



מיפוי הצעות לשינוי מוסדי במערכי הבלמים והאיזונים במדינת ישראל – 2004-2024

סבב ניתוח ראשון

חוקר: טל אלוביץ'

יוני 2025

תקציר

מחקר מיפוי זה בוחן את השיח הרעיוני וההצעות לשינויים מוסדיים במערכת הבלמים והאיזונים בישראל בין השנים 2004 ל-2024. על רקע התובנה כי שחיקתן של דמוקרטריות בעידן הנוכחי מתבצעת לעיתים קרובות באמצעות שינויים הדרגתיים במוסדות השלטון המובלים על-ידי מנהיגים נבחרים, וכחלק מעבודת מעבדת "בלמים ואיזונים" באוניברסיטת תל-אביב, המחקר נועד למפות את מארג הרעיונות וההצעות לרפורמות שעלו בזירה הציבורית והאקדמית בישראל. באמצעות שילוב של טכניקות איסוף מסורתיות וניתוח טקסט מבוסס בינה מלאכותית (AI) מפוקח, זוהה מאגר משמעותי של הצעות מדיניות ורפורמות. ניתוח המאגר חושף דינמיקה ערה של דיונים רעיוניים, המגיבים לאירועים פוליטיים וחברתיים, ומתמקדים בעיקר בליבת המבנה השלטוני והחוקתי – הכנסת, חוקי היסוד ושיטת הבחירות. ממצא בולט נוסף הוא הדומיננטיות של גופי מחקר מסוימים בעיצוב שיח זה. המחקר מצביע על קונצנזוס רחב יחסית בזירה הרעיונית לגבי האתגרים המרכזיים של הדמוקרטיה הישראלית, ובפרט סוגיות של יציבות שלטונית, הפרדת רשויות ושקיפות. תרומתו העיקרית של מחקר זה היא ביצירת תשתית מידע מקיפה ונגישה באמצעות [אתר אינטרנט ייעודי](#), המאפשרת לראשונה מבט-על שיטתי על "שוק הרעיונות" המוסדיים בישראל. מיפוי זה פותח פתח למחקרי המשך, ומדגיש את החשיבות של הבנת התהליכים הרעיוניים המקדימים שינויים מוסדיים, בין אם לחיזוק הדמוקרטיה ובין אם להחלשתה.

מבוא

בספרם המצוטט "איך דמוקרטיה מתנהלת", מציגים החוקרים סטיבן לביצקי ודניאל זיבלט (Levitsky & Ziblatt) תובנה מרכזית המהדהדת במחקר העכשווי על יציבות משטרים דמוקרטיים: בעידן הנוכחי, שחקתן של דמוקרטיה מתרחשת לעיתים קרובות לא באמצעות הפיכות צבאיות דרמטיות, אלא בתהליך הדרגתי המובל על-ידי מנהיגים נבחרים הפועלים, לפחות למראית עין, במסגרת המערכת החוקתית הקיימת. תהליך זה, שלעיתים מתואר כ"מוות מאלף חתכים" מתבטא בשינויים איטיים, ולעיתים כמעט בלתי נראים במבנה ובתפקוד של מוסדות הבקרה והאיזונים הדמוקרטיים. אסטרטגיות שחיקה אופייניות כוללות את "לכידת השופטים" (capturing the referees) באמצעות השפעה על הליכי מינוי או החלשת עצמאותם, "הדחקת שחקני מפתח" (sideline key players) כגון גופי ביקורת, תקשורת או חברה אזרחית, ולבסוף, "שכתוב כללי המשחק" (rewriting the rules of the game) באופן המקבע יתרונות שלטוניים. (Levitsky & Ziblatt, 2018, pp. 67-75)

שינויים מוסדיים אינם צומחים יש מאין. בין אם מטרתם לפעול לחיזוק מערך הבלמים והאיזונים או החלשתו, השינויים הם תוצר של רעיונות המתפתחים במספר מרחבים, בין המובילים שבהם המרחב הרעיוני-אקדמי. בחקר מדיניות ציבורית, לרעיונות יש עוצמה רבה כאשר הם משפיעים על הנושאים הנכנסים לסדר היום הפוליטי, מניחים הנחות מוצא לדיוני מדיניות ויכולים לעצב את מרחב השיח (דיסקורס) (Béland, 2009; Hall, 1993). פיטר הול (Peter A. Hall), ממניחי היסודות לגישת המחקר המוסדית החדשה במדעי המדינה, הדגיש את כוחן של רעיונות ביצירת פרדיגמות, מסגרות, המגדירות לקובעי המדיניות את הבעיות והפתרונות האפשריים ולגיטימיים (Hall, 1993, pp. 278-279). ויויאן שמידט (Vivien Schmidt), הרחיבה את גישה זו במסגרת תיאוריית ה"מוסדות הדיסקורסיבית" (Discursive Institutionalism), בה היא מדגישה כיצד רעיונות מהווים את לב השיח וכיצד השיח הוא "התהליך האינטראקטיבי של העברת רעיונות" בין שחקנים שונים, המשפיע על עיצוב ותפיסת המוסדות. תהליכים אלה כוללים הן "שיח קואורדינטיבי" בין שחקני מדיניות והן "שיח תקשורתי" המכוון לציבור הרחב, ובמסגרתם מתעצבות ההבנות לגבי בעיות, פתרונות ולגיטימציה (Schmidt, 2008, pp. 303-305).

רעיונות, לפי הגישה המובילה, לא מייצרים שינוי בהכרח עם הופעתם אלא הם הולכים "בתלם הארוך" אם להשאיל מכתביו של מוקי בצר "זוהי הנכונות לבנות דברים בקצב ובטווח של חיים. לא פרצי התלהבות ואתנחתות ארוכות של אפס מעשה, אלא מעשים רצופים, מתוך התחייבות לשנים ארוכות, מתוך אמונה בקשר העמוק שבין האדם ובין סביבתו-מכורתו" (בצר, 2008). כלומר, לא בהכרח עשייה לשם הצלחה מיידית אלא זריעה הפועלת להשפיע על תפיסות ומחשבה של בעלי תפקידים ביחס לסוגיות ליבה (Edler et al., 2022). המסלול שבו רעיונות מבשילים לכדי שינויים מוסדיים בפועל הוא מורכב ורב-שלבי. הוא ניצת, כאמור, בזירה הרעיונית – במחקרי מדיניות, בניירות עמדה של מכוני

מחקר וארגוני חברה אזרחית, בדוחות של ועדות מקצועיות, ואף בהצעות חוק פרטיות המקדמות אג'נדה רעיונית מסוימת. רק לאחר תהליך של דיון, שכנוע, ובניית קואליציות, חלק מהצעות אלו עשוי לזכות לתמיכה פוליטית מספקת ולהפוך למציאות מוסדית.

