

רפורמה פוליטית בישראל - לקחים מן הניסיון האמריקני

מאת: שמואל ליימך ווילציג

על אף ההלצה המוכרת, שישראל היא המדינה ה-51 של ארצות הברית, נראה לכאורה שלבד מערכים דמוקרטיים משותפים יש רק מעט מאוד מן המשותף בין שתי בנות-ברית אלה. ההבדלים בין שתי המדינות מבחינת ההיקף הטריטוריאלי, גודל האוכלוסייה, ההיסטוריה ועוד שפע של גורמים אובייקטיביים הם עצומים, ולפיכך לכאורה אי אפשר ליישם בישראל לקחים מן ההסטוריה של פטרוניתה הבכירה. אך במידה מסויימת הפער בין השתיים אינו אלא מטעה; אדרבה, אפשר גם אפשר להצביע על קווי דמיון חשובים ביניהן.

בישראל, כבארצות הברית, החברה היא חברה רב-לשונית של מיעוטים אתניים, אשר קמה על בסיס עקרון "המקלט הבטוח", וכל הזמן מוסיפים להגיע אליה גלי הגירה מארבע כנפות הארץ. שתי המדינות נאלצו בראשית דרכן להיאבק על עצמאותן נגד אותו כוח קולוניאלי עצמו, ועם זאת - בשתייהן פועלים מוסדות פוליטיים אשר הבריטים פיתחו והורישו להם. שתי המדינות גדלו, הגבירו את כוחן והרחיבו את שטחן בכוח אמונת-חזון בייעודן המיוחד (*MANIFEST DESTINY*), והדבר שינה במידה רבה את טיב החברה והמשטר בהן. וכיום שתיהן מתייצבות שכם אל שכם במאבק להגנה על ערכים אנושיים ופוליטיים משותפים.

מכל הנאמר לעיל עולות כמה נקודות-יסוד: מצד אחד, אין מקום ל"העתיק" מוסדות פוליטיים הפועלים במעצמת-העל ארצות הברית אל מדינת ישראל הקטנטנה. השוני בממדי הטריטוריה ובגודל האוכלוסייה כשלעצמו מוליד רמות שונות של מורכבות פוליטית. עם זאת חשוב לציין כי המערכת הפוליטית האמריקנית פועלת לא רק במישור הלאומי, אלא גם במישור המקומי יותר - דהיינו, כל אחת מחמישים המדינות; וההבדלים החוקתיים בין המדינות קטנים ביותר, ורבות מהן דומות לישראל מבחינת שטחן, גודל אוכלוסייתן, תפוקתן הכלכלית וכו'.

מצד שני, כמה מצבים חברתיים דומים והרבה ערכים משותפים מורים, שלשתי המדינות יש צרכים ויעדים משותפים, ויתכן שגם האמצעים הפוליטיים להשגתם צריכים להיות דומים. אפשר, אולי, לומר שהנטייה הישראלית להעריך ולחקות כל מה שבא מארצות הברית עשויה להכשיר את הקרקע לקראת רפורמות פוליטיות שהשראה להן תביא אף היא משם.

נוסף על שתי נקודות כלליות אלה, כאן המקום להעלות עוד עניין: כיום, כמו בעת ייסודה לפני כארבעים שנה, מוצאת מדינת ישראל את עצמה במצב פוליטי הדומה במקצת

למצבה של ארצות הברית בשנותיה הראשונות. על אף שהאבות המייסדים של שתי המדינות עשו כמיטב יכולתם ליצור מערכת חוקתית יציבה ומעשית, התעוררו שפע של בעיות חברתיות ופוליטיות (הקבלות היסטוריות הן תמיד עניין עדין ומסובך, אך לא דרוש יותר מדי דמיון כדי לראות שכמה מן הבעיות שישראל מתמודדת אתן כיום הן גרסות מודרניות של בעיות אשר העסיקו את ארצות הברית בראשית קיומה, כגון: זכויות אזרח למיעוטים "זרים"; המאבק האידיאולוגי בין התפיסה השיוויונית של ג'פרסון לבין תפיסתו הקפיטליסטית של המילטון; סמכות הזרוע המבצעת לעומת עליונות הזרוע המחוקקת, ועמה – הבעיה הבלתי פתורה של הכוח השיפוטי, ועוד). ארצות הברית עוד עתידה היתה לעבור כמה וכמה "מהפכות" פוליטיות בטרם הגיעה אל איזונה הנוכחי (וכפי שעוד נראה להלן, גם כיום מרחפים באווירה כוחות ויעדים חדשים בארצות הברית). אך אין זאת אומרת שגם ישראל חייבת לעבור תהפוכות פוליטיות רבות; היא יכולה לשאוב ניחומים מן הניסיון שנרכש בדמוקרטיית צעירות אחרות, וכמובן – גם להפיק לקחים חשובים מן הניסיון החברתי-הפוליטי של ארצות הברית.

נפנה תחילה לכמה מן הבעיות הפוליטיות העיקריות העומדות כיום בפני מדינת ישראל. השימוש במושג "פוליטי" הוא אולי מטעה במקצת, משום שרבים מן הפגמים במערכת הפוליטית בישראל (המתוארים כה היטב בפרק המבוא) נובעים מבעיות בעצם המבנה שלה, אשר הוא הגורם לאנשים הפועלים בתוכו שלא למלא את תפקידיהם כראוי. הפוליטיקאים ועובדי המדינה בישראל הם לא פחות – אך גם לא יותר – מושחתים, עצלים או בלתי מוכשרים לתפקידם מעמיתיהם שמעבר לים. עם זאת, איכות עבודתם נראית הרבה פחות טובה, בעיקר משום שהמערכת וחוקיה אינם מגדירים, מקצים ו/או מספקים כראוי את האמצעים הדרושים לשלטון יעיל ואפקטיבי.

רוב הפגמים והבעיות שהוזכרו לעיל נחלקים לשתי קבוצות עיקריות. ראשית, המערכת בישראל לוקה במידה רבה של אי-בהירות באשר להגדרה, או להבנה, של תחומי האחריות והסמכות החוקתית. שנית, מערכת השלטון בישראל סובלת מתת-מקצועיות, ואילו החברה והמערכת הכלכלית סובלות מיתר-פוליטיזציה. נביא רק דוגמאות אחדות להבהרת בעיות אלה.

קשה להעלות על הדעת מערכת סבוכה יותר של סמכויות ותחומי אחריות מזו הקיימת בשלטון המקומי בישראל: מצד אחד, ראשי הערים נבחרים בבחירות אישיות והמועצות המקומיות נבחרות בבחירות יחסיות והם אשר אמורים, לכאורה, לענות על צרכיהם של הבוחרים ולמלא את משאלותיהם. אך לרוע המזל, סמכויות המיסוי והתחיקה שבידיהם, והחיוניות למילוי תפקידם, מוגבלות ביותר ורחוקות מלאפשר להם למלא את תפקידם כראוי. במקום זאת, רבות מן הסמכויות הללו נתונות ידיו של שר הפנים, אשר הקשר האלקטורלי שלו עם הבוחרים הוא העקיף ביותר. (למשל: אם השר אינו פועל כפי שמצפים ממנו, עלולה מפלגתו לספוג תבוסה בבחירות הארציות; אך השר עצמו, הנמצא בדרך כלל במקום גבוה למדי ברשימת מפלגתו, כמעט אף פעם אינו משלם את המחיר

הפוליטי האישי על מעשיו או על מחדליו). זוהי איפוא דוגמה לנתק היסודי בין הפוליטיקאי, הנושא באחריות לתוצאות מדיניותו, לבין האנשים הנותנים את הדין על השלכותיהן של אותן תוצאות.

