

תיקון שיטת המחשול בישראל

עורכים:

גדעון רהט, שלומית ברנע,

חן פרידברג, עופר קניג



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

Reforming Israel's Political System

Editors: Gideon Rahat, Shlomit Barnea, Chen Friedberg, Ofer Kenig

עיצוב הסדרה: טרטקובר עיצוב גרפי – טל הרדה

עיצוב העטיפה: יוסי ארזה

על העטיפה: Set of Tools, צילום: Grafvision

הכנסת, צילום: פלאש 90

עיצוב פנים הספר וסדר: אירית נחום

הדפסה: דפוס אופסט נתן שלמה בע"מ

מסת"ב 978-965-519-118-9 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 מהמוציא לאור.

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 4482, ירושלים 9104401

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

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

Printed in Israel

כל מחקרי המדיניות וכן פרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חינם 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 מייעץ 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, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם.

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

מוקדש לפרופ' אשר אריאן ז"ל –
מורה בחסד, חוקר מכונן ואדם.

תוכן עניינים

	פתח דבר
11	גדעון רהט
13	חברי הצוות
	מבוא
15	גדעון רהט

חלק ראשון: שיטת הבחירות

21	מבוא
	פרק 1 שיטת הבחירות בישראל: דיאגנוזה
22	חזן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן
	פרק 2 השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי
31	חזן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן
	פרק 3 שיטות בחירות רשימתיות סגורה, פתוחה למחצה ופתוחה
46	חזן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן
	פרק 4 שיטת בחירות יחסית אזורית
60	חזן פרידברג, ניר אטמור
114	ריכוז ההמלצות
117	נספח 1: שיטת הבחירות לבתי הנבחרים ב־35 מדינות

חלק שני: מפלגות

123	מבוא
	פרק 5 מצב המפלגות בישראל: דיאגנוזה
125	עופר קניג
	פרק 6 דעיכת המפלגות הגדולות: ישראל במבט השוואתי
145	עופר קניג, אנה קנפלמן

184	פרק 7	רגולציה של מפלגות פוליטיות ושל החברות בהן רעות איצקוביץ'-מלכה, אסף שפירא, עופר קניג
214	פרק 8	דמוקרטיה פנים-מפלגתית עופר קניג, רעות איצקוביץ'-מלכה, אסף שפירא
237	פרק 9	המפלגות בדרך לכנסת: קואליציות טרום-בחירות אסף שפירא
251	פרק 10	המפלגות בזירה הפרלמנטרית: לכידות סיעתית רעות איצקוביץ'-מלכה, אסף שפירא
274	פרק 11	פיצול סיעה במציאות פרלמנטרית משתנה אסף שפירא
284		ריכוז ההמלצות

חלק שלישי: המחשלה

289		מבוא
291	פרק 12	ממשלות במלכוד: מצבן של ממשלות ישראל - דיאגנוזה שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי
311	פרק 13	קפד ראשו, קצץ זנבו: דפוסי משטרים שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ
353	פרק 14	מודלים להרכבת מחשלה שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי
396	פרק 15	הרכבת ממשלות: תאוריה והשלכותיה המעשיות שלומית ברנע, אור טוטנאור
423	פרק 16	פחות זה יותר: גודל ממשלות שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי
447	פרק 17	תחזוקת ממשלות: כיצד שולטים ביחד? אור טוטנאור, מיכאל פיליפוב
471	פרק 18	יציבות ממשלות שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, עופר קניג
515	פרק 19	הישרדות ממשלות אור טוטנאור

	פרק 20 מנגנוני אי-אמון בממשלה
535	שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי
554	ריכוז ההמלצות

חלק רביעי: הכנסת

557	מבוא
	פרק 21 הכנסת כגוף מחוקק: דיאגנוזה והמלצות
560	חן פרידברג
	פרק 22 הכנסת כגוף מפקח: דיאגנוזה והמלצות
578	חן פרידברג
	פרק 23 גודלם של בתי נבחרים: כיצד נקבע, האם משתנה
	ובאילו נסיבות
606	חן פרידברג, ניר אטמור
	פרק 24 פיזור פרלמנטים
631	שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי
	פרק 25 פיזור מוקדם של הכנסת: מבט היסטורי השוואתי
649	עופר קניג, חן פרידברג
670	ריכוז ההמלצות

חלק חמישי: רפורמה פוליטית-מוסדית בישראל: מבט השוואתי

677	מבוא
	פרק 26 רפורמה פוליטית-מוסדית בישראל: מבט השוואתי
678	מתיו ס' שוגרט

712 מקורות

	Foreword
iii	Gideon Rahat

	Introduction
v	Gideon Rahat

פתח דבר

גדעון רהט

בספטמבר 2009 פנה אלי אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, והציע לי לעמוד בראש פרויקט שיבחן את מבנה המשטר בישראל ויציע תיקונים ושיפורים. נעניתי לאתגר, ולרשותי הועמדו האמצעים הדרושים למילוי משימה זו. לפרויקט גויס צוות של תשעה חוקרים צעירים ומוכשרים שמהם נקבעו שלושה ראשי ענפים: מפלגות (עופר קניג), שיטת הבחירות והכנסת (חן פרידברג) והממשלה (שלומית ברנע). ככל אחד מענפים אלה פעלו שני עוזרי מחקר, תלמידי מחקר (דוקטורנטים) או תלמידים מצטיינים לתואר שני מהאוניברסיטה העברית בירושלים. בשנת 2010 נרתם למאמץ למשך חודשיים וחצי מומחה בעל שם עולמי במחקר שיטות הבחירה והממשל, מתיו שוגרט (Matthew S. Shugart) מאוניברסיטת קליפורניה, סן דייגו.

המחויבות של צוות המחקר הייתה בראש ובראשונה לספק מידע מהימן ומקיף ולנתחו במקצועיות, מתוך בחינת היתרונות והחסרונות הגלומים בשימור רכיבי המשטר הנהוג בישראל או בשינויים. הרצון שהניע את העבודה היה לחזק את הדמוקרטיה בישראל ולשפרה. התקווה הייתה, ועודנה, שמקבלי ההחלטות בישראל יעריכו את המאמץ שהושקע במחקר ואת עבודתו המקצועית של הצוות וישתמשו במסקנותיו ובהמלצותיו לשיפור מארג המוסדות הישראלי. תפקידם הוא להחליט, ותפקידנו הוא לספק להם את המידע הטוב ביותר שאפשר לספק. כל חוקר עבד לעתים לבדו ולעתים עם עמיתיו לענף, ובכל שבוע נערכה ישיבה משותפת של הקבוצה. המחקרים ותוצריהם – דוחות בנושאים שונים – עברו ביקורת של ראשי הענפים ושלי, כראש צוות המחקר. דוחות אלה שימשו בסיס לדיוני הפורום לתיקון שיטת הממשל בישראל, שבראשו עמד נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר. הפורום הורכב מעשרות אישים מרכזיים מתחומי המשפט, האקדמיה, החברה, הפוליטיקה והעסקים. פירות המחקר –

לאחר שעבר ביקורת ולאחר שחלק ניכר ממנו הועלה לדיון – מוגשים בספר זה. עבודת המחקר התחילה באבחון נקודות החולשה של הפוליטיקה ושל המשטר בישראל. משלב זה הוקדשו מאמצי הקבוצה לבחינת הפוטנציאל של רפורמות מוסדיות שונות לתיקון ולשיפור הנושאים שאובחנו כבעייתיים. נבחנו רכיבים שונים של המשטר בישראל בהשוואה לדמוקרטיות ותיקות (מדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, אוסטרליה, ניו זילנד ויפן) ולדמוקרטיות חדשות מצליחות (למשל, צ'כיה ופולין). המטרה הייתה ללמוד מניסיוןן מה רצוי לשמר במבנה המשטר הישראלי ומה רצוי לשנות וכיצד, מתוך התחשבות ברכיבים המאפיינים את הפוליטיקה הישראלית. הנחת העבודה הייתה ששיפור המוסדות הפוליטיים בישראל ייצור תמריצים להתנהגות פוליטית ראויה יותר ויביא לשכלול בתפקודן של המערכת הפוליטית ושל השחקנים הפועלים בה, למשיכת נשים וגברים איכותיים יותר לפוליטיקה ולתיקון תדמיתם של הפוליטיקה ושל הפוליטיקאים בעיני האזרחים. בטווח הארוך שיפור כזה עשוי לתרום לשינוי כולל בתרבות הפוליטית ובדרך שבה נתפסת הפוליטיקה בעיני האזרחים.

תודה לנשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה ד"ר אריק כרמון אשר עודד ותמך לכל אורך הדרך, לכל מרכזי המחקר בפרלמנטים ברחבי העולם אשר סייעו לנו באיסוף מידע השוואתי ולצוות ההוצאה לאור של המכון הישראלי לדמוקרטיה על עבודתו המסורה.

חברי הצוות

- ד"ר ניר אטמור
חבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במכללה האקדמית צפת.
- רעות איצקוביץ'-מלכה
דוקטורנטית במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים וחברה בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ד"ר שלומית ברנע
שימשה ראש ענף ממשלה בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- שוריק דריישפיץ
בעל תואר שני במדע המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. בעבר היה חבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אור טוטנאור
דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים וחבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מיכאל פיליפוב
דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים וחבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ד"ר חן פרידברג
מרצה במחלקה ללימודי ישראל במרכז האוניברסיטאי אריאל. ראש ענף הכנסת וענף שיטת הבחירות בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ד"ר עופר קניג
ראש ענף מפלגות בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במכללה האקדמית אשקלון.

אנה קנפלמן

בעלת תואר שני במדע המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. בעבר הייתה חברה בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופ' גדעון רהט

חבר בסגל המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. ראש קבוצת המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופ' מתיו ס' שוגרט

חבר בסגל המחלקה למדע המדינה של אוניברסיטת קליפורניה, סן דייגו. היה חוקר אורח במסגרת קבוצת המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אסף שפירא

דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים וחבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מתן שרקנסקי

דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת רוצ'סטר במדינת ניו יורק. בעבר היה חבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבוא

גדעון רהט

עניינו של ספר זה הוא רפורמות לתיקון מבנה הממשל בישראל. הכוונה היא לבחון, באמצעות ניתוח מעמיק של המקרה הישראלי והשוואתו לדמוקרטיות אחרות, אילו רכיבים במבנה המשטר הישראלי – בשיטת הבחירות, בארגון המפלגות, במבנה ובדרכי פעולת הממשלה והכנסת – טעונים שימור, ואילו טעונים שינוי ושיפור.

ייתכן שרוב מהלכי הרפורמות נכשלים, ויוזמות לרפורמה נדחות ברוב רובם של המקרים. ואף על פי כן מי שחוסנה של המערכת הפוליטית הדמוקרטית נתון בראש מעייניו חייב להכין תכנית מתאימה, אחראית ומלאה, לנסות לקדמה בזמנים שאפשר לעשות כן ואף לנסות ליצור תנאים לקידומה, ולא יהיה שוק הרעיונות פרוץ וחשוף לרעיונות לא בדוקים, ואפילו מסוכנים, למקסמי שווא. תפקידו של מכון מחקר רציני ושוחר טוב הוא להכין הצעות נכונות למערכת ולחברה הנתונים. וכאשר נוצר חלון הזדמנויות לשינוי, יש להציג את חלופות השינוי הנכונות. כמו כן אפשר כמובן להכין רפורמות ולפעול לקידומן על ידי עמותות, שדולות וקבוצות ציבוריות אחרות אשר תיצורנה הזדמנויות ולחץ לקידום המהלך. זו מטרתו של חיבור זה: להציע מצע בעל ערך לשינוי רכיבים במבנה המשטר הישראלי, בצד שימור חלקם.

קידום רפורמות מתאפשר בישראל בדרך כלל כאשר נפתח חלון הזדמנות לשינוי לזמן קצוב. החסם הראשי לרפורמות בישראל הוא הפוליטיקה הקואליציונית המאפשרת לכל מפלגה קטנה לחסום רפורמה באיום על קיצור חי הממשלה. וטו זה הפך להסדר כמעט ממוסד, ובהסכמים הקואליציוניים בעשורים האחרונים מופיע סעיף המקנה לכל סיעה החברה בקואליציה זכות וטו על תיקונים בחוקי יסוד. חלונות ההזדמנויות (ברבים) – כי חקיקה היא מהלך מתמשך ורב-שלבי) נפתחים כשהשיקול הקואליציוני נחלש. מדובר,

ראשית, בימי ערב בחירות שלקראתן לא רק שהממשלה מגיעה לסוף דרכה והשיקול הקואליציוני נחלש, אלא שחברות הקואליציה מתעתדות להתחרות על קהלים דומים, והרפורמה מסייעת להן לכדל את עצמן. שנית, חלונות הזדמנות נפתחים בעתות של משבר קואליציוני, כאשר אי-אפשר לתקן את השבר שנוצר באופן מידי. כך, למשל עברה הצעת חוק לשינוי שיטת הבחירות בכנסת ה-11 בקריאה ראשונה על רקע משבר "מיהו יהודי", ואילו חוק הבחירה הישירה עבר בקריאות הטרוםית והראשונה בעת המשבר הקואליציוני של מרס-מאי 1990, אשר לימים כונה "התרגיל המסריח".

קיומם של חלונות הזדמנות הוא אמנם תנאי הכרחי לקידומה של רפורמה, אך הוא איננו תנאי מספיק. היתכנות העברת רפורמה תלויה בראש ובראשונה בפעולתם של סוכני השינוי: הדרך שהם מציגים בה את הרפורמה הפוליטיקאים ולציבור (ברמת האינטרסים של הפוליטיקאים ושל מפלגות וברמת האינטרס הציבורי) והצלחתם בניתוב הביקורת על המצב הקיים לתמיכה בשינוי שהם מציעים.

"חבילת הרפורמות" המוצעת בספר זה, בשונה מחלק מיוזמות העבר, אינה מובאת כתיקון גדול וכוללני לחוק אחד, אלא כשורת תיקונים קטנים וגדולים בכמה וכמה חוקי יסוד, חוקים ותקנות. מעבר לכך, ההמלצות מתבססות על ההנחה שגם אם רק חלקן יעבור, החלקיות לא תסכן או תערער את ההסדרים המוסדיים.

מבנה הספר

הספר כולל חמישה חלקים. ארבעת החלקים הראשונים עוסקים בשיטת הבחירות, במפלגות, בממשלה ובכנסת. כל אחד מהם נפתח בפרק המאבחן את המצב הקיים. הפרקים שאחריו עוסקים בסוגיות מגוונות הנוגעות לאותו רכיב במבנה המשטר, ובסיום מוגשת שורת המלצות. החלק החמישי הוא תרגום של מסמך המלצותיו של מתיו ס' שוגרט לשיפורים בשיטת הבחירות והממשל בישראל.

החלק הראשון עוסק בשיטת הבחירות. הוא נפתח בהערכת טיב פעולתה של השיטה היחסית-ארצית הרשימתית הנהוגה בישראל. בהמשכו נבחנים אפשרות העלאת סף החסימה ורעיונות לשינויים מקיפים יותר של שיטת הבחירות בישראל. אחד הרעיונות האלה הוא הכנסת רכיב אישי לשיטת הבחירות, כנהוג

במרבית הדמוקרטיות, קרי מתן אפשרות לאזרחים לציין ביום הבחירות עצמו את מי הם מעדיפים ממועמדי מפלגותיהם. רעיון נוסף שנבחן הוא אימוץ מחוזות בחירה רב-נציגיים. מחלק זה עולה כי יש לשמר את שיטת הבחירות היחסית, אך רצוי להכניס בה שיפורים ושינויים כגון העלאה של סף החסימה, אימוץ רכיב אישי במסגרת שיטת הבחירות הרשימתית והכנסת רכיב אזורי באמצעות קיום בחירות יחסיות באזורים רב-נציגיים.

החלק השני עוסק במפלגות. הוא בוחן את מצב המפלגות בישראל ומראה כי תהליך דעיכתן של המפלגות הגדולות בישראל הוא מהיר ודרמטי בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. נבדקים רעיונות לרגולציה של המפלגות, ובמיוחד של חברות במפלגות ושל הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית. כמו כן נבדקות אפשרויות לשיתוף פעולה בין-מפלגתי במערכים ובבריתות של טרום-בחירות ושל חיזוק הלכידות והמשמעת המפלגתית בכנסת. מחלק זה נגזרת סדרה של המלצות אשר משמעה הוא "עסקת חבילה" בין המפלגות המצרפיות לבין המדינה: יותר דמוקרטיה פנים-מפלגתית ורגולציה מדינתית תמורת תמיכה ומימון מדינתי.

החלק השלישי עוסק בממשלה. הוא נפתח באבחון של מצב הממשלות בישראל ובניתוח דפוסי משטרים פרלמנטריים, נשיאותיים ומעורבים. לאחר מכן מנותחות דרכי הרכבתן, גודלן, יציבותן, תחזוקתן, הישרדותן ופירוקן של ממשלות בישראל, ובהשוואה לעולם. חלק זה הוא בסיס לדיון בשני מוקדי השיח בנושא ממשלות בישראל: יציבות ומשילות. הוא מציע כמה תיקונים קטנים אך משמעותיים. מסקנתו העיקרית היא אולי החשובה ביותר: את התיקון לבעיות הממשלה והמשילות אסור לחפש מתחת לפנס – בתיקונים שנוגעים ישירות לממשלה ולראש הממשלה – אלא במוסדות המקיימים אתה יחסי גומלין. התיקונים המוצעים בחלקי הספר האחרים בשיטת הבחירות, במפלגות ובכנסת, הם שצפויים להוביל לשיפור בתפקוד הממשלה. במילים אחרות, לממשלה כמעט כל הכלים המוסדיים הדרושים כדי להצליח. הבעיות נעוצות ברכיבים אחרים של מבנה המשטר.

החלק הרביעי העוסק בכנסת נפתח באבחון הבעיות והכשלים הפוגמים בתפקוד הפרלמנט הישראלי כגוף מחוקק וכגוף מפקח. בהמשך החלק נבחנת סוגיית גודלה של הכנסת במבט השוואתי. שני הפרקים האחרונים עוסקים בפיקוד פרלמנטים מבחינה השוואתית אגב מיקוד בכנסת. חלק זה מגיש שורת המלצות המכוונות לשיפור עבודת הכנסת ולתיעולה לשני כיוונים עיקריים: האחד, השבחת החקיקה בכנסת מתוך שימת דגש על איכות ומהות על חשבון

הכמות ומתוך הפחתת החקיקה ההצהרתית, והשני, חיזוק הבקרה והפיקוח של הכנסת כמייצגת הציבור על הרשות המבצעת.

בחלק החמישי מציג מתיו שוגרט, מומחה בעל שם עולמי, את רעיונותיו לשיפורים בשיטת הבחירות והמשל בישראל. המלצותיו נגזרות מניתוח השוואתי בין־מדינתי ומהיכרות עם המערכת הפוליטית הישראלית. הדמיון בין ההמלצות המופיעות בארבעת החלקים הראשונים בספר זה לבין המלצותיו של שוגרט אינו רק תוצר של הפריה הדדית. הוא מצביע על כך שלאנשי הפוליטיקה ההשוואתית יש תשובות די מוסכמות לכיווני התיקונים והרפורמות הרצויים ומתכוונותיהם.

והבהרה לסיום: כל התרגומים משפות זרות בספר זה הם של המחברים, אלא אם כן צוין אחרת. הלוחות והתרשימים שלא מצוין לידם מקור מפורש הם עיבוד של המחברים.

חלק ראשון

שיטת הבחירות

מבוא

תנאי הכרחי לתפקודה של הדמוקרטיה הייצוגית הוא עריכתן של בחירות כלליות, שבהן מסמיכים האזרחים את נציגיהם לפעול בשמם לפרק זמן קצוב. לבחירות השפעה ניכרת על אופיה של המערכת הפוליטית, במיוחד משום שבהן מוכרע מספרן של המפלגות וגודלן. הבחירות משפיעות גם על הרכבו החברתי של בית המחוקקים ועל התנהגות הנציגים הנבחרים, במיוחד בשל רצונם להיבחר שוב. במשטרים הפרלמנטריים הנהוגים ברוב הדמוקרטיות היציבות משפיעות תוצאות הבחירות על הליך ההרכבה של הממשלה ועל הרכבה.

שיטת הבחירות קובעת באיזה אופן יוצגו המועמדים והמפלגות המתחרים בבחירות לפני הבחורים; למשל, אם ההצבעה היא רק למפלגות, כנהוג בישראל, או שיש בה רכיב אישי. כמו כן היא קובעת כיצד יתורגמו קולות האזרחים לייצוג; למשל, אם מי שזוכה ברוב זוכה בכל הייצוג או שהייצוג מחולק בין מפלגות לפי שיעור התמיכה היחסי בהן. חוקרים רבים עמדו זה כבר על חשיבותה של שיטת הבחירות (Duverger, 1954; Rae, 1967; Sartori, 1976), והיו אף שטענו כי מכל המוסדות הפוליטיים, שיטת הבחירות היא המוסד הפוליטי החשוב ביותר (Schumpeter, 1942).

חלק זה בספר עוסק בשיטת הבחירות. ארבעת הפרקים המרכיבים אותו מנתחים סוגיה זו על היבטיה השונים בישראל, אגב התבוננות משווה ב-35 דמוקרטיות מבוססות. פרק 1 מאבחן את המאפיינים של שיטת הבחירות הנהוגה בישראל ומזהה את חולשותיה. פרק 2 מנתח את השיטה היחסית הנהוגה כאן ודן באופן השוואתי בסוגיה מהותית הנוגעת לשיטה זו: סף החסימה החוקי. פרק 3 עוסק בסוגים של שיטות בחירה רשימתיות הנהוגות במדינות שבמחקר (שיטות סגורות, פתוחות ופתוחות למחצה) בשימת דגש על ישראל. פרק 4 מתעמק בסוגיה של שיטות בחירה יחסיות אזוריות וכשאלת אימוץ אזורי בחירה בישראל ומציג הדמיות שונות בנדון. לנוחות הקורא מרוכזות בסופו של החלק כל ההמלצות שעלו בפרקים השונים לרפורמה בשיטת הבחירות בישראל.

שיטת הבחירות בישראל: דיאגנוזה

חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

שיטות בחירה נועדו להשיג מגוון רחב של מטרות, שלעיתים סותרות האחת את רעותה. בסקירה זו נתמקד בחמש ממטרותיהן החשובות (אטמור, 2010; Gallagher, 2005; Reynolds, Reilly, and Ellis, 2005).

המטרה הראשונה היא קבלת תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הייצוג בין המפלגות המתחרות. שיטת בחירות הוגנת תיצור התאמה בין העדפות הבוחרים (שיעור הקולות שבהם זכו המפלגות) להרכב הגוף הנבחר (שיעור המושבים של המפלגות בגוף הנבחר). יש שיטות בחירה שבהן ההתאמה תהיה רבה יותר (שיטות בחירה יחסיות – proportional systems), וישנן שיטות שבהן מידת ההתאמה תהא פחותה (שיטות בחירה רוביות – majority/plurality systems). המטרה השנייה היא ייצוג של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים. על שיטת בחירות ראויה לשקף את הרכב החברה בבית המחוקקים. מועמדים ומפלגות ייצגו את מגוון הדעות, האינטרסים והזהויות החברתיות, לרבות אלה של קבוצות מיעוט בחברה ושל אינטרסים מנוגדים הקיימים בציבור. גם במקרה זה יש יתרון לשיטת הבחירות היחסית אשר מאפשרת שיקוף נאמן יותר של מבנה החברה ופיזור ההעדפות, הערכים, האינטרסים והזהויות בקרבה.

המטרה השלישית – הייצוג הטריטוריאלי. במדינות רבות מבטיחה שיטת הבחירות את ייצוגם של אזורים שונים במדינה. סוג ייצוג זה בולט במיוחד במדינות שבהן קיימת חלוקה למחוזות חד-נציגיים המעודדים בדרך כלל קשר וזהות חזקים בין הנציג הנבחר לכין המחוז שבו הוא נבחר. טענה מקובלת היא כי קשר זה יוצר מוקד ברור של מחויבות בין נציג לבין בוחריו ומחזק את היענותו ואת מידת האחריות (accountability) שלו כלפי בוחריו. במקרה

זה יש יתרון לשיטת בחירות עם אזורי בחירה קטנים, אולם זו עשויה לעמוד בסתירה לצורך בייצוג יחסי המושג על ידי שימוש במחוזות בחירה גדולים. המטרה הרביעית היא היעילות השלטונית. מקובל לטעון כי לשיטת בחירות יש השפעה על היציבות הפוליטית והיעילות השלטונית (Duverger, 1954; Sartori, 1976). במשטרים הפרלמנטריים שבהם גורלן של ממשלות תלוי באמון הפרלמנט, אנו מצפים כי שיטת הבחירות תיצור תנאים להקמת ממשלה יציבה ובעלת כושר משילות. התפיסה המקובלת – הגם שהיא נתונה במחלוקת (Lijphart, 1999) – היא ששיטת בחירות רובית, אשר מקנה ייצוג יתר למפלגות גדולות ומתרגמת רוב קולות פשוט לרוב מוחלט של מושבים בפרלמנט, תורמת ליציבות ולמשילות יותר משיטת בחירות יחסית המאלצת הקמה של קואליציות רב-מפלגתיות.

המטרה החמישית היא הלגיטימיות של השיטה. שיטת בחירות ראויה צריכה לזכות באמון הציבור. משום שהבחירות הן מנגנון מרכזי בדמוקרטיה המודרנית הייצוגית, חיוני שהציבור יחוש כי תרגום העדפותיו לייצוג נעשה בדרך הראויה. כאן אין יתרון ברור לשיטה כלשהי. השיטה היחסית מתאימה במיוחד לחברות משוסעות, באשר היא מעניקה לגיטימציה לשלטון הודות ליכולתה לשקף את המורכבות של החברה ולייצג מגוון רחב של דעות וקבוצות. אולם השיטה היחסית, המובילה לשלטון רב-מפלגתי קואליציוני, נתפסת גם ככזו המגבילה את יכולת המשילות ואת יציבות הממשלה. בסיס הלגיטימציה לשיטה הרובית, על עיוותי הייצוגיות שלה, הוא התפיסה כי היא יוצרת מוקד שלטוני ברור, יציב ובעל כושר משילות.

עולם האפשרויות של שיטות הבחירה הוא רב ומגוון. לא מדובר בהכרעות חד-משמעיות בין רוביות לבין יחסיות או בין שיטה המדגישה את המפלגה לעומת שיטה המדגישה את הייצוג האישי. כל שיטה משקפת מאזן בין הערכים או הצרכים השונים. גם בין החוקרים ניטש ויכוח על שיטת הבחירות הרצויה או למדינה נתונה תהא זו אשר תצליח להשיג שילוב אופטימלי בין המטרות שהוצגו לעיל – למשל, הוגנות וייצוגיות מצד אחד ויציבות ומשילות מצד אחר – באופן שיתאים לחברה הנתונה.

מדינת ישראל אימצה שיטת בחירות דומה לזו שרווחה בתקופת היישוב, וזו עוגנה, בשינויים מסוימים, גם בחוק יסוד: הכנסת, לאמור: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות" (סעיף 4 לחוק);

ו"רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד" (סעיף 5א לחוק). המאפיינים המרכזיים של שיטת הבחירות הישראלית הם: מידת יחסיות גבוהה וסף חסימה חוקי נמוך למדי העומד כיום, לאחר העלאתו, על 2%. שימוש במחוז בחירה יחיד, ארצי, ובו נבחרים כל 120 הנציגים לכנסת. רשימתיות קשיחה שמשמעה היעדר רכיב אישי בהצבעה. לבוחר אין כל אפשרות להשפיע ביום הבחירות על הרכב רשימת המועמדים או על סדרם. בדיון שלהלן נתמקד בשלושת המאפיינים הללו. נבחן את מעלותיה וחולשותיה של שיטת הבחירות במדינת ישראל ואת עמידתה של השיטה בחמש אמות המידה הרצויות שהוצגו.

השיטה היחסית וסף החסימה החוקי

שיטת הבחירות היחסית אומצה עם קום המדינה בידי מועצת המדינה הזמנית, הגוף שתפקד כרשות המחוקקת של ישראל ממאי 1948 ועד הבחירות הראשונות שנערכו בינואר 1949. התפיסה שרווחה אותה עת הייתה כי השיטה היחסית דמוקרטית יותר. שיטה זו אף הייתה חלק בלתי נפרד מן המסורת הפוליטית של מוסדות היישוב בתקופת טרום-המדינה. זאת ועוד, גם החלטת האו"ם על הקמתה של מדינת ישראל קבעה שהפרלמנט ייבחר בשיטה יחסית. לבסוף, ואולי החשוב מכול, רוב מעצבי שיטת הבחירות היו נציגי מפלגות קטנות ובינוניות שהעדיפו נוסחה אשר תבטיח להם חלוקה מיטבית של ייצוג ועוצמה (Sager, 1985; Rahat and Hazan, 2005; Rahat, 2008a). בדיונים בסוגיית שיטת הבחירות ניכרה העדפה ברורה ליחסיות, ואילו הרכיב הארצי אומץ כאילוץ שנבע מנסיבות השעה (מלחמה). התפיסה הייתה שהסדרים הנוגעים לשיטת הבחירות הם זמניים, משום שזו תעמוד ממילא לדיון מקיף ומעמיק במסגרת הדיון החוקתי הכולל שבו אמורה הייתה לעסוק האספה המכוננת (מדינג, 1988). ואולם בתוך עשור מקום המדינה הפך הממד היחסי של השיטה – כמו גם הארציות שלה, שמשמעה שימוש במחוז בחירה גדול המבטיח רמת יחסיות גבוהה בחלוקת המושבים – מכורח השעה לעיקרון משוריין בחוק יסוד: הכנסת.

סף החסימה החוקי היה נמוך ונקבע ב-1949 למורד למושב יחיד. כיוון שנקבע כי מספר מושבי הכנסת יהיה 120, היה סף החסימה 0.83%. בכנסת הראשונה הועלה מעט סף החסימה לרמה של אחוז. בראשית שנות החמישים

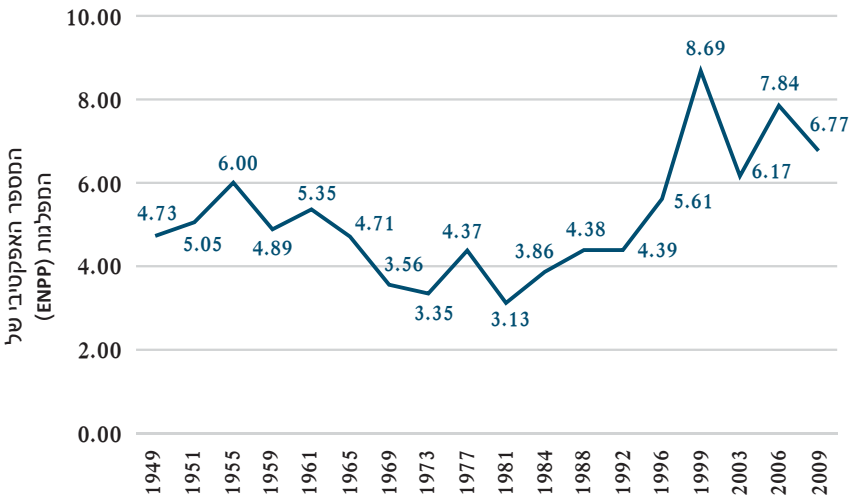
ניסה דוד בן-גוריון, יחד עם הציונים הכלליים (המפלגה השנייה בגודלה בכנסת דאז) לקדם רפורמה אלקטורלית שבמסגרתה יועלה סף החסימה ל-10%. היוזמה נבלמה על ידי המפלגות הקטנות, ועד לסוף שנות השמונים לא הועלה סף החסימה, אף על פי שהיו כמה יוזמות בנושא. בשנת 1991 אישרה הכנסת ה-12 את העלאתו של סף החסימה לרמה של 1.5%, המונעת בפועל את היבחרותה של סיעת יחיד, ובשנת 2004 אישרה הכנסת ה-16 את העלאתו לרמה של 2%, ובכך כמעט נמנעת האפשרות לבחירה של רשימות של שני נציגים (Rahat and Hazan, 2005).

בגלל רמת היחסיות של שיטת הבחירות בישראל ותוצאותיה מגדיר ארנר לייפהארט (Lijphart, 1993; Lijphart, Bowman, and Hazan, 2000) את ישראל כאחת הדוגמאות הקיצוניות ביותר של דמוקרטיה הסכמית. הסיבה לכך היא, בין היתר, שבשיטה זו פועלת מערכת רב-מפלגתית קיצונית מבחינת מספר המפלגות הזוכות בייצוג בכנסת וגודלן. עם זאת, עד שנות השבעים מותנו השפעותיה של השיטה היחסית, משום שהמערכת הפוליטית אופיינה בדומיננטיות של מפלגה אחת (Medding, 1990, 2000). בשנת 1977 תם עידן המערכת המפלגתית עם המפלגה הדומיננטית. תוצאות הבחירות הניבו מערכת מפלגות דו-קוטבית. שתי הבריתות המפלגתיות הגדולות, המערך והליכוד, היו רחוקות מהשגת הרוב הפרלמנטרי הדרוש להקמת ממשלה. שתיהן חיזרו אחר המפלגות הקטנות כדי למשוך אותן לצדן ולהקים קואליציה בהובלתן. בעקבות מערכת הבחירות הלעומתית של 1981 החזיקו שתי המפלגות הגדולות ב-95 מתוך 120 המושבים בכנסת, אולם לא התפתחה מערכת דו-מפלגתית, ומאז בחירות אלה חלה ירידה כמעט רציפה בכוחן של שתי המפלגות הגדולות. בבחירות 1999, בעקבות אימוץ חוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה, הגיע כוחן המשולב של שתי הבריתות המפלגתיות הגדולות לשפל חסר תקדים – פחות ממחצית מהמושבים בפרלמנט (Rahat and Hazan, 2005). אולם גם לאחר ביטול חוק הבחירה הישירה לא שבו המפלגות הגדולות לשיאן.

נראה אפוא כי שיטת הבחירות היחסית בישראל מבטיחה לפחות שתיים מהמטרות המרכזיות שהוצגו בראש הפרק: תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת העוצמה בין המפלגות המתחרות וייצוג של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים. כמו כן, מבטיחה שיטה זו לגיטימציה רחבה לתנועה הציונית, למוסדות היישוב ולמדינה מצד הקבוצות השונות המרכיבות את החברה היהודית והישראלית, משום שהיא כוללת אותן בתוכה (הורביץ וליסק, 1990).

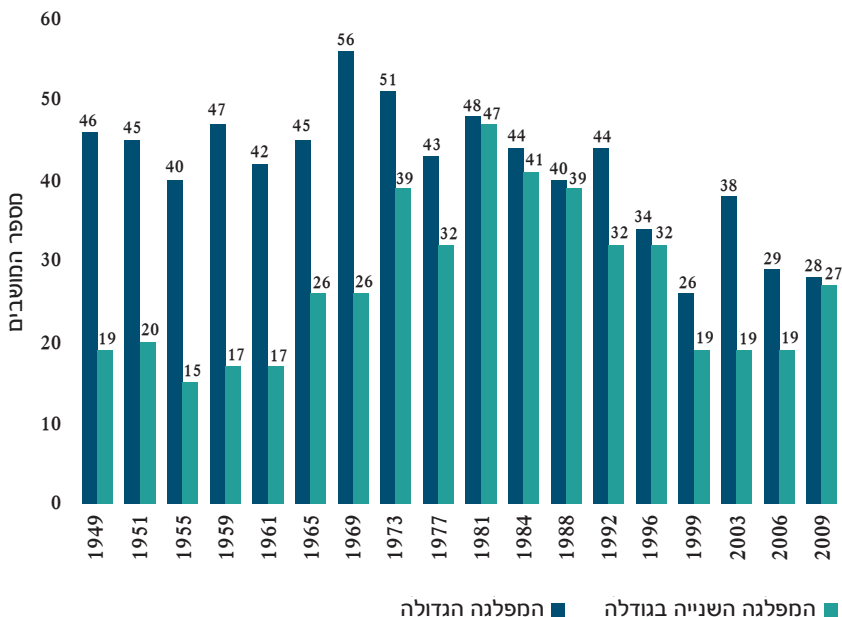
עם זאת, אופן התפתחות מערכת המפלגות והתנהגות המפלגות, חברי הכנסת והממשלה בשני העשורים האחרונים הבליטו גם את חולשותיה. אלה באו לידי ביטוי לא רק ברב־מפלגתיות קיצונית אלא בעיקר בהקטנת כוחן של המפלגות הגדולות עד כדי כך שבשתי מערכות הבחירות האחרונות, של 2006 ושל 2009, זכתה המפלגה הגדולה בפחות מרבע ממושבי הכנסת. תרשימים 1.1 ו־1.2 להלן מציגים את מספר המפלגות האפקטיבי בישראל ואת מספר המושבים של שתי הרשימות הגדולות מאז קום המדינה ועד ימינו¹:

תרשים 1.1: המספר האפקטיבי של המפלגות בכנסת



1 מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט הוא מדד המשקלל את מספרן של המפלגות בפרלמנט בהתאם לכוחן היחסי, הנמדד לפי שיעור המושבים שלהן בפרלמנט (Laakso and Taagepera, 1979). המדד מחושב באמצעות הנוסחה הזאת: $1 / \sum Si^2$ (הוא שיעור המושבים בפרלמנט של המפלגה i).

תרשים 1.2: מספר המושבים של שתי הרשימות הגדולות



פועל יוצא של המגמות המתוארות בתרשימים הוא קושי גובר בהרכבת קואליציות יציבות ויכולת משילות מוגבלת. כתוצאה מכך ירדה היעילות השלטונית ובעקבותיה נפגעה הלגיטימיות של השיטה. גם העלאת סף החסימה החוקי לרמה של 2% (החל מבחירות 2006), במטרה למתן את בעיית הרב-מפלגתיות הקיצונית, לא הועילה. בעיות אלה הלכו והחמירו עם היחלשות הלכידות של המפלגות הגדולות. עם זאת, הלכידות המתדרדרת אינה פועל יוצא של שיטת הבחירות שאמורה ליצור תנאים של לכידות ומשמעת גבוהים. השימוש בשיטת בחירות יחסית לא מניב בהכרח מערכת רב-מפלגתית מקוטבת ומשוסעת. במדינות סקנדינביה, בספרד ובפורטוגל נהוגה שיטת בחירות יחסית ולמרות זאת הן אינן מתאפיינות במערכת רב-מפלגתית מקוטבת ומשוסעת. השימוש בשיטת בחירות יחסית אינו מתייב את קיצוניותה של שיטת הבחירות הישראלית, אלא היעדרם של שני רכיבים ממתנים המופיעים ברבות מהמדינות המשתמשות בשיטה היחסית: האחד – סף חסימה חוקי גבוה

מ-2% הנהוגים בישראל; והשני – חלוקה לכמה אזורי בחירה, אשר ממנו נגזר סף חסימה אפקטיבי² גבוה מסף החסימה הישראלי.

ארציות שיטת הבחירות (היעדר רכיב אזורי)

האבות המייסדים של מדינת ישראל החליטו לחלק את המושבים בבחירות הראשונות במחוז יחיד, ארצי, השווה בגודלו לגודלה של הכנסת (120 נציגים). בשנות החמישים ניסה ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, לקדם רפורמה שבה תחולק הארץ ל-120 מחוזות בחירה חד-נציגיים שבכל אחד מהם ייבחר נציג יחיד – המועמד אשר יזכה ברוב פשוט של הקולות, כנהוג בכריטיניה, למשל. גם הציונים הכלליים הציעו הצעות שונות, ובהן אימוץ מחוזות רב-נציגיים קטנים, שבהם ייבחרו בצורה יחסית נציגים מספר. המפלגות הקטנות דחו את כל היוזמות הללו מחשש לפגיעה בכוחן. תגובתן הביאה לכיצור יסודות המערכת הקיימת – הגנה על יחסיות וארציות השיטה בחוק יסוד: הכנסת מפני שינוי ברוב פשוט. מאז עלו הצעות רבות שקראו להכנסת רכיב אזורי בשיטת הבחירות, כולן נדחו. גם בקרב התומכים באימוץ מחוזות בחירה בישראל קיימות מחלוקות הנוגעות למספר אזורי הבחירה, למספר הנציגים שייצגו כל מחוז, לאופן קביעת גבולות המחוזות ועוד.

בשל ארציות שיטת הבחירות בישראל וסף החסימה החוקי הנמוך ה"תשלום למושב" בישראל הוא מהנמוכים בעולם. לאור זאת, כאמור, מבטיחה השיטה את קיומן של שתי אמות מידה חשובות: תוצאות הוגנות מבחינת חלוקה העוצמה וייצוג אפקטיבי של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים. אולם יש לכך מחיר: השילוב בין מחוז בחירה יחיד בגודל עצום (120 נציגים) לבין סף חסימה נמוך מוליד מערכת מפלגות מפוצלת מאוד, המקשה על תחזוקת הקואליציות ויצירת בעיות משילות (Shugart and Samuels, 2010). זאת ועוד, הייצוג של מחוזות ושל אזורים נעדר משיטת הבחירות ואינו מבטיח את ייצוג

2 סף החסימה האפקטיבי הוא שיעור הקולות המינימלי הנדרש כדי לזכות במושב, בשונה מסף החסימה החוקי הקבוע בחוק. במדינות הנוקטות שיטה אזורית יכול סף החסימה האפקטיבי להיות גבוה מסף החסימה החוקי. ככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה נמוך יותר, סף החסימה האפקטיבי גבוה יותר. מנגד, ככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה גבוה יותר, סף החסימה האפקטיבי נמוך יותר.

הפריפריה הגאוגרפית. בחינת מקום מגורי חברי הכנסת מראה כי הפריפריה אכן סובלת מתת-ייצוג. האזרחים עשויים לחוש שהם אינם מיוצגים על ידי מי שמתגורר בקרבתם, חווה את בעיות האזור ומודע לצרכיו, החל בבעיות של תשתיות וכלה בבעיות של ביטחון פנים וחוץ. יתר על כן, השימוש במחוזות מקצר את המרחק בין הבוחר לנבחר ומאפשר לבוחרים לזהות את נציגיהם ולתבוע מהם היענות ואחריות. קשה הרבה יותר להשיג את אלה, ואולי אף בלתי אפשרי, כאשר נעשה שימוש במחוז של 120 נציגים (ראו חלק חמישי בספר זה). עם זאת, אימוץ מחוזות קטנים מדי עשוי לפגוע בצורכי מגזרים אחרים (נשים, מיעוטים), ושימוש בלעדי במחוזות לחלוקת מושבים (ללא מנגנון של פיזור ברמה הארצית) צפוי לפגוע ביחסיות הבחירות.

היעדר רכיב אישי בשיטת הבחירות

קיומו של רכיב אישי בהצבעה לא היה זר למדינה שבדרך. בבחירות לאספת הנבחרים של היישוב יכלו הבוחרים למחוק מועמדי מפלגות מרשימות המועמדים, ואלה שנמחקו בידי מחצית מהמצביעים למפלגה, לפחות, הועברו לתחתית הרשימה (Rahat and Hazan, 2005). רכיב אישי זה בשיטת הבחירות נדחה על ידי מועצת המדינה הזמנית עם קום המדינה, ושיטת הבחירות שנקבעה הייתה השיטה הרשימתית הסגורה. כל חברי הכנסת נבחרים ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות של מועמדים המוגשות לוועדת הבחירות המרכזית למעלה מחודש לפני הבחירות, והבוחר אינו יכול לשנותן ביום הבחירות (Rahat, 2008a). הבעיות הנובעות משימוש בשיטת הבחירות הרשימתית הסגורה בישראל דומות לבעיות הנובעות מהיעדר החלוקה לאזורים בשיטה. אמנם השימוש בשיטה הרשימתית הסגורה מעודד את קיומה של אחת מהמטרות הרצויות שהוצגו בראש הפרק – ייצוג אפקטיבי של קבוצות ומיעוטים. אולם בה בעת הוא מעודד ריכוזיות גבוהה, היענות דלה בדרך כלל של הנבחרים לבוחריהם, וכפועל יוצא מכך גם רמת אחריותיות נמוכה שלהם. הנבחר הישראלי לא מתאפיין במחויבות ברורה לכלל הבוחרים, שכן עתידו הפוליטי תלוי בגוף הבוחר של המפלגה (יהיו אלה חברי המפלגה, חברי המרכז או המועצה, ועדה מסדרת או מנהיג יחיד) ולא בקשר שלו עם הבוחרים. כתוצאה מכך נפגעת גם הלגיטימיות שמספקת שיטת הבחירות לשלטון ולמערכת הפוליטית בכללה.

סיכום

חולשותיה של שיטת הבחירות לכנסת מלוות את הדיון הציבורי, התקשורת והאקדמי שנים רבות. אלא שהניסיונות הרבים למתן את השיסוע המפלגתי ואת השסעים השונים – בין היתר, על ידי בחירה ישירה של ראש הממשלה, ועל ידי אימוץ מעקפים כגון פריימריז מפלגתיים – לא השיגו את המטרה, אלא החלישו עוד את המערכת הפוליטית (Rahat and Hazan, 2005). טיפול יסודי אך מתון בשלושת מאפייני שיטת הבחירות בישראל – היחסיות הקיצונית שלה (לרבות סף החסימה הנמוך), היעדר החלוקה לאזורים (הארציות שבה) והיותה שיטה רשימתית סגורה – הוא נדבך חיוני בתיקון שיטת המשטר הישראלית. אם יצלח, הוא עשוי לשפר את תפקודה של המערכת הפוליטית בישראל, גם אם לא לרפא את חולייה. שלושת הפרקים הבאים יעסקו בשלושה רכיבים אלה ובאפשרות כווננם ותיקונם.

פרק 2

השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי

חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

שיטת הבחירות היחסית היא השיטה הנפוצה בקרב המדינות הדמוקרטיות (Reynolds, Reilly, and Ellis, 2005), והיא נהוגה ב־24 מתוך 35 הדמוקרטיות המשמשות אותנו להשוואה במחקר זה (ראו נספח 1 לחלק הראשון). העיקרון העומד ביסוד שיטת בחירות זו הוא ששיעור המושבים שבו זוכה כל מפלגה המתמודדת בבחירות משקף את שיעור הקולות שבו זכתה בבחירות. במילים אחרות, בשיטת בחירות יחסית חלוקת המושבים בבית הנבחרים משקפת את העדפות הבוחרים, ובלבד שהמפלגות המתמודדות עמדו בחסמי הכניסה הקבועים בחוק (Lijphart, 1994).

עם מעלותיה של השיטה היחסית נהוג למנות, בראש ובראשונה, את השמירה הקפדנית על עקרון היחסיות, המעניק אפשרות ממשית לקבוצות חברתיות שונות, ובעיקר לנשים ולמיעוטים, לזכות בייצוג בבית הנבחרים (Rule, 1987; McAllister and Studlar, 2002; Matland, 2006).¹ מעלה נוספת של השיטה היחסית היא ששיעור הקולות המבוזבזים – אלה שאין להם ביטוי בייצוג בבית הנבחרים – נמוך למדי לעומת השיטה הרובית שבה קולות רבים נזרקים לפח. זאת ועוד, השיטה היחסית מסייעת בגיבוש בסיס לגיטימציה רחב למערכת השלטונית ומעודדת פוליטיקה של הכלה ופשרות, המתאימה בעיקר לחברות הטרוגניות ומשוסעות. לייפאהרט טען כי השיטה היחסית היא יסוד מרכזי של הדמוקרטיה ההסכמית, ומדינות שאימצו שיטת בחירה זו מסוגלות להבטיח את

1 למעט מקרים חריגים שבהם סף החסימה החוקי גבוה מאוד או שהמחוז קטן מאוד.

קיומה של דמוקרטיה יציבה, אף שיש בהן שסעים אתניים, חברתיים, לשוניים, דתיים ותרבותיים עמוקים (Lijphart, 1977, 1994, 1999).

בין חולשותיה הבולטות של השיטה היחסית נהוג להצביע על כך שהיא נוטה לעודד מערכת רב-מפלגתית (לעתים "קיצונית", עם מספר מפלגות רב וטווח אידאולוגי ונושאי רחב במיוחד). כפועל יוצא מכך, במשטרים הפרלמנטריים המפלגות המנצחות מתקשות להקים קואליציה אם הן לא זכו ברוב מוחלט של המושבים, ויותר מכך, לשמר אותה לאורך זמן. פעמים רבות הן נתונות ללחצי מיקוח המקשים על יכולת המשילות, במיוחד כאשר מפלגות קטנות משמשות לשון מאזניים ביצירת הקואליציה. כתוצאה מכל אלה מגבילה השיטה היחסית את היכולת לקבוע מדיניות ארוכת טווח ובעיקר את יישומה. יש הטוענים כי השיטה היחסית אף מספקת קרקע נוחה לעלייתן של מפלגות קיצוניות וסקטוריאליות ולהתחזקותן. במילים אחרות, השיטה לא רק משקפת את רמת השיסוע הקיימת בחברה אלא גם מסייעת ליצירתה, כאשר היא מאפשרת לגורמים קיצוניים או בדלניים להתבסס ולהתחזק.

הדיון הציבורי בצורך בתיקון שיטת הבחירות בישראל מלווה לרוב בקריאה להעלות את אחוז החסימה, המכונה בעגה המקצועית "סף החסימה החוקי" (legal threshold). מדובר במנגנון קבוע בחוק שלפיו רשימה שמתמודדת בבחירות ואיננה מצליחה לזכות בשיעור מוגדר מהקולות הכשרים, אינה זכאית להשתתף בחלוקת המושבים בבית הנבחרים. מנגנון זה נוצר כדי להשיג שתי מטרות מרכזיות. האחת, ליצור חסם כניסה לפוליטיקה למפלגות חדשות, במיוחד למפלגות קיצוניות אשר עשויות לאיים על המערכת. כך אומץ בגרמניה סף חסימה חוקי גבוה למדי כלקח מרפובליקת ויימר, שבה אפשר סף חסימה נמוך את פעילותה של המפלגה הנאצית, שהייתה מיוצגת בפרלמנט במשך שנים – לפני פריצת הדרך האלקטורלית שלה – בשיעורי תמיכה של אחוזים בודדים. המטרה השנייה המיוחסת למנגנון זה היא הפחתת מספר המפלגות בבית הנבחרים כדי למנוע רמת שיסוע גבוהה במערכת הפוליטית ולחזק את כושר המשילות. מנגד, ראוי לתת את הדעת למחיר שגובה קיומו של מנגנון זה: סף חסימה חוקי פוגע בשיקוף העדפות הבוחרים ובעקרון הייצוגיות. ככל שהוא גבוה יותר כך גדלה הפגיעה ביחסיות הייצוג.

לא כל המדינות מנהיגות סף חסימה חוקי. ליתר דיוק, ב-7 מדינות מן המדינות שכלולות במחקר זה, ובהן אירלנד, פורטוגל ופינלנד, חוק הבחירות אינו כולל סף חסימה פורמלי. אלא שבאותן מדינות, כמו גם במדינות שבהן

נהוג סף חסימה חוקי, משמשת החלוקה לאזורי בחירה חסם כניסה חלופי, המוכר בספרות המחקרית בשם "סף חסימה אפקטיבי" (effective threshold).² סף החסימה האפקטיבי הוא שיעור הקולות המינימלי הנדרש כדי לזכות במושב. לעומת סף החסימה החוקי, זהו מושג מורכב יותר המייצג טווח רחב של אפשרויות ותלוי במאפיינים שונים של המערכת הפוליטית, כגון מספר נציגי מחוז הבחירה (או גודל המחוז), מספר המפלגות המתמודדות בבחירות, גודלו של בית הנבחרים והנוסחה לחלוקת המושבים. בין המשתנים הללו לגודל המחוז נודעת ההשפעה הרבה ביותר על סף החסימה האפקטיבי: ככל שהמחוז גדול יותר כך קטן יותר שיעור הקולות הנדרש כדי לזכות במושב. במחוז של 100 מושבים תספיק תמיכה של כאחוז מן הקולות כדי להבטיח ייצוג בפרלמנט. במחוז של 10 מושבים רק תמיכה של כ-10% תבטיח ייצוג, ואילו במחוז של מושב אחד רק תמיכה של למעלה ממחצית הבוחרים תבטיח ייצוג בפרלמנט.

כפי שמלמד לוח 2.1, ב-17 מדינות, ב-24 הדמוקרטיות ששיטתן יחסית, קיים סף חסימה חוקי הנע בין 0.67% ל-3.5%.³ שתי המדינות שסף החסימה בהן הוא הנמוך ביותר הן הולנד (0.67% מקולות הבוחרים) וקפריסין (1.8% מקולות הבוחרים). בדנמרק ובישראל סף החסימה החוקי הוא 2% וב-13 המדינות הנותרות נהוג סף חסימה חוקי גבוה יותר: סף החסימה החוקי בספרד עומד על 3% ברמת מחוזות הבחירה (אף שהוא כמעט חסר משמעות, משום שסף החסימה האפקטיבי גבוה בהרבה, למעט בשני מחוזות הבחירה הגדולים); ובבלגיה הוא 5% ברמת מחוזות הבחירה לאחר הרפורמה של 2003. במדינות שבהן נהוגה יותר מרמת בחירה אחת, סף החסימה יכול להיות עניין מורכב למדי. באוסטריה, לדוגמה, מפלגה צריכה לזכות ב-4% מהקולות לפחות ברמה הארצית או במושב אחד ברמת מחוזות הבחירה. בשוודיה צריכה מפלגה לזכות ב-4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית, ואם היא לא עמדה בסף חסימה זה עליה לזכות לפחות ב-12% מהקולות במחוז בחירה אחד. בצ'כיה סף החסימה תלוי באופי הרשימה המתמודדת בבחירות: אם זו מפלגה עצמאית, עליה לעמוד בסף חסימה של 5%; אם זו קואליציה של שתי מפלגות סף החסימה הוא 10%;

2 בספרות המקצועית יש מחלוקת באשר להגדרה האופרטיבית של מושג זה. להרחבה ראו: Gallagher, 2005.

3 ספי חסימה גבוהים למדי נהוגים בטורקיה (10% מהקולות) וברוסיה לאחר 2007 (7% מהקולות). שתי המדינות אינן משמשות אותנו לשם השוואה במחקר זה משום שהן אינן דמוקרטיות ליברליות.

אם זו קואליציה של שלוש מפלגות סף החסימה הוא 15%; ואם זו קואליציה של ארבע מפלגות או יותר, סף החסימה הוא 20%. סף החסימה החוקי השנוי ביותר במחלוקת היה נהוג ביוון בשנות השמונים, אז נדרשה מפלגה לקבל 17% מקולות הבוחרים כדי לזכות בייצוג. בשל עיוותים ניכרים בתוצאות הבחירות הוא בוטל ב-1989 (Farrell, 2001: 82). להשלמת התמונה ראוי להזכיר גם מדינות שיש בהן סף חסימה חוקי, אך חוק הבחירות קובע לו סייגים. לדוגמה, סף החסימה החוקי בפולין הוא 5% למפלגות (8% לקואליציות), ואילו המיעוטים במדינה נהנים מפטור מסף החסימה. כך גם בגרמניה, שבה נהוגה שיטה מעורבת,⁴ ואשר המיעוטים הלאומיים החיים בה אינם חייבים לקבל 5% מהקולות כדי להשתתף בחלוקת המושבים בפרלמנט.⁵

לוח 2.1: סף חסימה חוקי ומספר מפלגות אפקטיבי ב־24 דמוקרטיות ששיטתן יחסית

מדינה	סף חסימה חוקי	מספר מפלגות אפקטיבי
מלטה (2008)	אין	2
אירלנד (2007)	אין	3.03
פורטוגל (2009)	אין	3.13
לוקסמבורג (2009)	אין	3.63
פינלנד (2007)	אין	5.13
שווייץ (2007)	אין	4.97
צ'ילה (2005)	אין	5.6
קוסטה ריקה (2006) ¹	חצי מכסה	3.23



4 שיטת בחירות מעורבת משלבת שתי שיטות בחירה שונות. חלק מהמועמדים נבחרים בשיטה הרובית הפשוטה במחוזות חד־נציגיים, וחלק מהמועמדים נבחרים בשיטה היחסית ובאזורים רב־נציגיים.

5 סעיף 6 (6) בחוק הבחירות הגרמני מציין כי בחלוקת המושבים בין הרשימות המדינתיות ישתפו רק מפלגות שזכו ב־5% מהקולות הכשרים או שזכו ב־3 מחוזות חד־נציגיים. עם זאת, חוק הבחירות מציין באותו סעיף כי מפלגות המייצגות מיעוטים לאומיים אינן נדרשות לעמוד בתנאי זה.

מדינה	סך חסימה חוקי	מספר מפלגות אפקטיבי
הולנד (2006)	0.67%	5.54
קפריסין (2006) ²	1.8%	3.9
דנמרק (2007)	2%	5.33
ישראל (2009)	2%	6.77
ספרד (2008)	3%	2.36
יוון (2009)	3%	2.59
אוסטריה (2008) ³	4%	4.24
איטליה (2008) ⁴	4%	3.07
נורווגיה (2009)	4%	4.07
שוודיה (2006) ⁵	4%	4.15
סלובניה (2008)	4%	4.23
צ'כיה (2006) ⁶	5%	3.1
פולין (2007) ⁷	5%	2.82
איסלנד (2007) ⁸	5%	3.62
אסטוניה (2007)	5%	4.37
סלובקיה (2006)	5%	4.81
בלגיה (2007)	5%	7.91

הערות:

- 1 סף החסימה בקוסטה ריקה הוא חצי מכסה, המתקבל מחלוקת הקולות הכשרים במספר המושבים העומדים לבחירה במחוז.
- 2 סף החסימה בקפריסין למפלגות עומד על 1.8% ולקואליציות על 10%.
- 3 סף החסימה באוסטריה הוא 4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית, או מושב אחד ברמת אזורי הבחירה.
- 4 איטליה עברה ב־2006 משיטה מעורבת לשיטה יחסית המשתמשת בנוסחת הייר. סף החסימה, 4%, נוגע למפלגות עצמאיות בלבד. לקואליציה של מפלגות אחוז החסימה הוא 10%; למפלגה בקואליציה סף החסימה הוא 2%.
- 5 סף החסימה החוקי בשוודיה הוא 4% ברמה הלאומית או 12% מהקולות ברמת המחוז.
- 6 סף חסימה של 5% בצ'כיה מתייחס למפלגות בלבד; סף החסימה הוא 10% במקרה של קואליציה של 2 מפלגות; 15% במקרה של קואליציות של 3 מפלגות; 20% במקרה של קואליציות של 4 מפלגות או יותר.

7 סף החסימה החוקי בפולין הוא 5% למפלגות ו-8% לקואליציות. למיעוטים יש פטור מסף החסימה.

8 סף החסימה באיסלנד מתייחס ל-9 המושבים הנוספים הניתנים כפיצוי ברמה הארצית.

מקור: עיבוד המחברים בהתבסס על www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf; Gallagher, 2009; Inter-Parliamentary Union, 2012a

סף החסימה בישראל

עם קום המדינה נקבע סף החסימה החוקי בבחירות לאספה המכוננת ל-0.83%. בבחירות לכנסת הראשונה הוא הועלה מעט לרמה של אחוז. בשנת 1991 הוא הועלה ל-1.5% ואילו בשנת 2004 הוא הועלה לרמה של 2%.

ככלל, סף חסימה גבוה עשוי להטיב עם המפלגות הגדולות, אך בה בעת הוא עלול לפגוע ביחסיות הייצוג ועל ידי כך בלגיטימיות של שיטת הבחירות. סף חסימה נמוך יכול להבטיח ייצוגיות, אך בה בעת להוביל למערכת מפלגות משוסעת, המקשה במשטרים פרלמנטריים על הרכבת קואליציות יציבות, על תרגום העדפות הבוחרים להחלטות מדיניות ועל כושר המשילות. לוחות 2.2 ו-2.3 להלן מציגים הדמיות של תוצאות הבחירות לכנסת ב-2009 אילו היו נקבעים בחוק הבחירות ספי חסימה גבוהים מ-2%. ההדמיות הללו מאפשרות לעמוד רק על ההשפעה של תרגום הקולות למושבים (מה שמכונה בספרות "האפקט המכני" של שיטת הבחירות) ולא על התנהגות הבוחרים והפוליטיקאים ("האפקט הפסיכולוגי" – כיצד יצביעו הבוחרים וכיצד יתארגנו הפוליטיקאים ביודעם כי אלה הם כללי המשחק). מקובל להניח כי מרגע שהבוחרים היו מעכלים את ההשפעות של סף החסימה החדש הם היו מצביעים למפלגות הגדולות יותר (הצבעה אסטרטגית), אם ההעדפה הראשונה שלהם הייתה הצבעה למפלגה שסיכוייה לעבור את סף החסימה החדש נמוכים. יש יסוד סביר להניח גם כי מפלגות קטנות היו חוברות יחד ויוצרות רשימה משותפת כדי להגביר את סיכוייהן לצלוח את סף החסימה החדש.

לוח 2.2: השפעות ספי חסימה שונים על תוצאות הבחירות הכלליות ב־2009*

5%	4%	3%	2.5%	2%	
168,675	134,940	101,205	84,337	67,470	מספר הקולות המינימלי לייצוג בכנסת
870,627	722,673	384,019	185,643	103,904	מספר הקולות ה"מבוזבזים"
25.8%	21.4%	11.4%	5.5%	3.1%	שיעור הקולות ה"מבוזבזים"
5	6	9	11	12	מספר המפלגות שהיו מיוצגות בכנסת
4.26	4.78	5.76	6.57	6.77	מספר המפלגות האפקטיבי
10.92	8.72	5.1	2.66	1.61	מדד הסטייה מעקרון היחסיות (Gallagher, 1991)

* בהנחה שהתנהגות הבוחרים והפוליטיקאים לא משתנה; בבחירות 2009 היו 3,373,490 קולות כשרים.

לוח 2.3: הדמיית תוצאות הבחירות הכלליות ב־2009 לפי ספי חסימה שונים*

5%	4%	3%	2.5%	2%	קולות	
37	34	31	29	28	758,032	קדימה
35	33	30	27	27	729,054	הליכוד
19	18	16	15	15	394,577	ישראל ביתנו
16	15	13	13	13	334,900	העבודה
13	13	11	11	11	286,300	ש"ס
X	7	6	5	5	147,954	יהדות התורה
X	X	5	5	4	113,954	רעמתע"ל
X	X	4	4	4	112,570	האיחוד הלאומי
X	X	4	4	4	112,130	חד"ש
X	X	X	4	3	96,675	הבית היהודי
X	X	X	3	3	99,611	מרצ
X	X	X	X	3	83,739	בל"ד
120	120	120	120	120	3,269,586	סך הכול

* בהנחה שהתנהגות הבוחרים לא משתנה. חלוקת המושבים התבצעה בהתאם לשיטה המקובלת כיום (שיטת בדרי־עופר) ובהתייחסות להסכמי העודפים.

לאור ההסתייגויות הללו, אפשר לטעון כי הלוחות שלעיל מאפשרים לנו לעמוד רק על מגמות בעקבות העלאת סף החסימה, ולא על התוצאות המדויקות של הבחירות. כפי שמודגם בלוחות, ככל שעולה סף החסימה החוקי כך מצטמצם מספרן של המפלגות במערכת הפוליטית, אך בד בבד גדל שיעור הקולות המבוזבים. אימוץ של סף חסימה של 2.5% (הצעה שאושרה בעבר בקריאה טרומית) היה מביא לשינויים זעומים בלבד ולהטיות של מושב אחד לכאן או לכאן (רק מפלגת בל"ד הייתה מנועה מלהשתתף בחלוקת המושבים). העלאה של סף החסימה החוקי ל-3% הייתה מביאה לשינוי משמעותי יותר בתוצאות הבחירות, ושלוש מפלגות – בל"ד, מרצ והבית היהודי – לא היו עוברות אותו. גם שיעור הקולות המבוזבים היה גדל ל-11.4% מסך הקולות הכשרים. העלאה של סף החסימה החוקי ל-4% או ל-5% הייתה מביאה לכך שמחצית ממספר המפלגות שזכו בפועל בבחירות 2009 לא היו זוכות במושבים, ובין חמישית לרבע מקולות הבוחרים היו מתבזבים.

הבעיה המרכזית שבהעלאת סף החסימה החוקי היא הדרה אפשרית של קבוצות חברתיות ושל מיעוטים, וכפועל יוצא מכך פגיעה בעקרון הייצוגיות. כפי שבולט בהדמיה בלוח 2.3, סף חסימה גבוה יכול להביא לבלימת ייצוג של למעלה ממחצית המפלגות. לפיכך החשש האמיתי הוא מפגיעה בלגיטימיות של שיטת הבחירות, לפחות מנקודת מבטם של אלה שהיו מצביעים למפלגות שלא תעבורנה את סף החסימה החדש. אפשר לשער שתהיה לכך השפעה גם על שיעור השתתפותם בבחירות. מנגד, צעד כזה עשוי להניב גם יתרונות, במיוחד אם העלאה זו תהיה הדרגתית ומתונה. יש לשער כי מפלגות תחבורנה לבריתות לפני הבחירות כדי לעמוד בחסמי הכניסה של שיטת הבחירות. בצורה כזאת יצטמצם מספר המפלגות המתמודדות בלי שקבוצות חברתיות ומיעוטים יודרו מהכנסת. הבריתות המפלגתיות עשויות למתן עמדות קיצוניות ואולי אף להצניע עקרונות סקטוריאליים. טענה זו נובעת מההנחה כי מפלגות המתמודדות על קולות של אותו פלח בוחרים נוטות להילחם זו בזו ולהקציין את מצען כדי ליטול קולות ממתחרותיהן. לו המפלגות הללו היו מתאחדות לברית הן לא היו נזקקות לטקטיקה זו, שכן הציבור שאליו הן פונות, ממילא היה מצביע עבור הברית המפלגתית.

יתרון נוסף שמתברר מן הלוחות הוא התחזקותן של שתי המפלגות הגדולות, קדימה והליכוד, ככל שעולה סף החסימה. הפער ביניהן נותר קטן, אך כבר בסף חסימה של 3% ניכר כי שתיהן היו זוכות ברוב מוחלט של מושבי הכנסת.

תוצאה זו הייתה מקטינה את כושר המיקוח של המפלגות הקטנות, גם אם לא הייתה קמה קואליציה דו־מפלגתית, ומקלה את תהליך הרכבת הממשלה, ולא פחות מכך – את תחזוקתה.

סף החסימה בבחירות לרשויות המקומיות בישראל

הבחירות לרשויות המקומיות עשויות להיות מקרה בוחן מעניין לאומדן ההשפעה של סף החסימה על מספר המפלגות. הרעיון שבבסיס הבוחן הזה הוא שבהיעדר חלוקה אזורית לאומית בבחירות לכנסת, אפשר לבחון, בזירות ובהסתייגות, את ההשפעות של ספי החסימה הנהוגים בבחירות לרשויות המקומיות על מספרן של המפלגות בזירה המקומית.

חוק הרשויות המקומיות (סעיפים 2]67 ו־3]67) קובע כי סף החסימה החוקי בכל רשות מקומית נגזר ממספר חברי המועצה ברשות, לאמור: "בחלוקת המנדטים ישתתפו רק רשימות המועמדים שקיבלו, כל אחת, קולות כשרים במספר שאינו פחות מ־75% מהמכסה [...] סך כל הקולות הכשרים יחולק למספר חברי המועצה העומדת לבחירה והמספר השלם היוצא מחילוק זה יהיה המודד". לשון אחר, סף החסימה החוקי שונה מרשות לרשות, והוא תלוי במספרם של חברי המועצה בה. התוצאה היא שברשויות הגדולות, הערים, שבהן מספר מושבי המועצה הוא 31, סף החסימה החוקי נמוך יחסית – 2.4%, ואילו ברשויות המקומיות הקטנות, שבהן עומד מספר מושבי המועצה על 7, סף החסימה החוקי גבוה יחסית – 10.7%. לצורך הדוגמה, במועצת חיפה 31 חברים ולכן סף החסימה החוקי בה הוא 2.4%, בעוד במועצת ראש פינה 7 חברים, ולכן סף החסימה החוקי בה הוא 10.7%.

בלוח 2.4 שלהלן מוצג מספר הרשויות המקומיות (בחלוקה לקטגוריות של גודל המועצה), מספרם של חברי המועצה בכל קטגוריה (7–31) וחשוב של סף החסימה החוקי ברשויות ששימשו אותנו במחקר. נוסף על כך חושב המספר הממוצע של המפלגות שזכו בייצוג ברשויות המקומיות, בכל אחת מהקטגוריות, וכן ממוצע מספר המפלגות האפקטיבי.⁶ מהחישובים עולה בבירור כי לסף החסימה יש השפעה על מספר המפלגות המיוצגות ברשות המקומית. ב־3

6 מספר המפלגות האפקטיבי הוא, כאמור, מדד האומד את כוחן היחסי של המפלגות בפרלמנט בהתאם למספר המושבים שלהן (Laakso and Taagepera, 1979).

הרשויות המקומיות הגדולות, שבהן 31 חברי מועצה (ולכן סף החסימה החוקי בהן נמוך למדי, 2.4%), זכו 12.3 מפלגות בממוצע בייצוג, ומספר המפלגות האפקטיבי היה 9.7. מנגד, ב-56 רשויות מקומיות שבהן 9 חברי מועצה (ולכן סף החסימה החוקי בהן גבוה למדי, 8.3%) זכו 5.1 מפלגות בממוצע בייצוג, ומספר המפלגות האפקטיבי שבהן היה 4.5.

לוח 2.4: סף החסימה החוקי ברשויות המקומיות בישראל בבחירות 2008*

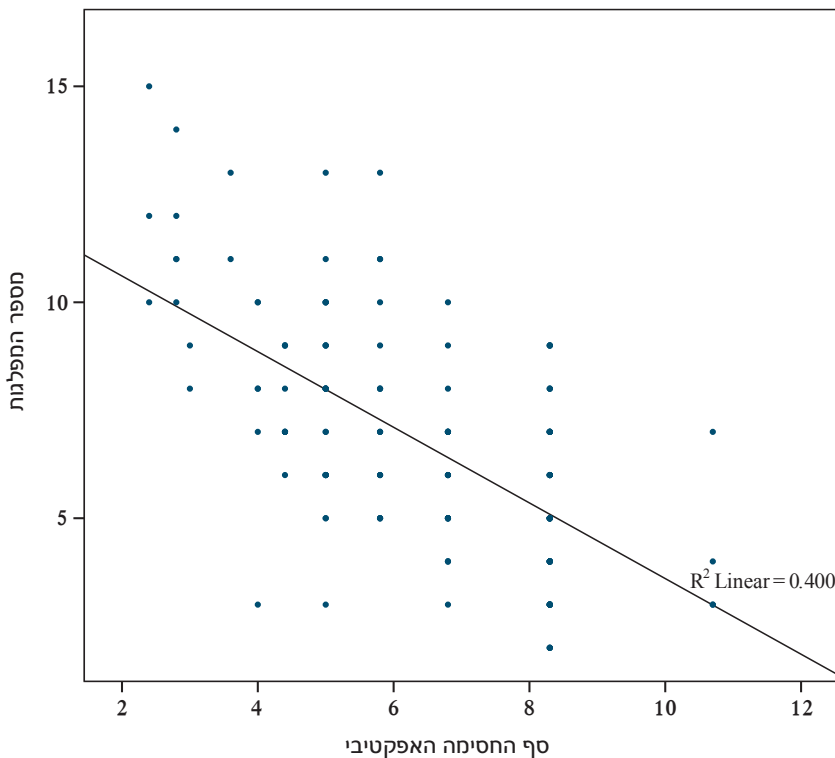
מספר הרשויות המקומיות (N=159)	מספר הרשות המקומית	סף החסימה החוקי ברשות	מספר המפלגות שזכו בממוצע ברשות המקומית	מספר המפלגות האפקטיבי - ממוצע ברשות
4	7	10.7%	4.3	3.7
56	9	8.3%	5.1	4.5
27	11	6.8%	6.0	5.0
18	13	5.8%	7.6	6.6
26	15	5.0%	7.8	5.9
10	17	4.4%	7.6	5.9
6	19	4.0%	7.7	5.2
2	21	3.6%	12	10.5
2	25	3.0%	8.5	4.5
5	27	2.8%	11.6	8.2
3	31	2.4%	12.3	9.7

* סף החסימה החוקי הוא מספר הקולות הכשרים חלקי מספר חברי המועצה כפול 75%. מקור: חישובי המחברים על בסיס התוצאות הרשמיות של משרד הפנים באתר: www.moin.gov.il (אוחזר במאי 2011).

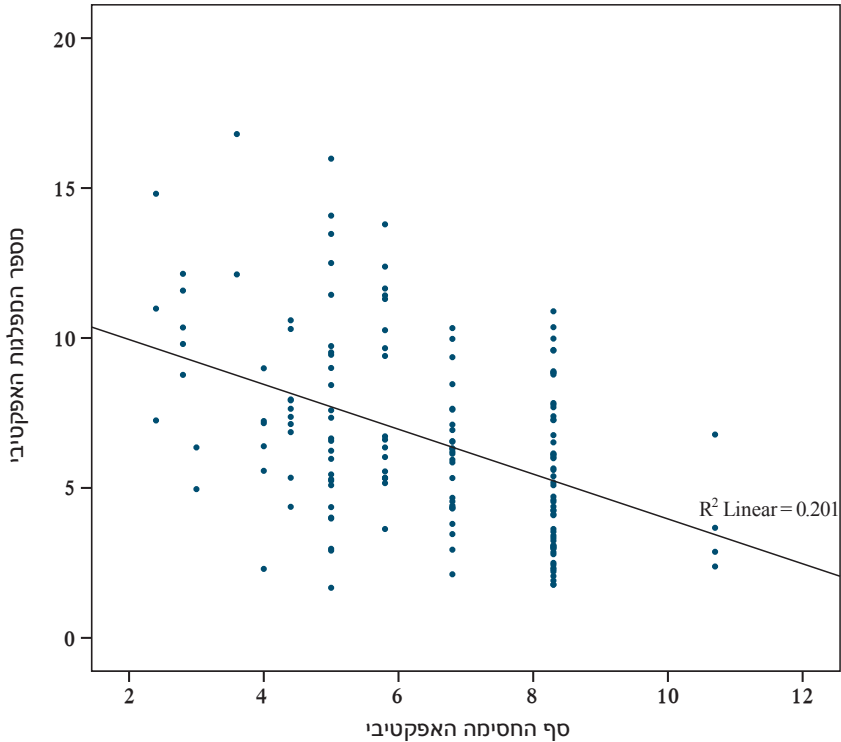
בירור הקשרים הסטטיסטיים בין הנתונים (תרשים 2.1 שלהלן) מלמד כי עוצמת הקשר (מתאם פירסון) בין סף החסימה החוקי בכל הרשויות המקומיות לבין מספר המפלגות שזכו בייצוג, נמצא חיובי וגבוה ($R=0.633$), וכן שסף החסימה החוקי מסביר כ-40% מהשונות. עוד התברר כי המתאם בין סף החסימה החוקי בכל הרשויות המקומיות לבין מספר המפלגות האפקטיבי חיובי אף הוא ($R=0.411$), אם כי הקשר מצליח להסביר רק כ-17% מהשונות (כל הנתונים

מובהקים סטטיסטית ברמה של $p < 0.01$. המגמה העולה מהלוח ומהתרשים שלהלן היא שככל שסף החסימה החוקי גבוה יותר כך קטן מספרן של המפלגות הזוכות במושבים במועצה. אולם במקרים שבהם סף החסימה נמוך, גדל מספרן של המפלגות הזוכות לייצוג.

תרשים 2.1: סף החסימה האפקטיבי ומספר המפלגות ברשויות המקומיות בישראל



◀ תרשים 2.1 (המשך)



ניתוח ההשפעות של סף החסימה החוקי על מפת המפלגות ברשויות המקומיות נועד להציג זווית ראייה נוספת בכל הקשור להשלכות האפשריות של העלאת סף החסימה החוקי בישראל. ככלל, ההדמיות של העלאת סף החסימה ברמה הלאומית, כמו גם ניתוח הסוגיה ברמה המקומית, מלמדות באופן לא מפתיע שסף חסימה חוקי גבוה מקטין את מספר המפלגות הזוכות בייצוג. המבחן ברשויות המקומיות מיטיב להראות זאת: ברשויות מקומיות קטנות שבהן סף החסימה החוקי גבוה מספר המפלגות נמוך, ואילו ברשויות מקומיות גדולות שבהן סף החסימה החוקי נמוך, יותר מפלגות זוכות לייצוג וגדל הפיצול. עם זאת, רפורמה הכוללת את העלאת סף החסימה החוקי לא תביא בהכרח לצמצום מספר המפלגות, אם בה בעת היא משנה רכיבים חשובים נוספים כשיטת הבחירות, כפי שמוכיחה הדוגמה הבלגית.

רפורמה בשיטת הבחירות והשפעותיה – המקרה של בלגיה

באפריל 2002 הסכימו חברי הקואליציה בבלגיה על רפורמה בשיטת הבחירות, וזו נכנסה לתוקפה במערכת הבחירות של 2003. הרפורמה כללה שני שינויים מרכזיים: קביעת סף חסימה חוקי של 5% ברמת מחוזות הבחירה וצמצום מספר מחוזות הבחירה מ-20 ל-11, אגב הגדלה משמעותית של מספר הנציגים הנבחרים בכל מחוז.⁷ העלאת סף החסימה נועדה להכניס מידה של ריסון למערכת המפלגות השסועה בבלגיה, אולם צמצום מספרם של מחוזות הבחירה והגדלתם פועלים דווקא לשמירה על מידת היחסיות והשיסוע (Hooghe, Noppe, and Maddens, 2003). רפורמות מנוגדות אלה מקשות את הערכת השלכותיהן על המערכת הפוליטית בכלל ועל מספר המפלגות בפרט.

מניתוח תוצאות הבחירות של 2003 עולה כי הייתה זו מערכת בחירות "נורמלית", במובן זה שלא נרשמו שינויים משמעותיים במפת המפלגות ושיעור הקולות שכל מפלגה קיבלה, לרבות המפלגות הקטנות, היה דומה למדי לשיעור הקולות שבו היא זכתה בבחירות 1999. למעשה, אפשר היה לייחס השפעה להעלאת סף החסימה רק ל-3 מ-150 המושבים, והרפורמה בשיטת הבחירות הותירה את מידת היחסיות והשיסוע הגבוהה על כנה (שם). ניתוח תוצאות הבחירות של 2007 מצביע על מגמה מעורבת: מצד אחד ניכר כי בכל מחוזות הבחירה הייתה ירידה מסוימת במדר המפלגות האפקטיבי (במוצע -0.7); אולם מצד שני דווקא שיעור המושבים שבהן זכו המפלגות הקטנות עלה במידה ניכרת (5.2%) בהשוואה למערכת הבחירות של 2003.

מערכות הבחירות של 2003 ו-2007 בבלגיה יכולות לשמש נקודת מוצא טובה לבחינת ההשפעות לטווח הקצר של שינוי שיטת הבחירות על מערכת המפלגות. ממבט ראשון נדמה כי לקביעת סף חסימה חוקי של 5% היה פוטנציאל של שינוי: המפלגות הקטנות שהתמודדו במערכת הבחירות של 2003 נפגעו בשל צעד זה. אולם תוצאות הבחירות של 2007 מצביעות על

7 עוד הוחלט ברפורמה של 2002 על ביטול אזורי-העל שהיה נהוג עד אותה תקופה ונועד לפצות את המפלגות הקטנות, וכן על מתן אפשרות לסימון כמה העדפות אישיות (ולא העדפה יחידה) בפתק ההצבעה.

כך שעדיין לא מדובר במגמה מובהקת. אף שנרשמה ירידה מסוימת במספר המפלגות האפקטיבי במחוזות הבחירה, שיעור ייצוגן (במושבים) של המפלגות הקטנות עלה. במקרה של בלגיה כללה הרפורמה האלקטורלית שני צעדים סותרים במידת מה, המאזנים זה את זה. מחד גיסא, קביעת סף חסימה חוקי של 5% ברמת מחוזות הבחירה, האמורה להפחית את מספר המפלגות; ומאידך גיסא, צמצום מספרם של מחוזות הבחירה מ-20 ל-11, האמור לשמר רב-מפלגתיות (כאמור, מחוזות גדולים מציבים לפני המפלגות סף חסימה אפקטיבי נמוך יותר). נכון למועד כתיבת שורות אלה, לא ניכרת השפעה מהותית של העלאת אחוז החסימה בבלגיה על השיסוע בפרלמנט ועל יחסיות הבחירות, ככל הנראה בשל צמצום מספר המחוזות בכמחצית והגדלתם.

סיכום והמלצות

בבואנו להכריע בסוגיית העלאת סף החסימה החוקי בישראל עלינו לאזן בין שני ערכים חשובים בעלי פוטנציאל התנגשות: הבטחת הייצוגיות מחד גיסא, שמחייבת סף חסימה נמוך (המוביל למערכת מפלגתית משוסעת), ושמירה על יעילות שלטונית וכושר משילות מאידך גיסא, שמחייבת סף חסימה גבוה. לנוכח זאת אנחנו רואים לנכון להמליץ על העלאה מתונה של סף החסימה החוקי בישראל ל-3% מכמה טעמים:

(1) העלאה מתונה של סף החסימה החוקי תקטין את מספר המפלגות בישראל ותמתן מעט את הקיצוניות, ועם זאת לא תפגע באופן ניכר בעקרון הייצוג, בעיקר של קבוצות מיעוט. כפי שעלה מן ההדמיה, העלאת סף החסימה ל-4% ויותר צפויה לפגוע באורח קיצוני יותר בייצוגן של קבוצות מיעוט, כגון חרדים וערבים, עד כדי מחיקתן ממפת המפלגות.

(2) העלאה מתונה של סף החסימה החוקי תעודר יצירת בריתות בין מפלגות בטרם בחירות ובכך תפחית את בזבז הקולות (בהנחה שמרגע שהציבור יפנים את השינוי, הוא יצביע באופן אסטרטגי). אפשר אף להניח שבריתות אלה תבקשנה להצניע אינטרסים סקטוריאליים ולהדגיש במצען דווקא אינטרסים כלליים ולאומיים.

(3) העלאה מתונה של סף החסימה תחזק את המפלגות הגדולות (כפי שעולה מההדמיה), תקל על תהליך הרכבת הממשלה ותחזק את כושר המשילות שלה.

(4) העלאה מתונה והדרגתית תאפשר לבחון את השפעותיו של שינוי זה לקראת בחינה של העלאות עתידיות נוספות (עד למקסימום של 5%).

(5) כדאי לשקול פרישת ההעלאה של סף החסימה לשתי מערכות בחירות שמטרתה להעניק הזדמנות הן לבוחרים הן לנבחרים להסתגל לחסם הכניסה החדש למערכת הפוליטית: במערכת הבחירות הקרובה יועלה סף החסימה החוקי ל-2.5%, ובמערכת הבחירות הבאה יועלה סף החסימה ל-3%. לבסוף, אם סף החסימה יועלה באופן משמעותי יותר, ראוי לשקול בכובד ראש מתן פטור למיעוטים מסף חסימה זה כדי להבטיח את המשך ייצוגם החיוני בבית המחוקקים הישראלי.

פרק 3

שיטות בחירות רשימתית סגורה, פתוחה למחצה ופתוחה

חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

מאפיין חשוב של שיטת הבחירות הרשימתית נוגע להבחנה שבין שיטה סגורה, שיטה פתוחה למחצה ולשיטה פתוחה. במדינות אחדות נעשה שימוש בשיטת בחירות רשימתית נוקשה או סגורה שמעניקה למצביעים אפשרות בחירה בין המפלגות המתמודדות בלבד. האזרחים בוחרים בין מפלגות ללא אפשרות להשפיע על סדר רשימת המועמדים ועל איוש הפרלמנט. מקום המועמדים נקבע בהליכים פנים-מפלגתיים לפני הבחירות. המועמדים הזוכים במושבים הם הראשונים בכל רשימה, לפי סדר הופעתם ובהתאם למספר המושבים שבהם זכתה המפלגה. אולם בדמוקרטיה רבות – ובאופן הולך וגדל בעשורים האחרונים – נהוגות שיטות בחירות המקנות לבוחרים מידה מסוימת של השפעה על עתידם הפוליטי של מועמדים המופיעים ברשימות המפלגתיות.

מדוע לפתוח את שיטת הבחירות ולהכניס רכיב אישי להצבעה?

יש מדינות המאפשרות לבחור לבחור אם להצביע לרשימת המועמדים כפי שהיא מופיעה בפתק ההצבעה – ובכך לאשרר ולתמוך בסדר המועמדים שקבעה המפלגה טרם הבחירות – או לסמן את שמו של אחד המועמדים המופיעים ברשימה. מדינות אחרות מרחיבות אפשרות זו ומעניקות לבוחריהן אפשרות לסמן שניים או יותר מהמועמדים המופיעים ברשימה ולעתים אף לדרגם. באחדות מהמדינות – שבהן נהוגה השיטה הרשימתית הפתוחה – מחויבים המצביעים לסמן את שמו של אחד המועמדים, ואין אפשרות של הצבעה רשימתית.

מקובל לראות בהצבעה אישית, המוכרת בספרות גם כהצבעת העדפה (preferential voting), שיטה הפועלת לחיזוק הקשרים בין הנבחרים לבין הבוחרים, מגבירה את היענותם של נבחרי הציבור לבוחריהם ויוצרת ממד של אחריות אישית של חברי פרלמנט לבוחריהם (Katz, 1986a). לנוכח זאת אפשר להבין את המגמה הניכרת בעולם בשני העשורים האחרונים לפתוח את פתקי ההצבעה. דמוקרטיות חדשות במזרח אירופה (אסטוניה, פולין, סלובניה, סלובקיה וצ'כיה) אימצו בראשית שנות התשעים של המאה העשרים שיטות בחירה עם אפשרות להצבעה אישית. שוודיה ובלגיה אימצו שינויים בשיטת הבחירות הרשימתיות הפתוחות למחצה שלהן בשלהי שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים, שכללו את חיזוק הרכיב האישי בבחירה. דמוקרטיות אחרות (כגון נורווגיה והולנד) בוחרות בשנים האחרונות את האפשרות להעניק לבוחרים יותר השפעה על ההרכב האישי של הרשימות המפלגתיות.

לוח 3.1 שלהלן מציג סקירה משווה של 20 מהמדינות במחקר ששיטתן רשימתית יחסית, בחלוקה לשלושה מודלים של השיטה הרשימתית. אפשר להציג מודלים אלה כמייצגים רצף. בקצה האחד של רצף זה נמצאות המדינות עם השיטה הרשימתית הסגורה, שאינה מאפשרת לבוחרים להשפיע על ההרכב האישי של הפרלמנט. בקצה הנגדי נמצאות המדינות עם הצבעה בשיטה הרשימתית הפתוחה, המחייבת את הבוחרים לסמן אחד או יותר מהמועמדים המופיעים ברשימה מפלגתית אחת. בתווך נמצאות המדינות ששיטת הבחירות שבהן היא רשימתית פתוחה למחצה. הן מעניקות לבוחרים שתי ברורות: הצבעה לרשימה מפלגתית, כפי שקבעה המפלגה מראש, או לחלופין הצבעה (סימון או דירוג) למועמד אחד או יותר מהמועמדים המופיעים ברשימה.

לוח 3:1 מודלים של שיטות בחירה רשימתיות: מבט השוואתי

רשימתית סגורה		רשימתית פתוחה למחצה		רשימתית פתוחה	
ללא שמות	כולל שמות	מחומצמת	מורחבת	מחומצמת	מורחבת
איטליה	ספרד	אוסטריה	בלגיה	אסטוניה	אין דוגמאות
ישראל	קוסטה ריקה	דנמרק	יוון	פולין	
פורטוגל		הולנד	סלובקיה	פינלנד	
		סלובניה	צ'כיה	צ'ילה	
		שוודיה	קפריסין		
			איסלנד		
			נורווגיה		

להלן יוצגו המאפיינים המרכזיים של פתק ההצבעה בכל אחד מן המודלים; היתרונות והחסרונות של כל מודל; אופן ספירת קולות הבוחרים – כיצד ממירים את הקולות האישיים והמפלגתיים, בשיטה הפתוחה-למחצה, למושבים בפרלמנט; ותוצאותיה של הזכות (או החובה) להצביע הצבעה אישית.

שיטת בחירות רשימתית סגורה

הצבעה בשיטת בחירות רשימתית סגורה מעניקה למצביעים בחירה בין המפלגות המתמודדות בלבד. כל בוחר מצביע ביום הבחירות לרשימה אחת, ואין בידו להשפיע על איש מושבי המפלגה בגוף הנבחר. המועמדות נקבעות בהליכים פנים-מפלגתיים לפני הבחירות, כך שאלה שזוכים במושבים הנכספים הם הראשונים ברשימה לפי סדר הופעתם בה ובהתאם למספר המושבים שבהם היא זכתה. יתרונה של שיטה זו הוא בפשטות ההצבעה וספירת הקולות. מתוך 20 מדינות המחקר ששיטתן יחסית רשימתית רק 5 עושות שימוש בשיטה הרשימתית הסגורה: איטליה (לאחר הרפורמה של 2006), ישראל, ספרד, פורטוגל וקוסטה ריקה. אנו מבחינים בין שני סוגים של פתקי הצבעה בשיטה רשימתית סגורה: האחד, פתק הצבעה שבו לא מופיעים שמות המועמדים, והשני, פתק הצבעה שבו מופיעים שמות מועמדי הרשימות המתמודדות.

שיטת בחירה רשימתית סגורה עם פתק הצבעה שבו לא מופיעים שמות המועמדים

זהו המודל הקיים בישראל,¹ והוא נהוג גם בהצבעה לבית התחתון באיטליה (לאחר הרפורמה של 2006) ובפורטוגל. פתק ההצבעה כולל את שם הרשימה בלבד, ועל המצביע לבחור בין הרשימות. לכאורה מחזק השימוש בשיטה זו את המפלגות, בהעניקו להן שליטה על קביעת המקומות הראליים ברשימת

1 קיומו של רכיב אישי בפתק ההצבעה לא היה זר ליישוב היהודי לפני הקמת המדינה. בבחירות לאספת הנבחרים יכלו הבוחרים למחוק מועמדי מפלגות מרשימות המועמדים, ואלה שנמחקו בידי מחצית מהמצביעים למפלגה לפחות הועברו לתחתית הרשימה (Rahat and Hazan, 2005). עם קום המדינה נדחה רכיב אישי זה בשיטת הבחירות על ידי מועצת המדינה הזמנית ושיטת הבחירות שנקבעה הייתה השיטה הרשימתית הסגורה. כל חברי הכנסת נבחרים ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות של מועמדים, המוגשות לוועדת הבחירות המרכזית למעלה מחודש לפני הבחירות ואי-אפשר לשנותן ביום הבחירות (Rahat, 2008a).

המועמדים. מכך אמורות להיגזר גם לכידות ומשמעת מפלגתית גבוהות. המחיר הוא היעדר שקיפות. הבוחרים נחשפים למנהיגי המפלגות, אך יתר המועמדים "מוסתרים" מעיניו של הבוחר. בישראל, במיוחד בגלל היעדרו של רכיב אזורי בבחירות, מקשה מצב זה על הקשר בין הבוחר לנבחר. הבוחר אינו מכיר את נבחריו ואינו יכול לתגמלם או להענישם, ואילו הנבחר הרוצה להיבחר בשנית צריך לרצות את חברי הגוף הבוחר של מפלגתו ולא את בוחריו המפלגה, שכן עתידו הפוליטי תלוי בגוף זה.

שיטת בחירה רשימתית סגורה עם פתק הצבעה שבו מופיעים שמות המועמדים

אפשרות שנייה במסגרת השיטה הרשימתית הסגורה היא הופעת שמות המועמדים בפתק ההצבעה, כנהוג בספרד ובקוסטה ריקה. שיטה זו ממתנת במעט את מגרעות השיטה הרשימתית הסגורה, משום שהיא יוצרת שקיפות ואינה מאפשרת להסתיר מועמדים בעייתיים מעיני הציבור. היא מקנה גם אפשרות ליצירת קשר סמלי בין בוחרים לנבחרים ואולי גם יוצרת או מעצימה לחצים להבטחת ייצוג של קבוצות חברתיות אשר ביקרן הפצים בוחריו המפלגה ברשימת המועמדים. עם זאת, המשמעות של הופעת השמות בפתק ההצבעה היא סמלית במהותה; הבוחר אינו יכול להשפיע על איש מושבי המפלגה בפרלמנט.

שיטת בחירות רשימתית פתוחה למחצה

מדינות הנוקטות שיטת בחירות רשימתית פתוחה למחצה (semi-open list system) מאפשרות לבוחריהן לבחור באחת משתי חלופות. החלופה הראשונה היא הצבעה לרשימה מפלגתית, ובכך הבוחרים מקבלים את רשימת המועמדים כפי שקבעה המפלגה (בדומה לפתק הצבעה סגור). החלופה השנייה היא הצבעה (סימון או דירוג) למועמד אחד או יותר מן המועמדים המופיעים ברשימה. גם כאן אנו מבחינים בין חלופה מצומצמת, שבה כל בוחר יכול לסמן מועמד אחד בלבד ברשימה, לבין חלופה מורחבת שבה יכול כל בוחר לסמן יותר ממועמד אחד ברשימה, כמפורט להלן.

החלופה המצומצמת

לפי שיטה זו עומדות לפני הבוחרים שתי אפשרויות: הצבעה למפלגה או סימון מועמד יחיד מתוך רשימת המועמדים. בבואו לקלפי ניצב הבוחר מול פתק הצבעה הכולל הן את שמות המפלגות הן את שמותיהם של מועמדי המפלגה. הבוחר יכול להצביע למפלגה ובכך להתייחס לפתק ההצבעה כאל פתק רשימתי סגור לכל דבר; או שהוא יכול לסמן מועמד אחד בלבד מהמועמדים ברשימה. אם מועמד זה יזכה בתום ספירת הקולות במספר הקולות הדרוש על פי חוק, יובטח לו מושב בבית הנבחרים.

שיטה זו מאפשרת לבוחרים לא רק להיחשף יותר למועמדי המפלגות, אלא אף להשפיע על איוש הפרלמנט.² עם זאת, הניסיון מראה כי השימוש באפשרות זו מוגבל בדרך כלל. זאת ועוד, גם במקרים שבהם השימוש בה נרחב יחסית, בדרך כלל הבוחרים תומכים במועמדים שהציבו המפלגות בצמרת רשימותיהן. עם זאת, נטען כי לבוחרים יש השפעה גם כך, מאחר שהם מניעים את המפלגות להציב בצמרת רשימותיהן מועמדים מושכים. כך מאזנת השיטה בין עוצמתן של המפלגות לבין השפעתם של הבוחרים. ההתמודדות האישית נמשכת עד ליום הבחירות משום שיש חפיפה בין ההצלחה האישית בבחירות הכלליות לבין זו המפלגתית (בניגוד למצב בישראל, שבה מוכרע גורלו האישי של מועמד לפני הבחירות בעת הבחירה הפנים-מפלגתית). אמנם ההצבעה בשיטה זו מורכבת יותר מן השיטה הקיימת כיום כאן, אולם ניסיון של מדינות אחרות והניסיון שנצבר בישראל בשיטות בחירת המועמדים מלמד כי זו אינה מכשלה מהותית. פתק הצבעה פתוח למחצה במתכונתו המצומצמת נהוג ב-5 מ-20 המדינות שנכללו במחקרנו ששיטתן יחסית: אוסטרליה, דנמרק, הולנד,³ סלובניה ושוודיה.⁴ כך לדוגמה בפתקי ההצבעה בהולנד מציגה כל מפלגה רשימת מועמדים לפי סדר שקבעה בהליכים פנימיים לפני הבחירות. בראש הרשימה מופיע ראש

2 מידת השפעת הבוחרים על איוש הפרלמנט נגזרת משיטת ספירת הקולות, קרי מאופן שקלול הקולות האישיים והמפלגתיים, ומהאופן שבו נקבע מי מהמועמדים יזכה במושב למרות מיקומו הנמוך יחסית ברשימה.

3 בהולנד הבוחרים חייבים להצביע לאחד מהמועמדים ברשימה, אך רובם נוהגים להצביע למועמד הראשון שהוא ראש המפלגה. משום כך נהוג להתייחס לפתק ההצבעה בהולנד כפתוח למחצה.

4 לקטגוריה זו השתייכה גם בלגיה לפני הרפורמה של 1995. מאז נהוגה בה חלופה מורחבת שתפורט בהמשך.

המפלגה ואחריו יתר מועמדי המפלגה. מפלגות חדשות רשאיות להציג רשימות של עד 30 מועמדים בכל אחד ממחוזות הבחירה. מפלגות שזכו בעבר בייצוג זכאיות להציג רשימות שגודלן עד פי שניים ממספר המושבים שבהם זכו בבחירות הקודמות, ובלבד שמספר המועמדים יהיה קטן מ-80. הנוהג הוא כי מועמדים בולטים מופיעים ראשונים בכל רשימה מחוזית, אף כי הסדר שבו הם מופיעים עשוי להיות שונה ממחוז למחוז. הבוחרים נדרשים לסמן מועמד אחד מתוך רשימת המועמדים. רוב הבוחרים נוהגים לסמן את העומד בראש הרשימה, ובכך הם מקבלים למעשה את הכרעת המפלגה. הקולות שנתינו לכל אחד ממועמדי המפלגה נספרים כאילו ניתנו למפלגתו. בתום יום הבחירות מצורפים הקולות יחדיו לסך הקולות שקיבלה אותה מפלגה, ומספר זה הוא שקובע לכמה מושבים הרשימה תהיה זכאית. חלוקת המושבים למועמדים נעשית לפי סדר מיקומם ברשימה המפלגתית. סדר רשימת המועמדים משתנה (מאז 1998) במקרה שבו מועמדים זכו ב-25% או יותר ממכסת הקולות הדרושה לזכייה במושב בפרלמנט ברמה הארצית.⁵ כך, לדוגמה, בבחירות 2003 המודד הארצי עמד על 64,363 קולות למושב למפלגה, ולכן מועמדים שקיבלו 16,091 קולות לפחות (כלומר רבע מהמודד הארצי) זכו במושב.

בשל המכסה הגבוהה בכל מערכת בחירות רק מועמדים ספורים הצליחו להיכנס לפרלמנט בזכות ההצבעה האישית (Andeweg, 2005). לאחר הרפורמה של 1998 אמנם יש מגמה של עלייה בסימון מועמדים שאינם בראש הרשימה, אך שיעור זה עדיין נמוך. בבחירות 2002 סימנו 73% מהבוחרים את ראש המפלגה ובכך קיבלו למעשה את סדר הרשימות שקבעו המפלגות (Andeweg and Irwin, 2002: 82). בבחירות 2003 הצליחו שני מועמדים (מתוך 150 נבחרים) לעמוד במכסה הדרושה ובכך לזכות במושבים שאחרת לא היו זוכים בהם. בבחירות 2006 הצליחה רק מועמדת אחת לעמוד במכסה הדרושה ובכך לזכות בייצוג. לסיכום, האפשרות לשינוי הרשימה בהולנד אינה מנוצלת כמעט, ובבחירתם מאששים המצביעים את הכרעות הגופים הבוחרים של מפלגותיהם. ההצבעה האישית של הבוחרים אינה באה לידי ביטוי גם כי המפלגות יודעות כי תעמודנה למשפט הבוחר בהרכב האישי, מרכיבות רשימות ראויות. במילים אחרות, בידי הבוחרים היכולת להשפיע על ההרכב האישי של הרשימות, אך זו שולית ומוגבלת.

5 בעקבות הירידה בשיעורי ההצבעה הוחלט ב-1998 על שינוי שיטת הבחירות (Andeweg and Irwin, 2002: 79).

דוגמה נוספת היא שוודיה, שעד 1997 הייתה נהוגה בה שיטה רשימתית סגורה. רפורמה בשיטת הבחירות שיושמה לראשונה בבחירות 1998 מאפשרת לבוחרים לבחור בין הצבעה למפלגה ובין סימון של אחד המועמדים מתוך הרשימה המפלגתית. שמות המועמדים מופיעים על גבי פתק ההצבעה המפלגתי, וכל בוחר נדרש לסמן X ליד שמו של מועמד המועדף עליו. פתקי ההצבעה נאספים ונספרים ברמת המחוז. חלוקת המושבים בכל מחוז נעשית בהתאם לסך הקולות שקיבלה המפלגה באותו מחוז. מועמדים שמקבלים 8% מסך הקולות המפלגתיים במחוז נבחרים אוטומטית לנציגי מפלגותיהם; יתר המועמדים הזוכים נקבעים לפי סדר הרשימה המפלגתית.

השימוש בחלופת סימון מועמדים בשוודיה מועט. בבחירות 1998 סימנו 30% מהבוחרים מועמדים (יתר הבוחרים סימנו את המפלגה). בבחירות 2002 היה שיעור זה 26%, ובבחירות 2006 ירד ל-22% בלבד. רוב הבוחרים סימנו את הראשונים ברשימה, שהיו זוכים בלאו הכי במושב הפרלמנט. עם זאת, בבחירות 1998 זכו 12 מועמדים מתוך 349 נציגי בית הנבחרים במושב, שאילולא הצבעת ההעדפה לא היו זוכים בו. ב-2002 היה מספרם 13 וב-2006 – 6. מספרים אלה מעידים על השפעה קטנה, של פחות מ-3.5%, על איוש הפרלמנט (Karvonen, 2009). החשיבות של אפשרות זו היא שלבוחרים ניתן כוח לשנות את הכרעת המפלגות. גם אם רובם עושים בה שימוש נדיר, וברוב המקרים מאשרים את הרשימה המוצעת, המפלגות חייבות להתחשב בדעתם ולפעול לספק את רצונם של הבוחרים – להציב מועמדים בולטים בראש ולהימנע מהצבת מועמדים בעייתיים.

החלופה המורחבת

במסגרת השיטה הפתוחה למחצה יש גם אפשרות למתן ביטוי רחב יותר להעדפות הבוחר באיוש מושבי המפלגה. גם כאן ניצבות לפני הבוחר שתי אפשרויות: הוא יכול לקבל את הרשימה כפי שהוצגה על ידי המפלגות לפני הבחירות ולהתייחס לפתק ההצבעה כפתק רשימתי סגור; לחלופין הוא יכול לבחור ולסמן יותר ממועמד אחד מרשימת המועמדים המפלגתית או אף לדרג (בעדיפות ראשונה, שנייה, שלישית וכך הלאה) את המועמדים. מדובר בשיטה שמאפשרת לבוחרים הרוצים בכך לתת ביטוי בצורה מדויקת ומורכבת יותר להעדפותיהם באיוש הפרלמנט.

ברומה לחלופה המצומצמת שיטה כזו מעניקה לבוחרים אפשרות לא רק להיות חשופים יותר למועמדי המפלגות אלא אף להשפיע על איוש הפרלמנט. במקרה זה יש להם יכולת לבטא באופן נרחב יותר את העדפותיהם. עם זאת, הניסיון מראה כי השימוש באפשרות זו מוגבל בדרך כלל, וגם כאשר השימוש בה נרחב, על פי רוב הבוחרים תומכים במועמדים שהמפלגות הציבו בצמרת רשימתן. ההצבעה בשיטה זו מורכבת יותר מן השיטה הרשימתית הסגורה ואף מן החלופה המצומצמת שהוצגה לעיל, אך ניסיון של מדינות אחרות והניסיון שנצבר בישראל בבחירת מועמדים בתוך המפלגות מלמד כי זוהי אינה מכשלה מהותית.

מתוך 20 מדינות המחקר ששיטתן יחסית, 7 עושות שימוש בשיטת בחירות רשימתית פתוחה למחצה במתכונתה המורחבת: איסלנד, בלגיה, יוון, נורווגיה, צ'כיה, סלובקיה וקפריסין. בין המדינות הללו יש הבדלים גדולים באופני ההצבעה. בצ'כיה יכולים הבוחרים החל משנת 1998 לסמן עד שני מועמדים מועדפים מתוך הרשימה המפלגתית. מועמד הזוכה ב-7% או יותר מהקולות נבחר באופן אוטומטי במחוז הבחירה. בסלובקיה, ממערכת הבחירות הראשונה ב-1994 בשיטה זו, הבוחרים מצביעים לרשימה מפלגתית ויכולים לסמן עד 4 מועמדים מאותה מפלגה. סימון מועמדים בפתק ההצבעה נהוג גם ביוון, אך סימון מועמדים בפתק ההצבעה תלוי במספרם של הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה.⁶ כאשר גודל המחוז הוא 1 עד 4 נציגים – אין אפשרות לסמן מועמדים. במחוזות שגודלם בין 4 ל-7 נציגים, הבוחרים יכולים לסמן 2 מועמדים. במחוזות שגודלם נע בין 8 ל-12 נציגים, הבוחרים יכולים לסמן 3 העדפות. בשלושת המחוזות הגדולים (16, 17 ו-42 נציגים) הבוחרים רשאים לסמן עד 4 העדפות. גם בקפריסין, המחולקת ל-6 מחוזות בחירה, סימון המועמדים שונה ממחוז למחוז ותלוי במספר המושבים המוקצים למחוז הבחירה: במחוז הבחירה הגדול ביותר, ניקוסיה (Nicosia), המיוצג על ידי 21 מושבים, יכול הבוחר לסמן עד 5 מועמדים. במחוז הבחירה השני בגודלו, לימסול (Limassol), ובו 12 נציגים, הבוחר יכול לסמן עד 3 מועמדים. במחוז הבחירה השלישי בגודלו, פמגוסטה (Famagusta), שבו 11 נציגים, הבוחרים יכולים לסמן עד 2 מועמדים. ביתר מחוזות הבחירה יכולים הבוחרים להצביע למפלגה או לסמן מועמד יחיד בלבד.

6 ביוון 56 מחוזות בחירה שבהם 8 מחוזות חד-נציגיים ו-46 מחוזות רב-נציגיים.

בשנת 1995 ערכה בלגיה שינוי קטן אך משמעותי בשיטת הבחירות. שינוי זה כלל הרחבה של אפשרויות ההצבעה בשיטה הפתוחה למחצה שהייתה נהוגה בה ומאז יכולים הבוחרים לסמן יותר ממועמד אחד מן המופיעים על פתק ההצבעה. בפתק ההצבעה מופיעות כל המפלגות המתמודדות (לרוחב) וכל שמות המועמדים (לאורך). כל מפלגה מציגה רשימת מועמדים לפי סדר שקבעה בהליכים פנימיים לפני הבחירות. מספר המועמדים בכל רשימה צריך להיות לכל היותר זהה למספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה. נוסף על כך רשאית כל מפלגה להציג רשימה של מועמדים מחליפים (reserve list). אם נציג עוזב מסיבות כלשהן (מוות, מחלה, קידום למשרה ממשלתית וכדומה), בא במקומו המועמד המופיע ראשון ברשימת המחליפים. כך, לדוגמה, עם כינונה של הממשלה החדשה ב-2003 הוחלפו 15 חברי פרלמנט שהפכו להיות שרים בממשלה בשל חוק חבר פרלמנט מחליף (המוכר גם בכינויו "החוק הנורווגי") הנהוג בבלגיה.

הבוחר יכול לבחור בין הצבעה למפלגה, ובכך הוא מקבל למעשה את סדר המועמדים כפי שקבעה המפלגה, לבין סימון מועמד אחד או יותר, שבהם הוא תומך. מספר המועמדים שרשאי הבוחר לסמן נע מ-1 למספר המושבים המוקצים לאזור. כך, לדוגמה, במחוז אנטוורפן אפשר לסמן עד 24 מועמדים. כל מועמד הזוכה במכסת הקולות שנקבעה – שהיא מחצית מסך הקולות שקיבלה המפלגה במחוז חלקי מספר המושבים שבהם זכתה ועוד 1 – מוכרז מנצח וזוכה למושב. יתר המושבים מחולקים לפי סדר הרשימה שנקבע מראש. אם ראש הרשימה לא זכה ברשימה במושב בהצבעה האישית, קולות שניתנו למפלגה בכללותה מוענקים לו ומשלימים את מכסת הקולות המבטיחים זכייה במושב. הליך זה חוזר בנוגע למועמדים הבאים, עד תום חלוקת כל המושבים של המפלגה.

בבחירות שהתקיימו בבלגיה בשנת 2003 סימנו 67% מהבוחרים מועמד אחד או יותר ברשימות המפלגתיות. בזכות הצבעות ההעדפה הצליחו 18 מועמדים לשפר את מקומם ברשימות מפלגותיהם ולעקוף מועמדים שהיו ממוקמים מלכתחילה במקומות גבוהים יותר. לולא הצבעות ההעדפה 11 מהם לא היו נבחרים כלל, שכן הם היו ממוקמים במקומות לא ריאליים. עם זאת, הבוחרים עדיין נוטים לסמן מועמדים שמופיעים בראש הרשימה המפלגתית (de Winter, 2005).

גם איסלנד ונורווגיה מאפשרות לבוחרים לדרג שניים או יותר מהמועמדים המופיעים בפתק ההצבעה (הדירוג הוא של מועמדים ממפלגה אחת בלבד).⁷ חוקי הבחירות של איסלנד ונורווגיה כוללים שתי הנחיות ייחודיות. הראשונה, הבוחרים יכולים למחוק את שמו של מועמד אחד (או יותר) המופיע ברשימה המפלגתית אם הם לא מעוניינים שהוא ייצג אותם בפרלמנט (על ידי סימון X על יד שמו של מועמד). השנייה, הבוחרים יכולים לדרג (1, 2, 3 וכך הלאה) את המועמדים ברשימה המופיעה על גבי הפתק ולשנות את הסדר שלהם ברשימה. אם הם אינם מעוניינים לערוך שינוי בסדר המועמדים, הם יכולים לתמוך במפלגה ולהתייחס אל פתק ההצבעה כאילו היה פתק רשימתי סגור. כדי ששינוי ברשימת המועמדים יתרחש וישפיע על האיוש של המושבים, צריכים יותר ממחצית מהמצביעים למחוק/לדרג את המועמדים.

בשל הצבת רף כה גבוה לשינוי רשימת המועמדים שקבעו המפלגות (כאמור, מחצית מהמצביעים צריכים למחוק או לדרג את המועמדים כדי לחולל שינוי בסדר של רשימת המועמדים ובהרכבה) לא נרשמו בהיסטוריה של שתי המדינות הללו שינויים בסדר המועמדים. רשימות המועמדים שמציגות המפלגות לפני הבחירות הן אפוא אלה שקובעות את המועמדים לאיוש הפרלמנט. לנוכח זאת רבים מתייחסים לפתקי ההצבעה של איסלנד ושל נורווגיה כפתקי הצבעה רשימתיים סגורים. אילו הייתה נקבעת במדינות הללו מכסה נמוכה יותר של קולות לצורך התחשבות בהצבעה האישית, ההסתברות לחולל שינוי הייתה גדלה, ואפשרות זו הייתה מקנה השפעה רבה יותר לבוחרים ומעודדת שימוש בה.

לסיכום, 12 מתוך 20 הדמוקרטיות ששיטתן יחסית ונכללות במחקר זה הנהיגו את השיטה הרשימתית הפתוחה למחצה. עם זאת, בכל המדינות הללו נהוגה חלוקה למחוזות בחירה, כך שכל מפלגה מציגה רשימה שונה של מועמדים בכל אחד מהם, בהתאם למספר הנציגים המייצגים את המחוז. ישראל, כידוע, איננה מחולקת למחוזות בחירה, ואימוץ רכיב אישי בשיטת הבחירות שלה ייצור צורך להציג רשימות מועמדים ארוכות מאוד. מאפיין זה מקשה, אך לא מונע, יישום של שיטה רשימתית עם רכיב אישי. סלובקיה הנהיגה בשנת 1998 שיטה ארצית המכילה בתוכה רכיב אישי.⁸ כל מפלגה מציגה רשימה שיכולה

7 זה שונה מהנהוג בשיטת הקול היחיד הנייד (single transferable vote) הנהוגה באיסלנד ובמלטה, ובה חייבים הבוחרים לדרג מועמדים ויכולים אף לדרג מועמדים ממפלגות שונות.

8 לפני הרפורמה של 1998 היו בסלובקיה ארבעה מחוזות בחירה.

להכיל עד 150 מועמדים. כל בוחר יכול לסמן (להקיף בעיגול) עד 4 ממועמדי המפלגה שלה הוא מצביע. מועמדים שזכו ב-3% או יותר מסך הקולות הכשרים שניתנו למפלגה הם הראשונים שזוכים במושב (יתר המועמדים נקבעים לפי סדר הרשימה שהציגה המפלגה).

שיטת בחירות רשימתית פתוחה

בשיטת בחירות רשימתית פתוחה הבוחרים מחויבים לבטא את העדפותיהם בנוגע למועמדים המופיעים בפתק ההצבעה. לפי שיטה זו, כל מפלגה חייבת להציג את רשימת מועמדיה בפתק ההצבעה, והבוחרים נדרשים להצביע לאחד ממועמדיה או יותר. בחלוקת המושבים מובאים תחילה בחשבון סך הקולות שניתנו לכל מועמדי המפלגה בבחירות. לאחר שנקבע מספר המושבים שכל מפלגה זכאית לו לפי השיטה היחסית, נקבע איושם של המושבים הניתנים לכל המפלגה לפי תוצאות ההצבעה האישית. לא ברור אם כל הבוחרים יכולים או מעוניינים להכריע בהרכב האישי של המפלגה שלה הם מצביעים. חוסר רצון או חוסר יכולת עלולים להביא להצבעה סתמית למי שממוקמים (בכוונה או באופן מקרי) בראש הרשימה. עם זאת, לבוחרים מוענקת עוצמה רבה, וסביר שהנבחרים, מתוך מודעות לכך יענו לדרישות בוחריהם. אם מפלגה זכתה ב-8 מושבים, שמונת המועמדים שזכו במספר הקולות הגבוה ביותר הם שיאיישו מושבים אלה. שיטה זו עשויה לחזק את הפוליטיקה האישית ולמסדה, ולגרום להחלשתן של המשמעת הסייעתית ושל הלכידות המפלגתית. השיטה מורכבת יותר מזו הנהוגה בישראל, אך פשוטה בהשוואה לשיטה הרשימתית הפתוחה למחצה. עם זאת, יש לזכור כי ההצבעה נעשית במסגרת רשימה מפלגתית וכי ההצלחה האישית והמפלגתית כרוכות זו בזו. גם במודל זה אנו מבחינים בין חלופה מצומצמת לבין חלופה מורחבת.

החלופה המצומצמת

כל מפלגה מציגה בפתק ההצבעה את רשימת המועמדים מטעמה, והבוחרים חייבים לסמן מועמד 1 בלבד. מתוך 20 מדינות המחקר ששיטתן יחסית, 4 מדינות עושות שימוש בפתק הצבעה פתוח: אסטוניה, צ'ילה, פולין ופינלנד. בפינלנד מופיעים על פתק ההצבעה שמות כל המועמדים המפלגתיים בחלוקה לפי מפלגות. כל מפלגה מציגה את רשימת מועמדיה בסדר האל"ף-

בי"ת,⁹ וכאמור אין אפשרות להצביע למפלגה אלא לאחד המועמדים. הבוחרים נדרשים לציין בפתק ההצבעה את מספרו הסידורי של המועמד המועדף עליהם. מספר המושבים שבהם זוכה כל מפלגה במחוז נגזר מסך הקולות האישיים שניתנו למועמדיה. לאחר שנקבע מספר המושבים שלהם זכאית המפלגה, מחולקים המושבים למועמדים שזכו במרב קולות הבוחרים במחוז. כך, לדוגמה, אם מפלגה כלשהי זכתה ב-5 מושבים במחוז מסוים, נציגיה בבית הנבחרים יהיו חמשת המועמדים שזכו במרב הקולות במחוז הבחירה. מאחר שרוב המפלגות מציגות רשימות מועמדים לפי סדר האל"ף-בי"ת, מועמדים אשר שם משפחתם מתחיל באותיות הראשונות נהנים מיתרון ניכר, שכן בוחרים רבים מצביעים לאחד מהמועמדים המופיעים ראשונים ברשימה ואינם בוחרים בתשומת לב את הרשימה כולה (Raunio, 2005).

החלופה המורחבת

כל מפלגה מציגה בפתק ההצבעה את רשימת המועמדים מטעמה, והבוחרים חייבים לסמן או לדרג יותר ממועמד אחד (מאותה מפלגה). חלופה זו היא תאורטית בלבד, משום שהיא איננה נהוגה באף דמוקרטיה. היא שונה גם מהשיטה הנהוגה בלוקסמבורג ובשווייץ, שם יכולים הבוחרים לסמן מועמדים מספר ממפלגות שונות, או מהנהוג באירלנד ובמלטה, שם מחויבים הבוחרים לדרג מועמדים ממפלגות שונות. אימוץ פתק הצבעה חופשי, אשר יאפשר פיצול הצבעה למועמדים ממפלגות שונות (כנהוג ב-4 המדינות שנזכרו), עלול לפגוע באופן מהותי במפלגות ולהביא להחלשתן. אי לכך החלופה שעליה נמליץ להלן משמרת את יסוד ההצבעה המפלגתית ומחייבת את הבוחרים לסמן או לדרג כמה מועמדים מאותה מפלגה.

סיכום והמלצות

שיטת הבחירות הנהוגה בישראל נעדרת ממד אישי, ולפיכך היא ממוקמת בקוטב הרשימתי הסגור (פתק הצבעה בלי שמות) יחד עם שיטתן של עוד שתי מדינות

9 אין מדובר בחוכה חוקית, והמפלגות רשאיות להציג את מועמדיהן בסדר שהן בוחרות. ואמנם, באופן שונה מן המפלגות האחרות, המפלגה הסוציאלי-דמוקרטית מציגה את מועמדיה לפי סדר הצלחתם בבחירות המוקדמות המתקיימות במחוזות הבחירה.

בלבד מתוך 20 המדינות שמחקרנו מתייחס אליהן. החסרונות של שיטה זו הם, כאמור, בולטים ומשמעותיים: היעדר שקיפות של ההרכב האישי של הרשימה; היחלשות הקשר בין הבוחרים לבין הנבחרים; צורך לשאת חן בעיני הגוף הבוחר של המפלגה שתמך במועמדים אך לא בעיני כלל הבוחרים; היעדר האפשרות של הבוחרים להעניש מועמד ססרה או, לחלופין, לקדם מועמד ראוי. לעומת זאת, כמחצית ממדינות המחקר ממוקמות בתווך שבין שני הקטבים, קרי נהוגה בהן שיטת בחירות רשימתית פתוחה למחצה. אופן שקלול הקולות (נוסחת החלוקה) משתנה ממדינה למדינה. יש מדינות הקובעות סף גבוה למועמדים, ורק מי שזוכים בשיעור גבוה יחסית מקולות הבוחרים מביטיחים לעצמם מושבים בפרלמנט. לעומתן יש מדינות הקובעות סף נמוך לזכייה אישית במושב, דבר המקל על שינוי רשימות המועמדים שהציגו המפלגות, והעשוי להגביר את השפעת הבוחרים על הרשימות הללו.

לנוכח כל זאת אנו סבורים כי יש לשנות את השיטה הרשימתית הסגורה הנוהגת בישראל וממליצים על אימוץ שיטה פתוחה למחצה במתכונתה המורחבת. זו תאפשר לכלל תומכי המפלגה בפועל (ורק להם) להשתתף בקביעת מועמדי המפלגה בכנסת. בחירה כזו עשויה להפחית מהחשיבות המוגזמת המיוחסת כיום לפריימריז, משום שבמועד הבחירות הכלליות יתקיים סבב נוסף של תחרות פנים-מפלגתית. זו עשויה למתן תופעות שליליות שנקשרו בפריימריז (קבלנות קולות, התפקדויות כפולות, אופורטוניזם ושחיתות פוליטית), אם בשל ירידה בחשיבותם היחסית ואם משום שה"חוטאים" בפריימריז יעמדו אחר כך למבחן הבוחר. בחירה באמצעות פתק הצבעה פתוח למחצה עשויה אף להעצים את כוחו של הבוחר היחיד, שכן הצלחתו של מועמד תהיה תלויה לא רק בהצלחתה של מפלגתו אלא גם בתמיכה הציבורית בו עצמו. משום כך היא עשויה גם להגביר את ההיענות ואת האחריות של הנבחרים החסרות כל כך בפוליטיקה הישראלית. סביר להניח שהציבור הישראלי לא יתקשה להפנים וליישם שיטה כזו, משום ששיטות דומות נהוגות זה שנים בבחירות פנים-מפלגתיות בישראל.

אשר לדרך אימוץ השיטה הרשימתית הפתוחה למחצה, אנו מציעים לשקול אחת משתי האפשרויות שיוצגו להלן:¹⁰

10 ההמלצות הללו מביאות בחשבון הוספת מרכיב אישי בלבד, ללא חלוקה למחוזות בחירה.

אימוץ מדורג. בגלל הקושי של הציבור ושל המערכת הפוליטית לקבל שינויים קיצוניים ולהסתגל אליהם אפשר לפצל את מהלך אימוץ הממד האישי בשיטת הבחירות ולקיים מהלך דו-שלבי. השלב הראשון יתבטא במעבר מפתק הצבעה ללא שמות מועמדים לפתק הצבעה שיכלול את עשרת השמות הראשונים של מועמדי הרשימה. בשלב השני יהיה מעבר לשיטת בחירות רשימתית למחצה. מומלץ לקבוע בחקיקה את המועד להחלת השלב השני. היתרון של אסטרטגיה זו הוא בקביעת תקופת הסתגלות לשינוי: ראשית מהלך של חשיפת שמות, ושנית הוספת רכיב של השפעה ישירה לבוחרים.

אימוץ מירי. מעבר מידי וישיר משיטה רשימתית סגורה, שבה נעשה שימוש בפתק הצבעה שבו לא מופיעים שמות המועמדים, כנהוג היום, לשיטה רשימתית פתוחה למחצה ללא תקופת ביניים. בהתחשב בקשיים הכרוכים בהעברת רפורמות, ייתכן שיהיה קל יותר להעביר שינוי אחד מהותי ובכך למנוע את הסיכון שהכנסת תאמץ רק את השלב הראשון ולא תיישם את המעבר לשלב שני.

שיטת בחירות יחסית אזורית

חן פרידברג, ניר אטמור

לקראת הבחירות הראשונות אומצה בישראל שיטת בחירות יחסית עם מחוז יחיד, ארצי, השווה בגודלו לגודלה של הכנסת (120 נציגים). בשנות החמישים כשלו ניסיונות לרפורמה שכללו אימוץ מחוזות בחירה, והשיטה הארצית עוגנה בחוק יסוד: הכנסת. מאז נדון רעיון אימוץ אזורי בחירה בישראל במסגרות רבות. יש המשוכנעים ששינוי זה יביא מזור לרבים מתחלואי השיטה היחסית הקיצונית הנהוגה בישראל, אך ישנם גם מתנגדים תקיפים לרעיון החוששים, בין היתר, מהתגברות השחיתות הפוליטית, מהחמרה של תופעת קבלנות הקולות, מפגיעה בקבוצות חברתיות וסקטוריאליות ומירידה בשיעורי ההשתתפות.

ארציות שיטת הבחירות הישראלית היא תופעה ייחודית. רוב רובן של מדינות העולם מקיימות בחירות בחלוקה למחוזות. במדינות עם שיטות בחירה רוביות נהוג להשתמש במחוזות חד-נציגיים, ואז שווה מספר מחוזות הבחירה למספר המושבים בפרלמנט. במדינות עם שיטות יחסיות נהוג השימוש במחוזות רב-נציגיים, ומספר הנציגים הנבחרים בכל מחוז גמיש ונגזר ממספר המצביעים המתגוררים בו.

פרק זה נחלק לשניים. החלק הראשון עוסק בהרחבה בחלוקה למחוזות בחירה מנקודת מבט השוואתית. נדונות בו סוגיות עקרוניות כגון הסיבות ההיסטוריות לאימוץ אזורי בחירה במדינות שונות; היתרונות הטמונים בחלוקה לאזורי בחירה; כיצד מסרטטים את הגבולות בין המחוזות, על ידי מי ומתי; מהן אמות המידה שלפיהן נקבעת החלוקה למחוזות בחירה וכיצד מוקצים המושבים למחוזות. החלק השני מתמקד בשאלת חלוקתה של ישראל לאזורי בחירה: מהם הטיעונים שמעלים המתנגדים לרפורמה מסוג זה; מהם היתרונות שיושגו מאימוצה של הרפורמה; ואיזו רפורמה רצויה למדינת ישראל.

מדוע נוהגות מדינות להשתמש במחוזות בחירה?

ההסבר הנפוץ ביותר לשאלה מדוע אימצו מדינות אזורי בחירה טמון בנסיבות היסטוריות. הדמוקרטיה הוותיקות החלו לקיים בחירות בעידן שבו הייצוג האזורי היה מרכזי, כאשר מדינת הלאום הייתה בשלבי התהוותה וכאשר רשתות התחבורה והתקשורת עדיין לא היו מפותחות מאוד, כך שעדיין נודעה חשיבות רבה לפוליטיקה, לכלכלה, לתרבות ולחברה המקומיות והאזוריות. בראשית המאה העשרים שינו רוב הדמוקרטיה האירופיות את שיטות הבחירות ואימצו את השיטה היחסית. עם זאת נשמרו מחוזות הבחירה, שפעמים רבות חפפו אזורים גאוגרפיים. כאשר מחוזות הבחירה היו קטנים מדי ולא אפשרו מידת יחסיות מספקת, צורפו כמה מחוזות קטנים למחוז גדול יותר. במדינות מסוימות אף קבעו מאגר מושבים ארצי שנועד לפצות על עיוותי הייצוג היחסי במחוזות הבחירה. אף דמוקרטיה ותיקה לא אימצה שיטה שאין בה מחוזות בחירה, ולייצוג האזורי יוחסה חשיבות גם לאחר התפתחות מדינת הלאום ורשתות התקשורת והתחבורה המודרניות.¹

היתרונות הטמונים בחלוקה לאזורי בחירה

יתרונות רבים גלומים בחלוקה למחוזות בחירה. ראשית, החלוקה האזורית מבטיחה ייצוג טריטוריאלי בפרלמנט לאוכלוסייה המתגוררת בתחומי מחוז הבחירה, וזו מצפה מנציג או מנציגי האזור לייצג את האינטרסים ואת הדרישות המיוחדות לה. שנית, היא תורמת לקשר בין בוחרים לנבחרים. הזיהוי עם המחוז מבטיח מידה של היענות ושל אחריותיות של נציג המחוז לתושביו. קשר זה בולט במיוחד במדינות שבהן נהוגה חלוקה למחוזות חד-נציגיים, המעודדים זהות חזקה בין הנציג הנבחר לבין המחוז שבו הוא נבחר. אך גם במחוזות המיוצגים בידי נציגים רבים אפשר להצביע על קשרים אלה. החלוקה למחוזות בחירה עשויה אף לחזק את סניפי המפלגות ברמה המקומית והמחוזית ולשמש תמריץ לגיוסם של חברים ולפעילותם. שלישיית, החלוקה לאזורי בחירה

1 אף שנהוג להתייחס להולנד כמדינה שבה נהוגה שיטה ארצית לחלוקת המושבים, יש בה חלוקה ל-18 מחוזות בחירה. חלוקה זו משמשת לקביעת רשימות המועמדים ולהצגתן ולא לחלוקה הסופית של מספר המושבים שכל מפלגה זוכה בהם.

תורמת לביזור העוצמה הפוליטית וליצירת מוקד אחריות שלטוני המקטין את הריחוק בין האזרח לבין המדינה. היות שאזרחים מתקשים להתמודד ישירות עם רשויות השלטון המרכזי, פעמים רבות משמשים נציג או נציגי המחוז בפרלמנט מתווכים בין תושבי המחוז לרשויות אלה. אותם נציגים, אשר אחת המוטיבציות העיקריות לפעולתם היא רצונם לשוב ולהיבחר, יפעלו לקידום הדרישות והאינטרסים של בוחריהם. רביעית, חלוקה לאזורי בחירה עשויה לתרום לייצוגן של קבוצות חברתיות. במדינות רבות, בעיקר כאלה המשוסעות על בסיס אתני ואזורי, מחוזות בחירה מסייעים להבטחת הייצוג של קבוצות חברתיות והמיעוטים המרוכזים בהם. בכלגיה ובשווייץ החלוקה למחוזות כאלה חופפת גבולות אתניים/לשוניים/תרבותיים ונועדה להבטיח את ייצוגן של אותן קבוצות. לבסוף, חלוקה לאזורי בחירה תורמת ללגיטימיות של שיטת הבחירות בשל תחושה של הציבור כי ביכולתו לזהות את נציגיו ולהשפיע עליהם: הוא יכול לתגמלם אם הם ראויים לכך או להענישם על ידי אי בחירה בהם מחדש, אם לא קיימו את הבטחותיהם או סרחו.

אזורי בחירה: כיצד מחלקים, מי מחלק ומתי?

ההחלטה על אימוץ אזורי בחירה מעלה כמה שאלות חשובות: מי קובע היכן יעברו גבולות המחוזות (האם הסמכות לסרטוט הגבולות נתונה לוועדה עצמאית, לוועדה שבה יש ייצוג פוליטי, לבית הנבחרים או לגופים אחרים?); מי מאשר חלוקה מחדש? של מחוזות הבחירה (האם נדרש אישור של בית המחוקקים, והאם הוא מעורב בתהליך?); עם מי מתייעץ (אם בכלל) הגוף הקובע את מחוזות הבחירה (האם מתחשבים בעמדותיהם של מפלגות ושל ארגונים חוץ-פרלמנטריים המציגים הסתייגויות לחלוקה?); מהם התנאים לחלוקה מחדש (כל כמה שנים מתבצעת, אם בכלל, החלוקה מחדש של אזורי הבחירה בעקבות אירועים כגון מפקדי אוכלוסין, המחייבים להתאים את מספר הנציגים לשינויים הדמוגרפים, ו/או רפורמה בשיטת הבחירות שבעקבותיה משתנה מספרם של מחוזות הבחירה?); מהן אמות המידה לחלוקה למחוזות בחירה (האם החלוקה מביאה בחשבון שיקולים של שוויון בייצוג האוכלוסייה, גורמים גאוגרפיים,

ייצוג של קהילות וכדומה); ולבסוף, כיצד מוקצים המושבים לכל אחד ממחוזות הבחירה.

במאה התשע עשרה נבחרו נציגי בתי הנבחרים בשיטת הבחירות הרובית. מחלוקות רבות התעוררו אז סביב יתרונותיה של השיטה וחולשותיה. נושא סרטוט הגבולות בין המחוזות – במיוחד בשל השפעתו על תוצאות הבחירות – היה אחד מהנושאים שעוררו את הוויכוחים ואת המתחים המרים ביותר. במדינות שהמשיכו לבחור את נציגיהן בשיטה הרובית (כגון בריטניה, קנדה, ניו זילנד ואחרות), הועברה במהרה סוגיית סרטוט הגבולות לידיהם של גורמים חוץ-פרלמנטריים, לכאורה ניטראליים. במדינות שאימצו את שיטת הבחירות היחסית, התמתנו באופן ניכר הלחצים הפוליטיים לשנות את גבולות מחוזות הבחירה. הסיבה לכך היא שהשיטה היחסית, הפועלת בעיקר במדינות המחולקות למחוזות רב-נציגיים, לרוב גדולים, משקפת באופן הוגן יותר את הרכב האוכלוסייה והעדפותיה, ועל כן מתייטר הצורך לשנות תכופות את הגבולות בין מחוזות הבחירה. בשעת הצורך, כאשר מתחוללים שינויים משמעותיים במספר הבוחרים במחוז הבחירה, משנים את מספר הנציגים המייצג את המחוז. אין זה אומר שמדינות עם שיטות בחירה יחסיות לא שינו מפעם לפעם את גבולות מחוזות הבחירה שלהן כחלק מרפורמה אלקטורלית רחבה, אולם מקרים אלה הם יוצאי דופן למדי.

מבט עכשווי מלמד כי סמכות סרטוט גבולות מחוזות הבחירה במדינות המחקר יכולה להימצא בידיהם של בתי הנבחרים (20 מדינות); בידי ועדות לסרטוט גבולות (9 מדינות); בידי שני הגופים גם יחד (בכמה מדינות בארצות הברית); או בידיהן של ממשלות (מדינה אחת).³ הסקירה הבאה תרחיב בסוגיית סרטוט גבולות הבחירה בהתאם להבחנה זו.

סרטוט גבולות בידי בתי הנבחרים

ברוב הדמוקרטיות שבמחקר סרטוט גבולותיהם של מחוזות הבחירה נמצא בידיהם של בתי הנבחרים. ב-20 מתוך 24 הדמוקרטיות ששיטתן יחסית

3 מדינות המנהיגות שיטה ארצית ללא חלוקה למחוזות (סלובקיה וישראל) אינן נכללות בסקירה זו. בהולנד אמנם קיימת חלוקה ל-18 מחוזות קבועים, אך היא איננה לצורכי חלוקת המושבים ולכן לא כללנו מדינה זו בסקירה.

מחזיקים בתי הנבחרים בסמכות בנושא קביעת הגבולות בין מחוזות הבחירה.⁴ בחינה השוואתית מגלה כי בחלקן לא נערכו שינויים לאורך השנים; באחרות אפשר לזהות מפעם לפעם סרטוט מחדש של גבולות מחוזות הבחירה על ידי בתי הנבחרים שלהן. להלן תנתח סוגיית סרטוט הגבולות בין מחוזות הבחירה במדינות הללו. תחילה תידונה המדינות הפדרליות, אחריהן תידונה המדינות האוניטריות והדמוקרטיות המזרח אירופיות החדשות, ולבסוף תידון ארצות הברית.

מדינות פדרליות ששיטתן יחסית

אפשר למצוא הבדלים בין 4 מדינות פדרליות אירופיות ששיטתן יחסית בסוגיית סרטוט גבולות המחוזות. בספרד ובשווייץ לא חלו שינויים מהותיים בגבולות המחוזות זה עשרות שנים; לעומתן, אוסטריה ובלגיה שינו באופן תכוף למדי את גבולות מחוזות הבחירה שלהן.

החלוקה האדמיניסטרטיבית של ספרד ל-50 פרוכינציות נהוגה משנת 1833. הגבולות הגאוגרפיים בין הפרוכינציות משקפים את השונות באוכלוסיית המדינה ואת פיזורן, אך הם לא נשתנו במשך השנים חרף השינויים הדמוגרפיים שחלו בעקבות תהליכי עיור ושינויים חברתיים וכלכליים. עם חזרתה של ספרד למשפחת הדמוקרטיות, בשלהי שנות השבעים של המאה העשרים, נקבע בחוק הבחירות כי 350 נציגי בית הנבחרים ייבחרו מקרב 50 מחוזות בחירה, החופפים את 50 הפרוכינציות במדינה. מספר הנציגים ששולח כל מחוז בחירה נגזר ממספר הבוחרים בו. כל מחוז צריך להיות מיוצג בידי שני נציגים לפחות.⁵ השוני בין מספר התושבים בכל מחוז הוא רב. ישנם מחוזות עם 80,000 תושבים (Soria), לעומת מחוזות עם 4 מיליון תושבים ומעלה (מדריד וברצלונה).

שווייץ המודרנית הוקמה בשנת 1848 לאחר מלחמת אזרחים קצרה שבסופה החליטו הקנטונים להתאחד במשטר פדרלי יחיד. תחילה, באופן דומה ליתר מדינות אירופה שקיימו מערכות בחירות, הייתה נהוגה בה השיטה הרובית

4 יוצאות דופן בין המדינות בעלות השיטה היחסית הן הולנד וסלובקיה, שבהן הרמה הארצית היא הקובעת את חלוקת המושבים, ואירלנד (שבה מחוזות הבחירה קטנים) ומלטה (שם גודל המחוזות קבוע), שבהן ועדה לסרטוט גבולות היא המופקדת על החלוקה מחדש של מחוזות הבחירה.

5 מלבד מחוזות Ceuta ו-Melilla בחוף הצפון אפריקני, המיוצגים בידי נציג אחד בלבד.

(בשניים ובשלושה סיבוכים). הוויכוח בשנים הראשונות היה על מספרם של המושבים שייצגו כל קנטון וקנטון במדינה. החוקה קבעה כי כל מחוז יהיה מיוצג לכל הפחות על ידי מושב אחד. ככל שמספר התושבים במחוז היה גדול יותר כך חולק הקנטון ליותר מחוזות חד-נציגיים.⁶ חוק הבחירות קבע עוד כי חלוקת האזורים מחדש תיעשה לאחר כל מפקד אוכלוסין. המגמה העולמית של שינויים בשיטות הבחירה לא פסחה גם על שווייץ, ובשנת 1918 הוחלט לשנות את שיטתה לשיטה היחסית. סעיף 149 לחוקת שווייץ החדשה קבע שני תנאים מחייבים באשר למחוזות בחירה: (1) קנטון הוא מחוז בחירה; (2) קנטון צריך להיות מיוצג על ידי נציג אחד לפחות, בהתאם לגודל האוכלוסייה שלו. ההחלטה יצרה הבדלים ניכרים בגודלם של המחוזות: 6 קנטונים הפכו למחוזות חד-נציגיים, לעומת המחוז הגדול ביותר – ברן – שיוצג על ידי 32 נציגים. החלוקה הפנימית של שווייץ למחוזות בחירה מבוססת אפוא על החלוקה הפדרלית לקנטונים: 20 קנטונים ו-6 חצאי-קנטונים. מאז המעבר לשיטה היחסית לא חלו שינויים בגבולות בין הקנטונים.⁷

שווייץ וספרד הן, אם כך, שתי דוגמאות למדינות שמראשית המאה העשרים לא חלו בהן שינויים מהותיים בחלוקה הגאוגרפית למחוזות בחירה, הגם שספרד עברה תקופות לא דמוקרטיות שלא התקיימו בהן בחירות. לעומתן אוסטריה ובלגיה ידעו שינויים לא מעטים בחלוקה למחוזות הבחירה.

שיטת הבחירות של אוסטריה ידעה מאז 1920 שלוש רפורמות שכללו סרטוט מחדש של גבולות מחוזות הבחירה. שיטת הבחירות של אוסטריה היא מהמורכבות בעולם, ועל כן לא נעמוד כאן על כל מאפייניה (Müller, 2005). נזכיר רק כי בשינוי האחרון שהתקבל ב-1992 ויושם לראשונה בבחירות 1994, חולקה כל אחת מ-9 מדינות המחוז (Länder) המרכיבות את אוסטריה

6 במערכת הבחירות של 1850 הוחלט לחלק את שווייץ ל-49 מחוזות בחירה: 12 מחוזות בחירה חד-נציגיים, 13 מחוזות דו-נציגיים, 14 מחוזות תלת-נציגיים ו-10 מחוזות שייצגו על ידי 4 נציגים כל אחד. עד 1918 נותר מספרם של מחוזות הבחירה יציב (47-52 מחוזות); אך בגלל הגידול באוכלוסייה השתנה גודלם, ואפשר היה למצוא מחוזות עם 7 ו-8 מושבים (Lutz, 2004).

7 מספר המושבים המייצגים כל קנטון או מחוז בחירה משתנה לפי גודל האוכלוסייה בו. 7 קנטונים מיוצגים על ידי יותר מ-10 נציגים. מחוז הבחירה הגדול ביותר הוא קנטון ציריך, המיוצג על ידי 35 נציגים. הקנטון השני בגודלו הוא ברן, המיוצג על ידי 26 נציגים. 5 קנטונים מיוצגים על ידי נציג 1 בלבד, ויתר הקנטונים מיוצגים על ידי 2-10 נציגים לכל קנטון.

ל-2-8 מחוזות בחירה רב-נציגיים. בסך הכול יש באוסטריה 43 מחוזות בחירה רב-נציגיים. חוק הבחירות קובע כי אסור שהמחוזות יחצו את גבולותיהן של מדינות המחוז. מספר המושבים האמורים לייצג כל מחוז צריך להיות תואם למספר האזרחים המתגוררים בו (בהתאם למפקד האוכלוסין האחרון), לרבות תושבי החוץ הרשומים באזור.

גם בבלגיה נערכו שינויים בשיטת הבחירות, ובמיוחד באופן החלוקה למחוזות בחירה. בשנים 1945-1993 נבחרו 212 נציגי בית הנבחרים מ-30 מחוזות בחירה (גודל מחוז נע אז בין 2 ל-33 נציגים). בשנים 1995-1999 צומצם מספרם של הנציגים ל-150 ומספרם של המחוזות ל-20 (גודל מחוז נע אז בין 2 ל-22). שינויים אלה הושפעו מכך שמשנות השישים של המאה העשרים צעדה בלגיה באופן הדרגתי לכיוון הסדר פדרלי אשר עוגן בשנת 1993. ברפורמה של 2003 בוטל אזור-העל המפצה – מאגר מושבים שנועד לתקן את עיוותי היחסיות ברמת המחוז – שהיה נהוג עד אותה עת. מספרם של מחוזות הבחירה צומצם מ-20 ל-11 וגבולותיהם סורטטו מחדש כך שיקבילו ל-11 הפרובינציות בבלגיה. 10 מחוזות בבלגיה הם חד-לשוניים, קרי דוברי פלמית או דוברי צרפתית. יוצא הדופן היחיד הוא מחוז בריסל (Brussels-Halle-Vilvoorde) שבו מפלגות פלמיות וְלֹוּנוֹיות (צרפתיות) מתחרות זו בזו על איוש 22 המושבים של מחוז הבחירה. חוק הבחירות מטיל על בית הנבחרים הבלגי את האחריות לקביעת הגבולות בין המחוזות, והוא הסמכות העליונה בנדון.

חדינות אוניטריות ששיטת יחסית

גם כאן אפשר להבחין בין מדינות שלא חלו בהן שינויים משמעותיים לאורך השנים לבין אלה שסרטטו מחדש את מחוזות הבחירה. פינלנד היא דוגמה למדינה אוניטרית שמחוזות הבחירה הרב-נציגיים שבה חופפים את הגבולות האדמיניסטרטיביים הקיימים. בסמכותו של בית הנבחרים הפיני לסרטט מחדש את הגבולות בין מחוזות. לפי חוק הפרלמנט מ-1906, המדינה צריכה להיות מחולקת ללא פחות מ-12 מחוזות בחירה רב-נציגיים וללא יותר מ-18 (ללא פיצוי ארצי). לאורך השנים ידעה פינלנד שינויים מינוריים בחלוקה למחוזות בחירה (הוספה או צמצום של מחוז בחירה), עד אשר התייצבה בשנת 1962 בחלוקה הנוכחית. נכון להיום פינלנד מחולקת ל-14 מחוזות בחירה רב-נציגיים ומחוז בחירה חד-נציגי נוסף (Åland). לפני כל מערכת בחירות קובעת הממשלה, על בסיס מפקד אוכלוסין, כמה נציגים ייצגו את כל אחד

ממחוזות הבחירה. משנת 1970 מיוצג כל מחוז על ידי 6-33 נציגים (Raunio, 2005: 476-477).

בנורווגיה, שוודיה ואיסלנד, כמו בפינלנד, כמעט שלא חלו שינויים או תיקונים בגבולות מחוזות הבחירה מאז אומצה בהן השיטה היחסית.⁸ ככלל, החלוקה למחוזות בחירה במדינות הללו חופפת יחידות אדמיניסטרטיביות קיימות. הגבולות מסורטטים מחדש (כאמור, לעתים רחוקות, כדי לאחד או לפצל מחוזות בחירה בשל ניידות אוכלוסיה או גידולה) על ידי בתי הנבחרים באמצעות תיקון חוקי הבחירות. כך, לדוגמה, משנת 1959 בחרה איסלנד את נבחריה משמונה מחוזות בחירה. לאחר 34 שנים, ב־2003, היא איחדה מחוזות וצמצמה את מספרם ל־6.

גם בשאר מדינות אירופה ששיטתן יחסית לא חלו שינויים מרחיקי לכת בחלוקה למחוזות. לפי סעיף 51 בחוקת לוקסמבורג מ־1848, מייצגים נציגי בית הנבחרים 4 מחוזות בחירה קבועים: צפון, דרום, מרכז ומזרח. עד 1989 נדרש בית הנבחרים לקבוע בחוק מה יהיה מספרם של הנציגים שייבחרו וייצגו כל אחד מארבעת מחוזות הבחירה. כיום החוקה קובעת מספר קבוע של 60 מושבים: מחוז הדרום בוחר 23 נציגים, מחוז המרכז 21, מחוז הצפון 9, ומחוז המזרח 7. אפשר לשנות חלוקה זו רק ברפורמה חוקתית (Dumont and de Winter, 2003: 480). ואילו בפורטוגל נותרו גבולותיהם של 22 מחוזות הבחירה קבועים מאז חזרתה למשפחת המדינות הדמוקרטיות בשנת 1975.⁹ מספרם של הנציגים המייצגים כל אחד ממחוזות הבחירה משתנה בהתאם לשינויים בשיעור בעלי זכות הבחירה במחוז (סעיף 152 בחוקה).

בדמוקרטיות האוניטריות ששיטתן יחסית, אשר חוו שינויים תכופים יותר בחלוקה למחוזות בחירה, בולטות בעיקר דנמרק וכמה מדינות מזרח אירופיות חדשות. בדנמרק הייתה נהוגה שיטה רובית בשנים 1849-1915. לאחר תקופה קצרה שבה נהגה שיטה מעורבת, אימצה המדינה בשנת 1920 את השיטה היחסית אך בחרה להשאיר את מאפייני החלוקה למחוזות חד־נציגיים

8 המקרה של איסלנד מעניין. עד 1958 נבחרו 33 נציגים מבית הנבחרים (Alpingi) מ־28 מחוזות חד־נציגיים או דו־נציגיים. 8 נציגים ייצגו את עיר הבירה ריקיאויק ו־11 מושבים נוספים ניתנו למפלגות כפיצוי ברמה הארצית. חוסר שביעות רצון מהשיטה הביא לצמצום מספרם של המחוזות ל־8, וכל מחוז מיוצג בהתאם למספר בעלי זכות הבחירה בו.

9 שני מחוזות בחירה מייצגים את תושבי החוץ של פורטוגל: מחוז אחד את תושבי החוץ המתגוררים באירופה ומחוז אחד ליתר התושבים שמחוץ ליבשת.

(Elklit, 2005). בית הנבחרים החליט אז כי מחוזות הבחירה הרב-נציגיים יוצמדו לחלוקה האדמיניסטרטיבית הקיימת, מלבד אזור המטרופולין, קופנהגן, שחולק ל-3 מחוזות.¹⁰ מספרם של מחוזות הבחירה היה תחילה 22, ולאחר האיחוד עם אזור שלזוויג הצפוני (North Schleswig) עלה מספרם ל-23. ב-1970, לאחר רפורמה אדמיניסטרטיבית של איחוד אזורים ורשויות, צומצם מספרם של מחוזות הבחירה ל-17 וב-2007 ל-10.

הדמוקרטיה המזרח אירופיות החדשות

מדינות מזרח אירופה ששיטתן יחסית נוקטות גישה דומה למדינות שנסקרו עד כה. גם הן נוהגות להצמיד את מחוזות הבחירה לחלוקה האדמיניסטרטיבית הקיימת. סלובניה, למשל, מחולקת (מאז 1991) ל-8 אזורים בחירה המיוצגים על ידי 11 נציגים כל אחד.¹¹ סעיף 20 בחוק הבחירות קובע, בין היתר, כי בחלוקת הגבולות יש לשקול שיקולים גאוגרפיים ותרבותיים. בפולין מסרטטת ועדת הבחירות המרכזית את הגבולות בהתאם לשינויים באוכלוסייה (אין זמן מוגדר לסרטוט גבולות), ובית הנבחרים צריך לאשר את הגבולות החדשים בחוק (Popescu and Tóka, 2008: 257).

צ'כיה היא דוגמה למדינה שעברה שינויים תכופים בחלוקה למחוזות בחירה בשני העשורים האחרונים. בשנים 1990–1998 נבחרו 200 נציגי בית הנבחרים ב-8 אזורים רב-נציגיים; מספר הנציגים שייצגו כל מחוז היה תלוי במספר התושבים במחוז והיה בין 12 ל-42 (גודל מחוז ממוצע היה 25). בית הנבחרים הוא המופקד על סרטוט הגבולות, בהמלצת משרד הפנים (שלו כפופה ועדת הבחירות המרכזית). חוק הבחירות מציין את שיעור הסטייה (כ-15%) ממכסת התושבים למושב כתנאי לחלוקה מחדש. חלוקה מחדש אסורה בחוק בשנת בחירות.

ההסכמים שאליהם הגיעו מנהיגי המפלגות בתחילת שנות התשעים לא סיפקו את כל הצדדים ונערכו ניסיונות חוזרים ונשנים לשינוי שיטת הבחירות.¹² מטרת רפורמות אלה הייתה מיתון השסעים במערכת המפלגתית

10 איי פארו (Faeroe) המשיכו להיות מיוצגים על ידי נציג יחיד.

11 שני נציגים נוספים מייצגים את המיעוטים ההונגרי והאיטלקי במדינה.

12 תוצאות הבחירות של 1996 ושל 1998 יצרו את התשתית לאיחוד כוחות בין המפלגה הסוציאלי-דמוקרטית (ČSSD) והמפלגה הדמוקרטית-האזרחית (ODS), שהסכימו על

וחיזוק המפלגות הגדולות על ידי פגיעה בכוחן של המפלגות הבינוניות, ובעיקר חיסול המפלגה הקומוניסטית (Kopecký, 2004). ב־2002 אומץ חוק בחירות חדש שהעמיד את מספר מחוזות הבחירה על 14.13¹³ נקבע כי מספר המושבים לכל מחוז יחושב לאחר הבחירות, ובהתאם למספר הקולות הכשרים במחוז. במילים אחרות, מספר המושבים לכל מחוז בצ'כיה משתנה ממערכת בחירות אחת לרעותה.

ארצות הברית

בארצות הברית סרטוט מחדש של גבולות מחוזות הבחירה לבית הנבחרים הפדרלי מבוזר לרמת המדינות. בשל ההשפעה הרבה של מיקום גבולות המחוז על תוצאותיהן של בחירות רוביות חד־נציגיות, סרטוטם מניע מאבקים פוליטיים חריפים. החוקה האמריקנית קובעת כי הסמכות לעריכת בחירות פדרליות נמצאת בידי בתי המחוקקים המדינתיים, כך שההחלטה כיצד יראו הגבולות של המחוזות החד־נציגיים נתונה באופן בלעדי בידיהם של המחוקקים. אמנם מדינות אחדות הקימו ועדות מיוחדות לסרטוט גבולות, אולם השיטה הנפוצה בקרב 38 ממדינות ארצות הברית היא שבית הנבחרים מציע כיצד ייראו הגבולות המחוזיים, ומושל המדינה מאשר את החלוקה. מדינות אחדות נוקטות שילוב של שתי השיטות הללו (McDonald, 2008).

סרטוט גבולות בידי בתי הנבחרים: סיכום

ב־20 הדמוקרטיה ששיטתן יחסית ובמרבית מדינות ארצות הברית סרטוט הגבולות בין מחוזות הבחירה נמצא בסמכות בתי הנבחרים. ככלל, רוב המדינות הללו אינן נוהגות לשנות את הגבולות בין המחוזות, והוויכוחים הפנימיים מתמקדים בעיקר בשאלת מספר הנציגים שייצגו כל אחד ממחוזות הבחירה

רפורמה אלקטוראלית אשר תפחית במידת מה את יחסיותה של השיטה. בין הצדדים הוסכם כי יש להגדיל את מספרם של מחוזות הבחירה ל־35, וכי לפי גודל מחוז הבחירה ייקבעו בין 4 ל־8 נציגים למחוז (עד אז גודל המחוז ברוב מחוזות הבחירה היה בין 5 ל־6 נציגים). כמו כן נקבע כי מספר המושבים שייצגו כל מחוז בחירה יותאם לשיעור המצביעים בפועל בבחירות האחרונות במחוז ולא למספר בעלי זכות הבחירה במחוז. על התהליכים והשינויים התכופים בשיטות הבחירה של צ'כיה ראו: Kopecký, 2004.

13 בבחירות האחרונות, שנערכו ב־2006, היו 14 מחוזות בחירה, ומספר הנציגים בכל מחוז היה בין 5 ל־25.

ובדרך קביעתו. מדינות מעטות (למשל, אוסטרליה ובלגיה) ערכו שינוי משמעותי יותר בחלוקת המחוזות בשני העשורים האחרונים.

סרטוט גבולות בידי ועדות לסרטוט גבולות

ב-9 מ-35 הדמוקרטיות שבהן מתמקד ספר זה יש ועדה לסרטוט גבולות (boundary commission), המופקדת על סרטוט גבולות המחוזות בכל פרק זמן המוגדר בחוק. מלבד אירלנד ומלטה, שבהן נהוגה שיטת בחירות יחסית (שיטת הקול היחיד הנייד) ואזורי בחירה רב-נציגיים קטנים, ב-4 מדינות – אוסטרליה, בריטניה, הודו וקנדה – נהוגה שיטה רובית, וב-3 מהן – גרמניה, ניו זילנד ויפן – נהוגה השיטה המעורבת, ובהן הוועדות אחראיות לחלוקה לאזורי הבחירה החד-נציגיים.