הבנה מעמיקה של דינמיקת השינוי המוסדי מחייבת, על כן, **מיפוי שיטתי של אותו מארג רעיונות ראשוני** – זיהוי ההצעות השונות, מקורותיהן, הנימוקים העומדים בבסיסן, והיחסים ביניהן. מיפוי זה יכול את כל קשת ההצעות: החל מהצעות המבקשות לשמר את הסטטוס קוו, דרך אלו השואפות לחזק ולשכלל את המוסדות הדמוקרטיים הקיימים, ועד להצעות רדיקליות יותר לשינוי מבני במערכת הבלמים והאיזונים.

מחקר זה מתמקד במיפוי שיטתי של הצעות לשינויים מוסדיים ("רפורמות"), בין אם קטנים ובין אם משמעותיים, שפורסמו בישראל בין השנים 2004 ל-2024. המיפוי מתרכז בהצעות הנוגעות למוסדות המהווים חלק אינטגרלי ממארג הבלמים והאיזונים הישראלי. "שינוי מוסדי" מוגדר בהקשר זה ככל הצעה המשנה את המבנה הפורמלי, היקף הסמכויות, תהליכי הבחירה או המינוי, או את יחסי הגומלין הממוסדים בין רשויות השלטון המרכזיות בישראל – הכנסת, הממשלה, ומערכת המשפט – וכן בין מוסדות ביקורת ופיקוח מרכזיים כדוגמת מוסד נשיא המדינה, מוסד מבקר המדינה, ותפקיד היועץ המשפטי לממשלה. המחקר נערך כחלק מפעילות מעבדת "בלמים ואיזונים" במרכז למחקר יישומי של הסיכונים לדמוקרטיה.

מחקרי מיפוי מציעים תרומה משמעותית להבנת שדות מחקר מורכבים. הם מסייעים בהגדרת גבולותיו של שדה מחקר נתון, באיתור הנושאים המרכזיים הנידונים בו, בתיעוד שיטות המחקר הנפוצות ובזיהוי קהילות המחקר הפעילות. חשוב מכך, הם מצביעים על פערים בידע הקיים ועל כיווני מחקר עתידיים (Petticrew & Roberts, 2006). בתחום הבלמים והאיזונים בישראל, אנו עדים למגוון רחב של פרסומים והצעות המופצים על ידי חוגי אקדמיה, ארגוני חברה אזרחית, ועדות ציבוריות וגופים ממשלתיים. פרסומים אלו, החיוניים להבנת השיח, אינם תמיד מתועדים או מנותחים באופן שיטתי במאגרים אקדמיים מסודרים. מיפוי יסודי של הצעות רפורמה ומדיניות בתחום זה יאפשר, לפיכך, קבלת תמונת מצב מקיפה ועדכנית של השיח התיאורטי והמעשי. הוא ישמש בסיס למחקרי המשך וסייע בהבנת הדינמיקה המוסדית בישראל בצורה אינטגרטיבית ורב-ת-ממדים.

לשם ניתוח המסמכים שנאספו נעשה שימוש במחקר זה בגישה חדשנית המשלבת בינה מלאכותית יוצרת כחלק מהליך איסוף מטא-דאטה והוצאת תוכן מתוך המסמכים לשם שימוש במסמכים כדאטה (Text as Data). בהליך זה כל מסמך עובד בידי הבינה המלאכותית היוצרת בהליך מפוקח ורב-שלבי. תוצאות הניתוח של 96 מסמכים שהם 99 הצעות ומחקרי מדיניות הניבו פירוט של מאות (558) הצעות שונות לתיקונים (מרביתם מוסדיים), פירוט של 27 בעיות שונות שהוצגו במסמכים, 117 חוקרים וחוקרות שונים ונותנים נוספים. נתונים אלה שופכים אור על השדה המחקרי ועשויים לאפשר מיקוד מחקרי והפניית זרקור אל עבר אזורים שנמצאים בתת-מחקר.

על-ידי איסוף שיטתי, סיווג וניתוח של מגוון המסמכים וההצעות המפוזרים במרחבים שונים, עבודת מיפוי זו שואפת לייצר תמונת מצב של היקף הפעילות בתחום הבלמים והאיזונים בישראל. היא תתרום לזיהוי השחקנים המרכזיים הפועלים בזירה זו (חוקרים, מוסדות, ארגונים אזרחיים) והקשרים ביניהם, תאפשר איתור מגמות בהתפתחות הרעיונות וההצעות, ותנגיש לקהילה המחקרית את ריכוז ההצעות לטובת ייעול ושיפור מחקרים עתידיים. ממצאי מחקר זה מונגשים באתר אינטרנט מלווה למסמך זה¹. מסמך זה מציג את הסבב הראשון בביצוע מחקר זה. בכוונת החוקר להשלים ככל האפשר סבבים נוספים בעתיד ולהעמיק את המאגר והניתוח.

מערך המחקר

מחקר מיפוי זה נועד לזהות, לאסוף ולנתח הצעות לשינויים מוסדיים במארג הבלמים והאיזונים בישראל, כפי שפורסמו בין השנים 2004 ל-2024. לשם כך, פותח מערך מחקר רב-שלבי, המשלב טכניקות איסוף מידע מגוונות עם כלי ניתוח טקסט מתקדמים מבוססי בינה מלאכותית יוצרת, תחת פיקוח ותיקוף אנושי מתמשך.

