



מדעניות מדינה למען הדמוקרטיה הישראלית
Political Scientists for Israeli Democracy
علماء السياسة من أجل الديمقراطية الإسرائيلية

מדד הדמוקרטיה של ישראל: היום שאחרי

תקציר

מסמך זה בוחן את השפעת הצעות החוק שהוגשו לכנסת במהלך מושב החורף על ציוניה של ישראל במדדי הדמוקרטיה של מאגר **V-dem**. המסמך עושה זאת בשני צעדים. ראשית הוא ממפה את האינדיקטורים והמדדים שצפויים להיות מושפעים באופן שלילי מהצעות חוק אלה אם יתקבלו. המסמך מכמת את סך כל ההשפעות השליליות (418 השפעות שליליות על אינדיקטורים ו-361 השפעות שליליות על מדדים ראו תרשימים 1-3). בשלב שני המסמך מביא את תוצאותיה של סימולציה שנערכה להערכת השלכות 17 ההשפעות השליליות הנוגעות למתווה לוויין ורוטמן ביחס לעצמאות מערכת המשפט על ציוניה של ישראל במדדים הרלוונטיים. תוצאות הסימולציה מראות כי המתווה, המהווה כארבעה אחוזים בלבד מסך כל ההשפעה השלילית של הצעות החוק, משנה את סיווג המשטר בישראל מדמוקרטיה ליברלית לדמוקרטיה אלקטורלית (ראו תרשימים 4-7). אם יתקבלו כל הצעות החוק שהוגשו, ההשפעה עתידה להיות משמעותית עוד יותר. בנוסף, על פי תחשיב המתבסס על תוצאות הסימולציה עתיד ציונה של ישראל לרדת אל מתחת לסף הנדרש כדי להיחשב דמוקרטיה אלקטורלית ולהפוך את סיווג המשטר למשטר אוטוריטרי אלקטורלי (ראו תרשימים 8). במובן זה המהפכה המשפטית הנמצאת כיום במרכז תשומת הלב הציבורית מהווה את קצה הקרחון בלבד של הפוטנציאל לשינוי משטרי בישראל.

מבוא

153 הצעות החוק שהוגשו לכנסת במהלך מושב החורף עוררו חששות כבדים כי מדובר בשינוי מהותי של המשטר הדמוקרטי בישראל. נייר זה בא לבחון כיצד עשויות להשפיע כל אותן הצעות החוק שהוגשו על המשטר בישראל - האם הם אכן מצטברים לכדי שינוי משטר? או שדיבורים על שינוי משטרי מגזימים בהערכת השפעת הצעות על מבנה המשטר בישראל?

כיום מסווגת ישראל במאגר V-dem, מאגר הנתונים הנפוץ והמקובל ביותר למדידה מדעית של אופי משטרים, כדמוקרטיה ליברלית. סיווג זה מושפע בין השאר מרמת העצמאות הגבוהה המיוחסת לרשות השופטת, מהביקורתיות המיוחסת לאקדמיה, מהפתיחות המיוחסת לחברה האזרחית, ומחופש הביטוי המיוחס לתקשורת ההמונים בישראל. פורום מדעניות המדינה למען הדמוקרטיה בישראל בחן כיצד עשויות להשפיע 153 הצעות החוק שהוגשו לכנסת ומופו ע"י הפורום בנייר אחר, על ציוניה של ישראל במדדים השונים ועל סיווגה של ישראל ב-V-dem. בסה"כ אותרו מעל 400 השפעות פוטנציאליות על קרוב ל-70 מרכיבים שונים של מדדי הדמוקרטיה.

מאגר ה-V-dem בוחן את אופי המשטרים ואיכות הדמוקרטיה בכל מדינות העולם מאז 1789 ועד היום.

המאגר כולל מדדים רבים וביניהם מדדים המעריכים 5 היבטים של המשטר הדמוקרטי. המאגר מודד את ההיבט האלקטורלי המתמקד באיכות מערכות בחירות, ההיבט האגליטרי המתמקד בשוויון, ההיבט הדליברטיבי המתמקד באיכות הדיון והשיח הציבורי, ההיבט הליברלי המתמקד בחירויות הפרט ושלטון החוק וההיבט ההשתתפותי המתמקד באזרחות פעילה והשפעתה על ענייני המדינה. בנוסף לחמשת ההיבטים, כולל המאגר גם מדדים המתייחסים להיבטים שונים של החיים הפוליטיים במדינה המשפיעים על אפשרות קיומה של דמוקרטיה מבוססת. מדדים אלה כוללים לדוגמה את מדד האינדוקטרינציה, מדד החופש האקדמי ומדד הנאו-פטריוניאליזם¹.

המדדים הללו מבוססים על מאות רבות של אינדיקטורים. הציונים של כל מדינה בכל אינדיקטור בכל שנה נקבעים ע"י עיבוד סטטיסטי של תשובותיהם של מומחים ומומחיות למשטר באותה מדינה על שאלון מקיף הכולל מאות שאלות. הציונים באינדיקטורים השונים מאוגדים למדדים המודדים את איכות ההיבטים השונים של הדמוקרטיה.

שיטת המדידה של V-dem מבוססת על המחקר האמפירי-השוואתי והתאורטי-פילוסופי בדבר מהותו של המשטר הדמוקרטי. על פי מחקר זה הבחירות הן תנאי אחד, חיוני אך לא מספיק, לקיומה של דמוקרטיה מבוססת. כדי שתתקיים דמוקרטיה נדרש מצע חברתי, כלכלי ופוליטי שעליו יכולה לצמוח ולהתפתח תחרות אמיתית על השלטון. מצע זה כולל לדוגמה אפשרות לביקורת על השלטון, הבטחת זכויות מינימליות לקבוצות החלשות ביותר בחברה, חינוך אזרחי מעמיק, אקדמיה תוססת וביקורתית ועוד. המחקר בתחום הפוליטיקה ההשוואתית מיפה חלק ניכר ממרכיבי המצע עליו צומחות דמוקרטיות ואיפשר את פיתוח מדדי הדמוקרטיה הבוחנים את איכותו של המצע הזה במדינות הנמדדות.