וזה אינו אלא צד אחד של הדברים. פן נוסף של הבעייתיות בתחום זה הוא הטשטוש הרב בתחומי הסמכות בשטחים רבים מאוד. דוגמה אחת מני רבות לכך היא החינוך. העירייה היא האחראית לרישום ולתחזוקת בניין בית הספר, ואילו משרד החינוך מפקח על מורים וקובע לרוב את תכני הלימודים. כל הורה שאינו מרוצה מתפקידו של בית הספר ילמד עד מהרה כל מה שרק אפשר ללמוד על התחמקות מאחריות. שלמה הקטן אינו יודע קרוא וכתוב? - "האשמה במורים ובתכנית הלימודים", יאמר ראש העירייה; - "האשמה בתאורה הלקויה, בהעדר הסקה, ברעש וכו'", ישיב שר החינוך.

כפי שנאמר בפרק המבוא, אנדרלמוסיה זו בחלוקת אחריות ותחומי סמכות קיימת לא רק בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, אלא גם בתוך השלטון המרכזי עצמו. עיקר מחויבותם של חברי הכנסת, למשל, אינו לבוחריהם אלא למנגנון המפלגתי, אשר הציב אותם במקום ריאלי ברשימה (בעיית האחריות); אף אחת מוועדות הכנסת אינה מפקחת על משרד ממשלתי כלשהו, ולשום משרד ממשלתי אין בכנסת ועדה מקבילה שאליה הוא יכול לפנות בעת הצורך (בעיית הסמכויות).

בעיה לא פחות חמורה היא העדר המקצועיות הממוסדת במערכת השלטון בישראל. בולט ואירוני במיוחד הוא ההעדר הכמעט מוחלט של תכנון לטווח בינוני וארוך במשרדי הממשלה השונים, בתאגידים הציבוריים ובשאר מוסדות ציבור המרכיבים את מערכת השלטון בישראל (AKZIN & DROR, 1966). ההעדר הוא בולט, משום שהיה מקום לצפות כי מערכת כלכך ריכוזית (וקל וחומר - מערכת המבוססת על עקרונות סוציאליסטיים) תפגין - לפחות למראית עין - תכנון מקיף. והוא אירוני, משום שכל המפעל הציוני כולו מושתת על חזון מרחיק לכת (HERZL, 1902) אולם אישם בראשית התפתחות המדינה (וייתכן שאפילו עוד לפני 1948) הפך העיקרון של "תפוס כפי יכולתך" לעיקרון המנחה בממשל בישראל: הפוליטיקה של האלתור. העילית הפוליטית הישראלית, אשר ניהלה את ענייני המדינה לפי אינסטינקטים ואינטואיציה, לא אפשרה התפתחות קורפוס מקצועי באמת של עובדי מדינה (ראה, למשל, BRECHER, 1972). אין זה אומר שאין במערכת הרבה פקידים מסורים ואפילו מקצועיים; אבל זה אומר שהמערכת אינה מעודדת את מיסודה של המקצועיות הזו ואכן, רבים מן המומחים הפועלים במערכת הביורוקרטית נמצאים בה אדיהוק בלבד, או שהידע המקצועי הדרוש למערכת נשאב ממקורות חיצוניים (כגון העולם האקדמי), אשר יש להם קשרים פולטיים כלשהם עם הכוחות האליטים. בתנאים כאלה כמעט שאי אפשר להבטיח המשכיות במדיניות הציבורית או לבצע תכניות אפילו לטווח הבינוני.

אם העדר המקצועיות הוא בעיה חמורה בזרוע המבצעת, הרי בכנסת ממדיו כמעט קטסטרופליים. לכל חבר כנסת מותר להעסיק עוזר פרלמנטרי אחד בלבד; לוועדות הכנסת כמעט שאין צוותי מומחים במשרה מלאה. אמנם יש כמה וכמה חברי כנסת אשר במשך השנים רכשו מידה ניכרת של מקצועיות, אך הרבר רחוק מלהספיק במדינה הסובלת מהמון בעיות מורכבות ביותר. אין זה מפתיע איפוא שהכנסת נכשלת פעם אחר פעם בניסיונותיה להתייצב כנגד הזרוע המבצעת, ושכיום היא כמעט רק נספח של הממשלה. למשל: לכנסת מוקצב מעט מאוד זמן לעסוק בתקציב המדינה. הרבר אינו מאפשר לה לעבור על התקציב ביסודיות, וגם לו נמצא הרצון הפוליטי לעשות כן לא היו כל אמצעים לכך.

באשר ליתר-הפוליטיזציה של הכלכלה והחברה בישראל, רשימת הדוגמאות לכדה יכולה למלא מאמר שלם. על אף התקדמות מסוימת שחלה בתחום זה מאז הקמת המדינה; למשל ייסוד החינוך הממלכתי העל-מפלגתי - אם כי גם בתחום זה עדיין נותרו כמה שרידים לסדר הקודם, כגון הזרם הממלכתי-החינוכי העצמאי), הן המדינה והן המפלגות השונות מעורבות במערכת החברתית והכלכלית בישראל הרבה מעל ומעבר למקובל בדמוקרטיה ברחבי העולם: קבוצות ספורט, הוצאות לאור, מערכות בריאות וחברות בנייה הן בבעלותן של מפלגות או תחת שליטתן; נמלים, תחנות טלוויזיה ורדיו, בתי-חולים, רכבות, חברת חשמל, המנוהלים על ידי הממשלה, מפוקחים עלייה או שייכים לה (לפעמים - בלעדית); שלא לדבר על מידה מדהימה של מעורבות ממשלתית בשוק באמצעות סיבסוד מצרכי יסוד, ויסות הפעילות בבורסה, כמעט-הלאמה של מערכת הבנקים וכדומה.

ואמנם, יש קשר ישיר בין בעיה אחרונה זו לבין הבעיות האחרות שצוינו לעיל. מעורבות ממשלתית (או מפלגתית) במוסדות חברה וכלכלה שונים מקשה ביותר על חלוקת האחריות, וכל שכן על חלוקת הסמכויות. מאחר שהממשלה סובלת, כאמור, מידה גדולה של חוסר מקצועיות, יש סבירות גבוהה שהתערבות כזו תביא לניהול כושל, ובקנה מידה הרבה יותר גדול מאשר במדינה, שבה הגבולות בין המגזר הפרטי והציבורי, בין כלכלת השוק ותחומי ההשפעה של הממשלה ברורים יותר, ולכל אחד מהתחומים יש מידה רבה יותר של אוטונומיה. יש להניח שפתרונות שיימצאו ורפורמות שיונהגו באספקט אחד של המערכת ישפיעו השפעה חיובית על חלקים אחרים שלה. אמנם נכון שיש צורך בבדק בית כללי, אך גם רפורמה באחד או בשניים מהתחומים הבעייתיים שנדונו כאן תקדם בהרבה את תיקונם של ליקויים אשר נתגלו בתחומים האחרים.

בכל ניסיון להתמודד התמודדות תיאורטית עם בעיות של תחומי סמכות ושל אחריות, נקודת המוצא צריכה להיות ניסוח החוקה ויצירתה. מדינת ישראל, בסוף העשור הרביעי לקיומה, עודנה נתונה בתהליך פיתוח המבנה והעקרונות של חוקתה וזה, אולי, המקור להרבה מן הערפול בתחום חלוקת הסמכויות ולרבות מהחפיפות שהצבענו עליהן לעיל. בשנים הראשונות לקיום המדינה נערכו, כמובן, ויכוחים לוחטים בכנסת בנושא זה ונעשה ניסיון לנסח חוקה (RACKMAN, 1955), אך כל זה נסתיים בפשרה הישראלית

הגדולה: חוקתיות זוהלת.

