

צריך להתחיל לדבר על גודל הכנסת

כנסת ישראל סובלת מבעיות רבות ומתפקוד לקוי הקשורים באופן הארגון שלה וביכולתה לבצע היטב את המטלות הדמוקרטיות המוטלות עליה, ובכלל זה חקיקה, ייצוג, מתן ביטוי לאזרחים ופיקוח על הממשלה. חלק מהליקויים נובעים מ"יחס ייצוג נמוך" בהשוואה בין-לאומית. במילים פשוטות: מספר הנציגים בבית הנבחרים שלנו קטן בהשוואה למדינות עם אוכלוסייה בסדר גודל דומה. האם הפתרון המתבקש הוא הגדלת הכנסת? בעוד שברחבי העולם בוחנים מדי פעם בפעם אם גודל הפרלמנט מתאים לגודל האוכלוסייה ולצרכיה, בישראל דיון מעין זה כמעט שאינו נערך, בין היתר מחשש לביקורת ציבורית. ד"ר בל יוסף מציגה בחינה השוואתית של נתונים ומגמות עדכניות מהעולם ומציעה לקיים את הדיון הזה גם כאן, בישראל. יש סיבות משמעותיות רבות מדוע נכון להגדיל את הכנסת, אך אין להתעלם גם מטעונו נגד חשובים. כך או כך, זה דיון שהגיע הזמן לקיים.

"מספר הצירים באספה המכוננת יהיה 120". האספה המכוננת, יומיים לאחר כינונה, הפכה לכנסת הראשונה בחוק המעבר, התש"ט-1949, ומספר החברים שנקבע אז נשמר עד היום. בשנת 1958, עת נחקק חוק-יסוד: הכנסת, מספר החברים עוגן בחוק-היסוד, שם קבוע בסעיף 3 כי "הכנסת בהיבחרה תהיה בת מאה ועשרים חבר".

אך מדוע 120? ידוע כי שמה של הכנסת, כמו גם מספר חבריה, קשורים ל"כנסת

נעסוק כאן, היא הגדלת הכנסת.

השאלה שעל הפרק: האם גודל הכנסת הוא מספק?

הכנסת עברה מספר גלגולים עד שהפכה למוסד שהיא היום. תחילתה במועצת המדינה הזמנית, שמנתה 38 חברים וכיהנה כמעין בית מחוקקים עד להקמת המדינה, ולאחר מכן תפקדה כבית המחוקקים עד הבחירות הראשונות שנערכו במדינה החדשה.

הכנסת סובלת מבעיות רבות, חלקן כרוניות: מלאכת הפיקוח הפרלמנטרי, מיסודותיו של משטר דמוקרטי מתפקד, מתבצעת באופן חלקי ודל, והכנסת אינה מצליחה לפקח על הממשלה באופן אפקטיבי; היקף החקיקה הפרטית חורג מכל פרופורציה ותובע תשומות רבות מכלל הגורמים הרלוונטיים, שכמעט תמיד מתבזבזות לריק; חברי הכנסת נדרשים להיקף אדיר של משימות והשתתפות בוועדות, והם אינם יכולים לעמוד בכך באופן ממצה; והכנסת מאורגנת באופן שאינו מאפשר לה להיות מוסד יעיל ואפקטיבי. לאור זאת, אין להתפלא כי האמון הציבורי בכנסת מצוי בשפל של כל הזמנים.

מטבע הדברים, כשקורים מחדלים וכשלים בממשל – כן, כמו באירועי 7 באוקטובר ובתגובה אליהם – תשומת הלב הציבורית מופנית לממשלה. אך במשטר פרלמנטרי יש לבית הנבחרים אחריות לפקח על הממשלה, לחשוף את כשליה ולהביא לתיקונם בצורה שוטפת, עוד לפני האסון. הרגע המטלטל שחווינו מחייב בחינה מקיפה ומהלכים לתיקון הכנסת.

קיימות דרכים שונות לתיקון הכנסת – חלקן קשורות לתפעול השוטף של המוסד והעבודה במליאה ובוועדות, ואחרות יצריכו רפורמה מקיפה יותר כמו שיטת ייצוג כפולה (מחוקק המורכב משני בתים), מעבר למודל מעין-פדרלי, או שינויים בשיטת הבחירות. אפשרות נוספת, בה

5

עיתון רשמי מס' 2 תוספת א'

