

## ראובן שפירא - הצעה לפרק א' במצע המטה הסוציאלי-דמוקרטי (לאחר המבוא)

### א. דמוקרטיה השתתפותית במדינה, במפלגות ובארגונים למיניהם

#### תמצית

הסוציאלי-דמוקרטיה חותרת לחברה בריאה, לרווחה ולצדק חברתי, יחד עם צמיחה כלכלית בת-קיימא. היסוד הראשי שמבטיח זאת היא דמוקרטיה השתתפותית שבה הציבור מעורב בניהול הארגונים הגדולים על-ידי נורמות המבטיחות שדעתו תשפיע עליהם. כיום יש לפעולה הציבורית בכל המגזרים אופי אוליגרכי והדמוקרטיה באלה מהם הקרויים דמוקרטיים לקויה מאד, מעדיפה בלא הצדקה את דעת ורצון האליטות ומעודדת את סבילות הציבור. הבראתה תיעשה על-ידי דמוקרטיזציה של כל ארגון גדול, כולל עמותות, פירמות עסקיות, קואופרטיבים ואחרים באמצעות עיצוב דמוקרטי של הפוליטיקה בהם ובזרועות הממשל. אמצעי ראשי לכך תהא רפורמה דמוקרטית במפלגות, בשיטת הבחירות ובמנגנון המדינה שתהפוך אותו למשרת האזרחים במקום שתלטנותו הנוכחית. הרפורמה תכלול שינוי שיטת הבחירות לכנסת בכיוון של קשר ישיר בין בוחרים לנבחרים, הסדרת הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית, ויצירת מנגנוני השפעה אזרחית הן על החשיבה המובילה לחקיקה ועיצוב המדיניות הממשלתית, והן על תפקוד מנגנוני הביצוע. רפורמה מקבילה תעודד דמוקרטיה בארגונים גדולים הן על-ידי חקיקת הסדרי מינימום של דמוקרטיה פנימית, והן על-ידי עידוד כספי לארגונים יותר דמוקרטיים.

#### 1. דמוקרטיה במפלגות ובמדינה

מדינת ישראל אמורה להיות דמוקרטית ומבוססת על שוויון זכויות וחובות אזרחיה, אך התרבות הפוליטית היא אוליגרכית ברוב המערכות הפוליטיות, הכלכליות, החברתיות והאחרות, וחלקים גדולים בציבור משלימים עם מצב זה או אף רואים אותו כרצוי. סיבה ראשית לכך היא המצב המדיני והבטחוני של המדינה שמעורר חרדות קשות בציבור ומעודד אמונה שרק מנהיג חזק ו/או כריזמטי יכול לפתור את הבעיות הסבוכות של מצב זה, ובמקביל מצדיק יחס בלתי-שוויוני כלפי מיעוטים גדולים מאד, חלקם אזרחי המדינה וחלקם תושבי שטחים שכבשה. לכך נוספות מסורת אוליגרכית בכל המפלגות הסוציאליסטיות והקומוניסטיות, מסורת דתית יהודית אוליגרכית, וגם מסורת פטריארכאלית במגזר הערבי שפוליטיקאים יהודים משתמשים בה לגיוס תמיכה.

בישראל קיימת לכאורה דמוקרטיה, אך עיקרה נוהלי – בחירות חופשיות בהן מתחרות מספר רב של מפלגות, ממשלה הזקוקה לרוב בכנסת וחילופי שלטון כמעט בלתי-מופרעים על-ידי אלימות פוליטית. לעומת זה אין את מרבית המרכיבים הליברליים וההשתתפותיים הנותנים לאזרח תחושת השפעה על המחוקקים והשליטים, לכן למשל כשליש מהאזרחים אינם מצביעים בבחירות לכנסת, וחצי ויותר בבחירות לרשויות מקומיות ולאגודים מקצועיים; גם מקרי המחותרת היהודית בשטחים ורצח רבין מוסברים לפחות חלקית בתחושת חוסר ההשפעה של קבוצות אזרחים. הנהגת פריימריז במפלגות לא שינתה זאת משום שהם אינם פתוחים לכל, לא מפוקחים על-ידי גורם בלתי-תלוי ולכן נפוצים בהם זיופים, כמו למשל במפלגת העבודה לפני שנה וחצי, והשתלטות מנהיגים בעזרת מימון בלתי-חוקי מבעלי הון כולל מחו"ל, כמו משל השלטת שרון על הליכוד.