ניו זילנד הייתה המדינה הראשונה שהקימה ב-1887 ועדה עצמאית ונטולת מניעים פוליטיים לסרטוט גבולות, "ועדת הייצוג" (Representation Commission) שמה. שנים מספר לאחר מכן הקימו גם בריטניה, קנדה ואוסטרליה ועדות דומות. במדינות אחדות הוקמו כמה ועדות סרטוט המופקדות על תיחום הגבולות בכמה אזורים. כך, לדוגמה, בבריטניה יש ועדה לסרטוט הגבולות בכל אחד מארבעת האזורים: אנגליה, סקוטלנד, ויילס וצפון אירלנד. גם מדינות פדרליות נוטות להקים ועדות לסרטוט גבולות כמספר המדינות בפדרציה. באוסטרליה יש 6 ועדות נפרדות ובקנדה 10.

ועדות לסרטוט גבולות במדינות ששיטתן רובית

חוק הבחירות של אוסטרליה משנת 1918 (Australia, The Commonwealth Electoral Act, 1918) קובע כי בכל אחת מ-6 המדינות המרכיבות אותה צריכה להתכנס ועדת גבולות אחת ל-7 שנים.¹⁴ יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית נדרש לחשב את מספר הנציגים האמורים לייצג כל אחת מ-6 המדינות באוסטרליה בהתאם לנוסחה ולנתוני האוכלוסייה המעודכנים של הסטטיסטיקאי הראשי. משעה שנקבע מספרם של המושבים בכל מדינה,

14 או לפני כן, אם נרשמו במחוזות הבחירה שינויי אוכלוסייה משמעותיים, בשיעורים המפורטים בחוק.

מוקמת בכל אחת מהן ועדת גבולות שבה 4 חברים: יושב ראש ועדת הבחירות הפדרלי (Electoral Commissioner), יושב ראש ועדת הבחירות מטעם המדינה (Electoral Officer), מנהל המינהל למקרקעין באותה המדינה (Surveyor-General) ומבקר המדינה (Auditor-General). לאחר שכל ועדה מחליטה על חלוקת האזורים, מוקמת ועדה ארצית של 3 חברים המאשרת את החלוקה. בית הנבחרים איננו מעורב בכל ההליך של סרטוט גבולות מחוזות הבחירה. במקרים חריגים אפשר לפנות לבית המשפט, אך מוסכם על הכול שהליך קביעת הגבולות איננו פוליטי.¹⁵

קנדה מתאפיינת במסורת ארוכת שנים של פדרליזם, של דו-לשוניות ושל רב-תרבותיות, בטריטוריה עצומה ובאוכלוסייה דלילה המפוזרת באופן בלתי שווה. מספרם של המושבים המייצגים כל אחת מהפרובינציות בקנדה משתנה אחת לעשור (לאחר מפקד אוכלוסין). בשלב הראשון נקבע מספר מחוזות הבחירה בכל אחת מ-10 הפרובינציות ובכל אחד משלושת האזורים הצפוניים. בשלב השני נערכת חלוקת הגבולות המחוזיים בתוך הפרובינציות.¹⁶ בעבר חברי הפרלמנט הם שסרטטו את גבולות המחוזות ובכך הפכו זאת לנושא פוליטי במהותו (מונח המוכר כ"ג'רימנדרינג" [gerrymandering]).¹⁷ בשנות השישים של המאה העשרים חל שינוי, וסמכות סרטוט הגבולות הועברה לוועדות מיוחדות העוסקות בכך. לפי חוק חלוקת המחוזות (Electoral Boundaries Readjustment Act) מ-1964, מיד לאחר מפקד האוכלוסין מוקמות 10 ועדות פרובינציאליות עצמאיות של 3 חברים כל אחת, המופקדות על החלוקה מחדש של מחוזות הבחירה. כל ועדה צמודה לכל פרובינציה ובקיאיה בהיסטוריה המקומית, בשינויי האוכלוסין בה וכדומה. בראש כל ועדה עומד שופט הממונה בידי אב בית הדין של הפרובינציה, ושני חברים הממונים בידי יושב ראש הפרלמנט של קנדה. סמכותו של בית הנבחרים בסוגיה זו מוגבלת לאישור החלוקה שתקבע בוועדות; הוא איננו מוסמך לשנות את החלטותיהן (Courtney, 2008).

בבריטניה קיימות ארבע ועדות נפרדות לסרטוט גבולותיהם של מחוזות הבחירה החד-נציגיים בכל אחד מארבעת האזורים: אנגליה, סקוטלנד, צפון

15 להרחבה ראו: Handley, 2008; וגם Australian Electoral Commission, 2012.

16 כל אחד משלושת האזורים הצפוניים הוא מחוז בחירה חד-נציגי.

17 המונח "ג'רימנדרינג" מציין שימוש לרעה בעוצמה החקיקתית. שימש כזה מבקש ליצור הטיות בתוצאות הבחירות דרך קביעת גבולות באופן שמעניק במכוון ייצוג יתר למפלגות מסוימות.

אירלנד וויילס.¹⁸ אחת לעשור בערך מתכנסות הוועדות כדי לבחון מחדש את גבולותיהם של מחוזות הבחירה.¹⁹ בכל אחת מהוועדות 3 חברים: יושב ראש ועדת הבחירות, מנהל המינהל למקרקעין ומנהל הסוכנות למיפוי (Ordnance Survey). כל ועדה נדרשת לקבוע מכסה של מספר בעלי זכות הבחירה לכל מחוז.²⁰ בהתאם למכסה זו נקבעים הגבולות בין המחוזות. אם התגובות על הצעת הוועדות לחלוקה מחדש של מחוזות הבחירה שליליות, מוקמת ועדת חקירה ציבורית המנוהלת בידי נציב שירות המדינה. בוועדה זו מיוצגות המפלגות, והן יכולות להציג את הסתייגויותיהן. עם תום הליך זה מובאת החלוקה מחדש לחקיקה בפרלמנט. בית הנבחרים יכול לקבל את המלצות הוועדה או לדחות – אך הוא אינו יכול לערוך שינויים בגבולות שקבעה הוועדה.

כמו בבריטניה, גם בהודו קיימות ועדות לקביעת גבולות הממונות על ידי בית הנבחרים בכל אחת מהמדינות, והן מתכנסות אחת לעשור לאחר מפקד אוכלוסין (הפעם האחרונה הייתה ב־2001). בכל ועדה 3 חברים: שני שופטים (מכהנים או בדימוס) ויושב ראש ועדת הבחירות. לוועדה סמכות עליונה על פני כל הרשויות האחרות, ובית הנבחרים איננו מעורב בהליך קביעת הגבולות (McMillan, 2008).

ועדות לסרטוט גבולות במדינות ששיטתן מעורבת

בשיטת הבחירות המעורבת בגרמניה נהוגה חלוקה לשתי רמות בחירה או לשני סוגים של מחוזות בחירה: החלוקה הראשונה היא למחוזות רב-נציגיים המקבילים ל־16 המדינות (Länder) של גרמניה הפדרלית. גבולותיהם של מחוזות אלה קבועים. החלוקה השנייה היא ל־299 מחוזות חד-נציגיים הנקבעים מחדש בתחילת כל כהונה פרלמנטרית.²¹ מדי 4 שנים, אחרי כל מערכת בחירות, ממנה נשיא גרמניה ועדה עצמאית שאחראית לסרטוט הגבולות במחוזות (Wahlkreis-Kommission). תפקידה של הוועדה לבחון את השינויים

18 כך נקבע בחוק חלוקת המושבים מחדש, United Kingdom, House of Commons, Redistribution of Seats Act 1944, שהופעל לראשונה במערכת הבחירות של 1950.

19 סרטוט מחדש של מחוזות הבחירה נערך בבריטניה בשנים 1959, 1974, 1983, 1997, 2006.
20 המחושבת לפי ממוצע של מספר בעלי זכות הבחירה בחלוקה למספר המושבים המוקצים לכל אחד מארבעת האזורים.

21 מספר מחוזות הבחירה החד-נציגיים בלנד תלוי במספר התושבים הגרים בו, והוא נע בין 2 (בלנד ברמן; Bremen) ל־64 (בלנד נורדהייין-וסטפאלן; Nordrhein-Westfalen).

באוכלוסייה שחלו בכל המחוזות ולהמליץ על עדכון הגבולות, והיא מורכבת מהנשיא הפדרלי של המשרד הראשי לסטטיסטיקה, שופט בית המשפט הפדרלי ו-5 נציגים בכירים מהשירות הציבורי. לוועדה ניתנים 15 חודשים כדי להשלים את הדוח ולהציג את הממצאים לפני משרד הפנים. המדינות רשאיות להציג את עמדותיהן בנוגע לקביעת הגבולות לפני הוועדה. הפרלמנט הוא הסמכות העליונה, והוא המחליט אילו מהמלצות הוועדה תתקבלנה. במרוצת השנים היו מקרים שבהם הפרלמנט החליט לא לקבל אף אחת מהמלצות הוועדה.

ביפן, בעקבות רפורמה בשיטת הבחירות, מוקמת מאז אפריל 1994 ועדת מחוזות פרלמנטרית של 7 חברים הממונים בידי ראש הממשלה בהסכמת שני בתי הנבחרים. ברפורמה של 1994 הוחלט כי ליושב הראש של הוועדה ימונה נשיא אוניברסיטת קיוטו (פרופסור אמריטוס למדע המדינה); ולסגן יושב הראש ימונה שופט בית המשפט העליון לשעבר. חמשת חברי הוועדה הנוספים הם: המזכיר הכללי של בית הנבחרים לשעבר, סגן שר הפנים לשעבר, פרופסור למדע המדינה, פרופסור למשפטים ועיתונאי (ואף לא פוליטיקאי אחד). הוועדה מונתה לתקופה של חמש שנים והתבקשה להציג את המלצותיה לחלוקת יפן ל-300 אזורים בחירה חד-נציגיים בתוך 6 חודשים וכן להגיש הצעה לסרטוט גבולות תקופתי (אחת לעשור).

בניו זילנד נהגו לסרטט מחדש את הגבולות אחת ל-5 שנים, מיד לאחר מפקד אוכלוסין. בחוק הבחירות של 1956 נקבע כי בוועדה לסרטוט גבולות יהיו שבעה חברים: המודד הארצי; הסטטיסטיקאי הממשלתי; מנהל ועדת הבחירות ויושב ראש (לשעבר) של ועדת הממשל המקומי; ושני חברים הממונים על ידי הפרלמנט: נציג מטעם הממשלה ונציג מטעם האופוזיציה. מאז שניו זילנד אימצה את שיטת הבחירות המעורבת ב-1993, נוסף לוועדה גם נציג מטעם המיעוט המאורי. החלטות הוועדה בנושא סרטוט הגבולות הן סופיות. בית הנבחרים מוגבל בנושא זה ואיננו רשאי להתערב בהליך, ובהתאם לחוק הבחירות אי-אפשר לשנות את הרכבה או את הנהלים בנוגע לחלוקה מחדש של אזורים הבחירה אלא בהסכמה של רוב פרלמנטרי מיוחד (75% מחבריו או במשאל עם).

הוועדה לסרטוט גבולות באירלנד

אירלנד היא אחת משתי המדינות היחידות מקרב 35 המדינות שבמחקר שבהן קיימת שיטת בחירות יחסית וועדה האחראית לסרטוט גבולותיהם של

מחוזות הבחירה בכל פרק זמן מוגדר.²² הסיבה לכך קשורה להיסטוריה של אזורי הבחירה החד-נציגיים והמעבר לשיטה היחסית (הקול היחיד הנייד) בשנה האחרונה של הממשל הבריטי במדינה זו (ב-1919 לבחירות המקומיות וב-1920 לבחירות לפרלמנט של שתי המדינות באי). הרצון לשמור על הקשר בין הבוחר לנבחר ועל היציבות הממשלתית, המאפיינים את השיטות הרוביות, ולחציהן של המפלגות הקטנות לאמץ שיטה יחסית, הביאו לנוסחת פשרה: אימוץ שיטה יחסית וכך בכך הקפדה על גודל מחוז קטן. ב-1977 הסכימה הממשלה בראשות מפלגת פיילה (Fianna Fáil) להקים בפעם הראשונה ועדה אד-הוק, ללא נציגים פוליטיים, שתהיה אחראית לסרטוט הגבולות. הרכבה: יושב הראש הוא שופט בית המשפט העליון ולצדו מזכיר הסנט ומזכיר המשרד לאיכות הסביבה, הקהילה והשלטון המקומי (The Department of the Environment, Community and Local Government) המופקד על ענייני הבחירות באירלנד. ב-1997 הקים הפרלמנט ועדה סטטוטורית שבה 5 חברים: שופט עליון הממונה בידי אב בית הדין העליון, נציב תלונות הציבור, מזכיר משרד הסביבה ומזכירי שני בתי הנבחרים. לפי החוקה, הפרלמנט הוא האחראי לקביעת הגבולות, ורוח הוועדה, המתכנסת אחת ל-12 שנים לפחות, הוא בגדר המלצה בלבד.

ועדות לסרטוט גבולות: סיכום

ועדות לסרטוט גבולות הן קטנות (לוח 4.1) ומונות בין 3 ל-7 חברים (Handley, 2008). בקנדה חברים בכל אחת מ-10 הוועדות הפרובינציאליות 3 חברים, בבריטניה חברים בכל אחת מ-4 הוועדות 4 חברים ובניו זילנד ובגרמניה – 7 חברים בלבד. קיים שוני רב באיוש הוועדות: שופטים בפועל זוכים פעמים רבות לנהל את הוועדות, כפי שנהוג בקנדה או בניו זילנד, ובהודו 2 מ-3 החברים בוועדה לסרטוט גבולות מחוזות הבחירה נדרשים להיות שופטים. אוסטרליה מקפידה למנות סטיטיסיקאי כחבר ועדה, וקנדה ממנה גם אקדמאים לתפקיד, רבים מהם פרופסורים למשפטים ולמדע המדינה. רוב המדינות אינן מאפשרות

22 מלטה היא המדינה השנייה שבה שיטת בחירות יחסית, ויש בה 13 מחוזות בחירה של 5 נציגים כל אחד. ועדת הבחירות יכולה לבחון מחדש (לכל הפחות אחת לשנתיים ולכל היותר אחת ל-5 שנים) את גבולותיהם של המחוזות. בית הנבחרים מאשר את החלוקה מחדש.

לפוליטיקאים לכהן כחברים בוועדות לסרטוט גבולות. למעשה, מקרב המדינות שבהן עוסק הספר רק בניו זילנד נכללים 2 פוליטיקאים פעילים בין 7 חברי הוועדה – האחד נציג מפלגת השלטון והשני נציג האופוזיציה – מתוך עיקרון ברור של מניעת הטיות לטובת צד זה או אחר.

לוח 4.1: הרכבן של ועדות לסרטוט גבולות

מדינה	מספר החברים בוועדה	פרטים
אוסטרליה	4	לפי חוק הבחירות (1918), כל ועדה תכלול 4 חברים: יושב ראש ועדת הבחירות הפדרלי, יושב ראש ועדת הבחירות מטעם המדינה, מנהל המינהל למקרקעין ומבקר המדינה.
אירלנד	5	שופט עליון הממונה על ידי אב בית הדין העליון, נציב תלונות הציבור, מזכיר משרד הסביבה ומזכירי שני בתי הנבחרים.
בריטניה	3	יושב ראש ועדת הבחירות, מנהל המינהל למקרקעין ומנהל הסוכנות למיפוי.
גרמניה	7	הנשיא הפדרלי של הלשכה לסטטיסטיקה, שופט בית המשפט הפדרלי ו-5 בכירים נוספים מהשירות הציבורי.
הודו	3	בכל מדינה מוקמת ועדה לסרטוט גבולות הכוללת 2 שופטים (מכהנים או לשעבר) ויושב ראש ועדת הבחירות.
יפן	7	יושב ראש הוועדה: נשיא אוניברסיטת קיוטו (פרופסור אמריטוס למדע המדינה); סגן יושב ראש הוועדה: שופט בית המשפט העליון הנושא בתפקיד; 5 חברים נוספים: המזכיר הכללי של בית הנבחרים, סגן שר הפנים, פרופסור למדע המדינה, פרופסור למשפטים ועיתונאי (אף לא פוליטיקאי אחד).
ניו זילנד	7	2 פוליטיקאים (ממפלגת השלטון ומהאופוזיציה). מנהל המינהל למקרקעין, מנהל הלשכה לסטטיסטיקה, יושב ראש ועדת הבחירות לשעבר.
קנדה	3	בראש כל ועדה עומד שופט הממונה בידי אב בית הדין העליון של הפרובינציה. 2 חברים הממונים בידי יושב ראש הפרלמנט. מתוך 20 החברים שמונו ב-1991 היו 12 מדעני מדינה.

מקור: Handley, 2008

אמות המידה לקביעת גבולותיהם של מחוזות הבחירה

אמות המידה הנפוצות ביותר שלפיהן קובעות מדינות את גבולות מחוזות הבחירה שלהן הן מספר התושבים או הבוחרים בכל מחוז; המאפיינים הגאוגרפיים והתרבותיים של המחוז; קיומם של מיעוטים במדינה והתחשבות בגבולות אדמיניסטרטיביים קיימים.

אוכלוסייה

הקריטריון המשמעותי ביותר בחלוקת המדינה למחוזות בחירה הוא גודל האוכלוסייה. כבואן לסרטט את גבולות המחוזות מתייחסות מדינות אחדות ל"סך התושבים" במחוז, ואילו אחרות מתייחסות ל"בעלי זכות הבחירה". קריטריון האוכלוסייה רלוונטי במיוחד במדינות ששיטתן רובית ויש בהן חלוקה למחוזות חד-נציגיים. לדוגמה, בכריטניה מצוין בחוק במפורש כי בכל מחוזות הבחירה צריך להיות "מספר שווה ככל האפשר" (as equal as possible) של תושבים. עיקרון זה אינו נשמר תמיד, בעיקר בשל תנאים גאוגרפיים מיוחדים (Handley, 2008: 274). בדמוקרטיה רבות מקובל שמספר המושבים המוקצים לכל אזור יהיה יחסי למספר הבוחרים באותו אזור. אולם במדינות רבות אפשר למצוא ייצוג יתר לאזורים דלילי אוכלוסין (תופעה הידועה בספרות כ-malapportionment). במחקר שנערך בראשית שנות האלפיים נמצא שבין 20 המדינות שבהן יש ייצוג היתר הגבוה ביותר לכמה מן המחוזות נמצאות גם דמוקרטיות כאיסלנד, ספרד וצ'ילה (Samuels and Snyder, 2001: 661).

תנאים גאוגרפיים, אדמיניסטרטיביים ותרבותיים

הרים, נהרות, איים וגבולות טבעיים הם לרוב תנאים טופוגרפיים שבהם מתחשבות הרשויות כבואן לסרטט את הגבולות המחוזיים. רוב המדינות מתייחסות לגבולות אדמיניסטרטיביים מקומיים קיימים. מדינות אחדות מתייחסות גם לתנאים תרבותיים. בוצואנה, למשל, מציינת בחוקתה כי יש להתייחס לא רק לגבולות אדמיניסטרטיביים אלא גם לגבולות השבטיים.

חושבים שמורים בבתי נבחרים

מדינות אחדות קובעות מנגנונים להבטחת ייצוג של מיעוטים במדינתם (לוח 4.2). לדוגמה, בכל מדינה בהודו ישנם כמה מחוזות חד-נציגיים השמורים למיעוטים

בהתאם לשיעורים באוכלוסייה. במחוזות אלה יכולים רק מועמדים מאותן קהילות להתמודד בבחירות (מספר המחוזות שונה ממערכת בחירות אחת לשנייה).

לוח 4.2: מושבים שמורים בבתי נבחרים

המדינה	פרטים
גרמניה	מפלגות המייצגות מיעוטים אינן צריכות לעמוד בתנאי 5% החסימה.
דנמרק	מפלגות המייצגות מיעוטים אינן צריכות לעמוד בתנאי 2% החסימה. ייצוג יתר לאיי פארו.
ניו זילנד*	ב־2002 נשמרו 7 מחוזות חד־נציגיים לנציגי המיעוט המאורי. מאורים יכולים לבחור אם להצביע למועמד במחוז השמור להם כמאורים או למועמדים במחוזות הבחירה הכלליים.
פולין	מפלגות המייצגות מיעוטים אינן צריכות לעמוד בתנאי 5% החסימה.

* בניו זילנד 120 מושבים; 51 מהם לרשימות המפלגתיות ברמה הארצית.

מקור: Reynolds, 2008: 117-118

מספר הנציגים בכל מחוז בחירה

משהוחלט איזה גוף יהיה אחראי לחלוקה הגאוגרפית למחוזות בחירה ונקבעו אמות המידה לחלוקה למחוזות, עולה סוגיית המספר המדויק של התושבים בכל מחוז והנציגים שייצגו כל אחד מהם. במדינות ששיטתן רובית (עם מחוזות חד־נציגיים) כל מחוז מיוצג בידי נציג אחד. לעומת זאת, במדינות ששיטתן יחסית כל מחוז מיוצג על פי רוב על ידי מספר מושבים, בהתאם לגודלו הגאוגרפי ולמספר התושבים או בעלי זכות הבחירה במחוז.

לוח 4.3 שלהלן מציג סיכום של סוגיה מורכבת זו ב־31 מהמדינות שבמחקר (להוציא ישראל, הולנד וסלובקיה, שאינן מחולקות לאזורי בחירה, ושיטת הבחירות בהן היא ארצית, וקפריסין, שהמידע עליה איננו נגיש), בחלוקה לפי שיטות הבחירה – יחסית, רובית ומעורבת.

לוח 4.3: סיכום סוגיית החלוקה למחוזות בחירה ב־31 ממדינות המחקר

מדינה	מי קובע את מספר המחוזות?	מי מחליט על מספר המושבים למחוז?	מתי?	כיצד נקבע מספר הנציגים לכל מחוז?
שיטות יחסיות				
אוסטריה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	שר הפנים	לאחר מפקד אוכלוסין רגיל או מיוחד	מספר בעלי זכות הבחירה המתגוררים באזור, לפי מפקד האוכלוסין האחרון (לרבות תושבי חוץ) ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)*
איטליה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	בית הנבחרים	לאחר מפקד לאומי	לפי מספר התושבים במדינה לחלק ל־630; באופן יחסי לכל מחוז בחירה ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
איסלנד	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ועדת הבחירות בוחנת מחדש, בית הנבחרים מחוקק	לאחר כל מערכת בחירות ועדת הבחירות המרכזית מחשבת אם חלו שינויים ביחס שבין מספר בעלי זכות הבחירה לגודל המחוז	מספר המושבים המוקצים בכל אזור תלוי במספר בעלי זכות הבחירה
אירלנד	ועדת גבולות, בית הנבחרים מאשר	ועדה לסרטוט גבולות, בית הנבחרים מאשר	לפחות אחת ל־12 שנים	-
אסטוניה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ועדת הבחירות המרכזית	כמה שיותר מוקדם, עם ההכרזה על הבחירות	לפי מספר בעלי זכות הבחירה במחוז. חלוקת המושבים למחוזות נעשית לפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
בלגיה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	המלך (סעיף 63 בחוקה), ובאופן יחסי לאוכלוסייה בכל מחוז	אחת לעשור, לאחר מפקד אוכלוסין, או כמפורט בחוק הבחירות	לפי נוסחת העודף הגדול (נוסחת הייר)



מדינה	מי קובע את מספר המחוזות?	מי מחליט על מספר המושבים למחוז?	מתי?	כיצד נקבע מספר הנציגים לכל מחוז?
דנמרק	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	שר הפנים, אשר יכול להוציא צו על התאמות קלות של מחוזות הבחירה	אחת ל-5 שנים (1985, 1990, 1995) וכך הלאה), בכל 1 בינואר	לפי נוסחה קבועה המביאה בחשבון את מספר התושבים, מספר הבוחרים בבחירות האחרונות וגודל המחוז (בק"מ) המוכפל ב־20. אם נותרים מושבים עודפים לחלוקה למחוזות - החלוקה היא לפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
יוון	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	-	-	לפי מספר התושבים ובהתאם למפקד אוכלוסין מעודכן המתקיים אחת לעשור
לוקסמבורג	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	-	-
מלטה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ועדה לסרטוט גבולות	-	-
נורווגיה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	המשרד הממונה על הבחירות	אחת ל-8 שנים	לפי מספר התושבים במחוז בשנה שלפני הבחירות ועוד גודל המחוז (בק"מ) כפול 1.8. חלוקת המושבים למחוזות נעשית לפי שיטת המכסות (סנט לגואה)
סלובניה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	-	לפי מספר התושבים במחוז
ספרד	בית הנבחרים	-	אין שינויים	החלוקה האזורית מקבילה לפרובינציות מאז 1833
פולין	ועדת הבחירות המרכזית, מציעה, בית הנבחרים מחליט	ועדת הבחירות המרכזית מציעה, בית הנבחרים מחליט	שינויים אסורים בשנת בחירות	לפי מספר תושבי המדינה חלקי מספר המושבים בבית הנבחרים
פורטוגל	בית הנבחרים	-	-	-

מדינה	מי קובע את מספר המחוזות?	מי מחליט על מספר המושבים למחוז?	מתי?	כיצד נקבע מספר הנציגים לכל מחוז?
פינלנד	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	לפני כל מערכת בחירות הממשלה מחליטה כמה מושבים יוקצו לכל מחוז	לפני כל מערכת בחירות	לפי מספר האזרחים הרשומים בכל מחוז ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
צ'ילה	-	-	-	אין שינויים במספר המושבים המוקצים ובמספר המחוזות
צ'כיה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ניידות באוכלוסייה	-	איסור על סטייה (±15%)
קוסטה ריקה	בית הנבחרים, בית הדין העליון של הבחירות (TSE)	בית הנבחרים	-	-
שוודיה	בית הנבחרים בחוק הבחירות	ועדת הבחירות המרכזית	לפני כל מערכת בחירות	לפי מספר בעלי זכות הבחירה ב־1 במרס בשנת הבחירות ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
שווייץ	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	הבית העליון (Federal Council)	לאחר מפקד אוכלוסין	לפי מספר התושבים במדינה חלקי 200 נציגים. מספר המושבים בכל קנטון נקבע בנוסחת העודף הגדול (הייר). כל מחוז מיוצג לכל הפחות במושב אחד

שיטות רביות

אוסטרליה	יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קובע את מספר המחוזות החד-נציגיים לכל מדינה	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	כל 7 שנים	לפי נתוני האוכלוסייה העדכניים של הסטטיסטיקאי הראשי בכל אחת מהמדינות ובהתאם לנוסחה קבועה
----------	--	--------------------------------	-----------	---

מדינה	מי קובע את מספר המחוזות?	מי מחליט על מספר המושבים למחוז?	מתי?	כיצד נקבע מספר הנציגים לכל מחוז?
ארצות הברית	בתי הנבחרים ברוב המדינות אחראים לסרטוט. בכמה מדינות מוקמות גם ועדות סרטוט גבולות.	בית הנבחרים. מחוזות חד־נציגיים	כל 10 שנים	לפי מפקד האוכלוסין
בריטניה	הוועדות לסרטוט גבולות	בית הנבחרים. מחוזות חד־נציגיים	כל 8-12 שנים	לפי שינויי אוכלוסייה
הודו	ועדה לסרטוט גבולות	בית הנבחרים. מחוזות חד־נציגיים	כל 10 שנים	לפי שינויי אוכלוסייה
צרפת	שר הפנים מציע, בית הנבחרים מאשר	בית הנבחרים. מחוזות חד־נציגיים	בין 12 ל־14 שנים	-
קנדה	ועדות פרובינציאליות, בית הנבחרים מאשר	בית הנבחרים. מחוזות חד־נציגיים	כל 10 שנים, לאחר מפקד אוכלוסין	לפי מפקד האוכלוסין

שיטות מעורבות

גרמניה	ועדה לסרטוט גבולות ממליצה, בית הנבחרים מחליט	בית הנבחרים	כל 4 שנים, לפני בחירות	-
הונגריה	הממשלה	יושב ראש ועדת הבחירות	מדי שנה (בינואר) עורך יושב ראש הוועדה בדיקה של שינויי אוכלוסייה וממליץ בהתאם על שינויים בסרטוט הגבולות	לפי מספר התושבים שצריך להיות כמעט זהה בכל המחוזות

מדינה	מי קובע את מספר המחוזות?	מי מחליט על מספר המושבים למחוז?	מתי?	כיצד נקבע מספר הנציגים לכל מחוז?
יפן	ועדה לסרטוט גבולות קובעת, בית הנבחרים מאשר	בית הנבחרים, אשר חייב לאשר את החלטת הוועדה	אחת לעשור	-
ניו זילנד	ועדה לסרטוט גבולות	ועדה לסרטוט גבולות. בית הנבחרים מוגבל ולא רשאי להתערב בהליך	כל 5 שנים, לאחר מפקד אוכלוסין	-

מקור: עיבוד המחברים לפי חוקות של המדינות; חוקי הבחירות של המדינות המפורטות; וכן: de Winter, 2005: 420; Elgie, 2005: 121-122; Elklit, 2005: 457; Raunio, 2005: 477; Handley, 2008

* נוסחת העודף הגדול (מכסת הייר, Hare) היא אחת השיטות המקובלות לחלוקת מושבים למחוזות רב-נציגיים. לפי שיטה זו, מחלקים בשלב הראשון את מספר בעלי זכות הבחירה במדינה במספר הכולל של המושבים המוקצים למחוזות. המספר שמתקבל מכונה "מכסת הייר", והוא המחיר בעבור כל מושב בבית הנבחרים. בשלב השני קובעים את מספר המושבים שייצגו כל מחוז לפי המכסה למושב - כל מחוז בהתאם לגודלו. לבסוף, המחוזות עם העודף הגדול ביותר מחלוקה זו מקבלים מושבים נוספים, כמספר המושבים העודפים שנתרו לחלוקה (אטמור, 2010).

המסקנה הבולטת ביותר העולה מהדיון בסוגיית החלוקה לאזורי בחירה ומהלוח המסכם היא שסרטוט גבולות בין מחוזות קשור קשר הדוק לשיטת הבחירות הנהוגה במדינה: במדינות עם שיטה יחסית ומחוזות בחירה רב-נציגיים גדולים נושא קביעת הגבולות המחוזיים וסרטוטם מחדש מפעם לפעם מעורר פחות מחלוקות ומתחים ונמצא בדרך כלל בידיהם של בתי הנבחרים. המגמה הברורה באותן מדינות (למשל, אוסטרליה ב-1994, בלגיה ב-2003 ודנמרק ב-2007) היא ליצור חפיפה בין הגבולות המחוזיים לגבולות גאוגרפיים-אדמיניסטרטיביים קיימים ובכך למנוע עימותים הקשורים לשאלה היכן יעברו הגבולות בין אזורי הבחירה. ככל שבמדינה יש יותר אזורי בחירה, וככל שמספרם של הנציגים המייצגים כל מחוז בחירה קטן יותר, גוברת חשיבות סוגיית סרטוט הגבולות בשל ההטיות שיכולות להיגרם בתוצאות הבחירות. כמעט כל המדינות שמספר מחוזות הבחירה בהן רב ומספר הנציגים המייצגים כל מחוז הוא קטן, הפקיעו את

סמכות סרטוט הגבולות מידיהם של הפוליטיקאים. הן הפקידו אותה בידיהן של ועדות עצמאיות לסרטוט גבולות המכריעות, בהתאם לאמות מידה מקובלות, היכן יעברו הגבולות בין המחוזות.

אימוץ אזורי בחירה בישראל

מהם הטיעונים שמעלים המתנגדים לרפורמה שעניינה אימוץ אזורי בחירה בישראל? האם טיעוניהם עומדים במבחן ההשוואה? מהם היתרונות שיושגו מחלוקתה של ישראל לאזורי בחירה? ואיך לבצע את החלוקה לאזורים, כך שיחסיותה של שיטת הבחירות תישמר באופן מתון, אך תושגנה גם מטרות חשובות אחרות כמו שיפור כושר המשילות, חיזוק המפלגות הגדולות, חיזוק הקשר בין בוחר לבין נבחר, מתן ביטוי לאינטרסים מקומיים והפחתת השיסוע בכנסת?

למרות היתרונות הטמונים בחלוקה לאזורי בחירה, ואף על פי שחלוקה כזאת נהוגה כמעט בכל מדינות העולם הדמוקרטי, יש המתנגדים התנגדות עזה ליישומו של רעיון זה בישראל. להלן יוצגו הטיעונים הנפוצים ביותר של מתנגדי אימוץ מחוזות הבחירה וכל טיעון ייבחן במבט השוואתי.

ישראל קטנה מדי מבחינת אוכלוסייתה ושטחה, בהשוואה למדינות אחרות

סקירה של 35 הדמוקרטיות שבדקנו העלתה כי הטיעון שישראל קטנה מדי מבחינת אוכלוסייתה ולכן לא רצוי (או אי-אפשר) לחלקה לאזורי בחירה אינו משכנע. כפי שאפשר לראות בלוח 4.4, ב-13 מדינות שאוכלוסייתן קטנה מזו של ישראל קיימת חלוקה לאזורי בחירה. אפילו במדינות בעלות אוכלוסייה קטנה מאוד, כמו איסלנד, מלטה ולוקסמבורג (פחות ממיליון תושבים בכל אחת מהן), קיימת חלוקה כזו. גם בדנמרק ושווייץ, שמספר תושביהן דומה לזה של ישראל, יש חלוקה למחוזות בחירה. גם הטיעון ששטח המדינה קטן אינו משכנע. אכן ישראל, ששטחה 22,072 קמ"ר בלבד, היא בין 5 המדינות הקטנות ביותר מבחינת שטחן מקרב 35 המדינות שבמחקר, ורק מלטה, לוקסמבורג, קפריסין וסלובניה קטנות ממנה, אלא שגם 4 המדינות הללו קיימת חלוקה למחוזות בחירה.

לוח 4.4: חלוקה למחוזות בחירה ב־18 מדינות שמספר תושביהן קטן מ־10 מיליון נפש

מדינה	מספר התושבים	גודל בקמ"ר	גודל בית הנבחרים	מספר אזורי הבחירה
ישראל	7,353,985	22,072	120	1
איסלנד	308,910	103,000	63	6
מלטה	406,771	316	65	13
לוקסמבורג	497,538	2,586	60	4
קפריסין	1,102,677	9,251	80	6
אסטוניה	1,291,170	45,228	101	12
סלובניה	2,003,136	20,273	90	8
אירלנד	4,250,163	70,273	166	43
ניו זילנד	4,252,277	267,710	121	שיטה מעורבת
קוסטה ריקה	4,516,220	51,100	57	7
נורווגיה	4,676,305	323,802	169	19
פינלנד	5,255,068	338,145	200	14
סלובקיה	5,470,306	49,035	150	1
דנמרק	5,515,575	43,094	175	10
שווייץ	7,623,439	41,277	200	26
אוסטריה	8,214,160	83,871	183	43
שוודיה	9,074,055	450,295	349	29
הונגריה	9,880,059	93,028	386	שיטה מעורבת

הנתונים נכונים ליולי 2010, והם מתייחסים לבתים תחתונים בלבד.

מקור: Central Intelligence Agency, 2010

מדובר בשיטה מורכבת מדי ליישום

אכן מדובר בשיטה מורכבת יותר מהשיטה הארצית הנהוגה כיום. אולם המורכבות טמונה, קרוב לוודאי, בעצם יישום השיטה האזורית לראשונה ובהטמעת השינוי בקרב המפלגות, המועמדים והציבור. עם זאת, אתגר זה הוא

בהחלט בר-השגה. רוב הדמוקרטיות בעולם עמדו בו בהצלחה בעבר, וחלקן ממשיכות לעמוד בו בכל פעם שהן משנות את מספר מחוזות הבחירה שלהן, ואגב כך מסרטטות מחדש את הגבולות בין המחוזות הללו (איטליה, ניו זילנד ויפן אף הרחיקו לכת ושינו באופן דרמטי את שיטת הבחירות שלהן בשנות התשעים).

קביעת הגבולות יכולה להיות שרירותית

טיעון זה, שנדון במסגרות רבות, נוגע בבסיסו לשאלה כיצד ייקבעו גבולותיהם של אזורי הבחירה. רבים מתריעים על הבעיות שעלולות לצוץ בעקבות סרטוט גבולות המחוזות, באופן שעשוי להיטיב עם מפלגות אחדות ולפגוע במפלגות אחרות. בארצות הברית, ולא רק בה, השתרש המונח "ג'רימנדרינג", המציין שימוש לרעה בעוצמה החקיקתית שנועד ליצור הטיות בתוצאות הבחירות בעזרת קביעת גבולות באופן המעניק במכוון ייצוג יתר למפלגות מסוימות. אלא שכאשר מדובר במחוזות בחירה גדולים, שכל אחד מהם שולח מספר נציגים גבוה יחסית לפרלמנט – כפי שמומלץ להלן – טיעון זה נחלש, משום שלהגדרת גבולות המחוזות יש השפעה קטנה ואף שולית במחוזות כאלה. לפיכך כדי להפיג כל חשש מפני מגמתיות בקביעת הגבולות, אפשר לחלק את ישראל למחוזות בחירה שיחפפו גבולות מנהליים קיימים (בלי לשנותם מחדש בכל מערכת בחירות).

חשש מפני החרפת השחיתות הפוליטית

שחיתות פוליטית בהגדרתה הצרה היא שימוש לא הולם בסמכות שלטונית. משמעות התופעה היא קידום אינטרסים ורווחים אישיים של נושא המשרה הציבורית, לרבות קידום אינטרסים של מקורבים. מתנגדי האיזור חוששים שהשיטה האזורית תגביר את השחיתות הפוליטית שפשתה בישראל. מועמדים לכנסת שיצטרכו לרכז עתה את כוחם, את כספם ואת מרצם במחוזות הבחירה, עלולים להתפתות להשתמש בדרכים קלוקלות כדי להיבחר, ובאזורים קטנים קל יותר ליצור מוקדי כוח על בסיס קשרים אישיים וקשרי תלות בלתי שוויוניים (פטרונג') מבאזור בחירה גדול אחד.

לשאלה אם יש קשר בין אימוץ החלוקה למחוזות בחירה לתופעת השחיתות אין תשובה חד-משמעית בספרות האקדמית, והחוקרים חלוקים בדעתם בסוגיה

זו. מהצד האחד של המתרס ניצבים חוקרים הגורסים כי משתנים מוסדיים ספציפיים, כגון מאפייני שיטת הבחירות (לרבות חלוקה לאזורי בחירה), אינם משפיעים על מידת השחיתות במדינה. שחיתות פוליטית באשר היא מקורה במידה נמוכה של שקיפות ואחריותיות (Tavits, 2007), בכשלים מוסדיים של עובדי ציבור ואזרחי המדינה (Tavits, 2005), בנורמות הציבוריות ובתרבות הפוליטית הרווחות במדינה נתונה. מצדו השני של המתרס ניצבים חוקרים הטוענים שלמאפייני שיטת הבחירות ולחלוקה לאזורי בחירה יש השפעה על רמת השחיתות במדינה. גם בקרב חוקרים אלה יש מחלוקת כיצד ובאיזה כיוון הם משפיעים.²³

מתוך 35 המדינות שבחנו, מוקמה ישראל בשנת 2009 במקום ה-25 במדר תפיסת השחיתות (Corruption Perception Index; CPI),²⁴ בציון של 6.1 (אותו היא חולקת עם ספרד). במקום הראשון מוקמה ניו זילנד (9.4), שבה נהוגה שיטת בחירות מעורבת, ואת הרשימה סגרה הודו (3.4), שבה נהוגה שיטת בחירות רובית. מתוך 22 המדינות ששיטתן יחסית (יש בהן אזורי בחירה רב-נציגיים),²⁵ ב-8 מדינות (איטליה, יוון, מלטה, ספרד, פולין, פורטוגל, צ'כיה וקוסטה ריקה) היה מדר תפיסת השחיתות נמוך מהציון שקיבלה ישראל (6.1), ומשמעות הדבר היא שהן נתפסות כמושחתות יותר. לעומת זאת, ביתר 14 המדינות (אירלנד, אוסטרליה, איסלנד, אסטוניה, בלגיה, דנמרק, לוקסמבורג, נורווגיה, סלובניה, פינלנד, צ'ילה, קפריסין, שוודיה ושווייץ) מדר תפיסת השחיתות היה גבוה

23 המחלוקת נסבה על השאלה אילו אזורי בחירה ובאופן כללי איזו שיטה – רובית לעומת יחסית – מועדת יותר לשחיתות. בכמה מחקרים שנערכו לאחרונה נטען כי שיטות יחסיות, עם פתק הצבעה סגור, מעודדות שחיתות יותר משיטות רוביות (Persson, Tabellini, and Trebbi, 2003; Kunicová and Rose-Ackerman, 2005). במחקר אחר נטען כי במדינות ששיטתן יחסית, ואשר נעשה בהן שימוש בפתק הצבעה פתוח (המתאפיין בניהול קמפיין יקר ובאירודאות באשר לתוצאות), המתמודדים נדרשים לטפח קשרים אישיים קרובים, והדבר פותח פתח לשחיתות יותר מבמדינות שבהן פתק ההצבעה הוא סגור (Chang, 2005).

24 מדר שפיתח הארגון Transparency International – הארגון המוביל בעולם למאבק בנגע השחיתות על שלל צורותיה. מדר זה הוא המדר המקובל לבחינת תפיסת השחיתות במדינות העולם. הוא מבוסס על סקרי דעת קהל רבים שבוחנים את תפיסת השחיתות ב-180 מדינות, ונע בין ערכים של 0 ל-10; ככל שהציון גבוה יותר כך המדינה נחשבת נקייה יותר משחיתות.

25 הולנד וסלובקיה לא נכללו בבדיקה מאחר שקיימות בהן שיטות ארציות ללא חלוקה למחוזות בחירה לצורכי הקצאת מושבים.

מהציון שקיבלה ישראל (כלומר הן נתפסות כפחות מושחתות). מנתונים אלה נראה שאי-אפשר לקבוע בוודאות כי יש קשר בין חלוקה למחוזות בחירה לתפיסת השחיתות במדינה.

גם לשאלה אם יש קשר בין תפיסת השחיתות במדינה למספר הנציגים המייצגים כל מחוז (מושג המוכר כ"גודל המחוז") יש תשובות סותרות. באחד המחקרים הראשונים שעסקו בקשר זה ובדקו אמפירית את רמת השחיתות של 80 דמוקרטיות בשנות התשעים, נמצא כי במחוזות שלהם נציגים רבים (או אז חסמי הכניסה לפרלמנט נמוכים) תפיסת השחיתות הייתה נמוכה (Persson, Tabellini, and Trebbi, 2003). מנגד מצביע מחקר אחר על כך שתפיסת השחיתות הפוליטית דווקא עלתה ככל שמספרם של הנציגים במחוז היה רב יותר וירדה ככל שמחוזות הבחירה היו קטנים יותר (Chang and Golden, 2007: 134).²⁶

לסיכום נדגיש כי המחלוקת בספרות המחקר בנוגע למקורותיה של השחיתות הפוליטית – אם היא אכן נובעת מהחלוקה למחוזות (ומגודל מחוז הבחירה), ואם כן, מהו אופי הקשר – איננה מאפשרת לנו לאמץ או להפריך את הטענה כי חלוקה לאזורי בחירה תחריף את השחיתות הפוליטית בישראל.

ירידה באיכות המועמדים הנבחרים

טיעון זה מתקשר לטיעון הקודם בדבר החשש מהחרפת השחיתות. ההסבר העומד בבסיסו הוא שמחוזות קטנים מבחינת אוכלוסייתם יקלו על מועמדים עם בסיס תמיכה מקומי לגייס את מספר הקולות הדרוש כדי לזכות במועמדות במחוז. בסיס תמיכה אלה עשויים להישען על קשרי משפחה (חמולה) או יחסי פטרו-קליינט (מעביד-עובד למשל). טענה זו היא כבד משקל הגם שלא ברור אם השיטה הנוכחית, על העיוותים הקיימים בשיטות הבחירה הפנים-מפלגתיות הנלוות אליה, חפה מבעיות מסוג זה.

26 כמה מחקרים העמיקו בסוגיה זו. אחד מהם השווה בין 24 מדינות פוסט-קומוניסטיות בשנים 1995–2004 ומצא תפיסת שחיתות גבוהה יותר במדינות ששיטתן רובית עם מחוזות חד-נציגיים מבמדינות ששיטתן יחסית עם מחוזות רב-נציגיים (Birch, 2007). מחקרים אחרים התמקדו בניחות של מדינה ספציפית, למשל איטליה (Chang, 2005; Chang and Golden, 2007).

השיטה האזורית תביא לפגיעה בייצוגם של המיעוטים בישראל טיעון זה קשור לסף החסימה הגבוה שיידרש ממפלגות כדי לזכות בייצוג במחוזות (סף חסימה אפקטיבי).²⁷ ההסבר העומד בבסיסו הוא שככל שהמחוז קטן יותר (מבחינת מספר הנציגים המייצגים אותו), כך פוחתים סיכוייהן של מפלגות קטנות, המייצגות בדרך כלל את המיעוטים, לזכות במושב. הטיעון איננו עומד במבחן המציאות. מדינות רבות, בעיקר כאלה המשוסעות על בסיס אתני ואזורי, אימצו חלוקה לאזורי בחירה החופפים גבולות אתניים/לשוניים/תרבותיים, ובכך מתאפשר ייצוג הולם למיעוטים. נוסף על כך, מההדמיות שערכנו עולה כי הסבירות שמיעוטים המרוכזים באזורים מסוימים ייפגעו בעקבות הכנסת יסוד האיזור נמוכה. כך למשל, ייצוגו של המיעוט הערבי בישראל, המרוכז בצפון הארץ ובדרומה, לא אמור להיפגע בעקבות אימוץ מחוזות הבחירה. מי שעתידות להיפגע הן מפלגות קטנות ובינוניות אשר הציבור המצביע להן איננו מרוכז באזור גאוגרפי כלשהו. ככל שמספר הנציגים מכל מחוז יהיה רב יותר (קרי, מחוזות גדולים), כך תהיינה פחות הטיות בתוצאות, והשיטה תוכל להבטיח ייצוג של מיעוטים ושל קבוצות חברתיות שונות.

אימוץ אזורי בחירה עשוי לפגוע בסיכוייהן של נשים שתרכינה להתמודד במחוזות בחירה

אחת המעלות של השיטה האזורית (כשהיא נהוגה במדינות עם שיטה יחסית) היא האפשרות הממשית של קבוצות חברתיות שונות, ובעיקר נשים ומיעוטים, לזכות בייצוג בבית הנבחרים. לוח 4.5 שלהלן מציג השוואה בסיסית של שיעור הנשים בבתי הנבחרים ב-35 דמוקרטיות ופרטים על החלוקה למחוזות בחירה. מהלוח עולה כי שיעור הנשים בבית הנבחרים במדינות שנהוגה בהן השיטה היחסית גבוה באחדות (שוודיה, איסלנד, פינלנד, נורווגיה, בלגיה, קוסטה ריקה, דנמרק ועוד) ונמוך באחרות (לוקסמבורג, פולין, יוון, סלובניה, אירלנד, קפריסין, ועוד).²⁸ מנגד, במדינות ששיטתן רובית, וגם בחלק מהמדינות ששיטותיהן מעורבות, שיעורן של הנשים בבית הנבחרים נמוך יותר יחסית.

27 להרחבה ראו בפרק 2.

28 בקרב 3 הדמוקרטיות בלוח אשר שיטת הבחירות בהן היא ארצית ולא אזורית, רק בהולנד שיעור הנשים בפרלמנט גבוה (40.7%), ואילו בישראל ובסלובקיה הוא נמוך (18.3%) ו-15.3% בהתאמה. אחת הסיבות הבלטות לכך שבישראל שיעור הנשים בפרלמנט נמוך היא סירובן של מפלגות אחדות להציב נשים ברשימות המועמדים שלהן.

לוח 4.5: שיעור הנשים בבתי נבחרים ב־35 דמוקרטיות

מדינה	גודל בית הנבחרים	מספר אזורי הבחירה	טווח הגודל של אזורי הבחירה	% הנשים
מדינות עם שיטת בחירות יחסית				
שוודיה	349	29	36-2	46.4
איסלנד	63	6	11-10	42.9
הולנד	150	1	150	40.7
פינלנד	200	15	33-1	40.0
נורווגיה	169	19	16-3	39.6
בלגיה	150	11	24-4	39.3
קוסטה ריקה	57	7	21-4	38.6
דנמרק	175	10	16-2	38.0
ספרד	350	50	35-2	36.6
שווייץ	200	26	34-1	29.0
אוסטריה	183	9	33-5	27.9
פורטוגל	230	22	55-1	27.4
אסטוניה	101	12	13-6	22.8
צ'כיה	200	14	25-5	22.0
איטליה	630	28	44-1	21.3
לוקסמבורג	60	4	23-7	20.0
פולין	460	41	19-7	20.0
ישראל	120	1	120	18.3
יוון	300	56	36-1	17.3
סלובקיה	150	1	150	15.3
סלובניה	90	8	11	14.4
צ'ילה	120	60	2	14.2



מדינה	גודל בית הנבחרים	מספר אזורי הבחירה	טווח הגודל של אזורי הבחירה	% הנשים
אירלנד	166	43	5-3	13.9
קפריסין	80	6	21-3	12.5
מלטה	65	13	5	8.7
מדינות עם שיטת בחירות רובית				
אוסטרליה	150	150	1	27.3
קנדה	308	308	1	22.1
בריטניה	646	646	1	22.0
צרפת	577	577	1	18.9
ארצות הברית	435	435	1	16.8
הודו	545	545	1	10.8
מדינות עם שיטות מעורבות				
ניו זילנד	120	63	1	33.6
		1	50	
גרמניה	598	299	1	32.8
		16	65-3	
יפן	480	300	1	11.3
		11	29-6	
הונגריה	386	176	1	9.1
		20	27-4	
		1	64	

הנתונים נכונים לאוגוסט 2010, והם מתייחסים לבתים תחתונים בלבד.
מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני Inter-parliamentary Union, 2012a

הטענה המייחסת לשיטה האזורית בכלל ולגודל המחוז בפרט השפעה על מידת הייצוג של נשים בבתי נבחרים נבחנה (McAllister and Studlar, 2002; Norris, 2006) ואף אומתה במידה מסוימת. בדרך כלל נשים מיוצגות טוב יותר כאשר מחוזות הבחירה הם רב-נציגיים וגדולים יותר, וייצוגן נפגע כאשר שיטת הבחירה היא רובית עם מחוזות חד-נציגיים. יש לכך שלושה הסברים. הראשון, ככל שמחוזות הבחירה קטנים יותר ובמיוחד במחוזות חד-נציגיים, מפלגות

נוטות להציג פחות נשים, מאחר שהן מאמינות כי הצבתה של אישה במחוז תסכן את סיכויי הזכייה שלהן במחוז. לעומת זאת, במחוזות רב-נציגיים יש תמריץ להציג רשימות מועמדים מאוזנות יותר, מאחר שקולות הבוחרים לא הולכים לאיבוד אם תוצב מועמדת ברשימה. ההסבר השני הוא שמפלגות המעוניינות להבטיח כי נשים תיבחרנה (על ידי מכסות, שריונים, תמיכה כלכלית וכו') יכולות לעשות זאת בקלות רבה יותר ככל שמספר הנציגים המייצגים את המחוז רב יותר. ההסבר השלישי קשור ליחסיות של שיטת הבחירות. ככל שמחוזות הבחירה גדולים יותר, כך התחרות בין המפלגות מעודדת תחלופה גבוהה יותר של מועמדים, ומתאפשר תרגום מהיר יותר של העלייה במעמד האישה לייצוג בפרלמנט. עם זאת, קיימת תמימות דעים כי שיעור הנמוך או הגבוה של נשים בפרלמנטים איננו תלוי רק במאפייני שיטת הבחירות, אלא בגורמים רבים נוספים – תרבותיים, פוליטיים, כלכליים, דתיים, חינוכיים, מוסדיים (קביעת מכסות או שריונים) ועוד. כמו כן, גורם חשוב הוא גודל המפלגה – ככל שהמפלגות גדולות יותר, כך צפוי ייצוג הנשים לגדול. במילים אחרות, התחזקות המפלגות הגדולות כתוצאה מאימוץ אזורי בחירה יכול לפעול לטובת ייצוג נשים.

הוספת שסע חדש לחברה שהיא בלאו הכי שסועה מאוד אחד היתרונות הבלתיים של חלוקה לאזורי בחירה הוא ביזור העוצמה השלטונית ומתן ביטוי ממשי לאינטרסים מקומיים, במיוחד של פריפריות גאוגרפיות אשר אינן מקבלות כמעט ביטוי בשיטה הנוכחית. אולם יש הטוענים כי אימוץ אזורי בחירה בישראל עלול ליצור שסע אזורי נוסף – ומיותר – על השסעים החברתיים הרבים בישראל, והמאבק על חלוקת המשאבים יוחמר. אולם כנגד זה אפשר לטעון כי גם אם שסע כזה ייווצר, הוא יחליש את השסעים החברתיים הקיימים, ימתן אותם ויעודד שיתוף פעולה על בסיס אינטרס אזורי משותף.

עלייתם של מפלגות אזוריות ואינטרסים אזוריים על חשבון אינטרסים לאומיים

טיעון זה, הקשור לקודמו, גורס כי השיטה האזורית תעביר את כובד המשקל מעיסוק בנושאים הלאומיים לעיסוק יתר בנושאים האזוריים ובאינטרסים המקומיים, במיוחד בעקבות עלייתן של מפלגות אזוריות. כדי להפיג את החשש מעלייתן של מפלגות אזוריות ("מפלגת הגליל", "מפלגת הנגב") אפשר לקבוע

בחוק שעל מפלגה להציג רשימות של מועמדים במחצית ממחוזות הבחירה לפחות ולזכות במושבים בשניים מהם לפחות. באשר לעלייתם של אינטרסים אזוריים, במדינת ישראל אי-אפשר לברוח מדיון בנושאים הלאומיים. מצבה הביטחוני והכלכלי של ישראל ומעמדה הבינלאומי זוכים לחשיפה ולעניין רב וככל הנראה ימשיכו להעסיק את הפוליטיקאים עם או בלי אזורי בחירה. מנגד, דווקא עלייתם של אינטרסים אזוריים יכולה לתת מענה, ולו חלקי, לבעיותיה האחרות של ישראל, המקומיות באופיין, שבדרך כלל נדחקות לשוליים ואינן זוכות לחשיפה או לטיפול. בחירה של כל חברי הכנסת ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות איננה מאפשרת מתן ייצוג הולם לאזורי הפריפריה, ותושבי האזורים הללו חשים כי הם מודרים מן הנעשה ברמה הלאומית. אימוץ אזורי בחירה ימקד חלק מתשומת הלב באינטרסים אזוריים, שמן הראוי להעלותם לדיון ולהגיע בהם להכרעה. לא זו אף זו: השיטה האזורית עשויה לחזק את הארגון המפלגתי ברמה המקומית והמחוזית, אשר נחלש בשנים האחרונות, וסביר להניח שתפיח רוח חיים בסניפים האזוריים.

שיעור גבוה של קולות מבוזבזים

טיעון זה נוגע לחשש כי קולות רבים יינתנו בבחירות למועמדים ולמפלגות שלא יזכו בייצוג בשל סף החסימה הגבוה. אלא שטיעון זה רלוונטי בעיקר כשמדובר באזורי בחירה קטנים (מספר נציגים קטן בכל מחוז), בגלל העובדה שמכסת הזכייה במושב היא גבוהה. לפיכך קביעת אזורי בחירה גדולים (מספר נציגים רב בכל מחוז) תבטיח שמכסת הזכייה במושב תהיה נמוכה יותר ופחות קולות יבוזבוזו. כמו כן סביר שלימוד השיטה בידי פוליטיקאים ובוחרים יוביל להסתגלות אליה לאורך זמן ולירידה במספר הקולות המבוזבזים. מועמדים ייטו להשתלב במפלגות שסיכויי הזכייה שלהן במחוז רבים יותר, וגם הבוחרים ייטו להצביע למפלגות שסיכויי הזכייה שלהן רבים ולא למפלגות שסיכויי זכייתן במושבים קטנים.

ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות

ההיגיון העומד בבסיס טיעון זה הוא שמרגע שבוחרים רבים ילמדו כי למפלגה שבה הם תומכים אין סיכוי ממשי לזכות במושב אזורי, הם ידירו את רגליהם מהקלפי ביום הבחירות. אפשר לסתור טיעון זה בכמה אופנים. ראשית, בשיטה האזורית קיים תמריץ מוסדי מובנה לגיוס חברים, תומכים ובוחרים (בתנאי

שהנבחרים יפעלו במחויבות מלאה למחוז וייצגו אותו באופן נאמן). שנית, השיטה האזורית עשויה לחזק את הסניפים המקומיים והמחוזיים ולהמריץ השתתפות רחבה. יתרה מזו, אפשר שדווקא השימוש בשיטה הארצית בישראל הוא שהוביל לירידה בשיעורי ההצבעה, משום ששיטה זו מאופיינת בהיעדר קשר מובהק בין הבוחרים לבין נבחריהם.

לסיכום, הניסיון הבינלאומי מאפשר להפריך את מרבית הטענות נגד חלוקתה של ישראל לאזורי בחירה. ישראל איננה קטנה מדי לצורכי חלוקה לאזורי בחירה, והשיטה איננה מורכבת מדי ליישום – עובדה היא שמרבית מדינות העולם עשו ועשות בה שימוש. נוסף על כך, אימוץ אזורי בחירה גדולים, שיחפפו גבולות אדמיניסטרטיביים קיימים, יצמצם את האפשרות של שרירותיות בקביעת הגבולות בין המחוזות, ואיננו צפוי לפגוע בייצוגם של מיעוטים או של נשים. אשר לשיעורי ההשתתפות בבחירות – אלה עשויים דווקא לעלות בעקבות התמריץ המוסדי המובנה לגיוס חברים ובוחרים ברמה המחוזית והמקומית. בנוגע לחלק קטן מהטענות התשובות אינן חד-משמעיות: מחד גיסא, אי-אפשר לבטל את החשש שאימוץ אזורי בחירה בישראל יגביר את השחיתות הפוליטית בישראל ויפגע באיכותם של חברי הכנסת. מאידך גיסא, אין אפשרות להוכיח שקיים קשר סיבתי בין התופעות הללו לאימוצם של אזורי בחירה, כפי שמעידה סקירה של ספרות המקור. אשר לחשש מפני עלייתן של מפלגות אזוריות – קביעת כללי משחק ברורים שיחייבו הצגת מועמדים בפרישה ארצית וזכייה בכמה מחוזות תמנע תופעה זו.

4 חלופות לשיטה אזורית בישראל

חלוקת ישראל לאזורי בחירה צריכה לשמור על השיטה היחסית אגב מעבר לפתק הצבעה פתוח למחצה, ורצוי שהיא תיעשה על פי מתווה קיים. חלוקה כזו נהוגה ברוב רובן של הדמוקרטיות הפרלמנטריות בעולם, והיא עשויה למנוע מאבקים בשאלה המהותית היכן יעברו הגבולות בין מחוזות הבחירה. הסיבה לכך היא שהיא מקפידה על רציפות גאוגרפית של גבולות עירוניים, של מועצות אזוריות או של אזורים טבעיים קיימים. אנו מציעים ארבע חלופות לקביעת אזורי בחירה בישראל המבוססות על השיטה היחסית הנהוגה בה והמביאות בחשבון את החלוקה המנהלית שוועדת הבחירות המרכזית עושה בה שימוש.

חלופה ראשונה: בחירות ב־18 מחוזות רב־נציגיים

החלופה הראשונה מבוססת על החלוקה המנהלית הקיימת של 18 אזורי הבחירות שקבעה ועדת הבחירות המרכזית. לפי חלופה זו, ייבחרו 120 חברי הכנסת ב־18 אזורי הבחירות הללו, ללא מאגר ארצי. בכל אזור יוקצה מספר מושבים באופן יחסי למספר בעלי זכות הבחירה שבאזור, כאשר המחוזות הקטנים ביותר (צפת, כנרת), שבהם יש כ־80,000 בעלי זכות בחירה ייוצגו על ידי שני נציגים, והאזור הגדול ביותר (פתח תקווה), שבו כ־440,000 בעלי זכות בחירה, ייוצג על ידי 11 נציגים. לוח 4.6 שלהלן מציג את חלוקת ישראל ל־18 אזורי בחירה לפי מספר בעלי זכות הבחירה בכל מחוז, ומספר הנציגים שהוקצו באופן יחסי למספר בעלי זכות הבחירה במחוז.

לוח 4.6: חלוקה ל־18 אזורי בחירה והקצאת מושבים

מחוז בחירה	אזור הבחירות הקיים	בעלי זכות בחירה*	גודל המחוז
1	ירושלים	354,095	8
2	יהודה	172,044	4
3	צפת	85,902	2
4	כנרת	78,737	2
5	יזרעאל	309,588	7
6	עכו	379,685	9
7	חיפה	235,198	5
8	קריות	218,849	5
9	חדרה	238,273	5
10	השרון (נתניה)	285,463	6
11	פתח תקוה	494,686	11
12	רמלה	210,184	5
13	רחובות	381,305	9
14	תל אביב	383,585	9



מחוז בחירה	אזור הבחירות הקיים	בעלי זכות בחירה*	גודל המחוז
15	דן צפון	360,357	8
16	דן דרום	330,019	8
17	אשקלון	357,473	8
18	באר שבע	403,137	9
	סך הכול	*5,278,985	120

* סך הכול מספר בעלי זכות הבחירה ב־2009, כולל 405 מצביעים שכתובת מגוריהם נותרה ביישובי ההתנתקות.

מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

חלופה שנייה: תריסר מחוזות רב־נציגיים

החלופה מבוססת על אותה חלוקה מנהלית של ועדת הבחירות המרכזית, אך מאחר שמספר בעלי זכות הבחירה בשמונה אזורי בחירה היה קטן מ־300,000, אוחדו כמה אזורים סמוכים ליצירת אזורים גדולים יותר (ראו לוח 4.7). התוצאה של איחודים אלה היא צמצום מספרם של מחוזות הבחירה ל־12. חלופה זאת מציעה, אם כך, ש־120 חברי הכנסת ייבחרו ב־12 אזורי בחירה רב־נציגיים (ללא מאגר ארצי), ולכל אזור יוקצה מספר מושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה בו. גודל האזור ינוע בין 8 נציגים (מחוז דן צפון) ל־13 נציגים (מחוז רמלה־רהובות).

חלופה שלישית: תריסר מחוזות רב־נציגיים ומאגר ארצי של 30 מושבים. חלופה זו מבוססת על שילוב בין בחירות אזוריות לבין פיצוי ברמה הארצית. גם כאן נשמרה החלוקה האדמיניסטרטיבית של ועדת הבחירות המרכזית אך נקבע כי 90 חברי כנסת ייבחרו ב־12 אזורי בחירה רב־נציגיים, ויתר ה־30 ייבחרו ברמה הארצית (ראו לוח 4.7). לכל אזור הוקצה מספר המושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה בו. גודל האזור נע בין 6 לבין 10 נציגים.

חלופה רביעית: תריסר מחוזות רב־נציגיים ומאגר ארצי של 60 מושבים. חלופה זו דומה לחלופה השלישית, אלא שמחצית מחברי הכנסת ייבחרו ב־12 מחוזות רב־נציגיים, והמחצית האחרת ממאגר מושבים ארצי (ראו לוח 4.7).

שיטה זו נועדה להעניק פיצוי מלא למפלגות הקטנות בעקבות עיוותי הייצוג הצפויים ברמה האזורית. לכל אזור יוקצה מספר מושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה באותו אזור, וגודל האזור ינוע בין 4 לבין 7 נציגים. לוח 4.7 מציג את שלוש החלופות האחרונות שהוצעו לחלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה: ללא פיצוי ארצי, עם פיצוי ארצי של 30 חברי כנסת ועם פיצוי ארצי של 60 חברי כנסת.²⁹

לוח 4.7: חלוקה ל-12 מחוזות בחירה והקצאת מושבים לפי שלוש חלופות

מספר מחוזות הבחירה	מספר בעלי זכות הבחירה*	מספר המושבים (מ-120)	מספר המושבים (מ-90)	מספר המושבים (מ-60)
1	ירושלים-יהודה	526,139	12	9
2	צפת-כנרת-יזרעאל	474,227	11	8
3	עכו	379,685	9	6
4	חיפה-קריות	454,047	10	8
5	חדרה-השרון	523,736	12	9
6	פתח תקווה	494,686	11	8
7	רמלה-ירחובות	591,489	13	10
8	תל אביב	383,585	9	7
9	דן צפון	360,357	8	6
10	דן דרום	330,019	8	6
11	אשקלון	357,473	8	6
12	באר שבע	403,137	9	7
סך הכול	5,278,985*	120	90	60

* מספר בעלי זכות הבחירה ב-2009, כולל 405 מצביעים שכתובת מגוריהם נותרה ביישובי ההתנתקות. מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

29 בשתי החלופות הראשונות מוקצה מושב לכל 43,992 בעלי זכות בחירה (מכסה הנובעת מחלוקת מספר בעלי זכות הבחירה ב-120). בחלופה השלישית מוקצה מושב לכל 58,655 בעלי זכות בחירה ובחלופה הרביעית מושב ל-87,983 בעלי זכות בחירה. חלוקת המושבים לכל מחוז נעשתה לפי מודדים שלמים (נוסחת הייר), ושארית המושבים חולקה לפי נוסחת העודף הגדול.

הדמיות של תוצאות השימוש בחלופות השונות

באמצעות הדמיות שונות אשר מתרגמות את ההצבעה בהתאם לכללי השיטות השונות אפשר לקבל מושג בסיסי כיצד תיראה המפה הפוליטית בישראל לאחר הכנסת יסוד האיזור למערכת. הדיון יתמקד בהדמיות של 4 החלופות האפשריות לאיזור שפורטו לעיל, הנבדלות זו מזו במספר מחוזות הבחירה, בשימוש במאגר מושבים ארצי ובגודלו. בכל החלופות יש פתק הצבעה יחיד, גם במקרים שבהם מוצעת חלוקת מושבים לשתי רמות – ארצית ומחוזית.³⁰

ההדמיות בוחנות כיצד היו עשויות להיראות תוצאות בחירות 2009 לכנסת ה-18 לו ישראל הייתה מחולקת לאזורי בחירה. הרשימות המשתתפות הן אלה שעמדו בתנאי הסף של השיטה הקיימת (2%). החישוב היחסי נעשה על פי נוסחת בדר־עופר הנהוגה היום בישראל.³¹ בשתי ההדמיות הראשונות חושב מספר המושבים שבהם הייתה זוכה כל אחת מהמפלגות בהתאם להישגיהן בכל מחוז. בשתי ההדמיות האחרונות נערכו שתי בדיקות: האחת הביאה בחשבון אפשרות של פיצוי ארצי מלא, כלומר כל מפלגה תהא זכאית למספר המושבים לפי שיעור התמיכה הארצי בה. בשונה מהשיטה הנהוגה היום, חלק מהמושבים שהיו מוענקים לכל מפלגה היו תלויים בכוחה היחסי באזורי הבחירה. כך למשל, הליכוד, שזכה ב-27 מושבים לפי חישוב ארצי, היה זוכה באותו מספר מושבים גם בחלוקה אזורית: 24 מושבים ממחוזות הבחירה ו-3 מושבים נוספים שהיו ניתנים לו ברמה הארצית. הבדיקה השנייה מציגה מצב שבו אין קשר בין החלוקות בשתי רמות הבחירה, המחוזית והארצית. במצב זה תוצאות הבחירות יכולות להיות שונות משיעורי התמיכה הארצית.³²

מההדמיות אפשר לעמוד רק על האפקט המכני של השפעת האזורים על תרגום הקולות למושבים, קרי על הדרך שבה מתורגמת ההצבעה בשיטת בחירות

30 בהצעת החוק של חברי הכנסת אופיר פינס פז, מנחם בן־ששון, גרעון סער ואיתן כבל יש הימנעות מכוונת משימוש בשני פתקים מחשב לפיצול ההצבעה (ראו: אופיר פינס־פז, מנחם בן־ששון, גרעון סער ואיתן כבל, 2008).

31 שיטת בדר־עופר היא כינוי לנוסחה המשלבת בין נוסחת העודף הגדול (Hare) לנוסחת הממוצע הגדול ביותר (D'hondt). להרחבה ראו: Rahat and Hazan, 2005.

32 יש לציין כי בהדמיות בחרנו להתחשב בהסכמים לחלוקת העודפים שנחתמו בין המפלגות בבחירות לכנסת ה-18. אם הייתה נבחרת האפשרות שלא להתחשב באותם הסכמים, התוצאות היו שונות.

שונה. את ההשפעה הצפויה של הרפורמה על התנהגות הבוחרים ביום הבחירות, כמו גם על זו של הפוליטיקאים ודרכי התארגנותם בכללים החדשים, קשה לחזות, משום שהיא תלויה בגורמים רבים ומניעה משתנים ממערכת בחירות אחת לרעותה. עם זאת, יש להניח כי מגמות ההצבעה שההדמיות מצביעות עליהן צפויות להתחזק כאשר הבוחרים והמתמודדים ילמדו את השפעותיה של השיטה החדשה. אם תסתמן מגמה של חיזוק כוחן של שתי המפלגות הגדולות בהצבעה האזורית, למשל, יש להניח כי עוד ועוד בוחרים יכנינו בה ויהיו מושפעים ממנה בשיקולי הצבעתם במערכות הבחירות העתידיות, ובעקבות כך כוחן יתחזק עוד יותר.

הדמיה של החלופה הראשונה: 18 מחוזות בחירה רב־נציגיים

בהדמיה זו, המבוססת על חלוקת ישראל ל־18 אזורי בחירה של ועדת הבחירות המרכזית, נקבע מספר המושבים המוקצים לכל אזור לפי מספר בעלי זכות הבחירה בו (וללא פיצוי ארצי). כל מפלגה זכאית למספר מושבים יחסי לפי מספר קולות הבוחרים שהצביעו בעבורה באותו אזור ולפי נוסחת החלוקה הנהוגה כיום (בדר־עופר).

לוח 4.8 שלהלן מציג את התוצאות שהיו מתקבלות אילו הופעלה חלופה זו. ההדמיה מצביעה על ייצוג יתר של שתי המפלגות הגדולות: קדימה הייתה מתחזקת ב־3 מושבים (מ־28 ל־31), והליכוד היה מתחזק ב־9 מושבים (מ־27 ל־36). המפלגה השלישית בגודלה, ישראל ביתנו, הייתה נחלשת ב־2 מושבים. כאשר למפלגות האחרות, ניכרות שתי השפעות בולטות: הראשונה נוגעת למצבן של המפלגות הערביות, השומרות על כוחן היחסי (בהטיות קטנות) בשל ריכוזי תמיכה טריטוריאליים (רע"ם־תע"ל אפילו מתחזקת במושב אחד). ההשפעה השנייה נוגעת למצבן של המפלגות הבינוניות והקטנות, ובעיקר מפלגות שהתמיכה בהן מפוזרת מבחינה טריטוריאלית. כוחן של התנועה החדשה־מרצ ושל יהדות התורה היה יורד, והן היו מאבדות – כל אחת – 2 מושבים; האיחוד הלאומי הייתה מאבדת מושב 1 ואילו מפלגת הבית היהודי לא הייתה זוכה אף לא במושב אחד ב־18 מחוזות הבחירה.

לוח 4.8: הדמיה של החלופה הראשונה לפי תוצאות הבחירות של 2009

מחוז	מחל	כן	ל	אמת	שס	עמ	ג	ד	ו	ט	מרצ	ב	סך הכול
ירושלים	3	1	0	0	1	0	2	0	0	1	0	0	8
יהודה	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4
צפת	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
כנרת	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
יזרעאל	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	7
עכו	1	1	2	1	0	1	0	1	2	0	0	0	9
חיפה	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
חיפה-קריית	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
חדרה	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	5
השרון (נתניה)	2	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	6
פתח תקווה	3	3	1	2	1	0	0	0	1	0	0	0	11
רמלה	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5
רחובות	3	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	9
תל אביב	3	4	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	9
דן צפון	2	3	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	8
דן דרום	3	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	8
אשקלון	3	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	8
באר שבע	2	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	9
תוצאות סופיות	36	31	13	12	10	5	3	3	3	3	1	0	120

חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום, שיטת בד'רעופר, ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות. האותיות מייצגות את המפלגות. לפירוט ראו לוח תוצאות ההדמיה בעמ' 103.

תוצאות ההדמיה הראשונה מעלות, אם כך, שתי מסקנות כלליות: האחת – התחזקות ניכרת של שתי המפלגות הגדולות: הליכוד היה זוכה ב-30% ממושבי

הכנסת עם 21.6% מקולות הבוחרים ברמה הארצית, ואילו קדימה הייתה זוכה ב-25.8% ממושב הכנסת עם 22.5% מקולות הבוחרים ברמה הארצית. השנייה – היחלשות של המפלגות הקטנות והבינוניות, למעט המפלגות שיש להן ריכוז קולות אזורי.

הדמיה של החלופה השנייה: תריסר מחוזות בחירה רב־נציגיים תוצאות הדמיה זו מבוססות על חלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה בלי פיצוי ארצי. מתוצאות ההדמיה, המוצגות בלוח 4.9 שלהלן, עולה כי חלוקה אזורית זו מעניקה תוספת קטנה של מושבים למפלגה הגדולה ותוספת נאה של מושבים למפלגה השנייה בגודלה. קדימה, שזכתה ב-28 מנדטים, הייתה זוכה ב-29 מושבים והליכוד, משום שחתם על הסכם עודפים עם ישראל ביתנו, היה מגדיל את כוחו ב-5 מושבים, ל-32, והיה הופך בכך לסיעה הגדולה ביותר בכנסת. שלוש המפלגות הבינוניות – ישראל ביתנו, העבודה וש"ס – היו שומרות על כוחן, עם זכייה במושב נוסף למפלגת העבודה. כך גם שלוש המפלגות הערביות – רע"ם, תע"ל, בל"ד וחד"ש – שהיו זוכות בדיוק באותו מספר מושבים שזכו בו בשיטה הקיימת. המפסידות הברורות לפי תוצאות ההדמיה הן 4 מפלגות: יהדות התורה, הבית היהודי, האיחוד הלאומי והתנועה החדשה־מרצ. כל אחת מהן הייתה נאלצת לוותר על מושב אחד לפחות לטובת המפלגות הגדולות.

לוח 4.9: הדמיה של החלופה השנייה לפי תוצאות הבחירות של 2009

מחוז	מחל	כ	ל	אמת	ש	ו	עם	ג	ד	ט	ב	מרצ	סך הכול
ירושלים־יהודה	3	1	1	1	2	0	0	2	0	1	1	0	12
צפת־כנרת־יזרעאל	2	2	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	11
עכו	1	1	2	1	0	2	1	0	1	0	0	0	9
חיפה־קריות	3	3	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	10
חדרה־השרון	3	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	12
פתח תקווה	3	3	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	11
רמלה־רחובות	4	4	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	13
תל אביב	3	4	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	9



מחוז	מחל	כ	ל	אמת	שס	ו	עם	ג	ד	ט	ב	מרצ	סך הכול
דן צפון	2	3	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	8
דן דרום	3	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	8
אשקלון	3	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	8
באר שבע	2	2	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	9
תוצאות סופיות	32	29	15	14	11	4	4	3	3	3	1	1	120

חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום, שיטת בדר'עופר, ובהתחשב בהסכמי העודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות. האותיות מייצגות את המפלגות. לפירוט ראו לוח תוצאות ההדמיה בעמ' 103.

הדמיה של החלופה השלישית: תריסר מחוזות בחירה רב-נציגיים ומאגר ארצי של 30 מושבים

בחלופה זו נותרת בעינה החלוקה ל-12 אזורי בחירה, אלא שמהם נבחרים 90 חברי כנסת, ואילו 30 חברי הכנסת האחרים נבחרים ברמה הארצית. בהדמיות בדקנו מה היה קורה אילו הרמה הארצית הייתה מפצה את המפלגות הקטנות שנפגעו עקב החלוקה האזורית, ומה היה קורה אילו שתי השיטות הופעלו בנפרד (השיטה המקבילה). לשון אחר, בבדיקה הראשונה 30 המושבים של הרמה הארצית חולקו בין המפלגות באופן יחסי לכוחן. כך, לדוגמה, 28 המושבים שמפלגת קדימה זכתה בהם בבחירות 2009 היו ניתנים לה לפי החלוקה הזאת: 24 מושבים מהרמה האזורית ועוד 4 מושבים כפיצוי מהרמה הארצית. מנגד, מפלגת הבית היהודי, שלא הייתה זוכה באף מושב ברמה האזורית, הייתה מקבלת פיצוי מלא של 3 מושבים ברמה הארצית. בבדיקה השנייה (השיטה המקבילה), שבה הרמה האזורית והרמה הארצית נבחנו בנפרד, ללא קשר בין שתייהן, התוצאה שהתקבלה היא שמפלגת קדימה הייתה מגדילה את כוחה ביחס למפלגות האחרות (ב-3 מנדטים), ואילו מפלגת הבית היהודי הייתה נחלשת (ב-2 מנדטים).

תוצאות ההדמיה מציגות הפעם תמונה של שינוי מתון יותר מזה שהוצג בשתי החלופות הקודמות. כפי שעולה מלוח 4.10 שלהלן, שתי המפלגות הגדולות – קדימה והליכוד – היו זוכות ב-2009 24 מושבים, כל אחת, מ-90 המושבים האזוריים. בסך הכול, אם הייתה מופעלת השיטה המקבילה, שתי המפלגות הגדולות היו זוכות במספר מושבים זהה – 31 כל אחת. אשר

לשלוש המפלגות הבינוניות – ישראל ביתנו, ש"ס והעבודה – כאן ניכרת מגמה מעורבת. ישראל ביתנו והעבודה היו זוכות ב־12 וב־11 מושבים בהתאמה, ברמה האזורית, ובסך הכול הן היו מתחזקות במושב 1 בשיטה המקבילה. ש"ס הייתה זוכה ב־6 מושבים ברמה האזורית ובסך הכול הייתה נחלשת ב־2 מושבים לפי אותה נוסחת חלוקה. ההדמיה מראה עוד כי ארבע מפלגות קטנות היו נחלשות באופן יחסי. יהדות התורה הייתה נחלשת במושב 1; הבית היהודי היה נחלש ב־2 מושבים; האיחוד הלאומי היה נחלש ב־2 מושבים; והתנועה החדשה-מרצ הייתה נחלשת במושב 1. לסיכום, ארבע המפלגות הללו היו מאבדות יחדיו 6 מושבים.

גם בהדמיה זו המפלגות הערביות, המאופיינות בריכוזי תמיכה טריטוריאליים, היו שומרות על כוחן המשותף: רע"ם-תע"ל הייתה מתחזקת במושב 1, וחד"ש הייתה שומרת על כוחה. הנפגעת העיקרית בהדמיה היא מפלגת בל"ד, שהייתה נחלשת ב־2 מושבים. המסקנה: עקרון היחסיות נשמר בהטיות קלות.

לוח 4.10: הדמיה של החלופה השלישית לפי תוצאות הבחירות של 2009

90 הנבחרים באזורים רב־נציגיים

מחוז	כן	מחל	ל	אמת	ש	עם	ו	ג	ד	ט	מ	ר	ב	סך הכול
ירושלים-יהודה	1	3	1	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	9
צפת-כנרת-יזרעאל	2	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	8
עכו	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	6
חיפה-קריית	3	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
חדרה-השרון	3	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	9
פתח תקווה	2	2	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	8
רמלה-רחובות	3	4	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10
תל אביב	3	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	7
זן צפון	2	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	6
זן דרום	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
אשקלון	1	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6



מחוז	כ	מחל	ל	אמת	שס	עם	ו	ג	ד	ט	מרצ	ב	סך הכול
באר שבע	1	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	7
סך הכול מושבים במחוז	24	24	12	11	6	4	3	3	1	1	1	0	90

חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום, שיטת בד'רעופר, ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות. האותיות מייצגות את המפלגות. לפירוט ראו לוח תוצאות ההדמיה להלן.

תוצאות ההדמיה השלישית

פיצוי מלא*	ללא פיצוי (שיטה מקבילה)	התוצאות ב-12 האזורים	קדימה (כ)
28	31	24	קדימה (כ)
27	31	24	ליכוד (מחל)
15	16	12	ישראל ביתנו (ל)
13	14	11	העבודה (אמת)
11	9	6	ש"ס
5	4	3	יהדות התורה (ג)
4	2	1	האיחוד הלאומי (ט)
4	5	4	רע"ם-תע"ל (עם)
3	1	0	הבית היהודי (ב)
3	2	1	התנועה החדשה-מרצ
3	1	1	בל"ד (ד)
4	4	3	חד"ש (ו)
120	120	90	סך הכול

* למעשה מדובר בתוצאות השיטה הארצית הקיימת.

הדמיה של החלופה הרביעית: תריסר מחוזות בחירה רב־נציגיים ומאגר ארצי של 60 מושבים

חלופה זו דומה לחלופה השלישית, אך היא מציעה פיצוי ארצי גדול יותר – 60 מחברי הכנסת נבחרים ב־12 אזורי בחירה רב־נציגיים, ו־60 האחרים נבחרים ברמה הארצית. גם בהדמיה זו אנו מראים את התוצאות שהיו מתקבלות אילו הונהגה נוסחת החלוקה ללא פיצוי (שיטה מקבילה) ואילו הופעלה שיטה מפצה מלאה.

מתוצאות ההדמיה, ללא פיצוי, המוצגות בלוח 4.11 שלהלן, עולה שכמו בחלופות האחרות היו שתי המפלגות הגדולות, קדימה והליכוד, יוצאות נשכרות. כל אחת מהן הייתה זוכה ב־17 מושבים באזורי הבחירה וב־31 מושבים בסך הכול (26% ממושב הכנסת). בכך הייתה נרשמת התחזקות של 3 מושבים לטובת קדימה ושל 4 מושבים לטובת הליכוד. אשר לשלוש המפלגות הבינוניות: ישראל ביתנו והעבודה היו שומרות על כוחן, וש"ס הייתה מאבדת 2 מושבים, בעיקר בשל היעדר ריכוז גאוגרפי במחוזות הבחירה (שבהם זכתה ב־4 מושבים). בקרב המפלגות הקטנות: יהדות התורה הייתה שומרת על כוחה, הבית היהודי הייתה מפסידה 2 מושבים, והתנועה החדשה־מרצ והאיחוד הלאומי היו מפסידות – כל אחת – מושב 1. שתיים מהמפלגות הערביות – חד"ש ורע"ם – תעל – היו שומרות על כוחן היחסי, אבל בל"ד הייתה מפסידה מושב 1.

לוח 4.11: הדמיה של החלופה הרביעית לפי תוצאות הבחירות של 2009

60 הנבחרים באזורים רב־נציגיים

מחוז	כ	מחל	ל	אמת	ש	ג	ו	עם	ט	מרצ	ד	ב	סך הכול
ירושלים־יהודה	1	2	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	6
צפת־כנרת־יזרעאל	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	5
עכו	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	4
חיפה־קריות	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
חדרה־השרון	2	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	6
פתח תקווה	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
רמלה־רחובות	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	7



מחוז	כ	מחל	ל	אמת	שס	ג	ו	עם	ט	מרצ	ד	ב	סך הכול
תל אביב	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
דן צפון	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4
דן דרום	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
אשקלון	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4
באר שבע	1	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5
סך הכול מושבים במחוז	17	17	8	7	4	2	2	2	1	0	0	0	60

חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום, שיטת בד'רעופר, ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות. האותיות מייצגות את המפלגות. לפירוט ראו לוח תוצאות ההדמיה להלן.

תוצאות ההדמיה הרביעית

פיצוי מלא*	ללא פיצוי	12 אזורים	
28	31	17	קדימה (כ)
27	31	17	ליכוד (מחל)
15	15	8	ישראל ביתנו (ל)
13	13	7	העבודה (אמת)
11	9	4	ש"ס
5	5	2	יהדות התורה (ג)
4	3	1	האיחוד הלאומי (ט)
3	1	0	הבית היהודי (ב)
3	2	0	התנועה החדשה-מרצ
4	4	2	רע"ם-תע"ל (עמ)
3	2	0	בל"ד (ד)
4	4	2	חד"ש (ו)
120	120	60	סך הכול

* למעשה מדובר בתוצאות השיטה הארצית הקיימת.

סיכום ההדמיות: בחירות 2009

ארבע ההדמיות שופכות אור על התוצאות שהיו מתקבלות מספירה של קולות הבוחרים בדרך שונה מזו הנהוגה היום. החלופות שנבחרו מבקשות להשאיר את ישראל במשפחת המדינות היחסיות ובכך לשמר את עקרון הייצוגיות החיוני, בצד שילוב של אזורי בחירה שמטרתו לסייע בחיזוק כושר המשילות, יציבות השלטון והקשר שבין בוחר לבין נבחר. לוח 4.12 להלן מציג סיכום כללי של תוצאות ההדמיות של חלוקת המושבים בבחירות 2009 לפי ארבעת המודלים שנבחנו.

לוח 4.12: סיכום ארבע החלופות לפי תוצאות הבחירות של 2009

השיטה הקיימת	הדמיה I 18 אזורים	הדמיה II 12 אזורים	הדמיה III* 90/30	הדמיה IV* 60/60	
קדימה	28	31	29	31	31
ליכוד	27	36	32	31	31
ישראל ביתנו	15	13	15	16	15
העבודה	13	12	14	14	13
ש"ס	11	10	11	9	9
יהדות התורה	5	3	3	4	5
האיחוד הלאומי	4	3	3	2	3
הבית היהודי	3	0	1	1	1
התנועה החדשה-מרצ	3	1	1	2	2
רע"ם-תע"ל	4	5	4	5	4
בל"ד	3	3	3	1	2
חד"ש	4	3	4	4	4
סך הכול	120	120	120	120	120

* ללא קשר בין שתי רמות החלוקה: אזורית וארצית.

סיכום ההדמיות: בחירות 2006

לוח 4.13 מציג סיכום של ארבע החלופות הללו בהתייחס למערכת הבחירות של 2006.

לוח 4.13: סיכום ארבע החלופות לפי תוצאות הבחירות של 2006

השיטה הקיימת	הדמיה I 18 אזורים	הדמיה II 12 אזורים	הדמיה III* 90/30	הדמיה IV* 60/60	
29	32	30	29	32	קדימה
19	27	24	24	27	העבודה
12	13	12	14	12	הליכוד
12	13	15	15	12	ש"ס
11	14	11	13	11	ישראל ביתנו
9	3	6	6	6	האיחוד הלאומי- מפד"ל
6	3	3	4	6	יהדות התורה
7	4	7	3	3	גיל
5	1	1	2	2	התנועה החדשה-מרצ
4	4	4	4	2	רע"ם-תע"ל
3	4	4	4	5	חד"ש
3	2	3	2	2	בל"ד
120	120	120	120	120	סך הכול

* ללא קשר בין שתי רמות החלוקה: אזורית וארצית.

ההדמיה הראשונה, המבוססת על חלוקת ישראל ל-18 אזורי הבחירה של ועדת הבחירות המרכזית, מלמדת כי 5 מפלגות היו מתחזקות בעקבות הכנסת יסוד האיזור לשיטת הבחירות: שתי המפלגות הגדולות במערכת הבחירות של 2006 (קדימה והעבודה) היו מתחזקות ב-3 וב-8 מושבים, בהתאמה; ישראל ביתנו הייתה מתחזקת ב-3 מושבים, ואילו הליכוד וש"ס היו מתחזקות במושב 1. לעומתן, האיחוד הלאומי-מפד"ל הייתה סופגת את הירידה המשמעותית ביותר:

מ-9 ל-3 מושבים. מרצ הייתה מפסידה 4 מושבים וגם יהדות התורה ומפלגת גיל (הגימלאים) היו מפסידות 3 מושבים כל אחת. שלוש המפלגות הערביות היו שומרות על כוחן וזוכות יחד ב-10 מושבים עם הפסד של מושב למפלגת בל"ד ותוספת של מושב למפלגת חדש (רע"ם-תע"ל הייתה שומרת על כוחה). באופן כללי אפשר לקבוע כי המפלגות הגדולות והבינוניות היו מתחזקות על חשבונן של המפלגות הסקטוריאליות (האיחוד הלאומי ויהדות התורה), להוציא המפלגות הערביות, אשר מאופיינות בריכוזי תמיכה על בסיס טריטוריאלי.

בהדמיה השנייה, המבוססת על חלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה, אפשר לראות כי התחזקותן של שתי המפלגות הגדולות – קדימה והעבודה – מתונה יותר. קדימה הייתה זוכה במושב 1 נוסף בלבד, מפלגת העבודה הייתה מתחזקת ב-5 מושבים וש"ס הייתה מתחזקת ב-4 מושבים. מפלגות הליכוד, ישראל ביתנו וגיל היו זוכות באותו מספר מושבים שבו הן זכו בשיטה הארצית הקיימת, ובאופן דומה גם המפלגות הערביות היו שומרות על כוחן היחסי (עם התחזקות של מושב 1 למפלגת חד"ש). גם כאן שתי מפלגות סקטוריאליות – האיחוד הלאומי ויהדות התורה – סופגות את ההפסדים הניכרים. הן היו מפסידות 3 מושבים כל אחת, ואילו מרצ הייתה נאלצת לוותר על 4 מושבים שבהם זכתה בשיטה הארצית הקיימת.

ההדמיה השלישית, המשלבת בין 12 אזורי בחירה לפיצוי ארצי של 30 מושבים, מצביעה גם היא על שינויים מתונים. קדימה הייתה שומרת על כוחה וזוכה באותו מספר מושבים כשיטה הארצית הקיימת. מפלגות הליכוד וש"ס היו מתחזקות ב-2 וב-3 מושבים בהתאמה, וישראל ביתנו הייתה מתחזקת ב-2 מושבים. ההתחזקות הגדולה ביותר הייתה למפלגת העבודה – תוספת של 5 מושבים. לעומת זאת, המפלגות הקטנות והסקטוריאליות היו רושמות ירידה (אף כי מתונה): האיחוד הלאומי הייתה מפסידה 3 מושבים; יהדות התורה הייתה מפסידה 2 מושבים; מרצ וגיל היו מאבדות 4 מושבים, כל אחת. גם בחלופה זו המפלגות הערביות היו שומרות על כוחן היחסי כשיטה הארצית הקיימת (עם הפסד של מושב לבל"ד ותוספת של מושב למפלגת חד"ש).

בהדמיה הרביעית, המשלבת בין 12 אזורי בחירה רב-נציגיים לפיצוי ארצי של 60 מושבים, ניכרות המגמות האלה: שתי המפלגות הגדולות – קדימה והעבודה – היו מתחזקות ב-3 וב-8 מושבים, בהתאמה, על חשבונן של מפלגות גיל, מרצ והאיחוד הלאומי, שהיו מפסידות 3-4 מושבים כל אחת. מפלגות הליכוד, ש"ס, ישראל ביתנו ויהדות התורה היו זוכות באותו מספר מושבים שבו

זכו בשיטה הארצית הקיימת. כאשר למפלגות הערביות – מפלגת חד"ש הייתה מתחזקת ב-2 מושבים ואילו מפלגת רע"ם-תעל הייתה מפסידה 2 מושבים.

משמעות התוצאות

נעמוד עתה על המשמעויות של תוצאות ההדמיות שהוצגו בסעיפים הקודמים. בניתוחנו נתייחס למידה שבה החלופות השונות עומדות באמות מידה מרכזיות ששיטת הבחירה אמורה להשיג (אטמור, 2010).

הוגנות מבחינת חלוקת העוצמה בין המפלגות המתחרות

תוצאות ארבע ההדמיות בשתי מערכות הבחירות מלמדות כי למעט מקרה אחד בבחירות 2009, שבו מפלגת הבית היהודי לא הייתה זוכה בשום מושב (בחלוקה ל-18 אזורי בחירה), כל 12 המפלגות שזכו בייצוג בכנסות ה-17 וה-18 היו עוברות את סף החסימה החוקי וזוכות בייצוג בכנסת. במילים אחרות: עקרון הייצוג של קבוצות חברתיות ושל מפלגות אידאולוגיות לא היה נפגע מהטמעת הרכיב האזורי בשיטת הבחירות.

בבחירות 2009 שתי המפלגות הגדולות, קדימה והליכוד, היו יוצאות נשכרות מאימוץ מחוזות בחירה רב-נציגיים (בשיטה המקבילה): שתיהן יחד היו זוכות בכלל ההדמיות ב-60-67 ממושבי הכנסת (5 ו-12 מושבים יותר ממספר המושבים שבהם הן זכו בשיטה הארצית הקיימת). אין מדובר בשיעורים שאינם יחסיים לשיעורי התמיכה בהן.³³

בבחירות 2006 הייתה מפלגת העבודה, המפלגה השנייה בגודלה דאז, מקבלת 5-9 מושבים נוספים בהשוואה לשיטה הארצית, ואילו מפלגת קדימה הייתה מתחזקת במושבים מעטים או שומרת על כוחה (בחלופה השלישית). אולם שתי המפלגות הגדולות לא היו זוכות באותה מערכת בחירות במחצית או יותר ממושבי הכנסת. יתר המפלגות היו נחלשות או מתחזקות במושבים בודדים.

33 קדימה הייתה זוכה במספר מושבים רב יותר לולא הובאו בחשבון הסכמי העודפים בין המפלגות (ב-2009 היא חתמה על הסכם עודפים עם מפלגה שלא עברה את סף החסימה החוקי).

ייצוג אפקטיבי של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים חברתיים

מתוצאות ההדמיות בשתי מערכות הבחירות שנבדקו עולה כי כוחן של שלוש המפלגות הערביות נשמר גם בחלוקה לאזורי בחירה ובל"ד, רע"ם-תעל וחד"ש לא היו נפגעות מאימוצם של אזורי בחירה. יתרה מזו, בכמה חלופות הן היו אף מתחזקות מעט. אשר ליתר המפלגות: אחדות היו שומרות על כוחן, ואילו אחרות היו נחלשות, אם כי במידה מתונה. המפלגות החרדיות (ש"ס ויהדות התורה) היו נחלשות רק במושבים מעטים בזכות ריכוזי האוכלוסייה המצביעה בעבורן בערים הגדולות. מי שהיו נפגעות יותר (על בסיס שתי מערכות הבחירות שנבחנו) הן המפלגות הדתיות-הלאומיות (האיחוד הלאומי-מפד"ל במערכת הבחירות של 2006, והבית היהודי והאיחוד הלאומי במערכת הבחירות של 2009) ומפלגת מרצ.

ייצוג יעיל של מחוזות ואזורים

מתוצאות ההדמיות עולה מסקנה לא מפתיעה: ככל שאזורי הבחירה קטנים יותר, כן גדלה הסטייה בייצוג לטובת המפלגות הגדולות, או לפחות לטובת המפלגה הגדולה ביותר. לוח 4.14 להלן מציג בנוגע לארבעת המודלים את מדד הסטייה מעקרון היחסיות של מייקל גאלאגר (Gallagher, 1991) בבחירות 2006 ו-2009. עיון בתוצאות המדד בשתי התקופות הנבדקות מציג פערים בולטים בתוצאותיו בהשוואה בין השיטה הארצית (2.49 בבחירות 2006, ו-1.83 בבחירות 2009) לבין ארבע החלופות השונות. בבחירות 2009 החלופה שנמצאה כיחסית ביותר לפי המדד היא החלופה הרביעית (60 נבחרים בשיטה הארצית ו-60 נבחרים ב-12 אזורי בחירה רב-נציגיים). לעומת זאת, בבחירות 2006 תוצאות הסטייה מעקרון היחסיות בחלופה זו היו גבוהות למדי (7.35). החלופה שבה נרשמה הסטייה הגדולה ביותר מעקרון היחסיות בבחירות 2006 היא החלופה הראשונה, המציעה 18 אזורי בחירה רב-נציגיים בלא פיצוי ארצי (8.26).

התוצאות המתוארות לעיל תואמות את התוצאות שהתקבלו בהדמיות של מערכות הבחירות ב-2006 וב-2009, שלפיהן המפלגות הגדולות היו מתחזקות בהשוואה למפלגות האחרות.

לוח 4.14: מדד הסטייה מעקרון היחסיות לפי ארבע חלופות – בחירות

2006 ו־2009

2009	2006	
1.83	2.49	שיטה ארצית
7.14	8.26	מודל ראשון
4.84	5.79	מודל שני
5.01	6.20	מודל שלישי
4.48	7.35	מודל רביעי

יעילות ויציבות שלטונית

כאמור, לאימוץ אזורי בחירה עשויות להיות השפעות על התנהגות הבוחרים. אנו סבורים כי מספר המפלגות יצטמצם (איחודים צפויים בין מפלגות ברמה האזורית) וכי כוחן של שתי המפלגות הגדולות יגדל. לכן הפיצול המפלגתי המופרז, המכביד על תפקוד הממשלות, יהיה מתון יותר. בשיטה הקיימת הייתה ממשלת ישראל הנוכחית (הממשלה ה־32) חייבת לכלול בקואליציה לפחות שלוש מפלגות,³⁴ ואילו לפי ארבע החלופות המוצעות היה אפשר להקים, לפחות מבחינה אריתמטית, קואליציה דו־מפלגתית. ברם תוצאה זו אינה מבטיחה שכוח המיקוח של המפלגות הקטנות אכן יצטמצם. יש להיערך לאפשרות ששיטת בחירות המשלבת אלמנט אזורי תשיב אותנו דווקא לשנות השמונים של המאה העשרים, שבהן שתי בריתות מפלגתיות גדולות – המערך והליכוד – נאלצו לחזור במרץ אחרי מפלגות קטנות בניסיון להרכיב קואליציות יציבות (ניסיון שלא תמיד צלח).

34 שתי המפלגות הגדולות – קדימה והליכוד – זכו יחדיו ב־55 מושבים. בפועל הממשלה ה־32 כללה 6 מפלגות: הליכוד, ישראל ביתנו, עצמאות, ש״ס, יהדות התורה והבית היהודי.

השתתפות יעילה של בוחרים בבחירות והגברת הלגיטימיות של השלטון

שיטת הבחירות צריכה להיות נגישה ולספק את הכלים המיטביים להשתתפות פעילה ומרבית של הבוחרים. הכנסת יסוד האיזור לשיטת הבחירות יכולה להשפיע על מידת ההשתתפות של הבוחרים בבחירות לחיוב או לשלילה. מחד גיסא, עצם השינוי – החלוקה לאזורי בחירה – עשוי ליצור עניין מחודש בבחירות ובמתמודדים. החלוקה האזורית החדשה יכולה לתת תחושה של ייצוג יעיל ואמיתי לאזורים השונים. מאידך גיסא, החלשת כוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות והקטנת סיכוייהן לזכות בייצוג עלולות ליצור תחושות ניכור אצל חלק מהבוחרים, שיחליטו להימנע מלהשתתף בבחירות משום שקטנו הסיכויים שהמפלגה שבה הם תומכים תזכה בייצוג. לפיכך קשה לחזות את מידת ואופן ההשפעה של אימוץ אזורי בחירה בישראל על ההשתתפות בבחירות ועל הלגיטימיות של השלטון.

סיכום והמלצות

מהניסיון הבינלאומי העשיר שנסקר בחלק זה ומארבע ההדמיות שהוצגו לעיל, המבוססות כולן על שיטת הבחירות היחסית, עולה כי הכנסת רכיב אזורי לשיטת הבחירות בישראל לא תפגע מהותית בייצוגן של קבוצות אוכלוסייה שונות בכנסת (מיעוטים, נשים). עם זאת, היא עשויה לשנות את מאזן הכוחות בתוך הפרלמנט הישראלי: להגדיל את כוחן של המפלגות הגדולות ולהחליש את כוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות. אף ששינוי זה עלול לגבות מחיר וליצור תחושות ניכור אצל חלק מהבוחרים, שאולי אף יחליטו להימנע מלהשתתף בבחירות משום שקטנו הסיכויים שהמפלגה שבה הם תומכים תזכה בייצוג, יתרונותיו ברמה המערכתית גדולים: שיפור כושר המשילות ויכולת לתחזק קואליציות לאורך זמן, ביסוס הקשר בין הבוחר לבין הנבחר ברמה המקומית, מתן תחושה של ייצוג יעיל ואמיתי לאזורים השונים והגברת היענות והאחריות של הנבחרים כלפי הבוחרים.

מתוך ארבע החלופות המוצעות אנו ממליצים לאמץ את החלופה השנייה או השלישית משום שהן מאזנות בצורה הטובה ביותר בין שלושה עקרונות חשובים: ייצוג, הוגנות בתוצאות הבחירות וחיזוק היעילות השלטונית. כפי שעלה מן ההדמיות השונות שערכנו (לפי תוצאות הבחירות בשנים 2006 ו-2009), בשתי

החלופות הללו ההטיות נמוכות יותר בתוצאות בהשוואה לחלופה הראשונה, שבה אנו מוצאים הטיות ניכרות למדי. מנגד יש בהן נטייה מבוקרת לחיזוק כוחן של שתי המפלגות הגדולות, בהשוואה לחלופה הרביעית שהיא היחסית ביותר, כלומר הקרובה ביותר לשיטת הבחירות הנוכחית, ולכן פוגעת ביעילות השלטונית. באופן פרטני אנו ממליצים:

(1) לסרטט את הגבולות בין המחוזות בהתאם לגבולות קיימים המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית או את משרד הפנים (נפות), משום שהשימוש בחלוקה זו עשוי לסייע בנטרול ההתנגדות לחלוקה האזורית. כל חלופה אחרת, שלא על פי מתווה קיים, עלולה להוביל לחוסר הסכמה נרחב בקרב מגזרים רבים.

(2) לאמץ 12 אזורי בחירה רב-נציגיים (המבוססים, כבהמלצה הקודמת, על גבולות קיימים המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית או את משרד הפנים).

(3) לקבוע שמספר המושבים בכל מחוז יהיה בין 8 ל-13, אם תיבחר החלופה השנייה (ללא פיצוי ארצי); או בין 6 ל-10 מושבים, אם תיבחר החלופה השלישית (הכוללת פיצוי ארצי). בשתי החלופות צריך מספר המושבים שיוקצו לכל מחוז להיות תלוי במספרם של בעלי זכות הבחירה במחוז (כאמור, ככל שמספר המושבים שייצגו כל מחוז יהיה גדול יותר, כך תגבר מידת היחסיות של שיטת הבחירות).

(4) לקבוע כי גודלו של האזור הארצי המפצה יעמוד על 30 מושבים לכל היותר (כבחלופה השלישית). כאמור, מטרתו של הפיצוי הארצי היא לחזק את כוחן של המפלגות שנפגעו מהחלוקה האזורית (מטרה שאכן מושגת לפי תוצאות ההדמיות). אולם אימוץ רפורמה הקובעת אזור ארצי מפצה גדול מ-30 נציגים (כבחלופה הרביעית) יניב תוצאות דומות מדי לתוצאות הבחירות כיום, ולכן לא יוביל לשינוי משמעותי מהשיטה הקיימת.

(5) לאמץ את השיטה המקבילה, שלפיה הרמה האזורית והרמה הארצית נספרות בנפרד, ללא קשר בין שתיהן. שיטה זו מיטיבה עם המפלגות הגדולות בהשוואה לשיטת הפיצוי הארצי המלא, שתוצאותיה זהות לאלה של השיטה הארצית הנוכחית. במסגרת ההדמיות לא בחנו אפשרויות אחרות שלפיהן גודל האזור הארצי המפצה עומד על פחות מ-30 מושבים (6, 12 או 24 מושבים, למשל). אפשרויות אלה עשויות אף הן לדעתנו להתאים לרפורמה בשיטת הבחירות בישראל.

ריכוז ההמלצות

1. העלאת סף החסימה החוקי

(א) יש להעלות באופן מתון את סף החסימה החוקי בישראל ל-3% מהטעמים האלה:

i העלאה מתונה של סף החסימה החוקי תפחית את מספר המפלגות בישראל ותמתן מעט את הקיצוניות בה, אך לא תפגע באופן ניכר בעקרון הייצוג – בעיקר של קבוצות מיעוט. כפי שעלה מן ההדמיות, העלאת סף החסימה ל-4% ויותר צפויה לפגוע באורח קיצוני יותר בייצוגן של מפלגות מיעוטים כגון חרדים וערבים עד כדי מחיקתן ממפת המפלגות.

ii העלאה מתונה של סף החסימה החוקי תעודד חבירה של מפלגות בטרם בחירות לבריתות גדולות יותר ועל ידי כך תפחית את שיעור בזבוז הקולות (בהנחה שמרגע שהציבור יפנים את השינוי הוא יצביע באופן אסטרטגי) ואולי אף תעודד הצנעת אינטרסים סקטוריאליים.

iii העלאה מתונה של סף החסימה תחזק את המפלגות הגדולות (כפי שעולה מההדמיות), תקל על תהליך הרכבת הממשלה ותחזק את כושר המשילות שלה.

iv העלאה מתונה והדרגתית תאפשר לבחון את ההשפעות של שינוי זה לקראת בחינה של העלאות עתידיות נוספות (עד למקסימום של 5%).

(ב) אפשר לשקול את פריסת ההעלאה של סף החסימה על פני שתי מערכות בחירות: במערכת הבחירות הקרובה יועלה סף החסימה החוקי ל-2.5%, ובמערכת הבחירות שלאחריה יועלה סף החסימה ל-3%. מטרת ההדרגתיות היא להעניק הזדמנות הן לבוחרים הן לנבחרים להסתגל לחסם הכניסה החדש למערכת הפוליטית.

(ג) אם סף החסימה יועלה באופן משמעותי יותר, ראוי לשקול בכובד ראש מתן פטור למיעוטים מסף חסימה זה, כדי להבטיח את המשך ייצוגם החיוני בבית המחוקקים הישראלי.

2. שיטה רשימתית פתוחה למחצה

(א) יש לשנות את השיטה הרשימתית הסגורה הנוהגת בישראל ולאמץ שיטה פתוחה למחצה במתכונתה המורחבת (פתיחת פתק ההצבעה וסימון מספר מועמדים ביום הבחירות). כך יתאפשר לכלל תומכי המפלגה בפועל, ורק להם, להשתתף בקביעת מועמדי המפלגה בכנסת, בניגוד לפריימריז המפלגתיים, המאופיינים בדפוסי התפקדות בעייתיים. צעד זה עשוי להשיג את המטרות האלה:

- i הפחתת החשיבות המוגזמת המיוחסת כיום לפריימריז, משום שבמועד הבחירות הכלליות יתקיים סבב נוסף של תחרות פנים-מפלגתית.
- ii מיתון תופעות שליליות הקשורות בפריימריז (קבלנות קולות, התפקדויות כפולות, אופורטוניזם ושחיתות פוליטית).
- iii העצמת כוחו של הבוחר היחיד, כאשר הצלחתו של מועמד תהיה תלויה לא רק בהצלחתה של מפלגתו אלא גם בתמיכה הציבורית בו.
- iv הגברת ההיענות והאחריותיות מצד הנבחרים, החסרות כל כך בפוליטיקה הישראלית.

(ב) בשל הקושי של הציבור ושל המערכת הפוליטית כאחד לקבל שינויים קיצוניים אפשר לפצל את מהלך אימוץ הממד האישי בשיטת הבחירות ולקיים מהלך דו-שלבי. השלב הראשון יתבטא במעבר מפתק הצבעה ללא שמות מועמדים לפתק הצבעה שיכלול את עשרת השמות הראשונים של מועמדי הרשימה. השלב השני יתבטא במעבר לשיטת בחירות רשימתית למחצה. מומלץ לקבוע בחקיקה את המועד להחלת השלב השני. היתרון של אסטרטגיה זו הוא בביצוע מתון של הרפורמה אגב קביעת תקופת הסתגלות הן של הבוחרים הן של המערכת הפוליטית לשינוי.

(ג) לחלופין אפשר לבצע מעבר מידי וישיר משיטה רשימתית סגורה ללא שמות, כנהוג היום, לשיטה רשימתית פתוחה למחצה ללא תקופת ביניים. בהתחשב בקשיים הכרוכים בהעברת רפורמות, ייתכן שיהיה קל יותר להעביר שינוי אחד מהותי ובכך למנוע את הסיכון שהכנסת תאמץ רק את השלב הראשון ולא תיישם את המעבר לשלב שני.

3. אזורי בחירה

(א) מומלץ להכניס לשיטת הבחירות בישראל רכיב אזורי. יש לסרטט את הגבולות בין המחוזות בהתאם לגבולות קיימים, המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית או את משרד הפנים (נפות), משום שהשימוש בחלוקה זו עשוי לסייע בנטרול ההתנגדות לחלוקה האזורית. כל חלופה אחרת, שלא על פי מתווה קיים, עלולה להוביל לאי־הסכמה נרחבת בקרב מגזרים רבים.

(ב) יש לאמץ 12 אזורי בחירה רבי־נציגיים המבוססים, כבהמלצה הקודמת, על גבולות קיימים המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית או את משרד הפנים.

(ג) יש לקבוע שמספר המושבים בכל מחוז יהיה בין 8 ל־13, אם תיבחר החלופה ללא פיצוי ארצי; או בין 6 ל־10 מושבים, אם תיבחר החלופה הכוללת פיצוי ארצי. בשתי החלופות מספר המושבים שיוקצו לכל מחוז יהיה תלוי במספרם של בעלי זכות הבחירה במחוז. כאמור, ככל שמספר המושבים שייצגו כל מחוז יהיה גדול יותר, כך תגבר מידת היחסיות של שיטת הבחירות.

(ד) יש לקבוע שגודלו של האזור הארצי המפצה יעמוד על 30 מושבים לכל היותר, משום שאימוץ רפורמה הקובעת אזור ארצי מפצה הגדול מ־30 נציגים יניב תוצאות דומות מדי לתוצאות הבחירות כיום, ולכן לא יוביל לשינוי משמעותי מהשיטה הקיימת (בבחינת "מה הועילו חכמים").

(ה) יש לאמץ את השיטה המקבילה, שלפיה הרמה האזורית והרמה הארצית נספרות בנפרד, ללא קשר בין שתיהן, משום שנמצא כי היא מיטיבה עם המפלגות הגדולות, בהשוואה לשיטת הפיצוי הארצי המלא (המייצרת תוצאות זהות לאלה של השיטה הארצית הנוכחית).

נספח 1: שיטת הבחירות לבתי הנבחרים ב־35 מדינות

מדינה	גודל בית הנבחרים	מספר אזורי הבחירה	טווח הגודל של אזורי הבחירה	גודל מחוז ממוצע	הרכיב האישי
איטליה ¹	630	28	1-44	22.5	פתק הצבעה סגור
ישראל	120	1	120	120	פתק הצבעה סגור
ספרד ²	350	50	2-35	7	פתק הצבעה סגור
פורטוגל	230	22	1-55	10.5	פתק הצבעה סגור
קוסטה ריקה	57	7	4-21	8.1	פתק הצבעה סגור
אסטוניה ³	101	12	6-13	8.4	פתק הצבעה פתוח
פינלנד	200	15	1-33	13.3	פתק הצבעה פתוח
צ'ילה ⁴	120	60	2	2	פתק הצבעה פתוח
פולין	460	41	7-19	11.2	פתק הצבעה פתוח
הולנד ⁵	150	1	150	150	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המצומצמת)
סלובניה ⁶	90	8	11	11	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המצומצמת)
אוסטריה ⁷	183	9	5-33	20.3	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המצומצמת)
דנמרק	175	10	2-16	13.5	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המצומצמת)
שוודיה ⁸	349	29	2-36	10.7	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המצומצמת)
צ'כיה ⁹	200	14	5-25	14.3	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)
סלובקיה	150	1	150	150	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)
קפריסין ¹⁰	80	6	3-21	13.3	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)
בלגיה ¹¹	150	11	4-24	13.6	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)



מדינה	גודל בית הנבחרים	מספר אזורי הבחירה	טווח הגודל של אזורי הבחירה	גודל מחוז ממוצע	המרכיב האישי
יוון ¹²	300	56	1-36	5.1	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)
נורווגיה ¹³	169	19	3-16	8.9	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)
איסלנד ¹⁴	63	6	10-11	10.5	פתק הצבעה פתוח למחצה (החלופה המורחבת)
שווייץ ¹⁵	200	26	1-34	7.7	פתק הצבעה חופשי*
לוקסמבורג	60	4	7-23	15	פתק הצבעה חופשי*
אירלנד	166	43	3-5	3.9	פתק הצבעה חופשי*
מלטה	65	13	5	5	פתק הצבעה חופשי*
גרמניה ¹⁶	299	299	1	1	פתק הצבעה סגור
	299	16	3-65	315	
יפן ¹⁷	300	300	1	1	פתק הצבעה סגור
	180	11	6-29	16.36	
ניו זילנד ¹⁸	63	63	1	1	פתק הצבעה סגור
	50	1	50	50	
הונגריה ¹⁹	176	176	1	1	פתק הצבעה סגור
	146	20	4-27	7.3	
	64	1	64	64	
אוסטרליה	150	150	1	1	פתק הצבעה חופשי*
ארצות הברית	435	435	1	1	פתק הצבעה סגור
בריטניה	646	646	1	1	פתק הצבעה סגור
הודו	545	545	1	1	פתק הצבעה סגור
צרפת	577	577	1	1	פתק הצבעה סגור
קנדה	308	308	1	1	פתק הצבעה סגור

שיטה יחסית
 שיטה מעורבת
 שיטה רובית

* פתק הצבעה חופשי מחייב את הבוחרים להביע את תמיכתם במועמדים ספציפיים, והם רשאים לבחור בין סימון של מועמדים ממפלגות שונות (שווייץ, לוקסמבורג) לבין דירוג של מועמדים ממפלגות שונות (אירלנד, מלטה ואוסטרליה). אנו לא ממליצים על אף אחת מהאופציות הללו בשל הסכנות הטמונות בהן למפלגות המצרפיות.

הערות:

- 1 שיטת הבחירות באיטליה שונתה ב־2006 מהשיטה המעורבת לשיטה היחסית. לפי החלוקה החדשה ישנם 26 מחוזות בחירה רבי־נציגיים, מחוז בחירה חד־נציגי המייצג את ואל ד'אאוסטה (Valle d'Aosta) ומחוז בחירה הכולל 12 מושבים המייצגים את התושבים מחוץ לגבולות איטליה (3 נציגים לכל אזור בעולם: אירופה, צפון אמריקה, מרכז אמריקה, אמריקה הלטינית ואסיה־אפריקה). הרמה הלאומית היא הקובעת בחלוקת המושבים למפלגות ולקואליציות.
- 2 בספרד יש שני מחוזות בחירה חד־נציגיים נוספים.
- 3 ההצבעה באסטוניה היא למועמד יחיד המופיע ברשימה מפלגתית. כל הצבעה נספרת גם כהצבעה אישית וגם כהצבעה מפלגתית.
- 4 בצ'ילה נהוגה שיטה נומינלית. כלומר הבוחרים מצביעים למועמד אחד מתוך רשימה של מועמד אחד או שניים שכל מפלגה מציגה במחוז הבחירה.
- 5 בהולנד נהוגה חלוקה למחוזות הצבעה, אך הם קובעים רק את איוש המועמדים ולא את מספר המושבים שכל מפלגה תקבל. ההצבעה בהולנד היא הצבעה אישית, אך נחשבת בראש ובראשונה הצבעה מפלגתית. רק מועמדים שזכו במחסה של 25% מקולות הבוחרים במחוז זוכים ישירות במושב בבית הנבחרים.
- 6 בסלובניה שמורים שני מושבים למיעוט ההונגרי ולמיעוט האיטלקי במחוזות חד־נציגיים. מקובלות שם שתי רמות־על: החלוקה הראשונה היא לפי מחוזות בחירה, ואילו חלוקת העודפים של מושבי המחוזות נעשית ברמה הארצית.
- 7 באוסטריה נהוגה חלוקה לשלוש רמות בחירה: החלוקה הראשונה היא 9 מחוזות, כל מחוז מקביל לפרובינציה (Länd). כל מחוז מיוצג על ידי 36-37 מושבים. הוא עצמו נחלק ל־2-8 תתי־מחוזות; סך הכול: 43 תתי־מחוזות.
- 8 בשוודיה נבחרים 310 נציגים ב־29 מחוזות ו־39 הנציגים הנוספים ברמת־על ארצית. ההצבעה היא מפלגתית אך הבוחרים יכולים לסמן גם את שמו של מועמד יחיד. השפעה על מימונו תיתכן רק אם לפחות 8% מקולות ההעדפה ניתנו לו.
- 9 בצ'כיה נבחר מועמד הזוכה ב־7% או יותר מהקולות באופן אוטומטי במחוז.
- 10 בבית הנבחרים של קפריסין יושבים 80 נציגים, 24 מהם אמורים לייצג את האזור הצפוני (קפריסין הטורקית), אך הם ריקים, שכן אזור זה טוען שהוא חלק מטורקיה. פתק ההצבעה בקפריסין הוא פתוח למחצה. בין כל 4 מושבים במחוז הבחירה, יכול הבוחר להצביע הצבעת העדפה אחת. במחוז הבחירה הגדול (ניקוסיה), שבו 21 מושבים, הבוחר יכול לסמן עד 5 מועמדים.
- 11 הבוחרים בבליגה יכולים להצביע למפלגה או להצביע הצבעת העדפה אחת או יותר למועמדים מרשימת המועמדים (עד מספר הנציגים של המחוז). ברפורמה של 2003 נקבע כי מועמד שיוכה בחצי ממכסת הקולות במחוז (המתקבלת מחלוקת סך הקולות במספר המושבים במחוז הבחירה), ייבחר אוטומטית.
- 12 ביוון יש 56 מחוזות בחירה. הצבעת ההעדפה תלויה בגודלו של כל אחד מהם. כאשר גודל המחוז הוא 1, 2, 3 או 4 – לא מתקיימת הצבעת העדפה. במחוזות שגודלם נע בין 4 ל־7 ניתנות לבוחרים שתי הצבעות העדפה. במחוזות שגודלם נע בין 8 ל־12 ניתנות לבוחרים שלוש הצבעות העדפה. בשלושת המחוזות הגדולים ביותר (16, 17 ו־42) יש לבוחרים עד ארבע הצבעות העדפה.
- 13 בנורווגיה היפוצי הוא מושב לכל אחד מהמחוזות. הוא מכונה "מושב איזון" (leveling seat). הבוחרים יכולים למחוק מועמדים המופיעים ברשימה ו/או לשנות את סדר שמותיהם. אולם כדי ששינוי כזה יקבע את התוצאות, צריכים יותר ממחצית מהבוחרים לסמן אותו תיקון.
- 14 באיסלנד פתק ההצבעה כולל את שמות המפלגות ואת שמות המועמדים של כל מפלגה. הבוחר יכול לסמן את הספרות 1, 2, 3 וכך הלאה ליד שמות המועמדים. הוא יכול גם להתנגד למועמד על ידי פסילתו (סימון x על שמו של מועמד). כדי שפסילה כזאת תתקבל צריכים מחצית מהמצביעים להצביע אותה הצבעת העדפה.
- 15 שווייץ מחולקת ל־26 מחוזות בחירה לפי 26 הקנטונים שבמדינה. 6 מהם הם מחוזות חד־נציגיים ויתר המחוזות הם רבי־נציגיים.
- 16 יש לציין כי מספר חברי הפרלמנט בגרמניה איננו קבוע, ולעתים תוצאות הבחירות מביאות להגדלת מספר חברי הפרלמנט, מושג המוכר בשם "מושבים תלויים" (überhangmandate) (אטמור, 2010).
- 17 ביפן נדרש מועמד מנצח במחוז לזכות בשיטת המקולות הכשרים במחוז.
- 18 בניו זילנד שמורים 7 מושבים למיעוט המאורי.
- 19 בהונגריה יש שלוש רמות בחירה: אזורים חד־נציגיים, אזורים רבי־נציגים ופוצי ארצי. לפי השיטה היחסית הנציגים ההונגרים נבחרים בשתי רמות בחירה: 146 לפי נוסחת דרופ ו־64 לפי נוסחת ד'הונדט (אטמור, 2010).

חלק שני

מפלגות

מבוא

קשה לתאר מערכת פוליטית מודרנית ללא מפלגות. אמנם הפוליטיקה היא פרסונלית יותר, ומפלגות כבר אינן מעורות בחיי האזרחים כפי שהיו לפני עשורים אחדים; ערוצים של דמוקרטיה ישירה (משאלי עם, אספות אזרחים) הולכים ונפוצים. אך למרות כל אלה המפלגות עדיין עומדות במוקד ההליך הפוליטי. הן מניעות אותו, קובעות מי ייצג אותנו ומי ינהיג אותנו ומכריעות מי יהיו אלה שיעצבו את סדר העדיפות הלאומי ויקבעו אותו. כמו כן המפלגות עדיין ממלאות תפקיד כמעט בלעדי בגיוס מועמדים למשרות ציבוריות, בייצוג רצון הבוחר ובהשפעה על התנהלות השלטון.

עם זאת, אי-אפשר להתעלם מהמשבר הפוקד את המפלגות בישראל. בכל הדמוקרטיות הוותיקות המפלגות נמצאות במשבר, אולם יש הטוענים כי בישראל הקשיים שעמם מתמודדות המפלגות חמורים וקיצוניים יותר מאלה שעמם מתמודדות מפלגות בדמוקרטיות מבוססות אחרות. תופעות כגון היחלשות המפלגות הגדולות, כרסום היסודות הרעיוניים, דמוקרטיה פנימית המנוצלת לרעה, התרופפות הלכידות המפלגתית ואובדן האחיזה של המפלגות במישור המוניציפלי מעידות על מצוקתן. חלק זה בספר עוסק במפלגות בישראל ומנתח את מצבן.

פרק 5 פורש אבחנה של מצב המפלגות בישראל. הוא מנסה להבין מדוע המפלגות סובלות מרמת האמון הציבורי הנמוכה ביותר מבין המוסדות הדמוקרטיים ומציע לבחון את הסוגיה ב-3 זירות שונות: ברמת מערכת המפלגות, ברמת הארגון המפלגתי וברמת הכנסת והממשלה. אחת התופעות הבולטות הנבחנות בפרק היא חולשתן והיחלשותן של המפלגות הגדולות. פרק 6 בוחן ביתר פירוט את התופעה הזאת: האומנם המפלגות הגדולות נחלשו? ואם כן, באיזו מידה? מהו הביטוי לכך? האם התופעה ייחודית לישראל? שני הפרקים הבאים זונחים את רמת מערכת המפלגות ופונים לרמת הארגון המפלגתי. בפרק 7 נבחנת סוגיית ההסדרה (רגולציה) של מפלגות פוליטיות, מתוך שימת דגש על סוגיית החברות המפלגתית. פרק 8 בוחן את סוגיית

הדמוקרטיה הפנימית במפלגות: האומנם הליכים דמוקרטיים פנים-מפלגתיים הם תנאי הכרחי במערכת דמוקרטית? האם על המדינה לכפות את קיומם או לפחות לעודדם? שלושת הפרקים החותמים חלק זה פונים לזירת הכנסת. הם מתמקדים בזרועות הפרלמנטריות של המפלגות ובוחנים שלוש סוגיות: רשימות מפלגתיות משותפות, לכידות סיעתית ופיצולי סיעות.

פרק 5 מצב המפלגות בישראל: דיאגנוזה

עופר קניג

נדמה לי שכל הסיפור הזה של מפלגות הוא כבר היסטוריה [...] ואנשים עוד לא הפנימו את זה.
(איילה חסון, "נכון להבוקר", גלי צה"ל, 8.11.2009)

Even if parties are dying, they are certainly not all dying equally fast. In fact, partisan rule remains strong in a number of countries (Strøm, Müller, and Bergman 2003: 695).¹

קשה לתאר מערכת פוליטית דמוקרטית מודרנית ללא מפלגות. מפלגות פוליטיות הוכיחו עמידות רבה במרוצת השנים והצליחו להסתגל לשינויים חברתיים רבים. בה בעת סובלות המפלגות באופן כמעט כרוני מדימוי גרוע, ורבים מהאזרחים במדינות דמוקרטיות רוחשים להן מידה מועטה של אמון. נוסף על כך, בשני העשורים האחרונים רווחת טענה בדבר גוויעתן של המפלגות (קורן, 1998; Dalton and Wattenberg, 2000; Smith G., 2003). האם המפלגות בישראל נמצאות בתהליך הדרגתי של גסיסה? האם הן איבדו את תפקידיהן המסורתיים והפכו לכלי ריק מתוכן? האם בעידן של פרסונליזציה מואצת ושל טשטוש אידאולוגי יש למפלגות תקומה? והאם יש טעם בהשקעת משאבים בניסיון להחיות מוסד שרבים מפקפקים ברלוונטיות שלו לחיים הציבוריים המודרניים? לאורך ההיסטוריה עמדו פוליטיקאים וחוקרים על התפקיד המרכזי של המפלגות הפוליטיות בדמוקרטיות המודרניות. ראש הממשלה הבריטי, בנג'מין ד'זוראלי, טען כבר ב־1872 ש"ללא מפלגה ממשל פרלמנטרי אינו אפשרי"

1 "אפילו אם מפלגות נמצאות בהליך של גסיסה, לא כולן גוססות באותה מהירות. לאמיתו של דבר, שלטון המפלגות נותר איתן בכמה מדינות".

(מצוטט אצל Jennings, 2002). 16 שנה מאוחר יותר הכריזו ההיסטוריון והפוליטיקאי ג'יימס ברייס כי "מפלגות הן הכרח, אין מדינה חופשית שלא קיימות בה מפלגות. איש לא הראה כיצד ממשל ייצוגי מסוגל לתפקד בלעדיהן. הן מביאות סדר להמוני בוחרים" (מצוטט אצל Epstein, 1986: 18). חצי יובל אחר כך קבע אלמר אריק שטשניידר כי "אי-אפשר לחשוב על דמוקרטיה מודרנית ללא מפלגות" (Schattschneider, 1942: 1). תפיסת המפלגות כגורם חיוני במארג הדמוקרטי השתמרה גם לאחר מלחמת העולם השנייה: "מפלגות הן המבנים המתווכים המרכזיים בין החברה לממשל" (Sartori, 1976). מנגד, יש הטוענים כי במידה רבה אבד הכלח על ההבחנות הללו, וכי החשיבות של מפלגות פוליטיות כיום, בראשית המאה העשרים ואחת, פחתה. בעידן של פרסונליזציה מוגברת, מה שמכריע את גורלן של בחירות הוא הדימוי התקשורתי של המנהיגים (McAlister, 1996: 281; Arian, 2005: 171) ולא המצע הרעיוני. מנגנוני דמוקרטיה ישירה, כגון משאלי עם ואספות אזרחים, מציגים חלופה לעקרון הדמוקרטיה הייצוגית, שהמפלגות הן חלק בלתי נפרד ממנה (Cain, Dalton, and Scarrow, 2003; LeDuc, 2003; Altman, 2011; Fournier et al., 2011). יתרה מזו, אנו חיים בעידן טכנולוגי המאפשר, לפחות בתאוריה, את החייאת הדמוקרטיה במודל האתונאי שלה: הכרעת סוגיות פוליטיות וחברתיות על ידי כלל האזרחים. האם במציאות טכנולוגית כזו אנו עדיין זקוקים למפלגות כמוסדות חברתיים מתווכים? האין הן שרידים מן העבר?

חלק מהחוקרים טוענים כי הדאגה לגורל המפלגות מיותרת, וכי השינוי שאנו עדים לו אינו בגדר ירידה או דעיכה של המפלגות, אלא פשוט הסתגלותן לשינויים חברתיים. המפלגות כבר לא מבצעות רבים מהתפקידים שמילאו בתקופת תור הזהב שלהן, שנות החמישים של המאה העשרים (לוח 5.1). אולם תקופה זו הייתה יוצאת דופן, ולא צפוי שהמפלגות תמלאנה שוב תפקיד כה מרכזי. כובד המשקל של פעילות המפלגות עבר מן החברה אל המדינה, מן הסניפים המקומיים אל בית המחוקקים. אין לנו, על כן, להלין על כך שסניפים מקומיים גוועים, שהמפלגות כבר לא מספקות שירותים חברתיים שונים או שהעיתונות המפלגתית כמעט נכחדה. אין לדאוג נוכח העובדה שמפלגות פסקו מלעסוק במוביליזציה של ההמון, בחינוך פוליטי וביצירת סמלי הזדהות; שהן לא משמשות עוד בית ומסגרת חברתית. הן צמצמו את תפקידיהן ומתמקדות בארגון ובניהול השלטון (בבתי מחוקקים ובממשלה, באמצעות הצלחה בבחירות) ובגיוס מועמדים למשרות נבחרות. כל נושאי המשרות הרמים ורוב

נבחרי הציבור בדמוקרטיה מודרנית הגיעו למקומם באמצעות הצינורות המפלגתיים. במילים אחרות, גם אם המפלגות איבדו מחשיבותן החברתית, אין להן תחליף ברמה השלטונית (מאייר, 1998; Dalton and Wattenberg, 2000; Jenkins, 2007). אדרבה, הן חסם הכניסה הכמעט בלעדי לפוליטיקה, והן אוהזות בכמעט מונופול על משרות ציבוריות (Rogers, 2005: 601).

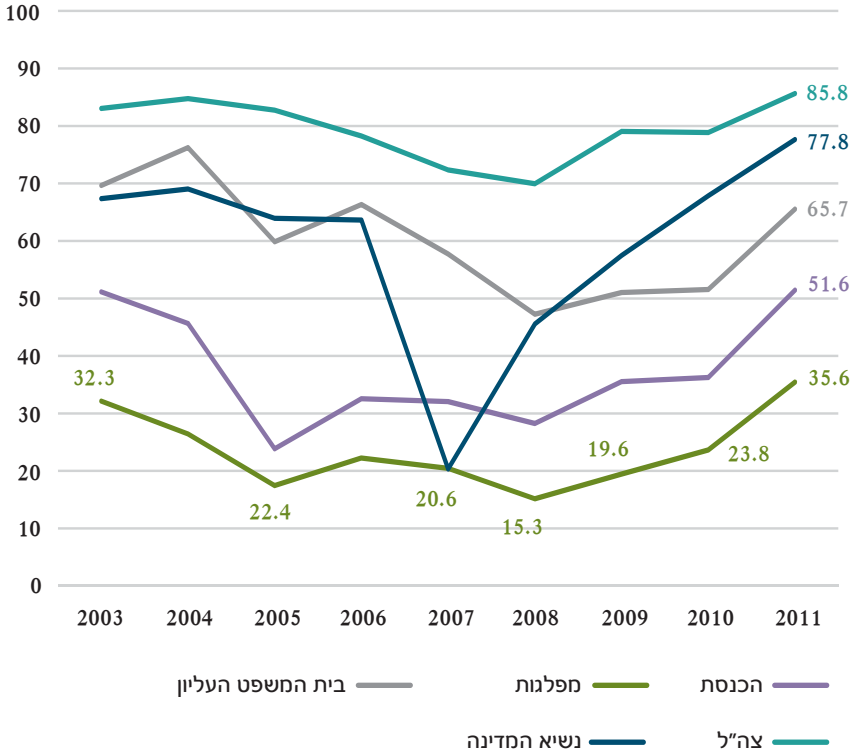
לוח 5.1: הפונקציות של המפלגות

ייצוג וצירוף אינטרסים	מוקד להזדהות חברתית
מפלגות משמשות מסגרות שבהן פרטים, המגיעים כל אחד עם מערכת הערכים והאינטרסים שלו, יוצרים באמצעות התדיינות ופשרות תכנית פעולה אשר מצרפת את סדר היום הפרטי שלהם לסדר יום כולל.	מפלגות הן רכיב מרכזי בזהותם של האזרחים. הן יוצרות סמלי הזדהות ונאמנות ומספקות לאזרחים בעולם המודרני המורכב עוגן מוכר. בכך הן משמשות עבור רבים גם מסגרת חברתית חשובה.
ערוץ תקשורת בין הבוחרים לנבחרים	גיוס מועמדים למשרות ציבוריות
מפלגות משמשות ערוץ תקשורת מרכזי בין החברה למדינה. יש להן תפקיד חשוב באספקה של מידע פוליטי. הן משפיעות, מחנכות ומעצבות את תפיסות האזרח ומעלות על סדר היום סוגיות ציבוריות חשובות.	מפלגות מחפשות, מסננות וממנות מועמדים שיתמודדו בשמן בבחירות. כל המעוניין לשאת במשרה ציבורית חייב לפעול ולהתקדם בערוצים מפלגתיים, ובמהלך דרכו הוא סופג את ערכי המפלגה.
ארגון וניהול השלטון	
מפלגות מנהלות את השלטון על סמך התכנית המפלגתית המבוטאת במצען ובהשפעת המוסדות הפנימיים שלהן. ברמת השלטון המפלגות משמשות יחידה ארגונית חשובה ליצירת כוח פוליטי שבאמצעותו אפשר להשפיע על המדיניות.	

השאלה מדוע אנו זקוקים למפלגות פוליטיות חשובה במיוחד לנוכח יחסי הציבור הגרועים שלהן. אחד הממצאים העקביים והבולטים ביותר בנוגע למפלגות הוא מידת האמון המועטה שרוחשים להן אזרחי המדינה (תרשים 5.1 להלן). לפי סקרי מדד הדמוקרטיה אשר בחנו את מידת האמון שרוחשים אזרחי המדינה למוסדות פוליטיים, המפלגות נמצאות בתחתית הרשימה באורח כמעט קבוע. בשנת 2003 הביעו רק כשליש מהנשאלים מידת אמון רבה או מידת אמון מסוימת במפלגות. בשנים העוקבות חלה שחיקה באמון ושיאה היה בשנת 2008, כאשר רק כ-15% מהנשאלים הביעו אמון במפלגות. מאז חלה התאוששות

הדרגתית, ובשנת 2011 נרשמה מידת האמון הרבה ביותר מאז החלו המדידות. אך, עדיין, המפלגות נמצאות בתחתית הרשימה כמוסד שהציבור רוחש לו את מידת האמון הפחותה ביותר.

תרשים 5.1: אמון במוסדות פוליטיים מרכזיים (באחוזים)

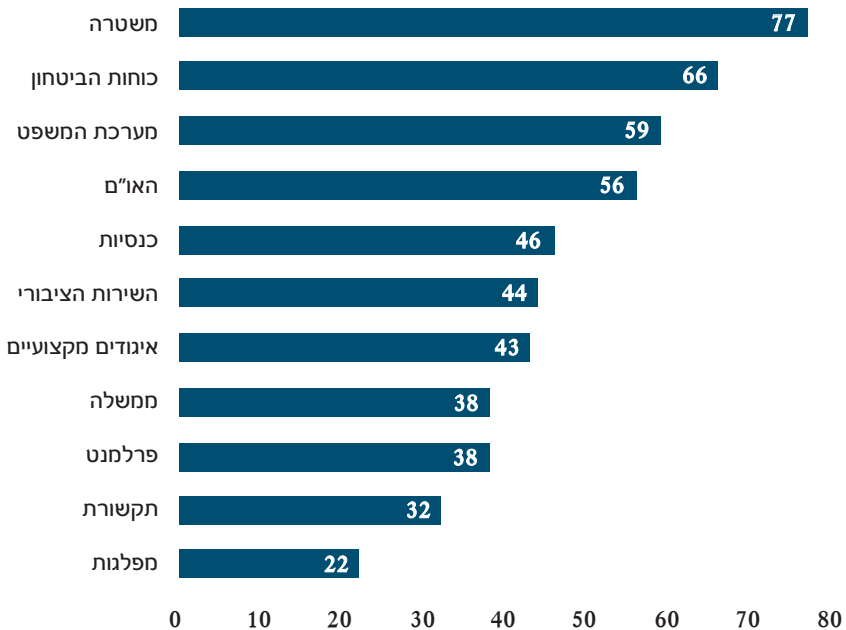


מקור: הרמן ואח', 2011: 139-143.

התופעה הזאת של שפל באמון במפלגות רווחת בדמוקרטיה רבות. במחקר השוואתי שפורסם בראשית שנות האלפיים (Dalton and Wattenberg, 2000) נמצא כי המפלגות מדורגות בתחתית הרשימה, הרחק מתחת למוסדות פוליטיים וחברתיים אחרים (תרשים 5.2). ממצאים דומים אפשר למצוא גם ב־Eurobarometer, סדרת סקרים שהאיחוד האירופי מפרסם פעמיים בשנה. מתוך ארבעת המוסדות הנבדקים – מערכת המשפט, הממשלה, הפרלמנט

והמפלגות – המפלגות זוכות באופן קבוע במידת האמון המועטה ביותר. בסקר האחרון הן זכו בשיעור אמון ממוצע בגובה 19%, ורק בשתי מדינות – דנמרק ולוקסמבורג – הן זכו ביותר מ-50% (European Commission, 2009: 77). בבריטניה, למשל, דנים בכשלים של מפלגות פוליטיות (Webb, 2009), ובקנדה מציינים תחושות ניכור ותסכול של האזרחים מכך שהמפלגות הפכו להיות כלים ריקים מתוכן (Cross and Young, 2006) ואדישות כלפיהן (Foot, 2009).

תרשים 5.2: אמון במוסדות פוליטיים וחברתיים*



* הערכים משקפים ממוצע של שיעור האזרחים שהביעו מידה רבה של אמון במוסדות ב־8 מדינות OECD בשנים 1995-1998.

מקור: Dalton and Wattenberg, 2000: 265

מהן הסיבות לחוסר האמון הזה? מהיכן הוא נובע? כאשר אנו מפנים מבט אל מצבן העכשווי של המפלגות במערכת הפוליטית בישראל אנו יכולים להצביע על שלוש זירות שבהן קיימים כשלים או בעיות: מערכת המפלגות, הארגון המפלגתי והזירות הפרלמנטרית (כנסת) והביצועית (ממשלה).

מערכת המפלגות: התרופפות הנאמנות המפלגתית והיחלשות המפלגות המצרפיות

Once upon a time many citizens felt a deep, almost encompassing commitment to political parties [...] the party was a way of life. These days, however, such political commitment as people feel is more likely to be invested in extra-party political organizations and movements (Rogers, 2005: 601).²

הוויכוח בין הקואליציה והאופוזיציה בנושא המדיני-ביטחוני כבר נגמר מזמן, בעוד שהוויכוח בנושא הכלכלי-חברתי עדיין לא התחיל. הבית הזה, אשר בדיון ובוויכוח יסודו, סובל מהיעדר קווי מחלוקת מהותיים, קווי המחלוקת המבחינים בין אופוזיציה וקואליציה, ובפרט בכל הנוגע למדיניות חברתית ואזרחית. מציאות פוליטית כזאת של היעדר ויכוח, של היעדר חלופות בנושאים המעסיקים את הציבור, היא מסוכנת, היא חוטאת לדמוקרטיה, היא חוטאת לתפקידי הכנסת, ובעיקר חוטאת לבוחר הנאלץ לבחור במה לא ואת מי לא. (יושב ראש הכנסת ראובן ריבלין בדיון בכנסת, 31.10.2011)

שניים מהתפקידים המרכזיים שמילאו בעבר מפלגות הם קיבוץ של אינטרסים חברתיים ויצירת מוקד להזדהות ונאמנות. אולם במערכת המפלגות הישראלית ניכרת היחלשות הדרגתית בשני תפקידים אלה. חלה ירידה משמעותית בכוחן של המפלגות האגרסיביות (מצרפיות) – אלה המנסות להציג לפני האזרח תפיסת עולם שלמה, ובמקרה הישראלי הן מזהות את עצמן בעיקר על פי עמדותיהן בנושא הראשי בפוליטיקה הישראלית מאז 1967 (חוץ וביטחון, גורל השטחים). בד בבד חלה עלייה בעוצמתן של מפלגות סקטוריאליות המייצגות

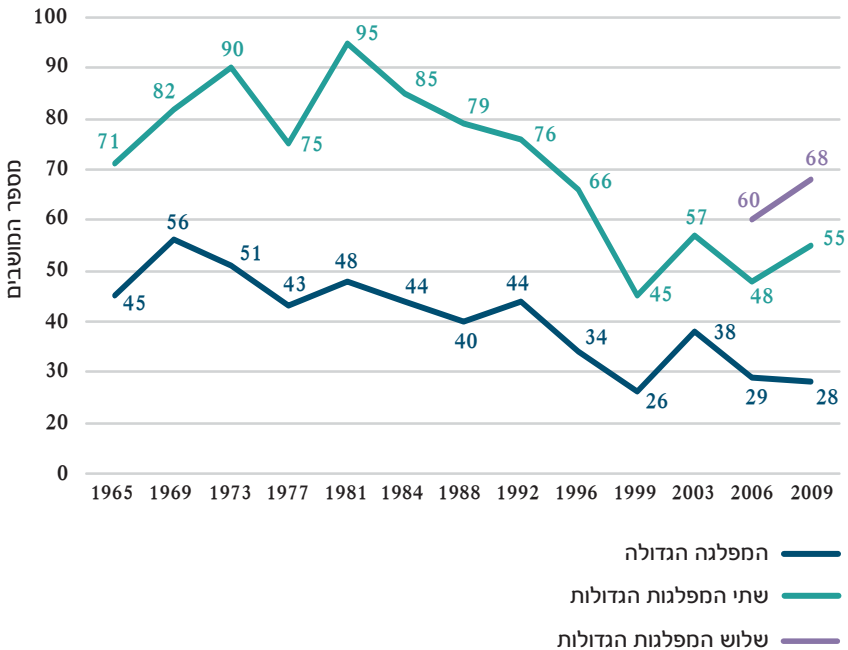
2 "בעבר אזרחים רבים חשו מחויבות עמוקה, כמעט חובקת-כול, כלפי מפלגות [...] אולם כיום סביר יותר שתחושות של מחויבות פוליטית תושקענה בתנועות ובארגונים חוץ-פרלמנטריים".

קבוצות חברתיות מוגדרות ועל ידי כך מגבילות במידה רבה את יכולתן לפנות אל מצביעים מחוץ לקבוצות אלה (קניג, רהט וחזן, 2004).

משנות השישים של המאה העשרים העוננים המרכזיים של המערכת הפוליטית בישראל היו שתי בריתות מפלגתיות גדולות שעברו תהליכי מיזוג ואיחוד במרוצת השנים: המערך (ולאחר מכן מפלגת העבודה) במרכז-שמאל וגח"ל (ולאחר מכן הליכוד) במרכז-ימין. אלה היו חלופות שלטוניות ברורות, והן משכו אליהן את מרבית קולות הבוחרים. לשיא כוחן הגיעו המפלגות הגדולות בשנות השמונים – למעלה משני שלישים ממושבי הכנסת. אולם תמורות חברתיות ופוליטיות (העלייה מברית המועצות, השינוי בדפוסי ההצבעה של הערבים, עלייתה של ש"ס) ושינויים מוסדיים (אימוץ הבחירה הישירה) הובילו להיחלשותן. הבחירה הישירה עודדה פיצול הצבעה, ומצביעים רבים נתנו את קולם למפלגות סקטוריאליות. חלקם דבק בדפוס זה גם לאחר ביטול הבחירה הישירה. התוצאה הייתה שהמפלגות הסקטוריאליות גדלו על חשבונן של המפלגות המצרפיות הגדולות. היחלשות המפלגות הגדולות, אלה המהוות את החלופה השלטונית, הגיעה לשיאה בעשור האחרון (ראו תרשים 5.3 להלן). לפני שנת 1996 הצליחה המפלגה הגדולה לזכות בשליש ממושבי הכנסת לפחות. משנה זו ואילך התקיימו 5 מערכות בחירות, ובכולן קיבלה המפלגה הגדולה פחות משליש ממושבי הכנסת. ב־3 מהן היא לא הגיעה אף לרבע מכלל המושבים. בעשור האחרון כוחן המשותף של שתי המפלגות הגדולות צנח לערכים הנמוכים מ־60 מושבים. אפילו לאחר "המפץ הגדול" – כאשר כבר היה אפשר לזהות 3 מפלגות "גדולות" (חלופות שלטוניות) – כוחן המשותף של ליכוד-קדימה-עבודה לא משתווה לזה של שתי המפלגות הגדולות בעידן שקדם לאימוץ הבחירה הישירה.³

3 בשנת 2006 זכתה ש"ס במספר מושבים שווה לזה של הליכוד. בבחירות 2009 ישראל ביתנו זכתה בשני מושבים יותר ממפלגת העבודה. אולם גם ש"ס וגם ישראל ביתנו לא נספרו כאן כמפלגה "גדולה", היות שהן לא נתפסות כחלופה שלטונית, ומנהיגיהן אינם נתפסים כמועמדים לראשות ממשלה.

תרשים 5.3: גודלן של המפלגות המצרפיות הגדולות



רכיב חשוב נוסף הוא התרופפות דפוסי ההצבעה הקבועים והגידול בניידות הקולות (volatility). אם בעבר אפשר היה לדבר על נאמנות מפלגתית ("אדום בנשמה", "ליכוד זה הבית שלי"), כיום האזרחים נרתעים פחות משינוי ומחליפים ביתר קלות את הצבעתם מבחירות לבחירות (Mair et al., 2004). ניידות הקולות הגבוהה ביותר הייתה בבחירות 2006, הבחירות שהולידו את "המפץ הגדול" – ניצחונה של מפלגה חדשה (קדימה) בבחירות וההתרסקות של הליכוד ממפלגת שלטון עם 38 מושבים למפלגה הרביעית בגודלה עם 12 מושבים בלבד (אריאן, אטמור והדר, 2006: 65). עדות מוקדמת לתהליכים הללו אפשר היה למצוא בפוליטיקה המקומית. עוד לפני היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות בכנסת ראינו כיצד הן נחלשות בבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות ומפנות את מקומן לרשימות עצמאיות שאינן מזוהות מפלגתית. דעיכתן במישור המקומי שיקפה את תהליך התרחקותן מהחברה והקשתה על תפקודן כמקשרות בין חברה למדינה וכמצרפות אינטרסים.

קרוב לוודאי שהסיבה להתרופפות הנאמנות המפלגתית נעוצה לא רק בשינויים החברתיים והמוסדיים שהספרות מרבה להזכיר, אלא גם בטשטוש האידאולוגי בין המפלגות הגדולות בעשור האחרון. טשטוש זה ביטל את ההבדלים הרעיוניים הגדולים שהיו בין המפלגות המצרפיות. בסקר שנערך בשנת 2011, 52% מהנשאלים סברו כי אין הבדלים אמיתיים בין המפלגות בישראל (הרמן ואח', 2011: 138). זאת ועוד, דומה שהבירור הרעיוני, אשר היה גרעין פעילות חשוב ומהותי במפלגות המרכזיות בעבר הלא רחוק, נזנח כמעט לחלוטין. במצב כזה, שבו האזרחים חשים כי אין הבדלים מהותיים בין המפלגות המצרפיות, לא רק קל יותר לשנות הצבעה מבחירות לבחירות – קל מאוד גם לפתח גישה ספקנית כלפי המפלגות: לא עוד מוסדות מתווכים המייצגים אידאולוגיה שהבוחר יכול להזדהות עמה, אלא כלים ריקים מתוכן אשר פוליטיקאים אופורטוניסטים מנצלים לקידום האמביציות האישיות שלהם. המפלגות נתפסות יותר ויותר כמי שמונעות רק מיצר שלטוני וכמי שזנחו לא רק את תפקידיהן החברתיים אלא אף את האידאולוגיה שלהן. רבים בציבור חשים כאילו נוצר "קרטל" של המפלגות הגדולות, וכי הפוליטיקאים מוכנים להקריב ערכים למען עוצמה פוליטית. התחושה הזאת נשענת על כמה תופעות פוליטיות שרווחו בעשור האחרון:

- (1) התגבשותן של מספר רב של ממשלות "אחדות" (ישראל אחת-ליכוד וליכוד-עבודה בכנסות ה-15 וה-16, קדימה-עבודה בכנסת ה-17, ליכוד-עבודה בכנסת ה-18) המשקפת שיתוף פעולה חסר תקדים בין המפלגות הגדולות.
- (2) התחושה שמפלגות רצות אל הקואליציה גם אם קווי היסוד שלה אינם עולים בקנה אחד עם עמדותיהן, ובלבד שהן מקבלות נתח מספק מה"שלל", דבר המתבטא בהרכבתן של ממשלות עתירות שרים.
- (3) חוסר היחס המהולל כבוז של מנהיגי מפלגות אל ציבור בוחריהם ואל מוסדות מפלגותיהם. למשל, התעלמותו של אריאל שרון מתוצאות משאל החברים בליכוד (2004) ופרישתו של אהוד ברק ממפלגת העבודה (2011).

המאבק בין המפלגות הגדולות במערכות הבחירות האחרונות התמקד, בדרך כלל, לא בתכנית פוליטית אלא בטיבה של הנבחרת (במקרה הטוב) או בטיבו של המנהיג בלבד. אף אחת מהמפלגות לא מציגה בירור רעיוני או תכנית פעולה. תחת זאת נכנסו למרכז העשייה וללב הקמפיין דמויות כגון יועצים

אסטרטגיים, יועצי תקשורת, מגייסי כספים וסוקרים אשר אינם חלק ממנגנון המפלגה (Mancini, 1999). אלה מקבלים תשלום נדיב ואחראים להשטחתו, לטשטושו ולרידודו של הדיון הפוליטי המתקיים לקראת הבחירות: "יועצים פוליטיים ותדמיתנים מוכשרים יכולים להקים רשימה ולהריץ אותה בהצלחה בבחירות לכנסת אך לא לקיימה לאורך זמן בין הבחירות. לשם כך דרושים מנהיגים, ערכים ויעדים משותפים" (כספי, 2009).

להיחלשותן של המפלגות הגדולות יש השלכות משמעותיות על יכולת המשילות והתפקוד של הדמוקרטיה הישראלית. מפלגת שלטון החסרה בסיס פרלמנטרי איתן תתקשה בהרכבת קואליציה ובתחזוקתה. גם בעבר היו בישראל קואליציות מרובות מפלגות, אולם כמעט תמיד הן התבססו על גרעין דומיננטי של מפלגת שלטון גדולה. כמעט תמיד נהנתה מפלגת השלטון מרוב בקרב חברי הקואליציה (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002: 112). מאזן כוחות זה השתנה בצורה משמעותית: רק ב-1 מתוך 6 הממשלות שהוקמו בין 1996 ל-2009 נהנתה מפלגת השלטון מרוב בתוך הקואליציה (לוח 5.2).

לוח 5.2: גרעין השליטה של מפלגת השלטון בקואליציה

ממשלה	גודל הקואליציה	גודל מפלגת השלטון	החלק היחסי של מפלגת השלטון בקואליציה (באחוזים)
בן-גוריון (1951)	65	45	69.2
אשכול (1966)	75	45	60.0
בגין (1977)	62	45	72.6
רבין (1992)	62	44	70.1
נתניהו (1996)	66	32	48.5
ברק (1999)	75	26	34.7
שרון (2001)	78	19	24.4
שרון (2003)	68	38	55.9
אולמרט (2006)	67	29	43.3
נתניהו (2009)	74	27	36.5

מקור: אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002: 112; וחישובי המחבר.

בישראל השילו המפלגות מעליהן כמעט לחלוטין שלושה מתפקידיהן המסורתיים: הן כבר כמעט לא משמשות זירה לקיבוץ אינטרסים, הן חדלו להיות ערוץ תקשורת בין החברה לבין המדינה, והן מתקשות ביצירת מוקדי הזדהות ונאמנות. כפועל יוצא חלה התרופפות של מערכת המפלגות. השילוב של מערכת מפלגות לא יציבה, של מפלגות גדולות מוחלשות ושל מערכות בחירות המתמקדות במועמדים ולא בנושאים יוצר בקרב חלקים רחבים בציבור משבר אמון כלפי המפלגות בפרט והמערכת הפוליטית בכלל. תחושות אלה של ניכור, של אי-אמון ושל אדישות עלולות לערער את יסודות המשטר הדמוקרטי ואת היציבות המשטרית בחברה מרובת שסעים כמו זו הישראלית. מתוך חמשת התפקידים המיוחסים למפלגות מתמקדות עתה המפלגות בשניים בלבד: גיוס מועמדים וארגון הממשלה. אם בעבר הן שילבו פונקציות חברתיות עם שלטוניות, עתה הן נוטות באופן מובהק להתמקד בצד אחד, זה השלטוני (מאייר, 1998: 29). למרבה הצער, גם בתחומים אלה מתגלים בתפקוד המפלגות כשלים משמעותיים.