בעניין זה יש לארצות הברית להציע לישראל שני לקחים מנוגדים. מצד אחד, החוקה האמריקנית היא דוגמה למופת לתמציתיות ולרבי-משמעות יצירתית. מצד שני, ברוב החוקות של מדינות ארצות הברית יש דגש על רוחב ההיקף ועל הפרוטרוט. אולם באופן פרדוקסלי, עצם הניסיון להקיף הכל פוגע ביציבותן של חוקות אלה, שכן הוא מגביל את מידת הגמישות הפוליטית בטיפול באותן בעיות אשר מנטחי החוקה לא יכלו לצפותן; ואותו חוסר גמישות יוצר צורך ברפורמות, ולא אחת - אף ברפורמות מרחיקות לכת (PALMER, 1972). בנקודה זו אפשר איפוא לומר שהמחוקק הישראלי פעל בחוכמה, שכן הוא קבע גבולות צנועים לאותם חוקי יסוד שכבר נתקבלו.

אך למטבע חוקתי זה יש צד בעייתי נוסף, אשר ישראל צריכה למצוא לו פתרון לפני שתוכל ליצור חוקה שלמה. תמציתיות ורבי-משמעות יצירתית הם אמנם אידיאל חוקתי, אך מסמך המנוסח בצורה כזו יכול להיות שימושי באמת רק כאשר יש גוף פוליטי אשר יש לו הסמכות ל"תרגם" את הקטעים הרבי-משמעיים בצורה יצירתית. במקרה של ארצות הברית הגוף הזה הוא, כמובן, בית המשפט העליון; אולם חשוב לזכור כי בחוקה עצמה אין כל זכר ל"ביקורת שיפוטית" שכזו. מבחינה זו, המצב בישראל מעניין משתי זוויות הסתגלות מנוגדות.

ראשית, מערכות פרלמנטריות, מעצם טיבן, אינן נוטות להעניק לזרוע השופטת סמכות לשלוט על הזרוע המחוקקת, בשל הדוקטרינה הדוגלת בעליונות הפרלמנט. שנית - ובניגוד לכך - בית הדין הגבוה לצדק בישראל "הכריח" כמה פעמים (אמנם, בצורה אלגנטית ביותר) את הכנסת לשנות את מעשיה או/ו את חוקיה (פרשת ברגמן, ראה LIKHOVSKY, 1971, עמ' 59 - 63). וכך על אף שלא היה שום תקדים ברור (כדוגמת MARBURY נגד MADISON, 1803), נקט בית הדין הגבוה לצדק צעדים (טנטטיביים, כמובן), כדי ל"גדור" לעצמו את תפקיד הבורר החוקתי. אולם בשלב זה של המשחק ההיסטורי רצוי היה שמעצבי החוקה יגדירו בבהירות את הסמכות המשפטית הזו, בדומה למה שנעשה במרבית החוקות של מדינות ארצות הברית.

האם למדינת ישראל באמת יש צורך בתפקיד שיפוטי כזה, וכל שכן בחוקה שלמה? החשובה לשאלה זו היא - כנראה שכן, ומכמה בחינות. קודם כל, כמה מהפגמים במערכת הישראלית נובעים מכך שהחוק הישראלי מורכב מחוקים הבאים מכמה מקורות שונים, כגון החוק העותמני, הבריטי, האמריקני, והיהודי. מובן מאליו שכל אחת ממערכות החוקים הללו מרשתת על מערכת עקרונית שונה, וגם נסיבות התפתחותן שונות זו מזו. חוקה סופית ומוגדרת תבוא במקום כל הבליל הזה, ותהווה בסיס אחדותי לחברה ולשלטון

המדיני בישראל. נוסף על זאת, מבחינה פוליטית-תרבותית אין הדמוקרטיה בישראל מושרשת כל-כך עמוק בתודעת הציבור. הכהניזם אינו אלא הביטוי האחרון של עובדה זו; רווחת עוד יותר היתה תופעת ההמונים המריעים "בגין מלך ישראל"; גם סקרי דעת קהל, הנערכים לעתים מזומנות, חוזרים ומבליטים את רדידותן של ההשקפות הפוליטיות הדמוקרטיות של ישראלים רבים. אם נצרף לכך את מצבה הביטחוני המסוכן של ישראל (ובהתחשב בעובדה שאפילו בארצות הברית יש מדי פעם מקרים של שלילת זכויות האדם, מטעמים הרחוקים מלהיות אובייקטיביים, כגון מחנות הסגר לאמריקנים ממוצא יפני), הרי ברור שככל שיקדימו לשלב ערביות חוקתיות במערכת השלטון - כן יטב. לבסוף, יש מקום לטעון כי דווקא במערכת פרלמנטרית, שבה אין הרבה איזונים וריסונים בין הזרוע המבצעת לזרוע המחוקקת, חשוב במיוחד שיהיה גוף נייטרלי אשר תהיה לו הסמכות להתנגד לעריצותו של רוב שלוחירטון.

בסיכום: הגיע הזמן שמדינת ישראל תנסה לעצמה חוקה מקיפה. מסמך כזה צריך להיות עמוד התווך של המשטר, הן בכך שהוא יתווה את גבולות הכוח של כל אחד ואחד מהמוסדות הפוליטיים העיקריים, והן בכך שיקבע בבירור את גבולות סמכויותיהם; גם הסמכות השיפוטית ביחס למסמך זה צריכה להיות מוגדרת ולקבל לגיטימציה. ולקח נוסף שיש ללמוד מארצות הברית הוא, כי התהליך של הכנסת השינויים בחוקה צריך להיות מסורבל וקשה יחסית (אם כי האופן המדויק שבו מתבצע תהליך זה בארצות הברית אינו מתאים לישראל, משום שישראל אינה מחולקת למדינות). דבר זה מהווה שינוי ניכר בהשוואה למצב הקיים, שבא די ברוב מוחלט של כל חברי הכנסת כדי לשנות חוק יסוד - כלומר, אין כל הגנה מפני עריצות פוטנציאלית של הרוב.

אך אי אפשר להמליץ המלצות כאלה בלא להצביע על כמה בעיות ובלא להעלות איאילו הסתייגויות חשובות. ראשית, הסיבות שמנעו כתיבת חוקה בישראל לפני כארבעים שנה עורן תקפות גם כיום. אם ייחודה של חוקה הוא בכך שהיא מגדירה הגדרה חדיש-משמעית את האופי והדימוי העצמי של הקהילייה הפוליטית המנסחת אותה, הרי ברור שבישראל משימה זו לא נעשתה פשוטה יותר עם הזמן. האם ישראל היא מדינת היהודים, או מדינה יהודית? האם היא דמוקרטיה מערבית-חילונית עם כמה תכונות יהודיות ייחודיות, או שמא היא יצירה אלוהית בעלת משמעות דתית עמוקה, על כל החובות הנובעות מכך? האם היא הבית דהיורה של כל היהודים בעולם, או שמא זוהי מדינה שהאינטרסים וציבור הבוחרים שלה הרבה יותר מצומצמים? כל אלה אינן שאלות פילוסופיות בעלמא, אלא סוגיות הקשורות ישירות לכמה וכמה נושאים פוליטיים בוערים. גם אם נניח שאפשר להגיע לידי הכרעה סופית בעניינים אלה, אין ספק שכל הכרעה כזו תיעשה במחיר הרחקתם וניכורם של מגזרים גדולים וחשובים בעם היהודי. לזכותם של חוקי היסוד ייאמר, איפוא, שלכל הפחות הם ממשיכים לקיים את אותה "רב משמעות יצירתית" המקובלת על הכל.

