

18 בינואר, 2023

שינוי כללי המשחק בזמן המשחק – "פתולוגיה" ישראלית

בשנים האחרונות מתקבעת בישראל פרקטיקה נפסדת של שינוי כללי המשחק (הפוליטי) תוך כדי המשחק. במישור העקרוני, שינוי הכללים בזמן אמת חותר תחת העקרונות של משחק הוגן, שכן מייצר כללים שמשרתים את מי שמתקן אותם במקום להסדיר משחק תחרותי המבוסס על הזדמנות שווה לכל השחקנים. יתרה מכך, בדרך כלל שינוי חפוז מלמד גם על כוונה לשרת צרכים פוליטיים צרים ואינו תוצאה של ראייה רחבה המבקשת לקדם את טובת הכלל.

הפיתוי לשנות את הכללים תוך כדי המשחק קיים בישראל ביתר שאת מכיוון **שיש לרוב הקואליציוני גמישות כמעט מוחלטת לשנות הסדרי יסוד במהירות וללא קושי פוליטי משמעותי**. הנתונים המופיעים במסמך זה, מתוך מחקר שערך מכון תכלית, מלמדים על עומק הבעיה ועל התוצאות העגומות שלה למבנה המשטר בישראל. כפי שנראה, המגמה הולכת ומחמירה עם השנים, ואין היא מאפיינת רק את הממשלה הנוכחית.

