**הכנסת השמונה-עשרה**

**נוסח לא מתוקן**

**מושב רביעי**

**פרוטוקול מס' 245**

**מישיבת ועדת הכנסת**

**יום שלישי, כ"ח בשבט התשע"ב (21 בפברואר 2012), שעה 10:30**

**סדר היום:**

כהונת חברי ממשלה כחברי כנסת - האם נכון המצב הקיים וכיצד.

**נכחו:**

**חברי הוועדה:**

יריב לוין – היו"ר

דורון אביטל

רחל אדטו

זאב בילסקי

יצחק הרצוג

עינת וילף

דב חנין

אורלי לוי-אבקסיס

פניה קירשנבאום

דוד רותם

ליה שמטוב

**מוזמנים:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| סגן שר החוץ | – | דניאל איילון |
| פרופ' דניאל פרידמן | – | שר המשפטים לשעבר |
| דן קורן | – | חבר כנסת לשעבר |
| פרופ' שמעון שטרית | – | חבר כנסת לשעבר |
| מארק בסין | – | ראש המועצה המקומית בני עייש |
| רומן פרס | – | סגן ראש עירית יקנעם |
| ולדימיר פטשוילי | – | עיריית יקנעם |
| ד"ר אריק כרמון | – | נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה |
| חנוך מרמרי | – | נציג עמותת "ישראלים להצלת הדמוקרטיה" |
| דוד קשני | – | עמותת קול בשכונות, המשמר החברתי |
| יהודה סקר | – | יו"ר ועדת הורים ארצי ונציגה בוועדות הכנסת |
| מוטי צוילינג | – | חבר ועד |
| ד"ר שילה הטיס רולף | \_ | גמלאית מרכז המחקר והמידע של הכנסת |
| ד"ר שירלי אברמי | – | מנהלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת |

**ייעוץ משפטי:**

ארבל אסטרחן

**מנהלת הוועדה:**

אתי בן יוסף

**קצרנית פרלמנטרית:**

ר.כ. חבר המתרגמים

כהונת חברי ממשלה כחברי כנסת - האם נכון המצב הקיים וכיצד.

היו"ר יריב לוין:

בוקר טוב. אני שמח לפתוח ישיבה מיוחדת של ועדת הכנסת, שמתקיימת במסגרת יום מיוחד שיזם סגן שר החוץ, חבר הכנסת דני איילון, שנמצא כאן לצידי, בסוגיית תמורות במעמדה של הכנסת, סוגיה שחשיבותה, נדמה לי לא צריך להכביר מילים, אבל שבאופן די מעניין בדרך כלל נדונה בכל המקומות, מלבד כאן בבניין הזה. ואני חושב שהיום הזה, היום המיוחד הזה שיזמת, אדוני סגן שר החוץ, בהחלט במקום ובהחלט מביא את הדיון הזה שאנחנו צריכים להתמודד איתו פנימה כאן, בתוך הבית, כדי לראות באמת איך אנחנו מצליחים לשפר גם את שיטת הממשל שלנו, גם את המשילות, וכמובן שעל מנת שהדברים האלה יקרו, גם את עובדת הכנסת ואת דרך פעולתה.

מתוך המגוון הרחב של הנושאים שחוסים תחת המטריה הזו, אנחנו בחנו בעצה אחת להעלות כאן את סוגית כהונתם של חברי ממשלה כחברי כנסת – האם נכון לשנות את המצב הקיים ואם כן – כיצד. ביקשנו את השתתפותם לצד חברי הכנסת, של מספר אנשי אקדמיה, בעלי מומחיות גם בתחום הזה וגם בעלי ניסיון, חלקם בעלי ניסיון עשיר גם במערכת הפוליטית. מכבד אותנו כאן הפרופסור שמעון שטרית, פרופסור דניאל פרידמן וד"ר אריק כרמון שהגיע. ישנם כאן נציגים של עמותת ישראלים להצלת הדמוקרטיה, חנוך מרמרי, נציגי עמותת יש סיכוי לשינוי שיטת הממשל, נציגי המשמר החברתי וכמובן המערכת שלנו כאן בכנסת.

ישנה שורה של סקירות עומק שהוכנו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ותודה לד"ר שירלי אברמי, שנמצאת איתנו כאן. הסקירות האלה הועברו לחברי הוועדה ולמוזמנים בטרם הישיבה, ובוודאי שד"ר אברמי, ככל שתוכלי ותמצאי לנכון לחדד נקודות במהלך הדיון, אז בוודאי אנחנו נשמח.

אני רוצה לומר בפתיחה דבר אחד. לכאורה נדמה שטובתה של הכנסת מחייבת את נוכחותם ועבודתם של כלל חברי הכנסת במשרה מלאה כחברי הפרלמנט, ובראייה ראשונית התשובה לשאלה – כהונת חברי ממשלה כחברי הכנסת, נדמה לי שכמעט באופן אינסטינקטיבי - התשובה היא שזה לא טוב ולא נכון ולא רצוי, בוודאי מבחינת עבודת הפרלמנט. יתרה מזאת, אנחנו נמצאים היום במצב שכמעט שליש מחברי הכנסת הם שרים או סגני שרים, והדבר הזה מותיר את עובדת הכנסת בידיהם של קצת יותר מ-80 חברי כנסת, שצריכים להתחלק על פני 14 ועדות ושורה ארוכה של תחומים אחרים.

אבל, השאלה איננה פשוטה כלל ועיקר, ואני יכול לומר רק כדוגמא אחת לבעייתיות שהיא מעוררת, צריך לזכור שאחד הדברים שמטרידים את כולנו הוא חוסר היציבות המובנה של המערכת הפוליטית בארץ, העובדה שאתה אף פעם לא יודע כמה זמן ממשלה תכהן, כמה זמן כנסת תכהן. נדיר שהכנסת אכן מוציאה את מלוא ימיה. וגורם היציבות מספר אחד כאן בבניין, הוא דווקא העובדה שכמעט שליש מחברי הכנסת הם חברי הממשלה. וכפועל יוצא, תמיכתם בעמדת הממשלה מובטחת למעשה באופן אוטומטי, והצורך של הממשלה לעסוק מדי שבוע בגיוס הקולות והתמיכה כדי לקדם את עמדותיה ולהדוף את ההצעות שמובאות שלא על דעתה, הופך למשימה הרבה יותר אפשרית ופשוטה. מציאות שבה הממשלה הייתה צריכה לגייס למעלה מ-60 חברי כנסת מדי שבוע לכך מהלך, היא מציאות לא קלה כלל ועיקר למי שמכיר את אופי החיים כאן בבית.

ולכן, צריך לזכור שלסוגיה הזו ישנם היבטים לא רק מבחינת עבודתה של הכנסת, אלא יש לה השכלה ישירה גם על היציבות, גם על האופן שבו המערכת מתפקדת גם ביום יום וגם ביכולת שלה לצלוח את ההצבעות והתהליכים שמתקיימים כאן בכנסת.

זהו בעצם הרקע הבסיסי לדיון ולדילמה שמונחת בפנינו. אני אבקש מסגן שר החוץ, חבר הכנסת דני איילון, לפתוח, בבקשה.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

טוב, בראשית דבריי אני רוצה להודות לחבר הכנסת יריב לוין, יו"ר ועדת הכנסת. תודה רבה על זה שאפשרת את קיום הדיון הזה. אני חושב שהדיון הזה הוא דיון חשוב, הוא דיון קריטי לא רק למעמדה של הכנסת, אלא גם כמובן לעתידה של מדינת ישראל, להתמודדות שלה עם האתגרים שיש לנו, אתגרים פנימיים, כלכליים, חברתיים, חינוכיים וכמובן גם אתגרים של ביטחון לאומי, שקשורים לנושאים חיצוניים – ביטחון, מדיניות חוץ וכיוצא בזה.

מעמדה של הכנסת בוודאי נגזר מהיכולת שלה לפעול. היעילות שלה, איך היא באמת עונה על הצרכים של התושבים. איך היא עונה על צרכי הזמן ועל האתגרים השונים. המעמד הזה שלה והיכולת שלה לפעול, בוודאי נגזרת גם מהשיטה. עכשיו, כשאנחנו מדברים על שיטה, שיטה של ההיבחרות של הכנסת, אי אפשר לבודד אותה כמובן מהרשות המבצעת, איך נבחרת הרשות המבצעת, כי יש כאן קשרי זיקה וקשרי גומלין מובהקים, וכמובן אינהרנטיים.

אני רוצה להדגיש בתחילת דברי, שאין זה משחק סכום אפס במאזן הכוחות, בין רשות מבצעת לרשות מחוקקת. זאת אומרת, אם אתה מחזק רשות מבצעת על ידי פעולות טכניות כאלה ואחרות, ואנחנו יכולים לדון בזה בוודאי בהמשך. זה לא אומר שזה יכול לבוא על חשבון הכנסת, מכיוון שאפשר לחזק גם את הרשות המבצעת ובו זמנית גם את הרשות המחוקקת. זאת אומרת זה לא דבר שבא אחד על חשבון השני. אמר יושב הראש, חבר הכנסת לוין, העובדה שאנחנו היום, חברי הכנסת, שליש, 40 חברי כנסת או 38, שליש מחברי הכנסת לא משתתפים בעבודת הכנסת. הם לא מסוגלים ולא יכולים להציע הצעות חוק. הם לא משתתפים בוועדות החשובות, הם בוודאי לא יכולים להיות נוכחים בכל האירועים. הדבר הזה של הכנסת, הדבר הזה למעשה הופך את הכנסת לכנסת נכה, שפועלת בשני שלישים. איפה כאן ה-over side, איפה כאן הפיקוח שצריך לעשות על עבודת הממשלה על ידי הכנסת?

יש כאן גם איזה שהוא ניגוד אינטרסים. אם אני כחבר ממשלה וגם כחבר כנסת, כחבר כנסת תפקידי לפקח על עצמי כחבר ממשלה, הרי זה ניגוד אינטרסים מובהק, שגם עליו צריך לתת את הדעת. אמר חבר הכנסת לוין ואני מסכים לחלוטין, עם זה ששליש כנסת גם משמש בממשלה, זה אולי ערובה ליציבות, אבל זה לא הוכח במבחן הזמן. ב-64 שנות המדינה, התחלפו 32 ממשלות. זאת אומרת שנתיים בממוצע. איך ממשלה של שנתיים, כאשר ראש ממשלה מהיום הראשון צריך להתמודד כבר עם הצעות אי אמון, וצריך כל הזמן להקדיש, ל-, הייתי אומר כמעט מניפולציות פוליטיות כדי לשמר את תפקידו, איך באמת אפשר לתת מענה לאתגרים ארוכי טווח. איך אפשר לקבוע מדיניות כשאתה נטול מכל הרעשים הפוליטיים, וגם יכול לבצע אותה. כבר היה מחקר שאמר ש-70% מהחלטות הממשלה לא מבוצעות. למה הן לא מבוצעות? כי יש תחלופה, ומה שזה הופך למעשה את הגורם היציב היחיד זה הגורם הפקידותי, הבירוקראטי. יש לי כבוד רב מאד לבירוקרטיה ולפקידות הממשלתית, אני הייתי חלק ממנה 20 שנה. אבל אני לא בטוח שהפקידות הממשלתית היא זו שרוצה להיות אמונה על מדיניות ועל ביצועה, כאשר הם לא נבחרים לתפקיד שלהם.

אמר כבר ווינסטון צ'רצ'יל את האמירה השחוקה – שהדמוקרטיה היא שיטה גרועה, קלוקלת, אבל כמובן שאין שיטה טובה ממנה. ולכן אני רוצה לפחות עמדתי היא, כשאנחנו מדברים על שינוי שיטה צריך לדון בזה בכובד ראש, לשמוע את כולם. לא בשיטה של זבנג וגמרנו, אבל גם לא בשיטה של תלאי על תלאי. מה שנעשה כאן ב-96, כאשר החליפו את השיטה בצורה חלקית, גרם להמשך התפצלות של הכנסת ולהמשך או להגברה של חוסר היציבות הפוליטי וחוסר המשילות. עכשיו, כמו שאמרנו אין שיטה מושלמת, אבל יש שיטות ואנחנו יכולים לעשות את זה על פי בחינה השוואתית, יש שיטות שבהן מצאו איזון יותר נכון בין שני הערכים, אולי ערכי הפעולה החשובים ביותר של ממשל. מצד אחד ייצוגיות ומצד שני משילות.

אז אני מכיר מניסיוני האישי, אני מכיר כמובן את השיטה בארץ, אבל יצא לי גם להכיר לעומק את השיטה האמריקאית, שהיא כמובן השיטה האב-טיפוס המנוגד לשיטה שלנו. הרי יש שיטות שונות, אבל אם אנחנו מציינים שני אבי-טיפוס מובהקים, שונים זה מזה, זו השיטה הפרלמנטארית, שמתקיימת אצלנו ובאירופה, לעומת השיטה הנשיאותית בארצות הברית. ואני חייב להגיד שהאבות המייסדים האמריקאים הגיעו כנראה, לדעתי, לאיזון שהוא איזון טוב יותר בין ייצוגיות למשילות. ולא בכדי ארצות הברית הגיעה להיות איפה שהיא נמצאת היום, כמעצמה החזקה ביותר עלי אדמות מאז ומעולם, וזה במהלך של כ-200, 270 שנה, כאשר היא הפכה להיות מעצמה כזאת מקולוניה נידחת מעבר לאוקיינוסים. השיטה היא שיטה חשובה. עכשיו, ההצעה שאני מדבר עליה, שהיא הצעה נשיאותית, גורמת לכך שגם לנשיא יש סמכות לבצע, גם יכול לבחור את שריו, וגם להיות אחראי ולתת דין וחשבון בפני הציבור, וגם הציבור נותן לו את האשראי, לפחות ל-4 שנים. הרי אצלנו מה שקורה – אתה בוחר ראש ממשלה, ושבוע אחרי זה אתה כבר מנסה להפיל אותו. אז אומרים, הסיכון הוא שאם יש ראש ממשלה גרוע – אתה תקוע איתו ל-4 שנים. אני חושב שהסיכון הזה הוא קטן, קטן באופן משמעותי, מהסיכון שקיים היום שמתחלפות כל הזמן ממשלות.

בארצות הברית יש מה שנקרא לא רק יציבות, אלא יש איזו שהיא פרדקטאביליטי ויש איזו שהיא מסורת. בארצות הברית אתה יודע מתי יהיו הבחירות, לא רק בעוד 4 שנים, אלא גם בעוד 400 שנה. וזה נותן בהחלט אפשרות לתכנן לזמן הארוך, לבצע וכאן, ואז שואלים אותי – כן, אבל אם הממשלה היא גרועה? בסדר, אז אחרי 4 שנים העם יחליף אותה. אבל לפחות לתת ב-4 שנים האלה לבצע את הדברים.

אני חוזר ואומר, חיזוק הרשות המבצעת, או נגיד שיטה נשיאותית, היא לא באה על חשבון הכנסת, מכיוון שגם את הכנסת אפשר לחזק למשל, ולאמץ כמה דברים שיש בארצות הברית. הכנסת כמובן תמשיך להיות אחראית על תקציב ועל החלטות אחרות, וכמובן, אפשר לבצע דבר הוא מאד פשוט. יש בארצות הברית מה שנקרא – Hearing, כאשר הנשיא לא יכול למנות כל אחד שהוא רוצה לתפקידים משמעותיים, כל תפקיד כזה, כל איש כזה, עובר את מבחן הציבור של הסנט. אותו דבר אפשר לעשות כאן – התאמות גם בכנסת, כדי שההתנהלות תהיה התנהלות פחות משברית, יותר קונסיסטנטית.