איתור ואיסוף ההצעות

השלב הראשון במחקר כלל תהליך איתור מקיף של הצעות רלוונטיות. ההתמקדות הייתה בהצעות מדיניות ורפורמות שפורסמו באינטרנט והיו זמינות בפורמט דיגיטלי במהלך תקופת המחקר (-2004 2024), תוך השמטת הצעות שהיו קיימות רק בגרסה מודפסת. תהליך החיפוש, שנועד להבטיח כיסוי רחב ככל האפשר, כלל:

1. **חיפוש ראשוני פתוח במנועי חיפוש:** שימוש במנועי החיפוש Google Scholar ו-Google עם מגוון מילות מפתח רלוונטיות (כגון: "הצעת חוקה", "שיטת ממשל", "רפורמות בכנסת", "ביקורת שיפוטית"), שעודכנו דינמית.
2. **סריקה ממוקדת באתרי מוסדות רלוונטיים:** חיפוש ממוקד באתרי אינטרנט של מכוני מחקר, אגודות מקצועיות וארגוני חברה אזרחית בישראל העוסקים בנושאי דמוקרטיה, משפט וממשל (דוגמת המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קהלת, מוסד שמואל נאמן ועוד), תוך מיון כרונולוגי ושימוש במילות מפתח.
3. **שימוש בכלי חיפוש מעמיק מבוססי בינה מלאכותית (Deep Research):** הפעלת כלים כמו Google Deep Search ומנוע החיפוש הסמנטי של OpenAI עם פרמטרים מתקדמים לאיתור מסמכים) בעיקר PDF ו-Word) שלא עלו בחיפושים רגילים.

¹ ניתן לגשת כאן – www.teca.co.il/carrd

4. בדיקה בארכיון האינטרנט (Wayback Machine) איתור גרסאות קודמות של דפי אינטרנט

ופרסומים שאולי נמחקו או שונו.

הליך חיפוש רב-שלבי זה הניב מאגר ראשוני של 99 מסמכים שזוהו כהצעות מדיניות או הצעות לרפורמות פוטנציאליות רלוונטיות.

עיבוד המידע

כל אחד מהמסמכים שנאספו עבר תהליך ניתוח תוכן מורכב באמצעות חיבור למודל הבינה המלאכותית של Google. החיבור נעשה תוך שימוש במודל gemini 1.5 pro בעל יכולת קלט של 2 מיליון טוקנים. תהליך זה נועד לחלץ באופן שיטתי מידע מובנה מהטקסטים, בדגש על זיהוי הצעות ספציפיות, הבעיות שהן מבקשות לפתור, והישויות המרכזיות המוזכרות. בהתאם לעקרונות מתודולוגיים של ניתוח "טקסט כנתונים" וסכמת הניתוח המוצעת על ידי גרימר וסיטוראט (Grimmer & Stewart, 2013).

1. סיווג ראשוני של מבנה המסמך: כל מסמך נותח ראשונית לקביעת מבנהו הכללי (הצעה

בודדת, מספר הצעות, אוסף מאמרים, ספר), מורכבותו ומספר חלקיו העיקריים. סיווג זה הנחה את גישת הניתוח המפורטת יותר.

2. גישות ניתוח דיפרנציאליות: בהתאם לסיווג הראשוני, הופעלה אחת משתי גישות ניתוח:

- **ניתוח מאוחד:** למסמכים פשוטים יחסית או בעלי מוקד אחיד, הופעל פרומפט ניתוח מקיף שחילץ את המידע הרלוונטי מהטקסט כיחידה אחת.
- **ניתוח מבוסס פרקים:** למסמכים מורכבים יותר, זוהו תחילה הפרקים או החלקים המרכזיים, וכל חלק רלוונטי נותח בנפרד. תוצאות ניתוחי המשנה אוחדו לאחר מכן לתמונה כוללת.

3. הנחיית המודל וחילוף מידע מובנה: ההנחיות למודל עוצבו כדי לחלץ מידע ספציפי בפורמט

JSON קבוע. המידע המרכזי שנאסף כלל פרטי זיהוי של המסמך (כותרת, מחבר, מוסד, שנה), הנושא המרכזי, רשימת הבעיות שהמסמך מזהה, ופירוט של ההצעות המרכזיות (כולל תיאור ההצעה, תחום היעד שלה, טיעונים בעד ונגד כפי שהם מופיעים במסמך, והשפעה צפויה). טמפרטורת המודל הוגדרה נמוכות (0.1) כדי להבטיח עקביות גבוהה ולצמצם "יצירתיות" לא רצויה של המודל.

תרשים המדגים את התהליך המתואר לעיל מצורף כנספח למסמך זה.

4. ולידציה ופיקוח אנושי: מתוך הכרה בחשיבות הפיקוח האנושי על פלט של מערכות שולבו

מספר מנגנוני בקרה. בוצעה בדיקה מדגמית של פלט ה-AI על 10 הצעות, ובעקבותיה נערכו חידודים ותיקונים בהנחיות שהנחו את המודל, במטרה לשפר את דיוק ותקיפות התוצאות. כמו כן, מבנה התוצאות שהתקבל נבדק אוטומטית לתקינות.

5. **סיווג נושאי של המסמכים:** כל מסמך עבר סיווג נושאי אוטומטי באמצעות המודל. המודל הונחה לסווג כל מסמך לקטגוריה ראשית ומשנית (אם רלוונטי) מתוך רשימה מוגדרת מראש של 10 קטגוריות נושאיות, ולספק רמת ביטחון בסיווג ונימוק לבחירתו.

עשר הקטגוריות הנושאיות שנקבעו הן: הכנסת (נושאים הקשורים לכנסת כמוסד: סמכויות, ועדות, חקיקה, פיקוח פרלמנטרי), **הממשלה** (נושאים הקשורים לממשלה כמוסד: סמכויות, מבנה, משרדי ממשלה, תאגידים), **מערכת המשפט** (נושאים הקשורים למערכת המשפט: בתי משפט, שופטים, הליכים משפטיים, ביקורת שיפוטית), **יחסי כנסת-ממשלה** (נושאים העוסקים ביחסים בין הכנסת לממשלה: פיקוח, אחריות, הפרדת רשויות, חקיקה), **יחסי ממשלה-משפט** (נושאים העוסקים ביחסים בין הממשלה למערכת המשפט: מינוי שופטים, יועץ משפטי לממשלה), **שלטון מקומי** (נושאים הקשורים לרשויות מקומיות ויחסי שלטון מרכזי-מקומי), **מפלגות ופוליטיקה** (נושאים הקשורים למפלגות פוליטיות, מימון, פעילות מפלגתית), **שיטת הבחירות והממשל** (נושאים הקשורים לבחירות, שיטת ההצבעה, מנדטים, קואליציות), **חוקי יסוד והצעות חוקה** (נושאים חוקתיים: חוקי יסוד, זכויות אדם, חוקה, עקרונות חוקתיים), **שונות** (נושאים רלוונטיים לבלמים ואיזונים שאינם נכללים באופן מובהק בקטגוריות האחרות).

