

הקדמה

ישראל מאתגרת בשתי חזיתות

הרעיון להפקיד את ענייני היהודים במולדתם בידי האזרחים היהודיים לבדם ייחשב למהפכני בחברה דמוקרטית. הרעיון ייוותר מהפכני כל זמן שיהודים משכילים לא ישקיעו מחשבה מרובה כדי להבין לעומקו את המניע המחולל את הרעיון; וכאשר יחקרו היטב חיבור זה, יכירו רובם במוקדם או במאוחר בהיגיון הצרוף התומך את הרעיון מכל כיוונו, שלא מהפכני היה מראשיתו כי אם בלתי-נמנע היה בהתהוותו בזמן ובמקום שנהגה. מכיוון שכך, יקל להסביר את רעיון הממשל המשולב לקוראים שאינם מקובעים בתפיסה צרה הנוגעת למאפייניה של השיטה הדמוקרטית וגבולותיה, והנכונים לקבל בפתיחות את עליונותה הבלתי-מעוררת של השיטה הדמוקרטית, השופעת פלגי ממשל וברוכה בנתיבי משטר², המעניקה חירות לכל אומה להתאים לעצמה את חליפת הדמוקרטיה הנוחה ביותר למידותיה ולצרכיה - ולשנותה בעתות משבר, כדי להחיות את הדמוקרטיה תחת שאובדן היצירתיות יוביל לחדלונה ולקריסתה.

1 ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2011", ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 153-154, תרשים 71: נדרש רוב יהודי להחלטות גורליות בנושאי שלום וביטחון (מסכימים בהחלט ודי מסכימים; מדגם יהודים; באחוזים) 72% - 2009, 73.5% - 2010, 68.5% - 2011. מנתוני המחקר מ-2003 ועד 2011 עולה כי רוב הציבור היהודי בישראל, למעלה מ-70% במוצע, סבור זה זמן כי החלטות גורליות למדינה בנושאי שלום וביטחון צריכות להתקבל ברוב יהודי, משמע שהרוב היהודי בשל לקבל את שיטת הממשל המשולב.

2 להמחשת השונות של המשטר הדמוקרטי די אם נבחן בתמצית ארבע מדינות דמוקרטיות מרכזיות ארה"ב: דמוקרטיה נשיאותית פדרלית של 50 מדינות. רשות מבצעת פדרלית - נשיא שנבחר בשיטת אלקטורים, סגן נשיא נבחר וחברי ממשל ממונים; רשות מחוקקת פדרלית - שני בתי הקונגרס, הסנאט, שבו ייצוג שווה לכל המדינות, ובית הנבחרים, שבו ייצוג פרופורציונלי לפי אוכלוסייה של כל מדינה. נוסף על כך, ברמת המדינה המושלים הם הרשות המבצעת והסנאט והאספה הכללית הם הרשות המחוקקת. אנגליה: דמוקרטיה פרלמנטרית. רשות מבצעת - ראש ממשלה נבחר וממשלה הזוכה לאמון הפרלמנט; רשות מחוקקת - מורכבת מהפרלמנט שבו מתבצעת עיקר החקיקה, בית הלורדים ובית המלוכה. גרמניה: רפובליקה פדרלית, איחוד פדרלי של 16 מדינות. רשות מבצעת - קנצלר פדרלי; רשות מחוקקת - מורכבת משני בתים, הבונדסראט והבונדסטאג. נשיא גרמניה מכהן כדמות ייצוגית וטקסית. נוסף על כך, ברמת המדינה מכהנת ממשלה, יחד עם בית הנבחרים. צרפת: רפובליקה צרפתית, שיטה מעורבת נשיאותית ופרלמנטרית. רשות מבצעת - נשיא נבחר הממנה את ראש הממשלה; רשות מחוקקת - הסנאט והאספה הכללית. ארבע דמוקרטיות שונות בשיטת הבחירות שלהן ובמאפיינים נוספים, אך בכולן הרשות המחוקקת מורכבת מבית עליון ובית תחתון, בדומה למוצע על פי שיטת הממשל המשולב לישראל.

