

ד"ר עינת וילף

זו לא השיטה, טמבל

— |

| —

— |

| —

ד"ר עינת וילף

עם: צבי ביסק

זו לא השיטה, טמבל

עורך: רמי טל

טפר – הוצאה לאור

Dr. Einat Wilf
It's NOT the Electoral System, Stupid

כל הזכויות שמורות למחברת © 2013
טפר הוצאה לאור בע"מ
ת"ד 56066 תל אביב 61560
Mail: t_kuti@bezeqint.net

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט
בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי, מכני, או אחר – כל חלק שהוא מן החומר
שבספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור
בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

עיצוב העטיפה: זהבה טפר
עריכה לשונית: מימי ברעם
לוחות: ישראליט

מסת"ב 978-965-7226-33-9 ISBN
נדפס בישראל 2013 Printed in Israel

לעושים במלאכה הפוליטית

— |

| —

— |

| —

תוכן

מבוא: מדוע חשוב לי כל כך להיאבק כנגד שינוי שיטת הממשל? 9

חלק ראשון: הטיעונים כנגד שיטת הממשל בישראל

פרק ראשון	הטיעון: אין יציבות	35
פרק שני	הטיעון: אין משילות – אין יעילות	49
פרק שלישי	הטיעון: היא לא הוגנת	67
פרק רביעי	הטיעון: השיטה מושחתת	74
פרק חמישי	הטיעון: אין "אחריות" בשיטה הישראלית	84
פרק שישי	הטיעון: השיטה מייצרת בינוניות	89

חלק שני: הפתרונות (או מדוע כולם חושבים שהם יכולים לתקן את השיטה)

פרק שביעי	פתרון מספר 1: משטר נשיאותי	99
פרק שמיני	פתרון מספר 2: בחירות אזוריות	106
פרק תשיעי	פתרון מספר 3: העלאת אחוז החסימה	
	או שינויים "קטנים" אחרים	112
פרק עשירי	פתרון מספר 4: לכתוב חוקה	119

חלק שלישי: הבעיות האמיתיות של הפוליטיקה הישראלית

129	פרק אחד-עשר	אתגר הדמוקרטיה
134	פרק שנים-עשר	אתגר הגלובליזציה
138	פרק שלושה-עשר	הציונות והרעיונות המכוננים של מדינת ישראל

חלק רביעי: שינויים שבאמת יכולים לשפר את הדמוקרטיה הישראלית

157	(רמז: זו לא השיטה...)
163	סיכום

מבוא

מדוע חשוב לי כל כך להיאבק כנגד שינוי שיטת הממשל?

יש מעט הנחות מקובלות בישראל כגון זו ששיטת הממשל שלנו גרועה וזקוקה לשינוי. בחברה שכמעט אינה מסכימה על דבר, יש להעריך את עצם קיום הסכמה רחבה על נושא כה מרכזי. אלא שהסכמה רחבה אינה בהכרח מתכון למדיניות נכונה. להיפך, עיצוב מדיניות נכונה דורש דיון ער בין עמדות מבוססות ולפיכך חשבתי שראוי לכתוב ספר זה. אם הספר יסייע לערער במשהו את ההסכמה הרחבה שהפכה לסיסמה של גורמים רבים בתוך המערכת הפוליטית ומחוצה לה, ובכך יתרום לשיח ציבורי בריא יותר, לקבלת החלטות מבוססות עובדות ובהכרח – טובות יותר, יהא זה שכרי.

אומר מיד בפתח דבריי: שיטת הממשל בישראל מרובת חסרונות. אבל כך גם כל שיטה אפשרית אחרת. חסרונותיהן של שיטות אחרות פחות מוכרים לנו, אבל הם לא פחותים משלנו.

התחלתי לחשוד בהנחה המקובלת על הצורך בשינוי שיטת הממשל הישראלית, בשנים בהן עבדתי כיועצת מדינית למשנה לראש

הממשלה באותה עת, שמעון פרס. סדר היום של פרס היה מלא כעניין שבשגרה בפגישות עם ראשי מדינות, פקידים בכירים ופוליטיקאים משפיעים. בפגישות אלו נדונו נושאים מגוונים, כשבני שיחו של פרס מפיקים הנאה רבה מניתוחיו החדים את המגמות העולמיות וחזונו לעתיד.

רק בנושא אחד ניכר היה שהסימפטיה של בני שיחו של פרס אינה נתונה לו. היה זה כאשר התלונן הוא מרות על הקשיים בשיטת הממשל הישראלית והמגבלות הבלתי-אפשריות שהיא שמה על אלה הפועלים בתוכה. כמובן, יש מקום לחשדנות בריאה כאשר אדם שזכה לחיים פוליטיים ארוכים ופוריים (73 שנים וזו כנראה רק ההתחלה...) ומי שהשיג כה רבות למען עמו ומדינתו, מתלונן על המגבלות של שיטת הממשל בתוכה הוא פועל. סביר יותר שתלונות אלה מקורן בחזון גדול, שכל שיטה שהיא הייתה מגבילה (בכך כמובן שמעון פרס הוא יורש ראוי לבן-גוריון שגם הוא התאונן תכופות על השיטה שאפשרה לו לפעול למען עמו ומדינתו).

מובן שלא זו הייתה הסיבה שגרמה לבני שיחו של פרס לנוע בחוסר סבלנות על מקומם בשעה שהוא פירט את תלונותיו על שיטת הממשל הישראלית. היה זה פשוט רצונם שיסיים את דבריו כדי שהם יוכלו לפצוח ברשימת תלונותיהם-שלהם על שיטת הממשל הנהוגה בארצם. זכורה לי פגישה אחת עם פוליטיקאי צרפתי בכיר, יו"ר אחת המפלגות הגדולות בצרפת, שבאותה עת שבה הוא התלונן על שיטת הממשל בארצו לא ידע שהוא, כמו שמעון פרס, עוד יהיה נשיא מדינתו. מיד לאחר שפרס סיים לפרט את מה שנדמה היה בעיניו כחסרונות הבלתי-נסבלים של המערכת

הישראלית ("דמיינו איך אפשר בכלל לעשות משהו עם שתים-עשרה מפלגות בכנסת, זה בלתי אפשרי!"), בן-שיחו הצרפתי החל לפרט את חסרונות השיטה הצרפתית ("אי אפשר לעשות שום דבר בצרפת בלי מהפכה! הדרך היחידה שבה אפשר לקדם משהו אצלנו היא רק אם שמים גיליוטינות בכיכרות העיר").

כמו שני קשישים חולים בתור לקופת חולים המפרטים את שלל המחוסים, הכאבים, המחלות והמרעין-בישין שצרו עליהם, לא הייתה להם סימפטיה רבה לסבלו של האחר. שניהם היו משוכנעים עמוקות שהמחלה שלהם מציקה במיוחד והרבה יותר רצינית מתלונות השווא של בן-שיחם.

מפגש מרתק נוסף היה אף הוא עם אדם שעוד עתיד היה להיות נשיא, אבל מי שהיה באותה עת סנאטור צעיר משיקגו. לאחר שיחה רחבת אופקים שריתקה את הסנאטור הצעיר, שמעון פרס החל לפרט את חסרונות השיטה הישראלית על שתים-עשרה המפלגות שבה. ברק אובמה הקשיב בנחת והשיב ברוגע, "אבל הרי גם לנו יש שתים-עשרה מפלגות – הן רק כולן בתוך המפלגה הדמוקרטית..."

חילופי דברים כגון אלה חזרו על עצמם כמו וריאציות מוזיקליות – מדינה אחר מדינה, מנהיג אחר מנהיג. שיחות אלה לא היו מוגבלות רק למפגשים פרטיים. למשל, לאחר בחירות 2010, התפרסמו מאמרים רבים בהם הביע הציבור הבריטי תחושות כעס וגועל משיטת המשטר ואף היו מי שקראו לאמץ את השיטה היחסית הנהוגה בישראל. לא היה מנוס מהמסקנה שכנראה אין ציבור בוחרים בעולם שמרוצה מהשיטה בתוכה הוא פועל. בשעשוע

מסוים שמתני לב גם שהמתלוננים עליהם סיפרתי הפכו לנשיאים ברבות השנים, מה שמעלה את הסברה שתלונותיהם היו סגולה פוליטית כנגד עין הרע.

שאלתי את עצמי: האם ייתכן שהשיטה הישראלית אינה גרועה כפי שנדמה לנו? ואם היא גרועה, האם לכל הפחות אינה גרועה מאחרות? או בשינוי קל על אמירתו של צ'רצ'יל על הדמוקרטיה: האם יכול להיות ששיטת הממשל הישראלית היא הגרועה בעולם, מלבד כל האחרות? שאלות אלה הובילו אותי להעמיק בבחינת הנושא, לנתח את הטיעונים כנגד השיטה ובעד השינוי, ולבחון את שאלות היסוד העולות מתוך הבחינה.

ראשית, החלטתי לבחון את נתוני היסוד של השיטה. בדקתי כמה מדינות קיימו דמוקרטיה רציפה מאז 1948, שנת הקמתה של ישראל. ב"דמוקרטיה" כוונתי דמוקרטיה במהות ולא בשם וב"רציפה" כוונתי לרצף ללא תקופות של משטר דיקטטורי או צבאי, ללא מלחמות אזרחים, ללא השעיית בחירות או ביטולן – כלומר ללא פגיעות משמעותיות וחריפות לרצף הדמוקרטי מן הסוג שבאמת צריך להדאיג אותנו כשמדובר על יציבות המשטר הדמוקרטי. מסתבר שיש רק בין 21–23 מדינות כאלה בעולם וישראל היא אחת מהן. האחרות הן אוסטריה, אוסטרליה, בלגיה, קנדה, קוסטה ריקה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, איסלנד, אירלנד, איטליה, יפן, לוקסמבורג, הולנד, ניו-זילנד, נורווגיה, שוודיה, שווייץ, בריטניה וארה"ב. הודו, הדמוקרטיה הגדולה בעולם, היא מקרה גבולי בשל תקופת החירום בת 21 החודשים במהלכה שלטה אינדירה גנדי בצו והשעתה בחירות וחירויות אזרח. צרפת, המודל של רפובליקה אוניברסלית, אף היא מקרה גבולי בשל קריסת

הרפובליקה הרביעית ב-1958 והקמת החמישית. אך כיוון שגם הודו וגם צרפת ככלל שמרו על רציפות דמוקרטית סבירה, הן כלולות ברשימה זו.

מתוך 23 המדינות שברשימה, ל-12 יש שיטת ממשל דומה לזו של ישראל, שיטה יחסית המבוססת על רשימות מפלגתיות וכמה מפלגות במערכת פרלמנטרית. אלה הן אוסטריה, בלגיה, קוסטה ריקה, דנמרק, פינלנד, איסלנד, הודו, לוקסמבורג, שוודיה, נורווגיה, שווייץ והולנד. מתוכן, השיטה ההולנדית כמעט זהה לזו הישראלית: בחירות יחסיות בין רשימות מפלגתיות, באזור בחירה אחד שהוא כלל המדינה ומפלגות אחדות במערכת פרלמנטרית.

בארבע מדינות נוספות יש וריאציות על השיטה היחסית. לגרמניה, איטליה וניו-זילנד יש שיטה יחסית מעורבת לפיה המספר הכולל של חברי הפרלמנט מטעם המפלגה נבנה כך שהוא משקף את החלק היחסי של הקולות בכלל המדינה. ההבדל הוא שחלק מחברי הפרלמנט נבחרים באזורי משנה, והם נגרעים מסך מספר החברים של המפלגה בפרלמנט כדי לשמר את היחסיות הארצית. לאירלנד יש שיטת הצבעה לפיה הבוחרים מדרגים מועמדים לפי העדפה יחסית והתוצאות הן אפילו יותר יחסיות מהשיטה הישראלית. כך שמתוך 23 דמוקרטיות רציפות, 17 מקיימות סוג של שיטת בחירות יחסית ורק שלוש: בריטניה, קנדה וארה"ב מקיימות שיטה אזורית שבה המנצח 'זוכה בכל הקופה'. ליפן, צרפת ואוסטרליה יש שיטות ייחודיות, שבמקרה של יפן ואוסטרליה מכילות מרכיב של יחסיות.

רק לשלוש מתוך 23 המדינות יש סוג של שיטה נשיאותית ורק לאחת יש משטר נשיאותי מובהק – ארה"ב. קוסטה ריקה היא

המדינה היחידה בעולם המשלבת שיטה נשיאותית עם בחירות יחסיות לרשימות מפלגתיות לפרלמנט כמו בישראל. השיטה הצרפתית כוללת מרכיבים נשיאותיים משמעותיים ויכולה להיחשב כשיטה מורכבת שבין נשיאותית לפרלמנטרית.

חברותה של ישראל ב'מועדון ה-23' כלל אינה מובנת מאליה. ישראל ביססה משטר דמוקרטי ויצרה מסורת דמוקרטית מהר יותר מכל חברה ומדינה בעולם, ועשתה זאת תוך כדי מלחמה לא רק על עצמאותה אלא על עצם קיומה. היא קלטה מיליוני מהגרים, שרובם המוחלט הגיע ממדינות ללא מסורת דמוקרטית, היא יצרה מערכת פרלמנטרית מתפקדת עם ועדות פעילות, ולמרות האווירה הווכחנית, כללי פעולה פרלמנטריים שבתוכם גם לאויבי רעיון ההגדרה העצמית לעם היהודי יש ביטוי מלא כשהם משמשים כיו"ר בפועל בדיוני מליאת הכנסת. מלבד המעמד הגבולי של הודו במועדון זה, ישראל היא גם המדינה היחידה שהייתה קולוניה, מנדט, או פרוטקטורט לשעבר של אימפריה הכוללת במועדון ה-23. היא גם המדינה הדמוקרטית היחידה בהיסטוריה שהייתה במצב מלחמה רשמי מיום היווסדה, עם כל הקשיים החוקתיים הטמונים במצב זה. ההתפתחות הדמוקרטית והחוקתית של ישראל היא אחד מההישגים המרשימים ביותר בהיסטוריה הפוליטית של האנושות.

ייסודה של ארה"ב כדמוקרטיה חוקתית מכונה פעמים רבות "הנס בפילדלפיה" (וזה תוך התעלמות מהיחס לנשים ועבדים). אך האבות המייסדים של ארה"ב היו תוצר של מסורות מכינות: המסורת השלטונית הבריטית עוד מימי ה"מגנה קרטה" של 1215, דרך הצהרת הזכויות של הפרלמנט ב-1628 ומגילת הזכויות

הבריטית מ-1689; מסורת ההשכלה האירופית שהדגישה את חירויות היחיד וסובלנות דתית; ומסורת הממשל העצמי של 13 הקולוניות שאף כונו "13 בתי ספר לממשל עצמי". כל 13 הקולוניות היו בפועל רפובליקות חוקתיות עם ממשל עצמי במשך עשרות שנים עוד בטרם מלחמת העצמאות האמריקנית. וירג'יניה ומסצ'וסטס, שתי הקולוניות המרכזיות במהפכה כנגד בריטניה, נהנו מממשל עצמי למשך תקופה ארוכה יותר מזו שעברה מאז מלחמת האזרחים האמריקנית ועד היום – מאה חמישים שנה ויותר. הקולוניה הצעירה ביותר, ג'ורג'יה, נהנתה מממשל עצמי לתקופה ארוכה יותר מאשר מחצית המדינות החברות באו"ם. בעת עצמאותם, האבות המייסדים של ארה"ב היו הקבוצה המוכנה ביותר בהיסטוריה לניסוי בממשל עצמי דמוקרטי.

הנס האמיתי אותו יש לציין הוא דווקא "הנס בתל אביב": קבוצת נשים וגברים ממקומות הידועים במסורת הפתיחות והדמוקרטיה כפינסק, צנעא, ורשה, בגדד, ומוסקבה, שלוש שנים לאחר השואה, מוקפים בעשרות מיליונים המאיימים שוב להשמידם, יצרו דמוקרטיה חוקתית חזקה שיש בה יותר יציבות מזו של צרפת, סמל המהפכה הרפובליקנית. יותר מכך, זו לא הייתה יציבות של עמידה במקום, אלא כזו של התפתחות מתמשכת תוך הרחבה מתמדת של הגנות חוקתיות ופתיחות תרבותית. אף שעדיין יש הפליה מבנית ודעות קדומות כנגד מיעוטים – כפי שיש בכל מדינה בעולם ללא קשר לשיטת הממשל שלה – אין הפליה חוקית או חוקתית והתקדמות הזכויות עבור ערביי ישראל הייתה מתמשכת, וזאת כשישראל נמצאת במצב מלחמה עם העולם הערבי מיום לידתה. תרבות יהודית מזרחית הפכה לתרבות ישראלית ומעמדן של נשים, גם אם עדיין נמצא מאחורי שוויה, הוא ככל הנראה בר השוואה

למדינות כמו צרפת, גרמניה ואיטליה. בנוסף, זכויות וקבלה חברתית של הומוסקסואלים הם מהמתקדמים בעולם. עבור שיטה כל כך 'גרועה', אלה הישגים בלתי רגילים.

בהינתן הישגים אלה, יש לתמוה מהן הטענות בפי אלה המציעים שינוי בשיטת המשטר או הממשל ומה היתרונות שהם מונים לתוכניות אותן הם מקדמים. בחיפוש אחר תשובות לשאלות אלה נזכרתי כי בעת לימודי במנהל עסקים התעכבנו רבות על הטיות מבניות בהחלטות, ובעיקר על חוק התוצאות הבלתי-מתוכננות. בשיעורים שהתבססו על עבודתם של זוכה פרס הנובל פרופ' דניאל כהנמן ושותפו עמוס טברסקי ז"ל, למדנו על הנטייה האנושית לביטחון עצמי מופרז. משפט אחד זכור לי במיוחד: "האנשים היחידים המסוגלים להעריך באמת את סיכויי ההצלחה של יוזמות הם אלה הסובלים מדיכאון קליני." המונח הטכני להטיה זו הוא "הטיית האופטימיות" – הנטייה המוכחת של אנשים להיות אופטימיים מדי ביחס לתוצאות של פעולות מתוכננות. זהו בדיוק הביטחון העצמי המופרז הבולט עד מאוד בטענותיהם של מי שמבקשים לשנות את השיטה ומבטיחים כה הרבה בתמורה.

הטיית האופטימיות קשורה להטיה מוכרת נוספת: אלה המבקשים לשנות נוטים לבצע השוואה לא סימטרית בין החסרונות של המצב הקיים, שהם ידועים ובולטים, ובין היתרונות של המצב המשוער לאחר השינוי, שהם לכל היותר משאלת נפש. אנשים אלה נוטים להיות עיוורים ליתרונות במצב הקיים, שהם מובנים מאליהם ולפיכך שקופים, ולחסרונות שיהיו למצב העתידי. מקדמי שינויים בעלי כוונות טובות מתקשים לדמיין שהשינויים אותם הם מציעים עלולים לייצר לא פחות בעיות מהמצב הקיים. בשעשוע מסוים

אפשר לומר שזו ההטיה שגורמת לזוגות כה רבים להתגרש. מרבית האנשים רואים רק את החסרונות במצב הקיים, שכחו כבר מזמן את היתרונות, ומדמיינים את חייהם המופלאים כאנשים גרושים (עד שכבר מאוחר מדי).

א-סימטריה נוספת נובעת מכך שעבור כל היבט של המערכת המשטרית הכוללת בישראל, נערכת השוואה מול היבט מסוים של מערכת אחרת תוך התעלמות מההקשר הכולל של אותה מערכת. בכל פעם ההשוואה היא מול ההיבט המוצלח ביותר של מערכת מסוימת, תוך התעלמות מחסרונותיה. מבקשי שינוי השיטה אינם משווים מערכות שלמות על כלל היתרונות והחסרונות שלהן. תוך התעלמות מוחלטת מכך ששיטות משטר הן מערכות שלמות עם קשרי גומלין מורכבים, מצדדי השינוי בוחנים רק היבטים צרים של שיטות שונות, בוררים ובוחרים מתוכן את מה שנדמה להם מוצלח, ומתעלמים לא רק מההקשר הכולל של השיטה באותה מדינה, אלא מכלל התרבות הפוליטית וההיסטוריה של אותה חברה.

למשל, מבקשי שינוי השיטה משווים את הדיונים המרשימים בפרלמנט הבריטי למה שנדמה בעיניהם להתנהגות בוטה בכנסת, בעוד שמלחמות האגרופים בפרלמנטים האיטלקי והיפני אינן מובאות כדוגמה לתוצר אפשרי של שינוי שיטה. הם מתעלמים מן השעמום המוחלט של הדיונים בקונגרס האמריקני ומן השעות הרבות בהן הפרלמנט הבריטי ריק אף יותר מן הכנסת.

כך, כשבצקלוגי ההשוואה עם דמוקרטיות רציפות אחרות, המודעות להטיית האופטימיות, והעדויות ממקור ראשון על תסכולם של ראשי מדינות ופוליטיקאים שונים ביחס לשיטות הממשל הנהוגות

במדינותיהם, התחלתי להשוות שיטות ממשל במדינות שונות עם זו הישראלית. במשך השנים הדבר הפך לסוג של תחביב עבורי, וכמו תחביבים מושבעים אספתי בשקדנות פריטי מידע, עובדות וסיפורים על שיטות ממשל מכל העולם. ככל שהאוסף שלי תפח וגדל והלך, התברר לי כי כאשר בוחנים אותן מקרוב, מעט מאוד שיטות משטר וממשל – למעשה אף אחת – אינן נענות להנחות שעולות בנו כשאנו צופים בהן מבחוץ וממרחק. מקרוב, הדשא של השכן אכן לא כל כך ירוק. לכן, ככל שלמדתי יותר הפכתי ל"שמרנית משטרית", המחויבת בנחישות עמוקה למאבק כנגד שינויי עומק בשיטת המשטר והממשל הישראלית. התגייסתי למשימת חשיפת ההנחות המוטעות שיש בבסיס הדרישה לשינוי השיטה, והסכנות הסמויות שיש בשינויים הרדיקליים אותם מציעים מצדדי שינוי עם ביטחון עצמי עודף – סכנות להן הם עיוורים או מהן הם מעדיפים להתעלם.

ניסיונה של ישראל עם כשלון הבחירה הישירה לראשות הממשלה במשך שלוש מערכות בחירות היא דוגמה מצוינת לכך. לאחר עשרות שנים בשיטת ממשל אחת, ב-1992 ישראל אימצה שיטת בחירות חדשה לפיה האזרחים בוחרים ישירות את ראש הממשלה בנפרד מהכנסת – שיטת שני הפתקים. ראש הממשלה נבחר ישירות על ידי הציבור במקום להיות הראשון ברשימת המפלגה הבונה את הקואליציה השלטת. תומכי השינוי טענו לא רק שהשיטה החדשה תהיה דמוקרטית יותר, בכך שהיא תשקף את רצון הציבור ביחס למועמד לראשות הממשלה, אלא שהיא גם תבטיח ממשלות יציבות יותר, כיוון שראש הממשלה יהיה תלוי ברצון העם במקום בדרישותיהם של פוליטיקאים זוטרים ממפלגתו וממפלגות משנה בקואליציה שלו. התיאוריה וההיגיון של ההצעה נדמו

רציניים בעת ההחלטה על שינוי השיטה וכך הפכה ישראל למדינה הפרלמנטרית היחידה שאימצה את השיטה הזו. ראש הממשלה נבחר ישירות בשיטה זו שלוש פעמים ב-1996, 1999 ו-2001. הניסוי בשינוי השיטה ננטש ב-2001 כיוון שהוא ייצר חוסר יציבות גבוה והשיטה שבה לקדמותה וכך נשארה, עם חמרמורת קשה של חוסר יציבות מתקופת הניסוי, ממנה היא מתאוששת רק בשנים האחרונות.

השינוי נכשל מסיבה פשוטה. השיטה החדשה אפשרה לבוחרים לפצל את הבחירה שלהם לראש הממשלה ולמפלגה, מה שהביא לפיצול גדול יותר של המפלגות בכנסת. בעבר, מפלגתו של ראש הממשלה הייתה מפלגת היסוד המרכזית בבניית הקואליציה והיו לה בדרך כלל בין 40 ל-50 מנדטים, ובכל מקרה לא פחות מ-40. לאחר המעבר לשיטת הבחירה בשני פתקים, מפלגתו של ראש הממשלה הצטמצמה משמעותית לכ-30 מנדטים ופחות (נתניהו והליכוד עם 32 מנדטים ב-1996, ברק וישראל אחת עם 26 מנדטים ב-1999, ב-2001 לא התקיימו בחירות לכנסת). במקום שהממשלה תהיה פחות תלויה במפלגות הקטנות, היא הפכה תלויה בהן עוד יותר והמגבלות על יכולתה למשול אף גדלו. המפלגות הקטנות הפכו לגדולות יותר והגדולות לקטנות יותר ופוליטיקאים חסרי ניסיון זכו לעוצמה רבה יותר. גם לאחר שינוי השיטה בחזרה לשיטה הישנה, הפרלמנט הישראלי המשיך לסבול ממצב קשה של חמרמורת ומלבד שרון והליכוד עם 38 מנדטים ב-2003 (שגם הם התפרקו לו בין הידיים), ראשי ממשלות נאלצו להמשיך להישען על מפלגות קטנות משלושים מנדטים (אולמרט וקדימה עם 29 מנדטים ב-2006 ונתניהו והליכוד עם 27 מנדטים ב-2009). איחוד הרשימות "הליכוד ביתנו" מסמל ניסיון לחזור לתקופה זו,

כשמפלגות שלטון נשענו על 40 מנדטים ויותר. סיפור זה צריך לשמש הזהרה לכל אותם מציעי השינוי הבונים מודלים הנשמעים הגיוניים בתיאוריה אך ללא כל ביסוס בשטח.

רגע מעצב נוסף בהפיכתי לשמרנית משטרית התרחש לאחר פגישה עם שגריר הולנד בישראל. נפגשנו לארוחת צהריים נעימה בנמל תל אביב וכתמיד השיחה הגיעה לנושא המרתק של שינוי שיטת הממשל. שיטת הממשל של הולנד זהה בקווי המתאר שלה לזו הישראלית (אזור בחירה אחד, פרלמנט מרובה מפלגות, בחירות יחסיות, ורשימות מפלגתיות). השגריר סיפר לי שבדומה לישראל, במשך שנים שינוי שיטת הממשל הייתה מטרה חביבה על חוגים רחבים בהולנד. אך לאחר שהם צפו בכישלון המהדהד של נסיון שינוי השיטה בישראל, ההולנדים הגיעו למסקנה הבאה: בכל הנוגע לשינוי שיטת ממשל, למסורת יש ערך. היכרות עם ההיבטים השונים של המערכת הפוליטית בה פועל הפוליטיקאי היא תנאי הכרחי למקצוענות פוליטית. פוליטיקה היא מקצוע הדורש מיומנויות ויכולות רבות ומגוונות כשכל שיטה דורשת התמחות ייחודית לה. שינויים מהפכניים לשיטת המשטר או הממשל הופכים את כל הפועלים בה לחובבנים, וחובבנות בפוליטיקה היא לא דבר רצוי.

מתוך תובנות השגריר הבנתי שהדיון על שינוי שיטת ממשל חייב להיות נטוע בניסיון מעשי ולא ברעיונות מוצלחים על הנייר. הדיון חייב להתבסס על שיטות משטר וממשל קיימות בהקשרן הכולל. הרי אין דבר שלא ניתן לעשות עם מודלים תיאורטיים, המנותקים מהקשר היסטורי וחברתי, עם היגיון פנימי שנראה על פניו חזק, אך שבפועל בינו לבין המציאות של החיים הפוליטיים כל קשר הוא מקרי בהחלט. בהביטם על כשלון השינוי בישראל, ההולנדים

הזהירים הבינו שבהינתן הסיכוי השווה שהמצב לאחר השינוי יהיה גרוע יותר מאשר טוב יותר, יש ערך לעצם המסורת המשטרית. ההולנדים הבינו שיש משמעות חשובה לכך שאזרחים, פוליטיקאים בהווה ובעתיד מכירים את המאפיינים של המערכת המשטרית בתוכה הם מקבלים את החלטותיהם הפוליטיות שנה אחר שנה, בחירות אחר בחירות. כך, באמצעות השגריר ההולנדי, הבנתי שגם בכל הנוגע לשינוי שיטת ממשל טוביה החולב ב"כנר על הגג" צדק לאורך כל הדרך – מסורת! המסורת הפוליטית חשובה יותר מהיבט זה או אחר של שיטת הממשל.

תומס ג'פרסון אף הוא הבין את החשיבות של מסורת פוליטית כאשר כתב בהצהרת העצמאות של ארצות הברית:

התבונה מחייבת, אפוא, כי ממשלות שנוסדו זה מכבר לא יוחלפו בשל סיבות קלות ערך וחולפות, ואכן, הניסיון מלמד, כי בני האדם נוטים יותר לסבול, כל עוד ניתן לשאת את הרעות, מאשר לעשות דין לעצמם על ידי ביטול צורות השלטון שאליהן הם מורגלים. אך בשעה ששורה ארוכה של עוולות ופגיעות, הנמשכת ללא שינוי לאורך זמן, וחושפת מזימה להעמידם תחת עריצות מוחלטת, הרי זו זכותם, ואף חובתם, להתנער מממשל מעין זה ולהעמיד שומרים חדשים על ביטחונם לעתיד לבוא.

במילים אחרות, אלא אם כן הממשל קרס או הפך לעריץ ולא-לגיטימי בעיני חלק ניכר מהציבור, עדיף להשאיר את המצב על כנו, ובוודאי לא לשנות אותו מסיבות "קלות ערך וחולפות".

השלטון הבריטי במושבות הפך ללא-לגיטימי בעיני חלקים ניכרים מיושבי המושבות לפני המהפכה האמריקנית, וכך גם המלוכה הצרפתית מיד לאחר מכן בעיני הצרפתים. בשני המקרים העמים היו מוכנים להילחם ואף למות כדי לשנות את השיטה. מאוחר יותר בצרפת, הרפובליקה החמישית קמה מחורבות הרפובליקה הרביעית כאשר המדינה הפסיקה לתפקד. המצב בישראל רחוק מאוד ממקרי קיצון אלה. לפיכך, התבונה מחייבת שנסבול את חסרונות השיטה הקיימת, תוך שננסה לצמצם אותם, כטרם ניישם תוכנית של שינוי שיטה מעמיק וניקח על עצמנו את חסרונותיה של שיטה חדשה, רק בשל "סיבות קלות ערך וחולפות".

הפרקים הבאים יבחנו את הטענות כנגד שיטת המשטר והממשל הקיימת בישראל, ויראו מדוע זה מסוכן לבטל "צורות השלטון אליהן הם מורגלים" לטובת משטר חדש שיהיו לו חסרונות לא פחותים ואולי אף גדולים ורבים יותר.

כמה מילים מצבי ביסק

עליתי לארץ מארה"ב בשנת 1967. במהלך רוב חיי הבוגרים תמכתי ברפורמה בשיטת הבחירות. עבדתי במהלך 20 שנה במחלקת המחקר של מפלגת העבודה והושפעתי מדעותיו של חברי-מורי מרדכי נסיהו ז"ל, אשר תמך בהצעת השינוי שהציע בזמנו גד יעקובי ז"ל, לשעבר שר ושגרירנו באו"ם. לאחר פרישתי ממחלקת המחקר, עסקתי במשך עשור שנים בהוראת היסטוריה אמריקנית. השתכנעתי יותר ויותר כי המדר האולטימטיבי של מערכת פוליטית דמוקרטית הוא המידה שבה המערכת מגנה על הזכויות החוקתיות הבלתי-ניתנות לערעור של הפרט, ושמערכות דמוקרטיות שונות

מסוגלות לעשות זאת בצורה יעילה, ללא כל קשר לשיטת הבחירות. לאחר שקראתי את המסה הראשונית של ד"ר וילף, מצאתי את עצמי זו לכיוון האנטי-רפורמה, והמחקר שערכתי לקראת תרומתי לספר זה הפך אותי לאנטי-רפורמיסט מובהק. גם ד"ר וילף וגם אנוכי הופתענו מהעובדה כי לאחר מחקר רציני ויסודי, התברר לנו עד כמה תומכי הרפורמה טעו בחשיבתם. הסתבר לשנינו כי כמעט שאין ציבור בוחרים אחד בעולם הדמוקרטי שהוא שבע רצון משיטת הבחירות הנהוגה בארצו. כלומר, אי שביעות רצון היא, כנראה, נורמה אוניברסאלית בקרב המשטרים הדמוקרטיים – מעין "תסמונת אי שביעות רצון משיטת הבחירות". החלק הראשון בספר זה עוסק ברשימת ה"תלונות" הזו ומנתח אותן אחת-אחת.

תודות לסיוע המחקרי: למחקר בספר הזה סייעו ליאור גפן, נח סלפקוב, דורית קוסקאס, וסטיב רובין ותודתנו נתונה להם על כך.

— |

| —

— |

| —

חלק ראשון

הטיעונים כנגד שיטת הממשל בישראל

— |

| —

— |

| —

בטרם נצלול לשלל הטענות כנגד השיטה הישראלית, ראוי שנתייחס לרושם המוטעה שיש לרבים כי שיטת הממשל הישראלית היא ייחודית ושייחודיות זו לכשעצמה אחראית לחוסר התפקוד של השיטה. האמת הפשוטה היא שלכל המדינות יש שיטות ממשל ייחודיות. אין מדינה בעולם עם שיטת ממשל זהה לחלוטין לאחרת. אבל, וריאציות על שיטת הממשל היחסית של ישראל הן הרוב המכריע בקרב המדינות הדמוקרטיות. אם כבר, לארה"ב יש שיטת ממשל ייחודית בעולם; לצרפת יש שיטת ממשל שאין דומה לה; ולהודו יש שיטת ממשל שאין דומה לה. כלומר, לשני הסמלים הרפובליקניים הגדולים ולדמוקרטיה הגדולה בעולם יש שיטות ממשל שכל אחת מהן ייחודית.

לא רק ששיטת הממשל בישראל אינה ייחודית, אלא שהיא שייכת לרוב המכריע של השיטות בקרב מדינות דמוקרטיות. השיטה הישראלית היא פרלמנטרית, עם אזור בחירה אחד ארצי, בבחירות יחסיות בין רשימות מפלגתיות. כל מפלגה המתמודדת לבחירות שמה בראשה מועמד לראשות ממשלה ומקבלת מספר מסוים של חברי כנסת, שהוא יחסי למספר הקולות בהן זכתה בכלל המדינה. עיקרון זה מותנה במעבר אחוז חסימה העומד על 2% בישראל.

השיטה הפרלמנטרית היחסית – המבוססת על רשימות מפלגתיות – קיימת או באזור אחד שהוא כל המדינה, כמו בהולנד ובישראל, או בכמה אזורים, כמו בשוודיה ובפינלנד שבהן עקרון היחסיות פועל בכל אזור בחירה. מתוך 87 מהמדינות שהן דמוקרטיות מלאות (בהתאם ל"בית החירות" – ארגון זכויות אדם ודמוקרטיה המבוסס בווינגטון) ל-58 מדינות יש יותר ממיליון תושבים. מתוכן ל-23 מדינות יש שיטות בחירה יחסיות המבוססות על רשימות מפלגתיות כמו בישראל, ל-20 מהן יש שיטות שבהן הזוכה באזור זוכה בכל הקופה כמו בבריטניה, ול-15 מדינות יש שיטות המשלבות בין שני העקרונות. כל מדינות סקנדינביה ו-20 מתוך 27 המדינות החברות באיחוד האירופי בנויות על וריאציות של שיטת הבחירות היחסית. מתוך 23 הדמוקרטיות הרציפות, מדינות עם בחירות יחסיות ורשימות מפלגתיות הן הרוב המכריע, כשהשיטה היחסית בצורותיה השונות היא הנפוצה ביותר. השיטה הישראלית נמצאת לפיכך בחברה טובה.

