

עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל
אור טוטנאור

עזר כנגדה
האופוזיציה בכנסת ישראל

אור טוטנאור



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 98

ירושלים, אב תשע"ג, יולי 2013

The Role of the Opposition in the Knesset

Or Tuttnauer

עריכת הטקסט: מיכאלה קלי

עיצוב הסדרה: טרטקובר עיצוב גרפי - טל הרדה

עיצוב העטיפה: יוסי ארזה

סדר: נדב שטכמן פולישוק

הרפסה: דפוס איילון, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-124-0 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

טלפון: 02-5300867 ; פקס: 02-5300800 ; 1-800-20-2222

דוא"ל: orders@idi.org.il

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ג

Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייצג למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

9	תקציר
13	פרק 1 מבוא
16	פרק 2 האופוזיציה הפרלמנטרית בראי המחקר
40	פרק 3 מעמד האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל
48	פרק 4 שיטה ונתונים
56	פרק 5 עוצמתה המבנית של האופוזיציה
67	פרק 6 הכלים המוסדיים שבידי האופוזיציה
79	פרק 7 השתתפות האופוזיציה בשלטון
86	פרק 8 דיון מסכם
89	פרק 9 המלצות
94	נספח חישוב ממוצע מדינתי משוקלל של עוצמה מבנית
96	מקורות
iii	Abstract

תקציר

אופוזיציה פוליטית – התנגדות לשלטון וביקורת עליו – היא חלק בלתי נפרד מדמוקרטיה. הנחת היסוד הדמוקרטית, שכל בני האדם שווים ודעתם שווה, משמעה שכל הדעות צריכות להישמע ולקבל ביטוי. עקרונות הייצוג והאחריות שובבסיס הרעיון הדמוקרטי מחייבים את האפשרות לבקר את השלטון ולהחליפו באחר. הדרישה לשמירה על זכויות אדם, אזרח ומיעוט מחייבת הגבלה של השלטון וביקורת על מעשיו. גופים שונים במדינה ובחברה הדמוקרטית יכולים לבטא התנגדות לממשלה, אך רק סוג מסוים נבחר לשם כך על ידי הציבור ולמעשה מחזיק באותה לגיטימציה דמוקרטית כמו הממשלה. אלו הן המפלגות המרכיבות את האופוזיציה הפרלמנטרית.

מחקר זה בוחן את מעמדה של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל, את יכולותיה ואת מגבלותיה, אגב השוואה בינה לבין אופוזיציות בעשרים דמוקרטיות מבוססות ברחבי העולם. לפיכך הוא מתייחד בשני היבטים: בהיבט אחד, המקומי, זהו המחקר הראשון בשלושים השנים האחרונות בנושא האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל; בהיבט האחר, האקדמי, מחקר זה הוא מהראשונים הניגשים לחקר האופוזיציה באמצעות השוואה כמותית בין מדינות רבות מאוד. המחקר פותח בסקירה מקיפה של הספרות המדעית בתחום האופוזיציה הפוליטית. על בסיס הסקירה הזאת הוא מנסח שלושה מדדים להערכת אופוזיציות פרלמנטריות ולהשוואה ביניהן: (1) גודלה של האופוזיציה ומידת לכידותה; (2) מידת העוצמה של הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה; (3) עברה השלטוני של האופוזיציה המאפשר לה להציג חלופה אמינה לקואליציה השלטת.

השוואת האופוזיציות הפרלמנטריות ב-21 מדינות מלמדת, בין השאר, כי הדמוקרטיות הפרלמנטריות נחלקות בדרך כלל לשני סוגים. בסוג הראשון נכללים משטרים שבהם האופוזיציה גדולה ומלוכדת אך השפעתה על הממשלה קטנה; בסוג השני נכללים משטרים שבהם האופוזיציה מפולגת וקטנה יותר, אך כפיצוי ניתנת לה האפשרות להיות שותפה חשובה בקבלת ההחלטות ובחקיקה.

ממצאי המחקר בהקשר הישראלי מדאיגים, שכן נראה שהאופוזיציה הישראלית קיבלה את הרע משני העולמות. קודם לכול, היא קטנה ומפוצלת. למעשה היא החלשה ביותר מבחינה מבנית מכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות שנבדקו, למעט שווייץ. חולשה זו מקשה עליה לקרוא תיגר על הממשלה ולהציג את עצמה לבחור כאלטרנטיבה לשלטון. שנית, הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה הישראלית מוגבלים וחלשים ברוכס. הכלי החשוב שבהם – מערכת הוועדות הפרלמנטרית – לוקה בחסר ואינו מאפשר לאופוזיציה השפעה מספקת לעומת מה שמקובל במדינות שבהן גודל האופוזיציה ומידת הפיצול שלה דומים לאלה שבישראל. השפעה מספקת הייתה יכולה לפצות על החולשה המבנית הקיצונית.

ואם אין די בכל אלו, בחינה כרונולוגית מראה כי "תור הזהב" של האופוזיציה בישראל היה במאה שעברה – בשנות השבעים, השמונים ותחילת התשעים. מאז חלה הידרדרות בלכידות של האופוזיציה ובעושר של עברה השלטוני, שאפשר לה להציג את עצמה כחלופה רצינית לשלטון. למעשה, מאז 1996 יותר מפלגות מעדיפות לשתף פעולה זו עם זו וליהנות מההטבות שבחברות בקואליציה מלהתחרות זו בזו ולשרת את העם מהאופוזיציה במקרה של הפסד בבחירות. כך נוצר מצב שבו החברות באופוזיציה הן בעיקר "מפלגות אופוזיציה נצחיות" שעלולות לנקוט גישה פופוליסטית או אנטי-ממסדית משום שהן יודעות שלא סביר שהן יישאו אי פעם באחריות השלטונית. יתרה מזו, אחדים מהכלים הפרלמנטריים העומדים היום לרשות האופוזיציה הישראלית נחלשו עם השנים בעקבות הניסיונות לחזק את הממשלה על חשבונה.

המסקנה המרכזית של המחקר המובא כאן היא שחולשתה של האופוזיציה הפרלמנטרית הישראלית מקורה בשילוב שבין מערכת מפלגות רב-מפלגתית באופן קיצוני ובין כנסת חלשה יחסית לממשלה. לכן שתי התכליות שהשגתן חיונית לשיפור מצבה של האופוזיציה הפרלמנטרית הישראלית הן חיזוק מעמדה של הכנסת וחזרה לתחרות הדו-גושת שאפיינה את תור הזהב של שלושים השנים האחרונות של המאה העשרים. לשם כך יש לנקוט שלושה צעדים עיקריים, בשלושה תחומים:

1. יש להגביר את הלכידות באופוזיציה. הקטנת מספר המפלגות בכנסת וחיזוק המפלגות הגדולות יביאו להגברת הלכידות באופוזיציה. אופוזיציה

מלוכדת יותר תוכל להעמיד חזית מאוחדת מול הממשלה ולהציג לה חלופה מגובשת. את הגברת הלכידות אפשר להשיג על ידי מתן תמריצים לאיחוד מפלגות ולהצבעה למפלגות הגדולות, אימוץ הרכיב האזורי בשיטת הבחירות והעלאה מתונה של סף החסימה החוקי.

2. יש לחזק את מערכת הוועדות של הכנסת. מערכת הוועדות הפרלמנטרית היא הכלי המוסדי החשוב ביותר שיש בידי האופוזיציה, הן למימוש תפקידה כמבקרת הממשלה ומפקחת על פעולותיה הן להשפעה על תהליך החקיקה. הצעדים החיוניים לחיזוק מערכת הוועדות הם יצירת התאמה בין תחומי האחריות של הוועדות ובין משרדי הממשלה, חיזוק תפקיד הביקורת על הממשלה על ידי קביעה של "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה, צמצום מספר החברים בכל ועדה ועיגון מעמדו של מרכז המידע והמחקר של הכנסת בחוק.

3. יש לחזק את מעמדה של האופוזיציה בכנסת. חיזוק מעמדה של האופוזיציה יקטין את הסיכון לעריצות הרוב בעבודת הכנסת. מומלץ לעשות זאת על ידי שריון ברוב מיוחד של חוקי היסוד שעניינם רשויות השלטון, ביטול חוק ההסדרים, הגבלת החקיקה הפרטית ושקילה מחדש של נחיצות התקציב הדרו-שנתי.

המסר העיקרי העובר במחקר כחוט השני – החל בתאוריה, עבור בממצאים וכלה בהמלצות – הוא שאופוזיציה חזקה אין משמעה בהכרח ממשלה חלשה. למעשה, אופוזיציה גדולה ומלוכדת הולכת יד ביד עם ממשלה חזקה ויציבה. אופוזיציה חלשה, לעומת זאת, מאפשרת לממשלה להיות פחות רגישה לדרישות מצד הציבור ופחות אחראית כלפיו. זו הסיבה שמצבה הקשה של האופוזיציה בכנסת ישראל צריך להדאיג את כל מי שאיכות הדמוקרטיה הישראלית ועתידה חשובים לו.

פרק 1 מבוא

הכנסת השמונה עשרה הייתה קשה לאופוזיציה הפרלמנטרית בישראל, אף על פי שלראשונה זה כמה שנים לא הוקמה ממשלת אחדות ואף על פי שבראש האופוזיציה עמדה המפלגה הגדולה ביותר בכנסת, מפלגת קדימה. עם תחילת הכהונה ניסתה הקואליציה להגביל את הכוח של האופוזיציה ולהקטינה על ידי פיצול של מפלגת קדימה. בהמשך נחקק תקציב דו-שנתי, ובכך קוצץ בחצי מספר ההזדמנויות של האופוזיציה להשפיע על החוק החשוב ביותר למדיניות הממשלה. האופוזיציה לא מילאה תפקיד מרכזי במחאה החברתית של קיץ 2011, שהקפידה להתנער מחיבוקם של פוליטיקאים מהקואליציה ומהאופוזיציה. נוסף על כך, מפלגת קדימה החליפה מנהיג, נכנסה לממשלה ויצאה ממנה לאחר שבועים יום. בסיום המהלך התחלף ראש האופוזיציה שלוש פעמים – מציפי לבני לשאול מופז, לשלי יחימוביץ' ושוב לשאול מופז.

אירועים מעין אלה מעלים שאלות על האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל ובכלל. האם, ככלל, קיום של אופוזיציה פרלמנטרית מתפקדת חשוב לדמוקרטיה כלשהי? האם האופוזיציה הישראלית היא (עדיין) רכיב חשוב במשטר בישראל? מה הם התפקידים של אופוזיציה פרלמנטרית בכלל? האם התנאים שבהם האופוזיציה בישראל פועלת מאפשרים לה למלא תפקידים אלה? מחקר זה מבקש לענות על שאלות אלו ועל שאלות נוספות הנוגעות לסוגיית האופוזיציה הפרלמנטרית. המחקר מתייחד בשני היבטים. בהיבט הראשון, המקומי, נראה כי זהו המחקר הראשון על האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל בשלושים השנים האחרונות;¹ בהיבט השני, האקדמי, מחקר זה הוא מהראשונים הניגשים לחקר האופוזיציה באמצעות השוואה כמותית בין מספר גדול של מדינות.

1 מיטב ידיעתי, המחקר המקיף האחרון על האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל הוא התזה של גיורא גולדברג, *האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל (1965–1977)*, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1980.

בהקשר הישראלי, ממצאי המחקר מדאיגים: האופוזיציה הישראלית חלשה בהשוואה לאופוזיציות בדמוקרטיות אחרות. היא קטנה ומפוצלת יחסית, נוהלי עבודת הכנסת אינם מעניקים לה די השפעה, ומאמצע שנות התשעים אין די תחלופה בין מפלגות השלטון לאופוזיציה. כמו כן, מעמד האופוזיציה אינו מוסדר בחוק – למעט תפקיד ראש האופוזיציה, שאינו מחזק את האופוזיציה כולה אלא רק את המפלגה הגדולה בה. לבסוף, השפעת המפלגות הערביות על קבלת ההחלטות בכנסת מוגבלת ביותר. לאורך זמן, תופעה זו – הנוגעת לחלק ניכר באופוזיציה – עלולה להביא להקצנה של הציבור המיוצג על ידי מפלגות אלו ולבחירה בדרכי ביטוי חוץ-פרלמנטריות ואנטי-ממסדיות.

פרק 2 מציג סקירה מקיפה של הספרות בתחום האופוזיציה בכלל ובתחום האופוזיציה הפרלמנטרית בפרט. פרק זה עוסק בשאלות כגון מהי אופוזיציה, מהי אופוזיציה פרלמנטרית ומה ייחודה, מדוע החלופות המוצעות לאופוזיציה הפרלמנטרית אינן מספקות ואילו גורמים משפיעים על אופי האופוזיציה ועל יחסיה עם השלטון. בסוף הפרק אציג בקצרה מסגרת למחקר השוואתי של אופוזיציות פרלמנטריות, בהתבסס על סקירת הספרות.

פרק 3 דן במעמד של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל. הוא מתאר את התפיסות של תפקיד האופוזיציה, כפי שהן עולות מדברים של חברי כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה. נוסף על כך הפרק דן במעמד הרשמי של ראש האופוזיציה ובמגבלותיו, וכן במצבן המיוחד של מפלגות האופוזיציה הערביות והקומוניסטיות.

פרק 4 מפרט את הנתונים שנאספו לצורך המחקר ההשוואתי ומתאר את המדדים שבהם נעשה שימוש ואת אופן חישובם. פרק זה אמנם טכני באופיו, אך חשיבותו גדולה שכן במרבית המדדים המוצגים בו טרם נעשה שימוש בחקר אופוזיציות.

פרקים 5-7 בוחנים את האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל לדורותיה ומשווים אותה לכמה מדינות דמוקרטיות בעלות משטר דומה לזה הנוהג בישראל. פרק 5 דן במדדים המבטאים את עוצמתה המבנית של האופוזיציה; פרק 6 בוחן את הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה ומשווה בין ישראל למדינות אחרות בעוצמת הכלי החשוב ביותר – מערכת הוועדות הפרלמנטריות; פרק 7 בוחן את ההשתתפות של מפלגות האופוזיציה בשלטון ואת מידת התחלופה בשלטון לאורך זמן.

פרק 8 מסכם את ממצאי המחקר ומנתח את משמעותם, הן ביחס לאופוזיציה הישראלית הן ביחס לספרות התאורטית. לבסוף, פרק 9 מציג הצעות לרפורמה שתכליתן לחזק את האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל. כפי שיודגש שוב בהמשך, חיזוק האופוזיציה אין משמעותו החלשת הממשלה. להפך: על פי רוב הולכות הקואליציה והאופוזיציה יד ביד. כאשר האחת חזקה - כך גם האחרת, וכאשר הקואליציה חלשה, על פי רוב האופוזיציה חלשה עוד יותר. בהתאם להבנה זו, יישום של ההמלצות יביא לשיפור לא רק במצב האופוזיציה אלא גם ביכולת המשילות של הקואליציה ויתרום לחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית כולה.

פרק 2

האופוזיציה הפרלמנטרית בראי המחקר

שום ממשלה אינה זוכה לְעֵד לתמיכתו המוחלטת של העם שעליו היא משיתה את שלטונה (Dahl, 1973: 1).²

דמוקרטיה היא תורה של אופוזיציה לא פחות משהיא תורה של ממשל (Shapiro, 1996: 51).

בהתחשב בהכרה האקדמית הנרחבת בהשפעתן הניכרת של סוגיות אופוזיציה הנוגעות לדמוקרטיה ולתאוריה הדמוקרטית, מדהים עד כמה הידע וההבנה שלנו של ההיבטים השונים של אופוזיציה פוליטית נשארו מוגבלים יחסית (Helms, 2008: 2).

שלושת הציטוטים הפותחים פרק זה מתארים היטב את מצבה של האופוזיציה הפוליטית בנושא מחקר במדעי החברה. מבחינה אמפירית, אופוזיציה היא תופעה המתרחשת בכל מקום שיש בו קהילה פוליטית; מבחינה רעיונית, אופוזיציה היא חלק מרכזי ובלתי נפרד מהרעיון הדמוקרטי – אך בארבעים השנים האחרונות לא חלה בחקר האופוזיציות התקדמות ניכרת, אף שהייתה התקדמות כזו בתחומי מחקר קרובים.

אם ממשלה ואופוזיציה הן אכן שני צדדים של אותו מטבע, ואם התפיסה הרווחת היא ש"הרעיון של אופוזיציה הוא כביכול ספיח של הרעיונות בדבר ממשל" (Blondel, 1997: 463) – מפליא עד כמה הכרה והבנה של צד אחד של המטבע לא הביאו להישגים דומים באשר לצדו השני. חקר האופוזיציות מחוויר בהשוואה לתאוריות המפורטות ולמחקר האמפירי הענף בתחום הקואליציות; למעשה הוא סובל ממחסור במחקר השוואתי ומ"התנגדות לתאורטיזציה" (Helms, 2008: 7), המתבטאת במיעוט תאוריות הנוגעות לנושא. במיוחד נכון

2 כל התרגומים במחקר מדיניות זה הם של המחבר.

הדבר בעניין תת-התחום של אופוזיציה פרלמנטרית. מהבחינה התאורטית לא חלה התקדמות רבה מאז ספריו המכוננים של רוברט דאהל (Dahl, 1966a, 1973), ומעט התאוריות שנכתבו כמעט שלא נבדקו במחקר השוואתי מקיף. כך, מרבית המחקרים בתחום עוסקים בתיאור המצב במדינה אחת, ללא התייחסות לבסיס תאורטי וללא השוואה שיטתית, וגם מעט המחקרים העוסקים ביותר ממדינה אחת אינם השוואתיים במלוא מובן המילה (Blondel, 1997: 462).

דלות ההישגים של חקר האופוזיציה הפרלמנטרית אינה נובעת מהתנגדות לתאוריה מובנית בנושא אלא בעיקר מחוסר מיקוד. אין ספק שכדי לקבל תמונה מלאה של אופוזיציה במדינה מסוימת יש להתייחס לכל גילוייה, בפרלמנט ומחוצה לו; כמו כן אין ספק שלכל גילויי האופוזיציה הפוליטית יש מכנה משותף – התנגדות לשלטון ולדרכיו; אך למעשה מדובר בתופעות שונות זו מזו (Norton, 2008). אפשר לראות כל ביטוי של התנגדות כזו – בפרלמנט, במשרדי הממשלה, ברחוב וכו' – כמעין משחק. כל משחק מנוהל על פי כללים מסוימים, וכדי להבין את התנהגות השחקנים יש להבין את הכללים. לפיכך הניסיון להבין את תופעת האופוזיציה כמכלול דומה לניסיון להבין ברו־זמנית כמה משחקים. אין ספק שמדובר במטרה חשובה, אך הדרך הבטוחה להגיע אליה מתחילה בהבנה של כל משחק בנפרד. כך, למשל, תנועות מחאה יש לחקור ולהבין בכלים של חקר תנועות חברתיות והשתתפות פוליטית, ואילו אופוזיציה של הבירוקרטיה נגד הדרג הנבחר תיבחן בכלי המחקר של מינהל ציבורי. לפי תכנית פעולה זו, נראה שהמשחק האופוזיציוני-פרלמנטרי נשאר מאחור (Helms, 2008). אין זה מפני שכללי המשחק אינם ידועים לנו – פרלמנטים ומפלגות הם נושאים שנחקרו רבות – אלא מפני שלא נעשה מאמץ ממוקד להבנת ההתנהגות הפרלמנטרית של מפלגות האופוזיציה.

יתרון נוסף של ההתמקדות בגילוי מסוים של אופוזיציה על פני בחינתה כמכלול הוא האפשרות למקד את שאלות המחקר. התמקדות כזו תאפשר התבססות על משתנים מדידים – למשל: לכידות במקום עוצמה, תחלופה במקום "השפעה" – ובכך תאפשר השוואה. מחקר השוואתי יאפשר לנו להפריד את המאפיינים הייחודיים לכל מקרה ולכל מדינה מדפוסים ומהקשרים רחבים יותר. במחקר זה אבקש לתרום, ולו במעט, להתקדמות בכיוון המוצע. לאחר סקירת הספרות אציע כמה מדדים להשוואה מבוססת תאוריה של אופוזיציות

פרלמנטריות במדינות שונות. כמו כן אשתמש במסגרת הניתוח המוצעת כדי לבחון את מצב האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל.

א. מהי אופוזיציה?

אופוזיציה פוליטית מוגדרת ככל התנגדות לשלטון המחזיק בעוצמה פוליטית או לאופן ההפעלה של אותה עוצמה (Ionescu and de Madariaga, 1968). פירוש המלה הלועזית opposition הוא התנגדות ומכאן שאופוזיציה היא פעולה; אבל המונח "אופוזיציה" משמש גם לסימון של מבצע הפעולה, המתנגד. אם פלוני שולט בהיבט מסוים של מערכת פוליטית בזמן מסוים, ואלמוני – שלא יכול לקבוע את התנהגות השלטון – מתנגד להתנהלותו של פלוני בשלטון, אזי אלמוני הוא אופוזיציה לפלוני (Dahl, 1966b: xvi). לפיכך נגדיר אופוזיציה גם כאדם או קבוצה מאורגנת המתנגדים לפעולות הממשלה ולמדיניותה וגם כמגוון הפעולות שבהן המתנגדים עשויים להשתמש (Friedrich, 1966).

מהגדרה כללית זו נובע שאופוזיציה פוליטית היא תופעה מגוונת, העשויה להתבטא באופנים רבים, בזירות רבות ועל ידי סוגים רבים של שחקנים פוליטיים. בספר שמשמש עד היום כסיס למחקר בתחום פירט דאהל (Dahl, 1966c) שש אמות מידה שעל פיהן אפשר להבחין בין אופוזיציות: מידת הפיצול או הלכידות בין גופי האופוזיציה, התחרותיות שלהם מול הממשלה, הזירה שבה הם פועלים, היכולת לזהות בכירור את האופוזיציה, מטרת האופוזיציה והאסטרטגיות שלה (בהמשך אעמיק את הדיון באמות מידה אלו וביישומן באשר לאופוזיציות פרלמנטריות). אחר כך הציע ז'אן בלונדל (Blondel, 1997) לצמצם את אמות המידה ולהסתפק בשלוש אמות מידה שמהן נובעות השלוש האחרות: סוג הגוף האופוזיציוני (מבחינת זירת הפעולה שלו), מידת הלכידות של האופוזיציה ומטרותיה.

אשר לסוגי הגופים האופוזיציוניים, גופים רבים יכולים לבטא התנגדות לשלטון – תנועות מחאה, ערוצים של תקשורת המונים, מפלגות וארגונים חברתיים. יתרה מזו: אופוזיציה נגד הממשלה יכולה לנבוע גם "מבפנים", מתוך סיעות במפלגת השלטון, מהבירוקרטיה או מהשלטון המקומי, ממשרד מסוים נגד מדיניות של משרד אחר וכיוצא באלה (Wjatr and Przeworski, 1966). החשיבות של זירת הפעולה או של סוג הגוף האופוזיציוני משתנה ממדינה למדינה. כך, למשל, בכריטיניה הפרלמנט הוא זירת העימות הפוליטי העיקרית, ולכן האופוזיציה

הפרלמנטרית – בעיקר מפלגת האופוזיציה הראשית – היא צורת הביטוי המובהקת של התנגדות לשלטון; בשווייץ האופוזיציה העיקרית נובעת מארגונים ומקבוצות לחץ שמסוגלים לזיזם משאל עם המנוגד למדיניות הממשלה ולאיים בהעברתו; ובדרום אפריקה היא נובעת מתוך מפלגת השלטון או מהממשלה עצמה (Johnson, Church and Vatter, 2009; Schrire, 2008; 1997). שינויים עשויים להתרחש גם באותה מדינה לאורך זמן. בחלק ממדינות צפון אירופה, למשל, דעיכת הדפוסים ההסדריים (קונסוציונליים) והיחלשות הקשרים בין ארגונים חברתיים למפלגות בפרלמנט הביאו לעלייה בחשיבות של האופוזיציה החוץ-פרלמנטרית ובעצמאותה (Andeweg, de Winter, and Müller, 2008).

מידת הלכידות של האופוזיציה מתייחסת ליחסי הכוחות בין גופי האופוזיציה. אם כוחם של כמה גופים אופוזיציוניים (למשל מפלגות או קבוצות לחץ) זהה, האופוזיציה מבוזרת. זהו, למשל, המצב בארצות הברית, שבה הפרדת הרשויות, הקיום של שני בתי פרלמנט והפדרליזם יוצרים מצב של ריבוי אופוזיציות. האופוזיציה בארצות הברית "נמצאת בכל מקום" (Polsby, 1997: 511), אך הגופים הרבים בה אינם מסוגלים כמעט להתאחד לפעולה משותפת. לעומת זאת, כשיש גוף אופוזיציוני אחד שכוחו גדול במידה ניכרת מהשאר, האופוזיציה תיחשב מלוכדת – כמו, למשל, בבריטניה (Johnson, 1997).

כאשר עוסקים במטרות האופוזיציה הדגש העיקרי הוא על מידת המחלוקת בין גופי האופוזיציה לבין הממשלה. מקובל להבחין בין שלושה דפוסים אופוזיציוניים. הדפוס הראשון מכונה אופוזיציה "לויאלית", "קלאסית" או "חוקתית", המקבלת את כללי המשטר ומכירה בלגיטימיות של הממשלה אך מתנגדת למדיניותה. הדפוס השני מכונה אופוזיציה "עקרונית" או "אנטי-מערכתית", המערערת הן על מדיניות הממשלה הן על עקרונות המשטר. הדפוס השלישי מתואר כאופוזיציה "פרסונלית" או "סיעתית" (factional), או כמצב של "דעיכת האופוזיציה". במצב זה אין למעשה מחלוקת על המדיניות או על עקרונות המשטר אלא רק על זהות המחזיקים בשלטון. יש תחרות פוליטית ללא מחלוקת פוליטית (Kirchheimer, 1957; Sartori, 1966a; Parry, 1997). הבחנה נוספת נעשית בין אופוזיציה סטטית, המייצגת אוכלוסייה שעמדותיה שונות מאוד מעמדות הרוב ועניינה בעיקר לשמור על הזכויות של אותה אוכלוסייה, לבין אופוזיציה דינמית, שעמדותיה יכולות להיפך לעמדות הרוב ומטרתה להחליף את הקבוצה השלטת ולשלוט במקומה (Friedrich, 1966).

ב. מהי אופוזיציה פרלמנטרית?

המונח "אופוזיציה פרלמנטרית" מתאר בדרך כלל את סך כל המפלגות המיוצגות בפרלמנט ואינן חברות בממשלה. עם זאת, במיוחד בבריטניה, כאשר מתייחסים ל"אופוזיציה", הכוונה היא למפלגה הגדולה ביותר שאינה מרכיבה את הממשלה ומציבה את עצמה כאלטרנטיבה למפלגת השלטון (Morgenstern, Negri, and Perez-Linan, 2008; Norton, 2008).

אופוזיציה פרלמנטרית נחשבת לאופן המתקדם והמוסדר ביותר של קונפליקט פוליטי, ולסממן חשוב, ואולי אף הכרחי, של דמוקרטיזציה (Lipset, 1963; Ionescu and de Madariaga, 1963). לכאורה, מההגדרות שהובאו לעיל משתמע שתפקידה של האופוזיציה הפרלמנטרית הוא להביע התנגדות ותו לא (Norton, 2008). אך למעשה מרבית החוקרים מייחסים לאופוזיציה פרלמנטרית שלושה תפקידים מרכזיים: להעביר ביקורת על הממשלה, לפקח על פעולותיה ולהציג אלטרנטיבה שלטונית מהימנה. נוסף על כך האופוזיציה יכולה להגן על מיעוטים, לייצג אינטרסים שונים מאלה המיוצגים על ידי הרוב, לשמש צינור להעברת מידע פוליטי ולאפשר שיח פוליטי (Sartori, 1966a).

בבואנו לבחון אופוזיציות פרלמנטריות, מועיל לחזור לשש אמות המידה של דאהל ולהתמקד במאפיינים שהן מציעות. ראשית, זירת העימות נתונה – הפרלמנט. מפלגות פועלות אמנם גם מחוץ לפרלמנט – דרך אמצעי התקשורת, בגיוס המונים להפגנות, בלחץ על הבירוקרטיה וכו', אך במקרים אלו אפשר לומר שהן אינן מפעילות אופוזיציה פרלמנטרית דווקא.

שנית, לכידות האופוזיציה הפרלמנטרית. הלכידות נובעת ממספר המפלגות באופוזיציה, מיחסי הכוחות ומההבדלים האידאולוגיים ביניהן. הלכידות היא קודם כול פועל יוצא של אופי הממשלה ושל גודלה: אם מדובר בממשלה רחבה מאוד סביר שהאופוזיציה תהיה קטנה מאוד; אם מדובר בממשלת אחדות המרוכזת סביב המרכז הפוליטי, האופוזיציה תהיה לא רק קטנה אלא גם מפולגת בין שני הקטבים הפוליטיים; אם מדובר בממשלת מיעוט המבוססת על גוש אידאולוגי מסוים, והאופוזיציה מורכבת ממספר קטן של מפלגות הקרובות זו לזו אידאולוגית, האופוזיציה תהיה לכידה וחזקה. נוסף על אופי הממשלה, לכידות האופוזיציה מושפעת ממערכת המפלגות והגורמים המעצבים אותה, ובעיקר משיטת הבחירות ומאפיינים חברתיים. כל אלה יידונו בהמשך.

