

כושר היגוי לעומת ייצוגיות בדמוקרטיה

מידת הלגיטימיות של מערכת פוליטית דמוקרטית בת־זמננו תלויה במידה רבה באמצעים שנקטים לפתרון סוגיות המפתח ההיסטוריות שמפלגות את החברה (Lipset 1960: 77).

פוליטיקה

ל"פוליטיקה" יצא שם רע וסר חנה במדינות דמוקרטיות רבות בעולם, וגם בישראל. סקרים מצביעים על חוסר אמון גובר של אזרחים ברשויות השלטון, בהנהגה הפוליטית, בכלי התקשורת ובמפלגות. האכזבה מהפוליטיקה מקורה הן בציפיות גבוהות של האזרחים שהמדינה לא הצליחה לממש והן בהתנהגותם של פוליטיקאים מופקדים שהוציאו שם רע לפוליטיקה. עם זאת, בספר זה השימוש במונח "פוליטיקה" הוא ניטרלי לחלוטין והכף אף נוטה לחיוב, מתוך מודעות למשימה הקשה המוטלת על כתפיהם של פוליטיקאים טובים, מסורים וישרי דרך.

המשימה שאנו, ציבור האזרחים, מניחים לפתחה של המערכת הפוליטית היא לפתור את הבעיות הקשות ביותר שלא הצלחנו לפתור במסגרות אחרות – בשוק הכלכלי, במעגלי החברה, בקהילה ובמשפחה. יתרה מזאת, הנושאים המסורים לטיפול של הפוליטיקה הם הרגישים ביותר (ביטחון) ועתירי אי־ודאות, בוודאי רגישים יותר מאלה שארגונים עסקיים עוסקים בהם. כדי למלא את המשימות הכבדות המוטלות עליהם, פוליטיקאים חייבים לבנות קואליציות, לגייס תמיכה, לנהל משא ומתן, להגיע לפשרות, לדחות הכרעות ולאזן בין טובת הציבור לבין האינטרסים השונים והמנוגדים בחברה. ללא "כלי העבודה" שנמנו לעיל קשה מאוד לפוליטיקאים לעצב מדיניות ולבצעה, אולם בגלל כלים אלה נוצר הדימוי כאילו "פוליטי" הוא שם נרדף לחוסר יושר ולשחיתות. כדי למצוא פתרונות יצירתיים או כדי להשיג פשרות, התהליך הפוליטי מחבר לעתים מין בשאינו מינו.¹ פתרונות כאלה, שעשויים להיראות משונים במבט ראשון, הם לעתים קרובות תוצאה של מורכבות הבעיה ושל העובדה שאין דרך מעשית פשוטה יותר. נזכיר עוד ש"עושים פוליטיקה" לא רק במדינה