לצורך הדגמה, כשבוחנים שיטת משטר של מדינות הזוכות להערכה בישראל כמדינות סקנדינביה, מתברר שלכולן שיטות דומות לשיטה הישראלית: מספר מסוים של מפלגות, רשימות מפלגתיות, בחירות יחסיות וכמובן משטר פרלמנטרי. אבל אף אחת מהן אינה זהה לשנייה:

שוודיה

שוודיה היא מלוכה חוקתית. ב-2011 היו לה 8 מפלגות בפרלמנט עם בית אחד ובו 349 חברים, שנבחרו מתוך 26 מפלגות שהתמודדו בבחירות. הממשלה הנוכחית נשענת על קואליציה של 4 מפלגות. אחוז

החסימה הוא 4% בכלל המדינה ו-12% בכל אחד מ-29 אזורי הבחירה, שבדומה לשאר מדינות סקנדינביה אינם שווים בגודלם. האזור הגדול ביותר אחראי ל-34 מושבים בפרלמנט והקטן ביותר ל-2. המשמעות היא שאם מפלגה מקבלת 5% מהקולות בכלל המדינה אבל רק 10% באזורי הבחירה, היא לא תיכנס לפרלמנט, או לחילופין, אם מפלגה תקבל 60% באזורים, אבל רק 3% בכלל המדינה היא גם לא תיכנס לפרלמנט. הבחירות הן יחסיות לחלוטין בהתבסס על רשימה מפלגתית בכל אזור. האזורים הקטנים נוטים לעודד את המפלגות הגדולות, והאזורים הגדולים, מפלגות קטנות. בדומה לישראל, השיטה השוודית מאוד יחסית ומפלגה הזוכה ל-25% מכלל הקולות במדינה תזכה לכ-25% מהמושבים בפרלמנט. דבר זה מושג על ידי "התאמת מושבים". מתוך 349 מושבים, 39 מושבים מחולקים למפלגות בהתבסס על התוצאות היחסיות ברמה הלאומית במטרה להבטיח שחלוקת המושבים בפרלמנט תשקף את חלוקת הקולות בכלל האוכלוסייה ללא קשר לתוצאות בבחירות האזוריות.

נורווגיה

נורווגיה, בדומה לשוודיה, היא מלוכה חוקתית עם אחוז חסימה של 4%. יש לה 7 מפלגות בבית פרלמנט אחד בן 169 חברים, מתוך 24 מפלגות שהתמודדו בבחירות האחרונות. הממשלה הנוכחית נשענת על קואליציה של 3 מפלגות. הבחירות הן כלליות ויחסיות בהתבסס על 19 אזורי בחירה מרובי מושבים הזהים ל-19 המחוזות של נורווגיה. מספר המושבים הניתנים לכל אזור בחירה מחושב בהתאם לנוסחה המעניקה נקודה אחת לתושב ו-1.8 נקודות לקילומטר רבוע. כך, באזורי בחירה מעוטי אוכלוסין ומרובי שטח, הצבעתו של תושב

נחשבת יותר מאשר באזורים קטנים וצפופי אוכלוסין. כך למשל להצבעה של תושב באזור הצפוני של פינמרק יש משקל כפול מהצבעתו של תושב אוסלו. לאחר שהקולות נספרים וחברי הפרלמנט מקבלים את מושבי האזור שלהם, יש 19 מושבים המחולקים למפלגות שעברו את אחוז החסימה של 4% בכלל המדינה אך קיבלו פחות מושבים בפרלמנט מחלקם בכלל הקולות. זוהי שיטה המשלבת את עקרון היחסיות הטהורה ברמה הלאומית עם חוסר שוויון אזורי, המזכיר במשהו את חבר האלקטורים האמריקני המעניק כוח גדול יותר למצביעים במדינות עם פחות אוכלוסין.

הולנד

הולנד גם היא מלוכה חוקתית ולה שני בתים לפרלמנט. הכוח הפוליטי מצוי בידי בית נבחרים בן 150 חברים הנבחרים ל-4 שנים בהתאם לחלק היחסי של מפלגותיהם באזור בחירה אחד שהוא כלל המדינה (בדומה לישראל). 75 חברי הסנאט – הבית העליון הטקסי בעיקרו – נבחרים על ידי 12 אספות אזוריות – כפי שנבחר הסנאט האמריקני לפני התיקון ה-17 לחוקה. ב-2011 היו 11 מפלגות בבית הנבחרים מתוך 55 שהתמודדו. הממשלה הנוכחית נשענת על קואליציה של 3 מפלגות. מועמדים לבית הנבחרים נבחרים מתוך רשימות מפלגתיות בשיטה יחסית. להולנד אין אחוז חסימה רשמי, אך בפועל אחוז החסימה הוא מושב אחד או 1 חלקי 150 מכלל הקולות הכשרים. בבחירות האחרונות בהולנד מושב אחד דרש 62,773 קולות, כשאחוז החסימה של 2% בישראל עמד על מספר דומה של 67,469 קולות, אבל כל מושב דרש 27,246 קולות כשארץ מפלגה קטנה משלושה מושבים.

פינלנד

פינלנד היא רפובליקה דמוקרטית פרלמנטרית ייצוגית. לנשיא שלה יש מעט סמכויות ביצועיות אך ראש הממשלה הוא ראש הרשות המבצעת וכוחה של הממשלה נשען על הפרלמנט הקובע את הקואליציה השלטת. ב-2011 היו בפרלמנט הפיני 8 מפלגות מתוך 23 שהתמודדו. הממשלה נשענת על 6 מתוך 8 המפלגות ומספר השרים גדול ממספר המשרדים הממשלתיים כך שיש משרדים עם יותר משר אחד. בשיטת המשטר הפינית אין אחוז חסימה, אבל אחוז החסימה בפועל – בדומה להולנד – הוא מושב אחד בפרלמנט. שלא כמו הולנד, אבל בדומה לשוודיה ונורווגיה, פינלנד מחולקת ל-14 אזורים + מחוז אלאנד העצמאי, עם מספר מושבים שונה לכל אזור, כך שיש אחוז חסימה בפועל השונה לכל אזור תלוי במספר המושבים.

לדוגמה, באזור הגדול ביותר – אוסימה – שבו 35 מושבים, יש אחוז חסימה של כ-3% בפועל מתוך כלל הקולות באזור, מה שמעודד מפלגות קטנות, ובאזור הקטן ביותר – סאבו הדרומית – שבו 6 נציגים, יש אחוז חסימה בפועל של כ-14% מכלל הקולות באזור הבחירה, מה שמעודד מפלגות גדולות יותר.

דנמרק

דנמרק אף היא מלוכה חוקתית. בפרלמנט הדני יש 179 מושבים כש-4 מתוכם שמורים לאיי פארו ולגריןלנד. שאר 175 המושבים נבחרים בבחירות יחסיות בעשרה אזורי בחירה כש-40 מושבים מחולקים כדי להבטיח תוצאה המשקפת את היחסיות ברמה הארצית. בשיטה הדנית הממשלה אינה צריכה לקבל את תמיכת רוב הפרלמנט באופן פעיל, אלא די בכך שרוב הפרלמנט אינו

מתנגד לה. החיבור של מרכיב זה עם השיטה היחסית נוטה לייצר ממשלות הנשענות על קואליציות מיעוט. רק לארבע מתוך ממשלות הקואליציה בדנמרק שלאחר מלחמת העולם השנייה היה רוב. מתוך פרלמנט בן 179 מושבים, למפלגה הגדולה ביותר יש 47 מושבים שהם 26% מכלל הקולות. יש שיתחו איך הדנים מצליחים להגיע להישגים מרשימים כל כך בהינתן שהממשלה אינה יכולה לעשות דבר ללא תמיכת האופוזיציה או חלקה. התשובה יכולה להיות פשטנית במקצת: הם דנים ושיטתם משקפת את ההיסטוריה שלהם ואת רוחם. אבל תשובה נוספת היא שבהינתן שזו השיטה שלהם כבר תקופה ארוכה, הם פיתחו מנגנונים של התייעצות ושיתוף פעולה בין הקואליציה לבין האופוזיציה. זו המסורת שלהם.

ראוי לציין שהדנים כן עשו שינוי לשיטת הממשל שלהם בשנת 2007, ובה הם צמצמו את מספר אזורי הבחירה מ-17 ל-10, מה שאומר שהם צמצמו את המרכיב האזורי בבחירות. השינוי בדנמרק הוא בכיוון ההפוך לחלוטין מזה המוצע בישראל על ידי מי שמבקשים להכניס מרכיב אזורי לשיטה הישראלית. למעשה הקריאות לשינוי שיטות ממשל, במקרה שהן קיימות בעולם, כולל בבריטניה ובארה"ב, הן לעבר וריאציות של השיטות היחסיות, בטיעון שהן יותר דמוקרטיות ויותר מכילות. אין אף תנועה לשינוי שיטת משטר בעולם, מלבד זו הישראלית, הקוראת למעבר לשיטה אזורית שבה המנצח לוקח את כל הקופה. גם אלה הפועלים תחת שיטה זו מודעים לכך שהיא גוזלת מבוחרים רבים ייצוג ראוי.

כשבוחנים את שיטות הממשל של מדינות סקנדינביה והולנד הנערצות, על שלל המרכיבים הייחודיים ולעתים אף המוזרים של השיטות, ברור כי השיטה הישראלית אינה ייחודית ובוודאי לא

במידה שהופכת את השיטה עצמה לבלתי סבירה. אדרבה, במידה זו או אחרת השיטה הישראלית דומה מאוד לזו הנהוגה במדינות אלה ובמקרה של הולנד היא כמעט זהה לחלוטין. למרבה הצער, את הפער שבין הישגיהן החברתיים והכלכליים המרשימים של מדינות סקנדינביה והולנד לבין אלה של ישראל לא ניתן לייחס לשיטות הממשל ולהבדלים ביניהן. את ההסבר להבדלים יש למצוא למרבה הצער במקום אחר. מדוע 'למרבה הצער'? כיוון שנחמד היה לו די היה בכך שנשנה את שיטת הממשל הישראלית לזו של אחת ממדינות סקנדינביה או הולנד כדי שיהיו לנו תוצאות סקנדינביות או הולנדיות, מה גם שהשיטה ההולנדית כמעט זהה לזו הישראלית. אך מדובר במחשבה השווה בתחכומה לרעיון שרכישת שמלה דומה לזו שלבשה הדוכסית מקיימברידג', קייט מידלטון, משמעותה לרכוש את אורח חייה וסיפורה.

— |

| —

— |

| —

פרק ראשון

הטיעון: אין יציבות

טענה נפוצה: "בשיטה הישראלית אין יציבות. ממשלות אינן מצליחות למשול. הן נופלות מיד כשהן קמות. שרים אינם נשארים בתפקידם יותר משנה. בלתי אפשרי לקדם רפורמות ארוכות טווח באופן זה."

הטענה הראשונה והעיקרית כנגד השיטה הישראלית היא שהיא לא יציבה. הטוענים לה מתארים מערכת שבה ממשלות נופלות מיד לאחר שהן קמות, שרים אינם נשארים בתפקידיהם יותר מכמה חודשים וכנסות מתפזרות בטרם עת. הם מתארים גם חוסר יציבות מתמשך בזמן שהממשלות כן קיימות והכנסת מתכנסת, שהוא תוצאה של תחושה קבועה של 'נפילה קרובה' של הממשלה. כלומר, גם אם הממשלה והכנסת ממלאות היטב את תפקידיהן וימיהם, התחושה לאורך הזמן היא שהממשלה יכולה ליפול בכל רגע והכנסת להתפזר בכל עת.

שינויים תכופים של ממשלות הם דרך אחת לחשוב על אי-יציבות. אבל יציבות של שיטות ממשל בדמוקרטיות הוא רעיון הרבה יותר רחב. בראש ובראשונה, שאלת היציבות נוגעת ליציבות הדמוקרטית

בכלל: כלומר, המעבר החלק, הרשמי ובעיקר הלא-אלים של כוח בין גורמים יריבים במשך חייה הפוליטיים של המדינה. ישראל עוברת את מבחן היציבות הזה בהצטיינות יתרה. לא רק שהדמוקרטיה הישראלית יציבה מאוד בהיבט זה, אלא היא, כפי שהצגנו בפתחה, אחת מהמדינות הספורות בעולם שהיו יציבות באופן זה מאז 1948.

אפשר כמובן לטעון שהיציבות הדמוקרטית של ישראל לאורך שנות קיומה היא ההיבט החשוב ביותר של היציבות ובכך לסיים את הדיון, אך יש מקום לבחון גם את הטענות לגבי חוסר היציבות של הכנסת והממשלה בישראל. בשיטה פרלמנטרית, היציבות של הפרלמנט קודמת ליציבות הממשלה ואותה יש לבחון קודם. בישראל, כמו בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות, הפרלמנט הוא מושב נציגי הריבון הנבחרים. הפרלמנט הוא מקור הלגיטימיות של הממשלה וממשלה יכולה למשול רק כל עוד היא זוכה לאמון הפרלמנט, או לכל הפחות לא לחוסר אמונו. יתרה מכך, לממשלה ולראש הממשלה אין כל בסיס לגיטימי מחוץ לפרלמנט. בחינה היסטורית של משך הזמן של הכנסות הישראליות לפני הניסוי הכושל בשינוי שיטת הממשל מוכיח, שבניגוד לתחושה שיש בחירות כל הזמן, הפרלמנט הישראלי יציב:

כנסת

ראשונה: מרס 1949 עד אוקטובר 1951 – 31 חודשים

שנייה: אוקטובר 1951 עד נובמבר 1955 – 49 חודשים

שלישית: נובמבר 1955 עד דצמבר 1959 – 49 חודשים

רביעית: דצמבר 1959 עד נובמבר 1961 – 23 חודשים
חמישית: נובמבר 1961 עד ינואר 1966 – 50 חודשים
שישית: ינואר 1966 עד דצמבר 1969 – 47 חודשים
שביעית: דצמבר 1969 עד מרס 1974 – 52 חודשים
שמינית: מרס 1974 עד יוני 1977 – 39 חודשים
תשיעית: יוני 1977 עד אוגוסט 1981 – 50 חודשים
עשירית: אוגוסט 1981 עד ספטמבר 1984 – 37 חודשים
אחת-עשרה: ספטמבר 1984 עד דצמבר 1988 – 51 חודשים
שתיים-עשרה: דצמבר 1988 עד יולי 1992 – 42 חודשים
שלוש-עשרה: יולי 1992 עד יוני 1996 – 47 חודשים

משך הזמן הממוצע של מושב הכנסת: 44 חודשים (3 שנים ו-8 חודשים).

משך הזמן הממוצע של מושב הכנסת (ללא הכנסת הראשונה שהייתה אמורה להיות קצרה): יותר מ-46 חודשים (כמעט 4 שנים).

משך הזמן הממוצע של מושב הכנסת עד לשינוי השיטה היה ארוך פי שניים ממשך הזמן של בית הנבחרים האמריקני (שנתיים) ודומה למשך הזמן של נשיא אמריקני בתפקידו (ארבע שנים).

האירוניה היא שכאשר החוק לשינוי שיטת הממשל עבר בכנסת ה-13, הכנסת הוכיחה יציבות גבוהה עם מפלגות חזקות השולטות בקואליציה (לא פחות מ-40 מנדטים למפלגה העיקרית בקואליציה). דווקא שינוי השיטה הגביר את אי-היציבות בכך שהחליש את כוחן של המפלגות הגדולות. למעשה, כעת כשהמערכת מראה סימני התאוששות מהחמרמורת של שינוי

השיטה, הכנסת ה-18 כבר חזרה לדפוס בטרם השינוי ולממוצע משך הזמן של הכנסות לפני שינוי השיטה.

כמובן, גם אם הדמוקרטיה הישראלית ככלל יציבה מאוד וגם הכנסת יציבה, עדיין נותרת שאלת יציבות הממשלה והשרים בתפקידיהם. אך כפי שניתן לראות בנתונים הבאים, אמנם במשך 13 הכנסות שעד לשינוי השיטה התקיימו 26 ממשלות, אך בפועל למשך חיי הכנסת, הן היו כמעט אותן ממשלות, עם אותו הרכב קואליציוני ואותו ראש ממשלה, מלבד תחלופה על רקע פרישה או פטירה, וכמעט אותם שרים. החריג היחידי היה ממשלת הקואליציה בה התחלף ראש הממשלה בשנת 1986, אך הדבר היה מוסכם מראש ונעשה תוך שמירת הרכב הקואליציה. הנתונים מוכיחים כי הטענה שממשלות מתחלפות בתדירות גבוהה היא טענה טכנית בלבד המכסה על יציבות בסיסית. כתוצאה מסיבות טכניות, כגון הצבעת אי-אמון שמיד לאחריה הממשלה זוכה מחדש לאמון, הממשלה המחליפה "החדשה" היא בפועל הממשלה שרק הרגע נפלה. להלן הפירוט:

ממשלות, קואליציות וכהונות כנסת 1948–1996

ממשלה	כהונה בתאריכים	ראש הממשלה	מספר החודשים	קואליציה
כנסת ראשונה				
1	מיום 10/03/1949 עד 01/11/1950	דוד בן-גוריון	20 חודשים	מפא"י, חזית דתית, פרוגרסיבית, ספרדים ועדות מזרח
2	מיום 01/11/1950 עד 08/10/1951	דוד בן-גוריון	11 חודשים	מפא"י, חזית דתית, פרוגרסיבית, ספרדים ועדות מזרח

ממשלה	כהונה בתאריכים	ראש הממשלה	מספר החודשים	קואליציה
כנסת שנייה				
3	מיום 08/10/1951 עד 24/12/1952	דוד בן-גוריון	14 חודשים	מפא"י, הפועל המזרחי, מזרחי, פועלי אגודת ישראל
4	מיום 24/12/1952 עד 26/01/1954	דוד בן-גוריון (פרש)	13 חודשים	מפא"י, ציונים כלליים, פרוגרסיבית, הפועל המזרחי, פועלי אגודת ישראל
5	מיום 26/01/1954 עד 29/06/1955	משה שרת	17 חודשים	מפא"י, ציונים כלליים, פרוגרסיבית, הפועל המזרחי
6	מיום 29/06/1955 עד 03/11/1955	משה שרת	4 חודשים	מפא"י, פרוגרסיבית, הפועל המזרחי, אחדות העבודה-פועלי ציון
כנסת שלישית				
7	מיום 03/11/1955 עד 07/01/1958	דוד בן-גוריון	26 חודשים	מפא"י, מפ"מ, פרוגרסיבית, מפד"ל, אחדות העבודה-פועלי ציון
8	מיום 07/01/1958 עד 17/12/1959	דוד בן-גוריון	23 חודשים	מפא"י, מפ"מ, פרוגרסיבית, מפד"ל, אחדות העבודה-פועלי ציון
כנסת רביעית				
9	מיום 17/12/1959 עד 02/11/1961	דוד בן-גוריון	23 חודשים	מפא"י, מפ"מ, פרוגרסיבית, מפד"ל, אחדות העבודה-פועלי ציון, אגודת ישראל
כנסת חמישית				
10	מיום 02/11/1961 עד 26/06/1963	דוד בן-גוריון (פרש)	20 חודשים	מפא"י, מפ"מ, פרוגרסיבית, מפד"ל, אחדות העבודה-פועלי ציון, אגודת ישראל
11	מיום 26/06/1963 עד 22/12/1964	לוי אשכול	6 חודשים	מפא"י, מפ"מ, פרוגרסיבית, מפד"ל, אחדות העבודה-פועלי ציון, אגודת ישראל
12	מיום 22/12/1964 עד 12/01/1966	לוי אשכול	25 חודשים	מפא"י, מפ"מ, פרוגרסיבית, מפד"ל, אחדות העבודה-פועלי ציון, אגודת ישראל

ממשלה	כהונה בתאריכים	ראש הממשלה	מספר החודשים	קואליציה
כנסת שישית				
13	מיום 12/01/1966 עד 26/02/1969 (נפט)	לוי אשכול	38 חודשים	מערך, מפלגת העבודה הישראלית, רפ"י, מפד"ל, גח"ל, פועלי אגודת ישראל, ליברלים עצמאים
14	מיום 17/03/1969 עד 15/12/1969	גולדה מאיר	9 חודשים	מערך, מפד"ל, גח"ל, פועלי אגודת ישראל, ליברלים עצמאים
כנסת שביעית				
15	מיום 15/12/1969 עד 10/03/1974	גולדה מאיר	51 חודשים	מערך, מפד"ל, גח"ל, פועלי אגודת ישראל, ליברלים עצמאים, קידמה ופיתוח
כנסת שמינית				
16	מיום 10/03/1974 עד 03/06/1974 (פרשה)	גולדה מאיר	3 חודשים	מערך, מפד"ל, ליברלים עצמאים
17	מיום 03/06/1974 עד 20/06/1977	יצחק רבין	36 חודשים	מערך, מפד"ל, ר"צ
כנסת תשיעית				
18	מיום 20/06/1977 עד 05/08/1981	מנחם בגין	50 חודשים	ליכוד, מפד"ל, שלומציון, ד"ש, משה דיין
כנסת עשירית				
19	מיום 05/08/1981 עד 10/10/1983	מנחם בגין (פרש)	26 חודשים	ליכוד, מפד"ל, תמ"י, תנועה להתחדשות ממלכתית
20	מיום 10/10/1983 עד 13/09/1984	יצחק שמיר	11 חודשים	ליכוד, מפד"ל, תמ"י, תנועה להתחדשות ציונית חברתית, תחייה
כנסת אחת-עשרה				
21	מיום 13/09/1984 עד 20/10/1986	שמעון פרס (רוטציה)	25 חודשים	ליכוד, מערך, ש"ס מפד"ל, אומץ, אגודת ישראל
22	מיום 20/10/1986 עד 22/12/1988	יצחק שמיר	26 חודשים	ליכוד, מערך, ש"ס מפד"ל, אומץ, אגודת ישראל

ממשלה	כהונה בתאריכים	ראש הממשלה	מספר החודשים	קואליציה
כנסת שתיים-עשרה				
23	מיום 22/12/1988 עד 11/06/1990	יצחק שמיר	19 חודשים	ליכוד, מערך, ש"ס מפד"ל, אומץ, אגודת ישראל
24	מיום 11/06/1990 עד 13/07/1992	יצחק שמיר	25 חודשים	ליכוד, המפלגה לקידום הרעיון הציוני, מפד"ל, צומת, מולדת, דגל התורה, אגודת ישראל
כנסת שלוש-עשרה				
25	מיום 13/07/1992 עד 04/11/1995	יצחק רבין (נרצח)	40 חודשים	מפלגת העבודה, מר"צ, יעוד, ש"ס
26	מיום 22/11/1995 עד 18/06/1996	שמעון פרס	8 חודשים	מפלגת העבודה, מר"צ, יעוד

אנקדוטה מעניינת נוספת היא שמאז 1948, לישראל, לבריטניה ולארזה"ב, למרות שיטות ממשל שונות מאוד אחת מהשנייה, יש מספר זהה של ראשי ממשלה או נשיאים: 12.

בארזה"ב אלה הם טרומן; אייזנהאואר; קנדי; ג'ונסון; ניקסון; פורד; קארטר; רייגן; בוש האב; קלינטון; בוש הבן; ואובמה. בבריטניה אלה הם אטלי; צ'רצ'יל; אידן; מקמילן; דגלאס-הום; וילסון; הית'; קלאהאן; תאצ'ר; מייג'ור; בלייר; בראון; וקמרון. ובישראל אלה הם בן-גוריון; שרת; אשכול; מאיר; רבין; בגין; שמיר; פרס; נתניהו; ברק; שרון; שמיר; ואולמרט. בבריטניה כמו בישראל, חלק מראשי הממשלה שבו להיות ראשי ממשלה לאחר תקופה שבה לא כיהנו בתפקיד זה.

עובדה מצערת היא שכאשר החוק לבחירה ישירה של ראש הממשלה עבר בתחילת הכנסת ה-13, המערכת הפוליטית הייתה יציבה הן מצד הכנסת והן מצד הממשלה. הייתה זו הטראומה של "התרגיל המסריח" – הניסיון הפוליטי הכושל של שמעון פרס

להקים ממשלה חדשה תחת שמיר – שיצרה את הלחץ הפוליטי לשינוי השיטה, תוך התעלמות מוחלטת מהזהרתו של תומס ג'פרסון: "התבונה מחייבת, אפוא, כי ממשלות שנוסדו זה מכבר לא יוחלפו בשל סיבות קלות ערך וחולפות."

תרגיל פוליטי מסריח הוא בהחלט לא יותר מסיבה קלת ערך וחולפת ואין בו כדי להצדיק שינוי שיטת ממשל שער לאותה עת הוכיחה את עצמה. אם מדינות היו משנות את שיטת הממשל שלהן בכל פעם שפוליטיקאי היה מבצע מהלך פוליטי עם ריח לא נעים, שינוי שיטות ממשל היה הופך להרגל נפוץ בכולן.

אם כך, אם המערכת הפוליטית הישראלית יציבה מאוד בהיותה דמוקרטיה רציפה, יציבה ביותר ברמת הכנסת, ומוכיחה יציבות סבירה ברמת הממשלה, איפה חוסר היציבות? טענה נפוצה היא ששרים מתחלפים בתפקידיהם בתדירות גבוהה. אמנם טענה זו לחוסר יציבות אינה מתקרבת בחשיבותה לשימור היציבות הדמוקרטית בכללה ואף לא ליציבות הכנסת והממשלה, אבל גם בהיבט זה – מהן העובדות? יציבות שרי הביטחון בישראל היא כמעט נדירה: בן-גוריון שירת 164 חודשים בתפקיד, אשכול 47, דיין 84, פרס 44, ויצמן 35, רבין 95, ארנס 49, שרון 33, מופז 42, ברק 67. לבון היה רק 14 חודשים בשל "הפרשה" ושמיר היה 3 חודשים בין רבין וארנס בעת הרוטציה. יציבות דומה התקיימה בקרב שרי חוץ: שרת היה בתפקידו 97 חודשים, גולדה מאיר 115, אבא אבן 100, שמיר 79, פרס 85, יגאל אלון 36, ארנס 31, דיין 28. נכון שבחלק מהמקרים לא מדובר בתקופה רציפה, או שיש תקופות קצרות שבמהלכן ראש הממשלה מחזיק את התיק בעת שינוי שרים, אך מי שעושים חשבון פשוט של ממוצע זמן תפקוד השרים במשרותיהם, מסתירים לעתים את התמונה הכוללת של יציבות

יחסית. האפשרות של שרים ותיקים לחזור למשרדים בהם הם מנוסים היא גם חלק מהמאפיינים של השיטה הישראלית ותורמת בדרכה לשימור הניסיון הממשלתי וצבירתו.

גם כשרים מתחלפים בתפקידיהם, בדרך כלל השרים הבכירים נוטים להיות שרים מנוסים המכירים את המשרד עצמו, את התחום, או לכל הפחות את עבודת הממשלה. גם במשרדים שנעשו בהם שינויים תכופים, השרים נטו להיות אנשים מנוסים במערכת הפוליטית הישראלית ומקצוענים פוליטיים היודעים כיצד לייצג את האינטרסים של המשרד שלהם בממשלה. תחלופת שרים לכשעצמה אינה בהכרח דבר שלילי. שרים הם אנשי מקצוע פוליטיים האמונים על קידום ענייני משרדם, ולא בהכרח אנשי מקצוע בתחום המשרד עליו הם אמונים. שרים דומים יותר למנהלים בכירים העוברים ממחלקה למחלקה במטרה להכין אותם לתפקיד הבכיר ביותר בחברה, כשהם נדרשים בעיקר ליכולת לימוד גבוהה, יכולת ניהול ויכולת פוליטית. בהשוואה למדינות אחרות השרים בישראל הם בעלי ניסיון רב כשרים וכפוליטיקאים.

ככלל, בכל המדינות, ראשי הרשות המבצעת נוטים לבצע חילופין בקרב השרים. בשנתיים האחרונות בתפקידו כראש ממשלה, טוני בלייר העביר 7 שרים ממשרד למשרד והחליף 6 נוספים – 13 שינויים מתוך 22 שרים בתוך שנתיים. אפילו בישראל זו אינה תופעה מוכרת. בארה"ב שינויים בקרב השרים הם דבר מקובל לחלוטין ובצרפת הנוהל כל כך מקובל שיש לו אפילו שם משלו – "remaniement" – והוא מבוצע בתכיפות של אחת לשנתיים ואף יותר. ככלל, מאז תחילת הרפובליקה החמישית של צרפת בשנת

1958, לצרפת היו 19 ראשי ממשלה על שבעה נשיאים ו-13 פרלמנטים, וזה בשיטה שנחשבת כמי שהכניסה יציבות למערכת הפוליטית הישראלית. הנשיא בוש האב החליף שרים 19 פעמים במשך 8 שנותיו בתפקיד ומתוך 15 שרים היו לו 34 מינויים. הנשיא קלינטון החליף 15 מינויים ב-8 שנים. ליפן היו 6 ראשי ממשלה בחמש שנים שבין 2007–2012. אלו הן ארבע שיטות ממשל שונות מאוד זו מזו, ובכולן התקיימו חילופין תכופים של שרים, לפעמים אף יותר מבישראל. ההנחה שיש שיטת ממשל רצויה שבה אין חילופי שרים בתפקידיהם אין לה על מה להתבסס.

האירופה המרכזית בדיון על חוסר היציבות של שיטת הממשלה בישראל, והסיבה בשלה איננו משתמשים בנתונים לאחר 1996, היא שאחת הסיבות המרכזיות לחוסר יציבות פרלמנטרי וממשלתי בישראל היא שינוי השיטה בשנים 1996–2003. כשיש מי שמתלוננים על כך שבישראל יש בחירות בתדירות גבוהה, הם שוכחים שהתדירות עלתה בדיוק בשל המעבר לשיטת ממשל אחרת בשנת 1996 והחזרה לשיטה הקודמת בשנת 2003, לאחר שהתבררו ממדי הכישלון של נסיון שינוי השיטה. אבל אפילו בתקופה זו של שינוי משמעותי, הכנסת הישראלית הצליחה לשמור על יציבות יחסית מבחינת משך הזמן:

הכנסת ה-14: יוני 1996 עד יולי 1999 – 37 חודשים, ממשלה אחת בראשות נתניהו הנשענת על קואליציה בת 6 מפלגות.
הכנסת ה-15: יולי 1999 עד פברואר 2003 – 48 חודשים, שתי ממשלות ושתי מערכות בחירות לראש ממשלה – ברק למשך 20 חודשים, מיולי 1999 עד מרס 2001,

כשלאחר נפילת הממשלה התקיימו בחירות לראש ממשלה בלבד. שרון ניצח ושימש בתפקיד למשך 23 חודשים בין מרס 2001 ועד פברואר 2003 ללא שינוי בהרכב הכנסת. זו הייתה הפעם הראשונה והאחרונה שבחירות מסוג זה התרחשו.

הכנסת ה-16: פברואר 2003 עד מאי 2006 – 39 חודשים, ממשלה אחת בראשות שרון שנשענה על 6 מפלגות קואליציה. הכנסת ה-17: מאי 2006 עד מרס 2009 – 34 חודשים, ממשלה אחת בראשות אולמרט הנשענת על קואליציה של 5 מפלגות. הכנסת ה-18: מרס 2009 עד ינואר 2013 – 46 חודשים: ממשלה אחת בראשות נתניהו הנשענת על קואליציה בת 6 מפלגות, עם פילוג במפלגת העבודה במחצית הדרך.

התרומה של הניסוי הישראלי בשינוי שיטת הממשל להגברת חוסר היציבות, מוכיחה שחלק מרכזי מיציבות היא עקביות והמשכיות של כללי המשחק הפוליטיים והממשליים. שינויים בכלל, ושינויים חריפים במיוחד, הם לכשעצמם מקור לחוסר יציבות. המשמעות היא שנטל ההוכחה צריך להיות דווקא על המבקשים את שינוי השיטה. זאת כיוון שעצם השינוי עצמו מכניס למערכת משתנים חדשים ובלתי צפויים ומגביר את חוסר היציבות, ואף דורש כעשור או שניים כדי להתבסס מחדש. המשמעות היא שבמשך תקופה ארוכה הפוליטיקאים והאזרחים נמצאים בתקופת למידה בטרם יתרגלו לשיטה החדשה. האזרחים בישראל צריכים להיות מאוד חשדניים בנוגע לניסויים פוליטיים המשנים את השיטה באופן מהותי, כיוון שעצם השינוי, במיוחד זה הנעשה בשם הגברת היציבות, לכשעצמו מגביר את חוסר היציבות במערכת למשך תקופת הסתגלות ארוכה.

מעבר לכל אלה יש לשאול גם מדוע יציבות היא דבר רצוי, עד כמה יציבות היא דבר רצוי ומה המטרה של יציבות ממשלה ושרים. שלא כמו יציבות דמוקרטית שיש לה ערך לכשעצמה, ליציבות הממשלה והשרים יש ערך מוגבל. יציבות ממשלה ושרים יכולה לאפיין גם משטרים עריצים. כמובן, ייתכן שזה מה שרוצים ראשי ממשלה בעיני עצמם ושרים המצדדים בשינוי השיטה, אבל ברור שלא זו צריכה להיות המטרה של השינוי. אפילו בדמוקרטיות, יציבות הממשלה או הראשות המבצעת באה על חשבון ערכים אחרים כגון ייצוגיות או שיתוף הציבור. יציבות הממשלה היא לא יותר מאמצעי שאמור לתרום לטובת היכולת של הממשלה למשול – היעילות. אבל הדבר מעלה שאלה גדולה יותר: כמה משילות רצויה בחברה פתוחה ודמוקרטית? האם אנשים שהנם חופשיים באמת רוצים שיהיה קל למשול עליהם? האם כאזרחים אנחנו באמת מעוניינים שחברי הכנסת, השרים וראש הממשלה ירגישו בטוחים בתפקידיהם או שמא רצוי דווקא לגרום להם לחוש כי אינם יותר מעובדים זמניים?

ברור שככל שעוברים מהמערכת הדמוקרטית בכללה, לכנסת ולממשלה, רמת אי-היציבות גדלה. לשרים יש פחות יציבות בתפקידיהם מהמערכת הדמוקרטית הישראלית כולה. שרים מוחלפים בתדירות גבוהה יותר מממשלות, וממשלות משנות את הרכבן, גם אם בשוליים, בתדירות גבוהה יותר מהכנסת. אפשר אפילו לטעון שרק באופן זה אפשר להבטיח את היציבות הדמוקרטית. כדי לשמר את הדמוקרטיה באופן רציף יש לאפשר את החלפת הפרלמנט וכדי להגן על יציבות הפרלמנט יש לאפשר שינויים בממשלה. שינויים בממשלה במהלך כהונת כנסת אחת, מאפשרים לכנסת להתקרב למילוי ימיה המתוכננים, והאפשרות

ללכת לבחירות מוקדמות ולהחליף את הרכב הכנסת מאפשרת למערכת הדמוקרטית להתאים עצמה לשינויים גדולים בחברה ובאזור. משטרים דמוקרטיים מבוססים על האפשרות לשינוי ולהתאמה וטוב ששינויים אלה יקרו בקרב שרים וממשלות מאשר ביסודות המערכת הדמוקרטית עצמה.

