

עלייתה ונפילתה של נציבות הדורות הבאים

מוסד נציבות הדורות הבאים בכנסת, שֶׁבֶן־לילה היה וְבֶן־לילה אבד, משקף באופן בהיר אחת מן הסוגיות הבערות בעולם הדמוקרטי: מקומם של מומחים בעיצוב מדיניות ציבורית

משבר הקורונה יצר אי־ודאות כלכלית, פוליטית וחברתית שכמעט איש מאיתנו איננו זוכר – לפחות לא מי שנולדו אחרי מלחמת יום הכיפורים. אלא שמאז ומעולם התמודדה האנושות עם אי־ודאות והמציאה דרכים שונות כדי להתגבר עליה: למן היועצות בנביאים, חוזים בכוכבים ומגידי עתידות, ועד למודלים של תורת המשחקים ותחזיות מזג אוויר. הפחד מפני הלא־נודע הוביל תרבויות שונות ליצור מגוון רחב של אמצעים ומומחים, יעילים ומדומים, להתמודדות עם אתגר קיומי זה, גם אם ללא הצלחה יתרה (כפי שהיטיב לתאר לאַחרונה רן ברץ).¹

אי־ודאות נחשבת גם מכשול מרכזי להשגת סדר כלכלי יציב (כפי שמשבר הקורונה ממחיש בצורה כה מובהקת),² ולכן יש הטוענים כי הטיפול בה צריך שיעשה בכלים ממשלתיים – בדומה לכשלי שוק. אומנם ההתקדמות המדעית־טכנולוגית האדירה שנרשמה במאות השנים האחרונות מיתנה במעט אי־ודאויות מעשה ידי הטבע, אולם בה בעת היא הגבירה אי־ודאויות ממין אחר ויצרה עולם שלם של איומים מעשה ידי אדם – המחליפים איומים טבעיים מסורתיים או מוסיפים עליהם (כגון נשק להשמדה המונית, הגירות המוניות ושינויי אקלים). גם מגפת הקורונה לא הייתה מגיעה לממדיה הנוכחיים, חוצי היבשות והכלכלות, אלמלא התחבורה המודרנית ושוק התעופה התוסס (אכן מגפות קשות התקיימו והתפשטו ממקום למקום גם כשהמעבר בין חלקי העולם התנהל על גבי ספינות, אולם נגיף הקורונה לא היה שורד במסעות

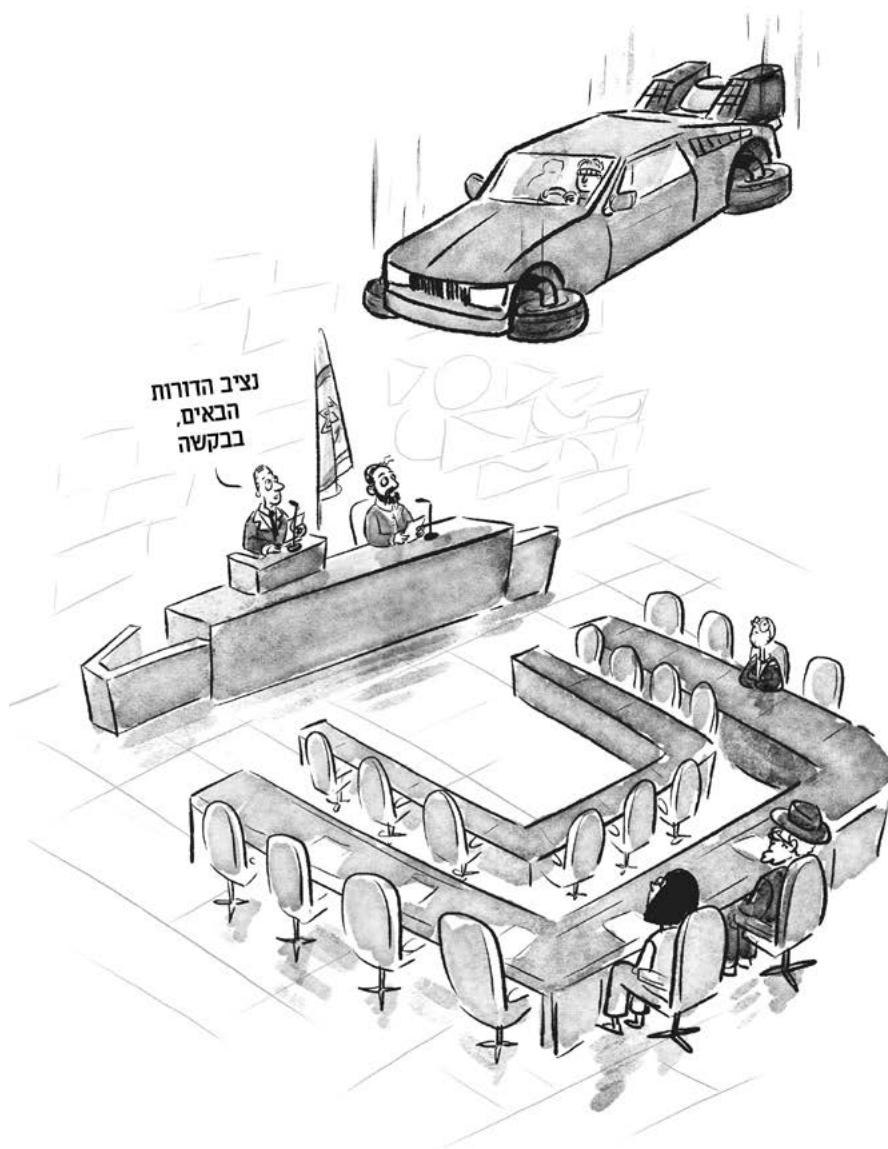
אהרן אריאל לביא הוא מייסד ומנהל מיום "הקהל", החממה לקהילות משימתיות בתפוצות, ותלמיד לתואר שלישי במרכז עזריאל ללימודי ישראל במכון בן־גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב.

ארוכים כאלה: הוא היה הורג את הנשאים בדרך, ולחלופין הם היו מחלימים ממנו עד בואם אל ארץ נושבת).

מצב חדש זה הוביל חוקרים, פוליטיקאים ושחקנים אחרים במערכת להשוות בין "חזיון" לבין "קיימות", ולטעון כי ניבוי ההשלכות העתידיות האפשריות של מעשי דור ההווה הוא המפתח להבטחת רווחת הדורות הבאים. בין השאר, הביאה גישה זו להקמת מוסדות חברתיים המבקשים לשרטט תחום התמחות חדש ולהשפיע על המדיניות הציבורית.³

החברה הישראלית מצויה במאבק בלתי-פוסק על הקיום בטווח הקרוב. כתוצאה מכך, הציבור דורש מנבחרי פתרונות מידיים לבעיות עכשוויות – לעיתים קרובות תוך התעלמות מתוצאותיהם העתידיות. במקביל, הפוליטיקאים מתמקדים בפתרונות והישגים קצרי טווח, כדי למלא את רצון המצביעים ולהיבחר מחדש – וככל שמתקצר פרק הזמן שבין מערכת בחירות אחת לרעותה, כך מתקצר גם טווח ההישגים.⁴ כבר לפני כשני עשורים הכיר ח"כ יוסף (טומי) לפיד ז"ל בפגם זה של הדמוקרטיה הישראלית, ולאחר מאמצים מרובים הצליח ב-2002 להביא להקמת מוסד ציבורי ששמו "נציבות הדורות הבאים בכנסת". גוף זה פעל בתוך הכנסת ותכליתו הייתה עידוד ראייה רחבה של ההתרחשות החקיקתית ובקרה שלה מתוך מחשבה על טובת הדורות הבאים. בשנים הראשונות להקמת הנציבות התייחסו אליה רוב חברי הכנסת באהדה רבה, אך בשלב מסוים רבים מהם החלו לראות בה איום – עד שלאחר תקופת כהונה אחת החליטו להקפיא את עבודתה, וכעבור שנים לא רבות, ב-2010, לפרקה באופן סופי.

מאמר זה מבקש לעסוק במוסד הנציבות, בקורותיו ובפעולותיו. תכלית המאמר איננה תמיכה בהקמה מחודשת של הנציבות (או גוף דומה) או התנגדות לה, שהרי הקמת גוף מעין זה במילא אינה נמצאת עתה על סדר היום הפוליטי (אמנם לאחרונה הוגשה הצעה לחידוש הנציבות אך היא לא זכתה לעבור אפילו בקריאה טרומית ולא עוררה כל תשומת לב ציבורית).⁵ מטרתו של המאמר היא לתאר את תולדות הנציבות והרעיונות שעמדו בבסיסה – מה שטרם נעשה עד כה – ולהפיק מכך תובנות רלבנטיות למדיניות הציבורית בישראל בכלל. מלאכה זו תיעשה באמצעות עיון בדיוני הכנסת שעסקו בנציבות, בחומרים מארכיון הנציבות, ובראיונות עם אישים ששיחקו תפקידי מפתח בעליה. הדברים יובאו כאן בקיצור נמרץ, והמעוניין להרחיב ידיעותיו על הנושא מוזמן לעיין בחומרים המלאים; כאן נבקש בעיקר להבין את המתח השורר במדינת ישראל בין המחוקק לבין המומחים – מנקודת מבט שלא נחקרה עד כה. לא למותר לציין כי עימות זה הוא קוטב מרכזי שעליו סובב-הולך השיח הפוליטי בישראל בשנים האחרונות – תפקידם של "שומרי הסף", מומחים, יועצים ואנשי מקצוע בדרג לא נבחר, ושל שופטי בית המשפט העליון. אומנם השפעת הנציבות – גם בשעתה – הייתה נמוכה מהשפעתו בית המשפט העליון על הפוליטיקה הישראלית, אך המחלוקת שהתגלעה סביבה דומה במובנים רבים למחלוקת הניטשת כבר כמה עשורים בנוגע למעמדו.



הולדתה של נציבות הדורות הבאים

ההודעה על הנחת הצעת חוק לתיקון חוק הכנסת והקמת נציבות הדורות הבאים נמסרה לכנסת ה-15 בישיבתה ה-69, בג' בשבט תש"ס (10.1.2000). מהות ההצעה הייתה הוספת פרק נוסף לחוק הכנסת שבו ייקבע כי "לכנסת יהיה נציב שיביא לפניו נתונים וחוות דעת בנושאים שיש בהם עניין מיוחד לדורות הבאים וייקרא נציב הדורות הבאים לכנסת".⁶ לפי ההצעה, הנציב יתמנה על ידי הכנסת ומשך תקופת כהונתו יהיה שבע שנים.

הדיון הראשון בהצעה התקיים חודש וחצי מאוחר יותר.⁷ את הדיון פתח מגיש ההצעה, יוסף (טומי) לפיד (שינוי),⁸ שהדגיש בראשית דבריו כי למרות האינטנסיביות שבה נאלצת ישראל לעסוק בנושאי ביטחון ותהליכים מדיניים, יש לתת את הדעת גם על הדורות הבאים. לאחר מכן התייחס לפיד לכִּשְׁל המובנה בשיטה הדמוקרטית בהקשר זה, ואמר:

בדינמיקה האדירה של החיים הנוכחיים המהירים, הטכנולוגיים, אנחנו מתקשים להדביק את השינויים המהירים מאוד ולהבין את השלכות החקיקות שלנו לגבי ילדים שעוד לא נולדו ולפעמים אנחנו, כמעט במתכוון, לא מתחשבים בהם. צריך להיות גוף שדאגתו היחידה היא לנכדים שטרם נולדו ואין להם נציגים בכנסת.

