

# תוכן עניינים

2	מבוא
5	תקציר המלצות הוועדה
7	א. כשלי שיטת הממשל בישראל
8	ב. שיטת הבחירות לכנסת
9	ג. הרכבת הממשלה ופעולתה
11	ד. עבודת הכנסת
12	ה. המפלגות
13	ו. נושאים נוספים
15	דו"ח מסכם: ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל
17	א. כשלי השיטה הקיימת
18	ב. עקרונות בשיקולי הוועדה
20	ג. עיקרי המלצות
21	ד. שיטת הבחירות לכנסת
24	ה. מבנה והרכבת הממשלה
26	ו. עבודת הממשלה והליך התקצוב
27	ז. עבודת הכנסת
28	ח. המפלגות
29	נספחים
31	נספח א: חלוקה מוצעת לאזורי בחירה
31	א. חלוקת האזורים וחלוקת הנציגים בין האזורים בבחירות 2003
32	ב. מפת החלוקה ל-17 אזורי בחירה
43	נספח ב': דוגמא לקביעת מועמדים ברשימה הארצית
44	נספח ג': רשימת משרדי ממשלה מוצעת
45	נספח ד': כתב המינוי של הוועדה
46	נספח ה': רשימת החברים והפעילים בוועדה

## מבוא

בשנים האחרונות גברה ההכרה בציבור, שבמדינת ישראל יש הצטברות מדאיגה של כשלי ממשל מהותיים. שורה של אירועים עוררו ספקות בדבר התאמתו של תהליך קביעת המדיניות ושל קבלת ההחלטות לאתגרים הקיומיים בפניהם עומדת מדינת ישראל, הן בתחום הביטחון ויחסי החוץ, הן בתחום הכלכלה והן בתחום החברה והרווחה. ודאי שחלק מכשלים אלו נטוע במאפייניה של החברה הישראלית: חברה בעלת פיצול רב כאשר חסרה בה הסכמה לגבי עקרונות יסוד ותרבות שלטון. אך יש גם יסוד לקביעה שחלק ניכר מכשלים אלו נובע מסיבות מבניות של השיטה הפוליטית הנוהגת במדינה.

אמנם, במשך שנות קיום המדינה הושמו על סדר היום הציבורי הצעות מגוונות לשינוי שיטת המשטר. הניסיון הרציני ביותר לשינוי מהותי התרחש בתחילת שנות התשעים, כאשר ישראל עברה לבחירה ישירה של ראש הממשלה. היה זה צעד בכיוון של מעבר לשיטה נשיאותית, אך מבלי לוותר על השיטה הפרלמנטארי. הדעה הרווחת היתה שניסיון זה נכשל ולכן הוחזרה בחירת ראש הממשלה על ידי הכנסת, תוך כדי אימוץ מספר שינויים שהיו אמורים לחזק את יכולתה של הממשלה לקבוע מדיניות ולבצע (לשפר את ה"משילות"). שינויים אלו לא הביאו את התוצאה המבוקשת ואי-הנחת משיטת הממשל רק הלכה וגברה.

נשיא המדינה, מר משה קצב נתן ביטוי לצורך בבחינה מעמיקה של מבנה הממשל בישראל עוד בנאומו הראשון בפתחת מושב הכנסת ה-16 מיד לאחר בחירתו והודיע על כוונתו להקים ועדה ממלכתית-ציבורית של מומחים ואנשי ציבור רחבה, שתבחן את מבנה הממשל ותציע, במידה ותמצא לנכון, שינויים מהותיים.

ליוזמה זו הצטרף המרכז להעצמת האזרח שסיפק את התשתית לפעולת הוועדה. האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת תל אביב הסכימו לספק את התשתית האקדמית.

בעקבות זאת הקים נשיא המדינה ועדה בת כשבעים חברים המורכבת מאנשי אקדמיה, אנשי עסקים ואנשי ציבור. (חברי כנסת או שרים מכהנים לא נכללו בוועדה אך הוזמנו להביע את דעתם באוזני הוועדה). הוועדה החלה את פעולתה בספטמבר 2005 ומגישה עתה את המלצותיה בינואר 2007.

### הוועדה חולקה לשמונה ועדות משנה לפי הפירוט הבא:

1. רפורמות במשטר הפרלמנטארי ושיטת הבחירה היחסית בישראל. יו"ר: פרופסור נעמי חזן.
2. הייצוגיות הפוליטית במשטרים נשיאותיים וחצי נשיאותיים. יו"ר: פרופסור גדעון דורון.
3. שיטות בחירה. יו"ר: פרופסור שמעון שטרית.
4. מבנה ותפקוד הממשל בתחום הכלכלי-חברתי. יו"ר: מר יעקוב ליפשיץ.
5. הערכת מצב-המציאות הפוליטית בישראל. יו"ר: פרופסור אריה נאור.
6. דמוקרטיה בצל איום קיומי. יו"ר: פרופסור גבי שפר.
7. קשרי הגומלין בין הרשויות. יו"ר: פרופ' שמעון שיטרית.
8. במהלך דיוני הוועדה הובחן הצורך בבדיקת החיוניות לבחינת מבנה השלטון המקומי ולכן הוקמה ועדת משנה זו כוועדה נוספת על שבע הוועדות המקוריות שלעיל. יו"ר: מר יחזקאל הרמלך.

לאחר שורה ארוכה של דיונים, תוך ניתוח המחקרים האקדמיים בתחום ולימוד התוצאות ולאחר התייעצות עם אנשי ממשל, מומחים מהארץ ומחו"ל ושמיעת חוות דעת של מומחים ממגזרים ומתחומים שונים, הגישו ועדות המשנה את הדו"חות שלהן. דו"חות אלו הובאו לדיון בפני ועדת היגוי שהורכבה מיושבי הראש של ועדות המשנה וחבר נוסף מכל ועדת משנה. ההמלצות הסופיות גובשו על ידי ועדת ההגוי על סמך דו"חות ועדות המשנה. הנושאים השונים הובאו להערות חברי המליאה ולאישורם. הדו"ח הסופי גובש על ידי ועדת ההגוי לאור הדיון במליאת הוועדה.

אני מודה לנשיא המדינה על היוזמה החשובה, למרכז להעצמת האזרח ולצוותו על התמיכה והעזרה לאורך כל הדרך, ובראש וראשונה לחברי הוועדה שלא חסכו זמן, מאמץ, מחשבה ורגש תוך שחשו שהנושא הוא אכן בנפשנו. לעונג היה לי לעבוד עימם (אפילו כאשר חלקנו איש על רעהו הייתה זאת ללא ספק מחלוקת לשם שמים) ואני מודה על שיתוף הפעולה שלהם.

אני תפילה שהשכלנו להוציא מתחת ידינו דבר מתוקן, שגם אם לא יבריא את כל חולייה של מדינת ישראל, יתרום לכך תרומה של ממש.

פרופ' מנחם מגידור

יו"ר הוועדה ונשיא האוניברסיטה העברית בירושלים





# תקציר המלצות הוועדה



## א. כשלי שיטת הממשל בישראל

ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל קיימה סדרה ארוכה של דיונים במסגרת מליאת הוועדה ובשמונה ועדות המשנה.

לדעת הוועדה ניתן לסכם את כשלי שיטת המשטר בישראל בחמישה תחומים עיקריים:

1. **פיצול פוליטי גדול וחוסר יציבות שלטונית.**
2. **כשלון עקרון האחראיות ביחסים בין הנבחר וציבור בוחריו.**
3. **שיקולים לא ענייניים המאפיינים לעיתים את תהליך קבלת החלטות.**
4. **העדר כלי עזר שלטוניים לקבלת החלטות ואי-שימוש בכלים אלו כאשר הם קיימים.**
5. **ליקויים בפיקוח הפרלמנטארי על פעולת הממשלה.**

הוועדה נתנה את דעתה על-כך ששינוי שיטת הממשל דורש מידה רבה של זהירות וכי במשטר דמוקרטי יש צורך לשמור על מידה סבירה של ייצוגיות, אפילו אם הדבר בא במידה מסוימת על חשבון היציבות הפוליטית והמשילות. הדבר נכון במיוחד בישראל בה בולטים שסעים רבים, על בסיס מוצא, דת, דעות ואמונות.

הוועדה דנה ארוכות באפשרות להנהיג בישראל משטר נשיאותי - משטר בו ראש הרשות המבצעת נבחר ישירות על ידי ציבור הבוחרים והוא אחראי כלפיהם. למרות שלא הייתה הסכמה בנוגע לשאלה העקרונית של עדיפות המשטר הנשיאותי על פני המשטר הפרלמנטארי, הייתה הסכמה רחבה בין חברי הוועדה שהנהגת משטר נשיאותי דורשת תנאים מוקדמים של חוקה ותרבות פוליטית שאינם קיימים עדיין בישראל ולפיכך,

הוועדה איננה ממליצה על הנהגת משטר נשיאותי אלא על שיפור תפקוד המשטר הפרלמנטארי, על ידי חיזוק יכולתה של הממשלה לקבוע מדיניות ולבצע וחזוק יכולתה של הכנסת לפקח באופן אפקטיבי על פעולת הממשלה. (הוועדה סבורה שאין סתירה בין שתי שאיפות אלו).