תהליך עיבוד נתונים מורכב זה, המשלב יכולות חישוביות מתקדמות עם בקרה אנושית, אפשר הפיכת טקסטים לא מובנים למאגר נתונים עשיר ומובנה, המאפשר ניתוחים כמותניים ואיכותניים של השיח הרעיוני סביב בלמים ואיזונים בישראל בעשרים השנים האחרונות.

בטרם אעבור להצגת התוצאות חשוב להתייחס למגבלות מערך מחקר זה. ראשית, מעצם היותו מאמץ של חוקר יחיד, תהליכי הסינון, הקיטלוג והוולידציה, על אף שנעשו בשיטתיות, נשענים על שיקול דעתו הפרשני של החוקר. שנית, השימוש בכלי ניתוח מתקדמים מבוססי בינה מלאכותית, הנמצאים בחזית הטכנולוגיה, אכן מאפשר לחוקר יחיד לגשת ולנתח היקפי מידע שלא היו אפשריים קודם לכן. עם זאת, כלים אלו נושאים עימם סיכונים והנחות יסוד בדבר מהימנות המידע המופק מהם. תהליך הפיקוח האנושי והתיקוף המדגמי נועדו לצמצם סיכונים אלו ככל הניתן, אך אינם יכולים לבטלם לחלוטין. לשם הגברת השקיפות ולאפשר ביקורת ובחינה של הממצאים, המחקר מלווה באתר אינטרנט ייעודי. באתר זה מוצג חלק ניכר מהמידע הגולמי שעובד, הנתונים המצרפיים, וכן קישורים למרבית מסמכי המקור שנותחו, ובכך מתאפשר לכל קורא/ת להתרשם באופן בלתי אמצעי ממסמכי המקור עצמם ולבחון את פרשנותם.

תוצאות ניתוח המסמכים

הליך איסוף המידע ועיבודו מאפשר להציג להלן את תוצאות הניתוח של 99 מסמכים שונים שפורסמו ב-96 קבצים שונים (חלק מהפרסומים התפרסמו באותו מקבץ) שנכתבו על-ידי 117 כותבות וכותבים שונים. מרבית המסמכים נכתבו בשיתוף פעולה של מספר חוקרים. שיתופי הפעולה הבולטים בין

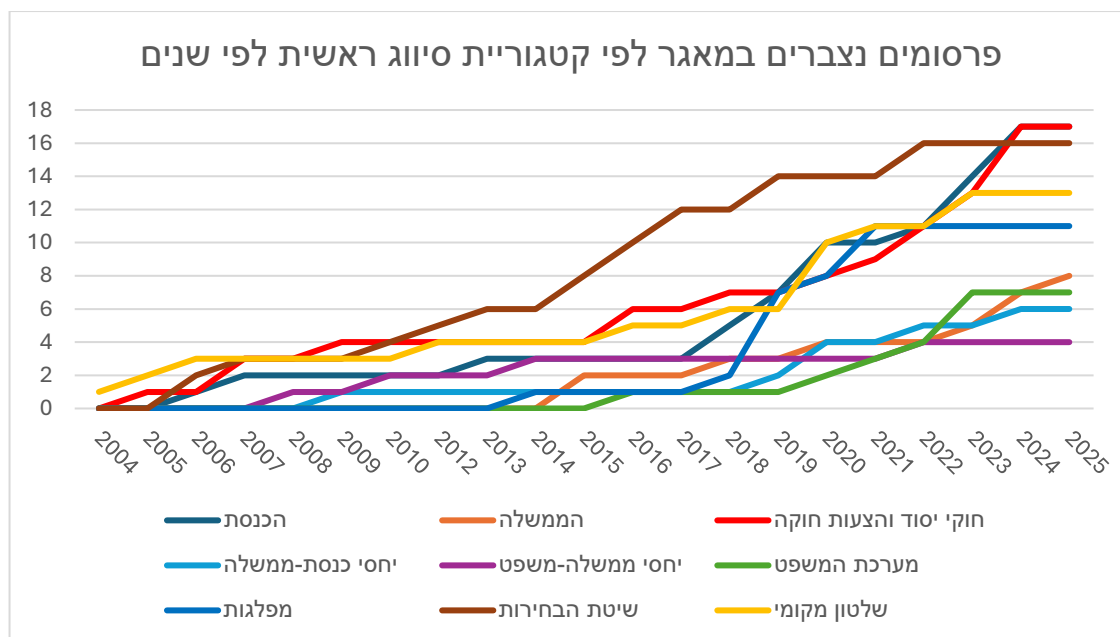
כותבים הינם של גיא לוריא-עמיר פוקס, עופר קינג-גדעון רהט, אביטל פרידמן-חן פרידברג ועופר קניג-דנה בלאנדר. באופן לא מפתיע, כפי ששורחב בהמשך, כולם חקרו גם במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

במבט לפי שנים, כמוצג באיור 1, ניתן לראות צמיחה בתחום הפרסומים שפורסמו בשנה אחת באזור שנת 2018. כמובן שייתכן ולאסוף המבוסס על מסמכים דיגיטליים תהיה הטייה לפרסומים ככל המאוחר אולם יש לשים לב כי כל תקופת המחקר נמצאת במסגרת לוחות הזמנים בהם נעשה שימוש בארכיב דיגיטלי ופרסומים ברשת.



