

מבנה הרשויות בארץ

בסוף המאמר הוספתי קריאה לפעולה (המכוונת למשלוח לחבר הכנסת "שלך") ושאלות משוב, שאתרגם בכל ראש חודש לסטיסטיקה של משאל-עם לא רשמי.

איני משפטן וגם איני מהנדס ניהול. למדתי פעם, שאדם יכול לשלוט ביעילות על שבעה אחרים, פחות או יותר שניים – כלומר, על חמישה עד תשעה גופים או אנשים. בממשלה, לא ממש צריכים מעל תשעה משרדים, שכוללים עד תשעה תתי משרדים מורכבים מתשעה אגפים לכל היותר, וכדומה. נוכחתי שעקרון זה נכון.

פעם לימדונו ששלוש רשויות קובעות: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. אולם מה שהיה נכון לחלוטין לפני 250 שנה, אינו נכון היום. אם פעם אפשר היה לחשוב שרשויות אלה נפרדות, היום החפיפה ביניהן והכפילות מתסכלות כל ניסיון הפרדה מוחלטת. בחיינו הנוכחיים בארץ, אני מונה חמש רשויות:

1. הרשות המחוקקת מציעה, מאשרת וקובעת חוקים, תקנות ונהלים. רשות זו כוללת לא רק חברי כנסת, כי אם גם שרי הממשלה (ובהגדרה הם אינם חברי כנסת), מכוני מחקר, מציעים פרטיים, ארגונים מקצועיים וגם הנהלות מפעלים וארגונים שונים.
2. הרשות המבצעת ממונה על ביצוע החוקים, התקנות והנהלים השונים. היא כוללת את הדרגים הניהוליים המקצועיים, את הפקידות לתפקידיה – כולל היועצים המשפטיים והחשבים, ואת גופי האכיפה השונים¹.
3. הרשות השופטת פועלת רק על סמך החלטות הרשויות המחוקקות ומכוחן, ובמקרה הצורך מטילה עונשים² בגין כל חריגה ומורה לרשות המבצעת ליישם. הרשות השופטת כוללת גם המשתתפים בחבר מושבעים לפרק זמן השתתפותם.
4. הרשות המפרסמת עסוקה בפרסומים השונים ובנסיונות השפעה על הרשויות האחרות. היא כוללת את האקדמיה, את כלי תקשורת השונים, משתתפים ברשתות החברתיות ואפילו רכלנים או פרסומאים. על פי ההלכה היהודית, לשון הרע אסור וקיימת חובה לפרסם את מקורות המידע המופץ³.
5. בדמוקרטיה, הרשות החמישית והמכרעת היא האזרח, גם אם הוא מתעלם מתפקידו. הוא הריבון של מדינתו, למעשה: תפקידו אינו לסבול את ההחלטות, המעשים וההחלטות של הרשויות האחרות; תפקידו הוא הנחיית שאר ארבע הרשויות האחרות ובחירתן. מלבד⁴, נציגי רשות זו לגבי הרשות המבצעת הם מבקר איכות הממשלה ונציב תלונות הציבור; נציגיו ברשות השופטת הם המשטרה, הפרקליטות והסגוריה הציבורית, לפי המקרה; נציגיו ברשות המחוקקת הם חברי הכנסת.

¹ לא רק שוטרים ופקחים, גם השומרים בפתח גן הילדים או בקניון וכדומה, מתפקדים כגופי אכיפה.

² כאשר העונשים קבועים בחוקי הכנסת או בתורת ישראל בלבד. מקרה תקדימי יובהר אמנם בבית המשפט, אך החלטה לגבי תינתן רק אחרי קביעת חוק מתאים – ואם הכנסת לא תידון בעניין תוך שנה, כי אז לבית המשפט לחוקה (כאשר זו תוקם) ינתן חופש להחליט על סמך רוח הדין העברי.

³ כלומר, פרסום בשם בדוי או בעילום שם ("מקורות") מהווה עבירה.

⁴ אני חוזר ומדגיש: כן, גברתי האזרחית, כן אדוני האזרח, עליך מוטלת גם החובה להנחות ברצונותיך את שאר בעלי התפקידים (לגבי הרשות השופטת, אם הדיון הוא פלילי או המנהלי, מדובר ב"כתב הגנה"; אם הוא אזרחי, יכול להיקרא גם "תלונה"). זו מטרת כל מה שכתבתי: להשפיע על הנעשה בראש בתור סתם אזרח פשוט.