הארגון המפלגתי: דמוקרטיזציה לצד ניוון

אני רוצה שפעם בשנה אדם יחליט אם הוא רוצה להיות בקדימה [...] אני לא רוצה שאלה שיתפקדו יהיו אנשים שאינם מצביעי קדימה. אומרים שאם מספר המתפקדים ירד זה ייראה לא טוב. ואני אומר – שטויות. אני מעדיף 20,000 מתפקדים אמיתיים על פני 80,000 פיקטיביים. (חיים רמון, ידיעות אחרונות, 20.11.2009)

בעבר הלא רחוק, בעידן מפלגות ההמון, התאפיינו המפלגות בחיים פנימיים עשירים. אזרחים רבים היו חברי מפלגה, סניפים מקומיים היו זירות חברתיות חשובות, מוסדות המפלגה קיימו דיונים רעיוניים ערים, ומנהיגי המפלגה נשאו באחריות לפעילים ולחברים. המציאות כיום רחוקה מהמצב הזה. הביטוי המובהק ביותר להיחלשות המפלגות בזירה זאת הוא הירידה במספר החברים בהן. הירידה הזאת היא תופעה גלובלית, והיא מתרחשת במרב הדמוקרטיות הוותיקות (Van Biezen, Mair, 2001; Mair and Van Biezen, 2001; Scarrow, 2000; and Poguntke, 2012). מפלגות רבות ניסו לבלום את הירידה הזאת באמצעות מתן תמריצים לאזרחים להצטרף אליהן. התמריץ העיקרי היה להעניק לחברי מפלגה זכות השתתפות בבחירת מועמדים לפרלמנט ובבחירת מנהיג המפלגה. השינוי בהליכים אלה החל עוד בשלהי שנות השבעים והואץ בראשית שנות

התשעים בכמה מפלגות, עם פתיחתם לכלל חברי המפלגה. המהלכים הוצגו בציבור כדמוקרטיזציה פנים-מפלגתית, כאמצעים שנועדו לרענן את השורות, להקטין את הנטיות האוליגרכיות המפלגתיות, לשקם את תדמיתן המאובנת והמושחתת ולהפיח בהן חיים חדשים. אין פלא אפוא שכמעט תמיד מפלגות החליטו לפתוח את הליכי הבחירה הפנימיים שלהן בזמן שהותן באופוזיציה, או סמוך למפלה אלקטורלית (Cross, 1996: 297; Barnea and Rahat, 2007: 384).

ברם אותה דמוקרטיזציה פנימית הביאה עמה גם תופעות מדאיגות. במקום "חגיגה לדמוקרטיה", במקום האידאל של דמוקרטיה השתתפותית – שבה חברי מפלגה לוקחים חלק מלא ופעיל בבחירת מועמדים ובעיצוב מדיניות – הביאו עמם הפריימריז המפלגתיים תופעות שליליות. תופעות אלה מטילות צל כבד על התנהלותן של המפלגות בישראל ועל תדמיתן הציבורית.

שינוי במהות החברות המפלגתית

בעבר הייתה חברות במפלגה רכיב מרכזי בזהות האישית, חלק מהשתייכות קהילתית. אזרחים רבים הצטרפו למפלגה בגיל צעיר ונותרו חברים בה שנים. מאז אימוץ הפריימריז אנו עדים לשינוי במהות החברות ובפרופיל חברי המפלגה. נולדה תופעה חדשה של חברים מזדמנים (instant members) – אזרחים שהיו לחברי מפלגה סמוך להתמודדות רק כדי לקחת חלק בהליך הבחירה ולתמוך באחד המועמדים. זמן קצר לאחר הליך הבחירה הפנים-מפלגתי עוזבים אותם "חברים" את המפלגה, כלומר אינם מחדשים את חברותם. תופעה זו שכיחה לא רק במפלגות הישראליות אלא גם בקנדיות, המקיימות אף הן פריימריז לבחירת מנהיגיהן (Courtney, 1995; Carty and Blake, 1999; Rahat and Hazan, 2007).

המפלגות והמועמדים מעודדים, כל אחד מסיבותיו, את התופעה. המפלגה מצדה מצהירה כי ההצטרפות המסיבית של חברים חדשים מעידה על התרעננות, על השתתפות גדולה ועל פופולריות בציבור. כמו כן, ככל שמספר החברים החדשים גדל, כך מתעשרת קופת המפלגה. המועמדים, מצדם, מעוניינים לגייס כמה שיותר חברים חדשים שיתמכו בהם ויגבירו את סיכוייהם לזכות בהתמודדות. תופעה זו של חברים מזדמנים משתקפת בתנודתיות הגבוהה של חברי המפלגה: מספר החברים מזנק לקראת הבחירות הפנימיות (למועמדים לכנסת או למנהיג המפלגה) וצונח לאחר מכן.

דוגמאות לתופעה זו אינן חסרות. במפלגת העבודה נמנו ב-1991, לפני פתיחת המפקד לקראת הבחירות המקדימות, 80,000 חברים. בתום המפקד הוכפל מספר חברי המפלגה לכ-160,000 חברים. 3 שנים אחר כך חזר מספר החברים לרמתו הקודמת. המשמעות היא שכמחצית מהחברים פרשו. אולם לקראת הבחירות המקדימות לקביעת רשימת המועמדים לכנסת ב-1996 שוב גדל מספר החברים בשיעור של פי שלושה. תופעה דומה זוהתה בליכוד, כשמספר החברים גדל פי ארבעה לקראת הבחירות לראשות המפלגה ב-1993 והגיע ליותר מ-200,000. בראשית 1995 צנח המספר לכ-100,000, ולקראת הבחירות המקדימות ב-1996 הוא עלה שוב לכ-180,000 חברים. ב-2001 היה מספר חברי הליכוד כ-100,000. בתוך כשנה, לקראת ההתמודדות המשולשת שרון-נתניהו-פייגלין, חלה עלייה דרמטית של יותר מ-200% במספר החברים, וסמוך לבחירות המקדימות עמד מספר החברים על יותר מ-300,000.

תופעת החברים המזדמנים לא רק פוגעת באופן חמור בפעילים המסורים ובחברים הוותיקים של המפלגה (אשר זכויותיהם שוות לאלה שזה עתה הצטרפו ולא מתכוונים להישאר בה), אלא גם גורמת לתופעות לוואי שליליות נוספות. הדחף לגייס כמה שיותר חברים חדשים הוא כה גדול עד כי הוא מביא לעתים לפגיעה מהותית במפלגה עצמה. במקום האידאל שבו אזרחים מצטרפים מיוזמתם האישית כחברי מפלגה כדי להשפיע על מועמדיה ועל דרכה הרעיונית, אנו עדים לתופעות של "קבלני קולות" נמרצים ושל "מפקדי ארגזים".⁴

קבלני קולות הם אנשים המתמחים בגיוס מתפקדים למפלגה. הם משתמשים ביכולת השכנוע שלהם ללחוץ על אזרחים להצטרף למפלגה. הליך הצירוף הזה נעדר שקיפות, שכן קבלני הקולות בדרך כלל לא חושפים את שמות המצטרפים ואת זהותם עד לרגע האחרון לפני ההתמודדות (ומכאן השם "מפקדי ארגזים": קבלני הקולות מגיעים לסניף המפלגתי עם ארגזים מלאים בטופסי חברות רגע לפני תום מועד ההתפקדות האחרון לבחירות הפנימיות). יתרה מזו, לא אחת מתגלה כי האופן שבו מצרפים קבלני קולות את חברי המפלגה אינו כשר: לעתים הם משלמים את דמי החברות במפלגה עבור החבר החדש, לעתים מבטיחים טובות הנאה אחרות. נוסף על כך, הצטרפותם של חברים מזדמנים למפלגה

4 בקדימה, למשל, נשמעו הערכות שרק כ-15% מחברי המפלגה הם מתפקדים עצמאים שהצטרפו למפלגה ביוזמתם (מועלם, 2008).

מובילה לזילות החברות המפלגתית ולפגיעה בחברים ותיקים וכמי שהצטרפו למפלגה מטעמים ערכיים ואידאולוגיים (Rahat and Hazan, 2007). קבלני הקולות פעילים במיוחד בקרב קהלים פגיעים למניפולציות – עניים, עובדים במקומות עבודה ומיעוטים שאינם מקרב בוחרי המפלגה – ובקרב קהלים שאפשר לגייסם במספרים גדולים מטעמים אידאולוגיים או בהבטחת טובות הנאה. דבר זה יוצר פרופיל חברים אשר רחוק מלשקף ולייצג את קהל המצביעים של המפלגות ומעניק ייצוג יתר למגזרים מסוימים; למשל מתיישבי יהודה ושומרון בשורות הליכוד, ערבים בשורות מפלגת העבודה, חרדים בשורות קדימה. בכמה יישובים היה למפלגות מספר חברים גדול יותר ממספר המצביעים בבחירות לכנסת. כל אלה מטילים צל כבד על ההליכים הדמוקרטיים הפנימיים ויוצרים מציאות שבה האזרחים מואסים בפריימריז, ודווקא המפלגות הפתוחות והדמוקרטיות יותר הן שמשלמות את המחיר הכבד של כרסום באמון הציבורי בהן.

עדות נוספת לחוסר המחויבות של המתפקדים היא שיעורי ההצבעה הנמוכים בבחירות הפנימיות. ממוצע שיעורי ההצבעה בבחירות למנהיגי המפלגות הגדולות ב-13 התמודדויות שנערכו בין 1992 ל-2008 עומד על 53.8% (Kenig, 2009).⁵ ערכים גבוהים רק במעט אנו מוצאים בבחירות המועמדים לכנסת: ב-9 בחירות מקדימות שנערכו במפלגות הגדולות בין 1992 ל-2008 עומד הממוצע על 57.6% (Hazan and Rahat, 2010).⁶ מדובר בערכים נמוכים של השתתפות שיש בהם לכאורה כדי להפתיע, שהרי מדוע חברי מפלגה המשלמים דמי חבר לא ינצלו את הזכות החשובה ביותר שלהם כחברים ויבואו להצביע? ההסבר נעוץ, קרוב לוודאי, בדרך שבה הצטרפו לפחות חלק מאותם חברים למפלגה – בעקבות מפקד מפקד שכלל הפצרות ולחצים מצד קבלני קולות, שלעתים אף שילמו עבור המצטרפים החדשים את דמי החברות ואולי אף פקדו אותם ללא ידיעתם. חברים אלה הם במידה רבה חברים וירטואליים – ההצטרפות למפלגה הייתה עבורם פעולה חסרת משמעות, ועל כן ספק אם יטרחו לבוא ולהצביע.

5 מפלגת העבודה: 1992 (רביז), 1997 (ברק), 2001 (בן-אליעזר), 2002 (מצנע), 2005 (פריץ), 2007 (ברק); הליכוד: 1993 (נתניהו), 1999 (נתניהו), 1999 (שרון), 2002 (שרון), 2005 (נתניהו), 2007 (נתניהו); קדימה: 2008 (לבני).

6 מפלגת העבודה: 1992, 1996, 1999, 2003, 2006, 2009; הליכוד: 1996, 2009; קדימה: 2009.

לסיכום, בשני העשורים האחרונים אנו עדים לזינוקים ארעיים בכמות החברים, אך במחיר של איכות השתתפות ירודה.

פגיעה בשוויון הזדמנויות ובטוהר מידות (גילויי שחיתות)

המעבר לשיטות פריימריז שינה לא רק את מהות החברות אלא גם את אופן ניהול ההתמודדות. בעבר, בגופי בחירה קטנים יותר, נערך הקמפיין פנים אל פנים. היות שבעלי זכות הבחירה מנו לכל היותר כמה מאות או אלפים ספורים, יכלו המועמדים להגיע אל מרכיתם ולשכנעם באופן אישי. הרחבת הגוף הבוחר לגוף המונה עשרות אלפי בוחרים חייבה את המועמדים להקים מערך לוגיסטי מורכב לניהול קמפיין אפקטיבי, המתבסס על אנשי מקצוע ועל שימוש באמצעי פרסום יקרים. העלות הגבוהה הכרוכה בהתמודדות מחייבת את המועמדים לגייס כספים מתורמים, ולשינוי זה באופי ההתמודדות יש פוטנציאל שלילי בכמה מובנים. הוא עלול להקשות על חברי כנסת מסורים ואיכותיים להיבחר מחדש בשיטה הדרושת פרסום ולא דווקא עבודה מסורה ויסודית. נוסף על כך השיטה מחזקת את הקשר בין הון לשלטון (מועמד עשוי לחוש כי הוא חב לקבוצת בעלי ההון שתרמו לו כסף רב) ומדרבנת הוצאת משאבים וכספים מצד מועמדים, עד כדי סכנה של פגיעה בשוויון ההזדמנויות. התלות הגוברת של הפוליטיקה בהון היא אחת הסיבות העיקריות להתגברות השחיתות הפוליטית בישראל. כדי למזער את הנזק הפוטנציאלי נקבעו הסדרים, חלקם בחוקי המדינה וחלקם בתקנוני המפלגות, כגון תקרת הוצאות מקסימלית למועמד, הגבלת הסכום שמותר לקבל מתורם יחיד וכדומה (הופנונג, 2004), אולם לא ברור אם החקיקה בנושא אמנם נאכפת או יכולה להיאכף באופן אפקטיבי.

פרשיות כגון סיריל קרן ואנגקס מחקרים היו קשורות בניסיון לעקוף את ההגבלות על הוצאות ההתמודדות ועל קבלת תרומות.⁷ במקרים אחרים נשמעו טענות קשות בדבר אי-סדרים חמורים הקשורים במפקד החברים ובזיפויים בהליך ההצבעה עצמו. בבחירות לראשות מפלגת העבודה ב-2001 נשמעו

7 שתי פרשיות שנקשרו בשמם של אריאל שרון ובנו עמרי. בפרשת סיריל קרן היה חשד שאריאל שרון קיבל סכום כסף שנועד לקמפיין הבחירות הפנימיות בליכוד מאיש עסקים אוסטרי במסווה של הלוואה מידידו הוותיק סיריל קרן. בפרשת אנקס מחקרים הואשם עמרי שרון ברישום כוזב במסמכי תאגיד של חברת קש ("אננס מחקרים") כדי להזרים כספים לקמפיין הבחירות הפנימיות של אביו אגב הפרה של חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

טיעונים כבדים כאשר לזיופים המוניים בקלפיות רבות. האשמות הדדיות בין מחנות שני המועמדים (בורג ובן-אליעזר) הביאו לכך שבמשך חודשים לא נקבעה זהות המנצח. לבסוף הוחלט לקיים בחירות חוזרות בקלפיות החשודות, אולם הנזק שנגרם למפלגה היה רב. גם במקרים שבהם לא הגיעו ההאשמות לכלל חקירה פלילית ונותרו ברמת הבירור הפנימית של המפלגה, נוצר לעתים קרובות רושם ציבורי של הליך קלוקל. למעשה, כמעט כל הליך בחירות פנימי שהתקיים במפלגות הגדולות בעשור האחרון הותיר בציבור טעם חמצמץ.

לוח 5.3: קלקולים בהליכי הבחירה הפנימיים

קמפיין	אירוע
בחירות לראשות הליכוד, 1999	פרשת אננקס מחקרים, פרשת סיריל קרן: קבלת תרומות שלא כדין בניגוד להגבלות בחוק המפלגות.
בחירות לראשות העבודה, 2001	זיופים שיטתיים של ההצבעה בקלפיות מביאים להתנצחות משפטיות ממושכת שבסופה נערכות בחירות חוזרות בעשרות קלפיות.
בחירות לראשות העבודה, 2005	זיופים המוניים של טופסי התפקדות למפלגה מביאים לדחיית הבחירות בכמה חודשים.
בחירות לראשות קדימה, 2008	עתירה של מחנה מופז לקיים ספירה חוזרת בכמה קלפיות בשל חשד לאי-סדרים נדחית בבית הדין של המפלגה.

התנהלות מוסדות המפלגה

טענה מקובלת היא שפתיחתם של הליכי בחירת המנהיגים והמועמדים לכנסת לכלל חברי המפלגה החלישה את מוסדות הביניים הנבחרים של המפלגות הגדולות. מוסדות אלה (מרכז, ועידה), שהיו בעבר הלא רחוק בעלי עוצמה ושימוש במה רעיונית תוססת וזירה חשובה שבה נפגשו הפעילים המסורים של המפלגה, איבדו מכוחם. האומנם?

התשובה על כך אינה חד-משמעית. מצד אחד, יש עדויות שחברי המוסדות איבדו מעוצמתם הפוליטית. נראה כי נבחרי הציבור (מנהיג המפלגה, שרים מטעמה, חברי הסיעה שלה) פועלים באופן אוטונומי יותר ואינם מייחסים חשיבות רבה לכינוסים של המוסדות. חלק מהחוקרים סבורים כי המעבר לשיטות פריימריז נועד לנטרל את שכבת הפעילים (חברי מוסדות המפלגה) באמצעות העברת הסמכות לחברי המפלגה. מדובר בגוף אמורפי האוחז

בעמדות אידאולוגיות פחות נוקשות ומאפשר להנהגה לגלות גמישות רעיונית כדי למשוך כמה שיותר קולות מצביעים (Mair, 1994: 16). בשני העשורים האחרונים חלה ירידה במספר חברי הכנסת שנבחרו על ידי המוסדות הנבחרים של מפלגותיהם ועלייה בבחירה בידי חברי המפלגה מצד אחד ובידי מנהיגים יחידים ואליטות צרות מן הצד השני.

נוסף על כך מנהיגי המפלגות משנים בקלות את כללי המשחק ואת הרכבי המוסדות כך שיתאימו לצורכיהם. כך למשל, ב־2009 שינה אהוד ברק בקלות יתרה את חוקת המפלגה כדי שלא תחייב קיום בחירות לראשות המפלגה במועד קרוב ועל ידי כך יתבצר מעמדו. בליכוד נמצאו סעיפים תקנוניים שמנעו ממשה פיגלין להתמודד בבחירות לראשות התנועה ב־2002, ודחקו אותו למקום לא ריאלי ברשימת המועמדים בפריימריז של 2009.

עם זאת, למוסדות המפלגה עדיין יש תפקידים חשובים המעידים על כוחם. חברי מרכז מפלגת העבודה, למשל, בחרו פעמיים בעשור האחרון את רשימת השרים לממשלה. אותם חברי מרכז אף מאשרים הצטרפות (או פרישה) של המפלגה לממשלה ומאשרים יוזמות להקדמת מועד הפריימריז להנהגת המפלגה או לדחייתו. בליכוד היו אלה חברי המרכז שבחרו פעמיים בעשור האחרון את רשימת המועמדים לכנסת. מוסדות הביניים של המפלגות (ועידה, מרכז) סובלים אף הם מדימוי ציבורי גרוע. ייתכן שהתקשורת אשמה בכך, מפני שהיא מציגה רק את ההיבטים השליליים בתפקודם: תרבות דיון נמוכה, צעקות וחוסר סבלנות ומאבקים קטנוניים על פרוצדורות; או לחלופין אולמות ריקים למחצה, המשקפים את חוסר העניין והחולשה של המוסדות, והצבעות שהן בגדר חותמת גומי לעמדות שבהן תומכת מנהיגות המפלגה.⁸

כל התופעות שתוארו לעיל מעמידות את ההתנהלות הפנימית של המפלגות הגדולות באור לא מחמיא. במקום להיווכח בדמוקרטיה פנימית מביטים אזרחים רבים על הליכי הבחירה הפנימיים ועל מוסדות המפלגה בחשדנות מהולה בבוז. התדמית הלא מחמיאה דִבְקָה כמובן גם בנבחרי הציבור שהגיעו

8 גילויי שחיתות ואי־סדרים נמצאו גם כאשר המועמדים נבחרו על ידי מרכז המפלגה ולא על ידי כלל החברים. פרשת בלומנטל בבחירות המקדימות בליכוד היא דוגמה לכך. חברת הכנסת נעמי בלומנטל נמצאה אשמה בשוחד בחירות בפרשת סיטי טאוור לאחר שמימנה את הלנתם של 12 חברי מרכז הליכוד במלון תל אביב ערב הבחירות הפנימיות לקביעת רשימת הליכוד לכנסת ה־16 בשלהי 2002.

לתפקידיהם הרמים באמצעות צינורות אלה ואחראית לסנטימנטים הגוברים של אנטי-פוליטיקה בחברה הישראלית. האבסורד הוא שהתדמית הלא מחמיאה נקשרת דווקא במפלגות עם מוסדות פנימיים נבחרים פעילים אשר מנהלות את ענייניהן בהליכים שקופים יחסית ורבי משתתפים. לעומתן, מפלגות סגורות אשר ניהולן הפנימי רחוק מלהיות שקוף או דמוקרטי (ש"ס, ישראל ביתנו), חומקות מהביקורת הזאת.

המפלגות בכנסת ובממשלה

משמעת סיעתית, שכה קל לכזותה, היא תנאי להפעלה נכונה של המשטר הדמוקרטי. אוסף מקרי של חברי כנסת, המחניפים לבוחריהם, איש-איש בתעלוליו, הוא מכשלה מסוכנת.
(בני בגין, 1996: 208)

עיקר פעילותן של המפלגות הועתק מהחברה אל המדינה, מהשטח אל מוסדות השלטון. אולם אפילו במישור זה, של הפעילות הפרלמנטרית וארגון הממשלה, אנו יכולים לראות תופעות המעידות על כשלים ברמת תפקוד המפלגות. הדברים האמורים כאן נוגעים בעיקר למפלגות הגדולות.

אימוץ הפריימריז יצר קוד פעילות חדש בעבודת הכנסת ואפשר לראותו בפעולה הן ברמת המפלגה הן ברמת חבר הכנסת. חברי כנסת פונים ישירות אל הציבור ועוקפים את מנהיגי המפלגות ומוסדותיה אשר הייתה להם, עד אימוץ הפריימריז, שליטה מסוימת על בחירת המועמדים. מכיוון שהרכבת רשימות המועמדים הופקעה ממוסדות המפלגה והועברה אל גוף אמורפי המורכב מחבריה, אחד התפקידים החשובים ביותר שיש למפלגה בדמוקרטיה פרלמנטרית נלקח ממנה. היכולת של מועמדים לעקוף את מוסדות המפלגה שינתה את תשתית הלגיטימציה, הייצוג והאחריות של החברים שנבחרו לכנסת. שליטת ההנהגה נחלשה וכתוצאה מכך נפגעה היכולת להשליט משמעת סיעתית, להציג חזית אידאולוגית אחידה, לפעול בתכליתיות בתחום החקיקה ולתפקד כבסיס מוצק לתהליך הפוליטי (חזן, 1998: 81).

הפריימריז פגעו ביכולתן של המפלגות לפעול בצורה לכידה וממושמעת. יותר ויותר פוליטיקאים נבחרים לכנסת בלי שעברו את המסלול המפלגתי החוץ-פרלמנטרי של חברות, פעילות בסניפים והכשרה במנגנון המפלגתי. בהיעדר סוציאליזציה זו, המביאה להזדהות עם ערכי המפלגה והמטמיעה את הנאמנות לערכיה, הלכידות המפלגתית נפגעת, והנבחרים לכנסת אינם פועלים בתיאום

ובעבודת צוות מפני שאין להם תשתית ערכית, רעיונית וארגונית משותפת (Hazan, 2003: 6). מכאן קצרה הדרך לחוסר לכידות. בהיעדר לכידות, חברי הכנסת חשים עצמאיים יותר ואינם מוכנים להיכנע לתכתיבי המפלגה. אין בכך לרמוז כי בעבר היו הסיעות המפלגתיות בכנסת מקשה אחת. רחוק מכך, במפלגות הגדולות פעלו סיעות פנים-מפלגתיות. אולם מאבק הכוחות ביניהן נעשה בזירה הפנימית ולא הפרלמנטרית. כיום קשה לדבר על סיעות והלכידות המפלגתית מאוימת על ידי חברי כנסת בודדים או על ידי קבוצות ארעיות ("מורדי הליכוד", "מורדי העבודה").

אחד הביטויים המובהקים לעצמאותם של חברי הכנסת מן המפלגות ששלחו אותם הוא העלייה הדרמטית בממדי החקיקה הפרטית. חברי כנסת מקדמים לעתים קרובות הצעות חוק פרטיות פופוליסטיות שאינן עולות בקנה אחד עם מדיניות המפלגה, בעיקר כאשר היא מפלגת השלטון. עד שלהי שנות השמונים שיעור החוקים שאומצו ומקורם היה ביוזמת הממשלה נע בטווח שבין 75% ל-92%. בשני העשורים האחרונים צנח ערך זה לטווח שבין 45% ל-49%. במילים אחרות, כמחצית מהחוקים המתקבלים כיום במדינת ישראל מקורם בחקיקה פרטית ולא ביוזמה ממשלתית (Maor, 2008: 87).

חקיקה פרטית פרוצה, היעדר לכידות סיעתית ופעילותם של מורדים מחלישים את יכולת המשילות. באופן אירוני, האיום על חוסנה של הממשלה ועל היכולת לקדם את מדיניותה לא מגיע מן האופוזיציה אלא דווקא מקרב חברי הקואליציה, ולעתים קרובות דווקא מצד חברי הכנסת של מפלגת השלטון. בעת כתיבת שורות אלה, למשל, נראה כי פעמים רבות יכול ראש הממשלה בנימין נתניהו לסמוך על תמיכתם של חברי סיעות ש"ס וישראל ביתנו (הסרים למרות מנהיגיהם) יותר מעל תמיכת חברי סיעתו. ללא הגורם המארגן של סיעות מפלגתיות הפועלות ברמה מינימלית של לכידות הכנסת מתקשה באחד מתפקידיה המרכזיים: הענקת רוב פרלמנטרי לרשות המבצעת שיאפשר לה מרחב פעולה לקביעת מדיניות ויישומה.

סיכום

אף שהמפלגות איבדו ממרכזיותן, ואף שהן "הרוויחו ביושר" חלק ניכר מן הביקורת המוטחת בהן ובהתנהלותן, אין להן תחליף. הפוליטיקה תנוהל תמיד על ידי קבוצות של נבחרים משום ששיתוף הפעולה ביניהם הוא שמאפשר

קידום מטרות פוליטיות משותפות. ככלות הכול, המפלגות נוצרו לראשונה במפגש בין נבחרי מחוזות בפרלמנט, שבו גילו כי יוכלו למלא את תפקידם טוב יותר אם ישתפו פעולה.

המפלגות הפוליטיות עברו בעשורים האחרונים שינויים מפליגים בדרך תפקודן ובמבנה הפנימי שלהן. הן התרחקו במידה רבה מתפקידיהן החברתיים והתמקדו בתפקידיהן השלטוניים. גם אם נקבל את ההנחה שתור הזהב של המפלגות לא ישוב, וכי לא נראה בעתיד הנראה לעין מפלגות המון, עלינו להכיר בעובדה שהמפלגות אינן עומדות להיעלם מהמפה הפוליטית, ולו משום שבמערכת שלטונית דמוקרטית אין להן תחליף. ייתכן שהן לא משמשות עוד מוסד מתווך בין החברה למדינה, אולם הן עדיין הגורם הארגוני החשוב ביותר ברמה השלטונית. ללא מפלגות חזקות וזרועותיהן בזירה הפרלמנטרית (סיעה) והביצועית (חבר שרים) נגלוש לתוך כאוס שלטוני או שההשפעה על הפוליטיקה תופקד בידי בודדים שינהלו את המפלגות הלא דמוקרטיות ובידי המתווכים המושכים בחוטים במפלגות הדמוקרטיות (קבלני קולות, תורמים, מקצועני הקמפיין ותקשורת ההמונים). חיזוק הדמוקרטיה מחייב את שיקום המפלגות כי הן עובדה קיימת. המאבק הוא על השליטה בהן.

לפיכך אם ברצוננו לשקם את אמון הציבור בפוליטיקה, לשפר את המשילות ולחזק את ערכי הדמוקרטיה, חובה עלינו לקדם צעדים שיסייעו בשיקום המפלגות. אין הכוונה לשיקום שישלב אותן לתקופת מפלגות ההמון, אלא לשיקום המותאם לתנאים החברתיים והטכנולוגיים של ימינו, אשר יביא להשבת האמון הציבורי בפוליטיקה ובפוליטיקאים.

פרק 6

דעיכת המפלגות הגדולות: ישראל במבט השוואתי

עופר קניג, אנה קנפלמן

ללא מפלגות גדולות וחזקות, שבכוחן להגדיר ולהוציא לפועל סדריום חדש, לא יהיה סדריום חדש.
(יושב ראש הכנסת ראובן ריבלין בדיון בכנסת, 31.10.2011)

אחת התופעות הבולטות במערכת הפוליטית הישראלית של העשור האחרון היא היחלשותן של המפלגות המצרפיות הגדולות. מדובר במפלגות המנסות לצרף אינטרסים וערכים של קהל רחב ולהציע תכנית כוללת והמשמשות גם חלופה שלטונית – הליכוד, מפלגת העבודה ולאחרונה גם קדימה. חולשה זו מתבטאת בירידה בכוחן הפרלמנטרי, בהיעדר בסיס בוחרים מוצק, בעמעום אידאולוגי ובמצוקה כלכלית-ארגונית. מצוקת המפלגות המצרפיות היא חלק מתופעה אשר זוהתה לא רק בישראל (קורן, 1998; אריאן, אטמור והדר, 2006) אלא אף בדמוקרטיות ותיקות אחרות (Dalton and Wattenberg, 2000; Smith (G., 2003; Webb, 2009). עם זאת, בישראל חולשתן כוללת במיוחד לנוכח הצלחתן והתבססותן של חלק מהמפלגות הסקטוריאליות, כגון ש"ס והמפלגות הערביות.

בפרק זה נברר אם אמנם חלה ירידה בכוחן של המפלגות המצרפיות הגדולות בישראל, ובאיזו מידה, ונשווה את מצבן לזה של המפלגות המצרפיות הגדולות בדמוקרטיות מבוססות אחרות. מתוך השוואה זו נוכל להעריך אם הירידה במעמד המפלגות בישראל דומה לזו שבדמוקרטיות אחרות. בדקנו את שתי השאלות הללו בעזרת מדדים שונים ובאמצעות סקרים שבהם נבחנו תפיסות האזרחים בעניין המפלגות. יש כמה מדדים שיכולים להעיד על

מגמת ההיחלשות או ההתחזקות של המפלגות המצרפיות הגדולות: הצלחתן האלקטורלית, שיעורי הצבעה, ניידות קולות, פיצול פוליטי (פרגמנטציה של מערכת המפלגות) ושיעור חברי המפלגות מכלל הבוחרים. כל אחד מהמדדים האלה בנפרד אינו חזק דיו להעיד על מצוקת המפלגות, אך יחד הם מציירים תמונה המאפשרת ללמוד על מצבן. סקרי דעת קהל הם כלי נוסף שבאמצעותו בחנו את התופעה, משום שהם מאפשרים ללמוד כיצד מפלגות פוליטיות נתפסות בעיני אזרחים לאורך זמן.

משבר המפלגות: סקירת ספרות

התזה על משבר המפלגות הועלתה בשנות השישים של המאה העשרים כחלק מהדיון בתופעת "משבר הדמוקרטיה". המחקר בנושא זה נערך בשלושה גלים. בגל הראשון דנו חוקרים רבים כמשבר הדמוקרטיה וטענו שהאמון שנחלש בממשלות הדמוקרטיות המערביות נובע מאי-הצלחתן להתמודד עם דרישות החברה האזרחית (overloaded state) ומהקיטוב האידאולוגי הגובר (King, 1975; Bell, 1976; Huntington, 1981; Birch, 1984). בגל השני, בשנות השמונים, התחלפה תזת המשבר באופטימיות באשר ליכולת ההסתגלות של הדמוקרטיה בכלל, ושל המפלגות בפרט, לשינויים חברתיים (Rose, 1980). לראיה, תנועות חדשות – סביבתיות ופמיניסטיות – נקלטו במערכת הפוליטית, וסקרים הראו שהאמון במוסדות עדיין רב ושהמפלגות ממלאות תפקיד חיוני בפוליטיקה. העדות היחידה לקיומו של משבר הייתה היחלשות הקשרים בין הציבור למפלגות וירידה מסיבית במספר החברים במפלגות (Mair, 1984). בגל השלישי של שנות התשעים עלתה שוב תזת המשבר בעקבות סקרים שהצביעו על ירידה באמון במוסדות ובפוליטיקאים ועל גישה צינית של האזרחים כלפי הפוליטיקה הדמוקרטית (Lawson and Merkl, 1988; Webb, 1995). נתונים אלה שימשו כסיס למחקר שהתמקד לא במשבר הדמוקרטיה באופן כללי אלא במשבר שחוותה המפלגה כמוסד. כיום אין בספרות המחקר ויכוח של ממש על ירידת מעמדן של המפלגות. אבחנה זו מבוססת על מחקרים אמפיריים רבים. היקף המשבר ועומקו שונה ממדינה למדינה, אך אפשר לזהות את מופעיו בכל הדמוקרטיות הוותיקות. ישנה הסכמה בספרות שהמפלגות נסוגות ממרבית תפקידיהן בעבר (למשל

קיבוץ וייצוג אינטרסים). הסכמה זו משמשת בסיס למחקרים העוסקים במשבר הלגיטימציה של המפלגות (Poguntke, 1996; Scarrow, 1996), ולמחקרים אחרים הטוענים שתפקידים רבים של המפלגות מועברים לארגוני החברה האזרחית (Lawson and Merkl, 1988; Mulgan, 1994).

חלק נכבד מהמחקר הוקדש לתופעת פירוק הקשר (dealignment) בין המפלגות לבוחרים. הטענה המרכזית היא שהתופעות החברתיות הקשורות למודרניזציה – התפתחויות טכנולוגיות, שיפור ברמת ההשכלה של האוכלוסייה, עלייה בדרישות החברה מהמדינה ועוד – אחראיות לכך שהנאמנויות הוותיקות בין הבוחרים למפלגות נסדקות והציבור עובר לרפואי השתתפות שאינם קשורים למפלגות (Cain, Dalton, and Scarrow 2003).

בשנות התשעים, המחקר על משבר המפלגות החל להתמקד בשינויים במערכות מפלגתיות (Smith, 1989; Mair and Smith, 1990; Mair, 1997; Pennings and Lane, 1998). בד בבד התפרסמו מחקרים שעסקו לא רק במערכות המפלגתיות אלא במפלגות עצמן. מחקרים אלה טענו שהמפלגות מסתגלות למצב הקיים (Bibby, 1998). ריצ'רד כץ ופיטר מאייר (Katz and Mair 1994, 1995) חקרו את השינויים שחלו בארגון המפלגתי ופיתחו את תאוריית מפלגת הקרטל. הם טענו כי המפלגה המאפיינת את תקופתנו, מפלגת הקרטל, היא שלב התפתחות מאוחר של המפלגות.¹ בשלב זה מתרחקות המפלגות מהציבור ומתקרבות למדינה. בעבר התבססו המפלגות על משאבים שמקורם בציבור – הון אנושי ודמי חברות – אולם משפנו המפלגות למדינה לקבלת מימון לפעילותן התרופפו קשרים אלה. בשנות האלפיים המחקרים בתחום עוסקים באתגרים חדשים הניצבים לפני המפלגות – פרסונליזציה של הפוליטיקה; הופעת תנועות ומפלגות נאו-פופוליסטיות "אנטי-מפלגתיות"; העמקת ההתרחקות מהפוליטיקה בכלל ומהמפלגות בפרט; ופירוק מתמשך של הקשרים בין המפלגות לבין הבוחרים (Dalton, 2000; Diamond and Gunther, 2001; Karvonen and Kuhnle, 2001; Mény and Surel, 2002).

1 בחקר המפלגות נהוג לציין ארבעה שלבים מרכזיים בהתפתחות המפלגה: מפלגות אליטה; מפלגות המון; מפלגות כוללניות (catch all); ומפלגות קרטל.

מזדים

הישגים אלקטורליים

מדד יסודי לבחינתה של מגמת הדעיכה של המפלגות המצרפיות הגדולות הוא ההישגים האלקטורליים שלהן. ירידה עקיבה בייצוג הפרלמנטרי של המפלגות הגדולות מעידה כי הן במצוקה. ואולם כדי להשתמש במדד זה עלינו להכריע תחילה אילו מפלגות הן מפלגות מצרפיות או גדולות. הכרעה זו תיעשה על פי שלושה קריטריונים: אופי המפלגות (מצרפיות לעומת סקטוריאליות/חד-נושאיות), גודלן והרלוונטיות שלהן.

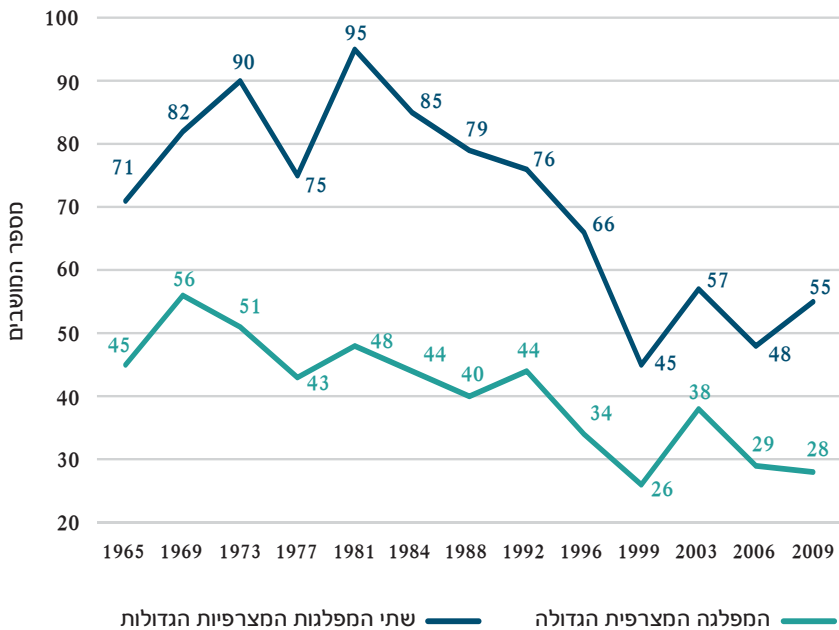
אופי המפלגות. אין ספק כי מבחן האופי הוא חשוב, שכן אין אנו מעוניינים לבדוק מפלגות חד-נושאיות או מפלגות המייצגות מגזר מסוים. מפלגות מסוג זה אינן מתיימרות בהגדרתן לצרף אינטרסים אלא דואגות לקידום רעיון ספציפי (למשל זכויות בעלי חיים או איכות סביבה) או לייצוג קבוצה חברתית כלשהי (למשל גמלאים או חרדים). מפלגות כאלה מעולם לא היו מפלגות שלטון. אולם יש מפלגות מצרפיות שלא נרצה להכלילן בניחוח בשל מבחן הגודל.

מבחן הגודל. מבחן הגודל מספק במרבית המקרים אמת מידה מוצלחת. אחרי הכול, אנו בוחנים את דעיכת המפלגות ה"גדולות". לפיכך אף על פי שמפלגות כמו מרצ (ישראל), הליברלים (FDP, גרמניה) והליברל-דמוקרטים (בריטניה) הן מפלגות מצרפיות לכל דבר, לא כללנו אותן בניחוחנו מפני שאינן גדולות דיין. אולם ישנם מקרים שבהם גם הגודל לבדו אינו קריטריון מוצלח. כך למשל, האם לאחר בחירות 2009 בישראל עדיין נחשיב את מפלגת העבודה מפלגה גדולה? אם כן, עלינו לראות גם בישראל ביתנו מפלגה גדולה (היא זכתה בשני מושבים יותר).

מבחן הרלוונטיות. מבחן זה פותר את הדילמה שהוצגה זה עתה בנוגע למפלגת העבודה וישראל ביתנו. הכוונה למפלגות גדולות, מצרפיות, המשמשות חלופה שלטונית, כלומר מפלגות אשר עמדו בארבעת העשורים האחרונים לפחות פעם אחת בראשות הממשלה. על פי הקריטריון הזה, מפלגת העבודה היא מפלגה גדולה גם בשנת 2009, וישראל ביתנו איננה נחשבת כזו. לפי היגיון זה, מפלגת הבלוק הקוויבקי בקנדה איננה מפלגה גדולה, ואף שבבחירות 1993 היא הגיעה למקום השני, ברור לכול כי לא מדובר במפלגה שיכולה לשמש חלופה שלטונית.

לפי קריטריונים אלה, חישבנו את כוחן המשותף של קדימה, הליכוד ומפלגת העבודה בשתי הבחירות האחרונות לכנסת (2006 ו-2009). 3 מפלגות אלה מציעות חלופה שלטונית, ובהיסטוריה הפוליטית של מדינת ישראל הן שימשו לפחות פעם אחת מפלגת שלטון. משנות השישים ועד שנת 2003 נכללו בניתוח שתי הרשימות הגדולות: מפלגת העבודה והליכוד, על גלגליהן השונים. תרשים 6.1 משקף בכירור את הירידה החדה שחלה בכוחן המשותף של המפלגות הגדולות מאז אימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה באמצע שנות התשעים. עד אז היו לשתי המפלגות/הרשימות הגדולות, באופן קבוע, 70 מושבים בכנסת לפחות. בכל ארבע הבחירות שנערכו מאז 1999 היה כוחן המשותף של שתי הרשימות הגדולות פחות ממצצית המושבים. כוחן המשותף של שלוש המפלגות הגדולות בשנת 2009 עמד על 68 מושבים, עדיין נמוך מכוחן המשותף של שתי המפלגות הגדולות עד שנת 1996.

תרשים 6.1: כוחן של המפלגות/הרשימות הגדולות בישראל, 1965-2009



המגמה אפוא ברורה: המפלגות המצרפיות הגדולות בישראל נמצאות כמגמת היחלשות אלקטורלית. אולם האם תופעה זו ייחודית למערכת המפלגות הישראלית או שמא אפשר לאתר מגמות דומות גם בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות? בחינה של כמה מערכות בחירות שנערכו בשנים האחרונות מעידה שגם במדינות אחרות סובלות המפלגות הגדולות משחיקה משמעותית ככוחן. בגרמניה, למשל, צנחה התמיכה המשותפת בשתי המפלגות הגדולות (הנוצרים-דמוקרטים והסוציאלי-דמוקרטים) מסביבות 90% בשנות השבעים לשפל של כ-57% בבחירות 2009. ירידות חדות ככוחן המצרפי של המפלגות הגדולות נרשמו גם באוסטריה, בקנדה ובניו זילנד. ירידות אלה מלוות בדרך כלל בעלייה מקבילה בהצבעה למפלגות בעלות אופי אנטי-ממסדי, למפלגות חד-נושאיות, למפלגות סקטוריאליות או למפלגות אזוריות. הישגיהן האלקטורליים של מפלגות כמו הבלוק הקוויבקי (קנדה), הליגה הצפונית (איטליה), הירוקים (גרמניה ואוסטריה), מפלגת הקדמה (נורווגיה), פינים אמיתיים (פינלנד) ומפלגת החירות (אוסטריה והולנד) הם תופעה של שני העשורים האחרונים. מגמה זו משתקפת בצורה ברורה בלוחות 6.1 ו-6.2, המשווים את כוחן המשותף (בקולות ובמושבים) של המפלגות הגדולות לפי עשורים. התאים המסומנים באפור משקפים את העשור שבו היה כוחן של המפלגות הגדולות הקטן ביותר. מהלוחות עולה כי מלבד פינלנד ודנמרק, בכל שאר המקרים כוחן המצרפי של המפלגות הגדולות היה הקטן ביותר בעשור האחרון או בזה שלפניו.

לוח 6.1: שיעור המושבים המשותף של המפלגות המצרפיות הגדולות מכלל מושבי הפרלמנט, השוואה לפי עשורים (באחוזים)*

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	
71.0	67.3	89.6	94.7	95.8	אוסטריה
97.8	98.3	100.0	100.0	99.8	אוסטריה**
72.5	73.5	83.6	85.2	83.3	אירלנד
86.9	90.9	93.2	95.5	98.3	בריטניה
72.6	82.2	87.5	92.0	90.2	גרמניה**
56.8	58.7	52.2	51.5	61.6	דנמרק



2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	
50.2	48.3	65.5	64.5	75.0	הולנד***
83.6	72.2	74.5	73.8	87.4	יפן
51.4	51.9	72.0	64.6	58.9	ישראל****
76.5	84.0	98.6	99.6	99.7	ניו זילנד
73.5	72.3	72.0	64.0	63.3	פינלנד*****
75.1	74.5	87.4	84.4	83.6	קנדה
61.0	64.2	67.7	67.6	67.9	שוודיה

* הערכים משקפים את ממוצעי תוצאות הבחירות בכל עשור.
 ** הליברלים והמפלגה הלאומית באוסטרליה נמנו כמפלגה אחת וכך גם CDU ו־CSU בגרמניה.
 *** שלוש המפלגות הנוצריות שהתמזגו באמצע שנות השבעים ל־CDA נמנו עד אז כמפלגה אחת.
 **** ב־2006 וב־2009 הובא בחשבון כוחן המשותף של קדימה, ליכוד והעבודה. אם נביא בחשבון רק את שתי הרשימות הגדולות, כוחן הממוצע בעשור האחרון צנח ל־44%.
 ***** בפינלנד הובאו בחשבון שלוש המפלגות הגדולות: מפלגת המרכז, הקואליציה הלאומית (KOK) והסוציאלי־דמוקרטים.

לוח 6.2: שיעור התמיכה המשותף במפלגות המצרפיות, השוואה לפי עשורים (באחוזים)*

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	
67.9	66.0	87.6	92.9	90.2	אוסטריה
83.4	84.4	92.2	92.3	90.5	אוסטרליה**
66.5	65.4	79.1	81.3	78.5	אירלנד
70.0	75.1	71.5	80.1	89.1	בריטניה
67.7	77.1	85.2	90.9	85.7	גרמניה**
55.6	57.1	50.4	48.2	59.5	זנמרק
48.9	46.7	63.5	61.8	72.6	הולנד***
76.3	63.1	66.4	65.2	78.7	יפן
48.1	48.6	67.2	63.9	58.1	ישראל****

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	
73.8	71.0	82.9	85.8	89.1	ניו זילנד
67.3	66.2	65.7	60.5	59.9	פינלנד****
65.8	58.9	76.6	76.0	74.4	קנדה
58.2	62.2	65.6	66.1	65.2	שוודיה

ראו הערות בלוח 6.1

בהשוואה של שיעור השינוי בין שנות השבעים לעשור האחרון, אפשר לראות כי מלבד בשלוש מדינות, בכל שאר המקרים חלה שחיקה בכוחן המצרפי של המפלגות הגדולות (תרשים 6.2). הירידה החדה ביותר (27%) נרשמה באוסטריה, שם השתנתה מערכת המפלגות ממערכת דר-מפלגתית למערכת רב-מפלגתית מתונה. ישראל נמצאת במקום השלישי מבחינת חריפות השינוי: כוחן של המפלגות הגדולות נשחק בכ- 25% מאז שנות השבעים.

תרשים 6.2: השינוי בשיעורי התמיכה במפלגות הגדולות: ממוצעי תוצאות בחירות שנערכו בעשור האחרון (2009-2000) בהשוואה לשנות השבעים

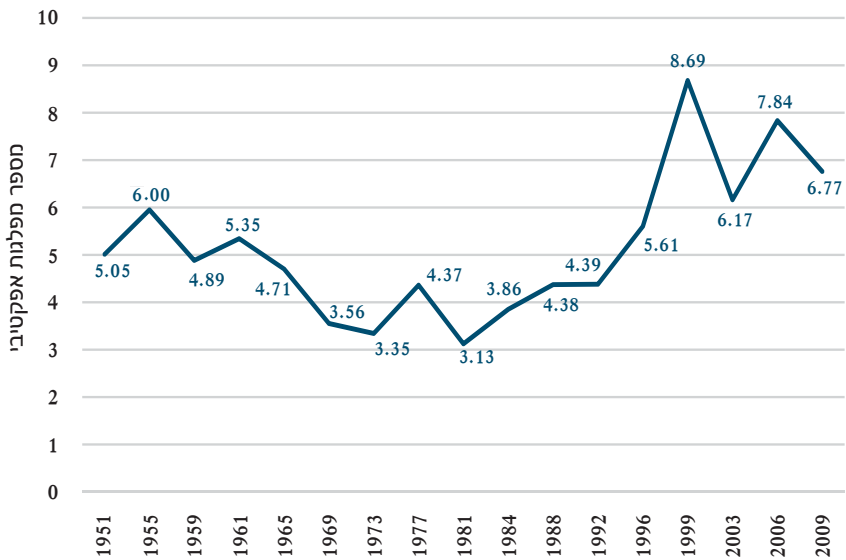


פיצול מערכת המפלגות

דרך נוספת להעריך את השינויים במערכות מפלגתיות לאורך זמן היא להביט בפיצול הקיים בבתי הנבחרים. כאשר בכתי נבחרים יש 2 או 3 מפלגות מצרפיות גדולות אשר אוחזות בנתח גדול מכלל המושבים, אנו מדברים על פיצול נמוך. המדד המקובל ביותר בהקשר זה הוא המספר האפקטיבי של מפלגות (Laakso and Taagepera, 1979). זהו מדד המשקף הן את מספר המפלגות הן את משקלן היחסי בערכים מוחשיים של מספר המפלגות. מדד זה יעיל מאוד לצורכי מחקר כיוון שהוא רגיש מאוד ומצליח לבטא גם שינויים מזעריים ביחסי הכוחות הבין-מפלגתיים.

המספר האפקטיבי של מפלגות בישראל (תרשים 6.3) משקף את השינויים שחלו במערכת המפלגות. בעשור הראשון לקיומה של המדינה היה פיצול גבוה יחסית. באמצע שנות השישים החל תהליך ההתגבשות של שני הגושים: הליברלים וחרות חברו ליצירת גח"ל (ואחר כך הליכוד), ואילו מפא"י ואחדות העבודה יצרו את המערך (שקלט אחר כך גם את רפ"י ואת מפ"ם). התגבשות זו של שני גושי מפלגות מרכזיים הגיעה לשיאה בשנות השמונים המוקדמות. בבחירות של 1981 החזיקו הליכוד והמערך ב-95 ממושבי הכנסת, דבר שבא לידי ביטוי בערך הנמוך של מספר המפלגות האפקטיבי (3.13). אולם בתוך 15 שנה השתנתה התמונה מקצה אל קצה: אימוץ שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה הביא עמו פיצול חסר תקדים. שיטה זו, אשר הופעלה בבחירות 1996 ו-1999, אפשרה לבוחרים לנקוט אסטרטגיה של פיצול הצבעה באמצעות שני הפתקים שעמדו לרשותם. בפתק אחד הם יכלו להצביע עבור מועמד מפלגה גדולה לראשות הממשלה ובפתק שני עבור מפלגות סקטוריאליות. אפשרות זו הביאה להיחלשות משמעותית של הליכוד ושל מפלגת העבודה. בבחירות 1999 הגיע הפיצול לשיאו, כאשר הרשימה הגדולה זכתה ב-26 מושבים בלבד, והמספר האפקטיבי של מפלגות זינק ל-8.69. זהו הערך הגבוה ביותר שנרשם בבחירות שנערכו בדמוקרטיה ותיקות מאז 1945 ועד לראשית שנות האלפיים (קניג, רהט וחזן, 2004: 75).

תרשים 6.3: המספר האפקטיבי של מפלגות בכנסת, 1951-2009



כמו באשר למדד הקודם, המגמה אינה אופיינית או ייחודית לישראל בלבד. לוח 6.3 מרכז את הערכים הממוצעים של מספר המפלגות האפקטיבי ב-20 דמוקרטיות לפי עשורים. ב-14 מתוך 20 המדינות, הערכים הגבוהים ביותר של מספר מפלגות אפקטיבי (התאים האפורים) נרשמו בשני העשורים האחרונים. בכל הנוגע לעשור האחרון, אפשר לראות כי ישראל ממוקמת במקום השני מבחינת גובה הפיצול, ורק בלגיה מקדימה אותה.

לוח 6.3: המספר האפקטיבי של מפלגות בפרלמנט, השוואה לפי עשורים*

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	
3.5	3.4	2.4	2.2	2.2	אוסטריה
2.4	2.5	2.4	2.5	2.6	אוסטרליה
4.5	6.5	4.0	3.4	3.6	איטליה
3.2	3.2	2.7	2.5	2.6	אירלנד
7.5	8.5	7.3	5.8	3.8	בלגיה

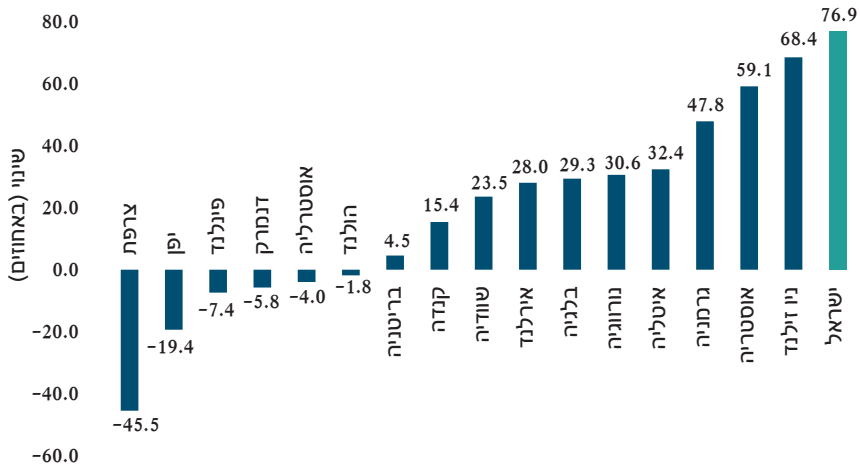


2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	
2.3	2.2	2.1	2.2	2.0	בריטניה
3.4	2.8	2.6	2.3	2.4	גרמניה
4.9	4.5	5.3	5.2	3.8	דנמרק
5.4	5.1	3.9	5.5	5.1	הולנד
2.4	2.4	2.2	-	-	יוון
2.5	3.3	2.9	3.1	2.3	יפן
6.9	6.2	3.8	3.9	4.5	ישראל
4.7	4.2	3.5	3.6	3.3	נורווגיה
3.2	2.8	2.0	1.9	2.0	ניו זילנד
2.5	2.7	2.6	-	-	ספרד
2.7	2.5	3.1	-	-	פורטוגל
5.0	5.1	5.0	5.4	5.0	פינלנד
2.4	3.2	3.2	4.4	3.2	צרפת
3.0	2.7	2.1	2.6	2.6	קנדה
4.2	4.0	3.4	3.4	3.1	שוודיה

* הערכים משקפים את ממוצעי המספר האפקטיבי של מפלגות בפרלמנט לאחר הבחירות בכל עשור. מקור: חישובי המחברים על בסיס Gallagher, 2009.

כאשר משווים את הערכים של מספר המפלגות האפקטיבי בעשור האחרון לאלה של שנות השבעים (תרשים 6.4 להלן), אפשר ללמוד כי ב־6 מדינות חלה ירידה בפיצול המפלגתי. הירידות הגדולות ביותר נרשמו בצרפת וביפן. עם זאת, במרבית המדינות היה גידול בפיצול המפלגתי בפרלמנט. כלומר, יותר מפלגות זוכות כיום ליותר ייצוג פרלמנטרי, על חשבון המפלגות הגדולות שריכוזו בעבר עוצמה רבה במושגים של מושבי פרלמנט. הממצא הבולט העולה מהתרשים הוא שבישראל חל הגידול הדרסטי ביותר ברמת הפיצול: ממוצע של 3.9 בשנות השבעים לממוצע של 6.9 בעשור האחרון, שינוי של למעלה מ־75%.

תרשים 6.4: השינוי במספר המפלגות האפקטיבי: העשור האחרון (2009-2000) בהשוואה לשנות השבעים



ניידות קולות

ביטוי נוסף להיחלשות המפלגות הגדולות הוא התנודתיות בדפוסי ההצבעה במערכות בחירות עוקבות. תנודתיות נמוכה מעידה על נאמנות מפלגתית גבוהה ועל דפוסי הצבעה יציבים, המיטיבים בדרך כלל עם המפלגות הגדולות. לעומת זאת, תנודתיות גבוהה משמעה שציבור הבוחרים משנה ביתר קלות את העדפותיו ואינו מגלה רמת נאמנות גבוהה למפלגה מסוימת.

בשנות השישים של המאה העשרים הציעו סימור מ' ליפסט וסטיין רוקן את תזת "מערכת המפלגות הקפואה" (The Freezing of Party Systems). לפי תזה זו, המערכות המפלגתיות באירופה קפואות מאז שנות העשרים של המאה העשרים: מאז הרחבת זכות הבחירה לא הופיע שסע חדש שפילג את החברה, ולא היה ציבור חדש שיצר שסע נוסף (Lipset and Rokkan, 1967). ריצ'רד רוו ודרק ארווין, שבחנו את התזה, טענו שעד שנות השבעים רק 1%-3% מהאזרחים שינו את הצבעתם בשתי מערכות בחירות עוקבות במדינות מערב אירופה (Rose and Urwin, 1970). בנקודה זו חלה תפנית. הקשרים בין הבוחרים למפלגות החלו להתרופף וניידות הקולות עלתה. מחקרים שנערכו בשנות השמונים והתשעים מצביעים על הפשרת המערכות המפלגתיות, על היחלשות השסעים החברתיים ועל התפתחותם של שסעים חדשים

(Flanagan and Dalton, 1984). ניידות קולות גבוהה הביאה לא רק לשינויים בזירה האלקטורלית אלא גם לחוסר ודאות ולחוסר יציבות ביחסיהן של המפלגות עם הבוחרים וזו עם זו (Mair, Müller, and Plasser, 2004: 264-265). נוסף על כך מחקר שבחן את הסוגיה מצא שב-17 מתוך 19 דמוקרטיות מערביות ותיקות חלה עם הזמן ירידה בשיעור האזרחים שהעידו על עצמם כבעלי זיקה מפלגתית (Dalton, 1999).

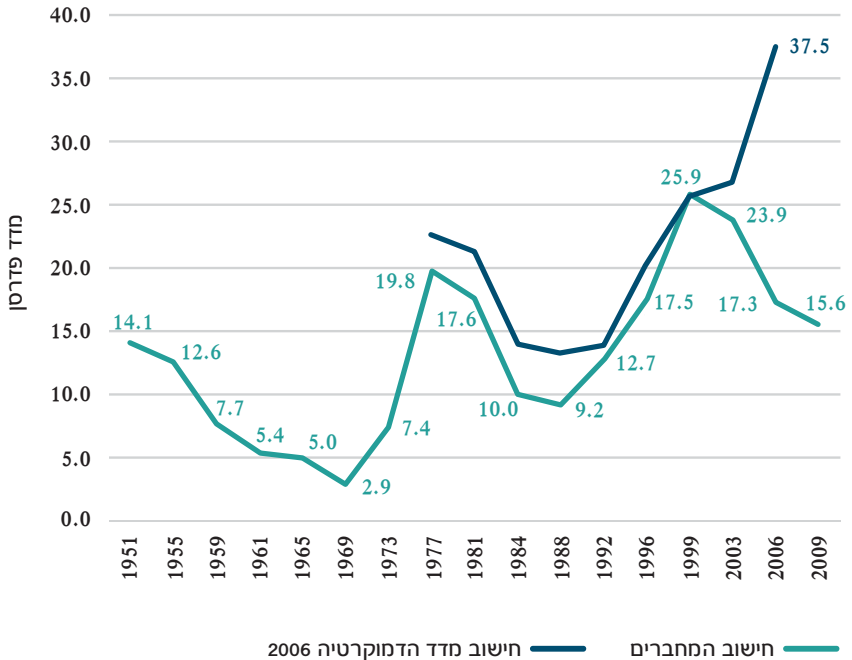
נהוג למדוד את רמת ניידות הקולות במדד פדרסן. מדד זה משקף את מעבר הקולות בין מפלגות בשתי מערכות בחירות עוקבות. במערכת מפלגות יציבה, עם דפוסי הצבעה קבועים פחות או יותר, ערכי המדד יהיו נמוכים. במערכת דינמית, שבה מופיעות מפלגות חדשות ובוחרים משנים בקלות את הצבעתם, ערכי המדד יהיו גבוהים. אף על פי שמדד פדרסן פשוט לחישוב, הוא מציב לפני החוקרים אתגרים תפעוליים. עיקר הקושי נוגע להתייחסות למיזוגים בין מפלגות ולפיצולים של מפלגות שחלו במערכת הפוליטית בין בחירות לבחירות. בעניין זה אפשר להצביע על שתי גישות. הראשונה מתעלמת ממיזוגים ומפיצולים ומודדת באופן עיוור את השינוי בתמיכה האלקטורלית במפלגות בין בחירות לבחירות. הגישה השנייה, אשר לדעתנו משקפת באופן מוצלח יותר שינוי אמיתי בניידות הקולות, מביאה בחשבון את המיזוגים ואת הפיצולים. גם בגישה זו יש גוונים שונים של שיטות חישוב (Mainwaring and Torcal, 2006: 222). למען עקיבות ואחידות בנתונים החלטנו לנקוט גישה שמרנית יחסית שעליה התבססו סטפנו ברטוליני ופיטר מאייר (Bartolini and Mair, 1990). הנתונים בלוח 6.4 שלהלן מבוססים על גישה זו, אך התרשים (6.5 להלן) כולל גם שיטת תפעול חלופית.²

בכל הנוגע לישראל, אפשר להיווכח כי לאחר ערכים גבוהים באופן יחסי בראשית שנות החמישים, חלה התייצבות בדפוסי הצבעה. ב-5 מערכות בחירות עמד מדד פדרסן על ערכים נמוכים מ-10%. בבחירות של 1977 ושל 1981 זינק המדד לערכים הקרובים ל-20%, בעיקר בעקבות הופעתה של מפלגת

2 שיטת תפעול חלופית זו הוצגה במדד הדמוקרטיה 2006 (אריאן, אטמור והדר, 2006: 65). לפי שיטה זו, ניידות הקולות בבחירות 2006 עמדה על ערך קיצוני של 37.5%. בשיטת התפעול שבה אנו עושים שימוש הערך באותן בחירות עומד על 17.3%. ההבדל הגדול נובע מההתייחסות למפלגת קדימה: לפי מדד הדמוקרטיה, קדימה נחשבת מפלגה חדשה, לפי חישובינו, היא פלג של הליכוד.

ד"ש והיעלמותה בבחירות העוקבות. לאחר התייצבות בשנות השמונים, הגיעה ניידות הקולות לשיאים חדשים בשתי מערכות הבחירות של 1999 ו-2003.

תרשים 6.5: ניידות קולות בישראל, 1951-2009



ערכי הניידות בבחירות 1999 ו-2003 יוצאי דופן בגובהם לא רק בישראל אלא גם מבחינה השוואתית. ערכי הניידות של שתי מערכות בחירות אלה תופסים את המקומות הרביעי והחמישי מתוך 265 מערכות בחירות שנערכו במערב אירופה ובישראל בשנים 1950-2006 (לוח 6.4). לפי גישת התפעול הראשונה (ראו הערה 2 בפרק זה), ערך ניידות הקולות בבחירות 2006 הוא הגבוה ביותר מתוך 265 הבחירות.

לוח 6.4: 10 מערכות הבחירות שבהן היה שיעור ניידות הקולות הגבוה ביותר במערב אירופה ובישראל, 1950-2006

שנת הבחירות	ניידות קולות (מדד פדרסן)
1. איטליה 1994	36.7
2. הולנד 2002	30.7
3. צרפת 1958	26.7
4. ישראל 1999	25.9
5. ישראל 2003	23.9
6. איטליה 2001	22.0
7. הולנד 1994	21.5
8. דנמרק 1973	21.2
9. גרמניה 1953	21.2
10. אוסטריה 2002	20.9

מקור: 239; Mair, 2008; וחישובי המחברים.

לוח 6.5 מראה כי כמעט בכל המדינות דפוסי ההצבעה התרופפו עם הזמן. הירידה בנאמנות המפלגתית וחדירתם של נושאים חדשים ושל מפלגות חדשות למערכת הפוליטית הביאו לעלייה בערכי ניידות הקולות. בישראל נרשמו ערכים גבוהים יחסית של ניידות החל בשנות השבעים, אולם בעשור האחרון היא הגיעה לשיאים חדשים. בהשוואה למדינות האחרות ממוצעי ניידות הקולות בישראל בעשור האחרון הם השניים בגובהם, לאחר הולנד.

לוח 6.5: ניידות קולות ב־19 דמוקרטיות, השוואה לפי עשורים*

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	1959-1950	
15.5	9.4	5.5	2.7	3.3	4.1	אוסטריה
	9.2	3.8	7.3	5.8	6.4	אוסטרליה
14	20	8.6	9.9	8.2	9.7	איטליה

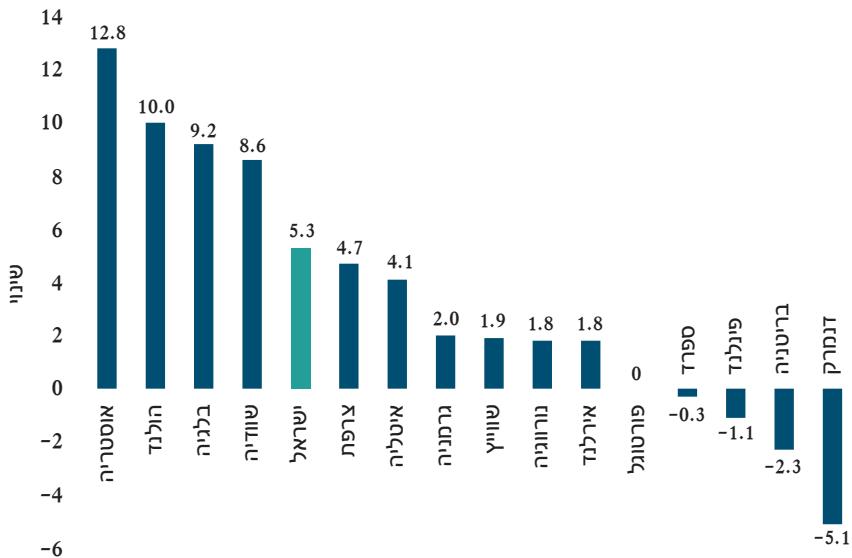


2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	1959-1950	
7.5	10.9	8.1	5.7	7	10.3	אירלנד
14.5	10.8	10	5.3	10.2	7.6	בלגיה
6	9.3	3.3	8.3	5.2	4.3	בריטניה
7	9	6.3	5	8.4	15.2	גרמניה
10.4	12.4	9.7	15.5	8.7	5.5	דנמרק
22.3	19.1	8.3	12.3	7.9	5.1	הולנד
6.1	5.5	11.3	22.3			יוון
18.9	18.7	12.3	13.6	4.4	11.5	ישראל
17.1	15.9	10.7	15.3	5.3	3.4	נורווגיה
	13.4	11.8	9	4.6	6	ניו זילנד
8.5	8.8	14.2	8.8			ספרד
10.9	11.9	15	10.9			פורטוגל
6.8	11	8.7	7.9	7	4.4	פינלנד
13.5	15.4	13.4	8.8	11.5	22.3	צרפת
	24.3	11.3	5.3	8.1	9.2	קנדה
14.9	13.8	7.6	6.3	4	4.8	שוודיה

* הערכים משקפים את ממוצעי מדד פדרסן של הבחירות בכל עשור. מקור: Mair, 2008; וחישובי המחברים.

כאשר אנו בוחנים את השינוי בין ממוצעי הניידות בשנות השבעים לאלה של העשור האחרון ב-17 מדינות (על קנדה ואוסטרליה לא היו בידינו נתונים בנוגע לעשור האחרון), רואים כי בישראל חלה עלייה של כ-5 נקודות האחוז (תרשים 6.6). מדובר בעלייה מתונה באופן יחסי, אך יש להזכיר כי נקודת ההתחלה היא גבוהה יחסית וכי נקטנו כאן גישה תפעולית שמרנית יותר. לו היינו נוקטים את הגישה הראשונה, העלייה הייתה חדה בהרבה.

תרשים 6.6: שינוי בניידות הקולות: העשור האחרון (2009-2000) בהשוואה לשנות השבעים



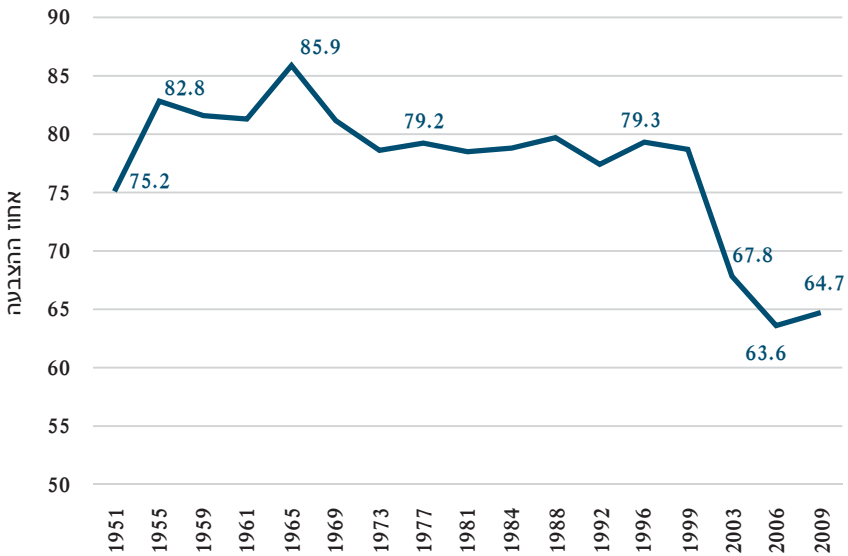
שיעור הצבעה

אחת האינדיקציות הבולטות ביותר להתרחקות אזרחים רבים מהפוליטיקה ולניכור כלפיה, וכלפי המפלגות המצרפיות כמייצגות הראשיות שלה, היא הירידה המשמעותית בשיעורי ההצבעה. אובדן האמון במערכת הפוליטית בכלל, ובמפלגות פוליטיות בפרט, הוא אחת התופעות הבולטות והמדאיגות בדמוקרטיה ותירות. מקובל לטעון כי חוסר יכולתן של מפלגות ליצור הזדהות עמן ולמלא את תפקידן כמייצגות של האזרחים הביא בשני העשורים האחרונים לירידה משמעותית בשיעורי ההצבעה.

מדינת ישראל התפארה שנים רבות בעניין הרב שמגלים אזרחיה בפוליטיקה ובשיעורי ההשתתפות הגבוהים שלהם בבחירות. ואמנם, מלבד הבחירות לכנסת השנייה (1951), בכל הבחירות שנערכו עד שנת 1999 הגיעו שיעורי ההצבעה לכ-80%. שינוי חד אירע בשנת 2001, כאשר בבחירות המיוחדות שנערכו לראשות הממשלה רק 62.3% מבעלי זכות הבחירה הטריחו את עצמם לבוא ולהצביע. אפשר היה להסביר זאת בייחודיותן של הבחירות – אלה היו בחירות לראשות הממשלה בלבד ולא לכנסת, ולכן לא עוררו עניין בקרב המגזר הערבי,

שרק 19% ממנו הצביעו,³ ובקרב אזרחים שלא תמכו באף אחד משני המועמדים (Shamir and Arian, 2002: 35). אולם הציפייה שבבחירות הבאות לכנסת ישובו ערכי ההשתתפות לרמתם הרגילה נכזבה. בשלוש הבחירות לכנסת שנערכו בעשור האחרון שיעורי ההצבעה נותרו מתחת ל-70% (תרשים 6.7).

תרשים 6.7: שיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת בישראל, 1951-2009



יש שיטענו כי הירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות אינה משקפת בהכרח את היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות. אולם הירידה בכוחן של המפלגות המצרפיות נובעת כנראה לא רק משינויים בהעדפות הבוחרים (כאלה שעברו מתמיכה במפלגה מצרפית גדולה למפלגה אחרת) אלא גם מהחלטה מושכלת להימנע מהצבעה. מפלגות סקטוריאליות (ש"ס, יהדות התורה, רע"ם) נשענות על קהל בוחרים נאמן וממושמע יותר, אשר מתייצב בקלפיות ביום הבחור. סביר שגם מצביעי המפלגות המייצגות את הקצוות האידאולוגיים (איחוד לאומי, חד"ש) מגלים מוטיבציה גבוהה יותר להשתתף בבחירות. לעומת זאת, רבים

3 בין היתר בשל קריאות להחרים את הבחירות במחאה על אירועי אוקטובר 2000 שבמהלכם נהרגו 13 ערבים ישראלים.

מהמצביעים המאכלסים את מרכז המפה הפוליטית – התומכים המסורתיים של המפלגות המצרפיות – נטשו את המפלגות הללו ובחרו למחות באמצעות הצבעה ל"מפלגות מצברוח" (מפלגת המרכז, שינוי, גמלאים) או באמצעות הדרת רגליהם מהקלפי.

תופעה זו, של ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות, אינה ייחודית למערכת הפוליטית הישראלית, והיא אחת התופעות הבולטות והמזוהות ביותר בדמוקרטיות המערביות בעשורים האחרונים (Gray and Caul, 2000; Franklin, 2004; Gallego, 2009). מלוח 6.6 עולה כי ב־15 מתוך 20 מדינות נרשמו שיעורי ההצבעה הנמוכים (מסומנים באפור) ביותר בעשור האחרון. מתוך 5 האחרות, באוסטרליה ובבלגיה נהוגה חובת הצבעה, כך שהשונוות בין העשורים לא צפויה להיות גבוהה ממילא.

לוח 6.6: שיעורי הצבעה ב־20 דמוקרטיות, השוואת ממוצעים לפי עשורים*

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	1959-1950	
80.1	83.8	91.6	92.3	93.8	95.3	אוסטריה
94.8	95.5	94.3	95.3	95.3	91.9	אוסטרליה
81.8	85.5	89.0	92.3	92.9	93.8	איטליה
64.8	67.3	72.7	76.5	74.2	74.4	אירלנד
91.4	91.5	93.9	93	91.3	93.1	בלגיה
60.4	74.7	74.1	75.7	76.6	80.3	בריטניה
75.9	79.7	87.3	91.0	87.1	86.9	גרמניה
85.1	84.4	87.2	87.7	87.3	82.1	דנמרק
79.8	76.0	83.3	83.7	95.1	95.4	הולנד
74.2	79.7	83.3	-	-	-	יוון
64.3	66.4	68.8	71.1	71.8	75.9	יפן
65.4	78.5	79	78.9	82.8	79.9	ישראל
76.2	77.1	83.1	81.6	82.8	78.8	נורווגיה



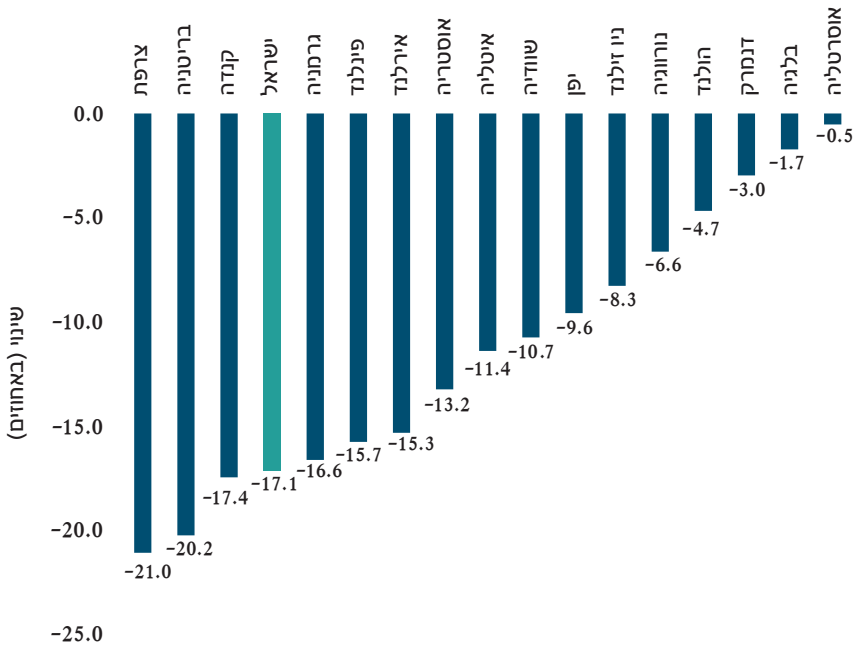
2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	1959-1950	
78.9	85.9	91.4	86	89.1	94.7	ניו זילנד
73.2	77.6	73.4	-	-	-	ספרד
62.3	65.2	78.0	-	-	-	פורטוגל
65.9	67.4	73.9	78.2	85	76.3	פינלנד
60.4	68.5	71.9	76.5	76.6	80.0	צרפת
61.6	68.3	73.3	74.6	78.0	74.5	קנדה
80.7	85.0	89.1	90.4	86.4	78.7	שוודיה

* הערכים משקפים את ממוצעי שיעורי ההצבעה בבחירות בכל עשור. מקור: www.idea.int/vt; וחישובי המחברים.

כאשר אנו בוחנים ממוצעים של שיעורי ההצבעה בעשור האחרון לעומת ממוצעים של שיעורי ההצבעה בשנות השבעים (תרשים 6.8), אנו מוצאים כי בכל אחת מ-17 המדינות שנבדקו חלה מגמת ירידה.⁴ עם זאת, הירידה אינה תלולה בכל המקומות. ישראל ממוקמת במקום הרביעי מבחינת תלילות הירידה. מתוך המדינות המשתמשות בשיטות בחירה יחסיות (אשר מחקרים שונים מראים כי הן מעודדות השתתפות), הירידה בשיעורי ההשתתפות בישראל היא הגבוהה ביותר. שלוש המדינות שבהן נרשמה הירידה התלולה ביותר – בריטניה, קנדה וצרפת – משתמשות בשיטות בחירה רוביות.

4 הדמוקרטיה החדשות של שנות השבעים – יוון, ספרד ופורטוגל – לא נכללו בהשוואה מפני שהמסטר בהן עדיין לא היה דמוקרטי בחלק משנות השבעים.

תרשים 6.8: שינויים בשיעורי ההצבעה: העשור האחרון (2009-2000) בהשוואה לשנות השבעים

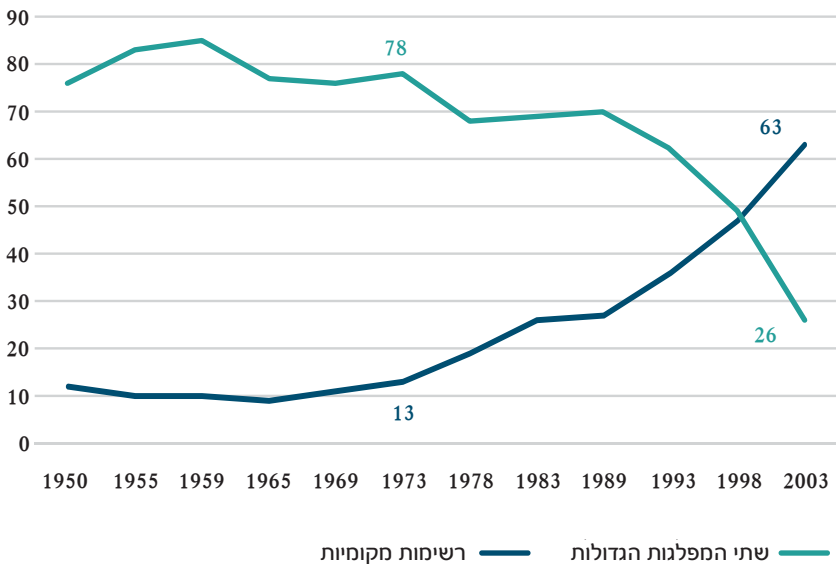


המפלגות בזירה המקומית

במשך עשורים שימשו המפלגות ערוצי תיווך בין השלטון לחברה. נבחרי הציבור ייצגו מפלגות לא רק במוסדות הלאומיים הגבוהים אלא גם במסגרות פוליטיות מקומיות: עיריות, מועצות מקומיות, ממשל אזורי (פרובינציות ומחוזות). באופן טיפוסי רבים מנציגי המפלגות ברמות הלאומיות צמחו בסניפים מקומיים של הארגון המפלגתי ורק מאוחר יותר טיפסו להנהגה הלאומית. בישראל, למשל, נמצא כי רבע מהשרים ששירתו בממשלות בשנים 1974 ל-2007 התחילו את דרכם הפוליטית במישור המקומי (Kenig and Barnea, 2009: 270). בגרמניה רבים מהקנצלרים והשרים הפדרליים מגיעים אף הם לעמדות בכירות בשלטון הפדרלי לאחר ששירתו ברמות הממשל המקומיות והאזוריות (Fischer and Kaiser, 2009). הואיל וכך יש פְּנוּכחות של מפלגות בשלטון המקומי כדי ללמד על מצבן.

בשני העשורים האחרונים אנו עדים לשינוי חד שבא לידי ביטוי בהסתלקותן של המפלגות – בעיקר של המפלגות הגדולות – מהזירה המקומית בישראל. הדבר מתבטא הן בבחירות לראשות הרשויות הן בבחירות למועצות הערים. ב-1973 מועמדים מטעם שתי המפלגות הגדולות (המערך והליכוד) עמדו בראש 78% מהרשויות. 30 שנים אחר כך השתנתה התמונה מקצה אל קצה, ו-63% מראשי הרשויות שנבחרו התמודדו במסגרת רשימות מקומיות (תרשים 6.9). אפשר לטעון כי תהליך זה אינו בהכרח מצביע על חיזוק כוחן של הרשימות המקומיות, שכן חלק לא מבוטל מראשי הרשויות התמודדו כמועמדים עצמאיים מתוך הסוואת השתייכותם המפלגתית למפלגות הגדולות. עם זאת, אף שבפועל הייתה למועמדים העצמאיים זיקה למפלגות הוותיקות, עצם הצורך להסוות את ההשתייכות המפלגתית שלהם מעידה על ירידה במעמדן של אותן מפלגות (בריכטה, 2005: 979).

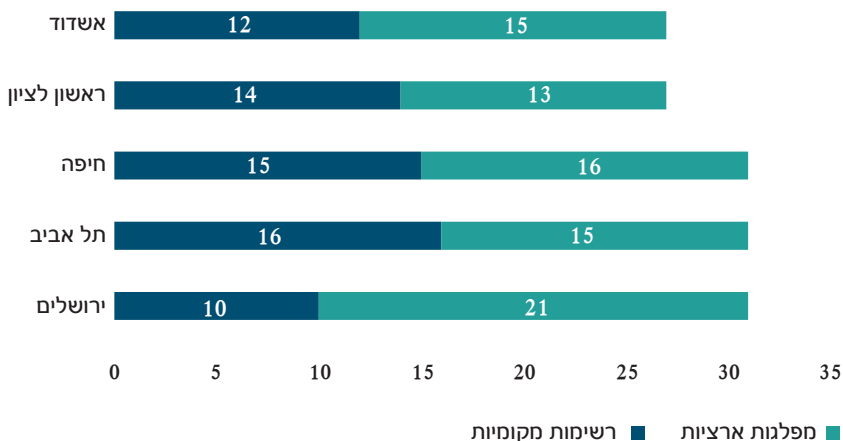
תרשים 6.9: התפלגות המנצחים בבחירות לראשי הרשויות המקומיות בישראל, 1950–2003 (באחוזים)



מקור: בריכטה, 2005: 979.

כאמור, גם בהרכב מועצות הערים המגמה דומה. נכון לקיץ 2010, מכהנים ב-5 הערים הגדולות בישראל 147 חברי מועצה. רק 80 מהם הם נציגים של מפלגות הפועלות גם ברמה הארצית; 67 הם נציגים של רשימות מקומיות. בירושלים יש עדיין רוב משמעותי במועצה לנציגי מפלגות ארציות, אך בשאר הערים המועצות מאוזנות בין נציגים של רשימות מקומיות לנציגים של מפלגות ארציות. מעבר לכך, גם בקרב 80 נציגי המפלגות הארציות יש נציגות דלילה של המפלגות המצרפיות הגדולות, וייצוג יפה לש"ס, למפלגות החרדיות, לישראל ביתנו ואפילו לירוקים, שלהם אין כלל ייצוג בכנסת.

תרשים 6.10: הרכב מועצות חמש הערים הגדולות בישראל, יולי 2010*

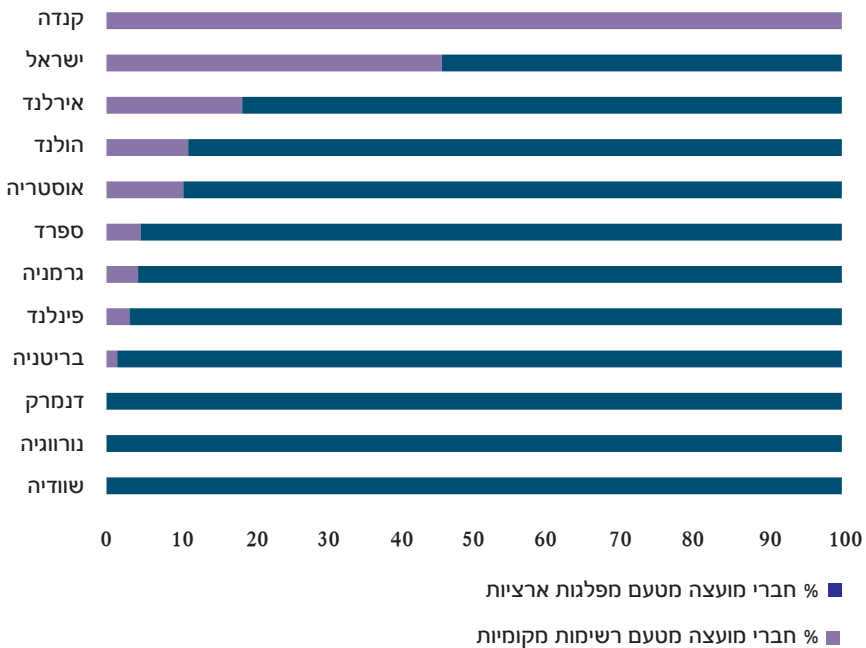


* התייחסו לרשימות הירוקים והגמלאים, כמו גם לרשימות חיפה וביתנו ואשדוד (שהן זרוע של ישראל ביתנו) כאל רשימות של מפלגות ארציות.

מהבחינה הזאת של נוכחות המפלגות המצרפיות בזירה המקומית ישראל היא יוצאת דופן. תרשים 6.11 מביא את התפלגות חברי מועצות חמש הערים הגדולות בכל מדינה בין נציגים של רשימות מקומיות לנציגים של מפלגות ארציות. מלבד קנדה, שבה נהוג דגם שונה של שלטון מקומי (המפלגות הארציות אינן נוכחות ברמה המוניציפלית), בשאר הדמוקרטיות שנבחנו הפוליטיקה המקומית עדיין נשלטת על ידי המפלגות הגדולות. ישראל היא המדינה היחידה שבה כמעט מחצית המושבים במועצות הערים הגדולות מאוכלסת על ידי נציגים

של רשימות מקומיות. באירלנד עומד שיעור הנציגים של רשימות מקומיות על כ-20%, ובשאר המקרים שיעור הנציגים המקומיים לא עולה על 12%. במדינות הסקנדינביות יש שליטה מוחלטת של המפלגות גם בזירה המוניציפלית. זאת ועוד, ישראל ייחודית גם מהבחינה שבקרב חברי מועצות הערים המשתייכים למפלגות ארציות יש דומיננטיות למפלגות הסקטוריאליות ולא דווקא למפלגות המצרפיות הגדולות.

תרשים 6.11: הרכב מועצות חמש הערים הגדולות ב-12 מדינות, יולי 2010



חברות במפלגות

במסורת הפוליטית המבוססת על מפלגות חברות רחבה מסמנת את הלגיטימציה הניתנת למפלגות על ידי ההמונים. החברים מעניקים למפלגות לא רק לגיטימציה אלא גם משאבים חומריים (דמי חברות) וארגוניים (כוח אדם) (Schmitt and Holmberg, 1995: 96-97).

נהוגות שתי שיטות למדידת חברות מפלגתית. הראשונה נסמכת על דיווחי המפלגות ועל דיווחים שהופיעו בעיתונות בנוגע למספר החברים. החיסרון של

שיטה זו הוא בספק במהימנותה ובתקפותה. ראשית, מפלגות שונות מגדירות חברים באופן שונה, והתפיסה של חבר מפלגה יכולה להיות שונה מאוד בין מקרה למקרה. שנית, לעתים קרובות הדיווחים הנמסרים מטעם המפלגה לא מדויקים או לא מלאים (יש פרקי זמן שאין עליהם מידע). שלישית, יש מפלגות שנרתעות מלחשוף את מספר חבריהן מטעמים שונים (Delwit, 2011: 28). רביעית, לא תמיד יש מידע זמין על מספר חברי המפלגות, בייחוד כשמדובר במפלגות קטנות (Van Biezen, Mair, and Poguntke, 2012: 25-6).

השיטה השנייה נסמכת על דיווח עצמי של אזרחים בסקרים (העונים על השאלה "האם אתם חברי מפלגה?" בחיוב). גם לשיטה זו יש חסרונות, שכן בגלל מספרם הנמוך של חברי מפלגות באוכלוסייה הכללית קשה להגיע למספרים מהימנים, ולפיכך יש פערים גדולים לעתים בתוצאות של סקרים שונים. בעיה נוספת נובעת משינויים בניסוח השאלות בסקרים שונים ומנטייתם של חלק מהעונים שלא להסגיר את עובדת חברותם. היות שבשתי השיטות יש בעיות של דיוק, נעשה להלן שימוש בשתייהן כדי שתפצינה זו על מגרעותיה של זו ותאפשרנה לזהות התפתחויות לאורך השנים.

ירידה בחברות לא תמיד מראה על ירידה בכוחן הארגוני של המפלגות, אך ירידה במספרים משמעותיים מסמנת את הקושי של המפלגות להחזיק בחבריהן. כמו כן היא משקפת אדישות, מחאה, פגיעה בלגיטימציה והתרחקות ממפלגות (Poguntke, 1996: 337). שני מחקרים מקיפים בתחום בדקו את שיעורי חברי המפלגות באירופה בכמה נקודות זמן ומצאו שכמעט בכל המדינות חלה ירידה רציפה בשיעורי החברות (Mair and Van Biezen, 2001; Van Biezen, Mair, and Poguntke, 2012). כפי שעולה מלוח 6.7, הממוצע של יחס חברי מפלגה כחלק מהאלקטורט ירד מרמה של יותר מ-8% בסוף שנות השבעים לרמה של כ-5% בפרק הזמן שבין 2006 ל-2009. בנקודת הזמן הראשונה (1977-1980) אוסטריה בולטת כמדינה עם שיעורי החברות הגבוהים ביותר ביחס לאלקטורט (28.48%), וישראל תופסת את המקום השני עם 17%. ישראל שומרת על המקום השני גם בפרק הזמן האמצעי, אך צונחת למקום השביעי בפרק הזמן האחרון. מעניין לציין שני ממצאים בנוגע לישראל: ראשית, בין פרק הזמן הראשון לפרק הזמן השני חל גידול במספר הממשי של חברי המפלגה, אולם בד בבד חל זינוק במספר בעלי זכות הבחירה, ועל כן נרשמה ירידה משמעותית ביחס שבין חברי המפלגה לאלקטורט. שנית, בישראל נרשמה הצניחה החדה ביותר ביחס חברי מפלגה/אלקטורט בכל המדינות שהשווינו – יותר מ-12% בפרק זמן של כ-30 שנה.

לוח 6.7: חברות במפלגות ב־17 מדינות בשלוש נקודות זמן

יחס חברי מפלגה/אלקטורט			מספר חברי המפלגה			
2009-2006	2000-1996	1980-1977	2009-2006	2000-1996	1980-1977	
4.77	12.21	17.0	251,942	480,423	423,495	ישראל
17.27	17.66	28.48	1,054,600	1,031,052	1,477,261	אוסטריה
5.57	4.05	9.66	2,623,304	1,974,040	4,073,927	איטליה
2.03	3.14	5.0	63,000	86,000	113,856	אירלנד
5.52	6.55	8.97	426,053	480,804	617,186	בלגיה
1.21	1.92	4.12	534,664	840,000	1,693,156	בריטניה
2.3	2.93	4.52	1,423,284	1,780,173	1,955,140	גרמניה
4.13	5.14	7.3	166,300	205,382	275,767	דנמרק
2.48	2.51	4.29	304,469	294,469	430,928	הולנד
6.59	6.77	3.19	560,000	600,000	225,000	יוון
5.04	7.31	15.35	172,359	242,022	460,913	נורווגיה
4.36	3.42	1.2	1,530,803	1,131,250	322,545	ספרד
3.82	4.43	4.87	341,721	384,405	337,415	פורטוגל
8.08	9.65	15.74	347,000	400,615	607,261	פינלנד
1.85	1.57	5.05	813,559	615,219	1,737,347	צרפת
3.87	5.54	8.41	266,991	365,588	508,121	שוודיה
4.76	6.38	10.66	233,800	293,000	411,800	שווייץ
4.93	5.56	8.55	ממוצע (לא כולל ישראל)			

מקור: הנתונים באשר לכל המדינות פרט לישראל מבוססים על: Van Biezen, Mair, and Poguntke, 2012: 43-46. הנתונים על ישראל כדלקמן: עבור פרק הזמן המאוחר (2009-2006) הנתונים משקפים את מספר החברים בליכוד, במפלגת העבודה, בקדימה ובמרצ יחד לשנת 2008 ולקוחים מתוך מבקר המדינה (2009: 17) ומבקר המדינה (2008: 8). עבור פרק הזמן האמצעי (2000-1996), הנתונים משקפים את החברים בליכוד, במפלגת העבודה, במרצ ובצומת לשנת 1996 ולקוחים מתוך Rahat, 2011 ומתוך רשם המפלגות (1996). עבור פרק הזמן המוקדם (1980-1977), הנתונים משקפים את מספר החברים במפלגת העבודה, במפלגה הליברלית, בחרות וברק"ח לשנים 1980-1979 ולקוחים מתוך ארכיוני המפלגות ומתוך רכס (1993: 55). השמטנו מהספירה את המפלגה "ל ואת מפ"ם, שבהן לא ניתן להבחין בין חברים שהצטרפו על בסיס אישי לבין אלה שהם חברים מתוקף היותם מסונפים לארגונים נלווים (הפועל המזרחי במקרה של

המפד"ל, קיבוצי השומר הארצי במקרה של מפ"ם). גם המחקר המשווה האירופי לא מחשיב במניין את החברים המסונפים. האלקטורט שאליו התייחסנו בחישוב עבור ישראל נוגע למספר בעלי זכות הבחירה בבחירות הקרובות ביותר לשנת הייחוס (2009 בפרק הזמן המאוחר, 1996 בפרק הזמן האמצעי ו-1981 בפרק הזמן המוקדם). זוהי השיטה גם של החוקרים האירופים.

נוסף על הקשיים האובייקטיביים באומדן מדויק של מספר חברי מפלגות, אימוץ שיטת הפריימריז לבחירת מועמדים ומנהיגים יצר קושי נוסף. הפריימריז הביאו תופעה שבמסגרתה אזרחים רבים מגויסים רק כדי להשתתף בבחירות פנימיות ואינם חברים פעילים של המפלגה. לעתים קרובות מדובר בחברות אופורטוניסטיות מזדמנת (instant membership), המתבצעת באמצעות התפקדות המונית בידי קבלני קולות (Rahat and Hazan, 2007: 62-63). בגלל תופעה זו קשה לזהות מגמה עקיבה במספר החברים במפלגות. במקום זאת מספר החברים מזנק לרמות גבוהות בשנים שבהן יש פריימריז וצונח באופן חד לאחר מכן. בשנת 1996, כאשר המועמדים בשתי המפלגות הגדולות (ליכוד, עבודה) נבחרו בשיטת הפריימריז, הגיע מספר החברים בהן לכ-480,000. 5 שנים לאחר מכן, בשנת 2001, צנח המספר לכ-170,000 ושנה אחר כך, כאשר נערכו בחירות פנימיות, זינק מספר החברים שוב לכ-415,000. למרות חוסר היציבות הזאת אפשר להעריך מגמות לאורך זמן על ידי הגבלת הבדיקות לשנים שבהן התקיימו בחירות פנימיות. לוח 6.8 בוחן את מספר החברים במפלגות הגדולות ומראה שגם בדפוס הכללי של חוסר יציבות במספר חברי המפלגה, עדיין אפשר לזהות מגמה כללית של ירידה.

לוח 6.8: מספר חברי המפלגות הגדולות בשנים שבהן התקיימו בחירות פנימיות

שנה	ליכוד	מפלגת העבודה	קדימה	סך הכול
1993-1992	216,000	164,163	-	380,163
1996	178,852	261,169	-	440,021
1999	168,127	163,044	-	331,171
2002	305,000	110,988	-	415,988
2005	128,347	116,948	-	245,295
2007	94,947	103,441	-	198,388
2008	98,811	59,124	79,658	237,593
2012-2011	125,174	66,772	95,699	287,645

מקור: עבור השנים 2012-2011, הנתונים על מפלגת העבודה לקוחים מתוצאות רשמיות של הבחירות המקדימות לראשות המפלגה, ספטמבר 2011, ועל קדימה מתוצאות רשמיות של הבחירות המקדימות לראשות המפלגה, מרס 2012. הנתונים על הליכוד הם מדיווח רשמי על מספר בעלי זכות הבחירה בבחירות לראשות המפלגה, ינואר 2012; עבור שנת 2008, הנתונים לקוחים מדוח מבקר המדינה (2009: 17); עבור שנת 2007, נתוני הליכוד לקוחים מדוח מבקר המדינה (2008: 8) ונתוני מפלגת העבודה מדוח מבקר המדינה (2007: 8); עבור השנים 1999 ו-2005 נתוני הליכוד לקוחים מתוך Kenig, 2009 ונתוני מפלגת העבודה מתוך Rahat, 2011; עבור השנים 1993-1992, 1996 ו-2002 הנתונים מתוך Rahat, 2011.

כאמור, דרך נוספת לבחון את שיעורי החברות במפלגות היא הזדהות עצמית, כפי שהיא מתבטאת בסקרי דעת קהל. כפי שעולה מלוח 6.9, אפשר לזהות מגמת ירידה בשיעור האזרחים המזדהים כחברי מפלגות ברוב המדינות. איטליה היא המדינה היחידה שבה יש מגמה חיובית. בממוצע מדובר בירידה של 6.2 נקודות אחוז בשיעור המזדהים כחברי מפלגה בסקרים. הירידה במספר האזרחים המזדהים כחברי מפלגה בישראל הייתה התלולה ביותר. בשנת 1969 הזדהו 24.4% מהנשאלים כחברי מפלגות; בשנת 2010 רק 5.4% עשו כך. פתיחת הליכי הבחירה הפנים-מפלגתיים הצליחה אולי לאושש במעט את מספר החברים, אולם הוא נותר נמוך יחסית לשנות השבעים (תרשים 6.12 להלן).⁵

5 הנתונים על ישראל מבוססים על סקרי הבחירות של אריאן ושמיר (<http://isdc.huji.ac.il/>) (hhold1.shtml). אחת הבעיות בנתונים היא שבשנים 1969-1992 המדגם כלל יהודים בלבד, כלומר חברי מפלגות באוכלוסייה הערבית אינם נכללים במדגם. משנת 1996 המדגם הוא

לוח 6.9: חברות במפלגות, דיווח עצמי (שיעור הנשאלים שציינו כי הם חברים במפלגה)

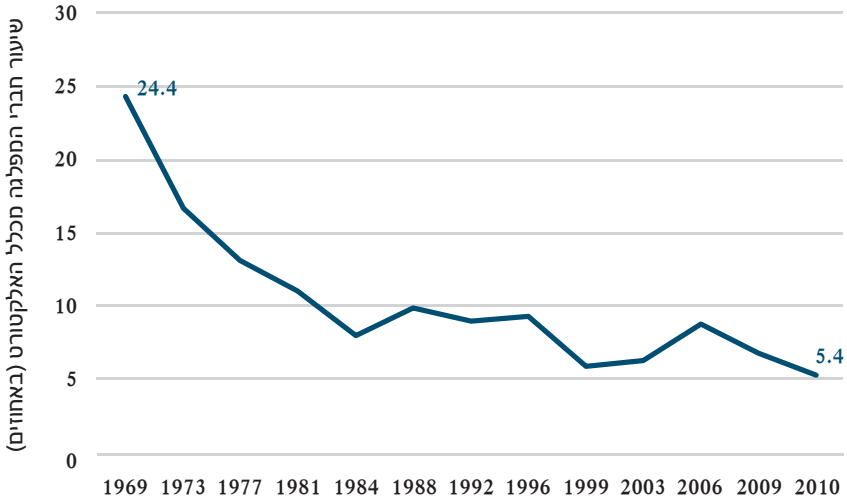
מדינה	1969-1960	1979-1970	1989-1980	1999-1990	הערכה אחרונה בשנות האלפיים	שינוי*
ישראל	24.4	15	8.53	8.16	5.4	-19
אוסטריה	24	22	21	15	-	-9
אוסטרליה	5.8	4.2	6	-	4.2	-1.6
איטליה	7	7	8	-	10.4	3.4
בלגיה	-	-	7	-	4.8	-2.2
בריטניה	-	7	8	4	2.9	-4.1
דנמרק	-	14.5	9.3	-	9	-5.5
הולנד	-	9.66	8.25	5	5	-4.66
יפן	-	14.66	16.3	17	6.7	-7.96
נורווגיה	14	13.66	13	11	7.2	-6.8
ניו זילנד	-	19.66	19	14	16.9	-2.76
פינלנד	-	19	15	11	6.7	-12.3
צרפת	-	-	4	-	2.2	-1.8
שוודיה	15.75	13	12.25	-	6.7	-9.05
שווייץ	-	-	15.33	13	6.1	-9.23
ממוצע						-6.2

* ההפרש בין ההערכה המוקדמת ביותר להערכה המאוחרת ביותר.

מקור: 91 Scarrow, 2000; עבור שנות האלפיים הנתונים מבוססים על סקרי World Values Survey (WVS), European Social Survey (ESS); הנתונים על ישראל מבוססים על סדרת סקרי הבחירות של אריאן ושמיר (<http://isdc.huji.ac.il/hhold1.shtml>); הנתונים לגבי איטליה ויפן בשנות האלפיים לקוחים מ-WVS2005; הנתונים על אוסטרליה משנות השישים עד השמונים ומשנות האלפיים מבוססים על Australian Social Science Data Archive; הנתונים על ניו זילנד בשנות האלפיים לקוחים מ-WVS2004.

של כלל אוכלוסיית ישראל. עם זאת, אפשר לשער שאילו המדגם עד שנת 1992 היה מתייחס גם לאוכלוסייה הערבית, שיעור המזדהים כחברי מפלגה היה גבוה יותר ומגמת הירידה הייתה חדה אף יותר.

תרשים 6.12: חברות במפלגות בישראל, דיווח עצמי (שיעור הנשאלים שציינו כי הם חברים במפלגה)



מקור: סקרי הבחירות של אריאן ושמיר (<http://isdc.huji.ac.il/hhold1.shtml>); אריאן ואח', 2010.

סקרים: תדמית המפלגות בעיני האזרחים

בעשורים האחרונים הולכת וגוברת הביקורת על המפלגות. עולות טענות שהמפלגות מתרחקות מהחברה, שאינן ממלאות את תפקידן, ושהן עסוקות בעיקר בעניינים פנים-מפלגתיים. ביקורת זו מגיעה הן מהאליטות הקוראות תיגר על מפלגות קיימות ועל מוסד המפלגה בכלל הן מהציבור המביע אי-אמון גובר בהן (Poguntke, 1996). אי-שביעות הרצון מהמפלגות מוצאת ביטוי, כפי שכבר ראינו, בהתנהגות אלקטורלית (שיעורי השתתפות, הצבעה למפלגות חדשות, נידות קולות מוגברת). סקרי דעת קהל הם אמצעי נוסף לבחינת עמדות הציבור בנוגע למפלגות: מידת האמון בהן ומידת ההזדהות עמן. האם המפלגות נתפסות כממלאות פונקציות חיוניות לדמוקרטיה ולציבור הבוחרים? האם הן מייצגות את בוחריהן, והאם יש הבדלים מהותיים בין מפלגות? כל השאלות יחד מנסות להעריך את תדמיתן של המפלגות בעיני האזרחים.

אמון במפלגות

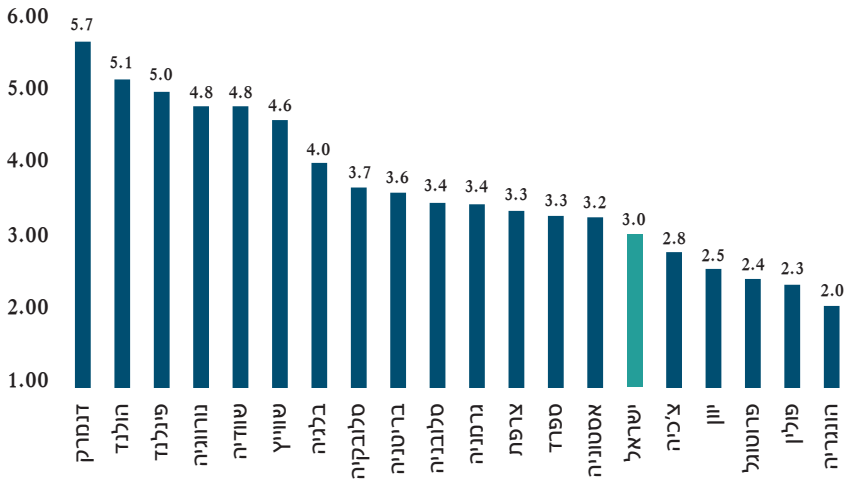
אמון במוסדות הפוליטיים חיוני לתפקודה של המערכת הפוליטית. בעשורים האחרונים מחקרים רבים מצביעים על ירידה ברמת האמון במוסדות בכל הדמוקרטיות הוותיקות. למונח "אמון" ישנן הגדרות ומשמעויות רבות. אנו השתמשנו בהגדרתו של קנת ניוטון, שעל פיה אמון הוא האמונה שהאחרים לא יפגעו בנו במודע או בכוונה תחילה וידאגו לאינטרסים שלנו כמיטב יכולתם. אמון פוליטי מתייחס למידת הלגיטימציה של מוסדות פוליטיים בעיני האזרחים או, במילים אחרות, מידת האמון במוסדות פוליטיים (Newton, 2007: 343-344). נהוג למדוד אמון במוסדות בסקרים באמצעות שאלות הבודדות באיזו מידה הפרט נותן אמון בכל מוסד שברשימת מוסדות מרכזיים המרכיבים את הרשות המבצעת, את הרשות המחוקקת ואת הרשות השופטת.

מעדויות מצטברות עולה כי רמת האמון במוסדות פוליטיים בכלל ובמפלגות בפרט נמצאת בירידה ברוב המדינות הדמוקרטיות. אף על פי שהאזרחים מחויבים לעקרונות דמוקרטיים, הם אינם רוחשים אמון רב לפוליטיקאים ולמוסדות ציבוריים, והם התנתקו מהמפלגות (Dalton, 2007; Norris, 2011: 2). בסקר שערך European Social Survey בשנת 2008 נמדדה רמת האמון על סולם שנע בין 1 (אמון נמוך) ל-11 (אמון גבוה). הסקר מצא שהאמון במפלגות פוליטיות נמוך מאוד (תרשים 6.13), והציונים שהמפלגות במדינות מקבלות נעים בין 5.66 בדנמרק ל-2.02 בהונגריה. כלומר, באף מדינה המפלגות לא זוכות באמון גבוה. בישראל הציון הממוצע הוא 3.

סקרים אחרים מודדים אמון במפלגות על פני סולם שנע בין "אני מאמין במפלגות במידה רבה מאוד" ועד "בכלל לא". בתרשים 6.14 אפשר לראות שהאמון במפלגות ברוב מדינות אירופה השתפר בעשור האחרון. בדנמרק ובהולנד יותר ממחצית מהציבור נתן אמון במפלגות בשנת 2008. לעומת זאת בישראל, בפורטוגל וביוון חלה ירידה במידת האמון במפלגות. בישראל חלה הירידה היחסית הגדולה ביותר: צניחה של 22 נקודות האחוז.⁶ כלומר, בעשור שבו המגמה ברוב הדמוקרטיות הממוסדות באירופה התהפכה וחל שיפור במצב, בישראל חלה הרעה ניכרת ביחסו של הציבור למפלגות הפוליטיות.

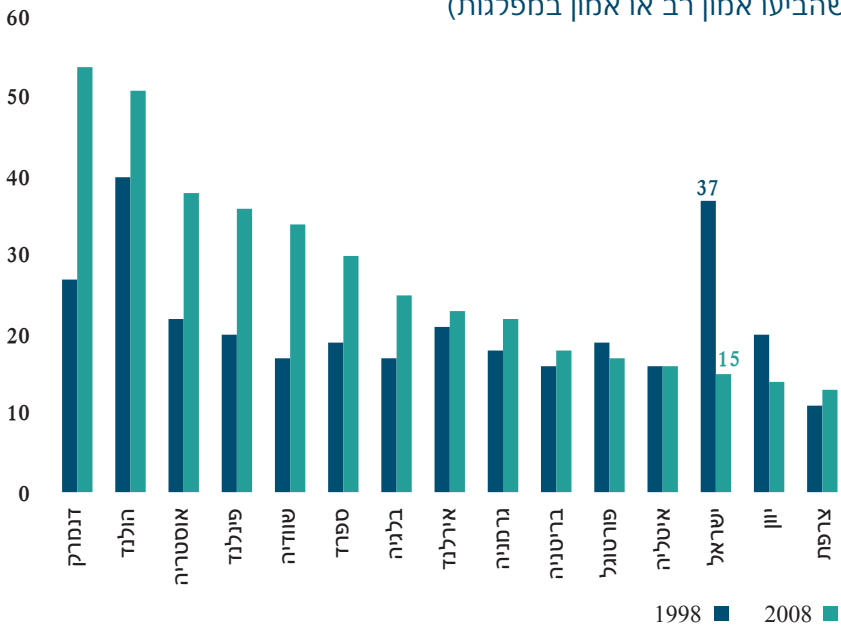
6 עם זאת, כאמור בפרק הקודם, שנת 2008 הייתה שנת שפל מבחינת האמון במפלגות בישראל, ולאחר מכן חלה בו התאוששות.

תרשים 6.13: מידת האמון במפלגות (בסולם של 1, הנמוך ביותר, עד 11)



מקור: European Social Survey (ESS), 2008

תרשים 6.14: מידת האמון במפלגות: לעומת 1998 (שיעור הנשאלים שהביעו אמון רב או אמון במפלגות)



מקור: European Commission, 1998, 2008; עבור ישראל: אריאן ושמיר, 2001; אריאן ואח', 2010: 7.

בחינה של רמת אמון הציבור במפלגות באופן כללי יכולה להטעות, כיוון שהפרט מתבקש להביע אמון לא רק במפלגה שבה הוא תומך אלא גם במפלגות אחרות שלאידאולוגיה שלהן הוא מתנגד. כאשר נשאלים אזרחים על רמת האמון במפלגה שלה הצביעו, הממצאים שונים. במילים אחרות, יש פער משמעותי בין רמת האמון במפלגות באופן כללי לרמת האמון במפלגה שבה תומך הנשאל. בשנת 2009 (שנת בחירות) העידו 62% מהנשאלים בישראל כי הם נותנים אמון במפלגה שלה הם הצביעו. בשנת 2010 (כשנה לאחר הבחירות) ירדה רמת האמון ל-55%.

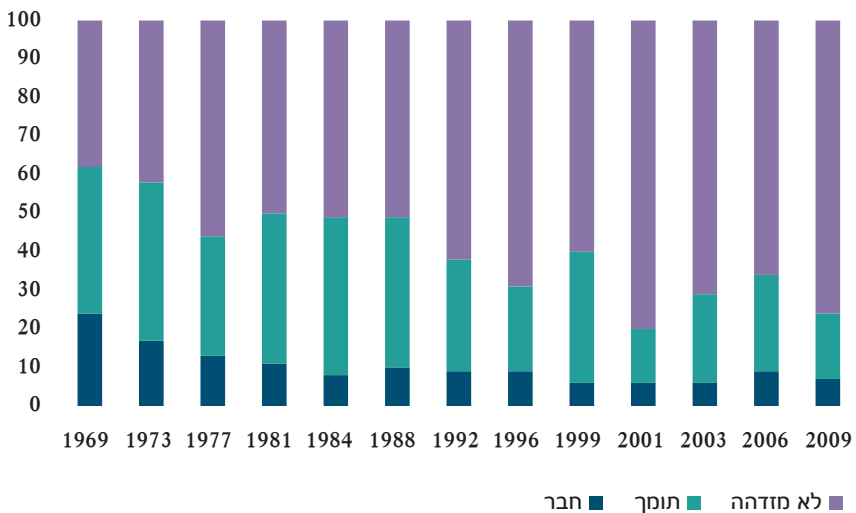
הזדהות מפלגתית

הזדהות מפלגתית היא מונח המתאר קשר פסיכולוגי בין הפרט לבין מפלגה פוליטית. מונח זה פותח לראשונה בשנות החמישים בספרות על פוליטיקה אמריקנית. הזדהות מפלגתית מתחילה בגיל צעיר כחלק מן הסוציאליזציה הפוליטית, והיא אינה נוטה להשתנות בבגרות. היא משפיעה על תפיסות הפרט בסוגיות כלכליות, חברתיות ופוליטיות, על יחסו של הפרט לפוליטיקה ועל הנטייה להשתתף בבחירות ולהצביע למפלגה מסוימת. ככל שרמת הזדהות של פרטים עם המערכת הפוליטית גבוהה יותר, כך שיעורי ההצבעה יהיו גבוהים יותר. כמו כן תהיה יציבות בהצבעה ובתוצאות הבחירות. הזדהות מפלגתית גבוהה אפיינה את המערכות הדמוקרטיות המבוססות עד שנות השבעים. מאז, בעקבות השינויים החברתיים שחלו, נסדקה הזדהות וניידות הקולות בבחירות עלתה. בעבר הבטיחה הזדהות המפלגתית למפלגות הממוסדות יציבות. הן אף יכלו להשתמש בציבור התומכים שלהן לצורכי קמפיין פוליטי, העברת מסרים, גיוס מצביעים ועוד. עם הירידה בהזדהות המפלגתית, קהלים גדולים יותר פתוחים לתחרות המפלגתית, והמפלגות מתחרות על הקולות הצפים.

מקובל לבחון את הזדהות המפלגתית עם המערכת הפוליטית בעזרת סקרים. נהוג לשאול את הפרט אם הוא מזדהה עם מפלגה מסוימת או חש קרוב אליה. לאחר מכן שואלים מהי מידת הקרבה או הזדהות עם המפלגה. סקרים אחרים שואלים את הפרט אם הוא חבר, אוהד או שאין לו קשר למפלגה. במקרה של ישראל אנו בוחנים כמה הצהירו שהם אוהדים או חברים במפלגה. בין המפלגה לחבריה מתקיים קשר ברמה ההדוקה ביותר, ולכן החברים נספרים אוטומטית כמזדהים. הנתונים על ישראל מבוססים על סקרי הבחירות של אשר אריאן ומיכל שמיר, שבהם נשמר ניסוח אחיד מ-1969 עד 2009. כמו כן ישנן

שאלות הבודקות את מידת הקרבה למפלגה שאתה הנשאל מזדהה. נתונים על מדינות נוספות נלקחו מ-Eurobarometer (European Commission, 2009) ומ-ESS (European Social Survey), שבהם ניסוח השאלה הוא כדלקמן: האם יש מפלגה שאתה מזדהה אתה? אם כן, באיזו מידה את/ה מזדהה אתה? בתרשים 6.15 אפשר לראות ששיעור המזדהים (חברים ותומכים) עם המפלגות בישראל ירד באופן הדרגתי. בשנת 1969 יותר מ-60% הזדהו כתומכי מפלגה מסוימת, בשנות השמונים מספרם עמד על כ-50%, בשנות התשעים מספר המזדהים המשיך לרדת ובשנת 2001 הגיע לשפל של 20%. לקראת בחירות 2009, שיעור החברים והתומכים במפלגה מסוימת עמד על 24% בלבד. כלומר, משנת 1969 עד 2009 חלה ירידה של 40% בשיעור המזדהים עם מפלגה כלשהי.

תרשים 6.15: שיעור החברים והאווהדים של המפלגות בישראל, 1969-2009

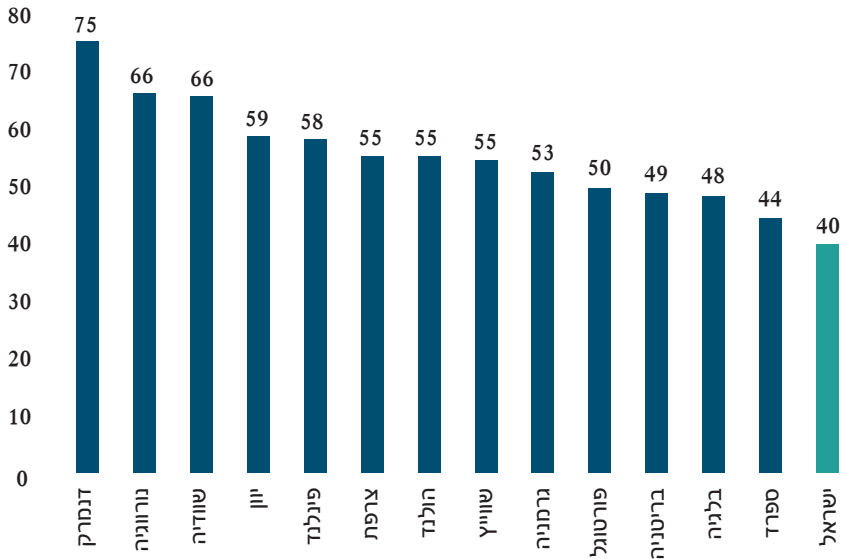


מקור: סקרי הבחירות של אריאן ושמיר (<http://isdc.huji.ac.il/hhold1.shtml>).

בניגוד לסקרי הבחירות של אריאן ושמיר, שבהם הנשאלים מתבקשים לענות אם הם תומכים במפלגה מסוימת, בסקר של ESS שואלים אם הנשאל חש קרוב למפלגה כלשהי. קרבה למפלגה מבטאת דרגת קשר נמוכה יותר מתמיכה בה. בסקר שנערך בשנת 2008 הצהירו 40% מהנשאלים בישראל שהם חשים קרובים

למפלגה כלשהי (תרשים 6.16). במרבית המדינות יש רוב של נשאלים המצהיר שהוא חש קרבה למפלגה מסוימת. המדינות שבהן נרשמו השיעורים הגבוהים ביותר של אזרחים שחשו קרבה למפלגה מסוימת הן המדינות הסקנדינביות. ישראל נמצאת בתחתית הרשימה.

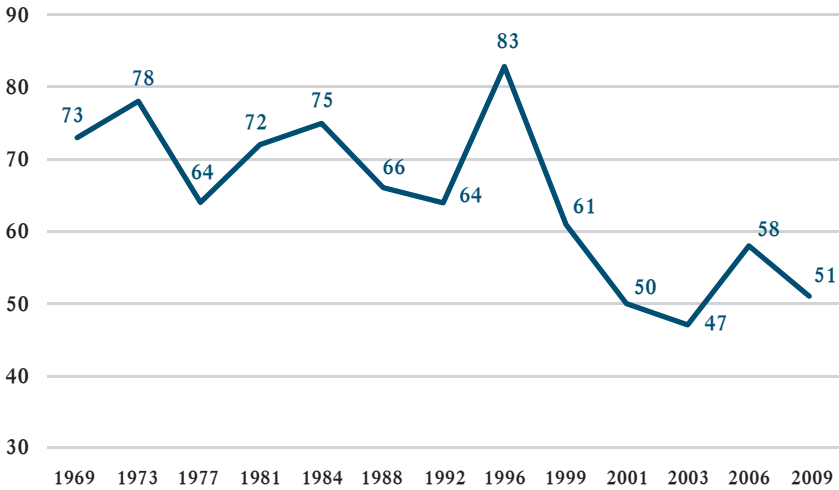
תרשים 6.16: קרבה למפלגה כלשהי ב־14 מדינות



מקור: European Social Survey (ESS), 2008

בשנת 1969 התייחסו 73% ממי שהצהירו שהם תומכים במפלגה מסוימת לאחת משתי המפלגות הגדולות (תרשים 6.17). בשנת 2009 רק כמחצית (51%) מהמצהירים על תמיכה או חברות במפלגה מסוימת זיהו אותה כאחת משלוש המפלגות המצרפיות הגדולות – קדימה, ליכוד ועבודה. נתון זה מראה על ירידה משמעותית בהזדהות עם המפלגות המצרפיות הגדולות.

תרשים 6.17: שיעור התמיכה במפלגות הגדולות בישראל בקרב כלל אוהדי המפלגות, 1969-2009



מקור: סקרי הבחירות של אריאן ושמיר (<http://isdc.huji.ac.il/hhold1.shtml>).

תדמית המפלגות

תדמיתן של המפלגות בישראל ירודה. האזרחים לא רוחשים אמון רב למפלגות, הם מתרחקים מהן ואינם נאמנים בהצבעתם. למרות זאת נראה שהבעיה היא במפלגות ספציפיות שפועלות במערכת הפוליטית ולא במוסד המפלגה לכשעצמו. היחס של הציבור אל המפלגות הוא דואלי. מצד אחד, הרוב (56%) איננו סבור שריבוי מפלגות פוגע באחדות העם. נתון זה נותר יציב משנת 1996. מצד שני, 47% סבורים שעדיף שיהיו רק שתי מפלגות גדולות. כמו כן, 51% מהנשאלים במדד הדמוקרטיה (אריאן ואח', 2010) סבורים שהמפלגות נחוצות לתפקודו של המשטר הדמוקרטי. אף על פי שמדובר ברוב, אנו עדים לשחיקה בתפיסה זו: בשנת 1996 היו 73% מהנשאלים משוכנעים בנחיצותן של המפלגות. נוסף על כך בשנת 2006 טענו 51% מהנשאלים שתחרות בין המפלגות מחזקת את הדמוקרטיה, ואילו בשנת 2010 שיעורם ירד ל-42% (שם: 149). נתון נוסף שמעורר דאגה הוא הפסימיות של חלקים גדולים בציבור בנוגע למוסדות הפוליטיים. בשנת 1981 נשאלה לראשונה השאלה אם עדיף להרוס את המוסדות הקיימים ולבנות הכול מחדש. 66% לא הסכימו עם אמירה זו.

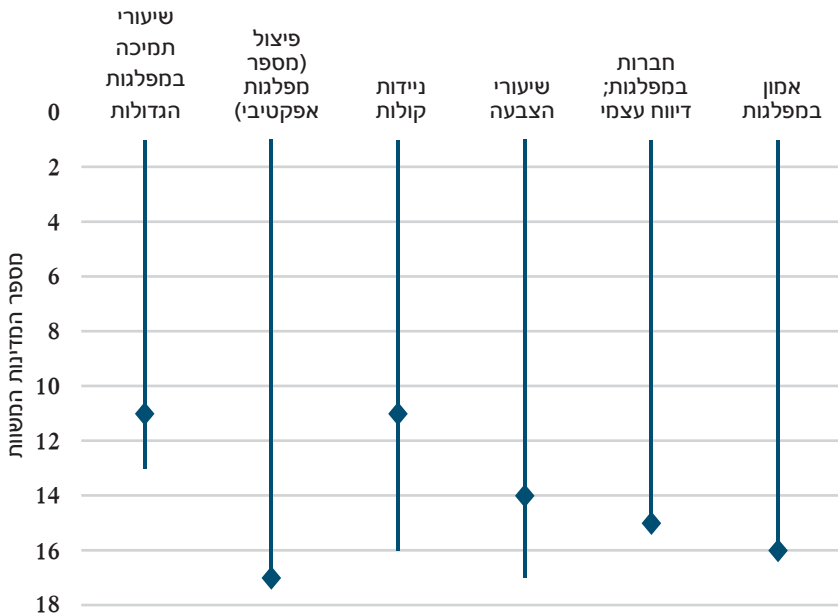
עמדה זו התחזקה בשנת 1984, כאשר 74% מהנשאלים התנגדו לה. מאז פחתה ההתנגדות להרס ובנייה מחדש של המוסדות הקיימים. בשנת 2010 רק 51% התנגדו לאמירה זו; 31% תמכו בה והשאר לא היו בטוחים (שם: שם). התמיכה ההולכת וגוברת בהרס המוסדות הקיימים מצטרפת לאי־שביעות הרצון מתפקוד המוסדות הפוליטיים. מצד אחד, אזרחים רבים שואפים לרפורמה מקיפה. מצד שני, הפוליטיקאים המופקדים על עריכת רפורמות במוסדות הפוליטיים אינם זוכים באמון רב בציבור. אי־שביעות רצון עמוקה מהמוסדות הקיימים היא עדות למשבר הלגיטימציה שבו הם שרויים. הנתון האופטימי הוא שלמרות השחיקה באמון במוסדות פוליטיים בכלל ובמפלגות בפרט 67% מהנשאלים סבורים שהמפלגות נחוצות בימינו ואין לבטלן. לסיכום, למרות מידת האמון הדלה במפלגות רוב הציבור מבין את תפקידן בדמוקרטיה ואת חיוניותן ותרומתן למערכת הפוליטית, ולפיכך איננו מוכן לוותר עליהן או להחליפן במוסד אחר. הרוב איננו תומך בהרס המוסדות הקיימים, אף על פי שישנה עלייה בתמיכה ברעיון זה, אלא מעדיף לשפר את תפקודם.

דיון

התזה על הירידה בכוחן של המפלגות תופסת מקום מרכזי במחקרים במדע המדינה בעשורים האחרונים. תמורות חברתיות, תרבותיות וטכנולוגיות שינו מן היסוד את יחסם של אזרחים בעולם הדמוקרטי למערכת הפוליטית ולמוסדות העומדים בבסיסה. דומה שהמפלגות, יותר מכל מוסד אחר, היו הקורבן הגדול ביותר של שינויים אלה. עם זאת הן עדיין עומדות במוקד התהליך הפוליטי. למרות הפרסונליזציה של הפוליטיקה, התרחקותן של המפלגות מהחברה, עמעום השסעים האידאולוגיים והתפשטותם של מנגנוני דמוקרטיה ישירה – עדיין אין למפלגות תחליף כגורם המארגן המרכזי של דמוקרטיה מודרנית. בפרק זה הצבענו על כך שהיחלשותן של המפלגות המצרפיות הגדולות אינה ייחודית לישראל. זו תופעה רווחת במרבית הדמוקרטיות המערביות, והשלכותיה מתחילות לאחרונה להיראות לעין: שורה של מערכות בחירות שבהן התמודדו מפלגות שלטון מוחלשות ואשר בעקבותיהן נקלעו המערכות הפוליטיות למצב של חוסר הכרעה, שינו את דפוסי הרכבת הממשלה בכמה מדינות. בבריטניה הוקמה בשנת 2010 ממשלה קואליציונית (צעד חסר תקדים, למעט במלחמת העולם השנייה), באוסטרליה הוקמה באותה שנה לראשונה זה

עשורים ממשלת מיעוט, ובהולנד ובשוודיה הביאה הצלחתן של מפלגות ימין קיצוני להקמתן של קואליציות מיעוט לא אופייניות (קניג, 2010א). עם זאת בישראל המגמה הזאת של היחלשות המפלגות הגדולות חריפה יותר בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. תרשים 6.18 משקף את מיקומה של ישראל מבחינת חדות השינוי בשורה של מדדים שבדקנו בשתי נקודת זמן: שנות השבעים לעומת העשור האחרון של שנות האלפיים (בין 2000 ל-2009). בשלושה מתוך שישה מדדים ישראל מזוהה כמקרה קיצוני של ירידה בכוחן של המפלגות המצרפיות: חלה בה העלייה הדרמטית ביותר בפיצול הפרלמנטרי, הירידה החדה ביותר בשיעורי החברות המפלגתית ובמספר האזרחים שהביעו אמון במפלגות. בשני מדדים נוספים (שיעורי התמיכה במפלגות הגדולות ושיעורי הצבעה) ישראל ממוקמת בתחתית. רק במדד אחד, ניידות קולות, היא במרכז הלוח, אם כי עדיין בחלקו התחתון. באף מדינה אחרת מאלה שנבחנו לא נרשם ריכוז כה גבוה של מיקומים נמוכים. במילים אחרות, תהליך ההיחלשות של המפלגות המרכזיות בישראל הוא החריף ביותר מבין המדינות שנבחנו.

תרשים 6.18: חריפות השינוי ב־6 מדדים: מיקומה של ישראל



דומה שמבחינה זו עברה ישראל תהליך חד וחריף מאז העידן שבו היא הוגדרה כ"מדינת מפלגות" (Akzin, 1955). בשונה מדמוקרטיה ותיקות אחרות, שבהן הופיעו המפלגות בשלב מאוחר וחדרו לחברה שדפוסייה העיקריים כבר עוצבו, בישראל הופיעו המפלגות בשלב מוקדם של התפתחות החברה והיו לגורם המרכזי שעיצב את החברה המתהווה (גולדברג, 1992: 16; Galnoor, 1982). מזווית זו אפשר לייחס את הנפילה החדה של המפלגות המצרפיות בישראל לנקודת הפתיחה הגבוהה שלהן. עם זאת אין להתעלם מההשלכות החמורות שיש להיחלשותן של המפלגות המצרפיות. אמנם דווקא מפלגות אלה סובלות (ולא במקרה) לעתים מדימוי של מפלגות אופורטוניסטיות וחסרות אידאולוגיה סדורה, אולם המשך היחלשותן מותיר את המערכת הפוליטית הישראלית לחסדיהן של המפלגות הסקטוריאליות. לנגד עיניהן של אלה עומדת טובת המגזרים שהן מייצגות ולא דווקא טובת הכלל. ללא מפלגות מצרפיות גדולות המשקפות את האתוס הציוני והדמוקרטי של מדינת ישראל עלולה המערכת הפוליטית לשקוע בפלגנות, בסקטוריזציה ובאינטרסניטיות צרה.

קל להתפתות ולראות בהיחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות תופעה נתונה שאי-אפשר לשנותה: גם במדינות אחרות המפלגות המצרפיות נמצאות בירידה, ולפיכך אי-אפשר לעמוד מול רוחות הזמן ולצפות שהמפלגות הגדולות תשובנה לימי הזוהר שלהן. גם אם יש בגישה זו גרעין של אמת, היא מתעלמת מכך שאחת הסיבות העיקריות להיחלשותן של המפלגות המצרפיות הישראליות היא משבר אמון הנובע מקלקולים, הניתנים לתיקון, בדרך התנהלותן הפנימית.

פרק 7 רגולציה של מפלגות פוליטיות ושל החברות בהן

רעות איצקוביץ'־מלכה, אסף שפירא, עופר קניג

המפלגות הן ארגונים בעלי יכולת הסתגלות מרשימה. בעבר הן ינקו את הלגיטימציה שלהן מיכולתן לייצג קבוצות בחברה או אזורים גאוגרפיים, וכיום הן נתפסות בעיקר כטובין ציבורי חיוני. ברבע האחרון של המאה העשרים הן עברו תהליך של שינוי שגרם לעיצוב מחדש של תפקודן. בעקבות שינויים פוליטיים, חברתיים, טכנולוגיים וכלכליים התרחקו המפלגות מן הזירה החברתית והתקרבו אל סֶפֶרֶת המדינה (Katz and Mair, 1995). אחת התוצאות של התפתחות זו הייתה העברה הדרגתית של האחריות להסדרת הפעילות של המפלגות לידי המדינה, וכיום יש למדינה תפקיד משמעותי ואף לגיטימי בניהול ענייני הפנים שלהן.

אפשר לומר כי המפלגות התפתחו מארגונים שנתפסו כאנטגוניסטים לדמוקרטיה¹ לארגונים הנתפסים כתומכי הנלהבים ואף כמשמריה. ככאלה הן זוכות כיום לתמיכה כספית מן המדינה הדמוקרטית ובה בעת הן נתונות לרגולציה מטעמה. הווה אומר, מפלגות אינן נתפסות עוד כהתאגדויות וולונטריות בלבד, אלא כארגונים התורמים תרומה חיובית לדמוקרטיה

1 משום שמפלגות נתפסו כגופים אריסטוקרטיים המייצגים אינטרסים צרים ואינם עוסקים בהשמעת קולו של הציבור הרחב. גם האטימולוגיה של המונח "מפלגה", הן באנגלית (party) הן בעברית, נושאת עמה הקשרים שליליים המדגישים את עובדת היותה של מפלגה חלק (part) או פלג מְשָׁלֵם. המפלגה, אם כך, נתפסה כארגון מפלג הדואג לאינטרסים מצומצמים ואינו מקדם את טובת הכלל.

ולאינטרס הציבורי. הרגולציה המפלגתית נחוצה כדי להבטיח שהמפלגה תבצע את תפקידיה הדמוקרטיים בצורה יעילה יותר (Van Biezen, 2008). במדינת ישראל, כמו במרבית הדמוקרטיה הוותיקות, פעילותן של המפלגות הפוליטיות נתונה להסדרה. שני החוקים המכוננים בתחום זה, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, וחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, יוצרים תשתית רגולטיבית מסועפת ומדוקדקת לפעולת המפלגות.

הרגולציה של המפלגות ברמת המדינה

ההחלטה ליצור הסדרה של פעילות המפלגות הפוליטיות מכוח חוקי המדינה אינה מובנת מאליה. מדובר בהחלטה שיש לה השלכות רבות על מעמדה, על התנהלותן ועל תפיסת מקומן במערכת הפוליטית הן מבחינה נורמטיבית הן מבחינה מעשית. יתרה מזו, לא אחת נטען כי יש בכוחם של חוקי הרגולציה המפלגתית ללמדנו על המטען הערכי והאידיאולוגי הדומיננטי במדינה. כך למשל, חוקרים טוענים כי שכיחותם של חוקי רגולציה מפלגתית מעידה על ירידת קרנה של הפרדיגמה הליברטיאנית. פרדיגמה זו רואה במפלגה מעין קבוצת אינטרס פרטית שמטרתה העיקרית להביע את דעותיהם של החברים בה. לפיכך היא גורסת כי המפלגות צריכות ליהנות מרמה מרבית של זכויות בתחום ההתאגדות, הפרטיות, חופש הביטוי והחופש מהתערבות ממשלתית. שכיחותם הגוברת של חוקי הרגולציה מפלגתיים מעידה אפוא על דעיכתה (Persily and Cain, 2000).

מנגד, שכיחותה של חקיקה רגולטיבית הנוגעת למפלגות עשויה להצביע על חיזוקן של אחת משתי פרדיגמות אחרות: הפרדיגמה הניהולית, שעל פיה האינטרס המרכזי של המדינה, שהיא מנסה להגשים באמצעות חוקי המפלגות, הוא שימור הסדר הדמוקרטי ויציבותה של המערכת המפלגתית; ופרדיגמת השוק החופשי, שעל פיה האינטרס של המדינה הוא לאפשר יצירת תחרות פוליטית בין מפלגות במתכונת שוק חופשי. מתוקף כך חוקי המפלגות נועדו לתקן "כשלי שוק" ולמנוע מונופולים מפלגתיים (שם).

תמונת המצב של הרגולציה המפלגתית בימינו מעידה על מגמה בינלאומית של הסדרה מרובה – ויש האומרים אף הסדרת יתר – של המפלגות באמצעות חקיקה. במרבית הדמוקרטיה המערביות בימינו קיימת נטייה הולכת וגוברת להתערבות בפוליטיקה המפלגתית ולחקיקת חוקים מפלגתיים. לכך יש משמעויות מרחיקות לכת.

ראשית, מגמה זו מעידה שתפיסת המפלגות בדמוקרטיה המערבית השתנתה מאוד. המפלגות אינן נתפסות עוד כארגונים וולונטריים עצמאיים הרשאים לנהל את ענייניהם הפנימיים באופן עצמאי ובלא פיקוח, אלא כארגונים המסונפים למדינה, נהנים במידה זו או אחרת ממשאביה, ובתמורה לכך כפופים לפיקוחה. תהליך זה הוא יסוד מרכזי בתאוריית מפלגות הקרטל הטוענת כי המפלגות התנתקו כמעט לחלוטין מהחברה ופלוו לתחום המדינה כחלק מתהליך הסתגלותן לתנאים משתנים (Katz and Mair, 1995).

שנית, יש להביא בחשבון כי ברגולציה עצמה ישנם כשלים ובעיות. במילים אחרות, אין להתמקד רק בכשלים שהרגולציה המפלגתית מבקשת לפתור, אלא גם בכשלים ובבעיות הנובעים מהרגולציה עצמה. אחת הדוגמאות לכך היא חוקי מימון מפלגות הרווחים בשנים האחרונות. אמנם תכליתם של חוקים אלה להגן על המפלגות מפני תלות שמקורה בהון פרטי, אולם הגבלת יכולתה של המפלגה לגייס משאבים פוגעת לא פעם בתפקודה, שכן היא נדרשת לצמצם את פעילותה בתחומים שונים. נדמה שבמקרים מסוימים מתעורר הצורך להגן על המפלגות מפני המחוקק עצמו. בשל כך עולה הטענה כי יש צורך לקבוע מעמד חוקתי למפלגה, שיבטא לא רק את המגבלות על פעולתה אלא גם את המגבלות על התערבות בה ועל הרגולציה שלה. הוזה אומר, לא רק הגנה מפני כשלים בתוך המפלגות, אלא גם הגנה על המפלגות מפני המחוקק (מרזל, 2004).

שלישית, הרגולציה המרובה של מפלגות מלמדת אותנו על המצב המורכב והבעייתי שלהן בימינו ועל תדמיתן הרעועה. העובדה שמדינות ככל רחבי העולם בוחרות להיכנס לקרביהן של המפלגות הפועלות בתחומן ולנסות לשפר את מצבן, את מעמדן ואת התנהלותן, מעידה במידה רבה על היקף הבעיות והקשיים שחוות המפלגות.

גם מדינת ישראל בחרה להסדיר את פעולתן של המפלגות הפוליטיות הפועלות בה בשנת 1992 עת חוקקה את חוק המפלגות. חוק המפלגות הישראלי הוא חוק מפורט מאוד, היוצר הסדרה של תחומים רבים בחיי המפלגות: החל בהגדרתה של מפלגה פוליטית ונוהלי רישומה, עבור בשאלת החברות המפלגתית וכלה בתקנות דקדקניות בנושא מימון בחירות מקדימות. ב-18 השנים שחלפו מאז חוקק חוק המפלגות תוקן החוק 15 פעמים ונספו לו עשרות סעיפים וסעיפי משנה, רובם כמענה לתופעות השליליות שהביאו עמן השיטות הכוללניות לבחירת מועמדים.

יגאל מרזל (שם) הציע מפתח לניתוח חקיקה זו באופן שיטתי במחקרו על

המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות. על פי מרזל לחקיקה בענייני מפלגות חמישה ממדים עיקריים. (1) חקיקה המתערבת בתהליך ייסודה של המפלגה. בסעיף זה מפורטות מגבלות פורמליות המוטלות על המעוניינים לייסד מפלגה חדשה, דוגמת אזרחותם של המייסדים, מספרם או זהותם המשפטית; ומגבלות מהותיות הכוללות בדרך כלל דרישה לעמידה בעקרונות הדמוקרטיה וקיומה של מטרה חוקית להקמת המפלגה. (2) חקיקה המתערבת באוטונומיה הפנים-מפלגתית. התערבות במבנה המפלגה ובמנגנוניה, דוגמת החיוב בדמוקרטיה פנימית; התערבות בצורת הסדרת החיים הפנים-מפלגתיים, דוגמת חובת קיומו של תקנון או חוקה; ואף התערבות בהחלטות קונקרטיות של המפלגה, דוגמת תנאי קבלה של חברים למפלגה. (3) התערבות פנימית-חיצונית. הסדרת הבחירות הפנימיות. מדובר לכאורה בהתערבות בעניין פנימי של המפלגה, אבל בשל העובדה שהליך זה קשור קשר הדוק לבחירות הכלליות נתפס העניין גם כאינטרס מדינתי. (4) התערבות חיצונית. הטלת מגבלות על הפעילות המפלגתית, דוגמת חובה לפעול באופן חוקי או איסור על מינויים פוליטיים, ומנגד הענקת תמריצים לפעילות המפלגתית, דוגמת מימון מפלגות. (5) חקיקת בחירות. הטלת מגבלות על המפלגות באמצעות חוקי הבחירות.

הרגולציה המפלגתית במבט משווה

הרגולציה של מפלגות מתבצעת באמצעות מערכת של חוקים. יש מדינות שמסדירות את מעמדן, את תפקידיהן ואת כללי הפעולה של המפלגות בחוקת המדינה. מדינות אחרות מחוקקות חוקים מפלגתיים ספציפיים שנועדו למטרה זו. יש גם מדינות שבהן ישנה הסדרה בשתי הרמות – החוקתית והחוקית. לעתים מוסדר באמצעות חקיקה רק תחום מימון המפלגות, ואילו שאר תחומי הפעילות של המפלגה לא כפופים לרגולציה. לעתים הרגולציה מקיפה תחומים רבים ונרחבים בחייהן ובפעולותיהן של המפלגות הפוליטיות. לצורך בחינה השוואתית של הסוגיה בדקנו אם ובאילו אמצעים מתבצעת הרגולציה המפלגתית ב-35 דמוקרטיות.

בלוח 7.1 אפשר לראות כי במרבית הדמוקרטיות שנבחנו נהוגה רגולציה של המפלגות. קרוב ל-63% מהמדינות מסדירות את מעמדן של המפלגות באמצעות החוקה. לעומת זאת, רק מחצית מהדמוקרטיות שנבחנו בחרו לחוקק חוק מפלגות או להטיל על מפלגות רגולציה באמצעות חוק הבחירות. חלק עושות זאת נוסף על הסדרת מעמדן של המפלגות בחוקה, וחלק מסתפקות

בהסדרה בחוק בלבד.² שיעור גבוה של הדמוקרטיה שנבחנו (80%) בחרו לחוקק חוק בנושא מימון מפלגות, בין שהמימון מגיע מהמדינה ובין שלא. יתרה מזו, שיעור לא מבוטל של מדינות (34%) מסדירות את פעולתן של המפלגות בתחומן באמצעות שלושה כלים: חוקת המדינה, חוק מפלגות/חוק בחירות וחוק בנושא מימון מפלגות. במקרים כאלה אפשר בדרך כלל להצביע על חלוקה נושאת המתקיימת בין האמצעים החקיקתיים השונים, וכל אמצעי מסדיר תחום או נושא אחר בחיי המפלגות.

לוח 7.1: אמצעים חוקיים/חוקתיים שבאמצעותם מטילות מדינות רגולציה על מפלגות

רגולציה באמצעות חוקי מימון מפלגות	רגולציה באמצעות חוק מפלגתי/חוקי בחירות	רגולציה באמצעות חוקה	
✓	✓	✓	אוסטריה
✓	✓	✓	אוסטרליה
✓	✗	✓	איטליה
✗	✗	✗	איסלנד
✓	✗	✗	אירלנד
✓	✓	✓	אסטוניה
✓	✓	✗	ארצות הברית*
✓	✗	✗	בלגיה
✓	✓	אין חוקה	בריטניה
✓	✓	✓	גרמניה
✗	✗	✗	דנמרק
✗	✗	✗	הודו
✓	✗	✗	הולנד



2 המקרים שבהם יש חוק מפלגתי להסדרת מעמדה של המפלגות ואין התייחסות למפלגות בחוקה (אם היא קיימת) נדירים למדי – בארצות הברית (בחוקה הפרדלית) ובקנדה בלבד.

רגולציה באמצעות חוקי מימון מפלגות	רגולציה באמצעות חוק מפלגתי/חוקי בחירות	רגולציה באמצעות חוקה	
✓	✓	✓	הונגריה
✓	✗	✓	יוון
✓	אין מידע	✗	יפן
✓	✓	אין חוקה**	ישראל
✓	✗	✗	לוקסמבורג
✓	✗	✓	מלטה
✗	✗	✓	נורווגיה
✓	✓	אין חוקה	ניו זילנד
✓	✗	✓	סלובניה
✓	✗	✓	סלובקיה
✓	✓	✓	ספרד
✓	✓	✓	פולין
✓	✓	✓	פורטוגל
✓	✓	✓	פינלנד
✓	✓	✓	צ'ילה
✓	✓	✓	צ'כיה
✓	✗	✓	צרפת
✓	✓	✓	קוסטה ריקה
✓	✓	✗	קנדה
✗	✗	✓	קפריסין
✗	✗	✓	שוודיה
✗	✗	✓	שווייץ

רגולציה באמצעות חוקי מימון מפלגות	רגולציה באמצעות חוק מפלגתי/חוקי בחירות	רגולציה באמצעות חוקה	
80	50	62.9	אחוז המדינות המשתמשות ברגולציה מסוג זה
35	34	32	N

* בארצות הברית נבחנה רק החוקה הפדרלית ולא חוקות המדינות (states) עצמן.
 ** בישראל אמנם אין חוקה, אולם אם נתייחס לחוקי היסוד כחוקים בעלי מעמד מיוחד או אף חוקתי, נראה כי ברמה זו ישנה התייחסות מסוימת למפלגות, דוגמת סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, העוסק בפסילת רשימות מפלגתיות ומועמדים המתמודדים בבחירות לכנסת.

מקור: Karvonen, 2007; Van Biezen and Kopecky, 2007; Van Biezen, 2008; IDEA, 2009

חוקות המדינות מתייחסות למוסד המפלגה באופן כללי למדי, ובדרך כלל הן עוסקות בהסדרת מעמדה של המפלגה הפוליטית ברמה ההצהרתית והחוקתית. מתוקף היותה של החוקה מסמך הצהרתי מכונן אין היא כוללת, בדרך כלל, התייחסות לפרטים קטנים, גם לא בנוגע למפלגות. במרבית המדינות המסדירות את מעמדן של המפלגות בחוקתן נמצא בחוקה התייחסות למספר מצומצם של נושאים. בדרך כלל תימצא הגדרה למוסד המפלגה ולמהותה. לצד זה תימצא לעתים בחוקה גם התייחסות למה שאינו מוגדר כמפלגה או למאפיינים שאסור למפלגה לאמץ.

כדי להשלים את ההסדרה המפלגתית המצומצמת המופיעה בחוקות, ובמקרים שבהם היא נעדרת מהן לגמרי, נחקקו חוקים רגילים. בדמוקרטיות רבות אפשר למצוא חוקי מפלגות המתייחסים לפרטים שונים הקשורים להתנהלותן של מפלגות: רישומן, חברות מפלגתית, חובת הצגת מכסות ייצוג לנשים ועוד. בניגוד להסדרה הכללית מאוד של מפלגות באמצעות החוקה, חוקי המפלגות פורטים בדרך כלל את התנהלותן למשנה סדורה ומדוקדקת. נוסף על כך נחקקו חוקי מימון מפלגות המסדירים תחום ספציפי זה בחייהן של המפלגות. חוקים אלה קובעים את הכללים לניהול ענייניהן הכספיים של המפלגות, להסדרת המימון הציבורי שלו הן זכאיות (כאשר הוא קיים), להסדרת נגישותן של המפלגות לאמצעי התקשורת ועוד.

לא מפתיע שהאמצעי החקיקתי של רגולציה מפלגתית הרווח ביותר הוא חוקי מימון מפלגות. זהו הנושא הרגיש, הטעון והמוקפד ביותר בהקשר של רגולציה

זו. יש הטוענים כי הרגולציה המפלגתית הענפה שקיימת היום היא תוצר לוואי של הצורך להסדיר בחקיקה בעיקר את תחום מימון המפלגות (Karvonen, 2007). הווה אומר, במרבית המקרים התפתחה הרגולציה המפלגתית בעקבות חקיקת חוקי מימון מפלגות והסדרת גישתן של המפלגות לאמצעי התקשורת (Van Biezen, 2008).

בהסתמך על לוח 7.1 לעיל אפשר לומר כי מרבית הדמוקרטיות שנבחנו מסדירות את מעמדן ואת פעולתן של המפלגות באמצעות חקיקה. רק 3 מהמדינות שנבחנו (איסלנד, דנמרק והודו) בחרו שלא להסדיר את מעמדן ופעולתן של המפלגות באמצעי חקיקתי. נראה כי הטיעונים הנורמטיביים בדבר השינוי במהותן של המפלגות – הטענה שהן אינן נתפסות עוד כארגונים וולונטריים ואוטונומיים לגמרי – מקבלים תימוכין מהמציאות המתוארת בלוח. הנתונים הללו תומכים גם בתאוריית מפלגות הקרטל. בחינת הרגולציה המפלגתית מראה את צדו השני של המטבע בהקשר זה: לא את ההטבה החומרית שהמפלגות מקבלות בעקבות ההתקשרות למדינה, אלא את עול הרגולציה שעמו הן נאלצות להשלים בתמורה להטבה זו. פול וייטלי, אשר בחן את הנושא, טוען כי הרגולציה המפלגתית פוגעת באיכות החברות במפלגות, משום ש"הלאמת" המפלגה בידי המדינה פוגעת במוטיבציה של חברים ושל פעילים מפלגתיים לפעול בשורותיה (Whiteley, 2011).

תוכנה של החקיקה המפלגתית

חוקי המפלגות מסדירים גם תחומים רבים אחרים מעבר לנושא מימון המפלגות. ראשית, החוקים קובעים מהי מפלגה, מי רשאי להיות מועמד מטעם המפלגה, מי זכאי לסבסוד ממשלתי ולגישה לתקשורת המשודרת ועוד. שנית, הם עשויים להגביל את סוג הפעילות שהמפלגה רשאית לעסוק בה. שלישית, הם עשויים לעסוק בצורות ההתארגנות המפלגתית המותרות אגב פירוט שיטות בחירת המועמדים, דרישות לייצוג שווה של מגדר או מוצא אתני, עמדות אידאולוגיות אסורות ועוד (Van Biezen, 2008). מרבית המדינות הדמוקרטיות נוטות שלא להטיל הגבלות חריפות על התאגדות מפלגתית, אולם הן מפרטות תנאים להתאגדות זו (Karvonen, 2007). במסגרת ניתוח תוכנה של החקיקה המפלגתית נתייחס לנושאים מרכזיים שאליהם מתייחסת החקיקה במרבית המקרים הנבדקים.

תפקידי המפלגה על פי החוק. כדי ליצור הסדרה של מפלגות במסגרת החוק המדינה נדרשת להגדיר מהי מפלגה. חוקות אינן מספקות בדרך כלל הגדרה, אך הן מבהירות מהם תפקידי המפלגות במארג המערכת הדמוקרטית. כך לדוגמה קובע סעיף 49 לחוקת איטליה: "לכל האזרחים עומדת הזכות להתאגד באופן חופשי במפלגות כדי להשפיע באמצעים דמוקרטיים על קביעת המדיניות הלאומית".³ סעיף 21 לחוקת גרמניה קובע כי "מפלגות פוליטיות תיטולנה חלק בעיצוב הרצון הפוליטי של העם". וסעיף 6 לחוקת ספרד קובע כי "מפלגות פוליטיות מבטאות פלורליזם דמוקרטי, מסייעות בגיבושו ובביטויו של רצון הכלל ומשמשות מוסד יסודי של השתתפות פוליטית. ייסודן של מפלגות ופעולתן הם חופשיים במסגרת מגבלות החוקה והחוקים".

לא מפתיע שדווקא מדינות בעלות עבר בלתי דמוקרטי, דוגמת גרמניה, איטליה וספרד, בחרו לפרט בחוקותיהן באופן ברור מהן מטרות המפלגה. מדינות אלה ואחרות אף מגדירות איסורים היכולים לשמש עילה לפסילת מפלגה.

פסילת מפלגות. הסנקציה החריפה ביותר המוטלת במדינות דמוקרטיות על התארגנות מפלגתית משמעה, לא פעם, מניעת קיומה של המפלגה מלכתחילה (מרזל, 2004). פסילת מפלגות מעוררת דיון נורמטיבי נוקב בשאלת גבולות הדמוקרטיה המתגוננת אל מול שימור זכויות הפרט והאזרח (קרמניצה, 2005; Navot, 2008; Turano, 2003). מדובר בסוגיה מורכבת שאינה מעניינה של פרק זה, ולכן נסתפק בציון המדינות המשתתפות במחקר שקבעו בחוקותיהן או בחוקיהן עילה לפסילת מפלגות: גרמניה, פולין, ספרד, איטליה, פורטוגל, קוסטה ריקה, בריטניה, סלובניה, צרפת וישראל.

העילה לפסילת מפלגות משתנה ממדינה למדינה ונובעת מהתנאים הפוליטיים והחברתיים וכן מניסיונה ההיסטורי. כך, למשל, בגרמניה המפלגות הנאו־נאצית והקומוניסטית הוכרוזו בלתי חוקתיות בשנים 1952 ו־1956 בהתאמה. החוק בגרמניה קובע כי אסורה התארגנות מפלגתית השואפת לקעקע את המשטר הדמוקרטי: "מפלגות אשר פועלות, אם במטרותיהן או בהתנהגות תומכיהן, לפגוע או להשמיד את הסדר הדמוקרטי החופשי והבסיסי או לסכן את הקיום של הרפובליקה הפדרלית של גרמניה הן בלתי חוקתיות. בית המשפט

3 תרגומי החוקים בפרק הם תרגומים לא רשמיים של המחברים.

