

הרשות המבצעת
סמכויותיה, תפקידיה ועקרונות פעולתה



הרשות המבצעת

סמכויותיה, תפקידיה ועקרונות פעולתה

המועצה הציבורית: הכינוס העשירי
י"ג-י"ד באייר התשס"ג
16-15 במאי 2003
ירושלים

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי
ראש מנהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: רותי קליין
עיצוב גרפי וסדר: רון הרן
רכז הפקה: נדב שטכמן
נדפס בהתשס"ד בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

מסת"ב 965-7091-80-2 ISBN
© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

אין לשכפל להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם,
לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר –
כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר שבספר זה אסור בהחלט
אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2004

הדברים המתפרסמים בפרסום זה מובאים בשם אומנם ובאחריותם,
ואינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

These deliberations are made possible by the late Lyn P. Meyerhoff through her foundation and its trustees. Mrs. Meyerhoff was a staunch advocate of Israel and of democracy and believed that a better understanding of democracy in Israel is critical to its future.

תוכן העניינים

מושב פתיחה

9 מנחה: אריק כרמון

קבוצות דיון

קבוצה א: המאפיינים החוקתיים של הרשות המבצעת
והיחסים בינה לבין הרשות המחוקקת
מנחים: דן מרידור וברק מדינה
35
קבוצה ב: המעמד החוקתי של השלטון המקומי
מנחים: בני וקנין ודוד נחמיאס
113
קבוצה ג: שקיפות ואחריותיות כנורמות חוקתיות -
תהליך התקצוב בחוקה
מנחים: חיים אורון ואריק כרמון
166

מושב ביניים

219 מנחה: ציפי ליבני

מושב סיום

239 מנחים: אריק כרמון ודן מרידור
240 אהוד ברק: על אתגרי פעולה מול מבנה הממשל בישראל
274 דיון מסכם

מאמרים

299 הסדרת פעילותה של הרשות המבצעת בחוקה -
דן מרידור וברק מדינה
326 הליך הכנת התקציב - בעריכת אורי ארבל גנץ

מושב פתיחה :



מנחה: פרופ' כרמון, אריק - נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

שמות הדוברים

פרופ' אריאן, אשר - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר מדינה, ברק - הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים
מרדור, דן - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
שמגר, מאיר - נשיא בית המשפט העליון (לשעבר); יושב-ראש המועצה
הציבורית

♦ **אריק כרמון:** אני רוצה לפתוח את הכינוס העשירי של המועצה הציבורית ולברך את כל החברים שיושבים כאן. מניעה אותנו התחושה שהסיכוי לקדם את החוקה או את השלמת החוקה בשנים הקרובות גדל. איני יכול לתעד את התחושות האלה, אבל במציאות המשברית שאנחנו נמצאים בה, וכל אחד יכול לפרש את המילה 'משברית' ככל העולה על רוחו, יש לנו תחושה שנפתח חלון הזדמנויות לקדם את המהלך החוקתי, להשלים חוקה, לאו דווקא במתכונת של עוד חוק יסוד אלא בכיוון של חוקה קוהרנטית, ואל מול האתגר הזה אנחנו רוצים להיערך עם המועצה הציבורית. אחד האינדיקטורים לתחושה הזאת הוא שיושב ראש ועדת החוקה של הכנסת, ח"כ מיקי איתן, לקח על עצמו להקדיש זמן וישיבות של ועדת החוקה לנושא הזה, ולא לשם אישור חוק יסוד כזה או אחר, אלא לשם דיון כולל שיביא הצעה לחוקה שלמה לכנסת ישראל בקדנציה הנוכחית. ח"כ איתן וועדת חוקה פנו אלינו, בין היתר, וכולי תקווה שאנו עוזרים לוועדת חוקה באמצעות החומרים שאנחנו מעבירים אליהם ובאמצעות העוזרים, החוקרים הצעירים העובדים במכון, שהעמדנו אותם לרשות התהליך בוועדת החוקה. לפני כשלושה חודשים קיימנו דיון במכון הישראלי לדמוקרטיה, וחשבנו שאנחנו רוצים להיערך לקראת דיון נוקב ורציני במועצה הציבורית הזאת, שהחברים בה טורחים ומשקיעים מזמנם, ממרצם וממחשבתם, ולהציג מעין טיוטה שעיקרה אינו חוקה אלא ניסיון למצוא פתרונות לאבני הנגף. אמרנו לעצמנו שתפקידנו אינו לנסח עוד הצעת חוקה. רצינו שכל אחד מהחברים ימתח את דעותיו כדי לבדוק אם אפשר להגיע להסכמה, ועל הבסיס הזה להביא נייר כזה לדיונים כאן ולתת לו

ביטוי ציבורי כתרומה עניינית, מוחשית, ממשית, כדי לקדם את המהלך הזה.

אני רוצה להדגיש שהמאמץ הזה, שאנחנו משקיעים בו לא מעט אנרגיות, מונע בעיקר על ידי הסכמה, ואנחנו חוזרים עליה כמעט בכל כינוס - שאת השלב המכונן בתולדות המדינה פספסנו, כך שאנחנו נמצאים היום בתוך מציאות שהיא די מקובעת מבחינת דפוסי התנהגות פוליטית וארגונית. יחד עם זאת, אם נטרח ונתאמץ ונגיע לפשרות כאלה ואחרות נוכל להשלים את המהלך. אנחנו מתכווננים לקראת כינוס שייערך בסתיו, ובו נשלים את המסמך ונביא אותו לדיון, שאני מעריך שיהיה שונה מהדיונים שקיימנו עד עכשיו, אבל מתוך כוונה שבשינויים מסוימים המועצה הזאת תקבל אותו. אני מעריך שזה יהיה צעד גדול מאוד מבחינה ציבורית, מפני שזו תהיה הפעם הראשונה שבה נגיע להסכמות בנושאים מהותיים וקריטיים.

כפי שראיתם במסמך ששלחנו, למעשה לקחנו כתשתית את 'חוק יסוד: הממשלה' ולא בחרנו ללכת על כמה דגמים רחבים. אני חושב שזו פעם ראשונה שאנחנו מתחילים את הדיון כשעוד יש הרבה שאלות פתוחות והרבה דעות שונות, אבל אנחנו מדברים על מסמך אחד. הוא עדיין לא קוהרנטי, אבל הוא מסמך אחד.

בחודש הבא, כשנתכנס שוב לדון ברשות השופטת, האוריינטציה תהיה דומה, לדעתי, עם כוונה לבחון את הרשות השופטת במדינת ישראל ואת המשתמע ממנה. אלה הערות כלליות שאני מוצא לנכון להעלות בפתח הכינוס הזה, ואני מקווה שהחברים כאן יצטרפו אל הרצון שלנו להעביר מהלך ולהיות קצת יותר אינטנסיביים, מתוך תקווה לממש את החלום - שבשנים הקרובות נצליח להשלים את המהלך החוקתי במדינת ישראל.

♦ **מאיר שמגר:** במרכז הדיון היום יעמוד נושא הרשות המבצעת. בנוסף נעסוק ברשות המקומית כגוף אוטונומי דמוקרטי מתפתח, ובנושא התקציב אשר יידון בנפרד מתוך מגמה לתת תנופה לשקיפות רבה יותר בכל הנוגע להכנת התקציב.

אני חש שההתפתחות הישראלית בחלק הפוזיטיבי שבה, כי יש בה גם חלק נגטיבי, פרצה מספר סכרים אשר נקבעו סביב שתי המתכונות האלה. אני חושב שהדבר הראשון במסגרת מעמדה של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת הוא שקבענו על פי דין שגוף המתייצב בפני הפרלמנט חייב להניח את המצע המוסכם, את הסכמי הקואליציה

לסוגיהם, לפני הפרלמנט. כלומר מערכת ההסדרים הפוליטיים, אשר יבואו לידי ביטוי לפחות מבחינת הכוונה של הגוף הפוליטי המנהל את הממשל, מונחים בפני הפרלמנט בנושא פתוח, וכמובן הם נושא לביקורת.

נוסף על כך, הייתי רוצה שנראה בשני הגופים - הרשות המחוקקת והרשות המבצעת - גופים המודרכים על פי נורמות ציבוריות מסוימות שאין להן היום ביטוי בתוך החוק הקיים, כי 'חוק יסוד: הממשלה' למשל, הגיע לכנסת בשתי צורות, והשינוי נבע בעיקר מהשינוי בעניין בחירה ישירה של ראש הממשלה. אולם הממד הערכי, ממד היעד של הקו המנחה הערכי, לא בא לידי ביטוי, לא ב'חוק יסוד: הממשלה' ולא ב'חוק יסוד: הכנסת'. נדמה לי שכאשר מנסים להתוות קו של רשות מחוקקת שהיא בעלת מודעות פוליטית, אם כי היא קובעת רק קווים מנחים כלליים, ועל פי אחת הדרכים הרשות המבצעת היא א-פוליטית, זה קצת סוטה מן המציאות הקיימת כפי שהתפתחה בארצות דמוקרטיות בעלות שיטה דומה לשלנו, וגם אצלנו.

אני מסתכל בגישה הקיימת למשל באנגליה, שהייתה הגישה המנחה שאנחנו אימצנו עוד בשנת 1948, שיטת הממשל הקבינטי, הדומה לשיטה האנגלית לבד משיטת הבחירות. ג'נינגס אומר ש"הדבר החשוב ביותר הוא האופוזיציה", כלומר הממשל נמצא בידי הרשות המבצעת, והיא פועלת על פי הקווים העקרוניים שמתווה הפרלמנט. זוהי הבמה אשר בה בא לידי ביטוי מערך הביקורת לסוגיו. מערך הביקורת יכול כמובן להיות מערך ביקורת של רוב שנתן אמון בממשלה, אבל בעיקרו הוא נובע מן הגוף אשר שואף להחליף את השלטון, האופוזיציה, כלומר זאת היא הביקורת, הפרלמנט. את הפרלמנט מנחים האינטרסים שהוא רואה בהם חשובים לביצוע, וכאן אני חוזר לנקודה הקודמת - חסר לי קו מנחה שאינני יודע אם צריך לבצע אותו בחוק יסוד; אולי אצלנו כן, מכיוון שאנחנו אולי מחונכים פחות לתפיסות יסוד ערכיות. חסר לי הממד שגם הפרלמנט וגם הרשות המבצעת פועלים על פי אינטרס ציבורי, שהם נאמני הציבור, שהם גורמים אשר חייבים לפעול על פי אמות מידה שונות מאמות המידה האינטרסנטיות, היכולות להתפתח בנקל כאשר חבר הפרלמנט, חבר הכנסת, חושב שהוא מייצג מגזר מסוים - אתני או כלכלי - שהוא חייב לו נאמנות. הגורם המדריך הפרמננטי חייב להיות האינטרס הציבורי אשר אין לסטות ממנו. מובן שכל אחד רואה את האינטרס הציבורי בצורה שונה, כי זה מותאם

לאידיאולוגיה שלו, לתפיסות שלו, אבל הוא מוכרח להיות הגורם השליט. אתה יכול להגיד: "כדי לשרת את האינטרס הציבורי אני יכול לפעול בדרך הזאת", ואחר יגיד: "כדי לשרת את האינטרס הציבורי צריך לפעול בדרך ההיא", אבל אסור לומר: "לעזאזל האינטרס הציבורי, אני מייצג את המגזר החקלאי או הכלכלי או האחר. אינני רואה את ההבדל בין ממשלה לבין כנסת בכך שזה פוליטי וזה א-פוליטי. שניהם פוליטיים, כי הממשלה נשענת על הרוב בתוך הפרלמנט, ובלי הרוב היא איננה יכולה למשול, וכאשר הרוב יתחלף תבוא ממשלה אחרת. אבל הם צריכים להיות מודרכים על ידי יסודות ערכיים, והרשות המבצעת באמת מבצעת מדיניות שבדרך כלל היא מציעה לפרלמנט, כלומר המצע העקרוני של קווים אלה או אחרים לא נולד בתוך הפרלמנט. הולידה אותו ממשלה, הפונה לכנסת ומציעה, והכנסת מאשרת. החלטות הכנסת הן קו מנחה, אבל הממשלה מבצעת על פי עקרונות של אינטרס ציבורי. לכן חסר לי היום בחקיקה הישראלית חוק אשר שמעתי מעו"ד גוברמן שעבדו עליו רבות במשרד המשפטים, החוק של הנהלים הדיוניים אשר קובעים את חובת תום הלב, את האיסור להביא בחשבון שיקולים זרים ואת החובה לתת שימוע לצד מעוניין. כל אותם יסודות שהם בגדר תורה שבעל פה או תורה שבפסיקה והקובעים איך מתנהגת רשות ציבורית, בין פרלמנטרית ובין מבצעת, הם אינם חלק מחייב, אף על פי שיסודות אלה במדינות דמוקרטיות אחרות בעלות שיטה דומה לשלנו כבר הפכו לחוק מנחה ובעיקר מחנך. כל הדברים האלה חייבים להיות מופנמים ובגדר הדרכת יסוד לכל אחד מהגורמים של הממשלה, בין המחוקק ובין המבצע, במערכת היחסים המתנהלת באמצעות דו-שיח בין הגוף המבצע שמציע את תכניותיו, ובין הכנסת הקובעת קווים עקרוניים, והביצוע לאחר מכן הוא ביצוע השומר על נאמנות לקווי יסוד הוגנים. דהיינו הממשל התקין וההוגן חייב למצוא את ביטויו גם בעקרונות הערכיים אשר אותם מגבשים בחוק. לכן הייתי אומר שאצלנו לא הייתי מהסס מהכללה, גם בתוך חוק היסוד, קווים מדריכים ערכיים מסוימים אשר יחולו הן על הפרלמנט הן על הרשות המבצעת.

♦ **דן מרידור:** הנשיא שמגר חסך לי חלק מדבריי, כי תפיסת העולם שהוא הציג כאן היא תפיסת עולמי. היא לא מקובלת בפרלמנט הישראלי. לצערי הרב, לא ראיתי הרבה חקלאים המצביעים בעד העלאת מחיר המים, מתנחלים המצביעים בעד קיצוץ בתקציבים להתנחלויות או חרדים המצביעים בעד קיצוץ קצבאות ילדים. אפשר להגיד שזאת דעתם

העניינית ולא האינטרס המגזרי שלהם, ולפי דעתי שאלה זאת היא שאלה חשובה.

ברצוני לומר משהו על דבריו הראשונים של פרופ' כרמון, נשיאנו, בעניין החוקה וההתקדמות לקראת חוקה. אף על פי שלא זה נושא הדיון, אני מוצא לנכון לומר את הדברים.

כידוע, אני תומך מאוד בהשלמת המהלך החוקתי, וגם פעלתי למענו שנים רבות. אולם צריך להיזהר מאוד. יש אנשים הרוצים בחוקה כדי להשריש את הדמוקרטיה בתוכנו, ויש כאלה הרוצים בחוקה כדי להרוס אותה, כדי לפגוע באמצעותה במי שמייצג את העקרונות הדמוקרטיים הליברליים, ובראש ובראשונה בבית המשפט העליון, שבפסיקותיו קבע את הערכים האלה יותר מכל גוף אחר.

אפשר להגיע להסכמה על חוקה כבר מחר, אם נסכים ש"הגוף הרע הזה", בית המשפט העליון, יפסיק לבלבל לנו את המוח. לפיכך צריך להיזהר שבמהלך חוקתי לא נגיע למסמך חוקתי שתוצאתו היא שיבוש גמור של האמת הדמוקרטית. אין כוונתי לשלטון הרוב, אלא שלא יהיה אחרי רבים לרעות.

הערות מספר: הערה ראשונה - אנחנו עוסקים ברשות המבצעת בהיבט החוקתי, כל נושא אחר הנוגע לרשות המבצעת, ודינו להיות מוסדר בהוראות מנהליות או בהוראות חוקיות רגילות, איננו עוסקים בו עכשיו.

הערה שנייה - איננו כותבים חוקה מבראשית, כפי שציין פרופ' כרמון. אחד הקווים שהנחו אותנו ואת המועצה בראשותו של הנשיא שמגר הוא שאם אין לנו סיבה טובה מאוד לשנות את המצב הקיים החוקתי - לא נשנה. במאבק בין האמת ליציב או בין היציבות לשיפור, אם השיפור הוא שולי, אף על פי שהוא טוב, לא נשפר. עצם ההתעסקות והשינויים המתמידים בעניין שאנחנו רוצים בו יציבות ורוצים שהציבור יכיר אותו כקבוע ועומד, יש להם מחיר. לפיכך כדאי לזכור בדיוןנו שכשנגיע למסקנה שכדאי לשנות משהו, נשאל את עצמנו אם השינוי הוא כה ראוי עד כי כדאי בשבילו לפגוע ביציבות שחוקה צריכה להתאפיין בה.

הערה שלישית נוגעת לדברים שהנשיא שמגר הזכיר כאן: איננו עוסקים ברשות המחוקקת אלא ברשות המבצעת, אף על פי שבהקדמה בדברים שקיבלתם ישנה התייחסות לרשות המחוקקת. אני מודה שתגובתי, כשראיתי את הטקסט שהוצע לנו, הייתה כמו תגובת הנשיא שמגר, אבל

אני יודע שיש עמדה אחרת. אני חושב שחבר כנסת רשאי להסתפק בשיקולים מגזריים. אני חושב שחובתו הציבורית היא לשקול את השיקול הכולל. ייתכן שהוא יגיע למסקנה שצריך להוסיף למתנחלים, לחקלאים, לחרדים, לרופאים או לאחיות - וזה בסדר, אבל על השיקול להיות לאומי. צריך שיבוא שר חינוך ויגיד: "אני רוצה להוריד לחינוך כי אין כסף", אם זאת מסקנתו, דבר שכמעט לא קורה.

איננו עוסקים עכשיו בכנסת אלא בממשלה, ואני חושש שבממשלה הדברים חדים עוד יותר במושב הבא: על הממשלה חלים, בדרך כלל, כללי המשפט המנהלי, המשפט הציבורי שאנחנו פיתחנו פה במדינה, ובעיקר בית המשפט העליון. היא גם כפופה, עוד לפני המהפכה החוקתית או חוקי היסוד של שנת 1992, לביקורת שיפוטית שמחילה עליה בפועל את כללי המשפט המנהלי, לרבות השיקול הענייני הרלוונטי ומניעת שיקול לא רלוונטי, וכן שיקולי שוויון, שיקולי צדק טבעי וכן הלאה. כל זה קיים, ולכן זו נורמה נוהגת ולא רק דבר תאורטי.

יש היום האומרים: "אני מייצג מגזר מסוים, לשם כך באתי לממשלה". הססמה הידועה "ש"ס קונטרול או נאש קונטרול", כלומר מי ישלוט במשרד הפנים, והשולט במשרד הפנים ידאג למגזר הרוסי או החרדי במקרה ההוא, זהו הקלקול ב"מרעו". יש משרדים שבמשך שנים רבות, כמעט כל העובדים, ממחלק התה ועד המנכ"ל, היו באותה מפלגה, עם או בלי כיפה, תלוי בשר. בכל זאת מדובר על שרי ממשלה שנבחרו על בסיס פוליטי, כפי שהזכיר הנשיא שמגר. הם מביאים לכנסת גם את ההסכם הקואליציוני וגם את קווי היסוד, ומקבלים עליהם אישור בהצבעת האמון. הם מונחים לפני הציבור, על פי חוק היסוד חייבים להציג אותם, ויש להם היבט פוליטי. איך אנתנו מוצאים את האיזון הנכון, או מהו הכלל הנכון בהתנהגות הפוליטית והממלכתית שלהם - איני עונה על שאלה זו. אני רק אומר שהיא עלתה. יש גם גישות אחרות: גופים ביצועיים בנויים מקבוצות אינטרסים - מועצות של חקלאים, עורכי דין, ועדות מינויים, והשאלה היא אם בוועדה, גם אם אתה מייצג את לשכת עורכי הדין בוועדה למינוי שופטים, האם אתה מייצג את דעתך. אלה שאלות מעניינות שבוודאי נדון בהן בהמשך.

יש הסדרים חשובים שנקבעו באופן שוטף בפסיקה ואינם נמצאים עלי ספר. אלה כללים חשובים מאוד. לכל תורת ניגוד העניינים בפסיקה יש גם היבטים שונים בחוקים שונים, אבל באופן יסודי היא לא כתובה בחוק. יש שאלות יסודיות של הכללים הראשיים החלים על הרשות המבצעת.

בשוודיה, למשל, כתוב בחוק יסוד שהרשות המבצעת צריכה לדאוג לרווחת האזרחים. האם אנחנו רוצים להחיל עלינו את הכללים האלה? שאלה נוספת: מהי הרשות המבצעת - הממשלה? בנק ישראל? היועץ המשפטי? הרשויות המקומיות? תאגידיים על פי חוק? במובנה המצומצם, strictu sensu, הממשלה היא הגוף היושב, ישבתי בו לא מעט שנים, ומחליט, והאנשים שם כולם נבונים, וכולם חכמים. מהי הממשלה מבחינת ההשפעה על הציבור? יש גופים נוספים שלהם סמכויות שלטון; האם החוק צריך להיות חוק כללי על כל הרשות המבצעת או רק על הממשלה במובנה המצומצם? החוק דן בממשלה בנפרד; הוא אינו דן בחלקים אחרים של הרשות המבצעת. דוגמה קלאסית לכך היא בנק ישראל והאוצר. בנק ישראל במדיניותו - מדיניות הריבית - הוא רשות מבצעת כמו האוצר. האם צריך להחיל זאת גם על גופים אחרים? גם זו שאלה שאני מעלה לדיון.

תשמעו רעיונות להסדרים מבניים, התייחסות לשאלה כיצד נבנית הרשות, הצורה, הקונסטרוקציה שלה, הסדרים דיוניים - דהיינו מהי חובה, צדק טבעי, הזכות להישמע לפני שפוסקים נגדך וכן הלאה, והסדרים מהותיים - החובה להפעיל שיקול דעת כך או אחרת. האם ראוי להכניס את הדברים האלה? ואם כן, האם ל'חוק יסוד: הממשלה', ולכל החוקים העוסקים ברשויות מבצעות שונות יש הוראה אחת? הוראות שונות?

נשמע את ד"ר ברק מדינה שיציג את הדברים שהצוות עסק בהם. גם הצגנו את נוסח החוק עם הצעות ספציפיות לתיקונים. על שום דבר פה אין העולם עומד, אבל כולם ראויים לדיון.

♦ **ברק מדינה:** אני רוצה לסקור בקצרה את עיקרי ההצעה המונחת לפניכם, וכפי שאמר מר מרידור, הקו המנחה לא היה ליצור מהפכה, אלא בסך הכול לעגן כל מיני עקרונות יסוד. כיוון שכך, אולי חלק מהדברים שאני אומר כאן יהיו בבחינת מובן מאליו, אבל כל עוד הם אינם כתובים במפורש במסגרת חוקתית, אני חושב שאפשר אולי לתמוה אם הם באמת מובנים מאליהם.

הסקירה הקצרה שלי תכלול התייחסות להצעה המוצעת, אבל קודם נדבר בקצרה על מה יש כבר בחוקי היסוד שלנו ובחקיקה בכלל, ועל כמה עקרונות יסוד המנחים אותנו בהצעה הזאת - איך להסדיר את הפעילות של הרשות המבצעת בכלל.

נקודת המוצא היא למה צריך להגביל את כוחה של הממשלה, מה

הבעייתיות. אחר-כך נדבר על הסדרים קונקרטיים - כיצד מוגבל כוח של הרשות - ועל הצורך בעיגון חוקתי של ההסדרים האלה.

כידוע, הרשות המבצעת היא הגוף המרכזי בידיו את עיקר הכוח בדמוקרטיה שלנו. בפרפרזה על הדברים ב"פדרליסט": לממשלה יש חרב וארנק; חרב - במונח של השליטה על כוחות הביטחון, על המשטרה, על ההוצאה לפועל וכדומה, וארנק - היא זו המרכזת בידיה את השימוש בכספי הציבור. הרשות המבצעת אינה גוף נבחר, אינה נתונה לפיקוח ישיר של הציבור, ומכאן התפיסה הקלאסית של הצורך בהגבלת הממשלה, ביצירת ממשלה מוגבלת. הבאתי לכם ציטוט מפורסם מהדברים של מונטסקיה: "הניסיון מורה לנו מאז ומתמיד כי כל אדם אשר בידו השררה נגרר לעשות בה שימוש לרעה". איש מאתנו איננו מושלם, איננו הגופים שאפלטון אולי חשב עליהם, ולכן צריך ליצור מגבלות, הסדרים שיבטיחו שכוח יבלום כוח.

במשטר הדמוקרטי אפשר לדבר על שלושה כוחות עיקריים האמורים לבלום את הכוח של הרשות המבצעת, לפקח עליה: הרשות המחוקקת - על כך דיבר הנשיא שמגר - הציבור והרשות השופטת. רק בקצרה, לא נעבור על הכול: הרשות המחוקקת היא גוף שבראש ובראשונה אמור לפקח על הממשלה, והפיקוח נעשה באמצעות חקיקה, כלומר באמצעות התוויה של עקרונות היסוד האמורים להנחות את הממשלה באמצעות שיטת המשטר. הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת והסדרים נוספים בהקשר הזה. הפיקוח הציבורי אמור להיות מושג באמצעות מערכת הבחירות, כמונח, ובאמצעות הבטחת שקיפות מסירת מידע לציבור וקיום דיון ציבורי פתוח בפעולות הממשלה. הפיקוח השיפוטי כולל בעצם שני אפיקים עיקריים: האחד - אכיפת הסדרים שנועדו להבטיח את אמצעי הפיקוח של הגופים האחרים, כלומר להבטיח שהכנסת אכן ממלאת את ייעודה ומפקחת על הממשלה; כך, למשל הקביעה שהממשלה איננה רשאית לפעול אם אין הסדרה מפורשת לעניין בחוק וכדומה; והשני - הסוגיה שהזכיר הנשיא שמגר - החובה לפרסם הסכמים קואליציוניים כאמצעי לפקח על הממשלה פיקוח ציבורי. הרשות השופטת אמורה להחיל בעצמה גם פיקוח ישיר על מה שעושה הממשלה, ולבדוק אם הדברים ראויים או לא.

מבחינת מהות הפיקוח על הממשלה, ההתוויה כיצד אמורה הרשות המבצעת לפעול, אפשר לתאר שלושה סוגים של הסדרים: הסדרים מבניים, הסדרים דיוניים והסדרים מהותיים. אעיר בקצרה לגבי כל אחד

ואחד מההסדרים האלה, ואנסה להראות שבמצב הקיים אצלנו רק חלק קטן מההסדרים הללו, הנחוצים לפיקוח נאות על הממשלה, מוסדרים כיום בחוקי היסוד. ייתכן שטוב שכך, אבל כדאי להיות מודעים לכך, וההצעה המובאת כאן מכוונת להרחבה ולהכללה רבה של ההסדרים הללו בחוקה.

כשאנחנו מדברים על הסדרים מבניים, הכוונה היא בראש ובראשונה לאותם הסדרים שעניינם הוא איך מורכבת הממשלה, מי מרכיב אותה, ומהו האופן שבו היא נבחרת או מכהנת. בראש ובראשונה מדובר בשיטת המשטר, והיא הנושא העיקרי שמוסדר היום ב'חוק יסוד: הממשלה'. התפיסה היסודית היא שהכנסת היא הגוף האמור לקבוע את ההסדרים הערכיים מכוח המשטר הדמוקרטי של עמדת הרוב, ואילו הממשלה היא גוף האמור להיות גוף מבצע בעיקר. מכאן התפיסה של 'עקרון החוקיות' והסדרים ראשוניים. כלומר הכנסת בהיותה גוף ייצוגי אמורה לקבוע את העקרונות הכלליים, את ההכרעות הערכיות, והממשלה אמורה לפעול על פיהם. לצד ההסדרים המבניים ישנם ההסדרים הדינמיים, אותם הסדרים שנועדו להבטיח את מה שמכונה "צדק פורמלי", כלומר הסדרים המתייחסים לפרוצדורה, לדרך קבלת ההחלטות בלי קשר עדיין לתוכן של ההחלטות, אלא רק כדי להבטיח שהפרוצדורה תהיה נאותה. מקובל לחשוב שכך מגדילים את הסיכוי שההחלטה תהיה טובה, או לפחות מגבירים את תחושת ההגינות של הציבור שההחלטה שהתקבלה היא ראויה. הזכרתי כאן כמה מהעקרונות הנובעים מהתפיסה של צדק פורמלי - איסור ניגוד עניינים, זכות טיעון וכדומה. לדעתי זאת מסגרת חשובה של הסדרים האמורים לשפר את איכות ההחלטה השלטונית. התפיסה של סבירות הליכית, כפי שמקובל לכנות זאת, מתייחסת לכך.

על אף היעילות של שני המישורים האחרים המתייחסים לצורה ולא למהות, בלתי נמנעת ההכרה בצורך בהסדרים מהותיים שיתוו את פעולת הממשלה, את פעולת הרשות המבצעת. כלומר בצד ההבטחה שיש פיקוח מוסדי על הממשלה ובצד הקביעה שהפרוצדורה תהיה נאותה, עדיין צריך להתוות גם אמות מידה כלליות לגבי התוכן של ההחלטות השלטוניות, וצריך להבטיח תפיסה כלשהי של צדק מהותי. עם כל הקושי הערכי, ובוודאי ייתכנו חילוקי דעות, יש גרעין קשה של עקרונות מהותיים שאנחנו חושבים שהם צריכים להתקיים כעקרונות מנחים בפעולתה של הרשות המבצעת. הסיסמה הידועה היא "סבירות": כל

החלטה צריכה להיות סבירה. יש האומרים ש'סבירה' משמעותה טובה, ראויה, התחשבות ומתן משקל נאות לכל האינטרסים, אבל זו אמירה כללית, כמובן. נקודת המוצא היא שישנם הסדרים, כללים מנחים האמורים לשפר את האיכות של החלטות המערכת השלטונית, שבעצם מכתיבה את עיקר המדיניות, את עיקר חיינו במדינה, ושהשילוב שלהם יכול לשפר את ההחלטות. שאלה שכל הזמן מתעוררת, ואין עליה תשובה פשוטה היא זו: גם אם אנחנו מכירים בכך שכל שלושת הסוגים האלו של הסדרים - הסדרים מבניים, הסדרים דיוניים והסדרים מהותיים - הם נחוצים ובלתי נמנעים, האם אנחנו צריכים לעגן אותם בחוקה?

אפשר לומר שהסתדרנו לא רע כחמישים שנים בלי עיגון חוקתי של חלק ניכר מההסדרים הללו, והסתמכנו בין היתר על הפסיקה של בית המשפט העליון. לעניות דעתי, יש מקום לשנות את המצב הזה; יש מקום להעלות מדרגה את המעמד של ההסדרים הללו ולעגן אותם בחוקה. לא אכנס לפירוט ממצה, אבל לדעתי יש שני טיעונים עיקריים חזקים להצדקה של עיגון חוקתי של ההסדרים הללו: הטיעון הראשון מתייחס למציאות הפוליטית - אמנם מבחינה פורמלית הכנסת מפקחת על הממשלה, אך הרשות המבצעת היא גוף נפרד מהכנסת, ולכאורה אם אנחנו רוצים להגביל את כוחה של הרשות המבצעת, אפשר לסמוך על כך שהכנסת תעשה זאת בחוקיה. הרי כשאנחנו מדברים על עיגון חוקתי, אנחנו מדברים על הגבלות המוטלות על כוחו של הרוב. זה הבסיס העיקרי: הגבלות על כוחה של הכנסת עצמה, ואפשר לשאול לשם מה צריך זאת, כשמדובר בפעילות של הרשות המבצעת. האם אי-אפשר להסתפק בחקיקה רגילה? קודם כול, ראוי לומר שהמציאות מראה שגם חקיקה רגילה לא התרחשה, לפחות לא בהיקף הנחוץ, וזה כנראה לא מקרי. כלומר השליטה של הממשלה בפועל על כוח החקיקה של הכנסת היא כמעט מוחלטת, כידוע לנו, ונראה שאם אנחנו מקבלים כעקרון את השאיפה שההסדרים האלו אכן יהיו אפקטיביים, שההסדרים לפיקוח על הרשות המבצעת אכן יתקיימו, אין בררה אלא להוציא זאת גם מידיה של הכנסת עצמה. יש להגביל, לפחות באופן כללי, את כוחה של הכנסת בהקשר הזה, ומכאן ההצדקה לעיגון חוקתי של ההסדרים. כמובן, יש לעשות כן בלשון עמומה מספיק, כללית מספיק, כדי שתותיר אפשרות להתאים זאת לנסיבות מיוחדות, אבל עדיין נחוצה הכרה עקרונית בכך. הנימוק השני מתייחס למשמעות החינוכית של עיגון

חוקתי של ההסדרים. בוודאי עניין ספקולטיבי - אם יש משמעות חינוכית או אין. לדעתי, אם יהיה כתוב שהרשות המבצעת היא נאמן הציבור, תהיה לכך משמעות לפחות מבחינת תחושת האזרה, מבחינת ההכרה שלו שאיש הציבור אינו האויב שלו, שהוא אינו הגורם שאתו הוא צריך להילחם ושהוא אינו צריך לפחד ממנו. כשאתה רואה שוטר בדרך, אינך צריך לחפש אם הכול בסדר; אתה צריך להירגע: הנה יש מישהו שהוא מהצד שלי. נחוצה הבהרה של חלוקת התפקידים במדינה. איני מתיימר להיכנס כאן לכל הפרטים, אבל אלה העקרונות הכלליים שהנחו אותנו בעיצוב ההסדר של עיגון ההסדרים שנועדו לפקח על פעילות הממשלה בחוקה. מיד נתייחס בצורה מפורטת להסדרים עצמם, אבל כאמור, לפני כן רק התייחסות קצרה למה שכבר קיים בחקיקה שלנו.

החקיקה שלנו כוללת שלושה רבדים של נורמות: חוקי יסוד, חקיקה רגילה והפסיקה. חוקי יסוד שלנו אינם ממצים בהקשרים שאנחנו מדברים עליהם, כמובן בראש ובראשונה 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו', שענייני הסדרים מהותיים מסוימים, כלומר הוא מטיל מגבלות על סוגים של החלטות שאותן רשאיות לקבל רשויות שלטוניות, בין היתר הרשות המבצעת, החובה לכבד זכויות אדם והגבלות מהותיות מסוימות הנאכפות בקפידה על ידי בית המשפט.

לצד 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' נמצא בוודאי 'חוק יסוד: הממשלה', שהוא המסגרת העיקרית להסדרת הרשות המבצעת. כאן יש ארבעה תחומים עיקריים המוסדרים. עיקר חוק היסוד מוקדש לשיטת המשטר, לאופן שבו מורכבת ממשלה, לאופן שבו ניתן להעביר אותה מתפקידה וכולי. יש שם דיון ופירוט של כמה הסדרים שעניינם פיקוח הכנסת על הממשלה וחלוקת סמכויות בתוך הממשלה: מי רשאי להפעיל את הסמכויות וכולי. כל אלה הסדרים מבניים שתכליתם להבטיח שמבחינת חלוקת הסמכויות, איכות החלטות השלטוניות תהיה טובה יותר. יש גם הסדרי שעת חירום והסדרים מהותיים, אבל באופן כללי 'חוק יסוד: הממשלה' איננו מסדיר כמעט את הפעילות של הרשות המבצעת בכללותה. כלומר לבד מממשלה כחבר שרים, הוא איננו מסדיר כמעט את ההסדרים הדיוניים, את הפרוצדורה שלפיה יש לקבל החלטות. הוא איננו מציון, כפי שציון הנשיא שמגר, את המובן מאליו - את העובדה שהרשות המבצעת אמורה להיות נאמן הציבור, אמורה לפעול לקידום רווחת האדם, את אותן הוראות שהתמוגגו

לראות במדינות כמו שוודיה, קרי הצהרה כללית על תכלית קיומה של הרשות המבצעת. יש שני חוקי יסוד נוספים: 'חוק יסוד: משק המדינה' המתייחס לסוגיית התקציב; כיצד נקבע התקציב, וכיצד מפקחת הכנסת על הממשלה בהקשרים הללו; ו'חוק יסוד: הצבא': בעניין מרות הצבא לממשלה.

בחקיקה הרגילה יש הסדרים דיוניים מסוימים, כלומר יש איסור על ניגוד עניינים בהקשרים מסוימים, ויש חובה להעניק זכות טיעון בהסדרים מסוימים. אבל ההסדרים האלה אינם מלאים. הם חלקיים מאוד, ובלתי נמנעת השלמותם בפסיקה, במשפט מקובל נוסח ישראל. בעצם בית המשפט העליון המציא את מרבית ההסדרים הדיוניים, את 'עקרון החוקיות', את הכלל בדבר הסדרים ראשוניים וכדומה, באופן שאולי הפך להיות מובן מאליו.

ההסדר המוצע כאן נועד להרחיב זאת, אבל אומר שוב: העקרון המנחה הבסיסי של ההצעה הזאת אינה ליצור מהפכות, כלומר חוקה בהסכמה לא נועדה להיות הזדמנות לשינוי מוחלט של המסגרת הקיימת. אין המטרה להביא לשינוי נוסף בשיטת המשטר. כידוע לכם, שיטת המשטר שלנו שונתה פעמים מספר, תחילה בחוק היסוד שהתקבל בשנת 1992 ויושם בשנת 1996, ואחר-כך השינוי בשנת 2001, שנכנס לתוקפו השנה. אפשר להתווכח אם עדיפה שיטת משטר אחרת מזו הקיימת, אבל השינויים האלה כבר באמת קרובים לסף הסבולת של האפשרות לשנות כל הזמן שיטות משטר, ולכן ההצעה כאן היא לא לשנות באופן דרמטי. יש הצעה בתוך ההצעה המובאת בפניכם להכניס שינויים מסוימים שאינם דרמטיים, באשר למי ירכיב את הממשלה וכדומה. אפשר יהיה לדבר על זה אחר-כך בקבוצות, אבל הקו המנחה הוא לא לשנות את שיטת המשטר.

קו מנחה שני שאינו מובן מאליו, הוא דגש ניכר בהסדרים מבניים. הדרך הטובה ביותר להבטיח החלטות טובות היא לפקח היטב על הממשלה, פיקוח שאולי אינו דווקא פיקוח שיפוטי אלא פיקוח פרלמנטרי. אפשר להתווכח על כך. למשל, המעמד של הכנסת בעקבות ההחלטה האחרונה בעניין הסרת חסינות הוא בוודאי אינו בשיאו, אבל מבחינת קו מנחה שאני מזהה אצל נשיא המכון, זה בא לידי ביטוי בעיקר בהצעות בקשר לתקציב. יש אמונה עמוקה, ויש שיאמרו תמימה, שהמסגרת היסודית לפיקוח על הממשלה היא הכנסת, לטוב ולרע. אולי ישנה תחושה שאין היא הגוף המתאים, אולם דווקא אם ניתן לה

סמכות, דווקא אם נטיל עליה נטל גדול יותר - אולי היא תמלא את גודל התפקיד, ותפסיק להיות חותמת גומי. אני בוודאי איני מתיימר להעריך שזה יצליח ושהתקוות האלה יתממשו, אבל זהו קו מנחה נוסף. קו מנחה שלישי הוא התפיסה ולפיה הרשות המבצעת אינה רק הממשלה. השרים העומדים בראש הפירמידה של כל משרד הם בעלי תפקיד חשוב מאוד, אבל בחיי היום-יום חלק ניכר מן ההחלטות מבוצעות על ידי רשויות אחרות שכולן יחד הן רשות מבצעת. ההסדרה של הרשויות הללו מתבקשת: הפיקוח עליהן, הפרוצדורה שלפיה הן פועלות וכדומה.

קו מנחה רביעי הוא התפיסה שיש מקום לעיגון מפורש בחקיקה של אותם הסדרים מבניים ודיוניים מאוד המקובלים היום מכוח הפסיקה, כדי לשפר את המעמד שלהם לצד ההסדרים המהותיים. לבסוף, אני רוצה לסקור בקצרה את ראשי הפרקים של ההצעה המונחת בפניכם. הפרק הראשון הוא פרק המבוא, תמצית של עקרונות יסוד, שלוש הוראות כלליות בדבר ייעוד הפרק הזה בחוקה, והסעיף העיקרי ולפיו הרשות המבצעת היא נאמן הציבור, היא תפעיל את הסמכויות השלטוניות המוקנות לה לשם קידום רווחת האדם וכולי. יש סעיף כללי, מעין מבוא לפרק הספציפי הזה, ובו ה'אני מאמין' של ההסדרה החוקתית המוצעת כאן, בצד התייחסות לשאלה מי זאת בכלל הרשות המבצעת, הממשלה, לעומת גופים אחרים.

הפרק השני, שהוא לעניות דעתי פרק חשוב ביותר בצד פרק עקרונות היסוד, הוא הפרק על אודות סמכויות הרשות המבצעת - אותם הסדרים מבניים שהזכרתי, חלוקת הסמכויות בין הממשלה לבין הכנסת ואותה תפיסה ולפיה הכנסת אמורה להתוות את המדיניות, והממשלה אמורה לבצע אותה. אותה תפיסה בדבר 'עקרונות החוקיות', ולפיו הרשות המבצעת מוסמכת לפעול רק מכוח הסמכויות שהוקנו לה, היא אינה רשאית לפעול בהיעדר הסמכה בחוק, כלומר אותו עיקרון של ממשלה מוגבלת, ועוד עקרונות כלליים שעניינם הסיבה שניתנו לרשות המבצעת סמכויות, היקפן, מגבלותיהן - כגון הוצאת כספים רק לפי חוק התקציב - והסדרים מהסוג הזה, שברובם אינם קיימים בנוסח הנוכחי של חוקי היסוד.

הפרק השלישי הוא פרק קשה אבל הוא קל מבחינתנו - הפרק שמקובל לדבר עליו כשמדברים על 'חוק יסוד: הממשלה' - כינון הממשלה וכהונתה. הוא אינו עומד לדיון. מוצע להותיר על כנם את מרבית

ההסדרים. יש כאן שיפורים מסוימים המוצעים בכל זאת, אך אין הם מהווים שינוי דרמטי של ההסדר הקיים. הנחת המוצא היא שהמשטר פרלמנטרי, שהממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת, שישנה אפשרות להביע אי-אמון בממשלה, אי-אמון קונסטרוקטיבי, שיש אפשרות לפזר את הכנסת וכולי. כל אלו הסדרים קיימים בלא שינויים דרמטיים.

הפרק הרביעי גם הוא איננו שינוי גדול של המצב הקיים, אם כי יש בו תוספות מסוימות. עניינו הוא הסדרים מבניים, מי בתוך הרשות המבצעת אמור להפעיל את הסמכויות השונות, דיון באחריות משותפת, באחריות מיניסטריאלית של השרים והוראות מהסוג הזה.

הפרק החמישי הוא חידוש גדול, לא מבחינת המשפט המהותי אלא מבחינת העיגון שלו בחקיקה, בוודאי בחקיקה חוקתית, והוא עניין הצדק הפורמלי: איך מתקבלות החלטות שלטוניות, החובה להפעיל סמכויות בהתאם לאמות מידה כלליות הנקבעות מראש והמפורסמות, האיסור על ניגוד עניינים, זכות טיעון וכדומה, ההוראה הכללית של החובה לפעול בהגינות וביעילות וכדומה. הניסוח כאן הוא בוודאי עניין שצריך עוד ללבן וללטש. אין פה יומרה להציע הצעות שהן היחידות האפשריות, צריך תמיד לשמור על אותה תפיסה של נפולאון - לשון עמומה דיה, כללית, שתאפשר להתמודד עם מצבים משתנים. יש בוודאי לא מעט סוגיות שנויות במחלוקת בהקשרים האלה. למשל, האם לתת זכות טיעון כשמדובר בהתקנה של נורמות כלליות לפני שמתקינים תקנות? האם לתת זכות טיעון במצבים של סיכון ביטחוני? אבל המטרה היא לא דווקא לשנות את המצב הקיים או לקבוע הסדרים מפורטים מאוד, אלא רק לקבוע קווים מנחים לפעילות הרשות המבצעת.

הפרק השישי עניינו חוק התקציב. זו סוגיה המוסדרת היום ב'חוק יסוד: משק המדינה', והיא מעוררת תמיד קשיים: מהי מידת הפיקוח של הכנסת על הממשלה ביחס לחוק התקציב? האם הכנסת היא חותמת גומי? באיזו מידה אפשר להגביר את הפיקוח של הכנסת על הממשלה? אבל שוב - מתוך החשש שמר מרידור ציין - בכנסת לא יושבים אנשים ניטרלים אלא אנשים המייצגים קבוצות אינטרסים. באיזה אופן אפשר להבטיח שהפיקוח של הכנסת על הממשלה יספיק ולא יקלקל.

הפרק השביעי עניינו פיקוח על הרשות המבצעת. בנוסח המובא לפניכם הפיקוח הוא בעיקר של הכנסת על הממשלה. ההסדרים חלקם כתובים כבר ב'חוק יסוד: הממשלה' הקיים. אלה הסדרים שנועדו להגביר את הפיקוח של הכנסת על הממשלה, את הצורך באישור הכנסת לתקנות, את

החובה למסור מידע לכנסת והוראות מהסוג הזה. ודאי שאפשר לשקול עיגון מסוים של פיקוח שיפוטי על פעילות הרשות המבצעת, אבל זה אינו כלול בהצעה הנוכחית.

שני הפרקים האחרונים קשים יותר מבחינת ההסדר שהיה צריך להיות כלול בהם. אני יכול לומר שאני הקטן לא הצלחתי לגבש אפילו לעצמי מהו ההסדר הראוי בהקשרים הללו, אבל לפחות יש כאן העלאה לדיון של סוגיות שצריך לדבר עליהן. סוגיה אחת היא הסדרה, התייחסות מפורשת לבעלי תפקידים מיוחדים, ומר מרידור הזכיר שניים מהם - היועץ המשפטי לממשלה ונגיד בנק ישראל. כל אחד מהעניינים הללו הוא בוודאי נושא לדיון בפני עצמו. על היועץ המשפטי לממשלה למשל, יש דוח מפורט של ועדה בראשות הנשיא שמגר, אבל נראה שיש מקום לכתוב הוראה כללית לגבי מעמדם של בעלי תפקידים מיוחדים באותו פרק בחוקה, וזה יבטיח את העצמאות שלהם. הסוגיה השנייה היא הסוגיה הקשה של שלטון מקומי: מהו בדיוק היחס הראוי בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי? האם לקבוע סמכויות מסוימות המוקנות רק לרשות המקומית? באילו תחומי פעילות רשאית הרשות המקומית לעסוק? אילו תחומי פעילות היא חייבת לספק? ומה באשר לתקצוב שלה, כמובן? ועוד. התפיסה המנחה היא שיש מקום לכתוב הוראות, ולו כלליות, בחוקה, פרק רשות מבצעת.

♦ **אשר אריאן:** ברצוני להתייחס להערות שנאמרו פה בנוגע לנאמן הציבור, הסוגיה החשובה שהנשיא שמגר ומר מרידור העלו. אזכיר שאחת מההתייחסויות הראשונות והחשובות לסוגיה הזאת הייתה דווקא של אדמונד ברק, הפילוסוף והוגה הדעות האנגלי, בנאומו בשנת 1774. הוא היה מועמד במחוז בריסטול באנגליה והעמיד לפנינו ולפני דורות של סטודנטים את הסוגיה הזאת. הוא טען שהפרלמנט איננו a collection of ambassadors, אלא להפך - הוא טען שהפרלמנט חייב לראות את טובת הכלל ולהתדיין, לדון, לפסוק ולהחליט בהתאם. מלמדים זאת בהרבה מבואות במדע המדינה בכל העולם, אך מה שלא מספרים הוא שבבחירות האלה הוא נכשל; הוא לא נבחר; הוא לא שכנע את הבוחרים שלו. אם כן, הוויכוח הזה נשאר, והדילמה עומדת, המתח קיים, ואנחנו בוודאי נתייחס לכך בהמשך.

באשר לסוגיה שלפנינו, היא סוגיית עצמתה וסמכויותיה של הרשות המבצעת במשטר פרלמנטרי, היא אחד הנושאים הסבוכים ביותר שעמו נדרשות התיאוריה והפרקטיקה הדמוקרטית להתמודד.

כותבי ה"פדרליסט פיפר'ס" העידו כבר ב"פדרליסט" 67 שהתוויית מבנה הרשות המבצעת וסמכויותיה הן החלק הקשה ביותר בכתיבת החוקה ובהן גם הוטחה עיקר הביקורת. מכאן שאין זה מקרה שהדיון ברשות המבצעת נדחה עד היום.

בקרב אנשי התאוריה והמעשה יש הסכמה כללית שדרושה רשות מבצעת בעלת עצמה ובעלת כושר משילות, או כפי שכינה זאת המלטון ב"פפרלס" a vigorous executive. אולם הוויכוח נסב סביב השאלות מהו בסיס הלגיטימציה של הרשות המבצעת: בחירה ישירה על ידי האזרחים או זכייה באמון הפרלמנט שנבחר על ידי האזרחים, ומהו אופי היחסים בין הרשות המבצעת והרשויות האחרות, ובפרט היחסים המורכבים שבין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

בטרם נפנה לעקרונות ולתפיסה התאורטית הנוגעים למעמדה ולסמכותה של הרשות המבצעת בדמוקרטיה, יש לתת את הדעת לעובדה שכיום הרשות המבצעת היא הגורם הממשלי המרכזי במדינות המערב, בין אם נהוגה בהן דמוקרטיה פרלמנטרית, נשיאותית או שיטה מעורבת. בכל הדמוקרטיות המערביות אפשר לזהות התחזקות של הרשות המבצעת והתרחבות של תחומי פעולתה. אחד המדדים המלמדים יותר מכול על נטייה זו הוא בחינת היחס בין הוצאות הממשלה לבין התוצר הלאומי הגולמי. בחינת יחס זה בדמוקרטיות מערביות מלמדת שחלקה של הממשלה בהוצאות הציבוריות עולה בהתמדה ומתקרב לרוב לכדי מחצית מהתוצר הלאומי הגולמי כמעט. הגורמים העומדים ביסוד התרחבות תחומי פעולתה והשפעתה של הרשות המבצעת הם מגוונים, ונובעים מהתפתחויות כלכליות, טכנולוגיות, חברתיות ופוליטיות, ואני מבקש למנות חלק מהם:

בהקשר הכלכלי אפשר להצביע על גורמים מספר שתרמו להרחבת תחומי פעילותה של הרשות המבצעת, ובהם התרחשותם של כשלי שוק אשר הצדיקו את התערבות הממשלה, גידול מתמיד בהוצאות ציבוריות כדי לשמר את רמת השירותים המוענקים לציבור, עלייה במספר הזכאים לשירותים שמספקת המדינה והתפשטות הענף הביורוקרטי לנוכח הצורך הגובר בהתמקצעות ובמומחיות.

בהקשר המוסדי והפוליטי אפשר להצביע על היחלשות בתי המחוקקים בכל העולם ועל הכרסום הניכר במעורבותם בהתוויית מדיניות כגורם שהשפיע אף הוא על התחזקות הרשות המבצעת. כרסום זה נבע, בין השאר, מהקושי של המחוקקים לבקר ביעילות את המדיניות הממשלתית

ולפקח עליה, הן משום שהסוגיות הפכו מורכבות יותר והן משום שמוקד העצמה עבר למסדרונות הביורוקרטיה. בתי המחוקקים הפכו תגובתיים, או גרוע מכך – פיתחו נטיות פופוליסטיות כדי להתגבר על חוסר יכולתם להשפיע באופן אפקטיבי ואחראי על התוויית מדיניות.

היחלשותן של המפלגות כגורם מתוודך בין הציבור לבין מקבלי ההחלטות וכגורם מקבץ אינטרסים תרמה אף היא להתחזקותה של הרשות המבצעת, אשר אינה נדרשת עוד למפלגות כמתווכות בינה לבין הציבור. אמצעי התקשורת, אשר ממלאים כביכול את תפקיד התיווך שמילאו המפלגות, אינם משמשים מקבצי אינטרסים, ואינם תמיד מספקים במה לדיון מעמיק ורציני במדיניות הממשלה.

כך, היחלשות בית המחוקקים והמפלגות מאפשרת לרשות המבצעת להנהיג את המדיניות כמעט לבדה, בלי שקולו של הציבור יישמע, ובלי שיהיו בידי צינורות מוסדיים שיאפשרו לו להשפיע על המדיניות באופן שוטף. בסֵפֶרָה של החברה האזרחית מתרחש תהליך מעניין: התפתחויות שנדמה היה שיאזנו את עצמתה של הרשות המבצעת תורמות באופן פרדוקסלי להתחזקותה ולהרחבת תחומי השפעתה, גם אם באופן עקיף. כך למשל, התרחבות המגזר השלישי מצריכה מעורבות, גם אם עקיפה, של הממשלה בתחומים שבעבר לא הייתה לה בהם דריסת רגל. גם פעילותן של קבוצות אינטרס אשר שואפות להשפיע במישרין על עיצוב המדיניות, מחלישה עוד יותר את קולם ואת השפעתם של הגורמים הייצוגיים במערכת השיקולים של קבלת מדיניות, ובכך תורמת להתחזקות נוספת של הרשות המבצעת.

תופעת הגלובליזציה אמורה הייתה אף היא לערער את מעמדה של הרשות המבצעת כגוף אוטונומי, אולם נראה שדווקא לנוכח מגמות גלובליות נודעת חשיבות יתרה לממשלות בהתוויית מדיניות אשר מעצבת את ההתפתחות הגלובלית. כך למשל אופייה של מדיניות הגירה משפיע על מגמות ההתפתחות של הגלובליזציה. ראינו אפוא, שסמכויותיה ותחומי השפעתה של הרשות המבצעת מתרחבים גם לנוכח ההתפתחויות שאמורות היו למתן התפשטות זאת. אף על פי כן, אנו עדים כיום לקשיי משילות העומדים בפני הרשות המבצעת בדמוקרטיות המערביות. בישראל היינו עדים לתופעה הזאת ביתר שאת: שינוי שיטת הבחירות היה אמור לחזק את מעמדו של ראש הממשלה ולהגביר את יכולת המשילות. אולם בפועל, ראשי הממשלה שכיחנו בבחירה הישירה נתקלו בקשיי משילות רבים, והתקשו לעצב מדיניות ולממשנה.

כדי להבין מגמות מנוגדות אלה של התרחבות והתפשטות הרשות המבצעת מחד גיסא ומשבר משילות מאידך גיסא - יש לפנות לרובד הקונצפטואלי, הנוגע למעמדה של הרשות המבצעת במערכת דמוקרטית. לכאורה עצם עקרון הממשל החזק סותר את הרוח הדמוקרטית, אולם ממשל חזק עומד בסתירה לתפיסה הדמוקרטית, רק אם הוא אינו מרוסן, מוגבל, ואינו accountable. לפיכך, האתגר של התאוריה והפרקטיקה הדמוקרטיות הוא לעצב ממשל חזק, יציב ואפקטיבי, ובה בעת להבטיח שממשל זה יהיה מרוסן, אחראי ושקוף לעיני הציבור. הדואליות הזו באה לידי ביטוי במעמדה ובסמכויותיה של הרשות המבצעת במשטר דמוקרטי. מבחינה היסטורית, היחס לרשות המבצעת מגלם גלגול של היחס האמביוולנטי למונרכיה: החרדה מעריצותו מחד גיסא והערצה לעצמת משילותו מאידך גיסא. הדואליות של הרשות המבצעת משתקפת בעובדה שעליה לממש בה בעת ערכים ועקרונות סותרים לכאורה. הרשות המבצעת מצויה בטווח שבין הפוליטיקה למְנַהֵל. בהיותה נבחרת הציבור - בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות נציגי הפרלמנט שנבחרו על ידי הציבור - היא ממלאת תפקיד פוליטי ראשון במעלה. היות שכך, ערכיה המכוונים הם לגיטימציה, שקיפות, דיווחיות ואחריות; ומנגד, בהיותה רשות מבצעת, דהיינו הגוף המרכז את סמכויות הביצוע המרכזיות במדינה, הממשלה ממלאת גם תפקיד מְנַהֵל שערכיו המכוונים הם אפקטיביות ויעילות.

שני הכובעים של הרשות המבצעת - הפוליטי והמְנַהֵל - מצויים לא אחת בניגוד אינטרסים. למשל, בעוד שהדינמיקה הפוליטית היא של מחלוקת ופשרה, הדינמיקה המְנַהֵלית היא של אחדות והכרעה. בעוד שהכרעות פוליטיות מבוססות על ערכים ומקדמות תפיסות שונות של צדק ושוויון, הרי שהכרעות מְנַהֵליות, האמורות להיות יעילות, ענייניות ומקצועיות. ההחלטות הפוליטיות דורשות מידה של היענות לרחשי הלב של הציבור, אולם גישה זו של היענות עלולה לפגוע ביכולת המשילות של הרשות המבצעת. הרשות המבצעת תלויה בציבור, אך בה בעת גם אחראית לו. היא מושלת בציבור, והוא מושל בה.

בספרות המחקרית נהוג להבחין בין צורות שונות של משטרים דמוקרטיים: נשיאותי, פרלמנטרי ומעורב. הבחנה זו מבוססת על הבדלים במוקדי הלגיטימציה הישירים והעקיפים של הרשות המבצעת וביחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. צורות משטר אלה

נבחנות זו מזו בתשובה לשאלות הבאות: האם ראש הרשות המבצעת נבחר על ידי הציבור ישירות, או זוכה לאמון הפרלמנט שנבחר על ידי הציבור? האם דרוש אמון הפרלמנט בראש הרשות המבצעת ובממשלה? האם ראש הרשות המבצעת מחויב בדיווחיות לפני הפרלמנט? האם ביכולתו של הפרלמנט להדיח את ראש הרשות המבצעת? האם בסמכותו של ראש הרשות המבצעת לפזר את הפרלמנט?

התשובות לשאלות אלה הן שונות בסוגים השונים של המשטרים. המשילות בשיטה הפרלמנטרית בנויה נדבך על נדבך: ראש הממשלה נסמך על תמיכתה של הקואליציה הפרלמנטרית בבית המחוקקים. ככל שבסיס התמיכה הפרלמנטרי רחב יותר, כלומר ראש הממשלה נהנה מרוב מוצק יותר, כך גדלה מידת הריכוזיות שבידיו. כדי להרחיב את בסיס התמיכה דרושה לכידות קואליציונית. כדי לייצב את הקואליציה דרושה לכידות מפלגתית ויכולת של המפלגה להטיל מרות על הנבחר. מכאן שיכולת המשילות היא תוצר של ביטויים שונים של יציבות ולכידות, לאורך כל שדרות המערכת הפוליטית. התערערות של אחת הרמות, למשל היחלשות המרות המפלגתית על הנבחר הבודד, עלולה להשפיע על כושר המשילות של הממשלה. משמעות הדבר, מנגד, היא שבשיטה הפרלמנטרית, יותר מאשר בשיטות האחרות, התהליכים של ריכוך, גישור ופישור בנויים כבר אל תוך השיטה; הם אינהרנטיים לה. אותה תלות של הממשלה ושל ראש הממשלה בלכידות הקואליציונית ובאמון הפרלמנט, משמעה גם סיכוי גדול יותר לדאגה לאינטרס הציבורי בייצוג של רצונות הציבור המגוונים ולדגש רב יותר במילוי התפקיד במישור הממלכתי והלאומי.

אפשרויות שונות מלמדות שבשיטה הפרלמנטרית, מלאכת יצירת האזיונים והבלמים בין הרשויות היא מלאכה מורכבת ועדינה, אולם מתיאור זה עולה גם שבמערכת פרלמנטרית מתוקנת ניתן לייצר קואליציה יציבה ולהשיג את מה שנדמה כשילוב בלתי אפשרי - מנהיגות אחראית, מרוסנת, בעלת כושר משילות וחובת דיווחיות לצד פרלמנט חזק, מבקר ומפקח.

אין הכוונה להכריע, ודאי שלא במסגרת זו, בוויכוח העקרוני והתאורטי, איזו שיטת משטר עדיפה. יתר על כן, ספק רב אם אפשר לומר ששיטה אחת היא בהכרח טובה יותר לכל מדינה באשר היא, יהיו הנסיבות ההיסטוריות, הפוליטיות, התרבותיות והגאוגרפיות שלה אשר יהיו. כל שאני מבקש לטעון הוא שבהקשר הישראלי, הסיכוי להשיג את שני

היעדים גם יחד - לשמור על הייצוגיות ועל ביטוי הדעות השונות בלי לפגוע ביכולת המשילות ובהשגת היציבות הרצויה - גבוה יותר במסגרת שיטה פרלמנטרית.

בישראל היינו עדים במהלך העשור האחרון למהלך פרדוקסלי, שבו בה בעת התרחבו תחומי השפעתה של הרשות המבצעת, והיא נקלעה למשבר משילות. אחת הדוגמות המוחשיות ביותר למהלך זה של התחזקות והיחלשות של הרשות המבצעת בעת ובעונה אחת היא חוק ההסדרים. חוק ההסדרים, שהונהג לראשונה בשנת 1985 על רקע משבר כלכלי חריף, הוא ביטוי להגדלת עצמתה של הרשות המבצעת ולריכוז סמכויות התקצוב בידי זרועות הביורוקרטיה. מנגד, השימוש שנעשה בחוק ההסדרים בשנים האחרונות מלמד שהממשלה משתמשת באמצעי זה כדי להגן על מדיניותה מפני המחוקקים. כלומר עצם השימוש בחוק ההסדרים הוא גם ביטוי לחולשתה של הרשות המבצעת: זו אינה נוחלת הצלחה בצינורות החקיקה המקובלים להעברת התקציב, ואיננה מצליחה למנוע הצעות חוק פרטיות התובעות הוצאות תקציביות, ולכן היא נאלצת להשתמש בחוק ההסדרים כמוצא אחרון למימוש מדיניותה.

השינויים שהתבצעו במהלך העשור האחרון ב'חוק יסוד: הממשלה' עם המעבר לשיטת הבחירה הישירה, מהווים מעבדה מצוינת לבחינת האופן שבו שינוי מארג היחסים בין רשויות משפיע על כושר המשילות. ספק אם יש צורך לחזור כאן שוב על תיאור כישלונה של הבחירה הישירה, אולם נדמה שיהיה זה נכון לומר ששיטה זו כרתה את קברה שלה - היא האיצה והחריפה את תהליך ההיחלשות של הכנסת, דבר שתרם לקריסתה שלה עצמה, שכן גם במסגרת הבחירה הישירה ראש הממשלה היה זקוק לתמיכת הפרלמנט ולכינונה של קואליציה בכנסת שתבטיח את שלטונו ותעניק לו בסיס עצמה פרלמנטרי מעבר לבסיס התמיכה האלקטורלית שלו.

נוסף על כך, המונח 'אחריות קולקטיבית של הממשלה' פשט את הרגל במסגרת אותה שיטה, כך שהיומרה ליצור מנהיגות בעלת כושר משילות ותחושת אחריות לאומית נותרה בלא כיסוי.

אחד הלקחים החשובים מכישלון שיטת הבחירה הישירה הוא שבמסגרת שיטה פרלמנטרית, כדי לחזק את הרשות המבצעת, יש לחזק גם את שאר הרכיבים של המערכת הפוליטית, ובראשם - את הפרלמנט. הוא המעניק לרשות המבצעת את בסיס הלגיטימציה שלה, ובכך מאפשר לה למשול הלכה למעשה בסביבה יציבה.

המהלכים לחיזוק בו-זמני של הרשות המחוקקת ושל הרשות המבצעת נראים בלתי אפשריים, אולם יש לזכור שלכל אחת מזרועות השלטון תכלית שונה, לפיכך יצירת מערכת איזונים ובלמים עדינה ביניהן עשויה לחזק את שתייהן.

המתח המורכב הקיים בין הרשויות הוא המקנה למערכת הפוליטית את הממד הדינמי שלה ואת היכולת להתמודד עם המשימות הכבדות המוטלות על כתפיה. מכאן, שכדי לחזק את הרשות המבצעת ולהפכה לרשות יעילה, אחראית ושקופה, אשר מחויבת בדיווחיות לפרלמנט ולציבור, יש לעשות רפורמה לא רק ברשות המבצעת עצמה אלא גם בסביבה העוטפת אותה - הרשות המחוקקת, שיטת הבחירות, המפלגות ורכיבים נוספים של המערכת הפוליטית.

מתוך הנחה זו נגזר עקרון היסוד הצריך לעמוד בבסיס הרפורמה המבקשת לשמר את המשטר הפרלמנטרי. חיזוק ממד המשילות של הרשות המבצעת צריך להיות מלווה בחיזוק הרשות המחוקקת. רק אז תיתכן הגשמת חזון שיתוף הפעולה ההרמוני בין שתי הרשויות, המהווה תנאי להשגת האיזון הנכון בין משילות לבין ייצוגיות ולקיומה של חברה דמוקרטית יציבה.

אפסח על ההצעות הקונקרטיות שאני בטוח שפרופ' כרמון יסכים להן, ואסכם: כדי לחזק את הרשות המבצעת במשטר פרלמנטרי יש להישען על החכמה הטמונה בעקרון הפרלמנטריזם עצמו: הפרלמנט הוא בסיס העצמה של הרשות המבצעת; עצמתו של הפרלמנט מאצילה על הממשלה שהיא שלוחה שלו; לפיכך כדי לחזק את הרשות המבצעת, יש לבנות מערכת עדינה של איזונים ובלמים ולנקוט אמצעים להגברת השקיפות והדיווחיות. אלה יתרמו בו-זמנית לחיזוק הרשות המחוקקת והמבצעת, ויגבירו הן את רמת הייצוגיות והן את כושר המשילות של המערכת הפוליטית.

♦ **אריק כרמון:** ברצוני להתייחס להערה של מר מרידור, שכאשר ניגשים לכונן חוקה הדיון איננו מתייחסים לתקופה הספציפית הפוליטית שאנחנו חיים בה. בהכרח, החשיבה היא לטווח הארוך. השאלות שאנחנו נדרשים אליהן קשורות בהתנהגות פוליטית, במבנה, באורח חיים, ביציבות משטרית, ומעל לכול - בשורת הנורמות והערכים שצריכים להתוות את אורחות חייה של החברה או את אורחות חייו של הקולקטיב, לא רק כאן ועכשיו אלא לטווח הארוך. אני מצוין זאת נגד שתי הנחות שלהערכתני הן בעייתיות מאוד: לפי הנחה אחת, "המציאות

שלנו כרגע רעה, אבל אם נפתח כל מיני דברים, היא עלולה להיות רעה הרבה יותר". אני חושב שזאת הערה בעייתית מאוד. אמרו כבר פעם ועוד פעם חכמים וגדולים the best is the enemy of the good. איננו יכולים לחתור על פי הגדרה לטוב ביותר, אבל אני חושב שאין לנו בררה אלא לחתור לטוב מוסכם. יתר על כן, במציאות שלנו היום, שנת 2003, ועליי להודות שזהו אחד הדברים המניעים אותי וגם את חבריי, הסטטוס-קוו אינו אלטרנטיבה עוד. אנחנו חיים היום במציאות נזילה מאוד. כאשר המועצה הציבורית, שאני מקווה ומאמין שהיא עושה עבודה רצינית מאוד, פועלת, יש גורמים המנסים להשפיע על המציאות החוקתית, על התשתית החוקתית של מדינת ישראל בצורות שנרמזו בהערה של מר מרידור. לשון אחר, אין לנו האלטרנטיבה לדבוק בסטטוס-קוו. זאת הערה אחת.

ההערה השנייה גם היא קשורה לאותו עניין. הנחת העבודה שלנו היא ש-55 שנה אחרי השלב המכונן, אין אפשרות, אין מקום לחולל שינויים חוקתיים מהותיים ורדיקליים, במיוחד בתחום הרשות המבצעת. האמריקנים אומרים: "אם הוא לא נשבר, אל תתקן אותו". איני בטוח שהדברים אצלנו אינם סדוקים, אבל במידה רבה אני חושב שזו הנחת עבודה נכונה. אינני סבור שבנייר שאנחנו הכנו, והוא באמת מכיל יותר ממה שהיה קודם, יש דברים רדיקליים. לא מדובר פה על שינויים מרחיקי לכת, אבל בהחלט מדובר על שינויים מסוימים האמורים להשפיע על המציאות שאנחנו חיים בה.

ההצגה של ד"ר מדינה באופן כללי התייחסה להצעה כולה. לדעתי, התיקונים וההצעות, מינוריים ככל שיהיו, כשהם חוברים למה שכבר קיים, הם אמורים לתת מענה לצרכים אמתיים בתחום עקרונות ונורמות משילותיים וממשליים, כלומר בתחום המשטר, באופן הבחירה של הממשלה, במערכת היחסים שבינה לבין הפרלמנט בשיטה דמוקרטית, כפי שפרופ' אריאן עכשיו פרס בפנינו, וגם בחלק המשילותי, כלומר התפקוד השוטף של הממשלה. אנחנו רוצים לתת מענה לעקרונות ולנורמות משילותיים הולמים כדי לחזק את היציבות ולחולל את מה לא קיים בשנים האחרונות - את הוודאות ואת השירות לאזרח. אפשר להביא אין-סוף דוגמות, אך אני חושב שאותם הדברים שעלו בשנה שעברה בצורה חזקה מאוד בכינוס קיסריה שהמכון שלנו מנהל, והם יעלו בוודאי שוב השנה, כאשר צוות של מדיניות מאקרו-כלכלית יציג את המסקנות שלו, נוסף על התגים והתווים של המדיניות הכלכלית, הם

חוסר יציבות וחוסר ודאות. הדברים נכונים לגבי התקציב שהממשלה מגישה, ולגבי דברים אחרים. יש פה בעיות תפקודיות שאני חושב שאותם תיקונים או אותם נושאים שנדון בהם, אמורים לתת עליהם מענה.

אנחנו שומעים הערות רבות כשאנחנו מביאים דוגמות מחוקות אחרות, ממדינות אחרות, שדרך אגב, הן מדינות שהתל"ג שלהן אינו הרבה יותר גבוה משלנו. ההישגים הכלכליים שלנו בשנים האחרונות היו מעוררי גאווה חרף המשבר. מדינות שהתל"ג שלהן דומה לשלנו חוללו שינויים בצד התפקודי של הממשלות, והשאלה היא למה אתה משווה. לא תמיד אפשר להשוות. אנחנו איננו הם. אני חושב שכשבאים לכונן חוקה, השאלה איננה אם העקרונות האלה ראויים או לא ראויים לנו. הם ראויים לנו. השאלה היא - ברגע שנכונן אותם, איך הם משפיעים על אורחות החיים, על ההתנהגות הארגונית, על ההתנהגות הניהולית, על ההתנהגות של הבירוקרטיה, ואיך עוברים ממצב א שהוא, נניח בלתי תקין, למצב ב, האמור להיות תקין. אלה הדברים העקרוניים מאחורי הטיפול ברמה החוקתית.

אני רוצה לציין בהקשר הזה את מה שבעיני חבריי ובעיניי נראה כבעיה בתחום המשילות, בתחום הרשות המבצעת: בעיה מספר 1 לא נולדה אתמול, והיא אינה קשורה לממשלה כזאת או אחרת או לבחירות כאלה או אחרות. היא בעיה ההופכת לבעיה כרונית, וחייבים להתמודד אתה, ואיננו מתמודדים אתה. זהו שילוב מסוכן בין עומס יתר על סדר היום הציבורי שלנו - שבהשוואה למדינות אחרות הוא אולי הגבוה ביותר בעולם - עומס יתר הנובע ממצואות ביטחוניות, מקליטת עלייה, משסעים פנימיים וכמובן מהצורך לנהל באופן שוטף את אורחות החיים שלנו, ובין ריכוזיות יתר בלתי אפשרית, ריכוזיות יתר לא בידי הממשלה אלא בידי ענף אחד בממשלה, משרד האוצר. אנחנו מנהלים היום חלק ניכר מהמדיניות הביצועית על פי דפוסים שהעולם המערבי השתחרר מהם בעשרים-שלושים השנה האחרונות. בדיוננו יש ניסיון להכניס את הנורמות של שקיפות, של אחריות דיווח *accountability*, של הגדרה אחרת של סמכות ואחריות, אל הדפוסים האלה של הניהול.

הערה אחרונה בקשר לדברים של פרופ' אריאן: לא נדון היום בהכרח במערכת היחסים שבין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת, אף על פי שהדברים מקופלים כמעט בכל אחד ואחד מהעקרונות. אני רוצה לנקוט עמדה ולהביע דעה.

אני חושב שיש חשיבות עליונה לשקול מחדש את מעמדו של בית הנבחרים. השאלה העיקרית היא איך מחזקים את בית הנבחרים, ובמיוחד את פונקציית הפיקוח של בית הנבחרים. מחקר שנעשה אצלנו במכון לפני כמה שנים, ולצערי הרב לא עורר את התהודה המתאימה, הראה שכנסת ישראל איננה עוסקת בפיקוח כמעט. היא עוסקת כמעט באופן אקסקלוסיבי בחקיקה. לפיקוח יש משמעויות מרחיקות לכת. איני מתכוון למקומות כמו ועדת חוץ וביטחון, או מקומות אחרים דווקא בתחום הניהול השוטף של הממשל בישראל. אני חושב שבין היתר, בתוך ההצעה המוצעת יש כמה הנחות עבודה העשויות לשפר או לחולל את השינוי בעבודה של בית הנבחרים בפונקציה המפקחת שלו ביחסים מול הרשות המבצעת.

ופה אני רוצה להעיר הערה נאיבית מאוד: כולנו באי-נחת גוברת כשאנחנו רואים את הפרופיל של חברי הכנסת, ככל שאנחנו מתקדמים בשנים. אנחנו כל הזמן משווים לפרלמנטים אחרים, ובצדק, ולפרופילים אחרים של חברי כנסת בזמנים אחרים. נדמה לי שכאשר הכנסת תאמץ לעצמה תפקודים מסוגים אחרים באמצעות עיגון של נורמות באמצעות החוקה, היא עשויה להיות אטרקטיבית לאנשים ונשים שהיום אינם נמשכים אל המערכת, ועשויה למשוך אותם להיכנס אליה ולשאת בעול, עול שהיום אינו מושך במיוחד.

התחייבתי לחברת הכנסת זהבה גלאון להעיר כאן הערה: אני לוקח על עצמי את כל האחריות לכך שאין נשים באף לא אחד מן הפאנלים האלה. בכל אחד מהכינוסים שלנו דאגנו לשלב נשים, אבל, וזאת לא סיבה מספקת, הפאנלים היום ספציפיים מאוד. ציפי ליבני היא יושבת ראש הפאנל הערב, אבל הפאנל מחר למשל הוא פאנל של אנשים שבאו מהתחום. אני מתנצל אפוא מראש. אכן צריכות להיות מזכירות ממשלה ומנכ"ליות משרדי ממשלה.

קבוצות דיון :

:

קבוצה א: המאפיינים החוקתיים של הרשות המבצעת והיחסים בינה לבין הרשות המחוקקת

מנחים

מרידור, דן - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר מדינה, ברק - הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית,
ירושלים

סבב ראשון

שמות הדוברים

פרופ' אזרחי, ירון - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' אייזנשטדט, נח שמואל - מכון ון ליר, ירושלים
אלוני, שולמית - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב
השופטת (בדימוס) ארבל, עדנה - פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
פרופ' ארד, עוזי - החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה
אלוף (מיל) בן אליהו, איתן
פרופ' גביזון, רות - עמיתה בכירה במכון הישראלי לדמוקרטיה,
הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים
פרופ' חזן, נעמי - החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
ד"ר טורבוביץ, יורם - עו"ד, איש עסקים
אלוף (מיל) עמידרור, יעקב
פרידריך, סמי - מנכ"ל "שלדור" בע"מ
פרץ, אתי - מזכירת הסתדרות העובדים הסוציאליים
השופט שמגר, מאיר - נשיא בית המשפט העליון (לשעבר); יושב-ראש
המועצה הציבורית

♦ **דן מרידור:** הנושא שנדון בו היום מורכב משני חלקים: המאפיינים החוקתיים והרשות המבצעת, והיחסים בינה לבין הרשות המחוקקת. אני מציע לדון דווקא בחלק הראשון, משום שייערך כינוס אחר שבו נדון ביחסים בין הרשויות לבין הזרועות השונות של השלטון. אני רוצה

לומר שני דברים בתחילת הדיון: האחד, יש הרבה דברים שטוב לתקן אותם ולשנות בהם, אבל הם אינם ברמה החוקתית. זאת אינה שאלה טריוויאלית, מה צריך להיות חוקתי, ומה לא צריך להיות חוקתי, וכשאני אומר 'חוקתי', אני מתכוון לא למשטר החוקתי אלא לחוקי היסוד. או לחוקה; לא לרעיון החוקתי המופיע בפסיקת בית המשפט, אלא למה שראוי שיהיה בפרק הרשות המבצעת בחוקה או בחוקי היסוד. זאת הגדרת הפרמטרים, קווי המתאר של הדיון שלנו. הדיונים שקדמו לנו לא היו פשוטים, דווקא משום שלא הייתה לנו הגדרה ומטרה ברורות. ברשות המחוקקת אני יודע מה אני רוצה לעשות. ברשות המבצעת אני מודה שלא היה לי ברור כל כך מהם התיקונים. לכן, לא רק שזה אינו מחייב, זה גם אינו חד משמעי. ניקח את הדברים כנושאים לדיון – לא כהמלצות מוגדרות.

♦ **שולמית אלוני:** לא אדבר עכשיו על הנושא האידאולוגי. אני רק רוצה לספר לכם שכאשר פרצה המדינה, נחום ניר הציע שיכינו מסמך של חוקה שיהיה תקף לעשר שנים, שתוך עשר שנים יאספו את ההערות, וכעבור עשר שנים ישנו או יתקנו אותו. אני אומרת זאת, מפני שנדמה לי שפרופ' אריאן העלה את הנושא הזה. היום אנחנו מכינים חוקה על מנת שתעמוד, ושאפשר יהיה לשנות אותה בנקל.

קעת כמה הערות על החומר שהבאתם:

אתם מדברים על דרך העבודה: "הרשות המבצעת רשאית להוציא כספים]...[סבירות ושוויוניות". בקנדה, בחוק זכויות האדם, מדובר על העדפה מתקנת. אנו מדינת עלייה וקליטה, ואולי יש פה מקום להעדפה מתקנת. בקנדה זה ישנו בחוקה, בחוק זכויות האדם.

♦ **דן מרידור:** זה חלק מהשוויון?

♦ **שולמית אלוני:** כתוספת לשוויון, בייחוד בחברה כמו שלנו, והיות שאין לנו בשום מקום הנושא של השוויון –

♦ **קריאה:** אני חושב שהביטוי 'הוגן' טוב יותר מ'שוויוני', משום ש'הוגן' מאפשר לך להיות לא שוויוני, שזה הגון.

♦ **שולמית אלוני:** אבל המילה 'שוויון' אינה מעוגנת בשום מקום אצלנו, ולא במקרה, ולכן פה המילה 'שוויון' במקומה. בחלק שאתם עוסקים בו בתקנות שעת חירום, ישנן תקנות שלא יפורסמו. השאלה שלי היא איך אני מונעת רצח כפר קאסם. מחליטים על שעת חירום. יש לך החלטה על שעת חירום.

♦ **דן מרידור:** היא מפורסמת.

- ◆ **שולמית אלוני:** לא. אתם כותבים שיש מפורסמת ויש שלא מפורסמת.
- ◆ **קריאה:** יש חובה לפרסם ברשומות.
- ◆ **שולמית אלוני:** אבל איפה אתה מפרסם?
- ◆ **דן מרידור:** ברדיו. לפעמים לא מספיקים, לפעמים המלחמה פורצת בהפתעה, ועד שמגיעים למפרסם הממשלתי עובר זמן. ואז אפשר לפרסם ברדיו, זה האמצעי המהיר ביותר הקיים. זה הדין הקיים בחוק היסוד, והוא לא חדש. זה מתבקש, אין מכך מנוס.
- ◆ **שולמית אלוני:** בהצעה שלכם לא מוזכר שראש הממשלה הוא האיש שממנה את ראש המוסד. ברשימת התפקידים של ראש הממשלה, אני חושבת שחשוב לציין זאת.
- ◆ **דן מרידור:** לקבוע שגופי הביטחון האלה ממונים על ידי ואולי על ידי הממשלה? זו שאלה.
- ◆ **שולמית אלוני:** על כל פנים חשוב שתהיה התייחסות.
- ◆ **דן מרידור:** ראש המוסד וראש השב"כ השב"כ ממונים על ידי ראש הממשלה. אלה הן יחידות סמך אצל ראש הממשלה. הוא מחליט ומודיע על החלטתו.
- ◆ **שולמית אלוני:** מי היה אותו אחד שרצו להרוג באמצעות רעל באוזן? משעל.
- ◆ **דן מרידור:** הרגו את אביו של המלט עם רעל באוזן. ב'המלט' הצליחו, אצל משעל לא הצליחו.
- ◆ **שולמית אלוני:** ליד האוזן. בזריקה. נכון. על כל פנים זאת הייתה החלטה של ראש הממשלה ושל ראש המוסד. שני האנשים האלה, ראש הממשלה בוחר אותם, והם יכולים להחליט הרבה דברים, כמו השתלת מיקרופונים אצל מאיר יערי.
- ◆ **דן מרידור:** לא. המוסד לא יכול להחליט אצל מאיר יערי.
- ◆ **שולמית אלוני:** לא המוסד, השב"כ.
- ◆ **דן מרידור:** לא, יש חוק האזנת סתר בדבר הדרך. דרך אגב, נכון שיש צורך באישור ראש הממשלה, אבל לא למוסד, אלא לשב"כ.
- ◆ **שולמית אלוני:** רק למוסד.
- ◆ **דן מרידור:** לא. חוק האזנת סתר אינו עוסק בהגנה על אנשים בחו"ל, אלא באזרחים ישראלים, תושבי ישראל שהחוק חל עליהם, ולהם אסור להאזין, אלא באחת משתי חלופות: פלילית, על ידי בית משפט, או ביטחונית, לצערי, גם על ידי ראש הממשלה, ויש פיקוח בחוק: ראש הממשלה, רשות הביטחון, וגם שר הביטחון במקרים מסוימים.

- ♦ **שולמית אלוני:** על כל פנים, אני חושבת שחשוב להדגיש שהוא ממנה אותם.
- ♦ **קריאה:** אני יכול להוסיף רק בתור ידיעה, שבזמנו שר הביטחון יצחק מרדכי קבע קביעה שאינה קבועה בחוק, שלפיה ההוראה תעבור אליו דרך היועץ המשפטי למשרד הביטחון.
- ♦ **שולמית אלוני:** למה דרך היועץ המשפטי של משרד הביטחון, ולא דרך היועץ המשפטי לממשלה?
- ♦ **דן מרידור:** שאלה טובה. אבל אמרת מינוי מוסדות שב"כ, ושהמוסד שיהיה בחוקה.
- ♦ **שולמית אלוני:** ושחשוב מאוד שתופעות כמו יחיאל חורב לא יקרו.
- ♦ **דן מרידור:** אני מוחה על האמירה הזאת, אני חושב שזאת תופעה חיובית מאוד, אבל זאת שאלה נפרדת.
- ♦ **שולמית אלוני:** לא. הוא בונה מערכת -
- ♦ **דן מרידור:** זה לא בחוקה. לדעתנו, מר עמידרור ואני בדעה דומה, לא כדאי לכתוב סעיף בחוקה על יחיאל חורב, הממונה על הביטחון.
- ♦ **עוזי ערד:** בעצם משתקף פה שמקורות האינפורמציה שלך לכך הם מהתקשורת.
- ♦ **דן מרידור:** לא לא, אני מצטער. הדיון מתקדם לכיוונים לא מתאימים. אנחנו דנים עכשיו בהיבט החוקתי, ואני מבקש להמשיך.
- ♦ **שולמית אלוני:** ראש ממשלה שחדל להיות חבר כנסת. איך ראש ממשלה חדל להיות חבר כנסת?
- ♦ **דן מרידור:** הוא התפטר מהכנסת.
- ♦ **שולמית אלוני:** מה זאת אומרת התפטר מהכנסת? הוא נשאר ראש ממשלה, והגיש התפטרות מהכנסת?
- ♦ **דן מרידור:** כן, אז שהוא הושעה והודח -
- ♦ **שולמית אלוני:** אם הוא הודח מהכנסת, הוא הודח גם מראשות הממשלה. הניסוח מוזר.
- ♦ **דן מרידור:** זה החוק הקיים, ואינו חדש.
- ♦ **שולמית אלוני:** בסדר. דרך אגב, ראש ממשלה שעבר עברה שיש עמה קלון, והכנסת מדיחה אותו, מדוע נותנים לו לטעון טיעונים אחרי שכבר יש פסק דין? ועדת הכנסת לא תחליט על העברת ראש הממשלה מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות לטעון. ועוד אחרי שבית המשפט קבע שזאת עברה שיש עמה קלון! ועוד הערה אחרונה: הממשלה עובדת בוועדות, ואני חושבת שזה חשוב מאוד, משום שלוועדות וליושבי

ראש ועדה יש סמכות עצומה. כלומר כל ועדה, ההחלטות שלה דינן כדין החלטת ממשלה.

♦ **דן מרידור:** משום שיש הוראה בתקנון הממשלה, ובאשר לוועדה אחת - היא גם בחוק.

♦ **שולמית אלוני:** אני מציעה שייאמר שהממשלה עובדת באמצעות ועדות.

♦ **דן מרידור:** רשאית לעבוד באמצעות ועדות.

♦ **שולמית אלוני:** או רשאית לעבוד באמצעות ועדות. היא בדרך כלל גם עובדת באמצעות ועדות. זהו הפיקוח על הרשות המבצעת. את מבקר המדינה לא הזכרתם, ולעניין מבקר המדינה יש לנו חוק יסוד. אני חושבת שחייב להיות סעיף ולפיו הממשלה מבוקרת על ידי הממשלה ועל ידי מבקר המדינה.

♦ **דן מרידור:** אצלנו כתוב כך בחוק מבקר המדינה, בחוק היסוד.

♦ **שולמית אלוני:** נכון. אבל חשוב מאוד, לדעתך, לאזכר זאת.

♦ **דן מרידור:** אז מה, אם זה לא כתוב שם, הוא אינו יכול לבקר?

♦ **רות גביזון:** השאלה היא אם בחוקה יש סעיף הדן במבקר המדינה.

♦ **דן מרידור:** כן. יש 'חוק יסוד: מבקר המדינה', והוא קובע את כל החוקים. הוא קובע מהו חוק מבוקר.

♦ **ירון אזרחי:** ההערה שלי כללית יותר, והיא מכוונת אל התפיסה שהציגו הדוברים במליאה. אני בעצם בעדה, אבל אני סבור שמסוכן למתוח אותה, משום שנושא אחדות הפעולה הממשלתית, בתנאים פוליטיים מסוימים, יכול לעודד תהליכים אוטוריטריים במערכת, ויש להיזהר מכך, משום שבחברה הישראלית יש נטייה לכך. בדברי הפתיחה שלך הבעת את ההרגשה של כולנו, שישנה בעיה עם ייצוג האינטרס הציבורי, וקל הרבה יותר להגדיר מהו אינטרס מגזרי ומה אינו אינטרס ציבורי, מאשר מהו אינטרס ציבורי. בחברות מערביות, שמהן אנחנו לוקחים דוגמה, התשתית הנורמטיבית להגדרת התכנים של האינטרס הציבורי התערערה בצורה רדיקלית, ולא בגלל חוקות לא טובות, אלא בעקבות תהליכים עמוקים מאוד במערכת. כתוצאה מכך, באה לידי ביטוי הגדרה אחרת של אינטרס ציבורי - איזון של אינטרסים, ואילו הסוגיה העיקרית היא אימפולסיביות האינטרסים. כלומר ברגע שקיימת החוקה, והיא מבחינה באופן פרוצדורלי בזכותם של גורמים חלשים להיות מיוצגים בשיח או בכיוונים של קביעת מדיניות, היא דמוקרטית יותר. אבל כתוצאה מכך, ככל שהיא נעשית אינקלוסיבית - היא גם, כפי

שפרופ' אריאן רמז בדבריו ובצדק, נעשית תשתית פחות טובה לאחדות הפעולה ולמשילות.

התהליכים הפרוצדורליים חשובים, ואני בעד שייקבעו בחוקה. איני מאמין שזה יכול למנוע סוג של התקשרות כמו שהייתה בין השר שטרית לבין עוזי כהן. אלה תהליכים פוליטיים, ואפשר בקלות לעקוף את הפרוצדורות בכל מיני שיטות.

אני רוצה לומר דבר בסיסי: סיכול כוח משילות של ממשלה אינו רק תוצאה של שחיתות, של תפקוד מוסדי לא טוב או של היעדר כללי משחק נכונים. זאת תופעה פוליטית אוניברסלית בדמוקרטיות של זמננו, משום שהניסיון להקטין את כושר ההתערבות של המדינה, קשור במציאות של איזון אינטרסים. כלומר ככל שאתה מאזן יותר אינטרסים, כך כושר הפעולה בכיוון אחד גדל. בעצם, יכולת הרוב להכתוב את המדיניות נחלשה מאוד. הרוב נחרץ פחות ברמת הפעולה, גם משום שהוא עושה כל הזמן מחוות, וחייב לעשות כל הזמן ג'סטות כלפי מיעוטים, כדי לשרוד כרוב. לדעתי, עצם הרעיון - שמשילות צריכה להיות עיקרון מנחה בבניית המערכת הזאת - כרוך בסכנת התעלמות מתהליכים פוליטיים פנימיים ודמוקרטיים, המתחוללים היום בכל מדינות המערב ובחברה שלנו, ובסכנת הגדרת כל סיכול של כושר משילות ריכוזי קוהרנטי, כשחיתות או כחוסר תפקוד. זוהי בעצם התעלמות מתהליכים פוליטיים ספונטניים.

אני חושש שהתעלמות מתהליכים פוליטיים ספונטניים, שאת תוצאות חלקם אנו מגנים, יכולה לדרדר אותנו בקלות לתפיסות בשם הליברליזם והדמוקרטיה, שהן יותר אוטוריטריות ממה שהיינו מוכנים לקבל.

♦ **דן מרידור:** תרשה לי להעיר: ראוי להבחין כמובן בין החלטות המעדיפות מגזר מסוים, והן לגיטימיות בשם אידאולוגיות, לבין ייצוג אותו מגזר. אדם יכול בכנות לחשוב שראוי להגדיל את עולם התורה ולהאדיר אותו, ולכן ניתן הרבה כסף למי שלומד תורה. זו דעתו על חלוקת המשאבים לתורה הישראלית, לא מפני שהוא מייצג מגזר מסוים. אדם יכול לחשוב שראוי לתת יותר לעניים, והוא גם מייצג אותם. הייצוג לא רלוונטי. דעתי האמתית יכולה להיות שצריך להעדיף מגזר מסוים על מגזר אחר. הצבעה בגלל ייצוג אינה לגיטימית. הצבעה בגלל השקפת עולם - לגיטימית.

נכון הוא שיש טענה אחרת, והיא כי סך כל האינטרסים של כל האנשים יביא להחלטה הנכונה. השאלה היא איפה נעשה האיזון ברמה

פרלמנטרית וברמה ביצועית. לו הייתי שר התיירות הייתי בונה בחברון טיילת, כביכול כיוון שכך התיירות תובעת, אבל למעשה מפני שאני רוצה להשקיע בחברון, וזה אינו ניצול יעיל של הכסף לטובת התיירות. על כך כולם יאמרו שזה לא בסדר. אין ספק שכשלממשלה יש מדיניות, היא צריכה להשפיע, והיא מעדיפה מגזר על פני מגזר. הדבר לגיטימי. אינני מתנגד להעדפת מגזרים. אני טוען נגד הייצוגיות של המגזר בפעולה שלי. אלו הם שני דברים שונים, וההבדל הוא דק אך חשוב. טענה נוספת: הפתרון לבעיות תרבותיות עמוקות הוא במבנים קונסטיטוציוניים. מה תעזור לי שקיפות, כאשר הפוליטיקאי רוצה שהשחיתות שלו תהיה שקופה? והרי כך הוא נבחר! בוחריו, חברי המרכז, רוצים שהוא יעדיף אותם בעבודה, ברישיונות, בטובות הנאה. הוא מעוניין בפרסום שהוא עשה כך. כשהחינוך הוא כזה, העניין לא יפתר בדרך הזאת.

במאבק ממשילות לייצוגיות, מאבק שדנים בו כל הזמן, צריך להיזהר מלהגיע למסקנה קיצונית. הרי אומרים ש"טוב שהשלטון אינו יעיל מדי, ולא - הוא אינו דמוקרטי". הביטוי ידוע ואולי נכון. באשר לתפקוד של חבר הכנסת מן הקואליציה - אצלנו יש חובה בחוק לפעול אפילו נגד מצפונך, אם אתה קשור בהסכם קואליציוני. הייתה חובה בחוק עם סנקציות בחוק המעבר של בן גוריון: "אל תצביע לפי דעתך, תצביע לפי מה שהמפלגה מצווה עליך". אסור לך לפעול לפי דעתך, בניגוד לכל המקובל במשפט המנהלי. זה פרלמנט. זה טיבה של קואליציה. זאת בדיוק נקודת החיתוך בעולם המשפטי בין פעילות של גוף מנהלי, שחל עליו הדין המנהלי, לבין פעילות של גוף פוליטי. יש פה שאלה קשה.

♦ **רות גביזון:** אינני משוכנעת שנבון כל כך להציע לנו טקסט לדיון, מפני שמרוב פרטים, אי-אפשר לקיים דיון מועיל. כשנגיע לשלב שבו באמת מדברים על טקסט, צריך יהיה לחשוב על פרטיו.

אני רוצה לדבר על כמה נקודות עקרוניות, ועל נקודה אחת קצת פחות עקרונית, אבל חשובה. הנקודה הראשונה היא שחוקה לא תפתור את הבעיות של הממשל, ולכן המטרה של חוקה היא לתעל את הסמכויות, ולקבוע את המנגנונים המרכזיים של האיזונים ושל הבלמים בין הכוחות. אמרנו שאנחנו לא רוצים לדבר על היחסים בין הממשלה לבין הכנסת, אבל כל הרוח של המסמך היא סוגיית האיזונים והבלמים, והכנסת היא לפחות אחד מהבלמים שלנו, כך שאי-אפשר להפריד את

הדיון, אלא אם כן היינו אומרים שדנים רק בסמכויות. כך שאני חושבת שהדבר הכרחי. הנקודה השנייה היא שהמסמך לפנינו מבטא אמביוולנטיות בין שתי תפיסות. לדעתי זה פסול, והתפיסה המוצגת לפנינו עושה עוול לממשלה, משום שהיא אינה מאפשרת לממשלה להיות מושלת באופן אפקטיבי, וזה בהחלט קריטי. ולא זאת בלבד אלא שהיא בעצם הופכת את הממשלה לגוף טכנוקרטי, שהלגיטימציה שלו לקבוע מדיניות היא נמוכה מאוד.

הממשלה מאפשרת בקרה ציבורית רבה עליה ובקרה של הכנסת, דבר נכון לדעתי, ולא זאת בלבד אלא שהיא בעצם יוצרת בקרה בצורה סמויה של הרשות השלישית, שאיננו מדברים עליה, והיא בית המשפט. מערך הבקרה המוצע לנו בהצעה הזאת אינו מבחין בין הממשלה, בהיותה גוף מיניסטריאלי נבחר, ובין השירות הציבורי. המערך מפעיל על הממשלה את כל המנגנונים, חלקם מוגזמים, שהופעלו על ידי הפסיקה על רשויות המנהל, על כל הרשות המבצעת. לדעתי זאת טעות קונצפטואלית.

הייתי רוצה לראות פעולה חוקתית שמבחינה בין הקודקוד, הממשלה, ובין השירות הציבורי, והשאלה היא אם על השירות הציבורי להסתפק רק בביקורת של הממשלה עצמה. אני חושבת שצריכה להיות ביקורת רבה יותר על הממשלה עצמה ממה שיש היום, אבל הבקרה של החוק ושל בית המשפט, היא כמובן בקרה לגיטימית. בלי שנעשה זאת, לא יהיה אפשר להסדיר את הרשות המבצעת.

♦ **דן מרידור:** אכן הנייר הזה אמביוולנטי, ועליי לציין כי היה נייר אחר, אולם לא הייתי שלם עמו, וכשצינתי כי דעתי אינה כזאת, אמרו שיכתבו את שני הדברים. ולכן אני רוצה להציג אותו. אני רוצה לשאול שתי שאלות:

נדמה לי שאמרת שיש לעשות הבחנה בין הממשלה, נקרא לה קבינט, לבין הממשל, ולהכין דיונים שונים של בקרה וביקורת. זאת שאלה אחת. שאלה שנייה ומעניינת מאוד, לדעתי היא זו: יש פה קביעה הלקוחה ממודל הייררכי, שהכנסת היא מקור הסמכות, והיא קובעת את ההסדרים הראשוניים וכולי. אני חושב שאכן כך הדבר בעניינים הנוגעים לפגיעה בזכויות האדם, אבל לא בשאלה של מדיניות אחרת, למשל בשאלות אם להזדהות עם העם הפולני במאבקו הצודק או אם לצאת למלחמה. כמו בחברה, יש דברים שהם בסמכות ההנהלה או הדירקטוריון, ויש דברים שהם בסמכות האספה הכללית, ואין שם

הייררכיה. אלה שתי טענות נפרדות. האחת נוגעת בממשלה מול ממשל. מה את אומרת על כך?

♦ **רות גביזון:** אני חושבת שהשאלה המרכזית היא באמת הסמכויות. אני חושבת שהממשלה, כלומר ה-government, הגוף שנבחר על ידי הפרלמנט בשיטה פרלמנטרית לשלוט, היא בעלת סמכויות מרחיקות לכת מאוד בקביעת מדיניות, מפני שההיגיון של השיטה הפרלמנטרית הוא שיש פרלמנט ויש ממשלה, והתפקיד של הממשלה הוא להחליט החלטות הכרוכות בממשל - הסכמים ומדיניות כלכלית-חברתית, עניינים שנויים מאוד במחלוקת. כלומר מהן המגבלות על כוח הממשלה? ישנם שלושה סוגי מגבלות עיקריים: 1. חוקי הכנסת: אמנם חוקי הכנסת אינם תמיד אופטימליים, אבל הם מבטאים את הקול הפוליטי של החברה הכללית האינקלוסיבית, ושם יש צורך לערוך הסכמים או מו"מ עם קבוצות שונות בחברה. חוקי הכנסת מבטאים את כוח הוותו של המיעוטים, ואל לנו לרסנו. זה התפקיד של הממשלה. 2. החקיקה של הכנסת: היא פחות אחידה מהממשלה. גם הממשלות אצלנו אינן אחידות דיו, בשל העניינים הקואליציוניים, אבל עדיין לממשלה רצון קיום ארגוני משל עצמה, היוצר אחידות פנימית של הממשלה, שאינה מחייבת בהכרח את הסכמת האופוזיציה. 3. האופוזיציה: יש לה כל מיני מערכים חוקיים המגבילים את הממשלה, וישנן זכויות היסוד, שהן מעבר לכוחו של הפרלמנט. אני חושבת שחשוב מאוד להבחין בין האילוץ שהוא על-חוקי ועל-פרלמנטי, שהוא רק זכויות האדם, ובין האילוצים שהם חוקיים, מפני שהם נובעים מהפרלמנט. לפי דעתי, המסמך שלפנינו ממשיך מהלך מסוכן ביותר המסרס את הממשלה ואת הכנסת: הוא מעביר את כל השיפוטים הנורמטיביים מכל רמה לרמה העל-חוקית. אני מתנגדת לכך, ורוצה שהתפיסה החוקתית שלנו תקדש את ההבחנה בין זכויות האדם, ערכים שגם המחוקק במו"מ הפוליטי שלו אינו יכול לפגוע בהם, לבין עניינים אחרים שהם חלק מהמשחק הפוליטי ושזכותה של הקהילה לקבוע אותם, תוך כדי דיאלוג מתמשך בין חלקי הקהילה.

החלטות של הממשלה אינן צריכות להיות מחאות הוגנות או מחאות סבירות, אם הפירוש של מחאות הוגנות או מחאות סבירות הוא מה שנראה סביר בעיני בית המשפט העליון. הן צריכות להיות החלטות שהתקבלו במנגנון קבלת החלטות נכון, בתוך המערכת הציבורית הפוליטית, על לחציה, על שביתותיה ועל הפגנותיה. יש אוטונומיה של המערכת הפוליטית, והמערכת הפוליטית מייצגת אותה.

אני מבקשת הבחנה חדה הרבה יותר ברמה החוקתית, וזהו תפקידה של חוקה - לצמצם את הערכים העל-חוקיים, ולקבוע בתוך המערכת החוקתית את יחסי הכוחות בין הרשויות. אני מתנגדת למהלך, שלדעתי בא לידי ביטוי בחלק מההצעה כאן, שבו רבות מסמכויות הממשלה אינן כפופות רק לחוק ולמערכת הפוליטית, אלא לקביעת ערכים על-חוקתית, הנעשית אצלנו בדיון הציבורי או בבתי המשפט.

נקודה אחרונה היא היועץ המשפטי לממשלה. אני מעדיפה את דרך הבחירה שוועדת שמגר המליצה עליה. אזכיר שהייתי חברה בה, ואין בכך עניין של זכות ראשונים, אלא הדחיסה החוקתית של חלוקת הסמכויות ותפיסת תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהצעה הזאת, העושה עוול לתפקיד. לא יעלה על הדעת שיועץ משפטי לממשלה לא ימונה על ידי הגוף שהוא אמור לייעץ לו. זהו שיבוש של החשיבה החוקתית, בעיניי. חשוב לבקר, אפשר לחשוב על בקרות אחרות מהבקרות שהוצעו בוועדה, אבל התפיסה של התפקיד חייבת להיות שהיועץ המשפטי לממשלה הוא חלק מהרשות המבצעת, וככזה הוא חלק ממערכת האילוצים והבלמים של הרשות המבצעת. אפשר לשאול אם אנחנו רוצים *dependent force secure*. אבל לא יעלה על הדעת שמי שאמור לבצע מדיניות ממשלתית בתחום כל כך רגיש של אכיפת חוק, איננו נבחר ואיננו ממונה ואינו מחויב במתן דין וחשבון לממשלה.

♦ **דן מרידור:** את רוצה שהוא לא יהיה מחויב במתן דין וחשבון.

♦ **ברק מדינה:** אבל המדיניות היא בהסכמת הממשלה.

♦ **רות גביזון:** לא הסכמת הממשלה, הוא ממונה על ידי הממשלה.

♦ **ברק מדינה:** יכול להיות שההצעה אינה לכפות על הממשלה מישהו שהיא לא רוצה. זאת אינה ההצעה.

♦ **רות גביזון:** אדוני, אני חושבת שהסכמת הממשלה אינה מספיקה.

♦ **ברק מדינה:** רק שאלת הבהרה: להבנתי, אינך מסכימה לאיזון בין הכנסת לממשלה העולה מתוך המסמך. כלומר לדעתך הממשלה אמורה ליהנות מיותר חופש פעולה בקביעת מדיניות. אבל השאלה העקרונית היא אם את מסכימה שצריך להסדיר את האיזון הזה, כלומר את החלוקה, בחוקה עצמה. ברור שאי-אפשר לקבוע נוסחה כללית, אבל אפשר לתת לכך ביטוי.

♦ **רות גביזון:** אני חושבת שהמסמך הזה מפורט מדי. הוא אינו מסמך חוקתי. עוד צריך להוציא ממנו דברים. אני באופן עקרוני חושבת שברוב החוקות המצליחות מתרכזים בקביעת סמכויות, ולא בקביעת מגבלות;

בוודאי לא מגבלות מהותיות ולא מגבלות דיוניות, שמטבע הדברים הן שונות בהקשרים שונים. אני מדברת על סמכויות. יש לנו משחק של גופים. לדעתי, החכמה החוקתית היא לבנות מספיק גופים, שכל אחד ואחד מהם רוצה לשמור על סמכויותיו. יש ויכוח מתמיד בין הגופים האלה על הסמכויות. חלק מהסמכויות האלה הן ראשוניות, חלק מהסמכויות הן פיקוחיות, והיכולת של כל אחד ואחד מהגופים לשמור על הצורך שלו ועל הסמכויות שלו מפני האחר, היא הקובעת את מערך האיזונים, נוסף על חובת ההסבר לבוחרים, אשר נותנים את המנדט לחדש את המדיניות. בעיניי זה המבנה הנכון. לכן הייתי ממליצה על הוראות הרכב תמציתיות מאוד, על הוראות סמכות סמכותיות מאוד, ולבד מזכויות האדם, שהן כאמור על-חוקיות, הייתי מציעה לתת למשחק של הפרלמנט לקבוע את הנורמות. התכנים של הנורמות אינם חלק מחוקה. החוקה היא כללי קבלת החלטות, ולא תכנים של החלטות.

♦ **ברק מדינה:** רק לחידוד הדברים, האם את מציעה קביעת עשרים דברים מנוסחים ראשוניים בחוקה, או שאת מציעה את 'עקרון החוקיות'? לדעתי זוהי סוגיה יסודית הקשורה במבנה. לעניות דעתי, 'עקרון החוקיות' - שהמשלה פועלת רק מכוח הסמכה בחוק - והעיקרון ולפיו הכנסת היא שצריכה לקבוע את ההסדרים הראשוניים, הם עקרונות יסודיים, ועליהם להיות קבועים במסמך חוקתי. אפשר להתווכח על התוכן שלו, אבל אני מדבר על המישור העקרוני: האם הוא צריך להיות כתוב בחוקה בצורה כזאת או אחרת?

♦ **רות גביזון:** לדעתי זאת שאלה משנית, ואני יכולה לחיות עם שני הפתרונות. אבל בהחלט אינני שותפה לתחושה שלך, שמהותי ש'עקרון החוקיות' יהיה שם. אני חושבת שהרוח של ההסדר החוקתי היא שההסדר החוקתי מבוסס על שלטון החוק, והנחת היסוד של כל המפעל החוקתי היא שסוגיה בעלת משמעות חוקית יכולה להיות חלק מהחוקה. חשוב וקריטי שיהיו בחוקה הסמכויות ומרב יכולת הפעולה של הרשויות, ומינימום של הגבלות חוקתיות על הסמכויות, והמקום המועדף היחיד הוא ההגבלות העל-חוקיות, שצריכות להצטמצם לזכויות האדם. וכידוע, לי יש תפיסה צרה מאוד של זכויות האדם, כדי שלא ירוקנו מתוכן, מיכולת פעולה ומיכולת הגמשה את משחק הכוחות הפוליטי. מהמסמך עולה כי לא משנה כל כך מי הממשלה, מפני שערכי היסוד הם החשובים, וכל ממשלה עושה את המרב כדי לקדם ערכים על-חוקיים

ונצחיים. לא! כן חשוב איזו ממשלה נבחרת, וצריך לתת לה כוח, ואם לא אוהבים את פועלה, צריך להחליפה.

♦ **יעקב עמידרור:** אני מודה לפרופ' גביון, על שהקלה עליי מאוד. אני כתבתי בלשון פשוטה שהמסמך הזה מפריע לממשלה למשול. כנראה לעולם לא אגיע ליכולת הידע והביטוי של פרופ' גביון. היא אמרה זאת טוב ממני. כמי שבא מהרשות המבצעת, אם מישהו ירצה לעבוד לפי הדבר הזה, הוא יוכל לשבת בבית ולתת לפקידים לעבוד, אבל הוא ממילא לא יוכל להשפיע על כמעט שום דבר. אבל לא לשם כך אנחנו בוחרים ממשלה. הרי ההנחה היא שאם הכנסת נבחרה ואם היא בחרה ממשלה, בתהליך של העברת רצון העם דרך הבחירות, הממשלה מגלמת בסופו של דבר, באופן שבו המערכת הדמוקרטית נותנת לה, את רצון העם, ואי-אפשר לשים על הממשלה כל כך הרבה מוסרות באופן שלא יפריעו לה.

מדינת ישראל היא דוגמה לכך שאף על פי שאין לנו חוקה, ואני לא בטוח שצריך, ואף על פי שכולם מודאגים כל הזמן, יש בה ממשלה ההופכת להיות דמוקרטית יותר ויותר משנה לשנה.

♦ **שולמית אלוני:** יש חילוקי דעות על כך.

♦ **יעקב עמידרור:** אני אומר את דעתי. אם כן, הממשלה הופכת להיות דמוקרטית יותר ויותר, ולאזרחים בה יש חופש גדל והולך לעשות דברים שפעם לא יכלו לעשות, ולכן לדעתי נותנים פה תרופה למחלה שאינה קיימת. לעומת זאת, מפריעים לממשלה למשול, לממשלה שקשה לה למשול גם כך.

אני חושב שהאיזונים הנחוצים, ואני בא מעולם אחר משל פרופ' גביון, צריכים להיות בין מוסרות כבדים, ולא באמצעות שימת העול מראש על אופן הביצוע. ולכן לדעתי, העובדה שכל אחת מהחלטות הממשלה נתונה אפריורית לביקורת - פעם אחת של הכנסת, ופעם שנייה, אם זה חורג מהחוק, למערכת בתי המשפט - מבטיחה זאת, ואסור לשים את המוסרות מראש, כך שהממשלה לא תוכל לתפקד. וכשכך יהיה כתוב בחוקה, יהיה גרוע יותר.

♦ **דן מרידור:** אתה מתנגד לרעיון או להצעה לכתוב בחוק היסוד את הכללים העיקריים שלפיהם הממשלה צריכה לפעול? מה הדבר שאינך מסכים לו?

♦ **יעקב עמידרור:** למשל, מכאן התפיסה המוטעית "לסייג את כוחה של הרשות להתקין תקנות". כתוב כך כאן, וחשבתי לעצמי: מה רוצים לעשות פה? רוצים לשים בתוך חוקה מערכת -

♦ **דן מרידור:** גם היום יש הגבלה, לפי התקנות וחוקי יסוד החקיקה שכולנו הצענו, וגם אני. החובה של הכנסת לאשר תקנות כתובות, פרט למקרים חריגים ביותר, וכך מקובל היום. רק הממשלה לא תוכל להסכים. זה צריך להיות באישור הכנסת, וברוב החוקים כתוב כך באופן מוגדר.

♦ **יעקב עמידור:** אתה שאלת אותי על מה זעקתי. זעקתי איננה רק על שום הפתרון הטכני.

♦ **דן מרידור:** מה נראה לך שמשנה את המצב הקיים?

♦ **יעקב עמידור:** המצב הקיים איננו טוב. אמרתי את דעתי על המצב הקיים - הממשלה אינה יכולה לשלוט. וכשזה יהיה כתוב בחוקה, יהיה גרוע יותר.

אני רוצה לחזור להתחלה: "הרשות המבצעת היא נאמן הציבור, והיא תפעיל את הסמכויות התחוקתיות המוקנות לה לשם רווחת האדם". לדעתי חסר פה משפט מפתח. היא קודם כול צריכה לפעול להבטחת קיום המדינה ולרווחת האדם. הרי אי-אפשר לשים רשות מבצעת שלא יהיה לה -

♦ **דן מרידור:** זה לא רק קיום.

♦ **יעקב עמידור:** אבל להבטחת קיום המדינה לפחות.

♦ **רות גביזון:** אתה לא יכול להגיד לממשלה מה היא צריכה לקדם. היא צריכה להיבחר מחדש.

♦ **יעקב עמידור:** לא, אם היא לא תבטיח את קיום המדינה, היא לא תיבחר מחדש. צריך להיות פה משהו בסיסי שהולך למדינה. קודם כול, יש לכם חובה -

♦ **מאיר שמגר:** לא יהיו בחירות.

♦ **יעקב עמידור:** כך אני אומר. לא תהיה מדינה.

♦ **עוזי ארד:** הנקודה שלו היא במובן הבא: החובה של הממשלה היא כלפי האדם, וכלפי המסגרת המדינתית. השאר הוא שאלה של ניסוח.

♦ **דן מרידור:** יש פה שאלה עמוקה חברתית-פילוסופית, עניין של השקפות עולם. יש ויכוח, והרי לא נפתור אותו עכשיו. מתדיינים על כך בלי סוף.

♦ **יעקב עמידור:** לשיטתי, ככל שייכתב פחות בחוקה, כן ייטב.

♦ **דן מרידור:** אתה אומר בית המשפט העליון, והם יכתבו את זה. אתה אומר, כמה שתכתוב פחות - בית המשפט יפרש יותר.

♦ **יעקב עמידור:** אני לא הזכרתי את בית המשפט העליון כלל, אבל שאלת ואמרתי. לדעתי, לבית המשפט העליון לא צריכה להיות גישה

לחוקה כלל, משום שהיא לא תיראה כמו חוקה של המדינה, אלא כמו חוקה של חבורה ברורה מאוד, מצומצמת מאוד, מאובחנת מאוד, צבועה בצבעים מסוימים מאוד, שבינה לבין אופן ההתנהגות של המדינה יש ויכוח גדול מאוד, ואני חושב שזה אינו טוב. כתוב פה שהרשות היא נאמן הציבור, ותכלית קיומה היא קידום רווחת האדם.

♦ **דן מרידור:** זו העתקה מהחוקה השוודית.

♦ **יעקב עמידור:** כן, ברור לי שבשוודיה זה טוב מאוד. היא דואגת להבטחת קיומה של המדינה ולקידום רווחת האדם.

♦ **רות גביזון:** אתה מוכן שלא יהיה כתוב כלום?

♦ **יעקב עמידור:** מצדי שלא יהיה כתוב כלום. ככל שייכתב פחות, כן ייטב, ובלבד שבית המשפט העליון לא יהיה השופט של מה שלא כתוב. צריך להיזהר שמא בחוקה שתנוסח יהיו נוסחים שיאפשרו לצאת מעבר למה שהמחוקק חלם שהוא חוקק. חשוב להיות רגישים לעובדה שברגע שאתה מעביר את מנגנון השיפוט של השפיטה למערכת חיצונית שאין עליה שום בקרה, אתה יוצר מצב שבו כמעט לא חשוב מה כתוב בחוקה, כמעט, משום שבוודאי יש דברים חשובים. ובאשר לדבר השני, לדעתי הוגן טוב יותר משוויוני, משום שאנחנו חברה הצריכה לאפשר לשלטון לנקוט אפליה מתקנת.