מכוח הטבע האנושי, קורה הרבה שרשות מסוימת מנסה לתפוס בכורה על פני הרשויות האחרות בעזרת כלים שונים, לרוב בהתנהגות לעומתית ביריונית⁵. התמדה או הקצנה בלעומתיות תמיד גורמות להתמוטטות החברה ותרבותה - תוך זמן קצר של עשרות שנים בודדות לכל היותר. כמו בכל דבר, איזונים ובקורות מאפשרות קיימות: תפקוד מוצלח ומתואם לאורך זמן לטובת הכלל והפרט גם יחד בהתאם לחזון משותף.

איני מבין למה מגיעים למספר משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות המתקרב למאה! אין אפשרות מעשית לטפל בכמות כזו של מוקדי החלטה וביצוע, והתוצאות ניכרות – זו אינפלציה בעלי תפקידים, חוסר יעילות, כפילויות, היעדר משילות והבטלה לא כל כך סמויה. בעיני מספר משרדי הממשלה קטן ביותר ומבוסס על תפקידים ועל תחומי עיסוקם:

1. משרד ראש הממשלה, הכולל
 - (1) הממונה על גיוס משרתי הציבור
 - (2) סגן שר – ממונה על איכות הממשלה (ביצועי בעלי התפקידים על פי מדדים)
 - (3) סגן שר – מבקר המדינה (ביצוע המדיניות)
 - (4) סגן שר - נציב תלונות הציבור
 - (5) סגן שר המוסד לביטוח לאומי וכל תפקידי העזרה החברתית
 - (6) רה"מ הוא גם יו"ר הועדה למינוי שופטים, דיינים, קאדים וכדומה.
2. משרד העבר בראשות שר-על, הכולל
 - (1) תת משרד הממונה על הכנסות המדינה וגביית המסים
 - (2) תת משרד הפרקליטות
 - (3) תת משרד תחזוקת התשתיות, למעט המים והאנרגיה
 - (4) תת משרד המים והמים המשומשים
 - (5) חברת עמידר וכדומה, לתחזוקת כל המבנים הממשלתיים והדיר הממשלתי
 - (6) וכדומה, בסך הכל לא יותר מתשעה תתי משרד, בראש כל אחד יעמוד סגן שר.
3. משרד העתיד בראשות שר-על, הכולל
 - (1) תת משרד תקציב המדינה, כולל הממונה על שוק ההון ורשמי החברות ושאר איגודים
 - (2) תת משרד האוריינות, כולל המדע ותנועות הנוער
 - (3) תת משרד מדיניות חוץ, כולל תיירות
 - (4) תת משרד פיתוח התשתיות, כולל בינוי מגורים ופיתוח הכפר
 - (5) תת משרד לקליטת העליה
 - (6) וכדומה, בסך הכל לא יותר מתשעה תתי משרד, בראש כל אחד יעמוד סגן שר.
4. משרד העזר בראשות שר-על, הכולל
 - (1) תת משרד הבריאות, כולל מדיניות בריאות מונעת בקהילה וספורט
 - (2) תת משרד הרווחה, כולל התרבות
 - (3) תת משרד התעשייה והמסחר, כולל התעשיות הצבאיות וכולל היצוא
 - (4) בנק ישראל

⁵ מרד, מהפכה, הכיפת חצר, התקוממות, ביצוע פעולות שהוגדרו במובהק בתחום רשות אחרת, סחבת, שביתה, ביצוע לקוי, וכיוצא באלה.

- (5) תת משרד התחבורה, הממונה גם על מדיניות יבוא כלי התחבורה השונים
 - (6) תת משרד התמיכה בשלטון המקומי (לשעבר משרד הפנים)
 - (7) וכדומה, בסך הכל לא יותר מתשעה תתי משרד, בראש כל אחד יעמוד סגן שר.
5. משרד הבטחון בראשות שר-על, הכולל

- (1) תת משרד הגנת חוץ (כולל המוסד), המנחה את הדרגים הצבאיים
- (2) תת משרד הגנת פנים, הכולל משטרה, בתי כלא, השב"כ, ארגוני שמירה ועוד
- (3) תת משרד התודעה
- (4) תת משרד העזרה הדחופה: כבאות, בריאות דחופה, עבודה סוציאלית והתגובות לאסונות לאומיים (שרפות נרחבות, בצורת, שיטפון, רעידת אדמה וכדומה)
- (5) תת משרד האנרגיה
- (6) תת משרד התקשורת
- (7) תת משרד היבוא והמכס
- (8) וכדומה, בסך הכל לא יותר מתשעה תתי משרד, בראש כל אחד יעמוד סגן שר.

הבנת כבר שאיני כל כך שבוי בקיים או בעבר... הבנת גם שאיני רואה בשירות הציבורי "בטחון תעסוקתי", אלא בדיוק ורק זה: שירות למען הציבור וקיימות המדינה וחברתה.