## ב. שיטת הבחירות לכנסת

הוועדה סבורה שיש לשנות את שיטת הבחירות לכנסת לשיטה המעודדת יצירת גושים פוליטיים גדולים יותר ואחריותיות גדולה יותר של הנבחר כלפי בוחריו, כלומר הגדלת המרכיב האישי בתהליך הבחירה. יחד עם זאת הוועדה סבורה שיש לשמור על מידה סבירה של ייצוגיות.

על מנת לאזן ביו שתי דרישות אלו ממליצה הוועדה כדלקמן:

1. **60 חברי כנסת ייבחרו ברשימות ארציות כמקובל היום.**
2. **60 חברי כנסת נוספים ייבחרו ב-17 אזורי בחירה, על בסיס החלוקות הקיימות כיום לנפות ותת-נפות (על פי החלוקה שקיימת במשרד הפנים) כאשר מספר הנציגים לאזור ישתנה לפי מספר הבוחרים באזור (מעשית מדובר על 2-5 נציגים לאזור. ראו בנספח 1 הצעה מפורטת בנוגע לחלוקת אזורי הבחירה).**
3. **כדי לעודד את הלכידות המפלגתית הבוחר יצביע בהצבעה אחת גם לנציגים האזוריים וגם לרשימה הארצית (כלומר הבוחר לא יוכל לפצל את הצבעתו).**
4. **על מנת לתקן במידת מה את הפגיעה בייצוגיות הנובעת מן החלוקה האזורית, יוגדר מנגנון פיצוי להעברת קולות שלא התבטאו בבחירת נציג אזורי של מפלגה מסוימת לחיזוק אותה מפלגה ברשימה הארצית. (ראו תיאור מפורט של המנגנון המוצע בדו"ח המלא).**
5. **לבוחר תינתן אפשרות להשפיע במידת מה על הרכב הרשימה הארצית ו/או הרשימה האזורית על ידי הצבעת העדפה (בדו"ח המלא מופיעה הצעה המפרטת את מנגנון הצבעת העדפה כזו).**
6. **אחוז החסימה יועלה ל-2.5% מן הקולות הכשרים בהצבעה הארצית, או הצלחה בבחירת נציגים אזוריים בשלושה אזורים שונים לפחות.**



## ג. הרכבת הממשלה ופעולתה

ההמלצות להלן מוצגות לחיזוק היציבות הפוליטית וביצור יכולתה של הממשלה לקבוע מדיניות לטווח ארוך.

1. **ראש המפלגה הגדולה ביותר יקבל ראשון את הסיכוי להרכיב ממשלה** (ללא צורך בתהליך התייעצות של נשיא המדינה) **בתנאי שהסיעה שבראשה הוא עומד היא בת 35 חברי כנסת לפחות.** באם אין סיעה בגודל זה, יטיל הנשיא את הרכבת הממשלה, לאחר התייעצות, על מי שנראה שהוא בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להרכיב ממשלה.
2. **ייקבע בחוק יסוד כי מספר חברי הממשלה יהיה בין 18-8 שרים, כל שר עומד בראש משרד.** רשימת המשרדים תקבע בחקיקה.
3. **מספר סגני השרים לא יעלה על חמישה (כולל ממלא מקום, אם נקבע כזה) והמשרדים בהם הם מכהנים יקבעו בחקיקה.**
4. **אישור הממשלה יהיה ברוב של לפחות 61 חברי כנסת.**
5. **החוק יגדיר מספר תפקידי שרים מרכזיים שלפני אישור מינויים, יעברו הליך של הופעה בפני ועדת כנסת מתאימה.** במסגרת הליך זה יציגו המועמדים את תפיסת עולמם וקווים כלליים למדיניות המוצעת במשרד שהם מיועדים לעמוד בראש. לוועדה תהיה סמכות להמליץ על אישורו או אי-אישורו של השר לתפקיד המוצע. (מליאת הכנסת רשאית שלא לקבל המלצה זו).
6. **חוק חבר כנסת חלופי: שרים או סגני שרים (פרט לראש הממשלה וממלא מקומו) לא יכהנו כחברי כנסת.** כאשר מתמנה חבר כנסת לתפקיד שר או סגן שר, תפסק חברותו בכנסת והבא אחריו ברשימה הארצית או האזורית בה נבחר ייכנס לכנסת במקומו. עם הפסקת כהונתו של השר או סגן השר, תתחדש חברותו בכנסת ותסתיים במקביל כהונתו של חבר הכנסת האחרון מאותה הסיעה ומאותה הרשימה שהצטרף לכנסת.
7. **הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית: הצבעת אי-אמון תביא לסיום כהונתה של הממשלה רק אם זכתה ברוב של 61 חברי כנסת והיא לוותה במנוי ממשלה חלופית.** כלומר, נקבע מי הוא ראש הממשלה החדש ומי הם לפחות שבעה משריה. קביעה כזו תביא תוך 14 יום לתחילת כהונתה של הממשלה החלופית.
8. **תוקם במשרד ראש הממשלה מועצה חברתית-כלכלית בנוסף למועצה לביטחון לאומי.** לפני דיון בממשלה בשאלות מדיניות עקרוניות (כפי שיוגדר בחוק) תכין המועצה הרלוונטית נייר עמדה בנושא הדיון המתקיים בממשלה. בפרט יחויב הקבינט הביטחוני לבחון את חוות הדעת של המועצה לביטחון לאומי לפני פתיחה במלחמה או בפעולה צבאית משמעותית.
9. **אגף התקציבים ורשות החברות הממשלתיות יועברו למשרד ראש הממשלה.**
10. **תקציב המדינה ייקבע לתקופה של שנתיים** ומספר פעילויות מרכזיות בתקציב יזכו לתקציב רב שנתי.

11. **מספר סעיפי התקציב ("התקנות") יצומצם במידה ניכרת ותינתן למשרדים גמישות ניהולית בתוך סעיפי התקציב, בכפוף לחובה לדווח על כך לאגף התקציבים.**
12. **כל שר יחויב בדיווח על פעילות משרדו לוועדת כנסת מתאימה מדי שישה חודשים. כולל דיווח כספי מפורט מדי שנה.**
13. הוועדה סבורה שאיכותם המקצועית של המנכ"לים של משרדי הממשלה ושל בעלי תפקידים בכירים דומים קובעת במידה ניכרת את איכות תפקודה של הממשלה. ולכן, למרות שהוועדה ממליצה להשאיר את תפקיד המנכ"ל כתפקיד אמון של השר, היא ממליצה לחזק את תהליך בדיקת כישוריו של המועמד לתפקיד מנכ"ל. בפרט מציעה הוועדה שיו"ר הוועדה הבודקת את כישורי המועמד לתפקיד מנכ"ל יהיה איש ציבור. כמו כן ממליצה הוועדה על יצירת מאגר של עובדי מדינה בכירים שיוצעו לשר כמועמדים לתפקיד המנכ"ל.

## ד. עבודת הכנסת

ההמלצות שלהלן מיועדות לחזק את יכולתה של הכנסת לפקח על פעולת הממשלה, ולערוב טוב יותר ליכולתן של ועדות הכנסת לקיים דיונים מקיפים וענייניים:

1. **מספר ועדות הכנסת יצומצם.** לכל משרד ממשלתי תהיה וועדת כנסת העוסקת בענינו. (כך, הוועדה לענייני חוץ תהא נפרדת מוועדת הביטחון). נראה לוועדה כי ניתן להסתפק בוועדות החופפות את משרדי הממשלה, בנוסף לוועדת הכנסת וועדת ביקורת המדינה. נושאים פרטניים יותר ידונו במסגרת ועדות משנה.
2. **כל אחת מוועדות כנסת תמנה בין 10-12 חברים.**
3. **חבר כנסת יהיה חבר בשתי ועדות לכל היותר** ואם הוא משמש כיו"ר ועדה הוא יכהן רק בוועדה שהוא עומד בראשה.
4. **צוות היועצים המקצועיים העומד לרשות כל אחת מוועדות הכנסת יוגדל לשלושה יועצים לפחות.**
5. **יחזק במידה ניכרת המרכז למחקר ומידע של הכנסת.**

## ה. המפלגות

הוועדה סבורה שהמפלגות הן מכשיר חיוני במשטר דמוקרטי ומן הראוי לעודד את פעילותן, לא רק בזמן מערכת בחירות.

הוועדה התלבטה האם רצוי להתערב בהליכים הפנימיים של המפלגות על ידי חקיקה מתאימה אבל הגיעה למסקנה שלאור העובדה שמפלגות הם ארגונים וולונטריים, התערבות כזו חייבת להיות מינימאלית, ולכן לא רצוי לקבוע בחקיקה דרכים מפורטות כיצד על המפלגה לבחור את מועמדיה. מוצע להשאיר זאת לקביעה פנימית של כל מפלגה.

### החקיקה היחידה בה ראתה הוועדה תועלת היא ההמלצה הבאה:

- בחוק המפלגות ייקבע שבכל הליך של בחירות פנימיות במפלגה, הן למוסדותיהן והן לבחירת מועמדיה לתפקידים השונים, יוכלו להשתתף בבחירות רק מי שהיו רשומים כחברי מפלגה ושילמו את דמי החבר שנקבעו במשך שמונה עשר חודשים לפחות לפני מועד הבחירות הפנימיות. כלל זה לא יחול על מפלגה חדשה.