החוקתי הפדרלי הוא המחליט באשר לשאלת הבלתי חוקתיות של מפלגות כאלה". בפולין קובע החוק כי מפלגות בעלות אידאולוגיה טוטליטרית דוגמת נאציזם, פאשיזם או קומוניזם אסורות, כמו גם מפלגות המטיפות לגזענות או אלימות: "מפלגות ושאר ארגונים שהמצע הפוליטי שלהם נשען על שיטות טוטליטריות ועל דרכי פעולה נאציות, פאשיסטיות או קומוניסטיות, כמו גם אלה שמצעים הפוליטי או פעולותיהם מעודדים שנאה גזעית או לאומית [...] יהיו אסורים".

אפשר לשער כי ההגבלות שנזכרו לעיל נובעות מניסיון העבר הלא דמוקרטי של מדינות אלה, ומהרצון להימנע מחזרה עליו באמצעות החוקים המפלגתיים. אף שסעיפי פסילת מפלגות מופיעים ב־10 מתוך 35 המדינות שנבחנו, זו אינה תכליתם הנפוצה ביותר של חוקי הרגולציה המפלגתית.

חובת רישום המפלגות. ברובן המכריע של המדינות שנבחנו נהוגה חובת רישום של המפלגות. מדובר בחובת רישום בגוף רגולטורי, דוגמת רשם המפלגות בישראל. החוקים בהקשר זה מפרטים את נוהלי רישום המפלגה, כגון מספר חברים מינימלי שהמפלגה צריכה להציג במעמד הרישום, חובת הצגת שם המפלגה והתנאים שבהם עליו לעמוד, עלות הרישום ועוד.

גם נושאים הקשורים לאופן ההתארגנות הפנימית של המפלגה – קיומו של תקנון מפלגתי, קיום דמוקרטיה פנים-מפלגתית וחלוקת סמכויות פנימית – נקבעים לא אחת בחוקי הרגולציה המפלגתית. מקרה מעניין של התערבות המדינה במבנה המפלגה ובמנגנוניה קשור בחובת קיום דמוקרטיה פנימית (ראו בפרק הבא).

מימון מפלגות. זו ההתערבות הרגולטיבית הבולטת והשכיחה ביותר. כפי שנזכר לעיל, במרבית המדינות נדרשות המפלגות – אם באמצעות חוקה, חוק מפלגות או חוק למימון מפלגות – להסדיר את ענייניהן הכספיים בדרכים שנקבעו בחוק. חוקי מימון המפלגות קובעים בדרך כלל את התנאים לקבלת מימון ממשלתי (בתנאי שזה אכן קיים במדינה) ואת אופן חלוקת המימון בין המפלגות; את חוקי התרומות השונים (גובה, מקורות); ואת האופן שבו צריכות המפלגות הפוליטיות לנהל את ענייניהן הכספיים ולדווח עליהם למדינה. למרבית המפלגות המימון הישיר מהמדינה הוא כיום מקור הכנסה חשוב, לעתים החשוב ביותר. גובה המימון המפלגתי שלו זוכות המפלגות וחלקו היחסי בהכנסותיהן משתנים ממדינה למדינה באופן ניכר (Hofnung, 2008; Koß, 2010).

אף שמימון מפלגות רווח למדי במדינות דמוקרטיות, עדיין מתקיים ויכוח נורמטיבי בשאלה אם המדינה צריכה להשקיע כספי ציבור בתמיכה בהן. התומכים במימון מפלגות גורסים כי יש במימון זה כדי למנוע מעשי שחיתות והטיות הנגרמים כתוצאה מהון פרטי שמוזרם למפלגות. אחרים טוענים כי מימון מפלגות הוא הכרח שבלעדיו לא תוכלנה המפלגות להתמודד עם הירידה במספר החברים מחד גיסא ועם ההתייקרות של העיסוק בפוליטיקה מאידך גיסא. סיבה נוספת שמעלים התומכים במימון מפלגות היא יצירת שוויון ואחידות בין המפלגות ברמה הכלכלית (Van Biezen, 2008). מנגד נשמעים קולות המזהירים מפני הסכנות שבמימון מפלגות: פיתוח תלות של המפלגות בשלטון בד בבד עם החלשת יכולתן לפקח עליו; הפחתת האינטרס של המפלגות לחזר אחרי בוחריהן והחלשת התפקיד הייצוגי שלהן; יצירת אי־שוויון בין המפלגות; וכמובן פגיעה באוטונומיה המפלגתית (מרזל, 2004). ובכל זאת התפשטות המימון הציבורי של מפלגות היא מגמה עולמית. חוקי מימון ותרומות תופסים את הנפח הרב והמשמעותי ביותר בחוקי הרגולציה. עם זאת, יש להבחין בין מימון מפלגות לרגולציה של מימון מפלגות. רגולציה של מימון מפלגות אינן פירושה בהכרח הקצאת כספי ציבור למפלגות. ישנן מדינות, אם כי מעטות, שאינן מעניקות מימון ציבורי למפלגות, אך מנטרות את התנהלותן הכספית מכוח חוק. במקרים אלה הנושאים המוסדרים באמצעות חוקי המימון הם בעיקר כספי התרומות למפלגה (הגבלות על מקור התרומות, חובת הדיווח על התרומה מצד התורם או מצד המפלגה, הגבלות על גובה התרומות), חובת הדיווח הכספי והשקיפות הפיננסית של המפלגה וגישתה לאמצעי התקשורת.

הרגולציה המפלגתית מנטרת תחומי פעילות רבים בחיי המפלגות, אך בדרך כלל היא לא מופעלת בתחום החברות המפלגתית. הווה אומר, התהליך שבמסגרתו מצטרפים אזרחים למפלגות הפוליטיות כחברים נותר לרוב באחריותן ואינו מופקע מידיהן על ידי המדינה. המפלגות רשאיות להחליט בעצמן מהם תנאי הקבלה לחברות בהן, מהן הזכויות והחובות של חבריהן, מהי עלות החברות השנתית ועוד. לוח 7.2 מציג נתונים על רגולציה של החברות המפלגתית ברמת המדינה ב־35 דמוקרטיות. בכל מדינה נבדק אם נהוגה רגולציה של החברות המפלגתית ברמה החוקה וברמת החקיקה הרגילה.

לוח 7.2: רגולציה של החברות המפלגתית ברמת המדינה

רגולציה בחקיקה רגילה	רגולציה ברמת החוקה	
x	x	אוסטריה
x	x	אוסטרליה
x	✓	איטליה
x	x	איסלנד
x	x	אירלנד
✓	✓	אסטוניה
x	x	ארצות הברית
x	x	בלגיה
x	אין חוקה	בריטניה
✓	x	גרמניה
x	x	דנמרק
x	x	הודו
x	x	הולנד
אין מידע	✓	הונגריה
✓	אין חוקה	ישראל
x	x	לוקסמבורג
x	x	מלטה
x	x	נורווגיה
אין מידע	אין חוקה	ניו זילנד
x	✓	סלובניה
x	✓	סלובקיה
אין מידע	✓	ספרד
x	✓	פולין



רגולציה בחקיקה רגילה	רגולציה ברמת החוקה	
✓	✓	פורטוגל
✗	✗	פינלנד
✓	✗	צ'ילה
✓	✗	צ'כיה
✗	✗	צרפת
✗	✗	קנדה
אין מידע	✗	קוסטה ריקה
✗	✗	קפריסין
✗	✗	שוודיה
✗	✗	שווייץ
20	28.1	אחוז המדינות המשתמשות ברגולציה מסוג זה
30	32	N

כאשר לא היה בידינו מידע, השארנו את המקום בלוח ריק.

מקור: Karvonen, 2007; Van Biezen and Kopecky, 2007; Van Biezen, 2008; IDEA, 2009

מיעוט מקרב המדינות המוצגות בלוח 7.2 מסדיר את סוגיית החברות המפלגתית ברמת המדינה. כ-28% מהמדינות שנבדקו במחקר זה הסדירו באופן כלשהו את החברות המפלגתית באמצעות חוקת המדינה; ורק 20% הסדירו אותה באמצעות חוקים אחרים, דוגמת חוק בחירות או חוק מפלגות. הסדרה של החברות המפלגתית הן בחוקת המדינה הן בחוקים אחרים נדירה יותר, והיא נהוגה ב-2 מהמדינות: אסטוניה ופורטוגל.

כאשר בודקים מקרוב את הסדרת החברות המפלגתית ברמת המדינה, אפשר להיווכח כי המדינות נדרשות לנושא באופן צר למדי, ובמוקד ההסדרה עומד האיסור על חברות במפלגות. מדינות רבות מוצאות לנכון לציין בחוקתן או בחוקים אחרים את האיסור על החברות במפלגות החל על אזרחים מסוימים, בדרך כלל מדובר במי שנושאים במשרות ציבוריות. חוקת הונגריה, לדוגמה, אוסרת על שופטים, על תובעים כלליים, על אנשי צבא, על שוטרים ועל אנשי

כוחות שיטור אזרחי להיות חברים במפלגות. גם חוקת איטליה קובעת כי אנשי הרשות השופטת, אנשי צבא ומשטרה ודיפלומטים לא יורשו להיות חברים במפלגות. חוקת אסטוניה קובעת כי רק אזרחי המדינה רשאים להיות חברים במפלגות.

במספר קטן של מדינות – פורטוגל, צ'ילה וגם ישראל – יש איסור מפורש על חברות ביותר ממפלגה פוליטית אחת, אך מקרים אלה אינם מייצגים את הכלל. מרבית המדינות שחקרנו בוחרות שלא להסדיר את החברות המפלגתית באמצעים חוקיים ומותרות תחום זה בשליטת המפלגות ובאחריותן. ישראל נמנית עם קבוצת המיעוט במונח זה, שכן בחוק המפלגות מוגדרים דרישות ותנאי סף לחברות מפלגתית: "אזרח ישראל, בגיר ותושב הארץ המקיים את התנאים שנקבעו בתקנון לחברות במפלגה, רשאי להיות חבר במפלגה ובלבד שאינו חבר במפלגה אחרת"⁴.

המשך הפרק יעסוק בשני היבטים של התופעה שבמסגרתה המפלגות בוחרות באופן וולונטרי לאמץ לעצמן חוקים מגבילים כדי להסדיר עניינים שונים בתוכן: הסדרה פנים-מפלגתית של סוגיית החברות במפלגות ואימוץ קוד אתי מפלגתי.

הסדרת החברות המפלגתית

אחד הביטויים הבולטים למשבר שחוו המפלגות הוא הירידה הניכרת במספר חבריהן. מדובר בתופעה גלובלית שעמה נאלצות להתמודד מרבית המפלגות בדמוקרטיות המערביות, והיא משקפת את היחלשותן בזירה החברתית (Mair and Van Biezen, 2001; Van Biezen, Mair, and Pogunkte, 2012). אלא שלא רק מספר החברים ירד באופן משמעותי, גם מהותה של החברות המפלגתית השתנתה לכלי היכר. בעבר היו המפלגות גורם הזדהות מרכזי לאזרחים רבים ומילאו תפקיד פעיל בחיים החברתיים והקהילתיים, אולם הן איבדו מכוחן המלכד ומהשפעתן הרחבה. כיום חברות במפלגה אינה נתפסת עוד כרכיב בזהות, אלא כעניין אינסטרומנטלי שנועד להשפיע, באופן נקודתי בדרך כלל, על התהליך הפנימי של בחירת המועמדים במפלגה.

4 סעיף 15 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992. ישראל היא גם מהמדינות שבהן נהוגה רגולציה נרחבת בנושא מימון בחירות פנימיות. ראו: הופנונג, 2006: 110.

השינוי באופי החברות המפלגתית ותהליכי הדמוקרטיזציה הפנימיים הביאו לתופעות לוואי שליליות כגון חברים מזדמנים, פעילות של קבלני קולות ומפקדי ארגונים. תופעות אלה פוגעות בתדמית המפלגות ובמאזן הכוחות הפנים-מפלגתי. עם זאת אין בהן כדי להצביע על כך ששיטות בחירה כוללניות, (כלומר שיטות לבחירת מועמדים בהשתתפות ציבור רחב, לדוגמה פריימריז) הן נחותות משיטות בלעדיות יותר (שבהן נבחרים מועמדי המפלגה על ידי ציבור קטן, מרכז המפלגה או ועדה מסדרת). אדרבה, במידה רבה הליכי בחירה כוללניים הם שקופים יותר ויש להם ערך חיובי, בהגבירים את ההשתתפות האזרחית בחיים הפוליטיים. אלא שכדי למצות את ערכן של השקיפות ושל ההשתתפות המוגברים יש להילחם בתופעות אלה.

למרות זאת, כאמור, החברות המפלגתית כמעט שאינה מוסדרת על ידי המדינה, והמפלגות הן המסדירות את התחום המורכב הזה באמצעות חוקותיהן או תקנוניהן. הן עושות זאת במידות שונות של הקפדה. יש לזכור כי מבחינת המפלגות מדובר בדילמה, שכן מצד אחד הן מעוניינות בגיוס חברים רבים לשורותיהן, אולם מצד שני הן אינן רוצות להסתכן בקבלת חברים שאינם ראויים, כגון מי שמניעיהם להצטרפות למפלגה אינם כנים או כשרים. מדובר בשאלה של כמות על חשבון איכות ולהפך. מתוקף כך יש להתייחס בכובד ראש למגבלות שמפלגה בוחרת להטיל על המבקשים להצטרף אליה כחברים.

המפלגות מסדירות את סוגיית החברות במפלגה בשלושה תחומים: (1) תנאי סף להצטרפות כחבר מפלגה – גיל מינימלי, אזרחות, זכות בחירה וכיוצא באלה. (2) הליך קבלת החבר למפלגה – כיצד להפוך לחבר מפלגה (הליך ההתפקדות)? האם נדרשת חתימה על סעיף הצהרתי? מהי עלות דמי החברות במפלגה? האם אפשר להצטרף באמצעות האינטרנט? (3) פיקוח וניהול רשימת החברים – האם קיים מוסד פנימי המפקח על רשימת החברים? מהו תפקידו של מוסד זה ומהי סמכותו? לצורך בחינת שאלות אלה נבחנו חוקות ותקנונים מפלגתיים של מפלגות באירלנד, קנדה, גרמניה, בריטניה, ספרד, הולנד וישראל. ממצאי הבחינה מאפשרים להצביע על כמה נושאים שבהם בוחרות המפלגות לעסוק לצורך הסדרת החברות המפלגתית.

תנאי הסף לחברות

ב-10 מתוך 13 המפלגות המופיעות בלוח 7.3 להלן יש גיל מינימלי להצטרפות; גיל זה נע בין 14 ל-18 שנה. אפשר לראות כי פעמים רבות הגיל המינימלי

לחברות מפלגתיות אינו חופף את גיל זכות הבחירה. מרבית המפלגות שנבדקו מאפשרות לאזרחים צעירים שטרם הוענקה להם זכות הצבעה להפוך לחברי מפלגה ולהשפיע על הפוליטיקה הפנים-מפלגתית. מפלגות אלה אינן מסדירות באמצעות כללים מיוחדים את מעמדם של הצעירים מדי להצבעה בבחירות הכלליות, והם נחשבים חברים מן המניין בכל נושא ועניין. תנאי סף מקובל למדי במפלגות שנבדקו הוא שמבקש החברות הוא אזרח או לכל הפחות תושב קבע במדינה. ברוב המפלגות שנבדקו הופיעה דרישה זו. בחלק מן המפלגות יכולים גם אזרחי המדינה השוהים מחוץ לה להיחשב חברי מפלגה.

לוח 7.3: תנאי סף לחברות מפלגתיות

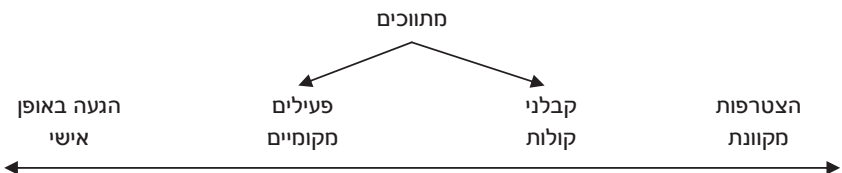
מפלגה	גיל מינימלי	אזרחות	איסור חברות ביותר ממפלגה אחת
ליכוד	x	✓	✓
מפלגת העבודה	17	✓	✓
קדימה	18	✓	✓
לייבור (אירלנד)	15	x	✓
פין גייל (Fine Gael; אירלנד)	15	x	x
פיאנה פויל (Fianna Fáil; אירלנד)	x	✓	x
ליברלי-דמוקרטים (בריטניה)	x	x	✓
לייבור (בריטניה)	15	✓	✓
סוציאלי-דמוקרטים (גרמניה)	14	x	x
לייבור (הולנד)	16	✓	✓
ליברלים (קנדה)	14	✓	✓
שמרנים (קנדה)	14	✓	x
סוציאליסטים (ספרד)	18	✓	✓

תנאי סף מקובל נוסף הוא איסור על חברות ביותר ממפלגה אחת. 9 מתוך 13 המפלגות שנבדקו קובעות בחוקותיהן כי לאדם המבקש להתקבל כחבר מפלגה אסור להיות חבר במפלגה אחרת באותה עת. מפלגות רבות אף דורשות מהמבקש חברות לחתום על הצהרה כי הוא אינו חבר במפלגה אחרת. לעתים מצוינות בחוקות המפלגות מגבלות נוספות. סעיף 3 בחוקת הליכוד, למשל, מונע מאזרח שהורשע בעברה שיש עמה קלון להצטרף כחבר לתנועה, אלא אם עברה שנה מיום פסק הדין או שסיים לרצות את עונשו. סעיף 3(ה) לתקנון קדימה מונע מאזרח אשר הורשע בפסק דין בעברה שיש עמה קלון וריצה עונש של מאסר בפועל מלהצטרף למפלגה.

הליך קבלת החבר למפלגה

לנוכח הירידה הניכרת במספר החברים במפלגות בעולם הדמוקרטי, מרבית המפלגות באירופה נקטו צעדים שנועדו להקל על אזרחים להצטרף למפלגה. בד בבד הן הגדילו את התמריצים להצטרף למפלגות, למשל על ידי הענקת זכות להשתתף בבחירת מועמדים או מנהיג המפלגה. במילים אחרות, המפלגות הקטינו את העלות והגדילו את התועלת (Scarow, 1994: 54-55). בעבר, כאשר הסניפים המפלגתיים המקומיים עמדו במרכז הפעילות, אזרחים רבים הצטרפו למפלגה באופן אישי, בכניסה לסניף ובחתימה על טופס הצטרפות (תרשים 7.1). בצד ההתפקדות האישית בלטה גם התפקדות באמצעות מתווכים: פעילים מקומיים העוברים מדלת אל דלת ומשכנעים להצטרף למפלגה, ומאוחר יותר – קבלני קולות. הפעילים המקומיים התאפיינו בזיקה חזקה למפלגה ובמחויבות לדרכה האידאולוגית, ואילו קבלני הקולות משתמשים ביכולתם לשכנע אזרחים להצטרף למפלגה בדרכים נעדרות שקיפות ולעתים אף לא כשרות. לקבלן קולות אין זיקה בדרך כלל למפלגה מסוימת, והוא לא יהסס להשכיר את שירותיו למועמדים ממפלגות שונות.

תרשים 7.1: הצטרפות חברי מפלגה



האמצעי המרכזי שבעזרתו הנגישו המפלגות את הליכי ההתפקדות להן הוא הצטרפות למפלגה באופן מקוון, דרך רשת האינטרנט. בעידן המקוון, כאשר יותר ויותר תחומי חיים מנוהלים באמצעות האינטרנט – ניהול חשבון הבנק בלי צורך להגיע לסניף, ביצוע תיאום מס, חידוש דרכון וקביעת תור למרפאה בצורה מקוונת – אך הגיוני כי גם ההצטרפות למפלגה תיעשה בצורה זו. כלומר, עידן האינטרנט פתח לפני המפלגות אפשרויות חדשות המקלות על אזרחים להצטרף אליהן, וכיום הן מאפשרות רכישת חברות מפלגתית באמצעות אתרי האינטרנט שלהן. לחלופין, אפשר להוריד מאתר האינטרנט טופס הצטרפות ולשלוח אותו באמצעות פקס או דואר רגיל.

בישראל עדיין יש רוב למצטרפים באמצעות מתווכים – פעילים מקומיים במקרה הטוב וקבלני קולות במקרה הרע, אך המגמה העולמית היא לעבור לדפוס של התפקדות אישית ושקופה דרך האינטרנט.⁵ גם אם היא נעשית כהיענות לבקשותיו של מגייס החברים, ההצטרפות המקוונת למפלגה חותרת תחת האינטרס של קבלני הקולות בניסיונם להסתיר עד לרגע האחרון את רשימת מתפקדיהם. התפקדות באמצעות האינטרנט מונעת מקבלני הקולות לפקוד המוני אזרחים באמצעות טופסי התפקדות בלי שאיש במפלגה ידע על כך עד למועד ההתפקדות האחרון. מנגד היא מאפשרת למפלגה לקבל בעת ההתפקדות את פרטי המתפקד החדש.

יש שיטענו כי אין בכוחה של ההתפקדות המקוונת למנוע את תופעת קבלני הקולות באופן מוחלט, שכן גם היא עלולה להפוך להתפקדות מתווכת. קבלני הקולות עדיין יוכלו לשמור על כוחם באמצעות מילוי טופסי חברות לעשרות ואף למאות אנשים ותשלום דמי החברות בעבורם. אולם מהמסמכים הרשמיים של כלל המפלגות שנבדקו משתמע כי המבקש חברות חייב לשלם את דמי החברות בעצמו, אם כי לא מצוינים מנגנוני אכיפה לעניין זה. כדי למנוע תופעה זו יש לחתור לזיהוי ודאי של המתפקד באמצעים שונים, דוגמת תשלום דמי החברות אך ורק בכרטיס אשראי אישי או בהוראת קבע בנקאית, אף שגם אמצעי זה אינו מבטיח שדמי החבר לא ישולמו למתפקד במזומן תמורת התפקדותו באמצעות כרטיס אשראי אישי, המחאה אישית או הוראת קבע.

5 במפקד חברים שנערך במפלגת העבודה במהלך 2011 הצטרפו למפלגה כ-7,000 חברים באמצעות הטופס המקוון. מצטרפים אלה מונים מעט יותר מ-10% מכלל מתפקדי העבודה (ליס, 2011).

סעיף הצהרתי

מבט על טופסי הצטרפות למפלגה חושף כי כמעט כל מפלגה מתנה את ההצטרפות בהסכמתו של המצטרף לנאמר בסעיף הצהרתי. ההצהרה או ההתחייבות השכיחות ביותר הן על אי-חברות במפלגה נוספת ועל תמיכה כללית בעקרונות המפלגה. לא מפתיע שהמפלגות דורשות מן המבקשים להצטרף אליהן כחברים להצהיר על הזדהותם עם מטרות המפלגה ועם ערכיה. החתימה או האישור האינטרנטי של סעיף הצהרתי אולי אינם יכולים למנוע התפקדויות כפולות או התפקדות למפלגה רק כדי להשפיע על תהליך בחירת המועמדים בה, אולם ייתכן שיש בה כדי להרתיע לפחות חלק מהאזרחים מלהתפקד למפלגה שאינם תומכים בה.

לוח 7.4: סעיפים הצהרתיים בטופסי התפקדות

מפלגה	תוכן ההצהרה
ליכוד	אני מצהיר/ה בזאת כי אני מזדהה עם מטרות תנועת הליכוד וכי אינני חברה/ה במפלגה אחרת.
מפלגת העבודה	אני מזדהה עם מטרות התנועה, מקבל/ת את הוראות התקנון ומתחייב/ת למלא אחר כל החלטות המוסדות המוסמכים של מפלגת העבודה.
קדימה	אני מזדהה עם מטרות התנועה, מקבל את הוראות התקנון ומתחייב למלא אחר כל החלטות המוסדות המוסמכים של התנועה. הנני מצהיר כי לא הורשעתי בפסק דין בעבירה אשר יש עמה קלון וכי לא ריציתי עונש מאסר בפועל.
לייבור (בריטניה)	I am aged 15 years or over. I am a British subject or a citizen of Eire, the Channel Islands or Isle of Man. I am registered as an elector (UK resident only) at the address given above. I am not a member of any other political party. I agree to abide by the rules and constitution of the Labour Party.
ליברלים (קנדה)	I declare that I am eligible to be a member of the Liberal Party of Canada and that I am paying my own membership fees. I also declare that I support Liberal philosophies and principles and agree to abide by the Constitutions of the Liberal Party of Canada and my local Provincial or Territorial Association.



תוכן ההצהרה	מפלגה
<p>By attaching payment I certify that I meet these Conditions of Membership:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I am a Canadian Citizen or a Permanent resident of Canada • I actively support for the founding principles of the CPC • I am at least 14 years of age 	<p>שמרנים (קנדה)</p>
<p>I hereby apply for membership in the New Democratic Party of Canada and the NDP in the province/territory of my residence where applicable. I promise to abide by the Constitution, policies and principles of the NDP both federally and provincially/territorially. I hereby state that I am not a member nor supporter of any other federal political party, nor a member or supporter of any other provincial or territorial party where there is a provincial or territorial NDP.</p>	<p>NDP (קנדה)</p>
<p>I wish to join the Labour Party and I subscribe fully to its aims, objectives, and policies. I agree to abide by the Party's Constitution. I declare that I am not a member of any other political party. I agree that if I should become a member of any other party at any time my membership of the Labour Party will be automatically terminated.</p>	<p>לייבור (אירלנד)</p>

דמי חברות

מסמכיה הרשמיים של המפלגה מתייחסים לא אחת לדמי החברות שנדרש לשלם אדם המבקש להתקבל כחבר מפלגה. מהשוואה בין דמי החברות במפלגות הישראליות למפלגות אחרות ברחבי העולם עולה כי עלות החברות השנתית בישראל אינה חריגה. יש מפלגות (בקנדה ובניו זילנד) שבהן עלות החברות זולה יותר מבישראל, במפלגות אחרות (בריטניה, הולנד) היא יקרה יותר, ובמפלגות האיריות היא דומה. כפי שעוד עולה מלוח 7.5, מפלגות רבות מציעות תעריף מוזל לסקטורים מסוימים כגון צעירים, בלתי משתכרים או פנסיונרים. במקרים אחרים מוצע תעריף מוזל למי שרוכש חברות לתקופה ארוכה או תעריף היכרות מוזל לשנה הראשונה. גם בספרות המחקר מוצגות עדויות לכך שמפלגות מקלות על אזרחים להצטרף אליהן בהוזלה של תעריפי החברות (Scarow, 1994: 54).

יש מפלגות שהנהיגו סכום מינימלי של דמי חברות, אך אדם יכול לבחור לשלם סכום גבוה יותר וההפרש נחשב תרומה. בחלק מהמקרים תרומה זו

אף נחשבת הוצאה מוכרת על ידי המדינה לצורכי מס. אף על פי שייקוד דמי החברות הוא אמצעי יעיל למדי במלחמה בגיוס קבלני של חברים, יש לו מחיר. דרישת סכום גבוה אינה עולה בקנה אחד עם הרצון לעודד מעורבות של צעירים ושל בעלי הכנסות נמוכות בחיים המפלגתיים ואינה תואמת את המגמה בעולם.

לוח 7.5: דרכי הצטרפות למפלגה ועלות חברות (נכון לפברואר 2010)

עלות מוזלת*	עלות חברות שנתית*	האם יש טופס הצטרפות מקוון?	ליכוד
96 לזוג	64	כן	
-	50	כן	מפלגת העבודה
-	50	כן	קדימה
48 לפנסיונר, סטודנט ונכה	72	לא	ישראל ביתנו
מובטלים - 112; צעירים מתחת לגיל 27 - 6 עבור השנה הראשונה	224	כן	לייבור (בריטניה)
30 לצעירים מתחת לגיל 23	148	כן	שמרנים (בריטניה)
30 למקבלי קצבאות, סטודנטים וצעירים מתחת לגיל 26	295 (מומלץ) 59 (מינימום)	כן	ליברל דמוקרטים (בריטניה)
126 ל-5 שנים	36	כן	שמרנים (קנדה)
-	36	כן	ליברלים (קנדה)
3.6 לצעירים מתחת לגיל 26 ולבלתי משתכרים	36	כן	NDP (קנדה)
17 לבלתי משתכרים	40	כן	לייבור (ניו זילנד)
-	53	כן	מפלגה לאומית (ניו זילנד)
51 לבלתי משתכרים	77	כן	פין גייל (Fine Gael; אירלנד)
51 לבני 65 ומעלה	77	כן	לייבור (אירלנד)
עלות מדורגת בהתאם להכנסה חודשית ברוטו	122 לפחות	כן	לייבור (הולנד)
102 לשנת היכרות ראשונה	245	כן	נוצרים דמוקרטים (הולנד)

* הסכומים במטבע ישראלי לפי שערי המרה מיום 15 בפברואר 2010.

פיקוח על פנקס החברים וניהולו

יותר ממחצית המפלגות שנבדקו מקיימות מוסד פנים-מפלגתי אשר מנהל את רישום חברי המפלגה ברמה הארצית. מוסד זה מתעדכן מעת לעת ולעתים מציב נציגים מטעמו בסניפים המקומיים כדי לאסוף מידע ונתונים על חברי המפלגה. הסניפים המקומיים של המפלגה כפופים לו וחייבים בדיווח שמי שוטף ואמין של חברי המפלגה. הקמה של מוסד רגולטורי מרכזי מטעם המפלגה, שתכליתו לנטר את רשימת החברים ולוודא כי דיווחי הסניפים המקומיים אמינים, היא צעד משמעותי בניסיון לבסס חברות מפלגתית איכותית. בדרך כלל מוסד רגולטורי מסוג זה נוסד בעקבות בעיות חוזרות ונשנות של חברות מדומה ברמה המפלגתית מקומית.

באירלנד התמודדו המפלגות עם בעיה של חברות מדומה בהיקף נרחב למדי, דבר שזכה לכינוי "סניפים על הנייר" (Paper Branches). הכוונה היא לסניפים מדומים המורכבים מחברי מפלגה פיקטיביים שהוקמו כדי לגייס תמיכה במועמד כזה או אחר במפלגה. הסניפים המדומים הוקמו בדרך כלל על ידי אליטות מקומיות כדי לסייע למועמדים לנפח את קולות התומכים בהם ולהקשות על מועמדים אחרים שניסו להיבחר למושב במחוז. נוסף על כך, באמצעות הסניפים המדומים יכולים גופים מקומיים במפלגה לשלוח נציגים רבים יותר לוועידות המפלגה ובכך להשפיע על ההחלטות המתקבלות ברמה הארצית. שיטת הבחירות באירלנד מתאפיינת בעליונות הרמה המקומית על פני זו הארצית, ולכן הנהגת המפלגה הארצית איננה שולטת ברשימות חברי המפלגה ואיננה יכולה לדעת כמה חברים וכמה סניפים אכן קיימים במפלגה. בעיית הסניפים המדומים לא רק החלישה את הנהגת המפלגה, אלא גם חיזקה אליטות מקומיות ששלטו ביד רמה במפלגה ברמה המקומית, מנעו הזרמת דם חדש למפלגה ובכך פגעו ביכולתה לזכות כמושבים נוספים במחוז.

באמצע שנות השבעים החלו כל המפלגות האיריות במהלכים שתכליתם להתמודד עם בעיית הסניפים המדומים ולהביא להכחדתם. מפלגות רבות, דוגמת מפלגת פיין גייל (Fine Gael) ומפלגת הלייבור, ייסדו רשות מרכזית לרישום חברי המפלגה והפקיעו את הזכות הבלעדית לרישום חברים מידי הרמה המקומית. מפלגת פיאנה פויל (Fianna Fáil) אפשרה למזכיר המפלגה לערוך חקירות במחוזות כדי לאתר סניפים מדומים ולסגרם. בשנת 1984 הכריזה המפלגה על "מבצע דבלין" שבמסגרתו ביקשה לארגן מחדש את מערך

הסניפים באזור דבלין, ובשנת 1985 מוסד התהליך ויושם באזורים אחרים ברחבי המדינה. כמו כן הוקמה מועצת ארגון לאומית (National Organization Committee) מטעם המפלגה ברמה הארצית. מפלגת הלייבור הסדירה גם היא את מבנה הסניפים שלה – סגרה את חלקם ומיזגה אחרים. כן הכריזה בשנת 1981 על כלל חדש הקובע מספר מינימום של חברים בכלל סניפי המפלגה (Farrell, 1994).

המקרה של אירלנד מדגים כיצד אפשר להילחם בבעיית החברות המדומה ובנגעי שחיתות באמצעות כלים מוסדיים – בשלוש המפלגות האיריות שנבדקו במחקר זה (Fine Gael, Fianna Fáil, Labour) הוקמה רשות מרכזית האחראית לרישום חברי המפלגה. כך גם בבריטניה, במפלגה הליברלית-דמוקרטית, ובקנדה, במפלגה השמרנית ובמפלגה הליברלית. גם בקנדה הוקמו מוסדות כאלה בעקבות בעיות בניהול פנקס הבוחרים, במיוחד של חברים מזדמנים המצטרפים למפלגה זמן קצר לפני קיומן של בחירות פנימיות במפלגה ועוזבים לאחר מכן.

מהסקירה ההשוואתית שהובאה לעיל אפשר לראות כי הליך קבלת החברים למפלגה הוא נושא מהותי המעסיק רבות מן המפלגות שנבדקו. הדבר אינו מפתיע בעידן שבו מפלגות רבות מאפשרות לחבריהן להיות שותפים פעילים בהליך בחירת מנהיג המפלגה ומועמדיה ומעניקות להם בכך כוח והשפעה. ברבים מן המקרים בוחרות המפלגות להטיל הגבלות על המבקשים להתקבל כחברים – אם בתנאי סף לחברות או בדרישה לחתימה על סעיף הצהרתי – ומקימות מוסד המפקח על רשימות החברים במפלגה. הגבלות אלה תכליתן להגן על המפלגה מפני קבלת חברים בלתי מתאימים, אשר חברותם תזיק לה. עם זאת, אפשר לראות כי בצד המגבלות מפלגות ברחבי העולם מבקשות להקל על המבקשים להתקבל לשורותיהן. בעידן שקיעת המפלגות הן זקוקות לחברים רבים ככל האפשר, ולכן תרות אחר האיזון הנכון שבין כמות לבין איכות בקבלת חברים.

קוד אתי לפעילות המפלגות

ראינו עד כה שפעילות המפלגות מוסדרת ברמות שונות: בחוקות מדינה, בחקיקה רגילה ובתקנונים מפלגתיים (הסדרה פנימית). אפשרות נוספת של הסדרה היא באמצעות קוד אתי. אימוץ קוד כזה עשוי לסייע בפתרון בעיות הנוגעות לחברות מפלגתית, כמו גם בעיות כלליות יותר בהתנהלותן של

מפלגות, דוגמת תחרות בלתי הוגנת בין מפלגות וצורך בהסדרת מעמדם של מוסדות המפלגה. בדומה להיבטים אחרים של הסדרה פנים-מפלגתית, גם קוד אתי הוא וולונטרי, והוא מאומץ על ידי המפלגות מרצונן.

המאפיין הבולט ביותר של קוד אתי, כאמור, הוא היותו וולונטרי. אפשר להגדירו כך: "מערכת כללי התנהגות עבור מפלגות ותומכיהן אשר המפלגות מקבלות על עצמן מרצונן החופשי" (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 1999: 7). מתוקף היותו וולונטרי, הציות לקוד האתי תלוי ברצונה הטוב של המפלגה. כדי להגדיל את הסיכויים שהקוד יישמר אפשר לנקוט כמה דרכים: פרסום הקוד האתי בתקשורת והפצתו בקרב הציבור הרחב; פרסום הפרות של הקוד האתי שביצעו מפלגות ומועמדים (דבר הנעשה לרוב על ידי גוף שהוקם כדי לפקח על יישום הקוד); והטלת סנקציות על ידי המפלגות עצמן מרצונן החופשי על מפרי הקוד, לרוב באמצעות גופים פנים-מפלגתיים שהוקמו למטרה זו. הגישה שנוקטת הקוד האתי – גישה שנמנעת מאכיפה של ממש – מתוארת בספרות כ"רגולציה קלה שאינה שמה דגש על ציות להוראות" (Goodwin-Gill, 1998: 3; Australian Government, 2009: 146). יש להבחין בין שתי זירות שבהן עוסקים קודים אתיים: הזירה הבין-מפלגתית, שנוגעת ליחסים בין המפלגות השונות ובינן לבין רשויות השלטון וגורמים חיצוניים אחרים, והזירה הפנים-מפלגתית, שנוגעת לסוגיות כגון הסדרת החברות במפלגה, אופן בחירת המועמדים והמנהיגים, ייצוג קבוצות מיעוט בתוך המפלגה וכדומה. רובם הגדול של הקודים האתיים הקיימים כיום עוסקים בזירה הבין-מפלגתית.

קיימים גם שני סוגים מרכזיים של קודים אתיים וולונטריים למפלגות.⁶ הראשון הוא קוד שנכתב על ידי גוף חיצוני למפלגות, לרוב ועדת הבחירות המרכזית. ועדת הבחירות יכולה ליצור מנגנון שיפקח על מידת שמירתן של המפלגות על הקוד האתי ויפרסם בפומבי מקרים של הפרת הקוד. השני הוא קוד שנכתב על ידי המפלגות עצמן לאחר דיונים, לרוב בסיוע עמותות ציבוריות הפועלות לקידום הדמוקרטיה. המטרה היא שהמפלגות, או לפחות חלקן, תחתומנה על הקוד ותתחייבנה לשמור עליו. במקרה זה יכולות המפלגות

6 נוסף על שני הסוגים האלה יכולה גם כל מפלגה לחבר קוד אתי לעצמה. קוד אתי כזה יהיה ניסיון להסדרה פנים-מפלגתית ולא להסדרה ברמת המדינה, ולכן אינו נדון בפרק זה.

להחליט על יצירת גוף משותף שיפרסם בפומבי מקרים של הפרת הקוד (IDEA, 1999: 6).

ארגון IDEA, המעודד מדינות ומפלגות לאמץ קוד אתי וולנטרי, הציג עקרונות יסוד לקודים אלה (שם: 14-21). הקוד חל על מפלגות, ובכלל זה על מועמדים, על מנהיגים, על פקידים, על חברים, על פעילים ועל נציגים של המפלגות. כל הגורמים הללו צריכים לעשות כמיטב יכולתם כדי לשמור על הקוד, ועליהם לגבש מנגנונים פנימיים מתאימים לשם כך. הקוד קובע כי המפלגות תכבדנה את חוקי המדינה ככלל, ואת חוקי הבחירות בפרט, ובכלל זה גם את תוצאות הבחירות. נוסף על כך קובע הקוד כי המפלגות תקפדנה על כך שהבוחר יצביע בהתאם למצפוננו וללא כל ניסיון כפייה, הטרדה או שוחד, תשמורנה על טוהר הבחירות, תימנענה מאלימות ותכבדנה את מסע הבחירות של מפלגות מתחרות. כמו כן המפלגות תשתפנה פעולה עם נציגי ועדת הבחירות, בקלפי ומחוץ לה. לבסוף קובע הקוד כי המפלגות תשמורנה על קשר רצוף ביניהן. לשם כך תוקם ועדה, שתכלול נציגים רשמיים ואת נציגי המפלגות השונות. בין היתר, הוועדה גם תדאג לשמירה על הקוד האתי.

קוד אתי – בעד ונגד

יש הטוענים כי לאימוצו של קוד אתי וולנטרי במפלגות עשויה להיות תרומה חיובית לתהליך הדמוקרטי במדינה, משום שמפלגות עשויות לחוש מחויבות רבה יותר למערכת כללי התנהגות שאליה הצטרפו מרצונן. יתרון זה רלוונטי יותר למפלגות שחשות ניכור למדינה ולחוקיה, הצפויות להירתע פחות מקוד וולנטרי. נוסף על כך, קוד אתי יכול לכלול הצעות שאינן יכולות להיכלל בחוק רשמי, משום שהם אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות חוקתיים, כמו למשל חופש הביטוי וההתאגדות. יתרה מזו, קוד אתי יכול לעודד מפלגות לבצע שינויים בלי להזדקק לרגולציה ולמשפטיזציה רבה. הוא עשוי למגף דיון ציבורי רחב בנוגע לעקרונות שראוי שמפלגות תאמצנה וכך לקדם את השיח הציבורי הדמוקרטי. בהנחה שמדובר בקוד שנכתב בעקבות דיונים בין המפלגות, הוא אף עשוי לעודד שיתוף פעולה ודו-שיח ביניהן ובכך לתרום למיתון השסעים (IDEA, 1999: 9; ACE, 2010).

על הקוד האתי נמתחת גם ביקורת. הביקורת המהותית ביותר גורסת כי קוד אתי הוא מסמך שתרומתו מוגבלת, שכן הוא כולל הצהרות כלליות וחסרות ערך ממשי, כגון "כיבוד התוצאות" ו"תרומה לשקט". במדינות בעלות תרבות

פוליטית דמוקרטית מפותחת עקרונות אלה מובנים מאליהם ואין צורך לצייןם. ביקורת אחרת טוענת כי קוד אתי מכיל לעתים קרובות דרישות שאפשר לכלול בחוק הבחירות עצמו, כגון הימנעות מזיופים. דרישות אלה צריכות להיאכף על ידי הגורמים המוסמכים, ואין טעם לכלול אותן בקוד אתי וולונטרי. נגד ביקורת אלה אפשר לטעון שקודים אתיים יכולים לעסוק בנושאים ספציפיים ולספק המלצות אופרטיביות שאינן יכולות להיכלל (או שלא רצוי שייכללו) בחוקים עצמם. בזירה הבין-מפלגתית, למשל, הם יכולים לכלול המלצה שהמפלגות תייסדנה פורום משותף לדיונים ביניהן; ובזירה הפנים-מפלגתית, סעיפים שעוסקים בבחירת המועמדים והמנהיגים במפלגות ובחברות בהן.

ביקורת נוספת גורסת שהקודים האתיים נחוצים דווקא במדינות שבהן השפעתם של הקודים מועטה, שכן מפלגות שפועלות במדינות שאין בהן תרבות פוליטית דמוקרטית מפותחת, ובמיוחד במדינות שסועות ובעלות רמת אלימות גבוהה, לא צפויות לכבד קודים אתיים. כך למשל, נטען בנוגע לקוד האתי בגאנה (Van Gyampo, 2008). לעומת זאת במדינות בעלות תרבות פוליטית דמוקרטית מפותחת הקודים האתיים אינם נחוצים. נגד ביקורת זו אפשר לטעון כי קודים אתיים יכולים לתרום גם למדינות שאין בהן תרבות פוליטית דמוקרטית מפותחת, בעיקר משום שהם מעודדים שיתוף פעולה בין המפלגות ושיח ציבורי דמוקרטי. יתרה מזו, דמוקרטיה מבוססת אמנם זקוקת פחות לקודים אתיים שעוסקים ברמה הבין-מפלגתית, משום שרגולציה באמצעות חוקים, כמו גם תרבות פוליטית דמוקרטית מפותחת, מייתרים זאת; אולם דמוקרטיה כאלה יכולות להיעזר בקודים אתיים שעוסקים בזירה הפנים-מפלגתית, שאינה מוסדרת לרוב בחקיקה ושקיימות בעניינה מחלוקות לא מעטות (למשל סוגיית הפריימריז והטלת מגבלות על חברות במפלגות).

שכיחות ודוגמאות

קודים אתיים נפוצים במיוחד במדינות לא מערביות שיש בהן תרבות פוליטית דמוקרטית לא מפותחת. במדינות אלה עקרונות דמוקרטיים בסיסיים – ובמקרים רבים עצם הדמוקרטיה – עדיין אינם מושרשים, ולכן הקודים האתיים עוסקים בעקרונות יסוד אלה ומתמקדים בסוגיות הספציפיות הרלוונטיות לכל מדינה (למשל, בהודו מודגשת סוגיית הקאסטות). במילים אחרות, הם עוסקים בזירה הבין-מפלגתית ולא בזירה הפנים-מפלגתית. סוגיות פרטניות או טכניות יותר, כמו חברות במפלגות ושיטת בחירת המועמדים בתוך המפלגות, אינן

נדונות בהם.⁷ במסגרת הקודים האתיים מובהר שמצופה כי המפלגות תשמורנה על עקרונות הקוד האתי (אם הקוד מפורסם על ידי ועדת הבחירות), או שהן עצמן מתחייבות לשמור עליהם (אם הן חותמות על הקוד).

בהודו ועדת הבחירות מפרסמת בקביעות קוד אתי שעוסק בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה המותאמים, כאמור, לנסיבות הקיימות במדינה (Election Commission of India, 2009). במדינות לא מערביות רבות מארגנות עמותות דיונים בין המפלגות, שבסופו של דבר מובילים לחתימה שלהן, או לפחות של רובן, על קוד אתי. לקראת הבחירות בניגריה בשנת 2007, למשל, חתמו 38 מפלגות על קוד אתי, לאחר משא ומתן ביניהן בתיווכו של המכון הרפובליקני הבינלאומי (The International Republican Institute [IRI], 2007); לקראת הבחירות בגינאה ב־2008 חתמו 37 מפלגות על קוד אתי, לאחר משא ומתן ביניהן בתיווכו של המכון הדמוקרטי הלאומי (National Democratic Institute [NDI] United States Agency) USAID ובשיתוף פעולה עם (Munzi, 2008) (for International Development); ובמקדוניה תיווך המכון הדמוקרטי הלאומי במשא ומתן בין המפלגות, שהוביל לחתימה על קוד אתי בכל מערכת בחירות מאז 2002 (National Democratic Institute [NDI]).⁸ במדינות אחרות הקוד נכתב על ידי ועדת הבחירות ובהתייעצות עם המפלגות הפוליטיות (סיישל ונמיביה), או על ידי ועדת הבחירות המרכזית ולאחר מכן נחתם על ידי המפלגות המעוניינות (טנזניה) (Electoral Institute) (for Sustainable Democracy in Africa [EISA], 2010).

קודים אתיים למפלגות נדירים יותר בדמוקרטיות מבוססות, משום שכאמור התרבות הפוליטית הדמוקרטית המפותחת במדינות אלה מייצרת אותם, במיוחד בכל הנוגע לסוגיות בין-מפלגתיות. דוגמה יוצאת דופן בהקשר זה היא פרובינציית מניטובה (Manitoba) שבקנדה. בעקבות טענות על הפרת חוק הבחירות במערכת הבחירות של 1995 החליטה ועדת הבחירות, בשיתוף המפלגות הפוליטיות, שהמפלגות תשתפנה ביניהן פעולה ותכתובנה יחד קוד אתי וולונטרי אשר "יטפח את האמון באמינות ובהגינות של הליך הבחירות"

7 במקרים מסוימים אפשר להסיק מהקודים האלה גם על הרמה הפנים-מפלגתית. לדוגמה, קוד שקורא לשוויון בין כל הקבוצות באוכלוסייה, בהכרח תומך בשילוב מועמדים מקבוצות מיעוט במפלגות.

8 מדינות נוספות שבהן היה קוד אתי וולונטרי למפלגות הן ליבריה, פקיסטן, בנגלדש, בוסניה, טנזניה, פנמה, קמבודיה וגאנה (Goodwin-Gill, 1998: 77-134).

(Elections Manitoba, 2012). גם קוד אתי זה עוסק בעיקר בעקרונות היסוד שפורטו לעיל, כלומר בזירה הבין-מפלגתית, אם כי הוא מתמקד, יותר מקודים אחרים, בשקיפות במימון המפלגות. הקוד עוסק באופן מוגבל בזירה הפנים-מפלגתית וממליץ שכל מפלגה תקים גוף פנימי שיטפל בתלונות על הפרת הקוד האתי ויוכל להטיל סנקציות על מפרי הקוד.

דוגמה לדמוקרטיה מבוססת השוקלת לאמץ קוד אתי וולונטרי היא אוסטרליה. הרעיון הועלה במסמך רחב היקף שפרסמה ממשלת אוסטרליה, שבו נדונים היבטים שונים של הדמוקרטיה באוסטרליה ודרכים לחיזוקה. המסמך דן בדילמה בין הצורך לשנות היבטים מסוימים של הדמוקרטיה לשאיפה להימנע מעודף רגולציה. קוד אתי וולונטרי מוצג כאחד הפתרונות האפשריים לדילמה זו, משום שבאמצעותו אפשר לעודד מפלגות לבצע שינויים ורפורמות בלי להזדקק לרגולציה של ממש. נוסף על כך הקוד האתי יכול לכלול גם הצעות שאינן יכולות להיקבע בחוק, משום שהן סותרות הוראות חוקתיות. דוגמה מובהקת להסדרה כזו בזירה הבין-מפלגתית היא הטלת הגבלות על ניהול קמפיין שלילי מצד המפלגות. ספק אם הגבלות כאלה תוכלנה להיכלל בחוק, משום שהן סותרות את העיקרון החוקתי של חופש הביטוי, אך הן יכולות להיכלל בקוד אתי וולונטרי.

המסמך האוסטרלי אינו מגדיר מהו סוג הקוד האתי הרצוי ואילו סעיפים ייכללו בו, אך מדגיש שהקוד האתי, ובמיוחד הפרותיו, צריכים להתפרסם בתקשורת. הוא מציין סוגיות שונות שהקוד צפוי לעסוק בהן, כולן מתחום הזירה הבין-מפלגתית: פיקוח על הקמפינים של המפלגות ועל חוקי הפרסום, במיוחד בכל הנוגע לאינטרנט; ופיקוח על כרטיסי how-to-vote, שנציגי המפלגות מחלקים לבוחרים מחוץ לקלפי ושעלולים לפגוע בטוהר הבחירות (Australian Government, 2009).

כל הקודים האתיים שהוזכרו עד כה לא עסקו בהסדרת חייה הפנימיים של המפלגה. המסמך היחיד המאזכר את הזירה הפנים-מפלגתית הוא קוד אתי שאומץ על ידי מועצת ונציה, מוסד מייעץ של מועצת אירופה.⁹ הקוד דומה

9 מועצת ונציה (Venice Commission) נוסדה בשנת 1990, מעט לאחר התמוטטות הגוש הסובייטי, בתקופה שבה נדרש סיוע רב של מומחים בבניית המשטרים החדשים של מרכז אירופה ומזרחה. חברים בה מומחים למשפט חוקתי המגישים סיוע וייעוץ למדינות המבקשות זאת.

במידת מה לקוד אתי וולונטרי שמופץ על ידי ועדות בחירות מרכזיות, משום שמטרתו היא להציג לפני המפלגות במדינות השונות את האידאלים הרצויים, בלי לכפות עליהן דבר. הקוד עוסק בעקרונות היסוד של קוד אתי, אך מתייחד בכך שהוא עוסק, גם אם בצורה מוגבלת, בהסדרת הזירה הפנים-מפלגתית – בחברות במפלגות ובבחירת מועמדים ומנהיגים. הקוד קובע כי החברות במפלגות חופשיות, אבל מפלגה יכולה לשלול חברות מאדם אם הוא לא תומך בעמדותיה. נוסף על כך קובע הקוד כי חברי המפלגה צריכים להיות מעורבים בדרך כלשהי, ישירה או עקיפה, בבחירת מועמדי המפלגה לפרלמנט ומנהיגיה. לסיום תומך הקוד בשריון מקומות לנשים ולמיעוטים ברשימת המפלגה לפרלמנט (Venice Commission, 2009a).

סיכום

בפרק זה נדונה הרגולציה של מפלגות הן מבחינה נורמטיבית הן מבחינה השוואתית. הממצאים מעידים כי חוקי רגולציה מפלגתית שכיחים בדמוקרטיות מערביות. הנפוצים שבחוקי הרגולציה הם חוקי מימון המפלגות. בחינה השוואתית של סוגיית החברות המפלגתית, שבה התמקדנו, העלתה כי מרבית המדינות שנבחנו בוחרות שלא להסדיר את הנושא בחוקה או בחקיקה רגילה. המדינות שנדרשו להסדרת החברות המפלגתית עוסקות בדרך כלל בתחומים ממוקדים מאוד, בעיקר בהגבלות על חברות מפלגתית ובסוגיית החברות ביותר ממפלגה אחת. ההשוואה אף הוכיחה כי במדינת ישראל יש רגולציה נרחבת של המפלגות, בייחוד של אלה המקיימות דמוקרטיה פנימית.

על אף רגולציה נרחבת זו המפלגות בישראל אינן חפות מכשלים ומבעיות. הבולטים שבהם קשורים להליכי ההצטרפות למפלגה (התפקדות). לפיכך נבחנו חוקות ותקנונים מפלגתיים של מפלגות במדינות דמוקרטיות שונות, כדי לבחון את דרכי הסדרת החברות המפלגתית ברמת המפלגה. אף על פי שבחינה זו הראתה כי קיימת שונות רבה בין מפלגות בסוגיה זו, היא אפשרה להצביע על כמה נושאים שבעניינם יש קונסנזוס, ברמה כזו או אחרת, בין המפלגות. במרבית המקרים מצאנו כי מפלגות מציבות תנאי סף לחברות מפלגתית, דורשות מן המבקש חברות להצהיר על הסכמתו למטרות המפלגה ולערכיה ומקיימות מוסד פנים-מפלגתי ברמה הארצית אשר מנהל את פנקס חברי המפלגה. דמי החברות השנתיים נעים בין 36 ש"ח (במפלגות הקנדיות הגדולות) ליותר ממאתיים ש"ח בבריטניה ובהולנד. מבחינה זו דמי החברות בישראל נמוכים באופן יחסי אך

לא נמוכים מאוד. לפיכך איננו מוצאים טעם להמליץ על ייקור דמי החברות כאמצעי מרתיע נגד מתפקדים לא כנים או חברים מזדמנים.

ממצא בולט הוא שכמעט כל המפלגות כיום מאפשרות לאזרחים להצטרף כחברים באמצעות האינטרנט. יש להניח כי דווקא הפתיחות וההנגשה הקיצונית הללו הן דרך להחליש את עוצמתם של קבלני הקולות. כאשר כל אזרח יכול להצטרף למפלגה באופן ישיר, בלי צורך לקום ממושבו ובלי להיזקק לגורמים מתווכים, נצפה למצוא יותר הצטרפות וולונטריות של חברים. יש לעודד את המפלגות לצאת מדי פעם בקמפיינים פרסומיים שיעודדו את האזרחים להצטרף אליהן ובכך לעקוף את קבלני הקולות.

עם זאת, בהנחה שהצטרפות באמצעות טפסים היא עדיין אמצעי שכיח, חשוב לוודא שגם הליך זה ישתפר בצורה כזו שתמנע או לפחות תקשה על התופעות השליליות של קבלני קולות אשר פוקדים מאות ואלפי אזרחים בדרכים מפוקפקות. אפשר לעשות זאת על ידי דרישה מהמפלגות שבטופסי ההצטרפות שלהן יהיה קידוד פרטני שבאמצעותו יהיה אפשר לזהות טופס בקשת חברות בודד באופן חד-ערכי (בר-קוד). נוסף על כך יכללו טופסי ההצטרפות הצהרה בכתב של המבקש כי אין הוא חבר במפלגה אחרת, וכי הוא מודע לכך שאין הוא רשאי להיות חבר ביותר ממפלגה אחת, ושהצהרה כוזבת בעניין אי-חברותו במפלגה אחרת היא עברה שדינה מאסר של שנה.

לבסוף, בחינת הקודים האתיים הנהוגים בעולם הראתה כי מרבית הקודים האתיים עוסקים בנושאים בין-מפלגתיים, דוגמת תחרות מפלגתית וניהול קמפיינים, ולא בנושאים פנים-מפלגתיים, דוגמת אופן בחירת המועמדים וחברי המפלגה. אף שיש סימנים ראשונים לשינוי מגמה זו, דמוקרטיזציה מערבית מבוססת אינן נוטות לאמץ קודים אתיים, והדבר שכיח בעיקר בקרב מדינות שבהן אין מסורת דמוקרטית.

דמוקרטיה פנים-מפלגתית

עופר קניג, רעות איצקוביץ'-מלכה, אסף שפירא

בפרק זה אנו מתמקדים באחד הנושאים המרכזיים הנוגעים לפעילותן של מפלגות: הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית. סוגיה זו חשובה, שכן היא משפיעה לא רק על התנהלותן הפנימית של המפלגות אלא גם על אופיה של המערכת הפוליטית כולה. היא חשובה במיוחד בהקשר הישראלי, כיוון שבמערכת הפוליטית הנוכחית פועלות זו בצד זו מפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית ומפלגות שאין בהן מנגנונים פנימיים דמוקרטיים.

דמוקרטיה פנימית במפלגות: הלכה ומעשה

למונח "מפלגה דמוקרטית" שלושה מובנים. ראשית, זהו השם הפורמלי של מספר לא מבוטל של מפלגות בארצות הברית, באיטליה, ביפן, באוסטרליה ובמדינות נוספות. שנית, המונח מתאר מפלגה הפועלת במערכת פוליטית תחרותית וחופשית כמפלגה דמוקרטית. שלישית, אפשר לצמצם את המונח למפלגות שמקיימות מערכת פנימית דמוקרטית. אנו נתמקד במובן השלישי המתייחס להליכים דמוקרטיים בזירה הפנים-מפלגתית.

גם כאן אפשר לנקוט הגדרה מצמצמת או מרחיבה. בהקשר הפנים-מפלגתי אפשר להתייחס לארבעה עקרונות דמוקרטיים בסיסיים: השתתפות, תחרות, ייצוגיות והיענותיות (רהט, 2006: 139; 166; Hazan and Rahat, 2010). הגדרה מצמצמת של דמוקרטיה פנים-מפלגתית תכלול רק את שני העקרונות הראשונים, קרי השתתפות ותחרות. מפלגה שחבריה משתתפים בבחירת המנהיג שלה ובבחירת מועמדיה לפרלמנט היא מפלגה שמקיימת דמוקרטיה פנים-מפלגתית. ישנן דרכים שונות שבהן יכולים חברי המפלגה להיות מעורבים

בבחירת מועמדיה: דרכים "ישירות", כמו פריימריז, ודרכים "עקיפות", כמו בחירת חברי מרכז המפלגה, שאחר כך בוחרים את המנהיג או את המועמדים. הגדרה צרה יכולה לבחון גם את שיטת הבחירה של המוסדות המפלגתיים ואת הצבעתם של כלל הבוחרים בנושאים אידאולוגיים מהותיים (Scarrow, 1999). הגדרה רחבה של דמוקרטיה פנים-מפלגתית כוללת את כל ארבעת העקרונות הדמוקרטיים הבסיסיים ולכן מציבה דרישות רבות: מעורבות של חברי המפלגה בבחירת מועמדיה ומנהיגיה; אפשרות להדיח את מנהיג המפלגה; ייצוג שוויוני ויחסי של מיעוטים; יכולת להשפיע על מצעה של המפלגה ועל סדר יומה; שמירה על זכויות יסוד של חברי המפלגה, ובכללן הזכות להיות מורחק מן המפלגה בהליך פנימי תקין; שקיפות והזכות לקבלת מידע, ובכלל זה מידע על מצבה הכספי של המפלגה ועל נכסיה; חופש ביטוי וחופש התאגדות (לקבוצות) בתוך המפלגה; זכות לפנות לערכאות שיפוטיות במקרה של פגיעה בדמוקרטיה הפנים-מפלגתית; וקבלת החלטות לפי הכרעת רוב בכל מוסדות המפלגה (מרזל, 2006: 61). לפי תפיסתנו בפרק זה, מפלגה מקיימת דמוקרטיה פנימית אם לחבריה יש השפעה ישירה או עקיפה על לפחות אחד משני ההליכים הפנימיים האלה: בחירת מועמדי המפלגה לפרלמנט ובחירת מנהיג המפלגה.

קביעת המועמדים לפרלמנט היא אחת הפעולות המרכזיות של מפלגות מודרניות. במובן מסוים קביעת המועמדים היא "הבחירה שלפני הבחירה" (Rahat, 2007a), ועל כן בתהליך הדמוקרטי יש חשיבות לשיטות שבהן נקבעות רשימות המועמדים. הן עשויות להשפיע על השתתפות, על תחרותיות, על ייצוגיות, על לכידות מפלגתית ועל התנהגות המחוקקים. בתחומים מסוימים השלכותיהן של השיטות לקביעת המועמדים בזירה הפנים-מפלגתית עשויות להתברר כחשובות לא פחות מהשלכותיהן של שיטות הבחירה הכלליות בזירה הבין-מפלגתית.

בשנות קיומה של מדינת ישראל אפשר לזהות תהליך כללי של דמוקרטיזציה פנימית בקרב המפלגות. עד שנות השבעים נבחרו רשימות המועמדים של המפלגות העיקריות באמצעות ועדות מינויים ("ועדות מסדרות"). לאחר מכן הורחבה זכות הבחירה לצירים של מוסדות מפלגתיים נבחרים (מרכז חרות, מרכז מפלגת העבודה). בשנות התשעים הגיע התהליך לשיאו בהרחבת זכות הבחירה לכלל חברי המפלגה, במה שידוע כפריימריז.¹ אולם תהליך זה של

1 בחלק מהמפלגות התהליך לינארי. מפלגת העבודה, למשל, עברה בשנת 1992 לשיטת

דמוקרטיזציה פנימית מאפיין רק חלק מהמפלגות הפועלות במערכת הפוליטית הישראלית. מפלגות אחדות בוחרות את מועמדיהן באמצעות צירים של מוסדות נבחרים; מפלגות אחרות, כגון ש"ס, יהדות התורה וישראל ביתנו, עדיין משמרות שיטות בלעדיות לקביעת מועמדיהן לפרלמנט.

לוח 8.1: כיצד נקבעו המועמדים לכנסת ה־18? גופים בוחרים ומספר בעלי זכות הבחירה

חברי המפלגה (פריימריז)	צירי מוסדות	גוף לא נבחר
ליכוד (98,811)	בל"ד (493)	אגודת ישראל
עבודה (59,124)	חד"ש (853)	דגל התורה
קדימה (79,658)	מד"ע (501)	המפד"ל
התקווה (1,215)	מולדת (45)	ישראל ביתנו
	מרצ (992)	ש"ס
	תע"ל (121)	תקומה

מקור: מבקר המדינה, 2009: 17-18.

גם הליך בחירת מנהיגי מפלגות הוא הליך חשוב. השלכותיו חורגות לעתים מן הזירה הפנים־מפלגתית, ויש מצבים שבהם הליך מפלגתי פנימי מכריע בפועל מי יהיה ראש הממשלה. משה שרת (1954), לוי אשכול (1963), גולדה מאיר (1969), יצחק רבין (1974) ויצחק שמיר (1983) הגיעו לראשות הממשלה לאחר הליך בחירה פנים־מפלגתי למנהיגי המפלגה.² פריימריז לראשות המפלגה יכולים להקרין, אם כן, על המערכת הפוליטית הלאומית. אפשר, למשל,

פריימריז לקביעת רשימת המועמדים לכנסת, ומאז משתמשת ברציפות בשיטה זו. בליכוד, לעומת זאת, התהליך היה שונה: בשנת 1996 נבחרו מועמדי הליכוד לכנסת בפריימריז, אולם בשנת 1999 חלה נסיגה חזרה לבחירת המועמדים במרכז המפלגה. בשנת 2009 שוב הורחבה זכות הבחירה לכלל חברי המפלגה. ראו: רהט, 2010.

2 אמנם הכנסת אמורה לאשר את הממשלה החדשה ולהביע בה אמון, אך לא סביר שהשותפות הקואליציוניות תצבענה נגדה רק בשל חילופי גברי בעמדת המנהיגות של מפלגת השלטון.

לדמיין מה היה קורה אילו שאול מופז היה מצליח לנצח את ציפי לבני בבחירות לראשות קדימה בספטמבר 2008: קיימת סבירות שהוא היה מקים ממשלה והבחירות לכנסת ה-18 לא היו מוקדמות.

השיטות לבחירת מנהיגי מפלגות בישראל עברו במרוצת השנים תהליך של דמוקרטיזציה (Kenig, 2009). המנהיגים המייסדים (דוד בן-גוריון במפא"י ומנחם בגין בחרות) נהנו ממעמד של מנהיגים טבעיים, וכמעט לא היה ערעור על מעמדם. אף על פי שבגין העמיד עצמו לבחירה בכל ועידה דו-שנתית של המפלגה לא היה ספק שזהו הליך פורמלי בלבד. כך גם בנוגע לבן-גוריון, וגם כשלו אשכול החליפו (1963), הדבר לא נעשה בהליך של בחירה אלא בדרך של מינוי מוסכם על ידי אליטה מפלגתית מצומצמת. רק לאחר מכן עבר הליך בחירת המנהיג במפא"י פורמליזציה ונקבע כי הוא ייבחר במרכז המפלגה. כך נבחרו לוי אשכול (1965), גולדה מאיר (1969) ויצחק רבין (1974) ליושבי הראש של המפלגה. באמצע שנות השבעים הורחב הגוף הבוחר, וההכרעה הועברה ממרכז מפלגת העבודה לוועידת המפלגה. רבין (1977) ושמעון פרס (1980) נבחרו באמצעות גוף בוחר זה, שהיה כוללני יותר. בחרות נבחר יצחק שמיר ליורשו של בגין במרכז התנועה (1983). עליית מדרגה נוספת לעבר הכוללות התרחשה בראשית שנות התשעים, כאשר שתי המפלגות הגדולות פתחו את הליך בחירת המנהיג לחברי המפלגה על ידי אימוץ פריימריז מפלגתיים. כך נבחרו רבין (1992) ובנימין נתניהו (1993). כיום נבחרים מנהיגי הליכוד, קדימה ומפלגת העבודה על ידי חברי המפלגה. מנהיגי מפלגות אחרות נבחרים על ידי מוסדות מפלגתיים (מרצ בשנת 2012), מנהיג רוחני (הרב עובדיה יוסף במקרה של ש"ס) או שהם מייסדי המפלגה ואינם נבחרים (אביגדור ליברמן במקרה של ישראל ביתנו או יאיר לפיד במקרה של יש עתיד).

המעבר של המפלגות המרכזיות בישראל לבחירת מנהיגיהן בגופים כוללניים אינה ייחודית להן. המפלגות המרכזיות בכריטיניה, בקנדה, ביפן, בצרפת, ביוון ובפורטוגל מאפשרות לחבריהן לבחור את המנהיגים. במדינות אחרות – דנמרק, אירלנד, איטליה והולנד – רק חלק מהמפלגות המרכזיות ערכו דמוקרטיזציה בדרכי בחירת המנהיג, ורק במדינות מעטות (אוסטרליה, ניו זילנד) המפלגות אינן משתפות את חבריהן בתהליך (Kenig, 2009; Cross and Blais, 2012). שתי מסקנות עלו מהסקירה שלעיל. הראשונה היא שבישראל ובדמוקרטיות פרלמנטריות נוספות יש מגמה ברורה של דמוקרטיזציה בהליכי בחירת המועמדים ובחירת המנהיגים. השנייה היא שבישראל פועלות זו בצד זו מפלגות

אשר מיישמות דמוקרטיה פנימית ומפלגות אוטוריטריות שבהן המנהיג הוא הקובע. מצב זה מעורר שלוש שאלות חשובות: האם דמוקרטיה פנים־מפלגתית היא ערך חיובי? אם כן, האם על המדינה לכפות הליכים פנימיים דמוקרטיים על כלל המפלגות? כיצד מצב שבו שני סוגי מפלגות פועלות זו בצד זו משפיע על המערכת הפוליטית?

בעד ונגד דמוקרטיה פנימית

בספרות המחקר הועלו טיעונים אחדים בזכות דמוקרטיה פנים־מפלגתית (Ranney, 1954; Ware, 1979; Teorell, 1999). טיעון אחד גורס כי היות שבדמוקרטיות מודרניות המפלגות הן חלק בלתי נפרד מהמערכת השלטונית כולה, וכיוון שאופיה של המערכת השלטונית הוא דמוקרטי, גם המפלגות צריכות לקיים דמוקרטיה פנימית. לפי טענה זו יש קשר הדוק בין דמוקרטיה פנימית לדמוקרטיה חיצונית. היעדרה של דמוקרטיה פנימית עשוי לפגוע, בטווח הארוך, גם בדמוקרטיה החיצונית, למשל עקב פגיעה בתרבות הפוליטית הדמוקרטית. לעומת זאת, דמוקרטיה פנימית יכולה לסייע בהפנמת נורמות דמוקרטיות, בעיקר במפלגות החסרות תרבות פוליטית דמוקרטית (אבנון, 1993: 53; מרזל, 2006: 62).

על פי טענה אחרת, דמוקרטיה פנים־מפלגתית תורמת לחיזוק הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי, משום שהבוחרים מרגישים שהשפעתם על השלטון – דרך השפעתם על המפלגות – גדולה יותר מהשפעה שמתמצה בהצבעה בבחירות הכלליות פעם בכמה שנים. לפיכך הדמוקרטיה הפנים־מפלגתית עשויה להגביר את הפעילות הפוליטית של אזרחים בתוך המפלגות ואת מספר חברי המפלגות. יתרונות אלה חשובים במיוחד לנוכח הניכור הפוליטי הגואה והירידה החדה בפעילות המפלגתית של האזרחים (Scarow, 1999: 347).³

הדמוקרטיה הפנימית נחוצה גם לצורך שתיים מהפונקציות המרכזיות של המפלגות – צירוף אינטרסים וייצוגם. ללא דמוקרטיה פנים־מפלגתית הקבוצות והאידאולוגיות השונות שהמפלגה אמורה לייצג לא תוכלנה לבטא את קולן ואת עמדתן בתוך המפלגה בצורה ראויה, והמפלגה לא תוכל לצרף

3 טיעון זה הופרך חלקית במחקר על הדמוקרטיזציה הפנימית במפלגות הגדולות בגרמניה. שיעור החברים במפלגות לא גדל בעקבות הדמוקרטיזציה הפנימית, אך נפח הפעילות של החברים הוותיקים גדל. ראו: Scarow, 1999.

את האינטרסים שלהן או להביע אותם (מרזל, 2006: 62). מצב כזה יוביל להשתלטות של הנהגת המפלגות. כמו כן הן תקפאנה על שמריהן, לא תיענינה לאתגרים חדשים, לא תוכלנה להשתנות בהתאם לנסיבות ולא תקדמנה מנהיגים חדשים. לבסוף, דמוקרטיה פנימית אף מגבירה את רמת האחריות של הנהגת המפלגה לנבחרי הציבור הזוטרים ("יושבי הספסלים האחוריים"), לפעילים ולחברי המפלגה, משום שהיא מעניקה לשכבות הנמוכות במבנה המפלגתי כלים שבאמצעותם הם מסוגלים לבקר את הנהגת המפלגה ולפקח עליה.

לעומת זאת בספרות המחקר יש גם מסורת ארוכה שאינה רואה ערך חיוני בקיום דמוקרטיה ברמה הפנים-מפלגתית. אחת האמרות המצוטטות ביותר בתחום, משנת 1942, היא שחשוב שדמוקרטיה תימצא בתחרות הבין-מפלגתית ולא בתוך המפלגות (Schattschneider, 1942: 60). כלומר, מפלגות יכולות להיות אוליגרכיות במבנה הפנימי שלהן, והדבר לא יפגום כלל בחיוניותו של המשטר הדמוקרטי שבו הן פועלות, כל עוד נשמרים העקרונות הדמוקרטיים הבסיסיים בזירה הבין-מפלגתית (Sartori, 1965: 124; Dahl, 1970: 5; Sartori, 1987: 152). מכיוון שמפלגות מתחרות ביניהן על קולות הבוחרים, עליהן לשאת באחריות למצביעיהן ולא לחבריהן. לפיכך דמוקרטיה פנימית אינה הכרחית. מוריס דיורז'ה טוען עוד כי יעילותן של מפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית נפגמת (Duverger, 1954: 134). אם במערכת פוליטית אחת פועלות מפלגות בעלות מבנה אוטוקרטי בצד מפלגות דמוקרטיות, האחרונות תהיינה בעמדת נחיתות במאבקים הפוליטיים והאלקטורליים.

דמוקרטיה פנימית עלולה גם להגדיל את תלותם של נבחרי המפלגה בתקשורת ובבעלי הון ולהפחית בתוך כך את תלותם (ואת נאמנותם) במנהיג המפלגה ובמוסדותיה. היא עלולה לפגום באוטונומיה של ההנהגה המפלגתית וליצור זיקה בין נבחרי ציבור לבין קבלני קולות, קבוצות לחץ ובעלי הון ולהוביל לשחיתות (מרזל, 2006: 62-66; Rahat and Hazan, 1954: 156; Ranney, 2001: 313-314). עקב כך עלולה להיפגע הלכידות הסיעתית ויכולתה של המפלגה לגבש קו אידאולוגי. נוסף על כך התלות בחברי המפלגה ובתקשורת מגבירה את הפרסונליזציה בפוליטיקה ומאלצת את חברי הפרלמנט להקדיש זמן רב יותר לקידום ענייניהם האישיים על חשבון האינטרס המפלגתי. דמוקרטיה פנימית עלולה גם לגרור את חברי הפרלמנט לבצע מהלכים פופוליסטיים, בין היתר כדי לזכות בחשיפה תקשורתית. כל זה עלול לפגוע בעבודת הפרלמנט והממשלה, למשל בגלל ריבוי הצעות חוק פרטיות.

ללא הסדרה ובלמים מספקים דמוקרטיה פנימית עלולה לפגוע אף באיכות ההשתתפות, בשל תופעות כמו קבלנות קולות, מפקדי ארגונים וחברים מזדמנים שמצטרפים למפלגות רק כדי להשפיע על בחירת המועמדים ולעתים אף לא מצביעים בבחירות הכלליות למפלגה שבה הם חברים (רהט, 2006: 140; Rahat and Hazan, 2001: 315-316).

כלל לא ברור אם הליכים דמוקרטיים פנימיים תורמים לערכים דמוקרטיים אחרים, כגון תחרותיות או ייצוגיות. בחירת מועמדים בגופים כוללניים מעניקה יתרון מובנה למועמדים מכהנים ומקטינה את הסיכויים של מועמדים חדשים ולא מוכרים להיבחר. בכך היא עלולה למנוע הזרמת "דם חדש" למפלגה. היא עלולה לפגוע גם בייצוגיות של המועמדים, במיוחד לעומת שיטת ועדת המינויים שיכולה לקדם קבוצות מיעוט ומייצגי רעיונות ספציפיים. שימוש במנגנונים מתקנים, כגון מכסות ייצוג לנשים ולמיעוטים, יכול להבטיח ייצוגיות בטווח הקצר, אך בטווח הארוך יפגע בה, משום שהוא יוצר זירת התמודדות נפרדת לנשים ולמיעוטים שיתחרו בינם לבין עצמם. אם המיעוטים או הנשים נבחרים רק על ידי חברי אותו סקטור בתוך המפלגה, המועמדים בסקטורים אלה עלולים להציב אינטרסים סקטוריאליים מעל אינטרסים מפלגתיים (רהט, 2006: 141).⁴

יש אפוא דעות לכאן ולכאן בעניין נחיצותה של דמוקרטיה פנימית במפלגות. אולם גם אם נסכים באופן עקרוני עם הטענה שדמוקרטיה פנים-מפלגתית רצויה, עדיין עלינו לענות על השאלה אם המדינה צריכה לנקוט עמדה באמצעות כפייה, עידוד או תגמול של הליכים דמוקרטיים פנים-מפלגתיים. מדובר בשאלה כבדת משקל שלא מעט דמוקרטיות מודרניות מתמודדות אתה. יש המתנגדים נחרצות להתערבות המדינה בתחום זה. ההתנגדות מתבססת על הטענה שהמפלגות הן גופים אוטונומיים שיכולים להחליט על דרכי התנהלותם הפנימית, ושהתערבות המדינה בהתנהלותן הפנימית של המפלגות פוגעת בחופש ההתאגדות. תפיסה זו תואמת את התפיסה הליברלית הקלאסית הרואה במפלגה גוף פרטי שזכותו לקבוע את אופן התנהלותו. ככל גוף פרטי אחר, אם הבוחר אינו מרוצה מהמפלגה הוא יכול לבחור במפלגה אחרת (אבנון, 1993: 39-40; מרזל, 2006: 63-64; 59-60; Schattschneider, 1942).

4 עם זאת, מכסות יכולות להיות מוצדקות אם הן זמניות, כי אז מטרתן להעניק לכל המועמדים נקודת התחלה שווה. ראו: Hazan and Rahat, 2010: 172.

יש הטוענים כי כפיית דמוקרטיה פנים-מפלגתית מבטאת תפיסה לא פלורליסטית, משום שיש מפלגות שהתנהלותן מבטאת חלק ממהותן או מהשקפת עולמן – כאלה המתבססות על הנהגה דתית, על הנהגתו של אדם כריזמטי וכדומה. בדומה, יש מפלגות שהיעדר ייצוגיות משקף חלק מתפיסת עולמן. האם, למשל, ראוי שהמדינה תכפה על מפלגות חרדיות לאפשר לנשים להתמודד למשרות ציבוריות? כפיית נורמות דמוקרטיות על מפלגות אלה פוגעת במהותן ובאידאולוגיה שלהן, ולכן יש הטוענים שהיא נוגדת את הדמוקרטיה (אבנון, 1993: 53). טענה אחרת היא שכפיית דמוקרטיה פנים-מפלגתית אינה מעשית הן משום שלמפלגות רבות אין חברים ומוסדות ממשיים, הן משום שהדמוקרטיה הפנימית עלולה להישאר על הנייר בלבד – למשל אם בבחירות הפנימיות יצביעו מספר קטן מאוד של אנשים (מרזל, 2006: 66).

המצדדים בכפיית דמוקרטיה פנימית גורסים שהיות שמפלגות הן גופים מרכזיים בעיצוב דמותה של הדמוקרטיה, המדינה – המעוניינת בקידומה של הדמוקרטיה ובשיפור, ויש לה סמכות לפעול בנדון – רשאית להתערב בענייניהן הפנימיים (Van Biezen, 2004; Hazan and Rahat, 2010: 178). טיעון מרכזי נוסף הוא שמפלגות זוכות היום במימון נדיב מטעם המדינה, ומתוקף כך היא זכאית להתערב בענייניהן הפנימיים. לפי טיעון זה, הדגם הליברלי הקלאסי של יחסי המדינה עם המפלגות הסתמך על אוטונומיה שלהן, אך דגם זה אינו קיים עוד בשל התרחבות מימון המפלגות על ידי המדינה (Austin and Tjernström, 2003; Nassmacher, 2006; Koß, 2010). במאמר מוסגר יצוין שבעבר הסתמכו המפלגות על תרומות מבעלי הון, על מסי חבר ועל מתנדבים ללא שכר. אולם הכנסותיהן של המפלגות קטנו ביחס להוצאותיהן בגלל התייקרות העלות של קיום מפלגה, הירידה במספר החברים – ולכן במסי החבר – ובמספר האנשים שמוכנים לעבוד עבור המפלגות ללא שכר. בד בבד החלה המדינה לראות במפלגות חלק מהמרחב הציבורי ולהתייחס אליהן כמוסדות החיוניים לדמוקרטיה בפרט ולציבור בכלל. על כן יש לה אינטרס מובהק לממן את המפלגות, כדי למנוע תלות בבעלי הון או כדי לשמור על תחרות הוגנת בין מפלגות בעלות משאבים שונים.

השילוב בין קשייהן הכלכליים של המפלגות ובין השינוי בתפיסת המדינה אותן הביא לגידול משמעותי בהיקף המימון הממשלתי.⁵ עם הענקת המימון

5 המימון הממשלתי גבוה במיוחד בדמוקרטיות החדשות במזרח אירופה, משום ששם תפקידן

הממשלתי למפלגות החלה המדינה להתערב גם בהתנהלותן הפנימית, שכן היה עליה לפקח על כך שהכסף מגיע ליעדו ומנוצל למטרות שלשמן נועד. הואיל וכך אם המדינה מחליטה שדמוקרטיה פנים־מפלגתית היא רצויה, היא רשאית לקדם אותה באמצעות התערבות בענייניהן הפנימיים של המפלגות.

איזו עמדה נקטו מרבית המדינות הדמוקרטיות? ממבט השוואתי עולה כי רק מקצת המדינות הסדירו בחקיקה את הליכי הבחירה הפנימיים או כפו שיטה כלשהי על המפלגות. מדובר בארבע מדינות בלבד מתוך המדינות שנבחנו במחקר: ארצות הברית, פינלנד, גרמניה וניו זילנד. גם בתוך קבוצה מצומצמת זו ישנה שונות. יש מדינות שמפרטות בחקיקה מדוקדקת את ההליכים שנדרשות המפלגות לנקוט, ואילו אחרות מציינות דרישה כללית למדי בהקשר זה.

בפינלנד קובע החוק שמפלגות חייבות לבחור את מועמדיהן לפרלמנט בהליך של בחירה בידי חבריהן (Sundberg, 1997: 103-104). בגרמניה מחויבות המפלגות לערוך בחירות פנימיות בהליך בחירות דמוקרטי וחשאי, אך אין עיסוק בפרטי השיטה. בפועל, רוב המפלגות משתמשות במנגנון של דמוקרטיה עקיפה כדי לבחור את מנהיגיהן ומועמדיהן לפרלמנט: אלה נבחרים בידי צירים של מוסדות מפלגתיים אשר לפחות חלקם נבחרו בידי חברי המפלגה. עם זאת, כהפקת לקחים וכדי למנוע מצבים שבהם רק מחצית מהצירים ואף פחות נבחרו בהליך דמוקרטי בעוד היתר מונו, קובע סעיף 9(2) של חוק המפלגות הגרמני כי לפחות 80% מהצירים חייבים להיבחר בידי חברי המפלגה (Poguntke, 1994: 190): "חברים שלא נבחרו רשאים אף הם להשתתף באספות צירים. אולם אם מתקיימת הצבעה, המשקל של אותם חברים מכלל בעלי זכות הבחירה לא יעלה על חמישית" (תרגום לא רשמי). החקיקה הניו זילנדית קובעת גם היא כי מפלגות המתמודדות בבחירות כלליות נדרשות לקיים הליך בחירת מועמדים דמוקרטי. גם כאן החקיקה מאפשרת למפלגות פוליטיות לשתף את חבריהן בתהליך בחירת המועמדים הפנימי באופן ישיר או באופן עקיף באמצעות צירים נבחרים, כבחירתן. "על כל מפלגה [...] להבטיח שהליך בחירת המועמדים שלה לפרלמנט יאפשר את השתתפותם של: (1) החברים משלמי המסים של המפלגה; או (2) צירים שנבחרו או מונו (בצורה ישירה או עקיפה) על ידי החברים משלמי

של המפלגות בבניית הדמוקרטיה החדשה משמעותי ביותר, ומשום שהמפלגות שם, ברובן, חסרות כמעט משאבים כלכליים.

המסים של המפלגה; או (3) שילוב של אותם החברים והצירים" (New Zealand Electoral Act, section 71).

אלה הן, כאמור, דוגמאות חריגות. מרבית הדמוקרטיות בוחרות שלא להתערב בהליך בחירת המועמדים הפנימי במפלגות ולהותיר להחלטתן את שיטת הבחירות המועדפת עליהן, אף על פי שמדובר בהליך בעל השלכות מרחיקות לכת למערכת הפוליטית.

הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית בחוק המפלגות בישראל

חוק המפלגות התקבל בשנת 1992, בשלהי כהונת הכנסת ה-12, יחד עם שורת חוקים בולטים כגון חוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה); חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; וחוק יסוד: חופש העיסוק. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, הוא חוק פרטני למדי המסדיר היבטים שונים ומגוונים של פעילות המפלגות. תיקונו הרבים (לא פחות מ-15 תיקונים התקבלו בשנים 1993-2008) מעידים על המקום המרכזי שתופסות המפלגות במבנה הפוליטי הישראלי. לחוק המפלגות קדמו ניסיונות חקיקה קודמים. בחלק מהצעות אלה הייתה כוונה לחייב את המפלגות לקיים הליכי דמוקרטיה פנימית. כך, למשל, בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית שזם שר המשפטים שמואל תמיר בשנת 1980 נאמר:

החוק המוצע בא להסדיר, להגן ולפקח על המסגרות המדיניות המעוצבות על ידי המפלגות לשם קיומו של משטר דמוקרטי תקין [...] החוק המוצע בא להבטיח את חופש ההתאגדות של מפלגות, את הליכי הדמוקרטיה הפנימית במפלגות, את סדרי הבחירות של נציגי המפלגות לכנסת ואת פעולתם התקינה של מוסדות המפלגה [מצוטט אצל אבנון, 1993: 39].

חברי כנסת מסיעות חרדיות חששו כי החיוב לקיים הליכים דמוקרטיים יערער את מעמדן של מועצות הרבנים, ואמנון רובינשטיין סבור כי זו הסיבה העיקרית שהצעת החוק משנת 1980 לא התקבלה (שם: 40). גם בהצעת החוק שהתקבלה הייתה במקור כוונה לחייב כל מפלגה בדמוקרטיה פנימית, אולם בסופו של דבר נמחקו ממנה כל הסעיפים שחייבו מפלגה לקיים, ולו באופן פורמלי, אורח חיים דמוקרטי.

הוויתור הזה על כפיית דמוקרטיה פנים-מפלגתית הנציח מצב שבו פועלות במערכת המפלגות הישראלית, אלה בצד אלה, מפלגות משני זנים: כאלה המקיימות דמוקרטיה פנימית וכאלה שאינן עושות זאת. התוצאה היא שסעיפים רבים בחוק המפלגות אינם חלים על הזן השני של מפלגות. להלן נסקור את הסוגיות המרכזיות שהחוק מסדיר ונבחן אם ההסדרה הקיימת יוצרת הבחנה בין מפלגות משני הזנים.

הגדרת מפלגה והתנאים וההליך לייסודה

התחום הראשון שבו עוסק חוק המפלגות הוא הליך ייסודה של מפלגה. כיוון שמדובר בשלב מקדמי של פעילותה, אין כאן הבחנה בין מפלגות המתנהלות באופן דמוקרטי לבין כאלה שאינן.

סעיף 1 מגדיר מהי מפלגה: "חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". הגדרה תמציתית זו משלבת שני עקרונות יסוד במשטר הדמוקרטי: השתתפות וייצוג. החוק ממקם את המפלגות כחוליה המקשרת בין החברה לשלטון, וכגופים מרכזיים בדמוקרטיה הייצוגית (Sartori, 2005a). כדי לייחד את המושג "מפלגה" קובע סעיף 11 בחוק כי נאסר על קבוצת אנשים או על ארגון שאינו רשום ברשם המפלגות לשאת תואר זה.

סעיפים 2-8 מסדירים את ההליך ואת התנאים לייסוד מפלגה ואת מעמדו של רשם המפלגות – הגוף הרגולטורי האמון על רישום מפלגות. סעיף 2 מפרט את התנאים לייסוד מפלגה: 100 אזרחים מעל גיל 18 רשאים לייסוד מפלגה באמצעות רישום בפנקס המפלגות. סעיף 5 קובע ארבעה סייגים לרישום מפלגה: אם יש במטרותיה או במעשיה שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין (של מדינת אויב או של ארגון טרור) נגד מדינת ישראל; או אם יש יסוד סביר כי היא תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות. סעיף זה תואם את סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. הסייגים אינם נוגעים לחיים הפנימיים של המפלגה ולדרך התנהלותה, אלא רק למטרותיה ולמעשיה. סעיפים 6-7 מסדירים את ההליך שבו אפשר להתנגד (בצירוף הנמקות) לרישום מפלגה, וסעיף 8 מסדיר את סוגיית שם המפלגה.

החיים הפנימיים של המפלגה

סעיף 14 קובע כי למפלגה יהיה תקנון שיכלול הוראות בדבר התנאים לקבלת חברים, זכויות החברים וחובותיהם, המוסדות המפלגתיים (תפקידם, הרכבם, סמכויותיהם, מועדי התכנסותם), דרך קביעת המועמדים לכנסת ועוד. זהו סעיף כוללני אשר מנחה את המפלגות לערוך הסדרה פנימית אך מותיר להן כר פעולה נרחב ואינו כובל אותן. למשל, הסעיף אינו קובע כי המפלגה תקבע את רשימת מועמדיה לכנסת באמצעות הליך בחירות, אלא רק כי התקנון יפרט את דרך קביעתם של מועמדי המפלגה לכנסת.⁶

חברי המפלגה

אחת ההוראות החשובות בחוק היא האיסור על חברות ביותר ממפלגה אחת. חוק המפלגות מייחד את סעיף 15 לאיסור מפורש ש"לא יירשם אדם כחבר ביותר ממפלגה אחת". איסור זה מופיע פעם נוספת כאחד מתנאי הסף הנדרשים לחברי מפלגה, המפורטים בסעיף 20.⁷ סעיף 20 הוא הסעיף המרכזי העוסק בחברי מפלגה, ומלבד האיסור על חברות כפולה הוא מגביל את ההצטרפות למפלגה לאזרחי המדינה שגילם המינימלי⁸ 17⁹ ואשר מקיימים את התנאים שנקבעו בתקנון המפלגתי. מלבד זאת נקבע כי החברות היא אישית ואי-אפשר להעבירה, ועל המפלגות מוטלת חובה לקיים רישום של החברים שיכלול את מספרי הזהות שלהם.⁹ החוק אינו מסדיר באופן פרטני את הליך ההצטרפות למפלגה. לדוגמה, הוא אינו מפרט כיצד אפשר לפקח על האיסור על חברות כפולה ואינו כולל הוראות שמטרתן למנוע את פעולתם של קבלני קולות ולצמצם תופעות כמו מפקדי ארגונים והצטרפותם של חברים מזדמנים המעוניינים אך ורק להשתתף בהליך בחירת המועמדים. ניכר אפוא כי הסעיפים במתכונתם הנוכחית אינם מספיקים כדי למנוע אי-סדרים בהליכי ההתפקדות למפלגות.

- 6 בהצעת החוק המקורית נכתב כי התקנון יכלול הוראה על דרך בחירת המועמדים לכנסת. המעבר מ"בחירה" ל"קביעה" הוא משום פשרה לחסידי הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית, שכן הוא מתיר למפלגות לקבוע את מועמדיה לכנסת בלי הליך של בחירה.
- 7 זוהי הוראה נפוצה גם בחוקי מפלגות או בסעיפים חוקתיים במדינות אחרות, והיא מופיעה בדרך כלל גם בחוקות/תקנונים מפלגתיים ובטופסי הצטרפות למפלגה.
- 8 במקור היה הגיל המינימלי 18, אך ההוראה שונתה בתיקון מס' 7 משנת 1999.
- 9 הדרישה לכלול ברישום החברים את מספרי הזהות שלהם לא הופיעה במקור; היא נוספה לחוק בתיקון מס' 5 משנת 1996.

מוסדות המפלגה

סעיף 18 מפרט את המוסדות הנדרשים בכל מפלגה: מוסד מרכזי המופקד על ניהול המפלגה, מוסד לביקורת ו"כל מוסד אחר שייקבע בתקנון". שוב, בדומה לסעיף 14, זהו סעיף כללי ומעורפל. הוא אינו קובע כיצד ייקבעו הרכבי המוסדות ואת דרך התנהלותם,¹⁰ ואינו מסדיר את הזיקה ביניהם. המדינה אינה מתערבת כאן באוטונומיה של המפלגות. הוויתור על הכללת סעיף המחייב מפלגות לקיים בחירות למוסד נבחר ביטל, למעשה, כל חיוב מהותי של דמוקרטיה פנים-מפלגתית. עם זאת, סעיף 23 קובע כי על בחירות למוסד ממוסדות המפלגה יחולו סעיפים 8-12 בחוק הבחירות לגופים ציבוריים. סעיפים אלה בחוק הבחירות לגופים ציבוריים עוסקים בעברות הנוגעות להליך הבחירה (לוח 8.2). אלה הוראות חשובות שנועדו להבטיח הליך בחירות תקין והוגן, אך חשוב לזכור כי הן נוגעות רק למפלגות המקיימות הליכי בחירה דמוקרטיים.

לוח 8.2: סעיפים 8-12 לחוק הבחירות לגופים ציבוריים (עברות בחירות)

שימוש לרעה בתעודות בוחר:

מניעת קבלת תעודת בוחר ממי שזכאי לכך; מסירת תעודת בוחר לאדם שאינו בעל זכות בחירה מתוך כוונה שישתמש בה; קבלת תעודת בוחר בלי להיות בעל זכות בחירה.

הפרעת בחירות:

הפרעת המהלך הסדיר של הבחירות; מניעת הצבעה מבוחר; התערבות בלא רשות בפתיחת קלפי או במניית הקולות; הוצאת קלפי מרשות הממונים עליה וכיוצא באלה.

שחיתות ואיום:

הצעת שוחד כדי להשפיע על בוחר להצביע בדרך כלשהי או להימנע מלהצביע או לבטל מועמדותו; קבלת שוחד כדי להצביע בדרך כלשהי או להימנע מהצבעה או לבטל מועמדות; איום בגרימת נזק.

הצבעה שלא כחוק:

הצבעה בלי להיות בעל זכות בחירה; שימוש בתעודת זיהוי של אדם אחר; הצבעה יותר מפעם אחת.

גרימת נזק:

הפרעה לאספת בחירות; הסרה, השמדה, מחיקה ו/או לכלוך של מודעות תעמולה או מודעות בחירות; העלמה, השמדה ו/או לכלוך של פתקי הצבעה בתא ההצבעה.

10 בהצעת החוק המקורית נכלל הסעיף הזה: "לכל מפלגה יהיה מוסד נבחר שייבחר על-ידי כלל חברי המפלגה בבחירות כלליות, שוות וחשאיות, במועדים שנקבעו בתקנון, או לפחות אחת לחמש שנים". הסעיף הזה שונה מן היסוד בצורה שעיקרה ממנו כל דרישה לדמוקרטיה פנים-מפלגתית: "המוסד הנבחר" הפך ל"מוסד מרכזי", "ייבחר" שונה ל"ייקבע", ואין כל ציון של הליך של בחירות או של זמן מקסימלי שלאחריו יש לקיים בחירות למוסד המרכזי.

בחירות מקדימות

קביעת רשימת המועמדים לכנסת היא אחת הפעולות המרכזיות והחשובות ביותר של המפלגות. לא מפתיע אפוא שחוק המפלגות מאזכר אותה פעמים מספר. בסעיף 14 נאמר כי תקנון המפלגה יכלול, בין שאר הדברים, את דרך קביעת מועמדי המפלגה לכנסת. סעיף 16 חוזר על הוראה זו וקובע כי מועמדי המפלגה לכנסת ייקבעו בהליך המוגדר בתקנון. כמשתמע, לשון החוק אינה מתערכת בשיקול הדעת של מפלגות ואינה מורה להן כיצד לקבוע את רשימת המועמדים.

בסעיף 17 כבר יש הבחנה ברורה בין מפלגות, והחוק מטיל הסדרה דקדקנית על אותן מפלגות המקיימות בחירות מקדימות. על מפלגות אלה מוטלות כאמור ההוראות של חוק הבחירות לגופים ציבוריים. סעיף 17א מתייחס אף הוא רק למפלגות המקיימות בחירות מקדימות. סעיף זה, שנוסף לחוק ב-2008 (תיקון מס' 15), אוסר על פרסום סקרי דעת קהל בבחירות מקדימות בארבעת הימים האחרונים של מערכת הבחירות המקדימות (יום הבחירות ושלושה ימים לפניו).

חימון בחירות מקדימות

ההסדרה הדקדקנית ביותר נוגעת לסוגיית מימון הבחירות המקדימות, ופרק שלם (פרק ב, שכותרתו "מימון בחירות מקדימות") בחוק המפלגות מוקדש לנושא זה. התוספת המשמעותית הזאת (נפחו של הפרק הוא כשני שלישים מנפח החוק) החלה את דרכה כשנה לאחר חקיקת החוק, בתיקון מס' 4. התיקון הסדיר בפירוט רב את סוגיות התרומות וההוצאות המותרות במהלך בחירות מקדימות, אך הטיל את הפיקוח ואת אכיפת חובת הדיווח של המועמדים על המפלגות עצמן – המוסד לביקורת של המפלגה. מתן הסמכות למוסד פנימי של המפלגה הוכיח עצמו כלא יעיל. מאחר שבחירות מקדימות נערכות בדרך כלל חודשים ספורים בטרם הבחירות לכנסת, בשל הרצון להימנע מפרסום שלילי שנובע מעברות מימון, המפלגות הקלו ראש בפקוח על החוק ובאכיפתו ונטו להסתיר מעיני הציבור עברות של מועמדים במהלך הבחירות הפנימיות (הופנונג, 2006: 112). מצב זה הסתיים לאחר שהתקבלה בשנת 2005 (לקראת הבחירות לכנסת ה-17) הוראת שעה אשר העניקה לראשונה למבקר המדינה את האחריות לביקורת החשבונות של המועמדים בבחירות המקדימות. בקיץ 2008 הפכה הוראת השעה להוראה קבועה לפי תיקון מס' 14 לחוק המפלגות,

ופרק ב האמור הורחב וכיום כולל שלושה חלקים: הראשון מסדיר את סוגיית התרומות וההוצאות המותרות במהלך בחירות מקדימות, השני עוסק בדיווח ובבקרה והשלישי באכיפה ובעונשין.

התיקון שהתקבל בקיץ 2008 קובע כי ההוראות הדקדקניות של פרק ב תחולנה על כל המפלגות, ללא קשר לשיטה שבאמצעותה נבחרים מועמדיהן: "בחירות לבחירת מועמדי המפלגה לאחד מהתפקידים האלה, תהא שיטת הבחירות אשר תהא: יושב ראש המפלגה, ראש הממשלה, שר, חבר הכנסת, ראש רשות מקומית, חבר מועצת רשות מקומית, תפקיד בהסדרות הכללית החדשה, בהסדרות העובדים הלאומית, בהסדרות הציונית העולמית או תפקיד אחר במפלגה או מטעמה" (ההדגשה שלנו). כלומר, הרגולציה הכבדה, הכוללת בין היתר חובת דיווח והגשת ביקורת חשבונות, חלה לכאורה על כל המפלגות בלא אפליה, בין שמועמדיהן נבחרים על ידי כללי חברי המפלגה ובין שהם ממונים על ידי אדם אחד. אולם באופן מעשי ברור כי הוראות הפרק הזה מכבדות בעיקר על אותן מפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית.

לסיכום, החוק מטיל עול הסדרה פרטני וקובע עונשים רק באשר לעברות שנעשו במהלך קיום בחירות פנימיות, הליך אשר אינו מחויב על פי חוק ונתון לשיקול דעתה של כל מפלגה. למעשה, כ-75% מהוראות חוק המפלגות הישראלי מכבדות על המפלגות המיישמות דמוקרטיה פנימית באמצעות בחירות מקדימות או בחירות למוסדות מפלגתיים. לעומת זאת, מפלגות המרכיבות את רשימת המועמדים שלהן וקובעות את מנהיגיהן בדרכים שאינן כרוכות בבחירות פטורות מההסדרה הפרטנית הזאת. כאשר אלה הם פני הדברים, במקום לצאת נשכרות המפלגות הדמוקרטיות הן אלה שלעיתים קרובות נפגעות.

זהו מצב שאינו רצוי, שכן במערכת הפוליטית הישראלית פועלים שני סוגים של מפלגות, שבכל אחד מהם ההסדרה שונה בתכלית. עם הסוג הראשון נמנות מפלגות המקיימות חיים פנימיים דמוקרטיים, מתבססות על חברי מפלגה, נשענות על מוסדות נבחרים ובוחרות את מנהיגיהן ואת המועמדים שלהן בהליכים דמוקרטיים כוללניים; ועם הסוג השני נמנות מפלגות שהתנהלותן אינה מתבססת על הליכים דמוקרטיים. באופן לא מקרי, המפלגות המצרפיות הגדולות, אלה המזוהות כחלופות שלטוניות, משתייכות לסוג הראשון. מצב עניינים של שני סוגי מפלגות במערכת פוליטית אחת הוא בעייתי, היות שהוא יוצר מערכת סטנדרטים כפולה, שממנו באופן אירוני נפגעות דווקא המפלגות ה"פתוחות". מפלגות אלה לא רק נושאות בעול כספי כבד בשל הצורך לממן את

ההליכים הדמוקרטיים, אלא גם נתונות לרגולציה רכה. לשמן נקשרות לא אחת פרשיות שליליות הקשורות בהליכי הבחירות הפנימיות שפוגעות בתדמיתן: קבלני קולות, מפקדי ארגונים, מתפקדים כפולים, זיופים בקלפיות ומועמדים העוברים על חוקי המימון (גיוס תרומות ותקרת הוצאות). לעומת זאת תדמיתן של המפלגות המשתייכות לסוג השני, שדווקא אינן מקיימות הליכי בחירה פנימיים, אינה נפגעת.

מערכת סטנדרטים כפולה זו תורמת לתהליך הרסני שמזין את עצמו. תדמיתן של המפלגות ה"פתוחות" (ליכוד, עבודה, קדימה), אשר מנהלות חיים פנימיים דמוקרטיים, נפגעת באופן קשה בשל פרשיות שנקשרו בשמן. ציבור האזרחים הלא סקטוריאלי, שתומך בהן באופן מסורתי, מביט בעיניים כלות בתופעות אלה ומידת האמון שלו במפלגות נפגעת. חלקו ממשיך להצביע להן, אולם יותר ויותר מסרבים לעשות כן ומגיבים באחת משתי דרכי מחאה: הצבעה למפלגות מצב רוח/ניקיון כפיים (מרכז, שינוי, גיל) או הימנעות מהצבעה, דבר המתבטא בירידה התלולה בשיעורי ההצבעה בשלוש מערכות הבחירות האחרונות לכנסת.

מה אפשר לעשות?

ראינו אפוא שחוק המפלגות בישראל לא רק שאינו מתגמל מפלגות המקיימות דמוקרטיה פנים-מפלגתית, אלא אף מעמיד אותן בעמדת נחיתות בהשוואה למפלגות שאינן מקיימות הליכי בחירה פנימיים. כלומר, הוא אינו מתיישב עם התפיסה שדמוקרטיה פנים-מפלגתית היא דבר רצוי, ולכן על המדינה לעודד מפלגות המקיימות אותה, או לכל הפחות לא לפגוע בהן. נשאלת השאלה כיצד אפשר לשנות מצב זה כך שמפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית לא תיפגענה ותסבולנה מנחיתות לעומת למפלגות אחרות.

חיגור תופעת ה"מתפקדים הכפולים"

צעד חיוני ראשון הוא להגן על המפלגות מפני התופעה הפסולה של אזרחים החברים ביותר ממפלגה אחת בו זמנית (כפל התפקדות). תופעה זו אינה נסבלת מבחינה דמוקרטית ומעניקה כוח השפעה לא הוגן לקבלני קולות, מאכזרים, אשר מספסרים במתפקדים. המפלגות עצמן מכירות בעובדה שמדובר בתופעה פסולה ולכן כוללות את האיסור המפורש על חברות ביותר ממפלגה אחת

על גבי טופסי ההצטרפות אליהן. יתרה מזו, כפי שצוין לעיל, בשני סעיפים בחוק המפלגות נכתב במפורש ש"לא יירשם אדם כחבר ביותר ממפלגה אחת". ולמרות זאת האיסור הזה מופר פעמים רבות.

בשנת 1996 התקבלה במסגרת תיקון לחוק המפלגות הוראת שעה שהסמיכה את רשם המפלגות לקבל את רשימות שמות החברים מהמפלגות ולהצליבן כדי לאתר מתפקדים כפולים. הממצאים הורו ש-12% ממתפקדי הליכוד, 8% ממתפקדי העבודה וקרוב ל-30% ממתפקדי צומת רשומים כחברים במפלגות נוספות (רהט ושר-הדר, 1999: 165). למרבה הצער, הוראת שעה זו לא הייתה לתיקון קבוע, והצלבת רשימות מתפקדים מתבצעת רק באופן וולונטרי, בעקבות פניות של מפלגות לרשם המפלגות. כדי להיאבק בעיילות בתופעת המתפקדים הכפולים יש לעגן בחקיקה את סמכותו של רשם המפלגות להשוות בין רשימות חברים כדי לאתר מתפקדים כפולים. הרשם יקבל מן המפלגות, בכל תקופה שתיקבע מראש, את המידע הנדרש לצורך ההשוואה, וזו תיעשה באופן שלא יפגע בפרטיותם של המתפקדים ולא תגרום לחשיפת מידע על חברותו של אדם במפלגה.

שיפור הליכי ההצטרפות למפלגות

צעד חיוני נוסף הוא לשפר את הליך ההצטרפות למפלגה. המפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית סובלות מקלקולים המתגלים במהלך המפקדים ותדמיתן ניזוקה משום כך. לפיכך יש לוודא שהליך ההתפקדות יהיה אישי ושקוף ויבטיח זיהוי ודאי של כל מתפקד ומתפקד. סימון טופסי ההתפקדות בברקוד, למשל, יאפשר לזהות את מקורו של כל טופס, יקל על גילוי טפסים שהוגשו יחד ויסייע לחשוף פעילות אפשרית של קבלני קולות. כדי להבטיח שדמי החברות שולמו בידי המתפקד עצמו, יש להקפיד על תשלום בהוראת קבע, באמצעות חשבון הבנק או כרטיס האשראי. צעד זה יחליש את מעמדם של קבלני הקולות, וחברי המפלגה יהיו אזרחים שהצטרפו אליה מיוזמתם החופשית.

עידוד ההתפקדות למפלגה באופן מקוון יוכל להגביר את שיעורם של אזרחים "חופשיים", לא מגויסים, בקרב חברי המפלגה. כפי שמעיד מזכ"ל מפלגת העבודה, חיליק בר: "המפקד האינטרנטי הוא בעל פוטנציאל גדול להיות משקל נגד למפקדי הארגונים. הוא נקי יותר, מהיר יותר, יעיל יותר, ומושך אליו אנשים צעירים" (ליס, 2011).

קביעת תקופת אכשרה של 13 חודשים לפחות

תקופת אכשרה קובעת פרק זמן מוגדר מרגע הצטרפותו של חבר למפלגה ועד שיוכל לבקש להיבחר לרשימתה לכנסת או לחלופין לבחור בבחירות פנימיות לקביעת רשימת המועמדים או המנהיג. תקופת אכשרה מקטינה את התמריץ של מי שמנסים לגייס מתפקדים במהירות הבזק רק כדי להשפיע על תהליך הבחירה במפלגה. חברות מסוג זה תיחשב איכותית יותר, מאחר שאינה רק לצורך השפעה על קביעת רשימת מועמדי המפלגה, ובכך תשתפר גם תדמיתה של המפלגה.

הזכות לבחור את מועמדי המפלגה והזכות להיבחר למשרה פוליטית מטעם המפלגה הן הזכויות החשובות ביותר והמרכזיות ביותר של חברי מפלגה כיום. יש שיאמרו כי התניית קבלת זכויות אלה בתקופה ארוכה של חברות מחמירה מדי, תיצור תגובה הפוכה ותחליש עוד את מעמדן של המפלגות הפוליטיות בציבור. זאת ועוד, תקופות אכשרה ארוכות עלולות לפגוע גם בגמישות של מפלגות לגייס מועמדים חדשים או להגיב במהירות על נסיבות פוליטיות משתנות. בסוף 1995, למשל, החליטה מפלגת העבודה לקצר ב-45 ימים את תקופת האכשרה, כדי למצות את התנופה הגדולה של ההתפקדות לשורתיה בעקבות רצח רבין (רהט ושר-הדר, 1999: 35). כך פעל בליכוד בשלהי 2009 ראש הממשלה בנימין נתניהו לבטל את תקופת האכשרה של 16 החודשים כדי לאפשר למתפקדים חדשים להשתתף בבחירות הפנימיות ולדלל את כוחו של מחנה פייגלין. דוגמה נוספת היא פרישתם של אהוד ברק ו-4 חברי כנסת נוספים מסיעת העבודה בראשית 2011, אשר הביאה לתהליך של התחדשות בשורות המפלגה. בין היתר נוצר צורך לבחור יושב ראש חדש, ולשם כך נפתח קמפיין התפקדות למפלגה. אלא שעל פי חוקת המפלגה נדרשה מהמתפקדים החדשים תקופת אכשרה של 10 חודשים, דבר שהיה מונע מהם להשתתף בבחירות שנקבעו לספטמבר 2011. המפלגה הגיבה על ידי תיקון החוקה בהוראת שעה ובקיצור תקופת האכשרה ל-4 חודשים.

דוגמאות אלה ממחישות כי בצד התועלת שבתקופת אכשרה ארוכה, יש לה גם מחיר. לא מפתיע לגלות שלמרות ההוראות המופיעות בחוקות של הליכוד ושל העבודה בנוגע לתקופות אכשרה, המפלגות אינן מהססות לשנותן ולקצרן בדרך של הוראות שעה. לא מפתיע גם כי תקופות אכשרה ארוכות אינן נהוגות במפלגות ברמוקרטיאיות אחרות. הנתונים המוצגים בלוח 8.3 מראים כי משך זמן

החברות הנדרש מחבר מפלגה כדי שיוכל לבחור את מועמדי המפלגה ומנהיגיה נע בין ימים ספורים ל־3 חודשים לכל היותר. מכאן שתקופת האכשרה הארוכה למדי הנהוגה בליכוד, בעבודה ובקדימה חריגה. למרות זאת אנו סבורים שתקופת אכשרה של 13 חודשים לפחות היא בגדר פתרון סביר ומידתי אשר המפלגות המקיימות בחירות פנימיות תשתכרנה ממנו.

לוח 8.3: תקופת אכשרה לבחירה ולמועמדות (בחירות מקדימות לראשות המפלגה)

להיבחר	לבחור	
3 שנים	16 חודשים	ליכוד ¹
13 חודשים	13 חודשים	קדימה ²
10 חודשים	10 חודשים	עבודה ³
-	3 שבועות	שמרנים (קנדה)
-	41 ימים ⁴	ליברלים (קנדה)
מועמד חייב להיות חבר פרלמנט מכהן	שבועיים ⁵	לייבור (בריטניה)
מועמד חייב להיות חבר פרלמנט מכהן	3 חודשים	שמרנים (בריטניה)
מועמד חייב להיות חבר פרלמנט מכהן	שבועות ספורים	ליברל־דמוקרטים (בריטניה)

1 סעיפים 18 ו־19 בחוקת המפלגה כפי שאושרה ב־22 באוקטובר 2006.

2 סעיף 16 בתקנון המפלגה כפי שאושר בדצמבר 2009.

3 סעיף 9(ב) בחוקת המפלגה כפי שאושרה ב־5 באוגוסט 2009. חוקה זו בוטלה במרס 2011 לאחר פרישתו של אהוד ברק ובבחירות לראשות המפלגה בספטמבר 2011 קוצרה תקופת האכשרה ל־3 חודשים.

4 סעיף 56(a)(2) בחוקת המפלגה כפי שתוקנה ב־2 במאי 2009. ראו www.liberal.ca/pdf/docs/lpc-2009-constitution-en.pdf

5 לבחירות למנהיג המפלגה 2010 ראו www2.labour.org.uk/leadership-timetable

מנגנונים לעידוד דמוקרטיה פנים־מפלגתית

לבסוף, ראוי לשקול אמצעים לתגמול מפלגות המתנהלות באופן דמוקרטי. שתי דרכים אפשריות לכך הן הטלת סנקציה באמצעות חקיקה שתאפשר פסילת מפלגות שאינן בהן דמוקרטיה פנימית, או ניסוח של קוד אתי (ראו בפרק 7). ואולם שתי הדרכים בעייתיות. הדרך הראשונה, פסילת מפלגות שאינן מקיימות

דמוקרטיה פנימית היא בעייתית מבחינה מעשית ונורמטיבית, במיוחד בישראל שבה יש מפלגות רבות שאינן מקיימות דמוקרטיה פנימית או שאין להן מוסדות הנחוצים לקיום דמוקרטיה פנימית. בעיה נוספת שבולטת במיוחד בישראל היא ריבוי מפלגות חדשות המוקמות חודשים מעטים לפני מערכת בחירות. באופן טבעי למפלגות כאלה אין עדיין המוסדות הנחוצים לקיום דמוקרטיה פנימית, ויהיה בלתי מעשי לחייבן לקיים דמוקרטיה פנימית. מעבר לכך, היעדרה של דמוקרטיה פנימית בחלק מהמפלגות בישראל קשור לתפיסות אידאולוגיות של מגזרים חברתיים, כגון התפיסה שההכרעה בעניינים מפלגתיים היא בסמכות הבלעדית של אנשי דת. איסור מצד המחוקק על קיום מפלגות שאינן מקיימות דמוקרטיה פנימית יפגע אפוא בשילובם של מגזרים במערכת. לפיכך אין אנו סבורים שיש לנקוט צעד כזה במדינה רבת-תרבותית כמו ישראל. באשר לדרך השנייה, יש להודות שהשפעתו האפקטיבית של קוד אתי מוטלת בספק. כמו כן מרבית הקודים האתיים עוסקים בזירה הבין-מפלגתית ולא בזירה הפנים-מפלגתית, שהיא זו שמתייחסת לדמוקרטיה פנים-מפלגתית.

אפשרות נוספת היא לתמרץ דמוקרטיה פנים-מפלגתית על ידי שימוש במנגנון תגמול כספי. המדינה תעניק תקציבים נוספים, במסגרת מימון המפלגות, למפלגות אשר תעמודנה באמות מידה מוגדרות של התנהלות פנימית דמוקרטית. מנגנון תגמול מעין זה אינו כופה על כל המפלגות לקיים בחירות מקדימות, אך הוא מעודד, לפחות במידת מה, את קיומן, משום שהמדינה מצהירה שמבחינה נורמטיבית היא תומכת בדמוקרטיה פנים-מפלגתית.¹¹

לצורך תגמול של דמוקרטיה פנים-מפלגתית יש לברר תחילה אילו הליכים ייחשבו דמוקרטיים. האם רק בחירה ישירה של מועמדים ומנהיגים על ידי חברי המפלגה או שמא גם בחירה עקיפה, באמצעות מוסדות מפלגתיים מתווכים (מרכז, ועידה, מועצה)? לשם כך עלינו להכריע אם יש שיטה עדיפה של בחירת מועמדים ומנהיגים. מספרות המחקר עולה שאין שיטה אופטימלית. לגופים בוחרים כוללניים, כגון חברי מפלגה, יש יתרונות בחיזוק ממד ההשתתפות, ואילו לגופים בעלי רמת כוללנות מתונה (מוסדות מפלגתיים) יש יתרונות בחיזוק ממד התחרותיות (רהט, 2006: 140). לפיכך הגיוני לאפשר למפלגות גמישות בשיטות בחירת מועמדיהן ומנהיגייהן, ובלבד שחברי המפלגה ייטלו

11 בצד תגמול כספי אפשר להציע מנגנונים מתגמלים אחרים. למשל, להעניק למועמדים המתמודדים בבחירות מקדימות זמן שידור בטלוויזיה וברדיו ללא תשלום.

חלק כלשהו בהליך. במילים אחרות, על פי הצעתנו, ההליכים שיפורטו להלן ייחשבו הליכים דמוקרטיים פנימיים: (1) בחירה ישירה על ידי חברי המפלגה (פריימריז) במתכונתם המוכרת); (2) בחירה עקיפה על ידי מוסד מפלגתי אשר לפחות 80% מציריו נבחרו על ידי חברי המפלגה ב-4 השנים האחרונות; (3) כל שילוב של שני אלה.¹²

בריקת מנגנוני הסדרה של מפלגות בדמוקרטיות אחרות מראה ששימוש במנגנונים מתגמלים כאלה נדיר ביותר (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 2009). הדוגמה המובהקת ביותר לשימוש כזה היא בנורווגיה, בשנים 1920-2002.¹³ במסגרת ההסדר מימנה המדינה את הליכי הבחירות המקדימות של המפלגות אם ההליכים עמדו בקריטריונים האלה: מועמדי המפלגה לפרלמנט במחוז מסוים היו צריכים להיבחר על ידי נציגים מכל היחידות המפלגתיות (סניפים מפלגתיים למשל) באותו מחוז, ללא התערבות של מנהיגי המפלגה ומוסדותיה האחרים. את נציגי היחידות המפלגתיות בחרו חברי המפלגה (מאותן יחידות), המשלמים מסי חבר ובגיל הבחירה לפרלמנט. ברוב המקרים אכן מימשו המפלגות בנורווגיה את ההליכים האלה וזכו במימון מהמדינה, אבל בשני המחוזות ששולחים את מספר הנציגים הגבוה ביותר לפרלמנט, אוסלו ואקרשוס (Akershus), העדיפו המפלגות בדרך כלל לוותר על המימון ולהציב מועמדים בכירים מטעם המפלגה ללא בחירות מקדימות (Heidar and Saglie, 2003; Ashiagbor, 2008: 6-7). המנגנון הנורווגי הציב דרישות מפורטות בנוגע לאופי הבחירות המקדימות לפני מפלגות שרצו לזכות בתגמול הכספי, אך אפשר להציב דרישות מפורטות פחות, למשל שחברי המפלגה יהיו מעורבים בדרך כלשהי, ישירה או עקיפה, בבחירת מועמדי המפלגה לפרלמנט.

מנגנון שונה באופן מהותי נהוג בארצות הברית משנת 1976. כל מועמד שמשותף בבחירות המקדימות של מפלגה כלשהי לקראת הבחירות לנשיאות זכאי לקבל מהממשלה הפרלית, אם הוא עומד בתנאים מסוימים, סכום כסף זהה לסכום שהצליח לגייס בעצמו. בכך יכול המועמד להכפיל את הסכום שגייס

12 למשל, הליך בחירה דו-שלבי שבו בשלב הראשון בוחרים צירי מוסד מפלגתי פאנל של מועמדים (שלב סינון ראשוני), ובשלב השני חברי המפלגה מדרגים אותם. לתיאור מפורט של הליך תלת-שלבי לבחירת מועמדים ראו: רהט 2006: 143-144.

13 בשנת 1920 נחקק ה-Nomination Act אשר בשנת 1985 שולב בחוק הבחירות (Election Act).

(מנגנון זה מכונה "matching"). התנאים שנדרשים מהמועמדים הם, בין השאר, גיוס של לפחות 5,000 דולר בכל מדינה, לכל הפחות ב-20 מדינות; הסכום המרבי שהממשלה משווה הוא 250 דולר לכל תורם; הוצאותיו של המועמד על מערכת הבחירות המוקדמות מוגבלות (The Federal Election Commission, 2008: chap. 96).¹⁴ מועמדים שאינם רוצים להיות מוגבלים בהוצאותיהם הפרטיות יכולים לבחור שלא לקבל מימון מהממשלה. מנגנון זה מתגמל באופן ישיר את המועמדים, ובאופן עקיף הוא מתגמל גם את המפלגות שעורכות בחירות מקדימות – בניגוד למועמדים עצמאיים או למועמדים ממפלגות שאינן עורכות אותן – משום שמועמד שמייצג את המפלגה בבחירות לנשיאות מקבל מהממשלה כסף שמשמש לפרסומו. השוני מהמנגנון הנורווגי נעוץ במטרתו, שאינה לעודד דמוקרטיה פנים-מפלגתית אלא להגביר את הפיקוח על מימון הבחירות ואת שקיפותו. מאחר ששתי המפלגות הגדולות בארצות הברית, הרפובליקנית והדמוקרטית, עורכות בחירות מקדימות למועמדיהן לנשיאות, בסופו של דבר המנגנון פוגע בעיקר במפלגות קטנות ומועמדים עצמאיים שאינם עורכים בחירות מקדימות.

סיכום

פרק זה דן בכמה שאלות מרכזיות: מהי דמוקרטיה פנים-מפלגתית? עד כמה היא נפוצה בישראל ובדמוקרטיות נוספות? האם היא רצויה והאם על המדינה לעודד אותה? הדיון בסוגיות אלה הבהיר שהמצב הנוכחי בישראל מציב דווקא את המפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית בעמדת נחיתות. ראשית, הן נתונות לרגולציה דקדקנית ופרטנית הנוגעת ברובה להליכי הבחירות הפנימיים שמתקיימים בהן, ואילו המפלגות שאינן מקיימות דמוקרטיה פטורות מעול הסדרה זה. שנית, הוצאותיהן הכספיות גדולות יותר, שכן קיום בחירות פנימיות הוא הליך יקר. לפיכך המדינה לא רק שאינה נוקטת עמדה בנוגע לדמוקרטיה פנים-מפלגתית אלא אף מחלישה – גם אם לא זו כוונתה – את המפלגות שמקיימות אותה.

14 למשל, אסור לו (ולמשפחתו הקרובה) להוציא יותר מ-50,000 דולר מכספם הפרטי לצורכי מערכת הבחירות.

לדעתנו מדובר במצב בלתי נסבל שיש לחתור לשנותו. חלק מהכלים שהצענו לשם כך נועדו לנקות את הליכי הבחירה הפנימיים של המפלגות מהרעות החולות הפוקדות אותם. מבחינה זו מדובר ברגולציה נוספת, אולם בתמורה להכבדת הרגולציה יינתן למפלגות הדמוקרטיות תגמול. אין אנו תומכים בכפיית דמוקרטיה פנימית על מפלגות, שכן לדידנו זו פלישה לא מידתית אל תחום האוטונומיה המפלגתית. אולם בצד חוסר התערבות זה אנו סבורים שעל המדינה לתמוך במפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית באמצעות תמריצים כספיים. נוסחה כזאת של רגולציה תמורת תגמול תיצור שיווי משקל ראוי ותאפשר גם למפלגות הדמוקרטיות לשגשג במערכת הפוליטית הישראלית.

פרק 9

המפלגות בדרך לכנסת: קואליציות טרום־בחירות

אסף שפירא

מפלגה היא היחידה הארגונית הבסיסית בדמוקרטיה המודרנית, ובאמצעותה יכול האזרח להשפיע על מדיניותה של הממשלה. האזרח מצביע למפלגה המועדפת עליו, ונציגיה הנבחרים פועלים יחדיו בפרלמנט לקידום המדיניות שבשמה נבחרו. אולם במציאות הקשר הישיר וההדוק בין האזרח למפלגה ולנציגיה בפרלמנט מורכב יותר, שכן לא בכל המקרים מפלגות מתמודדות לבתי הנבחרים בצורה עצמאית. לעתים הן חוברות אל מפלגות אחרות ומתמודדות אתן ברשימה משותפת.

התמריצים לחבור אל מפלגות אחרות מגוונים, אך הם קשורים בדרך כלל לרצון להגביר את העוצמה הפוליטית או לשמור עליה: לעבור סף חסימה גבוה, לשפר את ההישגים בבחירות או להגדיל את הסיכויים להיכלל בממשלה. הכינוי הרווח ביותר לשיתופי פעולה אלה בספרות המחקר הוא "קואליציות טרום־בחירות" (Pre-Electoral Coalitions; PECs).¹ קואליציות טרום־בחירות כוללות בריתות ושיתופי פעולה מסוגים שונים, פורמליים ולא פורמליים, בין שתי מפלגות או יותר המתקיימים לפני הבחירות לפרלמנט.² כדי ששיתוף פעולה בין מפלגות יוגדר כקואליציית טרום־בחירות, עליו להיות

1 יש לתופעה זו שמות רבים נוספים, ובהם Pre-Election Alliances, Electoral Coalitions ועוד.

2 יש גם שיתופי פעולה בבחירות לנשיאות (במשטר נשיאותי), לבית העליון (בבית מחוקקים ביקמרי – עם שני בתים) ועוד. כאן נתייחס לשיתופי פעולה בבחירות לפרלמנט, ובמקרים של מבנה ביקמרי – לבחירות לבית התחתון בלבד.

פומבי ולחרוג משיתוף פעולה מקומי ספציפי, למשל במחוז בחירה אחד בלבד (Golder, 2006a). אף שספרות המחקר בנושא מצומצמת יחסית,³ קואליציות טרום-בחירות נפוצות למדי בקרב דמוקרטיות ותיקות. מחקר שבדק 346 מערכות בחירות ב-23 דמוקרטיות, בשנים 1946-2002, מצא שב-47.8 אחוז מהמקרים התמודדה בבחירות לפחות קואליציית טרום-בחירות אחת, ושב-19.2 אחוז מהמקרים הוקמה לאחר הבחירות ממשלה שהתבססה על קואליציית טרום-בחירות (Golder, 2006a).⁴ מחקר שבדק 156 מערכות בחירות ב-20 דמוקרטיות, בשנים 1969-1994, מצא שב-15% מהן הוקמה לאחר הבחירות ממשלה המבוססת על קואליציית טרום-בחירות (Powell, 2000). כפי שיפורט בהמשך הפרק, לקואליציות טרום-בחירות יש יתרונות בולטים למערכת הפוליטית, ולכן חשוב לדון בהן, ובפרט בדרכים לעידודן.

לוח 9.1: מפלגה, רשימת מועמדים, סיעה

מפלגה היא, על פי חוק המפלגות בישראל, "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על-ידי נבחרים" (חוק המפלגות, התשנ"ב-1992: סעיף 1). לקראת הבחירות לכנסת יכולות מפלגה אחת או יותר להרכיב רשימת מועמדים שתתמודד בבחירות; כלומר, רשימה יכולה לכלול מועמדים ממפלגה אחת או מועמדים מכמה מפלגות. אם הרשימה לא נבחרת לכנסת, המפלגות שנציגיהן נכללו ברשימה יכולות להמשיך לפעול מחוץ לכנסת; אם נבחרים חברי כנסת מטעם רשימת המועמדים, הם פועלים כסיעה. סיעה היא יחידת העבודה הבסיסית של חברי הכנסת, והיא משפיעה על היבטים רבים של עבודת הכנסת. בדומה לרשימה, סיעה יכולה להיות מורכבת מחברי כנסת המייצגים מפלגה אחת או יותר.

מקור: הכנסת, 2012.

סוגים של קואליציות טרום-בחירות

הסדרים מוסדיים הקשורים לשיטת הבחירות מאפשרים סוגים שונים של קואליציות טרום-בחירות.

3 למחקרים בולטים בתחום ראו: Golder, 2006a, 2006b; Carroll and Cox, 2007; Gschwend and Hooghe, 2008

4 הכוונה לממשלות שחברות בהן רק המפלגות שהיו שותפות בקואליציית טרום-בחירות. אם נוסף ממשלות שהיו חברות בהן מפלגות מקואליציית טרום-בחירות נוסף על מפלגות אחרות, המספר יגדל.

רשימות מועמדים משותפות

קואליציות טרום-בחירות מסוג זה נפוצות בישראל. סוג זה רלוונטי במדינות שנהוגה בהן שיטת בחירה עם רכיב "רשימתי"; הוא אינו יכול להתקיים במדינות עם שיטת בחירות רובית במחוזות חד-נציגיים, כמו למשל בארצות הברית או בכריטיניה. במתכונת זו שתי מפלגות או יותר מתמודדות בבחירות ברשימת מועמדים משותפת. אם הרשימה נבחרת לפרלמנט, מועמדי המפלגות שהתמודדו באותה רשימה הופכים לחברים בסיעה משותפת. יש שני תתי-סוגים של רשימות משותפות. בסוג הראשון המפלגות שומרות על מעמד פורמלי נפרד, על מוסדות נפרדים ועל תקציב נפרד, ובוחרות בנפרד את מועמדיהן לרשימה המשותפת. זהו "מערך אלקטורלי" (וגם "מערך מפלגות", Electoral Alignment או Electoral Alliance). בסוג השני המפלגות מקימות מפלגה משותפת עם מוסדות ותקציבים משותפים, אך כל מפלגה שומרת על זהות נפרדת בתוכה כתת-סיעה וממשיכה לקבוע את נציגיה לפרלמנט בנפרד. זהו "איחוד מפלגות" – סוג שכיח פחות, שבדרך כלל מוביל לאיחוד מלא כעבור זמן קצר (קורן ופשירא, 1997).

הדרך העיקרית לעודד רשימות מועמדים משותפות היא הפחתת מידת היחסיות של הבחירות (Golder, 2006a; Kaminski, 2011). הסיבה ברורה: ככל ששיטת הבחירות יחסית פחות, מפלגות קטנות תתקשנה יותר להכניס את נציגיהן לפרלמנט ולכן תעדפנה להתמודד במסגרת רחבה יותר. האמצעים להפחתת היחסיות ולעידוד הקמת קואליציות טרום-בחירות הם, בין השאר: סף חסימה חוקי גבוה;⁵ מחוזות בחירה קטנים (מבחינת מספר חברי הפרלמנט הנבחרים במחוז); שיטת חלוקת עודפים המעניקה יתרון לרשימות הגדולות; ו"בונוסים" אחרים לרשימה הגדולה ביותר, כגון הוספת חברי פרלמנט לרשימה זו או הענקת "זכות ראשונים" להרכבת ממשלה לראש רשימה זו (רובינשטיין, 2010). שילוב רכיב אישי בשיטת הבחירות מקל על המפלגות ברשימה המשותפת לשמור על עצמאות מסוימת, משום שהוא יכול ליצור תחרות בין המועמדים מהמפלגות השונות ובכך לחזק את זיהוים עם המפלגה שלהם ולא רק עם הרשימה המשותפת. מלבד זאת אפשר להציע תמריצים כספיים. למשל, חוקי מימון שיגבילו את האפשרות לגייס כסף מהמגזר הפרטי ויגבירו את תלותן

5 ובכלל זה דרישה לשיעור תמיכה מינימלי במספר מחוזות בחירה. ראו: Bogaards, 2008.

של המפלגות בתקציבים ממשלתיים. חוק מימון כזה ישמש תמריץ משום שהתקציבים הממשלתיים מחולקים בעיקר לפי כמות הקולות שהרשימה זכתה לה, ולכן מפלגות קטנות תצטרכנה, כדי לשרוד כלכלית, לגייס כמה שיותר מצביעים, בין היתר באמצעות חבירה למפלגות אחרות ברשימה משותפת (Bélanger and Godbout, 2010).

הצבת מועמדים מוסכמים

סוג זה של קואליציית טרום-בחירות נוגע למדינות שנהוגה בהן שיטת בחירות רובית עם מחוזות בחירה חד-נציגיים (SMD, single member districts). שתי מפלגות, x ו- y , מחליטות מראש שלא להתמודד זו נגד זו במחוזות הבחירה. מפלגה x לא מציבה מועמד מטעמה במחוז בחירה מסוים ומצהירה שהיא תומכת במועמד שמציבה מפלגה y . בתמורה, מפלגה y מצהירה על תמיכה במועמד מפלגת x במחוז בחירה אחר. שתי המפלגות יכולות להציב מועמדים מוסכמים בחלק ממחוזות הבחירה או בכלם.

סוג כזה של שיתוף פעולה מקובל באוסטרליה: המפלגה הליברלית והמפלגה הלאומית מציבות מועמדים מוסכמים במרבית מחוזות הבחירה, אולם יש מחוזות שבהם הן מתמודדות זו נגד זו (McAllister, 2003; Farrell and McAllister, 2006). בבחירות בשנת 2007, לדוגמה, הן הציבו מועמדים מתחרים רק ב-8 מתוך 150 מחוזות הבחירה.

פיצול הצבעה

סוג זה של קואליציות טרום-בחירות רלוונטי רק במדינות שנהוגות בהן שיטות בחירות מעורבות, וההצבעה נערכת בשני פתקים (ראו למשל Shugart and Wattenberg, 2001). במדינות אלה הבוחרים יכולים לפצל את הצבעתם בין מפלגה x גדולה למפלגה y קטנה יותר שיש ביניהן קואליציית טרום-בחירות. במרבית המקרים ינקטו הבוחרים את האסטרטגיה הזאת: הם יצביעו עבור מפלגה x הגדולה יותר בחלק הרובי של השיטה, מתוך הכרה שהצבעה עבור מועמד מפלגת y תוביל בסבירות גבוהה לבוזז הקול; ואולם בחלק היחסי של השיטה הם יצביעו למפלגה y הקטנה יותר, מתוך הכרה כי סיכוייה לזכות בייצוג בחלק זה הוא ממשי (Golder, 2006a). פיצול הצבעה נפוץ בגרמניה. המפלגה הליברלית (Freie Demokratische Partei, FDP) מכריזה לעתים קרובות על תמיכתה באחת משתי המפלגות הגדולות (הנוצרים-דמוקרטים או הסוציאל-

דמוקרטיים), ובמקרה כזה מפצלים רבים מתומכיה את קולם – בבחירות היחסיות הם מצביעים לה ובבחירות הרוביות לאחת המפלגות הגדולות.

דירוג מועמדים

סוג זה של קואליציות טרום-בחירות רלוונטי בשיטות בחירה שמאפשרות דירוג מועמדים, כגון שיטת הקול האלטרנטיבי (Alternative Vote) ושיטת הקול הנייד (Single Transferable Vote). בשיטות בחירה אלה יכולים בוחרים מפלגה x לדרג במקום הראשון, או במקומות הראשונים, את מועמדי מפלגתם, ובמקומות שלאחריהם לדרג את מועמדי מפלגה y , השותפה לקואליציית טרום-בחירות עם מפלגה x . סוג כזה של קואליציית טרום-בחירות הוא לרוב תוצר של שיתוף פעולה בין מפלגות, שלעתים קרובות מפרסמות ומפיעות לבחירה "רשימת מועמדים" מומלצת ככל מחוז. שיתוף פעולה כזה נפוץ באירלנד (למשל בשנת 2007) בין מפלגות פין גייל והלייבור נגד מפלגת פיאנה פויל. הוא נהוג גם באוסטרליה, במחוזות שבהם מתמודדות זו מול זו המפלגות הליברלית והלאומית.

המודל האיטלקי

סוג זה של קואליציית טרום-בחירות מבוסס על הרפורמה האלקטורלית שאושרה באיטליה בשנת 2005 ויושמה בבחירות שנה לאחר מכן. לפי הרפורמה, מפלגה אמנם מתמודדת בנפרד בבחירות (בחירות יחסיות במחוזות רב-נציגיים), אך יכולה להצהיר באופן פורמלי על תמיכה בקואליציה כלשהי. השיטה מעניקה שני תמריצים משמעותיים לקואליציית טרום-הבחירות: ראשית, הקואליציה שמקבלת את מספר הקולות הגבוה ביותר זוכה בבונוס המקנה לה רוב אוטומטי של מושבי הפרלמנט. שנית, מפלגות שמצטרפות לקואליציה צריכות לעבור סף חסימה מופחת: 2% במקום 4% (Bellucci, 2008). כך התגבשו בבחירות 2008 שתי קואליציות גדולות: קואליציית מרכז-ימין בראשות סילביו ברלוסקוני וקואליציית מרכז-שמאל בראשות ולטר ולטרוני.

התחייבות פומבית להקים ממשלה משותפת

בסוג זה הבוחר מצביע למפלגה המועדפת עליו, שאינה קשורה באופן פורמלי למפלגה אחרת. הקשר בין שתי מפלגות או יותר השותפות לקואליציית טרום-

בחירות נובע מכך שלפני הבחירות הן מצהירות בפומבי על כוונתן להקים ממשלה עתידית משותפת. שיתוף הפעולה בין המפלגות השותפות לקואליציית טרום-בחירות יכול להיות משמעותי. כך לקראת הבחירות לפרלמנט בשוודיה ב-2006 הקימו 4 מפלגות מרכז-ימין קואליציה בשם "המערך למען שוודיה" (Alliance for Sweden). הן הצהירו על כוונתן, שמומשה לאחר הבחירות, להקים ממשלה משותפת כדי להציב תחרות אפקטיבית למפלגה הסוציאל-דמוקרטית הדומיננטית. כחלק מהמהלך הן גיבשו מצע משותף, ערכו מסע בחירות משותף, הקימו ועדות שדנו בחילוקי הדעות ביניהן וגיבשו מדיניות משותפת (Widfeldt, 2007).

נוסף על הסדרים מוסדיים יכולים מאפיינים שונים של המערכת המפלגתית לעודד הקמתה של קואליציית טרום-בחירות. ראשית, קרבה בין מפלגות מעוררת אותן לחבור לקואליציית טרום-בחירות משותפת (Gschwend and Hooghe, 2008), ובמידה רבה זהו תנאי מוקדם לחבירה כזו (Bélanger and Godbout, 2010). שנית, מערכת פוליטית מקוטבת תורמת לקואליציות גושיות, משום שכל גוש שואף למנוע בכל מחיר את ניצחון הגוש היריב (Golder, 2006b). שלישית, מערכת מפלגתית שכוללת מפלגה חזקה שמולה ניצבות כמה מפלגות קטנות יותר מעוררת את המפלגות הקטנות לחבור לקואליציית טרום-בחירות כדי להציב חלופה שלטונית ממשית למפלגה החזקה (כמו שקרה בשוודיה ב-2010).

קואליציות טרום-בחירות בישראל

בגלל שיטת הבחירות הנהוגה בישראל – שיטה יחסית בעלת מחוז בחירה ארצי יחיד – אפשריות בה רק קואליציות טרום-בחירות המבוססות על רשימות משותפות או על התחייבות פומבית להקים ממשלה. ואכן, רשימות מועמדים משותפות – במיוחד מערכים אלקטורליים – הן תופעה נפוצה מאוד בפוליטיקה הישראלית. כך הוקם הליכוד בשנת 1973 כמערך אלקטורלי משותף לכמה מפלגות, בהן חרות והמפלגה הליברלית (שהיו חברות במערך אלקטורלי בשם גח"ל, שהוקם בשנת 1965), המרכז החופשי, הרשימה הממלכתית והתנועה למען ארץ ישראל השלמה. הליכוד המשיך לפעול כמערך אלקטורלי עד 1988, אז התאחדו המפלגות השונות (ראו נספח 1 בסוף פרק זה).

גם מפלגת העבודה נוסדה מרשימות משותפות. לקראת בחירות 1965 הוקם מערך אלקטורלי בשם "המערך", שכלל את מפא"י ואת אחדות העבודה.

בשנת 1968 התאחדו שתי המפלגות, יחד עם רפ"י, למפלגת העבודה. המפלגות לשעבר המשיכו להתקיים בתוכה כשלוש חטיבות עצמאיות עד לאיחודן המלא בשנת 1977. התפקידים הפוליטיים והמועמדים ברשימה לכנסת חולקו בין שלוש חטיבות אלה. לקראת הבחירות לכנסת בשנת 1969 הקימו מפלגת העבודה ומפ"ם מערך אלקטורלי בשם "המערך"⁶, ובשנים 1969, 1973, 1977, 1981 ו-1984 הן התמודדו ברשימה משותפת בבחירות. לאחר בחירות 1984, בעקבות החלטתה של מפלגת העבודה להיכנס לממשלת אחדות עם הליכוד, פרשה מפ"ם מהסיעה המשותפת ופירקה את המערך האלקטורלי (ראו נספח 2). בשורות המפלגות הערביות והשמאל הלא-ציוני הוקמו מערכים אלקטורליים רבים מאז בחירות 1996. עוד קודם לכן, לקראת בחירות 1977, הוקמה חד"ש כמערך אלקטורלי של רק"ח (שבשנת 1989 שינתה את שמה שוב למק"י, שם המפלגה שממנה התפלגה בשנת 1965), הפנתרים השחורים ושמאל סוציאליסטי ישראלי. חד"ש אינה מפלגה של ממש עד היום, אלא רשימה וסיעה בלבד, ומק"י היא המפלגה המרכזית המרכיבה אותה. למן שנות התשעים התמודדו המפלגות הערביות במערכים אלקטורליים שונים: תע"ל, למשל, התמודדה במערך אלקטורלי עם בל"ד בשנת 1999, עם חד"ש בשנת 2003 ועם רע"ם בשנת 2006 ובשנת 2009. בשמאל הציוני הוקמה מרצ כמערך אלקטורלי של מפלגות רצ, מפ"ם ושינוי לקראת הבחירות בשנת 1992. היא התמודדה כמערך אלקטורלי גם בבחירות של 1996 ושנה לאחר מכן התאחדה למפלגה אחת. גם בימין המפה, במפלגות הימין והדתיים, הוקמו מערכים אלקטורליים רבים. יהדות התורה הוקמה כמערך אלקטורלי, המתקיים עד היום, של מפלגות דגל התורה ואגודת ישראל לקראת בחירות 1992. האיחוד הלאומי הוקם ב-1999 כמערך אלקטורלי של מפלגות מולדת, חרות ותקומה. לקראת בחירות 2003 נוספה למערך האלקטורלי מפלגת ישראל ביתנו ופרשה ממנו חרות. במהלך כהונת הכנסת הבאה פרשה מהמערך ישראל ביתנו, וכך בכך הצטרפה אליה מפלגת אח"י (אז עוד "ציונות דתית לאומית מתחדשת"), שהתפצלה מהמפד"ל; לקראת בחירות 2006 הוקם מערך אלקטורלי שהורכב מהאיחוד הלאומי והמפד"ל; ולקראת בחירות 2009 נעשה ניסיון להקים מערך אלקטורלי בשם "הבית היהודי" אשר יאחד את כל מפלגות הגוש. בסופו של דבר התמודדו שתי רשימות: המערך האלקטורלי של האיחוד הלאומי, שמורכב

6 בשלב זה דבק השם "המערך הקטן" לרשימה המשותפת של 1965.

ממפלגות מולדת, תקומה, התקווה וארץ ישראל שלנו; ורשימת הבית היהודי-מפד"ל החדשה, שאינה מפלגה אך מבוססת על מפלגת המפד"ל. מפלגת אח"י התמודדה בבחירות 2009 במסגרת מערך אלקטורלי עם הליכוד.

תמריצים לקואליציות טרום-בחירות בישראל

בישראל התמריצים להקמת רשימות מועמדים משותפות נמוכים למדי, שכן שיטת הבחירות היא יחסית – אחוז חסימה חוקי נמוך, מחוז בחירה אחד גדול של 120 והיעדר "בונוסים" לרשימה הגדולה ביותר – ואין בה רכיב אישי. עם זאת, במרוצת השנים עלה סף החסימה 3 פעמים: לקראת הבחירות לכנסת השנייה הוא הועלה מ-0.83% ל-1%; לקראת הבחירות לכנסת ה-13 הוא הועלה ל-1.5%; ולקראת הבחירות לכנסת ה-17 הוא הועלה ל-2%. קשה לאמוד את ההשפעה של העלאת אחוז החסימה על הקמתן של רשימות משותפות, אולם ייתכן שמערכים אלקטורליים שונים הושפעו מהרפורמה. למשל, לקראת בחירות 1992, אז עלה סף החסימה מ-1% ל-1.5%, הוקמו שני מערכים אלקטורליים, יהדות התורה ומרצ, שאלמלא היו מוקמים ייתכן שחלק מהמפלגות החברות בהן לא היו עוברות את סף החסימה. כמו כן, מערכי מפלגות הימין והדתיים מאז בחירות 1999 הושפעו, בין היתר, מכישלונה של מפלגת התחייה לעבור את סף החסימה בבחירות 1992 (היא זכתה ב-1.2%), שסייע לניצחון הדחוק של גוש השמאל. ייתכן שיש לייחס את המערך האלקטורלי שהקימה המפד"ל בבחירות 2006, וניסתה להקימו גם בשנת 2009, גם להעלאת סף החסימה בבחירות של 2006 ל-2%. המערכים האלקטורליים של המפלגות הערביות, במיוחד מאז העלאת סף החסימה בבחירות 1992 ולאחר מכן בבחירות 2006, הושפעו, כנראה, מהעלאה זו.

עם זאת, ריבוי המערכים האלקטורליים בתולדות הכנסת, במיוחד לנוכח מיעוט התמריצים שמספקת שיטת הבחירות הישראלית, מעלה תהייה עד כמה ההסדרים המוסדיים הם שמדרבנים את היווצרותן של קואליציות טרום-בחירות. ייתכן שברוב המקרים הן נוצרות דווקא כתוצאה מהתפתחות של מערכת מפלגות המשקפת שינויים חברתיים ואידאולוגיים שבמסגרתם ההבדלים בין המפלגות

7 בשנת 1973, במסגרת מה שנודע בשם "חוק באדר-עופר" (תיקון מספר 5 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969), אומצה שיטת דה-הונט (D'Hondt) לחלוקת עורפים. שיטה זו פועלת לטובת המפלגות הגדולות, אם כי יש להניח שהשפעתה על תמרוץ הקמת קואליציות טרום-בחירות זניחה.

מיטשטשים. ואכן, הרשימות המשותפות המרכזיות במרכז-ימין ובשמאל הציוני נוצרו בשנות השישים והשבעים, בתקופה שבה עמד סף החסימה על 1%, כך שהמניע להקמתן לא היה מוסדי.

ההשפעות של קואליציות טרום-בחירות על המערכת הפוליטית

יתרונות

ספרות המחקר שדנה בקואליציות טרום-בחירות מציינת יתרונות אחדים שיש להן למערכת הפוליטית:

(1) קואליציית טרום-בחירות נתפסת כאחת הדרכים לקדם צירוף (אגרגציה) במערכת הפוליטית, ובאופן ספציפי צירוף אינטרסים בין-מפלגתי, כלומר אגרגציה לא בתוך המפלגה, אלא בין מפלגות שונות מאותו גוש פוליטי (Harmel and Janda, 1978; Bogaards, 2008). ככזו, יש לייחס לה את המעלות המאפיינות מערכת פוליטית אגרגטיבית, ובהן הקטנת השסעים בין סקטורים חברתיים (Sartori, 2005b; Reilly, 2006; Kadima, 2008) ומיתון דרישות ועמדות קשיחות ובלתי מתפשרות של קבוצות ספציפיות (Lipset and Lakin, 2004). כמו כן היא מצמצמת את הפגיעה באופי הארטיקולטיבי של המפלגות, כלומר את יכולתן להביע אינטרסים ולייצגם (פגיעה שעלולה להיגרם מאיחוד מפלגות), משום שהיא מאפשרת את קיומן של מפלגות אינטרסנטיות, סקטוריאליות ומפלגות של נושא אחד (שהן ארטיקולטיביות אך לא אגרגטיביות, כלומר מביעות אינטרסים אך לא מצרפות אותם) בתוך המסגרת הרחבה יותר של קואליציית טרום-הבחירות.

(2) מערכת פוליטית המבוססת על קואליציות טרום-בחירות מעמידה לפני הבוחר חלופות שלטוניות ברורות (מצב שמכונה Pre-election Identifiability), משום שאדם שמצביע לאחת המפלגות השותפות בקואליציה כזו יודע (אם מדובר בקואליציה שמהווה חלופה שלטונית) כמעט בוודאות לאיזו ממשלה עתידית הוא מצביע. העמדת חלופה שלטונית ברורה משפרת את ההיענות של המערכת הפוליטית לבוחרים (Shugart, 2001a) ועשויה לסייע לשיפור תדמיתן של המפלגות בפרט ובשיקום האמון במוסדות הפוליטיים בכלל.

(3) קואליציית טרום-בחירות מפחיתה את כוח המיקוח הלא פרופורציונלי של סיעות קטנות בתהליך הרכבת הקואליציה. היא מקטינה את יכולת התמרון

שלהן בין קואליציות אלטרנטיביות מאחר שהן היו שותפות בקואליציית טרום-בחירות.

(4) המשא ומתן המביא להרכבת קואליציה שלטונית קצר ופשוט יותר כאשר היא מתבססת על קואליציית טרום-בחירות (Golder, 2006a; Carroll and Cox, 2007).

(5) המרחק האידאולוגי בין מפלגות החברות בקואליציה המבוססת על קואליציית טרום-בחירות קטן, באופן טבעי, מהמרחק בין אוסף של מפלגות החברות בקואליציה רגילה, ומרחק זה עשוי להצטמצם עוד יותר כתוצאה מההתמודדות המשותפת בבחירות. קרבה אידאולוגית כזאת עשויה להשפיע לטובה על יכולת המשילות של הממשלה (Goodin, Werner, and Sausgruber, 2008).

חסרונות

לצד היתרונות הברורים יש לתת את הדעת גם על היבטים בעייתיים של קואליציות טרום-בחירות: (1) בהיבט הנורמטיבי נשאלת השאלה אם רצוי, מבחינה דמוקרטית, לעודד מפלגות להקים קואליציות טרום-בחירות גם אם הן מפלגות שונות בתכלית זו מזו. תשובה אפשרית לכך היא שקואליציית טרום-בחירות אין פירושה איחוד בין מפלגות והקמת מפלגה מצרפית, אלא הקמת קואליציה שמאפשרת לכל אחת מהמפלגות המרכיבות אותה לשמור על זהותה ועל עצמאותה. אם ההבדלים בין המפלגות השותפות לקואליציה ניכרים, אפשר לפרק אותה לרכיביה. במקרים שבהם המפלגות רחוקות זו מזו במידה שלא מאפשרת להן להתמודד ברשימה משותפת, הן יכולות להתמודד בנפרד, אך להצהיר בפומבי על כוונתן לשתף פעולה לאחר הבחירות. מלבד זאת שיתוף פעולה בין מפלגות בעלות אידאולוגיה שונה המייצגות ציבור שונה הוא הכרח במערכת פוליטית דמוקרטית.

(2) אפשר לטעון נגד רשימות משותפות שהן אינן מפחיתות באופן משמעותי את כוח המיקוח הלא פרופורציונלי של סיעות קטנות, אלא שכוח זה בא לידי ביטוי טרם הבחירות ולא לאחריהן. כך מפלגות קטנות עשויות לדרוש את הצבת מועמדיהן במקומות גבוהים ובשיעור לא פרופורציונלי לכוהן. דוגמאות בולטות לכך בישראל הן רשימת הליכוד-גשר-צומת, ש-32 המנדטים שבהן זכתה בבחירות 1996 כללו 5 נציגים של גשר ו-5 של צומת, והצבתו של דוד לוי במקום השלישי ברשימת ישראל אחת בבחירות 1999. ואולם עיון מעמיק יותר

יכול להפריך טענה זו. חמשת המושבים שהוקצו לצומת בבחירות 1996 אולי נראים לא פרופורציונליים, אבל בבחירות הקודמות היא זכתה ב-8 מנדטים.⁸ גם הצבתו של דוד לוי במקום השלישי ברשימת ישראל אחת בבחירות 1999 הגיונית, שכן הוא כיהן כשר חוץ בכמה ממשלות, ובכלל זה בין 1996 ל-1998, והיה דמות פוליטית בכירה בזמנו.

גם דוגמאות אחרות מלמדות ששיעור המועמדים מן המפלגות הקטנות ברשימות המשותפות בדרך כלל אינו גבוה מכוחן: כוחה של דגל התורה לעומת אגודת ישראל ברשימה המשותפת של 1992 נפגע לעומת בחירות 1988 (בבחירות 1988 קיבלה דגל התורה 33.3% מהמנדטים שקיבלו שתי המפלגות, אך ברשימה המשותפת בבחירות 1992 הוצבו מועמדיה רק במקומות החמישי והשביעי, ואף אחד מהם לא נבחר בתחילה לכנסת);⁹ בבחירות 1992 דירגו רצ, מפ"ם ושינוי את הרשימה המשותפת של מרצ בהתאם לכוחן היחסי של שלוש המפלגות בבחירות 1988; ומפ"ם ירדה בכוחה באופן יחסי למפלגת העבודה לאחר שהצטרפה למערך בשנת 1969 (בבחירות 1965 זכתה מפ"ם ב-15 אחוז מכוחן המשותף שלה ושל "המערך הקטן", ובבחירות 1969, במסגרת הרשימה המשותפת, זכתה רק ב-12.5%).