נראה ברור, שהשיטה והארגון הקיימים בארץ "חורקים" מכל מני כיוונים בגלל לחצים שונים ולמעשה בעיקר ביריוניים ופאודליים⁶. אני מציע כאן רצון לחשיבה מחוץ למסגרת המקובלת במטרה לבנות חברה ישראלית מועילה, משוחררת מעול העבר, מעול הגויים השונים ומשיטותיהם הזרות לנו, ומשוחררת עד כמה שניתן מעול הכבוד האישי או הרווחים המדומים של הגורמים השונים. אני מחפש היגיון פנימי ויעילות עד כמה שניתן.

מהות התפקידים השונים

תפקיד ראש הממשלה הוא להטוות מדיניות⁷ לשאר השרים והמשרדים בעזרת מכוני מחקר ועתידנים, ומתוך כך לתקן את התקלות הנגרמות על ידי הממסד (מבקר המדינה) ובתוכו על אגפיו (ממונה על איכות הממשלה), ואצל האזרחים בכללותם (נציב תלונות הציבור). ראש הממשלה נבחר בבחירה אישית של האזרחים. ראש ממשלה אינו יכול להיבחר מתוך מפלגה מגזרית או הפוסלת אוכלוסיות מסוימות; הוא יכול להיבחר רק מתוך מפלגה המקיימת בחירות פנימיות מקדימות.

תפקיד כל שר-על הוא לפרט לחוקים את מדיניות ראש הממשלה, להציע אותם לכנסת לאישור, לדאוג לתפקוד התקין של המשרדים באחריותו, כמו גם לממשקים עם המשרדים והשרים האחרים. שר ממונה על ידי ראש הממשלה והוא ממנה סגני שריו באישור ראש הממשלה.

תפקיד כל סגן-שר הוא לדאוג לתפקוד תקין של המשרד והארגון באחריותו בעזרת פרסום תקנות, ולהציע לכנסת ישראל חקיקת תקנות מתאימות, באישור שר-העל הממונה עליו.

⁶ אומרים "מוקדי כוח" או "מוקדי שלטון"... והם למעשה מבטלים את המשילות הנכונה.

⁷ מתוך כך, ראש הממשלה מקיים משאלי-עם כדי לקבל הסכמת כלל האזרחים לעיקרי מדיניותו.

במידה וראש הממשלה, שר-על או סגן-שר ממונה מתוך שורות חברי הכנסת, חברותם בכנסת מבוטלת ברגע מינויו כדי להבטיח הפרדת רשויות תקינה.

תפקיד שופט הוא לגרום לתפקוד הנכון של החברה על פי החוקים והתקנות שהשרים וסגניהם מציעים והכנסת מאשרת. שופט ממונה לתפקידו על סמך מבחן מתוך משפטים, פעילים או אקדמאים⁸. אחרי שהם עברו בהצלחה את מבחן "צדק", פרקליט מחוזי, פרקליט ראשי, שופט מחוזי או שופט עליון, אב בית דין (רבני, שרעי או כנסיית) מתמנים אחרי שימוע פומבי בפני הועדה למינוי שופטים בראשות ראש הממשלה והכוללת לפחות עשרה חברי כנסת, ממונה על איכות בממשלה ונציב תלונות הציבור. על פי "תקנות ביבי", בעלי תפקידים אלה לא יכולים לשרת מעל עשר שנים בתפקידם וגם אינם רשאים לעבור מתפקיד אחד למשנהו⁹.

תפקיד חבר כנסת הוא לבחון או להציע הצעות חוק ותקנות ולאשרם – או לדחותם. אין חברי הכנסת רשאים לחוקק חוקי יסוד ללא אישורו במשאל-עם. אחרי אישור חוק או תקנה, תפקיד חבר כנסת במסגרת הועדות השונות הוא לפקח על יישום החוקים והתקנות. חבר כנסת יבחר מתוך כלל האזרחים¹⁰ על פי מחוזות בחירה – לא מחוזות גיאוגרפיים¹¹, כי אם כמות אזרחים¹². על פי "תקנות ביבי", חבר כנסת לא יכהן לעולם מעל עשר שנים – רציפות או לא.

תפקיד חבר בבית המושלים הוא לאשרר את כל החוקים התקציביים ולערוך שימוע לבעלי תפקידים הבכירים הממונים, בין טרם מינוים, בין אם בעקבות תלונה נגדם.

תפקיד האזרח הוא לציית לחוקים, לתקנות ולפסקי הדין, לבחור את הנציגו בבחירות השונות ואם ירצה ויהיה מסוגל, אזרח עשוי להתמנות או להיבחר לשרת באחד התפקידים האחרים ולמשרות השונות בשרות הציבורי והכלכלי.

תפקיד התושב הוא לציית. מותר לו לבחור בבחירות המקומיות בלבד ועליו לעבוד רק במגזר הפרטי – לא בציבורי ולא בכלכלי (בנקים, חברות ביטוח וכדומה).