הדוגמה המרכזית שבאמצעותה המחיש לפיד את הצורך בנציבות הייתה מצבן של קופות הפנסיה המתרוקנות – ולא דוגמה סביבתית. לפיד ציין גם את "באג 2000" ואת ההשלכות האפשריות של הנדסה גנטית, וחזר על דוגמאות אלו גם בדיון שהתקיים בקריאה הראשונה על הצעת החוק. בדיון זה סיפר לפיד גם על מכתב תמיכה ביוזמה שקיבל ממבקר המדינה דאז, השופט בדימוס אליעזר גולדברג.⁹

תכלית זו באה לידי ביטוי גם בנוסח החוק אשר הגדיר "עניין מיוחד לדורות הבאים" ככל עניין שלו השפעה ניכרת בתחומי איכות הסביבה, משאבי הטבע, המדע, הפיתוח, החינוך, הבריאות, המשק והכלכלה, הדמוגרפיה, התכנון והבנייה, איכות החיים, הטכנולוגיה, המשפטים וכן כל עניין שוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת קבעה שיש לו השפעה ניכרת על הדורות הבאים.¹⁰ שלמה שהם, נציב הדורות הבאים הראשון, סיפר לי שלפיד אף הזהיר אותו בשעתו: "שלמה! אל תיתן לירוקים להשתלט על הגבעה!"¹¹

כדי להבין מהי המטרה שעמדה לנגד עיני הוגה רעיון הנציבות, טומי לפיד, ניסיתי להתבונן באירועים שקדמו להצעת החוק או בדברים שנכתבו על אודות המוסד. את יוזם החוק, טומי לפיד, לא יכולתי לשאול לפשר כוונתו משום שהוא נפטר כמה שנים לפני תחילת המחקר. במקום זאת, יצרתי קשר עם בנו, יאיר לפיד, אחת הדמויות הדומיננטיות בתקשורת הישראלית בעת המחקר ולאחר מכן פוליטיקאי משפיע בפני עצמו. שאלתי את לפיד הבן אם יש בנמצא מידע בנושא, אולם הלה לא ידע להוסיף

לי פרטים מלבד מה שצוין לעיל. לפיד הבן אף נעתר לבקשתי וערך חיפוש בקובצי המחשב של אביו, אך לא מצא שם דבר "מעבר למה שפורסם בנושא"¹².

בכל הראיונות שערכתי בנושא, שבתי ושאלתי את מרואייני על המניעים להקמת הנציבות, אולם לאף אחד מהם לא היה מידע מדויק בנידון. לדברי שהם, לפיד אמר כתב על רעיון הנציבות בספר כלשהו, אך למרבה הצער לא הצלחתי למצוא פרסום כזה. שהם הוסיף כי הוא עצמו לא היה בטוח בשעתו מה ביקש לפיד להשיג "ולא הבין מה הוא [לפיד] חשב כשעשה את זה ומה נחשב להצלחה בעיניו". שהם גם טען באוזניי שרעיונו המקורי של לפיד היה מרחיק לכת הרבה יותר: לפיד תכנן להקים "תאגיד עצמאי לחלוטין, החייב בכל חובה, זכות או פעולה משפטית" – ולא גוף מייעץ התלוי במוסד שאותו נועד לבקר – אלא שהבין שהכנסת לא תאשר הקמת מוסד כזה ולכן הסתפק בגרסה מתונה יותר.

את תגובתה של הממשלה להצעה מסר חיים רמון (העבודה-מימד). רמון השיב שאומנם ההצעה זכתה לרוב בוועדת השרים לענייני חקיקה אולם לממשלה עצמה אין עמדה רשמית בעניין זה.¹³ גורמים במשרד האוצר התנגדו להקמת המוסד מסיבות תקציביות (מחמת הצורך לממן את המוסד החדש); והתנגדות עקרונית יחידה נשמעה מפי יובל שטייניץ (הליכוד) שטען שהוא מתנגד להצעות חוק שהן הצהרתיות גרידא, שכן המנגנונים הדמוקרטיים ממילא מאפשרים לבטל חוקים בעתיד. שטייניץ אף הוסיף: "אנחנו לוקחים מראש, For Granted, שהחוקים שאנחנו מחוקקים הם לטובתה של החברה ושל המדינה ולטובתם של ילדינו ונכדינו".¹⁴ טענה זו נוגעת, כמובן, בלב סוגיית אמון הציבור בנבחרי ובמוקדי הכוח. טענתו של שטייניץ לא שכנעה את יתר חברי הכנסת, ובסיום הישיבה התקבלה ההצעה בקריאה טרומית (32 חברי כנסת הצביעו בעדה, 12 התנגדו לה ו-2 נמנעו) והועברה לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט.

בדיון שנערך בוועדת החוקה, היה בני אלון ז"ל (האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו) חבר הכנסת היחיד שהסתייג מההצעה,¹⁵ ואמר: "חה"כ לפיד, הגישה שלך בעצם אומרת: בואו נפסיק עם החלטורות ובואו נתייחס ברצינות ובשיקול דעת. זה סותר שלושת אלפים הצעות חוק" (המספר הממוצע של הצעות חוק בשנה בכנסת, מספר עצום בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם). אלון התייחס בעיקר לכוח שניתן לנציב לעכב הצעות חוק באמצעות בקשת זמן להגשת חוות דעת, וטען שהדבר יפגע בזרם הצעות החוק הפרטיות וכי הנציב יוכל לעכב הצעות חוק מטעמים פוליטיים. לפיד טען בתגובה שליו"ר ועדה ישנן "אלף דרכים" נוספות לעכב הצעת חוק ולשם כך הוא איננו זקוק לעזרתו של הנציב.

הייעץ המשפטי של הוועדה באותה תקופה היה לא אחר מאשר השופט בדימוס שלמה שהם, מי שכעבור זמן לא רב התמנה לנציב הדורות הבאים – הראשון וגם האחרון.

ראוי לציין כי אין מדובר במקרה חריג בהכרח. שהם שימש באותה עת יועצן המשפטי של כמה ועדות נוספות והיה מועמד גם לתפקיד היועץ המשפטי של הכנסת. למעשה, ניסיונו רב השנים בכנסת היה אחת הסיבות לבחירתו לנציב הדורות הבאים. שהם השיב לאלון ואמר שהסמכות המוענקת בחוק לנציב איננה מוחלטת אלא בגדר הצעה, ובמקרה של הצעות חוק דחופות ניתן יהיה להקצות לו זמן מועט בלבד. שהם הציע להוסיף את המילה "משפטים" לרשימת הנושאים שבסמכות הנציב לבקר, ועל כך השיב לפיד: "אני מסכים להוסיף את תחום המשפט, כדי לא למנוע ממשפטנים להיות נציבים". שינוי זה אפשר למעשה את מינויו של שהם לנציב הראשון חודשים מספר מאוחר יותר. בסיכום הישיבה הוחלט פה אחד להעביר את החוק לקריאה שנייה ושלישית, וניתנה לאלון רשות להציג את הסתייגותו במליאה.

בקריאה השנייה והשלישית התקבלה הצעת החוק ברוב של 20 ו-21 קולות (בהתאמה) – ללא מתנגדים וללא נמנעים. לאחר ההצבעות התייחס יגאל ביבי (מפד"ל), יו"ר המליאה, לתוצאה החד-משמעית והנדירה באופן יחסי, ואמר: "חברי הכנסת, 20 בעד, ללא מתנגדים וללא נמנעים. כנראה חברי הכנסת חושבים שטומי לפיד דואג לעולם הבא ולדורות הבאים". בדברים שנשא בעקבות התקבלות הצעת החוק, ציין לפיד שמדובר בחוק שאין לו תקדים בפרלמנטים בעולם, וכן הודה לחברי הכנסת אמנון רובינשטיין (מרצ), חיים רמון וראובן ריבלין (ליכוד). עוד נשוב לריבלין בהמשך.

ראוי לציין שהייתה זו הצעת החוק היחידה שהגיש לפיד אי פעם – גם כאשר עמד בראש מפלגה שלה 15 מנדטים וכיהן כשר המשפטים. מן הפרוטוקולים עולה שלרבים מחברי הכנסת לא היה אינטרס מיוחד להתנגח בחוק (ובאיש), וכי הם העדיפו לתת לחוק לעבור כפי שהוא. להערכה זו תימוכין של ממש בדבריו של ראובן ריבלין, נשיא המדינה כיום ויו"ר הכנסת בין השנים 2003–2006 (ושוב בין השנים 2009–2013), שכעבור שנים ספורות אמר לאיציק שמולי, יו"ר התאחדות הסטודנטים הארצית בשעתו, אשר הובילה את המאבק נגד סגירת הנציבות: "הנציבות אושרה בשל מצב פוליטי מסוים. אריאל שרון [=ראש הממשלה דאז] רצה לרצות את טומי, אז הם אישרו את הצעת החוק שלו עם עוד כמה דברים באותו יום. זה היה ניסוי של הכנסת".¹⁶

לאחר שנתמנה לנציב הדורות הבאים, החל שהם בבניית המוסד החדש בפיקוח ועדת משנה מיוחדת. הוא התייעץ עם יועצים ארגוניים מובילים ולמד גם מניסיונם של גופים דומים ברחבי העולם. לאחר מכן גייס שהם צוות של שלושה חוקרים ומזכיר, יחד עם פרופ' (אז ד"ר) דוד פסיג מאוניברסיטת בר-אילן ששימש יועץ לנציב. פרופ' פסיג מכהן כיום כראש התוכנית לתואר שני בטכנולוגיית מידע ותקשורת וכראש המעבדה למציאות מדומה בבית הספר לחינוך באוניברסיטת בר-אילן. הוא ידוע בתור החוקר הבולט בישראל בתחום העתידנות, והתפרסם בעיקר בזכות רב-המכר שלו 'צופן העתיד' (2008).

חזונו של שהם בא לידי ביטוי במסמכי היסוד של הנציבות ובתוכניות העבודה שלה. מטרתה המוצהרת הייתה לפקח על תהליכי החקיקה מנקודת המבט של הדורות הבאים. המנדט הרשמי שניתן לנציב היה לחוות דעה על כל פעילות החקיקה ולהציג ניירות עמדה בפני ועדות הכנסת בכל פעם שבה הוא רואה לנכון לעשות זאת. כמו כן הותר לנציב ליזום עבודות מחקר עצמאיות ולהציע ניירות עמדה, ואפילו הצעות חוק, בפני מקבלי ההחלטות.

מסמך הנושא את השם "הסבר כללי על הנציבות" מבהיר את מטרותיה השונות של הנציבות באופן רחב יותר. לפי האמור שם, ייעודה הראשון של הנציבות הוא "שינוי המודעות: ממצב ההישרדות למצב יצירת העתיד". המסמך מבסס עמדה זו על מאמרים מתחום העתידנות ומדגיש כי מחובתם של השחקנים שלא לנקוט עמדה פסיבית גרידא, כלומר אין הם נדרשים רק לחזות התפתחויות עתידיות ולהציע דרכי פעולה, אלא אף לנקוט עמדה פעילה – לדמיין את העתיד הראוי בעיניהם ולפעול להגשמתו.

ייעודה השני של הנציבות, כמתואר במסמך זה, הוא "העצמת החשיבה על העתיד ותכנון ארוך טווח בכנסת ובמדינת ישראל". במסגרת זו נדרשת הנציבות לחזק את התכנון ארוך הטווח בכנסת באמצעות אספקת מסמכים וניירות עמדה המבוססים על חזונה הכללי של הנציבות, ולא רק על תחזיות, ולפרט פעולות שיש לנקוט בעתיד הקרוב. דוגמה טובה לכך היא התערבות הנציבות בסוגיות של בריאות הציבור, בייחוד בעניין השמנת יתר של ילדים. שהם כתב כי בעניין זה החליטה הנציבות לפעול בכמה מישורים במקביל, שהחקיקה היא רק אחד מהם. בהקשר כללי יותר, מסמכי הנציבות קובעים כי "הנציב רשאי להכין, מעת לעת ועל פי שיקול דעתו, דו"חות עם המלצות בנושאים שיש להם עניין מיוחד לדורות הבאים"¹⁷.

למה לי נציב עכשיו? מומחים, עתידנות ואי־ודאות

המניעים המפורשים להקמת הנציבות נעלמו כאמור מהזיכרון הישראלי, אולם תהליך עלייתה המהיר והנהלה שיתואר להלן, כמו גם תהליך קריסתה, המהיר לא פחות, מייצגים היטב את הרוח הנושבת בעולם המחקר החברתי במאת השנים האחרונות. תהליכים אלה ממוחישים היטב את הסערה המפלגת כיום מערכות פוליטיות בעולם המערבי: סוגיית מעמדם של מומחים בעיצוב מדיניות ציבורית.

נקודת פתיחה מועילה לדיון בסוגיה זו היא הצעתו של ניקולס לוהמן, מן התיאורטיקנים החברתיים החשובים ביותר במאה ה-20, שהבחין בין "סיכונים" לבין "סכנות"¹⁸. לוהמן הגדיר "סיכונים" כהפסדים פוטנציאליים הנובעים מהחלטות, ו"סכנות" כהפסדים שנגרמו על ידי תופעות טבעיות וסביבתיות.