שלישית, יכולת הזיהוי של האופוזיציה נוחה יחסית כשמתמקדים באופוזיציה פרלמנטרית. כפי שאמרנו, את האופוזיציה הפרלמנטרית מרכיבות המפלגות שאינן חברות בממשלה. עם זאת, יש כמה קשיים שאליהם אנו עשויים להידרש. הראשון קשור למשטרים נשיאותיים. מכיוון שבמשטרים אלו הממשלה אינה נסמכת על תמיכת הפרלמנט, לא תמיד ברור אלו מפלגות נחשבות תומכות בממשלה ואלו נחשבות מתנגדות לה. פתרון אפשרי לקושי זה הוא חידוד ההגדרה, כך שבמשטרים נשיאותיים מפלגות הקואליציה הן המפלגה שהנשיא חבר בה וכל מפלגה שיש לה נציגות בקבינט (Morgenstern, Negri, and Perez-2008; Linan, 2008). לפיכך האופוזיציה מורכבת מכל שאר המפלגות. משטרים נשיאותיים מזמנים אתגרים מחקרניים נוספים: ראשית, הפרדת הרשויות עשויה להביא לכך שפעמים רבות הפרלמנט כולו מתפקד כאופוזיציה לנשיא; שנית, במקרים של ממשל מחולק (Divided Government), כשמפלגת הנשיא אינה המפלגה השולטת בפרלמנט, לא תמיד ברור מי השולט ומי המתנגד (Dahl, 1966b; Polsby, 1997). במחקר זה אמנם איעזר בתובנות ממחקרים על משטרים נשיאותיים, אך מוקד ההתעניינות יהיה משטרים פרלמנטריים דוגמת זה הנהוג בישראל – שבהם הממשלה נובעת מתוך הפרלמנט ותלויה בתמיכת הרוב בו כדי להמשיך ולכהן. לכן, לפחות לעת עתה, אפשר להתעלם מהקשיים העולים ממשטרים נשיאותיים.

קושי אחר נובע מהעובדה שאי־אפשר להפריד דיכוטומית בין מפלגות התומכות בממשלה לגמרי לבין מפלגות המתנגדות לה לחלוטין. במקרה של ממשלות מיעוט – אך לא בהן בלבד – אפשר לראות כמה דרגות של שיתוף פעולה בין הממשלה לבין מפלגות שאינן חברות בה. מגוון זה נע בין מפלגות אופוזיציה טהורות שאינן משתפות פעולה עם הממשלה כלל, מפלגות הלוקחות חלק בקואליציות אד-הוק עם הממשלה לשם העברת חוקים המקובלים עליהן בלאו הכי, מפלגות שיש להן הסכם עם הממשלה המעניק להן הטבות בתמורה לתמיכה בחקיקה מסוימת, ומפלגות התומכות בממשלה לאורך זמן, בדומה לשותפות קואליציוניות, אך בלי להחזיק בתיקים ממשלתיים (Christiansen and Damgaard, 2008; Miller and Curtin, 2011). אם נביא בחשבון שגם שותפות קואליציוניות בממשלה עשויות להפר מפעם לפעם את המשמעת הקואליציונית, יש להעמיד את דפוסי התמיכה בממשלה על רצף שהתנגדות מלאה ותמיכה

מלאה הן רק שתי נקודות הקצה עליו (Blondel and Muller-Rommel, 1993). הדבר אינו מחייב אותנו לשנות את ההגדרה של אופוזיציה פרלמנטרית, אך יש לשים לב לכך שאי-חברות בממשלה אינה מחייבת בהכרח התנגדות מוחלטת אליה. לבסוף, יכולת הזיהוי של האופוזיציה מושפעת מלכידותה. כאשר יש באופוזיציה מפלגה גדולה אחת אפשר לדבר עליה כעל "האופוזיציה" בה"א הידיעה, המגולמת על ידי שחקן פוליטי יחיד. לעומת זאת, כשיש מספר גדול של מפלגות באופוזיציה, אי-אפשר לדבר על אופוזיציה אחת אלא על כמה אופוזיציות – כמספר מפלגות האופוזיציה.

המטרות של כל מפלגת אופוזיציה והאסטרטגיות שהיא בוחרת כדי להשיג את מטרותיה אמנם עשויות להשתנות ממפלגה למפלגה, אך אפשר להניח בעניינן שתי הנחות משותפות. הראשונה היא שכמו לכל מפלגה, גם למפלגת אופוזיציה יש שלוש מטרות – הישגים אלקטורליים (הצלחה בבחירות), מטרות ושלטון (השתתפות בממשלה) והשפעה על מדיניות (Strøm and Muller, 1999). ההנחה השנייה היא שהאסטרטגיה של מפלגת אופוזיציה – באשר היא אופוזיציה פרלמנטרית – תושפע מאפשרויות הפעולה העומדות לפניה במסגרת העבודה הפרלמנטרית. אפשרויות אלה מעוצבות על ידי צורת המשטר, מערכת המפלגות וכללי העבודה בבית המחוקקים.

לבסוף, ניִדְרַש לתחרותיות של האופוזיציה. תחרותיות קשורה למידה שבה האופוזיציה מחליטה להתחרות בממשלה או לשתף עמה פעולה, הן בבחירות הן בפרלמנט, כך שהישגים של צד אחד באים יותר או פחות על חשבוננו של הצד השני: "שתי מפלגות נמצאות ביחסים תחרותיים (או יחסי משחק סכום אפס) מוחלטים אם הן נוקטות אסטרטגיות אשר במסגרתן, בהתחשב בשיטת הבחירות או ההצבעה, הרווחים של אחת יהיו שווים במדויק להפסדים של האחרת" (Dahl, 1996c: 336). ההדגשה שלי). למעשה, אפשר לחלק את אמת המידה הזאת לשתיים – מידת התחרות האלקטורלית בין המפלגות ומידת שיתוף הפעולה או העימות ביניהן בהצבעות בפרלמנט.

דאהל ציין שיש קשר בין מידת הלכידות של מערכת המפלגות (כלומר מספר המפלגות) לבין מידת התחרותיות. בהיבט האלקטורלי הדבר ברור יחסית, שהרי במערכות דו-מפלגתיות תחרותיות גבוהה היא בלתי נמנעת ובמערכת רב-מפלגתית תחרותיות מלאה היא כמעט בלתי אפשרית:

כיוון שבכל מערכת בחירות נתונה מספר המושבים בפרלמנט הוא קבוע, כל אימת שרק שתי מפלגות מתמודדות [...] הן בהכרח עוסקות בהתמודדות תחרותית לחלוטין, היות שמושב שזוכה בו מפלגה אחת יהיה הפסד של האחרת [...] במערכות רב-מפלגתיות תחרות מוחלטת אינה סבירה (Dahl, 1966c: 336-337).³

לעומת זאת, מידת התחרות בפרלמנט היא עניין מורכב יותר. כפי שציין דאהל, בהיעדר מפלגת רוב שיתוף פעולה בין מפלגות הוא הכרחי. כמו כן, ריבוי מפלגות מעלה את הסיכוי שלפחות חלק ממפלגות האופוזיציה יעדיפו לשתף פעולה עם הממשלה בהעברת המדיניות הרצויה להן מלהתנגד לה התנגדות מוחלטת. לכן ברמת המערכת הפוליטית אכן צפויה תחרותיות גבוהה יותר ככל שיהיו פחות מפלגות. עם זאת, לטענתי ברמה של מפלגת האופוזיציה היחידה, ההחלטה אם לשתף פעולה עם הממשלה בחקיקה או להתנגד לה היא של המפלגה או של נציגיה בפרלמנט – ולכן אפשר להניח שהיא תתקבל כתוצאה מחישוב של עלות-תועלת, משקילת האפשרויות (התנגדות, תמיכה או הימנעות) ומבחירה באפשרות המועדפת. במילים אחרות, מדובר בפעולה אסטרטגית.

הואיל וכך, קביעתו של בלונדל, בהסתמך על דאהל, שאמת המידה של התחרותיות מוכלת באמת המידה של הלכידות של (Blondel, 1997: 468) היא קביעה נכונה רק חלקית; למעשה היא נובעת משילוב של לכידות האופוזיציה עם האסטרטגיות של כל מפלגת אופוזיציה בנפרד. לוח 2.1 להלן מסכם את ההגדרות של דאהל ואת הפרשנויות של בלונדל ושלי.

3 יש לציין כי גם אם תחרותיות מוחלטת בין כל המפלגות אינה סבירה במערכות רב-מפלגתיות, תחרותיות מוחלטת בין האופוזיציה לקואליציה היא אפשרית. במהלך הבחירות יכול להתקיים שיתוף פעולה בין מפלגות האופוזיציה בניסיון להחליף את הממשלה על ידי הקמת קואליציית טרום-בחירות. בכך האופוזיציה כולה יכולה לקיים רמה גבוהה של תחרותיות אלקטורלית גם במערכת רב-מפלגתית, כפי שאכן קורה בכמה מדינות בצפון אירופה (Powell, 1989).

לוח 2.1

התחרותיות של האופוזיציה

במחקר זה	בלונדל (Blondel, 1997)	דאהל (Dahl, 1966c)	
נקבע על ידי מספר המפלגות ולכן מוכל באמת המידה של לכידות האופוזיציה	נקבע על ידי מספר המפלגות ולכן מוכל באמת המידה של לכידות האופוזיציה	המידה שבה רווח אלקטורלי של מפלגה אחת זהה להפסד של מפלגה אחרת	תחרותיות אלקטורלית
ברמת המערכת מושפע ממספר המפלגות ולכן מוכל באמת המידה של לכידות האופוזיציה. ברמת המפלגה מושפע מאסטרטגיה ולכן מוכל באמת המידה של מטרות האופוזיציה	מושפע ממספר המפלגות ולכן מוכל באמת המידה של לכידות האופוזיציה	המידה שבה האופוזיציה מתנגדת למדיניות הממשלה או משתפת עמה פעולה	תחרותיות פרלמנטרית

לסיכום: ראינו כי בהתייחס לאופוזיציה פרלמנטרית, חלק מאמות המידה שהציע דאהל אינן משמעותיות וחלק אחר שלהן מוכל באמות מידה אחרות. כמו בלונדל, הראיתי שאפשר להסתפק בידיעה בדבר הלכידות של האופוזיציה ובדבר מטרותיה והאסטרטגיות הנובעות מהן (אם כי הטיפול שלי בתחרותיות שונה מזה של בלונדל). כמו כן הראיתי שאמות מידה אלה נובעות באופן כללי ממאפיינים חברתיים, ממאפייני המוסדות הפוליטיים וממאפייני המפלגות עצמן. להלן אציע אמת מידה נוספת שיש לה חשיבות רבה בקביעת אופייה של האופוזיציה הפרלמנטרית – "תחלופה שלטונית". אמת מידה זו עוסקת במידת התחלופה בין האופוזיציה לממשלה ובמידה שבה כל מפלגה נמצאת במשך השנים הן בממשלה הן מחוצה לה. בהמשך ארחיב על חשיבותה של תחלופה שלטונית זו.

ג. אופוזיציה פרלמנטרית והחלופות שלה

מה מייחד את האופוזיציה הפרלמנטרית? האם בעידן שבו קבוצות אינטרס וארגונים גדולים משתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות וביישומן, שבו ערוצים של תקשורת המונים מעצבים את דעת הקהל והאזרח הפשוט יכול להשמיע ולהשפיע בקלות באמצעות האינטרנט – עדיין יש חשיבות לייצוג של דעת המיעוט על ידי מפלגות וחברי פרלמנט? בהחלט כן. בראש ובראשונה החשיבות של האופוזיציה הפרלמנטרית היא בהיותה חיונית לשימור האחריותות (accountability) של השלטון. האופוזיציה מורכבת מנבחרי העם ובכך היא נשענת על אותה לגיטימציה כמו השלטון. המשקל של מפלגות האופוזיציה המבקרות את הממשלה ומפקחות עליה כבד יותר מזה של כל גוף בלתי נבחר או חוץ-מדיני דוגמת פקידי מדינה או עיתונאים (Helms, 2008). שנית, מפלגות אופוזיציה הן הגוף היחיד שלא רק מתנגד לשלטון אלא גם שואף להחליף אותו, לפחות ככל שמדובר בדרכים חוקיות. לכן ללא מפלגות אופוזיציה לא תהיה לאזרחים אפשרות לבחור בין השלטון בפועל לבין שלטון חלופי – לא תהיה להם אפשרות להחליף ממשל שהם מתנגדים לו (Dahl, 1966b; Christiansen and Damgaard, 2008). במילים אחרות: אופוזיציה פרלמנטרית אינה רק התנגדות, ביקורת ופיקוח; היא המיסוד של אפשרות מתמשכת לאלטרנטיבה שלטונית (Johnson, 1997: 487).

עם זאת, הספרות המקצועית בתחום מציעה כמה מנגנונים כחלופות לאופוזיציה של מפלגות בפרלמנט. אדון בקצרה בארבעה מהם – פלורליזם מאורגן (קורפורטיזם ליברלי), דמוקרטיה הסדרית, פדרליזם ודמוקרטיה ישירה נוסח שווייץ.

פלורליזם מאורגן או קורפורטיזם ליברלי הוא מנגנון שבו ארגוני מעסיקים ועסקים, ארגוני עובדים וקבוצות אינטרס נוספות משתתפים במשא ומתן עם הממשלה על נושאים כלכליים וחברתיים בעלי חשיבות; מעמדו חזק עד כדי כך שלעתים לפרלמנט אין כמעט השפעה על התהליך ועל תוצאותיו. למנגנון זה יתרונות רבים: הוא מייצר מדיניות הזוכה בקונסנזוס רחב, מספק במה נוספת להבעת ביקורת והתנגדות ומאפשר לקבוצות הרלוונטיות לכל נושא לתרום מהידע המקצועי שלהם לפתרון הבעיה הנתונה. עם זאת, שני קשיים הנובעים ממנגנון הפלורליזם המאורגן אינם ניתנים לפתרון. ראשית, מאחר

שאינן שוויון בין הקבוצות בחברה מבחינת המשאבים העומדים לרשותן, העוצמה שלהן במסגרת המשא ומתן לעולם לא תהיה שווה. למעשה, לרשות הקבוצות החלשות עומד רק הקול שלהן בקלפי – ולכן הזירה היחידה שבה עוצמתן של כל הקבוצות בחברה שווה היא הפרלמנט. שנית, מלבד הפרלמנט אין מוסד פוליטי נבחר היכול לפקח על העסקאות הנחתמות במסגרת המשא ומתן הלאומי, לתקן אותן או להטיל עליהן וטו. לכן על אף החשיבות בשיתוף המגזר הפרטי וארגוני העובדים בקבלת ההחלטות, לא ברור כיצד אפשר ליישב מודל זה עם עקרונות של שוויון פוליטי ושלטון הרוב (Dahl, 1965).

דמוקרטיה הסדרית או קונסוציונאליזם מתקיימת כאשר המנהיגים של תת-תרבויות בחברה משוסעת מכירים בסכנה הכרוכה בהחרפת המתחים בין הקבוצות על ידי תחרות פוליטית ומחליטים להתמודד עם מתחים אלו על ידי שיתוף פעולה. קירשהיימר קבע כי "כל צורה של התנגדות פוליטית כוללת בהכרח סוג כלשהו של תחרות [...] [אך] תחרות פוליטית אינה כוללת בהכרח התנגדות" (Kirchheimer, 1966: 237). לעומת זאת, במדינות שבהן נהוגה דמוקרטיה הסדרית יש התנגדות, אך זו כוללת שיתוף פעולה בין אליטות במקום תחרות (Andeweg, de Winter, and Muller, 2008: 78).

המאפיין הידוע של דמוקרטיה הסדרית הוא הקמת ממשלות רחבות שבהן מיוצגות כל תת-הקבוצות בחברה, והאופוזיציה הפרלמנטרית היא לכאורה קטנה מאוד או לא קיימת. אולם, למעשה, דמוקרטיה הסדרית אינן מאופיינות על ידי מוסד או מנגנון מסוים (Lijphart, 1969). כך, כמה מדינות הסדריות כלל לא התבססו על ממשלות רחבות אלא על ממשלות צרות או אף על ממשלות מיעוט. גם במדינות דוגמת הולנד ובלגיה, שבהן ממשלות רחבות היו נפוצות, ממשלות אלו לא ייצגו את כל המגזרים המרכזיים בחברה (Lijphart, 1969; Andeweg, de Winter, and Muller, 2008).

דמוקרטיה הסדרית היא מנגנון יעיל בייצוג של קבוצות מיעוט ובהכללתן בתהליך של קבלת ההחלטות במדינה משוסעת, אך אפשר לציין כמה חסרונות שלו. ראשית, ככלי להבעת אופוזיציה פוליטית הוא יעיל רק כשמדובר בעמדות של קבוצה תרבותית מוגדרת. קבוצות אינטרס שאינן מוגדרות על ידי תרבות או שפה (כמו עניים או חברי הקהילה הגאה) אינם זוכים בייצוג במערכת ההסדרית. שנית, כאשר אין תחרות אלקטורלית בין הקבוצות אין לבחור אפשרות להחליף את השלטון – מצב הפוגע באחריות השלטון כלפי האזרחים.

פדרליזם הוא הסדר בין כמה יחידות הכפופות לשלטון משותף אך משמרות בידיהן מידה מסוימת של ריבונות, ומטבעו הוא סוג ממשל שטבועה בו התנגדות לשלטון המרכזי. בממשל פדרלי תמיד יהיה ניגוד אינטרסים מסוים בין השלטון המרכזי לשלטון האזורי (Filippov, Ordeshook, and Shvetsova, 2004), ולכן ממשל כזה מאפשר יותר הזדמנויות לביטוי התנגדות לשלטון מממשל אוניטרי. כמו כן, בפדרציה יש לאזרחים יותר הזדמנויות להשתתף בחיים הפוליטיים, וההחלטות המתקבלות בה נהנות מקונסנזוס רחב יותר, שכן תהליך קבלת ההחלטות מחייב הסכמה של יותר גורמים. לבסוף, פדרליזם יכול לאפשר למפלגת אופוזיציה להשתרש קודם כול ביחידה אחת, ולאחר שצברה לגיטימציה ומוניטין – להתמודד ביתר קלות ברמה הפדרלית (Friedrich, 1966). לפדרליזם יש גם כמה חסרונות כמנגנון אופוזיציוני. ראשית, כמו בדמוקרטיה הסדרית, רק סוג מסוים של אינטרסים מיוצג בו ביעילות. במקרה זה מדובר באינטרסים גאוגרפיים או בכאלה התואמים את החלוקה הגאוגרפית ליחידות התת-לאומיות של הפדרציה. שנית, ריבוי הזירות להתנגדות פוליטית עשוי להפחית את האפקטיביות של האופוזיציה בהשפעה על נושאים לאומיים כלליים ולהקשות על תיאום בין חלקיה. לבסוף, פדרליזם אמנם עשוי לשמש חממה לצמיחת מפלגות אופוזיציה ברמה התת-לאומית, שיתפתחו למועמדות רציניות לשלטון ברמה הלאומית, אך ככזה הוא אינו תחליף לאופוזיציה פרלמנטרית אלא רק כלי (חשוב ומועיל) המעניק לאופוזיציה הזדמנויות השפעה נוספות.

הדמוקרטיה הישירה נוסח שווייץ היא ככל הנראה אחד הגורמים לכך שבמדינה זו אין למעשה אופוזיציה פרלמנטרית. המרכזיות של משאלי העם בשווייץ הביאה לכך שכל גורם שהיה מסוגל במשך השנים ליזום ולהעביר משאל עם הנוגד את מדיניות הממשלה – שולב בה. התוצאה היא קרטל ממשלתי הכולל את ארבע המפלגות החשובות המיוצגות בממשלה באותו שיעור, ללא תלות בתוצאות הבחירות וללא סיכוי לאופוזיציה חדשה להתבסס (Church and Vatter, 2011). למעשה נוצרת מעגליות, שכן היעדר האופוזיציה הפרלמנטרית מגביר את החשיבות של משאלי העם ככלי להבעת התנגדות (Kerr, 1978). במודל של הדמוקרטיה הישירה נוסח שווייץ משולבים החסרונות של הקורפורטיזם ושל הדמוקרטיה ההסדרית. כמו הקורפורטיזם, ההסתמכות על משאלי עם מעניקה כוח לקבוצות החזקות ובעלות המשאבים בחברה, אלה

המסוגלות להפיק קמפיין אפקטיבי להעברת משאל מסוים – אך לא לציבור כולו. כמו בדמוקרטיה ההסדרית, מבנה הממשלה הקבוע והיעדר התחרות בין המפלגות מעלים בעיות קשות של אחריותיות. בעיות אלו מודגשות במקרים רבים שבהם משאלי העם קובעים את המדיניות ולא הפרלמנט או הממשלה.

ד. תחלופה שלטונית והשתתפות בשלטון

לפי ההגדרה של סילבי ג'ולי (Giulj, 1981), תחלופה שלטונית מושלמת מתקיימת כשכל המפלגות המרכיבות את הממשלות בתקופה הנבדקת היו בעבר באופוזיציה. אני אתייחס למצב ההפוך. כלומר, תחלופה שלטונית תוגדר על ידי המידה שבה כל המפלגות הנמצאות באופוזיציה בתקופה הנבדקת היו בעבר בממשלה.

מדוע חשוב להתייחס לתחלופה שלטונית בבואנו לדון באופוזיציה פרלמנטרית? ראשית, טענתי לעיל שתפקיד מהותי של האופוזיציה הפרלמנטרית – אם לא התפקיד המובהק שלה – הוא העמדת חלופה לשלטון. מידת התחלופה השלטונית – כלומר המידה שבה מפלגות האופוזיציה מצליחות מעת לעת להחליף את הממשלה – מעידה על המידה שבה האופוזיציה ממלאת תפקיד זה בהצלחה (Johnson, 1997). נוסף על כך, העובדה שמפלגות האופוזיציה מחזיקות בניסיון שלטוני כלשהו תורמת ליכולתן להציג עצמן לפני הבוחר כחלופה שלטונית מהימנה. מעבר לכך, תחלופת שלטון מעידה על היענות (responsiveness) מצד השלטון – המידה שבה שינוי בהעדפות הבוחרים מתבטא בשינוי הרכב הממשלה, תכונה הנתפסת כחיונית לדמוקרטיה (Dahl, 1971). מתוך הנחה שאף ממשלה אינה מתפקדת באופן מושלם לאורך זמן, חוסר תחלופה מעיד על כך שהממשלה אינה נותנת דין וחשבון על ביצועיה; יתר על כן, חוסר תחלופה תורם גם למצב של חוסר אחריותיות של הממשלה. כאשר המחזיקים בשלטון יודעים שאין לבוחר אפשרות להחליפם באחרים, הצורך שלהם לתת דין וחשבון על מעשיהם או להתאים אותם להעדפות הבוחר – פוחת.

זאת ועוד, קיום תחלופה שלטונית מעיד על תחרותיות של הבחירות מאחר שלכל צד יש סיכוי כלשהו לנצח בהן. אמנם לפני כל מערכת בחירות ייתכן שהסיכוי של צד אחד יהיה כמעט ודאי וזה של האחר אפסי, אך תחלופה שלטונית הנמדדת לאורך זמן מעידה על כך שבמשך השנים סיכויים אלה מתאזנים. מכיוון

שקיום בחירות תחרותיות הוא תנאי מקובל להגדרה של מדינה כדמוקרטיה, אדם דז'בורסקי ואחרים (Przeworski et al., 2000) מתייחסים לתחלופה שלטונית כמדד לא רק לתחרותיות אלא לעצם היותה של מדינה דמוקרטית, בהנחה שאם לא הייתה תחלופה שלטונית כלל – הבחירות כנראה אינן תחרותיות.

לתחלופה שלטונית יש חשיבות לא רק כעדות לתכונות אחרות של האופוזיציה, הממשלה או המערכת השלטונית בכלל. יש כמה תאוריות המפרטות כיצד תחלופה שלטונית קשורה להתנהגות של מפלגות אופוזיציה וליכולתן להשפיע על מדיניות השלטון. ג'יולי הבחינה בין משטרים לפי מידת ההשפעה שיש למפלגות האופוזיציה על המדיניות הנקבעת בפרלמנט ולפי היחסים בין האופוזיציה לממשלה. היא חילקה את מדינות אירופה למשטרים בעלי דפוס של עימות (confrontation) ולמשטרים בעלי דפוס של פישור (conciliation). במשטרי עימות הממשלה אחראית לקביעת המדיניות ולביצועה, ולאופוזיציה אין השפעה על המדיניות ותפקידה להתעמת עם הממשלה ולבקר את פעולותיה. במשטרי פישור הממשלה משתפת את האופוזיציה בקביעת המדיניות, בעיקר באמצעות ועדות הפרלמנט, והיחסים בין האופוזיציה לבין הממשלה הם יחסים של שיתוף פעולה יותר משהם יחסים של תחרות לעומתית. בהמשך אדון ביתר פירוט בגורמים המעודדים דפוס זה או אחר; בשלב זה חשוב להדגיש את הקשר בין דפוסים אלו לבין תחלופה שלטונית. דפוס של עימות, שבו אין לאופוזיציה כל השפעה על המדיניות, מחייב (או מניח) תחלופת שלטון סדירה יחסית, הממתנת את העימות ומאפשרת את הכלתו במסגרת המשחק הדמוקרטי. לעומת זאת, דפוס של פישור מפצה על חוסר תחלופה שלטונית בכך שהוא מאפשר למפלגות אופוזיציה השפעה גם אם אינן יכולות להגיע לשלטון (Dahl, 1965; Giulj, 1981).

הקצב של תחלופת השלטון והסיכוי להגיע לשלטון בעתיד הנראה לעין משפיעים גם על ההתנהגות של מפלגות האופוזיציה ועל העמדות שהן מאמצות. במקרה של הדרת האופוזיציה לאורך זמן בשל חוסר תחלופה שלטונית וללא פיצוי של שיתוף בקבלת ההחלטות בפרלמנט, עשויים להתפתח ביטויים אחרים, קיצוניים אף יותר, של התנגדות. אפשרות אחת היא אופוזיציה חוץ-פרלמנטרית בדמות תנועות מחאה חברתיות; אפשרות אחרת היא הקצנה של מפלגות האופוזיציה והפיכתן ללא אחראיות. מפלגות אופוזיציה שלאורך זמן אינן נקראות לקבל על עצמן אחריות שלטונית עשויות לפתח אסטרטגיות של הבטחות פופוליסטיות ולא מציאותיות שהן יודעות שלא יידרשו לקיים. גם

מפלגות שמלכתחילה אינן מערערות על המשטר הקיים עשויות לאמץ עמדות התומכות בשינוי, אם משטר זה אינו מאפשר להן ביטוי לאורך זמן (Dahl, 1965; Sartori, 1966a, 1966b; Giulj, 1981; Mair, 2007). טענות אלה מוכרות למדי, אך למיטב ידיעתי מרביתן לא נברקו עד היום באופן אמפירי שיטתי. מנגד נטען כי מפלגות המכירות בכך שאינן בידן להגיע לשלטון בעתיד הקרוב ייטו לשתף פעולה עם הממשלה כדי להגיע להישגים (Steinack, 2011).

להשתתפות בשלטון עשויות להיות גם השלכות שליליות על המפלגה. מפלגה השואפת להיות חלופה לממשלה מסתכנת בטשטוש ייחודה האידאולוגי ואף בביקורת על התנהגות אופורטוניסטית אם היא מצטרפת לשלטון שהיא רוצה להחליף. גם אם היא אינה מצטרפת לשלטון הקיים אלא מחליפה אותו, עצם הנשיאה באחריות השלטון מביאה לאיבוד קולות בבחירות הבאות, שכן אכזבה של חלק מהמצביעים היא בלתי נמנעת (Strøm, 1985).

למעשה, מרבית הטיעונים וההשערות העוסקים בקשר בין תחלופה שלטונית לתפקוד האופוזיציה אינם עוסקים באמת בתחלופה שלטונית כהגדרתה בספרות. המדדים לתחלופה שלטונית בוחנים את מידת השינוי בין ממשלה אחת לזו שאחריה – מה גודלן היחסי של המפלגות שעברו מהקואליציה לאופוזיציה ולהפך, מה גודלן היחסי של מפלגות שהיו בשתי הממשלות או כמה שרים התחלפו בין הממשלות (Strøm, 1985; Warwick, 1992; Mair, 2008). מדדים אלה ואחרים אינם מתאימים לענייננו משלוש סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה היא שמדדים אלה בוחנים תחלופה מנקודת המבט של הממשלה ואילו חילופי שלטון עשויים להתקיים באופן סדיר, ועדיין חלק משמעותי מהפרלמנט יישאר דרך קבע באופוזיציה.⁴ הסיבה השנייה היא שמדדים אלה אינם בוחנים תחלופה

4 נניח, לדוגמה, פרלמנט של מאה מושבים במדינה שאפשר להקים בה ממשלת מיעוט כאשר אין רוב שיקים ממשלה חלופית. בפרלמנט זה יש שלוש מפלגות: מפלגה א בעלת 45 מנדטים, מפלגה ב בעלת 40 מנדטים ומפלגה ג בעלת 15 מנדטים. נניח שמפלגה ג נחשבת על ידי שתי המפלגות האחרות כלא מתאימה לשותפות בממשלה. מפלגה א ומפלגה ב יכולות להחליף ביניהן את השלטון שוב ושוב, ותמיד אותם 15% מהפרלמנט לא יגיעו לשלטון. לחלופין, תיתכן מדינה שבה מוקמת מדי תקופה מפלגה חדשה העולה מיד לשלטון ומפלגת שלטון אחרת חדלה להתקיים. גם כאן נראה שתחלופה שלטונית גבוהה, אך האופוזיציה תישאר קבועה.

לאורך זמן⁵ ואילו חלק מהטענות שהועלו לעיל מתייחסות במפורש להשפעה של משך הזמן שבו נמצאת מפלגה באופוזיציה. הסיבה השלישית לכך שמדרים אלה אינם מתאימים לענייננו היא שהם אינם מאפשרים להבחין בין מפלגות באותה מערכת. הבחנה זו חשובה לנו משום שבפרלמנט נתון עשויות להיות מפלגות שתמיד נמצאות בקואליציה, מפלגות שתמיד נמצאות באופוזיציה ומפלגות המחלקות את זמנן בין הקואליציה לאופוזיציה. אם תחלופה שלטונית אכן נהנית מההשפעה המיוחסת לה בספרות על מפלגות אופוזיציה, דרוש מדד המבחין בין מפלגה אחת לרעותה. מדד כזה אינו קיים בספרות ולכן אפתח אותו בפרק הרביעי. מכיוון שהמונח "תחלופה שלטונית" מקובל במחקר כמתייחס לנקודת המבט של הממשלה, אשתמש מעתה ואילך במונח שלדעתי משקף טוב יותר את נקודת המבט של האופוזיציה – "השתתפות בשלטון".

ה. הגורמים המשפיעים על האופוזיציה

מרבית המחקרים התאורטיים העוסקים באופוזיציות פרלמנטריות בוחנים את "מבנה ההזדמנויות" (opportunity structure) של האופוזיציה, כלומר את התנאים המאפשרים לה להתבטא ולהשפיע. התמקדות זו מגיעה כנראה מהתחום הרואה תנועות חברתיות כגילוי של אופוזיציה חוץ-פרלמנטרית (Helms, 2004). מבנה ההזדמנויות כולל את המאפיינים התרבותיים של החברה שבה מתקיימת המערכת הפוליטית, את מערכת המפלגות ואת הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה.