כדי לבחון את השינויים שעשויים לחול בציוניה של ישראל במדדי ה-V-dem, התבססנו על מעקב החקיקה שבוצע ע"י הפורום. מסמך המעקב כולל 351 הצעות חוק שהוגשו לכנסת במהלך מושב החורף. השתמשנו במסמכי ההסבר של מאגר V-dem כדי לזהות את האינדיקטורים שכל אחת מהצעות החוק עשויה להשפיע על ציוניה של ישראל בהם. בשלב שני כימתנו את סך ההשפעות על כל אינדיקטור ואת סך כל ההשפעות של כל חקיקה על כל אחד מהמדדים שבהם נכללים אותם אינדיקטורים.

מיפוי השפעות הצעות החוק על מדדי V-dem

ממיפוי זה עולה תמונה של השפעה פוטנציאלית שלילית, רחבה ומעמיקה של החקיקה המוצעת על ציוניה של ישראל במספר רב של מדדים כולל: מדד הדמוקרטיה הליברלית, מדד הדמוקרטיה האלקטורלית, מדד החופש האקדמי, מדד הנאו-פטריוניאליזם, מדד השחיתות, מדד האינדוקטרינציה, מדד ההדרה הפוליטית ומדד ההדרה המגדרית. תרשים 1 מסכם את מספר האינדיקטורים שיושפעו מכל הצעת חקיקה². תרשים 2 מסכם את סך כל ההשפעות השליליות על כל אינדיקטור.

כמה מן האינדיקטורים שיושפעו באופן חריף במיוחד אם יתקבלו הצעות החוק כוללים גישה לשירותים ציבוריים לפי קבוצה פוליטית, חופש ביטוי תרבותי ואקדמי, שוויון זכויות אזרחיות בין קבוצות פוליטיות, מנהל ציבורי נטול פניות, גישה לצדק לנשים ולגברים וחופש דת. אולם חשוב להדגיש כי אין הצעת חוק אחת או קבוצת הצעות חוק שבהן מרוכזת ההשפעה השלילית הפוטנציאלית והיא מתפרשת באופן רחב. גם אין אינדיקטור אחד או קבוצת אינדיקטורים המקבצים את ההשפעה השלילית וזו מתפרשת על כל ההיבטים של החיים הציבוריים בישראל.

¹נאו-פטריוניאליזם הוא מאפיין של מערכות שלטון במסגרתו אנשי השלטון קונים את נאמנותם של הכפופים להם תוך שימוש במשאבי המדינה. מאפיין זה יכול להתקיים בכל זרגת השלטון, מהרמה המקומית ועד לראש הרשות המבצעת.

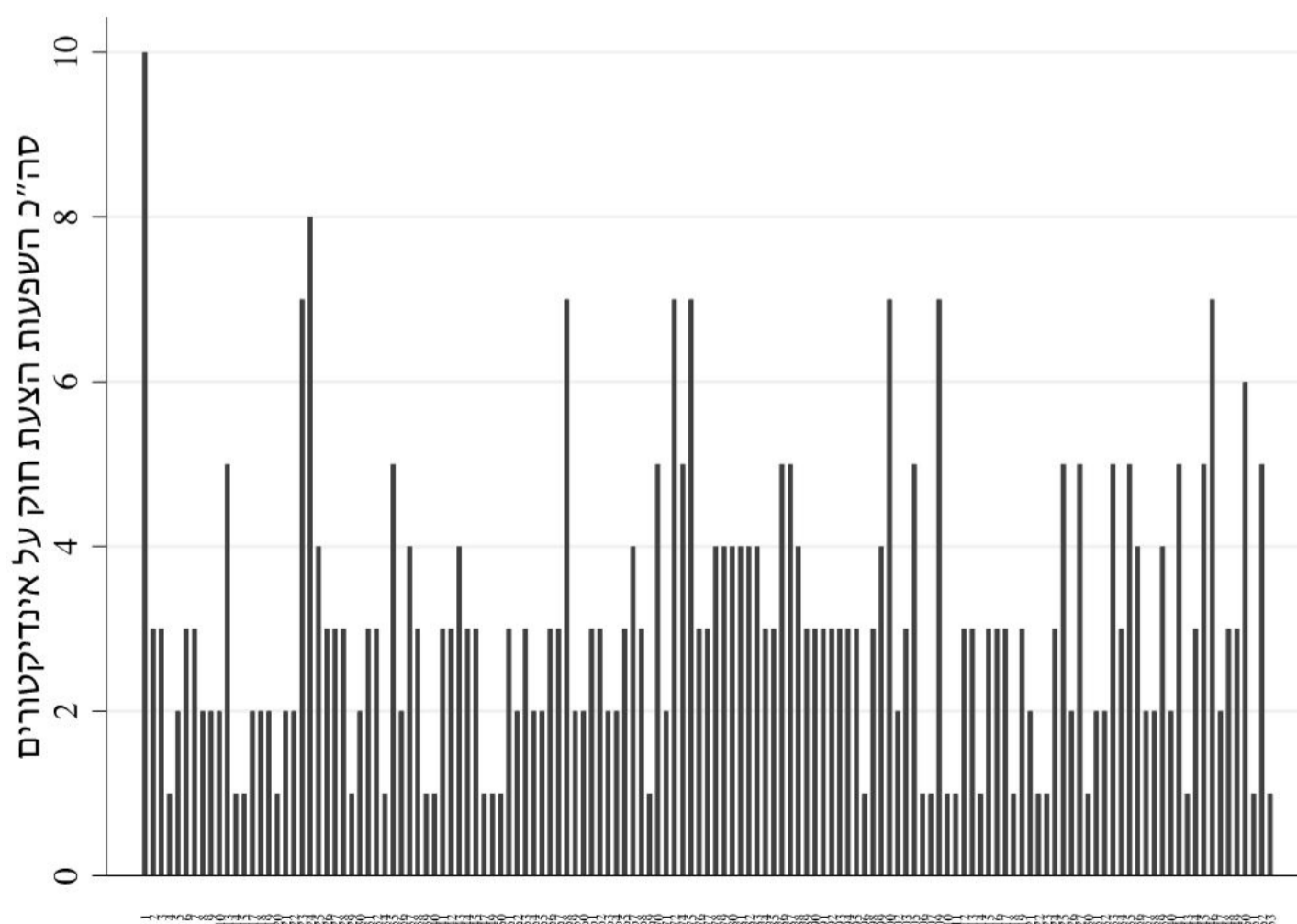
²מספרי הצעות החוק מבוססים על סדר הופעתן בקובץ מעקב הצעות החקיקה של הפורום, הזמין כאן: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1e6iRsPhCgzFVfoYRU-7Svz2WqolZuJH1rwwKsaMp7U/edit#gid=0>