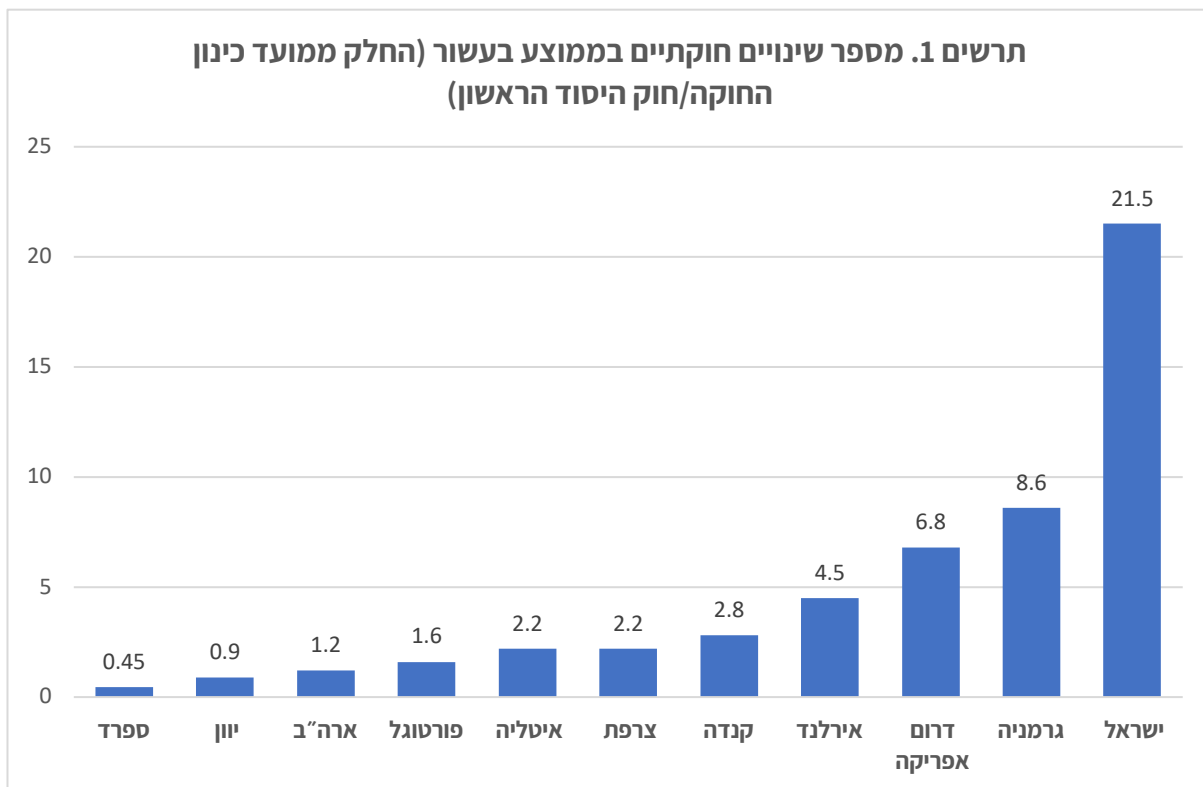
מסקנות המחקר

- לעומת הנעשה בעולם, ישראל מהווה **מקרה קיצוני** ביחס לכוח הניתן לממשלה ולבית המחוקקים לשנות את כללי המשחק הפוליטי. השימוש בכוח זה הינו כה תכוף, כך שתדירות שינוי כללי המשחק הפוליטי היא קיצונית ונעשית לצרכים פוליטיים צרים ואף פרסונליים.
- האשמה אינה נופלת על ממשלה זו או אחרת, שכן הנתונים מצביעים על פתולוגיה בעייתית, שמתבטאת בעיקר מאז 2014. אז, נרשמה השתחררות מכל עכבה המחייבת משטר פוליטי תקין, והתגייסות של כל חלקי הקואליציה (ויודגש, כל קואליציה מאז) לטובת הטיה של כללי המשחק, כך שישרתו את צרכי הממשלה הנכנסת.
- הנתונים מצביעים כי תיקוני החקיקה האחרונים בחוקי היסוד, שנעשו לשם מילוי הדרישות הקואליציוניות של סיעות הקואליציה, אינם החרגי, אלא הם הכלל שהשתרש בישראל מאז ומתמיד וביתר שאת בעשור האחרון. השינויים התדירים מהווים פגיעה בהתקדמות של מדינת ישראל לכיוון של חוקה יציבה ונוקשה, ובמקום לייצר הסדרים שלטוניים שמשרתים את טובת הכלל, הם מייצרים הסדרים המשרתים את הצרכים הפוליטיים של הקואליציה.
- המחקר מלמד כי חלק לא פרופורציונאלי מהשינויים נעשים לקראת או מיד לאחר הבחירות כדי לשרת את הממשלה הנכנסת.
- האפשרות והשימוש התכוף בכוח לשנות את חוקי היסוד, מלמדים על הצורך בהעברת חוק יסוד: החקיקה שיעצור את המגמה המדאיגה של קצב שינוי חוקי היסוד.