י"ב באייר תש"ח, 21.5.1948

תוספת

חברי מועצת המדינה הזמנית

ד"ר חיים וייצמן

דוד בן-גוריון

יצחק בן-צבי	מרדכי בנטוב	דניאל אוסטר
הרב וולף גולד	פריץ ברנשטיין	אליהו ברלין
ד"ר אברהם גרנובסקי	יצחק גרינבוים	מאיר גרנובסקי
זרת ורהפטיג	הרצל ורדי	אליהו דובקין
סעדיה קובשי	הרב קלמן כהנא	רחל כהן
צבי לוריא	מאיר דוד לוינשטיין	הרב יצחק מאיר לוין
נחום ניר-רפאלקס	שמואל מיקוניס	גולדה מאירסון
דוד צבי פנקס	הרב יהודה ליב הכהן פישמן	צבי סגל
אליעזר קפלן	משה קולודני	אהרן ציולינג
דוד רמז	פליכס רוזנבלט	ד"ר אברהם קצנלסון
בן-ציון שטרנברג	מרדכי שטנר	ברל רפפורט
משה שרתוק	משה שפירא	בכור שלום שיטריה

פרסום מתוך העיתון הרשמי, 21.5.1948

פרסום מתוך העיתון הרשמי, 21.5.1948

הגדולה", שהייתה הפרלמנט היהודי הראשון לאחר שיבת ציון, והם נועדו לבטא את הקשר בין המדינה החדשה לבין המסורת היהודית שעל בסיסה היא

הבחירות הראשונות נערכו לבחירת האספה המכוננת, ולקראתן נחקקה פקודת הבחירות לאספה המכוננת, התש"ט-1949, בה נקבע בסעיף 8:

"עיון בפרוטוקולים"

מישיבות מועצת המדינה הזמנית מלמד כי הוקדשה מחשבה משמעותית למספר הנציגים במוסדות העתידיים, וחבריה בחנו משתנים נוספים מלבד מסורת וחיבור לשורשיו של העם היהודי

נוסדה. אך עיון בפרוטוקולים מישיבות מועצת המדינה הזמנית מלמד כי הוקדשה מחשבה משמעותית למספר הנציגים במוסדות העתידיים, וחבריה בחנו משתנים נוספים מלבד מסורת וחיבור לשורשיו של העם היהודי. בראש ובראשונה נבחנו סוגיות של ייצוג; נראות ולגיטימיות ציבורית; יחסי מפלגות גדולות למול מפלגות קטנות; יעילות ויכולת לפעול ולקבל החלטות; שמירה על רמה גבוהה של הנבחרים; מסרים חינוכיים לציבור; וייצוג נשים. לאחר שהצעות ל-71, 101 ו-171 חברים עלו ונבחנו בישיבות המועצה, המספר 120, ועימו

החיבור לשורשיה היהודיים של המדינה, הוצע כפשרה על-ידי חבר המועצה זרח ורפהטיג, לימים חבר כנסת ויושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט.

כלומר, המספר 120 אינו רק סמל, אלא תוצאה של פשרה פוליטית. כבר באותה ישיבה מכריעה, חברת המועצה הזמנית רחל כהן הציעה כי כאשר אוכלוסיית המדינה תגדל, יוגדל מספר החברים בבית המחוקקים בהתאם. אוכלוסיית המדינה אכן גדלה מאז – פי 11 לערך – אך מספר חברי הכנסת נותר בעינו.

מדוע חשוב לבחון את הנושא?

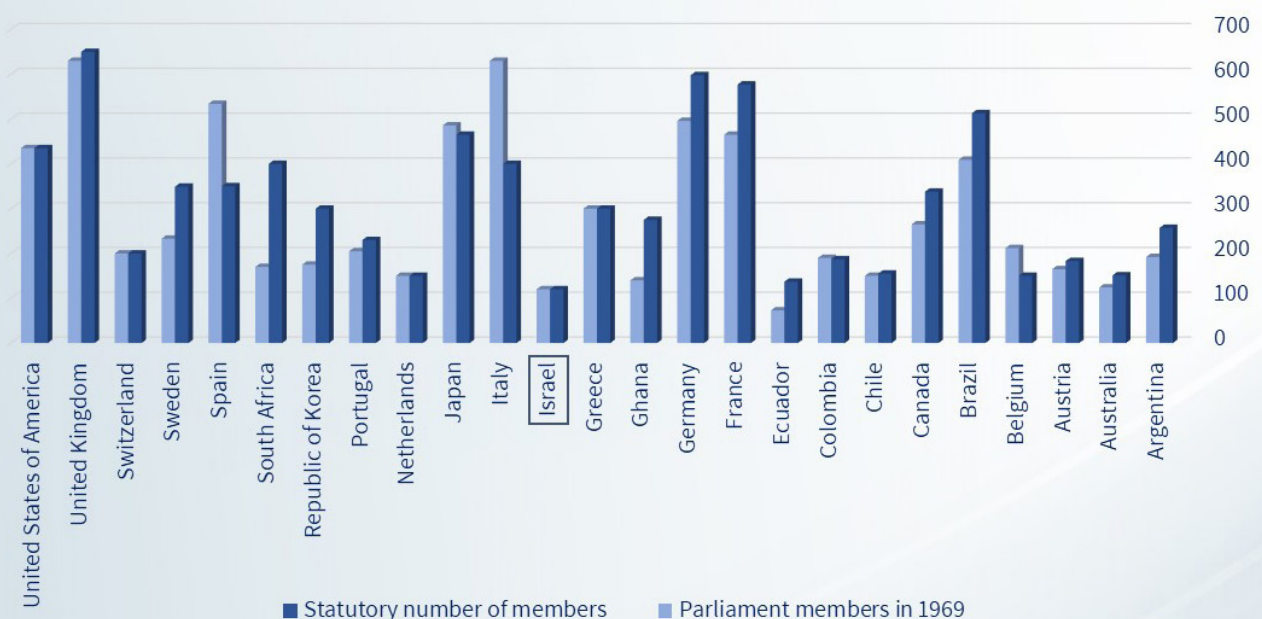
מרבית מדינות העולם בוחנות מעת לעת אם קיים צורך בשינוי גודל הפרלמנט שלהן, ובחלקן אף מדובר בתהליך קבוע המתרחש מדי כמה שנים (קנדה היא דוגמה בולטת). יש לציין כי זו אינה תופעה אוניברסלית, וישנן מדינות שבהן מספר הנציגים נותר קבוע למרות שינויים בגודל המדינה וביתר זרועות השלטון. ארצות-הברית היא דוגמה לכך: מאז 1913 לא השתנה גודל בית הנבחרים, על-אף