האתגרים החדשים העומדים לפתחה של מדינת היהודים, כמו גם אלה שטרם הצליחה להסדירם ברבות השנים, מעמידים יחדיו סימן שאלה על עתידה של מדינת היהודים ועל יכולת תפקודה של הדמוקרטיה הישראלית במתכונתה הנוכחית. מאז ומתמיד הייתה ישראל מאתגרת בו זמנית בשתי חזיתות, החזית הבינלאומית שלכדה את כל אויבי ישראל במטרה להשמדה או כדי לאיים תמידית על ביטחונה, והחזית הפנימית אשר התאפיינה בריבוי שסעים חברתיים ובניגוד אינטרסים של חלקי החברה הישראלית. דומה כי בשנים האחרונות נושבות רוחות של עימות ומאבק בשתי החזיתות, וקיים חשש שההנהגה הישראלית לא תהיה ערוכה במיטבה להתמודדות עם האתגרים מבית ומחוץ. האיום הקיומי הרובץ על ישראל מכיוונה של איראן, לצד מהפכות ומלחמת אזרחים במדינות ערביות שכנות לישראל - כל אלה הם עדות להיווצרותה של חזית בינלאומית שונה בתכלית, העלולה להרחיב מגמות שליליות הנוגעות למדינת ישראל. במקביל, החברה הישראלית מגלה סימני נואשות מהסדרים פוליטיים שהוכתבו בעבר על ידי מפלגות פוליטיות. יותר מאשר בעבר נלהב הציבור למחאה ומאבק אשר יובילו להכרעה בסוגיות יסוד ביחסי יהודים מול ערבים (נאמנות למדינה, שירות אזרחי), ביחסי חילונים מול חרדים (שוויון בנטל, שירות צבאי, השתלבות בשוק העבודה), וכן יכריעו בין תפיסת עולם חברתית לבין תפיסת עולם קפיטליסטית. דווקא בתקופה שבה גובר פוטנציאל האיומים החיצוניים על ישראל, מצטמצמת הלכידות בחברה הישראלית. זוהי מציאות מורכבת ונפיצה שתוביל בהדרגה לביטויי חולשה של ההנהגה ולא תפקודה של הדמוקרטיה הישראלית.

היערכות צופת עתיד נוכח האתגרים בשתי החזיתות מחייבת שינוי של שיטת הממשל בישראל ומעבר לשיטה חדשה שתאפשר בחירת הנהגה ייעודית לכל חזית בנפרד; מנהיג טוב ככל שיהיה אינו מסוגל להתמודד בהצלחה רבה עם אתגרים השונים במהותם: או שמנהיגותו עוצבה לצורכי התמודדות בחזית המדינית-ביטחונית או שעוצבה לצורכי התמודדות בחזית האזרחית. הדמוקרטיה הישראלית חידדה עד מאוד את התובנה הזאת; בחירת מנהיג בעבור החזית המדינית-ביטחונית הועדפה על פני בחירת מנהיג בעבור החזית האזרחית. הציבור אמנם פיתח תקווה כי המנהיג הנבחר יגלה את מנהיגותו בשתי החזיתות, אך לרוב הייתה זו תקווה שווא. ישראל מצויה בשלב ההתפכחות מאשליית המנהיג המכונן או המנהיג הטוב שביכולתו להנהיג בשתי החזיתות, שכן כשלון רודף מחדל, אין אחריות ואין גם בשורה. רעיון הממשל המשולב המוצג בספר זה נועד לענות על הצורך הבסיסי להציב הנהגה ראויה בשתי החזיתות. לצד חשיבות בחירת המנהיג לחזית המדינית-ביטחונית במסגרת משטר דמוקרטי נשיאותי, תוענק חשיבות דומה לבחירת מנהיג לחזית האזרחית

במסגרת הדמוקרטיה הפרלמנטרית; וכן יושם דגש כי שני המנהיגים הנבחרים, הנשיא וראש הממשלה, ישתפו פעולה ככל שנדרש כדי להבטיח את קיומה של ישראל ואת שגשוגה.