לאחר מיפוי ההשפעות הפוטנציאליות של הצעות החוק על האינדקטורים השונים, בחנו גם את השפעותיהן ברמת האינדקסים. בחינה זו מאפשרת הערכה כוללת יותר של השפעתן הפוטנציאלית של הצעות החוק על אופי המשטר והחיים הציבוריים בישראל. תרשים 3 מראה את ההשפעה הכוללת של כל הצעות החוק על האינדקסים שיושפעו מהן. אינדקסים שלא מושפעים כלל אינם מופיעים בתרשים.

מן התרשים עולה השפעה רחבה במיוחד על האינדקסים המרכזיים המשמשים לסיווג סוגי משטרים - אינדקס הדמוקרטיה האלקטורלית ואינדקס הדמוקרטיה הליברלית. להצעות החוק שהוגשו לכנסת ישנן 111 השפעות שליליות על אינדקס הדמוקרטיה הליברלית וכן 50 השפעות שליליות נוספות על אינדקס הדמוקרטיה האלקטורלית. אינדקסים אלה משמשים את צוות V-dem לסווג את כל משטרי העולם ל-4 קטגוריות: אוטוקרטיות סגורות, אוטוקרטיות אלקטורליות, דמוקרטיאות אלקטורליות ודמוקרטיאות ליברליות. כדי להיחשב דמוקרטיה ליברלית יש צורך בציון מינימלי במדד הדמוקרטיה הליברלית (0.8) ובמדד הדמוקרטיה האלקטורלית (0.5). כדי להיחשב דמוקרטיה אלקטורלית יש צורך בציון המינימלי במדד הדמוקרטיה האלקטורלית בלבד. מדינות שמשטרן אינם עומדים בציון מינימום אלה מסווגות כמשטר אוטוריטרי אלקטורלי או אוטוריטרי סגור. הונגריה לדוגמה מסווגת כמשטר אוטוריטרי אלקטורלי. פולין מסווגת כדמוקרטיה אלקטורלית. מספר ההשפעות הפוטנציאליות השליליות של הצעות החוק שנבחנו עשוי ברמת סבירות גבוהה להוריד את ישראל אל מתחת לסף הן במדד הדמוקרטיה הליברלית והן במדד הדמוקרטיה האלקטורלית ולהפוך את המשטר בה למשטר אוטוריטרי אלקטורלי.