לסיום הדברים שלי, ואני כאן לא מציע דברים ספציפיים בכוונה. נמצאים כאן אנשים מאד מכובדים, כמו פרופסור דניאל פרידמן ופרופסור שטרית. אריק כרמון, שבטח יתייחסו לדברים יותר ספציפיים, אבל לסיום אני רוצה להדגים כמה דברים אבסורדיים ואולי, מהאקטואליה האחרונה ביותר. ראינו מה שקורה ברכבת ישראל, וראינו את ההתנהגות של הוועד ושל יושבת ראש הוועד, הגברת אדרעי. וכשאני מסתכל ואני מנסה לקיים זיקה בין השיטה לבין מה שקורה ברכבת, אני רואה דבר אחד פשוט. במשך 22 השנים האחרונות התחלפו 11 שרי תחבורה. כלומר, שהגברת אדרעי החליפה 11 שרים, היא הגורם הקבוע. אז מה הפלא שהיא מרגישה שהיא בעלת הרכבת, שהיא האחראית.

נמצא כאן מארק בסין, ראש עיריית בני עייש, שאמר לי קודם שבמשך 12 שנה ---

מארק בסין:

משנת 98'.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

מ-1998 עד היום, זה 14 שנה, הוא כראש עיר החליף 12 שרי פנים. אז אני חושב שהדברים האלה רק מסברים את האוזן, ולדעתי מחזקים את הטיעון שלי על שיטה נשיאותית. כמובן שכל שינוי כזה שהוא שינוי מהותי, כדי שהוא לא יהיה תלאי על תלאי, צריך להיעשות בצורה כוללת. כלומר, כשמדברים על שינוי בשיטת הממשל ובאופי הפעילות של הממשלה, צריך לדון בזה בד בבד עם חיזוק, כמו שאמרתי, האיזונים והבלמים של הכנסת ורשויות אחרות. והדבר הכי חשוב אולי כדי לעגן את הכל, זה בצורה של חוקה ואולי אפילו בית משפט חוקתי, דברים כאלה. כל הדברים האלה צריכים להיות נדונים. אני חושב שחוקה זה דבר חשוב שהוא יהיה בהסכמה.

והדבר האחרון שאני רוצה להגיד, מכיוון שהיום הזה ניזום, ושום תודה רבה לחבר הכנסת לוין שהסכים לדיון הזה. אני יזמתי אותו כבר לפני חצי שנה. וכמובן מדברים על שינוי שיטת ממשל כבר הרבה שנים, לפחות אצלנו. אני חושב שגם בליכוד, אבל ישראל ביתנו חרטה על דגלה את שינוי השיטה כבר מ-1999. אני חושב שעצם הדיון הזה כאן היום ועצם היום הזה בכנסת, במליאה ובוועדות השונות – הוא חשוב – מכיוון שהגיע הזמן לעבור לפסים מעט יותר אופרטיביים, ולהעביר את הדיון הפילוסופי שמתקיים בציבוריות, אבל בצורה שהיא קצת פופוליסטית, בצורה שהיא קצת שטחית, בצורה שהיא לא כוללנית, והגיע הזמן להעביר את זה לכנסת עצמה, כי בסופו של דבר הכנסת היא זו שתחליט. הכנסת היא זו שיש לה את הסמכות ואת היכולת גם לבצע את השינויים. עד היום רק דיברו, אני חושב שהגיע הזמן לעשות את הדבר בצורה מאוזנת, בצורה תכליתית, כשמשתפים כמובן את כל גורמי הבית ואת גורמי הציבור. תודה רבה.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. אני מציע שאנחנו נקיים את הדיון בדרך שבה נשמע חבר כנסת ולאחר מכן את אחד מנציגי האקדמיה וחוזר חלילה. חבר הכנסת חנין, בבקשה.

דב חנין:

תודה רבה אדוני יושב הראש. אני מברך על קיומו של הדיון הזה. אני חושב שהדיון הזה הוא חשוב, אבל אני מציג השקפה אחרת לגבי המצב שלנו ולגבי מה אנחנו צריכים לעשות. ואני אומר שמאד מאד חשוב להגדיר את הבעיה, כדי להבין לאן אנחנו צריכים ללכת. בלי הגדרה טובה של הבעיה, אי אפשר להשיג פתרון.

אני חולק לחלוטין על הטענה שבישראל יש בעיית משילות. ישראל היא דמוקרטיה, באופן יחסי, מאד יציבה. אם אנחנו ניקח בחשבון את כל מה שקורה בארץ הזאת, מלחמות אחת לכמה שנים, פינויים של שטחים כאלה או אחרים ששנויים במחלוקת קשה בציבור, מספר הבחירות שיש בישראל הוא סביר. אחת לשלוש, ארבע שנים יש בחירות בישראל, לא כל שנה ולא כל חצי שנה, להבדיל ממדינות אחרות בעולם ואין בעיית משילות בישראל. במדינת ישראל – ראש ממשלה ושר ביטחון יכולים להחליט ביניהם על מלחמה, כולל על מלחמה מאד גדולה. זה יכול לקרות ברמה העקרונית וזה כבר קרה בעבר, לא רק בלבנון אלא גם בעזה.  זה יכול לקרות גם במלחמות העתידיות. ויכול גם ראש ממשלה בישראל, ברמה עקרונית, להחליט יום אחד שהוא, ואני לא מתייחס לתוכנה של ההחלטה, אלא ליכולת לקבל אותה. ראש ממשלה בישראל יכול לקבל החלטה שהוא רוצה לפנות חבל ארץ שלם מיושביו, שהתיישבו שם לפי החלטת ממשלה ולבצע את ההחלטה הזאת ולהעביר אותה בכל המוסדות ובכל המערכות. אין בעיית משילות. טוענים על בעיית משילות, כי לפעמים לא יודעים מה לעשות, אז באים בטענות, אנחנו לא יכולים לעשות. תחליטו מה אתם רוצים לעשות ותעשו. יש לכם את כל הכלים ואת כל האפשרויות.

הבעיה האמיתית בישראל נמצאת במקום אחר. הבעיה האמיתית היא לא בעיה של משילות, אלא בעיה של השתתפות. הציבור הישראלי בחלקו הגדול, קצה נפשו במערכת הדמוקרטית, ואנחנו רואים את זה בירידה מתמשכת בשיעורי הצבעה לכנסת. אנשים מרגישים שהכנסת לא מייצגת אותם, שהדמוקרטיה לא מייצגת אותם, וזה תהליך שאנחנו צריכים לראות אותו מאד מאד בדאגה. מאד בדאגה. ואני מאד התרגשתי ואהבתי להיות בהפגנות המחאה החברתית הגדולה של הקיץ, אבל אני גם שמעתי את אי האמון של אמוני האנשים שהלכו ברחובות הערים ודרשו דרישות חברתיות שונות, את אי האמון הגדול שלהם, בזה שהמערכת הפוליטית תהיה מסוגלת לתת את הפתרונות ולהציג את מה שהם בעצם מבקשים, או מה שהם בעצם רוצים מאיתנו לעשות.

כדי להגביר את ההשתתפות, אנחנו צריכים להקטין את חסמי הכניסה למערכת הפוליטית. למערכת הפוליטית יש המון חסמי כניסה. גם אם בן אדם רוצה להצטרף למפלגה קיימת, היכולת שלו להשפיע היא לא פשוטה. גם אם בן אדם סתם רוצה להקים מפלגה חדשה, גם זה מטיל עליו מערכת מסובכת של מטלות וקשיים. עוד רוצים להעלות את אחוז החסימה עוד יותר, אז גם להגיע ל-2% אחוז חסימה זה לא קל, ואם יעלו את זה עוד יותר, חסמי הכניסה יהיו עוד יותר גבוהים בפני התארגנויות חדשות של אנשים שרוצים להשפיע.

אני חושב שאנחנו צריכים לכן ללכת לחיזוקה של המערכת הפרלמנטארית ולא להחלשתה. ללכת להגברת ההשתתפות, הייצוגיות, היכולת של האנשים להיכנס למערכת הפרלמנטארית. אני הייתי מוריד את אחוז החסימה, לא הייתי מעלה אותו. הייתי מוריד אותו כדי לאפשר לעוד קבוצות להצטרף לפוליטיקה ולהיות מיוצגות. אני חושב שמפלגות קטנות לא גרמו אף פעם במדינת ישראל לבחירות. אני לא חושב שהמפלגות הקטנות הן מקור הרעה של הכנסת, הן מורידות את רמתה של הכנסת. אני חושב שהמפלגות הקטנות הן בדרך כלל מפלגות אידיאולוגיות והן מנסות לקדם ערכים מסוימים. אני חושב שהן תורמות לדיון של הכנסת. לכן אני אומר, יש המון הצעות שנמצאות על השולחן שמובילות אותנו לטעויות מאד גדולות.

כדי להגדיל את ההשתתפות, אחד הדברים החשובים ביותר זה להגדיל את השקיפות של המערכת. להגדיל את השקיפות של המערכת זה גם שקיפות של הממשלה אל הכנסת, ואני מקבל בברכה את הרעיונות בנושא הזה ואת הדיווח של הממשלה לכנסת, אבל גם להגדיל בצורה דרמטית את הדיווח של הכנסת לציבור. ברמה הפורמאלית הכנסת היא מוסד פתוח, אבל אם נניח מישהו מהציבור רוצה מחר בבוקר לדעת מה עושה בשבילו, סתם, חבר הכנסת יריב לוין, ונכנס לאתר ---

היו"ר יריב לוין:

הוא לא רוצה לדעת.

דב חנין:

הוא רוצה, הוא רוצה לדעת. חלק מהציבור רוצה לדעת את זה. ונכנס לאתר הכנסת כדי לדעת מה אמר חבר הכנסת לוין בדיון שהיה הבוקר בוועדה בעניין הרפורמה, או בדיון הזה, ורוצה לדעת מה הוא אמר בדיון אתמול ומה הוא עשה היום בבוקר, במקרה אני יודע – בדיון על תחבורה ציבורית וכרטיס חכם. אין לו שום יכולת לדעת את זה באתר הכנסת. אנחנו ברמה הפורמאלית שקופים, אבל ברמה המעשית אנחנו לחלוטין לא ידידותיים למשתמש. וזה יוצר בעיה של נתק מאד גדול בין הכנסת לבין הציבור. יש גופים שהתגייסו לעזור בעניין הזה. אני מברך גם על "כנסת פתוחה" וגם על המשמר החברתי. אני חושב שזה מאד מאד ראוי ומאד חשוב, אבל הכנסת כגוף צריכה פה להתגייס ולעשות מעשה מאד גדול, כדי באופן יזום לחזק את הכיוון הזה ואת המהלך הזה.

והערה אחרונה. בכל הנושאים הקונסטיטוציוניים, אנחנו צריכים לדעת ששינוי של מעלה אחת או שתי מעלות, יכול להוביל אותנו למרחק של עשרות קילומטרים, גם אם הוא נראה לנו שינוי קל. אנחנו למודי ניסיון של מהלך הבחירה הישירה, שכשהוא הוצג, ואני קראתי את הפרוטוקולים, הוא הוצג כאיזה שהוא תיקון שישפר את יכולת המשילות בישראל. היו הרבה נימוקים למה זה נכון. בסופו של דבר הדבר הזה יצר שיבוש כל כך דרמטי, בדיוק ביכולת המשילות, החליש בצורה מאד קיצונית את המפלגות הגדולות. אני שוב אומר, אני מייצג של מפלגה קטנה, אני בעד מפלגות קטנות, אבל אני נגד החלשה מלאכותית של המפלגות הגדולות. אז היום מציעים הצעות שבאופן מלאכותי לדעתי יחזקו מאד את המפלגות הגדולות. למשל ההצעה שראש המפלגה הגדולה, באופן אוטומטי, יקבל את הזכות להיות מרכיב הממשלה, היא הצעה מאד מאד דרמטית, היא לא תיקון נקודתי. יכול להיות שדבר כזה ייצר, אפילו המהלך הזה כשלעצמו, בלי שום צעד נלווה, הוא ייצר שינוי כל כך דרמטי בדפוס ההצבעה, שאף אחד מאיתנו לא יודע להעריך אותו.

דורון אביטל:

אז אתה נגד או בעד, לא הבנתי.

דב חנין:

אני נגד, כי אני נגד לעשות ניסויים שהתוצאה שלהם עלולה להיות ... "פרימום נון נוצרה", אומרים הרופאים, ואני חושב שגם עורכי הדין, ואפילו חברי הכנסת צריכים לאמץ את זה. צריכים להתקדם מאד בזהירות בשינויים דרמטיים במערכת הקונסטיטוציונית. התוצאות עלולות להיות בלתי צפויות, אנחנו לא יודעים בדיוק לאן הן מובילות. ואני אומר את זה ממקום, אתם כולכם יודעים באיזה מקום אני נמצא בפוליטיקה. אני רוצה לראות שינויים גדולים בפוליטיקה, אבל שינויים גדולים בפוליטיקה גם הם צריכים להיעשות עם הרבה חשיבה והרבה תכנון, וגם הרבה זהירות.

בשורה התחתונה, יש בדמוקרטיה שלנו הרבה דברים שצריך לשפר וצריך לתקן ואני חושב שהמערכת הפרלמנטארית בסך הכל היא נקודת אור, היא אחד הדברים היפים, המתפקדים, החשובים – בואו נחזק אותה.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. פרופסור שמעון שטרית, בבקשה.

שמעון שטרית:

תודה רבה אדוני יושב הראש. אני מודה גם לסגן השר דני אילוןעל היוזמה, באמת רצוי שהדיון יעבור מוועדת מגידור ויש סיכוי, שבמקרה לי היה חלק, יש חלק בשני הארגונים האלה, אל השולחנות האלה, ששם מתקבלות ההכרעות.

אני רוצה להזכיר בצורה מסודרת את הערכים שלפיהם אנחנו מעצבים את שיטות המשטר, שכבר הוזכרו, אבל רק לשים אותם על השולחן. קודם כל, מושג שהוא בעברית נשמח קצת קשה – אחריותיות. זה התרגום של המושג accountability.

היו"ר יריב לוין:

זו מילה שאין לה תרגום בעברית.

שמעון שטרית:

לא, רצו פעם לתרגם את זה לרוחות, מלשון ראיית חשבון, או דיווחיות, אבל בסוף זה הגיע ל-accountability. Accountability זה סוג הדברים שכל מי שנבחר הוא משרת הציבור ולא אדוניו. הוא צריך לדווח לציבור, הוא צריך להרגיש תחושה של חיוב, חובה, לייצג את שולחיו ולייצג את טובת הציבור ואת טובת המדינה. זה הרעיון של אחריותיות. והרעיון הנוסף שהושמע כאן הוא היציבות. יציבות שלטונית זה דבר חשוב. אני לא בטוח שיציבות שלטונית נמדד רק כמה שרי תחבורה היו. יכול להיות שיהיו יותר שרים, אבל אם למשל היציבות מתבטאת בכך שהשיטה יציבה, אבל פה ושם יש חילופי שרים, אז יכול להיות שאני לא יודע, נוהגים יותר מדי למדוד כמה ממשלות היו. אני הייתי מודד כמה כנסות היו. כמה פרלמנטים, מושבים היו, ולא כמה ממשלות, כי יכול להיות שהיה איזה שינוי פנימי, אבל מבחינת יציבות של השיטה, להבדיל מיציבות של הממשלה, אז אני הייתי מרחיב את ההסתכלות בעניין הזה.

