיא יצרה. התרסקות המפלגות הגדולות, שיבושים בתפקוד כל אחת משלוש רשויות השלטון והערכת השיח ביניהן, הפרסונליזציה של הפוליטיקה והפרת האיזון בין השמירה על טוהר המידות מצד המופקדים עליו לבין השמירה על דרך התנהלות נאותה של התהליכים הפוליטיים הם האיום המוחשי על הדמוקרטיה הישראלית.

המציאות הקשה שהדמוקרטיה הפרלמנטרית שלנו נקלעה אליה היא תוצר של פער מתרחב והולך בין הפרופיל של החברה הישראלית המשתנה בממדיה ובצרכיה לבין מוסדות הדמוקרטיה האמורים להכיל את השינויים ולתת מענה לצרכים החדשים, אבל נותרים מקובעים. דמוקרטיה נאורות ומפותחות מתאימות את המבנה שלהן ואת אופני תפקודן לצרכים המשתנים של החברות שלהן. הדמוקרטיה הישראלית לא נהגה כך. תכנית מקיפה לתיקונים בתוואי המשילות חייבת להציב לעצמה כיעד – כחזון המגדיר את התהליכים המעשיים למימוש – השגה של איזון נכון בין ייצוגיות לבין יעילות שלטונית. כיום גם הייצוגיות וגם היעילות השלטונית רוויות כשלים, פגועות ופגיעות: הרשויות הבנויות על הייצוגיות והרשות המחוקקת – בית הנבחרים – מזה והרשות המבצעת, בראש ובראשונה הממשלה, מזה.

אין בכוחה של הכנסת, שבה 90 חברים בלבד זמינים לעבודה פרלמנטרית שוטפת, לייצר חקיקה איכותית. יתרה מזו, הכנסת אינה ממלאת את הפונקציה החשובה של פיקוח על הממשלה. היא חדלה להיות הזירה העיקרית לליבון התשתיות הנורמטיביות שהיא אמורה לבנות בשביל החברה הישראלית, שאותה היא אמורה לייצג. סיעות הכנסת אינן מחויבות למצע רעיוני-פרוגרמתי של מפלגותיהן. שלא כמו בתי הנבחרים בדמוקרטיה הפרלמנטריות במדינות OECD, הכנסת במדינת ישראל איננה כלב השמירה של הממשלה. במחוזותינו שוררת אנומליה שבה הממשלה היא כלב השמירה של הפרלמנט.

הכשלים בתפקודי המשילות בזירת הרשות המבצעת בישראל מעוגנים זה שנים רבות במבנים הממשלתיים. הם כולם תוצר ישיר של ריכוזיות יתר המכרסמת בעילות של רשויות הביצוע, על מכלול סוכניה, בייחוד לנוכח הגידול המצטבר בעומס המוטל עליהן. ריכוזיות זו אף מונעת את ההטמעה של ערכי השקיפות והאחריותיות. בסימפטומים של הכשלים המאפיינים את רשויות הביצוע שלנו בולטים הקיפאון, הקיבעון ולעתים החידלון במה שקשור ליישום החלטות הממשלה.

היעדר השקיפות והאחריותיות, האופייני כל כך לשיטה הריכוזית, משמש קרקע פורייה לתופעות של שחיתות ושל ניצול לרעה של מעמד ותפקיד. לרוע המזל, תגובת שומרי הסף המופקדים על השמירה על טוהר המידות הופנתה, ומופנית, לסימפטומים ולא לסיבות. עוד ועוד רסנים מוטלים, טלאי על גבי טלאי, בצורת תקנות, עורך רגולציה, ולפעמים אף חקיקה קוטמת יזמות ויצירתיות. שומרי הסף עושים שימוש חריג בכוח שהופקד בידיהם עד שהם נעשים שחקני וטו המקצרים את החבל המאפשר ביצועים יעילים.

הנפגעת העיקרית מכל אלה היא המשילות. ידיה של ממשלה שנבחרה לבצע מדיניות שעליה היא הכריזה ואותה היא תכננה כבולות. כאשר התופעה המתמשכת של משילות פגועה ופגומה חוברת אל האיי-ציבות הפוליטית; כאשר תוצרי הכשלים המבניים הטבועים ברשות המבצעת חוברים אל תוצרי הכשל המשטרי הבאים לידי ביטוי בתפקוד הרשות

המחוקקת – כאשר כל אלה מתרחשים, אזי הפיתוי למצוא פתרונות קסם בדמות משטר נשיאותי גדל והולך. דא עקא, כאשר המחלה היא ריכוזיות יתר במגזר הציבורי והתפוררות התשתית המפלגתית בזירה הפוליטית, השתלה מלאכותית של שיטה ריכוזית כמו השיטה הנשיאותית היא הכיוון ההפוך מן הכיוון הנדרש. היא מחזקת את הסמכות והאחריות של יחידים במקום לבדל ולבזר את הסמכות והאחריות הפוליטיות והמשיליות-הניהוליות גם יחד.

כדי לחזק את הייצוגיות ברשות המבצעת, כדי להעצים את היעילות השלטונית ובקרב שומרי הסף – ובית המשפט בראשם – וכדי להבטיח את האיזון הנכון והיעיל בין כל הגורמים הללו חייבת היציאה מן המשבר באמצעות תהליכי הבראה להיסמך על אשכול מלא וגדוש של תכניות לרפורמות ושל תיקונים ברשות המחוקקת.

שלושה עקרונות שוזרים את מכלול ההצעות לכלל אגד קוהרנטי:

- חיזוק התיווכות בדמוקרטיה הייצוגית הפרלמנטרית באמצעות מפלגות.
- ביזור העצמה הניהולית-משיליות.
- העצמת ההשתתפות האזרחית בתהליכים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות.

השלמת התהליך החוקתי וכינונה של חוקה בהסכמה הם הכרח!

שורת התיקונים ברשות המחוקקת נחלקת לשניים: ראשית, יש לערוך רפורמות אלקטורליות שתכליתן לחזור וליצור מפלגות גדולות וחזקות. בכך תגדל ותתחזק הזיקה בין הבוחרים לנבחרים; שנית, יש להשביח את יכולת התפקוד של בית הנבחרים באמצעות שינויים מבניים ותקנוניים. בין היתר מוצע להגדיל את אחוז החסימה, להכניס איזור לשיטת הבחירות (חברי הכנסת, לא כולם, ייבחרו באזורי בחירה) ולקבוע את עקרון זכות הראשונים' (ראש הממשלה יהיה ראש הסיעה שקיבלה בבחירות יותר קולות מכל סיעה אחרת).

הרפורמות ברשות המבצעת מבוססות על עקרון הביזור של סמכות ואחריות ועל הטמעת האחריות והשקיפות כערכים מובילים בביצועי המגזר הציבורי. הממשלה לא תהיה מעורבת בביצוע. היא תתווה מדיניות, תקבע סטנדרטים לביצוע, תקצה משאבים, תפקח ותמדוד ותעריך את הביצוע. בדומה למציאות הקיימת בדמוקרטיה המפותחות של OECD, גם בישראל יוקמו סוכנויות ביצוע שמטרתן לממש את העקרונות הללו הלכה למעשה. מעמדו של השלטון המקומי יוגדר מחדש ויעוגן בחוקה. הוא יתבסס על הגדרה מודרנית של סמכות ושל אחריות אשר יחזקו את עקרון הביזור ביחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

כדי להחזיר את האיזון שהופר בין הצורך לשמור על טוהר המידות והמאבק בשחיתות לבין השמירה הקפדנית על התנהלות התהליכים הפוליטיים והמינהליים נדרשים שינויים, הבהרות ותיקונים באשר לתפקודם של שומרי הסף ברשות המחוקקת (מבקר המדינה), ברשות המבצעת (היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה) וברשות השופטת (תחולת דוקטרינת השפיטות).

פתח דבר

האיי-ציבות הפוליטית הנמשכת, חוסר הוודאות שבא בעקבותיה, הסימנים המעידים על אפשרות קריסתו של הפרלמנטריזם, ומעל הכול מה שאנו במכון הישראלי לדמוקרטיה מכנים 'התגברות הרגש האנטי-פוליטי' – כל אלו הניעו אצלי את הרצון לכתוב קול קורא לשינוי. שבע שנים הקדשתי למאמץ הרצוף והלא קל להיאבק בשיטת הבחירה הישירה כדי לסלקה מן העולם. ביטולה על ידי הכנסת בפברואר 2003 בלם את הידרדרותה של השיטה המשטרית בישראל. ואולם סילוקה של השיטה הקלוקלת לא חולל תיקון משמעותי בעיוותים שהיא יצרה. התרסקות המפלגות הגדולות, השיבושים בתפקוד כל אחת משלוש רשויות השלטון והערכת השיח ביניהן, הפרסונליזציה של הפוליטיקה והפרת האיזון בין השמירה על טוהר המידות מצד המופקדים עליה לבין השמירה על התנהלות התהליכים הפוליטיים – כולם יצרו איום מוחשי על הדמוקרטיה הישראלית. חששתי, ואינני חדל לחשוש, שהמציאות הנזילה על מכלול השלכותיה תוביל שוב, כפי שקרה בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, לשינויים משטריים מסוכנים. לעומת הסיבוב הקודם, שבו הובלתי מאבק שכולו תגובה, חשתי שהפעם עליי להיות יוזם ולנסות להניע דיון ציבורי ופעולות תיקון על סמך תכנון של הקול הקורא.

מכלול הדברים הכתובים בהמשך נסמך על אשכול גדול של עבודות שהצטברו על מדפי המכון הישראלי לדמוקרטיה בשמונה עשרה השנים האחרונות. רבים הם השותפים להכנתן, הן בחלק המחקרי הן בחלק ההמלצות. ברם תוכן הדברים שלהלן משקף אך ורק את גישתי שלי, את דעותיי ואת המלצותיי. איש מן האנשים שסייעו לי בתהליך הכנת הקול הקורא וגם לא איש מעמיתיי במכון איננו אחראי לתוכן הדברים המובאים כאן או לדרך הצגתם.

פרק ראשון

האבחנה: הערות דיאגנוסטיות למצבה של הדמוקרטיה הישראלית

בעת הזאת, מנקודת התצפית של אדם העוקב זה זמן רב אחר המתחולל בדמוקרטיה הישראלית, נראה שהדמוקרטיה שלנו זקוקה בדחיפות לשיפוץ מן המסד ועד הטפחות. מחובתי לומר שמוטל עלינו להתאים את מוסדותיה ומבניה, רובם מיושנים ובסכנת קריסה, למציאות הקיימת, קרי לחברה הישראלית הדינמית, בשנות האלפיים, על מאפייניה וצרכיה המשתנים במהירות. במציאות הקיימת הדמוקרטיה שלנו במצוקה אמתית. המוסדות והמבנים הנושאים את סדר יומה העמוס וגם מאפשרים לה לתפקד הם בסכנת קריסה. יתר על כן, מעל יכולת ההישרדות של הדמוקרטיה כשיטת משטר וכמערכת משילתית מרחף איום מוחשי – היסודות הנורמטיביים, היוצקים יציבות וודאות לתהפוכות באורחות חייה, נתונים למתקפה מתמשכת של זעזועים ססמיים. התסמינים גלויים לעין:

- אי־יציבות שלטונית היוצרת חוסר ודאות מתמשך באשר למגמותיהם של תהליכים מדיניים, כלכליים, חברתיים ותרבותיים.
- ניכור גובר בין הציבור לבין נבחריו שבא לידי ביטוי מובהק בירידה רצופה ונמשכת במידת האמון בכל מוסדות הדמוקרטיה בלא יוצא מן הכלל.
- שיח פוליטי המבליט את הרשות המבצעת ודוחק את החשובה שברשויות הדמוקרטיה – הרשות המחוקקת.
- מתחים גוברים בין רשויות השלטון – בין בית המשפט לממשלה, בין הרשות המחוקקת לשופטת, בין הכנסת לממשלה ובין השלטון המרכזי למקומי.

- מוסדות המשילות המניעים את פעולותיה ותפקודיה של הרשות המבצעת – המגזר הציבורי – מנוהלים בריכוזיות יתר, אנכרוניסטית בטבעה, ותורמים תרומה כבדה לאי-סדר השלטוני.
- האי-סדר השלטוני תורם להיווצרותה של אנרכיה נורמטיבית וחובר אל הערפול שנוצר במתח שבין רשויות השלטון. כל אלו מחוללים את ריבוי התופעות שבהן שומרי סף מטעם הרשות המחוקקת (מבקר המדינה) ומטעם הרשות המבצעת (היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, החשב הכללי) מפעילים כוח מופרז עד כדי שיתוק מערכות השלטון ואיום על יכולת קבלת הכרעות דמוקרטיות וביצוע של החלטות שהתקבלו.

מציאות עגומה זו שוב פותחת פתח למיני רופאי אליל פוליטיים המציעים תרופות לכאורה, קליטות ופשטניות, שאינן אלא מקסמי שווא, בכללן שינוי השיטה-המשטר-השלטון-הבחירות, כינון משטר נשיאותי, חיזוק ראש הממשלה, וכיוצא באלה. מכאן החשש הכבד שלי שהביא אותי להציע התבוננות נוקבת במציאות המשטרית והמשילתית שלנו כדי לבקש דרכים ראויות לתיקונה. זרם ההצעות ותחושת הדחיפות שמשרדים מציעי אותם רעיונות עוועים מעיד יותר מכול על גודל המצוקה. למעשה, הפתרונות היוצאים מן הקריאה 'לשנות את המשטר', ובעיקר כאשר מדובר בכינון השיטה הנשיאותית, הם הסימפטומים המשניים של המחלה, לא התרופה לה.

מערכת הבחירות לכנסת ה-18 חשפה כמה מן המגמות בהתפתחות של כשלי המשילות בישראל. הקרבן העיקרי של הכשלים הללו הוא בית הנבחרים, המוסד העליון בדמוקרטיה הייצוגית והזרוע החשובה ביותר במערכת של שלוש זרועות משטר. הבחירות הללו, יותר מאי פעם בעבר, הוצגו כמרוץ שהגש בו הוא מי יהיה/תהיה המנצח/ת. בהפרזה אפשר לומר שניצחון של אחד או אחת המועמדים יהיה תוצר של החזות החיצונית שסורטטה על שלטי החוצות בידי יועצים-רעיונאים-יחצ"נים בשכר, שעל פי רוב אין להם דבר וחצי דבר עם המפלגה שאת העומדת/ת כראשה הם מריצים, ולבטח לא עם מצע פרוגרמתי כזה או אחר. במילים

אחרות, הגורם הדומיננטי במערכת הבחירות היה הטייתו אל שאלת הניהול הביצועי של המדינה על חשבון העיקרון שאמור להוביל את הבחירות בדמוקרטיה הפרלמנטרית הייצוגית – הייצוגיות הפוליטית. ברומה לשטח הפנים הדל והמצומצם של שלטי הבחירות (שרובו כוסה בפרצוף מאופר כזה או אחר), גם רטוריקת הבחירות הצטמקה והתנחלה בלעדית בתכונותיו/ה העדיפות של ראש הממשלה העתידית. נמחקה לחלוטין שאלת הרכבו, אופיו ויכולת תפקודו של בית הנבחרים שיקום לאחר הבחירות. הלה נתפס עכשיו ככלי לבניית הממשלה ותו לא. כמעט אפשר לתאר את המצב כאילו שלושה ראשי מפלגות ביקשו להכריע מי מהם 'ימלוך' עלינו בשנים הקרובות.

ההידחקות לקרן הזווית של הייצוגיות הרעיונית בבית הנבחרים והיעלמות התוכנות בדבר חשיבותם של התהליכים הפרלמנטריים גובה, ותוסיף לגבות, מחיר כבד:

- יוחרף האי-אמון בפוליטיקה ובפוליטיקאים.
- תתחזק האפשרות המסוכנת שבשעה שמגבשים את קווי היסוד של הממשלה תינתן בלעדיות לשינויים ניהוליים בתהליך השבחת השיטה המשיליתית.
- יועצמו המגמות השליליות של הריכוזיות הממשלית במקום שנעבור תהליך של חיזוק הכרחי של הביזור, של הטמעת השקיפות והאחריות ושל הגברת ההשתתפותיות האזרחית.

המציאות הקשה שהדמוקרטיה הפרלמנטרית שלנו נקלעה אליה אינה גזרת גורל המחייבת שינוי קיצוני באושיות המשטר. בהכללה אפשר לומר שהמציאות הזאת היא תוצר של פער מתרחב והולך בין הפרופיל של החברה הישראלית המשתנה בממדיה ובצרכיה במהירות לבין מוסדות הדמוקרטיה האמורים להכיל את השינויים ולתת מענה לצרכים אלה אך נותרים מקובעים. דמוקרטיות נאורות ומפותחות מתאימות את המבנה שלהן ואת אופני תפקודן לצרכים המשתנים של החברות שלהן. ישראל לא נהגה כך.

במבט לאחור הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית היא עתירת הישגים ומקור לגאווה לכולנו. מאזנה כולל יציאה למלחמות הרות גורל, התמודדות עם תהליכי שלום מורכבים ועמוסים במכשולים, קליטת עלייה עד כדי שילוש וריבוע של אוכלוסיית המדינה, הישגים יוצאי דופן בכלכלה מתפתחת, ומעל כל אלה – ואף שאין לנו חוקה ולנוכח ההתמודדות הכוחנית הבלתי פוסקת עם איומים על עצם קיומנו – יצק בית המשפט העליון לתוך השיח הדמוקרטי במדינת ישראל, בשישים שנותיה, יסודות חשובים של זכויות אדם. ואולם בתחומי המשטר והמשילות לא התמודדנו עד היום עם השלכות הדינמיקה של השינויים האינטנסיביים, העשירים, ולעתים דרמטיים, שהתחוללו בחברה הישראלית.

החברה הישראלית של שנת 2008 שונה תכלית שינוי מזו של 1948, 1968, או 1988. כך למשל, ב-1988, לפני עשרים ואחת שנה בלבד, מנתה אוכלוסיית המדינה 4.5 מיליון תושבים (גידול של 56% מאז הקמת המדינה); ב-2008 היא מנתה 7.3 מיליון תושבים (גידול של 918.75%). בשנת 1988 כללה התקשורת ערוץ טלוויזיה אחד, שלושה עיתונים מפלגתיים בעברית ('דבר', 'הצופה', 'יתד נאמן') וארבעה פרטיים ('ידיעות אחרונות', 'מעריב', 'הארץ', 'חדשות'). והיום – ארבעה ערוצי טלוויזיה, נוסף על ערוצי כבלים רבים, וכל העיתונים הם בבעלות פרטית. נוסף על כך התקשורת האינטרנטית מתפתחת בתנופה. ב-1988 היו בכנסת 13 מפלגות, השתיים הגדולות (הליכוד והמערך) שבהן מנו כשני שלישים מחברי הכנסת; היום אין מפלגות גדולות. היחס המספרי בין חברי הכנסת לבעלי זכות הבחירה היה בשנת 1988 1 ל-24,100; היום הוא קרוב ליחס של 1 ל-43,000. ב-1988 כיהן ראש הממשלה יצחק שמיר 33 חודשים כראש הממשלה מתוך כהונה שארכה שש שנים ורבע. מספר הצעות החוק הפרטיות בכנסת ה-12 (1988-1992) היה 1,491 (143 מהן התקבלו); בכנסת ה-17, שכהונתה הסתיימה בפועל ביולי 2008, 26 חודשים סך הכול, הוגשו 3,815 הצעות חוק פרטיות, מהן התקבלו 223. בשנת 1988 היה המגזר הציבורי ריכוזי כבשנות

החמישים של המאה העשרים, וקדנציה ממוצעת של כהונת כנסת מאז עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977 נמשכה כשלוש שנים וחצי.