הצעה דומה העלה הסוציולוגי הגרמני הנודע אולריך בק, שכינה את החברה הפוסט-תעשייתית "חברת הסיכון"¹⁹. בק טען שסיכונים שהיו ניתנים לחישוב בעבר הפכו

כיום לאיומים בלתי-ניתנים-לחישוב, ולמעשה לאיומים בלתי-ניתנים-לשליטה. לפי דבריו, מה שהיה בעבר בגדר סיכונים הפך עתה לסכנות. גם אם מאורעות ממין זה תלויים לכאורה בהחלטות אנושיות, המערכת כה מורכבת עד שהיא הופכת אותם כמעט לכוחות טבע עצמאיים. לדבריו, כדי להתמודד עם הסכנות הללו יצרה חברת הסיכון כמה מוסדות ממשלתיים שאמורים לנהל את הסכנות, לשלוט בהן ואף למנוע אותן. בק הדגיש כי מוסדות אלה אינם מסוגלים לבצע את משימתם נאמנה והם עושים זאת באופן סמלי בלבד ולכן מקדמים הכחשת איומים ומתרגמים אותם חזרה לסיכונים – כדי ליצור מראית עין של יכולת שליטה, חיזוי וניהול.

רעיונות דומים עולים מדבריה של פרופ' שילה ג'זנוף, מהחוקרות הבולטות של הקשר בין טכנולוגיה לבין חברה. ג'זנוף טוענת כי ככל שהיכולות הטכנולוגיות של המדינה גדלות, כך גדלה גם חוסר יכולתה לייצר תחזיות סבירות.²⁰ חשבו לדוגמה על הפער בין היכולת לחזות התפתחות כלכלית של חברה חקלאית-מסורתית לבין הניסיון הנואש – שנכשל שוב ושוב – לחזות את התפתחותה של חברה היפר-טכנולוגית. במקרה הראשון, הפעילות הכלכלית חוזרת על עצמה כמעט במדויק משנה לשנה, והאיומים ברורים (בצורת, ארבה וכדומה). לעומת זאת, במקרה השני הפעילות הכלכלית מתנהגת באופן כאוטי לחלוטין.

מסקנותיהם של חוקרים אלה תומכות במידה רבה בגישה שניסח פרידריך האייק, חתן פרס נובל לכלכלה, בספרו 'חוקת החירות'. האייק טען שהאי-ודאות המתעצמת מצדיקה דווקא ליברליזציה ולא הגדלה של כוח הממשלה: "החירות הכרחית כדי להשאיר מקום לדברים שאי-אפשר לחזותם מראש ואי-אפשר להינבא עליהם; אנו רוצים בה משום שלמדנו לצפות שתקנה לנו את האפשרות להגשים הרבה ממטרותינו".²¹ במילים אחרות: דווקא השילוב בין חירות לבין אי-ודאות הוא המאפשר הצמחת פתרונות חדשים. לעומת זאת, ניסיון לצמצם את האי-ודאות בכלים מלאכותיים שיגבילו את החירות יביא לתוצאה הפוכה.

בספר המקיף ביותר שפורסם בשנים האחרונות על מומחיות ומומחים – "Experts" שמו – מציגים המחברים השקפה שלפיה למדע ישנו תפקיד מוגדר-היטב בתהליכי קבלת החלטות במרחבי הממשל, שכן בכוחו לספק "ידע מסוים" (ספציפי).²² עם זאת, לדבריהם, לעיתים קרובות למדי המדע איננו יכול לעמוד בציפיות אלו והתועלת של התייעצות מדעית הולכת ומצטמצמת – אולי בדיוק בזמן שבו היא נחוצה ביותר. דווקא בעידן שבו מקבלי החלטות זקוקים יותר מתמיד לתיווך מהיר ואמין של כמות מידע עצומה, אל מול האי-ודאות השוטפת מכל עבר, עצותיהם של המומחים הופכות בלתי-מועילות.²³

סוגיה זו נוגעת למחלוקת יסודית יותר, המחלוקת הפילוסופית רבת השנים בין ההוגים הרציונליסטים ורעיהם האמפיריציסטים, שנידונה על גבי כתב עת זה ממגוון כיוונים והיא

קשורה במחלוקת היסודית בין פרוגרסיביזם לשמרנות. ככלל, האסכולה הרציונליסטית במדעי החברה ובתחומי המדיניות הציבורית מיוסדת על רצון לחקות את הישגיה הכבירים של המהפכה המדעית. רבים מהפילוסופים של המאה ה-19 (כגון אוגוסט קונט בצרפת וג'ון סטיוארט מיל באנגליה) תמכו במפורש ב"איגוד החברה על בסיס מדעי"²⁴, כלומר שאפו ליצירת סכמות מכוונות הנגזרות מעקרונות-על מחשבתיים שעל פיהן יעוצבו מוסדות השלטון. מוסדות אלה אמורים היו לספק יציבות וודאות. לעומת זאת, האסכולה האמפיריציסטית דוגלת בצמיחה אורגנית, איטית ולעתים אף חצי-מודעת של המבנה החברתי. על פי גישה זו, זכות קיומם של מוסדות השלטון נובעת מהישרדותם ומן העובדה שמוסדות אלה הניבו תוצאות מספקות במסגרת מחזוריים של ניסוי וטעייה.

אין זאת אומרת שהאסכולה האמפיריציסטית היא בלתי-רציונלית באופייה. למעשה, שתי הגישות הן ענפים של המחשבה הרציונלית שצמחה במקביל למהפכה המדעית. על פי דרנדרוף, ההבדל העיקרי בין שני סוגי הרציונליות הוא אפיסטמולוגי ביסודו: רציונליות תכנון מניחה שהשגת ודאות סבירה או משביעת רצון אפשרית, והיא פונקציה של תכנון מעמיק מונחה-מומחים, ולכן היא מעניקה להם כח רב יחסית בתהליכי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות. רציונליות שוק מניחה שבאופן מובנה לא ניתן להשיג ודאות במידה סבירה או משביעת רצון ומעניקה משקל רב יותר לאי-הוודאות כמרכיב מרכזי בתכנון עצמו, ללא תלות ברמת מומחיותם או מסירותם של המומחים שיעסקו בו. לכן, בשורה התחתונה, אף שעדיין יש צורך והצדקה לקיומו של דרג מומחה בלתי-נבחר, הכוח שניתן לו נמוך מאוד ביחס לאפשרות הראשונה, וגם התקוות והציפיות שתולים בו נמוכות בהתאם.²⁵

סבורני כי להבחנה זו, ההבחנה הפילוסופית בין רציונליות התכנון ובין רציונליות השוק, נודעת משמעות עמוקה בכל הנוגע לסוגיית המומחיות בזמננו. תכנון רציונלי תופס הכרעה מסוימת של מוסד פוליטי כ"החלטה טובה (או הולמת)" כאשר היא ממרבת את יישום המושג "טוב" – כפי שהוגדר מראש (ואשר נגזר מהנחות ועקרונות-על שונים). רציונליות ממין זה שמה לה כעיקר את המטרה – או את התוצאה – ואילו באמצעי המוביל אליה אין היא רואה אלא עניין משני או טפל. מאידך גיסא, "רציונליות השוק" מגדירה הכרעה פוליטית מסוימת כ"החלטה טובה" אם זו התקבלה ב"שוק החופשי" או בדרך דמוקרטית (ב"שוק הפרלמנטרי"). במילים אחרות: לגרסתה, האופן שבו התקבלה ההכרעה הוא העיקר ואילו טיבה ותוכנה משניים. לדידה, כיוון שבבסיס הידע מונחת האי-ודאות, הרי שאלבא דאמת אין בידינו כלים לשפוט הכרעות מזווית המבט של הטווח הארוך. כל שאנו יכולים לעשות הוא לבחון האומנם התקבלה ההכרעה בידי מוסדות ותהליכים שאמינותם והצלחתם הוכחו בעבר.

חשוב לציין כי לפי שתי הגישות, כדי לנהל מדינה מודרנית, נדרשת הצמחתו של מעמד מומחים – בין אם תפקידו לסייע לדרג הפוליטי לקבוע מהו "הטוב", בין אם

תפקידו לאסוף מידע על אודות תוצאות העבר ולהציע בפני נבחרי הציבור כלים לניסוי וטעייה. לפי שתי הגישות, המומחים מתווכים בין הידע המדעי לבין מקבלי ההחלטות, ועובדה זו מציבה אותם כשחקנים רבי-עוצמה בדמוקרטיה ליברלית-מודרנית. עם זאת, בעוד הגישה הרציונליסטית מעניקה משנה תוקף למעמד המומחים, מתוך הנחה שעצותיהם מובילות לוודאות ולבהירות, הנה הגישה האמפיריציסטית מסייגת את תפקידו של המומחה לאיסוף הנתונים ולהצגתם בפני מקבלי ההחלטות. לדידה, משעה שהציג המומחה את חוות דעתו (במובן של נתונים יבשים) בפני נבחר הציבור, לעמדתו (במובן של נטייה רעיונית) אין כל עדיפות; אדרבה, מכיוון שהפוליטיקאים מייצגים את הציבור ונבחרו על ידו – עמדתם היא הקובעת. כפי שנראה בהמשך, מחלוקת יסודית זו עמדה בתשתית הדיון הציבורי על הנציבות.

שלמה שהם, ששימש כאמור נציב הדורות הבאים בכנסת, פרסם גם כתבים תיאורטיים בנושא ואימץ עמדה ברורה במחלוקת זו. לטעמו, מאחר שהדמוקרטיה סובלת מ"כתם עיוור" (Blindspot) מובנה – שכן פוליטיקאים נבחרים לטווח קצר אך מקבלים החלטות לטווח ארוך, ואיננו מעוניינים בשליטים שייבחרו לעשרות שנים – יש צורך חיוני במוסדות מומחים עצמאיים שמשימתם היא תיקון הטיה מובנית זו.²⁶

אולם כיצד ניתן לעצב מדיניות ציבורית המתחשבת במציאות שטרם התרחשה? איזה מין מומחה מסוגל לייעץ לממשלות לגבש מדיניות לא רק לקדנציה הקרובה, או במסגרת תוכניות חומש למיניהן, אלא לטווח של עשורים קדימה ויותר? את התשובה לקושייה זו מצא שהם בדיסציפלינה צעירה ושנויה במחלוקת: העתידנות.

בספרו המסכם את סיפורה של הנציבות מתאר שהם את המסגרת התיאורטית שבה השתמש כדי לעצב את התנהלות הנציבות (מעניין לציין כי הספר פורסם שבועות-מספר לפני סגירתה הרשמית של הנציבות). שהם מסתמך בעיקר על חוקרים חשובים מתחום העתידנות לצד תובנות אישיות שלו באשר למושג חדש שטבע: "אינטליגנציית עתיד". מושג זה, שהוא גם שם ספרו, מבוסס על הגדרתו של גרדנר לאינטליגנציה.²⁷ לפי שהם, אינטליגנציית עתיד דורשת יצירת דימויים עתידיים, שחרור ואומץ לשכוח, חיבור לכוח המניע הפנימי ויכולת להפוך חזון למציאות. שהם מדגיש בחיבורו את מה שהוא מזהה כאינטרס האנושי החשוב ביותר: "לחיות את הייעוד שלנו על פי ערכי הליבה שלנו באופן שיש לו משמעות רחבה הרבה יותר מאשר יתרונות חומריים קצרי חיים או תענוגות רגעיים".²⁸ נוסף על כך, שהם דן בהרחבה הן באושר האנושי הן במשמעות החיים, ואת הספר מלווים קטעים הגותיים-רעיוניים רבים: ציטטות מספריו של ויקטור פרנקל, סיפורים חסידיים, ומכתמים של הבודהה ושל המיסטיקן ההודי אושו.²⁹

במסגרת מצומצמת זו לא אתיימר לתת דין וחשבון מקיף על אודות דיסציפלינת העתידנות, אך סקירה תמציתית שלה הכרחית לשם הבנת היסודות שעל גביהם

נבנתה הנציבות – וכדי להבין כיצד הללו הביאו בסופו של דבר להעצמת המחלוקת עם הדרג הנבחר.