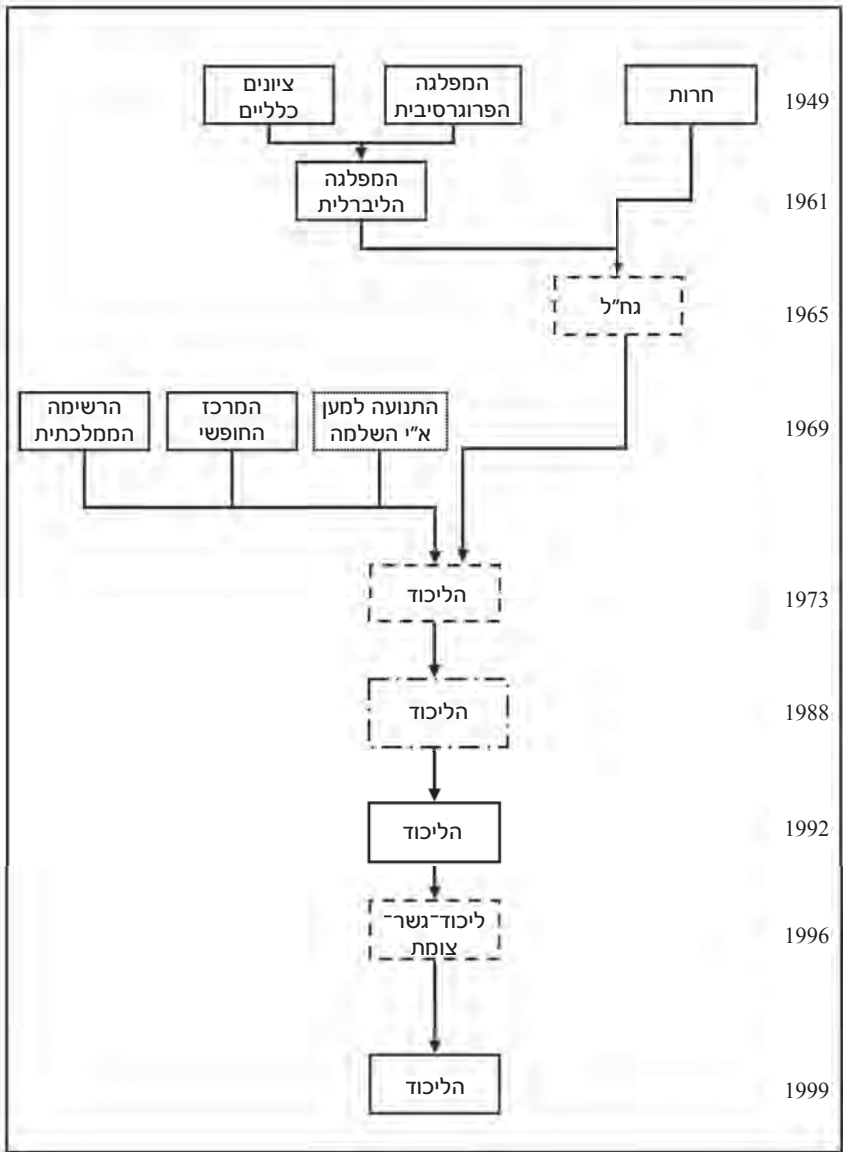
הטענה שלמפלגות קטנות אין בהכרח כוח מיקוח משמעותי בעת הצטרפות לקואליציות טרום-בחירות מבוססת על היגיון פשוט: המפלגות הגדולות מרוויחות מההצטרפות לרשימה המשותפת רק את קולותיהם של תומכי המפלגות הקטנות, ואילו המפלגות הקטנות מרוויחות מכך הרבה יותר. לעתים קרובות הן מתקשות לעבור את סף החסימה, והצטרפות לרשימה משותפת מבטלת את האפשרות הזאת. יתרה מזו, הרכבן של קואליציות טרום-בחירות, גם אם הוא משקף כוח מיקוח לא פרופורציונלי, ידוע לציבור הבוחרים עוד לפני הבחירות, והוא יכול לשפוט אותו ולהצביע בהתאם, בניגוד לבריתות של אחרי הבחירות. חשוב לציין גם שכוח המיקוח של מפלגות כמו גשר וצומת התבטא בעיקר בדרישתן למקומות גבוהים ולשיעור מועמדים גבוה מטעמן ברשימה המשותפת, ופחות בדרישות הנוגעות למדיניות ובעיקר לתקציב, שנחשבות בעייתיות יותר בהקשר של כוח מיקוח לא פרופורציונלי.

8 על בחירת המועמדים לרשימות בבחירות לכנסת ב-1996 ראו: רהט ושר-הדר, 1999.
9 בסופו של דבר כיהנו שני חברי כנסת מטעמה, לאחר שחבר כנסת מכהן אחד פרש והאחר התחלף במסגרת הסכם רוטציה.

הענקת זכות ראשונים להרכבת ממשלה לראש הסיעה הגדולה ביותר – רפורמה הנדונה בספר זה – עלולה לשנות את המאזן בין מפלגות גדולות לקטנות ברשימות משותפות ולחזק את כוח המיקוח של המפלגות הקטנות. המפלגות הגדולות תשאפנה לצרף כמה שיותר מפלגות לרשימתן, בגלל היתרון שיינתן לרשימה הגדולה ביותר בהרכבת הממשלה. ובכל זאת, איננו סבורים שהיתרון שיינתן לרשימה הגדולה ביותר לפי שיטת "זכות הראשונים" משמעותי דיו לשנות את יחסי הכוחות האלה באופן מהותי.

במאמר מוסגר נציין שרפורמה נוספת הנדונה בספר זה קשורה אף היא לדירוג המועמדים בקואליציות טרום-בחירות: מעבר לפתק הצבעה רשימתי פתוח למחצה. בשיטה זו הבוחר יכול לסמן מספר מוגבל של מועמדים המועדפים עליו בפתק ההצבעה של הרשימה שהוא מצביע לה ולהשפיע על קידום מקומם ברשימה. ייתכן שצעד זה ירתיע מפלגות מהצטרפות לקואליציית טרום-בחירות, משום שהמפלגה לא תוכל עוד לדעת בוודאות את מיקומם של מועמדיה ברשימה המשותפת. עם זאת, לדעתנו, הרפורמה המוצעת לא צפויה להביא לכך שהבוחרים ישפיעו באופן משמעותי על דירוג המועמדים ברשימה, ורשימות עדיין תוכלנה לקבוע את סדר המועמדים ברשימה לפי ראות עיניהן. מעבר לכך, פתיחת פתק ההצבעה תאפשר כאמור למפלגה לשמור על זהותה ברשימה המשותפת ולפיכך עשויה לתמרץ אותה להצטרף לרשימה כזאת.

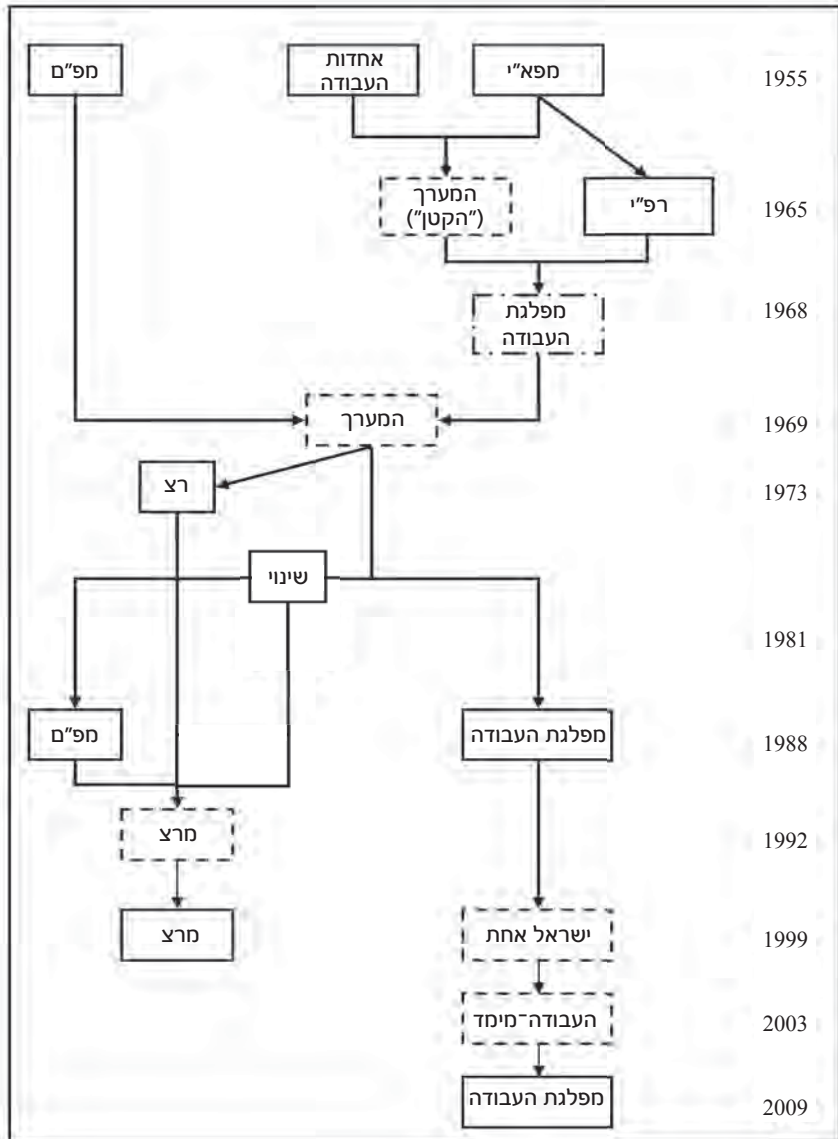
נספח 1: התגבשות הליכוד, 1949-1999



מפלגה
 מערך אלקטורלי
 איחוד מפלגות

מקור: נויברגר, 1997; ועיבודי המחברים.

נספח 2: מפלגות ורשימות משותפות במחנה השמאל הציוני, 1955-2009



מפלגה מערך אלקטורלי איחוד מפלגות

מקור: נויברגר, 1997; ועיבודי המחברים.

המפלגות בזירה הפרלמנטרית: לכידות סיעתית

רעות איצקוביץ'־מלכה, אסף שפירא

בפרק זה השתמשנו במונח "לכידות סיעתית" ולא "לכידות מפלגתית", משום שאנו עוסקים בלכידות של הסיעות בכנסת. כמו כן בחרנו במונח "לכידות" ולא "משמעת". לפי הגדרתו של ארגון אוזבודום, לכידות סיעתית היא מצב שבו חברי הסיעה פועלים באופן אחיד למען אותן מטרות, ואילו משמעת היא סוג ספציפי של לכידות: לכידות המושגת באמצעות ציות והטלת סנקציות (Ozbudum, 1970). חוקרים אחרים שערכו הבחנה בין המונחים התמקדו בגורמים השונים שמפיעים על לכידות ועל משמעת. שון באולר ועמיתיו (Bowler, Farrell, and Katz, 1999) טוענים שהלכידות מושפעת בעיקר מגורמים חוץ־פרלמנטריים דוגמת השיטה לבחירת המועמדים ושיטת הבחירות הכללית, ואילו המשמעת מושפעת בעיקר מגורמים פנים־פרלמנטריים, למשל שליטתה של הסיעה בהיבטים שונים של הפעילות בפרלמנט. ראובן חזן טוען שגורמים סוציולוגיים ותרבותיים משפיעים על הלכידות, גורמים מוסדיים פנים־פרלמנטריים משפיעים על המשמעת, וגורמים אלקטורליים (שיטת הבחירות ושיטת בחירת המועמדים) משפיעים על שתיהן (Hazan, 2003). חוקרים אלה גם עמדו על הקשר בין שני המונחים: כאשר הלכידות גבוהה אין צורך במשמעת; כאשר הלכידות נמוכה מדי, משמעת לא תועיל; אך כאשר יש לכידות מסוימת, משמעת יכולה לתרום לפעולה אחידה של חברי הסיעה.

בפרק זה אימצנו את ההבחנה שערך חזן. עם זאת, לא הדגשנו את ההבדל בין לכידות למשמעת, אלא עסקנו באופן כללי ב"לכידות". ראשית, משום שלפי אוזבודום לכידות כוללת בתוכה משמעת; שנית, משום שלכידות ומשמעת

מובילות לאותה תוצאה – התנהגות אחידה של חברי הסיעה; שלישית, משום שקשה מאוד להבחין בין שני המונחים האלה גם על פי ההגדרות השונות שניתנו להם – כמעט כל סיעה משלבת משמעת ולכידות, והתנהגותו של כמעט כל חבר פרלמנט מושפעת משתייהן.

אפשר לפגוע בלכידות הסיעה באופנים שונים: בהצבעה במליאה או בוועדה פרלמנטרית נגד עמדת הסיעה, בהיעדרות מהצבעה במליאה או בוועדה, בהתבטאות במליאה או בוועדה נגד עמדת הסיעה, בהגשת הצעות חוק פרטיות שלא לפי עמדת הסיעה ובהתבטאויות פומביות בתקשורת נגד הסיעה. תופעות אלה זוכות לפרשנות שונה בפרלמנטים שונים: למשל, ייתכן שבפרלמנט מסוים הפרת המשמעת החמורה ביותר היא הצבעה במליאה נגד עמדת הסיעה, ובפרלמנט אחר – התבטאות פומבית נגדה (Blondel, 1973).

לכידות סיעתית היא גורם בעל חשיבות מכרעת במרקם החיים הפרלמנטרי הן מבחינה מעשית הן מבחינה נורמטיבית. מבחינה מעשית היא תנאי מוקדם לגיבוש רוב פרלמנטרי וקואליציה. רק שמירה על לכידות מאפשרת לממשלה לקדם את מדיניותה. לפיכך היא קריטית ליכולת המשילות (Bowler, Farrell, and Katz, 1999). מבחינה נורמטיבית, רק התנהגות והצבעה אחידות של חברי הסיעה מאפשרות למפלגה לקדם את המדיניות שעליה הצהירה לפני הבחירות – תנאי הכרחי לקיום מפלגה הנושאת באחריות (Depauw, 2003; Andeweg and Thomassen, 2011). נוסף על כך יש הטוענים כי שמירה על לכידות סיעתית היא דרישה נורמטיבית מחבר פרלמנט, במיוחד בשיטות בחירה רשימתיות, שכן חבר הפרלמנט הוא שליח של המפלגה ולכן עליו להישמע לה. מנגד, אפשר לבקר לכידות מוגזמת בטענה שאין לתבוע מחברי הפרלמנט ציות מוחלט להוראות הסיעה. תביעה כזו פוגעת בחופש של חברי הפרלמנט לפעול על פי מצפונם ועשויה להעניק כוח רב מדי להנהגת הסיעה, גם כאשר זו פועלת בניגוד למצעה ולמדיניותה המוצהרת. אנו מקבלים את הטענה שאין לתבוע מחברי הסיעה ציות מוחלט בכל מצב, ואולם גורסים שלכידות סיעתית הכרחית לתפקוד תקין של הפרלמנט ושל הממשלה. לכידות כזאת גם תואמת עקרונות בסיסיים של דמוקרטיה ייצוגית, במיוחד בשיטת הבחירות הרשימתית הקיימת בישראל.

גורמים המשפיעים על הלכידות הסיעתית

ספרות המחקר מצביעה על גורמים רבים המשפיעים על רמת הלכידות של סיעות פרלמנטריות. לוח 10.1 להלן מרכז את המשתנים השונים המשפיעים על חברי כנסת לגלות לכידות סיעתית.

גורמים סוציולוגיים

פרסונליזציה של הפוליטיקה

בעשורים האחרונים אנו עדים לתהליכים פוליטיים-חברתיים הפוגעים בלכידות הסיעתית במרבית הדמוקרטיות המבוססות, ובכללן ישראל. אחד התהליכים הבולטים ביותר הוא הפרסונליזציה של הפוליטיקה. הפרסונליזציה היא שם כולל לתהליכים שונים ובהם: אימוץ שיטות בחירה אישיות; אימוץ שיטות בחירת מועמדים כוללניות; התמקדות הולכת וגוברת של אמצעי התקשורת במועמדים ובמנהיגים על פני המפלגות; התמקדות של הבוחרים – כבואם לשקול למי להצביע – במועמדים ובמנהיגים על חשבון המפלגות (Rahat and Sheaffer, 2007). כל התהליכים האלה משפיעים על התנהגותם של הפוליטיקאים עצמם: כיוון שהתקשורת והציבור מתמקדים בחברי הפרלמנט, הם ישאפו להבליט את עצמם. כדי להבליט את עצמם צריכים חברי הפרלמנט לפעול באופן עצמאי, גם כאשר פעילותם סותרת את עמדותיה ואת דרכה של המפלגה או של הסיעה.¹ תופעה זו בולטת בשיטות בחירה המשלבות רכיב אישי ובשיטות בחירת מועמדים בעלות סלקטורט כוללני,² שכן התמיכה האישית שבה זוכה חבר המפלגה והחשיפה התקשורתית שלו משפיעות על סיכויי להיבחר מחדש. כמה מחקרים מצביעים על הפרסונליזציה ההולכת וגוברת של הפוליטיקה בישראל, דבר שצפוי לפגוע בלכידות הסיעתית (שם; Balmas et al., forthcoming).

1 לפי גרעון רהט ותמיר שפר, פעילות עצמאית של חברי פרלמנט היא סוג מסוים של פרסונליזציה – פרסונליזציה בהתנהגות של פוליטיקאים. ראו: Rahat and Sheaffer, 2007.

2 סלקטורט הוא הגוף הבוחר את רשימת מועמדי המפלגה לפרלמנט.

עלייה בניידות הקולות

תהליך נוסף הפוגע בלכידות הוא העלייה בניידות הקולות, כלומר שינויים בדפוסי ההצבעה של הבוחרים, בין היתר בשל הירידה בהזדהות המפלגתית המסורתית של ציבורים שונים עם מפלגות. העלייה בניידות הקולות מובילה לתחלופה גוברת של חברי הפרלמנט. כיוון שהספרות מזהה את הליך החברות שעוברים המחוקקים בתוך הפרלמנט כמשתנה התורם לרמת הלכידות הסיעתית, ככל שתחלופת חברי הפרלמנט בין קדנציות גבוהה יותר, כך הלכידות הסיעתית צפויה להיות נמוכה יותר (Kam, 2009).³ תהליך זה גם משקף תפיסה מקובלת בציבור שהנאמנות למפלגה אינה עוד ערך ראשון במעלה וכפועל יוצא גם הלכידות הסיעתית אינה ערך עליון. הנתונים מצביעים על עלייה משמעותית בניידות קולות הבוחרים בישראל במרוצת השנים (ראו בפרק 6), תהליך שפוגע בלכידות הסיעתית.

גורמים חוץ־פרלמנטריים

סוג המשטר. במשטר נשיאותי נבחר ראש הרשות המבצעת בנפרד מהרשות המחוקקת ואינו תלוי באמונה. במשטר הפרלמנטרי, לעומת זאת, נבחר ראש הרשות המבצעת על ידי הרשות המחוקקת ומתוכה, הוא אחראי לפניה ותלוי באמונה (Lijphart, 1999). תלותה של הרשות המחוקקת ברשות המבצעת במשטר הפרלמנטרי מחייבת את הסיעות החברות בקואליציית השלטון לדאוג שחבריהן יפגינו לכידות. גם לסיעות האופוזיציה יש אינטרס בהצבעה אחידה של חבריהן, שאם לא כן לא יהיה להן סיכוי להפיל את הממשלה. לעומת זאת, במשטר נשיאותי הרשות המבצעת לא צריכה לחשוש מהדחה, והאופוזיציה לא יכולה לקוות לכך – ולכן הצורך בלכידות סיעתית קטן. הטענה בספרות היא שבמשטרים פרלמנטריים קל יותר להשליט משמעת מאשר במשטרים

3 מחקר שנערך בהולנד מעלה טענה הפוכה. לפי מחקר זה, בעבר הסתמכו המפלגות בהולנד בעיקר על מוסדות חוץ־מפלגתיים, כמו ארגוני עובדים וארגונים דתיים, כמקורות גיוס לפוליטיקה. חברי הפרלמנט שגויסו ממוסדות אלה היו מחויבים בראש ובראשונה למוסדות ולא למפלגה, ולכן הלכידות שהפגינו הייתה קטנה למדי. הירידה בהזדהות המפלגתית לווה בניטוק הקשר בין מוסדות אלה למפלגות, וכך הפכו הפוליטיקאים נאמנים יותר ובאופן בלעדי למפלגתם. ראו: Andeweg and Thomassen, 2011. מחקר זה לא הביא בחשבון את השפעותיהן של הפרסונליזציה של הפוליטיקה ושל הפגיעה בהליך החברות של המחוקקים, שהקטינו את תלותם של חברי הפרלמנט בסיעתם ואת נאמנותם לה.

נשיאותיים (Bowler, Farrell, and Katz, 1999), ולפיכך קיומו של משטר פרלמנטרי בישראל אמור לחזק את הלכידות הסיעתית בכנסת.

שיטת הבחירות הכללית. אפשר להבחין בשלושה ממדים הקשורים לשיטת הבחירות הכללית. ראשית, שיטות יחסיות לעומת שיטות רוביות. הטיעון הרווח הוא כי שיטות רוביות מעודדות יצירת מערכת דו-מפלגתית או דו-גושית המקשה על כניסתן של מפלגות חדשות לבית המחוקקים, ואילו שיטות יחסיות מעודדות מערכת רב-מפלגתית ולכן מקלות על כניסתן של מפלגות חדשות לבית המחוקקים. במערכות רב-מפלגתיות יכול חבר פרלמנט מסיעה אחת להיבחר בבחירות הבאות מטעם סיעה אחרת בסבירות גבוהה יותר. הוא צפוי לחשוש פחות מפגיעה בלכידות שעלולה לפגוע במאמציו להיבחר מחדש במסגרת המפלגה שמטעמה הוא מכהן. השיטות הרוביות מעודדות אפוא לכידות מפלגתית יותר מהשיטות היחסיות (Rasch, 1999). בישראל נהוגה שיטה יחסית מאוד – בחירות יחסיות, אחוז חסימה חוקי נמוך ואזור בחירה אחד גדול. בהיבט זה שיטת הבחירות בישראל פוגעת ביכולתן של מפלגות להבטיח לכידות סיעתית.

שנית, בחירות אישיות לעומת בחירות רשימתיות. רכיב אישי בשיטת הבחירות פירושו שהבוחר יכול להביע את תמיכתו במועמד ספציפי ולקדמו. לפיכך רכיב אישי עלול לפגוע בלכידות הסיעתית, משום שהוא מקטין את תלותו של חבר הפרלמנט – במיוחד אם הוא פופולרי בציבור הרחב – במפלגה ומגדיל את תלותה בו, כיוון שהוא עשוי לסייע לה בגיוס מצביעים. מאחר שבישראל אין רכיב אישי בשיטת הבחירות, בהיבט זה שיטת הבחירות בישראל מעודדת לכידות.

שלישית, בחירות המתקיימות במחוז בחירה אחד, ארצי, לעומת בחירות אזוריות. בחירות אזוריות יוצרות ציבור בוחרים מוגדר ובעל אינטרסים ספציפיים. הן עלולות לפגוע בלכידות הסיעתית משום שהמחוקק מחויב לאינטרסים של מחוז הבחירה שלו, ואם אלה סותרים את האינטרסים של הסיעה ואת הוראותיה, הוא עלול לפעול בניגוד להוראות (Kam, 2009). נוסף על כך, כמו בבחירות אישיות גם בבחירות אזוריות המפלגה יודעת שחבר הפרלמנט עשוי לסייע לה בגיוס תמיכתו של ציבור מצביעים מסוים, ולכן תלותה בו גוברת. בישראל יש אזור בחירה אחד בלבד, ולפיכך בהיבט זה שיטת הבחירות מעודדת לכידות.

שיטת בחירת המועמדים. שיטת בחירת המועמדים שבה משתמשת המפלגה משפיעה על רמת השליטה שיש להנהגתה על תהליך בחירת המועמדים ועל

זהותם, ולכן יש לה השפעה ישירה על רמת הלכידות הסיעתית שיפגינו חברי הפרלמנט הנבחרים. לפי קורה סטרום (Strøm, 1997a), בחירה מחדש במפלגה היא תנאי בסיסי להשגת שאר מטרותיו של הפוליטיקאי, ולכן השפעתה על התנהגותם על פוליטיקאים, ובכלל זה על הלכידות הסיעתית, גדולה במיוחד. על הלכידות הסיעתית משפיעה גם רמת הכוללנות של הסלקטורט. הגוף הבוחר המצומצם ביותר כולל אדם אחד בלבד, דהיינו מנהיג המפלגה. גופים בוחרים כוללניים יותר יכולים להיות ועדה מסדרת הכוללת כמה חברים, מוסד מפלגתי (מועצה/מרכז/ועידה) הכולל מאות או אלפי חברים, פריימריז הפתוחים לכלל חברי המפלגה ופריימריז הפתוחים לכלל הציבור הרחב (Rahat and Hazan, 2001). גוף בוחר בעל רמת כוללנות גבוהה יותר עלול לעודד פגיעה בלכידות הסיעתית. כך חברי הפרלמנט של מפלגה עם גוף בוחר כוללני יצטרכו להיענות לא לגוף מפלגתי מצומצם, שרואה את הלכידות הסיעתית כתנאי לבחירה מחדש של חבר הפרלמנט, אלא לציבור רחב ואמורפי, שתפיסותיו בנושא הלכידות נחרצות הרבה פחות. כדי להיחשף לציבור זה צריך חבר הפרלמנט להתבלט בקרב חבריו לסיעה, לזכות בתשומת לב ציבורית ותקשורתית ולהוכיח שהוא פועל למען האינטרס הציבורי – גם אם הדבר כרוך בהפרת הלכידות.

משנות השבעים עברו חלק מהמפלגות בישראל לשיטות בחירת מועמדים בעלות סלקטורט כוללני. בשנת 1992 עברו המפלגות הגדולות והמצרפיות בישראל, החל במפלגת העבודה, עבור בליכוד ולימים גם מפלגת קדימה, לשיטת הפריימריז, שבה איכרו מוסדות המפלגה את השפעתם על בחירת המועמדים. תהליך זה צפוי לפגוע בלכידות הסיעתית של המפלגות הגדולות והמצרפיות. אולם במפלגות אחרות בכנסת, דוגמת ישראל ביתנו וש"ס, נותרה להנהגת המפלגה ולמוסדותיה הלא נבחרים השפעה מכרעת, למעשה בלעדית, על בחירת המועמדים, הצפויה לחזק את הלכידות הסיעתית בהן. חלק מהמפלגות – חד"ש, מרצ – משתמשות בסלקטורט בגודל בינוני, כמו מרכז או ועידה, הצפוי לאפשר שמירה על לכידות גבוהה (רהט, 2010).

לסיכום, בישראל תמהיל של מאפיינים חוץ-פרלמנטריים המעודד לכידות סיעתית אך גם פוגע בה: המשטר הפרלמנטרי, הבחירות הרשימתיות והבחירות הארציות מעודדים לכידות; ואילו הבחירות היחסיות, ובמיוחד המעבר לשיטות בחירת מועמדים בעלות גוף בוחר כוללני, פוגעים בלכידות, בעיקר במפלגות המצרפיות הגדולות.

גורמים פנים-פרלמנטריים

לרשות הסיעות עומדים כלים פורמליים משני סוגים שבאמצעותם הן יכולות לתמרץ את חברי הפרלמנט שלהן לשמור על לכידות: תמריצים חיוביים, שמעודדים חברי פרלמנט לשמור על לכידות בשל הרווחים הצפויים להם; ותמריצים שליליים או סנקציות, שנועדו להעניש חברי פרלמנט המפרים לכידות סיעתית.

עם זאת, גם אם יש בידי הסיעות כלים לכפיית משמעת סיעתית, אין הדבר מבטיח שהן אכן תעשינה בהם שימוש. לעתים כפייה של משמעת סיעתית, במיוחד באמצעות הטלת סנקציות, היא פעולה שיש לה מחיר גבוה. הדבר עלול לגרום נזק תדמיתי למפלגה או פיצול פנימי בסיעה, ולעתים הסיעה תלויה בחבר הפרלמנט במידה כזו שמחייבת אותה לאפשר לו חופש פעולה. בשיטת בחירות עם רכיב אישי ואזורי, למשל, תהסס הסיעה לפני שתכפה משמעת סיעתית על חבר פרלמנט פופולרי במיוחד. לפיכך השימוש בכפיית משמעת סיעתית ובפרט בסנקציות נגד חברי סיעה סוררים אינו נחשב בדרך כלל אמצעי מרכזי להשגת לכידות סיעתית, אלא אמצעי שהסיעה נוקטת רק בלית ברירה (Andeweg and Thomassen, 2011).

ככל שהשפעתן של הסיעות על התנהלות החיים הפרלמנטריים בהיבטים השונים גדולה יותר, כך יש בידיהן כלים רבים יותר שבאמצעותם הן יכולות לתמרץ את חברי הפרלמנט לשמור על לכידות. כדי לבדוק את המאפיינים הפנים-פרלמנטריים המשפיעים על הלכידות הסיעתית סקרנו את הכלים הפורמליים המקובלים בפרלמנטים בעולם, את הכלים הנהוגים בכנסת ועד כמה הסיעות משתמשות בכלים אלה. לא פשוט לבדוק את התנהגות הסיעות בהקשר זה, בין היתר משום שלעתים קרובות הן מנסות לשמור על לכידות באמצעים לא פורמליים, כגון שיחות אזהרה עם חברי הפרלמנט הסוררים או לחלופין הבנות שקטות שמאפשרות לצדדים להימנע מעימות. כמו כן, לא תמיד יש הגדרה ברורה של הגורם שאמור לפקח על המשמעת הסיעתית. בפרלמנטים ממודל וסטמינסטר (המודל הבריטי) הוא מכונה "מצליף" (Whip) (Silk and Walters, 1998). בכנסת לעתים המפלגה ממנה את אחד מחבריה לתפקיד המצליף (בכנסת ה-17, למשל, שימש יואל חסון מצליף סיעת קדימה), לעתים אחראי יושב ראש הסיעה למשמעת ולעתים ישנה ועדת משמעת המונה כמה חברים – הכול לפי החלטת הסיעה. גם לעובדי הסיעה שאינם חברי כנסת (הנהלת הסיעה ומזכירותה) יש תפקיד בשמירה על לכידות.

ראיינו שלושה חברי כנסת בהווה ובעבר: אופיר פינס-פז, לשעבר חבר סיעת העבודה; הרב יצחק לוי, לשעבר חבר סיעת המפד"ל וסיעות ימין; ושלמה מולה, חבר סיעת קדימה וראש ועדת המשמעת שלה (לוי, 2011; מולה, 2011; פינס-פז, 2011). מסקנותינו הן שהכנסת מעמידה לרשות הסיעות כלים טובים למדי לשמור על לכידותן, אולם הסיעות עושות שימוש מוגבל למדי בכלים אלה, בעיקר במקרים קיצוניים ולאחר אזהרות חוזרות ונשנות, ובדרך כלל הן מעדיפות לנהל את החיים הפרלמנטריים באמצעות פשרות והבנות. להלן נעמוד על כלים אלה.

שליטה מלאה על המינויים לוועדות הכנסת. על פי תקנון הכנסת, "חבריהן [של הוועדות] ייבחרו על ידי הכנסת לפי העיקרון של נציגות סיעתית" (תקנון הכנסת: סעיף 97ח א). לסיעות גם סמכות להחליף את חבריהן בוועדות: "החליטה סיעה על שינוי נציג בוועדה מטעמה" (שם: סעיף 97ח א1). יושב ראש הוועדה נבחר על ידי הוועדה ומבין חבריה, ולכן לסיעות יש השפעה מכרעת גם על תפקיד זה (שם: סעיף 97יב א). בכך דומה ישראל לדמוקרטיה רבות. מחקר שבדק 18 דמוקרטיות אירופיות מבוססות מצא שבכולן יש לסיעות השפעה מכרעת (לעתים לא פורמלית) על איוש הוועדות (Damgaard, 1995). בפועל נראה שסיעות משתמשות בכלי זה כדי לתמרץ לכידות באופן מוגבל. המינויים לוועדות נעשים לרוב בהסכמתם של חברי הסיעה ולפי רצונם; במקרים של קונפליקט מתקיימת הצבעה בקרב חברי הסיעה או שיושב ראש הסיעה או ראש המפלגה מכריעים, ושיקולי משמעת ולכידות אינם תופסים בדרך כלל מקום מרכזי במינויים אלה. עם זאת, חברי כנסת שאינם נוהגים לשמור על לכידות סיעתית עלולים להיפגע ולא לקבל את התפקיד היוקרתי של יושב ראש ועדה, וחברי כנסת שידועים כעושי צרות בתחום מסוים עלולים שלא להתמנות לחברי הוועדה שעוסקת בתחום זה. בהקשר זה, למשל, נשמעו טענות שאופיר פינס-פז לא מונה לראשות ועדת חוץ וביטחון בכנסת ה-18 בגלל התנגדותו לכניסתה של סיעת העבודה לממשלה (פינס-פז, 2011). גם במהלך הכהונה חברי כנסת שמאיימים לפעול או פועלים בוועדה מסוימת נגד עמדת הסיעה מוחלפים בחברי סיעה אחרים, לעתים בהסכמתם ולעתים בכפייה. במקרים קיצוניים משתמשת הסיעה בכלי זה כעונש: לאחר שהצביע בכנסת ה-18 בעד חוק משאל העם, בניגוד לעמדת סיעתו, הורחק חבר הכנסת עתניאל שנלר מוועדת חוץ וביטחון לשלושה חודשים (רביד, 2010).

שליטה חלקית על התנהלות המליאה. מדובר בשורה של כלים. ראשית, הצעות אי-אמון. זהו כלי סיעתי, משום שרק סיעות יכולות להגיש הצעות אי-אמון, לפי מכסה התלויה בגודלה של הסיעה: "סיעה או מספר סיעות רשאיות להציע הבעת אי-אמון בממשלה" (תקנון הכנסת: סעיף 344 ב1). במילים אחרות, חבר כנסת המעוניין להגיש הצעת אי-אמון תלוי בסיעתו, שיכולה למנוע זאת ממנו אם תרצה. שנית, הצעות לסדר היום. אמנם כל חבר כנסת רשאי להגיש הצעה לסדר היום (שם: סעיף 75), אך לכל סיעה יש מכסה של הצעות לסדר היום שהיא רשאית להגיש (לפי גודלה), והיא גם קובעת את זמני הדיון של ההצעות של חבריה. מבחינה זו יכולה הסיעה למנוע דיון בהצעות לסדר היום של חברים מתוכה (שם: סעיפים 81א-81א1). שני סייגים מקטינים את שליטת הסיעה: ראשית, הצעות שמאשרות כהצעות דחופות לסדר היום לא נכללות במכסה הסיעתית, והם כלי אישי לגמרי (שם: סעיף 81ב); שנית, ב-1996 המליצה ועדת הכנסת לראשי הסיעות "לאפשר לחברי הכנסת להעלות את הצעותיהם במסגרת מכסתם, בדרך של פיזור סביר במהלך המושב" (שם: שם). בסיכומו של דבר נראה שזהו כלי סיעתי בעיקרו, אך התקנון מסתייג מהטלת סנקציות על חברי כנסת בהיבט זה. שלישית, נאום במליאה בדיונים סיעתיים. דיון סיעתי נערך במקרים האלה: כינון ממשלה או התפטרותה, הצעת אי-אמון, הודעת ממשלה וכינוס בהשתתפות ראש הממשלה לפי סעיף 42(ב) בחוק יסוד: הממשלה (2001) (שם: סעיף 27). בדיונים סיעתיים שליטתה של הסיעה מוחלטת. היא קובעת את זהות הדוברים מטעמה ואת סדר הדוברים: "[בדיון סיעתי] כל סיעה תקבע את שמות חבריה שישתתפו בדיון ואת סדר הופעתם" (שם: סעיף 28א2). לפיכך היא יכולה להעניש את חבריה ולאסור עליהם לדבר בדיונים. כך למשל, בצד הרחקתו מוועדת חוץ וביטחון נשללה מחבר הכנסת עתניאל שנלר הזכות לנאום בדיונים סיעתיים במשך שלושה חודשים (רביד, 2010).

שליטה מוגבלת על הצעות החוק הפרטיות. הצעות חוק פרטיות בכנסת הן בהגדרתן הצעות המוגשות על ידי חברי הכנסת. אין מכסות של מספר הצעות החוק הפרטיות שחבר כנסת יכול להגיש, אך יש מכסה של הצעות חוק פרטיות שעולות לדיון בקריאה טרומית בכנסת. זוהי מכסה סיעתית, והסיעה קובעת את זמני הדיון בהצעות השונות. בהתאם לכך סיעה יכולה למנוע העלאתן לדיון של הצעות חוק פרטיות של חבר כנסת מטעמה. ואולם גם כאן המליצה ועדת הכנסת לראשי הסיעות לאפשר לכל חבר בסיעה "להעלות את ההצעות שהוא

רשאי להעלות באותו מושב" (שם: סעיף 81). גם השימוש בסנקציה זו לקידום הלכידות נדיר ביותר.

אפשרות להדיח חבר סיעה. סיעה יכולה להרחיק משורותיה חבר כנסת במקרים מסוימים. לפי חוק יסוד: הכנסת (סעיף 6א ו6ב), אם חבר כנסת הצביע נגד עמדת הסיעה בהצבעת אי-אמון – וקיבל תמורה בעד הצבעתו – רואים במעשה כאילו פרש מסיעתו, בכפוף לאישור ועדת הכנסת, לאחר שסיעתו פונה אליה בבקשה זו. נוסף על כך, לפי החלטת ועדת הכנסת "פרישה יכולה להתגבש בהתנהגות ובניגוד לעמדת הסיעה ובאופן עצמאי ממנה", אם התנהגות זו מלווה בתמורה (ועדת הכנסת, 2006א). השימוש בכלי זה נדיר. במקרה יוצא דופן החליטה ועדת הכנסת בשנת 2006 לראות את חבר הכנסת מיכאל נודלמן כאילו פרש מסיעת האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו-מולדת-תקומה, בשל תמיכתו בהתנתקות בניגוד לעמדת הסיעה.

קיום הצבעות שמיות. כאשר מוגשת בקשה מטעם 20 חברי כנסת או מטעם הממשלה, מקיימת הכנסת הצבעה שמית אשר בה מצהיר כל חבר כנסת על דרך הצבעתו וזו נרשמת בפרוטוקול (תקנון הכנסת: סעיף 36ב). אחת המטרות של הצבעות שמיות היא לכפות משמעת סיעתית. ההצבעה היא פומבית, וההנחה היא שמשום כך יחששו חברי הסיעה להצביע בניגוד לקו הסיעתי. עם זאת, להצבעות שמיות יש גם מטרה מרכזית אחרת שעלולה לפגוע בלכידות: להביך חברי סיעה שמצביעים בהתאם לעמדת הסיעה, אך בניגוד לעמדתם הפומבית. יש חוקרים הסבורים שהעלייה בשיעור ההצבעות השמיות, גם אם חברי הכנסת מצביעים בהן בהתאם לעמדת סיעותיה, מעידה על פרסונליזציה של הפוליטיקה ועל היחלשות הלכידות הסיעתית (Rahat, 2007b) – אם הלכידות הסיעתית מוכנת מאליה, אין צורך בהצבעות שמיות כדי שחברי כנסת יוכפפו למשמעת סיעתם. כפי שיוצג להלן, בכנסת חל גידול משמעותי במרוצת השנים בהצבעות השמיות.

השפעה על מינויים. השליטה של הסיעה במינויים מסוימים עשויה לתמרץ חברי פרלמנט לשמור על לכידות סיעתית (Kam, 2009). כך למשל, לפי תקנון הכנסת (סעיף 9א), הסיעה בוחרת את יושב ראש הסיעה. באשר לתפקידים אחרים, לסיעות אין לעתים מעמד פורמלי בהליך המינוי להם, אך בפועל יש להן השפעה מכרעת, וקשה לחבר כנסת להיבחר ללא תמיכת הסיעה. דוגמאות לכך הם תפקידי יושב ראש הכנסת וסגניו וחברי ועדות לבחירת שופטים.

במקרים שבהם ההצבעה גלויה, כמו במינוי יושב ראש הכנסת (בניגוד למינוי חברי הוועדה למינוי שופטים), השפעת הסיעה על ההצבעה גדולה יותר. בצד כלים אלה חסרים לסיעות בכנסת כלים הקיימים בפרלמנטים אחרים בעולם ועשויים לתמרץ את חבריהן לשמור על לכידות: אין להן שליטה על הגשת שאילתות ועל סדר הדוברים וזהותם בדיונים אישיים, בנאומים בני דקה ובהצעות דחופות לסדר היום; אין אפשרות להדיח חבר כנסת מכהונתו על רקע הצבעה בניגוד לעמדת סיעתו;⁴ והן אינן יכולות להעניש חברי כנסת באמצעות פגיעה במשכורתם, כפי שיכולות לעשות המפלגות בספרד, למשל (Sanchez de Dios, 1999). עם זאת, הכלים שבידי סיעות הכנסת משמעותיים למדי, ולפיכך אנו סוברים שהוספת כלים אחרים לא תסייע לחזק את המשמעת הסיעתית בכנסת.

מאפייני הסיעה

בספרות המחקר נמצא קשר בין מאפיינים שונים של מפלגות וסיעות ובין מידת הלכידות שלהן בפרלמנט. טענה אחת היא שסיעה שהמרחק האידאולוגי בין חבריה קטן יותר תהיה לכידה יותר, ולהפך (Kam, 2009; Andeweg and Thomassen, 2011). ההיגיון ברור: כאשר אין הבדלים גדולים בעמדות של חברי הסיעה הפוטנציאל למחלוקת קטן.

הספרות מזהה מאפיינים אחרים נוספים שמשפיעים על הלכידות. בין היתר, מפלגות שמאל מגלות לכידות רבה יותר ממפלגות ימין, ומפלגות קיצוניות, דתיות או בעלות אידאולוגיה קולקטיביסטית מגלות לכידות רבה יותר ממפלגות מתונות, חילוניות או ליברליות. לעומת זאת, בניגוד לטענה מקובלת שסיעות קואליציה מגלות לכידות יותר מסיעות אופוזיציה בשל הצורך בשימור הרוב הקואליציוני (Epstein, 1980), בישראל מגלות סיעות האופוזיציה לכידות יותר מסיעות הקואליציה (Rahat, 2007b). הסבר אפשרי הוא הקושי של חברי סיעות הקואליציה לתמוך בפשרות בין סיעתם לבין חברי סיעות הקואליציה האחרות ובצעדים לא פופולריים שעושה הממשלה. אחת הדרכים להתגבר על קושי זה היא שימוש רב יותר בהטלת סנקציות על חברי סיעה סוררים מסיעות הקואליציה (Andeweg and Thomassen, 2011).

4 זהו אמצעי נדיר מאוד הקיים למשל בהודו.

לוח 10.1: אמצעים לחיזוק הלכידות הסיעתית – האם קיימים בכנסת?

מה מחזק את הלכידות הסיעתית?	האם קיים בישראל?
פרסונליזציה מעטה	לא, הפרסונליזציה גוברת
ניידות קולות נמוכה	לא, ניידות הקולות עולה
משטר פרלמנטרי	כן
שיטת בחירות רובית	לא
שיטת בחירות הנעדרת רכיב אישי	כן
שיטת בחירות הנעדרת רכיב אזורי	כן
בחירת מועמדים: גוף בוחר בעל רמת כוללנות נמוכה	כן – בנוגע לחלק מהמפלגות (ש"ס, ישראל ביתנו), לא – בנוגע לאחרות (קדימה, ליכוד, עבודה)
שליטה של הסיעות במינויים לוועדות הפרלמנטריות	כן
שליטה של הסיעה במינויים לתפקידים נוספים	כן, ליושב ראש הסיעה
שליטה של הסיעות בהתנהלות המליאה	באופן חלקי – מלבד שאילתות, דיונים אישיים, נאומים בני דקה והצעות דחופות לסדר היום
שליטה של הסיעות בהצעות חוק פרטיות	כן – במקרים קיצוניים
יכולת להדיח חבר פרלמנט סורר מהסיעה	כן
יכולת להדיח חבר פרלמנט סורר מהפרלמנט	לא
שליטה של הסיעה במשאבים החומריים של חבריה	לא

הלכידות הסיעתית בישראל

מדירת לכידות סיעתית בפרלמנט אינה משימה פשוטה, שכן היא כוללת מגוון רחב של דרכי התנהגות שאת חלקן קשה למדוד. רוב החוקרים מודדים משמעת סיעתית באמצעות בחינה של דפוסי ההצבעה של המחוקקים במליאה, בעיקר בהצבעות שמיות פומביות, שכן בבתי מחוקקים רבים המידע על הצבעות אלה נגיש יותר מהמידע על הצבעות רגילות. עם זאת, דפוס ההצבעה של חברי

הפרלמנט, בוודאי בהצבעות שמיות בלבד, הוא רק מדד אחד וחלקי ללכידות סיעתית. הואיל וכך ערכנו שתי בדיקות: בדיקה לפי הצבעות שמיות ובדיקה של "מפרי לכידות תקשורתית".

הערכת לכידות סיעתית לפי הצבעות שמיות

בדיקה זו התבססה על מחקר קודם לבדיקת לכידות בהצבעות שמיות בכנסת, בשנים 1949-2003 (Rahat, 2007b), שהשתמש בווריאציה של מדד רייס (Rice Index). מדד רייס בודק את הלכידות בסיעה שלפחות שניים מחבריה השתתפו בהצבעה השמית: ערך 100 מעיד על לכידות מלאה, וערך 0 מעיד על היעדר כל לכידות, למשל במקרה שבו השתתפו בהצבעה 6 מחברי הסיעה – 3 הצביעו נגד ו-3 בעד. הווריאציה שפיתח רהט, בניגוד למדד רייס המקורי, מביאה בחשבון גם נמנעים ומחשבת אותם כ"אמצע הדרך" בין הצבעה בעד להצבעה נגד (להלן נכנה אותו "מדד רייס המשופר").

בבדיקה שלנו הארכנו את מסגרת הזמן עד סוף שנת 2010 (במהלך כהונת הכנסת ה-18). כמו כן המדד שבו השתמשנו לא עסק בלכידות סיעתית אלא מפלגתית (מאחר שזו השיטה שבה השתמש המחקר הקודם שעליו אנחנו מתבססים [שם]). במילים אחרות, אם מדובר בסיעה שמורכבת מכמה מפלגות, למשל יהדות התורה, לא בדקנו את לכידות חברי הכנסת של הסיעה כולה, אלא את לכידות חברי הכנסת של כל מפלגה – במקרה זה אגודת ישראל ודגל התורה – בנפרד.

לא הבאנו בחשבון פיצולי סיעות ובדקנו את הלכידות לפי השתייכותם המפלגתית של חברי הכנסת בתחילת הכהונה, גם אם בהמשך הכהונה המפלגה התפצלה. למשל, בכנסת ה-18 המשיך המדד להתייחס לחברי סיעת העצמאות כנציגי מפלגת העבודה. ההצדקה לכך, מלבד הקושי הטכני שמלווה בדיקה של כל פיצול ומיזוג, היא העובדה שפיצול מפלגה מעיד על חוסר לכידות קיצוני של אותה מפלגה, וחשוב שמדד הלכידות ישקף זאת. אם היינו מתייחסים למפלגה שהתפצלה כאל שתי מפלגות נפרדות, חוסר הלכידות הקיצוני לא היה בא לידי ביטוי במדד. יתרה מזו, האזרחים בישראל מצביעים עבור רשימת מועמדים סגורה ולא עבור מועמדים אינדיווידואלים, ולפיכך אנו סבורים שיש לבחון את הלכידות בקרב חברי הכנסת של המפלגה כפי שנבחרה על ידי הבוחרים, גם אם בהמשך הדרך התפצלה.

תרשים 10.1: חישוב "מדד רייס המשופר"

1. אם רוב חברי המפלגה הצביעו בעד או נגד, יחושב מדד רייס של המפלגה כערך המוחלט של:

$$100 \times \frac{\text{מספר הקולות בעד פחות מספר הקולות נגד}}{\text{מספר חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה}}$$

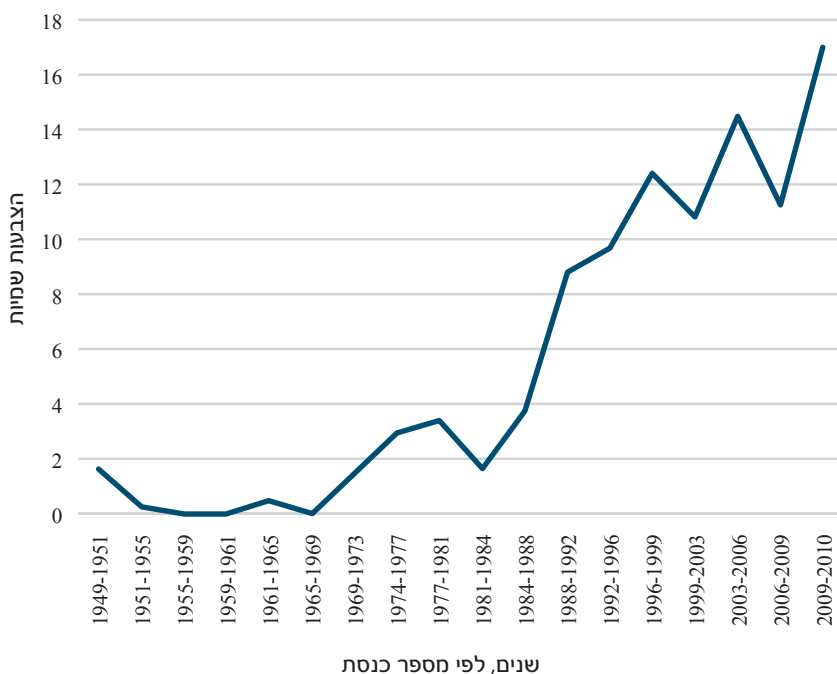
2. אם רוב חברי הסיעה נמנעו, יחושב מדד רייס של הסיעה כך:

$$100 \times \frac{\text{מספר קולות הנמנעים}}{\text{מספר חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה}}$$

מקור: Rahat, 2007b: 285

הממצא הבולט הראשון הוא שמספר ההצבעות השמיות גדל באופן משמעותי במרוצת השנים (תרשים 10.2 להלן). עד שנות השבעים כמעט לא נערכו הצבעות שמיות בכנסת, ולרוב לא נערכה יותר מהצבעה אחת בממוצע לשנת כהונה. בשנות השמונים נערכו בממוצע יותר מ-3 הצבעות שמיות לשנה, ובשנות התשעים התקרב המספר לממוצע של 10 הצבעות לשנה. בכנסת ה-16 הגיע ממוצע זה לשיא של למעלה מ-14 הצבעות לשנה, ולאחר ירידה קלה בכנסת ה-17 המספר שב ועלה בשנתיים הראשונות של הכנסת ה-18 (2009-2010) לשיא של 17 הצבעות לשנה. נתון זה משקף את הפרסונליזציה של הפוליטיקה בישראל ומעיד גם על היחלשות מעמדן של הסיעות בכנסת, ועל כך שלכידות סיעתית נתפסת בעיני חברי הכנסת כדבר שאינו מובן עוד מאליו.

תרשים 10.2: ממוצע הצבעות שמיות לשנת כהונה, 1949-2009



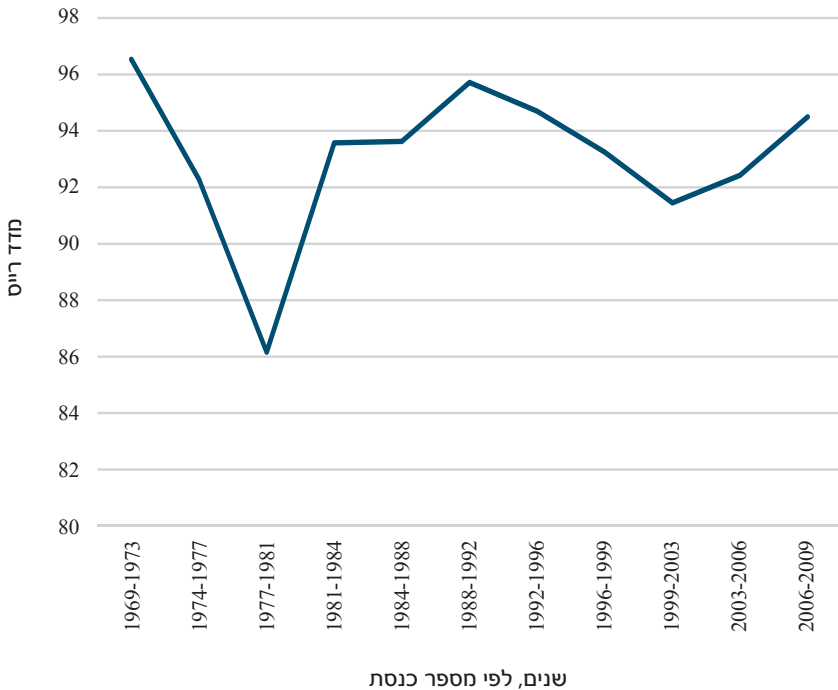
מקור: עיבוד המחברים על בסיס פרוטוקולים של מליאת הכנסת במרוצת השנים.

באופן מפתיע, אולי, מצאנו שהלכידות המפלגתית בכנסת נותרה יציבה וגבוהה למדי (תרשים 10.3 להלן):⁵ מלבד הכנסת התשיעית (1977-1981), עמד מדד רייס המשופר בכל הכהונות על למעלה מ־90. בכנסות ה־13, ה־14 וה־15 חלה ירידה מתונה בלכידות, אך זו שבה ועלתה בכנסת ה־16 וה־17. ממוצע מדד רייס לכל ההצבעות השמיות מאז הכנסת השביעית הוא 93.1.

5 הלכידות בכנסת נמדדה למן הכנסת השביעית (1969), משום שלפניה אין די הצבעות לחישוב.

תרשים 10.3: ממוצע "מדד רייס המשופר" ללכידות בהצבעות שמיות,

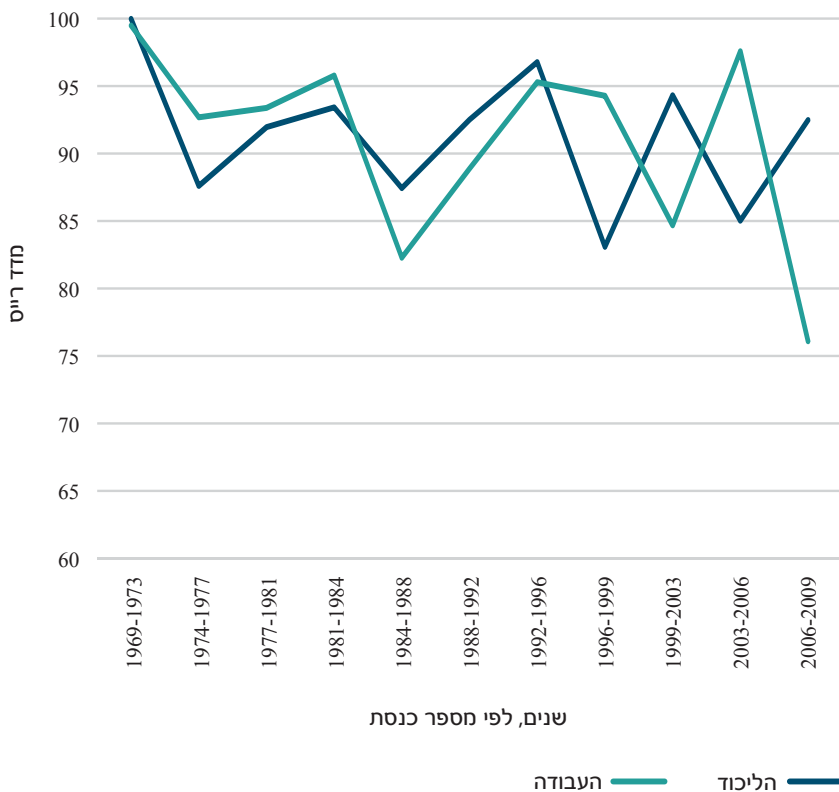
2009-1969



מקור: עיבוד המחברים על בסיס פרוטוקולים של מליאת הכנסת במרוצת השנים.

מצאנו גם שהלכידות של המפלגות המצרפיות הגדולות הוותיקות, הליכוד ומפלגת העבודה, נמוכה מעט מהלכידות הכללית (תרשים 10.4 להלן): ממוצע הלכידות בכל ההצבעות השמיות מאז הכנסת השביעית הוא 90.9 במפלגה העבודה ו-91.3 בליכוד (עד 1988 נמדדה הלכידות בחרות, ולא בליכוד), לעומת 93.1 בכל המפלגות. הלכידות בשתי המפלגות האלה מתאפיינת בתנודתיות רבה, ובצד תקופות שבהן היא עומדת על 95 בערך, יש תקופות שבהן היא עומדת על 85. בשתי המפלגות אפשר לזהות מגמת ירידה מתונה בלכידות משנות השבעים. בניגוד לכך, הלכידות של מפלגת קדימה בכנסת ה-17 הייתה גבוהה: 95.5. הממצאים הנוגעים לעבודה וליכוד (אך לא לקדימה) תואמים, אם כי לא במובהק, את הציפיות ששימוש בשיטות בחירת מועמדים בעלות סלקטורט כוללני פוגע בלכידות ושמפלגות מתונות צפויות להיות לכידות פחות.

תרשים 10.4: "מדד רייס המשופר" ללכידות בהצבעות שמיית:
 חרות והליכוד, העבודה, 2009-1969

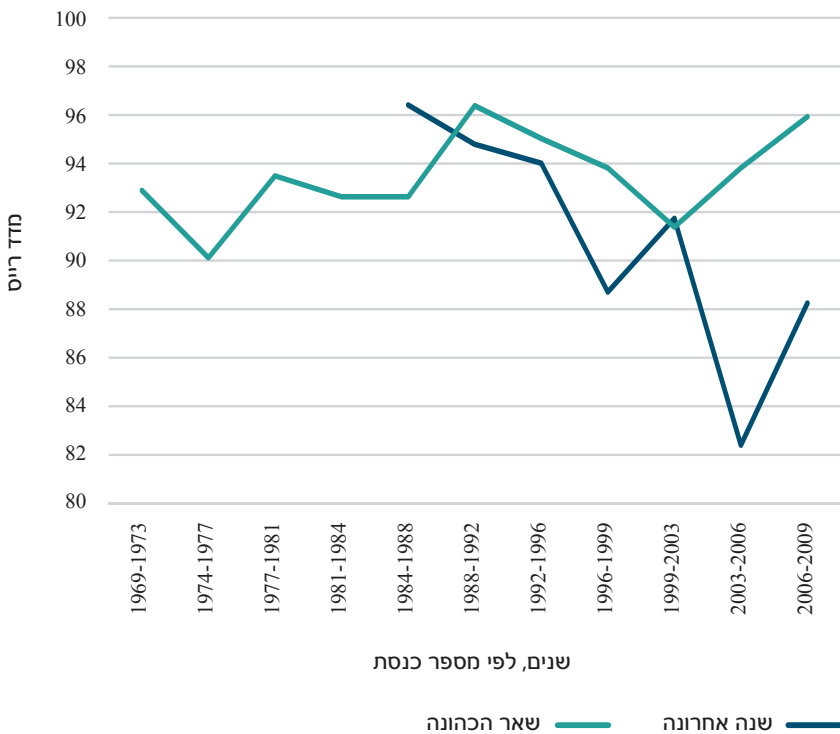


מקור: עיבוד המחברים על בסיס פרטוקולים של מליאת הכנסת במרוצת השנים.

לבסוף, הלכידות בשנה האחרונה לכהונת כל כנסת במגמת ירידה, ואילו הלכידות בשאר תקופת הכהונה של הכנסת אינה במגמת ירידה (תרשים 10.5 להלן). כתוצאה מכך גדל הפער בין לכידות סבירה ברוב כהונת הכנסת לבין לכידות נמוכה בשנה האחרונה לכהונתה. אמנם חלק מההסבר לכך נעוץ בעובדה שרוב פיצולי הסיעות, שפוגעים מאוד בלכידות, מתקיימים בשנה האחרונה לכהונת הכנסת, אך הירידה בה מתרחשת גם במפלגות שלא התפצלו. למשל, הלכידות בשנה האחרונה לכהונת הכנסת ה-17 עמדה בקדימה על 86.7 ובמפלגת העבודה על 53.5, ערכים נמוכים באופן ניכר מהלכידות בשאר

הכהונה (בקדימה – 97.3; בעבודה – 80.8), אף שלא היה פיצול בסיעות אלה. ייתכן שהלכידות הנמוכה בשנה האחרונה לכהונה נובעת משימוש של חלק מהמפלגות בסלקטורט כוללני לבחירת המועמדים. במפלגות אלה, בתקופה זו במיוחד, שואפים חברי הכנסת להיחשף לעיני התקשורת וחברי המפלגה, דבר המחייב נקיטת עמדות עצמאיות.

תרשים 10.5: "מדד רייס המשופר" ללכידות בשנה האחרונה של הכנסת ובשאר כהונת הכנסת, 2009-1969



מקור: עיבוד המחברים על בסיס פרוטוקולים של מליאת הכנסת במרוצת השנים.

מפרי לכידות תקשורתית: "כלב נובח אינו נושף?"

ביקשנו לבדוק אם חברי כנסת שמתבטאים בתקשורת נגד סיעותיהם מגלים לכידות סיעתית נמוכה מבחינת הצבעותיהם במליאה (למחקר דומה ראו Kam, 2009). המחקר מקיף את ארבעת הכנסים הראשונים של הכנסת ה-18 (2009.2.24-2011.3.30). כדי לזהות את מפרי לכידות התקשורתית נערך חיפוש באינטרנט באמצעות מילות מפתח הרלוונטיות לפגיעה בלכידות הסיעתית: "משמעת סיעתית", "להפר משמעת סיעתית", "משמעת קואליציונית", "סנקציות", "מורדים", "איומים", "הצביע נגד הממשלה/עמדת הקואליציה/החוק/צו מצפוננו", "בניגוד לעמדת הסיעה". החיפוש לא התייחס לחברי כנסת שהם גם חברי ממשלה. 13 חברי כנסת זוהו כמפרי לכידות תקשורתית: 6 מסיעת העבודה – שלי יחימוביץ', עמיר פרץ, איתן כבל, אופיר פינס-פז (עד פרישתו מהכנסת), יולי תמיר (עד פרישתה מהכנסת), דניאל בן-סימון; 4 מסיעת הליכוד – מירי רגב, דני דנון, כרמל שאמה, ציפי חוטובלי; 1 מסיעת קדימה – עתניאל שנלר; 1 מסיעת ישראל ביתנו – משה מוץ מטלון; 1 מסיעת ש"ס – חיים אמסלם. כאן נבדקו סיעות שהגדרתן בכנסת, ולא מפלגות שהגדרתן מחוץ לכנסת.

באמצעות מאגר ההצבעות האלקטרוניות באתר הכנסת (הכנסת, 2012א) נבדקו שני פרמטרים של לכידות סיעתית באשר לכל מפר לכידות תקשורתית. (1) שמירה על לכידות בהצבעות: נבדק שיעור ההצבעות שבהן הצביע חבר הכנסת בדומה לעמדת רוב סיעתו מתוך סך כל ההצבעות שחבר הכנסת השתתף בהן; (2) שמירה על לכידות בהצבעות חשובות: נבדק שיעור ההצבעות שבהן הצביע חבר הכנסת בדומה לעמדת רוב סיעתו בהצבעות אי-אמון ובהצבעות על אישור חוק בקריאה שלישית, מתוך סך כל ההצבעות מסוגים אלה שהשתתף בהן. בשני הפרמטרים נבדקו הצבעות שבהן רוב הסיעה נמנעה (במקרים אלה הימנעות נחשבה לעמדת רוב הסיעה), אך לא הצבעות שבהן הצביע רק חבר כנסת אחד מהסיעה, וכן לא נבדקו הצבעות שבהן נחלקו עמדות הסיעה שווה בשווה, ללא רוב לעמדה מסוימת.

לוח 10.2: הצבעות במליאה של מפרי לכידות תקשורתית (באחוזים; מתוך מספר הפעמים שחבר/ת הכנסת השתתף/ה בהצבעות)

חבר/ת כנסת	סיעה	לכידות סיעתית	לכידות סיעתית בהצבעות חשובות
יולי תמיר*	העבודה	29.7	60
עמיר פרץ	העבודה	38.6	66.6
אופיר פינס-פז**	העבודה	67.5	84.8
איתן כבל	העבודה	82.3	88.6
שלי יחימוביץ'	העבודה	83.7	98.8
דניאל בן-סימון	העבודה	98	99.1
עתניאל שנר	קדימה	99	99.75
ציפי חוטובלי	הליכוד	99.2	100
מירי רגב	הליכוד	99.4	97.5
כרמל שאמה	הליכוד	99.6	100
חיים אמסלם	ש"ס	99.6	100
משה מוץ מטלון	ישראל ביתנו	99.7	100
דני דנון	הליכוד	99.9	100

* עד 13.4.2010.

** עד 10.1.2010.

כפי שעולה מהממצאים המובאים בלוח 10.2, מלבד חברי סיעת העבודה, כל שאר חברי הכנסת שהוגדרו "מפרי לכידות תקשורתית" גילו לכידות סיעתית גבוהה: כולם הצביעו ביותר מ-99% מהמקרים בהתאם לעמדת הסיעה, וכולם, מלבד מירי רגב, הצביעו ביותר מ-99% מההצבעות החשובות בהתאם לעמדת הסיעה. לעומת זאת לכידות חברי סיעת העבודה, מלבד דניאל בן-סימון, הייתה נמוכה. בהצבעות חשובות היא הייתה גבוהה יותר באופן משמעותי, אך מלבד שלי יחימוביץ' ודניאל בן-סימון לא הפגינו חברי הכנסת של העבודה רמת לכידות דומה לזו של חברי שאר הסיעות. לכידות נמוכה זו נבעה מהתנגדותם של כל חברי הסיעה שנבדקו להצטרפותה של העבודה לממשלה. בשל התנגדות זו הייתה הסיעה מפוצלת דה-פקטו, ובסופו של דבר היא התפצלה גם דה-יורה.

הממצאים מלמדים אפוא שאין קשר הכרחי בין התבטאויות פומביות נגד עמדת הסיעה לבין ההצבעה בכנסת, וככלל, גם מפרי לכידות תקשורתית מצביעים בהתאם לעמדת הסיעה בכנסת. כמו כן חברי הכנסת מבחינים בין הצבעות חשובות להצבעות שאינן חשובות ומגלים לכידות רבה יותר בהצבעות חשובות. במילים אחרות, חברי הכנסת מבחינים בין הפרת לכידות קלה, שהם נוקטים באופן תדיר יותר, לחמורה, שממנה הם נרתעים. ממצאים אלה תואמים את השערתו של ריצ'רד כץ כי השילוב בין פרסונליזציה (הפוגעת בלכידות) לדרישתה של הנהגת המפלגה לשמור על לכידות ייצור "הפרדה בין המהות של הפוליטיקה ובין המראה החיצוני שלה" (Katz, 2001: 293); כלומר חברי פרלמנט יצביעו בהתאם לעמדת הסיעה, אך יפגינו את עצמאותם בהתבטאויות בתקשורת.

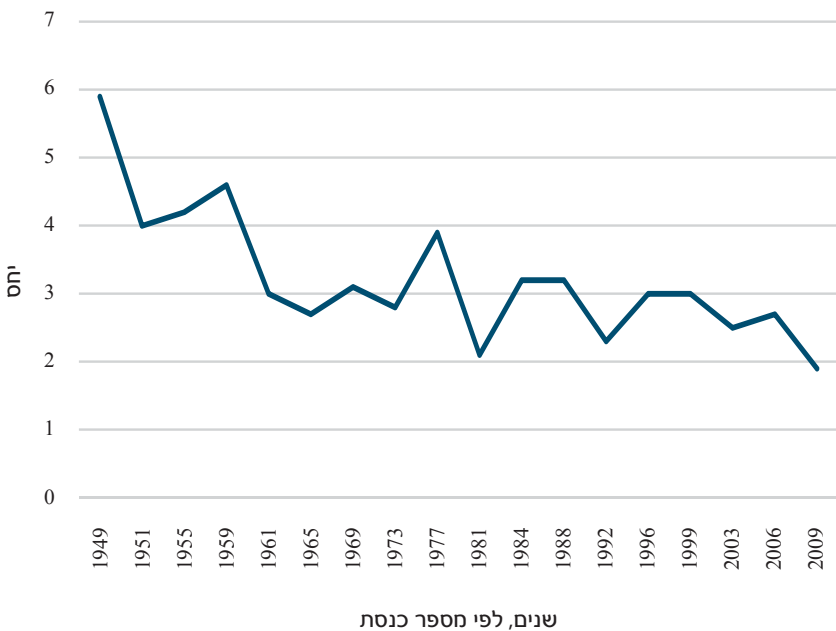
לסיכום, הלכידות הסיעית בישראל מתמודדת עם לחצים סותרים. מצד אחד יש תהליכים שמעודדים פגיעה בה, בעיקר במפלגות המצרפיות הגדולות, כמו פרסונליזציה של הפוליטיקה ובפרט המעבר לשיטת הפריימריז. מצד אחר יש גורמים שמתמרצים את חברי הכנסת לשמור על לכידות; הכוונה בעיקר להיעדר רכיב אישי ואזורי בשיטת הבחירות בישראל ולכלים פנים-פרלמנטריים העומדים לרשות הסיעות בכנסת.

התוצאה היא שרמת הלכידות הנמדדת בהצבעות במליאה גבוהה למדי. עם זאת, בהיבטים אחרים הלכידות נפגעת והשפעות הפרסונליזציה והפריימריז באות לידי ביטוי מובהק. ראשית, יש ירידה בלכידות בשנה האחרונה לכהונת הכנסת – התקופה הקריטית במיוחד מבחינת חברי הכנסת להפגנת עצמאות לצורך בחירה מחדש בפריימריז. שנית, חברי הכנסת מבטאים את עצמאותם – הנדרשת מהם בעידן של פרסונליזציה ופריימריז – בדרכים שונות, שלעיתים אינן כרוכות בהצבעה נגד עמדת הסיעה בפרלמנט. דרך בולטת אחת היא התבטאויות בתקשורת נגד עמדת המפלגה. ישנן גם דרכים אחרות, כמו הגשת הצעות חוק פרטיות, שמזכה אף היא את חברי הכנסת בחשיפה תקשורתית. ואכן, הנתונים מלמדים על גידול ניכר במספר הצעות החוק הפרטיות שמונחות על שולחן הכנסת מדי קדנציה. נוסף על כך, בהתאם לטענתה של ניקול בולייר (Bolleyer, 2009), השימוש בתמריצים חיוביים המוענקים לחברי כנסת כדי שישמרו על לכידות הולך וגדל. דוגמה מובהקת היא השימוש במשרות מיניסטריות: במרוצת השנים גדל מספר חברי הממשלה ביחס למספר חברי הקואליציה – מחבר ממשלה 1 על כל 6 חברי קואליציה לחבר ממשלה 1 על

כל 2 חברי קואליציה. המטרה, בין היתר, הייתה לקנות את נאמנותם של חברי כנסת בודדים (תרשים 10.6). הדוגמה המובהקת ביותר היא מספר המשרות שהוקצו לסיעת העבודה לאחר הבחירות לכנסת ה-18: מתוך 13 חברי הסיעה, 5 מונו לשרים ו-2 לסגני שרים; כלומר, נאמנותם של רוב חברי הסיעה נקנתה באמצעות משרות מיניסטריליות.

תרשים 10.6: היחס בין מספר חברי קואליציה למספר חברי ממשלה,

2009-1949



מקור: Balmas et al., forthcoming

סיכום

הממצאים שהוצגו בפרק מראים שרמת הלכידות הסיעתית בכנסת סבירה, בוודאי בכל הנוגע להצבעות, ושהכנסת מעניקה לסיעות כלים רבי עוצמה כדי לשמור עליה. יתר על כן, הגורמים המאיימים על הלכידות הסיעתית נובעים בעיקרם מתופעת הפרסונליזציה של הפוליטיקה בישראל, והאמצעים

המוסדיים לשינוי תהליך סוציולוגי זה מוגבלים. לפיכך איננו סבורים כי חיזוק הסנקציות נגד מפרי לכידות ומשמעת הוא צעד נכון או נחוץ. עם זאת, אנו רואים בעין יפה שורה של צעדים המסייעים להיאבק בשתי תופעות הלוואי השליליות של הפוליטיקה הפרסונלית: ריבוי החקיקה הפרטית והגידול במספר חברי הממשלה. אנו תומכים אפוא בהגבלות על החקיקה הפרטית ועל מספר חברי הממשלה בחוק.

סוגיית הלכידות המפלגתית חשובה גם בהקשר של הנושא שנדון בפרק 9, מאחר שהקמת רשימות משותפות – דבר שאנו, כאמור, מבקשים לעודד באמצעות רפורמות – צפויה ליצור סיעות שעלולות להיות לכידות פחות בשל המרחק האידאולוגי בין חבריהן. עם זאת, לנוכח הכלים הפנים-פרלמנטריים שעומדים לרשות הסיעות לשמירה על לכידות, ומאחר שרשימות משותפות רבות הובילו לשיתוף פעולה ממושך ויציב (יהדות התורה, המערך) או להקמת מפלגה מאוחדת (הליכוד, העבודה, מרצ), אנו סבורים שלא צפויה פגיעה ממשית בלכידות הסיעתית.

פרק 11 פיצול סיעה במציאות פרלמנטרית משתנה

אסף שפירא

על פניו יש במעשה כזה מידה מגונה של גניבת דעת ושוך פרלמנטרי. כך נפגעות תוצאות הבחירות ומשתבש ייצוגו של רצון העם [...] במדינה בה פועלת שיטת בחירות יחסית-ארצית-רשימתית, הרי שחברי הכנסת אינם אלא שליחים של מפלגתם, וכל נטישה מחייבת אותם, מוסרית, להחזיר את המנדט לשולחיהם.
(וייס, 1988: 107)

סיעה היא ההמשך הישיר של רשימת מועמדים לכנסת – רשימת מועמדים שהצליחה להיבחר לכנסת הופכת בתחילת כהונתה של הכנסת לסיעה אחת. עם זאת, בהמשך הקדנציה הרכב הסיעות בכנסת יכול להשתנות כתוצאה ממיזוג סיעות, מפיצול סיעות או מפרישה של חברי כנסת יחידים מסיעתם המקורית. פיצול סיעות (defecting, floor crossing, party switching ועוד) מתרחש כאשר חבר כנסת אחד או יותר עוזב מרצונו את הסיעה שבמסגרתה נבחר לכנסת. יש הטוענים כי לתופעת פיצול הסיעות יש השפעות שליליות על המערכת הפוליטית, ולכן ראוי להגביל אותה. ואמנם מדינות שונות, ובהן ישראל, אימצו הגבלות כאלה, אך הוויכוח הציבורי בסוגיה זו נמשך. התומכים בהטלת הגבלות על פיצול טוענים כי מבחינה נורמטיבית חבר פרלמנט נושא באחריות בראש ובראשונה כלפי הסיעה שבמסגרתה הוא נבחר לפרלמנט. טיעון זה רלוונטי במיוחד במדינות שהבחירות בהן רשימתיות, כמו ישראל, משום שהאזרח מצביע בהן בעד רשימת מועמדים שחבר הפרלמנט הוא חלק ממנה. לפי טיעון זה, המנדט של חבר הפרלמנט אינו שייך לו בלעדית, אלא במידה רבה גם לסיעה. פרישה מן הסיעה כמוה אפוא כהפרת אמונים כלפי הבוחרים או גנבת קולות (Kamath, 1985). כמו כן פיצול סיעות פוגע

בייצוגיות ובהיענותיות של המערכת הפוליטית, משום שבעטיו מנותק הקשר בין הרשימות או המועמדים שהאזרח בחר לבין אופן תפקודם בפרלמנט. שנית, פיצול סיעות עלול לערער את יציבות בית המחוקקים והממשלה ולפגוע בתפקודם, מאחר שהוא גורר לעתים קרובות שינויים בחלוקת התיקים בממשלה ובחברות בוועדות, במיוחד אם הוא כרוך במעבר של חברי פרלמנט מהקואליציה לאופוזיציה ולהפך (Janda, 2009). התפצלות סיעת העבודה ב־2011 גררה, למשל, התפטרות של 3 שרים – יצחק הרצוג, אבישי ברורמן ובנימין בן-אליעזר – ושינויים במשרד העבודה והרווחה, במשרד התעשייה והמסחר, במשרד החקלאות ובתחומי האחריות של השר לענייני מיעוטים. שלישית, פיצולים מגבירים את כוח המיקוח הלא פרופורציונלי של חברי פרלמנט, שיכולים לדרוש טובות הנאה תמורת פרישה מסיעה אחת או תמורת הצטרפות לסיעה אחרת. בשל כך, פיצולים רבים פוגעים בלכידות הסיעתית. כאשר חברי פרלמנט רשאים לאיים בעזיבת הסיעה ולממש את איומם, נפגעת יכולתם של ראשי הסיעה לכפות עליהם לפעול בהתאם להוראותיהם ולהענישם אם יפרו את ההוראות הללו.

רביעית, פיצולים פוגעים באמון הציבור במפלגות ובפוליטיקאים מן הסיבות שצוינו לעיל: גנבת קולות ופגיעה בייצוגיות ובהיענותיות, פגיעה בלכידות, חוסר יציבות ותפקוד לקוי של הפרלמנט ושל הממשלה ומתן טובות הנאה לחברי פרלמנט. במיוחד עלולה להיפגע תדמיתם של הפוליטיקאים, משום שהם צפויים להיתפס כאינטרסנטים, רודפי שררה וחסרי אידאולוגיה וערכים. לעומת זאת המתנגדים להגבלות על פיצול סיעות עוסקים בעיקר בזכותו של חבר הפרלמנט להתפצל מסיעתו ובהשלכותיהן השליליות של ההגבלות. גם הם מעלים טיעון נורמטיבי: אמנם חבר פרלמנט נבחר במסגרת רשימה או מפלגה, אך מרגע שנבחר הוא מייצג את הציבור כולו ולא חוג בוחרים ספציפי, ועל כן מחויב לפעול לפי מיטב מצפונו והכרתו (צידון, 1971). מעבר לכך, לעתים הסיעה עצמה משנה את מדיניותה ואת עקרונותיה, ובמצב זה חובתו של חבר הפרלמנט, גם כלפי מצביעה, היא להתפצל ממנה. כמו כן הגבלות על פיצול סיעות עלולות לחזק את הנהגת הסיעה ולאפשר לה להוביל אותה בכל דרך ובכל כיוון, גם בניגוד למצע הרשימה, בלי שחברי הסיעה יוכלו להתנגד לכך באמצעות איום בהתפצלות או התפצלות של ממש (Müller and Sieberer, 2006). לבסוף, הגבלות על פיצול סיעות עלולות לפגוע בתפקוד הפרלמנט, משום שהן מחייבות סיעות מסוכסכות ולא לכידות להמשיך לפעול יחד. לפי טיעון זה, פיצול סיעות

נגרם בשל חילוקי דעות מהותיים בתוך הסיעה, ומשום כך הוא עוזר לכידות הסיעות (Janda, 2009). פיצול סיעת הליכוד בשנת 2005 וסיעת העבודה בשנת 2011 הם דוגמאות לשתי סיעות מסוכסכות ולא לכידות שהתפצלו.

הגבלות על פיצול סיעות בעולם

דמוקרטיות ותיקות נוטות לנקוט רגולציה חסכנית בכל הנוגע למפלגות (ראו פרק 7 בספר), וכך גם באשר להגבלות על פיצול סיעות: מתוך 35 המדינות שבדקנו רק ישראל, פורטוגל, הודו והונגריה מטילות הגבלות על פיצול סיעות, ובניו זילנד הוטלו הגבלות כאלה בשנים 2001-2005. במילים אחרות, רק ב-11.4% מהמדינות מוטלות הגבלות כלשהן על פיצול סיעות (בעבר הגיע מספר זה ל-14.2%). הגבלות כאלה נפוצות בדמוקרטיות חדשות ומוטלות ב-24% מהן; הן נפוצות יותר גם בדמוקרטיות-למחצה (לפי הגדרת מכון Freedom House) ונהוגות ב-33% מהן. המסקנה היא שגם כאן, כמו בתחומי הסדרה נוספים הנוגעים לפעילות המפלגות, יש בישראל מידה גבוהה של רגולציה, המאפיינת בעיקר דמוקרטיות חדשות או לא מבוססות.

אפשר למקם את הגישות השונות להגבלת פיצול סיעות על פני רצף, שבקצה האחד שלו גישה המתירה לכל חבר פרלמנט להתפצל מסיעתו בכל עת ולא מטילה עליו סנקציות כלשהן בשל כך; גישה זו נהוגה כיום ב-31 מתוך 35 המדינות שבאוכלוסיית המחקר. בקצה האחר – גישה המטילה איסור מוחלט על חבר פרלמנט להתפצל מהסיעה שבמסגרתה נבחר. במילים אחרות, אם הוא מתפצל מסיעתו, כהונתו כחבר פרלמנט פוקעת באופן מיידי. במקרה כזה ייתכן שהמנדט יוחזר לסיעה, והיא תמנה במקומו חבר פרלמנט אחר; וייתכן – אם מדובר בשיטת בחירות הכוללת בחירות אישיות במחוזות חד-נציגיים – שתיערכנה בחירות חדשות במחוז הבחירה של חבר הפרלמנט המודח (by-elections). מודל זה נהוג בהודו משנת 2003 (The Constitution of India, 2003), בדרום אפריקה (מלבד בשנים 2002-2009) (EISA, 2009) ובשנים 2001-2005 בניו זילנד (Janda, 2009).

בין שני הקצוות האלה יש גישות המגבילות פיצול סיעות, אך לא אוסרות עליו לחלוטין. מודלים כאלה נהוגים בפורטוגל, בהונגריה ובisrael, והיו נהוגים גם בהודו (בשנים 1985-2003) וברום אפריקה (בשנים 2002-2009). הם משלבים שני אלמנטים. ראשית, הבחנה בין שני סוגים של התפצלות:

"התפלגות", שהיא התפצלות לגיטימית, ו"פרישה", שהיא התפצלות לא לגיטימית, מונחים המבוססים על לשון החוק בישראל (למשל חוק יסוד: הכנסת, סעיף 6א). כל מדינה המבחינה בין התפלגות לפרישה קובעת תנאים מסוימים שעל המתפצלים לעמוד בהם – אם המתפצלים עומדים בתנאים הם נחשבים מתפלגים, ואם לא, פורשים. שנית, סנקציות המוטלות על התפצלות. כל מדינה משלבת בין שני הרכיבים באופן שונה. בהודו ובדרום אפריקה לא הוטלה בעבר סנקציה על התפלגות, ואילו פרישה גררה הדחה מידית מהפרלמנט. בפורטוגל מוטלות סנקציות זהות על כל התפצלות, ללא הבחנה בין התפלגות לבין פרישה. ואילו בישראל ובהונגריה מוטלות על התפלגות סנקציות קלות, ועל פרישה – כבדות, אך אלה אינן כוללות הדחה מהפרלמנט.

התנאים הנפוצים ביותר להכרה בהתפצלות כהתפלגות הם, ראשית, שיעור מינימלי של מתפצלים. לפי תנאי זה, אם מספר מינימלי של חברי פרלמנט מתפצל מהסיעה מדובר בהתפלגות, לא בפרישה. בישראל משנת 1991 (חוק הכנסת, התשנ"ד-1994: סעיף 59) ובהודו בשנים 1985-2003 נחשב פיצול של לפחות שליש מחברי הסיעה להתפלגות. בדרום אפריקה עמד נתון זה בשנים 2002-2009 על 10% מחברי הסיעה (EISA, 2009). בהונגריה יש תנאי דומה, אך הוא אינו עוסק במספר המתפצלים, אלא במספר חברי הסיעה החדשה שהם מבקשים להקים. כדי להקים סיעה חדשה בפרלמנט יש צורך ב-15 חברי פרלמנט לפחות, ולא, מוגדרים המתפצלים כחברי פרלמנט עצמאיים, ולא כחברי סיעה, וזכויותיהם נפגעות (Montgomery, 1999).

התנאי השני הוא התפצלות במועדים מוגדרים. לפי תנאי זה יש במהלך כהונת פרלמנט מעין חלון הזדמנויות שבו פיצול מסיעה הוא התפלגות ולא פרישה. בדרום אפריקה, בשנים 2002-2009, הפיצול נחשב התפלגות רק אם אירע במחצית הראשונה של ספטמבר, בשנה השנייה או הרביעית של הקדנציה (מתוך 5 שנים) (EISA, 2009).

התנאי השלישי הוא התפצלות לפי מפלגות קיימות בתוך הסיעה. אם הסיעה אינה מייצגת מפלגה אלא היא תוצר של קואליציית טרום-בחירות כלשהי, ייתכן שהתפצלות לפי היחידות המקוריות המרכיבות את הסיעה תזכה אותה במעמד של התפלגות ולא של פרישה. תנאי זה נהוג בישראל (חוק הכנסת, התשנ"ד-1994: סעיף 59).

סנקציה מקובלת אחת היא איסור על התמודדות בבחירות הבאות במסגרת סיעה המכהנת בפרלמנט הנוכחי. סנקציה כזו נהוגה בישראל על פרישה (חוק

יסוד: הכנסת, סעיף 6א). סנקציה מקובלת שנייה היא איסור על כהונה בממשלה במהלך הקדנציה. בישראל חברי כנסת הפורשים מסיעתם אינם יכולים לכהן כשרים או כסגני שרים באותה קדנציה (חוק יסוד: הממשלה [2001], 6ה, סעיף 25ג). סנקציה זו נהוגה גם בהודו משנת 2003, נוסף על הדחתם של הפורשים מהפרלמנט (The Constitution of India, 2003). סנקציה שלישית היא איסור על הצטרפות לסיעות אחרות. בפורטוגל המתפללים לא יכולים להיות חברים בסיעה כלשהי וחייבים להישאר חברי פרלמנט עצמאיים (The Constitution of Portugal: Article 163; Leston-Bandeira, 2009). בהונגריה מתפללים יכולים להקים סיעה, אך במקרה זה אסור לסיעה החדשה לחבור לסיעה קיימת במשך 6 חודשים. הדבר מונע מהם ייצוג בוועדות הפרלמנט, השמור לסיעות שכיחנו בפרלמנט בתחילת הקדנציה. בהודו המתפללים היו יכולים להקים סיעה משלהם, בשנים 1985–2003, אך נאסר עליהם לחבור לסיעה קיימת במשך הקדנציה (אלא אם מנו לפחות שני שלישים ממספר חברי הסיעה שממנה התפלגו). בישראל, אם מדובר בפרישה, חבר הכנסת הפורש נותר בכנסת כחבר כנסת יחיד ואינו יכול לחבור לסיעה כלשהי (חוק הכנסת, התשנ"ד–1994: סעיף 61ד). סנקציה רביעית היא פגיעה במימון המפלגות. בישראל מוטלות סנקציות מסוג זה.

לוח 11.1: קוד אתי נגד פיצול סיעות

קודים אתיים וולונטריים הם כללי התנהגות מוסכמים שהפרתם אינה גוררת סנקציות מעבר להכרזה פומבית על הפרת הקוד. קודים אלה נתפסים על ידי חוקרים ועל ידי גופים שונים כאמצעי להסדרת פעילותן של מפלגות ולקיזוז תרבות פוליטית דמוקרטית ללא הזדקקות לרגולציה נוספת. נכון להיום הקודים נפוצים בעיקר בדמוקרטיות חדשות ולא מבוססות, עוסקים בסוגיות כלליות כמו בחירות הוגנות והימנעות מאלימות, ומידת השפעתם נתונה במחלוקת.

בשנים האחרונות התמיכה באימוץ קודים אתיים וולונטריים גוברת גם בדמוקרטיות המבוססות, בין היתר בכל הנוגע למניעת פיצול סיעות. בקוד אתי שעוסק בפיצול סיעות יש אמירה ממוקדת, ברורה ומעשית, וקל לפקח על הפרתו. מעבר לכך יש בו יתרונות הטמונים בקוד אתי מעצם טבעו: מפלגות עשויות לחוש מחויבות רבה יותר למערכת כללי התנהגות שאליה הצטרפו מרצון הטוב; הוא יכול לעודד דיון ציבורי רחב על עקרונות שראוי שמפלגות תאמצנה; הוא מאפשר להימנע מעודף רגולציה ו"משפטיזציה". בספרד, למשל, הופץ קוד אתי העוסק בפיצול סיעות ברמת הממשל המקומי בשנים 1998, 2000 ו-2006, ומפלגות רבות חתמו עליו (בשנת 2006 הגיע מספרן ל-16). נאמר בו שהמפלגות החתומות לא תשתפנה פעולה עם פיצול סיעות שמשפיע על שינויים בהרכבת רשויות מבצעות ובחלוקת משאבים.

פיצול סיעות בישראל

עד 1991 נהגה בישראל הגישה המתירה, ולא הוטלו הגבלות על פיצול סיעות (מלבד על מימון המפלגות של המתפצלים). בשנת 1991, בעקבות ההדים שעוררה פרשת "התרגיל המסריח" – שבמסגרתה התפצלו כמה חברי כנסת מסיעותיהם ממניעים אופורטוניסטיים ובתמורה להבטחת אישיות שונות – הוגדרו תנאים וסנקציות במקרה של התפצלות (קניג, 2009א). ככלל, כדי שההתפצלות תהיה לגיטימית ותוגדר "התפצלות" ולא "פרישה" נדרש מספר מתפצלים מינימלי – לפחות שלישי מחברי הסיעה המקורית, שהם לפחות שני חברים. מסיעה של שלושה חברי כנסת יכול חבר כנסת להתפלג רק בעת מיזוג בין סיעתו לבין סיעה אחרת. עם זאת, אם מדובר בפיצול לפי מפלגות קיימות, אין דרישה למספר חברי סיעה מינימלי.

על התפצלות הוטלו סנקציות הנוגעות למימון מפלגות; על פרישה הוטלו הסנקציות החמורות האלה: (1) הפורשים (אם לא התפטרו מהכנסת בסמוך למועד פרישתם) אינם זכאים לכהן בממשלה במהלך אותה קדנציה. אם הם כבר מכהנים בה, תפקע הכהונה לאחר שייקבע שאכן מדובר בפרישה; (2) אם לא התפטרו הפורשים מהכנסת בסמוך למועד פרישתם, הם אינם זכאים להתמודד בבחירות הבאות במסגרת רשימה המיוצגת בכנסת המכהנת; (3) הפורשים אינם זכאים למימון מפלגות או בחירות של סיעה מכהנת; (4) הפורשים אינם זכאים להצטרף לסיעה כלשהי בכנסת כל תקופת כהונתה, ומכהנים כחברי כנסת יחידים. עקב כך נמנעות מהם זכויות השמורות לחברי סיעה, כגון העלאת הצעות אי-אמון, דיבור במליאה בדיונים סיעתיים וחברות בוועדות.

שני שינויים משמעותיים נעשו במרוצת השנים בחוקים הנוגעים לפיצול סיעות, מעבר לשינויים הנוגעים למימון מפלגות. בשנים 1996–2000 התאפשר סוג נוסף של התפצלות לגיטימית – שני חברי כנסת ומעלה יכלו להתפלג אם מדובר היה בתקופה של פחות מ-90 יום לפני הבחירות לכנסת (הכנסת, 2012ד). בשנת 2009 ניתנה הקלה בתנאים להתפצלות לגיטימית ("חוק מופז"). במסגרת ההקלה נקבע שהתפצלות של 7 חברי כנסת ומעלה תוגדר כהתפצלות לגיטימית, גם אם הם אינם מונים שלישי מחברי הסיעה המקורית (חוק התפצלות סיעה [תיקוני חקיקה], התשס"ט–2009).

החוק נותן תפקיד מרכזי לוועדת הכנסת בכל הנוגע לפיצול סיעות: היא קובעת אם מדובר בהתפצלות או בפרישה (חוק הכנסת, התשנ"ד–1994: סעיף 60).

חבר כנסת שוועדת הכנסת קבעה כי פרש מסיעתו – ועל כן נתון לסנקציות מחמירות – יכול לערער על החלטתה לבית המשפט המחוזי. נוסף על כך, הוועדה היא שמאשרת מיזוגים בין סיעות. במרבית המקרים היא אינה מפעילה שיקול דעת מיוחד, משום שמצב העניינים ברור ופשוט ותפקידה הוא טכני בעיקרו. "החוק קובע שלושה מקרים שבהם תותר התפלגות של סיעה ולמעשה לוועדת הכנסת אין הרבה שיקול דעת בעניין", אמר ב-2006 יושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת דניאל בנלולו (ועדת הכנסת, 2006א). הוועדה נדרשת להפעיל את שיקול דעתה בעיקר כאשר מדובר בבקשה של סיעה לקבוע כי חבר כנסת מסוים פרש ממנה אף שאותו חבר כנסת עצמו מעוניין להישאר בסיעה (סוגיה זו מפורטת בפרק 10).

התפלגות בהסכמה

התפלגות בהסכמה היא מקרה יוצא דופן שבו סיעה מתפצלת לשני חלקים, והחלק הקטן אינו מונה שלישי מחברי הסיעה (ואינו חבר כנסת יחיד שמתפצל מסיעה של 3 חברי כנסת בעת שזו מתמזגת עם סיעה אחרת, וזו גם אינה התפלגות לפי מפלגות קיימות). לכאורה, החלק הקטן אינו זכאי למעמד של מתפלג, אך כיוון שהחלק הגדול מסכים להתפלגות, באופן פורמלי החלק הגדול הוא שמתפצל מהחלק הקטן. במצב עניינים זה, החלק הקטן זכאי למעמד של מתפלג משום שהוא הסיעה המקורית, והחלק הגדול זכאי למעמד של מתפלג משום שהוא מונה למעלה משלישי מחברי הסיעה. כיוון שזו התפלגות בהסכמה, החלק הקטן מסכים שהחלק הגדול ישמור על השם המקורי של הסיעה.

המקרים של התפלגות בהסכמה נדירים למדי. שני מקרים בכנסת ה-16 נגעו לשני הפלגים שנוצרו לאחר התפלגות סיעת שינוי: מהסיעה החילונית של לפיד ופורז (שהתפלגה קודם לכן מסיעת שינוי) התפצלה סיעת הבית הלאומי, והפיצול הוכר כהתפלגות אף על פי שמדובר היה בפיצול של 2 חברים בלבד (אליעזר זנדרברג וחמי דורון) מתוך 11 חברי הסיעה (ועדת הכנסת, 2006ב). משינוי, שבשלב זה מנתה 3 חברים בלבד, התפצלה סיעת העולים, והפיצול הוכר כהתפלגות, אף על פי שמדובר היה בפיצול של חבר כנסת 1 בלבד (יגאל יאסינוב) שלא במסגרת מיזוג של הסיעה עם סיעה אחרת (שם). הביטוי "התפלגות בהסכמה" אינו מופיע בחוק יסוד: הכנסת, בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, או בתקנון הכנסת. הוא מופיע רק בהחלטות ועדת הכנסת ובחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (סעיף 13 אג).

פיצול סיעות ומימון מפלגות¹

סנקציה נוספת שמוטלת כיום בישראל על פיצול סיעות היא פגיעה במימון המפלגות של חברי הכנסת המתפצלים. בהקשר של מימון מפלגות יש להבחין בין מימון הוצאות בחירות למימון הוצאות שוטפות, שהן כל הוצאות הסיעה שאינן נוגעות לבחירות. כמו כן נשמרת ההבחנה בין התפלגות לבין פרישה, אם כי חלק מהסנקציות הנוגעות למימון מפלגות מוטלות גם על התפלגות לגיטימית.

בכל הנוגע להגבלות על מימון הוצאות שוטפות, אם מדובר בפרישה לא לגיטימית, הפורשים לא יקבלו מימון להוצאות שוטפות והמימון של הסיעה שממנה פרשו לא ייפגע. בעבר, אם מדובר היה בפיצול שהתרחש במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, אפילו הוא בגדר התפלגות לגיטימית, המתפלגים לא נהנו ממימון שוטף. יחד עם "חוק מופז" מ-2009 צומצם פרק הזמן הזה ל-3 חודשים בלבד, שינוי שכמעט מעקר את הסנקציה מתוכן. נוסף על כך, כבר בחוק המקורי נקבע שעל התפלגות לגיטימית שהסתמכה על מפלגות קיימות, וכן על התפלגות בהסכמה, לא מוטלת סנקציה זו, ומעמדן בהקשר זה יהיה כשל התפלגות לקראת סוף כהונת הכנסת. יתר על כן, אם ההתפלגות מזכה את המתפלגים במימון שוטף, יחושב המימון השוטף של הסיעה המתפלגת לפי מספר החברים החדש, ומימון זה ירד מהמימון שהסיעה המקורית זכאית לו. עם זאת, אם הסיעה המקורית מייצגת מפלגה שנמצאת בחובות, המתפלגים ייקחו אתם את חלקם היחסי בחובות האלה, וחלק זה ירד מהמימון השוטף של הסיעה המתפלגת.

בנוגע להגבלות על מימון בחירות, בכל מקרה – בין שמדובר בהתפלגות לגיטימית או בפרישה – מימון הבחירות של המתפצלים (אם ירכיבו רשימה שתזכה בייצוג בכנסת הבאה) יהיה כשל סיעה חדשה, כלומר כשל מפלגה שלא זכתה בייצוג בכנסת היוצאת. במילים אחרות, המתפצלים לא ייהנו מהזכויות של סיעה מכהנת בתחום מימון הבחירות.² רק אם מדובר בהתפלגות לגיטימית,

1 תודתנו לפרופ' מנחם הופנונג, שתרום לכתיבת סעיף זה. הדברים בסעיף מבוססים על חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973: סעיפים 3, 13.

2 קביעה זו מבוססת על פסיקת בג"ץ, שדחה את תביעתה של האיחוד הלאומי להכיר בה כסיעה מכהנת בכנסת היוצאת של 1996-1999 וכתב: "סיעה מתפלגת אינה מהווה 'סיעה' על-פי סעיף 3 (ב) לחוק המימון" (בג"ץ 5493/99, סיעת האיחוד הלאומי נ' יור' הכנסת ואח').

והסיעה המתפלגת חוברת לסיעה אחרת המכהנת בכנסת הנוכחית, הסיעה האחרת הזאת תיהנה גם ממימון המפלגות של המתפלגים.³ דוגמה לכך הוא האיחוד בין מפלגת אח"י לליכוד לפני בחירות 2009, שבזכותו זכה הליכוד – ובשמו הרשמי "הליכוד-אח"י" – במימון הבחירות של אח"י, שהתפלגה באופן לגיטימי מהמפד"ל.⁴

פיצול סיעות בכנסת לאורך השנים⁵

עד 1991 הייתה ההיסטוריה של הכנסת רצופה התפלגויות של חברי כנסת מהסיעות שבמסגרתן הם נבחרו לכנסת. בכנסת הראשונה, למשל, התפצל ח"כ אליעזר פרמינגר מסיעת מק"י והקים את סיעת הקומוניסטים העבריים, שהצטרפה לאחר מכן למפ"ם. לאורך כל כהונות הכנסת התפצלו חברי כנסת מסיעותיהם, אך נראה שבכנסת ה-12 (בשנת 1990), בזמן האירועים שליוו את "התרגיל המסריח" (קניג, 2010) הגיעה התופעה לממדים חדשים. לא דובר בתופעה בולטת מבחינה כמותית, אלא בעיקר מבחינת השפעתה על פירוק והרכבת ממשלות ומבחינת ההבטחות שניתנו לפורשים: טובות הנאה, הבטחת שריון ברשימה לכנסת הבאה, הבטחת משרת סגן שר וכיוצא בזה. אירועים אלה – ובמיוחד התמורה האישית שהמתפצלים קיבלו – היו המניע המרכזי להטלת הגבלות על פיצול סיעות.

גם אחרי 1991 היו כמה פיצולים בולטים. עם ההתפלגויות הלגיטימיות של יותר משליש מחברי סיעה נמנו המקרים שלהלן: בכנסת ה-13 התפלגו 3 חברים מסיעת צומת והקימו את סיעת יעוד; בכנסת ה-16 התפלגו 14 חברי סיעת הליכוד והקימו את סיעת אחריות לאומית (שהפכה לקדימה); בכנסת ה-17 התפלגו 3 חברי כנסת מסיעת גיל והקימו את סיעת צדק לזקן; ובכנסת ה-18

3 לשם כך יש צורך בזהות מוחלטת בין הרשימה המתמודדת בבחירות לכנסת הנכנסת לבין הסיעות שכיחנו בכנסת היוצאת ומרכיבות אותה. ראו בג"ץ 8686/06, סיעת העבודה – מימד נ' הכנסת ואח'.

4 מבחינת מימון הבחירות יש אף יתרון לרשימה אם היא מורכבת משתי סיעות ומקבלת מימון מפלגות משתיהן. לכן נוהגת סיעת יהדות התורה להתפצל לפני הבחירות לשתי סיעות נפרדות, דגל התורה ואגודת ישראל. כל סיעה מקבלת תוספת של יחידת מימון אחת למימון הבחירות שלה, נוסף על יחידות מימון שנובעות באופן ישיר ממספר המנדטים שהיא השיגה בבחירות.

5 סעיף זה מבוסס על: הכנסת, 2012ח.

התפלגו 5 מ-13 חברי סיעת העבודה והקימו את סיעת העצמאות. נוסף על כך, בכנסת ה-16 התפלג דוד טל מסייעת עם אחד בד בבד עם מיזוגה של עם אחד עם סיעת העבודה-מימד. ההתפלגות הייתה לגיטימית מאחר שהתבססה על הסעיף המאפשר התפלגות של חבר כנסת אחד מסיעה של 3 חברי כנסת בעת שסיעה זו מתמזגת עם סיעה אחרת. בכנסת ה-17 התפלגה סיעת הבית היהודי מיסודם של המפד"ל והאיחוד הלאומי למפלגות המקוריות שהרכיבו אותה, לפי הסעיף שמאפשר התפלגות לפי מפלגות מקוריות: אח"י, מולדת-האיחוד הלאומי והבית היהודי מיסודם של המפד"ל. לפי אותו סעיף, התפלגה בכנסת ה-17 סיעת העבודה-מימד לסייעת העבודה ולסייעת מימד, ויהדות התורה התפלגה לסייעת דגל התורה ולסייעת אגודת ישראל לקראת סוף הכנסות ה-13, ה-14 וה-17.

סיכום

פיצול סיעות הוא תופעה שלילית בעיקרה, אך מניעתה המוחלטת שגויה מבחינה נורמטיבית, אינה מקובלת בדמוקרטיות מבוססות ועלולה להביא לנזקים קשים למערכת הפוליטית בישראל. בשנת 1991 אימצה ישראל מודל ביניים שאינו אוסר על פיצול סיעות אך מבחין בין התפלגות, שעליה הוא מטיל סנקציות קלות, לבין פרישה, שעליה הוא מטיל סנקציות חמורות. מאז בוטלו חלק מההגבלות שאומצו ואחרות התבררו כלא חמורות מספיק. לפיכך יש לשקול להקשות על פיצול סיעות, למשל באמצעות העלאת מספר חברי הכנסת הדרושים לצורך התפלגות ל-4 במקום 2 כיום. כמו כן לפי ההיגיון המתיר לחבר כנסת יחיד להתפלג מסיעה של 3 חברי כנסת בעת שהיא מתמזגת עם סיעה אחרת, אנו מציעים לקבוע שבעת שהסיעה מתמזגת עם סיעה אחרת, שליש מחברי הסיעה יכולים להתפלג גם אם מדובר בסיעה של פחות מ-4 חברים. צעד אחר שראוי לשקול הוא ביטול החוק המאפשר ל-7 חברי סיעה להתפלג באופן לגיטימי גם אם אינם מונים שליש מחברי הסיעה ("חוק מופז"). כמו כן אנו מציעים למנוע מימון מפלגות שוטף מהמתפלגים בכל התפלגות המתבצעת בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, כפי שהיה לפני התיקון מ-2009, ולא בשלושת החודשים הראשונים; ובנוסף להטיל סנקציה זו גם על מתפלגים לפי מפלגות או על התפלגות בהסכמה. לבסוף, יש לשקול לאמץ קוד אתי שייכתב על ידי גוף רשמי שבו תצהרנה המפלגות באופן וולונטרי על כוונתן שלא לשתף פעולה עם פיצולי סיעות.

ריכוז ההמלצות

1. מניעת כפל התפקדות על ידי מתן סמכות הצלבת רשימות מתפקדים לרשם המפלגות

במציאות הפוליטית כיום נפוצה תופעת המתפקדים הכפולים – אלה הרשומים כחברים ביותר ממפלגה אחת – על אף הוראות החוק. כדי למגר את התופעה יש לתת לרשם המפלגות סמכות קבועה לערוך הצלבה של רשימות חברי המפלגה. הרשם יקבל מן המפלגות בכל תקופה קבועה את המידע הנדרש לצורך ההשוואה. זו תיעשה באופן שלא יפגע בפרטיותם של החברים במפלגות ולא תגרום לחשיפת מידע על חברותו של אדם במפלגה. מניעת התפקדות אדם לחברות ביותר ממפלגה אחר תביא להליך בחירות פנימיות שתוצאותיו משקפות את רצונם של החברים בה ולאמון החברים והציבור בטוהר הבחירות ובמהימנות תוצאותיהן.

2. הסדרת אופן ההתפקדות למפלגה

סיבה מרכזית לרמת האמון הנמוכה כלפי המפלגות היא הפגמים והקלקולים בדרכי ההצטרפות של חברים למפלגה. יש לקבוע הסדרים מחייבים הנוגעים לאופן הצטרפות אדם כחבר במפלגה – תחום שכיום נתון להסדרה בלעדית ולשיקול דעת מלא של המפלגות. בין השאר יש לדרוש כי טופסי ההצטרפות יהיו בעלי קידוד פרטני שיאפשר זיהוי ודאי של המתפקד ויעיד על מועד הנפקת הטופס; כי הטפסים יכילו הצהרה בכתב של המצטרף כי אין הוא חבר במפלגה אחרת; ותשלום דמי החברות יתבצע באמצעות חיוב חשבון הבנק של המצטרף או באמצעות חיוב כרטיס האשראי שלו.

3. תקופת אכשרה של 13 חודשים לפחות

חבר מפלגה יוכל להשתתף בבחירות הפנימיות של המפלגה רק לאחר חברות בת תוקף של 13 חודשים. תקופת אכשרה כזו שומטת את הקרקע תחת רגליהם של מי שמנסים לגייס כמות גדולה של מתפקדים בזמן קצר כדי להשפיע על תוצאות הבחירות. הסדר זה כבר מופיע בתקנונים של חלק מהמפלגות בישראל.

4. מנגנוני תגמול למפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית

הגברת ההסדרה של היבטים שונים בפעילות המפלגה צריכה להיות מלווה בתגמול של המדינה למפלגות שמקיימות דמוקרטיה פנימית. המדינה תעניק תקציבים נוספים במסגרת מימון המפלגות למפלגות אשר תעמודנה באמות מידה מוגדרות שישקפו התנהלות פנימית דמוקרטית. מוצע להחשיב מפלגה ככזו המקיימת דמוקרטיה פנימית אם חברי המפלגה משתתפים בהליכים הפנימיים באחת הדרכים האלה:

- (א) בחירה ישירה על ידי חברי המפלגה (פריימריז במתכונתם המוכרת).
- (ב) בחירה עקיפה על ידי מוסד מפלגתי או אספת צירים אשר לפחות 80% מהרכביהם נבחרו על ידי חברי המפלגה ב־4 השנים האחרונות.
- (ג) כל שילוב של שני אלה.

5. הקשחת התנאים לפיצולי סיעות

פיצול סיעות הוא תופעה שלילית בעיקרה, אך מניעתה המוחלטת שגויה מבחינה נורמטיבית ואינה מקובלת בדמוקרטיות מבוססות. עם זאת, יש לשקול הקשחת התנאים המזכים את הפורשים במעמד של מתפלגים ובכך פוטרים אותם מהסנקציות המוטלות על צעד זה. מוצע להעלות את מספר חברי הכנסת המינימלי הדרוש לצורך התפלגות ל־4 ולבטל את התיקון המכונה "חוק מופז", המאפשר ל־7 חברי סיעה להתפלג באופן לגיטימי גם אם אינם מונים שלישי מחברי הסיעה. אפשר גם לשקול למנוע מימון מפלגות שוטף מהמתפלגים בכל התפלגות המתבצעת בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, במקום 3 חודשים היום.

6. הקצאת משאבים לפעילות רעיונית

בשנים האחרונות אנו עדים לעמימות אידאולוגית ולהתחזקות הפוליטיקה הפרסונלית על חשבון הפוליטיקה המפלגתית. האידאולוגיה והבירור הרעיוני פינו מקומם ליועצי תדמית, לסוקרים, למגייסי כספים ושכמותם. כספי הציבור שניתנים למפלגות באמצעות חוק מימון מפלגות אינם משמשים כמעט לפעילות רעיונית פנים־מפלגתית. אנו מציעים לשנות את החוק כך שחלק מכספי מימון מפלגות יוקצה באופן ייעודי לפעילות רעיונית כמו כנסים, הקמת זירות דיון ברשת האינטרנט והפעלת מכוני מחקר מפלגתיים.

חלק שלישי

הממשלה

מבוא

ברחבי העולם הדמוקרטי גוברת הבולטות של הרשות המבצעת, של ממשלות ושל ראשיהן. תופעה זו מתרחשת לא רק בדמוקרטיות נשיאותיות אלא גם בדמוקרטיות פרלמנטריות. במציאות המודרנית המורכבת, המהירה, כושר ביצוע ומשילות הם שם המשחק. התחושה בישראל היא שבמשחק הזה אנחנו מפסידים: ביקורת נמתחת על ממשלות ישראל על אוזלת ידן, על בעיות משילות ועל האינטרסים הצרים המנחים את פעולתן. לפיכך הרשות המבצעת עומדת גם במרכז הדיון על רפורמה במבנה המשטר בישראל.

חלק זה בספר מלווה את מחזור החיים של הממשלה מהרכבתה ועד החלפתה באחרת. תמונת המצב המשתקפת היא של ממשלות מתפקדות אך בקושי, עמוסות לעייפה בדרישות, דלות באמצעים ופועלות כמי שחיות על זמן שאול. טענתנו המרכזית היא ששורש הבעיה אינו בהסדרים מוסדיים הנוגעים ישירות לממשלה, אלא ברובם משביעי רצון, אלא בהשפעה העקיפה של מוסדות אחרים. בעיקר מקשות על היכולת להרכיב ממשלות ולתחזקן, היחסיות הקיצונית של שיטת הבחירות, היחלשות המפלגות הגדולות המצרפיות ובעיות בתפקוד הכנסת. בתנאים אלה קמות ממשלות קואליציה מרובות חברים המבוססות על בסיס צר, על פשרות מאולצות והקצאת משאבים ולא על תפיסת עולם דומה וחזון משותף. בהיעדרו של מכנה משותף רחב ומשמעותי ותמריצים מוסדיים לשיתוף פעולה וללכידות, פועלים החברים בממשלה כסוכנים חופשיים המשוחררים ממחויבות קולקטיבית קולגיאלית. יתר על כן, הם אלה המערימים קשיים בדרכה של הממשלה. בעיות התפקוד נובעות מבית, ממפלגת השלטון, מהמפלגות החברות בקואליציה, מחברי הכנסת כבודדים ואפילו מהשרים. מרגע הקמתן נדונות הממשלות לקשיי תפקוד בקבלת החלטות וביישומן ולא-ודאות קיומית. מטרת הפרקים הבאים היא לחדד את תמונת המצב, להצביע על הרכיבים המוסדיים שנדרש בהם שינוי, על אלה הטעונים שיפור ועל אלה שיש לשמרם כמות שהם.

פרק 12 מוקדש לאבחון מצבן של ממשלות ישראל. הטענה המוצעת בפרק היא כי מקור הקושי הוא הפגיעות של ממשלות ושל ראשי ממשלות ללחצים של

גורמים מקרב הממשלה ומחוץ לה. פרק 13 מוקדש לדיון בדפוסי המשטר. דפוס המשטר מגדיר את צביונה של הרשות המבצעת ואת יחסיה עם הרשות המחוקקת, ולכן הוא מוקד ראשון בחקר ממשלות. בפרק מוצגים שלושת אבות הטיפוס המשטריים: משטרים נשיאותיים, משטרים פרלמנטריים ומשטרים מעורבים.

שני הפרקים הבאים מתייחסים לשלב הרכבת הממשלות. פרק 14 מוקדש לדיון במודלים חלופיים להרכבת ממשלות. כמו דפוס המשטר, גם תהליך הרכבת הממשלות הוא מוקד בשיח על רפורמה בישראל בעת כתיבת שורות אלה. פרק 15 מוקדש אף הוא להרכבת ממשלות. כהשלמה לפרק הקודם, שנכתב מנקודת מבט יישומית, סוקר פרק זה את הדיון בהרכבת ממשלות בספרות המחקר ומציג ממצאים אמפיריים הנוגעים להרכבת ממשלות בדמוקרטיות.

פרק 16, העוסק בגודלן של ממשלות, מגשר בין שלב הרכבת הממשלה לבין מהלך כהונתה. הפרק מוקדש להגבלת גודל ממשלות על פי חוק, הנהוגה במדינות בעולם והייתה נהוגה בעבר בישראל. הפרק מעריך את הצורך באימוץ מחדש של הגבלה זו ואת האופן שבו רצוי לאמצה.

פרק 17 מתייחס לשלב הכהונה של ממשלות מרגע כניסתן לתפקיד ועד החלפתן. הפרק מוקדש לדיון באתגרים הכרוכים בתחזוקה של ממשלה, קרי בשימור ההרכב וסדר היום המקוריים שלה, מיום הקמתה.

שלושת הפרקים האחרונים עוסקים בשלב האחרון בחייה של ממשלה, בסיום כהונתה. פרק 18 מוקדש לבחינה אמפירית של יציבותן של ממשלות ישראל מהיבטים שונים לאורך זמן ובהשוואה לממשלות בדמוקרטיות פרלמנטריות בעולם. בחינה זו נעזרת במדדי יציבות שונים. ואלה הם: משך כהונת ראשי הרשות המבצעת; משך כהונת הממשלות והסיבות לסיום כהונתן; משך כהונת מפלגת שלטון וחילופי שלטון בין מפלגות; שינוי בהרכב הסייעתי של ממשלות; חילופי שרים בין ממשלות; ומשך הכהונה של שרים לפי משרדים ביצועיים.

פרק 19 עוסק בכושר ההישרדות של הממשלות. הוא מוקדש לסקירת ההסברים שמציעה ספרות המחקר להבדלים במשך כהונת ממשלות ולעמידותן בפני זעזועים.

הפרק האחרון בחלק זה מוקדש למנגנון האי-אמון, שבאמצעותו הפרלמנט מדיח ממשלה מכהנת במשטרים פרלמנטריים. הפרק דן באופן שבו הוא מיושם בישראל ובעולם וכן ביתרונות ובחסרונות של אימוץ מנגנוני אי-אמון שונים בישראל.

ממשלות במלכוד: מצבן של ממשלות ישראל – דיאגנוזה

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

בעשורים האחרונים נתונות ממשלות ישראל במלכוד. מחד גיסא, כתוצאה מהתפתחויות חברתיות, טכנולוגיות, כלכליות ופוליטיות הן נדרשות לבצע משימות ולספק שירותים רבים יותר בטווחי זמן קצרים יותר, מתוך תחרות עם ספקי שירותים חלופיים. מאידך גיסא, הן מוגבלות ביכולתן לבצע את הנדרש מהן.

כל הממשלות בדמוקרטיה – מי יותר ומי פחות – איבדו מסמכותן וחסומות על ידי דרישות רבות מדי שקצרה ידן מלעבד. כך אנו חיים בפקק תנועה, בדמוקרטיה הנתונה ללחצים צולבים ומאופיינת במשילות מוגבלת. כלומר (הממשלות בדמוקרטיה מאופיינות) ביכולת מוגבלת לעמוד בדרישות באמצעות קבלת החלטות ויישומן (Sartori, 1987: 169).

מלכוד זה אינו ייחודי לממשלות ישראל, אך עוצמתו כאן יוצאת דופן משני טעמים. ראשית, ממשלות ישראל שונות ממקבילותיהן בעולם בעומס היתר שבו הן נתונות, כמו גם באופי הקיומי והמידי של המשימות שהן נדרשות לבצע. שנית, יותר ממקבילותיהן בעולם, ממשלות ישראל מוגבלות ביכולת הביצוע שלהן. כוחן הביצועי של ממשלות, בעיקר במשטרים פרלמנטריים, נגזר מבסיס התמיכה שלהן, והממשלות בישראל מאופיינות בבסיס תמיכה צר ומעורער. עתות חירום מתייחדות בהתגייסות ובתמיכה בממשלה ובראשיה מבחוץ ומבפנים, ואילו בשגרה מאופיינת הפוליטיקה בישראל בהיעדר הסכמה

כללית (קונסנזוס), בהיעדר תמיכה בממשלה המכהנת ובהערמת קשיים בדרכה. בתנאים אלה לא מפליא שממשלות מתקשות למלא את ייעודן. המלכוד שבו נמצאות ממשלות בישראל מדאיג. תפקודן הלקוי פוגע בתפקודה של המערכת הדמוקרטית ומניב תוצרי לוואי בלתי רצויים. חילוצן ממלכוד זה הוא, אם כן, חלק חיוני בתהליך הבראת המשטר הדמוקרטי בישראל וחיזוקו. כצעד ראשון אנו מציעים אבחון של מצב הממשלות בישראל וזיהוי שורש הבעיה שממנה הן סובלות.

טענתנו היא כי שורש הבעיה הוא הפגיעות של ממשלות וראשי ממשלות בישראל, קרי יכולתם המוגבלת לעמוד בלחצים של גורמים בממשלה ומחוץ לה. פגיעות זו גורעת מהיכולת להקים ממשלות לכידות ובנות קיימא, פוגעת בתפקודן, מערערת את יציבותן ולעתים אף מקצרת את חייהן. פגיעות זו על תוצריה אף מחלישה את מעמדה הרעוע של הממשלה במערכת הפוליטית ובעיני הציבור שהיא משרתת. לתפיסתנו, מצבן של ממשלות ישראל לא צפוי להשתפר באופן טבעי. למעשה, אנו חוששים כי מצבן עלול להחריף.

אפשר לטעון כי במידה מסוימת פגיעותן של ממשלות בישראל היא בלתי נמנעת – נגזרת של תנאים חברתיים ופוליטיים. אולם נוסף על אלה, פגיעותן נובעת גם מהסדרים מוסדיים פגומים אשר אינם מתמרצים שחקנים מרכזיים במערכת הפוליטית – מפלגות, סיעות, חברי פרלמנט ואפילו שרים – לתמוך בממשלה באופן שיאפשר את תפקודה התקין. בשונה מהתנאים החברתיים והפוליטיים המקשים על תפקודן של ממשלות בישראל, הסדרים מוסדיים הם בני תיקון. לפיכך ברמה המעשית המפתח לחיזוק ממשלות בישראל הוא רפורמות מוסדיות. אנו מעריכים שיש בכוחו של שינוי מושכל (ומתון דווקא) של הסביבה המוסדית להביא לשיפור משמעותי בתפקודן של ממשלות בישראל.

קווים לדמותה של ממשלה: מיתוס ומציאות, התסמינים והמחלה

חדשות לבקרים מוטחת ברשות המבצעת ביקורת על אי-יציבותה, על חוסר יעילותה ועל תפקודה הלקוי. הערכה ראשונית של ממשלות ישראל במבט השוואתי מרמזת כי ביקורת זו קיצונית, שכן מבחינת יציבותה ותפקודה מצבה של הרשות המבצעת אינו עגום כפי שנדמה. יתר על כן, בחינה מעמיקה מרמזת

כי מוקדי הביקורת, קרי איי־יציבות, חוסר יעילות, תפקוד לקוי, אינם שורש המחלה שממנה סובלת הרשות המבצעת אלא תסמיניה.

איי־יציבות: הכצקתה?

האם מוצדקת הטענה כי ממשלות ישראל סובלות מאיי־יציבות קיצונית? זוהי שאלה אמפירית אשר המענה לה תלוי בחלקו באופן שבו יציבות מוגדרת ונמדדת. אחת ההגדרות המקובלות בספרות מתמקדת במשך הכהונה של הממשלה, ראשיה, וחבריה וברציפותה. מדידות המבוססות על הגדרה זו – ובהן משך כהונת ראש הרשות המבצעת, תחלופת מפלגות השלטון, אורך החיים של ממשלות, שיעור השלמת הכהונה של ממשלות – מלמדות כי ישראל אינה חריגה במידת היציבות או אי־היציבות של ממשלותיה ושל ראשי ממשלותיה. היא אינה מהדמוקרטיית המובילות בדירוג יציבות ממשלות, אך היא גם אינה בלתי יציבה באופן חריג. למעשה, היא נמצאה יציבה מדמוקרטיית הסכמיות אחרות.¹ כלומר, תחושת אי־היציבות, שהיא בעלת חשיבות כשלעצמה, אינה מבוססת בהכרח על מציאות אמפירית, בוודאי לא כשזו נבחנת במבט השוואתי. לעומת זאת, בכמה היבטים ניכר ערעור של יציבותן של ממשלות בישראל, בעיקר בשני העשורים האחרונים. ערעור זה בולט בעיקר ברמה הפנימית, כלומר ייתכן שתחושת חוסר היציבות נובעת מפער משמעותי בין היציבות (ויש שיטענו יציבות יתר) שאפיינה את ישראל בעשורים הראשונים לקיומה לבין רמת היציבות המעורערת שמאפיינת את ממשלות ישראל משנות התשעים של המאה העשרים.

בעיות בתפקוד

האם הרשות המבצעת בישראל סובלת מחוסר יעילות ומתפקוד לקוי? גם זו שאלה אמפירית, אך קשה לענות עליה תשובה ברורה. כמו באשר ליציבות, גם כאן התשובה תלויה באופן שבו המשתנים מוגדרים ונמדדים. ההבדל הוא

1 דמוקרטיית הסכמיות (Consensus Democracies) הן "משטרים דמוקרטיים אשר מקדשים הסכמיות (קונסנזוס) על פני התנגדות (אופוזיציה), אשר שואפים להכללה (אינקלוסיביים) במקום הדרה (אקסקלוסיביות) ואשר מנסים להגדיל את הרוב השולט במקום להסתפק ברוב פשוט" (Lijphart, 1999: 33). מודל הדמוקרטיה ההסכמית קורא תיגר על מודל הדמוקרטיה הרובני אשר מבוסס על עקרון שלטון הרוב, שבו על הרוב לשלוט ועל מיעוטים להתנגד (שם, 31).

שהערכת התפקוד של ממשלות, להבדיל מיציבותן, תלויה בהגדרת יעדיהן, סדרי העדיפויות שלהן והתפוקות המצופות מהן. הגדרות אלה וכלי המדידה הנלווים להן אינם מענייננו כאן. די לנו בהבחנה הזאת: הרשות המבצעת בישראל מתפקדת. עם זאת, ברמה הפוליטית (להבדיל מזו המנהלית) ממשלות וראשי ממשלות מתקשים לתכנן, לעצב, לקדם ולבצע מדיניות.

תסמינים ולא המחלה

טענתנו היא שתחושת אי-היציבות וקשיי התפקוד של ממשלות ישראל הם תסמינים, ביטויים למחלה שממנה סובלות ממשלות. אף על פי שהם מחריפים את מצבן ומחלישים את עמידותן, הם אינם שורש הבעיה, אלא ביטויים לחולשתן של ממשלות ישראל, לפגיעותן ללחצים מצד מי שאמור היה לספק להן את בסיס התמיכה: חברי הממשלה, מפלגותיהם וחברי הקואליציה. כשם שריפוי תסמינים משפר את תחושתו של החולה, ריפוי תסמינים אלה עשוי לאושש את מצבן של ממשלות ישראל, אך בשני המקרים, זה של החולה ושל הממשלות, הטיפול בתסמינים לא ירפא את המחלה עצמה. התמקדות בתסמינים ולא במחלה צפויה להביא להופעה מחדש של התסמינים הלא רצויים, וחמור מזה – לאפשר למחלה להתפשט ולהחריף. אי לכך במוקד האבחון המוצע כאן עומדת ה"מחלה" עצמה: פגיעות ממשלות ישראל וראשיהן.

פגיעות הרשות המבצעת: אבחון

המצוי והבלתי נמנע

שני מאפיינים של המערכת הפוליטית בישראל המחלישים את ממשלותיה הם בגדר נתון והשפעתם בלתי נמנעת – השיסוע (fractionalization) הקיצוני בפרלמנט והתנאים החברתיים והפוליטיים שבהם פועלת הרשות המבצעת. כמקבילותיהן הפרלמנטריות בעולם, הממשלות בישראל מוקמות מתוך הפרלמנט ותלויות באמונו. כפי שמעיד ניסיון המוצלח של דמוקרטיית פרלמנטריות וניסיון הכושל של כמה דמוקרטייות נשיאותיות, חולשתן של ממשלות אינה נגזרת ממבנה המשטר הפרלמנטרי. נהפוך הוא, דוגמאות לממשלות חסינות ואקטיביות אפשר למצוא דווקא במשטרים פרלמנטריים, ודוגמאות הפוכות מיוחסות למשטרים נשיאותיים (Linz, 1990; Przeworski et al., 1996). חולשתן של ממשלות ישראל, אם כן, אינה נובעת ממבנה המשטר.

מבנה המשטר מכתוב את מקורות הסמכות והכוח של הממשלה. במשטר פרלמנטרי, בניגוד למשטר הנשיאותי, הממשלה שואבת את סמכותה מהרשות המחוקקת ותלויה באמונה לא רק לצורך תפקודה (ביצוע מדיניות) אלא גם לצורך הישרדותה ובחלק מהמקרים גם לצורך הקמתה. הרכב הרשות המחוקקת – בעיקר מידת השיסוע, ההרכב האידאולוגי והמפלגתי – משפיע על תפקודה של הרשות המבצעת בשלושת סוגי המשטרים (נשיאותי, פרלמנטרי, מעורב). במשטרים פרלמנטריים הרכב הרשות המחוקקת מכתוב גם את הרכבן, את חוסנן ואת כושר הישרדותן של ממשלות. מקובל לטעון כי הקשר בין מידת השיסוע בפרלמנט לחוסנן של ממשלות הוא שלילי, קרי ככל שהפרלמנט משוסע יותר אידאולוגית ומפלגתית, כך הממשלה מוגבלת ופגיעה יותר. אולם מכך לא נגזר בהכרח כי ממשלות הנוצרות במסגרת דמוקרטיה הסכמית מוגבלות ביכולת התפקוד שלהן, קרי ביכולתן לגבש מדיניות ולהוציאה לפועל או בקצרה למשול. יש הטוענים כי דווקא יצירת הסכמה רחבה מאפשרת שלטון "נדיב ועדין" יותר, שביצועיו הכלכליים אינם נופלים משל דמוקרטיות לא הסכמיות (Lijphart, 1994: 101; 1999).

הרכב הפרלמנט ומידת השיסוע שלו מוכתבים בעיקר על ידי השסעים החברתיים והמידה שבה שיטת הבחירות מאפשרת להם לבוא לידי ביטוי, כלומר המידה שבה שיטת הבחירות מתרגמת את השיסוע בקרב הבוחרים לשיסוע בפרלמנט (Rae, 1967). כנגזרת מהטרוגניות החברה הישראלית ומשיטת הבחירות ההיפרי-יחסית הנהוגה בישראל, מידת השיסוע של הכנסת היא מן הגבוהות בעולם הדמוקרטי. שיסוע זה מקשה על הרכבת ממשלות, על תחזוקתן ועל הישרדותן. הוא מחייב משא ומתן לצורך הקמת הממשלות, ביסוסן, תפקודן והישרדותן. ככלל, במשטרים פרלמנטריים המאופיינים במערכת רב-מפלגתית ובפרלמנט משוסע תחזוק הממשלה והישרדותה נתונים לאיום מתמיד. זו ההוויה וזה מצב התודעה של כל ראש רשות מבצעת הפועל במערכת מסוג זה. שינויים מחייב הקטנה משמעותית במידת הייצוגיות בפרלמנט או פעולה למיזוג הציבור למקשה הומוגנית – פתרונות בעייתיים ברמה הנורמטיבית, התאורטית והמעשית.

חוסנה של הרשות המבצעת בישראל קשור למציאות הפוליטית שבה היא פועלת, ובעיקר לסוגיות שלהן היא נדרשת לספק מענה והיעדר ההסכמה על פתרונן. כמו באשר לשיסוע בפרלמנט, גם הקושי שמערימות סוגיות בלתי פתורות על הרשות המבצעת אינו ייחודי לישראל. היעדר הסכמה מספקת

לגיבוש וליישום פתרונות מקשה על תפקודן של ממשלות. במשטרים פרלמנטריים במערכות משוסעות היעדר הסכמה מקשה על הרכבתן של קואליציות וכן על תחזוקתן, על תפקודן ועל הישרדותן. גם מגבלה זו היא חלק בלתי נפרד מההוויה וממצב התודעה של ראשי ממשלה בישראל. בתנאים אלה יכולת התמרון של ראש הממשלה מוגבלת, והוא עלול להידרש לבחור בין שימור ממשלתו ומשרתו לבין הפרת קווי היסוד של ממשלתו, אשר עלולה לעלות לו בקריסת הממשלה ובאיבוד משרתו.

פגיעות הרשות המבצעת בתנאים אלה מוקצנת ומוחרפת במקרה של ישראל, משום שההסדרים המוסדיים מאפשרים ואף מעודדים גורמים מתוך הרשות המבצעת והמפלגות השותפות בשלטון לתקוף את הממשלה, ולרשותה של הממשלה לא עומדים אמצעים להדיפת מתקפות אלה.

המצוי, הבלתי רצוי ובר התיקון

המשטר הפרלמנטרי נשען על עקרון האחרייות המשותפת והשותפות. עיקרון זה מנחה את היחסים שבין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, שבין הממשלה לבין תומכיה בפרלמנט ושבין חברי הממשלה עצמם. שותפות זו מעוגנת במערך של הסדרים מוסדיים, ובהם: מנגנון אי-אמון המתנה את הישרדותן של ממשלות בתמיכתו (או לפחות אי-הסתייגותו) של הפרלמנט, תהליך פיזור הפרלמנט ביוזמת ראש הממשלה, הכתבת משמעת קואליציונית בהצבעה במליאת הפרלמנט והסדרים הנוגעים לתהליך החקיקה וליישומה.

שיתוף פעולה בין רשויות השלטון לשחקנים הפועלים במסגרתן הוא חיוני בכל סוג משטר. אולם במשטר הפרלמנטרי מותנה תפקודה של הרשות המבצעת בשותפים הרלוונטיים – השרים, חברי הקואליציה והמפלגות החברות בקואליציה; כיצד הם רואים את משמעותה של השותפות ובאיזו מידה הם חשים מחויבים לשותפות זו. זילות מושג השותפות והיעדר המחויבות לשותפויות בין הרשות המבצעת ובסיס התמיכה שלה בפרלמנט, כמו גם היעדר המחויבות של חברי הממשלה למוסד הקולקטיבי, חושפים את הרשות המבצעת לרדישות וללחצים המנטרלים את יכולתה לתפקד ולשרוד. לטענתנו הבעיה של ממשלות ישראל היא יכולתן המוגבלת לעמוד בלחצים אלה.

שאלת השותפות בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת במשטר הפרלמנטרי מורכבת, שכן הרשות המחוקקת מספקת את התמיכה לרשות המבצעת ובה בעת גם את האופוזיציה לה. במקרה הישראלי נראה שחוסנה של הרשות המבצעת

אינו נפגע על ידי אופוזיציה לוחמת אלא על ידי קואליציה מסויגת והיעדר תמיכה מבפנים. לפיכך דווקא חיזוק מעמד האופוזיציה בישראל עשוי לייצב את הרשות המבצעת, מאחר שהוא יצמצם את התמריץ של סיעות להיכנס לכל קואליציה בכל מחיר ויציע חלופה שלטונית ברורה לציבור הבוחרים. זאת ועוד, אופוזיציה חזקה ולוחמנית יכולה לאלץ את השותפות הקואליציוניות לדבוק באחדות שביניהן ולהקפיד על משמעת קואליציונית נוקשה יותר. במקום לשמש חזית מאוחדת המאופיינת בשותפות, נראה שהאופוזיציה בישראל משמשת אכסניה למפלגות מודרות – המפלגות הערביות, לדוגמה – ומפלגת שלטון אחת בהמתנה. נוסף על כך נדמה שהשותפות בין הרשות המבצעת לחברי הפרלמנט מקרב סיעות הקואליציות שאינם חברי ממשלה אינה מאופיינת במחויבות ובנאמנות. כך מקור התמיכה העיקרי של הרשות המבצעת מעורער ואתו ביטחונה של הממשלה.

כמו כן נראה ששותפויות המבוססות על עמדות משותפות בין סיעות באופוזיציה לממשלה אינן רבות. להוציא מקרים נדירים – תמיכתן, למשל, של מפלגות שמאל ביוזמות שלום שהובילו ממשלות ימין – תמיכת סיעות הפרלמנט בממשלה מותנית בהיותן חברות בה. בגלל ריבוי הסוגיות שעמן מתמודדות ממשלות ישראל וההבדלים בעמדות המפלגות והסיעות בסוגיות אלה, ובהיעדר שותפויות ספציפיות, נושאיות, בין הממשלה לבין סיעות באופוזיציה, נמנעת האפשרות של הקמת ממשלות מיעוט יציבות שייתכן שהיו מיטיבות עם המערכת הפוליטית ועם החברה בישראל.

זילות מושג השותפות ניכרת גם בסיעות הפרלמנטריות בתהליכי הקמת ממשלות בישראל. משא ומתן הוא חלק בלתי נפרד, בלתי נמנע ואף רצוי בתהליך הקמתן של ממשלות במערכות פרלמנטריות משוסעות. אולם במקרה הישראלי מאופיין תהליך זה במקח וממכר שנדמה אופורטוניסטי יותר ממהותי. תהליך זה מניב שותפויות המבוססות על חלוקת משאבים ולא על חזון משותף. מעבר להיבט הלא אסתטי של שותפויות אלה והשפעתו המשוערת על תפיסת הרשות המבצעת בעיני הציבור, הן מקשות על חברי הממשלה (סיעות ושרים) לתמוך בממשלה כאשר פעולותיה מתנגשות עם העמדות האידאולוגיות שמכוון הם נבחרו לפרלמנט. כלומר, תהליך הקמת הממשלה עשוי לטמון בחובו איום מהותי על המשכיותה והישרדותה. בהיעדר תוכנית פעולה המאחדת את חברי הממשלה ובהיעדר תמיכה מחוץ לממשלה, לא פלא שממשלות ישראל מתקשות לבצע מהלכים משמעותיים ולהשביע את רצון הציבור או לפחות את זה של רוב הציבור.

זילות מושג השותפות ניכרת גם בפעילות הקואליציה בכל הקשור לתפקוד הממשלה. במקום להיות גוף מאוחד בעל אינטרסים ואחריות משותפים, ממשלות ישראל מתפקדות כמקבץ של זרים ידידותיים למחצה, ונדמה שהאינטרס הסיעתי, ולעתים האישי, גובר על זה הממשלתי. לשון אחר, שותפות החברות בממשלה אין משמעה שותפות גורל. תפקידה המרכזי של הרשות המבצעת הוא לבצע, ותפקודה היעיל מחייב מידה רבה של אחדות בקרבה. צירוף וייצוג אינטרסים צריכים להתבצע בעיקרם במפלגות וברשות המחוקקת, ולא ברשות המבצעת. היא אינה אמורה לשמש פורום מרכזי ליישוב סוגיות אידאולוגיות או לייצוג עמדות סותרות, אלא גוף ביצועי האמון על מימוש החלטות העומדות בקו אחד עם קווי היסוד שלה. בהיעדר אחדות או אחדות, יכולתה של הרשות המבצעת לתפקד ולשרוד מוגבלת באופן מהותי. כמו כן, יכולתה של הממשלה להתקיים ולהאריך ימים מותנית אף היא באיכות השותפות בין הסיעות החברות בקואליציה. תמיכתם של חברי הממשלה וסיעותיהם בממשלה ובמדיניותה הם התנאי לקיומה ותפקודה. בפועל, בסיס תמיכה זה אינו מובטח, ובאותה קלות שהסיעות נכנסות לקואליציה, הן מאיימות על ראש הממשלה בנשק יום הדין – פרישה. וכך ראש הרשות המבצעת נתון ללחצים, לדרישות ולאיומים, הפעם משותפיו לממשלה.

נראה שמושג השותפות נעדר במידה מסוימת גם מהרמה המפלגתית, הן בהקשר של מפלגת ראש הרשות המבצעת הן של חברי המפלגה (Rahat, 2007b). תנאי הכרחי לתפקודה של הרשות המבצעת כגוף אחד הוא לכידות ומשמעת סיעתית. זו נגזרת במידה רבה מהפוליטיקה ברמה הפנים-מפלגתית, כפי שטוען ריצ'רד רוז: "פוליטיקה מפלגתית היא הגורם העיקרי הקובע את מעמדו של ראש הממשלה" (Rose, 2005: 75). בעיקר בכל הקשור למפלגת השלטון, מעמדו של ראש הממשלה במפלגתו – למשל כוחו למנות ולפטר שרים – משפיע מהותית על יכולתו לשלוט ברשות המבצעת. בהיעדר שותפות ברמה הפנים-מפלגתית, השותפות ברמת הקואליציה חסרה יסוד בסיסי מהותי. אם כן, בארבע הרמות הנזכרות – הפרלמנט; שותפות הקואליציה הפוטנציאלית; שותפות הקואליציה למעשה והשרים; והמפלגות – ניכר חסרונם של עקרונות השותפות, הקולקטיביות והאחריות המשותפת. טענתנו היא שאפשר לתקן את המצב הזה באמצעות רפורמה בהסדרים המוסדיים הנוגעים לאופן הרכבתה, תחזוקתה, תפקודה ותחלופתה של הרשות המבצעת, של ראשה ושל חבריה.

שותפויות בפוליטיקה אינן מבוססות, ואינן צריכות להתבסס, על מניעים אלטרואיסטיים או על חיבה. הן מבוססות, וצריכות להתבסס, על אינטרסים משותפים, אידאולוגיים ופוליטיים. ג'וזפי סרטורי טוען כי לא סביר שחוקות (כוונתו להסדרים מוסדיים) תמלאנה את ייעודן אלא אם הן מפעילות מנגנונים של תגמול ועונש (Sartori, 1997: ix). בהקשר הנדון כאן, תפקידה של המערכת המשטרית הוא לייצר תנאים אשר יניבו שותפויות בנות קיימא, מהותיות ועמוקות. טענתנו היא כי ההסדרים המוסדיים במערכת המשטר הישראלית אינם משכילים למנוע זילות של שותפויות בין השחקנים במערכת הפוליטית, ובמידה מסוימת הם אף מעודדים קונפליקט בין מי שאמורים לשתף פעולה.

בכל הקשור ליחסי הרשות המחוקקת עם הרשות המבצעת, ההסדרים המוסדיים אינם מעודדים שיתוף פעולה או שותפות. מבחינת שותפות הקואליציה הפוטנציאליות, ההסדרים המוסדיים מציעים תמריץ חיובי לשותפויות, אך ייתכן שהתמריץ חיובי מדי. התמריץ החזק לכניסה לקואליציה מניב שותפויות שטחיות המבוססות במקרים רבים על אינטרסים צרים וקצרי מועד, ועל כן הן מועדות לא פעם לכישלון. אופי שותפויות אלה נובע במידה מסוימת מהכרונולוגיה של תהליך הקמת ממשלה, קרי העובדה שהן מוקמות אחרי הבחירות, זמן שבו הסיעות משוחררות במידה רבה מעול הבוחרים, ואולי במידה מסוימת אף מִצו מצפונם. הסדר מוסדי אשר היה מעודד את המפלגות להתאגד לקואליציות טרום-בחירות – וכך היה מחייב להצהיר אותן לחשוף את כוונותיהן בדבר החברות בממשלה טרם הבחירות – עשוי היה להגביר את הסבירות להקמתן של ממשלות סביב עמדות משותפות ולא על בסיס של שקלול אינטרסים צרים או תאווה משותפת למנעמי השלטון. כמו כן התזמון של תהליך הקמת הקואליציה מקנה לסיעות ולחבריהן עמדת כוח במשא ומתן על כניסתן לקואליציה. הנוהג הקובע כי זהות מרכיב הממשלה נקבעת על פי המלצותיהן של הסיעות דוחק את ראש הממשלה המיועד למעמד של מובל ולא של מוביל בתהליך הקמת הממשלה. הסדרים מוסדיים אשר מחזקים את מעמדו של ראש הממשלה המיועד בתהליך – למשל, הגדרת זהותו של מרכיב הממשלה הראשון על פי שיעור התמיכה בו – עשויים להגביר את יכולתו לבחור שותפים מתאימים בתנאים נוחים יותר.

ההסדרים המוסדיים הקיימים אינם מציעים תמריץ מספק לחברי הקואליציה למילוי חובות השותפות ולהבטחת המשכיותו והמשכיותו של הגוף הקולקטיבי, קרי הממשלה. הם מותירים את ראש הרשות המבצעת לחסדם של שותפיו,

טרף קל למתקפותיהם. הסדרים מוסדיים אשר אוכפים את עקרון האחריות הקולקטיבית ומעמיקים את מחויבות השותפים בקואליציה, יכולים לחזק את מעמדה של הרשות המבצעת ולשפר את יכולתה לפעול.

הסדרים מוסדיים ראויים, בעיקר ברמה הפנים-מפלגתית, עשויים לעודד לכידות סיעתית ומחויבות לשותפות בקרב נציגי המפלגה בתוך הממשלה ומחוץ לה. ובהקשר של מפלגת ראש הממשלה, חיזוק מעמדו בתוך המפלגה עשוי לחזק את מעמדו בממשלה. לעומת זאת השפעתם של הסדרים מוסדיים ברמה הפנים-מפלגתית, אשר משחררים את נציגי המפלגות ממחויבותם לארגון מתורגמת להתנהגותם של נציגי אותן המפלגות בגופים הנבחרים והממונים. בהקשר של הרשות המבצעת, אלה מייצרים תמריץ להפרת האחריות הקולקטיבית והלכידות של הממשלה, של הקואליציה ושל המפלגה.

ההסדרים המוסדיים הקיימים גורעים מחוסנה וממעמדה של הרשות המבצעת ומצביעים על הפוטנציאל של רפורמה מוסדית כאמצעי לשיפור חוסנה של הרשות המבצעת בישראל. על חשיבותה של רפורמה כזאת מצביע ניתוח התוצרים ותוצרי הלוואי של פגיעות הרשות המבצעת.

פגיעות הרשות המבצעת – תוצרים ותוצרי לוואי

פגיעות הרשות המבצעת מעיבה על יכולתה להתקיים ולתפקד. יכולתה לצאת מהמלכוד שבו היא נתונה, תלויה במידת האחריות המשותפת שמגלים חבריה ובמידת התמיכה של השותפות המרכיבות אותה. טענתנו היא שבשל התנאים המוסדיים הקיימים – מנגנוני תגמול ועונש שאינם מתמרצים יצירת שותפויות מהותיות, בנות קיימא ומחייבות – הרשות המבצעת בישראל מתקשה לתפקד באופן הרצוי והנדרש.

פגיעותה של הרשות המבצעת, תוצריה ותסמיניה של אותה פגיעות, הולידו תוצרי לוואי אשר מחריפים את מעמדה הרעוע ממילא ומאיימים על בריאותו ועל יציבותו של המשטר הדמוקרטי בישראל. עם תוצרי לוואי אלה נמנים תחושת חוסר יציבות בקרב הציבור, ערעור בסיס הלגיטימציה של המערכת השלטונית, עליית קרנן של חלופות למבנה המשטר, וחמור מכך – התחזקות נטיות לא דמוקרטיות בקרב הציבור.

תחושת חוסר יציבות

הציבור בישראל חש כי המערכת הפוליטית הישראלית סובלת מחוסר יציבות, אף על פי שאי-יציבותה של הרשות המבצעת בישראל אינה חריגה בהשוואה למדינות אחרות. לפי סקרי דעת קהל, שיעור המעריכים שישראל יציבה יותר או הרבה יותר ממדינות אחרות ירד באופן משמעותי בשנים האחרונות (ראו לוח 12.1). בסקר שנערך בשנת 2008 היוותה קבוצה זו 16% בלבד מאוכלוסיית הנשאלים, כמחצית משיעורה בסקרים שנערכו בשנים 2005 ו-2006 (אריאן ואח', 2005; אריאן, אטמור והדר, 2006; אריאן ואח', 2008). שיעור הנשאלים אשר העריכו את ישראל כיציבה פחות או הרבה פחות מדמוקרטיה אחרת נמצא במגמת עלייה מתמדת משנת 2005, ובשנת 2008 עמד על 56.3%. התחושה הסובייקטיבית הזאת, אמיתית או מוטעית, מדאיגה משום שהיא מערערת את בסיס התמיכה, האמון והלגיטימיות של הרשות המבצעת.

לוח 12.1: הערכת מידת היציבות של המערכת הפוליטית בישראל בהשוואה למדינות אחרות, 2003-2008 (באחוזים)

שנת הסקר	ישראל יציבה או יציבה מאוד בהשוואה למדינות אחרות	ישראל יציבה כמו מדינות אחרות	ישראל לא יציבה ומאוד לא יציבה בהשוואה למדינות אחרות
2003	24.4	13.1	62.5
2005	33	21.6	45.4
2006	33.9	13.5	52.6
2008	16.1	27.6	56.3

מקור: מתוך אריאן ואח', 2003, 2005, 2008; אריאן, אטמור והדר, 2006. נוסח השאלה היה: "בהשוואה למדינות אחרות, להערכתך המערכת הפוליטית בישראל היא יציבה או לא יציבה?"

ערעור בסיס הלגיטימציה

יכולתה המוגבלת של הרשות המבצעת לעמוד בלחצים המופעלים עליה פוגעת בתפקודה ומערערת את בסיס הלגיטימציה שלה. מנתונים שנאספו בסקרי דעת קהל עולה כי מידת האמון ברשות המבצעת נמצאת בירידה כמעט מתמדת בשלושת העשורים האחרונים והגיעה לשפל מדאיג ב-2008 (לוחות 12.2 ו-12.3). בסקר מדד הדמוקרטיה שנערך ב-2008 הביעו מעל מחצית מהנשאלים

(55.5%) חוסר אמון בראש הממשלה, ומעל 40% מהנשאלים הביעו חוסר אמון בשרים (אריאן ואח', 2008). ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה שנערך ב־2009 מעידים על היפוך מגמה זו (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). חוסר האמון בראש הממשלה פחת ב־20.5% (35% מהנשאלים הביעו חוסר אמון מוחלט בראש הממשלה), ואי־האמון בשרי הממשלה פחת בכ־10% (32% מהנשאלים הביעו חוסר אמון מוחלט בשרי הממשלה). אולם חרף השיפור היחסי, מידת אמון הציבור בראשי הממשלה ושריה עדיין נמוכה בהשוואה לדמוקרטיות אחרות, בעיקר בהשוואה למידת חוסר האמון בממשלה (לוח 12.4 להלן). אובדן האמון ברשות המבצעת מדאיג. מעבר לדאגה ברמה הנורמטיבית ערעור האמון מאיים על עצם קיומה של המערכת הדמוקרטית, שכן הוא מעלה את קרנן של חלופות למבנה המשטר ומחזק נטיות לא דמוקרטיות.

לוח 12.2: מידת אמון הציבור בראש הרשות המבצעת בישראל, 2009-2003 (באחוזים)

שנת הסקר	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חוסר אמון
2003	19.7	33.3	21.4	25.6
*2004	12.9	31.9	23.6	31.5
2005	17.2	31.1	22.8	28.9
2006	13.8	28.5	24.4	33.3
*2007	3.8	17.1	31.2	47.8
2008	3.5	13.5	27.2	55.8
2009	8	27	30	35

* כאן, כמו במקור, הנתונים מסתכמים ב־99.9% ולא ב־100%. מקור: מתוך אריאן ואח', 2003; אריאן, בן־נון וברנע, 2004; אריאן ואח', 2005; אריאן, אטמור והדר, 2006, 2007; אריאן ואח', 2008; אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009. נוסח השאלה היה: "באיזו מידה יש או אין לך אמון בכל אחד מהאנשים או המוסדות הבאים: ראש הממשלה".

לוח 12.3: מידת אמון הציבור בממשלה בישראל, 1976-2009 (באחוזים)

שנת הסקר	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חוסר אמון
*1976	25.7	41.5	19.8	11.7
*1979	25.5	43.5	13.5	16.2
*1980	11	26.4	24.5	37.2
1984	16.4	30.7	19.9	33
1990	12.8	30.2	28	29.1
*1993	31.5	37.3	14.7	16.6
1999	11.8	32.3	23.9	32
2000	13.7	32.5	30.2	23.6
2002	14.2	47.6	19.9	18.3
*2003	13.8	40.8	25.4	19.9
2004	4.5	36	31.3	28.2
2005	12.2	30.4	30.7	26.7
2006	9.2	30	29.2	31.6
*2007	6.6	23.6	30.2	37.2
2008	5.1	20.4	32.6	41.9
2009	6	26	36	32

* הנתונים המדווחים לשנים 1976, 1979 ו-1980 אינם מסתכמים ב-100% משום שהסקר כלל, נוסף על 4 אפשרויות התשובה המוצגות, גם קטגוריית תשובה 0. במקור ב-1993 היה הסך הכול גדול מ-100% (100.1%) וב-2003 קטן מ-100% (99%). הנתונים המדווחים לשנת 2007 מסתכמים בפחות מ-100% (97.6%), משום שהסקר כלל קטגוריית תשובה "לא יודע", נוסף על 4 התשובות המדווחות כאן.

מקור: מתוך מרכז גוטמן, 1976, 1979, 1980, 1984, 1989, 1990, 1993; אריאן, 1999, 2000, 2002; אריאן ואח', 2003, 2005, 2008; אריאן, בן-נן וברנע, 2004; אריאן, אטמור והדר, 2006, 2007; אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009. הנתונים לשנים 1976-1993 עוסקים במידת האמון של הנשאלים בממשלה הנוכחית, ונוסח השאלה היה: "עד כמה אתה נותן אמון בממשלה הנוכחית?". בשנים 1999-2009 נוסח השאלה היה: "באיזו מידה יש או אין לך אמון בכל אחד מהאנשים או המוסדות הבאים: הממשלה".

לוח 12.4: מידת אמון הצבור בממשלה, ישראל במבט השוואתי (באחוזים)

מדינה	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חסר אמון
ישראל (2009)	6	26	36	32
צרפת (2006)	2.8	26.4	39.8	31
פולין (2005)*	2.7	15.3	55.5	26.6
גרמניה (2006)*	1.6	21.9	52.2	24.4
צ'כיה (1998)*	1.2	29.5	48.3	21.1
בריטניה (2006)*	5	28.7	45.4	20.8
איטליה (2005)	1.6	24.8	53	20.6
הונגריה (1998)*	9.8	33.9	35.8	20.4
הולנד (2006)	0.8	26.3	52.8	20.1
יפן (2005)*	1.6	29.5	50.2	18.8
צ'ילה (2006)*	10.1	36.9	35.5	17.6
סלובקיה (1998)	4.3	39	39.8	16.9
קפריסין (2006)	14.4	40.1	28.8	16.7
הודו (2006)	22.5	32.4	30.5	14.6
סלובניה (1995)	7.7	32.9	44.8	14.6
קנדה (2006)*	4.7	34.5	46.5	14.2
אוסטרליה (2005)*	5.8	33.8	46.5	14
אסטוניה (1996)	6.6	43.6	36.1	13.7
ספרד (2007)	5.5	39.6	41.6	13.3
ארצות הברית (2006)	5	33.2	50.2	11.6
ניו זילנד (2004)	4.1	36.9	47.7	11.3
שוודיה (2006)	2.7	39.8	46.8	10.7
נורווגיה (2007)	4.5	49.6	40.4	5.5



מדינה	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חוסר אמון
פינלנד (2005)*	6.9	57.2	31.4	4.4
שווייץ (2007)	7.7	59.5	28.5	4.3

* הנתונים על מדינות אלה אינם מסתכמים ב-100%, אלא בהפרש של +0.1 או -0.1, כמו במקור. מקור: מתוך World Value Survey; ואריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009. נוסח השאלה היה: "אנקוב בשמם של כמה ארגונים. האם תוכל לומר לי מהי מידת האמון שלך בכל אחד מהם: האם זו מידה רבה מאוד של אמון, מידה די רבה של אמון, מידה פחותה של אמון, או חוסר אמון? הממשלה". המדינות מוצגות בסדר עולה על פי מידת חוסר האמון בממשלה (העמודה השמאלית של הלוח). ישנה שונות בשנים שבהן נערך הסקר במדינות השונות, ועל כן יש להביא בחשבון את פער השנים בהערכת הנתונים. השנה שבה נערך הסקר במדינה הנתונה מופיעה בסוגריים לצד שם המדינה (העמודה הימנית של הלוח).

עליית קרנן של חלופות למבנה המשטר

המלכוד שבו נמצאת הרשות המבצעת בישראל וחוסנה המוגבל מגבירים את כוח המשיכה של חלופות למבנה המשטר הנוכחי (דרור, 2008; גרונטמן, 2009). סקר שנערך בעקבות הבחירות הכלליות של 2009 מצא שהלקח שהפיק חלק ניכר מהציבור (כ-42% מהנשאלים) מהבחירות הוא שהישרדות ממשלה במשך 4 שנות הקיום המוגדרות לה בחוק מחייבת את שינוי השיטה הקיימת (אריאן ושמיר, 2009).

יש צדק בהערכת הציבור בנוגע לקשר בין מבנה המשטר לבין תפקוד ממשלות ויציבותן. עם זאת, אין להסיק מכך שהבעיות שמהן סובלות ממשלות ישראל תיפתרנה באמצעות שינוי דרסטי של מבנה המשטר, למשל על ידי עיוות מנגנוני הדמוקרטיה הפרלמנטרית או על ידי הכחדתה לטובת אימוץ משטר נשיאותי או מעורב. התלהבותם של נבחרי הציבור, של בוחריהם ושל מעצבי דעת קהל מרפורמה במבנה המשטר ומאימוץ משטר נשיאותי או משטר כלאיים כזה או אחר מאיימת לשמוט את הקרקע מתחת לרגלי הדמוקרטיה הישראלית ההסכמית הפרלמנטרית. כפי שהעיד הניסוי המשטרי שערכה ישראל בבחירה הישירה לראשות הממשלה, ביקורות בלתי מובחנות ובלתי מושכלות של מבנה המשטר הפרלמנטרי עשויות להוביל לתרופות אשר ידרדרו את מצבו של ה"חולה" אל עברי פי פחת.