לכן יוסדרו בחקיקה פריימריז פתוחים להנהגת המפלגות ולמועמדיהן לכנסת, הן תחויבנה לקיים בחירות פנימיות תקינות וסדירות למוסדותיהן ולכנסם באופן סדיר ותדיר, ולקיים דיונים מקדימים בסניפים לקראת החלטות חשובות, כולל לפי תביעת מיעוט מוגדר מזערי (כמו בכנסת). ביקורת על כך

תופעל על-ידי המדינה, אולם כל זה לא יספיק בלא שינוי שיטת הבחירות לכנסת.

יש היום הסכמה ניכרת בין המומחים שלא שיטה הבחירות היחסית ולא השיטה הרובנית מבטיחות את מירב הדמוקרטיה, כמו כן למפלגות הקטנות יש כוח מספיק למנוע שיטה רובנית שתחסלן, ולכן כל הדנים על שינוי השיטה הציעו שילוב שתי השיטות, מחצי-חצי ועד 3/4 נבחרי אזורים ורבע נבחרים ארציים. גורם מכריע בחיזוק ההשתתפות האזרחית הוא הקשר בוחר/נבחר שמובטח יותר בבחירה אזורית, לכן סוציאל-דמוקרטים מעדיפים את שיטת 3/4 – 1/4. אולם חשוב מאד אופן הגדרת אזורי בחירה ומספר נציגיהם; אם הגדרת אזורי הבחירה משתנה לרצון פוליטיקאים כפי שבארה"ב, מתערער אופן הציבור בייצוגיות, ואם כל אזור בוחר נציג אחד בשיטת "הזוכה לוקח הכל" (ארה"ב, בריטניה) התוצאה היא רוב גדול של גברים כי בתחרות גבר מול אשה היא לרוב מפסידה. לכן כמקובל בסקנדינביה הסוציאל-דמוקרטים ינהיגו אזורי בחירה רב-נציגיים, 2-4 לאזור, על בסיס החלוקות לנפות הקיימות ואיחודים שלהן, בהגבלה אחת שתגדיל את ייצוג הפריפריה שבשיטה הקיימת מיוצגת בחסר ניכר: איחוד נפות יוגבל למרחק מקסימלי של 30 ק"מ כך שנפת אילת למשל תקבל נציג אף שאין בה 1/120 של האזרחים. גורם נוסף שמחזק קשר בוחר/נבחר הוא ותק הנבחרים באזורם, לכן מינימום של 5 שנות מגורים באזור בחירה יהיה תנאי למועמדות מטעמו.

חשובה עוד יותר לקשר בוחר/נבחר היא הגבלת המשכיות-יתר של נבחרים שמזה מאה שנים ידועה כגורם לאוליגרכיזציה של מפלגות ומנהיגים. בישראל הדבר מוכח בבחירה הישירה של ראשי ערים שלא מעט מהם כיהנו 20-30 שנה ויותר, בעוד שהספרות מראה כי אחרי שתיים-שלוש כהונות (10-15 שנה) מנהיג מזהה עצמו עם משרתו וארגונו, נעשה שמרן ודואג למשרתו יותר מאשר לבחוריו. לכן תוגבל המשכיות ל-15-16 שנה (שלוש כהונות 5 שנים לראשי ערים ולסגניהם בשכר, ארבע של 4 שנים לח"כים, שרים ונושאי משרות ראשיים אחרים, כמוסבר להלן). יתר על כן, כיון שבמהלך כהונה נמשכת צוברים נבחרים/ראשי ארגוני ממשל כוח ניכר שעוזר להם להיבחר עוד ועוד, וכדי לגרום חילוף מוקדם של פחות מוצלחים ולעודד כשרוניים יותר להיכנס למגרש הפוליטי, יונהג סף בחירה עולה באופן מעריכי (אקספוננציאלי) לכהונות שלישית ורביעית, כלומר כהונה שלישית תותנה ברוב מיוחס של 66% ורביעית ברוב מיוחס של 86%, לעומת רוב רגיל למועמדים חדשים.