### יש לתקן את חוק מימון המפלגות כך שיקטן התמריץ לפיצול מפלגתי:

- בחוק מימון המפלגות תבוטל ההבחנה בין סיעה לבין מפלגה. כלומר לצורך מימון מפלגות תיחשב כל סיעה כמורכבת ממפלגה אחת בלבד.
- במקרה של פיצול סיעה או הצטרפות חלק מהסיעה לסיעה אחרת, תקבע וועדת הכנסת מי היא הסיעה המייצגת את התנועה המקורית. שני הפלגים יקבלו ביחד את מימון המפלגות לו הייתה זכאית הסיעה המקורית. הפלג שאינו הסיעה המקורית יקבל רק מחצית מחלקו היחסי לפי גודלו והשאר יישאר בידי הסיעה המקורית. במידה ולסיעה לפני הפילוג היו חובות כתוצאה מחוק מימון המפלגות תחויב הסיעה החדשה (או הסיעה אליה הצטרפה) בחלק היחסי של החובות של הסיעה המקורית.

## 1. נושאים נוספים

על סדר היום של הוועדה עמדו גם הנושאים החשובים הבאים לגביהם ממליצה הוועדה על דיון נוסף:

1. **יחסי הרשות המחוקקת והרשות השופטת.** בנושא זה עסקה וועדת משנה בראשות פרופ' שמעון שטרית. אולם מקוצר זמן ובשל גודש העבודה, לא הספיקה ועדת ההיגוי לעסוק בנושא. לפיכך משאירה הוועדה נושא זה לעיון נוסף על ידי הוועדה (במידה ותמשיך בפעילותה) או על ידי גוף מתאים אחר.

2. **השלטון המקומי.** גם נושא חשוב זה נדחה לדיון מאוחר יותר. ועדת משנה מיוחדת לעניין זה בראשות מר יחזקאל הרמלך עוסקת כעת בנושא.



# דו"ח מסכם

ועדת נשיא המדינה לבחינת

מבנה הממשל בישראל





## א. כשלי השיטה הקיימת

הוועדה הגדירה, על בסיס דו"ח ועדות המשנה, את הבעיות העיקריות הקיימות לדעתה בשיטה הנוכחית, על מנת שתוכל לבחון לאורך את התאמת השינויים המוצעים לבעיות המרכזיות. לדעת הוועדה הכשלים בשיטה הקיימת נטועים בבעיות העיקריות הבאות:

1. **חוסר יציבות שלטונית ופיצול פוליטי גדול.** ב-58 שנות קיום המדינה כיהנו בה 31 ממשלות, כלומר ממוצע של פחות משנתיים לממשלה. הבעיה הייתה חמורה פחות בחלק הראשון של התקופה, משום שהייתה בין הממשלות השונות מידה רבה של המשכיות מפלגתית ואישית. אולם זו הוחמרה בעשור האחרון בשל חילופים מהירים של שרים בנוסף לחילופי הממשלות. כך לדוגמה בעשור האחרון (מתחילת כהונת ממשלת בנימין נתניהו ב-1996) כיהנו בישראל ארבעה ראשי ממשלה, שישה שרי ביטחון, עשרה שרי אוצר, שישה שרי חינוך ואחד עשר שרי תשתיות.
- חוסר יציבות זה מונע גיבוש מדיניות עקבית ומביא לעיתים את הממשלה להעדפת שיקולים פוליטיים קצרי טווח על פני עדיפויות לאומיות לטווח הבינוני והארוך. חוסר היציבות נובע בין היתר מפיצול מפלגתי רב ומשחיקה משמעותית בכוחן של המפלגות לפעול כגוף המסוגל לקבל החלטות באופן יעיל ולאכוף אותן על נציגיהן. ביטוי נוסף של הפיצול המפלגתי הוא גודלה של הממשלה. הממשלה כיום גדולה מידי ומבנה המשרדים וחלוקת התפקידים ביניהם משתנים לפרקים לפי שיקולים קואליציוניים, גורם המפריע לגיבוש ולביצוע מדיניות לטווח ארוך.
2. **כשלון עקרון האחריות (accountability).** התרבות הפוליטית הקיימת בישראל איננה יוצרת קשר ברור בין תפקודו של הנבחר לבין סיכויו להיבחר מחדש. התוצאה היא שמידת האחריות של הנבחר לבחוריו איננה רבה (חבר הכנסת ניבחר על ידי גוף בוחר שהקשר בינו לבין הבוחרים בפועל הוא קטן למדי). במציאות זו, באופן טבעי הנבחר רואה את עצמו כשלוח של הגוף הממנה ולא של ציבור הבוחרים הרחב.
3. **חוסר עניינות ויושרה בתהליך קבלת החלטות.** לעיתים קרובות שיקולי הנבחרים ברשות המחוקקת או המבצעת אינם ענייניים ואף נגועים בשיקולים זרים הגובלים לעיתים אף בשחיתות. תופעה זאת קשורה אף היא בחוסר האחריות, משום ששיטה המבטיחה מידה רבה של אחריות של הנבחר לבחוריו הייתה יוצרת תמריץ כנגד השיקולים הזרים. נגע המינויים הפוליטיים הלא-ראויים הוא דוגמא אחת לשיקולים לא ענייניים בקבלת החלטות.
4. **העדר כלי עזר שלטוניים לקבלת החלטות.** הרשות המבצעת חסרה גופים מקצועיים לניתוח מדיניות ולהכנת הנתונים והמחקר הנדרשים לתהליך קבלת החלטות מסודר. גם כאשר קיימים גופים היכולים לשמש בתפקיד זה (כדוגמת המועצה לביטחון לאומי) מידת השימוש בהם קטנה.
5. **הפיקוח הפרלמנטארי על הרשות המבצעת לקוי במקרים רבים.** הדבר נובע מחוסר כלים מספיקים של הכנסת לפיקוח כזה, ממבנה לקוי של ועדות הכנסת ומצורת עבודתן. מספר הוועדות רב מדי וחברי הכנסת חברים במספר רב של ועדות, מה שאיננו מאפשר רצף בעבודת הוועדה. גם העובדה שחברי כנסת רבים מכהנים כשרים או סגני שרים מקטינה את מספר חברי הכנסת הפעילים בעבודה הפרלמנטארי.

## ב. עקרונות בשיקולי הוועדה

התמודדות עם הבעיות והכשלים של שיטת הממשל היא בנפשה של מדינת ישראל ולכן נדרשת רפורמה יסודית מעמיקה ומקיפה. הוועדה ערה לכך שהבעיות אותן הציגה אינן ניתנות לפיתרון מלא על ידי שינוי במבנה המשטר בלבד וכי חלק ניכר מן הבעיות נוגע לשאלות עמוקות של הרכבה של החברה הישראלית, תולדותיה והתרבות הפוליטית הנהוגה בה (כך למשל, אין ספק כי חלק מן הפתרון מצוי בתחום החינוך). יחד עם זאת הוועדה סבורה ששינויים מבניים נבונים עשויים לסייע למניעת הכשלים ולבניית תרבות פוליטית ואזרחית המתאימה יותר להתמודדות עם האתגרים העומדים בפני מדינת ישראל.

**לאור האמור לעיל, הוועדה סברה שיש להתמקד בעקרונות הייסוד הבאים בעת קבלת ההחלטות:**

1. **שמירה סבירה על עקרון הייצוגיות.** בכל שיטת ממשל דמוקרטית קיים מתח מובנה בין הצורך ביציבות וביעילות לבין הצורך לתת ייצוג לקבוצות ולדעות שונות בחברה. עקרון הייצוגיות חשוב במיוחד בחברה הישראלית המלאה שסעים על בסיס של מוצא, דת, שפה, אמונות ותפישות עולם. שיטת ממשל שתתעלם מן הצורך לתת ייצוג סביר לגוונים השונים הקיימים במדינה סופה ליצור רגשות ניכור ותסכול בסקטורים השונים, שיפגעו במרקם העדין של מרכיבי המדינה. לכן אין זה מקרה ששיטת המשטר הקיימת במדינת ישראל נותנת משקל רב לייצוגיות על חשבון שיקולי יציבות ויעילות.

הוועדה ערה לכך שאין ברירה אלא להטות את הכף, אף אם רק במידה מסוימת. לפיכך, מציעה הוועדה שיטה המעודדת יצירת גושים פוליטיים גדולים יותר על חשבון הייצוג המדויק של כל גוון של אמונה או דעה. יחד עם זאת, עדיין חשוב למצוא איזון נכון שלא ימנע ייצוג ממגזרים חשובים של החברה הישראלית. חלק ניכר מההתלבטויות בדיוני הוועדה נסבו על האיזון הנכון בין שיקולי יציבות, יעילות, משילות ושיקולי ייצוגיות.

2. **זהירות בהצעת רפורמות.** כפי שנאמר לעיל יש צורך ברפורמה יסודית, אך עם זאת שינוי שיטת ממשל אינו ניסוי חסר סיכון ולא תמיד ניתן לנבא בצורה מלאה את תוצאות הלוואי של שינויים מהותיים.