עליית קרנן של חלופות לדמוקרטיה הייצוגית

סקרי דעת קהל מעידים שבמשך השנים התערערה התפיסה בציבור של המשטר הדמוקרטי כצורת השלטון הטובה ביותר (לוח 12.5) וירדה שביעות רצונו מתפקוד הדמוקרטיה בישראל (לוח 12.6 להלן). בהיעדר אמון במשטר הדמוקרטי, במערכת הפוליטית ובנפשות הפועלות בה פונה הציבור לפתרונות קסם כתחליף לעקרונות מודל הדמוקרטיה הייצוגית, הנשענת על מקור סמכות לגלי ושלטון נבחר.² במקום שלטון השואב את הלגיטימציה שלו מהציבור והמבוסס על איזונים ובלמים, מבקש שיעור ניכר של הציבור מנהיג חזק. על פי ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה 2009, 42% מאוכלוסיית הסקר סברה ש"מנהיגות חזקה שלא צריכה להתחשב בכנסת או במערכת הבחירות" היא חלופה רצויה מאוד או רצויה (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). הגם ששיעור התמיכה במנהיג חזק "על פי כל החוקים והכללים" נמצא בירידה מתונה והגיע לנקודה נמוכה יחסית ב-2009 (ראו לוח 12.7), הוא עדיין גבוה במונחים אבסולוטיים ובהשוואה לדמוקרטיות אחרות. הנהייה אחר רעיון המנהיג החזק עשויה להסביר את התמיכה באימוץ משטר נשיאותי בישראל. היא גם מרמזת על אופי המזור שהציבור הישראלי מקווה למצוא במשטר הנשיאותי – מנהיג יחיד וחזק. אף על פי שמנהיגות מעוררת אמון, השראה ובעלת יכולת שכנוע וביצוע היא דבר רצוי וחשוב במשטרים דמוקרטיים, התמיכה במנהיג חזק כחלופה למוסדות הדמוקרטיה הייצוגית עומדת בסתירה לה. כפי שמרמזים ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה 2009, הציבור אינו מבקש לחזק את הרשות המבצעת בבחירתו של מנהיג חזק. מרבית הנשאלים בסקר (60%) דחו את הטענה שיש "להגדיל את סמכויות הממשלה על חשבון רשויות אחרות" (שם). לשון אחר, באכזבתו מהמערכת המשטרית, חלק ניכר מהציבור אינו מסתפק בשינוי יחסי הכוחות במשטר הקיים (חיזוק הרשות המבצעת על חשבון רשויות אחרות) או בשינוי מבנה המשטר (אימוץ משטר נשיאותי), אלא מוכן להקריב את המוסדות הדמוקרטיים ואת העקרונות שעליהם אלה מושתתים לטובת שלטון יחיד, דיקטטורה.

2 מקור הסמכות הלגלי הוא אחד משלושת המקורות שמקנים לשלטון לגיטימיות (שני המקורות האחרים הם מקור הסמכות המסורתי והכריזמטי). סמכות זו היא לגלית משום שהיא מבוססת על האמונה בתוקפם של חוקים. סמכות זו היא גם רציונלית במובן זה שהיא מבוססת על הערכה רציונלית של כישורים ביצועיים. ראו: Weber, 2004: 34.

לוח 12.5: תפיסת הציבור בישראל את הדמוקרטיה כצורת השלטון הטובה ביותר, 1981-2009 (באחוזים)

שנת הסקר	מסכים בהחלט שדמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר	מסכים שדמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר	לא מסכים שדמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר	בהחלט לא מסכים שדמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר
*1981	50	33.7	5.3	2.1
*1984	68	23.7	1.7	0.8
*1988	55.1	31.5	3.4	1.6
1999	60.7	27.6	7.5	4.2
2000	61	28.8	6.2	4
*2003	35.8	42.1	7.8	2.8
*2004	46.3	33.3	7.8	3.5
*2005	44.5	28.5	10.5	6.9
*2006	44.1	33.4	6.8	2.3
*2009	33.3	46	13.7	3.8

* בסקרים אלה התשובות שהוצגו לנשאל כללו את המענה "לא בטוח" או "אין תשובה", ולכן הנתונים המוצגים אינם מסתכמים ב-100%.

מקור: מרכז גוטמן, 1980; אריאן, 1984, 1988, 1999, 2000; אריאן ואח', 2003; אריאן, בן־נון וברנע, 2004; אריאן ואח', 2005; אריאן, אטמור והדר, 2006; אריאן ושמיר, 2009. להוציא שינויים סמנטיים בניסוח השאלה, הנתונים על השנים 1981-2006 משקפים את מידת ההסכמה של הנשאל עם האמירה "דמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר". הנתונים על שנת 2009 משקפים את ההסכמה של הנשאל לאמירה: "גם אם יש בעיות בדמוקרטיה, היא צורת השלטון הטובה ביותר".

לוח 12.6: שביעות רצון הציבור בישראל מתפקוד הדמוקרטיה, 1988-2009 (באחוזים)

שנת הסקר	מאוד שבע רצון מתפקוד הדמוקרטיה	די שבע רצון מתפקוד הדמוקרטיה	לא מאוד שבע רצון מתפקוד הדמוקרטיה	כלל לא שבע רצון מתפקוד הדמוקרטיה
1988	5.7	47.8	36.2	10.3
1998	6.5	63	25.7	4.8
1999	8	50.6	32.3	9.1
*2001	3.7	41.1	40.1	15
2003	3	48.1	37.7	11.2
*2004	3.4	41.8	39.9	14.8
*2005	3.3	46.2	37.9	12.7
2006	2.9	43.3	39.3	14.5
*2007	1.9	30.8	47.2	17.9
*2008	3.7	39.3	41.8	15.1
*2009	2.8	44	39	11.9

* הנתונים המדווחים אינם מסתכמים ב-100% בשנים 2001, 2004, 2005 ו-2008 גם במקור. הנתונים על 2007 מסתכמים בפחות מ-100% (97.8%), משום שהסקר כלל קטגוריית תשובה "לא יודע" נוסף על 4 המדווחות כאן. כך גם בנוגע לסקר מ-2009 (הסך הכול שווה 97.7%) שכלל קטגוריית תשובה "סירב לענות".

מקור: אריאן, 1998, 1999; אריאן ושמיר, 1988, 2001, 2009; אריאן ואח', 2003, 2005, 2008; אריאן, ב'ינון וברנע, 2004; אריאן, אטמור והדר, 2006, 2007. להוציא הבדלים סמנטיים, הנתונים מתייחסים למידה שבה הנשאלים שבעי רצון מתפקוד הדמוקרטיה בישראל.

לוח 12.7: תמיכת הציבור במנהיג חזק כחלופה לכנסת ולמערכת בחירות בישראל, 2009-2003 (באחוזים)

שנת הסקר	הסתיונות מוחלטת ממנהיג חזק כחלופה	הסתיונות מסוימת ממנהיג חזק כחלופה	תמיכה מסוימת במנהיג חזק כחלופה	תמיכה רבה במנהיג חזק כחלופה
2003	17.5	26.2	35.9	20.4
2004	23.9	18	25.8	32.3
2005	20.6	21.9	28.3	29.2
*2006	18.7	20.9	29.6	30.7
*2007	15.7	15	30.3	39.1
*2008	18.4	17	28.9	35.6
2009	36	22	25	17

* הנתונים המדווחים אינם מסתכמים ב־100% בשנים 2001, 2004, 2005 ו־2008 גם במקור.

מקור: אריאן ואח', 2003, 2005; אריאן, ב־נון וברנע, 2004; אריאן, אטמור והדר, 2006, 2007; אריאן ואח', 2008; אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009. הנתונים המוצגים משקפים את ההסכמה של הנשאלים לאמירה: "מספר מנהיגים חזקים יכולים להועיל למדינה יותר מכל הדיונים והחוקים".

חלופה נוספת לדמוקרטיה הייצוגית היא שלטון מומחים. על פי ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה 2009 (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009: 50), יותר ממחצית הנשאלים (58%) גרסו כי ממשלת מומחים רצויה או רצויה מאוד. בהשוואה לממצאים שנאספו במדינות שונות בסוף שנות התשעים וראשית שנות האלפיים, שיעור תמיכה זה הוא גבוה יחסית. שיעור גבוה ממנו רווח בעיקר בדמוקרטיות צעירות או מתפתחות (שם, שם). כך, באכזבתו מהמערכת המשטרית הנוכחית, פונה הציבור למודלים משטריים אשר התאמתם למערכת הישראלית מוטלת בספק, לשלטון יחיד בלתי דמוקרטי, או לשלטון מומחים א־פוליטי. חלופות אלה הם מקסם שווא. כמבנים משטריים הן מועדות לכישלון ואימוצן בהקשר הישראלי מועד לפורענות. חברה הטרוגנית כמו הישראלית, העומדת בפני אתגרים מורכבים וקיומיים שאין עליהם הסכמה, דורשת מערכת שלטונית המבוססת על דמוקרטיה ייצוגית, פרלמנטרית והסכמית.

סיכום

התוצרים הישירים ותוצרי הלוואי של קשיי תפקוד הרשות המבצעת מאיימים על יציבותה ועל הישרדותה של הדמוקרטיה הייצוגית בישראל. המגמות הנלוות מטרידות, והחלופות המוצעות על ידי גורמים שונים לריפוי מבנה המשטר הקיים מדאיגות. אי לכך חיזוק, חיסון וחישול הרשות המבצעת בישראל כדי להבטיח ש"ינהל את הממשלה מי שעומד בראשה, שהרוכב בממשלה יהיה משמעותי, שלא תתקיים כניעה לסחטנות של קבוצות אינטרס צרות ושניהול המדינה יהיה באופן ענייני" (שי, 2009) הוא בגדר צו שעה עבור שוחרי הדמוקרטיה ושומריה. אבחון חולייה של הרשות המבצעת שהוצג כאן הוא צעד ראשון במהלך זה.

קפד ראשו, קצץ זנבו: דפוסי משטרים

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ

ככלל, ביקורתנו על המשטר שתחתיו אנחנו חיים מוצדקת. אבל לעתים תכופות אנחנו שוגים בהערכת חלופותיו ותועלתן המיוחלת.
(Sartori, 1997: 135)

עומק התסכול ממוסדות השלטון ומנציגיו מוביל את הציבור לקרוא לשינוי המשטר הפרלמנטרי בישראל. אמנם התסכול מתפקודה של המערכת הפוליטית בישראל מובן וייתכן שהוא מוצדק, אולם נשאלת השאלה היא אם שורש הבעיה הוא המשטר הפרלמנטרי, ולפיכך אם עקירתו תביא לפתרונה. מטרתו של פרק זה להשכיל את קוראיו בנוגע לאבות הטיפוס המשטריים: הפרלמנטרי, הנשיאותי והמעורב. נדון בהיגיון ובדפוסי הפעולה של משטרים אלה, בתנאים המכשירים את פעולתם התקינה ובאלה המקשים עליהם, בדגש על היחסים שבין דפוסי המשטר לבין הגברת המשילות והיציבות, ועל ההשפעות שלהן מיחלים שוחרי הרפורמה בישראל. לא מדובר בכתב הגנה על המשטר הפרלמנטרי או כתב נאצה נגד המשטר הנשיאותי או כתב האשמה נגד הרעיון של שילוב רכיבים מהמשטר הפרלמנטרי עם רכיבים מהמשטר הנשיאותי. תכליתו של הפרק היא לתת מידע ולהציג לקחים שהופקו במדינות אחרות בעולם ותובנות שגובשו על ידי חוקרים מובילים. אנו משאירים בידי הקורא להסיק את המסקנות בשאלת הרפורמה הרצויה בדפוס המשטר בישראל והשלכותיה.

דפוסי משטר בעולם

דפוס המשטר הוא אבן היסוד של המערכת השלטונית. הוא מגדיר את חלוקת העוצמה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, את המידה שבה שתי

הרשויות מופרדות, משיקות, חופפות או ממוזגות זו בזו. דפוס המשטר מגדיר גם את האוטונומיה של רשויות השלטון בתחומים שונים ובנסיבות משתנות. מעבר לכך, דפוס המשטר משפיע על האופן שבו מתגבש הכוח הביצועי, על המפלגות הפוליטיות ועל יחסיהן עם הרשות המבצעת (Mainwaring, 1990: 157). בלוח 13.1 מוצגת הבחנה בין שני דפוסי המשטר ה"טהורים", הפרלמנטרי והנשיאותי, על פי שני ממדים. הראשון הוא מקור הסמכות של ראש הרשות המבצעת. במשטרים פרלמנטריים שואב ראש הרשות המבצעת את סמכותו מהרשות המחוקקת, השואבת את סמכותה מהציבור הריבון. לעומת זאת במשטרים נשיאותיים ראש הרשות המבצעת שואב את סמכותו ישירות (או כמעט ישירות) מהציבור הריבון. הממד השני הוא התלות הקיומית של ראש הרשות המבצעת וממשלתו ברשות המחוקקת. במשטרים פרלמנטריים הישרדות ממשלות (ולעתים גם הקמתן) תלויה באמון בית המחוקקים. לעומת זאת במשטר הנשיאותי ממשלות אינן תלויות בבית המחוקקים לצורך הקמתן או הישרדותן.

לוח 13.1: הבחנה בין משטרים פרלמנטריים ונשיאותיים על פי שני ממדים

סמכות ביצועית מואצלת (או כמעט ישירות) מהציבור	סמכות ביצועית מואצלת מהרשות המחוקקת	סמכות ביצועית מואצלת (או כמעט ישירות) מהציבור
הרשות המבצעת תלויה באמון בית המחוקקים	משטר פרלמנטרי "טהור"	ישראל בזמן חוק הבחירה הישירה
הרשות המבצעת לא תלויה באמון בית המחוקקים	שווייץ	משטר נשיאותי "טהור"

מקור: Lijphart, 1999; ועיבודי המחברים.

משטרים מעורבים משלבים רכיבים מדפוסי המשטר ה"טהורים". יש בהם שני ראשי רשות מבצעת: נשיא הנבחר ישירות, שאינו תלוי ברשות המחוקקת, לצד ראש ממשלה, המוסמך על ידי הרשות המחוקקת ותלוי באמונה לצורך הישרדותו והישרדות ממשלתו.

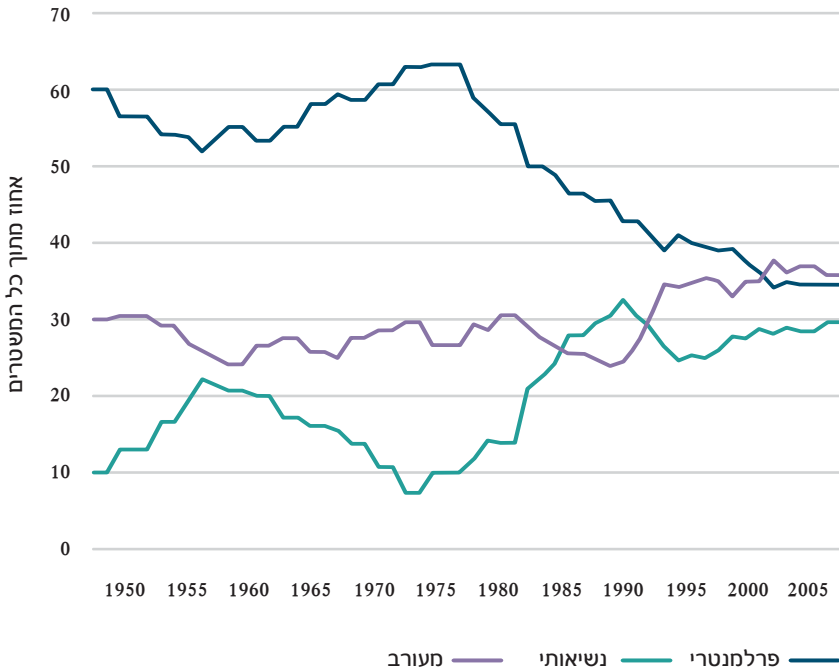
המעבר מההבחנה התאורטית בין דפוסי משטר לסיווג מדינות על פי סוג המשטר שלהן אינו מעבר חלק מכמה טעמים. ראשית, ההגדרה של אבות הטיפוס המשטריים כללית, ואילו מערכות שלטוניות קיימות הן מורכבות ופרטניות. שנית, דפוס משטר אינו סטטי. חרף עמידותו אין הוא חסין מפני רפורמה.

דוגמה ידועה היא המעבר של צרפת ממשטר פרלמנטרי למשטר מעורב בשנת 1958. אך גם בלי רפורמה מוסדית, בפרקטיקה היום-יומית מערכת שלטונית עשויה לנוע בין אבות הטיפוס המשטריים. לשם המחשה במשטרים מעורבים פעלתנותו או סבילותו של הנשיא מטה את המערכת השלטונית לכיוון המשטר הנשיאותי או הפרלמנטרי, בהתאמה. שלישית, קיימת שונות רבה בין מערכות שלטוניות בעלות אותו דפוס משטר. ייתכן שלמערכות שלטון שנהוג בהן דפוס משטר שונה יהיה ברמה התפקודית יותר במשותף מלמערכות שלטון שנהוג בהן דפוס משטר זהה או דומה. כך למשל, בתהליך החקיקה מעמדו של נשיא שאינו נתמך על ידי רוב בבית המחוקקים דומה יותר למעמדו של ראש ממשלה במצב דומה מלמעמדו של נשיא הנתמך על ידי רוב בבית המחוקקים. לבסוף, המעבר מהגדרת משטרים לסיווגם מאתגר בשל המחלוקת בספרות המקצועית בסוגיה זו.¹ חרף הקשיים הספרות מציעה כמה סיווגים של מדינות (דמוקרטיות ולא דמוקרטיות) על פי דפוס המשטר שלהן (Elgie, 1999a; Lijphart, 1999; Moestrup, 2007; Samuels and Shugart, 2010).

תרשים 13.1 מציג את ההתפלגות של דפוסי משטר במדינות העולם, דמוקרטיות ולא דמוקרטיות. כפי שמוצג בתרשים, השכיחות של שלושת דפוסי המשטר השתנתה במרוצת השנים. עד לשנות האלפיים היה המשטר הפרלמנטרי השכיח שבשלושת דפוסי המשטר, אולם שכיחותו פחתה באופן הדרגתי ועקיב מאז 1975. את מקומו תפס דפוס המשטר המעורב, אשר שכיחותו עלתה מאז 1988. דפוס המשטר הנשיאותי חווה עליות ומורדות קיצוניים במרוצת השנים: עלייה בשנות החמישים, ירידה בשנות השבעים, שיא בשכיחות בשנת 1990 ולאחריו ירידה מתונה, התייצבות ועלייה קלה.

1 בצד שיקולים עניינים ניכרת גם השפעתן של אופנות אקדמיות. נראה כי האופנה העכשווית היא חיבה מופגנת למשטרים מעורבים.

תרשים 13.1: שכוחות של דפוסי משטר בעולם, 1950-2005 (באחוזים)



מקור: Samuels and Shugart, 2010

החלוקה לדפוסי משטר בעולם תואמת במידה רבה קווים גאוגרפיים ותחומי השפעה. המשטר הפרלמנטרי מזוהה עם מדינות צפון אירופה ומערבה, ובהן בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, נורווגיה, שוודיה, עם מדינות חבר העמים הבריטי, ובהן אוסטרליה, ניו זילנד וקנדה, ועם מדינות שהיו בתחום השפעה או ריבונות בריטית, ובהן הודו וישראל. צרפת היא נושאת הדגל של המשטר המעורב, דפוס משטר השכיח בעיקר בקרב המדינות הפוסט־קומוניסטיות, ובהן בולגריה, ליטא, פולין, רומניה ורוסיה, ובקרב מדינות דרום אפריקה ומערבה, ובהן מוזמביק, נמיביה, ניגריה וסנגל. המשטר הנשיאותי מזוהה עם מולדתו, ארצות הברית, והוא דפוס המשטר הבולט והכמעט בלעדי, באמריקה הלטינית – למשל בארגנטינה, ברזיל, ונצואלה, מקסיקו, צ'ילה וקוסטה ריקה. נוכחותו מורגשת גם במדינות יבשת אפריקה, ובהן גאנה, זמביה וקניה.

במרוצת השנים נמצא מתאם אמפירי בין דפוסי משטר למיניהם לבין שרידות הדמוקרטיה. המשטר הפרלמנטרי מזוהה עם יציבות הדמוקרטיה, ואילו משטרים נשיאותיים, מלבד ארצות הברית, מזוהים עם חוסר יציבות. ישנו מתאם גם בין דפוס המשטר לבין הוותק של השלטון הדמוקרטי, קרי מועד הביסוס של השלטון הדמוקרטי הקיים. המשטר הפרלמנטרי מזוהה עם ותק דמוקרטי יותר מדפוס המשטר הנשיאותי. המשטרים הצעירים ביותר הם המשטרים הדמוקרטיים המעורבים (מלבד צרפת ופינלנד). השאלה העולה מנתונים אלה היא אם המתאם בין יציבות המשטר הדמוקרטי לבין דפוסי משטרים משקף קשר סיבתי, קרי אם סוג המשטר משפיע על יציבות הסדר הדמוקרטי, או אם מקורה בנסיבותיות היסטורית, בתנאים גאופוליטיים או אולי בהבדלים תרבותיים.

משילות ויציבות

דפוס המשטר אינו קובע את כושר המשילות במערכת או את יציבות מוסדותיה. ברמה התאורטית והמעשית כל אחד מאבות הטיפוס מאפשר את קיומה של מערכת שלטונית מתפקדת ויציבה. לחלופין, כל אחד מדפוסי המשטרים עשוי לסבול מאי-משילות או מחוסר יציבות. כושר משילות או מנהיגות נגזרים ממבנים חוקתיים, מתנאים פוליטיים, מנסיבות היסטוריות ומאישיותם ומשאיפותיהם של ראשי הרשות המבצעת. כלומר כושר המשילות מושפע מהממשק שבין דפוס המשטר לבין משתנים אחרים במערכת הפוליטית, והמכריעים שבהם הם מבנה המערכת המפלגתית וההרכב המפלגתי של הרשות המחוקקת. בכל אחד משלושת דפוסי המשטר, כושר המשילות גדול יותר כאשר לרשות המבצעת יש רוב תומך בבית המחוקקים, בעיקר אם יש רוב למפלגתו של ראש הרשות המבצעת בבית המחוקקים, ואם מפלגה זו לכידה וממושמת. היעדר רוב תומך מקשה על ראש הרשות המבצעת בכל אחד משלושת דפוסי המשטר ועלול לגרום שיתוק בתפקוד הממשלה. ההבחנה בין דפוסי המשטר היא במיסוד של שני הגורמים האלה, קיום רוב תומך או היעדרו, בדרכי הפעולה שהם סוללים עבור ראשי הרשות המבצעת ובהשלכותיהם הפוליטיות. כמו כן כושר המשילות של ראשי הרשות המבצעת מושפע גם מהנסיבות שבהן הם פועלים. לבסוף, כושר משילות מושפע גם מאישיותם של מנהיגים, ומשאיפותיהם לממשו ולהרחיבו.

הקשר בין דפוס המשטר לבין כושר המשילות של ראש או ראשי הרשות המבצעת הוא אפוא מורכב ובחלקו עקיף. בעשורים האחרונים בולטת בעולם

המערכי מגמה של הרחבת כושר המשילות, המשותפת לדמוקרטיזציה פרלמנטריות, נשיאותיות ומעורבות, ואשר אינה נובעת משינויים מוסדיים מקיפים. מגמה זו מיוחסת, בין השאר, להתפתחויות ארוכות טווח בזירה הבינלאומית החברתית, הטכנולוגית, הפוליטית והמנהלית (Webb and Poguntke, 2005). בגלל האוניברסליות של מקורותיה מגמה זו חוצה גבולות משטריים; עם זאת, מפליא שהספרות נמנעת מלחקור אותה באופן השוואתי. ההשלכות של הרחבת כושר המשילות של ראש הרשות המבצעת שנויות במחלוקת, אך אין ויכוח באשר לצורך שמגמה זו מבטאת: צורך במשילות, ובראש רשות מבצעת בעל סמכות לקבל החלטות ויכולת לבצען.

לעומת זאת לרפוס המשטר יש קשר ישיר ליציבות שלטונית, ככל שמדובר ככהונת ראש הרשות המבצעת. במשטר נשיאותי כהונת ראש הרשות המבצעת קבועה מראש, קרי בית המחוקקים מנוע מהדחתו מטעמים פוליטיים (להבדיל מטעמים חוקיים או מוסריים). היציבות בהיבט זה (כהונת ראש הרשות המבצעת) מובנית במשטר הנשיאותי. מנגד, במשטר הפרלמנטרי כהונת ראש הרשות המבצעת תלויה באמון בית המחוקקים או באי-התנגדות בית המחוקקים לכהונתו, ובמערכות מסוימות באי-אמונו של בית המחוקקים בראש ממשלה חלופי. כלומר, בית המחוקקים יכול לערער את יציבות כהונתו של ראש הרשות המבצעת עד כדי הדחתו או החלפתו. במשטרים מעורבים, ככלל, כהונת הנשיא קבועה, ואילו זו של ראש הממשלה תלויה באמון בית המחוקקים. המשמעות היא שיציבותו של היבט אחד (כהונת הנשיא) קשיחה בעוד זו של היבט אחר (כהונת ראש הממשלה) אינה קשיחה.

אין לגזור מכך שמשטרים נשיאותיים הם קשיחים או שמשטרים פרלמנטריים הם מעורערים מיסודם. דפוס המשטר מגדיר את האפשרויות ומגבילן אבל אינו מחייב את מימושו. דפוס המשטר הנשיאותי מבטיח את כהונתם של נשיאים, אך לא מן הנמנע שנשיאים יתפטרו או ילכו לעולמם. דפוס המשטר הפרלמנטרי מאפשר לבית המחוקקים להדיח ראשי ממשלות, אך אינו מחייב אותם לממש אפשרות זו. דפוס המשטר מגדיר אם כן את גבולות הגזרה שבה מתקיימת הפוליטיקה, אבל אינו קובע את מידת היציבות במערכת הפוליטית כולה. הוא משפיע על היציבות הפוליטית בכך שהוא קובע את ההיבטים שבהם יש גמישות במערכת. הגבלת הגמישות בהיבט מסוים של המערכת, כגון קיבוע כהונת נשיאים במשטרים נשיאותיים ומעורבים, מנתבת אותה להיבטים אחרים במערכת, למשל בתוך קבינטים, ואילו הגמשת אותו היבט (האפשרות להחליף

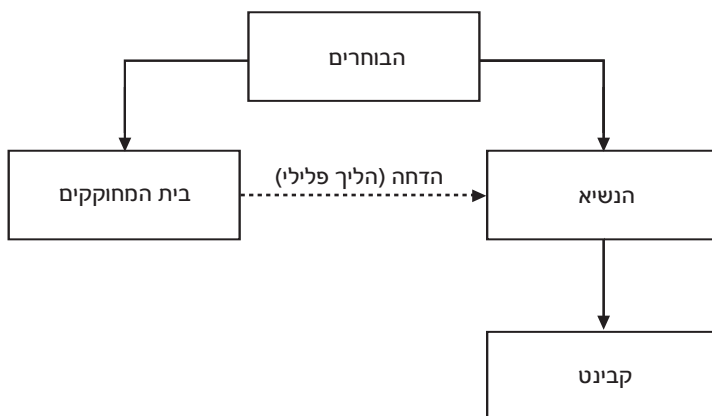
ראש ממשלה במשטרים פרלמנטרים ומעורבים) מלווה ביציבות בהיבטים אחרים במערכת, למשל זהות מפלגת השלטון. כל מערכת שלטונית נדרשת לכושר משילות כדי להתקיים לאורך זמן, ולמידה מסוימת של נוקשות ושל גמישות כדי לתפקד באופן תקין וכדי לשרוד. הציפייה מדפוס המשטר היא שיאפשר למערכת השלטונית להפעיל את כושר המשילות במידה הרצויה ושיקנה לה את מידת היציבות ואת הגמישות הרצויה. האופן שבו תכונות אלה מושגות תלוי בממשק שבין דפוס המשטר לבין גורמים בתוך המערכת הפוליטית ומחוץ לה.

המשטר הנשיאותי

הגדרה, היגיון ודפוסי פעולה

משטר מוגדר כנשיאותי אם הוא עומד בשלושת התנאים האלה: (1) ראש המדינה (הנשיא) נבחר על ידי הציבור באופן ישיר או כמעט ישיר; (2) הרשות המבצעת לא ממונה או מפוזרת על ידי בית המחוקקים – בית המחוקקים לא יכול להדיח את הנשיא לפני תום כהונתו הקבועה או במהלכה; (3) הנשיא עומד בראש הממשלה שהוא עצמו מינה ומנהל אותה באופן אוטונומי (Sartori, 1997: 83-84). הנשיא במשטרים נשיאותיים ממלא תפקיד כפול, כראש המדינה (תפקיד טקסי) וכראש הרשות המבצעת (Linz, 1990). ביטוי חזותי של שלושת התנאים האלה מוצג בתרשים 13.2.

תרשים 13.2: דפוס המשטר הנשיאותי



כפי שמוצג בתרשים, במשטרים נשיאותיים דמוקרטיים הן ראש הרשות המבצעת (הנשיא) הן בית המחוקקים שואבים את סמכותם באופן ישיר או כמעט ישיר מציבור הבוחרים. המשמעות היא "כפל לגיטימיות", קרי קיומם של שני מוקדים שווי ערך בלגיטימיות שלהם ולכן גם בתביעתם למשילות. הגישה בדפוס משטר זה ליחסים בין שני מוקדי הסמכות הלגיטימית (ובינם לבין הרשות השופטת) היא הפרדה, מעין "עצמאות הדדית" (Stepan and Skach, 1993). עיקרון זה מיושם באופן שבו הרשות המבצעת והרשות המחוקקת מורכבות ומפוזרות באופן עצמאי זו מזו. נוסף על אופן הרכבתן ופוזרונן עקרון הפרדת הרשויות מתורגם לאוטונומיה של כל אחת משתי הרשויות בתחומים מסוימים ובנסיבות שונות.

עם זאת, פורמלית ומעשית רשויות השלטון קשורות זו בזו ותלויות זו בזו. ברמה הפורמלית הקשר בין הרשויות ממסד מערכת של איזונים ובלמים שבה לכל אחת משלוש רשויות השלטון סמכות חוקתית למנוע ניצול סמכות בידי שתי האחרות. קשר זה אינו סותר את עקרון הפרדת הרשויות אלא הוא תנאי הכרחי (אך בלתי מספיק) למימושו. כמאמרו של ג'יימס מדיסון: "עקרון הפרדת הרשויות אינו מחייב שהמחלקה [הרשות] המחוקקת, המחלקה המבצעת, והמחלקה השופטת תהיינה מנותקות כליל זו מזו [...] כל עוד לא יקשרו ולא ימזגו את המחלקות האלו עד כדי כך שכל אחת מהן תקבל שליטה חוקתית על האחרות, לעולם לא יתכן לשמור כראוי בחיי המעשה על שיעור ההפרדה [הנתפס] כהכרח לממשלה חופשית" (המילטון, מדיסון וג'יי, 2001: 250).

ברמה המעשית, עיצוב מדיניות ויישומה מחייבים מידה של שיתוף פעולה בין הרשויות או לכל הפחות אי-התנגדות של רשות אחת ליוזמתה של האחרת ולפעולתה. כך אף על פי שהנשיא מצויד במנדט עצמאי, כושר המשילות שלו מותנה במידה רבה ביכולתו לגייס תמיכה מקרב בית המחוקקים. במובן זה הנשיא נמצא בעמדת נחיתות בהשוואה לראשי ממשלות במשטרים פרלמנטריים משום שדפוס המשטר הנשיאותי, להבדיל מזה הפרלמנטרי, אינו מחייב רוב התומך בממשלה בבית המחוקקים או, לכל הפחות, רוב שאינו מתנגד לה.

כבד הוא הראש הנושא את הכתר: משילות

הדיון במשילות בהקשר של המשטר הנשיאותי מוטה (ומוטעה) על ידי ביטויים במציאות ומושפע בראש ובראשונה מהמקרה האמריקני. בולטותם של נשיאים אמריקנים בזירה הבינלאומית למן המאה העשרים מרמזת, לכאורה, על כושר

המשילות הרב הטמון ברפוס המשטר הנשיאותי. מהלכים משמעותיים שהובילו נשיאי מדינות מתפתחות בעבר ובהווה מזהים אף הם את המשטר הנשיאותי (דמוקרטי יותר או פחות) עם כושר משילות או עם חוזק (Mainwaring, 1990). עם זאת, בדמוקרטיה נשיאותית ראש הרשות המבצעת הוא שליט מוגבל להלכה ולמעשה, בהנחה שהוא מכבד את כללי המשחק. אף על פי שהוא נבחר ישירות או כמעט ישירות, אינו תלוי באמון בית המחוקקים ומעמדו ברשות המבצעת ובממשלה הוא של מנהיג יחיד ועליון, ראש המדינה ונציג העם – הנשיא אינו שליט כול יכול ואינו מיועד להיות כזה.

נשיאים מתמודדים עם שלושה אתגרי משילות עיקריים: ציפיות אדירות הנובעות מהאופן שבו הם נבחרים וממעמדם כראשי המדינה, כושר משילות מוגבל ופוטנציאל ממשי לעימות עם נציגי הרשות המחוקקת הנובע מ"כפל הגליטימיות" והיעדר תמיכה מובטחת לנשיא בבית המחוקקים (Linz, 1990). יכולתם לצלוח את אתגרי המשילות האלה מושפעת בחלקה מהמסגרת החוקתית שבה הם פועלים.

חוקות נשיאותיות נבדלות זו מזו בכוח שהן מקנות למוסד הנשיאות ובמידת האוטונומיה שלו, למשל בנוגע למעמדו של הנשיא בתהליך החקיקה. החוקה האמריקנית, לדוגמה, מעניקה לנשיא זכות וטו על הצעות חוק של הקונגרס.² אפשר לעקוף את הווטו הנשיאותי באמצעות רוב תומך של שני שלישים מכל אחד משני בתי הקונגרס (Constitution of the United States, Article I, Section 7). נוהג זה אומץ על ידי מדינות שונות, בהן מקסיקו וקוסטה ריקה. לעומתן מעניקה החוקה הקפריסאית לנשיא ולסגנו זכות וטו מוחלטת וסופית על הצעות חוק או החלטות של בית המחוקקים בתחום יחסי החוץ (להוציא שותפויות עם יוון וטורקיה) ובנושאים מסוימים בתחומי ההגנה והביטחון (Cyprus, The Constitution, Article 50). בנושאים אחרים יש לנשיא ולסגנו סמכות להחזיר הצעת חוק לבית המחוקקים, אבל לא לפסול אותה (שם: Article 51).³

2 ברוח האמריקנית, החוקה לא מעניקה לנשיא זכות וטו מפורשת אלא מטילה את הווטו כהגבלה על סמכות הקונגרס בתביעתה ש"כל הצעת חוק אשר אושרה בבית הנבחרים ובסנט, תוגש לנשיא [...] לפני שתהפוך לחוק" (Constitution of the United States, Article I, Section 7).

3 וטו נשיאותי נהוג בצורות שונות גם במשטרים מעורבים ואפילו פרלמנטריים. אף על פי שהוא אינו מאפיין של המשטר הנשיאותי, הוא משתנה חשוב במאזן הכוחות שבין הרשות המחוקקת למבצעת במשטרים נשיאותיים.

חוקות נבדלות זו מזו גם ביחסן לכהונת הנשיא – לאורכה ולאפשרות הארכתה באופן רציף או בלתי רציף. לאלה יש השפעה רבה על מעמדו של הנשיא ועל תפקודו. משך כהונה קצר והטלת מגבלה על האפשרות להיבחר או לכהן מחדש, משמשים בלמים לכוחו של שליט יחיד. הארכת משך הכהונה של הנשיא, ויותר מכך ביטול המגבלה על האפשרות להארכת כהונתו, מטים את מאזן הכוחות בינו לבין הפרלמנט לטובתו. דוגמה לכך היא החוקה של הרפובליקה הבוליברית של ונצואלה (1999) אשר האריכה את משך כהונת הנשיא (מ-5 ל-6 שנים) והמירה את האיסור על היבחרו לכהונה שנייה ברציפות (מגבלת קביעות) בהגבלת הכהונה לשתי כהונות רציפות (Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Chapter II, Section One, Article 230).⁴

מלבד ההגדרה החוקתית, כושר המשילות של ראש הרשות המבצעת בדמוקרטיה נשיאותית הוא נגזרת של כוחה של מפלגתו בבית המחוקקים (Mainwaring and Shugart, 1997). הבחירה בנשיא ובחברי בית המחוקקים בנפרד מאפשרת שלושה מצבים: (1) מפלגתו של הנשיא מחזיקה ברוב בבית המחוקקים (ממשל מאוחד, Unified Government); (2) מפלגה אחרת מזו של הנשיא מחזיקה ברוב בבית המחוקקים (ממשל מפולג, Divided Government); (3) אף מפלגה אינה מחזיקה ברוב בבית הנבחרים (מצב מיעוט, Minority Government). הסבירות להיווצרות אחד משלושת המצבים האלה מושפעת בין השאר, מהסדרים מוסדיים ובהם שיטת הבחירות וחוקי הבחירות. כך, קיומן של הבחירות לנשיאות במשולב עם הבחירות הכלליות צפוי להגדיל את הסבירות למצב של ממשל מאוחד, ואילו פיצול מועדי הבחירות מגדיל את הסבירות להיווצרות ממשל מפולג (Shugart, 1995).⁵ כמו כן שיטת בחירות יחסית לבית המחוקקים מאפשרת ריבוי מפלגות בבית המחוקקים, ולכן היא צפויה להגדיל את הסבירות להיווצרות מצב מיעוט (Mainwaring, 1990).

4 הגבלת כהונה משמשת אמצעי להגבלת כוחו של השליט. עם זאת, היא גם מקנה חופש לנשיאים במהלך הכהונה האחרונה שלהם. במערכות דמוקרטיות חופש זה מוגבל על ידי מערכת האיוונים והבלמים ומחויבות הנשיא למפלגתו.

5 נוסף על הפרדה בין הבחירות לנשיאות ובין הבחירות לבית הנבחרים, מקובלת הטענה כי קיום בחירות לבית הנבחרים במהלך כהונת הנשיא מגביר את הסבירות לממשל מפולג. טענה נוספת היא שהדגשת הממד האזורי בשיטת הבחירות מטשטשת את ההשפעה של הבחירות הנשיאותיות על ההצבעה לבית המחוקקים ולכן מגדילה את הסבירות לממשל מפולג גם כאשר הבחירות לנשיאות ולבית המחוקקים מתקיימות בה בעת. גורם נוסף שנבחן, והתברר כחסר משמעות, הוא קיומו של וטו נשיאותי. ראו: Shugart, 1995.

מנקודת מבטו של הנשיא, המצב האידאלי הוא מצב של ממשל מאוחד, בעיקר אם מפלגתו מאוחדת ונציגיה ממושמעים. במצב זה הנשיא חופשי להפעיל את כוח המשילות שהוענק לו על ידי החוקה ואף להרחיבו. עם זאת, כל עוד מערכת האיזונים והבלמים עומדת על כנה, כושר המשילות של הנשיא מוגבל – אם לא על ידי אפוזיציה בבית הנבחרים, על ידי סמכות אחרת, כגון בית עליון "אחראי", החוקה או הרשות השופטת על שלוחותיה. כשלים בתפקוד או קריסת מערכת האיזונים והבלמים משמעם סטייה ממודל הדמוקרטיה הנשיאותית לאוטוקרטיה נשיאותית. כך למשל, ברמה הפורמלית הנשיא המקסיקני הוא העתק של הנשיא האמריקני – זהו המודל שממנו שאבו המחוקקים המקסיקנים השראה; ברמה המעשית, הדומיננטיות של מפלגה אחת, (Partido Revolucionario Institucional) PRI, מאז שנות הארבעים של המאה שעברה ועד שנת 2000 העניקה לנשיאים שבאו מקרבה כוח עצום שהפעלתו חרגה מהנורמות הדמוקרטיות.

מנגד, בחירה נפרדת של ראש הרשות המבצעת ושל חברי בית המחוקקים במשטר הנשיאותי משמעה אפשרות של ממשל מפולג – מצב שבו ברשות המבצעת שולטים מפלגה או מחנה פוליטי אחד ובבית המחוקקים שולטים מפלגה או מחנה פוליטי אחר. בשל מערכת האיזונים והבלמים המגבילה את יכולתן של הרשות המבצעת ושל הרשות המחוקקת לפעול באופן עצמאי, המשמעות של ממשל מפולג עשויה להיות קיפאון (Stepan and Skach, 1993). היות שכהונתו של הנשיא קבועה ומנותקת מיחסיו עם בית המחוקקים, קיפאון זה אינו עתיד להפשיר עד למערכת הבחירות הבאה. כפי שמעיד ניסיונה של ארצות הברית מאמצע שנות התשעים, קיפאון זה חמור במיוחד במצב של קיטוב אידאולוגי בשילוב עם משמעת סיעתית נוקשה.

בתנאים אלה מניעת קיפאון פוליטי או הפשרתו מתאפשרות רק באמצעות חציית הגבולות המפלגתיים, בשיתוף פעולה בין הנשיא לבין נציגי המחנה היריב בבית המחוקקים או בשיתוף פעולה קולגיאלי בין מחוקקים ממחנות יריבים בבית המחוקקים. לצורך שיתופי פעולה כאלה יש להקים קואליציות אד-הוק, לרקום עסקות סביב אינטרסים משותפים אגב הקצאת משאבים ממשאבי הרשות המבצעת. בתנאים אלה השמן שמניע את המכונה הוא אינטרסים או צרכים מקומיים או סקטוריאליים, והמחסום המשבש את פעולתה הוא לכידות סיעתית. כלומר, מפלגתיות (partisanship) אמנם משפרת את כושר המשילות של הנשיא במצב של ממשל מאוחד, אך היא מקשה עליו במצב

של ממשל מפולג. במילים אחרות, במצב של ממשל מפולג כושר המשילות של הנשיא ניזון מחולשת המפלגתיות.

במצב השלישי, מצב מיעוט, לאף מפלגה אין רוב בבית המחוקקים (Negretto, 2006), והוא מאפיין מערכות רב־מפלגתיות. הספרות מלמדת כי מצב זה רווח במשטרים נשיאותיים (44.5%) אך מאפיין יותר משטרים פרלמנטריים (Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004). היעדר רוב תומך בבית המחוקקים אינו איום קיומי על ראש הרשות המבצעת במשטר נשיאותי, להבדיל ממקבילו הפרלמנטרי. עם זאת, בלי רוב תומך מקרב בית המחוקקים כושר המשילות של הנשיא מוגבל עד כדי שיתוק.

שלא כמקבילו הפרלמנטרי, הנשיא, אשר כהונתו מובטחת, פטור מהעול הכרוך בהקמת ממשלת קואליציה ובתחזוקתה, ואינו מחויב לחלוק את השלטון ומנעמיו עם מפלגות אחרות. אולם נשיא שנמצא במצב מיעוט עשוי לנהוג כמקבילו הפרלמנטרי ולהקים ממשלת קואליציה כדי להגביר את כושר המשילות שלו ואת יכולתו לקדם החלטות ולבצען. אף שאינו נדרש לכך, למעשה, לנשיא הניצב מול בית מחוקקים לעומתי אין ברירה אלא להקים קואליציות אד־הוק או ממשלת קואליציה.

הבחירה להקים ממשלת קואליציה במצב מיעוט נפוצה במשטרים נשיאותיים, אם כי רווחת יותר במשטרים פרלמנטריים (Negretto, 2006). מחקר משווה מלמד כי קואליציות מוקמות בערך במחצית מהמקרים שאין בהם רוב למפלגת הנשיא (Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004: 576). הספרות מזהה כמה הבדלים בין ממשלות קואליציה במשטרים נשיאותיים לבין אלה המוקמות במשטרים פרלמנטריים. ראשית, מלאכת הקמתן קשה יותר במשטרים נשיאותיים מבמשטרים פרלמנטריים. הסיבה לכך היא שבמשטרים נשיאותיים זכות הרכבת הממשלה נתונה באופן בלעדי לנשיא, וזה, אלא אם הוא עצמאי, מחויב לשלב את מפלגתו בממשלה; בניגוד למשטרים פרלמנטריים שבהם לכאורה "הכול אפשרי" (שם, שם). שנית, בשונה מראשי ממשלות במשטרים פרלמנטריים, נשיאים ממנים חברי קבינט שאינם חברי מפלגה ואינם מקפידים על היחסיות בחלוקת התיקים בין חברות הקואליציה (Negretto, 2006). שלישית, גם במשטרים פרלמנטריים וגם במשטרים נשיאותיים ממשלות מתקשות לקדם חקיקה מטעמן בבית המחוקקים (לעומת ממשלות חד־מפלגתיות בעלות רוב, אך גם לעומת ממשלות מיעוט חד־מפלגתיות). עם זאת, הקושי הזה משמעותי יותר במקרה של ממשלות קואליציה

נשיאותיות (Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004). לבסוף, הטענה היא שהקואליציות במשטרים נשיאותיים שבריריות יותר מקואליציות במשטרים פרלמנטריים, משום שפירוקן אינו מביא לפירוק הממשלה ומשום שמידת המחויבות של חברי בית הנבחרים לקואליציה נמוכה במשטרים נשיאותיים מזו שבמשטרים פרלמנטריים (Mainwaring and Shugart, 1997).

מה שרואים משם לא רואים מכאן: יציבות

המשטר הנשיאותי מזוהה עם יציבות בשל הכהונה הקבועה של ראש הרשות המבצעת וכפועל יוצא מכך – של ממשלתו. להוציא מקרים חריגים המשטר הנשיאותי מבטיח כהונה שלמה ורציפה של הנשיא ושל ממשלתו למשך הזמן הקבוע בחוק. הזמן הקבוע לכהונת ראש הרשות המבצעת והקבינט והנתק בינה לבין כהונת בית המחוקקים מפחיתים את הסבירות לפיזורו של בית המחוקקים ובכך מקנים יציבות להיבט נוסף של המערכת השלטונית. בניגוד למשטרים פרלמנטריים, בנסיבות רגילות כהונות הממשלה ובית המחוקקים הן קבועות וחילופי שלטון בראשות הרשות המבצעת וחילופי גברי בבית הנבחרים מתבצעים בבחירות במועד קבוע בחוק. לפיכך בדפוס המשטר הנשיאותי מידה מסוימת של יציבות היא מובנית ומובטחת.

עם זאת, משטרים נשיאותיים אינם סטטיים. דפוס המשטר מאפשר את המשכיות הכהונה של נשיאים וקבינטים, אבל אינו מונע את קטיעתה. ראשית, כמו ראשי רשות מבצעת במשטרים אחרים גם נשיאים יכולים להתפטר. מחקר אמפירי מצא, למשל, כי כרבע (22.5%) מכהונות נשיאים במדינות דרום אמריקה בשנים 1978–2003 נקטעו בגלל התפטרותם (9 התפטרו) על רקע לחץ ציבורי או לחץ של בית המחוקקים (Hochstetler, 2006).⁶ כלומר, אף על פי שכהונת הנשיא והקבינט אינה תלויה באמון בית המחוקקים, חוסר אמון מצד בית המחוקקים עשוי לערער אותה ואף להביא לקטיעתה: "כפועל, כהונות נשיאותיות אינן נוקשות כפי שנדמה להלכה" (שם: 415). שנית, גם במשטרים נשיאותיים אפשר להדיח את הנשיא באמצעים לא דמוקרטיים, למשל באמצעות

6 המחקר על נפילתם של נשיאים בדרום אמריקה מזהה שלושה גורמים שעוררו קריאת תיגר על נשיאות והביאו לנפילתם: היעדר רוב לנשיא בבית המחוקקים (נשיא מיעוט מול נשיא בעל רוב), מעורבות בשערורייה וקידום מדיניות נאו-ליברלית. ראו: Hochstetler, 2006.

הפיכה צבאית, או באמצעים דמוקרטיים כמו הליך האשמה (impeachment).⁷ כאמור, בניגוד למנגנון הדחת ממשלות במשטרים פרלמנטריים (מנגנון האי-אמון), מבחינה פורמלית הליך זה הוא הליך משפטי ולא פוליטי. כלומר חייבת להיות עילה משפטית לנקיטתו (Riggs, 1988: 253). האיום בהדחה עשוי להביא את הנשיא ל"התפטרות מונעת", כפי שנהגו נשיא ארצות הברית, ריצ'רד ניקסון, בשנת 1974, ונשיא פרגוואי, ראול קובס גראו (Cubas Grau), בשנת 1999. לבסוף, נשיאים (כמו ראשי ממשלות) אינם בני אלמוות וכהונתם עשויה להיקטע עם מותם, בנסיבות טבעיות יותר או פחות. גם כאשר כהונתם של הנשיא ושל הקבינט נמשכות באין מפריע, הקבינט אינו סטטי. היציבות המיוחסת למשטר הנשיאותי נוגעת לכהונתו של הנשיא, אך לא בהכרח להיבטים אחרים של המערכת, למשל להרכב המפלגתי או האישי של הקבינט. כמו בכל ממשלה, יש תחלופה של חברים בקבינט. למעשה נמצא כי שיעור התחלופה של שרים גבוה יותר במשטרים נשיאותיים משיעורה במשטרים פרלמנטריים (Stepan and Skach, 1993; Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004).

דפוס המשטר הנשיאותי מחוץ לגבולות ארצות הברית – בעיקר במדינות אמריקה הלטינית – זוהה בעבר עם אי-יציבות המערכת השלטונית ועם קריסתם של משטרים דמוקרטיים. ההסברים המוסדיים שהוצעו לכך הם הבחירה הישירה של הנשיא ושל חברי בית המחוקקים, המעלה את סף הציפיות ויוצרת כפל לגיטימיות. לכפל לגיטימיות זה יש פוטנציאל תמידי של חיכוך בין הנשיא לבין בית המחוקקים; נוסף על כך, בחוקה הנשיאותית סמכויות הנשיא מוגבלות וכוחו נבלם על ידי רשויות השלטון האחרות. בניגוד למשטרים אחרים, המשטר הנשיאותי חסר מנגנונים מוסדיים המציידים את הנשיא ברוב בבית המחוקקים, ולכן הוא מאפשר מצב של ממשל מפולג או מצב מיעוט. במסגרת הפרדת הרשויות, מצב של ממשל מפולג או מצב מיעוט דן את הרשות המבצעת לקיפאון. הכהונה הקבועה של הנשיא אינה מאפשרת למערכת להגיב או להסתגל לתנאים משתנים, למשל, לממשל מפולג או מצב מיעוט (Riggs, 1988; Linz, 1990; Mainwaring, 1990). הסבירות לקיפאון גבוהה אפוא

7 נוסף על כך, במדינות מסוימות אפשר להדיח את הנשיא אם נמצא בלתי כשיר למלא את תפקידו. דוגמה לכך היא הדחתו של נשיא פרו, אלברטו פוג'ימורי (Fujimori), במהלך כהונתו השלישית הרצופה, בשנת 2000. ראו: Hochstetler, 2006: 403.

במשטר נשיאותי, והיא עשויה להביא לשיתוק של הנשיא ושל הרשות המבצעת. השיתוק הזה הוא שמביא לקריסת הדמוקרטיה (Mainwaring, 1990: 167).⁸ נראה כי במרוצת השנים אומצו דרכים להתמודדות עם אתגרי המשטר הנשיאותי, ובהן הקמת ממשלות קואליציות במצב מיעוט (Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004) והתפטרות של נשיאים לנוכח בית מחוקקים לעומתי או ציבור זועם (Hochstetler, 2006). מנגנונים אלה מפצים על הנוקשות של דפוס המשטר הנשיאותי ועל השיתוק המאיים עליו ובכך משמרים את המסגרת הדמוקרטית ואת יציבות המערכת השלטונית.

מקרה מבחן: משטר נשיאותי תוצרת ארצות הברית

מקום מיוחד בדיון על המשטר הנשיאותי שמור לדגם האמריקני. ארצות הברית היא ערש מולדתו של המשטר הנשיאותי, והיא משמשת דוגמה כמעט יחידה של משטר נשיאותי דמוקרטי יציב לאורך זמן. משום כך יש הרואים בניסיון האמריקני יוצא מן הכלל, מודל שאי-אפשר לייצא למדינות אחרות (Riggs, 1997).⁹ אולם נראה שבדיון על דפוס משטר בישראל כיום נקודת ההתייחסות היא המודל האמריקני.

במבט מבחוץ הנשיא האמריקני ה"מוגבל" עשוי להיראות שליט כול יכול, מנהיג-על, אך זוהי מסקנה מוטעית. אבות החוקה האמריקנית, אשר קידשו את עקרון הממשל המוגבל, לא רצו ולא ניסו לכונן שליט חזק יחיד בדמות הנשיא. נהפוך הוא. הם ראו בנשיא תחליף מוחלש למונרך שממנו השתחררו ולכן עיצבו את המשטר הנשיאותי כמערכת של הגבלות על כושר המשילות של נבחרי הציבור ושל רשויות השלטון.

כושר המשילות של נשיאים בארצות הברית, כמו גם מעמדם, נובע מכמה מקורות. ראשית, מקורות חוקיים, קרי סמכויות המוענקות לנשיא על ידי החוקה או חוק. הסמכויות המפורשות שמעניקה החוקה האמריקנית לנשיא הן ספורות.

8 יש הטוענים כי ההסבר לקריסת המשטרים הנשיאותיים באמריקה הלטינית טמון בשיטת הבחירות הרובנית אשר הופכת את המשחק האלקטוראלי למשחק סכום אפס, והאופי המתנגח של הדמוקרטיה במדינות אלה, ולא בדפוס המשטר הנשיאותי, ראו: Horowitz, 1990.

9 יש הטוענים כי התנאים הייחודיים בארצות הברית, אשר בהם תלויה ההצלחה של המשטר הנשיאותי, הם המערכת הדו-מפלגתית היוצרת תמריצים למיתון עמדות והיעדר המשמעת הסייעת. ראו: Mainwaring, 1990: 166.

בצד סמכויות בתחומי החקיקה, השיפוט והמינהל, מוענקות לו סמכויות נרחבות בתחום החוץ והביטחון (בכל הקשור לאַמנות, מינויים, פעולה צבאית שאינה הגנתית וכדומה) הנובעות ממעמדו כמפקד העליון של הצבא. סמכויות אלה מלוות במשאבים ארגוניים, למשל המועצה לביטחון לאומי (Pfiffner, 2010). אולם גם בתחומים אלה הנשיא אינו אוטונומי. החוקה מאזנת וכולמת את הנשיא באמצעות הקונגרס – בהרכב מלא או באחד משני בתיו – והרשות השופטת (Pious, 2007).

מקור סמכות משמעותי לא פחות הוא העמימות של החוקה באשר למעמדו של הנשיא. הסעיף השני לחוקה המגדיר את מעמדו של הנשיא מעורפל מאוד ועמום, ולפיכך סמכויותיו של הנשיא נתונות במידה רבה לפרשנות (Mayer, 2001; Deering, 2005; Dorf, 2007; Pious, 2007). המשמעות היא שלטוב או לרע הפעלת הסמכות של נשיאים אמריקנים תלויה במידה רבה בדוקטרינה ולא בלשון החוק. פרשנות של החוקה כמעניקה לנשיא סמכויות רחבות מן הסמכויות של הקונגרס, היא מקור סמכות משמעותי של הנשיאים האמריקנים. אימוץ פרשנות זו על ידי הנשיאים מספק להם הצדקה לתבוע לעצמם יותר כושר משילות ולהרחיבה תוך כדי עשייה; אימוצה גם על ידי בתי המשפט מתורגמת להאצלת סמכות לנשיאים באמצעות פסיקה וביקורת שיפוטית; ואימוצה על ידי הקונגרס מניעה אותו לסגת מתביעותיו ובכך להאציל מסמכויותיו על הנשיא. כל אלה יוצרים תקדימים המחזקים את התביעה של נשיאים להרחיב את סמכותם ומצדיקים את הפעלתה.¹⁰

מקור נוסף שממנו נובע כושר המשילות של הנשיא האמריקני הוא תפקידו כראש הרשות המבצעת, שמכונה "הנשיא המנהלי". תפקידו זה מקנה לו הן משאבים חומריים (כגון יחידות מנהליות, חברי סגל, תקציבים) הן אמצעים בתחום החקיקה (למשל הוראות מנהליות) המאפשרים לו לנקוט פעולה חד-צדדית שלא בשיתוף הקונגרס או בהסכמתו (Howell, 2005). לבסוף, הנשיא האמריקני נשען על מעמדו ועל הדימוי הציבורי שלו כנציג האומה, כנבחר הציבור וכמנהיג מפלגתו (Whittington and Carpenter, 2003).

10 המקרה האמריקני מלמד כי משטר נשיאותי מתפקד אינו צריך הסדרה חוקתית ברורה של חלוקת התפקידים במערכת הפוליטית. דווקא עמימות החוקה הקנתה למערכת הפוליטית האמריקנית גמישות שאפשרה לה להסתגל לשינוי בנסיבות ובצרכים. נוסף על כך, ישנו מכלול של חוקים "רגילים" אשר במסגרתם האציל הקונגרס את סמכותו החוקתית לנשיא ובכך הגביר את כושר משילותו.

כאמור, מעמד זה מלווה בצפיפות אדירות מצד הבוחרים, שנשיאים אמריקנים מתקשים לעמוד בהן. הפער בין הצפיפות לבין כושר המשילות הוא משמעותי וממנו נגזרת ביקורת לא רק על הממשל המכהן, אלא גם על רפוס המשטר עצמו. ביקורת זו אף מלווה בקריאות לשנותו (Petracca, 1991).

רבים תולים את האשם בעניין קשיי המשילות בחוקה המיושנת והבלתי רלוונטית, במתווה היחסים שבין הרשות המחוקקת למבצעת ובמשמעויותיו, בעיקר במצב של ממשל מפולג. על כך הם מוסיפים את ההשפעה המוגבלת של הרשות המבצעת על המחוקקת, את החיכוכים התכופים ביניהן ואת היעדרה של מפלגת שלטון אחת בעלת אחיזה ברורה בשתי הרשויות (Sundquist, 1986; McCubbins, 1991; Petracca, 1991). כפי שמוצג בלוח 13.2, ממשל מפולג הוא מצב שכיח בארצות הברית בשבעת העשורים האחרונים, בעיקר בעת כהונתם של נשיאים רפובליקנים.

לוח 13.2: סוג הממשל בארצות הברית בשנים 1945-2013

סוג הממשל	כהונות
שיעור הכהונות שבהן מפלגת הנשיא שלטה גם בקונגרס (ממשל מאוחד)	44.1 (15 כהונות)
שיעור הכהונות שבהן מפלגת הנשיא לא שלטה באחד מבתי הקונגרס (ממשל מפולג, חלקי)	11.7 (4 כהונות)
שיעור הכהונות שבהן מפלגת הנשיא לא שלטה באף אחד משני בתי הקונגרס (ממשל מפולג מלא)	44.1 (15 כהונות)
סוג הממשל: כהונות נשיאים מהמפלגה הדמוקרטית	68.7% ממשל מאוחד (11 כהונות) 6.2% ממשל מפולג חלקי (כהונה אחת) 25% ממשל מפולג מלא (4 כהונות)
סוג הממשל: כהונות נשיאים מהמפלגה הרפובליקנית	22.2% ממשל מאוחד (4 כהונות) 16.6% ממשל מפולג חלקי (3 כהונות) 61.1% ממשל מפולג מלא (11 כהונות)

הפיכתה של ארצות הברית למעצמת-על בעקבות מלחמת העולם השנייה והגידול של הממשלה הפדרלית, בעיקר בעקבות המשבר הכלכלי הגדול, יצרו צרכים חדשים בציבור אשר נשיאים נדרשו לספק. אלה הולידו מגמה של התרחבות הזרוע הביצועית של השלטון (executive power), העצמה של הנשיאים

בתחומי החוץ והביטחון (Deering, 2005; Pious, 2007; Pfiffner, 2010), בתהליך החקיקה (Cooper, 2001) ובתחום המנהלי (Moe, 1985; Mayer and Weko, 2000), על חשבונן של רשויות השלטון האחרות, בעיקר של הרשות המחוקקת. במאה העשרים ואחת לא מדובר עוד ב"נשיא חלש" אלא ב"נשיא אימפריאלי", ה"כובש" שמכויות החורגות מתחום האחריות שלו, כפי שהוגדרו בחוקה. התגברות כושר המשילות של נשיאים בארצות הברית אינה מתקבלת תמיד בכרכה. תהליך זה סותר את כוונת האבות המייסדים, מעוות את דפוס המשטר ומשבש את מערכת האיזונים והבלמים שעליה נשען המשטר. בשילוב עם מגמות נלוות (היחלשות המפלגות, פרסונליזציה) התרחבות הכוח הביצועי נתפסת כאיום ממשי על "השיטה האמריקנית" (Cooper, 2001; Fiorina, 2002; Sinclair, 2006). חרף מגמה זו, נשיאים אמריקנים הם עדיין שליטים מוגבלים ויישארו כאלה כל עוד תישמר המתכונת המקורית של דפוס המשטר.

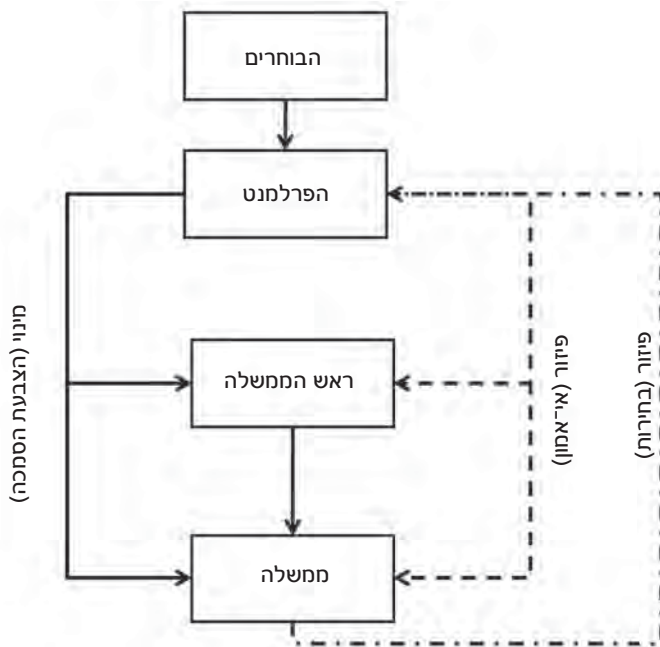
המשטר הפרלמנטרי

הגדרה, היגיון ודפוסי פעולה

המשטר הפרלמנטרי הטהור מאופיין בריבונות הרשות המחוקקת – הרשות היחידה שהעם האציל לה את סמכותו – ובתלות הרשות המבצעת באמונה. בניגוד למשטר הנשיאותי, במשטר הפרלמנטרי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ממוזגות. העיקרון המנחה אינו הפרדה בין הרשויות אלא חלוקת העוצמה ביניהן (Sartori, 1997: 101). דפוס יחסים זה מוצג בתרשים 13.3, ועל פיו רק הפרלמנט נבחר ישירות על ידי הציבור. בניגוד לדפוס המשטר הנשיאותי, במשטר הפרלמנטרי אין לרשות המבצעת מנדט ציבורי משלה, והמשלה והעומד בראשה תלויים באמון הרשות המחוקקת. לא בכל המשטרים הפרלמנטריים נדרשת ממשלה חדשה להוכיח שהיא נתמכת על ידי רוב פרלמנטרי לצורך הקמתה (הצבעת הסמכה), אבל בכל המקרים שלילת האמון של בית המחוקקים בממשלה בהצבעת אי-אמון מביאה להפלתה. ברוב המוחלט של המקרים התלות בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת היא הדדית, והרשות המבצעת (בשיתוף פעולה עם ראש המדינה) יכולה לפזר את בית המחוקקים ולהביא לעריכת בחירות כלליות (Stepan and Skach, 1993). להבדיל ממשטרים מעורבים, במשטרים פרלמנטריים טהורים הרשות המבצעת מובלת על ידי ראש אחד, ראש המשלה. כמו כן בשונה ממשטרים נשיאותיים,

ראש הרשות המבצעת אינו ראש המדינה, והסמכות הביצועית אינה מופקדת בידי אדם אחד, אלא בידי גוף קולקטיבי, הממשלה.

תרשים 13.3: דפוס המשטר הפרלמנטרי*



* לא בכל המשטרים הפרלמנטריים יש לממשלה סמכות לפזר את הפרלמנט.

פורמלית, יחסי הכוחות בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת במשטרים פרלמנטריים הם הייררכיים. הרשות המחוקקת היא המוסד העליון והרשות המבצעת כפופה לה. בפועל, היחסים בין השתיים מושפעים ממבנה המערכת המפלגתית ובעיקר ממעמדה של מפלגת השלטון שממנה בא ראש הממשלה. ככל שכוחה של מפלגת השלטון גדל, הממשלה מתחזקת והפרלמנט נחלש עד כדי היפוך ההיררכיה. בתאוריה ייעודה של הממשלה הוא להוציא לפועל את החלטות הפרלמנט, אך בפועל, כאשר יש לממשלה רוב יציב ומובטח בבית המחוקקים, היא מחזיקה במעין מונופול על החקיקה (Albert, 2009: 563-564). הממשלה אמורה להיות גוף ביצועי, קטן ומלוכד. במידה שהיא אכן כזאת, יש לה יתרון מובנה על פני הפרלמנט מרובה החברים, המתדיין, המפולג.

יתרון זה מאפשר לה לקדם את מטרותיה ולהשיגן. מנגד, ממשלה גדולה, סבוכה ומפולגת תתקשה לקדם את מטרותיה ולהשיגן. כלומר, המפתח לתפקוד היעיל של מערכות שלטון פרלמנטריות הוא הסטייה מעקרון ריבונות הפרלמנט והאחיזה של הממשלה בפרלמנט (Sartori, 1997: 109).

כמו ראש הרשות המבצעת במשטרים נשיאותיים, גם כושר המשילות של ראשי ממשלות מותנה במידה רבה ביכולתם לגייס תמיכה מקרב בית המחוקקים, אך עבור ראש הרשות המבצעת במשטרים פרלמנטריים גיוס רוב תומך הוא הכרח קיומי. לפיכך במשטר פרלמנטרי קיומה של ממשלה שנגדה ניצב רוב עוין בבית המחוקקים אינו סביר. לא משתמע מכך בהכרח שלכל ממשלה במשטר פרלמנטרי יש רוב תומך, שהרוב התומך בממשלה הוא קבוע או שממשלות במשטרים פרלמנטריים פטורות מהצורך לגייס רוב תומך. ממשלות נבדלות זו מזו בצורך שלהן לגייס תמיכה מקרב חברי הפרלמנט, בקושי לגייסו, במחירים שהן נדרשות לשלם עבורו, באופן שהוא מגויס ובהצלחתן לגייסו. כל אלה משפיעים על כושר המשילות של הממשלה ושל העומד בראשה, כמו גם על היציבות בתוך הממשלה והיציבות של הממשלה.

בחסות המפלגה: משילות

המשטר הפרלמנטרי, הרבה יותר מהמשטר הנשיאותי, נשען על מפלגות ותלוי בהן (Strøm, 2000: 274). כושר משילות במשטרים פרלמנטריים הוא עניין מפלגתי, ומעמדה של מפלגת השלטון בפרלמנט, קרי אם היא מחזיקה ברוב מושביו או לא, הוא מכריע. כושר המשילות של ראש הממשלה מושפע גם ממידת הלכידות והמשמעת של נציגי המפלגות בממשלה, שכן "דמוקרטיה פרלמנטרית, על כל צורותיה, לא יכולה לתפקד בלי מפלגות מתאימות, קרי מפלגות שהן מלוכדות ו/או ממושמעות יחסית" (Sartori, 1997: 94). הרוב של מפלגת השלטון בפרלמנט מקנה לראש הממשלה ולממשלתו אחיזה בבית המחוקקים. הלכידות והמשמעת של נציגי הממשלה ושל חברי סיעותיהם בבית המחוקקים הם תנאי הכרחי למימוש האחיזה הזאת וכושר המשילות הנובע ממנה. לבסוף, כושר המשילות מושפע ממעמדו של ראש הממשלה בתוך מפלגתו אשר מאפשר לו לכפות משמעת על נציגי מפלגתו בממשלה ובבית המחוקקים. מפלגת שלטון בעלת רוב בפרלמנט מזוהה עם מודל הדמוקרטיה הרובית, המאופיינת בשיטת בחירות רובית ובמערכת דו-מפלגתית (Lijphart, 1999) כדוגמת בריטניה. רוב זה מאפשר לה להקים ממשלה בלי שותפים, ממשלה

חד-מפלגתית. המפתח למשילות במצב זה הוא בלכידות ובמשמעת של נציגי מפלגת השלטון (משמעת סיעתית). לכידות כזו מציידת את ראש הממשלה בכושר משילות משמעותי ומחזקת את כוחה של הממשלה לעומת הפרלמנט (Sartori, 1997). אם ראש הממשלה משמש גם מנהיג מפלגתו, מעמדו בממשלה הוא של "ראשון מעל בלתי שווים", וכושר המשילות שלו גדול מזה של כל ראשי הרשות המבצעת בכל דפוסי המשטרים. כושר משילות רב יש גם לראשי ממשלות במערכות הנשלטות על ידי מפלגה דומיננטית כדוגמת המערכת היפנית עד שנת 1993 (שם, 108) או מפא"י עד 1977.

לעומת זאת כושר המשילות של ראש ממשלה אשר מפלגתו אינה מחזיקה ברוב בפרלמנט פחות. בהיעדר רוב למפלגתו עשוי ראש הממשלה המיועד לבחור לגייס רוב על ידי צירוף סיעה אחת או יותר לממשלתו, קרי להקים ממשלת קואליציה. ככלל, כושר המשילות של ממשלות קואליציה קטן מזה של ממשלות חד-מפלגתיות (Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004). יש הטוענים כי ממשלות קואליציה אינן ממשות את כושר המשילות שלהן, משום שהן עסוקות בתחזוקת הקואליציה ושימורה. נוסף על כך, יש להן תמריץ שלא לפעול כדי להימנע מחיכוכים שעלולים לפגוע ביציבות הקואליציה (Sartori, 1994: 111).

כושר המשילות של ממשלות קואליציה גדל ככל שמספר השותפות בקואליציה והמרחק בין עמדותיהן קטן. כמו במקרה של ממשלות חד-מפלגתיות, כושר המשילות של ראשי ממשלות קואליציה תלוי בלכידות ובמשמעת של נציגי המפלגות השותפות בקואליציה, ובמשמעת שמגלים חברי הממשלה והסיעות החברות בממשלה, קרי משמעת קואליציונית. מנגנונים אלה מאפשרים לראש הממשלה להנהיג את ממשלתו כגוף מגובש מול הפרלמנט. בתנאים אלה מעמדו של ראש הממשלה הוא של "ראשון בין בלתי שווים". הפרה של המשמעת הסיעתית או הקואליציונית עלולה לא רק לפגוע בתפקוד הממשלה אלא גם לערער את יציבותה (Albert, 2009: 568).

כושר המשילות של העומד בראש ממשלת קואליציה רבת משתתפים ומפולגת, אשר חבריה אינם סרים למרותו, מוגבל מאוד. בתנאים אלה כוחו של הפרלמנט גובר על כוחה של הממשלה, וזו מתקשה לקבל החלטות ולקדם אותן. מעמדו של ראש הממשלה לעומת חברי ממשלתו הוא של "ראשון בין שווים" בלבד. הוא חייב לקבל שרים שנכפים עליו וכמעט אין לו שליטה על הממשלה (Sartori, 1997: 103). דפוס כזה של משטר פרלמנטרי מתקשה לתפקד.

כדי להימנע ממצב כזה, ראש ממשלה מיועד עשוי לוותר על הניסיון לגייס רוב תומך ולבחור להקים ממשלת מיעוט. כושר המשילות של ממשלת מיעוט תלוי ביכולתה לגייס רוב תומך אד-הוק לצורך כל הצבעה מקרב חברי הפרלמנט. בתאוריה ובפועל כושר המשילות שלה מוגבל.

מעורער מבפנים, יציב מבחוץ? יציבות

דפוס המשטר הנשיאותי מקבע את כהונת ראש הרשות המבצעת וממשלתו ומונע את פיזור הממשלה על ידי בית המחוקקים ואת פיזור בית המחוקקים על ידי הממשלה. בכך דפוס זה מקנה מידה מסוימת של יציבות למערכת הפוליטית. מנגד, דפוס המשטר הפרלמנטרי ממסד את האפשרות להחליף את ראש הרשות המבצעת או את ממשלתו (הצבעת אי-אמון) ואת היכולת של ראש הרשות המבצעת או ממשלתו לפזר את בית המחוקקים ובכך הוא מקנה למערכת הפוליטית מידה של גמישות. לתכונה זו שתי משמעויות. מצד אחד, גמישות זו מקטינה את הסבירות לנתק בין הממשלה לבין בית המחוקקים, מצב שעלול להביא לקיפאון שלטוני, ופוטרת גורמים בתוך המערכת או מחוץ לה מהצורך לנקוט אמצעים קיצוניים, אפילו לא דמוקרטיים, כדי להדיח ראש רשות מבצעת מכהן במהלך כהונתו. מצד שני, נפגעים כושר המשילות של הממשלה וכושרה לתכנן תכניות לטווח הארוך, בפרט כאשר יש איום ממשי על עצם קיומה במהלך כהונתה.

כמו במשטרים נשיאותיים גם במשטרים הפרלמנטריים מושפעת היציבות במידה רבה ממבנה המערכת המפלגתית ומכוחה של מפלגת השלטון. במצב שבו יש למפלגת השלטון רוב בפרלמנט והממשלה היא חד-מפלגתית, הממשלה יציבה. עם זאת, עשויה להיות תנודתיות רבה בתוך הממשלה – בהרכב חבריה או בחלוקת המשרדים ביניהם – ביוזמת ראש הממשלה ובשירות מטרותיו. במערכות דו-מפלגתיות, שבהן שתי המפלגות הכולטות מייצגות תמונת מראה זו של זו, "מהפך" שלטוני (העברת השלטון מהאחת לאחרת) משמעו הפיכת סדרי עולם, שינוי כולל של הרכב הממשלה ושל עמדותיה. מנגד, במערכות רב-מפלגתיות שבהן מורכבות ממשלות קואליציה חילופי השלטון עשויים להיות דרמטיים פחות, משום שחלק מהרכב הממשלה היוצאת עשוי להשתמר בממשלה הנכנסת. דוגמה לכך הן המפלגות החרדיות בישראל, שכיהנו הן בממשלות ימין הן בממשלות שמאל באופן רציף. עם זאת גם בממשלות קואליציה יציבות הממשלה מאוימת באופן תמידי. ככל שמספר החברות בקואליציה והמרחק בין עמדותיהן גדלים, כך גדל האיום על יציבותן. נוסף על כך עשויה

להיות תנודתיות רבה בתוך הממשלה, בהרכב הסיעתי שלה, בהרכבה האישי ובחלוקת התפקידים בתוכה. תנודתיות זו נגזרת בחלקה ממאבק ההישרדות של הממשלה. ממשלות קואליציה במשטרים פרלמנטריים הן בעלות פוטנציאל אי-היציבות הרב ביותר. המידה שבה פוטנציאל זה ממומש משתנה בין ממשלות בהתאם לתנאים ולנסיבות.

לבסוף, בניגוד למשטרים נשיאותיים, משטרים פרלמנטריים מזוהים עם יציבות משטרית ועם המשכיות של המשטר הדמוקרטי. מחקרים אמפיריים מעידים על כך שתוחלת החיים של דמוקרטיות פרלמנטריות עולה על זו של דמוקרטיות נשיאותיות (Przeworski, et al., 1996: 47; Riggs, 1997: 257). הספרות מציעה שלל הסברים לזיקה בין דפוס המשטר הפרלמנטרי ליציבות המשטר הדמוקרטי. הסבר אחד הוא כי במשטר פרלמנטרי הסבירות גבוהה יותר להקמת ממשלות בעלות רוב תומך בבית המחוקקים. הסבר אחר מציין את הקלות היחסית שבה אפשר להדיח ראש ממשלה שסרח (Stepan and Skach, 1993: 132). הסבר נוסף מציין את היכולת של המשטר הפרלמנטרי להכיל אינטרסים והשקפות עולם שונות ולתאם ביניהם ואת האמצעים שהוא מספק לצורך ניהול סכסוכים במערכת השלטון ויישובם (Linz and Stepan, 1996; Valenzuela, 2004: 16; Gerring, Thacker, and Moreno, 2009). היכולת של המשטר הפרלמנטרי לתפקד גם בתנאים של ריבוי מפלגות ושיסוע בבית המחוקקים (Mainwaring, 1993; Jones, 1995; Mainwaring and Shugart, 1997). אין בכך כדי לומר שדמוקרטיות פרלמנטריות הן חסינות. מקרים של קריסת דמוקרטיות פרלמנטריות מופיעים גם בספרי ההיסטוריה של המדינות המפותחות וגם בדיווחי החדשות מהעולם המתפתח. מקרים אלה מלמדים שגם הקשר בין דפוס המשטר הפרלמנטרי לבין פיתוח דמוקרטיה ויציבותה עובר דרך המפלגות הפוליטיות (Fish, 2006).

מקרה מבחן: המשטר הפרלמנטרי בישראל

להוציא תקופה קצרה במהלך שנות התשעים של המאה העשרים, דפוס המשטר במדינת ישראל היה ועודנו פרלמנטרי טהור. דפוס משטר זה היה הבררה הטבעית למדינה החדשה, שעוד טרם הקמתה כבר ביססה מערכת שלטונית על פי דגם זה. הנוסח המקורי של חוק יסוד: הממשלה [1968], קבע כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת", והיא "אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת" (שם: סעיפים 3 ו-4, בהתאמה). חוק היסוד אף הגדיר את סמכויות הממשלה:

“לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת” (שם: סעיף 29).

לעומת זאת עליונותה של הרשות המחוקקת לא נחקקה במפורש. חוק יסוד: הכנסת, אינו מעגן את עליונות הכנסת על הממשלה או מפרט את סמכויותיה. יחסי הכוחות בין שתי הרשויות נובעים מאופן הבחירה, המינוי והפיזור שלהן. 120 חברי הכנסת נבחרים בבחירות כלליות וישירות (חוק יסוד: הכנסת, סעיף 4) ואילו מינוי הממשלה מותנה באמון הכנסת (חוק יסוד: הממשלה [1968], סעיף 15). בכל הקשור לפיזור של שתי הרשויות, הנוסח המקורי של חוקי היסוד העניק לכנסת סמכות לפזר את הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון ברוב רגיל (שם: סעיף 24) וסמכות בלעדית לפזר את עצמה ברוב רגיל (חוק יסוד: הכנסת, סעיף 34).

רציפות המשטר הפרלמנטרי בישראל נקטעה בשנת 1992 עם שינוי חוק יסוד: הממשלה משנת 1968 ואימוץ הבחירה הישירה.¹¹ דפוס המשטר בישראל תחת הבחירה הישירה עדיין היה פרלמנטרי בצורתו, בשילוב רכיב נשיאותי מהותי: הבחירה הישירה של ראש הממשלה. רכיב זה לא הפך את המשטר בישראל לנשיאותי, ולא לחצי-נשיאותי או מעורב, אלא היה עיוות של דפוס המשטר הפרלמנטרי הטהור. לישראל אין בלעדיות על פיתוח המודל הזה. בסוף שנות השישים ותחילת שנות השבעים של המאה העשרים היו כמה יוזמות בהולנד לאימוץ בחירה ישירה של ראש הממשלה במסגרת המשטר הפרלמנטרי, אך יוזמות אלה נדחו בסופו של דבר (Levine, 1988).¹² בעת כתיבת שורות אלה ישראל היא המדינה היחידה בעולם אשר אימצה את המודל הזה.

בהשאלה ממשטרים נשיאותיים, על פי חוק הבחירה הישירה נבחרו גם הרשות המחוקקת (הכנסת) וגם ראש הרשות המבצעת (ראש הממשלה) בבחירות

11 לדיון מורחב בסיבות לאימוץ הבחירה הישירה, תוצאותיה והסיבות לביטולה ראו: חזן, 1998א; קניג, רהט וחזן, 2004; Hazan, 2005; Rahat, 2001.

12 ברקע יוזמות אימוץ בחירה ישירה של ראש הממשלה בהולנד עמדו שינויים כלכליים-חברתיים ותסכול מאוזלת ידן של ממשלות מרכז בטיפול בהם, כמו גם תחושת מיאוס מהפוליטיקה של ממשלות קואליציה המבוססות על פשרות, “יציבות ממשלות מובטחת רק במחיר שיתוק מדיניות”, Levine, 1988: 277. כישלון היוזמות מוסבר בכמה גורמים, ובהם: פחד מהבלתי ידוע (הסדר מוסדי שלא נוסה בשום מקום אחר), משנה זהירות, כבוד למסורת הפרלמנטרית בהולנד ומחויבות לפוליטיקה ההסכמית. נטען כי הרכיב הנשיאותי הזה נדחה לא משום הפחד ממגבלות הכוח של נשיאים אלא מפחד מכוח יתר, מתוך אמונה בכוחו של הפרלמנטריות להגן על זכויות מיעוט. ראו: שם: 279–280.

כלליות וישירות. כלומר, ראש הממשלה לא כיהן עוד מכוח אמון הכנסת, אלא "מכוח היבחרו בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות וחשאיות" (חוק יסוד: הממשלה [בחירה ישירה] [1992], סעיף 3ב). המנדט הישיר שקיבל ראש הממשלה מהציבור פטר אותו ואת ממשלתו מהצורך לזכות באמון הפרלמנט לצורך מינויים (הצבעת הסמכה). הכנסת אמנם שמרה על סמכותה לפזר את הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון בתמיכת "רוב של חבריה" (61 חברי כנסת), אך על פי החוק החדש, "הבעת אי-אמון של הכנסת בראש הממשלה, יראוה כהחלטת הכנסת על התפזרותה לפני גמר כהונתה", והיא טוביל לעריכת בחירות (שם: סעיפים 19א ו-19ב, בהתאמה). שינוי נעשה גם במנגנוני פיזור הכנסת. לכנסת נשמרה הסמכות לפזר את עצמה, אך למימוש סמכות זו נדרש רוב מוחלט (61 חברי כנסת), ונוסף על כך הוענקה סמכות פיזור הכנסת גם לראש הממשלה (בעצה אחת עם הנשיא), אם הוא "נוכח כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך מנעת אפשרות לפעילות תקינה של הממשלה" (שם: סעיף 22א).

המשטר הפרלמנטרי בישראל הושב על כנו בשנת 2001. חוק יסוד: הממשלה [2001] ביסס מחדש את תלותה של הממשלה באמון הכנסת (סעיף 3) ואת אחריותה בפניה (סעיף 4). כבעבר, ראש הממשלה לא נבחר ישירות ומינוי ממשלתו הותנה באמון הכנסת (סעיף 13ד). לצד אלה החוק חתר לחזק את מעמדו של ראש הממשלה ושל הממשלה יותר מבתקופה שקדמה לבחירה הישירה. לפיכך הוקשח מנגנון האי-אמון בממשלה ונשמרה הסמכות של ראש הממשלה (שהוענקה לו בבחירה הישירה) לפזר את הכנסת.

המקרה הישראלי מדגים את תפקוד המשטר הפרלמנטרי בתנאים מאתגרים: חברה משוסעת, שיטת בחירות יחסית ותוצאתם – ריבוי מפלגות ושיסוע בית המחוקקים. המקרה הישראלי ממחיש גם את ההשפעה של המפלגות על היכולת של המשטר הפרלמנטרי לצלוח את האתגרים האלה. כמוצג בלוח 13.3, מאז הקמתה של מדינת ישראל לא היה לשום מפלגת שלטון רוב בבית המחוקקים (הכנסת). בהיעדר רוב כל ממשלות ישראל היו ועודן ממשלות קואליציה. חיכוכים בין סיעות ומשברים קואליציוניים הם חלק מרכזי וקבוע בפוליטיקה הישראלית.

לוח 13.3: גודל מפלגות שלטון בישראל, 1951-2009

שנת הבחירות	מפלגת השלטון	אחוז המושבים בכנסת
1951	מפא"י	37.5
1955	מפא"י	33.3
1959	מפא"י	39.1
1961	מפא"י	35
1965	מערך	37.5
1969	מערך	46.6
1973	מערך	42.5
1977	ליכוד	35.8
1981	ליכוד	40
1984	מערך/ליכוד	34.1/36.6
1988	ליכוד	33.3
1992	עבודה	36.6
1996	ליכוד	26.6
1999	ישראל אחת (העבודה/ליכוד)	15.8/21.6
2003	ליכוד	31.6
2006	קדימה	24.1
2009	ליכוד	22.5

מקור: עובד מתוך נתונים שנלקחו מאתר הכנסת:
www.knesset.gov.il/description/heb/heb_mimshal_res.htm

עד לשנות השמונים הצליחו מפלגות השלטון (מפא"י או המערך עד 1977, ליכוד מ-1977) להתגבר על היעדר הרוב באמצעות הקמת ממשלות קואליציה עם מספר שותפות קטן, בעיקר מפלגות שהיו קרובות לעמדותיהן או כאלה שסדר היום שלהן לא סתר את זה שלהן (המפלגות הדתיות והחרדיות). אף על פי שלא היה להן רוב למפלגות השלטון היה בסיס רחב מספיק אשר אפשר להן להקים ממשלות בנות קיימא. יתר על כן, ה"מהפך" של 1977 – העברת השלטון

באמצעים דמוקרטיים – הוכיח את יציבותו של המשטר הדמוקרטי. כאשר הפער האלקטורלי בין שתי המפלגות הגדולות התכווץ בשנות השמונים, הן בחרו לחבור זו לזו ולהקים ממשלות אחדות לאומית. עידן ממשלות האחדות תם בתחילת שנות התשעים. בעקבותיו קמו ממשלות קואליציה רגילות, וחילופי השלטון בין שתי המפלגות הגדולות נעשו תכופים. מאז, ובאופן מואץ בזמן הבחירה הישירה, נמשך הכרסום של המפלגות הקטנות בנתח האלקטורלי של המפלגות הגדולות. המפלגות הגדולות חוו טשטוש אידאולוגי גובר בשילוב עם מגמת הפרסונליזציה בפוליטיקה הישראלית. כל אלה חרפו את הקושי להקים ממשלות בנות קיימא, הביאו להקמת קואליציות מפולגות מבחינה אידאולוגית (קניג, 2009ב), קיצרו את תוחלת החיים של הממשלות והגבירו את התנודתיות בתוכן.

במובן זה המערכת הפוליטית הישראלית עברה ממשטר פרלמנטרי מתפקד למשטר פרלמנטרי המתפקד בקושי. כאמור, כל דפוס משטר מתקשה לתפקד בתנאים של שיסוע קיצוני וקושי לגייס תמיכה בבית המחוקקים. המקרה הישראלי ממחיש לא רק את הקושי הזה, אלא גם את התלות של המשטר הפרלמנטרי במפלגות מתאימות ובדפוסי התנהגות מתאימים, קרי כיבוד המשמעת והנאמנות הקואליציוניות. בלעדיו, כושר המשילות של ראשי הממשלות הוא מוגבל כמעט עד שיתוק והיציבות מעורערת.

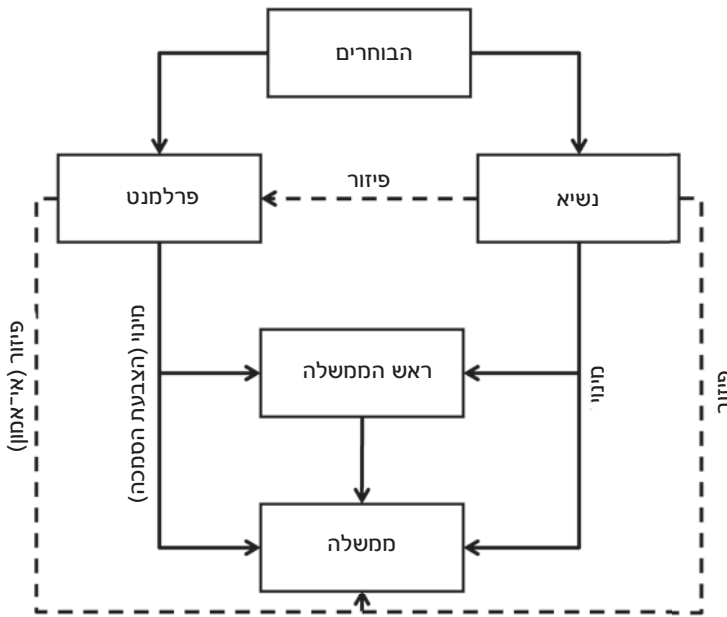
משטרים מעורבים

הגדרה, היגיון ודפוסי פעולה

המאפיין המרכזי של משטרים מעורבים הוא הכפילות בראשות הרשות המבצעת. משטר מוגדר כמעורב אם הוא עומד בשלושת התנאים האלה: (1) הנשיא נבחר על ידי הציבור בבחירות כלליות; (2) הנשיא הוא בעל עוצמה פוליטית וסמכויות רחבות למדי בהשוואה לנשיא במשטר פרלמנטרי; (3) לצד הנשיא מכהנים ראש ממשלה וממשלה המחזיקים בסמכויות ביצועיות. אלה אינם נבחרים בבחירות כלליות, והם תלויים באמון הפרלמנט (Duverger, 1980: 166).¹³ ביטוי חזותי של סוג משטר זה מוצג בתרשים 13.4.

13 בספרות יש מחלוקת גדולה יותר מבמקרה של משטרים נשיאותיים ופרלמנטיים על הגדרתם של משטרים מעורבים. ראו: Elgie, 1999a: 13; Sartori, 1997: 131-132. מכך נובע ויכוח על סיווג מדינות כבעלות משטר מעורב. בין המדינות אשר סיווגן שנוי במחלוקת אוסטרליה, איסלנד ואירלנד.

תרשים 13.4: דפוס המשטר המעורב



לא בכל המשטרים המעורבים יש לנשיא סמכות לפזר את הפרלמנט.

כפי שמוצג בתרשים, הסמכות הביצועית של הרשות המבצעת במשטרים מעורבים מואצלת בחלקה ישירות מהבוחרים ובחלקה באופן עקיף דרך בית הנבחרים. כמו במשטרים נשיאותיים, הנשיא מוסמך באופן ישיר (או כמעט ישיר) על ידי הבוחרים; וכמו במשטרים פרלמנטריים, הסמכות של ראש הממשלה וממשלתו מואצלת מהפרלמנט אשר מוסמך באופן ישיר על ידי הבוחרים. באותה רוח, מתוקף המנדט הישיר המוענק לנשיא מנוע בית המחוקקים מלהדיח אותו מטעמים פוליטיים. ויתרה מזו, בצרפת, למשל, מקטין מנגנון חסינות נוקשה את הסבירות שנשיא מכהן יודח מטעמים פוליטיים. כמו במשטרים נשיאותיים, גם במשטרים מעורבים כהונתו של הנשיא היא קבועה. לעומתו, ראש הממשלה וממשלתו תלויים באמון בית המחוקקים לצורך הישרדותו, כמו המקבילים להם במשטרים פרלמנטריים.

עם זאת, הכפילות ברשות המבצעת אין פירושה שמדובר במיזוג בין המשטר הפרלמנטרי לבין המשטר הנשיאותי, אלא בהידמות לאחד או לשני, שאינה

בהכרח קבועה (חזן, 1998א: 108; 8; Lijphart, 1992). הווה אומר שלפרקים המשטר המעורב נוטה לפעול יותר כמשטר נשיאותי ולפרקים כמשטר פרלמנטרי. תנודתיות זו תלויה בשאלה מי מחזיק ברוב בפרלמנט: כאשר הנשיא נהנה מתמיכת הפרלמנט, קרי המפלגה שהוא עומד בראשה שולטת בבית המחוקקים – הכוח נמצא בידי הנשיא. במקרה כזה המשטר המעורב דומה יותר למשטר נשיאותי. לעומת זאת כאשר מול הנשיא ניצב פרלמנט עוין, דהיינו מפלגה אחרת ולא זו של הנשיא שולטת בפרלמנט, ראש הממשלה ולא הנשיא הוא הגורם החזק (חזן, 1998א: 106).¹⁴ במקרה כזה המשטר המעורב דומה יותר למשטר פרלמנטרי.

מאפיין חשוב נוסף של המשטר המעורב הוא שהמוסד הבוחר או הממנה את הממשלה – הנשיא או הפרלמנט – אינו בהכרח המוסד המפזר אותה (Shugart, 2005: 333, 338).¹⁵ במשטר מעורב לעתים אין הלימה מלאה בין מקור הסמכות של הממשלה לבין הגוף שבו תלויה הישרדותה. הפרדה זו בין הסמכות לבחור או למנות ממשלה לבין הסמכות לפזרה מנוגדת להיגיון הפנימי של הדמוקרטיה במשטרים הטוריים, שלפיו כל מוסד נדרש לתת דין וחשבון לגורם שבחר בו. עניין זה מתווסף לעובדה שבמשטר המעורב מלכתחילה אין בהכרח זהות בין הרוב שברשות המבצעת לבין הרוב שברשות המחוקקת (חזן, 1998א: 108). בניגוד למשטר הנשיאותי (שבו יש הפרדת רשויות בין הרשות המבצעת למחוקקת) ולמשטר הפרלמנטרי (המתאפיין במיזוג שתי הרשויות) אי-אפשר לסווג את היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת כמעורב באופן מובהק כהפרדת רשויות או כמיזוגן. בשל הכפילות ברשות המבצעת, ישנה מצד

14 מצב זה של פיצול בין השליטה בנשיאות לבין השליטה בפרלמנט, כאשר הנשיא וראש הממשלה באים ממפלגות שונות ומפלגת הנשיא אינה בממשלה, מכונה "Cohabitation" (מגורים בצוותא). במקרה כזה הרוב הפרלמנטרי, קרי הממשלה ותומכיה בפרלמנט, מתפקד כאופוזיציה לנשיא, והנשיא והמיעוט הפרלמנטרי הם אופוזיציה לממשלה.

15 בהבחנה חשובה שהציעו מתיו שוגרט וג'ון קרי בין שני דפוסים של משטר מעורב, הם מראים כי במשטר מסוג Premier-presidential (הנהוג בצרפת, פינלנד, פורטוגל) הנשיא הוא שממנה את ראש הממשלה, אולם הסמכות לפזר את הממשלה נתונה באופן בלעדי בידי הפרלמנט. במקרה זה, ברגע שהממשלה מונתה על ידי הנשיא היא אינה כפופה לו. מנגד, במשטר מסוג President-parliamentary (כמו למשל ברוסיה, טייוואן, רפובליקת ויימר) הנשיא אמנם רשאי לפזר את הממשלה שהוא עצמו מינה, אולם כך גם הפרלמנט. דהיינו, גם ברגע זה הפרלמנט הוא בעל סמכות לפזר את הממשלה אף על פי שמימינה אותה היה הנשיא. ראו: Shugart 2005: 331-335.

אחד הפרדת רשויות בין הפרלמנט לבין הנשיא, המתבטאת בבחירות נפרדות לנשיאות ולפרלמנט, בכהונה קבועה של הנשיא ובחוסר יכולת של הפרלמנט להדיחו. מצד שני ישנו מיזוג רשויות בין הפרלמנט לממשלה והעומד בראשה, שכן ראש הממשלה והממשלה מתמנים מתוך הפרלמנט ותלויים לצורך הישרדותם באמונו. יתר על כן, חוקות מסוימות, ובהן החוקה של הרפובליקה הצרפתית החמישית, מעניקות לנשיא סמכות לפזר את הפרלמנט, וסמכות זו קושרת בין הרשות המבצעת לבין המחוקקת.

יחסי הכוחות בין הרשות המבצעת לבין המחוקקת במשטרים פרלמנטריים הם יחסים היררכיים. הפרלמנט הוא המוסד הריבון המאציל מסמכותו לרשות המבצעת, וזו תלויה באמונו. לעומת זאת יחסי הכוחות במשטרים נשיאותיים הם יחסים בין שווים: בית המחוקקים וראש הרשות המבצעת נבחרים על ידי הציבור, והאחד אינו תלוי באמונו של השני. במשטרים מעורבים היחסים בין שתי הרשויות מאופיינים בכפילות: היררכיה ביחסי ראש הממשלה והממשלה עם הפרלמנט, כבמשטרים פרלמנטריים, ושוויוניות ביחסי הנשיא עם הפרלמנט, כבמשטרים נשיאותיים (Shugart, 2005: 328-335).

מבחינה תאורטית לכל המשטרים המעורבים יש אותם מאפיינים בסיסיים. אולם בפועל הם נבדלים זה מזה לא מעט, בעיקר בסמכויות שהם מעניקים לרשויות השונות, הן ברמה החוקתית-פורמלית הן הלכה למעשה (Duverger, 1980: 167, 177-185; Elgie, 1999a: 1-21; Shugart, 2005: 332-333). אפשר למצוא נשיאים שעל הנייר אמורים להיות חזקים, אך בפועל הם חלשים למדי (דוגמת אוסטרליה), כמו גם נשיאים שנראים כבעלי סמכויות חוקתיות מעטות, אך הלכה למעשה הם חזקים וכולטים (דוגמת צרפת) (Shugart, 2005: 333). לעתים נדמה כי במשטר מעורב האיזון ביחסי הכוחות שבין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת ובין הנשיא לבין ראש הממשלה והממשלה יכול להשתנות באופן תדיר (שם: 335).

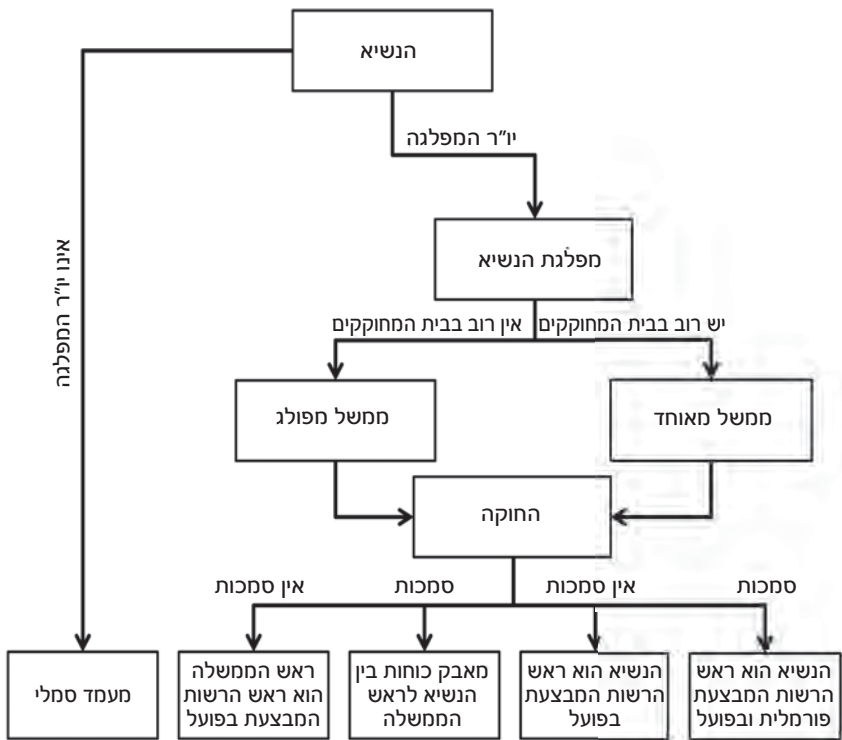
שניים אוחזין: משילות

במשטרים מעורבים, כמו במשטרים האחרים, כושר המשילות של ראש הרשות המבצעת נגזר מיחסי הכוחות בין הרשויות ומהתנאים הפוליטיים. מה שמייחד את המשטרים המעורבים הוא שזהות בעל כושר המשילות גם היא משתנה, כנגזרת מיחסי הכוחות בין הנשיא, ראש הממשלה, והפרלמנט. שני הגורמים העיקריים המשפיעים על יחסי הכוחות האלה הם החוקה והיחס בין הנשיא לבין

הרוב הפרלמנטרי (Duverger, 1980: 177-185; Elgie, 1999c: 281-294). ההשפעה של החוקה היא בסמכויות הפורמליות שהיא מעניקה לרשויות השלטון השונות. למשל, אם הנשיא רשאי לפטר את הממשלה; אם יש לו סמכות לפזר את הפרלמנט; אם הפרלמנט מוגבל ביכולתו להצביע אי-אמון נגד הממשלה; אם הממשלה יכולה לקום ללא הצבעת הסמכה של הפרלמנט. כוחם של הנשיא ושל ראש הממשלה תלוי במעמדם במפלגה ובכוחה של מפלגתם בבית המחוקקים. מנהיג מפלגה אשר מחזיקה ברוב בבית המחוקקים מרכז את הכוח בידי (Duverger, 1980: 182-186; Shugart, 2005: 342; Shen, 2011: 14).

אם הנשיא עומד בראש הרוב הפרלמנטרי, כלומר הוא יושב ראש המפלגה המחזיקה ברוב מושבי הפרלמנט, הוא הגורם החזק ברשות המבצעת. אם הוא שייך למפלגה בעלת הרוב הפרלמנטרי אך אינו עומד בראשה, הוא ימלא תפקיד סמלי בעיקר (כמו באוסטריה). לבסוף, אם הנשיא אינו שייך למפלגה בעלת הרוב הפרלמנטרי – כלומר, הוא מזוהה עם מפלגה אחרת או שהוא גורם ניטרלי – סמכויותיו בפועל הן אלה המפורטות בחוקה (Duverger, 1980: 184). הווה אומר שבמשטר מעורב כאשר קיים רוב פרלמנטרי מובהק, מי שעומד בראש אותו רוב שולט למעשה גם ברשות המחוקקת וגם ברשות המבצעת. דפוסי פעולת דפוס המשטר המעורב מסוכמים בתרשים 13.5.

תרשים 13.5: דפוסי פעולה של המשטר המעורב



אם כך, התשובה על השאלה מי מושל במשטר המעורב היא שגם הנשיא וגם ראש הממשלה עשויים לשמש הדמות הבולטת, בכפוף לסמכויות המוענקות להם בחוקה ולשליטה ברוב הפרלמנטרי. אלא שזהות המושל אין בה כדי להעיד על יכולת המשילות או על כושר המשילות של אותו גורם דומיננטי שבשלטון. רמת המשילות המאפיינת את המשטר המעורב עשויה לנוע על הציר שבין משילות גבוהה מאוד ("היפר-נשיאותיות", בדומה למשטר הנשיאותי במצב של ממשל מאוחד) בקצה האחד, לבין מצב של קיפאון או ממשל מוגבל ("מגורים בצוותא", Cohabitation, בדומה למשטר הנשיאותי במצב של ממשל מפולג) בקצה השני. כאשר הנשיא הוא גם מנהיג הרוב הפרלמנטרי וככזה שולט הן ברשות המבצעת הן ברשות המחוקקת, המשטר המעורב עלול לנטות לעבר היפר-נשיאותיות (כפי שכוננו למשל התקופות 1962-1974 ו-1981-1986

בצרפת), קרי ריכוז יתר של כוח פוליטי בידי אדם אחד. ראש הממשלה לא רק שאינו יכול לשמש משקל נגד אמיתי לנשיא, אלא שהואיל וכהונתו תלויה במינויו על ידי הנשיא, הוא אף עלול להפוך לעושה דברו. במצב עניינים כזה הנשיא נהנה מכושר משילות גבוה וביכולתו ליישם את מדיניותו כמעט ללא התנגדות.

מנגד, המשטר המעורב עשוי להתאפיין במצב של מגורים בצוותא, המזוהה לרוב עם משילות מוגבלת ועם קיפאון. במצב כזה, טוענים המקטרגים, שלטון דיארכי (דו-ראשי) ממוסד לא רק שאינו פותר בעיות שנשיא או ראש ממשלה יחיד היו מתקשים להתמודד עמן, אלא עלול, בסבירות גבוהה, אף להכפילן. כאשר בראש הרוב הפרלמנטרי עומד ראש הממשלה ואותו רוב מורכב מקואליציה של סיעות המתנגדות לנשיא, גוברת הסבירות להתנגשויות בינו והפרלמנט לבין הנשיא (Pasquino, 2007: 24; Schleiter and Morgan-Jones, 2008: 159). כאמור, המאפיין של משטרים מעורבים הוא הכפילות ברשות המבצעת. סמכות כפולה זו טומנת בחובה סכנה לשיתוק ולקיפאון פוליטי (במקרה הטוב), אם הן הנשיא הן ראש הממשלה טוענים ללגיטימיות ומושכים את החבל בקצוותיו המנוגדים; או אף למשבר משטרי-חוקתי עמוק יותר (במקרה הרע), אם למשל הנשיא מנסה להתערב בקבלת ההחלטות בפרלמנט ולפגוע בכוחו של ראש הממשלה, ובתגובה ראש הממשלה מוביל חקיקה נגד הנשיא (Linz, 1994: 54). מצב זה דומה למצב של ממשל מפולג במשטרים נשיאותיים (Shugart and Carey, 1992: 55). ההבדל הוא שבממשל נשיאותי מפולג המאבק הוא בין הרשות המבצעת (הנשיא) לרשות המחוקקת (הקונגרס), ואילו במשטר מעורב במצב של מגורים בצוותא עובר קו השבר בתוך הרשות המבצעת עצמה, בין הנשיא לבין ראש הממשלה (Knapp and Wright, 2006: 121).

לעומת הטענה על היעדר כושר המשילות, המיוחס לעתים למשטר המעורב (בעיקר בעתות של מגורים בצוותא), יש הסוברים כי אפשר להסתכל על הכפילות ברשות המבצעת כמנגנון הגנה שבו כל אחת מהמערכות השלטוניות משמשת מעין זרובה וגיבוי לאחרת. לעומת זאת במשטרים טהורים כל גורם הוא אחד ויחיד, ולכן חוסר תפקוד שלו מערים בהכרח קשיים על כולל המערכת השלטונית. במשטר מעורב, מנגד, אם המאפיינים הפרלמנטריים אינם מתפקדים, המאפיינים הנשיאותיים מחליפים אותם, ולהפך. מבחינה זו יש הגורסים כי למשטר המעורב יש מרחב תמרון גדול יותר. הואיל והוא מכיל גם

היבטים נשיאותיים וגם היבטים פרלמנטריים, האפשרויות והיכולות שלו רבות יותר, ולכן הוא בעל גמישות גדולה יותר מזו של משטרים טהורים (Pasquino, 1997: 137). המשטר המעורב עשוי להציע מגוון רחב יותר של פתרונות לבעיות משילות, החל בממשלה הנשלטת לחלוטין על ידי הנשיא בקצה אחד של הציר, ועד ממשלה מבוססת פרלמנט בקצה האחר (Schleiter and Morgan-Jones, 2005). מכאן, כך טוענים חלק מהחוקרים, אפילו במצב של מגורים בצוותא המשטר המעורב עדיף על משטר נשיאותי עם ממשל מפולג, שכן תמיד יהיה מי שישלוט במדינה, אם הנשיא ואם ראש הממשלה (Pasquino, 2007: 26).

מעורר מיסודו? יציבות

הגם המשטר המעורב נולד עם קריסתה של הרפובליקה הרביעית בצרפת, כמענה על חוסר היציבות הכרוני שאפיין את המשטר שקדם לו. הרעיון המכוון היה ליצור רשות מבצעת חזקה במיוחד שתבטיח יציבות שלטונית. לשם כך הוחלש הפרלמנט והרשות המבצעת חוזקה בשני ראשים: נשיא מחד גיסא וראש ממשלה מאידך גיסא (Elgie, 1999b: 75). היציבות שנוצרה בעקבות כך ברפובליקה החמישית הפכה את המשטר המעורב עם השנים לדגם משטרי אטרקטיבי (Shugart, 2005: 332), ודמוקרטיות חדשות רבות שקמו בשנות התשעים, עם נפילת הגוש הסובייטי, אימצו דגם זה.

המשטר המעורב נתפס על ידי מצדדיו – לפחות בהקשר של יציבות – כשילוב בין המיטב של שני העולמות, הפרלמנטרי והנשיאותי, משום שבהוסיפו היבט נשיאותי למשטר הפרלמנטרי הוא כביכול מחזק ומייצב אותו והופך אותו ליעיל יותר (Sartori, 1994: 108-111); ובהוסיפו היבט פרלמנטרי למשטר הנשיאותי הוא מעניק לו יותר גמישות ומאפשר לו לתפקד טוב יותר במקרה של ממשל מפולג (Sartori, 1997: 135). כך, בניגוד לטענה כי המשטר המעורב עלול להכפיל את הבעיות הטבועות בכל אחד מהמשטרים הטהורים, גורסים תומכיו כי משטר זה מוצלח יותר הן מהמשטר הפרלמנטרי הן מהמשטר הנשיאותי, משום שהוא ממתן את הליקויים הגלומים בכל אחד מהם.

מנגד, הפוטנציאל הטמון במשטר המעורב להיווצרות היפר-נשיאותיות, במיוחד בצירוף החלשתו של הפרלמנט, עלול להוביל בטווח הארוך לערעור היציבות של הדמוקרטיה. במיוחד נכון הדבר בדמוקרטיות צעירות ומתפתחות, שבהן משטר מעורב עם נשיא חזק עלול לפגוע יותר מלסייע בתהליך הדמוקרטיזציה (Elgie, 2007: 53-71). זאת ועוד, במדינות צעירות

עם משטר מעורב בדרום אמריקה ובאסיה יש פחות דמוקרטיה מבמקבילותיהן הפרלמנטריות או הנשיאותיות (Moestrup, 2007: 37-39, 43).¹⁶ כמו כן, השוואה בין מדינות מזרח אירופה הפרלמנטריות למדינות מזרח אירופה בעלות המשטר המעורב הראתה כי הממשלות במשטר המעורב – ובייחוד ככל שהוא נוטה לכיוון הנשיאותי יותר – סובלות מחוסר יציבות גדול יותר והממשלות מתחלפות בו יותר (Roper, 2002: 265-267, 269).

כמו באשר לתכונות אחרות של המשטר המעורב, גם בהקשר של יציבות נודעת משמעות רבה לכפילות שבו, הן בהיבט החיובי הן בהיבט השלילי. אפשר לומר כי למשטר המעורב יש פוטנציאל ליציבות רבה בזכות הכהונה הקבועה של הנשיא, כך שבכל זמן נתון לפחות חלק מהרשות המבצעת נותרת על כנה. אך יש בו פוטנציאל גם לחוסר יציבות, בשל יכולתו של הנשיא, בחלק מהמשטרים המעורבים, לפזר את הפרלמנט או לפטר את ראש הממשלה, ויכולתו של הפרלמנט להביע אי-אמון בממשלה.

מקרה מבחן: המשטר המעורב בצרפת

המשטר המעורב בצרפת נוסד בשנת 1958,¹⁷ לאחר קריסתו של המשטר הפרלמנטרי שקדם לו (הרפובליקה הרביעית, 1946-1958), אשר התאפיין כאמור בחולשה קיצונית ובחוסר יציבות כרוני (Elgie, 1999b: 75; Kam and Indridason, 2009: 41).¹⁸ המשטר המעורב החדש עוצב מלכתחילה כאנטייזה מובהקת לרפובליקה הרביעית, ומטרתו העיקרית הייתה לחזק באופן משמעותי את הרשות המבצעת. לשם כך יצרו רשות מבצעת בעלת שני ראשים: נשיא וראש ממשלה (Elgie, 1999b: 75).

נהוג לסווג את המשטר הפוליטי של הרפובליקה החמישית של צרפת כ"דיארכיה היררכית". דיארכיה (שלטון דו-ראשי), בשל המבנה הדואלי של הרשות המבצעת שבה גם הנשיא וגם ראש הממשלה ממלאים תפקיד ביצועי

16 ההפך הוא הנכון באפריקה ומזרח אירופה.

17 רשמית, החוקה שהכריזה על הרפובליקה החמישית של צרפת כוננה עוד בשנת 1958, אולם רק בשנת 1962 התקבל שינוי בחוקה, כמשאל עם, שלפיו הנשיא ייבחר ישירות בידי העם. בשנות הביניים, 1958-1962, החוקה קבעה כי הנשיא ייבחר על ידי מועצה מיוחדת שכללה כ-80,000 איש, רובם חברי פרלמנט ונציגי הממשל המקומי. ראו: Elgie, 1999b: 67.

18 הפרלמנט ברפובליקה הרביעית היה מפולג ומשועשע, שיטת הבחירות הייתה יחסית מאוּד, וממשלות חדשות קמו חדשות לבקרים. כ-12 שנות הרפובליקה כיהנו 25 ממשלות.

חשוב. היררכית, משום שמאזן הכוחות בין השניים עובר כמטוטלת מהאחד לאחר, כך שבכל זמן נתון רק אחד מהם הוא השחקן הפוליטי הדומיננטי (Massot, 1993; Elgie, 1999b: 68, 71).

נסיונות היווצרות של המשטר המעורב בצרפת נבדלות מאלה של המשטרים המעורבים שאומצו לאורו. צרפת היא המדינה היחידה באירופה שבה אומץ המשטר המעורב בשעה שהמדינה עצמה כבר הייתה דמוקרטית. לעומת זאת מדינות אירופיות אחרות אימצו משטר זה תוך כדי תהליך דמוקרטיזציה או השגת עצמאות וכינון חוקה (Elgie, 2009: 255-256).

תפקוד המשטר הצרפתי ממחיש את התרחישים שתוארו. במשך השנים הוא נטה לכיוון הנשיאותי, אך הושפע באופן משמעותי ממערכת היחסים שבין הנשיא לראש הממשלה (Elgie, 1999b: 74). שינוי ביחסים אלה שינה את התפקוד של הרשות המבצעת כולה ואת עוצמתה (שם: 83). כוחו הפוליטי של ראש הרשות המבצעת וזהותו (נשיא או ראש הממשלה) תלויים בהרכבו של הרוב הפרלמנטרי ובאופיו, בקשר שבין הרוב הפרלמנטרי לבין הנשיא מכאן וראש הממשלה מכאן, ביחסים המוסדיים והבין-אישיים שבין הנשיא לראש הממשלה ובחוקה הצרפתית.¹⁹ למעשה, בשל מורכבות היחסים בין הנשיא לראש הממשלה גם אם הנשיא נהנה מעליונות מסוימת, אין ביכולתו למשול ללא ראש הממשלה. בצרפת שניהם זקוקים זה לזה כדי לתפקד, ושיתוף הפעולה בין השניים הוא חיוני (Massot, 1993: 174; Knapp and Wright, 2006: 121). כמו מקבילו האמריקני, גם הנשיא הצרפתי שואב את סמכותו, בחלקה, מהחוקה. בשונה מהחוקה האמריקנית, החוקה הצרפתית מעניקה סמכויות רחבות לנשיא: הוא זה שממנה את ראש הממשלה ורשאי גם לפטר ובהמלצתו של האחרון – גם את שרי הממשלה (France, Constitution of October, Article 8, 1958, 4); הוא אחראי גם למינוי בכירים בדרג האזרחי והצבאי (שם: סעיף 13); רשאי לפזר את הפרלמנט (בהתייעצות עם ראש הממשלה ויושבי הראש של שני בתי הפרלמנט, ולא יותר מפעם בשנה; שם: סעיף 12); לנהל את ישיבות הממשלה (סעיף 9); לחייב את הפרלמנט לדון מחדש בחוק שהתקבל (עד 15 יום מיום קבלתו; שם: סעיף 10); ולהגיש הצעת חוק

19 יש הכוללים משתנים נוספים, רחבים יותר, בהתייחסותם, כגון: הקשר בין הרשות המבצעת למוסדות המדינה, היחסים בין האליטה הפוליטית לציבור הרחב, ואף היחסים בין צרפת לאיחוד האירופי או לעולם כולו. ראו: Elgie, 1999b: 83.

למועצת החוקה (Conseil Constitutionnel; שם: סעיף 61). נוסף על כך מעניקה החוקה הצרפתית לנשיא סמכות כללית להגן על החוקה, להבטיח את עצמאותה של צרפת, להגן על השלמות הטריטוריאלית שלה ולקיים הסכמים בינלאומיים (שם: סעיף 5; Kam and Indridason, 2009: 41-42).

החוקה הצרפתית מעניקה סמכויות ניכרות גם לראש הממשלה. היא קובעת כי ראש הממשלה מכוון את מדיניות הממשלה (France, Constitution of October 4, 1958, Article 21), וזו, בתורה, אחראית ל"מדיניות האומה" ולניהולה על ידי שליטה בשירות הציבורי ובצבא (שם: סעיף 20). ראש הממשלה ממליץ לנשיא על מינוי שרים (שם: סעיף 8), אחראי להבטיח את יישומם של חוקים (שם: סעיף 21) ומחליט על מינויים בשירות הציבורי ובצבא (שם: סעיף 21). סמכויות נוספות מוענקות לו בהקשר לעבודתו הפרלמנטרית: הוא רשאי לזווג חקיקה (שם: סעיף 39), להתקין תקנות בהיעדר חוקים (שם: סעיפים 21 ו-37), לבקש כינוס מיוחד של הפרלמנט (שם: סעיף 29) ולבקש מהפרלמנט אישור מיוחד ליישום מזורז של מדיניות אשר בדרך כלל הייתה זקוקה להליך חקיקה מסודר (שם: סעיף 38).

מלבד הסמכויות הבלבדיות שיש לנשיא ולראש הממשלה, ישנן גם סמכויות משותפות. כך, למשל, למעט כמה יוצאי דופן, כל החלטות הנשיא מחייבות חתימה של ראש הממשלה, ולעתים אף של הממשלה כולה (שם: סעיף 19; Elgie, 1999b: 76). מנגד, גם הנשיא נדרש לחתום על צווים וחוקים (décrets, ordinances) של הממשלה (שם: France, Constitution of October 4, 1958, Article 13). יתר על כן, הנשיא הוא מפקד הצבא (שם: סעיף 15; Elgie, 1999b: 77), ואילו ראש הממשלה אמון על הביטחון הלאומי (שם: Elgie, 1999b: 77; France, Constitution of October 4, 1958, Article 21).

נהוג לומר כי מבחינה פורמלית הנשיא הצרפתי אחראי יותר למדיניות החוץ ולאינטרסים ארוכי הטווח של צרפת, וראש הממשלה אמון על מדיניות הפנים ועל ניהול ענייניה השוטפים והיום-יומיים של הממשלה (Elgie, 1999b: 41-42; Kam and Indridason, 2009: 68-69, 77). אולם קביעה זו נכונה רק בחלקה. למעשה, החפיפה בין הנשיא לראש הממשלה היא כה גדולה, וחלוקת העבודה (הפורמלית) ביניהם עלולה להיות כה עמומה, עד שכל אחד מהם עשוי להיות זה ששולט ברשות המבצעת, לפי התנאים הקיימים במערכת הפוליטית

77) (Elgie, 1999b: 20). מהם תנאים אלה? מה קובע כיצד תתנהל הרשות המבצעת (ומכאן המשטר כולו) בצרפת?

הגם שמבחינה חוקתית יש מאזן כוחות מסוים בין הנשיא לראש הממשלה, הרקע ההיסטורי וההקשר הפוליטי הספציפיים של צרפת נוטים לטובת הנשיא (שם: 80), והבחירות לנשיאות הן המוקד העיקרי של המערכת הפוליטית בצרפת (שם: 67). עם זאת, נשיא צרפת אינו כול יכול. עליונותו ושליטתו ברשות המבצעת משתנות בהתאם לנסיבות הפוליטיות (שם: 80). המשתנה החשוב ביותר שמשפיע על מאזן הכוחות בין הנשיא לראש הממשלה בצרפת הוא השליטה בפרלמנט. נשיא שנהנה מתמיכת רוב פרלמנטרי יהיה הדמות הבולטת וישלוט ביד רמה ברשות המבצעת (Kam and Indridason 2009: 42). זהו התרחיש הנפוץ ביותר בצרפת; כך היה, למשל, בתקופתם של שרל דה גול (1959-1969), ז'ורז' פומפידו (1969-1974), בכהונתו הראשונה של פרנסואה מיטראן (1981-1986), כאשר הנשיאים עמדו בראש מפלגת רוב (כלומר שזכתה לרוב מוחלט בפרלמנט) או לחלופין עמדו בראש קואליציה שבה המפלגה הייתה באופן מובהק גדולה יותר משותפותיה (Elgie, 1999b: 82).

במצב כזה, קרי בממשל מאוחד ורוב פרלמנטרי מוצק התומך בנשיא, ראש הממשלה מתפקד כסגנו של הנשיא (Kam and Indridason, 2009: 43), וסדר היום הפוליטי של הנשיא מכוון את מדיניות הממשלה הן בהיבטי פנים והן בהיבטי חוץ.²¹

לעומת זאת, במצב של מגורים בצוותא, כאשר הנשיא וראש הממשלה באים ממפלגות יריבות, מאזן הכוחות נוטה יותר לטובת ראש הממשלה, שכן הוא

20 כך, למשל, הגדירו חוקרים את הקשיים שעולים מהחוקה הצרפתית בנוגע לחלוקת הסמכויות בין הנשיא לראש הממשלה: "אי־אפשר שלא להיות מוכה בתדהמה מהערפול הסבוך האופף את תחילת הרפובליקה החמישית", Hoffman, 1959: 332; "בחקות הרפובליקה אין תשובה ממשית לשאלה המרכזית שעליה אמורה כל חוקה להשיב: מיהו השולט?", Knapp and Wright, 2006: 55.

21 מעניין שבהיסטוריה של הרפובליקה החמישית, דווקא במקרים של ממשל מלוכד הנשיא לא היסס לפטר את ראש הממשלה. ראו: Kam and Indridason, 2009: 42-43. למעשה, יש הטוענים כי אחד מהמאפיינים של המשטר הצרפתי בממשל מלוכד הוא שהנשיא נוטה לפטר את ראש הממשלה כאשר האחרון אינו פופולרי או, לחלופין, כאשר הוא פופולרי מדי והנשיא רואה בו מי שעלול לאיים על מעמדו. ראו: Elgie, 1993: 1. אולם יש הסבורים כי אפשר להסביר תופעה זו גם בדרך אופטימית יותר: בממשל מלוכד ראשי ממשלה מוכנים להקריב את משרתם ואף את ממשלתם כדי להגן על הנשיא. ראו: Kam and Indridason, 2009: 54.

שולט ברוב הפרלמנטרי (Elgie, 1999b: 73; Knapp and Wright, 2006: 123). הנשיא נאלץ לוותר על חלק נכבד מכוחו הן בקביעת מדיניות הן בכל הנוגע למינויים (שם: 121, 123). כך היה למשל, בשנים 1986-1988 (הנשיא מיטראן, ראש הממשלה ז'אק שיראק), 1993-1995 (הנשיא מיטראן, ראש הממשלה אדואר בלדור) וב-1997-2002 (הנשיא שיראק, ראש הממשלה ליונל ז'וספן), כפי שאפשר לראות בלוח 13.4 (Elgie, 1999b: 82-83). גם כאשר הנשיא לא היה מעורב ישירות בקביעת המדיניות, הוא היה מעודכן והמשיך לקיים פגישות עתיות עם ראש הממשלה ושריו (Knapp and Wright, 2006: 122-123). בתחומים רבים השניים גם שיתפו פעולה, והחלטות מסוימות התקבלו מתוך משא ומתן ביניהם.

לוח 13.4: מצבי מגורים בצוותא ברפובליקה החמישית של צרפת ומאפייניהם

השנים	תיאור ומאפיינים
1988-1986	1. תקופה שבה כוחו של הנשיא היה הגדול ביותר בתנאים אלה. הסיבות לכך היו הפופולריות האישית של מיטראן כנשיא (איש השמאל) ושליטתו המוחלטת במפלגה. נוסף על כך הוא הצליח לנצל את האתגרים הגדולים שניצבו אותה עת לפני ממשלת שיראק (איש הימין) והקושי שלה להתמודד עם (בפרט מחאות הסטודנטים והשביתות בסוף 1986). שיראק, מנגד, היה מוגבל יחסית. הרוב שממנו נהנה בפרלמנט היה רוב דחוק מאוד, ואפילו בקרב תומכיו נתגלעו מחלוקות תכופות. למעשה, החלטות רבות של שיראק התקבלו בעיקר מתוך רצון לשמור על שלמות הקואליציה שלו. מערכת היחסים בין הנשיא לראש הממשלה בתקופה זו התאפיינה בתחרות בין השניים ואף בהתפתחות של עוינות הדדית.
1993-1995	2. במובן מסוים תקופה זו הייתה מנוגדת לראשונה. הימין, בהובלת אדואר בלדור, זכה ברוב מוחץ בפרלמנט (497 מושבים מול 80). הנשיא מיטראן כבר היה זקן וחלש ואיבד חלק גדול משליטתו במפלגתו. נוסף על כך, בין הנשיא לבין ראש הממשלה לא הייתה עתידה להתנהל תחרות לקראת הבחירות הבאות לנשיאות, שכן מיטראן לא היה רשאי לרוץ לכהונה נוספת. מערכת היחסים בין השניים הייתה טובה למדי, והם עבדו בשיתוף פעולה (למשל פעלו יחד בהקשר של מדיניות צרפת ביוגוסלביה). הנשיא הותיר לראש הממשלה מרחב פעולה חופשי למדי, אך דרש שלא ישנה את החלטותיו מלפני 1993 ויכבד את סמכויותיו.



3. 1997-2002 גם התקופה השלישית הייתה שונה מקודמותיה. הפעם גם לנשיא וגם לראש הממשלה לא היה אינטרס לקצר את תקופת כהונתם. נוסף על כך, ראש הממשלה ליוגל ז'וספן התמקד יותר ברפורמות במדיניות הפנים ולא במדיניות החוץ, כך שלא התגלעו התנגשויות מיוחדות בין השניים. בעת הזאת מאחר שי"פ שנים מתוך 21 השנים בכהונת מיטראן התאפיינו במגורים בצוותא, מצב זה נעשה מקובל בצרפת. לראיה, בשנת 1987 רוב הציבור הצרפתי קיווה שתופעה זו קצרה וחולפת, ובשנת 1998 שני שלישים מהנשאלים בסקר ראו בה דבר חיובי.

מקור: עיבודי המחברים ל-128-127: Knapp and Wright, 2006

זאת ועוד, נדמה כי בתקופות של מגורים בצוותא חלוקת העבודה בין הנשיא לראש הממשלה ברורה יותר. ראש הממשלה מוביל את מדיניות הפנים וסדר היום שלו מכוון את עבודת הממשלה, ואילו הנשיא מצמצם לרוב את תפקידיו למדיניות חוץ וביטחון בלבד (Elgie, 1999b: 73; Knapp and Wright, 2006: 43; Kam and Indridason, 2009: 121, 62). הנשיא אמנם נותר מפקד הצבא ושחקן מרכזי במדיניות החוץ של צרפת, אך הוא אינו יכול למלא אף אחת מהמשימות הללו בלי לפנות לראש הממשלה. לראש הממשלה, מנגד, אין אינטרס לפגוע במוסד הנשיאות, שכן הוא עצמו מעוניין להיבחר לתפקיד הנשיא ביום מן הימים (Knapp and Wright, 2006: 121). אף על פי כן, הואיל ובמצב של מגורים בצוותא הנשיא וראש הממשלה הם יריבים פוליטיים, לא פעם הם נוטים לנגח זה את זה ולמתוח ביקורת זה על זה (למשל בעת כהונתם של מיטראן ונשיא וסיראק כראש הממשלה). לעתים הם אף נוגסים זה בתחומי האחריות של האחר. כך למשל, ראש הממשלה אדואר בלדור קיבל על עצמו את האחריות ושלה חיילים צרפתים לרואנדה בשנת 1994 (Elgie, 1999b: 74-73).²²

22 מלבד שני המקרים הקיצוניים שתוארו לעיל (נשיא העומד בראשו של רוב פרלמנטרי מוצק, ונשיא המנוגד לרוב פרלמנטרי חזק שבראשו עומד ראש הממשלה), היו בצרפת גם תרחישים אחרים, מעין תרחישי ביניים: נשיא בראש רוב פרלמנטרי המורכב מקואליציה, ומפלגת הנשיא היא המפלגה החלשה בקואליציה (1974-1978), או שוות כוחות לשותפותיה (1978-1981, 1981-1995, 1995-1997); או נשיא הנהנה מתמיכת הפרלמנט גם בהיעדר רוב מובנה (1988-1993).

סיכום

דפוס המשטר מגדיר את המסגרת השלטונית ואת מערכות היחסים בין מוסדותיה. השפעתו על התנהלות המערכת הפוליטית רבה, אולם אינה ישירה. היא מתווכת על ידי גורמים נוספים, בעיקר מבנה המערכת המפלגתית, כוחה של מפלגת השלטון ותפקודן של המפלגות ונציגייהן. לפיכך דפוס המשטר כשלעצמו אינו מבטיח הצלחה של השלטון ואינו מונע אותה. כמו בכל היבט של המערכת השלטונית המוסדית, גם במקרה זה המפתח הוא ההתאמה של המוסד (דפוס המשטר) לסדרי העדיפויות של מי שבחרים לאמצו והתנאים שבהם הוא מאומץ.

ניסיון המצטבר של מדינות ותיקות, בצד זה של מדינות חדשות, תורם כמה לקחים בנוגע לרפואי משטר והשלכותיהם. ראשית, ניכר גיוון באופן היישום של דפואי המשטר, ובעיקר בכל הקשור לצורותיהם של המשטרים המעורבים. במאה העשרים ואחת ההבחנה בין מערכות פוליטיות על פי דפואי המשטר שלהן אינה ברורה כפי שהייתה בעבר.

שנית, ניכרת התקרבות של המשטרים הטהורים. הפרלמנטריזם של משטרים נשיאותיים ניכר הן במקרה של ארצות הברית – למשל בהרחבת המעורבות של הנשיא בתהליך החקיקה – הן במשטרים נשיאותיים אחרים – למשל באימוץ מנגנון גיוס רוב בבית המחוקקים (הקמת ממשלות קואליציה). כך גם הנשיאותיות של משטרים פרלמנטריים ניכרת בעצמאותם של ראשי ממשלות, בשליטתם במשאבים, באוטונומיה שלהם בהרכבת ממשלה ובעמידתם בלחצים מתוך מפלגתם (Webb and Poguntke, 2005). מגמה זו לא פסחה על המשטר הפרלמנטרי בישראל, אך ביטוייה מוגבלים מאוד (Kenig and Hazan, 2005; Barnea, 2009).

שלישית, ניכר חוסר שביעות הרצון מהמגבלות של משטרים קיימים. התגובה עשויה להיות ניסיון להתגבר על המגבלות במסגרת דפואי המשטר הקיים – באמצעות מתיחת ההגדרות החוקתיות ושימוש באמצעים פוליטיים – או יוזמות לרפורמה של דפואי המשטר.

לבסוף, לנוכח המציאות המשתנה ניכר צורך להעמיד לבחינה מעודכנת את הקשרים בין דפואי משטר לבין כושר משילות, יציבות ודמוקרטיה.

בכל הקשור למשילות הלקח ברור. באופן גורף ומוחלט בכל המשטרים קל יותר למשול כאשר מספר המפלגות המיוצגות במערכת קטן, כאשר למפלגתו

של ראש הרשות המבצעת (הנשיא במשטרים מעורבים) יש רוב בבית המחוקקים, כאשר ראש הרשות המבצעת הוא מנהיג מפלגתו, וכאשר נציגי מפלגת השלטון כפופים למשמעת סיעתית. כמו כן במשטרים נשיאותיים ראש הרשות המבצעת מוגבל על ידי רשויות השלטון האחרות, ואילו במשטרים מעורבים, ויותר מכך במשטרים פרלמנטריים, ראשי הרשות המבצעת מצוידים בכוח משילות רב. בכל המשטרים ישנם אמצעים להתמודד עם תנאים טובים פחות, קרי ריבוי מפלגות, שיסוע, היעדר שליטה במפלגה, היעדר משמעת סיעתית. שימוש אפקטיבי באמצעים אלה יכול לצייד את ראש הרשות המבצעת בכוח משילות מספק. כאשר השימוש באמצעים אלה אינו אפקטיבי או שהוא נמנע עקב הנסיבות, המערכת מתמודדת עם משבר משילות אמיתי.

בכל הקשור לציבות הלקח הוא שמידה מסוימת של יציבות הכרחית לצורך תפקוד המשטר ושימור הדמוקרטיה. עם זאת מידה מסוימת של גמישות חיונית גם היא, אם היא מאפשרת להפשיר קיפאון, לאפס את המערכת ולכיל אותה. היכולת של דפוסי משטר שונים לאזן בין יציבות לבין גמישות תלויה בתנאים שבהם דפוסי המשטר מתקיימים. היציבות המובנית של משטרים נשיאותיים שירתה נאמנה את ארצות הברית, אבל ערמה קשיים בדרכן של מדינות חדשות או מתחדשות באמריקה הלטינית. מנגד, גמישות המשטרים הפרלמנטריים, אשר שירתה נאמנה את חסידותיה באירופה, אפשרה את קריסת משטרי אחדות מהן בתקופות של משבר. כך היה ברפובליקת ויימר או ברפובליקות השלישית והרביעית בצרפת. לבסוף, כפי שמעיד המקרה של ישראל, הפרת האיזון בין יציבות לגמישות עשויה לנבוע מרפורמה בדפוס המשטר (הבחירה הישירה), כמו גם משינוי של התנאים הפוליטיים ושל התנהגות השחקנים במערכת.

אבות החוקה האמריקנית אמרו: "אילו היו בני האדם מלאכים, לא היה צורך בשלטון כלל. אילו משלו מלאכים בבני האדם לא היה צורך בשום ריסון לשלטון, לא מבית ולא מבחוץ" (מצוטט אצל המילטון, מדיסון וג'יי, 2001: 262). היות שבמציאות הפוליטיקה היא מעט פחות שמימית, שלטון מרוסן, עם רכיבים מייצבים וגמישות מסוימת הוא צורך חיוני. ערכם של דפוסי משטר נמדד ביכולתם למלא צורך זה באופן מיטבי.

מודלים להרכבת ממשלה

שלומית ברנע, שוריק דרייטשפיץ, מתן שרקנסקי

פרק זה מוקדש להרכבת ממשלות – תהליך העומד במוקד הדיון על רפורמה משטרית בישראל. התחושה הרווחת היא שתהליך הרכבת ממשלות צריך להיות מושא הרפורמה העיקרי. תחושה זו מעוגנת בשלוש טענות. הראשונה גורסת שהתהליך הקיים מניב תופעות שליליות, כמו הקושי להרכיב ממשלות, הקושי של מרכיבי ממשלות לעמוד בלחצים, כוח מיקח בלתי מידתי של מפלגות קטנות, ניצול כוח זה בשירות אינטרסים צרים, הרכבת ממשלות על בסיס סחר-מכר ולא על בסיס חזון משותף, והרכבת ממשלות אשר כושר הישרדותן וכושר המשילות שלהן מוגבלים. על פי השנייה רפורמה של תהליך הרכבת ממשלות תניב תופעות חיוביות ובהן יצירת קואליציות טרום-בחירות ועידוד הצבעה למפלגות הגדולות. על פי השלישית רפורמה כזאת תסייע בפתרון בעיות בתפקוד המשטר שמקורן אינו בהכרח בתהליך הרכבת הממשלה עצמו, כמו היחלשות המפלגות הגדולות, השיסוע במערכת המפלגתית ובפרלמנט, תחושת חוסר יציבות וקשיי משילות.

אנו ספקנים באשר לנחיצותה של רפורמה בתהליך הרכבת הממשלה. לדעתנו התופעות השליליות המיוחסות לתהליך אינן נובעות ממנו עצמו אלא משיטת הבחירות וממבנה המפלגות בישראל. קרי תופעות אלה הן התסמינים ולא המחלה עצמה. לפיכך השינוי צריך לחול בהיבטים אחרים של מבנה המשטר בישראל ולא בתהליך הרכבת הממשלה. נוסף על כך, ספק אם רפורמה בתהליך הרכבת הממשלות תפתור בעקיפין גם את הבעיות האחרות – היחלשות המפלגות הגדולות, השיסוע במערכת המפלגתית ובפרלמנט, תחושת חוסר יציבות וקשיי משילות. כמו כן שינוי זה עלול להניב, לדעתנו, תופעות רצויות פחות מהתופעות המיוחסות לתהליך הנהוג בישראל היום. על סמך ניסיונה של

ישראל וניסיוןן של דמוקרטיות אחרות בעולם, וההקשר הפוליטי והחברתי שבו מתקיים תהליך הרכבת ממשלות בישראל, אנו מעריכים שרפורמה בתהליך הרכבת ממשלות בישראל איננה נחוצה ובמידה רבה אף בלתי רצויה. אנו מציגים כאן ניתוח ביקורתי משווה של שישה מודלים להרכבת ממשלה במשטרים פרלמנטריים אשר הוצעו במהלך הדיון בנושא בישראל: המודל הנהוג בישראל היום; זכות הראשונים להרכבת הממשלה ניתנת לראש הסיעה הגדולה; רק ראש הרשימה הגדולה הוא מרכיב הממשלה; הענקת בונוס בייצוג לרשימה הגדולה; סף גודל מינימלי לרשימה הגדולה או סיכוב שני; וראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה. המודלים מסוכמים בלוח 14.1. נוסף על כך נבחן מודל המציע שילוב בין אופן הרכבת הממשלה, מינויה והדחתה – המודל המשולב.

לוח 14.1: שישה מודלים להרכבת ממשלה

מודל	הגדרה	מוקד	יתרונות עיקריים	חסרונות עיקריים
המודל הנהוג בישראל היום	מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת על המועמד המוערך כבעל הסיכויים הטובים ביותר להקמתה	מינוי מרכיב הממשלה	<ul style="list-style-type: none"> • הבטחת בסיס תמיכה דרוש • יציבות בלי קיפאון 	<ul style="list-style-type: none"> • פגיעות מרכיב הממשלה • מיקח וממכר
זכות ראשונים להרכבת הממשלה לראש הסיעה הגדולה	מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת אוטומטית על ראש הסיעה הגדולה	מינוי מרכיב הממשלה	<ul style="list-style-type: none"> • הכרעה בדבר מינוי מקים הממשלה ומקימי ממשלה חלופיים 	<ul style="list-style-type: none"> • מינוי מקים ממשלה בלי עירבון להצלחת ניסיונו • אובדן גמישות
רק ראש הרשימה הגדולה הוא מרכיב הממשלה	מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת רק על ראש הרשימה הגדולה	מינוי מרכיב הממשלה	<ul style="list-style-type: none"> • עידוד תחרות דוגוּשית • חיזוק המפלגות הגדולות • תמריץ לתמיכה בממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> • אפקטיביות לא מובטחת • זכאות בלי אמצעים פוטנציאל לריבוי בחירות ומעגל קסם



מודל	הגדרה	מוקד	יתרונות עיקריים	חסרונות עיקריים
בונוס (תוספת) בייצוג לסיעה הגדולה	הרחבת בסיס התמיכה של הסיעה הגדולה בפרלמנט על ידי מענק (בונוס) מושבים	הקצאת מושבי הפרלמנט, באופן עקיף, השפעה על מינוי מרכיב הממשלה	<ul style="list-style-type: none"> פיצוי על יחסיות-יתר חיזוק הרשימה הגדולה 	<ul style="list-style-type: none"> עיוות היחסיות פוטנציאל פגיעה במפלגה השנייה בגודלה כלי מסוכן בידיים הלא נכונות
סף מינימלי של גודל סיעה גדולה או סיבוב שני	ראשות הממשלה מוענקת לראש הרשימה הגדולה אשר עברה סף מינימלי או זה שזכה בסיבוב שני נגד ראש הסיעה השנייה בגודלה	מינוי ראש הממשלה	<ul style="list-style-type: none"> לכאורה, חיזוק מעמדו של ראש הממשלה ייצוב 	<ul style="list-style-type: none"> ריבוי בחירות בחירה ישירה האחוריות הגברת ציפיות בלי הגברת סמכות
ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה	ראשות הממשלה מוענקת אוטומטית לראש הרשימה הגדולה	מינוי ראש הממשלה	<ul style="list-style-type: none"> הכרעה בדבר מינוי ראש הממשלה חיזוק מעמד ראש הממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> פוטנציאל לקיפאון יכולת משילה מוגבלת

המודל הנהוג בישראל

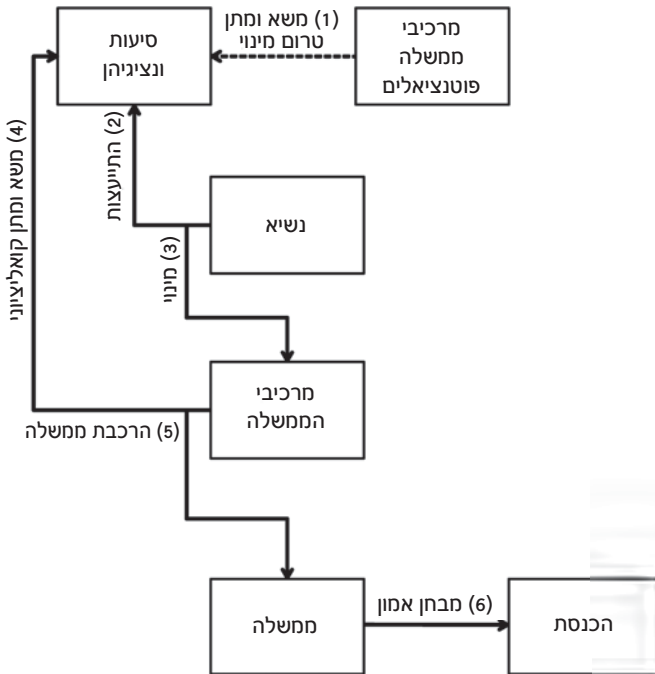
הגדרה ומאפיינים

על פי המודל הנהוג בישראל היום מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת על ידי הנשיא, ראש המדינה, על המועמד המוערך כבעל הסיכויים הגבוהים ביותר להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת. הערכה זו מבוססת על התייעצויות שעורך הנשיא עם הסיעות הפרלמנטריות. מודל זה מתאפיין בעיגון הזיקה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת בשלב המינוי של מרכיב הממשלה. במשטרים פרלמנטריים קיומן של ממשלות ותפקודן מותנים בתמיכת הפרלמנט. במודל זה נדרשת תמיכה זו גם לשם קביעת זהותו של מרכיב הממשלה. כך באה לידי ביטוי הזיקה בין הפרלמנט לבין הממשלה בקביעת זהותו של מרכיב הממשלה (התייעצות הנשיא עם הסיעות הפרלמנטריות), בתהליך הרכבת הממשלה (הסכמים קואליציוניים) ובמינויה של הממשלה (הצבעת אמון בפרלמנט).

תהליך הרכבת ממשלה

בתרשים 14.1 מוצג תהליך הרכבת הממשלות בישראל. כאשר מרכיבים ממשלה חדשה (בעקבות בחירות, נפילת הממשלה המכהנת או פטירתו של ראש הממשלה המכהן), מרכיבי הממשלה הפוטנציאליים, על פי רוב ראשי שתי הסיעות הגדולות בכנסת, מקיימים משא ומתן עם סיעות הפרלמנט הכנסת לצורך גיוס תמיכתן במועמדותם להרכבת ממשלה (שלב 1 בתרשים). בהמשך נשיא המדינה, האמון על הטלת מלאכת הרכבת הממשלה, מקיים התייעצות עם הסיעות ועם נציגיהן בנוגע למינוי מרכיבי הממשלה (שלב 2 בתרשים). המלצותיהן של הסיעות משמשות מדד להיקף התמיכה שממנה נהנים המועמדים בכנסת וליכולתו של מועמד פוטנציאלי להרכיב ממשלה שתזכה באמון הכנסת.

תרשים 14.1: תהליך הרכבת ממשלה בישראל



על בסיס המלצות הסיעות, לא יאוחר מ-7 ימים לאחר פרסום תוצאות הבחירות, או לאחר דרישה להקמת ממשלה חדשה בנסיבות אחרות, או 14 יום במקרה

של פטירת ראש ממשלה מכהן, ממנה הנשיא את מרכיב הממשלה (שלב 3 בתרשים). מרכיב הממשלה הממונה מקיים משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות לצורך הרכבת ממשלה (שלב 4 בתרשים). בתום הזמן המוקצב לו בחוק – 28 יום עם אפשרות להארכות של עד 14 יום נוספים – נדרש מרכיב הממשלה להרכיב ממשלה (שלב 5 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בכנסת (שלב 6 בתרשים). אם מרכיב הממשלה נכשל בניסיון להרכיב ממשלה או שממשלתו נכשלת במבחן האמון בכנסת, מטיל הנשיא את הרכבת הממשלה על מועמד אחר שבחר בו לאחר סבב התייעצות נוסף עם נציגי הסיעות או על פי בקשה בכתב בחתימתם של רוב חברי הכנסת. אם שני ניסיונות להרכבת ממשלה נכשלים ואין מועמד חלופי אחר המוצע ונתמך על ידי רוב חברי הכנסת – הכנסת מפוזרת והבחירות מוקדמות.

יותר מבמודלים אחרים למודל זה נדרשת תמיכה פרלמנטרית הן לצורך קבלת הזכות לנסות להרכיב ממשלה הן, לאחר מכן, לצורך אישורה בהצבעת הסמכה על ידי הפרלמנט. התמיכה הנדרשת לצורך הניסיון להרכיב ממשלה מתגבשת במשא ומתן בין מרכיבי הממשלה הפוטנציאליים לכין סיעות הכנסת; ואילו התמיכה להרכבת ממשלה ומינויה מתגבשת במסגרת משא ומתן קואליציוני. תחילת כהונתה של ממשלה מותנה בעמידתה במבחן אמון בכנסת. כישלוננו של מרכיב ממשלה להרכיבה או לזכות באמון הכנסת מביא להנעת התהליך מראשיתו. על פי מודל זה, מרכיב הממשלה הוא מי שהנשיא מעריך כבעל הסיכויים הגדולים ביותר לזכות באמון הכנסת. בנוסחים שונים מודל זה הוא המודל הקלאסי והשכיח ביותר להרכבת ממשלות במשטרים פרלמנטריים.

יתרונות המודל

למודל להרכבת ממשלות המיושם בישראל כיום יש יתרונות בולטים. ראשית, מודל זה קושר בין רכיבים מהרשות המחוקקת לשם יצירת ממשלה. הוא יוצר בסיס לשותפות בין הרשות המחוקקת לממשלה שהכרחית לצורך תפקוד הממשלה. שנית, הוא מבוסס על היגיון ברור: הממשלה מוקמת מתוך הרשות המחוקקת ותלויה באמונה. כלומר, הגוף אשר מקרבו מוקמת הממשלה, הגוף האחראי להקמתה וזה שהעניק לה תמיכה, הוא גם הגוף המוסמך להחליפה. שלישית, הוא מעודד התאגדות של סיעות במסגרת ממשלות קואליציה. ממשלות קואליציה מאפשרות גיבוש הסכמה בין נציגי מגזרים חברתיים ואינטרסים שונים, ולכן הן נחשבות אמצעי חשוב להפגת מתחים ולמיתון עימותים בחברות

משוסעות כמו הישראלית. רביעית, התהליך הוא יעיל ואפקטיבי. הוא אינו ארוך או מסורבל לעומת התהליכים הנהוגים בדמוקרטיה אחרות. יתר על כן, מאז האימוץ החלקי של מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי, ממשלות ישראל אינן סובלות מחוסר יציבות או מתחלופה תכופה באופן חריג בהשוואה לדמוקרטיה אחרות. כלומר, במודל זה מוקמות ממשלות בפרק זמן סביר, אפילו מהיר יחסית, ויכולות לתפקד ולהתקיים. בפשטות – התהליך "עובד". חמישית, הניסיון של מודל זה מוכח. היות שהוא מיושם באופן נרחב בעולם, ובפרט בישראל, מעלותיו ומגבלותיו ידועים ומובנים. יישומו הנרחב משמש עדות לעליונותו על מודלים אחרים. שישית, יתרונו הוא בגמישות שהוא מקנה לממנה את מרכיב הממשלה (בישראל, הנשיא) בתהליך. גמישות זו נובעת מהיעדר מבחן זכאות למינוי מרכיב הממשלה או מינוי ראש הממשלה. כפי שמעיד ניסיון הבחירות הכלליות בישראל 2009, גמישות זו רצויה ונחוצה במקרה שזהותו של מרכיב הממשלה אינה מסתמנת באופן ברור מתוצאות הבחירות. לבסוף, היות שמודל זה הוא המודל הנהוג בישראל, משמעות יישומו היא שימור הסטטוס קוו. בכל רפורמה טמון סיכון מסוים הנובע מהתוצאות הבלתי צפויות של כל שינוי באשר הוא, וסיכון זה נחסך כאשר דבקים במצב הקיים על מגבלותיו.

מגבלות המודל

מודל הרכבת ממשלות המיושם בישראל כיום אינו חף ממגבלות, שהכולטת שבהן היא היעדר מנגנון הכרעה ממוסד. בניגוד למודלים המעגנים מבחן זכאות, מודל זה מותיר את ההכרעה בידי של אדם (הנשיא) ולא בידי החוק, והוא אינו מספק עירבון כי תהליך הרכבת הממשלה יביא למינויה של ממשלה חדשה. קרי, אינו מבטיח שמי שמטילים עליו את מלאכת הרכבת הממשלה יצליח להרכיבה ולהבטיח את עמידתה במבחן האמון של הפרלמנט הנדרש לצורך מינויה.

חסרונות המודל

בצד יתרונותיו ומגבלותיו סובל מודל הרכבת הממשלות המיושם בישראל מחסרונות משמעותיים. מודל זה, יותר ממודלים אחרים, כרוך במשא ומתן מתמשך, מיקח וממכר, בין מרכיב הממשלה לבין הסיעות הפרלמנטריות, משום הדומיננטיות של האחרונות בתהליך. התניית הזכות להרכבת ממשלה ומינוי הממשלה המוצעת בתמיכת הסיעות יוצרים תלות של מרכיב הממשלה

בסיעות. מעמדו בתהליך נחות במידה רבה מזה של הסיעות, מעמד של מובל ולא מוביל, מחזור ולא מחזור. תלות זו מאלצת אותו לקבל פשרות הפוגעות במעמדו בממשלה העתידית וביכולתו למשול ולהנהיג. מלבד זאת המשא ומתן בין מרכיב הממשלה לבין הסיעות, הנדרש במודל זה, משתקף בצורה שלילית בראי דעת הקהל. תהא נחיצותו אשר תהא, הוא מעורר תחושת מיאוס כלפי המערכת הפוליטית וחבריה בקרב הציבור. תחושה זו מערערת את אמון הציבור במערכת השלטונית הדמוקרטית, והיא עשויה להיתרגם לתמיכה בחלופות בלתי רצויות למבנה המשטר או אפילו לדמוקרטיה ייצוגית.

יתר על כן, המודל מעניק כוח לא מידתי למפלגות מסוימות. התלות של מרכיב הממשלה בסיעות הפרלמנט מאפשרת מצב שבו מפלגות שנהנות ממיקום אסטרטגי במפה הפוליטית מחזיקות בכוח מיקוח ובהשפעה החורגים מכוחן האלקטורלי והפרלמנטרי. כך מתאפשר עיוות בתרגום רצון הבוחרים וניתן משקל למפלגות קטנות במערכת הפוליטית בכלל ובממשלה בפרט.

כפי שמעיד הניסיון הישראלי, מודל זה עשוי להניב ממשלות קואליציה המושתתות על בסיס אינטרסנטי צר ומעורער במקום על בסיס שותפות מטרות וחזון רחב. משום בסיסן המעורער, הממשלות המוקמות מוגבלות ביכולת העשייה שלהן (היעדר הסכמה בין חברי הממשלה, היעדר אחריות קולקטיבית ומשמעת קואליציונית) ובתוחלת חייהן (פרישה של חברי ממשלה ופירוק קואליציות).