הסתייגות נוספת קשורה לשאלה, האם חוקות אכן מסוגלות ליצור מציאויות פוליטיות חדשות לפי פקודה. אם חוקה, ותהא מחוכמת ככל שתהיה, אינה שואבת מן

המאגר התרבותי המצטבר של קהילייה פוליטית, עד מהרה היא עלולה ליהפך למסמך חסר חיות, ואפילו לכוח מערער. חוקות מוצלחות, כשלעצמן, אינן פותרות בעיות פוליטיות: הן משקפות פתרונות אשר הלגיטימציה שלהן נובעת מתחומים הרבה פחות פורמליים, כגון הבנה, קונסנזוס, דפוסי התנהגות משותפים וערכים המקובלים על הכל.

למרות הסתייגויות אלה, ואדרבה, תוך התחשבות מתמדת בהן, אין ספק שחוקה היא אידיאל שעל ישראל לשאוף להגשימו. עם זאת, בוודאי שאין להתייחס לחוקה - כפי שסבורים אנשים מסויימים - כאל תרופת פלא לתחלואיה של ישראל, אלא יש לראות בה מאמץ יצירתי למצוא נקודות קונסנזוס, שעל בסיסן אפשר יהיה לבנות פתרונות לכמה מן הבעיות הטורדות את חיי הציבור בישראל זה שנים ארוכות. זאת ועוד: חוקה היא אמנם אידיאל רבי-ערך שעלינו לשאוף להגשימו, אך דבר זה רחוק מרחק רב מן השאיפה ל"חוקה אידיאלית" - דהיינו, לחוקה העונה על תביעותיה של החשיבה המופשטת והשואפת להגיע אל עקרונות הסדר החברתי המושלם. חוקה מוצלחת צריכה להיות מעוגנת במציאות הישראלית כמות שהיא, תוך שימת לב למגבלותיה ובהתחשב בייחודה. עיקר תרומתה של החוקה הוא בכך שהיא תחזק את נקודות התורפה ותבצר את הנקודות החזקות, לא בכך שהיא תיצור סדר פוליטי חדש יש מאין.

כמעט כל מי שחוקר את המערכת הפוליטית בישראל מסכים, שאחת מבעיותיה המרכזיות היא השליטה המפלגתית לא רק על מוסדות פוליטיים, חברתיים וכלכליים שונים בתוך המדינה, אלא גם על נציגיו הנבחרים של העם. מאחר שמחויבותם של חברי הכנסת נתונה, כאמור, כמעט בלעדית למוסדות מפלגותיהם, כמעט שאין להם כל קשר עם ציבור הבוחרים; ומן הצד השני, לאזרחים כמעט שאין כל אפשרות להטיל על חברי כנסת אלה או אלה את האחריות לפעילותם ולאופן הצבעתם בבית המחוקקים.

בעיה זו עשויה להחמיר עוד יותר בדרג הממשלתי. כל עוד שיטת הבחירות היחסית, במתכונתה הנוכחית, תמשיך להוביל להרכבת ממשלות על בסיס קואליציות שבריריות - ממשלות שאינן לטעמם של ראשי הממשלה ולעתים אף נכפות עליהם בניגוד לרצונם - קשה מן הזרוע המבצעת שתצמיח מנהיגות חזקה המסוגלת לקבל החלטות (אפילו בגין "החזק" לא הצליח להעביר את מרבית קווי המדיניות החדשים שנכללו במצע מפלגתו ב-1977 וב-1981).

על שינוי שיטת הבחירות בישראל מדברים כבר מאז סוף שנות ה-50, אך בינתיים כמעט שלא נעשה דבר בנדון. מדוע "כמעט" ולא "להלטיץ"? - משום שברמה המוניציפלית כבר התחוללה מעין מהפכה עם הנהגת הבחירות האישיות לראשי הערים, בשנת 1978. המעבר לשיטה החדשה היה מוצלח, בעיקר משום שהוא הוכיח את בגרותו של הבוחר הישראלי. הצבעה מפוצלת - כלומר: לרשימה מסויימת בבחירות הארציות ולאחרת

בבחירות העירוניות, היא כיום דבר מקובל ביותר, דבר המוכיח שלבוחר הישראלי יש כושר אכחזה והוא אינו כבול בצורה עיוורת לאידיאולוגיה או לנאמנות למפלגה כלשהי. מבחינה זו, לפחות, שינוי שיטת הבחירות אינו חייב לחולל אנדרלמוסיה גדולה מדי (או אפילו בכלל).

השאלה המרכזית היא, מה עדיף למדינת ישראל: האם מעבר רדיקלי למערכת נשיאותית, שבה מי שעומד בראש הזרוע המבצעת (ויהא זה הנשיא או ראש הממשלה) שנבחר בבחירות אישיות, או שמא הנהגת שינויים במערכת הפוליטית הקיימת? האפשרות השנייה נראית לנו יותר, לפחות משתי סיבות: (א) לשינוי "מהפכני" במערכת החוקתית יש רק סיכויים קלושים להצלחה; (ב) סביר מאוד להניח כי פערים אידיאולוגיים בין הנשיא לכנסת יביאו לשיתוק המערכת הפוליטית. אמנם בארצות הברית יש לעתים פערים כאלה במערכת, ובכל זאת היא פועלת; אך איאפשר ללמוד מזה הרבה לענייננו. שכן התרבות הפוליטית של ארצות הברית היא תרבות של קונסנסוס ופשרה, ללא אידיאולוגיות קיצוניות, והיא גם מבוססת על מערכת מפלגתית חלשה, ביזורית וגמישה, עם נציגים שאינם כפופים למשמעת מפלגתית, ואילו המערכת בישראל נוטה לפלגנות, לווכחנות ולהתבצרות (מילולית, לפחות) בעמדות אידיאולוגיות.

במה איפוא יכולה המערכת בארצות הברית להיות לנו לעזר בשינוי שיטת הבחירות בישראל? שיטת בחירות אזורית שתבוא במקום הבחירות היחסיות, ביחד עם עוד כמה שינויים טכניים, עשויה לקדם בהרבה את פתרון של כמה מהבעיות היותר מהותיות במערכת הפוליטית בישראל. ראשית - ובניגוד להצעות שונות הנדונות כיום בכנסת - יהא זה משגה חמור לחלק את הארץ למחוזות גדולים, שמכל אחד מהם ייבחרו כמה וכמה נציגים. כפי שאמרנו, אחת הבעיות המרכזיות כיום היא העדר אחריות פוליטית אישית. מערכת כזו אמנם תצמצם את בעיית האחריות, אך לא תפתור אותה לחלוטין; שכן במחוז שמתוכו נבחרים, נניח, חמישה חברי כנסת, יוכל כל אחד מהנבחרים להטיל את האשמה על האחרים, או להתחמק מאחריות אישית לפתרון בעיות מקומיות או אישיות של הבוחרים. רק כאשר חבר כנסת פועל לבדו אפשר להעריך אליכנון את יכולתו המקצועית ולגמול לו לפי מעשיו בבחירות הבאות.

מצד שני, בוודאי שלא יהיה זה מן החוכמה לחלק את מדינת ישראל ל-120 מחוזות. בשיטה מחוזית "טהורה" כזו יהיו פוליטיקאים מסויימים - כגון פקידים-טכנוקרטים או אנשים בלתי כריזמטיים או בלתי פופולריים, אך חשובים לפעולתו התקינה של הממשל - שיתקשו להיבחר בזכות עצמם. שיטה כזו גם עלולה לתת משקל יתר לאינטרסים מקומיים, על חשבון האינטרסים הלאומיים. לפיכך יש מקום להציע את השיטה האמריקנית, בשינויים מסויימים. לבוחר האמריקני יש נציגים גם בקונגרס וגם בסנט (בראשון - לשם עיסוק בעניינים מקומיים; ובשני - לסוגיות לאומיות רחבות יותר). אם נחשוב על ישראל - שגודלה כגודל מדינת ניו-ג'רסי - כאילו היתה אחת מתוך חמישים מדינות ארצות הברית, נראה שטוב ביותר יהיה להנהיג גם ייצוג יחסי ארצי של נציגי מפלגות ארציות (אשר בישראל ימשיכו להיבחר על-פי רשימות המפלגות).