בעיה הפוכה מהווה חוסר מנהיגות וניהול שמרני של ראשי ארגוני ממשל מוחלפים תדיר משום שקלות החלפתם, לרוב בהחלטת שר ממונה או הוא וראש הממשלה, מעודדת חילופים בטרם עת של המוצלחים בשל שיקולים פוליטיים. נורמת החלפת רמטכ"לים, מפכ"לים ושאר ראשי ארגוני ממשל אחרי שלוש-ארבע שנות כהונה מוצלחת מחלישתם מול פוליטיקאים המשכיים, גוררת בזבוז אדיר של נסיון וכישורים נרכשים בתפקיד, בולמת עיצוב מדיניות ארוכת-טווח וגורמת מינוי של פחות כישרוניים שבלא החלפת המוצלחים בטרם עת לא היו מתמנים. לכן החלטות על מינוי והחלפת ראשי ארגוני הממשל תועברנה לוועדות ציבוריות רחבות, בדומה לוועדה למינוי שופטים, שבהן פוליטיקאים יהיו מיעוט ונציגי ציבור וארגונים רלבנטיים שהם בעלי כישורים וידע הולם יחליטו מדי ארבע שנים האם להחליף ראש ארגון, ואם כן - ייבחרו את מחליפו. גם בהחלטה זו תשרור דרישת הרוב המיוחס לכהונה שלישית ורביעית.

## **2. דמוקרטיה בארגוני עבודה**

ארגוני עבודה דמוקרטיים כגון קיבוצים, מושבים וקואופרטיבים היו אחד מסודות הצלחת חברת היישוב ותקופת הבראשית של המדינה, אך הם התנוונו ולרוב נעלמו הן בשל גורמים פנימיים והן מחוסר עידוד של מצד המדינה. חוקרים רבים מכירים כיום ביתרון הניהול הדמוקרטי של ארגוני עבודה גדולים (מעל 100 מועסקים), אף שהדעות חלוקות כיצד לעשותו, וכמו כן חוקרים מתעלמים מנטייתם לאוליגרכיזציה עקב

המשכיות-יתר של ראשיהם שהיו מוצלחים בתחילה, אך המשיכו עשרות שנים בשל חוסר מנגנון החלפה כמוצע לעיל (כך היה בתנועה הקיבוצית - R. Shapira – Transforming Kibbutz Research, 2008). בשל נטייה זו הסוציאל-דמוקרטים תובעים שכל ארגוני העבודה הגדולים, בלי הבדל צורת הבעלות עליהם, יקימו מנגנוני הגבלת כהונות מנכ"ליהם עד מקסימום 15-16 שנה כמוצע לעיל, כאשר בצורות בעלות שונות יהיה שונה הגוף הבוחר או המחליף את המנכ"ל/ית; למשל בחברה בע"מ זו תהא מועצת המנהלים בעוד באגודות שיתופיות יהיו אלה כלל חבריהן.

אולם לא פחות חשוב העידוד לניהול דמוקרטי שייעשה על-ידי מענקים ו/או הקלות מס שתיקבענה בחוק לפי צורת הבעלות (חברה בע"מ, אגודה שיתופית, עמותה, וכו'), ובהתאם למידת שיתוף המועסקים/ החברים בניהול ארגונם. לשם כך תוקם רשות סטטוטורית לעידוד הניהול הדמוקרטי (שתכלול גם את רשם האגודות השיתופיות), אך היא לא תכתיב איך תיעשה הדמוקרטיה בניהול, אלא רק תבדוק עד כמה הארגון מאפשר לחבריו להשתתף בבחירת מנהלים ובהשפעה על החלטותיהם ברמות השונות (כלומר לא רק קביעת הרכב הנהלתו והחלטותיה, אלא גם למשל השתתפות עובדים בניהול מחלקות, בחירת מנהליהן, קביעת שכרם, וכו'). ככל שארגון ייתן למועסקיו/חבריו יותר אפשרויות השתתפות והשפעה וככל שחבריו אכן יותר ישתתפו וישפיעו – כן יגדלו המענקים והקלות המס שהארגון יזוכה בהן. באופן זה ייווצר עידוד למנהלים לשתף את המנוהלים בניהול.

המדינה תעודד ניהול דמוקרטי גם על-ידי הכנסתו בארגוניה המספקים שירותים לאזרחים ו/או הפיכת ארגונים אלה לקואופרטיבים עצמאיים מנוהלים דמוקרטיים שהמדינה ו/או העירייה מממנות אותם לפי קריטריונים הנקבעים בחקיקה. בשבדיה למשל עברו בהצלחה לשיטה שנייה זו רוב גני הילדים ומעונות היום לפעוטם. מורים ישתפו בניהול בית ספרם הממלכתי, מרצים בניהול האוניברסיטה/המכללה, ועובדי הדואר בניהול חברת הדואר באמצעות נציגים שייבחרו כאמור לעיל.