



מאזן החוסן והביטחון הלאומי

2 - 4 בדצמבר 2002

משטר וממשל

- מסמך עבודה -

חברי הצוות:

פרופ' יחזקאל דרור, ראש הצוות

מר יצחק אלנר

אל"מ (מיל.) יואש צידון-צ'אטו

פרופ' אמנון רובינשטיין

פרופ' אוריאל רייכמן

מסמך זה כולל את ממצאי צוות העבודה ואת מסקנותיו. המסמך הוא בבחינת טיוטה לדיון ולהערות, ומשקף את דעתם של חברי הצוות בלבד.

משטר וממשל

הקדמה

פיתוחו וקיומו של משטר דמוקרטי במדינת ישראל למרות ההעדר במסורת מדינה, חילוקי דעות בציבור על מהותה של המדינה והנסיבות הביטחוניות המלוות אותה מאז הקמתה הוא הישג אדיר. יחד עם זאת, מדינת ישראל עומדת בפני הכרעות מעצבות-עתידי בתחומי פנים וחוץ וכן בכל הנוגע למהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכמדינת העם היהודי; הכרעות המחייבות תפקוד מעולה של הממשל בקבלת החלטות, בשרות האזרח בתכליתיות וביעילות. אולם, בחינה מקצועית של תפקוד הממשל של ישראל ודעותיהם של רבים מבין בכירי הממשל לתקופותיו כאחד מובילה למסקנה חד-משמעית שדפוסי הממשל אינם עונים על הצרכים, ללא קשר להרכב המפלגתי של ממשלה זו או אחרת. אכן, אליבא דכולם, הפער בין סכנות והזדמנויות העומדות והעתידות לעמוד נוכח מדינת ישראל מצד אחד ליכולת התפקוד ו"אריגת העתיד" של הממשל מצד אחר הולך וגדל – וצפונה בכך סכנה של ממש לעתידה של ישראל.

מכאן מסקנת הצוות, שרבים מבין אנשי המעשה, המחקר והמקצוע והעוסקים במלאכת הממשל שותפים לה, שדרושה רפורמה של ממש בדפוסי הממשל בישראל. זאת, כמובן, במסגרת ערכי הדמוקרטיה ועקרונותיה.

אנו מבקשים להוסיף ולהדגיש שרפורמות המכוונות לשיפור הממשל שונות במהותן מסוגיות של חוקה העוסקת בעצם מהותה של המדינה, גם אם אין לנתק לחלוטין בין השניים. ההמלצות המוגשות בזה מתרכזות בשיפור יכולות של הממשל שהן קריטיות לעיצוב עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, למניעת שקיעתה ולהבטחת שגשוגה. המלצות אחרות העוסקות בעקרונות מדיניות מחד ובשיפור המנהל והשרות לאזרח מאידך גובשו על ידי צוותים אחרים.

יש מקום לדעות שונות בדבר המהות והתוכן של הרפורמות ההולמות ביותר את נסיבותיה וצרכיה של מדינת ישראל. לא מדובר בנושא בו ניתן להגיע למסקנות "מוכחות מדעית". אף על פי כן סבור הצוות, שמיטב הידע המדעי והמקצועי ומיטב הניסיון הבינלאומי והישראלי כאחד מצדיקים את ההמלצות המוצגות במסמך זה, המתרכזות בשישה נושאים הנראים לצוות כבעלי חשיבות יתירה לצורך הבטחת היכולת למשול ההכרחית לישראל.

עיקר ההמלצות משולבות זו בזו. לדעת הצוות דרוש לבצע את ההמלצות כמכלול אחד במסגרת רפורמה כוללת אינטגרטיבית, אלא אם כן נאמר אחרת, שאם לא כן לא יושגו היעדים וגם רב החשש לקלקולים, כפי שקרה במאמצי רפורמה קודמים.

ההמלצות מוגשות בצורה של עקרונות הדורשים פירוט ועיבוד: דיון ציבורי בעקרונות, אישורם, קביעת פורומים מתאימים לעיבוד הפרטים, אישור הרפורמה וביצועה.