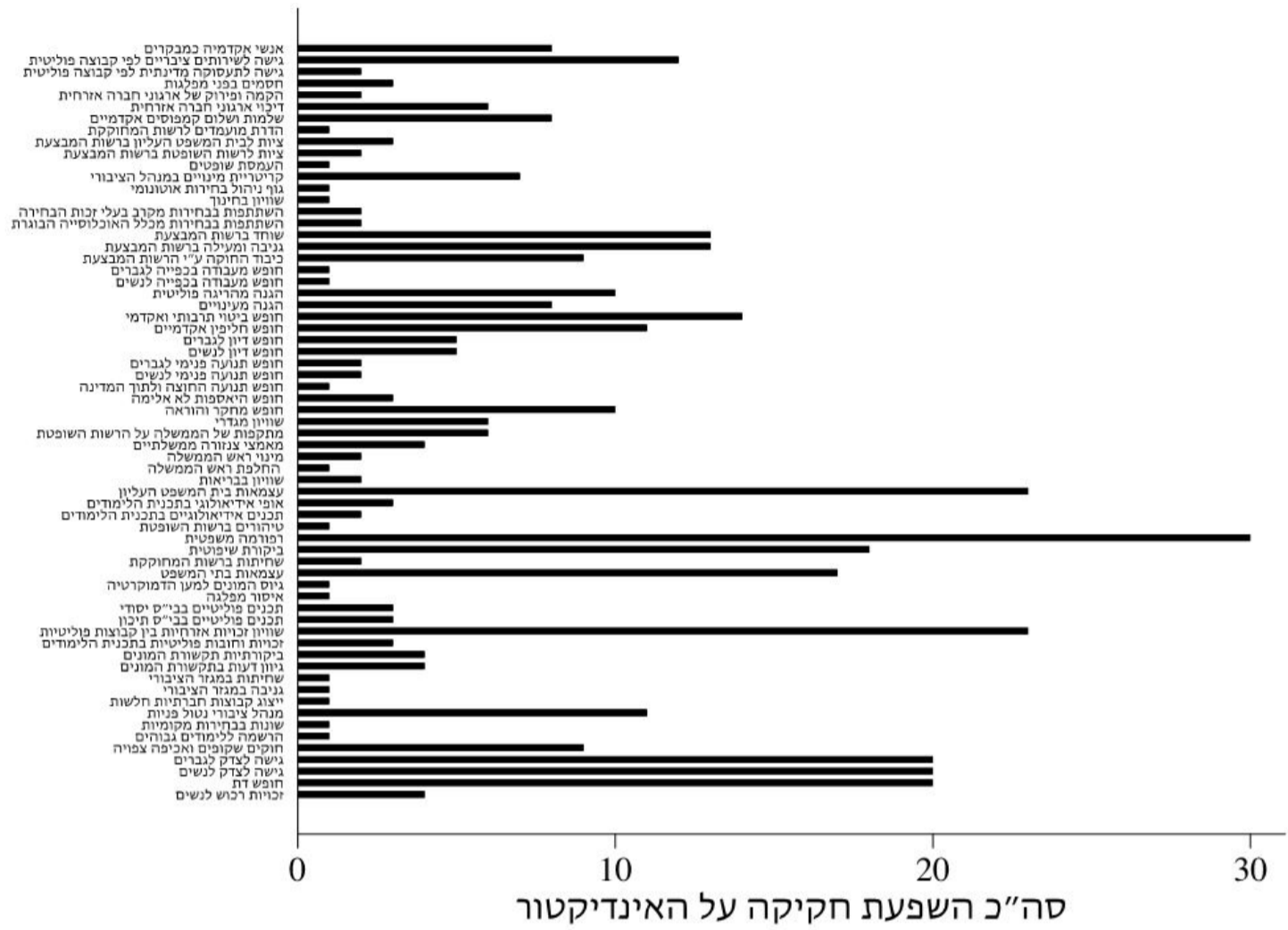
תרשים 1-

סך כל ההשפעות הפוטנציאליות לפי הצעת חוק



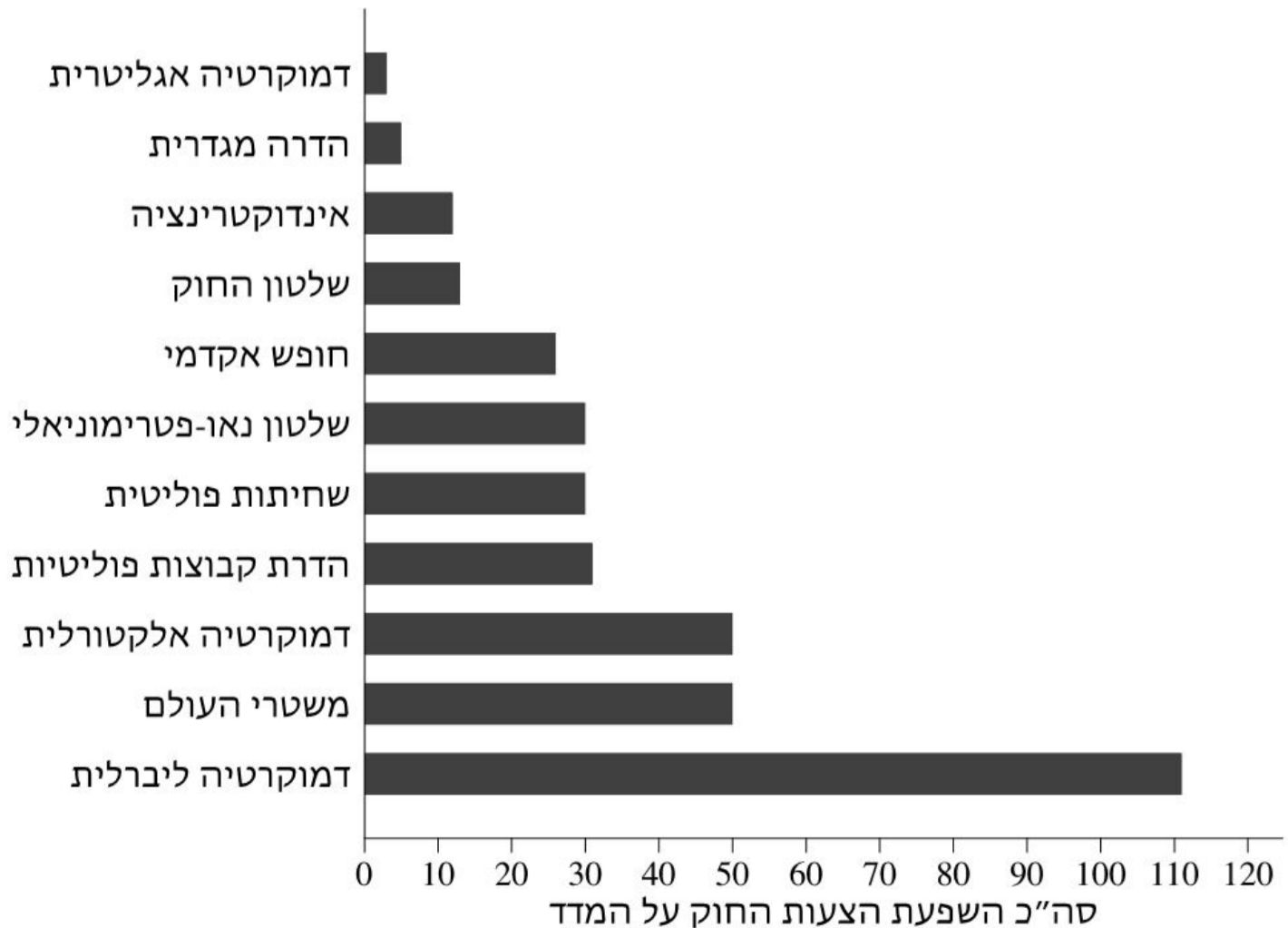
תרשים 2-

סך כל ההשפעות הפוטנציאליות לפי אינדיקטור



תרשים 3-

סך כל ההשפעות הפוטנציאליות לפי אינדקס



סימולציה להערכת היקף השינויים בציוניה העתידיים של ישראל

כדי להמחיש את משמעותן של אותן השפעות שליליות שמדדנו, ערכנו סימולציה הממוקדת במתווה רוטמן ולווין בלבד כלומר רק בהצעות החוק שמבקשות לשנות את מבנה ותפקוד הרשות השופטת. בהתייעצות עם צוות מאגר ה-V-dem, זיהינו 3 משתנים בהם ציונה של ישראל צפוי להשתנות אם ייושם מתווה רוטמן ולווין: מדד מגבלות הרשות השופטת על הרשות המבצעת (Liberal Component Index) ומדד הדמוקרטיה הליברלית³ (Liberal Democracy Index). מתווה רוטמן ולווין כולל בסה"כ כ-17 השפעות שליליות פוטנציאליות על מדדים אלה. כלומר כעשירית מההשפעות השליליות הפוטנציאליות של כל הצעות החוק שנבדקו.