עיקרי ממצאי המחקר

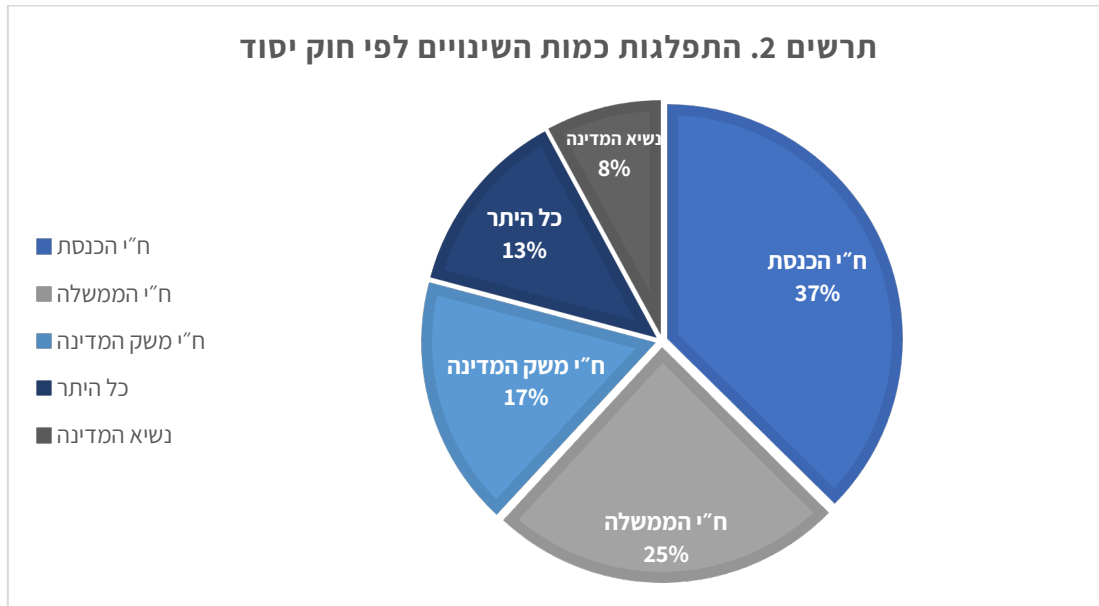
1. קצב השינוי הגבוה בעולם

במדינת ישראל נערכו עד היום 139 שינויים בחוקי היסוד (כולל תיקונים עקיפים והוראות שעה). זהו קצב השינוי הגבוה בעולם בפער משמעותי.



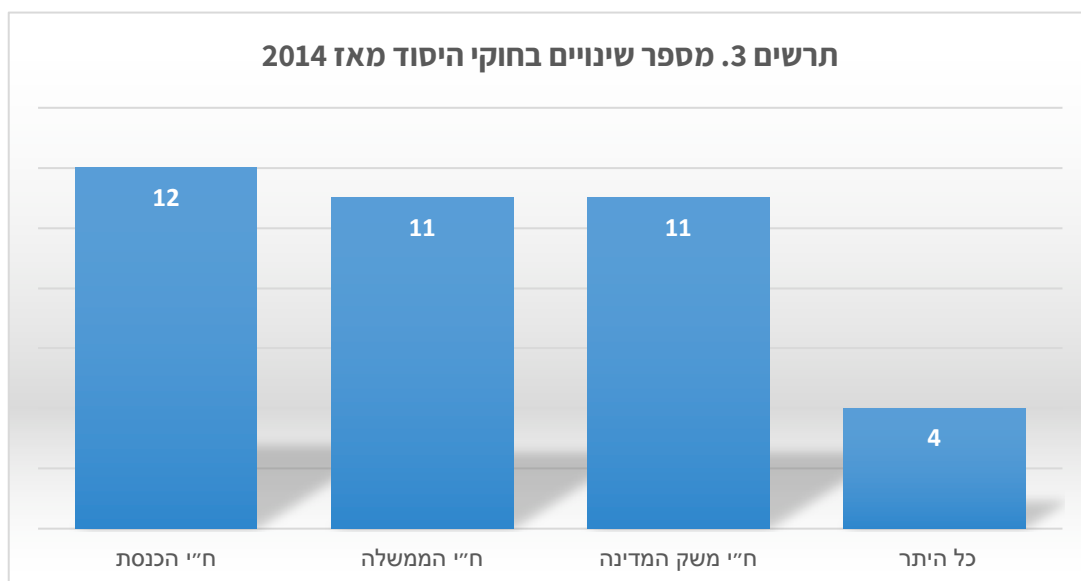
2. רוב השינויים שיזמו הפוליטיקאים עסקו בסמכויות הכנסת והממשלה

בספר החוקים יש שלושה עשר חוקי יסוד בתחומי המשטר השונים (מוסדות שלטון, צבא, משק המדינה, לאום וזהות וכו') אך **למעלה ממחצית מהשינויים שנעשו עד היום התמקדו בשני חוקי יסוד – הכנסת והממשלה**. עובדה זו מלמדת כי עיקר העיסוק של חברי הכנסת והממשלה בנושאים חוקתיים הוא בשינוי תדיר של ההסדרים המיועדים לקבוע את סמכותם שלהם. המספרים הללו מדגימים היטב כיצד רוב העיסוק של נבחרי ציבור במפעל החוקתי המתמשך של מדינת ישראל אינו מוקדש לפיתוח החוקה בכללותה אלא בעיצוב צר של הכללים החלים עליהם.