לפיכך ניסתה הוועדה לאזן את הצורך ברפורמה יסודית בשיקולי זהירות. לאור זאת, הוועדה נטתה להימנע מהצעות שהינן שונות בצורה מהותית ממודלים הקיימים בעולם הדמוקרטי. אמנם, המלצות הוועדה אינן העתק של מבנה השלטון במדינה מסוימת, אך המרכיבים העיקריים בהמלצות דומים לאלה הפועלים בהצלחה במדינות דמוקרטיות ברחבי העולם.

3. **משטר פרלמנטארי כנגד משטר נשיאותי.** שאלה מרכזית בה התלבטה הוועדה היא האם להמליץ על החלפת המשטר הפרלמנטארי במשטר נשיאותי - משטר בו ראש הרשות המבצעת נבחר ישירות על ידי ציבור הבוחרים והוא האחראי כלפיו. אמנם הוועדה ביקשה לחפש דרכים לביצור היציבות ולשימור המשכיות, אך, לעומת זאת, במשטר נשיאותי הרחקתו של ראש הרשות המבצעת בתקופת הכהונה יכולה להתבצע רק במקרים נדירים ויוצאי דופן, עובדה

שעלולה להיות לה גם השלכות שליליות. כמובן שיתכנו מבני משטר שהם בין המשטר הנשיאותי לבין הפרלמנטארי (דוגמת המשטר בצרפת).

לאחר דיונים ממושכים הגיעה הוועדה להסכמה שיתכן ויהיה ראוי לבחון את השיטה הנשיאותית בחינה יסודית בעתיד, אך לא מומלץ לאמצה כבר בשלב זה. שיקול מרכזי לכך היה כי אימוץ שיטה נשיאותית מחייב חוקה נוקשה, בעלת מערכת של איזונים ובלמים המבטיחים את הדמוקרטיה. בדרך כלל שיטה זאת יכולה לפעול בתרבות פוליטית המכתיבה כללי התנהגות וסייגים על פעולת הרשות המבצעת. תרבות פוליטית כזו איננה קימת במדינת ישראל. לפיכך ממליצה הוועדה על:

- שמירת המשטר הפרלמנטארי תוך כדי חיזוק יציבותה של הרשות המבצעת ויכולתה לקבוע ולבצע מדיניות.
- חיזוק יכולתה של הרשות המחוקקת לפקח על פעולת הרשות המבצעת.

## ג. עיקרי ההמלצות

ההמלצות המפורטות בפרקים הבאים מציעות רפורמה יסודית המנסה להתמודד עם הכשלים הבסיסיים שהוצגו לעיל תוך כדי התחשבות במאפיינים המיוחדים של החברה הישראלית.

- שיטת הבחירות לנסת.
- מבנה והרכבת הממשלה.
- עבודת הממשלה והליך התקצוב.
- עבודת הכנסת.
- מפלגות.

ועדת המשנה ליחסי רשויות השלטון עסקה בעיקר ביחסי הרשות המחוקקת והרשות השופטת אך מאחר ובדיון בוועדת ההגוי נתגלו חילוקי דעות חריפים ואילוסי הזמן לא אפשרו טיפול יסודי לליבון הנושא. החליטה הוועדה להשאיר נושא זה לעיון נוסף בעתיד על ידי גופים מתאימים. נושא חשוב אחר שדורש טיפול הוא נושא השלטון המקומי.

## ד. שיטת הבחירות לכנסת

### הוועדה בחנה מספר שיטות בחירה לאור העקרונות הבאים:

- הצורך להגדיל את מידת האחראיות של הנבחר לבחוריו.
- הצורך לעודד את היציבות על ידי עידוד יצירת גושים פוליטיים גדולים יותר.
- הצורך לשמור על מידה סבירה של ייצוגיות, במיוחד של קבוצות מיעוט.

על מנת לענות על שני הצרכים הראשונים, הגיעה הוועדה למסקנה שיש לכלול בשיטת הבחירות לכנסת אלמנט אזורי ואישי.

על מנת לענות על הצורך השלישי, מן הראוי לאפשר בחירה של חלק מחברי הכנסת בשיטה ארצית-יחסית. קביעה זו גם עונה על הביקורת המושמעת לגבי בחירות אזוריות שמועמדים שנבחרו באזורים יתקשו לראות את האינטרס הלאומי הכולל (הוועדה אינה מקבלת ביקורת זו אך סבורה שיש צורך להתייחס אליה).

### לאור השיקולים לעיל ממליצה הוועדה כדלקמן:

- 60 חברי כנסת יבחרו בבחירות ארציות יחסיות.
- 60 חברי כנסת יבחרו בבחירות אזוריות.
- כדי לשמור על הלכידות המפלגתית ולמנוע פיצול, הבוחר יוכל להצביע רק עבור מפלגה אחת (פתק אחד): כלומר ההצבעה עבור המועמדים בבחירות האזוריות תשמש גם כהצבעה בעבור הרשימה הארצית אליה הם שייכים.
- מועמד יכול להציג מועמדות הן ברשימה הארצית והן באזור (אחד בלבד). באם ייבחר באזור בחירה, יימחק מן הרשימה הארצית והמועמד הבא אחריו ברשימה הארצית יבוא במקומו.
- תנאי סף להשתתפות בחלוקת המנדטים יהיה לפחות אחד משני התנאים הבאים:
  - (1) השגת 2.5% מכלל הקולות בבחירות הארציות.
  - (2) הצלחת המפלגה בבחירת נציג אזורי בלפחות שלושה אזורים שונים.מפלגה שלא תעמוד בתנאי אחד משני תנאים אלו לא תשתתף בחלוקת המנדטים הן ברשימה הארצית והן באזורים.

בועדת ההיגוי היו חילוקי דעות לגבי הבחירות האזוריות להחליט על אזורים חד-נציגיים, דבר המגדיל את האחריות והקשר הישיר בין הנבחר לבוחריו אך מגדיל במידה ניכרת את הסטייה מן הייצוגיות כנגד קביעת אזורים רב-נציגיים, דבר המקטין את הסטייה מן הייצוגיות ומקל על חלוקת האזורים אך מקטין את הקשר הישיר בין הנבחר לבין בוחריו.

לאחר דיונים ארוכים ממליצה הוועדה לאמץ הצעה המבוססת על **17 אזורים רב-נציגיים**. הסיבה להעדפה זו היא רצון להקטין את הפגיעה בייצוגיות ולקבוע חלוקת אזורים שאיננה שרירותית.

כדי ליצור מידה רבה יותר של אחריות, דבר הדורש התייחסות אישית לנבחר, מציעה הוועדה להוסיף לבחירה הן ברמה האזורית והן ברמה הארצית אלמנט של העדפה אישית של הבוחר. אפשרות העדפה אישית זו יוצרת מעין בחירות מוקדמות ביום הבחירות, שמשותפים בהם הבוחרים בפועל שהצביעו עבור הרשימה (ראה את פרטי ההצעה להלן).

### החלוקה לאזורי בחירה:

1. מדינת ישראל ושטחי יהודה ושומרון יחולקו ל-17 אזורים על בסיס החלוקה לנפות ותת-נפות הנהוגה היום. (ראה את חלוקת האזורים המוצעת בנספח א').
2. לכל איזור בחירה ייקבע לפני כל בחירות מספר הנציגים שיבחרו לכנסת מאותו איזור, לפי מספר הבוחרים בפנקס הבוחרים המתגוררים באזור זה (במקרה של מספר נציגים שהוא שבר יחולקו הנציגים לפי השארית הגדולה יותר).
3. כל מפלגה תציג רשימה ארצית ורשימה אזורית מסודרת של נציגים ממומלצים באותו איזור (מפלגה רשאית להגיש רשימה רק בחלק מן האזורים).
4. הבוחר יצביע עבור המפלגה והצבעתו תחשב כהצבעה בו-זמנית עבור הרשימה הארצית והרשימה האזורית. בנוסף לפתק ההצבעה עבור הרשימה יוכל הבוחר לצרף פתק הכולל את רשימת המועמדים של אותה מפלגה ברשימה הארצית והרשימה האזורית כאשר הוא רשאי לסמן ("להביע העדפה") עד שלושה שמות של מועמדים ברשימה הארצית ושם אחד ברשימה המקומית. (אנו מצפים שמידת השימוש באופציה זאת תהא קטנה למדי, לפחות במערכות הבחירות הראשונות לפי שיטה זו, אך אנו סבורים שברמה העקרונית חשוב לקבוע את העיקרון כי לבוחר תהיה השפעה על הרכב הרשימה שהוא מצביע עבורה. הדבר יכול גם לשמש תחליף לבחירות המוקדמות במפלגות, שסובלות מבעיות מבניות ניכרות).
5. ראש המפלגה יעמוד תמיד בראש הרשימה הארצית לגביו לא תתאפשר הצבעת העדפה. כלומר הוא יחשב כ"משוריין".
6. לאחר הבחירות יקבע בכל איזור מספר הנציגים שקיבלה כל מפלגה באותו איזור, לפי **שיטת דהונט** ("בדר עופר") מבוסס על הקולות הכשרים שקיבלו המפלגות שעמדו באחוז החסימה.
7. לכל איזור יקבע המודד שלו, שהוא מספר הקולות הכשרים באותו איזור מחולק במספר הנציגים באותו איזור. השארית של כל מפלגה באזור הוא מספר הקולות בו זכתה, פחות המודד של האזור המוכפל במספר הנציגים שלה (כך למשל מפלגה שעברה את אחוז החסימה הארצי ולא זכתה באף

נציג, תהיה השארית שלה באזור מספר הקולות שזכתה באזור. אם זכתה בנציג אחד תהיה השארית מספר הקולות שזכתה בהם באזור פחות המודד וכך הלאה).