בהתאם לעצתו של צוות V-dem נבחרו מתוך שאלון V-dem 5 שאלות הבוחנות היבטים שונים של היחסים בין הרשות המבצעת והרשות השופטת. ביקשנו מ-5 מומחים⁴ לענות עליהן. העונים ות התבקשו להעריך את התשובות באם יתממשו השינויים המוצעים במסגרת מתווה לווין ורוטמן. התשובות נאספו באופן אנונימי וערכי התשובות עובדו סטטיסטית בשיטה דומה לזו שמיישם צוות V-dem תוך התאמתה לדגימה קטנה. העיבוד מאפשר לבסס את המדד על האינדיקטורים שמודדים את התופעה הנמדדת באופן האמין ביותר תוך שמירה על שונות גבוהה מחד ועקביות פנימית של המדד מאידך.

תוצאות הסימולציה מראות שהעברת החוקים המוצעים במסגרת מתווה רוטמן ולווין יורידו באופן ישיר את ציונה של ישראל במדד המרכיב הליברלי במשטר (Liberal Component Index) מ-0.92 בשנת 2022, לערך צפוי של 0.58 (ראו תרשים 6). בהינתן ציוניה הקיימים של ישראל במרכיבים האחרים של מדד המשטר (Regimes of the World Index), הירידה בערך המרכיב הליברלי של המשטר של ישראל מורידה את הציון שלה במדד המשטר הכולל אל ציון של 0.79, מתחת לציון הסף הנדרש על מנת להמשיך ולהיכלל בקטגוריית הדמוקרטיות הליברליות < 0.8⁵. עם ציון כזה ישראל תיכלל בקטגוריית המשטרים הנחשבים דמוקרטיים רק מבחינה אלקטורלית - Electoral Democracy, בדומה לפולין, ברזיל וארגנטינה (ראו תרשים 6).

נדגיש כי השאלות עליהן ענו המומחים והחישוב המובא כאן לוקחים בחשבון אך ורק את החקיקה המוצעת עצמה ללא השלכותיה על תחומים אחרים כגון על המרכיב האלקטורלי במשטר (לדוגמא: פסילת רשימות ערביות שבעבר נמנעה ע"י בג"צ באמצעות סמכויות שיישמטו ממנו במסגרת השינויים המוצעים). השלכות מעגל שני כאלה עלולות להוריד את ישראל אל מתחת לרף הנדרש על מנת להיחשב דמוקרטיה אלקטורלית ולשייך אותה לקטגוריה של אוטוקרטיה אלקטורלית בדומה להונגריה, טורקיה, ולבנון.

בנוסף לכך, על פי הסימולציה שינויי החקיקה לפי מתווה רוטמן ולווין מורידים את הציון של ישראל במדד הדמוקרטיה הליברלית מ-0.65, ציון הנמצא מעט מתחת לממוצע ה-OECD (0.66), לציון של 0.58 ציון האופייני למדינות שבאזור אמריקה הלטינית, וקרוב למשל לציוניהן של קולומביה (0.54) וגאנה (0.54) במדד זה (ראו תרשים 5).

³ על אף השמות הדומים מדד המרכיב הליברלי במשטר ומדד הדמוקרטיה הליברלית הם משתנים שונים. מדד המרכיב הליברלי הוא אחד מרכיבי מדד הדמוקרטיה הליברלית. מדד מגבלות הרשות השופטת על הרשות המבצעת הוא אחד מרכיבי מדד המרכיב הליברלי של המשטר.

