

דברי ברכה

השוק הפיננסי הוא בעל חשיבות יוצאת דופן, שכן הוא משרת את כל הפעילויות בחיינו ואת כל ענפי המשק. בלעדיו גלגלי המשק היו נעצרים תוך ימים ספורים. המערכת הפיננסית המודרנית היא מגוונת מאוד וכוללת קשת רחבה של מתווכים שלכל אחד מהם יש תפקיד חשוב. יחד עם זאת, במערכת הפיננסית קיימים סיכונים רבים, ולכן בכל המדינות הוקמו רשויות שתפקידן להסדיר את הפעילות של המתווכים ולפקח על פעילותם.

סמכויות הרשויות המפקחות נוסחו על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים וקיבלו את התוקף החוקי מהכנסת. על מנת שהאסדרה והפיקוח על יישומה יהיו הוגנים ויעילים, חיוני שבמדינה תתקיים מערכת דמוקרטית המבוססת על שלוש רשויות עצמאיות – הכנסת, הממשלה והרשות השופטת. אולם בישראל רק לממשלה ולרשות השופטת יש עצמאות מלאה. עצמאות כנסת ישראל מוגבלת מאוד, ולמעשה היא נשלטת על ידי הממשלה ובעיקר בידי ראש הממשלה.

כנסת ישראל נעדרת עצמאות כמעט בכל המאפיינים החשובים. חברי הכנסת אומנם נבחרים בבחירות חופשיות ודמוקרטיות. אך הבחירות אינן אישיות, אלא מפלגתיות, וברוב המפלגות המועמדים נבחרים על ידי ראש המפלגה. גם לאחר בחירתם לכנסת עצמאותם מוגבלת, שכן המפלגות הנהיגו משמעת סיעתית המחייבת את חברי הסיעה להצביע על פי החלטת רוב הסיעה כמעט בכל הנושאים העולים לדיון. המשמעת הסיעתית מופעלת גם כדי לקיים את המשמעת הקואליציונית.

המשמעת הסיעתית והמשמעת הקואליציונית נכפות באמצעות מגוון סנקציות על חבר כנסת המפר את המשמעת. גם בפרלמנטים אחרים קיימת משמעת סיעתית, אך בישראל היא דומיננטית יותר משום שהבחירות הן מפלגתיות, ולא אישיות. בין הסנקציות ליישום המשמעת ניתן למנות את: החלפת ח"כ מחברותו בוועדות, מניעת נאומים במליאה לפרק זמן קצוב, מניעת הגשת הצעות לסדר יום, מניעת העלאת הצעות חוק פרטיות ובמקרים קיצוניים הדחה מהסיעה.

בהחלטות על תקציב המדינה עצמאות חברי הכנסת מוגבלת במיוחד. ההצבעה המכרעת על תקציב המדינה מבוצעת כמקשה אחת על התקציב וחוק ההסדרים. אי-אישורם יגרום לנפילת הממשלה – איום משמעותי ביותר. חברי הקואליציה אמורים לתמוך בעמדת הממשלה בכל ההסתייגויות המוגשות על ידי האופוזיציה.

לענייננו, הבעיה חמורה במיוחד בהצבעה על חוק ההסדרים. חוק זה מכיל רפורמות מבניות רבות בכל תחומי חיינו לרבות בשוק הפיננסי. אך חברי הקואליציה אינם יכולים להסתייג מאף אחת מהן ומאף סעיף באחת מהן כי ההצבעה היא על מכלול הרפורמות כגוש אחד יחד עם התקציב.

בשנים האחרונות כוחם של חברי הכנסת השותפים בקואליציה נחלש עוד יותר בעקבות השימוש ההולך וגובר בחוק הנורווגי. על פי חוק זה חבר כנסת שמונה לשר או סגן שר יכול לפרוש מהכנסת ובמקומו ימונה המועמד הבא בתור ברשימת סיעתו. אך כהונתו של הח"כ "הנורווגי" שרירה וקיימת רק כל זמן שחבר הכנסת שאותו הוא החליף ימשיך לכהן בתפקידו

החדש. כלומר, כהונתו של חבר הכנסת "הנורווגי" מצויה באיום מתמיד. אם הוא לא ישמור בקפידה על המשמעת הסייעתית, שר שפינה את מקומו בכנסת למען ח"כ נורווגי עלול לחזור לכנסת ואז יהיה על הח"כ הנורווגי האחרון שמונה במסגרת הסדר זה לפרוש מהכנסת.