כאן המקום להעלות כמה נקודות טכניות, אך חשובות. ראשית, רצוי שיהיה מספר פחות-ארייותר זהה של נציגים שייבחרו בבחירות אישיות ובבחירות יחסיות, כך שיהיה איזון בין האינטרסים הלאומיים והאינטרסים המקומיים. במקרה שהמפלגות הקטנות - אשר יחששו להיעלם לחלוטין מהתמונה - יציבו מכשולים בפני רפורמה מעין זו, אפשר להציע את המודל המערבי-גרמני המבטיח יחסיות מוחלטת, לרבות אצל הנציגים הנבחרים בבחירות אישיות (LEHMAN-WILZIG, 1979). שנית, מלומדים ופוליטיקאים רבים חוזרים ואומרים זה שנים רבות שרצוי להעלות את אחוז החסימה; ואכן, השיטה המוצעת מעלה אותו אוטומטית (אם כי בעקיפין) ל-1.67%, שכן רק 60 מהמושבים בכנסת ייבחרו בבחירות יחסיות. דבר זה גם יעזור במידת מה לצמצם את מספר הסיעות בכנסת.

שלישית, מקובל לטעון כי היעלמותן של המפלגות הקטנות תפגע בדמוקרטיה, ואולי גם תביא את תומכיהן לנקיטת פעולות חוץ פרלמנטריות אלימות. טיעון זה נכון רק לכאורה; למעשה ייאלצו סיעות אלה, לכל היותר, להתאחד וליצור חזיתות רחבות משלהן (כגון: המפלגות הדתיות, הימין הלאומני, השמאל היוני ו/או הסוציאליסטי) או להצטרף לאחת המפלגות הגדולות. שני הדברים הללו כבר קרו בעבר, כך שתופעות אלו אינן זרות לאקלים הפוליטי בישראל. מבחינה זו עשויה המציאות בארצות הברית להבהיר את הדברים עוד יותר: קשה להעלות על הדעת שבישראל תקום מפלגה שיהיו בה פערים אידיאולוגיים ופרוגרמטיים עצומים כמו אלה שבתוך המפלגה הדמוקרטית האמריקנית (כמו, למשל, הפערים בין צירי טקסס ומסצ'וסטס). והנה, המפלגה הדמוקרטית מוסיפה להתקיים, ואף נוקפות לזכותה כמה הצלחות לא מבוטלות בשנים האחרונות. מכל מקום, עריף לאין ערוך שהתכתשויות פוליטיות ייערכו בתוך מוסדות המפלגה, ולא בתוך הזרוע המחוקקת או הממשל.

דבר רביעי: בחירות אישיות של נציגי מחוזות לכנסת, כשלעצמן, אין בהן כדי להבטיח שכל נציג נבחר באמת יהיה אחראי באופן אישי לציבור בוחריו; שכן עדיין תהיה זו המפלגה שתקבע מי יהיה נציגה בכל מחוז ומחוז, ואין זה בלתי סביר שמפלגות יענישו נציגים "עצמאיים" מדי עלידי כך שלא יציגו את מועמדותם לקדנציה נוספת. יש איפוא מקום לשקול סוג כלשהו של קדם-בחירות, כמו בארצות הברית, ולא רק כדי לתת לכל חבר כנסת מחוזי מידת-מה של עצמאות מן המפלגה שהוא אמור לייצגה, אלא בעיקר כדי להבטיח שציבור הבוחרים המקומי הוא זה שיכריע, בסופו של דבר, מי יהיה נציגו.

צמצום מספרן של המפלגות, כשלעצמו, די בו כדי להקל את עבודתו של ראש הממשלה, הן בהרכבת הקואליציה והן בהנהגת הממשלה והממשל. אך יש עוד כמה דברים שאפשר היה לעשות כדי להגדיל עוד יותר את סמכויותיו וכוחו של ראש הממשלה. ראשית, יש לצמצם את מספר שרי הממשלה (באמצעות מיזוג משרדים וכדומה; ולא תהיה בכך אלא חזרה למצבה של ישראל בשנות החמישים), ולעגן זאת בחוקה או בחוק. דבר זה לא רק ייצור תחושה של המשכיות ויציבות במחלקות המבצעות, אלא גם יפשט בהרבה את תהליך קבלת ההחלטות בממשלה (לאחרונה היו ישיבות ממשלה שארכו שבע ואפילו עשר שעות, בין השאר בשל הזמן שנדרש כדי שכל אחד מעשרים וכמה השרים יוכל לומר את שלו).

שנית, יש להנהיג נוסח כלשהו של ה"חוק הנורבגי" המפורסם, שעל-פיו חייבים שרי הממשלה לוותר על מושבם בכנסת (כאן עשויה, אמנם, להתערר בעיה קטנה: מה דינו של שר שהוא גם נציג מחוז; אך יש לכך כמה פתרונות אפשריים). אין כל מגרעת נראית לעין בשיטה האמריקנית, המפרידה בקפדנות בין מזכירי הממשלה לבין בית הנבחרים.

צעד רדיקלי עוד יותר (ולא מן הבחינה הטכנית אלא מבחינה פילוסופית ופוליטית) יהיה שינוי היחסים בין ראש הממשלה לבין השרים האחרים, כדוגמת השיטה הנשיאותית בארצות הברית. כיום ראש הממשלה אינו אלא ראשון בין שווים. אמנם מעמדו מקנה לו זכויות יתר מסוימות (הוא, למשל, זה הקובע את סדר היום), אך בסופו של דבר הוא כפוף לדעת הרוב בממשלה. בישראל עובדה זו היתה, ועודנה, מכשלה ממשית בקביעת המדיניות; ממשלת קואליציה היא ממשלה מפוצלת ביטורה, ולעתים קרובות מדי הולידה עובדה זו מדיניות בלתי יעילה ובלתי עקבית - במידה שהיתה בכלל מדיניות. רעיון ה"אחריות הקולקטיבית" הושמץ כליכך הרבה לאחרונה, עד שהוא נעשה מטרה לציניות וללגלוג. יתרונה המרכזי של שיטת הקבינט האמריקנית, לעומת זאת, הוא בפשטותה ובחלוקה הברורה של תחומי אחריות. הנשיא הוא הקובע האחרון, ואילו המזכירים השונים הם יועצים ומבצעים רמיזדרג. על אף שאי-אפשר להנהיג משטר נשיאותי תוך שמירה על המבנה הפרלמנטרי-הקואליציוני, כמה תנאים המעוגנים בחוק עשויים לקדם אותנו בכיוון זה. אפשר, למשל, להעביר את ההחלטה על תקציב המדינה באופן בלעדי לידי ראש הממשלה

ושר האוצר. באופן זה תהיה לשרים הרבה פחות אפשרות לפעול כראשי־שדולה לענייניהם־שלהם; והסדרים דומים יכולים להיקבע גם בתחומים ובסוגיות אחרים. אך בסופו של דבר הכנסת עדיין תצטרך לתת את הסכמתה – כלומר, תישמר ריבונותה של הזרוע המחוקקת. מערכת חדשה זו תהיה, עדיין, פרלמנטרית ביסודה: הצבעות "איהאמון", למשל, יימשכו במתכונתן הנוכחית; אך עם זאת, פעילותו היומיומית של הממשל תוכל להיות הרבה יותר "חלקה" ואהראית. במלים אחרות: תהא זו מערכת פרלמנטרית עם מעט טעם נשיאותי.