התמורות האדירות שהמדינה עברה.

לשם בחינת המצב ברחבי העולם, ניתן תחילה להביט אל גודל הפרלמנט במדינות שונות על רקע הגידול באוכלוסייה. השווינו נתוני גודל פרלמנטים של 53 מדינות בשתי נקודות זמן, בשנת 1969 וכיום¹. סינון ההשוואה ל-25 המדינות הדמוקרטיות המופיעות במחקר מעלה תמונה מעניינת: חמש מדינות (20% מכלל הקבוצה) קפאו על שמריהן ולא שינו את גודל בית המחוקקים מאז, בעוד שיתר ה-20 (80%) ביצעו התאמות נדרשות. מתוך אלה, ארבע הקטינו את הפרלמנט שלהן ו-16 בחרו להגדילו בהתאם למגמת הגידול באוכלוסייה.

נתונים אלו מלמדים על החשיבות שבהתאמה של גודל הפרלמנט לצרכי המדינה: ככל שהמדינה גדלה אך בית המחוקקים אינו גדל, "יחס הייצוג" – המתאר את היחס בין האוכלוסייה למספר חברי בית המחוקקים – גדל. כפועל יוצא, יכולת הייצוג נפגעת, שכן כל חבר פרלמנט נדרש לייצג חלק גדול יותר באוכלוסייה. להשלמת התמונה: במדינות שאך נוסדו

תרשים 1: שינוי בגודל פרלמנטים בקרב דמוקרטיות



תרשים 1 מראה את היחס בין מספר חברי הפרלמנט במדינות דמוקרטיות בשנת 1969 (בתכלת) למספר חברי הפרלמנט כיום (בכחול)

1 ביחס לשנה זו קיים מאגר נתונים מדויק אשר עבר אימות מדעי, במאמר משנת 1976 של הכלכלן ג'וזף סטיגלר: George J. Stigler, The Sizes of Legislatures, 5 J. LEGAL STUD. 17 (1976).

הפרלמנטים הבינלאומי, אשר מאגד 193 מדינות. לנתונים אלה הוספנו את גודל האוכלוסייה על בסיס מאגר פומבי של ה-CIA, את התל"ג לנפש על בסיס נתוני הבנק העולמי, ואת הדירוג הדמוקרטי של כל המדינות על בסיס נתוני House of Freedom. בנוגע לישראל, דייקנו את המידע על בסיס נתונים רשמיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. את ההשוואה לנתוני 1969 ביססנו על מאגר מידע פומבי של הכלכלן ג'וזף סטיגלר שהוזכר, הלקוח ממאמר שפורסם בשנת 1976.

בסיס ההשוואה המרכזי שלנו הוא "יחס הייצוג" – היקף האוכלוסייה עבור כל חבר או חברת פרלמנט. ככל שיחס הייצוג גבוה יותר, כך האוכלוסייה פחות מיוצגת, והשאיפה ככלל היא ליחס ייצוג נמוך למדי (עד נקודה מסוימת שבה קיים "ייצוג-יתר").

סקרנו 193 מדינות, ומתוכן המדינה עם יחס הייצוג הטוב ביותר (קרי, הנמוך ביותר אבסולוטי) היא נאורו, לה נציג בבית המחוקקים לכל 519 אזרחים. המדינה עם יחס הייצוג החלש ביותר (קרי, הגבוה ביותר אבסולוטי) היא הודו, עם נציג בבית המחוקקים לכל 2,567,302 אזרחים. הממוצע העולמי עומד על נציג לכל 110,739 אזרחים. החציון, שמשקף טוב

בכנסת אמון גבוה. ממצא מדאיג נוסף קשור בתפקוד חברי הכנסת: רק 22% מהאוכלוסייה הסכימו עם המשפט "בסך הכול, רוב חברי הכנסת עובדים קשה ומבצעים את תפקידם בסדר". כלומר, 78% מהציבור אינם חושבים כך, ועמדה זו כשלעצמה מצריכה מחשבת עומק כיצד ניתן לפתור משבר אמון זה.