התפקיד העיקרי של חברי פרלמנט בעולם הוא לפקח על עבודת הממשלה ורשויותיה. אולם מאחר שאפקטיביות הפיקוח של הכנסת על הממשלה מוגבלת, היא גרמה לחברי הכנסת להתמקד יותר ויותר ביוזמות חקיקה פרטיות. נורמה זו התרחבה לממדים שאין להם אח ורע במדינות אחרות. בעשורים האחרונים (וביתר שאת מאז ראשית שנות האלפיים) אנו עדים לעלייה יוצאת דופן במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת. חזן ופרידברג מציינים כי בעשור שבין 2000 ל-2010 מספר הצעות החוק הפרטיות בישראל הסתכם ב-12,770 בעוד מספרן במדינות ה-OECD נע בין 190 ל-1,670. יתר על כן, רוב הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר "הצהרות חוק". כלומר הצעות שנועדו בעיקר למשוך תשומת לב תקשורתית לפעילות חבר הכנסת המציע. חלק גדול מהן אף אינן מגיעות לדיון. גם אם יש מי שרואה ברכה במבול הצעות החוק הפרטיות, הן מצביעות על הבעיה המרכזית: חברי הכנסת נמנעים מלמלא את תפקידם העיקרי, קרי פיקוח על עבודת הממשלה ורשויותיה, משום שזה ממילא אינו אפקטיבי. מטבע הדברים כשל זה מתייחס גם לרשויות הפיקוח על שוק הכספים וההון.

מכלול המאפיינים של כנסת ישראל שתוארו לעיל מצביע על רשות מחוקקת חלשה שעצמאותה מוגבלת מאוד. כך נותרנו עם שתי רשויות בלבד – הממשלה ומערכת המשפט. בתחילת הכהונה של הממשלה הנוכחית היא הכריזה על רצונה ליצור מהפכה במערכת המשפט שתפגע בעצמאות השופטים ולמעשה תותיר אותנו רק עם רשות עצמאית אחת – הממשלה. כלומר דיקטטורה.

מחקרים חשובים שנערכו בשנים האחרונות על 175 מדינות על פני תקופה של 50 שנים מראים כי לעוצמת הדמוקרטיה יש השפעה חיובית ומובהקת על התוצר לנפש. זמן קצר לאחר הצעת המהפכה המשפטית, ועוד בטרם יושמה, כבר ניכרו השלכותיה השליליות. התוצר לנפש ירד, אך בעיקר היו לה השלכות חמורות על שוקי הכספים וההון. דירוג האשראי של ישראל ירד וכפועל יוצא הריבית למשק התייקרה. השקעות זרות הצטמצמו ועסקים רבים העבירו עשרות מיליארדי ש"ח של פיקדונות במטבע חוץ לחו"ל. כתוצאה מכך שער הדולר בשקלים התייקר. מחירי המניות ירדו בניגוד למגמה שרווחה באותה עת במדינות המפותחות.

למרות נזקי ההצעה, יוזמיה להוטים ליישמה. יש להסיר בהקדם את אי-הוודאות סביב ההפיכה המשטרית, קודם כל משום שהיא תפגע בדמוקרטיה, אך גם בשל השלכותיה הכלכליות. ככל שאי-הוודאות תימשך זמן רב יותר, הנזקים הכלכליים יגדלו והסיכוי לשקמם יפחת. חשוב לגבש פתרון מוסכם על רוב משמעותי של חברי הכנסת בלי לפגוע בעצמאות הרשות השופטת.

**פרופ' אבי בן בסט, פרופסור אמריטוס בחוג לכלכלה של האוניברסיטה העברית בירושלים;
לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומנהל בכיר בבנק ישראל;
כיהן כמנהל אקדמי ראשון במרכז חת לחקר התחרות והרגולציה**