כמובן המשילות, מה שבשפה אנגלית אומרים governability, יכולת לקבל החלטות, יכולת לקבל החלטות קשות, כבדות, גם במצבים עם ניהול רגיל, אבל גם במיוחד במצבים של ניהול משברי, שזה בעצם המבחן המכריע של שלטון. כמובן, הסוגיה של היעילות שהיא נבדלת מהמשילות ונבדלת מהיציבות. יעילות דהיינו – עלות, תועלת, שיטה, לא עם עלות כבדה מדי וכיוצא בזה, וערך חשוב מאד הוא הייצוגיות. אם אתה בוחר שיטה שפוגעת בייצוגיות, דהיינו שקבוצות מסוימות לא ימצאו את עצמן מיוצגות, אתה דוחף אותן החוצה, מחוץ למערכת הדמוקרטית, זה לא דבר חיובי. ולבסוף, ערך חשוב ומרכזי הוא אמון הציבור. אלה למעשה המרכיבים של קבלת החלטה, שאתם בתור שפים, שאמורים לבשל את התבשיל הקונסטיטוציוני, התבשיל החוקתי, התבשיל הממשלתי, אלה הדברים שאתם צריכים לקחת כשאתם באים לבנות את אותה תוצאה סופית של התבשיל שאתם בעצם מכינים לעצמכם, כי אתם מפעילים אותו.

עכשיו, כמה שאלות גדולות. יש שיטת המשטר, האם נשיאותי, האם פרלמנטארי, והאם זה prime minister או president . האם ראש ממשלה או נשיא. ודבר שני – מה שיטת הבחירות. ודבר שלישי – הסוגיה הזאת של האם חבר כנסת שמתמנה לשר, נשאר חבר כנסת? האם הוא נשאר חבר כנסת ויבוא וזה מה שאני מתכוון להציע. שאל אותי סגן השר דני איילון, איך אני רואה את העניין הזה ולי יש הצעה אחת שונה מכל מה שחשבתי עד עכשיו. ואני רוצה להתמקד ברשותכם, דווקא בסוגיה הזאת, של חבר כנסת ושר, כי זה בעצם הייתה הבקשה של יושב ראש הוועדה, וחשבתי ללמוד אותה בצורה מסודרת.

ובכן, רק אגיד שאני בעיקרון תומך בשיטת המשטר הפרלמנטארית. אני חושב שמדינת ישראל ב-60 וכמה שנותיה, תפקדה באופן מעל הממוצע, מבחינת היכולת המשטרית שלה בכל התחומים של ההישגיות, בשיטת המשטר הפרלמנטארית. אני לא הייתי שותף בתמיכה לבחירה ישירה. הניסיון של בחירה ישירה לדעתי לא היה מוצלח. נאמר כאן שהוא גרם לפרצלציה של הפרלמנט, לירידה בכוח המפלגות הגדולות. אני זוכר כשישבתי בממשלת רבין, זכרנו לברכה, שלושה אנשים הרכיבו רוב של הכנסת, רבין – 44 מנדטים, שולמית אלוני – 12 מנדטים, וש"ס – 5 מנדטים, זה 61 ושלושה אנשים ישבו והרכיבו קואליציה שהיא הייתה שלמה. כמובן הוא בנה את הקואליציה על בסיס של גוש חוסם, כפי שאתם זוכרים, אבל בסופו של דבר הקואליציה הייתה מורכבת מ-61. ואין מצב שראש ממשלה יישב עם עוד שניים ויהיה לו רוב. וזו תוצאה של אותו ניסיון, שיש עליו ויכוחים ואני לא רוצה להיכנס. לגבי הקטע, פשוט כדי לשים את זה לעניין השיטה – אני בעד השיטה המעורבת, שאותה גיבשנו בזמנו בוועדת מגידור – 60 נבחרים באזורים רב נציגיים, אותם 17 אזורים של נפות משרד הפנים, כדי שלא יהיה ויכוח על redistricting , ו- gerimendring, זה סיפורים ידועים על משחקים בגבולות, כדי להשיג תוצאות, וזה לא דמוקרטי. אני חושב שאלה בגישה הכוללת של העניין.

מה המודלים האפשריים מבחינתנו ומה הקשיים. נאמר כאן בצדק שיש היום 33, 29 + 4 --

היו"ר יריב לוין:

לא, לא, לא, יותר. 38.

שמעון שטרית:

38, אז אני בכלל איבדתי את החשבון, עד כדי כך.

היו"ר יריב לוין:

נדמה לי ש-37 עכשיו, אחרי שהתפטר מתן וילנאי.

דב חנין:

כן, אבל לא צריך לקבל את זה כנקודת מוצא. זה חלק מהמחלקה, זה לא חלק מהפתרון.

שמעון שטרית:

לא, לא, אני נותן רק את הנתון איך הגענו לעניין הזה. כמובן, ברגע שיש לך מספר כזה שיוצא מהכוח הפרלמנטארי ועובר לכוח הביצועי, עם המגבלות כפי שהודגש גם על ידי יושב הראש וגם על ידי סגן השר איילון, אז ברור שיש לנו בעיה. יש לנו בעיה מצד התפקוד של הרשות המחוקקת, ויש לנו בעיה מצד העניין הזה של הנוכחות של אותם שרים בתוך הפעילות הפרלמנטארית.

מודל א' אומר – ייצא השר וייכנס מישהו ברשימה שלו. או רשימה אישית שהוא צמוד אליה, כמו הנורווגים שנבחרים בזוגות והמחליף נכנס, או שזה רשימתי, שהוא גם כן יכול להיות צמוד, לפי החטיבות או הסיעות שמרכיבות את המפלגה ששולחת את האנשים לסיעה בכנסת.

מודל שני, שאנחנו חשבנו עליו למשל בוועדת מגידור, פשוט להגדיל את הכנסת ואז במקום 120 נגיע ל-160. כסף אין פה בעיה. מודל שבו השר יוצא ונכנס חבר כנסת, אז זה בלאו הכי, אתה לא חוסך, הרי כסף אתה משלם גם לזה וגם לזה, לכן אין פה עדיפות של אחת השיטות מבחינת היעילות או העלות התקציבית.

ואני חשבתי על המודל הבא, שהוא שונה מכל מה שעד עכשיו נדון. אני חשבתי לקבוע שהכנסת תגדל באותו מספר של חברי הממשלה, והכהונה של השר וחבר הכנסת תהיה במקביל. זאת אומרת חבר הכנסת לא יוצא, סליחה, חבר הכנסת שמתמנה לשר לא יוצא מן הכנסת, נשאר בכנסת, אבל מספר חברי הכנסת במקום שיהיה 120, יהיה 120 ועוד מספר השרים שמתמנים. ואז מה אני עושה בעניין הזה? אלף, אני מגביר את היכולת, אני יוצר איזון בכוח של הכנסת. יהיו לנו יותר חברי כנסת שיוכלו ללכת לוועדות, יהיו לנו חברי כנסת ---

דניאל פרידמן:

הקואליציה מוכפלת.

שמעון שטרית:

לא, הקואליציה לא מוכפלת.

דניאל פרידמן:

כן, חברי הקואליציה, שרים.

דב חנין:

אתה יוצר מוטיבציה ל-60 שרים, ואז הקואליציה תקבל עוד 60 חברי כנסת, כלומר 70 שרים.

שמעון שטרית:

מה ההבדל בין מצב שחבר כנסת מהקואליציה נכנס מהרשימה ויוצא שר, אין הבדל.

דב חנין:

זה גם רעיון גרוע.

שמעון שטרית:

לא, אין שום הבדל.

היו"ר יריב לוין:

לא, ההבדל הוא שאז אתה מגדיל את כוחה של הקואליציה בתוך הכנסת, יש לה הרבה יותר קולות באופן דרמטי. ואז אתה מעוות את תוצאת הבחירות.

שמעון שטרית:

אז אתה מגדיל, בשביל לחזק את אותו רעיון שאתה מדבר עליו.

היו"ר יריב לוין:

אוקי, אבל השינוי הוא שינוי ---

שמעון שטרית:

אם אתה רוצה לעשות חיזוק של הכנסת, ואנחנו יודעים שהשרים שהם צריכים להיות ביום רביעי או ביום שלישי ואין להם סיורים, ולעשות את הקיזוזים, אז אם אתה רוצה למצב, לייצב ולחזק – אז לדעתי המודל הזה הוא יותר טוב מהמודל האחר. כי העניין הזה של איך התחלנו עם החוק הנורווגי. התחלנו עם החוק הנורווגי על ידי זה שאמרנו – אין שרים, השרים יוצאים מהוועדות, ועכשיו יש לנו בכלל 38, אז איפה? אנחנו מגיעים עכשיו למצבים של החלשה משמעותית מאד של הכנסת. אתה צריך לעשות איזונים בין האיזון שאתה דלדלת את כוחה של הכנסת במידה כזאת שהשרים מהווים שליש כמעט, לפי המספרים שעכשיו נאמרו, שליש מכל הפרלמנט. ולכן אני אומר, הסיטואציות והחולשות של החוק הנורווגי במודל שמוצע, הן חולשות מאד קשות. קחו לדוגמא, נכנס שר שהוא היה מועמד לרשות הממשלה והתחרה בראש הממשלה. לפי החוק הנורווגי הפשוט – הוא צריך לצאת מהכנסת, ואם יש באותה תקופה תחרות, אז מה הוא יעשה? הוא יתפטר מהממשלה בשביל להתמודד? איזו הצדקה יש שאם הוא שייך למפלגת השלטון והנוכחות שלו ברשימה הביאה לאותם הישגים אלקטוראליים, למה הוא צריך להתפטר בשביל להתחרות על תפקיד ראש הממשלה? ואם יש לנו איזונים בתוך מפלגה, יש סיעות, יש קבוצות, איך אתה תזהה בשיטה הרשמתית, בתוך מפלגה, להבדיל ממפלגה שמורכבת מחטיבות, איך תזהה את הקבוצות השונות? בעצם זה יוצא, והוא מפסיד את הכוח שיש לו, על ידי כך שהוא נכנס.

לכן אני עקרונית חושב שהחוק הנורווגי יש בו הרבה מאד חולשות. כל הצעה שבאה לחזק את הכנסת ולתת לה יכולת תפקוד – אם יש בה חסרונות של שיבוש האיזון, יכול להיות שאפשר למצוא מנגנון מתקן להצעה שלי. דהיינו בהצבעות אי אמון תוגבל הקואליציה רק במספר המקורי שנבחרו לכנסת מטעם סיעות הקואליציה. ואז, על ידי זה, טענת השיבוש של האיזונים בין הקואליציה לאופוזיציה – תישמר. וזה לא תיקון כל כך גדול בשביל להשיג את היעד הזה. אבל לעומת זאת, אני לא מתחיל לסבך את העניין – מי נכנס, מי יוצא. מי יוצא, מי נכנס, העניין הזה של הדלתות המסתובבת.

לכן, לשאלה שהצגת, אדוני יושב הראש, לי נראה שרצוי לשקול בין המודלים שכבר מונחים בפני הכנסת, גם את ההצעה הזאת, של כהונה במקביל ואני מוכן לקבל שלאור ההערה של העניין הזה של שיבוש יחסי הגומלין בין הקואליציה לאופוזיציה, שמספר הקולות בהצבעת אי אמון, שזה מה שרלבנטי, בהצבעת אי אמון יהיה מספר קולות לקואליציה רק לפי המספר של המושבים, בכניסה המקורית של הבחירה של ה-120 המקוריים בכנסת.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. חברת הכנסת, ולעניין הזה נדמה לי רלבנטי, ד"ר עינת וילף, בבקשה.

עינת וילף:

תודה רבה. אני חייבת להגיד שמה שמעודד אותי זה שכיוון שלאנשים כאן יש עמדות כל כך שונות לגבי הפרטים, התוצאה היא שלא יקרה כלום, וזו התוצאה הרצויה. ואני אגיד למה זו התוצאה הרצויה, כמובן.

הניסיון לשינוי שיטת משטר, דומה לאותה בדיחה על רס"ר שמודיע לחייליו שיש חדשות טובות ויש חדשות רעות. החדשות הטובות זה שמחליפים סוף סוף גרביים, והחדשות הרעות הן כמובן שמחליפים את הגרביים אחד עם השני. שינוי שיטת משטר הוא בסופו של דבר לא יותר מלהחליף את הגרביים המלוכלכים שלנו, עם הגרביים המלוכלכים של מדינה אחרת. בכל המדינות הדמוקרטיות יש בעיות משטריות וזו המטרה. למשול על אנשים חופשיים אמור להיות קשה, מעצבן ועל גבול הבלתי אפשרי.

עכשיו, כשאנחנו מציגים את הנתונים, אנחנו תמיד מציגים אותם באופן חלקי. הרי להציג את מה שקורה עכשיו בארצות הברית כמשאת נפש, עם כל הכבוד לידידי המלומד, זו בדיחה. ארצות הברית נתפסת היום על ידי אזרחיה כמערכת לא מתפקדת, שאינה מסוגלת לקבל החלטות. גם אם אנחנו בוחנים לאורך ההיסטוריה נושאים דרמטיים בהיסטוריה של ארצות הברית, כמו ביטול העבדות, דרשו מלחמת אזרחים. אז לכן להגיד שזו מערכת שידעה להתמודד עם שאלות. זו מערכת עם שלל בעיות שאנחנו בדרך כלל עיוורים אליהן, כי אנחנו רק רואים את ההתנהלות ביחסי חוץ, וביחסי חוץ אכן לנשיא אין מגבלות. רק צריך לראות מה היה צריך הנשוא לעשות כדי להעביר רפורמת בריאות, ומה כנסת ישראל הייתה צריכה לעשות כדי להעביר רפורמת בריאות. אנחנו טוענים שבישראל יש 12 מפלגות וזה יותר מדי, בארצות הברית יש 535 מפלגות שונות, שכל אחת דורשת את חלקה בכל רפורמה משמעותית. ולכן, היסטורית אם תבדקו, נשיא יכול לקוות להעביר חקיקה אחת בארבע שנים במקרה הטוב.

מדינת ישראל היא מדינה מאד יציבה, היא אחת מ-22 מדינות בלבד בעולם שהן דמוקרטיות יציבות, וללא הפרעה בכלל. לא מלחמת אזרחים, לא משטר צבאי, לא משברים של הפסקת המשטר, והיא אחת מתוך 22 מדינות כאלה בכל העולם ---

אריק כרמון:

32.

עינת וילף:

לא.

אריק כרמון:

32.