8. לצורך חישוב מספר הנציגים שמפלגה זכתה בהם ברשימה הארצית יובאו בחשבון המספר הכולל של קולות שזכתה בהם בתוספת מחצית מכל השאריות שלה באזורים השונים. מטרת פיצוי זה היא לתת תיקון חלקי לפגיעה האפשרית בייצוגיות הנובעת מן הבחירות האזוריות. קולות באזור שלא השתתפו בחלוקת הנציגים באזור מועברים לחישוב הארצי במחצית משקלם.

9. מועמדים שייבחרו לכנסת ייקבעו בהתחשב בהעדפות האישיות של הבוחרים כדלקמן.

ברשימה האזורית: המודד האזורי לאותה מפלגה יהיה מספר הקולות הכשרים שהרשימה קיבלה באזור מחולק במספר המנדטים שהיא זכאית להן באותו אזור (ראה דוגמא לחישוב כזה בנספח ב'). הקולות של בוחרים שלא הביעו העדפה אישית יהוו מאגר קולות השייך לרשימה כולה להלן "המאגר הכללי" (ההנחה שבוחרים אלו הסכימו עם סדר הרשימה). לכל אחד מן המועמדים יוגדר מאגר הקולות האישי שלו שהוא הקולות באזור שסימנו עדיפות עבורו. בצעד הראשון יצורפו כל הקולות של המאגר הכללי למועמד המופיע ראשון ברשימה. המועמד הראשון שיכנס יהיה זה שענה יש לו את מספר הקולות הגדול ביותר (במקרה של שיויון יקבע סדר הרשימה). באם הוא היה הראשון ברשימה (שכאמור יוחס לו המאגר הכללי) ומספר הקולות שנתנו לו העדפה אישית היה פחות ממודד אחד יופחת המאגר הכללי בכמות הנדרשת כדי להשלים לו מודד אחד, או במידה שאין במאגר הכללי מספיק קולות יתאפס המאגר הכללי. שארית המאגר הכללי תעבור לבא ברשימה. אם המועמד שם מספר הקולות הרב ביותר איננו זה שמיוחס לו המאגר הכללי יישאר המאגר הכללי באותו גודל, כאשר הוא מיוחס לאותו מועמד. באם המפלגה זכאית לנציג נוסף ייבחר הנציג שלאחר השינוי בייחוס ובגודל המאגר הכללי הוא בעל מספר הקולות הרב ביותר וחוזר חלילה.

10. לאחר שנקבע למפלגה מספר הנציגים הנבחרים מן הרשימה הארצית (לפי הפיצוי המתואר בסעיף 8) ייקבעו נציגים אלו באופן דומה לקביעה באזור בהבדלים הבאים: המודד לאותה מפלגה יהיה מספר הכולל של קולות שקיבלה בכל המדינה (ללא התיקון של סעיף 8) מחולק במספר הנציגים ברשימה הארצית לו היא זכאית. תחילה יבחר ראש הרשימה ("המשורייני") והמאגר הכללי יופחת ממודד אחד. שארית המאגר תועבר לבא אחריו ברשימה ואז יבחר המועמד בעל מספר הקולות הרב ביותר. מכאן והילך התהליך דומה לתהליך לקביעת הנציגים באזור.

## ה. מבנה והרכבת הממשלה

הוועדה סברה שיש לחזק את יציבות הממשלה ואת יכולתה לעצב ולבצע מדיניות. מבנה הממשלה ודרך פעולתה צריכים לאפשר תהליך קבלת החלטות מסודר.

המלצותינו בנושא זה הן כדלקמן:

1. ראש המפלגה הגדולה ביותר יקבל ראשון את הסיכוי להרכיב ממשלה (ללא צורך בתהליך התייעצות של נשיא המדינה) ובתנאי שהסיעה שהוא עומד בראשה היא בת 35 חברי כנסת לפחות. באם אין סיעה עם מספר כזה של חברי כנסת, יטיל הנשיא את הרכבת הממשלה, לאחר התייעצות עם הנשיא, על מי שנראה שהוא בעל הסיכויים הרבים ביותר להרכיב ממשלה.
 

מרכיב הממשלה יקבל לצורך הרכבתה תקופה של 21 ימים ויהיה עליו לקבל את אישור הכנסת לממשלתו בתוך תקופה זו. נשיא המדינה רשאי להעניק לו לפי בקשתו תקופה אחת נוספת של 14 יום.

אם לאחר תום התקופה המוקצבת לו, לא הצליח להקים ממשלה שזכתה באישור הכנסת, יטיל נשיא המדינה את הרכבת הממשלה על מועמד אחר שיקבל לצורך כך תקופה אחת של 21 יום.

לא הצליח המועמד השני להקים ממשלה שזכתה באמון הכנסת, תתפזר הכנסת ותתקיימנה בחירות חדשות תוך 42 יום.
2. אישור הממשלה יהיה ברוב של 61 חברי הכנסת. ראש הממשלה ימנה באותו מעמד את ממלא מקומו.
3. מספר שרי הממשלה ייקבע בחוק יסוד ויכלול בין 8-18 שרים.
4. רשימת משרדי הממשלה תקבע בחוק. כל שר יעמוד בראש משרד. (ראה בנספח ג' הצעת הוועדה למבנה של 11 משרדי ממשלה).
5. מספר סגני השרים והמשרדים בהם הם מכהנים יקבע בחוק יסוד. הצעתנו היא שמספרם הכולל של סגני השרים, ובכללם מחליפי המקום, לא יעלה על 5.
6. ברור לנו שבמשטר פרלמנטארי קואליציוני יקבעו השרים על ידי המפלגות המרכיבות את הממשלה, אך אנו סבורים שדיון ציבורי על מועמדותו של השר יביא ליתר זהירות בבחירת השרים השונים. לפיכך, לפני אישור הממשלה יתבקשו השרים המיועדים לאיגוף המשרדים המרכזיים (ביטחון, אוצר, חינוך, חוץ, כלכלה ועוד) להופיע בפני ועדה של הכנסת ולהציג את תפיסת עולמם לגבי התפקיד. לוועדה תהיה סמכות המלצה לגבי אישור מינויו של השר. הליך דומה יתקיים בכל מקרה של מינוי או החלפת שר לאחר כינון הממשלה.
7. חוק חבר כנסת חלופי: שרים או סגני שרים (פרט לראש הממשלה וממלא מקומו) לא יכהנו כחברי כנסת. כאשר מתמנה חבר כנסת לתפקיד שר או סגן שר, תפסק חברותו בכנסת והבא אחריו ברשימה הארצית או האזורית בה נבחר ייכנס במקומו. עם הפסקת כהונתו של השר או סגן השר, תתחדש חברותו בכנסת ותסתיים במקביל כהונתו של חבר הכנסת האחרון מאותה הרשימה שהצטרף לכנסת.



8. **ממשלה תפסיק לכהן או תהפוך לממשלת מעבר במקרים הבאים:**

- התפטרותו של ראש הממשלה או אי-יכולתו למלא את תפקידו לפי הנוהל הקיים היום. במקרה זה תהווה הממשלה ממשלת מעבר עד להקמת ממשלה חלופית. **באם חלפו שלושה חודשים מן התאריך האחרון בו היה קיים תקציב מדינה מאושר. במקרה זה תתפזר הכנסת ותתקיימנה בחירות חדשות.**
- הצבעת אי-אמון שבאה בעת ועונה אחת עם אישור ממשלה חלופית שכוללת לפחות את ראש הממשלה ושבעה משריו (סעיף זה מהווה חיזוק של הצבעת אי-האמון הקונסטרוקטיבית כלומר לא מספיק להצביע על מועמד חלופי לראשות הממשלה אלא מועמד זה צריך להגיש הצעת ממשלה חלופית). הממשלה החלופית תהא זקוקה לאישור של לפחות 61 חברי כנסת ותחל לכהן תוך 14 יום ממועד אישורה.
- פיזור של הכנסת בגלל סיום כהונתה או פיזור על ידי ראש הממשלה באישור הנשיא, או החלטה ברוב של 61 חברי כנסת על פיזור הכנסת. כמצב היום תמשיך הממשלה לכהן כממשלת מעבר עד לאחר הבחירות והקמת ממשלה חלופית.