או ברשות מקומית, אלא גם בארגונים ציבוריים ובחברות עסקיות, וגם במוסדות להשכלה גבוהה, ובבתי חולים ובארגוני מתנדבים ולעתים אפילו במסגרת המשפחה. כמוכּוּן, רובנו מכחישים את העובדה שגם אנו "עושים פוליטיקה" מדי פעם, ומתארים אותה כהתנהגות אנוכית של הזולת: פוליטיקה מלוכלכת היא מה שעושים לנו; אנחנו לעומת זאת פועלים תמיד מתוך אינטרסים לגיטימיים. הגישה השלילית לפוליטיקה ("האנטי-פוליטיקה") מסכנת את הדמוקרטיה כי היא עלולה להוליך לתפיסות מסוכנות על הצורך ב"שלטון של מומחים" – נבחרים או אולי לא נבחרים – שיבואו על מקומם של הפוליטיקאים.² התמיכה ב"מומחים", כמו הכמיהה ל"מנהיגים חזקים", סוללת את הדרך לשלטון לא דמוקרטי. בפוליטיקה יש תכסיסנות לגיטימית ונפתולים הכרחיים, אבל גם יושרה שבלעדיה סופה לאבד את אמינותה. התנהגות פוליטית חייבת להיות לגיטימית, לא רק לפי החוק או לפי קוד אתי כלשהו, אלא משום שעל נבחרי ציבור מוטלת חובה לשמש דוגמה אישית. כללו של דבר, פוליטיקה היא מנגנון חברתי ולכן כשלעצמה "טובה" או "רעה" וראוי לזכור שקיימות חברות דמוקרטיות שבהן הפוליטיקה אינה נתפסת כדבר שלילי ביסודו. בישראל גם כן אפשר להביא דוגמאות רבות לפוליטיקה חיובית. למשל, שר שמתפטר מן הממשלה משום שהחלטה שנתקבלה מנוגדת להשקפת עולמו או לצו מצפונו; חבר כנסת שמגיש הצעת חוק לטובת הכלל למרות הביקורת עליו בקרב מצביעיו; שיתוף פעולה בכנסת בין נציגים ממפלגות שונות לקידום נושא משותף; פוליטיקאי שמסרב להתראיין בנושא מסוים בטענה שאינו בקי בו. לצרכים שלנו בספר זה נסתפק באחת ההגדרות הפשוטות ביותר ל"פוליטיקה" – "אמצעי לעשייה משותפת כדי להשיג מטרות משותפות",³ ונוסיף לכך שבפוליטיקה דמוקרטית העשייה המשותפת נשענת על הסכמיות. יתרונה של ההגדרה: הפוליטיקה היא כלי בידי החברה לפעולה תכליתית. על מצחו של אף נושא לא רשום שהוא בהכרח "פוליטי" – כי נושא מסוים נעשה "פוליטי" כאשר המרכיב המשותף שלו (חינוך חובה, מניעת מגפות, ביטחון, משפט, איכות הסביבה) לא מוסדר במסגרות חברתיות אחרות. נושאים נכנסים לטיפול של המערכת הפוליטית או יוצאים ממנה לפי העדפותיה של אותה חברה, לדוגמה, כאשר היא מחליטה לא להשאיר לשיקול דעתם הפרטי של נהגים את חישוב ההסתברות לסכנת ההיפגעות שלהם בתאונת דרכים, ומחוקקת חוק שמחייב אותם לחגור חגורת בטיחות במכונית. הדיון הניטרלי בפוליטיקה נועד להשיב לה את כבודה האבוד, במנותק ממעשיהם ומחדליהם של פוליטיקאים מסוימים או חוסר נחת ממעשיה של המערכת הפוליטית בישראל (גל-נור 2003א).

מערכת פוליטית

"מערכת פוליטית" לא קיימת כישות ממשית – היא לא השליט או השלטון וגם לא המדינה, מוסד או ארגון, אלא מושג מופשט: סך כל יחסי הגומלין הפוליטיים (שכאמור מכוונים לעשייה משותפת) בחברה מסוימת.⁴ המושג האנליטי נועד לאפשר לנו לגזור מתוך מגוון העשייה האנושית את מה שמוגדר "פוליטי". כך לדוגמה, השוק הוא חלק מהמערכת הכלכלית, אולם החוקים והתקנות המסדירים אותו ואכיפתם הם פוליטיים. דוגמה אחרת: אם המדינה מפקיעה את שיקול הדעת של אזרחים בנוגע לפנסיה שלהם וכופה עליהם בחוק ביטוח, הנושא הפך פוליטי. מה ש"פוליטי" בחברה מסוימת אינו בהכרח פוליטי במדינה אחרת – לדוגמה, אחריות המערכת הפוליטית של המדינה או רשויות אזוריות לשירותי בריאות הציבור. המושג "מערכת פוליטית" מאפשר לנו לחשוב על כלל הפעילויות הפוליטיות במונחים של אינטראקציה בחברה כולה, ולא רק במוסדות השלטון או ברמה הארצית. ניתוח במערכת הוא גם דיון בדינמיקה של החיים הפוליטיים, כמו השינויים בתקשורת הקלאסית והפריצה הטכנולוגית בתקשורת המקוונת והשלכותיה על המרחב הציבורי; השפעתם של ארגוני החברה האזרחית; מידת "הפוליטיזציה" של נושאים מסוימים (כמו מינויים לשירות המדינה); או ב"פוליטיזציה" של סוגיות ייחודיות לישראל דוגמת יחסי מדינה ודת.