1. מאפיינים חברתיים

כמה מאפיינים חברתיים משפיעים על אופי האופוזיציה, ובהם מידת הקונסנזוס והאמון החברתיים ואופן הסידור של השסעים החברתיים. שסעים ומתחים חברתיים משפיעים על אופי האופוזיציה הפרלמנטרית בשתי דרכים – בהשפעה על היחסים בין השלטון לבין האופוזיציה ובהשפעה על מערכת המפלגות.

5 יוצא דופן מחקרו של Jeraci (2012), המחשב ממוצע פשוט של תחלופת ממשלות.

במדינות שיש בהן קונסנזוס רחב, החוקים והממשלה מקובלים על יותר אזרחים מאשר במדינות שיש בהן קונסנזוס צר. לכן במקרה הראשון האזרח הממוצע ייאלץ לציית פחות לחוקים ולממשלה שהוא אינו מסכים עמם מאשר במקרה האחרון. עם זאת, קונסנזוס רחב גורם לכך שהמעטים המתנגדים לממשלה צפויים להתקבל בהכנה פחותה ולקבל אפשרויות מעטות יותר להתבטא. לכן במדינות בעלות קונסנזוס רחב היכולת לבטא התנגדות לקונסנזוס תהיה מוגבלת בהשוואה למדינות בעלות קונסנזוס מצומצם (Dahl, 1965). מכך משתמע שדווקא במדינות בעלות קונסנזוס חברתי רחב אנו צפויים לראות אופוזיציה עם יכולת מועטה להשפיע על מדיניות הממשלה. למעשה, קונסנזוס רחב מוגדר כתנאי לקיום של "דפוס עימות" שבו האופוזיציה מתמקדת במתיחת ביקורת על הממשלה ובהתנגדות למדיניותה, ולמעשה מודרת מעיצוב המדיניות (שם; Giulj, 1981).

מספר השסעים החברתיים (דתי, לשוני, אתני, לאומי, כלכלי, אידאולוגי וכו') והאופן שבו הם מחזקים זה את זה או מצטלבים ו"חותכים" זה את זה משפיעים גם הם על האופוזיציה. קיום של תת-קבוצות רבות ומוגדרות היטב עשוי להגביר את עוצמת הקונפליקט, אך כפי שהזכרנו – עשוי גם להביא את האליטות להכנה בדבר הצורך לשתף פעולה זו עם זו (Lijphart, 1969; Blondel, 1997).

הגורמים החברתיים מבססים את מערכת המפלגות שממנה יוצאות הן הממשלה והן האופוזיציה הפרלמנטרית. ככל שהמדינה הומוגנית יותר, ככל שתת-קבוצות בחברה מוגדרות פחות (השסעים צולבים ולא מחזקים זה את זה) וככל שאפשר לקבץ את העמדות בחברה לשני צבירים מרכזיים, כך תיטה המדינה ליצור שתי מפלגות גדולות: אחת מהן תרכיב את הממשלה והאחרת תהווה את האופוזיציה העיקרית ותציג את עצמה כממשלה חלופית (Dahl, 1965; Blondel, 1997). לעומת זאת, קיום של קבוצות רבות ושסעים המחזקים זה את זה ייטה ליצור מערכת מרובת מפלגות שבה הממשלה מורכבת מקואליציה של מפלגות או ממפלגה המחזיקה במיעוט ממושבי הפרלמנט, והאופוזיציה תהיה מורכבת מכמה מפלגות. אופוזיציה כזו עשויה להיות מפולגת; לעתים – כשמפלגות הקואליציה נמצאות במרכז המפה הפוליטית – אופוזיציה כזו אף תתפצל למפלגות קיצון מהשמאל ולמפלגות קיצון מהימין. על פי רוב, אופוזיציה כזו לא תוכל להציג חזית אחידה מול הממשלה ולא תוכל להציג עצמה כממשלה

חלופית, משתי סיבות. סיבה אחת היא שלא מדובר במפלגת אופוזיציה עיקרית הטוענת לשלטון אלא בכמה מפלגות שלרוב מתחרות לא רק בממשלה אלא גם זו בזו; הסיבה האחרת היא שגם אם יש מפלגת אופוזיציה עיקרית, ובהנחה שהיא תעלה לשלטון במסגרת ממשלת קואליציה – מנהיגיה אינם יודעים אילו מפלגות עשויות להיות שותפות בממשלה הבאה ולכן גם אינם יודעים אילו תיקים יחזיקו ועל אילו יוותרו לטובת השותפות. בתנאים כאלה אי-אפשר להציב ממשלה חלופית אמיתית דוגמת "ממשלת הצללים" הנהוגה בבריטניה.

2. מערכת המפלגות

המאפיין המשפיע ביותר על אופי האופוזיציה הפרלמנטרית הוא מערכת המפלגות. זו מושפעת בעיקר משיטת הבחירות לפרלמנט. ככל ששיטת הבחירות רובית יותר כך תינתן עדיפות למפלגות גדולות על פני קטנות, ועל פי רוב פחות מפלגות יהיו מיוצגות בפרלמנט. מספר קטן של מפלגות יביא בדרך כלל לאופוזיציה מאוחדת ומלוכדת (Blondel, 1997). לעומת זאת, כללים המגבירים את שוויון ההזדמנויות הפוליטי בין מפלגות גדולות לקטנות ובין מפלגות השותפות לממשלה לכאלה שבאופוזיציה – דוגמת חוקי בחירות יחסיים ומימון מפלגות – מאפשרים קיום של מערכת מפלגות רב-מפלגתית ואופוזיציה מרובת מפלגות (Giulj, 1981; Helms, 2008).

ריבוי מפלגות אופוזיציה מביא בדרך כלל לאופוזיציה מפולגת. אמנם מספר גדול של מפלגות פוגע גם ביציבות הממשלה ובתפקודה,⁶ אך לממשלה יש כלים ומשאבים לוודא שיתוף פעולה בין המפלגות המרכיבות אותה – והאופוזיציה חסרה כלים כאלה וסובלת יותר מהאתגרים שבפעולה קולקטיבית (Morgenstern, Negri, and Perez-Linan, 2008).

מערכת המפלגות משפיעה על הכוח של האופוזיציה גם בכך שהיא מכתיבה את גודל הממשלה. ככל שהממשלה קטנה יותר והאופוזיציה גדולה יותר כך

6 להרחבה ראו אור טוטנאור, "הישרדות ממשלות", בתוך: גרעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2013, עמ' 515–534; וכן אור טוטנאור ומיכאל פיליפוב, "תחזוקת ממשלות: כיצד שולטים ביחד?", שם, עמ' 447–470.

השפעתה של האופוזיציה צפויה לגדול. במיוחד הדברים אמורים בממשלת מיעוט. במצב כזה האופוזיציה יכולה להשפיע על מדיניות הממשלה בשתי דרכים: ראשית, היא עשויה להשיג ויתורים מהממשלה בתמורה לתמיכה בה; שנית, היא יכולה להשפיע באופן עקיף בכך שהממשלה תצפה את תגובותיה ותשנה בהתאם את המדיניות המוצעת (Christiansen and Damgaard, 2008).

אם נחבר את שני המשתנים – גודל האופוזיציה ומידת הפילוג בה – נקבל חלוקה לארבעה סוגי אופוזיציות: אופוזיציה קטנה ומפולגת היא החלשה ביותר, אחריה אופוזיציה קטנה ומאוחדת, לאחר מכן אופוזיציה גדולה אך מפולגת שאינה מסוגלת לנצל את גודלה ולבסוף אופוזיציה גדולה ומאוחדת, שהיא החזקה ביותר (Morgenstern, Negri, and Perez-Linan, 2008).

מערכת המפלגות עשויה להשפיע על האופוזיציה באופן נוסף – דרך התחלופה השלטונית. ההשערה (שלמיטב ידיעתי טרם נבדקה באופן מקיף) היא שרק במערכת דו-מפלגתית האופוזיציה והממשלה מתחלפות בבת אחת. במערכות רב-מפלגתיות מתונות (שיש בהן מספר נמוך יחסית של מפלגות) התחלופה היא הדרגתית, אך לאורך זמן כל המפלגות אמורות להשתתף בשלטון. במערכות רב-מפלגתיות מקוטבות, שיש בהן מספר גבוה של מפלגות שחלקן בעלות עמדות קיצוניות, תהיה תחלופה למחצה – המפלגות במרכז תמיד יהיו בשלטון והמפלגות הקיצוניות תמיד באופוזיציה (Sartori, 1966a, 1966b). לבסוף, במדינות עם מפלגה פרה-דומיננטית המחזיקה תמיד בשלטון, מפלגות האופוזיציה למעשה אינן האופוזיציה העיקרית. זו מגיעה בעצם מבפנים – מתוך מפלגת השלטון, מהקואליציה, מארגוני העובדים הגדולים וכו' (Schrire, 2008). עם זאת, ראוי לציין שיש מדינות עם מערכות רב-מפלגתיות שבהן המפלגות מקימות קואליציות טרום-בחירות ולמעשה מתמודדות כשני גושים המחליפים זה את זה בשלטון – וכך מתקיימת תחלופה גבוהה יותר מהצפוי (Powell, 1989).

לבסוף, היציבות של מערכת המפלגות משפיעה גם היא על תפקוד האופוזיציה. במדינות שבהן המפלגות עצמן סובלות מחולשה ומחוסר יציבות, וקמות ומתפרקות בתדירות גבוהה, גם האופוזיציה הפרלמנטרית תושפע מכך ותתקשה לתפקד ולהשפיע על המדיניות. כך קורה, למשל, בחלק מהמדינות הפוסט-קומוניסטיות (Kopecky and Spirova, 2008).

3. מוסדות וכלים פרלמנטריים

על אף האמור לעיל כבר רמזתי שיכולת ההשפעה של אופוזיציה מפולגת – באמצעות שיתוף פעולה עם הממשלה בקביעת המדיניות – עשויה להיות דווקא גדולה מזו של אופוזיציה מאוחדת. הסיבה לכך היא שנמצא מתאם בין כללי בחירות רוביים למאפיינים מוסדיים של הפרלמנט המעניקים לרוב יכולת לקבוע מדיניות ללא שיתוף המיעוט. במילים אחרות, במדינות שבהן שיטת הבחירות נוטה ליצור ממשלה חד-מפלגתית ואופוזיציה לכידה, הנטייה היא לא לאפשר לאופוזיציה להשתתף בקביעת המדיניות; לעומת זאת, במדינות שבהן שיטת הבחירות יחסית ומאפשרת ריבוי מפלגות, הנטייה היא לשתף את האופוזיציה בקביעת המדיניות, בעיקר באמצעות עבודת הוועדות הפרלמנטריות (Powell, 1989).

כלים מוסדיים נוספים המעצבים את מבנה ההזדמנויות של האופוזיציה הם הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותה – שאילתות, שאלות בעל פה, הצעות לסדר היום, יכולת להגיש הצעות חוק והצבעות אי-אמון (Helms, 2008). מרבית הכלים הללו – כמו זמן שאלות, הצעות לסדר היום והצבעות אי-אמון – יכולים לעזור לאופוזיציה להגדיל את החשיפה התקשורתית לעמדותיה ולאתגר את הממשלה באמצעות דיון ציבורי. כך, למשל, האופוזיציה הבריטית משתמשת בזמן השאלות ובימים המוקדשים לסדר היום של האופוזיציה כדי לנגח את הממשלה ואת מדיניותה (Johnson, 1997).

לסיכום אפשר להזכיר שוב את החלוקה של ג'וליי (Giulj, 1981) לדפוס של עימות ולדפוס של פישור. על פי רוב, במדינות המאמצות דפוס של עימות יש מערכת מפלגות דו-מפלגתית עם שתי מפלגות המחליפות ביניהן את השלטון, קונסנזוס רחב על כללי המשחק ומערכת ועדות פרלמנטרית חלשה שאינה מאפשרת שיתוף של האופוזיציה בקבלת ההחלטות. לעומת זאת, במדינות המאמצות דפוס של פישור נמצא על פי רוב מספר גדול של מפלגות ומערכת ועדות המאפשרת שיתוף של האופוזיציה בקבלת ההחלטות. מערכת כזאת מפצה על תחלופה לא שלמה בין אופוזיציה לממשלה ומהווה ניסיון לגבש קונסנזוס פוליטי וחברתי סביב ההחלטות המתקבלות (Dahl, 1965; Giulj, 1981; Powell, 1989).

1. היחסים עם הממשלה והשיקולים שבבסיסם

כפי שכבר הוזכר, העובדה שמפלגה נמצאת באופוזיציה אינה אומרת בהכרח שהיא תמיד תתנגד למדיניות הממשלה. גם הממשלה לא תמיד תתנגד להצעות המגיעות מהאופוזיציה. למעשה, אפשר להצביע על כמה סוגי יחסים בין הממשלה לאופוזיציה.

סוג היחסים הראשון הוא התנגדות (opposition mode). זהו המצב המוכר ביותר, במיוחד במדינות דוגמת בריטניה שבהן האופוזיציה מתנגדת כגוף אחד למדיניות הממשלה ומתעמתת עמה. כאמור, מצב זה מתרחש בעיקר כשהאופוזיציה מאוחדת, אך הוא מאפשר השפעה שולית בלבד שלה על המדיניות. הכלים היחידים העומדים לרשות האופוזיציה במצב של התנגדות הם משיכת זמן והעלאה של מודעות הציבור על ידי דיון ציבורי (King, 1976; Norton, 2008). האפשרות של האופוזיציה להביס את הממשלה בנושא מסוים אפשרית – אם האופוזיציה מאוחדת בהתנגדותה לממשלה – רק כשהממשלה עצמה מפולגת בעמדתה באותו נושא, והתנגדות לעמדה הממשלתית מתגלה בקרב אחת מהשותפות הקואליציוניות או מתוך מפלגת השלטון עצמה. במקרים אלו מתקיימים סוגי יחסים אחרים בין הממשלה לאופוזיציה, המכונים יחסים בין-מפלגתיים (inter-party) ויחסים תוך-מפלגתיים (intra-party) (בהתאמה), שבהם ניתנת לאופוזיציה הזדמנות לקבוע את המדיניות בעצמה.

שני סוגים נוספים של יחסים בין הממשלה לאופוזיציה מתקיימים כשהאופוזיציה לאו דווקא מתנגדת לממשלה ואולי אף תומכת בה. בסוג הראשון, הלא מפלגתי (non-party), המפלגות אינן ממלאות תפקיד וההחלטות מתקבלות על ידי רוב של חברי פרלמנט הפועלים כיחידים. בסוג השני, חוצה המפלגות (cross-party), לפחות חלק ממפלגות האופוזיציה תומכות במדיניות הממשלה, כלומר משתפות עמה פעולה במקום להתנגד לה (Norton, 2008).

מכיוון שבסוג היחסים הלא מפלגתי שום מפלגה אינה ממלאת תפקיד – לא בממשלה ולא באופוזיציה – התבוננות בארבעת סוגי היחסים הנותרים מנקודת המבט של מפלגת אופוזיציה מעלה כי עומדות לפניה שתי אפשרויות. האחת – המגולמת בשלושת הסוגים הראשונים – היא להתנגד למדיניות הממשלה בידעה שרק לעתים רחוקות עמדת האופוזיציה תגבר; האחרת – המגולמת בסוג היחסים החוצה מפלגות – היא לשותף פעולה עם הממשלה בנושאים שבהם יש הסכמה.

אפשר לקרוא לשתי האסטרטגיות הללו "אופוזיציה מוצקה" (robust) ו"אופוזיציה קואופרטיבית" (cooperative), בהתאמה (Schrire, 2008). להלן נתמקד בשאלה מתי תבחר מפלגת אופוזיציה באפשרות אחת ולא באחרת.

לכאורה, אם כל מה שחשוב למפלגות האופוזיציה הוא שהמדיניות המתקבלת בפרלמנט תתאם את העדפותיהן, היינו מצפים שמפלגה תתמוך בהצעת חוק או תתנגד לה בהתאם לעמדותיה ולהעדפותיה; אבל למפלגות יש מטרות נוספות ובעיקר שיפור (או שימור) הישגים אלקטורליים והשגת השלטון. הסכמה רבה מדי עם הממשלה עלולה לעלות למפלגת אופוזיציה בקולות בבחירות הבאות. לכן ההחלטה אם לתמוך בהצעת חוק ממשלתי תנבע ממאזן התמריצים למפלגה – בין השגת המדיניות הרצויה לה לבין הדגשת ההבדלים בינה לבין הממשלה (Stecker, 2011). נוסף על כך, לעתים מפלגות עשויות לתמוך בהצעת חוק כדי להשיג שינוי, ללא קשר למהותו, כדי לייחס לעצמן "מציאת פתרון". אלא שבניגוד למפלגות הממשלה – שמהן האזרחים מצפים "לדאוג שדברים ייעשו" – מפלגות אופוזיציה יתקשו לזקוף לזכותן פתרון שהושג בשיתוף הממשלה. מסיבה זו מפלגות אופוזיציה המתחרות בממשלה יסכימו לתמוך בחקיקה רק אם יוכלו להימנע ממתן האשראי כולו לממשלה ולהעביר לבחוריהן מסר ברור שהן השפיעו על החקיקה (Ganghof and Brauning, 2006).

מנגד יש הטוענים כי דווקא בשיתוף פעולה עם הממשלה מפלגות אופוזיציה יכולות להראות לבחוריהן שהן משפיעות על המדיניות ושהצבעה להן אינה חסרת תועלת. לפי טיעון זה, דווקא מפלגות אופוזיציה המתחרות על השלטון ייטו לשותף פעולה עם הממשלה כדי להראות לבחורים שהן משפיעות. לעומתן, מפלגות קטנות – שבדרך כלל מדגישות יותר הבדלים אידאולוגיים בינן לבין הממשלה ואין להן סיכוי להתחרות בה – ייטו פחות לשותף פעולה (Mujica and Sanchez-Cuenca, 2006).

התנגדות למדיניות הממשלה יכולה לשמש גם מהלך אסטרטגי להשגת מדיניות קרובה יותר להעדפות האופוזיציה. במערכת המסתמכת על דפוס של עימות, כאשר עמדות האופוזיציה והממשלה קרובות ואף חופפות זו לזו, אסטרטגיה של שלילה גורפת של מדיניות הממשלה יכולה לאפשר לאופוזיציה להכריח את הממשלה להסתמך על חבריה הנמצאים קרוב למרכז, וכך לקרב את המדיניות לכיוון של האופוזיציה (Dewan and Spirling, 2011).

לכסוף, יש חשיבות לנושא החקיקה הנדון. ככל שהנושא בולט יותר בתקשורת וככל שהעמדות השנויות במחלוקת תואמות את החלוקה בין המפלגות בממשלה לאלה שבאופוזיציה, כך תיטה מפלגת האופוזיציה להתנגד לממשלה. לעומת זאת, הסכמה בין האופוזיציה לממשלה נפוצה בנושאים סבוכים שקשה להסבירם בתקשורת, כאלה הנוגעים לאינטרס כללי ולא לציבור בוחרים של מפלגה מסוימת וכאלה שאף מפלגה לא התייחסה אליהם במצעה (Kerr, 1978; Steinack, 2011). במילים אחרות, ובהתאם לנאמר לעיל, הנושאים הגורמים למפלגות אופוזיציה להתנגד לממשלה ללא קשר למהות החוק המוצע הם אלה שיש בהם תועלת או סיכון אלקטורליים, אלה המשפיעים על ההישגים העתידיים של המפלגות בבחירות.⁷

ז. סיכום: חקר אופוזיציות השוואתי

מהמחקר בתחום האופוזיציות עולים כמה משתנים חשובים לחקר אופוזיציות ולהבנתן, הניתנים להשוואה במדינות ובחברות שונות זו מזו. מחקר השוואתי הוא חשוב משתי סיבות עיקריות: ראשית, הוא מאפשר לחוקר להבין אם המצב במדינה מסוימת הוא חריג או נורמלי בהשוואה לעולם. השוואה זו חשובה במיוחד בהיעדר קנה מידה ערכי או אחר להכרעה; שנית, הוא מאפשר לזהות דפוסים של דמיון ושוני בין מקרים ובכך לעמוד על קשרים סיבתיים ועל מתאמים בין משתנים. במחקר זה איעזר בהשוואות בעיקר בשל הסיבה הראשונה; את השנייה אשאיר למחקרים הבאים.

התמקדות באופוזיציה הפרלמנטרית מעלה מספר קטן של משתנים שיריעתם אמורה להעניק ידע מספק עליה בכמה רמות:

7 נוויל ג'ונסון (Johnson, 1997) העלה נקודה מעניינת בנושא. בתקופה שבה אין הברלים אידאולוגיים ברורים בין האופוזיציה לבין הממשלה, האופוזיציה עשויה לבחור בתמיכה ברפורמה משטרית בנושא שיבחין בינה לבין הממשלה. המשמעות היא שדווקא היעדר מחלוקת יעורר אופוזיציה נגד המשטר, כלומר: ניסיון לשנות את המשטר יגיע דווקא ממפלגות "מיינסטרים" המונעות משיקולים אלקטורליים ולא ממפלגות קיצוניות אנטי-מסדריות.

- **עוצמה מבנית.** העוצמה הנובעת מגודלה של האופוזיציה ומלכידותה. ככל שהאופוזיציה גדולה יותר ומלוכדת יותר, היא תוכל לתפקד טוב יותר כחלופה שלטונית. אופוזיציה חזקה במובן זה תהיה גדולה דיה לקרוא תיגר על השלטון ותוכל להציג חלופה מובחנת מהשלטון משום שהיא "תדבר בקול אחד".
 - **עוצמה מוסדית.** העוצמה שמעניקים לאופוזיציה ההסדרים המוסדיים בפרלמנט. אלה קובעים את המידה שבה היא תוכל להשפיע על קבלת ההחלטות ועל קביעת המדיניות. אופוזיציה בעלת עוצמה מוסדית תוכל להשפיע על החלטות הממשלה ולהעביר החלטות המשרתות את ציבור הבוחרים שלה. בכך היא תוכל לבצע היטב את תפקידי הפיקוח והייצוג.
 - **השתתפות בשלטון.** המידה שבה השלטון מחליף ידיים במרוצת השנים. במילים אחרות, המידה שבה כל מפלגה מחלקת את זמנה בין הקואליציה לאופוזיציה. דפוסי התחלופה בין אופוזיציה לקואליציה מעידים על הצלחתה של האופוזיציה כחלופה שלטונית בעבר וצפויים להשפיע על יכולתה להציג את עצמה כחלופה שלטונית מהימנה בהווה.
 - **דפוסי הסכמה או עימות עם הממשלה.** המידה שבה האופוזיציה פועלת עם הממשלה או בניגוד אליה, בעיקר בחקיקה, מעידה על אופי האופוזיציה ועל יחסיה עם הממשלה בפועל, כמו גם על מטרותיה – החלפת השלטון או קידום אינטרסים בשיתוף עמו.
- בחינה של המשתנה האחרון – מידת ההסכמה עם הממשלה – מחייבת מחקר מקיף של פעילות החקיקה בפרלמנט וחורגת מגבולות מחקר זה. מדידת המשתנים האחרים דורשת שימוש בכמה מדדים, חלקם ידועים וחלקם פותחו לצורך מחקר זה. בהמשך אפרט את שיטת המדידה ואת המקרים שנבדקו.

פרק 3

מעמד האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל

א. תפקיד האופוזיציה בעיני חברי הכנסת

בפרק זה אדון באופן שבו חברי הכנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה תופסים את מעמד האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל. כמו כן אתיחס למעמדה הרשמי. נראה כי על פי רוב חברי הכנסת מודעים למגוון הדעות והאינטרסים הרחב באופוזיציה, שאינו מאפשר לראות בה גוף אחד ומלוכד. במיוחד בולטת ההכרה בחוסר היכולת לשתף פעולה בשל המגוון הרחב, בניגוד למצב בקואליציה. חברי הכנסת רחבעם זאבי ומוחמד ברכה, זה מימין וזה משמאל, השוו שניהם בין הקואליציה לאופוזיציה והגיעו לאותה מסקנה. כך אמר חבר הכנסת זאבי:

לקואליציה יש הדבק המאחד אותה. לאופוזיציה יש רק דבק אחד, הרצון להפיל את הקואליציה [...] ראש המפלגה הגדולה איננו מייצג אותי תמיד [...] ואני לא מוכן שהוא יופיע כאלטרנטיבה היחידה, או האלטרנטיבה, בה"א הידיעה, לממשלה דהיום (דברי הכנסת, 27.3.2000).

חבר הכנסת ברכה אמר:

הקואליציה היא חבר של מפלגות ושל חברי כנסת שמסכימים למצע מסוים, לקווי יסוד מסוימים, ואי לכך הם בונים קואליציה ושיתוף פעולה ומחויבות [...] אבל איזו מחויבות יש לאופוזיציה בהעדר כל הגדרה אחרת לאופוזיציה זולת ההגדרה שאופוזיציה היא חבר מפלגות או חברי הכנסת שאינם נמצאים בקואליציה? זאת אומרת, שאין שום דבר משותף חוץ מכך שהמפלגות האלה אינן נמצאות בקואליציה (דברי הכנסת, 17.7.2000).

כמקובל בספרות, התפקידים הראשיים של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל הם ביקורת על מדיניות הממשלה, פיקוח על פעולותיה וייצוג עמדות ואינטרסים שונים משל הרוב המיוצג בממשלה, מתוך שאיפה מתמדת להפיל את הממשלה ולהקים אחרת תחתיה. עוד שואפת האופוזיציה ככל יכולתה להשפיע על מדיניות הממשלה, לעתים על ידי לחץ פוליטי ולעתים באמצעות שכנוע. היטיב לנסח זאת ראש האופוזיציה במשך שנים רבות מנחם בגין:

תפקידה הממלכתי של האופוזיציה כפי שראינו גם בשנים האחרונות הוא כפול. הראשון [...] לעמוד על המשמר; להתייבב נגד כל עוול; להילחם למען כל עניין צודק; להוקיע כל שגיאה; להתריע על כל סכנה. אבל יש גם תפקיד שני [...] אם יריבינו, על ידי שייטיבו עם הציבור הזה, יעלו את רמת חייו, יעשו עמו צדק [...] נדע: בגללנו, בגלל עלייתנו, כדי לנסות למנוע עליה נוספת, נעשה הדבר (מנחם בגין, בנאום הרכבת הממשלה, 16.12.1959, מצוטט אצל קרמניצר ופוקס, 2012).

מהתבטאויות של חברי כנסת אפשר ללמוד על האופן שבו הם רואים את תפקידה של האופוזיציה בישראל, ועל הדגש שהם מעניקים לתפקיד זה או אחר. תפקיד הפיקוח והביקורת על הממשלה בולט בעיקר בדבריהם של נציגי המפלגות הגדולות. כך, למשל, בשנת 2000 הציג שר המשפטים דאז יוסי ביילין הצעת חוק לחיזוק המעמד של ראש האופוזיציה, שבה דיבר על "האופוזיציה כמנגנון בקרה על העשייה הממשלתית" (דברי הכנסת, 14.2.2000).

לעומת זאת, חברי המפלגות הקטנות (במיוחד המפלגות הערביות) על פי רוב הדגישו דווקא את תפקיד הייצוג וההגנה על המיעוטים. כך, חבר הכנסת טלב אלסאנע טען כי "לאופוזיציה יש תפקיד חשוב מאוד במשטר דמוקרטי [...] (היא) נדבך חשוב מאוד ביצירת האיזון במערך הדמוקרטי, גם על מנת לשמור על האינטרסים של המיעוט בתוך הפרלמנט וגם כדי לבטא את העמדה האחרת" (שם). אחרים הדגישו את השאיפה המתמדת להחלפת השלטון כמטרת האופוזיציה, אך גם כערך דמוקרטי חשוב. חבר הכנסת ראובן ריבלין אמר: "בדמוקרטיה חילופי השלטון הם צורך ואפשרות חיונית כדי שהשלטון יהיה שלטון עד

כמה שיותר טוב" (דברי הכנסת, 17.7.2000). השר מיכאל איתן, למשל, ייחס לאופוזיציה תפקיד חשוב כ"זאת שמציגה בפני הציבור אלטרנטיבות [...] ביכולת שלה לאתגר את הממשלה בחלופות איכותיות ולהתמודד כאן בכנסת על דעת הקהל [...] הסיכויים [של האופוזיציה] תלויים בדבר אחד – ביכולת [...] לשכנע [בצדקתה] את העם, שיכריע בסופו של דבר, על ידי הבעת דעתו בקלפי" (דברי הכנסת, 21.5.2012).

גם חברי מפלגות קטנות, שאינן מהוות אלטרנטיבה לשלטון, מסכימים כי על מפלגת האופוזיציה הגדולה להיות כזו. כך, בביקורת על הכניסה של מפלגת העבודה לממשלת אחדות בראשות אריאל שרון, אמר ג'מאל זחאלקה: "האסון הגדול של האופוזיציה הזאת הוא שהיא לא מציבה את עצמה כאלטרנטיבה לשלטון", וטלב אלסאנע הוסיף: "תפקידה של האופוזיציה הוא לנסות להחליף את הממשלה או את השלטון על מנת ליישם תוכנית או מצע מדיני אחר. היא צריכה להיאבק בצורה דמוקרטית על מנת לשכנע את הציבור [...] שיתמכו בה לצורך חילופי השלטון" (דברי הכנסת, 7.6.2004).

היחסים בין האופוזיציה לממשלה היו מאז ומתמיד טעונים. מאז קום המדינה ראו הקואליציות באופוזיציה יריב שיש להילחם בו ולהצר את צעדיו ככל האפשר, ולא גוף ביקורת חשוב המייצג ציבור רחב. זכור במיוחד כי בן-גוריון התייחס למפלגות אופוזיציה מסוימות – חירות ומק"י – כמוקצות מחמת מיאוס, ואף לא היה מוכן לקרוא למנהיג חירות מנחם בגין בשמו, גם כשהייתה מפלגתו מפלגת האופוזיציה הראשית (קורן ושפירא, 1997). גם בהמשך הדרך המשיכה הממשלה לבקר את האופוזיציה, בעיקר סביב אירועים ביטחוניים, בטענה שהביקורת שלה פוגעת באינטרסים הלאומיים. כך, למשל, בדברי התוכחה של השר דני נווה ש"לפני שהאופוזיציה מלינה על מצבה של ישראל בעולם, שתקשיב לעצמה ולתרומה השלילית [...] של דבריה אלה וביקורתה על הממשלה, שתורמת למצבה של ישראל בעולם" (דברי הכנסת, 27.5.2002). השר מיכאל איתן ציפה מראש האופוזיציה "לשאת בחלק מהנטל – לא באחריות, אבל בחלק מהנטל הביטחוני" והציע לו "ללמוד מראש הממשלה בנימין נתניהו, שחלק נכבד מהקרדיט שהוא קיבל כדי לחזור לשלטון, כשהיה באופוזיציה, היה ההתגייסות שלו לעמדות הביטחוניות של ישראל, של הממשלה שבה הוא לא היה חבר" (דברי הכנסת, 23.7.2012).