♦ **שולמית אלוני:** העדפה מתקנת.

♦ **יעקב עמידור:** העדפה מתקנת. ובשם ההגינות, אפשר במפורש לומר שלכפרים הערביים בחמש השנים הקרובות, תגיע יותר תשתית מאשר לרעננה, מפני שאם מישהו יסתכל בתשתית בכפרים הערביים ובתשתית ברעננה, כי אז בשם ההגינות, ולא בשם השוויון, מגיע להם יותר.

♦ **מאיר שמגר:** השאלה היא איך מגדירים את זה.

♦ **דן מרידור:** בפסיקה של בית המשפט, לפחות השופט קבע כי ההעדפה המתקנת היא חלק מהשוויון.

♦ **יעקב עמידור:** השופט ברק אמר שאף על פי שכאשר יש לקונה בדיון, הולכים למשפט העברי. הוא מצא דרך איך לעולם לא יגיעו למשפט העברי.

♦ **דן מרידור:** לא כתוב בשום מקום שהולכים למשפט העברי.

♦ **שולמית אלוני:** למורשת ישראל.

♦ **יעקב עמידור:** כתוב שאם אין, צריך ללכת למורשת ישראל.

♦ **דן מרידור:** לא. ביסודות החירות, השלום והצדק של מורשת ישראל, ולא בכל השאר. יש ויכוח גדול.

♦ **יעקב עמידור:** דבר אחד ברור, לפי השיטה הזאת למורשת ישראל לא יגיעו.

♦ **דן מרידור:** או שיגיעו, ואז אולי יגדירו אותה אחרת ממה שאתה מגדיר אותה. נניח לזה, רבותיי.

♦ **יעקב עמידור:** אוסיף ואומר כי לדעתי אסור לשים יותר מדיי כבלים של חוקים על הממשלה, מפני שהבעיה של מדינת ישראל היום היא לא שהיא נעשית פחות דמוקרטית בגלל העצמה של הממשלה, אלא שאף על פי שהיא נעשית יותר דמוקרטית, אין לממשלה יכולת לבסס את המדיניות שלה ולמשול.

♦ **סמי פרידריך:** גם אני הרגשתי שאנחנו עוסקים בנושאים שאינם לוקחים בחשבון מספיק את הרשות המבצעת, שתוכל לפעול. לדעתי חלק גדול מאוד נוגע למהות היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. קשה מאוד לדון בנושאים הנוגעים לרשות המבצעת, בלי לחבר אותם לרשות המחוקקת. אינני עוסק בעולם הזה כלל, אבל בעולם העסקים ובעולם

הניהול אנחנו רואים השפעה גדלה והולכת של נושא מדעי המדינה. ישבתי בצוות המנהל חברה גדולה מאוד בישראל, חברה של קרוב למיליארד דולרים, וכל חברי הנהלה, ממקומות רבים בעולם, ישבו יחדיו והגדירו 'חוקה' במשך יומיים; חשבו איך עומדים לנהל. חלק מהדברים נגעו לחובת ההנמקה, לחובת הטיעון. הדברים מדהימים. מהגישה הזאת אני רוצה לרמוז, שאני חושב שצריך לשאוב מהידע ומהחכמה שיש בעולם האחר דווקא, לטובת העולם שבו אתם עוסקים, והיום גם אני עמכם. העולם האחר הוא עולם הניהול, ושם פתרו הרבה מאוד אנלוגיות בצורה אחרת. למשל, יש מועצת מנהלים, ויש הנהלה, כלומר יש הפרדה בין זה שמתווה מדיניות לזה שמאשר אותה. מתברר שהמושגים שם הפכו להיות מורכבים הרבה יותר משהיו אפילו לפני עשר שנים. משהו קורה בעולם. אנחנו רואים מועצות מנהלים, שפעם נתפסו בתפקיד סטיכי של אישור, מעורבות הרבה יותר מבעבר. לא מדובר רק על פיקוח, אלא על גיבוי ועל עשייה. פתאום אתה רואה שהדרג המאשר הוא גם הדרג המעורב בעשייה.

מנגד אתה רואה אנשים בתוך הארגון המבצע, שצריכים לקחת בחשבון כל מיני ערכים סביבתיים, הנוגעים לאקולוגיה, לקהילה. פעם לא היה כך. היו מחליטים באיזה מקום למעלה. צריך שתקבע גישה ערכית. לא דורשים היום ממנהל פשוט בשטח לבטא בתוך העשייה שלו, גם כשהדברים הופכים להיות שזורים הרבה יותר.

אני רוצה להעיר הערה קשה באשר לאפקטיביות של הרשות המבצעת: אין התייחסות מספקת לניסיון שצברנו בחמישים השנה האחרונות. לא מתייחסים לבעיות האמתיות שיש לנו בשטח, לא מתייחסים למגמות שצפויות להיות בעולם בחמישים השנה הקרובות מבחינת זרימת המידע והחשיפה. יש הרגשה שכולם מעורבים בכול. אני חושב שבעצם כל אחד יכול לקחת חלק בדיון הציבורי. לדעתי אנחנו צריכים לנסות, וזו הבעיה האמתית על הפרק, 'לשבור', כך קוראים לזה בשפה שלנו, את ה-trade-off; לא להגיד שאתה רוצה הרבה ייצוגיות על חשבון האפקטיביות, לא להגיד שאתה רוצה הרבה אפקטיביות על חשבון הייצוגיות. להגיד "אנחנו יוצאים לדרך שבה אנחנו רוצים לקיים את שניהם, בלי לוותר על אף אחד מהם", לא מתוך פשרה, אלא מתוך אינטגרציה של הדברים.

לדעתי יש לכך השלכות ממשיות יותר. למשל, מבחינת הגדרת הרשות המבצעת. יש ברשות המבצעת מושג החסר פה, לדעתי, ואנחנו רואים אותו מתפתח במדינות אחרות: agencies. זאת לא בדיוק ממשלה הקובעת מדיניות, זאת לא רשות הנותנת שירות ללקוח, כמו שרשות האשפוז יכולה להיות, או בית חולים ממשלתי, אלא גוף העושה רגולציה סביב תקנות והגדרות שנקבעו במדיניות. אם קורה לך שם משהו, הוא מנוטרל מהדרג הפוליטי ופועל בכל אופן בהיבט המנהלי. הוא חלק מן הרשות המבצעת, והוא פועל על סמך ערכים שנקבעו, ושיכולים להיות אפילו קשורים ישירות לכנסת מבחינת תפיסת העולם והחיבורים. לדעתי אי-אפשר לקיים את הגישה הזאת, של חיבור סטיכי למעלה. המציאות מורכבת הרבה יותר, ולכן צריכים להיות מפגשים רבים, במצבים רבים שבהם אנו רואים שילוב של פיקוח וגיבוי. הייתי רוצה לראות שחלק מהתפקידים של הכנסת הם לגבות, ולא רק לפקח. זה עניין של תפיסת עולם. קשה לי קצת עם הרעיון שעיקר התפקיד של הפרלמנט הוא הביקורת, ומה שחשוב הוא מה שהמיעוט עושה שם. אני לא יודע אם זה דבר רלוונטי להיום. הייתי רוצה לראות כנסת מפקחת, מגבה ומעורבת. לכן תפקיד הוועדות, בתוך התהליך התקציבי למשל, הוא לערוך מפגשים סביב נושאים ממוקדים יותר, במיומנות ובידיעה בכנסת רבות בהרבה מאלו דהיום בהבנה רבה יותר של נושאים סביבתיים אצל המנהלים.

המפגשים המגזריים, לדעתי, הם נושא ראוי. יש נושא הדורש התייחסות, סביב ענף בתעשייה או סביב פלג בחברה. אתה דורש במה. הבמות

האלה חשובות מאוד, כי אתה רואה בהן ייצוג של אנשים שיש להם אינטרסים, ועלינו ליצור במוות מיוחדות לשם כך.

מה ההבדל בין מנהל בעולם העסקי, לבין מנהל בעולם הציבורי? שבעולם הציבורי אתה כל הזמן נמצא בהידיינות. מנהל בתוך הממשל הוא דמוקרטור לא קטן, הוא צריך להיות מסוגל לעשות דברים שהאיש בשירות הציבורי אינו עושה.

♦ **יעקב עמידרור:** זאת גם החולשה של הכנסת. אין לה מנגנונים בתוכה כדי ללמוד, לתרום ולפקח.

♦ **שולמית אלוני:** יש אלמנט של אחריות. בכנסת אין אותו אלמנט של החלטות על אחריות.

♦ **סמי פרידריך:** כן. לכן אני חושב שאם יש משרד ממשלתי העוסק בנושא מסוים, צריכה להיות לו קבוצה של אנשים בתוך הכנסת שהם מעין מועצת המנהלים זוטא של הפעילות שלה. צריך לפרק את המושגים של מחוקק ומבצע לסיטואציות אנושיות, נורמליות יותר, שבהן המפגשים האלה יכולים להתקיים. זאת דוגמה אחת פשוטה. ובנימה מעט ביקורתית, יש לי הרגשה שיש כאן מפגש בין תפיסות עולם מנומקות, חכמות, מתועדות, המבוססות על ניסיון היסטורי, אך נדמה שאנחנו מזלזלים בניסיון המצטבר, בכישלונות, ואיננו יודעים בדיוק על איזו בעיה אנו באים לענות, ואיך אנחנו מתחשבים במגמות ההתפתחות.

רציתי לשאול: המונח "ערכי מדינת ישראל", איני יודע מה הם, איך קובעים אותם, איך נוכל להישען עליהם? היה טוב לו מישהו נדרש לנהוג על פי הערכים האלה. איפה הדברים האלה עומדים?

♦ **עוזי ארד:** לסוגיית השפה התחוקתית ומכשירי התיחום: אני חושב שצריך להתלבט בכך, כי יש פה בעיה. מטבעם המכשירים התחוקתיים הם מעין תקנון. הם מסדירים גם דברים שאין להם נגיעה ישירה לייעוד המרכזי של הרשות המבצעת או למהויות מעשיה. אבל יש כאן שיקולים וחששות מפני פגעים שונים, שאחדים מהם חלפו מן העולם המודרני. העריציות שאנחנו חוששים מפניהן אינן קיימות במאה ה-21, ולעומת זאת יש עלינו מורא גדול יותר לאין ערוך, למשל מכישלון עצום במדיניות. כלומר יכול להתרחש מצב שבו כל סעיף בחוקה ימושש למהדרין, אבל תהיה פה שואה כלכלית, ביטחונית או חינוכית, והפרטים ייפגעו יותר משהיו נפגעים בכל אחת מן הסטיות, לו סעיף כזה או אחר בחוקה היה מופר. אין לכך מענה, אבל איני בטוח שבחוקות אחרות יש מענה

לכך. עוד מעט אצביע על כמה מקומות שייתכן שבהם אפשר להרחיב ולשכלל את הדברים.

דבר נוסף, כולנו ערים לתחושה שהרשות המבצעת בישראל אינה סיפור מפואר. אפשר להסתכל בראייה ניהולית או בראייה סוציולוגית, ואולי תוך כדי הטיפול לעשות צעדים מתקנים בעלי אפקט שישביח את התפקוד, והרי זאת מטרת התרגיל. הייעוד של רשות מבצעת הוא לתת שירותים ולנהל את מדיניות המסגרת הממשלתית הלאומית. צריך לזכור, וזה קצת משתקף בעולמות הייחוס של הדוברים, שלרשות המבצעת יש שני רבדים: הרובד הפוליטי הנבחר העליון, שחלק מהויותו פוליטית, ורובד השירות הציבורי, נקרא לו הפקידותי, שהגיונו אחר. זאת נקודה מהותית מאוד במציאות הישראלית, ויש לתת לה מענה בהמשך.

אני שואל את עצמי מה היה אפשר לעשות - בלי להיכנס למה שנכתב פה, משום שאלה דברים המסדירים דברים שאיני מוטרד מהם - בתחום של ייצור מדיניות טובה יותר, איכותית יותר, ובאפשרות לבצע אותה באמות מידה ניהוליות או אפקטיביות. איפה אפשר לראות פה סעיפים המאפשרים זאת? למשל, "הרשות המבצעת תפעיל את הסמכויות המוקנות לה, בהתאם לאמות מידה". זה המונח. האם אפשר להקדיש מחשבה להגדרת כמה מאמות המידה, כשם שיש עקרונות ערכיים שהם מנוסחים והופכים להיות לעוגן? האם יש אמות מידה תפקודיות היכולות להיות אפקט מסדיר, עד כמה שמסמך ניהולי קונסטיטוציוני יכול להסדיר?

מונח אחר הוא תנאי סף לדברים מסוימים. היום, למשל, מכשיר המפתח הוא מינויים. בזרוע המבצעת נעשים מינויים של פקידות בכירה, והשאלה היא עד איפה יכול ריקבון לרדת, במובן של פוליטיזציה. ופה אנחנו נכנסים לנקודה שיש בה מתח טבעי, ובריא, בין שיקולים פוליטיים שהגיונם פוליטי, להלן המשחק הפוליטי, לבין שיקולים מקצועיים, שהגיונם מקצועי, אבל הם מעוקרים מהגיון פוליטי. איני טוען לעדיפות האחד על האחר, אבל אני טוען שהמתח בין השניים מתקיים, וחוקה יכולה אולי ליצור הסדרה או תבחין. למשל בעניינים של שירות ציבורי: עד איזו רמה אפשר למנות על פי המשחק הפוליטי. שוב: אינני מציע לרדת לפרטים של חקיקה, אבל ברמת העקרונות החוקתיים המסדירים, אפשר לשים קריאות כיוון.

♦ **דן מרידור:** ישנן שיטות לביצוע דמוקרטיה. לכאורה אתה נוהג להניח על פי השיטה הבריטית, שאין פוליטיקה בכלל במינויים, ושהשיטה האמריקנית עושה את ההפך. אינני אוהב את השיטה האמריקנית,

אבל זוהי השקפה, ואי-אפשר להגיד שאמריקה היא לא דמוקרטיה. כאן אומרים שזה אסור, שהשיקול צריך להיות ענייני, ושם אומרים לא, השיקול צריך להיות פוליטי. באחת המדינות שהייתי בה לאחרונה, קנדה או שווייץ, כששאלתי מי השגריר האמריקני פה או בציריך או במונטריאול, אמרו לי: האיש שמשחק עם הנשיא גולף. הנשיא מינה אותו. באנגליה זה לא כך. הנשיא האמריקני מינה לשגריר באנגליה מישהו שאני מניח שהיה נפסל כאן, מהטעמים האלה. אלה שתי שיטות נפרדות.

♦ **עוזי ארד:** אלה לא שתי שיטות נפרדות, אלא רק הבדלים בדרגה, משום שגם האמריקנים לא הגיעו לכך שכל תפקיד ותפקיד פתוח למינויים פוליטיים.

♦ **שולמית אלוני:** אבל הם יכולים.

♦ **עוזי ארד:** אני רוצה להזכיר שכשאהוד ברק נכנס לתפקידו, הוא זרק את המונח 'מריטוקרטיה'. זאת תפיסה. למותר לציין שלא הסתייע לו לממש את כוונתו, אבל אין ספק שהעקרון מעניין. המינויים ותהליך המינוי, הקידום והשיבוץ הם לב לבם של מכשירי הניהול, והרי ברשות המבצעת עסקינן. הייתי מנסה לדבר על כך.

דבר נוסף שצריך לתת עליו את הדעת, הוא agencies, רשויות לעומת משרדים. במשרדים אפשר לדבר על מטות מקצועיים ועל מטות מסייעים. ב'חוק יסוד: הממשלה' מדובר לראשונה על המועצה לביטחון לאומי.

♦ **דן מרידור:** זה בחוק הממשלה.

♦ **עוזי ארד:** ב'חוק יסוד: הממשלה'.

דן מרידור: לדעתי הוציאו את הסעיף הזה לסעיף מחוץ ל'חוק יסוד: הממשלה'. זה היה חוק יסוד בהתחלה.

♦ **עוזי ארד:** אולי. אבל זה נעשה מאוד מאוחר, רק בשנת 1991, והנה, נשאלת השאלה אם הדבר הזה בא לידי יישום.

♦ **שולמית אלוני:** ישנה מועצת מנהל מקרקעי ישראל, וזאת לא רשות -

♦ **עוזי ארד:** כן, אבל אנחנו מדברים על הדרגים העליונים ביותר של קביעת המדיניות הלאומית.

♦ **שולמית אלוני:** וזה דבר קטן?

♦ **עוזי ארד:** לא. אני מציע שתינתן הדעת, אם רוצים להסדיר זאת, אם מטות עליוניים שכאלה נדרשים גם במגזרים אחרים, למשל במגזר הכלכלי-חברתי. יש פה גם תהליך למידה, והרי ממה שאנו יודעים המועצה לביטחון לאומי קיימת טכנית, אך מתפקדת בצורה

שאינה הולמת את הכוונה המקורית. יש גם היבטים של סמכויות אישור ושליטה, דיבר על כך מר פרידריך, וזה סם החיים של הביצוע, של הרשות המבצעת. צריך לשים לב שלו היה מישהו מנתח את הפתולוגיות של הרשות המבצעת הישראלית, הוא היה אומר שהיא סובלת מהסתיידות עורקים מתקדמת קשה מאוד, בגלל בעיות של סמכויות החלטה, בין היתר. אז אם כבר רוצים להתמודד, בהזדמנות זאת, עם הבעיות הגדולות של הרשות המבצעת, אלה היבטים חשובים יותר מחלק מהסעיפים שעליהם כן ניתנה הדעת.

♦ **דן מרידור:** איננו עוסקים בבעיות הגדולות אלא בבעיות התחוקתיות. יש בעיות גדולות מאוד שאינן קשורות לחוקה.

♦ **עוזי ארד:** אבל בידך לקבוע שאתה רוצה להקדיש שניים-שלושה סעיפים חוקתיים בדבר קביעת קווים מנחים בעניינים אלה, על חשבון דברים שחשיבותם פחותה היום. ועוד דבר: נניח שרעיון הגיבוש החוקתי מסדיר מבנים, אבל לעתים המבנה יוצר את האפקט על התהליכים. החוקה האמריקנית לא מזכירה את המילה 'מפלגה' בשום מקום, למיטב ידיעתי. אבל ברור שמהאופן שבו היא עוצבה נוצר האפקט - הקמת מפלגות.

♦ **דן מרידור:** נדמה לי שגם החוקה הישראלית אינה מתייחסת למפלגה, והחוק של הכנסת גם אינו מתייחס לרשימה.

♦ **עוזי ארד:** אבל שם אין אפילו רשימות. אני שואל אם אפשר לתת את הדעת, מאחר שבאמת קשה לתרגם כל דבר לביטויים ניהוליים של אפקטיביות, על המהלכים שכן אפשר לבצע ברמה החוקתית, מהלכים שאנו יודעים שהאפקט שלהם יהיה בתחום השבחת המדיניות וכושר הביצוע. ולכן אני מציע, ברוח דברי מר פרידריך, להסתכל על כך בתנופה גדולה יותר.

מילה אחרונה באשר לפיקוח הפרלמנטרי. זה לא לענייננו פה, ידובר על כך ברשות הפרלמנטרית, אבל בהקשר של מה שנאמר: ברור שהוועדות, למשל ועדת חוץ וביטחון, שהיא בתחומים קריטיים, דרגת הפיקוח שלהן על תהליכים מרכזיים, כמו התקציב, משאירה המון מה לרצות. כאן יש צליעה חמורה, דבר שעוזר לרשות המבצעת בסופו של יום, אף על פי שלכאורה זאת בקרה משובשת על הרשות המבצעת.

♦ **דן מרידור:** כלומר אתה אומר שלא צריך עכשיו לפעול, אלא להתדיין על כל סעיף וסעיף. אני בעד. זאת מגמה הפוכה.

♦ **עוזי ארד:** לעזור לה.

♦ **דן מרידור:** לא לעזור לה. להגיד לה מה לעשות ומה לא לעשות. זה הפוך.

♦ **יעקב עמידור:** זה לא הפוך. זה לא חלק מהחוקה. אני מציע להשאיר לכנסת הרבה יותר פיקוח, אבל לא כחלק מהחוקה. לא לקבוע מראש מה בחוקה ומה לא. להשאיר לכנסת.

♦ **דן מרידור:** כן. אבל הכנסת פשוט לא רוצה להיות חזקה בהיבטים שאתה רוצה אותה. הכנסת מונחית על ידי הרצון להיבחר, ונוצר נתק תרבותי בכמה מובנים, בין הדרך שבה אתה נבחר ובין הדרך שבה אתה מתפקד לצורך טובת העניין. הנתק הזה - שום שינוי חקיקה לא יפתור אותו, לפי דעתי, וזאת בעיה תרבותית עמוקה.

♦ **יעקב עמידור:** גם הקונגרס האמריקני רוצה להיבחר כל שנתיים. למה שם זה לא קורה?

♦ **דן מרידור:** מי אמר ששם זה לא קורה? השחיתות באמריקה -

♦ **יעקב עמידור:** אני לא דיברתי על שחיתות.

♦ **דן מרידור:** סליחה, אני חושב שזה רעיון טוב, שבצבא לא יקבעו עוד מי יהיה המפקד, ואילו אוגדות תקומנה. זאת קובע הקונגרס האמריקני. הכנסת אינה קובעת את מספר האוגדות והצוללות, והקונגרס האמריקני כן. זאת שיטה טובה, אבל אצלנו לא כך קורה. זה לא עוזר למשול בקלות. זה מגביל את המשילות, ואני בעד.

♦ **נעמי חזן:** כמה הנחות יסוד, והראשונה ברמה החוקתית - על חוקה להיות בהירה מאוד ומצומצמת מאוד. המילה באנגלית היא 'חסכוני', אבל זה יותר מכך. היא חייבת לגעת בנקודות העיקריות בצורה תמציתית. יש חוסר איזון בכל המסמך: יש פיתוח גדול מאוד בנושאים הקשורים למינויי הממשלה, לשרים ולהרכבת הממשלה. אלה כלל אינם צריכים להיות ברמה החוקתית. מצד אחר, יש כאן בעיות חמורות מאוד באשר למה שחייב להיכלל ברמה הזאת.

הנחת היסוד השנייה שלי היא בדבר חלוקת סמכויות, איזונים ובלמים. אי-אפשר להקים מנגנון של איזונים ובלמים בלי שיש חלוקת סמכויות ברורה. זה חשוב ביותר. כאן יש קושי, אסביר אותו בעוד רגע. בין כל הדברים שנאמרו כאן, שכחו לציין כי תפקיד הרשות המבצעת לבצע.

כעת, אתייחס לכמה דברים בתחילת המסמך הזה: הדבר הראשון - הדבר הנורמטיבי דווקא. אני מסכימה עם ד"ר ארד לחלוטין בסוגיית זכויות האדם. ואיך תגדירו נאמן ציבור או אינטרס ציבורי? על כך יש

ספריות שלמות. אני פשוט לא יודעת מה המשמעות, אבל נאמן ציבור במובן הנורמטיבי אפשר להגדיר, כיוון שזה נמצא במקומות אחרים בחוקה. אבל לא יותר מכך. דבר שני, יש פה לחלוטין בלבול, לדעתי, בהגדרה של הרשות המבצעת, אמרו זאת, ואני רוצה למקד את הבלבול. יש ברשות המבצעת אלמנט פוליטי ואלמנט ביורוקרטי. לא ברור מה מוגדר פה במסמך: האם רוב החשיבה פה עוסקת בממשלה, באלמנט הפוליטי של הרשות המבצעת ולא במנגנון הביורוקרטי הציבורי? זה יכול להיות גם השירות הציבורי, אבל גם רשויות שלטון אוטונומיות, או חצי-אוטונומיות, שהן כלי ביצועי ממדרגה ראשונה. אפשרות זו לא קיימת פה, והיא חייבת להיות, משום שהחלק הזה עוסק קודם כול במבנים, בסטרוקטורות של ממשל, וחייבים להגדיר זאת.

♦ **דן מרידור:** לא הבנתי למה התכוונת: האם צריך לכתוב שבראש הביורוקרטיה עומד איש נבחר? זאת דמוקרטיה. ומה בדיוק לא כתוב? את מסכימה שצריכים להיות קריטריונים אחרים לפיקוח?
♦ **נעמי חזן:** לא, עוד לא הגעתי לכך. אין הגדרה של מהי הרשות המבצעת. המסמך הזה נע בין רשות מבצעת במובן הביורוקרטי, לבין הרשות המבצעת במובן של ממשלה -

♦ **דן מרידור:** לא. המסמך הזה כולל את שתיהן. אולי זה לא רצוי, אבל הוא אינו מבחין ביניהן, כפי שלא נהגו להבחין עד היום, משום שהרשות המבצעת כולה היא אחת. היא מורכבת ממי שנבחר לנהל אותה וממי שמנהל אותה בפועל, וההתייחסות אליה היא כאל גוף אחד. מה קורה בתוכה? זאת שאלה נפרדת.

♦ **נעמי חזן:** זה חשוב מהסיבה הבאה - אם תביט בחוקה האמריקנית, מסמך די מעניין, החלק הכי משעמם אבל הכי חשוב בה הוא בדיוק רשימה של סמכויות כל גוף בממשל. יש חלוקה: סמכויות הקונגרס הן כאלה וכאלה, סמכויות הרשות המבצעת הן כאלה וכאלה. הכול מפורט, וזה צריך להיות הברש החי של המסמך הזה, והוא לא קיים.

♦ **דן מרידור:** זה טוב. זה מגביל את הממשל הרבה יותר, אבל זה טוב.
♦ **נעמי חזן:** כן. מי מכריז מלחמה. דרך אגב, דווקא הסוגיה הזאת היתה מעניינת מאוד במלחמת עיראק, משום שהיא קונסטיטוציונית בארצות-הברית. הנושא האחר הוא מהותי לסוגיית חלוקת סמכויות, והוא סוגיית התקציב. התקציב בארצות-הברית הוא בידי הקונגרס.

♦ **דן מרידור:** גם בארץ, בידי הכנסת.

♦ **נעמי חזן:** להלכה. אבל זאת שאלה תפיסתית.

♦ **דן מרידור:** בדיוק. באותה מידה.

♦ **נעמי חזן:** אלה השאלות החוקתיות.

♦ **דן מרידור:** 'חוק יסוד: משק המדינה' קובע זאת. זה נכלל בחוקה.

♦ **נעמי חזן:** יש קבוצה שדנה בכך, אבל לא זאת הסוגיה. ברצוני להוסיף רק כי עיגון הנושא המבני מחייב, לדעתי, דיון נפרד.

♦ **מאיר שמגר:** נושאי הרשות המבצעת מול הרשות המחוקקת אכן שזורים זה בזה במידה רבה, אך לא בכך עסקינן. אחזור לסעיף, המדבר על הגדרת הערכים המדריכים. לדעתי הנושא יכול למצוא את מקומו בסעיף כללי, אולי בסעיף היסודות. יש חוסר התייחסות לערכים של המדינה בתוך הציבור, תוך כדי קיום ההליך הדמוקרטי, מכיוון שזורמת מלמעלה כלפי מטה התחושה שהאינטרס האישי הוא ראשון במעלה, וניתן להביא דוגמאות רבות. אבל ראיית האינטרס הלאומי כמשימה ראשונה של פרלמנט או של ממשלה, היא לדעתי אלמנט דידקטי ראשון במעלה, היכול להיות בעל משמעות חינוכית.

כשאני נתקל בתופעות בלתי רצויות, אני שואל את עצמי איך משנים זאת במציאות הנוכחית, איך לגרום לכך שאנשים יתחילו לנהוג בצורה אחרת. אני מבקש לבטא בחוקה, מה צריך להיות העיקרון המנחה. אני גם מסכים שכאשר מדברים על אינטרס ציבורי, טובתה של המדינה, ביטחונה וקידום כלכלתה וחברתה, גם הם אינטרס ציבורי, ולא רק מה שנאמר כאן על הזכויות. אבל את זה אפשר לבטא בסעיף כללי, ואני מציע להפריד בשלב הנוכחי את הצורך להביא דברים בסעיף היסודות, מן השאלה הנגזרת - שהיא חשובה מאוד - מי יטפל בפיקוח השיפוטי הזה. חשוב שאנשים יהיו ערים לכך, ושיחשבו על הנושא הזה. הממשלה צריכה להיות בעלת כוח משילות, והיא צריכה להחליט. דא עקא, אין משילות, ואין כוח החלטה. זאת המציאות המרה. הייתי רוצה שתהיה הגדרת מדיניות בתחומים רבים, ולא רק בעניינים קיומיים, כמו ביטחון המדינה, אלא גם בעניין התחבורה, בעניין המים ובעניינים אחרים. למדינה מתוקנת יש ראייה לטווח של שנתיים-שלוש-חמש. היא איננה מחליטה מדי פעם בפעם ש"כעת קונים מים בטורקיה", ובזה נגמר העניין.

♦ **יעקב עמידור:** ובסוף היא גם לא קונה.

♦ **מאיר שמגר:** אני רואה את הנושא של האינטרס הממלכתי, ואני אומר שזה אינו ביטוי משפטי. צריך לחשוב עליו כבעל חשיבות דידקטית, כמי שימצא את מקומו בהגדרה של המטרות החוקתיות, וכדי שישפיע על הציבור בכללותו, במידת האפשר.

ובאשר לסמכויות הרשות המבצעת: מה שנאמר כאן על הרשות המבצעת, שהיא תצטרך לפעול אך ורק בהתאם לסמכויות, מבטל את סעיף 29 של 'חוק יסוד: הממשלה' הראשון. זאת מכיוון שמה שנאמר בעבר הוא שכל דבר שלא הוגדר בחוק ולא הוענק למישהו אחר, כל סמכות של המדינה שלא הוגדרה בצורה אחרת, תהיה בידי הממשלה, וכך מוכרח להיות. לא יכול להיות אחרת.

♦ **דן מרידור:** הסמכות השיורית.

♦ **מאיר שמגר:** כן. הסמכות השיורית, ה-residuary power, מוכרחה להיות בידי הממשלה, לכן הייתי משאיר זאת. אני מצטרף לדברים של פרופ' גביזון.

♦ **יעקב עמידרור:** מדוע זה בחוקה? האם הכנסת או הממשלה אינן יכולות להחליט איך לבחור את היועץ?

♦ **מאיר שמגר:** החליטו.

♦ **יעקב עמידרור:** אבל למה זה בחוקה?

♦ **מאיר שמגר:** לא הצענו שזה יהיה בחוקה.

♦ **דן מרידור:** השאלה עלתה רק בנוגע לדבר אחד: הסמכות לשכור עורך דין בתנאים מסוימים, אבל זה לא נוגע אל דרך הבחירה. דרך הבחירה טובה, ואני מקבל אותה כמות שהיא. זהו גוף בעל עצמה רבה, והשאלה היא האין ראוי שיהיה לו אזכור, לפחות עקרוני, בחוקה.

♦ **מאיר שמגר:** במסמך שאתם מציגים יש הגדרה לא ברורה: "הרשות המבצעת מורכבת מן הממשלה העומדת בראש הרשות המבצעת", זה לא אומר כלום. אני באמת חושב שכאן ראוי לשלב את כל הגופים הקיימים בנושא.

♦ **דן מרידור:** השאלה היא, השופט שמגר, האם אנחנו רוצים שחוק היסוד יעסוק ברשות המבצעת כולה, או רק בחלקו.

♦ **מאיר שמגר:** כשאתה עוסק בממשלה, ואתה אומר: "הממשלה עומדת בראש", למה הכוונה, בראש של מה?

♦ **דן מרידור:** אני מסכים שהגדרה לא טובה. השאלה המבנית היא אם ראוי שהחוק יהיה רחב יותר בהגדרה. האם אותם כללים יחולו עליהם, או שלכל אחד יהיה החוק שלו?

♦ **מאיר שמגר:** אני חושב שבנוסח החוקה צריך לדון רק בממשלה, וצריך לקבוע הגדרת סמכויות, והממשלה היא העומדת בראש. אני מצטט מהמסמך שאתם מציגים: "הרשות המבצעת תפעיל את הסמכויות

המוקנות לה לשם קידום התכלית אשר לשמה הוענקו לה". זה מיותר ולא אומר דבר.

♦ **נח שמואל אייזנשטדט:** אני ספקן יותר ויותר באשר לחלק גדול ממהלכי גיבוש חוקה בצורה כזאת.

אצא משני דברים כלליים בקיצור, ואחר-כך אסתפק ברמזים. אני בהחלט מסכים עם מר עמידרור, שבמדינת ישראל חלה דמוקרטיזציה גדולה. העיתון האנגלי 'האקונומיסט', לא מאוהבי ישראל המושבעים בעולם, ציין ביובל החמישים של המדינה: "מה הם מקשקשים על זה שיש סכנה לדמוקרטיה. הם הרבה יותר דמוקרטיים מאשר היו תחת בן גוריון". וכך הוא, ולא רק בכך שכל אחד ואחד יכול להשמיע את קולו, אלא בכך שיש דרכים רבות יותר להשפיע על הביצוע משהיו פעם. אמנם השתבשו הפרקטיקות הקונסטיטוציוניות ברמות השונות, אבל הדמוקרטיזציה קיימת. היום יכולים לקרוא תיגר על הרבה רשויות, כולל הצבא והביטחון, ולפני עשר שנים איש לא חשב שאפשר לעשות כן. לכן זאת לא שאלה של דמוקרטיזציה, אלא של האיזונים המשתנים כל הזמן, והם אינם יכולים להיות קבועים לאור המציאות המשתנה. לכן ראוי לזכור כי כל החוקות שאנו מסתכלים עליהן כחצאי-מודלים, גובשו לפני שנים רבות, במציאות חברתית שונה לגמרי, ואיני בטוח שהמודלים האלה מתאימים היום. אולי המסמך הזה מניח שכן, עם תיקונים טקטיים. אבל דעתי היא שצריך להשקיע כאן מחשבה יסודית יותר. התיקונים הטכניים, לכיוון זה או אחר, טובים או לא. ברור שיש עוד עבודה רבה.

לכן אני עדיין סקפטי, באיזו מידה באמת יש צורך בחוקה. אולי נחוצות הנחיות. למשל באשר לרשות המבצעת, אני מסכים שאם היא לא תבצע, הנזק יכול להיות רב יותר משייגרם בפגיעה ישירה. הנזק יכול להיות עצום.

חשוב לקבוע מינימום קווים אדומים - במה אסור לפגוע - בחוק. אני לא בטוח אם בחוקה.

♦ **דן מרידור:** אם יש תקדים לדברים, מה היא חייבת לעשות?

♦ **נח שמואל אייזנשטדט:** מעניין לעיין בחוקות המתגבשות במזרח אירופה, או בדרום אפריקה. הם כבר חיים במציאות גלובלית, אפשר להגיד, וקיימים דברים טובים או לא טובים, אבל בוודאי הם כבר חורגים מהמודלים האלה. אינני רואה את העיקרון של הדברים האלה, לכן לדעתי כדאי לחשוב על מינימום הנחיות חוקיות, אבל גם להבדיל

בין הנחיות חוקתיות ובין הנחיות לפעולות חוקיות, שהן תבואנה וגם תהיינה גמישות מספיק, כיוון שהמציאות משתנה בצורה דרמטית כל הזמן. כל מה שתקף היום, ספק אם יהיה תקף במציאות בעוד עשר-חמש עשרה שנים, וצריך לחשוב על כך כעת. הרושם שלי הוא שהמסמך הזה בנוי לפי חוקות של המאה ה-19.

♦ **שולמית אלוני:** גם לזכויות אדם לא צריך להתייחס?

♦ **נח שמואל אייזנשטדט:** תלוי לאילו מהן. יש הבדל בין "אסור לפגוע בזכויות אדם" ובין הצהרה אני נגד הנחיות של ערכים, שהאיזון ביניהם ישתנה מחר או מחרתיים.

♦ **אתי פרץ:** אקדים ואומר שאיני יכולה להתייחס לדברים, בוודאי לא בהיבט המשפטי ובהיבט החוקתי, משום שבנושא הזה אני בפירוש הדיוט. יש בי דילמה לא קטנה בין המציאות המפחידה ובין הצורך שדבר כזה יהיה מסמך מינימליסטי עקרוני, המניח יסודות למאות שנים, ולא להיות ראי של תקופה כזאת ואחרת. הוא צריך להיות עקרוני מהותי. אתחיל בנושא הדמוקרטיזציה: אם המבחן של הדמוקרטיזציה הוא הדבקות וההשפעה של הקליקות - אתה צודק. אם המבחן של הדמוקרטיזציה הוא שיש כוח לתהליכים של הרחוב, של הקהילות, של האדם ושל העם - אני חושבת שאנחנו בנסיגה, משום שאנחנו מדברים הרבה יותר ומשפיעים פחות, ויש מן סוג של הגמוניות וקליקות שבהן הדברים נעשים.

♦ **יעקב עמידרור:** וההגמוניות והקליקות אינן מהעם?

♦ **אתי פרץ:** שאלה נכונה, ואני עדיין מעדיפה את המצב הזה על השתקה כוללת. אבל אותי מדאיג החלק שבו, למשל, הדיון הציבורי והשיח הציבורי אינם משפיעים כלל, גם אם הם חוזרים על עצמם, מכיוון שהם לא מגיעים למעלה. אין דיון מהותי, ואין האזנה והקשבה. יש קבוצות קטנות המתחלפות, וחלקן מתחלפות מתוכן, אבל הן קשורות לרשתות השלטוניות. זה החלק המפחיד אותי. לא מפחיד אותי שקבוצות משפיעות ולא שאין שוויון, אלא שיש בנייה מסוכנת ומוליכת שולל, משום שיש אשליה אופטית של דמוקרטיה.

זאת ועוד: איני יכולה להתייחס לרשות המבצעת, בלי להגיד משהו על הכלים השלובים עם הרשות המחוקקת, וכאן נאמר שיש לכנסת כוח כשמדובר בתקציב, אם היא רוצה. קודם כול, הכנסת היום היא גוף עקר, לצערי. יש מבנה פנימי של מערכת שלטון, של אופוזיציה וקואליציה, והרשות המחוקקת ברובה מקבלת החלטות שהן ב-stand by, אולי, ואז

היא בעצם מעקרת את עצמה. למשל בחוקי התקציב, עליו לציין שרווח לי במונח המהותי, וזה היה ציני במובן המעשי. מדובר פה על תכניות תקציב לשנתיים, ואנחנו מדברים על מציאות שבה יש חוק תקציב חמישי בשנה וחצי. אין שום קשר בין הכותרת והתוכן של החוק המוגש לבין הסעיפים של התקציבים שלו. אין קשר בין התקציבים שנקבעו לבין מה שקורה בדרך, כיוון שיש כל מיני חלקים ש'מזנבים' בתקציב אחר-כך. כלומר יש משהו בכללי המשחק, ריטואל שהוא עקר ומעקר, ולכן קשה לי להשתחרר מהרשות המחוקקת בהקשר של הרשות המבצעת.

עוד אציין כי הייתי רוצה שהחלק החוקתי יהיה מינימלי ככל שאפשר, כלומר ליצור כללי משחק, ושביית המשפט יהיה המינימליסטי ביותר במהלכים שלו. את יודעת מה מפחיד אותי, פרופ' גביזון? שבמציאות של היום - הכול שפיט, חוץ ממעשי הכנסת והממשלה.

♦ **קריאה: והצבא.**

♦ **אתי פרץ:** למשל חוק ההסדרים, הכול - סליחה - כסף. אני לא חושבת שאני רואה את הכול. ברשותכם, אני מביאה זווית אחת מרבות, ולכן אני רוצה להרגיש נוח לומר את דבריי, באמת מהפינה שלי, הפינה של העובדים הסוציאליים. אני לא אדם פרטי כאן. כמו שאמרתי, זה צריך להיות מינימלי מאוד, שהדגש יושם יותר בגבולות ופחות במה כן. משום שהחלק של הגבולות יוצר סטנדרטים שגם קובעים היגינה ציבורית של כללי המשחק, כי ה'מה כן' הוא אינסופי. ה'מה לא' ברור הרבה יותר, ואני מאוד מסכימה, פרופ' גביזון, שזכויות האדם, יש בהן משהו שהוא 'על-!'

♦ **נח שמואל אייזנשטדט:** השאלה היא באיזו מידה הקבוצות האלה מתייחסות לדבר קלאסי. זה משתנה, ודומני שכאן צריך למצוא את הדרכים המבניות המבטיחות את המרב, אם אפשר.

♦ **דן מרידור:** אני רוצה לסכם כי הזמן דוחק. הערה ראשונה: אני לא מצפה שהחוקה, בכל הסדר שהוא, תפתור את הבעיות האמתיות שיש לנו היום. אני חושב שהבעיות נובעות ממקום אחר, והבעיה אינה הסדרים חוקתיים. הממשלה אינה מושלת היטב, לא בגלל הגבלות תחוקתיות. פוליטית היא לא מסתדרת. לא חוקה כזאת או אחרת מפריעה לה. גם לא חוקים מסוימים, וגם לא בית המשפט מפריע לה. בן גוריון ומנחם בגין עשו מעשים גדולים מאוד, כל אחד בזמנו, והמשטר לא הפריע, ואפשר היה לעשות. זה עניין של מנהיגות, וחוקה לא תפתור אותו.

הערה שנייה: בהתייחס למה שנאמר כאן, אנו בעידן של שינויים דרמטיים באנושות. אחד המאפיינים שלהם בעידן הגלובליזציה הוא ההעצמה של האדם, של הבודד, של היחיד. בעבר לממשלה היה מונופול על הידע, על הכסף, והאזרח היה תלוי בה, ואילו היום הוא אינו תלוי בממשלה! באינטרנט אפשר לראות הכול, כל אחד, בכל מקום. העצמה של היחידים גדלה מאוד, ולכן תחושת הדמוקרטיה גדלה.

אבל כשהעצמה של כולם גדלה, איש אינו חזק יותר, ומי שנחלשת היא הממשלה, הגוף המרכזי. אני חושב שאני צריך להיות חזק יותר, משום שאני יודע יותר, וגם הוא יודע יותר. התוצאה היא שהפרטים התחזקו מאוד, אבל זה אינו אומר שהתוצאה היא שכל אחד התחזק יחסית לחברו. איך התחזקו? זאת שאלה מעניינת אחרת. ואני מסכים שהחוקות האלה, לרבות החוקה פה, חוק היסוד שלנו, נבנו בתקופה אחרת, מי שיגיד תקופת האבן - יחסית למהירות השינויים הדרמטיים בתרבות העולמית, בטכנולוגיה העולמית, בגלובליזציה, אולי הוא צודק. אולי צריך לחשוב מחדש.

אני רוצה לומר משהו על יעדי הממשלה ועל זכויות האדם. אני מבדיל בין יעדים ובין מגבלות. לממשלה יש יעדים. אחד היעדים שלה, או האינטרסים הלאומיים שלה, ואיני מגדיר אותם עכשיו, הוא למשל הבאת עלייה ארצה. הוא לא לרווחת האזרח הישראלי, אך אני בעד האינטרס הזה. האינטרס להגיד לתושבי שדרות שיסללו שם כביש, מפני שאני רוצה לבנות משהו בדימונה, אינו נוגע לתושבי שדרות, אבל נוגע לעניינים אחרים, ואני אכפה אותו, משום שהאינטרס הלאומי הוא לבנות גליל ונגב. ולא רק רווחת הפרט. יש אילוצים מכל מיני סוגים, וכל אחד באידאולוגיה שלו.

אלה הם היעדים. לזכויות האדם יש שני היבטים: היבט אחד כמגבלה על כוח הממשלה לפעול למען היעדים שלה - פיתוח הנגב - כן, אבל לא תיקח את הבית שלי בשביל לפתח אותו למישהו אחר, אלא אם תיתן לי פיצוי. זאת מגבלה, לא יעד. יש להם גם היבט של יעד - אפשר לומר שחובת הממשלה היא לדאוג גם לזכויות אדם מסוימות, בדרך מסוימת ואפקטיבית. לפני היעדים יש קודם כול מגבלה. אתה לא תפגע בזכויותיי, גם למען יעדים מאוד חשובים, ואם תפגע, היישום הוא כזה ואחר.

נוסף על כך, דברים אינם עובדים כך. זכויות האדם אינן מוחלטות, ואם הן עומדות מול אינטרסים אחרים, אי-אפשר לטעון כי זכויות אדם הן עולם אחד, וזכויות אחרות - עולם אחר.

♦ מאיר שמגר: כך נאמר בזכויות היסוד.

♦ דן מרידור: כן, כל זכויות האדם אצלנו כתובות או מפורשות במקומות אחרים, ברובן לא בחוקים המסדירים את המוסדות. אולם, הזכויות היסודיות נקבעות בחוקי היסוד, בפסיקה של בית המשפט ובחוקים רגילים, והן מגבילות, מדרך בריאתן, גם בחוקה מסודרת לגמרי, את המוסדות בעלי הכוח. האם צריך לכתוב סעיף בחוק הספציפי של המוסד, למשל - "הממשלה צריכה לנהוג כך וכך"? אני מודה שזו סוגיה חינוכית לגמרי, ואין לכך שום משמעות משפטית, משום שהכוח המשפטי קיים מכוח הזכויות האלה, הקיימות במקום אחר. לכן איני מייחס חשיבות גדולה לכך. הזכות שלי לקנייני או הזכות שלי לשמי הטוב קיימות ממילא, והממשלה מוגבלת בין כה וכה.

לא מקובלת עליי ההבחנה שנעשתה לצורך זה בין הרשות המבצעת בהיבטה הפוליטי לבין הרשות המבצעת בהיבטה המקצועי, האזרחי או הביורוקרטי. אני חושב שזאת שאלה רצינית, אם אנחנו רוצים רשות מבצעת פוליטית, נגיד במודל האמריקני, החלפת אנשים - אני נגד, אבל זאת שיטה אחרת לגמרי. לנו אין דבר כזה. השיטה הבריטית נראית לי נכונה יותר, משום שאחד הכישלונות הגדולים של השיטה שלנו, הוא 'השיקול הלא ענייני': אדם לא ממנה את האיש המתאים ביותר להיות מנ"ד בגדוד או מנהל במפעל או הדירקטור בחברה, משום שזאת טובת החברה או הגדוד או המדינה, אלא משום שהוא יעזור לו להיבחר. כך גם באמריקה ובאנגליה. אבל אצלנו, לדעתי, זה הגיע לממדים גדולים מאוד. זהו מקרה פרטי - והוא בדיוק חלק מ'אב הנזק' שנקרא 'השיקול הלא ענייני'.

אני חושב שהרעיון למנות אנשים בשל 'העדפה מתקנת' הוא רע. אני מחליט החלטה שאינה טובה באמת. טובת העניין לא מעניינת אותי, או מקומה נמוך מהטובה הפוליטית שלי או של קבוצתי או של מפלגתי. כולנו בני אדם, וכך זה גם באוניברסיטה העברית ובגן החיות בירושלים. לעובדים יש גם אינטרסים אישיים. אבל המינון להשתמש בזה, לפי דעתי, חייב להיות מוגבל באופן ניכר. לכן אני נגד האמירה "יהיה פיקוח, ונעשה גם פוליטיזציה של המנגנון הממשלתי".

ולסיום, הערה אחת לדברי פרופ' גביון. אנחנו בוויכוח ארוך שנים בעניין זה: אני לא מקבל שיש היתר, ולא חשוב איפה זה יהיה כתוב, לפעול בצורה לא הגונה ולא סבירה. השאלה אם אי-הסבירות היא עילה מספיקה במשפט המנהלי. זאת שאלה שלא איגע בה עכשיו, ואני

לא מקבל שיש מישהו אחר שתפקידו להחליט, ותמיד זאת תהיה דעתו מול מישהו אחר. אני סומך על בית המשפט, והיא לא סומכת עליו. בסדר. אבל מישהו צריך להחליט בסוף. לכן לא הייתי רוצה לפטור את הרשות ולומר שהרשות הפוליטית יכולה לפעול באופן סביר ולא הוגן. הדבר לא מקובל עליי לחלוטין. זה תחום, זה הקצה החיצוני של הפעילות המותרת לה, וזה אל"ף בי"ת שאני לא מוכן לסגת ממנו, אבל זה באמת לא נוגע לענייננו.

סבב שני

שמות הדוברים

עו"ד אבידור, רות - "יסודות"

השופט אברהמי, אייל - בית הדין האזורי לעבודה

פרופ' אייזנשטדט, שמואל נח - מכון ון ליר ירושלים

גדיש, יעקב - יועץ כלכלי קבוצת יבנה

עו"ד גוברמן, שלמה - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר

ד"ר נאור, אריה - המחלקה למנהל ולמדיניות ציבורית,

אוניברסיטת בן גוריון

עו"ד פרידמן, עפרה - יו"ר ועדת ערר לתיכנון ובנייה מחוז תל אביב

פרופ' שטרן, ידידיה צ' - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה,

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן

♦ **דן מרידור:** הגדרנו את הנושא - המאפיינים החוקתיים של הרשות המבצעת והיחסים בינה ובין הרשת המחוקקת. בין שני נושאים אלה יש חיכוך כלשהו, אבל הם נפרדים. לדעתי החלק השני מרתק ופוליטי יותר. אני מציע שכל אחד יתמקד בו, ולא - מהר מאוד נגלוש לדיון ברשות המחוקקת, והרי ייערך כינוס של המכון למועצה הציבורית ליחסים בין הרשויות שיעסוק בו.

מספר הערות בנושא: העקרונות שהצוות עבד לפיהם לא הביאו אותנו לכלל מסמך מגובש. כאן אני יכול לגלות שלא הייתי שלם עם המסמך שהוצע, ולכן כתובות בסופו שתי גישות, וכי הדברים פתוחים לדיון. שום דבר אינו מוקפא וגם אינו מוצע כהצעה מגובשת.

המטרה היא להחליט על כלל, ולא לכתוב חוקה מחדש ולא לנסח חוקה אידאלית. ננסה לאזן, כפי שאמר בית המשפט העליון בפסק הדין סילבסטר, "בין האמת לבין היציב". גם כשיש הצעת שיפור, אנחנו מציעים לא לתקן, אלא אם כן השיפור חשוב מאוד. כל זאת, לטובת היציבות הכמעט 'קדושה', הייתי אומר, של החוקה. חוקה לא משנים, אלא אם יש כן סיבה טובה לכך.

הרשות המבצעת מה היא? 'חוק יסוד': הממשלה' הוא חוק הדין בממשלה. יש חוקים נוספים הדנים ברשות המבצעת, גם חוקי יסוד כמו הצבא,

משק המדינה ועוד. יש חוקים הקובעים סמכות של רשות מבצעת בפרספקטיבה של הממשלה. סדר הדין הפלילי קובע את סמכויותיו. יש חוק מגן דוד אדום, יש חוק בנק ישראל, הקובע את סמכויותיו של נגיד בנק ישראל, שהוא רשות מבצעת לכל דבר ועניין – הוא קובע את גובה הריבית למשל, ומשפיע עלינו לא פחות מאשר קביעת התקציב – וכולי. שאלה ראשונה: האם אנחנו רוצים לקבוע רמה חוקתית, חוק, שיהיה לנו ברשות המבצעת במובנה הרחב? האם אנחנו עוסקים במבנה המקובל, בממשלה במובנה הצר, או במובנה כפי שהוא היום? האם הרשות המבצעת תהיה הממשלה בלבד, ולשאר ידאגו החוקים האחרים? האם נכון או לא נכון לעסוק בכך ברמה הרחבה?

שאלה שנייה: הרשות המבצעת מורכבת מאנשי ביצוע בעלי סמכות ביצועית, במידה רבה כמו הרשות המחוקקת: שם חקיקה, וכאן ביצוע. אבל הם גם אנשים פוליטיים, או לפחות מונחים הנחיה פוליטית. הם מבצעים מדיניות פוליטית, במובן הכי לגיטימי, אולי אציון.

אלה הן שתי מערכות דינים: במערכת הדינים המנהלית של המשפט הציבורי, לא יכול אדם בעל סמכות לקבל החלטה שלא לפי דעתו או מצפונו. במערכת הפוליטית הוא חייב לפעמים לקבל החלטה בניגוד לדעתו, משום שהחוק מחייב אותו. למשל, הוא חייב להצביע בעד הממשלה, משום שיש חוק המחייב אותו כחבר קואליציה להצביע אפילו נגד דעתו. אך אם עובד ציבור יגיד "אני מצביע נגד דעתך כי אמרו לי פוליטית" – יזרקו אותו מכל המדרגות.

אם כן, שאלת החיתוך בין העולם הפוליטי לבין העולם הציבורי היא השאלה השנייה לדיון. יש לה היבטים רבים: עד איפה מותר, והאם מותר בכלל, לאפשר לפוליטיקה בכל הגדרה שלה לחדור לפעולת הרשות המבצעת? האם היא רק מבצעת מדיניות של הרשות המחוקקת, או גם קובעת מדיניות משל עצמה? יש הרואים ראייה הייררכית של הרשות המחוקקת, הכנסת, והממשלה. אני לא בטוח שכך נכון. אני לא חושב שכתוב במקום עקרוני, שהממשלה או הכנסת צריכות לקבוע אם העם בישראל תומך בעם הפולני במאבקו נגד הרוסים או לא, או להכריז מלחמה. יש דברים שאינם נוגעים בזכויות האזרח, ואני לא משוכנע שאת הכול צריך לקבוע בכנסת. אולי יש רשות אחת מבצעת. כמו בחברה מסחרית, יש דברים הניתנים לדיקטטוריון ולהנהלה, ויש דברים – לאספה הכללית, ואין רק הייררכיה. גם זאת שאלה שאני מעלה לדיון.

יש שאלה יסודית שהעלינו גם במליאה: פה יש הצעה שאיננה היום בחוק שלנו, והיא מהפכנית במובן זה. העתקנו אותה בעיקר מהחוקה השוודית. שם כתובים קווים מנחים באשר לפעילות הרשות המבצעת בחוק היסוד של הממשלה - היא צריכה לפעול לפי אינטרס של הכלל ולא של הפרט, היא צריכה לפעול בהגינות וכל מיני דברים כלליים, כאמירה מחייבת, בנוסח שאיננו היום בחוקה. כמעט כל זה קיים בפסקי הדין של בתי המשפט, המפרשים את הפעולות וקובעים שצריך לפעול כך, אבל אין קביעה כתובה כזאת, במשמעות החינוכית, הנורמטיבית, המשפטית. אם כן, האם רק הממשלה במובנה הצר, או כל הרשות המבצעת? בשאלות אלה דנו בישיבה הקודמת.

בישיבה הקודמת גלשו אנשים מתוקף השקפתם לדיון גם ברשות השופטת ובפרשנות שלה. אני מציע שננסה להתמקד ברשות המבצעת.

♦ **שמואל נח אייזנשטדט:** חסר לי בדיונינו דיון מפורש מעבר לשתי הרשויות. חלק גדול מאוד מהחיים הפוליטיים הציבוריים מتركז ומתבטא בזירות ציבוריות רבות. חצי ממשלתיות, חצי ציבוריות, שהן במידה רבה ה'יום יומי' החזק של הפעילות הפוליטית הציבורית בארץ - חברות ממשלתיות, תאגידים וכולי. לבד מהצד הפורמלי, מעניין אותי גם מהו מקומם, באיזו מידה הם עצמאיים, לאן חודרת הפוליטיקה ולאן אינה חודרת וכולי.

♦ **דן מרידור:** סליחה, אני רוצה להעיר הערה בעקבות הדברים. אנחנו עוסקים פה רק באותם דברים שלפי דעת הדוברים ראוי שיהיו ברמה החוקתית, ולא בשאלה אם הממשלה רעה או טובה, כל אחד לפי השקפתו, ואם החוק הזה לא טוב והחוק ההוא לא טוב. זה חשוב, אך לא בכך עסקינן. בדיון הזה נשאל מה רצוי לשנות, לקבוע אחרת, למחוק או להוסיף במישור החוקתי, באשר לרשות המבצעת. את שאלת פרופ' אייזנשטדט אולי אפשר לתרגם בכיוון הבא: האם ראוי שגופים שאינם גופי הממשלה, גופי הבוחרים, יקבלו סמכויות ביצוע לפגוע בי. האם זה ראוי בכלל? זאת שאלה שהיא כן חוקתית. אני מציע להישאר במישור החוקתי.

והערה נוספת, בנושא שהוא לדעתי מעניין היסטורית, גאוגרפית וסוציולוגית: אנו חיים בעידן של שינוי גדול מאוד. לפי דעתי המאפיין הגדול בתקופתנו היא התאוצה. העולם משתנה, ואנחנו לא מספיקים להדביק את השינויים, לא רק במישור המשפטי, אלא גם במישור התחוקתי, התרבותי, הכלכלי על כל המשתמע ממנו. כדברי היווני ההוא:

הכול זורם, אבל זורם בקצב הולך וגובר. שוצף, לא זורם. הטכנולוגיה השתנתה – והעולם הוא אחר לגמרי.

וכמו שציין מישהו בישיבה הקודמת: סכנות שפחדנו מהן פעם, אינן עוד, וסכנות אחרות מאיימות עלינו כיום. פעם פחדתי מדיקטטורות, והיום לא. ואני מוסיף: פעם הכוח היה בידי הממשלה. היום הוא עידן היחידים, מה שטום פרידמן מכנה בספרו על הגלובליזציה "היחיד עצום הכוח או רב הכוח". כלומר, פעם בשביל ללמוד סוציולוגיה אצל פרופ' אייזנשטדט היה צריך אדם ללכת לאוניברסיטה. היום באינטרנט אפשר למצוא הכול. הידע נמצא בידי כל אדם, ולא רק בידי המדינה. הטכנולוגיה גם היא בידי כל אדם. כל אדם יכול ממקומו בלחיצה על "עכבר" המחשב, לקנות מטבע של פרו ולחולל שם מהפכה במטבע. עולמנו הוא עולם שבו היחידים הם בעלי עצמה אדירה. כולנו התעצמנו, וכל אחד אומר: אם אני התעצמתי, למה אני לא חזק יותר? למה? משום שכולם התעצמו, מה שמציג את המדינה חלשה יותר היום. אולי זה טוב, אולי זה רע. כלום המבנים החוקתיים, שנקבעו כשהמדינה הייתה חזקה מאוד והיחיד היה תלוי בה, מתאימים קונסטיטוציונית לעולם החדש?

♦ **עפרה פרידמן:** השלטון המקומי – הכוונה גם לרשות המבצעת:

♦ **דן מרידור:** זאת אחת השאלות. המבצעים הם מי שמבצע כלפיי כאזרח – אדון לופוליאנסקי או ברקת בבחירות הבאות, ראש הממשלה שרון, שר האוצר נתניהו, נגיד בנק ישראל שמוריד לי את הריבית, ראש המוסד, מועצת הירקות והפרות, וגם עוד כמה גופים שהוקמו על ידי חוק, תאגידיים כאלה ואחרים. השאלה מהי הרשות המבצעת. האם לא רק חמישה עשר שרים, במובן המצומצם? האם זאת הממשלה במובנה הרגיל, ה-government, האם הממשל כולו? האם המקומי או הארצי? זאת אחת השאלות שהעליתי בהתחלה. ודרך אגב, גם אם לא, השאלה היא אם אותם כללים צריכים לחול עליהם, כללי ההגיונות והשוויון.

♦ **שלמה גוברמן:** כאשר ראיתי את ההצעה להגדיר את תפקודה של הרשות המבצעת, בהמלצה שהונחה לפנינו, שאלתי את עצמי, מדוע כתבנו כנסת. בשלושת הנוסחים של 'חוק יסוד: הממשלה', מהשנים תשכ"ח, תשנ"ב ותשס"א, כתבו שהממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. כאשר חוקקו את 'חוק יסוד: הכנסת', כתבו שהכנסת היא בית הנבחרים של המדינה.

♦ **דן מרידור:** וכשרצינו לכתוב את 'חוק יסוד: החקיקה, אמרו שהכנסת היא הרשות המחוקקת.

♦ **שלמה גוברמן:** נכון. אנחנו כותבים מסמך משפטי שכל מילה בו

אמורה להיות חשובה, ונשאלת השאלה, מה חשיבות ההוראה הזאת. כלום ההגדרה של הרשות המבצעת טומנת בחובה קביעה נורמטיבית כלשהי? יש חשיבות גדולה להגדרה. אבל אם זאת רק אמירה, כדי שהתלמידים יוכלו לדעת שיש שלוש רשויות (להוסיף את רשות המבקרת - מבקר המדינה כרשות), אז זה מיותר. זה עניין לפרשנים, והחוק לא צריך להיות פרשן. החוק צריך לדבר *say what you mean and mean what you say*.

♦ **דן מרידור:** אתה יודע, אני רוצה לספר לך בדיחה, משום שהאווירה כאן נעימה: היה פעם אדם חשוב בישראל, סגן ראש ממשלה, מהציונים הכלליים, שהופיע אצל אלימלך רם בטלוויזיה, ואלימלך רם שאל אותו: אתה אמרת ככה, וזה לא ככה, אז הוא ענה: אני לא מתכוון למה שאני אומר, ואני לא אומר מה שאני מתכוון. אפרופו המשפט שלך. הוא לא התבייש לומר זאת.

♦ **שלמה גוברמן:** נדמה לי שהקביעה הזאת לא מוסיפה הרבה, להפך.
♦ **דן מרידור:** מה, הקביעה של הרשות המבצעת? הקביעה קיימת היום בחוק היסוד.

♦ **שלמה גוברמן:** כן. היא לא מוסיפה, ונדמה לי שהיא רק מעוררת שאלות מיותרות, ובסופו של דבר צריך ללכת לספרי הלימוד ולפרשנים כדי לדעת מי היא הרשות המבצעת. אם זה נחוץ למישהו לצורך הסדרה של המחשבה, מה טוב. מישהו יעשה זאת. אני לא בטוח שנחוץ לכתוב זאת בחוקה. כך גם השאלה אם נגיד בנק ישראל הוא חלק מהרשות המבצעת או לא זו שאלה מעניינת מאוד. אפשר לכתוב על כך עבודה סמינריונית, אבל ספק אם השאלה באמת נחוצה בחוקה.

כפי שציין הבוקר הנשיא שמגר, שאלתיו אם הוא יודע משהו על ההצעה שהוכנה במשרד המשפטים, ושעבדו עליה לפחות שנתיים-שלוש בהנהגתו של פרופ' זמיר, אז בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. הוכנה טיוטה מקפת של חוק סדר הדין המנהלי. A.P.A. Administrative Procedure Act. שם המקום לרכז את הנורמות. למעשה זוהי תמצית המשפט המנהלי של המדינה.

לצערנו, הלכנו בעקבות האנגלים, שלא ארגנו את דיני המנהל הציבורי, וההלכות שם הן הלכות כמו אצלנו, שנקבעו בפסיקה. נדמה לי שלו היינו מחוקקים את החוק שפרופ' זמיר עמל עליו כל כך הרבה - ואני חושב שעדיין אפשר לעשות זאת - אילו היה לנו חוק של סדרי המנהל, חלק גדול מהדיון היה נחסך מאתנו, משום שבאותו חוק היו ההוראות

מה צריך לעשות מי שמייצג את המנהל, או אם תרצה, מי שמייצג את הרשות המבצעת, ומתי אסור לו להעביר את הסמכות, למשל כשהוא נמצא במצב של ניגוד עניינים.

♦ **דן מרידור:** לא, אני מדבר על המישור החוקתי בכל זאת. אתה חושב שלא ראוי במישור החוקתי להכניס זאת בכלל?

♦ **שלמה גוברמן:** נדמה לי שלא.

♦ **דן מרידור:** אתה אומר להוציא אפילו את ההגדרה הקיימת, ולא רק לא להוסיף את הדברים שהוספנו?

♦ **שלמה גוברמן:** כן.

♦ **דן מרידור:** אני רוצה קצת להסביר לך, ואחר-כך נצטרך להצטמצם. אמרת לשם מה לי הגדרה. מה אכפת לי אם נגיד בנק ישראל נקרא רשות מבצעת או לא? זו שאלה סמנטית או מבנית. אבל הדבר החשוב הוא אם אני רוצה לקבוע הלכות החלות על כל הרשות המבצעת, למשל, הלכות השוויון, ההגינות, הצדק הטבעי והחובה לשמוע. צריך לקבוע אם הן חלות על הרשות המבצעת, אם פרופ' קליין בפנים או לא, אם אדון רובינשטיין בפנים או לא. אני מביא דוגמות של תפקידים. למשל ראש הרשות לניירות ערך, גוף על פי חוק, האם חלים עליו הכללים או לא? הפסיקה תגיד שחלים. ברור לי שחלים. זאת מהות העניין. אבל אם אתה רוצה שיהיה כתוב, אפשר לומר שאלה כולם הרשות המבצעת, או שעל כל אלה חלים הכללים שאנחנו קובעים פה, אם קובעים אותם.

♦ **שלמה גוברמן:** לדידי, כל הפעלה של סמכות מכוח חוק צריכה להתנהל על פי אפיונים ועל פי נורמות חקוקות ואחידות. גם כאשר מדובר בחבר הממשלה, או כשמדובר בראש רשות מקומית או בכל מי שממלא תפקיד על פי חוק, ויהיו מעמדו ותוארו אשר יהיו. ולכן אמרתי, אילו היה לנו חוק של סדרי מנהל, החוק הזה היה חובק כל מי שמפעיל סמכות על פי חוק.

♦ **דן מרידור:** ואתה אומר שאין צורך שתהיה סמכות ברמה חוקתית.

♦ **שלמה גוברמן:** ודאי שלא. כל מי שיש לו סמכות, או כל מי שממלא תפקיד על פי חוק. מתעוררת אצלי השאלה, ואין לי תשובה טובה עליה, מה ההבדל בין שר שהוא אישיות פוליטית, המכהן מכוח אמון של הכנסת, כאשר מדובר בהפעלת סמכות מנהלית, ובין עובד ציבור, כשמדובר בעיקר בשירות המדינה. כאשר מדובר על משירות המדינה, כי אז החוקים, אבל לא רק הם, אלא כל התפיסה, המוסכמות, דורשים שלממלא התפקיד יהיו הכישורים המתאימים למלא אותו תפקיד. אבל

כאשר מדובר בשר המפעיל סמכות מכוח אותו חוק שמפעיל עובד מדינה, למשל, שהוא כפוף לשר, ממנו אנחנו דורשים את כל הדרישות של המשפט המנהלי ואת כל הכישורים. שר אינו נדרש להראות בקיאות וידע. לשם דוגמה, שר הבריאות, שיהיה בריא, יש לו סמכות מכוח החוק לא לקבל המלצה של ועדת משמעת המענישה רופא שסרה, הוא יכול לשנות את פסק הדין. ריבוננו של עולם, מה הכישורים שלו? מה הוא יודע על כך?

♦ **דן מרידור:** כמו כישוריו של הרמטכ"ל לשנות בשיפוט הצבאי.

♦ **שלמה גוברמן:** נכון.

♦ **עפרה פרידמן:** אבל יש תיקון שנעשה בזמן האחרון.

♦ **דן מרידור:** נכון, אבל נשארה עוד הסמכות, לדעתי.

♦ **שלמה גוברמן:** אנחנו העתקנו, ואני מקווה שטוב שכך, את הדגם האנגלי של השר הנבחר, העומד בראש משרד, והנה הוא בן-לילה מפעיל את סמכויות המשרד. ולא זו בלבד אלא שהוא גם נוטל עליו את האחריות לביצועים של המשרד, בלי שיש לו הכישורים הדרושים לכך, וודאי שלא בשלב הראשון. כלום עלינו להמשיך בקו הזה? איני בטוח.

♦ **דן מרידור:** אני מבקש, שלמה, לנסות למקד אותנו בשאלה שלפנינו, דהיינו מה צריך לעשות ברמה חוקתית - להשאיר, לשנות, להוסיף.

♦ **שלמה גוברמן:** לעניין ביצוע תפקידים וסמכויות מכוח החוק, השר אינו דומה לעובד מדינה. עובד המדינה נתון לשיפוט משמעת. אם הוא אינו מבצע את תפקידו כהלכה, יכולים לפטר אותו. ביצועיו האישיים של שר אינם עומדים לאותה ביקורת כמו עובד מדינה. אני רוצה לומר מילה באשר לסגני שרים. אני חושב שהמכון חייב לצאת בקריאה חד-משמעית, שאת המוסד הזה מוכרחים לחסל. איני רוצה להגיד שהוא מושחת, אך מוכרחים לבטל אותו. בשנת 1951, שר המשפטים דאז פנחס רוזן הביא את ההצעה לכוון את המוסד סגן שר. הרעיון לא היה ברור לו מלכתחילה. הוא הועתק מאנגליה בשינויים ניכרים. אני חושב שהמוסד הזה אצלנו הוא כישלון, ואסור להמשיך את קיומו.

הערה אחרונה: לדעתי, הגדרת הרשות המבצעת כנאמנים של הציבור היא הגדרה טובה. גם בפסיקה משתמשים בביטוי הזה, והוא מקובל עליי. אבל יש קושי מסוים בהצעה שהבאתם: "הרשות המבצעת היא נאמן הציבור, והיא תפעיל את הסמכויות השלטוניות המוקנות לה, לשם קידום רווחת האדם". לדעתי, הממשלה לא צריכה לדאוג שלא אצטנן חלילה בלילה. לא היא תדאג לי ותכסה אותי בשמיכה. אני חושב

שתפקיד הממשלה, הרשות המבצעת הוא לדאוג לאינטרס של הציבור, ולא של הפרט או לזכויות האדם. דרך אגב, באשר לזכויות האדם, ישנם חוקי יסוד של זכויות האדם. כל רשות ממשלתית חייבת לקדם את זכויות האדם. לדעתי התפקיד המרכזי של הרשות המבצעת הוא לקדם את אינטרס הציבור.

♦ **דן מרידור:** לרשות המבצעת יש יעדים ומגבלות: יש מגבלה על מה שהיא יכולה לעשות במסגרת היעדים, ויש מגבלות ליעדים. במובן זה, זכויות האדם מוגנות על ידי חוקי יסוד האדם, וזה יכול להיות גם תפקיד של הממשלה, אבל בוודאי לא התפקיד היחיד. האינטרסים הלאומיים, צריך להגדיר אותם: חברתיים, לאומיים. הם בוודאי תפקיד יסודי של הממשלה: הגנה על המדינה, הגנה על הסדר הציבורי ועל הבריאות הציבורית.

♦ **עפרה פרידמן:** אשתדל לענות על השאלות שהועלו. לכאורה, יש מקום לדבר על חוק כולל, מקיף יותר, וגם על ניסוח של ההגדרה. נראה לי שבמצב שבו אנו נמצאים במדינת ישראל, הפרדת הרשויות איננה מבוצעת הלכה למעשה. למעשה יש ערך חינוכי להגדרה ולהכללה של הגופים שאנחנו רואים כחלק מאותה רשות מבצעת, ולקביעת הכללים החלים על כל אלה הכלולים באותה ההגדרה. מטבע הדברים ייכנס לכאן 'חוק יסוד: הממשלה'. אני כן רואה למשל, את השלטון המקומי כמישהו שחלים עליו אותם כללים במישור המקומי, גם משום שמדובר היום יותר ויותר על ביזור חלק מן הסמכויות והעברתן לשלטון המקומי. ולכן אני רואה חשיבות בהכללה של זה בהגדרת הרשות המבצעת, בהגבלה כמובן. אחר-כך כמובן יש להתייחס למשמעות של רשות מחוקקת ושל רשות שופטת ולהגדרות שלהן, נראה לי שיש בזה משהו המסכם את דברינו.

♦ **אריה נאור:** גם אני בעד הרחבה. נדמה לי שההגדרה שכתובה ב'חוק יסוד: הממשלה', שהממשלה היא הרשות המבצעת, מיושנת. המנהל והממשל משתנים בכל העולם. מאז נחקק החוק הזה בגרסתו הראשונה, הונהגו סוכנויות ביצוע, executive agencies, שקיבלו תפקידי שלטון רבים בארצות רבות. בהדרגה יהיה כך גם אצלנו. הממשל המרכזי מתכווץ ומעביר סמכויות לגופים מן החברה האזרחית, והדבר הזה חייב לבוא לידי ביטוי. מבחינתנו כאזרחים, הרשות המבצעת היא השלטון המקומי וגם עובדי המדינה, מערכת שירות המדינה ככלל, ובמיוחד נושאי משרות לפי חוק, למשל, הרשות המוסמכת לעניין

חוק נפגעי הנאצים, שם השר איננו יכול להתערב בשיקול דעתו לפי הפסיקה. אז מי כאן הרשות המבצעת? ברור שעובדי המדינה הם חלק מהעניין, וגם סוכנויות שאינן פועלות במפורש על פי חוק, השייכות לחברה האזרחית, N.G.O. למיניהן, או הסקטור השלישי ההולך ומתרחב בכל העולם וגם אצלנו. על אלו להיכלל באותה מסגרת שעליה יחולו הדינים השאובים מהמשפט החוקתי והמנהלי. לא רק אותם הגופים הדו-מהותיים שכבר נזכרו בפסיקה, אלא גם גופים שבאופן מהותי ייכנסו מתחת למטרייה המנהלית ולא ימלאו פונקציות מסחריות וכדומה.

♦ **עפרה פרידמן:** המוסד לביטוח לאומי, למשל.

♦ **אריה נאור:** המוסד לביטוח לאומי הוא תאגיד הפועל לפי חוק, ולכן זה פשוט יותר, אבל ודאי שהוא חלק מהעניין.

♦ **קריאה:** גם ה-N.G.O.?

♦ **אריה נאור:** בוודאי. זהו תחום ההולך ומתפתח בעולם, במחקר האקדמי. יש לו הדים, ומן הראוי לתת לו ביטוי חוקתי. הוא נוגע לרשות המבצעת.

♦ **דן מרידור:** צריך להציע או לשאול שאלה אחת: כל אלה שתיארת, ממלאים - או ימלאו - תפקידים בחייהם, ולכן יש להם מכנה משותף. השונה בין הגוף הממשלתי, במובנו הקלאסי, לבין גוף שהוא בעצם אמריקני, מֵעֵין N.G.O., הוא מקור הסמכות שלהם. ד"ר נאור אומר "גוף אחר של מתנדבים"; 'יד שרה', למשל, עושה עבודה אדירה בירושלים, אבל היא גוף פרטי. נניח שהיא לא לוקחת כסף מהמדינה לצורך העניין, נניח שהכול מתרומות, ועובד שם אומר לי "אתה לא תכתיב לי, אדוני". האם יש לי סמכות מוסרית או לא?

♦ **אריה נאור:** אם הוא ממלא תפקיד, שאלמלא הוא - הייתה ממלאת אותו רשות מרשויות המדינה, אז התשובה היא חיובית. לכן אני בעד הרחבה.

♦ **דן מרידור:** הבנתי. נאמר ש'חוק יסוד: הממשלה' יישאר בעיקרון כפי שהוא, ויהיה בו סעיף, כמו שיש בדיני החוזים, למשל, ולפיו אותם דינים יחולו גם במקרים דומים על שאר החוזים, סעיף 64 או 61 לחוק. אם אתה אומר: זאת הממשלה ואלו הדינים החלים פה, והם יחולו גם על כל גוף אחר שממלא תפקיד שלטוני או משהו אחר, ייתכן שזאת דרך טכנית ניסוחית להגיע לאותה תוצאה.

♦ **אריה נאור:** ייתכן. ברור שיש פה הבדל בין הממשלה לבין N.G.O., אבל

ברור גם ש-N.G.O. הולכים וממלאים תפקידים שלפני כן מילאו רשויות ציבוריות מובהקות.

♦ **דן מרידור:** כן, להבדיל מ"אל המעיין", לעומת מדינה שלא עושה דברים, ולהבדיל ממה שנעשה בכל העולם. המדינה לא קיימת וארגונים חברתיים דתיים או אחרים נכנסים. יש תופעה כזאת לא רק אצלנו.

♦ **אריה נאור:** כן. או ארגונים שבאופן מהותי אולי הם דתיים, אבל הם ממומנים, לפחות חלקית, מתקציבי הציבור.

♦ **אייל אברהמי:** קודם כול צריך לזכור שלחוקה שני חלקים: החלק האחד הוא המבנה השלטוני: המבנה, מערכות היחסים בין גופי השלטון, למשל חוק הצבא שמכפיף את הצבא למדינה. החלק השני הוא שנוהגים להכניס את זכויות האדם לחוקה. צריך להבחין בין השניים. הנוסח המוצע ארוך מאוד ומפורט. הוא בעצם מעגן את כל המשפט המנהלי לתוך הצעת החוק הזאת: איך תפעל המדינה, 'עקרון החוקיות', לא יהיה משוא פנים, זכות הטיעון, חוק חובת הנמקה. כלומר לקחו את כל המשפט המנהלי, צמצמו וריכזו אותו, והכניסו אותו לתוך החוק. השאלה היא אם נכון להכניס את כל המשפט המנהלי לתוך חוקה. בהחלט יש מקום לעגן זאת במסגרת חקיקה רגילה, ובהחלט יש מקום להכניס לתוך החוקה זכויות אדם, למשל. בפרק המתייחס רק לממשלה, אינני משוכנע שצריך את חוק זכויות חוק האדם וחירותו. נדמה לי שניסית להכניס את מגילת זכויות האדם, ובסופו של דבר לקחתם פרק ועשיתם שני חוקי יסוד בשנת 1992. בהחלט ייתכן שיש מגילת זכויות האדם, ואולי צריך להרחיב אותה, ואולי מנסים פה לעקוף את הבעייתיות הפוליטית, באמצעות הרחבתה והכנסתה דרך כאן, אבל נדמה שראוי להפריד ביניהם.

'חוק יסוד: הממשלה' צריך לכלול פחות דברים. הוא צריך להיות חוק העוסק במסגרת כל הדברים האלה, ובעוד נקודות שלא נכתבו פה, למשל, שיקול דעת עצמאי ונטילה. זה כתוב, אבל מהירות ושקיפות, ואני יודע - אני ראיתי גם את חוק יסודות התקציב שהכניסו פה בקטן, אבל אני לא בטוח. לדעתי ההצעה הזאת רחבה מדי לחוקה.

♦ **ברק מדינה:** סליחה, השופט אברהמי, אני יכול לשאול שאלת הבהרה? העמדה שאתה מציג היא קונצנזוס, לדעתי, אני לא מקבל כל-כך את הקונצנזוס הזה. השאלה שלי היא למה. אפשר לחשוב על כל מיני נימוקים להחלטה לא לשים משהו בחוקה, ושני הנימוקים העיקריים הם אלה: מה שאתה שם בחוקה הוא קשיח, ואנחנו לא רוצים שההסדרים

האלה יהיו קשיחים, וכן מטעמי אורך היריעה, ולהשגת ערך חינוכי, יש לקצר כדי שאפשר יהיה ללמוד את החוקה על-פה וכולי.

אם הנימוק הוא שאני לא רוצה שההסדרים האלה יהיו קשיחים, האם אתה חושב שאי-אפשר לנסח את ההסדרים האלה בצורה כללית דיה, כך שיסוד הקשיחות לא יפריע? ואם אתה חושב שהנימוק הוא שאני לא רוצה שהחוקה תהיה ארוכה מדיי, האם אפשר בכל זאת לחשוב על סעיף או שניים, שיבטאו את התפיסה הכללית - שהממשלה תפעל בהגינות, וכולי?

♦ **אייל אברהמי:** אני מסכים שאולי צריך להכניס שני סעיפים כלליים האומרים את הכול, המחזיקים את הכול: חובת הנאמנות,

♦ **קריאה:** רק ברשותך, הנוסח הקודם של תשנ"ב, 1992 ל'חוק יסוד: הממשלה' היה חובתה של הממשלה לפעול. אני מדבר מתוך הזיכרון.

♦ **דן מרידור:** באמת? אני לא בטוח. אני לא זוכר זאת. אבל החוק היה רע כל כך, שכדאי להתרכז רק בדברים טובים.

♦ **אייל אברהמי:** אני תומך בשני הטעמים שאמרת. אני חושב שאסור להזיל את החוקה. היא לא איזה ספר תקנות, ולכן סעיף כללי בדבר חובת נאמנות, חובת הגינות, מחזיק בעצם בתוכו הכול. מתוכו אתה למד הרבה. לכן צריך להוציא את חוק יסודות התקציב, שהוא הכי זועק פה. זה לא מתאים לחוקה. חוקה היא מסמך בעל אופי חינוכי, ואם אכניס כל מיני סעיפים, הוא יאבד. נוסף על כך, יש גם דברים שלא נכנסים פה. למשל, חוסר סבירות או שיקולים זרים. מדוע? הרי זהו חלק מהמשפט המנהלי! מדוע אלו כן ואלו לא? ונושא זכויות האדם - אני לא בטוח שהוא צריך להיכלל פה, אלא כערך נפרד של זכויות האדם. הערה נוספת. באשר לגופים פרטיים: יש היום פסיקה ואחר-כך חקיקה, המחילה על גופים פרטיים גם כללים מהמשפט הציבורי. החוק האחרון שיצא בתחום, 'הסלקטורים' מה שנקרא, הוא החוק למניעת איסור אפליה במקומות ציבוריים, והוא דן בשירותים ציבוריים. אז אם 'יד שרה' למשל, לא תרצה לתת שירותים לחרדים, ערבים וכולי, כמובן שיהיה אפשר להתערב שם. אבל זה חריג.

זה בוודאי לא צריך להיות בחוקה. החוקה לא עוסקת בגופים הפרטיים.

♦ **דן מרידור:** הערה: למשל, אני כבעל מסעדה לא יכול להחליט כל מיני החלטות. זכות המדינה להתערב גם בעסקים פרטיים, לקבוע נורמה מינימלית. זה שנוי במחלוקת. יש שאומרים "אני רוצה להחמיר עם המדינה ולהכביד עליה, כי היא מפעילה סמכות", אבל אנשים פרטיים

לא קיבלו את סמכות המדינה. הם נולדו לזכויות, ומכאן ההחלה הרחבה שברק מחיל על העסקים הפרטיים. דרך אגב, סעיף 9 לחוק היסוד היום, ולפיו רשות השלטון חייבת לכבד את זכויות האדם על פי חוק זה, מחיל זאת על כל הרשויות, גם על הכנסת. אבל האמת היא, אני יכול להעיד כמי שניסח אותו, ועו"ד גוברמן יחד אתי, שהכוונה שלנו הייתה שהוא חל על רשויות המדינה, ולא על אזרחים, לא כפי שברק מפרש אותו היום. כלומר אני לא חושב שמה שאני חשבתי או מישהו אחר חשב רלוונטי כלל, מפני שבעניין פרשנות חוקים אני לא מייחס שום חשיבות למה שהמחוקק חשב, רק למה שמילותיו אומרות. יש לי גישה ברורה מאוד בעניין הזה. הטקסט מחייב. אבל עובדה היא שכשניסחנו אותו, אמרתי בדיונים הפנימיים שלנו במשרד המשפטים, שאיני רוצה להחיל את כל הקביעות האלה על כל אדם, מפני שבכל אופן, אנשים הם חופשיים.

♦ **שמואל נח אייזנשטדט:** זה ברור לי, אך צריך מיפוי של הארגונים שעליהם מדברים. נאמר לנו שקיימים כאן גופים הבאים במקום המדינה. תאורטית, המדינה באה במקום גופים כאלה, והדברים האלה מתגלגלים, וזה לא קנה מידה. אתה לא תוכל להגיד שכיוון שפעם המדינה נתנה חינוך חובה, והיום היא לא נותנת - יש לה זיקה לזה.

♦ **דן מרידור:** רשימה או קריטריונים.

♦ **שמואל נח אייזנשטדט:** אז צריך לקבל רשימה ולהבדיל בצורה די ברורה בין חובות שונות החלות על גופים מסוגים שונים ועל פעולות שונות. כולם צריכים להיות אוהבי אדם - בסדר. לדעתי, רק אחרי שתהיה לנו תמונה כזאת, שגם משתנה כל הזמן, משום שחלים שינויים דרמטיים כל הזמן, רק אחר-כך נוכל להגיד על אילו יש טעם להחיל כללים מעין חוקתיים, או על אילו צריך להשאיר מסגרות עם הכוונות אבל בלי כללים. מפני שאם לא, אנחנו מדברים כל הזמן רק אד-הוק, ולא ניגשים למכלול של עניין.

♦ **יעקב גדיש:** אני חושב שיש לי מעט הבנה בדברים האלה שאתם מדברים עליהם, אך מעולם לא נדרש מאדם להבין בנושאים שהוא מדבר עליהם. יש לי שתי הערות שרציתי לומר אותן: הראשונה - לעו"ד גוברמן: אנחנו לא הולכים להקים את המדינה האתונאית של אפלטון, שפילוסופים ישלטו בה, ולכן הדרישות שלך משרים מוגזמות. מותר לציבור לבחור אותם, ומה אפשר לעשות, זה מה שהוא בחר, ואתה צריך לחיות עם זה. לעומת זאת, אנחנו בהחלט כן יכולים לדרוש מה-civil servants

שינהגו בהתאם לכללי התנהגות מקצועיים, שלא יתקרנפו, שיהיו נאמני הציבור. דברים אלה צריכים להיות ברורים לבעלי התפקידים. נכון שיש לפקידים חובת נאמנות. לשרים יש הדעות והאמונות. הרמב"ם אמר שבנושא זה כל אחד יחזיק באמונתו ובדעותיו, בלי שאנחנו צריכים לדון אותו. זה בעצם מיסודות הדמוקרטיה כפי שאנחנו מקיימים אותה, יסוד הדמוקרטיה של העם ולא של הפילוסופים. דרך אגב, יש לנו גם פה ושם כמה ממסדים של אליטות, ואני לא משוכנע שהתוצאה טובה יותר. זאת נקודה אחת, ואת זה אני אומר ברמז.

ההערה השנייה נוגעת לשקיפות. לא ייתכן לתת לשלטון להסתתר מאחורי דברים מעורפלים, משום שהוא לא רוצה להשתזף לעיני השמש. זאת אני אומר מניסיוני בוועדה המייעצת של בנק ישראל במשך שלוש עשרה שנה. בהתחלה, זה איזה מועדון סגור כזה, שהפרוטוקולים לא שיקפו את מה שהאנשים אמרו, אלא את מה שרצו שיהיה כתוב בפרוטוקול, וגם התקציר לא היה בדיוק נאמן למקור. אני דרשתי שתהינה הקלטות ופיענוח של ההקלטות. בסוף אכן הביאו הקלטות וגם סטנוגרפיסטית, ופה ושם קטעים מסוימים לא היו בפנים. אחר-כך, אחרי דרישה נוספת.

♦ **דן מרידור:** זה היה בזמנו של צייטלין?

♦ **יעקב גדיש:** לא, כידוע לך עברתי כמה. אגב, לידיעתכם, אצל גרינשפן בתוך שלושים יום מפורסם באינטרנט הפרוטוקול של ישיבת ה-FED עם שמות כל מי שאמר מה, מפורט לעניין, ולא קורה כלום לארצות-הברית – המטבע לא התמוטט, ולא קרה כלום. על הכול להיות מפורש בצורה חד-משמעית. נכון, יבחרו במי שיבחרו, אבל לפחות נדע, ויש בדיווח יהודיות על כך, איזה רב יש לנו. אגב, יהודי נכנס למרפאה ומחפש רופא עיניים-אוזניים. אומרים לו: אין דבר כזה, יש רופא א.א.ג, ויש רופא עיניים. הוא אומר: לא, אני מחפש רופא עיניים-אוזניים. אומרים: מה יש? הוא אומר, מה שאני רואה אני לא שומע, ומה שאני שומע אני לא רואה.

אלה ההערות שרציתי להעיר, בהיותי בלתי מבין בנושא.

דן מרידור: עם אי-ההבנה שלך אנחנו מסתדרים. לעניין השקיפות שהזכרת, זאת באמת שאלה. אם מכניסים שורת עקרונות מחייבים, אם קובעים אותם ברמה החוקתית בניסוח של חוק יסוד ומחייבים את הרשות המבצעת, השקיפות יכולה להיות אחד מהם. וזה חשוב. אני אומר שההצעה היא הצעה לדיון. אנחנו לא מוחקים אותה. זה נושא רציני. כמובן, גם לשקיפות יש התנאים שלה. לא כל דבר צריך להיות שקוף.

- ♦ **יעקב גדיש:** אפשר להגיד, בתוך 'חוק יסוד: המדינה'.
- ♦ **דן מרידור:** אני מקבל שיש היכולת שלך לבחור אנשים. אם אבקש ממך המלצה ואצטרך לפרסם את מה שאמרת, לא תהיה לי פרנסה לעולם. אני רוצה לקבל אינפורמציה, ובלי שקיפות אני לא יכול לפרסם אותה. אבל באשר לדיונים הרגילים זה נכון.
- ♦ **יעקב גדיש:** אני מדבר על דיונים ועל החלטות של רשויות ציבוריות, שאין בהם נזק, לא למדינה ולא לכלכלה.
- ♦ **דן מרידור:** אני רוצה להוסיף משהו: אמרת משפט שבעוכריך שמעו אותך אומר אותו. פוליטיקאים אנחנו מבינים, אינם בדיוק הפילוסופים של אפלטון וסוקרטס. אבל עובדי הציבור הם נאמני הציבור. העובדים הם נאמני הציבור. זה לא רע. אני בעד שתהיה באמת נאמנות של עובדי הציבור. אני לא חושב שזה צריך להיות מנוגד לחובת הנאמנות של איש הציבור שנבחר, גם הוא נאמן הציבור.
- אלא מה? בדרך כלל אנחנו אומרים שהשילוב בין עובד הציבור, ה-civil servant, אם הוא כזה, לבין הנבחר, לא בא לאזן את תנאי הנאמנות, אלא בא בדרך כלל כדי לאזן את המקצועיות. כלומר איש הציבור בדרך כלל לא חייב להבין. צריך לבחור אנשים כדי להבין כל מיני פורמולות לא ברורות כאלה.
- ♦ **יעקב גדיש:** אתה צריך לבחור מומחה למומחים.
- ♦ **דן מרידור:** כן. וכשלא מבינים, מחפשים הסברים למה זה בסדר לא להבין. נכון שכך צריך להיות. האדם לא נבחר באמת לפי כישוריו להבין בנושא הבריאות, סל הבריאות, נושא הביטחון.
- ♦ **יעקב גדיש:** הוא ממונה בוודאי לא על פי כישוריו.
- ♦ **דן מרידור:** ודאי שלא; להבדיל מהמשפט המנהלי, במשפט הפוליטי בעולם הפוליטי אין חובת מינוי מתאים של איש פוליטי. כלומר שר הבריאות אינו צריך להיות האיש הכי מבין בבריאות, או שר החוץ אינו צריך להיות האיש הכי מתאים להיות איש שר החוץ וכולי. בכל אופן, המודל שאני רואה לנגד עיניי, הנותן את המשקל הנכון למקצועיות ולידע מול הפוליטיקה, זה המודל של סר האמפרי, המודל של Yes Minister, המודל של אותו עובד מדינה או מזכיר הממשלה, ראש הקבינט או מנהל הלשכה, שנותן לשרים לעבור מעליו ולהגיד מה שהם רוצים, אבל הוא מנהל את העניינים.
- ♦ **יעקב גדיש:** טוב. זאת קריקטורה.
- ♦ **דן מרידור:** אני אומר בחוש הומור, אבל הוא מייצג באופן סרקסטי

את האמירה החשובה, שנכון שאדם נבחר על מצע פוליטי, והוא "בעד לשבור את ההסתדרות" של חיים רמון. צריך לתת לו. בשביל כך הוא נבחר; או להחליט אם לסגת מיהודה ושומרון, או לבטל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי. אבל בשביל לעשות כן, הוא צריך להבין איך לעשות. הוא אינו יודע, משום שהוא לא למד את הדברים הרלוונטיים, ולשם זה יש לו מערכת מקצועית שלמה שיש לה זיכרון ארגוני, וממנה אני דורש דרישות שאיני דורש ממנו. אם כך, אני אומר שסר האמפרי הוא מודל קיצוני, אבל יש חשיבות לשתף בעולם המודרני המתפתח, עם הצורך להבין הרבה מאוד באופן דיסציפלינרי, ובהרבה עניינים יש להחליט החלטות, ולפוליטיקאי המתחלף כל שנתיים-שלוש אין היכולת לדעת את הדברים הללו, וזה דווקא עניין בעל חשיבות. שלטון שישלב נכון את האיש הפוליטי הנבחר האחראי, עם אנשים "אחראיים באמת", זאת שאלה מעניינת.

♦ **ברק מדינה:** אני רציתי להעלות לדיון נקודה שדיברנו עליה בסיבוב הקודם, שהכרעה בה בלתי נמנעת, כאשר באים להסדיר חוקה או פרק של רשות מבצעת, והיא חלוקת הסמכויות בין הכנסת לממשלה. לדעתי ההצעה המונחת לפניכם מבוססת על פיקציה, אולי, על תפיסת עולם ולפיה יש חלוקת עבודה כזאת: הכנסת מתווה את המדיניות, והממשלה מבצעת אותה. ודאי שזאת גישה שאי-אפשר לקבל אותה בקיצוניות הזאת שלה. ודאי שלממשלה יש כוח לקבוע מדיניות. ודאי שהממשלה והשרים, שהם גופים פוליטיים, אמורים להתוות מדיניות. אבל השאלה היא מהי המידה שבה אנחנו רוצים לקבוע את האיזון בין שני הגופים האלה, כלומר מי מתווה מדיניות ומי מבצע אותה. אשתף אתכם: בקבוצה הקודמת הייתה פחות או יותר הסכמה שהערך החשוב של הממשלה הוא משילות. כלומר הייתה הדגשת המשילות במונח הזה שחייבים להשאיר כוח לממשלה למשול. השאלה היא אם פקידי האוצר שומרים עלינו, מצילים אותנו, מפני קבוצות האינטרסים.

לא ברור עד כמה אנחנו רוצים לתת את הכוח דווקא לגופים הפוליטיים הנבחרים. לעניות דעתי, חייבים לקבוע הסדר בעניין, מפני שלא לקבוע שום דבר, להתעלם, למחוק, לטמון את הראש בחול, המשמעות היא שאנחנו מתירים בעצם לממשלה - לרשות המבצעת - להכתיב מדיניות, משום שהכנסת לא ממהרת לקחת את הסמכות לידיים. והשאלה היא זו: כלום אנחנו רוצים לחייב את הכנסת לקחת את הסמכות לידיים, ולקבוע בחוק שהממשלה לא רשאית לפעול, אלא אם כן היא

קיבלה סמכות בעניין הזה מהכנסת, או אם הכנסת לא קבעה הסדרים ראשוניים?

הדוגמה המפורסמת בעניין איסור עינויים בחקירה היא דוגמה מובהקת. לכנסת היה נוח להתעלם במשך עשרות שנים: "לא ידעתי, לא שמעתי, השב"כ מענה בחקירה? טוב, מה לעשות". אבל ברגע שבית המשפט אמר לה: "את רוצה להרשות עינויים בחקיקה? תתכבדי ותגידי זאת במפורש בחוק", פתאום התברר שבעצם אנחנו מתנגדים לכך. לכן יש חשיבות לעצם ההסדר הזה לחייב את הכנסת למלא את תפקידה, ולקבוע לנו את ההסדרים הראשוניים.

ההצעה הזאת הולכת בכיוון הזה. ודאי שלא חייבים לקבל אותה בקיצוניות שבה, אבל אני חושב שהגרעין הקשה שלה הוא לחייב את הכנסת לקבל הכרעות עקרוניות, והבסיס הוא לאו דווקא שאני רוצה שנבחרי הציבור יחליטו, משום שאני רוצה שההחלטה תשקף את עמדת הציבור, אלא הבסיס הוא באמת השקיפות, הפתיחות, הדיון הציבורי הפתוח. למשל, הפטור לתלמידי הישיבה משירות בצה"ל ועצם החובה על הכנסת לחוקק חוק בעניין, שבית המשפט שוב אכף אותה, הם שגרמו לפתיחת הדיון הציבורי. אני חושב שהייתה לכך חשיבות ניכרת, בלי קשר לשאלה אם אנחנו אוהבים את החוק שהתקבל או לא. זה היה אחרי דיון ציבורי שלא התקיים במשך כל השנים האלה.

ההצעה פה היא בעצם לקבל את העמדה שבית המשפט פתח בה, ולקבוע במפורש שהסדרים ראשוניים צריכים להיקבע על ידי הכנסת. ♦ **דן מרידור:** יש, לפי דעתי, לעשות הבחנה אחת, ואני לא בטוח שהיא מקיפה את הכול. יש איזו גישה הייררכית, שהכנסת מחליטה והממשלה מבצעת. לדעתי גישה זו איננה נכונה תמיד. אני חושב שהגישה היא לפעמים לא אופקית-אנכית, כמו בחברות, שם לעתים ההנהלה רשאית להחליט, והאספה הכללית לא תוכל לבטל אותה. יש לה פונקציה אחרת.

שתי הערות אני רוצה להעיר על כך: האחת, דווקא במדיניות הממשלה, הכנסת היא הקובעת את תקציב המדינה, בהצבעה. הכנסת בדרך כלל מקלקלת קצת את ההצעה שהממשלה מגישה, בניגוד למשל באנגליה, שם לא מעזים לשנות אף לא סעיף אחד. זה עובר כמו שהממשלה מגישה אותו, אף על פי שעל הסמכות הפורמלית הפרלמנט מחליט, והממשלה לא יכולה להוציא אגורה בלי הסמכה של הפרלמנט בסעיף הקונקרטי.

אני רוצה לערוך הבחנה, להציע לכם אפשרות כזאת, כיוון שאיני חושב שהממשלה צריכה הסכמה של הכנסת לכל מדיניות, בנושאים שונים כגון אקולוגיה עולמית או הצטרפות לגוף כלשהו, ואפילו מלחמה ושלום. הממשלה אינה יכולה לפגוע בי במעשיה, בי - האזרח ובזכויותיי, זכויות האדם, אלא אם כן יש הסמכה מפורשת בחוק, כלומר, הכנסת. הצטרפות לתמיכה בעם הפולני במלחמתו בקומוניזם - לכך לא צריך עזרה של הכנסת. זה לא פוגע בי, והיא יכולה להחליט כך או אחרת, אני לא רואה שיש בעיה כלל. או אם היא מחליטה לשגר עזרה לטורקיה בשל רעש האדמה. אני לא חושב שבכך שהכנסת מוכרחה להחליט, משום שהיא צריכה לפעול. היא לא סוכן משנה של הסוכן העיקרי. אני כן דורש, כפי שדרשתי בחוק זכויות האדם וחירותו, שלא תהיה פגיעה בזכויות אלה, אלא מכוח החוק או על פי חוק וכולי, כלומר הכנסת.

לדעתי, זאת הבחנה שבה יש הייררכיה, לעומת דברים אחרים שבהם אין הייררכיה, שהביצוע הוא בידי הממשלה ולא מכוח הכנסת, אלא מכוח תפקידה במבנה החוקתי.

♦ **שלמה גוברמן:** הנוסחה המוצעת במסמך שלפנינו, שהרשות המבצעת מוסמכת לפעול אך ורק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה כדין, היא מפתה. וכמובן כך גם החוקיות. אבל אני חושש שזה לא מדויק. יש שני דברים: אם יש חלילה רעש אדמה בטורקיה, והממשלה שולחת סיוע לטורקיה, מכוח איזה דין היא עושה כן? ואם הממשלה מפעילה את צה"ל כפעולה הגנתית קודם, או מתחילה בפעולה מלחמתית נגד אויב, היא לא עושה זאת מכוח שום חוק.

כל הנושאים הללו מוגדרים בפררוגטיבה בזכות הקדימה של הממשלה. אז ייתכן שהתפיסה הזאת לא נכונה, ולא טוב להשאיר את הדברים בצורה ערטילאית. ייתכן שצריך לכתוב את הדברים, אבל איני יודע, ואיני מציע שום ניסוח כעת. אבל ברור לי שבניסוח הזה, "רק סמכויות שהוקנו לה כדין [...] - הממשלה לא תוכל לפעול.

יש עוד תחום שלא בא לידי ביטוי: הממשלה כבעלת הבית של המדינה, כיוון שהיא המנהלת, או היא מתחייבת בחוזים, והיא עושה זאת בשם המדינה. הנושא הזה אינו מוסדר די הצורך בחוק נכסי המדינה. ייתכן שיש צורך להבהירו.

♦ **דן מרידור:** העניין הראשון שהעלית, והוא מעניין גם את אנשי תורת המדינה, ועלה לדיון גם בבג"ץ שהוגש לפני כמה שנים, הוא שהממשלה שלחה משטרה, או רצתה לשלוח שוטרים, להשתתף באיזו פעולת הצלה

בהאיטי. השאלה הייתה מכוח מה הממשלה מוסמכת לעשות זאת? והפסיקה שם הייתה מכוח חוק יסוד: הממשלה, סעיף 29, שהיה אחר-כך 40.

♦ **שלמה גוברמן:** ועכשיו 32.

♦ **דן מרידור:** כן. הסעיף ולפיו כל פעולה ששום גוף אחר לא מוסמך לעשותה, והיא פעולה שלטונית, הממשלה מוסמכת לעשותה. אני מוכרח להגיד שהפסיקה שם, עם כל הכבוד, לא נראתה לי נכונה, ואני יכול להסביר למה, לפי כל קנה מידה שקבעתי קודם לעצמי, והצעתי פה. אני חושב שאם שולחים לשם אנשים, למשל שוטרים, פקודת המשטרה חלה עליהם, ואז המשטרה קובעת את המשמעת, והמשמעת פוגעת בזכויותיו של האדם. צריך לקיים פקודות תוך כדי כפיפות לנסקציות. אלא מה, פקודת הממשלה חלה רק בתוך המדינה, והיא לא חלה בחו"ל. כך כתוב שם במפורש. החוק הוא חוק בישראל,

♦ **שלמה גוברמן:** למרות פסק הדין בעניין וייס.

♦ **דן מרידור:** החוק הוא פרסונלי, אבל כתוב במפורש שהתפקיד שלו להגן על המדינה, ולכן הייתה בעיה עם הבג"ץ הזה. הפסיקה הזאת, לדעתי, נוגעת לזכויות האדם. הממשלה לא רשאית, לדעתי, לענות אותי, להרביץ לי או לעשות לי דברים אחרים מכוח הסעיף הכללי. אם היא רוצה לעצור אותי, יש פקודת המעצר והחיפושים, ומכוחה היא יכולה לעצור אותי. אבל היא אינה יכולה לעצור אותי מכוח אמירה כללית בחוק. היא רוצה להפקיע אדמה – היא אינה יכולה מכוח הסמכות הכללית. אם היא רוצה לחייב אותי בדין משמעתי או בהתחייבות כלשהי הפוגעת בזכויותיי, לפי דעתי הסעיף הזה לא צריך לשמש.

לו הייתי יושב, בענווה אני אומר, כך הייתי פוסק, ולא ש"ש סמכות". מכיוון ששלחו שוטרים שהיו תלויים שם בדין משמעתי ופגיעה בזכויותיהם האנושיות, אני חושב שלא הייתה סמכות לעשות דבר כזה, והיה צריך לעשות זאת אחרת, חוקית. אמנם זאת לא הייתה בעיה גדולה, כי הם כולם הסכימו והתנדבו, אבל הסמכות לדין משמעתי אינה קשורה בהתנדבות. היא אינה הסכמית. זאת אני מעיר להערה שלך. אי-אפשר בלי סמכות שירות. אבל אני לא מוכן לאפשר לממשלה לפגוע בזכויותיי כאדם, מכוח סמכות שירות.

♦ **שלמה גוברמן:** אבל אפשר לנסח את הסמכות.

♦ **דן מרידור:** זה דבר שאפשר אולי לדבר עליו.

♦ **ברק מדינה:** אני חושב שהניסוח כאן הוא לא במקרה "שהוקצו לה כדין", ולא "שהוקצו לה מכוח החוק". כלומר יש פה מקום לעמימות:

"שהוקנו לה כדין", העשויות לנבוע מעצם התפקידים הטבעיים שלה כמדינה או דברים מן הסוג הזה. עם זאת, יש לכתוב פה את העיקרון הזה של 'עקרון החוקיות'.

♦ **דן מרידור:** השלטון אינו קיים אלא מכוח החוק. לא שהחוק מגביל אותו, החוק קובע את הסמכויות.

♦ **שלמה גוברמן:** כן. אבל אם משתמשים בביטוי כדין, אז זה צריך להיות מפורש.

♦ **דן מרידור:** לא, זה יכול להיות כדין גם פסיקה.

♦ **שלמה גוברמן:** אני לא חושב ככה.

♦ **דן מרידור:** כדין היא גם פסיקה.

♦ **שלמה גוברמן:** לא לא, ההגדרה של דין בחוק הפרשנות אינה כוללת פסיקה.

♦ **דן מרידור:** לא, אבל זה אופן פסיקה לבין פרשנות של פסיקה. כדין כתוב לרבות חוק, תקנה וכולי בחוק הגובר על הפרשנות. אבל מה הפירוש שלהם? אין משמעות לחוק בלי פירושו. ואם פירוש של החוק, למשל, החוק השירי שאומר, ככה מפרשים אותו, אז זה כולל דין ביטחון, זה מה שהוא רוצה להגיד, הדין כולל. אבל אני מסכים -

♦ **שלמה גוברמן:** כן, אבל זאת פרשנות מרחיקת לכת מאוד.

♦ **דן מרידור:** אבל אפשר לכתוב במפורש, אתה צודק.

♦ **ברק מדינה:** לדעתי אחת הסמכויות העיקריות שהמשלה מפעילה, בלי שיש לה הסמכה מפורשת בחוק, היא הענקת תמיכות לגופי ממשלה. לממשלה יש שיקול דעת. בחוק התקציב יש לה הוראה כללית. הכנסת לא קובעת בחוק לעצמה את התקציבים שהיא מקציבה.

♦ **שלמה גוברמן:** לא. חוק התקציב אינו מקור לסמכות.

♦ **דן מרידור:** מקור לסמכות כן, מקור מחייב - לא.

♦ **שלמה גוברמן:** זה לא מקור לסמכות.

♦ **דן מרידור:** מה פירוש "זה לא מקור מחייב"?

♦ **שלמה גוברמן:** זה מקור להוצאה כספית, אבל לא מקור לפעולה.

♦ **דן מרידור:** ואם חוק התקציב אומר שאתה רשאי להוציא מאה אלף שקל ל'אל המעיין', אינך רשאי?

♦ **ברק מדינה:** רשאי, אבל לא חייב.

♦ **שלמה גוברמן:** אם אין לך סמכות אחרת -

♦ **דן מרידור:** אני לא יכול לפעול פעולה שהיא נגד עקרונות אחרים אולי, משום שחוק התקציב איננו מחייב להוציא, אלא מתיר להוציא. אבל

האם ההוצאה צריכה להיות לפי עקרון של שוויון, ההגיונות, סבירות וכולי? אבל נדמה לי שמקור לסמכות הוא שקבע את סמכותי להעביר ולהוציא את הכסף.

♦ **שלמה גוברמן:** אני חושש שיש פסיקה אחרת המגבילה.

♦ **ברק מדינה:** בחוק התקציב יש הרשאה להוציא כסף לפעולה כלשהי.

♦ **שלמה גוברמן:** הרשאה להוציא כסף, אבל כאשר יש לך הסמכות השיורית לעשות את אותה הוצאה.

♦ **ברק מדינה:** כן. לתמוך בגופים כלשהם זה חלק מהסמכות השיורית שלך לפי המצב הנוכחי, לפי הפסיקה הקיימת, לפי הדין הקיים, והשאלה היא אם אנחנו חושבים שזה דין טוב להשאיר לממשלה כוח בלי שיש לה הסמכה מפורשת לכך בחוק מהותי, להקצות כספים לפעולות שונות. לכאורה אין פה פגיעה בזכויות האדם, אבל ברגע שאומרים לי "אתה תקבל כסף אם תנהג כך, אם תעשה אחרת", בעצם פוגעים בזכויות שלי.

♦ **רוית אבידור:** אני חושבת שבכל זאת יש כאן פגיעה בזכויות האדם. כי כשאתה, למשל, נותן סיוע לטורקיה, זה בא כאן על חשבון מישהו אחר, ופוגע בזכויות האדם שלו. אבל כאן גם הסכנה, משום שכשאומרים שצריך את אישור הכנסת לפעולות הפוגעות בזכויות האדם, אנחנו מרחיבים מאוד את רשימת המקרים שבהם הממשלה צריכה לפנות לכנסת. כמעט בכל פעולה, גם בהקצאת תקציב, אנחנו נפגע איפה שהוא בזכויות האדם של ציבור כלשהו, כי אם תיקח מתקציב החינוך תפגע בזכותו של ילד לקבל חינוך. אם כך, גם ההגדרה של הזכויות שייפגעו לדעתי, צריכה להיות מוגדרת, וגם ההבנה שהרבה מאוד פעולות הן פעולות הפוגעות בזכויות האדם.

♦ **ברק מדינה:** אבל אין כוונה שהכנסת תסמיך את הממשלה לשלוח סיוע לטורקיה, אלא הכוונה היא שהכנסת תקבע הסדר כללי. הממשלה מוסמכת לסייע למדינות שנפגעו ברעש אדמה, בנסיבות א או ב או באמות מידה כלליות שייקבעו. אין כאן הכוונה שהכנסת תקבע בכל עניין ועניין. מקובל מאוד להפחיד: "אוי ואבוי, אם נבטל את סמכויות השיוריות העסק יקרוס, הממשלה לא תוכל לתפקד". אני חושב שצריך להגיע להגזמה כזאת, שהכנסת צריכה להסמיך את הממשלה בכל פעולה ספציפית, אלא יש לקבוע קביעה כללית של אמות מידה עקרוניות, וקביעה זו אני חושב שהיא אפשרית.

♦ **דן מרידור:** אני רוצה לפתח הלאה את דבריך: הדבר באמת חשוב לחוק היסוד. אנחנו קובעים בקביעה הכללית מגבלות מסוגים שונים. אם

אנחנו קובעים אותן בהיעדר מטרות, הבעיה קשה. אתן לך דוגמה: מכוח מה מקיימת הממשלה יחסי חוץ? שגרירים? אין לה שום חוק המסמך אותה. הסמכות השיורית היחידה שאתה יכול להכניס לתוכה, היא אם צריך הסמכה חוקית לצורך סיוע לצרפת או לצורך היחסים עם אמריקה. בחוקה האמריקנית, אם אני זוכר נכון, יש פסיקה של תפקידי הממשלה, בשביל להבדיל את העניין הפדרלי מהעניין המדינתי וכולי. אבל ייתכן שאנחנו לא רוצים שהממשלה לא תוכל לקיים את שירות החוץ, בייחוד לא בהרכב הנוכחי שלו. אנחנו מעוניינים מאוד בשירות חוץ רציני.

♦ **קריאה:** אבל אתה מסכים שיש סתירה מניה וביה.

♦ **דן מרידור:** אני לא מבין כמוך. כלומר יש תפקידים שאין לנו בעיה אתם, משום שאם נקיים יחסים עם צרפת או בלגיה או לא, אין פגיעה בי, אין פגיעה במובן המצומצם של זכויות האדם. יש ליבה של זכויות האדם, שהפגיעה השלילית או החיובית בהם או מניעת הפגיעה בהם, היא העניין החשוב. אף לא אחד פה מוכן לחשוב בשום אופן שמכוח סמכות שיורית יעצרו אותו. אף לא אחד מוכן שיפקיעו לו את הקרקע, מכוח סמכות או שלא מכוח סמכות. ואני יכול למנות עוד עשרה דברים שלא יכולים להיעשות מכוח סמכות שיורית. לא רק כאמצעי, אלא מה פתאום? אתה רוצה לעשות? תגדיר זאת.

לכן אם רוצים באמת לבטל את הסמכות השיורית, וזאת אפשרות, באופן אמתי, בלי להשאיר פרשנות רחבה כמו שברק מציע, צריך לקבוע מה הסמכויות בממשלה, ובאופן חיובי לקבוע אותן כך שכל מה שאנחנו רואים לנגד עינינו כדבר אפשרי יהיה שם. וגם אז, הממשלה הזאת, שאלה סמכויותיה ואלה תפקידיה, מוגבלת בכוחה להגיע לאותם יעדים על ידי זכויותיי. היא אינה רשאית, כדי להגיע ליעד, לעצור אותי או להפקיע את רכושי. מה פתאום! האדם מוגן מפני המטרות של הממשלה או מפני דרך השגת המטרות.

הסמכות השיורית היא שאלה רצינית. ברור לי שאיני מסכים שתעשו לי דברים בשם איזו תורה לא כתובה, בדרך שלא כתובה בשום מקום. אולם ברור לי שאני רוצה שיהיה שירות חוץ, ואני רוצה שיהיו דברים שאינם מכוח חוקים.

♦ **ידידה שטרן:** אני רוצה להסב את תשומת הלב לתקדים של רובינשטיין.

♦ **דן מרידור:** הוא היהודי השני שקם וחזר מן המתים. אחד חזר מן המתים ועד היום סוגדים לו, אנחנו לא כל כך.

- ♦ **קריאה:** חשבתי שאתה מתכוון לשניים, אחד רבי ואחד ההוא.
- ♦ **דן מרידור:** ה-רבי עוד לא חזר. הוא עוד שם.
- ♦ **קריאה:** ה-רבי לא עזב.
- ♦ **דן מרידור:** נכון, הוא חי וקיים, לא עזב בכלל. אבל אני רוצה להגיד לכם, באחד הביקורים שלי בארצות-הברית לאחרונה פגשתי יהודים מהצד הימני-קיצוני של המפה, שטוענים נגדי שאני נגד כהנא ובעד פשרה טריטוריאלית, רחמנא ליצלן. לאחרונה קרה לי פעמיים, באנגליה ובאמריקה, שתקפו אותי נוצרים פונדמנטליסטיים ששאלו אותי איזו זכות יש לי לוותר על מה שאלוהים נתן, על ארץ-ישראל. הם יודעים שבסוף, כשהכול יהיה בסדר, אני גם אתפלל לישו, זה ברור. בשבילם עוד שלב אחד ואני כבר שם.
- ♦ **ידידיה שטרן:** מעניין לעניין באותו עניין. בשנה שעברה היינו בשבתון בסידני.
- ♦ **דן מרידור:** סידני אוסטרליה. כמה זמן הייתם שם?
- ♦ **ידידיה שטרן:** היינו שם שנה, וחיפשנו חינוך דתי כרוחנו בבירה המעתירה סידני. האפשרויות הן חינוך לא דתי וחב"ד. הבחירה הייתה קשה, והחלטנו חב"ד.
- ♦ **דן מרידור:** חב"ד של המשיחים?
- ♦ **ידידיה שטרן:** שם יש רק משיחים, אין אפשרות בחירה. היה מרתק לראות את האינדוקטרינציה שהילדים שלי, חלקם קטנים מאוד, עברו במהלך השנה.
- ♦ **דן מרידור:** תרשה לי עוד משפט אחד. לא אגיד מה אני הייתי עושה.
- ♦ **ידידיה שטרן:** כרגיל, זה מורכב. אם אתה רוצה לדבר ברצינות, בשמחה. זה מעניין לא פחות מהרשות המבצעת. אבל לדעתי, זה מורכב יותר מלפסול זאת לגמרי. אני לא מקבל את הרעיון, אבל להגיד שזה פוסל את כל האפשרות לדבר אתם -
- ♦ **דן מרידור:** לא. צריך לדבר אתם, להגיד להם שיפסיקו.
- ♦ **ידידיה שטרן:** תשמע, זה מקום מרתק, אבל בהקשר הזה הוא משוגע לגמרי.
- ♦ **דן מרידור:** כשאני עובר בנתב"ג תופסים אותי החב"דניקים ורוצים שאניח תפילין, ואני בדרך, בריצה מרתונית, לפעמים פעמיים, שואל אותם: פעמיים ביום? עוזבים אותי. עכשיו, לאחרונה, כשאני רואה שם את החבר'ה עומדים, והתמונה שם שלו וכתובת "משיח" מתחתיו, אני אומר להם: "למה פה? אתה יכול ללכת לכנסייה. כבר יש יהודי אחד כזה".