כושר היגוי וייצוגיות

תפקידה של מערכת פוליטית כמוהו כהיגוי (steering) של ספינה: שמירה על יציבותה והנחייתה להשגת המטרות המשותפות.⁵ כושר היגוי הוא לפיכך היכולת של המערכת הפוליטית להבטיח את הישרדותה, להשקיע בחיוניות העצמית שלה, להסתגל לשינויים בסביבתה, וכמובן – לעצב מדיניות ולקבל החלטות מחייבות. מערכת פוליטית ללא כושר היגוי היא ספינה שההגה שלה מנותק. היא יכולה לצוף על פני המאורעות, אך נבצר ממנה לפתח תנועה תכליתית. המושג מצביע על הדינמיקה של העשייה הפוליטית שצריכה לנווט את המערכת בתנאים של שינויים, זעזועים או משבר. מסיבה זו העדפנו "היגוי" ממושגים אחרים כמו "יכולת למשול" (governability), שמשמעו היכולת למשול בחברה מסוימת, ומתעלם מכך שלעשייה הפוליטית נחוץ לא רק שלטון, אלא גם אזרחים שנותנים בו אמון ומשתפים פעולה בתהליך ההיגוי. גישתנו היא שההתמקדות בשלטון אינה חושפת את המתרחש במערכת הפוליטית והיא

אף מלווה לעתים בנימות לא דמוקרטיות שממעטות את תרומתם של אזרחים, ארגונים חברתיים ותקשורת. בכל חברה דמוקרטית, לצד השלטון כמרכז של עוצמה ריבונית, יש מרכזי עוצמה אחרים ושום מרכז אינו ריבוני לחלוטין (Dahl 1971: 24). מגננון ההיגוי חייב ליצור חיבור טוב בין ההגה לספינה: בין המערכת הפוליטית לבין החברה.⁶ בנוסף, מערכת פוליטית דמוקרטית נבחנת גם בהיענותה לרצונות האזרחים, כלומר במידת הייצוגיות שלה.

"ייצוגיות" בדמוקרטיה משמעה ההסמכה שנותנים אזרחים לנבחרים הפוליטיים שלהם לפעול להשגת מטרות משותפות. בה בעת כל דמוקרטיה מתחבטת בשאלות המורכבות בדבר שיטות הייצוג, הקושי לפקח על הנבחרים והסתירות שבין ייצוג האינטרס הכללי וייצוג אינטרסים חלקיים. לכך יש להוסיף את מהפכת התקשורת המתחוללת לנגד עינינו, שמשנה את דפוסי ההתנהגות האישיים והציבוריים, ומחוללת כבר תמורות דרמטיות בפוליטיקה המדינתית והגלובלית.

בספר זה נתעניין במיוחד במתח שבין כושר ההיגוי לבין הייצוגיות ובשאלה אם בישראל הופר האיזון ביניהם. ייצוגיות של ממש מאפשרת לאזרחים לא רק לבחור, אלא מקנה להם יכולת להשפיע על המערכת הפוליטית ולעתים אף להיות מעורבים בתהליך קביעת המדיניות; כושר היגוי ממשי מחייב שהשלטון המנווט את המערכת הפוליטית יוכל לפעול לא רק על פי האינטרסים הלגיטימיים של פרטים וקבוצות, אלא גם לפשר בין אינטרסים ולחתור להשגת מטרות הכלל. כלומר כושר היגוי פירושו שכאשר השלטון מסובב את ההגה, הספינה אכן מסתובבת; ויותר מכך – שבעידן התקשורת לא מדובר רק בדימוי של תנועה.