## 1. עבודת הממשלה והליך התקצוב

1. **אגף התקציבים ורשות החברות הממשלתיות יועברו למשרד ראש הממשלה.**
2. **תוקם מועצה לענייני חברה וכלכלה,** במקביל למועצה לביטחון לאומי, במשרד ראש הממשלה. ראשי גופים אלו ישמשו כיועצי ראש הממשלה לענייני ביטחון, חברה וכלכלה. ייקבע בחוק שבכל מקרה של דיון בנושא של קביעת מדיניות בממשלה, יוקדם לדיון נייר עמדה שיוכן על ידי המועצה הרלוונטית שיפרט את ההשלכות האפשריות של החלטות המוצעות. במיוחד מדגישה הוועדה את הצורך בחוות דעת, בלתי תלויה במערכת הביטחון, לגבי החלטה על פתיחה במלחמה או פעולה צבאית נרחבת.
3. הוועדה סבורה שאיכותם המקצועית של המנכ"לים של משרדי הממשלה ותפקידים אחרים דומים קובעת במידה ניכרת את איכות תפקוד הממשלה. לכן, למרות שהוועדה ממליצה להשאיר את תפקיד המנכ"ל כתפקיד אמון של השר הממונה, היא ממליצה **לחזק את תהליך בדיקת כישוריו של המועמד לתפקיד מנכ"ל.** בפרט מציעה הוועדה שיו"ר הוועדה הבודקת את כישורי המועמד לתפקיד מנכ"ל יהיה איש ציבור. כמו כן ממליצה הוועדה על יצירת מאגר של עובדי מדינה בכירים שיוצעו לשר כמועמדים לתפקיד המנכ"ל.
4. הוועדה סברה שיש צורך **בשינוי תהליך קביעת תקציב המדינה.** לתקציב שני תפקידים עיקריים: קביעת מדיניות מקרו כלכלית ותוכנית עבודה עבור הממשלה ומשרדיה. הוועדה סברה שלוחות הזמנים של הדיון בתקציב חייבים לאפשר דיון מעמיק. כיום, בשל בגלל קוצר הזמן המוקדש לעיתים כה קרובות לדיון בתקציב, הדבר איננו מאפשר דיון ממצה בתקציב כתוכנית עבודה ולכן **הוועדה ממליצה על מעבר לתקציב דו-שנתי,** כאשר נושאים רבים יכללו בתקציב רב-שנתי (מעין תקציב פיתוח מורחב).
5. **מספר הסעיפים בתקציב ("התקנות") יוקטן במידה ניכרת** כאשר למשרדי הממשלה יינתן חופש פעולה תוך דיווח בתוך הסעיף. נראה לוועדה שראוי שמספר הסעיפים לא יעלה על 1000.
6. **חוק ההסדרים יוגבל** לנושאים הקשורים ישירות לתקציב הנדון.
7. **ייקבע בחוק שכל שר יהיה חייב להגיש דיווח מדי ששה חודשים** לוועדת הכנסת העוסקת בענייני משרדו. אחת לשנה יינתן דיווח כספי על הוצאות המשרד בסעיפים השונים.

## ז. עבודת הכנסת

הוועדה סבורה שיש פגמים רבים בעבודת הכנסת ובפיקוח שלה על פעילות הממשלה. לדעתנו חלק מן הסיבות לכך הוא מספרם הגדול של ועדות הכנסת וגודלן, כך שחבר כנסת חבר בוועדות רבות מידי. לדעת הוועדה גם הסיוע המקצועי לוועדות לוקה בחסר.

### הוועדה סבורה שיש ליעל את עבודת ועדות הכנסת על ידי הצעדים הבאים:

1. **הקטנת מספר הוועדות בכנסת.** הוועדה מציעה שלכל משרד ממשלתי תהיה ועדה העוסקת בענייניו (בפרט אנו ממליצים להפריד את ועדת חוץ וביטחון לשתי ועדות נפרדות: ועדת ביטחון וועדת חוץ). מאחר והוועדה ממליצה להקטין את מספר המשרדים פירוש הדבר גם הקטנת מספר הוועדות.
2. **מספר חברי ועדה לא יעלה על 10-12.**
3. **חבר כנסת יהיה חבר לכל היותר בשתי ועדות.**
4. **ח"כ המכהן כיו"ר ועדה יהיה חבר באותה ועדה בלבד.**
5. **הוועדה ממליצה על הגדלה משמעותית של הצוותים המקצועיים של ועדות הכנסת.** אנו ערים לעלות הכרוכה בכך, אך אנו סבורים שהדבר חיוני לפיקוח יעיל של הכנסת על עבודת הממשלה. היום יש יועץ מקצועי לכל ועדה בהיקף של משרה עד משרה וחצי. צוות של שלושה נראה בעינינו סביר יותר (חלק התוספת יתקזז עם הקטנת מספר הוועדות). בנוסף יש לחזק את מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
6. **מעבר לארבעה ימי עבודה של ועדות הכנסת.** שלושה ימי עבודה המקובלים כיום והמקבילים גם לימי ישיבות מליאת הכנסת, גורמים לישיבות וועדות המתקיימות בלחץ זמן ואינם מאפשרים בירור נושאים לעומק.

## ח. המפלגות

הוועדה סבורה שבמידה רבה נובעים כשלי המשטר מהיחלשותן של המפלגות ומחוסר יכולתן לגבש עמדות שכל נציגיהן יתמכו בהן. אין לנו פתרון פשוט לבעיה זו ואנו סבורים שיש לתת את הדעת לחשיבה נוספת בנושא.

הוועדה דנה באפשרות של קביעת הליכים מחייבים לבחירות פנימיות במפלגות, אך הגיעה למסקנה שלא נכון לקבוע הליכים כאלו בחקיקה.

הנושא היחידי שנראה לוועדה שיש לחוקק הוא:

1. בחוק המפלגות יקבע שבכל הליך של בחירות פנימיות במפלגה, הן למוסדות המפלגה והן לבחירת מועמדי המפלגה לתפקידים השונים, יוכלו להשתתף בבחירות רק חברי מפלגה שהיו רשומים כחברי מפלגה ושילמו את דמי החבר שנקבעו במשך 18 חודשים לפחות לפני מועד הבחירות הפנימיות. כלל זה לא יחול על מפלגה חדשה.

בנוסף סבורה הוועדה שיש לתקן את חוק מימון המפלגות כך שהתמריץ לפיצול מפלגתי יוקטן:

1. בחוק מימון המפלגות תבוטל ההבחנה בין סיעה לבין מפלגה. כלומר לצורך מימון מפלגות תיחשב כל סיעה כמורכבת ממפלגה אחת בלבד.

2. במקרה של פיצול סיעה או הצטרפות חלק מהסיעה לסיעה אחרת, תקבע וועדת הכנסת מיהי הסיעה המייצגת את התנועה המקורית. שני הפלגים יקבלו ביחד את מימון המפלגות שהיה ניתן לסיעה המקורית. הפלג שאינו הסיעה המקורית יקבל רק מחצית מחלקו היחסי לפי גודלו והשאר יישאר בידי הסיעה המקורית. במידה ולסיעה לפני הפילוג יש חובות כתוצאה מחוק מימון המפלגות תחויב הסיעה החדשה (או הסיעה אליה הצטרפה) בחלק היחסי של החובות של הסיעה המקורית.

# נספחים



## נספח א: חלוקה מוצעת לאזורי בחירה

### א. חלוקת האזורים וחלוקת הנציגים בין האזורים בבחירות 2003

(נתונים מתוך פנקס הבוחרים 2003, משרד הפנים וועדת הבחירות המרכזית).

חלוקה למנדטים		בעלי זכות הבחירה		17 אזורים
2003	עודף	מנדטים	2003	
5	1 + 75,258	4	389,930	1. ירושלים
2	1 + 38,540	1	117,208	2. יהודה ושומרון
2	1 + 69,571	1	148,239	3. צפת-כנרת
3	36,089	3	272,102	4. יזרעאל
4	13,870	4	328,542	5. עכו
3	1 + 76,218	2	233,554	6. חיפה
3	1 + 49,933	2	207,269	7. חיפה-כרמל
2	37,168	2	194,504	8. חדרה
3	9,487	3	245,491	9. השרון
5	1 + 72,476	4	387,148	10. פתח תקווה
2	14,067	2	171,403	11. רמלה
4	18,649	4	333,321	12. רחובות
5	1 + 39,503	4	354,175	13. תל אביב
4	21,979	4	336,651	14. דן-צפון
4	5,543	4	320,215	15. דן-דרום
4	3,911	4	318,583	16. אשקלון
5	1 + 45,920	4	360,592	17. באר שבע
<b>60 מנדטים</b>		<b>52</b>	<b>4,720,075</b>	<b>סה"כ</b>