עינת וילף:

22 מדינות שמיום לידתן הן ללא הפרעה בכלל לדמוקרטיה הרציפה שלהן. אפילו בדקתי את זה שוב אחרי זה. זה אומר שהיא דמוקרטיה יציבה. זה שהיו כאן 32 ממשלות, הרי זו מניפולציה. אתה מסתכל על הרכב הממשלות האלה, ברוב המקרים הרכב הממשלות האלה זהה לממשלה שהוחלפה. מקסימום שר אחד הוחלף. אנחנו מדברים על חילופי שרים בישראל, צריך לראות בצרפת. סרקוזי כל שנה עושה, יש להם אפילו שם יפה לזה, עושה סבב שרים. ישראל לא גרועה יותר מהמדינות האחרות.

אנחנו מדברים על קבוצות קטנות שיש להן משקל עודף, זה לא בגלל השיטה. בכל שיטה בעולם קבוצות ממוקדות, ממושמעות, עם סדר יום צר, שחושבות לטווח הארוך, תהיה להן השפעה עודפת. בהרבה מקרים אנחנו חוגגים את ההשפעה העודפת הזאת במדינות אחרות. דובר כאן על אובדן האמון. אובדן האמון היא תופעה גלובלית, לא ייחודית לישראל. היא נובעת מהתקשורת, היא נובעת מהפרסונליזציה של הפוליטיקה, מאבדן האידיאולוגיה, וגם מהפער ההולך וגדל בין בעיות גלובאליות לממשלות לאומיות, שלא מסוגלות להתמודד עם זה.

ולכן, בסופו של דבר כולנו נופלים לטעות המחשבתית, שרק כאן הייתה דוגמא, שמי שמציע הצעה, חושב שהוא חשב על זה, ולקח לכם בדיוק שתי שניות ורבע לראות את החורים בהצעה שוודאי חשבו עליה זמן רב. וזה יקרה עם כל הצעה שתעלה. אני לא אומרת ששיטת המשטר בישראל מושלמת, אני רק אומרת שהגרביים שלנו מסריחים בדיוק כמו הגרביים של כל אחד אחר, ולכן חבל גם על כל תהליך המעבר והבלגן שנוצר בדרך. גם שיטה אזורית היא שיטה פתוחה להשחתות. אנחנו מדברים שכאילו בשיטה אזורית יש יותר אחריותיות. דברו עם חברי קונגרס שצריכים להיבחר, עם בריטים שמקבלים safe seats. זו שיטה שהיא מאד מסוכנת, בסופו של דבר וגם צריך לזכור, נתכנן את כל הדברים באופן מושלם פה, ואיך שהוא אנשים יתנהגו שונה ממה שהתכוונו שהם יתנהגו. הרי זה מה שקרה בעבר.

צריך בסוף להכיר בזה. המון אנשים מוכשרים מתעסקים בנושא של שינוי שיטת משטר. זה בזבוז של כוח אדם. אם כל האנשים המוכשרים האלה היו מתחילים להתמקד ברצינות בבעיות העומק של מדינת ישראל, ששום שיטת משטר לא הייתה מעלימה אותם. הסיבה שקשה לנו להתמודד עם שאלות של דת ומדינה, שלום ומלחמה, צדק חברתי, זה בגלל שאלה שאלות קשות שלאנשים שונים יש עמדות מאד ברורות והופכיות לגביהן, והם נלחמים עליהן. ואף שיטת משטר לא הייתה משנה זאת. אז בואו נשלים עם השיטה שלנו. היא מספיק טובה, היא לא גרועה מהאחרות, ובתוכה נתחיל להתמודד עם בעיות העומק. אם כל הכישרון שמופנה לשלל הדיונים בשינוי שיטת משטר, היה מופנה להתמודדות עם בעיות העומק של מדינת ישראל – הרווח הוא רווח נקי.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. פרופסור דניאל פרידמן, בבקשה.

דניאל פרידמן:

אני אתייחס לשתי נקודות שנאמרו כאן. אחת הנוגעת לעניין המשילות. זה מזכיר לי קצת את הבדיחה, חבר הכנסת דב חנין הזכיר את זה, זה מזכיר לי קצת את הבדיקה של הבעל ואשתו, מי מתעסק בדברים החשובים ומי בדברים הפחות חשובים. כששואלים את הבעל – הוא מתעסק ביחסים בין רוסיה לאמריקה, והיא מתעסקת בכל השאר - חשבונות הבנקים וזה. זה נכון, ראש הממשלה ושר הביטחון יכולים להחליט על מלחמה. גם כן לא באופן פורמאלי, אבל נניח שהם יכולים להעביר החלטה כזאת, אני לא בטוח בזה, אבל נניח. מצד שני, אם שר משפטים רוצה לייעל את העבודה בבתי המשפט, אם רוצים להקים כמה בניינים, אם רוצים לעשות דברים כאלה, אם רוצים לחבר קו רכבת, פעם אחת הקימו אצלנו את המוביל הארצי. היום המדינה לא יכולה לעשות את זה. רוצים להציל את ים המלח, אני לא יודע אם המדינה יכולה לעשות את זה. כל הדברים האלה, ההחלטות האלה, החלטות של יום יום ואלה החלטות גדולות. ההחלטה להקים בניין, להזיז בניין, כל הדברים האלה נתקעים בצורה קשה מאד. לכן, יש למדינת ישראל בעיית משילות קשה להתמודד עם כל בעיה.

הטענה השנייה ששמענו כאן זה טענה שאסור להחליף את השיטה, או אסור לשנות את השיטה. גם על זה אני חולק. עובדה היא שבמדינות, למשל כמו צרפת, שהיו לה משבריים אין סופיים, יום אחד דה-גול שיני את השיטה, הוא לא פתר את הבעיות. הוא לא פתר את הכל, אבל השיטה היא הרבה יותר טובה. גם באיטליה נעשו שינויים והשיטה היא יותר טובה. היו לנו בעיות קשות בעיריות והשיטה שונתה לבחירה ישירה. מישהו אומר שזה מושלם? זה לא מושלם. אבל השיטה של בחירה ישירה של ראשי ערים, הרבה יותר טובה ממה שהיה קודם.

וכעת אני רוצה לומר משהו על מה שקרה עם שיטת הבחירות הישירות. אני חושב אגב שזו שיטה יותר טובה ממה שיש היום. אני חושב שהיא בוטלה בפזיזות. אני חושב שהטענה שהפיצול בכנסת הוא פרי הבחירות הישירות היא טענה לא נכונה. אני רק אתן לכם נתונים. לפני הבחירות הישירות, בשנת 1981, הליכוד והמערך ביחד, שתי המפלגות הגדולות היו 95 צירים. 10 שנים לאחר מכן, ב-1992, הם היו 76. זאת אומרת הם ירדו כמעט ב-20. אנחנו רואים תהליך של ירידה וזה הכל לפני הבחירות הישירות. אנחנו רואים תהליך של ירידת המפלגות הגדולות, שהוא תהליך נמשך שהשיטה הנוכחית מאפשרת. זה ברור. אם צריך אחוז אחד או שני אחוז כדי להיכנס לכנסת, השיטה הזאת מאפשרת. ואם מפלגה גדולה רוצה להתפצל לשתיים, השיטה מאפשרת את זה.

לכן אני חושב ראשית שצריך שינויי, שנית שמותר לשנות ושיש יתרונות לבחירה ישירה. עכשיו, זה נכון שהועלתה הטענה הזאת, אני חושב שאפשר להתמודד איתה. אפשרות אחת, ושוב, דובר שאנחנו מדברים כאן על שורה של נושאים גדולים, אז אני אעלה בקצרה רבה את האפשרות של שיטת בחירות, כי אני חושב גם שכל הרעיון של שיטה נשיאותית הוא לא רעיון רע, הוא רעיון שאני הייתי בקלות יכול לחיות איתו. אני רק רואה בעיה בעשיית שינויים מאד מאד דרסטיים. כי זה שינוי כל כך מהפכני, שהשאלה היא גם באופן מעשי מה הסיכוי שלו לעבור, ונראה לי שהוא יותר חלש. ולכן אני הייתי מציע את השיטה שהציעו רובינשטיין ורייכמן, שהיא וריאציה על שיטת הבחירה הישירה, והיא שהמועמדים של שתי המפלגות הגדולות, זאת אומרת מתקיימות בחירות לכנסת, המספר אחד של שתי המפלגות הגדולות, אם אף אחד מהם לא זכה ב-40%, ואצלנו כיום לא חוזרים ב-40%. אף אחד לא זכה ב-40% לפחות - אז שני המועמדים של שתי המפלגות הגדולות, כעבור שבועיים, שלושה מתייצבים לבחירה, והציבור מחליט מי ראש הממשלה.

אני הייתי אגב מוסיף לזה תיקון, שיגידו שהוא משנה את שיטת הייצוגיות, והתיקון שאני מציע זה שבבחירה לכנסת ייבחרו רק 110 חברים, וכשבוחרים את ראש הממשלה בוחרים איתו עוד 10 חברים. זאת אומרת המפלגה של ראש הממשלה תתחזק, מקבלת בונוס. יש שיטות של בונוס, זה איזה שהוא בונוס, זה לא חיזוק דרסטי, משום שאם הממשלה, נניח שהוא מקבל 10 צירים, ממילא בשיטה הרגילה הוא היה מקבל 3 או 4, אז הוא מקבל תוספת מסוימת. נראה לי שזה הדבר הנכון בעניין הזה, וזה נראה לי כדרך טובה.

עכשיו אני רוצה להגיע לעניין האחר שבעצם זה הנושא הראשון שנזכר בישיבה הנוכחית, העניין הזה של חברי ממשלה שהם חברים בפרלמנט. מה שקרה, שוב, בעניין הבחירה הישירה, קרו שם שתי תקלות. האחת היא שאפשרו בחירה נפרדת לראש הממשלה ולכנסת, והעניין האחר שהיה חיובי, כי חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה, הגביל את מספר השרים. הוא קבע שלא יהיו יותר מ-18 שרים. אז עד כמה שאני זוכר זה היה בזמנו של אהוד ברק. הצעד הראשון שהוא עשה – הוא ביטל את המגבלה ואז הכל בסדר. עכשיו אנחנו נמצאים בסיטואציה שאני חושב שהיא שורש הבעיה. הבעיה היא שאין הגבלה. יש לנו הגבלה על מספר חברי כנסת, 120. אין הגבלה על מספר חברי הממשלה. עקרונית, כל הקואליציה יכולה להיות בממשלה. יכולים להיות, אם הקואליציה היא היום 65, 67, כשאומרים ש-38 שרים הם שליש חברי הכנסת, זה לא מבטא את כל הבעיה. כי הבעיה האמיתית היא שהם יותר מ-50% מהקואליציה. יותר מחצי הקואליציה יושבת בממשלה. אז ברור שזו בעיה והפיתרון להתמודדות עם הבעיה הזאת, לי כך נראה, זה בהגבלת מספר חברי הממשלה, ובוודאי הגבלת מספר חברי הכנסת, שיכולים להיות חברים בממשלה.

מדוע הנושא הזה עולה עכשיו לדיון? הוא תמיד עלה, אבל הוא היה פחות רציני והוא נעשה יותר ויותר חריף, ככל שגדלו הממשלות. נדמה לי שעם קום המדינה, הממשלה הייתה 12-13 שרים, אני לא אומר את זה בוודאות, אבל זה מה שזכור לי. הממשלות הלכו וגדלו, לא הייתה עליהן הגבלה,  וחשבו שזה מחזק במובן מסוים את היציבות. אני רוצה לומר, זה במובן מסוים מחזק את היציבות, אבל כמובן זה לא מחזק את המשילות. כי ממשלה, שהיא יותר מדי גדולה, אני לא יודע עד כמה זה, זה אולי מאפשר לה לא ליפול, אבל השאלה היא עד כמה זה מאפשר לה לבצע דברים או לפעול, נראית לי פחות מוצלחת.

ולכן, את העניין הזה הייתי מציע שלא לשנות. כל שינוי הוא גם ייצור את הבעיה שאם מדברים על אמון הציבור ועל התחושה הציבורית, אני חושב שזה גם נזכר פה במחקר, ברור שכל שינוי בשיטה הנורווגית, שמכניס חבר כנסת במקום חבר כנסת שנעשה חבר ממשלה, ראשית יוצר תמריץ להגדיל עוד יותר את הממשלה, מצד אחד. ומן הצד האחר, כלפי הציבור, הציבור רואה שמספר מקבלי המשכורת מהקופה הציבורית, גדל. וזה נראה דבר שאני לא חושב שיזכה לאהדה.

לכן, ההצעה שלי היא ללכת בנושא הצר הזה, ללכת לכיוון של לחזור לשיטה של הגבלת מספר חברי הממשלה, ובוודאי הגבלת מספר חברי הכנסת שיכולים לכהן בממשלה. ואז העוקץ של הבעיה הזאת ירד בצורה, הייתי אומר, דרמטית. זהו. תודה.

היו"ר יריב לוין:

תודה. חבר הכנסת דורון אביטל, בבקשה.

דורון אביטל:

אני שמח מאד שנזדמנתי לפה היום במקרה, בין פריימריז של מפלגתי. אבל אולי שתי הערות מקדימות לגבי שתי אובססיות שיש לנו בחברה הישראלית. אחת זה אובססיה לגבי שיטה ותהליך. אני אומר גם מהפרספקטיבה הצבאית, ועדת וינוגרד, תמיד אנחנו חושבים כשיש כשל, משהו בשיטה או בתהליך, והשיטה קצת לחזק את דבריך, עינת, אם כי אני חושב שהכישרון שמושקע בלחשוב על שינוי שיטה הוא במקום, אבל עדיין. שיטה ותהליך לא יחליפו אנשים מוכשרים בעמדות מפתח, ואנחנו צריכים לחשוב על שיטות שמאפשרות לאנשים מוכשרים ורציניים להגיע לעמדות מפתח.

האובססיה השנייה זה ---

דוד רותם:

בגלל הפריימריז.

דורון אביטל:

אני מגיע לשם. רותם, אתה פיקח, אני רוצה להגיע לשם בדיוק, שם אני חושב יש בעיה קשה. והדבר השני – professionalism. יש יופי רב בזה שיש דרג מקצועי ומעליו יש דרג פוליטי. יש יופי רב ברעיון שיש אנשים פוליטיים. ברעיון שאנחנו רוצים שרים לא פוליטיים או מקצועיים, זה גם איזו אובססיה ישראלית שהיא קצת ייבוא מהאמריקאים. כמובן, המודל הנשיאותי האמריקאי הוא יפיפה, אבל הוא מתאים לקונטקסט האמריקאי, שהוא פדראלי, הוא אימפריה, ומודלים אירופאים הם קצת אולי יותר, נקודות ייחוס יותר הולמות לנו. אז הייתי נזהר משני הדברים האלה. הייתי נזהר, וזה קצת לאנשי המחאה גם ---

סגן שר החוץ דניאל אילון:

דורון, אני אומר שנהייתה אימפריה בגלל השיטה הזו. לא סתם היא הפכה להיות אימפריה.

דורון אביטל:

כן. אולי נהיה אימפריה. זה שאמרתי, הכל פוליטי, השאלה אם אנחנו רוצים להיות אימפריה או לא, במושגים האמריקאים. זו הייתה כוונתי.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אנחנו צריכים לדאוג לעצמנו.