נקודת המוצא שלנו היא שבשני העשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה למערכת הפוליטית בישראל היה כושר היגוי גבוה מבחינת ההתקדמות להשגת מטרות משותפות, עמידה במשברים ושמירה על יציבות. בקביעה זו אין שיפוט ערכי, כי אין בה כדי לקבוע שהמטרות היו רצויות או בלתי רצויות, שההתקדמות כללה את כל הקבוצות בחברה או שיציבות היא בהכרח דבר חיובי. יתר על כן, בפרקים הרלוונטיים אף נצביע על כך שכושר ההיגוי בתקופת הבראשית הושג במידה רבה על חשבון הייצוגיות, הפתיחות, השקיפות והבקרה הציבורית על קביעת המדיניות. כלומר המאזן נטה לעבר כושר ההיגוי על חשבון הייצוגיות. לאחר מכן, המערכת הפוליטית נעשתה קשובה יותר לרחשי הציבור ואפשר לומר שהיא ייצוגית יותר. האומנם כן? ואם כך הדבר, מה קרה לכושר ההיגוי? ובהמשך ישיר: האם החברה הישראלית נעשתה יותר או פחות דמוקרטית? על שאלות אלה ואחרות אנו מנסים להשיב בפרק האחרון של הספר.

נושאי הספר

הספר מתחיל בשנות העיצוב של המערכת הפוליטית סמוך להקמת המדינה ועוסק בהתפתחותה עד ימינו. להוציא מקרים אחדים, האירועים הנידונים בספר זה נחתמו בסוף 2010. הספר משלב סקירה עובדתית עם ניתוח התהליכים ומשמעותם ולא נמנע מהצגת עמדתם של המחברים בסוגיות שנויות במחלוקת. בספר חמישה שערים:

- התגבשות המערכת הפוליטית בשנים הראשונות על רקע המורשת הפוליטית של תקופת היישוב – והשאלות הפתוחות שנתרו לדורות הבאים;
- המוסדות (שלוש הרשויות, הנשיאות, מנגנוני הניטור והשלטון המקומי) – והמשבר בכושר ההיגוי וההנהגה. בחלק זה לא נכלל פרק על המנהל הציבורי, משום שאגב כתיבתו הוא צמח וגדל והיה לספר שפורסם בנפרד (גל-נור 2007);
- ההשתתפות הפוליטית של אזרחי ישראל בערוצים העשויים לדבר (בחירות, מפלגות, מגזר שלישי, תקשורת) – והירידה באמון שאזרחי ישראל רוחשים לנבחריהם;
- ארבע הבעיות המרכזיות המלוות את המערכת הפוליטית מאז הקמתה (ביטחון, מעמדם של האזרחים הערבים, אי-השוויון הכלכלי והפערים החברתיים, דת ומדינה) – וחוסר היכולת להתמודד עמן;
- התרבות הפוליטית ומצבה של הדמוקרטיה בישראל.

הספר מבוסס על ההרצאות בשיעור "משטר מדינת ישראל" שפרופ' גל-נור לימד שנים רבות במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, על מאמרים קודמים שלו ועל ניסיונו כנציב שירות המדינה בממשלת רבין בשנים 1994-1996. חלק חשוב מן התפיסות המוצגות בספר פותח בשנות עבודתו במכון הישראלי לדמוקרטיה (1988-1993). הספר מבוסס על פרסומיה של ד"ר בלאנדר ועל עבודתה במכון הישראלי לדמוקרטיה. יותר מכול הספר הוא פרי עבודה משותפת שנמשכה שבע שנים תמימות, וגם במבט לאחור הן אינן בעינינו כימים אחרים.

תודות

בראש הרשימה נמצאים תלמידינו במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, שעל גבם קרשנו חזור וחרוש את התלמים של פרקי הספר. במהלך

הממושך של כתיבת הספר צברנו חובות רבים ויקצר המצע מלהזכיר את שמות כל תלמידינו המתקדמים שעבדו במסירות כעוזרי מחקר באותו שיעור; עמיתינו שהשיאו לנו עצות מצוינות, אלה שהשתתפו בדיון בסמינר המחלקתי של המחלקה למדע המדינה שהצגנו בו פרק מן הספר; ואלה שהשפיעו עלינו בכתיבתם ובדבריהם בלי שנדע על כך. לכולם תודה.