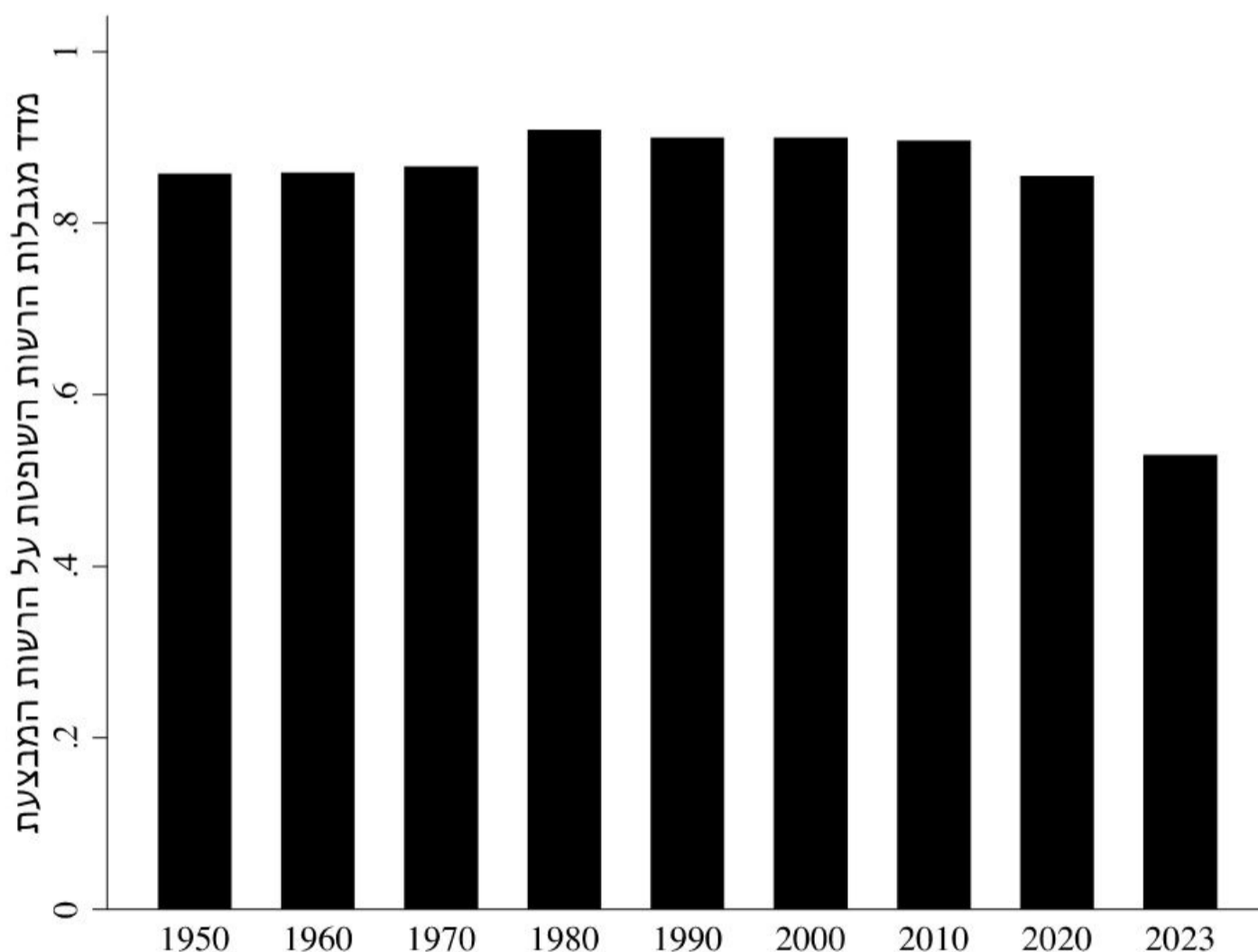
⁴ בהתאם למתודולוגיה של V-dem פנינו אל מספר פרופסורים. שחקריהם מתמקדים בישראל ומקום מגוריהם. בישראל ואספנו את התשובות של חמשת המשיבים הראשונים. ייתכן שקיימת הטיית סלקציה בהיענותם של מומחים לפנייתנו אולם הטייה זו קיימת גם בנטייתם של מומחים בישראל להיענות לבקשת צוות V-dem. היות שהירידה הנמדדת כאן היא ביחס לציון הקיים משמעותה של הטיית הסלקציה איננה מבטלת את תקפות הנתונים.

⁵ פער של 0.02 נקודות מציון הסף הנדרש נראה אולי קטן אך במדד הממפה את כל מדינות העולם על הטווח שבין 0 ו-1 מדובר בפער דרמטי.

כפי שניתן לראות בתרשימים 4-7⁶ לפי הסימולציה השינוי המוצע יחליש את מערכת האיזונים והבלמים שמפעילה הרשות השופטת על הרשות המבצעת. חולשה כזו לא התקיימה בישראל מעולם. החוקים גם מביאים את ציונה של ישראל במדד המרכיב הליברלי במשטר אל שפל שכמוהקלא היה מאז קום המדינה. הציון של ישראל במדד הדמוקרטיה הליברלית של המשטר צונח אקראית בשנת 1968.

על מנת להעריך את תוצאות 50 ההשפעות השליליות על מדד הדמוקרטיה האלקטורלית, ביצענתחשיב לפיו 17 ההשפעות השליליות של מתווה רוטמן הביאו לירידה של 11 אחוזים בציונה של ישראל במדד הדמוקרטיה. משמע כל השפעה שלילית מביאה לירישה כ-0.64 אחוזים בציון המדדהרלוונטי. מכיוון שלגבי מדד הדמוקרטיה האלקטורלית נמצאו 50 השפעות פוטנציאליות שליליות ותצפיה במדד זה ירידה של כ-32 אחוזים, מציון של 0.72 כיום לציון של 0.48. ציון מוערך זה צפוי באף יתממש להביא את ישראל מתחת לסף הנדרש על מנת להיחשב דמוקרטיה אלקטורלית ולהביא אלסיווגה כמשטר אוטוריטרי אלקטורלי ראו תרשים 8