תחום העתידנות עוסק בעיקר בטכנולוגיות מתפתחות ובניסיון מתמשך לדמות את יכולותיהן ואת השלכותיהן החברתיות, הכלכליות והבינלאומיות. התחום מתבסס על איסוף נתונים בהווה כדי לזהות מגמות עתידיות, תוך שימוש במודלים הסתברותיים שונים.³⁰ ביסודה, גישה מחקרית זו מזכירה את "חברת הסיכון" שצינו לעיל. המונח "עתידנות" (Futurology), המתייחס לחקר שיטתי של אירועים עתידיים, נטבע לראשונה על ידי המשפטן והסוציולוג היהודי-גרמני אוסיפ ק' פלכטהיים (Ossip Kurt Flechtheim) בשנת 1943. הלה נחשב לאב המייסד של התחום שאותו הגדיר כ"טיפול שיטתי וביקורתי בסוגיות עתידיות".³¹

ההתפתחות המשמעותית של התחום התרחשה במהלך אותו עשור כאשר בשנת 1945 נוסד מכון ראנד (RAND Corporation), מוסד אמריקני ידוע-שם המייצע לממשלות וגופים בינלאומיים. המכון החל לעסוק בתכנונים ארוכי טווח, במשחקי מלחמה, בבניית תרחישים, בשימוש ב"טכניקת דלפי" (שיטת מובנית לקבלת החלטות, תכנון, מחקר וחיזוי באמצעות שיתוף מספר גדול של מומחים בתחומם), בצפייה שיטתית במגמות ועוד. טכניקות אלו ואחרות פותחו לאחר מלחמת העולם השנייה לשם תכנון עתידי מיועד המבוסס אך ורק על כלים הנחשבים מדעיים, אובייקטיביים ואמינים. חלק מן הכלים הללו, ועימם כלים נוספים שהתפתחו מאוחר יותר, שימשו גם את נציבות הדורות הבאים.

בעשורים הבאים הוקמו בארצות הברית כמה מוסדות מחקר ממין זה, אך התחום עדיין לא נהנה מהכרה אקדמית. מאוחר יותר, בשנות השבעים והשמונים, זכה התחום להכרה אקדמית ולתנופה אדירה: מוסדות להשכלה גבוהה בכל רחבי ארצות הברית העניקו תארים אקדמיים בעתידנות והציעו קורסים אקדמיים בתחום.³² במקביל, החלו מוסדות ממשל אמריקניים לאמץ טכניקות עתידניות. תהליך זה הגיע לשיאו עם פרסום The Global 2000 Report to the President, דו"ח מפורסם שהוגש לנשיא ארצות הברית ג'ימי קרטר בשנת 1980 ועסק בתחזיות שונות בנוגע לשנת 2000. במקביל נוצרה התעניינות רבתי בתחום שבאה לידי ביטוי בריבוי כנסים ובמחקרים והובילה בהמשך להקמת גופים בינלאומיים כגון ה-World Future Society וה-Club of Rome.

התפתחותו המהירה של התחום עוררה גם ביקורת ציבורית לא מעטה. הביקורת נבעה הן ממספר גדל והולך של תחזיות שהתבדו, הן מטענות בדבר פוליטיזציה של הדיסציפלינה (כלומר שימוש בשיטות מדעיות-כביכול כדי להצדיק מדיניות מסוימת). כפי שנראה בהמשך, ביקורת ממין זה מילאה תפקיד מרכזי בפולמוס על אודות נציבות הדורות הבאים.

אלא שעד מהרה החל התחום לדעוך. כעבור עשור החלו להיסגר המוסדות הממשלתיים האמריקניים שהתמקדו בעתידנות – נוכח החשד שהללו מוטים על-ידי השקפותיהם הפוליטיות של החוקרים ובעקבות פטירת דור המייסדים שהעניק לגיטימציה לתחום כולו. מייקל מריאן, עורך ה-Future Survey, כתב העת המוביל בחקר העתיד, העריך בתחילת שנות ה-2000 כי מספר המאמרים המתפרסמים בתחום העתידנות, מדי שנה, הוא כמחצית ממספר המאמרים השנתיים שהתפרסמו באמצע שנות השבעים. מאידך גיסא, אף כי מוסדות התכנון האמריקניים נסגרו בזה אחר זה, הנה בראשית שנות האלפיים הוקמו מוסדות דומים במדינות אחרות (אוסטרליה, פינלנד, פולין, קניה ועוד) וכן במסגרות רב-לאומיות כגון האיחוד האירופי.

התבוננות בתולדות תחום העתידנות מלמדת כי שלושה אתגרים מרכזיים ניצבים בפני גוף המנסה לאמץ דיסציפלינה זו כתחום דעת מכוון: (א) אמינותם של מחקרים עתידיניים זכתה לביקורת יסודית בעשורים האחרונים והם איבדו מיוקרתם כדיסציפלינה מדעית של ממש; (ב) הרלבנטיות של הדיסציפלינה תלויה ביכולת סוכניה לתרגם את תחזיותיהם לשינויי מדיניות בהווה ולא ביכולתם להתריס "אמרתי לך" באיחור של כמה עשורים; (ג) הלגיטימציה החברתית של התחום מתערערת ככל שעולה מגזר חדש של מנהלים ומתכננים אינטלקטואלים החשודים בפוליטיזציה של המדע או של הבירוקרטיה הממשלתית.

בשנים האחרונות מנסרת בחלל עולמנו שאלת מקומם של מומחים (בכלל, ושל עתידינים בפרט) בתהליך גיבושה של מדיניות ציבורית. יש המבקרים מעורבות מקצועית זו ויש הדורשים אותה לשבח, אולם הלכה למעשה תקופתנו מאופיינת בריבוי מוסדות מבוססי-מומחים שתפקידם לחזות התפתחויות עתידיות ולספק למקבלי ההחלטות כלים להתמודדות עם איומים עתידיים (הגם שיכולתם לעשות זאת מצומצמת מאוד וממשיכה להצטמצם ביחס הפוך לקצב ההתפתחות הטכנולוגית). כדי להפעיל מוסדות מבוססי-מומחים אלה – ולכל הפחות כדי לייצר מראית עין של שליטה – נדרשות ממשלות לגייס מומחים מסוגים שונים, בעלי מיומנויות השונות לרוב מאלו שניחנים בהן נבחרו הציבור. בשל המחסור המובנה במומחים מסוג זה, והצורך לבחור אותם על בסיס כישרונם ולהבטיח להם אופק תעסוקתי (כדי להתחרות במגזר הפרטי), הם אינם נבחרים על ידי הציבור ואינם אחראים לתוצאות המלצותיהם באותו אופן שבו מוטלת האחריות על כתפי הדרג הנבחר. אלא שמומחיות לעולם איננה ניטרלית לחלוטין. לתפיסת עולמם של המומחים – שמעולם לא ניגשו למבחן אמון הציבור – ישנה השפעה רבה על תהליך תיווך הידע למקבלי ההחלטות. בדמוקרטיה ליברלית, המחייבת מעצם הגדרתה הסכמה עממית למדיניות ציבורית, מצב עניינים זה יוצר מתחים מובנים בין פוליטיקאים נבחרים לבין מומחים לא נבחרים.

ואכן, לא עברו ימים רבים, ומתחים ממין זה החלו להתגלע סביב מוסד נציבות הדורות הבאים.

נציבות לדור אחד

שהם, נציב הדורות הבאים הראשון והאחרון, נקט גישה מרחיבה מאוד ביחס למנדט של הנציבות ולא הגביל את תפקידה להצעת תחזיות בפני מקבלי ההחלטות. מבחינתו, שליחותה של הנציבות הייתה הגדרת יעדים והשגתם, הגדרת ערכי יסוד בעבור המדינה, והעברת מדינת ישראל ממצב של הישרדות למצב של קיימות.

הנציבות פעלה במגוון תחומים. בתחום הכלכלי עסקה הנציבות יחד עם שר האוצר בסוגיית תקציב דו-שנתי וכן בסוגיית קרנות הפנסיה המידלדלות. בתחום הבריאות עסקה הנציבות בקידום רפואה מונעת. בתחום הסביבה עסקה הנציבות בחוק החופים ובעיגון עיקרון הפיתוח בר-הקיימא כחוק יסוד. בתחום הפיתוח המדעי נידון באריכות נושא השיבוט הגנטי. בתחום החינוך פעלה הנציבות רבות לשם קידום חשיבה אסטרטגית וחזון חינוכי. בעבור הנקודה האחרונה הופעלה טכניקה ושמה Imen Delphi (פיתוח של פרופ' דוד פסיג על בסיס טכניקת הדלפי הקלאסית שפותחה במכון RAND), כדי "ליצור תיאור של בוגר האידיאלי של החינוך הציבורי בישראל בשנת 2025 ואת הסביבה בה הם יתחנכו". במהלך חמש שנות קיומה עסקה הנציבות ב-273 נושאים שונים, יזמה 93 הצעות חוק שאושרו (ועוד 73 שלא אושרו) ופרסמה 145 ניירות עמדה. לשם השוואה, חבר כנסת ממוצע הגיש באותן שנים רק כעשר הצעות חוק ורק שתיים-שלוש מהן התקבלו.

פעילות הנציבות סוכמה גם בשלושה דו"חות שנתיים עבי כרס שזכו לתשומת לב ציבורית רבה. ביוני 2003 הגישה הנציבות לכנסת את הדו"ח הראשון שלה במסגרת יום שהוכרז כ"יום נציבות הדורות הבאים בכנסת" והתקיימה בו ישיבה מיוחדת של המליאה.³³ קשה שלא להתרשם מהיקף העבודה של הנציבות, הן בתחומי חקיקה כפשוטה הן בתחומים משיקים במרחב הממשל. אכן אפשר שדווקא הישגים אלה היו בעוכריה וקוממו עליה התנגדות רבתי.

בראשית ימיה זכתה הנציבות ליחס חיובי למדי מצד המחוקקים וחברי הכנסת ביקשו להסתייע בשירותיה – אולי גם בניסיון לקדם מדיניות מסוימת. עם זאת, פחות משנה לאחר אישור חוק הנציבות, הוגשה הצעת החוק הראשונה לביטולו – על ידי יעל דיין (העבודה-מימד).³⁴ הצעה נוספת הוגשה על ידי רחמים מלול (ש"ס), ככל הנראה מטעמים של התנגדות אישית ללפיד על רקע עוינותו כלפי העולם החרדי, אך נמשכה תוך זמן קצר.³⁵ הצעה שלישית לביטול הנציבות הוגשה בכנסת ה-16 על ידי רומן ברונפמן (מרצ-יחד-הבחירה הדמוקרטית).³⁶ הצעות אלו התמקדו בעיקר בחשש מכפילות תפקידים – של הנציבות ושל הלשכה המשפטית של הכנסת (יש יסוד להניח שהלשכה המשפטית עמדה מאחוריהן) – ובעלויות הכספיות של המוסד. אף לא אחת מההצעות הללו עברה את שלב הקריאה הטרוםית.

בישיבה שנערכה בתום שנת הפעילות השנייה של הנציבות עמדה סוגיית ההתערבות של הנציב בלב הדין.³⁷ מבחינת הנציב, הנידון המרכזי היה השאלה אילו מן הנושאים

הציבוריים נוגעים במובהק לדורות הבאים וכיצד יכול הוא להתערב כדי להטמיע חשיבת עתיד בקרב מקבלי ההחלטות. מבחינה תיאורטית, לפחות, הצלחת המשימה הזו אמורה הייתה ליתר את המשימה הראשונה (ניטור חקיקה), ואפילו את הנציבות עצמה, שכן אם אכן תוטמע חשיבה בין-דורית לכתחילה בתהליכי קבלת ההחלטות לא יהיה צורך במנגנון ביקורת חיצוני שיעסוק בכך. אכן, לא ברור האם משימה זו אפשרית כל עיקר, ומהי הדינמיקה שתיווצר במקרה של מהפך תודעתי שכזה. כך או כך, מדובר בשינוי משמעותי בתפיסתה העצמית של הנציבות ובאופנים שבהם היא החליטה לפעול. לאחר הדיון המוקדם בוועדה הונח הדו"ח השנתי השני על שולחן הכנסת ביולי 2004.³⁸

במהלך הדיון עלו לדוכן הנואמים חברי כנסת רבים מאוד. הללו הרעיפו שבחים על הנציבות ועל העומד בראשה. רוני בר-און (ליכוד) התייחס לחשיבות הטמעת היחס לעתיד בחקיקה בהווה. לאה נס (הליכוד) ומיכאל מלכיאור (העבודה-מימד) התמקדו בנושא הסביבתי. מלי פולישוק-בלוך הדגישה את מעורבות הנציבות בחוק השיבוט; ואורי אריאל (האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו) דיבר על הצורך בשיתוף פעולה בין ישראל לערבים בתחום הסביבה. בייחוד בלטו דברי השבח המופלגים של עיסאם מח'ול (חד"ש-תע"ל):

אתה לא רק נציב הדורות הבאים, אתה גם איכשהו נציב הדור הנוכחי... אין דבר שהוא יותר חשוב ויותר רגיש ויותר בעל משקל משלמה שהם ומהדאגה לדורות הבאים ומנציבות הדורות הבאים.