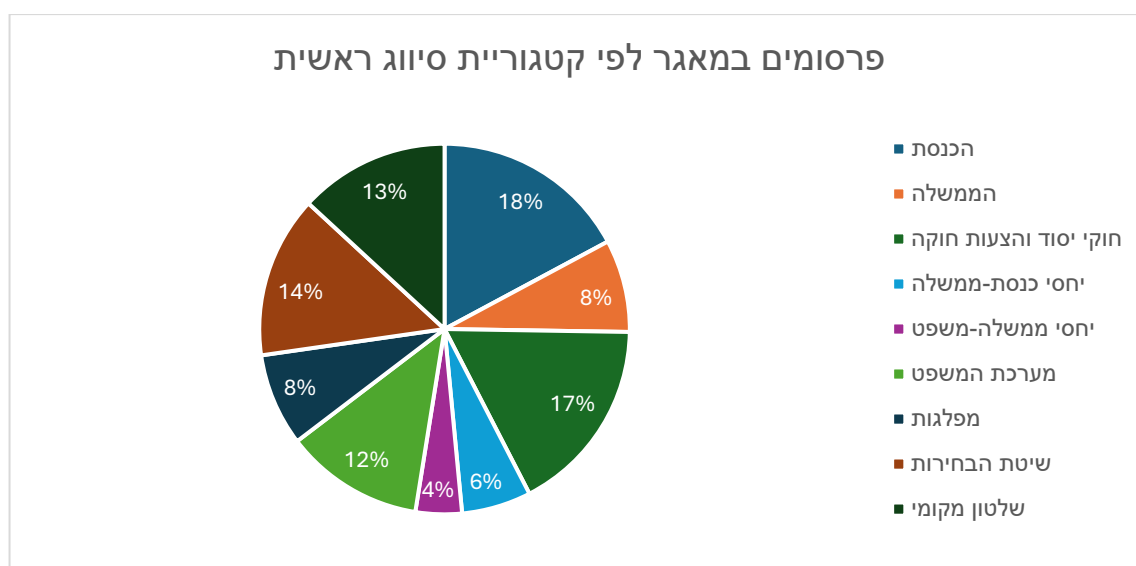
איור 1 – פרסומים במאגר לפי שנים

מבט על התפתחות תחומי הידע לפי שנים מאפשר לראות כי חלה עלייה משמעותית החל משנת 2020 במספר המחקרים שפורסמו ביחס לחוקי היסוד והחוקה, שלטון מקומי והכנסת, כמוצג באיור 2. ייתכן כי ניתן לייחס את המצב הפוליטי בישראל החל משנת 2019 ואת משבר הקורונה בצורך לייצר הצעות להסדרת חוקי יסוד ו/או חוקה וכן בדבר עיסוק בשאלות יחסי שלטון מרכזי-ומקומי.



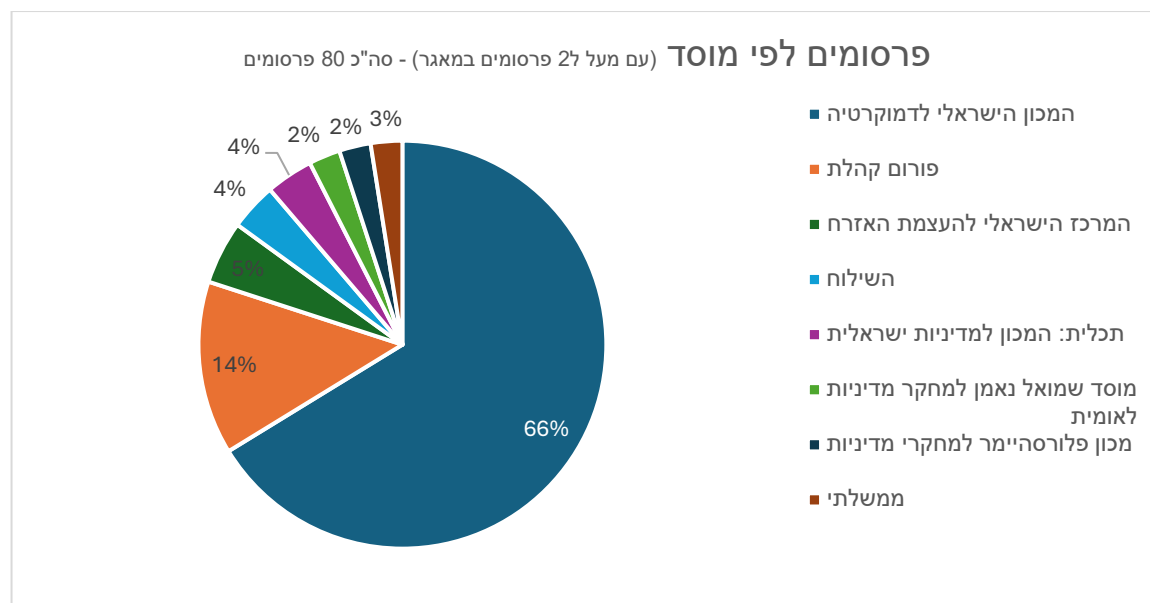
איור 2 - פרסומים נצברים במאגר לפי קטגוריית סיווג ראשית לפי שנים

כפי שמוצג באיור מס' 3, מחקרים בתחום הכנסת, חוקי היסוד והצעות חוקה ושיטת הבחירות מהווים כ-50% מהמחקרים הנמצאים במאגר. מיד לאחר מכן השלטון המקומי ומערכת המשפט מהוות 25% נוספים מתחומי המחקר במאגר.