היום, כעבור עשרים שנים, פני החברה הישראלית שונים תכלית שינוי, והתשתית המשטרית והמשילונית הגיעה למצב הנוכחי לאחר שספגה זעזועים של ממש. לריבוי הזעזועים במבני הדמוקרטיה הישראלית הייתה השפעה אדירה על התרבות הפוליטית של החברה הישראלית. התיעוב הגובר כלפי הפוליטיקה והירידה החדה בשיעורי ההשתתפות בבחירות, האופי העויץ והמתלהם של השיח הפוליטי, היסדקות התשתיות הנורמטיביות והפניקה המלוכה בידי התקשורת – כל אלו הפכו להיות סימני היכר של התרבות הפוליטית הישראלית.

לנוכח המציאות הזאת אין מנוס מבנייה מחדש של הדמוקרטיה הישראלית, לא פחות, בדק בית שיתאים את מוסדות הדמוקרטיה לתוואי החברה בישראל. מדובר במשימה גדולה וקשה, כטיפול במעלה הר תלול וגבוה. אבל אין בררה. עתידנו תלוי בכך. לא די בהצגת תמונת המציאות. לפיכך לאחר שאביא את נקודת המבט הדיאגנוסטית בפרק הראשון של דיון זה, לאחר אבחון התחלואים במציאות הקיימת, אציג מגוון הצעות לתיקון. מדובר בניסיון יומרני להציב חזון לדמוקרטיה בישראל; חזון לעתיד שאיננו מסתפק בהתמודדות עם מה שאפשרי כאן ועכשיו או בדיון בשאלת ההיתכנות הפוליטית בקרב מקבלי ההחלטות והציבור הרחב. נהפוך הוא: אני בוחר להציע מגוון הצעות לתיקון המציאות, כמפורט בהמשך, מגוון הנובע מן החובה המקצועית לפרוש לפני הציבור בישראל חזון מרחיק ראות, אופק רחב, פסגה שאותה עלינו לכבוש ולהניף עליה את הדגל.

סרטוט הדגם המקיף, החיוני והרצוי לדמוקרטיה הישראלית וכינון הבסיס לתרבות דמוקרטית בריאה הם ליבת הקול הקורא הזה. יש בו הצעות פשוטות שמיושן לאלתר עשוי להצמיח ניצני הבראה מעורדים כבר בעתיד הנראה לעין. הוא כולל גם הצעות מורכבות, שיישומן מחייב תהליך מתמשך ואף כואב, ואין בו קיצורי דרך. לשון אחר, החזון המוגש כאן הוא קריאה להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית.

הנחת היסוד היא שחרף שישים שנותיה והישגיה, הדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה בהתהוות, והיא שרויה עדיין בעיצומו של תהליך ההתגבשות שלה. מציאות זו אינה תלויה מנהיגות או מאורעות: מדוד בן-גוריון ועד אהוד אולמרט; מהעלייה ההמונית של שנות החמישים של המאה העשרים ועד העלייה הרוסית של שנות התשעים; מקולקטיב משימתי של ראשית ימי המדינה ועד חברה שסועה שידעה שינויים ערכיים; ועוד כהנה וכהנה. כל אלו הם תוצאה של נתון בסיסי: אנחנו בנות ובנים לאומה דיאספורית, שגלתה מארצה שבעים דורות ולא חוותה ריבונות טריטוריאלית עד אשר חוללה התנועה הציונית בסוף המאה התשע עשרה מהפך באורחותיה. לא רק שעל האומה הזו להתמודד עם המפעל של בניין ריבונותה הפוליטית הטריטוריאלית, אלא שהיא עושה כן בצל איום מתמשך על קיומה הפיזי.

אחת החולשות הבולטות של התרבות הפוליטית שלנו מקורה בכך שהדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה פורמלית ולא דמוקרטיה מהותית. עדיין לא הטמענו את תודעת השתייכותנו למשפחה המכובדת של הדמוקרטיות הפרלמנטריות. יש לנו רשויות שלטון ומוסדות פוליטיים – כמו מפלגות – ותהליכים פוליטיים – למשל בחירות. ואולם כל אלה מונחים על תשתית חוקתית רעועה. אין לנו חוקה ואין לנו מגילת זכויות, וממילא תרבותנו הפוליטית אינה מקדשת כראוי את זכויות האדם וזכויות המיעוטים. בהיעדר חוקה שהכול צריכים לראות בה מסמך מכונן ומחייב, האי-יציבות מובנית ביסודות של אורחות חיינו. היציבות הדמוקרטית תלויה בהשגת איזון בין היסודות האוניברסליים של הקולקטיב לבין היסודות הפרטיקולריים שלו, או במילים אחרות – בין הערכים הליברליים, המעמידים בראש מעייניהם את הזכויות של היחידים והקבוצות המרכיבים את הקולקטיב, לבין יסודות התרבות, המורשת, השפה, האמונות והדעות של קבוצת הרוב במדינה. הדמוקרטיה הישראלית רחוקה עדיין ת"ק פרסה מן האיזון הרצוי בין שני מרכיבים אלו.

הדבר בא לידי ביטוי מובהק בוויכוח הנוקב, אשר טרם הוכרע, על הגדרת יהודיותה של המדינה מול הווייתה הדמוקרטית. מגוון כוחות, דעות והשקפות עולם נאבקים על זהותנו היהודית והדמוקרטית: החל בגישות חרדיות, המקדשות את הפרטיקולרי-היהודי ודוחות את האוניברסלי, וכלה בחילונים ה'אדוקים', המפנים עורף ליסוד הפרטיקולרי ומקדשים את הערכים הדמוקרטיים האוניברסליים. בתווך נמצאים הדתיים הלאומיים, המסורתים, החילונים הלאומיים ועוד זרמים מזרמים שונים. המאבק על הגדרת זהות הקולקטיב הישראלי אינו מאבק תאורטי. הוא מחריף כבר עשרות שנים את אחד השסעים העמוקים ביותר בהוויה הישראלית ומאיים על לכידותה של החברה. בד בבד עם המאבק הזה ניטש גם מאבק על אופי המשטר הדמוקרטי שלנו, בראש ובראשונה על הצורך במגילת זכויות בצירוף ההגנות המוסדיות והתרבותיות הנדרשות.

המאבקים הקשים על הגדרת זהותה של המדינה ועל אופי המשטר הדמוקרטי שלה מתנהלים, כאמור, על רקע היעדר תרבות של ריבונות פוליטית וטריטוריאלית, של מאבק מתמשך על ההישרדות הפיזית, של התמודדות בלתי פוסקת עם תהפוכות הכלכלה, ועוד כהנה וכהנה נושאים דוחקים הממלאים את סדר יומנו. סדר היום הציבורי הפוליטי של ישראל עמוס ביותר, בייחוד מאז שנות התשעים של המאה העשרים, עשור שהיה בבחינת קו פרשת מים בתולדות המדינה: הוויכוח על שאלת הגבולות החמיר; ישראל קלטה עולים רבים (בהיקף של כחמישית מאוכלוסייתה); ויתרה מזו – בשנים ההן נרשמו זעזועים בתשתית החוקתית הרעועה ממילא, ושיאם רצח ראש הממשלה יצחק רבין (1995), שיש הרואים בו ניסיון לרצוח את הדמוקרטיה הישראלית עצמה.

כינונה של חוקה לישראל, אשר הכרח שתיכון בהסכמה, הוא צעד הכרחי, גם אם לא מספיק, ליצירת איזון בין האוניברסלי לבין הפרטיקולרי.

מאחר שאין לנו חוקה כתובה, שלמה ומעוגנת, חוותה מדינת ישראל בשנות התשעים שני זעזועים גורליים במישור החוקתי. הראשון והבולט

שבהם היה הניסיון, שצלח בטווח הקצר אך נכשל בטווח הארוך, לשנות את שיטת המשטר. בשנת 1992 שינתה הכנסת את המשטר הפרלמנטרי ברוב רגיל ויצרה את יצור הכלאיים של הבחירה בשני פתקים, האחד – לראש הממשלה – אפשר לבוחר הישראלי להביע את דעתו בסוגיות לאומיות, והאחר – למפלגה המניפה את דגל האינטרס הצר (מפלגה דתית, רוסית, ערבית, או כיוצא באלו). הסוגיות שבמוקד סדר היום הציבורי – הקשורות לטובת הכלל ובראש ובראשונה לעצם קיומו של הקולקטיב – הוחלפו בוויכוח סרק על סוגיות מגזריות. אילו הייתה לנו חוקה, לא היה השינוי הקלוקל הזה בא אל העולם, שכן חוקה קובעת, בין השאר, רף (רוב גבוה) לאישור שינויים חוקתיים. ואכן, בארצות הברית, לדוגמה, כרוך תיקון בחוקה בתהליך הנפרש על פני עשרות שנים. לא בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות הרף גבוה כל כך, אך בכל אחת מהן נדרש הליך מיוחד כדי להנהיג שינוי חוקתי. בשנת 2003 הוחזרה שיטת הבחירות הקודמת – פתק אחד בלבד, למפלגה ולא לראש ממשלה.

הבחירה הישירה פגעה פגיעה אנושה בתשתית המשטרית של הדמוקרטיה הישראלית. נזקיה הם רבים, ואף על פי שסולקה בחרפה מעולמנו, היא הותירה צלקות עמוקות בדמוקרטיה שלנו. הנזק החמור מכול נגרם למוסד המפלגה. התנאי ההכרחי להתקיימותה של הדמוקרטיה הייצוגית הפרלמנטרית הוא מערכת חסונה של מפלגות. המפלגה היא מדרגה מהותית, חשובה ביותר, בתהליך הפוליטי המתקיים על גבי מעין מדרגות המתווכות בין אזרחי המדינה – חברי הקולקטיב האזרחי- הפוליטי – לבין מקבלי ההחלטות והמוציאים לפועל; היא הבימה שבה מתלבנות האמונות והדעות של בעלי ההשקפות המשותפות; היא הזירה שבה הן מתגבשות לכלל מצע למדיניות ולדרכי פעולה פוליטית; והיא המציעה את המנהיגות שתוביל למימוש המצע האמור. התרסקות המפלגות הגדולות בישראל היא הגורם המרכזי להשטחתה ולרירודה של הפוליטיקה ולכל מה שנובע מההשטחה והרירוד הללו – המיאוס מפניה מצד חלקים גדלים בציבור. יתר על כן, התרסקותן של המפלגות הגדולות פגעה ביכולת לכונן קואליציות יציבות.

אל הפגיעה הזאת בתשתית החוקתית בשנות התשעים הצטרף עוד זעזוע שפגע ביסודות המשטר שלנו: הנהגת הבחירות המקדימות (הפריימריז) לבחירת מועמדיהן של המפלגות לכנסת. השילוב של הבחירה הישירה והבחירות המקדימות הגביר מעבר לסביר את תלותם של הפוליטיקאים בתרומות כספיות. למעשה, מאז שנות התשעים התנאי ההכרחי לאפשרות להיבחר לרשימת מועמדים של מפלגה לכנסת, שלא לומר לעמוד בראשה, ולניצחונה של מפלגה בבחירות הוא כסף. התלות הגוברת של הפוליטיקה בכסף היא אחת הסיבות העיקריות להתגברות השחיתות הפוליטית. עד היום לא התמודדה הדמוקרטיה הישראלית כראוי עם הסיבות והמקורות לשחיתות הפוליטית, וממילא לא נוצרו הכלים הראויים למלחמה בה, כגון כינון מנגנוני שקיפות, השרשת מושג האחריות, גיבוש מערך הולם של מגבלות חוקיות וענישה הולמת. לעומת זאת התלות הגוברת של הפוליטיקה בכסף חיזקה את תהליך המשפטיזציה של הפוליטיקה הישראלית, ולראיה – חקירות נגד ארבעה ראשי ממשלה מכהנים בזה אחר זה בלי שהוגשו כתבי אישום נגדם (לפחות עד לרגע כתיבת שורות אלו).

לקראת בחירות 2009, כפי שקורה כבר למעלה מעשור, התקיימו בחירות מקדימות בשלוש מפלגות המתמודדות על הנהגת המדינה. שיטת הבחירות המקדימות בנוסח המקובל אצלנו, המצאה ישראלית שאין דומה לה בדמוקרטיה יציבות, צריכה להימחק מעולמנו הפוליטי. הטענה שזו השיטה הדמוקרטית ביותר מופרכת, וגרוע מזה: הבחירות המקדימות בישראל היו ומוסיפות להיות מנוף לשחיקת עמוד התווך המרכזי של הפוליטיקה הדמוקרטית – המפלגה. מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה לפני שנים אחדות בדק דרכים לבחירת מועמדים בכארבעים מפלגות בדמוקרטיה מפותחות. המחקר העלה שהדרכים הן רבות ומגוונות, וכולן נגזרות משני תנאי יסוד: הראשון, אופייה של שיטת הבחירות הנוהגת בדמוקרטיה הנתונה (בחירות אזוריות מלאות או חלקיות, מספר חברי הפרלמנט, בית אחד או שני בתים, וכד'); והשני, אפיון תפקידה ומטרתה של המפלגה בתהליך הפוליטי. התנאי

הראשון יוצר את המגוון בשיטות לבחירת מועמדים, והתנאי השני מניח את המכנה המשותף. המפלגה, באמצעות נציגיה בפרלמנט, מצופה לממש את עקרונותיה האידאולוגיים והפוליטיים בעזרת תכנית הפעולה המוצגת לפני הבחורים. על כך היא נבחנת, ועל כך היא מתוגמלת או נענשת בבחירות הבאות.

תהליך בחירת המועמדים לקראת בחירות בארבעים המפלגות שנחקרו, על ההבדלים הדקים הטכניים שביניהן, בנוי על השלבים האלה:

- בפורומים שונים של המפלגה (ועידה, כינוסי מוסדות וכד') מתקיימים דיונים על עמדות המפלגה בכל דבר הקשור לסוגיות פוליטיות/כלכליות/חברתיות במדינה המסוימת.
- המפלגה מנסחת ניסוח ברור את עמדותיה ומציגה אותן כתכנית פעולה.
- בחירת המועמדים נעשית על רקע תכנית הפעולה, והנבחרים מחויבים לבחוריהם באמצעות המחויבות לטקסטים המפלגתיים כפי שנוסחו.
- הנהגת המפלגה המבססת את מעמדה מתוך הדינמיקה הפוליטית הפנים-מפלגתית אחראית לקיום המחויבות הזאת כאשר הנציגים הנבחרים מקימים את הסיעה המפלגתית בפרלמנט.

המאבק בישראל בין שלוש המפלגות שנאבקו על הנהגת המדינה בכנסת ה-18 איננו על תכנית פוליטית אלא על טיבה של ה'נבחרת'. אלא שבמחוזותינו ה'נבחרת' אינה מייצגת דבר חוץ מסך כל רכיביה, כלומר היא אוסף של אטומים – כל אחד מהם עומד לעצמו, על הישגיו, צורתו, 'נחמדותו', ובעיקר עברו. אף אחת מן המפלגות איננה מציגה בירור פרוגרמטי ו/או תכנית פעולה, ולעומת זה היועצים האסטרטגיים למיניהם, שאיש מהם איננו חבר מפלגה, מקבלים בתמורה תשלום נדיב ואחראים להשטחה, לטשטוש ולרירוד הדיון הפוליטי המתקיים לקראת הבחירות.

זאת ועוד: שיטת הבחירות המקדימות היא אחת הסיבות העיקריות להשחתה הפוליטית ולמיאוס הגובר שהציבור חש כלפי הפוליטיקה.

הסיבה לכך היא שהבחירות המקדימות בישראל בנויות על כסף, כמה שיותר כסף, ועל קומבינות המעשירות את קבלני הקולות למיניהם. המחפש את הסיבות לקשר שבין כסף לפוליטיקה, הון לשלטון, יעיין בראש ובראשונה בתלות ההכרחית של הפוליטיקאים בכסף.

שינוי שיטת הבחירות והנהגת הבחירות המקדימות הגבירו מאוד את הממד האישי בשיח הפוליטי. תכונותיהם האישיות-המשפחתיות-החומריות של המועמדים הועמדו במרכז ודחקו לשוליים את הדיון הפוליטי בעמדות המפלגות שהמועמדים מייצגים. ההשטחה, ההשממה והרירוד של השיח הפוליטי תרמו רבות להתגברות תחושת המיאוס של הציבור כלפי הפוליטיקה. הפניית עורף זו של הציבור התבטאה בירידה בעניין בנושאים ציבוריים ופוליטיים, אשר לצד הזלזול הגובר בעיסוק הפוליטי מניאה אנשים איכותיים מלהיכנס לזירה הציבורית. הפניית העורף הנמשכת לפוליטיקה, שהיא הביטוי המובהק ביותר של הרגש האנטי-פוליטי בישראל, מאיימת על הלגיטימציה של השלטון הדמוקרטי הנבחר, אבל לגיטימציה זו היא תנאי הכרחי לקיומו וליציבותו של שלטון דמוקרטי מתפקד ('אף על פי שלא בחרתי בממשלה המכהנת, זו הממשלה שלי. את הוויכוח שלי אתה אנהל בכלים שהדמוקרטיה מעניקה לי בתוך התהליך הפוליטי').