נראה שקל יותר להנהיג רפורמות פוליטיות בכל הנוגע להעדר חלוקה ברורה של סמכויות שיפוט, בעיקר בדיכוטומיה של שלטון מרכזי/שלטון מקומי. ואכן, מכל התחומים הלקויים במערכת השלטון בישראל, דווקא כאן הונהגו הרפורמות הראשונות, אך גם בקצב איטי ביותר. המטרה היא איפוא לא ליזום רפורמה, אלא להמשיך ולחזק את מגמות הרפורמה שכבר החלו מסתמנות.

גם כאן יכול הניסיון שנרכש בארצות הברית לעזור הרבה לישראל. מכמה סיבות. שהעיקרית בהן היא ממדיה הקטנים של מדינת ישראל, המסגרת האמריקנית בכללותה אינה מתאימה לישראל. עם זאת, המדיניות והחשיבה העכשוויות בארצות הברית בתחום זה יכולות לעזור לנו מהרבה בחינות. במאות ה-18 וה-19 יצאה ארצות הברית מתוך מסורת של שלטון מקומי חזק, אך במאה השנים האחרונות היא נעה בהדרגה לכיוון של חיזוק השלטון הפדרלי וריכוזו. אולם רבים סבורים כי תהליך זה של ריכוז סמכויות הגיע לממדים מוגזמים, ולכן המגמה כיום בארצות הברית היא להחזיר לידי המדינות סמכויות במגוון רחב של תחומים וסוגיות.

לא כאן המקום לרדת לפרטים של חלוקת תחומי הסמכות השיפוטית בין השלטון המקומי לממשל המרכזי בישראל, ולכן נסתפק בציון כמה נקודות עיקריות. ראשית, לא די בהעברת יותר כוח ביצועי ותחיקתי לידי העיריות, אם לא תתלווה לכך העברה מקבילה של סמכויות מיסוי. כיום ממננות העיריות, והמועצות המקומיות בישראל רק מחצית מהוצאותיהן, ואילו המחצית השנייה באה ממענקים של משרד הפנים. כאמור, מערכת כזו גם גורמת בלבול בתחומי הסמכויות, וגם – מבחינת האזרחים – מאפשרת הן לממשל המרכזי והן לשלטון המקומי להתחמק מאחריות. ואכן, איזו תועלת תצמח לאזרח מכך שהוא יכול לבחור את ראש העירייה שלו בבחירות אישיות, אם לאותו ראש עירייה לא תהיה אפשרות לגבות את כל הכספים הדרושים לביצוע תכניותיו?

חלוקת הכנסות נהוגה גם בארצות הברית (אם כי בשיעור הולך ופוחת), אך בדרך־כלל נעשה הדבר כדי לצמצם פערים בין אזורים. ואכן, בישראל יש צורך להקדיש מחשבה רבה

לבעיית אי-השוויון בין האזורים (בעיקר מבחינת הצרכים, ופחות מבחינת המשאבים). נושא זה צריך להמשיך לתפוס מקום מרכזי בין תפקידיו של משרד הפנים הקשורים לשלטון המקומי. רפורמה כזו תשפיע על עוד כמה וכמה משרדי ממשלה הקשורים לשלטון המקומי, כגון: החינוך, המשטרה, הבריאות, השיכון ועוד, שכן גם הם יאבדו חלק מסמכויותיהם למועצות המקומיות. עם זאת ימשיכו משרדים אלה למלא תפקידי פיקוח ותיאום כללים, וכן יוסיפו לעסוק בסוגיות הדורשות ראייה כלל-ארצית של הדברים (כגון: זיהום, חינוך מיוחד לנכים ולמחוננים, אימוץ, תחבורה ביךעירונית ועוד).

לסיכום, מה שדרוש בנושא חלוקת תחומי הסמכות השיפוטית והאחריות בכללותו הוא, בראש ובראשונה, הגדרה ברורה יותר של מי מחליט מה, ולאחר מכן - מתן סמכות למוסדות (או לאנשים פרטיים) לבצע את החלטות שהתקבלו, תוך צמצום מרבי של מידת המעורבות מבחוץ, מחד, ומאידך תוך שמירת קשר מרבי עם סמכות כלשהי הקשורה לתוצאות הבחירות (כלומר, העם או נציגיו שנבחרו בבחירות אישיות), אשר תקבע האם הסמכות אכן מופעלת בהתאם לרצון העם. כל זה כרוך בבנייה מחדש של המערכת, מבחינה טכנית, אשר יהיו לה השלכות פוליטיות מרחיקות לכת.

כעת נעבור לחלקה השני של משוואת הרפורמה שלנו: סוגיות המקצועיות והדה-פוליטיזציה של המערכת. חלק זה אינו קשור בליכך לבעיית הסמכות לקבל החלטות עצמאיות, אלא בעיקר ליכולת לקבל החלטות "טובות".

כדי לקבל החלטות פוליטיות "טובות" - יהא הגוון האידיאולוגי שלהן אשר יהיה - יש צורך בכמה שיותר מידע בנושאים הרלבנטיים; את המידע הזה יש, כמובן, לאסוף מתוך הבנה טובה ביותר של אותם נושאים ולהעבירו לידי הפוליטיקאים, כדי שהללו יוכלו לשקול את הדברים, לדון בהם ולקבל החלטות. בעולם שלנו אין, אמנם, מלכים-פילוסופים נוסח אפלטון; אך בכל זאת אפשר לבנות את המערכת כך שהמידע שנאסף יהיה הטוב ביותר מבחינת כמותו ואיכותו, וגם אפשר להביא את מקבלי החלטות הסופיות לרמת מומחיות כמעט מקצועית. זה בדיוק מה שהמערכת הפדרלית בארצות הברית שואפת להשיג. נסקור כעת ברפרוף את הטכניקות הפוליטיות המבניות העיקריות הנחוגות בארצות הברית, ונראה במה הן יכולות לשמש מקור השראה לרפורמה בישראל.

המחוקקים בשני בתי הנבחרים בארצות הברית אינם אלא הגנרלים בצבא לא קטן של ועדות ועוזרים אישיים, אשר הסדהם מערכת העצבים המרכזית של הזרוע המחוקקת. לכל סנטור וחבר קונגרס יש תקציב המאפשר לו להעסיק עד כמה עשרות אנשי צוות (פרופורציונלית, פחות-ארייתר, לגודלה של מדינתו), ולכל ועדה יש עוד כמה (עשרות) עוזרים נוספים. אלה האחרונים הם כמעט תמיד מומחים ובני-סמכא בתחומים השונים שבהם עוסקות הוועדות

(וגם ועדות המשנה), והם עוזרים לחברי הוועדות להבין את המורכבויות וההסתעפויות של הצעות החוק השונות המובאות לשיקול דעתם.

העוזרים האישיים עוזרים לחברי הקונגרס בשלושה מישורים שונים. ראשית, כמה מהם הם בניסמכא בתחומים שבהם מתעניין/ת המעביד/ה שלהם, או שבהם עוסקת הוועדה שהוא/היא חברה בה. מומחים אלה משמשים משקל נגד כפול: הן לחברי הוועדות והן לבירוקרטים מקצועיים מן הזרוע המבצעת אשר הם, בדרך כלל, אלה היוזמים את החקיקה והמניחים חוקים על שולחן בית הנבחרים.

שנית, עוזרים נוספים עוסקים בצד ה"פוליטי" של החקיקה - דהיינו, אילו קבוצות אינטרסים תומכות בחוק או מתנגדות לו, מה דעתו של קהל הבוחרים בעניין, ובאופן כללי - מה הן ההשלכות הפוליטיות השליליות הצפויות מתמיכתו של אותו נציג בעמדה זו או אחרת. במבט ראשון לא ברור מה "מקצועי" בסוג זה של עבודה; אך למעשה, עבודתם של אותם עוזרים היא מקצועית ביותר, שכן הנציגים הנבחרים אמורים (לפחות מבחינה תיאורטית ופילוסופית) לייצג את משאלותיו של ציבור הבוחרים שלהם, ואותם עוזרים מסייעים להם לברר מה הן אותן משאלות. מובן מאליו שבין המומחים ה"אובייקטיביים" מן הסוג הראשון לבין העוזרים ה"פוליטיים" מן הסוג השני עשויים להתעורר עימותים רבים; אך שני סוגי העוזרים גם יחד עונים על צרכיו המקצועיים השונים של הפוליטיקאי (אשר, בסופו של דבר, הייב לשקול את כל הדעות ולהכריע בעצמו).