הצורך לבחון את גודל הכנסת עולה גם מתוך תפיסה כי על הממשל להשתפר ולטייב את אופן פעולתו באופן קבוע עבור האזרחים, כפי שבא לידי ביטוי בפעילויות ממשל אחרות, כגון הנגשת שירותים, יידוע הציבור או עידוד השתתפות ציבורית. כחלק ממהלך זה של שיפור וטיוב השלטון, על כל זרועותיו, בחינה של התאמת גודל הכנסת לצרכי האוכלוסייה היא מהלך משמעותי. נוסף על כך, מלחמת 7 באוקטובר האיומה חידדה את ההבנה כי יידרשו שינויי עומק במדינת ישראל. כחלק מתהליך הפקת הלקחים, ראוי לקחת גם סוגיה זו בחשבון.

גודל בתי מחוקקים ויחס הייצוג – ממצאים מהעולם

על-מנת למקם את ישראל באופן המיטבי במפה הבינלאומית, בנינו מאגר מידע שהתבסס על נתוני ה-IPU, איגוד

יחס הייצוג הוא נמוך מאוד, ומתאזן לרוב מספר עשרות שנים לאחר ייסוד המדינה. ניתן לראות באופן שיטתי כי מדינות שאוכלוסייתן מונה פחות ממיליון אזרחים נוטות לייצוג-יתר, אך עם השנים והעלייה בהיקף האוכלוסייה, מגמה זו דועכת.

מדינת ישראל בת 75 ועד כה לא נערך מהלך משמעותי לבחינת הנושא והעלאתו לסדר היום. כאמור, יש די והותר סיבות לקיים את הדיון: אוכלוסיית ישראל צמחה פי 11 מאז נוסדה הכנסת וגם הממשלה, שהכנסת אמונה על פיקוחה, גדלה מאוד – הן מבחינת מספר השרים, סגני השרים והמשרדים הממשלתיים והן מבחינת היקף הפעילות.

כך, למשל, בזירת הוועדות, שהיא זירת הפיקוח המקצועית והשיטתית, נוצר מצב אבסורדי בו חברי כנסת חברים בשלוש או ארבע ועדות במקביל, ובמקרים מסוימים אף יותר. מציאות זו אינה מאפשרת להם לפקח על הממשלה באופן יעיל.

לצד זאת, אמון הציבור בכנסת הוא נמוך ביותר, כפי שעולה מממצאי מדד הדמוקרטיה הישראלית, הבוחן בשיטתיות את אמון הציבור במוסדות המדינה מזה כעשרים שנה. במדד לשנת 2022 נמצא כי 14% מהאוכלוסייה בלבד נותנים

תרשים 2: יחס ייצוג בקרב מדינות ה-OECD



תרשים 2 מראה את יחס הייצוג, הבוחן את היחס בין מספר חברי בית המחוקקים לבין היקף האוכלוסייה במדינות ה-OECD

שכך היה גם בישראל בעת הקמתה) ואינו עולה בקנה אחד עם המקובל, בחנו רק מדינות עם אוכלוסייה בהיקף של מיליון ועד מאה מיליון איש. גם השוואה זו מראה כי יחס הייצוג של ישראל הוא גבוה ביחס למקובל במדינות אלו.

ומה ביחס לשינויים על פני הזמן? נתון מעניין נוסף מתמקד בשאלה אילו מדינות שמרו על יחס הייצוג מאז 1969 ואילו ביצעו בו התאמה מסוימת. כפי שהצגנו לעיל, מקרב הדמוקרטיות, רק חמש מדינות קפאו על שמריהן ולא

"מחקר חשוב שנערך בתחום לפני כחמישים שנה הצליח לאתר יחס מתמטי של שורש שלישי (cube root) בין היקף האוכלוסייה למספר חברי הכנסת. בהתאם לנוסחה מספר חברי המחוקקים בישראל צריך לעמוד על 214"

ביצעו את ההתאמה הנדרשת בגודל בית המחוקקים. חשוב להדגיש בהקשר זה: כפי שהספרות המחקרית בתחום מדגישה זאת שוב ושוב, אין יכולת ריאלית להתאים

השוואה זו מלמדת כמה הכנסת היא בית מחוקקים קטן ביחס לעולם: ישראל, מדורגת אחרונה, אחרי בלגיה וצ'כיה, יותר את המצב במרבית מדינות העולם, עומד על נציג לכל 56,793 אזרחים. ישראל נמצאת במקום ה-108 בעולם, עם



עם יחס ייצוג יותר מכפול משבדיה ויוון שבמקומות הראשונים.