תהליך המשפטיזציה של הפוליטיקה הוא תוצר הזעזוע החוקתי השני שהועצם בשנות התשעים של המאה העשרים. ביסודו של דבר מדובר בשימוש מופרז ומתעצם בכוח המוקנה לשומרי הסף (למשל, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומבקר המדינה), בעיקר במעורבותם בזירת ההכרעות הנורמטיביות והמנהליות, הן בזירה הציבורית הן בזירה הפוליטית. השאלה שאמורה להנחות את פעולת שומרי הסף – כיצד לאפשר פעולה יעילה ותקינה, ההולמת את הנורמות הציבוריות? – הפכה להיות לשאלה – האם החלטה כזאת או אחרת היא החלטה בגי"צה? כלומר, במקום התמרוץ לנבחרי הציבור ומשרתיו לפעול מתוך התאמה לנגזר מטוהר המידות, שורר מצב של בלימה, איום וקטימת הרצון והיכולת לפעול. התגברות הכוח של שומרי הסף, בפועל

וברטוריקה, גרמה, ומוסיפה לגרום, האטה, ולעתים אף שיתוק, בפעולתן של מערכות ציבוריות. היא אף מביאה לידי עוינות גוברת כלפי הרשות השופטת. המציאות הבעייתית לא נתהוותה, חלילה, בגלל שימוש לרעה בכוח בידי אלה שהוא הוקנה להם. במציאות שבה התגברו התופעות של השחיתות בקרב משרתי הציבור ונבחריו והגיעו לממדים מדאיגים, דפוס הטיפול בתופעות המדאיגות הללו לקוי מיסודו: המופקדים על טוהר המידות, שומרי הסף, פיתחו תרבות של מאבק בסימפטומים ולא בסיבות. על כך עוד ארחיב בהמשך. בכל מקרה, חובתנו, לטעמי, היא ליצור הזדמנות, שנמנעה עד כה בהיעדר חוקה ושיח חוקתי מסודר, לקיים דיון רציני בשורה של שאלות בעלות משמעות קיומית לעתיד הדמוקרטיה הישראלית:

- כיצד מחזירים את האיזון שהופר בין שני השחקנים המשתתפים בשיח הנורמטיבי בישראל – הכנסת ובית המשפט? מה היחס בין משקלו של בית המחוקקים, שתפקידו הביצועי בשיח הוא החקיקה, לבין משקלה של הדיוטה העליונה, הרשות השופטת, המתבטאת בפסיקה?
- במדינה שעומס ההכרעות המוטל על שכמם של מנהיגיה הוא עומס כבד מנושא, האם תפקידם של שומרי הסף – היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, מבקר המדינה וכו' – הוא 'לנקות את האורות' ללא הבחנה בין עיקר לטפל, או שמא תפקידם לאפשר ניהול משוחרר מלחצים של ענייני המדינה, ובכלל זה קבלת החלטות חשובות ביותר, מתוך הקפדה על איזון בין יצירת סביבת עבודה מתאימה המאפשרת למקבלי ההחלטות לפעול לבין השמירה על טוהר המידות?

בשלהי העשור הראשון של המאה העשרים ואחת הרושם הרווח בציבור הוא שהופר האיזון בין בית המשפט לכנסת, והרטוריקה – לאו דווקא הפסיקה – שהושמעה מכיוון בית המשפט העליון חותרת להשתלט על הדיון ועל ההכרעה הנורמטיבית בחברה הישראלית. ואולם תהיינה אשר

תהיינה ההערכות והדעות על מקומו הראוי של בית המשפט העליון, ברור למדי שהוא לא 'השתלט' על הזירה הפוליטית או 'נדחף' לתוכה ביזמתו, אלא מצא עצמו נדחק לתוך החלל הריק שנוצר בה. בחינה היסטורית מצביעה על כך שמקור הבעיה טמון בהתנהלות בעייתית של פוליטיקאים בזירה הפוליטית, שמוקדה בכנסת. אל הריק שנוצר בגין התפקוד הלקוי של הכנסת נכנס בית המשפט העליון, אולי לא תמיד בזירות הראויה, אולי לא תמיד בשום שכל. מאז קבע הנשיא (בדימוס) של בית המשפט העליון מאיר שמגר שהחלטות פוליטיות ומנהליות, אשר הממד המשפטי שלהן מצומצם, נמצאות בתחום המומחיות והשיקולים של רשויות אחרות ומקומן לא בבית המשפט, חדלו להישמע קולות כאלה מכיוון בית המשפט. הרושם שנוצר בתודעה הציבורית הוא שקביעות בנוסח קביעה זו של שמגר – שההחלטות האלה צריכות להיחסם מטיפולו של בית המשפט באמצעות דוקטרינת האי־שפיטות – אינן נשמעות עוד בהיכל המשפט בירושלים. לאחר עשרות שנים שבהן גָּדַר בית המשפט העליון את תחומי מעורבותו בשיח הנורמטיבי והפוליטי המתנהל בבית המחוקקים, בלטה בעשור המכריע של שנות התשעים הרטוריקה של בית המשפט העליון שהתמצתה בשתי ססמאות: 'הכול שפיט' ו'המהפכה החוקתית'. המונח 'הכול שפיט' המיוחס לנשיא (בדימוס) אהרן ברק מאפיין את השינוי בתפיסת תפקידה של הרשות השופטת.

כאמור, הייתה זו הכנסת אשר פגעה במעמדה המרכזי בשיח הנורמטיבי מול בית המשפט. אכן דרך בפגיעה הזו הייתה התנהלות הפוליטיקאים בחקיקת שני חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק. שני החוקים – התחלה צנועה, גם אם דלה, למגילת זכויות בישראל – התקבלו ברוב רגיל, כמוהם גם ההכרעה כבודת המשקל לשנות את שיטת המשטר בישראל (בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – 32 חברי כנסת תומכים, 21 מתנגדים; בחוק יסוד: חופש העיסוק – 23 תומכים, בלא מתנגדים או נמנעים). בפעם הראשונה בתולדותיה קבעה הכנסת, כפי שצוין לעיל, שישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית, אך

לא קיימה דיון ממצה על האיזון בין הערכים הללו, וממילא לא דנה במוקש: מה יקרה אם תיווצר התנגשות בין הערכים היהודיים לערכים הדמוקרטיים? על רקע הרוב הזעום שבו התקבלו חוקי היסוד הללו התפתחה ברשות השופטת הרטוריקה שעיקרה הטענה שבית המשפט הוא שיכריע בשאלת המתח המהותי בין מידת 'יהודיותם' לבין מידת 'דמוקרטייתם' של ערכי המדינה, כמאמר נשיא בית המשפט העליון דאז השופט אהרן ברק, 'על בסיס תפיסותיו של הציבור הנאור בישראל'. ואף שהכנסת, אשר מאז פברואר 1949 משמשת גם אספה מכוננת חוקה, לא קבעה בחקיקה בידי מי הסמכות לבטל את חוקיה, הרטוריקה של 'המהפכה החוקתית' (ולאו דווקא הפרקטיקה שבהתנהלות בית המשפט עצמו) יצרה את הרושם שהסמכות הזו מוקנית לבית המשפט העליון.

חולשת הכנסת גרמה לשיבוש העקרונות הלא כתובים באשר לשיח הנורמטיבי בינה לבין בית המשפט, והיא באה לידי ביטוי בתופעה בעייתית נוספת. ברבע האחרון של המאה העשרים הגישו חברי כנסת מאות עתירות לבית המשפט, רובן כהמשך לפעילות הפוליטית הרגילה שלהם כחברים בבית המחוקקים. במילים אחרות, חברי כנסת הם שגררו את בית המשפט אל תוככי השיח הפוליטי, סדקו את העיקרון שהדיון הנורמטיבי בדמוקרטיה מתנהל בידי הנציגים הנבחרים של הקולקטיב והרימו תרומה נוספת להפרה של עקרונות השיח הנורמטיבי. פעולה זו של חברי הכנסת החלישה את בית המחוקקים הפגיע והחלש ממילא (כפי שעוד יובהר בהמשך). בית המשפט מצדו סיגן פחות ופחות את העתירות שבהן היה מוכן לדון. וכך, כאשר בית המשפט העליון היה מוכן לדון – ובמקרים מסוימים אף להכריע – בשאלות פוליטיות או מנהליות שהממד המשפטי שלהן מצומצם, הוא קיבל עליו את נטל המילה האחרונה בזירה שבה פועלים מוסדות אחרים של המדינה.

בהיעדר חוקה כתובה ביסס בית המשפט העליון במשך עשרות שנים, מאז הקמת המדינה, עקרונות יסוד של כבוד האדם, חירויותיו וזכויותיו בפסיקות נועזות ורוויות תבונה. קשה להפריז בחשיבות תרומתו של בית המשפט לפיתוח נורמות ראויות בתחום השלטוני והציבורי, וקשה

להעריך לאן הייתה מידרדרת המערכת השלטונית שלנו בלעדי נורמות אלו. ואמנם, מאז הקמת המדינה העניקו המחוקקים יחס של כבוד לבית המשפט, ומידת האמון שהציבור בישראל רחש לו הייתה מן הגבוהות ביותר. ואולם מאז המחצית השנייה של שנות התשעים נפגמה יראת הכבוד שאפיינה את זיקת הגומלין בין שתי הרשויות. מאותו זמן ואילך אפשר להצביע על סדרה מתעצמת של תגובות שליליות מצד בית הנבחרים כלפי בית המשפט העליון, ובהן הצעות בעייתיות כגון ההצעה להקים בית משפט נפרד לחוקה; ההצעות לשינויים בהרכב ובתפקוד של הוועדה למינוי שופטים; החקיקה המכונה 'עוקפת בג"ץ'; פסקת ההתגברות, שתאפשר לכנסת להעביר חוקים שבית המשפט קבע שאינם חוקתיים (פסקה שעלולה לעקר יסוד מוסד בתשתית החוקתית של הסדר הפוליטי במדינה); ועוד כהנה וכהנה ביטויים להערכת היחסים בין שני עמודי תווך אלו של הדמוקרטיה. למן אותה עת מסתמנת ירידה עקיבה במידת האמון שהציבור רוחש לבית המשפט. זו תופעה מסוכנת, והיא לובתה על ידי רטוריקה ופרקטיקה בעייתיות מצד פרופ' דניאל פרידמן שהתמנה, למרות ואולי בגלל הרקורד העצום שלו ברטוריקה מסוג זה, לתפקיד שר המשפטים. נושאים שהועלו לדיון ביקורתי בתקופת כהונתו והיה ראוי לדון בהם בשיקול דעת ובקור רוח, נתפסו ככלי לניגוח בית המשפט. למעמידים בראש סדר העדיפויות של הדמוקרטיה את השמירה על זכויות האדם וזכויות המיעוטים, ובפרט בחברה מגוונת כחברה הישראלית, ברור לגמרי שעמוד התווך במימוש היעד המהותי הזה הוא בית המשפט. ושוב – יש לחזור ולהדגיש את חיוניותה של החוקה בעיגון ובקיבוע ההסדר הראוי ביחסי רשויות השלטון ובהחזרת האמון של הציבור בכלי היחיד שבאמצעותו בית המשפט 'מדבר' – הפסיקה. על סף סיומו של העשור הראשון של המאה העשרים ואחת אפשר לומר כי הניהול במדינת ישראל ותפקודי המשילות שלה נמצאים, על פי מדדים רבים, בנסיגה בהשוואה לתפקודי המשילות של הדמוקרטיות המתקדמות. נסיגה זו איננה מתמצית רק בהתנהלות השוטפת של סוכנויות הממשל הפעילות במרחב הציבורי, אלא גם בהיחלשות

סטנדרטים מוסריים, תרבותיים וחברתיים. אפשר לזהות פער גדל והולך בין איכות הניהול של חברות במגזר העסקי, אשר ביצועיהן דומים ברמתם לארגונים מובילים בעולם המערבי, לבין אזלת היד, היעדר המעוף, היזמות והשירות הגרוע במגזר הציבורי. בהכללה אפשר לומר כי המדינה מייצרת 'מומחים ציבוריים' נחותים, המאפיינים את משרדי הממשלה, חלק ניכר מהחברות הממשלתיות ומרבית הרשויות המקומיות, הרשויות הציבוריות האחרות (למשל המשטרה והצבא) ועוד תאגידים וגופים ציבוריים.

לעומת הכשלים החוקתיים שנתגלעו בשנות התשעים, ההידרדרות בתפקודי המשילות קשורה לכשלים מבניים המעוגנים, לאורך זמן, במגזר הציבורי על ענפיו, ובראש ובראשונה המבנים הממשלתיים. הכשלים הללו, כולם, הם תוצר ישיר של ריכוזיות יתר המכרסמת ביעילות של רשויות הביצוע של מדינת ישראל, על מכלול סוכניה, בייחוד לנוכח הגידול המצטבר בעומס המוטל עליהן, ומונעת הטמעה של ערכי השקיפות והאחריותיות. בסימפטומים של כשליהן של רשויות הביצוע שלנו בולטים הקיפאון, הקיבעון ולעתים החידלון בביצוע החלטות הממשלה, והם מונעים תמריץ ליזמות ולחשיבה יצירתית בקרב משרתי הציבור. הנפגעת העיקרית היא המשילות. ידיה של ממשלה שנבחרה לבצע מדיניות שעליה היא הכריזה ואותה היא תכננה ככולות. כאשר התופעה הנמשכת של משילות פגועה ופגומה חוברת אל האי-יציבות הפוליטית, כאשר תוצרי הכשלים המבניים הטבועים ברשות המבצעת חוברים אל תוצרי הכשל המשטרי הבאים לידי ביטוי בתפקוד הרשות המחוקקת – כאשר כל אלה מתרחשים, אזי הפיתוי למצוא פתרונות קסם ברמות משטר נשיאותי גדל והולך. דא עקא, כאשר המחלה היא ריכוזיות יתר במגזר הציבורי והתפוררות התשתית המפלגתית בזירה הפוליטית, השתלה מלאכותית של שיטה ריכוזית כמו השיטה הנשיאותית היא הכיוון ההפוך מהכיוון הנדרש. היא מחזקת את הסמכות והאחריות של יחידים במקום לבדל ולבזר את הסמכות והאחריות הפוליטית והמשילות הניהולית גם יחד.

על כן את שיטת המשטר אין לשנות, אלא יש להשכיחה ולשפרה. את שיטת המשילות הריכוזית הנוהגת צריך לשנות בכיוון ההפוך מן השיטה הנשיאותית. דהיינו, יש להעמיק את הביזור וליצור חלוקה רחבה של הסמכות והאחריות.

הסימפטומים של 'מחלת' הריכוזיות ניכרים במחוזותינו שנים ארוכות, והם רק מחמירים עם השנים. כך למשל, היעדר השקיפות והאחריותיות האופייני כל כך למציאות ריכוזית משמש קרקע פורייה לתופעות של שחיתות וניצול לרעה של מעמד ותפקיד. תגובת שומרי הסף המופקדים על השמירה על טוהר המידות הופנתה ומופנית, כאמור, לסימפטומים: עוד ועוד רסנים מוטלים, טלאי על גבי טלאי, בצורת תקנות, עודף רגולציה ולפעמים אף חקיקה קוטמת יזמות ויצירתיות. וכפי שהוזכר, שומרי הסף עושים שימוש חריג בכוח שהופקד בידיהם עד שהם נעשים שחקני וטו המקצרים את החבל המאפשר ביצועים יעילים. במילים אחרות, הפתרונות השגרתיים, התגובה לסימפטומים, הם תוצר של ראייה צרה ונמנים כולם עם הפתרונות שבתוך הקופסה. הם אף מטשטשים ודוחקים את שני היעדים המובהקים האמורים לשמש אורים ותומים לשירות הציבורי ברשות המבצעת: ביצוע יעיל של החלטות הממשלה ומתן השירות הטוב ביותר, המלא והחיוני לאזרח. בהמשך הקול הקורא להלן ריכזתי המלצות שפיתחו שנים ארוכות עמיתים במכון הישראלי לדמוקרטיה, והן יוצגו כמהלך שיבוסס על עידוד היזמות בקרב מבצעי המדיניות (הפקידים), על פי הגדרות חדשות לסמכות ולאחריות ואגב הטמעת השקיפות והאחריותיות. מדובר במהלך אסטרטגי שלא נעשה כמותו בישראל.

הכשלים שתיתארתי בתחום המשילות חוברים לכשלים בתחום המשטר ומזינים זה את זה. בתחום המשטר טיפחו אסון הבחירה הישירה והתפרקות המפלגות הגדולות פרגמטיזם פוליטי המתנער מערכים אידאולוגיים-רעיוניים. סימניו של הפרגמטיזם הזה הם שלטון ככל מחיר, פרסונליזציה של השיח והפרקטיקה הפוליטיים, מתן קדימות לאינטרסים מגזריים על חשבון צרכים לאומיים, שיח פוליטי רדוד המושתת על

סממאות קצרות, קליטות וחד-ממדיות, תלות גוברת של הפוליטיקה בכסף, ולבסוף – תקשורת המייצרת חדשות ואינה מסתפקת בדיווח עליהן. מול כל הכשלים הללו מתחזקים ה'טהרנים' לסוגיהם, שהם הם המתמודדים עם הסימפטומים של המציאות ולא עם סיבותיה, ועורמים משקולות על המהלך הפוליטי המשטרי ועל התהליכים המשילוליים-הניהוליים. אין פלא שכולנו, אזרחי הדמוקרטיה הישראלית, נותרים עם מנהיגות בלא חזון, מנהיגות של טווחים קצרים שאינה מסוגלת לפתח מעוף.

הכשלים המשילוליים והמשטריים והתגובות לסימפטומים שהם יוצרים הם מניעי התהליך שהתעצם בשנות התשעים של המאה העשרים ואשר טובע חותם שלילי על התרבות הדמוקרטית שלנו: הפרת האיזון שעיקרו שמירה הכרחית על טוהר המידות מהצד האחד ושמירה ציבורית על התנהלות התהליך הפוליטי מן הצד האחר. אחת ההשלכות של הפרת האיזון הזאת היא המיקום וההגדרה הבעייתיים של מושג השחיתות בתודעה הציבורית.

אני מבקש לחזור ולהדגיש, לחזור ולהצביע, לחזור ולהתריע: מאז קום המדינה נחשפות שוב ושוב תופעות מעיקות של עברות על החוק מצד אישי ציבור, נבחרים וממונים כאחד. יתר על כן, בעשורים האחרונים התופעות הללו החרפו. השחיתות במסדרונות השלטון מקרינה במישרין על מה שהציבור מרגיש כלפי השירות הציבורי והפוליטיקה; השחיתות היא גורם מרכזי בהתעצמות המיאוס כלפיהם. לפיכך אין ספק שניסוח חזון לדמוקרטיה הישראלית חייב לכלול הגדרה מדויקת וחדה של טוהר מידות כערך שיש להטמיעו בתרבות הפוליטית הישראלית בכלל ובתרבות הארגונית של המגזר הציבורי בפרט. בה בעת יש לציין כי גבולות ההגדרה של השחיתות כמושג התרחבו מאוד, ובמובנים רבים השחיתות הפכה למונח חמקמק. כך, בין היתר, נעשה המונח שחיתות שם נרדף לשימוש לרעה בכוח: כוחו של פוליטיקאי, כוחו של פקיד, כוחה של המשטרה, כוחה של התביעה וכוחה של התקשורת. אין ספק שכאשר אחד מאלה, או כולם, עושים שימוש לרעה בכוחם, כלומר

מפעילים אותו שלא למטרות שלשמן ניתן להם כוח זה, הם משחיתים את האמון שהציבור אמור לרחוש להם. העין הציבורית, הבוחנת את המתרחש במגזר הציבורי ובפרט בפוליטיקה ואף מואסת בהם, אינה מבדילה בין הסימפטומים הפוליטיים של השחיתות לבין ההשחתה הנובעת מן השימוש לרעה בכוח השלטוני.