מצד האופוזיציה, במיוחד מצד חברי המפלגות הגדולות, עולה דרישה להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות ולכלל הפחות לקבל הזדמנות לשכנע את הקואליציה בצדקתם. משה שחל, בהצעתו לחיזוק מעמד ראש האופוזיציה, אמר: "ואין ראש הממשלה חייב לקבל את עצתו או את דעתו של ראש האופוזיציה, אבל ללא ספק הוא חייב לשמוע אותה, הוא חייב לדעת אותה, הוא חייב להתחשב בדעתה של כמעט מחצית חברי הכנסת" (דברי הכנסת, 19.1.1982), על בסיס הדעה כי "העיקרון הדמוקרטי אומנם מבטיח את השלטון לרוב, אך איננו גורם את עושק המיעוט, ומן הדין שיובטח בחוק שקולם של נציגי המיעוט יישמע" (דברי הכנסת, 20.1.1982). אם שחל דרש להישמע, רונית תירוש ביקשה לשכנע: "כשאתה יושב באופוזיציה, אתה יכול להעלות הצעת חוק [...] שלא אושרה על ידי ועדת שרים, ועדיין להסביר אותה ולקוות שיהיה מי שיאמר: רגע, השכל הישר מחייב הצבעה בעד" (דברי הכנסת, 18.7.2012).

ב. מעמדה הרשמי של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל

מעמדה של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל – בשונה, למשל, מהמקבילה הבריטית – אינו מוגדר באופן רשמי וברור בחקיקת הכנסת. לעומת זאת, מעמדו של ראש האופוזיציה מוגדר בפרק ו' של חוק הכנסת, ובאותו פרק מופיעה גם ההגדרה של סיעות האופוזיציה – "הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה, ושהודיעו על כך ליושב ראש הכנסת" (חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, סעיף 11ג).

1. ראש האופוזיציה

בשנת 2000 חוקק התיקון לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, המכיר רשמית במעמדו של ראש האופוזיציה. בפועל, ההכרה בראש הסיעה הגדולה באופוזיציה כראש האופוזיציה, כמו גם מרבית ההטבות שנקבעו בחוק למחזיק בתואר זה, התקיימו גם טרם חקיקת התיקון לחוק. כך, ראש הסיעה הגדולה באופוזיציה נקרא על פי נהוג "ראש האופוזיציה" כבר מתקופתו של מנחם בגין בראשות חירות. אחרי עליית הליכוד לשלטון התקבע גם המנהג לאפשר לראש האופוזיציה לשאת דברים במליאת הכנסת מיד אחרי ראש הממשלה ולהזמינו לטקסים ממלכתיים.

ראש הממשלה גם דאג לעדכן את ראש האופוזיציה ולהתייעץ בו מפעם לפעם, במיוחד בעת משברים ביטחוניים ולקראת מבצעים צבאיים (קורן ושפירא, 1997; בלאנדר, 2012). עדכון חודשי מאת ראש הממשלה ומנהגים נוספים עוגנו בחקיקה בתיקון לחוק משנת 2000, וכן נקבע כי ראש האופוזיציה ייחנה משכר ותנאים השווים לאלה של שר בממשלה.

לתפקיד "ראש האופוזיציה" מתמנה כברירת מחדל נציג מהסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה. עד היום היה זה תמיד ראש הסיעה, אולם יותר ממחצית חברי האופוזיציה יכולים לבחור חבר כנסת אחר לתפקיד. אפשרות זו טרם יושמה. ישראל חריגה בהכרתה במעמד של ראש האופוזיציה: היא הדמוקרטית הפרלמנטרית היחידה (פרט לדרום אפריקה) שיש בה מערכת רב-מפלגתית ומעמד ראש האופוזיציה מעוגן בחוק. שאר המדינות המכירות רשמית במעמד זה הן דו-מפלגתיות או שהיו כאלה עד השנים האחרונות כגון בריטניה, קנדה ואוסטרליה. על פי רוב, במדינות אלה האופוזיציה היא מפלגה גדולה אחת (גלילי, 2005).

הבעייתיות במעמד רשמי של ראש האופוזיציה במערכת רב-מפלגתית – המאופיינת בקצב מהיר של שינויים בהרכב הקואליציה – מתבטאת בשיעור התחלופה הגבוה של ראש האופוזיציה בישראל. מאז חוקק התיקון לחוק בשנת 2000 עמדו בראש האופוזיציה 12 חברי כנסת ב-14 כהונות. באותה עת כיהנו ארבעה ראשי ממשלה (אהוד ברק, אריאל שרון, אהוד אולמרט ובנימין נתניהו): שמונה פעמים התחלף ראש האופוזיציה בעקבות שינוי בהרכב הקואליציוני, ובשאר הפעמים היה זה עקב תחלופת מנהיגים בסיעה הגדולה באופוזיציה (בלאנדר, 2012). משך הכהונה הממוצע של ראש אופוזיציה בתקופה זו הוא 336.5 ימים – פחות משנה.

בעייתיות נוספת נובעת מהפיצול הרב באופוזיציה ומהקיטוב בין מפלגות אופוזיציה מימין לממשלה לבין מפלגות אופוזיציה משמאל לה. במצב שבו שלי יחימוביץ', עם שמונה מנדטים של מפלגת העבודה, עומדת בראש אופוזיציה הכוללת גם את האיחוד הלאומי – או במצב שבו בנימין נתניהו עם 12 מנדטים של הליכוד עומד בראש אופוזיציה הכוללת את מרצ ואת הסיעות הערביות – קשה לראות כיצד ראש האופוזיציה יכול לייצג את האופוזיציה כולה; קשה לחשוב מדוע ירצה לעשות זאת.

2. אופוזיציה אסורה ואופוזיציה מודרת

האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל מוגבלת משום שהחוק הישראלי קובע עמדות מסוימות שבהן אסור למפלגה לתמוך. משנת 1985 חוק יסוד: הכנסת מאפשר לפסול התמודדות בבחירות של רשימות השוללות את אופייה של מדינת ישראל כמדינת יהודית ודמוקרטית (חוק יסוד: הכנסת, סעיף 7א). כמו כן, על נשיאות הכנסת לפסול הצעות חוק גזעניות או כאלה השוללות את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי (תקנון הכנסת, סעיף 134ג). ראוי לציין שרבים מאזרחי ישראל – בעיקר הערבים אזרחי המדינה – אינם שוללים את קיומה כמדינה אך ורואי היו תומכים בשינוי אופייה היהודי. עמדה זו, שהיא בסיס לאופוזיציה עקרונית למשטר, אינה מקבלת ייצוג פרלמנטרי (לפחות לא מפורש) אף שהיא אינה מתנגדת לקיומה הפיזי של המדינה (Smooha, 1990), ואף שבניגוד לתנועות פשיסטיות או קומוניסטיות בהיסטוריה העולמית היא גם מקבלת את כללי המשחק הדמוקרטיים-פרלמנטריים.

אופן נוסף שבו האופוזיציה הפרלמנטרית מוגבלת הוא הדרה קבועה של מפלגות מסוימות מתהליכי קבלת ההחלטות ומהשתתפות בממשלה. כאמור, בשנות מנהיגותו של בן-גוריון היו אלה חירות ומק"י שנידונו לשבת דרך קבע באופוזיציה. חירות הצליחה לרכוש לגיטימציה ולעשות את דרכה בהדרגה לעבר הקונסנזוס באמצעות איחוד עם מפלגות מתונות יותר – ראשית עם המפלגה הליברלית ולאחר מכן גם עם המרכז החופשי והרשימה הממלכתית – ובסופו של דבר אף לעלות לשלטון במסגרת הליכוד בשנת 1977. לעומתה, מק"י וממשיכותיה – רק"ח, מחנה של"י וחד"ש – נשארו מאז ומתמיד מחוץ למשחק הקואליציוני והודרו גם מהמוקדים הפרלמנטריים לקבלת החלטות. כך למשל, דרשה סיעת חד"ש לא פעם מקום בוועדת החוץ והביטחון – שהגיע לה לפי גודלה – אבל לא קיבלה את מבוקשה. רק בשנת 1992 קיבלה חד"ש נציגות בוועדה לביקורת המדינה (קורן ושפירא, 1997).

המפלגות הערביות נחשבות לא מתאימות לשותפות קואליציונית – כמובן על ידי הימין אבל גם על ידי השמאל הציוני. המפלגות הערביות היו תמיד באופוזיציה, למעט הרשימות המסונפות למפא"י שיוצגו בכנסת עד שנות השבעים ורשמית היו מפלגות ערביות, אך ספק רב אם נהנו מעצמאות כלשהי ממפלגת האם.

אפשר אולי לטעון שבמקרה של המפלגות הערביות והקומוניסטיות מדובר ב"הדרה עצמית" מהקואליציה; בבחירה מודעת להיות אופוזיציה לכל ממשלה שתקום מתוך התנגדות לעצם צורת המשטר ואופיו. טענה כזו תיחס למפלגות אלו אופי אנטי-ממסדי, בדומה (בעבר) למפלגות הקומוניסטיות באירופה. עם זאת, מחקרים מהשנים האחרונות מראים כי תיוג מפלגה כאנטי-ממסדית נעשה בדרך כלל על ידי הרוב שאינו מוכן לקבלה כשותפה לגיטימית ולא על ידי המפלגה עצמה. יש עדויות לכך שזה המצב גם בישראל (Kaufman, 2011), מצוטט אצל (Brack and Weinblum, 2011). עדות בולטת היא ייסודה של מפלגה ערבית שמטרתה המוצהרת הייתה השתתפות בממשלה – המפלגה הדמוקרטית הערבית של עבר אל-והאב דראושה. גם מפלגה זו לא הייתה שותפה באף ממשלה (Smootha, 1990).

כמה התבטאויות של חברי כנסת ממפלגות ערביות וקומוניסטיות מלמדות, לפחות לכאורה, כי ישיבתן הקבועה באופוזיציה אינה תוצאה של בחירה. הנה, למשל, חילופי דברים בין חבר הכנסת תופיק טובי (חד"ש) לחבר הכנסת משה שחל (מערך) במליאת הכנסת (דברי הכנסת, 19.1.1982):

שחל: ההברל בינינו, חבר הכנסת תופיק טובי, הוא בדבר אחד: אתה יוצא מתוך מחשבה שאתם תהיו תמיד אופוזיציה לכל ממשלה.

טובי: דווקא אנחנו לא חושבים שנהיה אופוזיציה לכל ממשלה. אתם חושבים, אתה חושב [כך].

כמעט עשרים שנה לאחר מכן דבריו של חבר הכנסת עבד אלמאלכ דהאמשה (רע"מ) מלמדים כי ההדרה באה לא רק מצד הקואליציה, שאינה מוכנה לקבל אליה מפלגות ערביות, אלא גם מצד האופוזיציה, שאינה מוכנה לשתף עמן פעולה:

אנחנו, כמפלגות שמייצגות 20% מהאוכלוסייה, לנו יש דעות לגיטימיות משלנו [...] לנו יש דעה אחרת על איך לנהל את הממשלה, מה רע? בשביל זה יש פרלמנט [...] מה שכן מקומם, שלא הצד הזה של הבית ולא הצד הזה של הבית, לא קואליציה ולא

אופוזיציה, מוכנים להתייחס אלינו כאל חברי כנסת מן המניין. זאת עובדה. יש מין קונסנסוס כזה, שהסיעות הערביות תמיד נשארות מחוץ לתחום [...] תמיד אנחנו מעל ומעבר לכל אופוזיציה ורחוק גם יותר מכל קואליציה (דברי הכנסת, 14.2.2000).

המפלגות הערביות בישראל אינן מייצגות כמובן "סתם" מיעוט אלא מיעוט לאומי בעל היסטוריה ארוכה (והוזה) של סכסוך עם הרוב היהודי, לא פעם גם סכסוך אלים. לא אכנס לשאלה מה המידה הרצויה של שילוב המיעוט הערבי בשלטון, אך אסיים בדבריו של דאהל:

אם ההתייחסות לכל האופוזיציות היא כאילו הן מסוכנות ונתונות לדיכוי, אזי אופוזיציה שהייתה יכולה להיות נאמנה אילו הייתה נסבלת הופכת להיות לא נאמנה משום שהיא בלתי נסבלת (Dahl, 1973: 13).

פרק 4

שיטה ונתונים

בפרק זה אתאר את המקרים הנבדקים, את אופן איסוף הנתונים ואת המדרים שבהם השתמשתי כדי למרוד את מאפייני האופוזיציה הפרלמנטרית ואת אופן חישובם.

א. נתונים

ליבת המחקר הזה עוסקת בישראל, ולשם כך נאספו נתונים על ממשלות ישראל מאז קום המדינה ועד ממשלת האחדות שהוקמה ב-9.5.2012 ופורקה 70 יום לאחר מכן. הנתונים נלקחו מהאתר הרשמי של כנסת ישראל, והם כוללים את הרכב המפלגות בכל כנסת ואת השיוך של כל מפלגה לאופוזיציה או לקואליציה. בהתאם למקובל במחקר, ממשלה חדשה (ולכן גם אופוזיציה חדשה) נספרה כאן אם התקיים אחד מהתנאים האלה: (1) התקיימו בחירות כלליות לכנסת; (2) ראש ממשלה התחלף; (3) הממשלה התפטרה רשמית ונהפכה לממשלת מעבר; (4) השתנה ההרכב הקואליציוני של הממשלה.

התנאי האחרון – שלפיו כל שינוי בהרכב הקואליציוני משמעו ממשלה חדשה – הוביל לכך שבמחקר זה נספרו 60 ממשלות ולא רק 32 הממשלות שכיחנו לפי הספירה הרשמית בישראל. לספירה שנבחרה יש שני יתרונות משמעותיים: ראשית, היא מאפשרת השוואה לנתונים שנאספו במחקרים בין-לאומיים, כפי שיפורט בהמשך; שנית, מאחר שנושא המחקר הוא האופוזיציה הפרלמנטרית, חיוני להתחשב בשינויים קואליציוניים שמשמעותם מעבר של מפלגה או מפלגות מהאופוזיציה לקואליציה או להפך.

נוסף על ישראל נאספו נתונים על 20 מדינות אחרות שבכולן נהוג משטר פרלמנטרי דומה לזה שבישראל (הממשלה נבחרת מתוך הפרלמנט ותלויה בתמיכתו כדי להמשיך ולהתקיים). מחקרים קודמים מספקים מידע על העוצמה המוסדית של האופוזיציה בכל המדינות הללו (בניגוד למדינות פרלמנטריות אחרות). לא נכללו במחקר מדינות נשיאותיות ונשיאותיות למחצה, מפני שתפקידי האופוזיציה הפרלמנטרית והגורמים המשפיעים עליה במשטרים

אלה אינם זהים לדומיהם במשטרים הפרלמנטריים. הנתונים על מדינות אלו נלקחו ממאגר הנתונים של פרויקט ParlGov, והם כוללים, עבור כל מדינה, לפי המקרה, את הממשלות שכיחנו בה מאז תום מלחמת העולם השנייה, מאז קיבלה עצמאות או מאז נהפכה לדמוקרטיה. לוח 4.1 מפרט את המדינות הנבדקות, את טווח הזמן שנבדק בכל אחת מהן ואת מספר הממשלות שנספרו בכל אחת מהן. במדינות שבהן פועלים שני בתי מחוקקים התייחס המחקר לבית התחתון בלבד.

לוח 4.1
מדינות המחקר

מדינה	תאריך התחלה	תאריך ממשלה אחרונה	מספר ממשלות
אוסטריה	20.12.1945	2.12.2008	30
אוסטרליה	1.11.1946	14.9.2010	33
איטליה	13.7.1946	8.5.2008	60
איסלנד	30.6.1946	25.4.2009	31
אירלנד	9.6.1944	9.4.2011	26
בלגיה	2.8.1946	13.6.2010	43
בריטניה	26.7.1945	11.5.2010	24
גרמניה	20.9.1949	28.10.2009	24
דנמרק	7.11.1945	5.4.2009	35
הולנד	3.7.1946	14.10.2010	29
יוון	21.11.1974	6.10.2009	18
יפן	22.5.1946	4.6.2010	53
ישראל	8.3.1949	9.5.2012	60
נורווגיה	25.6.1945	20.10.2009	30
ניו זילנד	20.12.1946	19.11.2008	30
ספרד	4.7.1977	14.4.2008	11
פורטוגל	23.7.1976	15.6.2011	21
פינלנד	21.9.1944	22.6.2011	52
קנדה	11.6.1945	2.5.2011	27
שוודיה	31.7.1945	5.10.2010	30
שווייץ	11.12.1947	10.12.2008	17

ב. מדדים

כאמור בפרק הקודם, החלק ההשוואתי במחקר זה יעסוק בשלושה מאפיינים של האופוזיציה: עוצמתה המבנית, עוצמתה המוסרית ומידת ההשתתפות שלה בשלטון לאורך זמן. אלה ייבחנו במחקר באמצעות כמה מדדים. להלן אפרט את אופן החישוב של כל מדד.

1. עוצמה מבנית

מאפיין זה נבחן באמצעות שני מדדים: גודל האופוזיציה ולכידותה. גודל האופוזיציה חושב כמנה המתקבלת מחלוקה של מספר המושבים של סיעות האופוזיציה במספר המושבים בפרלמנט כולו.

את לכידות האופוזיציה אפשר למדוד באמצעות משתנה הנקרא "מספר מפלגות אפקטיבי" (Laakso and Taagepera, 1979). נתון זה מביא בחשבון לא רק את מספר המפלגות אלא גם את יחסי הכוחות ביניהן. כך, למשל, מערכת פרלמנטרית ובה שלוש מפלגות שוות בגודלן תקבל מספר אפקטיבי של 3, אבל מערכת שבה שתיים מהמפלגות שוות בכוחן והשלישית קטנה מאוד תקבל מספר אפקטיבי גבוה מעט מ-2. ככל שהמספר גבוה יותר כך האופוזיציה מפוצלת יותר ולכידה פחות.

מספר המפלגות האפקטיבי מחושב כמנה המתקבלת מחלוקה של 1 בסכום ריבועי הגדלים של המפלגות. הנוסחה לחישוב מספר מפלגות אפקטיבי נראית כך (שם: 4):

$$N_2 = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2} = \left(\sum_{i=1}^n p_i^2 \right)^{-1}$$

p_i הוא גודל המפלגה ביחס לגוף הרלוונטי.

אם ברצוננו לחשב את מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט, גודל המפלגה יהיה המנה המתקבלת מחלוקה של מספר המושבים שלה בסך המושבים בפרלמנט.

כאן, מאחר שאנו מעוניינים באופוזיציה, הגודל הוא המנה המתקבלת מחלוקה של מספר המושבים של המפלגה בסך המושבים של האופוזיציה. לאחר שחושבו הגודל והלכידות של כל אופוזיציה אפשר לשלב את נתוני הגודל והלכידות לנתון מספרי אחד, שהוא המנה המתקבלת מחלוקה של גודל האופוזיציה במספר המפלגות האפקטיבי שבה. מדד זה אינו מופיע בספרות אך הוא מתבסס על טיפולוגיה המופיעה במאמר של סקוט מורגנסטרן ואחרים (Morgenstern, Negri, and Perez-Linan, 2008).

לכסוף, לאחר שחושבו מדדים אלו, חושבו עבור כל מדינה ממוצעים משוקללים לפי זמן. כלומר, לאופוזיציה שכינהנה זמן ממושך ניתן משקל גדול יותר מזה שניתן לאופוזיציה שכינהנה זמן קצר בלבד.⁸ בישראל נעשו גם ניתוחים על נתונים ממוצעים רגילים אך ללא כהונות קצרות טווח (מתחת ל-100 יום). התוצאות שהתקבלו היו דומות מאוד לממוצע המשוקלל ולכן הן אינן מדווחות.

מאפיין נוסף של עוצמה מבנית, שנבדק בעניין האופוזיציה בישראל בלבד, הוא מידת הקיטוב של האופוזיציה. מידת הקיטוב מתייחסת ליחסי הכוחות בין סיעות האופוזיציה מצד אחד של הממשלה (מבחינה אידאולוגית) לבין סיעות האופוזיציה מהצד האחר של הממשלה. אפשר למדוד את יחסי הכוחות האלה על ידי משתנה קוטביות, המקבל את הערך המרבי (1) כששני הצדדים שווים זה לזה בגודלם ואת הערך המינימלי (0) כשהאופוזיציה מרוכזת כולה בצד אחד של המפה הפוליטית. הנוסחה לחישוב קוטביות נראית כך:

$$Polarization = 1 - \sum_{i=1}^n \left\{ \left(\frac{0.5 - p_i}{0.5} \right)^2 * p_i \right\}$$

p_i מסמל את הגודל של כל מפלגה ביחס לכלל האופוזיציה.

8 חשוב להדגיש שהממוצע חושב לאחר שחושבה העוצמה המבנית של כל אחת מהאופוזיציות בכל מדינה, ולא כחלוקה של ממוצע הגודל בממוצע של מספר המפלגות האפקטיבי. על ההבדלים בין שתי שיטות החישוב ראו בנספח.

חישוב של נתון הקוטביות מחייב לדעת כיצד כל מפלגה ממוקמת מבחינה אידאולוגית. באשר לישראל – הנתונים נאספו על ידי הכותב; הנתונים על עמדות של מפלגות במדינות אחרות היו חלקיים או שנעדרו כליל בכל הקשור למספר גדול מדי של מפלגות, ולכן נבדק מאפיין זה רק בישראל.

2. עוצמה מוסדית

מקובל להסתכל על העוצמה של מערכת הוועדות כמדד לעוצמה המוסדית של האופוזיציה. מערכת חזקה של ועדות פרלמנטריות מאפשרת השפעה של האופוזיציה על קבלת ההחלטות ומאפיינים של מערכת כזו מקושרים בדרך כלל למאפיינים מוסדיים נוספים המאפשרים לאופוזיציה להשפיע. המדד המקורי לעוצמה של מערכת הוועדות בפרלמנט, המדד של סטרם (Strøm, 1984, 1990), יתואר בהרחבה להלן בפרק המתאר את ממצאי המחקר. במחקר זה נעשה שימוש במדד המותאם של ג' בינגהם פאוול (Powell, 2000), המורכב משני קריטריונים: הראשון בוחן אם מספר הוועדות הקבועות החופפות למשרדי הממשלה גבוה מעשר, והשני בוחן אם האופוזיציה מקבלת חלק במינויים ליושבי ראש הוועדות. חיבור של שני קריטריונים אלה יוצר סולם של שלוש רמות: משליטה מלאה של הממשלה על הפרלמנט (0), דרך השפעה בינונית של האופוזיציה (1) ועד השפעה רבה של האופוזיציה (2).

הנתונים על מדד זה מסתמכים על מחקרו של פאוול (שם), למעט הנתונים על איסלנד, ישראל ופורטוגל, שהנתונים בעניינן לקוחים ממחקרו של סטרם (Strøm, 1984).

נוסף על מדד זה המחקר העכשווי מרחיב על הוועדות הפרלמנטריות בישראל ועל כלים מוסדיים אחרים הנתונים בידי האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל, ללא התייחסות שיטתית לנהוג במדינות אחרות. חלק מהנתונים נלקחו מאתר הכנסת, חלקם נאספו במסגרת פרויקט "אות הפרלמנטר המצטיין" של המכון הישראלי לדמוקרטיה למושבים השלישי והרביעי של הכנסת ה-18 וחלקם נלקחו ממחקרים. מקורות המידע של כל נתון מופיעים בפרק עצמו.

3. השתתפות בשלטון

כפי שתואר בפרק השני, אין מדד מתאים לבחינת ההשתתפות של מפלגות אופוזיציה בשלטון. מסקירת הספרות עולה שהשתתפות בשלטון או היעדרה עשויים להשפיע ברמת המפלגה היחידה, למשל כתמריץ להקצנה בעמדות, וברמת האופוזיציה כולה, למשל מבחינת יכולתה לשמש חלופה מהימנה לממשלה. נוסף על כך, ייתכן שיש גורמים ברמת המערכת הפוליטית בכלל (כמו מספר המפלגות) המשפיעים על מידת התחלופה השלטונית לאורך זמן. לכן נזדקק למדד בעל שלושה חלקים (או שלושה מדדים עצמאיים), כל אחד לרמה המתאימה. נתחיל ברמת המפלגה.

האינטואיציה בבסיס ההשערות על הקשר בין השתתפות בשלטון להתנהגות המפלגה היא שיש משמעות לזמן שבו מפלגה נמצאת באופוזיציה ביחס לזמן קיומה או לזמן שהייתה בקואליציה. לכן המדד ברמה המפלגתית הוא פשוט יחסית: נחסיר את מספר הימים שמפלגה הייתה באופוזיציה ממספר הימים שהייתה בקואליציה ואת ההפרש נחלק במספר הימים שהיא קיימת:

$$GPI(p) = \frac{CT_p - OT_p}{TT_p}$$

GPI(p) משמעו Government Participation Index (party) (מדד השתתפות בשלטון – מפלגתי); CT הוא מספר הימים בקואליציה; OT הוא מספר הימים באופוזיציה; TT הוא מספר הימים הכולל של המפלגה. המדד ינוע בין שני קצוות: (-1) כשהמפלגה הייתה תמיד באופוזיציה ו-(1) כשהמפלגה הייתה תמיד בקואליציה.

יש לשים לב שהמדד הזה "עיוור" לוותק של המפלגה ביחס לאחרות. כך מפלגה הקיימת ארבע שנים ומתוכן שנה באופוזיציה ומפלגה הקיימת עשרים שנה ומתוכן חמש שנים באופוזיציה יקבלו שתיהן את הערך 0.5. מובן שגם מפלגה הקיימת חצי שנה ובזמן זה הייתה באופוזיציה וגם מפלגה הקיימת שישים שנה ותמיד הייתה באופוזיציה יקבלו שתיהן את הערך (-1). מאפיין נוסף שאינו מופיע במדד זה הוא גודל המפלגה.

נתונים אלה – גודל המפלגה והוותק שלה – חשובים יותר כשאנו רוצים להסתכל על האופוזיציה כולה. כאשר אנו מסתכלים על מידת ההשתתפות בשלטון של אופוזיציה ככלל, נרצה שמפלגות גדולות יקבלו משקל גדול יותר מקטנות ושמפלגות ותיקות יקבלו משקל גדול יותר ממפלגות חדשות:

$$GPI(o) = \frac{\sum_{i=1}^n (GPI(p)_i * S_i * TT_i)}{\sum_{j=1}^m (TT_j * S_j)} = \frac{\sum_{i=1}^n [(CT_i - OT_i) * S_i]}{\sum_{j=1}^m (TT_j * S_j)}$$

S הוא מספר המושבים של כל מפלגת אופוזיציה.⁹

לבסוף, המדרד הכללי ביותר בודק את המידה שבה ההשתתפות בשלטון מאוזנת בין המפלגות בפרלמנט ולכן הוא ייקרא "מדרד השוויון בהשתתפות" (GPP — Government Participation Parity). ערכו יהיה (0) אם כל מפלגה בפרלמנט כיהנה במשך אותו פרק זמן באופוזיציה ובקואליציה, וערכו יהיה (1) אם כמה מפלגות כיהנו במשך כל התקופה בקואליציה בזמן שמפלגות אחרות ישבו תמיד באופוזיציה.¹⁰ אופן החישוב של מדרד זה דומה לאופן החישוב של המדרד לאופוזיציה, בשני הבדלים: ראשית, החישוב נעשה על כל מפלגות הפרלמנט במקום על מפלגות האופוזיציה; שנית, הממוצע נעשה על הערכים המוחלטים של המדרדים המפלגתיים:

$$GPP = \frac{\sum_{i=1}^n (|GPI(p)_i| * S_i * TT_i)}{\sum_{j=1}^m (TT_j * S_j)} = \frac{\sum_{i=1}^n [|CT_i - OT_i| * S_i]}{\sum_{j=1}^m (TT_j * S_j)}$$

9 אפשרות אחרת היא לחשב את ותק המפלגה ביחס לתקופה הנבדקת כולה. כך, למשל, שתי מדינות שבשתיהן כל מפלגות האופוזיציה לא היו מעולם בקואליציה יקבלו ערך שונה אם באחת מהן מפלגות האופוזיציה התקיימו במשך כל התקופה (ערך 1-) ובאחרת מפלגות האופוזיציה חדשות יחסית ובממוצע התקיימו רק חצי מהתקופה (ערך 0.5-). ההיגיון מאחורי תפעול כזה הוא שבמקרה הראשון האופוזיציה "קבועה" יותר מבמקרה השני והשפעת הזמן שאותן מפלגות נמצאות באופוזיציה היא גדולה יותר. עם זאת, בין חלופה זו לבין שאר המדרדים נמצאו מתאמים חלשים יותר ומובהקים פחות בהשוואה לחלופה הראשונה. לכן הועדפה החלופה הראשונה על פני זו המתוארת כאן. גם כאן אפשר לנקוט גישה חלופית. ראו שם.

לסיכום חלק זה, פיתחתי שלושה מדדים לשלוש רמות – המפלגה, האופוזיציה והפרלמנט. חשוב לזכור שבשנים הראשונות הערכים צפויים להיות קיצוניים מאוד, משום שמפלגות שבמקרה היו חברות בממשלה הראשונה או הממשלות הראשונות טרם הספיקו להיות באופוזיציה – ולהפך: אלה שהיו באופוזיציה טרם הספיקו להיות בקואליציה. משהודגשה הסתייגות זו, חשוב לציין שאין להבין ממנה שעם הזמן כל המדדים צפויים להתכנס לאפס (איזון מוחלט), כפי שנוכל לראות בפרק הממצאים.