מודל "זכות הראשונים להרכבת הממשלה לראש הסיעה הגדולה"

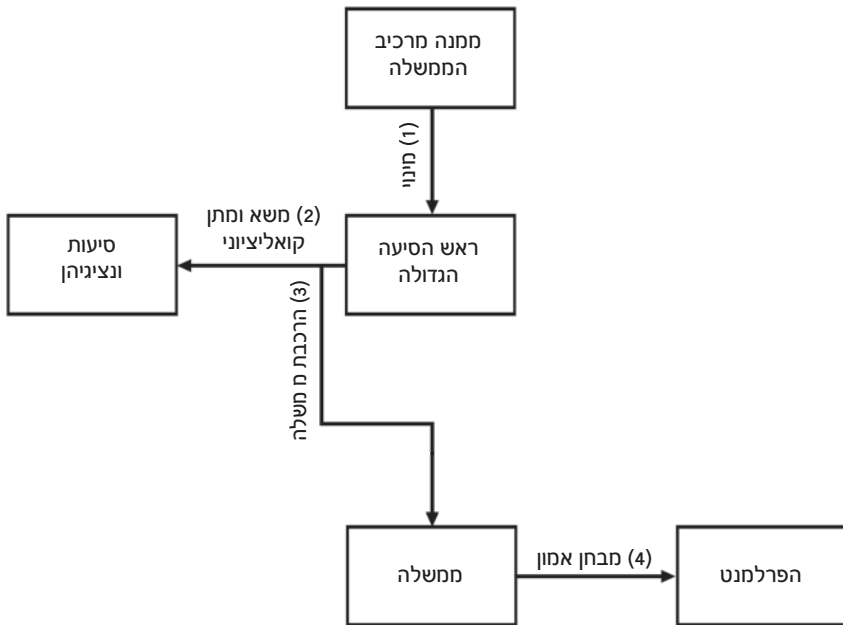
הגדרה ומאפיינים

במודל זה ראש הסיעה שקיבלה את מספר המושבים הגדול בפרלמנט מקבל ראשון את הזכות לנסות ולהרכיב ממשלה. מאפיינו של מודל זה הוא הקביעה האוטומטית של זהות מרכיב הממשלה על פי מבחן זכאות המוגדר מראש. העומד במבחן הזכאות, במקרה זה מועמד הסיעה בעלת שיעור מושבי הפרלמנט הגדול ביותר, מקבל אוטומטית את הזכות לנסות להרכיב ממשלה.

תהליך הרכבת ממשלה

בתרשים 14.2 מוצג תהליך הרכבת ממשלה על פי מודל זה. כאשר מרכיבים ממשלה חדשה, ראש המדינה ממנה את מועמד הסיעה בעלת מספר המושבים הגדול בפרלמנט להרכיב ממשלה (שלב 1 בתרשים). אם הסיעה הגדולה אינה נהנית מרוב מוחלט בפרלמנט ובוחרת להקים ממשלת קואליציה, מרכיב הממשלה מקיים משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות לצורך הרכבת ממשלה (שלב 2 בתרשים). בתום הזמן המוקצב לו בחוק נדרש מרכיב הממשלה להקים ממשלה (שלב 3 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בפרלמנט (שלב 4 בתרשים).

תרשים 14.2: הרכבת ממשלה על פי מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה



אם מרכיב הממשלה נכשל בניסיון להרכיב ממשלה או שממשלתו נכשלת במבחן האמון בפרלמנט, מוטלת מלאכת הרכבת הממשלה על נציג הסיעה השנייה בגודלה בפרלמנט. אם מרכיב ממשלה זה (השני) נכשל אף הוא בניסיון

או שממשלתו נכשלת במבחן האמון בפרלמנט, הרכבת הממשלה מוטלת על נציג סיעות המיעוט בפרלמנט, קרי מועמד הנבחר על ידי סיעות המיעוט כמרכיב הממשלה מטעמן.

זכות הראשונים אינה מבטיחה את התמיכה הדרושה להרכבתה של הממשלה. תמיכה זו מתגבשת במשא ומתן קואליציוני, כנהוג בתהליך הקמת ממשלות בישראל היום. כמו במודל הנהוג כיום בישראל, מינויה של ממשלה מותנה בעמידתה במבחן אמון בפרלמנט. אם מרכיב הממשלה נכשל בניסיונו להקים ממשלה או לזכות באמון הפרלמנט, זכות הראשונים מעגנת מבחן זכאות למרכיב הממשלה החלופי, ראש הסיעה השנייה בגודלה. במקרה שגם מרכיב הממשלה השני נכשל, מעגנת זכות הראשונים מבחן זכאות למרכיב הממשלה החלופי, הוא נציג סיעות המיעוט בפרלמנט. כלומר, נוסף על קביעת מרכיב הממשלה הראשון, זכות הראשונים מנכיחה גם את זהותו של מרכיב הממשלה השני ובמידת הצורך את זהותו של מרכיב הממשלה השלישי.

יישומים בעולם

במדינות שונות זכות הראשונים מושרשת ומוכתבת על פי נוהג, אך בלי עיגון בחקיקה. אפשר שההימנעות מעיגון נוהג זה בחוק נובעת מהצורך להימנע מהצרת צעדיו של ראש מדינה ריבון על ידי החוק, למשל, במונרכיות חוקתיות. עם זאת, אף שלזכות הראשונים אין עיגון בחקיקה, מיסודה בנוהג מקנה לה תוקף מחייב ומכתיב את זהות מרכיב הממשלה.

בולגריה היא דוגמה למדינה שבה כן קיים עיגון בחקיקה של זכות הראשונים, וסעיף 99/1 בחוקה קובע: "בעקבות התייעצות עם הסיעות הפרלמנטריות, הנשיא ימנה את מועמד המפלגה בעלת מספר מושבי האספה הלאומית הגדול ביותר להרכיב ממשלה" (מצוטט אצל Dowding and Dumont, 2009: 210). כלומר למרות עיגון זכות הראשונים בחקיקה, הנשיא הממנה את מרכיב הממשלה נדרש לקיים התייעצות עם סיעות הפרלמנט לפני הטלתה של מלאכת הרכבת הממשלה על בעל זכות הראשונים. התייעצות זו עשויה להיתפס כמיותרת או כחסרת משמעות, שכן מינוי מרכיב הממשלה הוא אוטומטי. מלבד שלב זה, תהליך הקמת ממשלה בבולגריה זהה למתואר לעיל בתרשים 14.2.

אפשר לטעון כי זכות הראשונים חלה בפועל בכל מדינה שבה ראש הרשות המבצעת אינו נבחר ישירות על ידי הציבור. מטעמים מעשיים, זכות הרכבת

הממשלה מוטלת על פי רוב על המועמד המגובה בתמיכה הרבה ביותר בפרלמנט, וסביר שאותו מועמד יהיה ראש הסיעה הגדולה, בעיקר במערכות מפלגתיות הנשלטות בידי מפלגה אחת או במערכות דו־מפלגתיות. עם זאת, גם במקרים אלה מי שממנה את מרכיב הממשלה אינו מחויב להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על ראש הסיעה הגדולה. זכות הראשונים, לעומת זאת, מכתובה באופן מפורש ואוטומטי את זהותו של מרכיב הממשלה. תהליך מינוי מרכיב הממשלה בישראל בעקבות הבחירות לכנסת ה-18 (2009) המחיש את מובחנות מודל זכות הראשונים מהמודל הנהוג כיום בישראל, כאשר הנשיא הטיל את הקמת הממשלה על מי שזכה בתמיכה רבה יותר מסיעות הכנסת (בנימין נתניהו) ולא על מי שעמדה בראש הסיעה הגדולה (ציפי לבני).

יתרונות המודל

למודל זכות הראשונים יתרונות מספר. ראשית, הוא מספק מנגנון להכרעה בין מרכיבי ממשלה פוטנציאליים עם בסיס תמיכה דומה בגודלו, ויותר מכך, עם בסיסי תמיכה מסוגים שונים; למשל, מספר קולות רב לעומת מספר מושבים גדול, או בסיס תמיכה של הרשימה או של הסיעה לעומת בסיס תמיכה של הגוש שמייצג מרכיב הממשלה הפוטנציאלי. עיגון זכות הראשונים בישראל היה מונע את הדילמה שבהכרעה בין הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על ציפי לבני (נציגת הסיעה הגדולה בעלת 28 מנדטים) להטלתה על בנימין נתניהו (נציג הגוש הגדול ונציג סיעה שגודלה 27 מנדטים) בעקבות בחירות 2009. מנגד, אילו היו נהוגות בישראל התאגדויות של קואליציות קדם־בחירות, סביר להניח כי זכות הראשונים הייתה מעניקה את הבכורה לנתניהו.

שנית, זכות הראשונים מקצרת את התהליך של מינויו של מרכיב הממשלה, בעיקר כאשר היא חלה מיד – כלומר, בלי התייעצות מקדימה בין הממנה את מקים הממשלה ובין סיעות הפרלמנט. יתרון זה הוא שולי בגלל מגבלת זמן נוקשה על ממנה מרכיב הממשלה, 7 ימים בלבד (או 14 במקרה של פטירת ראש ממשלה) בישראל כיום.

שלישית, בהשוואה למודל הנהוג בישראל זכות הראשונים תורמת לחיזוק מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך הרכבת הממשלה. זכות זו מדירה את סיעות הפרלמנט משלב מינוי מרכיב הממשלה, ועל כן פוטרת לכאורה את מרכיבי הממשלה הפוטנציאליים מהצורך לגייס את תמיכתן של הסיעות במועמדותם להרכבת הממשלה. לפיכך ההבטחות וההתחייבויות שמוסרים מרכיבי ממשלה

פוטנציאלים בתמורה לתמיכת הסיעות במועמדותם נחסכות אף הן. מכאן שמרכיב הממשלה מגיע אל תהליך הקמת הממשלה ללא התחייבויות ומטענים קודמים ולכן מעמדת כוח יחסי, לפחות בהשוואה למרכיב הממשלה במודל הנהוג בישראל כיום.

רביעית, בנוסח המוצע כאן מגדירה זכות הראשונים את מבחן הזכאות למרכיבי ממשלה חלופיים ובכך מציגה פתרון מן המוכן למקרה שניסיון הרכבת ממשלה נכשל או שממשלה מוצעת נכשלת במבחן האמון בפרלמנט.

חמישית, יתרון נוסף של מודל זכות הראשונים הוא פשטותו. הוא מונע את הצורך בהתייעצויות ובמשא ומתן, אשר נתפסים בעיני הציבור כמיקח וממכר, נותן תחושה של יציבות וודאות ומחזק בכך את האמון בשיטה בקרב הציבור הרחב.

שישית, יתרון משמעותי נוסף הוא התרומה הצפויה של מודל זה לחיזוק המפלגות הגדולות. יש להניח כי אימוץ זכות הראשונים עשוי לעודד את הבוחרים להצביע עבור אחת המפלגות הגדולות, כלומר המפלגות שמתמודדות על הזכאות להרכיב ממשלה. עם זאת, היות שמודל זה אינו פוטר מהצורך לגבש את תמיכתן של סיעות אחרות, ולכן אינו פוגע ברלוונטיות שלהן, סביר שהשפעתו על מעמד המפלגות הגדולות תהיה מוגבלת, לעומת השפעותיה של מידת התחרותיות בין המפלגות הגדולות, למשל.

לבסוף, בין שתכונה זו רצויה בין שלא, זכות הראשונים מגבילה את השפעתו של מי שממנה את מרכיב הממשלה על תהליך המינוי. מעורבותו של ממנה מרכיב הממשלה מוגבלת במודל זה לרמה המנהלית, הפרוצדורלית, ואינה מותירה מקום להפעלת שיקול דעתו בתהליך.

מגבלות המודל

למודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה שתי מגבלות מרכזיות. ראשית, הוא מבטיח את זכות הרכבת הממשלה אבל לא את היכולת לממשה. הענקת זכות הרכבת הממשלה אינה מבטיחה למרכיב הממשלה את בסיס התמיכה הנדרש להקמת ממשלה ולשימורה. לפיכך זכות הראשונים אינה פוטרת מהצורך במשא ומתן קואליציוני, והיא אינה עירבון ליציבותן של ממשלות או לאריכות ימיהן. נוסף על כך, להוציא במקרים חריגים, ההשפעה של זכות הראשונים כהסדר מוסדי מוגבלת. השפעה זו תלויה במידה שהיא מכוונת את התנהגותם של השחקנים הפוליטיים (מפלגות, מועמדים ובוחרים) ומשנה אותה, כלומר במידה שבה היא מעודדת הקמת קואליציות טרום-בחירות והצבעה למפלגות גדולות.

חסרונות המודל

מודל זכות הראשונים סובל משני חסרונות משמעותיים. ראשית, הוא מטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על הזכאי אך לא בהכרח על הכשיר. בהיעדר התניה לסף מינימלי של תמיכה במרכיב הממשלה, הזכאי לעשות זאת אינו בהכרח מי שבכוחו להרכיב ממשלה בכלל וממשלה בת קיימא בפרט, קרי כזו שתזכה באמון הפרלמנט. כלומר, בהנחה שהתנהגות הבוחרים לא תשתנה באופן מהותי, החלת זכות הראשונים עשויה להוביל למינוי מרכיב ממשלה שמאמציו נדונו לכישלון ולא למועמד מבטיח יותר שאינו נציג הסיעה הגדולה. כך עיגון זכות הראשונים בישראל היה מעניק לציפי לבני את הזכות להרכיב ממשלה בעקבות בחירות 2009, אולם הערכה זהירה מהניסיון שקדם לבחירות מרמזת שסיכוייה להרכיב ממשלה היו פחותים מאלה של בנימין נתניהו, אף על פי שהיא הייתה נציגת הסיעה הגדולה בפרלמנט.

חסרון שני הוא פגיעה בגמישות התהליך. מאחר שמודל זה מכתוב את זהות מרכיב הממשלה ומגביל את ההשפעה של ממנה מרכיב הממשלה, הוא מונע התאמה של התהליך לנסיבות מיוחדות או לתנאים בלתי צפויים.

מודל "רק ראש הרשימה הגדולה הוא מרכיב הממשלה"

הגדרה ומאפיינים

במודל זה הזכות להרכיב ממשלה מוענקת אך ורק לראש הרשימה שזכתה במספר הקולות הגדול בבחירות. אם הוא נכשל, הפרלמנט מפוזר ומתקיימות בחירות כלליות. לפיכך מודל זה מונע את זכות הרכבת הממשלה ממי שאינו ראש הרשימה הגדולה. המאפיין של מודל זה הוא הידוק הקשר בין הבחירות לבין תהליך הרכבת הממשלה: תוצאות הבחירות קובעות באופן אוטומטי את זהות מרכיב הממשלה (ראש הרשימה הגדולה), וכישלון תהליך הרכבת הממשלה מוביל לבחירות חדשות. משמעו של המודל הוא שלמעשה ראש הממשלה נבחר באופן עקיף בבחירות כלליות, שכן ראש הממשלה המיועד הוא בהכרח ראש הרשימה הגדולה.

זהו מעין מודל ביניים בין מודל זכות הראשונים להרכבת הממשלה לראש הסיעה הגדולה לבין מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה. בדומה למודל הראשון, מודל זה מגדיר את זהות מרכיב הממשלה (ראש הרשימה

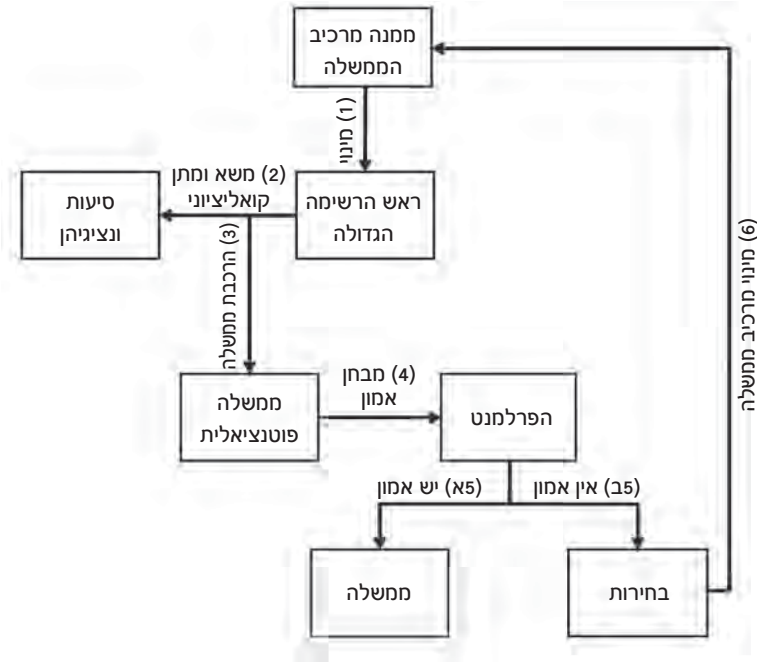
הגדולה), אך בשונה ממנו, הוא אינו מאפשר את העברת הזכות למרכיב חלופי אם המרכיב הראשון נכשל בניסיונו. בדומה למודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, גם במודל זה רק ראש הרשימה הגדולה יכול להיות ראש הממשלה, אך הוא אינו מעניק את ראשות הממשלה לראש הרשימה הגדולה אלא רק את הזכות להרכבת ממשלה.

תהליך הרכבת ממשלה

בתרשים 14.3 להלן מוצג תהליך הרכבת ממשלה על פי מודל זה. בעקבות בחירות כלליות ראש המדינה ממנה את ראש הרשימה הגדולה, קרי הרשימה שקיבלה את מספר קולות הבוחרים הגבוה ביותר, להרכיב ממשלה (שלב 1 בתרשים). אם הרשימה הגדולה אינה נהנית מרוב מוחלט בפרלמנט ובוחרת להקים ממשלת קואליציה, מרכיב הממשלה הממונה מקיים משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות לצורך הרכבת ממשלה (שלב 2 בתרשים). בתום הזמן המוקצב לו בחוק נדרש מרכיב הממשלה להרכיב ממשלה (שלב 3 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בפרלמנט (שלב 4 בתרשים). אם הממשלה המוצעת זוכה באמון הפרלמנט, התהליך מושלם, והממשלה החדשה מתחילה את כהונתה (שלב 5 בתרשים). אם מרכיב הממשלה נכשל בניסיונו או אם הממשלה המוצעת אינה זוכה באמון הפרלמנט, הפרלמנט מפוזר ונקבעות בחירות חדשות (שלב 6 בתרשים). בעקבותיהן מתחיל שוב תהליך מינוי מרכיב הממשלה (שלב 6 בתרשים).

הזכות המוענקת לראש הרשימה הגדולה להרכיב ממשלה אינה מבטיחה לו את התמיכה הנדרשת להרכבת ממשלה, שכן מבחן הזכאות (ראש הרשימה הגדולה) אינו מחייב עמידה בסף מינימלי של מושבים בפרלמנט. תמיכה זו מתגבשת במסגרת משא ומתן קואליציוני, כנהוג בתהליך הרכבת ממשלות בישראל היום. כמו במודל הנהוג היום בישראל, מינויה של ממשלה מותנה בעמידתה במבחן אמון בפרלמנט. בניגוד למודלים אחרים, מודל זה אינו מאפשר העברת הזכות להרכבת ממשלה מידי ראש הרשימה הגדולה לידי מרכיב חלופי, אלא מחייב שמרכיב הממשלה יהיה ראש הרשימה הגדולה. לפיכך מרכיב ממשלה חלופי יכול להיקבע אך ורק באמצעות בחירות כלליות.

תרשים 14.3: הרכבת ממשלה על פי מודל רק ראש הרשימה הגדולה הוא מרכיב ממשלה



יתרונות המודל

חלק מיתרונות המודל זהים ליתרונות שמקנה מודל זכות הראשונים. ראשית, הוא מספק מנגנון הכרעה במקרים של התמודדות צמודה בין מקימי ממשלה פוטנציאלים. שנית, הוא מקצר את תהליך מינוי מרכיב הממשלה בהשוואה למודל הנהוג בישראל היום. יתרון זה שולי בהקשר הישראלי, משום מגבלת הזמן להרכבת הממשלה המוגדרת במודל הקיים. שלישית, הוא צפוי לחזק את מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך הקמת הממשלה. כמו במודל זכות הראשונים, גם מודל זה מדיר את סיעות הפרלמנט משלב מינוי מקים הממשלה. כך הוא פוטר לכאורה (מאחר שיזדקקו להם לאחר מכן) את מרכיבי הממשלה הפוטנציאלים מהצורך לגייס את תמיכתן של הסיעות במועמדותם להקמת הממשלה ומחזק את מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך. יתר על כן, מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך מחוזק גם משום האיום במערכת בחירות נוספת. יותר ממודל זכות הראשונים, מודל זה צפוי לעודד הצבעה למפלגות הגדולות

המתמודדות על הזכאות להרכיב ממשלה, משום שהזכאות להרכבת ממשלה ניתנת רק לראש הרשימה הגדולה, ולא לראש הרשימה השנייה בגודלה או לנציגי סיעות המיעוט, כפי שנהוג במודל זכות הראשונים. רביעית, בין שתכונה זו רצויה או לא, מודל זה, כמודל זכות הראשונים, מגביל את השפעתו של מי שממנה את מרכיב הממשלה על תהליך המינוי.

למודל זה יתרונות נוספים המבחינים אותו ממודל זכות הראשונים. הוא מתמרץ חלק מסיעות הפרלמנט להביע אמון בממשלה המוצעת משום הסיכון הכרוך בהתמודדות במערכת בחירות נוספת. השפעתו של תמריץ זה תלויה בהערכת הסיעות את הישגיהן במערכת הבחירות הנוכחית לעומת הערכתן את הישגיהן בבחירות עתידיות. כלומר, לסייעות המעריכות שכוחן לא יגדל אלא יקטן במערכת בחירות עתידית, יש אינטרס לתמוך בממשלה המוצעת בהבעת אמון בה. יתר על כן, מודל זה מספק תמריץ לחברי הפרלמנט לתמוך בממשלה בשל הסיכון האישי הכרוך בהתמודדות בבחירות נוספות. תמריץ זה משפיע בעיקר על חברי פרלמנט אשר דורגו בתחתית רשימת המועמדים של מפלגותיהם ומועדים לאבד את מקומם בפרלמנט אם תיערכנה בחירות נוספות. נוסף על כך מודל זה צפוי לעודד תחרות דו-גושת והקמת קואליציות קדם-בחירות מכמה סיבות. ראשית, הענקת זכות הראשונים לראש הרשימה הגדולה הופכת את התחרות בבחירות, בין השאר, לתחרות על הזכות להרכיב ממשלה, שהיא תחרות דו-גושת מטבעה. שנית, זכות הראשונים מעודדת מפלגות קטנות לחבור למפלגות גדולות במסגרת קואליציות קדם-בחירות. שלישית, הסכנה שבעריכת בחירות נוספות צפויה גם היא לעודד מפלגות לחבור לקואליציות קדם-בחירות.

מגבלת המודל

כמודל זכות הראשונים, גם מודל זה מעניק זכות אבל לא את האמצעים לממשה. גם הוא אינו מבטיח למרכיב הממשלה את בסיס התמיכה הדרוש לו לצורך הקמת ממשלה ותחזוקה, ולפיכך אינו פוטר מהצורך במשא ומתן קואליציוני ואינו ערובה ליכולתן של ממשלות למשול, ליציבותן או לאריכות ימיהן.

חסרונות המודל

למודל חסרונות משמעותיים. הראשון שבהם הוא שאלת יעילות האיום על הבוחרים, המועמדים והנבחרים בקיום מערכת בחירות נוספת אם הממשלה המוצעת אינה עוברת את מבחן האמון בפרלמנט. היות שאין עירבון שקיום

בחירות נוספות ייתפס כאיום, האפקטיביות של המודל מוטלת בספק. חיסרון שני: המודל מספק לסיעות המעריכות את הישגיהן בבחירות עתידיות כטובים מהישגיהן בבחירות הנוכחיות תמריץ להתנגד לממשלה. כלומר, דווקא ה"איום" בבחירות עשוי לדרבן סיעות מסוימות למשוך את תמיכתן מהממשלה המוצעת כדי לקבל הזדמנות שנייה בבחירות נוספות.

חיסרון שלישי: בהיעדר אפשרות למינוי מרכיב ממשלה אחר, מודל זה עשוי להגביר את תכיפותן של מערכות בחירות. מעבר לעלותן הכספית והפוליטית בחירות תדירות שוחקות את המערכת הדמוקרטית ופוגעות הן באמון הציבור במערכת הן בנכונותו להשתתף בתהליך הדמוקרטי, קרי להצביע. הפתח שפותח מודל זה לקיום בחירות כלליות באופן תכוף יותר עשוי לערער את יציבות המערכת ואת אמון הציבור בה.

חיסרון רביעי: מודל זה אינו מבטיח שכאשר הניסיון להרכיב ממשלה נכשל זכות הרכבת הממשלה תופקד בידי מועמד אחר מהמועמד שנכשל. כלומר, הוא מאפשר מצב שבו ראש הרשימה הגדולה שאינו זוכה באמון הפרלמנט, ממונה שוב להרכיב ממשלה בעקבות מערכת בחירות נוספת, וחוזר חלילה. בניגוד למודל הנהוג היום בישראל או למודל זכות הראשונים, היות שזוהת מרכיב הממשלה נקבעת באופן אוטומטי ושרירותי על פי תוצאות הבחירות (ראש הרשימה הגדולה), אין ערובה שהזכות להרכבת ממשלה תעבור מידי מועמד אחד למועמד אחר או מידי רשימה אחת לרשימה אחרת.

חיסרון חמישי: הבחירה של ראש הממשלה נעשית בשני שלבים על ידי שני גופים שונים – הציבור (ראש הרשימה הגדולה) והפרלמנט (הצבעת אמון). כלומר, מודל זה מחלק את הסמכות בין שני גופים שונים שהעדפותיהם בכל הקשור לממשלה המיועדת אינן זהות בהכרח. היות שאין עירבון לכך שהמועמד המועדף על ידי הציבור יעלה בקנה אחד עם זה המועדף על ידי הפרלמנט, האפקטיביות של מודל זה כההליך להקמת ממשלה מוטלת בספק.

חיסרון שישי: מודל זה מעניק לפרלמנט את הסמכות למנוע הרכבת ממשלות, אך מפקיד בידי הבוחרים את הסמכות הבלעדית למינוי מרכיב הממשלה. לפיכך הוא פוטר את הפרלמנט מאחריות ומונע ממנו אפשרות לגבש חלופה לממשלה בהצעה שהוא דחה.

חיסרון שביעי: להבדיל ממודל זכות הראשונים, מודל זה הוא תאורטי בלבד ואין דוגמאות ליישומו. משום כך קשה להעריך את מידת האפקטיביות שלו ואת השלכותיו בפועל.

נוסף על כך למודל זה שניים מהחסרונות של מודל זכות הראשונים. ראשית, מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת על הזכאי אך לא בהכרח על הכשיר לעשות זאת. כמו במודל זכות הראשונים, מודל זה אינו מבטיח שמרכיב הממשלה הוא זה שבכוחו להקים ממשלה בכלל וממשלה בת קיימא בפרט, קרי כזו שתזכה באמון הפרלמנט. כלומר, בהנחה שלא יביא לשינוי מהותי בהתנהגות הבוחרים, אימוץ מודל זה עשוי להוביל למינוי מרכיב ממשלה שמאמציו נדונו לכישלון ולא מועמד מבטיח יותר שאינו ראש הרשימה הגדולה. היות שבמודל זה, בניגוד למודל זכות הראשונים, הכישלון לזכות באמון הפרלמנט מוביל לבחירות, הסיכון הכרוך במינוי מרכיב ממשלה בלתי כשיר גדול יותר. שנית, גם מודל זה פוגע בגמישות תהליך מינוי מרכיב הממשלה. הפגיעה בגמישות משמעותית אף יותר במודל זה משום שהוא מאפשר אך ורק לראש הרשימה הגדולה להרכיב ממשלה.

מודל "בונוס (מענק) בייצוג לסיעה הגדולה"

הגדרה ומאפיינים

בניגוד למודלים האחרים מודל זה מתייחס באופן ישיר לשיטת הבחירות, וספציפית לאופן הקצאת המושבים בבית הנבחרים, ורק באופן עקיף לתהליך הרכבת ממשלות. במודל זה הרשימה הגדולה – הרשימה אשר זכתה בשיעור התמיכה הגדול ביותר בבחירות – זוכה למענק (בונוס) של מושבים אשר מגדיל את בסיס התמיכה שלה בפרלמנט. באופן עקיף, הענקת המושבים לרשימה הגדולה עשויה להגדיל את הסבירות שמלאכת הרכבת הממשלה תוטל על העומד בראשה.

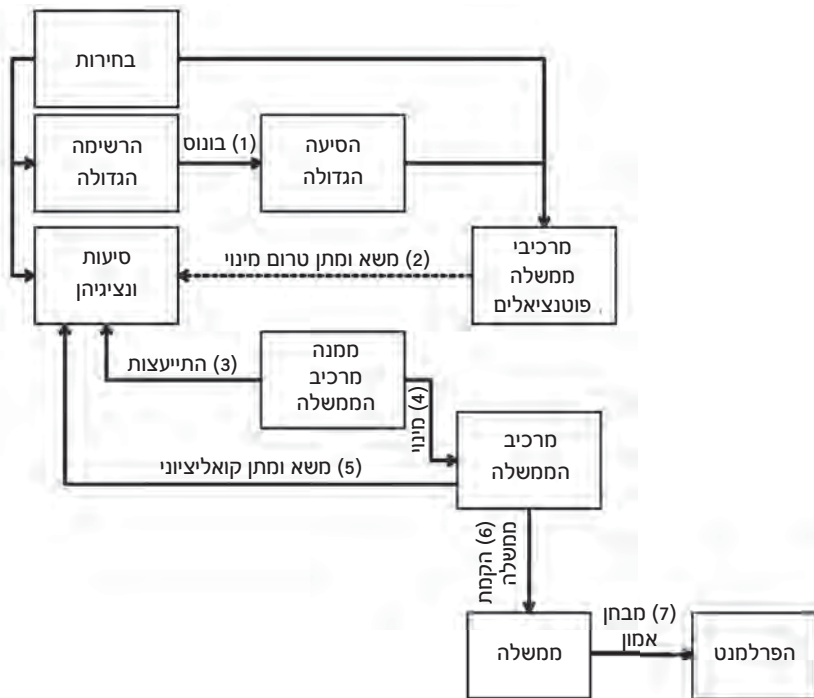
תהליך הרכבת ממשלה

בתרשים 14.4 להלן מוצג תהליך הרכבת ממשלה על פי מודל הבונוס. ראשיתו של התהליך בבחירות כלליות הקובעות את זהותה של הרשימה הגדולה. רשימה זו זוכה בבונוס של מושבים אשר מגדיל את בסיס התמיכה שלה בפרלמנט (שלב 1 בתרשים). הבחירות קובעות גם את זהותן ואת היקפן של יתר סיעות הפרלמנט, ובכך את זהותם של מרכיבי הממשלה הפוטנציאלים. מרכיבי הממשלה הפוטנציאלים, על פי רוב ראשי שתי הסיעות הגדולות בפרלמנט, מקיימים משא ומתן עם סיעות הפרלמנט לצורך גיוס תמיכתם במועמדותם

להרכבת ממשלה (שלב 2 בתרשים). בהמשך מקיים הממנה את מרכיב הממשלה התייעצות עם הסיעות ונציגיהן על מינוי מרכיב הממשלה (שלב 3 בתרשים). המלצות אלה משמשות מדד להיקף התמיכה במועמדים בפרלמנט ואינדיקציה ליכולתו של המועמד הפוטנציאלי להרכיב ממשלה שתזכה באמון הפרלמנט. על בסיס המלצות הסיעות ממונה מרכיב הממשלה (שלב 4 בתרשים). במידת הצורך מנהל מרכיב הממשלה משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות (שלב 5 בתרשים), ולאחריו הוא נדרש להרכיב ממשלה (שלב 6 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בפרלמנט (שלב 7 בתרשים). למעשה, אלא אם כן הבונוס המוענק לרשימה הגדולה מבטיח לה רוב מושבים מוחלט בפרלמנט, מודל זה זהה למודל הנהוג היום בישראל, מלבד שלב הענקת הבונוס.

אם מרכיב הממשלה נכשל בניסיון להרכיב ממשלה, או אם ממשלתו נכשלת במבחן האמון בפרלמנט, מוטלת הרכבת הממשלה על מועמד אחר הנבחר על ידי הממנה – עם אפשרות לסבב התייעצויות נוסף עם נציגי הסיעות. כישלון ניסיונות הרכבת הממשלה עשוי להביא לפיזור הפרלמנט ולבחירות מוקדמות. את המודל הזה מאפיינת הגדלת בסיס התמיכה הפרלמנטרי בסיעה הגדולה. המידה שבה מודל זה מבטיח רוב למרכיב הממשלה תלויה בגודל הבונוס המוענק. גודל הבונוס קובע אפוא גם את הצורך בקיום משא ומתן קואליציוני ואת ההסתברות שהממשלה המוצעת תזכה באמון הפרלמנט.

תרשים 14.4: הרכבת ממשלה על פי מודל הבונוס



יישומים בעולם

מודל הבונוס מזוהה במידה רבה עם המערכת הפוליטית האיטלקית ועם זו היוונית. בשתיהן עבר המודל גלגולים אחדים. גלגולו הראשון של מודל הבונוס באיטליה (1923) היה בתקופת שלטונו של הרודן בניטו מוסוליני, אז יושם על פי "חוק אסרבו" (Acerbo Law). חוק זה העניק לרשימה הגדולה שני שלישים ממושבי הפרלמנט, אם זכתה ביותר מרבע מקולות הבוחרים. אף על פי שחוק זה נחשב נקודת ציון בתהליך השתלטות התנועה הפאשיסטית באיטליה, לא הייתה לו השפעה ממשית בפועל, שכן בבחירות 1924 זכו הפאשיסטים ברוב מוחלט בבחירות ולא נזקקו לבונוס. הגלגול השני של מודל זה באיטליה (1953) היה ביוזמת המפלגה הדמו-נוצרית אשר ביקשה להבטיח את שליטתה בפרלמנט. הגלגול האחרון שלו באיטליה ברמה הלאומית – שקדמה לו רפורמה דומה ברמה המקומית והאזורית בשנות התשעים – היה במסגרת רפורמה בשיטת

הבחירות שאומצה בשנת 2005. על פי שיטת הבחירות הקיימת, מוענקים בונוסים גם בחלוקת מושבי בית הנבחרים וגם בחלוקת מושבי הסנט. בחלוקת מושבי בית הנבחרים מודל הבונוסים מבטיח שהרשימה או הקואליציה שזכתה בשיעור הקולות הגבוה ביותר בבחירות תקבל לפחות 340 מתוך 630 ממושבי בית הנבחרים (53.4%). בחלוקת מושבי הסנט מודל הבונוס מבטיח שהקואליציה אשר זכתה בשיעור הקולות הגבוה ביותר במחוז, תקבל 55% לפחות ממושבי המחוז (לא כולל מושבי הסנט). אף על פי שהבונוסים מחושבים לפי רשימה או קואליציה, המושבים מוענקים לפי מפתח סיעתי. מקים הממשלה אינו פטור מהצורך לקיים משא ומתן עם נציגי הסיעות, ואמונו של הפרלמנט בממשלה אינו מובטח בהכרח מתוקף הבונוס.

גם ביוון מודל הבונוס, המכונה "מערכת ייצוג יחסי מחוזקת" (Reinforced Proportional Representation System), עבר כמה גלגולים מאז 1920 ועד היום. נחיצותו של המודל גברה בשנות השמונים של המאה העשרים על רקע עלייתן על המפלגות הקומוניסטיות, והוא שירת אז את המפלגות הגדולות כמנגנון הגנה. בגלגולו הנוכחי (מאז 2004, הוחל על בחירות 2007 ו-2009; המודל עתיד להשתנות החל מהבחירות הבאות) מוענק בונוס של 40 מושבים (מתוך 300 מושבי הפרלמנט) לרשימה אשר זכתה בשיעור הקולות הגדול בבחירות. מודל הבונוס ביוון לא בהכרח מבטיח רוב לרשימה הגדולה, ולכן אם ראש הרשימה שזכתה בבונוס ממונה להרכיב את הממשלה, הוא אינו פטור מהצורך לגבש רוב ולא מובטח כי יעמוד במבחן אמון בפרלמנט.

יתרונות המודל

מנגנון הבונוסים הוא מנגנון רובי המשולב בשיטה יחסית בלי לשנות באופן מהותי את צביונה. ככזה הוא יכול לפצות על יחסיותה של שיטת הבחירות הישראלית. הוא מיועד לספק למפלגת השלטון בסיס תמיכה רחב יותר בפרלמנט. הבונוס המוענק לרשימה הגדולה צפוי להקל עליה את מלאכת הרכבת הממשלה, אם זו מוטלת עליה, והוא מגדיל את סיכוייה של ממשלה זו לקום (לזכות באמון הפרלמנט), לתפקד בצורה אפקטיבית ולשרוד. ייתכן שמודל זה יעודד את הבוחרים להצביע למפלגות הגדולות כדי להגדיל את ערך קולם על ידי הצבעה למקבל הבונוס המיועד. עם זאת הצבעה אסטרטגית למפלגות הגדולות כרוכה בסיכון, שכן מודל זה מחזק בפועל רק את המפלגה הגדולה ביותר ולא את כל המפלגות הגדולות. לכן הצבעה למפלגה גדולה אך

לא הגדולה ביותר אינה מקנה משקל יתר לכל קול. המודל מקנה יתרון למפלגה גדולה ולכן עשוי לעודד פוליטיקאים לחבור למפלגות הגדולות ובכך אולי לחזק את המפלגות הללו בטווח הארוך.

מגבלות המודל

מודל הבונוס סובל משלוש מגבלות עיקריות. ראשית, אף על פי שהוא מגדיל את בסיס התמיכה של הסיעה הגדולה בפרלמנט, הוא לא בהכרח מצייד את מפלגת השלטון ברוב פרלמנטרי. הוא אינו פוטר בהכרח מהצורך בהסכמים קואליציוניים ואינו מבטיח שמאמצי הרכבת הממשלה יצלחו או שהממשלה תזכה באמון הפרלמנט. כמו כן מידת ההשפעה שלו אינה ודאית, משום שהיא מותנית בגודל הבונוס שהמודל מעניק ובמידה שהוא מבטיח רוב לסיעה הגדולה בפרלמנט. בונוס קטן שאינו מבטיח רוב מוגבל, לטוב או לרע, בהשפעותיו. מנגד, בונוס גדול המייצר רוב מוחלט כאשר זה אינו קיים מעוות את תוצאות הבחירות באופן חמור אף מזה שמקובל בשיטות בחירות רוביות. זאת ועוד, משום שהשלכותיו הפוליטיות של מודל הבונוס מושפעות לא רק מגודל הבונוס אלא גם מיחס הכוחות בין הרשימות המתמודדות, קשה לצפות את התוצאות של אימוצו.

חסרונות המודל

החיסרון המשמעותי הראשון הוא עיוות ביחסיות ההקצאה של מושבי הפרלמנט. ככל שהבונוס המוענק לרשימה הגדולה גדול יותר – ובעיקר כאשר הוא מעניק לסיעה הגדולה שליטה מוחלטת בפרלמנט – כך חל עיוות משמעותי יותר בתרגום רצונות הבוחרים לייצוג פרלמנטרי. משתמע מכך חיסרון נוסף – פגיעה במפלגות הקטנות. חיזוק הרשימה הגדולה, ויתר על כן ייצור רוב מוחלט לסיעה הגדולה, בא בהכרח על חשבונן של המפלגות הקטנות. כמו כן, כפי שמעיד הניסיון של יוון בשנות התשעים, מודל הבונוס עשוי לפגוע לא רק במפלגות הקטנות אלא גם במפלגה השנייה בגודלה. ולבסוף, כפי שמעיד ניסיון העבר, מודל הבונוס עשוי לשמש כלי נשק אנטי־דמוקרטי אם בידי גורמים המבקשים למוטט את הדמוקרטיה מבפנים (כמו במקרה של מוסוליני בשנת 1923), אם להדרת מפלגות מהפרלמנט (למשל המפלגות הקומוניסטיות ביוון בשנות השמונים), ואם לפגיעה במתחרים (כגון ניסיון של המפלגה הגדולה ביוון בעבר לחבל בייצוג המפלגה השנייה בגודלה באמצעות בונוס לרשימה הגדולה ולרשימה השלישית בגודלה, אך לא לשנייה).

מודל "סף מינימלי של גודל הרשימה הגדולה או סיבוב שני"

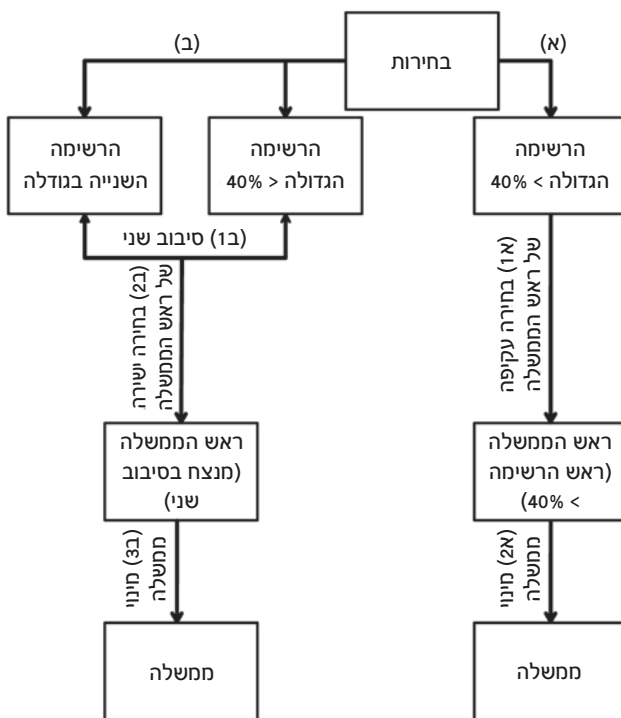
הגדרה ומאפיינים

במודל זה ראש הממשלה הוא ראש הרשימה הגדולה, בתנאי שהתמיכה בה בבחירות עלתה על 40% מקולות הבוחרים. אם אף רשימה לא זכתה בשיעור התמיכה הדרוש, ראש הממשלה יהיה זה שזוכה בהתמודדות בסיבוב שני בין נציגי שתי הרשימות הגדולות בלבד. בדומה למודל זכות הראשונים ולמודל רק ראש הרשימה הגדולה הוא מרכיב הממשלה, גם מודל זה מבוסס על מבחן זכאות. בשונה משני המודלים הללו, קבלת הזכאות במודל זה מותנית לא רק בהשגת רוב יחסי (הסיעה הגדולה, הרשימה הגדולה) אלא גם בעמידה בסף מינימלי, קרי 40% תמיכה בקרב הבוחרים. בשל הסף המינימלי אין ערובה שתוצאות הבחירות יובילו למינוי ראש ממשלה. מכאן הצורך בסיבוב בחירות נוסף בין נציגי שתי הרשימות הגדולות.

תהליך הרכבת ממשלה

בתרשים 14.5 מוצג תהליך הרכבת ממשלה על פי מודל זה. ראשיתו של תהליך הקמת הממשלה היא בבחירות כלליות. תוצאות הבחירות קובעות את תהליך מינוי ראש הממשלה. אם בבחירות זכתה אחת הרשימות ב-40% מקולות הבוחרים (חלק א בתרשים) ממונה ראשה לראשות הממשלה (שלב א), והוא ממנה ממשלה (שלב א2). כלומר, אם הרשימה הגדולה עברה את הסף המינימלי הנדרש, הבחירות קובעות באופן עקיף את זהותו של ראש הממשלה. לחלופין, אם בבחירות לא זכתה אף רשימה ב-40% תמיכה (חלק ב), מתקיים סיבוב בחירות נוסף בין נציגי שתי הרשימות הגדולות (שלב ב1). המנצח בסיבוב השני ממונה לראשות הממשלה (שלב ב2) ומקים ממשלה (שלב ב3).

תרשים 14.5: הרכבת ממשלה על פי מודל סף מינימלי או סיבוב שני



ייתכן שראש הממשלה יבחר לחתום על הסכמים קואליציוניים עם סיעות שונות, אך הרכבת הממשלה אינה מותנית בגיוס התמיכה של רוב נציגי הפרלמנט. ראש הממשלה אינו נדרש להעמיד את ממשלתו למבחן אמון הפרלמנט. במודל זה ממשלה חדלה להתקיים אם היא מפוזרת בהצבעת אי-אמון או אם ראש הממשלה מתפטר. פיזור הממשלה מוביל לפיזור הפרלמנט ולבחירות כלליות. כמו במודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, גם במודל זה גיבוש רוב אינו תנאי הכרחי להקמת ממשלה. עם זאת, כדי להבטיח את הישרדותה של הממשלה, קרי להימנע מהצבעת אי-אמון ולהבטיח את התמיכה הנדרשת לה לשילוח, ייתכן שראש הממשלה יבחר להזמין סיעות להצטרף לממשלתו וייצור בסיס תמיכה באמצעות הסכם קואליציוני. כאמור, ראש הממשלה וממשלתו פטורים ממבחן האמון. לבסוף, היות שמודל זה מכתוב את זהותו של ראש הממשלה ולא את זהותו של בעל הזכות לנסות להקים הממשלה,

והיות שראש הממשלה אינו נדרש לעמוד במבחן אמון, שאלת מקימי הממשלה החלופיים אינה רלוונטית. במקום זאת מודל זה קובע הסדר למקרה שבו אף מועמד לא עומד בדרישת הסף המינימלי (סיבוב שני במקרה שאין לאף מפלגה 40% תמיכה). נוסף על כך, המודל מסדיר תהליך מינוי ראש ממשלה חלופי לזה שמונה (פיזור הפרלמנט וקיום בחירות).

יתרונות המודל

לטענת מקדמיו יתרונו הבולט של מודל זה הוא חיזוק מעמדו של ראש הממשלה באמצעות הבטחת בסיס התמיכה בו (עמידה בסף המינימלי) או הענקת מנדט פופולרי ישיר (סיבוב שני). קביעה זו מוטלת בספק. ראשית, המודל אינו מבטיח רוב תומך בפרלמנט ולכן אינו משחרר את ראש הממשלה מהצורך, המגביל את עוצמתו, לגבש תמיכה בקרב סיעות הפרלמנט. שנית, בנוגע למנדט הפופולרי, ניסיונה של ישראל עם הבחירה הישירה מעיד כי מנדט פופולרי מתורגם לציפיות בקרב הציבור למשילות גבוהה, אבל אינו מקנה סמכות וכוח לראש הממשלה בתוך ממשלתו או במערכת הפוליטית. נוסף על כך, מקדמי מודל זה טוענים כי הוא יסייע לייצוב המערכת או יאט את קצב תחלופתן של ממשלות בישראל. נראה שטענה זו מבוססת על ההנחה שהמקור לאי-יציבות בישראל הוא הפרלמנטריזם, ולכן שילוב רכיב כלשהו מרפואי משטר אחר, למשל בחירה ישירה או סיבוב שני, יגביר את היציבות. הנחה זו, כמו גם הטענה הנובעת ממנה, הן שגויות.

מגבלות המודל

המגבלה הבולטת של מודל זה היא הנתק בין מקור הסמכות של ראש הממשלה לבין האמצעים העומדים לרשותו למימושה. ניתוק תהליך המינוי של ראש הממשלה מהפרלמנט טומן בחובו סכנה שלראש הממשלה הממונה יחסר בסיס התמיכה הפרלמנטרי הנדרש לצורך משילות והישרדות. סכנה זו גדולה במיוחד במודל זה משום שהוא מאפשר מינוי ראש ממשלה שבסיס התמיכה שלו בפרלמנט אינו בהכרח הגדול ביותר, דרך הסיבוב השני. נוסף על כך, בהנחה שדו-גושיות רצויה, אימוץ מודל זה אינו מבטיח יצירה של מערכת דו-גושית או שימורה. כפי שמעידות הבחירות הנשיאותיות בצרפת ב-2002, סיבוב שני (במקרה הצרפתי, Runoff Election) עשוי להפגיש

שני מועמדים מאותו גוש אידאולוגי הנבדלים במיקומם על הציר האידאולוגי (ברוגמה הנזכרת ז'אן מארי לה פן בימין הקיצוני וז'אק שיראק בימין המתון).

חסרונות המודל

חיסרון משמעותי של מודל זה הוא ריבוי הבחירות שהוא טומן בחובו. בניגוד למודלים האחרים, מודל זה מעגן בתוכו לפחות שתיים ואפילו שלוש מערכות בחירות: הבחירות הכלליות; אם אלה אינן מפיקות רשימה שעומדת בסף המינימלי אז גם בחירות מיוחדות לראשות הממשלה (סיבוב שני); אם הממשלה הממונה מודחת בהצבעת אי-אמון, בחירות כלליות נוספות. קיומן התדיר של בחירות אינו רצוי הן משום העלות הכלכלית והפוליטית הגבוהה הן משום שתכיפותן מעוררת תחושת מיאוס וחוסר יציבות בציבור. תחושה זו יכולה לבוא לידי ביטוי, בין השאר, בשיעורי השתתפות נמוכים. בחירות הן המנגנון המרכזי בדמוקרטיה הייצוגית, ושחיקתו על ידי קיום מערכות בחירות רבות ותכופות מאיים על יציבותו של המשטר הדמוקרטי ועל תפקודו.

חיסרון שני הוא שמידת הנכונות של הסיעות לתמוך בממשלה או להפילה מותנית בהערכת סיכוייהן להגדיל את כוחן האלקטורלי בבחירות עתידיות. כך במקום שסיעות תתאגדנה סביב תכנית משותפת, מודל זה מעודד התאגדות של סיעות סביב האינטרס להפיל את הממשלה ולקיים בחירות חדשות או לשמור על כוחן הקיים על ידי התמיכה בממשלה. התמיכה בממשלה נובעת, אם כן, משיקולים צרים: שימור הכיסא.

חיסרון שלישי הוא הגדלת ציפיות הציבור מראש הממשלה בלי לחזק את יכולת פעולתו. הבחירה העקיפה (דרך הבחירות הכלליות), ויותר מכך הבחירה הישירה (דרך סיבוב שני), של ראש הממשלה עשויה ליצור בציבור רושם מוטעה של יכולותיו ועוצמתו במערכת הפוליטית. כפי שמעיד הניסיון של ישראל בבחירה הישירה לראשות הממשלה, וניסיון של דמוקרטיות נשאותיות מפותחות, יצירת רושם מוטעה זה מקשה על יכולתו של ראש הרשות המבצעת לתפקד ועשויה לערער את האמון בו ובמערכת בכלל.

החיסרון הרביעי הוא הכנסת בחירה ישירה בדלת האחורית. בחינה של תוצאות בחירות בישראל מראשיתה מעידה כי על פי מודל זה סיבוב שני היה נדרש בעקבות כל מערכות הבחירות, להוציא הבחירות לכנסת השביעית (1969) ולכנסת השמינית (1973), שבהן זכתה רשימת המערך ליותר מ-40% מקולות הבוחרים. כלומר, אלא אם מודל זה יעודד הקמת מערכים מפלגתיים או ישפיע

על דפוסי ההצבעה, משמעות אימוצו בישראל היא בחירת ראש הממשלה כסיבוב שני. לפיכך אימוצו משמעו החזרת הרכיב המרכזי של הבחירה הישירה לראשות הממשלה, הלכה למעשה. אף על פי שבמודל זה מתקיימות הבחירות לראשות הממשלה בנפרד מהבחירות הכלליות, הוא עשוי לעודד פיצול הצבעה, קרי הצבעה לרשימות הקטנות יותר, חלקן סקטוריאליות, בבחירות הכלליות, מתוך הנחה שיתקיים סיבוב שני ובו תינתן אפשרות לבטא באופן ישיר העדפה בדבר זהותו של ראש הממשלה המיועד. ניסיון הבחירה הישירה מעיד כי הבוחר הישראלי נוטה לפצל את קולו בהצבעתו לרשימה (בבחירות הכלליות) ובהצבעה לראשות הממשלה (בסיבוב השני). המשמעות של פיצול זה היא שראש הממשלה יהיה עם מנדט פופולרי אך בלי יכולת למשול.

חיסרון חמישי של מודל זה הוא היעדר תקדים. מודל זה לא יושם בעולם הדמוקרטי, ואולי לא בכדי, ולכן קשה להעריך את השלכותיו הצפויות. ישראל למדה בדרך הקשה את המשמעות של "המצאת הגלגל" בתחום של הנדסה חוקתית בעידן הבחירה הישירה. אימוצו של מודל סף מינימלי או סיבוב שני מבטיח לה שיעור דומה בעתיד.

מודל "ראש הממשלה הוא ראש הרשימה הגדולה"

הגדרה ומאפיינים

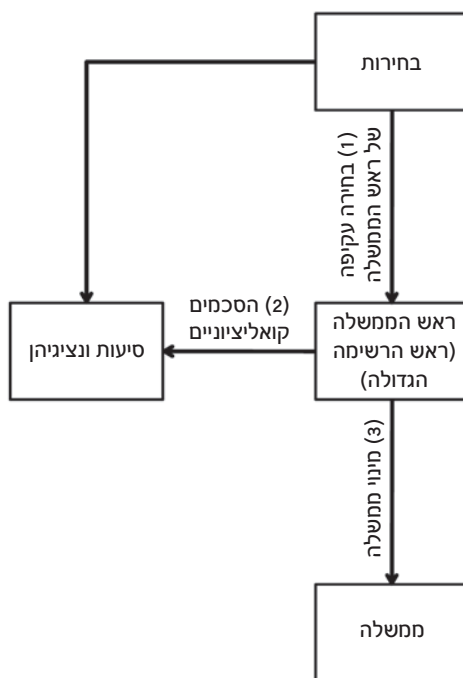
במודל זה זהותו של ראש הממשלה נקבעת על פי מבחן זכאות (להבדיל ממודל זכות הראשונים הקובע את זהותו של מרכיב הממשלה). העומד במבחן הזכאות הוא ראש הרשימה הגדולה (הרשימה שקיבלה את שיעור הקולות הגדול ביותר), והוא ממונה אוטומטית לראשות הממשלה. נוסף על כך, בקובעו את זהות ראש הממשלה על פי שיעור התמיכה בו בקרב הבוחרים, פוטר מודל זה את מרכיב הממשלה מהצורך לזכות באמון הפרלמנט.

תהליך הרכבת ממשלה

בתרשים 14.6 להלן מוצג תהליך הרכבת ממשלה על פי מודל זה. ראשיתו של התהליך הוא בבחירות אשר תוצאותיהן קובעות את זהותו של ראש הממשלה – ראש הרשימה הגדולה (שלב 1). כלומר, באופן עקיף ראש הממשלה נבחר בבחירות הכלליות. הבוחרים אינם מבטאים באופן ישיר העדפה של זהות ראש

הממשלה, אלא משפיעים על זהותו באמצעות הצבעתם לרשימה. בכך שונה מודל זה מתהליך מינוי ראש רשות מבצעת במשטרים נשיאותיים, שבהם נבחר הנשיא ישירות (באופן אמצעי או בלתי אמצעי) ומתהליך מינוי ראש הממשלה בבחירה הישירה שבמסגרתה נבחר ראש הממשלה בפתק נפרד. בשלב הבא ייתכן שראש הממשלה יבחר לחתום על הסכמים קואליציוניים עם סיעות שונות (שלב 2), אולם במודל זה הרכבת ממשלה ומינויה אינם מותנים בגיוס תמיכה של רוב נציגי הפרלמנט ובאמונו. סמכות הרכבת הממשלה נתונה בידי ראש הממשלה ה"נבחר", והיא בלתי תלויה – עם או בלי הסכמים קואליציוניים, ראש הממשלה ממנה את ממשלתו (שלב 3).

תרשים 14.6: הרכבת ממשלה על פי מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה



במודל זה ממשלה חדלה להתקיים אם ממשלה חלופית נתמכת על ידי רוב מוחלט של חברי פרלמנט (איי-אמון קונסטרקטיבי), או אם ראש הממשלה מתפטר. התפטרות תוביל לפיזור הפרלמנט ולבחירות כלליות.

במודל זה גיבוש רוב אינו תנאי הכרחי להרכבת ממשלה. עם זאת, כדי להבטיח את הישרדותה של הממשלה ולמנוע אפשרות של נפילתה בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי, ואת התמיכה הדרושה לצורך משילות, ייתכן שראש הממשלה יבחר להזמין סיעות שונות להצטרף לממשלתו וייצור בסיס תמיכה באמצעות הסכם קואליציוני. היות שמודל זה מכתיב את זהותו של ראש הממשלה ולא את זהותו של בעל הזכות לנסות להקים ממשלה, והיות שראש הממשלה אינו נדרש לעמוד במבחן אמון, שאלת מרכיבי הממשלה החלופיים אינה רלוונטית. מודל זה קובע חלופות לראש הממשלה ולממשלתו בדרך של ממשלה חלופית בעלת רוב בפרלמנט (אי-אמון קונסטרוקטיבי) או – אם ראש הממשלה התפטר או נפטר – בבחירות מוקדמות הקובעות את זהות יורשו של ראש הממשלה.

יתרונות המודל

למודל זה יתרונות אחדים. ראשית, זהותו של ראש הממשלה נקבעת באופן ישיר ומידי בתוצאות הבחירות. משום היעדר הצורך במינוי מרכיבי הממשלה ובהצבעת הסמכה בפרלמנט תהליך הרכבת הממשלה קצר.

שנית, יש להניח כי גם שלב הקמת הקואליציה, שלב שאינו הכרחי במודל זה, יהיה קצר בהשוואה למקביליו במודלים אחרים משום שהוא אופציונלי. שלישית, היות שמודל זה מכריע מיהו ראש הממשלה ולא מרכיבי הממשלה, והיות שהרכבת הממשלה אינה מותנית בתמיכת הסיעות בפרלמנט, מודל זה צפוי לחזק את מעמדו של ראש הממשלה בתהליך הרכבת הממשלה. כך, בניגוד למצב היום בישראל או למצב במודל זכות הראשונים, מעמדו של ראש הממשלה במשא ומתן הקואליציוני הוא מעמד של מוביל ולא של מובל.

רביעית, מרחב הפעולה של ראש הממשלה בבחירת שותפיו לקואליציה גדול מזה של מקביליו במודלים שתוארו לעיל. בשונה מהמצב בישראל היום מודל זה משחרר את ראש הממשלה ממבחן האמון, ולכן הוא נתון פחות לתביעות וללחצים של שותפים קואליציוניים פוטנציאליים וחופשי יותר בבחירת שותפיו. חופש בחירה זה יכול להניב ממשלות לכידות יותר מבחינה אידאולוגית, ולכן מגובשות, יציבות ואפקטיביות יותר.

חמישית, היות שראש הממשלה אינו נדרש לזכות באמון הפרלמנט והיות שהרחת הממשלה מחייבת תמיכה בממשלה חלופית (אי-אמון קונסטרוקטיבי), מודל זה מקטין את הסיכוי לחילופי ממשלות תכופים ובכך משפיע על היציבות וההמשכיות במערכת.

יתרון שישי של מודל זה הוא הביטוי הישיר שניתן להעדפות הבוחרים במינוי ראש הממשלה. מינוי ראש הרשימה הגדולה לראש הממשלה משקף את העדפת הבוחרים. המודל מאפשר להם להשפיע על מינוי ראש הממשלה באופן עקיף פחות מזה המתאפשר במודלים האחרים, מתוך שימור מבנה המשטר הקיים, קרי בלי בחירות מקבילות ישירות לראשות הממשלה.

יתרון שביעי של המודל הוא עידוד יצירת קואליציות קדם-בחירות. המינוי האוטומטי של ראש הרשימה הגדולה לראשות הממשלה פוטר את ראש הממשלה הנכנס מהכורח לקיים משא ומתן עם הסיעות לצורך הקמת ממשלתו. מעמדו המחוזק של ראש הממשלה בתהליך עשוי ליצור תמריצים לאיחוד רשימות והקמת מערכים. לכאורה, לפחות לחלק מהרשימות הקטנות יותר יש תמריץ להתאחד עם אחת הרשימות הגדולות לפני הבחירות כדי להבטיח את מינוי מועמד הרשימה המועדפת לראשות הממשלה ואת השתתפות הרשימה הקטנה בממשלה. מודל זה ייצור מצב שונה ממודל זכות הראשונים המתנה את מינוי מקים הממשלה בתמיכת הסיעות הפרלמנטריות בהצבעת הסמכה.

יתרון שמיני הוא שהיות שהבחירות קובעות את זהותו של ראש הממשלה, ובהנחה שהבוחרים ירצו להשפיע באופן ישיר יותר על זהותו של ראש הממשלה, ייתכן שאימוץ מודל זה יעודד הצבעה למפלגות הגדולות, אלה אשר ראשיהן נתפסים כמועמדים לראשות הממשלה.

לבסוף, בהיעדר הצורך לעמוד במבחן אמון, מודל זה פותח פתח לעלייתן של ממשלות מיעוט. כפי שמעיד הניסיון במדינות אחרות, ממשלות מיעוט עשויות להיות לכידות, אפקטיביות ויציבות יותר מממשלות מרובות משתתפים. עם זאת, תפקודן של ממשלות מיעוט מותנה בתמיכה המוענקת להן מבחון, קרי מחברי הפרלמנט אשר אינם חברים בה. לפיכך נשאלת השאלה אם תנאי זה יכול להתקיים בישראל במקרה של ממשלת מיעוט.

מגבלות המודל

המודל מוגבל בשני מובנים. ראשית, היישום עשוי להיות בעייתי במקרה של הסכמי עודפים. השילוב בין מודל זה לבין הסכמי עודפים עשוי ליצור מצב שבו הרוב היחסי (plurality) של הקולות שלהם חב ראש הממשלה את מינויו נובע בחלקו מקולות שבהם זכתה רשימתו באופן עקיף, במסגרת הסכם עודפים. מצב זה מעלה את השאלה אם קולות אלה משקפים את תמיכת הבוחרים במינוי ראש הרשימה הגדולה. שנית, מינוי ראש הרשימה הגדולה לראשות הממשלה

אינו ערובה ליציבות מאחר שהוא לא בהכרח מבטיח לראש הרשימה הגדולה את תמיכת הפרלמנט. היציבות המיוחסת למודל נובעת ממנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי הנהוג בצורה חלקית בישראל ואינו מותנה באימוץ המרכיבים האחרים של המודל להרכבת ממשלות.

חסרונות המודל

למודל זה שלושה חסרונות בולטים. הראשון הוא סכנת הקיפאון. היות שהמודל מצד אחד אינו מתנה את המינוי לראשות הממשלה בתמיכת הפרלמנט ומצד שני מקשה את החלפתו של ראש הממשלה, הוא עלול ליצור מצב של קיפאון. במצב זה הממשלה אינה נופלת אבל חסרה את התמיכה הנדרשת לה בפרלמנט כדי לקדם את תכניותיה. כך קורה גם לראש רשות מבצעת במשטר נשיאותי החסר את תמיכתו של בית המחוקקים, למשל בגלל שיוך מפלגתי שונה כאשר מדובר ממשל מפולג.

החיסרון השני הוא חוסר עקיבות פנימי. במודל זה ראש הממשלה שואב את סמכותו מהציבור אף על פי שאינו נבחר על ידו באופן ישיר. כלומר, האצלת סמכות הציבור הריבוני לראש הרשות המבצעת אינה נעשית באופן ישיר, כנהוג במשטרים נשיאותיים, ואינה מתווכת על ידי הרשות המחוקקת, כנהוג במשטרים פרלמנטריים, אלא מתווכת על ידי הרשימה של ראש הממשלה, קרי מפלגתו. מעבר לכך, בניגוד למשטרים נשיאותיים במודל זה הפרלמנט מוסמך להדיח את הרשות המבצעת משיקולים פוליטיים, להבדיל ממשטרים נשיאותיים שבהם העילה להדחת ראש הרשות המבצעת חייבת להיות משפטית ולא פוליטית. התנאי להדחת ממשלה על פי מודל זה הוא העמדת חלופה הנתמכת ברוב מוחלט של חברי בית המחוקקים (אי-אמון קונסטרוקטיבי). כלומר, מודל זה מאופיין בחוסר עקיבות בין מקור הסמכות של ראש הממשלה (הציבור ולא הפרלמנט), אופן האצלת ריבונות הציבור לראש הממשלה (עקיף ולא ישיר) ובעל הסמכות להדיחו (הפרלמנט).

החיסרון השלישי של המודל הוא היעדר תקדים. מודל זה לא יושם מעולם בעולם הדמוקרטי, ולכן קשה להעריך את ההשלכות הצפויות בעקבות מימושו.

המודל המשולב להרכבה, מינוי והדחת ממשלות

מודל זה משלב את מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה כאמצעי להרכבת ממשלה עם הענקת פטור לראש הרשימה הגדולה מהצורך להעמיד

את ממשלתו למבחן אמון בפרלמנט ועם אימוץ מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא כאמצעי להדחת ממשלות מכהנות.

הרכבת ממשלות. על פי הצעה זו, מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת אוטומטית על ראש הרשימה הגדולה, קרי ראש הרשימה שזכתה במספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות. לשון אחר, לראש הרשימה הגדולה יש זכות ראשונים לנסות להרכיב ממשלה.

מינוי ממשלות. בניגוד לנהוג בישראל היום, ראש הרשימה הגדולה וממשלתו יהיו פטורים מהצורך לזכות באמון הכנסת. כלומר, אם ראש הרשימה הגדולה הצליח להרכיב ממשלה, ממשלה זו ממונה באופן אוטומטי. אם לא הצליח העומד בראש הרשימה הגדולה להרכיב ממשלה בתוך פרק זמן שנקבע בחוק, יוחזר מנדט הרכבת הממשלה לנשיא המדינה, והוא יטילו לפי הנהוג הקבוע בחוק כיום. כלומר, בעקבות התייעצות עם הסיעות הפרלמנטריות ימנה הנשיא מרכיב ממשלה שלו יוקצה פרק זמן מוגבל להרכיב ממשלה ולהעמידה למבחן אמון בכנסת. בניגוד לתהליך הרכבת ממשלה על ידי בעל זכות הראשונים, מינויה של ממשלה בשלב זה יותנה בעמידתה במבחן אמון בכנסת.

הדחת ממשלות. על פי הצעה זו, הדחת ממשלות מכהנות תתבצע באמצעות מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי בנוסחו המלא. לפי מנגנון זה הצבעת אי-אמון בממשלה מכהנת משלבת הצבעת אמון בממשלה חלופית ולא רק במרכיב ממשלה, כפי שנהוג בישראל כיום. כלומר, ממשלה מכהנת לא תודח אלא תוחלף בממשלה אחרת שיתמוך בה רוב בכנסת. כמו כן, תישמר יכולתה של הכנסת לפזר את עצמה ולקרוא לבחירות חדשות בתמיכת רוב חבריה.

המשמעות של שילוב זה היא שממשלות תמונינה באחת משלוש הדרכים האלה: מינוי אוטומטי של ממשלות שהורכבו בידי מי שעומד בראש הרשימה שזכתה במרבית הקולות בבחירות (זכות ראשונים); מינוי באמצעות הצבעת אמון (במקרה שראש הרשימה נכשל בניסיונו להרכיב ממשלה); מינוי באמצעות הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי, קרי הצבעת אי-אמון בממשלה מכהנת והצבעת אמון בממשלה חלופית לה.

רכיבי המודל המשולב

זכות ראשונים לראש הסיעה הגדולה. מאפייניה, יתרונותיה וחסרונותיה של זכות הראשונים תוארו בדיון במודל זה (ראו בעמ' 359-364).

ביטול מבחן האמון. על פי התהליך המיושם היום בישראל, מינויה של ממשלה מחייב את עמידתה במבחן אמון בכנסת. כישלון במבחן זה מונע את מינויה של ממשלה מוצעת ומוביל להנעה מחדש של תהליך הרכבת הממשלה. מבחן האמון או הצבעת הסמכה (vote of investiture) הוא המאפיין של מה שמכונה בספרות "פרלמנטריזם חיובי" (Bergman, 1993a). פרלמנטריזם זה מכונה "חיובי" משום שהוא מתנה את מינויה של ממשלה בתמיכת הפרלמנט בה באמצעות מבחן אמון מחייב.¹

הפרלמנטריזם החיובי או מבחן האמון מוצדק מטעמים נורמטיביים ומעשיים. ברמה הנורמטיבית, הצבעת הסמכה היא אמצעי להאצלת הריבונות של האזרחים דרך הגוף הנבחר (הפרלמנט) לממשלה. לעומת משטרים נשיאותיים, שבהם יש לראש הרשות המבצעת מנדט פופולרי ישיר, במשטר הפרלמנטרי ראש הרשות המבצעת וממשלתו נטולים מנדט כזה. לכן יש צורך בהאצלת המנדט הפופולרי מהפרלמנט – שלו מואצלת הריבונות באמצעות בחירות לממשלה, למשל – באמצעות הצבעת הסמכה. ברמה המעשית הצבעת הסמכה, בעיקר כאשר היא מחייבת (קרי כישלון מביא לרחיית ממשלה מוצעת), מבטיחה מינוי ממשלות בנות קיימא – הרוב הפרלמנטרי שממנו הן נהנות מגביר לכאורה את יכולתן למשול ולשרוד לאורך זמן.

כפי שמעיד ניסיוןן של דמוקרטיות שונות, מבחן האמון אינו רכיב הכרחי בדמוקרטיה הפרלמנטרית. בדמוקרטיות כגון איסלנד, בריטניה, דנמרק, הודו, נורווגיה, פורטוגל, פינלנד, קנדה ושוודיה מיושם מודל ה"פרלמנטריזם השלילי", אשר פוטר ממשלות חדשות מהצורך לעבור מבחן אמון מחייב בפרלמנט. במדינות אלה או שממשלות מתמנות אוטומטית בלי שתעמודנה להצבעה בפרלמנט (כנהוג למשל באיסלנד, בדנמרק, בפינלנד ובנורווגיה), או שהן עומדות להצבעה בפרלמנט אבל מינוין אינו מותנה בתמיכת הפרלמנט בהן (כנהוג למשל בשוודיה משנות השבעים) (שם). מטרת ההעמדה של ממשלה חדשה להצבעה בלתי מחייבת בפרלמנט היא הדגשת עליונותו של הפרלמנט, והיא אבן היסוד של המשטר הפרלמנטרי.

1 לצורך הדיון כאן המונחים "מבחן אמון" או "הצבעת אמון" מתייחסים רק להצבעת אמון להצבעת הסמכה, קרי המאשרת את מינויה של ממשלה מוצעת. הצבעת אמון בממשלה היוזמה על ידי הממשלה, למשל על ידי הגדרת הצבעה על חוק כהצבעת אמון בממשלה, שונה ממבחן האמון המכונן הנדון כאן.

במדינות שנזכרו הפרלמנטריות השלילי לא אומץ כתחליף לפרלמנטריות חיובי, כביטול של הצבעת אמון מחייבת קיימת. למעשה, הפרלמנטריות השלילי הוא "בררת מחדל היסטורית בדמוקרטיה הפרלמנטרית", אשר שורשיה נטועים בעידן שבו המונרך, ולא הפרלמנט, מינה את המחשלה (Bergman, 1993b: 57).

הפרלמנטריות השלילי או ההימנעות מהצבעת אמון מחייבת מוצדקים גם הם מטעמים נורמטיביים ומעשיים. ברמה הנורמטיבית ההימנעות מהצבעת אמון מעוגנת בטענה שדי בסמכותו של הפרלמנט לפזר את המחשלה באמצעות הצבעת אי-אמון כדי לממש את עקרון האצלת הריבונות. קרי, די בסמכותו ה"שלילית" להדיח ממשלות (מכאן שמו של מודל זה). הרציונל שבבסיסו של מודל זה הוא שהפרלמנט לא חייב לאהוד את המחשלה או לתמוך בה, אלא די בנכונותו "לסבול" אותה. יתר על כן, מחקר משווה מראה כי הפרלמנטריות השלילי שכיח בעיקר בדמוקרטיות פרלמנטריות שבראשן עומד מונרך הממנה את מרכיב המחשלה. בדמוקרטיות אלה המונרך הוא שמאציל את ריבונותו לראש המחשלה המיועד ולכן הצורך באישור הפרלמנט לכחירתו מיותר. מעורבותו של המונרך בתהליך הרכבת ממשלות אינו תנאי הכרחי ליישום הפרלמנטריות השלילי. לדוגמה, בשנות השבעים אימצה שוודיה רפורמה, שבמסגרתה הועתקה סמכות מינוי מרכיב המחשלה מידי המונרך ליושב ראש הפרלמנט (Speaker). רפורמה זו מיתנה למעשה את ה"שליליות" של הפרלמנטריות בשוודיה ואימצה הצבעת אמון בלתי מחייבת בממשלה חדשה, להבדיל מהיעדר הצבעת אמון כלשהי קודם לאימוץ הרפורמה. ברמה המעשית נטען כי ביטול מבחן האמון מקל על הקמתן של ממשלות אחדות ובנות קיימא.

לביטול מבחן האמון יתרונות אחדים. ראשית, הוא מקצר ומפשט את תהליך הרכבת ממשלות ומינוין. שנית, ביטול מבחן האמון פותח פתח לתמיכה "שקטה", סמויה או פסיבית, בממשלה, משום שהוא פוטר את חברי הפרלמנט מנקיטת עמדה נחרצת לגביה במסגרת הצבעת אמון. בכך צפוי ביטול מבחן האמון להקל על הקמת ממשלה ומינויה. שלישית, במצבים מורכבים המקשים על הרכבת ממשלה הפרלמנטריות השלילי מספק פתרונות "גמישים", למשל בדמות ממשלות מיעוט (Bergman, 1993a). הפרלמנטריות החיובי ומבחן האמון המעוגן בו מקטינים את הסיכוי להקמת ממשלות מיעוט (Ström, 1990), אולם בפרלמנטריות השלילי, לעומת זאת, יש סיכויים זהים להקמת ממשלות רוב וממשלות מיעוט (Martin and Stevenson, 2001: 48). רביעית, הפטור ממבחן

האמון המחייב מקטין את סיכויי ההקמה של ממשלות קואליציה מאולצות או בלתי טבעיות, הנגזרות מהצורך בגיוס רוב פרלמנטרי בפרלמנטריזם החיובי. הפטור ממבחן אמון מחייב מעודד את הקמתן של ממשלות קטנות, אחידות וטבעיות יותר, ובעקבות כך בעלות פוטנציאל משילות והישרדות.

לפרלמנטריזם השלילי, או לביטול מבחן האמון, יש גם חסרונות. חסרונו העיקרי הוא ביטול הקשר הישיר, ה"חיובי", בין הפרלמנט לבין הממשלה הנובעת ממנו. נתק זה טומן בחובו סכנה של קיפאון ושל גריעה מיכולת המשילות של ממשלות ממונות. בפרלמנטריזם החיובי מובטחת לממשלה חדשה תמיכה של רוב פרלמנטרי, גם אם זמנית, ואילו בפרלמנטריזם השלילי תמיכה זו אינה מובטחת. נוסף על כך, בעיקר במשטרים פרלמנטריים שלא התפתחו ממונרכיה, נתק זה הוא בלתי טבעי וחורג מהעקרונות שעליהם מבוסס דפוס משטר זה.

אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. בישראל היום הדחת ממשלה מכהנת מחייבת תמיכה של רוב חברי הפרלמנט במרכיב הממשלה החדשה. הסדר זה משמעו אימוץ חלקי של מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי המחייב לא רק להביע אי-אמון בממשלה המכהנת (אי-אמון רגיל) או במרכיב הממשלה (כנהוג בישראל היום), אלא גם לאשר ממשלה חלופית (כגוף שלם, גם ראש ממשלה חלופי וגם שרים חלופיים, בניגוד לנהוג בישראל היום). מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי אינו נפוץ כמו מנגנון האי-אמון הרגיל. הוא מיושם בדמוקרטיות בעולם כמו גרמניה, בלגיה (משנת 1995), הונגריה, סלובניה, ספרד ופולין.

לאי-אמון קונסטרוקטיבי יש כמה יתרונות. ראשית, משום שהוא מתנה את הדחתה של ממשלה מכהנת בהבעת תמיכה בממשלה חלופית, מיוחסת למנגנון זה השפעה מייצבת. השפעה זו משמעותית יותר כאשר האי-אמון הקונסטרוקטיבי משולב עם דרישה לרוב מוחלט. שנית, אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא מספק אמצעי להחלפת ממשלות שאינו מחייב פיזור הפרלמנט וקיום בחירות חדשות. שלישית, בניגוד למצב הקיים בישראל בעת כתיבת שורות אלה, המעבר לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא צפוי לצמצם את השימוש בהצעות אי-אמון כנשק לעומתי בידי מתנגדי הממשלה. לבסוף, לא מן הנמנע שמעבר זה יעודד התגבשות של מערכת דו-גושת, שכן הצורך להסכים על ממשלה חלופית שלמה (להבדיל מהסכמה על מועמד יחיד להרכבתה) יאלץ את חברי הפרלמנט להתאגד במחנות פוליטיים.

למנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי שני חסרונות מרכזיים. ראשית, הגבלת הגמישות במערכת הפוליטית. הקלות היחסית שבה אפשר להחליף ממשלות

היא אחת התכונות המקנות למשטרים הפרלמנטריים גמישות, קרי יכולת לשחרר לחצים ולפתור קונפליקט פנימי באמצעות העברת מושכות השלטון. מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי מקשה על הדחת ממשלות מכהנות ולכן גורע מגמישות המערכת. שנית, מנגנון מלא עשוי להוביל לקיפאון שלטוני ולמצב שבו ממשלה החסרה את התמיכה הדרושה לה לצורך תפקוד אפקטיבי מוסיפה להתקיים בשל היעדר חלופה המוסכמת על רוב חברי הפרלמנט.

נוסף על כך, כפי שמעיד ניסיונה של ישראל, ממשלות מכהנות מודחות לרוב באמצעות פיזור הכנסת את עצמה ולא באמצעות הצבעת אי-אמון. דפוס זה מטיל ספק בהשפעה הצפויה של מעבר לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא על יציבות ממשלות. אם לשפוט מתגובותיהם של פוליטיקאים שהיו שותפים לדיון בנושא, קיים פער בין התפיסה החיובית של צוות המחקר את הרחבת מנגנון זה לבין תפיסת הפוליטיקאים הרואים בו שינוי שולי.

השפעות המודל על מרכיב הממשלה וראש הממשלה

ההסדר המוצע צפוי, קודם כול, להשפיע על מעמדו של מרכיב הממשלה. השפעה זו תלויה באופן שבו הוא ממונה. במקרה של בעל זכות הראשונים, ציודו במנדט פופולרי (ראש הרשימה הגדולה), מינויו האוטומטי (זכות ראשונים) והמינוי האוטומטי של ממשלתו (ביטול מבחן האמון) מציבים את מרכיב הממשלה בעמדת כוח בתהליך הרכבת הממשלה ומינויה. בישראל היום מרכיב הממשלה נתון לחסדיהם של גורמים שונים. ההסדר המוצע יחזק אפוא את מעמדו של מרכיב ממשלה ויאפשר לו להרכיב ממשלות בנות קיימא ויציבות. לעומת זאת, מעמדו של מרכיב ממשלה חלופי צפוי להיות זהה לזה של מרכיב ממשלה הממונה בתהליך הנהוג היום. לבסוף, במקרה של ממשלה שמוקמת באמצעות אי-אמון קונסטרוקטיבי, גיבוש רוב תומך יחייב את ראשה לקיים משא ומתן שאינו שונה בהכרח מזה שנדרש ממרכיב ממשלה כיום.

נוסף על כך בעקבות אימוץ המודל ראשי ממשלות עשויים להשתחרר ממאבק ההישרדות התמידי שבו הם נתונים. מאבק זה מעיב על יכולת משילותם ובעיקר על יכולתם לתכנן לטווח הארוך ולהוביל מהלכים מדיניים משמעותיים. בהסדר זה מובטחת לראש הרשימה הגדולה הזכות להרכיב ממשלה (זכות ראשונים) ולמנות את הממשלה המוצעת (פטור ממבחן אמון), ולפיכך הוא צפוי לחזק את תחושת הביטחון והיציבות של מרכיבי ממשלות וראשיהן. נוסף על כך, אימוץ מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי, המקשה על הדחת ממשלה מכהנת,

צפוי אף הוא למזער את תחושת האיום על ראשי הממשלות. מלבד ההתייחסות לאי-אמון הקונסטרוקטיבי, השפעה זו תחול רק על בעלי זכות הראשונים ולא על ראשי ממשלות שמונו כחלופה להם בתהליך הנהוג בישראל או בדרך של החלפת ממשלה מכהנת באי-אמון קונסטרוקטיבי.

לסיכום, בהשוואה למצב הקיים בישראל כיום, בעקבות אימוץ המודל ראשי ממשלות יתמנו מהר יותר, באופן ישיר יותר, יהיו כבולים בפחות התחייבויות או בריתות המעיבות על יכולתם למשול ולשרוד ופטורים במידה רבה מצלו של איום הישרדותי. עם זאת, אין בהסדר ערוכה שלראש הממשלה יהיה רוב פרלמנטרי ולכן אין ערוכה לאריכות הימים של ממשלתו או לכושר המשילות שלה. לעומת זאת במקרה של מרכיב ממשלה חלופי לבעל זכות הראשונים, ובמקרה של ראש ממשלה שמוקמת באמצעות אי-אמון קונסטרוקטיבי, מעמדו של ראש ממשלה הממונה באמצעות הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי צפוי להיות זהה לזה של ראש ממשלה הממונה בתהליך הנהוג בישראל היום.

ההשפעה על ממשלות

המודל צפוי להגדיל את הסיכויים להקמת ממשלות מיעוט, בעיקר בשל ביטול מבחן האמון. אימוץ מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי המלא יגדיל את סיכויי ההישרדות של ממשלות מיעוט לאורך זמן, ולפיכך ייתכן שהוא רצוי בהקשר הישראלי. לעומת ממשלות הקואליציה מרובות החברים השכיחות בישראל, ממשלות מיעוט תחזקנה בעמדת כוח מול הכנסת, עמדה שתאפשר להן למשול. כמו כן מטעמים קיומיים ממשלות מיעוט נוטות למרכז הקשת הפוליטית, ונטייה זו עשויה להיות חיובית בהקשר הישראלי. הניסיון העולמי מלמד כי תקופת כהונתן של ממשלות מיעוט, ממשלות שאין להן רוב פרלמנטרי, קצרה מזו של ממשלות המחזיקות ברוב פרלמנטרי (King et al., 1990: 858). לפיכך הקמתן של ממשלות מיעוט עשויה להביא להגברת התחלופה של ממשלות בישראל, קרי לחוסר יציבות. עם זאת, מחקר אמפירי שעסק במדינות אחרות מעיד כי ממשלות מיעוט יציבות באופן יחסי יותר מממשלות קואליציה רחבות האופייניות בישראל (Saalfeld, 2010). בהקשר החברתי והפוליטי הישראלי ההתאמה של ממשלות מיעוט מוטלת בספק. מראשיתה התבססה הדמוקרטיה הישראלית על עקרונות ההכללה וההסכמיות, הממומשים בין השאר באמצעות ממשלות קואליציות רחבות. הואיל וכך נשאלת השאלה אם בהקשר החברתי והפוליטי הישראלי ממשלות מיעוט הן תופעה רצויה. ממשלות מיעוט עשויות

לקדם יציבות בהיבט אחד של המערכת הפוליטית (ממשלות), אולם ייתכן שהן עלולות לערער את יציבותו של המשטר הדמוקרטי בכללותו ולהביא לידי ביטוי את השסעים החברתיים שלא באמצעים דמוקרטיים.

ההסדר המוצע צפוי גם לקצר ולייעל את תהליך הרכבת הממשלות. אימוץ מודל זכות הראשונים, הפטור של בעלי זכות הראשונים מהצורך להעמיד את ממשלתם למבחן אמון ואימוץ האי-אמון הקונסטרוקטיבי המלא צפויים לקצר את תהליך הרכבת ממשלות והחלפתן ולייעלו. בניגוד למצב בישראל היום, זהותו של מרכיב הממשלה נקבעת אוטומטית עם פרסום תוצאות הבחירות (זכות ראשונים) וממשלתו ממונה באופן אוטומטי (ביטול מבחן האמון). עם אימוץ האי-אמון הקונסטרוקטיבי המלא, ממשלה מכהנת לא תודח אלא תוחלף בממשלה אחרת בעלת רוב פרלמנטרי, כלומר החלפת ממשלה לא תחייב הנעה מחודשת של תהליך הרכבת ממשלות.

עם זאת, אף שבמסגרת ההסדר המוצע תהליך הרכבת ממשלה ומינויה צפוי להיות מהיר ויעיל יותר במקרה של בעל זכות הראשונים, אם בעל זכות הראשונים נכשל בניסונו התהליך יהיה ממושך ומורכב. הסיבה לכך היא שבניגוד ליישומו בעולם, על פי ההסדר המוצע כאן מודל זכות הראשונים אינו קובע את זהות מרכיב הממשלה החלופי וביטול מבחן האמון חל אך ורק על בעל זכות הראשונים. אולם לא סביר שבעל זכות הראשונים ייכשל בניסונו להרכיב ממשלה משום הפטור ממבחן האמון, ולכן לא סביר גם שממשלות תורכבה באמצעות התהליך החלופי הממושך.

השפעה על דפוסי ההצבעה ועל המפלגות

ההסדר המוצע עשוי לחזק את המפלגות הגדולות, משום שהוא מספק תמריץ להצביע להן. אימוץ מודל זכות הראשונים עשוי לעודד הצבעה למפלגות הגדולות אשר מהעומדים בראשן נקבע מרכיב הממשלה. תמריץ זה להצבעה למפלגות הגדולות משמעותי יותר בשל הפטור שמוענק לבעל זכות הראשונים מהצורך להעמיד את ממשלתו למבחן אמון בכנסת. אך השפעה זו אינה מובטחת. כפי שמעיד ניסיוןן של מדינות אחרות, כמו גם זה של ישראל, התנהגות הבוחרים אינה תואמת בהכרח את כוונת המהנדס החוקתי. במקרה הנדון, השילוב המוצע אינו מיושם בשום מדינה בעולם, כך שהצפי בכל הנוגע להתנהגות הבוחרים אינו מבוסס על ניסיון מוכח אלא על השערות.

ההסדר המוצע עשוי גם להגביל את כוחן של המפלגות הקטנות. תהליך הרכבת הממשלות הנהוג בישראל היום מעניק למפלגות הקטנות כוח רב שאינו תואם בהכרח את בסיס התמיכה האלקטורלי שלהן. מקורו של כוח זה הוא בקביעת זהות מרכיב הממשלה, על ידי הנשיא, על פי המלצות הסייעות הפרלמנטריות, ובהתניית המינוי של ממשלה מוצעת בעמידתה במבחן אמון בכנסת. ביטול שני השלבים האלה, על ידי אימוץ זכות הראשונים וביטול מבחן האמון בממשלות המוקמות על ידי בעלי זכות הראשונים, מקטין את כוח המיקוח של מפלגות קטנות בתהליך הרכבת הממשלה. נוסף על כך, משום התמריץ להצבעה למפלגות הגדולות שמספקים מודל זכות הראשונים וביטול מבחן האמון, סביר להניח שגם כוחן האלקטורלי של המפלגות הקטנות יקטן. כמו כן, ההסדר המוצע עשוי לעודד יצירת קואליציות טרום-בחירות. ייתכן שהשילוב בין זכות הראשונים לפטור ממבחן האמון יעודד מפלגות גדולות ומפלגות קטנות להתאגד לפני הבחירות. למפלגות הגדולות יהיה תמריץ להתאחד עם מפלגות קטנות כאמצעי להגביר את כוחן האלקטורלי ולשפר את סיכוייהן לזכות במעמד הרשימה הגדולה ולכן בזכות הראשונים להרכבת ממשלה; למפלגות הקטנות יהיה תמריץ להתאגד עם אחת המפלגות הגדולות כאמצעי להבטיח את מקומן בממשלה העתידית. תמריץ זה לחבירה של מפלגות גדולות וקטנות עשוי למתן את השיסוע במערכת המפלגתית ובפרלמנט ולהקל על היכולת להרכיב ממשלות, לתחזק ממשלות ולמשול. עם זאת, מיתון זה של השיסוע במערכת המפלגתית ובפרלמנט באמצעות התאגדות מפלגות הוא טכני במהותו. כלומר, הוא אינו ממתן את השיסוע במערכת הפוליטית אלא רק את ביטויו במערכת המפלגתית ובפרלמנט. לפיכך השיסוע יתמתן ברמה הבין-מפלגתית, אולם הוא צפוי לבוא לידי ביטוי ברמה הפנים-מפלגתית או הרשימתית באותן מפלגות ורשימות שתקומנה במסגרת ההתאגדות וברמת הממשלה. מבחינה מעשית, אם הסדר זה יביא להתאגדות מפלגות, המשמעות היא שיהיה קל יותר להרכיב ממשלות, אבל יהיה קשה באותה מידה או אף יותר לתחזק אותן ולמשול. יתר על כן, משום אופי המניע להתאגדות המפלגות, כלומר קידום הסיכויים להרכבת ממשלה ולחברות בממשלה, יש להניח שיהיו קשיים בתפקודן ובתחזוקן, אריכות ימיהם של הסדרים מעין אלה מוטלת בספק. יש לתת את הדעת על כך שבהסדר המוצע למפלגות הקטנות יהיה כוח מיקוח משמעותי במשא ומתן על ההתאגדות טרום הבחירות, משום שחבירתן למפלגות הגדולות תכריע את זהות מרכיב הממשלה (זכות ראשונים) ולמעשה

את זהותו של ראש הממשלה. כלומר, תמיכת מפלגות קטנות במפלגה גדולה תהיה נחוצה יותר מבמסגרת ההסדר בישראל היום. היות שכוח המיקוח נובע ממידת הנחיצות, הגברת נחיצותן של המפלגות הקטנות משמעה הגברת כוח המיקוח שלהן. יתר על כן, ההסדר המוצע צפוי להגדיל את השפעתם של הבוחרים בתהליך הרכבת ממשלות, מאחר שמודל זכות הראשונים מעניק לציבור הבוחרים השפעה ישירה על זהות מרכיב הממשלה. ביטול מבחן האמון משמעו שיכולתו של הפרלמנט לבטל את העדפת הבוחרים בשאלת זהותו של ראש הממשלה מוגבלת. מאפיין זה עשוי להגדיל את היכולת ליצור בסיס תמיכה ציבורי רחב.

ההשפעה על דפוס המשטר ועל היחסים בין הממשלה לכנסת בניגוד להצעות אחרות העומדות על הפרק, ההסדר המוצע כאן שומר על הפרלמנטריזם, אבן היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. נוסף על כך, בניגוד להצעות אחרות, חיזוקן של ממשלות ושל העומדים בראשן אינו בא על חשבונה של הכנסת, למעט ביטול מבחן האמון במקרה של ממשלה המורכבת על ידי בעל זכות ראשונים השולל מהכנסת את אחת מסמכויותיה. אולם הדרישה להעמיד ממשלות למבחן הכנסת והאפשרות של החלפת ממשלות באמצעות אי-אמון קונסטרוקטיבי משמרות את מעמדה של הכנסת כמוסד הריבון בדמוקרטיה הישראלית.

הערכת המודל בראי חלקיו

במודל המשולב יש שלושה רכיבים ולכל אחד מהם יתרונות וחסרונות. אימוץ מודל זכות הראשונים נראה לנו סביר. לעומת זאת, המשמעויות של ביטול הצבעת האמון מורכבות יותר. לכאורה ביטול זה, אף על פי שאינו הכרחי או נחוץ, עשוי להיות חיובי בהקשר הישראלי, משום הפוטנציאל שלו להביא להפחתת ה"לחיצות" של מרכיב הממשלה, לחיזוק מעמדו בתהליך הרכבת ממשלות ומשום כך להגדלת הסבירות להקמת ממשלות לכידות ויעילות. לביטול הצבעת ההסמכה שני יתרונות נוספים: חיזוק מעמדו של ממנה מרכיב הממשלה, ואפשרות להרכבת ממשלות מיעוט. מנגד, למבחן האמון יש ערך ברמה המעשית, בהבטיחו שממשלה חדשה מחזיקה ברוב פרלמנטרי הדרוש לה לצורך קידום מדיניות ומשילות. ביטולו משמעו גם נתק אפשרי בין הכנסת לממשלה, אשר עשוי להגביל את יכולתה של ממשלה ממונה לקדם

את מדיניותה ולמשול ולהוביל לקיפאון במערכת. במובן זה ייתכן שיש מקום לשקול מעבר מהצבעת אמון מחייבת להצבעת אמון בלתי מחייבת, אבל להימנע מביטול מוחלט של מבחן האמון. ערכה של הצבעת אמון בלתי מחייבת בהקשר הישראלי תלוי גם בהתנהגותם של השחקנים הפוליטיים. יש להביא בחשבון את האפשרות שהיא תשמש כלי לעומתי ולא בהכרח אמצעי להבעת אמון סבילה בממשלה. לפיכך ראוי לשאול אם בהקשר הישראלי העיקרון שעליו מבוסס מודל הפרלמנטריות השליילי – הסכמה סבילה של הפרלמנט לממשלות, בניגוד לתמיכתו האקטיבית בהן – הוא ישים ורצוי. נוסף על כך, הפרלמנטריות השליילי נובע בעיקר ממקורות היסטוריים (מונרכיות) ולא מביטול הצבעת האמון, ולכן עולות השאלות מה תהיינה ההשלכות של המעבר מפרלמנטריות חיובי לפרלמנטריות שליילי, ואם אימוץ פרלמנטריות שליילי במקום חיובי מביא לתוצאות שונות מהתוצאות במדינות שבהן לא ננקט פרלמנטריות חיובי מלכתחילה. לבסוף, ניכר הערך שבהרחבת מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי, ואנו רואים באימוצו מהלך חיובי ומתבקש.

הערכת המכלול

מקור המשיכה העיקרי שבהצעה הוא בהשפעתה החיובית הצפויה על חיזוק מעמדם של מרכיבי וראשי ממשלות בישראל וייצובו, ועל ממשלותיהם. ההערכה היא שבמודל המשולב מרכיבי וראשי ממשלה יהיו משוחררים ממאבק ההישרדות התמידי המעיב על תפקודם ועל תפקוד ממשלותיהם, מאחר שלא יידרשו לגייס תמיכה לצורך הרכבת הממשלה (זכות הראשונים) או לצורך מינוי ממשלתם (ביטול מבחן האמון). נוסף על כך, בגלל הקושי הכרוך בהדחת ממשלות אחרי שמונו (אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא) ראשי ממשלה וממשלותיהם יהיו בטוחים יותר בעמדתם. ביטחון זה יאפשר להם תכנון לטווח ארוך ויגביר את יכולת המשילות. ייתכן שהשילוב המוצע הוא אף בעל היתכנות רבה לאימוץ יותר מזו של כל אחד מהרכיבים בנפרד.

עם זאת, כמכלול, ההצעה להרכיב ממשלות באמצעות מודל זכות הראשונים, לבטל את מבחן האמון ולאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא היא בעייתית מכמה טעמים. ראשית, בפועל השילוב של מודל זכות ראשונים וביטול מבחן האמון משמעו שראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה. כלומר, ראש הממשלה נבחר באופן עקיף על ידי הציבור בבחירות הכלליות. כמו במקרה של מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, הצעה זו כרוכה בסכנה של קיפאון,

קרי מצב שבו הממשלה חסרה את התמיכה הדרושה לה בפרלמנט כדי לקדם את תכניותיה. הסיבה לכך היא שההצעה מעניקה את זכות הרכבת הממשלה לזכאי אך לא בהכרח הכשיר, אינה מתנה את המינוי לראשות הממשלה בתמיכת הפרלמנט בו ובממשלתו ומקשה על החלפתו של ראש הממשלה. כלומר, השילוב בין שלושת הרכיבים משמעו פתח רחב למצב של קיפאון במערכת. שנית, כל אחד משלושת הרכיבים גורע במידה מסוימת מגמישותה של המערכת הפוליטית ומיכולתה להתאים את עצמה לנסיבות משתנות. השילוב בין שלושתם משמעו הגבלה קיצונית של הגמישות במערכת החינוכית לתפקודו של המשטר וחוסנו.

שלישית, במקום לפשט את תהליך הרכבת הממשלה שילוב זה מאופייין בריבוי תהליכים מסועפים. משמעו של השילוב הוא שממשלות יכולות לקום באחת משלוש דרכים: (1) ראש הרשימה הגדולה מרכיב ממשלה והיא ממונה מניה וביה; (2) אם ראש הרשימה הגדולה נכשל, ממנה הנשיא מרכיב ממשלה חדש שיידרש לשרוד מבחן אמון; (3) הממשלה ממונה על ידי הפרלמנט באמצעות החלפת ממשלה מכהנת בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי. תהליכים אלה עשויים להערים קשיים ברמה המעשית.

רביעית, כל רפורמה שכרוכה באי-ודאות מסוימת באשר להשלכותיה, אולם אי-הוודאות במקרה של הרפורמה המוצעת היא משמעותית וכך גם הסיכון הכרוך באימוצה. אמנם בעולם הדמוקרטי יש דוגמאות ליישום של כל אחד מרכיבי המודל, אך אין תקדים לשילוב ביניהם. עניין זה מעורר שאלה על טיבו של המודל ומגביל משמעותית את היכולת להעריך את ההשלכות הצפויות של אימוצו. ניסיון העבר של ישראל בהנדוס משטרי מעיד על הסכנה הכרוכה במיזוג של רכיבים משטריים שאינם דרים בכפיפה אחת בשום מקום אחר בעולם. כלומר, נראה שהשילוב בין זכות הראשונים, ביטול מבחן האמון ואימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא רצוי פחות מאימוץ כל אחד מהם בנפרד. במקרה זה, השלם קטן מסך חלקיו. זכות הראשונים יכולה לשמש חלופה סבירה לתהליך הרכבת הממשלות הנהוג בישראל, וביטול מבחן האמון עשוי להניב השלכות חיוביות, אולם השילוב בין השניים בעייתי הן ברמה התאורטית הן ברמה המעשית. כמו כן אימוץ האי-אמון הקונסטרוקטיבי המלא נתפס כרצוי וחיובי, אולם השילוב בינו לזכות הראשונים וביטול הצבעת האמון נראה קיצוני, שכן כל אחד מאלה בנפרד גורע מהגמישות במערכת וטומן בחובו סכנה של קיפאון.

סיכום ומסקנות

הניתוח מלמד שאין מודל מושלם או אידאלי להרכבת ממשלה. לכל מודל יתרונות וחסרונות יחסיים. משקלם של היתרונות והחסרונות מושפע מהאופן שבו המודל מיושם. אימוץ נוסח מתון של המודלים ממזער את השפעותיהם השליליות, אבל גם מקטין את סיכויי השגת ההשפעות הרצויות, ואילו אימוץ נוסח קיצוני של המודלים מעצים את השפעותיהם, הן החיוביות הן השליליות. המשקל של יתרונות וחסרונות אלה מושפע גם מההקשר הפוליטי שבו המודל מיושם. לדוגמה, הרכב בית המחוקקים במקרה של מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה מגביר או מקטין את הסיכוי לקיפאון, שהוא חסרונו העיקרי של מודל זה. לפיכך בעת בחינת המודלים ובהכרעה על אימוצם יש להביא בחשבון את ההקשר. שאלה מרכזית שיש לשאול בכל הנוגע להקשר שבו מיושמים המודלים היא על גודל בסיס התמיכה המשווער של מרכיב הממשלה (זכות הראשונים, רק ראש הרשימה הגדולה הוא מרכיב הממשלה, בונוס) או ראש הממשלה (ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה).

בחינה של ממשלות בישראל במבט היסטורי והשוואתי מלמדת שהמודל המיושם היום בישראל אינו בהכרח טעון תיקון או שינוי. המצב הקיים הוא אולי לא אידאלי, אבל הוא עדיף באופן מובהק על זה שיווצר בחלופות כגון משטר נשיאותי או בחירה ישירה לראשות הממשלה, בנוסחה המקורי או נגזרותיה, כגון מודל סף מינימלי של גודל הרשימה הגדולה או סיבוב שני.

המערכת הפוליטית בישראל עדיין מתאוששת מהזעזוע שנגרם לה בעקבות אימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה. ניסיונה הרתיע דמוקרטיזציה אחרת מלאמץ מודלים מסוג זה. אין סיבה שישראל לא תפיק את אותו לקח לגבי עצמה ותימנע מאימוץ מודלים התואמים בצורתם ובמהותם למודל הבחירה הישירה, ובהם מודל סף מינימלי של גודל הרשימה הגדולה או סיבוב שני.

בפועל, הקצב שבו ממשלות מוקמות, נופלות ומתחלפות בישראל אינו חריג. תהליך הקמת הממשלות הוא תקין ויעיל. יעילותו של התהליך נובעת בחלקה מאימוצו של האי-אמון הקונסטרוקטיבי החלקי. הליך זה השפיע לטובה על מידת היציבות במערכת ועל האפשרות של ראש הממשלה לפזר את הכנסת בהתייעצות עם הנשיא, מתוך הימנעות ממצב של ממשל מפולג וקיפאון. לפיכך, ערוץ מבטיח לייצוב הרשות המבצעת בישראל ולחיזוקה הוא הרחבת האי-אמון הקונסטרוקטיבי, למשל בהתניה של הדחת ממשלה מכהנת בתמיכה

בממשלה חלופית ולא רק בראש ממשלה חלופי, כפי שמגדיר החוק היום. מעבר לכך, במסגרת הבראת מערכת השלטון בישראל יש לחזק את מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך ולייצר תמריצים מוסדיים להקמת שותפויות בנות קיימא ומהותיות ברמת ממשלות הקואליציה.

הרכבת ממשלות: תאוריה והשלכותיה המעשיות

שלומית ברנע, אור טוטנאור

מטרתו של הפרק היא לסקור את ספרות המחקר ולהציג הסברים תאורטיים וממצאים אמפיריים על הרכבת ממשלות בדמוקרטיות. הפרק משלים את הדיון במודלים להרכבת ממשלות אשר הוצג בפרק הקודם.

הממשלות מובחנות זו מזו באופן שבו הן מורכבות, בגודלן ובמידת האחידות הפנימית שלהן. פרק זה סוקר את ההסברים העיקריים לשונות זו. היות שבהקשר הישראלי סוג הממשלה הרלוונטי הוא ממשלות קואליציה, הפרק מתמקד בסוג ממשלה זה.

הקמת ממשלות: המסגרת המוסדית והפוליטית והשלכותיה

המסגרת המוסדית והפוליטית

במידה רבה ממשלות הן תוצר של הסביבה המוסדית והפוליטית. ארבעה היבטים של המסגרת המוסדית והפוליטית משפיעים על הרכבת ממשלות: דפוס המשטר, שיטת הבחירות, המערכת המפלגתית והמודל הדמוקרטי.¹

דפוס המשטר. דפוס המשטר משפיע על מידת האוטונומיה של מרכיב הממשלה, קרי עד כמה הוא חופשי (משטרים נשיאותיים) או מוגבל (משטרים פרלמנטריים

1 בהקשר של הרכבת ממשלות, סוג נוסף של אילוצים מוסדיים הוא כללים המכתיבים את גודל הממשלה או את הרכבה. ברוב המקרים אילוצים אלה אינם נוקשים מאוד או מפורטים.

ונשיאותיים למחצה) בהרכבת הממשלה. דפוס המשטר קובע גם את הנחיצות של רוב תומך בבית המחוקקים לצורך הרכבת הממשלה והישרדותה, קרי אם הוא הכרחי (משטרים פרלמנטריים) או לא (משטרים נשיאותיים). לצורך הדיון כאן, ההבחנה המשמעותית היא בין דפוס המשטר הנשיאותי הטהור לבין דפוס המשטר הפרלמנטרי והנשיאותי-למחצה.

שיטת הבחירות. השפעתה המרכזית של שיטת הבחירות על הקמת קואליציות היא בקביעה כמה כוח ניתן לכל מפלגה, כלומר השפעתה על המערכת המפלגתית. שיטת הבחירות המתרגמת את קולות הבוחרים למושבים בבית המחוקקים משפיעה על מידת השיסוע בבית המחוקקים כמו גם על יחסי הכוחות בין המפלגות. בדרך זו היא משפיעה על הכתרתם של מרכיב הממשלה, של מפלגת השלטון ושל שותפותיה האפשריות בממשלה, ועל תהליך הרכבת הממשלה. הדוגמה המובהקת לכך היא ההבחנה בין שיטת בחירות רובית, שבה נבחר בכל מחוז מועמד אחד – זה שזכה בו במרבית הקולות, לבין שיטת בחירות יחסית, שבה כל מפלגה זוכה במספר מושבים בהתאם לשיעור הקולות שקיבלה (כנהוג בישראל למשל). השיטה הרובית מעודדת מערכת דו-מפלגתית שבה אחת מהמפלגות זוכה בדרך כלל ברוב המושבים ולכן יכולה לשלוט לבדה.² לעומת זאת השיטה היחסית מאפשרת יצירת מערכת רב-מפלגתית שבה אף מפלגה לא מחזיקה ברוב המושבים. בתנאים אלה אפשר לגבש רוב במסגרת ממשלת קואליציה או להרכיב ממשלה שחסרה רוב תומך: ממשלת מיעוט.

שיטות בחירות מסוימות מעודדות הקמת בריתות של טרום-בחירות בין מפלגות המסכימות לשתף פעולה במהלך הבחירות בהתמודדות משותפת או, למשל, בהסכמי חלוקת עורפים, ומצהירות על כך טרם הבחירות (Ström), (Budge, and Laver, 1994: 315). כך הן משפיעות על תהליך הרכבת ממשלות. לברית של טרום-בחירות יש שתי השפעות עיקריות על הרכבתן של ממשלות. היא מחזקת מאוד את כוח המיקוח של המפלגות החברות בה, בעיקר את זה של המפלגה הקטנה בתוכה. נוסף על כך היא משפיעה על הרכבן של ממשלות חדשות משום הנטייה לצרף את המפלגות השותפות בה ולהימנע מצירוף מפלגות יריבות.

2 מחקרים מראים כי בשנים האחרונות השיטה הרובית לא ייצרה מפלגת רוב במדינות בולטות, ובהן בריטניה, קנדה ואוסטרליה (Curtin and Miller, 2011; Evans, 2011).

המערכת המפלגתית. בהקשר של הרכבת ממשלות, ההיבט החשוב ביותר של מערכת המפלגות הוא חלוקת העוצמה בין המפלגות, קרי מידת השיסוע במערכת. למידת שיסוע זו יש השפעה גדולה על סוג הממשלה שצפויה לקום. מערכות דו-מפלגתיות ומערכות מפלגתיות דומיננטיות, שבהן מובטח למפלגת השלטון רוב תומך בבית המחוקקים, צפויות להביא להקמתן של ממשלות חד-מפלגתיות. על פי אותו עיקרון, מערכות רב-מפלגתיות, שבהן קיים צורך בגיוס רוב תומך, צפויות להביא להקמתן של ממשלות קואליציה. נוסף על כך, יש הטוענים כי במערכות שבהן יש צורך בגיוס רוב באמצעות ממשלת קואליציה, יש קשר בין מספר המפלגות, קרי מידת השיסוע במערכת המפלגתית, לבין סוג ממשלות הקואליציה שתקומנה ויציבותן. במערכות מפלגתיות עם מספר מפלגות אפקטיבי קטן, כלומר מידת שיסוע נמוכה, הקואליציות תהיינה מינימליות זוכות מאריכות חיים.³ לעומת זאת, במערכות שבהן הייצוג מתחלק בין מספר מפלגות גדול – כלומר מידה רבה של שיסוע – תוקמנה ממשלות מיעוט⁴ או עודף⁵ בעלות תוחלת חיים קצרה יותר, בהתאם למידת הקונפליקט האידאולוגי במערכת (Dodd, 1976).

מאפיין חשוב נוסף הוא של המערכת המפלגתית הוא הפיזור האידאולוגי, האופן שבו מפוזרת העוצמה לאורך ולרוחב ממדי השיסוע של המערכת המפלגתית, ובין קצוות הצירים האידאולוגיים לבין המרכז. מיקומן של מפלגות לאורך הצירים האידאולוגיים הוא חלק ממערך השיקולים הן של מרכיב הממשלה הן של חברי הממשלה הפוטנציאליים. יש הטוענים כי פיזור העוצמה בין הקצוות האידאולוגיים לבין המרכז צפוי להשפיע על סוג הממשלה שתקום (Schofield, 1993: 29).⁶

3 "קואליציות מינימליות זוכות" הן ממשלות קואליציה המורכבות ממספר השותפות הקואליציוניות הדרוש להשגת רוב פרלמנטרי, לא פחות ולא יותר.

4 ממשלות מיעוט הן ממשלות חד-מפלגתיות או קואליציה שאינן נתמכות ברוב פרלמנטרי.

5 ממשלות עודף הן ממשלות קואליציה המורכבות ממספר חברים גדול מזה הדרוש להשגת רוב פרלמנטרי, כלומר יש להן "עודף" חברים.

6 שופילד טוען בנוגע לקשר בין פיזור אידאולוגי לבין סוג ממשלות כי במערכות חד-קוטביות, כלומר שיש בהן מפלגה גדולה בצד אחד של הקשת הפוליטית ושאר המפלגות קטנות, המפלגה הגדולה תקים קואליציה עם מפלגה קטנה או ממשלת מיעוט, אם המתחרות לא יכולות להשיג רוב. לעומת זאת, במערכות רסיסיות עם מפלגת ליבה (מפלגה שעמדתה האידאולוגית היא העמדה המוסכמת על כל סיעות הפרלמנט), תוקמנה ממשלות עודף.

מודלים דמוקרטיים: דמוקרטיה רובית ודמוקרטיה הסכמית. תהליך הרכבת הממשלות מושפע גם מסוג הדמוקרטיה שבה הוא מתקיים. ההבחנה הרלוונטית בהקשר זה היא בין המודל הדמוקרטי הרובי (majoritarian democracy) לבין מודל הדמוקרטיה ההסכמית (consensual democracy). הדמוקרטיה הרובית, של שלטון הרוב, מאופיינת בשיטת בחירות רובית, במערכת דו-מפלגתית ובממשלות חד-מפלגתיות. לעומת זאת הדמוקרטיה ההסכמית, המונחית על פי עיקרון של הכלה וקונסנזוס, מאופיינת בשיטת בחירות יחסית, במערכות רב-מפלגתיות ולכן בממשלות קואליציה ואפילו בממשלות רחבות. דמוקרטיה הממוקמות בתווך בין שני המודלים האלה מאופיינות בממשלות מיעוט חד-מפלגתיות או בממשלות קואליציה מינימליות זכות (Lijphart, 1999). כלומר סוג הדמוקרטיה והנורמות הפוליטיות המקובלות משפיעים גם על הרכבתן של ממשלות.⁷

המסגרת המוסדית והפוליטית: השלכות על הרכבת ממשלות

יש שתי השפעות בולטות של המסגרת המוסדית והפוליטית על הרכבת ממשלות. האחת היא שהמסגרת קובעת את הצורך בקיומו של רוב תומך בממשלה מקרב בית המחוקקים. יש מסגרות שפוטרות מהצורך ברוב תומך, אחרות מאפשרות לעקוף את הצורך הזה, ויש המתנות את הרכבתה של ממשלה ברוב תומך מקרב בית המחוקקים. השנייה היא שהמסגרת המוסדית והפוליטית קובעת גם את האופן שבו רוב תומך מגובש אם הוא הכרחי או נחוץ. מסגרות מוסדיות ופוליטיות מסוימות מספקות או מייצרות רוב תומך, ואילו מסגרות אחרות מצריכות גיוס רוב תומך. שתי השפעות אלה והשלכותיהן על הרכבת ממשלות מתוארות להלן.

היעדר צורך ברוב תומך: קבינטים נשיאותיים. רוב תומך בבית המחוקקים הוא דבר רצוי לכל ממשלה באשר היא. עם זאת, במסגרת המוסדית הפוליטית של משטרים נשיאותיים טהורים, הקמתה של ממשלה והישרדותה אינן תלויות בקיומו של רוב תומך בבית המחוקקים. אמנם גיוס תמיכה מקרב בית המחוקקים הוא הכרחי לצורך חקיקה וקידום מדיניות, אולם הקמתו של הקבינט הנשיאותי

7 להמחשת ההשפעה של נורמות על הרכבת והרכב ממשלות: בפיןלנד, למשל, הנורמה מחייבת שכאשר מקימים ממשלה רחבה הכוללת נציגות משני הגושים (ימין-שמאל), יוצגו הגושים בממשלה בהתאם לכוחם בפרלמנט (Jungar, 2002: 76).

והישרדותו מנותקות לכאורה מהרכב בית המחוקקים או העדפותיו. בפועל, נשיאים אינם אדישים להרכב בית המחוקקים ועשויים להשתמש במינויים לקבינט או למינהל הציבורי כדי לגייס תמיכה נחוצה מקרבו. עם זאת, ברמה הפורמלית והפרקטית, הקמתם של קבינטים נשיאותיים והישרדותם אינה מצריכה רוב תומך, ולכן הרכב הקבינט הנשיאותי צפוי להיות מושפע רק במעט מהרכב בית המחוקקים ומחבריו.

עקיפת הצורך ברוב תומך: ממשלות מיעוט. כפי ששמן מרמז, ממשלות מיעוט הן ממשלות הנתמכות על ידי מיעוט ולא על ידי רוב פרלמנטרי. בניגוד לקבינטים נשיאותיים, אשר קיומם מוסבר על ידי דפוס המשטר, ממשלות מיעוט הן תופעה מוזרה לכאורה, משום שקיומן מנוגד לעיקרון הפרלמנטרי שלפיו הישרדותן של ממשלות מותנית בתמיכת רוב פרלמנטרי. ממשלות מיעוט הן אולי תופעה מוזרה, אך לא בלתי שכיחה. טורבירון ברגמן (Bergman, 1993a: 59) מצא שיותר משליש מ-337 הממשלות שכיהנו ב-15 דמוקרטיות אירופיות בשנים 1945–1987 (116) היו ממשלות מיעוט. יתר על כן, במדינות מסוימות ממשלות מיעוט הן הנורמה. הבולטת שבהן היא דנמרק, ש-88% מממשלותיה היו ממשלות מיעוט.

כיצד אפשר להסביר את קיומן של ממשלות מיעוט? הספרות מציעה תשובות אחדות. יש שייחסו את קיומן להיעדר דרישה לרוב תומך בהן בזמן הקמתן, קרי היעדר הצבעת הסמכה או מבחן אמון (vote of investiture)⁸. היעדר הדרישה להצבעת הסמכה (פרלמנטריזם שלילי) מאפשר לממשלה לקום ולפעול כל עוד הפרלמנט לא פוסל אותה בהצבעת אי-אמון. פרלמנטריזם שלילי קיים למשל בקנדה, בדנמרק, בפינלנד, באיסלנד, בנורווגיה ובבריטניה (שם: 57). ברגמן מצא קשר חיובי בין היעדר דרישה לרוב תומך בשלב הקמת הממשלה (פרלמנטריזם שלילי) לבין ממשלות מיעוט. נמצא כי מתוך המדינות בעלות שיטת בחירה יחסית – מדינות אשר בהן שיטת הבחירות לא מייצרת רוב למפלגת השלטון – ממשלות מיעוט מהוות מחצית מן הממשלות שהקמתן לא הותנתה ברוב פרלמנטרי מוחלט, ורק רבע מהממשלות שנדרשו לעבור הצבעת הסמכה (שם: 60). נוסף על כך, מרבית (53%) ממשלות המיעוט שנכללו במחקרו של ברגמן הוקמו במסגרת הפרלמנטריזם השלילי – בדנמרק, בפינלנד, באיסלנד,

8 הדרך שבה מנוסח כלל ההסמכה, כלומר הדרך שבה מוגדרת בחוק ה"זכייה" של הקואליציה, היא בעלת השפעה משמעותית על תוצאות המיקוח הקואליציוני (Bergman, 1993b: 56).

בנורווגיה ובשוודיה. ברגמן מסיק מכך כי כללי הסמכה שליליים נוטים לאפשר הקמת ממשלות מיעוט (שם).⁹

אחרים ייחסו את קיומן של ממשלות מיעוט לתנאים פוליטיים. יאן באדג' ומייקל לייבר טענו כי בפועל כדי שממשלה תתקיים יש צורך לא ברוב תומך מוחלט (מעל מחצית מחברי בית המחוקקים) אלא ברוב תומך יחסי, הגדול מכל צירוף של מתנגדיה. עיקרון זה מסביר את קיומן של ממשלות מיעוט במצבים שבהם אין רוב פרלמנטרי המחזיק בעמדה אידאולוגית אחרת מזו של ממשלת המיעוט (Budge and Laver, 1986: 489).

באותה רוח היו מי שייחסו את הקמתן של ממשלות מיעוט למבנה המערכת הפוליטית. היו שטענו כי ממשלות מיעוט קמות כאשר האופוזיציה מפולגת מבחינה אידאולוגית, קרי כאשר הגוש המתנגד לממשלה – גם אם הוא מחזיק ברוב פרלמנטרי – אינו מסוגל לתמוך בממשלה חלופית מוסכמת (Martin and Stevenson, 2001: 39). אחרים קשרו את הקמתן של ממשלות מיעוט לסוג מפלגות מסוים, כגון מפלגות חזקות מאוד או מפלגות ליבה. מפלגות אלה הן מפלגות ציר אשר בגלל מיקומן במפה הפוליטית יש רוב פרלמנטרי המעדיף לתת להן את כל התיקים בממשלה ולא לתמוך בקואליציה אחרת. מפלגות כאלה יכולות בתאוריה לשלוט לבדן בממשלות מיעוט. לעומת זאת בהיעדרן הסיכוי שתוקם ממשלת מיעוט הוא אפסי (Schofield, 1993: 11).

הסבר אחר לקיומן של ממשלות מיעוט הוא חוסר הרצון של מפלגות להצטרף לממשלות קואליציה המאלץ את מפלגת השלטון להסתפק בממשלת מיעוט. חוסר רצון זה עשוי לנבוע מהעלות הכרוכה בהצטרפות לקואליציה מבחינת המפלגה (Strøm, 1997b: 60), או מהרווחים המושגים גם מחוץ לממשלה, מהשיבה באופוזיציה ומהחברות בוועדות פרלמנטריות שבידיהן מרוכז כוח רב, וכדומה (Lijphart, 1999: 102).

הסבר אחרון ליכולת של ממשלות מיעוט להתקיים הוא בתמיכה שהן מקבלות ממפלגות המעדיפות להישאר מחוץ לממשלה. תמיכה מבחוץ יכולה

9 עדות לקשר בין דרישה לרוב בזמן הקמת הממשלה לבין ממשלות מיעוט היא גם היחסים השליליים בין מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי להקמתן של ממשלות מיעוט. מנגנון זה, המתנה הרחת ממשלה מכהנת בהצבעת הסמכה בממשלה חלופית, מבטל למעשה את האפשרות להחליף את הממשלה המכהנת בממשלת מיעוט (Strøm, Budge, and Laver, 1994: 311).

להיות אד-הוק: המפלגה תומכת בהצבעה ממשלתית בתמורה לתמיכת הממשלה בהצבעה אחרת החשובה לאותה מפלגה. התמיכה יכולה להיות גם ממוסדת יותר: המפלגה תומכת בממשלה תמיכה כללית בתמורה לתיקים ממשלתיים, בלי חברות במליאת הממשלה (Boston, 2011: 87).

היעדר צורך בגיוס רוב תומך: ממשלות רוב חד-מפלגתיות. במסגרות מוסדיות ופוליטיות מסוימות הדרישה לגיבוש רוב תומך מקרב בית המחוקקים אינה מכשול משמעותי בדרכם של מרכיבי הממשלה או של מפלגתו. מסגרות אלה מציידות את מרכיבי הממשלה ברוב מן המוכן המאפשר לו להקים ממשלת רוב חד-מפלגתית של מפלגת השלטון בלבד, המחזיקה ברוב מושבי הפרלמנט. הקטגוריה של ממשלות רוב חד-מפלגתיות היא אחידה והתנאים להקמתה ברורים – כאשר מפלגה מחזיקה ברוב מוחלט של מושבי הפרלמנט (Lijphart, 1999: 92).

ממשלות חד-מפלגתיות נובעות לרוב משיטת בחירות רובית המניבה או הממסדת מערכת דו-מפלגתית הנוטה להקנות או לייצר רוב למפלגה אחת בפרלמנט. דפוס זה רווח, למשל, בבריטניה ובדמוקרטיה רוביות אחרות. ממשלות חד-מפלגתיות מוקמות גם במערכות מפלגתיות דומיננטיות, הנשלטות בידי מפלגה אחת, בעיקר אם למפלגה זו יש רוב בפרלמנט. דפוס זה רווח, למשל, ביפן בעיקר עד שנות התשעים של המאה העשרים. במצב שלמפלגה הדומיננטית אין רוב בפרלמנט (דפוס זה רווח בישראל בשנות שלטונה של מפא"י), או שיש לה צורך לשלב מפלגות נוספות בממשלה מטעמים אחרים, לא צפויות על פי רוב ממשלות מיעוט חד-מפלגתיות.

צורך בגיוס רוב תומך: ממשלות קואליציה. ככלל, מקורן של ממשלות קואליציה, שבהן יותר ממפלגה או סיעה אחת, הוא בצורך בגיוס רוב תומך בממשלה מקרב חברי בית המחוקקים. כאשר רוב כזה אינו בידי מפלגה אחת, הוא מגויס באמצעות חבירה של כמה מפלגות לקואליציה. זהו המניע העיקרי להרכבתה של ממשלת קואליציה אך לא היחיד. מניע נוסף להקמת ממשלת קואליציה הוא הצורך בהכלה, הנגזר ממודל הדמוקרטיה הנהוג במדינה (דמוקרטיה הסכמית), או הנובע ממבנה חברתי (הטרוננויות, שיסוע), מתנאים פוליטיים (משבר) או משיקולים אחרים. כך, אף על פי שהרכבתן של ממשלות קואליציה, כמו גם תחזוקתן והישרדותן, נובעות מהצורך בגיוס רוב להישרדותן, הן עשויות לקום ולהתקיים גם אם הן אינן מבטיחות רוב. עדות לכך היא, למשל, קיומן של ממשלות מיעוט המורכבות מיותר ממפלגה אחת. עדות נוספת

היא ממשלות קואליציה במשטרים נשיאותיים, שבהם הישרדותה של הממשלה אינה תלויה בקיומו של רוב תומך בבית המחוקקים.

הקמת ממשלות קואליציה – שיקולי השחקנים

התנאים המוסדיים ופוליטיים שתוארו לעיל קובעים את נקודת המוצא ואת כללי המשחק להרכבתן של ממשלות. נקודת המוצא להקמתן של ממשלות קואליציה היא הצורך ברוב פרלמנטרי תומך, כאשר רוב כזה אינו ברשותו של מרכיב הממשלה ומפלגתו. מכורח או מרצון, מרכיב הממשלה מחליט לנסות ולהקים ממשלת קואליציה. החלטה זו מניעה תהליך של משא ומתן בין השחקנים הרלוונטיים, קרי מרכיב הממשלה ומפלגתו והשותפים הקואליציוניים הפוטנציאליים. השיקולים וההעדפות של שחקנים אלה משפיעים על סוג ממשלת הקואליציה שתקום, על גודלה, על הרכבה ועל עמדותיה.

מרכיב הממשלה וסיעתו

לזהותו של מרכיב הממשלה חשיבות מכרעת בקביעת הממשלה שתוקם (Baron, 1991: 138). מחקרים הראו כי למרכיב הממשלה ולמפלגה שבראשה הוא עומד יש השפעה ניכרת על מבנה הקואליציה ועל קווי היסוד שלה, החורגת מהיקפה של מפלגת השלטון (שם; Martin and Stevenson, 2001: 36).

מה שפחות זה מה שיותר: קואליציה מינימלית זוכה. התפיסה המקובלת גורסת כי חברות בממשלה היא אמצעי להשגת משאבים (חומריים או אחרים). האינטרס הזה הוא הכוח המניע, התמריץ של מפלגות ושל פוליטיקאים להצטרף לממשלה. היות שמשאבים אלה מוגבלים, החברות בממשלה היא משחק סכום אפס שבו הצטרפות של כל חבר נוסף מקטינה את נתח העוגה שהחברים האחרים מקבלים. הואיל וכך האינטרס של מרכיב הממשלה ומפלגתו (כמו גם של הסיעות החברות) הוא להגביל את מספר השותפים בממשלה למינימום ההכרחי (Koehler, 1972; Budge and Laver, 1986: 485).

בגלל הצורך ברוב תומך ובגיוסו, המינימום הנדרש הוא מספר החברים או השותפים אשר מספק לממשלה תמיכה של רוב פרלמנטרי. ממשלות קואליציה המורכבות על פי עיקרון זה מכונות "קואליציות מינימליות זוכות". מדובר ב"קואליציות אשר גודלן יבטיח את ניצחונן, ולא מעבר לכך" (Riker, 1962: 32-33).

על פי ההגדרה של אבות מודל הקואליציה המינימלית הזוכה (Von Neumann and Morgenstern, 1953), המפתח להקמתה של קואליציה כזאת הוא גודלה של כל אחת מהסיעות החברות. הגדרה זו קוראת להקמת ממשלות קואליציה שבהן כל מפלגה היא חיונית, כלומר יכולה להפוך את הקואליציה מזוכה (יותר ממחצית חברי הפרלמנט) למפסידה.¹⁰ אחרים טענו כי המפתח להרכבת קואליציה מינימלית זוכה הוא לא מספר הסיעות המינימלי הזוכה, אלא מספר החברים (הפרטים) בקואליציה (Gamson, 1961; Riker, 1962). מנקודת מבטו של מרכיב הממשלה, המפתח הוא "המשקל (או המשאבים) שכל חבר תורם לקואליציה" (Koehler, 1975: 30). גישה זו תומכת בהקמת ממשלת קואליציה הכוללת יותר ממחצית מחברי הפרלמנט אבל לא יותר מזה (Riker, 1962: 32). לבסוף, היו מי שהגדירו את הסף המינימלי הזוכה על פי מספר המפלגות החברות בקואליציה (Leiserson, 1966). עיקרון זה תומך בהקמת ממשלת קואליציה שכוללת את מספר המפלגות הקטן ביותר המקנה לה רוב פרלמנטרי.¹¹

מחקרים אמפיריים מעידים שהסבירות שתהליך הרכבת קואליציה יביא לקואליציה מינימלית זוכה – במיוחד קואליציה זוכה עם מספר מינימלי של

10 היו מי שטענו כי הגדרת קואליציה זוכה כבעלת רוב פרלמנטרי היא שגויה. כחלופה, יאן באדג' ומייקל לייבר (Budge and Laver, 1986) הציעו מודל הקמת קואליציות הנמנע מהדרישה לקואליציה "זוכה" ומשתמש במקום זאת במושג "בת קיימא". מודל זה מתייחס הן לשיקולי משרות הן לשיקולי מדיניות ולכך שרווחים הקשורים למדיניות (צמיחה כלכלית, ביטחון וכו') אינם בלעדיים לשותפות הקואליציוניות אלא משותפים לכלל הציבור. לפי המודל שלהם, קואליציה אפשרית היא בת קיימא ולכן תקום, אם אין קואליציה חלופית גדולה ממנה, אשר חבריה מעדיפים אותה על פני הראשונה.

11 נמתחה ביקורת על ההגדרה המקורית של ממשלת קואליציה מינימלית זוכה וההגדרות שנבעו ממנה. מוקד שנוי במחלוקת היה הערפול של הגדרות אלה, ולכן ההסבר והחיוני המוגבלים. טענה חוזרת נגדם הייתה ש"בתנאים של אי-ודאות אפשר לטעון שכל צירוף זוכה מאשש את התאוריה, משום שבתנאים אלה לא ברור כמה מעל המינימום דרוש כדי להבטיח ניצחון" (Hinckley, 1972: 201). אחרים מתחו ביקורת על ההגדרה של המושג "ניצחון" בקואליציה "זוכה" (Koehler, 1975: 30), קרי, קביעת הסף המינימלי הזוכה על פי מספר החברים בבית המחוקקים (קואליציה מקסימלית-מינימלית זוכה) או על פי מספר החברים המשתתפים בהצבעות. הגדרות אלה ספגו גם ביקורת אמפירית. מחקרים (de Swaan, 1973; Franklin and Mackie, 1984) מצאו כי ההגדרות המאוחרות יותר של קואליציה מינימלית (למשל זו של ויליאם רייקר וזו של מייקל לייסרסון) מוגבלות בכושר הניבוי שלהן יותר מן ההגדרה המקורית של ג'ון ון ניומן ואוסקר מורגנסטרן.

מפלגות – היא רכה (Martin and Stevenson, 2001), וכי ממשלות קואליציה מינימליות זוכות הן תופעה רווחת (Lijphart, 1999: 98).¹²

לא רק הכמות אלא גם האיכות: הקשר-הרצף-הפעור האידאולוגי. השיקול הקודם נבע מההנחה ששחקנים מונעים על ידי אינטרסים חומריים ולכן יעדיפו לחלק את מנעמי השלטון עם מספר קטן של שותפים. הנחה שונה עומדת בבסיס תאוריות המכוננות "תאוריות אידאולוגיה", הסוברות שהשחקנים מעוניינים בהשגת מטרות מדיניות. ההיגיון העומד בבסיס התאוריות האידאולוגיות דומה לזה שבבסיס תאוריות הגודל. כשם שקואליציות קטנות חוסכות משאבים חומריים או אחרים, כך קואליציות מצומצמות מבחינה אידאולוגית חוסכות משאבים אידאולוגיים, קרי פשרות מדיניות.¹³ תאוריות אלה אינן מנסות להמיר את רעיון הקואליציה המינימלית הזוכה, אלא לפתחו ולשלוכו בתוכן (Budge and Laver, 1986: 486).

לפי תפיסה זו שיקול מרכזי של מרכיב הממשלה הוא הרציפות האידאולוגית של הקואליציה המורכבת, קרי הקשר או ההשקה בין העמדות של כל חברות הקואליציה. במקרה שבו רציפות אידאולוגית מתאפשרת, שיקול זה צפוי להביא להרכבתה של "קואליציה מינימלית זוכה קשורה". מדובר בממשלת קואליציה שבה כל מפלגה חברה משיקה בעמדותיה האידאולוגיות למפלגה חברה אחרת וגודלה אינו עולה על המינימום ההכרחי (Axelrod, 1970). לעומת זאת כאשר מרכיב הממשלה בוחר או נאלץ לצרף מפלגה הרחוקה מזו שלו בעמדותיה, עקרון הרציפות האידאולוגית עשוי להניעו לכלול גם את המפלגות המחזיקות בעמדות ביניים. כך מגשר מרכיב הממשלה על הפער האידאולוגי או ליתר דיוק ממלא את הפער בשותפים נוספים כדי לשמור על רציפות אידאולוגית (Powell, 1982). בתנאים אלה עקרון הרציפות האידאולוגית צפוי להביא להקמתן של ממשלות רחבות או של קואליציות עודף.

12 על פי מחקרו של לייפהרט (Lijphart, 1999: 98), קואליציות מינימליות זוכות מונות כ-25% מכלל הממשלות הפרלמנטריות בעולם, וכ-39% מכלל הממשלות שאינן ממשלות רוב חד-מפלגתיות.

13 מרק פרנקלין ותומס מקי בדקו את תאוריות הגודל אל מול תאוריות האידאולוגיה ומצאו כי השונות בין המדינות הנחקרות היא משמעותית מאוד. יש מדינות, ובהן ישראל, איטליה והולנד, אשר תאוריות האידאולוגיה הסבירו את הרכב הקואליציות שלהן טוב יותר מתאוריות הגודל, אך במרבית מדינות מערב אירופה המצב היה הפוך (Franklin and Mackie, 1984: 685).

שיקול נוסף של מרכיב הממשלה בקביעת הרכב הקואליציה הוא הטווח האידאולוגי של הקואליציה. כשם שהשקה או רציפות אידאולוגית נתפסת כאמצעי לחיסכון במשאבים אידאולוגיים, כך גם מזעור הטווח האידאולוגי של הקואליציה, הנקבע על פי הפער או המרחק האידאולוגי בין הסמנים הקיצוניים של הקואליציה. תפיסה זו מעודדת הקמתה של "קואליציה מינימלית וזכה סגורה" בעלת טווח אידאולוגי מינימלי (de Swaan, 1973; Laver, 1998: 14). מחקרים אמפיריים מעידים כי מרכיבי ממשלות מביאים בחשבון שיקולים אלה, לעתים גם במנותק משיקולי הגודל, במקרה של ממשלות רחבות או של קואליציות עורף (Martin and Stevenson, 2001: 41).

השפעות שיקול הלכידות האידאולוגית ניכרות בעיקר במדינות שבהן נהוגה נורמה חזקה של אחריות ממשלתית משותפת, ומפלגות נדרשות להגן על מדיניות ממשלתית שלה הן מתנגדות או שהתנגדו לה לפני הבחירות. במדינות שבהן אין נורמה כזו, ומפלגות קואליציוניות יכולות להרחיק את עצמן ממדיניות ממשלתית שאינה מקובלת עליהן בלי לפגוע בקואליציה, לשיקול הלכידות האידאולוגית חשיבות פחותה (Strøm, Budge, and Laver, 1994: 313).

צורך ברוב מיוחד: הרחבת הרוב. במקרים מסוימים נדרש רוב פרלמנטרי מיוחד לשם חקיקה הנמצאת על סדר יומה של הממשלה העתידית. משום שהיא מעלה את הסף הנדרש לזכייה מעבר לרוב רגיל, דרישה זו מעלה את סף הגודל המינימלי של הקואליציה הנדרש כדי להבטיח את זכייתה של הממשלה (שם: 315). צורך זה עשוי להוביל להקמת ממשלה רחבה או קואליציית עורף הנתמכת על ידי יותר מרוב מוחלט של חברי הפרלמנט.

שחקני חילוף: היעדר משמעת קואליציונית או סיעתית. ממשלת קואליציה, כל קואליציה, מבוססת על ההנחה שצירוף סיעות או נציגים לממשלה מבטיח את תמיכתם בממשלה, הבאה לידי ביטוי בדפוסי ההצבעה שלהם בפרלמנט. תמיכה זו ממוסדת על ידי הנהגת משמעת בין השותפים לקואליציה (משמעת קואליציונית) ובתוך הסיעות (משמעת סיעתית). אולם משמעת זו אינה מובטחת. ערעורה של משמעת קואליציונית או סיעתית או היעדרה משמעם היעדר רוב בטוח התומך בממשלה. מצב זה עשוי להניע את מרכיב הממשלה להרכיב קואליציית עורף, קרי קואליציה הכוללת יותר שותפים מהמינימום הנדרש להשגת רוב פרלמנטרי. העורף משמש כאן עירבון להישרדותה של הקואליציה במקרה שחבריה יפרו את המשמעת הקואליציונית (Riker, 1962: 88).¹⁴

14 כנגד הטענה שהיעדר משמעת קואליציונית או סיעתית מביא להקמת קואליציית עורף

הוסף ומשול: הגבלת הכוח של השותפים הקואליציוניים והחלשת המתחרים. ממשלות קואליציה הן התאגדות של ישויות נפרדות, בעלות אינטרסים ותפיסות שונים. התאגדות זו אינה מבטלת את מאבקי הכוחות בין השותפים. לפיכך שיקול חשוב מבחינת מרכיב הממשלה הוא הבטחת העליונות של מפלגתו על פני השותפות הקואליציוניות. בקואליציה מינימלית זוכה, שבה חברותה של כל מפלגה חיונית בשל כוחה להפיל את הממשלה, לכל מפלגה יחידה יש כוח מיקוח רב הגורם לתלות של מפלגת השלטון בשותפותיה (Luebbert, 1986; Boston, 2011: 87). אמצעי להשגת עליונות של מפלגת השלטון ולהגבלת כוחן היחסי של חברות הקואליציה הוא צירוף של שותפים נוספים, עודפים, לממשלה. כך צירוף שותפים עודפים המגביל את כוח המיקוח של כל מפלגה בודדת, מגביר את כוחו של מרכיב הממשלה הן ביחסיו עם השותפים הקואליציוניים הן בהובלת מדיניות הממשלה.¹⁵ שיקול נוסף, ארוך טווח, של מרכיב הממשלה הוא הבטחת עליונותה של מפלגתו על פני מפלגות מתחרות בזירה האלקטורלית העשויות לשמש חלופה למפלגתו כמפלגת שלטון בעתיד. בהנחה שחברות בממשלה תחייבן לשאת באחריות למדיניות שאתה הן מזוהות ולתוצאותיה, מרכיב הממשלה עשוי לצרף לקואליציה מפלגות קטנות הסמוכות אידאולוגית למפלגתו שלו, אם הוא מעריך שצירופן יקשה על התפתחותן לכדי אלטרנטיבה למפלגת השלטון (Jungar, 2002: 77).¹⁶

הערך המוסף: תמיכה ציבורית או הבטחת לגיטימיות. מרכיב הממשלה מונע לא רק משיקולים אריתמטיים (הבטחת רוב פרלמנטרי) אלא גם משיקולים אחרים – למשל צורך בתמיכה ציבורית ובהבטחת הלגיטימיות של הממשלה.

יש שטענו כי כיוון הסיבתיות הוא הפוך, קרי שהקמת קואליציה עודפת מאפשרת לחברי הקואליציה לסטות לעתים קרובות מהמשמעת הסייעתית, בידיעה שהדבר לא יביא לנפילת הקואליציה (Jungar, 2002: 68).

15 כנגד הטענה שריבוי שותפים קואליציוניים מחזק את מפלגת השלטון, יש הטוענים כי הצורך של מפלגת השלטון להוסיף מפלגות לקואליציה כדי לשפר את יכולתה לתמוך בין שותפותיה הוא סימן לחולשה. על פי טענה זו, ככל שמפלגת השלטון קטנה יותר ומרכזית פחות במפה הפוליטית, כך גובר הסיכוי שתוקם קואליציה עודפת (Crombez, 1996: 2).

16 צירוף מפלגות כאמצעי להחלשת מתחרים התבצע בפנילנד בשנות התשעים בהחלטתה של מפלגת השלטון, מפלגת שמאל-מרכז, לצרף לקואליציה שבראשותה מפלגות שמאל קטנות, ובהן מפלגת הירוקים. החלטה זו נבעה מניסיון העבר של המפלגה ומהיחלשותה, ומתחזקות האלקטורלית של מפלגות שמאל קטנות כאשר היא בחרה להרכיב קואליציה בלעדית ועם מפלגות ימין (Jungar, 2002).

שיקול זה עשוי לגבור על השיקולים שהוזכרו קודם, למשל שיקול של חלוקת המשאבים ושל הרצון למזערו על ידי הגבלת גודל הקואליציה למינימום ההכרחי. הצורך בגיוס תמיכה עשוי להביא, למשל, להרכבתה של ממשלה רחבה, לקואליציית עורף או לממשלות אחדות משום ערכן הסמלי. כך, בעיקר בתנאים של משבר, הצורך ביצירת תחושת אחדות וחיזוקה צפוי להניע את מרכיב הממשלה להקים ממשלת אחדות רחבה המסמלת הן את חומרת המצב הן את נכונות הממשלה לשים את מאבקי היום-יום בצד, להתאחד ולפעול למען האינטרס הלאומי (שם: 59).¹⁷

שותפים קואליציוניים: סוגי השחקנים

כוח המיקוח של מפלגה נקבע בעיקר על ידי גודלה ומיקומה במערכת המפלגות. מקביעה זו עולה כי בתהליך הקמת קואליציה למפלגות מסוימות יש יתרון על פני אחרות.

מפלגת השלטון המכהנת. לכאורה, למפלגת השלטון המכהנת עמדת כוח בתהליך הרכבתה של ממשלה חדשה. כוח זה נובע מהסמכות של הממשלה המכהנת לבחור את תזמון תהליך הרכבת הממשלה על ידי התפטרות או הקדמת הבחירות, ומהיותה בעלת זכות הראשונים בהרכבת ממשלה חדשה או בִּרְרַת המחדל כמרכיבת ממשלה במקרה שנכשל תהליך הרכבת הממשלה על ידי מפלגה אחרת. אולם מחקרים אמפיריים מראים כי אין למפלגת השלטון היוצאת יתרון מבחינת הסיכוי להיות מרכיבת הקואליציה הבאה. יתרה מזו, אם היא אינה המרכיבה, סיכוייה להיכנס לקואליציה פחותים מסיכויי מפלגות אחרות (Martin and Stevenson, 2001: 44).

המפלגות החברות בקואליציה המכהנת. הנחה מקובלת בספרות היא שלמפלגות החברות בקואליציה המכהנת יש יתרון במיקוח הקואליציוני, בעיקר כאשר ידוע לכל השחקנים מה תהיה הקואליציה במקרה שהמשא ומתן הקואליציוני ייכשל. יתרון זה מוסבר בכך שהקואליציה המכהנת מהווה ברירת המחדל במקרה של כישלון הניסיון או הניסיונות להרכיב ממשלה (Strøm, Budge, and Laver).

17 הקשר בין מצב משברי לקואליציית עורף הוכח אמפירית במחקרם של יאן באדג' וולנטין הרמן. השניים מצאו כי בין השנים 1945–1978, 72% מהממשלות שקמו במצבי משבר, המהווה איום מידי על המדינה היו ממשלות רחבות הכוללות את כל המפלגות המערכתיות, כלומר ללא מפלגות "אנטי-מסדיות" (Budge and Herman, 1978: 463).

(1994). טענה זו בעייתית בשני מובנים. ראשית, במדינות רבות כישלון המשא ומתן הקואליציוני מביא לבחירות, ולכן בחירות הן נקודת ההתייחסות של הנושאים ונותנים ולא הקואליציה המכהנת (Martin and Stevenson, 2001: 36). שנית, במקרים רבים הקואליציה המכהנת מתפרקת כיוון שלפחות אחת מהשותפות בה אינה מרוצה, ולכן לא סביר שתרצה לחזור אליה. בכך מתבטל היתרון של הקואליציה המכהנת.

המפלגה הגדולה בפרלמנט. לני מרטין ורנדולף סטיבנסון (שם: 43) סבורים כי למפלגה הגדולה ביותר בפרלמנט יש סיכוי רב להיבחר להקים את הקואליציה, אך אם לא נבחרה אין לה כל יתרון במשא ומתן. אישוש לטענה זו נמצא במחקר של וולפגנג מולר וקורה סטרום (Müller and Strøm, 2000b). השניים מצאו כי ב-81% מהממשלות שבדקו נכללה המפלגה הגדולה. הקשר בין גודל המפלגה לחברות בקואליציה מוסבר בעדיפות שניתנת למפלגה הגדולה ביותר במינוי מרכיבה. סיכוייה של המפלגה הגדולה להיכלל בקואליציה רבים אף יותר כאשר היא מפלגת ציר דומיננטית, מפלגה שבלעדיה אי-אפשר להקים קואליציה זוכה (Peleg, 1981; Debus, 2008).

מפלגת לשון מאזניים המחזיקה בעמדת המצביע החציוני. מפלגה אחרת שלה יתרון בכניסה לקואליציה היא מפלגת לשון מאזניים. הצטרפותה של מפלגה כזאת לקואליציה מסוימת, מתוך כמה קואליציות אפשריות, תהפוך קואליציה זו מקואליציה מפסידה (החסרה רוב פרלמנטרי) לקואליציה זוכה (בעלת רוב פרלמנטרי). התכונה העיקרית שמקנה למפלגה מסוימת את עמדת לשון המאזניים היא החזקתה בעמדת המצביע החציוני (the median voter), קרי העמדה הממוקמת בדיוק באמצע הרצף האידאולוגי. ההסבר לקשר בין עמדתה החציונית של מפלגת לשון המאזניים לכוח משיכתה כשותפה קואליציונית הוא בנטייה של מרכיבי הקואליציה לחתור להרכבת קואליציה מינימלית קשורה זוכה.

היות שקואליציה לא יכולה להיות גם קשורה וגם זוכה בלי שתכלול את המפלגה החציונית, הזמנתה של מפלגה זו לחבור לקואליציה כמעט מובטחת, וכוח המיקוח שלה במשא ומתן הקואליציוני הוא משמעותי (Laver and Schofield, 1990: 111; Laver, 1998: 15). מחקרים אמפיריים מראים כי המפלגה החציונית מרבה להיכלל בממשלות קואליציה. תופעה זו שכיחה פחות במקרה של ממשלות מיעוט, בעיקר כאשר המפלגה החציונית היא קטנה ונתפסת כעול אידאולוגי בעיני המפלגה המרכיבה את הממשלה, או כאשר ממשלת המיעוט מורכבת במערכת מפלגתית דו-גושת (Müller and Strøm, 2000b: 563).

מפלגות חזקות מאוד ומפלגות חזקות. מעמדן של מפלגות בתהליך הרכבת ממשלות מושפע לא רק מגודל אלא גם מהחלופות הקואליציוניות הקיימות ומההעדפות של שאר המפלגות באשר לאותן חלופות. על בסיס עיקרון זה תיאר מייקל לייבר וקנת שפסלה (Laver and Shepsle, 1996) שני סוגי מפלגות: מפלגה חזקה מאוד ומפלגה חזקה. מפלגה חזקה מאוד היא מפלגה שרוב קואליציוני מעדיף לתת לה את כל התיקים בממשלה על פני תמיכה בקואליציה אחרת. מפלגה זו יכולה להקים ממשלת מיעוט לברה או לפחות להבטיח את מקומה בכל ממשלה. מפלגה חזקה היא מפלגה שרוב קואליציוני מעדיף לפחות ממשלה אחת על פני ממשלה שבה היא מקבלת את כל התיקים, אך היא חברה פוטנציאלית בכל אחת מהקואליציות החלופיות לממשלה שאינה כוללת אותה. במודל זה המפלגה החזקה מאוד או המפלגה החזקה צפויות להיכלל בממשלת הקואליציה שתוקם (שם: 90). מחקרים אמפיריים מעידים שמפלגות חזקות מאוד חברות בממשלות כשותפות קואליציוניות מובילות או כחברות בלעדיות בממשלות חד-מפלגתיות, גם אם אלה ממשלות מיעוט. גם מפלגות חזקות מרבות להיכלל בממשלות, אך ברוב המקרים כחלק מקואליציה ולא לבדן (Martin and Stevenson, 2001: 48).

מפלגת ליבה או מפלגות בלב. סוג מפלגה אחר, אם כי דומה, הוא מפלגת ליבה (core party). זוהי מפלגה אשר עמדתה האידאולוגית, באופן יחסי לעמדות שאר המפלגות במערכת הפוליטית, היא כזו שכל המשתתפים הפוטנציאליים בכל קואליציה זוכה אפשרית יעדיפו אותה על פני עמדת כל מפלגה אחרת. כאשר מפלגה כזו בנמצא, לא רציונלי שלא להכליל אותה בקואליציה. לכן מפלגת הליבה משפיעה מאוד על הרכבת ממשלות ויכולה להכתיב את מדיניותן (Schofield, 1993: 8). לפי המודל התאורטי, אם המערכת הפוליטית מסודרת לפי שני ממדי מדיניות דומיננטיים (למשל ימין-שמאל ודתיים-חילונים), מפלגת הליבה חייבת להיות המפלגה הגדולה ביותר. אם אין מפלגת ליבה, אפשר להגדיר אזור במרחב המדיניות הנקרא "לב", המוגדר על ידי עמדותיהן של כמה מפלגות מרכזיות. מפלגות שעמדותיהן נמצאות בלב, ובעיקר המפלגה הגדולה ביותר, הן בעלות כוח מיקוח רב יותר ממפלגות אשר עמדותיהן אינן נכללות במרחב זה (שם: 10).¹⁸

18 בבחינה אמפירית של מודל הליבה או הלב של נורמן שופילד ומודל המפלגה החזקה של לייבר ושפסלה נמצא כי המודל הראשון אפקטיבי יותר בניבוי הרכבת קואליציה מהמודל השני (Debus, 2008: 516).

מפלגות אנטי-מערכתיות. יש גם מפלגות המודרות מכל קואליציה בגלל אופי "אנטי-מערכתי" או בגלל לחצים משחקנים חיצוניים כגון הצבא, אליטות מסוימות או מעצמות אזוריות. כך למשל, בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה הודרו מפלגות קומוניסטיות מהקואליציות בכמה מדינות אירופיות, בלחץ ארצות הברית (Strøm, Budge, and Laver, 1994: 319).

שותפים קואליציוניים: שיקולים בעד ונגד כניסה לקואליציה החלטתן של שותפות קואליציוניות פוטנציאליות אם להצטרף לממשלת קואליציה מונעת משיקולים תועלתניים, קרי היחס שבין הרווח הצפוי להן מכניסה לקואליציה לבין העלות הכרוכה בה.

מקסום רווחים: הצטרפות לקואליציה. התמריץ המרכזי המניע מפלגות להצטרף לממשלות קואליציה הוא המשאבים המוקצים למפלגה מתוקף החברות בהן. עם אלה נמנים שליטה במשאבים חומריים (למשל תקציבי משרדים), השפעה על תהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. הרווח שבכניסה לממשלת קואליציה נמדד גם ביחס לרווח שעשוי להיווצר מהימנעות מכניסה לקואליציה.

מזעור נזקים פוטנציאליים: הימנעות מכניסה לקואליציה. תהליך הקמת הקואליציה אינו מבודד משלבים ומתחומים אחרים במשחק הפוליטי. למעשה, לעתים הקמת הקואליציה אינה מטרה בפני עצמה אלא היא אמצעי להשגת מטרות בשלב אחר של המשחק הפוליטי (Laver, 1998: 5). למשל השלב האלקטורלי. בהנחה שהצטרפות לממשלה וחברות בה עשויות לפגוע במפלגות המצטרפות בבחירות הבאות, יש להניח כי הן תחשבנה את העלות האלקטורלית הכרוכה בהצטרפותן לקואליציה או בהשתתפותן במשא ומתן קואליציוני למול הרווחים הנובעים מהן (Narud, 1996: 500). השפעת השיקול האלקטורלי על ההחלטה גוברת עם התגברות הנטייה של אזרחים להצביע הצבעה טרוסקפיטיבית המבוססת על תפקוד הנבחרים או המפלגות בעבר (Strøm, 1997b: 47).

ההצטרפות לממשלה, אפילו הכניסה למשא ומתן קואליציוני, עשויה להעיב על יחסיהן של מפלגות עם בוחריהן, משום שמשא ומתן קואליציוני,

19 להבדיל מהצבעה פרוסקפיטיבית, קרי הצבעה על בסיס חיזוי התנהגותם של נבחרים, מפלגות או הבטחותיהם.

ודאי חברות בקואליציה, מחייבים אסטרטגיה מנוגדת לאסטרטגיה שמפלגות מאמצות בזמן מערכת הבחירות, קרי התפשרות לעומת התעקשות, מיתון לעומת הקצנת עמדות, טשטוש לעומת הבלטת מאפיינים מייחדים (Narud, 1996). כך נהגה מפלגת העבודה האירית כאשר לאחר כישלון אלקטורלי בעקבות שיתוף הפעולה שלה עם מפלגת פין גייל (Fine Gael) החליטה שלא להיכנס לעוד קואליציה עד שמצבה האלקטורלי ישתפר משמעותית. היא שבה להשתתף בקואליציה רק בשנת 1993, לאחר שהכפילה את כוחה (Strøm, Budge, and Laver, 1994: 308). אפשרות אחרת של המפלגות היא לתמוך בממשלה מבחוץ, ואף לקבל משרות ותחומי אחריות בממשלה, בלי להיות חברות מלאות בה. המטרה היא ליהנות מהשפעה על מדיניות הממשלה בלי לשלם על כך בירידה בתמיכה בבחירות הבאות, המתלווה לרוב לשותפות בממשלה (Boston, Miller and Curtin, 2011: 108; 2011: 86). ההחלטה של מנהיגי מפלגות על הצטרפות לממשלת קואליציה מושפעת גם מפוליטיקה פנים-מפלגתית. מנהיגי מפלגות המזומנים להצטרף לקואליציה עשויים להימנע מכך אם הם מעריכים שההצטרפות תאיים על מעמדם בתוך המפלגה (Luebbert, 1986).

תהליך הרכבת קואליציה

לאחר שמיפינו את נקודת המוצא של תהליך הרכבת ממשלות ואת השיקולים של השחקנים הרלוונטיים, נפנה לתיאור תהליך שעשוי להיות ארוך, קשה ומסובך – הקמתה של הקואליציה. הדיון מתמקד בשלושה היבטים מרכזיים של התהליך: משך התהליך, סבבי המשא ומתן וחלוקת התיקים.

משך התהליך

מודל פשוט של משא ומתן קואליציוני מתאר תהליך פינג-פונג שבו אחד השחקנים מציע הצעה, השחקן השני מקבל או דוחה אותה או מציע הצעה נגדית, הראשון מגיב באחת מאותן שלוש דרכים וחוזר חלילה, עד שמגיעים להסכם. משך תהליך ההקמה של קואליציה שונה מאוד ממדינה אחת לאחרת, החל בימים בודדים בצרפת, בנורווגיה ובשוודיה, ועד עשרות ומאות ימים בהולנד ובבלגיה (Diermeier and Van Roozendaal, 1998; Golder, 2010: 8). למעשה, יש הטוענים כי מיקוח ממושך הכרחי לצורך איסוף מידע על פרמטרים חשובים כמו העדפות של שחקני ציר – מפלגות שבכוון להטות את הכף לטובת

צד אחד או משנהו (Diermeier and Van Roozendaal, 1998: 610). הספרות מציעה ארבעה הסברים משלימים למשך תהליך הרכבת הקואליציה: ההפרדה בין מנהל המיקוח לבין מאשרו, חלקיות המידע של השחקנים, מורכבות סביבת המיקוח ושימוש בעיכובים ככלי בתהליך המשא ומתן.