בשנים האחרונות הפכה השחיתות בתודעה הציבורית למעין סופת אל-ניניו – כשם שכל חריג אקלימי יוחס לתופעת אל-ניניו, כך כל התנהלות שנויה במחלוקת בזירה הציבורית זכתה לכותרת 'שחיתות'. העיקרון 'זכאי כל עוד לא הוכחה אשמתו' כאילו נמחק מהשיח הציבורי. הדבר ליבה ומוסיף ללבנות את האיבה הציבורית כלפי הפוליטיקה. וכך התנהלות פגומה של נבכרי ציבור הגובלת בניסיון מוחשי להשחית את היסודות המשטריים בדמוקרטיה שלנו, כגון ניסיונות ציניים להציע למי שאינו חבר כנסת להרכיב ממשלה או להתאים את חוקי המדינה לצרכיו האישיים, מרימים את תרומתם לאל-ניניו השחיתותי. המקום הבעייתי של השחיתות בתודעה הציבורית טיפה את הטהרנות. נושאי דגלה של טהרנות זו מבקשים להשתמש בדמוקרטיה כאמצעי להדחת השחיתות, ואולם בפועל הם מובילים להדחת הפוליטיקה מן השחיתות. במילים אחרות, טיהור האורוות מן השחיתות עלול להותיר אותנו בלי אורוות. הטהרנות ממלאת תפקיד בהעצמת הרגש האנטי-פוליטי, אשר כשלעצמו מהווה, כאמור, איום על הדמוקרטיה.

ההנחה שהשחיתות היא האל-ניניו שלנו קשורה, אולי בראש ובראשונה, קשר הדוק לתלות הגוברת של הפוליטיקה בכסף. כאמור, התלות הזאת גברה מאוד בתחילת שנות התשעים בעקבות המעבר לבחירה הישירה ואימוץ שיטת הבחירות המקדימות במפלגות.

ההנחה ש'כולם מושחתים' הגיעה למדרגה של 'פניקה מוסרית'. הטלת התיבה 'מושחת' על כל מי שנפתחה חקירה נגדו, גם כשזו רחוקה ממיצוי ובטרם הוגשו כתבי אישום, ותמיד לפני הכרעת הדין, מעידה על התכנסות ציבורית רבתי מאחורי מנגנוני הכחשה; אמרת 'מושחת', שוחררת מאחירות. 'מושחתים נמאסתם' הייתה הססמה של מובילי

אסון הבחירה הישירה. 'כולם מושחתים' היא האמירה המשתקפת ממדר הדמוקרטיה 2008 שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה.¹ בתקשורת הישראלית, כמו אצל אחיותיה מונעות המדרוג (rating) במקומות אחרים, ישנם אי אלו 'פניקים' המלכים את מדורות הבהלה המוסרית. הססמה 'כולם מושחתים' הייתה גם לאתוס הטבוע כמדומה בדניא של בכירי הפקידים במשרד האוצר. באגפים מסוימים של המשרד תופסים הפקידים את עצמם כשומרי החומות, כמי שמופקדים על שמירת הכסף הציבורי מפני הפוליטיקאים הנבחרים החמדנים וחסרי המעצורים או שיקול הדעת. המוטו של שומרי חומות הניצבים מול כל המושחתים היה לתחושת שליחות ומשמש לה מקור להנעה לפעולה. אולם כלי הפעולה של הפקידים הללו מאופיינים באיון של שקיפות ובהיעדר אחריותיות. הם מעמיקים את הריכוזיות הקיצונית המאפיינת את התנהלות הממשלה בתזמורו של משרד האוצר ויוצרים מארג יחסים בעייתי בתוך המגזר הציבורי, בין הרשות המבצעת לבין הכנסת. דוגמה בולטת לבעייתיות ביחסי הכנסת והממשלה היא תהליך התקצוב, ואגב כך גם חוק ההסדרים. הריכוזיות היתרה משפיעה גם על היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, אך מעל לכול היא משתקפת בשירות לאזרח. הפקידות הממשלתית, משרתי הציבור, לא פיתחה מודעות ופרקטיקה של מתן שירות יעיל ושקוף הנתון לדין וחשבון ציבורי. כאשר 'השחיתות הציבורית' הייתה למושג גורף ונטול בקרות, להלוך רוח, כאשר שומרי סף התירו את מוסרות האיפוק והריסון המתחייבים מתפקידם, כאשר הופר האיזון ההכרחי בין השמירה הקפדנית על טוהר המידות לבין השמירה הקפדנית לא פחות על התנהלות יעילה של התהליך הפוליטי – החליפה הפניקה המוסרית את קור הרוח ושיקול הדעת החיוניים כל כך לשיח פוליטי מורכב כשלנו. אילולא התפתחה הפניקה הזאת, אולי היה

1 אשר אריאן, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הרר, יובל לבל והילה צבן, 2008. מדר הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הציבור מפתח כלים להוקעת מה ש'לא ייעשה', ה־not done, ומחזיר את שומרי הסף למקומם הנכון ולתפקוד באופנים ובמסגרות הראויים להם. אך במצב הנוכחי לא נותר מרחב לניסוח של כללי ה'עשה' וה'לא תעשה' של עובדי הציבור ונבחריו.

על כל אלו יש להוסיף חולי אחר של הדמוקרטיה הישראלית, אשר הכרח למצוא לו מזור – מציאות של כיבוש העומדת בעינה קרוב ליובל שנים. פגיעתה של מציאות זו בתפקוד הדמוקרטי התקין של המדינה אנושה. ידו של יגאל עמיר שאחזה באקדח שירה בגבו של ראש הממשלה יצחק רבין הייתה חלק אורגני של גוף סרטני שצמח פרא בלבה של הדמוקרטיה הישראלית. היד הזאת פעלה בהשראתו של גוף אשר חולל, וממשיך לחולל, הלכי רוח המערערים את אושיות הדמוקרטיה שלנו. רצח רבין היה אולי שיא המעשים הנפשעים של הגוף הסרטני הזה, שבמובנים ידועים היה בעיקרו של דבר ניסיון לרצוח את הדמוקרטיה עצמה. ואולם הוא לא היה הראשון בסוגו: קדם לו הרצח של אמיל גרינצוויג בהפגנה של תנועת שלום עכשיו (1983). לרוע המזל מתברר כי לא הייתה זו הפעולה האחרונה. הניסיון שנעשה ערב ראש השנה תשס"ט (2008), שלוש עשרה שנים לאחר הרצח ההוא, לפגוע בחתן פרס ישראל פרופ' זאב שטרנהל בשל דעותיו הוא המשך ישיר לשני המעשים שקדמו לו. יש בו גם התרעה שמעשים כאלה עוד נכוננו לנו בעתיד.

הגוף הסרטני הזה הוא פרי עוועים של הזיווג בין דת לבין לאומנות, זיווג שהוליד מעשים קשים ועקובים מדם רבים בהיסטוריה האנושית. זיווג זה הוא אביה מולידה של הקנאות המניעה אלימות לסוגיה ההרסניים (מילולית ופיזית). מאחר שאנו מניחים שאין מדובר ב'עשבים שוטים' בלבד, יש לנתק את הזיווג הזה כדי לשמר את אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

מאז שנת 1967 אנחנו חיים במציאות של אי־הכרעה באשר לתוואי הגבול המזרחי של מדינת ישראל, והרי גבול הוא הקו האמור להגדיר את תחום זהותנו היהודית והדמוקרטית. מדינת ישראל היא הדמוקרטיה היחידה בעולם שאין לה גבול ברור ומוסכם; גבול שמעבר לו חיים

קולקטיבים לאומיים אחרים, בעלי זהות משל עצמם. הוויכוח על מקומו של הגבול הזה מר וכואב, אך בדרך כלל הוא מתנהל מתוך שמירה סבירה על כללי השיח הדמוקרטי. ואולם ההימנעות במשך עשרות שנים מהכרעה בשאלת תוואי הגבול, תוואי הזהות, הולידה שיתוק חמור של הרשויות – ראשי ממשלה, שרי ביטחון וכל המופקדים על הסדר הציבורי. וכך, בצד גילויי אחריות של מנהיגי המחנות הנצים משני צדי המתרס הרעיוני, צמח גידול הפרא הרצחני. ממשלת ישראל שהותירה במקומו את היישוב היהודי בחברון לאחר הטבח במערת המכפלה, כמו ממשלות ישראל המכשירות שוב ושוב את שרץ המאחזים הבלתי חוקיים, העלתה במחדלים אלו תרומה גדולה לערעור יסודות שלטון החוק. מתן ההיתר שבשתיקה להמשך הפגיעה בחוק ולהפקרות בשטחי יהודה ושומרון הוא הדלק המזין את אש הזיווג המסוכן של דת ולאומנות. האדישות שמפגין הציבור הרחב, שתיקת התקשורת והחידלון מצד מוסדותינו הנבחרים והממונים עושים את כולנו שותפים סבילים להמשך קיומו של איום נוסף, מוחשי, על עתיד הדמוקרטיה.

דחיית ההכרעה בעניין עתיד נוכחותנו בשטחים שנכבשו לפני קרוב ליובל מאיצה תהליכי התפוררות פנימיים. ההכרעה הכרחית, ועידודה הוא חלק מטיפוח חזון ציוני למדינת ישראל.

ועדיין לא דיברנו על שחיקת הסולידריות החברתית, זה החישוק החיוני שהידק את הלכידות החברתית בישראל בעשרות השנים הראשונות לקיומה אך התפוגג בשנים האחרונות.

ישראל היא מדינה צעירה של עם עתיק. בה' באייר תש"ח, 14 במאי 1948, עבר הקולקטיב היהודי בארץ ישראל במעשה מהפכני ממדינה-בדרך למדינה. עד היום אנו מוצאים את עצמנו, עדיין, בתפר ההיסטורי שהתוו הרעיון והמעשה הציוניים, התפר המפריד בין הוויית הגולה להשלמת בניין הריבונות. בתום העשור הראשון של המאה העשרים ואחת הקולקטיב הזה נמצא עדיין בתהליך האבולוציוני של מעבר מריבונות-בדרך לריבונות. התפר ההיסטורי עודנו פרום. איחוי הוא ייעוד שההיסטוריה הפקידה בידי הדורות הראשונים לתקומת ישראל,

בידינו. ואולם התבוננות באספקלריה העכשווית של ההיסטוריה חושפת אותנו במערומינו; הקולקטיב הישראלי נעדר חזון, כיוון ודרך. עיצוב החזון והתוויית הדרך למימושם של יחיותו וסיבת קיומו של המכון הישראלי לדמוקרטיה. חוברת זו מבקשת לסרטט את הצעד ההכרחי בתהליך אריגת החזון, הוא המלט המלכד את המבנה שהסדקים הנפערים בו מאיימים על קיומו.

התכנית לתיקון המוגשת כאן נועדה לפרוש את הדרכים החיוניות להסדרה החוקתית-השלטונית-המשילתית של הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל וליצור מסגרת סולידית להתפתחות בריאה של דמוקרטיה מהותית בישראל. בהמשך הקול הקורא אני עוסק באופן בלעדי באישושה של המסגרת. אינני עוסק בשורה ארוכה של נושאים מהותיים וחשובים, כמו דת ומדינה, האי-שוויון בנשיאה בנטל, היחס למיעוט הערבי, וכד'. נושאים אלו, ככדים בתכולתם ובערכם, נדונים ומטופלים על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה במסגרות אחרות.

היעד הרחב הוא לסרטט מרשמים קונקרטיים למעבר ממצב א (המציאות כיום) למצב ב (החזון). הצגת הדרכים שיובילו אל היעד נעשית מתוך הכרה עמוקה במורכבותה של מציאות חיינו ובאתגרים הקשים שהיא יוצרת. בתנאיה ובלחציה היא דוחפת רבים למיני אסטרטגיות הישרדות, כמו הכחשה או לחלופין ציניות מפליגה. אלא שהדמוקרטיה היא סיפור של תקווה וקבלת אחריות, שהן הן המוטו של החזון המוצג כאן. בעיקרו של דבר, הדמוקרטיה הישראלית הצעירה היא סיפור עתיר הישגים. פרישת הרציונל להשבחתה חייב, מטבע הדברים, להתמקד בתחלואים, אך בתום שישה עשורי תפקוד לנוכח אתגרים יוצאי דופן, הדמוקרטיה הישראלית אוצרת בתוכה את היכולות להשתבח ולהבריא.

החזון לדמוקרטיה בישראל מבקש:

- לשקם את אמון הציבור בפוליטיקה.
- לבסס מסגרת חזקה להתפתחות דמוקרטיה מהותית המאופיינת בתרבות פוליטית של השתתפותיות ושירותיות.

- לבסס את היציבות הפוליטית ולהעניק תחושת ודאות וביטחון ברציפותה ובהמשכיותה של הדמוקרטיה הישראלית.
- לכונן איזון בשיח וביחסים שבין רשויות השלטון – הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת.

הדמוקרטיה היא אורגניזם מתפתח ומשתנה ללא הרף. רקמות האורגניזם הדמוקרטי נמצאות במרחב המכונה 'זירה ציבורית', ונכללים בהן המוסדות, למשל שלוש רשויות השלטון, המבנים, למשל המפלגות והארגונים החוץ-פרלמנטריים, וכן הנורמות, כלומר כללי המשחק והערכים האמורים לשמש מלט מלכד לקולקטיב החברתי. הסולידריות, האחריות הציבורית וכמובן הלגיטימציה למוסדות ולמבנים הן תולדה של איזונים בין הרקמות הללו. דמוקרטיה מפותחת, בריאה, מרחיבה את תחולת האחריות בכל אחת מן הרקמות העושות אותה לאורגניזם חי ופעיל. ראשית, מקור הסמכות להכרעות הפוליטיות הוא כלל החברה, 'העם', ולא גורם חיצוני (אלוהות) או פנימי (שליט יחיד). שנית, האחריות להכרעה הפוליטית מתחלקת בין כלל האזרחים הבוחרים את נציגיהם להנהגת המדינה בפרק זמן קצוב. הבחירות הן מעין כריתת חוזה בין הבוחרים לנבחרים שעל פיו הבוחרים מפקידים בידי הנבחרים את אמונם שהם יממשו את התחייבויותיהם במהלך כהונתם. חוזה בלתי כתוב זה הוא מקור הלגיטימציה המועננת לנבחרים. המימוש, או האי-מימוש, של הציפיות עומד למשפט הבוחרים בקלפי. שלישית, הדמוקרטיה המפותחת עושה הכול כדי למקסם, להרחיב ככל האפשר, את השמירה על הנורמות המשותפות באמצעות הקפדה על שקיפות ואחריותיות בתהליכי קבלת ההחלטות וביצוען בידי הנבחרים. רביעית, הדמוקרטיה המודרנית היציבות פיזרו והרחיבו את הסמכות והאחריות שבידי מבצעי המדיניות, גם בשלטון המרכזי וגם בשלטון המקומי.

פרק שני

המרשם: ממציאים מחדש את הדמוקרטיה הישראלית

שלושה עקרונות שוזרים את מכלול ההצעות המפורטות להלן לכלל אגד קוהרנטי:

- חיזוק התיווכיות בדמוקרטיה הייצוגית הפרלמנטרית באמצעות מפלגות.
- ביזור העצמה הניהולית-משילותית.
- העצמת ההשתתפות האזרחית בתהליכים הפוליטיים וקבלת ההחלטות.

משמעות המימוש של העקרונות הללו:

- חיזוק המעורבות של האזרח היחיד וקהילתו על חשבון החלשת העצמה של גופים מגזריים לסוגיהם.
- מערכת שונה מזו המקובלת היום של יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי.

א. כינונה של חוקה בהסכמה

הדמוקרטיה הישראלית במצב ב, כלומר לאחר שיושלם מימוש החזון, תהיה דמוקרטיה חוקתית. הכנסת תשלים את מהלך כינון החוקה בהסכמה, והוא, המהלך, יושלם על ידי משאל עם. המשמעות ההיסטורית של השלמת המהלך של כינון החוקה היא כינונו של מסד אשר יקבע את זהותם ומהותם של ההגדרות, התבניות והמערכות של המשטר בישראל ושל אופי המדינה. מעל כל אלה – הוא יקבע את היקפה ופרטיה של מגילת הזכויות. השלמת כינון החוקה תבלום את התהליך המשברי שבו

שרויה הדמוקרטיה הישראלית בשנים האחרונות, וכמו כן תחזק את מהלכי הרפורמות המוצעות בהמשך פרק זה ותתמוך בהם. כדי לפרט את היתרונות ואת השינויים שיחולל כינון החוקה בחרתי להציג בקול הקורא את 'אני מאמין' שכתב נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה. דבריו מובאים בשם אומרם להלן.²

חוזרת ומוצגת השאלה מדוע דרושה לישראל חוקה. ניתן היה להפוך את התשובה לשאלה זו למיותרת באמצעות הסבת תשומת הלב לעובדה שכל מדינות העולם קבעו לעצמן חוקה, בין שהיא בעלת מעמד מיוחס ומשוריין ובין שהיא (במיעוט המקרים) ללא מעמד פורמלי מיוחס ומשוריין. השאלה הייתה אפוא צריכה להיות במה שונה ישראל מכל מדינות העולם שדווקא לה לא תהיה חוקה, הקובעת עקרונות נורמטיביים ערכיים המחייבים את רשויות המדינה ותושביה. עם כל זאת, אין לחמוק מהתייחסות עניינית לשאלה זו, ויש להשיב עליה במשנה סדורה ומפורטת, כפי שתובא להלן.

(1) נורמות ערכיות עליונות. החוקה מאפשרת קביעה של נורמות מחייבות, החשובות בעיקר בתחום זכויות היסוד וחירויות היסוד של האדם והמהוות הנחיה לכל רשויות השלטון ולאזרחי המדינה. הכוח המחייב של הנורמות מובטח באמצעות הענקת מעמד מיוחד ומיוחס לחוקה. ביסודה של קביעה זו נמצאת החלוקה המשולשת בין חוקה, חוק רגיל, אשר אינו יכול לסתור את עקרונותיה של החוקה, וחקיקת משנה, שאינה יכולה לסתור את הוראותיו של החוק המסמך, אשר בו נקבעה הסמכות להתקין חקיקת משנה.

2 מאיר שמגר, 2005. 'אני מאמין' של מנסחי ההצעה, חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת השופט מאיר שמגר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 21-25.