המפלגות החרדיות, מצידן, קראו לנציבות לעסוק בשימור מסורת העבר לטובת הדורות הבאים. אף לא דובר אחד התנגד לפרט כלשהו בדו"ח הנציבות, קל וחומר שלא לעצם קיומה. יתרה מזאת, היו אף מי שהציעו להרחיב את סמכויות הנציבות מתוך אמונה ביכולתם של אנשי המקצוע לשפוט נכוחה את המציאות (איתן כבל, העבודה-מימד). הקונצנזוס היה כה רחב עד שבסיום הישיבה, היו"ר מוחמד ברכה (חד"ש-תע"ל) הודיע שלא תתקיים הצבעה על הצעת הסיכום של הישיבה, ודו"ח הנציבות אושר פה אחד.

בתחילה הלכה והתעצמה אפוא האהדה לנציבות, וחברי הכנסת נהנו מפעילותה ועודדו אותה. אולם הדברים השתנו באופן חד לאחר סיום כהונת הנציב הראשון. פחות משנתיים לאחר הדיון רווי השבחים הנוכרי, הוגשה הצעת החוק הרביעית לביטול הנציבות, על ידי אביגדור יצחקי (קדימה).³⁹ בניגוד לשלוש ההצעות הקודמות לביטול הנציבות, ההצעה הרביעית התגלתה כאיום ממשי.

ההצעה הוגשה כמה חודשים לאחר שהנציב הראשון, שלמה שהם, סיים את תפקידו. הצוות שהקים שהם התפור, ויו"ר הכנסת דאז, דליה איציק (קדימה), לא מיהרה למנות נציב חדש. יצחקי טען שכל רעיון הנציבות בטעות יסודו משום שחוק – כל

חוק – אמור לדאוג לדורות הבאים ולשם כך אין צורך בגוף דוגמת הנציבות העולה מיליוני שקלים למשלם המיסים, מה גם שישנם גופים אחרים היכולים לבצע את אותו תפקיד כגון "מחלקת המחקר והמידע, הלשכה המשפטית של כנסת, ועדות הכנסת הפועלות כיום ואף גופים חוץ פרלמנטריים שונים". יצחקי טען כי גם לדעתו ראוי להקים גוף שיעסוק בעניין זה אלא שקודם לכן יש לבטל את המוסד הקיים. הלה התחייב להגיש הצעה לגוף חליפי מיד לאחר ביטול הנציבות.

דיון סוער התקיים במליאה בעקבות הצעתו של יצחקי.⁴⁰ ראובן ריבלין הוביל את סיעת המתנגדים לביטול הנציבות, ביקש כי הנציבות תפעל עוד זמן-מה כדי שתיווצר פרספקטיבה הולמת לבחינת עשייתה, וכן הדגיש את המעמד הבינלאומי שלדבריו הקנתה הנציבות למדינה. דליה איציק, שתמכה בביטול הנציבות, העבירה את ההחלטה להצבעה (בהליך בעייתי שעורר עליה את זעמם של כמה חברי כנסת). לבסוף התקבלה הצעתו של יצחקי בקריאה טרומית – ברוב עצום של 56 תומכים מול 15 מתנגדים. בין התומכים בביטול הנציבות היו כמעט כל השרים לאיכות הסביבה לשעבר, ראש השדולה למען הסביבה באותה עת, וחברי כנסת רבים שהביעו לפני כן תמיכה בלתי-מסויגת בנציבות ואף שיתפו פעולה עימה. אף ששהם כבר לא היה בתפקידו בעת קיום ההצבעה, בשיחתי עימו הוא ייחס למאורע זה משמעות אישית:

עודני זוכר את תחושת העלבון והתסכול בעת שנכחתי בישיבת מליאת הכנסת וראיתי כיצד חברי כנסת רבים שעבדו משך שנים עם הנציבות – השתמשו בחוות הדעת שלה ואף הצליחו להביא לפיתוח חשיבת העתיד ולשינויי חקיקה לא מעטים – יושבים באולם המליאה ומצביעים בעד ביטולה של הנציבות. חלקם הגדול לא היה מסוגל להישיר מבט אליי לאחר ההצבעה הזו.⁴¹

בשיחותיי עם שהם, עם גורמים בכירים נוספים בנציבות לשעבר, ועם פוליטיקאים בעבר ובהווה הוזכרו כמה סיבות אפשריות שהובילו להיפוך זה בעמדת הכנסת: לחץ מצד בעלי עניין שהנציבות הפריעה להם; הבנה שנשתרשה בקרב חברי הכנסת שלפיה הגולם קם על יוצרו; ולחץ מאחורי הקלעים של הלשכה המשפטית של הכנסת שראתה בנציבות גוף מתחרה. כפי שאראה מיד, גם אם לא ניתן לשלול סיבות אלו, לעניות דעתי היו סיבות עמוקות ומורכבות יותר שהובילו לביטול המוסד.

כך או כך, מיד לאחר שההצעה נתקבלה בקריאה טרומית, הליך החקיקה נעצר. בין איציק לבין לפיד נוצרה הסכמה שבשתיקה: איציק הסכימה שלא להעלות את החוק לקריאה שנייה ושלישית, ואילו לפיד הסכים שלא ללחוץ על איציק למנות נציב חדש. בנקודה זו חדלה הנציבות לפעול דה-פקטו, אף שעל הנייר עוד הייתה קיימת.

יותר מחמש שנים מאוחר יותר, חזרה הנציבות לעניין את חברי הכנסת. במהלך השנים, כמה ארגונים שלחו פניות הדורשות מיו"ר הכנסת להקים מחדש את הנציבות. דרישות אלו נדחו – באופן בלתי-מפתיע – בתקופת כהונתה של דליה איציק, אך

מפתיע לגלות שמדיניות זו נמשכה גם במהלך כהונת היו"ר הבא, ראובן ריבלין. הלה, כזכור, היה בין תומכיה הנלהבים ביותר של הנציבות מאז היווסדה, ואף כתב המלצה לספרו של שהם. עם זאת, בכהונתה השנייה לא ביצע ריבלין כל מהלך להפעלה מחדש של הנציבות. הוא אומנם לא תמך מעולם בפומבי בפירוק הנציבות, אך כאשר הוגשה הצעת החוק החמישית לביטולה, במאי 2009, על ידי יריב לוין (ליכוד) ומשה גפני (יהדות התורה), תמך בה ריבלין מאחורי הקלעים.⁴²

באופן מקרי ובלתי-תלוי, שישה חודשים קודם לכן עוררה הנציבות עניין מצד התאחדות הסטודנטים בישראל שהחלה לגבש מדיניות כוללת לקידום תחום הצעירים בישראל. החייאת הנציבות הוצעה כאחד הפרקים בתוכנית זו.⁴³ במסגרת ההכנות להשקת התוכנית, יצרה ההתאחדות קשר עם ארגון הגג של ארגוני הסביבה בישראל, 'חיים וסביבה', ושני הארגונים פעלו במשותף כדי להביא להפעלה מחדשת של הנציבות. שלושה שבועות לפני מועד הפרסום הרשמי של התוכנית, הוגשה הצעת החוק לפירוק הנציבות (שוב, באופן מקרי ובלתי-תלוי), והקמפיין להחייאת הנציבות הפך באחת מיוזמה התקפית לקרב בלימה. הקמפיין כלל בניית קואליציית מאבק רחבה, העלאת מודעות בתקשורת והופעה בדיוני הכנסת.⁴⁴

כאשר הציג לוין את הצעת החוק שלו ושל גפני, הוא טען כי "הכנסת נמצאת במצב בלתי נסבל, שבו היא מפרה חוק שאושר על ידי עצמה", והוסיף כי בהתחשב בכך שהנציבות חדלה להתקיים חמש שנים קודם לכן, ולא הורגש צורך בשירותיה מאז, דינה להתפרק באופן רשמי.⁴⁵ נוסף על כך טען לוין כי –

עצם הרעיון של איזשהו גוף שבא להכתיב את שיקול דעתו, או ששיקול דעתו נתפס כמשהו שחברי הכנסת מחויבים לו במידה כזאת או אחרת, לטעמי זה דבר לא נכון. העצמאות של הכנסת ושל נבחריה, בין היתר, מקנה להם גם את הזכות לפעול ולחוקק כאן בהתאם לתפיסתם לא רק את ההווה, אלא גם את העתיד.

טיעון זה משקף את קו השבר העיקרי שנוצר סביב הנציבות ומלמד כי טיעונים באשר לתקציבה, לכפילות עם המחלקה המשפטית וכדומה לא היו אלא משניים. לדוגמה, הטענה התקציבית נראית תמוהה נוכח העובדה שגפני ולוין אישרו מאוחר יותר וללא כל קושי הגדלה של תקציבי הממ"מ (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) כדי שיוכל לבצע את עבודת הנציבות במקומה. על כל פנים, ההצבעה הטרומית על ביטול הנציבות התקיימה כעבור שבוע: 63 חברי כנסת תמכו בפירוק הנציבות, ו-8 חברי כנסת בלבד התנגדו לו.⁴⁶

מן הדיון במליאה עברה הצעת החוק לדיון בוועדות הכנסת. הדיון הראשון בוועדת הכנסת נסוב על מעמד המומחים אל מול מעמד הדרג הנבחר. גפני התמקד במחלוקת זו כבר בתחילת הדיון, הדגיש כי אין לו בעיה עם התכנים שבהם עסקה הנציבות, והבהיר שהצעת החוק איננה נובעת ממניעים אנטי-סביבתיים.⁴⁷ גפני אף הצהיר כי

הוא "חבר כנסת פרו-סביבתי", והצהרה זו זכתה לתמיכה גם מנאור ירושלמי, מנכ"ל 'חיים וסביבה' באותם ימים וממובילי קואליציית המאבק. הטיעון המרכזי של גפני חשוב להבנת המחלוקת העיקרית סביב הנציבות, ומפאת חשיבותו והרלבנטיות שלו למאבקי כוח מקבילים במרחב הממשל המתנהלים עד היום, אצטט אותו בהרחבה:

נתחיל בזה שיש את הייעוץ המשפטי של הכנסת שאנחנו מקבלים אותו בשמחה, אני משתדל לא לעשות דברים שהיועצת המשפטית של הוועדה אומרת שזה לא חוקתי. לפעמים יש מצב בו היא אומרת שאני צריך להחליט אבל שאדע שהשיקולים הם לכאן ולכאן. זה דבר ראשון שהוא חלק מהעבודה. לאחר מכן אני כמוכן יכול לחטוף ממבקר המדינה, הוא בודק את מה שאנחנו עושים כאן, ולכן אני צריך לחשוב גם עליו. אלה לא דברים שליליים, אלה העובדות. אני גם חשוף לבג"ץ, אחרי שהיועצת המשפטית אמרה שהכול בסדר, הולך מישוהו לבג"ץ ואחרי האמירה של "הכול שפיט" של אהרן ברק ולאחר ההתנהלות של דורית בייניש, היום כל חבר כנסת שיושב בוועדה, יושבי ראש הוועדות על אחת כמה וכמה, אנחנו כל הזמן מסתכלים על האנשים סביב השולחן ומזהים מי מהיושבים סביב השולחן, גם אחרי שאנחנו מצביעים פה אחד, ילך לבג"ץ.

אנחנו לוקחים בחשבון – הפקידים הקטנים שהציבור בחר בהם במקרה – אנחנו עושים חשבון לאיזה הרכב זה יגיע, מי שישב בראש ההרכב, שלא נבחר על ידי אף אחד, על ידי ועדת מינויים שאנחנו לא יודעים איך הוא נבחר, מה הקשרים שלו. אנחנו צריכים לעשות את החשבון שזה שיושב בקצה השולחן, שאמר את טיעונו ונימוקיו ואף אחד לא קיבל את זה, אנחנו צריכים לקחת בחשבון מה יגיד בית המשפט. במשך השנים שאני נמצא בכנסת אני יכול לומר לכם בוודאות שהפיחות במעמדו של חבר הכנסת הוא פיחות שפשוט כבר הופך להיות בלתי מתקבל על הדעת ואנחנו עומדים לפני הפיצוץ.