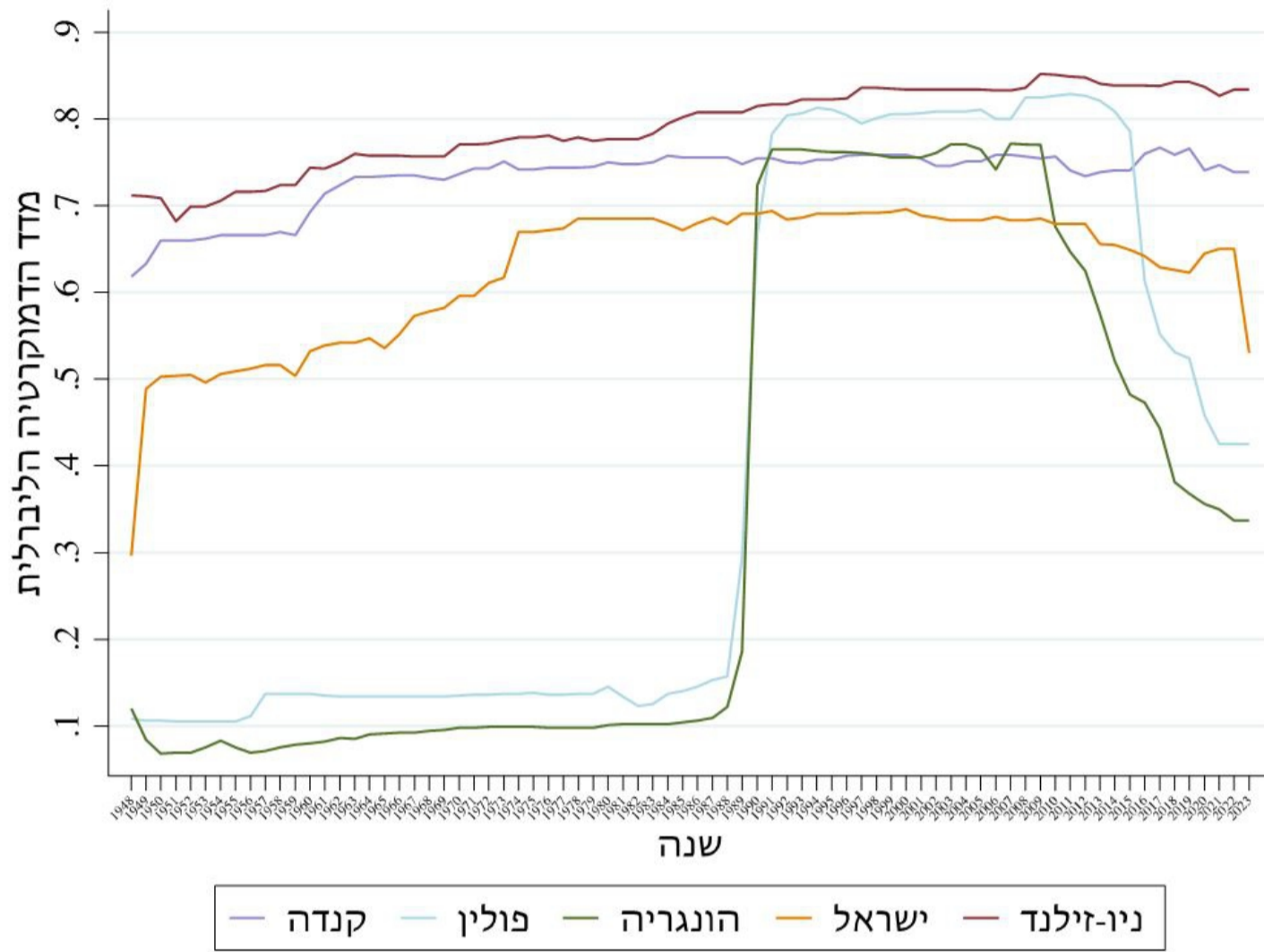
תרשים 4-
**מדד מגבלות הרשות השופטת על הרשות המבצעת בישראל
 לאורך השנים ולפי הסימולציה**



⁶הנתונים של ישראל לשנת 2023 מתבססים על הסימולציה. הנתונים למדינות האחרות מתבססים על נתוני V-dem משנת 2022.

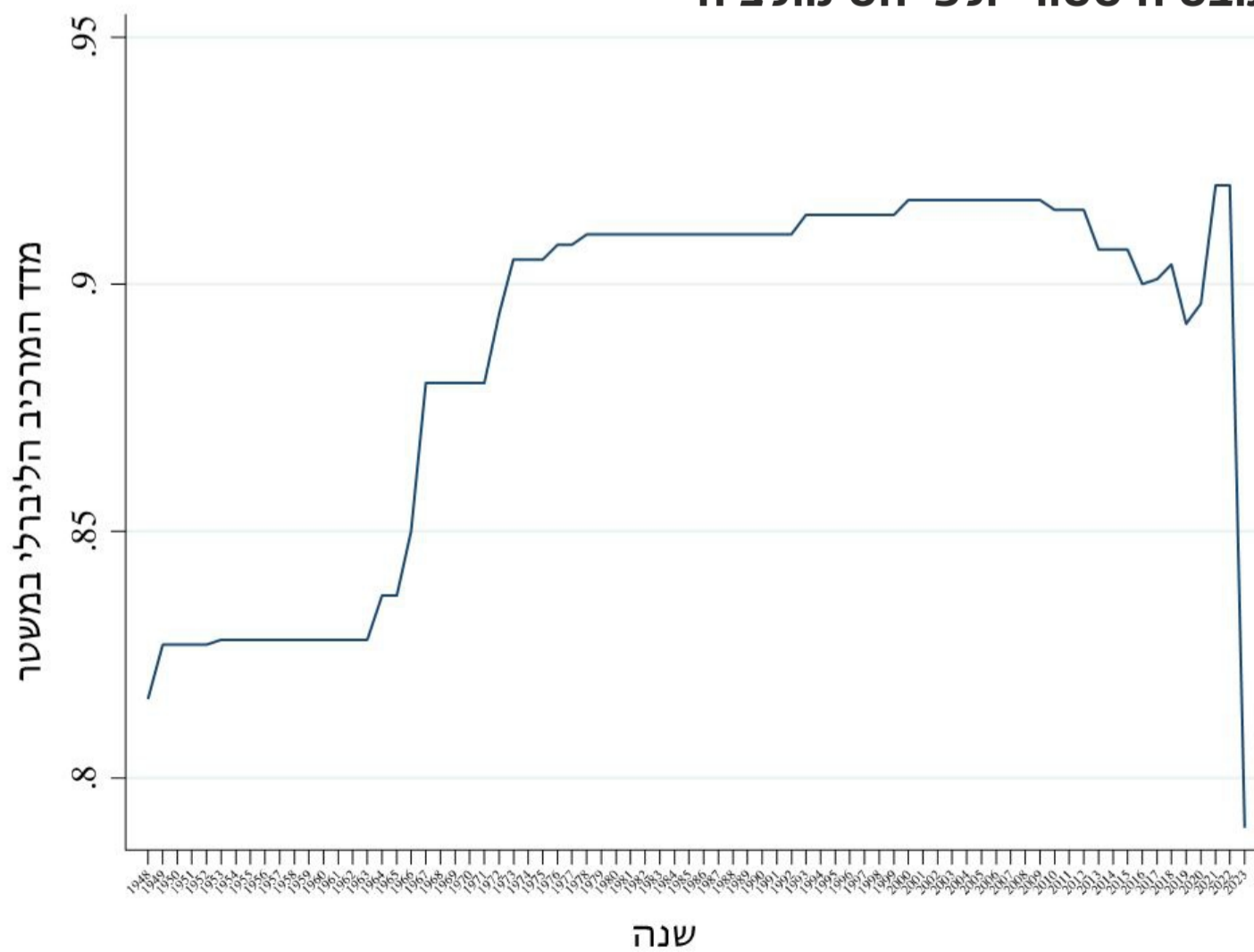
תרשים 5-

מדד הדמוקרטיה הליברלית בישראל ובמבחר מדינות (בעבר ולפי הסימולציה)