בהינתן השוני היסודי בייצוג בין מבנה של בית מחוקקים אחד לבית מחוקקים כפול, בחנו גם את יחס הייצוג בדמוקרטיות שלהן בית מחוקקים אחד, בשונה ממבנה של שני בתי מחוקקים (ביקמרלי). כיוון שבדמוקרטיות קטנות (פחות ממיליון תושבים) יחס הייצוג נמוך מאוד (נזכיר

יחס של נציג לכל 81,683 אזרחים. כמו כן, כפי שניתן לראות מתרשים 2, גם בהשוואה למדינות ה-OECD, ישראל ממוקמת לכאורה באמצע. ואולם, ההשוואה הרלוונטית ביותר היא למדינות דמוקרטיות עם היקף אוכלוסייה דומה - שמונה עד 12 מיליון תושבים. בהשוואה כזו, ניתן לראות כי יחס הייצוג בישראל הוא גבוה מאוד (כלומר: כל חבר כנסת מייצג פלח גדול של האוכלוסייה).



ולא נרשם בהן גידול אוכלוסייה משמעותי. לאור זאת, לא נראה שזו קבוצת השוואה רלוונטית לישראל.

מדוע כדאי להגדיל את הכנסת?

לאחר שהצגנו את הנתונים בעולם, הגיעה העת לשוב ולהביט פנימה, לישראל. אילו טעמים תומכים בהגדלת הכנסת?

• **ייצוג:** בעוד שאוכלוסיית ישראל גדלה פי 11, גודל הכנסת נותר כשהיה. לעומת ישראל, **מרבית המדינות הדמוקרטיות מחזיקות בהבנה היסודית שצרכי המדינה משתנים, ויש צורך לבצע את ההתאמות הנדרשות במערכת הממשל.** ראינו גם כי ביחס לקבוצות השוואה רלוונטיות – דמוקרטיות בינוניות או גדולות עם בית מחוקקים אחד, וכן דמוקרטיות בהיקף אוכלוסייה של שמונה עד 12 מיליון איש – בישראל קיים יחס ייצוג גבוה מאוד. **משמעותו של בית נבחרים קטן ביחס לגודל האוכלוסייה היא ייצוג-חסר של הפלחים השונים באוכלוסייה.**

ישנן קבוצות שאינן זוכות לייצוג או סובלות מייצוג-חסר; הקשר עם הבוחרים נחלש ככל שיחס הייצוג גבוה יותר; קשה יותר למפלגות חדשות להיכנס לבית המחוקקים, שכן יש פחות מקומות; וישנן קבוצות שבאופן מסורתי זוכות לייצוג-חסר

את גודל הפרלמנט לגודל האוכלוסייה, לכן ההתאמה לעולם תהיה חלקית. מחקר חשוב שנערך בתחום לפני כחמישים שנה הצליח לאתר יחס מתמטי של שורש שלישי (cube root) בין היקף האוכלוסייה למספר חברי הכנסת. בהתאם לנוסחה זו, מספר חברי המחוקקים בישראל צריך לעמוד על 214.

בהסתכלות על היחס בין הגידול באוכלוסייה לגידול במספר הנציגים בפרלמנט, יש מדינות ששימרו את היחס (למשל: גרמניה, בריטניה, אוסטרליה, פורטוגל, דרום-קוריאה, פקיסטן, הפיליפינים ואלג'יריה) ומדינות רבות אחרות שצמצמו את היחס. לעומתן, יש קבוצת מדינות שישראל משתייכת אליהן, בהן נוצר פער משמעותי בין הגידול באוכלוסייה לגודל הפרלמנט. בקבוצה זו חברות מדינות דוגמת ונצואלה, פרו, הודו, ניגריה, מדגסקר, מאלי, קניה, טנזניה ואתיופיה. לא בטוח שזו הקבוצה הנכונה להשתייך אליה.

להשלמת התמונה, חשוב לציין כי מאז המשבר הכלכלי של 2008 ישנה מגמה בעולם להקטנת בתי מחוקקים. מגמה זו מתקיימת בעיקר במדינות עם בתי מחוקקים גדולים (עד כ-600 נציגים) שפועלות במודל של בית עליון ותחתון