בספר שישה שערים. בשער הראשון מוצגת המערכה על שינוי שיטת הממשל בישראל שסיבתה המרכזית היעדר משילות. לצד הצעות לשינוי שיטת הממשל של האסכולה הפרלמנטרית, הזכות לבולטות בשיח הציבורי, מוענקת חשיפה גם להצעות מקרב האסכולה הנשיאותית, אלה גם אלה מתרקמות לרוב באקדמיה. הפוליטיקאים שותפים אף הם למערכה המחודשת על שינוי שיטת הממשל, וההצעות המרכזיות והמהלכים הפוליטיים מתוארים בקצרה כדי להשלים את תמונת האופים סביב תבנית הממשל החדשה. מעבר לסקירה המתחייבת, תוצג עמדתי בארבעה נושאים: התנגדות נחרצת ומנומקת לשיטת הבחירות המשולבות, שלפיה תערכנה בישראל גם בחירות אזוריות לבחירת חלק מחברי הכנסת; הפניית תשומת לב הציבור להטעייתו בסוגיית אי-היציבות השלטונית על ידי נציגי האסכולה הפרלמנטרית; הצגת סוגיית המשילות בהקשר שבין מדיניות פנים לבין מדיניות חוץ בישראל; ובחינה ביקורתית על עמדת שלטון המיעוט בישראל, המיוחסת בעיקרה למפלגות הקטנות המייצגות את הציבור הדתי-חרדי.

בשער השני מוצגים ארבעה משברי יסוד בדמוקרטיה הישראלית: משבר המנהיגות בניתוח של עשרה פרמטרים מרכזיים המאפשרים להבין את מורכבותה של המנהיגות ואת הקשיים הניצבים בפני המנהיג; משבר ביכולת למשול, בניתוח השפעותיהן של הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת, הרשות השופטת, התקשורת והחברה האזרחית - זאת כדי להבין שהמשילות בדמוקרטיה מאתגרת מטבעה מכיוונים שונים; משבר האמון בבית המשפט העליון, לרבות ביטויו ברבדים שונים של החברה הישראלית ותרומתו של האקטיביזם השיפוטי להיווצרותו; ומשבר הזהות הלאומית, המתבטא בקרע המתרחב שבין הרוב היהודי למיעוט הערבי, לרבות תיאור הרקע ההיסטורי להתעוררות הלאומית של המיעוט הערבי, הצגת סממני המשבר בקרב המיעוט הערבי לצד הצגת סממני המשבר בקרב הרוב היהודי.

הייחוד בספר זה טמון בין היתר בהצגה נרחבת של ארבעה משברי היסוד אשר יוצרים יחדיו מערכת של מניעים שלובים, המחזקים את הדרישה הציבורית לשינוי שיטת הממשל ובהכרח מעניקים יתרון לקבלת רעיון הממשל המשולב; זאת להבדיל מהאסכולה הפרלמנטרית, המשליכה את יהבה לשינוי שיטת הממשל בעיקר על המשבר ביכולת למשול, וזאת לצד טיעונים רופפים הנוגעים לאי-יציבות שלטונית ולשלטון המיעוט.

בשער השלישי מוצגת ההצעה לשינוי שיטת הממשל בישראל, ובתחילה נסקרים שלושה-עשר העקרונות של הממשל הדמוקרטי החדש המבדילים את שיטת הממשל המשולב משיטת הממשל הנהוגה. בפרק המרכזי והחשוב של הספר מוצגים באופן מלא ומפורט חמש הצעות חוק לכינון משטר דמוקרטי נשיאותי במסגרת הממשל המשולב. הצעות החוק הנוגעות למשטר הנשיאותי הן: (1) הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה, המכוננת רשות מבצעת נשיאותית; (2) הצעת חוק יסוד: הסנאט היהודי, המכוננת רשות מחוקקת (הבית העליון); (3) הצעת חוק יסוד: מפלגות הלאום, המאפשרת לשתי מפלגות בלבד להתמודד בבחירות לנשיאות ולסנאט היהודי; (4) הצעת חוק יסוד: מבקר הממשל, המסדירה את פעילות המבקר; (5) הצעת חוק הבחירות לנשיאות ולסנאט היהודי, המסדירה את בחירת הנשיא, סגן הנשיא וכן את בחירתם של שישים חברי הסנאט היהודי, זאת במסגרת התמודדות בבחירות בין שתי מפלגות הלאום. הזכאים להצביע בבחירות לפי הצעה זו הם יהודים ויוצאי צבא, והזכאים להיבחר הם יהודים. תחומי הסמכות של הנשיא וממשלו, כמו גם תחומי הפיקוח והבקרה של הסנאט היהודי על הממשל, מוגדרים לענייני היהודים במולדתם, קרי נושאים מדיניים-ביטחוניים ונושאים הנוגעים לעם היהודי. בתוך כך נבחנות חמש-עשרה המלצות מטעם האסכולה הפרלמנטרית ומידת התאמתן לכינון דמוקרטיה פרלמנטרית במסגרת הממשל המשולב. לאחר בחינה מעמיקה הומלץ לאמץ עשר המלצות המשלבות רעיונות של האסכולה ושל המחבר וכן המלצה חשובה בנושא הפרדת סמכויות היועץ המשפטי לממשלה. על בסיס ההמלצות כאמור מוצגת הצעת חוק לכינון ממשל משולב-דמוקרטיה פרלמנטרית, המפרטת תיקונים בחוקים הבאים: חוק יסוד: הממשלה, חוק יסוד: הכנסת, חוק הכנסת, חוק מימון מפלגות, חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) וחוק הממשלה. תחומי הסמכות של ממשלת ישראל מוגדרים לנושאים חברתיים-כלכליים, כמו גם תחומי הפיקוח והבקרה של הכנסת (הבית התחתון) על הממשלה.