אז אם השיטה הישראלית יציבה מאוד מבחינת הרציפות הדמוקרטית, תוך התקדמות חוקתית מתמדת, מאוד יציבה ברמת הפרלמנט, יציבה דיה ברמת הממשלה ויציבה באופן סביר ברמת השרים, כל שנותר הוא הדימוי של חוסר יציבות. ברור שדימוי זה מתוחזק גם על ידי כיסוי תקשורתי ללא הפסקה שיש לו עניין מובנה ביצירת דרמות על בסיס קבוע. דרמות פוליטיות הן הרבה יותר מעניינות כאשר יש תחושה של קריסה קרבה של ממשלה או ראשה. למפלגות פוליטיות יש גם עניין להגביר את ערכן על ידי יצירת דימוי שללא תמיכתן הממשלה לא תוכל למשול. אבל דימוי זה אינו יותר מקצף על פני סלע הדמוקרטיה. ברור שאנחנו חיים בעולם של דימויים, אבל כאזרחים אחראים עלינו להיות זהירים כלפי שינויים פוליטיים והחלטות מדיניות משמעותיות המבוססות על לא יותר מדימויים.

אנשים חכמים אמרו מקדמת דנא, שכאשר יצורים לא מושלמים כבני האדם מתיימרים לייצר מערכות מושלמות, התוצאה אינה יכולה להיות אלא אסון. הנביאים הזהירו כנגד זה. היוונים קרו לכך "היבריס" ועליה השתיתו את הטרגדיות היווניות. זו הסיבה שבדמוקרטיה כוח רב יותר מאוזן תכופות על ידי חוסר יציבות. הצלחתה ארוכת הטווח של השיטה הדמוקרטית, מחייבת שריכוז כוח רב בידי השלטון יתאזן על ידי חוסר יציבות. באמצעות הפיכת

חוסר היציבות למאפיין של השיטה הדמוקרטית, הדמוקרטיות הבטיחו שלאורך זמן הן יותר חדשניות, מותאמות לשינויים ויעילות ממשטרים עריצים ו"יציבים". במאה העשרים המערב הביס את הנאציזם, הפשיזם והקומוניזם. הדמוקרטיה המבולגנת של ישראל הביסה את העריצויות של העולם הערבי. מידה מסוימת של חוסר יציבות היא משקל הנגד הנדרש לכוח.

פרק שני

הטיעון: אין משילות – אין יעילות

טענה נפוצה: "אי אפשר לעשות כלום בשיטה הישראלית. החלטות ממשלה אינן מיושמות. נושאים חשובים אינם מטופלים במשך שנים ואפילו עשורים. החסמים לעשייה גבוהים מדי."

יד ביד עם התיאור המוטעה של השיטה הישראלית כלא יציבה, קיימת ביקורת שהשיטה הישראלית לא יעילה ושהיא חסרה "משילות". יש אף כאלה הטוענים שאת המצב בישראל יש לתאר כ"באין ממשלה". טענה זו נחשבת משמעותית ואף קטלנית לשיטה הישראלית. השאלה האמיתית כמובן, היא למה הכוונה ביעילות או משילות: האם משילות ביצועית במובן שדברים ייעשו או משילות חוקתית במובן של הגנה על זכויות היסוד של אזרחים, או משילות דמוקרטית במובן שלכל אזרח יהיה קול וביטוי בתהליך קבלת ההחלטות? ברור שמשילות חוקתית ודמוקרטית המגנה על יחידים כנגד היד הכבדה של השלטון, ומבטיחה שקולם של אזרחים יישמע בטרם ואף לאחר שהממשלה מקבלת החלטות, יכולה להיחשב כמשפיעה לרעה על משילות ביצועית, אבל לא כך הוא.

הרעיון של משילות כיעילות ביצועית הפך למורכב יותר בתפיסות הניהול החדשות. הרעיון של יעילות ביצועית הוא היום מורכב

יותר מאשר בזמן של פרדריק וינסלו טיילור, שבספרו על ניהול הגדיר יעילות כעשיית המרב בזמן המזערי. תפיסות מתקדמות יותר של יעילות מתייחסות לחשיבה מקורית וחדשנית הנוטה פעמים רבות להתרחש בזמנים "גנובים" כגון שיחות מסדרון, רכילות בהפסקות קפה, חלומות בהקיץ ושיטוטים במסדרונות. חברות הייטק המבקשות להגדיל את יעילותן יוצרות סביבת עבודה הדומה למגרש משחקים ומאפשרות קיומן של פעילויות 'מבוזבזות'. ידוע לכול שבעת כינוסים גדולים חלק מהדברים היעילים ביותר מתרחשים בזמן ההפסקות ובעת מפגשים לא צפויים בין אנשים הנמלטים מהרצאה משמימה במיוחד. לפיכך, יש מקום למחשבה שחוסר היעילות לכאורה של הדיון הפוליטי והציבורי, של מהלכים פוליטיים ופשרות יכולים לתרום לחדשנות וכך להיות יעילים יותר לאורך זמן.

אכן, אפילו ההכרח להתפשר נתפס יותר ויותר כתורם ליעילות ביצועית במקום לגרוע ממנה. פשרות טובות אינן מצב של חצי-חצי, שבהן צד אחד מוותר על מחצית מעמדותיו וצד שני עושה אותו הדבר ליצירת שלם מכוער. זוהי פשרה שהיא בדרך כלל תוצר של עקשנות בכסות של עמידה על עקרונות. אבל פשרה יכולה גם להתבסס על המשוואה הבא: צד אחד מוותר על 20% מתוכניתו והצד השני עושה כמותו, וביחד הם בונים תוכנית המכסה 80% מהתוכניות של כל אחד מהם. זהו פשרה ראויה שדורשת חשיבה רצינית והנוטה לייצר פתרונות שהם בדרך כלל טובים יותר מאלה שכל צד הכין מראש. במילים אחרות, הצורך הדמוקרטי להתפשר יכול להיות זרז לחשיבה חדשנית ומקורית. פשרה טובה במיוחד תהיה גם כזו שתאפשר לבחון בעתיד את ה-20% עליהם ויתר כל אחד מהצדדים. כל אחד מתפשר בחיים.

אין חברה מתורבתת ללא פשרות. מבקשי שינוי שיטת ממשל, המדמיינים שיטה שבה תוכניות מיושמות באופן נאמן להבטחות שניתנו בעת בחירות, מדמיינים דבר שמעולם לא היה ולעולם לא יהיה בחברה פתוחה ודמוקרטית.

דוגמה נוספת היא תיאוריית האפשרויות בתחום קבלת ההחלטות, שמוכיחה כי יש מקרים שבהם השהיית החלטות היא היעילה, ושדווקא דמוקרטיות בהן החלטות מושהות פעמים רבות הן יעילות יותר בשל כך ממשטרים עריצים. הסיבה היא שהעתיד הוא בהגדרה לא ידוע ובלתי ניתן לידיעה. הדבר היחיד שאנו יודעים מן ההיסטוריה הוא שהדמיון האנושי ימצא פתרונות והמצאות שאיננו יכולים עוד לדמיין בכלים הקיימים. אנחנו גם יודעים מההיסטוריה שיקרו אירועים מעשי ידי אדם או טבע שליליים וחיוביים שאינם ניתנים לחיזוי אבל ישנו את ההיסטוריה האנושית באופן עמוק – כאלה המכונים "ברבורים שחורים" בשל נדירותם.

במה זה קשור לשאלת היעילות או המשילות? ניקח לדוגמה את המקרה של החשש ממגפת שפעת החזירים לפני שנים אחדות. זהו מקרה בו לכאורה הממשלה פעלה ביעילות מרבית. הממשלה נהגה לפי המקרה הגרוע ביותר הצפוי על ידי המומחים והוציאה עשרות מיליוני דולרים על חיסונים שבסופו של דבר לא נעשה בהם שימוש. ייתכן שטוב היה למשלם המסים הישראלי לו הממשלה הייתה משהה את החלטתה ולאורך זמן מגלה שהתרחיש הגרוע ביותר היה בעל הסתברות נמוכה מאוד ולמעשה לא אפשרי. היה כאן מקרה של מידע שפורש מוקדם מדי כמידע אמין. כמוכן אפשר לטעון שעדיף ללכת על בטוח ולא להצטער מאוחר מדי – הרי לו התרחישים הגרועים ביותר היו מתממשים וישראל לא הייתה

מוכנה, מה היה קורה? אבל זו בדיוק הנקודה: פוליטיקאים מקבלים החלטות על בסיס מידע חסר. הם אינם יכולים לחכות שהמומחים ידייקו בכל תחום. עליהם להישען על היכולות, הניסיון, הידע, האינטליגנציה והאינסטינקטים הפוליטיים שלהם כפוליטיקאים מקצועיים כדי לקבל החלטות. פוליטיקאים אינם יכולים להישען יתר על המידה על הידע של מדעני מדינה, כלכלנים, סוציולוגים או היסטוריונים כדי לקבל החלטה. הם יכולים להיוועץ בהם, לבקש מהם המלצות ולשמוע את טיעוניהם, אבל הם אינם יכולים להישען עליהם יתר על המידה. פוליטיקאים הם מקבלי החלטות מקצועיים והם יכולים לעשות זאת רק אם הם מכירים היטב את המערכת הפוליטית בתוכה הם פועלים, וכשהם מודעים לשלל הלחצים הפנימיים והחיצוניים בהם עליהם להתחשב כשהם מקבלים החלטות. זו המומחיות של הפוליטיקאים – היכולת לקבל החלטות על בסיס מידע חסר ולא מספק. מומחיות זו תיפגם באופן רציני אם למשך עשור או יותר, בשל שינוי שיטת ממשל, כל הפוליטיקאים יהפכו לחובבנים.

אף שהשהיית החלטות היא לפעמים דבר רצוי, לחיה האנושית יש נטייה לדרוש ש"מישהו יעשה משהו". האפשרות לא לעשות כלום אינה נתפסת כדבר חיובי, אבל גם אי-עשייה היא עשייה, ולפעמים רצויה מאוד. גם התקשורת הישראלית וגופים מפקחים הם חלק מההטיה זו לעשייה, כשהם בוחנים למשל חברי כנסת על בסיס הצעות החוק שהם מציעים או מעבירים בכל מושב. לעתים נדירות נבחן תוכן החוקים או עצם החשיבות של אנרגיה חקיקתית עודפת. יש המצטטים את פנחס ספיר כמי שאמר: "אם חבר כנסת הוא טיפש הבה נקווה שהוא גם עצלן..."

אבל אפילו בהגדרות מסורתיות של יעילות ביצועית, השיטה הישראלית אינה גרועה מאחרות. אחת הביקורות הידועות של יעילות הממשלה בישראל, אותה שמעתי פעמים רבות היא כי "70% מהחלטות הממשלה אינן מיושמות". זו טענה מוכרת שהפכה כמעט לאקסיומה. אבל לאחר ששמעתי את המספר הזה מוזכר פעמים רבות נזכרתי בקריקטורה ידועה של "דילברט" (העוסקת בסאטירה על עולם העסקים) שבה "דוגברט", היועץ האסטרטגי, מתבקש להעריך את פוטנציאל המכירות למוצר חדש. תשובתו היא שזה יכול להיות כל מספר שבין אפס למיליון דולר. המנכ"ל הנרגש של החברה שואל בתגובה: "כלומר, זה יכול להיות מיליון דולר?" "דוגברט" משיב בחיוב וכל עובדי החברה המאושרים לוקחים כהנחה לשנה הבאה מכירות של מיליון דולר. הסבירות הנמוכה שמספר זה נכון אינה נלקחת כלל בחשבון.

כשקריקטורה זו בוזכרונה החלטתי לעשות קצת עבודת בילוש כדי לבדוק מהיכן הגיע המספר המצוטט של 70%. חיפשתי את "החולה הראשון" של המגפה. גיליתי שמספר זה הופיע פעם אחת בלבד במחקר של ד"ר דורון נבות, מרצה למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה. הוא פנה למזכירות הממשלה וביקש מהם נתונים על מספר החלטות הממשלה שאינן מיושמות. במזכירות ענו שהם אינם עוסקים במעקב אחר יישום החלטות ממשלה (דבר שיש להתייחס אליו בנפרד), אבל אחד העובדים במזכירות התנדב להעריך מספר וטען שלהערכתו מדובר במספר הנע בין 40 ל-70%. מובן שזו אמירה ללא כל בסיס סטטיסטי ומדעי ואינה שונה מהערכתו של "דוגברט" על מכירות שבין אפס למיליון. למעשה, שאלתי את דורון נבות שעשה את המחקר מהיכן הגיע המספר וזו תשובתו:

"זו הערכה בלבד, שמי שמספק אותה בדרך כלל זה בכירים במזכירות הממשלה, שאמורים לפי החוק לעקוב אחרי החלטות הממשלה. זו הערכה מקובלת, אולי לא נכונה, שגם כמה מנכ"לי משרד ראש הממשלה לשעבר 'זורקים' אותה. זה לא ברור כלל איך לבדוק את ההערכה הזו, ובקיצור, איך לבדוק כמה החלטות ממשלה מיושמות, ומדוע הן לא מיושמות.

"ראשית, לא ברור מה נחשב יישום. זה לא בהכרח שחור לבן, זה יכול להיות רצף. למשל, מיושם חלקית. שנית, לא ברור שכל ההחלטות שהממשלה מקבלת היא רוצה שיישמו. הממשלה יכולה להחליט החלטות מתוך הבנה ורצון שהן לא תיושמו. האם זה נחשב החלטה לא מיושמת? לכאורה כן. בפועל, אם הממשלה רוצה שהיא לא תיושם, אולי אפשר לראות את זה כיישום מדיניות הממשלה, גם אם אי-יישום החלטות קונקרטיות. שלישית, לא ברור אם החלטה שהממשלה מקבלת, אבל לא מתקצבת, היא החלטה לא מיושמת פשיטא. אולי זה שוב סוג של החלטה? הנקודה שאני מנסה לומר היא שהבעיה מורכבת מכיוון שאולי נקודת ההסתכלות צריכה להיות אחרת. לא מדובר במשילות, אלא במשהו רב-ממדי ומורכב יותר. חלק מההחלטות מתקבלות מהשפה לחוץ, חלק מיושמות כרוחן וכלשונן, חלק לא מתקצבות, וחלק לא מיושמות בגלל בירוקרטים סרבנים (להערכת, מיעוט).

"אבל, כדי לבדוק את כל זה –

"א. צריך לעשות עבודה מושגית רצינית.

"ב. להבין ברמה התיאורטית שיישום החלטות ממשלה היא

תופעה רב-ממדית, ושהמושג משילות צר עליה.

"ג. לחשוב על מתודולוגיה ובכלל זה, קריטריונים ומבחנים

ברורים מה נחשב ליישום החלטות ממשלה."

במכתבו ד"ר נבות נותן מתאר למחקר שיש לעשות כדי לדעת באמת האם השיטה הישראלית אינה יעילה לכשעצמה, וחשוב יותר, בהשוואה לשיטות אחרות. זהו מחקר חשוב שיש לבצעו ומוכיח עד כמה השיח הקיים מנותק מניתוח אמיתי של נתונים. בינתיים, כיוון שבספר זה איני עושה מחקר בסיסי, החלטתי בכל זאת לקחת מדגם של כלל החלטות הממשלה שהתקבלו בשנת 2004 (התאריך המוקדם ביותר של החלטות ממשלה המפורסמות באופן אלקטרוני באתר הממשלה) רק כדי לבחון באופן אנקדוטלי מהי משמעות "יישום" החלטות ממשלה. בחרתי את התאריך הרחוק ביותר האפשרי מבחינת זמינות המידע כדי לאפשר די זמן ליישום ההחלטות. הנה רשימת החלטות הממשלה מחודש זה. מתוך 42 החלטות רק אחת לא יושמה:

רשימת החלטות ממשלה לחודש ינואר 2004

1. אישור הלוואה לחברת החשמל לישראל בע"מ (בוצע)
2. מינוי צוות בין-משרדי להאצת הקמת משקף מכולות באזור נמל חיפה (בוצע לאחר 4 שנים)
3. הקמת יחידה משטרתית ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (בוצע לאחר 4 שנים)
4. בניית כיתות לימוד בשנת 2004 (בלתי ניתן לדעת, אבל סביר להניח שבוצע)
5. הנפקת בולים לשנת 2005 (בוצע)
6. "חבצלת" – עקרונות לתכנון ולביצוע לוויית מכלכתיות (בוצע)
7. אָבֵל לאומי – עקרונות (בוצע)
8. 800 שנה לפטירת הרמב"ם (בוצע)

9. טקס לציון זכרם של יהודי אתיופיה שנספו בדרכם לישראל (בוצע)
10. נסיעת נשיא המדינה לצרפת (בוצע)
11. ועדת השרים לענין דו"ח "ועדת אור" – הארכת מועד (בוצע)
12. דחיית תשלומים להחזר הוצאות פיתוח (בוצע)
13. אישור מינויה של גב' אורנה כהן לחברה במועצת רשות הדואר – נציגה מקרב הציבור (בוצע)
14. אישור מינויו של מר יוסי שלי למנהל רשות הדואר (בוצע)
15. אישור החלטת צוות שרים בדבר אישור בחירתו של המטרופוליט אירינאוס לתפקיד הפטריארך היווני-אורתודוקסי של ירושלים (בוצע)
16. מינוי היועץ המשפטי לממשלה (בוצע)
17. עיקרי מסגרת להסכם שחרורם של שבויים וחטופים ישראלים בלבנון (בוצע)
18. לשכת מינהל האוכלוסין (משרד הפנים) במזרח ירושלים (בוצע)
19. שימור מבנים ואתרים היסטוריים בירושלים (בוצע)
20. המכללה האקדמית להנדסה ירושלים (בוצע)
21. הצעת-חוק הביטוח הלאומי (בוצע לאחר 3 שנים)
22. הוספת משרת רשם הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר לרשימת המשרות שבתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (בוצע)
23. מינויים למועצת רשות הנמלים (בוצע)
24. תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בשירות הציבורי), התשס"ד-2003 ביטול (בוצע)
25. מימון תוכניות לשיפורים וביקורים ברחבת הכותל המערבי (בוצע, הועברו 40 מיליון שקל לקרן הכותל)
26. מינוי שגריר ישראל בלונדון (בוצע)

27. סיוע לחברת המפתל בע"מ (בוצע)
28. מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים לענפי החקלאות והבניין בשנת 2004 (בוצע)
29. צו שירות ביטחון (שירות מוכר להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים), התשס"ד-2004 (בוצע)
30. מינוי נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (בוצע)
31. מינוי חברים במועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים (בוצע)
32. הפחתת מס הכנסה לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות (בוצע)
33. הגדלת מספר מקומות עבודה של ישראלים (ירידה של אחוז וחצי במספר המובטלים על פי הלמ"ס {בוצע})
34. קביעת מנגנון עדכון למחירי מצרכים ושירותים רפואיים שבפיקוח (בוצע)
35. חוק העמותות ויחידת רשם העמותות (בוצע)
36. המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (בוצע)
37. ועדת שרים לבחינת הצעות בתחום מינהל האוכלוסין (בוצע)
38. מינוי יושב ראש המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (בוצע)
39. הסכם רכישת מים מטורקיה (יש לציין כי פרויקט ייבוא המים מטורקיה לא יצא לפועל, הן בשל עלויות הביצוע הגבוהות והן בשל חוסר הסכמה עם הגורמים הרלוונטיים בטורקיה על פרטי ההסכם. מר שמעון טל, נציב המים בשנים 2000-2006, פגישה, 22 ביוני 2008)
40. הצעת-חוק המים (תיקון מס. 17), התשס"ד-2004 (בוצע)
41. ביצוע מבחני קבלה למערכת גז טבעי באשדוד (בוצע)
42. הפניית כספים שנתפסו בפעולת צה"ל בעזה לצרכים הומניטריים לאוכלוסייה הפלסטינית (בוצע)

בחינה של החלטות אלה תעלה מיד את הטענה שמדובר בהחלטות קטנות שקל ליישם אותן (אם כי מועמדים למשרות בממשל האמריקני, הרגילים לכך שהמינויים שלהם מעוכבים בקונגרס, עשויים להביט בקנאה במהירות בה מאשרת הממשלה מינויים). מובן שרוב ההחלטות ברשימה הן קטנות וקלות ליישום, אבל זהו אופיין של החלטות ממשלה בכל העולם. ממשלות אינן שונות בכך מאנשים פרטיים. בחיינו הפרטיים החלטות משמעותיות משנות חיים הן דבר נדיר. רוב הזמן אנחנו מקבלים החלטות פשוטות ומיישמים אותם: אני זקוקה לסוללות, קניתי סוללות – החלטה יושמה. לפיכך, כיוון שרוב החודשים בחיי ממשלות אינם שונים מינואר 2004 המשעמם, הרבה יותר סביר להניח שאחוז החלטות הממשלה שמיושמות גבוה במיוחד.

השאלה כמובן אינה אחוז ההחלטות המיושמות, קטנות כגדולות, אלא מה היה גורלן של החלטות ורפורמות גדולות. למשל, "המרכז להעצמת האזרח", המקדם שינוי שיטת ממשל, פרסם באתר שלו דוגמה לחמש החלטות ממשלה שלטענתו הממשלה כשלה ביישומן: 'רפורמת דוברת' בחינוך, 'תוכנית ויסקונסין' ליציאה לעבודה, 4 מיליארד שקלים למגזר הערבי, סלילת כביש 6 ושיפור מערכת הרכבות.

בחינה מעמיקה של החלטות אלה – שלזכותו של "המרכז להעצמת האזרח", מוזכרת גם באתר שלהם – מוכיחה שכל ההחלטות המשמעותיות הללו בסופו של דבר יושמו, בין אם באופן חלקי או באופן שונה מההחלטה המקורית, או בזמן רב יותר ממה שתוכנן. בכל המקרים, המשוכות בדרך ליישום הן רבות ומגוונות. הן כוללות את הביקורת הנכונה של המורים על 'רפורמת דוברת',

שחלקים ממנה יושמו, ההתנגדות של גופים ירוקים למקטעים בכביש 6 ולרכבות שיושמו לבסוף, לאחר התאמות, שגם בממשלה מודים היום כי היו בעלות ערך תכנוני חשוב. 'תוכנית ויסקונסין' החלה להיות מיושמת ולבסוף בוטלה כתוצאה מהתנגדות ציבורית ופוליטית. גם במגזר הערבי בעיות עומק הקשורות לתפקוד הרשויות המקומיות עיכבו את יישום התוכנית, אך חלק מהתקציב הועבר ובמקומות מסוימים בהחלט יש שיפור.

כלומר, העיכובים והשינויים בתוכניות ברובם הגדול משקפים את התפקוד היעיל של ההליך הדמוקרטי והביטוי שניתן לזכויות החוקתיות של אזרחי ישראל. העיכובים והשינויים אינם קשורים לשיטת הממשל הישראלית לכשעצמה, אלא לאופי החוקתי של המשטר בישראל. מרבית האזרחים שחשובה להם ההגנה על זכויותיהם כיחידים ישמחו דווקא לדעת שבין החלטת ממשלה ליישום לא עובר קו ישר העיוור לתלונות והתנגדויות הציבור. כל הממשלות בדמוקרטיות חוקתיות מתוכננות כך שהן "לא יעילות" ביישום תוכניות. זאת במטרה להבטיח שלציבור יש הליך הוגן שמבטיח שזכויות וצרכים של יחידים ומיעוטים אינם למרמס. המפלגה הקומוניסטית הסינית מקבלת החלטות מהירות ומיישמת אותן ביעילות תוך שהיא מתייחסת לאזרחי סין כאילו היו נכס של המדינה, והיא אף גוזלת מהם את הזכויות והקניין שלהם ללא דיון ציבורי וללא זכות ערעור. כמה מאלה הדוחקים לשינוי שיטת הממשל בישראל היו רוצים לקבל 48 שעות בלבד לפינוי בתייהם, ללא זכות ערעור, רק מפני שהממשלה החליטה לבנות שם כביש? יותר מכך, פעמים רבות העיכובים הנוצרים כתוצאה מדיון ציבורי תורמים להחלטות טובות יותר ולפיכך יעילות יותר לאורך זמן.

דוגמאות מעטות אלה צריכות לכל הפחות לספק בסיס לתובנה כי "ממשלה יעילה" או "משילות" צריכים להיות מושגים הרבה יותר מורכבים מאשר ספר בראשית בו אומר האל "יהי אור", ולכן "ויהי אור". בכל הדמוקרטיה והמדינות החופשיות היישום של החלטות ממשלה הוא קשה במתכוון. הוא מבוסס על התובנה המעמיקה שגם החלטות שהתקבלו על ידי ממשלות נבחרות במדינה דמוקרטית יכולות להיות מוטעות, ושעצם העובדה שהממשלה קיבלה את ההחלטה לא צריכה לתת לה מעמד של דבר אלוהים, שאין לשנותו, ללא קשר למידע חדש, התפתחויות תרבותיות וחברתיות, וקיומן של התנגדויות רחבות בציבור.

נכון יותר לטעון שבעת בריאת העולם, האל יצר חלוקת עבודה – הוא ידאג לשלמות ואילו אנו בני האדם, נעשה ככל יכולתנו לשפר את הקיים "תיקון עולם". זו התפיסה שהנחתה את מנסחי החוקה האמריקנית שהזהירו כנגד החיפוש אחר שלמות, והכירו בחוסר שלמותם של בני האדם, וכך יצרו הליך שיש בו שיח ושיג מתמשך והדרגתיות בשינוי. ייתכן מאוד שזהו תהליך מעצבן במיוחד, אבל ככל שנזכרים באידיאולוגיות האוטופיות של המאה העשרים, שכמעט הביאו את האנושות אל סף חורבן וגרמו לסבל כה רב, זוהי דרך נבונה וזהירה יותר לארגן חברה השואפת להיקרא דמוקרטיה חוקתית.

בסופו של עניין, כל הממשלות במדינות החופשיות, ואפילו במשטרים עריצים, מתמודדות עם האיזון הנכון בין "משילות" במובנה הצר שכל החלטות הממשלה צריכות להיות מיושמות – ומיד – באופן שבו התקבלו, לבין מתן מרחב ראוי להתאמות על בסיס מידע חדש והתנגדויות ציבור. קל להשיב לטענה שאין

משילות בישראל ושהחלטות ממשלה אינן מיושמות, בטענה שטוב שחלק גדול מהן לא יושמו. זוהי אולי תגובה מעט פשטנית אבל היא נשענת על שאלה עמוקה יותר, והיא עד כמה בכלל ממשלות בדמוקרטיה צריכות להיות "יעילות".

השאיפה לשלמות מנוגדת לתפיסת העולם הדמוקרטית כיוון שממשלות הן יציר כפי בני האדם. הדמוקרטיה מאפשרת את חוסר השלמות ובנויה כך שכל מטרתה לאפשר לדברים להשתפר, לא להגיע לשלמות. זוהי התפיסה של אריסטו מול זו של אפלטון – הגישה האמפירית של אריסטו מול האמת המתמטית האבסולוטית של אפלטון. כאשר אפלטון תרגם את תפיסת עולמו לתיאוריה הפוליטית וכתב את הרפובליקה, המודל שלו היה ספרטה והוא זלזל באתונה הדמוקרטית. הפילוסוף קארל פופר ראה באפלטון את סנדק הפשיזם והקומוניזם במאה העשרים. אריסטו מצדו חיפש תמיד את "שביל הזהב" – שהוא העיקרון העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי הבנוי על פשרות והניסיון לפעול במציאות קיימת.

השאיפה לשלמות בשיטות משטר הובילה חברות רבות לתוך אסונות טוטאליטריים. רבים שוכחים שמשטרים טוטאליטריים נולדים ממוחותיהם וממעשיהם של מי שרואים עצמם פועלים בטוהר כוונות. רובספייר, לנין ומאו היו כנים לחלוטין בתפיסות עולמם וטוהר כוונותיהם והיו משוכנעים באמת ובתמים באמת המוחלטת של תפיסתם את החברה האנושית. היטלר, פרנקו ומוסוליני היו כנים בתפיסות עולמם – הם לא היו ציניים. דיקטטורים אלה האמינו באמת ובתמים שיש להם את התשובה לחיפוש אחר חברה מושלמת ורובם זכו גם לתמיכת הרוב המכריע

של עמם. הם האמינו שהמתנגדים להם הם בוגדים, מטורפים, פושעים, או פשוט בורים. את הבוגדים והפושעים היה צורך להרוג, את המטורפים לכלוא ואת הבורים לחנך מחדש. יותר ממאתיים מיליון בני אדם נרצחו במאה העשרים בשם השאיפה ל"שלמות". הדמוקרטיה היא מבולגנת, מעצבנת, לא מושלמת, אבל הרבה פחות נדרשים להיהרג ונרצחים בשמה.

חוסר שביעות הרצון של הציבור הישראלי משקף תודעה דמוקרטית בריאה. זהו דבר חיובי. דווקא החיפוש אחר קיצורי דרך, ובמיוחד החיפוש אחר שלמות, הם המסוכנים. האבות המייסדים של ארה"ב השלימו עם חוסר השלמות של בני האדם ויצרו מערכת שנועדה לשרת בני אדם לא מושלמים, מבלי לנסות להשלים אותם.

על כן המשימה הראשונה של דמוקרטיה, והמבחן העליון של היותה דמוקרטיה יעילה, היא דווקא לתת ביטוי למגוון הרחב ביותר של תפיסות עולם תוך הגנה על הזכויות החוקתיות של אזרחיה, ולא להיות יעילה כחברת הייטק. מערכות ממשל דמוקרטיות מתוכננות כך שיהיה מורכב וקשה למשול על בני אדם חופשיים. מנקודת מבטם של פקידי ממשל זוהי נקודה מרגיזה ביותר, המפריעה להם לבצע את עבודתם ביעילות הראויה. יותר מכך, מערכות דמוקרטיות מחייבות פוליטיקאים להתפשר על עקרונות יסוד – מוסריים או ביצועיים. הדבר מתסכל טהרנים אידיאולוגיים, דתיים ומנהליים. כלכלנים במיוחד אינם יכולים לסבול זאת. אלא שלאורך כל ההיסטוריה, החיפוש אחר אידיאולוגיה טהורה, ויעילות ביצועית מרבית יצר משטרי עריצות. בצרפת, הדרישה לטהרנות אידיאולוגית הביאה לשלטון הטרור של

רובספייר והגיליוטינות, בעוד שהדרישה ליעילות מבצעית העלתה לשלטון את נפוליאון.

בארה"ב מערכת האיזונים והבלמים בין הרשות המחוקקת, שבתוכה קיימים איזונים ובלמים בין בית הנבחרים לסנאט, לבין הרשות המבצעת והרשות השופטת, כשכולן מושפעות משלל גורמי לחץ וקבוצות אידיאולוגיות, מבטיחה שהיכולת לקבל החלטות וליישם דבר כלשהו יהיו קלים ויעילים כעבודתו של סזיפוס. הפשרות הנדרשות כדי להעביר חוק בקונגרס מייצרות הליך מכוער המרתיח את דמם של אזרחי ארה"ב. למשל, רפורמת הבריאות שהועברה בקונגרס ביוזמת ממשל אובמה הפכה לחקיקה בת 2,000 עמודים ויותר, הכתובה בשפה שאינה מובנת כמעט לאיש. מרבית אזרחי ארה"ב הניחו בצדק שרוב חברי הקונגרס שהצביעו על החקיקה, לא קראו את כולה, דבר שיצר בין השאר את הזעם שתדלק את תנועת "מסיבת תה". תהליך החקיקה הישראלי, ובמיוחד העברת חוק הבריאות הם פשוטים ואלגנטיים בהשוואה. גם התוכניות "כן, אדוני השר/ראש הממשלה" נכתבו בבריטניה, מדינה אליה אנחנו נושאים עינינו, ושיקפו היטב ובהומור מושחז את המתח שבין הפוליטיקאים ל"אנשי המקצוע" והפקידות הבכירה. הן מדגימות שבעיות משילות אינן ייחודיות לישראל וקשורות קשר הדוק לעצם עבודת הממשל בכל חברה מורכבת, ובמיוחד בחברה דמוקרטית שבה פוליטיקאים ופקידים צריכים לחשוש מתגובות הציבור.

מה המשמעות של יעילות בדמוקרטיה חוקתית? האם השיטה הישראלית יעילה יותר מבעבר בהגנה על זכויות חוקתיות של יחידים ומיעוטים? האם היא יעילה יותר מבעבר באפשרויות שהיא מעניקה לאזרחים לטעון כנגד הממשלה בתקשורת ובמערכת

המשפט? האם היעילות החוקתית הזו מפריעה ליעילות הביצועית לעתים? האם היא גורמת לכך שיש החלטות ממשלה שאינן מתבצעות? האם היא מעכבת ביצוע של החלטות אחרות עד שיבוצעו התאמות המגנות על זכויות אזרחים? התשובה לכל השאלות הללו היא כן מוחלט. על פני שנים ובתוך שיטת הממשל הישראלית, המדינה הישראלית הפכה ליעילה יותר מבחינת היעילות החוקתית. זוהי לא עדות לחולשת המערכת, אלא לחוסנה החוקתי.

יש שיטענו שכל הדיון על יעילות ומשילות הוא לא מן העניין והעובדה הפשוטה היא שהשיטה הישראלית מחייבת את הפוליטיקאים הפועלים במסגרתה, ובמיוחד את ראש הממשלה, לעסוק "יותר מדי בפוליטיקה". מעבר להתעלמות הבוטה מכך שזהו מקצועו של ראש הממשלה, זוהי טענה המניחה שני תחומי פעילות נפרדים: תחום אחד שבו מתרחשת הפעילות "האמיתית" של הנהגת המדינה, ותחום שני שבו העבודה ה"בזויה" של הפוליטיקה הנעשית בלית ברירה. אבל כפי שיעיד כל מנהיג בכל תחום שאינו פוליטיקה וממשל, בין אם מדובר בעסקים או באקדמיה, ברמה הגבוהה ביותר מנהיגות היא פוליטיקה. מנהיגות דורשת ניהול מתמשך של אנשים, על כל מורכבותם, הקבוצות השונות המתהוות מהם והלחצים הסותרים. ניהול קואליציות הכרחי הן בשיטות בהן מפלגה אחת נמצאת בשלטון או קואליציה של כמה מפלגות. ההבדל היחידי הוא בין ניהול של קואליציה רשמית או לא רשמית. מפלגה אחת, כפי שהעיד הסנאטור אוכמה, היא לא פחות קואליציה מאשר קואליציה של מפלגות אחדות.

בכל הנוגע לעבודת הפרך של היבחרות והיבחרות מחדש, יש לקרוא רק על "הקמפיין הקבוע" של הפוליטיקה האמריקנית. מונח זה שנטבע כבר בספר מ-1980 על ידי העיתונאי ומאוחר יותר היועץ הבכיר לנשיא קלינטון, סידני בלומנטל, הפך בעצמו למרכיב קבוע של הפוליטיקה האמריקנית, עד כדי כך שהיום כבר מדברים על הקמפיין הנצחי. מפגישותיי האישיות עם חברי פרלמנט, שרים ופוליטיקאים מכל העולם אני יכולה להעיד שפוליטיקאים ישראלים אינם עוסקים בפוליטיקה בכל רמותיה יותר מאשר עמיתיהם בעולם. אם כבר, אטען שככלל האיזון בתוך המערכת הפוליטית הישראלית הוא סביר, וכשהוא יוצא מאיזון (כמו בעידן מרכז הליכוד) יש כוחות המאזנים אותו מחדש. בכל מקרה, בכל שיטה אנחנו רוצים שהפוליטיקאים שלנו יעשו פוליטיקה כי זהו המקצוע שלהם. כאזרחים אנחנו רוצים שהפוליטיקאים שלנו יעסקו כל העת בשאלה, איך הם נבחרים מחדש. אנחנו רוצים שהם יחשבו על בחירה מחדש כשהם מקבלים החלטות. זו הדרך שלנו להבטיח כי קולנו יישמע.