דורון אביטל:

כן, כן. ולנושא השקיפות, גם הייתי רוצה להיזהר עם מחשבות קצת תמימות לגבי שקיפות שבה בעצם הציבור שותף לקבלת החלטות באיזה אופן שקוף מדי. אני חושב שהציבור צריך לחשוב על שיטה שבה הוא יכול, אנשים שהוא מוצא שעל פי שיפוטו הם מתאימים להיות בעמדות פוליטיות, שהוא יכול להעלות אותם למעלה, והוא מפקיד בידיהם את הסמכות לקבל החלטות וכמובן הוא חייב להם דיווח. אבל לא איזה שקיפות, שבה מן שקיפות אתונאית כזאת וזה.

עכשיו, לגבי איפה יש חסמים, אז לפחות מההיכרות הקצרה שלי במרחב הפוליטי, תראו, כל הרעיון של דמוקרטיה עומד על הרעיון של בחירה. אבל אם הבחירה מראש היא בין אופציות שאני לא שותף בעיצוב שלהן, אז אני נמצא כבר בבעיה. ואני חושב שהציבור ואותו חוסר אמון לגבי המערכת הפוליטית שמובע גם בארץ וגם במקומות אחרים, זה שהציבור אומר – אני הולך ליום הבחירות, אבל ממילא כבר ממה אני בוחר? כי המבנה המפלגתי גורם שאני לא שותף אמיתי בעיצוב של הרשימות המפלגתיות, ובעצם הבחירה שלי כבר מראש היא מעוקרת. ופה צריך לחשוב על רעיונות איך לפתוח את צוואר הבקבוק הזה. אני מאד התרגשתי לראות בצרפת את הפריימריז הפתוח, של המפלגה הסוציאליסטית לדמוקרטיה. אני לא יודע, אומרים לי שבארץ מהלכים כאלה עלולים להיות נתונים למניפולציות, כי המספרים קצת יותר קטנים, זה לא המיליונים של הצרפתים.

היו"ר יריב לוין:

אפשר להוריד את המילה עלולים.

דורון אביטל:

אבל אני באופן כללי לא מאמין במניפולציות. יש לי תיזה אחת ומניפולציות לא עובדות בסוף, אבל אולי אני תמים מדי. בסוף זה לא עובד. איך שהוא לשחרר שם את הצוואר הזה, שהציבור ירגיש שהוא שותף אמיתי בקביעת הרשימות, וששם באמת הוא מאפשר לשחקנים להיכנס. זה לא אומר אבל, ופה לדוד רותם, זה לא אומר חזרה לוועדה מסדרת או לבחירה של יושב ראש, כי אני חושב שבצורה כזאת אנחנו בסוף מקבעים בחירה של אותם אנשים, והציבור לא יכול ברגע מסוים, קריטי, להשחיל את האנשים שהוא רוצה.

דוד רותם:

כי בסך הכל בוחרים את האנשים היותר טובים ... בפריימריז ---

דורון אביטל:

כן, אבל ---

דוד רותם:

כי בפריימריז אתה יודע, מי שמנצח זה זה שקונה את הקבלן ---

דורון אביטל:

אבל על זה אני רוצה לומר רק אחד. צריך להיזהר, להיזהר, אם יש מילה שאני גם לא אוהב בפוליטיקה הישראלית, שאומרים – מישהו ראוי, מישהו טוב. טוב זה כבר הגדרה מקצועית, בסוף זה הכרעות פוליטיות. אנחנו רוצים אנשים שבוחרים אותם פוליטית במובן הכי רחב של המילה. אז הייתי מאד נזהר לומר פריימריז זה רע. זה באמת פתוח למניפולציות. הייתי רוצה להיפך, לפתוח את הפריימריז באופן שישחרר מניפולציות, וזה היה רעיון טוב, וגם בגלל זה אני שמח להיות פה, ואני אמשיך להקשיב.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. ד"ר אריק כרמון, קודם כל אני רוצה באמת לברך על הפעילות הרבה שנעשית במכון הישראלי לדמוקרטיה בסוגיה הזו, שיש לי זכות להיות שותף לחלקה, תחת הדרכתו והכוונתו של חנוך מרמרי, שבאמת, חרף כל הקשיים אנחנו ככה חותרים לאט לאט לפחות לתקן כמה דברים, אולי לא שינויים גדולים, אבל דברים חשובים. בבקשה.

אריק כרמון:

תודה רבה אדוני יושב הראש, אני מאד מודה על ההזמנה ומברך על הדיון. אני לקחתי את הכותרת ברצינות, ואת עיקר דבריי אני רוצה למקד למה שכתוב כאן, לגבי כהונת חברי ממשלה כחברי כנסת, אבל אני לא יכול שלא להעיר לגבי כמה דברים שנאמרו כאן.

קודם כל, יהיה מספר המדינות היציבות אשר יהיה, בשנת 2000 נערך מחקר מקיף מאד של האגודה הלאומית למדע המדינה, והוצגו שם שורה של פרמטרים להגדרת יציבות, ובין אם זה 32 או 28, או 22, דבר אחד ברור – ישנו משטר נשיאותי אחד במשפחה הזאת וישנו משטר חצי נשיאותי אחד במשפחה הזאת, וכל היתר הם משטרים פרלמנטאריים – דמוקרטיות פרלמנטאריות.

הערה שנייה. אני מבקש קצת לתקן ולהסיר אולי הטעיה בדברים של חבר הכנסת אילון ---

דוד רותם:

כמה משטרים נשיאותיים יש בכלל בעולם?

אריק כרמון:

אני לא יודע את המספר. המגמה, החל משנות ה-90, מאז נפילת מסך הברזל, היא מהמשטרים הנשיאותיים למשטרים פרלמנטאריים. זאת המגמה בעולם. במדינת ישראל, אדוני חבר הכנסת אילון, בין 49 ל-96 בכל ממשלות ישראל, תמיד למפלגת השלטון היה גרעין שליטה. היה רוב וכך ממשלות ישראל יכולות היו למשול. אתה נתת פה מספר, חילקת 32 ממשלות, או 64 ל-32. אני רוצה לתת לך קצת מספרים אחרים. המשבר היה ב-96, אני כמובן ---

סגן שר החוץ דניאל אילון:

רגע, אבל אתה לא חולק על המספרים שנתתי.

אריק כרמון:

לא. אני חולק על האינטרפרטציה, סליחה.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אוקי. 64 מדינות.

אריק כרמון:

משך הזמן, וכאן פרופסור שטרית אמר את זה, משך הזמן הממוצע של כנסת בין 49 ל-96 הוא שלוש שנים ושישה חודשים.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אבל הכנסת לא מושלת. ממשלה מושלת.

אריק כרמון:

אבל תרשה לי, אני אגיד גם לממשלה.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אני אשמח.

אריק כרמון:

בין 96 לעכשיו זה פחות. שר ביטחון, שר חינוך, שר אוצר, בדקנו את הממוצע בין 49 ל-96. מדובר ב-4.2 שנים. במובן זה יש המשכיות ורציפות. מה שקורה, השבר הגדול הוא מ-96, ומ-96 המספרים שנאמרו כאן הם נכונים. אני יושב בכנס קיסריה זו תהיה השנה ה-20, וזכיתי שיישבו לידי 11 שרי אוצר. מה קורה עם הבחירה הישירה.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אגב, אני חייב כאן, ד"ר כרמון. במשך 20 השנה האחרונות החלפנו 10 שרי ביטחון. האיראנים רצים לגרעין, ואנחנו רצים לבחירות.

אריק כרמון:

בין 1992 ל-1996 היה שר ביטחון אחד והיתר אחרי 1996. אבל תרשה לי, אלה באמת הערות כלליות. אני אשמח אדוני יושב הראש להשתתף בכל דיון ולהתכונן אליו בצורה יותר יסודית. לקחתי את זה בצורה כל כך רצינית שכתבתי את הדברים, ואני מבקש לקרוא אותם.

הדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה פרלמנטארית והכרח שתישאר כזאת. בדמוקרטיה פרלמנטארית חברים בממשלה הם באופן אורגני חברי הפרלמנט. הם חלק מהמארג הפוליטי. הדמוקרטיה הפרלמנטארית, שיטת המשטר הנוהגת אצלנו, היא השיטה הנוהגת ברוב המכריע של הדמוקרטיות המפותחות. אחד ממאפייני השיטה הזאת לגווניה השונים, הוא שאין הפרדה מוחלטת בין הרשויות. בחירת השרים מתוך ועל ידי הפרלמנט, היא כאמור חלק אורגני של השיטה.

על הרקע הזה, אני רוצה להתייחס בכמה משפטים למה שכבר הוזכר כאן - החוק הנורווגי. אם כן, הייתי שם כותרת לדברים שאני רוצה לחלוק אתכם. החוק הנורווגי הוא תשובה לאילו שאלות. יתר על כן, האם החוק הנורווגי הוא התשובה האופטימאלית לשאלות האלה. קודם כל מה שמכונה החוק הנורווגי, הוא לא חוק ולא נורווגי, הוא חלק מהחוקה הנורווגית ונהוג גם בשוודיה, הולנד וצרפת. שמו המדויק הוא – חוק חבר פרלמנט מחליף. בנורווגיה ובשוודיה חבר פרלמנט שמתמנה לשר בממשלה, חייב להתפטר מבית המחוקקים והוא ראשי לשוב אליו, אם וכאשר סיים את כהונתו במהלך הקדנציה. גם בהולנד וגם בצרפת מוטלת חובת ההתפטרות על שרים בפרלמנט, אך אין שום זכות שיבה אליו.

במקרה הראשון, במדינות בהן קיים חבר פרלמנט המחליף, חבר אחר מתמנה לשר, החבר הנכנס הוא על תקן חבר על תנאי. נורווגיה, שוודיה והולנד אימצו את החוק הזה במטרה לחזק את הרשות המחוקקת, בכך שבמדינות אלה כמספר חברי הפרלמנט, כך מספר המחוקקים. הכוונה העיקרית לכינון החוק במדינות האלה, היא השבחת איכות החקיקה. אם כן, השאלה או הבעיה שלה החוק הנורווגי משמש לכאורה תשובה היא, מה היא הדרך הנכונה שתאפשר לבית הנבחרים למלא את שני ייעודיו העיקריים – חקיקה איכותית, ובקרה/פיקוח משמעותיים על הרשות המבצעת בצורה המיטבית.

אני מבקש להדגיש, לדעתי זה מוקד העניין. זה מה שנגזר מהכותרת של הדיון. בית הנבחרים הוא התשתית במשולש הכוחות של הרשויות בדמוקרטיה. הוא הגורם החשוב, הוא הבסיס שעליו, או שבו נקבעות הנורמות, שבו מתבצעת החקיקה ולכן שתי הפונקציות העיקריות שלו, כאמור הן חקיקה. והדבר השני שאליו אני אקדיש יותר דברים מאשר אחרים, זה הנושא של הפיקוח על הרשות המבצעת שהשרים בה יוצאים כאמור מתוך הרשות המחוקקת.

היו"ר יריב לוין:

שכמעט לא קיים פה, אם מותר לי.

אריק כרמון:

אני מגיע לזה. במציאות הקיימת בכנסת היום, ישנן 12 ועדות קבועות, מתוכן 8 עם לא יותר מ-15 חברים ו-4 עם עד 17 חברים. המספר הכולל של המקומות בוועדות יכול להגיע ל-184. במציאות חיינו מספר חברי הכנסת הפנויים לשמש בוועדות, קטן מ-100. אני לא מתייחס לכנסת הזאת, אני מתייחס לכנסות בשנים האחרונות, או בקדנציות האחרונות. כאשר לכל אלה צריך עוד להוסיף חברות בוועדות זמניות, ועדות חקירה וכדומה. המציאות הזאת יוצרת בעיה קודם כל לקואליציה, אבל גם לאופוזיציה. חברי כנסת בקואליציה בממוצע משתתפים בדרך כלל, לפחות בשלוש ועדות. אני חייב לציין, בדקנו בממוצע במדינות OECD, חבר פרלמנט משתתף ב-1.4 ועדות. אני מרשה לעצמי להניח שבכנסת ה-18 יש גם כאלה שהם חברים ביותר משלוש ועדות, בעיקר אם הם באים מהקואליציה. בנוסף, ישראל היא מן הבודדות שאיננה דורשת קוורום בוועדות, לא לדיון ולא להצבעה. הנוכחות הממוצעת בישיבות לפיכך היא דלילה למדי.

למציאות הזאת ישנם שני קורבנות. הקורבן האחד הוא איכות החקיקה, והקורבן השני הוא פונקצית הפיקוח, או הביקורת של בית המחוקקים על הממשלה. לשאלת איכות החקיקה או מימוש פונקצית הפיקוח על הממשלה, מתווספת בעיה נוספת בישראל וחשוב לומר אותה. הציבור לא מעריך את העבודה הרבה והחשובה שנעשית בבית הזה. תפיסת מקומו של המחוקק בתודעה הציבורית היא בידיעה קבועה, ועל כך מעידים מדדי הדמוקרטיה שאנחנו מפרסמים כל שנה, והיא רחוקה ממה שראוי לה להיות מבחינת חשיבותה בדמוקרטיה.

כמה מילים על פונקצית הפיקוח. כך כתב יושב ראש ועדה החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-17, פרופסור מנחם בן ששון, במבוא למחקר מדיניות 77 של המכון שלנו, שהכותרת שלו: פיקוח הכנסת על הממשלה – תמונת מצב והצעה לרפורמה. חיברו אותו ד"ר חן פרידברג ופרופסור ראובן חזן:

הפיקוח האהוד בכנסת הוא זה הנעשה באמצעות מוסד מבקר המדינה. כאן נקוט השימוש בדו"חות הביקורת להצלפה ולקריאה לנקיטת צעדים דרסטיים. דו"חות המבקר משמשמים בתפקיד מקל חובלים ועמוד קלון ציבורי לממשלה, לרגע חסד תקשורתי במקום שיהיו תשתית לתיקון סבלני. וזאת משמעותה ותכליתה של הביקורת ושל המעקב. את זאת למדו גם הרשויות המבוקרות, ורובן נוקטות תגובה תקשורתית מרגיעה לשעה קלה, במקום שאף הן תיעזרנה בדו"חות המבקר לשינויים הנחוצים. הכנסת מחוקקת הרבה מדי, ועוקבת אחר יישום החקיקה פחות ממה שראוי. המעקב הוא אחד הצעדים הפחות אהודים, מכיוון שאינו מזמן תקשורת ואינו מזכה בתהילת ההישג.

הייתי אומר בהכללה ובכותרת לדיון שלנו כאן, על פונקצית הבקרה, המעקב או הפיקוח, אפשר לומר שבו בזמן שבכל הפרלמנטים של OECD בית הנבחרים הוא כלב שמירה של הממשלה, אנחנו הגענו למצב שבו הממשלה משמשת כלב שמירה של הכנסת. אני יכול לומר במאמר מוסגר, בעשורי השנים האחרונות ---

עינת וילף:

באיזה מובן?

אריק כרמון:

למשל המעורבות של הפקידות באוצר בהכרעה על תקציבים וכו'. אני בדיוק רציתי לתת את הדוגמא. במדינות רבות ב-OECD שעברו רפורמה, אבל כשמדובר על משילות אסור להתרכז רק בבית הנבחרים, יש הרבה מאד מה לעשות ברשות המבצעת, הוקמה ועדת תקציב בכנסת וכל המהלך, גם של תכנון התקציב וגם הפיקוח על התקציב, שונה ממה שישנו אצלנו. דרך אגב, גם משך הזמן שמוקצה לחקיקה על תקציב המדינה, במדינת ישראל הוא הקצר ביותר.