3. מאז 2014 יש עלייה משמעותית בתדירות שינויים בחוקי היסוד

אם מסתכלים על כל התקופה מאז נחקק חוק היסוד הראשון (ח"י הכנסת, בשנת 1958), ישראל עומדת על קצב ממוצע של **2.15 שינויים לחוקי היסוד בשנה**. אולם, בשמונה השנים האחרונות חל זינוק **לממוצע של 4.75 שינויים בשנה (!)**.



4. מרבית השינויים נעשים לקראת או מיד לאחר הבחירות כדי לשרת את הממשלה הנכנסת

נתון קריטי נוסף הוא **מועד השינוי**. ניתן היה לצפות כי שינויים ענייניים בחוקי היסוד ייערכו לאורך חיי הכנסת ולאחר עבודת מטה בממשלה והתדיינות משמעותית בבית המחוקקים. **בפועל, מאז 2014 נעשו כמחצית מהשינויים בחוקי היסוד הכנסת והממשלה בסמוך לפני או לאחר הקמת הממשלה (עד שלושה חודשים מיום השבעת הממשלה)**. כך, 6 מתוך 11 השינויים בחוק יסוד: הממשלה ו-5 מתוך 12 השינויים בחוק יסוד: הכנסת הועברו בטווח זמן זה. בנוסף, בתקופה זו הועברו גם ארבעה תיקונים לחוק הממשלה וששה תיקונים לחוק הכנסת הכוללים הוראות להסדרת פעילותן בתקופה האמורה בסמוך להקמת הממשלה.

בין הנושאים היסודיים שהוסדרו בתקופת בחירות או בסמוך אליה ניתן למנות את הסדר ממשלת החילופים, תנאים לכשירות שרים, מינוי שר בלי תיק, שינויים בגודל הממשלה, שינויים במספר סגני שר, מינוי שר נוסף במשרד, הסדר החוק הנורווגי, הפסקת חברות שר בכנסת, ודחיית מועד הגשת תקציב המדינה. יש לציין כי גם שינויים שנעשו בלא בצמוד לבחירות עסקו במקרים רבים בצרכים קואליציוניים או פרסנוליים.

לסיכום, התיקונים האחרונים לחוקי היסוד, מינוי שר נוסף במשרד הביטחון, אינם אלא שרשרת נוספת מתוך חוליה ארוכה של שינויים בהסדרי היסוד של המשטר בישראל אשר מונעים משיקולים קואליציוניים או פרסונליים ומוכוונים לשרת מטרות פוליטיות תוך עיוות של כללי המשחק הפוליטי. התיקונים האחרונים מצויים כעת על שולחנו של בג"ץ, אך לא משנה מה תהיה התוצאה, את הפרקטיקה הבעייתית הזו שהשתרשה במערכת הפוליטית ניתן יהיה לשנות רק על ידי העברת חוק יסוד: החקיקה, שיסדיר ויגביל את סמכות הכנסת לכונן ולתקן חוקי יסוד. בעבר הוצגו הצעות חוק מימין ומשמאל, ובכולן נכללו הסדרים להקשחת מנגנון העברת חוקי היסוד ולהגברת היציבות של המערכת החוקתית. הפיתוי שעומד מול כל ממשלה הוא תמיד קודם כל לשנות את הכללים, אבל משקמה הממשלה, יש לחתור להסדרה קבועה ועמידה של כללי המשחק על ידי העברת החוק. את המאמצים הללו יש לקיים בדיון ציבורי רחב ולהישען על מרחב הסכמה חוצה מחנות.

מחבר המחקר: ד"ר אלעד גיל, עמית בכיר וראש המחקר בתכלית – המכון למדיניות ישראלית. עוזר מחקר: מר גיא אלזם.