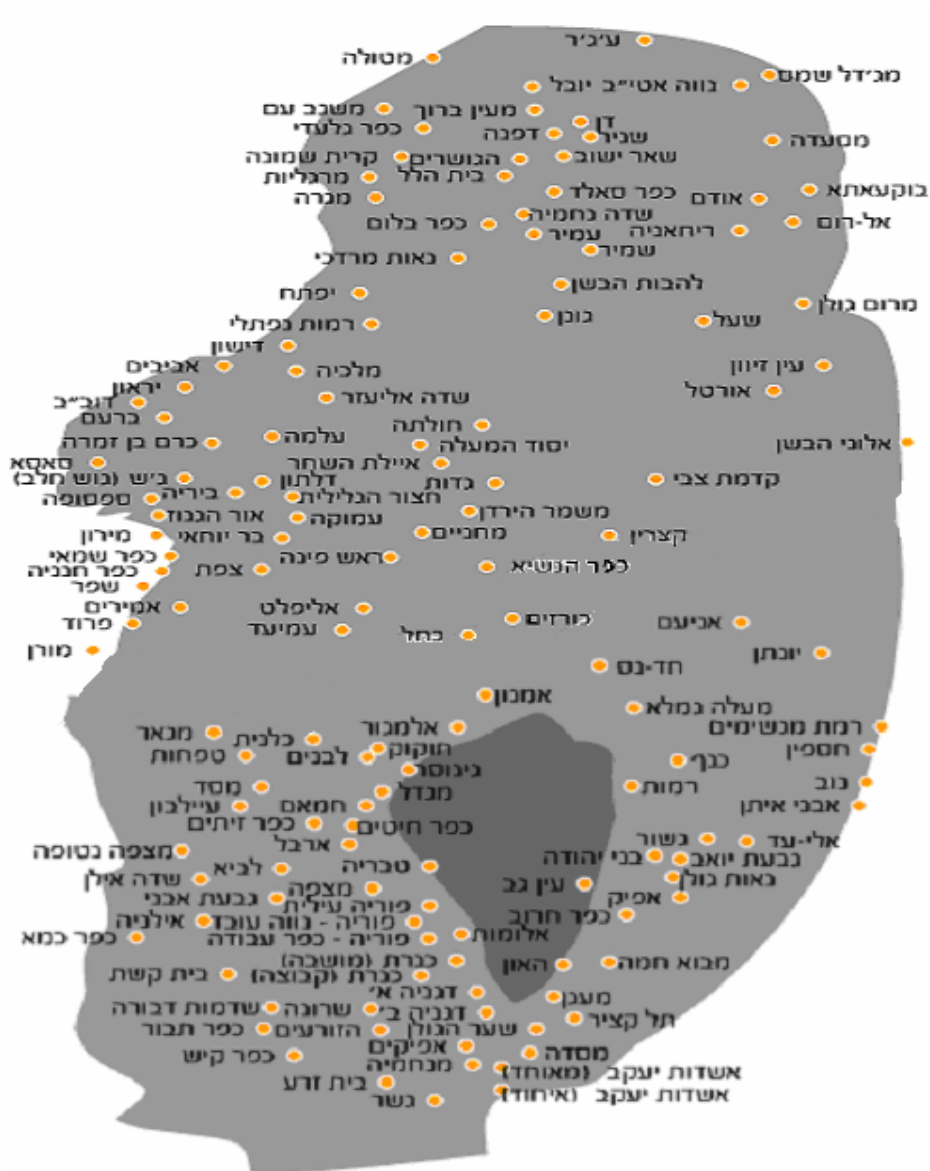
(חלוקת 4,720,075 לפי 60 חברי כנסת מביאה לכך שהמדד לחבר כנסת צריך להיות 78,668 בוחרים).

## ב. מפת החלוקה ל-17 אזורי בחירה



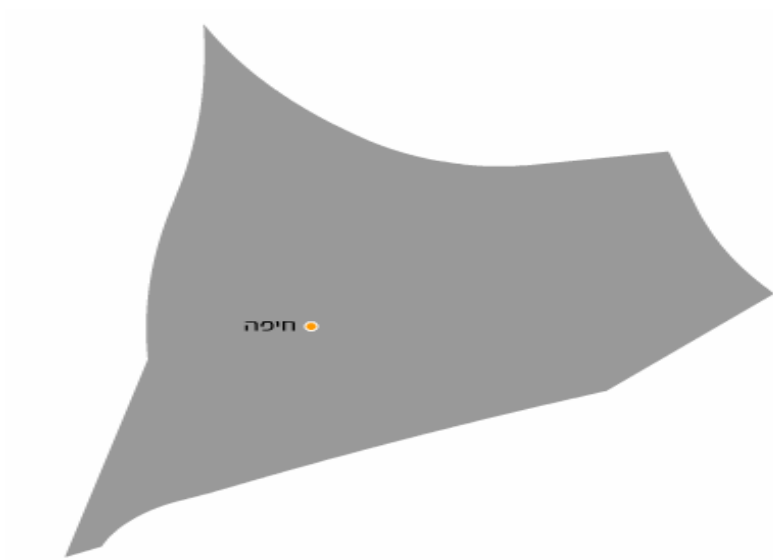


## 1. אזור צפת-כנרת





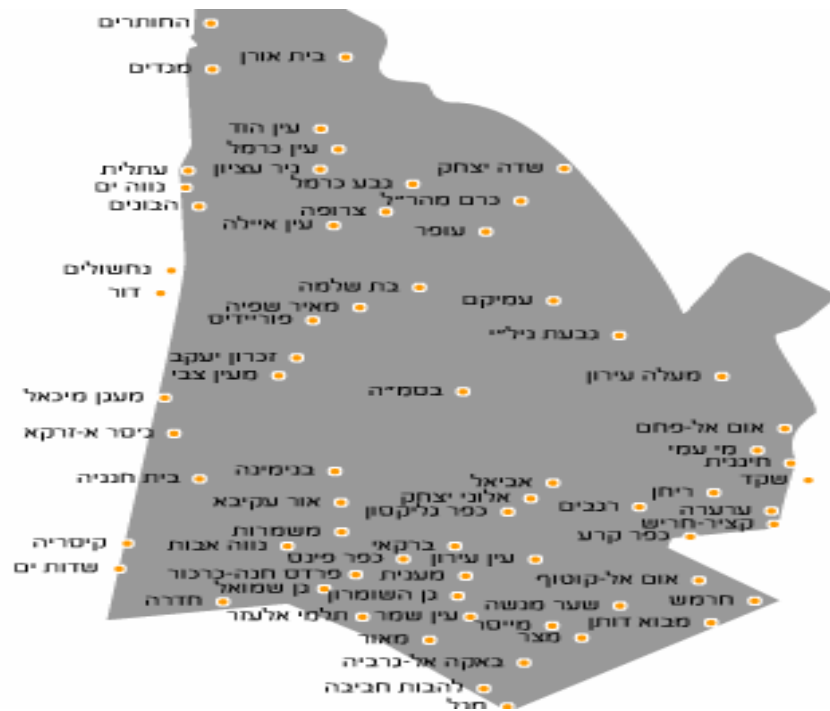
#### 4. אזור חיפה



#### 5. אזור יזרעאל



## 6. אזור חדרה



## 7. אזור השרון



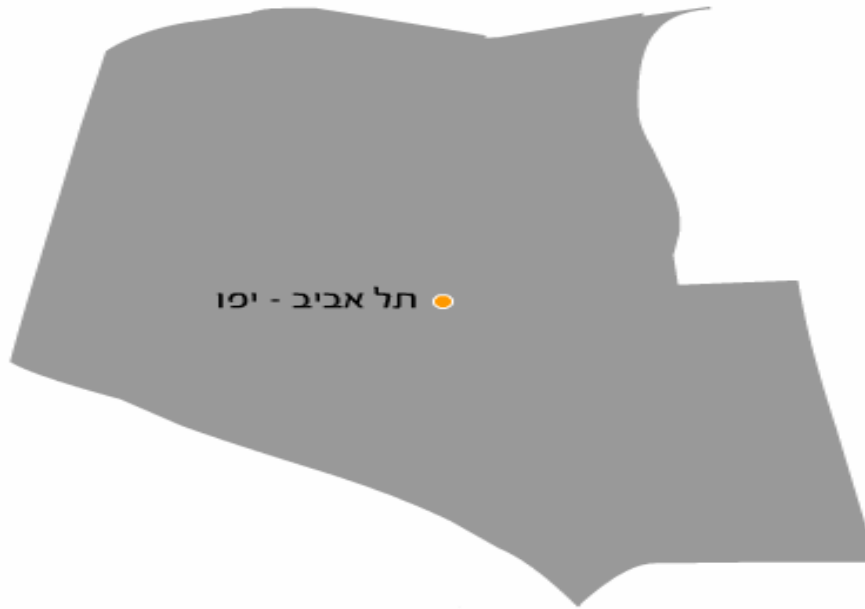
## 8. אזור פתח תקווה



## 9. אזור דן צפון



## 10. אזור תל אביב-יפו



## 11. אזור גן זרום



## 12. אזור אשקלון



## 13. אזור רחובות







## 16. אזור ירושלים



## 17. אזור יהודה ושומרון



### כולל את הישובים:

אבני חפץ, אבנת, אדורה, אורנית, איתמר, אלון מורה, אלון שבות, אלמוג, אלעזר, אלפי מנשה, אלקנה, אספר, אפרתה, ארגמן, **אריאל**, אשכולות, בית אל, בית אריה, בית הערבה, בית חורון, ביתר עילית, בקעות, ברכה, ברקן, בת עין, גבע בנימין, גבעון החדשה, **גבעת זאב**, גיתית, גלגל, גנים, דולב, הר גילה, ורד יריחו, חגי, חומש, חיננית, חלמיש, חמדת, חמרה, חרמש, חשמונאים, טלמון, טנא, ייט"ב, יפית, יצהר, יקיר, כדים, כוכב השחר, כוכב יעקב, כפר אדומים, כפר האורנים, כפר עציון, כפר תפוח, כרמי צור, כרמל, מבוא דותן, מבוא חורון, מגדל עוז, מגדלים, מודיעין עילית, מחולה, מכורה, מעון, **מעלה אדומים**, מעלה אפרים, מעלה לבונה, מעלה מכמש, מעלה עמוס, מעלה שומרון, מצפה יריחו, מצפה שלם, משואה, משכיות, מתתיהו, נגוהות, נווה דניאל, נופים, נוקדים, נחליאל, ניל"י, נירן, נעלה, נעמי, נתיב הגדוד, סוסיה, סלעית, עופרים, עטרת, עלי, עלי זהב, עלמון, עמנואל, ענב, עפרה, עץ, פרים, עתניאל, פדואל, פני חבר, פסגות, פצאל, צופים, **קדומים**, קדר, קליה, **קריית ארבע**, קריית נטפים, **קרני שומרון**, ראש צורים, רבבה, רועי, רותם, ריחן, רימונים, שא-נור, שבי שומרון, שדמות מחולה, שילה, שלומציון, שמעה, שערי תקווה, שקד, תומר, תלם, תקוע.