בדבריו הציב גפני את הנציבות לצד גופים נוספים במרחבי הממשל שהמשותף לכולם הוא: (א) הם ממונים על ידי ועדות ולא על ידי הציבור; (ב) הם מפעילים את סמכותם כדי להגביל את חברי הכנסת שנבחרו על ידי הציבור. השילוב בין הטיעונים הללו הוא לב ליבה של המחלוקת המרכזית ששרטטתי לעיל, בין המומחים לדרג הנבחר. בדבריו, הסיט אפוא גפני את הדיון לנושא זה – חלף הנושא הראשון, המחלוקת על האלטרואיזם הבין-דורי – וקו זה נשמר מאז ועד לסיום הליך פירוק הנציבות. קואליציית המאבק ושהם ניסו אומנם להחזיר את הדיון לפסי המחלוקת הראשונה, אך ללא הועיל.

כאמור, מי שקידם את הצעת החוק לביטול הנציבות היה יו"ר ועדת הכנסת, יריב לוין. הייתה זו הקדנציה הראשונה של לוין כחבר כנסת והוא נחשב למחוקק פעיל מאוד. בתקופת כהונתו הראשונה הגיש לוין 238 הצעות חוק (מקום שלישי בין כל חברי הכנסת) ש-28 מתוכן אושרו (השיא הגבוה ביותר מבין כל חברי הכנסת ה-18, יחד עם דב חנין מחד"ש). לוין היה מזוהה גם עם חטיבת 'מנהיגות יהודית' בליכוד, שהוקמה על ידי משה פייגלין. קשר זה הוביל לכניסתו לזירה של שחקן בלתי-צפוי: מיכאל

פואה, יד ימינו של פייגלין דאו, שפעל להשגת פשרה בין שני המחנות ולבסוף מילא תפקיד מרכזי בהחלטה להעביר את סמכויות הנציבות לממ"מ, ולא לסגור אותה ללא כל חלופה. לזין ידוע עד היום בהתנגדותו לאקטיביזם השיפוטי של ברק ובקריאתו להחזרת האיזון בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת ולהעצמת עצמאותם של חברי הכנסת וסמכותם. מבחינת לזין, הנציבות ייצגה חסם נוסף בפני חברי הכנסת, אלא שבניגוד לבית המשפט העליון היה זה חסם מוקפא שהסרתו לא דרשה מאמץ מיוחד אך היה בה כדי הישג. ראוי להביא ציטוט אחד מדבריו של לזין בעניין, שטען כי בהקמת הנציבות –

הייתה גלומה הנחה שאנחנו זקוקים לאיזה קומיסר מעלינו, שישמור שמא נפעל אנחנו שלא לטובתם של הדורות הבאים, בעוד שבבניין הסמוך אלינו יושבים אנשים אשר רק העתיד, הדורות הבאים וטובת הכלל לנגד עיניהם. כמוכן, הנחה זו אין לה מקום, וראוי לעקור אותה מן השורש.⁴⁸

במילים "בבניין הסמוך אלינו" התכוון כמובן לזין לבית המשפט העליון השוכן הסמוך לכנסת. לזין ראה אפוא בנציבות "מוצב קדמי של הרשות השופטת בתוך הכנסת", וחזר על ביטוי זה פעמים מספר, ככל הנראה משום שבראש הנציבות עמד שופט בדימוס.

אליבא דאמת, שהם עצמו לא דגל בשיטתו של ברק ואף התריע מבעוד מועד על זרעי הסכנה הטמונים בה. במסמך מרתק שנמצא בארכיון הנציבות, שכותרתו "בין עץ הדעת לעץ החיים", פנה שהם – בשבתו כנציב הדורות הבאים – לאהרן ברק, בעת שכיהן כנשיא בית המשפט העליון. המניע למכתבו של שהם היה סערה שעורר שופט בית המשפט השלום שביטל ביוני 2003 חוק שחוקקה הכנסת.⁴⁹ במכתבו, הזהיר שהם – בשפה פיוטית ורבת רגש – מפני הרטוריקה הכוחנית שנוקטת הרשות השופטת, וטען שהמאורע הנזכר פסול וניתן היה למונעו אילו שמעה הכנסת לעצתו וחוקקה את חוק יסוד: החקיקה, המאפשר ביטול חוק של הכנסת רק בהרכב של תשעה משופטי בית המשפט העליון. קולות אלה ממשיכים להישמע גם עתה, שני עשורים לאחר מכן, מצד המתנגדים למהפכה השיפוטית של אהרן ברק, אך באופן אירוני שהם הפך לסמלה של מהפכת ברק ולא הצליח להגן על הנציבות, שזוהתה עימו, מפני ביטולה.

במהלך הדיונים טען שהם שהממ"מ איננו יכול להחליף את הנציבות מכיוון שהוא מוסמך להביא נתונים בלבד ולא להביע עמדות. התבטאות זו הביאה לוויכוח ארוך בין שהם לבין לזין בנוגע להבדל בין "נתונים" ו"עמדות". לעניות דעתי, ויכוח זה מתמצת את המחלוקת המהותית שניטשה באשר לנציבות. לזין טען כי הדבר הלגיטימי היחיד שגוף מקצועי יכול להציג בפני חברי הכנסת הוא נתונים, ואילו שהם שב והדגיש כי הכנסת זקוקה לגוף שיהיה לו החופש לעסוק במחקר עצמאי ולהציג המלצות אובייקטיביות. טענתו של שהם לאובייקטיביות עוררה עליו את זעמו של היו"ר

ליון, ושוב חשפה שזהו מוקד הוויכוח – ולא מחלוקת בדבר חשיבות הדאגה לדורות הבאים:

זה בדיוק שורש המחלוקת בין הפוליטיקאים הלא-אובייקטיביים ועוד כמה כינויים שאנחנו מקבלים בגלל שאנחנו באים לייצג ציבור ודרך ועמדות, לבין מערכת משפטית בדרך כלל שהיא אובייקטיבית, נטולת פניות, אין לה שום אג'נדה, היא כולה אורקל מלמעלה. זה בדיוק שורש הוויכוח. אין אובייקטיבי. ברגע שיש לך דעה, אתה כבר לא אובייקטיבי. אתה בסוף בן אדם, לפני כל התפקידים האחרים.

בסיום הדיון הוחזרה הצעת החוק לביטול הנציבות לקריאה ראשונה בכנסת. הדיון בכנסת נערך ב-29 בנובמבר 2010: 22 ח"כים תמכו בהמשך הליך החקיקה לעומת 5 מתנגדים, ולפיכך הוחזר החוק לדיון נוסף בוועדת הכנסת לשם הכנתו לקריאה שנייה ושלישית. הדיון השני בוועדה התקיים שבועיים לאחר מכן, והוזמנה אליו גם ראש הממ"מ.⁵⁰

במהלך הדיון הציעה קואליציית המאבק להעביר את משימת הנציבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת, לפי שלושה עקרונות: (א) לממ"מ תהא סמכות ליזום מחקר ולא רק להיענות לבקשותיהם חברי כנסת; (ב) אחד מעובדי הממ"מ יקבל הכשרה מתאימה בתחום העתידנות; (ג) הממ"מ יפקיד אחד מעובדיו לסקור את כל הצעות החוק בכנסת ולהוות לאילו מהן ישנן השלכות משמעותיות על הדורות הבאים. במהלך הדיון הציע ניסים זאב (ש"ס) שלממ"מ תינתן האפשרות גם להביע עמדות. ליון דחה הצעה זו אך הסכים לאמץ את הצעת קואליציית המאבק. הוא הדגיש שהממ"מ נהנה מתמיכה רחבה בכנסת דווקא משום שהוא מציג מגוון תרחישים ולא נוקט עמדה. לאחר שסיכם ליון את עמדתו, נכנס גפני לדיון והודיע: "אפילו אני לא אתנגד". הייתה זו אמירה בעלת חשיבות ליישום ההצעה – שנודעה לה משמעות תקציבית – משום שהיא נשמעה מפי יו"ר ועדת הכספים. לבסוף, אושר החוק בוועדה והועבר לאישור סופי במליאה בקריאה שנייה ושלישית, בצירוף הבהרה המעבירה את סמכויות הנציבות לממ"מ (למיטב ידיעתי החלטה זו מעולם לא באה לידי ביטוי בעבודת הממ"מ).

הקריאה השנייה והשלישית התקיימה כעבור שבוע, וחתמה באופן רשמי את סיפור עלילתה של נציבות הדורות הבאים.⁵¹ בדיון זה לא הועלו טיעונים חדשים, ובסימום התקיימה הצבעה ארוכה ומתישה: חברי הכנסת נאלצו להצביע על כל אחת ואחת מההסתייגויות של ניצן הורוביץ (מרצ) שנדחו כולן. בקריאה השנייה, שעסקה בהצעת הפירוק עצמה, הצביעו 11 חברי כנסת בעד אל מול 3 מתנגדים בלבד. היו"ר ריבלין הכריז כי הקריאה השלישית תתקיים מיד (כמקובל בכנסת) והודיע: "אנו עומדים להצביע על הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 29), שתכליתו להביא לידי סיום את תפקיד נציב הדורות הבאים". המשפט האחרון שנשמע באולם לפני ההצבעה

בא מפי אורי אריאל (האיחוד הלאומי) שצעק: "אנחנו יכולים עוד להתחרט". או אז 11 אצבעות לחצו על הכפתור הירוק, 4 אצבעות לחצו על הכפתור האדום, ונציבות הדורות הבאים בכנסת חדלה מלהתקיים.

לקחים לדורות הבאים

סיפורה של נציבות הדורות הבאים מזמן לפנינו מקרה בוחן נדיר – ובה בעת בהיר, ברור ומתוחם – שיש לראות בו השתקפות בזעיר-אנפין של אחת מן הסוגיות כבדות המשקל המנסרות עתה בחלל עולמם של המשטרים הדמוקרטיים. אף שבסופו של תהליך, הקיץ הקץ על הנציבות ועל מפעלותיה, אבקש להציע כאן שורת מסקנות הנובעות מסיפורה של הנציבות כפי ששורטט לעיל. אפשר שבכך תביא הנציבות תועלת נוספת לדורות הבאים.

רציונליות וחוסר-ודאות

לנוכח האי-ודאות הגוברת והולכת בחברות מודרניות (ומונעת במידה ידועה על ידי המוסדות הפוליטיים עצמם, אף שהם נוטים להסוות זאת, על פי בק), דחף מדע העתידנות את הליכי התכנון לכיוון רציונלי. מראשית ימיה שאפה העתידנות לארגן את החברה על בסיס מדעי, לחזות התפתחויות עתידיות, ומתוך כך להדריך את מקבלי ההחלטות כיצד להתמודד עימן בצורה אופטימלית. בעוד שהם נקט גישה זו, גפני ולוין דגלו ברציונליות שוק, המטילה ספק ביכולתה של האנושות לנהל את החברה על בסיס התבונה באופן ריכוזי. רציונליות השוק מעדיפה אבולוציה חופשית באמצעות מחזורים של ניסוי וטעייה. לעומתה, רציונליות התכנון מאמינה בהכוונה מלמעלה.

רציונליות התכנון מדרגת את ההכרעות הציבוריות על פי מידת התאמתן לסט ערכים מסוים, ללא קשר לאופן שבו התקבלו. לפי שהם, ישנו מעין "טוב" אובייקטיבי, תועלת של הדורות הבאים שניתן להגיע אליה באמצעות כלים לוגיים, וכך להתוות כלי מדיניות בהווה. לפי שיטה זו, הבטחת רווחתם של בני הדורות הבאים נדרשת לעמוד בראש סדר העדיפויות של הדור הנוכחי. לכן, ראוי להשיגה גם במחיר הגבלת חופש המשטר הדמוקרטי, המכיל במהותו "נקודת עיוורון" וראייה קצרת טווח.

לויין וגפני לא חלקו על עצם חשיבותה של רווחת הדורות הבאים אלא טענו שניתן – וראוי – להשיג מטרה זו במסגרת כללי המשחק הדמוקרטיים, מתוך הנחה שנבחרי הציבור חפצים אף הם בטובת הדורות הבאים. אומנם נבחרי הציבור זקוקים למומחים, שיציגו לפנייהם נתונים ותרחישים, אך אל למומחים אלה לנקוט עמדה. תפקידם מסתיים במקום שבו מתחיל תפקידם של חברי הכנסת.