♦ **ידידיה שטרן:** ובכן, תאמינו או לא, בבית שלי היו מרימים את הטלפון. כל הילדים הקטנים רצים לטלפון, לענות, כי היה פרס: מי שעונה ואומר הרבה 'חי' מקבל כסף כזה עם תמונה של הרבי, ובסוף הסמסטר אפשר לקבל מתנות. בית ספר לשיווק אנחנו עברנו שם. לא דבר תאולוגי.

קראתי את הנוסח של הפרק העוסק ברשות המבצעת, וכקורא תמים אני שואל את עצמי, כלום יש פה הבחנה מדויקת, שלדעתי היא קריטית, בין מקור הסמכות של הרשות המבצעת, תוכן הסמכות של הרשות המבצעת, הגבלות על הסמכות של הרשות המבצעת ובין מה שאתם מכנים פה "תכלית של הפרק", של הרשות. בו-זמנית יש פה הרבה שירה, בפרק הזה, מבחינתי, הרבה מילים רכות עקרוניות, בהקשר של רשות מבצעת, והן מופיעות כמה פעמים, לא באותו נוסח בכמה וכמה סעיפים. כלומר מדברים פה על אינטרס ציבורי, זכויות יסוד של האדם, קידום רווחת האדם, זכויות יסוד המוגנות לפי החוקה. את כל אחד ואחד מהתכנים הללו יקבל בית המשפט כמובן כתכנים נפרדים: הכרה בערך האדם, קדושת חיו, היותו בן חורין, ואחר-כך זה ממשיך הלאה בסעיפים אחרים.

הרגשתי היא שצריכים לעשות כאן אנליזה - מה אתם מתכוונים לומר? אם מדברים על מקור הסמכות, כתבו פרק, סעיף: "מקור הסמכות של הרשות המבצעת הוא... תוכן הסמכות הוא... הגבלות על הסמכות הן...". אתם רוצים סעיף מפורש על היחס בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת? הקדישו לכך סעיף או תת-סעיף. כמו שזה, לדעתי זה מתכון שכל אחד ימצא בו את מבוקשו. זה טוב כרגע, זה רע להמשך. זאת הערה אחת.

באשר לשאלה העקרונית, איך כדאי לתת תכנים, אני לא כל כך אוהב את הרעיון הכללי של 'נאמן הציבור'. אמרתי כך גם בדיון על התקציב, לכן אני מהסס, אבל זה חוזר פה, וגם בדבריך ובדברי הנשיא שמגר בפתיחה. למה זה טוב זה ברור.

♦ **דן מרידור:** נאמן לציבור. הפסיקה אומרת.

♦ **ידידיה שטרן:** בעיניי המילים 'נאמן הציבור', מבטאות אידאל שהוא כל כך אמורפי, שאינו מקדם אותנו. ראשית, בחברה מקוטבת ומשוסעת, ברמת אחידות נמוכה וכולי, איני יודע מה התוכן האמתי של המילה 'ציבור'. אם אנחנו באמת חברה רב-תרבותית, ואלו לא רק מאמרים עלינו, אלא אלה אנחנו, אז מהו הציבור שבשמו אנחנו מדברים על נאמנות לו?

♦ **דן מרידור:** בחיוד אגיד: מה שויתקון, אגרנט ולנדוי אמרו על 'נאמן הציבור הנאות'.

♦ **ידידיה שטרן:** כן. מי שנכווה ברותחין ייזהר בצוננין. לכך אני מרמז. אני חושב שהלגיטימיות שיש למונחים שאין לנו עליהם מחלוקת, מחייבת חשיבה מחדש. הביקורת הזאת חלשה יותר, דווקא בהקשר של הרשות המבצעת. אני ער לכך. ייתכן שבהקשר של הרשות המבצעת יש מקום לדבר על מונחים כאלה, אך ודאי שלא בהקשרים אחרים, של הרשות השופטת, למשל. שם, לדעתי, תהינה מחלוקות, וודאי שלא ברשות המחוקקת.

חשוב מאוד להדר היטב בבחירת המונחים הללו ולעשות אותם ראליים, ולא נוגדים את טבע האדם. המונח 'נאמן לציבור' כמעט נוגד את טבע האדם, אם 'האדם' הוא ישראלי בן דורנו. לא חשבתי די כדי להציע יעד אחר.

♦ **דן מרידור:** הביטוי הזה, אין לו משלו ולא כלום. הביטויים של חיים כהן יפים מאוד, ובכל זאת אני חושב שזה לא רק ביטוי מוסרי-חברתי. נאמנות במשפט יש לה משמעות. יש לה חובות.

♦ **ידידיה שטרן:** עם המילה 'נאמן' אין לי בעיה, עם 'על הציבור' יש לי בעיה.

♦ **דן מרידור:** אני חושב שהכוונה בכינוי היחסים 'יחסי נאמנות' הייתה להחיל עליהם מניה וביה את דיני הנאמנות או את דיני האמון הרגילים, החלים במקומות שונים לפי המשפט הישראלי. הרעיון הוא: אתה נאמן שלי, אתה בעצם שליחי, אתה עושה בשבילי, לא בשבילך. הרעיון נכון. לא 'כותבים מגדלור' על חייו של מי שלא נאמן, אחרי כל משפט בעברה פלילית. אתה במעשיך תזכור: אינך עושה בשביל עצמך, בשביל הפוליטיקה או בשביל חברי המרכז, אתה עושה בשביל העניין. הרעיון חשוב. מכיוון שהוא לא פלילי אלא מנחה, איני רואה בו בעיה גדולה.

♦ **ידידיה שטרן:** אולי ההפך הוא הנכון? אולי כן לדבר על נאמנות בהקשר של הדין הפלילי ודומיו, ובמישור החוקתי לדבר בצורה צנועה הרבה יותר? הרגשתי היא שההיפוך מתאים יותר. לכאורה אתה צודק, אבל אני רוצה להציע תזה שאם אנחנו רוצים לקבוע סטנדרט של מותר ואסור, סטנדרט מחייב נקודתי, מקומו בדין הפלילי או המשמעתי כמובן, בדין המסדיר את התנהגותו של אדם לפי סעיפים. לא בראש הפירמידה שבה אתה קובע את המשמעויות של המבנה המשטרי. יש לי תחושה הפוכה משלכם.

♦ **דן מרידור:** בעולם תרבותי שאתה לא כל כך מכיר, ישנו 'רעיון השירות' - אדם משרת ציבור. זה עשוי בחרוזים יפים לתוך נדר כזה של ראש בית"ר: רעיון השירות. הוא מרצונו הופך להיות משרת ציבור. הרעיון של אותו משרת ציבור: שררה ועבדות בתפקיד שלטוני, זאת בדיוק הנחיה מסוג ההנחיות הלא-פליליות, אבל המחנכות. והוא לא בדיוק חשב על הביטוי המשנאי או תלמודי שאני מזכיר. זאת הרמה שעליה אני מדבר.

♦ **קריאה:** זה מופיע באלדד ומידד מתנבאים במחנה.

♦ **ידידיה שטרן:** כן, אבל האנלוגיות האלה אינן תומכות. ידוע שמאחורי כל עסקן יש קופת שרצים. אתה רוצה שהוא יפעל בלשון של המכון ללמודים מתקדמים בפרינסטון - 'חזור לאחוריד'. מייקל וולצר טוען במאמרו על Dirty Hands שזה בדיוק ההפך. הוא כמובן מגדיר את הסיבה שאתה יושב אתנו.

♦ **דן מרידור:** אתה יודע, רעיון ה-Dirty Hand הוא פרשת הציבור -

♦ **ידידיה שטרן:** זאת לא אנרכיה. לוי אשכול היה אומר 'חזור ולשאול, חזור ולשאול'. כלומר אתה אומר: שמע, בוא ניקח את הגנבים שלנו, הם טובים מהגנבים האחרים.

♦ **קריאה:** זה היה ספיר על מוטי פרידמן.

♦ **דן מרידור:** זה היה ספיר? איני רוצה להיות נאיבי, אבל בכל זאת, חקיקה קובעת נורמות. זה מקובל עליי, ולכן אני בעד חוקות. ובכל זאת, חוקה, להבדיל מחוק, לרוב אינה פלילית. לרוב אלה הנחיות מעל הפלילי, מעל 'עולם המותר והאסור' הפלילי. שם אתה בכל זאת תרצה מודל אפשרי, ולא מודל בלתי-אפשרי. לא מלאכים אלא בני אדם. ואני חושב שרעיון הנאמנות או האמון או חובת הנאמנות, עמוק ומושרש בתפיסתנו את השירות הציבורי. איננו רואים בשירות הציבורי כל אחד מהאיפרכיה שלו, כמו שמכך נובע שאדם אינו יכול לקחת כסף.

♦ **ידידיה שטרן:** מה העיקרון החוקתי של הרשות המבצעת? אתה תסכים שיש פה 'רשימת ציוד' שלמה, וצריך לנקותה היטב.

♦ **שלמה גוברמן:** להביא את הנוסח של הצהרת האמונים של השר, זה מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה. אמונים.

♦ **ברק מדינה:** למדינת ישראל ולא לציבור. יש הבדל קריטי בין שתי השורות האלה.

♦ **דן מרידור:** הקביעה לציבור מעלה הרבה שאלות שלא אכנס אליהן עכשיו. למשל מיהו הציבור, לא במובן של מי מתוך הציבור? האם גם

העבריינים שאתם מתפללים ביום כיפור או הציבור שלך או בכלל? לא, זה הציבור הכללי. אבל רוב הציבור הכללי מוכן להרוג את הכושים, את הערבים, את האשכנזים ואת הספרדים. כל אחד ממקומו. אתה לוקח ציבור שהוא האדם הסביר, וחוזר אותו מעגל שאוהבים להתוכח עליו וזורקים אותו על ברק, אף על פי שלא הוא המציא אותו, אלא ויתקון, לנדוי ואגרנט, ודה-שליט כותב על כך: הרעיון שאתה שליח. הוא מעלה עוד שאלה, שאני מפחד להעלות אותה: הקשר שלי לעם היהודי שאינו בישראל. כלום לציבור הזה אני חייב משהו? בציבור הישראלי, אני צריך לדאוג לחינוך או לשלוח שליחים ללמד ברוסיה עברית?

♦ **ידידה שטרן:** זאת בדיוק דוגמה המראה מדוע הנוסח שפרופ' גוברמן מציע עדיף למדינת ישראל. ההערה של פרופ' גוברמן היא הערה מצוינת. הציבור כל כך לא ברור לנו היום - מה הופך אותנו לציבור? באיזה מובן אנחנו ציבור? זאת שאלה עצומה. אתה לקחת אותה הרחק ליהודי חו"ל.

♦ **ברק מדינה:** הכוונה היא שהקו המנחה את הרשות הוא העניין ולא המעוניין. כלומר, צריך להסתכל בציבור.

♦ **יעקב גדיש:** חשוב להיזהר מכל הדברים האלה. בסופו של דבר, המדינה צריכה להתנהל. אין להכניס אותה למין סד, וכך בכל פינה אתה נתקל ואינך יכול להזיז נושא. כיוון שיש רצוי ויש מצוי, צריך להיזהר, אבל גם ההבדל ביניהם בגימטרייה זה כסף (160). צריך להיזהר, משום שיש הרבה מאוד חוקים שחוקקו כאילו כדי להציל את המדינה, והם קברו אותה עמוק עמוק. ודאי שלא יסכימו אתי חלק מהחברים שחוק חובת המכרזים הביא הרבה יותר נזק למדינת ישראל מתועלת. הנזק הכספי שהוא גרם בעשרים שנה, אי-אפשר להעריך אותו.

לכן צריך להיזהר מאוד מפני מה שכתוב "וחי בהם", שהעסק הזה יעבוד. אינני רוצה לדבר כמו דברת בקבוצה שלנו, שזה דירקטוריון או משהו, שאני מתנגד לזה כמובן. בכל זאת, זאת מין אופרציה הצריכה להתנהל יום-יום, לתת תשובות, ולא צריך בכל רגע לחפש איפה יש אי-חוקיות. צריך למצוא הרבה מאוד היגיון בכך.

♦ **דן מרידור:** אתה יודע ש'וחי בהם' הן שתי מילים. שהוא יוכל לחיות בהם, רק שיחיה בהם ולא בדברים אחרים. אז למה ההם האלה?

♦ **יעקב גדיש:** בחוקים. כתוב וחי בהם - בחוקים. זה ב'האזינו', בסוף ספר דברים. כששר האוצר הראשון היה קפלן, ושר הדתות היה הרב מימון, והרב מימון דיבר עברית בהברה אשכנזית, יום אחד הוא בא לקפלן וביקש ממנו כסף. אומר לו קפלן: "אין לי". אמר לו: "מי שאחראי על

קופה של ציבור, מן הדין שיהיה לו מידה של קשיחס, מידה של רישעס. מידה של קשיחות ומידה של רשעות. אתה שלא למדת את הרמב"ם, מהיכן אתה יודע זאת?"

ויש לי הערה בקשר למשיח: פעם בא כומר לרב ואומר לו: "תעבור לדת שלנו, אני אדאג לך לקידום, אצלכם רב תמיד נשאר רב". שואל הרב: "מהו מסלול הקידום שיש אצלכם?" הוא עונה לו: "שמע, אם אתה כומר טוב, יעשו אותך בישוף". אומר לו: "ביג דיל, בישוף". אומר לו: "ואחר-כך ארכיבישוף, הגמון ארכיהגמון, אפיפיור". שואל הרב: "אז מה, כבר אפיפיור?" עונה הכומר: "טוב, אני לא יכול לעשות אותך ישו". אומר הרב: "אצלנו דווקא אחד עשה את זה".

♦ **דן מרידור:** ברצוני לשאול שאלה שעלתה בדיון הקודם, ויש בה כל מיני רגישויות והיבטים. היועץ המשפטי לממשלה אומר: "הנח לבנק ישראל, יש לו חוק". ליועץ המשפטי אין חוק. סמכויותיו מפוזרות בחוקים שונים: בסדר הדין הפלילי ובמקומות אחרים שכתוב בהם שהיועץ מוסמך, החוק הפלילי משנת 1965, אבל גם בחוקים אחרים, שבהם נקבע שנקקת הסכמתו, חתימתו וכולי. אם אתה חושב על האזרח, ואני מודה שנקודת מבטי עדיין נשארה האזרח ולא המדינה, ואני מסתכל בתועלות ובנזקים הצפויים לו, כוחו של היועץ להזיק גדול מאוד. והוא רשות מבצעת. רוב האנשים היכולים להזיק לי, לפחות שורשם מעוגן בחוקה, כלומר הממשלה מעוגנת בחוקה. ואחר-כך יש מאות סמכויות מפוזרות על פני עשרות דברי חקיקה. והיועץ, לא רק שאין לו חוק, קל וחומר שאין לו שום עוגן וחקיקה. האם יש גוף ייחודי שאנחנו פיתחנו, שהתפתח בקונסטרוקציה המוסכמת הישראלית, המתפתחת מכוח מוסכמות, למשל, סמכותו כלפי יועצים מקומיים של רשויות מקומיות? זאת מוסכמה משפטית, שהיועץ המשפטי של עיריית ירושלים מגיש תביעות רק מכוחו, וצריך להקשיב לו, ויש לו סמכות לגבור עליו או לבטל דעתו מפני דעתו.

למשל, העובדה שהממשלה לא תפעל בניגוד לדעתו, שהוא המפרש האחרון. זאת סמכות מיוחדת ובעלת כוח רב, ואתה אומר שנלך אחורה, לשאלה מה עושה כוח מוחלט וכולי. האם לא נכון שגוף חזק כל כך, לפחות שורשו יהיה בחוקה, ואולי אחר-כך יהיה חוק שיקבע משהו? אני מודע לבעיות. הוא יהיה אחד מהגופים שהם מאבני היסוד של מערכת המשפט, המערכת בעלת הסיכון הגבוה ביותר בישראל. לדעתי, היא מערכת מותקפת שהכוונה לפגוע בה, לחסל אותה, לצמצם אותה.

זאת כוונה מרכזית – לפגוע גם פה, ובחלק מהדיונים שמעתי את הדיה. אנשים מוכנים לכוון חוקה, כדי שמערכת המשפט תיראה כמו ערכאות של גויים, פחות או יותר. לכן אני נזהר, אני מודה, מטעמים מעשיים, לגעת בזה. לך תדע מה יקרה אם תיגע.

מצד אחר, מבחינה אמתית, עמוקה, אני חושב שרעיון מרכזי כל כך בלא שום אסמכתא חוקתית, הוא בעייתי.

♦ **ידידיה שטרן:** העקרונות ברורים. המחיר של קיבוע בחוקה הוא קיבוע המוסד הזה, שהוא בעייתי בלי קשר להתקפות על מערכת המשפט, והוא מלווה דברים שלא עושים בעולם, ואתה מכניס זאת לתוך המבנה המספרי ומקבע. אי-הצלחה של היועצים המשפטיים בזמן האחרון היא לאו דווקא עניין אישי. ייתכן שזה עניין לאומי. בתקופות קודמות, בסביבה שונה, בחברה שונה –

♦ **דן מרידור:** ההצלחה אינה מוצאת את ביטויה גם בראי אותה חברה. יש יועצים שנחשבו יועצים מצוינים. היו החלטות שקיבלו אז בלי העמדה לדין, והזעקות היו עד השמים. אבל אז היה אחרת.

♦ **ידידיה שטרן:** אם כך, זאת סיבה לא להכניס זאת לחוקה.

♦ **שלמה גוברמן:** כחסיד גדול של המוסד הזה, ואני חושב שעבדתי עם כל היועצים המשפטיים של המדינה, אני ממליץ שלא לכלול אותו בחוקה, מן הטעם הפרוזאי מאוד: המונח "היועץ המשפטי לממשלה" נולד בטעות. זה לא יועץ משפטי של הממשלה. זה לא כמו יועץ משפטי של עמידר או של חברה מסחרית. התפקיד הוא אחר, וצריך למצוא לו כינוי הולם. הביטוי האנגלי גם הוא אינו מבטא את המהות שאנחנו הגדרנו.

♦ **דן מרידור:** אני מניח שנקרא לו בשם אחר. זה עלה בוועדת שמגר. זאת שאלה חשובה, כלום באמת ראוי לקיים את שני התפקידים בכפיפה אחת: גם האחראי על התביעה הפלילית וגם היועץ למשפט האזרחי.

♦ **שלמה גוברמן:** בהחלט כן.

♦ **דן מרידור:** איני מביע דעה עכשיו. זאת לחלוטין לא שאלה פשוטה. אינני מתכוון להפריד בשום אופן את היועץ לממשלה מהאיש המייצג אותה. אבל השאלה אם האיש התובע את השרים פלילית יושב אתם בממשלה, היא שאלה אחרת. כלום התובע הכללי הפלילי באנגליה צריך להיות כפוף לממשלה? זה נכון פה, כי זה עובד, לפי דעתי. אני מפחד מאוד לגעת בזה, למרות שיש לי ביקורת על כל מיני דברים. אני מפחד לגעת, משום שמחיר הנזק בנגיעה כזאת יכול להיות כה גדול, שאולי כדאי לא לגעת.

♦ **יעקב גדיש:** אבל כשאתה אומר לא לגעת, אתה מתכוון גם לא לכתוב את אופן הבחירה שלו?

♦ **דן מרידור:** לא, אני מדבר על שאלת ההפרדה.

♦ **יעקב גדיש:** אבל כלפי אופן הבחירה, האין מקום להסדיר משהו?

♦ **דן מרידור:** זאת אולי השאלה, אם בחוקה או בחוק. אני חושב שאופן הבחירה צריך להיות מוסדר בחוק, ואני חושב שוועדת שמגר קבעה קביעות, ואני מסכים לכולן, חוץ מאחת: האישור שהוא נתן לעו"ד פרטי לייצג את המדינה, שבעיניי לא נכון לעשות. אני חושב שבסך הכול ההחלטה שלו די טובה, והייתי מעגן אותה בחקיקה, אבל לא בחוקה. חוקה, אם בכלל, היא אמירה כללית, לא יותר.

♦ **עפרה פרידמן:** ייתכן שיש מקום למנות את החוקים הכלולים.

♦ **דן מרידור:** טוב. הפסיקה כלפי היועץ המשפטי לממשלה השתנתה. הייתה תקופה שאמרו "לא נתערב בשיקול דעת של היועץ המשפטי לממשלה, בהחלטתו להעמיד לדין או לסגור תיק או לעכב הליכים". עם השנים, הדברים השתנו, ונקבע הכלל שגם היועץ איננו אלא - סליחה על הביטוי - פקיד. אני אומר פקיד במובן החיובי, כלומר דבר מכובד. כך נאמר גם על אהרון הכהן. בינתיים אינך אלא פקיד, וגם סמכותך כפופה לדין המנהלי כמו כל אחד אחר. השאלה של היועץ המשפטי בהחלט השתנתה עם הזמן, ואני חושב שצריך להסדיר זאת בחוק.

♦ **ידידה שטרן:** אילו גופים נשארו מחוץ להגדרה במסמך?

♦ **דן מרידור:** בנק ישראל. בנק ישראל לפי החוק היום, שאותו הנגיד אינו מקיים, ובזה הוא מקיים את מצוות קודמו, כפוף לממשלה. הוא אינו מקיים זאת, ומי יעמידו במקומו? הוא עושה מה שהוא רוצה באצטלה של עצמאות. אבל זאת דוגמה של רשות מבצעת המשפיעה עליי. הריבית שקובע נגיד הבנק היא מהותית.

♦ **ידידה שטרן:** האם באופן פרדוקסלי הוא יהיה מחוץ לחוקה ואכן פטור יחסית מנורמות?

♦ **דן מרידור:** אני חושב שלא. יחילו עליו את סעיף 61 לחוק החוזים, החלה דומה של הנורמות האלה, אני מניח.

♦ **שלמה גוברמן:** יושב ראש הכנסת ומבקר המדינה מפעילים סמכויות ביצוע. אז משום שהם לא נכללו בהגדרה של הרשות המבצעת, הדינים לא יחולו עליהם!!

♦ **דן מרידור:** יחולו עליהם. הדין המנהלי יחול עליהם, ודרך אגב, אתה יכול לראות שיש על הכנסת ביקורת שיפוטית מכמה סוגים. הסוג

הצבעוני היום הוא בעקבות החקיקה. אבל ישנם שני סוגים אחרים של ביקורת: על אי-קיום התקנון, שהוא כמו תקנות, והפגיעה חמורה מאוד (אני זוכר שפעם בא יוסי שריד וטען שרוצים לקחת את זכויותיו, ושם היה ריסון); ועל התערבות בהליכים מעין-שיפוטיים של הכנסת, וזאת הסרת חסות מסוג שלישי.

♦ **שלמה גוברמן:** לא, אני מדבר על היבטים ביצועיים, בעיקר מנהליים, של יושב ראש הכנסת ומבקר המדינה.

♦ **דן מרידור:** דינו כדין רשות מבצעת שיש לה תקנות.

סבב שלישי

שמות הדוברים

עו"ד ארידור, יורם - חבר המועצה
ורטהיים, אבי - יו"ר אינספר השקעות, רו"ח
ד"ר מדינה, ברק - הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים
פרופ' סגל, זאב - המחלקה למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ד ענבר, צבי
צבן, יאיר - ח"כ לשעבר
פרופ' צחור, זאב - נשיא מכללת ספיר
ד"ר שטרן, יורי - ח"כ יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, חבר בוועדת
חקיקה פרלמנטרית

♦ דן מרידור: אני מציע לעסוק בעיקר בחלק הראשון - המאפיינים החוקתיים של הרשות המבצעת, משום שהשני פיקנטי יותר, וחוששני שנגלוש מיד למלחמה כנסת-ממשלה-חברי-כנסת, כפי שקרה בדיון הקודם. ברצוני לעסוק בנושא פחות מדובר ופחות דרמתי לכאורה, והוא הרשות המבצעת ומאפייניה החוקתיים.

ברצוני לומר כמה מילות פתיחה, ואחר-כך נפתח בדיון. ראשית, איננו כותבים חוקה מחדש, אלא מתייחסים למצב חוקתי קיים - חוקי יסוד לממשלה וכולי, והכלל שאני מציע, כיוון שמדובר בחוקה, ואנו מעוניינים בחוקה יציבה, הוא לא לשנות חוקה בגלל כל רוח נושבת. כלומר אני מציע לא לשפר כל דבר, אלא אם כן השיפור חשוב מאוד, משום שיש חשיבות לשמירת החוקה, ויש מחיר לא קטן לשינוי תדיר של חוקות. 'חוק יסוד: הממשלה' עבר שינוי אחד, וזה הפך לשיטה. וברגע שהעם רואה שמשנים לפי כל רוח הוא מאבד את הכבוד, החשוב לאלה בתוכנו שרוצים חוקה. יש כאלה הרוצים לשבש כמה שיותר, כדי להראות שלא הכול חשוב, אבל אני מניח שלא יושבים כאן אנשים כאלה.

שנית, אנחנו עוסקים ב'חוק יסוד: ממשלה' קיים, שנבנה כמו רוב החוקות שאנחנו מכירים בעשרות השנים האחרונות, ולדעתי ולדעת אחרים, בעולם אחר לגמרי. עד לפני כמה שנים, 10-12 שנים, לפני עידן הגלובליזציה והטכנולוגיה, הכוח והאינפורמציה היו בידי הממשלות.

אתה לא ידעת כלום. רצית ללמוד? לך לאוקספורד. לך לממשלה ותבקש. היום היחיד מועצם מאוד. בידי היחידים יש כוח רב. האינפורמציה כולה באינטרנט, ואינך צריך רשות מאיש. התנועה חופשית כמעט לכל מקום, והתוצאה היא, כפי שכונה טום פרידמן, "היחיד רב הכוח". זה עולם חדש לחלוטין. יש לו גם חסרונות, כמו ב-11 בספטמבר. איש אחד עשה זאת, לא מדינה. איש אחד יכול לשלוח אנתראקס מקצה העולם ועד קצהו. עושים זאת אנשים, לא מדינות.

גם בתוך ישראל, ולא רק במערב ובמקומות אחרים, האנשים חזקים הרבה יותר. ומדוע אם אני חזק יותר אני לא משפיע יותר? משום שכולם, או רובם, חזקים יותר. מי שמפסיד מכך במידה רבה הן הממשלות, המאבדות מכוחן, והעיר זאת אחד החברים בדיונים הקודמים. אולי אנו מפחדים מממשלות חזקות, אני מפחד, אבל פחדים מדיקטטורות שייכים לעבר. צריך לחשוב איך בעידן כזה ממשלה יכולה לתפקד כלל, כאשר כל היחידים והקבוצות והיחידים בתוך הקבוצות כל כך חזקים, עד שאינם צריכים את הממשלה ומצפצפים עליה. אני מעיר את ההערה הפילוסופית-היסטורית הזאת, אשר מישוהו העלה אותה כאן לפני, משום שזה לא החוק הזה. פרופ' אייזנשטדט, אחד מגדולי הפילוסופים שלנו, אמר שצריך לחשוב על הכול מחדש, משום שאנו חיים בעידן אחר. ההערה הזאת אינה קשורה לטקסט הנוכחי, אבל מצאתי לנכון להזכירה.

הערה נוספת: הרשות המבצעת בעיקר, ובמידה מסוימת גם הרשות המחוקקת, נמצאות בחיתוך בין שני עולמות - העולם הפוליטי והעולם המנהלי. המדינה נתנה בידן כוח, ועליהן לפעול לפי הכלל המנהלי, למשל, לשקול לעניין, למנות אנשים מתאימים, לשקול שיקול ענייני על כל היבטיו. איש אינו מתכוון להחיל על הממשלה את הכללים המנהליים, בחלק מפעולותיה. למשל, מצופה מראש הממשלה למנות את האיש המתאים ביותר להיות שר. אם פקיד ימנה אדם לא מתאים, יגידו לו: "תחליף אותו". אבל איש לא ביקש למנות שרים לפי התאמתם, ולפחות אין חובה משפטית כזאת. שאלת מינויי שרים - עד כמה צריך להתאים מינויים פוליטיים למטה - זאת שאלה שאפשר לזלזל בה, אבל היא מן העניין הזה.

או למשל, אם פקיד יצביע בגוף שהוא נמצא בו או יחליט החלטה בניגוד לדעתו, יגידו לו שהחלטה בטלה. אבל אם חבר כנסת יצביע לפי דעתו בניגוד להסכם קואליציוני, הוא יעשה דבר שלא ייעשה, מפני

שלפי 'חוק המעבר' הייתה חובה עליך לפעול שלא לפי דעתך, אלא לפי ההסכם הקואליציוני שמקים ממשלות. אם כן, לעתים יש ניגוד בין שני העולמות, הפוליטי והמנהלי.

העלו פה שאלה: למה מתכוונים כשמדברים על ממשלה? ל-15-20 שרים? ובזכות עו"ד ארידור אגיד שהזכרו גם סגני שרים. ומישהו הציע קודם לבטל את סגני השרים. או אולי מדובר על כל עובדי המדינה או גם על גופים מבצעים שאינם הממשלה? סמכות נגיד ישראל לקבוע את ריבית משפיעה עליו כמו סמכות שר האוצר לקבוע תקציב, והוא אינו רשות מבצעת, או אולי כן? ליועץ המשפטי לממשלה יש סמכויות מרחיקות לכת. האם הוא חלק מהרשות המבצעת לצורך העניין? האם הוא כלול ב'חוק יסוד: הממשלה'? יש מועצות ותאגידים על פי חוק שאינם הממשלה, והם בעלי סמכויות. מהי הרשות המבצעת? האם הם הרשות המבצעת? אני כפוף לאדון לופוליאנסקי או לברקת או לעמדי? איני יודע, בקרוב אדע. והוא יכול להחליט החלטות הנוגעות אליי. האם הוא חלק מהרשות המבצעת? האם על החוק יכלול גם אותו או גם את הרשות המבצעת במובנה המצומצם יותר, הממשלה?

בהצעה שיש כאן, שהיא בעצם אינה הצעה אלא רעיונות שהעלינו על הכתב, וגם בינינו לא הגענו לנוסח או לרעיון מסוכם, יש כמה חידושים. בעיקרו של דבר לקחנו את החוק הקיים. העלינו כמה בעיות חדשות, ובעיקר הוספנו - ד"ר מדינה והצוות שעשה את העבודה - רעיון הקיים בעולם, אבל לא בהרבה מדינות: לקבוע לרשות המבצעת כללים לפעולתה. גם היום יש תנאים כאלה. הם מתחייבים מכוח הפסיקה של בית המשפט, מתחייבים מכוח היותם בחוקים אחרים. למשל 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' אוסר לפגוע בזכויות האדם בדרך זאת או אחרת, לא מכוח 'חוק יסוד: הממשלה', אבל מכוח חוק יסוד אחר, מחלק אחר של החוקה. השאלה היא הראוי לכתוב כאן הסדרים מבניים, פרוצדורליים או מהותיים, ולחייב את הממשלה - הרשות המבצעת לפעול על פיהם? היום אין לנו פרק כזה.

ושאלה נוספת היא בדבר תפקידי הממשלה והמגבלות עליה. לממשלה יש יעדים של האינטרסים הלאומיים השונים, ויש לה מגבלות הנובעות מזכויותי כאזרח. היא לא תוכל לקחת את הקרקע שלי או לעצור אותי לפי האינטרסים שלה, אלא אם כן תשלם את המחיר בהתאם לפרוצדורה. איך אנחנו נעזרים בשאלות האלה בין התפקידים של הממשלה לבין הזכויות שלי והמגבלות של הממשלה?

♦ **ברק מדינה:** לפי תפיסה מקובלת אנחנו מטילים מגבלות על הממשלה. אבל איננו בהכרח מטילים עליה חובות או מתווים לה את דרך - לאן היא צריכה ללכת ומה מותר לה לעשות, אלא רק מציינים מה אסור לה לעשות, ומה היא חייבת לעשות.

אני חושב שהסעיף העיקרי בטייטה לדיון הוא הניסיון לקבוע קו מנחה למה אמורה הממשלה לעשות. שאלה גדולה שנשארת פתוחה, לפחות מבחינתנו, היא עניין חלוקת הסמכויות בין הממשלה לבין הכנסת. התפיסה שבאה לידי ביטוי במסמך היא שהכנסת אמורה להתוות מדיניות, ושהממשלה אמורה לבצע אותה. כמובן, זו עוד פיקציה שאינה מתאימה למצב הקיים, שבו הממשלה מקבלת לא מעט החלטות מדיניות. היא אינה גולם המבצע הוראות, אבל הקו המנחה בהצעה הזאת הוא להגביר, באופן הזה, את צד קביעת המדיניות על ידי הכנסת, וזה נעשה בין היתר באמצעות התייחסות רצינית יותר לעקרונות החוקיות, כלומר לתפיסה שבאה לידי ביטוי במסמך, שהממשלה מוסמכת לעשות רק מה שהוסמכה לעשותו על ידי הכנסת באותם תחומים.

כמובן, הסעיף הזה הוא סעיף בעייתי מאוד, כי מה נעשה בדבר פעילויות הממשלה הנחוצות? אי-אפשר לקיים מדינה בלעדיהן, אבל אין להם הסמכה בחוק, והשאלה היא עד כמה אנחנו מוכנים לדרוש הסמכה כזאת בחוק.

♦ **יורם ארידור:** אני שותף לגישת מר מרידור שעלינו להיזהר משינויים, בעיקר כשאנו מודעים לקלקול שהיה. יחד עם זאת, לא ראיתי שזה מוצע בהתאם לגישתכם.

♦ **דן מרידור:** אין פה הצעה.

♦ **יורם ארידור:** אז אני אומר, זה לא נוסח מוצע לדיון. יש יותר מדיי סטיות מהנוסח הקיים בלא הצדקה ממשית. כדי לסטות מנוסח של חוק יסוד, שאנחנו מקבלים אותו בעקרון, מוטב שתהיה סיבה טובה. ואם אנחנו סוטים בלא סיבה טובה, מתחילים להגיע לסתירות בין הפיצולים השונים. ואני רואה אותם ממבט די שטחי. אני למשל רואה בהצעה שהממשלה צריכה לקדם את האינטרס הציבורי, ואילו אחר-כך שהיא צריכה להגן על זכויות היסוד ולקדם את רווחת האדם. אני רוצה לדעת מדוע הדברים מובאים לחוד, ולחלופין, למה היא צריכה לקדם את רווחת האדם. רשות מבצעת, וכך כתוב היום בחוק, צריכה לבצע את המדיניות שלה בהתאם לחוקים. למה לקלקל זאת? אחר-כך אני רואה שהרשות המבצעת מורכבת מן הממשלה, עומדת בראש הרשות המבצעת,

רשויות הביטחון, תאגידיים ממשלתיים וגופי סמך. כשמתחילים להיכנס לדרכים אלה מסתבכים, ועדיף לא להיכנס אליהם. אני רוצה להבין מה זה "הרשות המבצעת מורכבת מרשויות הביטחון". רשות הנמלים איננה רשות מבצעת? אני רוצה להבין, תאגידיים ממשלתיים וגופי סמך הם רשות מבצעת, ובנק ישראל פה שדן הזכיר, אינו רשות מבצעת? ויועץ משפטי אינו רשות מבצעת? זה לא נובע מתוך זה שלא יודעים זאת, אלא מתוך שמנסים להמציא את הגלגל.

אחר-כך אני רואה: "הרשות המבצעת מוסמכת לפעול אך ורק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה". כלומר בכל מקרה שבחוקה או בחוק לא יהיו כתובות המילים 'אך ורק', אנחנו נדע שזה בעל משמעות. אני רוצה להבין, כותבים פעמיים 'אך ורק', כדי שנתבלבל עוד יותר? או למשל: "הרשות המבצעת תקצה כספים על פי אמות מידה הוגנות, סבירות ושוויוניות". עכשיו אני מבין שהוגן זה לא סביר, סביר זה לא שוויוני, ושוויוני זה לא הוגן.

♦ **דן מרידור:** זה לקוח מתוך פסיקה של בג"ץ.

♦ **ברק מדינה:** אבל סליחה, בוודאי, אפשר להתייחס פה לניסוח, אבל השאלה עקרונית. מהי העמדה העקרונית שלך?

♦ **יורם ארידור:** לכתוב ולשנות מה שפחות, מפני שמה שאני מצביע עליו עכשיו נובע מהסטייה העקרונית. אתן דוגמה: "שר אחראי לכל התפקידים שהוא ממונה עליהם". יפה, אז אני קורא זאת, ומבין שהוא גם אחראי לאדם בעל סמכויות עצמאיות על פי החוק, הנמצא באותו משרד, "השר האחראי לכל התפקידים שעליהם הוא ממונה". ואחר-כך אני קורא: "הוקנו בחוק סמכויות לגורם מסוים ברשות המבצעת, יפעיל אותן אותו גורם בעצמו". זה המצב החוקי היום. אבל לפי המצב החוקי היום, השר יכול לקחת לעצמו את הסמכות. לפי המסמך שלכם, הוא כבר אחראי, בלי לקחת לעצמו את הסמכות. הוא יכול לקחת על עצמו את הסמכות. סמכות שיפוטית זה דבר אחר. אבל לפי המסמך הוא אחראי לכל התפקידים. מה זה אחראי? פירוש הדבר לפי הכתוב כאן שהוא אינו יכול לקחת, שהסמכות בידי מישהו אחר, והוא אחראי. אני מציע למכון לדמוקרטיה לקחת את 'חוק יסוד: הממשלה' כמו שהוא, לראות איפה יש שגיאה מהותית, תקלה רצינית בחוק, ולתקנה בלי להמציא דברים חדשים, ואז תהיה לנו חוקה המתקבלת על הדעת. אסור לנו ליצור תסבוכות אפילו בסעיפים מהסוג הזה. ואם יש לקונה, בסדר, זה מה שצריך.

♦ **דן מרידור:** אני מודה שזאת הגישה היסודית שלי, אבל כאשר שמעתי את דברי החברים האחרים, אמרתי בלבי שחשוב לדון ברעיון המופיע בחוקה השוודית המגדיר את הדרך שבה צריכה לתפקד כל הרשות המבצעת: החובה לקיים כללים פרוצדורליים מהותיים מסוימים בשיקול הדעת, שאגב נקבעו בארץ בפסיקה, זכות השימוע והחובה לשמוע לשיקול ענייני והסבירות וכולי. הם נצרו זאת בחוק שלהם, ודרך אגב, 'חוק יסוד: כיבוד זכויות ורווחת האדם', מועתק משוודיה. זה רעיון חדש. עד היום לא ראיתי בחוקות, והוא מעניין. אפשר לומר: "לא ראוי לכלול את זה, לא ראוי לכתוב את זה מאי אלה סיבות שהועלו כאן", ואפשר לומר: "כן ראוי לכתוב את זה". אז זה שינוי.

♦ **קריאה:** מוזרה הלשון השוודית. מי דובר בה? אולי רק השוודים.

♦ **דן מרידור:** כנראה רק השוודים עצמם.

♦ **זאב סגל:** ודאי לא ראוי שהחוקה או חוקי היסוד יראו כמו כלי משחק, והתבזיזו די ב'חוק יסוד: חופש העיסוק', שהוחק לאחר שנתיים מחדש. 'חוק יסוד: הממשלה' הנוכחי הוא חוק הבריחה מהבחירה הישירה. אז מצב העניינים בכנסת היה כזה, שאמרו: "בואו נברח מחוק הבחירה". כשאני, עבדכם, אמרתי בפורומים שונים: "רגע, אבל בואו בהזדמנות זאת שכבר מחוקקים מחדש, נתקן כמה דברים", אמרו לי: "לא, קודם כול נקבל את החוק הזה, כדי לברוח". אני אומר זאת כרקע חקיקתי, כהיסטוריה. אחר-כך אנחנו נראה מה אפשר לשפר ומה אפשר להוסיף.

אני חושב שהיום יש הסכמה של רבים שצריך לכונן בארץ משטר נשיאותי. יש לכך תומכים מכל מיני חוגים וזו בוודאי איננה שאלה פוליטית.

♦ **יורם ארידור:** הדרך היחידה לכונן בארץ משטר נשיאותי, היא לצרף אותנו לארצות-הברית

♦ **זאב סגל:** טוב. זה היה עו"ד ארידור, לא אני.

♦ **יורם ארידור:** לא אמרתי שאני מציע זאת.

♦ **זאב סגל:** לא שעטנו, מה שאנחנו עשינו בבחירה הישירה, היה משטר נשיאותי במרכאות כפולות. קצת נשיאותי, קצת לא, והפכנו לבדיחה בין-לאומית. אני מדבר על משטר נשיאותי. כשנדון בכך, תראה כמה שאפשר לחשוב על זה.

שמענו, חבורת פרופסורים, הרצאה של בנימין נתניהו ושל אהוד ברק. הבאנו את שניהם לחוד לשיחות של כמה שעות, וראינו כמה קשה

לראש ממשלה לתפקד, ובפני מה אנחנו ניצבים. לכן אני חושב שלא ראוי לארגן זאת במהירות, בלי להשקיע מחשבה עמוקה בכך. ועוד דבר, באשר לתיקונים: ב'חוק יסוד: הממשלה' הזה חסרים הרבה דברים אמתיים. אתן לכם דוגמה: בשנת 1993 בג"ץ פסק את הפסיקה המפורסמת, ששר או סגן שר שהוגש נגדו כתב אישום לא יוכל לכהן בממשלה, וראש הממשלה חייב להעביר אותו מכהונתו. זאת הלכה פסוקה. עשר שנים נוהגים לפיה. זהו מנהג, ואיננו בחוק, ולא בכדי. זה נשאר כהלכה פסוקה מקובלת, אבל זה לא כתוב בחוק. אפשר אף להסיק מהחוק הנוכחי שבטרם הרשעה, הכהונה כשרה וסבירה. התחמקות נוספת: עומדת תמיד השאלה בדבר הצורך באישור הכנסת לאמנות בין-לאומיות. לאחרונה, בשלהי ממשלת נתניהו, היו כמה חידושים: צורך הכנסת לאשר ויתור לשטחים. הסעיף הדין בדיווח על הכרזת מלחמה, לא במקרה של פעולת מגן של מנע, אנמי לחלוטין. היו הצעות טובות הרבה יותר. דובר על war power act כמו באמריקה ועל דברים נוספים, וזה חסר.

"חובה של ממשלה למסור מידע" - יופי! הללויה! הכנסת הגיעה להישג אדיר, שנדמה לי שפעם במושב אפשר ברוב של ארבעים חברים לחייב את ראש הממשלה להופיע. גם יש פה דברים סתמיים. אני מניח שיושבים פה אנשים כמוני, שבאמת חיים את הנושא.

לכן, אם לא נוגעים - לא נוגעים, אבל אם מנהלים פרויקט, הפרויקט הוא בכמה דרגות, בחשיבת עומק, וזו מערכה גדולה על משטר נשיאותי.

אבל, אם באמת יש כאן מחשבה, אז יש כאן ניסוחים יפים מאוד, נהדרים. ד"ר מדינה ניסח? אפשר להכניס את ההגדרות האלה, אבל במשפט חוקתי, צריכות להיות הוראות ברורות וחד-משמעיות למקרים. לא ייתכן שבכל קונסטלציה חוקתית בית המשפט העליון ירביץ לנו בתשעה שופטים, חמישה מול ארבעה, או שבעה מול שניים, פסק דין כלשהו. דברים רבים אינם חדים כאן. כך למשל, בדוגמה שהבאתי בעניין הגשת כתב אישום, משמעותה כלפי שר או סגן שר. אין לנו הוראה כלל: חובת המידע - איזה סוג של מידע למסור? אנו דנים ב'חוק יסוד: הממשלה' החדש, לאחר חוק חופש המידע אפילו, ואין לכך התייחסות רצינית ועמוקה. לדעתי יש לעסוק בכך בכובד ראש.

♦ **דן מרידור:** אני רוצה להזכיר כי איננו עוסקים בשאלה איך על הממשלה לתפקד ואילו חוקים צריכים להיות, אלא רק באותם דברים

שנמצאים בחוקה. האם באמת חוקה צריכה לקבוע את סוג המידע והפרטים? אנחנו עוסקים רק בדברים הראויים להיכלל בחוקה.

♦ **זאב סגל:** שמונים-תשעים אחוז מההוראות לא צריכות להיות בחוקה.
♦ **דן מרידור:** אני מודה שצריך להשאיר רק את ההערות המתאימות לחוקה. זאת אפשרות.

♦ **זאב סגל:** דרך אגב, מר מרידור, זהו תהליך שכבר התחיל. אם נמצא פה חוק הממשלה -

♦ **דן מרידור:** יש חוק הממשלה, חוק הכנסת, חוק מבקר המדינה, המועצה לביטחון לאומי. ובאשר להערות: אין פה בריחה. היו שחשבו שהחוק הקודם היה רע מאוד, ולכן לא ברחנו, אלא חזרנו לחוף מבטחים. זאת עמדתי. כל אחד ועמדו.

♦ **זאב סגל:** לא, הבריחה מבחינת הזמן.

♦ **דן מרידור:** לא, ריצת מרתון מכוונת להגיע לחוף מבטחים. לא ברחנו. ובנוגע לדבריד, כל מה שאמר לך יוסי ביילין בוודאי מחייב אותך, ואני מעריך אותו מאוד, למרות דעותיו. דעותיו לגיטימיות, אך הן לא לדיון עכשיו. אני רק אומר שביילין איש אמת, הוא אינו אומר דברים סתם. הוא התכוון להמשך תיקונים מחדש. אני רק חושב אחרת ממנו. אני חושב שחוקה לא צריך לתקן, גם כשברור לנו שיש פה פסיקה מבית משפט, ואני לא דואג לחברי הכנסת. זה לא יעבור בכנסת, שם חלק גדול היום חשודים, ולא תוסר חסינותם אולי. אני חושב שעצם התיקון הוא בעייתי, דווקא לחוק שאינו יציב בעצמו. לייצר לגיטימציה ציבורית לשיטת ממשל זה דבר חשוב. תחושת הציבור שמשנים את כללי המשחק כל הזמן היא רעה מאוד לגיטימציה. לכן אני אומר שאני עדיין בדעה שצריך להיזהר בתיקונים, אלא אם כן הם חשובים מאוד.

♦ **קריאה:** מספרי השרים - זה צרם לציבור הרבה יותר.

♦ **דן מרידור:** כן, מספר לא צריך להיות קבוע בחוק.

♦ **צבי ענבר:** ראשית, אני תומך בהכללת עקרונות יסוד כמו אלה שנקבעו במסמך שאתם מציעים: אמות מידה הוגנות, סבירות ושוויוניות ולא בהתאם לכל דין. 'בהתאם כל דין' הוא עניין טכני. אבל קביעת העיקרון בדבר מהן אמות המידה, חשובה, ואני בעד הכללה בחוקה של דברים מן הסוג הזה. הצעה לתיקון 'חוק יסוד: הממשלה', כדאי להביא יחד עם חוק הממשלה.

♦ **צבי ענבר:** שלא יצטרכו לתקן אותה מפעם לפעם. למשל בארצות-הברית, ואולי זו דוגמה מרחיקת לכת, מספר התיקונים לחוקה מועט ממספר הדורות.

♦ **דן מרידור:** שם אין בעיה של בית המשפט. הוא מפרש להם.
♦ **צבי ענבר:** כן. העקרונות הם גם שייקבעו בעוד דור או שניים, ואיננו יכולים לשער לעצמנו מה תהיינה ההתפתחויות. בית המשפט צריך לבחון אם החוקים תואמים את העקרונות, ולא אם הם תואמים פרטים. לכן, איני חושב שהמסמך צריך להיות חד. אני בעד שיהיו בו עקרונות. ונקודה אחרונה, לפחות בשלב הזה, היא בעניין יחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, והוא 'חוק יסוד: החקיקה'. הוא אינו שייך ל'חוק יסוד: הרשות המבצעת', אבל הוא שייך למהות היחסים. חובה להביאו, ובין היתר הייתי קובע בו דבר חשוב באשר ליחסים בין הזרועות: הוראה שהייתה בתקופת המנדט - איך מחוקקים חוק, ונאמר שם שחוק אסור שיכלול יותר מנושא אחד.

♦ **דן מרידור:** כמו חוק ההסדרים.
♦ **צבי ענבר:** כמו חוק ההסדרים. נדמה לי שאחד הגורמים לכך שלכנסת אין מה לומר בחקיקה חשובה, הוא העובדה שתהליך החקיקה חייב לעבור דרך מסננת. אני אפילו בעד בית שני, וחוק ההסדרים עושה חוכא ואטלולא מכל תהליך החקיקה. כמה שיגידו שזה הדבר הכי חשוב לעניין תקציב המדינה, לא ייתכן שהסדרים שלמים, שחוקים שלמים, עוברים תוך פרק זמן שלא מאפשר קריאתם בקול רם מהמילה הראשונה ועד המילה האחרונה. אם יהיה חוק שיחייב חוק אחד על נושא אחד, כי אז חוק משק הדלק לא ייתכן יחד עם עוד מאה חוקים אחרים, בתהליך בן שבועיים בוועדת הכספים.

♦ **דן מרידור:** עו"ד ענבר עזב את הכנסת. הוא אינו יודע להעריך את האינטליגנציה של חברי הכנסת הנוכחיים. הם קוראים, הם מבינים.

♦ **צבי ענבר:** אזכיר שנלחמתי על כך, ואחרי הרבה כנסות הבאתי את ועדת הכנסת לקבל את השקפתי: שגם בלי הוראה בתקנון, מותר לה לפצל חוק ולהעבירו.

♦ **דן מרידור:** ברור. אני רוצה להוסיף דבר לצורך התיאור ההיסטורי. הצורך ביצור שנקרא 'חוק הסדרים' שנולד בשנת 1985, אני חושב, נובע מההפקרות שנהגה בה הכנסת. היית מעלה על דעתך למשל, שבכנסת שלנו ועדת הרווחה והעבודה תסכים לקצץ בביטוח לאומי בחצי? שוועדת הרווחה והעבודה תתנהג באחריות? שהיא תראה עצמה אחראית לכלל המשק? היש סיכוי בעולם שהיא תסכים לטפל בביטוח לאומי? אין. מימי שושנה ארבלי אלמוזלינו ואילך, היא ועדה שאין לה אחריות לכלל המשק, ולכן אפשר לוותר על התיקונים האלה או לעשות זאת אחרת.

מכך זה נובע, ולא מן הצורך. יש חוקים שאתה יודע שבועדה שלהם הם פשוט לא יעברו לעולם. לו היו ועדות שכולן היו אחראיות, וכולן רואות את האחריות, ועדת החינוך מורה להפחית שעות הוראה משום שאין כסף, ועדת בריאות מורה לקצץ בבריאות - ולא כל אחד הוא לובי של החלק שלו, אז היה טעם להניח שכל ועדה תעשה את שלה. אין דבר כזה. הכנסת עצמה התפרקה מסמכויותיה. ועדותיה אמרו: את הגזרות תקבל ועדה אחרת. אנחנו הטובים. אני אוסיף למובטלים, אני אוסיף לתלמידים, אני אוסיף לחולים. והרעים, ועדת האוצר או הכספים, יעשו את העבודה. אז נוח להם, זה לא מקרה כאן, שאין אפשרות להעביר זאת.

♦ **צבי ענבר:** מר מרידור, ראשית, ישנם חוקים בחוק ההסדרים שלא שייכים לעניין.

♦ **דן מרידור:** אתה צודק.

♦ **צבי ענבר:** ושהם מקצועיים טהורים. שנית, הייתי קובע אז, אולי הסדר מיוחד לחוקים המוגשים המלווים את התקציב, ולפיו בכל חוק כזה חייבת לשבת ועדה משותפת בראשות יושב ראש ועדת הכספים.

♦ **דן מרידור:** אני מסכים אתך שחוק ההסדרים נוצל בצורה מבישה. ובכל זאת, איך אפשר להעביר בוועדת הרווחה או בוועדת הפנים דברים שאין שום סיכוי בעולם לפי הרכבם, לפי מה שהתפתח, שיעבירו אותם, כיוון שהאנשים לא מרגישים אחריות לתקציב? להקים ועדה משותפת אולי?

♦ **צבי ענבר:** זה ייקבע בחוק, משום שוועדה העוסקת בעניין אף פעם לא תסכים מרצונה הטוב להיות בוועדה משותפת.

♦ **יורי שטרן:** ההגדרות פה נראות לי אבסטרקטיות מדי, ולכן אין לי התייחסות אליהן. אבל במה שנוגע לתקציב, שהוא ביסודו של המהלך השלטוני, עצם העובדה שהתקציב מתרכז בוועדת הכספים, יוצרת צוואר בקבוק בכנסת, שאיננו מאפשר לפרלמנט הישראלי לדון בתקציב. יש לך מספר מצומצם מאוד של אנשים ויושב ראש ועדה אחד, והוא צריך לשלוט במהלכים מאוד שונים ומשונים. לכן אני חושב שתקציב של משרד העבודה והרווחה, למשל, שייך לוועדת העבודה והרווחה, וצריך לדאוג למסגרת שבתוכה הדיון הזה מתקיים, מסגרת של מגבלה תקציבית, שבה הוועדה יכולה לשנות עדיפויות או להציע חלופות. אבל התהליך כפי שהוא היום מראש אינו מאפשר לכנסת לדון.

דבר נוסף: צריך להגדיר מה יכול ללוות את העברת התקציב בכנסת,

משום שבשיטה הזאת (ועכשיו זה לא יהיה רק חוק ההסדרים, אלא גם תכנית כלכלית) כל יום הממשלה יכולה לשנות באחת חקיקה בכל מיני תחומים בטענה שהכול משרת את תקציב המדינה, ובכך להרוס את כל התהליך הפרלמנטרי. אלה הדברים, והם חייבים תיקון.

♦ **דן מרידור:** כדאי לראות מה קורה בפרלמנטים אחרים. אמנם לא בדקתי, אבל שמעתי שחוץ מהקונגרס האמריקני שעובד אחרת, נדמה לי שהפרלמנט הבריטי מעולם לא עבר שום תיקון להצעת הממשלה בתקציב. איש אינו מעז לגעת בו. גם אצלנו לפי המבניות והחוקתיות, הממשלה צריכה להעביר הכול בלי שום תיקון, משום שיש משמעת קואליציונית. קיים מתח בין הרצון שלנו שחברי הכנסת יבקרו את הממשלה, לבין הצורך שלנו לקיים ממשלה הבנויה על קואליציה, שאין לחברים בה זכות לפעול נגדה, משום שבכך הם עוברים על מה שהם נדרשים לו בחוק המעבר הישן - לפעול. זאת בעיה לא פשוטה. עובדה שלפרלמנטים אחרים, לדעתי, יש פחות יכולת לשנות משיש לכנסת. הכנסת משנה. חלק מהשינוי ה"מבורך" היה שחברי הכנסת וועדת הכספים קיבלו כסף שהם אישית יחלקוהו, והכנסת כבר פיקחה: כל אחד קיבל כסף לחלק למוסדות שהוא מעוניין בהם. לצערי ראיתי זאת במו עיניי, כשהייתי שר האוצר, וזה היה לא נעים מאוד. אתה שואל את עצמך: איפה הפיקוח טוב יותר? פיקוח כזה לא הייתי אפוא רוצה, אבל הוא היה יעיל. חילקו הרבה כסף ככה.

♦ **יאיר צבן:** ראשית, נקודת המוצא בתיאור שלך היא שיש לנו שני גופים - ועדת העבודה וועדת החינוך - המייצגים גישה חד-צדדית, ויש לנו ממשלה ושר אוצר המייצגים ראייה עולמית מקיפה המביאה בחשבון את כל האינטרסים והצרכים. קודם כול אני כופר בנקודת הראות הזאת.

♦ **דן מרידור:** בראשונה, בשנייה או בשתייה?

♦ **יאיר צבן:** בשתייה. אני כופר בטיעון שלך למניע של חוק ההסדרים, ואומר מדוע: שיטת הוועדות המשותפות הייתה ידועה. את חוק משפחות ברוכות ילדים שיזמה תמ"י הממשלה אישרה, והוא הובא לכנסת, והורד לוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת העבודה והרווחה. זה לא היה בפיליבסטר (עיקוב הצעות) ארוך שנמשך עד שמושב הכנסת הסתיים, והממשלה משכה את החוק (ועשיתי זאת מפני שהחוק התבסס על אפליה בין ילדים יהודים וערבים). אבל המנגנון הזה של שילוב ועדות היה ידוע זה מכבר. יותר מזה, הרי הוועדה המשותפת יכלה לפצל את החוקים

האלה, ולדון בכל נושא בנפרד. אבל היא לא רצתה לאפשר דיון לעומק בכל אחד מהחוקים האלה.

♦ **דן מרידור:** מה הפריע לה, הדיון או ההצבעה?

♦ **יאיר צבן:** החשש היה שמא בדיון יתעוררו שאלות לא נוחות למציעים. לא פעם, כשהביאו לדיון הצעת חוק ממשלתית, ביקשתי את תזכיר החוק, ובקושי, בפרוטקציה, קיבלתי אותו. הרי כאשר הממשלה מכינה את התזכיר, פונים לגורמים הרלוונטיים כדי שיגישו את תגובותיהם. שאלתי: אפשר לדעת כיצד הגיב גורם זה או אחר? את זה כבר לא יכולתי לקבל. אחר-כך כשבאו הגורמים האלה לפני הוועדה והציגו נקודת ראות חדשה, התברר כי המחוקק לא ידע את המידע הזה. זה חופש המידע. חייבים להביא מידע מלא בפני המחוקקים.

ועוד פגם, ואותו שניכם יודעים: הכניסו לחוק הזה מה שהתחשק באותו רגע להכניס. מקרני ראמים ועד ביצי כינים.

לגופו של עניין, אני מסכים עם כל הדברים שאמר עו"ד ענבר. בכל זאת הייתי רוצה להביט בארצות מספר באירופה, ארצות שאנחנו חושבים שיש לנו מה ללמוד מהן, ולראות מה השכילו לעשות במדינות מתוקנות אחרות, מה השכילו להכניס לחוק יסוד, ומה השכילו להכניס לחוק רגיל. ברור שאין אצלנו משטר נשיאותי, ואני מתנגד למשטר נשיאותי. ובעניין הדמוקרטיה - כדאי לזכור כי לא אנחנו המצאנו את הגלגל הזה, ואיני משוכנע שאנחנו נהיה המחדשים הגדולים בתחום זה.

אני בעד לכלול קביעות ערכיות, מפני שהממשלה לא רק מבצעת חוקים, היא מנהלת מדיניות, ושנכם דברים עקרוניים בעלי אופי חקיקתי שאני רוצה שהם ינחו את מעצבי המדיניות. יש סכנת נפילה לחוקה מליצית שתכסה על מציאות שהיא היפוך של הנאמר בה. אני מוכן לקחת את הסיכון, כיוון שניסוח ערכי יוכל לשמש עוגן למאבק החברתי, כדי שהחוקה תחדל להיות מליצה ותהפוך למציאות.

צריך להכניס פרטים שנקבעו בחוק נפרד, למשל 'כבוד האדם וחירותו', לערכי היסוד הצריכים להנחות את הפעולה.

♦ **צבי ענבר:** זה מופיע, 'חוק יסוד: זכויות האדם'.

♦ **יאיר צבן:** לא. יש לך פירוט, "קדושת חיי האדם" וכולי.

♦ **דן מרידור:** הראשון, חוק זכויות היסוד של האדם, לקוח מהמקורות. השני לקוח מהסעיף השני של חוקי היסוד, שדן בערך האדם, קדושת חיי האדם והיותו בן חורין. זה כתוב במדויק. "היותו בן חורין" זה כמו 'חירותו'. זה קיים אבל בנוסח קצת שונה.

♦ **יאיר צבן:** אני בעד, רק כך אפשר לקדם את עסקת החבילה של צמצום האמירה בחוקה, ופירוט הדברים בחוק רגיל. אבל אי-אפשר לעשות זאת אחרת, משום שלא תוכל לבטל את 'חוק יסוד: הממשלה' עם הפירוט שלו, לקבל חוק כללי ולהשאיר את השאר תלוי באוויר. זה התהליך.

♦ **דן מרידור:** צריך לעשותם יחד.

♦ **זאב צחור:** מדברך אני מבין שצריך לומר את הדברים בהכללה ולהפנות לחוק -

♦ **יאיר צבן:** לא, אבל להגיש אותם יחד. זה העניין. וזאת כדי שגם לא יתעורר חשד.

♦ **דן מרידור:** נעשה כך פעמיים: פעם אחת נגמר, בחוק מבקר המדינה שפוצל לחוק ולחוק יסוד, ופעם אחת לא נגמר ב'חוק יסוד: החקיקה'. צריך היה לחלק אותנו לשניים: לחוק יסוד החקיקה ולחוק החקיקה, ושניהם לא נגמרו בסופו של דבר.

אני רק רוצה להעיר משהו בעניין הרמוניה ניסוחית. לדעתי, כל חוקי היסוד צריכים להיות מצומצמים. ועוד דבר, תחשבו עליו, אני לא נבהל ממנו אבל "אוהבי" בית המשפט העליון יקפצו מכעס: כשאתה קובע בחוק היסוד את העקרונות, וכל השאר בחוק רגיל, כל ניסיון לשנות את החוק הרגיל יהיה כפוף לבית המשפט העליון, לפסיקתו ולהתאמתו. איני מתנגד, להפך. אבל היום, שינוי חוק יסוד בדרך כלל לא יהיה כפוף. הפעם אתה מכפיף זאת לבית המשפט העליון, ואני לא נבהל. אבל דעו לכם, שגם זה נעשה. אני יודע איפה אני עומד בבית המשפט העליון, אני רק אומר לכם, תראו את מי שיתנגד לזה.

♦ **יאיר צבן:** האפשרות השנייה - שהחוקה תהיה מפורטת - לא תשיג יציבות. אנחנו, למשל, באים מדיון על השלטון המקומי, ואין סיכוי שייכנס דבר מפורט על השלטון המקומי לחוקה.

♦ **דן מרידור:** מאחר שהעבירו זאת לעוזי כהן, ויחליטו מה הוא מרשה ומה לא - עוזי כהן מרעננה יחליט מה נכנס בחוקה ומה לא. גם את הסגנים הוא כבר קבע.

♦ **יאיר צבן:** אינני יודע. אם תעשה אתו עסקה, גם אפשר על 'חוק יסוד: הממשלה'.

♦ **אבי ורטהיים:** חסרה לי התייחסות למעמדה של החוקה בציבור, סעיף משנה אולי, על היותה חגיגית.

♦ **דן מרידור:** אני מסכים.

- ♦ **יאיר צבן:** עוד הערה, ואיני בטוח שתהיה כאן הסכמה עליה, והיא מתייחסת למונח 'נאמן הציבור'.
- ♦ **דן מרידור:** התנהל עליו דיון מעניין מאוד בישיבה הקודמת, ואנשים העלו השגות באשר אליו.
- ♦ **יאיר צבן:** לשיטתכם, לפי הרעיונות שאתה והשופט שמגר הבעתם, המונח 'נאמן הציבור'. אינו טוב, כיוון שכל ה"סקטוריאליסטים" יסבירו שהם עושים את מה שהם עושים מפני שהם נאמני הציבור.
- ♦ **דן מרידור:** השאלה היא מיהו הציבור.
- ♦ **יאיר צבן:** נכון. תתחיל לומר 'הציבור הכללי', וצא ובדוק מיהו הציבור הכללי. אני אומר דבר יסודי יותר. זה wishful thinking, מנותק מהמציאות, ואיני מכיר חברה שאינה סקטוריאלית, מגזרית, ובמיוחד חברה מגזרית כל כך כמו החברה שלנו, ולחשוב שהפוליטיקה תתעלם לחלוטין ותייצג רק אינטרס כללי, אבסטרקטי.
- ♦ **דן מרידור:** לא כל הפוליטיקה, העשייה של הרשות המבצעת.
- ♦ **יאיר צבן:** העשייה של הרשות המבצעת. אני חושב שהבעיה היא גם בהגדרה: נושא פיתוח הנגב - זה סקטוריאלי? אולי כלל-לאומי?
- ♦ **ברק מדינה:** צריך לנמק על מה מבססים זאת, מדוע זה כך או כך.
- ♦ **יאיר צבן:** מעולם לא ננעלו, לא שערי הפירוש ולא שערי ההנמקה. אני אתן לך נימוקים לאומיים בעלי היבטים גלובליים שיסבירו למה צריך לחזק את עקרון, למשל.
- ♦ **דן מרידור:** ולמה אתה משתמש בנימוקים גלובליים לאומיים? כי אתה מושרש בתוך "הציבור נאמן הציבור", בלי להרגיש כלל. אתה יודע שאתה מוכרח להסביר שהמדיניות שלך היא לטובת הציבור כולו, ולא לטובת המגזר החרדי, המתנחלי, הקיבוצי. ובצדק, ולא - היית אומר זאת.
- ♦ **יאיר צבן:** אני רוצה לטפל בקבוצה מסוימת של האוכלוסייה.
- ♦ **דן מרידור:** אתה עושה זאת כי אתה חושב שהיא זכאית לכך מהיבט ציבורי, ולא משום שאתה מייצג אותה. זה ההבדל. זה כל ההבדל שבעולם. תראה, אני למשל לא חרדי כל כך. אני יכול לחשוב שמגיע לחרדים שייתנו להם יותר כיתות בבית הספר מלחילונים, כי אין להם מספיק, וזה בסדר. אני יכול לעשות זאת גם כחרדי. אני לא יכול לומר שאני דואג למגזר שלי ו"השאר שיישרף". זה ההבדל.
- ♦ **יאיר צבן:** אני מציע לך לא לומר "השאר שיישרף".
- ♦ **דן מרידור:** אתה אומר, ואני מחייך יחד אתך. ובכל זאת, הגענו למצב שכך אומרים. פעם היו מחביאים זאת, היום כבר לא. אני מייצג את

העולים, את החרדים, את המתנחלים, ושום דבר אחר לא מעניין אותי. זה חינוך. אתה צריך לראות את הסך הכול.

♦ **יאיר צבן:** לא הספקתי לומר בדיון הקודם שבתקציב צריך לשים ריסונים. אי-אפשר להתעלם מהמגזריות, משום שזאת הוויית חיינו. צריך לשים ריסונים מסוימים, אולם ספק אם הריסונים האלה יכולים להיות מנוסחים בחוקה.

♦ **אבי ורטהיים:** שתי הערות קטנות: חסרה לי התייחסות, וייתכן שהיא ברורה מאליה, לפעולה של הרשות המבצעת לשם יישום החוקה. אנחנו אומרים שחקיקה פרטית היא דבר יפה, שיזמות של חברי כנסת הן דבר יפה, אבל בסך הכול חלק גדול מהחקיקה ניזונה מחברי ממשלה או מהרשות המבצעת. חסרה לי האמירה שלפי החוקה הרשות המבצעת דואגת לחקיקה לשם הוצאה לפועל של החוקה. אנחנו אומרים: "בואו נקטין את החוקה, נעמיד אותה מלמעלה", ותחתייה אנחנו רוצים לבנות את המצע במסגרת של חוקים, וכמעט בכל הדיונים ובכל החדרים העלו את רעיון ההקטנה, "נקטין ונדאג לחוקים מלמטה". אם כן, חסרה לי המטלה העיקרית של הרשות המבצעת. מבחינתי ברגע שאני כותב: "המטרה העיקרית ברוח של חוקה [...] אחראית לכך שייכתבו החוקים לשם ההוצאה של העקרונות ברוח החוקה [...] החוקה היא חוקה. לא מצאתי זאת בשום מקום.

♦ **דן מרידור:** אני עוזר לך: האמריקנים רואים את תפקיד הנשיא להגן ולשמר את החוקה. הם אומרים: "כל תפקידך איננו אלא חוקתי". אני רוצה להוסיף על מה שמר ורטהיים אמר, בכיוון שונה קצת. היו שהעלו את הסוגיה הבאה, והיא נוגעת לסעיף של חוקיות השלטון: כל אדם נולד חופשי, והוא רשאי לעשות מה שהוא רוצה. להבדיל מאתנו, בני האדם, שהחוקים מגבילים את זכויותינו ואינם מקנים לנו זכויות, גופים כמו גוף ציבורי, הממשלה, אין לה אלא מה שהחוק נתן לה. זה עקרון חוקיות השלטון. כל סמכות שאין לגוף אחר, הממשלה רשאית לעשות. והשאלה היא: בשום מקום לא כתובות המטלות של הממשלה. אם אתה אומר שעל הממשלה לעשות רק מה שהחוקים האצילו עליה, באיזה חוק הוסמכה הממשלה לקשור קשרים דיפלומטיים עם צרפת ולשלוח שגריר לאנגליה? מכוח מה היא עושה זאת? מכוח סמכות שיורית, וזה קורה בפועל. אבל האם לא צריך לשאול מה תפקיד הממשלה, כפי שנעשה בחוקה האמריקנית? לקיים יחסי חוץ, באופן כללי, לא כתוב אצלנו בחוק היסוד היום. זו שאלה מהותית.

♦ **זאב צחור:** איפה המכשלה?

♦ **דן מרידור:** יש מכשלות. אני יכול לתאר אותן. אבל אני רק מציג את השאלה משום שהיום אין הגדרת תפקידי הממשלה. עו"ד ארידור הגדיר "היא הרשות המבצעת", אבל זהו ביטוי כללי מאוד. אנחנו לא רוצים, נדמה לי, שהממשלה תוכל לעשות כל מה שהיא רוצה. מהי סמכות שיורית? לא כתוב בחוק, והיא עושה בכל זאת. שאלה קשה. אין היררכיה מלאה. הממשלה יכולה להחליט על מדיניות כלפי וייטנאם ולתמוך בעם הקמבודי, בלי הסמכת הכנסת. בסמכות הממשלה להחליט על המדיניות, כשהיא מוגבלת על ידי התקציב. אבל נשאלת השאלה בכל זאת, אם הממשלה יכולה לעשות דברים שלא הוסמכה לעשותם במפורש. אני חושב שכן, אם היא אינה פוגעת בזכויותי כאזרח, וזה לא כתוב בשום מקום. לדעתי היא אינה יכולה לפגוע בזכויותי, לקחת את הקרקע שלי או לעצור אותי בשביל מטרות שהיא לא הוסמכה. כשנשלחו שוטרים להאיטי, עלתה השאלה אם אפשר לשלוח שוטרים, בעוד פקודת המשטרה אינה מסמיכה לשלוח שוטרים לחו"ל, ואמרו שכן, מכוח סעיף הסמכות השיורית. אני חושב שטעו בכך, כי לא הייתה סמכות כזאת. שוטר בחו"ל זכויותיו מוגבלות, הוא כפוף לדין משמעותי, ויש עליו איסורים. לפי דעתי לא פעלו נכונה. זאת שאלה קשה, אם להשאיר סעיף סמכות שיורית, סעיף שהוא רחב מאוד, נתון לפרשנות, או לקבוע באופן פוזיטיבי את תפקידי הממשלה. ייתכן שאתה תגדיר הגדרה רחבה כזאת, ופרשנות תאפשר זאת. ייתכן שצריך לכתוב שסמכות שיורית יכולה להתקיים רק אם הכנסת אישרה. אינני יודע. היום זה סעיף כללי מאוד שאינו מגדיר את הפרשנות.

♦ **אבי ורטהיים:** עוד נושא בעל שני צדדים - השוויוניות. אני חושב שהאמירות בדבר דרך הפעולה של הרשות המבצעת, כיבוד זכויות האדם וכולי, ראויות להיכנס למשפט כללי יותר, והוא שהרשות המבצעת אמורה לפעול על פי עקרונות החוקה. בפרקים שאינם קשורים לרשות המבצעת אנחנו קובעים עקרונות, ואיני חושב שיש טעם כלל להיכנס לשאלה אם כיבוד זה שוויון או לא, שלא לדבר על כך שהיו ועדיין יש לנו בעיות עם הנושא. יש לנו בעיה עקרונית בנושא השוויוניות, משום שאנחנו לא ממש מתכוונים לפעול בצורה שוויונית, אלא בשאיפה לשוויוניות.

♦ **דן מרידור:** מתכוונים לא. לרבות שאלות של העדפה מתקנת, שהשאלה כרוכה בתוך השוויון. זאת שאלה לא קלה.

- ♦ **אבי ורטהיים:** לטעמי זה לא שוויון, אלא פעולה בשאיפה לשוויון. אבל פעולה של העדפה מתקנת מטרתה ליצור שוויון.
- ♦ **זאב סגל:** אנחנו פועלים על פי אמות מידה שוויוניות.
- ♦ **אבי ורטהיים:** איני חושב שאתה מתכוון לשוויוניות. אני בעד אמות מידה. אתה אינך מתכוון לשוויוניות.
- ♦ **דן מרידור:** בואו נעשה סדר. הוא רוצה לומר שאתה מתכוון ליחס פרוגרסיבי בכל זאת, אבל לא שוויוני.
- ♦ **זאב סגל:** לא. מדובר על הקצאת כספים.
- ♦ **אבי ורטהיים:** נכון. אבל זה לא משנה. גם כשאתה נותן תקציב, אתה לא מתכוון לחלק אותו באופן שוויוני. אמות המידה אינן שוויוניות. הן שקופות, הן צודקות, הן הכול, חוץ משוויוניות.
- ♦ **דן מרידור:** השוויון הוא נושא לכינוס נפרד, מרתק בפני עצמו. אבל זה נוגע באמת לנושא הזכויות, שאני לא רוצה להפוך אותו לנושא מרכזי פה. לדעתי הוא חשוב יותר מהכול, אבל אנחנו עוסקים ברשות המבצעת.
- ♦ **אבי ורטהיים:** ואני אומר שמספיק להגיד שהרשות המבצעת חייבת לפעול על פי עקרונות ברוח החוקה.
- ♦ **דן מרידור:** אמירה כללית יותר. היתרון באמירה כללית הוא שאנחנו נשארים ברמה העקרונית.
- ♦ **אבי ורטהיים:** לא, היא אינה כללית יותר, משום שהעקרונות האלה כתובים בחוקה.
- ♦ **דן מרידור:** אני מסכים ואני אומר שאחר-כך תהיה פרשנות לאילו עקרונות התכוונת בדיוק בתוך העקרונות הכתובים.
- ♦ **אבי ורטהיים:** אני חושב שהרשות המבצעת צריכה לפעול על פי כל העקרונות הכתובים בחוקה.
- ♦ **זאב צחור:** אני חושב שחוקה היא גם סוג של בשורה. יש בה אמירה שחורגת מהסעיף הקטן החוקתי של הליך. על כן ראוי לפתוח במבוא שיש בו הגבהה.
- ♦ **אבי ורטהיים:** בחוקה כן. לא ברשות המבצעת. בחוקה אני חושב שיש עקרונות. באשר לרשות המבצעת, די להגיד שעליה לפעול על פי עקרונות החוקה.
- ♦ **דן מרידור:** הייתי אומר שיש שאלה בפרשנות משפטית, ויש שאלה חינוכית. זכויות האדם מהוות מגבלה על זכות הממשלה לפעול, והרי זהו תפקידה. הממשלה אינה יכולה להרוג אותי, אפילו למטרות הכי

קדושות, או לקחת את רכושי או לעצור אותי, אלא אם כן היא עושה זאת בדרך הכתובה - למטרות וכולי. זה קיים מכוח חוקי זכויות האדם. השאלה היא אם צריך לכתוב זאת בראשית הרשות המבצעת עוד פעם או בהפניה, משום שהדברים האלה קיימים מכוח הפרקים האחרים בחוקה. גם לולא כתבתי דבר, האדם מוגן בפני ממשלתו על פי החוקים האחרים. פה הייתה הצעה לכתוב במפורש, כמו שהשוודים עשו, שהמטרה של הפעולה היא רווחת האדם וכולי, והמגבלות הן זכויות האדם. אפשר לכתוב ואפשר שלא, זה נושא לדיון. ייתכן שזה לא ראוי לכל העניין, כמו שעו"ד ארידור אמר בהתחלה, העולם נחמד ויפה, אבל בשביל זה לחולל שינוי, כשלא ברור מה עושים, מוטב לא לשנות. זאת גישה אפשרית. יש גישה הפוכה, וזה מה שהעלינו פה ודנו בכך.

קבוצה ב: המעמד החוקתי של השלטון המקומי

מנחים

עו"ד וקנין, בני - יו"ר חברת פלאפון, ראש העיר אשקלון לשעבר
פרופ' נחמיאס, דוד - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, החו
למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב

סבב ראשון

שמות הדוברים

השופט אברהמי, אייל - בית הדין האזורי לעבודה
עו"ד ארידור, יורם - חבר המועצה
ורטהיים, אבי - יו"ר אינספר השקעות, רו"ח
נבות, דורון - עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' סגל, זאב - המחלקה למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב
ד"ר עזאייזה, פייסל - בית ספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת
חיפה, ראש המרכז היהודי-ערבי
עו"ד ענבר, צבי
הרב קרליץ, מרדכי - ראש עיריית בני ברק
ד"ר שושני, שמשון - מנכ"ל תגלית, הסוכנות היהודית

♦ **דוד נחמיאס:** אני מציע שנחלק את הדיון לשניים: בחלקו הראשון נדבר על הבעיות הרציניות, הכלליות והספציפיות, ובחלקו השני נתייחס להצעה לסוגיית השלטון המקומי. אם יהיו הצעות אחרות אני מוכן כמובן לשמוע ולדון בהן. נתייחס בצורה ממוקדת לשאלה אם יש מקום להכניס שלטון מקומי לחוקה עתידית, ואם העקרונות פה, מתאימים לחוקה.

♦ **פייסל עזאייזה:** אני מציע לנצל את העובדה שד"ר שושני כאן, והיה בשתי המערכות - בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי, ולדון ביחסים שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. רבים מהשירותים שניתנו בעבר על ידי השלטון המרכזי הועברו לידי השלטון המקומי בעשרים השנים האחרונות, במיוחד בתחומי החינוך והרווחה, אך לא הועברו

תקציבים מספיקים כדי לממן את השירותים האלה. זה מאלץ את הרשות המקומית לשאת באחריות ישירה מול האזרח, דבר היוצר גירעונות תקציביים ברשויות המקומיות. מצד אחר, כשבאים לדבר על איחוד רשויות, השלטון המרכזי לא שאל ולא התייעץ עם מערכות השלטון המקומי. אני מציע להקדיש כמה מילים ליחסים המורכבים והמתפתחים, שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ולמגמת הביזור, לפחות כפי שמצביע עליה השלטון המרכזי. מצד אחד אכן ישנה מגמת ביזור, אבל מצד אחר יש ניסיון להישאר בשליטה מרחוק על ניהול הדברים בלי לשאת באחריות מלאה לפן התקציבי.

♦ **יורם ארידור:** אני מציע שניזהר מהמודלים המקובלים בתעמולה בתקשורת. המודל הוא שהשלטון המקומי מקבל משימות, אבל לא מקבל את התשלומים הדרושים מהממשלה, וכתוצאה מכך נכנס לגירעונות. זה פשוט לא נכון. באופן כללי, בהרבה מקרים השלטון המקומי נכנס לגירעונות מפני שהוא רוצה להיכנס לגירעונות, ואחר-כך קל לו מאוד להאשים את השלטון המרכזי בכך, בעיקר כשמאשימים אותו באמצעות ססמאות יפות וריקות מתוכן. ססמה יפה היא "צריך לתת לשלטון המקומי להתנהל כפי שהוא רוצה להתנהל", וזאת כמובן רק ססמה. למשל, אם השלטון המרכזי לא ישגיח על רמת המיסוי של השלטון המקומי לא יהיה לכך גבול, בעיקר בנוגע לאלה שאין להם בָּרָה.

צריך להבין ששלטון מקומי, כפי שהוא קיים אצלנו, חייב להיות מוגבל על ידי אמות מידה מרכזיות. הוא חייב להיות מוגבל תקציבית, מוגבל ברמת המיסוי, ומוגבל בהתנהלותו. אין זה נכון שאין לו סמכויות. יש לו סמכויות די ניכרות, או לפחות יש לו השפעה ניכרת בענייני בינוי וקרקעות, סוגיה חשובה מאוד בשלטון המקומי, ולפעמים אני חושב שגם שם היה ראוי להגביל אותו קצת. הייתה תכנית ממשלתית להגביל את מספר הסגנים בשלטון המקומי, והתברר שנעשתה עסקה עם השר במשרד האוצר שלפיה מספר הסגנים לא יוגבל, מפני שהשלטון המקומי רוצה בהם.

♦ **דורון נבות:** הליכוד רוצה, לא השלטון המקומי רוצה.

♦ **יורם ארידור:** הוא דיבר בשם השלטון המקומי.

♦ **דורון נבות:** נכון, אבל הכוח היה כוח מפלגתי.

♦ **יורם ארידור:** הכוח הוא כוח מפלגתי, אבל הוא דיבר בשם השלטון המקומי. אני מציע לך להתמקד בצד האקדמי של הנושא ובצד המדעי

שבו, מפני שאם תתחיל להבדיל בהתייחסות לשלטון מקומי בין ליכוד למפלגות אחרות לא תגיע רחוק מבחינה מדעית. אני רק יכול להגיד שהצעתי פעם לשר הפנים המנוח בורג לפרק שתי עיריות שהשתוללו מבחינה תקציבית, האחת בראשות הליכוד והאחת בראשות מפלגת העבודה. אמרתי לו, אם אתה רוצה, למען האיזון, לפרק גם את העירייה שבראשות המפד"ל לא אתנגד. אלה היו עיריית תל-אביב ועיריית באר-שבע. הוא סירב. חשבתי שזה ישמש לקח למניעת בזבוזים. לפני שנגיע למסקנות שהשלטון המקומי חסר סמכויות וחופשי להשתולל, אני מציע שנקרא את דוחות מבקר המדינה בעניינים אלה, ונראה איזו הפקרות מבקר המדינה מגלה, לא רק בשלטון המקומי כי אם גם בשלטון המרכזי. אבל אנו דנים עכשיו בשלטון המקומי, ואני מציע להיזהר מהססמאות "לתת יותר סמכויות לשלטון מקומי". עלינו לגלות אחריות בנושאים אלה, ולא - תתחולל השתוללות תקציבית ולאחריה גירעונות, ואז השלטון המרכזי יידרש לכסות את הגירעונות, ואחר-כך יידרשו האזרחים להגדיל את המסים, ואנחנו יודעים על התרגילים של הנסיעות והבזבוזים בנסיעות וערים תאומות, וההוצאות לעולם לא על חשבון השלטון המקומי אלא על חשבון המארח, אבל אחר-כך אתה מזמין אליך, וכך הכול הולך ומתקזז. אני מציע לבדוק את הדברים האלה לא לפי מודלים תאורטיים אלא לפי מה שקורה בפועל, ומה שקורה בפועל מדאיג אותי מאוד בתחום השלטון המקומי, ולדעתי צריך שיהיה פיקוח הדוק של השלטון המרכזי בנושאים האלה. אחר-כך ניכנס לפרטי הניסוחים כאן, שבחלקם הניכר אינם הולמים את מהות השלטון המקומי האמתי.

♦ **שמשון שושני:** כשעו"ד ארידור היה שר האוצר, צ'יץ' ואני היינו אחראים לחינוך ולתרבות בעיריית תל-אביב, כך שאני שותף להוצאה מערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי הוסדרה, לכאורה, ואומצה גם בהחלטת ממשלה, אני לא יודע אם בתקופתו של עו"ד ארידור, לפניו או אחריו, בדוח ועדת זנבר.

♦ **יורם ארידור:** קראתי אותו. איני זוכר אם לפני תקופת כהונתי או אחריה, אבל אני זוכר שלא הייתי מרוצה ממנו.

♦ **שמשון שושני:** מששמעתי אותך אני יכול להבין. אבל בראשית שנות ה-70 אימצה הממשלה את הדוח, ולכאורה הוסדרה מערכת היחסים. השאלה המרכזית בדיוננו, וגם בדוח, היא מהן ציפיות הממשלה, השלטון המרכזי של הגוף המבצע או הכנסת, מהשלטון המקומי. רוצים שלטון

מקומי? איזה שלטון מקומי רוצים? לכל משרד ממשלתי יש מחוזות, הממשלה יכולה להאציל מסמכויותיה למחוזות שונים ולעבוד באמצעות עובדי מדינה כדי להגשים את מדיניותה. היא אינה צריכה שלטון מקומי בשביל כך. השלטון המקומי, כנראה ירושה מהמנדט הבריטי, משום שאנחנו עובדים גם בשלטון המקומי קצת לפי המסורת הבריטית, וכפי שהוא קיים היום הוא ישות בפני עצמה. מצד אחד מחילים עליו את כל כללי הדמוקרטיה, ומצד אחר, בכל מיני הנחיות של חוזרי מנכ"לים ובכל מיני חקיקות משנה שקשורות בשלטון המקומי, אנחנו מייפים את כוחו של שר הפנים להיות הנציב הכללי של השלטון המקומי. איני חושב שראש הרשות המקומית יכול לעשות צעד אחד בלי קבלת אישור שר הפנים, בעיקר בכל מה שקשור בתקציב. לרשות המקומית יש ועדת בינוי מקומית, אבל אחר-כך ועדת הבינוי המקומית עוברת לוועדת הבינוי המחוזית. הרשות המקומית אינה קובעת, אך היא יכולה להמליץ. השלטון המקומי מוגבל על ימין ועל שמאל, וחיבים להחליט על מעמדו. אני חושב שיש לו תרומה עצומה לדמוקרטיה: הוא קרוב לאזרח, הוא הכתובת הראשונה לכל אזרח, הוא המהות האמתית הדמוקרטית, הוא הביטוי הקהילתי של הדמוקרטיה.

אם הממשלה הייתה מיישמת את דוח ועדת זנבר, אולי היום בתיקונים מסוימים לא הייתה בעיה רצינית, אלא רק בעיות קטנות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. מערכת היחסים שם מוסדרת. נקבע שם שהממשלה כמעט לא תעסוק בביצוע, כי אם תקבע מדיניות כללית בנוגע לנושאים בעלי אינטרס לאומי בלבד, משום שהרשות המקומית היא המייצגת את האינטרסים המקומיים. הממשלה היא המחליטה על מסגרת תקציבית כוללת, היא הקובעת בשירותים הממלכתיים, היא הקובעת את הסטנדרטים, היא המתקצבת, מפקחת. הממשלה איננה עוסקת בביצוע. משרדי הממשלה אינם יכולים לעסוק בביצוע של המדיניות שנקבעה על ידי הכנסת והועברה לזרוע הביצועית המרכזית שהיא הממשלה. חייבת להיות כאן חלוקה של סמכויות, ויש הבדל בין 'האצלת סמכות' לבין 'חלוקת סמכות'. אני חושב שבחוק צריך לקבוע את חלוקת הסמכויות, ומהי סמכותה של הרשות המקומית. סמכות זו, לפי השקפת עולמי, היא הביצוע, משום שהיא קרובה לאזרח. זה צריך להיות מוסדר בחוק, ולא - השלטון המקומי הוא מעין בובה; לכאורה יש שם מישהו שנבחר על ידי האזרחים, אבל היכולת שלו לממש את מה שהוא נבחר בעבורו, מועטה.

אנחנו מכירים את מציאות הבזבוזים לא רק בשלטון המקומי, אלא גם בשלטון המרכזי, אבל אין ספק שחייבת להיות גם סוגיית השוט, וניהול תקין הוא תנאי בסיסי והכרחי. לדעתי, מעמדו אחריותו וסמכויותיו של שלטון מקומי חייבים להיות מוסדרים בחוקה, משום שצריך לסכם במפורש מהו מעמדו ומהן סמכויותיו באספקת שירותים ממלכתיים. אני מסכים עם ד"ר עזאייזה, שאמר כי המדינה דורשת ממנו לספק שירותים ממלכתיים, אך אינה מתקצבת תקצוב ראלי, אלא לפי ממוצעים. ברגע שהמדינה מתקצבת יישוב, על פי ממוצעים ולא על פי הוצאה בפועל ספציפית, הוא נקלע לגירעון אוטומטית. את החינוך העל-יסודי, למשל, אנחנו מתקצבים על פי ממוצע, ואין רשות מקומית העומדת בממוצע הזה.

♦ **פייסל עזאייזה:** האם הופקו לקחים מדוח ועדת זנבר בנוגע להסדרת היחסים בין השלטון, ובכלל?

♦ **שמשון שושני:** נכתב דוח מעולה שהכינו צוותים מעולים בליווי אנשי אקדמיה, ואולי יש בו נקודות שצריך לשנות במציאות של היום. הממשלה אימצה את הדוח, אבל כפי שקורה רבות, הרבה החלטות מתקבלות, ומעט מאוד מתבצע. היו דוחות נוספים, של חיים קוברסקי ז"ל, שהיה מנכ"ל משרד הפנים במשך שנים רבות, והיה קרוב לעניינים האלה, אבל בסיכומו של דבר הדוח המקיף ביותר שנכתב אי-פעם על מערכת היחסים הכוללת את התחומים השונים, לא בוצע.

♦ **מרדכי קרליץ:** אתייחס לדברים ששמעתי מפי שר האוצר לשעבר. הדברים היו נכונים מאוד לשעתם. קרה משהו ב-10-15 השנים האחרונות בתחום: בעוד שבעבר התפאר ראש עירייה בגירעונות הגדולים שהוא עשה כשיטה, והוביל זאת צ'יץ', היום המערכת עובדת הפוך. קרה שינוי גדול לטובה. היום החוק מחייב אחריות אישית של ראשי רשויות, אבל לא מפעילים אותו. בשנים האחרונות ראשי העיריות שואפים להגיע לאיזון תקציבי, לתקינות ההליכים. הדברים שונים ממה שהיו. כיום הגישה של רוב הרשויות היא התמודדות, ואיך להביא לכך שכל אחד יוכל לפעול במסגרת תקציב מוסדר. ההתמודדות עם תכנון ובנייה והאחריות של ראשי הרשויות הן בתחומים רבים. איני טוען שצריך לעשות מהפכות, אלא שפחות או יותר את הכיוון הזה צריך לחזק: צריך לאפשר לשלטון המרכזי התערבות מהירה וקלה במקרים שאכן יש השתוללות ממשית, כלומר כשיש משהו זועק לעין. וכמובן שלא ינצלו זאת לרעה, כיוון שמסוכן לתת לשלטון המרכזי יותר מדיי כוח להתערב

ולהפקיע סמכויות ניהול וכולי. זה יכול להיות אחרי בדיקה מי ראוי לניהול עצמאי, ייתכן שקשה מאוד לקבוע קריטריון לכך, אבל יש עיריות המתנהלות ופועלות כבר שנים בצורה נכונה, מבחינה תקציבית ומבחינה ארגונית-ניהולית. לאור הסיפורים הפיקנטיים כיום בשלטון המקומי, גם מבחינה ביורוקרטית, איני חושב שיש התייעלות גדולה מאוד. צריך עדיין לעודד ולחזק זאת. מה שכן מפריע זה שמתערבים דווקא בפרטים הקטנטנים. הזכירו פה קודם את ועדת התכנון והבנייה, ואני יו"ר ועדה מקומית וחבר בוועדה המחוזית, כך שאני מכיר את הנושא משני הכיוונים. אני חושב שבעיקרון המבנה הוא נכון; צריכה להיות ועדה מקומית, ויש דברים מטרופוליניים רחבים יותר, ושם צריכים לקבל החלטות ברמה של הוועדה המחוזית. בפועל הרבה פעמים קורה שדווקא בשאלה באיזה צד תהיה אותה מרפסת, הוועדה המחוזית מתערבת ומשגעת את כולם, וזאת שאלה שבהחלט צריכה להיות רק ברמה של הוועדה המקומית. לעומת זאת, דברים גדולים יותר עוברים בקלות, זורמים. צריך לבדוק למה מוקדשות שעות הדיון הרבות בוועדה המחוזית.

♦ **מרדכי קרליץ:** במה שקשור למסים, אני חושב שלא צריכה להיות התערבות של משרד הפנים, משום שאם הכנסת החליטה שאפשר לתת ארנונה באחוז מסוים, יהיה לא חוקי להעלות אותו, ואין צורך בהתערבות משרד הפנים. היום יש מודעות לדברים האלה. אני מקבל שיש מקום לבקרה על התקציב, כדי למנוע גירעונות לא סבירים בסוף השנה. אבל להתערב בפרטי התקציב - לכך באמת אין מקום.

♦ **אבי ורטהיים:** נערך דיון בתל-אביב על השאלה הזאת, ואחד הזיכרונות הכי גדולים שיש לי ממנו הוא השאלה של ראשי העיריות, והאינטראקציה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, ברמת השאלה אם חותמים על התקציב או לא. איני חושב שהשאלה הזאת שייכת להכללת נושא השלטון המקומי בחוקה. אני רוצה לקחת אותנו אחורה לשאלה אם צריך להיכלל נושא הרשויות המקומיות בחוקה.

♦ **מרדכי קרליץ:** אין ספק שכל הפרטים האלה - איך בדיוק תהיה בנויה הרשות המקומית - מקומם אינו בחוקה. אבל זהו חלק מרכזי מאוד בשלטון, ובוודאי בשירותים לאזרח מכלל המערכת.

♦ **אבי ורטהיים:** אני מסכים לכך שאלה הם חלק מהשירותים לאזרח. אנחנו מדינה של שישה מיליוני אנשים, שיש בה עשרות רשויות מקומיות של כמה עשרות אלפי או לפעמים אלפי תושבים בודדים, ואנחנו

מכניסים את מכלול היחסים אתם לחוקה של המדינה. זה נראה לי לרדת לרמה של ועד הבית. אני חושב שהדרך להעניק שירותים היא בהחלט חובה של הרשות המבצעת, ומכלול השירותים שעל המדינה להעניק לאזרחיה צריך להיכלל ברמה חוקתית כזאת או אחרת.

♦ **שמשון שושני:** אינך חושב שיש לרשות המקומית מעמד בחוקה של מדינה?

♦ **אבי ורטהיים:** אני בהחלט לא חושב שזה המצב שאליו אנחנו יכולים לקפוץ ברמת הרשויות המקומיות במדינת ישראל. אני חושב שהרשויות המקומיות, כפי שהן התפתחו במדינת ישראל, הן תרומה לדמוקרטיה, כפי שנאמר פה קודם, משום שהניסיון שלנו, האזרחים, עם רשויות מקומיות, הוא רע מאוד לדמוקרטיה.

♦ **פייסל עזאייזה:** לדעתך אין צורך בשלטון מקומי?

♦ **אבי ורטהיים:** אני בהחלט חושב שיש צורך בשלטון מקומי. שלטון מקומי הוא ביזור הסמכויות של השלטון המרכזי מבחינתי. ודאי שיש מקום לוועד שכונה. אני טוען שכאשר הפירמידה מתפצלת, היא לא דווקא מנתקת את הפיקוח מלמעלה. אני חושב שהשלטון המקומי הפך ל"ישות" עצמאית בגלל התפצלות הפירמידה, ולכן הוא "קופץ" לרמה של משהו שצריך להסדיר אותו בחוקה. מתן השירותים הוא צורה מבוזרת שיש בה פירמידה, ויש בה מחוזות ורשויות.

♦ **שמשון שושני:** אבל אולי היא צריכה להיות הפוכה, כדי לקדם את הדמוקרטיה: הבסיס שלה צריך להיות השלטון המקומי, והשפיץ שלה צריך להיות השלטון המרכזי.

♦ **אבי ורטהיים:** איני יודע אם בגלל האופי הישראלי שלנו אנחנו מצליחים להרוס דברים יפים. ייתכן שזה נכון ברמה התאורטית, אבל ברמה המעשית, השלטון המקומי הפך מצע לתרבות של דברים שליליים ולא דווקא לפריחת הדמוקרטיה. השאלה אינה אם זה גרוע יותר או לא; השאלה היא אם אנו צריכים את הכוח הזה, והתשובה על כך היא כן. בסופו של דבר, יש מעין ריק בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, שמייצר מצבים שבהם השלטון המרכזי מטיל שירותים על השלטון המקומי אבל לא מקבל מספיק אחריות על הביצוע. לא מספיק להגיד שרוצים לעשות שינוי בבתי הספר התיכוניים. צריך לתקצב זאת. איני חושב שמשום שהשלטון המקומי משמש צינור למתן שירותים לאזרח, צריך לתת לו אוטונומיה. צריך לפקח עליו, ובהיותו תחת פיקוח, איני חושב שמקומו בחוקה.

♦ **שמשון שושני:** מי מייצג את האינטרסים המקומיים? אתה חושב שיש במקום כלשהו אינטרס מקומי?

♦ **אבי ורטהיים:** כן, ואיני מציע לפרק את הרשויות המקומיות. אני אומר שמנגנון של רשויות מקומיות, על הדמוקרטיה שיש בו, על העובדה שהוא מייצג ציבור ועל תהליך דמוקרטי כזה או אחר, הוא כוח. הרי מה ההבדל בין אותו ראש מועצה לבין כל פקיד אחר במשרד הפנים? בסך הכול הם שווים, אבל לו יש כוח משום שהוא נציג ציבור. איני רוצה לקחת את הכוח הזה. יושב ראש ועד הורים נראה אחרת מהורה, מורה או אפילו מנהל בית ספר, משום שהוא מייצג ציבור כלשהו. אבל כוח זה הוא תחת פיקוח, הוא עוד פרט במכלול מתן השירותים לאזרח. מכלול מתן השירותים לאזרח ברמה הממלכתית צריך להיות כתוב, משום שרמת השירותים שניתנת לאזרח צריכה להיות מעוגנת בחוקה. רשות ברמה הממלכתית אינה יכולה להחליט לא לתת שירותים לאזרח.

♦ **אייל אברהמי:** צריך לזכור שחוקה אינה עוסקת רק בזכויות אדם. כיוון שעוסקים פה רבות בזכויות אדם, לעתים שוגים וחושבים שבה מסתכמת חוקה. לחוקה חלק מרכזי, והוא המבנה השלטוני - מערכות יחסים, למשל בין הצבא לבין המדינה, 'חוק יסוד: הצבא', 'חוק יסוד: הכנסת' וכולי, כל אותם חוקי יסוד העוסקים במבנה המדינה. במסגרת זו בהחלט יש מקום לקבוע באופן כללי גם את מבנה מערכות היחסים בין השלטון המקומי לבין המערכות האחרות. מקומה של החוקה אינו לשמש ספר שיקבע את כל ההסדרים וירד לפרטים הקטנים. גם השלטון המקומי, כמי שהוא ראש וראשון במתן שירותים לאזרחים ובתיווך בין האזרח לבין השלטון, הוא גוף שלטוני, וודאי שהוא צריך להיות יחד עם הגופים האחרים שהזכרנו.

השלטון המקומי משפיע על חיינו בחיי היום יום. הוא משפיע על זכויות האזרח הרבה יותר מכל אחד מהגופים החשובים האחרים. השלטון המקומי הוא זה הקובע איפה יהיה גן הילדים שלי, ואיזה מרכז מסחרי יהיה לי, ומה שירותי התחבורה שיהיו לי בתוך העיר. לא כל אחד מאתנו מושפע ישירות מההחלטה אם לצאת מלבנון או לא, אף על פי שבוודאי לכל אחד הייתה דעה בעניין.

אנחנו עוסקים פה בבחירות, ודווקא כאן צריך לעגן את הנושא הזה במסגרת חוקה, משום שזה חלק מהדמוקרטיה הכי בסיסית שבה האזרח יכול להשפיע הרבה יותר. ההשפעה שלי כפרט בבחירות לכנסת היא

אחד חלקי מספר כל המצביעים שיש, אך אם אני גר ביישוב קטן
ההשפעה שלי יכולה להיות עצומה, ולכן צריך לעגן את צורת הבחירה
במסגרת חוקה.

כיוון שאני חושב שגם הקשר בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי
צריך להיות מעוגן בחוקה, אז ממילא עולות כל השאלות שנדונו פה.
הבעיה בשלטון המקומי היא רמת האחריות האישית. יש חקיקה המעגנת
אחריות אישית. למשל סעיף 43 ב'חוק יסוד: התקציב' מדבר על חריגה
מתקציב. יש מסגרות שבהן אפשר להפעיל אחריות אישית. הבעיה היא
שלא עושים זאת. מעולם לא הוגשה תביעה אזרחית נגד ראש רשות
שחרג מהתקציב שלו ואמרו לו: "אדוני, שלם מכיסך!".

♦ **שמשון שושני:** גם בממשלה - השלטון המרכזי - לא תבעו שר או
מנכ"ל על חריגה בתקציב ועל ענייני השכר.

♦ **יורם ארידור:** חוץ בממשרד הביטחון. יש חוק התקציב, יש חשבים
במשרדי הממשלה, והחשבים אינם מאפשרים חריגות מהתקציב. אם
צריך לחרוג, ועדת הכספים דנה בכך. במשרד הביטחון לא הייתה חריגה
מעולם. יש הצעה שיכפיפו זאת גם לחשב של משרד האוצר.

♦ **דוד נחמיאס:** כשראש הממשלה שרון היה שר, היו חריגות במשרד
הבינוי והשיכון, והוא פיטר את החשב.

♦ **צבי ענבר:** ההבדל בין ועד בית לבין השלטון המקומי הוא קודם
כול בכך שוועד הבית אינו חלק מהרשות המבצעת, והשלטון המקומי
כן. מכל הנימוקים שהעלה השופט אברהמי, אני חושב בהחלט שיש
צורך להסדיר את עקרונות השלטון המקומי ואת חלוקת האחריות בינו
לבין השלטון המרכזי, הכול בצורה כללית ביותר בחוק יסוד. מהדברים
העיקריים שאני רואה נראה לי שבכל מה שקשור בעקרון השוויון במתן
שירותים, חובת השלטון המקומי לעקרון השוויון, ועליו לפעול בהתאם.
איני מדבר על חלוקת תקציב על ידי השלטון המרכזי לרשויות, אלא
על הרשות המקומית עצמה. אני לא מדבר על העקרונות החלים על
השלטון המרכזי, וזה בא לידי ביטוי במסמך שלכם: "הקצאת המשאבים
מהשלטון המרכזי תיעשה על בסיס קריטריונים שיקבעו בחוק ויש
בהם התאמה למאפייניה של כל רשות מקומית, ובהם מספר התושבים,
צורכי הרווחה ותשתיות בסיסיות". אני מדבר כרגע על חובתה של כל
רשות מקומית בפני עצמה, ואני רוצה שייאמר במפורש שזו חובתה, עם
עקרונות דומים למה שנאמר בנוגע להקצבה מהשלטון המרכזי.

יש פה ויכוח בסוגיית חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון

המקומי. אני סבור שהרבה דברים המחייבים היום את אישור השלטון המרכזי נגמרים אצל הממונה על המחוז. אולי יש דברים ההולכים גם למשרד הפנים או לשר, אבל איני בטוח שיש להם יותר ידע ויכולת להחליט במקום השלטון המקומי. אני הייתי נותן יותר חופש פעולה לשלטון המקומי יחד עם אפשרות פיקוח, כדי לא לחרוג בנושאים שנקבעו בחוק התקציב או בחוקים אחרים. הבנתי שיש עדיין הרבה דברים שצריך לקבל אישור בעבורם, שהוא בעצם פיקציה של "מגיע - אז מאשרים", או שלא מקדישים לזה יותר ידע מאשר השלטון המקומי.

נקודה שמטרידה אותי, ואיני יודע באיזו מידה אפשר במסגרת של חוק יסוד לנסח אותה, היא בעיית האישורים הניתנים כתוצאה ממתן תרומות על ידי גופים עסקיים, לאו דווקא תרומות לבעלי תפקידים ברשות אלא תרומה לעיר, לרשות עצמה, והן גורמות לקבלת החלטות שיש בהן משום פגיעה בשלטון החוק ובאיכות החיים.

♦ **יורם ארידור:** ראינו שבונים מלונות דיור על יד החוף, ואחר-כך רוצים להשתמש בהם לדירות.

♦ **צבי ענבר:** נכון מאוד.

♦ **יורם ארידור:** עובדה שבית המשפט פסל את זה. הוועדה הארצית בוודאי אישרה.

♦ **צבי ענבר:** הנקודה האחרונה שברצוני להזכיר בחוק היסוד, היא האפשרות שבנושאים עקרוניים יקיימו ברשות המקומית משאל תושבים.

♦ **דורון נבות:** אני רוצה להתחיל ממשהו שמר ורטהיים אמר בנוגע לכך שהשלטון המקומי אינו סוגיה חוקתית. לדעתי זאת אמירה חוקתית. ברגע שאתה מתייחס לגוף שנבחר על ידי תושבים בבחירות חופשיות דמוקרטיות כוועד בית, זאת אמירה חוקתית מאוד. זהו מסר סמלי לאזרחים, והוא - במדינה דמוקרטית אתם יכולים להישאל לדעתכם. אבל הסיפור הזה הוא סיפור של ועד בית. כדי שזה יקרה, חשוב שתוצא שזה יקרה, וחשוב להגיד זאת בחוקה. אולי לכתוב שהשלטון המקומי כפוף לממשלה. ואם המעמד שלו לא מוסדר בחוקה, יהיו בחירות, והאזרח יוכל להגיש בג"ץ. כיצד להגדיר את מעמדו - זאת שאלה עקרונית. האם אנחנו צריכים להסתכל במציאות הישראלית, שבה השלטון פוגע בדמוקרטיה, או שאנחנו צריכים לחשוב גם בעזרת תפיסה נורמטיבית שאינה מביאה בחשבון רק את המציאות, משום

שחוקה מעצם מהותה היא אמונה ביכולת התבונית שלנו לעצב יש מאין. זאת הצהרה שאנו חושבים שבעזרת ההסדר הבא נשפר את מצב השלטון המקומי. אני חושב שיש בחוקה גם יסוד אופטימי. אני בכל מקרה מאמין שאנחנו לא צריכים להניח שכל מה שקיים במציאות הישראלית זה מה שיהיה. אם זאת הנחת העבודה שלך אני מסכים אתך שהשלטון המקומי מזיק לדמוקרטיה ושראוי להגביל אותו כמה שיותר, כי היום השלטון המקומי לא מתנהל בצורה דמוקרטית. יש פה אנשים שחושבים שהוא מושחת מאוד.

♦ **פייסל עזאייזה:** למה להכליל?

♦ **זורון נבות:** משום שחייבים להכליל. רוב התושבים אינם מעורבים כפי שהיינו רוצים, הם אינם משפיעים באמת. החלטות רבות מתקבלות עקב קוניונקטורה פוליטית, וזאת אינה דמוקרטיה, כי רבות מקביעות ראש הרשות הן עסקאות פוליטיות.

מכיוון שאני חושב שזו סוגיה חוקתית, צריך לבדוק איזה ביטוי חוקתי אנחנו רוצים לתת לשלטון המקומי. לדעתי אם נאמץ את התפיסה של מר ורטהיים ושל עו"ד ארידור, תפיסה ריכוזית או תפיסה שאינה מכירה בתפקיד הדמוקרטי של השלטון המקומי ורואה בו מעין קבלן ביצוע, קבלן משנה, אנחנו נדלל אותה מאוד. דובר על הגבלה, לראות אותו כוועד בית. לדעתי אנחנו חייבים לחשוב על התפיסה הדמוקרטית שלנו, ואם אנחנו רוצים לתת הזדמנות לאזרחים לקבוע את איכות חייהם, זאת סוגיה חוקתית. לגיטימי שתגיד שאינך סומך על האזרחים, שזאת פיקציה, שהכול דיבורים. אני חושב שזאת הזדמנות, ושלהחליט נגד השלטון המקומי זה להחליט בעד דמוקרטיה רזה.

♦ **אבי ורטהיים:** אשאל אחרת: מה זאת אומרת "להחליט יותר"? האחראי על החינוך יגיד: "מה אתם מדברים אתי על הגבלת מסים, מפחדים מהעלאת מסים, אני בכלל לא מפחד, אני רוצה יותר מסים ברמה המקומית, משום שאני רוצה לתת יותר חינוך לילדיי".

♦ **זורון נבות:** זאת סוגיה חוקתית, ולדעתי אם אנחנו מאמינים בדמוקרטיה המושגת על ידי שלטון מקומי חזק, איננו צריכים להגביל אותם בגביית מסים. ראש עירייה הגובה מסים - התושבים יפילו אותו בבחירות.

♦ **יורם ארידור:** זה לא בדיוק כך. ראש העירייה גובה מסים לא מהתושבים שבחרים בו, אלא מבעל מפעל שתקוע ברמלה או בלוד ואינו יכול לזוז משם. המפעל יושב במקום מסוים, ולכן אפשר להטיל

עליו את המסים, וזכות הבחירה של בעל המפעל איננה רלוונטית.

♦ **דורון נבות:** בעיית השלטון המקומי היא בעיה אמתית, במובן הזה שלכל מדינה מודרנית יש הרצון הטבעי וההגיוני לנהל את מערכת המיסוי שלה, למשל. נתינת סמכויות לשלטון המקומי אינה סוגיה דמוקרטית גרדא יש לה השלכות נרחבות. הבעיה היא מבנית. היא לא בעיה של מדינת ישראל. מצב הכבישים בתל-אביב משפיע על כל מדינת ישראל. פה הבעיה, ופה חשיבות ההסדר החוקתי - קביעת סדר, ולא - המצב הנוכחי, הרחוק מלהיות אופטימלי, יימשך. זאת אחת הסיבות לחשוב הלאה על סוגיות מיסוי, על סמכויות ועל אחריות ברמה החוקתית.

♦ **מרדכי קרליץ:** מחד גיסא, איני חושב שאפשר לחולל שינויים מהפכניים במבנה השלטון המקומי. ייתכן שיש מקום לפעול לשינוי, אבל לא ברמה החוקתית. מאידך גיסא, לשלטון המקומי יש סמכויות רבות, המשפיעות על חיי האזרח - למשל מצב הכבישים, וכשיש רובד שלטוני שהוא הישיר ביותר שמולו עומד האזרח, אי-אפשר להתעלם מכך בחוקה. לכן אולי יש לכתוב זאת בכלליות, ולציין שהשאיפה היא שהוא יתנהל באופן עצמאי. בעיה נוספת היא שמשוויים מועצה של יישוב קטן למערכות גדולות וחשובות.

♦ **יורם ארידור:** למשל, לשלטון המקומי סמכות חוקית, או לא חוקית, לתת הנחות פרטניות.

♦ **מרדכי קרליץ:** היום כבר לא.

♦ **יורם ארידור:** זה נעשה באופן פרטני. הממשלה אינה יכולה לתת הנחות פרטניות.

♦ **מרדכי קרליץ:** היום זה כמעט לא קורה בשלטון המקומי, משום שהגבילו אותו מאוד. הזכרת את ההנחות. זה לא כל כך קשור לרמה החוקתית. היום זה מוסדר בחוק.

♦ **פייסל עזאייזה:** אני רוצה להציע לכולנו לעבור לצד הניסוחי. עד עכשיו שמענו שתי הערות בסוגיית שוויון ומתן שירותים. אולי אפשר לפרט לאן להכניס את הניסוח, ובעניין הממשלה - איפה לעגן אותו.

♦ **אייל אברהמי:** באשר לשוויון: קצת בעייתי לקחת עיקרון אחד, זכות אדם אחת, ולהכניסה. מה עם האחרות? מה עם חוסר הסבירות? "הרשות המקומית תיתן זכות תנועה", אין צורך לכתוב זאת. זה מופיע ב'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו'. אין מקום להתייחס אל השוויון כאל יסוד מיוחד לרשות המקומית. לעומת זאת, משאל עם בהחלט יכול לבוא

לידי ביטוי. זהו עניין נקודתי המתאים לרשות מקומית ואינו שייך לרמה הארצית באותה צורה.

♦ **יורם ארידור:** יש במסמך בעיות ניסוחיות. איני יודע למה הכוונה ב"רשות מקומית היא נאמן הציבור". אני יודע שהיא נבחרת הציבור, אבל מה זה "נאמן הציבור"? צריך לחשוב על הניסוח. מה זה "תפעיל סמכויותיה המוקנות לה בחוק"? ייתכן שיש לה שיקול דעת להפעיל או לא, נניח שיש סמכויות שהיא לא רוצה להפעיל, מותר לה או אסור לה? ברור שהיא צריכה להפעיל סמכויות המוקנות לה בחוק. יש לכתוב זאת? אם החוק מטיל עליה סמכויות או תפקידים, כי אז כל חוק בהתאם לצורתו. אני מעדיף שבחוקה יהיו דברים קצרים וכלליים. אני הייתי כותב: "רשות מקומית היא נבחר הציבור" או משהו דומה.

♦ **אייל אברהמי:** אתם רוצים להתייחס ברמה הזאת?

♦ **דוד נחמיאס:** אפשר בשתי הרמות: דיון עקרוני על הסעיפים, ודיון על ניסוחם.

♦ **פייסל עזאייזה:** נדון בשתי הרמות. נבדוק אם יש דברים נוספים שרוצים להעלותם, ואחר-כך אם יש ניסוחים שלא מרוצים מהם, ואין צורך לחפש את הניסוח עכשיו, אבל אפשר להעיר שיש מקום לחשוב מחדש על הניסוח הזה.