כאמור, החוקה קובעת את עקרונות־העל הערכיים בכל תחום ותחום, לרבות בתחום זכויות היסוד ובתחומי המשטר, המחייבים כל רשות ורשות, לרבות הרשות המחוקקת. בכך החוקה מגבשת תפיסת יסוד המבטיחה את שלטון החוק כפי שהוא מותווה בחוקה החולשת על כולם, ובכלל זה – את עליונותן של הנורמות החוקתיות העקרוניות, שחיי המדינה מתנהלים על פיהן.

יש לזכור כי כיום אין לאף גורם, כולל בית המשפט לרמותיו, סמכות להצהיר על חוק כסותר חירות יסוד, כגון חופש הביטוי; האמור כאן איננו אלא דוגמה לכל יתר החירויות, פרט לאלו הכלולות כבר בשני חוקי היסוד של 1992. לעומת זאת, חופש הביטוי מוגן ומשוררין בחוקת ארצות הברית (התיקון הראשון לחוקה שנתקבל ב־1791), בחוקת קנדה, בחוקת צרפת ובכל המדינות הדמוקרטיות האחרות, קרי צ'כיה, הונגריה, בלגיה, איטליה וכו', ועתה גם בבריטניה, אחרי ה־Human Rights Act, 1998. כאמור, בישראל עדיין אין לחופש הביטוי מעמד מוגן.

משמעות הדבר היא שבית המשפט מוסמך אמנם כיום, למשל, לפסול צו של שר או תקנה של שר, כדוגמת צו של שר הפנים שנדון בפרשת 'קול העם' ב־1953. אולם אין כיום אף גוף המוסמך לדון בחוקיותה של חקיקה ראשית המגבילה את חופש הביטוי. יש לציין כי כבר ב־13.6.50, לפני כ־55 שנה, עם תום הוויכוח על עצם הצורך בחוקה, קיבלה הכנסת החלטת פשרה שכונתה על שם מציעה, 'החלטת הררי'. וכך נאמר בה:

הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים פרקים באופן שכל פרק מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה.

משמע, הכנסת רצתה בחוקה, אך דחתה לפני 55 שנה את המלאכה לחקיקה בשלבים אשר בסופם יתאגדו כל הפרקים החקוקים לחוקה שלמה אחת.

משמע, גם החלטת הררי מיוני 1950 קבעה כי כאשר פרקי החוקה יושלמו, ישולבו כולם לחוקה שלמה אחת. כיום, 55 שנים אחרי החלטת הררי, מן הראוי לגשת לשלם, ולא להמשיך בחלקי ובבלתי שלם. משמע, החלטת הררי קבעה ב־1950 מהלך של שלבים, אולם מבחינה עקרונית קבעה ברורות שסופו של המהלך הוא יצירת חוקה שלמה אחת. הגיע המועד לשילוב חוקי היסוד הקיימים ולהשלמת הביצוע של הפעולה המקיפה, דהיינו לחקיקת חוקה שלמה שתכיל גם פרק על זכויות היסוד של האדם.

(2) שוויון. ההגדרה של הזכויות בחוקה מבטיחה את התחולה השווה על כל אדם ואדם, דהיינו היא מעמידה את כולם על בסיס שוויוני. זאת ועוד: אין מדובר עוד על הוראות פרטניות וחלקיות, למשל, על סמכות שר הפנים לסגור עיתון (פרשת 'קול העם'), אלא על קביעת זכות כללית של חופש הביטוי החובק את הציבור בכללותו.

בסיכומם של דברים, החוקה מבטיחה את שלטון החוק באמצעות הגנה על חירויות היסוד ועל יסודות המשטר עקב הקנייה של מעמד חוקתי מנחה לנורמות הללו. מפוחה של החוקה מוקנית לנורמות אלה תחולה על כל חיי המדינה ועל כל אדם שבה, ועל יסודה מתאפשרת לכל אדם ואדם באופן שוויוני הגשת בקשה להגנה כדין מפני פגיעה בזכויותיו.

עליונותן של ההוראות החוקתיות מונעת מראש חקיקה נוגדת ובלתי דמוקרטית לחוקה. הזכויות המוגדרות מראש חולשות על תחומי המותר והאסור, לרבות המותר והאסור בחקיקה, והן יוצרות חומת מגן אשר מאחוריה יכול כל אדם לחסות בבטחה.

(3) בהירות. החוקה מגדירה את החירויות ואת עיקרי המשטר. הגדרתן של אלו בחוקה מבטיחה ודאות ובהירות באמצעות ניסוחן

באופן הנהיר לכל אדם ואדם; החוקה תביא עמה ניסוח מלא, גלוי ושקוף.

לשון אחר, העיקרון החוקתי הנורמטיבי בהיר, מוגדר בפשטות, גלוי וידוע, והכול חייבים בכיבודו. היות החוקה כתובה (להבדיל מתורה שבעל-פה) מגביר את הבהירות, כי הנוסח הכתוב השקוף לעיני כול מאפשר הצגה ברורה של העקרונות. בכך ניתן להימנע מוויכוחים ותהיות לרוב וליצור הנחיה מראש לכל רשות ורשות ולכל אדם ואדם.

(4) עצמאות שלוש הרשויות. החוקה מאפשרת שקידה על ייחודן ועל הגדרתן של סמכויותיהן של רשויות השלטון. מכך נובעת הפרדת הרשויות המונעת שלטון ריכוזי טוטליטרי והשוֹנָה במימושה בכל שיטת ממשל, החל בהפרדה המלאה והבלתי מסויגת בארצות הברית וכלה בשיטה הנוהגת בבריטניה, קרי סטייה של השיטה הפרלמנטרית מן ההפרדה המלאה (שיטת וסטמיניסטר האנגלית מתירה את כהונתם של השרים כחברי פרלמנט או הבית העליון). העצמאות של הרשויות המחוקקת והשופטת תינק מן ההגדרה החוקתית של תחומיה של כל רשות ורשות. עצמאות זו יוצרת את יציבותו של המשטר, וכך תימנע פלישתה של רשות אחת לתחומה של רעותה, כגון מניעת ניסיון לַמְתֵן הוראות מטעם הרשות המבצעת לרשות השופטת. המילה האחרונה נותרת לרשות המחוקקת, המעצבת את החוק בהתאם לנורמות החוקתיות.

(5) זכויות המיעוט. החוקה מגדירה את זכויותיהם של הפרט ושל המיעוטים; הגנת זכויות המיעוט (כל מיעוט: אתני, דתי או חברתי) היא, לצד העיקרון הדמוקרטי של שלטון הרוב, רכיב יסודי שבלעדין אין משטר דמוקרטי.

יש לשוב ולהזכיר כאן כי עקרונות המגנים על המיעוט יכולים למנוע שינויי פתע בידי רוב מזדמן, שינויים הפוגעים בהסדר הכללי והעקרוני שנקבע בחוקה. לשון אחר, מאחר שהחוקה היא קודקס

אשר את עיקריו יש לכבד ואשר שינויו מחייב פרוצדורה מיוחדת, הרי כל הֶסְדֵר בחוקה בדבר הבטחת זכויות מיעוט הוא בעל יציבות רבה יותר וכוח מחייב רב יותר מן ההגנה של זכות כלשהי בחקיקה רגילה. ניתן להזכיר בהקשר זה כדוגמה כי כאשר חוקקנו ב־1967 את חוק השמירה על המקומות הקדושים, נשאלנו מפי נציגי קהילה דתית נכבדה אם נסכים לכלול הוראות דומות גם כאשר תהיה לישראל חוקה. כמובן, השיבונו בחיוב; בכך הרגענו חששות מפני פגיעה בעצמאות של המוסדות הדתיים ושל הזכות לפולחן דתי.

(6) נוסח כתוב מול נוסח דָּבֹר. כאמור, החוקה משקפת את כוחו של נוסח כתוב בהשוואה להסדרים בעל־פה או להסדרים המעוגנים רק בחקיקה רגילה שניתן לשנותם ברוב רגיל. מקובל על כולם כי רובנו סומכים במידה רבה יותר על נוסח כתוב, למשל על חוזה שכירות כתוב, משאנו סומכים על הסדר שיסודו רק בתורה שבעל־פה, שאינו מעוגן במסמך כתוב ומחייב; והרי החוקה היא במידה רבה מעין חוזה בין האזרח לבין השלטון.

(7) הגבלת סמכויות הרשויות. החוקה מגבילה את כוחן של רשויות השלטון ומחזקת בכך את זכויותיו של הפרט. אין לשלטון סמכות אלא אם זו הוקנתה לו בחוקה. היעדר הענקה של סמכות, פירושה מבחינת הרשות שאין היא רשאית להפעילה. לעומת זאת, האדם־הפרט רשאי לעשות כל דבר שלא נאסר עליו בחוקה או בחוק.

(8) ריכוז לעומת פיזור. החוקה מאפשרת ריכוז הנורמות החוקתיות לעומת פיזורן בחוקים שונים. בכך מתחזק מעמדן, ונמנע שינוי אקראי ובלתי מודע; כלומר בכך מובטח כי בעת תיקון החוקה, המחוקק ייתן את דעתו שהוא משנה כלל חוקתו!

(9) ערך מלכד. עקב המגמה להשיג הסכמה של חלקי הציבור השונים לשם אימוצה של חוקה, יש כאמור בכינונה של חוקה מוסכמת משום הבעת הזדהות והישענות על כלל הציבור, הישענות

המחוללת לכידות חברתית רבה יותר בין הקצוות. מדינת ישראל היא כיום, לצערנו, חברה רבת פיצולים וניגודים, והדברים ידועים. חוקה בהסכמה תגביר את הקשר בין חלקי העם, משום שכל אחד ואחד מחלקיו העיקריים יראה בחוקה, החלה על כולי עלמא, מסגרת המחייבת את כל הציבור, מסגרת שהתקבלה ברוב מכריע בו ומסגרת המגנה גם עליו.

(10) ערך חינוכי. לחוקה כתובה יש ערך חינוכי רב. כמו בארצות אחרות, כוחה הדידקטי של החוקה, המאפשר את חינוכה של החברה בכללותה, על ערכיה ותפיסותיה, ושל הנוער בפרט, מהווה תשתית לחינוך המלווה את התושב, ובעיקר את הנוער, מצעירותו. כוח זה מגביר את האמון ביציבות המשטר, בקיומן של החירויות וביכולת להישען בבטחה על הסדרי המשטר ועל חירויות היסוד.

בכך מסייעת החוקה להתגבשותה של דעת קהל דמוקרטית, שהיא הערובה המרכזית לקיום הלכה למעשה של מה שנקבע בנורמות החוקתיות. יש לזכור כי החוקה כשלעצמה אינה מכשיר משפטי בודד המבטיח בגפו דמוקרטיה בפועל. אדרבה, רק דעת קהל יצרנית וקשובה המתחנכת לאור יסודות החוקה והעומדת על מימושם, היא ערובה להפיכת החוקה לכלי חי, פעיל ומפעיל. על כן דרושה הזדהות מְדַעַת עם ערכיה של מערכת הנורמות החוקתיות המאגדת את כולם, והזדהות זו יכולה להיות פרי החינוך וההכרה בערכיה של החוקה.

(11) ההיבט הבין-לאומי. העולם הדמוקרטי מגלה כיום תשומת לב רבה ורגישות רבה לקיום חירויות האדם. חקיקת חוקה תשלב אותנו במשפחת העמים בעלי החוקה, תגביר את יציבות משטרנו בעיני העולם ותסיר חשדות וחששות בעניין קיומן הלכה למעשה של חירויות האדם, חששות הנובעים מהיעדרה של חוקה, אצלנו. זאת ועוד: י"ל פרץ העניק לאחד מסיפוריו את התואר 'אם לא למעלה מזה'. אני מציע לאמץ כותרת זו להדגשת הצורך בחוקה.

חלפו כבר שנים מקום המדינה. עם כל בעיותיה, משבריה וטלטוליה, היא הגיעה לבגרות ולבשלות, והאוכלוסייה בה התייצבה. אמנם חוקה איננה חזות הכול, אך היא כלי חשוב לעיצוב הדמות ולחיזוק אושיותיה של המדינה. אין לדחות עוד את העשייה החקיקתית בתחום זה. הקנסת נושאת עתה את כל סמכויותיה של אספה מכוננת כפי שעלה עוד בשנת 1950 מ'החלטת הררי' הנ"ל, ולאחר מכן בדרך החקיקתית – באמצעות העברת 11 חוקי היסוד שנתקבלו בכנסת עד כה. הגיעה אפוא העת להשלמת המלאכה. מלווה אותי רוח דבריו של הנשיא אגרנט בפרשת ירדור:

דבר המשכיותה – ואם תמצי לומר, 'נצחיותה' – של מדינת ישראל מהווה עובדת יסוד קונסטיטוציונית, אשר חלילה לה, לרשות כל שהיא של המדינה – בין רשות מינהלית ובין רשות שיפוטית או מעין שיפוטית – להתכחש אליה בבואה להפעיל סמכות מסמכויותיה.

קביעת דפוסים נורמטיביים, המדגישה את עליונותם של העקרונות החלים על הכול ושל החובות החלות על נושאי המשרה ועל עובדי הציבור, יש בה מעין משב רוח מרענן, המסיר עננה והיוצר שורשיות, יציבות וקביעות והמחזיר את האמונה בעצמנו. אמנם איננו גרועים מאחרים ואף איננו טובים מהם; אך אנו יכולים לנסות להפוך במידה רבה יותר לנושאי ערכים חיוניים. כדי למלא חלל כלשהו ולגבש תפיסות חינוכיות ודפוסי פעולה תקינים, יכולה קבלת החוקה להוליך לאימוצם של עקרונות שהשפעתם החינוכית תהיה רבה.

ב. המשטר

1. מבוא

משפחת הדמוקרטיה בעולם היא משפחה ברוכת צאצאים וזהויות. כל אחד מצאצאים אלה, שיטות המשטר הדמוקרטי לגוניהן, גזורים ותפורים לפי המידות וההרכב החברתי של הקולקטיבים הלאומיים למיניהם. כלומר, גם אם ברמת העקרונות אפשר לזהות דמיון רב בין דמוקרטיה שונות, בכל זאת לכל אחת מן הדמוקרטיה זהות משלה, וזו באה לידי ביטוי בתוואיו המבניים של המשטר (כגון, פרטי שיטת הבחירות או התקנון המפעיל את תפקוד הפרלמנט). עקרונותיה של הדמוקרטיה אוניברסליים, אך אופני ההתנהלות שלה, הפרוצדורות המשילותיות ואף כללי המשחק שלה הם פרטיקולריים מטבעם; תואמים ומותאמים מדי פעם מחדש למאפיינים ולהרכבים החברתיים השונים ולתרבויות הפוליטיות הרבות. אין תאומים זהים במשפחת הדמוקרטיה; אין שיטת משטר דמוקרטית אחת זהה לרעותה, כשם שאין זהות קולקטיבית אחת לכל המדינות שמונהגת בהן דמוקרטיה. שיטת המשטר בישראל – החל בהגדרת עקרונותיה הנורמטיביים והתפעוליים, עבור בכניין שיטת הבחירות ואופני התפקוד של הנבחרים והמתמנים, וכלה באפיון מערכות היחסים בין רשויות השלטון – היא שיטת המשטר של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. זה שמה הפרטי של הדמוקרטיה שלנו; שם הטבוע בזהות הקולקטיבית של הריבונות המתחדשת בישראל.

כמו כל אחרותיה הדמוקרטיות גם מדינת ישראל היא קולקטיב לאומי-מדיני יחיד ומיוחד. הרכבה החברתי, גודלה וסדר היום שלה מגדירים את זהותה. מדינת ישראל אינה שייכת, ולא תוכל להיות שייכת, למיעוט הנשיאותי שבמשפחת הדמוקרטיה. כל הרפורמות, השינויים וההתאמות הדרושים בישראל כדי להתגבר על אשכול התחלואים שהדמוקרטיה הישראלית סובלת מהם חייבים להיעשות במסגרות הדמוקרטיה הפרלמנטרית. לדידי, השמירה על הפרלמנטריזם היא בבחינת תנאי של ייהרג ואל יעבור. לאחר שיושלמו השינויים שיוצעו בהמשך תוסר סופית

שאלת אופיו של המשטר בישראל מסדר יומנו, וימומש אחד התנאים ההכרחיים לקיומן של יציבות וודאות פוליטית.

ועוד שתי הערות מקדימות בטרם אפרוש את ההצעות להשבחת השיטה הדמוקרטית בישראל: ראשית, איכותה של הדמוקרטיה תלויה בטיב האחריות. טיב האחריות, אופני חלוקתה בחברה האזרחית ומידת הנשיאה בעולה מצד החברים בחברה הדמוקרטית הם המגדירים את איכותה של הדמוקרטיה. שנית, שני עקרונות בסיסיים נמצאים במתח הדדי ועל מסלול של התנגשות: עקרון הייצוגיות ועקרון היעילות המשטרית. תנאי הכרחי לביסוס היציבות המשטרית – אמון מרבי במוסדות הדמוקרטיה ולגיטימציה ציבורית רצופה לשלטון נבחר – הוא כינון של איזון מיטבי בין ייצוגיות ליעילות שלטונית ושמירה על איזון זה. ככל שמידת הייצוגיות גדולה יותר (למשל, אחוז חסימה נמוך המאפשר ריבוי מפלגות), קטנה היכולת להשיג יעילות שלטונית, ולהפך.

הקולקטיב הישראלי הוא פסיפס חברתי רווי מתחים וקונפליקטים בלתי פתורים בשאלות היסוד של הקיום המדיני, החברתי והתרבותי:

- הקונפליקט בין יהודים לערבים פוגע באפשרות התפתחותו של שיח זכויות אדם בנוסח הרווח במערב, מעורר חשיבה קיצונית ומחזק כוחות קיצוניים.
- הקונפליקט בין חילונים לרתיים פוגע ביכולת להגיע להגדרה מוסכמת של זהות הקולקטיב במדינה היהודית ומזין הקצנה בשני הקצוות. הקצנה זו מאיימת על כינון כללי משחק מוסכמים ועל הטמעתם.
- המבנה הדמוגרפי של הקולקטיב, שחברים בו ציבורים שמעולם לא התנסו בהוויה דמוקרטית מערבית, מרחיק אותו מביסוסה של אחריות לריבונות פוליטית.