שני המחברים מבקשים להדגיש את הוקרתם העמוקה לאנשים שכתבו או השתתפו בכתיבתן של טיוטות ראשונות של פרקים בספר: ד"ר אמנון כוורי, הפרקים על הרשות השופטת והבחירות; ד"ר עופר קניג, הפרקים על המפלגות, הבחירות והקואליציות; וד"ר יעל פלד, הפרק על האזרחים הערבים.

במחקר עבדו עמנו עוזרי מחקר ששיפרו מאוד את תוכן הספר: נעמי היימן-רייש, פז כרמל, אליהו ספיר, איל צור, יולי רוזיב, בנימין שוורץ ואסף שרצקי. אנחנו מודים להם בשם הקוראים ומסירים מהם כל אחריות לטעויות שנתרו ולנתונים שנמלטו מידינו למרות כל המאמצים.

זכות נעימה לנו להודות מקרב לב לעמיתים שהקדישו מזמנם וקראו פרקים שונים או חלקים מכתב היד, ותרמו רבות לשיפורו: גב' אריאלה אופיר, פרופ' לאה אחדות, גב' שלומית אשרי, פרופ' רות גביוון, פרופ' מומי דהן, פרופ' דוד דרי, פרופ' מנחם הופנונג, גב' אפרת וקסמן, פרופ' יצחק זמיר, פרופ' ראובן חזן, פרופ' גייל טל-שיר, פרופ' יעל ישי, עו"ד נורית ישראלי, ד"ר אמנון כוורי, ד"ר חגי כץ, פרופ' דוד לוי-פאור, פרופ' יחיאל לימור, פרופ' משה מאור, פרופ' סוזי נבות, פרופ' לסלי סבה, ד"ר יעל פלד, פרופ' רות קלינוב-מלול, גב' אנה קנפלמן, פרופ' מרדכי קרמניצר וד"ר נטע שר-הדר. תודה מיוחדת לד"ר רבקה מרכוס, מנהלת ארכיון הכנסת, על הסיוע הנדיב במציאת מסמכים ונתונים; ולפרופ' אלי רכס ולד"ר אריק רודניצקי מתוכנית קונארד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי באוניברסיטת תל-אביב, שהעמידו לרשותנו נתונים רבים ששימשו אותנו בפרק על האזרחים הערבים. עמיתינו אחראים רק לתיקונים שתוקנו ולטעויות שלא נעשו. לכל השאר אחראים אנחנו.

המחקר כולו נתמך על ידי מענק מהקרן הלאומית למדע. הוא נעשה רובו ככולו במכון ון ליר בירושלים, המשמש ליצחק גל-נור נמל בית שנים ארוכות וטובות. המכון אף תמך בעבודתם של כמה מעוזרי ההוראה שהוזכרו לעיל. השלמת הספר הסתייעה בתמיכה מהמכון ע"ש לוי אשכול לחקר החברה, הכלכלה והמדיניות בישראל, וממרכז צ'ריק לתולדות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, שניהם באוניברסיטה העברית בירושלים. לבסוף ברצוננו לציין בהשתאות את שיתוף הפעולה יוצא הדופן בין הוצאת עם עובד, הוצאת הספרים של מכללת ספיר והמכון הישראלי לדמוקרטיה, שבלעדיו ספר רחב יריעה זה לא היה יוצא לאור.

בספר כמו זה אין מנוס מטעויות, וברצוננו להודות מראש לקוראים שיפנו את תשומת לבנו אליהן או שירצו להגיב לכתוב בו: ליצחק גלינור, מכון ון ליר בירושלים itzhakg@vanleer.org.il ולדנה בלאנדר, המכון הישראלי לדמוקרטיה danabl@idi.org.il.

ירושלים 2013