♦ **צבי ענבר:** בהמשך ל"והיא תפעיל סמכויותיה המוקנות לה בחוק", הייתי בכל זאת מכניס את העיקרון "תוך שמירה על שוויון". ייתכן שיש מקום להכניס משהו יותר משוויון, אבל בכל זאת...

♦ **אייל אברהמי:** שמירה על החוק. החוק מחייב שוויון.

♦ **צבי ענבר:** לא, החוק אינו מחייב שוויון, ואפילו, אליבא דאמת, יש החושבים שכבוד האדם כולל שוויון. יש מחלוקת. אומרים: "שוויון רק אם האי-שוויון פוגע בכבוד האדם". אני הייתי בכל זאת אומר "בעקרונות היסוד", בלי ניסוח סופי. בשלב זה איני רואה מקום אחר, אלא אם כן בסעיף נפרד, אבל מבין שאר הסעיפים, הייתי מציע לכלול זאת כאן.

♦ **אייל אברהמי:** בסעיף שלפנינו שני חלקים: החלק הראשון קובע שהשלטון המקומי הוא נאמן של הציבור. זה בעצם עיקרון מרכזי מאוד ולפיו הרשות המקומית נוצרה כדי לשרת את הציבור, היא נאמן הציבור, היא מחזיקה מידע לטובת הציבור, הנכסים שלה הם נכסים המוחזקים לטובת הציבור. ממילא היא אינה יכולה להפלות או לעשות דברים בעייתיים, ולכן זהו עיקרון שבהחלט הייתי משאיר. לי נוח אתו מאוד.

החלק השני, "תפעיל סמכויות המוקנות לה בחוק", הוא עיקרון אחר, אותו עיקרון שאנו מכנים "עקרון החוקיות". לפיו היא צריכה להראות תמיד מכוח מה היא פועלת, ושהיא פועלת במסגרת התחומה לה שנקבעה במקום אחר, לא בחוקה, על יסוד פקודת העיריות במקרה שלנו, על יסוד תקנות וכולי, אבל גם "המוקנות לה בחוק" אף על פי שזה לכאורה מיותר, כפי שאמר עו"ד ארידור. מה זה "מוקנות לה בחוק"? ממילא זה כך.

♦ **יורם ארידור:** לא, הבעיה שלי היא עם "תפעיל סמכויותיה". איני יודע אם היא תפעיל את סמכויותיה או לא. יש לה שיקול דעת לא להפעיל.
 ♦ **אייל אברהמי:** אפשר "תפעל בהתאם לדין". ממילא זה הפעלת הסמכויות.
 ♦ **צבי ענבר:** סליחה, עו"ד ארידור, אבל בקונוטציה שלך נאמן הוא כאילו מכוח המשפט הפרטי. אני חושב שמה שהשפיע על הניסוח הוא הפסיקה, שבה בית המשפט העליון חוזר ואומר, "רשות ציבורית היא נאמן הציבור", והיום יש לזה כבר משמעות כפי שבית המשפט העליון רואה אותה.

♦ **יורם ארידור:** ואז זה חל לא רק על הרשות המקומית.
 ♦ **צבי ענבר:** נכון, אבל אם אתה כבר מכניס בחוק יסוד עקרונות יסוד...
 ♦ **יורם ארידור:** הכנס אותם בעקרונות יסוד, לא ברשות מקומית. זאת הבעיה שלי. אני בעד המילה 'נאמן' אבל לא כאן.
 ♦ **צבי ענבר:** ראו בנוסח המוצע לדיון: "הרשות המבצעת היא נאמן הציבור, והיא תפעיל את הסמכויות השלטוניות".
 ♦ **יורם ארידור:** שם זה בסדר.

♦ **דוד נחמיאס:** ההיגיון פה היה בעצם להפוך רשות מקומית לישות שלטונית.

♦ **מרדכי קרליץ:** אני בדיוק בכיוון הזה. לדעתי הפרק ארוך מדיי לגבי חוקה, וקצר מדיי אם רוצים באמת להסדיר את כל נושא הרשויות המקומיות. לדעתי, אין מקום בחוקה לכל הפירוט הזה. צריך לומר שהרשות המקומית היא חלק מהרשות המבצעת, ושסמכויותיה אינן רק כמבצעת, כלומר להגדיר בדיוק מהי, ואילו כללים חלים עליה. אם יחול שוויון, הוא יחול על כל העקרונות באותה מידה. צריכה להיות התייחסות כללית ליחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אולי שאיפה לשתף עד כמה שאפשר לשתף, להתחשב במנהלות מקומיות. עלה פה רעיון המשאל. לדעתי הוא אינו בר ביצוע.

♦ **יורם ארידור:** משאל עם הוא טוב מאוד. הוא מפקח מהצד השני על כל הדברים.

♦ **מרדכי קרליץ:** ייתכן שצריך לומר אמירה כלשהי בכיוון הזה. זה צריך להיות רק במקרה קיצוני, מהותי מאוד, סוגיה עקרונית.

♦ **אבי ורטהיים:** מי קובע את היקף השירותים?

♦ **מרדכי קרליץ:** זה נושא בעצם מהותו. אתה אינך יכול להביא נושא כזה למשאל עם.

♦ **אבי ורטהיים:** הרשות אחראית להספקת השירותים. מי קובע את היקפם? וכנגד, מי קובע את ההכנסות - הרשות, האזרחים, השלטון המרכזי? ומי קובע את המסים? האם נובע מכך שהשירותים זהים בכל הרשויות? עכשיו פיצלנו את המדינה. ברמה החוקתית, הכרנו בעובדה שהמדינה מפוצלת, אבל לא הגדרנו מה אנחנו מוכנים שהחלקים האלה יעשו ומה לא. אני מקבל את ההסתכלות בצד הדמוקרטי, בצד החוקתי, ולפיה יש לנו חלוקה בהיבט הדמוקרטי, איננו רוצים שייקחו לנו זאת, שיום בהיר אחד מישוהו יגיד: "יש שלטון מקומי, אבל אולי הוא אינו דמוקרטי". אולי הוא לא צריך להיות דמוקרטי? אולי יש למנות מפקח עליו?

♦ **יורם ארידור:** אני רוצה לומר כמה דברים כלליים. אחד, צריך לעשות את הפרק הזה כללי הרבה יותר וקצר הרבה יותר. אם נישאר בפרטים, ניכשל בצורה טוטאלית בשל סיבות שאנחנו אפילו לא משערים. למשל, "ראש הרשות המקומית וחברי המועצה נושאים באחריות משותפת בפני ציבור התושבים". אם זה יהיה בחוקה, החוק המטיל אחריות אזרחית ופילית על ראש רשות יהיה בלתי חוקי חוקתית, מפני שהאחריות היא בפני ציבור התושבים, ולא בפני המחוקק של הכנסת. וגם "בכל רשות מקומית תכהן מועצה בעלת תפקידים תחיקתיים וביצועיים, וזאת רשאית לקבוע את המבנה הארגוני והפנימי ליתר מוסדותיה". הרשות המקומית, לפי סעיף בחוקה ולא בחוק, תקבע שלבית משפט השלום בתל-אביב אין רשות ערעור לבית המשפט המחוזי, אלא רק לבית משפט מחוזי של תל-אביב. כל מיני דברים מהסוג הזה. אנחנו מדברים על חוקה. אתה מדבר על מוסד תחיקתי, מוסד ביצועי ויתר המוסדות. יהיה גם מוסד שיפוטי.

♦ **מרדכי קרליץ:** 'חוק יסוד: השפיטה' מונע זאת. אני חושב שבנושא הזה אתה מגזים.

♦ **יורם ארידור:** אבל זאת חוקה.

♦ **מרדכי קרליץ:** כן, אבל כשיש חוק יסוד הנוגע בנושא זה בצורה ספציפית הדבר ברור; אין ספק.

♦ **יורם ארידור:** יש כאן "רשות מקומית תעסוק בהספקת שירותים לתושבים שבגבולותיה". ומה בדבר המבקרים בה? "[...] לתושבים שבגבולותיה, הקמת תשתיות ועיצוב מדיניות התכנון ויישומה". ייתכן שהקמת התשתיות לא תהיה לקידום רווחת התושבים. ייתכן שזהו קידום רווחת תושבים אחרים. הרי כל הדברים האלה יסתרו זה את זה. למשל, האם רשות מקומית יכולה לעצור כניסת מכוניות לתחומי הרשות או לגבות עליהן מסים? זוהי בעיה קיימת. ואם עיריית תל-אביב תחליט לעשות מה שעיריית לונדון עשתה, ותסגור את מרכז העיר, וכך עשו גם באוסלו, ובהרבה מקומות. האם זה רק עניינה של הרשות המקומית?

♦ **דורון נבות:** אבל האם אתה מסכים שזה חוקתי? אתה נגד ההצעה הזאת ספציפית?

♦ **יורם ארידור:** אני רק נתתי דוגמות. אולי אפשר לחלוק על דוגמה זו או אחרת, אך באופן כללי כל פירוט כזה יתנגש בסעיפים אחרים. בחוקה צריך שניים-שלושה סעיפים, עניין הבחירות, "מכהן מכוח אמון התושבים", להוסיף את רעיון משאל התושבים של עו"ד ענבר ו"תפעל לפי החוקים המסדירים את הנושא".

♦ **צבי ענבר:** הדברים שעו"ד ארידור העלה נוגעים למהות הדיון הזה. אם אנחנו מתחילים לרדת לתוכנו של כל סעיף וסעיף, ייתכן שיש מקום לשנות ולקצץ. מה שבעצם אמר עו"ד ארידור, הוא שאיננו יכולים כרגע לתת גושפנקא לנוסח כמות שהוא, משום שכל משפט ומשפט מעורר סוגיות שצריך לתת עליהן את הדעת. הסעיף "השלטון המקומי יכהן מכוח בחירת התושבים", למעשה מונע את האפשרות למנות ועדה קרואה או ועדה ממונה במקרים הראויים. אשר לסיפה של סעיף אחר, "[...] ועשייתו תהא לקידום רווחת תושביו", כאן דווקא הייתי אומר שהמקום לכלול אותו הוא בעקרונות היסוד. דהיינו השלטון המקומי, מהותו רווחת תושביו, וכאן אני מוסיף את דברי עו"ד ארידור - לא רק רווחת תושביו, אלא גם אותם גופים או חברות המחזיקים אזורי תעשייה ושאינם נמנים על תושבי המקום, ושלפחות לפי ההתרשמות שלי הם משלמים מסים גבוהים מאוד. דווקא הם אינם זוכים לרמת שירותים גבוהה, ואפילו לא לתשתית, לכבישים ברמה סבירה.

♦ **דורון נבות:** בעצם אתם טוענים כי כל אחד מהסעיפים האלה הוא עולם ומלואו, המחייב דיון פרטני, ואכן כך הוא. לדוגמה, ציינת את הסוגיה ועדה קרואה. אנו דנו בכך, והבנו שחלק ממשמעות הסעיף הזה הוא שאנו מטילים איסור על ועדה קרואה. אכן בלתי אפשרי לדון

בכל סעיף וסעיף. אנו צריכים לדון בגישה של השלטון המקומי, ואחרי שנחליט מה אנו רוצים מהשלטון המקומי נוכל לגזור את כל הסעיפים בנקל. אסביר: אם אנו חושבים שהשלטון המקומי הוא גוף דמוקרטי, והתושבים הם הפיקוח הטוב ביותר על ראש הרשות, ויש להם האפשרות להדיחו, מכך נגזור שאנחנו נגד ועדה קרואה. אך אם אנו לא כל כך רדיקליים, נקבע עיקרון חוקתי המתיר ועדה קרואה בנסיבות קיצוניות. אני חושב שעו"ד ארידור צודק: אי-אפשר לדבר על הסעיפים, לפני שמדברים על הגישה, על התפיסה, על הקונצפציה. אני מסכים שצריך לקצר את החוקה.

♦ **אייל אברהמי:** אני מסכים עם הדברים שנאמרו במובן זה שצריך לקצר את החוקה. לבי נוטה יותר אחר הגישה שהציג עו"ד ארידור, ולפיה אין להרחיב את סמכויות השלטון המקומי מעבר לקיים, וצריך שיהיה פיקוח מרכזי עליו. יש כאן סעיף המגביל את הפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי באופן כזה שעלולים להיווצר כשלים. אני חושב שצריך שיהיה פיקוח נרחב מאוד. המציאות, לפחות כפי שאני רואה אותה, היא כזאת שאם דיברנו על כשלים בשלטון, ברמה הארצית הם נמוכים הרבה יותר מברמה המקומית. ברמה המקומית המצב גרוע הרבה יותר. אני שופט בבית הדין לעבודה בירושלים, ובעבר שימשתי שופט בבית הדין האזורי לעבודה בבאר-שבע, וראיתי שם כל מיני רשויות מקומיות קטנות. המצב שם לא אוטופי, וזה רחוק מכללי המנהל התקין שאנו לומדים ומלמדים, ובהחלט צריך שלטון מרכזי שיכוון. ייתכן שבתל-אביב יש פיקוח הדוק יותר. אולי שם הלשכה המשפטית מתפקדת ומכוונת, אבל יש רשויות מקומיות שאין להן לשכה משפטית פנימית, והן פועלות בצורה של חמולה ובכל מיני צורות אחרות. לכן צריך פיקוח מרכזי, והסעיף הזה מאיין את האפשרות של פיקוח, או מצמצם אותו למקרים דקים מאוד, ולכן איני מסכים עם התפיסה הגלומה בו.

♦ **דוד נחמיאס:** אני מבין שהחלטנו שחשוב לנו שיהיה ניסוח קצר וענייני בנוגע לעקרונות שלטון מקומי בחוקה. על כך אין לנו ויכוח, ואני חושב שזו התקדמות חשובה מבחינה חוקתית. עכשיו נותר לנסח את העקרונות, ואנחנו עוד נראיין חלק מהמשתתפים.

♦ **פיסל עזאייזה:** אני חושב שיש מקום לעוד דיון קונצפטואלי, ואחר-כך יבוא השלב לגזור ממנו את הקורות הקצרות לניסוח החוקה.

סבב שני

שמות הדוברים

- אלוני, שולמית** – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
- נבות, דורון** – עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
- אלוף (מיל) עמידרור, יעקב**
- פרידריך, סמי** – מנכ"ל "שלדור"
- צבן, יאיר** – ח"כ לשעבר
- פרופ' צחור, זאב** – נשיא מכללת ספיר
- ד"ר רהט, גדעון** – החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
- השופטת רוט-לוי, סביונה** – בית המשפט המחוזי
- ד"ר שטרן, יורי** – ח"כ יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, חבר בוועדת חקיקה פרלמנטרית

♦ **דוד נחמיאס:** אני מאמין שלשלטון המקומי יש חשיבות בלתי רגילה בכל מערכת דמוקרטית. הדרך הישירה של האזרחים לשלוט בחייהם היא באמצעות השלטון המקומי. לדעתי, הדמוקרטיה נולדה ברמה הקהילתית-מקומית, ודברים רבים שהשלטון המרכזי עושה אינם מענייניו, כי אם מענייניו של שלטון מקומי, למשל בעיות תעבורה, בעיות קהילייה, בעיות סעד וכולי. כך מבחינת החשיבה הנורמטיבית שלי. אני רואה שני היבטים מרכזיים לשלטון מקומי: היבט משטרי והספקת שירותים. אני חושב שאנחנו עומדים בפני אנומליה משטרית מאין כמותה. מצד אחד אנחנו מתייחסים לשלטון המקומי כאל ישות משטרית: אנחנו בוחרים בראש עירייה, אנחנו בוחרים במועצה, אנחנו רוצים להחזיק את ה-accountable למעשיהם. מצד אחר, אנחנו מגבילים את סמכותם בכל אחד מההיבטים המרכזיים של שלטון בעיר או בקהילייה, ולא רק בהגבלה תקציבית. יש היום התאגדות של חמש עשרה רשויות מקומיות נטולות מענק, ובהן ערים גדולות, תל-אביב למשל, האומרות: "אינני רוצה שקל מהממשלה, אני רוצה קצת סמכות, למשל לגייס כספים באמצעות municipal bonds, או להעביר תמורר מרחוב דיזינגוף לרחוב אחר, ולוקח לי ככה וככה זמן ובסוף אומרים לי לא". ראש עירייה, אני לא אזכיר את שמו, אמר לי: "הייתי צריך לעבור על החוק, כי לקח לי

שישה חודשים לקבל תשובה שלילית ממשרד התחבורה להעביר תמרור, ובינתיים ילדים היו צריכים לעבור, והיו תאונות. קראתי למנכ"ל, הצבנו תמרור, וזהו". זאת באמת הבעיה.

נדון בשני נושאים: הראשון, נחיצות הסעיף או מה שנחשוב שצריך להיות הסעיף של שלטון מקומי בחוקה. השני, במסמך שלפניכם ניסינו לנסח כמה דברים שהם כמובן ראשוניים מאוד, בעניין השלטון המקומי.

♦ **שולמית אלוני:** אתה רוצה שזה יהיה חלק מהרשות המבצעת?

♦ **דוד נחמיאס:** זו אחת ההתלבטויות שלנו. אולי באמת נפתח בזה.

♦ **שולמית אלוני:** זה לא צריך להיות בחוק יסודי. זה צריך להיות כפוף. ייתכן שיש שר אחראי, ונכון שזה צריך להיות שר הפנים ולא כל שר בחלק שלו, אבל אני חושבת שזה צריך להיות בחוק, וצריך להגדיר את הסמכויות של השרים, כמו בחוקה האמריקנית. אם אנחנו אומרים שיש משרד פנים ושר פנים, כי אז הוא הנציג בפרלמנט. זה לא יכול להיות, לדעתי, חלק מהרשות המבצעת, מפני שהיום, עקב עודף אורבניזציה וכולי, יש אנשים החיים במקום שבו אין להם למי להגיד בוקר טוב וערב טוב, ולמעשה הם פונים לאלכוהול ולסמים, והולכים לאיבוד. החלה להתפתח 'קהילה אזרחית'. בהיותי שרת תרבות "פלשתי" לכמה מקומות כאלה, לעמק חפר ולמקומות נוספים. בקהילה אזרחית כזאת יש שיתוף של בתי הספר, ההורים והמורים, יש מקהלה וחוג דרמתי ומפגשים, ואי-אפשר להגיד לקהילות כאלה "עכשיו אתם מתחברים עם בויבריק". במקום לדאוג שבמקומות הגדולים תיווצרנה קהילות, בשכונות או במרחבים שלהם, מחברים יישובים רק מטעמים כלכליים. זה יכול להביא לשבר.

♦ **יעקב עמיזרור:** אבל האם נכון להגדיר בחוקה את הסמכויות של גופי השלטון המקומי, ושהשלטון המרכזי לא יתערב בהם?

♦ **שולמית אלוני:** בפרק נפרד. אנחנו כל הזמן מדברים על כך שלא נתנו חופש לרשות המקומית בשום עניין. יש כמה יזמות שרשויות קטנות עושות – איסוף זבל משותף וקצת ביוב משותף, בייחוד כשיש להן די כסף לשכור לשם כך קבלנים. כל זאת שעה שכל רשות מקומית צריכה לדאוג בתוך הוועדות שלה לצרכים של האוכלוסייה שלה. באוכלוסייה הדתית התקציב גדול יותר לשירותים הדתיים, אבל לא הגיוני לבנות מקווה במקום שחיים בו שלושת אלפים איש בשביל אדם אחד שצריך את המקווה, בעוד שחצי קילומטר משם יש כבר מקווה אחר. אותו דבר

באשר לחינוך. אי-אפשר שלמעלה ישב מפקח ויכתיב את החינוך, שעה שהקהילה מנהלת את החינוך והתרבות ומשלבת ביניהם מצוין. למשל ישנם מקומות שבהם חשוב לארגן מפגשים רב-גיליים, ולכן מקימים מועדונים ומשקיעים בהם מאמץ, ויוצרים רדיו קהילתי או טלוויזיה קהילתית. זה לא יקרה כשיש שלטון מרכזי שרוצה לחסוך כסף. כיצד ייתכן שממשלה בחברה דמוקרטית גוזרת גזרות על יישובים בלי בכלל לדבר עם הקהל של היישובים? אין שום שיח! יש לתת סמכות לקהילה ולרשות המקומית, היכולה לדאוג יותר.

♦ **דוד נחמיאס:** בגרמניה עשו פרויקט בשם 'עיר העתיד', גם כדי להגן על עצמם מפני נטיות אנטי-דמוקרטיות מבניות, גם בגלל הטענה שהכוח וההשפעה צריך לבוא מלמטה, וגם משום שזה משמש מבחינת החברה האזרחית counter, התנגדות לשלטון הריכוזי. זה קורה בהולנד בשלטון מקומי. זה כמובן קיים בשוודיה, והסקנדינבים כבר עברו את המהפכות האלה. באנגליה זה ריכוזי קצת יותר. ישב האיחוד האירופי וכתב אמנה לשלטון המקומי, ומופיעים בה בצורה מפורשת התפקידים, הכיוון ומידת האוטונומיה והקשר עם הרשויות המרכזיות וכולי. אם אנחנו רוצים ללכת לכיוון אירופי, אנחנו צריכים להסתכל בחלק מהאמנות האלה.

♦ **יאיר צבן:** והאמנות האלה ממליצות שזה ייכלל בחוקה?

♦ **דורון נבות:** כן. האיחוד האירופי ממליץ זאת במפורש. חוץ מזה, האמנה עצמה מפורטת מאוד, במגמה "ביזורית" מאוד, והיא קוראת לכל אחת ואחת מהמדינות החתומות להכניס את הנושא לחוקה. לגופו של עניין, לא בכל מדינה יש סעיף של שלטון מקומי בחוקה, אבל אתה מוצא בהרבה מדינות דמוקרטיות התייחסות לשלטון המקומי בחוקה.

♦ **זאב צהור:** אפילו בסין, שאינה מדינה דמוקרטית, יש לקהילה ולמוסדותיה מעמד. הבסיס הוא הקהילה. יש לשלטון המקומי בעיה בהגדרת הקהילה. אינני איש משפט, ואיני יודע אם צריך היה לתת מבוא קצרצר המסביר מהי קהילה. היה נכון לבסס את השלטון המקומי על קהילות משנה, שכונות למשל, כמו בלונדון.

♦ **יעקב עמידרור:** אנחנו עוסקים בחוקה, לא בחשיבות הקהילה. עכשיו שואלים מה צריך להיות בחוקה. האם נכון בכלל לעגן את זה בחוקה?

♦ **זאב צהור:** נכון, ואף על פי כן הייתי שמח לפתוח שהוא סוג של הצהרה. בלונדון למשל אין עירייה, יש אמנם ראש עירייה, אבל לונדון בנויה מקהילות משנה. הייתי שמח אילו התשתית הקהילתית לא הייתה

רחבה כמו עיר אלא אינטימית כמו שכונה. איני יודע כיצד לתרגם זאת לחוקה, אבל הבסיס הוא של יסוד קרוב וסולידרי, בדומה לשכונה.

♦ **שולמית אלוני:** העיר ישנה, אתה רק כותב שכל עיר צריכה לפתח את הקהילות השונות.

♦ **יעקב עמידרור:** זו מחויבות חוקתית. אתם רוצים חוקה על המחויבות של העיר לגבי הקהילות?

♦ **זאב צהור:** השאלה היא אם זה חשוב או לא.

♦ **יעקב עמידרור:** לונדון גדולה מתל-אביב פי שישה.

♦ **זאב צהור:** אבל יש שם רעיון, רעיון של קהילה.

♦ **יעקב עמידרור:** לא, זה היה רעיון היסטורי, והם פשוט התפתחו ואחרי שהם התחברו, הם הקימו את זה ככה. לא הייתה שם שום אידאולוגיה.

♦ **זאב צהור:** כיוון שאני חושב שתשתית הדמוקרטיה הוא הקהילה, הייתי שמח לתת לכך ביטוי בחוקה, וממילא נובע העניין של התקצוב שלה מכוח עצמה עם מה שפחות תלות בשלטון המרכזי.

♦ **גדעון רהט:** ברור הרי שבחוקה לא יופיע המבנה המדויק של השלטון המקומי. אבל עצם זה שיעלה בחוקה, במיוחד במדינת ישראל, רעיון השלטון המקומי ושיש סמכויות למישהו מלבד השלטון המרכזי, נראה לי חשוב כשלעצמו. יותר מכך - צריך לחשוב על מתן תמריץ לביזור סמכויות, כי אני מסכים לחלוטין שממשלה במדינת ישראל סובלת בכזה ריכוז מעומס יתר, עוסקת בכל דבר קטן, וזה פשוט לא הגיוני. אך במציאות שבה אנו חיים, אנחנו יודעים שהשלטון המקומי שלנו אינו נראה טוב, זאת אומרת ברמות של שחיתות אפורה וגם לא אפורה.

♦ **זאב צהור:** אתה שוכח ששרון הוא גם ראש רשות. חוות השקמים היא רשות מקומית. היא מוגדרת כרשות מקומית.

♦ **שולמית אלוני:** אני מציעה שלא נדבר על כך. אין שום שר במדינת ישראל היכול להחזיק בנכסים כאלה ולהיות שר ויש הנחיות בדוח ועדת אשר).

♦ **גדעון רהט:** אני אסכם: השלטון המקומי צריך להיות בחוקה מבחינה סמלית, משום שזה ייתן לו מעמד, וזה צריך להיות בחוקה מסיבה נוספת: אחר-כך יבואו פסיקות בית משפט שיתנו תמריצים ויבססו את עצמאות השלטון המקומי, הרי ככה זה יתפתח בעצם, ואולי אז תבוא חקיקה. החוקה צריכה לתת תמריץ לדינמיקה של היווצרות ביזור הסמכויות שחולמים עליו. אם זה פרק נפרד מהרשות המבצעת, ואחרי

ששמעתי את שולמית אלוני אני משוכנע שכן, כי אז אתה הופך זאת למשהו נפרד גם בחוקה. פוליטיקה היא גם סמלים, הדבר בוודאי ייתן לזה משמעות נפרדת, אפילו אנחנו במדע המדינה יודעים שהשלטון המקומי הוא בעיקר חלק מהרשות המבצעת. זה נראה לי הכיוון שצריך לחשוב עליו.

♦ **שולמית אלוני:** הבאתם לנו דוגמות מארצות אחרות מבחינת חוקה והחלוקה בעניין הזה?

♦ **דורון נבות:** כן, כולל ארצות-הברית. יש שם המון מדינות, זה כל כך פדרלי שם, וזה מבוזר.

♦ **שולמית אלוני:** יש שם הרבה מדינות, ובכל אחת המבנה אחר.

♦ **יאיר צבן:** גם באירופה. לא הייתי משווה למדינות כמו צרפת ואיטליה, משום שיש שם מסורת לוקליסטית כה עמוקה, שאין צורך בחוקה כדי להבטיח את המעמד שלה.

♦ **דורון נבות:** יש גם עניין האזור. התפיסה של השלטון האזורי חזקה מאוד.

אני רוצה להתמודד עם מה שארבעת הדוברים הראשונים אמרו, שבעצם באמצעות הקהילה והשלטון המקומי אפשר לחזק את הדמוקרטיה, ויש לכך מקום בחוקה, ואולי מחוץ לרשות המבצעת. אני חושב שזאת סוגיה חוקתית מאוד - להצהיר שלקהילה יש מעמד, ושלמדינה יש יכולת להתערב עד לנקודה מסוימת במה שקורה בקהילה. זאת קביעה חוקתית ממעלה ראשונה. השאלה שלי היא אם אנחנו רוצים בכך. אם נעגן בחוקה את מעמדו של השלטון המקומי ונקבע תחומי סמכות ואחריות של השלטון המקומי שלמדינה אסור לגעת בהם, נגדיר את הרשות המקומית כישות שמותר לה לעשות מה שהיא מחליטה בתחומים של דת. מותר לה לעשות מה שהיא מחליטה בתחומים של תעבורה. זאת מגמה מנוגדת לטיבה של המדינה המודרנית. זאת מהפכה במדינת ישראל, להפוך אותה למדינה מעין פדרלית. איני טוען שאיננו רוצים זאת, אבל האומנם? אני חושב שעלינו לחשוב גם כיצד חיזוק מעמד השלטון המקומי בחוקה ישפיע על מדינת ישראל.

יש כמה אפשרויות: א. לתת לשלטון המקומי תפקיד צנוע, בדומה למה שהוא עושה היום, ולראות אותו כחלק מהרשות המבצעת; ב. ללכת עד הקצה - למבנה פדרלי ממש - ולהגדיר תחומים שאל למדינה להתערב בהם. בתהליך החשיבה שלנו, שהתקיים לפני כשנה, דיברנו גם על מודלים באמצע. למשל מודלים אזוריים של סמכות ואחריות

לדרג אזורי - אם הוא איננו מצליח לבלום את השלטון המקומי, יש פרוצדורה המאפשרת למדינה להתערב. חשוב להכיר בתוצאה: אם אתה נותן לשלטון המקומי סמכויות בחוקה, אתה מחליש את הממשלה.

♦ **דוד נחמיאס:** כוונת המחוקק לא הייתה לפגוע בפונקציות פיקוח של רשות מרכזית, של שלטון מרכזי. יש לשאול באיזו מידה השלטון המרכזי צריך להגיע עד לאותה רמה נמוכה מבחינת הייררכיית הצרכים של האזרח שהוא גם מעצב, גם מבצע, גם מורה, גם מחזיק, גם מפסיק וגם אומר, והוא אינו נותן לקהילייה להתפתח. זו הנקודה. אני פוחד מנטיית צנטרליסטיות. אם המצב היה טוב כל כך בשלטון המרכזי, לא הייתי מציע לגעת בשלטון המקומי. המצב גרוע מאוד בשלטון המרכזי מבחינת כל האינדיקטורים החברתיים שאני מכיר, ודרך אחת לנסות לשפר היא באמצעות איזון טוב יותר בין המרכזי לבין המקומי. אני רוצה להדגיש שאני מדבר כל הזמן על איזונים, לא על מעבר אבסולטי, כי אני משאיר הרבה לפוקנציית הפיקוח.

♦ **זאב צחור:** לכן הדוגמה של תאטרון באר-שבע מבטאת את המצב. אני לראש העירייה שום אמירה ביחס לקיומו, להקמתו או לסגירתו.

♦ **יאיר צבן:** אני חושב שיש לנו בעיה בדיון. מבחינה מתודולוגית, אני באמת מחשיב את הנושא הזה, אני חושב שזה אחד הדברים הלקויים בתרבות הפוליטית של הארץ שלנו, אף אם לא נגיע ללוקליזם הצרפתי, כי מה שיש בינינו ובין צרפת הוא פער גדול. התנסיתי בכך כשהייתי שר קליטה. אחרי שלושה חודשים הגעתי למסקנה שאני צריך להקים אגף לקליטה בקהילה. היה לי מאבק עם האוצר שנמשך שנה שלמה, והוא סירב להכיר בחשיבות העניין. לבסוף הצלחתי, ואני שמח, כי זה הוכיח את עצמו כנחוץ. לדעתי, אנחנו צריכים לעשות דברים שיפשטו תהליכים. נשאלת השאלה אם לעגן זאת בחוקה, אם כי ביחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי זה לא ההיבט היחיד. במצב השלטון המקומי בארץ ייתכן שהצד השני של המטבע - הזדקקות השלטון המקומי לשלטון המרכזי - מהותי הרבה יותר. בשוודיה השלטון המקומי גובה גם את מס ההכנסה. אתם מתארים לעצמכם בארץ שהשלטון המקומי יגבה את מס ההכנסה? אני שואל, האם העקרונות החוקתיים הכלולים בהצעה נותנים מענה למצוקת רווחה קיומית של היושבים ביישוב מסוים, ובעייתם אינה נפתרת מפני שהשלטון המרכזי לא עושה את מה שמוטל עליו? מהן הבעיות העקרוניות והמהותיות מבחינת היחסים בין האזרחים החיים בתחום של השלטון המקומי לבין השלטון

המקומי? מהן הבעיות הכי חמורות היום, שניסוח בחוקה יכול לשמש עוגן לטיפול בהן? זאת לדעתי שאלת מפתח, ואיני יודע אם הניסוח הזה נותן לה מענה. את האזרחים מעניין סל השירותים שלהם. הם רוצים לדעת מה הם מקבלים (וכרגע לא חשוב דרך מי; אני מעדיף דרך השלטון המקומי) בחינוך, בבריאות וברוחה. ושאלה נוספת, מהו סל השירותים המינימלי שמחייב כל שלטון מקומי? האם החוקה יכולה לכלול עקרון ברור, ולא מליצה, שממנו אפשר לגזור מדיניות ברורה בתחום הזה?

אסיים בדבר החשוב ביותר - הפערים ברמת התפקוד של השלטון המקומי בארץ. יש מקומות נהדרים, המשתווים לרמה האירופית מבחינת התפקוד, ויש מקומות ברמה האפריקנית...

♦ **יעקב עמידרור:** הביזור יגדיל את הפערים. רק שלטון מרכזי יכול קצת לקזז.

♦ **יאיר צבן:** איך? וכיצד לטפל בחוקה בנושא של מרכז ופריפריה?

♦ **שולמית אלוני:** המשטרה היא גוף עצמאי. היא לא בחוקה. למעשה קיבלנו את החוק המנדטורי. ממונה עליה המפכ"ל. השר יש לו מעט מאוד מה להגיד, אבל הוא אחראי פרלמנטרית, וכן הממשלה, על כל מה שקורה שם. השלטון המקומי יש לו מרכז השלטון המקומי. המרכז לשלטון מקומי הוא למעשה וסת של מה שצריכות הרשויות המקומיות ושל עבודתן יחד. אנו צריכים לבדוק את הקשר שבין שר הפנים לבין הרשות המקומית, וזה יכול להישאר בחוק הקיים.

♦ **יאיר צבן:** לדעתי למרכז השלטון המקומי אין סמכויות כמעט.

♦ **שולמית אלוני:** שהשר יעביר להם סמכויות.

♦ **יאיר צבן:** אבל הרשויות המקומיות לא יסכימו. יש כאן ניגודי אינטרסים לרוב.

♦ **זאב צהור:** הבעיה היא נקודת המוצא של דיוננו. בעיניי אחד מתפקידי החוקה הוא לעודד אזרחות פעילה. בדבריי חתרתי למוטיבציה של האזרח להיות פעיל בתוך החברה האזרחית. אילו היית מאפשר לו להשפיע באופן ממשי על סוג העצים שייטעו ביער שסביב עירו, הייתה לו מוטיבציה להיות אזרח פעיל. נקודת המוצא היא החתירה לאזרחות פעילה, ואני חושב שבאמצעות החוקה זה אפשרי.

♦ **סביונה רוט-לוי:** אני מצטרפת לרעיון ביסוד הדברים שלך, ונדמה לי שמי שמכיר את המהלכים של שרי הפנים או משרדי הפנים בשנים האחרונות - כל הסיפורים סביב ההקצאות השונות - מבין שאם נשאר

את המצב בעינינו, לא נתרום לפיתוח אזרחות טובה יותר. לכן אני דווקא שמחתי כשראיתי שהייתה התייחסות לנושא השלטון המקומי בחוקה. איני יודעת אם זה אכן צריך להיות בתחום הרשות המבצעת, כפי שהעירה הגב' אלוני, אבל להגדיר את הסמכויות בעיניי זה להגדיר קודם כול את מידת האוטונומיה שנותנים לאזרח ולקהילה להחליט על חייהם, ולהגדיר את הסמכויות של אותה קהילה, של אותה ישות מקומית. כי אם באמת אנחנו רוצים לפתח אזרחות פעילה, זאת הדרך היחידה. הניכור שהאזרח חש יותר ויותר כלפי השלטון מעיד עד כמה אנחנו זקוקים לשינוי, והוא יכול להיעשות רק מתוך הקהילות. אני חושבת שבדרך זאת יינתנו גם דגש וביטוי לצרכים המיוחדים ולרצונות המיוחדים של כל קהילה וקהילה. היום אנחנו כביכול בהתייחסות כללית יותר, ובעצם ניתנת אוטונומיה לשר הפנים, בעזרת כל מיני הקצאות, להחליט על צורכי קהילות כאלה ואחרות בניגוד לרצון כלל התושבים. זה יביא ליציאה מהתלות הנוראית בשלטון הריכוזי. אני אתן דוגמה מחוקים הנוגעים לילדים בסיכון: פקיד סעד לחוק נוער הוא עובד של הרשות המקומית, והמפקחים עליו שייכים למשרד העבודה והרווחה, והיכולות שלהם מוגבלות, כי הם עוסקים רק בהדרכה ובפיקוח.

♦ **יאיר צבן:** פקיד הסעד מקבל את משכורתו מהשלטון המקומי?

♦ **סביונה רוט-לוי:** כן. בחוק יש לשר אפשרות לבטל כל החלטה, אפילו של בית משפט, הנוגעת לילד, מטעמים שהשר מחליט. עד כדי כך הריכוזיות גדולה. כתוב שם "מטעמים של טובת הילד בעיניו של השר". כשמקצצים במשאבי הרשות המקומית בגלל החלטות ממשלה, אף על פי שהיא אולי סבורה שהיא הייתה רוצה להקצות יותר משאבים לפקדי סעד מאשר לתחומים אחרים, היא מתקשה לעשות כן. יש הרבה תחומים הנוגעים לאזרח, כמו רווחה וחינוך ובריאות ותברואה, שהרשות המקומית היא זאת שצריכה להכריע בהם. החשש שלי הוא שנעצים אוכלוסיות חזקות, אם ניתן להן את האוטונומיה - דבר מבורך כשלעצמו, כי אם אוכלוסייה מבוססת תחליט שהיא רוצה לעשות דברים נפלאים, התושבים יוכלו גם לשלם בעבור זה. זאת לעומת אוכלוסיות חלשות - המגזר הערבי או עיירות הפיתוח - שם חוסר היכולת הניהולית והבעיות הקשורות בזה פוגעות באזרח עצמו.

♦ **שולמית אלוני:** האיזון הוא בכך שמשאבים שהוא אינו נותן לרשות אוטונומית המקיימת את עצמה הוא יכול לתת לאחרים.

♦ **סביונה רוט-לוי:** נכון, אבל בהצעת התקציב כתוב ש"התקציב של

רשות מקומית יתבסס על האגרות והמסים שהיא תוסמך לקבוע", שזה בסדר, אבל גם אנחנו חוזרים להסדר הנוכחי, על "הקצאת משאבים מהשלטון המרכזי כפי שייקבע בתקציב המדינה". אנחנו נותנים שוב כוח לשלטון המרכזי להחליט, ולא כותבים פה לפי אילו קריטריונים.

♦ **דורון נבות:** יש התייחסות לכך במסמך.

♦ **סבינה רוט-לוי:** אני ראיתי את המסמך, אבל בעיניי ברגע שאתה קובע שהקריטריונים הם ש"יש בהם התאמה למאפייניה של כל רשות מקומית", אני יודעת מהם המאפיינים האלה בדיוק. זה מסוכן, ומכך אני חוששת. קביעת המאפיינים של מספר תושבים, צורכי הרווחה ותשתיות פיזיות אינם עונים על כל הסיכונים היכולים לנבוע ממצב כזה. ראיתי את הסעיף הזה: שאלות התקציב הן בעצם השאלות המרכזיות, כי בלי כסף אף לא אחד יכול להתקיים. כסף זה כוח, וכסף מניע את כל הגלגלים. לכן יש חשיבות שבסעיף הזה, אם הוא בחוקה, תיערך הרבה יותר חשיבה על מניעת המצב שבו העניים יישארו עניים, והעשירים יתחזקו בקהילות שלהם, תוך כדי שאיפה לאפשר אוטונומיה לכל הקהילות, גם לקהילות העניות.

אנחנו רואים במסמך ש"הקמת רשויות איחוד וקביעת גבולות וכולי תיעשה על ידי ועדה מיוחדת שתוקם מכוח חוק ותפעל בהתאם לנהלים הקבועים בו". אני חוששת כי שוב הנהלים אינם מוגדרים, וכל הרעיונות האלה על איחוד וביטול אינם תואמים את רצון התושבים, ואינם נותנים ביטוי למאוויים ולצרכים של הקהילות השונות, אלא למחשבות של פקידים במשרד האוצר.

♦ **יעקב עמידרור:** הם נותנים ביטוי לצרכים של הקהילות החלשות ולא נותנים ביטוי לרצון של הקהילות החזקות.

♦ **סבינה רוט-לוי:** בהחלט לא. אם אנחנו רוצים לתת ביטוי למאוויים ולרצונות ולצרכים של הקהילות, זה צריך לבוא לידי ביטוי כשחושבים על איחוד וביטול. אם נקודת המוצא היא הקהילה, צריך לחשוב עליה בכל סעיף שבונים. צריך לחשוב איך הוא באמת משרת את אותם הצרכים. ולא - אם תכתבו זאת ברמה הנורמטיבית ההצהרתית, זה יבוא לידי ביטוי בחוקים השונים שיש בהם עמימות. נחזור למצב שבו שר הפנים שולט בעזרת ההקצבות או בעזרת נהלים שייקבעו בצורה עמומה.

♦ **יעקב עמידרור:** ייתכן שבראייה אמתית של צורכי האוכלוסייה יהיה נכון לאחד את הרצליה עם רעננה, ולא להקים שתי מערכות ביוב נפרדות, רק כי באיזה שהוא מקום דמיוני שאף אחד לא יודע איפה

הוא, לכאורה יש גבול ביניהן. אני כלל איני משוכנע שהצרכים הם צרכים אמתיים. לרוב אוכלוסיית רעננה והרצליה, אם אין ביניהן הבדלים גדולים המפריעים לאנשים באופן קונקרטי, לא יהיה אכפת שהעיר שלהם תגדל, אם יוכח להם שזה פונקציונלי. לכן נראה לי מגוחך בעיר של שישה מיליון להקים שתיים עשרה פונקציות באמצע. החוקה מוטב לה שתהיה רזה. ואם אתם רוצים בהזדמנות חגיגית זו שכבר עושים חוקה גם לבנות את הקהילה, אז תסלחו לי, אבל משהו פה לא מסתדר לי. לא בונים קהילות בישראל דרך החוקה, ולא הקהילה תיבנה דרך זה. הקהילה תיבנה דרך אנשים שירצו להיות יחד ולעזור זה לזה ולטפל זה בזה ולשמוח יחד ולהיעצב יחד. החוקה לא תבנה את הקהילה.

מנקודת המבט הפונקציונלית של מדינת ישראל, בגלל הפערים בשטח מצומצם כל כך, אם תיתנו עצמאות גדולה מדיי למועצות המקומיות יקרה מה שהגב' רוט-לוי אמרה - העשירים יהיו עשירים יותר, והעניים יהיו עניים יותר, ולא תהיה שום סיבה בעולם שתושבי הקהילה העשירה של אזור מגוריי בצפון מזרח רעננה ירצו לעזור לקהילה הענייה מהם בדרום מערב רעננה.

לעומת זאת, אם נהיה מחולקים שם לשתיים עשרה קהילות, לפי התיאור שלכם, איני יודע איך זה יעבוד. לדעתי אלה חלומות באספמיה. אני אומר זאת כהדיוט שלא עסק בעניין אבל מסתכל מהצד, ומה שאתם אומרים נראה לי ממש דמיוני.

♦ **זאב צהור:** איננו מדברים על אותו הדבר. ההבדל בין רעננה להרצליה לא קיים, וכמובן היה ראוי לאחד אותן, ואולי גם את נתניה עם רמת-השרון. החברה הישראלית היא חברה משוסעת. יש בה שלושה שסעים יסודיים: השסע הלאומי, היינו היהודי-ערבי, השסע הדתי, דתיים-חופשיים, והשסע העדתי הוא כולו ביטוי של השסע המרכז-פריפרי.

♦ **יעקב עמידרור:** אני בהחלט לא מסכים.

♦ **זאב צהור:** אני יודע שתושבי הרצליה ורעננה חושבים ששכונת התקווה היא פריפריה. אני כבר למדתי שדברים שרואים משם לא רואים מכאן. בערב פתיחת שנת הלימודים הזאת כינס מנהל בית הספר במקומותינו את המורות, זה תמיד מנהל מול מורות, ואמר ללילי: "את תהיי המורה לאנגלית". היא אמרה: "אני לא יודעת אנגלית" והוא אמר: "אף אחת כאן לא יודעת אנגלית". זה דבר שאיננו אופייני ליד אליהו או לרעננה,

כי הן שתיהן נמצאות במקום שתמיד יימצאו בו מורים לאנגלית. בפריפריה פשוט אין. עד שלא תבינו זאת לא תבינו שאנחנו בפריפריה האמתית מדברים על חברה אחרת.

♦ **יעקב עמידרור:** ביד אליהו לימדו אותי מורים שלא ידעו אנגלית.

♦ **זאב צהור:** היום אין כאלה. אנחנו מדברים על עולם אחר. אני יודע. הרי אני לעולם מדבר יחיד "משם", מרחוק, מהנגב. רק מי שבמרכז יכול להניח שפריפריה היא שכונה ג ביפו. טעות. כיוון שאנחנו מדברים על בעיה אמתית שבה גם אם מערכת החינוך בשדרות מתקדמת צעד אחד קדימה, זו של רעננה מתקדמת שני צעדים, לאמור הפער הולך וגדל.

♦ **סמי פרידריך:** אני קצת חצוי. יש לנו מציאות מגוונת מאוד בכל השלטון המקומי. יש מועצות מקומיות המנהלות את עצמן בצורה מכובדת מאוד ועם תקציב מאוזן, לעומת זאת במועצות המקומיות יש מצבים שבהם ראש העירייה לפני הבחירות מוציא הרבה מאוד כסף, ואין שום אמצעי אכיפה שאני יודע עליו להכניס אותו לסדר ולמשמעת גם בשלטון הריכוזי.

♦ **קריאה:** קיים החוק. אפשר לעשות זאת.

♦ **סמי פרידריך:** אבל לא עושים, זה בעייתי מאוד, זה גם קשור בתרבות. השאלה היא אם אנחנו צריכים להתייחס לכל הדברים האלה במסגרת של רפורמה שצריך לעשות אותה בתוך הרשות האקזקוטבית, או שאנחנו רוצים לייחד לזה מרחב שונה ונפרד בתוך החוקה. יש לי שני נימוקים מרשימים מאוד לטובת ייחוד שורה אחת או ארבע שורות לשלטון המקומי. הדבר הראשון הוא טיפשי, אבל אם באירופה הגיעו למסקנה וממליצים לקבוע זאת כחלק מהחוקה, אני חושב שאנחנו צריכים לנסות להתחקות אחרי הסיבות שהביאו אותם לחשוב כך, ולראות אם הסיבות דומות. אם למשל מהות העניין היא מפגש, בין ייצוגיות והתדיינות לבין אפקטיביות, והגיעו למסקנה שזאת נוסחה שחשוב מאוד לקיים אותה בצורה בולטת בתוך המשטר, ייתכן שזה שווה התייחסות. הנימוק השני הוא הנושא של תגובת נגד לשלטון המרכזי, כחלק מפרספקטיבה כללית של איזונים ובלמים. אולם, מתי זו תגובת נגד, ומתי זו מחלה? האם עלינו לדמיין לעצמנו, איני יודע אם זה צריך להיות בחוקה או לא, כמה מועצות מקומיות או אזוריות היה צריך לקיים במדינת ישראל? זו כמעט שאלה של אופטימיזציה. אני יודע למשל שארגונים עסקיים בישראל אחרי שהם חושבים איך להתארגן מסיימים עם שלושה-ארבעה אזורים ולא יותר. אני מדמה לעצמי את

מדינת ישראל עם שלושה-ארבעה קנטונים גדולים, ואני שואל אם זה טוב לנו, או שמא זה מאיים עלינו. לא הייתי רוצה שמישהו באזור המרכז בעל עצמה אדירה ישמש איזון לשלטון המרכזי. זה מוגזם. יותר מ-15-20 מועצות במדינת ישראל זה כבר מוגזם. אני חושב שהיום יש לנו שמונים בערך.

♦ **קריאה:** מאתיים ושישים רשויות מקומיות.

♦ **סמי פרידריך:** זה טירוף! צריך להחליט על כמה רשויות אנחנו מדברים. זה נראה פרט פרוזאי, אבל מבחינתי זה משנה לגמרי את התפיסה. יש לכך מקום בחוקה, רק אם נגיע למספר אופטימלי שישתלב בתפיסת עולם כללית של איזונים, של הוויית התדיינות אפקטיביות. זהו משתנה אחד מרכזי, שלדעתי משנה את הכול.

♦ **דורון נבות:** בהתייחס לדברי מר פרידריך, באופן יחסי אין בישראל הרבה מאוד רשויות מקומיות. יכול להיות שלטעמך זה מוגזם, אבל לפי תושבים, אנחנו לא קיצוניים. אנחנו כן קיצוניים יחסית לסמכויות ולאחריות שיש לרשויות מקומיות.

♦ **סמי פרידריך:** השאלה אם ברמת הניתוח הזה נעסוק בנטרול כל הדברים המפריעים. דו-שיח בין השלטון המרכזי לבין מאתיים רשויות שונות זה אבסורדי. קשה מאוד להוריד אותי מזה. אני נוטה לחשוב שאם אבדוק את הניתוח שלך ואנטרל את הגורמים המסבירים, יתברר לך שאנחנו במצב קיצוני, ושיש לנו יותר מדי רשויות מקומיות. כדאי שהדבר הזה ייבדק.

♦ **דורון נבות:** אלו הם הנתונים. בשנה שעברה התמקדנו רק בנושא השלטון המקומי. אחת ההצעות המובילות הייתה לצמצם את מספר הרשויות המקומיות. היו עוד שתי הצעות, האחת - לחלק את ישראל לשלושה אזורים, והיא גרמה מתח בקהל, והשנייה - לחלק אותה לעשרים אזורים, עשרים רשויות מקומיות.

♦ **גדעון רהט:** דיברו פה על קהילה. קהילה נוצרת מלמטה. אי-אפשר לכפות אותה מלמעלה.

באשר לביזור, ישראל היא ריכוזית מאוד. לדוגמה, שיטת הבחירות בישראל, אין בה שום רכיב אזורי. אינני מכיר באירופה שיטה שהיא ארצית לחלוטין. לוקסמבורג מונה חצי מיליון תושבים, ויש בה אזורי בחירה. באיסלנד, שהיא בגודל של ירושלים, יש שלושה עשר מחוזות בחירה. אנחנו נמצאים בעמדה קיצונית מאוד במובן של המבנים השלטוניים הריכוזיים שלנו. יש לכך סיבה היסטורית: התחלנו רק בשנת

1950. לא נבנו קהילות מאות שנים, שבהן אנשים חיו באותו הכפר. ישראל נמצאת מבחינה מבנית בקצה מסוים. יש חשש גדול מהאצלת סמכויות, כאשר אתה מביט בשלטון המקומי בישראל, וחושש שהם יוציאו ויוציאו... אבל אנחנו מדברים פה על רמה חוקתית, לא על הפרטים. אם ברמה החוקתית תהיה אמירה מסוימת לכיוון מסוים, הרי שהיא תיבנה לאורך שנים. הרי בחוקה לא נגיד בדיוק מה מותר, ואפשר יהיה לבנות את הדברים האלה לאט ובצורה נכונה.

אנחנו רוצים שלטון מרכזי, ונניח שיש מאתיים ושישים רשויות מקומיות, אבל אנחנו רוצים גם להיות פונקציונליים וגם לתת ביטוי מלמטה. הפתרון הוא למצוא רמת ביניים, לדוגמה שלטון מרכזי עם עשרים דיסטריקטים, ובשלטון מקומי גדול לבזר סמכויות לוועדי שכונות וכיוצא באלו. איחוד הרשויות הזה לא יהיה מפחיד, אם ביזור הסמכויות הוא כלפי מטה.

♦ **סמי פרידריך:** אתה מדבר על דברים רבים שיש בהם טעם מבחינת סוג של רפורמה, אבל האם אתה רואה את כל המהלכים האלה כחלק מרפורמה של השלטון המקומי? הדיון הוא אם אנחנו רוצים לתת לשלטון המקומי ממד חוקתי.

♦ **גידי רהט:** אני חושב שכן.

♦ **שולמית אלוני:** דברים המעוגגים בחוק יש להם משמעות, החוקה אינה כוללת את כל הדברים.

♦ **קריאה:** בחוקה אתה גם משלם מס מסוים, אתה מוותר על הגמישות של המשך הניהול, כי כל שינוי הופך להיות בעייתי מאוד.

♦ **גדעון רהט:** אני אנסח היגד ססמתי: "מדינת ישראל מכירה בחשיבות השלטון המקומי והקהילות המרכיבות אותו". נניח שזו אמירה בחוקה. הרי מישהו ייקח את זה יום אחד לבית משפט...

♦ **קריאה:** אבל אז יקרה הגרוע מכול: הקבוצה המקרית באותו בית משפט באותו הזמן תקבע קביעה על פי ראייתה הזמנית.

♦ **גדעון רהט:** וזה יעורר חקיקה, תהליך של יצירה. איני רוצה שבית המשפט יחליט על הרפורמה. אם יש עקרון חוקתי מסוים ובמקום אחר אנחנו יוצרים רפורמה, זה יכול להניע מהלך כזה.

♦ **דוד נחמיאס:** גם כוונתנו המקורית לא הייתה להיכנס לרפורמה, אבל אני חושב שאם נגיע לאמירה קצרה ומוסכמת, הדבר יהווה תמריץ לאותה רפורמה שכולנו מסכימים שצריכה להיעשות בשלטון המקומי. יש לנסח משהו קצר ועקרוני, ולא להיכנס לכל הדילמות שהעלינו, ואני מסכים לכולן. אני מכיר את השלטון המקומי.

♦ **שולמית אלוני:** אפשר להכניס זאת לחלק הכללי שיש בחוקה, וכך לתת לזה משקל, ואפילו לא במשפט אחד אלא בכמה משפטים, מפני שזו הצהרה על מבנה החברה. גם את החינוך לא מכניסים לחוקה, ויודעים שיש חינוך.

♦ **יאיר צבן:** הייתי רוצה לראות כמה דוגמות של חקיקה חוקתית בתחום השלטון המקומי בארצות קצת שונות באירופה, בספרד, בהולנד, בשוודיה, ואת האמנה האירופית. יש כאן ניסוח כללי מאוד. למשל, לפי התפיסה המגולמת בהצעה הזאת, ההחלטה על אזורי רישום היא בידי הרשות המקומית.

♦ **קריאה:** לא יורדים לפרטים כאלה בחוקה.

♦ **יאיר צבן:** חוקה מאפשרת או מונעת או ניטרלית?

♦ **קריאה:** היא צריכה להיות נייטרלית.

♦ **יאיר צבן:** יש כאן סעיפים שניסוחם בעייתי. דרך אגב, מה זה "תיתנה"? ושאלה נוספת, הידעתם שיש רשויות מקומיות שעשו סגרציה חברתית דרך קביעת גודל הדירות? דבר מהסוג הזה יישאר בסמכות של השלטון המקומי? הרי הדברים האלה אינם מקריים בצנטרליזציה הנוכחית.

♦ **קריאה:** בחוקה לא יהיה קיפוח, לא של חברה ולא של שכבה.

♦ **יאיר צבן:** נתתי שתי דוגמות של הכרעות לכאורה לוקליות, בעלות השלכות חברתיות מרחיקות לכת. השאלה היא אם להשאיר זאת בידי הרשות המקומית. הרי אף לא אחד מעלה על הדעת שבחוקה יתייחסו לכל אחת מהשאלות האלה. השאלה היא אם בחוקה יהיו עוגנים המאפשרים זאת או מחסומים שאינם מאפשרים זאת, או שבשלב זה יהיה ניסוח כללי מאוד, אבל אז איני יודע למה הכוונה.

♦ **דורון נבות:** אני רוצה להציג את ארבע האפשרויות העקרוניות של ההתייחסות החוקתית. אפשרות אחת היא להתעלם מהשלטון המקומי בחוקה. ההערכה שלנו היא שמשמעות הדבר היא דרדור השלטון המקומי, כי האמירה היא אמירה שלילית. משתמע מכך ש"אתם לא חשובים". האפשרות הבאה היא ניסוח משהו הצהרתי שאין בו תוכן ברור, וההנחה שלנו היא שאם נסתפק בכך, אז זה פחות או יותר הסטטוס-קוו. לתת לחיים ולכוחות הפוליטיים לקבוע. התפתחות טבעית.

♦ **קריאה:** התפתחות שבמועד כזה וכזה תקום ועדה לרפורמה.

♦ **דורון נבות:** היה לנו כבר דוח זנבר, והוא אומץ על ידי הממשלה בשנות ה-80 ולא קרה דבר. החשש שלנו הוא שניסוח הצהרתי ישאיר

את המצב על כנו, הווה אומר שלשלטון המרכזי יש סיבות טובות לא לרצות לחזק את השלטון המקומי על חשבוננו. יש לו סיבות טובות לרצות שהוא כאילו גוף נבחר. זה נותן לממשלה מרחב משחק מאוד גדול. שלטון מקומי אפשר תמיד להאשים, ומנגד לא לתת לו באמת כוח. נוסח הצהרתי נותן לכוחות הפוליטיים להמשיך לקבוע את המציאות. האפשרות השלישית - לחולל שינוי, ללכת עוד צעד מעבר להצהרה הדקלרטיבית. והדוגמה לצעד הזה היא לומר שלרשות המקומית יש סמכות לפעול בתחומה, ואתה מגביל את הסמכות של הממשלה להתערב. כלומר אם הנושא אינו חורג מתחום הרשות המקומית - אל לממשלה להתערב. דרך החוקה מגבילים בכוח את הממשלה. האפשרות הרביעית והאחרונה היא ממש מהפכה - לעשות רפורמה דרך החוקה. באמצעות ניסוח חוקתי אפשר לעגן את מעמדו של השלטון המקומי בחוקה, ולחולל שינוי במציאות. הדוגמה שהבאתי מתאימה גם לכאן. אם לא נתייחס לכך בחוקה בצורה ממש מהותית, נשאיר את המצב על כנו.

- ♦ **קריאה:** רשות מקומית תעסוק בהספקת שירותים.
- ♦ **דורון נבות:** היא אחראית, אבל זה אינו פוטר את הממשלה. האחריות איננה בלעדית של הרשות המקומית.
- ♦ **קריאה:** זה לא מפריע לי, אבל האם אתה יכול להעמיס עומס מפורט כזה על חוקה?
- ♦ **דורון נבות:** זו שאלה לגיטימית לחלוטין.
- ♦ **שולמית אלוני:** משהו דקלרטיבי אינו אומר דבר, אבל אם תאמר שהמדינה מכירה בחשיבות עצמאותן של הרשויות המקומיות תוך כדי שיתוף פעולה עם השלטון המרכזי והקהילות' ושדרכי הפעולה ייקבעו בחוק, ואחר-כך תחוקק חוק, כי אז יש לך משפט שיש בו מחויבות והכרה בחשיבות, ובחוק ייקבעו הפרטים, הסמכויות בתחום החינוך והיחסים עם הממשלה ובתחום התכנון ושיתוף הפעולה. יש לך מרחב, כשאתה עושה חוק מיוחד לרשויות מקומיות. אתה מכניס לחוקה רק את המשפט הזה.
- ♦ **דורון נבות:** היית מסתפקת בזה ובהפניה לחוק?
- ♦ **שולמית אלוני:** את החינוך אתה מכניס לחוקה? יש חוק חינוך, וכמו שיש לך חוק לשירותי חינוך, אתה צריך חוק מיוחד לצורך העניין הזה.
- ♦ **בני וקנין:** הייתי ראש עיריית אשקלון במשך שנים עשרה שנה, עד לפני שבועיים, ודעתי היא שצריך להגביל את תקופת הכהונה (משסיימתי אני כבר יכול להודיע מה צריך).

נראה שאין מספיק התייחסות רצינית לשלטון המקומי בארץ. ישנה שונות גבוהה מאוד בין הרשויות השונות, אך החקיקה מתייחסת באופן שווה לכולן. ראש עיריית תל-אביב צריך אישור למכור כל חלקת אדמה, בדיוק כמו ראש מועצה של מאתיים משפחות. אנחנו נצטרך לפתור בעיות הנובעות מאותה שונות.

השלטון המרכזי כמובן רוצה לשלוט. אנחנו צריכים להעדיף את אותה עצמאות שתביא ותדחוף לביזור סמכויות, בלי לאבד את הפיקוח. לרשויות המקומיות היום יש השפעה על הכול - החינוך, הרווחה, קידום התעשייה. למשל לפני כחמש שנים החלטתי שאני רוצה להעלות את אחוזי הבגרות באשקלון. לקחתי תקציב של כמה מיליוני שקלים מתקציב הרשות אשר יועד לשיעורי עזר. אחוז הבגרות קפץ בתוך עשר שנים מ-48% ל-78%. היום אשקלון נמצאת במקום התשיעי בארץ באחוזי הבגרות, ובל נשכח שאשקלון קלטה ארבעים אלף עולים חדשים. תראו מה יכולה לעשות החלטה של עירייה.

♦ **שולמית אלוני:** כמה תלמידים יש אצלכם בכיתה?
♦ **בני וקנין:** ארבעים תלמידים.

♦ **זאב צהור:** הדוגמה היא בעייתית, מפני שלפני חמש שנים אשקלון הייתה בתנופת פיתוח עצומה, ולמר וקנין היה כסף לעשות את מה שהוא עשה. עיר שלא הייתה בתנופה כזאת לא יכלה.

♦ **בני וקנין:** לא זו הסיבה. עיר של ארבעים אלף עולים, שבעת אלפים עולים מתוכם אתיופים, מקבלת אותו אחוז בגרות בדיוק כמו רמת-השרון, ואצלנו מצב סוציו-אקונומי ארבע, וברמת-השרון וברעננה תשע, ומגיעים כמעט לאותם אחוזי בגרות. זאת החלטה של העירייה במה להתמקד.

באופן כללי, השלטון המרכזי מפריע מאוד להתפתחות הרשויות המקומיות, לכן צריך להיות בחוקה משהו מחייב יותר, שתהיה התערבות מינימלית של השלטון המרכזי בסמכויות. זה צריך לבוא לידי ביטוי בחוקה. אני יכול להראות שההמתנה לאישורים השונים עולה לרשות המקומית הרבה מאוד. בואו נמצא את אותה נוסחה שתבזר את הסמכויות, אבל תגדיל את הפיקוח ותגדיל את הענישה למי שסוטה.

אבל אליה וקוף בה, אתה מטיל אחריות ולא נותן סמכויות. כל הזמן מגדפים, "ראש הרשות הזה לא נותן היתר למרפסת הזאת והזאת", אבל אם הוא נותן, הוא עובר עברה פלילית, כי חוק התכנון והבנייה הוא מגביל בכל צעד ושעל, וקשה מאוד לפרוץ אותו.

בחוקה חייב להיות הסל המינימלי שרשות מקומית צריכה לקבל, סל של שירותים שחייבים לספק. בחקיקת משנה מפרטים את הכול.

♦ **יאיר צבן:** מישהו צריך לשאת באחריות לביצוע של כל חיוב בחוק. מי יהיה אחראי לביצוע סל השירותים?

♦ **בני וקנין:** חייב להיות מכניזם שיפתור את בעיית השונות הגבוהה שיש בין רשות אחת לשנייה. עיר אחת יכולה לספק את מה שקריית-מלאכי אינה יכולה לספק, כי היא עיירה קטנה של אלפיים וחמש מאות דונם. מה ההבדל בין בת-ים לחולון? לבת-ים אין אזור תעשייה כלל. היא עיר ענייה עם גירעונות שאינה יכולה לספק את שירותי הרווחה המינימליים.

♦ **יאיר צבן:** בדיונים שהיו על 'חוק יסוד: זכויות חברתיות' שהוגדר, הבינו שקשה מאוד לנסח מול זה את הצד האחר, את הקביעה מי אחראי לביצוע החוק הזה.

♦ **סמי פרידריך:** אני חש שישנה טעות פונדמנטלית בדיון הזה. יש בשלטון המקומי המון בעיות שצריך לפתור, וזה זועק. אך חוקה לא נועדה לפתור בעיות כאלה. כאשר אנחנו שואלים מה להכניס לחוקה, אנחנו צריכים לחשוב בתפיסת עולם חוקתית, ולא בתפיסת עולם של פתרון בעיות. החוקה צריכה לבסס דברים יסודיים ממש, לפתור בעיה עקרונית מאוד, אבל זה הכול. להתחיל לדבר על מה יהיה, ואיך יהיה ולהגביל, אלה דברים בלתי-אפשריים. הרי נעבור עוד הרבה מאוד מהדורות בחמישים השנים הקרובות, נשנה, נאחד, נאציל, נרכז מחדש, אבל החוקה לא תוכל ללכת עם המהדורות האלה. אנחנו צריכים לחשוב על הצהרה שתהיה יציבה לאורך השנים ולא על פתרון בעיות.

♦ **בני וקנין:** אבל איך נגדיר אותה, דקלריטיבית? מה יהיה התוקף המחייב של החוקה?

♦ **סמי פרידריך:** איני יכול להגיד לך מה יקרה אם מישהו עובר על החוקה, ואם לא מקיימים אותה. לחוקה אופי משלה, אבל אנחנו לא מגדירים דרכה, לא מנגנונים ולא סמכויות ספציפיות של השלטון המקומי. זה נראה לי דבר בלתי-אפשרי.

♦ **בני וקנין:** הייתי רוצה שבחוקה יהיה כתוב המינימום ששלטון מקומי צריך לספק לתושבים שלו.

♦ **סמי פרידריך:** איני יודע אם דבר כזה יכול להיות בחוקה. אני חושב שמבחינת מדינת ישראל, חשוב שייקבעו בחוקה זכויות היסוד של האזרח, המחויבות של המדינה כלפי אזרח וכולי, אבל השלטון המקומי,

עם כל הכבוד, הוא רק אמצעי. ייתכן שבעוד שלושים שנה יחליטו לבטל השלטון המקומי, והכול יעבוד באינטרנט. מי יודע... יש בעיות שעלינו לפתור. צריך רפורמה, אך כל אלה אינם שייכים לחוקה. התבלבלנו פה, משום שבמנגנון אחד של קבוצת אנשים נאמנה אנחנו מפתחים המון חשיבה על רפורמה של השלטון המקומי, ובמנגנון אחר אנחנו מפתחים המון חשיבה על הנושא הקונסטיטוציוני, אך אי-אפשר להדביק אותם זה לזה.

♦ **זאב צהור:** מר וקנין מנסה לומר שכמו שיהיה כתוב "מדינת ישראל חייבת לספק חינוך לכלל אזרחיה", היא מפקידה בידי הרשות המקומית חובה לספק סל שירותים.

♦ **סמי פרידריך:** זה נראה לי סופר אופרטיבי. אנחנו מדברים על חוקה יחסית -

♦ **שולמית אלוני:** אתה מטיל על הרשויות המקומיות דברים שחלקן לא יוכלו לעמוד בהם.

♦ **סמי פרידריך:** בוא נפתור את הדברים, אבל לא באמצעות חוקה. זה לא אותו דיון. בחקיקה האירופית, מכיוון שאנשים שם חושבים בצורה קונסטיטוציונית ולא כדי לפתור בעיה ספציפית כזאת או אחרת, יש שם הצהרה מעין "קוימו ישויות בעלות אופי מקומי אשר יביאו לידי ביטוי את חיי הקהילה והאזרחות הפעילה".

♦ **בני וקנין:** נדמה לי שבסקנדינביה ובשוודיה, ודרך אגב השלטון המקומי מפותח מאוד בסקנדינביה, אולי המפותח ביותר בעולם.

♦ **סמי פרידריך:** אנחנו חייבים לפתור את כל עולם התוכן של השלטון המקומי. אנחנו פה במועצה ציבורית לחוקה. איננו יכולים להפוך פה את כל היוצרות. יש סביב השולחן מי שחושב שאין מקום כלל להכניס זאת בחוקה, ויש מי שחושב שכנראה יש מקום, אבל מינימליסטי.

♦ **גדעון רהט:** הייתי בפאנל שישבו בו אנשים מכל אירופה, ודיברו שם על הדאגה של השלטון מכך שהאזרחים פסיביים ולא משתתפים. אחד הפתרונות שדיברו עליו הוא דמוקרטיזציה של השלטון המקומי. זה צריך להישקל במחשבה החוקתית כאמצעי לחיזוק הדמוקרטיה. לא צריך לפרט, אבל צריך להתייחס לשלטון המקומי מבחינה ערכית, ולא רק לססמה של מועמד ראש עיריית ירושלים, "ספק שירותים". שלטון מקומי אינו רק ספק שירותים. יש ערך דמוקרטי שיכול לבוא רק ברמה המקומית.

♦ **סמי פרידריך:** נכון מאוד. יש לדבר על הדברים האלה. דיברנו על אזרחות פעילה, דיברנו על קהילה, דיברנו על "קונטרה" לשלטון המרכזי.

יש לנו משפט אחד שאנחנו צריכים לנסח בצורה חכמה, ונשאיר את הפתרונות, הם עוד ישתנו מאוד.

♦ **גדעון רהט:** רעיון השלטון המקומי והביזור הוא הרעיון של הקבוצה הקטנה, וזה חוזר לבעיה ידועה בכלכלה פוליטית. כשיש אלף איש – שניים עושים את כל העבודה, וכשיש עשרה – כולם מתביישים, ואז תשעה עובדים. אחד מעקרונות הדמוקרטיה הוא השתתפות פוליטית. הרמה המקומית היא המקום להשתתפות הפוליטית הזאת. והנה, יש לנו כבר שתי מערכות בחירות כלליות, ומתחילה ירידה שלא הייתה לנו זה חמישים שנה בהשתתפות הפוליטית. ברמה המקומית יש ירידה מאז שהפרידו את הבחירות לכנסת, אבל ברמה הלאומית כבר יש לנו ירידה מ-80% ל-60% בערך. עלינו לחשוב מבחינה ערכית על השתתפות פעילה, ועל איך עושים אותה ברמה המקומית.

♦ **דוד נחמיאס:** בתחילת הדיון אמרנו שיש שני היבטים לשלטון המקומי, והיבט אחד הוא ההיבט המשטרי. אם חוקה עוסקת בחלק המשטרי, השלטון המקומי צריך להיכנס לשם בצורה זו או אחרת, ולא כדבר אדמיניסטרטיבי אלא כדבר מבני, מוסדי, שלטוני, עם זכויות מסוימות ועם חובות מסוימים. מבחינת היבט השירותים, זהו ההיבט השני שאני מדבר עליו, יש הרבה פורמולות, ואיני חושב שצריכים להיכנס לפירוט. אפשר לתת כמה דברים כלליים לגבי הסמכות והאחריות, היכולים לעגן את הדבר הזה.

♦ **יאיר צבן:** אני חוזר ואומר: אנחנו דמוקרטיה צעירה, אך לא בהכרח דמוקרטיה טעונת טיפוח. אנחנו יכולים ללמוד את כל העולם דברים רבים, אך בעניין הזה אנחנו מוכרחים ללמוד מניסיונם של אחרים כדי לא לעשות שגיאות. לכן חשוב לדעת מה קרה בארצות שמהן ניתן ללמוד. כדאי אולי לסמן ארבע ארצות. אני מעוניין לדעת מה מהעקרונות האלה שאנחנו מדברים עליהם, ולא אפרט אותם, כלול בחוקה, ומה הושאר לחקיקה שמחוץ לחוקה. חשוב מאוד להבין באיזה שלב של ההתפתחות של השלטון המקומי ושל היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי נעשתה החקיקה הזאת, התחקיתית והחוקה, ואיזו השפעה הייתה לה. מי שעסק קצת בדברים כאלה יודע שלפעמים הדברים האלה אינם משפיעים בדיוק לפי הרצון של אלה שהכינו את כל העניין. זה יעזור לנו להבין טוב מה אנחנו יכולים לעשות כאן.

אני תומך בדברים האחרונים של ד"ר רהט ושל פרופ' צחור באשר

לדמוקרטיזציה של החיים. דווקא על רקע תהליך ירידת המעורבות בשלטון המקומי ובבחירות לשלטון המקומי, נקבע תהליכים מסוימים שיגבירו את ההשתתפות הכללית. השאלה היא כיצד. אנחנו יכולים לקבוע רק את המגמות העקרוניות הכלליות ביותר. אולי צריך לקבוע עיקרון המגדיר את ההשתתפות בתהליכים וכדומה, בניסוח כללי מאוד שישים דגש בחשיבות השלטון המקומי, ינסח באופן נבון את עצמאותו של השלטון, במגמה לחיזוקה, וידגיש את עניין ההשתתפות של הקהילה האזרחית. לא פשוט לנסח את הדברים האלה. העניין אינו מסתכם רק ביחסים בין ראש העיר לשר הפנים. צריך לראות את המערכת הדמוקרטית בשלמותה, ומצבה אינו טוב אצלנו, וייתכן שהטיפול בשלטון המקומי ברוח הזאת יכול לסייע.

♦ **סמי פרידריך:** כל מה שנאמר כאן - שראש עירייה אינו יכול לנוע ולעשות דברים, שכובלים את ידיו - הוא טענה אמיתית. איני יכול לקבוע בחוקה איך לפתור זאת, אבל אני שואל את עצמי אל מי אני בא בטענות בשל הבעיות ברמה הכוללת של המשטר. מי אחראי לכך שאנחנו מתפקדים לא נכון? אני חושב שזאת הממשלה בכללותה, אבל האם יש מישהו בממשלה שאפשר להתלונן אצלו, כמו שהיום אני בא אל שר הפנים?

♦ **קריאה:** יש דברים שהם בחוק.

♦ **שולמית אלוני:** צריך להעביר רפורמה בכל החוק. זה חוק שנסחב מימי המנדט. אם אתה רוצה לשנות אותו, יש שר פנים, ועדת שרים לענייני חקיקה, ועדת כנסת וועדת פנים. חבר כנסת יכול לקחת את היזמה ולהעביר הצעת חוק. בתוך החוקה אני חושבת שהגענו למסקנה שחוץ ממשפט שיש בו הפניה לחוק, והחוק מפרט את הדברים, איננו יכולים לעשות דבר. המשפט הזה יכול להיות משפט מפתח.

♦ **בני וקנין:** שר הפנים הוא המוביל. הרבה חקיקות שיזמו חברי כנסת באו רק להצר צעדים, ועירבו בין "להגביר את הפיקוח" לבין "להצר צעדים". זה הערבוב שקרה בחקיקה. כל מה שאמרנו עכשיו, משפטים קצרים בחוקה לא ימנעו מהמשך המצב הקיים, ואף ירעו אותו.

♦ **דורון נבות:** אני רוצה להמשיך את הכיוון שלך, ולהסביר מדוע אני חושב שלהסתפק במה שגב' אלוני אמרה זה מעט מדי. אני חושב שאתם קצת מזלזלים באינטרסים של המדינה. יש דיונים בכנסת מקום המדינה שמדברים על זה שזאת שערורייה. עוד בשנת 1949 הם אומרים שזה מן המפורסמות שהשלטון המקומי נבנה טלאי על טלאי ושצריך

לעשות מעשה. זה לא מקרי שדבר לא נעשה. אני חושב שחוקה בין השאר באה להגן על האזרחים גם מפני הממשלה, והגיע הזמן לזהות את האינטרס של הממשלה במצב הלא טוב הזה של השלטון המקומי. זה לא מצב מקרי.

♦ **קריאה:** בשלטון המקומי ישנו סל שירותים מסוים שלא מספקת אותו הממשלה. מספקת אותו רק הרשות המקומית.

♦ **קריאה:** מטרת הדיון היום היא לקדם רפורמה, וחקיקה נותנת סיכוי לקדם רפורמה.

♦ **סמי פרידריך:** אינך מקדם רפורמה באמצעות חוקה. הדיון הזה עוסק באיך צריכה להיראות חוקה בהיבט של הרשות המבצעת, ולא במציאת פתרון לשלטון המקומי. פשוט בגלל התהליך בלבנו את שני הדברים. אני חסיד של כל מה שאתה אומר, ואני חושב שזאת בעיה כאובה מאין כמוה, אבל אי-אפשר בכל דיון להביא את כל הבעיות. היום אנחנו שואלים אם אנחנו בכלל צריכים חוקה, ואיזה סוג של חוקה.

♦ **שולמית אלוני:** אנחנו צריכים דוגמות מכל מיני מדינות. אולי אם נראה ניסוח משם נוכל למצוא פסקת מפתח. אנחנו צריכים לתת פה משפט אחד מורכב משלושה, והכול בחוק.

♦ **דורון נבות:** האם זה צריך להיות חלק מהרשות המבצעת? אני חושב שעל השאלה הזאת אנחנו יכולים לענות עכשיו. האם השלטון המקומי צריך להיות הכותרת של רשות מבצעת, או נפרד, או שאין אנו יודעים? ♦ **דוד נחמיאס:** לשמע חילוקי הדעות, אני חושב שבשלב הזה אנחנו לא יודעים.

♦ **יורי שטרן:** אני מפחד מחוקה מפורטת מדי, רמת ניסוח חוקי היסוד שלנו היא פחות או יותר רמת הניסוח המתאימה לחוקה. אבל אם אנחנו הולכים לפירוט מסוים, הייתי רוצה לראות בטקסט מעין זה כמה דברים, למשל את חובת השלטון המרכזי לתקצב באופן מלא את אותם השירותים שתושבי הרשויות המוניציפליות חייבים לקבל על פי החוק. שלא יקרה מצב כמו היום - יש לך חוקים שונים ברווחה, יש לך חובות מסוימים בחינוך, והשלטון המרכזי מתקצב רק את חלקם, ואז המועצה לוקחת על עצמה, היא חייבת לקחת על עצמה, את שאר העומס. אלה סטיות איומות במדיניות המוניציפלית. למשל אצלנו אף עיר אחת לא רוצה לקלוט עניים. לו העניים היו מתקצבים מבחינת סל השירותים שהם חייבים לקבל, כולל דיור והכול, על ידי התקציב המרכזי, אז לא היה אכפת לעירייה, במידה מסוימת, לקלוט אותם. היות שזה

לא מתקיים, נוצר מצב שאין לעניים איפה לחיות, כי כל עיר גורסת שהיא לא רוצה לבנות דירות קטנות ולא רוצה לקלוט משפחות כאלה. אי-אפשר למנוע נטייה של היישובים השונים למשוך אוכלוסיה עשירה ומבוססת יותר, אבל ליצור רצון מובנה לדחות את המסכנים למיניהם - זה לא נכון לעשות. לפיכך הייתי כולל בהגדרה ברורה שלכל מה שהרשות אחראית לתת מתוקף החוקים והנהלים הקיימים במדינה חייב להיות תקצוב מלא. לא הייתי מגדיר איזה סל שירותים נותנת הרשות, אלא שהמסים שהיא גובה ייעודם מטרות מוגדרות בחוק. היא אינה יכולה לגבות ארנונה ולא לספק שירותים, אם החוק אומר שארנונה היא לצורך דברים כאלה וכאלה. היום זה תרבות. מחר תרבות אולי תסופק על ידי גופים אחרים, ואז זה יהיה בריאות, או משהו אחר. אבל גביית המסים מחייבת שימוש בכספים האלה למטרות מוגדרות בחוק. יש מתח מתמיד בשלטון המקומי שאין דומה לו בשלטון המרכזי, בין עצם העובדה שחברי המועצה הם אנשים נבחרים, הם חייבים להיות בעלי דעה עצמאית ולתפקד כשליחי הציבור, לבין אי-יכולתם לעשות זאת, משום שחלקם הופכים להיות תלויים לגמרי בראש העיר. סגנים של ראש העירייה אפשר לפטר, והאחרים - היות שאין תשלום על השתתפות בישיבות המועצה, אז מי שיכול להרשות לעצמו לשבת זמן רב ולהשתתף בדיונים ובוועדות עושה כן, ומי שלא - זה שמייצג את השכבות החלשות - כספית הוא אינו יכול לתפקד כשליח ציבור באופן מלא. לכן צריכה להיות נורמה כללית הקובעת שחוקי המדינה חייבים לדאוג לכך, או להבטיח את תפקודם של חברי המועצות כשליחי הציבור.

סבב שלישי

שמות הדוברים

גדיש, יעקב - יועץ כלכלי, קבוצת יבנה
עו"ד גוברמן, שלמה - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר
דרומי, אורי - עורך ראשי מחלקת פרסומים ומנהל קשרים בינלאומיים של המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד פרידמן, עופרה - יו"ר ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל אביב
פּרָץ, אתי - מזכירת הסתדרות העובדים הסוציאלית
פרופ' שטרן, ידידיה צ' - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן
השופט שמגר, מאיר - נשיא בית המשפט העליון (לשעבר); יושב-ראש המועצה הציבורית

♦ **דוד נחמיאס:** בקבוצות הקודמות ניסינו להתמקד בשני נושאים מרכזיים, האחד הוא באיזו מידה צריך לציין את השלטון המקומי בחוקה, בניסיון לבסס את מעמדו, הנמצא במצב נורא היום. השני היה ספציפית באשר לכמה הצעות שיש בדוקומנט שלפניכם. בהיותי מדען אני אוהב לדבר על הערכים המנחים את עבודתי, ובהיותי מאמין בדמוקרטיה איני יכול שלא להאמין, מבחינה ערכית כמובן, שהדמוקרטיה מתחילה מלמטה - מהאזרח, מהתושב, מהאדם, מהשכונה, מהקהילייה. הקהילייה היא המסד הרציני ביותר של הדמוקרטיה, ועודנו חיים במדינה שבה שיטת השלטון ריכוזית מאוד, ולקהילייה יש השפעה מעטה. אני מקווה לראות שינוי במעמדה.

נוסף על המבנה המשטרי, ישנו ההיבט של השירותים המגיעים לאזרח. אנחנו יודעים שהיום מרבית השירותים, חוץ מביטחון לאומי, ניתנים בשלטון המקומי, ואינם ניתנים ברמה המרכזית. ופה עולות שאלות בסיסיות: מהן הסמכות והאחריות של השלטון המקומי, והאם יש מקום לעגן לפחות חלק מהן בחוקה?

דבר נוסף המנחה אותי הוא העיצוב המוסדי של המשטר בישראל. יש פרק משטרי בחוקה המוצעת, ואני בטוח שיש מקום לשלטון המקומי במבנה המשטרי. נכון להיום קיימים קשיים בלתי-רגילים בעיצוב המדיניות הציבורית והעירונית, יישומה והערכתה. יש כמובן שונות מאוד

גבוהה בשלטון המקומי, יש עיריות ורשויות המתנהלות למופת, ויש עיריות תחת שלטון מקומי המתנהלות מתחת לכל ביקורת, ואנחנו מודעים לשונות. איני חושב שבחוקה צריכים להיכנס לכל פרטי השונות, וכיצד למסד מנגנוני אכיפה שימנעו תהליכים שליליים בשלטון המקומי. אני רק חושב שיש מקום לחשוב על ניסוח המתאים לשלטון המקומי במסגרת החוקה שאנחנו מציעים.

♦ **בני וקנין:** אנו דנים בחוקה בנושא המועצה הציבורית, ואנו שואלים עד איזו רמת פירוט נגיע בחוקה, אם בכלל. בדיונים בקבוצות הקודמות היו מחלוקות מעניינות מאוד, אך אני רוצה לומר מהי נקודת המפתח: שירותים רבים שהאזרח מקבל היום הוא מקבל רק באמצעות הרשות המקומית. בשיחה עם מר צבן, שהיה שר הקליטה, הוא אמר שהרשות המקומית הכריעה בנושא הטיפול בקליטת עלייה. השלטון המקומי היום אינו מטפל רק בניקיון. היום השלטון המקומי נכנס עמוק לתחום החינוך, ואפשר לראות שכאשר רשות משקיעה בחינוך, יש שיפור ניכר בחינוך. בשש-שבע שנים האחרונות החלטתי להשקיע בחינוך ולקחת כספים מהארנונה, והעלינו את אחוזי הברגות לאחד הגבוהים ביותר בארץ. בדיון הקודם נתתי דוגמה להשפעת הרשות המקומית על החינוך. כשרציתי להשקיע בתרבות, ראינו פריחה תרבותית. המדינה אינה מטפלת בתרבות. יש היום שירותים רבים החשובים לאזרח לא פחות מבריאות, ואנחנו אומרים שבחוקה צריך לכתוב שהמדינה חייבת לספק בריאות לתושבים.

יש שונות גבוהה בין הרשויות המקומיות, אך החקיקה היא אותה חקיקה לכולן. אותו חוק החל על עיריית ראשון-לציון, עירייה חזקה ועשירה, חל גם על עיריית ירוחם. ערים עשירות נותנות שירותים שונים בכול - בחינוך, ברווחה ובתרבות. איך אנחנו יכולים לפתור את בעיית הפערים הללו? החקיקה היום מצרה מאוד את הפעילויות של הרשויות המקומיות, וזה פוגע רק באזרחים. אנחנו צריכים להגדיל את ביזור הסמכויות ולחזק את הפיקוח. אנחנו חייבים להגדיר מהו הסל שהרשות המקומית חייבת לתת. אולי לא לפרט עד מאוד, אבל ראש רשות יכול להגיד: "עוזב אותי, אני לא מטפל בספורט, אין לי כסף, אין ספורט, אין לי כסף לסבסד תאטרון". רשות מקומית שאומרת שאין לה כסף - באותה עיר אין תאטרון, ואין ספורט. איך אנחנו מגנים על הערים ועל העיירות הללו? בקבוצה הקודמת הייתה תמימות דעים שחייב להיות בחוקה פרק של השלטון המקומי, כי היום לשלטון המקומי יש השפעה כמעט על כל מערכות חיינו. הרבה

אזרחים אינם מודעים לרמת השפעת השלטון המקומי על איכות החיים. באשקלון למשל, אף לא אחד מרגיש שיש שביתה. הייתה דעה קיצונית שהובילה האקדמיה, ההצעה של גב' אלוני - שהשלטון המקומי יקבל יותר האצלת סמכויות, ותינתן עצמאות לשלטון המקומי: "המדינה מכירה בחשיבות עצמאותן של הרשויות המקומיות, פעילותן תהיה בשיתוף פעולה עם השלטון המרכזי ועם תושבי הרשויות". משהו כללי, לדעתי; דקלרטיבי יותר ממחייב. אני גורס שאפשר יהיה להכניס בחוקה גם מחויבות, גם אם כללית, של הרשות המקומית לספק סל שירותים מסוים.

♦ **קריאה:** למה סל הבריאות אינו בחוקה?

♦ **בני וקנין:** הוא בחוקה. המדינה חייבת לספק שירותי בריאות. בחוקה יש פרק של הזכויות. יותר עצמאות לשלטון המקומי תשפר את איכות החיים של התושבים.

♦ **שלמה גוברמן:** יש לי בעיה עם קביעת מעמד חוקתי לשלטון המקומי. הבעיה נובעת מכך שאנחנו מדינה, שמבחינת מקום המגורים של התושבים, המקום נקבע במידה רבה מאוד על ידי פעולות של המנהל השלטוני, בעיקר כשמדובר בקליטת עלייה. העולים אמנם חופשיים לבחור לעצמם את מקום מגוריהם, אבל במידה רבה מאוד הם מונחים על ידי הרשויות השונות. מכאן שהמושג "שלטון מקומי" דורש סיוג. עניין אחר הוא שיש שונות גדולה בין הרשויות המקומיות ובין הערים הגדולות. וקביעת נורמה אחידה לכל הרשויות המקומיות יוצרת בעיה. הנה לדוגמה, ירושלים בירת ישראל, נשאלת השאלה: האם יש לפתור את השוני בין ירושלים לבין יתר הערים, אלה שבפריפריה ואלה שבמרכז? ועוד: האם יש לקבוע דין אחד לרשות מקומית מטרופוליטנית ולרשות קטנה? האם הגיעה השעה למכנה משותף חוקתי אחד? אני תמה. אינני יודע. אין לי תשובה מוחלטת.

ובעיית מבנה השלטון המקומי: נכון שבשנת 1975 חל השינוי הגדול בעקבות ועדת זנבר. אינני יודע אם הרפורמה הזאת הייתה טובה או לא. דבר אחד ברור: לשלטון המקומי אין שם טוב, ובמצב כזה אינני יודע אם קביעה חוקתית של השלטון המקומי תשפר אותו. לדעתי, מוטב להמתין עם קביעה חוקתית של מעמד השלטון המקומי, עד אשר יחול שינוי גדול, והשלטון המקומי יצא מהמשבר שבו הוא שרוי.

♦ **בני וקנין:** באיזה משבר נמצא השלטון המקומי? אני בשלטון המקומי עשרים שנה, ולדעתי הוא לא עובר משבר.

♦ **שלמה גוברמן:** אם אתה שואל אותי כאזרח וכתושב העיר ירושלים, אומר לך כי יש ויש משבר. הבעיות של הערים הן שונות, לכל עיר הבעיות שלה, אבל לדעתי מוקדם מדי לקבוע מכנה משותף לכל השלטון המקומי.

♦ **מאיר שמגר:** כאשר מדברים על הענקת מעמד לשלטון המקומי, אין הכוונה רק לאלמנט של השלטון המקומי כגוף השליט באזור מסוים. הכוונה היא באותה מידה לפחות לאוכלוסייה של האזור. הכוונה היא לדמוקרטיזציה המתחילה מלמטה ונותנת לאנשים אפשרות לנהל את חייהם בתחומים מוגדרים על פי מתכונת שהם קובעים לאזורם. הקונצפציה הזאת אינה המצאה שלנו. אפשר לומר שהיא צמחה באנגליה עוד לפני אלף שנה, כי התפתחות עצמאות של אוכלוסייה מוגדרת באזורים מסוימים, ביחס לשלטון המרכזי וביחס לגורמים הפאודליים האזוריים, צמחה כבר אז. זה התבטא באופן מיוחד החל מן המאה ה-17. ההתפתחות הגדולה של שלטון מקומי אוטונומי החלה בתקופת האורבניזציה שנתלוותה למהפכה התעשייתית. נושאים מוגדרים שהשתנו קצת במשך הזמן הפכו לנושא המטופל מבחינה אזורית. באנגליה הרשות המקומית הייתה הגורם הבונה, המשכן, והיא שאבה חלק מהכנסתה משכר הדירה שנגבה מהשכבות העניות יותר. היום כשבעה מיליוני אנשים באנגליה חיים בדיוור של רשויות מקומיות, הדבר הלך והתפתח, וממשלות, גם של השמרנים וגם של מפלגת העבודה באנגליה, ראו במתן האוטונומיה לרשויות המקומיות תוך כדי תמיכה ממשלתית לכיסוי ההוצאות בגבולות מוגדרים, נוסף לשאיבה מהמקורות המקומיים, דבר בעל ערך מבחינת התפתחות האוטונומיה המקומית. הם ניסו להגדיר אפילו מה הם האלמנטים החיוביים, ואני חושב שזה חשוב לנו לטיעונים להכללת הנושא הזה במסגרת חוקתית.

ראשית - האלמנט הראשון באנגליה היה ה-local knowledge factor, דהיינו מסירת סמכות לגופים אשר להם ידיעה ארוכת טווח בקשר למה שדרוש האזור, כי לכל אזור בעיות משלו.

שנית - מבחינת הדמוקרטיזציה, הם אמרו: "זה בית ספר לפוליטיקאים". כלומר חינוך פוליטי, שטח אימונים לפוליטיקאים העוברים אחר-כך מהזירה המקומית לזירה הארצית. אני חושב שמבחינה זו יש דמיון להתפתחויות אצלנו, כלומר לא מעט גורמים מהרשויות המקומיות עוברים לאחר מכן לשלטון המרכזי.

שלישית - הם אמרו שזהו כלי לניסויים של מדיניות חברתית באזור.

רביעית - זהו ביטוי לדמוקרטיה כתהליך מתמשך ותמידי. כלומר להבדיל מההליכה לבחירות פעם בארבע-חמש שנים, כפי שזה בכל ארץ, הרי כאן על ידי הניהול העצמי של האזור, בא היסוד הדמוקרטי לידי ביטוי קבוע ומתמשך, הוא חלק מן ההווה, והתושב נמצא במגע תדיר מאוד עם הניהול העצמי.

ברצוני לקרוא לכם קטע קצר של אדון הית' (Heath) שהיה ראש ממשלת אנגליה, שאינו משקף אותו כשמרן דווקא. זו הייתה דעה שבוטאה גם מפי וילסון כאשר היה ראש ממשלה. הוא אומר: "דמוקרטיה מקומית נמרצת פירושה שיש להעניק לרשויות המקומיות פונקציות ממשיות עם סמכות והחלטה והיכולת לנקוט פעולה בלי שתהיה רגולציה מופרזת על ידי השלטון המרכזי, באמצעות פיקוח כספי או בדרך אחרת". הכוונה היא ליצור אוטונומיה שאינה נשלטת מבחינת אופן השימוש בכספים על ידי הרצון של השלטון המרכזי, אלא במידה רבה יותר על ידי הרצון של אוכלוסיית המקום - מה היא מעדיפה, מה היא מבכרת. מעל לכול, דמוקרטיה מקומית אמיתית פירושה שצריך לקבל החלטות, ושצריך לראות אותן כמתקבלות באופן מקומי במידת האפשר. יש כאן עוד השוואה חשובה, בימים אלה דווקא: באופן מתמשך כבר שלוש-ארבע פעמים על ידי ועדות שונות באנגליה, ננקטה פעולה כדי לאחד רשויות מקומיות ליחידות גדולות יותר. בלונדון רבתי הם הסכימו לתת-חלוקה של אזורים המתנהלים באופן עצמאי, דומה במקצת למנהל הקהילתי שיש בירושלים, כי גם בירושלים יש באזורים שונים מנהל קהילתי שנבחר בבחירות על ידי תושבים של האזור, בגבעת-מרדכי, בבית-הכרם ובכל מיני מקומות. מתכונת כזאת מפעילים באזורים גדולים, במטרופולין, אבל בסך הכול הם רצו הרבה רשויות מפוזרות. כפי שהם ביטלו את אזורי הבחירה לפרלמנט, אשר בהם היו מעט בוחרים, אך שלחו נציג לפרלמנט, כך הם גם ביקשו לאחד את הרשויות המקומיות ליחידות גדולות. דרך אגב, מספר רשויות מקומיות אצלנו המתנגדות לאיחוד עושות כן משום שהמאזן שלהן חיובי יותר מרשויות אחרות, וזאת ראייה אשר בה הלוקליות באה לידי ביטוי שלילי. האיחוד יכול להזין את הצד החלש על ידי הצד החזק. המגמה להותיר לטווח ארוך ולקיים רשויות מקומיות עשירות בנפרד, כדי שלא יתאחדו עם העניים, היא כמובן נקודת מבט הנוגדת את התפיסה שלנו הבאה לידי ביטוי בחינוך הדמוקרטי.

עלינו לשמור על הצהרה עקרונית בלא כניסה לפרטי פרטים, כי

פרטי פרטים צריכים להיות מפורטים בחוקים הרגילים. בכינוס שערכנו בנושא זה דיברנו על הצורך להכין רשימה מפורטת ככל האפשר תוך כדי היוועצות עם גורמים מקומיים, כדי להגדיר בדיוק מה שייך לרשות המקומית ומה שייך לשלטון המרכזי, ואז גם החלטנו שצריך להיות סל קבוע של תמיכה על ידי הגורם המרכזי, היכול להביא בחשבון איזונים הדרושים לשם העדפה מתקנת. בנוסף לכך, יש כמובן טעם ב'טיפוח הדמוקרטיזציה' באמצעות יצירת הכרה חוקתית ביחידות מקומיות אשר בנויות על בחירה של האוכלוסייה ועל עצמאות יחסית של פעולתן, בתחומים המוגדרים על ידי המחוקק.

♦ **בני וקנין:** אני מבין שבפקודה המנדטורית, פקודת העיריות משנת 1936, לקחו את המשפט האנגלי שפירטת והחליטו לעשות את ההפך במדינת ישראל. זאת פקודה מנדטורית הפוכה לתיאור.

♦ **מאיר שמגר:** זה חוק קולוניאלי.

♦ **בני וקנין:** חוק קולוניאלי שהיה פה ונשאר פה. כנראה השלטון המרכזי גם הוא קולוניאלי, וכנראה הפקודה מצאה חן בעיניו, והוא חיבק אותה באהבה והעמיק אותה עוד יותר.

♦ **יעקב גדיש:** נחשפתי לנושא מערכת השלטון המקומי לאחרונה, כשעסקתי במענקי איזון לרשויות המקומיות, בוועדת גדיש. צריך להחליט באיזו שפה מדברים, כי אתה דיברת על ההגדה והם מדברים על הקרפלך. השלטון המקומי בעייתי מנקודת ראות הניהול הלאומי, מכמה וכמה בחינות: במסורת הוא בית חרושת ליצירת גירעונות, ויש להסדיר זאת, שיהיו קנסות ופרסים. היום יש הרבה יותר סדר בתחום הזה. אפילו יצרנו פעם מושג חוק צ'יץ', ויש לי בעלות על "החוק" הזה, ולפיו לעולם תקצץ בדברים הכי חיוניים כיוון שהם מצטלמים הכי טוב, וגם אתה מקבל את הכסף חזרה ומהר. אם אני מקצץ לך בתקציב, ויש לך פחות מקורות, קודם כול תפסיק את הארוחות החמות לזקנים ותביא מיד את התקשורת. אני חושב שיש מקום לשלטון המקומי, וצריך להיות מקום לשלטון המקומי. אין ספק שבתחום התרבותי-סיעודי-סוציאלי ישנם מקומות שהשלטון המרכזי אינו מסוגל להגיע אליהם ולטפל בנושאים אלו, ובזאת מטפל שלטון מקומי. לדעתי, גם כל הצד התרבותי של החברה והחינוך וכולי - גם הם צריכים להיות מוסדרים. צריך להוציא שירותים "פיזיים" מידי מערכת השלטון המקומי ולהעביר אותם לסוכני ביצוע. דיברנו על כך גם במערכת הכללית של חוקי התקציב. יש קבוצה של שירותים "פיזיים", אחד מהם חוקק בחוק נפרד - חוק

תאגידי המים והביוב, ויש מאה ושישים סעיפים בחוק, והשני הוא נושא האשפה שעוד לא טופל, אם כי כמה רשויות מקומיות הצליחו להעביר זאת "למיקוח חוץ". אין ספק שלדברים ה"פיזיים" יש מקום, וצריך להיות מקום, וצריך לתת להם שדה מחייה. ובאשר לשדה המחייה - יש כמה בעיות, כגון הפער בכמות ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות. רוצים לצרף את נמל תעופה בן-גוריון ללוד כדי שיהיה לו מקור הכנסה. אתה (בני וקנין) נהנית מאוד נניח מתחנות הכוח של חברת חשמל שהוקמה באשקלון. אבל מה לעשות, יש כאלה שאין להם לא נמל, לא תחנת כוח ולא תעשייה, והם צריכים להתפרנס מארנונה.

♦ **בני וקנין:** לבת-ים אין כלום. אין לה תעשייה.

♦ **יעקב גדיש:** למה אין לה תעשייה?

♦ **בני וקנין:** כי יש בה מאה ושישים אלף תושבים, ואין לה שטח. השטח של בת-ים הוא שבעת אלפים דונם.

♦ **יעקב גדיש:** והתעשייה נמצאת בחולון.

♦ **בני וקנין:** חולון מאוזנת ומבוססת, ובת-ים בגירעונות של מאות מיליונים.

♦ **יעקב גדיש:** אז למה אנחנו צריכים את בת-ים וגם את חולון? אפשר לעשות בת-חולון, ואז פתאום הכול מתאזן. איני חושב שיש צורך ב-267 רשויות מקומיות, במדינה של שישה מיליונים. בחוקה צריך להיות הצד ההצהרתי של המטרות, ואולי באופן כללי האמצעים, סוגי האמצעים, אבל לא סל שירותים או דברים מהסוג הזה, משום שהוא צריך להיות גמיש בהתאם לאפשרויות. אולי צריכים להיות שלושה רבדים: רובד הכרחי, רובד אפשרי ורובד רצוי. שיהיו שלושה רובדי שירותים, מה מוכרחים וצריך לפעול לקראתו, מה רצוי, ודברים שיהיו יותר חופשיים בבחירה. יש גם בעיה נוספת, והיא מהי החובה של הרשות המקומית למצות את סך כל ההכנסות שלה. דבר "קטן" מאוד. אם אני חמולה השולטת ברשות מקומית, אגב 30% משלושה מיליארדי שקלים ורבע הניתנים כל שנה למענקי איזון מקבלים 11% מהאוכלוסייה שיש לה רשויות מקומיות, למשל המיעוטים. תשע מאות ושלשים מיליון שקלים מתוך שלושת המיליארדים מחולקים ל-11% מהאוכלוסייה לא של ירושלים, שיש בה ערבים, או של יפו, לוד או רמלה, ושם לא גובים ארנונה בדיון, כי אין כלים לכך.

♦ **בני וקנין:** היום יש כבר כלים לגבייה.

♦ **יעקב גדיש:** נכון אבל יש בעיות, והן רציניות מאוד. למשל, כמות

המשרות וכמות הסגנים, למשל מועצות דתיות וכולי, גם הם צריכים להיקבע במסגרות מסודרות. יכול להיות שצריך לשים קץ לכל הדברים האלה.

♦ **בני וקנין:** סביב אשקלון נמצאים מושבים וקיבוצים השייכים למועצה אזורית חוף אשקלון. לפני עשור הצעתי לאחד אותן. באשקלון יש היום 115 אלף תושבים לערך, ובמועצה האזורית חוף אשקלון יש שבעת אלפים תושבים. לאשקלון יש שישה מיליוני שקלים מענק איזון, ולמועצה אזורית חוף אשקלון אחד עשר מיליון שקלים. למועצה האזורית יש מנהל אגף רווחה, מנהל ספורט, מנהל תרבות וכל השירותים. שלחתי הצעה למשרד הפנים, וכתבתי שדי לי בחמישה מיליוני שקלים, ולא אחד עשר, ואני מוכן לספק להם את כל השירותים המוניציפליים.

♦ **יעקב גדיש:** זאת אינטרסנטיות פסולה. כך למשל ראיתי בגליל העליון בתי ספר מקבילים באזורים שונים, כדי שילדי הקיבוצים לא ילמדו עם ילדי המושבים, ומדינת ישראל מממנת זאת.

♦ **בני וקנין:** היום יש הסכמה, ובמערכת האיחוד שהכינו במשרד הפנים אין להם שום רעיון לאיחוד עיר עם מועצה אזורית.

♦ **יעקב גדיש:** באשר למקורות הכנסה, בעולם הגדול יש מע"מ מקומי כמקור הכנסה, וגם אצלנו ועדת זנבר בתקופה מסוימת עסקה בכך. משאירים חלק מהמע"מ ל'סטטיט' וחלק מהמע"מ הוא 'פדרל', ונותנים מקומות למיסוי מקומי. צריך לקחת בחשבון שלמעשה הדברים האלה כולם צריכים הסדר, אבל אני משוכנע שחוץ מהצד ההצהרתי והכוונתי, מקומם אינו בחוקה. מקומם בחוק.

♦ **עופרה פרידמן:** רציתי להוסיף, בהמשך לדברי השופט שמגר, ליתרון הדמוקרטיזציה והשלטון המקומי, הנותן אפשרות לנשים להתקדם ולהיכנס לתוך המערכות הפוליטיות, דבר שקשה להן הרבה יותר לעשות במערכות הארציות.

לדעתי, צריך להחליט קודם כול על המדיניות המומלצת מבחינתנו באשר לשלטון המקומי: האם משאירים אותו כפי שהוא, או שצריך לשנות את יחסיו עם הממשל המרכזי, ורק לאחר מכן לדון אם הוא צריך להיכנס למסגרת של חוקה וכיצד? אני בעד העברת הרבה יותר סמכויות לשלטון המקומי, דבר שיתרום להתייעלות השלטון המרכזי, העסוק היום בכל כך הרבה סוגיות ובעצם אינו מתפנה לעסוק בעניינים חשובים. אם תהיה הגדרה ברורה של תפקיד השלטון המרכזי בקביעת

מדיניות שהיא מדיניות מקרו, ומה צריך להיות מיושם במסגרת השלטון המקומי, הוא יתייעל. כך ימנעו חלק מאותן בעיות שהעלה פה מר גדיש, משום שברגע שהשלטון המקומי ידע שגם כשהיו גירעונות השלטון המרכזי לא יכסה אותם, ושהאחריות והסמכות מוטלות עליו, הגירעונות האלה לא יהיו. כל זמן שיש קשר של תלות של הרשות המקומית בשלטון המרכזי, מטבע הדברים אפשר גם להושיט יד. אני באופן עקרוני בעד העברת סמכויות וביזורן, משום שאני מאמינה מאוד בדמוקרטיה ובשיתוף האזרחים בתהליכי קבלת החלטות ובכל מה שנוגע להם, וגם מבחינת התייעלותו של השלטון המרכזי.

באשר למה ייכנס לחוקה, לדעתי השלטון המקומי צריך להיות רשות מבצעת בהגדרה. אני חושבת שיש מקום להתייחס אליו באופן עקרוני, בהגדרה כללית, ולהתייחס בעיקר ליחסי הגומלין בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי במסגרת של החוקה. כמובן כל הכללים של המשפט המנהלי החלים בוודאי על כל רשות מבצעת צריכים לחול גם על השלטון המקומי, אבל פירוט הנושאים של העיסוק וכולי צריכים להיות בחקיקה רגילה.

♦ **ידידה שטרן:** אני מבקש להתייחס לדברים של עו"ד גוברמן, שתהא אם בשלה העת לעגן את נושא הרשות המקומית בחוקה. אני חושב שאכן בשלה העת, ואם אנחנו מחליטים על חוקה כוללת שתשאף לשלמות, חייבים לעגן את סמכויות הרשות המקומית וזכויותיה בחוקה. רשות מקומית היא מוסד מרכזי ורב חשיבות בחיי היום יום של תושביה. ההשפעה שלה על התושב ועל איכות חייו גבוהה מאוד ומהותית, ולכן חשוב מאוד לעגן את חובותיה של הרשות המקומית ואת זכויותיה בחוקה. נכון אמנם, כפי שאמר עו"ד גוברמן, שרשות מקומית אחת אינה בהכרח דומה לרעותה, משום שהדבר תלוי במיקומה של הרשות, באופי תושביה, אבל זה לא צריך למנוע זאת.

יתר על כן, חשוב שכל תושב ברשות מקומית ידע שזכויותיו מעוגנות בחוקה. לבד מהחשיבות המהותית שיש לחוקה, יש לה גם חשיבות ערכית, משום שההיתקלות והחיכוך בין התושב לבין הרשות המקומית בחיי היום יום גבוהה מהחיכוך בינו לבין הרשות המבצעת - הממשלה. מבחינה חינוכית חשוב שהחיכוך יהיה מעוגן בזכויות של אותו תושב כלפי הרשות המקומית. את 'בית הספר' שלו לעניינים קונסטיטוציוניים הוא יעבור במסגרת החיכוך עם הרשות המקומית וסעיפי החוקה שיתייחסו לזכויותיו, ובבתי הספר יהיה קל יותר ללמד את התלמידים

מגיל צעיר על חשיבותה של החוקה דווקא באמצעות חיי היום יום והרשות המקומית.

יחד עם זאת, צריך להיזהר בפרטים של החוקה. אסור ליצור מצב שהחוקה תהיה מעין שריון שלא יאפשר מאבק בחוליי הרשות המקומית, ולצערי הרב חוליי הרשות המקומית אינם זניחים. למשל בהצעת החוקה הזאת אני קורא ש"השלטון המקומי יכהן מכוח בחירת התושבים" וכולי. האם בבוא היום, כשהרשות המקומית תהיה מתחת לכל ביקורת וירצו למנות מכוח חוק ועדה קרואה, יבוא מישהו ויגיד שזה לא קונסיטוציוני, משום שלפי החוקה השלטון המקומי צריך להיות מכוח בחירת התושבים? צריך להיזהר מאוד מהפרטים האלה, העלולים להתברר בעתיד כמלכודת. או למשל בנושא התקציב: "תקציבה של רשות מקומית יתבסס על מסים ועל אגרות". ומה אם רשות מקומית תהיה מאוד מוצלחת ותרצה לבסס חלק מהתקציב שלה על תרומות מחו"ל, על מגביות? והרי זהו חמצן לרשות מקומית. לכן צריך להיזהר מהכללת פרטים מיותרים בחוקה.

אל נשלה עצמנו שחוקה תפתור את מרבית חוליי הרשות המקומית, ואני מתכוון בעיקר לחוליים ערכיים שבהם צריך לטפל בנפרד, אבל זה לא צריך למנוע את קידום הפרק בחוקה על השלטון המקומי.

♦ **אתי פרץ:** יחסי הגומלין בין הרשות הממלכתית ובין הרשות המקומית סובלים מאנזומליה. הזכויות הממלכתיות המעוגנות בחוק ניתנות ברשויות המקומיות, וזוהי התניה חולה. המערכת העכשווית - המבנה שלה הוא מבנה בעייתי, לא רק מבחינת האוטונומיה של הרשויות והמעמד, שלדעתי בהחלט חשוב שיהיה להם בחוקה. אנחנו רואים מערכת של סדרי עדיפויות מטורפות לגמרי, ואם נחזור רגע לסינדרום צ'יץ', עם כל הכבוד לטיילת, עד היום כשיש גשם, שכונת הארגזים צריכה להיות מפונה. השאלה היא מה הם סדרי העדיפויות שראש רשות צריך לנהוג על פיהם. חייב להיות סל שירותים המעניק זכות לאזרח, אבל זכות המולידה חובה למדינה. כי מה שקורה היום הוא שחלק מהזכויות המחוקקות בחוקים, אפשר לקבור אותן בהליך קצר מאוד - חוק הסדרים קובר אותן. כלומר צריך שיהיה סל שירותים לאזרח, ילד או מבוגר, שיינתן ללא תנאי. במערכת כזו, היחסים שבין ראש הרשות לבין המדינה הם כאלה שהם מעצימים גם את הרשות, וגם היו יוצרים יחסי גומלין ראויים יותר בין האזרח לבין ראש הרשות.

אני שמחה מאוד על השאיפה לעגן עניינים בתוך החוקה, אבל צריכים

להיות כמה אלמנטים גם מחוץ לחוקה, כיוון שבאים לעגן משהו שהדברים האחרים מעקרים אותו. אנחנו עושים כאן מהלך לא בריא מאוד. אני חושבת שגם עניין המסים המקומיים שנגבים - לאן הם הולכים, מה רמת הדיווח והשקיפות שלהם - חייב לעלות רף מהותי. לא יכול להיות שיינתנו ברשות מקומית אחת ולא ברשות מקומית שנייה. יש לנו מערכת המפלה באופן חוקי ומנציחה אי-שוויון מסוכן. הרשויות החזקות יותר ליברליות בהענקת הנחות, ולעומתן ישנן רשויות המתנהלות בצורה בעייתית וגירעונית, וגם האוכלוסיות החלשות יותר מתרכזות שם. בסופו של דבר יוצא שדווקא האוכלוסיות החלשות יוצאות קירחות מכאן ומכאן.

♦ **קריאה:** זה מתאים לממצאים שיש לנו פה.

♦ **אתי פרץ:** אני עובדת סוציאלית, ובזמן אמת עבדתי תמיד לפחות עם 14-15 רשויות. גם באשקלון עבדתי לא מעט, בבאר-שבע, שדרות, חיפה, נצרת ועפולה. אני עשרים וחמש שנים בשדה, ואני מכירה וחיה את החצר האחורית לא מעט. העובדות הן מהזווית שלנו, והן צריכות לעמוד למבחן, אבל כדאי שגם העובדות שלכם יעמדו למבחן.

♦ **קריאה:** מדברים על אחוז הגבייה של ארנונה מסך כל הפוטנציאל. יש פוטנציאל שהוא פונקציה של כך וכך מטרים, כך וכך דירות, מה הארנונה המתחייבת מזה, וכמה מזה יגבו.

♦ **אתי פרץ:** לא לכך כיוונתי.

♦ **קריאה:** מצאנו שברשויות החלשות אחוז הגבייה נמוך מאוד, ואחוז ההנחות גבוה הרבה יותר.

♦ **אתי פרץ:** איני מדברת על נכי צה"ל, שעמם יש הסדר ארצי, אני מדברת על קשישים, על משפחות חד-הוריות ועל נכים - שלוקחים להם את ההנחה. אני מדברת על אותו עיקרון ולפיו יכול להיות שצריך לעשות שיפוי לרשויות מסוימות. לא ייתכן שזכות הניתנת לאוכלוסיות מסוימות תפלה דווקא את האוכלוסיות החלשות, והיא משאירה אוטונומיה בעייתית אצל רשויות שלא תמיד הממצאים שלה רלוונטיים. אולם, כן הייתי מעבה את מערכת האוטונומיה של הרשות, כי אני חושבת שרשויות מקומיות היום באמת לא מתעסקות רק באיסוף האשפה. יש לרשויות מקומיות היום יכולת רבה לצמצם חוליים חברתיים קשים ולתקנם. הבעיה היא, מר וקנין, שאינך מייצג את החתך, ואיננו מדברים על אשקלון ועליך.

♦ **בני וקנין:** השופט שמגר, איך היית מציע שנגדיר זאת בחוקה?

♦ **מאיר שמגר:** לא הייתי מכניס זאת לחוקה, אלא לחוק רגיל.

♦ **בני וקנין:** ואם כך, איזו התייחסות תהיה בחוקה לשלטון המקומי?
♦ **מאיר שמגר:** לשלטון המקומי בחוקה יהיה סעיף עקרוני או שניים, לא יותר. באשר לדברים שנאמרו כאן - שהנחות יהיו אחידות בכל הרשויות המקומיות - נושא זה יכול להיות נידון בחוק רגיל. איני אומר שהדבר פשוט, כיוון שאם אתה מעניק אוטונומיה לרשויות המקומיות, אין להכתיב שאסור לתת הנחה למישהו, משום שברשות מקומית אחרת אין הנחה כזאת. ספק אם זה צודק ואם זה מבטא את העצמאות של הרשות המקומית. צריך לתת לה עצמאות.