מוסדות תלויי-תחום ומוסדות רב-תחומיים

כפי שראינו, שתי הגישות, רציונליות תכנון מול רציונליות שוק, מבקשות להסתייע במומחים, אך התייעצות זו פנים שונות לה. לדעתי, על הבחנה זו יש להוסיף הבחנה שנייה – בין סוגים שונים של מוסדות מבוססי-מומחים.

מוסדות מן הסוג הראשון עוסקים בתחומים ספציפיים ביותר: הנדסת כבישים, הנדסת מים, בריאות הציבור וכדומה. הפקדת מומחים על הסוגיות הללו משמעה הותרת ההחלטות המקצועיות – למשל לגבי הפרטים ההנדסיים של רכבת חדשה – בידי המומחים. תפקידם של הפוליטיקאים בהקשר זה מוגבל לאישור התוכנית הכללית, לקביעת סדרי עדיפויות ולמתן אישור שימוש בתקציב המדינה. אלו "מוסדות תלויי-תחום". המנדט של המומחים הוא תחום מוגדר-היטב; אם ינסו להשפיע על המדיניות בתחום אחר, הם עלולים לאבד את הלגיטימיות שלהם.

לעומתם, מוסדות מן הסוג השני הם מוסדות מבוססי-מומחים שבכוחם להגביל עד מאוד את חופש הפעולה של נבחרי ציבור, בנושאים רבים יותר, אך אין להם נגיעה ליישום הפרטני של המדיניות הציבורית. מוסדות אלה פועלים מכוח מנדט רב-תחומי וכוללים את הרשות השופטת, מוסדות לתכנון מדיניות כלכלית וכדומה. אלה הם "מוסדות רב-תחומיים". ההבדל העיקרי בין שני סוגי המוסדות – תלויי-התחום והרב-תחומיים – הוא היקף הפעולה של העומדים בראשם, דהיינו המרחב שבגבולותיו רשאים הפקידים להתערב, כפי שבית המחוקקים והרשות המבצעת תופסים אותו. פקידים המשמשים במוסדות תלויי-תחום עשויים לחרוג פה ושם מן הגבולות הללו, אך זאת רק כאשר לדבר ישנו קשר לתחום עיסוקם המסוים (לדוגמה, התבטאויות של ראש רשות המסים בענייני סביבה, אך רק כאשר הדבר קשור למיסוי). ואילו פקידים במוסדות רב-תחומיים עוסקים כמעט בכל היבט של החיים הציבוריים, עד שלעיתים יש בכך משום יצירת סוג חדש של מומחיות ושרטוט גבולות אחריות – בין המוסד ומומחיו לבין הדרג הפוליטי שאיננו מומחה לנושא.

ככלל, ההתנגדות שמעוררים מוסדות מן המין הראשון בקרב פוליטיקאים קטנה מן ההתנגדות שמעוררים מוסדות מן המין השני. מעצם טיבם, מוסדות תלויי-תחום מאיימים פחות על נבחרי הציבור וסמכויותיהם. לעומתם, מוסדות רב-תחומיים מבקרים את החלטות נבחרי הציבור ומנסים לעצב תחומים רחבים יותר של מדיניות ציבורית וחקיקה, לעיתים בניגוד לעמדות נבחרי הציבור והאינטרסים שלהם.

לכאורה, הנציבות הוצגה כמוסד תלוי-תחום, שהמנדט שלו גודר בדיסציפלינת העתידנות, מן הסוג שאינו מעורר התנגדות כה רבה בקרב פוליטיקאים. אם כן, יש להתפלא שעוררה התנגדות רבה כל כך. יש אולי שירצו לתלות את ההבדל בין גורלה של הנציבות והיחס כלפיה לבין מוסדות תלויי-תחום אחרים במשך הזמן שהם פעלו; הללו התפתחו לאיטם עד שנהנו מאחיזה ומלגיטימציה רבים יותר ובשל כך הם יעד

לא נוח למתקפה, אך הנציבות קמה בחטף ופעלה בסערה, וכך עוררה את תשומת ליבם וחמתם של הפוליטיקאים. אף שייכתן שזה מסביר חלק מההתנגדות לנציבות (ומהקלות היחסית שבה ניתן היה לבטל אותה) זהו הסבר חלקי בלבד. הסיבה בעיני טמונה בכך שלמרות שהוגדרה כמוסד תלוי-תחום, בפועל עיצבה הנציבות את עצמה כמוסד רב-תחומי במובהק, ובכך העצימה את הקונפליקט שהביא לבסוף לסגירתה. סימוכין לדבר ניתן למצוא במוסד הציבורי היחיד שחוהה התקפות דומות ומתמשכות באותן שנים, ובכלל זאת תמיהות על עצם הלגיטימיות של מדיניותו: בית המשפט העליון, אשר קיים מקום המדינה ומהווה רכיב בסיסי ומובן מאליו במבנה המשטר, ועדיין נמצא תחת התקפות חוזרות ונשנות שהחלו מעת שהרחיב על דעת עצמו את המנדט שלו ואת מידת ההתערבות שלו בתחומם של נבחרי הציבור.

כאן מונח להבנתי הפֶּשֶׁל שהביא לסגירת נציבות הדורות הבאים. לכאורה, לנציבות הוגדר תחום ספציפי ומובחן-היטב, הדאגה לאינטרסים של הדורות הבאים, אלא שתחום זה מטבעו נוגע להיבטים רבים של חיי ההווה. כפי שהראיתי לעיל, בהנהגת הנציב שהם הרחיבה הנציבות את המנדט הציבורי שניתן לה ומתחה אותו עד הקצה: היא עסקה גם בנושאים הקשורים לטווח הקצר וגם בסוגיות עומק ורוחב (כגון שינוי תודעה ציבורית ושינוי דפוסי הפעולה של הממשלה בכללותה). התחום היחיד שלגבולותיו לא פלשה היה מדיניות חוץ וביטחון; וגם זאת רק משום ששהם הבין שהתערבות בסוגיות המפלגות את החברה הישראלית תסכן את עצם קיומו של המוסד שבראשו עמד. שאיפות ההתרחבות של הנציבות ועצמאותה היו סימן לעומק פעולתה ולחשיבותה, אך זו הייתה אבן הנגף של פעילותה שהביאה לבסוף את רוב חברי הכנסת להתנגד לה. במובן זה, הנציבות הייתה קורבן של הצלחתה.

האדם הסביר העתידי

קורותיה של נציבות הדורות הבאים הן סיפור על ניסיון להטמיע אלטרואיזם בין-דורי במרחב הממשל. לצד זאת, ויותר מכך, זהו סיפור על ניסיון להטמיע דיסציפלינה מדעית חדשה – הנתונה לביקורת – וליצירת מעמד חדש של מומחים רבי-השפעה. אבן הבוחן שהציבו מומחים אלה, ואשר לאורה ביקרו את החלטות הכנסת, הייתה "טובת הדורות הבאים".

סבורני שרק מעטים יחלקו על חשיבות הדאגה לדורות הבאים (בפרט מנקודת מבט שמרנית). כפי שכתב אדמונד ברק, מאבות השמרנות, מדינאות (פוליטיקה, בלשון ימינו) איננה אלא "מדע ניסיוני" ותוצאות הניסויים הנערכים במסגרתה אינן נגלות מיד אלא לעתים רק לאחר מספר דורות.⁵² במקרים רבים, את המחיר על החלטות שאנחנו מקבלים כיום ישלמו אנשים שלעולם לא נפגוש (כגון מימון פעולות הממשלה במשבר הקורונה באמצעות איגרות-חוב לטווח של 100 שנה), אלא שכאן נשאלת השאלה: מה היא בדיוק טובת הדורות הבאים, ומי מוסמך לקבוע אילו ניסויים

וסיכונים יכול ליטול הדור הנוכחי על חשבונם?

אליבא דאמת, טובת הדורות הבאים היא עניין מורכב למדי. זוהי שאלה ערכית עמוקה שאין לענות עליה באופן אחד ויחיד. כל אימת שאנו עוסקים בהכרעות שנודעות להן השלכות ארוכות טווח – וכמעט כל ההכרעות נושאות מטען כזה באופן פוטנציאלי – מן ההכרח שנחוש במורכבות זו ונתמודד עימה. אולם עמדתה של הנציבות הייתה אחרת: בעבור שהם ובעבור הצוות שלו, טובת הדורות הבאים ניתנת לכימות ולבחינה מדעית. לכן יש להפקיעה מן המרחב הערכי-פוליטי-חברתי ולהעבירה אל המרחב המדעי הנשלט בידי מומחים, ולהותיר לפוליטיקאים את הזכות הבחירה בין האפשרויות הספורות – ולעיתים גם האפשרות האחת והיחידה – שיניחו בפניהם המומחים.

תפיסה זו דומה במובנים ידועים לפרדיגמת "האדם הסביר" שהחילו בעשרות השנים האחרונות שופטי בית המשפט העליון על השיח המשפטי-חוקתי בישראל. על פי תפיסה זו, ישנה מעין השקפת עולם – או יכולת שיפוט – סבירה וטרנסצנדנטלית, שכל בני האדם יגיעו אליה אם יעמיקו די במחשבתם. לפי תפיסה זו, העולה בקנה אחד עם הפילוסופיה הרציונליסטית, לשופטים שניחנו בגישה ישירה לאותה אמת משפטית ישנה הסמכות לקבוע מה היה חושב "האדם הסביר" בנוגע לפרשנות החוק. למעשה, גם כאן מתבצעת העתקה משדה השיח החברתי-פוליטי לשדה שיח מדעי-כביכול הנשען על ידע שמקורו מחוץ למערכת. באופן דומה נהגה הנציבות, כשבחרה ברציונליות-תכנון, המבוססת על ההנחה שאכן ישנו טוב אידיאלי שיש לשאוף אליו באמצעות התבונה האנושית, וביכרה אותה על פני רציונליות-שוק, דהיינו ניסוי וטעייה הבנויים על הכרה במגבלותינו כבני אנוש.

סיכום

סיפורה של נציבות הדורות הבאים הוא סיפור ייחודי למדי. בתחילה זכה המוסד לתמיכה גורפת מצד רוב ככל חברי הכנסת מכל סיעות הבית. תמיכה זו, שנמשכה תקופה לא קצרה, הפכה כמעט בן-לילה להתנגדות עזה. התלכדות קווי המאבק בנציבות עם קווי המאבק הכללי בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת, שרק הלך והחריף מאז, מעניקה לסיפור הנציבות חשיבות גם בהקשר זה ומציבה אותו כמקרה בוחן של מאבק בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת – שהוכרע לבסוף לטובת הראשונה (אומנם מבחינה רשמית לא היה מדובר בשתי רשויות, אך לפחות מבחינת מובילי המאבק לסגירת הנציבות היה זה חלק משמעותי מהעלילה).

סיפור תולדות הנציבות עשוי לתרום לכמה דיונים תיאורטיים אחרים. לדוגמה, שלא כתיאוריית "חברת הסיכון" של בק, שלפיה גופי ממשל מחליפים סיכונים באיומים בשל חוסר יכולתם להתמודד עם אי-ודאות עתידית, הנציבות הציעה אסטרטגיה

שונה: שינוי יסודי במודעות הציבורית ובקרב המחוקקים ופיתוח סוג של אינטליגנציה חדשה, "אינטליגנציית עתיד". ליבת האסטרטגיה שפיתח הנציב שהם הייתה ההנחה שהעתיד יכול להיות מעוצב בצורה מיטבית על ידי ההווה אם נגדיר בצורה מספקת את ערכי הליבה של החברה ונבנה מנגנון שמאלץ אותנו לפעול לפיהם. בין אם מדובר באסטרטגיה ישימה ובין אם מדובר בתיאוריה בעלמא, הרי זה לכל הפחות ניסיון חדשני לשלב חשיבת עתיד באופן אקטיבי בתהליכי חקיקה ולא רק בתור הצבת תמרורי אזהרה כתגובה פסיבית.

נושא זה ראוי למחקר נוסף, שכן מאז סגירת הנציבות רמת הסיכון והאי־ודאות בחברה המודרנית שברה שיאים חדשים. משבר הקורונה הוא נקודת ציון חדשה של תהליך זה ואין לדעת אם זהו השיא או שמא נכוננו לנו אירועים גרועים עוד יותר (כגון משבר האקלים, שרק מתחיל להתהוות ואין לדעת כיצד יסתיים). ייתכן אפוא שאסטרטגיות חדשות עודן נדרשות – ואולי נדרשות עתה שבעתיים – להתמודדות עם האתגרים ההולכים ומעמיקים, אך דומה שכל זאת צריך להיעשות לצד שמירת עצמאותה של הרשות המחוקקת כמרכיב מהותי בדמוקרטיה.