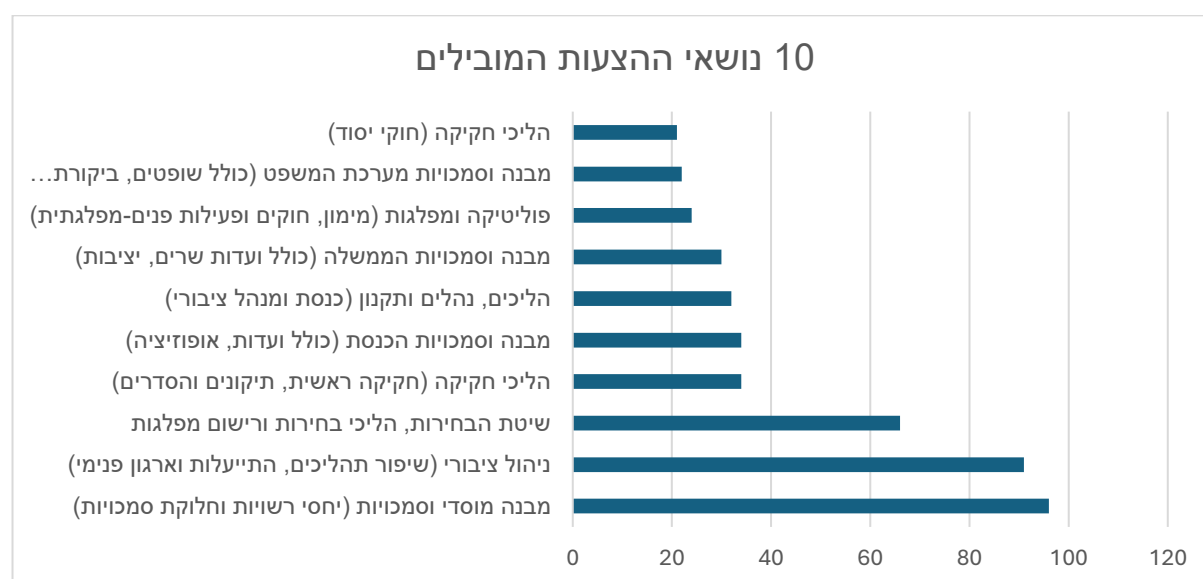
איור 3 - מחקרים לפי קטגוריה ראשית

מבט לפי מוסדות, כמוצג באיור 4, שופך אור על נתון מעניין, שעשוי להתריע על הטיית מוסדית בעושר המחקרי. המכון הישראלי לדמוקרטיה אחראי ל-54% מכלל המחקרים שנמצאים במאגר ול-66% מהמחקרים מקרב מכונים להם יש יותר ממסמך אחד במאגר. לאחר מכן נמצא במקום השני מכון קהלת עם 14% מהמסמכים במאגר.



איור 4 - פרסומים לפי מוסד

מעבר לעיון בתוכן ההצעות שפורסמו במסגרת המסמכים, מערך המחקר העלה 558 הצעות מדיניות שונות. הצעות אלה נחלקות למספר רב של תחומים אשר אוחדו לכדי 26 קטגוריות. 10 מהקטגוריות המובילות אחראיות ל-450 הצעות מתוך סך ההצעות. כפי שניתן להתרשם באיור מס' 5, הצעות מתחום המבנה המוסדי, הניהול הציבורי ושיטת הבחירות מהוות אחוז ניכר מההצעות.



איור 5 - הצעות מובילות לפי מספר ההצעות תחת הנושא

ניתוח הבעיות אותן הציגו החוקרות והחוקרים במסמכים מציג תמונה ייחודית. לאחר הליך סינון של 761 הבעיות שהועלו לכדי 24 קטגוריות ניתן להצביע על כך שבעיות רבות הן כאלה המשותפות למחקרים רבים. 31 מחקרים התייחסו ליציבות ותפקוד הממשלה המרכזית, מספר דומה ציין את חוסר האזין בהפרדת רשויות, 30 התייחסו לחולשות בשקיפות, פיקוח ואחריותיות ו-28 התייחסו

לכשלים בהליכי החקיקה, תפקוד הכנסת והפיקוח הפרלמנטרי. טבלה מס' 1 מציגה את 10 הבעיות עם השכיחות הגבוהה ביותר במאגר.

טבלה מס' 1 – 10 הבעיות השכיחות ביותר במאגר המסמכים

מספר אזכורים	אתגר/בעיה
31	אתגרי יציבות ותפקוד הממשלה המרכזית
31	חוסר איזון בהפרדת רשויות ובלמים (בין הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת)
30	חולשות בשקיפות, פיקוח ואחריותיות (Accountability) שלטונית (כולל נגישות למידע)
28	כשלים בהליך החקיקה, תפקוד הכנסת ופיקוח פרלמנטרי (כולל יחסי קואליציה-אופוזיציה, עבודת ועדות)
25	שחיקת אמון הציבור במוסדות השלטון והמערכת הפוליטית
22	ליקויים במערך המפלגות והקמפיינים הפוליטיים (כולל מימון, התמקצעות יתר, דמוקרטיה פנימית)
17	פערים במסגרת החוקתית ועקרונות דמוקרטיים (כולל היעדר חוקה מוסכמת)
16	פגמים בשיטת הבחירות וייצוגיות הבוחרים
14	ליקויים בהגנה על זכויות אדם, אזרח ומיעוטים
14	קשיי ממשל מקומי, אוטונומיה ויחסי מרכז-שלטון מקומי

ממצאי המיפוי שהוצגו לעיל, התפלגות הפרסומים לאורך ציר הזמן, מוקדי הדיון הנושאים, השחקנים המרכזיים בזירה הרעיונית, אופי ההצעות שהועלו, והבעיות המרכזיות שאותרו, מספקים תמונת מצב ראשונית ומעוררת מחשבה על השיח סביב בלמים ואיזונים בישראל בעשרים השנים האחרונות. נתונים אלו, כשלעצמם, אינם מספקים תשובות חד-משמעיות, אלא בעיקר מציפים מגוון רחב של שאלות הנוגעות לדינמיקה המורכבת שבין רעיונות, שחקנים ומוסדות דמוקרטיים. פרק הדיון שלהלן יבקש להשתמש בממצאי המיפוי כקרב קפיצה להעלאתן של שאלות אלו, לקישורן לסוגיות תיאורטיות רחבות יותר מתחום מדעי המדינה וחקר המדיניות, ולשרטוט כיוונים למחקרי המשך שעשויים לספק תובנות נוספות. מטרתי בשלב זה אינה להציע פרשנות סופית, אלא לפתוח צוהר לדיון עתידי ולהעמקה מחקרית.

דיון

מחקר זה ממצגי מיפוי ראשוני של השיח הרעיוני וההצעות לשינויים מוסדיים במארג הבלמים והאיזונים בישראל בין השנים 2004 ל-2024. חשוב להדגיש כבר בפתח הדברים כי מעצם טבעו, מיפוי ראשוני מסוג זה מעלה בשלב זה הרבה יותר שאלות מאשר הוא מספק תשובות סופיות.