בכל מקרה, מיצוי הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת, נמוך בהשוואה למיצויו בפרלמנטים אחרים, ובהשוואה למה שיכול היה להיות גם אצלנו. הפוטנציאל הפיקוחי של הפרלמנט טמון בשני כלים, אני לא מחדש כאן כלום – ועדות ושאילתות. באותו מחקר מדיניות מספר 77 שפורסם על ידי המכון שלנו, מאבחנים החוקרים את הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת, ומציעים דרכים להשבחתו, אבל אני לא ארחיב על כך את הדיבור. האם החוק הנורווגי מהווה תשובה לשאלות שהוצבו? האם אמנם הוא התשובה למיצויו של הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת? שניים מעמיתי המחקר בעבר צידדו בהתאמת החוק הנורווגי למציאות הישראלית לטעמי, החוק הקרוי נורווגי עשוי לתת תשובה חלקית, וגם היא עתירת בעיות כגון פגיעה במסורת של מגעים ישירים בין ראשי הרשות המחוקקת למבצעת. עלול להיווצר מצב של דלת מסתובבת בין הממשלה לכנסת וכפי שאמר פרופסור פרידמן – חברי כנסת שיתמנו לכנסת במקום השרים המתפטרים, יפעלו למען אי יציאה לממשלה כדי לשמור על מקומם בכנסת.

יצחק הרצוג:

בכלל, התנהגות בלתי צפויה של החבר הבודד במרחב הזה, נו בחייכם.

אריק כרמון:

נכון. אנחנו לא יודעים גם מה תהיה התהודה לחוק הנורווגי בדעת הקהל. עכשיו, אני הצגתי באמת ---

דוד רותם:

מה רע בזה שחברי הכנסת המחליפים ידאגו שלא יצאו מהממשלה? זה ייצב את הממשלה וייתן לה כוח משילות. מה הבעיה בזה?

אריק כרמון:

קודם כל אולי זה לא רע. אבל מתוך הנחה שבקואליציה קובעים מדיניות ולפעמים מפלגה מסוימת בקואליציה יכולה לחשוב שמקומה לא עוד בקואליציה, כפי שזה קורה במדינות אחרות ואז נעשית התחלופה. כאן האינטרס הופך להיות אישי ולאו דווקא היציבות הממשלתית לנגד העיניים. אבל אמרתי, זו הערה שהיא לא בהכרח מושלמת.

הבעיות שהצגתי, הצגתי אותן על קצה המזלג. התשובה האמיתית בעיני לבעיות שהוצגו, על פניו תשובה לא פופולארית, היא הגדלת מספר חברי הכנסת. בישראל גודלו של הפרלמנט הוא מבין שניים-שלושת הפרלמנטים הקטנים ביותר במשפחת הדמוקרטיות הפרלמנטאריות, בעוד שהיחס בין מספר המושבים בכנסת לבין בעלי זכות ההצבעה הוא הגדול ביותר. כיום חבר כנסת אחד על למעלה מ-50,000 בוחרים. יתר על כן, צריך לזכור, בפרלמנט שלנו יש בית אחד.

חנוך מרמרי:

60 ומשהו אלף. אחד ל-60 ומשהו אלף, לא חמישים.

אריק כרמון:

אוקי, אז קל וחומר. לשם השוואה, נכון לשנת 2009 לפורטוגל אוכלוסיה של קצת למעלה מ-9 מיליון, מספר המושבים בפרלמנט 230 והיחס הוא 1 ל-39,000. בדנמרק אוכלוסייה של קצת למעלה מ-4 מיליון, מספר ---

אורלי לוי אבקסיס:

כמה עוזרים יש להם גם?

אריק כרמון:

סליחה?

אורלי לוי אבקסיס:

חשוב לדעת, כי אנחנו כחברי כנסת, כנציגי הציבור צריכים לתת גם מענה. המשרד שלי למשל קורס מפניות ציבור ובעיות סוציאליות.

אריק כרמון:

מאה אחוז.

אורלי לוי אבקסיס:

לא, אבל בפרלמנטים האחרים, פרט לכך שיש יותר נציגות בפרלמנט, יש גם יותר עזרה של עוזרים פרלמנטרים ואחרים, ולכן היכולת שלנו לשרת את אותו ציבור ששלח אותנו – גבוהה יותר אם היה לנו יותר כוח עזר.

אריק כרמון:

מאה אחוז. זאת סוגיה חשובה, היא נפרדת מהשאלה שהוצגה כאן. אני חושב שיש חשיבות גדולה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ואני במדינה שהתמ"ג שלה הוא כפי שהוא, הייתי מכפיל ומשלש את המשאבים שצריכים לעמוד לרשות חברי הכנסת. כאמור, זה לא במסגרת הדיון.

אני רוצה קצת להמשיך ---

דוד רותם:

לא, אתה יכול להמליץ.

אריק כרמון:

בשוודיה אוכלוסייה של כ-7 מיליון תושבים ---

קריאה:

אם זו תהיה המסקנה מהדיון היום דיינו, לא?

אריק כרמון:

אני שמח שזה מעורר התרגשות. אני בכל זאת רוצה לומר, בשוודיה 7 מיליון, מספר מושבים 349 והיחס 1 ל-20,000. בהונגריה היחס 1 ל-13,000. מתוך 35 מדינות שבדקו חוקרי המכון, 20 הגדילו את מספר המושבים בפרלמנט בממדים שונים מאז 1950.

אני מסכם. הפורום לתיקון שיטת השלטון של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ברשות הנשיא בדימוס השופט שמגר, דן ביסודיות בשאלת גודלה של הכנסת ובהתבסס על מחקריו של צוות שהועמד לרשות הפורום, בראשות פרופסור גידי רהט, הפורום הציע להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-180 ולהגביל את גודל הממשלה. אני רוצה להעיר, גם התפיסה של הפוליטיקאי, שמשאת החיים היא להגיע לאקזקוטיבה ולהיות שר, לא קיימת בפרלמנטים אחרים. למחוקק יש תפקיד מרכזי ולהערכתי, תיקון בכיוון הזה עשוי גם לחלחל לתרבות הפוליטית שלנו.

אני מקווה, אדוני יושב הראש, שהוועדה החשובה תייחד דיון נפרד לנושא הזה, כמו גם לנושאים אחרים. אנחנו נשמח להשתתף ולהפרות אותו. תודה.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. חברת הכנסת פניה קירשנבאום, בבקשה.

פניה קירשנבאום:

קודם כל הדיון עצמו הוא חשוב מאד, כבוד יושב הראש, אורחים, חברי כנסת וכל הנוכחים המכובדים. באמת אחרי ההרצאה הכל כך מעניינת, כל מה שנאמר כנראה יהיה חזרה כזאת או אחרת על הדברים, אבל בכל זאת אני רוצה להדגיש מספר דברים. אני כאחת שהגשתי חוק אחוז חסימה-, לא, קודם אני אגיד – אני לא יודעת על מה דיברתם, הגעתי באיחור. אף אחד כמובן לא מדבר על כך שאנחנו רוצים לבטל לגמרי את השיטה הקיימת. אנחנו כולנו מדברים על שיפור, שדרוג, התאמה למציאות הקיימת כיום במדינת ישראל. ולכן לכך אנחנו מתייחסים.

אז אם אנחנו מדברים על יציבות שלטונית ואנחנו רוצים לחזק אותה, בוודאי שאנחנו חייבים להעלות גם את אחוז החסימה, כי לא יכול להיות. אנחנו כבר היום קצת השתפרנו, אנחנו כבר לא אחוז אחד, אנחנו עומדים על שני אחוזים, אבל אם אנחנו נעלה לשלושה, שלושה וחצי אחוז, אפילו ארבעה אחוזים, זה יעמיד אותנו במצב הרבה יותר טוב, גם בנושא הזה של מבנה קואליציוני, אופוזיציוני, ויקל כמובן על הרכבת הקואליציה ואולי, אני לא אוהבת להשתמש במילה הזאת, אבל קצת סחטנות ועניינים בכל הנושא של התקציבים.

היו"ר יריב לוין:

איזו מילה את לא אוהבת, את הקצת או את הסחטנות.

פניה קירשנבאום:

בכלל. אני לגמרי מסכימה שיש לנו בעיה עם כמות חברי הכנסת, ודווקא מכיוון שאין לנו הפרדת רשויות ואם הייתה לנו הפרדת רשויות אז אולי היה לנו קצת יותר טוב. אבל היום, כשכזאת כמות גדולה של חברי קואליציה בהחלט נמצאים בתפקידים של שרים או סגני שרים ולא משתתפים בדיונים בוועדות. זה קורע אותנו, והנה, תיקחו יום כמו זה, שיש פה דיון מאד חשוב, אבל כשיש עלינו עוד שתי ועדות, כשבאחת נדון נושא של דיור ובשנייה כל הנושא הכלכלי, וזה שתי ועדות חשובות, אז אתה לא תמיד יודע איפה אתה מוצא את עצמך.

אני לגבי ועדות הייתה הצעה ואנחנו מגלגלים אותה הרבה זמן, שהוועדות צריכות להיות תואמות לגמרי את משרדי הממשלה, ואז לא ועדת כספים תדון על כל התקציב של מדינת ישראל ועל תקציב של כל משרד ומשרד, אלא ועדה שתואמת את המשרד תלווה את המשרד, מדיון על התקציב, עם פיקוח על התפקיד של המשרד, והיא תתמקצע במשרד הזה. החקיקה, שהיא קשורה למשרד הזה תעבור באותה ועדה, ואז כל הקומץ הזה יהיה הרבה יותר ברור, וגם העבודה תהיה יותר מקצועית, גם של חברי כנסת. לא יצטרכו משרדים לרוץ בין כל הוועדות, אלא היא תהיה מכוונת לאותה ועדה, וככה אולי באמת נפתור את הנושא של הפיקוח.

אני רוצה להתייחס לשני נושאים ממש קטנים, כי הזכיר פה חבר כנסת לפני שבוחרים אנשים. נכון, אבל בדרך כלל הבחירות מתקיימות לא על בחירת האנשים לרשימה, אלא לבחירת האג'נדה של הרשימה. ולכן כשכולם הולכים ומצביעים, אז הם מצביעים על מה שנראה להם שהרשימה הזאת עונה לתפיסת העולם של הבן אדם. והרי באמת לא כולם מכירים את כולם ואנחנו עדיין לא בנויים במערך כזה שנעשה פריימריז על כל חבר כנסת ונפתח לבחירות כלליות לגמרי של הארץ. ורק לציין את זה, ואני כבר לא פעם אחת דיברתי על כך שאני חושבת שהפריימריז היא לא שיטה טובה. בדרך כלל זו קשירת הון בשלטון, מכיוון שעריכת פריימריז דורשת השקעה כספית, ואז אם זה לא ממש קשירה בהון שישלוט אחר כך, אז זה בודאי קושר לקבוצות לחץ שאחר כך משפיעות על הדרך השלטונית. וההוכחה לכך היא גם שבפריימריז לא תמיד נבחרים בדיוק, אני לא רוצה להעביר ביקורת על אף אחד, אבל אנחנו יודעים שהטיב הוא לא תמיד, אלא למי שיש יותר קשרים, ולמי שמאחוריו עומדות קבוצות לחץ כאלה או אחרות, גם בצורה של וועדי עובדים וגם בצורה של אחרים, אז הם כמובן מקבלים דירוג יותר גבוה ברשימות. ולעומת זאת, ועדה מסדרת שהיא בוחנת את הטיב של האנשים ואת היכולת שלהם לפעול, וגם מפרידה בין השפעה אחרת – יכולה להיות יותר מוצלחת והיו לנו כאלה דוגמאות בעבר, ויש לנו כאלה דוגמאות גם בהווה ויכול להיות ששווה לשקול באמת את השיטה הזאת בכל זאת. זהו. תודה רבה.

היו"ר יריב לוין:

תודה. ד"ר שירלי אברמי, ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, בבקשה.

שירלי אברמי:

תודה רבה, צהריים טובים. תודה ליושב ראש הוועדה יריב לוין ולסגן השר דני איילון, שהדיון נעשה במסגרת יום ביוזמתו בכנסת. אנחנו, מרכז המחקר והמידע, התבקשנו להכין לקראת הדיון סקירה קצרה של מסמכים שנכתבו במרכז המחקר והמידע בנושאים שונים שקשורים ליום הדיונים הזה, חלקם כבר הועלו כאן ולכן אני אזכיר בקצרה את עיקרי הדברים. אני רק רוצה בפתיחת דבריי להתייחס לדבריו של ד"ר כרמון, שדיבר על נושא של חברות בוועדות. כמו כל הנושאים, גם הנושא הזה של חברות בוועדות נדון הרבה בכנסת, במסגרת ועדות שונות ומומחים שונים, והזכרת את המחקר של פרידברג וחזן ואחרים.

אנחנו עכשיו, לבקשת חבר הכנסת לוין, מכינים מסמך בנושא סקירה משווה של הוועדות בעולם, וממצא מעניין שגילינו, שאני לא ידעתי עליו לפני כן, זה שיש חברי כנסת שחברים בהמון ועדות, את זה אנחנו יודעים וזו אכן בעיה מאד קשה. יש בכנסת ה-18 חברי כנסת שאינם חברים באף ועדה, וזה דבר שאני גיליתי לראשונה. אני חושבת שזה דבר שחשוב להתייחס אליו. חברי כנסת שאינם חברי ממשלה.

היו"ר יריב לוין:

יש, יש, בגלל עניינים סיעתיים, יש, כן. יש נדמה לי אחד.

שירלי אברמי:

יש יותר. לא ניכנס שמית, כמובן.

היו"ר יריב לוין:

כן, כן, אבל יש לפחות אחד כזה.

שירלי אברמי:

אני חושבת שזה ממצא מעניין. אנחנו כרגע בהכנת המסמך. אז אני אציג בקצרה מסמכים שנכתבו במרכז המחקר והמידע על ידי ד"ר שילה הטיס רולף שנמצאת כאן, ועל ידי יהודה טרואן. המסמכים גם נמצאים בפניכם על השולחן וגם ככל מסמכי מרכז המחקר והמידע, נמצאים באתר הכנסת.

הכנסת דנה פעמים רבות בשאלות הקשורות לממשל - שינויים בשיטות ממשל, בשיטות הבחירות וכיוצא באלה, והצעות הוצעו למכביר. חלקן דיברו על שינויים מרחיקי לכת, מעבר לשיטה נשיאותית למשל, וחלקן דיברו על שינויים חלקיים, כמו ההצעה למנות את ראש הסיעה הגדולה ביותר לראש הממשלה. הצעות ברוח זו הועלו בהצעות חוק של חברי הכנסת בן ששון, ברוורמן בכנסת ה-16. בכנסת ה-17 דנה ועדת חוקה, חוק ומשפט בתיקון מספר 7 לחוק יסוד: הממשלה, שעסק בנושא הזה וגם בכנסת הזאת, הגישה הממשלה הצעת חוק שעדיין לא נדונה, שעוסקת בהפסקת חברות בכנסת של שר, הצעת חוק יסוד: הכנסת, תיקון מספר 42, שעל פיה חבר כנסת שיתמנה לשר יוכל להפסיק את חברותו בכנסת בתקופה שבה הוא מכהן כחבר הממשלה, כפי שמציינים דברי ההסבר, וגם זה הוזכר כאן כחלק מההסבר לחוק הנורווגי, זאת בין השאר כדי לאפשר לאותו שר להתמקד בעבודה הממשלתית ולאפשר לחבר הכנסת שיבוא במקומו להתמקד בעבודה הפרלמנטארית.