♦ **ידידה שטרן:** איני מכיר את המציאות של השלטון המקומי יותר מאשר אזרח החי ברשות מקומית ספציפית וקורא את ההשתקפות שלה בעיתונות המקומית, משום כך אין לי שום מידע פנימי. אני כן רוצה לתרום דווקא לשאלה שאתה שואל לגבי ההבחנה בין מה חוקתי לבין מה שאינו חוקתי בכל המטרייה הזאת, ולהביע עמדה. הרושם שלי הוא שהמסמך שלפנינו שמן מדיי. הוא צריך להיות רזה הרבה יותר, הן לטובת החוקה הן לטובת העניין. מסמך מפורט כל כך מרדד את הדברים המרכזיים, אינו מבחין בין עיקר לטפל, והשאלה היא מה נשאר ומה יוצא. דבר נוסף, יש ניסוח לא בהיר ואי-קבלת החלטות בנושאים שהם אולי המרכזיים ביותר שעל סדר היום. אני חושב שחוקה לא צריכה להמהם, אלא לומר.

אני עובר על ההצעה שלפנינו - "רשות מקומית היא נאמן הציבור" - איזה ציבור, הציבור באזור או הציבור הכללי?

♦ **קריאה:** ברור שהכוונה היא שהוא נאמן של האזור שלו.

♦ **ידידה שטרן:** איני בטוח. אם אכן כך, צריך לכתוב זאת, ואז זה לא "הציבור". זה סימפטומטי לבעיה. יש פה התייפייפות בניסוח. יש לסלק אותה מהחוקה, ולהגיד למה מתכוונים. למשל, כתוב ש"הרשות המקומית צריכה לקחת בחשבון את הצרכים הלאומיים הממלכתיים". פרשן סביר אומר, הציבור שם, וצרכים לאומיים פה; זה לא התושבים באזור כלל. מה צריך להיות בחוקה ומה מחוץ לחוקה? לדעתי, מקור הסמכות הוא דבר מרכזי. חלקו הראשון של הסעיף, קביעת דרכי הבחירות, הוא עניין חוקתי, אבל חלקו השני - אם ראש הרשות המקומית ייבחר בבחירות אישיות, כן או לא - לדעתי אנחנו יודעים פחות מדיי כדי להחליט ולקבוע זאת בחוקה. יכול להיות שכדאי להשאיר את השאלה הלא-בטוחה הזאת לחוק ולא לחוקה. כתוב פה שלרשות המקומית יש הסמכות לעצב החלטות ולקבל החלטות, אבל היא לוקחת בחשבון

צרכים לאומיים. ואז כתובה המילה "ואולם" - כאילו יש סתירה, "ואולם" היא מילת ההתחמקות פה, "ואולם הכנסת והממשלה צריכות להביא לידי ביטוי את ההעדפות והצרכים הייחודיים של הרשויות המקומיות". אין סתירה בין שני החלקים הללו.

♦ **בני וקנין:** אתה אומר שבחוקה יהיה כתוב שהרשות מקומית תספק שירותים, תשתיות וכולי?

♦ **ידידה שטרן:** לא, ההפך. אני מוציא זאת מהחוקה. סל השירותים צריך להיות בחוק ולא בחוקה. מה שכן חשוב זה לסרטט את הקו המבחין בין ההתייחסות של המקומי לבין העל-מקומי, הממלכתי. יש כאן סעיף המנסה לעשות זאת, רק שאיני מרגיש שהוא נותן פתרון.

♦ **מאיר שמגר:** השיטה שאני רואה, ואיני נכנס לניסוח, היא השיטה שנקטה בחוקה האיטלקית והספרדית. הם מדברים בשני משפטים קצרים על הזכות הדמוקרטית האוטונומית של האוכלוסייה המקומית לשלטון. באיטליה מדברים על פרובינציות, אבל הכוונה היא לרשויות מקומיות. כל היתר יובא בחוק רגיל.

♦ **ידידה שטרן:** גם דעתי נוטה לכיוון כזה. דווקא בשביל לחזק את השלטון המקומי צריך לקבוע את מקור הסמכות שלו בחוקה, לומר דברים בסיסיים על היחס בינו לבין הזולת הממלכתי. ולציין את שיטת הבחירות העקרונית, וזה הכול. אני מדבר על שלושה דברים, על מקור הסמכות, על בחירות ועל היחסים עם השלטון הממלכתי. אלה שלושה דברים שעניינם חוקה. כל השאר לא שייך לפה.

♦ **מאיר שמגר:** יצאנו מתוך הנחה שהחוק הרגיל ייווצר במקביל לחוקה. גם את יתר חוקי היסוד ליוו חוקים רגילים.

♦ **אורי דרומי:** גם לדעתי צריך לאמץ את השפה הכי רזה שאפשר בחוקה, וצריך להגיד שהרשות המקומית תעשה כל מה שהממשלה לא עושה, שהיא המבצעת העיקרית של הדברים שהממשלה צריכה לעשות. דוד נחמיאס פרסם נייר עמדה שבו מתחילים לראות מכניזם של איך אפשר למדוד, להעביר את כל פעולות הממשלה, ולראות איך אפשר רבות מפעולות הממשלה להוציא מהממשלה, ואין שום סיבה שהן יהיו באחריות השלטון המרכזי. אבל את הדברים האלה אפשר להכניס לחוק או להשאיר אותם למו"מ שתמיד קורה בשלטון הזה. אבל הייתי אומר שהחוקה היא מעין קבלנית עיקרית. ופה יש לי שאלה: נניח שהמדינה מתפרקת מאחרייתה בכמה דברים. נכון שכתוב כאן "תפעל בערכי שוויון" ובכל מיני ערכים, אך האם אפשר לקבוע סנקציה בחוקה?

♦ **מאיר שמגר:** יוצאים מתוך הנחה שלא כל דבר נאמר בחוקה. אתה גם אינך יכול לנקוט ניסוח כללי כזה שכל מה שהממשלה לא עושה תעשה הרשות המקומית. מוכרחה להיות הגדרה פוזיטיבית. לכן אמרנו בדיון הקודם שבנוגע לרשויות המקומיות תהיה רשימה של סמכויות וחובות, אבל היא תהיה בחוק רגיל.

♦ **אורי דרומי:** השאלה היא מה משאירים בחוקה שימנע סחף.

♦ **מאיר שמגר:** לשם כך יש פרלמנט וחברי כנסת, ואם הממשלה לא תציע תיקון, אזי חברי פרלמנט מהאופוזיציה יציעו חוק כזה, והדבר יבוא לדיון ציבורי.

♦ **אורי דרומי:** האם אפשר לקבוע בחוקה עוגן ולפיו הממשלה או השלטון המקומי אינם יכולים להתפרק מכמה דברים מסוימים?

♦ **ידידיה שטרן:** אחד: זה פרק משטרי. יש לנו פרק זכויות. אי-אפשר להכניס למבנה המשטר כל דבר המכאיב לנו, ולכן אני מסכים עם השופט שמגר שזה לא המקום לעסוק בכך. אם אתה חושב שצריך לתת זכויות חברתיות לכל אחד - לך לפרק הזכויות. כאן בונים את מבנה המשטר, לא מה עושה כל אחד לגבי כל אחד.

♦ **מאיר שמגר:** בדמוקרטיה יש רב-שיח טבעי של הרשויות המקומיות, השלטון המרכזי, האוכלוסייה והתקשורת. הלוא איננו חיים במדבר או בחשכה. אנחנו חיים במקום שבו הכול שקוף, והשקיפות הזאת רק תלך ותגבר. היא לא תקטן. ידונו בנושא הזה, זה יעלה לסדר היום, יהיו הפגנות, אבל זה טבעי. זה הרב-שיח.

♦ **בני וקנין:** נסכם: רוב הקבוצה מחייבת התייחסות בחוקה לשלטון המקומי. ההתייחסות תהיה קצרה, תמציתית, עקרונית ודקלרטיבית.

♦ **מאיר שמגר:** לכל הוראה חוקתית יהיה ליווי בדמות חוק רגיל מפורט ומלא אשר יסדיר את כל הסוגיות, יביא פירוט של הסמכויות של שני הגורמים, גם של הממשלה המרכזית וגם של השלטון המקומי, ויסדיר את סל השירותים.

♦ **בני וקנין:** הייתה לנו הצעה כלהלן: המדינה מכירה בחשיבות עצמאותן של הרשויות המקומיות. פעילותן תהיה תוך כדי שיתוף פעולה עם השלטון המרכזי מחד גיסא ועם תושבי הרשויות מאידך גיסא. שיטת העבודה, חלוקת הסמכויות והפעלתן ייקבעו בחוק. אנחנו עוד נדון, אבל לגבי העקרונות אני חושב שזאת הדעה.

♦ **מאיר שמגר:** הרשויות המקומיות ייהנו ממעמד אוטונומי.

קבוצה ג: שקיפות ואחריות דיווח כנורמות חוקתיות – תהליך התקצוב בחוקה

מנחים:

אורון, חיים – ח"כ חבר ועדת הכספים
פרופ' כרמון, אריק – נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

סבב ראשון

שמות הדוברים

ארבל גנץ, אורי – עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד בניש, אבישי – עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
גדיש, יעקב – יועץ כלכלי קבוצת יבנה
דברת, אהרון – מנכ"ל כרמל הרצליה פיתוח
ד"ר דהן, מומי – החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
הרב זילברשלג, דוד – מנכ"ל "גשרים"
עו"ד פרידמן, עופרה – יו"ר ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז תל-אביב
צבן, יאיר – ח"כ לשעבר
ד"ר נאור, אריה – המחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון
פרופ' צחור, זאב – נשיא המכללה האקדמית ספיר
פרופ' קרמניצר, מרדכי – עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, ירושלים
השופטת רוט-לוי, סבינה – בית המשפט המחוזי
ד"ר שטרן, יורי – ח"כ יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, חבר בוועדת חקיקה פרלמנטרית

♦ **אריק כרמון:** לתקציב יש מעמד חוקתי בחוק יסודות התקציב, ושם הדברים רלוונטיים. אני רוצה לשים את האצבע על כמה הצעות שאנחנו מציעים בעניין חוק התקציב, והן הנושאים המרכזיים לדיון, כדי לתפוס את השור בקרניו ולמקד את הדיון.
שתי הערות לפני שאתייחס לתוכן: (1) מה שמוצע כאן מבוסס על עבודה

שנעשתה על סמך חוקות אחרות. הסימן של התקציב בפרק המשטרי בחוקות אחרות קיים פחות או יותר ברוח הדברים הכתובים כאן. (2) אנחנו מדברים על דיון ברמת החוקה. ברגע שהדברים ייאמרו בחוקה, תהיה חקיקה. יש כאן שני דברים שדרכם אנחנו רוצים לחולל את התמורה באשר לשקיפות, ולהגדיל את התפקיד והתפקוד של הכנסת בתהליך.

כנסת ישראל היום היא הפרלמנט הבזבזן ביותר, ובעצם אנו חיים במציאות הפוכה. בכל דמוקרטיה פרלמנטרית, ובמיוחד במדינות המשתייכות ל-OECD, הפרלמנט הוא כלב השמירה של הממשלה. הפרלמנט משגיח על הממשלה מפני הוצאות יתר. אצלנו המצב הפוך, וזאת אבן נגף שבעקבותיה התפתחו מיתוסים.

השינוי המרכזי הראשון המוצע כאן הוא הקמת ועדת תקציב בכנסת והכנסתה לחוקה, וההצעה השנייה היא שתהליך התקצוב יחל מוקדם יותר מהיום. יש כאן סעיף: "הממשלה תגיש לחקיקת הכנסת הצעת חוק התקציב לא פחות משישה חודשים לפני מועד אישורו". להזכירכם, היום הוא מוגש כחודשיים וחצי לפני אישורו בכנסת. שני הדברים הללו יחד אמורים לחולל שינוי, וזה בעצם הדבר המרכזי. מה מתחבא מאחוריהם? באמצעות הצגת התקציב בכנסת מוקדם יותר והקמת ועדה מיוחדת שתעסוק בו, התהליך יהיה שקוף יותר, והדיון הציבורי סביב סעיפי התקציב יהיה פתוח יותר, ועשויים להיות - כפי שקורה במדינות אחרות - תקציבים חלופיים.

במדינת ישראל אין שום גורם המעלה תקציב אלטרנטיבי - לא האופוזיציה ולא גורמים אחרים, וממילא הדבר עשוי לחולל את מה שקיים בפרלמנטים אחרים - הקמת גוף מקצועי רציני בתוך הפרלמנט העוזר לפרלמנט. היום אגף התקציבים במשרד האוצר, המכין את התקציב, הוא אגף מקצועי, ובדרך כלל יושבים בו אנשים מוכשרים מאוד, ויש להם כל הכלים. הכלים שלרשות הכנסת, בית הנבחרים, בתהליך התקצוב, הם כלים דלים בהשוואה למה שקורה במקומות אחרים. זה הדבר המרכזי מאחורי ההצעה הזאת.

במדינות כגון דנמרק והולנד, ועדת התקציב בנויה פחות או יותר מראשי ועדות העוסקים בנושאים בעלי השלכות תקציביות. לדוגמה ועדת החינוך, הפנים, חוץ וביטחון, כל אותן ועדות כנסת שהן מעין בבואה של הממשלה. יושבי ראש הוועדות הללו מרכיבים את ועדת התקציב, וכאשר מונח התקציב לדיון, הדיון חוזר לוועדות השונות עם נגיעה בסעיפים הנוגעים לתקציבים בכל אחד מהמשרדים. קביעת סדרי

העדיפויות של הממשלה היא תמיד של הממשלה - הכנסת אינה יכולה לקבוע אותם, אבל היא רואה די מוקדם מהם סדרי העדיפויות, ואינה נדרשת להתווכח עם הממשלה, אלא בעצם לממש זאת בתהליך החקיקה של חוק התקציב.

לוועדת התקציב באותן מדינות שמנית, יש פונקציה גם בשלב הפיקוח על ביצוע התקציב. היום כשרוצים לשנות באים לוועדת כספים. מתקיים הסחר-מכר הידוע, בוועדת התקציב על התת-וועדות שלה, במסגרת עבודות ספציפיות. כאשר רוצים לשנות סעיף כזה או אחר, באים בעצם לתת-וועדה. יש טווחי זמן שבתוכם נוצרת נורמה של פיקוח על הביצוע. אנחנו מעריכים גם שסוגיית חוק ההסדרים, שאינו קיים בשום מקום - אותה במה שעליה מעמיסים חוקים שונים, מקצרים את התהליך החקיקתי ופוגעים בו - עשויה להיפתר, אף אם לא בן לילה.

♦ **חיים אורון:** האם השאלה היחידה העומדת על הפרק היא מה יהיה בחוק? ומה בדבר השאלה מה יהיה בחיים? הפער בין הממדים של ההצעה הזאת (שאני יכול להיות בעדה או נגדה), ובין המציאות הוא גדול מאוד, והוא זה המעורר את השאלה הראשונה. כל המערכת הזאת קרסה סופית, ואני אומר זאת אחרי ארבע שנים שבהן לא הייתי בוועדת הכספים, ושנתיים שלא הייתי בכנסת. אין אופוזיציה בוועדה. היא מורכבת כדין משבעה עשר אנשים, יש בה רוב לקואליציה, וכמו ששמתם לב כל ההחלטות עד עכשיו עברו ברוב. אבל מסבירים לי שזה התפתח בשנים האחרונות.

הבה נוריד את הדיון לרקע האמתי שלו: השבוע הופיעו ארבעה שרים בוועדה, ואלה השרים היחידים המבינים בוועדת כספים, משום שהם נגד החלטת הממשלה. בינתיים אף לא שר אחד בא לתמוך בתכנית, חוץ מהשר נתניהו. הופיעו שר הבריאות, שר העבודה ושר הפנים, וכל אחד מהם ביקש פחות או יותר לדחות את ההצעות הקשורות במשרדו. אפשר לומר שההוראות החד-משמעיות של היועץ המשפטי של הממשלה אינן תקינות, אך לא יעזרו הצעקות שלנו, זה ימשיך להתנהל ככה. אין חדש תחת השמש, רק הממדים גדלו מאוד.

התהליך הזה מתנהל אך ורק בתוך משרד האוצר; לא בממשלה ולא בכנסת. על קצבאות הילדים לא היה דיון. על כמה קיצוצים בנושאים סוציאליים לא היה דיון... דרך אגב, בהקשר הזה, "עם האוצר" משמעו עם הרפרנט האחראי, לא עם השר, לא עם המנכ"ל, לא ראש אגף התקציבים. אמנם אלו אנשים טובים מאוד, אבל דרג רביעי או חמישי באוצר.

ומה באשר לדברים אלמנטריים הרבה יותר? למשל, האם אפשר לומר שהממשלה אינה יכולה לקיים דיון במשך יומיים על כל ספר התקציב? ובאשר לחוק ההסדרים, 174 העמודים המונחים עכשיו אינם "חוק ההסדרים" כי אם חוק להבראת המשק: החל בשינויים בחברת ביטוח, וכלה בכל השינויים בקיצוץ במשרות ובשכר. כל אלה מופיעים בחבילה אחת, ויוכרעו בהצבעה אחת. הרי זהו כל ה'טריק', חלק מהציבור אינו מבין אותו עד הסוף. אין אפשרות להיות בעמדות שונות. ברגע שהחוק מגיע לאולם המליאה, בסופו של דבר ישנה הצבעה אחת. אין אפילו טכניקה המאפשרת להתנגד לחלק מהחוק. כך כל העיסוק בשאלת התקצוב הולך ומשתבש. בעוד אתם מדברים על בקרה, יש בעיות תקציב. האם זאת השתקפות של חולשת המחוקק מול הרשות המבצעת? קודם כול, זאת חולשת הרשות המבצעת בתוכה!

ואיני חושב שאני אומר פה אמירות לתפארת האופוזיציה. אחדים מהשרים היו אומרים דבר דומה. כי באמת בתחום הזה אנחנו בבעיה שאינה במסגרת של הגדרות חוקתיות. הרי בכל הדיונים הקודמים אמרנו שאנחנו מחפשים בהגדרות חוקתיות מטרייה שתכיל את כל התחום. יש לנו הסכמה או אי-הסכמה בתחומים מסוימים. יש מסגרת קיימת. לדעתי אנחנו במשבר מערכתית, ואיני מדבר על טיבן של ההצעות המונחות על השולחן, אלא על האופן שבו החלטות מתקבלות. אין אנו מדברים כאן על הכרעות תקציביות אלא על הכרעות במישורים אחרים. האוצר מציע לקצץ שני מיליארדי שקלים מתקציב הביטחון, ובישיבה של שלושה אנשים אצל ראש הממשלה לא רק שלא מקצצים, אלא אף מוסיפים שני מיליארדי שקלים השנה, ומדברים על קיצוץ בשנה הבאה. אני מכיר את הפטנטים האלה: מסיתים משאבים מצד לצד, ולא מתקיים דיון בשום מקום אחר.

♦ **אריק ברמון:** כשישבו בפילדלפיה בשנת 1786 וניסו לכונן את החוקה האמריקנית, הם היו חפים לגמרי ממציאיות. הם הסתכלו קדימה, ובאמת יצרו את המסגרות ושאלו את השאלות שאנחנו רוצים לאכוף על המציאות.

אבל השאלה שנגעת בה, מר אורון, היא שאלת יסוד. אתה אומר "המערכת קרסה". האבחנה חמורה מאוד. כשאנחנו מאבחנים את המציאות, והיא חמורה מאוד, אנחנו רוצים לבחור מרשם. יש מרשם לטווח קצר - 'אספירין' - שיפסיק את הכאב, ויש לטווח ארוך - ניתוח שיקום שאולי "יקים את החולה על הרגליים". אני מציע כרגע לא

להתייחס לאספירין, כי זה לא מענייננו. הנושא חשוב, צריך לטפל בו, ואנחנו מטפלים בו. מתוך ראיית המציאות הקשה הזאת, ובלי להתנתק ממנה, אני מציע לראות אם מה שמוצע כאן באמת נותן את קווי המתאר לטווח הארוך, ואם לא - מדוע. לדעתי אין פתרונות לכל הבעיות הדיאגנוסטיות שהעלית, ולהערכתי יש להתנתק לרגע מהמציאות ולראות מה משמעות ההחלטה שאגף התקציבים יניח את הצעת התקציב על שולחן הכנסת שישה חודשים מראש. דרך אגב, השנה היא באמת שנה לא נורמלית: בחודש מאי אנו עוסקים בתקציב של שנת 2003, ולו היינו במציאות נורמלית, במאי היינו דנים בתקציב של שנת 2004. בארצות הברית, שלושה עשר חודשים לפני חקיקת החוק מניחים את ההצעה בוועדות השונות של בית הנבחרים.

♦ **אהרון דברת:** בעולם החברות הציבוריות שבו אני פועל, יש שני עקרונות שאולי אפשר להחיל על התחום החוקתי, אם נניח שהכנסת היא חברה ציבורית. העקרון הראשון הוא שברגע שבעלי מניות ממנים דירקטורים, כל דירקטור חייב חובת נאמנות לחברה שבה הוא מכהן, ואל לו לראות עצמו כנציג שולחיו או בוחריו. היום זה לא קיים. עלינו לשאול תחילה לאיזה ציבור הרשות המבצעת נאמנה. היא אינה נאמנה לציבור הכללי, אלא כל אחד לציבור בוחריו. איני יודע איך לעשות זאת, אבל ייתכן שזה יכול להיות ה'פנדל' לבעיית היסוד שח"כ אורון דיבר עליה.

שנית, יש בחברות ציבוריות חוקים שעברה עליהם היא עברה פלילית. אם יש לי חווה ואני יושב בדירקטוריון של חברה הנותנת הלוואות לחוות, לא רק שאסור לי להשתתף בדיון ולהצביע, אלא שאסור לי להיות נוכח בדיון - זה על פי החוק. חוק ניירות הערך הישראלי, שלפעמים הוא יותר חמור אפילו מהחוק האמריקני, קובע זאת. למה הוא קובע זאת? כדי שניגוד העניינים לא יפריע לזה. אצלנו הרשות המבצעת, ואיני מדבר על הכנסת כמובן, היא בסך הכול מאבק בין שולחי ציבוריים שונים על חלוקת העוגה. אותו חרדי הדואג לציבור החרדי, או חקלאי הדואג לחקלאים וכדומה, חוזר לציבור שלו ואומר: "הנה, אני נלחמתי, אני השגתי!". לא רק שהוא אינו מקיים את מצוות הנאמנות לציבור הכולל, אלא הוא מנסה לבנות את הדגש של הנאמנות שלו לציבור שלו בלבד.

♦ **אריק כרמון:** האם אנחנו יכולים להשפיע על המציאות?

♦ **אהרון דברת:** אם זו גזרת גורל, אין לנו מה לעשות פה.

♦ **מומי דהן:** עברנו מקצה לקצה - ממצב שבו לא היה אפשר למשול באופן ממשי, בטח שלא בתחום הכלכלי, למצב שבו הממשלה יכולה להעביר כמעט כל דבר. פגשתי חבר באוצר שאמר לי: אנחנו לא מאמינים עד כמה אנחנו יכולים להעביר בקלות גדולה כל כך הצעות. פעם להעביר 'פסיק' היה ממש 'ויה דולורוזה'. אני מספר זאת כדי להראות לכם שעברנו מקצה לקצה, והכללים לא השתנו. לא נעשה שום שינוי בהסדר המוסדי. איני רואה בהצעה המובאת כאן מחסום בפני הרשות המחוקקת - מ"להתפרע" ו"לבזבז" כפי שעשתה, וגם לא מחסום בפני הממשלה מלעשות כמעט ככל העולה על רוחה. כמות השינויים המובאים עכשיו בתכנית הכלכלית וגודל ההשלכות הכלכליות החברתיות בתכנית הזאת הם עצומים. אי-אפשר לדון בהם ברצינות, וגם לו הקדישו לכך חצי שנה, זה לא היה עוזר. חשוב לראות איך אנחנו מתמודדים עם המעבר מקוטב אחד לקוטב אחר, ומהו אותו הסדר שיגרום לרשות המחוקקת להיות מפקחת. אין לי הצעה קונקרטית. יש לפעול להקטנת היכולת החקיקתית התקציבית של הכנסת ולהגדיל את היכולת הפיקוחית שלה. זה הכיוון שלדעתי צריך ללכת בו, ובהצעה המובאת לפנינו איני רואה איך היכולת הפיקוחית הזאת קמה לתחייה או מתערבת בחיים כאן.

♦ **אריק כרמון:** המציאות חשובה, אך אני מפחד שנשקע ונטבע בה. אני רוצה לתת לכולנו שיעורי בית לדקות הקרובות: בהנחה שמצב ב הוא מצב שבו הכנסת פיקוחית יותר, אפשר בחקיקה להגביל את החקיקה הפרטית. למשל אם אומרים שהחקיקה הפרטית היא הרסנית ובעייתית - אפשר להתמודד אתה, אבל לא בהכרח בפרק הזה. לא כל הפתרונות לכל התחלואים הם בפרק הזה. מתוך מחשבה שאנחנו עוסקים בעיצוב המסגרת הנורמטיבית, בואו נחשוב כמה דקות על אותו מצב ב ואחר-כך נשבור את הראש בשאלה מהי הדרך לעבור ממצב א למצב ב.

♦ **אריה נאור:** מצב ב: דיוני התקציב בממשלה לפני הגעתם לכנסת לא יהיו תהליך של מיקוח כדי להשיג כל אחד לעצמו קצת יותר מול שר האוצר, אלא דיון ענייני, מכיוון שהאוצר לא יגיש לממשלה הצעה אחת שעליה מתנהלים מיקוחים, כי אם כמה אלטרנטיבות בהתאם להגדרות אלטרנטיביות של היעדים הלאומיים. את התקציב יגזרו מן היעדים ולא את היעדים מן התקציב, כפי שאנחנו עושים במדינת ישראל מאז הקמתה ועד היום.

אבל מוכרחים להגיד משהו על מצב א. אני אומר זאת גם כמי שהזדמן לו להיות נוכח בכמה וכמה דיונים מן הסוג הזה. אחת התקנות הקשות ביותר בדיוני הממשלה בכלל, היא היעדר דיון בחלופות. הממשלה מקבלת בדרך כלל הצעה אחת מהגורם המעוניין בביצועה, בין שמדובר באוצר ובין שמדובר בביטחון ובין שמדובר בכל נושא אחר, ועל כך היא מצביעה. במשך השנים התפתחה שיטה ההופכת כל דיון בממשלה לדיון של מיקוח. לדוגמה, כאשר הרמטכ"ל רוצה שיאשרו לו להפציץ יעדים צבאיים, הוא תמיד מציע הרבה יותר ממה שהוא מתכנן לבצע בידעו שבמהלך הדיון יקצצו קצת, וכך מאושר לו מה שהוא תכנן לעשות או קצת יותר. אם צריך דיון שיתבסס על כמה חלופות, הרי במשרדים המקיימים את הדיונים המקדמיים, מקיימים גם דיונים על חלופות. יש בראש ובראשונה להגדיר את היעדים. הרצינות היא התאמת האמצעים למטרה, ולא להפך. זאת הערה אחת.

הערה שנייה קשורה בתכנון רב-שנתי. יש יחידות מסוימות בממשלה העוסקות בתכנון רב-שנתי של צורכיהן - בראש ובראשונה הצבא. הממשלה בראייה כוללת אינה נוהגת לתכנן תכנון רב-שנתי, וזה משפיע על האפקטיביות של דיוני התקציב במיוחד. אחר-כך, כשמביאים זאת לכנסת מתחיל שוב תהליך המיקוח. הדרך להימנע מכל זאת, נוסף על העצה הטובה שפרופ' כרמון העלה קודם בעניין ועדת ההקצבות, היא שהוועדה הזאת צריכה גם היא לתכנן את הדברים מתוך גישה של דיון בחלופות. לשם כך צריך עבודת מטה ברמת הממשלה וברמת הוועדות. אינני יודע אם אפשר לרדת בסדרים קונסטיטוציוניים לרמה של עבודת מטה. זה חלק מתרבות השלטון. למשל, בחוק הממשלה שייגזר מחוק יסוד או מהחוקה כולה, אם לא ייקבע שהממשלה מקיימת דיונים בחלופות וקובעת יעדים לאומיים ומהם היא גוזרת הכול, אז לא עשינו דבר.

♦ **אריק כרמון:** באשר להערה השנייה שלך: בהצעה הזאת מופיע שהצעת חוק התקציב לשנה הקרובה תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתי.

לגבי ההערה הראשונה, שהיא המהותית, אתה בעצם שואל איך משנים את המציאות האנומלית שלנו, איך הופכים אותה למציאות נורמלית שבה הממשלה מתפקדת כקולקטיב המגדיר את סדרי העדיפויות ומחליט עליהם. היום כל משרד נבחן מול האוצר. זאת המציאות היום.

♦ **יורי שטרן:** לדעתי אם לא נעבור לשיטת המשטר הנשיאותי, לא נפתור את הפלונטרים במערכת הקיימת. למשל, המשטר הזה של שרי ממשלה כמייצגים את האינטרסים של הענף שעליו הם מופקדים, ולא את

אלה של הכלל מול הענף. בהצעה שהוגשה יש כמה דברים הכרחיים. קודם כול, קביעת טווח הזמן שבמסגרתו הכנסת חייבת לדון בתקציב, והממשלה חייבת להגיש תקציב מוקדם ולאשר לכנסת את הדיונים המתמשכים. הייתי מבדיל בין המהלך הנורמלי לבין מצבי חירום, אבל אז הממשלה חייבת להכריז על מצבי חירום על מנת להעביר את השינויים התקציביים בתהליך מזורז, כפי שהיא מנסה עכשיו. הדבר מחייב הכרזה ממשלתית או לפחות רוב מסוים בכנסת, בשביל להסכים שזה מצב חירום כלכלי, כי אל לנו להשאיר לשלטון שיקול דעת במצבים כאלה. אסור שזה יהפוך לנורמה, וזה אכן הפך לנורמה. באשר לוועדת תקציב: אינסטנציה שתאשר את ההצעה התקציבית הממשלתית להמשך הדיון, זאת אינסטנציה חשובה, אבל היא לא תפתור את בעיית החלוקה האבסורדית במהלך הדיון, שבו הכול מתרכז בוועדת הכספים, כפי שהממשלה רוצה לעשות תמיד. אותם כבלים של קואליציה ואופוזיציה צריכים לחול גם על ועדת התקציב. הרי היושבים בראש ועדות הכנסת נבחרים לפי המפתח של קואליציה-אופוזיציה, ולכן לקואליציה תמיד יהיה רוב בוועדה כזאת, והיא תכריע ותכריח את הכנסת להעביר את הדיון התקציבי פחות או יותר לאותו מסלול כפי שהוא מתקיים היום. ועדה הנוטה להסכים עם האוצר היא הקובעת. אני חושב שזה חייב להיות בהתאם לתקנון הכנסת, המאפשר פה גמישות יתרה.

לבסוף, משרד האוצר הוא בעל ידע הרבה יותר גדול והרבה יותר מפורט מאשר חברי הכנסת האמורים לדון בהצעות השונות, ולא רק בהצעה תקציבית. לכן חייבת להיות חובה של משרד האוצר לפרק את החישובים שלו ואת כל הנחות היסוד והנתונים בצורה הניתנת לבדיקה מחדש.

♦ **אריק כרמון:** יש דרך פשוטה היום. בכל מדינה שבדקנו, מספר תקנות התקציב אינו עולה על שלוש ספרות, 900 במקרה הגבוה ביותר. זה חופש פעולה.

♦ **יורי שטרן:** שגרת החקיקה היא זו: אתה נותן הצעת חוק, משרד האוצר אומר לך שהחוק הזה יעלה חמישים מיליון שקלים, ואת בסיס הנתונים הזה של האוצר הוא אינו חייב אפילו לפרט לך. אני אומר שחייב להיות פירוט בכל שלב שהוא - בוודאי בהצגת התקציב, אבל גם בהערכות הכספיות שמשרד האוצר למשל נותן לכל חקיקה אחרת - כך שיתאפשר לחברי הכנסת או לוועדת הכנסת לבדוק מחדש את כל מהלך החישוב.

♦ **אריק כרמון:** תן לחבר כנסת צוות מקצועי ממדרגה ראשונה שיבדוק זאת.

♦ **יורי שטרן:** איני רוצה שתהליך הבדיקה יהיה לחקירה משטרתית כמו היום. אני שואף למצב שבו חובת הממשלה ומשרד האוצר תהיה לבסס את כל הנתונים ואת כל ההערכות בצורה נפרדת הניתנת לבדיקה על ידי גורם חיצוני, קודם כול על ידי הכנסת כרשות המפקחת על המהלכים האלה והמאשרת אותם.

דבר אחרון, חוק שירותי הכנסת אצלנו הוא הצד החלש. אין לנו היכולת להגיע לממדים אמריקניים - להם יש צוותים של עשרות אנשים. בצוותים הקיימים, כשאתה עובד מול מערכת של מאות פקידים, השלב המוקדם של הכנת התקציב הוא שלב מכריע. זה מתחיל במשרד האוצר, המכתיב למשרדי הממשלה את התקציב המפורט שלהם, מתערב בעניינים לא לו, ומשנה חקיקה בסעיפים שאינם סעיפים תקציביים. היום ההצעה של התכנית הכלכלית כוללת שינויי חוק בתחומים משונים מאוד, ולמשרד האוצר אין מושג קלוש על מה מדובר בהם. יש לצמצם את סמכויות משרד האוצר ולקבוע כלל האומר מה יכולים משרד האוצר והממשלה להגיש לדיון תקציבי. חוק ההסדרים היום כבר אינו חוק ההסדרים. לא ייתכן שהתכנית הכלכלית תכלול דברים שאינם קשורים לתחומי חיים אחרים. הרי הם חייבים לבוא לדיון הפרלמנטרי בנפרד, ולא בחבילה אחת שאינה מאפשרת שום דיון רציונלי. לכן גם מספר הסעיפים של התקציב שבא לאישור הכנסת חייב לעבור רוויזיה מוחלטת.

♦ **עופרה פרידמן:** אני רוצה לאמץ את העניין ולהקיש מהנושא של אחריות דירקטוריון, אבל הלוואי שלחברי הכנסת הייתה אחריות כמו שיש לדירקטורים. לדירקטור יש אחריות שמעבר לניגוד עניינים. יש לו הרבה אחריות על מה שקורה בסופו של דבר לחברה שהוא דירקטור בה ושהוא מקבל בה החלטות. לחברי כנסת אין שום אחריות, וכנראה שגם לא לחברי הממשלה. זה בהחלט חייב להיות כפוף ליעדים ולתכנית עבודה, כלומר במידה מסוימת לא רק מספרים אלא מה שעומד מאחוריהם. יש לתת דוחות תקופתיים כפי שמקובל גם בחברות. אף לא אחד מאתנו יודע מה בוצע בתקציב המדינה, ואין מעקב על כך.

♦ **חיים אורון:** יש דוח רבעוני של החשב על ביצוע התקציב, על היתרות, החריגות.

♦ **עופרה פרידמן:** על פי ההצעה שלכם, מה תפקידה של ועדת הכספים הקיימת היום בעניין הזה? האם היא אמורה לאשר את ההוצאה של התקציב אחרי שאושר התקציב, כלומר האם יש מבחן ההוצאה, שזו

דרך בקרה נוספת שקיימת בגופים אחרים? במידה מסוימת הוא צריך להיות מוגדר עם התקציב. אני זוכרת שליצמן, יושב ראש הוועדה של הכנסת הקודמת, החזיק בעצם את כל ועדת הכספים כמין עסק פרטי שלו, עד שהחלטה תשביע את רצונו. בראש הוועדה לביקורת המדינה חייב לעמוד איש האופוזיציה. האם ישנה דרך שבה אפשר לפקח על יושב ראש הוועדה של ועדת הכספים או של ועדת התקציב? האם גם בנושא ועדת הכספים צריך לבחון את נושא הבקרה דרך מי שהוא לא בדיוק שפוט של שר האוצר?

♦ **חיים אורון:** אני רוצה לחזור לעניין הדירקטורים, המבטא את שורש הבעיה. האם באמת חברי הכנסת הם דירקטורים? עד כמה לגיטימי להעדיף במוצהר אינטרסים של הנגב על פני אינטרסים של מרכז הארץ? האם לאחר שהפרלמנט נבחר הוא סיים את הייצוגיות שלו והפך למעין דירקטוריון? האם הוא הופך לאיבר העומד בפני עצמו, והייצוגיות נפסקת? מהם הגבולות שלה? למשל, הוויכוח הלגיטימי שד"ר דהן הזכיר על 200 מיליון שקלים הניתנים ל-2% של האוכלוסייה, אני נגד זה נחרצות ובעד שקיפות, אבל לצורך העניין נאמר שיש בפרלמנט מי שחושב שתפקידו לייצג את שני העשירונים העליונים. על פי הגדרת הענף מותר לייצג שני עשירונים. זה מספיק רחב, ואתה אינך מצוי בניגוד ענייניים אישיים מבחינת החוק הקיים. האם זה לגיטימי כחלק מהמערכת הפרלמנטרית? בכוונה לקחתי דוגמאות קצה, וביניהן יש אין-סוף דוגמות שבהן הלגיטימיות של ייצוג האינטרסים בכנסת היא חלק מהמבנה שלה.

♦ **אהרון דברת:** רק הבהרה קצרה. יש מי שחושב שיש לנו אינטרס מוחלט. חברי הכנסת הם כמו נציגי בעלי מניות, והממשלה - מועצת המנהלים.

♦ **סבינה רוט-לוי:** איננו יכולים להתנתק מהמציאות הישראלית. זה לא אומר שזאת תהיה תמיד המציאות. צריך לקוות שהיא תשתנה, אבל צריך להפיק ממנה לקחים, אם אנחנו רוצים לתכנן משהו לעתיד הרחוק. המציאות מכבידה על כולנו, משום שאנחנו יודעים שהתקציב, שכאן תופס בסך הכול ארבעה סעיפים, הוא המהות, כי בו טמון הכוח. הכוח פירושו קודם כול - איך אתה נשאר בשלטון. ודבר נוסף, הכוח משפיע על זכויות האדם, זהו פן אחר של החוקה, והוא בהחלט משפיע על כל הזכויות חברתיות ועל צורת החיים שלנו כאן. לכן מפריע לי הניסוח הפשוט שלו, כפי שאולי מצפים מחוקות, אבל במציאות הישראלית

אנחנו חייבים להיות פרטניים יותר. שאלת האמינות בחוקים, שהיא נחלתנו בשנים האחרונות, כולל בחוקי היסוד, גרמה לתופעה לא רצויה לדעתי: ה"עליהום" על בית המשפט העליון. כתוצאה מהעמימות של חוקי יסוד שניסו להביא לקונצנזוס ולהסכמה, ושאמרו: "לא נפתור עכשיו את הבעיות, הן תיפתרנה", בסופו של דבר הן הגיעו לפתחו של בית המשפט העליון, והוא מצא את עצמו צריך לפרש את חוקי הכנסת, ובמיוחד את חוקי היסוד, להיות המגן של חברי הכנסת מול הממשלה. אני חושבת שזו סיטואציה בלתי נסבלת, שאחת הסיבות שלה היא הגלים העכורים שאנחנו שומעים בשנים האחרונות נגד מעמד בית המשפט העליון. עלינו לחשוב מה גרוע בהסדרים הנוכחיים, ואיך אנחנו יכולים לחסום מצבים כאלה. אנשים שאלו, וגם אני שאלתי את עצמי, איפה בהצעה הזאת יש מחסום לתופעה הקשה של חוק ההסדרים, של חוק התכנית הכלכלית, ובכל שנה יכולים להיות לתופעה זו שמות חדשים. אחת הסכנות היא ערבוב התחומים. מה קורה היום? לא רק שאין הפרדת רשויות, אלא שבמצב הנוכחי הממשלה מכריעה בעניינים עקרוניים ואידאולוגיים בעזרת חוק ההסדרים במקום הכנסת. למדנו גם לפי ההצעות שלכם שהכנסת צריכה לקבוע את הנורמות של הערכים, של האידאולוגיה, והממשלה צריכה לבצע. הממשלה קובעת היום בדרך עקיפה מערכת ערכים שונה מכפי שהציבו חברי הכנסת בחוקים השונים. לדעתי זהו אחד הדברים שאנחנו צריכים לקלוט מתוך המסרים של המציאות, ולראות איך מעגנים אותם בחקיקה כדי למנוע זאת.

♦ **אריק כרמון:** זאת לא הממשלה; אלה הפקידים שלה...

♦ **סביונה רוט-לוי:** היום, במקום שפקידי משרד האוצר יחליטו על עוגת התקציב ועל סדרי העדיפויות, הם המחליטים בקביעת ערכים מחודשת בחברה. הרי אני ניזונה רק מהעיתון לגבי התכנית הכלכלית. אני רואה שנערכים לקראת מהפכות גדולות מאוד בתחום החברתי. בסופו של דבר זה יעבור כחקיקה. אבל מי מביא זאת? הפקידים של משרד האוצר. הריכוזיות הזאת של משרד האוצר, צריך למצוא דרך לחסום אותה ולדאוג שהכנסת תחוקק את החוקים, ושהרשות המבצעת תהיה זאת שתבצע אותם ולא תחוקק אותם במסווים למיניהם. אחד המסווים הוא דחיית ביצוע החוקים, דבר שגרתי מאוד אצלנו. מחוקקים חוק, לפעמים אפילו ברוב גדול, ואחר-כך דוחים את ביצועו במשך שנים רבות, או שפשוט מתעלמים מביצועו באמצעות העברה תקציבית או כל מיני סעיפים בחוק ההסדרים. אתן דוגמה מהעת האחרונה להתעלמות

מהחוק הכי חדש של הכנסת: לפני מספר חודשים נחקק חוק שיזמה חברת הכנסת לשעבר תמר גוז'נסקי, שעל פיו יש לבחון כל הצעת חוק כיצד היא תשפיע על ילדים. אפשר להגיד שחוק הדורש תקציב מנסים לדחות את יישומו, אך זה אינו חוק הדורש תקציב. התקציב נמצא בכנסת, בוועדת המחקר או בחוקים השונים העומדים לרשות חברי הכנסת, ופשוט התעלמו ממנו במשך שישה חודשים. אני חושבת שההצעה הזאת היא אנמית מדיי למצב שבו אנו מצויים, ואי-אפשר להתעלם מהמצב שלנו. אני רואה אותנו טובים יותר בעתיד, והמצב מחמיר. חייבים לנסות לשפר את המצב בחקיקה.

♦ **אורי ארבל גנץ:** אנסה להסביר מהם המקומות היסודיים, בהמשך למה שנאמר כרגע, קרי הדרישה של ח"כ שטרן, באשר למשטר נשיאותי, ובהמשך גם את אמרת, גב' רוט-לוי, שאנחנו צריכים לזכור כל הזמן שאנחנו משטר פרלמנטרי, ובאופן מקדמי החלטנו שאיננו עוסקים כלל בסוגיה אם הוא נשיאותי או לא. במשטרים פרלמנטריים בכל בעולם יש לממשלה רוב בתהליך החקיקה. היא היוזמת, היא המכשיר, והיא המניע. היא אינה יכולה להיות אחרת. הכנסת אמורה לשמש גוף מעקב או במה של שקיפות כלפי הציבור, כדי שהציבור ייכנס כגורם שיוכל לבקר את התהליכים של הרשות המבצעת, וזהו העיקרון שניסינו להחיל כאן דרך סקירה שעשינו בחוקות. יש כאן שניים-שלושה דברים עקרוניים, הראשון מופיע בניסוח התכלית בסיפה של המשפט "ככזה מהווה תקציב המדינה מסמך מדיניותה הרשמי של הממשלה". לפי תורת הפרשנות הקיימת אצלנו, בית המשפט יידרש לפרש את החוקים בהמשך למה שמבוטא כאן. ממה שאנחנו יודעים על מקומות אחרים בעולם, ברגע שיש שינוי - חובת ההוכחה עוברת לרשות המבצעת. הממשלה תצטרך לנמק בפני בית המחוקקים ובפני הציבור למה היא משנה את התקציב, לאחר שהצהירה שנתיים או שנה קודם שהיא כן מתעתדת לתקצב ילדים, בתי מחסה, מתנ"סים וכולי. באשר לנושא הגשת התקציב שישה חודשים מראש, אנחנו נותנים הרבה יותר זמן לציבור להיות חשוף לכל המהלכים. אנחנו רוצים להביא למצב שהציבור יהיה חשוף לזה שישה חודשים מראש, ויוכל לבקר את התהליך יותר, דבר שאצלנו כמעט לא קיים. זאת המשמעות של השקיפות.

ברוב המדינות באירופה סעיפי התקציב אינם עולים על שלוש ספרות, ובמדינת ישראל ברפורמה הגדולה משנת 1993 או 1994, ירדנו מ-9600 סעיפים ל-7400 סעיפים בתקציב. ברור לכם שחבר כנסת אינו

מסוגל לעבור על ספר התקציב בן 26 חוברות המונחות לפניו. אנחנו מציעים לקבוע חצי שנה מראש, ושכל נושא ההצהרה קדימה יחייב את הממשלה להיות בעמדת מגננה, בחובת הנמקה כלפי הציבור. האלטרנטיבה לתקציב שהועלתה כאן, קיימת במספר חוקות בעולם, ושם מוקנות זכויות לבית המחוקקים, ויש לו תקציב לשם כך: להגיש הצעת תקציב אלטרנטיבית או עקרונות לתקציב אלטרנטיבי. כמובן, הצעות אלה אינן מפורטות כמו ההצעות של משרד האוצר, אבל ליסודות התקציב כעקרון יש אלטרנטיבה בפני בית המחוקקים.

באשר לשאלה בעניין ועדת התקציב, הכוונה הייתה בהחלט, כפי שזה מופיע במדינות שונות, שבהמשך לעקרון הפרדת הרשויות ומתוך הנמקה ושקיפות כלפי הציבור, ועדת התקציב תהיה הגוף המחוקק בתוך הכנסת את התקציב, וכשתסיים את עבודתה הוא יעבור לביקורת צמודה של ועדת הכספים. לכן הכנסנו, כבחוקות אחרות, גם ועדת תקציב המורכבת מראשי ועדות, כגון ועדת החינוך, ועדת הרווחה וכן הלאה, שיש להן מידע על התקציב, על מה שבאמת קורה. ועדת תקציב מנסה לתת עוד איזון לממשלה ולהצעות התקציב שלה. נניח שמשרד האוצר אומר: "יש לנו תחזית לעניין רווחה מסוים". יושב ראש ועדת הרווחה אומר: "רגע, אבל אני הייתי בדיונים במשך השנה וחצי האחרונות; אני יודע באמת מה קורה". ואז יש גוף או ועדה פנימית המחוקקת את הסעיפים ואחריה ועדת הכספים האמורה לפקח.

♦ **יורי שטרן:** אני רוצה להעיר שאם לא יהיה פיזור סמכויות ולא יתקיים דיון בו-זמנית בכמה ועדות מתמחות של הכנסת, הכנסת תמשיך להיות 'צוואר הבקבוק' של ועדת הכספים לדיוני התקציב. התהליך יהיה ממושך יותר, הקיבולת קטנה מאוד, וההתמחות בסעיפים השונים קטנה. חייבים לקבוע זאת בחוק, כי אם יגייסו יותר חברי כנסת למהלך הדיון בתקציב - יהיה פיקוח פרלמנטרי. היום זה מתקזז. יש קבוצה קטנה מאוד, ומטבע הדברים גם היכולת של הממסד הממשלתי לעמוד מולה גדולה יותר.

♦ **אריק כרמון:** הערה: אנו שואפים לחולל שינויים התנהגותיים באמצעות שינויים מבניים, אך קשה מאוד להנדס אותם. תהליכי התקצוב בישראל הובאו בשנות ה-50 על ידי מנכ"ל משרד האוצר דאז, יעקב אמנון, מהולנד. אותה שיטה רווחה גם במדינות אחרות. במדינות אלה התחוללה רפורמה שעיקרה היה לשנות את ההתנהגות הארגונית ולבסס הגדרה אחרת של סמכות ואחריות ובעצם - התנהגות אחרת. למרבית

התחלואים שתוארו אפשר למצוא מזוור באמצעות שינויים התנהגותיים. אחד הדברים הבסיסיים שחוללו את השינוי הוא התמרוץ העצום לכל הנוגעים בדבר, מפקידי הממשלה דרך בית הנבחרים ועד המבצעים במקומות השונים, כל אחד בתחומו. זה חלק מהשינוי. הוא אינו מופיע בחוקות. כל משרדי הממשלה חדלו לעסוק בביצוע בעקבות הרפורמות האלה, והם עושים עבודות מטה. הם עוסקים בקביעת מדיניות, בתכנון ובהקצאת משאבים ובביקורת, וכן הערכת מדידה. אצלנו הממשלה היא עדיין סוכנות שלטונית העוסקת בביצוע. אין מדינה בעולם שבה שרת חינוך עוסקת בפיטורי מורים. לדוגמה, בשוודיה, כל הממשלה מונה שלושת אלפים איש, ואצלנו יש שבעים אלף. אלה הן המגמות, כאשר המטרה היא שינוי בהתנהגות הארגונית, הפוליטית וכולי.

♦ **יעקב גדיש:** צריך לקחת בחשבון שיש שלבים בתקצוב: השלב הראשון הוא התאמת השימושים למקורות: צריך קודם כול לאתר את המקורות לחלוקה, ולקבוע את המסגרת. היום מכנים זאת 'גגות' או 'תקרות'. הממשלה בדרך כלל עושה זאת בחודש מאי, והייתה תקופה שהממשלה לא עסקה בכך כלל. צריך ללכת ולראות מה יש לחלק בשנה הבאה. קשה מאוד, במציאות הדינמית ובגודל המדינה שלנו, לדעת בחודש מאי מה בדיוק יהיו המקורות לשנה הבאה. כמוכן בנושא הזה יכולות גם להיות הרבה מניפולציות. למשל בשנת 2001, כדי שיהיה מה לחלק - נאמר לנו שתהיה צמיחה של 4%, כאשר כולם ידעו שזה לא מציאותי. בראש ובראשונה צריך לדעת מה המקורות האמתיים לחלוקה. מר דברת טבע את מטבע הלשון הזה, שדירקטורים הם כמו עציצים שצריך להשקות אותם, להאכיל אותם. התיאור שלו עכשיו יותר מדיי אידאליסטי. גם שם נעשים דברים לא פשוטים. אמנת מאסטריכט מגבילה אותנו בתקרת הגירעון, וזה מגביל את האפשרות להדפיס כסף, ולכן קודם כול צריך לקבוע מהם המקורות העומדים לרשותנו. זאת עבודה מקצועית, לא ערכית ולא פילוסופית.

♦ **אריק כרמון:** מי צריך להגיד מה לעשות?

♦ **יעקב גדיש:** כל מי שמציע לעשות אחרת. אני חושב שעל הממשלה לקבוע את הפעולות. היא נבחרה, היא 'הבוס', והיא הקובעת את מערכת הערכים. דיברנו פה על המים: נניח שהמדינה הזאת החליטה שבמסגרת מקורות ניתן לירדן חמישים וחמישה מיליון קוב מים בשביל לחזק את השלום. זאת החלטה ערכית. כל החלטות על חלוקת המקורות הן החלטות ערכיות, ואתה שואל למה אי-אפשר "להנדס" את החברה

האנושית? דרך אגב, שאל את השאלה הזאת ישעיהו ברלין בספרו "האנושות – בול עץ עיקש". האדם הוא תוצר של הטבע, אז למה חוקי הטבע לא פועלים עליו? למה אי-אפשר ליצור נוסחה - קצת חומצה, קצת בסיס - ולקבל ראקציה? למה המנגנון הזה אינו עובד בחברה האנושית? האדם גם נברא וגם נוצר. הצד המטבולי שלו נוצר, והצד הרוחני, הטבעי שלו נברא, ולכן פעם יוצא לנו פשיזם, פעם קומוניזם, פעם מונרכיה, פעם אנרכיה, אלף דברים - ומדוע? מפני שבערכים דברים רבים אינם עולים בקנה אחד זה עם זה. דין לא עולה בקנה אחד עם החסד, והחופש אינו הולך עם השוויון. כפי שאומר ישעיהו ברלין: "חופש מוחלט לזאבים זה מוות לעדר".

נראה לי שבפורום הזה יש לי ניסיון רב בעריכת תקציבים. הייתי מעורב בשלושה תקציבים, וזאת עבודה די סזיפית: צריך לשבת, אנשי מקצוע מול אנשי מקצוע ורפרנטים מול הרפרנטים, מול האחראים על התקציבים במשרדים שלהם.

במצב א צריך להחליט על מקורות ולמסגר אותם. זה צריך להיות מוסדר בחוקה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל ועוד מקורות - כולם צריכים לחוות את דעתם. אלה המקורות לשימוש אנשי המקצוע בביקורת על המערכת המקומית במדינת ישראל. אחר-כך קובעת הממשלה את מערכת השימושים לפי השקפת עולם החברתית-לאומית ולפי שיקול דעתה. דרך אגב, הזמן חשוב, אבל הוא אינו בעייתי. חשובות הבקרה והביקורת. גם אחרי שנקבעו השימושים, הם נתונים לשינויים, כי החיים דינמיים. אתם קראתם שבע מאות סעיפי תקציב, אך התקנות מרוכזות בספרים הירוקים, שאף לא ידעתם על קיומם. בתוך המשרדים יש עוד ספרים ירוקים, אך אתם רואים רק את הכחולים. המשרד הייעודי פועל לפי הספרים הירוקים, אבל חבר כנסת רואה את הכחולים. כדי להעביר מסעיף לסעיף בספרים הכחולים והירוקים יש צורך בחוק, חוץ ממשרד הביטחון, שנותנים לו חופש פעולה, ובערך 52% מהתקציב הוא משכורות. יש פה בעיה. לא ייתכן שהמערכת הזאת תהיה מנותקת מאחריות.

♦ **אריק כרמון:** האחריות אינה קיימת. תן אותה.

♦ **יעקב גדיש:** בסדר, ניתן אחריות. ואם התקציב ייגמר באוקטובר? ואם הכסף ייגמר באפריל?

♦ **אריק כרמון:** זאת בדיוק הנחת העבודה שעמה עלינו להתמודד.

♦ **יעקב גדיש:** ישנה דרך לפתור את הבעיה הזאת. אפשר להפוך בין

הקצאה לבין הוצאה: אגף התקציבים מקצה, והחשבות מאשרת הוצאה. זה הסדר במדינה. הגזבר - החשב - מאשר הוצאה, ואגף התקציבים מקצה את ההקצאה. היום אנחנו עובדים על מנות חודשיות, וזה פתרון לא רע. אם תיתן חופש ואחריות, אינך יכול לגרום לכך שבחצי השנה הראשונה יוציאו את כל התקציב.

♦ **אריק כרמון:** אבל זאת הנחה סמויה שאפשר להתמודד אתה, זהו לא דיון ברמת החוקתית.

♦ **ידידה שטרן:** הדיון מרתק מאוד, משום שכל אחד פה מביא את ניסיון החיים האישי שלו לדיון, אף על פי שהנושא הוא החוקה. התקציב צריך להיות מטופל באופן מיוחד בחוקה הזאת. נשמעה כאן עמדה שכיחה - פסולה בעיניי - המדינה היא עסק, ולכן נחיל עליה את הנורמות של המשפט הפרטי: יש בעלי מניות, הם מביאים לעסק תשומות, ואינם מביאים את האידאליים שלהם כלל, את הנפש שלהם, את הזהות שלהם, את מה שהם. כל בעלי המניות מעוניינים רק ברווחים. בעלי המניות בוחרים דירקטורים, והם צריכים לעשות מה שבעלי המניות רוצים. לעומת זאת, מה האזרחים רוצים? בזה אין אחידות. כל אחד רוצה דבר אחר. זהו הבדל בסיסי ראשון בין ניתוח פשטני של משפט פרטי לבין עיסוק בחומר המקצועי המורכב שהוא חברה אזרחית, החברה בישראל. באספה הכללית של בעלי המניות, וכאן אני קצת יותר טכני ואני מתנצל, יושבים ספקי תשומות ההון לחברה. לא יושבים שם ספקי תשומות העבודה והעובדים, לא יושבים שם ספקי תשומות החוב, לא יושבים שם הצרכנים וכולי. שאר המציאות לא נכנסת לשם. מי בוחר את הדירקטורים - כלומר את השרים? רק ספקי תשומות ההון. אבל במציאות של מדינה, השרים מייצגים את כל ספקי התשומות כולם. לכן אין קשר בין הדרך שבה מתנהלת חברה עסקית ובין הדרך שבה יש לנהל ישות ציבורית - מדינה. זו טעות בסיסית, והיא מבטאת דבר עמוק יותר. היא מבטאת תפיסה שיש תשובה נכונה, ורק צריך למצוא את הדרך להגיע אליה. וכאן אני פותח דיון מסוג אחר: אני טוען שאין פה משהו נכון. אנחנו יכולים להשתדל לייצר את המערכת השקופה ביותר והנותנת אחריות מרבית והיגדים מסגרתיים שאינם תוכניים כלל, כדי להגיע לשיקוף המלא ביותר של הרצונות הסותרים של כולנו. זה מביא אותי לדבר נוסף: כולנו הסכמנו פחות או יותר לדברי השופט שמגר ומר מרידור ואחרים ולכתוב במסמך הזה שמדובר במשרות אמון, והאמון הוא כלפי המדינה ולא כלפי

החברה. אפשר לדעתי להתווכח עם זה. נותנים לך משכורת שתהיה חבר כנסת או שתהיה שר, כדי לקדם את טובת הכלל, וזה כלל לא פשוט. מהי טובת הכלל בחברה שהלכידות שלה רעועה, שהיא סקטוריאלית, שהאתוס שלה לא ברור וכולי? ואולי ההפך הוא הנכון – אולי נועדת לקדם את ההיבט שלשמו נבחרת, ולא בהכרח קיים מכנה משותף שאפשר להצביע עליו, כי אין טוב אמת. אין אמת. אני מציג זאת כאלטרנטיבה למחשבה, והדברים ידועים. הם כתובים בספרות. עד כאן במישור העקרוני.

מדברים פה על מה לכתוב בחוקה לגבי תקציב. הדרך הקצרה אינה מספקת אותי. למה צריך לעסוק בתקציב להבדיל מכל חוק אחר? התשובה ברורה: התקציב חשוב מאוד, וממנו נגזר סדר העדיפויות הערכי של מדינת ישראל, והדבר הכי חשוב והכי גדול נעשה בצורה הכי פרטנית, הכי טכנית שרוב האנשים לא מסוגלים לטפל בה. הפער הזה יוצר הצדקה לטיפול משפטי מיוחד. השאלה היא אפוא אם הטיפול המשפטי ברמה החוקתית שלפנינו, נותן תשובה לפער הזה. אני רואה פה בעצם הצעה תפעולית: חצי שנה כדי שלכולם יהיה די זמן לבדוק את העניין ובנוסף – הצהרה לטווח ארוך, שזה מעין אותו רעיון.

ראשית ביקורת. לא ברור לי מהי 'הצהרה' מבחינה חוקתית. מה המעמד המשפטי של המילה 'הצהרה'? האם אפשר אחר-כך לתבוע את המצהיר על שלא מימש? אני מניח שלא זו הכוונה. וכאן אני מתחבר להערה של השופטת רוט-לוי: מילה בחוקה הדורשת ניתוח משפטי ברור היא מתכון לצרות צרורות. לעניות דעתי, המילה 'הצהרה' היא כמו המחאה ללא כיסוי שאנחנו כותבים לעצמנו. אנחנו כביכול מתחייבים לטווח ארוך, אבל אנחנו יודעים שאי-אפשר להתחייב בנושאים תקציביים לטווח ארוך. אז נכתוב איזושהי 'הצהרה'. המצב הנוכחי בעייתי בעיניי. אין זו הבטחה שלטונית; אלה מונחים הצריכים להיות בעלי תוכן ולא אמירה סתמית. אני שואל את עצמי איך אפשר בכל זאת לייצר יציבות במערכת דינמית כל כך, משתנה כל כך? נכתב במסמך שלפנינו: "לאחר אישורה בוועדת התקציב תעמוד הצעת חוק התקציב לחקיקת הכנסת בהליך שייקבע בחוק". אולי דווקא את זה צריך להכניס לתוך החוקה ולא להשאיר זאת ברמת חוק? אולי ההליך הקובע, למשל הליך החקיקה של תקציב, צריך להיות מדורג יותר, כלומר לאורך זמן ארוך יותר מהליך חקיקה של חוק רגיל? צריך לעשות זאת באמת באופן מדורג לאורך זמן ועם אחריות, ואיני מומחה לדעת מה אפשר לעשות מוקדם

ומה אפשר לעשות מאוחר. יכול להיות שאחוזים של התקציב צריכים להיקבע בשלב ראשוני, אחוזים פחות או יותר קבועים, ולהשאיר למערכת תהליך חקיקה מדורג.

איפה יש לנו כאן הצעה למניעה או הבטחה שלא יעקפו את כל התהליך שמוצע כאן באמצעים אחרים?! חוק ההסדרים הוא עקיפה. החוק החדש של התכנית הכלכלית הוא עקיפה. האם אנתנו מונעים כאן את העקיפה?

♦ **חיים אורון:** זה לא מעשי, כי בחוק תקציב יש כמה אלמנטים חוקיים. למשל שינויי מס. בכמה מעלים את הקצבאות של עובדי שר החוץ, זה לא תמיד אוטומטי.

♦ **אבישי בניש:** זהו מקום להגדרה שתבטיח את התקינות של התהליך.
♦ **יאיר צבן:** איך עוברים ממצב א למצב ב? לדעתי התיאור של ח"כ אורון מאיר נקודות שכל מי שחווה אותן, יודע שהיום הן בסדרי גודל אחרים לגמרי. אני מסכים לגמרי עם ח"כ אורון. חסרים לי בדיון הזה סוציולוג ואנתרופולוג, כי אנו עדים לעניין של תרבות פוליטית, שכנראה יש לה שורשים עמוקים מאוד בהוויית החיים שלנו. אני מסכים בעקרון לתשובתו של פרופ' כרמון, שצריך לסנן מטרות שהן קצת רחוקות מהמציאות הקיימת, אך יש כאן בעיות, למשל הסכנה שהחוקה תיהפך לאוסף מליצות, שלא תעמוד מאחורי המציאות הממשית, שלפעמים אפילו מכסה על המציאות הממשית. זה מרגיע את המצפון של רבים, כי יש לנו בחוקה דברים טובים. בהרצאה של אהרון ברק לפני כמה שנים על השאלה אם יש חוקה כלכלית בישראל, אחת המסקנות שלו הייתה שהחוק הזה שם גבול ליכולת של השלטון לעשות צעדים שישפילו מבחינה כלכלית את האדם. ואומר אהרון ברק, שאין לו בדיוק השקפת עולם כשלי, שאם צעדים של הממשלה מגיעים למצב שיש בהם ערעור של עקרון השוויון שעליו בנויה כל המערכת, כי אז המצב הוא אנטי-חוקתי. אני חושב שרוב האנשים, אפילו אלה המצדיקים את מה שקורה היום בתחום הכלכלי, יסכימו עם נקודת הראות הזאת. אז איך עומד חוק היסוד מול המציאות? איך הוא מגביל את השררה בעניין הזה?

הבעיה השנייה שבוודאי תעסיק את הפרוים הזה רבות היא מתי נלך לחקיקה כזאת. אני מפחד להכניס שינויים במצב שאינך יודע מה יצא ממנו. אני מקבל בעיקרון את התשובה של פרופ' כרמון. הביטוי 'נאמן לציבור' גם לשיטתכם אינו טוב, כי עולה השאלה מהו הציבור. אני

שותף לדברי פרופ' שטרן: עיסוק סקטוריאלי הוא קיים ובלתי-נמנע בכל החברות. ככל שהחברה שסועה, כך הסקטוריאליזם חזק יותר. הבעיה היא שצריך להגביל אותו, אך אי-אפשר לבטל אותו. תנסה לבטל אותו ולשחק משחק כאילו הוא יכול שלא להיות קיים - ותיכשל. צריך לאזן אותו.

ולדברים מעשיים יותר: באשר לתהליך בממשלה - בשנת 1992 בפעם הראשונה הגעתי לשולחן הממשלה מוועדת כספים, והרעשתי עולמות בגלל לוח הזמנים של העבודה על התקציב, וראש הממשלה לשעבר רבין ז"ל מינה ועדה של שלושה שרים שהייתי חבר בה, שתכין הצעה ללוח זמנים אחר, ובאמת חל שינוי. הוקדם תהליך דיון, ונקבע הפורמט הזה, שאיני יודע באיזה מידה הוא היה קיים קודם, אבל לא הוקדם דיו. למרות המגבלות הנכונות מאוד שפירט מר גדיש, לגבי היכולת שלנו לצפות לא רק מה שיהיה בעוד שלוש שנים אלא מה שיהיה בחודשים הקרובים, הרי המסקנה מתוך חוסר היכולת הזאת יכולה להיות קטסטרופלית - שאינך יכול לתכנן דבר. אני חושב שמה שחסר כאן ובכלל הוא היכולת לעשות את ההתאמות בצורה מוגבלת מבחינה חוקתית ולא בתמרונים בלתי-אפשריים. החוק הזה מציע שהצעת התקציב תוגש לכנסת חצי שנה לפני אישורה. הוא אינו קובע מתי הממשלה צריכה להתחיל לדון. זה לא ייתכן, וזה דפוס ההתנהגות שמר גדיש תיאר עכשיו. לדעתי יש זמן מינימלי שממשלה צריכה להקדיש לדיון. אציין שגם אחרי שנעשה השיפור היו שני דיונים שהכינו את הרקע לדיון על התקציב בממשלה, אבל הדיון עצמו לתקציב התקיים בישיבה אחת ארוכה מאוד, כרגיל, ולפעמים היא התארכה עד למחרת היום. בסופו של דבר, אחרי שדנים בעקרונות ובמסגרת של התקציב, צריך להיכנס למטרייה עצמה.

אני מסכים שהמבחן הוא אחד - מהי החלופה. אם אין אפשרות להציג חלופות בממשלה ובכנסת, הדיון מוטה לחלוטין. אתן דוגמה: מכינים הצעת חוק ממשלתית על ידי תזכיר חוק. תזכיר החוק מוכן, ושולחים את הצעת החוק לכל הגורמים הרלוונטיים, ומקבלים את התגובות שלהם, ולפיהן ועדת השרים לחקיקה מסכמת. ראשית זה מגיע לממשלה, וחברי הממשלה לא רואים את תזכיר החוק, וחברי הכנסת לא רואים את תזכיר החוק. למה? איפה חופש המידע? אני חושב שאחד הדברים הכי רציניים בנושאנו הוא נקודת הראות של חופש המידע.

אומר משהו על הזכות לדעת ועל החובה לדעת: כל חומר שהוביל

להצעת חוק צריך להיות זמין לעיונם של כל מקבלי ההחלטות - ברמה הממשלתית וברמה הפרלמנטרית. בזמני היינו מבקשים והיו מתחמקים מזה. יש לנו בעיה. צריכה להיות בהצעת חוק יסוד של התקציב חובת הממשלה להגדיר באופן ברור את היעדים הכלכליים והחברתיים של התקציב הזה, ולהגדיר אותה כמותית ולא בהגדרה כוללת, וצריכה להיות חובת דיווח על ביצוע התקציב של השנה שעברה, כלומר דיווח כמותי על ביצוע היעדים האלה.

♦ **אריק כרמון:** אתה מציע לעשות בדיוק את הרפורמה שקבענו במקומות אחרים לתקציב חוקות.

♦ **יאיר צבן:** אני רוצה לדעת אם בעקבות התקציב הזה, בסופו של דבר יהיו יותר או פחות אנשים מתחת לקו העוני. האם האי-שוויון בחברה יגדל או יקטן? ודאי שיש דברים שאי-אפשר למדוד. אני גם לא מציע עשרים פרמטרים לעשות זאת. יש לקחת דברים מהותיים מאוד ולהגדירם. המבחן של החוק הזה, פרופ' כרמון, לדעתי, יהיה אם הוא ייצור מחסום כזה שחוק הסדרים לא יהיה אפשרי. כל עוד זה קיים, זה מרוקן דברים מתוכנם. אני חושב שצריכה להיות סנקציה על נציגי הממשלה המוסרים לכנסת דיווח מטעה. צריך להיות עיקרון בחוקה שממנו אפשר לגזור חוק כזה. הדבר האחרון הוא דבר חוקתי החל גם על שרים וגם על חברי כנסת: אנחנו מרבים לדבר על הזכות לדעת וממעטים לדבר על החובה לדעת, ואני חוויתי הרבה מקרים שבהם גם שרים וגם חברי כנסת ברחו מהחובה לדעת. המידע הוגש להם על מגש, לפעמים עניינים שהם בידינו נפשות, והם ברחו. אתן דוגמה אחת. היה מפעל במפרץ חיפה שהסכנה הנובעת ממנו הייתה כרוכה באלפי הרוגים, והוגשה בקשה לאישור לסיוע למפעל. היה דיון אם להעביר אותו או לא, וכשהוצגה הסכנה, חצי מחברי ועדת הכספים ברחו מהשיבה.

♦ **מרדכי קרמניצר:** רק הערה טכנית: אני חושב שבכל מקום שאנחנו עושים משהו לגבי חוק קיים, חייבים להיצמד באופן הדוק לנוסח הקיים, אלא אם יש סיבה לסטות ממנו. כאן משום מה יש כל מיני סטיות מהחוק הזה, כאילו יצרו פה משהו 'ש מאין', ולדעתי רוב הסטיות פחות מוצלחות מהטקסט הקיים. למשל בחוק הקיים, 'חוק יסוד: משק המדינה', כתוב: "תקציב המדינה ייקבע בחוק ובהתאם לעקרונות שייקבעו בחוק". זה טוב מאוד. חדשנות תרע את המצב הקיים. אם נלך בדרך הזו, לא נתקדם במהלך הזה, ובמקום לשפר, נלך אחורה. גם שם הסימן: "קביעת חוק התקציב" - מדוע "קביעת חוק

תקציב?" הסימן דן למשל גם בדיווח, כך שהכותרת אינה מוצלחת. ועוד הערה: צריך להנמיך ציפיות. ההנחה שאפשר יהיה לחולל שינויים מהפכניים באמצעות חוקה אינה מציאותית. אפשר לשנות רק מעט, אבל לחשוב שבכך נשנה את התמונה? מר צבן צודק. יש פה תרבות פוליטית שקשה עד מאוד לשנות אותה. אנחנו צריכים לדעת שיש מגבלות גדולות מאוד לפרויקט הזה, ולא צריך לנסות להעמיס עליו דברים שלא יוכלו להתקיים. דבר נוסף, יש שתי דרכים לחולל שינוי – אחת בחוקה ואחת בחוק. צריך לשקול תמיד אם המקום המתאים לשינוי הוא דווקא החוקה. היתרון של החוקה הוא גם החיסרון שלה. אם אתה מכניס משהו יהיה קשה מאוד לשנות אותו. צריך להביא זאת בחשבון. אם אתה מכניס משהו שלא ברור לך שהוא מוצלח וטוב – אל תכניס אותו בחוקה; תכניס אותו בחוק. זאת אפשרות שצריך לשקול אותה. אני למשל, קטונתי מלהעריך אם הקמת ועדת תקציב המונה את ראשי הוועדות היא המודל האידאלי. אבל אם אנשים המבינים בנדון לא יגידו לי שברור שזה המודל המוצלח, לא טוב לקבוע את זה בחוקה. אני מזהיר מפני הכנסה לחוקה של דברים שאין ביטחון גבוה שהם אכן מוצלחים. אם הם רק ניסויים, אז ראוי לקבוע חוק שניתן לשנות בקלות יחסית, לעומת שינוי חוקה שהוא קשה הרבה יותר.

♦ **חיים אורון:** בית המשפט קבע שחברי הכנסת ייבחנו, והגדיר זאת בנוסחים משפטיים. כל פעם שהולכים להסיר חסינות, היועץ המשפטי של הכנסת מקריא לחברי הכנסת את שלושת הכללים הללו של הנוכחות, של האי-החלפה וכולי. גם אם זה לא פותר את כל העניין, זה בכל זאת משפיע.

♦ **דוד זילברשלג:** אני חושב שפרופ' כרמון נגע בנקודה אחת שהיא מהותית מאוד, התכנון הרב-שנתי. במציאות הציבורית שלנו לא נעשה תכנון רב-שנתי. הכול מתחלף כל הזמן. אין תכנון על ציר הזמן, לא למשק מים ולא לשום עניין רציני במדינת ישראל, והכול נעשה בדיוק לפי הצרכים המידיים. ייתכן שאם נשאף לתכנון רב-שנתי, כאשר בתכנון הרב-שנתי יהיה כמו שאמר מר גדיש קודם, ידעו מה יש בתוך העסק. ואחרי שנדע מה יש בפנים, ייקבעו יעדים, קודם כול יעדים מוסכמים של צרכים; לא יעדים שפקידי האוצר יחליטו עליהם, כמו שגב' רוט-לוי הזכירה, אלא מה שמקובל על כולם. אחר-כך, כשיתחלף השלטון תתחיל ההתגוששות: אלה יעדיפו התנחלויות, ואלה יעדיפו דבר אחר. זה יישאר רק בתור רזרבות, אבל התשתית הערכית תהיה מוסכמת

על כולם בדבר תכנון רב-שנתי שממנו יהיה קשה מאוד לסטות. אני גם חושב שלא צריך לבודד את פקידי האוצר, נשמעו כאן כמה קולות בכיוון זה, כי הם המקום היחיד של ההיבט המקצועי. ועוד אמירה: אף שאני בא ממגזר שאינו אוהב בדיוק את פקידי האוצר, עדיין אני חושב שהדרך שבה הם "מתחמנים" את שרי האוצר האחרונים עדיין עדיפה על פני הדרך האחרת, המושחתת. אני רוצה להגיד משפט מסכם על נושא השקיפות. אני חושב שיש לנו אשליה שהשקיפות תקל על העניין. המציאות היום במדינת ישראל הפוכה לחלוטין. השקיפות דווקא מקדמת את נציגי הציבור למקומות הרצויים להם, וזה אולי אחד השורשים של השחיתות שאליה אנחנו מובלים. השקיפות פה היא לא מזור.

סבב שני

שמות הדוברים

ארבל גנץ, אורי - עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד ארידור, יורם - חבר המועצה הציבורית של המכון הישראלי
 לדמוקרטיה
ורטהיים, אבי - יו"ר "אנספיר" השקעות, רו"ח
זילבררב, בן ציון - מנכ"ל "קשרים"
פּרץ, אתי - מזכירת הסתדרות העובדים הסוציאליים
השופט שמגר, מאיר - נשיא בית המשפט העליון (לשעבר); יושב-ראש
 המועצה הציבורית

♦ **אריק כרמון:** קיים היום חוק יסודות התקציב, ומה שמונח לפנינו הוא למעשה שילוב של עניין התקציב או התקצוב בפרק של הרשות המבצעת בחוקה. אתחיל מהצגת הנושאים שבהם יש תיקון או הצעה לשיפור, ואז אעיר כמה הערות מקדימות. למעשה יש שני דברים שלכאורה נראים חשובים פחות, אבל יש להם חשיבות די גדולה. הראשון הוא הסעיף שבו מצוין ש"הממשלה תגיש לחקיקת הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים הקרובה וזאת לא פחות משישה חודשים לפני מועד אישורו". השני הוא הסעיף בדבר ועדת התקציב של הכנסת "המונה את כלל ראשי ועדות הכנסת, תבחן ותדון בהצעת חוק התקציב גופא" וכולי. כמה דברים מונחים מאחורי שתי הצעות אלה, אתייחס לשתיהן כמקשה אחת.

כמעט לא מתקיים היום דיון ציבורי על הצעת התקציב. התהליך הוא שהצעת התקציב מונחת על שולחן הכנסת כחודשיים לפני תום השנה, לפני שצריך להסתיים תהליך החקיקה. לא אכנס כרגע לבעיית התקציב עצמה, זאת לא סוגיה חוקתית, אבל מה שמוצע כאן קשור גם למשך הזמן. שכן ברגע שהצעת התקציב תוגש על שולחן בית המחוקקים בטווח זמן מספיק ארוך, הדיון בה יוכל להתקיים במסגרת ועדה מיוחדת המורכבת מכלל ועדות הכנסת, וכך לשקף את הנושאים שמשרדי הממשלה עוסקים בהם, לרבות שאלות נוקבות כמו מאין לוקחים מימון ולאילו מקורות. אנחנו מניחים שזה עשוי להכניס את התהליך התקצוב בישראל למשפחת הארצות המתוקנות.

בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות שבדקנו, בית הנבחרים הוא "כלב

השמירה" של הממשלה, ואילו אצלנו המצב הפוך. אי-אפשר לתקן הכול באמצעות חוקה, אבל חשבנו שכאן יש הצעה מבנית העשויה לפחות להתוות את הכיוון, ואת עיקר הדברים אפשר לעשות בחקיקה רגילה, ואז יהיה אפשר לשפר אותם.

בקבוצה הקודמת היה דיון מעניין מאוד. אני חושב שלא מעט זמן הוקדש להערות 'דיאגנוסטיות' (אבחוניות), אם תרשו לי לכנותן כך, על משבר המשילות הקשה שביטוי בתהליך התקצוב, אבל לא רק בתקצוב, אלא בכל החלטות הממשלה. לדעתי, אחת הבעיות הכי קשות שלנו תהיה אם ניתפס להמשך אבחון המצב, ולא נתרום ונסתכל אל מעבר לו, אל המרשמים. כשמדברים על החוקה, צריך לקחת בחשבון שחוקה לא תשנה את המציאות, הקשה יותר או קשה פחות, וודאי שלא מהיום למחר. חוקה צריכה להתוות מסגרת נורמטיבית, בסיס לחקיקה ולתקנות. ברמה החוקתית אנחנו מדברים על עקרונות כלליים מאוד בלי לחפש את המזור לפרטים כאלה ואחרים, ויכולות להיות השקפות שונות. צריך לזכור שלחוקה יש יתרונות וחסרונות, וכשנגיע לחוף מבטחים ותהיה חוקה, יהיה מסובך וקשה לבצע בה שינויים. דברים הראויים לתיקון ייעשו בדרך כלל בחקיקה רגילה. איננו יושבים כאן כדי לדון בחקיקה הרגילה, אלא כדי לנסות ולברר לטווח הארוך. במאי 2003 דנים בתקציב 2003, ופה מוצע שבמאי 2003 יתחילו לדון בתקציב שנת 2004, על בסיס תכנית רב-שנתית שהממשלה כבר הגישה בראשית הדרך.

♦ **חיים אורון:** אנו חוזרים על התסריט הזה כמה פעמים. במצב הקיים המערכת מועדת לקרוס. היא אינה מתפקדת בשום ממד שלה. לכן יש לשאול עד כמה אפשר לסרטט מציאות בחוקה או בהצעה לחוקה. לדעתי הכנסת אינה מתפקדת - לא כוועדת כספים ולא כוועדת תקציב. חוק ההסדרים, או החוק להבראת המשק, אינו חוק ההסדרים אשר דנים בו. יש בלבול בציבור - זה לא חוק ההסדרים; זהו חוק במתכונת חוק ההסדרים של 174 עמודים, 22 פרקים, בערך 70 נושאים ואלפי תת-סעיפים - וכל אלה בחבילה אחת, אשר מצביעים עליה פעם אחת בלבד. זה מה שמונח על השולחן, ולא מתקיים דיון בממשלה. כל התסריט המוצע פה באשר לזמן שבו תתחיל הממשלה לדון אינו מן העניין כלל, משום שלא מועד הדיון הוא הבעיה...

בישיבה הקודמת התפתחו דיון וויכוח בעקבות האמירה של אהרון דברת: "בוא נלמד מהמבנה של הדירקטוריון ומאחריות הדירקטורים

על האחריות של חברי הכנסת ושל הממשלה". לדעתי, זהו חלק מעניין עקרוני המחייב הכרעה. השאלה שלי היא לא אם יש ניגוד עניינים המוגדר בחוק או בתקנון הכנסת - אלא אם למשל, ייצוג של הנגב הוא בתחום הנאמנות הכוללת או הנאמנות הפרטיקולרית. ומה בדבר ייצוג של שכבות חלשות? ייצוג של חברות חזקות? ייצוג של דתיים או של חילוניים, של קיבוצים או של חקלאיים וכולי? בתקנון הכנסת יש הגדרה ברורה של הענף, וכשהדיון הוא על הענף, אתה יכול להשתתף בו בלי שתואשם בניגוד עניינים. זה ניגוד עניינים שהוא בנושא אישי או פרטי או בנושא מצומצם מאוד. אולם - מהם הגבולות? מהו האיזון של נאמנותי הלגיטימית לנגב? ואני בכונה מציג נושאים כאלה.

באחד הדיונים הקודמים השתמשתי במושג 'קבוצת אחריות'. מהי קבוצת אחריות בכנסת? נוסף על האינטרסים שלה - היא מסתכלת על הדברים באופן כוללני יותר. בעבר, מפלגת השלטון הגדולה בדרך כלל ראתה עצמה אחראית גם על המכלול, נוסף על ייצוג אינטרס וגישה.

עוד נושא שעלה במפגש הקודם הוא משקלו של משרד האוצר מול משקלם של המשרדים האחרים. המציאות היום היא שהממשלה מורכבת ממשרד אחד, שיש לו מחלקות שקוראים להן 'משרדים'. אני אומר זאת קצת בקיצוניות, אבל זהו המצב.

♦ **יורם ארידור:** ראיתי זאת במחירי המים החקלאיים.

♦ **חיים אורון:** כן, כי המשרד היחיד הזה, שבראשו עומד ראש הממשלה, קבע את מחירי המים החקלאיים. אבל האמן לי, עו"ד ארידור, החקלאים הצליחו לשמור במשך שנתיים על מחיר המים לא בזכות כוחם - אלא משום שראש הממשלה רצה לשמור על מחיר המים.

היום חופש הפעולה של המצביעים מוגבל מאוד. למשל בביטוח הלאומי יכול שר העבודה והרווחה להציע, בהתבסס על אנשי המקצוע שלו, חלוקה אחרת באותה המסגרת, אם הם אומרים לו שזאת האפשרות העדיפה. ואולם ישנם הרפרנטים של האוצר, שבהגדרה הזאת הם אנשי המקצוע. לו הייתה מסגרת עם חופש פעולה, כמובן בתוך הגבולות ובתוך הגנות, הייתה גם מידה רבה יותר של יכולת הכרעה, של יכולת הקצאה, שגם הייתה בסופו של דבר באה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה, בדונה על התקציב כולו. אך זה אינו המצב היום. כל אחד מהמשרדים בעצם עומד מול הרפרנט שלו באוצר. בסופו של דבר 80% מעצמת ההחלטה היא בידי האוצר, ו-20% בידי המשרדים. אפילו שר הביטחון אומר: למה אין אפודי מגן? מה אתם רוצים ממני? - תשאל את האוצר למה הוא לא נתן לי אפודי מגן.

שרי החקלאות לדורותיהם אחראים על משק המים, אבל האחריות שלהם נגמרת. למה? כי יש כתובת. זו גם האחריות הציבורית, גם האחריות הפרלמנטרית וגם האחריות במובן המהותי של מי האחראי, מי צריך לדאוג שתיעשה כאן עבודה.

נושא אחרון שהעליתי גם במפגש הקודם, קשור לפסיקה של בית המשפט העליון שקבעה הליכים בכנסת להסרת חסינות, חובת נוכחות בישיבות, איסור החלפת חברי כנסת ואת חובת חברי הכנסת ללמוד את הנושא. הייתה עתירה בעניין זה, ובעצם פסלו את ההחלטה. במציאות יכול לבוא מישהו להצבעה ולשאול: "תגיד, על מה מצביעים עכשיו?", נכון שזה בולט בוועדת כספים, אך זה יכול להיות גם בוועדות אחרות. יכול להיות שחלק מהעניין הוא קביעת פורום מינימלי שאינו אחיד בכל הנושאים. לא בכל הנושאים צריך את כל הוועדה, הרי יש תקנות, ויש חוקים, ויכול להיות שיש פה מטרד. אני חושב שעבודת הכנסת ועבודת הממשלה משובשות, ומוציגים פה כלים לשיפור התהליך, אבל אנחנו לא שם כלל, אנחנו במקום אחר לגמרי.

♦ **יורם ארידור:** הבעיה בוועדת הכספים אינה בעיה של ועדת הכספים, כי אם של הרמה של חברי הכנסת וההתנהגות שלהם. ככל שהרמה יורדת חוסר הריסון עולה, ויש לכך השלכות על ההיבטים התקציביים. עדות לכך ראינו בהצעות החוק הפרטיות והמופקרות שהיו בכנסת הקודמת, ונראה שיש ניסיון לחזור עליהן עכשיו. ובאשר למשרד האוצר וליתר המשרדים: אין שני סוגים נפרדים של מדיניות כלכלית לממשלה. יש רק אחת. ואין מדיניות כלכלית של כל משרד. אנחנו רואים קשיים בכלכלה כתוצאה מהמדיניות הנפרדת שיש לממשלה ולבנק ישראל, ולעתים הן סותרות זו את זו. נוסיף לכך את העצמאות של כל משרד ומשרד - והרי לכם סכנת אנרכיה מוחלטת במדיניות הכלכלית. אי-אפשר שמשרד העבודה יקבע לעצמו עקרונות של הביטוח הלאומי, למשל, כי כאשר הוא קובע מה הרמה של דמי האבטלה, זה משליך גם על דברים אחרים. אני יכול להגיד מהניסיון שלי, ואני מניח שאין בכך שינוי, שרמת השכר של הרופאים בקופות החולים קובעת את רמת השכר של עובדי המדינה, כי הרופאים במשרד הבריאות צמודים לרמת השכר של הרופאים בקופת חולים. רצוי שיהיה משרד אחד שיכוון את האינטרס הכללי של המשק. לעומת זאת, אנחנו רואים בהצעות של המכון פיצול של ההליכים הכלכליים דווקא. נכון, ישנה הגבלה שזה יהיה במסגרת התקציב, ברמה תקציבית אחת.

♦ **חיים אורון:** אספר כקוריוז שמה שמופיע "כתקציב תמיכות" הוא סעיף סל שיש בו שלוש מאות אלף שקלים - מעין תקציב סעד שמוציאים ממנו כשצריך.

♦ **יורם ארידור:** זה נורא. זה מוכיח שהמגבלה - לא לזוז מרמה תקציבית מקסימלית בדיון בוועדה - אין לה משמעות.

♦ **אריק כרמון:** איפה מציעים?

♦ **יורם ארידור:** מציעים למשל עשרים ושבעה תחומי הוצאה. אם לדוגמה יתנו הטבות לאשקלון - יפגעו בהטבות של שדרות. אם אתה מגדיל, אי-אפשר לפצל את המדיניות. אם אני חושב שצריכה להיות מדיניות כלכלית אחידה, ברור שהממונה על המדיניות הזאת הוא בעיקר משרד האוצר ומשרדים אחרים - גם אם אין להם מדיניות אחידה. ואני שמח מאוד שבהצעות האחרונות יש פיקוח גדול יותר על משרד הביטחון, כי היעדר הפיקוח עליו הוא אחד הדברים שלא היו תקינים. נכון שיש תקציב תלת-שנתי, אך הוא חסר משמעות, וכשהוא נכנס כאן, יש לו חשיבות כלכלית, משום שהצעת חוק התקציב השנה קוראת להתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית. איננו יודעים מה יהיה מצב קביעת המסים, בעוד שלושה חודשים, ואנחנו צריכים לנחש מה תהיה קביעת המסים, ומה יהיו הנתונים הכלכליים בעוד שלוש שנים! הממשלה החדשה צריכה להכין הצעת חוק תקציב. מוצע כאן שהצעת חוק התקציב בשנה הקרובה תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת בשנה הקודמת. ומה קורה אם הממשלה החדשה או שר האוצר החדש חולקים על הצעת התקציב שהוכנה בשנה הקודמת? ואם יהיה כתוב בחוקה שצריך להתבסס עליה? לא מצאתי כאן תכנית חומש, ושלוש שנים זה כבר קרוב לתכנית חומש. צריך להשתחרר מהדברים האלה ולדעת שאין לנו הידע לחזות את ההתפתחויות הכלכליות שיהיו בעוד שנה-שנתיים-שלוש. מי שנוסע במכונית מירושלים לתל-אביב לא יכול לכוון את ההגה שלו כך שלא יצטרך להזיז אותו כל הדרך. מוכרחים לגלות גמישות. אמנם הגמישות הזאת צריכה להיות בגבולות החוק ובגבולות רזרבה תקציבית של מדיניות, אבל בתכנון תקציבי מוכרח להיות גמישות. לפעמים הממשלה טועה, השרים טועים, אבל לחייב אותם לפעול על פי נבואות, שלהם או של אחרים, איפה נשמע דבר כזה במדיניות כלכלית? צריך שבועדת התקציב ישבו אנשים שפחות או יותר מתמחים בנושא הזה, וכפי שח"כ אורון אמר: "צריך לשקול את האינטרס הכללי". אנחנו צריכים לרכז את ראשי ועדת

הכנסת, את כל בעלי האינטרסים, ולומר להם: "אתם תכינו את התקציב". יש כל מיני ועדות משנה בכנסת, וכל אחת מהן אינטרסנטית לנושא מסוים. אנחנו צריכים לשחרר את התקציב מהאינטרסנטיות עד כמה שאפשר. אבל אם אנחנו לוקחים ובונים ועדה תקציבית מראש, עם מייצגי האינטרסים, אנחנו מכשילים את המדיניות הכלכלית של הממשלה! צריך להבין מה תפקידה של הכנסת במדיניות הכלכלית של הממשלה. אנחנו משטר פרלמנטרי, הבנוי על כך שלממשלה יש רוב בכנסת, ולא - היא לא ממשלה. עלינו להחליט אם אנחנו רוצים שלטון מסודר עם רוב, כל זמן שיש לו רוב, או שתי ממשלות כספים. תפקידה של הכנסת הוא לפקח, לבקר, להעיר הערות, לא להציע הצעות תקציב. ועדת הכספים לא תוכל לתמוך בה מפני שהיא תהיה מורכבת מוועדת תקציב של כלל ראשי ועדות הכנסת, שלכל אחד מהם יש אינטרס. אני חושב שצריך לנסות לקבוע עקרונות כלליים להגשת תקציב, ולא צריך בחוקה לקבל בדיוק את הפרטים, איזו ועדה תטפל במה ומתי, ואם יגישו תקציב רב-שנתי או לא.

♦ **אריק כרמון:** עו"ד ארידור, אני חייב להעיר כמה הערות. אתה קורא בהצעה דברים שאינם קיימים בה כלל. מה שנאמר כאן מבוסס על עבודה יסודית מאוד ומקיפה על דמוקרטיה פרלמנטריות. בכל העולם המערבי, מדינות OECD, אשר עברו רפורמות מרחיקות לכת, לקחו את מבנה תהליך התקציב, הקיים בצורה אנכרוניסטית במדינת ישראל מאז שנות ה-50 לשנת 2003, ושינו אותו בשלושים השנים האחרונות, ולא פגעו לא בבסיס הכלכלי ולא בתפקוד הממשלה. רבים מהדברים שאמרת אני מקבל ברמה העקרונית, אבל השינויים שחוללו דמוקרטיה פרלמנטריות נבעו משורה של הנחות נורמטיביות שהשתנו בעקבות המציאות, כדי לייעל ולשפר את תפקוד הממשלה. ובאופן קונקרטי, אין ספק שהממשלה היא המקבלת את ההחלטות. במשטר פרלמנטרי, מאחר שהממשלה יוצאת מהכנסת, ממשלה אינה יכולה ליפול בלי שתישען על קואליציה ועל רוב שניתן לה. זה ברור לגמרי. עניינה של הכנסת אינו להציע מדיניות או חלופות לתכנית עבודה שהתקציב הוא הביטוי הבולט שלה. אבל אנחנו כנראה חלוקים בנקודה אחת: אתה אומר שמשדר האוצר הוא הקובע את סדרי העדיפויות. במדינות מתקנות עושה זאת הממשלה כקולקטיב. הממשלה היא הקובעת את סדרי העדיפויות שלה בתחומים כלכליים כאלה ואחרים. אתה מציג תכנית רב-שנתית, מפני שאתה רוצה לאפשר לבוחרים, שאנו מקווים שיעשו מעורבים יותר,

לשפוט את הממשלה, לבדוק מה ביצעה ומה לא. ברגע שהממשלה קיבלה את ההחלטות, מובן שהבסיס חייב להיות כלכלי. איך אמר מר גדיש? "מתחילים עם מה שיש". לפני שמחליטים, יש להעריך מהם המקורות. בתכנית הכלכלית אינך מתכנן שסכום התקציב הוא כזה, וממנו אתה מקצה כך וכך לדברים מסוימים לשלוש שנים. זה בלתי-אפשרי, ודאי שלא במציאות הכלכלית שבה אנו חיים. במשך השנה אתה מעביר מסעיף לסעיף ומבקש לעדכן. הדברים האלה ברורים לגמרי. העיקרון כאן הוא מה שקורה היום. זה לא רק שיש משרד אחד שיש לו מחלקות, זה שיש משרד אחד שבו כל הקלפים קרובים לחזה - ולא יודעים מה קרוב לחזה. אנשים אינם באים לוועדת הכספים של הכנסת, לא משום שהרמה שלהם נמוכה, אלא משום שאין להם שום יכולת עניינית להתמודד עם מה שחבוי אצל פקדי האוצר. ובאשר לפרקטיקה המוצעת כאן, שתהליך התקצוב ייפרס לאורך מספר חודשים מסוים, אז דעו שאנחנו המצאנו את הגלגל - רק במדינת ישראל תהליך התקצוב קצר כל כך.

ממשלת ישראל תתחיל לדבר על תקציב שנה הבאה ביולי. בשנה רגילה בארצות-הברית מתחילים לטפל בו שלושה עשר חודשים מראש. במדינות אחרות מטפלים בתקציב במשך שבעה חודשים לפחות. כלומר הערכים האלה אינם רק ערכים פילוסופיים של שקיפות, של הגדרה, של סמכות ושל אחריות. ככה פועלות כל הדמוקרטיה הפרלמנטריות, וזאת המציאות שחשבנו להכניס ברמה החוקתית. עוד נצטרך, אני מניח, לעשות עבודה רבה של חקיקה שתשתנה במשך השנים לפי המציאות. אין ספק שהאחריות על ההוצאה על סמך התקבולים היא לפתחה של הממשלה. הכנסת אינה כלב השמירה של הכסף, אלא להפך - היא מבזבזת אותו. אנחנו לא ממצאים את הגלגל. אתה ואני היינו באותו מחנה שניסה לבטל המצאה ישראלית ייחודית. במקרה הזה אנחנו נשענים על מה שקיים בכל הדמוקרטיה הפרלמנטריות של OECD. אני חושב, עו"ד ארידור, שבאמצעות הגדרה אחרת של סמכות ואחריות של הרשות המחוקקת, אתה נותן לה דרך אחרת לפקח על הממשלה. זה לא קשור לחוקה, אבל אתה חייב לצייד את הוועדה בסיוע מקצועי וכולי. אני חושב שנעשה פה ניסיון ליצור את אותה מסגרת כללית לחולל את השינוי הזה.

♦ **בן ציון זילברפרב:** אתחיל מדבר כללי. יגאל בן שלום בא אליי בהיותו מנכ"ל משרד העבודה והרווחה לשעבר, ואמר: "אני לא רוצה תוספת

תקציבית, תן לי את התקציב של שנה שעברה". - נדהמת. הנה נכנס מישהו שלא רוצה כסף לתקציבים. הוא הוסיף: "אבל אני אחליט איך לחלק אותו". אני אדם תמים שבא מהאקדמיה, וזה נשמע לי חכם כל כך. אני מסתכל בזווית העין על יאיר כהן, העוזר שלי, ורואה שהוא נהיה חיזור כסיד. אמרתי לו: "ההצעה מעניינת מאוד, ויש בה הרבה היגיון, תן לי לחשוב עליה". קלטתי בחושים שאסור לי להגיד 'כן'. שאלתי את יאיר מה קרה, והוא אמר לי: "לי עשו את התרגיל הזה כשהייתי פרנט במשרד האוצר על משרד העבודה והרווחה. מה עשו? תקצבו את כל הסעיפים שעל פי החוק המדינה מוכרחה לתת, בתי חולים סיעודיים, מיטות וכולי, ונשארו במסגרת התקציב. בתוך חצי שנה התברר שנגמר כל התקציב לכל הדברים שהממשלה צריכה לתת על פי חוק". מה אני אומר? שההצעה הזו טובה, כשזה לא השינוי היחיד שעשית, וכאשר שר החורג בסוף השנה מהתקציב שלו יודע שהוא הולך הביתה. זה יכול להיות במשטר נשיאותי של ארצות-הברית, שם השרים מקצועיים, מצב שהוא אידאלי בעיניי.

במגרש המשחקים הקיים יש טירוף מוחלט. היום דבר אינו מונע מהממשלה לערוך דיון תקציבי ראשון, בדבר סדרי עדיפויות. לא צריך מהפכה. צריך ראש ממשלה המחליט שהוא שם את התקציב לפני משרד האוצר, ומשרד האוצר מתחיל במאי את הסיבובים הראשונים של השנה הבאה, ולא של השנה הקודמת. ראש הממשלה יכול לערוך דיון באפריל לפני שמשרד האוצר בכלל מתחיל, ולומר: "רבותיי, אני רוצה שאלה יהיו סדרי העדיפויות בתקציב", אולם היום זה לא נעשה.

♦ **חיים אורון:** ברק עשה זאת פעם אחת.

♦ **בן ציון זילברפרב:** מבחינה פרקטית יש פה כמה דברים. לא ברור לי למה חשוב שהצעת החוק תהיה שישה חודשים לפני מועד אישורו. מה רע במתכונת היום, שההצעה מוגשת באוקטובר, ויש לאשר אותה שלושה חודשים לפני סוף השנה? אני רואה הרבה קשיים. אנחנו היום בחודש מאי 2003. אתמול פורסמו אומדנים, ואני מביטיח לכולכם שהאומדנים האלה יתוקנו. בסוף הרבעון השני אני בקושי מקבל את האומדנים הראשונים. מה קרה ברבעון הראשון של השנה הנוכחית? איך אני יכול לרוץ ולעשות תכנית במאי לשלוש שנים קדימה?

♦ **אבי ורטהיים:** נניח שאתה מאשר את אוקטובר - אתה מאשר גם את אוקטובר של שנה הבאה בתוך התקציב? ואם היית צריך להגיש תקציב לשנתיים? ולמה לא להגיש תקציב פעמיים בשנה?

♦ **בן ציון זילברפרב:** לו היינו בעולם אידאלי, הייתי דוחה את התהליך בהרבה, עד שאאסוף אינפורמציה, עד שלפחות אדע יותר פרטים, מכיוון שהתהליך והאישור לוקחים זמן. לכן לא ברור לי למה החלטתם על שישה חודשים. זה גם מחייב שינוי מסגרת הגירעון. אנחנו צריכים לתת אומדן על הגירעון, אם צפוי גירעון (באופן מפתיע כנראה הוא צפוי גם בשנים הקרובות). הממשלה תפרט את אומדנו ואת דרך מימונו. אני צריך לעשות עכשיו אומדן לגבי גירעון בשנת 2004, ותאמינו לי שאף לא אחד יודע מה יהיה הגירעון בשנת 2004. לכן בניית תקציב במתכונת הנוכחית, הנגזר מ'יעד גירעון' שממשלה מגדירה, וממנו נגזרת תחזית ההכנסות שממנה נגזרת מסגרת ההוצאות, היא בלתי-אפשרית בדרך כלל, בוודאי לא בלוח הזמנים הזה. אני מציע לפקח על קצב גידול הוצאות הממשלה, המוגבל לקצב גידול נמוך מקצב צמיחת המשק. זה מגדיל את הגירעון בתקופת מיתון ומקטין את הגירעון בתקופה של התרחבות, כפי שצריך להיות. וְלֹא - לוח הזמנים הזה בלתי-אפשרי.

♦ **מאיר שמגר:** אפשר לשאול אותך שאלה קשה? קודם סיפרת שקיבלת בסוף הרבעון השני את האומדנים הראשונים. מה הסיבה לכך?

♦ **בן ציון זילברפרב:** הסיבה היא טכנית. איסוף הנתונים, עיבודם והניתוח שלהם - כולם דורשים זמן. היום זה טוב יותר משהיה בעבר. בעבר הפיגור היה של שני רבעונים, כלומר רק בסוף הרבעון השלישי קיבלנו אומדנים לרבעון הראשון. היום, לקראת מחצית הרבעון השני אנחנו מקבלים את הרבעון הראשון, והפער הוא דרמטי. ובאשר לבחירות, זהו סדר גודל הפרסום גם במדינות מתוקנות יותר.

♦ **חיים אורון:** האם זאת האינפורמציה המהותית שבגללה אפשר או אי-אפשר להתחיל את הדיון על התקציב חודשיים-שלושה קודם? למיטב ידיעתי, ישנה אינפורמציה כלשהי. אמנם היו שנים שהיו בהן פספוסים גדולים, אבל ההנחה היא שאנחנו מדברים פה על שינוי של שברי אחוזים.

♦ **אבי ורטהיים:** זהו הרצון לנהל את מה שיקרה מול הרצון להתנהל אחר המציאות. ועם כל הכבוד, מר זילברפרב, אני חושב שהגישה שאתם מייצגים גורמת למה שקורה במדינת ישראל - מתנהלים אחרי המציאות ולא מנהלים אותה.

♦ **בן ציון זילברפרב:** אתה מייחס לי דברים שלא אמרתי. לא אמרתי שזה קובע, אבל אני צריך לראות מאיזו מציאות אני יוצא. ח"כ אורון, פתח את "מעריב" של לפני יומיים. מפורסם שם שברבעון הראשון צפוי

המשך האטה במשק, ויומיים אחר-כך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומרת שברבעון הראשון הייתה צמיחה של 2.5%.

♦ **חיים אורון:** וב"מעריב" של מחר כתוב שהכלכלנים אומרים שהנתון הזה מקרי. אני יושב בשלושה דירקטוריונים בקיבוץ שלי, אחד למפעל א ואחד למפעל ב, ותמיד ישנם אנשים האומרים: "תביא עוד אינפורמציה". ואני אומר שאתה לא רוצה להחליט. אתה רוצה שהאינפורמציה תחליט בשבילך. זאת האינפורמציה, ועכשיו קבל החלטות! אין המדובר בטיב האינפורמציה, אלא באופן שאתה מפרש אותה, במה אתה רוצה לעשות אתה. אני חושב שהבעיה היא שלפני כמה חודשים העלימו את האינפורמציה, אבל כולנו ידענו שההכנסות ירדו. אף לא אחד חשב שנהיה במינוס ארבע או בפלוס שלוש. זה המקרה שאנחנו נמצאים בו. וכמובן יש עוד נתונים רבים. יורם גבאי תמיד היה אומר לי: "בכל עשרה נתונים לכליים, יש שניים שהם נגד המגמה. נטרל אותם". השאלה היא מהם שאר הנתונים שבתוך המגמה העיקרית. האם אתה אומר: "אני לא תועה שם", כשיש נתון אחד שהוא נגד המגמה? לכן, לדעתי הבעיה אינה בעיה של אינפורמציה. אגב, אני רואה מה ההבדל הקריטי בין חצי שנה לבין שלושה-ארבעה חודשים.

♦ **אריק כרמון:** לא מדובר על מספר החודשים המדויק, אלא על השקיפות. רוצים שהדיון על ההצעות של הממשלה יהיה פתוח וגלוי.

♦ **אבי ורטהיים:** יש להביא את ההצעה בזמן ובצורה מסודרת ולאפשר דיון, שבמקרה הזה יכול להגיע לדיון ציבורי, ולא רק בתוך ועדת כספים וכולי; דיון היכול לאפשר התייחסות לתקציב במונחים של מה מנסים להשיג, ולא במונחים של מקורות לשימושים וחשבונות קטנים. זה ההבדל בין לנהל את המדינה לבין להיות מנוהל על ידי הנתונים. יהיה עוד נתון או לא יהיה עוד נתון? אלה הנתונים המנהלים את המדינה, ולא אנחנו.

♦ **יורם ארידור:** אם אוכל לנתח את הכלכלה בעוד שלושה חודשים ולא היום, וברור שלא אוכל לדחות זאת לדצמבר, יהיו לי שני רבעונים, ואדע אם היה שינוי במגמה או הייתה מקריות גרדא. לפי רבעון אחד אי-אפשר לדעת אם זאת מקריות, או שהם התחילו שינוי. לא שאני מנהל את העבר, אבל אני צריך על בסיס ההכנסות של היום לעשות את התחזית של ההכנסות של השנה הבאה, כי זהו תהליך התקצוב, והוא לא פשוט.

♦ **מאיר שמגר:** בהמשך לדברי עו"ד ארידור: לו הייתה לנו מסגרת

משמעותית, לא הייתי חושש מהסיטואציה שבה יושבי ראש ועדה הם חברים בוועדה. אבל במציאות שלנו אתה עלול בדרך זו לנטרל את כל הוועדות בכנסת. הם ילכו רק לוועדה הזאת ולא ילכו לוועדה שלהם. הייתי רוצה להבטיח בצורה כלשהי שאסור ליושב ראש להשבית את עבודת הוועדה שלו בשל כך. אני מכיר ועדות שבהן יושב רק היושב ראש ועוד אדם אחד, לכל היותר. זאת אינה מציאות שאני רוצה להתמיד בה.

♦ **אריק כרמון:** אי-אפשר לנחש מה יהיה.

לגבי ועדת התקציב: לוועדת התקציב יש שתי פונקציות: היא צריכה להוביל את מהלך חקיקת חוק התקציב כעקרון, ואחר-כך גם לפקח עליו. הרעיון של ראשי ועדות הוא שכל יושב ראש ועדה במסגרת הוועדה שלו עובד מול השר על הנושאים התקציביים, כי הוא רוצה לברר מהי תכנית העבודה של השר הממונה בוועדה שלו. בצורה כזו הם העשירו את עבודת הוועדות הספיציפיות.

♦ **חיים אורון:** מדוע ליצור ועדת תקציב? למפלגת מרצ נותנים את תפקיד יושב ראש ועדת החינוך, והיא צריכה לבחור באדם המתאים ביותר מנקודת המבט של חינוך, או שהיא צריכה לעמוד בקריטריונים שכבוד הנשיא רמז עליהם - שהוא צריך להבין בתקציבים. הייתי שולח ממרצ את גב' גלאון שתעמוד בראש ועדת החינוך. לא הייתי מקרב אותה לוועדת התקציב.

♦ **אריק כרמון:** שכנעת אותי.

♦ **חיים אורון:** כך בוועדת חוץ וביטחון: יש גנרל גדול, והוא מצוי בענייני ועדת חוץ וביטחון, אך אין לו שום מושג בביטוח לאומי.

♦ **אורי ארבל גנץ:** הסעיף של ראשי ועדות אינו הנקודה. זה משני לגמרי. חוץ מזה, גב' גלאון אינה מומחית בענייני חוץ וביטחון, ולמרות זאת שלחת אותה לוועדת חוץ וביטחון.

♦ **חיים אורון:** אין שום דרך לכמת את האיכויות של חברי הכנסת. יש מקום אחד, ובו מנגנון המחייב נוכחות, הקשבה, למידה ואי-החלפה, והוא בחסינות חברי הכנסת. זה אינו משפר את טיב ההחלטה. לא יכול להיות שהכנסת מחליטה להוריד בבת אחת שישה מיליארדי שקלים מהתקציב, בדיון שרוב האנשים שהצביעו בו לא נכחו בו. שאל אותם היום איפה מקצצים בביטחון, בחינוך, בתרבות - אין להם שום מושג, ואין להם שום אחריות.

♦ **אורי ארבל גנץ:** יש למעלה מעשרים מדינות שהיו במצב גרוע הרבה

יותר מאתנו. אנחנו כל הזמן מתקצבים בקונצפציה הזאת שאנחנו לא נצליח. אני חושב שאנחנו חייבים, אם אנחנו מתייחסים לחוקה, כל הזמן לשאול את עצמנו מה ראוי שיהיה, ואיך אנחנו יכולים להתקרב לכך. לדבר על תקציב חצי שנה מראש; זו הבעיה? בניו-זילנד ובאוסטרליה מצליחים לדבר חצי שנה מראש, האם שם אפשר לחזות אחרת? תאצ'ר עשתה רפורמות גדולות בבריטניה, וגם שם מדברים על התקציב חצי שנה קודם. זה לא אומר שזה פשוט. זה מחייב את המערכת להתייעל. בין השאר, זה מחייב לנטוש את שיטת התקצוב של 7,600 סעיפים ל-700 סעיפים. מדוע? כי אם אתה מתחיל לדבר על 700 סעיפים ביוני או במאי, ופתאום באוקטובר אתה רואה שהמצב הכלכלי והתחזיות אינן כפי שחזו, אתה יכול להתחיל להתגמש; אתה בוודאי לא יכול לפתוח שוב את 7,600 הסעיפים. אפשר בהחלט לדבר ביוני על מסגרת תקציב גדולה, ואם פתאום פורצת אינתיפאדה - לשנות.

ודבר נוסף, שקצת נעדר מהעניין הזה של מה אפשר ומה לא, והוא חשוב לעניין ששת החודשים: אנחנו מדברים על בית הנבחרים, שיש לו אחריות כלפי הציבור. הציבור במדינת ישראל אינו יודע מה קורה, לפי הבנתי ולפי מה שאני רואה במחקר ההשוואתי בעולם. הוא אינו יכול להיות מעורב, למעט עיתונאים המתמחים ספציפית בנושא והעוקבים אחריו מבפנים. האזרח, מבחינה טכנית, אינו יכול להיות מעורב ולהעביר את הביקורת שלו, כשהדיון על התקציב נעשה במשך חודשיים. להבדיל, אם יתחילו לדבר ביוני על דברים גדולים, רחבים, על 25-30 תכניות.

♦ **יורם אריזור:** יש עכשיו תכנית תקציבית של הממשלה, טובה או לא טובה, אבל הדברים העיקריים בה ידועים לציבור. יש עליהם ביקורת, ויש בהם תמיכה, ובסך הכול התכנית הזאת ננעלה בתוך פחות מחודשיים.

♦ **אורי ארבל גנץ:** בסדר גמור. אבל מתי היא נדונה? היא נדונה בהשגחה של חצי שנה.

♦ **יורם אריזור:** מרגע שמגישים תכנית, אי-אפשר להגיד שחודשיים זה לא די זמן.

♦ **אורי ארבל גנץ:** משפט אחרון לעניין ועדת התקציב. הרציונל מאחורי ועדות התקציב המופיעות בחוקות שונות הוא לעשות הפרדת רשויות פנימית בין הוועדה המחוקקת או הממונה על החקיקה לבין הוועדה המטפלת בה מרגע שהתקציב עבר, וזאת אמורה להיות ועדת הכספים,

המלווה באופן שוטף את ההוצאה התקציבית. אבל זה מחייב לא רק הפרדה מוסדית אלא גם הפרדה פרסונלית, שלא יקרה שמי שיושב בוועדת הכספים יֵשב גם בוועדת התקציב ולהפך.

♦ **מאיר שמגר:** אני לא חושב שאת כל זאת נכניס לחוקה, ואם זה לא יהיה בחוקה, זה יהיה בחוק רגיל. וכדי להשלים את מה שח"כ אורון אמר, ייתכן שבוועדת התקציב, שהיא באמת ועדה מיוחדת, צריך להיות אדם שיש לו ניסיון של שנה אחת לפחות.

♦ **אריק כרמון:** אנו נקלעים למתח בהרכב הזה, וזה היה גם בסיבוב הקודם, בין מי שחושב שבמציאות הנוכחית כדאי לעגן את השינוי בחוקה לבין מי שסבור שאפשר להפריד את החקיקה מן החוקה. בואו נחוקק זאת בחקיקה רגילה, כדי להשאיר את הגמישות לשנות השלמות.

♦ **מאיר שמגר:** התחושה שלי היא שאם לא נעשה כן עתה, הרי כשיגיע אי-פעם היום, בשנת 2020 אולי, כפי שאמרת, לא יעגנו זאת בחוקה.

♦ **אתי פרץ:** אני יושבת ראש ארגון העובדים הסוציאליים. מדאיג אותי שהגישה הקיימת מושרשת בצורה כזאת, שלא מבינים שיש טובב ומסובב, ושחלקו נמצא בידי קובע המדיניות. לא הייתה תכנית כלכלית אסטרטגית, ולא היה מקבץ של טלאים או תכניות מעכשיו לעכשיו. לתקציב אין ראייה מובנית.

אתם מדברים על הציבור, ואותי מפחיד מה שקורה עם השרים. לא מזמן השתתפתי בישיבה, ובתקשורת הודיעו שהולכים לאחד משרדים. מי שישב בחדר באותה ישיבה היה מופקד על הנושא, ולא ידע שכבר הודיעו על החלוקה של המשרדים!

ולעניין התקציב והנתונים העדכניים, נכון שצריכים להיות נתונים עדכניים. ההבדל בין 'חלטורה' למקצוענות הוא שהמסה הקריטית של החשיבה מובנית, שיש לה תשתית של מידע ומדיניות. דרך אגב, חלק מהנתונים הם באמת תולדה של מדיניות, חלקם משתנים בלתי-תלויים, וחלקם גזרה משמים. גורמים מובילים בתוך משרד ממשלתי תפקידם להוביל את המדיניות הכלכלית.

משרד האוצר היום הוא מיקרו-קוסמוס של ממשלת ישראל. יש משהו מדאיג מאוד בתוך המערכת: משרד אוצר אינו קובע מסגרת תקציב, ובכל משרד אנשי המקצוע קובעים את סדרי העדיפויות, ודרך אגב - בעבר זה היה רק בעבודה וברוחה ובמשרדים הזניחים אך היום זה כבר מתפשט לבריאות ולביטחון. וצריך להבין מהם כללי המשחק בתוך הממשלה, ומהם כללי המשחק של קביעת תקציב. יש תקציב רב-שנתי

שצריך לעבור התאמות במהלך השנה, וישנן החלטות יוצאות מן הכלל, בתהליכים שלא היו צפויים. אני חושבת שחצי שנה זה זמן מספיק, אם יש תכנית ארוכת טווח ולא תכנית משנה לשנה, שאין קשר בין התכנית הקודמת לחדשה, ואין ניתוח והפקת לקחים.