בשל מגבלות המחקר, ניתוח של המדדים לאורך זמן נעשה רק עבור ישראל. בשאר המדינות נעשה ניתוח רק בנקודת הזמן הערכנית ביותר, כך שהתוצאה משקפת את המצב מתאריך תחילת הבדיקה ועד לממשלה האחרונה שנבדקה. דיווח על הערכים של מפלגות יחידות ייעשה לשם המחשה ובמקרים מעניינים ולא באופן שיטתי.

פרק 5

עוצמתה המבנית של האופוזיציה

עוצמתה המבנית של אופוזיציה היא פועל יוצא של גודלה ביחס לקואליציה ושל מידת לכידותה תחת מפלגה אחת או פיצולה למפלגות רבות. ככל שהאופוזיציה גדולה יותר ולכידה יותר היא צפויה להיתפס כחלופה מהימנה לשלטון, להצליח לפעול מול הממשלה במתואם ולהציג עמדה עקיבה נגדה. לבחינת עוצמתה המבנית של האופוזיציה בישראל השווייתי בין ישראל לבין 20 מדינות בעלות משטר פרלמנטרי, חלקן דמוקרטיות מבוססות וחלקן דמוקרטיות חדשות. לוח 5.1 (להלן) מפרט את הערכים הממוצעים בכל מדינה על פני כל תקופת הבדיקה.¹¹ כמו כן, כדי לעמוד על מגמות בהתחזקות או בהיחלשות של האופוזיציה בישראל, אבחין להלן בין שלוש תקופות בקיומה של מדינת ישראל: הראשונה, מאז קום המדינה ועד הכנסת השישית (1949-1969): תקופת הדומיננטיות של מפא"י. השנייה, מאז הכנסת השביעית עד הבחירות לכנסת ה-14 (1969-1996): התקופה הדו-גושית, שתחילתה מיד לאחר ההשתתפות הראשונה של גח"ל בממשלה וסיומה בבחירות הראשונות שנערכו בשיטת הבחירה הישירה של ראש הממשלה. והשלישית, מאז הכנסת ה-14 ואילך: תקופת ההיחלשות של המפלגות הגדולות. ההצדקה לחלוקה זו נובעת מההבדלים במערכת המפלגות בשלוש התקופות. עד בחירות 1969 לא ירד מספר המפלגות האפקטיבי (ראו פרק 4) מ-4.5 והממוצע בתקופה זו היה 5.2. בבחירות 1969 ירד מספר המפלגות האפקטיבי מ-5.01 ל-3.57 ונשאר מתחת ל-4.5 עד בחירות 1996, עם ממוצע של 3.91 לתקופה זו – ממוצע נמוך ב-25% מהתקופה הראשונה. מאז בחירות 1996, שהיו הראשונות שנערכו

11 הממוצעים משוקללים לפי משך הזמן שבו כיהנה כל אופוזיציה. נתוני העוצמה המבנית הממוצעים המדווחים בלוחות 5.1 ו-5.2 אינם שווים לחלוקה של מספר המפלגות האפקטיבי הממוצע בגודל האופוזיציה הממוצע, משום שהחישוב נעשה כממוצע משוקלל של העוצמות המבניות של כל אחת מהכוננות במדינה נתונה. לפרטים נוספים ראו בנספח. בישראל נעשו גם ניתוחים ללא ממשלות קצרות טווח (מתחת ל-100 יום). התוצאות היו דומות מאוד לממוצע המשוקלל ולכן אינן מדווחות כאן.

בשיטת הבחירה הישירה, עלה מספר המפלגות והגיע לשיא של 8.69 בבחירות 1999. הממוצע מ-1996 עד 2012 עומד על 7.11 – ממוצע גבוה ב-82% מהממוצע לתקופה הקודמת. נתונים אלו מראים כי שלוש התקופות מאופיינות במערכות מפלגות שונות זו מזו: המערכת הראשונה הייתה רב-מפלגתית פלורליסטית, השנייה הייתה רב-מפלגתית מתונה והשלישית – רב-מפלגתית קיצונית ומפוררת.

א. גודל האופוזיציה

מבחינת גודלה ידעה האופוזיציה בישראל במרוצת השנים עליות ומורדות. בממוצע היו בה כ-45 חברי כנסת, אך השונות במשך השנים רבה מאוד. באופוזיציה הקטנה ביותר היו 12 חברי כנסת. היא פעלה בזמן ממשלת הליכוד הלאומי שהוקמה לקראת מלחמת ששת הימים והייתה למעשה ממשלת האחדות הראשונה בהיסטוריה הישראלית. באופוזיציה זו השתתפו החרדים (אגודת ישראל), הקומוניסטים (מק"י ורק"ח), מפלגת העולם הזה של אורי אבנרי וסיעת המרכז החופשי שהתפצלה מגח"ל. לעומת זאת, האופוזיציה הגדולה ביותר כללה 104 חברי כנסת (!). מצב מוזר זה, שבו הממשלה מחזיקה בעצם רק ב-16 מנדטים, התרחש קצת לפני בחירות 2006, כאשר ראש הממשלה אריאל שרון עמד בראש מפלגה חדשה – קדימה – עם אגודת ישראל כשותפה יחידה בממשלה. אם מתעלמים מממשלות קצרות מועד כגון זו וכוללים רק ממשלות שכיהנו יותר מ-100 יום, האופוזיציה הגדולה ביותר החזיקה רוב של 64 חברי כנסת, עם הקמת ממשלת המיעוט של רבין ב-1992. ממשלה זו נתמכה מבחוץ על ידי הגוש החוסם של המפלגות הערביות.

התבוננות בכל אחת מהתקופות האמורות בנפרד מעלה שיש מגמה מסוימת של התרחבות האופוזיציה. גודלה הממוצע של האופוזיציה גדל עם השנים: 40 חברים עד 1969, 47 חברים בשנים 1969-1996 ו-50 חברים מ-1996 ואילך. במובן זה האופוזיציה התחזקה עם השנים.

בהשוואה לשאר המדינות הנבדקות, האופוזיציה בישראל קטנה יחסית. היא ממוקמת במקום השלישי מהסוף, עם גודל ממוצע של 37% מהפרלמנט, ומתחיה רק שווייץ ואוסטריה. ערך זה קרוב לממוצע של מדינות בעלות מערכת מפלגות רב-מפלגתית דומה לזו שבישראל, דוגמת הולנד ובלגיה (ראוי לציין שלא נמצא קשר סטטיסטי בין מספר מפלגות אפקטיבי לבין גודל האופוזיציה). אם מתייחסים רק לממוצע בישראל משנת 1996 והלאה, האופוזיציה הישראלית נמצאת במקום גבוה יותר עם 42%, בדומה למדינות כמו פינלנד, גרמניה ואוסטרליה.

לוח 5.1

העוצמה המבנית של האופוזיציה ב־21 מדינות

מדינה	מספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה ¹	גודל האופוזיציה ²	העוצמה המבנית ³
ניו זילנד	1.71	0.48	0.38
אוסטרליה	1.33	0.43	0.35
בריטניה	1.48	0.44	0.33
יוון	1.53	0.44	0.31
גרמניה	1.71	0.43	0.28
אירלנד	2.17	0.49	0.27
ספרד	2.23	0.50	0.25
פורטוגל	2.14	0.48	0.24
אוסטריה	1.47	0.29	0.22
קנדה	2.25	0.44	0.21
נורווגיה	3.26	0.55	0.20
איסלנד	2.17	0.38	0.20
שוודיה	3.17	0.53	0.19
יפן	2.87	0.45	0.18
איטליה	3.04	0.49	0.18
דנמרק	3.95	0.60	0.17
ישראל, תקופה ב (1996-1999)	3.38	0.39	0.17
פינלנד	2.51	0.41	0.16
הולנד	2.78	0.39	0.15
בלגיה	3.38	0.38	0.15
ישראל	3.78	0.37	0.13
ישראל, תקופה ג (2012-1996)	4.27	0.42	0.11
ישראל, תקופה א (1969-1949)	3.64	0.34	0.10
שווייץ	5.12	0.19	0.05

- * ממוצע משוקלל לפי משך הכהונה של האופוזיציה.
- ** חלקן של סיעות האופוזיציה מסך כל מושבי הפרלמנט, ממוצע משוקלל לפי משך הכהונה של האופוזיציה.
- *** חלוקה של גודל האופוזיציה במספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה, ממוצע משוקלל לפי משך הכהונה של האופוזיציה. הערכים בטור זה אינם זהים למנה המתקבלת מחלוקה של טור הגודל בטור מספר המפלגות האפקטיבי. להרחבה ראו הערת שוליים 9 וכן הנספח.
- מקור: הנתונים עבור כל המדינות, למעט ישראל, מבוססים על מאגר הנתונים של ParlGov. הנתונים עבור ישראל מבוססים על המידע באתר הכנסת. התקופה הנבחנת מתחילה ב-1945 או בשנה שבה נהפכה המדינה לדמוקרטיה עצמאית, ומסתיימת בממשלה האחרונה נכון ליוני 2011, למעט ישראל שבה סוף התקופה הנבחנת הוא מאי 2012.

ב. לכידות האופוזיציה

מספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה בישראל מאז קום המדינה עומד על ממוצע של 3.78, אך גם כאן יש שונות ניכרת. האופוזיציה המלוכדת ביותר הייתה בכנסת העשירית, בשנים 1981–1984, עם מספר מפלגות אפקטיבי של 1.3. אמנם היו אז באופוזיציה ארבע מפלגות, אבל ממשלת העבודה החזיקה ב-47 מתוך 54 המנדטים של האופוזיציה. שיא הפיצול באופוזיציה הגיע שנים ספורות לאחר מכן: בשנת 1987 נשאר מחוץ לממשלת האחדות תשע מפלגות – הגדולה בהן בעלת 5 מנדטים – ומספר המפלגות האפקטיבי עמד על 7.38 באופוזיציה שגודלה 24 מנדטים! לשם השוואה, באופוזיציה שכינה לאחרונה (מאי-יולי 2012) וגודלה היה דומה – 26 מנדטים – עמד מספר המפלגות האפקטיבי על 5.2 "בלבד".

כאשר בוחנים את לכידות האופוזיציה לאורך זמן מתגלה כי בין התקופה הראשונה לשנייה חלה ירידה קלה במספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה, מ-3.64 ל-3.38. עם זאת, משנת 1996 חלה עלייה ניכרת ומספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה עמד בתקופה זו על 4.27 – עלייה של כ-26% מהתקופה שלפניה. בבחינה השוואתית נמצא מתאם סטטיסטי חזק ומובהק בין מספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה למספר המפלגות בפרלמנט ($r=0.77$, $p<0.01$). במילים אחרות, ככל שיש יותר מפלגות בפרלמנט כך צפויות להיות יותר מפלגות באופוזיציה. בהשוואה לשאר מדינות המחקר, הממוצע של מספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה בישראל הוא גבוה מאוד, כלומר האופוזיציה מפולגת מאוד. ישראל ממוקמת במקום השלישי בלכידות האופוזיציה, אחרי שווייץ ודנמרק. אם מתייחסים לממוצע הישראלי משנת 1996 ואילך, ישראל שנייה רק לשווייץ.

ג. עוצמה מבנית: אופוזיציה מול קואליציה

השוואה של ממוצעי העוצמה המבנית (המחושבת כמנה המתקבלת מחלוקה של גודל האופוזיציה במספר המפלגות האפקטיבי בה) במדינות השונות תואמת את הממצאים עד כה ומבהירה את מצבה הקשה של האופוזיציה בישראל. מתוך 21 מדינות ישראל ממוקמת במקום האחד לפני האחרון, מתחתיה רק שווייץ.¹² חשוב לזכור ששיטת המשטר בשווייץ היא ייחודית ושאהד ממאפייניה הבסיסיים הוא היעדר אופוזיציה פרלמנטרית (Kerr, 1978). אם כך, מתוך המדינות הפרלמנטריות ה"אמיתיות", האופוזיציה הישראלית היא החלשה ביותר: היא אופוזיציה קטנה בהשוואה לאופוזיציות אחרות עם אותה מידה של פיצול, והיא אופוזיציה מפוצלת בהשוואה לאופוזיציות שגודלן דומה. כאשר מסתכלים על התקופות שנבדקו מגלים כי התקופה הראשונה והשלישית חלשות אף יותר מהנתון הכללי של ישראל. האופוזיציה הישראלית בתקופה השנייה אמנם חזקה יותר, אך היא עדיין חלשה בהשוואה למדינות אחרות.

הירידה בעוצמתה של האופוזיציה הישראלית בתקופה השלישית נובעת מעלייה במספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה. עלייה זו תואמת את המגמה הכללית של עלייה במספר המפלגות האפקטיבי בישראל. לאמיתו של דבר, העלייה במספר האפקטיבי של מפלגות האופוזיציה מתונה יותר בתקופה זו בהשוואה לעלייה במספר המפלגות האפקטיבי הכללי, וכן בהשוואה לעלייה במספר המפלגות האפקטיבי בקואליציה (מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת ומספר המפלגות האפקטיבי בקואליציה בתקופה השלישית גבוהים יותר בכ- 80% בהשוואה לתקופה הקודמת). לוח 5.2 (להלן) מציג את הנתונים של מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט, של מספר המפלגות האפקטיבי בקואליציה ושל גודל הקואליציה במדינות הנחקרות. נוסף על כך, הלוח מציג נתון של עוצמת הקואליציה התואם את הנתון שתואר לעיל ומשלב בין גודל הקואליציה למספר המפלגות האפקטיבי בה. מהלוח עולה כי באופן כללי מצבה של הקואליציה בישראל אינו חמור כמצב האופוזיציה. הקואליציה הממוצעת בישראל היא השישית

12 במדדי העוצמה המבנית חושבו נתונים גם ל-11 מדינות נוספות, בהן דמוקרטיה חדשה, ממוזרח אירופה ומדינות קטנות אחרות: אסטוניה, בולגריה, הונגריה, לוקסמבורג, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, סלובקיה, פולין וצ'כיה. גם בהשוואה למדינות אלה האופוזיציה הממוצעת בישראל חלשה יותר מבחינה מבנית.

בגודלה בקרב המדינות הנבדקות, אך מספר המפלגות האפקטיבי בקואליציה הוא גבוה יחסית ומציב את הקואליציות בישראל במקום החמישי בתחום זה. התוצאה היא שמבחינת עוצמתן המבנית, הקואליציות בישראל נמצאות במקום החמישי מהסוף – לא גבוה אך ודאי לא נמוך כמו מקום האופוזיציות. עם זאת, נתון בולט העולה מהלוח הוא שמאז 1996 הקואליציות בישראל הן בממוצע החלשות ביותר בהשוואה לשאר המדינות. השוואה בין נתוני האופוזיציה בישראל בלוח 5.1 לנתוני הקואליציה בלוח 5.2 מעלה כי עוצמתה של האחת הולכת יד ביד עם עוצמתה של האחרת: בתקופה השנייה היו גם האופוזיציה וגם הקואליציה חזקות יותר במידה ניכרת בהשוואה לתקופות האחרות. כלומר, הירידה בעוצמתה של האופוזיציה הישראלית מאז 1996 לא הייתה כרוכה בהתחזקות (מבורכת, אולי) של הקואליציה אלא להפך: היא מעידה על היחלשות כללית ופיצול גובר במערכת הפוליטית, המקשה הן על הקואליציה והן על האופוזיציה. תופעה זו אינה ייחודית לישראל; למעשה יש מתאם חיובי חזק ומובהק בין עוצמת האופוזיציה לעוצמת הקואליציה בכל המדינות הנבדקות ($r=0.71$, $p<0.01$). משמעות הדבר היא שאופוזיציה חזקה אין משמעה קואליציה חלשה: כאשר האחת חלשה גם האחרת נוטה להיות חלשה, וכשהאחת חזקה על פי רוב תהיה גם השנייה חזקה. נתון נוסף העשוי להיות מעניין הוא ההפרש בין עוצמת הקואליציה לבין עוצמת האופוזיציה. כאן הממצא הבולט נוגע שוב לישראל מאז 1996. ההפרש בין עוצמת הקואליציה לעוצמת האופוזיציה בתקופה זו הוא מזערי – 0.05 – וככל הנראה הנמוך ביותר בכל המדינות הנבדקות.¹³

לכאורה, ההפרש הנמוך בין האופוזיציה לקואליציה משמעותו שבאופן יחסי לקואליציה, האופוזיציה בישראל מאז 1996 היא החזקה ביותר – ממצא חיובי מנקודת המבט של האופוזיציה לפחות; עם זאת חשוב לזכור שיש מקורות נוספים לעוצמה מלבד המאפיינים המבניים, ואלה נוטים בבירור לטובת הקואליציה.

13 בגרמניה ההפרש נמוך יותר ועומד על 0.03, אך יש להביא בחשבון שמאגר המידע של ParGov, שעליו מבוססים החישובים, מתייחס לברית בין CDU ו-CSU כשתי סיעות נפרדות, אף על פי שלרוב מקובל לחשוב שהן מתנהגות בפרלמנט כסיעה אחת. לכן הן הקואליציות בראשות CDU/CSU והן האופוזיציות שברית זו מובילה מחושבות כבעלות מספר מפלגות אפקטיבי גבוה יותר מכפי שהן בפועל. מכיוון ש-CDU/CSU שלטה ב-67% מהזמן, העיוות במספר המפלגות האפקטיבי משפיע יותר על עוצמת הממשלה, ובפועל ההפרש אמור להיות גבוה יותר.

לממשלה יש גופים ומנגנונים המאפשרים תיאום בין המפלגות כגון הסכמים קואליציוניים, ועדות שרים, הנהלת הממשלה, ראשות הקואליציה ואף אמצעים לכפיית משמעת קואליציונית כמו פיטורי שרים סוררים. לאופוזיציה אין מנגנון דומה, ושיתוף הפעולה בין המפלגות מקורו – אם וכאשר הוא מתקיים – אך ורק במפגש אינטרסים של המפלגות (קורן ושפירא, 1997). כמו שנראה בהמשך הדברים, המטרות של המפלגות באופוזיציה אינן דווקא תואמות זו את זו, ולעתים חילוקי הדעות ביניהן עשויים להיות חריפים יותר מאלה שבינן לבין הממשלה. זו הסיבה שהקואליציה יכולה להתמודד עם קשיים מבניים באמצעות מוסדות והסכמים – והאופוזיציה רגישה בהרבה לחולשה מבנית.

5.2 לוח

עוצמה מבנית של הקואליציה ב־21 מדינות

מדינה	מספר מפלגות אפקטיבי בקואליציה	גודל הקואליציה ¹	עוצמת הקואליציה ²	הפרש עוצמה ³
יוון	1.15	0.64	0.63	0.32
קנדה	1.00	0.56	0.56	0.36
בריטניה	1.00	0.56	0.56	0.23
יפן	1.24	0.58	0.51	0.32
ספרד	1.00	0.50	0.50	0.24
ניו זילנד	1.08	0.52	0.49	0.12
פורטוגל	1.27	0.54	0.47	0.23
אוסטרליה	1.33	0.58	0.45	0.10
אוסטריה	1.68	0.71	0.43	0.22
אירלנד	1.34	0.51	0.42	0.16
שוודיה	1.38	0.47	0.40	0.20
נורווגיה	1.48	0.45	0.37	0.17
איטליה	1.81	0.53	0.32	0.14
גרמניה	1.93	0.57	0.31	0.03
איסלנד	2.09	0.62	0.30	0.11





מדינה	מספר מפלגות אפקטיבי בקואליציה	גודל הקואליציה*	עוצמת הקואליציה**	הפרש עוצמה***
ישראל, תקופה ב	2.02	0.61	0.30	0.14
דנמרק	1.57	0.40	0.28	0.11
ישראל	2.70	0.63	0.25	0.12
הולנד	2.58	0.61	0.25	0.09
ישראל, תקופה א	2.81	0.67	0.24	0.15
פינלנד	3.08	0.67	0.24	0.08
שווייץ	3.69	0.81	0.22	0.17
בלגיה	3.36	0.62	0.22	0.06
ישראל, תקופה ג	3.65	0.58	0.17	0.05

* חלקן של סיעות הקואליציה מסך כל המושבים בפרלמנט, ממוצע משוקלל לפי זמן.

** חלוקה של גודל הקואליציה במספר המפלגות האפקטיבי בקואליציה, ממוצע משוקלל. הערכים בטור זה אינם זהים למנה המתקבלת מחלוקה של טור הגודל בטור מספר המפלגות האפקטיבי. להרחבה ראו לעיל הערת שוליים 9, וכן בנספח.

*** הפרש בין עוצמת הקואליציה הממוצעת לעוצמת האופוזיציה הממוצעת.

מקור: הנתונים עבור כל המדינות למעט ישראל מבוססים על מאגר הנתונים של ParlGov. הנתונים עבור ישראל מבוססים על המידע באתר הכנסת. התקופה הנבחנת מתחילה ב־1945, או בשנה שבה נהפכה המדינה לדמוקרטיה עצמאית, ומסתיימת בממשלה האחרונה נכון ליוני 2011. למעט ישראל שבה סוף התקופה הנבחנת הוא מאי 2012.

ד. קוטביות האופוזיציה

עד כה התייחסנו רק למאפיינים המבניים של האופוזיציה – גודלה ואופן חלוקתה למפלגות. עתה יש להתייחס גם להבדלים אידאולוגיים בתוך האופוזיציה. אין זה חריג למצוא מפלגות אופוזיציה משני צדיה האידאולוגיים של הממשלה, כלומר מימין ומשמאל. מפלגות אופוזיציה מצד אחד של הממשלה יתקשו כמובן להגיע להסכמות ולשיתוף פעולה עם מפלגות האופוזיציה מצדה האחר

(קורן ושפירא, 1997), ולכן יחסי הכוחות בין צדי האופוזיציה ישפיעו על יכולתן של המפלגות לתאם פעולה משותפת להשפעה על הממשלה או אף להפלתה. כך, למשל, אם שני הצדדים (מימין לממשלה ומשמאל לה) זהים בגודלם תהיה האופוזיציה חצויה בין ימין לשמאל, וייתכן שכל צד יעדיף לשתף פעולה עם הממשלה ולא עם הצד השני. לעומת זאת, כאשר צד אחד של האופוזיציה גדול בהרבה מהצד השני, האופוזיציה מרוכזת רובה ככולה בצד אידאולוגי אחד ויקל עליה להתנגד לממשלה. במילים אחרות, ככל שהאופוזיציה מקוטבת יותר, יכולתה לפעול כגוף אחד נגד הממשלה חלשה ומוגבלת יותר.¹⁴

הערך הממוצע של קוטביות האופוזיציה בישראל עומד על 0.55. האופוזיציה הייתה מאוחדת לחלוטין (ערך קוטביות 0) כמה פעמים בהיסטוריה, ותמיד הייתה זו אופוזיציה שמאלית מובהקת: בשנים 1981-1984, 1990-1992 ו-2001-2003. גם מצב של שוויון כמעט מוחלט בין שני צדי האופוזיציה התרחש פעמים מספר: בשנים 1949-1954, 1967-1969, 1984-1988 ו-2004-2005. בהתבוננות לאורך זמן קשה לזהות מגמה כלשהי, אך נראה שעד 1969 הייתה האופוזיציה בממוצע מקוטבת יחסית (0.74), בשנים 1969-1996 היו האופוזיציות מאוחדות יותר (0.42) ומאז 1996 חלה עלייה קלה בקוטביות (0.51).

לסיכום, ההשוואה בין שלוש התקופות בישראל מצביעה על הבדלים מעניינים. בתקופה הראשונה, עד 1969, הייתה האופוזיציה קטנה ומקוטבת יחסית. בתקופה הבאה, מ-1969 עד 1996, הייתה האופוזיציה גדולה יותר ומקוטבת פחות. ממשלות האחדות בשנים 1984-1990, שבהן כמעט לא הייתה אופוזיציה, יוצאות מן הכלל בתקופה זו. בלעדיהן נתוני האופוזיציה בתקופה השנייה מרשימים אף יותר – 55 חברי אופוזיציה בממוצע, ממוצע מספר מפלגות אפקטיבי באופוזיציה של 2.38 וערך קוטביות של 0.21. בתקופה

14 אפשר לטעון שאופוזיציה מפולגת יכולה דווקא להיאבק בממשלה ביעילות רבה יותר – על ידי "תקיפה בשתי חזיתות" או על ידי העלאת מגוון גדול יותר של עמדות התוקפות את הממשלה. נגד טענה זו אטען שקיטוב האופוזיציה מקל על הממשלה לפעול בשיטת "הפרד ומשול": כל התקפה מצד אחד צפויה לא להיתמך על ידי האופוזיציה מהצד השני ולהפך.

השלישית, מ-1996 ועד היום, האופוזיציה גדלה בממוצע אף יותר אבל נעשתה מקוטבת יותר ובעיקר מפולגת יותר. קשה להשוות שינוי במשתנה אחד לשינוי במשתנה אחר, אך מהתמונה הכללית עולה שהאופוזיציה הפרלמנטרית בישראל הייתה חלשה מאוד בתקופת הדומיננטיות של מפא"י, חזקה מאוד בתקופת הדו-גושית – ומאז נחלשה. מסקנה זו מתיישבת עם כך שבתקופה הדו-גושית הייתה המערכת הפוליטית דומה יותר (בהשוואה לשאר התקופות בישראל) למערכת דו-מפלגתית, שבה האופוזיציה מלוכדת תחת מפלגה אחת הקרובה בגודלה למפלגה השלטת ומתחרה עמה על השלטון.

הביטב ההשוואתי מצאתי כי לכידות האופוזיציה, כמו גם לכידות הקואליציה, קשורה מאוד ללכידות המערכת המפלגתית כולה. ככל שיש פחות מפלגות במערכת המפלגתית – כלומר בפרלמנט הלאומי – כך צפויות להיות פחות מפלגות בקואליציה ופחות מפלגות באופוזיציה. ממצא זה הוא הגיוני וצפוי ומופיע כבר בדבריו של בלונדל (Blondel, 1997), למשל. הדפוס המתקבל תואם את התפיסה המקובלת של שני אבות טיפוס מרכזיים של יחסי כוחות: מחד גיסא ממשלה חד-מפלגתית ומולה מפלגת אופוזיציה גדולה אחת, ומאידך גיסא ממשלת קואליציה ומולה אופוזיציה מרובת מפלגות.

לעומת זאת, לא נמצאו מתאמים סטטיסטיים מובהקים בין גודל האופוזיציה לבין לכידותה ובין גודל האופוזיציה לבין מספר המפלגות במערכת המפלגתית. גם ממצא זה הגיוני, משום שאופוזיציה גדולה, למשל, יכולה להיות תוצאה הן של מערכת דו-מפלגתית שבה שתי המפלגות הגדולות קרובות זו לזו בגודלן, והן של מערכת רב-מפלגתית שבה נהוגות ממשלות מיעוט. היעדר המתאם בין גודל האופוזיציה לבין לכידותה מאשש את תקפות הטיפולוגיה של מורגנסטרן ואחרים (Morgenstern, Negri, and Perez-Linan, 2008) שהוזכרה בפרק השני, המבחינה בין ארבעה סוגי אופוזיציות. לפי חלוקה זו יש אופוזיציות קטנות ומפוצלות ויש אופוזיציות גדולות ולכידות, אך יש גם מקרי ביניים (מדרד העוצמה המבנית שפותח לעיל נועד להפוך את החלוקה הזאת לקטגוריות למדד רציף ובר השוואה).

אשר לישראל, הממצאים מעידים בבירור כי האופוזיציה הישראלית ממוקמת בקטגוריה הראשונה והחלשה ביותר – אופוזיציה קטנה ומפוצלת. היא קטנה בהשוואה לאופוזיציות אחרות עם אותה מידה של פיצול ומפוצלת בהשוואה לאופוזיציות בעלות גודל דומה. האופוזיציה הישראלית ב-16 השנים האחרונות

חלשה יותר מבחינה מבנית בהשוואה לשנות השבעים והשמונים, אף על פי שבממוצע היא גדולה יותר, בשל העלייה במספר המפלגות הממוצע באופוזיציה. לכן צעד ראשון לחיזוק האופוזיציה בישראל צריך להיות הגדלת לכידותה על ידי הפחתה של מספר המפלגות באופוזיציה ובמערכת המפלגתית בכלל. צעד נוסף שעשוי להגדיל את האופוזיציה, ובכך גם את כוחה, הוא הקטנת התמריץ למפלגות להצטרף לקואליציה. אם מפלגות יוכלו להשפיע על קבלת החלטות ועל החקיקה בכנסת גם ממושבי האופוזיציה, ייתכן שיותר מפלגות יבחרו לא להצטרף לקואליציה (הרכיבים המוסדיים של יכולת זו יתוארו בפירוט בפרק הבא). צעד כזה יחזק לא רק את האופוזיציה, שתגדל כתוצאה מכך, אלא גם את הקואליציה. הסיבה לכך היא שקואליציות צרות הן עמידות ויציבות יותר מהקואליציות הרחבות הנהוגות בישראל, ובעלות יכולת משילות וקבלת החלטות גבוהה יותר. כאמור, חיזוק האופוזיציה אינו צריך לבוא על חשבון כוחה של הקואליציה; להפך. ככל שמדובר במאפיינים מבניים, עוצמתה של האחת הולכת יד ביד עם עוצמתה של האחרת.

פרק 6

הכלים המוסדיים שבידי האופוזיציה

אופוזיציה יכולה להשפיע על מדיניות הממשלה לא רק על ידי החלפתה אלא גם על ידי שכנועה והגעה לפשרות עמה, וכן על ידי בחינת פעולות הממשלה ומתיחת ביקורת עליהן. בכך האופוזיציה יכולה לקדם מדיניות התואמת את האינטרסים של ציבור שולחיה ולמלא את תפקידי הייצוג, הפיקוח והביקורת שלה. את היכולת של האופוזיציה לבטא את עמדותיה, להשפיע על מדיניות הממשלה ולפקח על פעולותיה קובעים במידה רבה הכלים המוסדיים העומדים לרשותה. הכלים העיקריים במסגרת עבודת הפרלמנט הם ועדות הפרלמנט (ובכללן הוועדה לביקורת המדינה), הצעות חוק פרטיות, שאילתות, הצעות לסדר היום, נאומים וכמובן "נשק יום הדין" – הפלת הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון. עוד עומדת לרשות האופוזיציה האפשרות להידרש לכלים חוץ-פרלמנטריים כגון פנייה לנציב תלונות הציבור או לבג"ץ ואף ניהול מסעות פרסום בתקשורת וארגון הפגנות, אבל מאחר ששימוש באמצעים אלו הוא בבחינת פעילות חוץ-פרלמנטרית שאינה ייחודית למפלגות אופוזיציה, לא ארחיב עליהם כאן.