אנחנו ערכנו סקירה משווה של החוק הנורווגי. בין המדינות שבהן נהוג החוק הנורווגי, יש כאלה שבהן חבר פרלמנט שהתפטר מכהונתו בפרלמנט כדי לכהן כשר בממשלה ופורש מהממשלה, מקבל בחזרה את מקומו בפרלמנט, ויש כאלה שהוא לא יכול לקבל בחזרה את מושבו בפרלמנט באותה כהונה של הפרלמנט. היתרונות הם כאמור שכל חברי הפרלמנט מקדישים לו את עיקר זמנם ושהשרים יכולים להשקיע את עיקר זמנם במשרד, בלי להתאים את עצמם לעבודת הפרלמנט והפיקוח הפרלמנטארי מתחזק, גם זה נאמר גם. והחסרונות הם שאם אפשר לחזור לפרלמנט במהלך אותה כהונה, עלולה להיווצר דלת מסתובבת בין הממשלה לפרלמנט, והציבור עלול לראות בזה שיטה להגדיל את מספר מקבלי המשכורות באופן מלאכותי. בעניין הזה אני רוצה להזכיר שאנחנו, גם ד"ר שילה הטיס רולף ערכה סקירה משווה מקיפה מאד בנושא אמון הציבור בפרלמנטים, ואכן, כפי שנאמר כאן, כפי שאמרה חברת הכנסת וילף, זאת בעיה גלובלית.

כשאנחנו עורכים סקירות משוות, תמיד צריך לבחון לאיזה מדינות משווים ולסייג את הממצאים בהתייחסות להבדלים בשיטות הממשל, בהבדלים תרבותיים, בהבדלים כלכליים ואחרים. במקרה הזה יש לבחון את שיטות הממשל במדינות שנזכרו בעניין החוק הנורווגי, ולהתייחס להבדלים בינם לבין שיטת הממשל הישראלית, כחלק מן ההשוואה. והסוגיות שרלבנטיות לענייננו, ושוב, זה הכל מופיע במסמך המקיף שלנו, הן שיטת הבחירות, גודל הממשלה, יציבות שלטונית ואופי הקשר בין הממשלה לפרלמנט.

אז מבחינת שיטת הבחירות, במדינות שבהן יש שיטת בחירות אזורית נקבע לעתים שהמחליף יגיע מאותו אזור. זה כמובן לא רלבנטי לישראל. מבחינת הקשר בין הפרלמנט לממשלה – בכל הפרלמנטים שנסקרו, נדרש קשר הדוק בין הרשויות והשרים נדרשים בכל מקרה להשתתף בחלק מדיוני המליאה, לפעמים בדיונים על החוקה, לפעמים בתשובות על שאילתות. בשוודיה למשל הוועדות רשאיות לזמן שרים לכל דיון שלהם. יש סוגיות עקרוניות שהפרלמנטים התלבטו בהן בעניין החוק הנורווגי. למשל, האם ניתן למנות חבר מחליף כיושב ראש ועדה. כי תיאורטית כהונתה עלולה להסתיים בכל רגע ואז זה ישבש את עבודת הפרלמנט, יותר מאשר כאשר מדובר בחבר כנסת שאיננו חבר ועדה. וכמו כן, מה מחויבותו של המחליף לעמדות של חבר הפרלמנט שאותו הוא מחליף, שמונה לממשלה והאם האינטרסים נשמרים.

גודל הממשלה – ככל שהממשלה יותר גדולה – כך צפוי לגדול מספר חברי הפרלמנט שעשויים להתמנות אליה. ושאלה נוספת בהקשר הזה היא כמה חברי ממשלה מלכתחילה הם חברי פרלמנט. ככל שממנים בממשלה שרים שאינם חברי פרלמנט, נצטרך לעשות פחות תחלופה.

סוגיה אחרונה שהתייחסנו אליה בהקשר הזה זה כפל כהונה. במשטרים נשיאותיים מקובל איסור כהונה כפולה, אבל ברוב המשטרים הדמוקרטיים - וגם זה הוזכר כאן – מקיימים ואף מעודדים כפל כהונה כדי להגביר תיאום בין הרשויות.

התייחסנו גם, ואני לא אתייחס לזה באריכות, כי זה נאמר כאן, לגבי שתי השיטות להחלפה – רשימתית ואישית. על פי השיטה הרשימתית יש רשימה בסדר קבוע מראש ואם חבר פרלמנט שמונה לממשלה פורש מהממשלה וחוזר לפרלמנט – המועמד שנכנס במקומו כמחליף מפנה לו את המקום. ולכן בבלגיה למשל יש שני סוגי מועמדים – אפקטיביים ומחליפים. המחליפים נכנסים לפרלמנט במקרים כגון אלה, לכהונה שמראש מוגדרת ככזו שעשויה להיות זמנים, והם גם פול לחברי פרלמנט שהלכו לעולמם במהלך הכהונה. והשיטה השנייה היא שיטה אישית. לכל חבר פרלמנט נקבע מחליף אישי ידוע מראש. החיסרון של השיטה הרשימתית הוא שלא בהכרח הייצוג בה זהה לייצוג היחסי של מפלגות בפרלמנט כפי שנבחרו. והתוצאה עשויה להיות שלא יבוא לידי ביטוי אחרי ההחלפה – רצון הבוחר.

אנחנו גם בדקנו כמה פרשו לפי החוק הזה. באסטוניה למשל פרשו בין 16 ל-19, שהם בין 16% ל-19% כי יש שם 101 חברי פרלמנט. בבלגיה יש 150 חברי פרלמנט, פרשו בין 15 ל-21, אני לא אכנס לנתונים.

והחלק האחרון שבדקנו במסמך נוסף ---

היו"ר יריב לוין:

הערה אחרונה, כי הזמן שלנו ---

שירלי אברמי:

אני מסיימת. סימולציה. התבקשנו בכנסת ה-17 לבדוק מה היה קורה אם היה חוק נורווגי בכנסות ה-15 וה-16. הסימולציה מפורטת אחד, אחד, אפשר להיכנס לאתר ולקרוא. אבל הממצאים בגדול הם שאילו הופעל החוק הנורווגי במהלך הכנסת ה-15, היו 72 חברי כנסת מכהנים כהונה מלאה, ובפועל כיהנו 100 כהונה מלאה. בכנסת ה-16 כיהנו 106 כהונה מלאה. אילו היה מופעל החוק הנורווגי היו מכהנים 79. ועוד ממצא מעניין לגבי אורך הכהונה – אילו הופעל החוק הנורווגי במהלך הכנסת ה-15, היו 13 חברי כנסת מכהנים, פחות משנה. בפועל כיהנו 6 פחות משנה. בכנסת ה-16 כיהנו 14 פחות משנה, ואילו הופעל החוק הנורווגי היו מכהנים 16. עוד דבר אחד בהקשר הזה. אנחנו התבקשנו גם לעשות אומדן עלות. העלות של העסקת חבר כנסת עמדה אז על כמיליון שקלים לשנה, עם כל העוזרים מיליון וחצי, ואז 18 שרים זה 27 מיליון שקלים.

ולסיכום, ניתן לומר כי הסוגיה של שינוי שיטת הממשל והבחירות היא סוגיה ששבה ועולה בכנסת, אבל היא מציפה שאלה הרבה יותר רחבה והיא שאלת המשילות - עד כמה הכנסת אפקטיבית, מה מעמדה הציבורי והאם יש לו קשר לכוחה להחליט בפועל ולהביא לידי ביטוי את רצון הבוחר. מה צריך להיות הקשר בין הרשויות ומה כוחה של הכנסת בפיקוח על עבודת הממשלה ובאכיפת יישום החלטותיה וחוקיה על ידי הרשות המבצעת. כאשר דנים בתמורות במעמדה של הכנסת, שזה הנושא שבו מתמקד יום הדיונים הזה, כל אלו שאלות הראויות להמשך דיון. תודה רבה.

היו"ר יריב לוין:

תודה, תודה רבה. באמת המסמכים האלה, שהם בהחלט מעניינים נמצאים ואפשר לקרוא אותם באתר.

חבר הכנסת אורלי לוי-אבקסיס, בבקשה.

אורלי לוי אבקסיס:

לא, אני פשוט הנהנתי.

היו"ר יריב לוין:

זה תורך על פי הסדר.

אורלי לוי אבקסיס:

אה, אוקי.

היו"ר יריב לוין:

לא חייבים.

אורלי לוי אבקסיס:

אני אומר לך מה, אני חושבת, אני אקח את עצמי הפעם לא כנבחרת ציבור אלא כמישהי מהציבור של מדינת ישראל. יש פה מסרים לפעמים די כפולים, אנשים מאד מאד משכנעים ואנשים שעוסקים בתחום הזה וכולם בטוחים שהם גילו את השיטה הנכונה למשילות יציבה. ואז, כאשר אתה שומע, אתה די משתכנע בעיקר כמישהי שלא התעסקה בתחומים האלה במיוחד. עכשיו, אני זוכרת את התקווה הגדולה שהייתה עם שינוי שיטת הבחירה הישירה, שהייתה אמורה בעצם להוריד מאיתנו את הסחטנות שהתלוותה מקרב מפלגות קטנות. וכאשר אני מדבר על כך, אז אמרו – ברגע שאנחנו נעשה בחירה ישירה לרשות הממשלה, הסחטנות הזאת תרד ובאמת יהיה ייצוג וסוג של שמירה על שלטון יציב וראש הממשלה יהיה יותר בטוח.

מה שבפועל קיבלנו זה היה בדיוק ההיפך, כי אנחנו קיבלנו סוג מסוים של לחץ כפול, לפני הבחירות ולאחר הבחירות, כשבאים להקים קואליציה. אתה רוצה שאני אתן לבוחרי את ההנחיה להצביע לך באופן ישיר לרשות הממשלה, היו הסכמים, בחלקם הסכמים חסויים לפני הבחירות, ואז לאחר מכן גילינו שגם הסחיטה שלאחר הבחירות, כדי להקים את הקואליציה, הולכת וגדלה. קיבלנו, עם כל ההבטחות מסביב, קיבלנו פרי שלא רצינו. קיבלנו תוצאה ממש שלא לילד הזה פיללנו.

והיום כשאני שומעת ואני מסתכלת על הדברים, גם אם זה לגבי החוק הנורווגי וגם אם זה לגבי חוקים אחרים, אני די חוששת. אני די חוששת מבחינת התוצאה האמיתית, כי לאחר מכן באמת חזרנו אחורנית ואמרנו – רגע, השיטה הקודמת מסתבר הייתה טובה יותר. השינוי גם לא הביא לנו למשילות, אבל בטח למחיר גבוה יותר כדי להרכיב ממשלה. כשאני מסתכלת, אני מסתכלת היום באמת על ההרכב של קואליציות, ואין ספק, מאז 96 באמת רוב הממשלות לא החזיקו מעמד הרבה זמן. בחלק מהמקרים אנחנו מגלים שהדבר הזה הביא להעצמה של הכוח של הפקידים במשרדים. אם פעם הריבון האמיתי של המשרדים היו השרים, היום אנחנו מגלים שהריבון האמיתי הם הפקידים. הפקידים נשארים שם הרבה יותר זמן מכל שר אחר. הם אלה שמנהלים את המשרד ויגידו מה שיגידו, זה לא היה פעם. כאשר החליט שר, הפקידים היו צריכים להתיישר לפי ההחלטות ולמצוא את הנתיבים לקיום המדיניות, או האג'נדה שהוא מאמין בה. היום מה שאנחנו מוצאים, ובחלק מהמקרים לדוגמא בואו ניקח את חוק הדיור הציבורי. כאשר אתה מגלה שהחלטות ממשלה לא התקיימו כי שרים התחלפו באמצע, אבל אתה מגלה שפקידים שינו החלטות ממשלה, למשל ההחלטה משנת 99', החלטה מספר 746, שדיברה על כך שכל הכספים ממבצעי המכר יעברו לרכישת דירות, להגדלת המלאי של הדיור הציבורי, מה שאולי היום לא היינו מגיעים אולי לקטסטרופה של שוק הדיור, של הבעיה שקורית שם. אבל אנחנו מגלים שפקידים ניהלו את זה ולא בהתאם להחלטות ממשלה. לא הייתה החלטת ממשלה אחרת שהפרה את החלטת הממשלה מ-99.

כאשר אנחנו מגלים חוקים אחרים שלא מגיעים, איך דיברו פה קודם על מעקב לגבי החלטות ואיך הן מבוצעות – זה לא קורה. מי שנשאר בשטח אלה אותם פקידים, בדרך כלל גם פקידי האוצר שמצרים את רגליהם של השרים. יכול להיות שאנחנו מסתכלים גם על דו"ח של ביקורות של מבקר המדינה בצורה כזו או אחרת, אנחנו יכולים גם להבין שמי שנושא באחריות זה באמת השר, יש לו אחריות מיניסטריאלית. האחריות האמיתית שבה משחקים אותם פקידים, אין להם אחריות כלפי הציבור, אין להם אחריות אישית והם אלה שעושים את המשחק, אני חושבת החזק ביותר במדינת ישראל, אבל הם לא נותנים את הדין. מי שנותן את הדין זה מי שנפל באותו רגע כשר באותו משרד. ואנחנו יכולים להסתכל על זה גם באמת בדו"ח האחרון של מבקר המדינה וגם בדו"חות אחרים. והרבה פעמים בעיות משתרשות לא בגלל שהכנסת או הממשלה לא נתנו דעתן על הבעיות ולא הציעו פתרונות, אלא בגלל שהפתרונות האלה לא מיושמים, וכאשר נכנס שר חדש לא כל כך מעניין אותו מה היה לפניו, או שהוא לא מתחיל ללמוד את כל ההיסטוריה של המשרד וחבל מאד שכך.

אבל אני עדיין לא שוכנעתי איזה באמת מההצעות שמופיעות אצלנו כאן על השולחן, תפתור את הבעיות האלה. תודה.

היו"ר יריב לוין:

תודה. חבר הכנסת זאב בילסקי, בבקשה.