ממצאי המיפוי, כפי שהוצגו בפרק הקודם, אינם רק תיעוד סטטיסטי של פרסומים והצעות, אלא מספקים חומר גלם עשיר להבנת הדינמיקה המורכבת שבין רעיונות, שחקנים, ומוסדות דמוקרטיים –

דינמיקה הנמצאת בליבת העיסוק של חוקרים כמו לביצקי וזיבלט (2018), הול (1993), בלאנד (2009), ושמידט (2008). פרק זה יתמקד בניתוח משמעויותיהם של ממצאים אלו, תוך קישורם למסגרות תיאורטיות אלו ולהקשר הפוליטי-חברתי הישראלי.

אחת התובנות המרכזיות העולות מהמיפוי היא הדינמיות של השיח הרעיוני בישראל. העלייה בהיקף הפרסומים וההצעות, במיוחד החל מסביבות שנת 2018 (איור 1), אינה מקרית. היא עשויה לשקף תהליך של ערעור או לפחות אי-נחת מהמצב המוסדי הקיים, המעורר "שחקנים בזירה" – מכוני מחקר, אקדמאים וארגוני חברה אזרחית – להציע פרדיגמות חלופיות או לחזק קיימות. האם העלייה בשנים מסוימות בתוצרי מחקר שפורסמו הוא ניצול חלונות זמן שבהם רעיונות חדשים יכולים לחדור לסדר היום? או שמא הן מעידות על כך שהשיח עצמו, כפי שטוענת שמידט (2008, p. 305), הוא "תהליך אינטראקטיבי של העברת רעיונות" המושפע ומגיב לאירועים חיצוניים (משברים פוליטיים, מערכות בחירות תכופות) אך גם מייצר דינמיקה פנימית משלו?

ההתמקדות של כמחצית מהפרסומים בשלושה תחומים מרכזיים – הכנסת, חוקי יסוד, ושיטת הבחירות (איור 3) – מעידה על כך ששחקנים בזירה הרעיונית מזהים את ליבת ה"משחק הדמוקרטי" כתחומים הטעונים ביותר דיון ורפורמה. האם ריבוי ההצעות בתחומים אלו נובע מתפיסה שהם אכן "החוליות החלשות" במערכת הבלמים הישראלית, או שמא אלו התחומים שבהם קל יותר להציע "פתרונות" קונקרטיים בעלי פוטנציאל השפעה רחב? ובאותו הקשר, ניתוח הבעיות שאותן הציגו החוקרות והחוקרים במסמכים שנאספו מלמד על כך שבזירה הרעיונית, לפחות, קיימת אבחנה משותפת וברורה של "מחלות היסוד" של הדמוקרטיה הישראלית. הדבר מעלה שאלה האם קונצנזוס אבחוני זה מתורגם גם להסכמה רחבה יותר לגבי הפתרונות הנדרשים, או שמא דווקא כאן, בשלב הצעת ה"תרופות", מתגלעים פערים אידיאולוגיים וגישתיים עמוקים יותר?

כאשר בוחנים את מאות ההצעות הספציפיות שעלו מהמיפוי, ניתן לנסות ולמקם אותן בתוך המסגרת האנליטית של לביצקי וזיבלט (2018). האם חלק מההצעות, גם אם הן מגיעות ממקורות אקדמיים או אזרחיים, נושאות בחובן פוטנציאל (מכוון או לא) ל"לכידת שופטים" (למשל, הצעות לשינוי דרמטי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים), ל"הדחקת שחקני מפתח" (למשל, הצעות להחלשת מעמד היועץ המשפטי לממשלה או מבקר המדינה), או ל"שכתוב כללי המשחק" (למשל, הצעות לשינויים מרחיקי לכת בשיטת הבחירות או בחוקי היסוד באופן שיקנה יתרון לצד פוליטי מסוים)? המיפוי עצמו אינו קובע את מניעי מציעי ההצעות, אך הוא מאפשר לנו לראות אילו סוגי רעיונות קיימים ב"שוק הרעיונות" ומה הפוטנציאל שלהם, לטוב ולרע, על מארג הבלמים והאיזונים.

המיקוד הרב בהצעות הנוגעות למבנה המוסדי וחלוקת הסמכויות (איור 5) מצביע על כך שהדיון אינו נסוב רק על "תיקונים קלים", אלא נוגע לליבת יחסי הכוחות בין הרשויות. גם הדיון על "הבעיות" במערכת (טבלה 1), כגון "חוסר איזון בהפרדת רשויות", מחזק תובנה זו.

הממצא בדבר הדומיננטיות של המכון הישראלי לדמוקרטיה בייצור הידע וההצעות (איור 4) הוא משמעותי. כפי שצינתי בתחילת הדיון בממצאים, הדבר מעלה שאלות לגבי "שוק הרעיונות" בישראל. האם ריכוזיות זו בריאה לדמוקרטיה, או שמא היא מצמצמת את מגוון הקולות והפרספקטיבות?

כפי שצוין בפרק המתודולוגיה, למחקר זה מגבלות הנובעות מהיותו מאמץ של חוקר יחיד ומהסתמכות על כלים טכנולוגיים, גם אם מתקדמים. חשוב להדגיש שהמיפוי מספק תמונה של הצעות שפורסמו והיו נגישות דיגיטלית; ייתכנו דיונים רעיוניים חשובים שהתקיימו במסגרות אחרות.

עם זאת, המאגר שנבנה והמתודולוגיה שפותחה במסגרת מחקר זה מהווים כר פורה למחקרי המשך רבים והטמעת טכנולוגיות נוספות. למשל, ניתן להעמיק את ניתוח הטקסטים באמצעות ניתוח ישויות מורכב (NER) ומידול נושאים (Topic Modeling) כדי לזהות דפוסים סמויים יותר בשיח וקשרים בין מושגים. ניתוחים סמנטיים מתקדמים יוכלו לחשוף את התפתחות המשמעויות של מונחי מפתח לאורך זמן. מעבר לכך, ניתן יהיה:

- לנתח באופן השוואתי מעמיק יותר את תוכן ההצעות ממקורות שונים (אקדמיה, חברה אזרחית, גופים ממשלתיים) ולהעריך את השפעתן היחסית על השיח הציבורי והפוליטי.
- לעקוב אחר "גורלן" של ההצעות שאותרו: אילו מהן תורגמו ליוזמות חקיקה, לשינויי מדיניות בפועל, או נותרו בגדר רעיונות בלבד? מהם הגורמים המבחינים בין הצעות שהצליחו לחלחל לבין אלו שנדחו?
- לנתח לעומק את הנרטיבים וההצדקות הרעיוניות המלוות את ההצעות השונות, כפי שמציעה התיאוריה של המוסדיות הדיסקורסיבית.
- לבחון אילו מקורות משותפים למחקרים שונים ואילו הפניות ביבלוגרפיות מהוות להפניות "קאנוניות".