- א. מומלץ לעבור למשטר נשיאותי תוך בחירה ישירה של נשיא המדינה שיהווה ראש הרשות המבצעת כמו גם ראש המדינה. לנשיא ייבחר מי שיזכה ברוב מוחלט של הקולות הכשרים, לפי הצורך יערך סיבוב הצבעה נוסף בין שני המועמדים המובילים.
- ב. הצגת מועמד לתפקיד הנשיא תהיה בסמכותם של שנים עשר חברי כנסת לכל הפחות.
- ג. נשיא המדינה לא יהיה חבר כנסת. אם יוצג מועמד שהוא חבר כנסת הרי ברגע בחירתו תפוג חברותו בכנסת.
- ד. הנשיא ייבחר פעם בחמש שנים, בבחירות נפרדות מהבחירות לכנסת.
- ה. הנשיא ירכיב ממשלה לפי שיקול דעתו ויוכל לפטר ולמנות שרים ללא צורך באישור הכנסת. הכנסת תהיה רשאית לפסול מינויו של שר ברוב של 2/3 של חבריה.
- ו. שר לא יהיה חבר כנסת. באם יתמנה חבר כנסת לשר הרי ברגע מינויו תפוג חברותו בכנסת.
- ז. רוב של שני שלישי של חברי הכנסת יוכל להביע אי-אמון בנשיא. בעקבות הצבעה כזו יתקיימו בחירות חדשות לנשיא ולכנסת.
- ח. נשיא יוכל לפזר את הכנסת פעם אחת בקדנציה מבלי לעמוד לבחירה מחדש בעצמו.
- ט. פיזור עצמי של הכנסת על ידי חקיקת חוק לא יפגע בהמשך כהונתו של הנשיא.
- י. נשיא לא יוכל לשרת יותר משתי קדנציות ברציפות.
- יא. לנשיא תהיה זכות וטו על חקיקה של הכנסת. הכנסת תוכל להתגבר על וטו של הנשיא ברוב של שני שלישי מחברי הכנסת.
- יב. לכנסת תהיה סמכות להדיח את הנשיא בשל ביצוע עבירה שיש עמה קלון ברוב מיוחד ובהליך מיוחד.

2. מבנה הממשל

- א. מומלץ לפעול לשינוי מבנה הממשל, תוך העברת כל התפקידים שגופים אחרים יכולים למלא טוב יותר לידי אותם גופים. (לפי עקרון ה"סובסידריות" כמקובל, בין השאר, באיחוד האירופי).
- ב. מומלץ להעביר תפקידים, סמכויות ומשאבים כמחויב מהעניין לגופי השלטון המקומי ולגופים של החברה האזרחית.
- ג. מומלץ להעביר ככל הניתן מילוי תפקידי ממשל מתאימים למנגנוני שוק.
- ד. הממשל המרכזי יקבע מדיניות וסטנדרטים אחידים ויקפיד על פיקוח ומעקב אחר פעולותיהם של הגופים למיניהם במילוי משימות שלטוניות.
- ה. לממשל המרכזי תישמר הזכות ליטול סמכויות ולהתערב בפעולותיהם של גופי שוק, שלטון מקומי וחברה אזרחית כאשר הדבר הכרחי למניעת העמדה של אינטרסים מקומיים, סקטוריאליים ועסקיים מעל לטובת הכלל. סמכות זו תגודר בעקרונות שיקבעו בחוק ובתקנות ותעמוד לביקורת שיפוטית.
- ו. שינויים בחלוקת העבודה בין הממשל המרכזי לגופי ממשל וחברה צריכים להיעשות בד בבד עם הרפורמה במבנה הממשל המרכזי: שינוי תפקידי משרד הנשיא כמפורט להלן, בנייה מחדש של משרדי הממשלה בצורה המרכזת נושאים במספר משרדים קטן ככל הניתן, פיתוח סגל מנהל בכיר מקצועי ורפורמות במנהל הממשלתי ובשרות המדינה בכללותם כמפורט בהמלצות של צוות אחר.

3. משרד הנשיא

- א. מומלץ לבנות מחדש את משרד ראש הממשלה כמשרד הנשיא כך שיוכל למלא שלושה תפקידים עיקריים:
- i. לשמש מעין "מוח מרכזי" של הממשל.
 - ii. להנחות ולתאם את פעולות המשרדים, תוך מעקב מתמיד.
 - iii. לנהל מספר קטן של "פרויקטים לאומיים" בעלי אופי בין-משרדי ובעלי חשיבות יתירה.
- ב. צעד חיוני בכיוון המוצע הוא העברת אגף התקציבים למשרד הנשיא, תוך ריכוז עבודתו בסעיפי תקציב עיקריים והעברת האחריות לפירוט למשרדים תוך מעבר לשיטות תקציב המשלבות תכנון פעולות רב-שנתי עם העמדת משאבים.
- ג. צעד חיוני אחר הוא פיתוח עבודת מטה של ממשל במשרד הנשיא, כולל במיוחד:
- i. להסדיר בחוק את מעמדו, תפקידיו והמבנה של "מטה לביטחון לאומי" (במקום השם המטעה "מועצה לביטחון לאומי").