בשער הרביעי מוצגים כשלים מרובים בשיטת הממשל הנהוגה הנובעים אך ורק מריכוז כל הסמכויות - קרי סמכויות בנושאים מדיניים-ביטחוניים וכן סמכויות בנושאים חברתיים-כלכליים - בידי רשות מבצעת אחת. מנגד מוצגים היתרונות הגלומים בהפרדת הסמכויות ומעבר לשתי רשויות מבצעות מתמחות כמוצע בשיטת הממשל המשולב. ההתייחסות לסוגיה היא במונחים של עלות ותועלת, והציבור צריך להכריע בין הותרת ריכוז הסמכויות בידי רשות מבצעת אחת - מתוך הכרה מודעת לעלות הכרוכה בחמישים כשלים המתלווים לשיטת הממשל הנהוגה - ובין תמיכה בהפרדת הסמכויות לשתי רשויות מבצעות שקרוב לוודאי תמנע את רוב הכשלים. ניתוח הכשלים הנובעים מריכוז הסמכויות נחלק לחמישה נושאים, כלהלן: כשלים

הפוגמים במנהיגות, כשלים המקשים על היכולת למשול, כשלים הפוגעים בניהול הנושאים המדיניים-ביטחוניים, כשלים הפוגעים בניהול הנושאים החברתיים-כלכליים וכשלים הנוגעים לטיפול במיעוט הערבי. בכל נושא עשרה סעיפים. המסקנה העולה משער זה היא חד-משמעית לטובת הפרדת הסמכויות ברשות המבצעת של מדינת ישראל, שבה הנושאים המדיניים-ביטחוניים לעולם יישארו מרכזיים וקיומיים; והוסיפו לזאת הרכב אוכלוסייה שבו מיעוט ערבי גדול חש שייכות לעולם הערבי ורגשי הזדהות עם המאבק הפלסטיני. בנסיבות יסוד אלה של הדמוקרטיה הישראלית, שאי אפשר לשנותן, אין מנוס אלא להעדיף את הפרדת הסמכויות ברשות המבצעת כדי לאפשר את תפקודה המיטבי של הדמוקרטיה הישראלית בעשורים הבאים.