שיטות ממשל שונות, המשקפות מסלולים היסטוריים, תרבויות ומזגים של מדינות שונות, יכולות ובפועל אכן מספקות יעילות חוקתית דומה. אלה יכולות להיות רפובליקות כארה"ב וצרפת, מלכויות חוקתיות כמו בריטניה, הולנד ורוב מדינות סקנדינביה; הן יכולות להיות שיטות נשיאותיות או פרלמנטריות, יחסיות או על בסיס "המנצח לוקח הכול", שתי מפלגות או מפלגות אחדות או כל שילוב מוזר של כמה מאלה. זו לא המסגרת הרשמית של שיטת הממשל שאחראית על ההבדלים בין המדינות, אלא התוכן החוקתי המהותי: היעילות של המדינה בהגנה ובקידום על פני זמן של ההגנות החוקתיות הניתנות לאזרחיה. לפי מדד זה, בהינתן

האתגרים הביטחוניים, הכלכליים והדמוגרפיים העומדים בפני ישראל ושעמדו בפניה במשך כל שנות קיומה, לשיטת הממשל הקיימת אין במה להתבייש.

מובן שיש עוד עבודה רבה. אזרחים בדמוקרטיה צריכים להיות לא מרוצים עם הממשלות שלהם. מצב קבוע של חוסר סיפוק, הוא ההגנה הטובה ביותר כנגד עריצות. דווקא הרמה הגבוהה ביותר של תמיכה במוסדות הממשל בארה"ב התקיימה בימים השחורים ביותר של המקארתיזם. תומכי שינוי השיטה משתמשים בחוסר שביעות הרצון של אזרחי ישראל ממוסדות השלטון כהצדקה לצורך בשינוי. אבל באותה מידה, אם לא יותר, אפשר לטעון שחוסר שביעות רצון זה משקף את עוצמתה הגוברת של החברה האזרחית בישראל, ואת ביטחונם של האזרחים בשימוש בזכות המחאה, ובכך מהווה דווקא אות כבוד לשיטה הפוליטית בישראל.

פרק שלישי

הטיעון: היא לא הוגנת

טענות נפוצות: "לחרדים יש השפעה החורגת מגודלם היחסי. אנחנו הרוב והם עדיין מקבלים כל מה שהם רוצים. המדינה מוחזקת בת ערובה על ידי קבוצה קטנה של אנשים שדואגים רק לעצמם" או לחילופין: "למתנחלים יש השפעה החורגת מגודלם היחסי. אם הם לא היו מחזיקים את המדינה בגרונה מזמן כבר היה שלום."

שאלת ההוגנות של שיטת הממשל נוגעת באזרחים באופן ישיר וב"קישקעס". בעוד שאלות של יציבות ויעילות ומשילות יכולות לידון בחוגים מתמחים ואינן נוטות להביא לתגובות רגשיות עזות, שאלת ההוגנות של השיטה נוגעת בשורש היחס של האזרחים לשיטה הדמוקרטית בכלל ושיטת הממשל בפרט. רעיון ההוגנות בדמוקרטיה קשור לכך שמדיניות המדינה וחלוקת משאבים ציבוריים צריכים לשקף את הכוח השווה של כל האזרחים. האינטרסים של קבוצות קטנות צריכים להשפיע רק במעט על מדיניות וחלוקת משאבים ביחס לאינטרס של הרוב, או כפי שהוא מוגדר לעתים – "האינטרס הציבורי".

עם זאת, זו אקסיומה של כל שיטה פוליטית שקבוצות המתמקדות בנושא אחד לאורך זמן תמיד יצליחו להשפיע באופן החורג מחלקן

היחסי באוכלוסייה, ללא קשר לשיטת הממשל הנהוגה. קבוצות הממוקדות בנושא אחד, או באינטרס של סקטור אחד, נוטות להיות ממושמות, עקביות, מתמידות, ומוכנות לוותר על דברים פחות חשובים לטובת קידום הנושא או הסקטור אותו הן מייצגות. זו הסיבה שקבוצות גדולות יותר מבחינה מספרית לא מצליחות להשפיע במידה שווה. קבוצות גדולות נוטות להכיל מגוון דעות במגוון נושאים וסדרי עדיפויות שונים, ובדרך כלל אינן מוכנות או יכולות להתאחד סביב נושא אחד ולוותר על כל האחרים כדי לקדם אותו באותה מידה שקבוצות אינטרס קטנות מוכנות. כיוון שקבוצות רוב רק לעתים נדירות מוכיחות משמעת, ארגון, עקביות והתמדה כמו קבוצות המסורות לנושא או לסקטור אחד, בכל אחד מהנושאים תהיה להם פחות השפעה מקבוצות הקטנות המקדישות את כל משאביהן ויכולותיהן לנושא בודד, וזאת בכל שיטת ממשל שהיא.

הדבר היחיד שעוד מגן על הרוב מפני היותו בן ערובה מוחלט בידי קבוצות אינטרס צרות, הוא שקבוצות כאלה בדרך כלל אינן יכולות לקדם את סדר היום שלהן ללא מידה מסוימת, גם אם פסיבית, של תמיכה במטרות שלהן בקרב הציבור הרחב. למשל, ברור שלשדולה הפרו-ישראלית יש, כפי שטוענים מתנגדיה, השפעה חריגה על המערכת הפוליטית האמריקנית, וכך גם ל"איגוד הרובאים הלאומי" המייצג מחזיקי נשק. אך התמיכה בקרב ישראל בקרב הציבורי האמריקני בכלל עומדת כבר תקופה ארוכה על כשני שלישים מהציבור. תמיכה זו נובעת מתפיסה של הסיפור הציוני והישראלי כסיפור שיש בו הד לסיפור האמריקני של יציאה מעבדות לחירות, ושל חלוצים הבורחים מן העולם הישן כדי לברוא עולם חדש של חירות והסתמכות עצמית. גם הציבור של האמריקנים לנשק האישי שלהם קשור לכך שכמחצית מאזרחי ארה"ב חיים באזורים כפריים,

בערים קטנות התומכים בבעלות על נשק אישי. מעבר לכך, מדובר במסורת פוליטית ותיקה לפיה האבות המייסדים של ארה"ב ראו בבעלות אישית על נשק ערובה לחירות והגנה כנגד עריצות השלטון המרכזי.

ללא מסורות פוליטיות אלו לא השדולה הפרו-ישראלית ולא "איגוד הרובאים הלאומי" היו זוכים להשפעה שיש להם על הממשל בארה"ב. נכון שאין להמעיט ביכולות הארגון והשכנוע של השדולות הללו, אבל ברוב המקרים כשהן פונות לחברי הקונגרס ואנשי הממשל, הן מתפרצות לדלת פתוחה. מנגד למשל, השדולה כנגד הפלות, במיוחד זו המתנגדת להפלות בכל מצב כולל אונס והיריון המסכן את האם, אינה מצליחה להביא לכך שהפלות יהפכו ללא-חוקיות. אף שמדובר בשדולה פנאטית ממש, היא נכשלת שוב ושוב כיוון שרוב הציבור האמריקני אינו מקבל את תוכניתה הדרקונית.

בהקשר הישראלי, גם החרדים וגם המתנחלים מאורגנים, ממושמצים, עקביים, מתמידים ומסורים לנושא ולסקטור אותם הם משרתים. אבל גם אם יהיו מי שירצו להתכחש לכך, יש להם בסיס רחב של סימפטיה, ואף תמיכה שקטה, שהוא גדול יותר ממצביעיהם הישירים. אף על פי שרוב הישראלים אינם חרדים, חלקים גדולים הם מסורתיים ואינם אוהבים את היחס העוין של חלק מהחילונים כלפי המסורת הדתית. גם מרבית היהודים המסורתיים בישראל רואים ביהדות האורתודוקסית את "היהדות הנכונה", גם אם הם עצמם אינם פועלים כך בחייהם, ובית הכנסת אליו הם לא הולכים, או הולכים לעתים נדירות בלבד הוא כמעט תמיד בית כנסת אורתודוקסי.

גם ביחס למתנחלים, יש ציבור רחב המעריך את האידיאליזם שלהם ורואה בהם חלוצים, גם כשאינו מסכים עם מטרותיהם. במצב הנוכחי רוב הישראלים, גם כשאינם תומכים בפרויקט ההתנחלויות לכשעצמו, אינם מאמינים עוד שההתנחלויות הן-הן המכשול לשלום. ההשפעה החריגה של קבוצות המסורות לנושא או סקטור בודד כגון החרדים או המתנחלים היא תוצאה של היותן מאורגנות, ממושמות, ממוקדות ונשענות על תמיכה רחבה, גם אם פסיבית, בציבור. בפועל, הוכח שוב ושוב שכאשר מתנחלים וחרדים מנסים ללכת מעבר לגבולות התמיכה הציבורית ממנה הם נהנים (למשל, כדורגל בשבת או אלימות כנגד חיילי צה"ל), הם אינם מצליחים להשיג את מטרותיהם.

שינוי שיטת הממשל לפיכך לא ישנה את יחס הציבור למסורת הדתית או להתנחלויות, ולכן כל מפה פוליטית חדשה שתיווצר כתוצאה משינוי השיטה תצטרך להתחשב ביחס זה כדי להיבחר. יש אף סיבה להאמין ששינוי השיטה אף יעניק להם השפעה נוספת. גם במצב שבו יש רק שתי מפלגות גדולות, סביר שנגיע למצב הדומה להשפעה של תנועת הקיבוצים הקטנטנה או ועדי העובדים על מפא"י או המתנחלים על הליכוד. משה פייגלין הבין כבר שתהיה לו השפעה רבה יותר בתוך הליכוד מאשר במפלגה קטנה. לעתים אף מסוכן יותר ושקוף פחות כאשר קבוצות קטנות משתלטות על מפלגות גדולות, מה שקורה בשיטות בהן יש שתיים או שלוש מפלגות גדולות, מאשר כאשר השיטה היחסית מפתה אותן ליצור מפלגה קטנה משלהן.

לדוגמה, אפשר לייחס חלק מהשפעת יהודי ארה"ב על הפוליטיקה באמריקה להיבט ייחודי וחריג של השיטה האמריקנית – חבר

האלקטורים. יחד עם השיטה הלא-יחסית של 'המנצח לוקח הכול' והעובדה שמרבית היהודים חיים במדינות שיש להם מספר אלקטורים רב כניו יורק, קליפורניה ופלורידה, נוצר מצב שכמה מאות מצביעים יהודים יכולים להכריע בחירות, כפי שאכן קרה בשנת 2000. בבחירות אלה כמה מאות הצבעות דמוקרטיות של יהודים נפסלו במחוז אחד וכך העבירו את 25 האלקטורים של פלורידה, המונה 19 מיליון תושבים, למחנה בוש, שניצח כך את הבחירות, אף שלא זכה במרבית הקולות בארה"ב כולה. היהודים מהווים רק כשלושה אחוזים מתושבי פלורידה ופחות משני אחוזים משלוש מאות מיליון תושבי ארה"ב, אבל מגוריהם במדינות מרובות אוכלוסין ואלקטורים ואחוז ההשתתפות הגבוה שלהם בבחירות מוסיף להשפעתם החריגה בשיטה האמריקנית.

נוסף על כך, שאלה נוספת של הוגנות בשיטה האמריקנית של חבר האלקטורים עולה, כשלמצביעים במדינות קטנות יש באופן יחסי יותר משקל אלקטורלי מאשר מצביעים במדינות גדולות. הסיבה היא שהמבנה של חבר האלקטורים מבוסס על מספר חברי הקונגרס של כל מדינה. לצפון דקוטה יש שלושה אלקטורים (על בסיס שני סנאטורים וחבר קונגרס אחד ל-675,000 איש) ולקליפורניה יש 55 אלקטורים (על בסיס שני חברי סנאט ו-53 חברי קונגרס ל-37 מיליון אנשים). המשמעות היא שבצפון דקוטה אלקטור אחד שווה 225,000 תושבים ובקליפורניה 673,000 – פי שלושה.

יש מדי פעם מי שמציעים לבטל את חבר האלקטורים בארה"ב כטענה שמדובר בגוף לא דמוקרטי. אך אלה המעמיקים יותר טוענים אחרת. ביטול חבר האלקטורים יהפוך את המצביעים האמריקנים למסה אחת גדולה. בחירות ייקבעו על בסיס רוב פשוט

ולא ידרשו מהנבחרים להתמודד עם הצרכים והשאיפות של אנשים החיים בחברה מגוונת. זה יהיה צעד ראשון לדמוקרטיה רובית, או מה שהאבות המייסדים קראו "עריצות הרוב". במובן מסוים חבר האלקטורים משמש בתפקיד דומה לשיטה היחסית בישראל – הוא נותן קול וכוח פוליטי של ממש לקבוצות מיעוט וכך מבטיח את העוצמה החוקתית של הדמוקרטיה האמריקנית, גם אם בפועל הוא לא משקף את העיקרון של "אזרח אחד – קול אחד" העומד בבסיס כל הדמוקרטיות.

דוגמה אחת לחוסר הוגנות בשיטות אחרות היא השפעתו של סנאטור אחד, סנאטור ליברמן על רפורמת הבריאות של הנשיא אובמה. ליברמן הוא סנאטור מקונטיקט. אחת מהתעשיות הגדולות ביותר של המדינה, האחראית לחלק גדול מהתעסוקה וההכנסות ממסים היא תעשיית הביטוח. חברות הביטוח הן גם מהתורמות הגדולות ביותר למועמדים למשרות פוליטיות בקונטיקט. חברות הביטוח לא היו מרוצות מטיטת חוק הבריאות שהייתה פוגעת משמעותית ברווחיות שלהם. וכך סנאטור אחד, שפעל לטובת האינטרסים של חברות הביטוח במדינה שלו, הביא לשינוי החוק כולו והפך אותו למורכב יותר ופחות שוויוני מכפי שהוא נועד להיות, וזאת כיוון שהממשל היה זקוק לקול שלו כדי להגיע לשישים סנאטורים שנדרשו לטובת החוק. בפועל השינויים שהכניס ליברמן הפכו את כל החוק לבעייתי מבחינה חוקתית, טענה שהוכרעה בהחלטה מעוררת מחלוקת של 5 כנגד 4 בבית המשפט העליון. השיטה האמריקנית, שכה רבים מתומכי שינוי השיטה הישראלית נושאים אליה עיניים, מלאה בעסקאות כאלה ואף מבוססת עליהן.

אין שיטת ממשל בעולם שאין בה מרכיבים משמעותיים של חוסר הוגנות. השיטה הישראלית אינה פחות הוגנת משיטות אחרות ובהיבטים רבים, במיוחד בהיותה יחסית, היא אף יותר הוגנת מאחרות. אלה הטוענים שהשיטה הישראלית אינה הוגנת כיוון שלקבוצות קטנות וסקטוריאליזם יש השפעה חריגה, צריכים להתמודד עם הטיעון הרציני יותר שהשפעה חריגה זו קשורה ישירות לחוסר היכולת, או לחוסר העניין של הרוב להביא אותה המשמעת – וכן מיקוד, התמדה, עקביות וארגון – כדי לפעול כנגד ההשפעה של אותן קבוצות. השאלה אם כך צריכה להיות, האם השיטה הישראלית חוצה את הקו מחוסר הוגנות לשחיתות.

פרק רביעי

הטיעון: השיטה מושחתת

טענה נפוצה: "השיטה הישראלית מושחתת. הפוליטיקאים מושחתים. השיטה מעורדת שחיתות..."

כל שיטת שלטון שנוצרה על ידי בני אדם, כולל כל שיטת ממשל דמוקרטית, נגועה בשחיתות. אף רפורמה ממשלתית אינה יכולה לבער שחיתות לחלוטין, אם כי היא יכולה לרסן אותה. השיטה הישראלית אינה מושחתת באופן מבני יותר משיטות אחרות בהן יש הרואים מודל, כגון שיטות הממשל בצרפת או בארה"ב. דווקא המדינות בהן השחיתות היא הנמוכה ביותר, ושאותן היינו רוצים לחקות, כגון מדינות סקנדינביה או הולנד, הן הדומות ביותר לנו מבחינת שיטת הממשל שלהן. ברוב המקרים, שיטות ממשל כשלעצמן אינן הופכות אנשים למושחתים. הנטייה לשחיתות קשורה למבנים חברתיים, לגישות תרבותיות, למסורות, וליחס שבין היחיד לקהילה ולמדינה. במקרה הישראלי, ההיסטוריה היהודית כמיעוט תחת שלטון זר, מסורות שבטיות, ויחס מורכב של קבוצות מסוימות למדינה מסבירים יותר את השחיתות הקיימת מאשר שיטת הממשל.

אבל כדי להתייחס בכל זאת לשאלת השחיתות והאפשרות המשטרית לרסן אותה, יש להבדיל בין אותם היבטים של השיטה

שבטעות נחשבים כשחיתות לבין שחיתות של ממש. לקיחת שוחד והפניית כספי ציבור לרווח אישי הם בבירור שחיתות, אבל דילים פוליטיים לכשעצמם אינם שחיתות. יש דילים מושחתים, אבל עסקאות פוליטיות, 'תן וקח' ופשרות שונות הן מרכיב יסוד של משטר דמוקרטי. ללא הנכונות לרקוח עסקות ולהגיע לפשרות, הרעיון של משטר דמוקרטי המבוסס על היכולת שלא להסכים, מבלי לגלוש לאלימות, היה קורס.

האפשרות להסכים על עסקאות פוליטיות היא אחת הסיבות בשלן המהפכה האמריקנית יצרה דמוקרטיה חוקתית והמהפכה הצרפתית הביאה את הגיליוטינות, שלטון הטרור ולבסוף דיקטטורה. שלא כמהפכנים הצרפתים, האבות המייסדים של ארה"ב היו פוליטיקאים מנוסים, שפעלו במשך שנים בפרלמנטים של הקולוניות, שידעו כיצד לסגור עסקאות פוליטיות ואפילו להתפשר על עקרונות נעלים מבלי לרצוח אחד את השני. זה לא היה מראה מלבב (זה אף פעם לא), אבל דמוקרטיה בפועל אינה יפה ואינה מתיימרת להיות יפה. המהפכנים הצרפתים לעומת זאת היו טהרנים ולא יכלו לדמיין פשרות על עקרונות כך שהם פנו לערוף זה את ראשו של זה ופתחו את השער לעלייתו של הדמוקרט הגדול, נפוליאון בונפרטה.

העסקה הפוליטית הראשונה בארה"ב הייתה בין תומאס ג'פרסון ואלכסנדר המילטון. היא נגעה לתוכניות של המילטון לבסס את האשראי של ארה"ב על ידי כך שתיקח על עצמה את חובות המלחמה של מדינות האיחוד. ג'פרסון ומדיסון התנגדו לתוכנית זו מסיבות אידיאולוגיות, כיוון שראו בכך שחיקת כוחן של המדינות מול הממשל המרכזי והם היו מחויבים להגנה על כוחן של המדינות

הנפרדות בתוך האיחוד, ומסיבות מוסריות כיוון שהיא עשויה הייתה להעשיר ספקולנטים רבים, בעיקר בריטים. המילטון עצמו האמין בשלטון מרכזי וביקש להחליש את עוצמתן של המדינות הבודדות. הוויכוח הזה הוכרע בפועל סופית רק במלחמת האזרחים כאשר הנשיא לינקולן ביסס את כוחו של השלטון המרכזי הפדרלי על פני המדינות בשאלת העבדות. גם הטיעון המוסרי לא הניע את המילטון שהיה מחויב לביסוס האשראי של ארה"ב שאך נולדה. בסופו של דבר השלושה הגיעו להסכמה כאשר אנשי המוסר והעקרונות ג'פרסון ומדיסון התגברו על הזעם המוסרי שלהם לטובת הקמת בירת ארה"ב בושינגטון די-סי, הממוקמת בדרום, מחיר קטן מבחינתו של המילטון לביסוס הממשל הפדרלי של ארה"ב.

עסקה פוליטית ידועה נוספת התרחשה בין הנשיא לעתיד, דווייט אייזנהאואר, ונשיא בית המשפט העליון לעתיד ארל וורן. ב-1952 וורן היה מועמד מועדף מצד הרפובליקאים לתפקיד הנשיאות, אך הסכים לפרוש מהמרוץ ולתמוך במועמדותו של אייזנהאואר בתמורה לכך שזה ימנה אותו לבית המשפט העליון בהזדמנות הראשונה. אייזנהאואר הסכים לעסקה ומימש אותה תוך זמן קצר ומינה את וורן לנשיא בית המשפט העליון. בישראל של היום היו מכנים את העסקה הזו הפרת אמונים והיא הייתה נפסלת מיד על ידי בג"צ. אפשר אפילו להשוות אותה לתרעומת שעוררה עסקת בר-און לפרקליט המדינה תמורת חברון. בר-און למשל נחשב כמי שאינו ראוי למשרה הרמה. גם וורן נחשב במשך תקופה ארוכה כמשפטן ושופט בינוני, אך בית המשפט תחת נשיאותו הפך למגן הגדול ביותר של זכויות אדם ואזרח בהיסטוריה של ארה"ב, והוא נחשב לאיש המשפטים המשפיע ביותר בארה"ב במאה העשרים.

אלה שתי דוגמאות לעסקאות פוליטיות "מלוכלכות" שתוצאותיהן ביססו את הכוח הכלכלי ומוסרי של ארה"ב.

אם עסקאות פוליטיות הן חלק מכל חברה דמוקרטית, מה תיחשב שחיתות פוליטית? יש הרואים במינויים פוליטיים הזמנה לשחיתות. בפועל מדובר במרכיב הכרחי של משטר דמוקרטי. פוליטיקאים נבחרים כדי לממש תפיסות עולם ותוכניות על בסיס של אידיאולוגיה והשתייכות פוליטית. הדבר מחייב אותם לפעול לשינוי מדיניות של משרדי ממשלה מקובעים וביורוקרטיות כבדות, הנשענים על "מומחים מקצועיים", שגם הם מונעים מאידיאולוגיות לא פחות מהנבחרים, אך ללא השקיפות הנלווית לתהליך הבחירה. כדי להצליח בכך פוליטיקאים נדרשים למקם בתפקידי מפתח אנשים בעלי תפיסות עולם ונאמנויות דומות לשלהם, על מנת שיוכלו להתנגד לאינרציה המאפיינת משרדי ממשלה וביורוקרטיות גדולות.

קורות החיים הרשמיים של המינויים הפוליטיים פחות חשובים מתפיסות העולם שלהם, מנאמנותם ומההזדהות שלהם עם תוכניותיהם של הפוליטיקאים הנבחרים. בדמוקרטיה, בכל הקשור למדיניות הציבורית, על הפוליטיקאים להנחות את משרדי הממשלה והמומחים ולא להיפך. הם המחליטים. בדמוקרטיה, אם מומחה או פקיד ממשלתי מרגיש שמדיניות מסוימת מנוגדת לערכיו והערכותיו המקצועיות, עליו להתפטר ולא לפנות לבית המשפט העליון כדי למנוע מהשר לממש את המדיניות כשהיא לא עולה בקנה אחד עם "עמדת המומחים".

משטרים דמוקרטיים הם יותר יעילים ממשטרים טוטליטאריים לאורך זמן, כיוון שבחירות מאפשרות לנקודות מבט ותוכניות חדשות להיכנס לתוך המערכת. היועץ האסטרטגי לארי לין קרא

במאמר על שינוי במערכות גדולות "ליצור את התנאים להעברת חדשנות לתוך ארגונים" וטען כי על אף ש"חדשנות בדרך כלל קשורה בבלגן ומתנגשת עם הצורך בסדר שיש ברוב הארגונים, יש להכיר באי-סדר כמאפיין מרכזי של רוב החדשנות."

בחירות ושינוי ממשלות הם האמצעים המבולגנים שבאמצעותם דמוקרטיות מעבירות חדשנות לתוך הארגונים הראשיים של הביורוקרטיות הממשלתיות. בפועל, הלהט הישראלי כנגד מינויים פוליטיים מקשה על שיפור המגזר הציבורי ויעילות הממשלה – דבר שתומכי שינוי השיטה רוצים בו. בישראל יש ככל הנראה אחוז נמוך יותר של מינויים פוליטיים מרוב המדינות, ולבטח פחות מארה"ב. זהו לא בהכרח דבר שיש להתגאות בו. במובן מסוים ייתכן שחלק מהשחיתות הקיימת בתוך משרדי הממשלה מתקיימת דווקא בהיעדר מינויים פוליטיים היכולים לפעול במהירות ויעילות כנגד כיווני מדיניות שהפכו למבוססים ואולי מוטעים.

אם כן, אם עסקאות פוליטיות ומינויים פוליטיים הם רע הכרחי ואינם יכולים לכשעצמם להיחשב מושחתים, מה לגבי השאלה הפשוטה יותר של ניגוד עניינים, אשר נוטה להיווצר משני כיוונים עיקריים – תרומות כספיות לקמפיינים פוליטיים והכנסות שמעבר למשכורת המשולמת לפוליטיקאים.

לישראל יש חוקים קשוחים מאוד בנושא תרומות לקמפיינים, וככל שיותר מפלגות מוותרות על שיטת הפריימריז שהושחתה, נושא זה הולך ונמוג ממערכת הבחירות הישראלית.

בנוסף, ישראל היא מהמדינות המחמירות בעולם בכל מה שנוגע לניגוד עניינים ביחס להכנסות נוספות שמעבר למשכורת הציבורית. דברים הנחשבים מושחתים בתכלית בישראל הם חלק מהמערכת המקובלת במדינות אחרות, אותן אנחנו מכנים מתוקנות.

היקף משרות חוץ-פרלמנטריות בתשלום במדינות שונות

מדינה	אחוז משרות חוץ-פרלמנטריות בתשלום	מספר חברי פרלמנט
אוסטריה	77%	183 בבית התחתון
	95%	62 בבית עליון
דנמרק	65%	179
פינלנד	84%	200
	(כולל תפקידי הנהלה)	
גרמניה	88%	613 בבונדסטג
	55%	69 בבונדרסראט
אירלנד	29% תפקידי הנהלה	165 בבית התחתון
	39% הכנסות חוץ	60 בבית עליון
הולנד	48% תפקידי הנהלה	150 בבית התחתון
	63% הכנסות חוץ	75 בבית עליון
נורווגיה	69% (כולל תפקידי הנהלה)	187
	92%	
שווייץ	48%	200 בבית התחתון
	95% (כולל תפקידי הנהלה)	46 בבית עליון
בריטניה	19% תפקידי הנהלה	658 בבית התחתון
	49% בתשלום משרות חוץ	828 בבית הלורדים
ישראל	33% תפקידי הנהלה	120
	57% משרות חוץ בתשלום	
	0% משרות חוץ בתשלום	
	0% תפקידי הנהלה	

השיטה האמריקנית היא מהגרועות שבדמוקרטיות בכל מה שנוגע לניגודי עניינים. פוליטיקאים אמריקנים חיים מתרומות לקמפיינים פוליטיים וזוכים לשכר משמעותי נוסף בדמות שכר הרצאות. אבל

מסתבר שזה עוד כלום. לאחרונה נחשף שמספר רב של חברי קונגרס עסקו בסחר בשוק ההון על בסיס מידע פנים, כשהם ניצלו מידע שהם זכו בו בתוקף תפקידים כחברי ועדות חקיקה ומפקחים על עבודות הממשלה. למשל רבים מכרו מניות כאשר בדיונים סגורים של ועדות הם למדו על המשבר הכלכלי המתקרב ועל עוצמתו הצפויה. הסתבר שהתשואה על השקעות חברי הקונגרס הייתה טובה פי שניים מזאת של משקיעים מנוסים. במקרים אחרים, חברי קונגרס קנו חלקות אדמה בקרבת פרויקטים גדולים של תשתיות שהם ידעו כי הם עתידים לאשר והרוויחו כך מיליונים רבים.

חברי קונגרס למשל גם לא נדרשים להרחיק עצמם מדיונים בנושאים הקשורים לתורמיהם, והם יכולים לקבל תרומות מגורמים שהם אמונים על חקירתם או על חקיקה בעניינם. תופעה זו הוחרפה על ידי חיבור עם שוק ההון כאשר משקיעים בוול סטריט עשו שימוש במידע שהעבירו להם מתוך הקונגרס כדי להפנות תרומות לחברי קונגרס הנדרשים להם לקידום ענייניהם. המילים "הפרת אמונים" ו"שחיתות" עשויות אף להישמע צנועות כאשר השקעות של חברי קונגרס מניבות תשואות עודפות לאלה של משקיעים מנוסים, אבל עד לאחרונה שום דבר מאלה לא היה אסור בחוק או בכללי האתיקה של הקונגרס. רק לאחר החשיפה בתקשורת עבר חוק שאסר כל סוג של סחר במידע פנים בכל רמות הממשל – דבר שהוא מובן מאליו בממשל הישראלי. סעיף 7 לכללי האתיקה של הכנסת, קובע מאז 1983: "חבר הכנסת לא ינצל, בין במישרין ובין בעקיפין, למען ענינו האישי או למען ענין חומרי של אדם אחר, ידיעה מוקדמת, או ידיעה סודית, או כל ידיעה אחרת, שהגיעה אליו במילוי תפקידו ושאיננה נחלת הכלל."

ועדת האתיקה של הכנסת קונסת חברי כנסת גם על הפרה מינורית של כללים אלה, וחברי כנסת ושרים מקפידים אף להרחיק עצמם מנושאים שעשויים להצטייר כניגוד עניינים.

איך נמדדת ישראל כנגד השחיתות הממוסדת במדינות אחרות? בהשוואה לארה"ב, ישראל היא טלית שכולה תכלת. בהינתן התלות הכמעט-מוחלטת של פוליטיקאים אמריקנים בתרומות המתווכות על ידי שדלנים המנסים להסיט את החקיקה לטובתם, לו המערכת האמריקנית הייתה פועלת בתוך הסביבה המשפטית הישראלית, כל 535 חברי הקונגרס האמריקנים היו נמצאים בבית הסוהר על הפרת אמונים.

האם יש מי שבאמת חושב שבישראל יש יותר שחיתות פוליטית מאשר בצרפת או באיטליה, שלא לדבר על ספרד או יוון? המדינות הכי פחות מושחתות בעולם הן אותן מדינות כסקנדינביה והולנד ששיטת הממשל שלהן דומה ביותר לזו בישראל. שחיתות היא חלק מטבע האדם, בוודאי מטבע האדם בעל הכוח והשררה. פיתויים גדולים תמיד יפילו ברשתם אנשים ללא קשר לשיטת הממשל. בישראל, כבכל מקום אחר מדובר בשאלה של תרבות והיסטוריה חברתית, ולא של שיטת ממשל.

האירוניה היא שדווקא בעיות השחיתות בישראל בשנים האחרונות הן תוצר של שינויים שהוכנסו לשיטה: הפריימריז בתוך מפלגות והבחירה הישירה לראשות הממשלה, שהעצימו את חשיבות הכסף בבחירות וקישרו בין כסף לבחירות אישיות באופן חסר תקדים בשיטה הישראלית; הצורך של מועמדים לרשימות לכנסת ושל מועמדים לראש ממשלה בעת הבחירה הישירה לגייס תמיכה ולנהל מערכת בחירות אישית, אך ללא תמיכת המימון הציבורי הניתן אך

ורק למפלגות בשיטה הישראלית, הכריחה מועמדים לגייס כספים למערכת הבחירות האישית שלהן באופן שמהר מאוד השחית את המערכת.

זה לא מפתיע במיוחד שדווקא שני השינויים לשיטה הישראלית שהכי דומים לשיטה האמריקנית – פריימריז במפלגות והבחירה הישירה של ראש הממשלה – היו בעלי ההשפעה השלילית ביותר על המערכת, ולא רק בצד השחיתות. השימוש בשיטת הפריימריז במפלגות החל בשנות ה-90 השפיעה באופן שלילי במיוחד. היא הכניסה מרכיב של בחירות אישיות לרשימות לכנסת ובכך הפכה מועמדים רבים לתלויים וקשורים לתורמים שאפשרו את מימון מערכות הבחירות הללו. החיבור בין שדלנים הלוחצים על חברי כנסת לקדם חוקים לטובת שולחיהם לבין התרומות למערכות הבחירות התגבר גם בתקופה זו, גם אם הקשר לא בהכרח היה ישיר. הפריימריז גם הרחיבו מאוד את התופעה של רמאות בהצבעות כאשר התבסס "מקצוע" חדש של קבלן קולות שזכה להטבות שונות תמורת רישום אלפי בוחרים למפלגות המתחייבים להצביע למועמד מסוים. ואכן, פחות ופחות מהללים את הפריימריז כשיטה "דמוקרטית" ופחות ופחות מפלגות עושות בה שימוש. מפלגות אלה מבינות שהדמוקרטיה הישראלית חזקה יותר כאשר פועלות בתוכה מפלגות מאוחדות וחזקות, ולא כאלה הטוענות ל"דמוקרטיה" פנימית כשבפועל זוהי אמירה ריקה.

הניסיון הישראלי עם פריימריז בתוך המפלגות מוכר היום כשלילי. יש בכך קשר רב לבעיות חברתיות ותרבותיות בתוך ישראל. אבל זהו בדיוק העניין. שיטה שמתאימה למדינה אחת אינה בהכרח

מתאימה לאחרת. נטל ההוכחה הוא על מבקשי שינוי שיטת הממשל, הטוענים למשל שבחירות ישירות על בסיס אזורי יהיו פחות מושחתות ויבטיחו שנבחרי הציבור ייענו לצורכי הציבור. הניסיון בפועל מוכיח בדיוק ההיפך. שיטות אזוריות נוטות ליצור קשר מושחת בין אינטרסים מקומיים ותהליך הבחירות. כפי שהיה עם הבחירות הישירות לראש ממשלה והפריימריז במפלגות, התיאוריות אינן עומדות במבחן המציאות ואינן נתמכות על ידי הנתונים בשטח.

לבסוף, יש לומר זאת, גם אם אין זה משמח, אי-מימוש הבטחות בחירות, ואפילו פעולה בניגוד להבטחות בחירות, אינן שחיתות. אלה מאפיינים של כל השיטות הדמוקרטיות. הסיבה הפשוטה היא שהבטחות בחירות אינן הבטחות – הן שאיפות. הן מצביעות על המדיניות שמפלגה או מועמד היו רוצים לממש, בהינתן מלוא הכוח הנדרש והנסיבות המתאימות. בהינתן שכוח רב מדי הוא דבר שכל השיטות הדמוקרטיות פועלות להגביל, התוכניות הממומשות בפועל משקפות את שלל הלחצים הקיימים במערכת פתוחה, וההכרה – הקיימת כאשר מנסים לממש תוכניות בפועל – שחלק מ"ההבטחות" אינן סבירות ואינן ישימות בהינתן הנסיבות. יהיו גם מי שיאמרו שעלינו להודות על כך שיש הבטחות בחירות רבות שאינן זוכות למימוש.

פרק חמישי

הטיעון: אין "אחריותות" בשיטה הישראלית

טענה נפוצה: "אין 'אחריותות' בשיטה הישראלית. אין אפילו מילה טובה לתאר את התופעה. כיוון שישאלים לא יכולים להצביע עבור הנציגים שלהם, המשמעות היא שהמערכת אינה אחריותית כלפיהם."