כבוד השופט שמגר, אני שמחה שהתייחסת לעניין המקצוענות של החברים, אבל חשובה המקצוענות של מי שמגיש את התכניות האלו. ויש לנו רעה חולה מובנית: בשנת 1985 נכנסה הוראת שעה בשם 'חוק ההסדרים'. לא רק שהוראת השעה הונצחה, אלא שהחוק הזה נעשה לווינתן הבולע חוקים. וכך נוסף על התקציב, שהוא ספר עצום, חוק הסדרים שהוא לא פחות גדול. אחד הדברים המקוממים הוא התשובה של התקציב. אנחנו בחלק הזה של הדיונים שואלים מהם סדרי העדיפויות, ואיפה משקיעים במניעה. המניעה היא אחד החסכוניות הכי גדולים בשירותי הרווחה והבריאות, והיא אינה קיימת היום כלל. כל התכניות הן 'כיבוי שרפות'. יש לנו תרבות של מדיניות ממשלתית בנושאי התקציב, וצריך לעבוד על שינוי התפיסה, וזה אפשרי. כפי שאמרתם, זה התכווץ לחודשיים - ואין שקיפות. התכנית הכלכלית הזאת נעשתה בתוך ימים ספורים מכניסת הממשלה החדשה, אבל כנראה הייתה במגירה. ביום האחרון של הכנסת, בשבעה עשר בדצמבר, נחקק התקציב לשנת 2003, והעובדות לא היו שם!

♦ **אבי ורטהיים:** אנו אומרים שיש להכניס לחוקה תכנים, משום שבהסתכלות הארוכה אנחנו חושבים שהם צריכים להיות בה, בשנת 2020. אבל בהסתכלות הקצרה, יש סכנה שלא נוכל ליישם אותם, ובפועל לא מיישמים אותם, ובכך אנחנו "נהרוג" את כל הלגיטימיות של החוקה.

ועוד הערה: דבר קדוש מבחינתי, הסותר אולי את מה שאמרת קודם, הוא השימוש בחוק ההסדרים. לדעתי, זהו הדבר הכי לא תקין שיש בעבודת הכנסת, בלי קשר לשאלה אם יש כסף או לא. אני מצטער, אי-אפשר להשתמש בטיעון הזה, כפי שמשתמשים בטיעונים של ביטחון המדינה. יוצרים מצב שבו הדרך היחידה לתקן זאת היא לנטרל את היכולת להשתמש בזה. אני לא ועדת הכספים, ואתה מנסה כרגע לעשות אתי 'דילים'.

♦ **חיים אורון:** אני מסכים לדעתך, ואני טוען שחוק ההסדרים אינו העיקר, ואתם מציגים את העניין לא נכון.

♦ **אריק כרמון:** השאלה היא אם המקום להתמודד עם המציאות הוא

בחוקה או בחקיקה רגילה ואיפה, ומה שייך לחוקה ומה שייך לחקיקה הרגילה. בהצעה הזו יש שתי נקודות שהן תוספות לחוק יסודות התקציב הקיים, יש דברים חשובים וטובים, והם גם מנוסחים נכון.

♦ **מאיר שמגר:** אם יש לך תוספת של סעיף או שניים לחוק יסודות התקציב היכול לתקן את חוק יסודות התקציב, הרי הדבר מקובל עליי. חוק יסודות התקציב ייכלל בתוך החוקה השלמה. אם תכתוב את זה, זה עדיין לא אומר שיש צורך בכל הסעיפים האלה. אולי צריך להכין חוק תקציב כללי שייקרא "חוק הכנת תקציב", ובו יהיו פרטים נוספים על אלה שכתובים בחוקה. הלוא חוק ההסדרים צמח מתקנות שעת חירום בעניין הפיחות, ופעם כללנו בתקנות שעת חירום שורה של ביטולי חוקים שהיו קשורים בפיחות.

♦ **חיים אורון:** חוק ההסדרים, אני אומר שוב, הוא תירוץ. אבל ה-trade off הזה לא קיים. הרי הממשלה גם מבטלת חוקים ומציגה הצעת חוק אחרי שהוא עובר לא בחוק ההסדרים. היא עושה את העסק הזה כתרגיל, מהסיבה של הצבעה בפעם אחת, הכול מתוך נוחיות. אם יש לממשלה רוב - יעלה ויופיע ויבטל. פעמיים ביטלו לי הסתייגויות בחוקים שהם חשובים פי-כמה מחוק כספי כלשהו. יושב ראש הוועדה אומר: "אני עוצר את החקיקה". יש סעיף שלפיו אפשר לבטל תוך כדי החקיקה, ויש חוקים שבוטלו אחר-כך. כל הקשר בין חוק ההסדרים ובין ביטולי חקיקה פרטית הוא שנוח להציג זאת כך באופן ציבורי. צריך לרסן את החקיקה של חברי הכנסת. האם ההצעה הקיימת היום היא התבונתית ביותר? איני בטוח.

♦ **אריק כרמון:** לסיום, ברצוני להמחיש חלק מהדברים שנאמרו כאן. לפני שבועות מספר הייתי אצל יושב ראש הכנסת הנוכחי, רובי ריבלין, והוא דיבר עם מנכ"ל האוצר בטלפון. אומר לו מנכ"ל האוצר: "שר האוצר מבקש שאת כל הסעיפים תעביר בהצבעה אחת". ריבלין הסביר לו: "עם כל הכבוד, אני לא יכול. מונחת כאן רשימה כזאת של דף אחרי דף", והוא אמר: "אתה לא מבין, שר האוצר עומד על כך שאתה...". אני מדבר על תרבות פוליטית. איפה נשמע דבר כזה? שאלתי את ריבלין למה המשיך בשיחה, והוא ענה: "אם שר האוצר רוצה, שירים אליי טלפון, שקודם כול ידבר אתי". זהו רק חלק מהווייה קלוקלת בעייתית.

סבב שלישי

שמות הדוברים

אלוני, שולמית - הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב
אלוף (מיל) בן אליהו, איתן
בניש, אבישי - עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
גנץ ארבל, אורי - עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
אלוף (מיל') עמידרור, יעקב
פרידריך, סמי - מנכ"ל "שלדור" בע"מ
ד"ר רהט, גדעון - החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

♦ **אריק כרמון:** אציג לכם את הדברים העיקריים שאנחנו מציעים להוסיף לתשתית של חוק יסודות התקציב הקיים. כפי שכתוב בפרק המשטרי בחוקה, התקציב יתבסס על מה שמכונה היום "חוק יסודות התקציב" - חוק יסוד המגדיר את עיקר תהליך התקצוב במסגרת החוקתית. הוספנו שני דברים: האחד נוגע למשך הדיון בתקציב: "הממשלה תגיש לחקיקת הכנסת את הצעת חוק התקציב לשנת הכספים הקרובה, לא פחות משישה חודשים לפני מועד אישורו". כלומר אם היום הדיונים על התקציב מתחילים במקרה הטוב כחודשיים לפני המועד האחרון לסיום החקיקה, ההצעה כאן היא ללכת בכיוון של הזמן המרבי, כמו כל המדינות העולם המערבי המפותח, ולהשאיר את המרווח הזה. ההצעה הזאת, המכילה שינוי קטן לכאורה, אמורה לבסס את העקרון של השקיפות בתהליך התקצוב, לאפשר דיון ציבורי סביב הנושאים האלה ולאפשר לממשלה לבחון את סדרי העדיפויות, כפי שהיא מגבשת אותם, בצורה רחבה יותר.

התוספת השנייה היא להקים ועדת תקציב שתעסוק באופן ספציפי בתהליך התקצוב, על סמך מה שקיים בהרבה ממדינות ה-OECD ובשונה ממה שעוסקת בו ועדת הכספים של הכנסת היום. הוועדה הזאת תבחן את הסעיפים השונים בתקציב מול שרי הממשלה במשרדים השונים, לא כמקשה אחת וגם לא במנותק משרי הממשלה. התקציבים של המשרדים השונים ייבחנו מול המשרדים השונים, כדי להגדיל את פונקציית הפיקוח של בית הנבחרים על הרשות המבצעת.

אלה שני השינויים המרכזיים. אין ספק שבחוקה אי-אפשר להכניס את כל השינויים שהיינו רוצים להכניס כדי לשפר את המציאות הלא-מלבבת שבתוכה אנו חיים.

אם לצטט את ח"כ אורון: "המערכת קרסה". התיקון של המערכת והבעיות של המערכת חייבים להיעשות בחקיקה רגילה או בתקנות, מפני שמה שייקבע בחוקה, יהיה קשה עד בלתי-אפשרי לשנות.

♦ **אורי ארבל גנץ:** הרציונל מאחורי ועדת תקציב, כפי שהוא מופיע בחוקות השונות במדינות שונות, הוא לכוון הפרדה על בסיס עקרון הפרדת הרשויות, ולכוון גוף שיהיה אחראי על בקרת תהליך חקיקת התקציב, ומרגע שהתקציב חוקק - להעביר את הפיקוח והבקרה על יישום התקציב לוועדת הכספים. כלומר יש לכוון שתי ועדות מובחנות בהיבט הזה.

לעניין ההסתייגויות שנשמעו, ולפיהן דברים הרלוונטיים לעולם, כביכול אינם רלוונטיים לישראל, ושמדינת ישראל כביכול ייחודית בהיבט הזה - כמו ועדת התקציב או הניסיון להכניס דיון מקדמי של התקציב לאורך שישה חודשים. הסתייגות שנייה הייתה מההצעה שלנו לתקציב רב-שנתי, "שתוגש הצעת תקציב והצהרה לשנתיים הבאות...]", כלומר הגשת הצעה לחוק התקציב והצהרה של הממשלה בדבר המדיניות העתידית שלה לשנתיים שלאחר מכן. הטענה הייתה שיש בעיה לחזות מה יהיה שנתיים-שלוש קדימה, וטענה נוספת הייתה שההצהרה בעייתית, כי היא גם לא מחייבת מבחינת אחריות משפטית או ציבורית, והיא גם לא מסבירה דבר.

הסתייגות נוספת הייתה שסוגיית שישה חודשים מראש אינה ישימה. אי-אפשר להציג נתונים שיהיו לממשלה בחודש יוני, הם אינם רלוונטיים או אינם מספיקים בשביל להתחיל לדון על התקציב העתידי. טענה אחרת אמרה שזה לא רלוונטי כלל. אין שום רע בלדון על התקציב שלושה חודשים לפני סוף שנת התקציב. הייתה הסתייגות נוספת נגד ההצעה כאן לוועדת התקציב מההיבט שהיא אינה מקצועית, שאנחנו מכניסים 'עז' לתוך הסיפור הזה: אנחנו לוקחים ראשי ועדות המתמחים בדבר אחד, ואין להם שום זיקה, כישורים או התאמה כלשהי לעסוק בתקציב. הייתה הסתייגות להצעה שאנחנו מציגים כאן, שאין בעצם התייחסות הולמת לבעיה שחוק ההסדרים מציב היום. שהנוסח כאן כולל מדיי, וזה עומד בסתירה לטענה אחרת שהוא מפורט מדיי. הטענה האחרונה הייתה שהדיון בתקציב מחייב אפשרות

להטיל סנקציות, כלומר אם אנחנו מדברים על האחריות של הממשלה על התקצוב, על מסמך התקציב, אנחנו חייבים לתת אפשרות לבית המחוקקים להטיל סנקציה במקרה שפורצים את מסגרת התקציב או שחורגים ממנה וכן הלאה.

♦ **חיים אורון:** נושא שעלה באופן חריף מאוד במפגש הראשון, וכמעט לא עלה במפגש השני, ואני חושב שיש טעם להחליף עליו דברים, הוא המושג "נאמן הציבור". מהי בדיוק הנאמנות בהקשר של הכנסת, ומהם הגבולות המדויקים הקיימים? ולא במישור של ניגוד הענייניים, כי שם הוא מוגדר בחוק ובתקנון הכנסת.

בתור דוגמה, אם אני מייצג את הנגב או את העשירים או את התעשיינים, ייצוג זה הוא חלק מכללי המשחק, וזה לגיטימי. הנושא עלה כשמר דברת אמר שצריך להעתיק את מודל הדירקטוריון. הוא דיבר על ועדות הכספים וגם על המערכת, ולא רק על הרשות המבצעת. מבחינת אחריות, מאותו רגע שאתה בכנסת, אתה משיל מעליך את הזיקות האינטרסנטיות, ואתה מייצג אינטרס כוללני. עדיין ממשיכה לעמוד על הפרק השאלה מה הם הגבולות. הרשות המבצעת היא נאמן לציבור, אבל הרשות המבצעת היא פוליטית לא פחות מאשר הכנסת, והכנסת היא ההשתקפות של הרשות המבצעת. האם כשהרשות המבצעת נפגשת עם הרשות המחוקקת, המערכת היא מערכת של "מקבילית כוחות", שבה כל אחד מושך לכיוון שלו, או שמא זאת מערכת אחרת, מורכבת ומסובכת יותר?

הנושא השני שעלה בהמשך הוא שכל משהו הדומה לדיון ענייני ולבחינה עניינית, ליכולת להשפיע, אינו מתנהל. כמובן הביטוי הכי קיצוני של זה הוא אותו חוק הסדרים. כרגע מדובר בחוק להבראת המשק, אבל במתכונת חוק הסדרים, שבו הכנסת מצביעה בסוף, וזאת ההצבעה המכרעת. בהצבעה אחת נקבעים ביטול חוק הגזת, העלאת גיל הפנסיה לגיל 67, קיצוץ מספר העובדים בסקטור הציבורי, ושינויים במיסוי במע"מ ובמס הכנסה, שעניינם מה קורה למי שלא שילם במועד, אבל יש לו מן העבר; מכלול של נושאים. קודם כול, מובן שבלוח הזמנים הזה, מבנה זה של החקיקה מנטרל כל מה שקרוב לשקיפות, לדיון ענייני וכולי.

בשלוש הפעמים שדנו השנה בחוק התקציב, פרץ הדיון את הגבולות והביא למצב ש"הכנסת מנוטרלת ככנסת מתוך הדיון הזה". במפגש הקודם מנכ"ל משרד האוצר לשעבר ושר האוצר לשעבר קיבלו זאת פחות בהבנה. היום יש משרד אחד, ויש לו מחלקות המכונות 'משרדים'.

כל זאת תחת הצורך לקיים מדיניות כלכלית אחידה בכל המערכת, ומכך נגזרות המון השלכות. מה שמוגדר כמשרד מקצועי אינו כזה, כי ההכרעות המקצועיות המרכזיות מתקבלות במשרד האוצר על ידי הרפרנטים העוסקים בעניין, עם תיקונים של הביטוח הלאומי או של משרד האוצר. הידעתם שבחוק הקיים מועברת לשר האוצר הסמכות להחליט אם מרפאה לפה ולסת צריכה להיות על כל מיליון תושבים או על שבע מאות אלף תושבים? כתוב: "מחלקה לניתוח פה ולסת תהיה רק למיליון תושבים ובסמכות שר האוצר". גם כשכתוב: "שר האוצר ושר הבריאות יחליטו [...]..." כולם מבינים ששר האוצר מחליט.

לדעתי, צריך לאזן אחרת את המשקל של משרד האוצר ושל המשרדים השונים, ולתת מרחב גדול יותר למשרדים. בסופו של דבר זה יגיע להצעת תקציב כוללת. הנחת היסוד, ויש לה הרבה אחיזה במציאות, כולל במשרד הביטחון, היא שהתפוררה האחריות הכוללת של הממשלה, ולכן צריך הרבה טילים בשביל לשמור את הסוסים שלא יברחו כל אחד למקומו. איך עושים זאת בסופו של דבר? צריכים יותר ויותר כלים צנטרליסטיים, ממרכזים, שחופש התמרון של המשרד וחופש התמרון של השר וחופש ההחלטה שלו ילכו ויקטנו. השכר הוא רכיב מרכזי מאוד בתקציב ובהגדרה במשרד האוצר ובכל המשרדים. משרד הביטחון הוא יוצא מן הכלל, משום שהוא מקבל תקציב של מעל לחמישים מיליון שקלים בלי אישור, ואם הוא רוצה יותר, הוא צריך לקבל אישור, וכמי שישב לא פעם בוועדת המשנה לענייני תקציב הביטחון, אני יכול לדווח שזה נגמר בערך ברבע שעה. אנשי האוצר תמיד מביאים את הדוגמה הזאת כדי לנמק למה מה שאני מדבר עליו אינו נכון, "כי תראה במשרד הביטחון זה כך, ותראה מה שקורה". בסוף הגיעו ל-52% הוצאות שכר, גמלאות ושיקום, בלי שאף אחד שלט בזה.

ישנה מגמה חזקה מאוד של התעצמות משרד האוצר על חשבון המשרדים האחרים, ואין על כך מחלוקת, מתוך הרגשה שאם זה לא יהיה צנטרליסטי מאוד, העסק יתבזר עוד יותר מכפי שהתבזר. וכמו שפרופ' כרמון אומר: "תסתכלו קדימה, לא רק איך ומה קורה עכשיו". אז אם מסתכלים קדימה, אני חושב שחלק מהפתרון, ואין פה פתרון מלא, הוא באיזון אחר במשקלו של משרד האוצר.

♦ **אבישי בניש:** קצת נתונים לגבי תוכן ההסדרים: החוק הראשון משנת תשמ"ו כלל 15 עמודים, וזאת הייתה תכנית החירום הכלכלית, עם 103 סעיפים. כל סעיף הוא הוראת ביצוע. אחר-כך זה קצת ירד, ואז בחוק

משנת תשנ"ג, מספר העמודים המריא ל-19, עם 178 סעיפים. בשנת תש"ס - 45 עמודים, 431 סעיפים! בחוק ההסדרים האחרון, מסוף שנת 2002 לקראת 2003 - יש 70 עמודים, 576 סעיפים! ובחוק ההסדרים הזה? 180 עמודים, 1,300 סעיפים!

♦ **חיים אורון:** ניסינו כמה פעמים לבטל את חוק ההסדרים. להגיע להסכמה שחוק ההסדרים יבוטל מהקדנציה הבאה. דרך אגב, יש כמה חוקים שקל להעביר אותם עם תכולתם היא כאילו מעבר לאופק.

אני רוצה להעיר הערה אחת לגבי הכנסת. איני חושב שהיא צריכה להיות בחוקה. הכנסת אינה מתפקדת בנושא התקציב, וזה לא דומה למה שהיה לפני כמה שנים. אני מודה שתוך כדי הדיונים פה העליתי רעיון שלשמחתי, דווקא, הנשיא שמגר אימץ אותו. יש חקיקה אחת בכנסת שקבעה כללים לדיון בעקבות בג"ץ פנחסי - בהסרת חסינות - המחייבת נוכחות של חברי כנסת ואוסרת על החלפתם. ההחלטה הראשונה של ועדת הכנסת בוטלה, משום שבית המשפט השתכנע שחברי הכנסת שבאו ברגע האחרון התרשלו בעבודתם. אני חושב שבמציאות היום זה ייתכן. לפי דעתי צריך להבטיח שלושה דברים: צריך להבטיח קוורום, מניין חברים מינימלי להצבעה לקבלת חוק. לא יכול להיות שוועדת הכספים של הכנסת תדון במשך יום על קיצוץ של שישה מיליארדי שקלים, שלושה אנשים שלא הסכימו להצביע בעד הביטול יוחלפו, ויביאו במקומם אנשים שלא היו דקה אחת בתוך הדיון. לא ייתכן שבאחד נגד שניים, או באחד נגד אפס, נושאים מסוימים יעברו. זה לא פותר את הבעיה המהותית, בוודאי לא פותר את כל הדברים. אבל יש לעשות מהלכים בחקיקה או בתקנון הכנסת שישנו זאת.

בכל הדיונים מופיעות עשרות משלחות. החלק הזה מתקיים מבוקר ועד ליל, ויושבים שלושה-ארבעה אנשים מהאופוזיציה שבדרך כלל קשובים מאוד לטענות של המשלחות. היושב ראש מקשיב במידה רבה של סבלנות, והם יוצאים, ואז הם שואלים: "איפה נמצאים אלה שבכל זאת יכריעו את הכף?", כי הם יודעים שאנחנו נצביע נגד. בעצם אתה מנסה לראות מה אפשר לעשות, ואין פרטנר להתדיין אתו על הנושאים הללו. השרים המופיעים בוועדה, נכון לעכשיו, להוציא שר האוצר עצמו, באים להסביר למה לא לקבל את ההצעה שעליה הם הצביעו בעד בממשלה. לרוב, השרים האלה גם מסבירים לנו שהפעם הראשונה שהם נפגשו לדיון עם נציגי האוצר על הנושא הזה היא בנוכחותנו בוועדה, כי עד אז לא דיברו אתם. כל זה קורה כשהשרים הם חדשים, וחלקם

אינם מתמצאים, וברובם הם אינם מכירים את הטכניקה של תקציב. אני חושב שהמשקל של הדיון החוקתי הוא הרבה יותר קטן מאשר ההתמודדות עם הבעיה עצמה, שהיא במישורים אחרים ולא במישורים החוקתיים.

♦ **אריק ברמון:** זאת בדיוק השאלה שאליה התנקזו מכל הדיונים. עסקנו פה היום רבות במה שאני רוצה לכנות 'דיאגנוזה'. אנחנו מאבחנים את המציאות, והיא נראית רע מאוד. מה הרצפט? יש גישה שממנה משתמעת גזרת גורל. אנחנו אומרים: "אנחנו ככה! למה להשוות אותנו למדינות אחרות? אנחנו פרימיטיביים, אנחנו לעולם לא נגיע למדינות אחרות". זאת גישה שאני פוסל, אבל היא קיימת. אם כך, השאלות הן מהו המרשם לשינוי? מהו מצב ב שאנחנו רוצים להגיע אליו?

מכאן אנחנו מגיעים לשאלה האחרונה שח"כ אורון העלה: מה בחוקה? מפני שגם אם איתרנו את הבעיות, ופחות או יותר אנו מוכנים לאמץ כלים שמשתמשים בהם במקומות אחרים ושנראה שאפשר להשתמש בהם גם במחוזותינו, לא כולם צריכים להיכתב בחוקה. כי כפי שנאמר כבר, מה שנכתב בחוקה קשה מאוד לשנות.

דילגתי פה על משהו: אנחנו יוצאים מנקודת הנחה שהתנהגות קשה להנדס. זאת גישה לא בדיוק משפטנית, אתה יכול לכתוב אלף חוקים, ולא לשנות את ההתנהגות. אני יכול להגיד זאת הפוך. אתה יכול ליצור פחות או יותר את התוואי שהנהר יזרום בו, ואתה מניח שלאורך זמן יהיה שינוי התנהגותי. תהליך התקצוב במדינת ישראל היום הוא מה שהיה מקובל במדינות אירופה בשנות ה-50. זה תקציב תשומות ולא תפוקות. זה תקציב של top down ולא של bottom up. זה תקציב לשנה אחת. יש בו 7,600 סעיפים והמון רעות חולות. זה תקציב שהיחידים השולטים בו הם אנשי אגף התקציבים באוצר, בלא אלטרנטיבה. כך היה גם במקומות אחרים, ושם חל שינוי, והשינוי שם חולל שינוי התנהגותי.

כשאתה בא עם תקציב התפוקות, הממשלה מגדירה את היעדים שלה ואחר-כך היא מפרטת אותם לתפוקות. צריך לפתח כלים למדידה ולהערכה, כדי שיהיה אפשר לכמת זאת ולדעת אם הושגה המטרה. אומרים: "רווחה אי-אפשר לכמת". הכול אפשר לכמת! אם הממשלה תחליט שבתחום החינוך היא רוצה להקטין את הנשירה, ושר החינוך יחליט באילו כלים הוא ישתמש כדי להקטין את הנשירה, בסוף השנה תדע אם הוא השיג את המטרה או לא. יש פה תמריץ עצום לשינוי התנהגותי. פתאום אתה פקיד המופקד על תכנון. מביאים לך כלים,

אומרים לך הנה היעד, ועכשיו לך לדרכך עם חופש פעולה. זהו דבר שאינו קיים כאן.

אני מהתמימים חסרי התקנה המאמינים שגם את הכנסת אפשר לשנות. זה חבוי ברעיון ועדת התקצוב. היום אין בכנסת דיון רציני, אין לכנסת הכלים העוזרים לה להבין את מה שכתוב שם. להערכתי בכל הפרלמנטים בעולם הכנסת היא כלב השמירה של הממשלה, ואצלנו זה הפוך - הכנסת מבזבזת, והממשלה או פקידי האוצר שומרים על הכנסת שלא תבזבז. כלומר אני חושב בהחלט שבאמצעות כלים מתאימים אפשר לחולל את השינוי ההתנהגותי. דרך אגב, היו כאלה שישבו כאן ואמרו שבגלל המציאות הקשה כל כך, אולי אנחנו כן צריכים להכניס זאת לחוקה במטרה שבית המשפט יתערב כדי לחולל את השינוי ההתנהגותי הזה.

♦ **סמי פרידריך:** איני יודע בדיוק מה ועדת הכספים עושה היום, ומה הייעוד של ועדת הכספים בתסריט המתוכנן כאן.

♦ **חיים אורון:** בדרך כלל בין אוקטובר לדצמבר ועדת הכספים עוסקת בדיוני התקציב, בחוק ההסדרים ובכל החוקים הנלווים לתקציב, כמו למשל בשינויים בסעיפי תקציב המחייבים את הכנסת. מה שמוצע כאן עכשיו הוא להקים ועדת תקציב נפרדת שתעסוק בהכנה של התקציב, ובמעקב השוטף אחריו לאורך השנה.

♦ **סמי פרידריך:** אני בדעה שאפשר לשנות, ועלינו למצוא את הדרך. איני רואה סיבה למה אנחנו, מכל המדינות בעולם, לא נצליח להקים את העניין. הפרופיל הכללי של הפתרון מוכר, ואנחנו צריכים לשאול את עצמנו במה זה נוגע לנושא החוקתי. האוצר, למשל, מסתכל בראייה של הקופה. אתה חושב שיש לו כוונות אחרות, אבל זה בדיוק העניין. הוא עוסק במדיניות באמצעות הלגיטימציה שיש לו. המהות הארגונית של מה האוצר עושה, למה יש לו הלגיטימציה שיש לו, היא קודם כול משום שהוא חייב להבטיח שהמקורות שווים לשימושים, והוא מנהל קופה. ועכשיו אני אגיד לך איפה מתחילה הבעיה: בארגון עסקי אתה היית הופך את מנהל הכספים למנכ"ל. זה לא הגיוני, משום שמנהל כספים אמור לעזור, לסייע, למצוא את המקורות, למצוא את השימושים. האיש עם הטכניקה אינו אמור לנהל. בתוך משרד האוצר לא יכולה להיות החכמה הנדרשת כדי לעסוק בבריאות, בתחבורה וכולי. אני מכיר היטב את האנשים באגף התקציבים. נפגשתי עמם רבות. הם יכולים להיות חכמים ופיקחים ברמה הטכנית, אך הם אינם מכירים את המציאות

ואינם יכולים לחשוב בראייה הוליסטית על בעיה המתרחשת בתחבורה. הם יכולים רק לנסות לתפוס את הבעיה בהיבט הטכני והכספי שלה. אני מדבר כרגע על מצב ב: המשרדים צריכים לגדול, הראש שלהם צריך לגדול, לפעול כחלק ממדיניות כללית, לבחון תפוקות של המדדים הסופיים; כל זה צריך להתרחש. אני חושב שכדי להשלים את הפתרון, נדרש counterpart בתוך הכנסת של אנשים המכירים נושאת את העניין, ויכולים לעסוק גם בתכנון ובבקרה. נושא הקונטרול, כפי כתוב כאן, הוא תכנון ומעקב. אינך יכול לעקוב אם לא תכננת היטב. איכות המעקב תלויה מאוד באיכות התכנון שלך. מה שנדרש כחלק מהפתרון הוא ועדות תקציביות ייעודיות, אולי ועדה לתשתיות או ועדה לשירותי רווחה, ועדה העוסקת בתכנון ובבקרה, ושכל משרד ממשלתי יראה בוועדה הזאת את הכתובת בתוך הפרלמנט. כרגע אנו במשבר הנובע מהדרך שבה ניהלנו את העניין. לו היית נותן למנהל כספים להגדיר את המדיניות העסקית של חברה או של ארגון, הוא היה מביא אותה בסופו של דבר לפשיטת רגל, כי הוא לא מבין צרכים ותפוקות; הוא מסתכל רק בראייה של התשומות. השקעה היא תמיד אסון מבחינת מנהל הכספים, ובלי השקעה, אתה תמות בטווח הבינוני ובטווח הארוך. השיקול - איך אתה משקיע, ואילו מחויבויות ארוכות טווח אתה יוצר - תלוי בהגדרת סדרי עדיפויות איכותיים מאוד.

הדיון חייב להיות איכותי. צריך להיות מפגש נושאי. לכן, אידאלי במצב ב ארבע תת-וועדות לוועדה התקציבית הזאת, חלוקת כל המשרדים ליצירת מוקדי התמחות ונתינת כלים תומכים בתוך הפרלמנט שיאפשרו לדון. או אז יהיה לך מה שתיארת כחלום בלתי-אפשרי - דיון ענייני. באשר לחוקה, עלינו לציין כאן, מתוך אותו מנגנון בודד שמדברים עליו, שהמפגש יהיה נושאי וברמת מיומנות גבוהה של שני הצדדים. איני יודע אם מקומו בחוקה. ייתכן שצריך להיות חוק שלם מפורט וארוך שיעסוק בחוק התקציב במדינת ישראל. חוק זה יציין כי צריך לצייד את הוועדות באמצעים שיאפשרו להן לבקר ולתכנן וכולי. הפיכת המשרדים לאחראים לוועדות אלה תיצור ביזור, כי מהאוצר לא יוכלו לשלוט באותה הצורה, והכנסת תתחיל לשלוט ולהשפיע על הכול, ותהיה השזירה הנדרשת בין הרשות המחוקקת ובין הרשות המבצעת.

♦ **אריק כרמון:** מתוך הדברים האלה, האם אפשר לומר ברמה החוקתית שתפקידי הממשלה הם לתכנן, לקבוע מדיניות, להקצות משאבים, לפקח, להעריך ולמדוד, וכל העשייה היא בידי סוכנויות אחרות?

- ♦ **שולמית אלוני:** אתה עובר מקיצוניות לקיצוניות.
- ♦ **סמי פרידריך:** אולי דבר אחד אפשר להגיד כסעיף, איני יודע אם הוא שייך לחוקה, שכל משרד ממשלתי – ולא הממשלה – יהיה אחראי לוועדת התקצוב הרלוונטית בתוך הפרלמנט.
- ♦ **שולמית אלוני:** יש לי שתי הערות. האחת, אתם שמעתם על אודות הסעיפים, שהם אנטי-קונסטיטוציוניים באופן הכי מובהק, כי הם מבטלים סעיפים בחוקים שונים. בדרך הטבע, כדי לשנות חוק צריך להביא הצעת חוק כתיקון לחוק הקיים ולדון בה. ברגע שחוק ההסדרים יישאר, אינך יכול לתקן דבר. צריך להבטיח שחוק ההסדרים איננו, ולא – אתה תאפשר לשנות חוקים באמצעות החוק הזה, ובלי לדעת תשנה סדרי שלטון בכל מיני חוקים על-ידי מחיקת סעיפים. אם יש לך תיקונים בדברים יסודיים, יש לעשות זאת בחוק הנדון סעיף אחר סעיף. אני חושבת שבסעיף הנוגע לכנסת, איך ועדת הכנסת תעבוד וכולי, אנחנו משריינים פה משהו שאינו מתאים לכל המערכת של 'חוק יסוד: הרשות המבצעת'. הייתי מצמצמת רק את החלק הראשון. אם יש צורך לחזק משהו אז אולי לחזק, אבל את החלק השני, אני חושבת שאנחנו לא צריכים. את הסעיף שאחריו יש למחוק, כי תפקיד הממשלה להביא תקציב נוסף. ואת החלק שבו מצוין איך ועדות הכנסת תעבודנה יש להשאיר במסגרת החקיקה של הכנסת, בתקנון הכנסת, מפני שבו יש חלוקה לוועדות והגדרת תפקידים. אני מסכימה שאם הכנסת תכבד זאת, ולא איזו ועדה שאנחנו בוחרים, יהיה אפשר לשנות מנהגים, כמובן בתנאי שסרח העודף הזה משנת 1985 ייעלם. לא נכון לחזור על מה שנעשה כשהביאו את 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' לשתי בחירות בחטף, ורוב חברי הכנסת אפילו לא ידעו מה הובא, וכמובן לא היה דיון ציבורי פתוח. יש לעשות מ'חוק יסוד: הרשות המבצעת' דרמה. אין לי ספק שזה ישפיע. וישנה הביקורת של בית המשפט כמובן.
- ♦ **אריק כרמון:** אני רוצה לומר לך שעשית עכשיו מעשה עצום! את התייצבת לימיני ולשמאלו של חברי, שכל הזמן מנסה לערער את ביטחוני העצמי.
- ♦ **יעקב עמידרור:** נדמה לי שיש פה כמה קולות. איני יודע למה. אני בניגוד לכך, לא חושב שאפשר לתת פתרון על ידי אמירות של חוקים. למשרדים אין אוטונומיה. האוצר אוהב עצמה, ונבחרה הציבור שלנו אינם מתנהגים, לדעת האוצר, בצורה אחראית, כי הם מבזבזים את כספי הציבור, והאוצר רוצה לשמור עליהם. אם האוצר צודק, בואו לא

נפריע לו. ואם הוא לא צודק, אין צורך ללכת לשום חוק, אלא צריך שראש הממשלה יאמר: "רבותיי, ממחר בבוקר כל שר אחראי למשרד שלו; כל חודש דיווח, ובעוד שנה שר שלא יעמוד בכך, איני יודע מה אני עושה!". זה לא שייך לחוק; זה שייך להתנהגות אנושית. ומאחר שאני בדעה שהחוקה צריכה להיות הכי רזה שאפשר, איני רוצה שיהיה בחוקה מה שאפשר לסדר בחקיקה רגילה. כיוון שכך, לא הייתי נכנס לאופן הבסיסי שבו נעשה התקציב במדינה ולכל השאלה שעלתה פה עכשיו באשר לסמכויות האוצר. ודבר נוסף, הפיקוח של הכנסת הוא תפקידו העיקרי של הפרלמנט. האם נכון בימינו מה שהיה נכון במאה ה-18? השתנו הזמנים בכלכלה המודרנית. הבעיה של הכנסת בעיקרה אינה בעיה חוקתית לדעתי, לו הייתה רוצה - הייתה מפקחת. לדעתי הכנסת חלשה, כי היא ענייה. ומהי החולשה העיקרית? לכנסת שלנו חסרים כלים לדעת, כי אצלנו מתביישים להגיד שלוועדת החוץ של בית הנבחרים האמריקני יש 76 אנשי צוות. כשיש לך כמות כזו של עוזרים, אתה יכול לפקח. התשובה היא שישבו בוועדת הכספים עשרים אנשים צעירים, אינטליגנטיים, שיוכלו לעמוד מול האוצר ולהגיד: "על מה אתה מדבר, זה לא נכון, וזה לא מדויק וזה ככה [...]". האם זה צריך להיכנס לתוך חוקה? אני כמעט בטוח שלא.

♦ **גדעון רהט:** קראתי עכשיו סקירה על פיקוח של פרלמנטים וממשלות, כולל תקצוב, ויש הבדלים גם בין משטרים פרלמנטריים. ברור שהעקרון של משטר פרלמנטרי מאפשר לראש הממשלה להיות חזק, אבל יש הבדל בתוך משטרים פרלמנטריים. אם איני טועה, בסקירה שקראתי כתוב שהפרלמנט הגרמני עובד בצורה מקצועית מאוד, אף על פי ששם המשמעת המפלגתית גבוהה. משמעת מפלגתית לפעמים מסתירה את העובדה שחברי פרלמנט בכל זאת מצליחים להשיג משהו, והממשלה מתפשרת אתם. זאת עצמה סמויה.

♦ **יעקב עמידרור:** עצמה וכוח פוליטי אינם שחיתות, כי אם חלק מהמשחק הפוליטי, ואני בעד איחוד המועצות. זה כשר, למרות שאני חושב שזאת טעות.

♦ **גדעון רהט:** צריך לחפש מודלים של פיקוח במשטרים פרלמנטריים וביניהם את המודלים המפקחים קצת יותר.

♦ **איתן בן אליהו:** לפעמים יש לי הרגשה שאנחנו מחפשים דרך - מנגנון, מבנה ארגוני או תהליך - כדי שתוגשם האידאולוגיה שלנו. לדעתי לא זאת המטרה. המטרה היא ליצור באמצעות החוקה מנגנונים כדי ליצור

תהליך שתהיה בו אופטימיזציה מרבית. תוך כדי התהליך יהיו מאבקים, ויהיו כל מיני ויכוחים ודיונים, ואנשים יצאו מהתהליך מתוסכלים, וזה לא יצביע על שמשהו בתהליך לא בסדר. צריך לזכור שלא משנה איזה תהליך אנחנו נמסד, מיעוטים או פה ושם קבוצות מסוימות יצאו מתוסכלים, ולא יוכלו להעביר או לקבל במסגרת התקציב שיאושר את מה שהם רוצים. אנחנו מחפשים בחוקה, לפי הבנתי, משהו שיכתיב תהליך קבלת החלטות נכון ואופטימלי לאישור התקציב.

אני רוצה להצביע על המצב הקיצוני ההפוך, הרע: אם תקציב מאושר בסוף דצמבר ויוצא לדרך בתחילת ינואר, לא משנה כלל אילו ועדות יש, ואילו הזדמנויות יש לטעון טענות. הכישלון שלו מובנה בתוכו, מכיוון שכל מי שעסק פעם בתכנון מבין שיש לתקציב ריתמוס. למה מדברים על תכנית רב-שנתית? לא כדי שאפשר יהיה להציג טבלה יפה, אלא משום שכדי להגיע לתכנית או ליעד מסוים צריכים לפעמים פרק זמן של שנתיים-שלוש, ולכן לעולם אי-אפשר להגיע לשום יעד, אלא אם כן תהיה תכנית של לפחות שנתיים-שלוש.

פעמים רבות, עקב לחץ זמן, נאלצים לנקוט פעולות שבטווח הקצר הן יקרות מאוד, והן מניבות את התוצאה שלהן בטווח הרחוק. כשמתיישבים לדון בדצמבר, או במקרה הטוב ביולי, על תקציב שצריך להיסגר בדצמבר, נאלצים לדון בדברים הדחופים, וכך כמעט בכל שנה הדיון בתקציב הוא דיון בעל סגנון משברי. נשאלת השאלה מהו המכניזם הנכון שיבטיח שאפשר לנהל תכנון או תקציב אופטימלי, ולתוכו יתחילו המריבות וההשמעות - זה יהיה עם ועדה כזאת או ועדה אחרת, ויהיה לזה את הזמן המתאים.

העניין החוקתי יכול להבטיח תהליך כזה, ואילו הייתה המדינה מתנהלת על פי הכללים, הכול היה משתפר ב-10-15 השנים הבאות. אם התקציב הלאומי יתוכנן וינהל כמו שמנוהל תקציב הביטחון, נוכל כבר להתקדם כברת דרך ניכרת. ידע הוא כוח. אנשי האוצר והאנשים היושבים יומם ולילה בתוך המספרים, בתוך התהליכים ובתוך הכללים יהיו תמיד חזקים יותר, וכדאי להשלים עם זה. מיותר להתלונן בכל פעם מחדש על עובדה זו. אותי זה לא מתסכל כל כך. אמר מר עמידרור קודם דבר מעניין מאוד: "אולי גם הידע שלהם הוא נכון". לשון אחר, הידע העמוק של אנשי האוצר הוא כוח בידיהם, אולם הוא חיוני. תהליך חוקתי של אישור התקציב יאפשר לחברי כנסת ואחרים לטעון את טענותיהם ולהעלות את דרישותיהם בזמן הנכון בפורום המתאים ולקבל את ההזדמנות להשפיע.

הצגתי את החלק שלי, אחר הציג את החלק שלו, והטענה שלי היא שזה צריך להיכנס לתוך תהליך, כדי שיהיה אפשר למצות את מאבקי הכוחות האלה. זאת חוקה.

♦ **סמי פרידריך:** זאת נקודה מרכזית מאוד: הידע שלו באוצר, הוא המומחה. אם הוא נותן לך חמישה מיליארדי שקלים, אתה תוציא מזה ביטחון לטווח ארוך.

♦ **איתן בן אליהו:** איני מצדיק את השימוש היתר בכוח שיש לאוצר. אני מתייחס למציאות, ואני די משלים עמה. הדיון הוא על חיפוש מכניזם שימזער את הנזק. אני מחפש את המנגנון שינטרל שימוש יתר בכוח מצד אחד, ויאפשר לכל הכוחות לבוא לידי ביטוי. מצד שני דרך אגב, דרישה בסיסית בתהליך היא תאריך מסוים שבו ראש הממשלה, לאחר היבחרו, חייב להציג בפני האומה את התפוקות שהוא מתכנן להגשים. בתרבות הדמוקרטית שלנו דווקא הסתרת התכניות המדיניות הפכה לשיטה מקובלת.

כשהייתי טייס צעיר, כל מה שעניין אותי היה לבוא בבוקר לטייסת ולראות איפה שיבצו אותי לטיסה. אחר-כך נהייתי סגן מפקדת טייסת; הייתי אחראי לתכניות טיסה, ואז הייתי צריך תכנית שבועית, ותכנית לחודשיים-שלושה. כאשר מוניתי למפקד טייסת למשך קדנציה, התחלתי לחשוב: "בשנה הראשונה אבצע כך וכך, בשנה השנייה אבצע כך וכך". והנה, בניגוד לכך, בשלטון הלאומי שלנו מדברים על מה שיהיה מחר בבוקר, כי הכול מוכתב ומושפע מפופולזיס ותקשורת. דווקא השנה, שר האוצר מדבר לראשונה במונחים של שנתיים-שלוש, במונחים של תכנית ארוכת טווח, כי המשבר כל כך עמוק, עד שאין לו בררה. על תכנית ארוכת טווח אפשר לדון ולהצביע, ועליה באמת אפשר להכריע. ההכרעות אינן אם הצליחו להעביר שני מיליוני שקלים בוועדה כלשהי. הדיון הוא על "הספינה" הזאת: על מדינת ישראל להיות מנווטת נכון ליעדים שלה. המכניזם והפלטפורמה אינם טובים דיים. לדעתי, צריך להגדיל מיד את מועד סיום הדיונים ואישור תקציב שנתי ל-12 חודש לפני שהוא יוצא לדרך. במקום לכתוב "תכנית רב-שנתית" צריך לפרט כמה שנים: צריך לדעת בדיוק, וצריך שזה יהיה רשום. אנו מדברים על המחויבות - שאפשר יהיה לבוא בתום התקופה לממשלה הזאת ולהגיד: "אתם כתבתם שבעוד שנתיים וחצי זה יגיע לכך וכך; על זה גם ננהל את הדיון". זהו המכניזם, וזהו החוק שצריך לקבוע. זה אומר ששנה קודם קובעים ומאשרים תכנית, והתכנית השנתית נגזרת מתכנית

דו-שנתית המבוססת על חזון של עשר שנים. לא רק חברי הכנסת צריכים לדון בכך, אלא כלל הציבור והעיתונות. הכרעה לא תהיה על איזו המחאה מקבלים ביום ראשון בבוקר, אלא על משהו קצת יותר רחוק, וזה ישליך על אופי הדיון. אני מסכים אתכם שבסוף יבואו אל ניר גלעדי ויסחטו עשרה-עשרים מיליונים. אבל למרות זאת מה שחשוב זה שתיווצר תרבות של תכנון. התקציב הוא תכנון, והוא נגזר מיעדים, וליעדים האלה יש קצב. השנה אנו עדים למקרה הקלאסי: באפריל דנים על התקציב של השנה. בצבא יודעים מה הריתמוס של תקציבים, וכבר צוחקים על זה. הם אומרים: "הם יכולים עד מחר לדון, ממילא הם יחליטו מה שיחליטו, ובלאו הכי אי-אפשר כבר לבצע זאת". זה ידעך, זה יתגלגל לשנה הבאה, ובשנה הבאה ידונו בזה עוד פעם. אם יכריחו אותם להגיד "עכשיו סגרו את מה שיהיה בעוד שנה וחצי", אפשר יהיה להשפיע על זה הרבה מאוד.

♦ **אריק כרמון:** ישנם שני דברים נגזרים: הראשון קיים בהולנד, שם לאחר הבחירות ראש ממשלה מכריז על תפוקותיו לארבע שנים, ומחתיים את השרים שאלה התפוקות המיועדות, ושאינם חורגים מהתקציב בדרך להשגת תפוקות אלה. הדבר השני, אתה מטיל על ראש הממשלה אחריות דיווח כלפי כל הממשלה, וראש הממשלה מטיל את כובד משקלו על השרים, על אגף התקציבים ועל משרד ראש הממשלה. המטה לתכנון התקציב הוא במשרד הקברניט. אני אומר לח"כ אורון שההצעה הזאת הייתה צריכה לבוא, כי ישבו פה קודם שר האוצר לשעבר ומנכ"ל משרד האוצר לשעבר, שחשיבה שלהם שגויה וכבולה בפרדיגמות הנוכחיות.

♦ **איתן בן אליהו:** לגבי הוועדות, הבקיאיות שלי אינה גדולה כל כך. אני מקבל את מה שגב' אלוני אומרת, אבל צריך לבדוק איך המכניזם החדש הזה יעשה שינוי בתרבות התכנון. הרבה דברים ייעלמו במריבות קטנות ובמאבקים קטנים, גנבות קטנות יימשכו, אבל מרכז הכובד יעבור לתכניות העוגן המרכזיות, ארוכות הטווח, ששם הנושא הוא חוקתי.

♦ **סמי פרידריך:** המצב המשברי שבו אנו נמצאים הוא תולדה של היעדר התרבות הזאת. הדברים קשורים, ואי-אפשר לצאת מהמשבר מתוך הכלים הקיימים. זאת הזדמנות טובה למשבר; לעבור לשינוי.

♦ **איתן בן אליהו:** אתה יודע כמה שהתכנית אכזרית ונוראה. שר האוצר כן מדבר במונחים של תפוקות ושל דברים ארוכי טווח. הוא מדבר על תפוקות.

♦ **חיים אורון:** איני רוצה להתייחס לתכנית הקיימת, משום שבשום מקום לא מתקיים הדיון, לא בממשלה ולא במקום אחר. אני בהחלט מסכים שמבחינתו של שר האוצר התכנית ארוכת טווח; כל כך ארוכת טווח שמבחינתו הטווח הקצר מעניין פחות.

שכחו להזכיר את המילה "צמיחה במטרת חוק". היא איננה. אמרתי להם, אתם שמתם לב שאפילו לא כתבתם "להגדיל את הצמיחה במשק הישראלי". זה לא עולה כסף. תכתבו רק זאת. ללא ספק, האינטרס של האוצר ושל הממשלה ושל הכוחות האלה אינו להתחייב למטרות ארוכות טווח. בעצם, כשדיברתי על האוטונומיה של המשרדים, ראיתי לנגד עיניי את משרד הביטחון. המודל של משרד הביטחון המשופר - לא המודל של לפני חמש שנים, עם החשב הפנימי וכולי - עדיף בעיניי.

איני רוצה לשנות את תקציב הביטחון. במפגש הקודם אמרתי שיכול להיות שאפילו הרעיון הוא יותר מאוטונומיה של משרד. אני רואה לנגד עיניי אפשרות שמשרד התשתיות, משרד התעשייה והמסחר, משרד החקלאות, משרד התחבורה, שהם ביסודו של דבר משרדי תשתית, תפוקה וקידום, 'המשרדים הכלכליים' - שתהיה להם מטרייה משותפת, גג משותף, שינסו לגבש את התכנית שלהם. כך גם המכלול של עבודה ורווחה, בריאות, חינוך. אנחנו נמצאים עכשיו במצב הפוך לגמרי, ולכן השאלה הזאת עולה. אני רוצה למתן את עניין "ארוכת הטווח", דווקא בהסתמך על דוגמות שאני מכיר מתקציב הביטחון. בואו ניקח את מגבלות התכנון. הצענו לחלק את תקציב הביטחון לרכיבים: לאורך טווח, למשכורות; אמרו לי: "השתגעתם! אל תתערבו לנו בפשרה". אני מדווח לך: יש תכנית רב-שנתית במדינת ישראל, והיו לה הקצאות משאבים, וכאשר התנהל התהליך היום-יומי של הקיצוצים - התכנית הזאת השתבשה לחלוטין. לו כל המחשבות ארוכות הטווח היו במגבלות המציאות, היינו במצב מציאותי יותר.

♦ **אריק כרמון:** חברים, אני רוצה לומר לכם שבתום שלושה מושבים הגענו למנוחה ולנחלה. הכול פתיר.

מושב ביניים



מנחה
ליבני, ציפי - שרת הקליטה

שמות הדוברים

רב גונדר אדאטו, אורית - נציבת בתי הסוהר
ברק, אהוד - רוה"מ לשעבר
גדיש, יעקב - יועץ כלכלי קבוצת יבנה
פינס-פז, אופיר - ח"כ
צחור, זאב - נשיא המכללה האקדמית "ספיר"

♦ **ציפי ליבני:** כותרת הפנל היא "עקרונות נורמטיביים ליחסים בין נבחרים לממונים", וכשניסיתי להבין על מה הפנל, הגעתי לאיתור הבעיה. ניסיתי להבין מהם 'נבחרים ממונים', והבנתי שכנראה מדובר בפוליטיקאים ובפקידים, מושחתים מול אנשי מקצוע, ואני רוצה למחות על הדימוי שנוצר, המוביל לתהליכים שאי-אפשר להתעלם מהם, ועל כך הייתי רוצה למקד את הדיון.

על פני ציר הזמן התהליך רק הולך ומחריף. לכאורה מערכת היחסים הייתה אמורה להיות פשוטה מאוד: הנבחרים נבחרים כדי לקדם מדיניות: לפני הבחירות הם מציגים לציבור את המדיניות שלהם בתחומים השונים, והם נבחרים כדי לבצע אותה. כשהם מגיעים למשרדי הממשלה השונים הם אמורים לקבל מהממונים את המידע שיאפשר להם לקבל את ההחלטות, ומשקיבלו את ההחלטות, הממונים אמורים לבצע את המדיניות. זה נשמע כמו תיאור של מדינה אחרת.

התהליך הזה יוצר דה-לגיטימציה של הנבחרים, היוצרת תהליך שבו מופקעות סמכויות בתהליך מסודר, וגם הנבחרים בחלקם שותפים לתהליך הפקעת הסמכויות מעצמם והעברת יותר ויותר סמכויות לגופים ממונים שונים. רק השבוע ראינו את הדרישה להוציא את הסמכות בעניין הסרת החסינות מהנבחרים, ונדמה לי שגם היום הייתה קריאה בית המשפט העליון להוציא עוד סמכויות מהנבחרים ולהעביר אותן לגורמים אחרים. איני אומרת שבחלק מן המקרים הדרישה הזאת אינה דרישה מוצדקת, אבל אני חוששת ממצב שבו אנחנו עוברים עוד פזה. התוצאה היא שככל שעובר הזמן יש לנבחרים פחות ופחות כוח לקיים

את המדיניות שבגללה נבחרו, וזה נותן עודף כוח לממונים להוציא לפועל מדיניות שהם לא נבחרו כדי לבצע.

הייתי בשני המחוזות: הייתי ממונה כמנכ"ל רשות החברות הממשלתיות, ואני בגדר הנבחר; ראיתי אפוא את שני הצדדים של המטבע. התהליך הוא תהליך שבו שר שנבחר על מנת לבצע מדיניות, בראיית הפקידות הוא זמני, ואכן בדרך כלל במחוזותינו השרים הם זמניים, והפקידות כמעט תמיד לעולם נשארת. ראיתי כיצד בתהליכי אישור תקציב, בדרך כלל בחוקי הסדרים, מוציאים את החוברות עם שורה של החלטות ממשלה, שאחר-כך ייתכן שלא יבוצעו, והן קצת מחזיקות שולחנות רעועים בחלק מהמשרדים, ואם זה לא יוצא בשנה הזאת או אם לא מצביעים על ההחלטה הזאת בשנה הזאת, זה לא נורא, כי באוגוסט שוב תהיה תכנית לצמיחה במשק, ושוב נוכל להוציא את אותן החלטות.

שאלה לחברי הצוות: יש האומרים ששיקול של פוליטיקאי הוא שיקול פוליטי, ולכן הוא בלתי לגיטימי - האם כל החלטה פוליטית היא החלטה פסולה? שר אוצר המגיע למלא את תפקידו אמור להוציא מדיניות מסוימת וייתכן שהמדיניות הזאת אינה נראית לחלק מהאנשים במשרדו; האם זה הופך אותם לשומרי הקופה, ואותו למי שבעצם רוצה לחלק למקורבים?

הדבר הנוסף המטריד אותי נוגע לא רק לתהליכים שבין שר לבין עובדי משרדו, אלא לתהליכים שהיו צריכים לקרות בחברה הישראלית כתברה, ואני שמחה להעלות זאת דווקא במכון לדמוקרטיה. אם אנחנו מדברים על תהליכים של כינון חוקה שהיא בעצם הדבר שאותו הנבחרים אמורים היו לבצע, חברי הכנסת יושבים ברשות המכוננת, אבל מתקיימות כאן במכון כל מיני קבוצות מחוץ למערכת היחידה האמורה לעשות זאת, מתוך הרגשה שמשום שהמערכת היא פוליטית, אז הפוליטיקאים בוודאי אינם יכולים לעשות את מה שבעצם הם נבחרו לעשות.

בהיעדר נוכחות של הנבחרים במחוזות אלה, נכנס למחוזות אלה בית המשפט העליון ובפועל קובע את אותם ערכים. כך נוצר מעגל שהוא כמעט מעגל שותק, כי החלו להישמע הקריאות "בית המשפט העליון הוא זה הקובע את הערכים, אז בואו נבחר אותו". יש כאן תהליך שבו יש דה-לגיטימציה של מי שנבחר. הקבוצה הממונה נכנסת לאותו תחום, ואז נוצר קונפליקט.

הבעיה הנוספת ההולכת ומעמיקה היא הכוונה להפקיע את ניהול קרנות

הפנסייה מההסתדרות ולהעביר לממשלה. תוך כדי דיונים בוועדת שרים לחקיקה מתברר שרוצים להרחיק את השרים מנקודות ההשפעה עד כדי כך ששר לא יוכל לשבת בוועדה המפקחת. במקום זאת יש שיטות שירחקו אותו מהשפעה. אנחנו עושים עוד צעד נוסף של רצון להרחיק מהנבחרים את נקודות קבלת החלטות. האם זה טוב, האם זה רע, האם זה נכון ולמה - אני מפנה את רשות הדיבור לאופיר פינס.

♦ **אופיר פינס-פז:** קודם כול, לא הייתי ממנה ולא ממונה בממשלה, ובהיותי חבר כנסת, הפרספקטיבה שלי בדיון היא של משקיף מן הצד, של מי שמסתכל בתהליכים האלה מספסל הכנסת.

ראוי אולי לדבר גם על יחסים בין נבחרים לנבחרים, לא רק בין נבחרים לממונים. דרך אגב, יחסים בין ממונים לממונים - מלחמות היהודים הן נחלת כל המערכות האלה.

הייתי מציע לדון בין היתר בהבדלים שבין השיטה האמריקנית לשיטה הבריטית. לפי השיטה האמריקנית, כשנבחר הנשיא לבית הלבן אלפי אנשים אורזים ונוסעים מושינגטון, ומצד שני באים עמו אלפי האנשים "שלו", שהם מינויים פוליטיים לתקופת זמן קצובה לצורך עיצוב מדיניות וביצועה. זאת לעומת השיטה הבריטית, האומרת: "סליחה, עם כל הכבוד לנבחר, יש כאן עמוד שדרה מקצועי, מיומן ובעל ניסיון שלא ייתן לאיש לסדר את המערכת הציבורית!".

♦ **קריאה:** Yes Minister.

♦ **אופיר פינס-פז:** זה עוד לא Yes Minister, זה לא חייב להגיע עד כדי Yes Minister. יכולה להיות מערכת יחסים ובה היכולת לעצב מדיניות ולבצע אותה קיימת אבל באופן מוגבל. גם במודל האמריקני אין יציאה טוטלית של פקידים מכל המערכות. יש מערכות הממשיכות להתקיים; אבל מדובר בשני מודלים אלטרנטיביים, ואנחנו קרובים יותר למודל הבריטי. ניטש ויכוח אקדמי ופוליטי על השאלה אם זה נכון, כי כל זמן שאנחנו מתנהלים בדומה למערכת הבריטית, תגיד לכם השרה ליבני בעלת הניסיון, באים נבחרים ורוצים לשלב במערכת הביורוקרטית המגוננת כמה שיותר מאנשיהם, ודרך אגב, הם אינם בוחלים בשיטות. מובן שאיני מאשים את השרה ליבני בעניין זה. אני אומר באופן כללי שבכל המפלגות מנסים להכניס כמה שיותר מ"אנשינו" לכל מיני תפקידים. זה מתחיל בלשכת השר, שלאחרונה התנפחה לממדים מפלצתיים, והיום גוברת התחושה בשירות המדינה שהשרים הקימו לעצמם בלשכה שלהם מיני-משרד. כלומר היום יש לשרים תשעה-עשרה

עוזרים נוסף על הפקידות והעוזרים הפוליטיים הדוברים וכולי, ועל כל פונקציה משרדית יש מישהו במשרד שלך, בלשכה שלך, המתאם אתה או עובד מולה או מחליף אותה, תלוי עד כמה האדם חזק, דורסני, כוחני, מקצועי וכדומה.

♦ **ציפי ליבני:** יש שבעה כולל.

♦ **אופיר פינס-פז:** אצלך.

♦ **ציפי ליבני:** לא, בכל משרד.

♦ **אופיר פינס-פז:** תבדקו זאת. אני יודע. אפילו נציב שירות המדינה לא מכחיש זאת. התופעה של משרד בתוך משרד היא תופעה מוכרת. לא בכל משרד ולא אצל כל שר זה אותו דבר, אבל זו תופעה קיימת, ויש כאן נטרול מסוים של המערכת הפקידותית.

וישנה גם תופעת yes man ו-yes minister, שזו התופעה ההפוכה שאתריע עליה בדיון הזה. נכנס שר חדש, ופתאום כל העובדים ליכודניקים: סבא שלו היה בלח"י, אימא שלו הייתה באצ"ל, אחותו בכלל נשואה לבן דוד של דן מרידור. זה טוב או רע, דרך אגב, בליכוד? איני יודע. או להפך, אהוד ברק ראש ממשלה, ואז אנחנו בכלל באנו מקיבוץ דגניה, וסבתא שלנו מעפולה וגדלנו במפא"י. כלומר כולם נהיים מפא"יניקים, כולם נהיים מפד"לניקים, כולם הופכים לש"סניקים, כולם הופכים לליכודניקים, וכולם משרתים מישהו באופן "יס מני" מאוד.

אני רוצה לחזק דבר שהשרה ליבני רמזה לו: בדוח מבקר המדינה הפרופורציה בין מה שכתוב על פוליטיקאי לבין מה שכתוב על civil servants הפוכה; כלומר עיקר הדוח הוא על civil servants, ולא על הפוליטיקאים. ואז אתה מגלה פתאום שפקידים ממונים נותנים יד לביצוע מדיניות או אפילו החלטה שהיא פחות ממדיניות, סתם החלטות שערורייתיות בכל קנה מידה, מוסרי, ענייני, מקצועי וכדומה. וכל כך למה? כי יש להם "צטעלע" (פתק), והם יכולים להשתמש בו כדי "לכסות את הישבן". אני שואל אם זה נכון שפקיד ממונה ימלא אחר הוראות כאלה, ומה קורה כשפקיד מוֹרֵד ואומר לממונה עליו: "עד כאן, לא אמשיך לתת את ידי לסוג החלטות האלה". מה קורה אתו? האם הוא משלם מחיר? איזה מחיר הוא משלם? מה המשמעות של הדברים, ולאן זה מגיע?

אני מסכים לחלוקה הסטנדרטית הקלאסית שבה הנבחרים צריכים לקבוע ולעצב מדיניות, והממונים אמורים ליישם אותה או לבצע אותה, אך ברור שלא כך הם פני הדברים. אי-אפשר לצייר אותם בצורה דיכוטומית כזו,

בצורה סכמתית כזו. יש פקידים הקובעים מדיניות הרבה יותר מהנבחרים. דרך אגב, יש ממונים בעלי עצמה אדירה גם על פי חוק לקבוע מדיניות בתחומים מרחיקי לכת, הרבה יותר מאשר חלק מסגני השרים והשרים, וישנם שרים שכתוצאה מהיעדר ניסיון או היעדר יכולת לא מצליחים לעצב מדיניות או לקבוע אותה, אלא נגררים לשיטת ה-yes minister, כלומר נגררים אחרי מדיניות שהממונים קובעים.

באשר לשיקול הפוליטי שהעלתה השרה ליבני, ודאי שלנבחר מותר לקבל או לעצב מדיניות על פי שיקול דעת פוליטי; הרי זו מהות העניין. אני הייתי שואל את עצמי אם שיקול דעת מפלגתי הוא לגיטימי, ואני עושה הבחנה בין פוליטי למפלגתי, ולדעתי פוליטי כן לגיטימי, ומפלגתי לא. כי הוא נבדך מתחת לפוליטי. הייתי אומר ששיקול פוליטי קשור יותר בהשקפת עולם, בתפיסה, ושיקול מפלגתי קשור באינטרסים הנוגעים לדברים שהם פחות מתפיסת עולם, פחות ממדיניות; הוא קשור בניסיון לעזור לאינטרסים.

בהקשר הזה דבר אחרון: בכנסת הקודמת היה ניסיון רציני לשנות את החקיקה בכל מה שקשור לאפשרות חברי מרכז מפלגות לכהן בדירקטוריונים או בתפקידים אחרים באמצעות "ועדת רביבי". הניסיון הזה סוכל בוועדת החוקה שעמדתי בראשה, אבל היה לחץ עצום להוריד את העניין הזה, כי היום השיקול במינויים פוליטיים הוא הוכחת כישורי יתר. בדקתי מה קורה ביישום החוק, ואני טוען כי אין שום צורך בתיקון הזה, משום שגילינו נתונים קשים, שגם כך חלק ניכר מיושבי ראש הדירקטוריונים וחברי דירקטוריונים, יותר משליש, הם בעלי שיוך פוליטי מובהק וחד-משמעי, כולל חברות במוסדות פוליטיים של מפלגות, והדברים בכל מקרה מתבצעים כך. יש פוליטיזציה רבה בשירות הציבורי, ולדעתי מי שבודק את השירות הציבורי בישראל, את הממונים, יראה שבמסגרת מה שאנחנו קוראים 'ממונים' יש אנשים פוליטיים רבים, וכל שר מכהן משאיר אחריו מספר לא מבוטל של אנשים בתוך המערכת הביורוקרטית באמצעות מינוי מנהל מדור פה ומנהל אגף שם, ותפקידים אחרים. המנהל הציבורי בישראל רווי מינויים פוליטיים. זה מתרחש לאורך שנים רבות. לא שהנבחרים הם כולם אנשים פוליטיים, והממונים הם כולם א-פוליטיים. אין חלוקה כזאת. זו חלוקה תאורטית בלבד. היא לא קיימת במציאות באופן מובהק בצורה זו.

♦ **יעקב גדיש:** הניסיון שלי קצר, בסך הכול שלוש שנים בשירות

הממשלה. אבל אבא שלי אמר שהוא היה רגיל לישון עשר דקות, וכשטענו שהוא לא ישן מספיק הוא ענה שהוא ישן מהר. אז ייתכן אפוא ששלוש השנים האלה אפשרו לי "לישון מהר" וללמוד את הנושא. אין ספק ששרים נבחרים הם קובעי המדיניות, והפקידות צריכה לבצע אותה, ולו העסק הזה היה חי בסימביוזה מסודרת – הדברים לא היו צריכים להגיע לידי התנגשות.

צריך לקחת בחשבון שבסופו של דבר המערכת הממשלתית הלאומית צריכה גם להתבצע יום-יום, ולשר יש רק עשרים וארבע שעות, גם אם אינו ישן כלל, או רק עשר דקות אם הוא ישן מהר. הזמן שלו הוא זמן נתון והביצוע צריך להתרחש על ידי מנגנון די כבד. אפשר כמובן לפעול בשיטה האמריקנית, שפעם בארבע שנים מחליפים את המפלגה, וכל ושינגטון מתרוקנת, ובאים אנשים אחרים. אבל אצלנו השיטה קצת אחרת, והמערכת הפקידותית היא מערכת קבועה. לדעתי, צריך לחלק את הדרג הממונה לקבוצות: יש קבוצות של פקידים, ויש קבוצות של ממונים כפופים, ואולי יש קבוצה של ממונים עב"מים, שאתה משגר אותם ושוכח אותם, ויש להם הפז"מ שלהם, ארבע-חמש שנים, והם גם לא כל כך כפופים. קחו למשל את נגיד בנק ישראל, הוא פקיד ממונה, הוא לא נבחר, הוא לא עומד בשום מקום לבחירה חוץ מאשר בממשלה, והוא מקבל משרה לחמש שנים. אמנם החוק מאפשר בשלוש אפשרויות לפטר אותו, אבל העיתונות אינה מאפשרת זאת בטענה של פגיעה בעצמאות הבנק המרכזי. יכול להיות שזה טוב; יכול להיות שזה רע. אינני יודע. אבל הוא אינו כפוף. הוא יכול, למשל, להסתתר אחרי שיחים גזומים של מדיניות אנטי-ממשלתית ואם הממשלה קובעת משהו שהוא אינו מסכים לו, הוא מנהל מדיניות אחרת.

מובן שיש גם מצבים הפוכים, אבל התמונה בלתי-מאוזנת בעיקרה. שרים נכנסים מטבע הדברים אינם מומחים (ואם הם מומחים בתחום מסוים, קובעים אותם כשרים בתחום אחר לגמרי, וראינו זאת כמה וכמה פעמים, כי חס וחלילה ששר יבין במה שהוא עוסק), ואז הם תלויים בפקידות האמורה להגיד להם מנין העסק צומח, מה קורה, מי נגד מי, מהם הכוחות הפועלים במערכת הזאת. אפשר לראות בכך תלות, ואפשר לראות בכך מערכת של דיון משותף, של שמיעת כל הצדדים, של קבלת החלטות על ידי השר הנבחר בהתאם לשמיעת כל הקולות וכל קשת הדעות. מובן שיש שרים שברגע שהם נכנסים, הם

מומחים מוחלטים בתחום, ואז אנחנו רואים שהפתילים שלהם בדרך כלל קצרים.

אני יכול להביא דוגמות לשני הכיוונים. יום אחד מגיע אליי לוחם פלמ"ח ותיק, שהיה גם ראש מועצה אזורית ואמר שקיבל מליון דולר לפרויקט לזכרו של סגן ראש ממשלה מסוים. אני שואל אותו: "מי אמר לך? מי נתן לך?", והוא אומר ששר החקלאות נתן. אני מטלפן לשר החקלאות ושואל מאין הוא לקח את התקציב, והוא עונה שמתמיכות בייצוא. אני שואל אותו: "תגיד לי, איפה אתה רוצה שיהיה כתוב בעיתון - למעלה, למטה, ובאיזה צבע?". כלומר שר אינו יכול לקחת תמיכות בייצוא ולהעביר כתרומה לבניין. זה בניגוד לחוק התקציב שהוא חוק לכל דבר ועניין, זה לא דבר ששר קובע. המערכת מופקרת לחלוטין. והרי חוק התקציב איננו נרות חנוכה - מותר רק להסתכל עליהם ולא להשתמש בהם - החוק צריך לאפשר את פעילות הממשלה. לכן צריך לראות את שיווי המשקל, והתשובה היא איזון, איזון במערכת הנבחרת, שאין ספק שהעם בחר אותה כדי שתקבע מדיניות, ויש בה דעות פוליטיות ואחרות, וזכותה לקבוע את המדיניות הערכית. אני חושב שיש בעל מקצוע שבזכות כך דעותיו עדיפות על מי שאין לו מקצוע כזה, כי לדעתי לכל אחד מותר וצריך שיהיו דעות. דרך אגב, פעמים רבות אנחנו שומעים את המושג 'לא יעלה על הדעת', והרי הדעת ניתנה כדי שהכול יעלה עליה. רק מי שאין לו דעת לא יעלה על דעתו כלום. אבל אי-אפשר לבוא ולהגיד 'לא יעלה על הדעת', כי גם לפקידים יש דעת. אם הם אינם מסכימים למדיניות, יתכבדו ויכתבו מכתב התפטרות וילכו הביתה. מותר לעשות זאת. צריך לעשות זאת אם אי-אפשר לחיות עם ההחלטות של השרים הנבחרים.

♦ **ציפי ליבני:** זה לא יעלה על הדעת...

♦ **יעקב גדיש:** וזה עלה על הדעת אפילו, ולכן הדברים האלה צריכים להגיע למצב שבו המערכת הנבחרת יודעת לעבוד עם המערכת הקבועה. דרך אגב, יש משרות אמון שאפשר ואולי צריך להחליף. יש מערכת פקידות קבועה, ועובדיה זאת פרנסתם ומקום עבודתם, והם מבצעים מדיניות, הם אינם קובעים מדיניות. הרבה פעמים לא חשוב כל כך לאנשים שיקבלו את דעתם. הרבה יותר חשוב להם, בדרג המקצועי, שישמעו את דעתם. מתי המערכת נכנסת להתנגשות? כאשר לא מוכנים לשמוע את דעתם. זאת שגיאה גדולה של המערכת הנבחרת. אם אין לה מספיק יושרה וסבלנות ושכל לשמוע את כל קשת הדעות ולקבל החלטות בהתאם - המערכת

נכנסת להתנגשות. על המערכת לחיות בסימביוזה, בשלום ובהבנה, ואפילו לפעמים בחברות - דבר שבפוליטיקה הוא נדיר.

עוד משפט בקשר לעב"מים: אנחנו נמצאים בפוסט-תקופה, ואנחנו בפיגור תמידי של עשר שנים אחרי העולם המערבי. ההפרטה הייתה הססמה של אנשי הכלכלה החופשית: ה"מאמינים בכוחות השוק". דרך אגב, תמיד האמינו בכוחות השוק, ודרשו שיהיו "חומות סיניות" - כי חומה סינית היא רחבה דיה כדי שכוחות השוק יוכלו לשבת עליה, לפתוח שולחן קפה ולתאם ביניהם את הדברים. לכוחות השוק יש המון כשלים, ולא במקרה שני מקבלי פרס הנובל האחרונים בכלכלה היו האפיקורסים הגדולים של כלכלת השוק שהצביעו על הכשלים. העירוב הגרוע ביותר במערכת הכלכלית הוא הפרטה מצד אחד ורגולציה אימתנית מצד אחר. זה מתכון בטוח לכשל כלכלי מכל זווית שתסתכל.

♦ **קריאה:** אתה אומר זאת כי יורם טורבוביץ לא פה.

♦ **יעקב גדיש:** יורם טורבוביץ חושב כמוני, ואנחנו מתואמים. עבדתי אתו ארבע שנים. צריך להגיד משהו לפוליטיקאים בנוגע לספרות המקצועית בתחום הרגולציה: מידת הצניעות היא מידה חשובה מאוד, ויש מי שאין לו המידה הזאת, והוא חושב שאת כל הכוח שהוא קיבל הוא צריך לנצל עד תום, ולפעמים בהתעמרות. מתכון בטוח להתאבדות עצמית, ויחד אתו הוא לוקח גם חצי משק. אף אחד, כמובן, לא יוכל להחליף את השכל הישר בדברים שכל המערכת, גם הממונה וגם הנבחרת, נזקקת לו במידה גדושה, אבל הדרך לחיות עם המערכות היא באמצעות איזון וידיעת מקומו של כל אחד. איני חושב שאפשר היום, במערכת הייררכית של בעלים ושל עושי דברם וגם במערכת הכלכלית, להשיג תפוקה בלי שיתוף ובלי הידברות ובלי ליצור מוטיבציה על ידי מתן תחושה שאתה חלק מהעשייה הכוללת. שרים חכמים יודעים, או לפחות צריכים לדעת, לעשות כן, ופקידים וממונים חכמים צריכים לנסות להנחיל זאת כלפי מעלה וכלפי מטה.

אחד הדברים שלדעתי צריך ליצור, באופן רשמי אולי, הוא רפואה למכה. אתם יודעים שבכתיבת המסכתות, מסכת גיטין קדמה למסכת קידושין כדי להקדים רפואה למכה. לדעתי צריך לקצר את תקופת המינויים של הממונים, משום שאולי יהיה אפשר להפסיק כהונה לא בפיטורין אלא כשהכהונה הגיעה לסיומה. מה שעשו במערכת הממשלתית - שזה כעבור שנתיים - תקין לגמרי, ומה שעשו במערכות אחרות, חמש שנים, מוגזם. שנתיים-שלוש הן תקופה אופטימלית, ואפשר להאריך אותה, והייתי אומר שמותר לעשות כמו שעושים במערכת

העסקית: נותנים תקופת ניסיון מסוימת ומאריכים אותה אחר-כך באופן אוטומטי או באופן אחר. אבל היות שהבחירות הן פעם בארבע שנים, במקרה הטוב, צריך להגיע למצב שבו שרים לא יישארו ממולכדים עם פקידים שאינם לרוחם או להשקפת עולמם, או שהם אינם יכולים לחיות עם השקפת עולם של אחרים. לכן צריך לקצר את תקופת המינוי, וצריך בהחלט לאפשר לדרג הנבחר לעבוד בצורה מסודרת עם אנשים שיש להם אמון בהם.

באשר לשאלה של השרה ליבני, איני חושב שבמערכת הפוליטית השיקול הפוליטי הוא לא לגיטימי והשיקול המקצועי לגיטימי. לדעתי, כל שיקול הוא לגיטימי כל עוד הוא אמתי, גלוי וברור לכל המערכת. הרי במדינת ישראל יש קודים, וצריך לפצח אותם. למשל, כשרופאים אומרים שהם רוצים לקצר תורים, למה הם מתכוונים? וכשהם שואלים "כמה?", הם לא מתכוונים כמה תורים לקצר, אלא כמה צריך לעלות השכר. אז צריך לדעת למה הכוונה כשאומרים ששיקול פוליטי הוא לגיטימי.

♦ **אהוד ברק:** כמו בכל מערכת העוסקת בנושאים מורכבים, בבני אדם ובעיות בעלות השלכות מרחיקות לכת על החיים, על איכות החיים ועל הביטחון בחיים של האנשים, הדבר הכי חשוב בנושא הזה הוא איזונים. כל מי שמכיר מערכות ביצוע יודע שיש חשיבות עצומה לרציפות מקצועית, לחוסר פניות שמביאה אתה מערכת שירות ציבורי עם רמה גבוהה של יושרה, של הגינות. אולם אי-אפשר לתאר הפעלה של מערכות מדינה, בלי שיינתן משקל לשיקולים ערכיים ולהשקפת עולם, שיקולים שהם במהותם העמוקה פוליטיים. לפיכך השאלה אינה אם אפשר לתת עדיפות לזה על פני זה, אלא באיזו צורה משיגים איזון נכון.

דבר נוסף, כשלא חשים את הדברים בקצות האצבעות, סובלים מאשליה מסוימת של הפרדה קצת מלאכותית, בין טיפול מקצועי בנושאים מסוימים לבין טיפול פוליטי, כאילו הקו המפריד ביניהם ברור וחד, ולא היא. בנושאים הכי חשובים לכולנו אין דרך להעביר את הקו המפריד הזה. אקח לדוגמה נושא שעסקתי בו הרבה - הביטחון: הביצועים של מערכות נשק הם כמובן דבר מקצועי טהור, אבל ברגע שזה עובר רמה מסוימת של הכללה או נוגע ליסודות של מצבנו, עולה השאלה מהי החשיבות היחסית של שליטה בשטח נוסף, מול המשקל של מערכת הסכמים חוזית מחייבת, ככל שהיא אינה ודאית באופן מוחלט לעומק של ההיסטוריה. השאלה היא איזה איזון יהיה נכון ליצור בין שני

הדברים האלה. נושא זה מערב בהכרח שיקול מקצועי עם שיקולים של השקפת עולם שהם במהותם פוליטיים.

אני יכול לתת הרבה מאוד דוגמות מהכלכלה. יש פה אנשים רבים המכירים את הנושא היטב. אין דבר כזה כלכלה מקצועית גרדא. ברור שאם רוצים לחשב חישובים של הרגישות או האלסטיות של פרמטרים מסוימים, אפשר לעשות ניסויים, ויש מספיק חומר עובדתי, וזה נושא מקצועי מובהק. אבל כמעט כל דבר אחר קשור במהותו להשקפת עולם, והוא במהותו פוליטי.

בדיונים שנערכו לפני שנים רבות על הצוות המקצועי של המועצה לביטחון לאומי, כשעדיין הייתי במדים, אמרתי לחברי ממשלה: "תגידו אילו הנחות מוצא הייתם רוצים שהצוות המקצועי של המועצה לביטחון לאומי יחזיק בתודעתו כאשר חבריו כותבים את המסמכים: את הנחות המוצא של גנדי או את הנחות המוצא של שולמית אלונגי". אלה הן הנחות מוצא שונות במציאות, שיסודן בהשקפת עולם, ושאי-אפשר לכתוב חוות דעת כאילו-מקצועית בנושאים אסטרטגיים כוללים בלי להתייחס אליהן. הבעיה הזאת נפתרת במקומות אחרים דרך שיטת המשטר המבהירה באופן חד-משמעי, במקומות שיש מועצה לביטחון לאומי, באיזה הקשר של אילו הנחות מוצא על פני המציאות, נכתבת הערכת המצב הלאומית הזאת בהיבטים הלא-מקצועיים שלה.

ההיגיון הפנימי שהוזכר פה, תחלופות של קבוצות גדולות של אנשים בארצות-הברית; כשאתה עוקב מספיק שנים אחרי מה שקורה בארצות-הברית, אתה מגלה שאלה אותם אנשים. הם באים, הם חוזרים. אם אתה מסתכל לאורך זמן, אתה רואה שזו דלת מסתובבת: הם נמצאים לכמה שנים, והם חוזרים סביב בוש ג'וניור. יושבים אותם אנשים, חוץ מבייקר אולי, שישבו מסביב לאביו, ואם מחר יעלה מחדש נשיא דמוקרטי, אנחנו נראה את אותן דמויות. איני מדבר רק על הדמויות הכי בולטות, אלא גם של אלה היושבים בשורה השנייה והשלישית בתוך הקבוצה הגדולה של האנשים המתחלפים.

♦ **קריאה:** מה הם עושים בינתיים?

♦ **אהוד ברק:** הם מסתדרים לא רע; גם בשיטה הבריטית. אני חושב ש-Yes Minister, הסרט שנשאר חקוק להרבה מאתנו בתודעה, כשאתה מכיר את מערכת הממשל הבריטית, אתה רואה שכרוכה בו הגזמה. זו מתיחה של נושא שיש בו אמת מסוימת עד אבסורד, עד קריקטורה. במציאות המעשית מדובר בדרג מקצועי בעל הגינות גבוהה מאוד. הם

מזכירים לי את אגף התקציבים שלנו, חבורה מקצוענית ברמה גבוהה מאוד ועם יושרה, ולא במקרה כשמגיעים להכרעות לפעולה, אנחנו רואים שר בא ושר הולך, והשרים מעדיפים להראות לבוחריהם כאילו עברו טרנספורמציה קצת מרחיקת לכת, ולא לפגוע ביסודות המקצועיים שמוצגים על ידי אגף התקציבים.

במערכת הבריטית יש מסורת של כבוד לרצינות של דיון, והוויכוח הוא אמתי מאוד בין הנבחרים לממונים, ומתקבלות הכרעות. אני רואה את ראשי הממשלה הבריטיים מקבלים החלטות. אני יודע כמה אנשים במשרד החוץ שם אוהבים את ההחלטות ואת ההכרעות של בלייר לגבי הכניסה לעיראק, אבל הוא גיבש עמדה, והוא היה משוכנע, והוא היה מוכן ללכת מול חברי מפלגתו שלו בדבר שהוא מאמין בו. הוויכוח הנוכחי - על האירו כן או לא - הוא ויכוח אמתי. זה לא ויכוח בתוך מערכת שמסויגת על ידי עמדות נטועות או מקובעות של civil service. זה ויכוח פוליטי אמתי בבריטניה. לדעתי, הסיבה האמתית היא ששיטת המשטר בדמוקרטיה המתקדמות והיעילות יותר יחסית - האמריקנית, הבריטית, הצרפתית והגרמנית - היא שיטה שבה מקור הסמכות הפוליטי ברור ולא מטושטש. זה לא אומר שהוא חסר גבולות. זה לא אומר שאין עליו אילוצים, שהוא לא צריך לקחת בחשבון דברים אחרים. אבל הוא ברור וחד, ובתקופה נתונה אין סימן שאלה על מקור הסמכות הפוליטי, ולאן הולכים. עלתה פה השאלה מה קורה עם הציבור כשהוא בא לבחור מחדש. באיזו מידה הוא לוקח זאת בחשבון? גם לציבור יותר ברור למה ולמי הוא נותן את אמונו, ומה עומד במבחן ביום שהוא צריך פעם נוספת להטיל פתק בקלפי, ואני אגע בכך בדברים שלי מחר.

לדעתי בסך הכול, המצב בתחום הזה אצלנו לא רע כלל, בעיקר במה שקשור לממונים. במערכת הביטחון, שאני מכיר אותה היטב, יושבים בכל התחומים אנשי מקצוע ממדרגה ראשונה, ולא ראיתי את היושרה שלהם נפגעת או מתכופפת או נסחפת. מישהו יכול למצוא דקות כזו או אחרת, לפעמים בצורה מעוותת קצת, בעמודים הראשונים בעיתון, אבל בסך הכול המערכת היא עם רמת הגינות גבוהה מאוד, והיא עוברת בין ממשלות עם השקפות עולם שונות, וממשיכה לומר את האמת הפנימית שלה ולקבל את העובדה שבסוף הדרג הפוליטי-מדיני מכריע.

כבר הזכרתי שבאוצר יש מערכת מקצועית ברמה גבוהה מאוד, וטוב מאוד ששרים באים ומקשיבים ולומדים ומשנים את עמדתם. לדעתי

במשרד המשפטים יש חבורה ברמה גבוהה מאוד והגונה, ובסך הכול זה עובד נכון; וכן גם משרד החוץ, ולא צריך להבין שבמשרדים אחרים זה לא כך. נדמה לי שיש דבר אחד שאכן מפריע לתפקוד היעיל של המערכת שלנו, והוא עודף משפטנות או משפטיות. אנחנו סובלים מלגליזציית יתר שחודרת אל המערכת, וזה קורה בעוד תרבויות. אנחנו הופכים לסופר-חוקיים עד כדי שיתוק עצמי, וצריך להבין שבסופו של דבר המינציו המוחלט - לא רק של הצדק אלא גם של תהליכים נכונים - עולה כסף. אני זוכר כשהייתי שר פנים, נדרשו 28 חודשים להעביר את המערכת הביורוקרטית של התהליכים. זה נראה לי דבר אבסורדי ומטורף, וכשחזרתי אחרי ארבעים וכמה חודשים להיות ראש ממשלה, מצאתי שהזמן הדרוש לחוזה התאריך לשישים חודשים, כלומר בחודשים שעברו בין הזמן שבו עזבתי עד שהגעתי לא התקדמו פרויקטים. היועץ המשפטי שחלק גדול מכם מכירים אותו, אמר לי: "טוב, יש פה בעיה משפטית חשובה מאוד, עקרונית". הקשבתי קשב רב מהי, ואמרו לי: "שמע, שלושה שבועות אנחנו צריכים בשביל להכריע זאת". מאז עברו כמעט שלוש שנים, ויודעי דבר אמרו לי שזה עוד לא נגמר. אני זוכר אותי שואל אותם בדיון: "אמרו לי, אילו היה תג מחיר מעל מינציו הדיון הזה, והיה כתוב עליו לא שמונה שקלים או שמונה מיליון שקלים, נגיד שמונה מיליארד שקלים, גם אז שווה למצות זאת עד הסוף?". כל החיים שלנו בנויים מהחלטות שהן פחות ממושלמות, כדי לאפשר למערכות לזוז ולדברים לקרות. יש איזה גבול עדין שאני מרגיש בו שאנחנו נסחפים למשפטנות יתר, ללגליזציית יתר ולאיבוד חוש המידה, והזמן העובר - קורים בו נזקים קשים כל כך למשק, שהוא בסופו של דבר גם היסוד לביטחון שלנו בכל המובנים האחרים.

הלגליזציה הזו משפיעה גם על נבחרים, כי הנבחרים צריכים כל הזמן לשאול את עצמם באיזו דרך יהיה אפשר לפרש מבחינה משפטית, ואיך זה יעמוד במבחן הדיון המשפטי, יותר מאשר לשאול על מה הם ייתנו דין וחשבון בסוף. לדעתי, כמו כל דבר אחר בחיים, המידה והאיזון חשובים מאוד. אני מרגיש שגם פה בשנים האחרונות, ואני אומר זאת בזהירות, אנחנו מתרחקים קצת מהשכל הישר ומהאיזון שהשכל הישר מביא עמו, ומעמיקים. ברגע שמבחני שיקול הדעת המשפטיים בדיעבד של שיקול דעת של מערכות פוליטיות בבצען את תפקידן המהותי, היסודי, מרחיקים מעבר לגבול מסוים, אנחנו נשיג מערכת פוליטית

משותקת ולא מערכת פוליטית פועלת, לוקחת אחריות, מבצעת את מה שצריך, כשהיא עדיין כפופה לביקורת או לפיקוח סביר.

אם יש גורם שדווקא שובר לפעמים את האיזון הנכון, בדרך כלל זה לא הממונים. הם קפדניים מאוד, בדרך כלל זה הנבחרים, כשהם בועטים ברגל גסה בנורמות; לא בשוליים של מה שיפורש אחר-כך בחוק, אלא בנורמות הבסיסיות של ניהול מדינה. וברגע שהנורמה הציבורית לא תהיה כזאת שיש על החריגות האלה ענישה מהירה בקלפי ואי-קבילות ציבורית אצל כולם - ממנו ועד בוחרים ברחוב דרך מערכת אכיפת החוק - אנחנו נידרדר בלי קשר לאיכות של הכללים הכתובים. זה קשור לנורמה ציבורית, ליושרה ולאומץ של רשויות אכיפת החוק, ליושרה של התקשורת, ואפילו - אני מעיר בזהירות - לצורך שבית המשפט העליון ייזהר פן ימצא עצמו נחרץ יותר ולא זהיר יותר, כאשר השלטון, חלילה, מוכן ללכת רחוק יותר, עד כדי התעלמות מנורמות שלטון החוק.

כיוונים לשיפור המצב: בהירות פנימית של מהות מערכת המשטר או של מהות שיטת המשטר עוזרת מאוד להבהרת היחסים בין ממונים לבין נבחרים. השיטה בבריטניה, בצרפת, בגרמניה ובארצות-הברית עולה בהרבה בהירות שלה על השיטה שלנו. לדעתי, השיטה שלנו משקפת מאוד את דמות החברה, אבל לא את הצד הנורמטיבי - את איך שהיינו רוצים שהיא תיראה. דווקא משום שהחברה שלנו כל כך שבורה או מוחמצת, היא מגוונת מאוד, כמו פסיפס. הדבר הזה קורה דווקא למערכת משטר המדגישה יותר את הצורך להתכנס אל תוך נורמה אחת ברורה, וזה יעזור לנו בתחומים רבים אחרים, לא רק בנושא שאנחנו דנים בו כרגע.

נדמה לי שפקידים בכירים רשאים להתפטר כל הזמן, לדעתי לא צריך לזלזל בזה. הזכות הזאת ישנה, וכאשר ירצו, יממשו אותה. פה ושם גם יש פקידים שמתפטרים או הולכים לציבור. נגיד בנק הוא דוגמה לא טובה דווקא, שניתנה פה. יש חשיבות עצומה לעצמאות נגיד בנק מול הממשלה. מניסיון מצטבר של כלכלות מתקדמות בעולם, יש חשיבות מיוחדת במינה לעצמאות הרשמית של נגיד הבנק, כולל האפשרות שהוא נמצא לטובת הציבור כולו, בהתנגשות מסוימת או במתח מסוים עם הממשלה. לסיכום, לדעתי הנושא העיקרי הוא איזונים, וגם שכל ישר - ובכך המצב אצלנו אינו חמור כלל, אלא אולי להפך - אפילו לא רע.

♦ **זאב צחור:** אני רוצה להתייחס או לחדד את הדברים שאמר מר ברק. הגישה היא שהמשפט מתערב מדי, במקום השכל הישר. כאשר מנכ"ל

של משרד ממשלתי מקדם עניינים של חבריו, לפי קביעות עובדתיות של כך וכך שופטים, האם המשפט צריך לעמוד מנגד, או האם המשפט יגיד את דברו? זה ייראה over מבחינת המעורבות המשפטית או שמא זה מגן? הערה של מר ברק קצת לא הסתדרה לי: למה הכוונה "לא צריך להוסיף"? לדעתי אולי אתה כן יכול להוסיף. איפה התכוונת להגיד שבכל זאת כנראה לא טוב שאין התערבות, או שאין כללים?

♦ **אהוד ברק:** יש מקרים שבהם מבקר המדינה צריך להתערב, אבל אם מבקר מדינה חושב שנכון לדון בשאלה אם חלוקת התחמושת האווירית בתכנית מבצעית של חיל האוויר ליעדים מסוימים מול יעדים אחרים היא נכונה או לא, לדעתי זו שגיאה מהותית. הנושא של קבלת החלטות מבצעיות הוא נושא מקצועי באופן מובהק. כל המהות של העשייה המקצועית בכלל, ובעיקר בתחום הזה, היא ניסיון להעריך את הסיכונים היחסיים בדרכי פעולה שונות, למצוא ביניהן איזון המשקף שיקול דעת מקצועי, ואחר-כך לקחת עליו את האחריות, כי אותם אנשים גם צריכים להוציא זאת לפועל ולעמוד מול התוצאות. גוף אחר לא יכול לדון בכך או לבקר זאת ברצינות. גם כשמערכת הביקורת או המשפט נכנסת אל זיהוי כללי של מתחם הסבירות, הדבר בעייתי. ברגע שאתה לוקח מהם את שיקול הדעת, אתה מוצא את עצמך באילוצים שאני רואה אותם משפיעים על שיקול דעתם של אנשים, ואני אומר לך באחריות, לא לחיוב.

דבר נוסף, אני רוצה להפנות את האצבע לאפשרות או לסכנה מסוימת האורבת לפתחו של בית המשפט העליון. הדבר הטבעי צריך להיות שיש נורמה אחידה ויציבה של תוקפנות לגבי וידוא ששלטון החוק מכובד על ידי הרשות המבצעת. מבחינה נורמטיבית הייתי אומר שהיה ראוי שככל שהרשות המבצעת תהא רגישה פחות לשלטון החוק, כך נמצא את בית המשפט העליון ואת רשויות אכיפת החוק כולן תוקפניים בבואם להיאבק על שלטון החוק. צריך להיזהר שלא נמצא עצמנו לפעמים במצב הפוך - שככל שהנכונות לפגוע בשלטון החוק או בקבלה של שלטון החוק כמובן מאליו חלשה, מסיבות שונות ומשונות, אתה חלילה תמצא את בית המשפט זהיר יותר בפעולותיו, במקום תוקפני יותר.

♦ **אורית אדאטו:** הייתי רוצה לתת דגש בנושא שנגע בו ראש הממשלה לשעבר, שהיה גם רמטכ"ל, מפקדי אהוד ברק, ולהתייחס לעובדה שכאן עיקר הסוגיות שעלו הן ביחסי ממונים נבחרים, כשמדובר על שרים נבחרים ועל פקידות או על גורמים מנהליים.

יחסי שרים עם ראשי ארגונים מקצועיים, ובעיקר לובשי מדים, הם

מקצועיים לגמרי, ואין קשר למועד בחירת השר ולמינוי תכנית של ארגון ביטחוני כזה או אחר או למימושה. אין ספק שסדר היום המדיני, הפוליטי, משתנה, ולעומת זאת סדר היום המקצועי בנוי ומבוסס בדרך כלל על חזון, על מדיניות, על תכנית רב-שנתית, על התאמה לנסיבות, על עקיבות מסוימת עם התאמות לפי סדרי עדיפויות. אני מסכימה לחלוטין שהדרך להתמודד עם פערים אלה היא על ידי האיזונים משני הכיוונים - מצד הדרג הנבחר ומצד הדרג המקצועי, למרות הגמישות כאן.

♦ **ציפי ליבני:** אילו איזונים? אני מוכרחה להגיד שאיני מבינה את נושא האיזונים.

♦ **אורית אדאטו:** אני אסביר. לעתים שינוי בתפיסה פוליטית עשוי להיות תלוי בתפיסת עולמו של המתבונן, ולהשפיע עד מאוד על דגשים בפעילותו של ארגון. פה יש גבולות של יושרה מקצועית, שאותם לגורם המקצועי אסור לחצות. לפיכך, כשמדובר באיזונים, מדובר יותר על דרך, על התנהלות, על הבנה משותפת וכיוצא באלה, ואני נזהרת בדבריי כי אני עדיין בין לובשי המדים.

לדעתי צריכה להיות רציפות במדיניות, עקיבות, יזמה של שינויים בהתאם לנסיבות, התאמה לנסיבות משתנות וכדומה. שר נבחר, מוכשר ככל שיהיה, חייב להיות לו זמן למידה. כל מי שנכנס לתפקידו, שר נבחר או איש ממונה, צריך זמן להיכרות, ללמידה של גופים שמוינה עליהם ולהבנתם. מנגד, אתה צריך גם ללמוד ולהגדיר מדיניות, וגם להגיע למצב שבו המדיניות הזאת תיושם בפועל. אני רוצה לשתף אתכם במציאות בלתי-אפשרית כמעט: אנחנו מדברים על תקופה של שלוש שנים. בשלוש שנים מתחלפים שלושה שרים, שלושה וכנראה אפילו ארבעה מנכ"לים, ועמם דרג מקצועי. התחושה של האיזון שאת שואלת עליה, היא לפעמים ללכת על חבל דק מאוד, ולשמור ממש בזהירות רבה על האיזונים בין סדר היום המדיני הפוליטי המשתנה תדיר לבין רציפות ועקיבות מקצועית של ארגון.

♦ **אופיר פינס-פז:** בסופו של דבר גם נבחרים וגם ממונים מכוונים 'עובדי ציבור', והחוק בהרבה מאוד מובנים אינו מפריד בין היותך ממונה לבין היותך נבחר בהיבט הזה, משום שבין אם אתה נבחר ובין אם אתה ממונה, הציבור בעצם הפקיד בידיים שלך עצמה אדירה, ולכן מדובר באיזונים ובבלמים לא רק בין הרשויות - אלה המוכרות לנו - אלא גם בתוך הרשות המבצעת. חלק מהמתח הזה, שלפעמים מתפרץ, בין ממונה

- רגולטור או בעל סמכות ייחודית כמו יועץ משפטי לממשלה וכדומה - לבין נבחר הוא מתח חשוב מאוד, שבלעדיו - אי וי ואבוי! כשהבלמים והאיזונים האלה מתנהלים נכון, כל אחד יכול לעשות את תפקידו ולעשות שימוש נכון בעצמה שהציבור הפקיד בידי: לקחת אחריות, לתת גיבוי וגם להתנהל נכון במישור הנורמטיבי. במישור המעשי, מר צחור, בצדק, רצה דיון פרקטי יותר. אנו יודעים מחיי היום-יום איפה הדברים הנורמטיביים נשברים על סלע המציאות העכשווית.

♦ **ציפי ליבני:** לדעתי נוצר הרושם, תוך כדי הדיון, שאם השר פועל שלא במסגרת מדיניות כללית, אלא נותן הנחיות או מבקש ביצוע שהוא לא בסדר, התפקיד של הגורמים הממונים או של פקידי המשרד הוא לעצור אותו, ולדעתי זאת טעות. אם מדיניות של שר אכן איננה סבירה, יש בתוך המערכת גורמים ומבחנים האמורים לקבוע זאת - מערכות משפטיות בתוך המשרדים הכפופים ישירות ליועץ המשפטי לממשלה, מערכות ביקורת בתוך המשרדים ועוד גופים שתפקידם לשים את המחסומים או להדליק אורות אדומים, למנוע את הפעולה ואם יש צורך - לדווח. איני משוכנעת שנכון לומר שמי שתפקידו לבצע את המדיניות או לתת הערכות מצב לשר, צריך לא לבצע זאת, כשלשיקול דעתו, השר פועל או מגיע למחוזות שאינם בסדר. מתפקידו לדווח, אבל ליצור מצב של אי-ביצוע - אין זה תפקידו. כל זאת בכפוף לכך שמערכות הבקרה פועלות. אני רוצה להצטרף לדברים שאמר מר ברק ביחס לשאלה אם התפקיד של מערכות הביקורת הוא לשים את עצמן בנעליים של מקבלי ההחלטות, כדי לשקול אם הן היו מקבלות את ההחלטה הזאת על בסיס שיקול כלכלי כשמדובר בהחלטה כלכלית, או לחלופין - אם בתהליך קבלת ההחלטות, השר המקבל את ההחלטות ושעשה את כל שנדרש ממנו, כלומר בחן את כל הדברים, שמע את כל הדברים, ועשה את התהליכים הנדרשים מבחינת המנהל התקין, אם הגופים המבקרים חושבים שהם לא היו מקבלים את ההחלטה הזאת. לא זאת הביקורת הנדרשת, כי בסופו של יום, הציבור צריך לשפוט את הנבחר.

אם אסכם, נדמה לי שמערכת היחסים בין כל שר לממונים היא חשדנות הדדית. מטבע הדברים השר חושד בפקידות שהיא מספקת לו נתונים כדי שהוא יקבל את ההחלטה שהם רוצים, כי אולי הם מנסים לקדם מדיניות עצמאית, והפקידים חושדים בשר שהוא ינסה לאכוף על פקידי המערכת לעשות דברים או לבצע החלטות שהן בניגוד

לאמונתם, או שהוא משרת עניין סקטוריאלי-מפלגתי מצומצם ולא את העניין הממלכתי שהם רואים. במקום שבו מדובר בפקידות עם יושרה, מאושרים השרים והפקידים המצליחים להפריך את החשדנות ולהתגבר עליה. אם לא מצליחים לעשות זאת, אז לטובת עם ישראל רצוי שייפרדו בשלב הזה, כי להמשיך כך זה כמעט בלתי-אפשרי.

מושב סיום



מנחים

פרופ' כרמון, אריק - נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
מרידור, דן - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

מרצה אורח: ברק, אהוד - רוה"מ לשעבר
על אתגרי פעולה מול מבנה הממשל בישראל

שמות הדוברים

עו"ד ארידור, יורם - חבר המועצה הציבורית
עו"ד גוברמן, שלמה - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר
הרצוג, יצחק - ח"כ

וקנין, בני - יו"ר חברת פלאפון, ראש העיר אשקלון לשעבר
פרופ' לובוצקי, אלכס - החוג למתמטיקה, האוניברסיטה העברית,
ירושלים

ליאון, משה - מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר
ד"ר מזינה, ברק - הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית,
ירושלים

ד"ר נאור, אריה - המחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית,
אוניברסיטת בן-גוריון

סער, גדעון - ח"כ

עו"ד ענבר, צבי

פרידריך, סמי - מנכ"ל "שלדור" בע"מ

פרץ, אתי - יו"ר הסתדרות העובדים הסוציאליים
קרמניצר, מרדכי - עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, הפקולטה
למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים

השופט שמגר, מאיר - נשיא בית המשפט העליון (לשעבר); יושב-ראש
המועצה הציבורית

♦ **אריק כרמון**: לפני שאתן למר ברק את רשות הדיבור, אני מוצא לנכון מעל הבמה זאת ובאופן הפורמלי ביותר להעיר הערה לגבי שתי הצהרות שנראות לי בעייתיות מאוד סביב הדיון על החוק בתחום התקציב. אני רוצה להעיר הערה אחת על דבריו של שר האוצר. נדמה לי שדברים

אלה מקבלים איום אמתי על אחת מהזכויות הבסיסיות ביותר של כל דמוקרטיה, ואני מתכוון לזכות השביתה. אני חושב שבהחלט צריך לומר זאת, ומקווה שזה היה יותר עניין של "עדנא דרתחא" מדבר מהותי. ומנגד אני חושב שגם ההערה של יושב ראש ההסתדרות, שצריך ללכת למשאל עם על כל החלטת ממשלה, יש לה משקל פופוליסטי שונה.

♦ **קריאה:** אינך צריך ליצור סימטריה, אינך מהאו"ם.

♦ **אריק כרמון:** איני מהאו"ם, אבל אני מוצא זאת לנכון, כי אנחנו מדברים כאן על הפרק המשטרי בחוקה, ואני חושב שאחד הדברים הבסיסיים במבנה שאנחנו בונים הוא היסוד של דמוקרטיה תיווכית. כשם שהגורמים שמכריזים על שביתה נבחרו באופן דמוקרטי, כך גם ממשלה נבחרת באופן דמוקרטי, וכל רעיון הפגיעה בתהליך קבלת ההחלטות הוא בעייתי. כל זאת רק מעיד עד כמה אנחנו נמצאים במציאות פגיעה. אבל איני אומר את הדברים הללו כדי לפתוח ויכוח, אלא פשוט משום שהם עומדים על סדר היום. אנחנו דנים פה בתהליכים של חוקה בהסכמה. זאת מחויבות גדולה מאוד לנושאים רבים.

♦ **אהוד ברק: על אתגרי פעולה מול מבנה הממשל בישראל**

אני מודה לפרופ' כרמון על ההזמנה לבוא הנה לדבר באכסניה הזאת כמי שדווקא לא הזדמן לו להשתתף, ואני מצר על כך, בחלק רחב הרבה יותר בדיונים של המכון בנושאים אלה. איני יכול שלא להעיר ולומר שאני מרגיש שהדיונים עצמם חשובים מאוד, ובעיקר נושא החוקה בהסכמה והניסיון לברר מהו תפקידה ומהו מקומה של הרשות המבצעת, וכן אני שמח על תהליך הדיון, עם הקשת הרחבה של אנשים בעלי ניסיון המעורבים בכך והמייצגים חתך רחב של עמדות ונקודות מוצא בתוך החברה הישראלית. אני מרוצה מאוד גם מהשיטתיות של הדיון, שלא מתכנסים יום אחד ומפרסמים כמה כותרות בעיתונים. זה אינו מסמך שנשאר במדף כלשהו, אלא עבודה שיטתית וממוקדת, הדנה במה שראוי להיות ובדרך שתביא את המערכת האמורה לקבל את ההחלטות לכלל פעולה ולכלל מסקנות.

ופה ההערה השנייה שלי. אני בעיקר מצר על שלא הזדמן לי להשתלב בדיון שהיה לפני זמן מה באילת, בנושא מה צריכה להיות שיטת הממשל, שעליה כפלטפורמה יתיישב המאמץ להגיע לחוקה בהסכמה. אני אומר זאת, גם כי חלק מהאנשים שהיו בדיון או שנחשפו

לתוצאותיו, ייתכן שגיבשו כבר עמדה, וייתכן שאני מגיע אל הדיון קצת באיחור. אני משוכנע שחיוני לקיים דיון בנושא הזה, המקדמי, לניסוח עצמו של סעיפי פרק החוק של הרשות המבצעת, ואני מאמין, ואולי חושש, שגם השיטה הנוכחית שאנחנו רואים בה פלטפורמה, קרי השיטה הישנה, עם התיקון שאינו מאפשר להפיל ממשלה ללא constructive non-confidence, ששיטה זו לא תהיה האחרונה שניאלץ להתמודד אתה.

ביסוד התמונה אני רואה משבר אמון עמוק המתפתח בעשר השנים האחרונות בין הציבור לממשלה, אבל למעשה לא רק לממשלה אלא למערכת הפוליטית כולה, כולל הרשות המחוקקת. אפשר לראות את השתקפותו במעמדם הציבורי של חברי כנסת, ואפשר לראות את השתקפותו בקיצור תקופות הכהונה של הממשלה: יצחק רבין ז"ל כיהן שלוש שנים וחצי כשהוא נרצח, שמעון פרס כיהן אחר-כך חצי שנה, בנימין נתניהו כיהן קצת יותר משנתיים, אני כיהנתי קצת פחות משנתיים, אריאל שרון כיהן שנתיים, ועכשיו יש ממשלה נוספת שקשה לנחש כמה זמן תישאר. אני חושש שגם היא לא תכלה את שנתה השלישית. אפשר לראות את השתקפותו של משבר זה ברתיעה של חלק גדול מממשלות ישראל להתמודד עם בעיות יסוד של החברה בישראל ושל עתידה, ואפשר לראות השתקפות מסוימת בקושי למשוך צעירים מהקבוצות המוכשרות יותר או בעלות היכולת, אל תוך הפוליטיקה. פוליטיקה שאיננה נתפסת כקבוצת איכות, כמנהיגה וכמעצבת של המדינה, ושאינה מציגה דמויות שראוי להזדהות עמן, מתקשה "לגייס" אל תוכה את הצעירים.

מדינת ישראל ניצבת בפני אתגרים קשים וסבוכים מאוד, לעומת מדינות סקנדינביה או בלוקס, שם החיים זורמים בדרך כלל בצורה שגרתית. לחבריי האמריקנים אני אומר לפעמים שאני מקנא: קנדה מצד אחד, מקסיקו מצד שני, שני אוקיינוסים גדולים ביתר הצדדים. השלטון באמריקה נוהג כמו בנסיעה על אוטוסטרדה - זה דורש אנרגיה וזה דורש יד על ההגה, זה דורש מערכת של איזונים ובלמים, אבל בסופו של דבר זוהי נסיעה, או תנועה, בסביבה שיש בה שוליים רחבים מאוד.

לעומת זאת, המצב אצלנו דומה בעיניי להליכה על חבל דק, ואף על פי שהאנרגיה שצריך להשקיע היא רק בלא להישמט מן החבל, היא שואבת חלק גדול מהאנרגיה של ההנהגה. אני זוכר שכשהייתי ממונה לא נבחר, ישבתי פעם עם ראש הממשלה שמיר בארבע עיניים. נקראתי

אליו למטרה אחת וראיתי במה הוא עוסק במשך 80% מהפגישה, ואמרתי לו שהוא נשאב בצורה דרמתית אל הקודקוד של הפירמידה השלטונית של הרשות המבצעת בישראל, אבל כשהוא כבר שם, הוא צריך להשקיע 80% מהאנרגיה שלו בלהישאר עומד על קצה הפירמידה, ולא בלפעול כדי לשנות את המציאות של אזרחי המדינה שבחרו אותו לשם.

בכל תחום - השלום והביטחון, הכלכלה, אנחנו רואים רק מהלכים כמו הפרטה, דה-רגולציה, תשתיות, נושאי חברה, מתשלומי העברה ועד טיפול יסודי בפשיטת הרגל הצפויה לטווח ארוך של מערכת הפנסיה על השלכותיה החברתיות, היחס בין דת למדינה במדינת ישראל כמדינה יהודית ממהותה, ואפילו נושאים שקשורים לשלטון החוק. כל אחד ואחד מהם מעמיד בפני המדינה, שהיא צעירה וגם בתהליך היווצרות, אתגרים סבוכים מאוד.

אנחנו לא סקנדינביה ולא בנלוקס. אנחנו חברה ומדינה על אובניים. עדיין יש איום על עצם קיומנו. אני חושב שאין לו סיכוי, אבל העובדה היא שבתודעת חלק משכנינו, אפילו חלק מהפלסטינים החיים בתוכנו, יש רצון אקטיבי לראות תכנית פוליטית ואופרטיבית המביאה בהדרגה לכילוינה של מדינת ישראל כפי שאנו מכירים אותה. נושא זה מדינות אחרות אינן רואות אותו על המסך שלהן.

יש לנו אתגרי זהות. יש אתגר סבוך מאוד של יצירת מכנה משותף שיחזיק את חלקי החברה יחד, ואפילו אתגר של תרבות, חיים ושלטון. אנחנו חברה שסועה וקרועה. זה לא רק פסיפס, אלא פסיפס עם מתחים פנימיים על פסי החיבור ומשטחי ההשקה בין אבני הפסיפס: יהודים וערבים, ספרדים ואשכנזים, דתיים וחילוניים, ותיקים ועליות של שנות החמישים והגל של עליית ברית המועצות, עשירים ועניים, מרכז ופריפריה. במקרים רבים החתכים האלה מעמידים את אותם אנשים עצמם באותו צד של המשוואה כל הזמן, והמתחים כתוצאה מכך מעמיקים ומאיימים על הרקמה החברתית כולה.

הייתה לנו שיטה גרועה שתמציתה בעיניי היא תמונתו של ח"כ מזרחי בפרדס בלילה מנסה להחליף את הממשלה. היא הוחלפה לאחר ארבע שנים של דיונים מעמיקים, כשהתרשמנו שהם מיצו את מרחב האפשרויות ואת התהליך הפנימי של הגעה להסכמה, והגענו לבחירה הישירה. אבל גם שם לא הלכנו עד הסוף. אני עוד זוכר באחד הספרים הכבדים של אהרון ברק, נשיא בית המשפט העליון, תיאור שלו של

המערכת הזאת שיצרנו כאנדרוגינוס, הכלאה של הנשיאות האמריקנית ללא איזונים ובלמים וללא קונסטיטוציה, או של השיטה הפרלמנטרית הבריטית ללא המסורת הבריטית, ולא אוסיף, מחמת הזהירות, שאני חושב שגם ללא האופי הבריטי. האנדרוגינוס הזה יצר מצב שבו אמנם ראש הממשלה נבחר ישירות, אבל הכנסת יכולה, וגם מנסה מעת לעת, לפרק את הממשלה, ולמעשה היא יכולה לעשות זאת כל הזמן.

באשר לשיטה הזו, יש לי חדשות טובות וחדשות רעות. החדשות הטובות הן שהיא בת תיקון - תיקון שיש בו פוטנציאל מסוים, שקשה עוד לעמוד על היקפו - וזהו הצורך בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית כדי לייצב את המערכת. החדשות הרעות הן שזו אותה שיטה ישנה. הייתי אומר שקשה להאמין שהתיקון הטכני הזה, שהוא יותר מטכני לגבי התהליכים אבל הוא כה קטן מבחינת השינוי, חמק מעינינו וחייב אותנו לסיבוב הארוך הזה דרך הבחירה הישירה, ובעצם היה מגולם בו מראש הפתרון הפוטנציאלי לכל חולינו. נצטרך עוד לראות איך זה עובד, בעיקר כשגם פה חסר אלמנט מרכזי המבטיח את היציבות במקומות אחרים, והוא אחוז חסימה גבוה יותר.

שורש הבעיה לדעתי הוא הסתירה בין טובת הציבור כולו, לטווח ארוך, לבין אינטרסים קצרי טווח, חלקם של אחיזה שלטונית, של השפעה פוליטית, אבל חלקם נובעים מתפיסת עולם, או מתפיסת מציאות, של קבוצות בתוך החברה. מהי הבעיה? כל נושא יסודי שעל הפרק. מי שרוצה ייקח את הביטחון והשלום, ויחשוב רק על נושאים כמו גדר ההפרדה, מדינה פלסטינית זמנית, או אפילו הנושאים שעמדו על הפרק כשהיה צריך לקבל הכרעות בקמפ דיוויד, שלפי דעתי יעמדו בצורתם הזאת עד אחרוני הפרטים בכל עת שהיא, כאשר ההנהגה המדינית של ישראל תצטרך לקבל הכרעות על הסדר שלום בעתיד.

כל אחד מהנושאים האלה, לא קשה לראות בתוכו איך השיקול הפוליטי, לעתים הייתי אומר הפוליטי בלבד, מפריע לקבל החלטות נכונות מבחינת טובת הציבור כולו לטווח ארוך. אתן דוגמה אחת מגדר ההפרדה. אילו הייתה נבנית גדר הפרדה סביב מדינת ישראל, גם בתוואי שמדברים עליו כרגע, עם "אריאל" ו"קדומים" בפנים, לפני שנתיים, היה אפשר למלא את האולם הזה בעוד חמש מאות אנשים חיים הקבורים היום מתחת לאדמה, והם קבורים במידה לא מבוטלת, משום שכדי לקבל את ההחלטה לבנות את הגדר היה נדרש כוח פוליטי, והכוח הפוליטי הזה היה צריך לעמוד מול התנגדויות שנבעו לא מחוסר יעילות

מבצעית של הגדר, ולא מזה שאין לה השפעה כלכלית מרחיקת לכת על הביטחון האישי, על תחושת הביטחון ועל הביצועים של הכלכלה. צוות בראשות מר מרידור עשה פעם עבודה על זה, והגיע לתוצאות שכמעט אי-אפשר להתעלם מהחד-משמעיות שלהן.

הסיבה היחידה שהגדר הזאת לא נבנתה היא שהיא רומזת, או נתפסת כרומזת, על הנחישות שלנו להיפרד מהשליטה בפלסטינים, קרי העדפת האימפריטיב של היפרדות מהפלסטינים כדי להבטיח את זהותה של מדינת ישראל, על שליטתנו בחלקי מולדת שאנחנו קשורים אליהם מבחינה רגשית בצורה עמוקה, רק שהם מלאים בפלסטינים באופן לא הפיך. ואני נותן זאת רק כדוגמה. אפשר באופן דומה לעבור על כל נושא אחר מהנושאים שהזכרתי קודם, מהפרטה להגמשת שוק העבודה להפסקת התנועה הכאילו-סטיכית של גידול תשלומי ההעברה, גם כשזאת משקולת על הרווחה ארוכת הטווח של כל המדינה, וכמוהו באמת הנושא היסודי והסבוך הדורש עוד השקעה עצומה של מחשבה – דת ומדינה במדינת ישראל.

בכל נושא שבו יש אינטרס ארוך טווח לציבור כולו, קיימות קבוצות לחץ המייצגות עמדות ואינטרסים בתוך הציבור. לקבוצות הלחץ האלה, השונות זו מזו בכל אחד מהנושאים, או חופפות זו את זו רק בחלקן, ישנו רוב נקודתי ורגעי שיכול היה, עד הממשלה האחרונה, להפיל את הממשלה. היום עוד נותר לראות, כשנגיע לצומת הראשון והקשה עד מאוד, מה באמת קורה עם המעצור החדש הזה של אי-אמוון קונסטרוקטיבי.