תרשים 6-

מדד המרכיב הליברלי במשטר מבט היסטורי ולפי הסימולציה



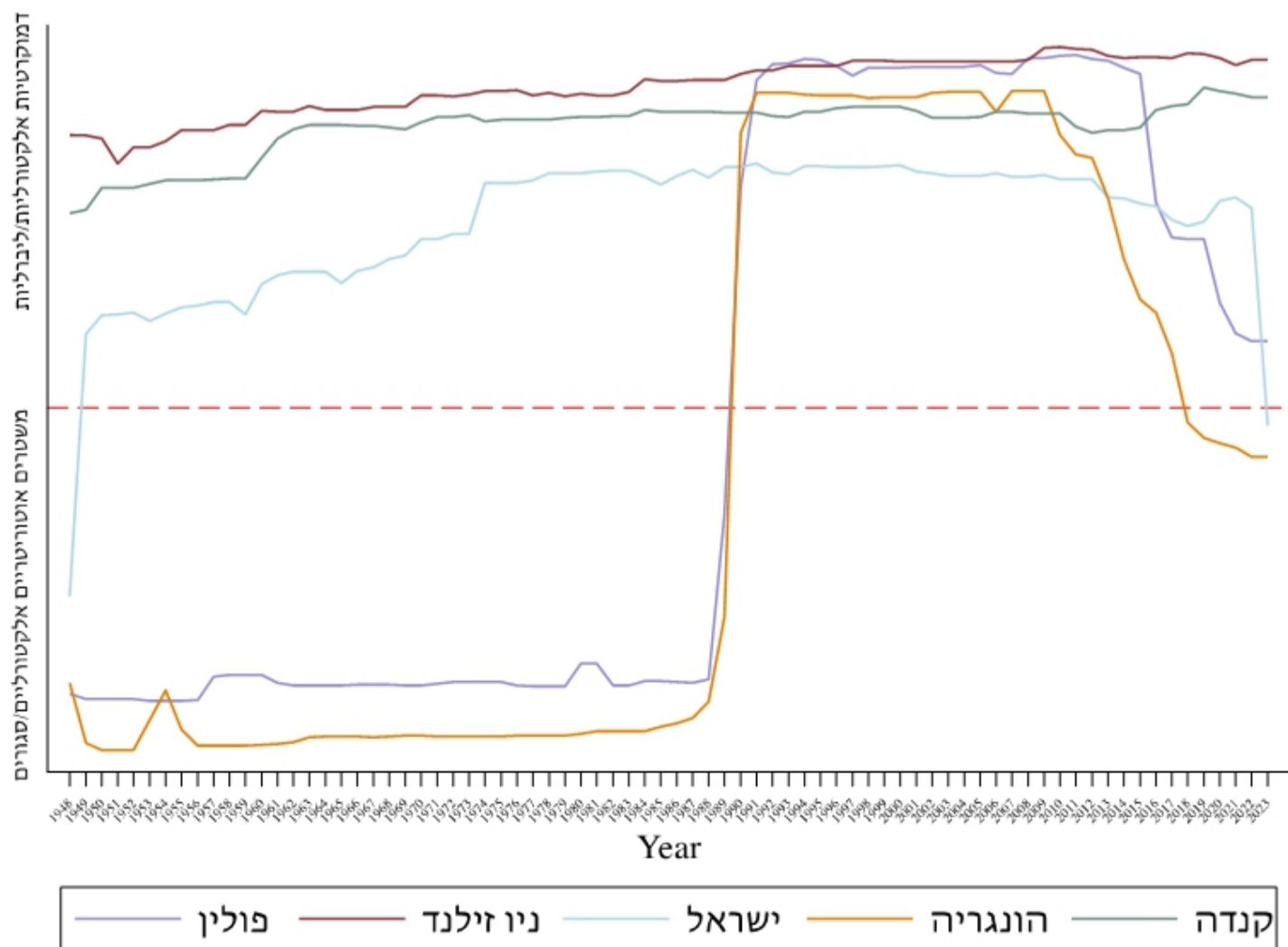
תרשים 7-

סיווג המשטר לפי מדד המרכיב הליברלי במשטר בישראל (בעבר ולפי הסימולציה) ובמבחר מדינות



תרשים 8-

סיווג המשטר לפי מדד הדמוקרטיה האלקטורלית בישראל (בעבר ולפי הסימולציה) ובמבחר מדינות



סיכום

אלה אם כן התוצאות לגבי מתווה לווין ורוטמן הכולל 17 השפעות שליליות בלבד. הגם שלא ניתן לשער מה יהיה היקף השפעותיהן המדויק של כל הצעות החוק, ניתן להעריך על בסיס הסימולציה ש-161 ההשפעות השליליות על מדד הדמוקרטיה הליברלית (111) ומדד הדמוקרטיה האלקטורלית (50) יביאו בסבירות גבוהה מאוד לשינוי סיווג המשטר הישראלי ולסיווגו כדמוקרטיה אלקטורלית ואף כמשטר אוטוריטרי אלקטורלי. זאת, ועוד סך ההשפעות השליליות (361) יעלו עוד יותר את הסיכון כי משטרה של ישראל יאבד את צביונו הדמוקרטי ויסווג כאוטוריטרי אלקטורלי, כדוגמת המשטר בהונגריה. אם כן, הטענה שמדובר בשינוי המשטר בישראל מקבלת חיזוק משמעותי מהנתונים המובאים בנייר זה.

מאת: פרופ' שרה קאהן-ניסר האוניברסיטה הפתוחה