אחת הטענות האופנתיות כנגד השיטה הישראלית היא ש'אין בה אחריותות'. אלה הטוענים זאת נשענים גם על הטענה שרק לאחרונה מצאה האקדמיה לעברית מילה עברית לתאר את התופעה, ולכן מדובר בנטע זר לתרבות הפוליטית בישראל. מובן שטענה זו מתעלמת מהעובדה הפשוטה, שמעצם היותה דמוקרטית, ישראל מאפשרת את הדרגה הגבוהה והחשובה ביותר של אחריותות והיא בחירות. הישראלים בהחלט דורשים מהמפלגות בהן הם בוחרים להיות אחריותות כלפיהם ומחליפים אותן ופועלים להחלפת ראשיהן לא מעט, בין אם זה על רקע מלחמות כושלות, מדיניות כלכלית מוטעית או מדיניות חברתית בעייתית. המערכת הישראלית ככלל גם הוכיחה שוב ושוב שהיא דורשת מהממשלה להיות אחריותית כלפיה, לא רק באמצעות בחירות, כי אם על ידי עבודת פיקוח מתמשכת של הכנסת,

פסיקות של בג"צ, פעולות מבקר המדינה ופרקליט המדינה, תקשורת חוקרת ונשכנית, וכמובן ציבור הידוע ביכולתו לבטא את כעסו, כולל באמצעות מנגנונים הולכים ומשתכללים של חברה אזרחית.

כשבוחנים את המערכת הדמוקרטית הישראלית בכלל, יש בה מגוון רחב של מנגנונים המבטיחים פיקוח מתמיד של הציבור על השלטון ודרישה לאחריות, אך כל זאת לא מספק את דורשי "האחריות". אלה הטוענים שזו לא קיימת במערכת כמהים למה שהם תופסים כסוג הלגיטימי היחיד של "אחריות" – לדידם רק האפשרות לדרוש מנבחר ציבור בודד לענות לציבור בוחרו יכולה להיחשב "אחריות". אך אם טענה זו הייתה נכונה, לפחות בהיבט של תחלופת הנבחרים, חבר הקונגרס האמריקני היה יותר "אחריותי" כלפי ציבור בוחרו מהישראלי וסובל מתחלופה גבוהה יותר. ההיפך הוא הנכון. הקונגרס האמריקני במאה העשרים ראה פחות תחלופה מאשר הפרלמנט בברית המועצות. הסיכוי להחליף חבר קונגרס מכהן נמוך מעשרה אחוזים. הדבר אינו מצביע על רמה גבוהה של אחריות, אלא אם כן מאמינים שהציבור האמריקני תומך באופן אמיתי בתשעים אחוזים מנבחריו. בפועל מספר זה מבהיר שחברי קונגרס מכהנים מצליחים לשלוט בשיטה כך שהם כמעט חסינים למתמודדים המבקשים להחליף אותם.

התחלופה של חברי כנסת, העומדת על כשליש מחברי הבית בכל בחירות היא גבוהה משמעותית מהתחלופה בקונגרס האמריקני. תחלופה של שליש גם משקפת יחס בריא המבטיח כניסה מתמשכת של כוחות חדשים לתוך הפוליטיקה יחד עם שימור ניסיונם של

חברי כנסת מכהנים. בהיבט של תחלופה, השיטה היחסית המפלגתית הישראלית וחברי הכנסת הפועלים בתוכה נדרשו לאחריות גבוהה יותר מאשר חברי הקונגרס הנבחרים ישירות באזורי בחירה בארה"ב.

אך מעבר לעצם ההנאה הגלומה בניתוק פוליטיקאים מכיסאם והסיפוק בכך שכבוחרים נקמנו ב"ממזרים", אין שום בסיס לטענה שבפוליטיקה האחריות האישית עליונה מכל היבט שהוא על אחריותיות קבוצתית. לכל היותר אחריות אישית משחקת קצת יותר טוב לידי ההטיה המתועדת של בני אדם לחפש אחר אשמים בדמות אדם קונקרטי ולא מוסדות, תופעות או מקריות – הטיה שאין לה שום בסיס רציונאלי.

אחריות אישית יכולה להיחשב עליונה לאחריות קבוצתית, אך רק אם אפשר לטעון ולהוכיח כי פוליטיקאים הם איים אוטרקיים המקבלים החלטות בריק מוחלט ושקוף לחלוטין, שאין בו נסיבות מגבילות, והם פועלים לפיהן בקו ישר של סיבה ותוצאה ללא כל הפרעה חיצונית. רק כך אפשר לשייך את ה"אשמה" והאחריות באופן רציונאלי לנבחר הציבור היחיד ולו בלבד. האמת הפשוטה היא שאפילו בשיטת בחירות אישיות אף פוליטיקאי אינו אי, מטבע הדברים, ולפוליטיקאים יש מחויבות למפלגות שלהם לא פחות מאשר לבוחריהם, שלא לדבר על שלל הלחצים בהם הם נתונים והנסיבות בהן הם פועלים.

דווקא בשיטות רבות שהן לכאורה אישיות, המפלגות הן אלה הנותנות לפוליטיקאים גיבוי לרוץ ב"מחוזות בטוחים", כלומר מחוזות שיש בהם בוחרים שיבחרו במועמד של מפלגה מסוימת

כמעט ללא קשר לאיכות המועמד, וכשכל קשר בין המחוז לבין המועמד הוא טכני בלבד, או למשל דואגות לשמן באמצעות תורמים ומנגנון מפלגתי חזק את דרכם של המועמדים לפרלמנט. מפלגות קובעות מי יהיו הנבחרים בשיטות בחירה עם מרכיב ישיר לא פחות מאשר הן בוחרות את המועמדים לרשימות בבחירות מפלגתיות. כתוצאה מזה גם בשיטות אלה לפעמים נבחר ציבור מוצלחים ביותר נזרקים מתפקידם כיוון שהתחושה כלפי המפלגה ככלל משתנה.

יש מקום לטענה כי בשיטה הישראלית המפלגות נדרשות לאחריות יותר מאשר בשיטות אחרות, והמפלגות הן אלה הדואגות לכך שהמנהיגים וחברי הפרלמנט יחלפו כדי להתאים לרוח ציבור הבוחרים. אפשר לטעון גם ששיטות המדגישות את האחריות האישית משלמות מחיר באפשרות לדרוש אחריות ממהמפלגות, ואף אינן מייחסות להן את המשקל האמיתי שיש להן בקביעת סדר היום הציבורי.

בסופו של דבר, כל שיטות הממשל בדמוקרטיות מתקיימות על ספקטרום המאזן בין אחריות אישית למפלגתית ואין בסיס עובדתי לטענה שהאיזון הישראלי גרוע מזה הקיים במערכות אחרות. דווקא השיטה הישראלית מחייבת את חברי הכנסת להבין שהם יישפטו כשחקני קבוצה יותר מאשר כיחידים, ויש בכך ערך משמעותי לכשעצמו.

ואם תורשה לי לרגע אמירה מסוג אחר, מאכזב במקצת שבמדינתו הריבונית של העם היהודי, אזרחים רבים כל כך מבקשים להחליף את האחריות המפלגתית של השיטה

הישראלית עם אשליה של אחריותיות אישית. העם שהביא לעולם את רעיון האל המופשט צריך להיות מסוגל להתמודד עם הרעיון של אחריותיות מופשטת המתקיימת דרך מפלגות ולהימנע מלהתפתות לעבודת האלילים של מתן דמות אדם? למה שהוא אישי רק באופן מוגבל.

פרק שישי

הטיעון: השיטה מייצרת בינוניות

טענה נפוצה: "השיטה הישראלית מייצרת בינוניות. הפוליטיקאים שלנו מאיכות נמוכה. אנשים 'טובים' לא נכנסים לפוליטיקה."

אחת הטענות של תומכי שינוי השיטה כנגד השיטה הישראלית, היא שהפוליטיקאים שלנו הם בינוניים והדבר הוא תוצאה של השיטה. אבל זו התרשמות שאינה מבוססת עובדות, אם ניתן בכלל להשתמש בעובדות בהקשר זה. אם למשל היינו יכולים ללכת לאחור ולבחון את כלל 120 חברי הכנסת בכל אחת מהכנסות עד לכנסת ה-18, כולל מנקודת מבטם של בני זמנם ולא דרך משקפיים נוסטלגיים, ימצאו דוגמאות לרוב של פוליטיקאים מצוינים, בינוניים ועלובים להפליא. יש כנסות מרשימות יותר ופחות אבל אי אפשר לטעון למגמה ברורה של ירידה. לפחות בכל מה שנוגע לרמת ההשכלה של חברי כנסת, אם קיים כלל קשר בין נתון זה לאיכותם האישית, זו נמצאת במגמת עלייה מתמדת ונמצאת מעל הממוצע הארצי. מספרם של אלה שיש להם השכלה תיכונית בלבד נמצא במגמת ירידה ומספרם של בעלי השכלה גבוהה (72% בכנסת ה-18) ואלה עם תארים מתקדמים (39% בכנסת ה-18) נמצאת במגמת עלייה.

אבל כדי לבחון את השיקולים לשינוי השיטה יש לעשות זאת תוך השוואה לשיטות אחרות, במיוחד אלה שאנחנו מבקשים לחקות. כך שהשאלה היא, האם איכותם של נבחרי הציבור בישראל שונה או נמוכה במיוחד מנבחרי ציבור בשיטות ממשל אחרות? צריך רק להיזכר בתגובתו של צ'רצ'יל כשנאמר לו שחבר פרלמנט חסר ברק ולא פעיל במיוחד נפטר. "איך הם יודעים?" הוא שאל בסרקזם, וזה היה חבר באם כל הפרלמנטים – שנבחר ישירות על ידי המצביעים – אחת מהשיטות שמבקשי שינוי השיטה מעוניינים לקדם.

המצביעים האמריקנים לא חושבים שהקונגרס שלהם בינוני. הם חושבים שהוא נורא. ביוני 2011 רק 8% מהמצביעים האמריקנים חשבו שחברי הקונגרס עושים עבודה טובה ו-52% חשבו שהם עושים עבודה גרועה – וזה כזכור מציבור בוחרים המיוצג ישירות על ידי נבחריו – השיטה שמבקשי שינוי השיטה בישראל טוענים שהיא יותר קשובה לצורכי הציבור וכך מבטיחה איכות גבוהה יותר. אבל כדי להיבחר בשיטות אזוריות, נבחרים גם נדרשים תכופות להתעלם מצרכים לאומיים ולהעדיף צרכים מקומיים. יש הטוענים שזה מעודד בינוניות פרובינציאלית.

השיטה האמריקנית הולידה פוליטיקאים מעוררי השראה וגם מעוררי קבס כגון הסנאטור מקארתי וגזעני הדרום. השיטה הישראלית הולידה את חלקה של שרתים וכְּגִינִים יחד עם כהנא. גם בשיטה הבריטית היו דיזראלי וצ'רצ'יל יחד עם מוזלי. איכות הפרלמנט והפוליטיקאים בכל מדינה אינה קשורה לשיטה והיא תלוית-תרבות וקשורה לכללי ההתנהגות הנהוגים בכל חברה וחברה, וכן פועלת תחת מגוון רחב של לחצים פוליטיים. סנאטור

ג'ון מקיין לא בחר בשרה פיילין כסגניתו כיוון שהוא ראה בה האדם המתאים ביותר להחליפו כנשיא בעת הצורך, אלא כדי לספק את רצונם של השמרנים במפלגה הרפובליקאית.

האם באמת אפשר לטעון כי נשיאים אמריקנים וצרפתים או ראשי ממשלות בריטים היו באופן קבוע באיכות גבוהה יותר מראשי ממשלה ישראלים מאז הקמת המדינה? העובדה שחלקם נראים טוב יותר בחליפות ומדברים אנגלית או צרפתית שוטפת אינה צריכה לעוות את עינינו לאיכותם כפוליטיקאים, במיוחד ככל שהיא נשפטת על ידי בני עמם. בראייה השוואתית זו, השיטה הישראלית ככלל העלתה לראש המדינה מנהיגים בעלי יכולות גבוהות. אנחנו יכולים שלא לאהוב את עמדותיהם של אותם ראשי ממשלה או לא להתלהב בהכרח מאישיותם, אבל ספק אם הפוליטיקאים הישראלים הבכירים ייחשבו מ"איכות נמוכה" בהשוואה למדינות אחרות.

היבט אחר של טענת הבינוניות הוא שהשיטה הישראלית, שלא כמו בארה"ב למשל, נותנת עדיפות ברורה למי שהם פוליטיקאים מקצועיים ומקשה על מי שאינם כאלה להיבחר. מעבר לכך שהנתונים מוכיחים שארה"ב מקשה על כניסת אנשים חדשים למערכת בכלל, ההנחה המובלעת בטענה זו היא שפוליטיקאים מקצועיים הם בני אדם נחותים שעצם רצונם לראות בפוליטיקה מקצוע ראוי לבוז. לפי תפיסה זו הממשלה הדרושה לנו צריכה להיות מורכבת מאנשי "מקצוע" כאנשי עסקים, אקדמיה ומדע. הניסיון מוכיח שאין להנחה זו כל בסיס, ואף להיפך. יגאל ידין היה איש צבא מועשר וארכיאולוג מחונן ולכל היותר פוליטיקאי בינוני. יובל נאמן היה פיזיקאי בעל שם עולמי ופוליטיקאי בינוני. סטף

ורטהיימר הוא מאנשי העסקים המוכשרים ביותר בישראל ובעלי החזון אך היה פוליטיקאי בינוני.

פוליטיקה היא מקצוע הדורש שילוב של יכולות שכליות, רגשיות וחברתיות וחוסן נפשי. אין שום דרך להקיש מהצלחה בתחום מקצוע אחר לתוך הפוליטיקה, שלה כללים משלה. אין שום דרך לנבא הצלחה בפוליטיקה מלבד להוכיח הצלחה בפוליטיקה. הפוליטיקה אינה יכולה להיות תחביב לאנשים בעלי כוונות טובות, גם אם הם מוכשרים ביותר בתחומים אחרים. הבחירה בחיים הפוליטיים היא משמעותית והפוליטיקאים הטובים ביותר, אלה המשלבים חזון עם יכולת עשייה, מקדישים את עצמם לשלוט ביכולות הנדרשות כדי להצליח בתחום המורכב של הפוליטיקה. הם נדרשים לשלוט לא רק בפוליטיקה בכלל, שהיא במובן מסוים גרסה מואצת ואינטנסיבית במיוחד של החיים, אלא בכללי השיטה הפוליטית שבתוכה הם פועלים. זו הסיבה שבעטיה שינוי השיטה והכללים שבתוכם פועלים אנשים פוליטיים הוא רווי סכנות, כפי שהסיקו נכונה עמיתנו ההולנדים מניסיונו הכושל בשינוי השיטה. עצם שינוי הכללים מבטיח שפוליטיקאים מנוסים ימצאו עצמם הרבה פחות יעילים ובעלי יכולת בעודם מסתגלים לכללים חדשים.

האירוניה היא כמובן, שיש מי שמאשימים את כשלון שינוי שיטת הממשל בכך שבתקופה שבה השינוי התקיים פעלו בתוכה פוליטיקאים "לא מנוסים". ההיפך הוא הנכון, עצם היות הפוליטיקאים לא מנוסים הייתה תוצאה ישירה של השינוי שהפך אותם לכאלה. בהינתן האתגרים האדירים העומדים לפתחה של מדינת ישראל תמיד, שינוי השיטה והכללים הוא מהלך בלתי

אחראי. הוא יהפוך את כל העוסקים בתחום הפוליטי לחובבנים, כשחובבנות בפוליטיקה היא לא דבר שישראל יכולה להרשות לעצמה.



היפוכונדרים אינם אוהבים שהרופאים שלהם אומרים שאין להם שום דבר רציני המחייב ניתוח דחוף. אך לרופאים רציניים אין ברירה אלא לומר להם זאת (גם אם בעדינות) ולהבטיח שלא יישלחו לניתוח מיותר, על אף שהם דורשים זאת במפגיע. המידע והנתונים שהובאו וההתייחסות לכל אחת מהטענות המקובלות המועלות כנגד שיטת המשטר הישראלית עד כה צריכים לפחות לערער את ביטחונם של אזרחים רבים המשוכנעים בצורך בשינוי שיטת הממשל. יש מקום לכל הפחות לפקוח את העיניים לאפשרות שגם אם שיטת הממשל הישראלית אינה נעדרת בעיות, הן אינן גדולות יותר או גרועות יותר מאלה של שיטות אחרות בדמוקרטיות. אבל ניכר כי גם אם חלק מהקוראים מתחילים להשתכנע שהשיטה הישראלית אינה גרועה מאחרות, יש עדיין מי שאינם יכולים להתגבר על הפיתוי לנסות לשפר אותה ואף מאמינים שבידיהם הפתרון להפוך אותה לטובה מכל האחרות. עבורם נכתב הפרק הבא העוסק בפתרונות המקודמים בידי אלה המאמינים שבידיהם המענה לצרותנו.

— |

| —

— |

| —

חלק שני

הפתרונות

(או מדוע כולם חושבים
שהם יכולים לתקן את השיטה)

— |

| —

— |

| —

תפריט האפשרויות לשינוי שיטת ממשל במשטר דמוקרטי הוא בסך הכול מוגבל. אלא אם כן מוכנים לשקול אפשרויות רדיקליות ממש כגון דמוקרטיה ישירה באמצעות רשתות חברתיות – רעיונות המסתובבים במעגלים מסוימים ועשויים להשפיע בעתיד הרחוק – יש מספר מוגבל של מרכיבים שבאמצעותם אפשר לתכנן שינוי שיטת ממשל בדמוקרטיה. ארגון "בית החירות" מעריך שרק 87 מדינות יכולות להיחשב דמוקרטיות חופשיות. כל ה-87 מתאפיינות בצירוף כמה ממרכיבי היסוד הממשליים הבאים:

- משטר פרלמנטרי או נשיאותי
- אחד או שני בתי נבחרים
- מספר אזורי בחירה או אזור אחד
- מדינה פדרלית או אחודה
- אחוזי חסימה שונים
- בחירה יחסית או ה"מנצח לוקח את הכול" או מרוץ דו-שלבי בין שני מובילים
- בחירה ישירה למועמדים או לרשימות מפלגתיות
- משך שנות הכהונה
- מגבלות על סבבי כהונה
- מימון בחירות ציבורי או פרטי

בין אם הדמוקרטיה הללו בנויות כמלוכות חוקתיות או רפובליקות אין לכך חשיבות. הולנר היא מלוכה עם מלכה בתפקיד סמלי כראש המדינה ושני בתי פרלמנט, ולישראל יש נשיא בתפקיד סמלי כראש המדינה ובית נבחרים אחד, אבל שיטות הממשל שלהן פחות או יותר זהות. מנקודת מבט זו, מגוון שיטות הממשל האפשריות הוא תוצאה של שינויים במרכיבים המתוארים לעיל. בכל אחד מהמרכיבים הללו האפשרויות הן מוגבלות אבל ברור שהצירוף של כל האפשרויות הללו מייצר מגוון רחוב של מערכות ממשל שונות. אבל בסופו של דבר תפריט המרכיבים הוא מוגבל ואף אחד מהשינויים במרכיבים אלה אינו ניטרלי ואינו נעדר בעיות. הפרמטרים האלה הם בסך הכול אמצעים טכניים כדי להשיג מגוון מטרות, שחלקן סותרות כגון ייצוגיות, יעילות ויציבות.

בפרקים הבאים אבחן את ההצעות השונות לשינוי שיטת ממשל בהתאם לפרמטרים אלה ועל בסיס השוואה לשיטות קיימות במדינות קיימות. יש צורך לעשות זאת באופן שיטתי כדי לפעול כנגד ההטיה המקובלת שתוארה כבר להשוות בין הבעיות במערכת הקיימת עם היתרונות של מערכת מדומיינת חדשה. בפרקים אלה נאיר את הבעיות הקיימות במערכות אחרות ובשינויים המוצעים, וזאת במטרה שאזרחים משכילים יוכלו להחליט האם הם באמת רוצים להחליף את הבעיות של השיטה הישראלית בבעיותיה של שיטה אחרת.

פרק שביעי

פתרון מספר 1: משטר נשיאותי

מתוך 23 המדינות שהיו דמוקרטיות רציפות מאז תום מלחמת העולם השנייה, רק לשלוש יש משטר נשיאותי ורק לאחת משטר נשיאותי מובהק – ארה"ב. קוסטה ריקה, שלה משטר נשיאותי מעורב, היא מדינה חריגה ביותר שבה בנוסף על הנשיא יש פרלמנט הנבחר בשיטת הבחירות היחסית למפלגות, שני סגני נשיא, והיא גם מדינה ללא צבא, ואוכלוסייה פחות או יותר הומוגנית. השיטה הצרפתית היא מערכת מורכבת של משטר נשיאותי ופרלמנטרי ונמצאת בקטגוריה בפני עצמה.

רבים מאלה המבקשים לשנות את השיטה מעוניינים לראות משטר נשיאותי עם נשיא ביצועי חזק שיחליף את הנשיאות הסמלית הקיימת בישראל והמקובלת גם במשטרים פרלמנטריים אחרים. הם מאוהבים ברעיון של נשיא "ביצועי" ורשות מבצעת חזקה שיוכלו "סוף סוף לעשות משהו" בצו נשיאותי ללא הדיונים המשמימים והמטרידים בכנסת, שלא לדבר על ההצבעות. מובן ששיטות משטר כאלה קיימות. מדובר במשטרים עריצים לא דמוקרטיים האופייניים לעולם השלישי. פוטין, מבראק, אסד וצ'אבז הם נשיאים או היו נשיאים. פרו, ויטנאם, סודן, איראן, האיטי, ניגריה וחוף השנהב הם מדינות אופייניות למשטרים שיש בראשן נשיאים ביצועיים ולא טקסיים.

מובן שמצדדי שינוי השיטה מיד טוענים שהם מעוניינים לייבא לישראל את השיטה הנשיאותית האמריקנית – היחידה הרלבנטית לדמוקרטיה. אבל כאן המקום להעמיק במה שמכונה "חולשת הנשיאות האמריקנית". נתקלתי במונח זה בלימודי בארה"ב בקורס אותו לימד מי שהיה בעבר איש ממשל בכיר. הוא חשף בפנינו נקודה מרתקת: שמאחורי הסממנים של עוצמה אדירה כמטוס אייר פורס 1, הנשיאות האמריקנית היא מוסד חלש, ומתוכננת כך שתהיה חלשה, במיוחד בכל מה שנוגע למדיניות פנים. תוך שימוש באינספור דוגמאות ומקרים היסטוריים, המרצה הדגים את הפער האדיר שבין הדימוי של הנשיא האמריקני כמלך בן זמננו לבין המציאות רוויית המכשולים אותם עליו לעבור כדי להביא ליישום מדיניותו. הוא הראה שלאורך ההיסטוריה האמריקנית רפורמות משמעותיות בתחומי פנים היו תוצאות של נסיבות חריגות שנוצרו בדרך כלל בעקבות משברים קשים. רק אחת לשלושים שנה לערך נוצרו נסיבות שאפשרו להעביר שינויי עומק כגון הניו-דיל של רוזבלט, החברה הגדולה של ג'ונסון וביטוח בריאות לכול של אובמה. יותר מכך, ללא נסיבות חריגות ומשבריות אלה, במשך שתי כהונות נשיא יכול לצפות לכל היותר להעביר שתי חקיקות משמעותיות. בפועל, הנשיאות האמריקנית כל כך מוגבלת שהנשיא טרומן השווה את הבית הלבן לבית כלא.

תומכי אימוץ המשטר הנשיאותי בישראל גם טוענים לחשוב שהעובדה שיש בארה"ב שתי מפלגות מבטיחה משילות גבוהה ותהליך יעיל ופשוט של ביצוע החלטות ממשלה. רבים מהם אינם מבינים שכאשר נשיא אמריקני נדרש להעביר חקיקה הוא לא יכול להסתפק בהגעה להסכמה עם מפלגה אחת או שתיים, אלא עליו לנהל משא ומתן עם 535 מפלגות נפרדות – 435 חברי בית הנבחרים

ומאה סנאטורים – שהם לכל עניין ודבר מפלגות נפרדות עם סדר יום נפרד, ופעמים רבות מקומי. בהשוואה לכך, המשא ומתן הקואליציוני הוא מודל של אלגנטיות ופשטות. יש גם מי שמתפעלים מהרעיון של צו נשיאותי והפשטות שבה הנשיא חותם בהינף קולמוס בטקס מרשים בחדר הסגלגל על צו נשיאותי למימוש הבטחת בחירות כגון סגירת מחנה ההסגר במפרץ גואנטנמו. העובדה שארבע שנים לאחר מכן מחנה ההסגר עדיין פתוח ודבר לא השתנה נעלמת מעיני רובם. עבור רוב הישראלים החווים את הנשיאות האמריקנית באמצעות הדימויים שלה בזירה הבין-לאומית, הרעיון שהנשיאות האמריקנית היא במהותה ובתכונה חלשה, הוא כמעט בלתי נתפס. הישראלים מתקשים לקבל את העובדה האירונית כי בהחלט ייתכן שלנשיא ארה"ב יש השפעה גדולה יותר על חייהם-שלהם מאשר על חייהם של אזרחי ארה"ב.

ניתוח זה של חולשת הנשיאות האמריקנית נתמך כמובן בדברי מנסחי החוקה האמריקנית. הדיון הציבורי סביב ניסוח החוקה האמריקנית הראה עד כמה החולשה של הנשיאות האמריקנית – וחוסר היעילות או "המשילות" של הממשל האמריקני בכלל – אינה תאונה היסטורית, אלא תוצאה של תכנון מודע. האבות המייסדים של ארה"ב חששו עמוקות הן מעריצותו של מלך והן מעריצותו של ההמון והרוב ועל כן היו מחויבים עמוקות לכך שהממשל הפדרלי המרכזי של ארה"ב יהיה מוגבל מאוד בעוצמתו ובסמכויותיו ויוכל למשול רק במינימום הנדרש. ציטוטים אחדים של תומאס ג'פרסון מספקים דוגמה לרוח שנשבה בעת ניסוח החוקה:

"הניסיון מוכיח, שגם בשיטות המשטר הטובות ביותר, אלה שקיבלו כוח רב הפכו אותו בתהליך איטי לעריצות."

"אני מודה שאינני ידיד לממשלה פעילה. היא תמיד מביאה לדיכוי."

"אני צופה אושר לאמריקנים בעתיד אם הם יצליחו למנוע מהממשלה לבזבז את תוצרי עמלם תחת התואנה שהיא דואגת להם."

"הקריאה שלי את ההיסטוריה משכנעת אותי שרוב הממשלים הרעים הם תוצאה של יותר מדי ממשלה."

בתפיסתם של האבות המייסדים, עוצמה ממשלתית – במיוחד בממשלה מרכזית, מה שהיום היו מכנים אולי "משילות" – היא האויב הגדול ביותר של העם ושל חירות האדם. בציטוט המיוחס לג'פרסון, "הממשלה הטובה ביותר היא זו המושלת הכי מעט." זהו הדי.אן.איי האידיאולוגי והפוליטי של ארה"ב במשך כל שנותיה.

האבות המייסדים לא ביקשו רק ממשלה המושלת מעט, אלא גם עסקו רבות בדרכים להגביל את כוחה באמצעות הרשויות המחוקקת והשופטת. המטרה של החוקה האמריקנית הייתה לאפשר משילות מינימלית לממשלה הפדרלית, אבל בוודאי לא להפוך את עבודת הממשלה לקלה, יעילה או מהירה. מנסחי החוקה עשו כל מאמץ ליצור מערכת פוליטית יציבה שמחיר יציבותה הוא הגבלות משמעותיות על כוחה. המשטר האמריקני הוא תוצר של פשרה בין אלה שראו בממשלה רע הכרחי, הנדרש להגן על זכויות האזרח, לבין אלה שראו בממשלה אויב של חירויות האזרח, אבל איש מהאבות המייסדים לא ראה בממשלה מרכזית וריכוזית או במשילות גבוהה אידיאל שיש לשאוף אליו.

בסדרת שיטת המשטר האמריקנית, שכה רבים ממבקשי שינוי השיטה מעוניינים לייבא אותה, סובלת ממרכיבים שנראים בעייתיים בהקשרים אחרים. הסנאט למשל במהותו הוא גוף לא ייצוגי הנותן לכל מדינה משקל שווה של שני סנאטורים, בין אם חיים בה 30 מיליון אזרחים או מיליון אזרחים בלבד. שלוש פעמים בהיסטוריה האמריקנית חבר האלקטורים הביא לכך שרוב הציבור לא קיבל את הנשיא שבחר. הכהונה בת השנתיים של חברי בית הנבחרים מבטיחה שחברי בית הנבחרים נדרשים להעביר יותר ממחצית זמן כהונתם במערכות בחירות וגיוס כספים, במקום לעסוק במהות עבודתם, והזכות החוקתית לפנות לממשל ולקונגרס הביאה ליצירת אוליגרכיה של שדלנים המשפיעים על סדר היום, החוקים וההחלטות.

ציבור הבוחרים האמריקני סולד מממשלתו ונבחריו לא פחות מהציבור הישראלי אם לא יותר. רק כחמישים אחוזים מהמצביעים בארה"ב מצביעים בבחירות לנשיאות ורק כשלושים אחוזים בבחירות אמצע הכהונה לקונגרס (וזה כשהם יכולים להצביע מחו"ל, מרחוק, או לפני התאריך הקובע), בהשוואה לכמעט 80% בישראל (אחוזי ההשתתפות בבחירות של ישראלים הנמצאים בארץ ביום הבחירות היו קרובים לשמונים אחוזים במשך עשורים רבים, אך לאחר נסיון הנפל לשינוי השיטה והעלייה בתדירות מערכות הבחירות, האחוזים ירדו לסביבות ה-65%).

התמיכה שהציבור האמריקני נותן לקונגרס נמצאת מתחת לשלושים אחוזים במשך שנים כשהתמיכה בכנסת נמצאת במגמת עלייה ואף עלתה על חמישים אחוזים בפרסומים אחרונים. השיטה האמריקנית רחוקה מלהיות מושלמת, כמו כל שיטה שתוכננה על ידי בני אדם, אבל בראייה היסטורית היא אינה גרועה במיוחד.

חשוב מכך, למרות הביקורת העמוקה שלהם, אזרחי ארה"ב רגילים לשיטה, רואים בה מרכיב מרכזי בזהותם וכל הצעה לשינוי יסודי בשיטה לא תזכה לתמיכה. גם לישראל שיטה לא מושלמת וגם היא לא גרועה במיוחד בראייה היסטורית.

שינוי שיטת המשטר בישראל לשיטה נשיאותית, שיש בה איזונים ובלמים ומגבלות כבדות על הממשל הדומים לאלה הקיימים בארה"ב, לא יפתור את הבעיות המטרידות את מצדדי החלפת השיטה. שינוי זה אף עלול לפגוע קשות ביכולתה של הממשלה לקדם חקיקה, בוודאי אם הפרלמנט יישלט על ידי מפלגה או מפלגות המתנגדות לנשיא. בשיטה פרלמנטרית הממשלה היא חלק מהפרלמנט ונשענת על רוב קואליציוני או פרלמנטרי וכך מסוגלת לממש את מדיניותה באמצעות חקיקה. שיטה נשיאותית שתבטיח לנשיא רוב בפרלמנט תהיה בפועל עריצות ולא תוכל עוד להיחשב דמוקרטית. זו הסיבה לכך שבשיטות משטר נשיאותיות גלשו לדיקטטורות יותר מאשר בשיטות פרלמנטריות. שיטת המשטר הנשיאותית היחידה שלא גלשה לעריצות, אם כי התמודדה עם מלחמת אזרחים אכזרית, היא זו של ארה"ב (צרפת וקוסטה ריקה הן שיטות מעורבות) ואי אפשר לייחס חסינות זו לשיטה האמריקנית עצמה אלא לאזרחי ארה"ב, לשיטה הפדרלית, ולאיינסטינקט שלהם לחירות, שעליו נבנתה מדינתם.

מדוע בכלל יש אצלנו כזו כמיהה לרשות מבצעת חזקה או לנשיא חזק? רצונם של אזרחים כי דברים ייעשו מבלי כל הדיונים המייגעים האלה בפרלמנטים וכל המגבלות המעצבנות הוא ברור. אלא שהם אינם רוצים כמובן כי דברים ייעשו כשמדובר בתחומים הפוגעים בהם או כשאין להם שום דרך לפעול כנגדם. האמת היא

שרוב בני האדם חושבים שהם מעוניינים במנהיגות חזקה עד שהם באמת מקבלים מנהיגות כזו. הניסיון לחקות שיטת ממשל זרה מבלי להבין כיצד הייבוא שלה להקשר חברתי, פוליטי ותרבותי אחר יכול להביא לעיוותה ולתוצאות בלתי מתוכננות הוא מסוכן ביותר. למשל, מקס ובר, הסוציולוג והפילוסוף הגרמני חשב שהוא מבין את השיטה האמריקנית והפך לאחד התומכים הגדולים ביותר של נשיא נבחר בגרמניה כמשקל-נגד לעוצמתה של הביורוקרטיה הגרמנית. בהקשר זה הוא הגן על תקנות החירום של הנשיאות שהיו לסעיף 48 בחוקתה של רפובליקת ויימאר. סעיף זה שימש מאוחר יותר את אדולף היטלר כדי לחתור תחת החוקה ולבצר את שלטונו באמצעות צווים, לדכא את האופוזיציה ולהפוך לדיקטטור.

פרק שמיני

פתרון מספר 2: בחירות אזוריות

מצדדי שינוי שיטת הממשל, ובמיוחד אזרחים שעלו מארה"ב מסבירים שבארה"ב לכל אזרח יש "את חבר הקונגרס שלו", ומציגים זאת כדבר שיש לשאוף אליו. מובן שעולה מיד השאלה, האם חבר קונגרס הנשען על מכונה מפלגתית משומנת כדי להיבחר, נדרש לקיים מערכת בחירות מתמשכת, לגייס כספי עתק ולספק שדלנים הוא באמת "חבר הקונגרס שלו". דבר זה נכון גם בשיטה הבריטית שבה המפלגות העיקריות דואגות למצב את המועמדים שהן רוצות ביקרם ב"אזורי בחירה בטוחים", שם קיימת נטייה להצביע למפלגה מסוימת ללא קשר למי המועמד, ובכך בעצם פועלות באופן שאינו שונה ממפלגות המכילות רשימה.

הן השיטה האמריקנית והן השיטה הבריטית עומדות בצד אחד של מנעד האפשרויות של בחירות אזוריות. הן פועלות לפי מודל שבו "המנצח לוקח את הכל", כלומר מכל אזור בחירה נשלח מועמד אחד בלבד, ואף לא נדרש לו רוב. זו הצורה הטהורה ביותר של בחירות אזוריות, שבה באופן סמלי לכל אזרח יש נציג בפרלמנט שנבחר על ידו באופן ישיר. אבל בחירות אזוריות גם יכולות להתקיים כך שבכל אזור מתקיימות בחירות יחסיות בין

רשימות, וכל אזור שולח לפרלמנט מספר נציגים כאשר החלוקה בין מספר הנציגים תלויה במספר הקולות שקיבלה כל רשימה באזור. מדובר בעצם ב"שכפול" של הבחירות הישראליות הארציות למספר אזוריים. זהו המודל המקובל בחלק גדול ממדינות אירופה. אימוץ המודלים האמריקני והבריטי יהווה שינוי עמוק לשיטת הממשל הישראלית, בעוד ששיטת הבחירות היחסית לפי אזור תהיה בפועל לא שונה במהותה מהעלאת אחוז החסימה, ביחס ישיר למספר אזורי הבחירה שיוצרו. אפשר גם לשלב כל אחד מהמודלים האלה עם הבחירה היחסית הארצית כשחלק מהמושבים בפרלמנט נבחרים באופן ארצי וחלק באופן אזורי.