התופעה הזאת, של נושאים חשובים לחברה כולה בטווח ארוך שיש אליהם התנגדות של קבוצות לחץ היכולות להביא לרוב נקודתי רגעי, קיימת גם בחברות דמוקרטיות אחרות. אלא ששם, לפחות ביציבות שביניהן, מבנה השיטה הפוליטית אינו מאפשר להן להפיל את הממשלה, והוא כן מאפשר להן לנסות לחולל שינוי בחקיקה, להגיע לתוצאה אחרת, לעכב את התהליך, להשפיע על תוכנו. אין הוא יכול להחליף את הממשלה, ולכן ישנו סייג ליכולת לעצור את הרשות המבצעת מלהניע דברים, שהיא מאמינה שבטווח ארוך חשובים למדינה כולה.

מה התוצאה של המבנה הזה במקרה שלנו? ראשי הממשלה וראשי הרשות המבצעת מבינים את המצב הזה כפי שמבין אותו כל אזרח המשקיע בכך מחשבה, וכתוצאה מכך ראשי הממשלה שלנו ב-15-20 השנים האחרונות התחלקו למעשה לשני סוגים:

קבוצה אחת אומרת שהמציאות היא שהמערכת הפוליטית יכולה להפיל אותך בכל פעם שאתה ניגש אל נושא מהותי החשוב לציבור כולו בטווח ארוך, והמסקנה היא לא לגשת אל הנושאים האלה; המסקנה היא בעצם לנקוט מדיניות של הימנעות מהתמודדות עם נושאי יסוד, וזה בסופו של דבר מה שעשה שמיר, זה בסופו של דבר מה שעשה נתניהו, וזה בהרבה מובנים מה שעושה היום שרון. נכון שזה מתאים גם להשקפת עולמם, לאיזו פילוסופיה, שגויה לדעתי, אבל לגיטימית, ולפיה הזמן באופן מהותי פועל לטובתנו איכשהו, ועל ידי דחיית ההכרעות נגיע אל הנקודות, אל רגעי האמת בתנאי יסוד פנימיים וחיצוניים טובים יותר. אבל מתוך היכרות קרובה עם האנשים ועם צורת חשיבתם ודרכי פעולתם, יש פה השפעה ישירה של העובדה שברגע שאתה מתחיל לפעול בנושאי יסוד, אתה מסתכן בהתמודדות עם המגבלות של יכולתך לקיים ממשלה.

הקבוצה השנייה בחמש עשרה השנים האחרונות, שאליה השתייך רבין ומשתייך אנוכי, ניגשת בהסתכלות פרו-אקטיבית הפוכה, ואומרת שלא משום שהעובדות האלה אינן ידועות אלא אף על פי שהן ידועות וברורות, משום שאין מובן להגעה אל ראש הפירמידה הביצועית אלא כס של ראש ממשלת ישראל, אם אין לך נכונות להתמודד עם בעיות היסוד ולנסות לשנותן, ראוי לפעול שם על פי מיטב הכרתך ומצפונך, גם אם זה יכול לסכן את אורך הכהונה. וכפי שראינו במקרה של יצחק רבין ז"ל, אפילו יותר מאשר רק את אורך הכהונה.

מה קורה במדינות אחרות? במדינות כמו סקנדינביה או בנלוקס זה נושא בעל חשיבות משנית, רוב הבעיות אינן בוערות. יש זמן לדון בהן בצורה נינוחה. יש גם הרגלים, מסורת ותרבות, שהתגבשו לאורך זמן, של דו-שיח פוליטי, ובהרבה מהמדינות האלה הרשות המבצעת כולה מתקיימת, בשולי ההוויה של היחידים, כדבר הרבה פחות מרכזי מאשר הרשות המבצעת שלנו בהוויה של מדינת ישראל. דווקא בדמוקרטיות המובילות בעולם - ארצות-הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה - אני רואה מכנה משותף חרף ההבדל בשיטות, והמכנה המשותף הוא רשות מבצעת חזקה בתוך מכלול של איזונים, חסינה מפני הפלה בנקל על ידי הפרלמנט. בארצות-הברית, על כל האיזון עם הקונגרס וכל המגבלות האחרות, בסופו של דבר מדובר במערכת שבה אי-אפשר להחליף את הנשיא אלא אם כן פעל כמעט בצורה פלילית. עוד מאפיין משותף הוא שקיים דרג ביניים שלטוני, שהוא הכתובת לרוב הדברים המעשיים או

לרוב המפגשים הראשוניים של השלטון עם האזרחים. בארצות-הברית, כשקלינטון או בוש באו לאזור שקרה בו משהו קשה או חמור, הם באו כמייצגי האחדות, הסולידריות, החמלה שישנה בחברה האמריקנית, ולא כמי שהיו צריכים לדאוג לאחרון הפרטים הביצועיים מראש, ושעוד לפני שהם הגיעו הם בפוזיציה אפולוגטית כלפי המציאות הזאת.

יש מושל של מדינה הנוקט את כל הפעולות. בגרמניה באופן דומה יש הלנדרס. כששרודר מגיע לראות את השיטפונות, הוא מגיע כמייצג הסולידריות והרצון לעזור. זה לא אומר שאין הוא יכול להימצא שלושה ימים קודם, או שבוע אחר-כך, במרכזה של מחלוקת פוליטית, אבל הוא בכל זאת נשען, או חלק מציבתו נשענת, על המשקל המהותי והסמלי שיש לעמידה בראש הפירמידה ובראש המדינה.

במערכת הבריטית זה קצת יותר עדין. שם זה מופיע כייצוג בפרלמנט, ולא כמערכת שלטונית ממש. בצרפת, מי שמכיר את מערכת ראשי העיריות, ראשי הרשויות, שם היא חזקה מאוד. היא גם מאגר שממנו המערכת הפוליטית הארצית שואבת את האנשים שלה, ואיני אומר זאת כדי להוריד עומס ממני שעומד בראש, אם כי יש עליו מספיק עומס, אלא משום שההאצלה הזאת של אחריות ושל סמכויות ביצועיות היא הכרחית להיגיינה ולאפקטיביות של מערכת שלטון.

עוד כשהייתי יושב ראש האופוזיציה, זמן די ארוך לפני שנבחרתי לראשות ממשלה, ביקרתי את שיראק בארמון האליזה. אני מכיר אותו מאז שהיה ראש עיריית פריס. הגעתי בדיוק בזמן שביתה של כל השירותים בפריס. ערמות הזבל בכניסה לאליזה היו גבוהות יותר מהסיטרואן שהביאה אותי לשם. אנחנו יושבים ואוכלים ארוחת צהרים, עם המנות הצרפתיות הקטנות, המקושטות האלה, והוא מדבר בנינוחות על כל מה שקורה בעולם, ואני שואל אותו: "תגיד, איך זה ייתכן שהם לא אצלך פה בפתח, אני לא שומע את הצעקות של הציבור באליזה. כשנכנסתי הנה הייתה ערמה שכמעט סתמה את הכניסה. אתה היית ראש עיריית פריס עשר שנים, איך זה שאינך כתובת?". הוא אומר לי: "זה לא אני, יש כתובת". שאלתי מי הכתובת, והוא אמר לי: "ז'ופה". טוב, שאלתי, מה יקרה אם ז'ופה לא יצליח; הרי הוא מכיר את פריס פחות, והוא עונה: "הוא יוחלף". באותו ערב ישבתי בארוחת ערב עם ז'ופה וז'וספה וקהל בערך בגודל הזה, וז'ופה נכנס כמו טווס, וז'וספה ישב מרוט בחליפה אפורה שנראתה לי כמו המשך של צבע הפנים שלו. אחרי שנה וחצי ביקרתי את ז'וספה במטיניון, וז'ופה באמת הוחלף, אבל

שיראק נשאר מלמעלה. 'מלמעלה' זה לא אומר שאין לו במה לעסוק, אבל זה אומר שהבידוד המסוים הזה מאפשר גם כתובת אחראית עם ההאצלה, וגם יכולת של מי שעומד בראש המערכת להתרכז באמת בדברים העיקריים, שלדעתו מבטיחים את טובת העם כולו בטווח ארוך.

בבריטניה היציבות מושגת אף על פי שאתה יכול לזכות בראשות הממשלה עם מיעוט קולות בספירה מוחלטת של כלל הקולות בציבור, משום שהחלוקה לשש מאות ויותר מחוזות בחירה, שבכל אחד מהם the winner takes it all, יוצרת מצב שגם אם נבחרת בשוליים דקיקים, או אפילו במינוס שוליים, אתה שולט בפרלמנט ביד רמה. ראש הממשלה הבריטי מקבל החלטות כאשר הוא נתקל בנושאים בעלי ערך, לא בהתעלמות מהמערכת הפוליטית כולה, אבל בצורה הרבה יותר מהירה מהפרלמנטים האירופיים. ראינו זאת אפילו בשנתיים האחרונות, בנושאים כמו בוסנייה ועיראק. אין הוא משוחרר ממחלוקות, ואין הוא משוחרר מאילוצים פוליטיים. זו בוודאי דמוקרטיה במיטבה, אבל יש שם איזו מידה של יציבות פנימית שאיני מזהה במערכת שלנו.

התוצאה של שינוי, אם נחולל אותו נכון, תהיה שבמועצה, שהיא מפוספסת כמו פסיפס של קבוצות אינטרסים המייצגות את כל הגוונים בעיר, ראש העירייה לא חייב למצוא חן בכל רגע בעיני כל קבוצה. הוא בהחלט יכול לנווט דרך שלבים ומצבים שבהם אין לו רוב רגעי מוחלט, ואין הוא מגיע כתוצאה מכך לשיתוק, ואין הוא נדרש לעקוף נושאי מוקד שלפי דעתו ישפיעו על הוויית העיר כולה בטווח ארוך, וברור לו שבתום חמש שנים הוא יעמוד לבחירה או למשפט הציבור על מכלול הישגיו ועל מה שהוא לא השיג, והציבור יכריע מה נכון לעשות. המבחן יהיה על מכלול התוצאות, ולא על כל רגע נתון, ולפעמים ישנם רגעים קשים שדווקא בהם קשה מאוד להגיע להסכמה.

יש כמה סוגי ביקורת שהזדמן לי לשמוע בשיחות שאני מקיים בנושא הזה עם אנשים. נקודת ביקורת או כיוון ביקורת ראשון אומר: אי-אפשר לצפות שהמשטר יוכרע או יוסדר רק על ידי כלים. זו גם תרבות. הרבה מזכירים את החוקה של הפיליפינים. אני חושב שהיא תרגום מילה במילה, אולי אפילו לא תרגום, של החוקה האמריקנית. זה עוד לא עושה את הפיליפינים לאמריקה. ברור שישנו רכיב של תרבות ושל הפנמת הכללים ושל מחויבות לכללים, יש איזו עקיבות פנימית ברשות המבצעת וברשות המחוקקת ובכולן, אבל הכלים הם עדיין גורם מעצב ממדרגה

עליונה, ובעיניי הם תנאי מקדים לסיכוי להגיע למערכת יציבה. חבר היסטוריון אמר לי פעם: "תראה, אנחנו, בסופו של דבר, עם ים תיכוני, גם אלה מאתנו שאינם מאושרים מכך". בואו נסתכל מה קורה סביב הים התיכון בתחום מבנה המשטר. הוא אומר: "נעזוב רגע את הגדה הדרומית של הים התיכון, טוטליטריות עם גוון מוסלמי דתי, ונסתכל על הצד הצפוני - טורקיה עד עכשיו לא התאוששה מהמהפכה של אתא-טורק, יוון עוד לא התאוששה מעניין הקולונלים; באיטליה היו יותר ממשלות משנים מאז סוף מלחמת העולם השנייה, אני ככל שהייתי פה זמן קצר, זכיתי לראות שלושה ראשי ממשלה איטלקיים ועוד מתמודדים שהגיעו הנה במסגרת ההיערכות שלהם; ספרד ופורטוגל היו במשך חצי מאה דיקטטורות, ורק עכשיו, בהשקעה אדירה של עשרות ביליונים של אירו, עולות בהדרגה על מסלול של התקדמות; צרפת, שהייתה הילד הרע של אירופה במשך חמישים שנה, מקור אין סופי לצרות, התייצבה לראשונה בחמישים השנה האחרונות כאשר הגיעה למשטר נשיאותי, חצי נשיאותי". ואולי לא מיותר להזכיר למי שמכיר קצת את ההיסטוריה שממנה צמח בסופו של דבר המשטר הזה, הייתי אומר, עם כל ההבנה שלנו שההיסטוריה איננה חוזרת על עצמה, שאי-אפשר להתעלם מקווי דמיון משותפים: מדינה ששלטה בשני עמים והייתה צריכה להתנתק מהשליטה בשני עמים. בהודו-סין זה קרה, כשמנדס ברנס במובן מסוים השליך את עצמו על הקו ואמר: "אני מתנתק מזה בתוך שנה", והגיע לדבר כואב וקשה אף יותר, אלג'יר. למעשה, לפני שהשתנה מבנה המשטר כולו, כולל יצירת המאזן הזה בין סמכויות נשיאותיות לבין משאל עם, לא היה אפשר לבצע את מה שנדרש באופן קריטי כמעט לעתידה של צרפת.

הביקורת השנייה שואלת: למה צריך לעשות את הקיים? אני מתכוון לקיים החדש, חבל לשנות, ואין כוח פוליטי להעביר זאת; אין רוב. והתשובה שלי לעניין הזה היא שראשית זה לא הושלם עוד. אין עוד אחוז חסימה. האם הוא עולה? רק הזמן יגיד. ואני מוכרח להגיד שאני מקווה מאוד שהמצוקות, חלילה, הטרגדיות המחכות לנו בהמשך הדרך, כאשר נגיע לרגעי האמת בהחלטות המהותיות על זהותה וכיווני התפתחותה של מדינת ישראל, לא יבואו עלינו אז, בשלב שיהיה מאוחר מדי ושגם התיקון החוזר הזה לא יהיה מסוגל לתת את התשובה ליציבות פנימית שתאפשר פעולה.

נקודת ביקורת שלישית אומרת: אין איזונים. יש אצלנו דימוי של משטר

נשיאותי בעיקר כדיקטטורה, או סוג של דיקטטורה רחמנא ליצלן. אני אומר שזה לא נכון: אנחנו מסתכלים בכל המדינות האלה שהזכרתי, יש בהן איזונים מובנים אל תוך התהליך: בארצות-הברית - הקונגרס ועצם המבנה של ה-states, בצרפת - המוסד של משאל עם, האפשרות של קו-הביטציה, ככל שנשיאים לא אוהבים אותה; בבריטניה - חוץ מן המסורת הבריטית והאופי הבריטי, בהחלט בית הלורדים; בגרמניה - במבנה של הלנדס, ובכל מקרה בשתיחה, גם בגרמניה, הבית העליון. הצירוף הזה של בחירות אזוריות, בית עליון וממשל, או רשות מבצעת שאי-אפשר להחליף אותה בהינף יד של קפריזה פרלמנטרית, אני מוכרח להודות שהוא נראה לי הצירוף הנכון. העיקר, שלא נאמר בביקורת, אבל אני מרגיש אותו זורם מתחת לפני השטח. הוא ההרגשה שבעצם המבנה הפרלמנטרי משקף נכון יותר את תמונת האמת של המבנה החברתי שלנו, שהוא כפיפס.

העובדה היא נכונה, אבל המסקנה שלי היא אחרת. בעיניי, דווקא משום שהמבנה שלנו שבור כל כך, יש קבוצות גדולות, לפעמים של מיליון איש, בתוך החברה הישראלית שאינן שותפות לחזון של רובנו, לגבי אופייה ומהותה של מדינת ישראל בטווח ארוך. דווקא משום שהמבנה הזה שבור כל כך, חשוב בעיניי שמבנה המשטר יאזן את הכוחות הצנטריפוגליים. אני כבר לא מדבר על הנטיות ההיסטוריות, הגנטיות כמעט, ברמה הציבורית לריב ולמחלוקות אין-סופיות, המתועדות, למי שירצה לעיין, במסכתות המתאימות בתלמוד.

המבנה של המשטר שלנו, בפרט כאשר קיימות בעולם, בתוך קבוצת ההתייחסות שלנו של מדינות דמוקרטיות מתקדמות, דוגמות שהדבר הזה עובד כהלכה, היה צריך לשמש לנו מקור השראה לנוע בכיוון הזה. מה דרוש? איני מתיימר לדעת, אבל אני מרגיש שמבין האפשרויות האלה מתאים למדינת ישראל משטר נשיאותי. אני קורא לו 'ממשל ראש עירייה', לאלה מאתנו שקשה להם לא להיבהל מהאלמנטים הדיקטטוריים שבנשיאות, או דיקטטוריים לכאורה. אני חושב שבחירות אזוריות שבהן שמונים חברי כנסת היו נבחרים בעשרים אזורים מתאימים, ארבעה חברי כנסת באזור כדי לאפשר פיצול מסוים, וארבעים במישור הארצי, בדומה למתכונת של בית עליון, צירוף זה עם נשיא בדגם הצרפתי או האמריקני, כמובן שזה צריך להיות קונסיסטנטי עם הנדבכים האחרים, הוא הדבר הנכון למדינת ישראל. אני חושב שזהו כורח, ואני חושש שאם נירטע מלפעול, המציאות תכפה זאת עלינו

בתנאים הרבה יותר קשים והרבה יותר דרמטיים וגרועים.

♦ **אריק כרמון:** לצערי זרקת פה כפפה שקשה יהיה לנו להרים אותה בצוק העתים, אבל אני רוצה להחזיר לך כפפה, מאחר שבמידה די מהותית החתום מטה חולק בצורה קיצונית על העניין הנשיאותי, והגדרת המשטר הפרלמנטרי אינה רק עניין שמשקף אווירה, אלא הכלי היחיד ליציבות ולוודאות. אבל כדי שלא ניכנס לוויכוח וכדי שניכנס לדיון עיוני, אני רוצה להזמין אותך לשיח, כפי שעשינו פעם, של כמה שעות במכון, כי זרקת שורה של נקודות שכדאי לעבור עליהן אחת אחת. רק בצורה אנקדוטית, הזכרתי למר מרידור שיוני 1995 בכינוס קיסריה, היה חודש לפני שוועידת מפלגת העבודה הייתה אמורה להתכנס לדון בביטול הבחירה הישירה, ורבין כעס על כך מאוד. הוא הגיע לכינוס, ואני קיבלתי אותו בפתח, והוא אומר לי: "אתה כל הזמן גורם לי צרות", ואני ניסיתי לברוח מזה. הגענו לחדר האוכל, ושם אני אומר לו: "בוא, רד מזה". ישבנו ליד השולחן, מר מרידור ישב אתי לשולחן של ארוחת הצהרים, ורבין אומר: "אתה בכלל לא מעלה בדעתך כמה אני צריך להתמודד עם הצעות אי-אמון והצבעות אי-אמון, אי-אפשר לעבוד כך!". אז דן מרידור אמר לו: "אינך צריך לקחת בולדוזר בשביל לחרוש עציץ. יש תיקון אחד, והוא הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית". הוא לא שמע על זה עד אז. מה שאיננו אנקדוטה הוא שמפלגה אחת בבחירות האחרונות, כשהלכנו לקלפי עם פתק אחד, זכתה בארבעים מנדטים. זה שינוי דרמטי. ההערכה שלי, ואין לי שום הוכחה לכך, שהכנסת הזאת, על בסיס של מפלגה גדולה ויציבה, תזכה לאריכות ימים, לעומת הכנסות הקודמות. אלה רק הערכות, אני חושב שהדבר היחיד העולה מהן לצורך המשך הדיון שלנו הוא כמה המציאות הזו עדיין נזילה, ואין דבר חשוב יותר מלהגיע אל ההגדרה המוסכמת של גבולות הגזרה, ואחת ולתמיד לקבוע אותם במסגרת של חוקה בהסכמה, כדי להגיע לאותה יציבות ולאותה ודאות. הגדרנו את הפנל הבא 'הרשות המבצעת מנקודת הראות של הקבינט ולשכת ראש הממשלה'. נמצאים פה שלושה מזכירי ממשלה לשעבר, ומר ליאון שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

♦ **דן מרידור:** הנושא שנתבקשנו לדבר עליו בפנל הוא הרשות המבצעת מנקודת המבט של הקבינט ולשכת ראש הממשלה. צריך לשים לב לשני הביטויים שחברו יחד - הקבינט ולשכת ראש הממשלה - המעלים שאלה ראשונה לדיון, ויש לה הסתעפויות. אבקש מהחברים להתייחס אליהן: מי המחליט אצלנו? מי הרשות המבצעת אצלנו?

להבדיל מאמריקה או מהמודל שמר ברק הציע פה, ראש הממשלה איננו הרשות המבצעת. יש לו מעט מאוד סמכויות, בניגוד למה שרבים מראשי הממשלה חושבים. במשטר הנוכחי, אין לו כמעט סמכויות, אבל יש שרים רבים שסמכויותיהם החוקיות עולות על שלו בהרבה. הרשות המבצעת היא הממשלה, הקבינט, ולא ראש הממשלה. הסמכות להחליט היא בידי הממשלה ולא בידי ראש הממשלה. הייתה אפיזודה חשובה שנגמרה זה עתה, של משטר קצת שונה. גם שם לא היה מעבר מלא, והרשות המבצעת נשארה גם שם הממשלה ולא ראש הממשלה; להבדיל מהמצב באמריקה, שם הנשיא לא צריך לערוך הצבעה, ולא חשוב אם רוב שריו חושבים ההפך ממנו. הוא שומע, כמו רמטכ"ל, ומחליט, וזאת החלטת אמריקה. אצלנו יכול ראש ממשלה להיות משוכנע בדבר אחד, ומצווה עליו לפעול בניגוד לדעתו, אם הממשלה חושבת ההפך ממנו. לכן, כשאומרים קבינט ולשכת ראש הממשלה, השאלה הראשונה שהייתי רוצה להציג היא שאלה מורכבת: מי שמחליט היא הממשלה; היא יכולה כמובן להחליט להעביר חלק מסמכויות ההחלטה שלה או את כולן אל ועדה, ולפעמים אפילו אל איש אחד (ודלגציה של סמכויות). אבל כשאתה אומר שהממשלה מחליטה, השאלה היא אם זאת האמת של חיינו, או שזו נורמה מחייבת ולא נוהגת. כדי להחליט צריך לדעת, אבל האם מישו מספר לשרים את האמת? בנושאים צבאיים ומודיעיניים, האם באמת השרים יודעים מה קורה? אלה שקראו "ידיעות אחרונות" או "מעריב" יודעים פחות, או אולי קצת יותר. גם בקבינט הביטחוני מדברים לעתים בערך ברמת הסיווג של "ידיעות אחרונות", אולי קצת יותר.

קבוצה מצומצמת יודעת מה באמת קורה, שלושה-ארבעה שרים, אבל לא בידיהם זכות ההחלטה. איך פותרים את הדילמה? אשמח לשמוע עליה מהחברים פה, כל אחד בתקופתו, ד"ר נאור היה הראשון, הוא עבד חמש שנים עם מנחם בגין, ומר ליאון היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה אצל נתניהו, וח"כ הרצוג היה מזכיר הממשלה של ברק, וח"כ סער היה עד לאחרונה מזכיר הממשלה. עכשיו אני יכול לברך את שני האחרונים, את ח"כ הרצוג ואת ח"כ סער, על הצטרפותם לכנסת. איך פתרו את הבעיה, את המתח בין הסמכות להחליט שבידי הממשלה לבין המציאות, שלא הממשלה מחליטה אלא רשמית בלבד, אם בכלל, וגם כשהיא מחליטה היא לא מחליטה על בסיס ידע אלא סומכת על ידע של אחרים?

♦ **אריה נאור:** אם ללכת בכיוון שדן מרידור התחיל להתוות, אני מציע שנבחין קודם כול בין הסמכות הפורמלית לבין המציאות הלא פורמלית. מבחינת הסמכויות הפורמליות, מעמדו של ראש הממשלה דומה למעמדו של יושב ראש מועצת מנהלים יותר מלמעמדו של ה"צ"ף אקזקיוטיב", אבל הלכה למעשה, וזהו בעצם מבחן המנהיגות של ראש ממשלה, הוא הרבה יותר מהשילוב של שניהם גם יחד. ראש הממשלה צריך להנהיג את הממשלה שאותה הוא הרכיב. הוא צריך להביא לידי כך שבממשלה יהיה רוב לעמדה שהוא נוקט, ולפעמים, וזה חלק מהליקויים שיש בתרבות הפוליטית שלנו, לא תמיד העמדה שראש הממשלה נוקט בפומבי היא העמדה האמתית שלו. ראש הממשלה אמור לדאוג לכך שלעמדה האמתית שלו יהיה רוב בממשלה. יש דוגמות היסטוריות רבות לאמירה הזאת, אבל אני חושש שלא כאן המקום להיכנס לפירוט היסטורי, היסטוריוגרפי.

כיצד ראש הממשלה יכול להבטיח שיהיה רוב לעמדה האמתית שלו? זה כבר תהליך פוליטי. זה קשור ביכולת השכנוע, זה קשור גם במעמדו של ראש הממשלה בתוך קבוצת המחליטים.

היו ראשי ממשלה מהסוג הזה שבני אדם הלכו אחריהם, ולעתים הלכו אחריהם בתנאים קשים מאוד, גם כשלא היה להם מעמד פורמלי, כשהם לא היו יכולים להביא לידי הכרעה וכפייה אלא רק לידי שכנוע. ראש ממשלה מהסוג הזה יעביר בממשלה את רצונו האמתי בנקל. ראש ממשלה שאין לו יכולת כריזמתית מן הסוג הזה תלוי יותר ויותר במעמדו הפורמלי, וככל שהוא תלוי יותר במעמדו הפורמלי, הוא נוטה יותר להסתמך על שירותי ייעוץ ועזרה ועבודת מטה, על צוותי חשיבה וכל כיוצא באלה אמצעים אדמיניסטרטיביים פרוצדורליים שיקלו עליו להביא את הממשלה לקבל את עמדתו. ראש ממשלה מהסוג הראשון וראש ממשלה מהסוג השני חייבים, כמובן, לספק לממשלה מידע, כדי שהממשלה תוכל לקבל החלטה, וכפי שדן מרידור העיר בצדק, המידע הזה איננו זמין לממשלה; בראש ובראשונה בעניינים החשובים ביותר הקובעים את גורלנו, העניינים שאותם נכדינו יצטרכו לשנן לקראת בחינות הבגרות, הדברים הקובעים את המקום בהיסטוריה. ברור שהממשלה איננה יכולה להיות שותף סוד מלא, אבל הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. הממשלה לכאורה היא המפקד העליון של צה"ל. מה הממשלה יודעת על הדברים האמתיים? היא אינה יכולה לדעת את הכול.

עוד בימי בן גוריון הקימו ועדת שרים לביטחון, כדי לשתף את רכיבי הממשלה השונים ביסודות של המידע, ומנגד לשמור את מסגרת המידע בצורה זקופה יותר. גם ועדת השרים לענייני ביטחון איננה יודעת הכול. יש דברים שלפעמים יודעים אותם מעט שרים. מטבע הדברים זה כך, ולא ייתכן אחרת.

יש ערך רב בקביעת סדר היום הציבורי הלאומי לאותם דברים שהממשלה תאמר בקול רם, ויש ערך רב מאוד לאותם דברים הנכללים בדיון הציבורי הפתוח, שהוא יסוד הדמוקרטיה לפני, בזמן ואחרי קבלת ההחלטות.

המבחן העיקרי של הדברים הללו הוא מבחן האמת. האם המנהיגים שלנו אומרים לציבור את האמת על כוונותיהם? כשהם ירדו מן הבמה, איזו מדינת ישראל הם רוצים להשאיר מאחוריהם? לא כולם אומרים את האמת הזאת. יש המסתירים את כוונותיהם, וזה כמובן מכשול כבד מאוד לדמוקרטיה. לעומת זאת יש כאלה שכאשר הם נכנסים ללשכת ראש הממשלה, הם רואים שצדק קרל מרקס באותו משפט המצוטט הרבה מההקדמה לכתבי יד כלכליים פילוסופיים, שלפיו "ההוויה קובעת את התודעה". לא כל מה שרואים מחוץ ללשכה הזאת רואים מתוכה, וגם זאת חייבים להביא בחשבון.

♦ **דן מרידור:** הממשלה במובנה הצר, הקבינט, היא גם ההנהלה של הפירמה. האם כשיש לה תפקיד של מטה, היא צריכה לעשות עבודת מטה אל מול הגופים השונים? כך למשל, כאשר מביא שר הביטחון הצעה לאפשר כניסה של יחידה כלשהי מעבר לקו הסגול בלבנון או לייצר מטוס או הצעה אחרת של משרד הביטחון, או כששר הבריאות מביא הצעת סל הבריאות, האם הממשלה עושה עבודת מטה מול ההצעה הזאת, או שהמזיע הוא בעל המונופול על האינפורמציה ועל הניתוח שלה ועל האלטרנטיבות? האם הממשלה מתפקדת כמטה? השאלה היא כללית, והיא מיוחדת למערכת הביטחון, כי שם האינפורמציה איננה יכולה להידון בעיתון "הארץ", "מעריב", "ידיעות אחרונות", בטלוויזיה, במכון לדמוקרטיה, כי הנושאים חסויים.

♦ **יצחק הרצוג:** לו הציעה ממשלת ישראל לחוקק חוק בהוראת שעה או בחוק הסדרים המגביל את חופש הביטוי, השולחן הזה היה מזדעק. אני אומר לכם שהחוקים שאנחנו עומדים בפניהם היום מגבילים זכויות מוקנות של בני אדם בחברה, ואנחנו נמצאים בשיאו של עימות בין שלוש הרשויות. לדעתי, כל הספר הזה יגיע לפתחו של בית המשפט

העליון, והוא יצטרך לקבוע את גבולות הכוח בין שלטון לבין פרלמנט. באשר להערתו של פרופ' כרמון על עצמת השלטון לאור התיקונים הקטנים לכאורה, אני רואה היום קואליציה חזקה, המובילה בשבוע ימים חקיקה שלעולם בשום מדינה דמוקרטית אחת לא הייתה עוברת בצורה כזאת בלי איזונים ובלמים. ואם בכך עסקינו, ראיתי בכל פרלמנט בעולם דיונים של שעות וימים, כשבסוף מי ששומע גם בא להצביע, ולא מחליף אותו ראש הקואליציה ברגע האחרון, אם אין הוא מוצא חן בעיניו. כלומר המכלול ונקודת המבט נרחבים הרבה יותר.

ובאשר לשלטון עצמו - השלטון לוקה בשלושה חסרים: ראשית, אופן הניהול שלו כניהול. לראש ממשלה יש סמכויות אדירות מעצם בחירתו ומעצם סמכותו. מי שקורא היום את הספרים על מלחמת ששת הימים, רואה איך לוי אשכול עמד בלחצי תופת של המטכ"ל והממשלה, ובקול מכריע עצר החלטות או קבע החלטות. כלומר מלחמה ושלוש נמצאים אינהרנטית בידי הרשות המבצעת כמעט ללא גבולות. אבל עבודת המטה של הרשות המבצעת לקויה. הזמן והקשב של הרשות המבצעת כמעט אפסיים. השבוע הגיע אלינו שר מוכובד מאוד לוועדת הכספים, ואמר לנו שהממשלה לא דנה אפילו בסעיף אחד בנושא הנוגע לכל אם בישראל ושהוצג לפנינו כלאחר יד! לא דנה, ולא הוצג בפניה המשמעויות ארוכות הטווח לעשרות שנים קדימה. ואתה אומר לעצמך: "איפה הכלי שצריך לתת לממשלה, ולאחר מכן למי שמציג את המדיניות שלה?" וחסר נושא ניירות עבודה ועבודת מטה מסודרת, ומבקר המדינה העיר על כך לאחרונה. בממשלת ברק הועברו אלפיים החלטות. חלקן בוצעו, אבל הרבה מהן, אם נבדוק אותן, נתקעו בצנרת. מדוע? מכיוון שלא הייתה עבודת מטה אמיתית של השרים, מכיוון שבהמשך הדרך ההחלטות נתקעות במרכזי עצמה אחרים של השלטון, שהם מרכזיים ברמה הפקידותית. וחמישה פקידים הם בעלי עצמה גבוהה משל שרים - כמו היועץ המשפטי, נציב שירות המדינה, החשב הכללי, ראש אגף התקציבים וכיוצא בזה - ובסופו של יום אתה מוצא מצב שבו מצד אחד לשלטון יש כוח כמעט בלתי-מוגבל בתחומים מסוימים, ומצד אחר הוא מסורס לחלוטין בתחומים אחרים. המסקנה שלי היא שהדבר היחיד היכול לייצב את כל המערכת הזאת, לקבוע גבולות גזרה אמיתיים של כוח מצד אחד, ושל זכויות של חברה אזרחית מצד אחר, היא החוקה. מכאן גם האמונה האמתית שלי שהעבודה שאתם עושים חשובה כל כך.

♦ **דן מרידור:** איני זוכר שממשלות אי-פעם קיבלו ניירות מטה, חוץ מאשר הניירות של השר המציע: וגם כשיש אפשרות לקרוא, האם השרים בכלל מעוניינים בכך? האם הבעיה היא בעגל, בפרה או בשניהם? זה כבר עניין פוליטי אני מניח, כי הצלחתם בממשלה לא קובעת כל כך את עתידם הפוליטי. זה לא כמו בחברה מסחרית - שאם אתה מצליח, אתה מתקדם. הצלחה בפוליטיקה היא הצלחה אחת, והצלחה בעשייה עצמה היא הצלחה אחרת.

אני חוזר לח"כ סער. אתה מזכיר הממשלה, ואתה יכול להשוות ליותר מראש ממשלה אחד. גם אני וגם אתה עבדנו עם שני ראשי ממשלה: אני עם בגין ושמיר, ואתה עם נתניהו ושרון, ויש לך נקודת השוואה קצת שונה משל משה ליאון ושל ח"כ הרצוג, שעבדו עם ראש ממשלה אחד. האם זה אינהרנטי או עניין של אישיות, שהממשלה בעצם אינה מקבלת עבודת מטה, ושהשרים לא קוראים באמת גם כשאומרים להם לקרוא, את החומר המודיעיני?

♦ **גדעון סער:** השאלה שהעלית היא שאלה רטורית, כי בנושאים העיקריים, המדיניים, הביטחוניים, האסטרטגיים, סמכות ההחלטה היא אמנם בידי מליאת הממשלה או ועדת שרים, אבל לא באמת היא מקבלת את ההחלטה.

יש כמה דרכים להתמודד עם זה: אני יכול לתת כמה דוגמות שחשבת עליהן, ואלה לדעתי באמת החלטות כבדות, למשל החלטות הנוגעות להקמת גדר ההפרדה - אלה החלטות היסטוריות. מעולם לא חצתה את ארץ ישראל גדר, והן כן התקבלו בממשלה בקבינט. החלטות שיכלו להיות להן משמעויות אסטרטגיות, כמו תקיפה של מטרות סוריות בלבנון, מובאות לקבינט. אפילו ההחלטה להימנע מלשתף פעולה עם ועדת הבדיקה בג'נין הובאה לממשלה או לקבינט, איני זוכר בדיוק. אלה כמה דוגמות בנושאים מרכזיים מאוד.

אולם החלטות בתחומים הנוגעים לניהול המגעים המדיניים מהסוג שאנחנו פוגשים בימים אלה, ועד החלטות הנוגעות ליכולות האסטרטגיות של מדינת ישראל, לא רק שאינן מובאות לממשלה, בחלק מהן אין לשרים מושג קלוש. אתה צריך להשתדל לעשות כמה דברים: אחד, להנהיג קבלת החלטות בפורומים מצומצמים יותר. בעבר כניסה לשטחי A היה מעבר דרמתי, ותקיפה של מטרות של ארגוני הביטחון של הרשות הפלשתינית התקבלו בתהליכי דיון מסודרים בקבינט הביטחוני. במשך הזמן זה הפך תדיר כל כך, והסכסוך הפך לכזה שבאמת לא היה

טעם ענייני להעביר זאת לממשלה. הצרנו העברת סמכויות בהחלטה של הקבינט. אני חושב שכאשר הסמכות נודדת, צריך לעגן זאת. לא צריך לבצע זאת בלי לעגן זאת.

אתה במאבק תמידי, ברמה כזו או אחרת, עם ראש הממשלה, לשכנע אותו להביא דברים להכרעה של הממשלה והקבינט, כי הרבה פעמים הדבר הוא בניגוד לאינסטינקט הטבעי של ראשי ממשלה. איני יודע אם שניים הם מדגם מייצג, אבל לפעמים יש נקודות שבהן הם מבינים שכדאי להם להביא זאת למליאת הקבינט. אני חושב שזה אחד התפקידים של מזכיר ממשלה: הוא צריך לעמוד על המשמר בנקודות אלה.

יש מקרים שבאמת מובאים לממשלה רק לכאורה. אתה בוודאי זוכר את אותה ישיבת קבינט ביטחוני או ממשלה, איני זוכר, שהוחלט על כיתור ה'מוקטעה', ותוך כדי השיחה התקבלו הדיווחים שהכוחות ערוכים כבר סביב המתחם הרלוונטי, וכמובן לממשלה היה חופש להסיג את הכוחות לאחור. אבל זו חירות יחסית.

ח"כ הרצוג דיבר על חוק ההסדרים, וגם על נושאים אחרים, ונראה שדברים שאתה רואה מכאן אינך רואה משם.

דרך אגב, אני מסכים עם הניתוח של מר ברק, וזה לא משתנה באופן מהותי מפני שאתה עובר לשיטה של אמון קונסטרוקטיבי. זה בוודאי חשוב, אבל זה דבר קשה ביותר מבחינת המשמעויות שלו. אבל הבעיות הן לא רק של המערכת הפוליטית, והחולשה של הרשות המבצעת היא חולשה הנובעת במידה רבה מעצמת יתר של מערכות של פקידות מקצועית מול הדרג הפוליטי. מי שמוכן להודות שזה קיים באגף התקציבים, לא יגיד שזה נכון כשמדובר במשרד המשפטים. זה נכון בשני המקרים, ויש עוד.

הדבר הזה בא לידי ביטוי גם כתוצאה מריכוז או מרמת מומחיות הרבה יותר גבוהה, והמומחיות היא לא דווקא בנושאים. היא לפעמים בהליכים הטכניים של איך אפשר לקדם או להרוג דבר, וגם האי-יציבות הפוליטית תרמה לכך במידה רבה, כי כשהמערכת הפקידותית מעריכה ששר בא לשנה וחצי או לשנתיים, ועד שהוא לומד את הדברים, הוא כבר מתחלף, אז כמו שאומרים החבר'ה "היא סופרת אותו פחות".

יש פה בעיה מבנית. אני אתן רק דוגמה אחת מיני רבות, שקוממה אותי בלשון המעטה. כאשר מסגרת הליכי האישור של התכנית הכלכלית עלתה, ודנו עם המערכת המשפטית בסוגיה של קיצוץ בחקיקה ודרך

אגב, השאלה היא מהם הכללים, כי קראתי את החומר ששלחתם על ניגוד עניינים אישי ומוסדי: "חלים על פקידי מדינה שבאים להחליט לגבי החוקיות/החוקתיות של פגיעה בשכרם", האם יש סיכוי שזה יופיע אי פעם בדוח מבקר המדינה? באו פקידים שהאחריות אינה מוטלת עליהם, ואמרו: "מה פתאום החלטתם להוריד מסים בזמן שאתם מקצצים שכר?". אז מה לעשות שהדרג המדיני חושב שההורדה במסים תביא לצמיחה, ותוציא את המשק מהמצב שבו הוא נמצא? הם שופטים זאת כמיטת סדום טכנית וכביכול משפטית, שהיא חלק מהאשליה היכולה להיות תחולה של נורמות ערטילאיות על כל תחומי החיים. זהו בעיניי דבר בעייתי ביותר, אבל הם מחזיקים את הממשלה בצוואר. דבר כזה יכול לגרום לקריסת הכלכלה, כי הממשלה לא תוכל לבצע את הצעדים הנדרשים, ובסופו של דבר האחריות אינה מוטלת על הממשלה.

עבודת מטה של הממשלה: כמובן צדקת בהערה שלך שאין דחף בר כיבוש של השרים לקבל ניירות עמדה, וגם כאשר הם מקבלים אותם, אין להם הדחף לעיין בהם. זה לא תמיד כך. צריך להתייחס לכך בצורה הנכונה, ולהגביל את הביקורת בכמה מובנים.

♦ **דן מרידור:** אני חושב שדעתי פה היא דעת מיעוט, דעת יחיד. אני חושב שמתרחש כאן תהליך הפוך מהרצוי. בעידן המודרני צריך יותר ויותר להבין היטב ולעומק כדי לקבל החלטות, ולהביט בראייה רחבה ואינטר-דיסציפלינרית יותר מאי פעם. אבל קשה להגיד שהפוליטיקאים הנבחרים היום עומדים בקריטריון הזה, ואיני מדבר על כולם כי יש ביניהם נבונים, וכל ראשי הממשלה האחרונים שלנו היו אנשים אינטליגנטיים. אני מניח שמדד הידע וההבנה בשני הגופים שהזכרת - אגף תקציבים וכולי - עולה בסדרי גודל על מה שיש בממשלה המחליטה אחר-כך. הדמוקרטיה מחייבת שהממשלה תחליט, ולצערי יש פחות מדיי כוח לגופים המקצועיים. הדיבור המקובל על "הפקידים", רבין למשל היה אובה ככה לזלזל ב"פוגלים", הוא דיבור לא רק הרסני ומסוכן, אלא הוא גם דיבור המביא תוצאות רעות מאוד בסוף.

♦ **גזעון סער:** אמרתי שיש להם יתרון במומחיות, אבל אין להם סמכות במובן האחריות, כלומר זה לא באחריותם.

♦ **דן מרידור:** אני מדבר בדיוק על האחריות. אני חושב שהאחריות של הנבחרים היא לא לסמוך על עצמם בעניינים שבהם הם מבינים מעט מאוד, אלא לסמוך על אנשים מבינים ולעשות כן הרבה יותר משהם

עושים היום. זו דעתי הכללית, אבל אפשר לנהל על כך ויכוח. אני חושב שיש היום נטייה הפוכה. אגף תקציבים עשה שגיאות גדולות בעבר, וגם המשפטנים שגו, אבל לו היו לך מאה לירות או מאה מיליון שקלים, ולו הייתי שואל אותך מי אתה רוצה שיטפל לך בהם, ושלוש קבוצות לפניך: אנשי האוצר, אנשי משרד המשפטים - זכיתי להיות אחראי לשניהם בתקופות שונות בתפקידי, או הפוליטיקאים - שרים, חברי כנסת, אני יודע איפה היית שם את כספך, ואני הייתי שם את כספי באותו המקום.

לכן הייתי רוצה אינטגרציה רבה יותר של המקצוענות עם הפוליטיקה. מר ליאון, לא היית במזכירות הממשלה אלא בלשכת ראש הממשלה, בסך הכול קומה אחת הבדל, וראית את הדברים מקרוב. דיברו פה על הזמן הרב שראש הממשלה מקדיש לשרידות פוליטית, לתמרון פוליטי, כדי להתקיים וכדי לפעול, ועל הזמן המועט שהוא מקדיש לפעולה. אני מוכרח להגיד שמבין ראשי הממשלה שראיתי, היו כאלה והיו אחרים, אני חושב שגם בגין וגם שמיר לא עסקו יותר מחמישה אחוז מזמנם בזה, אפילו פחות מזה. האם זה עניין של עידן אחר, של אנשים אחרים? ואיני בא לתת ציונים. אני יודע שגם נתניהו וגם שרון, שראיתי מקרוב, עסקו הרבה יותר בזה.

אני רוצה לשאול אותך אם נעשה משהו משמעותי על ידי ראש ממשלה, כפי שאתה ראית, כדי שתהיה עבודה מטה טובה, פרט לשר או לסוכנות המעוניינים המביאים את ההצעה, שיש להם עניין בה?

♦ **משה ליאון:** ברשותך, לפני שאענה לשאלתך, ברצוני לפתוח במה שאנו עדים לו בחודשים האחרונים, בעקבות שינוי שיטת הבחירות. אמרת בתחילת דבריך שיש הבדל בין ראשי ממשלה, כמו בגין ושמיר, לנתניהו, שרון וברק, שאותם ראינו עוסקים בשרידות פוליטית. אכן כך היה. אתה מדבר בדיוק על התקופה שראשי הממשלה היו בבחירה ישירה, ושבאמת חלק ניכר מזמנם עסקו בשרידות פוליטית, והעיסוק הזה גרם לשינוי העבודה והמדיניות של הרשות המבצעת. זה לא נגרם מחוסר זמן של ראש הממשלה לעסוק בנושאים עצמם. מלחמת ההשרדות הפוליטית הזו גרמה למעשה לשינוי המדיניות של הרשות המבצעת, לשינוי החלטות, ולמעשה בשנים האחרונות, רוב הזמן היינו עדים לסחיתות קואליציוניות. היו כמה מפלגות סקטוריאליות שהגנו על סקטורים מסוימים, ולא הסתכלו בכל הנושא באופן כללי. אני רוצה להתמקד בנושאים הכלכליים. אני חושב שדווקא עכשיו, בתחילת שנת 2003, אנחנו חוזרים למה שהיה לפני 1996 - לממשלות יציבות הרבה

יותר. כפי שאמר ח"כ הרצוג, יש לנו כרגע קואליציה חזקה ויציבה הנותנת לרשות המבצעת לבצע מדיניות כפי שהיא רואה לנכון. אני מקווה שבתום ארבע השנים האלה נוכל לבוא ולומר שהרשות המבצעת במדינת ישראל יכולה לבצע את המדיניות הכלכלית שלה או את המדיניות שלה בכלל, כפי שהיא רואה לנכון, ולמעשה לשם כך היא נבחרה בציבור. אנחנו רואים זאת דווקא בשבוע האחרון, בהפרטת 'אל על', שהשרים החליטו לבצע את הפרטת 'אל על' ולוחצים במלוא הכוח על הנושא ורוצים להעביר אותו. מה שאף פעם לא האמנו שניתן לבצע - אנחנו רואים אותו קורם עור וגידים. כך גם באשר לתכנית הכלכלית, ולא משנה אם היא טובה או לא. אבל אם אנחנו מדברים על הורדת שכר, וכנראה אין מנוס מלבצע זאת, הרשות המבצעת יכולה לבצע זאת.

לגבי שאלתך, אני חושב שראש הממשלה בהחלט צריך להיות מעורב בכל נושא ונושא המובא להחלטת הממשלה. אם אתה שואל אותי מבחינת כוח אדם העומד לרשותו - אין לו די. הוא נעזר במשרד האחראי לאותו נושא. הוא צריך להקדיש כמה שיותר זמן לדיונים בנושא, אבל אצלנו ראש הממשלה עסוק באין-סוף נושאים שהם לא דווקא חשובים או דחופים באופן מיוחד. בואו לא נתמקד כרגע בהישרדות הפוליטית אלא גם בנושאים המדיניים - נותר לו פחות זמן לעסוק בנושאים הכלכליים, ולכן אני חושב שעל כל שר ושר לבצע את עבודת המטה שלו במשרדו, ורק לאחר מכן להביא זאת לראש הממשלה לדיון. בהחלט קשה מאוד לרדת לפרטים בכאלה דיונים, וקשה לשנות אפילו החלטות של שרים, אלא אם כן התפקיד הוא גם לשמוע את הדעות השונות. תמיד מעורבים בהחלטה כמה משרדים, ותפקיד ראש הממשלה הוא לגשר בין המשרדים האלה, ולהגיע להחלטה מוסכמת. כך גם לגבי השרים עצמם. לא הייתי מצפה שכל שר יעסוק במה שקורה בתיק אחר. אני בהחלט חושב שאמנם יש ממשלה, והיא מקבלת את ההחלטות, אבל קשה מאוד לדרוש משר לרדת לעומקה של כל החלטה והחלטה, ללמוד אותה, ולאחר מכן גם לשנות אותה או להביע את דעתו עליה. אני חושב שכל שר צריך לעסוק בתיק שלו, וכחבר ממשלה צריך לדון בכך, אבל בוודאי לא לקחת יותר מדיי אחריות בנושא.

♦ **דן מרידור:** הדברים האחרונים מעלים את הדילמה המרתקת בין אחריות וסמכות מצד אחד לבין הבנה ומקצועיות מצד אחר. האמירה, שהיא נכונה במציאות חיינו - אתה אחראי, אבל אינך צריך להביא;

שר הבריאות לא עוסק בתיירות ושר הביטחון לא עוסק בחקלאות – יוצרת מתח בעייתי, בגלל סעיף האחריות הקולקטיבית (סעיף מספר 4 הישן והסעיף הקיים). למעשה, שר התיירות אחראי למלחמה כמו שר הביטחון. אתן דוגמה: הייתה מלחמה לפני כעשרים שנה בלבנון, ואני זוכר ישיבה אחת. הייתה פעולה שהוצעה, וכל המומחים הסבירו, והשר ציפורי שאל שאלות, והייתה הבנה שזה צעד שצריך לעשות, וכבר עמדו לאשר אותו, ופתאום בא שר אחד שאינו נחשב מומחה לביטחון, אליעזר שוסטק שמו, ואמר: "רגע, אבל איפה הסורים פה בתמונה?". אמרו לו: "הנה, הם פה", ושכחו לציין אותם באמצע המפה. לפעמים שר שאינו מבין שואל שאלה מצוינת, וזה השפיע אז. אני זוכר את השאלה; פשוט שכחו לתאר אותם בתיאור ההצעה.

אם אתה אומר: "נעבור למשטר שבו כל שר יעסוק בשלו", אולי גם המצב החוקתי-משטרי צריך להיות כזה. המצב המשטרי שלנו הוא אחר. האחריות היא שיתופית. הנושאים באים לדיון בממשלה, ואומרים לך להצביע על מערכת הבריאות או על מהלך ביטחוני בממשלה, וקולך כקולו של האחר, אבל בעצם אתה אומר: "פה אני סומך עליו". נוצרת בעיה שאיני מציע דרך לפתור אותה. אני בעד שכל שר ילמד כמה שיותר את הנושאים ויעסוק בהם, ובימי חלדי בממשלות השונות ניסיתי, לא תמיד בהצלחה כמובן, להתערב בכל נושא ולהבינו.

עוד הערה אחת. יש לממשלה יעדים, מטרות, ויש לה מגבלות שהמציאות מגבילה אותה – היא מוגבלת באמצעים שביכולתה לנקוט, ויש לה מגבלות בסמכותה החוקתית. משרד המשפטים ומשרד האוצר מייצגים את המגבלות במידה רבה: האוצר אומר: "אין לך יותר מ-...", והמשפטים אומרים: "אתה רוצה מאוד, וזה חשוב מאוד, אבל אסור לך". אתה רוצה מאוד ולא תעשה זאת. האינטרס הלאומי, לדעתך, דורש זאת, אבל אסור לעשות זאת.

איך מתייחסים ראשי הממשלה אל הגופים האלה? לגופים המגבילים יש גם צד חיובי, אבל במידה רבה הגופים האלה מייצגים את התחום שאסור לחצות. וכמי שהיה בשני התפקידים האלה, אני יכול לומר שראיתי ראשי ממשלה שכשאמרו להם "אסור", הם הורידו ראש ואמרו: "בסדר, אסור, איני עושה זאת", וכנראה יש גם אחרים.

אני רוצה לשאול שאלה מסוג אחר, והיא נוגעת לממשק שבו התחלתי, בין הפוליטיקה לבין האקזקוטיבה. האקזקוטיבה היא פוליטית. ראשי האקזקוטיבה הם אנשים פוליטיים. זאת היא דמוקרטיה.

אבל האקזוקוטיבה צריכה לעבוד כאיש אחד, וזהו סעיף האחריות הקולקטיבית המפורסם. לפי דעתי, חל שינוי גדול מאוד, וראינו אותו לאחרונה על גבעת הקפיטול בושינגטון. אולי החברים היושבים פה, שהיו בתפקידים כאלה, יכולים לספר על היחסים בין שרים לבין ראש ממשלה ועל האפשרות ההולכת ומתרחבת של שרים לדבר נגד הממשלה, לפעול נגד הממשלה בפומבי בכנסת. החלטה עוברת בממשלה, אבל זה אינו מחייב את חבריה, כי צריך לעשות את כל המהלך מחדש בקואליציה בכנסת. שר יכול לנסוע לושינגטון ולדבר נגד החלטות הממשלה ומדיניותה. הממשלה אינה שותפה אמיתית. היא מעין קואליציה זוטא, ולכן היא מאבדת את האופי של גוף ביצועי.

♦ **אריה נאור:** מתוך הדברים שנאמרו גם בסיבוב הראשון ברצוני להציג הבחנה נוספת על ההבחנה בין הפורמלי והבלתי-פורמלי: בואו נבחין בין הפונקציה הלגיטימציונית של הממשלה לבין הפונקציה ההחלטית, בין שני תפקודים או תפקידים של הממשלה.

יש להבחין בין קביעות מדיניות לבין עיצוב מדיניות. שלב עיצוב המדיניות הוא השלב הבלתי-פורמלי. הוא נעשה לפעמים בקבוצות עבודה ולפעמים במוחו או בתודעתו של ראש הממשלה, ולפעמים בהתייעצות ולפעמים בלי התייעצות, וזה השלב המכריע באמת, השלב שבו נקבעים העקרונות. אחר-כך צריך להביא זאת לממשלה, כי לממשלה יש גם תפקיד לגיטימציוני - היא נותנת את הלגיטימציה להחלטה הזאת. יש מצבים כאלה, אך יש גם מצבים אחרים שבהם הממשלה מקבלת בעיה ומתבקשת להחליט בה, וראש הממשלה לא גיבש דעה מוחלטת, ואולי גם השר או קבוצת השרים הנוגעים בדבר מתלבטים, ואז הם משתפים בהתלבטות את הקולקטיב ומנסים לגבש החלטה יחד. גם אז אנחנו יכולים לראות שני דגמים שונים: דגם אחד שבו ראש הממשלה מחליט או מגבש את דעתו בכיוון מסוים, והוא מנחה את הקולקטיב ללכת עמו, ודגם אחר שבו ראש הממשלה או ראש האקזוקוטיבה איננו מתערב בדיון כלל. מי שקרא את המחקרים שנעשו על משבר הטילים בקובה, יכול לראות כמה היבטים מעניינים של התופעה הזאת. זה מעלה, כפי שהעיר מר מרידור בצדק, את בעיית הקשר שבין הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. ככל שהלבטים רבים יותר יש צורך בהישענות רבה יותר על הדרג המקצועי, גם כשזהו דרג מקצועי המטיל מגבלות, וגם כשזהו דרג מקצועי שבעצם משמש כמנגנון קורקטיבי, שתפקידו לעצור בעד השרים מלדהור בכיוון בלתי-רצוי או

בלתי-רציונלי. יש גם תופעות כאלה, מכיוון שלוח הזמנים של הדרג הפוליטי הוא תמיד קצר מלוח הזמנים של הדרג המקצועי, משום שהם מקבלים החלטות גם משיקולים פוליטיים. כשהרכיב הפוליטי הוא דומיננטי, ורכיב ה-policy נדחק לפעמים לקרן זווית, יש צורך בגורם נוסף שיעמיד תמונה אחרת לפניו. משום כך יש ערך רב מאוד לתרומה של הדרג המקצועי בתהליך עיצוב המדיניות ובתהליך קביעת המדיניות גם יחד. כל הדברים הללו מוליכים למסקנה שצריך לשמור על המשטר הפרלמנטרי הקבינטי, כי הוא הערובה הטובה ביותר לתקינות הדמוקרטיה ולתיקון שיבושים בתהליך קביעת המדיניות. ומנגד צריך לשמור על איזון בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי - להגביר את משקלו של הדרג המקצועי בהווה הישראלית ולצמצם את הפוליטיזציה של המנגנון; ואיני אומר ביטולה המוחלט, כי זה בלתי-אפשרי דווקא בגלל הלחצים הפוליטיים הרבים, דווקא בגלל חוסר היציבות של המערכת הפוליטית שלנו, דווקא בגלל תופעות שליליות רבות שהתגלו בשנים האחרונות במערכת הפוליטית.

אחד המכנים המשותפים של רובנו כאן הוא שהיינו מינויים פוליטיים. דווקא משום שהייתי בעבר מינוי פוליטי, ומשום שאני חוקר את הדברים הללו מזווית ראייה אקדמית, אני אומר שהמינויים הפוליטיים הם דבר רע לממשלה ולמדינה, וטוב הרבה יותר היה לולא היו מינויים פוליטיים כלל. אבל במציאות הישראלית לא ניפטר מכך, ולכן צריך לצמצם את הפוליטיזציה עד כמה שאפשר, ולהגביר את השיקול המקצועי, כי זה יקרין על הסיכוי שהממשלה לא תקבל החלטות שגויות.

♦ **דן מרידור:** לא התייחסת לחריגות של שרים, וזה לא מקרי בעיניי. בתקופתך כמעט לא קרו דברים כאלה, לפחות לא כמו היום, אבל איני בא אליך בטענה. אני חושב שזה מצביע על משהו. אני רוצה להעיר עוד הערה לשאלה שהעלית עכשיו, מהיבט משפטי.

אם עובד מדינה בעל סמכות יקבל החלטה בלי לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, או ישקול שיקולים זרים, זו יכולה להיות עילה טובה לפסילה מנהלית של ההחלטה הזאת בבג"ץ או בבית משפט אחר.

האם אנחנו רוצים להחיל זאת על השרים? האם שרים לא צריכים ללמוד את העניין כשהם מחליטים? האם חשוב לאזרח מי קיבל את ההחלטה בצורה לא תקינה? כשאת התהליך שעושה פקיד, הוא יכול

להיפסל מנהלית, והוא יכול להוות עילה לתביעה נזיקית למשל בגין רשלנות. כאשר אותה החלטה עצמה מתקבלת על ידי גוף פוליטי, כפי שהוזכר פה, שהשרים לא צריכים להבין ולא מתעניינים, האם צריך להיות דין שונה? נגעתי בכך מההיבט המשפטי, אך איני רוצה לדבר כמשפטן, אני מדבר בהיבט הציבורי.

♦ **יצחק הרצוג:** במשך שנים רבות ממשלת ישראל הייתה מוסד שהציבור לא הכיר כלל, לא ראה אותה בטלוויזיה ולא שמע עליה ברדיו. ברבות השנים הלכה והתפתחה תרבות של זילות, של התכנסות של המוסד הזה. יש 'הזדמנות צילום' בתחילת כל ישיבה, ובשנים האחרונות זה הפך למעין מסיבת עיתונאים קטנה, וראש הממשלה נואם נואם לאומה בתחילת הישיבה. לדעתי, זה שוחק את מעמדה והופך אותה למעין פרלמנט, ובמעין פרלמנט התרבות היא תרבות של ויכוח ועימות שאחר-כך יוצא החוצה. בד בבד התפתחה תרבות מובהקת של הדלפות. במשך שנים רבות אפילו לא ידעו מתי הקבינט מתכנס, ואני יכול לספר לכם שכשפרצה האינתיפאדה, לעתים ידעו העיתונאים עוד לפני מתי הקבינט מתכנס, וצלצלו להגיד לי שבשעה זו וזו עומדת להיות ישיבת קבינט. הזילות היא במישור התנהגותי מבחינת הנורמות שאתה מקרין לציבור כאשר אתה מתנהל. המונח 'קווי יסוד', מופיע ב'חוק יסוד: הממשלה'. לדעתי שום שר אינו זוכר מה כתוב שם, וזה ממש לא מעניין אותו. אחד הכשלים, לדעתי, הוא העובדה ששר הנכנס לתפקידו ופותח בשורת הצהרות, אין הוא מחויב להוציא 'ספר לבן' - סליחה על הביטוי - ובו טיוטת מדיניות המוצגות לציבור, ולכן כשה קורה הוא שולף מהמותן ויורה. באופן טבעי, מגני האינטרסים הרואים את עצמם בצדק ככאלה, אנשי הדרג המקצועי, נזעקים ומחזקים את מעמדם צעד אחר צעד. דרך אגב, בעיקר בשעות דמדומים של ממשלות מתחלפות, הרבה מאוד החלטות שהצרו את הדרג המדיני הנבחר התקבלו.

עולה השאלה של מתן דין וחשבון, שאליה התייחס ח"כ סער. אתן לכם דוגמה: כשח"כ סער היה מזכיר, סיפר לי שר שבתחום תפקידו הוא מצא רשות ממלכתית מסוימת שיש לה אחריות רגולטורית אדירה, שמשמעותה הרת אסון, אם דברים יתנהלו באופן לא תקין. הוא הציע למנות במינוי מיוחד אדם שהניסיון המקצועי שלו הוא מהטובים בארץ, אם לא הטוב שבהם. דא עקא, הוא היה קצת מבוגר מהגיל המצוי. הוא בילה שנה וחצי בעתירות ובמלחמה בנציבות ובמלחמה ביועץ המשפטי של הממשלה על שורה של דברים, ואמר להם: "תראו, אם חלילה קורה

אסון בתחום טיפולי, את מי יתבעו, את ראשו של מי יבקשו? לא את שלכם, את שלי. הציבור מבקש ממני להתוות מדיניות. אם אני רואה שהמקום רקוב עד כדי כך שגופים בינלאומיים מאיימים בניתוק יחסים ואסון המוני יכול לקרות, אני דורש שתהיה לי גם האחריות ושיקול הדעת למנות!"

אם המקום רווי תככים, פלגנות ודוחות מבקר, ודוחות בינלאומיים אומרים שאי-אפשר לנחות בישראל, כי היא מקום מסוכן, ושר מחליט למנות את המקצוען מספר אחת בארץ, עד לאיזו רמה מגיע הדרג המקצועי בבלימת היכולת שלו למנות כלי לביצוע מדיניות? וזה לא מינוי פוליטי; זה מינוי מקצועי טהור.

הממשלה מקרינה זילות של עצמה. השרים אינם עושים עבודת מטה כזאת שהציבור יתייחס אליהם ברצינות.

הדרג המקצועי נדרש גם להימנע מקיבעון. אם אתה רוצה שהדרג המקצועי יכבש את המעמד הראוי לו (ואני חושב שהדרג המקצועי חשוב בהרבה מובנים מהדרג הפוליטי), יש לדרוש ממנו סיעור מוחות, תחלופה פנימית בתוכו, ושלא יודה אחרי עשרות שנים שהוא טעה, למשל כשהוא נלחם בהתפלה או כשהוא נלחם בליברליזציה מסוג כזה או אחר. מנגד, הדרג הפוליטי חייב להבין שיש קבוצות אינטרסים בחברה הישראלית שהוא חייב לאפשר להן להישמע, ושיש קבוצות מיעוט בחברה הישראלית שהן חלשות מאוד, הוא דוחק אותן יותר ויותר לפינה ברצונו. מעצבן אותו שמישהו בדרג המקצועי מעלה טענה בזכותם. הם אינם בניגוד עניינים, הם פשוט מזכירים לך שיש זכויות מוקנות לאזרחים, ושזכותם של אותם אזרחים להישמע.

♦ **דן מרידור:** בדיון אצל אנשי המקצוע, נניח באגף התקציבים, או במשרד המשפטים במחלקת ייעוץ וחקיקה או בפרקליטות או במקומות אחרים, דוגמות שאני מכיר מקרוב, תחושת תמיד שהדיון ענייני, ושגם השגיאות נובעות מדיון ענייני. אנשים עושים טעויות. אתה מרגיש מוזר מאוד: אתה מדבר, מקשיבים לך, ועונים לך מן העניין. לצערי הרב, בגופים הפוליטיים, ובממשלה בראש ובראשונה, התחושה בדרך כלל היא שההחלטה אינה מתקבלת מאותו טעם שנאמר, אלא מטעמים אחרים. הדיון איננו ענייני בהרבה מקרים אצל חלק גדול מהשרים, מפני שיש הסכם קואליציוני או אינטרס פוליטי. זאת הפוליטיקה, ואינך מרגיש שאם תשכנע, משהו אכן יקרה. זה כמעט לא קורה.

אולי זה חלק מן העניין. אולי בפוליטיקה מותרים דברים האסורים

בדיון הענייני. האם הפקידים צריכים להיות בצדו של ראש הממשלה? לדוגמה, כשד"ר נאור היה מזכיר ממשלה, בא ראש ממשלה ועשה מהפכה במדיניות, הסכם קמפ דייוויד. אמרו לו: "מה אתה עושה? תחליף אותם! את הפקידים המפא"יניקים האלה!". אני זוכר מכתבים: "הם סידרו אותנו, אנחנו נסדר אותם, אנחנו צריכים להיכנס לשלטון!". הוא אמר: "לא נכניס אף אחד בגלל מפלגתו, ולא נוציא אותו בגלל מפלגתו". הוא הצליח להעלות כמה דברים לא רעים - שיקום שכונות, הסכם שלום. איך "הפקידים" לא הפריעו לו? אני חושב שתפקיד חשוב מאוד אצל הפוליטיקאים הוא תפקיד השעיר המשתלח שהם מייעדים ל"פקידים". השעירים ששולחים אחר-כך לעזאזל. אני חושב שזה דווקא תפקיד חשוב, בלעדיו קשה מאוד, אבל נדמה לי שאנחנו מגזימים בעניין הזה.

אני מעביר את רשות הדיבור עכשיו לח"כ סער. אולי אתה תהיה הראשון שירים את הכפפה, ותעסוק גם בשאלת האי-לכידות, ביטוי כמעט אנגלי, של מה שקורה בממשלה, כשאחד נלחם באחר, והעניין אינו נגמר בממשלה. זה קשה מאוד. אני אומר לכם אפילו כשר שניסה להעביר דברים. כשאתה גומר בממשלה, אחרי מלחמה ופשרות, הכול נפתח מחדש בכנסת. זה דבר שלא היה בעבר. מי שהעז להימנע בהצבעה היה נענש מיד. והיום? מי שמצביע עם הממשלה צריך להגיד למה הצביע לממשלה. להיות חבר קואליציה ולהצביע לממשלה - פירושו שמשוהו לא בסדר אצלך, וכמובן לא רק בכנסת. יש פה שינוי תרבותי עמוק.

♦ **גדעון סער:** אתייחס לעניין הזה בהרחבה, אבל אני רוצה להרים עוד כפפה, וזו סוגיית המינויים הפוליטיים. מהו מינוי פוליטי? קראתי את המחקר על משילות והרשות המבצעת בישראל של המכון הישראלי לדמוקרטיה. הם קטלגו את מזכירי הממשלה שמונו, ואותי, כ"מינוי פוליטי". אני מראש מבהיר שזה בסדר מבחינתי. אין לי בעיה עם זה. כשמוניתי לכהן כמזכיר הממשלה בשנת 1999 באתי ממשד המשפטים. לא הייתי חבר בתנועה פוליטית. אני מודה שהייתה לי השקפת עולם, שזה עוון כבד בפני עצמו, ואני אפילו מודה שיייתכן שהיא הייתה ידועה לראש הממשלה שמינה אותי.

מנגד, אני מסתכל על תיאור מזכירת הממשלה היחידה שהייתה לנו עד היום, יעל לוזאי. אני כמובן לא מכיר אותה, כי היא הייתה מזכירת הפרטית של דוד בן גוריון במשרד ראש הממשלה והפכה למזכירת הממשלה. זה מינוי מקצועי, כלומר כך הוא מקוטלג.

רבתיי, יש יתרון במינויים פוליטיים לתפקידי המפתח במדינה, ובלי

זה כל הרעיון הדמוקרטי הוא בדיחה תפלה. דירקטורים לא צריכים להיות מינויים פוליטיים, אבל בתפקידים שהם השלד הרחב של השירות הציבורי, בוודאי בתפקידים של אכיפת חוק, הסיפור שונה. אני לא יכול לשרת בממשלה שאינה לפי השקפת עולמי. ייתכן שמישהו אחר יכול לשרת כל ממשלה.

♦ **קריאה:** זאת ההוכחה שאתה מינוי פוליטי.

♦ **גדעון סער:** איני רואה זאת כמילת גנאי.

♦ **קריאה:** לא גנאי, קטגורי.

♦ **גדעון סער:** איני רואה זאת כמילת גנאי. אני תוהה מהם הכלים לסיווג. אני רק אומר שיש תפקידי מפתח ליישום מדיניות בתחום המדיני ובתחום הכלכלי, ואלה צריכים להיות מינויים פוליטיים. אני מדבר, דרך אגב, על סדרה רחבה של מינויים, אלא על תחום די מצומצם. זה בוודאי לא משחרר אותך מלחצים פוליטיים, אבל אין צורך במינויים הפוליטיים בכמויות המתבצעות למשרות זוטרות.

הועלה עניין הלכידות, בעיה שהלכה והידרדרה. אני קצת חולק על מר מרידור, שאמר שזה לא היה קיים בעבר. אחת הפריבילגיות של מזכיר ממשלה, היא שהוא יכול לקרוא סטנוגרמות של ישיבות ממשלה מהעבר. עניינה אותי מאוד הסטנוגרמה מיישיבת הממשלה שמר מרידור נכח בה בתפקיד מזכיר ממשלה, מאוגוסט 1983; אז מנחם בגין התפטר. באותה ישיבה, השרים הביעו את תחינתם למנחם בגין שלא יממש את רצונו, תוך כדי שהם מודים על חטאיהם, מה שאז נקרא 'קלקולים'. היו שם אפילו כאלה שלא התוודו על חטאיו של הקולקטיב, אלא ממש על חטאיהם שלהם, שזה דבר נדיר מאוד בפוליטיקה, ולכן אני מניח שאפילו אז היו 'קלקולים'.

נכון שהתפשטה תופעה קשה ביותר, קודם כול ברשות המבצעת, שהשרים ממש הפכו ללעג ולקלס את רעיון האחריות המשותפת. אני מקווה שאנחנו נמצאים בתהליך תיקון. ייתכן שמה שהיה, למשל כאשר פוטר שרי ש"ס, תרם לדבר הזה, אבל זה דורש מאמץ עקיב. דרך אגב, נעשה מאמץ, הוא לא יכול להיות עקיב, כי אינך יכול כל היום לעסוק בכל התבטאות של כל שר, אבל אני מציג לדוגמה את מה שאמר ראש הממשלה לשר שהיה בארצות-הברית לא מזמן.

הייתה בכנסת בעיה קשה ביותר של פרגמטיות, שהובילה אותנו במדרון מסוכן. זה גרם לכל החקיקה הפרטית, למשל, ואני חושב שתחילת ההידרדרות הייתה בתקופת כהונתו של נתניהו, והמשיכה בתקופה של

רבין, ששרד עם 61 חברי כנסת ועם גוש חוסם. גם ההיקפים של החקיקה הפרטית הפכו להיות גדולים יותר מההיקפים של החקיקה הממשלתית. השקעתי מאמץ גדול מאוד, גם בהיותי מזכיר הממשלה, בהעברה של החוק, שהוא אמנם הוראת שעה, אבל אני מקווה שנאריך אותה, שאוסר חקיקה פרטית בעלת משמעות תקציבית או מגביל את החקיקה הפרטית הזאת. יש לכך היבטים נוספים, עניינים של משמעת קואליציונית או משמעת סיעתית, שזה לא כפי שזה מתואר בעיתונות, כי כל הזמן יש פשרות בהליך הפרלמנטרי, אבל זהו היסוד של היציבות הפוליטית. כאשר סיעה בכנסת מקבלת החלטה, ומישהו מחליט שהוא מצביע בניגוד להחלטה, יש בעיה, כי לסיעה יש עמדה, והוא לא נבחר ברשימת יחיד לכנסת. אני מקווה שההערכות שהיו פה, גם של ידידי ח"כ הרצוג, יתממשו במובן של יציבות הקואליציה הזאת, אבל זה דורש נחישות, כי המאבק הוא מאבק על היציבות הפוליטית במדינת ישראל, והיציבות הפוליטית במדינת ישראל הפכה לבעיה אסטרטגית.

♦ **דן מרידור:** ברצוני לעשות שתי הבחנות: מינוי פוליטי ומינוי לפי השקפת עולם. אני מוניתית לתפקיד, ואני חושב שאני מוניתית, ואיני מדבר על כישוריי - טובים או רעים - בין השאר כי הייתה לי השקפת עולם מסוימת. אין לי ספק שמנחם בגין לא היה זקוק לתמיכה שלי במרכז המפלגה כדי למנות אותי, לא בשביל זה הוא מינה אותי. מינוי אדם שהשקפתו סוציאליסטית גמורה למערכת הבריאות כשרוצים להפריט אותה - זה מטופש. צריך אדם שהשקפת עולמו מתאימה לך. מקובל עליי לגמרי שלתפקידים בעלי סמכות להתוויית מדיניות מותר לקחת אדם שהשקפת עולמו, כשהוא צריך לקבל החלטות, מתאימה לעניין. אבל זה לא המקרה שלנו. המינויים הפוליטיים אצלנו הם מינויים שאינם קשורים להשקפת עולם כלל. הם קשורים ל"חברות במפלגה" ו"לסיוע תוך-מפלגתי". כשהנושא הזה עלה באחת מישיבות הממשלה, הייתה הצעה של יושב ראש ועדת הכספים דהיום, אברהם הירשזון, להכניס מינויים פוליטיים. אני עמדתי לבד בממשלה והתנגדתי לכולם, כולם תמכו בו, וכנראה היה לא נעים להצביע נגדי, ולכן השאירו זאת בלא החלטה. אבל אחד השרים, שהיום הוא שר במשרד חשוב, אבל אין הוא השר הממונה על המשרד, איני רוצה להגיד את שמו, אמר: "רבותיי, הוא צודק, אנחנו פועלים תחת איום", נדמה לי שהוא אמר "לחץ בלתי-פוסק", שאין לנו בררה, אנחנו ממנים לפי דרישות המרכז". זו הוצאת בעל דין. האמת היא שבשנת 1990, כשעסקתי בענייני האוצר במשך כמה חודשים,

בין תקופת האשליה של תרגיל פרס או התרגיל שרבין קרא לו "מסריח" אחרי שהוא נכשל, הגעתי לוועדת הכספים לדיון, והייתה שם רשות החברות הממשלתיות, בעניין המינויים הפוליטיים. מי שהיה אז מנהל הרשות או היועץ המשפטי אמר ששני שלישים מהדירקטורים (זו הייתה ממשלת אחדות) הם חברי מרכזי שתי המפלגות הגדולות, ליכוד ועבודה. חיפשו את האיש הכי מוכשר לענייני הברום בחברת הברום שהייתה אז, ומצאו אותו דווקא בליכוד או בעבודה. אבל ברור שזאת מערכת שקרים שנועדה לאפשר אינטרסים פוליטיים בלי שום טובת העניין. זה המינוי הפוליטי, והוא רעה חולה המאיימת לכלות כל חלקה טובה. יש אנשים בעלי השקפה המתמנים לתפקידים המתאימים להשקפתם, אם כי יש יהודי בעל השקפה מאוד נחרצת, קוראים לו יצחק שמיר, והוא מינה לתפקיד מנכ"ל משרד החוץ, את דייב קמחי, שאיני חושב שהוא בדיוק בהשקפתו. יש איש לא פחות נחרץ, קוראים לו משה ארנס, והוא מינה למנכ"ל משרד החוץ את ראובן מרחב. יש אחד בשם דוד לוי, איש חשוב מאוד, שמינה את איתן בנצור, וזה משרד עם השקפת עולם, והסתדרו. לו היינו במצב שממנים אנשים שהם פוליטיים וגם באמת טובים, אף אחד לא היה מדבר על זה. אבל זאת לא האמת. זוהי כסות, האמת היא אחרת. היא לא נקייה.

♦ **גדעון סער:** קח את נושא השגרירים: משרד החוץ הוא המשרד הכי מקצועי שיש, ואני טוען שהשגרירים הכי טובים שהיו למדינת ישראל היו מינויים פוליטיים: אבא אבן, חיים הרצוג, בנימין נתניהו, משה ארנס ועוד ועוד.

רבותיי, המשמעות של מה שעושים בדברים האלה היא הברחה שיטתית של כוחות חיוביים במערכת הפוליטית, ואפשר לעמוד בלחצים של חברי המרכז. כשזה נוגע לתפקידי מפתח בתחום המדיני והכלכלי, צריכים להיות מינויים פוליטיים.

♦ **דן מרידור:** מכיוון שדעתך לא התקבלה בנושא אחר, ח"כ סער, אז גם בית משפט לא יוכל לברר אם אפשר לעמוד בלחץ חברי המרכז, כי היית במיעוט שם.

דרך אגב, הארבעה שהזכרת היו מעולים, ואיני רוצה לקרוא לך את רשימת המינויים הפוליטיים בשירות החוץ מטעם כבודם.

♦ **קריאה:** בתרבות הפוליטית שאנו מדברים עליה, נסה לשים מזכיר ממשלה שאינו מכיר ואינו מבין את המערכת הפוליטית, ויכול לעשות את האינטגרציות שלה.

♦ **משה ליאון:** בהיותי מינוי פוליטי לשעבר, אני חושב שהמושג 'מינויים פוליטיים' שונה משהיה. פעם היו ממנים אנשים מבחוץ, ללא ועדות וללא בדיקת הכישורים שלהם, והם ביצעו את תפקידם פעם טוב ופעם טוב פחות. כיום כל מי שמגיע מבחוץ עובר ועדות: יש היום ועדת רביבי לגבי דירקטוריון, יש ועדת הולנדר לגבי מינויים של מנכ"לים ותפקידים בכירים אחרים. הוועדות האלה הן חיצוניות, הן בודקות את כישוריו של אותו מועמד, ומכשירות אותו. לפיכך, דווקא היום חשוב מאוד שיהיו כמה שיותר מינויים מבחוץ, שכמה שיותר אנשים יגיעו מבחוץ לתפקידים בכירים ממשרדי הממשלה השונים, כדי שיוכלו לקדם את מדיניות הממשלה הנבחרת, וכדי שיביאו עמם את ניסיונם מבחוץ, ניסיון שאינו מתוך המשרדים דווקא, וינסו ליישמו. כמי שהיה בתוך המערכת, אני יודע עד כמה חשוב שאנשים מבחוץ מביאים את ניסיונם לתוך משרדי ממשלה, ומנסים קצת להבין גם את מה שקורה במשק הישראלי או במקומות אחרים.

באשר לנושא לכידות הממשלה: אני בהחלט חושב שכאן בא לידי ביטוי תפקידו של ראש הממשלה, אופיו ונחישותו. הוא צריך לגלות עצמה, לאסור על שרים להצביע נגד הממשלה, לנזוף בהם כשצריך ואפילו לנקוט נגדם סנקציות כשאינם תומכים בממשלה. רוחו של ראש הממשלה משליכה על לכידות הממשלה. דווקא בממשלה הקיימת היום אנו רואים שרים המתבטאים מעט מאוד נגד התכנית הכלכלית, נגד המדיניות של הממשלה, ומנסים כמה שיותר ללכת אחרי ראש הממשלה. מדי פעם יש חריגות, ואז נוזפים בחורג, והוא מתיישר.

♦ **דן מרידור:** אני רוצה להזכיר שאחד המקרים שבהם היה אפשר לבדוד את המשתנים היה המינויים הפוליטיים שפוטרו, ומיד באו אחרים במקומם. זה קרה, ולא אזכיר שמות, בין שני שרים באותה מפלגה, מה שמוכיח שזה לא קשור למדיניות הממשלה כלל. הגיעו אליי זעקות "מה הם עשו לנו?!", כי אני שייך לאותו מחנה. כלומר אין שום קשר למדיניות הממשלה. לא כל המקרים הם כאלה, אבל יש הרבה מקרים כאלה.

♦ **יצחק הרצוג:** אם מישהו רוצה באמת להבין איך מתנהלת ממשלה, אני מציע שיחזור ויראה את הסדרה Yes Minister, מכיוון שגם שם יושב מזכיר הממשלה, ומה שהוא עושה כל היום זה בניית קואליציות פנימיות כדי להעביר את המדיניות של ראש הממשלה. הוא מחבר בין הדרג המקצועי, שהוא צריך לרכוש את אמונם המוחלט, לבין הדרג

הפוליטי - שרים, ועוסק בבניית הבנות והסכמות בין שרים והבאתן להצבעה, וכמובן בבניית הקואליציות בתוך עבודת הפרלמנט. מזכיר הממשלה הוא אישיות פוליטית. הוא גלגל שיניים קריטי ביכולת של ראש הממשלה להצליח ביישום החלטות הממשלה. זאת לפחות השיטה שהתפתחה בישראל, ואני חושב שבהרבה מובנים היא דומה גם לשיטות במדינות אחרות.

לשלטון בישראל יש כוח עצום, הרבה יותר ממה שמבינים. לראשי ממשלה קל ליישם מדיניות מהר, instant, ואתה רואה תוצאות בנושאים שלום וביטחון. זאת האמת. הם יכולים להביא זאת לקבינט, גם החברה רואה זאת ככה, וגם המערכת, אפילו המשפטית, מקבלת זאת. המערכת הצבאית עוסקת גם בעבודת מטה. אפשר לחלוק ולהגיד שיש לה תקלות, אבל היא מערכת יחסית מסודרת, והם התפתחו גם בעקבות הרבה כשלים בעבר. הם פיתחו נורמות של עבודת מטה מסודרת, ולכן עיקר מעייניהם מוקדשים לתחום הזה. בתחומי חיים אזרחיים רבים הם נתקלים במערכת מסורבלת הרבה יותר, אבל כאן, כמו שאמרתי, אני רואה גם את הצד האחר, את הצורך למצוא את האיזון הראוי בין כוחה של ממשלה לבין הזכות של אזרחים להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות ובהוצאתן לפועל. בג"ץ הוא שפרץ את הפריצות הגדולות בתחום, כדי למנוע תחושות של שרירות, ובוודאי כדי שלא יצטערו על החלטות בלתי-הפיכות של ממשלה. ואני מסכם ואומר שחוקה יכולה להיות המצע האמיתי למציאת האיזון הראוי בין כל השחקנים בזירה.

♦ **אריה נאור:** אחד הנושאים שלא דיברנו עליהם וצריך לייחד לו את הדעת הוא עומס יתר. כל ממשלות ישראל פועלות תחת עומס יתר, והתוצאה היא שעוסקים בדחוף ומזניחים את החשוב. נושאי יסוד המעצבים את תשתית ההוויה שלנו נדחקים לשולי הדיון, ואינם זוכים להעמקה ולליבון כראוי, ואחר-כך המדיניות היא בעצם אוסף של החלטות מקריות - בלי קו מנחה, בלי הגדרת יעדים ברורה ובלי הקצאת אמצעים הנובעת מהגדרת היעדים.

זה אחד הדברים שחייבים לתת עליהם את הדעת, ועד כמה שהבנתי זהו גם אחד הנימוקים שעמדו ביסוד הרעיון של המועצה לביטחון לאומי. עד כה הדבר לא לגמרי הסתייע.

♦ **גדעון סערי:** אני רוצה לנסות לתקן קצת את הרושם שייתכן שנוצר מהדברים הנוגעים לעבודת המטה. אני חושב שהצגנו זאת באורח חד-צדדי. החלטות חשובות מאוד שאני זוכר התקבלו אחרי עבודת מטה

די רצינית. אני יכול להגיד לך זאת, מר מרידור, כי זו ממשלה שהייתה חבר בה. לדוגמה, המסגד בנצרת - הייתה ועדת שרים שישבה והכינה נייר מפורט מאוד. הם לא עשו עבודת מטה, אבל כאשר התקבלה ההחלטה בממשלה הזאת, עבודת המטה הייתה מסודרת מאוד, עם נייר מפורט מאוד, ואפילו כמה שרים קראו אותו. זה חוזר לשאלה קודמת שלך.

♦ **דן מרידור:** נכון שההחלטה הייתה לא נכונה ולאחר עבודת המטה.
♦ **גדעון סער:** לא הצלחתי לשכנע אותך, אבל בכל זאת הצלחנו לגייס רוב, ככה שזה לא תמיד נעשה באופן שאפשר היה להבין. עוד הערה בהמשך לדברים שנאמרו: חשוב מאוד למנוע מצב שכוחות טובים לא רוצים ללכת למערכת הפוליטית, לא רוצים להיות פעילים במפלגות. ניסיתי לעניין הרבה מאוד אנשים טובים בכך, ואני יחסית חבר חדש במפלגה, והם הרבה יותר ותיקים ממני. הם אמרו לי שהם לא רוצים. אנשים מאוד רציניים לא רוצים להתמודד כדי להיות חברים בפורום מפלגתי, כי מחר, כאשר תעמוד על הפרק שאלה כזו או אחרת, הם יהיה פסולי כהונה. אני חושב שצריך תמיד למצוא את האיזונים בדברים האלה, ולא לתת למצב התורם לכך שבחיים הפוליטיים יהיו רק כוחות שאנחנו לא רוצים שיהיו - להתקיים.

♦ **משה ליאון:** צריך לתת יותר קרדיט לשרים העושים עבודתם נאמנה תמיד, בכל תיק ותיק, ולמשרדי הממשלה ששם מתבצעת עבודת מטה בכל נושא ונושא שהם מעלים לממשלה, ובזכותם, כשזה מגיע לממשלה, צריך להתערב פחות בנושאים הספציפיים הללו, ואפשר להטיל את האחריות על השר המגיש את ההצעה או מבקש לקבל החלטה ספציפית הקשורה למשרד שלו. באופן עקרוני, סוד הצלחתה של הממשלה הוא מפלגה אחת גדולה, שהיא רכיב רציני מאוד בקואליציה, וכמה מפלגות קטנות יותר, שהן פחות סקטוריאליות. ככה אפשר להעביר את המדיניות של הממשלה כפי שהיא רוצה, וכפי שהיא חושבת שצריך להתבצע.

♦ **דן מרידור:** הנושא לחלוטין אינו פשוט. אני רק רוצה להוסיף לו שתי הערות: אחת - הזכיר ד"ר נאור שלאורך הזמן, הפוליטיקה הופכת להיות פוליטיקה של הטווח הקצר, עד מהדורת החדשות בערב. בוודאי האופק איננו משתרע מעבר לבחירות הקרובות. דא עקא, הבעיות שאנחנו עוסקים בהן מצריכות דיון מתוך ראיית טווח ארוך. המשמעות של ההחלטה לטווח ארוך היא קריטית, לא רק כשמדובר על עניין מדיני רב-משמעות, כגון יהודה ושומרון ועזה, דמוגרפיה, ביטחון, פרויקט

שמשרד הביטחון מציע העולה שניים-שלושה מיליארדי שקלים ושבסוף לא יהיה איך להשלים אותו, וכולי. השאלה איך הממשלה מתמודדת עם זה בטווח הארוך, בעוד רוב אנשיה שוקלים את הטווח הקצר, היא שאלה מרכזית. המועצה לביטחון לאומי, גם בעיניי, היא תשובה טובה מאוד. לצערי, כל ראשי הממשלה שעסקו בכך לא נתנו לה את המשקל הנכון, ולכן הממשלה חסרה את גוף המטה המקצועי שיעזור לה לקבל את ההחלטה. אני חושב שזה נכון, גם אם היו עבודות מטה לא רעות, וגם אם היו החלטות לא רעות.

שתיים - ההשוואה למדינות אחרות מסודרות ויפות, שווייץ, נורווגיה או אפילו ארצות-הברית, אינה טובה לנו, כי גם שם לא תמיד הכול מסודר. ממשלת שווייץ לא דנה בשאלות כה חשובות. עם כל הכבוד, איננו נמצאים במצב המכונה בפיזיקה *steady state*, מצב שאפשר להמשיך בו. אנחנו מוכרחים לקבל החלטות קשות, כאלה או אחרות, כי אנחנו עוסקים בשאלות קיום ממש. הממשלה פה עוסקת ממש בחיים של כל האזרחים. בנורווגיה זה לא דרמתי בדרך כלל. אל לנו להיות שבעי רצון מהמצב, כי הוא לא טוב מספיק, ואני אומר זאת בעדינות. תמיד צריך לשאוף לאפשרות שההחלטות המכריעות של חיינו תקבלנה בצורה הרבה יותר טובה. אני חושב שהדיון הזה תרם משהו לרצון הזה.

♦ **מאיר שמגר:** אוסיף רק שתי הערות קצרות בשולי הדברים, בלי להיכנס לוויכוח מיוחד. ראשית, הייתי רוצה למנוע אי-הבנה היכולה לעלות בקשר לנושא הדיון שבפנינו.

אנחנו דנים בחוקה, אולם סדר עבודת הממשלה מבחינת עבודת מטה - איננו נדון ואיננו מוצא פתרון אפילו בחוקה הטובה ביותר. חוקה אינה יכולה לעסוק בנושא הזה. הממשלה חייבת להגיע לעבודת מטה מסודרת - לרבות הישענות נכונה על בדיקת מומחים - לפני שהיא דנה בנושא מקצועי מוגדר. עליה לעשות זאת על ידי קביעת סדרי עבודה בתוכה, ואלו לא ימצאו את ביטויים בדברים שאנחנו עוסקים בהם. אני חושב שהכרח הוא לבנות עבודת מטה נכונה אשר תביא לידי כך שההצבעה בנושא הבא לדיון בממשלה לא תעלה רק מתוך הצעה ומדברי הסבר שאותם הכין המשרד הנוגע בדבר, אלא יהיו גם גופים קבועים הצמודים לעבודת הממשלה, המרכזים בעבודה את בדיקתו האובייקטיבית של כל נושא מבחינה כספית, מבחינה כלכלית או מבחינה חברתית או מכל בחינה רלוונטית אחרת. זה חיוני, ואני מקווה שיגיע היום שהדבר הזה יהפוך לחלק מעבודת הממשלה, כי עבודת מטה בתור מונח לא צריכה

להיות זרה, דווקא לראשי הממשלה של כל הדורות האחרונים, אשר חלק מחייהם היה כרוך בכך שהם התחנכו לעבודת מטה, ועליהם לממש את מה שהם למדו.

שנית, בנוגע לדרג המקצועי שהוזכר. דרג מקצועי הוא דבר חיוני. אני חושב שהציבור שלנו (להבדיל מן המפלגות) דוגל בעיקר ב-civil service בעיקר במתכונת האנגלית, דהיינו שירות של פקידות הבנויה על היכולת המקצועית ולא על השיוך הפוליטי, פרט לתפקידים מוגדרים מסוימים שהם באופן טבעי פוליטיים. דרג מקצועי חייב להיות מקצועי לכל אורך הקו, ולא דובר כאן על הצד ההפוך - שהדרג המקצועי הוא למעשה פוליטי ומביע דעות פוליטיות. נזעמתי כשקראתי בעיתון חוץ תיאור של מעלותיו של שגריר ישראל באותה ארץ חשובה מאוד, המתבטאות בכך שהוא ידע לדבר נגד הצעות ממשלת ישראל, כאשר דעותיו היו שונות. לא לשם כך שולחים שגריר לאותה ארץ, ולכן גורם מקצועי, תהיינה דעותיו אשר תהיינה (ויש לו תמיד דעות, לכל אדם יש דעות), חייב לשמור על נאמנות לשליחותו, אשר רק היא צריכה להנחות אותו בפעולתו בייצוג המדינה.

דיון מסכם

♦ **אריק כרמון:** אני רוצה לומר מעל במה זו שלפחות לעבדכם הנאמן יש הרהור רציני אם הפורמט של המועצה הציבורית לא מיצה את עצמו. אנחנו נשקיע בהחלט מחשבה לקראת הדיונים הבאים, אם אנחנו נעדכן את הפורמט הזה, במיוחד לנוכח המטלה הכבדה העומדת בפנינו – לקדם את התהליך החוקתי. זאת רק הערה לוגיסטית.

♦ **דן מרידור:** הקבוצה שלנו עסקה בשני נושאים: במאפיינים החוקתיים של הרשות המבצעת וביחסים בינה לבין הרשות המחוקקת. ביקשתי מהחברים לעסוק בעיקר בנושא הראשון, מפני שהשני פיקנטי יותר, ומפני שיש לנו תכנית לעסוק ביחסים בין הרשויות בכינוס נפרד, ופחדתי שניגרר לתוך הכנסת ונחמיץ את הנושא העיקרי.

אגע בנושאים העיקריים שנדונו: העובדה שהרשות המבצעת היא גוף ביצועי, אך עומדים בראשה אנשים פוליטיים מכניסה אותה, או חלק ממנה, לחיתוך בין שני עולמות שחלים עליהם לפעמים כללים אחרים. הדגמנו מקרים שבהם החלטה לגיטימית בעולם הפוליטי פסולה בעולם המנהלי, כמו מינוי של שר, שלא נעשה בזכות התאמתו לתפקיד אלא מטעם פוליטי, ואף אחד לא יכול לטעון אחרת. ולעומת זאת, בעולם המנהלי לא יכול אדם למנות אנשים מטעמים פוליטיים. עסקנו בשאלות אילו שיקולים צריכים להנחות את הרשות המבצעת, ומה הדרך הנכונה להבטיח שלא יהיה קלקול.

עוד עניין – רוב האנשים שהתבטאו חשבו שראוי שגם בפרק הרשות המבצעת, החוקה תנוסח בצורה רזה, וש'חוק יסוד: הממשלה' הקיים, שהוא החוק העיקרי העוסק ברשות המבצעת בחוקי היסוד, הוא רחב ומפורט מדי, וראוי לעשות לו את אותו ניתוח שעשינו בחוק מבקר המדינה בזמנו – ובמידה מסוימת בחוק הממשלה ובחוק הכנסת – להשאיר רק את עיקרי הדברים הקונסטטיטוציוניים במהותם בחוק היסוד, ולהעביר לחוק אחר או לחוקים אחרים את הפרטים הנוספים. כך לדעת חלק גדול מהדוברים. גם דרוש הממד החינוכי – ככל שהחוקה תהיה עקרונית, כך היא תהיה פחות נתונה לשינויים חוקתיים. המתח בין שני הרבדים האלה, ומנגד – הלגיטימציה הפוליטית, נידונו בהרחבה.

השאלה של ההייררכיה – האם באמת קיימת הייררכיה, כשהכנסת עומדת בראש, והממשלה היא ועדה של הכנסת או גוף מבצע של

הכנסת? האם כל דבר צריך להיקבע על ידי הכנסת בחקיקה או בהחלטות, ואחר-כך הממשלה מבצעת? או שמא זהו מודל ישן, או מודל שאיננו מתאים לכל המקרים? ברור לנו שהממשלה עושה חלק מהדברים באופן ראשוני, בלי הנחיית הכנסת. לא רק יציאה למלחמה, אלא גם החלטות אחרות, כגון "תמיכה בעם הפולני במאבקו בכיבוש הסובייטי" אינן צריכות את אישור הכנסת מראש. זו אינה נגזרת של שום החלטת כנסת. זו מדיניות שהממשלה מופקדת עליה.

אחד הפתרונות שנראו לי הוא שהממשלה לא תוכל בשום אופן לפגוע בזכויות אדם בלי הסמכה של חוק הכנסת. לעומת זאת, בעניינים שאינם נוגעים לאזרחים שלנו, למשל החלטה על הסכסוך בין הפיליפינים לבין מדינה אחרת, איני משוכנע שצריך את אישור הכנסת.

דרך אגב, איש לא חשב שפתרון הבעיות הקשות שיש לנו יבוא רק על ידי שינוי חוקתי. הבעיות הן תרבותיות, עמוקות, ואין להן פתרונות קלים.

נושא שעלה אצל כמה אנשים, ולדעתי הוא מעניין, והוא לא בא לידי ביטוי בהצעות שהבאנו, הוא הנושא הבא: הממשלות שאנחנו מסדירים בחוק היסוד הזה או בחוקי יסוד מקבילים או בחוקות מקבילות בעולם, היו להן מאפיינים שאנשים טובים, ליברלים-דמוקרטים פחדו מהם, משום שהממשלה חזקה מאוד, וצריך להגביל אותה, וקצת לסרס את יכולתה לפעול. נקרא לזה 'העולם הישן'. אנשים אומרים: "אנחנו בעולם אחר, עולם שבו כוחו של היחיד מועצם, עד שאין הוא תלוי בממשלה כל כך; הוא יודע הכול". פעם לממשלה היה מונופול על המידע. פעם היה לה מונופול על היציאה והכניסה לארץ. פעם אנשים לא יכלו לעבור. אינפורמציה לא עברה. כסף לא עבר. אנחנו בעידן ה-superempowered individual, כמשנתו של תום פרידמן. כולנו, האנשים לא הממשלות, התעצמנו בכוחנו. (חלק מתפלאים: "אז למה איני חזק יותר?" - אינך חזק יותר, כי כולם התחזקו.) השאלה היא אם הפחד מהממשלות, שמקורו בעבר, מתאים לעידן המודרני. האם הממשלה היא הדבר היחיד המעניין אותי, או שהיום מעניינים אותי גופים אחרים בינלאומיים המשפיעים על חיי? אני חלק מקהילה עולמית; האם חולשת הממשלה בגלל המבנים העל-לאומיים בעולם, הגלובליזציה, אינה מחזקת את השלטון המקומי? האם לא צריך חשיבה מיוחדת על כל התפיסה שלפיה בנויים 'חוק יסוד': הממשלה' וחוקות רבות בעולם?

הייתה שאלה של נאמנות, נאמן הציבור. ריענן את זיכרוני עו"ד גוברמן, ואני מודה לו על שהאיר את עיניי ואני מודה בבושתי שלא זכרתי.

ב'חוק יסוד: הממשלה' הקודם, זה שחלף מן העולם זה עתה, היה סעיף שקבע ש"הממשלה תפעל בנאמנות". זהו ביטוי שלא היה בחוק הראשון, ואיננו גם היום בחוק. זו שאלה שעלתה אצל כמה אנשים: ביטוי הנאמנות, יצירת יחסי נאמנות, יחסי אמון, או כל ביטוי שאנחנו המשפטנים מכירים. רבים תמכו בו, ורבים התנגדו לו. היו שאמרו: "זה מודל למלאכים ולא לבני אדם". השאלה מה זה 'נאמן לציבור' הביאה לשאלה מיהו הציבור. אתה באמת רוצה שהממשלה תפעל כנאמן הציבור? אולי אלה בדיוק הסקטורים שאינך רוצה לפעול לפיהם? אתה רוצה שהיא באמת תהיה נאמנה של כל הסקטורים, או אולי תכף תאמר לי "הציבור הנאור", רק זה החושב כמוני, בעברית קצת בוטה, או רק זה המסכים לעקרונות הנאורים, כמשנתם של ויתקון, אגרנט ונדמה לי לנדאו. 'הציבור הנאור', ביטוי חשוב, אך לא ניכנס אליו עכשיו. מה זה 'נאמן לציבור'? זה ביטוי שמחייב יותר מדיי, כך אמרו חלק מהאנשים. נאמנות אנחנו יודעים מהי בעולם המשפט: היא מחייבת יחסים מסוימים, חובת גילוי, חובות אחרות שיש לנאמן כלפי האיש שהוא חייב את החובה כלפיו. היה ויכוח על השאלה אם צריך לומר שהוא נאמן או לא.

ההצעה שהובאה לפני הפורום הייתה לקבוע כמה עקרונות כלליים, ולכתוב אותם בראש החוק, עקרונות של הרשות המבצעת כולה - הממשלה וכל הגופים המבצעים האחרים או רק הממשלה - עקרונות הקובעים את היסודות שעל פיהם פועלת ממשלה, את הקווים המנחים אותה ואת ההגבלות החלות עליה. היו שתמכו בכך, והיו שהתנגדו, ד"ר מדינה בוודאי יפרט את הדברים בהמשך.

עלתה השאלה אם צריך החוק להתייחס לממשלה בלבד או לרשות המבצעת במובן הרחב יותר, כי יש עוד גופים שיש להם סמכות על חיינו, והם אינם ממשלה במובנה הצר. למשל, בנק ישראל קובע את הריבית. הוא משפיע עליי לא פחות משר האוצר או מהכנסת, הקובעים את התקציב. האם הוא רשות מבצעת? היועץ המשפטי לממשלה, שהוא רשות מבצעת, אבל הוא גם משהו מיוחד, האם ראוי לעגן את סמכותו בחוק? היום אין אפילו חוק המסדיר את מעמדו.

♦ **דן מרידור:** מזכיר הנשיא שמגר שבדוח של ועדת שמגר, שהנשיא שמגר היה בראשה ושחברתנו פרופ' גביון הייתה אחת מחבריה, יש הצעה מפורטת בנושאים שונים וגם הצעה שניסחו כהצעת חוק ועברה בקריאה טרומית, ולכן יש סיכוי לא גבוה שהיא תעבור גם את הקריאות

הנוספות. אבל ייתכן שיש להסדיר את מעמד היועץ המשפטי לממשלה. אסתפק בדברים האלה. אני חושב שהדיונים הם מעניינים. התחושה של כולם הייתה שאין לנו עדיין הצעה מגובשת שאפשר להעביר לחקיקה, ושהרעיונות ראויים להמשך דיון ובירור.

♦ **ברק מדינה:** אני מצטרף להערה של מר מרידור. זו הייתה באמת חוויה מרתקת, לפחות מבחינתי, כמי שנחשף בדרך כלל רק למשפטנים, אנשים של התאוריה, להיחשף קצת לעמדות אחרות ולמציאות.

אשלים רק בקצרה, כי אני חושב שעיקרי הדברים כבר נאמרו. אני חושב שברובד אחד הייתה הסכמה כמעט גורפת. מצאתי את עצמי כמעט בעמדת יחיד, שיש מקום לצמצום ניכר של ההסדרים הקבועים במסגרת החוקתית, וזה מתייחס גם להוראות הכתובות כיום ב'חוק יסוד: הממשלה', בעיקר ביחס לאופן הרכבת הממשלה וגם ביחס לדברים נוספים שהוצעו במסמך המונח לפניכם. התפיסה היא שיש מקום להותיר בחוק היסוד או בחוקה ממש עקרונות כלכליים בלבד. אני חושב שאם אנחנו רוצים להבטיח את היציבות, את הנוקשות של ההוראות האלה מפני האפשרות לסטות מהן ברוב רגיל או באופן תכוף, מוטב לכלול חוקה ממצה ורחבה, אבל יש בוודאי יתרונות ניכרים לגרסה האחרת, והיא משקפת כמעט קונצנזוס - שראוי לצמצם את הפירוט שבחוקה עצמה.

מבחינת המהות, אני חושב שאפשר לאפיין שלוש גישות שבאו לידי ביטוי בדיונים שלנו ביחס לנושא מעמדה של הרשות המבצעת. הגישה האחת אומרת שהרשות המבצעת כבר נתונה למגבלות כה רבות, והדבר האחרון שאנחנו צריכים היא עוד מגבלה שתתווסף לנו מכוח החוקה הזאת ועוד כל מיני פרוצדורות וביקורת שיפוטית נוספת. הגישה הזו אומרת: תנו לממשלה חופש פעולה. זו עמדה שהביעו האנשים שבאו מתוך הרשות המבצעת וחוו בוודאי את הקושי לפעול, וגם אנשים שמבחינת העיקרון חושבים שלא ראוי שהביקורת השיפוטית תהיה כה רחבה. לפי תפיסה זו, הרשות המבצעת היא גוף של אנשים שאפשר לסמוך עליהם, שיודעים להחליט את ההחלטות הנכונות, אם רק ניתן להם חופש, אם רק נצמצם את התלות שלהם בצורך באישור הכנסת בכל מיני דברים, אם רק נצמצם את הפיקוח השיפוטי עליהם.

אני חושב שבהקשר של העמדה הזאת, שהיא בוודאי לגיטימית, העמדה שהביע מר מרידור נכונה, כלומר הדבר המגביל את האפשרות של ראש הממשלה להגשים את המצע שאתו הוא הולך לבחירות הוא

תוצאה של תרבות פוליטית, ולא דווקא של מגבלות משפטיות. העמדה השנייה שהוצגה גם היא תומכת בצמצום ניכר של היקף המגבלות על הממשלה, או אולי נאמר מתנגדת באופן עקרוני לתפיסות שבאו לידי ביטוי במסמך בהקשר הזה שהממשלה היא נאמן הציבור וכולי. הגישה הזאת שונה בכך שהיא אומרת שאם יש לנו שני מודלים – הרשות המחוקקת, גוף פוליטי שבו יש ייצוג לאינטרסים שונים, ולעומתו הרשות השופטת, גוף שהוא באופן מובהק נייטרלי, מתבונן על דברים מהחוץ – הרי שהרשות המבצעת קרובה בהרבה למודל הראשון. כלומר בניגוד לתפיסה שלפיה הרשות המבצעת היא כביכול גוף נייטרלי, גורם אובייקטיבי האמור להחליט בהתאם לאינטרס הציבורי, לפי התפיסה הזאת הרשות המבצעת היא במהותה גוף פוליטי, הקרוב הרבה יותר לרשות המחוקקת – בין אם כאידאל ובין אם כמציאות. עם זאת, זו תפיסה שיש להכיר בה, ואין מקום לכל אותן ססמאות. אני חושב שאולי התכוונו לססמאות הכתובות בהצעה, כאילו הרשות המבצעת היא נאמן הציבור, והיא תדאג לאינטרס הציבורי. זו פיקציה, ואין מקום לתפיסה הזאת. מוטב להכיר בכך שהממשלה היא גוף פוליטי, ולהימנע מלהטיל עליה מגבלות שאינן במקומן. אני חושב שבהקשר הזה אולי אפשר גם לשלב את העמדה שהובעה מכיוון עולם העסקים, ולפיה אין מקום לעשות הפרדה כזאת בין הכנסת כגוף פוליטי המבצע מדיניות, לבין הממשלה כגוף כביכול מבצע, אלא לצורך אינטגרציה ביניהן, לצורך שיתוף, למתן גיבוי של גוף אחד לאחר. לא ליצור את ההבחנה הזאת שהממשלה היא כמו הרשות השופטת, במובן שהיא אובייקטיבית, נייטרלית. אלה שתי גישות שביקרו, חלקן בלשון תקיפה מאוד, את הרוח של ההצעה שהובאה. אני חייב לציין שתמכתי ועודני תומך בגישה שלישית, שלמרבה המזל גם לה הייתה תמיכה בדיונים, ועמדה זו דוגלת בכך שהרשות המבצעת אכן קרובה במהותה יותר לרשות השופטת, או אמורה להיות כזאת, במובן הזה שהיא אמורה לשאוף לניטרליות, לאובייקטיביות. גם אם בתוך עמנו אנו חיים, ומודעים לכך שזה לא המצב בפועל בהכרח, יש ערך חשוב לקביעה העקרונית של ההכרזה שהרשות המבצעת היא בכל זאת נאמן הציבור, שהיא אמורה לשאוף לקבל החלטות לפי העניין ולא לפי המעוניין, וכמו שאמר זאת ח"כ צבן, גם אם זאת כרגע אשליה או פיקציה, ייתכן שאם נכתוב אותה ונגיד אותה עוד מספיק פעמים, היא בסופו של דבר תתגשם. אי-אפשר לצאת מכאן עם שורה תחתונה ברורה לאן צריכים ללכת מכאן. אני חושב

שאני מסכים עם הביקורת שהובעה בכך שאי-אפשר לגשת לניסוח של חוקה כזאת העוסקת ברשות המבצעת, בלי שהגדרנו לעצמנו מראש איזה אופי של פעילות אנחנו רוצים לייחס לרשות המבצעת, מה המהות שלה מבחינת הדברים שתיארנו. אבל אני חושב שאפשר להגיע להסכמה שאנחנו רוצים לפחות להתוות קו כלשהו לגבי מה ראוי שתהיה הרשות המבצעת, ולנסח בקווים כלליים שהיא אמורה לשמש נאמן הציבור. הייתה סוגיה קצת יותר טכנית במהותה הקשורה ל'עקרון החוקיות'. השאלה היא אם אנחנו רוצים להגדיר במפורש מהן הסמכויות של הממשלה, מה מותר לה לעשות, ומה אסור לה לעשות, או להותיר זאת בלא מענה. הממשלה תפעל ככל שנחוץ, תקדם את האינטרס הציבורי, וזה מתקשר לשאלה של היחס: עד כמה אנחנו רוצים להותיר בידיה חופש? אני קצת תמהתי: התפיסה הזאת, שבאה לידי ביטוי בדברים שאמר ח"כ סער, שאומרת שהממשלה היא השולטת ושהכנסת לא תעז לחוקק חוקים, אני חושב שזו גישה קצת קיצונית. ייתכן שיש מקום להימנע מהקיצוניות מהכיוון ההפוך, שהממשלה אינה רשאית לעשות דבר בלי שהכנסת הסמיכה אותה, אבל בוודאי יש עוד הרבה מקום לעבודה בהקשר הזה.

בני וקנין: בקבוצה שלנו שאלנו מהי התייחסות חוקתית, ואם צריכה להיות התייחסות כזאת לשלטון המקומי.

אדבר על רשות מקומית, ומזה אפשר יהיה לעשות הכללה לשלטון המקומי. השירותים של הרשויות המקומיות היום אינם רק שירותים מוניציפליים - ניקיון, גינון, תחזוקה וכדומה. היום לרשות המקומית יש השפעה רבה, ואולי אפילו מכרעת, בהרבה תחומים הנתפסים כשייכים לשלטון המרכזי.

היום הממשלה עוסקת בפחות שירותים מרכזיים מבעבר. אפשר לראות רשויות מקומיות בעלות תפקידים מכריעים בשירותי החברה והקהילה - החינוך, התרבות - הייתי אומר שלמעשה בכל סדרי החיים השוטפים.

הרשויות המקומיות שונות מאוד זו מרעותה. ברשות אחת יכולים להיות שירותי קהילה ורווחה חזקים, כשהרשות המקומית רוצה לחזק את החינוך, אף על פי שניתן לחשוב שחינוך הוא בסמכות משרד החינוך בלבד. הרשות המקומית יכולה לחזק גם את התרבות ואת שאר הפעילויות.

כל זאת, אם מכיוון שהרשות המקומית בעלת כוח ביצוע מהיר וגמישה יותר, ואם משום שהממשלה פשוט אינה רוצה לבצע, נסוגה, וכתוצאה מקיצוצים בתקציב, הביצוע נופל על מי שחייב לעשות זאת.

את הדמוקרטיה רואים במלוא מובן המילה בשלטון המקומי, שם הקשר החזק והישיר ביותר. ראש העירייה או חברי המועצה מכירים באופן אישי תושבים רבים. ישנם יישובים וערים שבהם מכירים כמעט את כל היישוב. אני, למשל, מכיר אישית אלפים מתושבי אשקלון בשמם. אפשר לומר שהדמוקרטיה מתחילה מלמטה, מהקהילה, והקהילה בוחרת את ראש הרשות באופן ישיר, בוחרת את הנציגים במועצה. ישנה השפעה על התרבות של הבחירות, ובעצם על התרבות הפוליטית בכלל.

השופט שמגר ציין כמה דברים שחשוב לי להעלות אותם פה: בשלטון המקומי אנחנו רואים את הדמוקרטיה כתהליך מתמשך. התושב נמצא במגע מתמיד עם השלטון המקומי. התהליך הזה חזק יותר במישור המקומי מבמישור הארצי. מכך נוצר מצב אנומלי, משום שמצופים מראש השלטון המקומי דברים רבים בתחומים מגוונים - חינוך, רווחה וכולי - אולם סמכותו מוגבלת על ידי השלטון המרכזי. לכן היינו רוצים ביזור סמכויות נרחב, יותר סמכויות לשלטון המקומי ובמקביל כמובן יותר סמכויות של פיקוח ובקרה על פעולות השלטון המקומי.

באשר לניסוח של הנושא הזה בחוקה, נתחיל בדעת המיעוט, האומרת שלא צריכה להיות התייחסות ספציפית לשלטון המקומי, כי הוא חלק מהרשות המבצעת, ולכן הוא צריך להיות יחד עם הרשות המבצעת. זו דעה קיצונית. דעת מיעוט נוספת הייתה שהשלטון המקומי חשוב מאוד באורחות חיינו היום, ולכן חשוב לפרט ולא להסתפק במשהו הצהרתי בלבד. דעת הרוב תמכה בהתייחסות חוקתית לשלטון המקומי. הרוב בעד שיהיה נוסח קצר, תמציתי, כולל, אבל עם אותן סמכויות שיש לחוקה. אותה התייחסות, גם אם תהיה קצרה ותמציתית, חייבת לבטא את התמיכה בחיזוק השלטון המקומי. כשאני אומר חיזוק, הוא כמובן צריך לבוא בחוק. כולם מכירים בחשיבות עצמאות השלטון המקומי לטובת האזרח - זה יגרור תהליכים של שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לבין התושבים, ויכול לשמש קשר לשלטון המרכזי, כאשר חלוקת הסמכויות דרך ההפעלה, וכל סמכויות הביצוע תיקבענה בחוק.

♦ **אריק ברמון:** היה מעניין לראות כמה זמן הקדשנו בכל אחד משלושת הסיבובים לדיאגנוזה. הדוברים, רובם ככולם, התייחסו לבעייתיות בתהליך התקצוב, לחלק מהמוקשים שמולם ניצבת המציאות הקשורה בתקציב, לתקציב בבחינת נייר העבודה של ממשלה, להכרזה על המדיניות של הממשלה ולדרכי הביצוע שלה.

מעניין ברמה העקרונית התפקיד והתפקוד שאנו מייעדים לעצמנו.

אחד המשתתפים העיר שבשונה ממה שהיה קיים בפילדלפיה בשנת 1786, שם הסתכלו רק קדימה ושאלו מהו המשטר הראוי ומה ניתן לסרטט מנקודת האפס, מנקודת ההתחלה, אנחנו נמצאים בתוך מערכת מקובעת, במקרה הטוב, ומידרדרת במקרה הגרוע. ניסינו לשאול אם אפשר, מתוך המציאות הקשה הזאת, להסתכל קדימה ולסרטט.

השאלה היא אם אנחנו מסוגלים להתרומם מעל התפיסות של המציאות הזאת ולהסתכל קדימה. ניסינו לסרטט את מצב ב, ואז לשאול איך מגיעים ממצב א למצב ב, אבל זה היה באמת רקע כללי.