זאב בילסקי:

תודה אדוני יושב הראש. אני רציתי לומר שלושה דברים. קודם כל, אני הקשבתי לדבריו של ידידי הטוב ד"ר אריק כרמון ואני חושב שיש מקום לנושא הזה, ולו מסיבה פשוטה שנקבע רף חדש לגבי גודלה של הממשלה. עכשיו, מניסיון החיים שלי, אתה יודע, רף שנקבע – בדרך כלל לא יורדים בקודש רק מעלים בקודש – וכגודל הצרכים ככה גודל ההנאה בקודש. ולכן, אם זה המצב, אז בוא נהיה פרקטיים. במצב שיש היום, באמת אני לפעמים רואה את ידידי יושב ראש הוועדה, איך שהוא צריך לרוץ בו זמנית, חלק לנהל ישיבות, חלק להצביע לישיבות, זה באמת צחוק מעבודה ורחמי עם חברי בקואליציה, שלפעמים צריכים להיקרע בצורה בלתי אפשרית. אני הייתי באיזו הצעת חוק שלי שהייתה בוועדה, שמרוב שלא הצליחו למצוא מי שינהל אותה, אז ביקשו ממישהו שהוא נכנס, וברגע שהוא נכנס הוא התחיל ללמוד למעשה מה הצעת החוק ואני תפסתי את הראש, כי עוד שנייה הייתה הולכת לי הצעת החוק, כי הוא שאל שאלות טריוויאליות, אבל שאני כבר שנתיים עובד עליהן והוא אומר לי בילסקי, בוא נדחה את זה לעוד, אמרתי לו תעשה לי טובה, באמת, בוא נעביר את זה עכשיו, בוא נצביע. גם אנחנו מצביעים שנינו, אתה מבין? בן אדם ואני חצי בן אדם, אז לא יכולה לעבור הצעת חוק. אני חושב שהמצב הזה ממש לא מתקבל על הדעת ולכן --

אורלי לוי אבקסיס:

פה אחד תרתי משמע.

זאב בילסקי:

פה אחד תרתי משמע. אז זה פעם אחת. פעם שנייה זה הסמכויות של ראש הממשלה. אני בא מבית הספר המוניציפאלי ואני אומר לכם, אני כל פעם, כל יום שני מסתכל ככה, אני יושב לא רחוק מראש הממשלה, מסתכל עליו ואני אומר – באמת איך אפשר, איך אפשר כשאתה כל הזמן נלחץ ונסחט ונלחץ ונסחט, וכל הזמן אתה סופר ידיים והעוזרים שלך רצים ומתחננים לזה, וניתן לך פה. בשביל מה? מה קרה? ברשות המקומית נבחר אדם לחמש שנים ואף אחד לא יכול להפיל אותו. אחרי חמש שנים באים איתו חשבון, וזה עובד. פה, כל דקה באים איתו חשבון. אני אומר לכם, אני לא מאמין. אני בהתחלה, כשהייתי חדש פה, אמרו לי בילסקי, כל יום שני בארבע אתה חייב להיות בכנסת. אמרתי – מאה אחוז, אני איש צוות, אני אהיה. אבל דרך אגב למה? אמרו לי – אי אמון. אמרתי - מה זאת אומרת אי אמון? אמרו לי כל יום שני יש אי אמון בראש הממשלה. אז שאלתי, אבל שאלתי חבר, כי לא רציתי שזה ייוודע שאני לא מבין בעניינים, אז שאלתי בשקט, אמרתי לו תגיד לי אם במקרה, לא ראש הממשלה הזה, זה לא יכול להיות, אבל נניח, מאן דא הוא ראש ממשלה, מהשבוע שעבר שהגשנו אי אמון עד השבוע הזה הוא עשה שלושה דברים, כולם טובים. גם אז נצביע אי אמון? מסתכלים עלי אומרים לי בילסקי, מה הקשר בכלל? ואז הבנתי את שיטת הממשל שלנו.

אתה לא מסוגל לנהל עסק כשכל הזמן מישהו יכול לסחוט אותך ולהפיל אותך. לכן בכל מקרה, ומה שלא יהיה, אנחנו צריכים להביא לכך, להתקרב לפחות לרשויות המקומיות. אם לא עשינו בחירות ישירות, שזה גם כן דבר טוב, אבל לפחות בנסיבות האלה, שראש הממשלה, ארבע שנים זה כבר לא חמש שנים, הורידו לו מהרשות המקומית שנה. ארבע שנים, שנה זה מערכת בחירות, לא יכול להיות שמדינה כמו שלנו, עם 63 שנים, כבר היו 32 ממשלות פה.

ודבר אחרון זה לגבי הפריימריז. אני אומר לכם, נער הייתי, לא כל כך זקנתי, אבל גם לא ראיתי צדיקים רבים נעזבים וראיתי מפלגות פה שהפריימריז שונים אצלם. יותר נניח המפלגה שסגן שר החוץ ואורלי יושבים פה. אז זה לא בדיוק שיטה של פריימריז, יחד עם זה זה יותר קרוב למודל הבלגי, שם יש איזו שהיא ועדה. טוב, שם זה גם משהו ארצי, אבל בוא נאמר – לא ראיתי שהאיכות של האנשים היא פחותה יותר ממקומות שרוב הזמן האנשים מבלים בפריימריז. הרי אנחנו רואים את עצמנו. ביום שנבחרנו אדוני יושב הראש, כבר למחרת אנחנו בפריימריז.

היו"ר יריב לוין:

לא, לא, לא. באותו לילה.

זאב בילסקי:

באותו לילה, סליחה, אני חוזר בי, באותו לילה. ולכן זה לא נותן שום דבר לשיטת הממשל, זה לא נותן שום דבר למחויבות שלך לתפקיד שלך, גם בחקיקה וגם בפיקוח על הממשלה, כל מה שאתה מפקח זה על הקבוצות שיתמכו בך.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

להיפך, זאביק, זה בא על חשבון הזמן שאתה יכול לתת לענייני המדינה.

זאב בילסקי:

בוודאי. בוודאי, דני, אתה צודק במאה אחוז. ולכן, אני חושב שבהחלט כדאי לתת מחשבה לעניין הזה ובכל הפרמטרים שתבדקו, מפלגות אחרות מייצרות לפה ומביאות לפה אנשים מספיק איכותיים והם מקדישים את כל זמנם אך ורק לעבודתם בכנסת.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה. אדוני, סגן השר, אחרי כל הדברים המרתקים והמעניינים האלה, כמה מילות סיכום, בבקשה.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

תראה, קודם כל שוב אני רוצה להודות לך, חבר הכנסת לוין, יושב ראש הוועדה. כמובן לכל המכובדים שהגיעו, בעיקר כמובן לאנשי האקדמיה שעסקו בזה הרבה, ד"ר אריק כרמון, פרופסור שטרית, פרופסור פרידמן וכולם כאן.

תראו, זה ברור לכולם שאין שיטה מושלמת, אבל יש אמירה שאומרת שהאויב של הטוב הוא המושלם. זאת אומרת אם אנחנו נחפש שיטה מושלמת, וכל היום אנחנו נדון וכל היום אנחנו נחשוב ונמצא פגמים, לא נגיע לשום דבר. ואני דווקא שמחתי מאד על הדברים שאמרה חברת הכנסת עינת וילף. יש לי הרבה ויכוחים עקרוניים איתה, אבל אני לא חושב שאנחנו צריכים להיות מרוצים מהשיטה הקיימת ואני לא חושב שצריכים לטפוח לעצמנו על השכם ולהגיד – בגלל שאנחנו הצלחנו, והצלחנו רבותי. כמדינה אנחנו הצלחנו בצורה פנומנאלית. למרות כל הבעיות האובייקטיביות שיש כאן, אני חושב שאנחנו הקמנו כאן באמת מפעל לתפארת, גם מבחינה של הצלחות אובייקטיביות, כלכליות, מדעיות, אקדמאיות, וגם ולא פחות חשוב, גם מבחינת ערכיות ומוסריות.

עוד פעם, לא הכל מושלם, אבל אני אומר שמה שהגענו אליו היום זה לא היה בזכות השיטה, זה היה למרות השיטה. ואני חושב שאנחנו יכולים היינו להגיע להישגים יותר גדולים. ואני חושב שמה שאמרה חברת הכנסת אורלי זה מאד חשוב. יש לנו כמה דוגמאות אקטואליות, אסון הכרמל. אסון הכרמל זו בעיה של הזנחה מתמשכת, גם בדרגים הפקידותיים מצד אחד, וגם בגלל שיטה פוליטית קלוקלת, שבה הקצאת המשאבים הולכת בקדימות לנושאים פוליטיים סקטוריאליים קטנים, ולא לנושאים לאומיים, כמו למשל מערך הכבאות. הדוגמא שנתתי קודם מהשבוע האחרון, רכבת ישראל. אז אמרנו, זה שהתחלפו נדמה לי ב-20 שנה האחרונות 11 שרי תחבורה, כשהקבוע הוא יושב ראש ועד העובדים, לא פלא שהיא מרגישה שהיא בעלת הרכבת. אז דברים כאלה, שפשוט מסברים את האוזן, אבל הם גם בולטים ומחייבים שינוי.

אני רציתי להציג כאן, קודם כל דבר נוסף לגבי העלאת אחוז החסימה. אני לא חושב שזה ייפגע בייצוגיות, מכיוון שיהיו התאמות טבעיות שייעשו וזה לא יהיה נורא אם יתחברו מפלגות שונות על בסיס אידיאולוגי, או על בסיס ערכי, ויהיה פחות פיצול בכנסת. כשמדברים על ארצות הברית למשל, אז שוב, יש הרבה הרבה חסרונות בשיטה האמריקאית, אבל אני אומר לא סתם הם הגיעו לאן שהם הגיעו מבחינת כל ההצלחות שלהם. ההצלחות הכלכליות, ההצלחות הפוליטיות, וכל דבר אחר. בארצות הברית יש רק שתי מפלגות. אז תגידו – איפה הייצוגיות? ארצות הברית היא מדינה פי 50 בגודלה מישראל. ובכן, הייצוגיות נמצאת בתוך המפלגה. כל מפלגה - אם זה הרפובליקנית או הדמוקרטית - היא אוהל גדול שבו הויכוחים הפנימיים, שלפעמים הם נוקבים – מתקיימים בתוך הפורום הפנים מפלגתי. אנחנו רואים את זה היום כאשר המפלגה הרפובליקנית רצה לפריימריז, זה קורה גם אצל הדמוקרטים. ככה שאני לא חושב שתהיה איזו שהיא פגיעה בייצוגיות, מהעלאת אחוז חסימה.

דבר אחרון, או שני דברים אחרונים שהייתי רוצה להגיד. יש לנו יכולת להשוות, ודיבר על זה חבר הכנסת בילסקי. אנחנו יכולים להשוות בין השיטה הממלכתית לאומית, לבין השיטה המוניציפאלית. עוד פעם, לא בדקתי את העניין הזה, אבל בהחלט ראוי לראות האם החלטות שמתקבלות ברמה המוניציפאלית  - מיושמות בצורה יותר טובה מאשר ברמה הלאומית, ועוד כל מיני אספקטים אחרים. יש לנו כאן מקום להשוואה, ואולי הייתי קורה לפרופסורים המכובדים לנסות לעשות איזה שהוא מחקר השוואתי, אני חושב שזה יהיה רלבנטי.

אריק כרמון:

נעשה מחקר ואני אשמח לתת לך.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

בשמחה.

אריק כרמון:

בערים האלה, ברובן הן בגירעון תקציבי, עם בעיות קשות, עם פיצול במועצה ועם הרבה תחלואים.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אוקי, בסדר. זה חשוב. השאלה פה אריק, אם זה לא פועל מההסתמכות שלהם הגדולה על משרדי פנים. אבל אתה צודק, צריך לבחון את העניין הזה.

דניאל פרידמן:

חוץ מזה, השאלה היא בהשוואה למה שהיה קודם. כולם מסכימים שהבחירה הישירה זה שיפור, אף אחד לא אומר שזה אידיאלי ---

סגן שר החוץ דניאל אילון:

שיפור? חס וחלילה, לא כולם.

דניאל פרידמן:

לא כולם. הרוב מסכימים ---

סגן שר החוץ דניאל אילון:

הרוב הפיל אותה.

דניאל פרידמן:

רוב העיריות, מוסכם שהמצב שם יותר טוב ממה שהיה בתקופת קלנטריזם. אני מקווה שזה מוסכם. נכון, אז היו צרות, היו הרבה עיריות אז במשברים, גם היום יש עיריות במשברים. זה לא תרופת פלא, אבל זה שיפור.

מארק בסין:

אם מותר לי בעניין הזה, גם מתוך השלטון המקומי, אני מאד מסכים עם חבר הכנסת זאב בילסקי. השיטה המוניציפאלית מבטיחה יציבות בצורה חד משמעית. לא ניתן להפיל את השלטון למשך 5 שנים בראשותו של ראש ראשות. היא לאו דווקא מבטיחה יעילות ביצועית. כלומר, בנושא של יעילות ביצועית קיימת גם בעיה בשלטון מקומי, והיא מחריפה בתקופה האחרונה, כאשר לוקחים יותר את הכוח מהנבחרים ומעבירים אותו לפקידים, ודוגמאות לכך קיימות גם ברמה הממלכתית.

אריק כרמון:

אפשר הערה קצרה?

היו"ר יריב לוין:

אנחנו פשוט מוכרחים לפנות את החדר. כן.

סגן שר החוץ דניאל אילון:

אולי נקודה אחרונה, אחרונה בהחלט, והיא אני חושב הנקודה אולי הרלבנטית והמעשית ביותר. אני חושב שכל הנושא הזה של בחינת שינוי שיטה, לא צריך להיות רק על ידי חברי הכנסת, אלא על ידי כל העם כולו. ומה שאני הייתי קורא לעשות, ואני חושב שזה הדבר שאולי יכול להניח או להפיס את דעתם של אלה שחוששים מהדברים הבלתי צפויות, זה לעשות סימולציות. סימולציות בבדלי מספרים גדולים. כלומר, אני בטוח שיימצאו מספיק מתנדבים בקרב הציבור הישראלי. כשאני מדבר על מספרים, אני מדבר אפילו על מספרים של עשרות אלפים, כאשר בתוך אותה קבוצה של מתנדבים, שכמובן תהיה מייצגת את כל הציבור, ניתן יהיה לעשות סימולציות של בחירות שונות ומה יהיו התוצאות מכל שיטת בחירה. ואז אני חושב, על הבסיס הזה, יהיו לנו נתונים אמפיריים, אמיתיים, שעליהם נוכל לבחון מה השינויים המתאימים ביותר. תודה רבה.

היו"ר יריב לוין:

רבותי, תודה רבה. אני רוצה להודות לסגן שר החוץ, דני אילוןעל היוזמה, לפרופסור פרידמן, פרופסור שטרית, ד"ר כרמון וד"ר אברמי. כמובן לחברי הכנסת שהביעו את עמדתם, לצוות של הוועדה, לאתי,למור, לעאליה ולשמעון הדובר ולהעיר אולי כהערת סיכום דבר אחד. נדמה לי שהנושא היה כהונת חברי ממשלה כחברי כנסת, האם נכון לשנות את המצב הקיים וכיצד, והוא היה רק חלק קטן מכלל הדיון שהתקיים כאן. ונדמה לי שהמסקנה מהזה היא שהפתרון לא מצוי בתיקון נקודתי בעניין אחד, אלא העניין הוא עניין מורכב. הוא משיק להרבה מאד נושאים מסביב והוא מחייב שורה שלמה של צעדים זהירים, שאולי התועלת המצרפית של כולם לא תביא אותנו למקום אידיאלי, אלא תשפר את הדברים. ואני חושב שהאתגר שעומד בפנינו במובן הזה, הוא באמת אתגר גדול מאד.

תודה רבה. הישיבה נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 12:15.