כששוקלים הכנסת בחירות אזוריות לישראל, המשמעות בפועל היא צמצום במגוון הייצוגיות, בתמורה לחיזוק הקשר הישיר שבין הבוחרים ובין הנבחרים. בשיטות הבריטית והאמריקנית המגוון נוטה להצטמצם לעבר שתי מפלגות (ולעתים נדירות מאוד למפלגה שלישית), וברוב המדינות האירופיות לארבע עד שש. יש לשקול בכובד ראש האם זהו הדבר הנכון לישראל. הצמצום בייצוגיות המפלגות יכול להתאים למדינות סקנדינביה שהן מהמדינות ההומוגניות בעולם ולא בהכרח לישראל שהיא מהמדינות המגוונות ביותר בעולם, בוודאי ביחס לגודל אוכלוסייתה, כמעט בכל היבט שהוא. ואפילו מדינה הומוגנית כדנמרק בחרה להוריד את מספר האזורים מ-17 ל-10 כדי להגדיל את רמת הייצוגיות והמגוון. הסיבה להוריד את מגוון הייצוגיות אמורה להיות קבלת תמורה בדמות נבחרים שהם קרובים יותר לציבור בוחרים. באופן סמלי ברור שזו התוצאה של בחירות אזוריות, אף שככל שמדובר בשיטות יחסיות על

בסיס רשימות, ההיבט הסמלי פחות חזק. אבל כפי שהדיון על אחריותות הראה, יש סיבות רציניות לשקול האם זה נכון באופן מעשי.

אין שום עדות לכך שבחירות אזוריות מייצרות רמת אמון גבוהה יותר בנבחר הציבור ובשיטה פוליטית, מאשר בחירות ארציות יחסיות, ובמקרים מסוימים אולי להיפך. המבחר המוגבל של אפשרויות מוביל לתחושת ניכור וחוסר השפעה על התוצאה ויש הטוענים שהיא אף אחראית בחלקה לאחוזי ההצבעה הנמוך בבחירות בארה"ב. הסיבה היא שעסקת החילופין הזו של ויתור על ייצוגיות גבוהה בפרלמנט תמורת קשר ישיר יותר עם נבחר הציבור אינה מובנת מאליה ואינה בהכרח חיובית עבור כל אזור. למשל, אזור ערבי החי בכל מקום בישראל יכול להעדיף את הבחירה בין כמה מפלגות ערביות השונות מאוד זו מזו, בעוד שאם הוא יחיה באזור בחירה בו לא ייבחר אף נציג ערבי, תחושת הקרבה לנבחר הציבור לא תפצה אותו על כך. הבוחרים הבריטים מתלוננים על כך שבשיטה שלהם הם מוצאים עצמם לא מיוצגים באמת על ידי המבחר המצומצם בכל אזור. ברמה הלאומית השיטה הבריטית גם מביאה לעתים לתוצאות שבהן מפלגה עלולה לקבל את הרוב בפרלמנט בעוד שאין לה את הרוב בקרב הבוחרים. לחילופין, מפלגות קטנות יותר שיש להן תמיכה ציבורית רחבה של כעשרה או 15% אפילו אינן זוכות כלל לייצוג בפרלמנט.

המשמעות של צמצום מגוון הייצוגיות, והסף הגבוה שבחירות אזוריות מעמידות בפני כניסת מפלגות חדשות היא שפרלמנטים משקפים שינויים בחברה באופן איטי יותר. כתוצאה מכך למשל מהגרים חדשים או רעיונות חדשים יכולים להגיע לייצוג בפרלמנט

רק לאחר תקופות זמן ממושכות. ישראל, בהיותה מדינת מהגרים וחברה בשינוי מתמיד נשענה לאורך כל שנותיה על השיטה היחסית הארצית כדי לאפשר כניסה מהירה יותר לתוך החברה. פעמים רבות עולים מצאו עצמם מגיעים לעמדות ייצוג בפוליטיקה הרבה לפני שהגיעו לעמדות משמעותיות בתחומים אחרים בחברה. האטת תהליך זה בהקשר הישראלי לא תהיה ללא מחיר.

בחירות אזוריות גם עלולות ליצור תופעה של קביעת גבולות האזור באופן שמבטיח יתרון מובהק למפלגה או למועמד מסוג מסוים ומקבע את היתרון הזה לתקופות ארוכות. כלומר, בפועל אלה הנבחרים הבוחרים את בוחריהם, ולא להיפך, תופעה שהפכה להיות אחת הרעות החולות של השיטה האזורית האמריקנית. המשמעות היא שאלא אם כן חבר קונגרס פורש או מת, בחירתו מחדש כמעט ודאית. בחינה של הצורות המוזרות של אזורי בחירה רבים בארה"ב מוכיחה עד כמה תהליך קביעת האזורים עובר מניפולציה כדי להשיג תוצאות רצויות. תופעה זו גם נוטה להקשות על מיעוטים וקבוצות חדשות להתקדם ותורמת לניכור של הבוחרים מנבחריהם בשל התחושה שהתוצאות ממילא נקבעות מראש.

השיטה האזורית גם מעודדת חקיקה מוטה לעבר אינטרסים מקומיים. במדינות עם בחירות אזוריות, ידועות תופעות של יוזמות חקיקה לטובת אזור אחד, או לחילופין יוזמות חקיקה שאמורות לשרת את הציבור בכלל, אך בתוך הפרלמנט עוברות תהליך המבטיח שהן משרתות שלל אינטרסים מקומיים. בארה"ב מכונים חוקים אלה "חוקי עץ חג המולד" כיוון שכל חבר קונגרס מוסיף לעץ האשוח של החוק "קישוט" משלו המבטיח את מימוש האינטרסים של האזור ממנו הוא בא. תופעה זו נתמכת על ידי מסורת פוליטית של "שמור

לי ואשמור לך" לפיה חברי קונגרס תומכים במימוש אינטרסים מקומיים של חבר קונגרס אחד תמורת תמיכה דומה בכיוון הפוך. בארה"ב תופעה זו הולכת ומחריפה מקונגרס לקונגרס ומקשה על מימוש אחריות תקציבית, שלא לדבר על הקו הדק מאוד המפריד בין תופעות אלה לבין שחיתות ממוסדת.

בהינתן המאפיינים האלה של שיטות בחירה אזוריות, המעבר לשיטה כזו בישראל צריך לקחת בחשבון את ההקשר הגיאוגרפי הישראלי. בפגישה בניו-דלהי עם קולגות הודים השיחה נדרה, כפי שהיא נוטה פעמים רבות בין פוליטיקאים, לשיטת הממשל. כשצינתי שבשיטה הישראלית ישראל היא אזור בחירה אחד, עמיתי ההודים הגיבו בתדהמה. נאלצתי להזכיר להם שבשארל ישנם פחות משמונה מיליון תושבים על שטח של כ-20,000 ק"מ רבועים. חברי הפרלמנט ההודים פרצו בצחוק וציננו שישראל היא בקושי תת-אזור בחירה בניו-דלהי. בחירות אזוריות יכולות להיות מוצדקות גם במדינות גדולות מבחינת השטח שלהם שיש בהן הבדלים משמעותיים בין אזורים. למשל, מדינות סקנדינביה שלהן אוכלוסיות בסדר גודל דומה לישראל, הן הרבה יותר גדולות בשטח, וגם נהנות מאוכלוסייה הומוגנית במיוחד. השטח של ישראל, וזאת עוד מבלי להתייחס לשאלה העדינה של גבולותיה "המטושטשים" של המדינה, מעלה סימן שאלה אמיתי האם רצוי שאינטרסים מקומיים ישלטו בסדר היום של הכנסת.

לבסוף, הצעות לשיטת ממשל אזורית צריכות להיבחן בהקשר של עצם הצורך לבצע מעבר מהשיטה הנוכחית של אזור בחירה ארצי אחד לכמה אזורי בחירה. לא מספיק לטעון שיש יתרונות לשיטה האזורית על פני השיטה הקיימת, טענה שאין לה על מה להתבסס,

אלא יש לקחת בחשבון את "עלויות המעבר". הרי בעת המעבר לשיטה החדשה יהיה באחריות הכנסת המחליטה על שינוי השיטה לקבוע את אזורי הבחירה והאופן שבו ייקבעו אזורי הבחירה בעתיד. לפיכך, הכנסת המחליטה על השינוי תהיה בעמדת כוח לקבוע את אזורי הבחירה באופן שישפיע על התוצאות לדור. המשמעות היא שבתהליך המעבר עצמו, לחברי הכנסת שיחליטו על שינוי השיטה יינתן כוח נדיר לעצב את הכנסות בעתיד, או לכל הפחות להשפיע מהותית על הרכבן, בוודאי על רקע הירידה הצפויה בתחלופת הנבחרים. מובן שמצדדי שינוי שיטת הממשל לשיטה אזורית יכולים לבנות על קיומה של כנסת המורכבת ממלאכים חסרי פניות, אבל כשבוחנים בפועל הצעות לשינוי שיטות ממשל ואת עלויות המעבר הגבוהות שהן גובות, יש לבחון את הפוליטיקה כפי שהיא, ולא כפי שמדמיינים אותה בכמה מכוני מחקר.

פרק תשיעי

פתרון מספר 3: העלאת אחוז החסימה או שינויים "קטנים" אחרים

אחת המטרות של מצדדי שינוי שיטת ממשל נוטה להיות השאיפה לנטרל קבוצות מיעוט באוכלוסייה שלהן השפעה עודפת על המערכת הפוליטית. אבל קבוצות מיעוט אינן נעלמות כשמשנים את השיטה – הן מוצאות אפיקי השפעה אחרים שעלולים להיות פחות שקופים ואף מסוכנים. דוגמה בולטת היא דרכו של משה פייגלין בליכוד. פייגלין הבין שסיכוייו להשפיע על סדר היום בישראל באמצעות מפלגת ימין קיצוני כגון "האיחוד הלאומי" נמוכים ביותר. לא רק שיש צורך בכ-70,000 בוחרים לכל הפחות כדי לעבור את אחוז החסימה, אלא שקואליציות, גם מהימין, מעדיפות להשאיר מפלגה שכזו מחוץ לקואליציה. הוא הבין שבעזרת מספר יותר נמוך של פעילים, כ-10,000, הוא יכול להגיע להשפעה יותר גדולה על ידי פעולה בתוך מפלגת הליכוד כמפלגת שלטון. הוא צדק. החטיבה היהודית היא אחד הגורמים המשפיעים ביותר על קביעת רשימת הליכוד לכנסת. גם אם פייגלין עצמו נדחק ממקום ריאלי לכנסת ה-18 בשל משחקים תקנוניים, הוא הצליח להשפיע על בחירתם של חברי כנסת רבים והעניק לליכוד צביון ימני חזק ביותר. ככל ששינויים לשיטה

הישראלית יקשו על מפלגות קטנות המייצגות קבוצות מיעוט או דעות מיעוט להתארגן, להיכנס לכנסת ולהשפיע, כך אותן קבוצות יתאגדו לפעול בתוך המפלגות הגדולות כדי להשפיע על סדר יומן, ויקצינו אותו.

מצדדי שינוי השיטה המבקשים להיפטר ממפלגות ערביות וחרדיות קטנות צריכים לחשוב שוב, האם הם אכן רוצים בכך. למשל במקרה בו הערבים או החרדים יגלו שהם אינם זוכים כלל לייצוג בכנסת, ייצוגם יבוא לידי ביטוי מחוץ לכנסת, עם כל המשמעויות לכך מבחינת התפרצויות אלימות אפשריות. טורקיה לדוגמה העלתה את אחוז החסימה לעשרה אחוזים (הגבוה בעולם) כדי למנוע ממפלגות כורדיות הדורשות אוטונומיה או עצמאות כורדית לזכות לייצוג. המשמעות של אחוז חסימה זה היא אלימות וטרור מתמשכים מול המיעוט הכורדי, שלא לדבר על העיוות של תוצאות הבחירה שהביא לכך שמפלגתו של ארדואן זכתה ברוב מוחלט בפרלמנט על אף שהייתה לה תמיכה של רק שליש בציבור, מה שאפשר לו לפעול מתוך המערכת לייצוב שלטונו. אפשרות אחרת שעלולה להיווצר היא שהמפלגות הערביות למשל יחליטו להתאחד לרשימה ערבית אחת שבאופן טבעי תדגיש בעיקר את ערביותה מול הרוב היהודי, מאחר שלא יהיה לה צורך להדגיש את ההבדלים בינה לבין מפלגות ערביות אחרות. אחת התוצאות שעלולות להיווצר שהיא שבמקום עשרה חברי כנסת ערבים עם מגוון רקעים ודעות ומחלוקות פנימיות, תקום מפלגה ערבית אחת שאף תזכה לתמיכה גדולה יותר של כ-15–20 חברי כנסת ותתאפיין בעיקר בסדר יום לעומתי מול הרוב היהודי. דבר דומה יכול להתרחש אצל החרדים מול החילונים. אינטרסים של קבוצות מיעוט פועלים כמו מים – הם מחפשים כל העת את המוצא לזרום. מחסום בכיוון אחד

רק יוביל אותם לכיוונים אחרים, לעתים פחות שקופים, ובהיעדר מוצא לכנסת – לאלימות ברחובות.

בהינתן התוצאות בכנסת האחרונה, אפשר לשקול עלייה הדרגתית של אחוז החסימה מ-2% ל-3% ובעתיד אולי אף באחוז נוסף, אבל יש לזכור כי ככל הנראה הדבר היה מביא לביטולה של מפלגה אחת או שתיים בשוליים לכל היותר, כשייתכן שגם לכך היה מחיר, למשל בדמות העברת מנדט אחד או שניים בין הגושים. בתקופות שבהן הכנסת מתחלקת באופן שווה בין הגושים ועל סדר היום עומדים נושאים כבדים במחלוקת, כפי שהיה למשל בעת ממשלת רבין, לכל אחוז שכזה יכולות להיות משמעויות מרחיקות לכת. חשוב שאלה המקדמים גם מה שנדמה בעיניהם שינוי "קטנטן" לאחוז החסימה יכירו שגם צעד כזה אינו נעדר מחיר.

הצעה אחרת שעלתה בקרב מצדדי שינוי השיטה היא להעלות את מספר חברי הכנסת מ-120 ל-180. שינוי זה ימצב את ישראל סביב היחס המקובל במדינות אירופה בין נבחר ציבור לגודל האוכלוסייה. בכנסת ישראל היו 120 חברי כנסת כשחיו בה מיליון איש ויש לה 120 חברי כנסת כשאוכלוסייתה מתקרבת לשמונה מיליון. הגדלת מספר חברי הכנסת יכולה להגביר את השפעת הכנסת, ובעיקר לחזק את פעילות הפיקוח על הממשלה. במצב הקיים נוכחותם של חברי כנסת בוועדות היא נמוכה ביותר, וזאת לא בשל היותם לפי הדימוי "אוסף של בטלנים", אלא כיוון שמספר חברי הכנסת שאינם חברי ממשלה, במיוחד בממשלה גדולה, מצומצם אף יותר מ-120, יש יותר ועדות, הנפגשות בתדירות גבוהה יותר, והן עוסקות בנושאים ברמת מורכבות הולכת וגדלה, כך שגם תחומי הפעילות של חברי הכנסת הלכו והתרחבו במשך

השנים. אפשר לכן לבחון הגבלה על מספר הוועדות עליהן יכול להימנות חבר הכנסת לאחת או שתיים לכל היותר, ולחייב לנוכחות מינימלית באמצעות קנסות והגבלות אתיות את כל אלה שאינם עומדים בכך. אך דבר זה לא יוכל לקרות ללא צמצום משמעותי במספר הוועדות והגברת העומס על כל ועדה.

אבל גם לשינוי כזה יש מחיר. הגדלה משמעותית של מספר חברי הכנסת יכולה לפגוע ביכולתה של הממשלה לפעול. כשחלק משמעותי מחברי הכנסת הם חברי ממשלה, הממשלה יכולה לסמוך על כך שתהיה לה תמיכה לחקיקה ממשלתית. הדבר מקל על פעילותה. הגדלת מספר חברי הכנסת מצמצמת את חלקה של הממשלה – בהנחה שאין עניין לעודד ממשלה עוד יותר גדולה. למשל בכנסת ה-18, משמעות הגדלת המספר הייתה ירידה בחלקה של הממשלה מכ-30 אחוזים בכנסת ל-20 אחוזים. כדי לזכות בתמיכת הכנסת לחקיקה ממשלתית הממשלה הייתה צריכה להתמודד עם התנגדותם של מספר גדול יותר של חברי כנסת, הייתה נדרשת "לשכנע" יותר חברי כנסת בשלל דרכים, וכל יתרון אחר שניתן לממשלה כדי להגדיל את "משילותה" היה מתנפץ מול השינוי הזה. תיאור המחיר של הצעה זו דומה למשמעות שתהיה להגבלה על מספר השרים וסגני השרים בממשלה. הצעה זו כמובן תבטיח ממשלה קטנה יותר, אבל היא גם תקשה על הממשלה למשול, וגם תתרום להגברת אי-היציבות הקואליציונית. זו כמובן הצעה ראויה, אבל כמו הגדלת מספר חברי הכנסת השפעתה אינה רק בכיוון אחד.

רעיון אחר שעלה במשך השנים הוא "החוק הנורווגי" – כלומר חוק שיחייב שרים לפרוש מהכנסת ולאפשר לבא בתור ברשימת

המפלגה להיות לחבר כנסת. יתרונותיה של ההצעה שהיא מאפשרת לשרים להקדיש את זמנם לעבודת המשרד והממשלה ולחברי הכנסת הנכנסים במקומם להקדיש עצמם לעבודת הכנסת, ובכך לכאורה להגדיל את יעילות עבודת הממשלה והכנסת.

הצעה זו מחזקת גם את הפרדת הרשויות, אף שכל המשטרים הפרלמנטריים מתאפיינים בכך שהממשלה מושלת בתמיכת הפרלמנט. אבל כמובן, כמו במקרה של ההצעה להגדיל את מספר חברי הכנסת, הדבר יפגע ביכולתה של הממשלה להעביר חקיקה ממשלתית בכנסת, כיוון שלממשלה לא יהיו "אצבעות" בכנסת, ולחברי הכנסת תהיה נטייה גבוהה יותר להתנגד לחקיקה של ממשלה שאינה חלק מהכנסת. ללא מגבלה קשיחה ביותר על גודלה של הממשלה, החוק הנורווגי גם ייצור לחץ מתמיד להגדיל את הממשלה, כי הבאים בתור ברשימה לכנסת בכל המפלגות יפעילו לחץ למנות שרים נוספים שיידרשו לפרוש, כדי שהם יוכלו להיכנס לכנסת.

רעיונות אחרים, שאינם בהכרח כל כך שוליים, דואגים להבטיח שראש המפלגה הגדולה יהיה ראש הממשלה. שינוי זה כמובן יגדיל את המפלגות, אבל הוא בסך הכול יעביר את המשא ומתן הקואליציוני לתקופה שלפני הבחירות במקום התקופה שאחריה. בנוסף, שינוי זה יכול ליצור מצב של שורת ממשלות מיעוט אימפוטנטיות כשראש המפלגה הגדולה, שעדיין לא תהיה מפלגה עם רוב מוחלט בכנסת, ימצא עצמו בתפקיד ראש ממשלה אבל ללא תמיכה קואליציונית ובכך לא יצליח כלל להעביר חקיקה ממשלתית בכנסת, או יידרש לנהל על כל פיסת חקיקה דיון מתיש ויקר.

חלק מהשינויים "הקטנים" שצוינו פה הם אפשריים ואינם מזעזעים את המערכת יתר על המידה, אבל חשוב שיהיה ברור שגם לשינויים אלה יש מחיר, כשהתמורה לא תמיד ברורה או חיובית. העלאת אחוז החסימה תפגע בייצוגיות ביחס ישר לגובה אחוז החסימה עם משמעויות ליחסי רוב ומיעוט בישראל, ולאור נסיון השנים האחרונות גם תרחיק מהכנסת כמה מחברי הכנסת האיכותיים ביותר שלה. הגדלת מספר חברי הכנסת באופן ישיר או באמצעות החוק הנורווגי תחזק את הכנסת, אבל תחליש את הממשלה. מינוי אוטומטי של ראש המפלגה הגדולה יגדיל אמנם את המפלגות, אבל גם יגדיל את הסיכוי לממשלות מיעוט חסרות יכולת למשול. אלה בחירות לגיטימיות לחלוטין, אבל ראוי לשים לב לאירוניה שרובן מוצגות ככאלה שתורמות ליציבות וליעילות ול"משילות" כשהן מובילות ברוב המקרים בדיוק למצב ההפוך.

יש לציין ששינויים מתונים והדרגתיים לשיטת הממשל הישראלית בוצעו במשך השנים. אלה כללו העלאה הדרגתית של אחוז החסימה מחבר כנסת אחד ל-2%, שינוי האופן בו מחולקים עורפי הקולות כדי לחזק מפלגות גדולות, שינוי הצבעת אי-האמון כך שלא די ב-61 קולות כדי להפיל את הממשלה אלא נדרשים 61 חברי כנסת התומכים במועמד חלופי לראשות הממשלה, הגבלות על חברי כנסת המעוניינים לפרוש ממפלגותיהם, שקיפות גדולה יותר בהסכמים קואליציוניים, והקמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לא כל השינויים האלה היו בהכרח נעדרי מחיר או נעשו רק לטובה, ובנקל אפשר להראות שבמקרים רבים הם פשוט הזיזו את הבעיות ממקום אחד למקום שני, אבל לפעמים הם פתרו בעיות נקודתיות וזאת מבלי לשנות את השיטה יתר על המידה.

לכל מבקשי שינוי השיטה המסר פשוט. כל שינוי לשיטת הממשל, זעיר ככל שיהיה, הוא עסקת חילופין. עסקאות החילופין הן לגיטימיות ובהחלט ייתכן שהציבור רוצה כנסת חזקה יותר וממשלה חלשה יותר, אבל אין דרך להתחמק מעסקאות החילופין. כל מי שמוכר שינויים לשיטת הממשל כשינויים בכיוון אחד בלבד מוכר "ארוחות חינם", ואלה כידוע אינן בנמצא.

פרק עשירי

פתרון מספר 4: לכתוב חוקה

אף שלא מדובר בשינוי לשיטת הממשל עצמה, כתיבת חוקה לישראל נחשבת בדרך כלל חלק מחבילת השינויים הנדרשים בתחום המשטר. ישראל, כמו בריטניה, היא מדינה ללא חוקה כתובה, אבל בכל קנה מידה מדינת ישראל היא דמוקרטיה חוקתית בדיוק כפי שאנגליה היא מונרכיה חוקתית. דמוקרטיה חוקתית אינה זקוקה בהכרח לחוקה. הדאגה העיקרית של אזרחי מדינת ישראל צריכה להיות הרחבת ההגנות החוקתיות שיש לאזרחים, ולא עצם כתיבת חוקה. לרפובליקת ויימאר הייתה חוקה וכך גם לברית המועצות, אבל בריטניה וכן ישראל הוכיחו עצמן יותר בהגנה על זכויות אזרח. עצם קיומה של חוקה לא מבטיח תרבות דמוקרטית בריאה. מדינות עם חוקות כתובות כוללות את איראן, סוריה, סומליה, סודאן, פקיסטן, צפון קוריה, אלג'יריה ובלארוס, וכמובן גם את ארה"ב, צרפת ואוסטרליה. מדינות ללא חוקות כתובות כוללות את בריטניה, ניו־זילנד, ישראל וגם את ערב הסעודית.

כתיבת חוקה לכשעצמה היא פתרון מזויף לבעיותיה של ישראל. אלה הטוענים כי ניתן לקדם את עוצמתה החוקתית של ישראל באמצעות כתיבת חוקה מציעים קיצור דרך מסוכן המעלה בעיות עמוקות, ואף סובל מדגש מיותר על מסמך החוקה עצמו. ההצעות

לכתיבת חוקה הופכות מוזרות ומסוכנות במיוחד כשיש מי שמקדמים "חוקה בהסכמה" או חוקה כמשאל-עם. חוקתיות אינה אמורה לשקף את רצון העם. היא נדרשת כדי להגביל אותו.

חוקתיות היא תפיסת עולם. היא אינה מסמך. היא אידיאולוגיה לפיה ליחידים יש זכויות יסוד שאין לרוב או למלך הזכות לפגוע בהן. החוקתיות מגבילה את כוחו של הריבון באמצעות ההגנה על זכויות יסוד אלה. מאחר שהריבון הסמלי באנגליה הוא המלך, אנגליה היא מונרכיה חוקתית. כלומר המונרכיה מוגבלת על ידי החוקה ולא החוקה מגנה על המונרכיה. הריבון בארה"ב הוא העם ועל כן ארה"ב היא דמוקרטיה חוקתית. הדמוקרטיה בארה"ב היא דמוקרטיה המוגבלת על ידי חוקה, ולא דמוקרטיה "רובית" שבה הרוב, כפי שחששו מנסחי החוקה האמריקנים, הוא עריץ המקבל החלטות ביחס לזכויות המיעוטים והיחידים. התואר "חוקתי" מתאר את ההגבלה על המשטר, ולא את העיגון שלו.

פרופ' יעקב טלמון בספרו ראשיתה של הדמוקרטיה הטוטאליטרית הצביע על האופן בו במאה העשרים דמוקרטיות "רוביות" הפכו למשטרים טוטאליטריים. אדולף היטלר נבחר בבחירות דמוקרטיות ובנה את הקואליציה שלו בהתאם לכללים דמוקרטיים וחסל את הדמוקרטיה באופן דמוקרטי, ולמרות הרצון להאמין שאנשים תמיד שואפים לחירות, יש להניח שבבחירות דמוקרטיות גם סטאלין, מאו וקסטרו היו זוכים לתמיכת אזרחי מדינותיהם. למשל, סקרים לאחרונה הראו ש-30% אחוז מהרוסים הבוגרים היו מצביעים לסטאלין היום, למרות המידע הרב שידוע היום על הזוועות להן היה אחראי, ואפילו מבקריו של פוטין מודים שדרכיו האוטוריטריות עדיין יותר ליברליות ביחס לעמדותיהם של 30%

מבני עמו. בארה"ב חלקים גדולים מהציבור רואים התנגדויות חוקתיות ל"חוק הפטריוט" הנותן לממשלה סמכויות רחבות גם ביחס לאזרחי ארה"ב כ"לא אמריקנים" ואף בוגדניים. הדאגה לזכויות אדם ואזרח תמיד אפיינה קבוצות קטנות והתפקיד של בתי משפט לא נבחרים להגן על זכויות אלה כנגד הפחדים, הנטיות והדעות הקדומות של הרוב. בתי המשפט בנויים בכוונה כמוסדות לא דמוקרטיים כדי להגן על זכויות היסוד של כל אדם ותפקידם אינו לשקף את רצון הרוב.

משטר שיש בו חוקה אינו דומה כלל וכלל למשטר חוקתי. גם מבלי להידרש לדוגמאות של משטרים אפלים, יש חוקות רבות שאינן משקפות את העקרונות של משטר חוקתי ואינן מעגנות הגנה על זכויות יסוד, אזרח ומיעוטים. בתקופה זו נכתבות במדינות ערב חוקות שבינן לבין חוקתיות אין דבר וחצי דבר. על כן העיקר בדמוקרטיה אינו עצם הליך הבחירה אלא התהליך המתמיד של הרחבת ההגנות הניתנות לכלל האזרחים. תוצאות של בחירות דמוקרטיות שתוצאותיהן הגבלה על הגנות חוקתיות לנשים, למיעוטים דתיים ופוליטיים אינן משקפות את העיקרון של דמוקרטיה חוקתית. בהיסטוריה האמריקנית חלק גדול של הציבור האמריקני ראה בחוקי ההפרדה בדרום בין השחורים ללבנים ביטוי לגיטימי של רצון הרוב. ההיסטוריה מוכיחה שהרוב יכול להיות לא פחות אכזרי ואדיש לסבל אנושי מאשר עריץ בודד.

זו הסכנה הטמונה בהבטחה של "חוקה בהסכמה" או "חוקה במשאל-עם". חוקות אינן דמוקרטיות ואינן אמורות לשקף את רצון הרוב. התואר "חוקתי" כדי לתאר משטר מתאר את האופן שבו המשטר הזה מוגבל והאופן שבו הריבון במשטר מוגבל בכוחו.

דמוקרטיה חוקתית מגבילה את כוחה וסמכותה של הממשלה כדי להגן על זכויות היסוד של כל יחיד כיחיד או כמשתייך לקבוצת מיעוט. דמוקרטיה "רובית" קובעת את זכויות היחיד בהתאם לדעות הקדומות והרווחות בקרב הרוב. לפיכך, לתת לריבון ולעם את היכולת להכריע ביחס להגבלה על כוחו לא יוביל לתוצאות רצויות מבחינת ערכיה של החברה. הסיכוי של משאל-עם או תהליך "מוסכם" להוביל לחוקה העומדת בתנאים של חוקתיות אינו גבוה.

ראוי לזכור שהחוקה האמריקנית נכתבה על ידי אליטה קטנה של הקולוניות ואושרה על ידי מיעוט אזרחים. מסיבה זו יש אינטלקטואלים מרקסיסטים וליברטיאנים הרואים בחוקה האמריקנית של 1789 הפיכה כנגד הרוח המהפכנית והעממית של 1776. האבות המייסדים של ארה"ב, שהשתתפו בניסוח החוקה עשו זאת ללא אשליות לגבי טבע האדם. הם הסכימו על שני עקרונות מרכזיים: האחד שעל הממשל לקבל את כוחו מהסכמת העם, אבל שיש להגן על החברה מפני עריצות הרוב; והשני שלאזרחים צריך להיות ביטוי בממשל אבל שיש לעגן בלמים ואיזונים שימנעו מקבוצה אחת לשלוט. אבל בעיקר הם הסכימו על כך שאנשים הם אנוכיים ולכן לא ניתן לבסס משטר חופשי על האמונה ברוח האדם. הם ביקשו לייצר מוסדות שיגבילו את הנטייה האנושית "לחטוא" ויפנו את האנוכיות האנושית לאפיקים שישרתו את החברה בכלל. כלומר הם חיפשו לבנות חברה טובה יותר מתוך הכרה מלאה בבינוניות האנושית. הם היו מודעים היטב לכך שהאנוכיות וקוצר הראייה של האדם יחתרו תחת מוסדות המשטר, שהציבור הרחב נתון למנטליות של המון המסכנת את זכויות היחיד והמיעוטים, ושנבחר ציבור בדרך כלל מפתחים תחושה של זכאות למעמדם הנוטה להביא

לשחיתות. עצמאות בתי המשפט נועדה להגביל את ההמון ובחירות את השחתת הנבחרים.

חוקה יכולה להיות חוקתית או רובית. חוקות הנכתבות ומאושרות בהסכמה ובמשאל-עם סיכוין רב יותר להגן על הרוב ולא על זכויות היסוד של האזרח והמיעוטים. המטרה אם כך צריכה להיות לקדם כל העת חברה אזרחית בריאה ולא שינויים טכניים של כתיבת חוקה. על פני שנותיה כמדינה, החברה הישראלית מוכיחה שתחת המשטר הקיים היא נמצאת כל העת במגמה כוללת של הרחבת ההגנות החוקתיות לאזרח. החברה האמריקנית התפתחה במשך ההיסטוריה והרחיבה את ההגנות החוקתיות לא בזכות החוקה הכתובה לכשעצמה, אלא בזכות חברה אזרחית שפעלה כל העת להגביר את ההגנות על זכויות היסוד של האזרח. ישראל עשתה זאת גם בזכות חברה אזרחית ערנית, תקשורת פעילה ומערכת בתי משפט עצמאית. התוכן של חברה חשוב יותר מהעטיפה הניתנת לה בדמות חוקה כתובה. בהיבט זה ישראל יכולה להתגאות בהתפתחות שלה, במיוחד בהינתן הנסיבות בהן היא נולדה והאזור בו היא מתקיימת.

לישראל יש גם כבר מסמך יסוד בעל היבט חוקתי: "מגילת העצמאות". זהו טקסט יפהפה ומעורר השראה המשקף את הערכים והשאיפות שעמדו ביסוד הקמתה של מדינת ישראל. היא אינה חוקה במעמדה וגם לא בפרטים שאין בה המסדירים את מוסדות השלטון והיחסים ביניהם, אבל אין צורך ביותר מכך. הדברים שכן נדרשים יכולים להיעשות בהדרגה, כפי שנעשו באמצעות המנגנון של חוקי היסוד. כתיבת חוקה רשמית בשלב הנוכחי בחייה של המדינה יכול להיות ניסיון לקבל הכרעות כשהחברה עדיין אינה

מעוניינת ואינה ערוכה לקבל אותן. החברה הישראלית ממשיכה להתמודד עם שאלות יסוד הקשורות באופן לידתה וההיסטוריה הייחודית שלה. לא ברור שהדור הזה נמצא ברגע בו הוא ערוך להכריע בשאלות אלה לדורות הבאים. חוקות טובות ועמידות נכתבות ברגעים מכוננים בחייה של אומה. המשפטן אלן דרשוביץ טען שלו האמריקנים היו מנסים לכתוב כעת חוקה חדשה, כשהם יודעים את כל מה שהם יודעים על האופן שבו החוקה המקורית שלהם פורשה בהמשך השנים, הם לא היו מצליחים לכתוב דבר, ובוודאי לא מסמך קצר, אלגנטי ומעורר השראה כמו החוקה האמריקנית. הדרך היחידה קדימה היא להבטיח שהחוקים שלנו, בתי המשפט, הכללים והנהגים בחברה הישראלית יתקרבו צעד ועוד צעד לעבר האידיאלים המצויים במגילת העצמאות. זהו הליך פחות הרואי ומרשים מכתובת חוקה, אבל זו משימתם של דורות שלא זכו להיות שם ברגע יצירת האומה.

חלק שלישי

הבעיות האמיתיות של הפוליטיקה הישראלית

— |

| —

— |

| —

בשלב זה הקורא הערני עלול להעיר בציניות, "נו, אם הכול כל כך טוב, איפה הבעיה?!" התשובה היא שהכול אכן לא כל כך טוב, אבל לפחות מנקודת המבט של שיטת הממשל, המצב בישראל אינו גרוע מבדמוקרטיות מבוססות אחרות. אזרחים בדמוקרטיות צריכים להיזהר מגישות שיש בהן שאיפה אוטופית להנדס התנהגות אנושית ולשלוט בתוצאות. מצדדי שינוי שיטת הממשל ומקדמי תוכניות השינוי למיניהן מראים נטייה מסוכנת להנדס חברה אנושית וסבלנות נמוכה לחוסר הסדר וחוסר העקביות של ההתנהגות האנושית. כפי שהוכיח נסיון הנפל לשנות את השיטה, אקדמאים ו"מומחים" למיניהם נוטים להיות מאוד מתוסכלים כאשר בני אדם אמיתיים לא מתנהגים בהתאם לתוכניותיהם, שהן לכאורה מאוד טובות, ועל פי האופן בו עליהם לפעול ולבחור.

לישראל יש בעיות יסוד עמוקות ואמיתיות, אבל בעיות אלה אינן תוצאה של בחירה מוטעית של שיטת ממשל, אלא של בחירות היסטוריות שהיו מייצרות אתגרים אדירים בכל שיטת ממשל שהיא. אלו הן הבחירות בדמוקרטיה, בגלובליזציה ובציונות. כל עוד ישראל בוחרת וממשיכה לבחור להיות דמוקרטיה, הפתוחה

לעולם ומהווה חלק ממנו, ואף מתפקדת כבית הלאומי של העם היהודי, יהיו לה בעיות יסוד, או בשפה השגורה כיום – "אתגרים". שינוי שיטת הממשל לא יתרום דבר כדי לעמוד באתגרים אלה, אבל מסירותם המתמשכת והעקבית של אזרחים בעלי רצון טוב, עשויה.