- ii. להקים מטה מקביל ל"מדיניות פנים", שיעסוק בנושאי כלכלה, רווחה, תשתית, חינוך, מדע וטכנולוגיה וכד'. גם פרטיו ייקבעו בחוק.
- iii. שני המטות ישולבו במסגרת-על של "מטה תכנון מדיניות" שבראשו יעמוד "ראש מטה".
- iv. מדובר בגופים מקצועיים קומפקטיים שיתרכזו בראייה אסטרטגית ארוכת טווח יחד עם סיוע בהחלטות שוטפות וניהול משברים.
- v. המטות יהיו כפופים לנשיא.
- ד. לפי הצורך יוקמו במשרד הנשיא מספר קטן של "מנהלות פרויקט".
- ה. ההמלצות בדבר משרד הנשיא גם חלות בדחיפות על משרד ראש הממשלה במידה והמעבר למשטר נשיאותי לא יהיה מידי.

4. שיטת הבחירות לכנסת

- א. מומלץ להגדיל את אחוז החסימה לחמישה אחוז מהקולות הכשרים.
- ב. רבע מחברי הכנסת ייבחרו באזורי בחירות. נציג האזור יהיה הזוכה במספר הקולות הגדול ביותר, בתנאי שקיבל לפחות שליש מהקולות הכשרים. במידה ואין זוכה לפי פרמטרים אלו יערכו בחירות חוזרות בין שני המועמדים שקבלו את מספר הקולות הרב ביותר. כל שאר חברי הכנסת יבחרו לפי שיטת הבחירות הקיימת.
- ג. השינויים המומלצים בשיטת הבחירות לכנסת הכרחיים לתפקוד טוב של משטר נשיאותי כמומלץ. מומלץ לבצע גם אם המעבר למשטר נשיאותי יתמהמה.

5. מבנה ותפקוד הרשות המחוקקת

- א. הכנסת תוסיף לפעולותיה דיון במסמכי מדיניות אותם יגיש הנשיא ובהם יפורטו עיקרי המדיניות המתוכננים של ממשלתו למשרדה. כן יוכל שליש מחברי הכנסת לדרוש מהנשיא והשרים להגיש מסמכי מדיניות ותכניות עבודה, תוך פרק זמן של חצי שנה.
- מומלץ לבצע המלצה זו גם אם המעבר למשטר נשיאותי יתמהמה.
- ב. הנשיא יציע חוק תקציב הכולל מסגרת תלת-שנתית וכן פירוט של תקציב שנתי בצמוד לתכנית פעולות. בכפוף לנאמר לעיל, הכנסת תאשר את תקציב המדינה בצורת חוק המתקבל בהצבעה רגילה.
- ג. על חוק התקציב חלה סמכות הווטו של הנשיא כמוצעת בסעיף 1.יא. לעיל.
- ד. במידה ולא יאושר תקציב בזמן, תפעל הממשלה לפי העקרונות הבאים:
- (i) לא נתקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאית הממשלה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם,

בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ii) כספים לפי סעיף קטן (i) ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק חוזים ואמנות; ביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם.

6. גוף מייצע המשקף את העם היהודי

- א. מומלץ להקים גוף המשקף את העם היהודי שיגיש המלצות לנשיא ולכנסת בנושאים שהם בעלי משמעות רבה לעתידה של ישראל כמדינת העם היהודי ולעתידי העם היהודי והיהדות בכללותם.
- ב. הסוכנות היהודית תהייה מופקדת על הקמת הגוף המייצע והפעלתו, בתיאום עם הנשיא ויושב ראש הכנסת.
- ג. ההסכם בין המדינה לסוכנות היהודית והחוקים הנוגעים בדבר יישונו בהתאם.
- ד. מומלץ לבצע הצעה זו גם אם המעבר למשטר נשיאותי יתמהמה.

7. שוויון זכויות

מדינת ישראל תקפיד על שוויון זכויות מלא של כל אזרחיה בני המיעוטים.