בתחילת השער החמישי מוצג דיון במושג מנהיגות פוליטית נבדלת, שלפיו מעמדו של המנהיג מתקבע בתודעה הציבורית עקב התנהלותו המוצלחת בנושאים הקרובים לאג'נדה הבסיסית שלו, גם אם באותה קדנציה שלטונית הוא יתנהל בחוסר מנהיגות בטיפולו בנושאים הרחוקים מאג'נדה זו. ראשי ממשלה בישראל בולטים בנטייתם למנהיגות פוליטית נבדלת, מאחר שהם מקבלים הכרה ציבורית להיותם מנהיגים כתוצאה מניהול טוב של נושאים מדיניים-ביטחוניים, ומנגד, על פי רוב הם מתקשים לקבל הכרה ציבורית להיותם מנהיגים עקב כישלונם או אי-מעורבותם בניהול הנושאים החברתיים-כלכליים. מושג זה מסייע להבנת המגבלות של המנהיג השולט בכול, ולפיקך מקדם את הרעיון לכונן ממשל משולב בדמוקרטיה מסוימות, שבו שני מנהיגים אוחזים באג'נדה בסיסית שונה, המשלימה את צורכי ניהול ענייני האומה באופן המיטבי ביותר. על יסוד הבנת המושג 'מנהיגות פוליטית נבדלת' מוצגת רשימת כל האתגרים המונחת לפתחו של ראש ממשלה בישראל, שהיא משתנה, ונכונה בעת כתיבתה לאוגוסט 2013. הרשימה מחולקת לשניים: (א) אתגרים בנושאים מדיניים-ביטחוניים; ואתגרים הנוגעים לעם היהודי, שמעת כינון הממשל המשולב יש לראותם כאתגרים הנתונים להכרעתו של נשיא המדינה וממשלו. (ב) אתגרים בנושאים חברתיים-כלכליים, שמעת כינון הממשל המשולב יש לראותם כאתגרים הנתונים להכרעתו של ראש הממשלה וממשלתו. הקריאה האינסופית של האתגרים המונחים לפתחו של ראש ממשלה בישראל, אלה וגם אלה, יש בה כדי להעיד על מוטת האחריות של המנהיג ועל העומס הבלתי-סביר המוטל על בן-אנוש יחיד, המשפיע בהכרח על איכות ההכרעות המתקבלות. האזרחים נוטים להיות ביקורתיים כלפי ראשי ממשלה בישראל שאינם עומדים בציפיות הגבוהות הנדרשות מהם כמנהיגים. ראשי ממשלה הפועלים תחת ביקורת מתמדת ועקב כך עסוקים בהתגוננות, לא ישכילו להפגין מנהיגות מעצבת אשר תניע את האזרחים לפעולה לטובת החברה והמדינה. למרות חסרונה של מנהיגות מעצבת בישראל לא יאה זה

נכון שלא להציג ציפיות מאזרחי המדינה, ולכן להשלמת שער זה מוצגת פירמידת הציפיות של המנהיג מהאזרחים.

בשער השישי ארבעה מאמרים שבהם מוצגות תפיסות חלופיות לאלה השזורות זה כבר בשיח הציבורי בישראל. מאמר ראשון בוחן את הפעולה הבסיסית ביותר בדמוקרטיה בתקופה המודרנית, קרי עקרון זכות הבחירה הכללית הנתונה לכל האזרחים ולפיה לכל אחד יש קול אחד. בחינה זו טוביל לתפיסה של דמוקרטיה יהודית וישראלית, על משקל התפיסה מעוררת המחלוקת של מדינה יהודית ודמוקרטיה השלובה בחוק הישראלי. מאמר שני בוחן אם בחברה הישראלית מתקיימת שוויוניות בין האזרחים. בחינה זו טוביל לתפיסה של מעמדות אזרחיים בישראל, וזאת כאנטיתזה לתפיסת מדינת כל אזרחיה הנתמכת על ידי המיעוט הערבי. מאמר שלישי בוחן את זהותה של מדינת ישראל נוכח שינויים דמוגרפיים עתידיים. בחינה זו טוביל לתפיסה של מדינת הרוב היהודי, ולעיצוב מדיניות ברורה נגד תפיסת המדינה הדו-לאומית, שיש הטוענים שהיא בלתי-נמנעת בהיעדר הסדר עם הפלסטינים. מאמר רביעי בוחן שבעה פסקי דין של בג"ץ בנושאים שלעת כינון הממשל המשולב אמורים להיות תחת סמכותו של נשיא המדינה. בחינה זו טוביל לתפיסה של גבולות השפיטה העליונה - בניגוד לתפיסה של האקטיביזם השיפוטי, המשפיעה על כל תחומי המדיניות הממשלתית. ארבע התפיסות החדשות המוצגות נועדו לעורר שיח ציבורי בזיקה ישירה להצעה המוצגת בספר זה לכונן ממשל משולב: משטר דמוקרטי נשיאותי לצד דמוקרטיה פרלמנטרית.

רפאל לב-ארי

כסלו תשע"ד, נובמבר 2013