א. הוועדות הפרלמנטריות

הוועדות הפרלמנטריות ידועות ככלי החשוב ביותר שבאמצעותו האופוזיציה משפיעה על מדיניות הממשלה, הן מתוקף היותן זירה לפיקוח על הממשלה והן מתוקף תפקידן בעבודת החקיקה. מערכת ועדות חזקה מעניקה אפוא לאופוזיציה סיכויים טובים להשפיע על מדיניות הממשלה ועל החקיקה המתקבלת בפרלמנט (Strøm, 1984).

בשל העובדה שמערכת הוועדות הפרלמנטריות מאפשרת השפעה של האופוזיציה על קבלת ההחלטות, ומאחר שמאפיינים של מערכת ועדות חזקה מקושרים בדרך כלל למאפיינים מוסדיים נוספים המאפשרים לאופוזיציה

להשפיע, מקובל להסתכל על עוצמתה של מערכת זו כאבן בוחן לעוצמתה המוסרית של האופוזיציה. לפיכך המדר, שהוצע לראשונה על ידי סטרם (Strøm, 1984, 1990), מתייחס לחמישה קריטריונים שכל אחד מהם אמור לתרום ליכולת האופוזיציה להשפיע על קבלת ההחלטות בפרלמנט. המדר מגדיר סולם הנע בין 0 (שום קריטריון לא מתקיים) ל-5 (כל הקריטריונים מתקיימים).

כדי שהאופוזיציה תוכל להשפיע על קבלת ההחלטות נדרש כי הדיון בוועדות יהיה אפקטיבי וענייני, כך שהחלטות לא יתקבלו רק על בסיס סיעתי. לשם כך יש צורך בהתמקצעות של הוועדות בתחומי פעילותן, והתמקצעות דורשת מספר גדול יחסית של ועדות. מספר הוועדות המינימלי המקובל בספרות הוא עשר. כמו כן, כדי שהוועדות יוכלו לפקח באופן יעיל על הממשלה, תחומי האחריות שלהן צריכים לחפוף לחלוקת האחריות בין המשרדים הממשלתיים. לכן שלושת הקריטריונים הראשונים, העוסקים בהתמחות הוועדות, הם (1) מספר הוועדות הקבועות; (2) האם יש לוועדות תחומי התמחות קבועים; (3) האם תחומי האחריות של הוועדות תואמים את חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה.

מעבר להתמחות הוועדות חשובה גם היכולת של חברי הוועדה עצמם להתמחות בתחום מסוים וכן מידת העצמאות שלהם מהסיעה שהם מייצגים בזמן עבודתם בוועדה. אם מספר הוועדות שבהן חבר כל מחוקק הוא מוגבל, יוכל חבר הוועדה להתמקד במספר קטן של תחומים ולהתמקצע בהם, ולמפלגות הקואליציה יהיה קשה יותר לשלוט במינויים של חברי הוועדה לטובתן. לכן קריטריון רביעי הוא הגבלה של מספר החברויות של כל מחוקק בוועדות.

לבסוף, מאחר שליושב ראש הוועדה יש השפעה מכרעת על סדר היום שלה, על סדר הקדימויות לטיפול בנושאים המונחים על שולחנה ועל ניהול הדיונים, יש חשיבות לאופן המינוי של יושבי ראש הוועדות. יש שתי חלופות עיקריות למינויים אלו: האחת קובעת כי המינויים יחולקו לפי מפתח סיעתי (בהתאם לגודל של כל סיעה) והאחרת מעניקה את כל המינויים לקואליציה. מן הסתם, האפשרות הראשונה עדיפה לאופוזיציה ותיטיב עמה יותר ככל שהאופוזיציה גדולה ומלוכדת יותר. לכן הקריטריון החמישי בודק אם המינויים ליושבי ראש הוועדות מחולקים לפי מפתח סיעתי.

במחקר זה אשתמש במדר של פאוול (Powell, 2000), המשתמש מצדו בקריטריונים של סטרום ומצמצם אותם לשניים. הקריטריון הראשון הוא מספר הוועדות הקבועות החופפות למשרדי הממשלה – קריטריון המשלב את שלושת הקריטריונים הראשונים של סטרום; הקריטריון השני דומה לקריטריון החמישי של סטרום ובוחר אם האופוזיציה משתתפת במינויים ליושבי ראש הוועדות. קריטריונים אלה נמצאים במתאם גבוה עם הקריטריון הרביעי של סטרום, הקשה יותר למדידה, וכן עם מאפיינים אחרים של עבודת הפרלמנט הקשורים ליכולת ההשפעה של האופוזיציה. חיבור של שני הקריטריונים יוצר סולם הנע מ-0, כלומר שליטה מלאה של הממשלה על הפרלמנט; ממשיך ב-1, כלומר השפעה בינונית של האופוזיציה על קבלת ההחלטות; ומסיים ב-2, כלומר השפעה רבה של האופוזיציה (שם).

לוח 6.1 מתאר את האופי של מערכת הוועדות הפרלמנטרית במדינות שנבדקו. המדינות מחולקות לפי מידת ההשפעה שהן מאפשרות לאופוזיציה – מרובה, מועטה ואפסית (שליטה מוחלטת של הממשלה בפרלמנט). ישראל ממוקמת במרכז בצד מדינות דוגמת איטליה, פינלנד וקנדה. במילים אחרות, מערכת הוועדות בישראל אינה חזקה בהשוואה לעולם. במיוחד יש לציין כי בכל המדינות הדומות לישראל מבחינת העוצמה המבנית של האופוזיציה, מערכת הוועדות חזקה יותר מזו שבישראל ולכן מספקת לאופוזיציה כלים טובים יותר להשפעה. עדות נוספת לחריגות של ישראל היא שיש מתאם סטטיסטי שלילי מובהק וחזק מאוד בין עוצמת הוועדות לעוצמה המבנית של האופוזיציה ($r=-0.63$, $p<0.01$). כלומר, ככל שהאופוזיציה חלשה יותר מבחינה מבנית כך היא חזקה יותר מבחינה מוסדית. ממצא זה מאשש את טענותיהם של פאוול וג'ולי (Gjuli, 1981; Powell, 1989, 2000). בהתאם לקשר זה היינו מצפים שהאופוזיציה בישראל – שהיא, כזכור, בעלת העוצמה המבנית החלשה ביותר מלבד שווייץ – "תפוצה" במערכת ועדות חזקה, אך לא כך הדבר.

6.1 לוח

השפעת האופוזיציה דרך ועדות הפרלמנט ב-21 מדינות

מדינה	יותר מ-10 ועדות החופפות למשרדים ממשלתיים	שיתוף האופוזיציה בראשות ועדות
מדינות המאפשרות השפעה רבה של האופוזיציה		
אוסטריה	כן	כן
בלגיה	כן	כן
גרמניה	כן	כן
דנמרק	כן	כן
הולנד	כן	כן
נורווגיה	כן	כן
ספרד	כן	כן
פורטוגל	כן	כן
שוודיה	כן	כן
שווייץ	כן	כן
מדינות המעודדות השפעה מועטה של האופוזיציה		
איטליה	כן	לא
איסלנד	כן	לא
יפן	כן	לא
ישראל	לא	כן
פינלנד	לא	כן
קנדה	כן	לא
מדינות המעניקות לממשלה שליטה מוחלטת על הפרלמנט		
אוסטרליה	לא	לא
אירלנד	לא	לא
בריטניה	לא	לא
יוון	לא	לא
ניו זילנד	לא	לא

מקור: הנתונים לקוחים מ-Powell, 2000, למעט הנתונים על איסלנד, ישראל ופורטוגל, הלקוחים מ-Strom, 1984.

כמה כשלים ומגבלות עומדים לפני הוועדות הפרלמנטריות בישראל. בישראל יש 12 ועדות קבועות – מספיק אמנם כדי לאפשר התמקצעות, אך חוסר התאמה

בין תחומי האחריות של הוועדות לבין משרדי הממשלה שעליהם הן מפקחות פוגם ביכולת הפיקוח שלהן. תחומי האחריות של הוועדות הוצמדו מאז קום המדינה לנושאים ולא למשרדים. בשל כך, עם ההתרחבות של תחומי האחריות של המדינה במשך השנים, כל ועדה חולשת על נושאים רבים ועל משרדי ממשלה רבים, בלי חפיפה בין תחום אחריותה לעיסוקו של משרד ספציפי (פרידברג וחזן, 2009; Hazan, 2001). מצב זה של חוסר חפיפה אף הוחרף עם השנים, ככל שגדלה הממשלה והתרבו המשרדים הממשלתיים.

המינוי של יושבי ראש הוועדות נעשה רשמית על ידי כל ועדה בנפרד, בהצבעה של חבריה. עם זאת, בפועל הם ממונים על ידי המפלגות, המחלקות ביניהן את המשרות בתהליך מורכב של משא ומתן. במסגרת זו נהוג לתת לאופוזיציה למנות ראשי ועדות, אך מספר המשרות הניתנות לאופוזיציה אינו תואם את גודלה ביחס לקואליציה. כמו כן, הוועדות שבראשן עומד נציג האופוזיציה הן לרוב שוליות יחסית, כמו ועדת הכלכלה והוועדה לענייני ביקורת המדינה. ועדות "חזקות" ויוקרתיות יותר – כמו ועדת הכנסת, ועדת הכספים ועדת חוץ וביטחון – נשמרות לרוב בידי הקואליציה (Hazan, 2001).¹⁵

מערכת הוועדות הישראלית סובלת ממגבלות גם בתחומים אחרים. המגמה של פתיחת הוועדות לתקשורת, על אף הערך החיובי של פתיחות ושקיפות, פוגעת גם היא ביכולת ההשפעה של האופוזיציה בכך שהיא מורידה את איכות הדיונים בוועדות והופכת אותם לזירה להתנצחות ולעימות בין הקואליציה לאופוזיציה (פרידברג וחזן, 2009). במצב זה האופוזיציה מתקשה להשפיע באמצעות שכנוע ופשרה.

הקואליציה מבטיחה את הדומיננטיות שלה בדיוני הוועדות על ידי משמעת סיעתית גבוהה ושליטה של הסיעות בזהות נציגיהן בוועדות. שליטה זו מתבטאת בחילופי גברי תדירים ומתאפשרת הודות לתקנון הכנסת, המסמיך את הסיעות להחליף את נציגיהן כראות עיניהן. חלק מחברי הכנסת מכהנים בד בבד בשלוש ועדות ויותר, ומאחר שכל הוועדות מתכנסות בריזמנית, שיעורי הנוכחות בכל אחת מהשיבות נמוכים מאוד (שם). הדבר פוגע קודם כול בקואליציה, בעיקר

15 הכנסת ה-18 הייתה חריגה במונח זה, משום שהליכוד (מהקואליציה) וקדימה (מהאופוזיציה) סיכמו על חילופים שבמסגרתם תקבל קדימה את ראשות ועדת חוץ וביטחון בתמורה לראשות ועדת הכלכלה, שניתנה לליכוד.

כשהממשלה גדולה במיוחד: מספר קטן יחסית של חברי קואליציה שאינם בעלי תפקיד בממשלה נאלץ למלא את שורות הוועדות ולהבטיח רוב קואליציוני בכל אחת מהן על ידי חברות ב־זמנית בכמה ועדות. כך, לדוגמה, חבר קואליציה ממוצע בכנסת ה־18 (נכון לסוף המושב הרביעי שלה) היה חבר ב־זמנית ביותר משלוש ועדות, ואם סופרים גם מינויים כממלא מקום, הממוצע עולה לכמעט ארבע ועדות.¹⁶ נתון זה כולל גם יושבי ראש ועדות, שעל פי רוב חברים רק בוועדה שבראשה הם עומדים ולכל היותר בוועדה אחת נוספת. לעומתו, חבר אופוזיציה ממוצע היה חבר בוועדה וחצי; אם מוסיפים מינויים כממלא מקום, חבר אופוזיציה ממוצע היה חבר בפחות משתי ועדות. לוח 6.2 מסכם את הממצאים.

לוח 6.2

חברות ונוכחות בוועדות הכנסת בכנסת ה־18

	ממוצע חברויות בוועדות*	ממוצע חברויות ומילוי מקום בוועדות*	אחוז נוכחות מרבי בממוצע**
קואליציה	3.12	3.87	25
אופוזיציה	1.5	1.98	16

* נתוני החברות בוועדות לקוחים מאתר הכנסת ונכונים לסוף המושב הרביעי של הכנסת ה-18.
** נתוני הנוכחות נאספו במסגרת פרויקט "אות הפרלמנטר המצטיין" של המכון הישראלי לדמוקרטיה ונכונים למושב הרביעי של הכנסת ה-18, בניכוי יושבי ראש ועדות וחברי כנסת שלא כיהנו במשך המושב כולו. עבור כל חבר כנסת חושב שיעור הנוכחות בכל ועדה מהוועדות הקבועות והמיוחדות, למעט ועדת חוץ וביטחון שהפרוטוקולים שלה חסויים. לאחר מכן נלקח השיעור הגבוה ביותר לכל חבר כנסת וחושב ממוצע נפרד לחברי הקואליציה ולחברי האופוזיציה.

עם זאת, החברות הבר־זמנית של חברי הקואליציה בכמה ועדות והנוכחות הדלה בישיבות הנובעת מכך פוגעת לא רק בקואליציה אלא גם באופוזיציה. הנוכחות הדלה מובילה להיעדר דיון, והצורך של חברי הקואליציה להתרוצץ בין הוועדות מאלץ אותם פעמים רבות להצביע בסיכום הדיון לפי הוראת סיעתם, ללא קשר

16 על פי נתונים שנלקחו מאתר הכנסת. לא נספרו חברויות בוועדות משנה, בוועדות זמניות, בוועדות חקירה או בוועדת האתיקה.

לנאמר בישיבה לפני כן. כמו כן, מרבית חברי האופוזיציה בכנסת ה-18 החליפו כמה תפקידים במשך כהונתם, ולכן סביר שלא היו יכולים לפתח התמחות בתחום הוועדה שבה הם חברים. התבוננות בנתוני הנוכחות בוועדות מעלה כי חברי האופוזיציה לא ניצלו את החברות היחידה בוועדה אחת כדי להתרכז בעבודת הוועדה: שיעורי ההשתתפות שלהם בישיבות נמוכים למדי. מדד טוב לכך הוא השיעור המרבי של ישיבות שבהן נכח חבר הכנסת מתוך סך הישיבות של הוועדה, כלומר שיעור הנוכחות שלו בוועדה שבה הכי התרכזו. לכאורה, חברי האופוזיציה החברים בפחות ועדות אמורים להציג שיעורים גבוהים יותר בהשוואה לחברי הקואליציה החברים במספר גדול יותר של ועדות ב-זמנית; אולם הנתונים בפועל הפוכים. גם אם מתעלמים מיושבי ראש ועדות, שמטבע הדברים נמצאים בשיעור גבוה מאוד של ישיבות הוועדה שבראשה הם עומדים, שיעור הנוכחות המרבי של חבר אופוזיציה ממוצע עמד במושב הרביעי של הכנסת ה-18 על 16% בלבד, לעומת 25% של חבר הקואליציה הממוצע. נתון נוסף המעיד על שליטתה של הקואליציה בוועדות הוא יחסי הכוחות הממוצעים בין הקואליציה לאופוזיציה בישיבות הוועדות. כך, במושב הרביעי של הכנסת ה-18 רק בכ-21% מהישיבות נכחו יותר חברי אופוזיציה מחברי קואליציה. כלומר, בכ-80% מהישיבות הייתה לקואליציה עליונות מספרית על אף הקשיים שתוארו לעיל. מובן שעליונות מספרית אינה חזות הכול: חברי אופוזיציה יכולים להשתמש בזירת הוועדה, האינטימית יותר ממליאת הכנסת, כדי לשכנע את חברי הוועדה מהקואליציה לתמוך בעמדתם וכך לשנות הצעות חוק של הקואליציה או להעביר הצעות חוק של האופוזיציה. אכן, ראינו בפרק השני כי חברי אופוזיציה רואים בשכנוע את אחד הכלים העומדים לרשותם. ואולם טענתי היא שהאופוזיציה יוצאת "קירחת מכאן ומכאן" בעבודה של ועדות הכנסת: מחד גיסא הכשלים במערכת פוגעים ביכולת לנהל דיון ענייני ופשרני שבאמצעותו האופוזיציה עשויה להשפיע על ידי הרוב בצדקת דרכה, ומאידך גיסא היא לא משכילה לנצל את העומס האדיר שחברי הקואליציה נתונים לו כדי להשיג השפעה באמצעות עליונות מספרית – או לפחות נוכחות גבוהה יותר – של האופוזיציה בישיבות הוועדות.

על כל הקשיים שתוארו עד כה, העומדים לפני תפקוד יעיל של מערכת הוועדות, אפשר להוסיף שלושה: העלייה הניכרת במספר החוקים שהוועדות צריכות לדון בהם, הפוגעת בסיכווי שהצעות חוק שהקואליציה אינה תומכת בהן יזכו בדיון רציני והוגן בוועדה; חוסר סמכות לחקירה ולזימון עדים, המקשה

על עבודת הפיקוח של הוועדות; היעדר מקורות מידע אמינים מחוץ לממשלה, לפחות עד הקמת מרכז המידע והמחקר של הכנסת בתחילת שנות האלפיים. אמנם לא הכול רע: חלקן של ועדות הכנסת בתהליך החקיקה הוא משמעותי מאוד, ולמעשה הן יכולות לשנות את החוקים שבהם הן דנות ככל העולה על דעתן ובלבד ששינויים אלה יהיו רלוונטיים לנושא של הצעת החוק (Hazan, 2001). כך, לכאורה, האופוזיציה יכולה להשפיע מן היסוד על החקיקה המתקבלת בכנסת. עם זאת, לאור המידע שהובא לעיל על שליטת הקואליציה בוועדות ועל הנוכחות של חברי האופוזיציה בהן, ספק אם יכולת זו מובאת לכדי מימוש. לסיכום, ועדות הכנסת – הכלי הפרלמנטרי החשוב ביותר של האופוזיציה בישראל – פגום מלכתחילה, ואף הולך ונחלש עם השנים. אם לא די בכך, חברי האופוזיציה עושים שימוש מועט למדי בכלי הוועדות, דבר המתבטא בנוכחות דלה בישיבות. בין שהסיבה לכך היא השפעתן המוגבלת של ועדות הכנסת, ההופכת אותן לכלי לא יעיל בעיני האופוזיציה, ובין שהסיבות לכך אחרות, התוצאה היא שיכולת ההשפעה של האופוזיציה על קבלת ההחלטות בכנסת מוגבלת מאוד.

ב. הצעות חוק פרטיות

הצעת חוק פרטית היא הצעת חוק המוגשת על ידי חבר כנסת או חברי כנסת, בניגוד להצעת חוק ממשלתית הנכתבת במשרדי הממשלה או בניגוד להצעות חוק של ועדות הכנסת. על הגשה של הצעות חוק פרטיות יש כמה הגבלות שאינן חלות על הצעות חוק אחרות: הצעת חוק פרטית חייבת לקבל אישור הנחה מיושב ראש הכנסת, עליה לעבור קריאה נוספת במליאה ("קריאה טרומית") ולפני המעבר בקריאה טרומית היא חייבת בתקופת המתנה של 45 יום לפחות. כמו כן יש כמה מגבלות על תוכנה של הצעת החוק, בעיקר ההוראה שיושב ראש הכנסת וסגניו לא יאשרו הצעת חוק "גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי", והדרישה הקבועה בחוק שלפיה הצעת חוק שביצועה כרוך בעלות של חמישה מיליון ש"ח ומעלה לשנה תקבל תמיכה של 50 חברי כנסת לפחות בכל שלוש הקריאות (פרט לקריאה הטרומית). מספר הצעות החוק הפרטיות שחבר כנסת רשאי להגיש הוא לכאורה מוגבל, ואת המכסה לכל סיעה קובעת ועדת הכנסת לפי גודלה. עם זאת, בפועל נספרות

רק הצעות חוק העולות לדיון ולא כל אלה שהונחו על שולחן הכנסת. זאת ועוד, משנת 1993 לא נספרות במסגרת המכסה הצעות חוק פרטיות שהממשלה החליטה לתמוך בהן או לא לנקוט עמדה בעניינן, אם הן מנומקות במסגרת זמן שאינה עולה על דקה (בלאנדר, נחמיאס וקליין, 2002).

ברוב הדמוקרטיה הפרלמנטריות, שבהן הממשלה נהנית מרוב בפרלמנט, שיעור החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות הוא מזערי בהשוואה לסך החוקים המתקבלים. כך היה גם בישראל עד סוף שנות השבעים. מאז, בשל סיבות מסיבות שונות, עלה מספר הצעות החוק המוגשות וכן מספר הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו ונהפכו לחוקים. כך, מספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו עלה מ-231 בכנסת התשיעית ל-4,363 בכנסת ה-17, ושיעור החוקים שהתקבלו שמקורם בהצעות חוק פרטיות מסך כלל החוקים עלה מ-2% בכנסת הראשונה ל-21% בכנסת התשיעית ולשיא של 51% בכנסת ה-16. עם זאת, השיעור של הצעות החוק הפרטיות שנהפכו לחוקים מתוך סך הצעות החוק הפרטיות שהוגשו ירד מ-35% בכנסת התשיעית ל-5% בלבד בכנסת ה-17. מכאן אנו למדים כי אף ששיעור החוקים שמקורם ביוזמה של חברי כנסת יחידים עלה במידה ניכרת במשך השנים, היעילות של הצעת החוק הפרטית ככלי חקיקה נשחקה, שכן שיעור קטן מאוד של הצעות מתקבל וחלק גדול והולך של הצעות החוק הוא "הצהרות חוק" שאינן עולות כלל לדיון (שם).

אין בידינו מידע מלא על אופן החלוקה של הצעות החוק הפרטיות בין האופוזיציה לקואליציה. בכנסות הראשונות הציעו חברי כנסת מהאופוזיציה את רוב הצעות החוק הפרטיות, אך רוב הצעות החוק שהתקבלו ונהפכו לחוקים הוצעו על ידי חברי קואליציה – לבר או בשיתוף עם חברי אופוזיציה (שם). לעומת זאת, 33% מהצעות החוק הפרטיות שהתקבלו בכנסת ה-13 הוגשו על ידי האופוזיציה ו-24% מהן הוגשו במשותף על ידי חברי כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה. בכנסת ה-14 עלה שיעור ההצעות שהתקבלו ומקורן באופוזיציה ל-55%, וירד ל-14% שיעור ההצעות שהתקבלו ומקורן בחברי אופוזיציה וקואליציה במשותף (Rahat and Hazan, 2001). נראה כי במשך השנים אבדה ה"בלעדיות" של האופוזיציה על הצעות החוק הפרטיות, אך השתפרה יכולתה להשפיע על המדיניות על ידי חקיקה. יכולת ההשפעה של האופוזיציה עשויה אף לקבל חיזוק נוסף לנוכח העלייה במספר החוקים שהיא מעבירה, משום שהדבר מעניק לה לכאורה כוח מיקוח מול הממשלה. כך האופוזיציה, או אחת

המפלגות החברות בה, יכולה לאיים בהעברת חקיקה פרטית אם לא ייענו דרישותיה באמצעים אחרים. עם זאת, הצפה של שולחן הכנסת באלפי הצעות חוק נושאת בחובה חסרונות כגון זילות במעמד של הצעות החוק, בזבוז משאבי זמן וכוח אדם והצפה של ועדות הכנסת בחקיקה פרטית המעכבת ביצוע של משימות חשובות אחרות. חסרונות אלה עשויים דווקא להחליש את יכולתה של האופוזיציה להשפיע, הן באמצעות חקיקה והן באמצעות עבודת הוועדות. נוסף על כך, מאז שנות השמונים נהוג להעביר עם חוק התקציב את "חוק ההסדרים", שנהפך עם השנים, בין השאר, לכלי לביטול חקיקה פרטית או בזבזנית (בעיני הקואליציה). לכן יש להיזהר בהסקת מסקנות על העלייה בחקיקה הפרטית מטעם האופוזיציה, שכן רק נבירה במעמקי חוק התקציבים תגלה כמה מהחקיקה הזאת אכן מיושמת בפועל.

ג. חוק התקציב

הדרישה שהכנסת תאשר את תקציב המדינה היא אחד האתגרים הגדולים המונחים לפתחה של הממשלה, ופעמים רבות החיכוכים בין סיעות הקואליציה סביב אישור התקציב מעניקים לאופוזיציה הזדמנות טובה להשפיע על התקציב או אף לאיים על יציבות הממשלה. כך גם במדינות אחרות, כפי שאפשר ללמוד מהדוגמה של דנמרק, שוודיה ונורווגיה. עד לשנים האחרונות לא היה נהוג במדינות אלה לחוקק חוק תקציב אחד כולל בשנה, וממשלות המיעוט הנפוצות שם נסמכו לרוב על שיתופי פעולה נקודתיים עם מפלגות אופוזיציה. משהונהג חוק תקציב שנתי גבר שיתוף הפעולה בין הממשלה – התלויה כעת בהעברת החוק לשם תפקודה – לבין מפלגות אופוזיציה התומכות בתקציב בתמורה לויתורים והטבות מצד הממשלה (Christiansen and Damgaard, 2008). תהליך ההעברה של התקציב השנתי הוא, אם כן, הזדמנות חשובה מאין כמותה לאופוזיציה להשפיע על מדיניות הממשלה. ואף על פי כן בתחילת הכנסת ה-18 החליטה הממשלה לעבור לתקציב דו-שנתי, בטענה שהדבר ישפר את התנהלותה ויתרום לכלכלה. בין שהשיג התקציב הדו-שנתי את מטרתו ובין שלא, הפחתת התדירות של אישור התקציב בכנסת פוגעת במידה ניכרת ביכולת ההשפעה של האופוזיציה.

ד. שאלות ושאלות

שאלות ושאלות (שאלות מפורטות ומעמיקות יותר) הן כלי פופולרי מאוד ברגם המשטר הפרלמנטרי שמטרתן להשיג מידע מן הממשלה. עם זאת, ברוב המדינות יעילותן ככלי לפיקוח על הממשלה נמוכה, משום שהן מקבלות את מלוא תשומת הלב של השרים. הן אינן יעילות במיוחד גם ככלי לביטוי עמדות האופוזיציה ולעיתים בינה לבין הממשלה, משום שהן אינן מקבלות חשיפה גדולה בתקשורת, למעט בכריטיניה (פרידברג וחזן, 2009).

ה. הצעות לסדר היום ונאומים

הצעה לסדר היום היא כלי בידי חברי הכנסת להעלות נושאים על סדר יומה של המליאה. הקצאת המכסות להצעות נעשית לפי מפתח סיעתי. נאומים בדיונים מתקיימים על בסיס סיעתי, כשכל סיעה מקבלת זמן דיבור לפי גודלה, או על בסיס אישי, כשכל דובר נקבע זמן דיבור. דיונים סיעתיים מתקיימים בנושאים חשובים ובנושא שבגיננו מוצעת הצבעת אי-אמון בממשלה. דיונים אישיים מתקיימים על הצעות חוק, בעקבות הצעות לסדר היום או על נושאים כלליים. הצעות לסדר היום ונאומים יכולים לשמש את האופוזיציה להבעת עמדותיה, למתיחת ביקורת על הממשלה ולדיון ציבורי בסוגיות חשובות או בסוגיות העשויות להביך את הממשלה. סוגים מסוימים של דיונים דורשים חתימות רבות למדי של חברי כנסת. כך, כדי לכנס את הכנסת לדיון בזמן פגרה יש צורך בחתימות של 25 חברי כנסת, ולחיוב של ראש הממשלה לנאום לפני הכנסת דרושות ארבעים חתימות. אופוזיציות קטנות במיוחד יתקשו להשתמש בכלים חשובים אלו.

ו. הצבעת אי-אמון

הצבעת אי-אמון היא הכלי החזק ביותר בידי האופוזיציה הפרלמנטרית ומשמעותו הפלת הממשלה. עד 1992 היה די ברוב פשוט של חברי הכנסת (יותר תומכים ממתנגדים) כדי להעביר הצבעת אי-אמון ולהפיל את הממשלה, אבל הצבעה כזו הצליחה רק פעם אחת, בשנת 1990 (קורן ושפירא, 1997). מאז שנת 1996 דרוש רוב מוחלט (61) של חברי הכנסת כדי להעביר הצבעת אי-אמון. הסיכויים לכך נמוכים מאוד, מפני שממשלות בישראל מחויבות לקבל את התמיכה של רוב הפרלמנט עם הקמתן, ולכן כמעט תמיד ימצא רוב שיתנגד להפלת הממשלה. מכאן

שכדי שהצבעת אי-אמון תהיה כלי מוצלח בידי האופוזיציה, חלק מהקואליציה צריכה להצביע נגד הממשלה ובעצם לפרוש ממנה. ב-2001 נוסף קושי אחר לפני האופוזיציה בדמות הדרישה ל"אי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה", שלפיה כדי להפיל את הממשלה המכהנת דרושה לא רק תמיכה של 61 חברי כנסת בהצבעת אי-אמון אלא גם תמיכה במועמד חלופי להקמת ממשלה. מאחר שהאופוזיציה היא לעתים קרובות מקוטבת – כלומר מקצתה נמצא מימין לממשלה ומקצתה משמאל לה – קשה למצוא מועמד חלופי מוסכם. בעשור האחרון נהפכה הצבעת האי-אמון לכלי הצהרתי שכמעט אינו מאיים על הממשלה.

2. סיכום

ראינו כי במדינות המחקר נהוג דפוס שלפיו יכולת ההשפעה של האופוזיציה באמצעות עבודת הוועדות הפרלמנטריות באה לפצות על חולשתה המבנית. כך, במדינות שבהן יש מערכת ועדות חזקה, האופוזיציה בדרך כלל חלשה מבחינה מבנית, ולהפך – במדינות שבהן אין לאופוזיציה יכולת להשפיע דרך הוועדות הפרלמנטריות, היא נהנית בדרך כלל מעוצמה מבנית רבה. עם זאת, ישראל חורגת מדפוס זה. מערכת הוועדות בישראל סובלת מכמה כשלים, והיא אינה חזקה בהשוואה למקובל במדינות אחרות. בכך היא לא מעניקה לאופוזיציה די השפעה כדי לפצות על חולשתה המבנית הקיצונית.