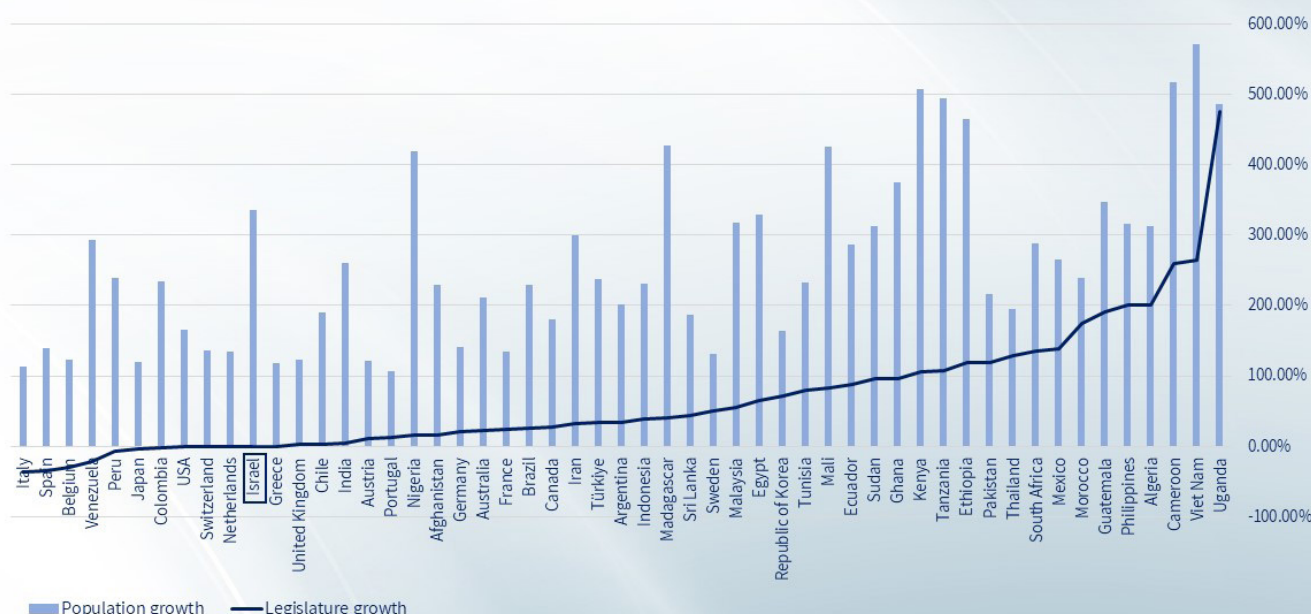
בבתי מחוקקים קטנים – מיעוטים ונשים.

• **הקטנת אי-שוויון כלכלי:** לייצוג טוב יותר וכוללני יותר בבית המחוקקים יש גם השלכות רוחב מעבר להיבט הדמוקרטי העקרוני, בעיקר בתחום של הקטנת אי-שוויון כלכלי. מחקרים קשרו, למשל, בין קיומו של ייצוג לקבוצות רחבות באוכלוסייה לבין שיעורי השלמת לימודים תיכוניים, זכאות לשירותי בריאות והקטנת מספר האסירים בבתי סוהר.

• **שיפור העבודה הפרלמנטרית:** כיום ברור כי קיים צורך פרקטי חזק בהגדלת הכנסת. הקשרים רבים הכרוכים ביכולת התפקוד של הכנסת הם פונקציה של גודלה. בעת כתיבת שורות אלה (דצמבר 2023) ישנם 99 חברי כנסת "אפקטיביים" – קרי, כאלה שאינם מחזיקים בתפקידי שר, סגן-שר או יושב-ראש הכנסת, ויכולים למלא את תפקידם כחברי כנסת מן המניין. כלומר, מלכתחילה הכנסת ה-25 מצויה ביכולת תפקוד של 82.5% בלבד, וזאת בהנחה שהיא מתפקדת באופן אופטימלי.

זירת הוועדות היא הדוגמה המובהקת ביותר. בשל מספר הוועדות הנדרשות אל מול מספר חברי הכנסת, חברי הכנסת חברים בוועדות רבות. מחקר משנת 2018 שערכה ד"ר חן פרידברג מהמכון הישראלי

תרשים 5: עלייה בגודל פרלמנט למול העלייה בגודל האוכלוסייה - 1969 והיום



תרשים 5 מתאר, על-בסיס מאגרי הנתונים שברשותנו לשנת 1969 ולימינו, את היקף הגידול באוכלוסייה באחוזים (בכחול) למול היקף הגידול בבית המחוקקים באותה המדינה (בכתום) בתקופה זו, באחוזים

לדמוקרטיה הראה כי ממוצע החברות בוועדות בקרב חברי כנסת בישראל עומד על שלוש במוצע. עם זאת, ישנם מקרים שבהם מניעים קואליציוניים של שמירת רוב בוועדות מביאים את חברי הקואליציה לכהן בארבע, חמש ואף שש ועדות במקביל. ממוצע זה גבוה דרמטית ביחס לעולם.

הגדלת מספר חברי הכנסת במשך עשויה להקטין את ממוצע הוועדות בהם חברים, ובכך לאפשר לחברי הכנסת להשתתף יותר, להתכונן יותר, לייצג יותר ולהשפיע יותר.

בהקשר הפונקציונלי, חשוב להדגיש במיוחד את התפקיד הפיקוחי של הכנסת. במחקר קודם הראינו כי גורמים הקשורים בארגון הכנסת ובמבנה שלה הם בעלי השפעה קריטית על תפקוד הכנסת כמפקחת אפקטיבית על הממשלה.