פרק אחד-עשר

אתגר הדמוקרטיה

לז' טולסטוי היה כותב על שיטות ממשל הוא היה עשוי לכתוב, "כל הדיקטטורות מאושרות ודומות זו לזו, אך הדמוקרטיות – אומללות הן כל אחת על פי דרכה." לבחור בדמוקרטיה משמע לבחור בתסכול תמידי. הפער הבלתי-נסבל שבין האידיאל הדמוקרטי ובין מימושו בפועל מביא אנשים נבונים לסף הייאוש. הרעיון הדמוקרטי מגלם את כל הנשגב ברוח האנושית, אך היישום היום-יומי שלו על ידי בני אנוש אמיתיים אינו מראה מלבב. אפשר להבין שפער עמוק שכזה יוביל רבים להסיק שהרעיון הדמוקרטי עצמו אינו כה נשגב, או את מקדמי שינוי שיטת הממשל למשל לכך שלכל הפחות, המנגנון שבאמצעותו הוא בא לידי ביטוי צריך להשתנות כדי להתאים עם נשגבותו. שתי המסקנות אינן נכונות. אין שום מידה של שינוי שיטת ממשל או של הנדסה חברתית שתפתור את הבעיה של הדמוקרטיה. הרעיון הנשגב של הדמוקרטיה אינו מלבב במימושו כעניין של הכרח. זה לא יכול להיות אחרת.

העברת כוח בין קבוצות יריבות בחברה באופן לא אלים באמצעות בחירות רגילות לנציגי ציבור הוא אחת ההתפתחויות מעוררות ההשראה בהיסטוריה האנושית. זהו רעיון הליבה של הדמוקרטיה.

המשמעות היא שהכוח למשול עובר בין גורמים שונים ואף יריבים באמצעות הליכים מוסדיים, ולא באמצעות הפיכות צבאיות, מלחמות אזרחים, התנקשויות תכופות, טבח של מתנגדים או אמצעים אלימים אחרים. זהו רעיון מופלא ומייצג את אחת ההתקדמויות הגדולות ביותר של התרבות האנושית. העובדה שחלקים גדלים והולכים של האנושות הצליחו לבצע את המעבר הזה הוא העדות הטובה ביותר שיש לנו לכך שיש קדמה אנושית.

אלא שלרעיון הנשגב הזה יש משמעויות מעשיות לא נעימות. בדמוקרטיה יריבים פוליטיים מוכרחים, מעצם קיומם המשותף בדמוקרטיה, להגיע להבנות והסכמות אחד עם השני. כיוון שנבחרו הציבור, היושבים כולם בגופים שהרכבם נקבע על בסיס בחירות חופשיות, מסכימים מעצם ישיבתם המשותפת למצוא דרכים לא אלימות כדי לפתור מגוון רחב של בעיות, הם גם מסכימים בהגדרה להגיע לפשרות, שהן לעתים רחוקות נעימות.

בדמוקרטיה הפשרות הנדרשות בין יריבים פוליטיים הן לא על דברים של מה בכך. בהכרח מדובר בפשרות על עקרונות יסוד, פשרות המפרות את עקרונותיו של אדם ואת תפיסת עולמו. אזרחים נגועלים ונדרחים כשהם עדים לפשרות אלה. לעמוד על עקרונות נחשב דבר נשגב ולהתפשר סימן לחולשה. לפיכך קל להתקף פוליטיקאים כשקרנים, לא מוסריים ולא הגונים כשהם מתפשרים. הרי הם ביקשו להיבחר ונבחרו על בסיס העקרונות והאמונות שהם הציגו לציבור.

אבל מהי החלופה? מה היה קורה אם כל הפוליטיקאים היו אנשי עקרונות ישרים שהיו מסרבים להתפשר? פשוט מאוד – ממשל לא

אלים לא היה שורד והדמוקרטיה הייתה קורסת. במקרה הטוב הממשל היה מגיע לדרך ללא מוצא ללא כל יכולת לקבל החלטות, ובמקרה היותר סביר והרע המצב היה מידרדר לאלימות. שתי אפשרויות אלה גרועות יותר מהפשרות המכוערות שהדמוקרטיה מחייבת. עצם העובדה שנבחרי ציבור מוכנים לשבת בפרלמנט אחד ובמליאה אחת בחברת אנשים שהם בזים להם ומאמינים שמובילים את ארצם היישר לגיהנום, היא לכשעצמה מופת של ריסון עצמי. העובדה שנבחרי הציבור נמצאים בדיון מתמיד אחד עם השני ומוכנים לקבל פשרות ולהצביע עליהן, היא עדות ליכולתה של האנושות להתקדם ולהתפתח. מעצם העובדה שכל חברי הפרלמנט מקבלים את זכותם המלאה והשווה של עמיתיהם, לייצג רעיונות ואנשים שאיתם הם אינם חולקים דבר מלבד החיים המשותפים בדמוקרטיה, משמעותה שהם מקבלים גם את ההכרח של פשרות עם אנשים ורעיונות אלה.

כל הדמוקרטיות, בכל גוון של שיטת ממשל, בנויות על העיקרון הזה. זהו טבען. לא לחינם השוו את תהליך החקיקה לתהליך הכנת נקניקיות – תהליך שמי שרוצה להמשיך לאכול נקניקיות צריך להקפיד שלא לראות לעולם. הבעיה כמובן שבמאה ה-21 כמעט קשה שלא לצפות במפעל הנקניקיות. עלייתה של תקשורת המתקיימת כל העת ובכל מקום, שמה זכוכית מגדלת במשך כל שעות היממה על התהליך הדוחה של פשרות פוליטיות. באווירה תקשורתית שכזו קשה יותר ויותר לאזרחים לזכור שפשרות אלה הן התוצאה ההגיונית היחידה של עקרון הדמוקרטיה הנשגב.

הדמוקרטיה הישראלית נדמית לפעמים כמכוערת במיוחד בדיוק מהסיבה שחברי הכנסת מאמינים אמונה שלמה ברעיונות שונים

ומהופכים שכולם לדעתם חיוניים להישרדותה של המדינה. הם רואים בעמדותיהם ואמונותיהם של עמיתיהם סכנה של ממש ולוקחים זאת באופן אישי וקשה. ישראל היא הדמוקרטיה היחידה בהיסטוריה הנמצאת במצב מלחמה מתמשך מיום לידתה, ולעתים תכופות במצב מלחמה פעיל ואף במלחמה כוללת. הישראלים לוקחים דברים ברצינות, במיוחד בכל מה שקשור להישרדות המדינה. המפלגות הפוליטיות מאמינות בחשיבות רעיונותיהם בכנות. רעיונות אלה מתנגשים תכופות אלה באלה ולעתים אף ממש מנוגדים ועל כולם מגנים חברי הכנסת בלהט ובאמונה. בהינתן התחושה שעתידה של המדינה ועצם קיומה נמצאים כל העת על כף מאזניים, ובהינתן אמונות שונות בתכלית ביחס לדרך הנכונה להבטיח את הקיום, אין להתפלא על כך שהפשרות הפוליטיות בישראל מכוערות במיוחד. אבל כל ניסיון להיפטר מהכיעור הזה משמעותו להיפטר מבחירות ומתוצאותיהן. שום שינוי בשיטת הממשל לא ישנה אמת בסיסית זו. אלה שאינם יכולים לעמוד בכיעורה של דמוקרטיה בפעולה ימצאו עצמם נדחקים לצעדים שמשמעותם הרס הדמוקרטיה.

החיים הפוליטיים בישראל גם נוטים להיות עוד פחות אלגנטיים מדמוקרטיות אחרות. אכן שיטת הממשל והפוליטיקה הישראלית נכשלים כישלון חרוץ בכל הנוגע לאסתטיקה. המציאות הפוליטית הישראלית היא "ישר בפרצוף", היא מעל השולחן ולא מתחתיו. שקיפות, חשובה בפני עצמה, אינה בדרך כלל נעימה לצפייה. מפעל הנקניקיות הישראלי נמצא בבית זכוכית. משא ומתן ופשרות בין מפלגות ובין גורמי כוח בתוכן, המתרחשים בדרך כלל מאחורי הקלעים בשיטות בהן קיימות שתי מפלגות בלבד, חשובות בשיטה הקואליציונית הישראלית, וזה אינו מחזה נעים. המציאות הפוליטית

הישראלית אינה מאפשרת לתאר אותה באיורים פשוטים של "בלמים ואיזונים". החיים הפוליטיים היומיים בישראל נדמים כאוטיים. זה אולי קצת מעצבן, אבל אין לזה משמעות מעבר לכך. החברה הישראלית התקדמה והתפתחה תחת שיטת הממשל הקיימת בה בעת שהיא קיימה דמוקרטיה יציבה ומתמשכת.

אם יש "בעיה" זו הדמוקרטיה עצמה ולא גוון זה או אחר של שיטת ממשל. אם מוסיפים את מגמות הגלובליזציה לתוך העיסה, האתגר הדמוקרטי אף מתעצם.

פרק שנים-עשר

אתגר הגלובליזציה

אם הדמוקרטיה מעצם טיבה מציבה אתגרים שאינם קשורים בשיטת ממשל זו או אחרת, מגמות הגלובליזציה מחריפות אתגרים אלה. הגלובליזציה משנה את מהותה של הריבונות הלאומית. בעידן של פתיחות ותלות הדדית, חיזוק האינטרס הלאומי דורש באופן פרדוקסלי מממשלות לוותר על מרכיבים בכוחן ובריבונותן: כדי להשתייך לארגון הסחר העולמי או ל-OECD או כדי להיות חלק מהסכמים עם האיחוד האירופי ועם ארה"ב, יש להקריב מידה של ריבונות. כך, ככל שממשלות מרצונן החופשי וכדי לשרת את טובת המדינה והציבור מכניסות עצמן לרשת של התחייבויות לארגונים בין-לאומיים, כללים, הסכמות ונוהגים, המרחב הפוליטי שבתוכו הן פועלות הופך למוגבל.

הגלובליזציה משמעותה חוסר התאמה הולך וגדל בין בעיות עולמיות וממשלות לאומיות. בין אם זה התחממות גלובלית, משברים כלכליים, מחסורים באנרגיה, סחורות ואוכל, חוסר ההתאמה הזו, שעתיד רק לגבור, מוליד תסכול בלתי נמנע עם ממשלות לאומיות שהן חסרות אונים ביחס לעוצמת האתגרים. לא רק שפוליטיקאים נדרשים להתפשר אחד עם השני בתוך הדמוקרטיה, עליהם כעת להתחשב ולהתפשר עם פוליטיקאים במדינות אחרות.

אין דבר פחות מושך בפוליטיקאים מחוסר אונים. הציפייה הבסיסית מפוליטיקאים היא שהם ידעו לבנות כוח ולעשות בו שימוש כדי "לעשות דברים" לטובת ציבור בוחריהם. אם כל מה שהם יודעים לתת לציבור זה שלל תירוצים מדוע הם אינם מצליחים "לעשות דברים", ורק עסוקים בלהסביר ולתרץ את המגבלות הרבות בתוכן הם פועלים, אין פלא שהבוחרים מתוסכלים. ככל שמגמות הגלובליזציה מתעצמות, אזרחים בכל העולם מצביעים עבור מי שפועלים במרחב פוליטי הולך וקטן. הם מצביעים עבור פוליטיקאים שפחות יכולים למלא את הבטחותיהם. הדבר אינו מעודד אמון רב בפוליטיקה.

את הגלובליזציה מזינים גם טכנולוגיות ומנגנוני תקשורת המעצימים יחידים וקבוצות חוץ-פרלמנטריות. אלה מגבירים את מגמת השחיקה של הפוליטיקה הלאומית. הדמוקרטיה בתוך המדינה "מותקפת" על ידי "דמוקרטיית-על" עולמית שבה לכל אדם ולכל קבוצה יש ביטוי. ממשלות ופרלמנטים לאומיים חיים במציאות שבה הם פועלים מול יחידים וקבוצות בעלי עוצמה, הן בתוך המדינה והן ברחבי העולם, הדורשים שקיפות ומענה על בסיס יומי. מה שפוליטיקאים אומרים ועושים נבחן, מועבר, מקבל 'לייקים' ו'אנ-לייקים', 'טאגים', 'טוויטים', 'טמבלרים' וככלל בוז כללי, וזה אם הם בני מזל בכלל שישומו לב אליהם.

מגמות אלה לא רק הציתו מהפכות בחברות סגורות, הן גם משנות חברות פתוחות. השינויים עדיין עושים את דרכם בחברות בכל העולם, הם מערערים מערכות פוליטיות בכל מקום ולא נראה שיש שיטת ממשל בדמוקרטיה המתמודדת עם שינויים אלה טוב מאחרות. עדיין מוקדם להעריך את עוצמת ואופי השינוי. מצד אחד

ציבור מועצם וזכוכית המגדלת של התקשורת הפעילה במשך 24 שעות יכולה להוות זרז לאחריות גבוהה יותר, אבל מצד אחר גם לשיתוק מוחלט של ממשלות וקבלת החלטות המאפיין יותר ויותר דמוקרטיה מכל גוני שיטות הממשל. הטענה שאופק התכנון של פוליטיקאים הוא מבחירות לבחירות, נדמית עכשיו כחשיבה אסטרטגית לטווח ארוך, בהשוואה ללחצים המופעלים על ידי תקשורת ורשתות חברתיות הדורשות מענה בכל רגע.

מגמות הגלובליזציה של העשורים האחרונים התרחשו במקביל לקריסתן של האידיאולוגיות הפוליטיות הגדולות והגברת הדגש על האישיות הפוליטית על פני תפיסת עולמה. ככל שהמנעד האפשרי לחלופות חברתיות וכלכליות הלך והצטמצם לשילובים שונים של שוק חופשי עם מדינת רווחה ואסדרה (רגולציה) ממשלתית, הפוליטיקה הפכה הרבה יותר אישית והרבה פחות אידיאולוגית. ללא קשר אם מדובר בהתפתחות חיובית או שלילית, זו כעת הצורה הדומיננטית של החיים הפוליטיים – שיווק של אישיות. אפילו השיטה הישראלית, הבנויה על מפלגות אידיאולוגיות, נפלה קורבן למגמה זו והאיזון ההיסטורי בין המפלגה לבין המנהיג והאישיות הופר באופן ברור לטובת המנהיג והאישיות. אם כבר, אפשר לטעון שהשיטה הישראלית מבוססת המפלגות עדיין ממתנת במשהו את המגמה הזו מאחר שהיא עדיין מחייבת את נבחריה לעבודת צוות בתוך מפלגות. יש שיטת ממשל אחרות המחריפות את המגמה של הפיכת הפוליטיקה למאבק בין אישים, ולא בטוח שמדובר בתופעה רצויה.

התוצאה של מגמות אלה בעשורים האחרונים היא ירידה עולמית באמון האזרחים בממשלותיהם ובמוסדות הממשל שלהם, ותחושת

ניכור גדל מהפוליטיקה. אלה תופעות עולמיות וישראל אינה יוצאת דופן. הישראלים, בהיותם חלק מחברה פוליטית מאוד יחסית, שימרו רמה גבוהה יותר של מעורבות ועניין פוליטיים ביחס למדינות אחרות. ההנחה ששיטת ממשל אחרת תפתור את בעיית הניכור, אינה מבוססת. יש להתמודד עם אתגרי הגלובליזציה ישירות. אזרחים ונבחרים הציבור נמצאים כולם בתקופת מעבר הדורשת הסתגלות והתאמות. גם אלה וגם אלה נדרשים להכיר במפת הכוח החדשה: על האזרחים להבין שהם מצביעים עבור אנשים הפועלים בסביבה שהיא מוגבלת יותר מבעבר. מנגד אזרחים צריכים להתמודד עם העוצמות החדשות הנמצאות בידיהם וללמוד כיצד לעשות בהן שימוש מושכל. נבחרים ציבור צריכים ללמוד כיצד לפעול בסביבה שקופה ובה כוחות מאורגנים רבים, בה בעת כשהם שומרים לעצמם את המרחב להתפשר כדי למנוע שיתוק בקבלת החלטות. ייתכן שבעתיד שינויים והתאמות אלה יביאו לשיטת ממשל שונות בתכלית, אבל בשלב הנוכחי, כל שיטות הממשל הקיימות בדמוקרטיה נדמות כלא מתאימות במידה שווה להתמודדות עם אתגרי הגלובליזציה.

בכל הקשור למגמות הגלובליזציה ואופייה של הדמוקרטיה, אתגריה של ישראל אינם שונים מאלה של דמוקרטיות אחרות, אבל אתגריה המשמעותיים והידועים ביותר של ישראל הם תוצאה של ההחלטה החשובה ביותר שאנשיה קיבלו, והיא להקים אותה.

פרק שלושה-עשר

הציונות והרעיונות המכוננים של מדינת ישראל

הדמוקרטיה הישראלית אינה יוצאת מן הכלל לטענה שכל דמוקרטיה אומללה על פי דרכה. לדמוקרטיה הישראלית יש בעיות ייחודיות הנובעות ישירות מנסיבות לידתה. הרעיון המטורף וחסר התקדים של ביסוס מחדש של ריבונות לעם היהודי במולדתו ההיסטורית תוך קיבוץ גלויות העם, הידוע גם בשם ציונות, לא היה יכול אלא לייצר אתגרים עצומים ואולי אף בלתי אפשריים. בראש וראשונה הרעיון הציוני בהכרח הוביל לאתגר המתמיד של מקומה של היהדות במרחב הציבורי והמשמעות המעשית של ריבונות מתחדשת לעם היהודי. שנית, מעצם קיומה כמדינה של קיבוץ גלויות, המדינה הייתה צפויה להתמודד עם אתגרים הנובעים מהגירה ומיצירת חברה משותפת. לבסוף, שובם של היהודים לאחר אלפיים שנה למולדתם ההיסטורית לא יכולה אלא למצב אותם בעימות מתמשך עם תושבי הארץ אותה הם באו לרשת, עם אחר שבאופן טבעי לא חלק עם היהודים את ההתלהבות של שיבתם. מדינת ישראל, מרגע שהוחלט להקימה, לא יכולה אלא לעמוד מול אתגרים של יחסי עימות בין ערבים ויהודים, בין אם באמצעות

שאלת החלוקה בין מדינה יהודית למדינה ערבית או שאלת היחסים בין יהודים וערבים בתוך המדינה.

ההנחה שיש שיטת ממשל שהייתה הופכת את פתרון של בעיות אלה לקל יותר או מהיר יותר היא מסוכנת. היא אשליה, שלא לומר הזיה. האתגרים שנוצרו מתוך הנסיבות הייחודיות של לידתה של ישראל, היו שם לא רק מרגע הקמתה, אלא מרגע בו נהגתה כרעיון. יותר ממאה וחצי לאחר הולדת הציונות ולאחר תמורות היסטוריות עצומות, בעיות היסוד של ישראל ממשיכות לאתגר את אזרחיה בכל יום. אלה אתגרים שהם ממהותה של הציונות. לכל היותר ניתן למתן את עוצמתם, וגם זאת רק על בסיס נחישות מתמשכת של אזרחי המדינה. ודאי שלא ניתן להשיג זאת בפנייה לאשליות של פתרונות קלים בדמות שינוי שיטת ממשל.

אתגר נגזר 1: מקומה של היהדות במרחב הציבורי והמשמעויות המעשיות של ריבונות יהודית מתחדשת

היהודים הם עם, אומה. היהדות היא הדת של העם היהודי, אבל אין שום הכרח לאדם להיות דתי כדי להיות יהודי. הפער הזה בין יהדות כמהות מגוונת רבת פנים של עם ובין יהדות כדת של העם היהודי הוחרפה בהקמתה של המדינה היהודית. אחת הבעיות הקשות ביותר שיש ללא-יהודים וגם ליהודים בהכנתה של ישראל והציונות, זו התעקשותם של הציונים כי היהודים הם לא רק קהילה הכפופה לחוק דתי, אלא עם ואומה. אבל תפיסה זו אינה ייחודית לציונות. ההוגה היהודי מרדכי קפלן טען למשל שהיהדות היא תרבות, ציביליזציה, ולא רק דת – ציביליזציה שיצרה דת ייחודית, אבל שהיא במהותה עמיות, מהות אתנית, פסיכולוגית ותרבותית – תחושת של זהות

והזדהות עם אנשים אחרים הקוראים לעצמם יהודים. היהודים מקשים על האנתרופולוגים – הם לא מתאימים היטב לקטגוריות. אפילו ליהודים יש בעיה עם השאלה "מיהו יהודי?" והם משקיעים משאבים רבים בשאלה זו. למעשה, שאלה זו כה מטרידה את היהודים שככל הנראה התשובה הטובה ביותר לשאלה היא ש"יהודי הוא מי שנפגש עם יהודים אחרים כדי לדון בשאלה 'מיהו יהודי?'".

המהפכה הגדולה של הציונות הייתה טענתה הנחרצת כי היהודים הם עם ואומה, וככאלה יש להם את הזכות להגדרה עצמית ככל עם ואומה, ובעדיפות במקום היחיד בעולם שבו הם אי פעם היו ריבוניים ושאליו הם ביקשו לשוב במשך אלפיים שנה. זה לא שלפני בוא הציונות היהודים התנגדו לרעיון של ריבונות וממשל עצמי, אבל במהלך ההיסטוריה היהודית בגלות הם פיתחו תפיסת עולם משיחית לפיה חידוש הריבונות בארץ ישראל יבוא רק בידי משיח. אבל הציונות, בתה של ההשכלה, אימצה את הרעיון של אחריות האדם לגורלו וקראה ליהודים לא לחכות עוד למשיח אלא לקחת את גורלם בידיהם ולפעול למימוש זכותם להגדרה עצמית.

הרעיון המכונן של הציונות שהיהודים הם עם ולא רק דת אינו מובן ללא-יהודים ואף ליהודים. חוסר ההבנה בנושא זה הוא נפוץ אך לעתים הוא אף מוביל למסקנות משונות. בשיחה שקיימתי עם חבר פרלמנט גרמני דנו בשאלות של אמונה. ציינתי שעצם האמונה והצורך להאמין אינם מרכזיים ליהדות, ושאני עצמי יהודייה אתיאיסטית. עמיתי הגרמני מיד הסביר לי שזה לא אפשרי ושלא ייתכן שאני יהודייה ואף התעקש להתווכח איתי על כך. מעבר לעובדה שזו הייתה הערה לא ממש מנומסת, זוהי טעות נפוצה של האופי הייחודי והמגוון של הזהות וההשתייכות היהודית. מגוון

הזהויות האפשרי ביהדות מייצר פרדוקסים ואפילו עימותים בתוך החברה הישראלית, ובעיקרם שאלת הקשר בין הדת למדינה ומקומה של היהדות במרחב הציבורי.

מדינת ישראל רואה עצמה בתוך ההיסטוריה היהודית כאחראית לשמר ולאפשר את שגשוגם של מנעד הזהויות היהודית, חילונית כדתית. מסיבה זו ראשי התנועה הציונית, שהיו כמעט כולם חילונים, ומתנגדים ידועים לדת ולממסד הדתי, ראו צורך לתת מקום לדת במדינה החדשה. כך לאחר השואה והרס עולם הישיבות במזרח אירופה, דוד בן-גוריון החילוני נטה לאפשר גם לקהילה היהודית הלא-ציונית מקום בתוך המדינה ולתת לה הקלות שיאפשרו לה את המשך קיום אורח חייה. בעת הקמת המדינה דובר למשל על דחיית שירות צבאי למאות בודדות של תלמידי ישיבות אך במשך השנים המספרים התנפחו לעשרות אלפים והפכו לחלק מרכזי בשאלת היחס לחרדים. החלטות דומות התקבלו בתחום החינוך, שוב מתוך נטייה לקבל את הרעיון שעל מדינת ישראל לאפשר את קיום אורח החיים היהודי החרדי, וכך נוצר המצב לפיו המדינה הציונית תומכת בחינוך חרדי לא-ציוני שבחלקו עוין את המדינה ואת ערכי הרוב.

דוגמה נוספת היא שעל אף שרק מיעוט ניכר מתוך היהודים בישראל הוא דתי, רבים נוספים הם שומרי מסורת במידה זו או אחרת, ועל כן הדרישות של סולידריות חברתית הביאו לכך שהאוכל במוסדות המדינה ובצבא הוא כשר. כך גם העובדה שחגים שנחשבו דתיים – כמו סוכות, חנוכה, פסח ושבעות – נולדו מחדש כחגים שקשורים להולדת העם ולחיים בארץ ישראל, וזה היה אך טבעי שבמדינת ישראל לוח השנה העברי יהיה גם לוח השנה הרשמי. גם הימים

הלאומיים כיום הזיכרון לשואה ולגבורה, יום הזיכרון לחללי צה"ל ונפגעי פעולות האיבה ויום העצמאות נחגגים כחגים בעלי גוון טקסי דתי, גם אם מרבית הניצולים והחללים אינם דתיים. כמו כן, כיוון שראשי הציונות ומקימי המדינה באו ממקומות שלא הכירו את היהדות הרפורמית והקונסרבטיבית, בכל הקשור לטקסים דתיים, ובוודאי בכל מה שקשור לנישואים וגירושים, היהדות האורתודוקסית קיבעה את המונופולין שלה.

חידוש הריבונות היהודית בהקשר בן זמננו גם הביא ליצירת צירוף מילים מטעה במיוחד, ביחס לאופייה של ישראל, והוא שאלת המתח לכאורה בין שתי המהויות של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית. התיאור של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שנועד בזמנו לגשר על פערים, הפך בפני עצמו למקור למתחים. עצם השימוש בו החיבור בין יהודית ודמוקרטית מתפרש כחיבור בין שתי מהויות הפוכות כשהמשמעות היא שלכל היותר מדינת ישראל יכולה לקוות לפשרה בעייתית בין השתיים. זהו אחד התיאורים המזיקים ביותר לניסיון הישראלי להתמודד עם שאלת המשמעות של ריבונות יהודית מתחדשת. בתוך החברה הישראלית, וכן בקרב יהודים בעולם ואלה המתעניינים בישראל, תיאור זה התקבע כתיאור של ניגודים – יהודית כמנוגדת לדמוקרטית. עבור אלה בשמאל הישראלי והיהודי, "דמוקרטית" מסמלת את כלל הערכים המתקדמים והליברלים היקרים ללבם, ו"יהודית" את הסכנה לערכים אלה. בימין מתקיימת תמונת מראה. עבור הימין "יהודית" מסמל את כל הערכים היקרים ללבם, ו"דמוקרטית" את מה שמסכן את מה שיקר ללבם. שניהם טועים לחשוב כי מדובר בשמות תואר מנוגדים.

הדמוקרטיה היא בבסיסה שיטה לארגון משטר וממשל והכרעות פוליטיות בחברה. מייחסים לה שלל ערכים ליברליים בשל ההנחה היא שהסיכוי להגן על ערכים אלה הוא הגבוה ביותר בדמוקרטיה. הדמוקרטיה הליברלית אינה עוינת פרדוקסים, דו-משמעיות, ניגודים ומתחים הקיימים בחיי כל אדם וחברה והיא אינה מתוכננת להעלים אותם. אם כבר, היא קיימת כמענה להם ומאפשרת את המשא ומתן המתמיד הנדרש כדי להתמודד עם מתחים וניגודים אלה. השאלה הנשאלת אם כן היא, האם יש ניגוד מובנה בין ערכים יהודיים ובין ערכים ליברליים. והתשובה כמובן היא – תלוי.

כמו כל מערכות המוסר והדת העתיקות ששרדו עד ימינו, היהדות יכולה לשמש כמאגר גם לערכים ליברליים וגם לערכים ארכי-שמרניים. הדבר נתון לפרשנות ולפרשנים. התרבות היהודית, ככל התרבויות העתיקות, עשירה דיה כדי לאפשר כל שיטה של ארגון אנושי וכל עולם ערכים. כפי שתפסת העולם הקונפוציאנית יכולה לעמוד בבסיס דיקטטורה קומוניסטית וקפיטליזם אוטוריטרי, כך היהדות יכולה להוות מסד לדמוקרטיה ליברלית, אוטופיה סוציאליסטית, ותיאוקרטיה עריצה. המציאות המעציבה היא שדווקא אלה בשמאל אינם יודעים עוד ואין בידיהם הכלים כדי לטעון למען ערכים ליברליים מתוך המסורת והכתבים היהודיים. השמאל החילוני הלך כה רחוק בשאיפתו ליצור "יהודי חדש" שהוא ויתר על השימוש בכתבים היהודיים כדי לטעון את טיעונו. הימין הדתי מצדו עושה שימוש בכתבים היהודיים באופן צר ומצומצם למטרות פוליטיות מוגבלות ויותר במידה רבה על שותפות בדיון על הערכים הרחבים יותר של החברה.

ישראל היא מדינתו הריבונית היחידה של העם היהודי ומדינתו הדמוקרטית. היא הוקמה כדי להיות בית לאומי לעם היהודי ולא הייתה קמה ללא מטרה וללא סיבה זו. היא דמוקרטית כהכרח וליברלית מבחירה. מפתה לטעון שבשובם לחיים ריבוניים, היהודים הווכחנים לא יכלו אלא לבחור בדמוקרטיה ייצוגית. אכן, שיטת הממשל הישראלית וכינונה כדמוקרטיה, הרבה לפני שדמוקרטיה הייתה המודל הנפוץ בעולם, היא תוצאה ישירה של הציונות. הציונים הראשונים נדרשו בשל הנסיבות לקיים את מוסדות התנועה הציונית ומאוחר יותר את מוסדות היישוב והמדינה כדמוקרטיה. אופייה הוולונטארי של הציונות והיותה תנועה שולית בעם היהודי בראשית דרכה, הכריחו את מקימה לבסס אותה כתנועה דמוקרטית כדי לזכות למרב התמיכה האפשרית מתוך כלל יהדות העולם. האופי הוולונטארי חייב את קיומה של שיטה יחסית כדי להבטיח את התמיכה לאורך כל המנעד. שיטת הממשל הישראלית היא המשכה הכמעט-ישיר של תקופת התנועה הציונית והיישוב.

שיטת הממשל אינה קשורה לבעיות שיש בישראל ביחסי דת ומדינה, או באתגרים סביב שאלת מקומה של היהדות במרחב הציבורי והמשמעות של ריבונות יהודית מתחדשת. המתחים והבעיות בתחום זה בישראל הם תוצאה של התפתחות היהדות בתקופת ההשכלה, הולדת הציונות והקמתה של המדינה בנסיבות היסטוריות ייחודיות. ההנחה כי שיטת ממשל אחרת הייתה מאפשרת את פתרון של בעיות אלה, מוכיחה חוסר הבנה מוחלט של עוצמת האתגר שהציונות וההשכלה הציבו בפני היהדות והיהודים. המעבר מאלפיים שנה של חיים לא-ריבוניים בתנאי גלות למדינה ריבונית מודרנית, הוא תמורה היסטורית

בממדים ללא תקדים. אדרבה, ההצלחה של הציונות ומדינת ישראל ביצירת תמורה זו גובלת בנס.

אתגר נגזר 2: עלייה וקליטה

מדינת ישראל הייתה רעיון בטרם הפכה למציאות. מדינת ישראל נחזתה על ידי מי שבאותה עת לא חיו בארץ שהייתה עתידה להיות מדינת ישראל. המהפכה הציונית הייתה בהפיכת השאיפה המשיחית של "לשנה הבאה בירושלים הבנויה" לתוכנית פוליטית למימוש מיידי. עבור הציונות "לשנה הבאה בירושלים הבנויה" הייתה לתוכנית עבודה מעשית. מונעים על ידי רעיון מהפכני זה, מיליוני יהודים היגרו, או עלו במינוח הציוני והיהודי, לישראל. העלייה לישראל הייתה לאחד מיסודות הציונות. ללא העלייה, הציונות הייתה נשארת בגדר רעיון והזיה. מהכרח ובמכוון ישראל נועדה להיות מדינה של מהגרים, אבל כאלה שמבחינתם לא באו לארץ חדשה כי אם שבו לביתם.

כל מדינות ההגירה סובלות ממתחים בין קבוצות מהגרים הבאות מתרבויות, מגזעים ומעמים שונים, ובעיקר בין אלה שבאו ראשונים ואלה שהגיעו מאוחר יותר. אבל בעיות ההגירה של ישראל תמיד היו מסדר גודל אחר. ישראל הייתה למדינה המגוונת ביותר בעולם מבחינה אתנית כבר בלידתה. לקח לארה"ב כמאתיים שנה להגיע לרמת הגיוון האתני של ישראל היה בלידתה. קצב השינוי של חברת המהגרים האמריקנית גם היה הרבה יותר איטי מזה של ישראל. בין השנים 1948 ו-1956, ל-600,000 היהודים שחיו בישראל טרם הקמת המדינה הצטרפו יותר ממיליון יהודים, ניצולי שואה ופליטים ממדינות ערב וממדינות מוסלמיות שנקמו ביהודים על

הקמת המדינה. זוהי תופעה ללא תקדים בהיסטוריה – קליטתה של אוכלוסייה הגדולה כמעט פי שניים מאוכלוסייתה של המדינה בתנאים של מלחמה ועוני קשה בזמן כה קצר. זה היה בלתי נמנע שתהליך זה יוליד מתחים קשים.

מקובל לדבר על המתחים בחברה הישראלית בין אשכנזים לספרדים, בין רוסים לילידי הארץ ובין אחרים, אבל ההשתייכות האתנית והגיאוגרפית היא משנית. עיקר הסיבה למתחים היא סדר ההגעה למדינה. בכל חברות מהגרים יש תופעה דומה: המהגרים הראשונים מבססים את הכללים ואת המוסדות וזוכים בכל העוגה, אותה הם גם עוזרים ליצור. מהגרים המגיעים מאוחר יותר מתאימים עצמם בתחילת הדרך לתנאים ולמוסדות שנבנו על ידי המהגרים הראשונים ולוקחים כל חלק בעוגה שניתן להם. אך לאחר תקופה, כשהמהגרים החדשים כבר אינם עוד חדשים ומרגישים שהמדינה היא גם ביתם, הם דורשים להיות חלק מקובעי הכללים ולהגדיל את חלקם-שלהם בעוגה – דרישה שבדרך כלל באה לידי ביטוי פוליטי. כאשר המהגרים הראשונים עומדים מול דרישות אלה ממיי שמבחינתם צריכים להגיד להם תודה, הם נוטים להתמרד – 'כיצד זה החדשים מעזים לדרוש עוד? הם לוקחים לנו את המדינה – אנחנו רוצים את המדינה שלנו בחזרה!'

המהפכה התרבותית של חלוצי ציונות העבודה – המהגרים הראשונים – החריפה את המתחים שממילא היו מתקיימים במצב זה של עלייה וקליטה המוניים. הם ביססו כללים ומבנים שלא היו מקובלים על קבוצות המהגרים שהגיעו מאוחר יותר. חלוצי ציונות העבודה מרדו ברובם ברקע הבורגני ממנו באו. הם ביקשו להפוך עצמם לאיכרים, עובדי אדמה ופועלים. הם ביטלו את

נימוסי הבורגנות האירופית ופיתחו סגנון ישיר, מחוספס, שנתפס כמתאים יותר לחייהם החדשים – סגנון שהורישו לילדיהם 'הצברים' שפיתחו אותו לידי האופי הישראלי המוכר. הם היו ברוכים גם חילונים מושבעים ואדישים, אם לא עוינים, לדת, והיו נחושים להעביר תפיסות אלה למהגרים החדשים שזה מקרוב באו. תפיסות אלו גם באו לידי ביטוי בבזז מוסווה בקושי לתרבות היהודית הספרדית, מה שהוביל לניכור ולכעס שהתפרץ לאחר שנים.