גם הכלים הפרלמנטריים האחרים העומדים לרשות האופוזיציה בישראל מוגבלים ומוחלשים ברובם. מעבר לכך, חלקם – למשל חוק התקציב והצעת האי-אמון – אף נחלשו עם השנים בשל ניסיונות לחזק את הממשלה על חשבון האופוזיציה. ייתכן שהמוגבלות של כלים אלו מובילה את חברי האופוזיציה להמעיט בשימוש בהם ולהשקיע את מרצם בפעולות אחרות, אפקטיביות פחות או בעלות השלכות שליליות על תפקוד המערכת, ובראשן החקיקה הפרטית.

החולשה של ועדות הכנסת פוגעת לא רק באופוזיציה אלא גם בקואליציה, ולמעשה מחלישה את הכנסת כולה ביחסיה עם משרדי הממשלה. חיזוק של מערכת הוועדות, צמצום עומס העבודה שלהן בתחום החקיקה, הגבלת מספר הוועדות שבהן חבר כל מחוקק והצמדת תחומי אחריותן לתחומי המשרדים הממשלתיים הם צעדים חשובים לשיפור מעמד האופוזיציה. צעדים אלה אף ישפרו את איכות הדיון והעבודה הפרלמנטרית בכנסת ויחזקו את מעמדה של זו לעומת הממשלה.

השתתפות האופוזיציה בשלטון

עבר של השתתפות בשלטון הוא עניין חשוב למפלגות האופוזיציה. עבר כזה מאפשר למפלגה הנמצאת כרגע באופוזיציה היכרות מעמיקה יותר עם דרכי ההתנהלות של הממשלה וכן מידה של מהימנות כאשר היא מציגה את עצמה כחלופה שלטונית. השתתפות בשלטון טומנת בחובה גם אחריות: כל המפלגות מבטיחות דברים לבוחריהן, אך הציפייה לקיים הבטחות מופנית בעיקר כלפי מפלגות הממשלה. בהיבט זה ההשתתפות של מפלגות האופוזיציה בשלטון חשובה למערכת הדמוקרטית כולה, משום שמפלגות הנמצאות בקביעות באופוזיציה עלולות לפתח חוסר אחריות ולאמץ עמדות קיצוניות או פופוליסטיות, בידיעה שהסיכויים שיצטרפו לעמוד בהבטחותיהן הם קלושים. כמו כן, תחלופה שלטונית המתבטאת בעבר שלטוני של האופוזיציה מעידה על אחריות של השלטון לפני הציבור (Dahl, 1971; Johnson, 1997).

נתחיל מבחינת מדד השוויון בהשתתפות בשלטון (GPP). מדד זה, כאמור בפרק הרביעי, בוחן את המידה שבה כל המפלגות בפרלמנט היו שותפות במידה שווה בשלטון במשך השנים. לוח 7.1 מפרט את הערכים של מדדי ההשתתפות במדינות הנבדקות. הדבר הבולט הוא שלא נראה שיש קשר בין מספר המפלגות האפקטיבי לבין השוויון בהשתתפות כפי שהיינו מצפים מדבריו של ג'ובאני סרטורי, שלפיהם ככל שיש יותר מפלגות כך תחלופת השלטון תהיה פחותה (Sartori, 1967). כך, למשל, מדינות שיש בהן מספר נמוך של מפלגות נמצאות בשני הקצוות (בריטניה ויוון מחד גיסא, קנדה ויפן מאידך גיסא). לעומת זאת, יש מתאם סטטיסטי מובהק וחיובי בין מדד GPP למספר המפלגות באופוזיציה ($r=0.50, p<0.05$) ומתאם סטטיסטי מובהק ושלילי עם העוצמה המבנית הממוצעת של האופוזיציה ($r=-0.58, p<0.01$). המשמעות היא שככל שהאופוזיציה חזקה יותר מבחינה מבנית – גדולה ולכידה יותר – כך ההשתתפות בשלטון נחלקת באופן שווה יותר בין המפלגות בפרלמנט, וכל מפלגה מחלקת את זמנה בין הקואליציה לאופוזיציה, בממוצע, באופן שווה יותר.

במבט ראשון ישראל נמצאת במקום גבוה מאוד מבחינה השוואתית בשוויון בהשתתפות. עם ערך של 0.22 היא ממוקמת במקום החמישי אחרי בריטניה, יוון, פורטוגל וספרד. בהמשך נעמיק בנתונים של ישראל ונראה שהתמונה מורכבת יותר.

לוח 7.1

ערכי השתתפות בשלטון*

מדינה	GPP	GPIo
בריטניה	0.11	-0.12
יוון	0.12	-0.22
פורטוגל	0.21	-0.35
ספרד	0.21	-0.29
ישראל	0.22	0.01
ניו זילנד	0.24	-0.26
איטליה	0.29	-0.24
אוסטרליה	0.30	0.28
גרמניה	0.31	-0.27
דנמרק	0.33	-0.34
הולנד	0.35	-0.21
פינלנד	0.38	0.08
איסלנד	0.41	0.56
אירלנד	0.46	0.21
בלגיה	0.47	-0.41
נורווגיה	0.53	-0.67
אוסטריה	0.63	-0.74
שוודיה	0.65	0.30
קנדה	0.68	-0.66
יפן	0.79	0.47
שווייץ	0.96	-1.00

* נכון לשנת 2012.

כאשר מסתכלים על מדד ההשתתפות האופוזיציוני (GPI(o)) חשוב להדגיש שמדד זה משקף את מצב האופוזיציה נכון לזמן ביצוע המחקר (2011-2012), והוא עשוי להשתנות במידה ניכרת עם כל שינוי בהרכב האופוזיציה כמו, למשל, חילופי שלטון. לכן, אולי, לא נמצא מתאם סטטיסטי בינו לבין מספר המפלגות או מדד העוצמה המבנית של האופוזיציה. עם זאת, נמצא קשר בינו לבין העוצמה המוסדית של האופוזיציה ($r=-0.43, p<0.05$)¹⁷.

ערך ההשתתפות בשלטון של האופוזיציה בישראל הוא כמעט מאוזן וחיובי – 0.01; משמע מפלגות האופוזיציה, בממוצע, היו בעברן קצת יותר זמן בקואליציה מאשר באופוזיציה. דבר זה נובע מנוכחותן באופוזיציה של קדימה והעבודה, שתיהן בעלות עבר שלטוני עשיר (קדימה בהיותה מעין פלג של הליכוד)¹⁸. כאשר מתמקדים בישראל, מוצאים מגוון רחב של ערכי השתתפות מפלגתיים. מצד אחד יש מפלגות שמעולם לא השתתפו בקואליציה, כמו ב"ד וחד"ש¹⁹; גם האיחוד הלאומי ישבה באופוזיציה הרבה יותר מבקואליציה – כמעט פי שלושה (ערך מדד מפלגתי -0.44). מהצד השני בולטת הבית היהודי-מפד"ל, שבמשך שנותיה הייתה בקואליציה פי שבעה מבאופוזיציה ומקבלת ערך מדד של 0.71. אליה מצטרפות ש"ס עם 0.54 (יותר מפי שלושה בקואליציה מבאופוזיציה) והעבודה עם 0.46 (כמעט פי שלושה בקואליציה מבאופוזיציה).

17 ממצא זה עשוי לנבוע מכך שבקרב מדינות שבהן עוצמתה המוסדית של האופוזיציה נמוכה, רבות מהאופוזיציות מחזיקות במדד GPI(o) חיובי, המלמד על מהפכים שהביאו לאחורונה למצב שבו מפלגות שהיו זמן רב בממשלה מצאו עצמן לפתע באופוזיציה. אם כך, המתאם בין GPI(o) לבין עוצמה מוסדית עשוי להצביע על הבדלים ברפואי תחלופת הממשלות בסוגים נבדלים של משטרים.

18 יש כמה גישות להגדרת מפלגה חדשה, חלקן יראו בקדימה מפלגה חדשה וחלקן – גלגול של הליכוד. במחקר זה אני נוקט את הגישה של ברנע ורהט (Barnea and Rahat, 2011), המעמידה שני קריטריונים להגדרה של מפלגה חדשה: השם החדש אינו כולל שם של המפלגה הקודמת, ופחות מחצי מנבחרי המפלגה לפרלמנט הגיעו ממפלגה ישנה אחת. מאחר שיותר מחצי מהנבחרים הגיעו מהליכוד, קדימה אינה נחשבת במחקר זה מפלגה חדשה, היא "מקבלת את העבר" של הליכוד.

19 רע"מ"תע"ל, המפלגה הערבית הנוספת, החלה את דרכה כמד"ע שהתפלגה מהמערך, ולכן היא קיבלה את עברה של מפלגת העבודה שהוא גבוה יותר, כמוכן.

באמצע, כמעט מאוזנות בין שהייה באופוזיציה לבין שותפות בקואליציה, נמצאות הליכוד (0.06) ויהדות התורה (-0.06).²⁰

בחינת מדדי ההשתתפות בשלטון בחלוקה לשלוש התקופות שהופיעו בפרק 5 – מאז קום המדינה עד 1969; מ-1969 עד 1996; ומ-1996 עד 2012 – מעלה הבדלים ניכרים בין תקופה לתקופה. עם תום התקופה הראשונה עמד מדד השוויון בהשתתפות על 0.75. מדד ההשתתפות האופוזיציוני עמד על -0.65, ערך השווה למצב שבו מפלגת האופוזיציה הממוצעת הייתה באופוזיציה פי חמישה יותר זמן מבקואליציה. ערכים קיצוניים אלו נבעו קודם כול מהדומיננטיות של מפא"י, שעם תום התקופה החזיקה בערך מדד השתתפות מפלגתי של 1 (תמיד בקואליציה). כמוה גם המפד"ל הייתה במשך כל התקופה בקואליציה; לעומת זאת, המפלגות הקומוניסטיות – מק"י ורק"ח – היו אופוזיציה תמידית.

המקרה של חירות בתקופה זו מעניין במיוחד. חירות כשלעצמה הייתה גם היא באופוזיציה ברצף עד ממשלת הליכוד הלאומי, ערב מלחמת ששת הימים, ב-1967. הדבר נבע ממדיניות "בלי חירות ומק"י" של בן-גוריון, אולם בשנות השישים החל בגין בסדרת מהלכים להפיכת מפלגתו ממפלגת אופוזיציה קיצונית ומורדת לחלופה השלטונית היחידה (Nachmias, 1976). המהלך הבולט בתקופה זו הוא כמובן הקמת גח"ל, האיחוד בין חירות למפלגה הליברלית. איחוד זה לא רק הגדיל את כוחה האלקטורלי של מפלגת האופוזיציה הראשית, אלא גם העניק לרשימה בראשות בגין את המוניטין השלטוני של הליברלים. הדבר מתבטא במדד ההשתתפות המפלגתי של גח"ל – -0.65 לעומת המדד של חירות לפני האיחוד – -1. עם תום התקופה, אחרי שנתיים וחצי בממשלת הליכוד הלאומי, החזיקה גח"ל בערך השתתפות מפלגתי של -0.51. הקמת הליכוד, בתקופה הבאה, היא המשך לאותה מגמה.

בהשוואה לתקופה הראשונה התקופה השנייה הייתה הרבה יותר מאוזנת. כאשר מודדים מבחירות 1969 עד בחירות 1996, ערך מדד השוויון עומד על 0.30 ומדד ההשתתפות האופוזיציוני עומד על 0.09. נתונים אלו משקפים את אופייה

20 ליהדות התורה לא היו אף פעם שרים בממשלות ישראל, מטעמים אידאולוגיים. עם זאת, מחקר זה מחשיב (בעקבות אתר הכנסת ותקנון הכנסת) כשותפה לקואליציה כל מפלגה החתומה על הסכם המחייב תמיכה בממשלה. ככזו הייתה יהדות התורה – והמפלגות המרכיבות אותה, אגודת ישראל ורגל התורה – בקואליציה כמעט חצי משנות קיומה.

הדרו-גושי והתחרותי של התקופה, שראתה שני מהפכים, ב-1977 וב-1992, ושתי ממשלות אחדות, ב-1984 וב-1988. חילופי השלטון הרבים הביאו לכך שלא פעם היה לאופוזיציה ניסיון שלטוני לא פחות ואף מרובה מזה של הקואליציה, דבר שתורם לתפיסתה כאלטרנטיבה שלטונית ולתחרותיות בהחירות.

ערך המדד האופוזיציוני החיובי בסוף התקופה נובע מכך שאז היו הליכוד והמפד"ל שתייהן באופוזיציה ושתייהן עם ערכי מדד מפלגתי חיוביים – 0.24 ו-0.67 בהתאמה. עוד עדות לאופי הדרו-גושי של התקופה מתבטאת בערך המדד המפלגתי של העבודה – 0.28 לתקופה זו – קרוב מאוד לזה של הליכוד. לעומתן, גם בתקופה זו המשיכה חד"ש – ממשית של רק"ח הקומוניסטית – לשבת דרך קבע באופוזיציה.

בתקופה השלישית המשיכו חילופי השלטון מדי פעם בפעם. עם זאת, הדומיננטיות של הימין ברוב התקופה ונטייתה של מפלגת העבודה להעדיף הצטרפות לממשלת אחדות כשותפה זוטרה על פני הנהגת האופוזיציה, הביאו לכך שכיום כל מפלגות האופוזיציה פרט למפלגת העבודה ולקדימה הן מפלגות אופוזיציה נצחיות (המפלגות הערביות) או מפלגות שהיו באופוזיציה זמן ממושך בהרבה מהזמן שהיו בקואליציה (מרצ והאיחוד הלאומי). מגמה זו מסבירה את ערכי המדדים לתקופה זו – 0.44 במדד השוויון בהשתתפות ו-0.03 במדד ההשתתפות האופוזיציוני. נתונים אלה מצביעים על מצב אבסורדי לכאורה: אופוזיציה בעלת עבר שלטוני עשיר (קדימה והעבודה) מחד גיסא, ומצב שבו יש מפלגות שכמעט תמיד בקואליציה וכאלה שכמעט תמיד באופוזיציה מאידך גיסא. אכן, בכנסת ה-18 יש מפלגות שמתוך 16 השנים של התקופה השלישית כיהנו באופוזיציה כל התקופה (חד"ש, רע"מ-תע"ל ובל"ד) או קרוב לכך (מרצ הייתה באופוזיציה יותר מפי שבעה זמן מבקואליציה בתקופה הזאת). האיחוד הלאומי הייתה באופוזיציה קרוב לפי שלושה זמן מבקואליציה. בצד השני נמצאות ש"ס, שהייתה בקואליציה יותר מפי שלושה זמן מבאופוזיציה, וכן הליכוד, הבית היהודי-מפד"ל וקדימה, שהיו בקואליציה יותר מפי שניים זמן מבאופוזיציה.²¹

לסיכום, בהיבט ההשוואתי ראינו כי דפוס השוויון בהשתתפות קשור מבחינה סטטיסטית בלכידות האופוזיציה ובעוצמה המבנית שלה. במדינות

21 קדימה מחושבת כפלג של הליכוד, ראו הערה 18 לעיל.

שבהן האופוזיציה חזקה יותר מבחינה מבנית, ובעיקר לכידה יותר, ההשתתפות בשלטון נוטה להיות מאוזנת יותר, כך שכל מפלגה מעבירה בממוצע זמן דומה באופוזיציה ובקואליציה. ממצא זה תואם את טענותיהם של ג'ולי (Giulj, 1981) ופאוול (Powell, 1989, 2000) בדבר הקשר בין עוצמה מבנית להשתתפות בשלטון. אפשר היה לחשוב שקשר זה מתווך על ידי מספר המפלגות במערכת כולה: מערכת שבה האופוזיציה לכידה (המורכבת ממעט מפלגות) צפויה להתקיים במערכת פוליטית מעוטת מפלגות שבה, לפי סרטורי (Sartori, 1966b), צפויה להתקיים תחלופה שלטונית שלמה ולכן גם השתתפות בשלטון מאוזנת. עם זאת, לא מצאנו מתאם בין השוויון בהשתתפות לבין מספר המפלגות במערכת הפוליטית. כלומר, ככל הנראה לא מספר המפלגות ככלל אלא מספרן באופוזיציה הוא הקשור באופן כלשהו לשוויון בהשתתפות בשלטון. כמו כן, לא מצאנו מתאם בין העוצמה המוסדית לבין השוויון בהשתתפות בשלטון – מתאם שציפינו למצוא בעקבות טענותיהם של ג'ולי ופאוול – אך כן מצאנו מתאם בינה לבין ההשתתפות בשלטון של האופוזיציה. על ממצאים (או היעדר ממצאים) אלה ועל משמעותם אפרט בפרק הבא.

אשר לישראל, התמונה המתקבלת מהשוואה בין התקופות היא, כאמור, מורכבת יותר ממה שנחזה בתחילה.²² התבוננות בכל שנות קיום המדינה העלתה לכאורה שהאופוזיציה בישראל מחזיקה בעבר שלטוני משמעותי ושיש איזון בין השתתפות בקואליציה לשיבה באופוזיציה, אולם כעת, אנו רואים שהתקופה

22 אפשר לטעון שהואיל והתקופות אינן שוות (השנייה 27 שנים, הראשונה 21, והשלישית 16), ומכיוון שערכי המדרים צפויים להתקרב ל-0 ככל שעובר הזמן, ההשוואה בין התקופות שגויה. לפי טענה זו, ההבדל הנצפה הוא תוצאה של הבדל במשכי הזמן ולא הבדל בדפוסי ההשתתפות בשלטון. כנגד טענה זו אציין שתי טענות. האחת היא שההשוואה בין 21 המדינות מראה שלאחר פרקי זמן דומים מאוד, חלק מהמדינות אכן מתקרבות לאיזון אבל רובן לא. טענתי האחרת היא שגם אם מסתכלים על המדרים אחרי 16 שנים בתוך כל אחת מהתקופות בישראל, אפשר לראות הבדלים. בשנת 1965 עמד מדר השוויון בהשתתפות על 0.77 והמדר האופוזיציוני על -0.28; ב-1985 הערכים היו 0.23 ו-0.22-, בהתאמה; כאמור, בהשוואה ל-0.42 ול-0.03 בהתאמה ב-2012. מכך אפשר להבין שההבדל בין התקופות ברמת ההשתתפות של האופוזיציה בשלטון ובשוויון בין המפלגות בהשתתפות בשלטון אינו תוצאה של ההבדל בפרקי הזמן אלא של גורמים אחרים.

הראשונה הציגה מציאות הפוכה – דומיננטיות של מפא"י והשתתפות קבועה של המפד"ל בממשלה לעומת ישיבה קבועה באופוזיציה של מק"י, וישיבה באופוזיציה של חירות עד 1967. התקופה השנייה הייתה תחרותית בהרבה עם חילופי השלטון הרבים בה. התקופה השלישית הציבה אתגר – כיצד יש לאופוזיציה עבר שלטוני חיובי כשאי-השוויון בהשתתפות דווקא גדל בתקופה זו? התשובה היא שהתקופה מאז 1996 מסמלת את מה שריצ'רד כץ ופיטר מאייר (Katz and Mair, 1995) מכנים "הופעתן של מפלגות הקרטל", מצב שבו המפלגות הולכות ומתנתקות מציבור בוחריהן ומעדיפות לשתף פעולה זו עם זו וליהנות מההטבות של הקרבה לשלטון בממשלת אחדות או בממשלה רחבה מלהתחרות זו מול זו.

אפשר לראות כי בתקופות הראשונה והשלישית, שבהן היו יותר מפלגות בישראל, חוסר השוויון בהשתתפות היה גבוה מזה שבבתקופה האמצעית, שבה המערכת הרב-מפלגתית הייתה מתונה יותר. אם כך, היינו אולי מצפים למצוא שהנתון של כל שנות הקיום של המדינה יהיה גבוה מהנתון של התקופה האמצעית – ואין זה כך. הסיבה לכך היא שהתקופה הראשונה והתקופה השלישית הפוכות זו מזו מבחינת יחסי הכוחות בין הגושים. התקופה הראשונה נשלטה לחלוטין על ידי מפא"י והשמאל-מרכז, ואילו התקופה השלישית נשלטת כמעט לחלוטין על ידי הליכוד, ממשיכתו קדימה והימין. במובן זה שתי התקופות מאזנות זו את זו והתוצאה הסופית היא איזון יחסי.

אם כך, אפשר לסכם כי דפוס ההשתתפות בשלטון בישראל תואם את דפוס השינוי בעוצמה המבנית. לאחר תקופה ראשונה שבה האופוזיציה הייתה חלשה ומודרת מהשלטון, התקופה השנייה מאופיינת באופוזיציה חזקה, מלוכדת ותחרותית יותר, כצפוי במערכת דו-גושית תחרותית. לעומת זאת, התקופה השלישית רואה היחלשות מבנית של האופוזיציה המלווה בירידה בהשתתפות בשלטון ובעלייה באי-השוויון בהשתתפות בשלטון. המצב בשנים האחרונות – שבו רוב מפלגות האופוזיציה מהוות "אופוזיציה נצחית" ולעומת זאת מספר גדול של מפלגות נמצאות כמעט תמיד בקואליציה – אינו בריא. מפלגות האופוזיציה הנצחיות עלולות לנקוט גישה פופוליסטית או אנטי-ממסדית ביודעין כי הן לא צפויות לשאת באחריות שלטונית. מנגד, מפלגות הקואליציה הנצחיות אינן נדרשות לתת דין וחשבון לבוחר. הואיל וכך, חזרה לתחרות דו-גושית ולהשתתפות מאוזנת בשלטון היא רצויה.

פרק 8

דין מסכם

בפסקאות הבאות ארכז את הממצאים המרכזיים של המחקר שהוגש כאן ואדון במשמעותם. אתחיל בממצאים העולים מהמחקר ההשוואתי ולאחר מכן אתמקד במקרה הישראלי.

לוח 8.1 מסכם את המתאמים הסטטיסטיים שנמצאו בין המשתנים שנבדקו על פני 21 מדינות המחקר. התאים הכוללים מתאמים מובהקים מבחינה סטטיסטית מובלטים. אתיחס לכמה ממצאים מעניינים העולים מהלוח. ראשית, נמצא מתאם שלילי, חזק ומובהק בין העוצמה המבנית של האופוזיציה לעוצמתה המוסדית. כלומר, ככל שהעוצמה המוסדית של אופוזיציה נתונה היא גבוהה יותר, כך עוצמתה המבנית צפויה להיות נמוכה יותר. ממצא זה מחזק הבחנה בספרות שלפיה הדמוקרטיה הפרלמנטריות נחלקות לשניים: משטרים שבהם האופוזיציה גדולה ולכידה אך חסרת השפעה בפרלמנט מחד גיסא ומשטרים שבהם האופוזיציה מפוצלת ואף קטנה, אך מפוצה על כך בהשפעה על קבלת ההחלטות בפרלמנט מאידך גיסא (Giulj, 1981; Powell, 2000).

אפשר לראות בלוח שיש מתאם שלילי, חזק ומובהק בין מדד השוויון בהשתתפות בשלטון (GPP) לבין העוצמה המבנית של האופוזיציה. כלומר, במדינות שבהן האופוזיציה גדולה ולכידה יותר, תחלופת השלטון לאורך זמן מאוזנת יותר. מסקנה דומה עולה גם מחקר המקרה הישראלי.

לעומת זאת, לא נמצא קשר מובהק בין מדדי ההשתתפות בשלטון לבין מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט כולו (בניגוד למספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה). כלומר, המידה שבה הפרלמנט מפוצל למפלגות אינה משפיעה כנראה על המידה שבה השלטון מתחלף ועובר ידיים במרוצת השנים. כמו כן, לא נמצא קשר בין מדד השוויון בהשתתפות בשלטון לבין העוצמה המוסדית של האופוזיציה. ממצא זה מערער על טענה בספרות שלפיה העוצמה המוסדית ניתנת לאופוזיציה כדי לפצות אותה על תחלופה שלטונית לא שלמה (Giulj, 1981).

העובדה שחלק מההשערות והטענות הבולטות בספרות אינן מקבלות חיזוק מממצאי מחקר זה מצביעה אולי על סתירה בין ציפיות תאורטיות ונורמטיביות לבין

המציאות. במיוחד נכון הדבר באשר למדינות בעלות מספר נמוך של מפלגות כגון אלה שהושפעו על ידי סגנון ווסטמינסטר הבריטי. כך, למשל, אוסטרליה ואירלנד מחזיקות במספר נמוך יחסית של מפלגות ואינן מעניקות לאופוזיציה השפעה רבה בפרלמנט, אך רמות אי-השוויון בהשתתפות בהן גבוהות יחסית, בניגוד לעיקרון העומד בבסיס סגנון ווסטמינסטר שלפיו הממשלה שולטת בפרלמנט, אך השליטה בממשלה ניתנת פעם לצד פוליטי אחד ופעם לצד האחר. מאחר שמדינות אלה אינן "מתנהגות כמצופה מהן", לא נמצא הקשר הסטטיסטי בין המשתנים.²³

לוח 8.1

מתאמים סטטיסטיים בין מאפייני האופוזיציה ב־21 מדינות

GPIo	GPP	עוצמה מוסדית	עוצמה מבנית	גודל האופוזיציה	ENP אופוזיציה	ENP	
						1.00	מספר מפלגות אפקטיבי (ENP)
					1.00	.77**	מספר מפלגות באופוזיציה
				1.00	-.16	-.27	גודל האופוזיציה
			1.00	.39	-.85**	-.78**	עוצמה מבנית
		1.00	-.63**	-.08	.50*	.48*	עוצמה מוסדית
	1.00	.36	-.58**	-.40	.50*	.20	שוויון השתתפות בשלטון (GPP)
1.00	-.21	-.43*	.25	.30	-.28	-.14	השתתפות האופוזיציה בשלטון (GPIo)

* $p < 0.05$

** $p < 0.01$

23 פאוול (Powell, 2000) קרא למדינות אלו, שהן בעלות מספר מועט של מפלגות ועוצמה מוסדית נמוכה, "משטרים רובניים" – בניגוד למשטרים בעלי מספר גבוה של מפלגות ועוצמה מוסדית רבה שאותם כינה "משטרים יחסיים". במחקרו הראה פאוול

בהקשר הישראלי נמצא כי מבחינת גודלה ולכידותה, האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל היא החלשה ביותר בקרב הדמוקרטיות הפרלמנטריות המפותחות, למעט שווייץ. בממוצע, האופוזיציה הישראלית מפוצלת יותר מאופוזיציות דומות לה בגודלן וקטנה יותר מאופוזיציות דומות לה ברמת הפיצול שלהן. חולשה זו מקשה על האופוזיציה לקרוא תיגר על הממשלה ולהציג את עצמה לפני הבוחר כאלטרנטיבה לשלטון. נוסף על כך, כוחם של מוסדות הכנסת והכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה אמנם אינו מבוטל אך גם אינו חזק במיוחד, ומכאן שהעוצמה המוסדית של האופוזיציה בישראל אינה גבוהה דיה כדי לפצות על חולשתה המבנית. מבחינת ההשתתפות של האופוזיציה בשלטון, התמונה הכללית בישראל מסתירה אמת מורכבת. בשתיים משלוש התקופות שנבדקו – מאז קום המדינה עד 1969 ומ-1996 עד 2012 – אי-השוויון בהחזקת השלטון היה גבוה יחסית, אם כי בתקופה האחת היה זה השמאל שהחזיק בשלטון ובתקופה האחרת היה זה הימין ששלט רוב הזמן. בשתי התקופות לא הצליחה האופוזיציה להתחרות באופן יעיל בקואליציה על השלטון.

כאשר מסתכלים על כל המדרים רואים כי תקופת התחרות הדו-גושית – משנת 1969 עד 1996 – הייתה תור הזהב של האופוזיציה בישראל, גם כשמביאים בחשבון את התקופה של ממשלות האחדות בשנות השמונים. האופוזיציה בתקופה זו הייתה לכידה יותר ותחרותית יותר מבתקופות האחרות. תקופה זו מאופיינת גם במספר מפלגות אפקטיבי נמוך יותר בכנסת. אם כך, אפשר לקוות שחזרה לפוליטיקה דו-גושית וצמצום של מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת (מטרה שתושג לאו דווקא על ידי הפחתת מספר המפלגות אלא גם על ידי חיזוק המפלגות הגדולות על חשבון הבינוניות) ישפרו את מעמד האופוזיציה ואת יכולתה להוות חלופה אמיתית, מהימנה ותחרותית לקואליציה.

כי סוגי משטרים אלו מבוססים על חזונות שונים זה מזה של ייצוג דמוקרטי. כמו כן הוא הראה שהמשטרים הרובניים אינם מצליחים להגשים את חזון הייצוג שלהם באותה מידה שהמשטרים היחסיים מגשימים את שלהם. אם ההסבר שהוצע לעיל הוא נכון, הרי הממצאים של מחקר זה מראים שגם במונחי השתתפות שוויונית בשלטון המשטרים הרובניים אינם עומדים בהבטחתם.

פרק 9

המלצות

את הדמוקרטיה הפרלמנטריות נהוג לחלק לשני סוגים. הסוג הראשון כולל את המשטרים הרובניים, שבהם האופוזיציה גדולה ומלוכדת אך השפעתה על הממשלה מצומצמת ומוגבלת לנאומים, להצהרות ולביקורת ציבורית; הסוג השני כולל את המשטרים היחסיים שבהם האופוזיציה מפולגת וקטנה יותר, אך כפיצוי ניתנת לה אפשרות לקחת חלק חשוב בקבלת ההחלטות והחקיקה (Powell, 2000). האופוזיציה הישראלית, כך ראינו, קיבלה את הרע משני העולמות. היא קטנה ומפולגת באופן יחסי, ולמעשה היא הקטנה והמפולגת ביותר בעולם הדמוקרטיה הפרלמנטריות המערביות, למעט שווייץ; אם לא די בכך, הכלים הניתנים לה להשפעה על קבלת ההחלטות בכנסת מוגבלים בהשוואה למדינות דומות. מצב זה מקורו בשילוב של מערכת מפלגות רב-מפלגתית באופן קיצוני (במיוחד מאמצע שנות התשעים) עם פרלמנט מוחלש לעומת הממשלה.