העוזרים מן הסוג השלישי כלל אינם עובדים בקונגרס, אלא פועלים במחוזות הבית ומטפלים בבקשות אישיות, בצרכים וכו' של ציבור הבוחרים. למשל: הם מאתרים איזה משרד ממשלתי מספק שירות מסויים ופונים אליו; חוקרים תלונות של אזרחים על עבודתם של עובדי מדינה מסויימים בזרוע המבצעת, בזרוע השיפוטית או בשלטון המקומי; דואגים להעברת חוקים "פרטיים" (מקרים מיוחדים) וכיוצא בזה. וכללית, הם משמשים כתובת שאליה יכולים האזרחים לפנות. במלים אחרות, הם אומבודסמנים, "דוורים", זרזים ושסתומי ביטחון בעת ובעונה אחת.

אף אחד מן הדברים הללו אינו קיים בכנסת: לוועדות אין צוותים קבועים ראויים לשמם; לכל חבר כנסת מותר להעסיק עוזר/ת פרלמנטרי/ת אחד(!) בלבד; ומאחר שהבחירות הן יחסיות לחלוטין, אין כל מקום להקמת "משרדים במחוזות הבית" אשר ישרתו את אוכלוסיית הבוחרים הספציפית (אמנם, לכמה מפלגות יש משרדים מקומיים, אך רק מעט אזרחים יודעים היכן משרדים אלה נמצאים, ובדרך-כלל אין נענים לפניותיהם של מי שאינם חברי המפלגה). בנקודה זו יש דמיון ברור מאוד בין המצב בישראל לבין החקיקה שהיתה קיימת במדינות מקומיות שונות בארצות הברית לפני שלושים שנה. אך מאז התרחשו בארצות הברית שינויים משמעותיים - וביניהם התפתחות והתרחבות של הצוותים בזרוע

המחוקקת - אשר העלו בהרבה את רמת המקצועיות והגבירו מאוד את כוחם של הנציגים הנבחרים (PALMER, 1972, ע' 70).

כפי שנאמר לעיל, רפורמה מעין זו בצוותות הפועלים בזרוע המחוקקת קשורה גם לסוגיית האחריות הפוליטית. בגלל חוסר המומחיות אין הכנסת, כפי שהיא כיום, יכולה להיות משקל נגד לזרוע המבצעת; אמנם חקיקת חוקים היא תפקידה החוקתי של הכנסת, אך למעשה, כיום אין היא אלא חותמת גומי יוקרתית לקביעת המדיניות של הזרוע המבצעת (קרי, הביורוקרטיה). חברי הכנסת הם, אמנם, המחוקקים הפורמליים והרשמיים, אך לא הם המקבלים את ההחלטות החוקיות הממשיות. צוותי מומחים ובעלי מקצוע שיועמדו - (אם יועמדו) - לרשותם יעזרו להם גם להשיב לעצמם את מעמדם העצמאי וגם להגדיל את תרומתם לתהליך הפוליטי.

תחום כללי נוסף שבו יש חפיפה בין בעיית המקצועיות לבעיית האחריות (וכל שכן, במקרה זה, לבעיית תחומי השיפוט) הוא סוגיית ה"תפקידים הכפולים". מושג זה כלל אינו קיים בארצות הברית. האזרח האמריקני אינו יכול אפילו להעלות בדעתו שראש ה-AFL-CIO (הקונפדרציה הגדולה ביותר של איגודים מקצועיים בארצות הברית), למשל, יהיה גם סנטור, או שראש עיריית קולומבוס, אוהיו, יהיה גם חבר הקונגרס. אך במערכת השלטון בישראל ריבוי תפקידים מעין זה הוא דבר מקובל בהחלט (זה בולט בכנסת, ורווח במיוחד בשלטון המקומי).

במקרים כאלה, ההשלכות של חוסר המקצועיות הן עוד יותר מורכבות. ראשית, גם אם אדם מסויים הוא מומחה באחד מתפקידיו, הוא לא בהכרח יוכל ליישם את מומחיותו גם בתפקידו האחר. שנית, ועיקר, קשה לתאר שחבר כנסת יוכל להקדיש את כל הזמן הדרוש לפעולות חקיקה, כאשר כל הזמן מועדיקים אותו אל משרד עורכי-הדין, אל האיגוד המקצועי, אל העירייה. שיעור הנוכחות הנמוך להחריד בכנסת (הן בישיבות המליאה והן בישיבות הוועדות) הוא הוכחה לכך שבאמת אי-אפשר למלא שני תפקידים ציבוריים בעת ובעונה אחת. זאת ועוד: בעיית הנוכחות קשורה גם לבעיית צוותי העזר לחברי הכנסת; היא העובדה, שחברי הכנסת כל הזמן צריכים לטפל בכל מיני עניינים "פוליטיים" שוטפים - עניינים שצוותי העוזרים האישיים בארצות הברית מתמודד אתם זיטב, אפילו להפליא.

יש תחום חשוב נוסף הקשור לעניין המקצועיות: בעולם של היום, על מורכבותו הגדלה והולכת והשינויים החברתיים המואצים המתחוללים בו, מתברר כי למוסדות הענק המסורבלים של הממשל אין המנטליות הדרושה להתמודדות רעננה ונמרצת עם הבעיות החברתיות המחמירות. בכל אחד מענפי הממשל יש אמנם מומחים, אך לא פעם הידע

שבידיהם מיושן. באמריקה שאחרי מלחמת העולם השנייה נוצרו שפע של מוסדות חוץ-ממשלתיים אשר ייעודם היה בדיוק זה: ספקת ידע מקצועי עדכני לאותן מחלקות בממשל אשר היו, למצער, מודעות לליקויין המקצועיים. צצו שפע של מכוני מחקר, (CRITCHLOW, 1985), חברות ייעוץ, מוסדות אקדמיים ועוד כל מיני מוסדות אינטלקטואליים-פרקטיים מעין אלה, אשר מטרתם העיקרית היתה מתן סיוע, שירות, והשפעה על עיצוב המדיניות הציבורית. לכמה מן המוסדות הללו יש, אמנם, אינטרסים הנובעים משיקולים אידיאולוגיים, אך רבים מהם אובייקטיביים למדי (ככל שהדבר ניתן), והם מאפשרים איפוא למעצבי המדיניות לתפוס עמדה נייטרלית בין כל הלטיפונדיות המתחרות במערכת הביורוקרטית ובין קבוצת האינטרסים שמחוצה לה.

מכל מיני טעמים היסטוריים, שלא כאן המקום לנתחם, במדינת ישראל מעולם לא התפתחו מוסדות ייעוץ חוץ-ממשלתיים מעין אלה. אדרבה: הקשרים בין הממסד הפוליטי לבין העולם האקדמי בישראל רופפים יותר מאשר ברוב הדמוקרטיות המערביות (היוצא מן הכלל העיקרי בתחום זה רק מעיד עוד יותר על בעיית המקצועיות הפנימית: בשנים האחרונות "גוייסו" כמה וכמה כלכלנים בעלי שם למשרות בכירות ואחראיות ביותר במשרד האוצר. אחת הסיבות לכך היתה העובדה שמבין כל שרי האוצר שכיחנו בישראל מאז ייסודה, רק אחד היה כלכלן במקצועו). מלבד המרכז לחיזוי טכנולוגי באוניברסיטת תל-אביב, אשר ערך כמה עשרות דוחות מחקר פרוגרמטיים עבור הממשלה ובהזמנתה, כל תחום הייעוץ הפוליטי בישראל עודנו בחיתוליו (להוציא כמה מוסדות העובדים בשביל שירותי הביטחון).