הדבר השני שנשאל והיה שזור בתוך הדיונים, הוא איך אפשר להשפיע. האם אפשר להשפיע, באמצעות מקום כזה או אחר בחוקה, על שינוי בהתנהגות הארגונית, או על התרבות הפוליטית? האם זהו תפקיד החוקה? איך החוקה, בהיותה מסגרת נורמטיבית, יכולה להנחות את החקיקה אחר-כך? הייתה דעה שדווקא בגלל עומק המשבר, והעובדה שהתרבות הפוליטית בישראל היא כפי שהיא, צריך להרחיב ולכתוב בחוקה יותר, להשקיע יותר בכתיבת דברים בחוקה כדי להבטיח שאותו מצב ב, אותה מציאות באופק שהיינו רוצים לראות, אכן תתממש. אבל נדמה לי שהרוב הגדול חשב אחרת. הרוב הגדול חשב שעדיף שיהיה נוסח רזה, מתומצת וקצר בחוקה, וכל היתר, כל מה שראוי להיכתב במטרה לשנות ולשפר, יהיה כתוב בצורה שונה. נאמר גם שלפן החוקתי של התקצוב יש היום תשתית עבה מאוד, והיא חוק יסודות התקציב. חוק יסודות התקציב, כפי שהוא קיים היום, מכיל כמעט הכול, והתיקונים או השינויים שאפשר לעשות בו הם במידה רבה בשוליים.

כמה דברים קונקרטיים יותר שעלו: מופיע בטיוטה שהממשלה תהיה מחויבת בראשית דרכה להציג את היעדים שלה לארבע שנים, את מדיניותה לגבי עוני, פערים חברתיים, הישגים לימודיים וכולי, באמצעות התקציב כמסגרת כללית. היו שהציעו לעשות זאת אפילו לעשר שנים, כפי שהדבר נעשה במוסדות שלטוניים אחרים. אחד המשתתפים, אדם שעמד בראש אגף התקציבים בעבר, אפילו טען שצריך להבחין בין תקציב השקעות ופיתוח, ושם לעגן את המסגרת העקרונית התקציבית הכללית, ובין תקציב שוטף שיעודכן לפי המציאות הכלכלית.

הנחת העבודה הייתה שהגדרת התפוקות עם הפן הכמותי שלהן, עד כמה שאפשר, עשויה לתת כלים לציבור לשפוט את הממשלה על מעשיה ביחס לכוונות שלה. מנגד נשמעה הדעה הקונוונציונלית שאי-אפשר

לסמוך על משרדי הממשלה, ושהם יגמרו את התקציב לפני תום השנה. ההנחה הרווחת באוצר היא שנבחרי הציבור מושחתים בדרך כלל, ולכן צריך לשמור על החומות בצורה שונה.

בעניין אחר הוצע שהאוצר יגיש כמה חלופות, לפי הגדרת היעדים הלאומיים על ידי הנבחרים, במסגרת הצעת תקציב רב-שנתית. היום אין דבר כזה. אין חלופות. והמחשבה הייתה שעיון החובה הזאת עשוי להעלות אותנו על מסלול שונה ממה שקיים היום. במסגרת הדיון, והדברים לא בהכרח קשורים לחוקה, נאמרו דברים רבים על חוק ההסדרים. נשמעו דברים כמו: אנחנו נמצאים היום בקריסת מערכות, וישנם ניסיונות לחולל מהפכות באמצעות הליך מהיר. לשון אחר, נשמעה ביקורת קשה במכון הישראלי לדמוקרטיה, וזו אוזן כרויה כי אנחנו כבר וכמה שנים מדברים על האנטי-פרלמנטריות של החוק הזה, ושצריך במסגרת רפורמה לשים לו קץ.

נאמר בהקשר הזה שצריך לאפשר רק חקיקה בעלת היבט תקציבי מובהק, ושצריך להקפיד בצורה תקיפה מאוד שתהליך החקיקה בפרלמנט יהיה בקצב שלו ושאי-אפשר יהיה לקצר אותו בשום אופן, כיוון שהוא פוגע בתשתית של התהליך החקיקתי, ואיני נכנס כאן להצעות נוספות שעלו בהקשר הזה.

לגבי חוק וחוקה, רק כדי לסבר את אוזניכם, הייתה הצעה שהחוק צריך להיות רזה מאוד, והצעה אחרת שעליו להיות מפורט מאוד. נאמר שאולי כדאי לקבוע בחוקה תחנות בתהליך התקצוב, ולהגדיר את התחנות בחוקה. מנגד, נאמר שכדאי להשאיר בחוקה רק את מה שבטוח, ובצורה רבה יותר רחבה.

הייתה הצעה לא להכניס את הסעיף בעניין ועדת התקציב לחוקה כלל, אף על פי שההצעה טובה, וכן שחשוב שהדגם הזה, של ועדת תקציב מיוחדת, יוסדר בחוק רגיל או במסגרת תקנון הכנסת.

♦ **שלמה גוברמן:** יש לי ספק אם מוצדק להגדיר את הרשות המבצעת. ההגדרה נחוצה מטעמים חינוכיים או מבחינה אנליטית, אבל ההגדרה שנקבעה בשלושת חוקי היסוד של הממשלה מתשכ"ח, תשנ"ב ותשס"א, לאמור: שהממשלה היא הרשות המבצעת - איני משוכנע שהיא מוסיפה הרבה לעניין עצמו. צריך לשקול היטב אם נחוץ לכלול במסגרת הרשות המבצעת גם גופים אחרים, כאמור בהצעה שהוגשה לנו. הדבר מצריך עיון מדוקדק.

בעיקר רציתי לעמוד על כך שבנוסח שהוגש לנו, נכללו הוראות, שהן

בעצם התמצית של המשפט המנהלי. המשפט המנהלי של ארצנו מצוי בהרבה כרכים של פסקי הדין של בית המשפט העליון, ובמעט מאוד כרכים של ספר החוקים, וחבל. אני חושב אכן, שהמשפט המנהלי, אשר אנשי המנהל מוציאים לפועל סמכויות מכוחו, צריך להיות כתוב עלי ספר החוקים. אזכיר הצעה שהגיש פרופ' קלינגהופר ז"ל, שיצקתי מים על ידיו, הצעה מפורטת של עקרונות סדר הדין המנהלי, הצעה שעובדה באריכות רבה, בפירוט ובדקדקנות רבה על ידי צוות במשרד המשפטים בראשות פרופ' יצחק זמיר, ייבדל לחיים ארוכים. אני מציע שהנושא של המשפט המנהלי, דהיינו מערכת הכללים הקובעת איך הרשות צריכה להפעיל את הסמכות - בנאמנות, ביושר, ובפרוצדורה מתאימה. כל הדברים האלה צריכים להיות בחוק. הנהלים אשר רשות צריכה לנקוט כדי להגיע להחלטה נכונה, או להחלטה צודקת, צריכים להיות בחוק. טוב יעשה המכון אם יביא לקידום חקיקתו של חוק סדרי המנהל, או מה שקרוי בארצות-הברית Administrative Procedure Act. חוקים דומים קיימים בהרבה ארצות ביבשת אירופה.

♦ **מרדכי קרמניצר:** הערה כללית: לדעתי, עלינו להיזהר ממגמה הששה לעבר שינויים רבים, ולהימנע מלהרבות בשינויים שכולם ברמה החוקתית, משום שאנחנו עוסקים בחוקה. הגישה שכדאי לנקוט היא "תפסת מרובה - לא תפסת". המפעל שאנחנו מנסים לקדם גדול, מהותי וכבד דיו, בלי שננסה להעמיס עליו יתר על המידה. וזאת משלושה טעמים: אחת, ככל שנלך בגישה פחות טוטלית, נגדיל את הסיכוי שהפרויקט התאורטי ייגמר בחוקה. שתיים, אנחנו מקטינים את החשש לאי-ודאות. ככל שמכניסים יותר שינויים, בייחוד ברמה החוקתית - מכניסים את המערכת כולה לרמה גדולה מאוד של אי-ודאות. שלוש, נצמצם את הסכנה שנוציא תחת ידינו תקלה, כי ברגע שאתה מחדש אתה יכול גם לקלקל. לפיכך, עלינו להיות מאופקים.

באשר לשאלה מה צריך להיות בחוקה, הייתי מנסה להיצמד למה שמקובל בחוקות של מדינות דמוקרטיות, ולא הייתי מנסה ליצור חוקה ישראלית מיוחדת במינה, שיש בה נושאים שאינם מקובלים בחוקות אחרות. אני יודע שהחברים במכון שמעו זאת ממני עד לעייפה, אבל אני חוזר על כך, משום שאני חושב שזו גישה נכונה, מקטינה את הסיכון לתוצאות לא צפויות מהסדרים חוקתיים, בייחוד הסדרים חוקתיים שלא נוסו במקומות אחרים.

עלינו להרגיל עצמנו להוריד את הציפיות מהחוקה כמזור טוטאלי,

כתרופת פלא היכולה לאפשר תיקון מהותי ושורשי לבעיות של התרבות הפוליטית. אלו ציפיות-יתר מחוקה. החוקה יכולה לעשות תיקונים די בשוליים. היא לא יכולה להיות מכשיר שישנה תרבות פוליטית. אם ננסה לעשות יותר מכך, ניקח על עצמנו דבר שאינו בגדר האפשר, ולכן הוא גם לא יצלח.

♦ **אריק כרמון:** אני מרשה לעצמי להעלות כאן הרהור שהוא בעצם הצעה שלך שעלתה בקונטקסט אחר, בנושא כבד אחר.

בהחלט צריך להנמיך את הציפיות ממה שיכולה לעשות חוקה. יחד עם זאת, האירוע שאנחנו מכוונים אליו, של קבלת חוקה, מעורר הרבה ציפיות. ייתכן שבמהלך כינון החוקה צריך להשקיע מאמץ נוסף ולהציע הסדרים חוקיים במסגרת של חקיקה כחלק מהניסיון לחולל רפורמה, כמו למשל ההצעה של עו"ד גוברמן בהקשר הזה, וכמו מה שאנחנו מעלים בהקשר אחר בנושאי דת ומדינה וכולי. ייתכן שזאת מטלה שאנחנו כן יכולים להעמיס על עצמנו, כחלק ממאמץ גדול בתהליך לחולל שינוי, כהנחיה.

♦ **מרדכי קרמניצרי:** לכך אני בהחלט מסכים.

♦ **אלכס לובוצקי:** אני רוצה להתחיל בדבריי בהתייחסות לדברים שאמר כאן ח"כ הרצוג. מצאתי סתירה בדבריו, שלפעמים אולי כולנו חוטאים בה. מצד אחד, הוא הביא דוגמה לכך שכשהוא היה מזכיר ממשלה, וראש הממשלה עבד תחת חוק הבחירה הישירה, היה לו יותר כוח להעביר שינוי או מהפכה בעולם התקשורת, והוא לא הצליח, ובאותה נשימה הוא הזעיק אותנו נגד חוק ההסדרים הנוכחי, שבו ממשלה הולכת לשנות סדרי בראשית, ותראו איך היא עושה זאת בנקל. אם כן, השאלה היא אם יש לממשלה יותר מדיי כוח או שיש לה פחות מדיי כוח, ואם זה טוב או רע. נדמה לי שכולנו נוטים קצת לפנטז כשאנחנו רוצים לבנות חוקה בעבור רשות מבצעת. אם זאת ממשלה טובה, דהיינו טובה בעינינו, אנחנו רוצים לתת לה הרבה כוח ולהסיר מכשולים ביורוקרטים, ואם זאת ממשלה רעה, אנחנו רוצים לאסור את ידיה ולשים לה מכשולים ולהגביל אותה, שהרי היא עלולה לפגוע בדמוקרטיה. אבל חוקה לא מכינים לממשלה טובה או לממשלה רעה, אלא לכל ממשלה. לכן, כשאנחנו חושבים על חוקה, ובמיוחד על הפרק של הרשות המבצעת, יש ללכת בדרך שהמתמטיקאים מכנים $\min \max$, ולא $\max \min$, דהיינו, למזער את האפשרות לשגיאות גדולות, קטסטרופליות, ולא לנסות למקסם את אבות ההחלטות הסטנדרטיות. לא כדאי להשלות את עצמנו שנוכל דרך החוקה

להשפיע על הממשלה לשפר את ההחלטות שלה בחיי היום-יום. אני רוצה להוסיף שאני חולק על האקסיומה, שהועלתה כאן בצורה זו או אחרת על ידי מספר דוברים, שרצוי שההחלטות יתקבלו תמיד על ידי מי שמוסמך לכך, והחוקה תגיד מי. בחיים האמתיים, זה די טבעי שראש ממשלה ומנהיגות מסוימת הם שיקבלו את ההחלטות, למרות שהסמכות הפורמלית נמצאת בידי גוף רחב יותר כמו קבינט. זה רק טבעי שיש מנהיגות, וראש ממשלה הרבה פעמים מוביל החלטות, אבל טוב שיהיה לקבינט הכוח במקרה הצורך לעצור אותו. מספרים על זלמן ארן, שאמר: "אני הולך אחרי בן גוריון בעיניים עצומות; אבל לפעמים אני פוקח עין אחת כדי לבדוק שהעיניים שלו אינן עצומות". במידה מסוימת ראוי שהחוקה תיתן את הכוח לקבינט לפקוח עין על דברים כאלה. בזה אני מסכים עם הדברים שאמר פרופ' קרמניצר, שדיינו אם החוקה תיתן פתרון למניעת מצבי המשבר האלה, ואנחנו לא צריכים להשלות את עצמנו שהיא תיתן מזור לכל החוליים של התרבות הפוליטית הישראלית.

♦ **צבי ענבר:** אנחנו עוסקים בחוקי היסוד ובשיפורם, ודיברנו בעיקר על 'חוק יסוד: הממשלה'. אני רוצה להתייחס דווקא לחוק יסוד שטרם נחקק, ואני חושב שצריך שתהיה דחיפה חזקה מאוד לחוקק אותו, והוא 'חוק יסוד: החקיקה'. הוא חשוב עד מאוד לא רק לגבי היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המשפטית, כלומר הביקורת השיפוטית, אלא לשאלה איך מחוקקים. זה לדעתי יכול לפתור לנו כמה בעיות בתחום היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.

אומר בצורה טלגרפית שני עניינים מרכזיים. האחד, שמענו מפי ח"כ סער שנושא החקיקה הפרטית צריך להיות מוסדר בחוק. השני הוא הבעיה של חוק ההסדרים והחוקים הכלכליים. רעיון אחד שיאפשר לדעתי פתרון לבעיה הזאת הוא מה שהראה לי עו"ד גוברמן בשעתו - ההוראה מתקופת המנדט, שכל חוק יכול לעסוק אך ורק בנושא אחד. אני חושב שאם זה יהיה כהוראה בחוק יסוד החקיקה למשל, לא תוכל הממשלה להביא עשרות חוקים בחוק אחד, המחייבים בוועדה אחת לדון בהם במשך תקופה של שבועיים, ולא תהיה בררה אלא להביא כל חוק וחוק לוועדה שתדון בו. כך נימנע מהצרה הצרורה הזאת.

♦ **אתי פרץ:** אביא כאן את הדילמה שהבאתי בקבוצה הראשונה שהשתתפתי בה: אני הולכת על חבל דק בשיח זה, בין הדאגה הגדולה מאוד למה שקורה, לבין התרופה הנחוצה, לא רק כאן ועכשיו כתרופה לממשלה זאת או אחרת, אלא באופן יסודי יותר, לקבוע ולמסד סטנדרטים ראויים, ולא

תמיד דרך חקיקה. כי חוק במדינת ישראל בעת הזאת אינו מבטיח לצערי בהכרח שינוי ושיפור. לא אחת בית המחוקקים עצמו מפר את החוקים של עצמו, וישנו גם הליך חוקי העוקף חוק, והוא חוק ההסדרים. עו"ד ענבר אמר את הפתרון, וזהו 'חוק יסוד': החקיקה'. אבל חשוב לחוקק חוקים משלימים כדי לשמור על איזון בכוח ובמעמד בין הרשויות השונות במדינת ישראל, האמורות להיות מעוגנות בחוקי יסוד.

♦ **קריאה:** אנחנו מתכוונים להכין חוקה קוהרנטית.

♦ **אתי פרץ:** כן, אבל נוסף על חוקה יש חוקים אחרים, ויש דברים שלא ראוי שיהיו נטועים בחוקה, אבל חייבים להיות מוסדרים בחוק רגיל. את הדברים האלה אמר השופט שמגר, שהתייחס לעובדה שיש דברים שצריך לעשות בד בבד, אבל לא לעגן את החוק בחוקה, לפני שעוגנו הפרטים הצריכים להיות בחוקים רגילים.

הערה נוספת - כולם ראו את הפרק של חוקי היסוד. וחלק אף התייחסו אליו ביומיים אלה. 'חוק יסוד: חופש העיסוק' ו'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו' עוגנו, וכולנו יודעים מה קרה עם 'חוק יסוד: זכויות חברתיות'. יש אנומליה שראוי להחיותו ולהביאו לידי שמירה כחוק יסוד ראוי ומסד של חוקה לישראל. אי-שוויון בתהליכים של החקיקה ואוכלוסיות חלשות אינם זוכים לדרג אמתי וגם לא להשפעה ממשית, גם לא בבית המחוקקים. באשר לחוקה: לדעתי חוקה צריכה להיות רזה מאוד, וצריכים להיות בה הדברים העקרוניים בלבד והמינימליסטיים. אני הייתי עובדת על הגבולות של מה שלא ולא של מה שכן, כדי לתחום גבולות שהם מהותיים מאוד, ולהשאיר מקום לתהליכים של החיים עצמם בחברה דמוקרטית.

♦ **יורם ארידור:** יש לי הרושם שאנחנו נתונים לשני לחצים המשפיעים שלא כראוי על הפעילות שלנו. האחד הוא שאנחנו מתאהבים בניסוחים מרחיבים, והאחר הוא שאנחנו נתונים ללחצים של מצבי רוח ציבוריים. אנחנו לא יכולים לחשוב שכל החכמה תהיה אצלנו או אצל כל גוף אחר שיטפל בחוקה. העקרונות - אנחנו יכולים להיות בטוחים בהם, בפרטים לא. מכאן המסקנה שמוכרחים להיזהר מנגיעה בפרטים, וזאת לא ראיתי בהצעות שבאו לפנינו. כלומר יש גלישה לפרטים שאולי אנחנו צודקים בהם ואולי לא.

אפילו החוקה האמריקנית שהוזכרה, אמנם היו בה תיקונים מעטים, אבל היא התבססה על עקרונות כלליים, והתיקונים לחוקה שלא באמצעות התיקונים הפורמליים היו לא פחותים בחשיבותם מהתיקונים הפורמליים.

צריך לאפשר את התיקונים הלא-פורמליים בחוקה במשך השנים. אנחנו לא יכולים להכתיב לדורות הבאים, וגם לא לדעת מה יהיו הצרכים המדויקים של הדורות הבאים בפרטים. צריך להכניס עיקרון של שוויון בחוקה. זהו ניסוח כללי. אנחנו יודעים שתמיד צריך להיות שוויון, אבל אפשר גם להיכנס לפרטים. עקרון השוויון נחוץ - ובלבד שלא ימנע העדפה מתקנת, ובלבד שהעדפה מתקנת תהיה רק למען מגזרים שקופחו, ובלבד שהמגזרים שקופחו יהיו מגזרים שקופחו באופן מהותי, ובלבד שהתיקון יהיה בגבולות סבירים והוגנים.

את אותה בעיה אני רואה בניסוחים הקשורים בתקציב. יש אמנם פירוטים המסתמכים על 'חוק יסוד: משק המדינה', וגם הפירוטים האלה בחלקם מיותרים, אבל אנחנו קובעים שמוכרחים להרכיב ועדה מסוג מסוים לדיון בתקציב, ומוכרחים להגיש תקציב רב-שנתי המבוסס על תקציב של שנה קודמת, ולא בא בחשבון כלל שיכולה להתחלף ממשלה בין שני התקציבים, ושר אוצר יכול להתחלף בין שני התקציבים... אנחנו נותנים הנחיות שמשמעותן הכלכלית היא שלילית. צריך להבין שלא כל ניסוח של מודל לתכנון תקציבי הוא גם ניסוח נכון של מודל לתכנון כלכלי. את אותו דבר אני אומר לגבי הרצון הגדול של הקדמת המידע בהכנת התקציב. צריך להבין שכל דבר בא על חשבון דבר אחר. אם אנחנו מקדימים את הכנת התקציב לשנה או קרוב לשנה לפני שנת התקציב, פירוש הדבר שאמנם יהיה זמן גדול לדון בכך, רק שהתקציב ומשמעותו יהיו קטנים מאוד; ולכן צריך לאזן. לדעתי במצב הקיים יש איזון בדברים האלה, ואם כך, למה צריך להכניס זאת לתוך חוקה? שמעתי בהערה שאסור לקבל חוק ביום אחד. לפעמים מוכרחים לקבל חוק ביום אחד! אני זוכר חוק שקיבלנו ביום אחד, מפני שרצינו להימנע מלחץ בינלאומי. זה היה חוק הגולן. אז מה? אז אסור יהיה לקבל חוק ביום אחד?

ועוד משהו, לגבי מצבי רוח. מצבי רוח אני רואה גם בעניין השלטון המקומי וגם בעניין חוק ההסדרים. חוק ההסדרים האחרון הוא חוק פגום. יש בו הרבה דברים שאסור שיהיו בחוק ההסדרים, אבל חוק ההסדרים בעיקרון בא לענות על פגם אחר, והוא הפגם של הצעות החוק הפרטיות. אי-אפשר, בגלל מצב הרוח האחרון המתייחס לחוק ההסדרים האחרון, לדון לשלילה את האפשרות של חוק הסדרים שבא לענות על פגם אחר. כך גם לגבי ססמאות שאנחנו שומעים מפעם לפעם. שמעתי עכשיו על עצמאות השלטון המקומי. אסור לכתוב דבר כזה בחוקה,

מפני שאם יש עצמאות לשלטון המקומי - מותר לו להטיל מסים כמה שהוא רוצה, וזה יכול להיות בסתירה למדיניות כלכלית של הממשלה. אני רואה בעיה חמורה יותר בעצמאות של נגיד בנק ישראל, מפני שאחד הדברים שצריך להבין הוא שמדינה לא תצא ממיתון, ואם יש שיעור ריבית כזה, אנחנו צריכים להחליט אם אנחנו רוצים לשלם מחיר חוקתי בכך שנגיד בנק ישראל לא יהיה חלק מהרשות המבצעת, לפי ההצעות המונחות כאן.

אני רוצה לסיים בתפקיד המיוחד שקבענו לעצמנו - לראות את הבעיות המרכזיות, לפתור את הנוסחאות העיקריות ולהאמין בעצמנו. אבל גם להאמין לא פחות באלה שיבואו אחרינו, כדי שיתנו פרשנות למה שאנחנו עושים.

♦ **סמי פרידריך:** הייתי רוצה להציע דבר שנראה קצת אמביציוזי, אבל אולי הוא אפשרי, ואני מתחיל להרגיש שאולי הוא אפשרי אפילו בניסוח של חוקה רזה, כפי שמסתמן. זאת תוספת לפרדיגמה הבסיסית שבה אנחנו משתמשים כדי לעסוק בנושאים האלה. הייתי מתאר את הפרדיגמה הזאת כפרדיגמה משפטית מאוד, פורמלית, שבאה בעיקר למנוע קלקולים ולהבטיח היגיינה, אקולוגיה בסיסית שבה הדברים יתרחשו. הייתי אומר - פרדיגמה נורמטיבית מאוד, ואני חושב שצריך לעשות בה שינוי, כי בסך הכול אפשר לראות את ההישגים של האנושות כאשר האנושות התחילה לכתוב חוקות מודרניות, לפני 200-300 שנה. אז הייתה תקופה מלאה בשחיתויות, כל כך הרבה שרירות לב, כל כך הרבה רוע, כל כך הרבה עריצות, עד שההישג היה "בואו נכניס לעצמנו פרדיגמה נורמטיבית, ונראה איך אנחנו יכולים לפחות להבטיח זאת". זה היה דבר אמביציוזי מאוד בזמנו.

בתחילת המאה ה-21 אנחנו חושבים על לכתוב חוקה, וממשיכים לנסות להשיג את אותם ההישגים. אני חושב שהם חשובים, וצריך להבטיח אותם, אבל אני שואל את עצמי אם אין לנו ממד נוסף שאנחנו צריכים להוסיף, והייתי קורא לו הממד של הקומפלטיות. אני חושב שאנחנו לא רק רוצים שכל העניין כולו, כל הרשויות יחד, כל המערכת הזאת - לא תהיה מקולקלת. אני רואה בזה אמביציה גבוהה, אבל לא אמביציה גבוהה מספיק. אני חושב שהיא צריכה להיות קומפלטית. אנחנו צריכים להגיע להישגים. יש לנו מטרות. בחלק מהדיונים אנשים אמרו: "אנחנו צריכים לכתוב בחוקה שאנחנו רוצים גם תפוקות, שיהיה משהו נורמטיבי, לא רק מבחינה זו שאנחנו לא מקולקלים ולא מושחתים

ולא מנצלים לרעה את השלטון ולא מקפחים, אלא שיש דברים טובים וקונסטרוקטיביים שאנחנו רוצים לעשות, ואנחנו גם צריכים, בסופו של דבר, להימדד ולהישפט לפיהם". זה יכול לבוא לידי ביטוי בחלק מהניסוחים; שהמטרה של הניסוח לא תהיה רק למנוע את הרע, אלא גם לתת סיכוי לקונסטרוקטיבי ולטוב ולחיובי להתפתח; פרדיגמה המשלבת לא רק נושא נורמטיבי אלא גם נושא של קומפוטנטיות. אפשר לזכור את הדיאלוג בין הנבחר לממונה שאתמול בערב השרה ליבני הציגה בפנינו, שהממונה כאילו מסתכל על הנבחר ואומר: "בוא נראה אותך, אני חושד בך, כי אולי אתה בעצם רוצה לאנוס את המקצוענות שלי וללכת לכיוונים לא ראויים", ומנגד הנבחר חושד במקצוען, ואומר לו: "אתה בעצם הולך לשים לי מקלות בשם סיבות לא ראיות, ולמנוע ממני לממש את מה שאני רוצה לעשות". הייתי אומר שהדיון הזה, שהוא כולו נורמטיבי במובן השלילי, כל אחד אומר שהצד השני אינו עומד בנורמות הנכונות, הוא לעתים קרובות יכול לכסות על ערווה בתחום של הקומפוטנטיות. כלומר אני כנבחר אומר לך שאתה מקצוען נוקשה, אבל בעצם אני מסתיר שאני, הנבחר, לא יודע לעסוק במדיניות. לכן הנושא של הקומפוטנטיות מהותי. על איזו קומפוטנטיות אנחנו מדברים? על כזו שאנחנו מפגינים בעיקר את חסכונה. אנחנו מדברים על מצב שבו ננהל ראייה מערכתית יותר, נבדוק כיצד אנחנו מתקנים בצורה מהותית.

הקומפוטנטיות הזאת נקראת קומפוטנטיות של אינטגרציה. אנחנו צריכים לקדם בתוך החוקה אלמנטים הנותנים יותר סיכוי לאינטגרציה. אי-אפשר לחשוב על כל הדברים האלה כעל דברים שונים, שאינם פועלים בצורה משולבת. אני יודע שהפרויקט שלנו כולל ומערכתית, אבל קשה מאוד לטפל ברשות המבצעת בלי לטפל בקשר בינה לבין הרשות המחוקקת. אנחנו צריכים את שניהם: אנחנו צריכים הפרדת רשויות, אנחנו צריכים לנהל היטב את התפרים ואת הקשרים, וגיליתי שהקשר הזה בין הנבחר לממונה הוא אחד הנושאים המרתקים ביותר שהיו וחזרו כל הזמן בדיונים, העמימות הזאת שיש בין מי שקובע מדיניות לבין מי שעתיד לבצעה. אבל בעצם מי שעתיד לבצעה, יש לו השפעה עצומה על עיצוב המדיניות. התהליך הוא אינטראקטיבי, והקשר הזה הוא בעצם אחת הנקודות החשובות והרגישות של הקשר בכלל בין הרשויות. אתה יכול לראות את הממשלה כמוצב הקדמי של הרשות המחוקקת, ושם, בין הנבחר למנכ"ל, אתה פוגש את התווך העמום הזה,

ופתאום האופי של התרומה ושל הערך המוסף שכל אחד מביא עמו משתנה. הדברים האלה צריכים ללכת יחד, ולכן הייתי שם דגש לא רק בשאלה אם אנחנו מטפלים היטב ברשות המבצעת, ברשות המחוקקת וכולי, אלא בשאלה איך נראה המכלול. איני יודע עדיין איך שופטים את 'איך נראה המכלול', כי זה בדיוק חלק מהקומפוטנטיות שאנחנו צריכים לפתח, אבל הייתי מציע שבדיונים תהיה לנו גם במה כדי שנראה היבטים של איך אפשר להעריך מכלול.

♦ **דן מרידור:** כמה הערות קצרות. ראשית, אנחנו עוסקים כאן רק ברמה החוקתית, לא בכל חוליי המשטר. שנית, גם ברמה החוקתית, כפי שאמר פרופ' קרמניצר, ואני מסכים אתו, אי-אפשר לתקן את הכול. שלישית, אנחנו עוסקים רק בחלק החוקתי, הן ברשות המבצעת, והוא לא הכול, כפי שהזכיר עכשיו מר פרידריך. הרשות המבצעת מוגבלת על ידי חוקי יסוד אחרים, 'חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו', המגבילים את הרשות המבצעת. צריך לזכור בצניעות את המשבצת שבה אנחנו עוסקים - מה היא יכולה לתת ומה לא. לא כל חוליי המשטר שהם עמוקים בחלקם, תרבותיים או נעדרי תרבות ייפתרו כאן.

עו"ד ענבר הזכיר את 'חוק יסוד: החקיקה'. אני חותם על כל דבריו. הגשתי הצעה כזאת כשהייתי שר משפטים. דוד ליבאי הגיש הצעה אחר-כך.

זהו באמת המסמר האחרון החסר כדי להשלים חוקה, בהנחה שתשלים את זכויות האדם כמו שצריך. ברגע שייקבע המדרג - שיש חוק יסוד ומתחתיו חוק - משתמעת מכך בקרה שיפוטית, ולכן כל המתנגדים לחוקה אמיתית או הרוצים בחוקה מסרסת לא יתנו לחוק הזה לעבור. הלוואי שנצליח. אני רואה חשיבות גם במה שנאמר כאן לגבי כללי המשחק. במה מחוקקים, ובמה אין מחוקקים (אם נשתמש בביטוי המשנאי). הדבר המוזר הוא שעניין חשוב כל כך מוסדר בסך הכול בתקנון של הכנסת, ואפילו לא בחוק. זה דבר לא ראוי ולא רצוי מאוד. אני מצטרף למה שאמר פרופ' קרמניצר "בין אמת ליציב, בנושא זה, יציב עדיף". איננו כותבים כאן חוקה מבראשית. לו כתבנו, הייתי כותב חוקה אחרת. יש מצב נתון. יש מחיר לשינויים, מחיר שלילי. הוא משיג אפקט של זילות החוקה, של קלות בלתי-נסבלת שבין כה וכה קיימת בחקיקה. צריך באמת לשנות, אך רק כשהשינוי חיוני וחשוב. אם הוא שינוי אינקרימנטלי, לא הייתי משנה. אני חושב שעדיפה היציבות על השיפור שאינו קריטי.

נושא שלא נסקר בסקירת דיו, לצערי, נוגע לתפקידי הממשלה הנעדרים אצלנו מחוק היסוד. בחוקה האמריקנית מפורט תפקיד הממשלה. למה זה חשוב? כי זה עולה בשאלה שנזכרה כמה פעמים, כשדיברנו על 'עקרון החוקיות'. להבדיל מאדם בשר ודם, שנולד והוא זכאי לעשות כל מה שהוא רוצה, אלא אם כן החוק מגביל אותו, הממשלה לא נולדה. החוק יוצר אותה וקובע את סמכויותיה. אומרים: "הממשלה אינה רשאית לעשות אלא מה שהיא הוסמכה". אבל אם אנחנו לא מסכימים שתעשה דבר, מה נשאר? נשארות הסמכות ספציפיות בחוקים כאלה או אחרים, נשאר הסעיף הכללי, מה שקוראים "הסמכות השיורית" - סעיף 29 בחוק יסוד הממשלה הקודם, היום הוא 32.

זאת שאלה רצינית, והיא עלתה אצלנו: האם לא ראוי לכתוב מהם תפקידי הממשלה? למשל, אין לממשלה בשום חוק סמכות מפורשת לקשור יחסים דיפלומטיים או לשלוח שגריר לאמריקה. האם היא לא תעשה זאת? כל מערכת יחסי החוץ אינה מוסדרת בשום חוק. מה אנחנו רוצים להשאיר בסמכות השיורית?

♦ **מאיר שמגר:** לשלוח שוטרים להאיטי.

♦ **דן מרידור:** לשלוח שוטרים להאיטי זה בג"ץ שהיה, וניתנה שם החלטה שאפשר לדבר עליה. היא מרתקת. לדידי, הממשלה אינה רשאית לעשות מכוח הסמכות השיורית שום דבר הפוגע בזכויות האדם. לכן שליחת השוטרים היא קצת בעייתית, כי השוטרים שלנו נתונים למשפט משמעתי הפוגע בזכויותיהם, אך איני רוצה להיכנס לזה.

השאלה היא כללית יותר, ברמה של ניסוח חוקתי: האם באמת ראוי שנתקן את החוקה, ואם מתקנים, האם נכתוב את תפקידי הממשלה? נפרט? נשאיר סעיף של סמכות שיורית?

דרך אגב, עו"ד ארידור, נגיד בנק ישראל על פי החוק הקיים כפוף למדיניות הממשלה. הוא אינו מקיים את החוק לפי פירושו הראוי, לא הוא ולא קודמו, והממשלות, לצערי הרב, נכנעות ולא לוחצות כפי שבסמכותן ללחוץ. בניגוד לדיבורים על עצמאות, החוק שלנו אינו מקנה עצמאות מוחלטת לבנק המרכזי.

דבר אחרון בנוגע לחוק ההסדרים, רק לשם איזון מסוים של התמונה: הרי יש פה תהליך, וצריך להבין אותו: המעורבות של הכנסת ההולכת וגדלה דרך חקיקה והסדרת חיינו יוצרת מצב שאי-אפשר לעשות שינוי במדיניות בלא חקיקה. זה לא רק בתקציב. אתה צריך להפחית קצבאות, אתה צריך להגדיל הקצאות, וזה כמעט הכול בחקיקה. אם רוצים

מדיניות כלכלית, צריך להעביר אותה עם החקיקה שלה. כשאתה רוצה לשנות מדיניות כלכלית באמצעות תקציב, שזה הכלי המרכזי, אתה מוכרח לשנות את החקיקה. לו הכנסת הייתה מתפקדת, סליחה על הביטוי - בצורה אחראית - דהיינו שוועדת העבודה והרווחה מיזמתה או בהסכמתה תקצץ בתקציב הרווחה או תוריד את הקצבאות, וועדת החינוך תגיד שצריך להוריד במספר המורים, כי אין כסף למערכת, לא היה צורך להעביר זאת בחוק הסדרים. אבל כשהוועדות האלה, או דומות להן, הפכו להיות לוביסטיות של מגזר, ולא אחראיות למדינה כולה, נוצר מצב שאין אפשרות בשום אופן בוועדות הרלוונטיות להעביר את התיקונים שהממשלה רוצה. היא יכולה לוותר על האפשרות להעביר מדיניות כלכלית או לעשות "פוטנטים" (ועדה משותפת), אבל אם ממשלה שאין לה קואליציה שנשמעת לה, מנסה לרכז את המאמץ אחרת, היא פשוט תיכשל. מאז שנות ה-70 הלכו וגדלו בלי שום בקרה, והיתרה נשארה לביטחון, לדברים אחרים, אבל בריאות, חינוך ורווחה - אין להם ועדות בעלות ראייה ביקורתית, אלא רק ראייה של מקדם מכירות. מפה נוצר הצורך להעביר שינויים חקיקתיים - כדי לנהל מדיניות כלכלית כוללת. אני מסכים שבחוקי ההסדרים נכנסו גם דברים שאין להם שום מקום שם, אבל התיקון המקורי הוא בהתנהגות הכנסת, שתתנהג גם בוועדותיה בצורה אחראית, תוך כדי ראייה כוללת, ולא ראייה של מקדם מכירות של נושא.

♦ **מאיר שמגור:** הגיעה העת לסכם, וברשותכם אתחיל בנושא שעבר כחוט השני בדעות שהושמעו כאן, היום וגם אתמול, שאני רואה בו חשיבות לא רק מבחינה מהותית, אלא מבחינת התוויית הקו לדיונים שלנו: חוקה רחבה, עם תוספות או חוקה צנועה, רזה. לשם פתרון הקושיה הייתי רוצה שנזכיר לעצמנו, תוך כדי הסכמה על העיקרון שהוצג כאן, למה אנחנו בכלל יושבים כאן היום.

למעשה, כבר נעשתה המלאכה של ריכוז וגיבוש של חוקי היסוד הקיימים בצורה טובה מאוד, על ידי פרופ' קרמניצר ועמיתיו לפעולה זו, שלקחו את כל חוקי היסוד הקיימים ושילבו אותם יחד, ואפילו ציינו את כל המקומות שבהם אפשר לוותר על הכללת ההוראה בחוקה ולהעביר אותה לחוק הרגיל. אילו רצינו להסתפק במה שכבר קיים לגבי הרשות המבצעת שבה דנו כאן, כי אז יש 'חוק יסוד': הממשלה', וחוקי היסוד המשטריים האחרים, אשר למעשה יכול לשמש כנוסח שלנו ויכולנו להגיד: "הנה, אלה הפרקים הנוגעים לצד המשטרי, כי זה כולל את

הכנסת, את הממשלה, את הרשות השופטת, את תקציב המדינה, את מקרקעי המדינה ואת כל מה שאנחנו רוצים, ולא צריך עוד". אולם אנחנו סברנו, מתוך דיון לגופם של דברים, שיש תופעות מסוימות שאינן מניחות את דעתנו, ואני בכוונה משתמש בביטוי צנוע. אנחנו גם ידענו שבמידה שחסרים חוקי יסוד - אם לא נגיש הצעה שלמה אשר אפשר להעבירה הלאה לאותם גורמים אשר מוסמכים לטפל בה - לא יהיו חוקי יסוד חדשים, ולא תהיה חוקה שלמה. הלא זה הקושי שאנחנו נמצאים בו. התחלנו בחוקה בהסכמה, וזה פותר את השאלה של עו"ד ענבר בנושא 'חוק יסוד: החקיקה', כי ידענו שחוק יסוד זה מוכן משנת 1971, וכי הוא נתקל בהתנגדות. אנחנו יודעים זאת, ולכן אנחנו מקווים שתוך כדי דיון משותף ותוך כדי מציאת נוסחה מוסכמת ושילובה במערכת שלמה יותר של חוקה אשר מורכבת על כל חלקיה הנורמליים הצריכים להיות בחוקה, ההוראות שבחוק יסוד: החקיקה, יתקבלו. חוק היסוד יהיה מונח או בוועדת חוקה חוק ומשפט או במשרד המשפטים, ואנחנו נתגעגע אליו ונשאל איך זה שחוק בסיסי כזה, הקובע את סדרי החקיקה, אינו עובר את הכנסת. אבל הוא לא עובר את הכנסת לא באשמתנו. יש גורמים אשר מונעים את הטיפול בו. אנחנו נמצאים כאן היום משלוש סיבות גם יחד: א) כי אנחנו מכינים נוסח משולב שלם. ב) כי יש נקודות מספר שאינן מניחות את הדעת, ויש לשנותן, או להשמיטן מנוסח החוקה, ג) אנחנו יודעים שלא נוכל לפרוץ את הדרך על ידי חקיקת חוקי יסוד נוספים הדנים בנקודות ספציפיות בלי שנכין נוסח חוקתי מקיף.

למשל, 'חוק יסוד: חופש הביטוי' חשוב ביותר, אבל הוא לא יעבור אם לא נשלב אותו בתוך חוקה שלמה. לכן אני מסכים בעקרון שאנחנו לא צריכים להפליג להזיות על שיפורים מרחיקי לכת, וצריך לשמור מאוד על הגבול, לגבי מה שצריך להיכלל בחוקה לעומת מה שמקומו בחוקים רגילים. אנחנו יודעים שחלק מהדברים שנרשמו בתוך החומר שהוגש לנו כנייר לדיון, הם נושאים אשר בהכרח יצטרכו למצוא את מקומם בחקיקה רגילה, "חוקים מלווים". כאשר נגיש את החוקה השלמה, הנושא הזה יהיה צריך לבוא על פתרונו. יש דברים ב'חוק יסוד: הממשלה' ו'חוק יסוד: הכנסת' שאפשר להעביר אותם לחוק רגיל. הם לא צריכים להיות בחוקה כלל.

דרך מינוי ממשלה חדשה - 21 יום או מספר אחר של ימים, או כי הנשיא קורא פעם אחת לסיעות, והנשיא קורא פעם שנייה לסיעות

אינה חייבת להיות בתוך החוקה. בתוך החוקה צריך להיות העיקרון שממשלה נשענת על רוב בכנסת. זה היסוד של השיטה הפרלמנטרית שלנו, ואני כבר מפריז. יש עוד כמה דברים הצריכים להיכלל, אבל את פרטי הפרטים של הטכניקות - איך מרכיבים ממשלה, ומה קורה כאשר נכשלים בזה וכאשר צריך לבחור בדרך אלטרנטיבית - אפשר יהיה להעביר לחוק רגיל.

הוא הדין בעניין הרשויות המקומיות. לא התכוונו להביא בחוק היסוד פירוט של כל מערכת הרשות המקומית. רצינו שהעיקרון של שלטון דמוקרטי בבסיסו, יבוא לידי ביטוי בתוך החוקה. ידענו שדברים נוספים יצטרכו להיות בחוק רגיל, למשל רשימת הנושאים שבהם עוסק השלטון המרכזי ורשימת הנושאים שבהם עוסק השלטון המקומי, ושם, דרך אגב, יימצא פתרון לגבי ההשוואה של עו"ד ארידור - שרשות מקומית אינה יכולה להמציא מסים חדשים ולקבוע מסים מיוחדים במקום אלמוני, שהמיסוי הוא ארצי. כל זה צריך להימצא בתוך חוק רגיל, שילווה את קביעת העיקרון בחוקה. דרך אגב, זה אינו עקרון העצמאות הרשות המקומית. לא קראנו לזה עצמאות. אנחנו, בעקבות החוקה הספרדית והחוקה האיטלקית, כך דיברנו אתמול, רוצים לדבר על אוטונומיה שיש בה חשיבות רבה, מכיוון שהיא באמת מחנכת את האזרח לשלטון דמוקרטי בקנה מידה לוקאלי, ונותנת לו את האפשרות להתחנך לשיטה דמוקרטית. אוטונומיה יוצרת שותפות תמידית ומתמשכת; לא פעם בארבע שנים כשהוא הולך לבחירות, אלא יום-יום ושעה שעה. זו החשיבות של שלטון המקומי. אפשר ליצור אוטונומיה הבנויה על דמוקרטיזציה מקומית ועל יצירת חממה עבור המנהיגות העתידה המתפתחת במסגרת המקומית, וזאת באמצעות יצירת מתכונת של מעמד המחזק את הרשות המקומית. אם היא תתחיל לטפל בנושאים המוגדרים בסמכויותיה, ותבנה את עצמה על עקרון האוטונומיה שאנחנו מבטאים בתוך החוקה, היא תסייע לנו ליצירת התמונה הכוללת.

איני חושב שיש בכך הפלגה רחוקה. אני בהחלט מקבל את המידתיות הנדרשת כאן. הייתי אומר שמידתיות הנדרשת בכל מקרה היא תמיד טובה. צריכה להיות מידתיות אשר יוצרת הבחנה, לפי האמרה הידועה "תן לנו חכמה להבחין בין דברים שאפשר לשנות לבין דברים שאי-אפשר לשנות". גם כאן עלינו לדעת מה אנחנו מעבירים ימינה למרכז, ומה שמאלה לרשות המקומית.

לגבי הדיונים שהיו בצוותים השונים, נושאים אשר צריך לחשוב עליהם

כאשר מנסחים חוקה, כדי שלא ננסח חוקה אשר אחרי שהיא תעבור את הכנסת, נישאר עם אותו טעם רע בפה שיש לנו היום. בין הדברים המעיקים עלינו, ושעלינו להתייחס אליהם אם אנחנו רוצים חוקה, הוא שיש לנו הרגשה, נראה שהיא אינה בלתי-מוצדקת, שהדיון ברשויות השונות - המבצעת, המחוקקת וגם יתר הגורמים שנידונים בחוקה - הוא לפעמים לא ענייני מבחינת המטרה אשר אותם גופים חייבים לשרת. מפעילי הרשויות הם נאמני ציבור. אנחנו יוצרים ממשלה ויוצרים כנסת ויוצרים פונקציונרים אחרים, כדי שהם ייצרו לנו מדינה בנאמנות וביושר, שיש בה מנהל תקין וממשל תקין. זה מה שאנחנו רוצים, לא הרבה יותר.

הגינות ושוויון - אנחנו מפרטים אותם במגילת הזכויות הצריכה להיכלל בחוקה שאנחנו יוצרים. הדבר הזה צריך לבוא לידי ביטוי. אני חושב שהמסקנה שהתקבלה, פחות או יותר, על דעת המשתתפים בצוותים, לפחות בצוות שאני הייתי בו, הייתה שכדאי להביא זאת כנוסחה כללית, אשר חופפת את החוקה בכללותה. כלומר שתהיה בפרק היסודות, הפרק שאנחנו ממילא מכינים, שמדבר על כך שהגורמים שלהם מעניקים סמכויות על פי החוקה הזאת, חייבים לפעול כנאמני ציבור תוך כדי התייחסות לאינטרס מוגדר, כפי שנביא זאת בחוקה. אני חושב בהחלט שלא צריך להביא זאת דווקא בפרק של הרשות המבצעת, כי זה ישם לגבי הפרלמנט וגם לגבי הרשות המחוקקת וגם לגבי יתר הגורמים. זה איננו שינוי קיצוני. זה שינוי אשר יקדם את מהות התפיסה של נושאי התפקידים.

אנחנו דנים בבני אדם. לבני אדם יש לעתים חולשות ואינטרסים הגוברים על האינטרס שאתה מגדיר בחוקה. השופט הולמס אמר שהעיקר הוא ניסיון החיים, שהוא חשוב יותר מאשר הדין עצמו. מבחינה זאת, אנחנו תורמים משהו, כי יש יסוד להניח שהיסוד החינוכי-שכנועי הוא בכך שאתה מוסיף הוראה המשפיעה על המנטליות ועל התנהגותו של נושא התפקיד. יש לכך כוח מרסן, מחנך או מזמין פעולה נגדו, הכול לפי העניין. אם זה לא יקרה במקרה זה או אחר, צר לנו, אבל לפחות אנחנו אמרנו את דברנו. אסור לחשוב כי ברגע שהוא קיבל את כרטיס הכניסה ונשבע על הדוכן - הכול מותר לו, והוא כבר אדם אחר אשר יש להתייחס אליו בצורה שונה. מובן שצריך לראות זאת בפרופורציה הנכונה, במידתיות. זה איננו שינוי מהפכני.

אני חושב שמבחינת החקיקה הרגילה, כדאי בהחלט שניתן דעתנו לכך

שהחוק הדין בפרוצדורות אדמיניסטרטיביות יחוקק. הוא איננו חלק מהחוקה, אבל הוא חוק לוואי אשר יכול לתקן הרבה מאוד נעלמים, או יסודות המרוכזים רק בפסיקה. נכון שבית המשפט העליון עסק לא פעם באיסור של שיקולים זרים ובסבירות על צורתיה השונות. בשיטה המשפטית האנגלית רוב פסקי הדין המגדירים את תחומי המותר והאסור ואת מידת ההתערבות של בית המשפט באנגליה בהחלטות של רשויות שונות, כוללים בכך איסור סטייה קיצונית מן הסבירות. משם זה צמח. כך זה ב-Kruse vs. Johnson, וכך זה Wednesbury, וכך גם התפתח אצלנו. גם ניגוד עניינים יכול לבוא לידי ביטוי בחוק כזה.

לגבי התקציב, אני שוב מיישם כאן את הכלל שדיברנו עליו: חלק מהדברים אינם צריכים לבוא בחוקה. פירוט של מה שצריך להיכלל בתקציב אינו חייב לבוא בחוקה. אבל חוק יסודות התקציב, היינו הפרק המעתיק את חוק יסוד התקציב, ישולב לתוך החוקה השלמה שלנו, בלוויית תוספות של סעיף אחד או שניים. לא צריך להזכיר בחוקה את התכנית התקציבית הרב-שנתית.

אני סבור שמבחינת הסינון של החומר עשינו דברים חשובים. אני מסכים לרעיונות שהעלה מר פרידריך מבחינת הכיוונים אשר אותם עלינו לאמץ בחוקה, וטוב שיחזירו אותנו מדי פעם בפעם בעת הדיון אל מה שאפשרי ובר ביצוע. אני מאמין שאם תהיה לנו חוקה שלמה, שאפשר יהיה להציגה לגורמים אשר עוסקים בנושא הזה, או חייבים לעסוק בנושא הזה, נניע את הגלגל בצורה יעילה. אני מקווה כי יהיה קשה לסרב לנייר עמדה שאיננו בנוי רק על רעיונות אבסטרקטיים, אלא מפרט חוקה שלמה. מובן שכל גורם שיעסוק בכך יוכל לנסוך לתוך החוקה את האלטרנטיבות שלו.

מאמרים

הסדרת פעילותה של הרשות המבצעת בחוקה

מאת ד"ר ברק מדינה ומר דן מרידור

הקדמה

הפרק בחוקה הודן ברשות המבצעת אמור להסדיר את אופן פעולתה של הרשות הזאת, כדי להבטיח שתפעל לשם קידום האינטרס הציבורי ומתוך הגנה על חירויות היסוד של האדם. הצורך בהסדרה נובע מן העובדה שגם במדינות דמוקרטיות הפעלת הסמכויות השלטוניות נעשית רובה ככולה על ידי הרשות המבצעת. על פי ההסדרים הנוהגים, בעלי התפקידים ברשות המבצעת - הן חברי הממשלה, העומדים בראש הרשות המבצעת, והן עובדי הציבור - אינם נבחרים על ידי הציבור, ולפיכך אינם נתונים לפיקוח ישיר שלו.

בקווים כלליים ניתן להבחין בין שתי תפיסות בדבר חלוקת התפקידים בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת. תפיסה אחת מבוססת על הנחת היסוד שלפיה הרשות המבצעת, שלא כמו הרשות המחוקקת, אמורה להפעיל את סמכויותיה בדרך לא פוליטית (impartial): הרשות המבצעת אמורה לפעול לקידום האינטרס הציבורי בהתאם למדיניות שמתווה הרשות המחוקקת. לפי הנחת יסוד זו, חלוקת הסמכויות בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת היא כזאת: הרשות המחוקקת אמורה לקבוע את ההסדרים הכלליים להפעלת הסמכויות השלטוניות, ואילו הרשות המבצעת אמורה ליישם את ההסדרים הללו במקרים מסוימים. כך, למשל, הרשות המחוקקת תתווה את אמות המידה שלפיהן יוענק רישיון לעיסוק כלשהו, ואילו הרשות המבצעת תקבע אם בהתאם לאמות מידה אלה יש להעניק רישיון זה לאדם המבקש אותו.

מתוך תפיסה זו נובעת הבחנה בין אופיין של שתי הרשויות: קביעת ההסדרים הכלליים היא כמעט תמיד עניין להכרעה ערכית. הנחת היסוד במשטר דמוקרטי היא כי אין לצפות להסכמה גורפת באשר לתוכן הראוי של ההכרעות הערכיות הרלוונטיות, ולפיכך יש להסתפק בהסכמה על 'כללי משחק' שלפיהם יתקבלו ההכרעות - לרוב העדפה של עמדת הרוב. מכאן גם ההכרה באופי ה'פוליטי' של הכרעות הרשות המחוקקת. חברי הרשות המחוקקת מכריעים במידה רבה כנציגים של מגזרים חברתיים, והכרעתם היא ביטוי לעמדת אותם מגזרים ביחס ל'טוב

החברתי המשותף'. לעומת זאת, החלת ההסדרים הכלליים על מקרה קונקרטי היא בעלת אופי אחר. ראשית, על פי ההסכם החברתי בין בני החברה, המסגרת המדינית המשותפת - המדינה - היא 'נאמן הציבור': חובתה לפעול לטובת כל בני החברה. מתוקף הגדרת ההסדרים שנקבעו בחקיקה כ'כלליים' (במובן של אוניברסליים), נדרש להבטיח כי יישומם יהיה 'כללי' ולא 'פוליטי'. בשלב היישום אין עוד מקום להתחשב באינטרסים של מגזרים מסוימים (אלא במידה שהדבר מתבטא בהסדרים הכלליים). שנית, יישום ההסדרים הכלליים מחייב מידה פחותה בהרבה של שיקול דעת וקבלת הכרעות ערכיות מהנדרש בעת קביעת ההסדרים עצמם.

תפיסה זו היא המקובלת בפסיקת בית המשפט העליון בישראל. מכוחה, הרשות המבצעת אמורה לפעול בהתאם לדפוס הפעולה של הרשות השופטת: הפעלת הסמכות השלטונית אמורה להיעשות על ידי גורם ניטרלי, מתוך שמיעת כל הנוגעים בדבר, הנמקת ההחלטה, הפעלת שיקול דעת עצמאי וכדומה.

לצד תפיסה זו אפשרית גם תפיסה אחרת שלפיה ההבחנה בין אופי ההכרעות בשתי הרשויות אינה מדויקת. חבר כנסת אמור לייצג בהכרעותיו את האינטרסים שלו מתוך שימת לב לאינטרס הכללי, והוא אינו צריך להיות מחויב אך ורק לאינטרסים האישיים שלו או של בוחריו. זאת ועוד, חבר ממשלה אכן צריך להכריע מתוך מחויבות לאינטרסים הכלליים, אך בהכרעותיו האינטרסים הכלליים באים לידי ביטוי כפי שהוא רואה אותם.

לפי גישה זו, הרשות המבצעת אמורה לפעול בהתאם לדפוס הפעולה של הרשות המחוקקת דווקא: הפעלת הסמכות השלטונית נעשית על ידי גוף פלורליסטי שבו ניתן ייצוג לבעלי האינטרסים השונים. דוגמות מובהקות לכך הן בראש ובראשונה הרשויות המקומיות, אך גם גופים אחרים, כגון המועצה להשכלה גבוהה (שבה משתתפים נציגים של כל סוגי המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה), מועצת הבריאות (שבה משתתפים נציגי כל המגזרים הקשורים למשק הבריאות), מועצות הייצור החקלאיות וועדות התכנון והבנייה השונות. בגופים אלה ההחלטה אינה מתקבלת על ידי גורם 'ניטרלי' האמון על הערכת המשקל הראוי של מכלול האינטרסים הרלוונטיים לשם זיהוי 'האינטרס הציבורי'. ההחלטה מתקבלת על ידי גוף שבו יש ייצוג לאינטרסים השונים ('ציבור של אינטרסים'), מתוך שאיפה להשיג פשרה בין מייצגי האינטרסים.

לבחירה בין המודלים הללו של קבלת החלטות שלטוניות יש השפעות חשובות על הדינים החלים על רשויות מנהליות (כגון האיסור על כהונה מתוך ניגוד עניינים, החובה להעניק זכות טיעון, חובת ההנמקה ועוד). נראה כי אין מקום להעדיף באופן גורף וכללי את אחד המודלים. תחת זאת, אפשר לקבוע שתי מסגרות נפרדות של הסדרים ולהחילן בהתאם לבחירת המחוקק.

הסדרת פעילותה של הרשות המבצעת יכולה להיעשות בשלושה אפיקים עיקריים: קביעה של הסדרים 'מבניים'; קביעה של הסדרים 'דיוניים'; וקביעה של הסדרים 'מהותיים'. ההסדרים ה'מבניים' עוסקים במקומה של הרשות המבצעת בהסדר הפרדת הרשויות במדינה, בקביעת הרכבה של הרשות המבצעת, באופן כינון הממשלה והכוח של הכנסת להביע בה אי-אמון, באמצעי הפיקוח על פעילות הממשלה המסורים לכנסת ובחלוקת הסמכויות בתוך הרשות המבצעת בין הממשלה (כחבר שרים) לבין בעלי התפקידים האחרים (עובדי הציבור). תכליתם של הסדרים אלה להגביר את סיכוייהן של ההכרעות השלטוניות לקדם את האינטרס הציבורי, וזאת באמצעות חלוקה נאותה של הסמכויות בין הכנסת - המייצגת את עמדות הציבור - לבין הממשלה.

ההסדרים ה'דיוניים' מבטאים דרישות של 'צדק פורמלי'. עניינם בדפוס הפעולה שלפיהם הרשות המבצעת נדרשת לפעול. דפוסים אלה אמורים לשפר את איכות ההחלטות ולהגביר את אמון הציבור בהגינות השלטון. המדובר בין השאר בעקרונות בדבר איסור על כהונה מתוך ניגוד עניינים, בחובה להעניק זכות טיעון לכל מי שעלול להיפגע מהחלטות שלטוניות מסוימות, בחובה לקבוע אמות מידה כלליות שלפיהן מופעל שיקול דעת שלטוני, בחובה למסור לציבור מידע בדבר אופן פעולתה של הרשות, בחובה המוטלת על בעל הסמכות להפעיל שיקול דעת עצמאי, בחובת ההיוועצות, בחובת ההנמקה ועוד.

ההסדרים המהותיים מכוונים לתוכן של ההחלטות הלגיטימיות של הרשות המבצעת, דהיינו היקף שיקול הדעת המוקנה לה, כוחה לקבוע הסדרים שיש בהם פגיעה בזכויות יסוד של האדם, המידה שבה הרשות מוגבלת מכוח הוראות חוק התקציב השנתי, סמכות החקיקה של הרשות המבצעת, הסמכות להחיל החלטות למפרע ולשנות מדיניות קיימת ועוד. הסדרים אלה נועדו להשלים את שני סוגי ההסדרים הראשונים, והקושי בהחלתם נובע מאי-הסכמה באשר לערכים שלפיהם על הרשות המבצעת לפעול.

במצב הקיים בישראל, חלק ניכר מן ההסדרים האמורים אינו מוצא את ביטויו בהוראות 'חוקתיות' (במסגרת חוקי היסוד) ואף לא בהוראות חוק רגילות. חוק יסוד: הממשלה מוקדש רובו ככולו להסדרים מבניים, בעיקר אלה הנוגעים לשיטת המשטר ולכוחה של הכנסת להביע אי-אמון בממשלה. כמעט שאין בו כל התייחסות לגורמים אחרים ברשות המבצעת לבד מן הממשלה (כחבר שרים). כמו כן אין בחוק היסוד כל התייחסות להסדרים דיוניים, והוא כולל הסדרים מהותיים מעטים מאוד. הסדרים דיוניים מעטים נקבעו בחקיקה (ובכלל זה חוק חופש המידע, חוק חובת ההנמקות וחוק הפרשנות), ואילו ההסדרים המהותיים כלולים, בעיקרו של דבר, בהוראות חוק ספציפיות המקנות סמכויות מסוימות לרשויות המנהל. בעקבות כך, עיקר ההסדרים הקיימים הוא פרי ההלכה הפסוקה. בית המשפט העליון פיתח שורה ארוכה של הסדרים מבניים, דיוניים ומהותיים האמורים להתוות את אופן פעולתה של הרשות המבצעת.

נראה כי יש מקום לעגן את ההסדרים האמורים בחקיקה. העיגון עשוי לחזק את מעמדם הפורמלי של הסדרים אלה ולהגביר את המודעות להם בקרב בעלי התפקידים ובקרב הציבור הרחב, דבר שצפוי להגביר את מידת יעילותם בשיפור איכות ההחלטות השלטוניות. אכן, אין זה מובן מאליו כי הכרחי לעגן הסדרים מסוג זה בחוקה דווקא. אדרבה, סקירה השוואתית מלמדת כי לרוב מקובל להימנע מכך. למרות זאת, נראה כי במציאות הקיימת בישראל, שבה התרבות הפוליטית טרם הגיעה לבשלות המקובלת בדמוקרטיה בעולם המערבי, יש מקום לשקול עיגון חוקתי רחב היקף של הסדרים האמורים להתוות את אופן הפעולה של הרשות המבצעת. בשל טבעה של החוקה, נדרשת קביעה של הוראות תמציתיות וכלליות בלבד, ואלה ישמשו עוגנים להסדרים מפורטים יותר שיהיה אפשר לפתח ולשנות מדי פעם בפעם.

בהתאם לכך, מוצע כי הפרק בחוקה הון ברשות המבצעת יכלול את תשעת החלקים האלה:

א) עקרונות יסוד: הגדרת תכליתו של הפרק בחוקה הון ברשות המבצעת, הגדרת מהותה של הרשות המבצעת, הגדרת הממשלה כחבר שרים העומד בראש הרשות המבצעת;

ב) סמכויות הרשות המבצעת: עקרון החוקיות, סמכות לחקיקת משנה והסדרים מהותיים אחרים;

ג) הממשלה: כינונה, קביעת הרכבה, פיזור (הסדרים מבניים);

ד) חלוקת הסמכויות בתוך הרשות המבצעת בין הממשלה לבין עובדי הציבור ובעלי התפקידים המיוחדים ברשות המבצעת (הסדרים מבניים נוספים);

ה) אופן הפעלת הסמכויות השלטוניות (הסדרים דינמיים);

ו) קביעת חוק התקציב;

ז) פיקוח על הרשות המבצעת: פיקוח פרלמנטרי, ציבורי ושיפוטי;

ח) בעלי תפקידים מיוחדים ברשות המבצעת;

ט) השלטון המקומי;

להלן מובאת הצעה ראשונית להסדרה של מכלול הנושאים האמורים. משולבות בה הוראות של חוק יסוד: הממשלה הקיים, מתוך העמדה עקרונית שלפיה אין מקום לשנות שוב את שיטת המשטר. בסוף כל סעיף וסעיף מובאים דברי הסבר תמציתיים ונושאים הטעונים בירור.

נוסח מוצע לדיון

חוק יסוד: הרשות המבצעת

סימן א: עקרונות יסוד

1. תכליתו של פרק זה להסדיר את פעולת הרשות המבצעת כדי להבטיח שתפעל לשם קידום האינטרס הציבורי ומתוך הגנה על זכויות היסוד של האדם.

2. הרשות המבצעת היא נאמן הציבור, והיא תפעיל את הסמכויות השלטוניות המוקנות לה לשם קידום רווחת האדם והציבור ומתוך כיבוד זכויות היסוד המוגנות לפי החוקה. הרשות המבצעת תפעל מתוך הכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, ומתוך כיבוד ערכיה של מדינת ישראל. הרשות המבצעת תיישם את המדיניות שהכנסת מתווה בחקיקה מתוך שאיפה לממש את תכלית החקיקה.

הסבר: סעיף זה נועד לבטא את התפיסה היסודית שלפיה הרשות היא נאמן הציבור, ותכלית קיומה קידום רווחת האדם. הסיפא מייצג את התפיסה הראשונה, ונועד לבטא את מעמדה של הרשות המבצעת במערך רשויות השלטון.

3. הרשות המבצעת מורכבת מן הממשלה - העומדת בראש הרשות המבצעת - מרשויות הביטחון, מתאגידים ממשלתיים ומגופי סמך.

הסבר: סעיף זה נועד להחיל את הוראות פרק זה על מכלול הגופים הכלולים ברשות המבצעת. יש לבחון אם לכלול במסגרת זו גופים נוספים.

סימן ב: סמכויות הרשות המבצעת

4. הרשות המבצעת מוסמכת לפעול אך ורק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה כדין. הרשות המבצעת תהא רשאית להפעיל סמכויות משלימות אך ורק במידה שהן נחוצות לשם הפעלת הסמכויות שהוקנו לה בחוק ובכפוף לכל דין.

הסבר: סעיף זה נועד לבטא את עקרון חוקיות המנהל, אבן יסוד במשטר דמוקרטי. נדרש לדון בשאלה כיצד להסדיר את סוגיית סמכויות הממשל הכלליות של הרשות המבצעת: אלה הן סמכויות המסורות לממשלה שלא מכוח החוק, אלא מהיותן נובעות מעצם מהותה של המדינה, כלומר סמכויות שמקובל לסבור כי הן מצויות בידי כל מדינה. עם סמכויות אלה נמנה ניהול יחסי החוץ של המדינה, אך גם הענקת תמיכות, ביצוע עבודות תשתית ועוד. הנוסח המוצע כאן אינו שולל לחלוטין אפשרות להמשך הכרה בסמכויות אלה, שכן ההגדרה היא "סמכויות שהוקנו לה כדין", ולא רק סמכויות שהוקנו מכוח חוק מפורש. עם זאת, יש לבחון הגדרה ברורה יותר השוללת לחלוטין הכרה בסמכויות ממשל כלליות שאינן מכוח חוק או המכירה במפורש בסמכויות מתוך התוויה של גבולות השימוש בהן.

5. הרשות המבצעת תפעיל את הסמכויות המוקנות לה לשם קידום התכלית שלשמה הוענקו לה הסמכויות ובהתאם לערכיה של מדינת ישראל.

הסבר: זהו ביטוי לחובת הרשות לפעול לקידום התכלית של החוק הספציפי שמכוחו הוענקה לה הסמכות ולקידום תכליות כלליות הנובעות מאופייה של המדינה. מוצע שלא לכלול אזכור מפורש של חובת כיבוד

זכויות אדם, הן משום שהעניין כבר נקבע בסעיף 2 לעיל והן משום שסוגיה זו אמורה להיות מוסדרת בפרק הדן בכך בחוק.

6. הרשות המבצעת רשאית להתקין תקנות אך ורק מכוח הסמכה מפורשת בחוק, בהתאם לאמות המידה שנקבעו בחוק.

הסבר: לפי ההסדר הקבוע בסעיף 37 לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי, די בקביעה בחוק כי שר ממונה על ביצוע חוק כדי להקנות לו סמכות להתקין תקנות לביצועו; עוד נקבע שם כי חוק יכול להסמיך שר להתקין תקנות בעניין שנקבע בהסמכה. מוצע להרחיב את האפשרות להעניק סמכות להתקין תקנות - בהתאם למקובל ממילא בחקיקה - גם לגורמים אחרים ברשות המבצעת, נוסף על השרים. לעומת זאת, מוצע לחייב הסמכה מפורשת לכך על פי אמות מידה.

העמדה המוצעת שנויה במחלוקת: יש הסוברים כי מוטב לאפשר לרשות להתקין תקנות בכל עניין, שכן בכך מובטח כי תפעל בהתאם לאמות מידה כלליות שיפורסמו. בהמשך, בסעיף 26, אכן מוצע לכלול דרישה כי הרשות תפעל על פי אמות מידה כלליות שיפורסמו. עם זאת, קביעת תקנות (או 'חקיקת משנה') היא בעלת מעמד אחר, משום שהיא מאפשרת הטלת סנקציות. הרשות אינה מוסכמת לסטות מן האמור בתקנות (אלא אם הוסמכה לכך במפורש בתקנות), אולם בכוחה לסטות מאמות מידה כלליות שאינן מעוגנות בתקנות (אלא הן הנחיות פנימיות בלבד). מכאן ההצעה לסייג את כוחה של הרשות להתקין תקנות.

7. הרשות המבצעת רשאית להוציא כספים בהתאם להוראות חוק התקציב השנתי ובכפוף לכל דין. הרשות המבצעת תקצה כספים על פי אמות מידה הוגנות, סבירות ושוויוניות.

הסבר: סעיף זה נועד לבטא את התפיסה המקובלת, המעוגנת כיום בחוק יסודות התקציב, בדבר חובתה של הרשות לפעול במגבלות התקציב שאושר על ידי הכנסת. הסיפא מבטא עקרון המעוגן בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. יש לשקול אם לקבוע במפורש מהו הדין במקרה של סתירה בין חוק התקציב לבין חוקים המטילים על הממשלה חובת תשלום.

8. סמכויות שעת חירום [בהתאם להסדר שבסעיפים 38–39 לחוק יסוד: הממשלה]

הכרזת מצב חירום

א. ראתה הכנסת שיש במדינה מצב של חירום, רשאית היא, ביזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום.

ב. תקופת תוקפה של ההכרזה תהא כפי שנקבע בה, אך לא תעלה על שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור.

ג. ראתה הממשלה שיש במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד קודם שהתאפשר לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום; תוקפה של ההכרזה יפקע שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה הכנסת, רשאית הממשלה לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור בסעיף קטן זה.

ד. הכרזות הכנסת או הממשלה על מצב חירום יפורסמו ברשומות; לא ניתן לפרסם הכרזה על מצב החירום ברשומות, תפורסם ההכרזה בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שתפורסם ברשומות מיד כשיתאפשר לעשות כן.

ה. הכנסת רשאית בכל עת לבטל הכרזה על מצב חירום; הודעה על הביטול תפורסם ברשומות.

התקנת תקנות שעת חירום

ו. במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה ועל ביטחון הציבור ולהבטיח קיום אספקת השירותים החיוניים; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר למועד התקנתן.

ז. ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי יש צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיך שר להתקין.

ח. תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, וכל זאת אם אין הוראה אחרת בחוק.

ט. אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פנייה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

י. לא יותקנו תקנות שעת חירום, ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.
יא. תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע שלושה חודשים מיום התקנתן, אלא אם כן הוארך תוקפן בחוק או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.
יב. תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשיתאפשר לעשות כן.
יג. חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן, אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום; תקנות שעת חירום שתוקפן הוארך בחוק יוסיפו לעמוד בתוקפן.

אי-תחולה של תקנות שעת חירום

יד. על אף האמור בכל דין, אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.

סימן ג: כינון ממשלה וכהונתה

מוצע להותיר על כנו את ההסדר שנקבע בחוק יסוד: הממשלה מ-2001 (ואשר נכנס לתוקף עם כינון הממשלה לאחר הבחירות לכנסת השש עשרה). תהא אשר תהא העמדה כלפי שיטת המשטר הרצויה, נראה כי בהקשר זה "אמת או יציב – יציב עדיף". מוצע לשנות מעט את סדר הסעיפים, אך בלא לשנות את מהות ההסדר שהם מבטאים (דהיינו משטר פרלמנטרי שבו מכהנת הממשלה מכוח אמון הכנסת; הגבלת כוחה של הכנסת להביע אי-אמון בממשלה מכוח הדרישה ל"אי-אמון קונסטרוקטיבי"; הכרה בכוחו של ראש הממשלה לפזר את הכנסת). לחלופין מוצע לערוך שינויים אשר יבטיחו יציבות משטרית גבוהה יותר מתוך הימנעות מרפורמה משטרית רחבה. על כן מוצע לתקן את חוק יסוד: הממשלה הקיים ולהעניק 'זכות ראשונים' בהרכבת הממשלה לראש הסיעה הגדולה ביותר. במסגרת הצעה זו יטיל נשיא המדינה את תפקיד הרכבת הממשלה על ראש הסיעה הגדולה ביותר, ואם לא צלחה בידו מלאכת הרכבת הממשלה, יתייעץ הנשיא עם ראשי הסיעות לשם הטלת התפקיד על בעל הסיכוי הגבוה ביותר. יש בכך כדי להגביר את הוודאות והיציבות המשטרית מתוך שמירה ראויה על ההסדר הקיים.

9. הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים [סעיף 5(א) לחוק היסוד].

10. מקום מושבה של הממשלה הוא ירושלים [סעיף 2 לחוק היסוד].

11. הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת [סעיף 3 לחוק היסוד].

12. ראש הממשלה יהיה מקרב חברי הכנסת [סעיף 5(ב) לחוק היסוד, חלקי].

13.

א. הטלת התפקיד להרכיב ממשלה [בהתאם לסעיף 7 לחוק היסוד]
(1) אם יש לכונן ממשלה חדשה, יטיל נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת, את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך; הנשיא יטיל את התפקיד כאמור בתוך שבעה ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות או מיום היווצרות העילה לכינון ממשלה חדשה, ובמקרה של פטירת ראש הממשלה - בתוך 14 ימים מיום הפטירה.
(2) נתקיימה ההתייעצות לפני שנתכנסה הכנסת החדשה, יתייעץ הנשיא עם נציגי רשימות המועמדים שתיוצגנה בכנסת החדשה.
(3) סעיף זה לא יחול על כינון ממשלה בעקבות הבעת אי-אמון לפי סעיף 15 או בעקבות הגשת בקשה לנשיא המדינה לפי סעיף 16-ב-להלן, ויחולו ההוראות המפורטות בסעיפים האמורים.

ב. התקופה להרכבת ממשלה [בהתאם לסעיף 8 לחוק היסוד]
לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף 13-א לעיל נתונה תקופה של 28 ימים למילוי תפקידו; הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא יעלו יחד על 14 ימים.

ג. הטלת התפקיד מחדש [בהתאם לסעיף 9 לחוק היסוד]
(1) עברה התקופה לפי סעיף 13-ב וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא המדינה שהרכיב ממשלה, או שהודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה, או שהציג ממשלה, והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 14-א (3) להלן, יטיל הנשיא את

התפקיד להרכיב ממשלה על חבר כנסת אחר שהודיע לנשיא שהוא מוכן לקבל את התפקיד, או יודיע ליושב ראש הכנסת שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, והכול בתוך שלושה ימים מיום שהסתיימה התקופה או מיום הודעת חבר הכנסת שאין בידו להרכיב ממשלה, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין.

(2) קודם שיטיל הנשיא את התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף זה, או קודם שיודיע ליושב ראש הכנסת שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, רשאי הוא לחזור ולהתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת.

(3) לחבר הכנסת שהתפקיד להרכיב ממשלה הוטל עליו לפי סעיף זה, נתונה תקופה של 28 ימים למילוי תפקידו.

ד. הטלת התפקיד לפי רוב חברי הכנסת [בהתאם לסעיף 10 לחוק היסוד] (1) הודיע נשיא המדינה ליושב ראש הכנסת, לפי סעיף 13-ג (1), שאינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה, או שהטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת לפי אותו סעיף וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא בתוך 28 ימים שהרכיב ממשלה או הודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה או הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 14-א (3), רשאים רוב חברי הכנסת לבקש בכתב מנשיא המדינה להטיל את התפקיד על חבר כנסת פלוני שהסכים לכך בכתב, והכול בתוך 21 ימים מיום הודעת הנשיא או מהיום שבו הסתיימה התקופה לפי סעיף 13-ג (3), או מיום הודעתו של חבר הכנסת שאין בידו להרכיב ממשלה או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין.

(2) הוגשה לנשיא בקשה כאמור בסעיף קטן (1), יטיל הנשיא בתוך יומיים את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה. (3) הוגשה לנשיא בקשה כאמור בסעיף קטן (1), יטיל הנשיא בתוך יומיים את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה.

ה. בחירות מוקדמות באין ממשלה [בהתאם לסעיף 11 לחוק היסוד] (1) לא הוגשה בקשה כאמור בסעיף ד(1), או לא הרכיב חבר הכנסת ממשלה בתקופה הנתונה לו לפי סעיף ד(3), או הודיע לנשיא לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה, יודיע על כך נשיא המדינה ליושב ראש הכנסת.

(2) הודיע הנשיא כאמור בסעיף קטן (1), או חבר הכנסת שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף ד(1) הציג ממשלה, והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 14-א(3), יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה, והבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג האחרון שלפני תום 90 הימים מיום הודעת הנשיא או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין.

ו. הפסקת הליכים להרכבת ממשלה [בהתאם לסעיף 12 לחוק היסוד] נתקבל חוק על התפזרות הכנסת, ייפסקו ההליכים להרכבת ממשלה.

ז. כינון הממשלה [בהתאם לסעיף 3(א) לחוק היסוד]
הטיל נשיא המדינה על חבר הכנסת את התפקיד להרכיב ממשלה, יודיע על כך ליושב ראש הכנסת, ויושב ראש הכנסת יודיע על כך לכנסת.

14.

א. כינון הממשלה [בהתאם לסעיף 13 לחוק היסוד]
(1) הרכיב חבר הכנסת ממשלה, יודיע על כך לנשיא המדינה וליושב ראש הכנסת, ויושב ראש הכנסת יודיע על כך לכנסת ויקבע ישיבה לצורך כינון הממשלה בתוך שבעה ימים מיום ההודעה לכנסת לפי סעיף קטן זה.

(2) חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה.
(3) משהורכה הממשלה, היא תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משתביע בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם.

ב. הצהרת אמונים [בהתאם לסעיף 14 לחוק היסוד]
משהביעה הכנסת אמון בממשלה, או סמוך ככל האפשר לכך, יצהיר ראש הממשלה בפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני (השם) מתחייב כראש הממשלה לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה ולקיים את החלטות הכנסת"; וכל אחד מן השרים האחרים יצהיר הצהרת אמונים זו: "אני (השם) מתחייב כחבר הממשלה לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כחבר הממשלה ולקיים את החלטות הכנסת".

15. הבעת אי-אמון בממשלה [בהתאם לסעיף 28 לחוק היסוד]

א. הכנסת רשאית להביע אי-אמון בממשלה.

ב. הבעת אי-אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה, לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת פלוני שהסכים לכך בכתב.

ג. החליטה הכנסת כאמור, רואים את הממשלה כאילו התפטרה עם קבלת ההחלטה; הנשיא יטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בהחלטה בתוך יומיים מקבלת ההחלטה.

ד. לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף זה נתונה תקופה של 28 ימים למילוי תפקידו; הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא יעלו יחד על 14 ימים.

ה. עברה התקופה לפי סעיף ד, וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא המדינה שהרכיב ממשלה, או הודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה, יודיע על כך נשיא המדינה ליושב ראש הכנסת.

ו. הודיע נשיא המדינה כאמור בסעיף ה, או הציג חבר הכנסת ממשלה, והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 14-א (3), רואים את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה, והבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג האחרון שלפני תום 90 הימים מיום הודעת הנשיא, או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין.

16. סמכות ראש הממשלה לפזר את הכנסת [בהתאם לסעיף 29 לחוק

היסוד]

א. נוכח ראש הממשלה כי יש בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שיפורסם ברשומות. הצו ייכנס לתוקפו 21 ימים אחרי יום פרסומו, אלא אם כן הוגשה בקשה לפי סעיף ב, ורואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום פרסום הצו.

ב. בתוך 21 ימים מיום פרסום הצו רשאים רוב חברי הכנסת לבקש בכתב מנשיא המדינה להטיל על חבר כנסת פלוני שהסכים לכך בכתב, ושאינו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה.

ג. הוגשה לנשיא המדינה בקשה כאמור בסעיף ב, יודיע על כך הנשיא ליושב ראש הכנסת; הנשיא יטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה בתוך יומיים.

ד. לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף זה נתונה תקופה של 28 ימים למילוי תפקידו; הנשיא

רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא יעלו יחד על 14 ימים.

ה. לא הוגשה בקשה כאמור בסעיף ב, או עברה התקופה כאמור בסעיף ד וחבר הכנסת לא הודיע לנשיא שהרכיב ממשלה או הודיע לו לפני כן שאין בידו להרכיב ממשלה, יודיע נשיא המדינה על כך ליושב ראש הכנסת.

ו. הודיע נשיא המדינה כאמור בסעיף קטן ה או חבר הכנסת שהוטל עליו התפקיד להרכבת ממשלה לפי סעיף זה הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 14-א (3), יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה, והבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג האחרון שלפני תום 90 הימים מיום כניסת הצו לתוקף או מיום סיום התקופה להרכבת ממשלה או מיום ההודעה לנשיא או מיום דחיית הבקשה להביע אמון בממשלה, לפי העניין.

ז. ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו לפי סעיף זה בזמנים האלה:

- (1) מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה;
- (2) לאחר שהכנסת הביעה אי-אמון בממשלה לפי סעיף 15;
- (3) לאחר התפטרות ראש הממשלה, או מיום מתן פסק דין שבו נקבע כי עבר עברה שיש בה משום קלון עד יום החלטת הכנסת לפי סעיף 19-ג (1).

ח. שר הממלא את מקומו של ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכות הנתונה לראש הממשלה לפי סעיף זה.

17. צירוף שר [בהתאם לסעיף 15 לחוק היסוד]

הממשלה רשאית, על פי הצעת ראש הממשלה, לצרף שר נוסף לממשלה; החליטה הממשלה לצרף שר, תודיע על כך ועל תפקידו של השר הנוסף לכנסת; עם אישור ההודעה על ידי הכנסת ייכנס השר הנוסף לכהונתו ויצהיר את הצהרת האמונים סמוך ככל האפשר לאישור.

18. כשירותם של השרים [בהתאם לסעיף 6 לחוק היסוד]

א. לא יתמנה לשר מי שאינו אזרח ישראלי ותושב ישראל.

ב. לא יתמנה לשר מי שמכהן במשרה או בתפקיד המפורטים בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, אלא אם כן חדל לכהן באותה משרה או באותו תפקיד עובר למינויו או במועד מוקדם יותר, כפי שייקבע בחוק.

(1) לא יתמנה לשר מי שהורשע בעברה ונידון לעונש מאסר, וביום מינויו טרם עברו שבע שנים מהיום שסיים לרצות את עונש המאסר או מיום מתן פסק הדין, לפי המאוחר, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין בעברה שבה הורשע, בנסיבות העניין, משום קלון.

(2) יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לא יקבע כאמור בסעיף קטן (1) אם קבע בית המשפט, לפי דין, כי יש בעברה שבה הורשע משום קלון.

ג. לא יתמנה לשר מי שהוא בעל אזרחות שאינה ישראלית, אם דיני המדינה שהוא אזרח שלה מאפשרים את שחרורו מאזרחות זו, אלא לאחר שעשה את כל הדרוש מצדו לשם שחרורו ממנה.

ד. חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו לא יהיה לשר בתקופת כהונתה של אותה כנסת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק; לעניין סעיף קטן זה - 'פרישה מסיעה' כהגדרתה בסעיף 6(א) לחוק יסוד: הכנסת.

19.

א. מילוי מקומו של ראש הממשלה [בהתאם לסעיף 16 לחוק היסוד]

(1) נעדר ראש הממשלה מן הארץ, יזמן ממלא מקומו את ישיבות הממשלה וינהל אותן.

(2) נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה, והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראוהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו.

(3) לא היה ממלא מקום לראש הממשלה או שנבצר מממלא מקום ראש הממשלה למלא את תפקידו לפי סעיפים קטנים (1) ו-(2), תקבע הממשלה שר אחר, שהוא חבר כנסת, למלא תפקידים אלה.

ב. חקירת ראש הממשלה בתקופת כהונתו ואחריה, הגשת כתב אישום

והרשעה [בהתאם לסעיף 17 לחוק היסוד]

(1) לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש הממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

(2) לא תיפתח חקירה פלילית נגד מי שכיהן כראש הממשלה בשל חשד לביצוע עברה בעת כהונתו או בשנה לאחר שחדל לכהן, אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.

(3) כתב אישום נגד ראש הממשלה יוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט המחוזי בירושלים, והוא יֵשָׁב בהרכב של שלושה שופטים; הוראות בעניין כתב אישום שהוגש בטרם החל ראש הממשלה לכהן בתפקידו ייקבעו בחוק.

(4) בית משפט שהרשיע את ראש הממשלה בעברה יקבע בפסק דינו אם יש באותה עברה משום קלון.

ג. הפסקת כהונה של ראש הממשלה מחמת עברה [בהתאם לסעיף 18 לחוק

היסוד]

(1) הכנסת רשאית, בהחלטת רוב חבריה, להעביר מכהונתו את ראש הממשלה לאחר שהורשע בעברה, ובית המשפט קבע בפסק דינו שיש בה משום קלון; החליטה הכנסת כאמור, יראו את הממשלה כאילו התפטרה עם קבלת ההחלטה.

(2) בתוך 30 ימים מיום מתן פסק הדין כאמור בסעיף קטן (1) תחליט ועדת הכנסת בדבר המלצתה לעניין העברת ראש הממשלה מכהונתו ותביא את המלצתה לפני מליאת הכנסת; לא הביאה ועדת הכנסת את המלצתה בתוך המועד האמור, יעלה יושב ראש הכנסת את העניין לדיון במליאת הכנסת.

(3) ועדת הכנסת והכנסת לא יחליטו בדבר העברת ראש הממשלה מכהונתו אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות לטעון טענותיו לפנייהן.

(4) לא הועבר ראש הממשלה מכהונתו לפי סעיף זה, ופסק הדין כאמור בסעיף קטן (1) נעשה סופי, תיפסק כהונתו של ראש הממשלה, ויראו את הממשלה כאילו התפטרה ביום שבו פסק הדין נעשה סופי.

(5) הוראות סעיפים 42(א) ו-42(ב) לחוק יסוד: הכנסת לא יחולו על ראש הממשלה.

ד. התפטרות ראש הממשלה [בהתאם לסעיף 19 לחוק היסוד]

ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להתפטר על ידי הגשת כתב התפטרות לנשיא המדינה. התפטרות ראש הממשלה כהתפטרות הממשלה.

ה. ראש ממשלה שנפטר או שנבצר ממנו דרך קבע למלא את התפקיד

[בהתאם לסעיף 20 לחוק היסוד]

(1) נפטר ראש הממשלה, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום פטירתו.

(2) נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו דרך קבע, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 לכהונת ממלא מקומו.

ו. ראש ממשלה או ממלא מקומו שחדלו להיות חברי כנסת [בהתאם לסעיף

21 לחוק היסוד]

(1) ראש ממשלה שחדל להיות חבר הכנסת, רואים אותו כאילו התפטר מכהונתו ביום שנפסקה חברותו בכנסת; התפטרות ראש הממשלה כהתפטרות הממשלה.

(2) שר המכהן כממלא מקום ראש הממשלה, משחדל להיות חבר כנסת יחדל מלכהן בתפקידו כממלא מקום ראש הממשלה.

ז. הפסקת כהונתו של שר [בהתאם לסעיף 22 לחוק היסוד]

(1) שר, למעט ראש הממשלה, רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להתפטר מן הממשלה על ידי הגשת כתב התפטרות לראש הממשלה; כהונתו בממשלה נפסקת 48 שעות לאחר שכתב ההתפטרות נמסר לראש הממשלה, אלא אם כן חזר בו השר מהתפטרותו קודם לכן.

(2) ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו; כהונתו של השר נפסקת 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידיו, אלא אם כן חזר בו ראש הממשלה קודם לכן.

(3) כהונתו של שר בממשלה נפסקת עם בחירתו או התמנותו לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת.

ח. הפסקת כהונה של שר מחמת עברה [בהתאם לסעיף 23 לחוק היסוד]

(1) כתב אישום נגד שר, למעט האשמה בעברות שייקבעו בחוק, יוגש ויתברר בבית משפט מחוזי; הוראות בעניין כתב אישום שהוגש בטרם החל השר לכהן בתפקידו ייקבעו בחוק.

(2) בית משפט שהרשיע שר בעברה יקבע בפסק דינו אם יש באותה

עברה משום קלוין; קבע בית המשפט כאמור, תיפסק כהונתו של השר ביום מתן פסק הדין.
(3) סעיף זה לא יחול על ראש הממשלה.

ט. מילוי מקומו של שר [בהתאם לסעיף 24 לחוק היסוד]

(1) נעדר שר מן הארץ, למעט ראש הממשלה, רשאית הממשלה לקבוע כי שר אחר ימלא את מקומו; ממלא המקום ימלא את תפקידיו של השר, כולם או מקצתם, הכול כפי שתקבע הממשלה.
(2) חדל שר לכהן או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה.
(3) תקופת מילוי המקום של שר שחדל לכהן כאמור בסעיף קטן (2) לא תעלה על שלושה חודשים.

י. סגני שרים [בהתאם לסעיף 25 לחוק היסוד]

(1) שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד סגן שר אחד מחברי הכנסת; סגן השר ייכנס לתפקידו משתודיע הממשלה בכנסת על מינויו; לסגן שר שמונה על ידי ראש הממשלה ייקרא 'סגן שר במשרד ראש הממשלה'.
(2) סגן השר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שמסר לו.
(3) חבר כנסת שפרש מסיעתו לא יתמנה לסגן שר בתקופת כהונתו של אותה כנסת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק; לעניין סעיף קטן זה - 'פרישה מסיעה', כהגדרתה בסעיף 6א) לחוק יסוד: הכנסת.

**יא. פקיעת כהונתו של סגן שר [בהתאם לסעיף 26 לחוק היסוד]
כהונתו של סגן שר נפסקת בכל אחד מהמקרים האלה:**

(1) סגן השר התפטר בהגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו;
(2) השר שמינה אותו חדל להיות שר או ממונה על אותו משרד;
(3) ראש הממשלה, הממשלה או השר שמינה את סגן השר החליטו להפסיק את כהונתו; ואולם ראש הממשלה לא יעביר סגן שר מכהונתו אלא לאחר שהודיע על כוונתו לעשות כן לממשלה ולשר שמינה את סגן השר.
(4) כוננה ממשלה חדשה.
(5) סגן השר חדל להיות חבר כנסת.

יב. הפסקת כהונת סגן שר מחמת עברה [בהתאם לסעיף 27 לחוק היסוד] בית משפט שהרשיע סגן שר בעברה יקבע בפסק דינו אם יש באותה עברה משום קלון; קבע בית המשפט כאמור, תיפסק כהונתו של סגן השר ביום מתן פסק הדין.

20. רציפות הממשלה [בהתאם לסעיף 30 לחוק היסוד]

א. עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה כאמור בסעיפים 19-ג, 19-ד, 19-ה, 19-ו או בסעיף 15, או עם הגשת בקשה לפי סעיף 15-ב', יפתח נשיא המדינה בהליכים להרכבת ממשלה חדשה כאמור בחוק יסוד זה.

ב. עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה כאמור בסעיפים 19-ג, 19-ד, 19-ה, 19-ו, בסעיף 15 או בסעיף 16, תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה.

ג. ראש הממשלה שהתפטר ימשיך במילוי תפקידו עד שתיכון הממשלה החדשה; נפטר ראש הממשלה, נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, או הופסקה כהונתו מחמת עברה, תקבע הממשלה שר אחר שהוא חבר הכנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה לכהן כראש הממשלה בפועל עד שתיכון הממשלה החדשה.

ד. ממשלה המכהנת לפי סעיף ב רשאית למנות חבר כנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף זה אינו טעון אישור הכנסת.

סימן ד: חלוקת הסמכויות בתוך הרשות המבצעת

21. חברי הממשלה אחראים באחריות משותפת להחלטות הממשלה ולפעולותיה.

הסבר: מוצע להסתפק בקביעה כללית של עקרון האחריות המשותפת, בלא לקבוע הסדרים מפורטים בדבר משמעותה. לראש הממשלה מסורה הסמכות להעביר שר מתפקידו במקרה של הפרת עקרון האחריות המשותפת.

22. הרשות המבצעת תפעל באמצעות משרדי ממשלה שייקבעו בחוק. בראש כל משרד יעמוד שר. השר אחראי לנעשה במשרדו ולכל התפקידים

שהוא ממונה עליהם, ובידיו הסמכות למילוי אותם תפקידים. הסבר: מוצע להימנע מלקבוע בחוקה את משרדי הממשלה, לנוכח האפשרות שיהיה צורך לשנות קביעה זו מעת לעת. מוצע עם זאת לעגן את קביעת משרדי הממשלה בחוק של הכנסת ולעומת ההסדר הקבוע בסעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה, שלפיו די באישור של הכנסת להחלטת הממשלה להקים משרדים או לבטלם). עם זאת מוצע להימנע מלחייב את הכנסת לקבוע בחוק את שטחי הפעולה של כל משרד. הסיפא מבטא את עקרון האחריות המיניסטריאלית. בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי נקבע כי "שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר". מוצע להטיל על השר אחריות כללית (ולא רק "בפני ראש הממשלה"). המדובר באחריות 'ציבורית'.

23. הוקנו בחוק סמכויות לגורם מסוים ברשות המבצעת, יפעילן אותו גורם בעצמו, אלא אם כן נקבע אחרת בחוק. השר הממונה על הגורם בעל הסמכות וכן הממשלה רשאים להתוות מדיניות כללית להפעלת הסמכויות שהוקנו בחוק, אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק.

הסבר: סעיף זה מבטא תפיסה מקובלת בדיני המנהל הציבורי, אף שאינה מעוגנת עדיין במפורש בחקיקה. הנחת היסוד היא כי הענקת סמכות בחוק לגורם מסוים ברשות המבצעת דווקא אינה מקרית. הגורם שנבחר הוא האמור להפעיל את הסמכות ולא אחר. הסיפא נועד להתמודד עם המתח בין עקרון עצמאות שיקול הדעת של בעל הסמכות המנהלית לבין הצורך בפיקוח על אופן הפעלת הסמכות, הצורך בהתוויית מדיניות כללית והמשמעות הנובעת מעקרון האחריות המיניסטריאלית. ההסדר המוצע מבטא איזון בין עצמאות שיקול הדעת במקרים קונקרטיים לבין הכרה בכוחו של השר הממונה להתוות מדיניות כללית. הסייג בדבר כוונה אחרת משתמעת מכוון בעיקרו להפעלת סמכויות מעין שיפוטיות, שכן זו אמורה להיעשות באופן עצמאי לחלוטין.

24. אצילת סמכויות הנתונות לממשלה או לשר [בהתאם להסדר הקבוע כיום בסעיף 33 לחוק היסוד]:

מוצע להותיר על כנו את ההסדר בדבר אצילת סמכויות המסורות על פי דין לממשלה או לשר. מוצע להותיר על כנו את ההסדר הקבוע

בסעיף 33 לחוק היסוד בדבר אצילת סמכויות הממשלה או השר. מוצע לשקול את ביטול ההסדר הקיים בדבר העברת סמכויות הנתונות בידי שר אחד לידי שר אחר בהחלטת ממשלה ולחלופין, להגבילו.

א. הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת.

ב. סמכות הנתונה על פי דין לממשלה, רשאית הממשלה לאצול אותה לאחד השרים; סעיף זה לא יחול על סמכויות הממשלה לפי סעיף זה, למעט הסמכויות לפי סעיף א.

ג. הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר.

ד. סמכות הנתונה לאחד השרים על פי חוק או שהועברה לו על פי סעיף ג, למעט הסמכות להתקין תקנות, רשאי השר לאצול אותה לעובד ציבור, כולה, מקצתה או בסייגים.

ה. סמכות שהממשלה אצלה לשר, למעט הסמכות להתקין תקנות, רשאי השר לאצלה לעובד ציבור, כולה, מקצתה או בסייגים, אם הסמיכה אותו הממשלה לכך.

ו. בסעיף זה, סמכות הנתונה לממשלה או לשר, לרבות חובה המוטלת עליהם.

ז. הוראות סעיף זה יחולו אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק המקנה את הסמכות או המטיל את החובה.

25. שר הממונה על ביצוע חוק רשאי ליטול לעצמו כל סמכות, למעט סמכות בעלת אופי שיפוטי, הנתונה על פי אותו חוק לגורם כלשהו, אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק. השר רשאי לעשות כאמור בעניין מסוים או לתקופה מסוימת. הודעה על נטילת סמכות כאמור תפורסם ברשומות בטרם תופעל הסמכות על ידי השר.

הסבר: מוצע להותיר על כנו את ההסדר הקבוע בסעיף 34 לחוק היסוד בדבר נטילת סמכויות, בשינויים קלים. הדבר מאפשר לשר להתערב במקרים מתאימים, מתוך נטילת אחריות ציבורית למעשה.

סימן ה: אופן הפעלת סמכויות שלטוניות

26. הרשות המבצעת תפעיל את הסמכויות המוקנות לה בהתאם לאמות מידה כלליות שייקבעו מראש ויפורסמו.

הסבר: הצעה אחת היא לעגן עקרון כללי זה בדבר אופן הפעלת סמכויות המנהל. במקרה כזה יש לשקול הרחבת היקף הדרישה באשר לתוכן של אמות המידה, ולדרוש למשל שיהיו מפורטות, שוויוניות, ענייניות וכדומה. הצעה אחרת היא לבטל סעיף זה כיוון שאינו בעל אופי חוקתי.

27. נושא תפקיד ברשות המבצעת אינו רשאי להפעיל סמכויות שלטוניות בנסיבות שבהן יש חשש ממשי לניגוד עניינים בין האינטרס הציבורי שנושא התפקיד מופקד עליו לבין אינטרס אישי או מוסדי שלו, אלא אם כן משתמעת כוונה אחרת מהוראות החוק שמכוחו הוא פועל.

הסבר: מוצע לעגן עקרון כללי זה בדבר איסור על פעולה מתוך ניגוד עניינים. הסיפא מכוון לסייג את תחולת האיסור ולא להחילו במקרים שאין הוא מתאים בהם, כגון הפעלת סמכות על ידי גוף פלורליסטי שבו מיוצגים בעלי אינטרסים.

28. הרשות המבצעת לא תפעיל סמכויות המוקנות לה בטרם ניתנה הזדמנות נאותה לכל אדם העלול להיפגע מהפעלת הסמכות להשמיע טענותיו לפני הרשות, אלא אם כן משתמעת כוונה אחרת מהוראות החוק שמכוחו היא פועלת.

הסבר: מוצע לעגן עקרון כללי זה בדבר חובת שמיעה. הסיפא מכוון לסייג את תחולת העקרון ולא להחילו במקרים שאין הוא מתאים בהם, כגון קביעת אמות מידה כלליות.

29. הרשות המבצעת תנמק את אופן ההפעלה של הסמכויות המוקנות לה, בכפוף לסייגים המתחייבים מנסיבות העניין.

30. הרשות המבצעת תפעל בהגינות וביעילות.

31. לכל אזרח או תושב ישראלי הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית. פרטים ייקבעו בחוק.

סימן ו: קביעת חוק התקציב

32. תכלית

תקציב המדינה נועד לקבוע את הוצאות הממשלה לשם השגת מטרותיה ויישום מדיניותה, וזאת על פי סדרי העדיפויות שקבעה כחוק. תקציב המדינה, בהיותו כזה, הוא תצהיר מדיניותה הרשמית של הממשלה.

33. הכנת התקציב ואישורו

א. הממשלה תגיש לחקיקת הכנסת את 'הצעת חוק התקציב' לשנת הכספים הקרובה, ועמה הצהרה על תחזית לתקציב השנתיים העוקבות, וזאת לא פחות משישה חודשים לפני מועד אישורו.
ב. הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה תתבסס על תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת בשנה הקודמת.
ג. ב'הצעת חוק התקציב' תפרט הממשלה את הוצאותיה הצפויות והכנסותיה הצפויות. אם צפוי גירעון, הממשלה תפרט את אומדנו ואת דרך מימונו.

34. ועדת התקציב

א. בוועדת התקציב של הכנסת יהיו חברים ראשיהן של כל ועדות הכנסת, והיא תבחן את הצעת חוק התקציב ותדון בה לגופה. ההצעה תהא מוגשת בליווי הסברים ונימוקים לסעיפיה.
ב. לאחר אישור הצעת חוק התקציב בוועדת התקציב, היא תעמוד לחקיקת הכנסת בהליך שייקבע בחוק.
ג. לא אישרה הכנסת את הצעת חוק התקציב שלושה חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה לפני גמר כהונתה.
ד. לא תותנה קבלת חוק התקציב בקבלת חוק אחר.

35. תקציב נוסף

הממשלה רשאית לפי הצורך להגיש בתוך תקופת התקציב הצעת חוק תקציב נוספת, ובתנאי שתוגש לוועדת התקציב של הכנסת לא יאוחר משלושים ימים לפני מועד תחילתו.

36. דין וחשבון

שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה בשנה דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה; פרטים ייקבעו בחוק.

סימן ז: פיקוח על הרשות המבצעת

37. הרשות המבצעת תמסור לכנסת ולוועדותיה מידע לפי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן. בחוק ייקבעו הוראות מיוחדות לחיסוי מידע לשם הגנה על ביטחון המדינה, על יחסי החוץ או על קשרי המסחר הבינלאומיים שלה או לשם הגנה על זכות או חיסיון שבדין.

הסבר: זהו עיגון של הסדר הקבוע כיום בסעיף 42(א) לחוק היסוד.

38. כל שר הממונה על נושא בעל היבטים תקציביים ימסור לכנסת מדי שנה בשנה, לא יאוחר מיום 31 במרס, דין וחשבון על פעילות משרדו ועל אופן הפעלת הסמכויות המוקנות לו בשנה שחלפה.

39. הכנסת רשאית, לפי דרישה של לפחות ארבעים מחבריה, לקיים דיון בהשתתפות ראש הממשלה בנושא שהוחלט עליו; דרישה כאמור יכול שתוגש לא יותר מאחת לחודש [סעיף 42(ב) לחוק היסוד הנוכחי].

40. הכנסת וכל ועדה מוועדותיה במסגרת מילוי תפקידיה רשאיות לחייב שר להופיע לפניו [סעיף 42(ג) לחוק היסוד הנוכחי].

41. תקנות הקובעות ענישה פלילית על הפרתן ותקנות שבהן נקבעו שיעוריהם של מסים, מלוות חובה, אגרות ותשלומי חובה אחרים, לא ייכנסו לתוקף אלא אם כן אושרו, לפני פרסומן, על ידי ועדה מוועדות הכנסת שהנושא נמצא בתחום אחריותה [שינוי של סעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת].

הערה: יש לשקול קביעת הסדרים נוספים לפיקוח - האם לעגן פיקוח שיפוטי?

סימן ח: בעלי תפקידים מיוחדים ברשות המבצעת

42.

- א. היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה הכללית ומייצג לממשלה.
- ב. היועץ המשפטי לממשלה ימונה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, הפועלת לפי סעיף 6 לחוק יסוד: השפיטה, בהסכמת הממשלה. היועץ המשפטי לממשלה ימונה לתקופה של ארבע שנים.
- ג. הוועדה לבחירת שופטים מוסמכת להעביר את היועץ המשפטי לממשלה מתפקידו, בהסכמת הממשלה, בהחלטה שהתקבלה בתמיכה של שבעה מחברי הוועדה לפחות.
- ד. סמכויות היועץ המשפטי לממשלה ייקבעו בחוק. בהפעלת סמכויותיו אין על היועץ המשפטי לממשלה כל מרות, זולת מרותו של הדין.

הסבר: יש לשקול לפרט את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כדי לקבע באופן ברור יותר את תפקידיו ואת סמכויותיו.

סימן ט: השלטון המקומי

43. עקרונות יסוד

רשות מקומית היא נאמן הציבור, והיא תפעיל סמכויות המוקנות לה בחוק.

44. מהות שלטון המקומי ומקור סמכותו

השלטון המקומי יכהן מכוח בחירת התושבים שבתחומו, ועשייתו תהא לקידום רווחת תושביו.

45. בחירות

ראש הרשות המקומית וחברי המועצה ייבחרו על ידי תושבי הרשות בבחירות כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות; ראש הרשות המקומית ייבחר בבחירות אישיות; פרטים ייקבעו בחוק.

46. מוסדותיה של הרשות המקומית

בכל רשות מקומית תכהן מועצה בעלת תפקידים תחיקתיים וביצועיים, וזו רשאית לקבוע את המבנה הארגוני הפנימי של שאר מוסדות הרשות המקומית.

הצעה חלופית לכך: בכל רשות מקומית תכהן מועצה מחוקקת ומועצה מבצעת, ואלה רשאיות לקבוע את המבנה הארגוני הפנימי של שאר מוסדות הרשות המקומית.

47. אחריות ומתן דין וחשבון

ראש הרשות המקומית וחברי המועצה נושאים באחריות משותפת למילוי תפקידם לפני ציבור התושבים וייתנו להם דין וחשבון על החלטות המועצה ומדיניותה.

48. תחומי הסמכות

א. רשות מקומית תעסוק בהספקת שירותים לתושבים שבגבולותיה, בהקמת תשתיות ובעיצוב מדיניות התכנון וביישומה, בתנאי שאין באלה חריגה מגבולותיה של הרשות המקומית או מגבולות שנקבעו בחוק כסמכותה של רשות אחרת מרשויות המדינה או בשתי החריגות גם יחד.

ב. לרשות מקומית תהא סמכות לעצב מדיניות וליישמה וכן לקבל החלטות ולבצען מתוך הבאה בחשבון של הצרכים הלאומיים והממלכתיים כפי שנקבעו בהחלטות הכנסת או הממשלה או שתיהן גם יחד; אולם הכנסת והממשלה תיתנה ביטוי – כל אחת בהחלטותיה – להעדפות ולצרכים הייחודיים של הרשויות המקומיות.

49. הקמת רשויות מקומיות, איחודן וביטולן

א. הקמת רשויות מקומיות, איחוד רשויות, קביעת גבולות ביניהן וביטול רשויות ייעשו על ידי ועדה מיוחדת שתוקם מכוח החוק ותפעל בהתאם לנהלים הקבועים בו.

ב. רשויות מקומיות רשאיות לשתף פעולה ביישום סמכויותיהן ולהקים שותפויות במסגרת החוק עם רשויות מקומיות אחרות לצורך ביצוע משימות שיש להן עניין משותף בהן [לפי סימן 10, סעיף 1 לחוקה האירופית].

50. פיקוח על פעילות השלטון המקומי

א. הפיקוח על רשויות מקומיות יכוון בדרך כלל להבטיח את שמירת החוק והעקרונות החוקתיים, ויבוצע באופן שיבטיח שהתערבות הכנסת והממשלה תישמר כאמור ביחס מתאים לחשיבות האינטרסים שעליהם היא קמה להגן [לפי סימן 8, סעיף 2 ו-3 לחוקה האירופית].
ב. הכנסת והממשלה יהיו רשאיות לדרוש דין וחשבון על פעילות המועצה בתחומים שיפורטו בחוק.

51. תקציב

א. תקציבה של רשות מקומית יתבסס על מסים ואגרות שהרשות תוסמך בחוק לקבעם ועל הקצאת משאבים מהשלטון המרכזי כפי שייקבע בתקציב המדינה.
ב. הקצאת המשאבים מהשלטון המרכזי תיעשה על סמך קריטריונים שייקבעו בחוק ושיותאמו למאפייניה של כל רשות מקומית, ובהם מספר התושבים, צורכי הרווחה ותשתיות פיזיות.
ג. ההליכים לאישור תקציב הרשות המקומית ייקבעו בחוק, ויהיו מושתתים על עקרון השקיפות ועל עקרונות הליך התקצוב הקבועים בחוק יסוד זה.

הליך הכנת התקציב*

בעריכת אורי ארבל גנץ

הליך התקצוב הוא רכיב מהותי בפעילות רשויות השלטון בכלל וביכולת המשילות של הרשות המבצעת בפרט. להלן מסגרת הליך התקצוב המוצעת, המבוססת על ניתוח השוואתי של הליכי התקצוב במדינות דמוקרטיות למיניהן, על המצב החוקתי דהיום ועל הערות הצוות המכי.

טרום הליך התקצוב

עד ליום 15 באפריל נדרשת הממשלה לפרסם דין וחשבון באשר למצב המשק בשנה הנוכחית, בהסתמכות על החודשים שעברו ועל המגמות המסתמנות עד לתום השנה. בדוח נדרשת הממשלה להציג תחזית כלכלית לשנים הקרובות בהתאם למצב הכלכלי המתפתח, וכן את התכניות המדיניות העתידיות הנגזרות מכך.

שלב א – אישור מסגרת התקציב

1. הצעת התקציב של הממשלה מוגשת לפרלמנט עד ליום 20 בספטמבר.
2. ההצעה מפרטת את מסגרת התקציב לכל אחת משלוש השנים הבאות.
3. ההצעה מחולקת ללא יותר מ-25 תחומי הוצאה (קטגוריות), וכל אחד מהתחומים נחלק לתחומי מדיניות, אך לא יותר מ-50 תחומים.
4. בהצעת התקציב נדרשת הממשלה לפרט כיצד בכוונתה להוציא לפועל את תכניות המדיניות למיניהן: אילו מסים בכוונתה להטיל, להעלות או לצמצם; נטילת הלוואות מתוכננות;
5. למפלגות האופוזיציה יש הסמכות להציג בפני בית המחוקקים הצעת תקציב חלופית, אשר לדעת המפלגות יש בה כדי לאפשר הגת יעדי הממשלה באופן יעיל, אפקטיבי או שוויוני יותר; בדרך כלל ההצעה החלופית מוצגת באירוע מיוחד בפני ערוצי התקשורת השונים. למען הסר ספק: לאופוזיציה אין הסמכות לקבוע יעדי מדיניות חלופיים ליעדים שקבעה הממשלה.

* מבוסס על ניתוח השוואתי של חוקות ממדינות ה-OECD (ראו גם אתר האינטרנט: <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>)

6. ההצבעה בפרלמנט בשלב זה היא "הצבעת חבילה", משמע – הצבעה על כל מסגרת התקציב, ולאחר מכן על המסגרת הפנימית של כל אחת מ-25 הקטיגוריות*.

שלב ב – אישור הסעיפים לתקציב

7. לאחר שאושרו מסגרת התקציב הכוללת ומסגרת התקציב של כל אחת מהקטגוריות (סעיף 6 לעיל), הצעת התקציב עוברת לדיון בוועדות הפרלמנט. כל אחת מהקטגוריות נבחנת בוועדה העוסקת בה (ועדה לענייני חוקה; ועדת הכספים; ועדת המיסוי; ועדת המשפטים; ועדת החוץ; ועדת הביטחון).

8. הוועדות רשאיות בדיון ובהצבעה, לשנות את סעיפי התקציב המפורטים בתוך 50 תכניות המדיניות באותה הקטגוריה, אך הן אינן רשאיות לשנות את מסגרת הקטגוריה.

9. כל שינוי באחד מהתחומים הללו צריך להיות מלווה בשינוי משלים בתחום אחר; מסגרת הקטגוריה אינה נפרצת. כלומר הגדלת הקצאה בתחום א תחייב גריעה מההקצאה בתחום ב באותו שיעור או במספר תחומים בשיעור כולל.

10. במקרים מיוחדים (כגון שינויים כלכליים דרמטיים צפויים) רשאיות הוועדות להציע שינוי גם במסגרת הקטגוריה כולה, אשר יוגש לדיון מסכם בוועדת הכספים.

11. בתום הדיונים בוועדות, ולאחר שכל ועדה אישרה את תחום התקציב, חוזר התקציב כיחידה אחת להידון בוועדת הכספים. בוועדה בוחנים הצעות לשינוי במסגרת התקציב של הקטגוריות, אם הוגשו על ידי מי מהוועדות. שינוי במסגרת התקציב של אחת הקטגוריות מחייב הסכמה בוועדת הכספים, ורק לאחר מכן תוגש המלצה של הוועדה לאישור התקציב בפרלמנט. ועדת הכספים נדרשת להמליץ כיצד תמומן פריצה במסגרת התקציב באחת הקטגוריות – באמצעות גריעת תקציב מקטגוריה אחרת (ואם כן – מאיזו מהן), או באמצעות מימון חלופי (הלוואה על-חשבון תקציב השנה העוקבת, גיוס תרומות וכדומה).

* המטרה היא למנוע מהאופוזיציה אפשרות לטרפד את התקציב כולו בגין תת-סעיף של אחת מהקטגוריות, אלא לאפשר לה לטרפדו רק בגין התנגדות רבתי לקטגוריה אחת או לכמה קטגוריות בכללותן. ההצבעה על התת-סעיפים מתקיימת בשלב ב.

12. בוועדת הכספים נערך דיון מסכם על מסגרת התקציב לכל אחת משלוש השנים הבאות.
13. על ועדת הכספים להעביר את התקציב לאישור הפרלמנט לא יאוחר מיום 20 בנובמבר.
14. הפרלמנט דן בהצעת התקציב המתוקנת ומאשר או מתקן אותה בהצבעה מסכמת ואחרונה.

תיקונים

15. במהלך שנת הכספים רשאית הממשלה להגיש לפרלמנט הצעות לתיקונים בחוק התקציב לא יותר מפעמיים בשנה אחת.

* * *

הערות

- א. בנורווגיה, כאשר מגישה הממשלה את הצעת התקציב לפרלמנט, שר האוצר מציג את ההצעה ומפרט את סעיפיה, את תכניות הממשלה, את המסים המתוכננים ואת ההכנסות הצפויות וכן את הגירעון הצפוי.
- ב. בחוקה הספרדית ובחוקה האיטלקית נקבע כי בחוק התקציב אין לקבוע מיסוי. בחוק אפשר להצביע על השינויים הנדרשים בחוקי המיסוי, ואלה מפורטים בחוק נלווה לחוק התקציב.
- ג. בחוקה האיטלקית נקבע כי כל חוק המוגש לפרלמנט, ויש בו כדי להביא לפריצת התקציב או לשנותו - יהיה בגופו פירוט מקורות המימון לחוק.
- ד. בדנמרק מוגשת ההצעה לחוק התקציב ארבעה חודשים לפני תחילת שנת התקציב; דין וחשבון כולל על הוצאות השנה הקודמת והמאזן התקציבי מגישה הממשלה לפרלמנט לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום השנה הקודמת; הפרלמנט ממנה ועדת ביקורת חיצונית (ככלכלנים ורואי חשבון), הבוחנת את המאזן שהוגש.

פרסומי המועצה הציבורית

- 1 **ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית:** עקרונות לתיקון מדינה ומשטר
ירון אזרחי ומרדכי קרמניצר, עם מרגית כהן ואיתן אלימי
- 2 **דגם המשטר הראוי לישראל:** דמוקרטיה פרלמנטרית, שיטה נשיאותית או
בחירה ישירה לראשות הממשלה
- 3 **הכנסת והרשויות, בית עליון, שיטת הבחירות**
- 4 **חוקה, חוקי יסוד, מגילת זכויות**
- 5 **לקראת פתרון היבט החוקתי של יחסי דת ומדינה**
- 6 **דגמים של ביקורת שיפוטית**
- 7 **חוקי-היסוד כתשתית לחוקה** ארגון מחדש של חוקי היסוד בדרך למסמך
חוקתי כולל
מרדכי קרמניצר, דוד קרצ'מר, אבישי בניש
- 8 **סוגיית אופי המדינה והשלכותיה על החוקה – המבוא לחוקה**
- 9 **הליכי קבלת החוקה ותיקונה והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת**
- 10 **היבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**
- 11 **סוגיית העיגון של זכויות חברתיות בחוקה**
- 12 **הרשות המבצעת – סמכויותיה, תפקידיה ועקרונות פעולתה**