הדמוקרטיה הפרלמנטרית מאפשרת את המיצוי השלם של העיקרון הדמוקרטי הראשון – ההסכמיות. החתירה הבלתי פוסקת לפשרות,

קודם להכרעת הרוב, מאפשרת חיים משותפים בקולקטיבים המושתתים על קרעי אינטרסים, השקפות עולם ואמונות, שונים ופעמים סותרים. זו צדקתה של הקביעה: **את המשטר בישראל אין לשנות; יש להשביח אותו.** אשכול ההצעות שלהלן נועד להבטיח את יציבות השלטון ולשקם את אמון הציבור במוסדותיו, לחזק את הדמוקרטיה הפרלמנטרית ולשמור על האיזון בין ייצוגיות לבין משילות. כל זה יושג בלי לוותר על ייצוגן של קבוצות מיעוט בחברה; בלי להתפשר על העיקרון של יחסיות התוצאות בחברה רבת שסעים; ובלי לסגת מהרעיון של הצבעה פשוטה, שתהיה מובנת לכל משתתף בבחירות.

אמת המידה (bench mark) לתכנית השינויים והרפורמות הנדרשים בישראל היא הדמוקרטיה המפותחות החברות בארגון לשיתוף כלכלי ולפיתוח (OECD) שגודל אוכלוסייתן דומה לגודל האוכלוסייה בישראל והפרלמנטים שלהן בנויים מבית אחד בלבד.

2. בית המחוקקים

(1) מבנה ותפקוד הכנסת. סדר היום הציבורי העמוס בישראל – המאופיין בשלל סוגיות ביטחוניות, מדיניות, חברתיות וכלכליות ששום מדינה אחרת בעולם אינה נאלצת להתמודד עם שכמותן – מונח על כתפיים צרות של כ-90 מתוך 120 חברי הכנסת הזמינים לעבודה פרלמנטרית, דהיינו מי שאינם עסוקים באותו הזמן גם בעבודה מיניסטריאלית. על עומס היתר הרובץ על הכתפיים הצרות הללו נוספת העובדה שבתרבות הפוליטית שלנו החברות בכנסת נחשבת לעמדה נחותה לעומת הכהונה המיוחסת בממשלה. יתר על כן, המיאוס מהפוליטיקה ההולך וגובר בציבור הרחב והאיסור להמשיך בקריירה מקצועית עם הכניסה לפרלמנט פוגעים במידת הנכונות להיכנס לזירה הפוליטית, וממילא גם באיכותם של חברי הכנסת.

(2) מספר חברי הכנסת. התאמת תפקודה של הכנסת לתפקודו של פרלמנט ממוצע מקרב החברות ב־OECD מחייבת להביא בחשבון את היחס המקובל במדינות הללו בין גודל האוכלוסייה למספר חברי

הפרלמנט. מבחינה זו ישראל נמצאת במקום האחד לפני אחרון ברשימה של 12 דמוקרטיות פרלמנטריות שבהן פרלמנט של בית אחד בלבד וגודל אוכלוסייתן קרוב לזה של ישראל. על פי הדגם הזה, יש להגדיל את מספר חברי הכנסת בישראל ב-50%, ל-181 חברי כנסת, כדי –

- להשביח את הפעילות הפרלמנטרית: כל חבר (או חברת) כנסת יוכל למקד את פעילותו בוועדת כנסת אחת.
כיום – שעה שהחברות בוועדות מותנית בגודל הסיעות, ויש סיעות שאינן זכאיות לייצוג בשום ועדה – ממוצע החברות בוועדות עומד על שלוש עד ארבע ועדות לחבר כנסת אחד. חברי הספסלים האחוריים, קרי חברי הכנסת המשתייכים לקואליציה אך אינם חברים בממשלה, חברים ביותר ועדות מחבריהם באופוזיציה בשל הכורח לשמר את הרוב הקואליציוני גם בוועדות ולא רק במליאה.
- להשביח את איכותם של הפוליטיקאים ולהעצים את מעמדם של המחוקקים, אגב בידול הפרלמנטריות מן השירות בממשלה (שיש לצמצמה ל-18 שרים לכל היותר).
- לשנות את המאזן בין החקיקה הפרטית לחקיקה הממשלתית. במדינות OECD הממשלה יוזמת כ-90% מן החקיקה; בישראל המצב הפוך.
- להבטיח פיקוח יעיל ושקוף על הממשלה, ובכך 'להתיישר' עם הפרלמנטים בדמוקרטיות היציבות המפותחות, שבהן הפרלמנט הוא 'כלב שמירה' של הממשלה. בישראל המצב הפוך.
- לשקם את היחסים בין רשויות השלטון – הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת.

אשר לחיזוק וייעול הכלי של הצבעת האי-אמון הקונסטרוקטיבית: יש לייצב את יכולת המשילות של הממשלה על ידי הדרישה להציג מספר מינימלי של חתימות של חברי כנסת על כל הצעת אי-אמון, לדוגמה חמישית ממספר חברי הכנסת (24 חברי כנסת במתכונתה הנוכחית

של הכנסת או 36 חברי כנסת במתכונת ההצעה החדשה). נוסף על כך יש להגביל את מספר הצעות האי-אמון שסיעה רשאית להגיש במהלך מושב. ההגבלה תיקבע על פי גודלה של כל סיעה.

(3) שיפורים ושינויים בעבודת ועדות הכנסת.

- יש לארגן מחדש את הוועדות ולהצמידן למשרדי הממשלה. במילים אחרות, יש להקביל את ועדות הכנסת למשרדי הממשלה שיוקמו לאחר הרפורמה בלי שיהיה אפשר לשנות את מספרם. (כאמור, אני מציע 18 משרדי ממשלה לכל היותר).
- יש להגביל את מספר חברי הכנסת החברים בכל ועדה קבועה ל-10-12 חברים בלבד.
- יש לחייב את חברי הוועדה בנוכחות בדיוני הוועדות – קוורום (*quorum*) בדיוני הוועדות ובקבלת ההחלטות בהן.
- יש להשוות את שכרם של ראשי הוועדות הקבועות לשכרם של שרים וסגני שרים.
- יש להגדיל את המשאבים המקצועיים העומדים לרשות ועדות הכנסת, בכלל זה עיבוי מערך הייעוץ המשפטי והכלכלי של ועדות הכנסת והענקת תקציב לוועדות הקבועות להעסקת מומחים.
- יש להדק את הקשר בין מוסד מבקר המדינה לוועדות הכנסת (ראו בהמשך בעמ' 66-67).
- יש להנהיג רפורמה בתהליך התקצוב, בדומה למקובל בפרלמנטים של הדמוקרטיות במדינות OECD; יש להגביר את כושר הפיקוח של בית המחוקקים על הרשות המבצעת בין היתר על ידי חיוק מעמד הכנסת בתהליך התקצוב הלאומי; יש לשלב את ועדות הכנסת בקביעת סדרי העדיפויות; יש להדק את הפיקוח והבקרה הפרלמנטריים על ניהול התקציב וביצועו. כל אחת מוועדות הכנסת הקבועות תשתתף בתקצוב המשרד שעל ענייניו היא מופקדת.

(4) תהליך החקיקה.

- תצומצם החקיקה הפרטית. בהמשך לרפורמה שעברה בהצעת חוק בכנסת ה-16, הגשה של הצעת חוק פרטית תחייב תמיכה של 6 חברי כנסת לפחות.
- ייקבעו מכסות למספר הצעות חקיקה או מועד ספציפי להגשת הצעות חוק פרטיות.
- תונהג חובת נוכחות של יותר ממחצית חברי הכנסת בקריאות שנייה ושלישית בהצעות חוק פרטיות (קוורום).
- יבוטל חוק ההסדרים, למעט בעתות של משבר כלכלי.
- ייקבע שכל קבוצה של 50,000 בוחרים תהיה רשאית ליזום ולהגיש לכנסת הצעת חוק חיצונית.

3. שיטת הבחירות

השינויים והתמורות הפוקדים את החברה הישראלית הם דינמיים ומהירים. שיטת הבחירות לכנסת הנוהגת היום היא אחד המוקדים המדגימים את הקיפאון והקיבעון במערכות הממשל והמשילות, אשר אינן מתאימות עצמן לשינויים הללו.

מטרות השינויים המוצעים בשיטת הבחירות הקיימת הן כדלקמן:

- לחזק את המפלגות כמסד המבני של הדמוקרטיה הייצוגית, התיווכית.
- לבסס את השיטה על פוטנציאל של שתי מפלגות שלטון אידאולוגיות גדולות, ושתיים-שלוש מפלגות מגזריות.
- לקבוע משך קדנציה קרוב ככל האפשר לארבע שנים.
- להבטיח לממשלה הנבחרת כושר משילות מרבי ולאורך זמן.

אפשר וצריך לבסס מחדש את קיומן של שתי מפלגות גדולות משני צדי המרכז הפוליטי בישראל. חיזוקן של המפלגות הוא, על כן, יעד מרכזי. לפחות שלוש מההצעות שלהלן מכוונות למימוש היעד הזה.

הרפורמות האלקטורליות המוצעות

(1) הכנסת ממד של איזור לבחירות. הייצוגיות בכנסת תיבנה על כך שמכסת חברים – מחצית, שני שלישים, שלושה רבעים, כפי שייקבע – תיבחר במחוזות בחירה, והשאר ייבחרו מתוך רשימות מפלגתיות ארציות, בדומה לשיטה הנהוגה היום. אזורי הבחירה יהיו קבועים, ומספר הנציגים הנבחרים בהם ייקבע על פי מספר בעלי זכות הבחירה באזור. גבולות האזורים יהיו קבועים (על פי נפות משרד הפנים או אזורי הקלפי, כפי שתקבע ועדת הבחירות המרכזית). מועמדי המפלגות שייבחרו ברשימה הארצית יהיו מאגר מושבים ארצי אשר יפצה את המפלגות הבינוניות והקטנות ויתקן את העיוותים שנוצרו במחוזות הבחירה.

הכנסת ממד האיזור תאפשר –

- לחזק את סניפי המפלגות בשטח ולשקם את הזיקה בין הבוחרים לנציגיהם בלי לפגוע בעקרון היחסיות.
- לחזק את הפריפריה. מתן ייצוג לאזורים במדינה יבטיח את ייצוג האינטרסים של הפריפריה ואת תחושת השותפות שלה. כמו כן האיזור הוא צעד חשוב ביותר בתהליך של ביזור העצמה הפוליטית.
- להגדיל את ההשתתפות בבחירות. מתוך ההרגשה שלמעורבות הפוליטית המקומית יש השפעה ישירה על המישור הכלל-ארצי, יש לשער שגם מידת השתתפותם של תושבי הפריפריה בבחירות תעלה.

(2) בחירות מקדימות ביום הבחירות הכלליות. בראש כל פתק הצבעה יופיע סימון המפלגה. בצד האחד של הפתק תובא רשימת המועמדים הארצית של המפלגה, ובצד השני – רשימת המועמדים של אזור הבחירה הרלוונטי. ההחלטה אילו מועמדים יופיעו בשתי הרשימות תהיה נתונה למוסדות המפלגה. הבוחר יוכל לסמן על גבי הטופס את מספר השמות שייקבע בחוק, מתוך מועמדי המפלגה שבעבורה הוא בחר להצביע. השינוי המוצע עשוי להביא להשתתפות רחבה בהכרעה על הרכב

הרשימה שתייצג את מצביעי המפלגה בכנסת. קבלנות הקולות והמפקדים הפיקטיביים ייעלמו. ביטול הבחירות המפלגתיות המקדימות אף יקטין את תלותם של הפוליטיקאים בכסף. מעמדן של המפלגות יתחזק, שכן הצלחתו האישית של המועמד תהיה תלויה בהצלחת מפלגתו.

(3) העלאת אחוז החסימה. העלאה מתונה של אחוז החסימה ל-4%, כך שלא יהיו סיעות בנות פחות מ-5 חברי כנסת.

(4) מתן זכות ראשונים. מיד בתום הבחירות, כאשר תתברר זהותה של המפלגה שזכתה ברוב הקולות, תתברר גם זהותו של העומד בראשה, והוא שירכיב את הממשלה. הליך הסחר-מכר הקיים היום במהלך ההתייעצויות עם הנשיא יבוטל. רק במקרה שראש הסיעה הגדולה לא יצליח להרכיב ממשלה, יטיל הנשיא את המשימה על מועמד אחר. זכות הראשונים תגביר את היציבות במערכת הפוליטית, תחזק את המפלגות הגדולות ותקטין את יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות.

ג. המשילות

1. מבוא: הנחות יסוד, קווים ועקרונות מנחים

מערכת הרפורמות והשינויים שהוצעו לתפקוד הכנסת עניינם נבחרים. השינויים והרפורמות ברשות המבצעת מתייחסים בעיקרם למתמנים, ותכליתם להשביח את אופני המשילות של המשטר ולייעל את תפקודיו. יש זיקות גומלין הדוקות בין אופני הפעולה והתפקוד של הנבחרים לבין אלה של המתמנים, בין פעולות הרשות המחוקקת לפעולות הרשות המבצעת. הנהגת שינויים ורפורמות ברשות האחת בלא לטפל באחרת היא בבחינת חצי עבודה. רק מאמץ משולב בשתי הגזרות מבטיח את השלמת מעשה השיקום ההכרחי של אמון הציבור הרחב במגזר הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה בכלל ובתהליך הפוליטי, שהוא כדם הזורם בעורקי הדמוקרטיה, בפרט. הבנה זו תקרב את מדינת ישראל לדמוקרטיה המפותחות, אחיזתיה במשפחת OECD. ולא זו אף זו: מבחינת טיבן והיקפן, אין דין הרפורמות ברשות המחוקקת

כדין הרפורמות ברשות המבצעת. כך למשל, ממשלה שתיכון בעקבות בחירות 2009 עשויה להנחות את הכנסת, הבוחרת בה, לחולל שינויים שיבטיחו שהכנסת ה-19 כבר תוכל להיות שונה בתכלית. אותה ממשלה תוכל להתניע תהליכי שינוי ברשות המבצעת, גם אם השלמת השינויים הללו לא תוכל להיעשות בפרק כהונתה של הכנסת.

האתגרים העומדים לפני המינהל הציבורי המקצועי והמערכת הפוליטית בראשית המאה העשרים ואחת ייעשו מורכבים יותר ויותר. ההשלכות הצפויות של המשבר בכלכלה העולמית, הצורך להתמודד עם האיומים על ביטחונה של ישראל לאורך זמן, השסעים והמתחים החברתיים, ועוד כהנה וכהנה – כל אלו מחייבים כינונו וקיומו של מינהל ציבורי מקצועי, איכותי, מלומד ומוכשר, הפועל מכוח ערכים אישיים ומוסריים גבוהים.

עם השלמת תהליכי הכינון והשינוי, המכונה כאן 'מצב ב', יוכל השירות הציבורי בישראל לממש את מטרותיו באין מפריע:

- שמירה על הנכסים הציבוריים וטיובם.
- שיפור מתמיד של טובת הציבור ורווחתו, שעליהן הוא מופקד.
- מימוש יעיל של החלטות הממשלה.

במצב ב יתנהלו הסוכנויות המרכיבות את המגזר הציבורי, ומשרדי הממשלה בראשן, בסטנדרטים דומים לאלו של חברות פרטיות מצליחות, והדגש יושם על רמה גבוהה של תכנון אסטרטגי, יכולת תגובה מהירה והתמקדות בתוצאות מוכחות. כאשר אנו מציבים את מצב ב באופן, ההגעה אליו כרוכה בשינויים מהותיים:

- כשיטת הגיוס והקבלה של עובדים לשירות הציבורי.
- בהנהגת תרבות של קידום על בסיס מצוינות והישגים מוכחים.
- בהחדרת כלי ניהול ביצועיים.
- בכניית כלים לשימור כוח אדם איכותי.
- בתכנון מחדש של מבנה השכר והעצמת מעמדו של השירות הציבורי.

ביזור המגזר הציבורי בכלל והממשלה בפרט יושתת על רפורמה מבנית כוללת, קרי הקמת סוכנויות ביצוע. עיצוב הרפורמה יושתת על הבחנה בין יחידות ממשלתיות העוסקות בהסדרה ובפיקוח (להלן: רגולציה) – כגון הרשות להגבלים עסקיים, רשם הפטנטים, המפקח על הביטוח, מינהל המזון והתרופות, המועצה להשכלה גבוהה – לבין יחידות ממשלתיות העוסקות בביצוע מדיניות ממשלתית – כגון המדען הראשי, מינהל המחקר החקלאי, בתי חולים ממשלתיים, האגף להכשרה מקצועית. גופי הביצוע הממשלתיים יתואגרו במסגרת של חברה ממשלתית ללא כוונות רווח (שחרור מכבלי נציבות שירות המדינה, החשב הכללי ואגף התקציבים) ובהסתמך על מנגנוני הבקרה והפיקוח הקבועים בחוק.

גופי רגולציה (גופי הסדרה ופיקוח). היחידות הרגולטוריות יהיו במעמד של יחידות סמך ממשלתיות המתאפיינות בסעיף תקציבי נפרד, כחשבות נפרדת ובמדיניות גיוס עובדים גמישה (קליטת עובדים בחוזים מיוחדים).

גופי ביצוע. המבנה המוסדי ומעמדן המשפטי של חברות הביצוע יסתמכו על המבנה והמעמד הנהוגים בחברה ממשלתית ללא כוונות רווח. מבנה זה מאפשר עצמאות מנציבות שירות המדינה, מהחשב הכללי, מאגף התקציבים וממשרד המשפטים. מנגד, האחזיות על הבקרה ועל הפיקוח תהיה בידי אורגן הדירקטוריון. חברות הביצוע יקבלו תקציב מהמשרד הממשלתי הרלוונטי, והן ייבחנו על ביצוע יעיל של מדיניות המשרד בתחומי פעילותו. המשרד (השר או המנכ"ל) יקבע את מדיניות העל ויאשר תכנית עבודה לחברת הביצוע, בכלל זה מטרות, יעדים ומדדי תוצאה – הכול במסגרת הסכם מחייב בין המשרד להנהלת החברה.

2. מטח הרפורמה

- המטה יוקם בהחלטת ממשלה שיוגדרו בה הרכבו, תפקידיו וסמכויותיו.