• חיזוק הכנסת: למעשה, מהטיעונים שהוצגו עד כה עולה השלכה פוטנציאלית נוספת – **כנסת שעובדת יותר, טוב יותר, תוכל להיות מוסד חזק יותר ועצמאי יותר למול הממשלה.** כיום, אחד המאפיינים היסודיים ביותר של שיטת הממשל הישראלית הוא כוחה העצום של הממשלה. זוהי גם סיבה מרכזית להתערבות שיפוטית ניכרת במרקם החיים הפוליטי. כנסת חזקה

יותר, בהיותה מורכבת מיותר נבחרים, תוכל לייצג את הציבור טוב יותר מהממשלה, אשר במקרים רבים מגבשת רצון משל עצמה אשר נפרד מהרצון של בוחריה (תופעה המוכרת בספרות המחקר כ-Governmental drift), ולדרוש מהממשלה אחריות גבוהה יותר.

בבחינת הטיעונים הקיימים כיום בנושא בישראל, גם אין להתעלם מכך שקיימת כיום הסכמה מקצועית חזקה בקרב חוקרות וחוקרים בישראל כי יש צורך מובהק להגדיל את מספר חברי הכנסת. הסכמה זו חוצה מחנות אידאולוגיים ופוליטיים.

מדוע לא כדאי להגדיל את הכנסת?

הצגנו עד כה טענות בעד הגדלת הכנסת שאין להמעיט בחשיבותם. עם זאת, אל לנו להתעלם מהטיעונים כבדי-המשקל שעומדים למולם.

• יש סוגיות דחופות ובערות יותר הדורשות טיפול: זהו טיעון פרגמטי שנעוץ במציאות הנוכחית – בראש ובראשונה, מלחמת 7 באוקטובר שעודנה נמשכת, על השלכותיה הרבות והקשות על הממשל, הכלכלה והחברה. לצד

המלחמה והשלכותיה, קיימים צורכי ממשל רבים שיש ליתן להם מענה, וזאת קודם לשינוי בסדר גודל "טקטוני" כמו הגדלת הכנסת. חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה, למשל, דורש שינויים בהיקפים צרים הרבה יותר, והוא חשוב לא פחות. יתרה מכך, כיוון שצורכי הכנסת הם פונקציה של הממשלה והאופן שבו היא מתפקדת, ייתכן כי **נכון יותר להתמקד בהקטנת מספר החברים בממשלה חלף הגדלת מספר החברים בכנסת, ובכך לחזק את הכנסת ואת יכולות עבודתה.**

• יש לשפר את ארגון הכנסת וניהולה

קודם להגדלתה: הכנסת אינה יעילה, וקודם להגדלתה יש לערוך בחינה פנימית כיצד לטייב את נהלי העבודה ואת ארגון הכנסת. בין אלה ניתן לציין, למשל, את היקף הימים והשעות שבהם יש פעילות סדירה של הכנסת, הממשק בין הממשלה לכנסת, מספר הוועדות והתאמתן למול משרדי הממשלה. לשם ההמחשה, אם ניקח מפעל ייצור שאינו עובד כראוי ונוסיף עוד עובדים לפני שאנחנו מטייבים את יכולת הייצור ואיכות הייצור – רק נוסיף עוד קושי וחוסר יעילות.

• עלות כלכלית ניכרת: עלות החזקת לשכה פרלמנטרית, על כל הכרוך בה, היא 1.95 מיליון ₪ לשנה (נכון לינואר 2023). הוספת 100 חברי כנסת, למשל, היא הוצאה שנתית של כ-200 מיליון ₪, ואלו רק העלויות הישירות של החזקת לשכה. לאלה יש להוסיף עלויות גדולות אף יותר שנובעות מהגידול בהוצאה הציבורית כתוצאה מהמדיניות שתקודם על-ידי חברי הכנסת הנוספים. התפיסה הקלאסית בתחום הכלכלה הפוליטית גורסת כי בתי מחוקקים גדולים יותר נוטים להיות בזבזניים יותר, משום שמחוקקים מעדיפים את האינטרסים שלהם ושל הבוחרים שלהם, גם על חשבון הקופה הציבורית ורווחת הכלל. כך או כך, יהיה מדובר בתוספת משמעותית להוצאה הציבורית, במיוחד בימים אלה שבהם מדינת ישראל צפויה לקשיים כלכליים בשל השלכותיה של מלחמת 7 באוקטובר. יש להעמיד זאת גם למול החלופה של הקטנת הממשלה, אשר צפויה להקטין את העלויות של ההוצאה הציבורית.