המיפוי שבוצע חושף שדה רעיוני פורה ודינמי הנפרס לאורך זמן ומייצר קורפוס מעמיק של הצעות. "הנכונות לבנות דברים בקצב ובטווח של חיים", כפי שכתב בצר, מתבטאת במאמץ המתמשך של שחקנים רבים בזירה להשפיע על תפיסות ומחשבה. השאלה המרכזית שנותרת פתוחה היא כיצד והאם "זריעה" רעיונית זו אכן מבשילה לכדי שינויים מוסדיים ברי קיימא, המחזקים את מערכת הבלמים והאיזונים החיונית כל כך לחוסנה של הדמוקרטיה. המיפוי הנוכחי הוא צעד ראשון בניסיון לאפשר לחוקרות וחוקרים להשיב על שאלה זו ושאלות נוספות שהוצגו בחלק זה.

סיכום

אז כמה הצעות לשינויים פורסמו בישראל שקשורות לבלמים ואיזונים? איזה טיעונים או בעיות הם מדגישים ואיזה איזורי מחקר זוכים למרב תשומת הלב? עם השאלות האלה ועוד יצא מחקר מיפוי זה לדרך כחלק מהליך עיצוב תהליכי המחקר במעבדת "בלמים ואיזונים" במרכז למחקר יישומי של

הסיכונים לדמוקרטיה באוניברסיטת תל-אביב. במסגרת הליך המיפוי נעשה שימוש בטכנולוגיות חדשניות כדי לנסות למצוא תובנות ונתונים מעניינים מתוך מסה גדולה של חומר כתוב בעברית.

תוצרי מחקר זה מספקים לנו מספר תובנות ראשוניות, גם אחרי שלקחנו בחשבון את מגבלות מערך המחקר, ומאפשרים הצגת מספר שאלות ביחס לשדה המחקרי כפי שהוצג בחלק הקודם.

ההישג המחקרי המרכזי של עבודה זו הוא יצירתו של מאגר נתונים ראשוני, מקיף ומובנה, הכולל 96 מסמכים שונים המציגים 558 הצעות מדיניות ורפורמות בתחום הבלמים והאיזונים בישראל, לצד אפיון של 27 בעיות מרכזיות וזיהוי של 117 חוקרים ותורמים נוספים לשיח. מאגר זה, שנבנה באמצעות תהליך שיטתי של איתור, עיבוד, ניתוח ותיקוף, מהווה תשתית מידע ייחודית מסוגה לחקר הדינמיקה המוסדית בישראל. לראשונה, רוכזו, סווגו ונותחו באופן שיטתי הצעות ממגוון רחב של מקורות – מכוני מחקר, אקדמיה, ארגוני חברה אזרחית וגופים ציבוריים – באופן המאפשר מבט-על על השיח הרעיוני בתחום

תרומה נוספת ומשמעותית של מחקר זה היא הנגשת המידע לקהילה המחקרית ולציבור הרחב באמצעות אתר אינטרנט ייעודי. אתר זה מציג את עיקרי הממצאים הכמותיים והאיכותניים של המיפוי, מאפשר עיון במאגר ההצעות (לפי קטגוריות, מוסדות וכו'), ומספק קישורים למרבית מסמכי המקור שנותחו. בכך, המחקר חורג מגבולות הפרסום האקדמי המסורתי ומבקש לשרת ככלי עבודה וכנקודת מוצא למחקרים נוספים, לדיונים ציבוריים מושכלים, ואף לקובעי מדיניות המעוניינים להבין את מפת הרעיונות הקיימת.

מיפוי הנוכחי, על אף היותו צעד ראשון, פותח כר נרחב למחקרי המשך. ניתן ורצוי להעמיק את ניתוח ההצעות הספציפיות, לבחון את התפתחותן לאורך זמן, ולנתח את הקשרים בין רעיונות שונים ושחקנים שונים בזירה. הטמעת טכנולוגיות נוספות, כגון ניתוח סנטימנטים של השיח, מידול נושאים מתקדם, ובניית רשתות סמנטיות, תוכל לחשוף רבדים נוספים של ידע. חשוב לא פחות, יש לעקוב אחר "גורלן" של ההצעות שאותרו – אילו מהן הבשילו לכדי שינויים מוסדיים, כיצד, ומדוע.

מחקר מיפוי זה מהווה תרומה מתודולוגית ומהותית לחקר הבלמים והאיזונים בישראל. הוא מדגים כיצד ניתן לרתום טכנולוגיות חדשניות למחקר יסודי ושיטתי, ומספק תשתית נתונים והבנה ראשונית של השיח הרעיוני המורכב והקריטי לעתיד הדמוקרטיה הישראלית. אנו מקווים כי מאגר המידע והתובנות הראשוניות שהוצגו כאן ישמשו בסיס פורה למחקר, לדיון, ובסופו של דבר, גם לעשייה מושכלת.

מקורות

Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16(5), 701-718. <https://doi.org/10.1080/13501760902983382>

- Edler, J., Karaulova, M., & Barker, K. (2022). Understanding Conceptual Impact of on Policy: The Role of Policymaking Conditions. *Minerva, Scientific Knowledge* 60(2), 209-233. <https://doi.org/10.1007/s11024-022-09459-8>
- Grimmer, J., & Stewart, B. M. (2013). Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. *Political Analysis*, 21(3), 267-297. <https://doi.org/10.1093/pan/mps028>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Penguin Books, Limited
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). Why Do We Need Systematic Reviews? In *Systematic Reviews in the Social Sciences* (pp. 1-26). Blackwell Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/9780470754887>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(Volume 11, 2008), 303-326. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- בצר, מ. (2008). הר/שדה/בית: כתבים מן המורד. הוצאת הקיבוץ המאוחד ובינ"ה.

נספח א' - תרשים ניתוח