- המטה יוקם במשרד ראש הממשלה, ובראשו יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
 - במטה יהיו חברים מנכ"ל משרד האוצר, היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה, וכן שני נציגי ציבור – האחד מהאקדמיה שתחום התמחותו מינהל ציבורי, והשני נציג ציבור שמילא בעבר תפקיד בכיר בשירות הממשלתי, למשל הממונה על השכר לשעבר או ראש אגף התקציבים לשעבר.
- במציאות של מצב ב ישמש משרד ראש הממשלה מעין משרד-על המופקד על תהליכי עבודת הממשלה כולה. עבודת משרדי הממשלה תתבסס על עבודת מטה המתאפיינת ביכולות תכנון, ביכולות פיקוח, בהערכה ובקרה ובהטמעת תרבות של תכנון והערכה. אחת התוצאות המובהקות של כל אלה תהיה שילוב התכנון והמומחיות של משרדי ההוצאה בתהליך התקצוב. נוסף על כך ההתנהלות והתרבות הארגונית במצב ב יושתתו על ערכים ונורמות של אחריות, דיווחיות ושקיפות.
- במצב ב יתכננו משרדי הממשלה, ואף ינחו, את גורמי הביצוע, יעמידו לרשותם משאבים, יפקחו על ביצוע המשימות ויעריכו את טיב הביצוע ותוצאותיו. משרדי הממשלה בישראל, בדומה למשרדי ממשלה בדמוקרטיות המפותחות, לא יעסקו בביצוע, לדוגמה לא ימנו או יפטרו מורים.
 - תהליכי השינוי יצרו כלים להטמעת נורמות האחריות והשקיפות כמסד להנהגת התנהגות ארגונית יוזמת ואחראית, המקפידה על טוהר המידות.
 - התשתית החוקתית והמשטרית של השלטון המקומי תוגדר ותעוגן בחקיקה ברמה חוקתית, ואף בחקיקה מודרנית שתאפשר עצמאות ומקצועיות מרבית.
 - יפותחו כלים ומערכות שתכליתם הרחבת ההשתתפות האזרחית. השתתפות כזאת תעמיק את החוויה הדמוקרטית ואת תחושת השייכות של הציבור בישראל.

לרפורמות המוצעות תהיה השפעה מהותית על החקיקה, הנהלים והמבנים ארגוניים, על תהליכי תקצוב והקצאת משאבים, ובהכללה – על תפקוד ומבנה הממשלה כולה.

3. משרד ראש הממשלה

תפקידיו של משרד ראש הממשלה כמשרד-על המופקד על הנחיה, תיאום ובקרה בין המשרדים השונים יבואו לידי ביטוי במבנה הארגוני שלו, שיכלול:

- מועצה לאומית לכלכלה וחברה. תוגדר סטטוטורית ותופקד על גיבוש המדיניות הכלכלית-החברתית.
- אגף לתכנון מדיניות. יישא באחריות-על בתחומי פיתוח והטמעת תורת הניהול של הממשלה ובמכלול תהליכי התכנון וייזום פרויקטים לאומיים ובין-משרדיים.
- מועצה לביטחון לאומי. תיבנה על פי מסקנות דוח וינוגרד לבדיקת האירועים במלחמת לבנון השנייה וועדת שחק, שהתבקשה לגבש המלצות ליישום דוח וינוגרד.
- אגף לתיאום, מעקב ובקרה. יעקוב באופן שוטף אחר החלטות הממשלה.
- מזכירות הממשלה. תופקד על תיאום דיוני הממשלה ותשמש המטה שלה.

4. משרד הוצאה (משרדים שמופקד עליהם שר עם תיק, מלבד משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה)

עם השלמת תהליך הרפורמה יהיה כל אחד ממשרדי הוצאה אחראי ליישום מדיניות הממשלה בתחום שעליו הוא מופקד. הוא יידרש לקבוע מדיניות, להגדיר סטנדרטים ולעסוק בתכנון, בתקצוב, בפיקוח, בבקרה ובהערכה. עם זה חשוב לחזור ולהדגיש: **המשרד לא יעסוק בביצוע.**

למשרדי ההוצאה יוענקו כלי ניהול המאפשרים אוטונומיה:

- **תקציב.** יצומצם מאוד מספר סעיפי התקציב של המשרד. הנהלת המשרד תוכל להעביר תקציבים מסעיף לסעיף בלא צורך לערב את משרד האוצר וועדת הכספים של הכנסת, ובלבד שאין מדובר בתוספת תקציבית.
- **משאבי אנוש.** יהיו באחריות כל משרד ומשרד.
- **חשבות.** חשב המשרד יהיה אחראי כלפי מנכ"ל המשרד ולא עוד כלפי החשב הכללי באוצר.
- **ייעוץ משפטי.** תפקידו במשרד יהיה להאיר להנהלת המשרד את המשמעויות המשפטיות של פעולות המשרד ולהציג את הדרך המשפטית הראויה לביצוע פעולות המשרד במסגרת החוק.

5. ביזור הביצוע

משימות ביצוע ארציות יוטלו על סוכנויות ביצוע שיפעלו על בסיס המבנה המשפטי של חברות ממשלתיות ו/או תאגידים סטטוטוריים. משימות ביצוע בעלות מאפיינים של שירות לאזרח יועברו, ככלל, לרשות המקומית. **סוכנויות הביצוע** יהיו עצמאיות בניהול תקציבן, כוח האדם שלהן ויכולת ההתקשרות שלהן עם גופים חיצוניים.

6. מיסוד נורמות של אחריותיות, דיווחיות ושקיפות

המשותף לכל השינויים המבניים המוצעים והתשתית להגשמתם הם הצורך בשינוי יסודי של הנורמות בתחום האחריותיות, הדיווחיות והשקיפות. העיקרון המנחה את פעולותיו של המגזר הציבורי כולו הוא מיסוד של חובת הדין והחשבון של כל יחידות השירות הציבורי וסוכנויות הביצוע לציבור הרחב על פעולותיהן. הטמעת טוהר המידות בשירות הציבורי מתחילה כאן, בהגדרה פוזיטיבית מרחיבה של סמכות ואחריות התלויה בשקיפות ובאחריותיות, בניגוד למאפיינים השליליים של מאבק בלעדי נגד השחיתות המחזק את שומרי הסף עד כדי הפיכתם לשחקני וטו על חשבון כושר הפעולה של הממונים לסוגיהם.

7. משרדי המטה

הענקת עצמאות למשרדי ההוצאה על פי עקרונות הרפורמה שתוארו מחייבת להתאים את התפקוד של יחידות הניהול המרכזיות לתפקוד של משרדי ההוצאה.

- **נציבות שירות המדינה** תחדל מהניהול השוטף של כוח האדם במשרדי הממשלה ותעסוק בבקרה על יישום המדיניות במשרדים.
- **אגף התקציבים** במשרד האוצר ינחה את תהליך התקצוב השנתי, אך תצומצם מעורבותו בניהול השוטף של התקציב, אשר מספר הסעיפים בו יצומצם במידה ניכרת.
- **החשב הכללי** לא יהיה מעורב בניהול הכספי השוטף של משרדי ההוצאה, ותפקידו יוגדרו מחדש על פי הדגם המערבי-אירופי.

8. תהליך התקצוב

סדרת הדיונים בממשלה לקראת הכנתו של תקציב השנה הבאה תחל כבר ב־1 באפריל ותימשך עד ערב ראש השנה העברי. מראשית אפריל תעסוק הכנסת, במבנה המעודכן של ועדותיה, בהחלת היבטי המקרו של התקציב בדיוניה מול משרדי הממשלה. תהליכי החקיקה יחלו עם פתיחת מושב החורף של הכנסת. אם הכנסת לא תאשר את תקציב המדינה עד סוף חודש דצמבר, היא תפוזר, ויתקיימו בחירות חדשות.

9. המלצות לשינויים ביחסי הממשלה והשלטון מקומי

בהצעת 'חוקה בהסכמה' של המכון הישראלי לדמוקרטיה מפורטת התשתית החוקתית לשלטון המקומי בישראל, שתמיר את פקודת העיריות המנדטורית בחקיקה מודרנית.³ ואלו הם עיקריה:

3 הנוסח לתשתית החוקתית של השלטון המקומי מובא בנספח בסוף מסמך זה.

(1) סמכות ואחריות

- החקיקה תגדיר את חובותיה ואת זכויותיה של הרשות המקומית כלפי תושביה, ובכללן הסמכות לגבות מסים ולנהל את השירותים המוניציפליים. חקיקה זו תסתייע בסעיפי האמנה האירופית שעניינם השלטון המקומי העצמי.
- הרשות המקומית תוסמך לנהל בתחומה את החינוך, הרווחה, הקליטה, התיירות ושירותי הדת.
- סמכויות הרשויות המקומיות בתחומי התשתיות והתחבורה יורחבו, והתלות בשלטון המרכזי תקטן.
- סמכויות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יותאמו למציאות המקנה אוטונומיה מבוקרת לרשות המקומית מול הוועדות המחוזיות והמועצה הארצית. המדינה תעודד שיתוף פעולה בשימושי הקרקע בין יישובים סמוכים במטרה לשמור על היציבות הכלכלית של הרשויות.
- הליכי חקיקת חוקי עזר יאוחדו, וסמכויות הרשות המקומית בתחומים שבהם נדרשת הסדרה מקומית יוגדרו מחדש. לשד הפנים תישמר סמכות ההתערבות בלבד, למקרים שיש צורך להסדיר אי-בהירויות.
- יוגבר חופש הפעולה של רשויות מקומיות גדולות, שיש להן שדרת ניהול מקצועית ותוצאות מוכחות לאורך זמן, והן יהיו משוחררות מהתערבות הרשות המרכזית. ברשויות מקומיות גדולות תאומץ מדיניות של 'הכול מותר חוץ ממה שנאסר במפורש'.
- תוסדר מערכת היחסים בין הנבחרים ברשות המקומית לבין הדרג המקצועי שלה.

(2) פיקוח, בקרה ואכיפה

- יוגדרו אמות מידה קשיחות, אחידות ושקופות לאיכות הניהול של הרשות המקומית, ובייחוד ניהול התקציב.

- הממשלה תגדיר את מנגנוני הפיקוח על איכות הניהול. משרד הפנים יפקח על הניהול התקציבי, ומשרדי הביצוע יפקחו על איכות הביצוע של הרשות המקומית, כל אחד בתחומו.
- הממשלה תקבע את המדיניות העקרונית לטיפול ברשויות מקומיות שלא יעמדו באמות המידה הללו.
- כהונתם של ראשי רשויות מקומיות תופסק אם תירשם חריגה בתקציב הרשות מעבר לסף שייקבע, אם היא תלין את שכר עובדיה לזמן מסוים, או אם ייווצרו כשלים תקציביים אחרים.

10. שיתוף אזרחים

שיתוף האזרחים בתהליך קבלת ההחלטות נועד להעצים את החוויה הדמוקרטית של הציבור, להגביר את האמון במערכת הפוליטית ובשירות הציבורי ולהרחיב את בסיס הלגיטימציה של ההחלטות שמתקבלות. ההכרעה לאמץ תפיסת עולם של שיתוף היא הכרעה ערכית ביסודה. משמעותה פעולה מכוונת של השלטון לטפח אפיקי נגישות של יחידים וקבוצות לתהליכי קבלת ההחלטות ולמקבלי ההחלטות, כדי שאלה יוכלו לבטא את ההשקפות והאינטרסים של אותם יחידים וקבוצות. ראשיתו של יישום תפיסה זו טמונה בהעמקת השקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות ותהליכי הביצוע בשירות הציבורי. מידע נגיש ומפורט לציבור הוא צעד הכרחי ראשון ליישום תפיסת השיתוף הזאת. מעבר לכך, הממשלה תפתח כלים מוסדרים להיוועצות עם הציבור, כשלב מובנה בתהליך תכנון המדיניות בתחומים שונים.

ד. מערכת אכיפת החוק

1. מבוא

מערכת אכיפת החוק היא עמוד תווך בכל דמוקרטיה, הסמן הפורמלי שלה ותנאי הכרחי לחיותה ולקיומה. מערכת זו – על רכיביה ברשות המחוקקת (מבקר המדינה כשליחה האוטונומי), ברשות המבצעת (היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה, המשטרה וכיו"ב) ומעל לכול

ברשות השופטת – חייבת לפעול על בסיס אמון מרבי מצד ציבור האזרחים. במצב כפועל מערכת אכיפת החוק, על שלוחותיה, אגב שמירה על איזון בין מילוי מגוון תפקידיה לבין האפשרות הניתנת למערכות הנבחרות והמתמנות למשול ביעילות ולשמור על יציבות שלטונית. המאבק החיוני בשחיתות ובשמירה על טוהר המידות ושלטון החוק יתקיים מתוך נחישות להדביר את ההשחתה, אך בלא לערום מכשולים מיותרים בדרכם של מקבלי ההחלטות ומי שמוציאים אותן אל הפועל.

השינויים המוצעים יסייעו –

- לשקם את אמון הציבור בכלל ואת אמון הרשויות – המחוקקת והמבצעת – בפרט במערכת אכיפת החוק, על כל שלוחותיה.
- להסיר את האיומים המופנים כלפי הרשות השופטת, בעקיפין ובמישרין, ולרומם מחדש את מעמדה.
- להסיר חסמים הניצבים לפני הרשות המבצעת המופקדת על יישום המדיניות ועל השירות היעיל לאזרח.

2. בית המשפט העליון

בית המשפט העליון הוא המוסד שבידיו מפקידה הדמוקרטיה, באשר היא 'שלטון העם', את האחריות על שמירת היסוד המהותי לעצם קיומה, דהיינו את זכויות האדם. שני תנאים שאינם שווי משקל חייבים להתקיים על מנת להבטיח את מימוש האחריות הזאת בישראל:

ראשית וראש לכול – כינונה של חוקה בהסכמה. הפקדת הסמכות הפורמלית להטיל ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת, הגבלת כוחו של בית המחוקקים ותחיתתו והפקדת המפתח של השמירה על גבולות החקיקה בידי בית המשפט הן תנאים הכרחיים למימוש החזון לדמוקרטיה בישראל. המצאת הדמוקרטיה הישראלית מחדש מחייבת את כינונה של חוקה בהסכמה.

שנית, הקטנת התלות של מערכת בתי המשפט ברשות המבצעת, ובמובהק – מימוש כל מה שמתחייב מהענקת אוטונומיה למערכת זו בניהול אורחותיה המינהליים. העצמאות המינהלית של מערכת בתי המשפט תושג באמצעות חקיקה ותישא אופי סטטוטורי.⁴

שאלת השפיטות: בית המשפט יאשש את מסורת פעולתו הזהירה בכל הנוגע לעניינים שהם מדיניים מעיקרם, ברוח גישתו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר:

ההכרה בקיומו של סייג השפיטות היכול להביא, בנסיבות ראויות, להימנעותו של בית המשפט מן הנכונות לרון בבעייה פוליטית, כלכלית או ציבורית אחרת, איננה מחלישה את עקרון הפיקוח והביקורת השיפוטיים אלא מחזקת אותו, כי היא קובעת לו גבולות סבירים [...] מי שאיננו מקבל את התיזה שלפיה כל נושא בעולם הוא שפיט, איננו מאמץ בכך את המסקנה ההפוכה, שלפיה בית המשפט צריך, כביכול, לצמצם את תחומי הפיקוח.⁵

בשום מקרה לא יוטלו בחקיקה הגבלות על סמכותו של בית המשפט. 'רוח שמגר' תוטמע אל הפיתוח הפסיקטי בידי בית המשפט כדי להבטיח שהוא לא יימנע מלדון במקרי גבול שבהם נפגעות זכויות אדם, וכדי לוודא שדוקטרינת השפיטות לא תהיה לכלי בידי המחוקק להגביל את סמכותו של בג"ץ.

ראוי שבית המשפט ידחה על הסף עתירות שעניינן העיקרי מדיני ואין להן ממד של פגיעה בזכויות האדם או טוהר המידות. אל לו לבית המשפט להידרש לסדרת ישיבות והסברים ממושכים, אלא להסתפק בנימוק שאין בית המשפט מתערב בעניינים כאלה.

4 המכון הישראלי לדמוקרטיה עתיד לפרסם בקרוב את התכנית המרשמית המלאה להשגת העצמאות המינהלית של מערכת בתי המשפט בישראל בהנהגת בית המשפט העליון ונשיאו/תו.

5 בג"צ 910/86 רסלר נ' שר הבטחון, פד"י מב(2).

3. היועץ המשפטי לממשלה

תפקידיו ותפקודו של היועץ המשפטי לממשלה נתונים זה זמן בעין הסערה הציבורית, לאחר שהחלטותיו, הימנעותו מהחלטות והרטוריקה שלו חרצו גורלות של אישים פוליטיים ותהליכים פוליטיים. לפיכך תפקידיו ותפקודו מחייבים בחינה מחודשת.

(1) התפקידים והסמכויות של התובע הכללי יפוצלו מהתפקידים והסמכויות של היועץ המשפטי לממשלה. כך ייושב ניגוד העניינים המבני הנובע מכך שהיועץ המשפטי לממשלה מייעץ לממשלה ומייצג אותה בבית המשפט וכך בכך מקבל החלטות הנוגעות לגורלם של חברי הממשלה.

- ראש התביעה הכללית יתמקד בסוגיות הפליליות העיקריות מתוך התמחות בהן, ולא יעסוק במכלול הסוגיות המשפטיות הרחבות ביותר המונחות על שולחנו של היועץ המשפטי לממשלה.
- מעמדם של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ובסוכנויות הביצוע בשירות הציבורי ייקבע על פי הדגם הנוהג במדינות OECD.
- הפיצול בין תפקידי היועץ המשפטי לממשלה לבין תפקידי התובע הכללי יהיה הדרגתי.
- תישמר עצמאותו של היועץ המשפטי לממשלה גם לאחר פיצול הסמכויות. עליו להיות – תמיד – דמות לא פוליטית, לא מפלגתית ומקצועית לחלוטין.
- ראש התביעה הכללית ייבחר בהליך זהה או דומה להליך בחירת שופטים.

(2) ייצוג הממשלה בבתי המשפט. מומלץ שהיועץ המשפטי לממשלה יאפשר, כמדיניות, ייצוג חיצוני במקרים של מחלוקת אמתית בין הממשלה לבין היועץ המשפטי לממשלה. זאת ועוד, כאשר תתעורר מחלוקת והממשלה תטען שחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה

אינה משקפת את הדין, יונהג הליך חדש של עתירה מיוחדת של הממשלה לבית המשפט, וליתר דיוק – לנשיא בית המשפט העליון.

4. מבקר המדינה

מבקר המדינה הוא זרוע של הכנסת לביקורת על הממשלה. בהיותו הכלי המקצועי ביותר לפיקוח על הרשות המבצעת, אמור המוסד לביקורת המדינה לתת בידי המחוקקים והציבור כלי לפיקוח על פעולות הגופים המבצעים. כמו מוסדות ביקורת המדינה במרבית הדמוקרטיות המפותחות, גם בישראל מספק מבקר המדינה לבית הנבחרים מידע אמין ואובייקטיבי על פעולות הממשלה ועל תכניות ויזמות ממשלתיות שכבר הוצאו לפועל. הוא ממלא בכך תפקיד חשוב מאוד בהבטחת הנשיאה באחריות של הממשלה. נשיאה באחריות ציבורית משמעה, בין היתר, התנהלות קבועה ורצופה של נורמות של ציות לחוקי המדינה. הממשלה נושאת באחריות לכל הוצאה כספית, ועליה לתת דין וחשבון על פעולותיה לנציגים הנבחרים בפרלמנט ולציבור בכלל. תכליתה של הביקורת בכך שהיא גורמת לנבחרי הציבור בממשלה ולממונים המופקדים על עיצוב וביצוע מדיניות להימנע ממעשים לא נאותים. התנאי ההכרחי לפיקוח שוטף, סדיר ואובייקטיבי באמצעות המוסד לביקורת המדינה הוא הבטחת עצמאותו ואי־תלותו בממשלה ובגופים המבוקרים. עצמאות זו מובטחת באמצעות שורה של הוראות חוקתיות וחוקים משלימים, בראש ובראשונה בבחירתו של מבקר המדינה הנתונה בידי הפרלמנט. המוסד לביקורת המדינה אינו רשות שלטונית עצמאית, ובהיעדר סמכויות אכיפה החלטותיו הן בגדר המלצות בלבד.