• סנטימנט ציבורי שנוטה להתנגד להגדלת בתי מחוקקים: על-פי סקרי מדד הדמוקרטיה הישראלית מהשנים האחרונות, מידת האמון הציבורי בכנסת נמוכה מאוד, יותר מאי-פעם. רוב הציבור סובר כי חברי הכנסת דואגים לאינטרסים האישיים שלהם ואינם מבצעים את עבודתם באופן מקצועי ויסודי. במצב דברים זה, ייתכן כי מהלך מעין זה יוביל להתנגדות ציבורית. גם בפרספקטיבה השוואתית, מחקרים קודמים כבר מצאו כי הציבור, ברחבי העולם ובעל עמדות פוליטיות שונות, לא רק שאינו תומך בהגדלת בתי מחוקקים – אלא אף נוטה לתמוך בהקטנתם, במקרים רבים מתוך סנטימנט אנטי-אליטיסטי יותר מאשר מחשבה על התפקוד הממשי והתפקידים של הפרלמנט.

מה הלאה?

השאלה "מהו הגודל האופטימלי של בית מחוקקים בהתאמה למדינה נתונה?" נדונה מזה זמן רב. אפלטון במאה הרביעית לפני הספירה, ושנים לאחר מכן אריסטו, עסקו בכך עת עיצבו את הדמוקרטיה האתונאית. בעת המודרנית ניתן לזהות דיון חשוב זה בכתבי

עצם העובדה שביום היווסדה מנתה הכנסת 120 חברים, אינה מחייבת אותנו להיצמד להסדר זה לכל משך חייה של המדינה. ממצאי המחקר ההשוואתי מראים כי בתי מחוקקים בולטים בעולם משתנים בגודלם בהתאם לצרכי האוכלוסייה. המדינה המודרנית, צרכיה המשתנים ותמורות חברתיות, כלכליות, פוליטיות וגאו-פוליטיות מחייבים לבחון את הנושא.

"עצם העובדה שביום היווסדה מנתה הכנסת 120 חברים, אינה מחייבת אותנו להיצמד להסדר זה לכל משך חייה של המדינה"

הצגנו טיעונים לכאן ולכאן. הראינו כי עשוי להיות ערך ניכר בהגדלת הכנסת. למול זאת, הראינו כי ייתכן בהחלט שישנן סוגיות יסוד שיש לטפל בהן קודם להגדלת הכנסת ויש אף טעמים להימנע מכך. הראינו גם כי מבחינה השוואתית, יחס הייצוג בישראל אינו חריג ביחס לעולם, אולם ביחס לקבוצות חשובות של מדינות שישראל משתייכת אליהן מבחינה כלכלית

העולם, מספיק חשיבות וכובד משקל על-מנת להצדיק את המחשבה והדיון בהם.

מוסדות מדינה, ומחוקקים בפרט, ידועים כמוסדות שמרנים, במובן זה של הימנעות משינוי. אולם שמרנות זו מובילה את המדינה פעמים רבות לקפוא על שמריה במקום להתקדם. נכון לגלות בעת הזו את הנכונות לבחון את הנושא בנפש חפצה. ייתכן כי המסקנה תהיה כי אין זה נכון בעת הזו לשנות את גודל הכנסת – ואם כן, תהא זו ראשית הדרך למחשבה מהם ההסדרים האחרים שכן יש לשנות ולטייב.

הדיון על שינויים בגודל הכנסת נובע במידה רבה בשל הקונצנזוס כי הכנסת אינה מצטיינת בתפקידה כמפקחת על הממשלה. גם בדמוקרטיות אחרות, כדוגמת בריטניה וארצות-הברית, שאלו בשנים האחרונות כיצד ניתן ליעל את בית המחוקקים, ורפורמות שונות קודמו במטרה לעשות זאת. חוזקה של דמוקרטיה נובעת גם מיכולתה להתקדם ולהשתפר וגם בהיותה קשובה לשיח ציבורי נוקב. מחשבה יסודית על שינוי מספר החברים בכנסת – שתיעשה בתוך הכנסת ומחוצה לה – יכולה להוות צעד ראשון בכיוון הנכון, תהינה אשר תהיינה תוצאותיה.



קרדיט: לשכת העיתונות הממשלתית, צלם - Kobi Gideon

ודמוקרטית, יחס הייצוג בה גבוה מכפי שראוי שהיה.

אין זה נכון להציע בשלב זה תשובות חד-משמעיות. עם זאת, יש בטיעונים אלה, ובנתונים האמפיריים על המתרחש ברחבי

הפדרליסטים מהשנים 1787-1788, שהיוו כר חשיבה לעיצוב מוסדותיה של ארצות-הברית. גם כיום, כתיבה מחקרית בתחום המשפט, מדע המדינה וכלכלה פוליטית אינה מצליחה לתת תשובה חד-משמעית לשאלה זו.

ד"ר בל יוסף

חוקרת בכירה בתוכנית "כללי המשחק של הדמוקרטיה" במכון תכלית, חוקרת ומרצה בתחומי המשפט הציבורי.