הבהרה חשובה: המבנה החברתי המוצע ישאר בתוקף לכל היותר חמישים שנים – שני דורות בלבד. אחרי חמישים שנה, חובה לבדוק שוב את ההתאמה שלו למציאות החברתית והארגונית שלנו (והלוואי שעד אז יתגלה משיח צדקנו, שידע ויוכל להנהיגנו בצורה לא רק מתאימה, כי אם נכונה).

⁸ הגיע הזמן להנחיל בארץ את מבחן "צדק", שאין פסיכיאטר מתמנה למשרתו בצרפת בלעדיו, או מבחן דומה הבודק את המידות המוסריות של שופטים טרם המינוי או הקידום. מבחנים דומים יעילו גם לפרקליטים בכל הרמות ולקציני משטרה בכירים, שגם להם סמכויות מעין שיפוטיות.

⁹ למשל, פרקליט לא יתמנה לשופט, אלא אם עבד קודם המינוי החדש כסגור במשך חמש שנים לפחות; וכדומה. מטרת "תקנות ביבי" משולשת: מניעת שחיקה, עידוד הפרדת רשויות ומניעת לזות לשון.

¹⁰ בין אם משתייכים למפלגה, בין אם לאו.

¹¹ למרות זאת, כל נבחר חייב לגור במחוז היבחרו בלבד.

¹² כלומר, תת משרד התמיכה בשלטון המקומי יחזיק את רשימת האזרחים והתושבים כמוסבר במסמך "אזרחות". חלוקת מחוזות הבחירה תתחיל מעיר ירושלים, והר בית מקדשנו יהיה תמיד מרכז המחוז הראשון בבחירות הארציות (איני מבין ומקבל את תחילת מניין הקילומטרים בכבישים החל מכיכר הבימה, כאשר הר מקדשנו בדינו). בבחירות מקומיות, גם אזרחים וגם תושבים מסוגלים לבחור; בבחירות ארציות (לראש הממשלה, לכנסת, למשאל-עם), רשאים רק האזרחים.

קריאה לפעולה בנושא מבנה הרשויות:

אם תסכימו לכתוב כאן, אני מבקש מכם לקרוא הצעות מקוריות אחרות למבנה רשויות המדינה, המתאימות לחברה יהודית (קשור לכלל) ודמוקרטית (נוגע לפרט) עדכנית בארץ - נא להימנע בסיסמאות או ממבנים אוטופיים שמצויים בעיקר בעתיד ורוד מדומיין. אחרי מחקר קצר זה, טוב יהיה לנסח מכתב בנדון לחבר כנסת המועדף עליך, בכתב יד, עם פתיח בסגנון:

אני [שמי, בן אבי (משפחה?) ואמי (לבית משפחה:)] מ[שכונתי ביישוב
מגורי], אזרח וריבון בארץ, מבקש ממך כנציגי בכנסת ישראל לפעול
לקביעת עקרונות והגדרות אלה ולהשגת מטרות אלה:
[מסקנותיך האישיות ורצונותיך].

משוב או שאלות למשאל-עם לא רשמי

להלן שאלות ממוקדות בנושא 'מבנה הרשויות' במדינת ישראל של חלומותיך ותקוותיך, ממש לא של אילוצים או של מציאות! (ואפשר להוסיף שאלות בתחתית העמוד). רצוי לענות לפי רצונך לתיקון העתיד, ללא התחשבות בעמדה מפלגתית או דתית, או בהשפעת כלי תקשורת.

נא להעתיק את השאלות, למחוק את התשובות המיותרות ובכך לסמן את תשובתך האישית ולשלוח כקובץ word או excel קטן לכתובת הדוא"ל kirtsonenu@walla.co.il לשם חישוב סטיסטי בראש חודש.

טוב לזכור שמדובר בשאלון לא רשמי, אך במטרה למנוע זיופים על ידי שכפול לא הוגן של תשובות, רצוי להוסיף את שמך ומקום מגוריך בתחתית המשאל.

שאלון משאל-עם 18

18-1	האם נכון למנות חמש רשויות שלטון: המחוקקת, המבצעת, השופטת, המפרסמת ומעל כולן הריבון: האזרח?	כן	לא	דלג
18-2	האם לחייב כל גוף ממלכתי להימנע מכפילויות, שכפולים, 'רפרנטים' ושאר 'יועצים' בעלי זיקה לגופי משילות אחרים?	כן	לא	דלג
18-3	האם לחייב חוק Pareto (בדרל כלל, מוטת שליטה יעילה בין 5 ל-7 גופים/אנשים) בכל מוסד ממלכתי?	כן	לא	דלג

שמי:, אזרח/ית וריבון, גר/ה ביישוב או בשכונה.....