לבסוף, נראה שהמאבק על הנציבות הוא הד לאתגר שהציב פלכטהיים, מייסד תחום העיתונות, כשאמר כי "הפיתוח, הבנאום והדמוקרטיזציה של העיתונות" הם תנאי מוקדם לחברה דמוקרטית.⁵³ בפעולותיה של הנציבות היה משום ניסיון התמודדות שיטתי עם אתגר זה, אך היא לא הצליחה לשכנע את נבחרי הציבור בנחיצותה ובלגיטימיות שלה. דומה שניתן ללמוד רבות מכישלון זה ולהקיש ממנו לאתגרים סבוכים וכבדי משקל העומדים על פתחנו – ממגפות ושינויי אקלים ועד הזדקנות האוכלוסייה ודילמות של בינה מלאכותית.

קיינס: James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (8th ed.), Indianapolis: Liberty Fund, 2000. לתיאור תמציתי של תיאוריית הבחירה הציבורית, ראו שגי' ברמק ועידן ארץ, "למען הדורות הבאים: חוק יסוד להגבלת הגירעון", *השילוח* 15 (2019), עמ' 33–56.

5. חה"כ מיקי חיימוביץ', הצעת חוק נציבות הדורות הבאים, התש"ף–2020. הונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ו בניסן התש"ף (20 באפריל 2020). לא למותר לציין שהצעת החוק של חיימוביץ' אמנם דומה מאוד להצעת החוק המקורית, אך איננה זהה לה. בראש ובראשונה, היא איננה מוצגת כתיקון לחוק הכנסת אלא כהצעה להקמת "תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית". כלומר, גוף חיצוני ועצמאי במעמד דומה לזה של מבקר המדינה, בית המשפט או המוסד

1. רן ברץ, "המיתוס המסוכן של "הדרג המקצועי", *השילוח* 21 (2020), עמ' 63–100.

2. Yehouda Shenhav, "Manufacturing Uncertainty and Uncertainty in Manufacturing: Managerial Discourse and the Rhetoric of Organizational Theory", *Science in Context*, 7 (1994), pp. 275–305.

3. שם.

4. כמובן, בעיה זו איננה מייחדת את הפוליטיקה הישראלית והיא נידונה בהרחבה הן במדע המדינה הן בכלכלה, ובפרט בתת-התחום הנקרא "בחירה ציבורית". ראו למשל ספרו של ג'יימס ביוקן הון באופן שבו משטרים דמוקרטיים נוקטים מדיניות גירעונית עוצמה (לאחר המהפכה הרעיונית של

- Humility: Citizen Participation in Governing Science", *Minerva*, 41 (2003), pp. 223–244.
21. פרידריך האייק, חוקת החירות, מאנגלית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, תשע"ג, עמ' 32.
22. Nico Stehr and Reiner Grundmann *Experts: The Knowledge and Power of Expertise*, London: Routledge, 2011, p. 105
23. חוקרים נוספים אימצו גישות דומות לסיכון ולטכנולוגיה. ראו: Bert Bolin, "Resilience in Natural and Socioeconomic Systems", *Environment and Development Economics*, 3 (1998), pp. 221–262; William C. Bogard, "Bringing Social Theory to Hazards Research: Conditions and Consequences of the Mitigation of Environmental Hazards", *Sociological Perspectives*, 31 (1988), pp. 147–168; W. Henry Lambright, *Presidential Management of Science and Technology: The Johnson Presidency*, Texas: University of Texas Press, 1985.
24. "Shenhav, "Manufacturing Uncertainty"
25. Ralf Dahrendorf, *Essays in the Theory of Society*, California: Stanford University Press, 1968
26. Shlomo Shoham, *Future Intelligence*, Gutersloh: Verlag Bertelsman Stiftung, 2010 p. 24
27. Howard Gardner, *Multiple Intelligences: The Theory in Practice*, New-York: Basic Books, 1993, p. 5
28. Shoham, *Future Intelligence*, p. 37
29. *Ibid*, pp. 37–40
30. Walter Wehemeyer et al., "Foresighting for Development," *GMI*, 37 (2003), pp. 24–36
31. Ossip K. Flechtheim, "Futurology: The New Science of Probability?", Alvin Toffler (ed.), *The Futurists*, New-York: Random House, 1972, pp. 264–276
32. David Rejeski and Robert L. Olson, "Has Futurism Failed?", *Wilson Quarterly*, 30 (2006). מרבית הסקירה דלהלן מבוססת על עבודה זו ועל עבודות נוספות שהובאו בתוכה.
33. הישיבה ה-32 של הכנסת ה-16: יום שני, ט"ז בסיון תשס"ג (16 ביוני 2003).
34. חה"כ יעל דיין, הצעת חוק הכנסת (תיקון – ביטול נציב הדורות הבאים לכנסת) התשס"ב – 2002. הוגשה ביום
- לביטוח לאומי. נוסף על כך היא קובעת משך כהונה של שבע שנים לנציב, במקום חמש בחוק המקורי. מאחר וההצעה לא עברה אפילו בקריאה טרומית, ומאחר ונכון לרגע כתיבת שורות אלו הכנסת ה-23 התפוררה ועתידה הפוליטי של חה"כ חיימוביץ' לוט בערפל, ממילא החוק לא יקודם בעתיד הנראה לעין. על כן לא אתעכב כאן על ניתוח ההצעה החדשה ביחס להצעה המקורית שכן אין הדבר מעלה או מוריד ביחס לדיון העקרוני שברצוני לקיים.
6. חוק הכנסת (תיקון מס' 14), התשס"א–2001, פרק ח, סעיף 31.
7. הישיבה ה-92 של הכנסת ה-15: יום רביעי, כ"ד באדר א' תש"ס (1 במאוס 2000).
8. כדי להקל על טיפוס הקריאה לא נציין לפני כל אחד מתברי הכנסת את תאריך, לרבות התואר "ח"כ". באזכור הראשון של כל חבר כנסת נציין (בסוגריים) את השתייכותו המפלגתית באותה עת, והיא תושמט באזכורים חוזרים. יש להביא בחשבון שחלק מהמפלגות חדלו להתקיים מאז או ששינו את שמו.
9. הישיבה ה-156 של הכנסת ה-15: יום שלישי, כ"ג בחשוון תשס"א (21 בנובמבר 2000).
10. חוק הכנסת (תיקון מס' 14), התשס"א–2001, פרק ח, סעיף 30.
11. ריאיון עם שלמה שהם, מיום 13.1.2010.
12. תכתובת דוא"ל עם יאיר לפיד, מיום 30.4.2010.
13. הישיבה ה-156 של הכנסת ה-15.
14. שם.
15. פרוטוקול מס' 271 מיישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט: יום חמישי, ו' באדר תשס"א (1 במרץ 2001). יו"ד הוועדה: אמנון רובינשטיין. חברי הוועדה: יוסף לפיד, בני אלון.
16. פגישה בין ריבלין לשמולץ במשכן הכנסת, 19.10.2010. דברים ברוח זו אמר ריבלין בפני מליאת הכנסת. ראו הישיבה ה-189 של הכנסת ה-18: יום שני, ו' בטבת תשס"א (13 בדצמבר 2010).
17. חומרים אלו ואחרים המצוטטים לאורך העבודה מצויים בארכיון נציבות הדורות הבאים, שנמצא בחוקתו של שלמה שהם. אני מודה לו על שהעמיד את החומרים לרשותי.
18. Niklas Luhmann, *Risk: A Sociological Theory*, New-York: Walter de Gruyter, 1993.
19. Ulrich Beck, *Ecological politics in an age of risk*. New-York: Blackwell Publishers, 1995.
20. Sheila Jasanoff, "Technologies of

- ח' בשבט תשס"ב (21 בינואר 2002).
35. חה"כ רחמים מלול, משה גפני, עופר חוגי ויובל שטייניץ, הצעת חוק הכנסת (תיקון – ביטול נציבות הדורות הבאים לכנסת), התשס"ב-2002.
36. חה"כ רומן ברונפמן, הצעת חוק הכנסת (תיקון – ביטול נציב הדורות הבאים) התשס"ג – 2003. הוגשה ביום י' באייר התשס"ג (12 במאי 2003).
37. פרוטוקול מס' 2 של ועדת המשנה (של ועדת הכנסת) לעניין נציב הדורות הבאים לכנסת: יום שלישי, ב' באדר תשס"ד (24 בפברואר 2004).
38. הישיבה ה-156 של הכנסת ה-16: יום שני, א' באב תשס"ד (19 ביולי 2004).
39. חה"כ אביגדור יצחקי, הצעת חוק הכנסת (תיקון – נציב הדורות הבאים – ביטול), התשס"ז-2006. הוגשה ביום ג' חשוון התשס"ז (25 באוקטובר 2006).
40. הישיבה ה-53 של הכנסת ה-17: יום רביעי, י' בחשוון תשס"ז (1 בנובמבר 2006).
41. ריאיון עם שלמה שהם, 14.4.2012.
42. חה"כ יריב לוי ומשה גפני, הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 29), התשע"א-2010. הוגשה ביום ד' בסיוון התשע"א (17 במאי 2010).
43. גילוי נאות: כותב מאמר זה היה שותף למחלקת המחקר של ההתאחדות באותן שנים והשתתף בכתיבת ניירות העמדה שלה. חלק מהנתונים והעדויות במאמר זה מבוססים על נייר העמדה שנכתב באותן שנים, אך ניתוח הדברים כאן שונה.
44. הקמפיין הצליח למושך סיקור תקשורתי וקיבל חשיפה בכלי תקשורת מרכזיים, אך היה רחוק מלהשפיע על מקבלי ההחלטות. ייתכן שהסיבה לחוסר העניין הציבורי בסוגיה נבע מן העובדה שהנציבות לא פעלה בחמש השנים שקדמו למאבק. ראו פרסומים לדוגמה: "הכנסת רוצה לבטל את 'נציבות הדורות הבאים'", ynet, 12.10.2010; "למען ילדינו: לא לבטל את נציב הדורות הבאים", NRG, 20.10.2020; צבי זרחיה ומוטי בסוק, "מדוע בוטלה נציבות הדורות הבאים ומה
- The Marker, "זה אומר על עתידה של המדינה", 1.12.2010; שלמה פיוטרקובסקי, "הסטודנטים: לא לביטול נציבות הדורות הבאים", ערוץ 7, 19.10.2010.
45. הישיבה ה-163 של הכנסת ה-18: יום רביעי, ה' בחשוון תשס"א (13 באוקטובר 2010).
46. הישיבה ה-166 של הכנסת ה-18: יום רביעי, י"ב בחשוון תשס"א (20 באוקטובר 2010).
47. פרוטוקול מס' 127 מיישיבת ועדת הכנסת: יום שלישי, ט"ז בכסלו תשע"א (23 בנובמבר 2010).
48. הישיבה ה-189 של הכנסת ה-18: יום שני, ו' בטבת תשע"א (13 בדצמבר 2010).
49. במקרה המפורסם (ת"פ 4696/01) ביטל שופט בית משפט השלום בתל-אביב, דוד רוזן, את הוראת החוק שבסעיף 1236ב(2) לפקודת מס הכנסה משנת 1996: "אדם שאינו רשום בפקס יועצי המס לפי פקודה זו, לא יעשה פעולה של יועץ מס, לא יתחזה ליועץ מס, ולא ישתמש בכל תואר או כינוי העשויים ליצור רושם שהוא יועץ מס". בעקבות מקרה של מנהל חשבונות שהובא לדין בפניו משום שהשתמש בתואר "יועץ מס", בניגוד לחוק לכאורה, קבע השופט רוזן כי הוראת החוק הנ"ל עומדת בניגוד לזכות היסוד של חופש העיסוק וביטל אותה. מקרה זה הפך לאחת מאבני-הדרך המרכזיות במאבקי הכוחות שבין הרשות השופטת לרשות המחוקקת.
50. פרוטוקול מס' 133 מיישיבת ועדת הכנסת: יום שלישי, ל' בכסלו תשע"א (7 בדצמבר 2010).
51. הישיבה ה-189 של הכנסת ה-18.
52. Edmund Burke, *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, ed. Paul Langford, Oxford: Oxford University Press, 1981. 8: 111.
53. Ossip K. Flechtheim, *Futurologie: Der Kampf um die Zukunft*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1970.