רעיון העלייה הוא מיסודות הציונות אבל ביטוי המעשי מייצר מתחים בלתי נמנעים. אלה מתחים האופייניים לכל חברות ההגירה. בישראל מתחים אלה באים לידי ביטוי באמרה ש"הישראלים אוהבים עלייה אבל לא אוהבים עולים..." הקטע המפורסם מ"לול" המראה כיצד עולים שרק הגיעו כבר מזולים ועוינים את העולים המגיעים שנייה אחריהם, הוא קלאסיקה ישראלית. בפועל הישגיה של ישראל בבניית חברה משותפת מתוך מיליוני מהגרים היא ללא כל מקבילה בממדים ובזמן הקצר בו הדבר נעשה. אפשר גם לטעון ששיטת הבחירות היחסית סייעה במשהו לתהליך זה בכך שהיא אפשרה לעולים להגיע לייצוג פוליטי מיד עם הגעתם. המתחים הקיימים עד היום בחברה הישראלית בין קבוצות מהגרים שונות וילדיהם – והביטויים הפוליטיים שלהם בליכוד, בש"ס ובישראל ביתנו – הם תוצאה ישירה של האידיאולוגיה הציונית וכינונה של מדינת ישראל כמדינת הגירה. שום שינוי בשיטת הממשל לא ישנה, לא יפתור או יקל זאת. מדובר בתהליכים הנמשכים שנות דור.

אתגר נגזר 3: היחס בין היהודים והערבים ושאלת ההתנחלויות

זה היה בלתי נמנע שהציונות תמצב את היהודים והערבים במצב של עימות. על פי הציונות, היהודים, שעד אז חיו כאזרחים סוג ב במדינות ערב ובמדינות מוסלמיות, הם אנשים שווים בעלי זכות הגדרה עצמית במדינה משלהם. היא גם דרשה שממוש זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי תהיה במדינה היחידה שבה היהודים היו ריבוניים, אבל שהייתה גם מאז כיבוש האזור על ידי האסלאם במרכז האזור הערבי והמוסלמי. מצב העימות הזה הבטיח לא רק שההגירה היהודית תיתקל בהתנגדות מראשיתה, אבל גם שישאל תחיה במצב מתמיד של מלחמה. במשך הזמן העימות בין הערבים ליהודים הוביל לשתי בעיות מתמשכות – המתח שבין הרוב היהודי והמיעוט הערבי בתוך מדינת ישראל, והעימות הערבי והפלסטיני עם ישראל, הכולל גם את שאלת ההתנחלויות.

העובדה שבישראל קיים מיעוט ערבי מוסלמי שהוא יחסית הגדול ביותר בכל המדינות הלא-מוסלמיות (רק הודו וצרפת מתקרבות לישראל ביחס) אינה ידועה ברבים. אבל היא מהווה היבט אחד מתוך הסכסוך הגדול בין הערבים והפלסטינים וישראל. סכסוך זה שהתבשל לו על אש הולכת וגוברת במשך העשורים הראשונים של הציונות, התפוצץ כשהאו"ם קיבל החלטה שפתרון הקונפליקט (שהבריטים עצמם הביאו לאו"ם בטענה שהוא "בלתי פתיר") יהיה באמצעות חלוקה של פלסטין המנדטורית למדינה יהודית ומדינה ערבית.

החלוקה נדחתה לא רק על ידי הערבים, היא גם לא בדיוק התקבלה בתופים ובמחולות (למרות התמונות ברחובות) בקרב התנועה הציונית. בן-גוריון נאלץ לנהל קרב קשה כדי לאפשר את קבלתה

על ידי מוסדות היישוב וגם את זה השיג רק בקושי, ויש שאומרים בתחבולות. חרות של בגין וגם אחדות העבודה של טבנקין התנגדו לחלוקה. שניהם האמינו שבשלב ההוא ארץ ישראל הייתה חשובה מהקמת המדינה ושקבלת החלוקה תגביל את יכולה של התנועה הציונית ליישב את כלל השטח שבין הירדן לים.

עד למלחמת ששת הימים שאלת ארץ ישראל כולה, שהייתה מקור למתחים קשים בתקופת היישוב והחלטת החלוקה, נותרה רדומה. אך לאחר שבתום מלחמת ששת הימים ישראל החזיקה בגדה המערבית, בעזה, ברמת הגולן ובסיני, שאלת ארץ ישראל כולה עלתה מחדש במלוא עוצמתה. המענה לשאלה הביא לפיצול עמוק בתנועת העבודה. תנועת ארץ ישראל השלמה נולדה על ידי אנשי ציונות העבודה של טבנקין ולא על ידי חרות של בגין. המתנחלים הראשונים היו אנשי הקיבוץ המאוחד ורק מאוחר יותר הפכה ההתנחלות לפרויקט של הציונות הדתית וגוש אמונים. תמיכת הליכוד בהתנחלויות הייתה עד ל-1977 בעיקר פוליטית, ולאחר המהפך משפטית וכלכלית. כמעט כלל הבסיס של ההתנחלויות הונח על ידי ציונות העבודה ובני עקיבא שכונו "מפא"ניקים עם כיפה", ועליו בנו בגין והליכוד את פעילות ההתנחלות בתמיכת המדינה שחלקה הגדול לא היה אידיאולוגי.

פרויקט ההתנחלויות בגדה המערבית וברצועת עזה, גם אם לטעמי האישי אינו מהמוצלחים של המפעל הציוני, קָשֶׁר קָשֶׁר הדוק לנסיבות לידתה של ישראל והדרישות המנוגדות של היהודים והערבים לכלל השטח. ההנחה שלמתנחלים יש השפעה עודפת על המערכת הפוליטית הישראלית, שהייתה נעלמת בשיטת ממשל אחרת, מתעלמת מהשורשים העמוקים של תנועת ההתנחלות

בהיסטוריה הציונית. מנגד, העובדה שיותר מ-45 שנה לאחר שישאל שולטת בגדה המערבית, ההתנחלויות מהוות חלק קטן מהשטח ורובן צמודות לקו הירוק, מוכיחה שבניגוד לשאיפות של כמה ממנהיגי המתנחלים, הם לא יכלו לקדם את מטרותיהם במנותק ממטרות המדינה. קבוצות מיעוט אינן מצליחות להגיע להשפעה עודפת כשהן פועלות כנגד הנטייה המקובלת בקרב הרוב, ולצערם של המתנגדים להתנחלויות, הם אינם הרוב.

מעבר לשאלת החלוקה וההתנחלויות, העימות בין הערבים ליהודים שהוא תולדת הציונות עיצב את יחסי רוב ומיעוט בישראל. עמית ערבי שלי העיר פעם, שהבעיה של יחסי רוב ומיעוט בישראל היא שבישראל היהודים הם הרוב המספרי אבל בראשם הם עדיין המיעוט, והערבים, למרות היותם המיעוט המספרי, הם בראשם הרוב. היהודים עדיין נושאים על גבם אלפיים שנות חיים בגלות כמיעוט נרדף, בעוד שהערבים במדינת ישראל מתקשים להסתגל לרעיון שהם המיעוט הערבי היחיד במזרח התיכון. אך מעבר להשפעה זו של העבר על התודעה בהווה, הצל הכבד על יחסי רוב ומיעוט בישראל הוא העובדה הפשוטה שמדינת ישראל נמצאת במצב מלחמה עם העולם הערבי או מרביתו ועם הפלסטינים מאז לידתה. יחסי רוב ומיעוט במדינות אחרות אינם מושפעים מנסיבות כאלה, ובטח לא למשך תקופה כל כך ארוכה. הערבים בישראל מתארים זאת כך: "המדינה שלי נמצאת במלחמה עם העם שלי והעם שלי נלחם במדינה שלי."

המעשה הציוני הוליד את העוינות הערבית, את המלחמות ותוצאותיהן בדמות השליטה בשטחי הגדה המערבית והיחס המורכב של הערבים בישראל למדינה בה הם חיים. מובן לחלוטין

מדוע הערבים בישראל אינם חשים בנוח עם הרעיון של מדינת ישראל והציונות, אך עמדתם המורכבת מקשה על בניית יחסים תקינים בין רוב ומיעוט. עבור הערבים בישראל השתלכות בחברה הישראלית עלולה להיראות כשיתוף פעולה עם האויב, וניכור ואדישות יכולים בקלות להידרדר לאלימות. בהינתן ההיסטוריה הזו, העובדה שיחסי רוב ומיעוט בישראל אינם גרועים יותר היא נס. גם כאן אפשר לטעון שהשיטה היחסית המאפשרת למיעוט הערבי לייצג את עצמו בכנסת באמצעות שלוש מפלגות שונות, ובתוך המפלגות הציוניות, מסייעת להורדת המתחים בכך שהיא מבטיחה שלערבים בישראל יש ייצוג מגוון. יש סיבות רציניות לחשוש שהרבה מהתוכניות המוצעות לשינוי שיטת הממשלה יחריפו את הבעיה בכך שיצמצמו את מבחר האפשרויות העומדות בפני הערבים והפיכת ייצוגם במפה הפוליטית ל"ערבים בלבד". בשיטה הקיימת הערבים זוכים לייצוג בכנסת באופן יחסי לחלקם בקרב המצביעים. מול שלל הטענות המועלות על יחסי רוב ומיעוט בישראל, לכל הפחות אי אפשר לטעון ששיטת הממשל הישראלית מעוותת את רצון הציבור הערבי.

היחסים בין יהודים וערבים בישראל קשים ומאתגרים, ולמרבית הצער, אין להם פתרון פשוט. טענות על היעדר שוויון, אפליה וכישלון להגיע לשלום עם הפלסטינים והעולם הערבי, שלכולן יש בסיס, אינן יכולות להסתיר את חוסר הנכונות הבסיסי של הערבים, מחוץ לישראל ובתוכה, להשלים עם הציונות, שהיא בבסיסה של מדינת ישראל ויסוד קיומו של הרוב היהודי במדינה. לדוגמה, הרוב המכריע של היהודים דוחים בתוקף דרישות של גורמים בקרב המיעוט הערבי להסיר את מגן הדוד מהדגל הישראלי, להחליף את המנורה בסמלי המדינה ולשנות את מילות התקווה. הם מבינים

שאינן בדרישה זו בקשה אמיתית לשוויון וחיים ביחד, אלא שיקוף של הבוז ההיסטורי, הנוצרי והמוסלמי (ושל כמה אינטלקטואלים יהודים) לכל טענה יהודית לשוויון פוליטי, ולהיבט אחר של המשך המאבק הערבי בציונות.

אנגליה, נורווגיה, פינלנד, דנמרק, שוודיה, יוון, איסלנד ושווייץ – כולן מדינות דמוקרטיות שעל דגליהן מתנוסס צלב. לחלקן גם דת מדינה רשמית. אנגליה ודנמרק הן רשמית תיאוקרטיות כשהריבון בבריטניה, המלכה היא ראש הכנסייה האנגליקנית, והפרלמנט בדנמרק שולט בכנסייה הלותראנית. המיתולוגיות הלאומיות של המדינות הללו, הסמלים שלהן והחגים הרשמיים אינם ניטראליים ומשקפים כולם את הקבוצה האתנית השלטת, בה בעת שהן מעניקות חופש לכל האזרחים, ללא קשר להשתייכותם האתנית והדתית. במובן זה דנמרק היא מדינתם של הדנים הלותראנים וכל אזרחיה, ואין יהודי או מוסלמי החי בדנמרק או אינטלקטואל דני חסר שורשים שיבקש להסיר את הצלב מהדגל.

הודו היא הדמוקרטיה הגדולה בעולם. על דגלה במרכז מתנוסס סמל הינדי עתיק, הדארמה צ'אקרה, בדיוק בדומה למגן הדוד בדגל ישראל. הסמל הרשמי של הודו הוא עמוד שנבנה על ידי אשוקה, הינדי שהמיר את דתו לבודהיזם, וכך סמלה הרשמי של מדינת ישראל הוא מגן דוד בית המקדש. עשרים אחוזים מאוכלוסיית הודו אינם הינדים ואינם בודהיסטים וחיים בה יותר מ-150 מיליון מוסלמים וכ-20 מיליון נוצרים שלהם זכויות אזרחיות שוות. הם אינם מעלים בדעתם לצאת בדרישה לשנות את סמליה של המדינה. למיעוטים בהודו יש לגיטימציה מלאה למאבק לתרגם את זכויותיהם הרשמיות לשוויון בפועל. גם לערבים בישראל יש

לגיטימציה מוחלטת למאבק לתרגם את מעמדם השווה הרשמי לשוויון חברתי בפועל, אך מאבק זה יכול לשאת פרי רק אם הוא לא ילווה בטיעונים מתמידים שישראל היא מדינה גזענית, כיוון שהיהודים מתעקשים על קיומה של מדינה ריבונית אחת שבה סמלי ותרבות הרוב יונקים מההיסטוריה יהודית. מאבק מסוג זה יזכה לתמיכת הרוב המכריע של הציבור היהודי. מנגד, אין זה אפשרי לתמוך בשאיפתו של מיעוט לזכויות חברתיות שוות כשהוא דוחה תפיסתית את זכותך כעם לשוויון בין העמים. אין דרך להתחמק מכך שיחסי רוב ומיעוט בישראל נובעים מסכסוך אמיתי בעל שורשים עמוקים. אין מקבילות היסטוריות טובות למצב הייחודי של יחסי יהודים וערבים בישראל. תהליך פתרון העימות או לכל הפחות מיתונו אינו יכול לבוא כתוצאה משינויים טכניים לשיטת הממשל הישראלית. רק הרצון הטוב של כלל אזרחי מדינת ישראל יכול לתרום לתהליך איטי של שיפור הדרגתי ביחסים אלה.

בין אם זו שאלת חלוקת הארץ בין מדינה יהודית וערבית, או שאלת ההתנחלויות או יחסי יהודים וערבים בישראל, שינוי שיטת הממשל לא היה גורם לאף אחת מהשאלות הללו למצוא מענה מהיר יותר או מענה בכלל, אם קיים כזה. שאלות מסדר גודל דומה, כגון העבדות בארה"ב, היו בשיטת משטר אחרת מקור למתיחות מתמדת במשך כמעט מאה שנה, עד שהתפרצו במלחמת אזרחים אכזרית, שלאחריה המשיך הנושא לקרוע את הציבור והמערכת הפוליטית האמריקנית עוד מאה וחצי. יש כאלה המאמינים באמת ובתמים ששיטת ממשל אחרת הייתה מקלה על ישראל לפתור את הסכסוך עם העולם הערבי והפלסטינים מוקדם יותר, ואף הייתה מאפשרת לעצור את תנופת ההתנחלויות. ככל הנראה, אם כבר, ההיפך הוא הנכון.

— |

| —

— |

| —

חלק רביעי

שינויים שבאמת יכולים
לשפר את הדמוקרטיה
הישראלית

(רמז: זו לא השיטה...)

— |

| —

— |

| —

אם כך, האם אין מה לעשות? אם שינויים קטנים אינם פותרים את בעיות היסוד ושינויים גדולים גם הם לא יעשו זאת, האם נחתם גורלנו?

מובן שיש מה לעשות ואף צריך לעשות. אך גורלנו לא יהיה מזהיר אם נמשיך להחזיק באשליה כי שינוי שיטת הממשל יסייע לפתור את בעיות היסוד של ישראל. הדרישה לשינוי שיטת ממשל דומה לחיפוש המטבע תחת הפנס המאיר כשבעל המטבע יודע היטב שהמטבע נמצאת בפינת רחוב חשוכה ודי מפחידה. מה שישראל צריכה למשל הוא שינוי יסודי במגזר הציבורי וזו קרן רחוב מפחידה במיוחד.

מאחר שבעיות היסוד של ישראל לא ייעלמו ולא ייפתרו ביתר קלות כתוצאה משינוי שיטת ממשל, אנרגיית השינוי והרפורמות צריכה להתרכז בתחומים בהם ניתן לשפר את איכות חייו של האזרח. במקביל, יש להמשיך לנהל את המאבקים העיקשים על דמותה של המדינה ועתידה, מבלי לצפות לפתרונות קסם ומבלי לחפש קיצורי דרך. שיפורים לאיכות חייו של האזרח יבואו משינויים שאינם קשורים לשינוי שיטת הממשל והם קשים הרבה

יותר לתכנון ולביצוע. הצורך המידי הוא בשינוי יסודי למשל של המגזר הציבורי כך שישרת את הציבור טוב יותר, או למשל בהעברת סמכויות משר הפנים לרשויות מקומיות המנוהלות היטב, כדי שאיכות חייו של האזרח ביום-יום וברמה המקומית תושפע כמה שפחות מהשאלות הגדולות של מלחמה ושלום, יהודים וערבים, דת ומדינה, שראוי יותר להיאבק עליהן ברמה הלאומית. המטרה היא להגיע לנורמליזציה של החיים בישראל גם בתנאים שימשיכו להיות רחוקים מנורמליות לעוד דורות רבים.

צרות ביורוקרטיות נדמות כקטנות בהשוואה למאבקים הגדולים לזכויות אדם והן אינן מעוררות את זעמן של אבירי זכויות אדם, אבל אפשר להשוות אותן למכרסמים המחלישים את היסודות של האוטונומיה היום-יומית של כל אזרח. הן גם מסוכנות לאורך זמן מאחר שהן הופכות את האזרחים למי שחוששים מהמדינה פן תתנכל להם באמצעים אלה אם יעזו לצאת נגדה. תופעה זו ידועה במיוחד בעולם השלישי בה השחיתות וההתמודדות המיידית עם הביורוקרטיה עושה צחוק מזכויות האזרח וחונקת את הפיתוח הכלכלי.

יעילות המגזר הציבורי והרשויות המקומיות משפיעה יותר ביום-יום על הזכויות הדמוקרטיות של האזרח מאשר הכנסת. ראשי רשויות הם בפועל השלטון הקרוב לאזרח – ספקי השירותים החשובים והקשר של האזרח לשלטון, אבל כדי שיוכלו לבצע את תפקידם ביעילות, יחסייהם עם משרד הפנים חייבים לעבור רפורמה יסודית. הרשויות המקומיות קיבלו במשך השנים יותר תחומי אחריות מבלי לזכות בסמכויות מקבילות. ראשי רשויות הנבחרים באופן ישיר על ידי תושביהם, נאלצים לקבץ כעניים בפתח משרד

הפנים כדי לקבל אישורים כמעט לכל דבר שהם עושים. גם אם משרד הפנים התייעל בשירותיו הישירים לאזרח בתחומים מסוימים, יחסו לרשויות נותר נטוע בתקופת האימפריה העותמאנית והמנדט הבריטי. רשויות מתפקדות היטב צריכות לקבל סמכויות רחבות שיאפשרו להן להתנתק ממשרד הפנים. יש לספק תמריצים לרשויות לשתף פעולה אחת עם השנייה ולפעול כאשכולות, במיוחד כאלה המשלבים רשויות ערביות, יהודיות, ערי פיתוח, קיבוצים ומושבים. זה יהיה שינוי בעל ערך לאזרח. רפורמה שכזו תעשה יותר לחיזוק האמון של האזרח בשלטון מאשר בחירות אזוריות לנציג "אישי" בכנסת.

רפורמות שמטרתן שיפור המגזר הציבורי אינן פשוטות כלל וכלל אך הן הכרחיות לביסוס הדמוקרטיה והחוקתיות בישראל. יש לשפוט דמוקרטיה לא רק בהתאם להוגנות של הליך הבחירות אלא גם למידה בה המדינה דורשת מן האזרח זמן, מאמץ, מחשבה, אנרגיה, וציות כדי לבצע את פעולות היום-יום. ביורוקרטיה מכבידה ולא מתפקדת, שרירות לב בהחלטות וחוסר ודאות מהווים מלחמת התשה כנגד חירות האדם. יש להן משמעויות מהותיות למרחב הציבורי בו חיים אנשים. ביורוקרטיה מכבידה ושרירותית הופכת את האזרח לנתין הממלכה במקום לשליט המדינה.

לשמחתנו, איננו מתחילים מאפס. בעשרות השנים האחרונות בוצעו רפורמות משמעותיות ששיפרו מהותית את השירות לאזרח בתחומי הדואר, התקשורת, מטבע החוץ, מסים ומכסים, שפתחו את ישראל לעולם. גם בתחומים מסוימים משרד הפנים ומשרד התחבורה הצליחו לשפר את השירות לאזרח. רפורמות אלה תרמו לא רק לאיכות חייו של האזרח אלא גם לעוצמתה של הדמוקרטיה והחברה

בישראל. האזרח נדרש להשקיע פחות משאבים מבעבר כדי להתמודד עם מנגנוני המדינה, הוא פתוח יותר לעולם, חופשי יותר לתקשר וכך יכול יותר לפעול כאזרח בחברה ולא נתין בממלכה.

אבל נראה שלאחר תקופה של שינויים גדולים הגענו לדרך ללא מוצא. השינויים הנדרשים מכאן ואילך הם קשים ועמוקים יותר. הם דורשים עימות עם מוקדי כוח מבוססים היטב. התקופה של הפרטות גדולות מגיעה לסיומה והתרומה של הפרטה לשיפור המנגנון הציבורי היא שולית ופוחתת. הדגש צריך לעבור כעת מהפרטת המגזר הציבורי לשיפור המגזר הציבורי, וזה תהליך מורכב הרבה יותר. בעוד שברור שאין לממשלה מה לעשות בתחום הייצור, הניסיון בעולם מוכיח שבכל הנוגע לחינוך, לבריאות ולרווחה, מגזר ציבורי המתפקד היטב יכול להגיע להישגים הגבוהים משמעותית ממערכות פרטיות. למעשה המדינות הנהנות ממערכות החינוך והבריאות הטובות בעולם עושות זאת על בסיס מערכות ציבוריות, הפועלות במגוון דרכים.

במקרה הישראלי, נראה שבכל מה שנוגע לחינוך, לבריאות ולקרקעות הציבור הישראלי מעדיף מערכת ציבורית מתפקדת על פני מערכת פרטית, ופונה למערכות פרטיות, או חצי פרטיות, בהיעדר ברירה. ניסיונות להפריט את הבעלות של המדינה על רוב הקרקעות נתקלו בקואליציה רחבה של מתנגדים משמאל ומימין, אבל אין זה אומר שהישראלים לא רוצים לראות ניהול יותר יעיל של משאבי הקרקע כך שרכישת דירה לא תשעבד משפחה עד קץ הימים. ניהול יעיל יותר של משאבי הקרקע דורש עימות עם כמה ממוקדי הכוח החזקים ביותר במדינה וכמה מהגורמים המושחתים ביותר, ועם הביורוקרטיה האטומות ביותר כמנהל מקרקעי ישראל.

ההשפעה המאכלת של מנהל מקרקעי ישראל על אזרחי ישראל היא כנראה מהחמורות שיש. כאשר משפחה נאלצת לשעבד את כל עתידה לרכישת דירה, היא דנה עצמה לירידה ברמת החיים עם כל המשמעויות של החלטה זו לחינוך הילדים, לבריאותם ולתרומת המשפחה לכלכלה. גם בתחום הבריאות והחינוך הישראלים היו מעדיפים לראות מערכות ציבוריות מתפקדות ולא מערכות פרטיות, גם אם הם מעוניינים להגדיל את יכולתם לבחור חלק מהשירותים.

בנוסף על הקרקעות, הבריאות והחינוך, מערכת הרווחה הישראלית ומוסד הביטוח הלאומי דורשים שינוי עומק. פריחתן של חברות פרטיות המרוויחות כסף מסיוע לאנשים לממש את זכויותיהם בביטוח לאומי היא עדות לחוסר התפקוד של המערכת הציבורית. גם מערכת המשפט זקוקה לשינוי עומק. כאשר הליכים משפטיים מתמשכים על פני שנים ואפילו עשורים, אזרחים רבים מתייחסים למערכת המשפט כלא רלבנטית לחייהם ועושים כל שביכולתם כדי שלא להידרש לה. דבר זה חמור במיוחד עבור העניים והחלשים בחברה. זהו מגזר שאין שום דרך ראויה להפריט אותו ולכן חיוני לערוך בו רפורמה מעמיקה כדי שהליכים משפטיים יסתיימו בזמן סביר.

ספר זה לא עוסק במרשמים לסוג הרפורמות הנדרשות בכל התחומים שנמנו לעיל (לרפורמה הנדרשת בנושא החינוך התייחסתי בספרי הקודם, בחזרה לאלף-בית: הדרך להצלת החינוך בישראל), אלא להפנות את תשומת הלב הציבורית והשיח משיוני שיטת הממשל לרפורמות הנדרשות במגזר הציבורי וביחסי השלטון המרכזי והמקומי. ספר זה קורא ליצירתם של מרשמים לרפורמות

במגזר הציבורי במקום מרשמים מיותרים לשיטות ממשל שונות. מצער במיוחד שבעוד הצעות לשינוי שיטת ממשל יש רבות מספור ושולל מכוני מחקר מקדישים משאבים ניכרים כדי לייצר אותן, נדיר למצוא מי שמקדישים עצמם לתכנון רפורמות עומק בתחומים השונים של המגזר הציבורי. נדמה שהיחידים שחושבים קצת על הרפורמות הללו נמצאים באגף התקציבים באוצר, וזה אינו תקין בחברה דמוקרטית. לו המשאבים המושקעים היום במכוני המחקר בתכנון שיטת ממשל אחרת ובקידומה היו מופנים לשאלת הרפורמות הנדרשות בכלל המגזר הציבורי, הדמוקרטיה הישראלית הייתה נשכרת והיה נוצר סיכוי לשינוי בעל ערך.

רפורמות עומק ראויות ישפרו את היעילות הדמוקרטית, החוקתית והביצועית של המדינה ומוסדותיה באופן המשפיע על חייו של כל אזרח. יהיה זה עיסוק ראוי בדברים שבאמת נוגעים לחייו של האזרח וגוזלים את משאביו וזמנו. לכל המבקשים להגן על הדמוקרטיה הישראלית ראוי שידגישו את הצורך לתת מענה טוב יותר לאזרח, ולא יעסקו בניסיונות סרק לפתור בעיה שלא באמת קיימת בדרישה לשינוי שיטת ממשל.

סיכום

שיטת הממשל הישראלית אפשרה לישראל להתקיים כדמוקרטיה רציפה במשך כל שנותיה של המדינה. במידה רבה זה הודות לכך שהשיטה היחסית מאפשר למגוון רחב של קבוצות ודעות לקבל ביטוי בכנסת. זהו דבר נדרש במיוחד במדינה שהיא אחת המגוונות בעולם יחסית לגודלה ושנמצאת במצב מלחמה מיום לידתה. העובדה שהשלטון בישראל החליף ידיים פעמים רבות מבלי שהמדינה והחברה הידרדרו לאלימות הוא בחלקו לזכותה של מערכת הממשל.

במשך השנים הייתה הרחבה מתמדת של ההגנות החוקתיות הניתנות ליחידים ולמיעוטים. במשך חייה של המדינה הייתה הפנמה הולכת וגוברת של נורמות דמוקרטיות וחוקתיות שאפשרו לישראל להישאר דמוקרטיה יציבה גם בתקופות של שינויים רדיקליים, כגון המהפך של 1977, הנסיגה מסיני וההתנתקות מעזה. ב-1977 השלטון עבר לליכוד לאחר שלושים שנה שבהן שלטה במדינה מפלגה אחת שגם משלה במוסדות הציוניים בתקופת היישוב. העובדה שמעבר זה עבר ללא אלימות הוא עדות לבגרותו של הציבור הישראלי שפיתח את תודעתו הדמוקרטית אך ורק תחת שיטת הממשל הישראלית. החלטות כגון הנסיגה מסיני וההתנתקות מעזה, ובמיוחד רצח רבין,

היו מובילים במדינות רבות למלחמות אזרחים ואלומות קשה. העובדה שכל זאת לא קרה בישראל הוא הישג נדיר שאין להקל בו ראש ואין לקחת אותו כמובן מאליה. אי אפשר לטעון כלאחר יד שהישגים אלה היו נשמרים יותר בשיטת ממשל אחרת או שהיו טובים יותר. הניסיון במדינות אחרות מוביל אותנו למסקנה שיש סיבות מספקות להניח שבשיטות אחרות המצב היה גרוע יותר, ואף משמעותית.

שינוי שיטת ממשל דומה לניתוח פולשני ומסוכן. רופא אחראי ימליץ עליו רק אם הסיכונים בהשאת החולה במצבו גבוהים מהסיכונים שבניתוח. ראייה קלינית ומפוכחת של שיטת הממשל הישראלית ושל הסיכונים הטמונים בשיטות אחרות, ובהליך הניתוח עצמו, צריכה לספק סיבות לרסן את ההתלהבות הקיימת לניתוח זה. המקרה של שינוי שיטת ממשל אף קשה יותר מזה של ניתוח מסוכן, כיוון שבעוד רופאים מנוסים מבצעים מספר רב של ניתוחים ויכולים להעריך את הסיכויים והסיכונים, הניסיון מוכיח שכשזה נוגע לשיטת ממשל, הסיכונים מתבררים רק לאחר שהניתוח כבר התבצע, ואין לנו מספר רב של מדינות ישראל כדי לעשות בהן את הניסיונות הללו.

מאז מלחמת העולם השנייה, המדינה הדמוקרטית היחידה שהחליטה לעבור ניתוח כזה היא צרפת שעמדה על סף קריסה כוללת, ללא יכולת לפתור את בעיית אלג'יריה שפילגה את העם, יחד עם אינפלציה דוהרת שאיימה להרוס את המדינה. היה ברור לאזרחי צרפת שניתוח דחוף נדרש. כשישראל עמדה בפני משבר דומה בשנת 1983, לאחר פרישתו של בגין עם מלחמת הברירה בלבנון שקרעה את העם ועם אינפלציה תלת-ספרתית, שיטת

הממשל הישראלי הוכיחה גמישות מספקת כדי לאפשר ממשלת אחדות והסכם רוטציה ייחודי. ממשלה זו נחשבת לאחת היעילות ביותר בהיסטוריה הישראלית ואפשרה לישראל לצאת מהמשבר הכלכלי, לסגת מלבנון ולהניח יסודות לרפורמות כלכליות משמעותיות ששינו את פני החברה. שיטת הממשל הישראלית הייתה גמישה מספיק כדי להיענות למשבר קשה זה.

שיטת הממשל הישראלית אינה נעדרת בעיות, אבל כך גם כל השיטות הקיימות אחרות. יותר מכך, בלתי אפשרי לשייך בעיות בחברות שונות דווקא לשיטות הממשל שלהן. מדינות עם שיטת ממשל דומות סובלות מבעיות שונות ולהיפך. אין שום בסיס עובדתי לטענה ששיטת ממשל אחרת – מתוך מגוון האפשרויות של מדינות דמוקרטיות – תוביל לתוצאות שונות בתכלית עבור מדינת ישראל, או שהסיכויים לתוצאות טובות יותר בשיטה אחרת גבוהים במובהק מהסיכויים לתוצאות גרועות יותר.

אחת הסיבות ששינוי שיטת ממשל ממשיך להיות רעיון כל כך מושך, במיוחד בקרב קובעי מדיניות ואנשי מכוני מחקר, היא ששינוי מעין זה מעניק את האשליה שיש פתרון פשוט לבעיות שנראות חסרות פתרון. זוהי החרב שמבטיחה לחתוך את הקשר הגורדי של בעיות וסכסוכים מתמשכים בחברה הישראלית. כמעט שלא ניתן לעמוד בפני הפיתוי של אַבחת החרב, אבל בדומה לשירת הסירנות, זהו פיתוי מסוכן. ברור מדוע בתרבות שבה יש דגש מתמיד על פתרון בעיות, המחשבה שיש בעיות ללא פתרון, או לכל הפחות שפתרון כמעט בלתי אפשרי, היא קשה במיוחד. בין אם זה בפרסומים של מכוני מחקר או בשיח הפוליטי והציבורי, הבעיות של שיטת הממשל הישראלית

מוצגות כדבר העומד בין אזרחיה של המדינה ובין שלמות חברתית ופוליטית.

חינוך ובגרות אזרחיים מתאפיינים ביכולת לעמוד בפיתוי לבקש שלמות. כל עוד החברה הישראלית תמשיך לחפש פתרונות הנראים פשוטים לבעיות מורכבות, היא לא תשקיע את המשאבים האינטלקטואליים והמנהיגותיים הנדרשים כדי לפתור או לכל הפחות למתן במשהו את בעיות היסוד של ישראל. הפיתוי הנמשך לפתור את שלל בעיותיה של ישראל באמצעות שיקוי הקסם של שינוי שיטת הממשל, מסיט משאבים קריטיים ממטרות חשובות יותר ושזקוקות יותר למשאבים אלה. בהקשר לסיפור הבלתי נגמר של שינוי שיטת הממשל אפשר לומר, על משקל אמרתו של צ'רצ'יל: מעולם לא עסקו אנשים רבים כל כך ובעלי אינטליגנציה רבה כל כך בנושא קטן כל כך ועם תוצאה פעוטה כל כך.

בשיח הציבורי והתקשורתי בנושא שינוי שיטת הממשל, מצדדי השינויים לעתים נדירות נדרשים לעמוד בנטל ההוכחה של הצעותיהם. הם לעולם לא עומדים מול עיתונאים המבקשים מהם לציין מה יתרונותיה של השיטה הקיימת ומה החסרונות של הצעתם. הם לעולם לא נדרשים להכיר בכך שעצם המעבר משיטה אחת לשנייה הוא מקור מרכזי של חוסר יציבות ממשלית.

כדי שהדיונים על שיטת הממשל יהפכו לרציניים, עיתונאים, אזרחים ופוליטיקאים צריכים לשאול שאלות פשוטות שלא הועלו בעבר בשיח: האם הבעיות של השיטה הישראלית גדולות מהבעיות של שיטות ממשל אחרות בדמוקרטיות כשהן נבחנות מקרוב ובהקשר היסטורי? האם באמת רצוי לשלם את המחיר הכבד של

עצם המעבר משיטה אחת לאחרת רק כדי להחליף את הבעיות של השיטה שלנו בבעיות של שיטה אחרת? ובעיקר: האם בעיות היסוד שלנו כמדינה וכחברה באמת יהפכו לקלות יותר לפתרון בשיטת ממשל אחרת, או שהבעיות שלנו עמוקות יותר מכך.

אין קיצורי דרך לשיפור היעילות החוקתית, הדמוקרטית והביצועית של הממשל הישראלי. אין שיקוי קסם של שיטת ממשל שיבטיח שכל חברה אנושית תארגן את עצמה ותמשול על עצמה באופן הנאור ביותר. בהקשר זה ראוי לבחון את דבריו של חיים ויצמן: "מדינת ישראל לא הפכה למציאות הודות למילים יפות, או בקיצורי דרך, או לפתע פתאום. עבודת ההתחדשות דרשה דאגה ותשומת לב מתמדת ותקומת היהודים בישראל דרשה סבלנות." ויצמן תיאר עצמו פעם כיהודי שניחן במתנת "הסבלנות" ואמר שרק עם סבלנות נגיע למטרתנו.

מדינת ישראל נולדה גם בזכות מתנת הסבלנות והעשייה המתמדת תוך ראייה למרחוק, וכך יהיה גם עם הדמוקרטיה הישראלית. זו תשתפר רק בתהליך איטי, מתמשך, הדרגתי בהקשר של עולם משתנה. זהו עיקרון היסוד של חוקתיות – תפיסה הדוחה את עצם האפשרות של שלמות אך שואפת כל העת לשפר את מה שניתן, לא במהפכות, אלא צעד אחד צעד.

— |

| —

— |

| —