לסיום אציין כמה המלצות לחיזוק האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל. בפברואר 2013 פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה ספר ובו סדרת המלצות לתיקון שיטת הממשל בישראל ולחיזוק המשילות (רהט ואח', 2013). בשאיפה להימנע מריבוי מיותר של המלצות אשתדל למקד את המלצותי באלה שכבר מופיעות במסמך זה. למיקוד זה ערך מוסף מאחר שהוא מדגיש שוב כי ההמלצות לחיזוק האופוזיציה וההמלצות לחיזוק הממשלה והמערכת הדמוקרטית ככלל הן זהות, ולא באות אחת על חשבון האחרת.

להלן ההמלצות, מחולקות לפי נושאים ומלוות בדברי הסבר קצרים. הרחבה על כל המלצה ראו בספרם של רהט ואחרים (שם).

א. הגדלת לכידות האופוזיציה

הגברת הלכידות של האופוזיציה, על ידי הקטנה של מספר המפלגות האפקטיבי בה, תסייע לאופוזיציה לפעול באופן מאוחד מול הממשלה ולהציג חלופה מגובשת לה.

להשגת מטרה זו יש להקטין את מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת כולה. הפחתת מספר המפלגות הנומינלי היא דרך אחת לעשות זאת, אך היא אינה הכרחית משום שחיזוק המפלגות הגדולות על חשבון המפלגות הבינוניות ישיג גם הוא את המטרה. יתרון נוסף שיש להקטנה של מספר המפלגות האפקטיבי הוא שהממשלות עשויות לקטון כתופעת לוואי (להסבר מפורט ראו אצל ברנע וטוטנאור, 2013), כלומר האופוזיציות עשויות לגדול. אם כך יהיה, עוצמתה המבנית של האופוזיציה תצא נשכרת פעמיים. להלן יפורטו הדרכים המומלצות להקטנה כאמור של מספר המפלגות האפקטיבי.

1. **מתן תמריצים לאיחוד מפלגות והצבעה למפלגות גדולות.** על ידי מתן זכות ראשונים להרכבת הממשלה לראש המפלגה הגדולה. מנגנון כזה יעניק תמריץ למפלגות להתאחד כדי להגדיל את סיכוייהן להיהפך למפלגה הגדולה ביותר, ויעניק תמריץ לבוחרים להצביע למפלגות גדולות במקום למפלגות קטנות או בינוניות. נוסף על כך, החמרה של ההגבלות המוטלות על פיצול סיעות תסייע לשמירת כוחן של המפלגות הגדולות.
2. **אימוץ של שיטת בחירות אזורית יחסית.** חלוקת המדינה לכמה אזורי בחירה קטנים יותר תגדיל למעשה את סף החסימה שמפלגה נדרשת לעבור בפועל כדי להיכנס לכנסת. כך יינתן למפלגות גדולות יתרון על פני מפלגות קטנות.
3. **העלאת סף החסימה החוקי.** המלצה זו מלווה בהסתייגות. ככל שהעלאת סף החסימה החוקי ("אחוז החסימה") מכוונת להוציא מהכנסת מפלגות קיימות, היא עשויה לפגוע דווקא באופוזיציה ובמיוחד במפלגות הערביות המייצגות ציבור שגם כך מודר במידה רבה מהחיים הפוליטיים ומקבלת ההחלטות בכנסת. הגבלת הייצוג של ציבור זה בכנסת עשויה להביא לתוצאות לא רצויות מחוץ לכנסת. עם זאת, העלאה מתונה של סף החסימה – בהדרגה עד 3%, כפי שמוצע על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה – לא צפויה לפגוע במפלגות הקטנות שכבר נמצאות בכנסת, אך היא עשויה להרתיע מפלגות חדשות מלהתמודד ובוחרים מלהצביע למפלגות כאלה, ושני אלה עשויים לחזק את המפלגות הגדולות.

ב. חיזוק של מערכת הוועדות של הכנסת

מערכת הוועדות הפרלמנטריות היא הכלי המוסדי החשוב ביותר של האופוזיציה, הן למימוש תפקידה כמבקרת את הממשלה ומפקחת על פעולותיה והן להשפעה על תהליך החקיקה. יש כמה המלצות שיישומן עשוי לחזק במידה ניכרת את מערכת הוועדות בכנסת ואת יכולתה של האופוזיציה להשתמש בה:

1. **התאמה בין ועדות למשרדי ממשלה.** שינוי של ארגון הוועדות כך שתחומי האחריות של הוועדות יוצמדו למשרדים ממשלתיים, במקום לתחומים כנהוג היום, יאפשר לוועדות לעקוב ביתר יעילות אחר פעילות המשרדים. נוסף על כך הדבר יקל על חברי הוועדות להתמקצע בתחומי אחריות ספורים במקום המצב היום, שבו ועדה אחת עשויה לחלוש על מספר רב של תחומים חסרי קשר פנימי.
2. **קביעה של "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה.** קביעת מנגנון לביקורת הכולל אכיפה של ההוראה בדבר דיווח אישי של השרים לוועדה כל חצי שנה; הקמת ועדת משנה למעקב אחר היישום של החלטות הוועדה; יצירת מנגנון לשיתוף הוועדה בקביעה של תקציב המשרדים שעליהם היא מפקחת או לפחות במעקב אחר ביצוע התקציב.
3. **צמצום החברויות בוועדות.** המלצות לצמצום של מספר הוועדות שבהן כל מחוקק חבר בזמנית, כמו הפיכת הוועדות הלא קבועות לוועדות משנה וצמצום מספר החברים בכל ועדה, נועדו בעיקר להגדיל את הנוכחות של חברי הקואליציה בוועדות. עם זאת, נוכחות גדולה יותר של חברי הקואליציה בוועדות והתמקצעות שלהם בוועדות שבהן הם חברים עשויות לתרום לרצינות הדיונים בוועדות ולאיכות עבודתן, ובכך לתרום גם ליכולת ההשפעה של האופוזיציה בהן.
4. **עיגון בחוק של קיום מרכז המידע והמחקר,** כמקור מידע עצמאי וא-פוליטי לוועדות.

ג. חיזוק מעמדה של האופוזיציה בכנסת

תחת כותרת זו מובאות כמה המלצות שבמבט ראשון אינן קשורות זו לזו. למעשה, כולן מגבילות את כוחו של הרוב בכנסת, אותו רוב שבדרך כלל מבסס את התמיכה בממשלה. בכך המלצות אלה מעניקות כוח נוסף לאופוזיציה:

1. **שריון חוקי היסוד העוסקים ברשויות השלטון בישראל ברוב מיוחד (שני שלישים).** מאחר שמרבית הקואליציות בישראל אינן עולות על שני שלישים מהכנסת, המלצה זו תחייב את הסכמת האופוזיציה או חלק ממנה לביצוע שינויים ניכרים בסדרי השלטון. זהו תנאי חיוני למניעה של עריצות הרוב, שיבטיח כי שינויים כאלה ייעשו בהסכמה רחבה.
2. **ביטול חוק ההסדרים והגבלת החקיקה הפרטית.** ביטול חוק ההסדרים יפסיק את הנוהג הקיים של הכנסת לחוקק אין-ספור סעיפים, חלקם אינם קשורים לתקציב, ולכרוך אותם בחבילה אחת לאישור הכנסת ללא דיון מספק. בכך יתאפשר פיקוח מוגבר של הכנסת, ובמיוחד של האופוזיציה, על תקציב המדינה. כמו כן, ביטול חוק ההסדרים יביא סוף לביטול השנתי של חקיקה פרטית רבה, חלקה מטעם האופוזיציה. ביטול חוק ההסדרים ראוי שילווה בהגבלה של כמות החקיקה הפרטית. כך תושג גם הפחתה בעומס של עבודת החקיקה בוועדות ואלה יוכלו לעסוק בזמן שהתפנה בפיקוח על הממשלה. ייתכן גם צמצום של כמות החקיקה הפרטית יביא לעלייה באיכותה ולכן גם באפקטיביות שלה.
3. **שקילה מחדש של התקציב הדו-שנתי.** אישור התקציב מדי שנתיים במקום מדי שנה, כפי שהיה נהוג עד לכנסת ה-18, מגביל מאוד את יכולת ההשפעה והפיקוח של האופוזיציה על התקציב ואת הדיון הציבורי סביבו. ראוי לבחון אם התקציב הדו-שנתי משיג את המטרות שעמדו לנגד עיני המצדדים בו. אם התועלת שבו אינה גדולה, יש להתחשב בנוק שהוא מביא לאופוזיציה ולחזור לשימוש בתקציב חד-שנתי.

ד. סיכום

אופוזיציה חלשה אין משמעה בהכרח ממשלה חזקה. למעשה ראינו במהלך המחקר כי לרוב אופוזיציה גדולה ולכידה הולכת יד ביד עם ממשלה חזקה ובדרך כלל גם יציבה; לעומת זאת, אופוזיציה חלשה מאפשרת לממשלה להיות רגישה פחות לדרישות הציבור ופחות אחראית כלפיו. לכן מצבה של האופוזיציה צריך להדאיג את כל מי שאיכות הדמוקרטיה הישראלית חשובה לו, בין שהמפלגה המועדפת עליו יושבת באופוזיציה ובין שהיא יושבת בממשלה. מנחם בגין, מי שהיה ראש האופוזיציה למשך התקופה הארוכה ביותר בישראל, אמר זאת בפשטות:

אנו משוכנעים – כפי שעניינו רואות ברחבי תבל – שבלי אופוזיציה אין דמוקרטיה; בלעדיה – עצם חירות אדם נתונה בסכנה (מנאומו לכבוד הרכבת הממשלה הרביעית, 16.12.1959, מצוטט אצל קרמניצר ופוקס, 2012).

חישוב ממוצע מדינתי משוקלל של עוצמה מבנית

לכאורה יש שתי דרכים לחשב ממוצע משוקלל (לפי משך כהונה) של העוצמה המבנית של אופוזיציה או של קואליציה. דרך אחת היא לחשב עבור כל אופוזיציה (או קואליציה) את עוצמתה המבנית, ולאחר מכן לחשב ממוצע משוקלל לפי משך הכהונה. זו הדרך שבה בוצע החישוב במחקר זה. הדרך האחרת שאפשר לשקול היא חישוב ממוצע משוקלל לפי משך כהונה לגודל, וממוצע משוקלל לפי משך כהונה למספר המפלגות האפקטיבי, ואז לחלק את הראשון באחרון. דרך זו מפתה, במיוחד כשמציגים את שלושת הערכים – גודל ממוצע, מספר מפלגות אפקטיבי ממוצע ועוצמה מבנית ממוצעת – זה לצד זה בלוח. עם זאת, התוצאה אינה באמת "ממוצע משוקלל של העוצמה המבנית" אלא חלוקה של שני ממוצעים משוקללים אחרים. אם התוצאות של שתי דרכי החישוב היו זהות לא היה מקום להתעקשות תאורטית כזו, אך התוצאות אינן זהות. להלן אראה זאת בשתי דרכים: על ידי דוגמה ועל ידי הצגת הנוסחאות המתמטיות של שתי השיטות.

נתחיל בדוגמה. נניח שבמדינה היפותטית היו שתי כהונות של אופוזיציה. הראשונה נמשכה 100 יום בלבד, באופוזיציה הייתה רק מפלגה אחת וגודלה היה 0.45 מכלל הפרלמנט. השנייה נמשכה 1,000 יום, שתי מפלגות הרכיבו את האופוזיציה אך שתיהן יחד החזיקו רק ב-0.1 מהפרלמנט (לצורך העניין נגיד שהוקמה ממשלת אחדות). העוצמה המבנית בכל אחת מהכהונות הייתה לפיכך 0.45 ו-0.05, בהתאמה. הממוצע המשוקלל של העוצמה המבנית יוצא, לפיכך, 0.086 (הוא קרוב יותר לערך של הכהונה השנייה, משום שהיא הייתה הרבה יותר ממושכת מהראשונה). לעומת זאת, התוצאה של חלוקת הממוצע המשוקלל של גודל האופוזיציה בממוצע המשוקלל של מספר המפלגות האפקטיבי בה הוא 0.069.

ראוי לציין שלא תמיד התוצאות של שתי הדרכים יהיו שונות זו מזו. כך, למשל, אם נשנה את פרטי הדוגמה כך שבשתי הכהונות היה מספר מפלגות

אפקטיבי זהה, התוצאות בשתי הדרכים יהיו זהות. אם נניח שבשתי הכהונות הייתה רק מפלגה אחת באופוזיציה, העוצמה המבנית הממוצעת היא 0.132. עם זאת, ייתכן שהדבר הוא בבחינת "גם שעון מקולקל מדייק פעם ביום". כדי להבין מדוע אציג את הנוסחאות המתמטיות של כל דרך חישוב.

נסמן את גודל האופוזיציה ב- S , את מספר המפלגות האפקטיבי ב- N , את משך הכהונה ב- t ואת העוצמה המבנית ב- P . כמו כן, לשם פשטות, נניח כמו בדוגמה שמדובר בשתי כהונות בלבד. בדרך הראשונה, בה מחשבים ראשית עוצמה מבנית לכל כהונה בנפרד ואז מחשבים ממוצע משוקלל של העוצמות, הנוסחה נראית כך:

$$\bar{P} = \frac{P_1 t_1 + P_2 t_2}{t_1 + t_2} = \frac{S_1 t_1}{N_1} + \frac{S_2 t_2}{N_2}$$

לעומת זאת, הנוסחה של דרך החישוב השנייה, שבה מחשבים ממוצע משוקלל של הגודל ומחלקים אותו בממוצע המשוקלל של מספר המפלגות האפקטיבי, נראית כך:

$$\frac{\bar{S}}{\bar{N}} = \frac{\frac{S_1 t_1 + S_2 t_2}{t_1 + t_2}}{\frac{N_1 t_1 + N_2 t_2}{t_1 + t_2}} = \frac{S_1 t_1 + S_2 t_2}{N_1 t_1 + N_2 t_2}$$

אפשר לראות שהנוסחאות אינן מצטמצמות לנוסחה זהה ולכן אי-אפשר להשתמש בדרך החישוב השנייה. לכן ברור גם מדוע בטבלאות המופיעות בפרק החמישי הערכים בטור העוצמה המבנית הממוצעת אינם שווים לחלוקה של ערכי טור הגודל הממוצע בערכי טור מספר המפלגות האפקטיבי הממוצע.

מקורות

אתר הכנסת, 2012. "היסטוריה": <http://main.knesset.gov.il/About/History/Pages/default.aspx>

בלאנדר, דנה, 2012. "ראש לאופוזיציה או זנב לקואליציה?", פרלמנט 72, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: www.idi.org.il/Parliament/2012/Pages/73_2012/4/4.aspx

בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס, וערן קליין, 2002. חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות, מחקר מדיניות 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברנע, שלומית, ואור טוטנאור, 2013. "הרכבת ממשלות: דיון תאורטי והשלכותיו המעשיות", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, עמ' 396-422.

גולדברג, גיורא, 1980. האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל (1965-1977), חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

גלילי, יהודית, 2005. מעמד ראש האופוזיציה בפרלמנט: סקירה השוואתית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת: www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01228.pdf

טוטנאור, אור, 2013. "הישרדות ממשלות", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

טוטנאור, אור, ומיכאל פיליפוב, 2013. "תחזוקת ממשלות: כיצד שולטים ביחד?", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד,

פרידברג, חן, וראובן חזן, 2009. פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, מחקר מדיניות 77, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קורן, דני, ובוועז שפירא, 1997. קואליציות – הפוליטיקה הישראלית: 50 שנים, 100 אירועים, תל אביב: זמורה ביתן.

קרמניצר, מרדכי, ועמיר פוקס, 2012. חשבון נפש דמוקרטי לפי משנתו של מנחם בגין, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), 2013. תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

* כל אתרי האינטרנט ברשימה אוחזרו לאחרונה בינואר 2013.

- Andeweg, Rudy B., Lieven de Winter, and Wolfgang C. Müller, 2008. "Parliamentary Opposition in Post-Consociational Democracies: Austria, Belgium and the Netherlands," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 77–112.
- Barnea, Shlomit, and Gideon Rahat, 2011. "‘Out with the Old, In with the New’: What Constitutes a New Party?," *Party Politics* 17 (3): 303–320.
- Blondel, Jean, 1997. "Political Opposition in the Contemporary World," *Government and Opposition* 32 (4): 462–486.
- Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel, 1993. "Introduction," in: Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, New York: St. Martin's Press, pp. 1–19.
- Brack, Nathalie, and Sharon Weinblum, 2011. "Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda," *Interdisciplinary Political Studies* 1 (1): 69–79.
- Christiansen, Juul, and Erik Damgaard, 2008. "Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 46–76.
- Church, Clive H., and Adrian Vatter, 2009. "Opposition in Consensual Switzerland: A Short but Significant Experiment," *Government and Opposition* 44 (4): 412–437.
- Dahl, Robert A., 1965. "Reflection on Opposition in Western Democracies," *Government and Opposition* 1 (1): 7–24.
- , 1966a. *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- , 1966b. "Preface," in: Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, pp. xi–xxi.
- , 1966c. "Patterns of Opposition," in: Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, pp. 332–347.
- , 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- , 1973. "Introduction," in: Robert A. Dahl (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven and London: Yale University Press, pp. 1–27.
- Dewan, Torun, and Arthur Spirling, 2011. "Strategic Opposition and Government Cohesion in Westminster Democracies," *American Political Science Review* 105 (2): 337–358.

- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook, and Olga Shvetsova, 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedrich, Carl J., 1966. "Federalism and Opposition," *Government and Opposition* 1 (3): 286–296.
- Ganghof, Steffen, and Thomas Brauning, 2006. "Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany," *Party Politics* 12 (4): 521–539.
- Giulj, Sylvie, 1981. "Confrontation or Conciliation: The Status of the Opposition in Europe," *Government and Opposition* 16 (4): 476–494.
- Hazan, Reuven Y., 2001. *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Columbus: The Ohio State University Press.
- Helms, Ludger, 2004. "Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies," *Government and Opposition* 39 (1): 22–54.
- , 2008. "Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 6–19.
- Ieraci, Giuseppe, 2012. "Government Alternation and Patterns of Competition in Europe: Comparative Data in Search of Explanations," *West European Politics* 35 (3): 530–550.
- Ionescu, Ghita, and Isabel de Madariaga, 1968. *Opposition: Past and Present of a Political Institution*, London: C.A. Watts & Co. LTD.
- Johnson, Nevil, 1997. "Opposition in the British Political System," *Government and Opposition* 32 (4): 487–510.
- Katz, Richard S., and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1 (1): 5–28.
- Kerr, Henry H. Jr., 1978. "The Structure of Opposition in the Swiss Parliament," *Legislative Studies Quarterly* 3 (1): 51–62.
- King, Anthony, 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany," *Legislative Studies Quarterly* 1 (1): 11–36.
- Kirchheimer, Otto, 1957. "The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes," *Social Research* 24 (2): 127–156.
- , 1966. "Germany: The Vanishing Opposition," in: Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, p. 237.

- Kopecky, Petr, and Maria Spirova, 2008. "Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 133–159.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera, 1979. " 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe," *Comparative Political Studies* 12 (1): 3–27.
- Lijphart, Arend, 1969. "Consociational Democracy," *World Politics* 21 (2): 207–225.
- Lipset, Seymour Martin, 1963. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*, London: Heinemann.
- Mair, Peter, 2007. "Political Opposition and the European Union," *Government and Opposition* 42 (1): 1–17.
- , 2008. "Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective," *Acta Politica* 43: 235–253.
- Miller, Raymond, and Jennifer Curtin, 2011. "Counting the Costs of Coalition: The Case of New Zealand's Small Parties," *Political Science* 63 (1): 106–125.
- Morgenstern, Scott, Juan Javier Negri, and Anibal Perez-Linan, 2008. "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 160–189.
- Mujica, Alejandro, and Ignacio Sanchez-Cuenca, 2006. "Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain," *Government and Opposition* 41 (1): 86–108.
- Nachmias, David, 1976. "The Right-Wing Opposition in Israel," *Political Studies* 24 (3): 268–280.
- Norton, Philip, 2008. "Making Sense of Opposition," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1): 236–250.
- ParlGov Database, Parliament and Government Composition Database:
www.parlgov.org
- Parry, Geraint, 1997. "Opposition Questions," *Government and Opposition* 32 (4): 457–461.
- Polsby, Nelson W., 1997. "Political Opposition in the United States," *Government and Opposition* 32 (4): 511–521.
- Powell, G. Bingham Jr., 1989. "Constitutional Design and Citizen Electoral Control," *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 107–130.
- , 2000. *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven: Yale University Press.

- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi, 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, New York: Cambridge University Press.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics* 7 (3): 297–322.
- Sartori, Giovanni, 1966a. "Opposition and Control Problems and Prospects," *Government and Opposition* 1 (2): 149–154.
- , 1966b. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," in: Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 137–176.
- Schrire, Robert A., 2008. "Parliamentary Opposition after Apartheid: South Africa," *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 190–211.
- Shapiro, Ian, 1996. *Democracy's Place*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Smooha, Sammy, 1990. "Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel," *Ethnic and Racial Studies* 13 (3): 389–413.
- Stecker, Christian, 2011. *Voting Patterns of the Parliamentary Opposition in Germany*, Paper prepared for the meeting of the Italian Political Science Association in Palermo (first draft).
- Steinack, Katrin, 2011. "Two Patterns of Opposition: Party Group Interaction in the Bavarian State Parliament," *The Journal of Legislative Studies* 17 (1): 1–26.
- Strøm, Kaare, 1984. "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions," *Comparative Political Studies* 17 (2): 199–227.
- , 1985. "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies," *The American Political Science Review* 79 (3): 738–754.
- , 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare, and Wolfgang C. Muller, 1999. "Political Parties and Hard Choices," in: Kaare Strøm and Wolfgang C. Muller (eds.), *Policy, Office or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1–35.
- Warwick, Paul V., 1992. "Rising Hazards: An Underlying Dynamic of Parliamentary Government," *American Journal of Political Science* 36 (4): 856–876.
- Wjatr, Jerzy J., and Adam Przeworski, 1966. "Control without Opposition," *Government and Opposition* 1 (2): 227–239.

דברי חקיקה

חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, ס"ח-1462, עמ' 140.

חוק יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 244, עמ' 69.

תקנון הכנסת: www.knesset.gov.il/rules/heb/rules2010.pdf

פרוטוקולים של ישיבות מליאת הכנסת

דברי הכנסת, 19.1.1982. הישיבה הארבעים-ושבע של הכנסת העשירית: הצעת חוק מעמד ראש האופוזיציה, התשמ"א-1981 (הצעת חבר הכנסת מ' שחל): http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset10/HTML_27_03_2012_05-50-30-PM/19820119@19820119021@021.html

דברי הכנסת, 20.1.1982. הישיבה הארבעים-ושמונה של הכנסת העשירית: הצעת חוק מעמד ראש האופוזיציה, התשמ"א-1981 (הצעת חבר הכנסת מ' שחל): http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset10/HTML_27_03_2012_05-50-30-PM/19820120@19820120017@017.html

דברי הכנסת, 14.2.2000. הישיבה השמונים וארבע של הכנסת החמש-עשרה: הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 7) (ראש האופוזיציה), התש"ס-2000, דברי הכנסת: http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-03-AM/20000214@084-00FEB14@020.html

דברי הכנסת, 27.3.2000. הישיבה התשעים ותשע של הכנסת החמש-עשרה: הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 10) (ראש האופוזיציה), התש"ס-2000, דברי הכנסת: http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-03-AM/20000327@099-00MAR27@052.html

דברי הכנסת, 17.7.2000. הישיבה המאה ושלושים ושתיים של הכנסת החמש-עשרה: הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 8), התש"ס-2000, דברי הכנסת: http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-03-AM/20000717@132-00JUL17@010.html

דברי הכנסת, 27.5.2002. הישיבה השלוש מאות ותשע של הכנסת החמש-עשרה: קבלת תוכנית החירום הכלכלית והשפעתה על השכבות החלשות ושכבות הביניים: http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-03-AM/20020527@309-02MAY27@003.html

דברי הכנסת, 7.6.2004. הישיבה המאה ושלושים ושמונה של הכנסת השש-עשרה: הצעות סיעות מרצ-חד"ש-תע"ל-בל"ד-רע"ם וש"ס להביע אי אמון בממשלה: http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_138-04JUN07_SIFRIA-006.html

דברי הכנסת, 21.5.2012. הישיבה השלוש מאות וארבעים ותשע של הכנסת השמונה-עשרה:
הצעות סיעות רע"ם-תע"ל-חד"ש-בל"ד והעבודה-מרצ להביע אי אמון בממשלה:
www.knesset.gov.il/plenum/data/02478012.doc

דברי הכנסת, 18.7.2012. הישיבה השלוש מאות ושבעים ושלוש של הכנסת השמונה-עשרה:
הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – חקירת ראש ממשלה בתקופת כהונתו בשל חשד
לביצוע עבירה שנעברה טרם כהונתו): www.knesset.gov.il/plenum/data/03628912.doc

דברי הכנסת, 23.7.2012. הישיבה השלוש מאות ושבעים וארבע של הכנסת השמונה-עשרה:
הצעות סיעות קדימה, העבודה, רע"ם-תע"ל, האיחוד הלאומי, חד"ש, מרצ ובל"ד
להביא אי-אמון בממשלה: www.knesset.gov.il/plenum/data/03692112.doc

The Role of the Opposition in the Knesset

Or Tuttnauer

Policy Paper 98

Jerusalem, July 2013



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor (Hebrew): Michaela Kelly
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Ayalon Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-124-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

To order books and policy papers published by The Israel Democracy Institute:
Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-530-0800; Fax: (972)-2-530-0867
E-mail: orders@idi.org.il
Website: <http://en.idi.org.il>
The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute is the recipient of the 2009 Israel Prize for Lifetime Achievement – Special Contribution to Society and State.

All IDI publications may be downloaded for free in full or in part at our website

The views published in the policy papers do not necessarily reflect the position of the Israel Democracy Institute.

Abstract

A political opposition—that challenges and criticizes the government—is an inseparable part of democracy. The basic assumption underlying democracy stipulates that all people are equal, as are their opinions. Hence all opinions must be expressed and heard. The principles of representation and accountability at the basis of the democratic idea require mechanisms for criticizing a given government and replacing it with another. Protection of human, civil, and minority rights demands that the government be limited in power and that its actions be subject to scrutiny. Various state agencies and other bodies in democratic society may express their opposition to the government, but one specific body is elected specifically for this purpose and is accorded the same democratic legitimacy as the government: the parliamentary opposition and the parties that comprise it.

This study examines the status of the parliamentary opposition in Israel, its abilities and limitations, comparing it with oppositions in 20 established democracies throughout the world. Two unique features characterize this study: from a local point of view, it is the first study in over 30 years to examine Israel's parliamentary opposition; furthermore, from an academic standpoint, it is among the first to assess oppositions by conducting a quantitative comparison of numerous countries.

The study opens with a comprehensive review of the professional literature concerning political oppositions, formulating

* Translated by Zvi Ofer.

three indicators for evaluation and comparison of parliamentary oppositions: (1) size and cohesion; (2) power of parliamentary tools available; (3) record when in office, reflecting its capability of serving as a credible government alternative.

One finding of the comparison indicated that parliamentary democracies are generally divided into two types: the first consists of regimes in which the opposition is large and united but has little influence on the government, while the second comprises those whose small and divisive opposition is compensated by participating in significant decision making and legislation. In the Israeli context, the findings are cause for concern, as the Israeli opposition appears to constitute the worst of both worlds. In Israel, the opposition is small and faction-ridden, with the weakest structure of all parliamentary oppositions examined except that of Switzerland. Its weakness makes it difficult to challenge the government and present itself to voters as an alternative. Moreover, the parliamentary tools available to the Israeli opposition are largely limited and ineffectual. The most important of these tools, the parliamentary committee system, is flawed and does not allow the opposition sufficient influence, in comparison to oppositions in other countries whose size and divisiveness resemble those of Israel. An appropriate measure of influence could compensate for the opposition's acute structural weakness.

Furthermore, from a chronological point of view, the Golden Age of opposition in Israel appears to have taken place from the 1970s through the beginning of the 1990s. Since then, there has been a decline in opposition unity and record in office that had at one time enabled it to present itself as a legitimate substitute to govern. From 1996 on, parties have preferred to cooperate with one another and to enjoy the benefits of membership in the coalition rather than to compete with one another and, should they lose, serve the people

from the opposition. Under such circumstances, opposition members achieve a kind of “permanence” and are liable to adopt populist or anti-establishment approaches because they realize that there is little chance that they will ever come to power. Moreover, several of the parliamentary tools available to the Israeli opposition eroded over the years in attempts to strengthen the government at the opposition’s expense.

The key conclusion of this study is that the Israeli parliamentary opposition’s weakness originates in the combination of a highly fragmented party system and a relatively weak Knesset compared with the government. Two objectives must be attained to improve Israel’s parliamentary opposition: reinforcing the status of the Knesset and returning to the two-bloc contest that characterized the last three decades of the twentieth century. For this purpose, three major steps are required in three distinct spheres of activity:

1. **Bolster oppositionary cohesion:** Reducing the number of parties in the Knesset and reinforcing the larger parties will intensify cohesion within the opposition. A more closely-knit opposition can present a united front against the government and serve as a coherent alternative to it. Intensification of unity may be achieved by offering incentives for merging parties and electing larger ones, adoption of multimember electoral districts, and a moderate hike in the legal electoral threshold.
2. **Strengthen the Knesset Committee system:** The parliamentary committee system is the most powerful institutional tool available to the opposition, enabling it to realize its function in criticizing and supervising the government and to exert influence on the legislative process. The essential measures required to strengthen the committee system are: redistribution of the committee responsibilities so they overlap those of the government

ministries; reinforcing the opposition's critical function by setting a "mandatory oversight package" for each committee; reducing the number of committee members; and legislating the status of the Knesset Research and Information Center.

3. **Reinforce the status of the Knesset opposition:** Reinforcing the opposition's status will reduce the risk of tyranny of the majority in the Knesset. This may be accomplished by entrenching Basic Laws dealing with the various state branches (the legislature, the executive, and the judiciary), repealing the Economic Arrangements Law while limiting private legislation, and reassessing the need for a biannual budget.

The chief message shown by the theoretical foundations, findings, and recommendations of this study is that a strong opposition does not necessarily mean a weak government. In fact, a large and cohesive opposition goes hand in hand with a strong and stable government. On the other hand, when the opposition is weak the government can allow itself to be less sensitive and accountable to the public. This is why the precarious state of the opposition in the Knesset of Israel should be of concern to all who cherish the quality and future of Israeli democracy.