הוועדה לביקורת המדינה היא המופקדת, בשם הכנסת, על פעולות הביקורת. במסגרת המאמצים להרחיב ולהעמיק את פיקוח הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת, על הוועדה לקבל עליה את התיאום ואת האחריות לשיתוף הפעולה בין הוועדה לביקורת המדינה לבין ועדות אחרות בכנסת. על הוועדה לביקורת המדינה להיות גם מעורבת בקביעה או באישור התקציב של משרד ביקורת המדינה ולהעריך את תפקודה

של ביקורת המדינה, בכלל זה סקירת תכנית הביקורת השנתית והעלאת הצעות משלה. עם זה למבקר המדינה נתונה הסמכות האחרונה לקבוע את אופייה ואת היקפה של הביקורת. במצב העניינים המיטבי יציע מבקר המדינה את שירותיו לא רק לוועדה לביקורת המדינה אלא גם לשאר ועדות הכנסת.

למבקר המדינה אין מעמד או כלים המאפשרים לו לקיים ביקורת שיפוטית מסוג כלשהו. הטיפול בעניינים פליליים איננו בתחומי עיסוקו, ואין לו הכלים הדרושים לעסוק בעניינים אלו. את ממצאי הביקורת שמהם עולה חשש לעברות פליליות יעביר המבקר לטיפול היועץ המשפטי לממשלה, על פי חוק.

המבקר איננו שותף לתהליך קבלת ההחלטות, ועל כן לא תיתכן ביקורת אגב מעשה. הביקורת איננה בקרה. מטרת הבקרה לוודא שקבלת ההחלטות אגב מעשה תקינה, ואילו פעולות המבקר מכוונות לבדיקה שנעשתה בדיעבד. הביקורת תתמקד בייעודה – ההיבטים הארגוניים המערכתיים של מושא חקירתה.

5. עברת מרמה והפרת אמונים

עברת המרמה והפרת האמונים, המשמשת בעניינם של עובדי ציבור, לוקה בעמימות רבה. נוסח החוק הקיים אינו מספק הדרכה לעובדי ציבור נקיי כפיים המתלבטים לעתים במצבי גבול, והוא עלול לגרור הרתעת יתר או הרשעה של עובדים שפעלו בתום לב. לעומת זה אין בו הרתעה מספקת לעובדי ציבור שאינם נקיי כפיים, והוא יוצר בלבול ועורם קשיים מיותרים על רשויות האכיפה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם עבודה מקיפה בראשותו של פרופ' מרדכי קרמניצר, ובה הצעת חוק מפורטת ומנומקת בעניין חשוב זה, שהוא נדבך חשוב ביותר במאבק בשחיתות.⁶ שלא כנהוג היום, הצעת

6 מרדכי קרמניצר, דורון נבות, נאוה בן-אור, עמיר פוקס וגיא ורטהיים, 2008. מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

החוק המפורטת של המכון הישראלי לדמוקרטיה מניחה שנוסח מפורט ובהיר של עברת המרמה והפרת האמונים יצמצם את מרווח הפרשנות והאי-ודאות. חקיקה מפורטת תפתור את מרבית הבעיות, כגון היעדר הכוונת התנהגות והיעדר הרתעה, וכן בעיות רבות אחרות – בעיקר בלבול וקשיים מיותרים באכיפה.

הצעת החוק מתייחסת למגוון נושאים, ובהם פעילות שלטונית בניגוד עניינים, קבלת טובות הנאה אסורות, מרמה ציבורית, שימוש פסול במידע שלטוני ופעולה בניגוד לאינטרס הציבורי.

6. רפורמה בדיני ההתיישנות

יוגבל משך הזמן שאפשר להאריך בו את תקופת ההתיישנות על עברה כל עוד מתנהלת חקירה במהלך תקופת ההתיישנות הזאת. לשם איוון תוארך תקופת ההתיישנות על עברות חמורות. עם זה לא ייספרו במניין ההתיישנות פרקי זמן מוגדרים שאינם תלויים ברשויות האכיפה.

7. 'החוק הצרפתי'

לא תתקיים כל חקירה כנגד ראש ממשלה מכהן במהלך כהונתו, מראשיתה עד סופה (גם אם מדובר בכמה קדנציות). כל חקירה, להוציא עברות הקשורות לביטחון המדינה או לגופו של אדם אחר, תידחה עד לאחר תום כהונתו.

ההגבלה על חקירת ראש ממשלה מכהן תיבחן מחדש לאחר מספר קדנציות שיוגדר בחוק.

ה. לא לפוטיניזציה של הדמוקרטיה הישראלית; נגד הנשיאותיות

כינון משטר נשיאותי בישראל פירושו הליכה בכיוון ההפוך מזה הנדרש, והוא הרסני מכל בחינה ועניין. מהלך כזה –

- ינחית מכה אנושה על המאמץ לאזן בין הייצוגיות לבין היעילות השלטונית.

- יסכן את המרקם המורכב של היחסים החברתיים בישראל.

- יעצים את הריכוזיות המשתקת כל התנהלות משילותית תקינה.

- יפגע בלגיטימציה הבסיסית המניעה החלטות שלטוניות.

כינון משטר נשיאותי ('נשיאותיזם') עלול לפוגג את הרקמה הדקה הבולמת התפרצות של סוגיות הנתונות במחלוקת, כגון המשך השליטה בשטחי יהודה ושומרון או המתח שבין דת למדינה. רקמת הבלימה הזאת מובנית בדמוקרטיה הפרלמנטרית ההסכמית. כיום זו רקמה דקה מאוד בשל התחלואים המאפיינים את השיטה שלנו, המחייבים הבראה. ביטול יסוד ההסכמיות המובנה בנשיאותיזם יביא לתוצאות הרות אסון.

שיטה נשיאותית בישראל תדמה את הדמוקרטיה כאן, במקרה הטוב, לרפובליקה דרום אמריקנית, ובמקרה הגרוע לדמוקרטיה הפוטינית ברוסיה.

- השיטה הנשיאותית תפגע אנושות במאמץ ליצור את האיזון הנכון בישראל בין ייצוגיות ליעילות שלטונית.

- היא תעצים את המגזור בתהליך הפוליטי ותפגע בכך גם ביעילות השלטונית, וממילא ביציבותה. במציאות של ריבוי מפלגות בכלל ומפלגות מגזריות בפרט לא יהיו לראש הרשות המבצעת בעלי ברית, הכנסת תהיה לעומתית, וייווצר מצב כאוטי שבו נשיא שיבקש להתוות מדיניות ולהוציאה אל הפועל, יידרש לבנות קואליציות אד-הוק בטרם כל הכרעה חשובה. הנשיאותיזם לא יפתור את הנשיא מהצורך לכוון קואליציות למימוש מדיניותו. ברם לעומת השיטה הפרלמנטרית – שבה בניית הקואליציה גלויה, שקופה ונעשית במרחב הפוליטי הפתוח, וככזאת היא בריאה – בשיטה הנשיאותית היא נעשית בחדרי חדרים.

- ייווצר כורח למזג בין שני עקרונות משטריים שאינם יכולים לדור בכפיפה אחת: השיטה הרובית הנהוגה בבחירת נשיא

והשיטה היחסית הנהוגה בבחירת בית הנבחרים. לא יהיה ברור מי מייצג את הציבור – הנשיא הנבחר בשיטה האחת או הנבחרים בשיטה האחרת. התוצאה תהיה בלתי נמנעת: העמקת האי-אמון במוסדות הדמוקרטיה ופגיעה בלגיטימציה של ההתנהלות השלטונית.

- המעבר לשיטה הנשיאותית בישראל יעצים בהכרח את הריכוזיות המשילוטית, שהיא אחד מתחלואיו הבולטים של המינהל הציבורי בישראל, ויבלום את הטמעת הביזור, שהוא אחד התנאים ההכרחיים לכינון מערכת יחסים בריאה בין השלטון המרכזי למקומי ובין המרכז לפריפריה.
- העצמת הריכוזיות תפגע במגמה של הרחבת ההשתתפות האזרחית. כמו המצב השורר ברוסיה, גם בישראל יש חשש שבכל מצב של משבר יתפתה הנשיא לחזק את שלטונו על ידי ריכוז של כוח עודף.
- השיטה הנשיאותית תעצים את הפרסונליזציה של הפוליטיקה, בצד העמקת התלות של הפוליטיקה בכסף ושל השלטון בהון.

שלא כמו המשטר הפרלמנטרי, המשטר הנשיאותי בכל מקום, מלבד ארצות הברית, קשוב פחות לחוסר שביעות הרצון שמפגין בית הנבחרים מתפקודו. ישראל של היום היא מדינה נטולת תרבות פוליטית יציבה, והגברת הריכוזיות של השלטון בה תאיים על התפתחות המאפיינים הרצויים בתרבות הפוליטית שלנו. לנוכח התרבות הפוליטית בישראל היום – שבה קרוב לארבע חמישיות מן הציבור מעדיפים מנהיג חזק על פני כל החוקים והכללים – גדל מאוד שיעור מי שאינם מאמינים במפלגות ובמערכת אכיפת החוק. בישראל אין מגילת זכויות אדם, והיא מתאפיינת בריבוי פנים, שסעים ומתחים. יש חשש ששיטה נשיאותית תחזק מגמות של עריצות הרוב המסכנות את המרקם המורכב של היחסים החברתיים.

בקרב חוגים גדלים והולכים, בכללם גם משכילים ואנשי המעמד הבינוני, נשמעות האמירות: 'אל תשווה אותנו לדמוקרטיה האירופיות';

ישראל היא לא שוודיה/הולנד/דנמרק; או הנוסח הרוסי, המעודד את הדמוקרטיה הפוטינית: 'דמוקרטיה נוסח המערב לא מתאימה לנו'. הקלות שבה ישראלים מוכנים להתפשר על פתרונות קלים (לכאורה) למצבים מורכבים מפחידה.

המודל היחיד לחיקוי לישראל, הדגם הראוי לכל השינויים והרפורמות, קיים ברוב המכריע שבדמוקרטיות המרכיבות את מדינות OECD – כולן דמוקרטיות פרלמנטריות.

פרק הרשויות המקומיות בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה⁷

175. מהות וסמכויות

- (א) הרשויות המקומיות ינהלו את ענייני הציבור המקומי לטובת תושביהן תוך כדי התחשבות בטובת הציבור הכללי ובכפוף למדיניות הממשלה בתחומים שייקבעו בחוק.
- (ב) סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לעצב מדיניות וליישמה, לספק שירותים ולנהל את ענייניהן הפנימיים ייקבעו בחוק.
- (ג) הרשויות המקומיות יעודדו את שיתופם ואת מעורבותם של תושביהן בפעילותן.

176. בחירות ומוסדות נבחרים

- (א) בכל רשות מקומית תכהן מועצה ייצוגית, בעלת סמכות להתקין תקנות ובעלת סמכויות נוספות שייקבעו בחוק, אשר תיבחר על ידי תושבי הרשות בבחירות כלליות, ישירות, שוות וחשאיות.
- (ב) דרכי בחירתו, כשירותו וסמכויותיו של ראש הרשות המקומית ייקבעו בחוק.
- (ג) משך כהונת ראש הרשות וחברי המועצה יהיה חמש שנים.
- (ד) העילות לתום כהונת ראש הרשות או חברי המועצה ייקבעו בחוק.

7 חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005. בהנהגת השופט מאיר שמגר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, חלק שני: חוקה בהסכמה: סעיפי ההצעה, שער שלישי: רשויות השלטון, פרק הרשויות המקומיות, עמ' 130-131.

177. מימון ומיסוי

בענייני מימון ומיסוי תהא לרשות מקומית סמכות:

(1) להתקין תקנות שתחולתן על הרשות;

(2) להטיל תשלומי חובה ולגבות אגרות;

והכול כפי שייקבע בחוק.

178. פיקוח ובקרה

(א) פיקוח ובקרה על הרשות המקומית ועל פעולותיה יקוימו

על ידי הרשות המקומית ועל ידי רשויות המדינה על פי

חוק.

(ב) חוק יכול שיקבע לממשלה את הסמכות –

(1) להשעות או להעביר נבחרי ציבור ברשות המקומית

מתפקידיהם על פי עילות ובדרך שייקבעו בחוק;

(2) להשעות את תוקפה של תקנה שהתקינה הרשות

המקומית או לבטלה, אם מצאה הממשלה שהיא

פוגעת במידה העולה על הנדרש בטובת הציבור,

ברשות מקומית אחרת או במדיניותה הכללית של

הממשלה.



The Israel Democracy Institute

Arye Carmon

Reinventing Israeli Democracy

**A Proposal for Correcting
Governance in Israel**

Language Editor (Hebrew): Anat Bernstein

Language Editor (English): Dania Valdez

Cover Design: Nomi Morag

Typesetting: Nadav Shtechman

Printed by Art Plus, Jerusalem

ISBN 978-965-519-060-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

The Israel Democracy Institute's books and policy papers may be ordered from:

Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-5300800; Fax: (972)-2-5300867

E-mail: orders@idi.org.il

Website: www.idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

Copyright © 2009 by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel

All policy papers and one chapter of each book are now available for free download at www.idi.org.il.

Abstract

Governance in Israel, the lifeblood of democracy, is in the throes of a deep crisis. The nature of this crisis is patently clear: incessant political instability, uncertainty concerning government policy on existential issues, indications of the potential collapse of the parliamentary system and, above all, the rise of anti-political sentiment – that is, the growing aversion to politics and the increasing mistrust of democratic institutions of large segments of the public. The abolition of the flawed method of direct elections by the Knesset did not rectify the distortions that it had created. The disintegration of the larger political parties, the operational dysfunction of each of the three branches of government and the defective communication between them, the personalization of politics, and the disruption of the balance between the need to safeguard the integrity of those in high office and the need for effective government, combine to form a tangible threat to Israeli democracy.

The harsh reality in which our parliamentary democracy finds itself is a result of the ever-widening gap between the changing profile of Israeli society and the rigid character of the democratic institutions, which are meant to respond to these changes. Advanced democracies adapt their structure and function to the changing needs of their societies. Israeli democracy has not done so. A comprehensive plan to amend the governance process requires the formulation of a vision

* Translated by Riva Starr.

that specifies the practical steps necessary for the realization of its goal – to achieve a correct balance between representation and effective governance. Currently, both representation and governance are replete with failures, defects and flaws in the legislative branch – the legislature – and in the executive branch.

The Knesset, with only 90 members available to perform ongoing parliamentary work, lacks the resources required to produce quality legislation. The Knesset no longer functions as the primary arena for molding the normative foundations of Israeli society, which it is meant to represent. The factions in the Knesset are not obligated to adhere to the ideological platform of their parties. Moreover, the Knesset does not fulfill its important function as overseer of the government. Unlike parliamentary legislatures in OECD countries, the Israeli Knesset is not a government watchdog. The anomalous situation that prevails here is one in which the government serves as the watchdog of the parliament.

The operational failures of the executive branch in Israel have been embedded in the structure of the government for many years. They are a direct result of over-centralization, which gnaws away at the effectiveness of the executive branch, including its agencies, that is already overburdened by the accumulating demands placed upon it, and which is a factor related to its failure to assimilate the values of transparency and accountability. The glaring symptoms of the failures that characterize our executive branch include stagnation, rigidity, and, at times, an inability to implement government decisions.

The absence of transparency and accountability, so typical of centralized regimes, serves as fertile ground for corruption

and for the exploitation of status and position. Unfortunately, the “sentries” responsible for safeguarding the integrity of the government treat the symptoms and not the causes. They have imposed more and more restraints, creating a patchwork of rules, over-regulation and, sometimes, legislation that stifle initiative and creativity. These “sentries” make extreme use of the powers placed in their hands to the extent that they become veto artists, who undermine operational effectiveness.

The primary casualty is governance. The hands of a government elected to carry out its stated policies are tied. When defective governance is combined with political instability, and the intrinsic structural failures of the executive branch are combined with the results of the failures of the regime, which are manifested in the impaired functioning of the legislative branch, there is increasing temptation to seek magic solutions, such as the adoption of a presidential system of government. However, the artificial transplant of a centralized system, such as the presidential system, is exactly the opposite of what is required for a system suffering from over-centralization in the public sector and the disintegration of the party infrastructure in the political arena. A presidential regime reinforces the power and responsibility of individuals instead of separating powers and decentralizing authority.

In order to both strengthen representation in the executive branch and to increase the effectiveness of the government and its “sentries” – beginning with the courts – and in order to ensure a proper and effective balance between the three branches of government, the crisis must be resolved through recovery processes that rely on an array of reforms in the legislative branch.

Three principles unite all these proposals to form a coherent, integral whole:

- The reinforcement of political parties as the primary mediators of representative government in a parliamentary democracy.
- The decentralization of governmental-administrative power.
- The expansion of civilian participation in political processes and decision making.

The completion of the constitutional process and the adoption of the Constitution by Consensus are mandatory!

The series of improvements required in the legislative branch may be divided into two components: first, electoral reform aimed at restoring and creating large, strong political parties, which will strengthen the relation between the voter and the elected; second, the enhancement of the legislature's ability to function by implementing structural and regulatory changes, such as raising the electoral threshold, introducing regional representation into the electoral process (some members of the Knesset will be elected by geographical area), and establishing the principle of "majority rules" (whereby the leader of the faction that receives the most votes becomes Prime Minister).

The reformation of the executive branch is based on the implementation of the most important values in the public sector: the decentralization of power and responsibility, and the assimilation of accountability and transparency. The government will not be directly involved in this process; it will establish policy, determine performance standards, allocate resources,

and oversee, assess and evaluate performance. Similar to advanced democracies of OECD countries, Israel, too, will set up executive agencies that will be responsible for applying these principles. The status of local government will be redefined and then established in the Constitution. It will be based on a modern definition of authority and responsibility, which will strengthen the principle of decentralization in the relationship between central and local governments.

In order to restore the balance between safeguarding integrity and fighting corruption, on one hand, and maintaining effective administrative and political processes, on the other hand, it is imperative to effect changes in the performance of the “sentries” of the legislative branch (State Comptroller), of the executive branch (Attorney General and the State Attorney) and of the judicial branch (in the application of judicial doctrine).