מה שמוטיף ומסבך את המצב הוא ההערר הכמעט מוחלט של יחידות לחיזוי ולתכנון לטווח הבינוני והארוך במחלקות השונות של הזרוע המבצעת (ואין צורך לומר שהמצב בכנסת גרוע עוד יותר). מדינת ישראל כושלת לה ממשבר למשבר, אך רבים מן המשברים הללו היו נמנעים לו היה בה ממסד הערוך כראוי לראיית הנולד. מן ההיגיון, איפוא, שמדינת ישראל תקים גוף בדומה ל-*OMB* (*OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET*) - המשרד לניהול ולתקצוב של ארצות הברית. צעד הכרחי נוסף לקראת יצירת צוותות של אנשי חיזוי "מבפנים" יהיה הקמת יחידה המקבילה ל-*"OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT"* או *"CLEARING HOUSE FOR THE FUTURE"* - יחידות לתכנון, לנפוי ולארגון לקראת העתיד, הקיימות בקונגרס. זה אולי נדוש, אך טוב קורטוב של מניעה מלוג של תרופה, והדבר נכון במערכת הפוליטית בדיוק כשם שהוא נכון בחיי הפרט.

הסוגיה האחרונה שניגע בה במסגרת מאמר זה היא סוגית הדה-פוליטיזציה בתחום החברתי, ועוד יותר מכך, בתחום הכלכלי. מצד אחד, יש קשר חזק בין בעיה זו לבין סוגית המקצועיות. שכן כאשר פעילות השוק מונחית עלידי שיקולים פוליטיים, ההחלטות הכלכליות נעשות בלתי מקצועיות: מקבלים אותן פקידים בעלי נאמנויות ופוליטיקאים בעלי אינטרסים, אשר בדרך-כלל אין כל קשר בין עניינם ומניעיהם לבין האילוצים של הבעיה הנדונה. כמובן שבעולם הפוליטי הממשי תמיד תהיה מידה זו או אחרת של מעורבות ממשלתית בשוק ובבעיות חברתיות שונות. השאלה היא רק של מינון. בתחום הפוליטיזציה עברה ישראל את כל גבולות הסבירות, מכל הבחינות.

מבין כל הנושאים שנדונו במאמר זה נושא הפוליטיזציה הוא, אולי, הקשה ביותר משום שהוא קשור קשר עמוק לתרבות ולמנטליות פוליטיות, אשר קשה מאוד לשנותם. ישראל לא תחדל לבקש סיוע מן ה"אחות הגדולה" רק משום שאומרים לה שיהיה טוב ביותר לכל הצדדים אם היא תתחיל לעמוד על רגליה-שלה. כמו כן, טיעונים כלכליים הגיוניים כמעט שאין בכוחם להניע את הממשלה לנקוט פעולות שימעיטו מכוחה. רק מהפכה תרבותית תוכל להוביל לבדק בית כללי בתחום זה. עם זאת, לראשונה בתולדות מדינת ישראל הציבור מתחיל, אולי, להיות בשל למהפכה מעין זו - למרבה האירוניה, דווקא בשל התוצאות המכאיבות של עודף הפוליטיזציה של החיים הציבוריים בישראל: המשבר הכלכלי והמבוי הסתום הפוליטי.

ההמלצות וההערכות שהובאו כאן בנוגע לפתרון הבעיות השונות בתחומי השיפוט, בחלוקת האחריות, במקצועיות ובעודף הפוליטיזציה אינן אלא חלק ממה שצריך היה לעשות. אך גם אם רשימה חלקית בלבד זו תבוצע, היא תחולל מהפכה בחברה ובפוליטיקה בישראל. אל למלים "תחולל מהפכה" להבהילנו; שהרי, כפי שאמרנו בהקדמה, ארצות הברית עצמה עברה כמה וכמה "מהפכות" כאלה, שרובן היו כרוכות במידה מסויימת של אנדרלמוסיה, אך לא היתה בהן כל שפיכות דמים והן גם לא גרמו להפרעות סדר משמעותיות. זאת ועוד: אותן מהפכות סבבו סביב כמה מן הסוגיות והבעיות שנדונו כאן. למשל: תקופת ג'פרסון, שבה היתה מעורבות פוליטית בכלכלה (*LIPSET, 1967* עמ' 54); תקופת ג'קסון, שבה הורחבה מעורבותם של האזרחים בתהליך הפוליטי; ועוד.

לסיכום: הפגמים החמורים המאפיינים את מערכת השלטון בישראל אינם ייחודיים לה בלבד; אדרבה, אפשר למצוא דומים להם בהרבה דמוקרטיות "צעירות", וארצות הברית בכללן. מה שמבדיל בין דמוקרטיות יציבות ומוצלחות לבין דמוקרטיות מתנוונות וחולות

הוא לא רק החיפוש אחר פתרונות ומציאתם, אלא גם גיוס כוח הרצון הפוליטי לשם ביצוע כל מה שהפוליטיקאים והמלומדים פחות-ארויזת נוסכזמזם עליו.
אל לנו, אזרחי ישראל מן השורה, להזליך את עצמנו שולל באומרנו, ששינויים פוליטיים כאלה יכולים לבוא רק מצד הנבחרים הפוליטיים; ההיסטוריה האמריקנית מראה בבירור שלציבור יש היכולת לדרוש, לתבוע - אפילו ל"הכריח" - את נבחריו לצאת לפעולה. אנו נוטים לשכוח שהמבנה החוקתי של ארצות הברית, כפי שהוא מוכר לנו כיום, הוא הנסיון השני שלה לבנות מערכת פוליטית. אין שום סיבה לכך שגם ישראל לא תפיק לקחים מן המשגים והפגמים של עצמה בניסיון הראשון שלה, ועל יסודם תבנה מערכת יעילה וטובה יותר.

BIBLIOGRAPHY FOOTNOTES

AKZIN, B., & DROR, Y. (1966). ISRAEL: HIGH-PRESSURE PLANNING. SYRACUSE, N.Y.: SYRACUSE UNIVERSITY PRESS.

BRECHER, M. (1972). THE FOREIGN POLICY SYSTEM OF ISRAEL: SETTING, IMAGES, PROCESS. LONDON: OXFORD UNIVERSITY PRESS.

CRITCHLOW, D.T. (1985). THE BROOKINGS INSTITUTION, 1916-1952: EXPERTISE AND THE PUBLIC INTEREST IN A DEMOCRATIC SOCIETY. CHICAGO: NORTHERN ILLINOIS UNIVERSITY PRESS.

HERZL, T. (1902). ALTNEULAND. LEIPZIG.

LEHMAN-WILZIG, S. (1979). "BLUEPRINT FOR REFORM," THE JERUSALEM POST. MONDAY, AUGUST 20, P.10.

LIKHOVSKI, E.S. (1971). ISRAEL'S PARLIAMENT. OXFORD: CLARENDON PRESS.

LIPSET, S.M. (1967). THE FIRST NEW NATION. GARDEN CITY, N.Y.: ANCHOR BOOKS.

PALMER, ^HK.T. (1972). STATE POLITICS IN THE UNITED STATES. NEW YORK: ST. MARTIN'S PRESS.

RACKMAN, E. (1955). ISRAEL'S EMERGING CONSTITUTION, 1948-1951. NEW YORK: COLUMBIA UNIVERSITY PRESS.