## נספח ב': זוגמא לקביעת מועמדים ברשימה הארצית

בדוגמא שלנו המפלגה המסוימת זכתה בכל הארץ ב 240,000 קולות, המזכים אותה לארבעה נציגים ברשימה הארצית. מתוך 240,000 המצביעים 100,000 בחרו להצביע הצבעת העדפה ו 140,000 בחרו ברשימה ללא העדפה. הצבעות ההעדפה למועמדים הראשונים ברשימה היו כדלקמן (לפי סדר הרשימה):

מועמד 1: 0 (אין אפשרות להצבעת העדפה לראש הרשימה)

מועמד 2: 10000 קולות העדפה

מועמד 3: 60000 קולות העדפה

מועמד 4: 10000 קולות העדפה

מועמד 5: 93000 קולות העדפה

מועמד 6: 95000 קולות העדפה

המספר הכולל של קולות ההעדפה עולה על מספר המצביעים שסימנו העדפות משום שכזכור כל מצביע יכול לסמן העדפה ל-3 מועמדים.

## בחירת ארבעת הנציגים מתבצעת כדלקמן:

המודד הוא 240,000 מחולק ב 4 כלומר 60,000. תחילה יש במאגר הכללי 140,000 קולות. תחילה נבחר ראש הרשימה והמאגר הכללי מופחת ל  $80,000 = 140,000 - 60,000$  קולות. מאגר זה מיוחס עכשיו למועמד מספר 2. (כלומר לכאורה יש לו 90,000 קולות). המועמד בעל מספר הקולות הרב ביותר עתה הוא מועמד 6 והוא נבחר עתה. המאגר נשאר בגודלו והוא מיוחס עדיין למועמד 2. מועמד זה הוא עתה בעל מספר הקולות הרב ביותר והוא נבחר. על מנת להשלים את קולות ההעדפה שלו למודד אחד יש צורך להפחית את המאגר ב 50,000 קולות והשארית של 30,000 קולות מועברת למועמד 3. אך העברה זו עדיין משאירה את מועמד 3 מתחת למועמד 5 הנבחר עתה. כלומר המועמדים שנבחרו הם 1, 2, 5, 6. ראשון נבחר מספר 1, שני נבחר מספר 6, שלישי נבחר מספר 2 ורביעי נבחר מספר 5.

## נספח ג': רשימת משרדי ממשלה מוצעת

1. משרד ראש הממשלה (שיכלול בין היתר את נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, המועצה לביטחון לאומי והמועצה החברתית כלכלית אותה מוצע להקים).
2. משרד הביטחון.
3. משרד האוצר.
4. משרד החוץ.
5. משרד החינוך (כולל תרבות וספורט).
6. משרד הפנים (כולל ביטחון פנים דתות ואיכות הסביבה).
7. משרד התעסוקה והרווחה (כולל קליטה).
8. משרד הבריאות.
9. משרד המשפטים.
10. משרד הכלכלה (מוצע לאחד את המשרדים העוסקים בענפי המשק השונים למשרד אחד, כלומר משרד האוצר, מסחר, תעשייה, חקלאות, תיירות ותקשורת).
11. משרד לתשתיות לאומיות שיטפל בנושאי אנרגיה, תחבורה, תקשורת ומדע.

## נספח ד': כתב המינוי של הוועדה



### נשיא המדינה

ירושלים, כ"ד, כ"ט סיון תשס"ה  
6 ביולי 2005

### הנדון: בחינת מבנה הממשל בישראל.

שלום רב,

הריני מתכבד למנותך כחבר בוועדה לבחינת מבנה הממשל בישראל, בראשות פרופ' מנחם מגידור, נשיא האוניברסיטה העברית.

הוועדה מתבקשת לבחון את מבנה הממשל בישראל, לדון בחלופות האפשריות לשינוי שיטת הממשל ומידת התאמתן לצרכי המדינה ולמציאות הישראלית מתוך מגמה להגביר את היציבות והיעילות השלטונית ולאפשר התמודדות עם האתגרים הניצבים בפני מדינת ישראל.

הוועדה תפעל בחסות האקדמית של אוניברסיטת תל-אביב, בראשות פרופ' איתמר רבינוביץ.

אני מודה לך על הסכמתך ונכונותך להשתתף בדיוני הועדה.

בכבוד רב,

משה קצב

העתק: פרופ' מנחם מגידור, נשיא האוניברסיטה העברית, ירושלים.  
פרופ' איתמר רבינוביץ, נשיא אוניברסיטת תל-אביב.  
פרופ' דוד מנשרי, ראש החט' לתכניות מיוחדות, אונ' ת"א.

## נספח ה': רשימת החברים והפעילים בוועדה

## יו"ר: פרופ' מנחם מידור

פרופ' ארנון סופר	גב' רות זילברברג	מר מוטי אביסרור
ד"ר אלברטו ספקטורובסקי	פרופ' נעמי חזן	פרופ' יוסף אדרעי
אלוף (מיל.) דוד עברי	ד"ר ראובן חזן	פרופ' ישראל אומן
אלוף (מיל.) מנחם עינן	ד"ר אכרס חסון	מר ניר אטמור
מר יהודה עירוני	פרופ' אילן חת	מר אהרון אילצהיימר
אלוף (מיל.) יעקב עמידרור	גב' מיכל יודין	מר סולימן אלגרנאוי
עו"ד אבינועם ערמוני	מר אלישע ינאי	ד"ר תמר אלמור
ד"ר דניאל פוליסר	מר גד יעקובי	גב' אמאל אלסאנה
גב' מלי פולישוק-בלוך	פרופ' יעל ישי	פרופ' עוזי ארד
גב' מרים פירברג	ד"ר אשר כהן	פרופ' יוסף בודנהיימר
גב' שרה פלד	מר אליעזר (צ'יטה) כהן	פרופ' אלה בלפר
גב' טל פלד	גב' עדינה כץ	פרופ' אבי בן-בסט
פרופ' ארנון צוקרמן	מר דב לאוטמן	גב' הדסה בן-עתו
מר אייל צור	גב' אתי לבני	הרב אליהו בקשי-דורון
פרופ' זאב צחור	מר אורי לוברני	פרופ' שאול בר-לב
אלוף (מיל.) יואש צידון	עו"ד יואל לוי	מר חיים ברביבאי
עו"ד יובל צלנר	פרופ' דני לויתן	גב' רחל ברויטמן
גב' דורה קדישה	מר אורי לופוליאנסקי	פרופ' קלמן ברוסילוב
ד"ר מייקל קוצ'ין	עו"ד אוריאל לין	גב' קלוד ברייטמן
פרופ' שמואל קניאל	מר יובל ליפקין	פרופ' אברהם בריכטה
גב' תחיה קלינגר-אפרון	מר יעקב ליפשיץ	מר בני גאון
מר דוד ראב	פרופ' זוהר לסלו	פרופ' עמנואל גוטמן
ד"ר גדעון רהט	מר גיאמל מג'אדלה	אלוף (מיל.) שלמה גזית
ד"ר מאיר רוזן	גב' מיכל מודעי	פרופ' יצחק גל-נור
ד"ר מעוז רוזנטל	ד"ר אסף מידני	פרופ' יהודה גרדוס
גב' אורית רשפי	ד"ר סוניה מיכאלי	מר אבי גרנות
עו"ד משה שחל	מר אורי מן	גב' יעל גרמן
פרופ' שמעון שטרית	פרופ' משה מני	פרופ' גדעון דורון
מר עדי שטרנברג	מר אהוד מניפז	מר חמי דורון
פרופ' יוסף שיין	פרופ' דוד מנשרי	עו"ד שמואל הולנדר
פרופ' מיכל שמיר	פרופ' אריה נאור	ד"ר מנחם הופנונג
פרופ' עליזה שנהר	מר יצחק נזריאן	מר יחזקאל הר-מלך
עו"ד שמואל שנהר	מר רון נחמן	פרופ' חנה הרצוג
מר מוטי שפירא	מר אברהם נתן	פרופ' גימי ויינבלט
פרופ' גבריאל שפר	מר אהרון נתן	ד"ר אליהו וינוגרד
רו"ח, גב' עליזה שרון	פרופ' זאב סגל	גב' אמל זיאדה