ההפרדה בין מנהל המיקוח לבין מאשרו. המיקוח מבוצע בדרך כלל על ידי מנהיגי המפלגות או נציגים בכירים שלהן, אך תוצאותיו צריכות להיות מאושרות על ידי המפלגה כולה. שכנוע יושבי הספסלים האחוריים תופס חלק ניכר מזמן המיקוח.

חלקיות המידע. הסבר רווח למשך תהליך המשא ומתן הקואליציוני הוא מצב אי-הוודאות של השחקנים (שם: 612). הסבר זה מבוסס על ההנחה שכאשר מדובר בנושאים ונותנים שהם שחקנים רציונליים עם מידע מלא על העדפותיהם ועל העדפות שותפיהם למשא ומתן, תהליך הרכבת הקואליציה אמור להיות קצר והחלטי (שם: 609). כאשר מדובר בשחקנים שאינם רציונליים לגמרי, או שפועלים בתנאים של חוסר ודאות, התהליך יתארך.

חלקיות המידע בתהליך היא, במידה מסוימת, מעשה מכוון הנובע מהאינטרס של מנהיגי המפלגות להסתיר את המידע שיש להם בנוגע להעדפות של מקבלי ההחלטות במפלגתם כדי לנצל אותו בצורה אסטרטגית. כתוצאה מכך חסר לראש מפלגה אחת מידע על ההצעות אשר תוכלנה להתקבל על ידי חברי המפלגה השנייה ועל אלה שתידחינה, ולהפך (שם: 610).

שני משתנים אמורים להשפיע על משך תהליך הרכבת הקואליציה, בהנחה שאכן אי-וודאות גורמת לעיכובים. האחד, אם הממשלה מוקמת מיד לאחר בחירות. אם כן, אי-הוודאות צפויה להיות גדולה, כיוון שיחסי הכוחות הידועים השתנו, קואליציות רצויות עשויות להיות בלתי אפשריות ולמפלגות נדרש זמן להסתגל למציאות החדשה. לעומת זאת, אם הממשלה מוקמת בין מערכות בחירות, יחסי הכוחות ידועים, ולמנהיגים היה זמן ללמוד את העדפות שותפיהם דרך עבודת הפרלמנט היום-יומית, המשא ומתן קצר (Golder, 2010: 13). משתנה אחר בוחן אם הממשלה מוקמת לאחר שהקודמת הובסה. אם כן, האי-וודאות צפויה להיות גדולה, כיוון שמנהיגי מפלגות הקואליציה לשעבר עשויים להתמודד עם אתגרים מורכבים בתוך מפלגותיהם ואף להיות מוחלפים, ולכך תהיינה השלכות שקשה לצפות על עמדות המפלגות ועל העדפותיהן (Diermeier and Van Roozendaal, 1998: 620).

שני משתנים צפויים להקטין את אי-הוודאות בתהליך ובכך לקצרו. אם הממשלה המוקמת היא ממשלת מעבר, ואם נהוג כלל של המשכיות שבו הממשלה היוצאת לא חייבת להתפטר לאחר הבחירות וניתנת לה זכות הראשונים להקים ממשלה חדשה (שם: 621).

לבסוף, ישנם גורמים שלכאורה נראה שיש להם השפעה על משך התהליך אך לטענת חוקרים אין להם השפעה כזאת. הדרישה לעמידת הממשלה החדשה בהצבעת הסמכה אולי עורמת קשיים על מרכיב הממשלה, אך כיוון שהיא ידועה מראש לכל השחקנים, לא אמורה להיות לה השפעה על משך התהליך. המדד המקובל למורכבות של סביבת המשא ומתן, מספר המפלגות האפקטיבי,²⁰ גם הוא לא אמור להשפיע על משך התהליך. קיטוב במערכת המפלגתית, המתבטא במספר המושבים המוחזקים בידי מפלגות קיצוניות, יכול מחד גיסא להצביע על קיטוב אידאולוגי שיקשה על התהליך, אך מאידך גיסא מפלגות קיצוניות אינן משתתפות במיקוח, ובכך קטן מספר המפלגות האפקטיבי למשא ומתן. בכל מקרה, הדבר נוגע למורכבות סביבת המשא ומתן, ולכן התאוריה צופה שלא ישפיע על משך התהליך (שם: 623).

מורכבות סביבת המיקוח. יש הטוענים כי משך תהליך הרכבת הקואליציה מוסבר בעיקרו במורכבות של המיקוח (Tsebelis, 2002; Martin and Vanberg, 2003). מורכבות זו נובעת משני גורמים עיקריים: המרחק האידאולוגי בין המפלגות הנושאות ונותנות ומספרן. הסבר זה לא בהכרח סותר את הטענה על קשר בין אי-וודאות למשך התהליך, אלא יכול להיות הסבר משלים לו. כמו כן הועלו טענות כי ככל שיותר מפלגות משתתפות במשא ומתן וככל שהן רחוקות אידאולוגית זו מזו, כך יהיה צורך בהסכם מדוקדק יותר שיענה על דרישותיהם של כל המשתתפים, ובעקבות כך ניסוחו ואישורו יאריכו מאוד את תהליך הרכבת הממשלה (שם: 325-327).

עיכובים במשא ומתן. טענה נוספת באותה רוח היא שמנהיגי מפלגות משתמשים בעיכובים כדי לשדר לבוחריהם ומפלגותיהם שהם נאבקים לטובת האינטרסים המפלגתיים (קורן ושפירא, 1997: 135; 52; Luebbert, 1986). אם כך, ככל שיש יותר מפלגות במשא ומתן וככל שהמרחקים האידאולוגיים ביניהן גדולים

20 מספר מפלגות אפקטיבי הוא מדד שמביא בחשבון גם את מספר המפלגות בפרלמנט וגם את יחסי הכוחות ביניהן.

יותר, חשיבות המסר הזה לבוחרים ולמפלגות גדלה, כיוון שצפויות פשרות אידאולוגיות גדולות יותר (Martin and Vanberg, 2003: 326-327).

כאמור, ההסברים למשך תהליך הרכבת הקואליציה אינם סותרים בהכרח זה את זה. מחקרים שונים אף מעידים כי הם קשורים. כך למשל, נטען כי ההשפעה של אי-הוודאות על משך תהליך הרכבת הממשלה מתווכת על ידי מורכבות סביבת המיקוח (שם: 332). לעומת זאת יש שטענו כי הקשר בין שני ההסברים הפוך, כלומר שההשפעה של מורכבות סביבת המיקוח מתווכת על ידי אי-הוודאות של השחקנים, ואילו ההשפעה של אי-וודאות על משך תהליך הרכבת הקואליציה היא ישירה ובלתי תלויה (Golder, 2010: 6). ההסבר לקשר זה הוא שמורכבות אינה מפחיתה את כמות המידע של השחקנים או אינה מגבירה את חוסר הוודאות שלהם, אך היא מקשה עליהם להתמודד עם אי-הוודאות הקיימת הנובעת מגורמים אחרים (שם: 11).²¹

משא ומתן כושל בדרך להסכמה

משא ומתן לא מוצלח אינו בהכרח כישלון. לפעמים הוא משמש כדי להעביר מסרים בין המפלגות. מולר וסטרום מבחינים בין שלושה סוגי מדינות. הסוג הראשון כולל מדינות שבהן הבחירות קובעות במידה רבה את הממשלה, אם כיוון שנוצרת מפלגת רוב או כמעט רוב, אם מפני שהבחירות מבוססות על קואליציות טרום-בחירות. במדינות אלה כמעט אין משא ומתן לא מוצלח. הסוג השני כולל מדינות שבהן הממשלה נקבעת רק לאחר הבחירות, אך שיש בהן תבניות קבועות, למשל של מפלגת ציר הבוחרת בכל פעם שותפה מצד אחר של המפה, בהתאם לתוצאות הבחירות. הסוג האחרון כולל מדינות שבהן תהליך המשא ומתן לאחר הבחירות אכן קובע את זהות הממשלה, ולמפלגות יש מבחר גדול של אפשרויות. במדינות כאלה מספר הסבבים הכושלים נע בין 1.3-2 מחזורים, וסביבת המשא ומתן בהן היא אכן מסובכת ורמת אי-הוודאות גבוהה (Müller and Strøm, 2000b: 572). במקרים כאלה ייתכן שהסבבים

21 סונה גולדר מצאה כי כאשר מוקמת ממשלה בין מערכות בחירות, יש למספר המפלגות ולקייטוב האידאולוגי השפעה מועטה או שאין להם השפעה כלל על משך תהליך הקמת הקואליציה. לעומת זאת כאשר הקמת הממשלה נעשית מיד לאחר בחירות, בזמן שכאמור האי-וודאות רבה יותר, העלייה בערכי משתנים אלה גורמת להארכת התהליך (Golder, 2010: 23).

הכושלים אינם למעשה כישלון, אלא משמשים את המפלגות כדי להעביר מסרים על העדפותיהן וללמוד על העדפותיהן של השותפות למשא ומתן. הניאל דיירמאיר ופטר ון רוזנרדאל מציגים שתי דרכים להגיע לאיזון, כלומר להסכם במיקוח הקואליציוני. דרך אחת נקראת "איזון ההקרנה" (Screening Equilibrium). מרכיב הממשלה מתחיל בהצעה נוקשה למפלגה השנייה ובהדרגה מרכך אותה. כיוון שעייכוב הוא יקר ערך, יש רגע שבו יתרונות ההצעה למפלגה השנייה גוברים על מחיר המשך העייכוב וכדאי לה לקבל אותה. דרך שנייה נקראת "איזון האיתות" (Signalling Equilibrium), ובמקרה זה משך העייכוב מאותת על הערך שמרכיב הממשלה מייחס למפלגה שאתה הוא נושא ונותן. איזון איתות קורה כאשר הצעה ניתנת רק במרווחים ידועים, כך שדחיית הצעה משמעה תשלום בעייכוב עד ההצעה הבאה. אחרי זמן ארוך דיו נותן מרכיב הממשלה הצעה אחת, שמתקבלת. אם מרכיב הממשלה יכול להציע למפלגה השנייה הצעה טובה יותר, כדאי לו להציע אותה מוקדם יותר ולבזבז פחות זמן. לפיכך ככל שמרכיב הממשלה מגיש את ההצעה מוקדם יותר, הדבר מסמן כי הצטרפות המפלגה השנייה לממשלתו חשובה לו, והוא מוכן לשלם על כך מחיר גבוה יותר (Diermeier and Van Roozendaal, 1998: 611).

חלוקת התיקים

השלב האחרון בתהליך הקמת הקואליציה הוא חלוקת תיקי הממשלה בין השותפות הקואליציוניות. שלב זה ותוצאותיו מושפע על ידי שלושה גורמים משלימים: גודלה וכוחה של כל שותפה קואליציונית, התביעות של המפלגות שהוזמנו להצטרף לקואליציה ומקומה של כל שותפה במרחב האידאולוגי.

המפתח הכמותי. בהנחה שהמפלגות והפוליטיקאים מונעים על ידי השאיפה להשיג משרות, טענה מקובלת בספרות היא שכל מפלגה תקבל מספר תיקים כגודלה היחסי בפרלמנט (Gamson, 1961: 376). טענה זו זכתה לאישוש אמפירי (Browne and Franklin, 1973: 467), והיא מוערכת כאמצעי החיזוי האינדוקטיבי הפשוט המבטיח ביותר (Schofield and Laver, 1985: 158). מחקרים אמפיריים רומזים כי הקשר בין גודלה של מפלגה לבין מספר התיקים שבו היא זוכה הוא למעשה קשר המתווך על ידי השותפים הקואליציוניים. בקואליציה מעוטת מפלגות מפלגה קטנה תקבל יותר תיקים מהמגיע לה, ובקואליציה מרובת מפלגות יקרה ההפך (Browne and Franklin, 1973: 460).

סט המיקוח. חלוקת התיקים בממשלה מושפעת מהדרישות של המפלגות המוזמנות להשתתף בקואליציה, קרי ממספר התיקים שהן דורשות לקבל בתמורה להצטרפותן לממשלה. על פי מודל מקובל בתחום, המכונה "סט המיקוח" (Bargaining Set), מפלגה המוזמנת להצטרף לקואליציה תדרוש ממרכיבת הקואליציה את מספר תיקים שיכלה לקבל בתמורה להצטרפותה לקואליציה חלופית, מתחרה. מרכיבת הקואליציה, מצדה, תסכים לתת למפלגה המצטרפת יותר תיקים כל עוד זו דורשת פחות תיקים ממה שתדרוש כל שותפה חלופית אחרת. השפעה זו שונה מההשפעה של גודלה של כל מפלגה, שכן במקרה זה חלוקת התיקים אינה משקפת בהכרח את גודלה של כל מפלגה אלא נובעת מהפוטנציאל שלה כשותפה בממשלה חלופית, מהמידה שבה היא רצויה ונחוצה בממשלה בראשות מפלגת שלטון יריבה. השפעה זו שונה מההשפעה של גודלה של כל מפלגה הנדון קודם, שכן במקרה זה חלוקת התיקים אינה משקפת בהכרח את גודלה של כל מפלגה (Schofield and Laver, 1985: 149).²²

המפתח האידאולוגי. המודלים הקודמים מבוססים על ההנחה שפוליטיקאים מונעים על ידי אינטרס להשיג משרות בממשלה. מודל אחר מבוסס על ההנחה כי הם מונעים על ידי שאיפה להשפיע על מדיניות הממשלה. בהנחה שלכל שר יש עצמאות רבה בקביעת מדיניות משרדו, וששותפות קואליציוניות מנועות מלהשפיע על המדיניות במשרדים שלא מוחזקים על ידן, חלוקת התיקים חייבת להתחשב במהות התיקים הניתנים לכל מפלגה, ולא רק בכמותם (Laver and Shepsle, 1990).

לפי המודל שהציעו לייבר ושפסלה (שם: 875), כל תיק בממשלה ניתן למפלגה המחזיקה בעמדה האידאולוגית החזיונית בתחום הרלוונטי למשרד.

22 לדוגמה, בבלגיה, ב-1958, בפרלמנט עם 212 חברים ובמצב של 19 תיקים לחלוקה, היו 5 מפלגות: א עם 2 מושבים, ב עם 84, ג עם 104, ד עם 21 וה עם מושב 1. בקואליציה בין ג ל-ד, לפי תאוריית גמסון, החלוקה הייתה אמורה להיות 3-16 לטובת ג. בפועל החלוקה הייתה 6-13, כיוון שאם ד הייתה מקבלת פחות מ-6 תיקים, היא הייתה יכולה לפנות למפלגה א ולמפלגה ב ולהציע להן קואליציה שבה היא תקבל 6 תיקים ותינתן להן 6 ו-7 תיקים, בהתאמה. אם ג הייתה רוצה לתת למפלגות האחרות הצעה טובה יותר ועדיין לשמור לעצמה יותר מ-13, היו לה רק 5 תיקים שהייתה יכולה להציע – פחות ממה שמפלגה ד הציעה לכל אחת מהמפלגות האחרות. לעומת זאת אם ד הייתה דורשת יותר מ-6 תיקים, ג הייתה יכולה להציע את אותו מספר תיקים, או פחות, למפלגה אחרת, כך ש-ד הייתה נשארת מחוץ לקואליציה. לכן 6 תיקים למפלגה ד הם שיווי המשקל, וזה מספר התיקים שקיבלה בפועל (Schofield and Laver, 1985: 151).

הסיבה לכך היא שרק חלוקה זו מבטיחה שאין רוב פרלמנטרי המעדיף ממשלה אחרת. חלוקה זו, שבה אף שר אינו מצופה לקדם מדיניות שלה הוא מתנגד, הופכת את הקואליציה לאמינה. וכיוון שלפי התאוריה יכולות לקום רק קואליציות אמינות, הדבר מצמצם מאוד את מערך הקואליציות האפשריות. אם יש מפלגה שעמדתה האידאולוגית האידאלית היא סך החציונים של כל תחומי המשרדים, היא תהיה מפלגה חזקה מאוד. אם אין מפלגה חזקה מאוד, אך יש מפלגה שנכללת בכל קואליציה אמינה פוטנציאלית, היא תהיה מפלגה חזקה. מעבר ליתרון בתהליך הקמת הקואליציה, למפלגות החזקות והחזקות מאוד צפוי יתרון רב בחלוקת התיקים. עם זאת, מפלגות חזקות וחזקות מאוד, כמו גם מפלגות ליבה לפי המודל של שופילד, אמנם יכולות לכפות את עמדתן על הקואליציה יותר ממפלגות אחרות, אך לא לזכות ביותר תיקים (Debus, 2008: 515).

הרכבת ממשלות בישראל

עד עתה תיארונו כיצד קמות ממשלות קואליציה, מהם הגורמים המשפיעים על תהליך הרכבת הקואליציה ותוצאתו ומהם השיקולים של השותפים השונים. עתה נבדוק כיצד אלה מתבטאים בישראל וכיצד אפשר להבין את תהליך הקמת הממשלות בישראל לאור ספרות המחקר.

סוגי ממשלות בישראל

הפוליטיקה הישראלית הייתה פוליטיקה קואליציונית מאז הקמת אספת הנבחרים של היישוב היהודי בשנת 1920 ונותרה כזאת גם לאחר הקמת המדינה. כל שנות קיומה ידעה ישראל רק סוג אחד של ממשלות: ממשלות קואליציה (קורן ושפירא, 1997: 116). שיטת הבחירות היחסית הנהוגה בישראל מתרגמת את ריבוי השסעים בחברה לפוליטיקה, ואלה מתבטאים בשיסוע של הכנסת ושל המערכת המפלגתית. בישראל לא זכתה אף מפלגה באף מערכת בחירות ברוב מוחלט בפרלמנט. אפילו בעקבות בחירות 1969, שהעניקו למערך 56 מנדטים, עם 4 מנדטים שבהם החזיקו המפלגות הערביות הקשורות לה, הוקמה ממשלת קואליציה.

מתוך 25 ממשלות קואליציה שקמו בישראל בין 1949 לבין 2003 (בלי לכלול מקרים שבהם התחלף רק ראש הממשלה בלי שהשתנה ההרכב הסייעתי

של הקואליציה), רק 3 היו בעת הקמתן קואליציות מינימליות זוכות ורק 1 הוקמה כקואליציית מיעוט (והפכה בהמשך לקואליציה מינימלית זוכה).²³ כל השאר – 21 במספר – היו קואליציות עורפות (Stinnett, 2007: 473).

קואליציות מינימליות זוכות. כאמור, קואליציות מינימליות זוכות נדירות בישראל. כל הקואליציות בישראל מנו לפחות 3 שותפות. בשני המקרים שבהן היו 3 שותפות, היו אלה קואליציות מינימליות זוכות: ממשלת בגין בכנסת התשיעית, בשנת 1977 עד הצטרפות ד"ש, וממשלת רבין השנייה בכנסת ה-13, בשנת 1992. מבחינת הקרבה האידאולוגית, כמעט כל הקואליציות היו קואליציות סגורות, וחלקן היו גם בעלות טווח אידאולוגי מזערי (קורן ושפירא, 1997: 132).²⁴

ממשלות מיעוט. גם ממשלות מיעוט הן מראה נדיר בנוף הישראלי. רק שתי ממשלות מכלל ממשלות ישראל הוקמו כממשלות מיעוט: הממשלה ה-17 (1974) בראשות רבין בכנסת השמינית, עד הצטרפות המפד"ל, והממשלה ה-26 (1995) בכנסת ה-13 בראשות פרס, לאחר רצח רבין.²⁵ במקרים אלה נראה ששותפות אפשריות נרתעו מהזדהות עם מדיניות המנוגדת לעמדותיהן. בשני המקרים קיום גוש חוסם עם תמיכה מבחוץ של מפלגות ערביות אפשר למרכז-שמאל לשלוט ולעבור בהצלחה את כל ההצבעות החשובות בכנסת (שם: 125). יש להניח שהדרישה בחוק הישראלי להצבעת הסמכה מקשה על הקמת ממשלת מיעוט ומסבירה את מספרן הקטן של ממשלות המיעוט בישראל (Bergman, 1993a: 59). בשני המקרים הוקמו ממשלות המיעוט במהלך כהונת הכנסת ולא מיד לאחר בחירות.

23 נוסף על כך היו קואליציות אשר במהלך כהונתן הפכו לקואליציות מיעוט עקב פרישת מפלגות, כמו הממשלה ה-25 בראשות רבין בכנסת ה-13, אשר הפכה לממשלת מיעוט עם פרישת ש"ס בשנת 1993.

24 לכאורה, מודל הקואליציה הסגורה אינו תואם את המציאות הקואליציונית בישראל (de Swaan, 1973: 237). איי-ההתאמה של מודל זה למציאות הישראלית מוסבר בחד-ממדיותו, ככל שהוא ממקם את המפלגות הסקטוריאליות לאורך ציר אידאולוגי יחיד, לעומת הדו-ממדיות המגדירה את מפת הפוליטיקה הישראלית: ממד חוץ וביטחון וממד דת ומדינה. הוצאתן של המפלגות הסקטוריאליות מהניתוח (מפלגות דתיות, מיעוטים, נושאים מיוחדים ומפלגות אישים) אכן משפרת משמעותית את ההתאמה בין המודל החד-ממדי לבין ההיסטוריה הקואליציונית בישראל, בעיקר עד שנת 1970 (Diskin, 2000: 144).

25 ממשלה זו קמה באותו הרכב סיעתי כמו הממשלה הקודמת, שכאמור הייתה ממשלת מיעוט בעקבות פרישת ש"ס (ראו הערה 22 לעיל).

ממשלות רחבות או קואליציות עודף. סוג הממשלה השכיח ביותר בישראל, כאמור, הוא ממשלות קואליציוניות עודפות. מתוך 21 הקואליציות העודפות (עד שנת 2003), 6 הקטנות ביותר מבחינת מספר המפלגות כללו 4 שותפות (כולל מפלגת השלטון או מפלגות השלטון במקרה של ממשלת אחדות). שתי קואליציות כללו 8 מפלגות: ממשלת האחדות של הליכוד והמערך בשנת 1984 (הממשלה ה-21 בכנסת ה-11) וממשלת ברק בשנת 1999 (הממשלה ה-28 בכנסת ה-15) (Stinnett, 2007: 473).

הקואליציות העודפות מייחדות את ישראל ממקבילותיה, הדמוקרטיות הפרלמנטריות באירופה. ב-17 מדינות אירופה בשנים 1945-1999 היו קואליציות עודף רק 21% מכלל הממשלות; בישראל עומד הנתון המקביל על 84% (שם: 472; 207; Mitchell and Nyblade, 2010). ממצא זה מרמז לכאורה שבניגוד למקביליהם בעולם, פוליטיקאים ומפלגות ישראלים אינם מונעים על ידי תאוות משרות (Paltiel, 1975: 410). מאחר שתקפותו של הסבר זה מוטלת בספק, ריבוי קואליציות העודף בישראל הוסבר על ידי גורמים אחרים.

הסבר אחד מייחס את ריבוי קואליציות העודף לתרבות הפוליטית ההסכמית של ישראל, שמקורה עוד בימי היישוב (שם: 398). תרבות פוליטית זו שואפת להכיל את רוב חלקי החברה (קורן ושפירא, 1997: 21). כך למשל, מוסברת הכללתה של המפד"ל הציונית-דתית ושל קודמותיה בכל הממשלות עד שנות השבעים כנובעת מהרצון למתן את השסע הדתי-חילוני (Browne and Franklin, 1973: 457). יש שהטילו ספק בהסבר זה וטענו כי מאפיינים אחרים במערכת הפוליטית הישראלית – למשל, ריבוי המפלגות וביטוי השסעים החברתיים במערכת המפלגתית – מעידים דווקא על נטייה לבידול ולפלגנות. בהקשר של קואליציות נטען כי לזו המניע להקמת קואליציות עודף היה הסכמיות או שיתופיות, שיעור גדול יותר מהן היה ממשלות אחדות (Stinnett, 2007: 474). לחלופין, ריבוי קואליציות עודף מוסבר, בשאיפה לשמור על יציבות ממשלתית. השאיפה של ראש הממשלה להקטין את כוח המיקוח של השותפות הקואליציוניות ואת תלותו במפלגה אחת, עשויה להניעו להרכיב ממשלה רחבה אשר בה ריבוי השותפים מקטין את כוחו היחסי של כל מרכיב בקואליציה ובכך מונע את ערעור היציבות. דוגמאות לדפוס זה הן הממשלות השביעית והשמינית בכנסת השלישית (1955-1959). מפא"י רצתה אז למנוע משברים שתוצורנה שותפות יחידות, ולכן צירפה לממשלה את מפ"ם ואחדות העבודה משמאל, ואת הפרוגרסיבים מימין (קורן ושפירא, 1997: 127). נטייה זו רווחת בקרב

ראשי ממשלות ישראלים יותר משהיא רווחת בקרב מקבליהם במדינות אחרות בשל אי-הוודאות האופיינית לישראל בעיקר בתחום המדיני (Stinnett, 2007). בהנחה שכל שינוי במדיניות חוץ וביטחון (למשל משא ומתן להסכם שלום או לחלופין הקפאתו) ירחיק מהממשלה חלק משותפותיה, הקמת קואליציה עודפת אמורה להבטיח את שימורו של רוב קואליציוני ולהעניק לראש הממשלה גמישות במדיניות החוץ שלו (שם: 471).

תהליך הקמת הקואליציות בישראל

על פי חוק מוקצבים בישראל 6 שבועות לכל היותר לתהליך הקמת הקואליציה. במרבית המקרים נמשכו תהליכי המשא ומתן כל התקופה המותרת, ככל הנראה מפני שהשותפות הקואליציוניות צריכות להראות לבוחריהן שהן נושאות ונותנות קשוחות (קורן ושפירא, 1997: 135). המשא ומתן להקמת הקואליציה הוא קצר לעומת דיונים בדבר הרחבת הקואליציה, משום שכניסת שותפה נוספת אינה חיונית לקיום הקואליציה. המפלגה הנוספת נכנסת פעמים רבות אחרונה לממשלה ויוצאת ראשונה. כך היה למשל בהצטרפותה של חרות לממשלת הליכוד הלאומי של שנת 1967, במקרה של המפד"ל בממשלת רבין הראשונה בשנת 1974 ובמקרה של ד"ש בממשלת בגין הראשונה בשנת 1977 (שם: 138).

חלוקת תיקים בישראל

בשנות החמישים והשישים חלוקת תיקי הממשלה למפלגות הקטנות תאמה את משקלן היחסי, את גודלן. לעומת זאת מפלגת השלטון, מפא"י, הקצתה לעצמה חלק גדול יותר של תיקים מזה שהגיע לה על פי גודלה היחסי בקואליציה. דבר זה מוסבר בכך שמפא"י הייתה מפלגת ציר דומיננטית – היא הייתה גם המפלגה הגדולה ביותר וגם הייתה ממוקמת במרכז המפה הפוליטית, כך שלא היה אפשר להקים קואליציה קשורה (רציפה אידאולוגית) בלעדיה. גם בשנות השבעים, כאשר מעמדה נפגע, הצליחה העבודה, היורשת של מפא"י, להחזיק בכל התיקים החשובים וזכתה בתשואות מדיניות גבוהות בשל מרכזיותה האידאולוגית. בזמן שלטון הליכוד, לעומת זאת, המפלגות הקטנות קיבלו יותר תיקים ממשקלן היחסי לפי עמדת המיקוח שלהן. הליכוד שילם לשותפותיו בתיקים איכותיים בתמורה לתמיכה במדיניותו, ולטענת קורן ושפירא הדבר תרם ליציבות ממשלותיו (שם: 135).

בשנות השמונים ותחילת שנות התשעים התאפיינה המערכת הפוליטית הישראלית בדו-גושיות – המפלגות הסתדרו בשני גושים גדולים, שכל אחד מהם הובל על ידי מפלגת שלטון פוטנציאלית, וביניהם מפלגות ציר קטנות, שבלטו בהן המפלגות החרדיות. מפלגות ציר קטנות אלה קיבלו תשואות ותיקים הרבה מעבר לגודלן עקב התחרות בין הגושים על תמיכתן (שם: 151).

למרות עליית כוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות שמרו תמיד מפלגות השלטון על רוב של שריהן בממשלה. לכן אולי אפשר לראות עלייה הדרגתית במספר משרדי הממשלה במשך השנים, ללא קשר לבסיס התמיכה הפרלמנטרית של הממשלה. כלומר, הירידה בגודלן היחסי של מפלגות השלטון בתוך הקואליציה והצורך לשלם לשותפותיהן בתיקים מחד גיסא, והשאיפה של מפלגות השלטון לשמור על רוב של שרים בתוך הממשלה מאידך גיסא, הביאו לצורך להגדיל את מספר השרים בממשלה. ואמנם היחס בין מספר חברי הכנסת בקואליציה למספר השרים בממשלה ירד מ-5.9 בממשלה הראשונה ל-2.9 באמצע שנות התשעים (שם: 139).

סיכום

הראינו כיצד הטיעונים התאורטיים מתבטאים במקרה הישראלי ומסבירים אותו. הקורא העירני ישים לב שלא התייחסנו לכל הטיעונים התאורטיים שהוצגו. כמובן, יש מקום למחקר נוסף על הקמת קואליציות בישראל, חלקו מופיע בפרקים אחרים בספר. עם זאת, אנו מקווים כי סקירה זו הצליחה להכניס מעט סדר והיגיון למציאות המורכבת ולעתים המבלבלת.

התהליך הארוך שתיארנו בפרק זה מסתיים במה שהוא בעצם רק תחילת הדרך. כאשר מוקמת הממשלה, מתחילים האתגרים האמיתיים – עליה לשלוט במדינה, לקבוע ולבצע מדיניות ולנסות לשרוד שנים אחדות. כל זאת בזמן שלרוב תורכב הממשלה ממפלגות שונות, עם אינטרסים שונים, עם אילוצים שונים ומטרות שונות, לפעמים אף סותרות. תפקוד הממשלה והישרדותה תלויים בתהליך ההרכבה שהביא להקמתה ובגורמים נוספים רבים אחרים.

פחות זה יותר: גודל ממשלות

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

בפרק זה אנו עוסקים בגודלן של ממשלות. במוקדו עומדת השאלה אם יש להגדיר, ליתר דיוק להגביל, את גודלן של ממשלות ישראל בחוק, ואם כן, כיצד. אנו בוחנים את הצורך בהגבלה זו בישראל ומעריכים את היתרונות ואת החסרונות של אימוצה במסגרת הרפורמה של מבנה המשטר בישראל.

גודל ממשלות – הגדרות נומינליות ותפעוליות

הגדרות נומינליות. גודל ממשלה מוגדר כאן בשתי דרכים: האחת כסך המשרות בממשלה; והשנייה כמספר בעלי המשרות הנכללים בממשלה נתונה. משום ההכללה של משרות שאינן משרדי ממשלה ("שר בלי תיק") ושל בעלי משרות שאינם שרים (סגני שרים), אנו משתמשים במונחים "משרות" ו"בעלי משרות" ולא ב"משרדים" וב"שרים".

הגדרות תפעוליות. כנגזרת מההגדרה הנומינלית, למדידה (תפעול) של גודל הממשלות נדרשת מדידה של מספר המשרות ושל מספר נושאייהן. הקטגוריה "משרות" כוללת: משרדי ממשלה; משרת שרים לעניינים מיוחדים הנפרדת ממשרד קיים (למשל, שר לענייני מודיעין או שר לפיתוח אזורי); משרות שרים במשרדים קיימים (למשל, שר במשרד האוצר שאינו שר האוצר, שר במשרד ראש הממשלה שאינו ראש הממשלה); סגני שרים (להוציא סגני ראש הממשלה). המשרה "שר בלי תיק" אינה מוגדרת כאן כמשרה, והתארים "ממלא מקום ראש הממשלה", "סגן ראש הממשלה" וה"משנה לראש הממשלה" אינם נחשבים למשרות נפרדות. במקרים שבהם כיהנו במשרד אחד כמה סגני שרים, נספרו כל משרותיהם אם הייתה חפיפה בתקופות כהונותיהם. כהונתם של כמה סגני

שרים בלי תקופת חפיפה נספרה כמשרה יחידה. מספרן של משרות ממשלתיות לא ירד עם התפטרות השר או סגן השר מהמשרה. משרות במשרדים ממשלתיים ששינו את שמם במהלך כהונתה של הממשלה (למשל שמו של משרד החינוך והתרבות שונה למשרד החינוך, התרבות והספורט) נספרו פעם אחת בלבד. הקטגוריה "בעלי משרות" כוללת שרים (באשר הם, כולל שרים בלי תיק ושרים במשרדים קיימים שאינם השר הממונה על המשרד). ראש הממשלה נחשב שר (זו ההגדרה המקובלת בספרות); סגני שרים; סגני ראש הממשלה; בעלי התפקיד ה"משנה לראש הממשלה".

גודלה של ממשלה נתונה נמדד כאן, אם כן, על ידי ספירת המשרות ומספר נושאי המשרות שבה, שתי ספירות אשר תוצאותיהן מוצגות בנפרד זו מזו ומשמשות יחד מדד לגודלה של ממשלה נתונה.

הצורך בהגבלת גודל הממשלות בישראל

היות שמטרתה של רפורמה מוסדית היא לתקן מצב קיים או לשפרו, ההצדקה לה נמצאת במציאות הפוליטית שהיא חותרת לתקן או לשפר. בהקשר של הגבלת גודלן של ממשלות, ההיבטים הרלוונטיים של המציאות הפוליטית הם: גודלן של ממשלות בישראל, ההסבר לגודלן ולגידולן והשלכותיהם.

התופעה: גודל ממשלות בישראל

גודלן של 32 ממשלות ישראל, מספר המשרות ונושאי המשרות בהן, מתועד בלוחות 16.1 ו-16.2, בהתאמה. כפי שמוצג בלוח 16.1, מספר המשרות הממוצע בממשלות ישראל ביום פיזורן הוא כ-26; מהן, בממוצע, כ-20 שרים וכ-6 סגני שרים. מבחינת מספר המשרות בממשלות ביום פיזורן, הממשלות הגדולות ביותר בהיסטוריה הישראלית הן (בסדר יורד על פי גודל): הממשלה ה-24 בראשות יצחק שמיר, 40 משרות; שתי ממשלותיו של אריאל שרון, הממשלה ה-29, והממשלה ה-30, 39 משרות בכל אחת מהן; הממשלה הרביעית בגודלה בהיסטוריה הישראלית היא הממשלה הנוכחית בראשותו של בנימין נתניהו (38 משרות נכון למאי 2010). הממשלות הקטנות ביותר מבחינת מספר המשרות בהן ביום פיזורן הן שתי הממשלות הראשונות, בראשותו של דוד בן-גוריון (17 משרות), הממשלה השלישית, גם היא בראשותו של בן-גוריון (18 משרות) והממשלה השישית בראשותו של משה שרת (18 משרות).

לוח 16.1: גודל ממשלות ישראל לפי מספר משרות

ממשלה	מספר השרים (כולל ראש הממשלה)		מספר סגני השרים		סך הכול	
	ביום ההקמה	ביום הפיזור	ביום ההקמה	ביום הפיזור	ביום ההקמה	ביום הפיזור
1 (בן־גוריון)	16	17	0	0	16	17
2 (בן־גוריון)	16	16	1	0	16	17
3 (בן־גוריון)	15	16	2	0	15	18
4 (בן־גוריון)	16	17	4	1	16	21
5 (שרת)	17	17	2	2	19	19
6 (שרת)	17	17	1	1	18	18
7 (בן־גוריון)	17	17	3	0	20	17
8 (בן־גוריון)	17	17	4	1	21	18
9 (בן־גוריון)	16	17	3	0	20	16
10 (בן־גוריון)	18	18	6	0	24	18
11 (אשכול)	18	18	6	1	24	19
12 (אשכול)	19	19	5	0	24	19
13 (אשכול)	19	21	10	0	31	19
14 (מאיר)	20	20	8	8	28	28
15 (מאיר)	18	21	10	0	31	18
16 (מאיר)	21	21	1	0	22	21
17 (רבין)	20	20	2	1	22	21
18 (בגין)	17	17	4	0	21	17
19 (בגין)	19	20	12	0	32	19
20 (שמיר)	20	20	7	7	27	27
21 (פרס)	21	21	6	0	27	21



סך הכול		מספר סגני השרים		מספר השרים (כולל ראש הממשלה)		ממשלה
ביום הפיזור	ביום ההקמה	ביום הפיזור	ביום ההקמה	ביום הפיזור	ביום ההקמה	
40	22	17	0	23	22	24 (שמיר)
35	23	12	0	23	23	25 (רבין)
31	29	9	7	22	22	26 (פרס)
33	23	9	1	24	22	27 (נתניהו)
32	22	8	0	24	22	28 (ברק)
39	33	15	9	24	24	29 (שרון)
39	21	13	0	26	21	30 (שרון)
27	22	2	0	25	22	31 (אולמרט)
*38	31	*9	0	*31	31	32 (נתניהו)
850	673	200	45	652	628	סך הכול
26.5	21	6.2	1.4	20.3	19.6	ממוצע
26	20	5.5	0	20	19.5	חציון

* נכון ליום 10.5.2010.

בלוח 16.2 מוצג מספר נושאי המשרות (חברים) הממוצע בממשלות ישראל ביום פיזורן: 22. הממשלות הגדולות ביותר בהיסטוריה הישראלית מבחינת מספר נושאי המשרות בממשלות ביום פיזורן הן (בסדר יורד על פי גודל): הממשלה הנוכחית (39 נושאי משרות נכון למאי 2010) והממשלה ה-21, בראשותו של שמעון פרס (30 נושאי משרות). יותר ממחצית מכלל ממשלות ישראל (56.2%, 18 ממשלות) מנו 20 נושאי משרות או יותר ביום פיזורן. מספר נושאי המשרות הגבוה ביותר שידעה ישראל (ראו "ערך מקסימום" בלוח 16.2) היה בממשלה ה-29 (42 נושאי משרות). הרוב המוחלט של ממשלות ישראל (78.1%, 25 ממשלות) מנו במהלך כהונתן 20 נושאי משרות או יותר, ומעל שליש מהן (34.3%, 11 ממשלות) מנו במהלך כהונתן 30 נושאי משרות או יותר. הממשלות הקטנות ביותר ביום פיזורן מבחינת מספר נושאי המשרות הן

הממשלות הראשונה, השישית (12 נושאי משרות בכל אחת מהן), והשנייה (13 נושאי משרות).

לוח 16.2: גודלן של ממשלות ישראל לפי מספר בעלי המשרות

ממשלה	ביום ההקמה	ביום הפיזור	ערך מינימום	ערך מקסימום
1 (בן־גוריון)	12	12	12	12
2 (בן־גוריון)	13	13	13	14
3 (בן־גוריון)	13	15	13	17
4 (בן־גוריון)	17	20	17	20
5 (שרת)	18	18	18	18
6 (שרת)	13	12	12	13
7 (בן־גוריון)	16	17	16	19
8 (בן־גוריון)	17	15	15	20
9 (בן־גוריון)	16	17	16	19
10 (בן־גוריון)	16	20	16	21
11 (אשכול)	16	21	16	21
12 (אשכול)	16	18	16	21
13 (אשכול)	18	29	18	30
14 (מאיר)	30	27	27	30
15 (מאיר)	24	25	22	30
16 (מאיר)	22	22	21	22
17 (רבין)	20	18	18	24
18 (בגין)	13	17	13	23
19 (בגין)	17	28	17	29
20 (שמיר)	27	26	26	27



ממשלה	ביום ההקמה	ביום הפיזור	ערך מינימום	ערך מקסימום
21 (פרס)	25	30	25	31
22 (שמיר)	30	29	28	30
23 (שמיר)	25	18	18	29
24 (שמיר)	19	29	19	33
25 (רבין)	17	26	17	27
26 (פרס)	28	29	28	30
27 (נתניהו)	18	24	18	24
28 (ברק)	18	16	15	32
29 (שרון)	35	29	27	42
30 (שרון)	20	16	16	33
31 (אולמרט)	22	27	21	29
32 (נתניהו)	30	*39	*30	*39
סך הכול	629	690	-	-
ממוצע	20.2	22.2	19.1	25.6
חציון	18	21	18	27

* נכון ליום 10.5.2010.

הנתונים המוצגים בלוחות מעידים על שתי מגמות עיקריות. ראשית, יש צמיחה מתמדת בגודלן של ממשלות ישראל (הן במספר המשרות הן במספר נושאי המשרות). צמיחה זו בולטת בעקיבות ממדיה, בפרק זמן קצר יחסית, בעיקר בעשור האחרון. שנית, השוואת גודלן של ממשלות ביום הקמתן וביום פיזורן מעידה כי מרבית הממשלות הורחבו במהלך כהונתן. כפי שמעידים הממצאים המוצגים בלוח 16.1, מספר המשרות ברוב המוחלט של הממשלות (84.3%, 27 ממשלות) ביום פיזורן גדול ממספר המשרות ביום הקמתן. מתוכן, הרוב המוחלט של הממשלות (22, 81.4%) גדלו בשיעור של 10% או יותר, שני שלישים מהן (18 ממשלות) גדלו בשיעור של 20% או יותר, ושתי ממשלות

גדלו בשיעור של יותר מ-80%. הרחבה זו בולטת בעיקר בהוספת משרות סגני שרים (ראו לוח 16.1).

הרחבת הממשלות ניכרת גם בשינוי מספר נושאי המשרות בין יום הקמתן ליום פיזורן. מספרם ברוב הממשלות (56.2%, 18 ממשלות) היה גדול ביום פיזורן מזה שביום הקמתן. רובן המוחלט (77.7%, 14 ממשלות) גדלו בשיעור של 10% או יותר. רק ב-10 ממשלות (31%) קטן מספר נושאי המשרות בין יום הקמתן ליום פיזורן.

לבסוף, עדות למגמת הרחבתן של ממשלות במשך כהונתן נמצאת גם בהשוואה בין מספר נושאי המשרות הקטן ביותר במהלך כהונתה של ממשלה (ערך מינימלי) לגדול ביותר (ערך מקסימלי). השוואה זו מעידה כי יותר מרבע מהממשלות (28.1%, 9 ממשלות) גדלו במהלך כהונתן פי אחד וחצי או יותר, ושתי ממשלות, הממשלה ה-28 בראשות אהוד ברק והממשלה ה-30 בראשות אריאל שרון, הכפילו את גודלן ויותר במהלך כהונתן.

אף על פי שבהשוואה למקבילותיהן בעולם הדמוקרטי ממשלות ישראל אינן חריגות בגודלן במספרים מוחלטים, ואף על פי שהצמיחה בגודל הממשלות אינה תופעה ייחודית לישראל, ישראל בולטת בקצב המהיר שבו ממשלותיה גדלות. בתוך 61 שנה, מאז הקמת הממשלה הראשונה ועד היום, מספר המשרות בממשלה הוכפל ויותר, ומספר נושאי המשרות שולש ויותר. לשם השוואה, מספר המשרות בקבינט הבריטי גדל פי 1.2 ב-110 השנים האחרונות, ומספר השרים גדל פי 1.9 (United Kingdom, House of Commons, 2010: 3), וצמיחה זו נתפסת כקיצונית וכמדאיגה בעיני הבריטים. יתר על כן, גודלן של ממשלות ישראל, אף שאינו גבוה במונחים השוואתיים, נראה לא פרופורציוני לגודל אוכלוסייתה ולגודל בית המחוקקים שלה. הדאגה שעוררה צמיחה מתונה יותר בגודלן של ממשלות במדינות גדולות יותר ובעלות בתי מחוקקים גדולים יותר, הובילה במקרים אחדים להגבלת גודל הממשלות באופן ישיר או עקיף. צעדים אלה מרמזים על הצורך באימוץ הגבלה כזו בישראל.

מקורות התופעה: גודל הממשלות וגדילתן

גודל ממשלות כנגזרת של השיסוע המפלגתי. בכל המשטרים הפרלמנטריים, ובעיקר במערכות פוליטיות משוסעות, שבהן החברות בממשלה והמשרות שבה הם הטובין העיקריים הנסחרים במשא ומתן קואליציוני, גודלן של הממשלות מושפע במידה רבה מצרכים ומשיקולים פוליטיים מפלגתיים ואישיים. בישראל

השפעתם על גודל הממשלות חריגה. להוציא ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999), שגודלה הוגבל בחוק, הנתונים שהוצגו לעיל מצביעים על צמיחה מתמדת בגודלן של ממשלות במרוצת השנים. הנתונים על הרחבת ממשלות בשנות כהונתן מרמזים כי גודלן של ממשלות מושפע לא רק מהקושי להרכיבן, אלא יותר מכך, מהקושי לתחזקן.

גדילת ממשלות כנגזרת של הפרסונליזציה של הפוליטיקה הישראלית. כמו בדמוקרטיות אחרות בעולם, הפוליטיקה הישראלית נעשתה יותר אישית – מוכוונת מועמדים ולא מפלגות. מגמת הפרסונליזציה שפשטה במערכת הפוליטית הישראלית והתעצמה בשני העשורים האחרונים מסבירה גם את העלייה בגודלן של ממשלות ישראל.

בפוליטיקה האישית, להבדיל מזו המפלגתית, הפוליטיקאים נוהגים כ"סוכנים חופשיים" ולא כ"שחקנים קבוצתיים". בניגוד לעבר הבטחת נאמנות לממשלה ולקואליציה השלטת נקנית גם על בסיס אישי ולא רק קבוצתי. כך הפרסונליזציה של הפוליטיקה הישראלית מביאה לעלייה בגודלן של ממשלות. טענה זו נתמכת בממצאי בדיקה סטטיסטית (מתאם פירסון) של היחס בין פרסונליזציה לבין גודל ממשלות בישראל. לצורך בחינה זו ההגדרה התפעולית של משתנה הפרסונליזציה הייתה מספר הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו בכנסת והפכו לחוק, ואילו ההגדרה התפעולית של משתנה גודל ממשלות הייתה מספר השרים וסגני השרים שכיהנו בממשלה נתונה. לפי הבדיקה יש יחס חיובי בין פרסונליזציה (שיעור הצעות חוק פרטיות שהתקבלו מכלל החוקים) לגודל הממשלות (מתאם של 0.669 מובהק סטטיסטית ברמה של 0.001). נוסף על כך, על פי בחינה באמצעות רגרסיה רב-משתנית, הפרסונליזציה מסבירה קרוב ל-60% מהשונות במשתנה גודל הממשלות, ותרומתה להסבר גדולה מזו של משתנים אחרים. קרי ככל שהפוליטיקה נעשית יותר אישית, כך הממשלות גדלות.

טענה זו נתמכת גם בממצאי בדיקה סטטיסטית (רגרסיה) של היחס בין פרסונליזציה לעלות הצטרפותה של סיעה לממשלת הקואליציה. גם כאן, לצורך בחינה זו ההגדרה התפעולית של משתנה הפרסונליזציה הוגדרה כמספר הצעות החוק הפרטיות שהתקבלו בכנסת. ההגדרה התפעולית של משתנה עלות הצטרפות לקואליציה הוגדרה כיחס בין גודל הקואליציה לגודל הממשלה. יחס זה חושב על ידי חלוקת מספר חברי הממשלה (שרים וסגני שרים) במספר חברי הקואליציה. ההיגיון שבבסיס בחינה זו הוא שהיחס בין גודל הקואליציה

לבין גודל הממשלה משקף את היחס בין ההשקעה של ראש הממשלה (משרות בממשלה) לבין התמורה להשקעתו (תמיכת חברי פרלמנט). הטענה היא שהיום נדרשים ראשי ממשלות להשקיע יותר כדי לקבל תמיכה, ומשום כך הם מגדילים את ממשלותיהם. תוצאות הבדיקה תומכות בהשערה בדבר קשר חיובי בין פרסונליזציה לעלות ההצטרפות לקואליציה. ככל שהפוליטיקה אישית יותר, כך העלות הכרוכה בגיוס חברי ממשלה עולה.

כמו בדמוקרטיות אחרות בעולם, מגמת הפרסונליזציה של הפוליטיקה הישראלית היא בגדר עובדה. היפוכה של מגמה זו, באורח טבעי או באמצעים מלאכותיים, נראה בלתי אפשרי. לפיכך אין טעם לנסות להכחידה. במקום זאת נכון להתמקד בהכחדת, או לפחות במיתון, השפעותיה הבלתי רצויות. במקרה הנדון אפשר להכחיד את העלייה בגודלן של ממשלות על ידי הגבלת גודלן בחוק.

גדילת ממשלות כנגזרת של גידול מספר הסיעות החברות בממשלות קואליציה. בכל המשטרים הפרלמנטריים, ובעיקר במערכות פוליטיות משוסעות, שבהן החברות בממשלה והמשרות הנלוות אליה הן הטובין העיקרי הנסחר במשא ומתן קואליציוני, גודלן של ממשלות מושפע במידה רבה מצרכים ושיקולים פוליטיים בין-מפלגתיים שמתערבבים בשיקולים הפנים-מפלגתיים. במקרה הישראלי, משום קיצוניות השיסוע של המערכת המפלגתית והפרלמנט והקשיים שמערים שיסוע זה על הרכבת ממשלות, על תחזוקתן ועל הישרדותן, נראה שההשפעה של צרכים ושל שיקולים אלה על גודלן של ממשלות חורגת מהנורמה הבינלאומית ובאה לידי ביטוי קיצוני במגמת הרחבתן.

השיסוע המפלגתי במערכת הפוליטית הישראלית גדל עם השנים ואתו מספר הסיעות החברות בממשלות הקואליציה. גידול זה בסיעות הקואליציה משמעו שהרכבת ממשלה מחייבת גיוס של יותר שותפים. במצב שבו גודל עוגת המשרות הממשלתיות אינו מוגבל בחוק, המענה לדרישות השותפים הקואליציוניים ניתן באמצעות הגדלת העוגה, קרי מספר המשרות ונושאי המשרות בממשלה. כך הגידול במספר הסיעות בקואליציה מביא להתרחבותן של הממשלות. טענה זו נתמכת בממצאי בדיקה סטטיסטית (מתאם פירסון) של היחס שבין המספר האפקטיבי של סיעות החברות בקואליציה לגודל הממשלות. לצורך בחינה זו משתנה מספר הסיעות האפקטיבי בקואליציה חושב על פי מדד מספר המפלגות האפקטיבי (Laakso and Taagepera, 1979), ואילו משתנה גודל הממשלות תופעל כמספר השרים וסגני השרים שכיהנו בממשלה נתונה.

תוצאות הבדיקה מצביעות על קשר חיובי בין מידת השיסוע בקואליציה (מספר הסיעות האפקטיבי) לגודל הממשלות (מתאם של 0.531 מובהק סטטיסטית ברמה של 0.001). קרי ככל שהשיסוע בקואליציה גדל, כן גדלות גם הממשלות. הגבלת גודל הממשלות בחוק לא תעקור את הבעיה מן השורש (שיסוע בכנסת) אך היא תבלום את אחת מתוצאותיה הבלתי רצויות. את השיסוע בכנסת אפשר למתן על ידי שינוי שיטת הבחירות, למשל. לכן בצד המאמץ לבלום את תוצאות השיסוע חשוב לקדם מהלך למיתון השיסוע עצמו.

גדילת ממשלות כנגזרת של היחלשות מפלגות שלטון. ביטוי בולט לשיסוע הגובר בכנסת הוא הכרסום בגודלן של המפלגות הגדולות, שמקרבן באה מפלגת השלטון. מגמת ההיחלשות של המפלגות הגדולות בכלל ושל מפלגת השלטון בפרט גם היא מקור לגידול בגודלן של הממשלות.

כמו השיסוע בכנסת, היחלשות מפלגת השלטון משמעה שהבטחת רוב פרלמנטרי מחייבת גיוס של יותר שותפים קואליציוניים. כאמור, במצב שבו גודל עוגת המשרות הממשלתיות אינו מוגבל בחוק, המענה לדרישות השותפים הקואליציוניים הוא הגדלת הממשלה. גיוס שותפים נוספים וחלוקת המשאבים הכרוכה בגיוסם מערערים את מעמדה של מפלגת השלטון בממשלה. ככל שמספר השותפים גדל או שהתמורה המוענקת להם בעבור השתתפותם גדלה, כך קטנה הנוכחות של מפלגת השלטון בקואליציה (מספר חברי ממשלה מקרבה) ונחלשת אחיזתה בממשלה. היחלשות זו פוגעת גם באחיזה של ראש הממשלה בממשלתו. בניסיון להבטיח את שליטתה של מפלגתו בממשלה נאלץ ראש הממשלה לחלק תיקים נוספים (לעתים אף תיקי סרק) לחברי סיעתו, וכך שוב גדלה הממשלה.

היחלשות מפלגת השלטון מביאה לעלייה בגודלן של ממשלות. טענה זו נתמכת בממצאי בדיקה סטטיסטית (מתאם פירסון) של היחס בין גודלה של מפלגת השלטון לבין גודלן של ממשלות בישראל. לצורך בחינה זו תופעל גודלה של מפלגת השלטון כמספר מושבי הכנסת שברשותה, וגודל הממשלות תופעל כמספר השרים וסגני השרים שכיהנו בממשלה נתונה. תוצאות הבדיקה מצביעות על קשר שלילי בין גודלה של מפלגת השלטון (אחוז מושבי הכנסת שברשותה) לגודל הממשלות (מתאם של -0.370) מובהק סטטיסטית ברמת מובהקות של 0.05). כלומר ככל שמפלגות שלטון מתכווצות, הממשלות גדלות, אם כי קשר זה חלש יחסית לשניים הקודמים.

טענה זו נתמכת בממצאי בדיקה סטטיסטית נוספת (מתאם פירסון) של המתאם בין הגודל היחסי של מפלגת השלטון לגודל הממשלות בישראל. לצורך בחינה זו משתנה גודל מפלגת השלטון הוגדר כבסיס התמיכה של מפלגת השלטון בכנסת ביחס לזה של הקואליציה כולה. יחס זה חושב כמספר מושבי הכנסת שברשות מפלגת השלטון חלקי סך כל חברי הכנסת מקרב הסיעות החברות בקואליציה. משתנה גודל הממשלות הוגדר כמספר השרים וסגני השרים שכיהנו בממשלה נתונה. כמצופה, גם תוצאות בדיקה זו מרמזות על יחס שלילי – חזק יותר מזה שנמצא בבדיקה הקודמת – בין מידת כוחה של מפלגת השלטון לבין גודל הממשלות (מתאם של -0.430 מובהק סטטיסטית ברמת מובהקות של 0.05).

כמו בגורמים שנידונו לעיל, הגבלת גודל הממשלות בחוק תבלום את ההשפעה הבלתי רצויה של היחלשות המפלגות הגדולות על גודל הממשלות. כמו כן יש לשקול דרכים לטיפול בבעיה עצמה ולא רק בהשלכותיה, קרי לחזק את המפלגות הגדולות שהן מפלגות השלטון הפוטנציאליות.

השלכות התופעה: הציבור, המחשלה והכנסת

אף שאינה מפרה את כללי המשחק הדמוקרטיים, מגמת הצמיחה בגודלן של הממשלות מדאיגה ומדאיגות עוד יותר כמה תופעות הנובעות ממנה. ראשית, גודלן של הממשלות בישראל מעורר ביקורת ציבורית נוקבת על בזבוז כספי הציבור ועל חוסר היעילות שבתקצוב משרות שרים בלי תיק, סגני שרים ומשרדים הנוצרים אך הוק משיקולים פוליטיים ולא מנהליים. התרעומת הציבורית היא מקור לדאגה משום שהיא מערערת את הלגיטימיות של המחשלה ואת אמון הציבור בה.

שנית, מעבר לגבול מסוים הגדלת הממשלה מקשה על תפקוד הרשות המבצעת ועל יכולתה לקבל החלטות. עדות לכך היא יצירתם של פורומים מצומצמים לקבלת החלטות בממשלה בשנים האחרונות, ובהם קבינטים ביטחוניים וחברתיים, קבינטים מצומצמים ("פורום השבעה") ו"מטבחונים". עדות נוספת היא התבטאויות של חברי ממשלה על חוסר היעילות של ממשלות גדולות מדי.

שלישית, הצמיחה במספר נושאי המשרות (חברים) בממשלה מקטינה את מספר חברי הכנסת שאינם חברי ממשלה. מאחר שרק חברי כנסת כאלה יכולים להקדיש את מרב זמנם ומרצם לעבודה פרלמנטרית, הצמיחה בגודלן של ממשלות

פוגעת בתפקוד הכנסת, הגוף הנבחר והריבוני בדמוקרטיה הישראלית, ומחלישה אותה. דפוס זה בעייתי במיוחד בישראל משום שבית המחוקקים קטן יחסית. בהיעדר הגבלה חוקית ממשלות בישראל תמשכנה לגדול ולהתרחב משום שרמות הפרסונליזציה והשיסוע לא תתמתינה בתקופה הקרובה. לפיכך נשאלת השאלה היא אם רפורמה מוסדית בצורת הטלת הגבלה על גודל ממשלות תשפר את המצב הקיים.

התועלת שבהגבלת גודל הממשלות בחוק

הערכת התועלת שבהגבלת גודל הממשלות בישראל מסתייעת בסקירה של הטלת הגבלה זו בדמוקרטיות אחרות ובישראל.

הגבלת גודל הממשלות בעולם

כרוב המוחלט של הדמוקרטיות בעולם גודלן של ממשלות נתון לשיקולו של העומד בראשן או של הממשלה עצמה. יוצאות הדופן הן מדינות שבהן החוק מסדיר את גודלן של ממשלות על ידי קביעת סף מינימלי או מקסימלי של מספר השרים, על ידי קביעת טווח מספרי או על ידי קביעת מספר החברים בממשלה. בלוקסמבורג החוקה קובעת סף מינימלי בלבד לגודלה של ממשלה: 3 נושאי משרות (חברים) לפחות. לעומת זאת החוקה האירית תוחמת את גודלן של ממשלות בקביעתה כי גודלן לא יפחת מ-7 שרים ולא יעלה על 15. דוגמאות להגבלת גודל ממשלות על ידי קביעת סף מקסימלי הן בלגיה, אשר מגבילה את מספר השרים (15 כולל ראש הממשלה), והודו, שבה קובע תיקון לחוקה שהתקבל ב-2003 כי מספר השרים לא יעלה על 15% מחברי הבית התחתון של הפרלמנט. יוצאת דופן היא שווייץ, אשר במבנה המשטר הייחודי לה גודל הממשלה (המועצה הפדרלית) מוגדר וקבוע (7 חברים).

מדינות אחרות, אף על פי שאינן מטילות הגבלה מפורשת על גודלן של ממשלות, מגבילות אותו באופן עקיף. בבריטניה למשל, הוטלה ב-1975 הגבלה חוקית על מספר המשכורות המיניסטריאליות (109 משכורות) בחלוקה על פי משרות, כאמצעי עקיף להגבלת גודלה של הממשלה או לפחות של ההוצאות הכרוכות בתחזוקת חבריה. בפועל הגבלה זו נעקפה על ידי מינוי נושאי משרות לא בשכר, אשר מספרם עלה בהדרגה בעשור האחרון ועורר את דאגת המחוקק הבריטי (United Kingdom, House of Commons).

5: 2010) Public Administration Select Committee. הגבלה עקיפה נוספת
בבריטניה קובעת כי מספר השרים הרשאים להצביע בבית התחתון לא יעלה על
95 (שם, 4-5). הגבלה זו אינה מכוונת למנוע את התופעה של גדילת ממשלות
אלא את השלכותיה הבלתי רצויות: השתלטות הממשלה על בית הנבחרים.
דוגמאות נוספות להגבלה עקיפה על גודל הממשלה הן פינלנד וסלובניה, אשר
חוקותיהן מחייבות שגודלה של ממשלה נתונה יעוגן בחוק. כך אף שדרישה זו
אינה מגבילה את גודל הממשלה באופן ישיר, היא עשויה להקשות על הרחבת
ממשלה בעת כהונתה.

בכמה מדינות החוק מסדיר את מספר המשרות בממשלה או את סוגיהן
(להבדיל ממספר נושאי המשרות שנדון לעיל). הסדרה זו יכולה לעתים דווקא
להגדיל (ולא להגביל) את מרחב הפעולה של מרכיב הממשלה בקביעת המשרות
בה על ידי הענקת היתר ליצירת משרות. כך למשל, החוקה הבלגית מתירה
מינוי שרים בלי תיק, והחוקה היוונית מתירה מינוי של יותר מסגן אחד לראש
הממשלה. במרבית המקרים סוג המשרות והיחס בין מספר המשרות לבין מספר
נושאי המשרות בממשלה אינו מעוגן חוקתית.

הגבלת גודל הממשלות בישראל

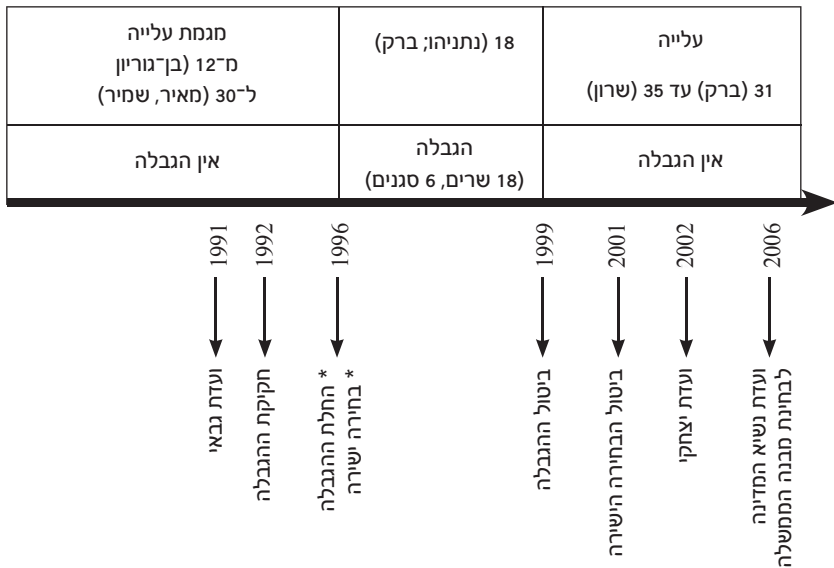
תרשים 16.1 מראה את הקשר בין ההגבלה על גודל ממשלה (הציר התחתון) ובין
גודל ממשלות (מתופעל כאן כמספר נושאי המשרות ביום הקמת הממשלה).
התרשים מעיד על מגמת עלייה בתקופה שקדמה להגבלה (1948-1996),
הפחתה בגודל והתייצבות בזמן ההגבלה (1996-1999), קפיצה מידית ודרמטית
עם ביטולה (1999) ולאחריה, עלייה מתונה.

היעדר הגבלה – מקום המדינה עד 1992. מקום המדינה ועד לשנת 1992, עת
שונה חוק יסוד: הממשלה [1968] ואומצה הבחירה הישירה לראש הממשלה,
החוק הישראלי לא הטיל מגבלות על מספר השרים וסגני השרים המותרים ולא
קבע מפורשות מה צריך להיות גודל הממשלה.

הגבלת גודל הממשלה בחוק היסוד. בשנת 1989 פורסמו המלצותיה של ועדת
קוברסקי, הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה
וגופים הנתמכים מתקציב המדינה. במרס 1991, עם אישור המלצותיה לרפורמה,
מינתה הממשלה את נציב שירות המדינה, מאיר גבאי, ליישום רפורמה זו.
גבאי מינה עשרה צוותי עבודה אשר נדרשו לגבש הצעות מעשיות בתחומים

כמו תכנון, תקצוב, תפקידי הממשל ועיסוקיו, תיאום בין-משרדי ועוד (מבקר המדינה, 2002). בין היתר, צוותים אלה המליצו על הגבלת גודל הממשלה על ידי צמצום מספר משרדי הממשלה באופן הדרגתי: תחילה ל-15 משרדים ואחר כך ל-14 משרדים (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 2004).

תרשים 16.1: השינויים בגודל ממשלות בפועל לחול חקיקת ההגבלה על גודלן על ציר הזמן



* שני נתונים מזווחים בתרשים על ממשלת ברק: מספר נושאי המשרות בה ביום הקמתה (18), בזמן ההגבלה ומספר נושאי המשרות בה מיד לאחר ביטול ההגבלה (31).

בעקבות הגידול המתמשך במספרי השרים והמשרדים הביצועיים, ולאור המלצותיה של ועדת גבאי, הוחלט להגביל בחוק את גודל הממשלה על ידי הגבלת מספר בעלי המשרות. חוק יסוד: הממשלה החדש מ-1992 (הבחירה הישירה) הציב רף עליון וקבע כי "מספר חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה, לא יעלה על שמונה-עשר" (סעיף 33א). סעיף זה קבע גם רף תחתון לגודל הממשלה: מספר חברי הממשלה לא יהיה קטן מ-8. סעיף 37א) בחוק קבע כי "מספר סגני השרים לא יעלה על שישה". חוק היסוד החדש לא הטיל הגבלה מפורשת על מספר משרדי הממשלה, אך בהגבילו את מספר השרים צמצם

באופן עקיף גם את מספר המשרות או המשרדים. יתר על כן, מאחר שחוק היסוד החדש כלל גם שרים בלי תיק בספירת השרים, מספר המשרות הוגבל הלכה למעשה ל-18 משרדי ממשלה או פחות, במקרה שבממשלה חברים גם שרים בלי תיק.

מה היו השיקולים בהגבלת מספר השרים וסגני השרים בחקיקה? לפי פרוטוקולים רשמיים של דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט (1999א; 1999ב; 1999ג; 1999ד; 1999ה; 1999ו), אפשר לציין על כמה שיקולים מרכזיים. ראשית, רצון לייעל את עבודת הממשלה. ההנחה הייתה שממשלה גדולה מדי אינה מסוגלת לנהל דיונים פוריים ומועילים. כך למשל, העיד חבר הכנסת אוריאל לין: "קודם כל, רצינו שתהיה ממשלה יעילה, לא ממשלה שהדברת והנאומים שולטים בישיבותיה. ידענו שכשיש ממשלה של עשרים וארבעה שרים, אתה לא יכול למנוע את המצב של דיונים בלתי פוסקים..." (אוריאל לין, ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999א). שנית, רצון למנוע בזבוז של כספי ציבור ולהפסיק את התופעה של חלוקת משרות שלטוניות על חשבון הציבור שלא לצורך. שלישית, הסברה הייתה שעיוגן מספר השרים וסגניהם בחוק ישמש סכר בפני לחצים קואליציוניים ויחזק את מרכיב הממשלה, משום שכל המעורבים במשא ומתן הקואליציוני ידעו כי מרכיב הממשלה אינו יכול לחלק מספר בלתי מוגבל של תיקים לכל שותפה קואליציונית. במצב כזה המוטיבציה לסחטנות ולמיקח וממכר פוליטי צפויה הייתה לרדת. כפי שעולה מהעדויות, "רצינו בעצם לחזק את מנהל המשא ומתן (שם). רביעית, רצון למנוע חוסר יציבות, אי-ודאות וחוסר המשכיות ברשות המבצעת ובמינהל הציבורי כתוצאה מהקמת משרדים חדשים חדשות לבקרים, משינויים מזדמנים בסמכויות המשרדים, משינויים בחלוקת העבודה בין משרדים וכיו"ב (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999ב).

ביטול ההגבלה על גודל הממשלה. ההגבלה על גודל הממשלה בוטלה כ-3 שנים לאחר כניסתה לתוקף, וכך הייתה ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999) לממשלה הראשונה והאחרונה שעליה חלה הגבלה זו. היוזמה לביטול ההגבלה ננקטה לאחר בחירות 1999 על ידי ראש הממשלה הנבחר, אהוד ברק, אשר ביקש להרחיב את הקואליציה שלו, שכללה בראשיתה 18 שרים. לדבריו של שר המשפטים בממשלתו של ברק, יוסי ביילין, היוזמה לביטול ההגבלה ננקטה על רקע "דרישה של ראש הממשלה שהוא זקוק למספר יותר גדול של שרים" (שם). לפי עדותו של אהוד ברק עצמו, שנמסרה כמה שנים לאחר תום כהונתו, ביטול

ההגבלה לצורך הרחבת הקואליציה שלו היה כורח שנכפה על ידי המציאות הפוליטית: "ברגע שהכנסת שבורה לכל כך הרבה רסיסים והם דורשים ייצוג, אין ברירה אלא ממשלה של חברה מרוסקת. כשהממשלה והרשות המחוקקת לא נפרדים, [הממשלה] מוכרחה לכלול הרבה שרים" (אהוד ברק, ועדת חוקה, חוק ומשפט, 2003). הווה אומר, ראש הממשלה ראה בהרחבת הקואליציה צעד הכרחי כדי להתמודד עם השיסוע המפלגתי בכנסת. כזכור, השיסוע המפלגתי הגיע לשיאו בבחירות 1999, כאשר שיטת הבחירה הישירה אפשרה למצביעים לפצל את הצבעתם בין המועמד לראשות הממשלה לבין מפלגה המועדפת עליהם. דפוס זה זיכה 15 מפלגות בייצוג בכנסת והביא את המערכת המפלגתית לשיא מספר המפלגות האפקטיבי – 8.69 (קניג, רהט וחזן, 2004).

נראה שהתכנון המקורי של ממשלת ברק לא היה לבטל את ההגבלה החוקית, אלא לשנות את חוק היסוד כך שההגבלה תורחב והממשלה תוכל להוסיף עוד 6 שרים ו-2 סגני שרים (קרי היא תכלול 24 שרים ו-8 סגני שרים). כמו כן, הממשלה ביקשה להחיל הרחבה זו רק על תקופת כהונתה ולא לחייב בכך ממשלות עתידיות. מהדיונים של ועדת חוקה, חוק ומשפט מאותה תקופה עולה כי חברי כנסת אחרים הסתייגו מכך. חלקם – משעה שהבינו כי לקואליציה יהיה רוב להעברת תיקון החוק – העדיפו שההגבלה תבוטל לחלוטין. הטיעון המרכזי שהעלו התומכים בביטול ההגבלה לגמרי, להבדיל מהרחבתה, היה שכל ממשלה עתידית בעלת רוב בכנסת תוכל ממילא לשנות את החוק בעתיד ולהגדיל את מספר חבריה. מצב כזה יבזה את החוק ואת הדמוקרטיה ועלול לגרור את המערכת למשחק חוזר ונשנה של תיקונים אינסופיים. ממשלת ברק בירכה על כך, כפי שעולה מדבריו של שר המשפטים דאז, יוסי ביילין: "אם הוועדה תחליט למחוק את הסעיף הזה [הגבלת גודל הממשלה] בכלל מחוק יסוד: הממשלה, לא יהיה לכם ויכוח עם הממשלה, היא אפילו תקבל את זה בשמחה" (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999ב).

מהפרוטוקולים של דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט שקדמו לביטול המגבלות עולה כי הצעת החוק שיזמה הקואליציה לשנות את מגבלת מספר השרים וסגניהם – אף על פי שבסופו של דבר התקבלה – עוררה התנגדות רבה לא רק בקרב חברי האופוזיציה, אלא אף בקרב חברי קואליציה לא מעטים. מרבית המשתתפים בדיונים הדגישו את העובדה שכמעט אין חבר כנסת שתומך ביוזמה וכי מדובר בהצעת חוק לא רצויה. אפילו שר המשפטים ביילין, אשר ייצג את עמדת הממשלה בעניין זה, הביע אי־שביעות רצון מן השינוי.

נוסף על אזכור מחודש של הבעיות שחקיקת המגבלות אמורה הייתה לפתור, העלו המתנגדים לביטול שני טיעונים. ראשית, הם מחו על החופזה שבה ביקשה הממשלה לבצע תיקון בחוק יסוד. הטוענים הסבירו שחוקי היסוד, מתוקף היותם בסיס לחוקה עתידית, אינם יכולים להתכופף לפי צו השעה אלא צריכים להיות יציבים לאורך זמן. ביקורת נמתחה על המניעים של הממשלה, בטענה שצרכים פוליטיים מזדמנים הם שהנחו את הממשלה ברצונה לבטל את המגבלות, וכי היא פעלה בכוחנות ובדרוסנות בלי לאפשר דיונים מעמיקים על כך בכנסת (שם). שנית, הם חששו מפני "שינוי כללי המשחק במהלך אותה קדנציה באופן מדי" (יובל שטייניץ, שם). הטענה הייתה שניסיונה של ממשלת ברק לבטל את המגבלות בחוק אד-הוק מנוגד לנוהג המקובל הן בישראל הן בדמוקרטיות רבות אחרות שלפיו שינוי משמעותי בחוק או בחוקה יחול לכל הפחות רק מן הקדנציה הבאה. אהוד ברק, כך טענו, ניסה לשנות את כללי המשחק בזמן אמת למען חיזוק ממשלתו.

מנגד, הטענה המרכזית של חברי הקואליציה הייתה שחרף התנגדותם האישית לביטול ההגבלה הריהם מחויבים לכך במסגרת ההסכם הקואליציוני שקבע כי "חברי סיעות הקואליציה חייבים לתמוך בכנסת בהצעות חוק שיוגשו מטעם הממשלה" (הכנסת, 2012ט, סעיף 3.1). כך למשל, התבטא שר המשפטים יוסי ביילין: "רעתי בנושא הזה ידועה [...] אני לא מתלהב מהשינוי הזה. אני מחויב לשינוי הזה כי הוא חלק מההסכם הקואליציוני והוא מחייב אותי גם בממשלה וגם בכנסת" (שם). כמו כן נעשה ניסיון להמעיט בחשיבותו של שינוי ההגבלה ולהציגו כשינוי טכני לא מהותי: "השינוי שאנחנו מציעים איננו שינוי באופי קונסטיטוציוני, במשהו פילוסופי, בשאלה מוסרית, בשאלה של זכויות אדם וכדומה, אלא בשאלה מאוד מאד ספציפית של מספר השרים וסגני השרים [...] השינוי הזה הוא לא שינוי קריטי בעיני" (יוסי ביילין, ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999א).

באחת מישיבות ועדת חוקה, חוק ומשפט העלה חבר הכנסת ראובן ריבלין הצעה שהייתה מעין ניסיון לפשרה. הוא הציע לקשור בין גודל הממשלה לגודל הקואליציה: "עד קואליציה של שישים וששה חברים [אך לדעתו אפשר גם עד 70 חברים] יהיו שמונה-עשר שרים, ומעבר לה תהיה חופשייה הממשלה לעשות מה שהיא רוצה" (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999ה). עם זאת, הצעה זו – אשר כונתה על ידי חבר הכנסת יהושע מצא "מדרגות על פי מפתח קואליציוני" או "ממשלת אקורדיון" – זכתה להתנגדות בשל הצוהר שהיא עלולה לפתוח

להרחבת הממשלה בכל עת שבה מתרחבת הקואליציה. כדברי ח"כ מצא: "אני מאוד חושש לפתח כזה שייצור מדרגות לשרים. x חברי קואליציה – x שרים, קואליציה רחבה – מרחיבים את מספר השרים, קואליציה עוד יותר רחבה – מרחיבים בעוד חמישה, שישה שרים [...] יש רק אלטרנטיבה אחת: לשמור על החוק או לבטל את החוק. אבל אין ליצור בחוק טלאי על גבי טלאי" (שם).

בסופו של דבר, ב־1 באוגוסט 1999 אישרה הכנסת ברוב קולות (68 תומכים מול 32 מתנגדים) את תיקון מספר 9 לחוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) [1992], ובו בוטלו עיקרי ההגבלות על מספר השרים וסגני השרים (סעיפים 33א ו־37א בהתאמה. סער, 2006).¹ תיקון זה אפשר לאהוד ברק להרחיב את ממשלתו באופן מדי. ב־5 באוגוסט 1999, ימים ספורים לאחר אישור התיקון, הצטרפו לממשלה 5 שרים ו־8 סגני שרים.

חוק יסוד: הממשלה, שתוקן שוב במרס 2001 ונכנס לתוקף בבחירות לכנסת ה־16 בשנת 2003, אינו מגביל את גודלה של הממשלה. סעיף 25 בחוק הנוכחי קובע כי "שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחר", אך מאחר שלא נקבע מספר מקסימלי של משרדים ביצועיים או שרים, לא הוגבל גם מספר סגני השרים.

יוזמות לרפורמה מאז ביטול ההגבלה ועד היום. בהיעדר הגבלה חוקית על גודל הממשלה, הוקמה בשנת 2001 ממשלת האחדות הגדולה ביותר עד אז, בראשותו של אריאל שרון, שביום פיזור כללה 39 משרות (24 משרות שרים ו־15 משרות סגני שרים) ו־42 בעלי משרות (ראו לוחות 16.1 ו־16.2 לעיל). על גודלה של ממשלה זו נמתחה ביקורת רבה הן מצד הציבור הרחב הן

1 בעקבות אישור התיקון אשר ביטל את ההגבלה על גודל הממשלה, הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל עתירה לבג"ץ נגד ועדת חוקה, חוק ומשפט וגורמים נוספים, כגון הכנסת וראש הממשלה, וביקשה לבטל את התיקון האמור. טענותיה הועלו לא רק נגד המניעים שעמדו מאחורי אישור התיקון, אלא בעיקר נגד הפגמים שנתגלו, לדעתה, בהליך קבלת התיקון. למשל, העותרת הצביעה על כך ש"הכנסת עיגנה את התיקון בהוראת חוק יסוד אף שהנורמות המסדירות את מספר החברים בממשלה [...] אינן מסוג הנורמות שהכנסת רשאית לקבוע בחוק יסוד"; וכן ש"ההליכים לקבלת התיקון התנהלו בניגוד לדרישות סעיף 39א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, המחייב להציג, לצד הצעת חוק, את הדרך למימון ביצועו של החוק", דהיינו הכנסת לא שקלה את ההשלכות התקציביות של תיקון החוק. העתירה נדחתה בטענה שאין בסוגיה זו מקום להתערבות שיפוטית. בג"ץ 5160/99, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט.

מצד הפוליטיקאים ונשמעו קריאות לרפורמה בנושא. קריאות אלה השתלבו עם מהלך רחב יותר שהונע באותה תקופה ונועד לייעל את המגזר הציבורי, ובעקבות כך הוקמה הוועדה הבין-משרדית לייעול המגזר הממשלתי בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אביגדור יצחקי (להלן: ועדת יצחקי). הוועדה הגישה את המלצותיה לממשלה ב-24 בדצמבר 2002 ועיקרי המלצותיה כללו צמצום מספר משרדי הממשלה ל-18 והגבלת מספר סגני השרים ל-4. הוועדה המליצה לבטל משרדים אחדים ולשלבם במשרדים ביצועיים אחרים. עם אלה נמנו, למשל, משרד הדתות שהוצע לבטלו, משרד התקשורת, שאת סמכויותיו הוצע להעביר למשרד הפנים או למשרד ראש הממשלה, משרד התיירות, שהוצע להעבירו למשרד התעשייה והמסחר, וכן המשרד לשיתוף פעולה אזורי ומשרד המדע, התרבות והספורט (משרד ראש הממשלה, 2002; מערכת פרלמנט, 2003). בינואר 2003 אישרה ממשלת ישראל המלצות אלה, אך עד היום לא בוצע כל תיקון בחוק ברוחן.

בשנת 2006 המליצה ועדת המשנה של ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל להגביל בחוק את גודל הממשלה, הן את מספר המשרות הן את מספר נושאי המשרות. הוועדה המליצה להגביל את מספר משרדי הממשלה על ידי קביעת טווח של 12 עד 15 משרדים, ולהגביל את מספר נושאי המשרות על ידי קביעת סף מקסימלי – 19 נושאי משרות סך הכול, ובהם לא יותר מ-4 סגני שרים. נוסף על כך המליצה הוועדה לבטל את משרת השר בלי תיק (דורון ורוזנטל, 2007: 118–119, 124–125).

נוסף על הוועדות אשר המליצו לעגן בחקיקה מגבלות על גודל הממשלה, עלו בכנסת בשנים האחרונות הצעות חוק שעיקרן החזרה של ההגבלה החוקית על מספר השרים וסגניהם. הצעות אלה מגבילות את המספר הכולל של חברי הממשלה לטווח שבין 12 ל-20 חברים, ואת מספר סגני השרים לטווח שבין 3 ל-10 סגנים.²

2 עם אלה נמנות הצעת חוק פ/219 של ח"כ דליה איציק ו-12 חברי כנסת נוספים להגביל את מינויים של שרים בלי תיק (26.3.2003); הצעת חוק פ/1184 של ח"כ אריה אלדר וח"כ אבשלום וילן (עליה היו חתומים 52 חברי כנסת) (14.7.2003); הצעת חוק פ/1862 של ח"כ יובל שטייניץ (2.2.2004); הצעת חוק פ/114/17 של ח"כ ראובן ריבלין וח"כ גדעון סער (15.5.2006); הצעת חוק פ/215/17 של ח"כ אורי אריאל (29.5.2006); הצעת חוק פ/490/17 של ח"כ סופה לנדבר וקבוצת חברי כנסת נוספים (12.6.2006); הצעת חוק פ/513/17 של ח"כ אבשלום וילן (19.6.2006); הצעת חוק פ/883/18 של ח"כ יוחנן פלסנר (4.5.2009).

מניסיון העבר של ישראל בהגבלה על גודל ממשלות יש כמה לקחים. ראשית, הגבלה זו ישימה בהקשר הישראלי כאמצעי לצמצום גודלן של ממשלות. שנית, אימוצה של ההגבלה בעבר והיוזמות לאימוצה מחדש בהווה מלמדים שמידת ההיתכנות של קידומה של יוזמה כזאת גבוהה יחסית. שלישיית, ניסיון העבר מצביע על הצורך להבטיח את הישרדותה של המגבלה לאורך זמן, קרי יש להקשות על ביטולה.

הגבלת גודל הממשלות – היתרונות והחסרונות

על רקע הצמיחה בגודלן של ממשלות ישראל, הגבלת גודל ממשלות בחוק מסתמנת כצעד רצוי ואולי אף נחוץ. עם זאת, הנדירות של הגבלת גודל ממשלות בחוק בעולם הדמוקרטי וניסיונה של ישראל מחייבים מחשבה נוספת באשר לערכו של מנגנון מוסדי זה. להלן נבחן את יתרונותיו וחסרונותיו.

היתרונות

יתרון בולט הוא החיסכון במשאבים. הגבלת גודל ממשלות, ובעיקר הגבלת מספר נושאי המשרות, מגבילה גם את כמות המשאבים המוקצים לממשלה (Aucoin and Bakvis, 1993: 393). למעשה עיקר הפופולריות של הגבלה זו מיוחסת לחיסכון זה. יתרון נוסף הוא יצירת סדר בתחומי האחריות בממשלה, והגבלת גודלה צפויה למנוע נדידה של תחומי אחריות בין משרדי ממשלה שנובעת מפיצול משרדים ממשלתיים.

הגבלת גודל הממשלות, ובעיקר הגבלת מספר בעלי המשרות, צפויה להשביח את תהליך הרכבת הממשלות ואת תפקודן בכמה דרכים. תחילה על ידי חיזוק מרכיב הממשלה ומיתון כוח המיקוח של שותפות קואליציוניות פוטנציאליות. החברות בממשלה והקצאת משרות הן אחד מהטובין העיקריים הנסחרים במסגרת משא ומתן קואליציוני. ככל שיש למרכיב הממשלה יותר מה לתת (משרות, תקנים לנושאי משרות), יש גם יותר מה לדרוש. מבחינה זאת "חירות היא עבדות". ככל שמרכיב הממשלה או ראש הממשלה חופשיים יותר במספר המשרות שהם יכולים לחלק, כך הם משועבדים יותר לדרישותיהן של הסיעות. הגבלת מספר בעלי המשרות עשויה גם לסייע בהטמעת שיקולים ענייניים בהליך חלוקת התיקים (United Kingdom, House of Commons, Public Administration Select Committee, 2010: 7).

כמו כן הגבלת גודל הממשלות תשפר את תפקודן של הממשלות. ראשית, הגבלת מספר בעלי המשרות צפויה להגביר את מידת האחראיות של חברי הממשלה, משום שכאשר מספר החברים בממשלה קטן יותר קל יותר לזהות את מדיניותה עם גורמים מסוימים בממשלה (Aucoin and Bakvis, 1993: 393). שנית, היא צפויה לסייע לנטרול עבודה למראית עין. עודף בעלי משרות – במיוחד כשיש שרים רבים ללא תיק או שרים משניים (למשל שר במשרד האוצר) – יוצר לא פעם תחושה בקרב בעלי המשרות בממשלה שחייבים למלא את הזמן בעשייה כדי להצדיק את הממשלה הרחבה. הגבלת מספר בעלי המשרות למשרות הנחוצות ביותר תמקד את בעלי המשרות בעשייה מהותית (United Kingdom, House of Commons, Public Administration Select Committee, 2010: 6).

גם תפקוד המערכת הפוליטית ישתפר. ראשית, ערכן של משרות מיניסטריאליות יעלה. עודף מוגזם של בעלי משרות יוצר זילות של משרות השרים, והגבלה על מספר בעלי המשרות תסייע להשיב את היוקרה של משרת השר. שנית, הגבלת גודל ממשלות, ובעיקר הגבלת מספר נושאי המשרות בממשלה, צפויה לחדד את ההבחנה בין רשויות השלטון. מצב שבו מספר חברי הממשלה עשוי להגיע עד לכשליש מכלל חברי הכנסת, מגביר את מיוזוגן של הרשויות המבצעת והמחוקקת ומקשה על הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, ושוחק את האוטונומיה של הכנסת. הגבלת מספר בעלי המשרות בממשלה תאפשר שמירה על יחס סביר בין גודל הממשלה לגודל הכנסת ותיצור הפרדה ברורה יותר בין הרשויות (Parliament of Australia, 2010: 32). שלישית, הגבלת גודל הממשלות, ובעיקר הגבלת מספר נושאי המשרות בממשלה (בהנחה שבעלי המשרות באים ברובם מהכנסת), תחזק את הכנסת, מאחר שתשחרר חלק גדול יותר מחבריה לעסוק בעבודה פרלמנטרית. לבסוף, הגבלת גודל ממשלות תצמצם את הסיכויים לתופעת הכלנתריזם. בהיעדר הגבלה על גודל הממשלה ראש הממשלה עשוי להשתמש במשרות המיניסטריאליות כדי לפתות חברי כנסת מהאופוזיציה לעזוב את סיעתם ולחבור לממשלה בתמורה לתיקים. הגבלת גודל הממשלה תקטין את הסיכוי להתרחשות תופעה זו, הנתפסת כפסולה בעיני הציבור ופוגעת בתפקוד האופוזיציה.

החסרונות

שלושה חסרונות בולטים להגבלת גודל ממשלות. הראשון הוא הגבלת מרחב הפעולה של מרכיב הממשלה. בהיעדר הגבלה על גודל ממשלות יש

למרכיב הממשלה או לראש הממשלה מרחב פעולה ותמרון רחב בתהליך הרכבת הממשלה. הגבלת גודל הממשלות בחוק עשויה להקשות עליו לאזן בין הדרישות של השותפות הקואליציוניות הפוטנציאליות (Dowding and Dumont, 2009: 7), משום שאלה, במיוחד במקרה של יחסי כוחות מאוזנים (מספר מנדטים דומה), עשויות לריב על קבלת התיקים הבכירים.

חיסרון שני הוא הפגיעה בגמישות בניהול הממשלה ותפקודה. לא מן הנמנע שצורכי השעה – לנוכח מצב חירום או מרצון לשמור על יציבות פוליטית – יחייבו את ראש הממשלה להגדיל את ממשלתו או לשנות את הגדרת חלוקת תחומי האחריות בה. קיבוע גודל הממשלה על ידי הגבלת מספר נושאי המשרות או מספר המשרות אינו מביא בחשבון מציאות מורכבת יותר בעתיד ומקשה על ראש הממשלה להתאים את ממשלתו לנסיבות המשתנות (Parliament of Australia, 2010: 34-35).

חיסרון נוסף של הגבלת גודל ממשלות הוא פגיעותו של כלל זה. ניסיונה של ישראל באימוץ ההגבלה על גודל ממשלות וביטולה מטיל ספק בעמידותה בלחצי השעה.

שיטות להגבלת גודל הממשלות – יישום

הגבלת גודל הממשלות יכולה להתבצע בצורות וברמות שונות. מעבר לקביעת הסף עצמו, אופן יישומה והצלחתה נגזרים מן התשובות לשלוש שאלות: (1) מה להגביל? (2) איך להגביל? (3) האם לשריין?

מה להגביל?

השאלה הראשונה היא אם להגביל את מספר בעלי המשרות, את מספר נושאי המשרות, או גם וגם. הגבלת מספר נושאי המשרות בלבד משמעה ששרים יוכלו להחזיק בכמה תיקים. לחלופין, הגבלת מספר המשרות בלבד עשויה להוביל לריבוי שרים בלי תיק. התפיסה של ההשלכות הללו כרצויות או לא רצויות תקבע את אופי ההגבלה.

יש להניח כי הגבלה על מספר נושאי משרות תגביל בעקיפין גם את מספר המשרות, ולהפך. השפעה זו תהיה משמעותית יותר במקרה של הגבלת מספר נושאי המשרות מזה של הגבלת מספר המשרות. במילים אחרות, הגבלת מספר החברים בממשלה צפויה להוביל בעקיפין להגבלת מספר המשרות בה. הערכה

זו מבוססת על ההנחה שמשורות קיימות צפויות להיות מאוישות וריבויין נגזר, בחלקו, מהצורך להקצות משורות נוספות לחברים בממשלה.

איך להגביל?

מעבר להתאמה בין מספר נושאי המשורות למספר המשורות, נדרשת הכרעה באשר להגבלה של סוגי בעלי משורות וסוגי משורות, קרי שרים בלי תיק, שרים וסגני שרים. מספר השרים בלי תיק עשוי להיות מוגבל כנגזרת מההתאמה בין מספר נושאי המשורות למספר המשורות, אולם הגבלת מספר השרים וסגני השרים מחייבת הגדרה בחוק. הגדרה זו יכולה להיות מנוסחת במונחים מוחלטים (מספרים) על ידי קביעת סף מינימלי או סף מקסימלי למספר המשורות בממשלה, או על ידי קביעת טווח (בין סף מינימלי לסף מקסימלי). נוסף על כך הגבלת גודל הממשלות יכולה להיות מנוסחת במונחים מוחלטים (מספרים) או יחסיים על פי מפתח סיעתי. קביעת מתאם שרירותי בין גודל הסיעות לבין חלקן "בחלוקת השלל" מנטרלת כוח מיקוח שאינו תלוי גודל, למשל, מיקום צירי (Pivotal) אסטרטגי. עם זאת, ערכו של המפתח הסיעתי מוגבל משום שאינו קובע אילו תיקים יוקצו למי, אלא רק כמה תיקים יוקצו לכל סיעה על פי גודלה. כמו כן המיקוח על מספר המשורות ובעלי המשורות הנמנע על ידי החלת המפתח הסיעתי, אינו מונע מתאם לא פרופורציונלי בין גודל סיעות לבין חשיבות המשורות המוקצות להן. ככלל, החלת המפתח הסיעתי משמעה הטלת הגבלה נוספת על מרכיב הממשלה או ראש הממשלה. כהגבלת גודל הממשלה היא עשויה מחד גיסא לחזקו, על ידי הגבלת כוח המיקוח של סיעות קואליציוניות פוטנציאליות, ומאידך גיסא להגביל את מרחב פעולתו ואת גמישותו.

האם לשריין?

לנוכח ניסיונה של ישראל באימוץ ההגבלה על גודל ממשלות וביטולה נשאלת השאלה כיצד להימנע מהישנותו. במילים אחרות, כיצד למנוע את הכניעה לפיתוי שבהרחבת הממשלה כאשר זהו הפתרון הקל יחסית לבעיות הקמת קואליציה ותחזוקתה. אפשרות אחת היא לשריין את ההגבלה על גודל הממשלה, קרי לקבוע כי הסרתה או שינויה חייבים להיות אך על ידי רוב מיוחד וגדול ככנסת (מספר שהוזכר בהקשר זה הוא 80 חברי כנסת).

יתרונו של השריין הוא בפוטנציאל שלו להשיג את המטרה שלמענה הוחל, קרי להקשות על שינוי או על ביטול ההגבלה, ולכן הגברת שרירותה לאורך זמן.

עם זאת, ההצעה לשריון ההגבלה, בעיקר ברוב גדול כזה שמוזכר, היא בעייתית ועלולה ליצור תקדים שעשוי להתברר כבעייתי בטווח הארוך. תקדים כזה עלול לפתוח פתח לשריון חוקים אחרים במדינה, כולל בנושאים אידאולוגיים שנויים במחלוקת. יש מקום, אם כן, להעריך את מידת הסיכון הכרוכה בשריון הגבלת גודלן של ממשלות לעומת התועלת שבו.

מסקנות והמלצות

המסקנה העיקרית העולה מהניתוח היא שיש צורך והצדקה לאימוץ מחדש של ההגבלה על גודל ממשלות בישראל. בהיעדר הגבלה, ובהנחה שמידת השיסוע במערכת הפוליטית לא תקטן, גודלן של ממשלות צפוי להמשיך לגדול, וההשלכות הבלתי רצויות של ממשלות גדולות תוחרפנה. הערכתנו היא שיתרונותיה של הגבלת גודל הממשלות עולים על מגרעותיה, לפחות בהקשר הישראלי העכשווי. אנו מוצאים שהאתגר העיקרי שעומד לפני ראשי ממשלות ישראל וממשלותיהם במצב הקיים אינו הרכבת הממשלה אלא תחזוקה. אנו מעריכים כי הגבלת גודל הממשלה, אף על פי שתגביל את גמישותו של מרכיב הממשלה, בהגבלתה את הטובין הנסחרים על ידו מול חברות קואליציה פוטנציאליות, תשפר את יכולתם של ראשי ממשלה עתידיים להוביל את ממשלותיהם ולמשול. נוסף על כך הגבלת גודל הממשלה תצמצם את כוח המיקוח של שותפות קואליציה פוטנציאליות ותגביר את השפעתם של שיקולים עניינים ומקצועיים על הרכב הממשלה ועל מאזן הכוחות בה.

לפיכך אנו ממליצים על קידום חקיקה להגבלת גודל ממשלות בישראל. באשר לצורת המגבלה, אנו ממליצים להגביל את מספר נושאי המשרות במשולב עם הגבלה על מספר המשרות או במנותק ממנה. כדי לשמר מידה מסוימת של גמישות בתהליך הרכבת הממשלה, אנו ממליצים שההגבלה תוטל בצורת טווח או בצורת סף מקסימלי בלבד במקום שתקבע מספר אחיד שרירותי. הערכתנו היא שניסוח ההגבלה בטווח של מספרים מוחלטים עשוי להיות יעיל יותר מהחלת מפתח סיעתי. אנו תומכים באמצעים לעיגון ההגבלה, אולם ממליצים להימנע מלשריינה בצורה מחמירה מדי, משום שהשלכות הבלתי רצויות שעשויות להיות ליצירת תקדים מסוג זה בעתיד. לבסוף, אנו ממליצים להיוועץ עם מומחים מתחום המינהל הציבורי לצורך קביעת גודל הממשלה בהגבלה.

תחזוקת ממשלות: כיצד שולטים ביחד?

אור טוטנאור, מיכאל פיליפוב

תפקידה של ממשלה הוא למשול. בניגוד לבית המחוקקים, המשמש זירה לדיון, להחלפת דעות, לעימות בין השקפות עולם ואינטרסים, הממשלה היא בראש ובראשונה גוף ביצועי. הצלחתה למלא את ייעודה תלויה במידה רבה ביכולתה לגייס תמיכה, לקבל החלטות וליישמן. זו אינה משימה פשוטה, מאחר שבכל ממשלה יושבים בעלי אינטרסים ותפיסות שונים ולעיתים אף מתנגשים. כדי להצליח בתפקידן נדרשות ממשלות לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה, אך בפועל מדובר בגוף קולקטיבי מורכב ואף מפוצל. בפרק זה נבחן כיצד מצליחות ממשלות לתפקד כגוף אחד וכיצד חברי ממשלה מצליחים לשתף פעולה ולשלוט יחד בלי שהאינטרסים המנוגדים וחילוקי הדעות יובילו לפירוקה של הממשלה שבה הם חברים. את הדרכים והכלים שבאמצעותם ממשלות עומדות במשימה כינינו "תחזוקת ממשלות".

תחזוקה של כל ממשלה מציבה לפני העומד בראשה ארבעה אתגרים. השניים הראשונים נוגעים לכל ממשלה באשר היא: מציאת איזון בין קבלת החלטות משותפת לבין קבלת החלטות יעילה; וגיוס ההסכמה הנדרשת לקידום מדיניות. השניים האחרונים נוגעים לממשלות קואליציה: יצירת מצב שבו השרים, נציגי מפלגות שונות, מקדמים את המדיניות של כלל הממשלה ולא מדיניות המיטיבה רק עם מפלגתם; ויישוב סכסוכים בין המפלגות המרכיבות את הממשלה.

קבלת החלטות בממשלה: כיצד מחליטים יחד?

בכל מדינה מודרנית נדרשת הממשלה לקבל מספר עצום של החלטות. קבלת החלטות משותפת היא אתגר מורכב במיוחד לממשלות במשטרים פרלמנטריים,

ובפרט לממשלות קואליציה. במשטרים נשיאותיים הנשיא הוא בעל הסמכות העליונה בקבלת ההחלטות ושירי הקבינט חייבים בדין וחשבון לפניו. לעומת זאת במשטרים פרלמנטריים הממשלה אחראית לפני הפרלמנט ואמורה לפעול ולעמוד מולו כגוף אחד (Blondel and Müller-Rommel, 1993). העקרונות המנחים את התנהלותן של ממשלות פרלמנטריות הם עקרון הקולגיאליזם, שלפיו כל חברי הממשלה שווים זה לזה, ועקרון הקולקטיביות, שלפיו כל חבר ממשלה שותף להחלטותיה (Andeweg, 1993). עם זאת, בפועל כל הממשלות הפרלמנטריות סוטות במידה זו או אחרת משני העקרונות, כיוון שממשלה קולגיאליזם וקולקטיבית תהיה חלשה וחסרת יכולת לקבל את ההחלטות הדרושות. לכן אין פלא שאין בנמצא ממשלה המקיימת הלכה למעשה את שני העקרונות האלה במלואם. ממשלה כזו, ככל הנראה, לא התקיימה גם בעבר, למעט אולי במקרה של חלק מממשלות צרפת ברפובליקה השלישית והרביעית (שם). ממשלות פרלמנטריות צריכות אפוא לאזן בין העברת סמכויות של קבלת החלטות מכלל הממשלה לחלקים ממנה לצורך יעילות לבין קבלת החלטות משותפת המשמרת ומשקפת את האחריות הקולקטיבית של הממשלה לפני הפרלמנט. איזון זה מושג על ידי הכנסת מרכיבים של היררכיה ושל האצלת סמכויות וסטייה מעקרונות הקולגיאליזם והקולקטיביות.

היררכיה: סטיות מעקרון הקולגיאליזם

כדי שממשלה תיחשב היררכית ולא קולגיאליזם, צריכה להיות בה הנהגה חזקה בדמות ראש ממשלה או קבוצת שרים, כלומר עליה להיות מונוקרטיזם או אוליגרכיה. כאשר אין גופים או בעלי תפקידים כאלה, שסמכותם גוברת על זו של השרים, הממשלה נחשבת קולגיאליזם.¹ הגורמים המרכזיים המשפיעים על אופיה של הממשלה הם מאפיינים תרבותיים והיסטוריים. נוסף על כך, מבנה ממשלתי קואליציוני (בניגוד לחד-מפלגתי) נוטה להגביר את הקולגיאליזם של הממשלה (שם).

ממשלת ראש הממשלה (מונוקרטיזם). ממשלה מונוקרטיזם היא ממשלה שראשה חזק ומשפיע. ראש ממשלה כזה מחזיק בסמכויות שמדגישות את

1 ממשלת שווייץ, שבה כל השרים הם בעלי מעמד שווה וראשות הממשלה עוברת ביניהם ברוטציה, מיישמת במידה רבה את עקרון הקולגיאליזם.

מעמדו המועדף, כמו למשל הסמכות לתת לשרים הנחיות לביצוע בנושאים הנוגעים למשרדם. ממשלות גרמניה ואירלנד הן כאלה, ובמידה פחותה מעט גם ממשלות בריטניה (שם). מרבית המדינות מעניקות לראש הממשלה סמכויות רבות יותר משל השרים, ובמרבית החוקות מופיעות זכויות וסמכויות מפורשות של ראש הממשלה המבחינות אותו מיתר השרים. תהליכי הקמת ממשלות מתחילים בדרך כלל במינוי ראש ממשלה מיועד, דבר המדגיש את חשיבותו כמוביל הממשלה החדשה. גם מבחינה אלקטורלית חשיבותו גוברת עם השנים (Laver and Shepsle, 1994a). בחלק מהמדינות לראש הממשלה ניתנות סמכויות נוספות: למנות ולפטר שרים ולחלק מחדש את סמכויותיהם; לשלוט בסדר היום; לתת הנחיות לשרים בתחומי אחריותם ולהטיל וטו על החלטות. סמכויות כאלה מעניקות לראש הממשלה עליונות על שריו (Andeweg, 2000). עם זאת, לסמכויות היתר אין משמעות רבה אם התנאים הפוליטיים מונעים את מימושו. ראשי ממשלות קואליציה, למשל, חייבים לשתף פעולה עם מנהיגי מפלגות אחרות, ולעתים קרובות הם אינם ממנים ומפטרים את שרי המפלגות השותפות בקואליציה. מקביליהם בממשלות חד-מפלגתיות, לעומת זאת, מוגבלים על ידי שיקולים פוליטיים פנים-מפלגתיים בלבד (Kenig and Barnea, 2009). נוסף על כך, יכולתו של ראש הממשלה לנטר את פעולות שריו ומשרדיהם עשויה להיות מוגבלת בשל מחסור בזמן או בכוח אדם המיועד למטרה זו, ולכן הוא עשוי להסתפק במתן קווים מנחים בלבד או להתמקד בתחומי מדיניות הקרובים לכו. בגלל מגבלה זו ראשי הממשלה מעדיפים בדרך כלל להגיב על יוזמות של חברי ממשלה אחרים ואינם יוזמים מדיניות בעצמם (Andeweg, 2000; Laver and Shepsle, 1994b).

ממשלה "אוליגרכית". הכוונה אינה לשלטון אוליגרכי שבו מעטים שולטים במדינה, אלא לסוג ממשלה שבה קבוצת שרים בעלי השפעה מחליפה את מקומו של ראש הממשלה החזק. ממשלה כזו מאופיינת פעמים רבות בקבינט מצומצם (inner cabinet), הפועל באופן רשמי או בלתי רשמי ואף חשאי. מצב זה נפוץ בממשלות קואליציה שבהן מוקם פעמים רבות קבינט מצומצם של שרים שהם נציגי השותפות או ועדה קואליציונית הכוללת גם נציגים מחוץ לממשלה. במקרה של ממשל קואליציוני גופים אלה מגבילים את כוחו של ראש הממשלה. לעומת זאת, בממשלות חד-מפלגתיות עשוי הקבינט המצומצם לשמש לחיזוק ראש הממשלה, כפי שקורה בבריטניה (Andeweg, 1993, 2000).

האצלת סמכויות: סטיות מעקרון הקולקטיביות

עקרון הקולקטיביות מתייחס לזירה שבה מתקבלות החלטות הממשלה. על פי עיקרון זה, הממשלה אמורה לקבל את כל החלטותיה בישיבת הקבינט, שבו חברים כל השרים. סטייה מוחלטת מעיקרון זה משמעה אינדיווידואליות – כל שר מחליט בעצמו בנושאים שבאחריותו וזירת קבלת החלטות של כל משרד היא נפרדת. בין שני קצוות אלה אפשר לאפיין שני סוגים של קבלת החלטות מקוטעת (fragmented): לפי נושא, כפי שמאורגנות בדרך כלל ועדות שרים; או לפי שסעים פוליטיים, כפי שקורה לעתים בקואליציות או בממשלות חד-מפלגתיות מפולגות. הגורמים המשפיעים על מימוש עקרון הקולקטיביות של הממשלה, בדומה למידת הקולגיאליות שלה, הם מאפייני תרבות והיסטוריה. כמו כן אפשר להעריך שככל שהממשלה גדולה יותר במספר חבריה, כך תהיה פחות קולקטיבית ותשתמש יותר בהאצלת סמכויות לזירות קטנות יותר, כגון ועדות שרים או שרים בודדים (Andeweg, 1993).

ישיבת הממשלה (קבינט). במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות הממשלה נפגשת לישיבה משותפת לפחות אחת לשבוע, אך חשיבותה של הפגישה עשויה להשתנות. לרוב מקבלת הממשלה החלטות במשותף רק בחלק קטן מהנושאים. מדובר לאו דווקא בנושאים החשובים ביותר, אלא הרגישים ביותר מבחינה פוליטית. הממשלה כמעט אינה עוסקת בקביעת קווים מנחים למדיניות. אלה נקבעים לרוב מראש על ידי המפלגות המרכיבות אותה, בהתאם למצע המפלגה, אם מדובר בממשלה חד-מפלגתית, או בהסכמים קואליציוניים בממשלות קואליציה. בדרך כלל עוסק הקבינט בבחינה סלקטיבית של החלטות ועדות השרים ובאישורן, ביישוב נושאים שבהם הוועדות לא הגיעו להסכמה, בקבלת ערכונים ותדרוכים ובמתן לגיטימציה להחלטות שהתקבלו בפורומים מצומצמים יותר (Mackie and Hogwood, 1985).

רק לעתים רחוקות מתקבלות החלטות הממשלה בהצבעה. לרוב, הממשלות מחליטות פה אחד או בתהליך מורכב יותר של הגעה לקונסנזוס (Frogner, 1993). הקונסנזוס מגובש באופן הזה: לאחר דיון במליאת הממשלה ראש הממשלה מנסח החלטה סופית וקורא אותה. ניסוח ההחלטה הוא תפקידו הבלעדי. אם יש התנגדות, ממשיכים בדיון עד לניסוח נוסף. אם אף שר לא מתנגד, ההחלטה מתקבלת. תהליך זה מעצים את השפעתם של ראש הממשלה ושל שרים בעלי עניין בנושא הנדון (Laver and Shepsle, 1994b).

ועדות שרים. ועדות שרים הן מנגנון נפוץ. החלוקה לוועדות מבוססת לרוב על נושא – כל ועדה עוסקת בנושא מסוים. הוועדות מסייעות לראש הממשלה לנהל את ממשלתו, מאפשרות לתאם עמדות שהתקבלו מוקדם יותר ברמת המשרדים ואושרו בוועדה. גם כאשר הוועדות אינן מכריעות, הן מסייעות בהגדרת החלופות הנתונות להחלטת הקבינט ובצמצומן. תוקף החלטותיהן משתנה ממדינה למדינה – מתוקף מחייב, שקול לזה של החלטת ממשלה, ועד תוקף בלתי מחייב הדורש בחינה ואישור ההחלטה על ידי הקבינט. להחלטות הוועדות תוקף רב גם כשאינן מחייבות, עקב הנטייה של הקבינט לאשר כמעט את כל ההחלטות המתקבלות בהן (Mackie and Hogwood, 1985; Thiébaud, 1993).

ועדות מפלגתיות. ועדות מפלגתיות מקבלות החלטות לפי שייכות פוליטית. אלה נפוצות בעיקר בקואליציות שבהן פגישות של שרים חברי אותה מפלגה שכיחות למדי, אך הן קיימות גם בממשלות חד-מפלגתיות מפולגות, כפי שקורה לעתים באוסטריה, אירלנד ובריטניה. בשייכות מפלגתיות אלה עשויים להשתתף גם מנהיגי המפלגה שאינם שרים, כמו יושב ראש הסיעה וסגני השרים (Andeweg, 1993).

קבלת החלטות עצמאית. כדי להפחית את העומס מסדר יומן, שואפות ממשלות בדרך כלל להעביר החלטות בנושאים מסוימים לידי השרים שנושאים אלה בתחומי סמכותם. אם הממשלה מבוזרת, כל שר יוצר עם הצוות המשרדי שלו מערכת קבלת החלטות נפרדת (Mackie and Hogwood, 1985).

פורמלית, עצמאותו של השר מוגבלת. הוא מוגבל בהפעלת שיקול דעת לעניינים טכניים ושגרתיים במשרדו. כמו כן, אין לו כמעט השפעה על סדר היום של הממשלה, שנתון בדרך כלל בסמכות ראש הממשלה. עם זאת, בפועל יכול שר להשפיע על קבלת ההחלטות בעיקר מתוקף מעמדו כמנסח הצעות המדיניות הנוגעות למשרדו, וכאשר אלה מועלות לדיון בממשלה (Mackie and Hogwood, 1985; Laver and Shepsle, 1994b). נוסף על כך מרבית המחקרים על קבלת החלטות מדווחים על חוק בלתי כתוב של אי-התערבות הדדית. שר אינו מתערב בענייניהם של שרים אחרים, בשל העומס הרב בעבודתו וגם כדי שאחרים לא יתערבו בענייניו. התוצאה היא שגם אם רשמית הממשלה כולה מקבלת את ההחלטות, למעשה השר הוא יוזם המדיניות בתחומים שבאחריותו. ביכולתו לקדם, אם ירצה, את המדיניות שבה תומכת מפלגתו, במקום את המדיניות שלה מחויבת הממשלה (Laver and Shepsle, 1994b; Andeweg, 2000).

לפי חוק האי־התערבות, השר קובע את מדיניות משרדו באופן עצמאי, או לפחות כסוכן המפלגה שמינתה אותו, אם מדובר בממשלת קואליציה. כך המפלגה עוקפת את הממשלה (Laver and Shepsle, 1990, 1994b). עם זאת, כפי שתואר לעיל מצב זה נכון בעיקר למקרה הספציפי של ממשלה קולגיאליט ומבוזרת, שהוא נדיר למדי. נוסף על כך, כדי לנהל את שריה על המפלגה להיות מסוגלת לשלוט בהם. מינויים אינו מקנה לה שליטה רבה, אך היכולת לפטר, לשנות תחומי אחריות ולשלוט בבחירתם מחדש הם כלים חזקים יותר שמפלגות כמעט אינן משתמשות בהם (Andeweg, 2000). למעשה, כאשר מנהיגי המפלגה מתפקדים גם כשרים בממשלה וגם כחברי פרלמנט, שליטת המפלגה בשריה היא בבחינת מראית עין יותר ממציאיות (Laver and Shepsle, 1994b: 301).

ישנם מקרים שבהם מחליטים שרים להפר את חוק האי־התערבות. התערבות כזאת בענייניו של שר אחר עשויה להתרחש כאשר שני שרים ממונים על אותו תחום (לעתים אחד מהם נחשב רשמית שר בלי תיק), או כאשר הסמכויות של שני משרדים חופפות, כפי שקורה בין משרדים שונים לבין משרד האוצר שאישורו נדרש לקבלת החלטות תקציביות.² התערבות בענייניהם של שרים אחרים עשויה לנבוע גם מזהות מפלגתית שונה בממשלת קואליציה או ממרכיבים אחרים בזהות השרים. כך למשל, נשים שרות עשויות להתערב בנושאים מגדריים בתחומים שבסמכות משרדים אחרים. במדינות שבהן קיימים ססעים גאוגרפיים כמו קנדה, או לשוניים כמו בלגיה, נושאים אלה יכולים לשמש עילה להתערבות (Andeweg, 2000).

גורמים המשפיעים על קבלת ההחלטות: ממשלות חד־מפלגתיות וממשלות קואליציה

לאחר שתוארו את תהליכי קבלת ההחלטות, ראוי לשאול מה משפיע על אופן התנהלותן של הממשלות ועל המידה שבה הן מצליחות לפעול כגוף מלוכד. הבחנה משמעותית הנוגעת ליכולתן של ממשלות לקבל החלטות משותפות

2 שרי האוצר נמנים בדרך כלל עם מנהיגי הממשלה, לצד ראש הממשלה. מעמד הרם מאפשר להם פעמים רבות להשפיע על החלטות בתחומים הנוגעים למשרדים אחרים, נוסף על יכולתם להגביל את חופש הפעולה של שאר השרים באמצעות הכלים התקציביים העומדים לרשות משרד האוצר.

ביעילות היא בין ממשלות חד-מפלגתיות לבין ממשלות קואליציה (Blondel and Müller-Rommel, 1993; Lijphart, 1999). ההבדלים בין שני סוגי הממשלות באים לידי ביטוי בלכידות הממשלה, במידת החיכוך בין חבריה – כמות הסכסוכים הפנימיים ועוצמתם – ובמידת הקולגיאליות והקולקטיביות של הממשלה. עם זאת, ישנם גורמים הממתנים את ההבדלים הללו. ההבחנה בין התנהלותן של ממשלות חד-מפלגתיות להתנהלות ממשלות קואליציה אינה חדה, אלא מציינת שני אבות-טיפוס שלפיהם אפשר להעריך ממשלות קיימות (Andeweg, 2000).

לכידות. בממשלות חד-מפלגתיות שרים שהם חברי אותה מפלגה, המתמודדים בבחירות נגד מפלגות אחרות וקרוב לוודאי קרובים בהשקפותיהם. לכן סביר שיפעלו כקבוצה וירכיבו ממשלה מלוכדת, אפקטיבית ויציבה.

לעומת זאת ממשלות קואליציה מורכבות מחברי מפלגות שונות בעלי עמדות שונות, אשר התמודדו זה מול זה בבחירות האחרונות וקרוב לוודאי שיתחרו שוב בבחירות הבאות. לכן, גם אם הם קרובים זה לזה בדעותיהם, עדיין ישנה מידה מסוימת של חשדנות בין נציגי המפלגות השונות.³ הממשלה פועלת כמועצת מנהלים שהוסמכה על ידי שולחיה לנהל את ענייני המדינה במשותף לתקופה מסוימת, ותמיכת השותפות בה מסויגת וזמנית במידת מה (Blondel and Cotta, 1996a; Müller-Rommel, 1993).

רמת החיכוך בממשלה. אפשר להניח שבממשלות חד-מפלגתיות הסכסוכים מעטים יחסית, כיוון שהשרים מסכימים בדרך כלל על מרבית קווי המדיניות. אי-הסכמות מתגלות בעיקר בשאלות הישום, שכן מדיניות הממשלה נקבעת לפי תכנית המפלגה אשר כל השרים הם חבריה. עם זאת, יכולים להיות חילוקי דעות בתוך המפלגה על המדיניות, ואם אלה חמורים הם עלולים לפגוע לא רק ביציבות הממשלה אלא גם בהישגי המפלגה בבחירות.

לממשלות קואליציה פוטנציאל גבוה יותר לעימותים, הן בשל ההבדלים האידאולוגיים בין המפלגות הן בשל העובדה שהן צפויות להתמודד זו נגד זו בבחירות, ולכן יש להן לעתים אינטרס להבליט את ההבדלים ביניהן במסגרת

3 עם זאת, העובדה שמנהיגי המפלגות השותפות אינם מאיימים על מנהיגותו של ראש הממשלה בתוך מפלגתו מאפשרת דווקא יחסי קרבה בינו לביןם, בניגוד ליחסיו של ראש ממשלה חד-מפלגתית עם שרים בכירים המתחרים בו על הנהגת המפלגה (Costar, 2011: 35).

עבודת הממשלה. מנגד, לעתים קרובות מנוסחות הבנות במסגרת הסכם קואליציוני. במקרה כזה ממשלות עשויות לתפקד ברמת חיכוך נמוכה יחסית, כיוון שהן אינן הגורם שמקבל את ההחלטות, אלא זה שמיישם את מה שהחליטו המפלגות השותפות (Blondel and Müller-Rommel, 1993). עם זאת, מאחר שממשלות קואליציה מקבלות בפועל יותר החלטות במדינה ממשלות רוב חד-מפלגתיות, יש בהן יותר חיכוכים מבמשלות חד-מפלגתיות (Frogner, 1993).

קולקטיביות וקולגיאליות. מבחינת הקולגיאליות, ממשלות קואליציה נוטות להיות קולגיאליות יותר ממשלות חד-מפלגתיות, וככל שיש יותר מפלגות בקואליציה כך הממשלה צפויה להיות יותר קולגיאלית (שם). כשמדובר במידת הקולקטיביות של הממשלה, הדברים פחות ברורים. יש שלוש השערות מנוגדות על הקשר שבין סוג הממשלה לבין מידת הקולקטיביות שלה. הראשונה גורסת שבממשלה חד-מפלגתית קל יותר לקבל החלטות במשותף, ולכן היא קולקטיבית יותר ממשלת קואליציה. על פי השנייה ממשלת קואליציה המסתמכת על הסכמים בין מפלגות ועל ליבון מרבית המחלוקות העיקריות מראש, נהנית מהסכמה רחבה ועשויה לכן להיות קולקטיבית כמו ממשלה חד-מפלגתית. לבסוף, ישנה טענה כי ממשלות קואליציה נוקטות קבלת החלטות קולקטיבית כדי לאפשר למפלגה אחת לשמור על מעשי רעותה, ולכן הן עשויות להיות אף יותר קולקטיביות ממשלות חד-מפלגתיות. עם זאת לא נמצא קשר אמפירי בין סוג הממשלה למידת הקולקטיביות שלה (שם).

גורמים נוספים המשפיעים על קבלת החלטות

גורמים אחרים המשפיעים על אופי קבלת ההחלטות, עשויים לטשטש את ההבדלים בין ממשלות חד-מפלגתיות לבין ממשלות קואליציה. הראשון הוא תרבות הניהול הנובעת מההיסטוריה המיוחדת למדינה. לתהליכי קבלת ההחלטות בממשלה מושפעים ממסורות לאומיות וממבנה המערכת הממשלתית יש השפעה רבה יותר להרכב המפלגתי. גורם זה עשוי להישאר קבוע בעוד סוג הממשלה משתנה, ולכן השפעתו על קבלת החלטות חוצה סוגי ממשלות (Nousiainen and Blondel, 1993). גורם נוסף הוא היחסים הפנים-מפלגתיים. סיעתיות, פלגנות או חוסר משמעת בקרב מפלגת השלטון עשויים להוביל להתנהגות דומה לזו של ממשלת קואליציה. כאשר מפלגת השלטון מפולגת ומשוסעת, כמו ביפן ולעתים אף בכריטיניה, ממשלה חד-מפלגתית

תדמה בתפקודה לממשלת קואליציה. לעומת זאת ממשלות קואליציה עשויות להתבסס על שותפות ארוכת טווח בין מפלגות ולהתנהל בדומה לממשלות חד-מפלגתיות (Blondel and Cotta, 1996b; Laver, 1999; Costar, 2011).

גיוס רוב תומך בפרלמנט: ממשלות חד-מפלגתיות, ממשלות קואליציה וממשלות מיעוט

יכולתו של העומד בראש ממשלת רוב חד-מפלגתית להוציא את תכניותיו מהכוח אל הפועל גדולה, כל עוד יש לו רוב יציב וממושם בבית הנבחרים. במילים אחרות, המפתח להצלחתו של ראש הממשלה בתנאים אלה הוא המשמעת הסיעתית – המידה שבה היא מושרשת במפלגה, המידה שבה היא נתבעת מנציגי המפלגה בפרלמנט והמידה שבה היא נאכפת (Blondel and Cotta, 1996a; Laver, 1999).

ראש ממשלה העומד בראש ממשלת קואליציה רב-מפלגתית, לעומת זאת, נדרש להשקיע יותר בגיוס תמיכה ביוזמותיו. חלוקת המשרות בין השותפות הקואליציוניות מבטיחה לרוב את תמיכת השרים ביוזמות חקיקה ממשלתיות, אך כדי להעביר מדיניות חדשה בחקיקה הממשלה זקוקה לרוב פרלמנטרי, כלומר להצבעה ממושמעת של כל או רוב חברי הקואליציה. לכן ממשלת קואליציה מסתמכת במידה רבה על יכולתם של מנהיגי המפלגות המרכיבות אותה, שלרוב מכהנים כשרים בממשלה, לאכוף על חברי מפלגתם משמעת קואליציונית, כלומר הצבעה אחידה בעד מדיניות הממשלה (שם). ממשלת רוב יכולה בדרך כלל להסתמך על המשמעת הקואליציונית של סיעות הקואליציה, אך אם ההתנגדות למדיניות המוצעת עזה או שיש חשש שהקואליציה לא תהיה ממושמעת, הממשלה או העומד בראשה יכולים להכריז על ההצבעה הצבעת אמון, ובכך לכפות על המחוקקים לבחור בין אישור החקיקה לבין הפלת הממשלה. אפשרות נוספת להבטיח את התמיכה של שותפות קואליציוניות או של מחוקקים לא ממושמעים יחידים היא להעניק להם הטבות בדמות מינויים פוליטיים או מדיניות פרטנית המיטיבה עם תומכיהם בתמורה לתמיכתם.

ממשלות מיעוט מתמודדות עם בעיה דומה, אך הן אינן יכולות להסתמך על תמיכה של מפלגות הממשלה בלבד. ממשלות מסוג זה גיבשו פתרונות אפשריים, חלקם קבועים ודומים לאלה שנוקטות ממשלות רוב קואליציוניות, וחלקם ארעיים כמו פתרון המיקח וממכר שיתואר להלן.

ממשלות קואליציה: משמעת סיעתית וקואליציונית

איתנותו של ממשל פרלמנטרי ויעילותו תלויים ביכולת הממשלה לסמוך על הצבעה יציבה בפרלמנט, כלומר על משמעת קואליציונית של חברי המפלגות השותפות בה (Laver, 1999). משמעת קואליציונית עשויה להיות מושפעת מהיחסים בין המפלגות ומסדרי העדיפויות שלהן. כאשר לממשלה או לאחת המפלגות המרכיבות אותה חשובה מאוד המחויבות של הקואליציה לנושא מסוים, והיא מצליחה להעביר לשותפותיה את המסר על כך, לא יהיה לחברי המפלגות האחרות תמריץ לסטות מהמשמעת. כאשר אחת ממפלגות הממשלה מאיימת בהפלתה אם חקיקה חשובה לה לא תעבור בפרלמנט, די בכך כדי שמנהיגי שאר מפלגות הממשלה יפעלו בנחישות להבטיח משמעת סיעתית במפלגותיהם. האפשרות של חוסר משמעת עולה כאשר מפלגה מעדיפה את הישרדות הממשלה על פני כל נושא שעל סדר היום. במצב כזה היא לא תוכל לאיים איום של ממש על שותפותיה בפירוק הממשלה, ואלה לא תידרשנה לאכוף את משמעת חבריהן. מצב זה שבו הישרדות הממשלה עומדת מעל לכול, מאפשר למנהיגי המפלגות השותפות להתחייב למשמעת קואליציונית מן הפה אל החוץ, בעוד פלגים ממפלגתם פועלים נגדה ומוענשים בדיעבד בסנקציות רכות ולא מרתיעות המשמשות רק סימן לרצון טוב כלפי הממשלה (שם).

המנגנון המסייע למשמעת הקואליציונית הוא משמעת סיעתית. ככל שהמשמעת הסיעתית חזקה יותר, כך הממשלה מסוגלת להשפיע יותר על מפלגה החברה בה באמצעות השרים אשר בדרך כלל נמנים עם הנהגתה, ולהבטיח משמעת קואליציונית (Blondel and Cotta, 1996a). משמעת סיעתית עשויה להשפיע על היחסים בין המפלגה לממשלה גם בכיוון הפוך – ככל שהיא חזקה יותר, המפלגה יכולה לפעול כגוף אחד וללחוץ יותר על הממשלה.

רמת המשמעת הסיעתית קשורה גם לשיטת הבחירות. שיטות מסוימות, כמו שיטת הרוב הפשוט, מייחסות חשיבות רבה להשתייכות לאחת מהמפלגות הגדולות. בשיטה זו קל למנהיגים להעניש מורדים על ידי גירושם מהמפלגה. בשיטות יחסיות, לעומת זאת, עשויים המורדים להקים מפלגה חדשה ולהיבחר. שיטות אישיות, כמו שיטת הרוב הפשוט או שיטת הקול היחיד הנייד (single transferable vote), מאפשרות למחוקק יחיד לבנות בסיס כוח אישי ולהתנהג באופן עצמאי, ואילו שיטות רשימתיות מאפשרות להנהגה לשלוט במקום המועמד ברשימת המועמדים או לפחות להשפיע עליו, ולפיכך להשפיע גם

על התנהגותו. גם דרך בחירת המנהיג והמועמדים ומנגנוני קבלת ההחלטות במפלגה משפיעים על יכולת המפלגה לשלוט בנציגיה בפרלמנט (Laver, 1999).

הצבעת אמון

דרך אחרת להבטיח משמעת קואליציונית היא שימוש במנגנון הצבעת אמון. במדינות מסוימות ראש הממשלה יכול להכריז חד-צדדית על הצבעה מסוימת כהצבעת אמון אשר דחייתה בפרלמנט משמעה הפלת הממשלה (Huber and McCarty, 2001). בניגוד להצבעת אי-אמון המשמשת להפלת הממשלה בלבד, יכול ראש הממשלה לצרף את הצבעת האמון לכל הצבעת מדיניות שהיא. דבר זה מעניק לו יכולת משופרת לגייס רוב לטובת החלטות בנושאי מדיניות. האיום הטמון בכלי זה – הפלת הממשלה – יכול להשפיע על התנהגות השותפות הקואליציוניות גם אם ראש הממשלה אינו משתמש בו (Huber, 1996).

כאשר ראש הממשלה משתמש בכלי הצבעת האמון התוצאה היא הכול או לא כלום – או שמדיניות הממשלה מתקבלת, או שגם המדיניות נדחית וגם הממשלה נופלת. לפיכך מדובר בהתלבטות מבחינתו, שכן הוא מסתכן באיבוד משרתו (Heller, 2001; Huber and McCarty, 2001). יש מדינות שבהן ראש הממשלה נדרש לקבל את אישור הממשלה לפני הכרזה על הצבעת אמון. במקרים אלה הכוח נמצא בידי השותפות הזוטרות אשר יכולות לסחוט פשרות בתמורה לאישור ההצבעה. אך גם הן נתונות בדילמה, כיוון שסירובן לאשר את הצבעת האמון עלול לגרום להתפטרות ראש הממשלה ולפירוק הממשלה כולה (שם).

מנגנון הצבעת האמון משמש לא רק את ראש הממשלה, אלא גם את שותפותיו. כאשר יש תמריצים אלקטורליים חזקים לביטוי עמדה נחרצת בפומבי, גם אם זו מנוגדת לעמדת הממשלה, עשויות השותפות להתבטא בעד המדיניות המועדפת על בוחריהם, בידיעה שהדבר יביא להפעלת מנגנון הצבעת האמון על ידי ראש הממשלה שיבטיח את שלמות הממשלה (Huber, 1996).

תמיכה תמורת הטבות: מיקוח וממכר בזמן הכהונה

מלאכת המיקוח בין השותפות הקואליציוניות אינה מסתיימת עם הקמת הממשלה. בפועל, "יכולתה של ממשלה להישאר בשלטון תלויה בתהליך צרף ומתמשך של מיקוח בין מנהיגי המפלגות" (קורן ושמירא, 1997: 121).

שותפות קואליציוניות עשויות לדרוש לשנות את תוכן ההסכם הקואליציוני (קווי המדיניות או חלוקת המשאבים), אם הן מעריכות כי כוח המיקוח שלהן גדל, למשל בעקבות סקרים המנבאים הצלחה גדולה שלהן בבחירות הבאות (Lupia and Ström, 1995).

שחקני וטו וממשלות קואליציה. שינויים בכוחן של השותפות הקואליציוניות וניצולן לצורך "סחיטת" משאבים נוספים מהממשלה אינם הגורם היחיד שעשוי להוביל להקצאת משאבים לקבוצות או למגזרים מסוימים. למעשה, הקצאת משאבים לקבוצות מוגדרות עשויה להיות מחויבת המציאות ככלי לשמירת המשילות של ממשלות הכוללות מפלגות רבות (Cox and McCubbins, 2001). ככל מערכת ישנם שחקני וטו – מוסדות, אנשים או מפלגות אשר כדי לקבל החלטה המשנה את המצב הקיים יש לקבל את אישורם (Tsebelis, 1995: 293). ככל שיש יותר שחקני וטו כאלה, אשר יכולים למנוע שינויי מדיניות שאינם לרוחם, וככל שהעדפותיהם של שחקני הוטו רחוקות יותר זו מזו, כך מתקשה הממשלה יותר לשנות את המדיניות הקיימת (שם; Cox and McCubbins, 2001). בממשלת קואליציה כל מפלגה שחיונית לרוב פרלמנטרי, כלומר כל מפלגה שאם תפרוש או תצביע נגד הממשלה תגרום לאיבוד הרוב הקואליציוני, היא שחקנית וטו (שם). לכן יש הטוענים שבשל שחקני הוטו ממשלת קואליציה מתקשה לשנות מדיניות יותר מממשלה חד-מפלגתית (Bawn, 1999). במצב שבו ההעדפות של שחקניות הוטו בממשלה שונות מאוד זו מזו, כאשר מעט מאוד הצעות, מדיניות, אם בכלל, מוסכמות על כל הצדדים, עלול להיווצר קיפאון במדיניות והממשלה לא תוכל לקבל אף החלטה. דרך אפשרית להימנע ממצב זה היא לתת לכל שחקנית וטו הטבות בתמורה לתמיכתה במדיניות הממשלה. לכן ככל שישנם יותר שחקני וטו, וככל שהעדפותיהם רחוקות זו מזו, כך יהיו יותר תכניות מדיניות המיטיבות עם קבוצות ספציפיות. בתרחיש קיצוני הקואליציה תיתפס לא כתוצר של פשרות מחושבות, אלא כאוסף של תכניות עשויות טלאי על טלאי שפועלות לא לטובת הרוב אלא לטובת מספר רב של קבוצות מיעוט (Cox and McCubbins, 2001).

שחקני וטו ומחוקקים בודדים. התפיסה שמפלגה יכולה להיות שחקן וטו מתבססת על ההנחה שהמפלגה מתנהגת כגוף אחד, כלומר שחבריה שומרים על משמעת סיעתית. בהיעדר משמעת סיעתית, גם חברי פרלמנט יחידים יכולים לתפקד כשחקני וטו. במצב כזה הממשלה או העומד בראשה ייאלצו לתת הטבות למספר גדול יותר של שחקנים, אם כמדיניות שהפוליטיקאי היחיד יכול

"לזקוף לזכותו" (שם) או במינויים למשרות. הטבות לקבוצות ספציפיות ניתנות בסבירות גבוהה יותר ובממדים גדולים יותר ככל שמספר שחקני הוותו במערכת גדל, למשל יותר שותפות קואליציוניות חיוניות, וככל ששיטת הבחירות ושיטת בחירת המועמדים הפנים-מפלגתית נותנות משקל גדול יותר להצבעה אישית, למועמד יותר מלמפלגה.

חמשלות מיעוט

ממשלות מיעוט, אשר אין להן תמיכת רוב פרלמנטרי קבוע, מתמודדות עם אתגר מיוחד בכל הנוגע ליכולתן למשול ולקדם מדיניות. כדי להתגבר על קושי זה הן נוקטות מגוון של שיטות. ברוב המקרים הן נשענות על תמיכה של מפלגה אחת או יותר מחוץ לממשלה, כך שנשמר הרכב יציב (membership consistency) של מפלגות שתומכות בחקיקה הממשלתית. בחלק מהמקרים (כמה ממשלות בישראל ובאיטליה למשל) תמיכה זו ממוסדת בהסכמים כתובים היצרים קואליציה מחוקקת, כלומר רוב פרלמנטרי התומך בחקיקה הממשלתית (Lijphart, 1999).

במקרה הישראלי מדובר בדוגמה ייחודית, מפלגת יהדות התורה השותפה בקואליציה של ממשלת נתניהו אך לא מיוצגת בה על ידי שר. מצב זה מאפשר לה להשפיע על מדיניות הממשלה דרך ועדות פרלמנטריות (שנציגיה עומדים בראשן), אך להימנע מאחריות למדיניות הממשלה, שמנוגדת בחלקה לעקרונות הדתיים של יהדות התורה. גם כשהמפלגה לא הייתה חברה רשמית בקואליציה היא תמכה בה מבחוץ בתמורה להיענות לדרישות הכספיות הנוגעות למגזר החרדי בישראל. בכך היא תרמה ליציבות הממשלות גם בימים שבהם לא היה לממשלה רוב פורמלי בפרלמנט.

ישנן ממשלות המוותרות על השגת הרכב יציב לטובת רוב מתחלף (shifting majority) שמאפשר להן לחפש תמיכה ליוזמות שונות במפלגות שונות. דבר זה מבטיח גמישות ומגביר את הסיכוי להעביר את החקיקה בפרלמנט, בניגוד למצב שבו ממשלה פועלת אך ורק בהרכבה הקבוע.

נוסף על כך, השגת התמיכה יכולה להתבסס לא על הסכמה על מדיניות אלא על סחר חליפין. ממשלת מיעוט יכולה להגיע להסכמה עקרונית עם מפלגה שנמצאת באופוזיציה על הסכם תמיכה במדיניות בנושא חשוב לממשלה, בתמורה לקידום מדיניות בנושא אחר החשוב למפלגת האופוזיציה. כך למשל, מפלגה המייצגת מיעוט לשוני יכולה להגיע להסכמה עם הממשלה על תמיכה

במדיניות חוץ של הממשלה ובתמורה היא מקבלת תמיכה ממשלתית ביוזמות החקיקה של המפלגה בתחום החינוך (Ström, 1990).

בעיית הנאמנות הכפולה: ממשלה או מפלגה

ממשלת קואליציה מורכבת מנציגים של מפלגות שונות בעלות אינטרסים שונים ותפיסות שונות שחברו יחד כדי למשול. ככזו היא עומדת לפני אתגר מיוחד שממשלה חד-מפלגתית המבוססת על מפלגה לכידה אינה נדרשת לעמוד בו. עליה למצוא את האיזון בין שני צרכים פוליטיים שעשויים להתנגש: הצורך של מפלגות לשמור על הזהות והמדיניות הייחודיות שבזכותן הן נבחרו לפרלמנט; והצורך להבטיח ממשל מלוכד ואפקטיבי (Boston, 2011: 102).

הפער בין האינטרסים המפלגתיים לבין האינטרסים הקואליציוניים יוצר קשיים בתפקודן של ממשלות קואליציה. ישנם מצבים שבהם שרים, המודעים לכך שהמפלגה היא הגוף השולט בקידום הפוליטי, מעדיפים את האינטרס המפלגתי על פני האינטרס הקואליציוני של הממשלה. גם באותם מקרים שבהם שר נבחר בידי ראש הממשלה, הבחירה נעשית מתוך מועמדים שמציעה המפלגה, כלומר היא זו שאחראית במידה רבה למינוי. לפיכך על ממשלת קואליציה להתמודד עם בעיית הנאמנות הכפולה של חבריה, ועם הסכנה שאלה יעדיפו את טובת מפלגתם על פני טובת הממשלה כולה (Andeweg, 2000; Thies, 2001; Müller and Meyer, 2010).

כדי להבטיח פעילות משותפת יעילה של כל משרדי הממשלה המונהגים על ידי נציגי המפלגות הקואליציה צריכה לפתח מנגנוני שליטה ואיזון (control mechanisms) שימתנו את האינטרסים המפלגתיים וישלבו אותם באינטרס הקואליציוני הכללי. מנגנונים אלה אמורים להפוך את תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה לריכוזיים ועקיבים יותר ומבוססים על גמישות הדדית ופעולה למען אינטרס כללי. מטרתם היא לייעל את תפקוד הממשלה בקידום המדיניות ולעודד חקיקה שאינה בעלת אופי מפלגתי (Martin and Vanberg, 2004).

הצורך בהפעלת מנגנוני שליטה כאלה עולה בעיקר בתנאים של ריבוי מפלגות ושל אי-אמון הדדי בין נציגיהן. הגורמים לחוסר האמון יכולים להיות ריבוי דעות ועמדות שמעורר מחלוקות אידאולוגיות ואי-הסכמה על מדיניות או על אופן ביצועה. גם אי-יציבות פוליטית או ניידות קולות גבוהה (high electoral volatility) עלולים להביא למצב שבו מפלגות פותחות בקמפיין לבחירות הבאות מיד לאחר סיומה של מערכת הבחירות.

מנגנוני השליטה אמורים להגביל את התחרות בין השרים על קולם של הבוחרים. הדומיננטיות של ראש הממשלה היא סיבה נוספת לשימוש בהם. ככל שעוצמתו הפוליטית של ראש הממשלה (השייך למפלגה מסוימת) רבה יותר, כך המפלגות השותפות לקואליציה תפעלנה יותר מנגנוני שליטה כדי לרסן את כוחה של מפלגתו ולהעניק יותר עוצמה פוליטית לחברי ממשלה משאר המפלגות. לבסוף, גם לנסיבות היסטוריות תפקיד מכריע בשימוש במנגנוני שליטה, וממשלות יכולות להוריש מנגנונים כאלה לבאות אחריהן גם במצב של היעדר צורך פוליטי בהם (Müller and Meyer, 2010; Müller and Strøm, 2010).

ישנם ארבע סוגים של מנגנוני שליטה על פעילות הממשלה. השניים הראשונים – הסכם קואליציוני ושותפות בבחירת השרים – הם מנגנונים המופעלים בשלב הרכבת הממשלה, והם אמורים להגביל את חופש הפעולה של השרים או להבטיח את התאמתם. השניים האחרים – פיקוח פרלמנטרי ומינוי שרים זוטרים מפקחים – מופעלים במהלך כהונת הממשלה ומטרתם לגלות ולעצור פעילות החורגת מההסכמות וההחלטות המשותפות (שם; שם).

הסכם קואליציוני

הסכם זה – המבטא הסכמות בין מפלגות החברות בקואליציה – קובע את הקווים המנחים של המדיניות הממשלתית, כמו גם את דרגות החופש של חבריה, ומגדיר משמעת קואליציונית בתהליך החקיקה.⁴ ההסכמים הקואליציוניים כוללים הגבלות על חופש הפעולה של מנהיגי המפלגות וערוצים לתקשורת ביניהם ומגדירים את הקווים האדומים ואת דרכי הפרשה המקובלות לפני שהממשלה יוצאת לדרכה. כיוון שהפרת ההסכם הקואליציוני על ידי מפלגה מסוימת יכולה לפגוע במוניטין שלה ובסיכויים שתוזמן להצטרף לקואליציות עתידיות, הסכמים אלה מעודדים שיתוף פעולה ותורמים להרתעה מפני התנהגות אופורטוניסטית של השותפות הקואליציוניות. נוסף על כך הם עשויים לשרת צרכים פנים-מפלגתיים, למשל שכנוע תומכי המפלגה ופעיליה לתמוך בפשרות הכלולות ב"עסקת חבילה" קואליציונית (Müller and Strøm, 2010).

4 משמעת קואליציונית במשטר פרלמנטרי מתבטאת ביכולתו של ראש ממשלה לחייב את חברי הקואליציה מהמפלגות השונות להצביע בהתאם למדיניות הממשלה במליאת בית המחוקקים ובוועדות.

מצד אחד, הסכם יכול לכלול נושאים שעם הזמן מתגלה שאינם עולים על סדר יומה של ממשלה. מצד שני, ההסכם הקואליציוני אינו חוזה שלם ואינו יכול להכיל את כל מגוון הנושאים שעשויים לעלות על סדר יומה של הממשלה ולעורר בה מחלוקות. יש הטוענים כי גם נושאים שאינם מופיעים בהסכם הקואליציוני מגבילים את סדר יומה של הממשלה, כיוון ששתיקת ההסכם הקואליציוני בנושאים אלה מונעת משרים לקבל החלטות בעניינם. שתיקת ההסכם בנושאים מסוימים היא למעשה גם הסכמה שבנושאים אלה, אם יהיה צורך בהחלטה, ייעשה שימוש במנגנון יישוב הסכסוכים של הממשלה (Laver, 1999; Moury, 2011).

מידת הנוקשות של ההסכמים מושפעת גם מהתנאים הפוליטיים שבהם הם נחתמים. בתנאים של חוסר יציבות פוליטית, אי־ודאות או בחירות קרבות תעדפנה המפלגות לנסח הסכם גמיש ופתוח לפרשנויות. מנגד, כאשר ההסכם נחתם מיד לאחר הבחירות וצפויה יציבות מסוימת לאורך הקדנציה, המפלגות תחתומנה על הסכם נוקשה יותר (Müller and Meyer, 2010).

נקודת מחלוקת במחקר באשר להסכמים קואליציוניים נוגעת למידת האפקטיביות שלהם כמנגנון שליטה. דוגמאות מבלגיה, מהולנד ומאיטליה מראות כי רוב החלטות הממשלה (68%) מאוגדות בהסכם קואליציוני כתוב מראש, ולעתים היעדרו של נושא כלשהו מההסכם גורם לשרים לא לקדם החלטות הקשורות בו (Moury, 2011).⁵ עם זאת, ייתכן שהקשר שזוהה בין נוסח ההסכם לבין החלטות שהתקבלו נובע לא מכוחו של ההסכם הקואליציוני כאמצעי שליטה ותיאום, אלא מהעובדה שהוא מכיל מראש רק את הנושאים שעליהם יכולות השותפות הקואליציוניות להסכים. כך למשל, כאשר המפלגות השותפות צופות מראש מאבקי אינטרסים וחוסר הסכמה ביניהן, הן עשויים לחתום על הסכם רופף ולא מחייב שיחליש את משקלם של חילוקי הדעות העתידיים. דווקא כאשר צפויים שיתוף פעולה והסכמה רחבים ייחתם הסכם מקיף, גם אם קיומו אינו נחוץ (Falcó-Gimeno, 2010).

במדינות אירופה שבהן נפוצות ממשלות קואליציה יש מגמה ברורה של הרחבת השימוש בהסכמים קואליציוניים, של גידול באורך ההסכמים ובהיקפם,

5 לאחרונה התפרסם מחקר העוסק בניתוח שלושה משטרים קואליציוניים בבלגיה, בהולנד ובאיטליה לאורך שש קדנציות. המחברת, קתרין מורי, בחנה את ההסכמים הקואליציוניים לאורך זמן והשוותה בין היוזמות שנכללו בהסכמים לבין החלטות הממשלה בפועל.

ושל הידוק אכיפת המשמעת הקואליציונית במסגרתם (Müller and Strøm, 2010).

מנגנוני מינוי שרים

שרים בממשלות קואליציה ממונים בדרך כלל על ידי מפלגתם. דרך אחת לשלוט במדיניות הכוללת של הקואליציה היא, אם כן, לשלוט בחלוקת התיקים למפלגות, כלומר להתאים בין התיק לבין המפלגה. כאשר עמדות המפלגה (והשר) בתחום משרד מסוים ידועות מראש, הקצאה של משרד זה למפלגה זו תקבע את המדיניות שתקודם באותו משרד. כך יכולה הקואליציה לצפות את המדיניות שיקדם כל שר ולהימנע מיוזמות חקיקה ומדיניות לא צפויות מצד המשרדים (Laver and Shepsle, 1994b; Thies, 2001).

אפשרות אחרת היא מנגנון של שיתוף בבחירת השרים. מטרתו היא למנוע מצב שבו השרים הנבחרים מתוך המפלגות הם הנאמנים ביותר לאינטרס המפלגתי וסביר שיבקשו לקדם אותו על חשבון האינטרס הקואליציוני. במנגנון זה ראש הממשלה המיועד ונציגי המפלגות משתתפים כולם במינוי שרי המפלגות האחרות. מנגנון זה אמור לפתח מחויבות של השרים לקואליציה שמינתה אותם לתפקיד, אך מאחר שהוא פוגע בחופש של המפלגות הוא אינו נפוץ (Müller and Meyer, 2010).

הבעיה עם שתי האפשרויות למינוי שרים שהוצגו לעיל היא שהן מניחות כי עמדות השר המייצג את מפלגתו או את הקואליציה אינן משתנות במרוצת כהונתו. אולם אין להתעלם מכך שמוסד עשוי לשנות את העדפות האנשים הפועלים במסגרתו. כך השר יושפע מהאינטרסים של משרדו ויקדם אותם במקום את האינטרסים של מפלגתו או של הממשלה כולה. שרים שמשתלטים על המשרד או שהמשרד "משתלט" עליהם מקדמים לעתים מדיניות שנוגדת את הראייה הקואליציונית המשותפת (Andeweg, 2000: 390).

פיקוח פרלמנטרי

המנגנון המקובל ברוב הפרלמנטים בעולם הדמוקרטי, ולא רק בממשלות קואליציה, הוא פיקוח (monitoring) על יוזמות חקיקה של חברי הממשלה באמצעות הוועדות הפרלמנטריות. מנגנון זה אמור ליזום דיון בהצעות החוק טרם הבאתן להצבעה בפרלמנט ובכך להגביל את החקיקה הפופוליסטית

של חברי הפרלמנט, בעיקר של חברי הקואליציה האחראים לרוב החקיקה כפרלמנטים האירופיים למשל.⁶ לצורך פיקוח פרלמנטרי יעיל, על ראש הוועדה הפרלמנטרית להיות נציג מפלגת קואליציה שונה ממפלגת השר העומד בראש המשרד המפוקח. ראש ועדה כזה יוכל להתריע בפני שרי מפלגתו על חקיקה או על פעילות משרדית החורגת מטובת כלל הממשלה ובכך לתת להם מספיק זמן לבחון את הנושא ולעצור את הפעילות הבעייתית (Carroll and Cox, 2012: 224).

השימוש בפיקוח פרלמנטרי על ידי השותפות הקואליציוניות גובר ככל שאי־הסכמה בין המפלגות בממשלה גדלה וככל שהוועדות הפרלמנטריות חזקות יותר. נוסף על כך, השימוש במנגנון זה נפוץ יותר בדמוקרטיה מבוססת מבדמוקרטיה חדשות (שם: 233).

מינוי שרים זוטרים

מנגנון נוסף הוא מינוי שרים זוטרים (Junior Ministers) לצדו של שר בכיר, ובעקבותיו עבודה משותפת של שרים ממפלגות שונות באותו משרד. מנגנון זה יכול לעודד גיבוש עמדות משותפות לחברי הממשלה ממפלגות שונות ולמנוע מצב שבו אינטרסים צרים של מפלגה מסוימת משתלטים על משרד ממשלתי (Thies, 2001; Martin and Vanberg, 2004; Müller and Meyer, 2010).

בשנים האחרונות עלה במערב אירופה מספר השרים הזוטרים, בעיקר במשרדים החשובים ביותר. מנגנון זה נחוץ ונפוץ יותר ככל שמספר המפלגות כפרלמנט גדול יותר וככל שיש יותר קואליציות אפשריות, מצב המעודד התנהגות אופורטוניסטית של השותפות הקואליציוניות. קיטוב גבוה כפרלמנט ובית עליון מגבירים את השימוש גם בסגני שרים מפקחים (Thies, 2001; Verzichelli, 2010).

יישוב סכסוכים בממשלות קואליציה

לעתים חברי הממשלה אינם מגיעים להסכמה בנושא מסוים, ונוצר ביניהם סכסוך. לרוב מדובר בסכסוך בין משרדים שונים על יישום מדיניות, אך הוא יכול להיות קשור גם למחלוקת פוליטית, בדרך כלל בין השותפות הקואליציוניות.

6 מנגנון זה והשפעותיו על המערכת הפוליטית הישראלית נדונו בהרחבה אצל חזן ופרידברג, 2009.

סכסוכים אלה מסוכנים יותר לממשלה מסכסוכים בין משרדים, מאחר שמשרד שמפסיד בוויכוח אינו יכול לעזוב את הממשלה, אך מפלגה יכולה לעזוב ובכך להפיל את הממשלה כולה (Andeweg and Timmermans, 2010: 277). שותפות קואליציוניות הן גם יריבות אלקטורליות, כך שכל שיתוף פעולה ביניהן נושא עמו את זרעי הקונפליקט (Heller, 2001: 780). עם זאת, לא כל סכסוך פוליטי נגמר בהתפרקות הקואליציה, וממשלות קואליציה פיתחו כמה זירות אפשריות שאליהן אפשר להפנות סכסוכים פנימיים וליישבם (Andeweg and Timmermans, 2010).

זירות ליישוב סכסוכים

אפשר להבחין בשלושה סוגי זירות: זירות פנימיות הכוללות רק שרים, זירות חיצוניות שאינן כוללות שרים וזירות מעורבות. קטגוריית הזירות הפנימיות כוללת קבינט מצומצם, המורכב בדרך כלל מראש הממשלה וסגניו, שאינו מוגבל לנושא מסוים, או ועדת שרים מיוחדת לנושא מסוים שבדרך כלל אינה מוגבלת להנהגת הממשלה בלבד. הזירות החיצוניות נפוצות במקרים שהשרים אינם מנהיגי המפלגה או הסיעה הפרלמנטרית שלה. אלה כוללות ועדות של מנהיגי הסיעות בפרלמנט השותפות לקואליציה או ועדות של מנהיגי המפלגות החוץ-פרלמנטריות בלבד, ללא נציגי הממשלה או הסיעות. הזירות החיצוניות יקרות יותר לתפעול מהזירות הפנימיות, כיוון שהן מסורבלות ופומביות יותר, דורשות משאבים ומאמץ גדולים יותר ועשויות לגבות מחיר ציבורי ואלקטורלי גבוה יותר בגלל פומביותן. עם זאת, הן כוללניות ובתהליכי קבלת החלטות שבקונסנזוס משתמשים בהן יותר מבזירות הפנימיות. דבר זה מאפשר השפעה גדולה יותר של השותפות הזוטרות ומגדיל את הסיכוי לפתרון המקובל על כל הצדדים. לבסוף, ישנן גם זירות מעורבות, הנקראות לעתים ועדות קואליציוניות, שכוללות שילוב של שרים ומנהיגי הסיעות או המפלגות (שם).

גורמים המשפיעים על בחירת הזירה. אפשר לבחון מה משפיע על בחירת הזירה בשני ממדים: הגורמים המשפיעים על תדירות השימוש בזירה מסוימת, והגורמים המשפיעים על סוג הזירה שתיבחר ליישוב הסכסוכים החמורים ביותר. הגורמים המשפיעים ביותר על תדירות השימוש בזירות חיצוניות או מעורבות הם ראשית, פרלמנטריזם חיובי – הדרישה שהממשלה תקבל את תמיכתו המפורשת של רוב פרלמנטרי עם הקמתה – כיוון שהחשיבות הגדולה של שמירה על רוב פרלמנטרי מובילה לחשש גדול יותר מפרישה של שותפות

זוטרות. שנית, מתן סמכויות רחבות בידי ראש הממשלה, כיוון שראש הממשלה מזוהה עם מפלגה אחת, וככל שהוא חזק יותר כך פחות סביר שהשותפות הזוטרות תסכמנה ליישוב סכסוכים מהותיים בזירה פנימית שבה ראש הממשלה דומיננטי. שלישית, קיומו של הסכם קואליציוני מגביר את הסיכוי שהשותפות תסתפקנה בזירות פנימיות ליישוב הסכסוכים ביניהן, לאחר שהסכימו מראש על הנושאים החשובים ביותר. נוסף על כך, ככל שההסכם מקיף ומפורט יותר, הסיכוי לשימוש בזירות פנימיות גדל. במילים אחרות, קואליציות שהשקיעו בתיאום מראש אינן זקוקות להשקעה בזירה יקרה ליישוב סכסוכים לאחר שאלה נוצרו (שם).

באשר לגורמים המשפיעים על בחירת הזירה ליישוב הסכסוכים החמורים ביותר, גם כאן נמצא קשר בין פרלמנטריזם חיובי וקיום הסכם קואליציוני לבין בחירת הזירה. פרלמנטריזם חיובי מגביר את השימוש בזירות חיצוניות ומעורבות, ואילו הסכם קואליציוני מגביר את השימוש בזירות פנימיות. נוסף על כך, נידות קולות גבוהה מובילה לשימוש בזירות חיצוניות או מעורבות ליישוב סכסוכים חמורים. נידות כזאת מעידה על מערכת מפלגתית מורכבת ולא יציבה, ולכן היא מעודדת שמירה על הממשלה הקיימת, שכן קשה יחסית להעריך את תוצאות הבחירות הבאות. השפעה דומה יש לממשלות קואליציה עודפות, שבהן יש להגיע להסכמה בין מספר רב של מפלגות. בממשלות כאלה תעדפנה השותפות בדרך כלל להשתמש בזירות חיצוניות לשיח רחב יותר בין כל הצדדים. לבסוף, ממשלות הכוללות את המפלגה הגדולה ביותר בפרלמנט צפויות אף הן להשתמש בזירות חיצוניות כאמצעי של השותפות הזוטרות לרסן את כוחה של המפלגה הגדולה (שם).

תחזוקת ממשלות בישראל

מהרמה התאורטית והכללית נעבור לדיון באופי המנגנונים והתהליכים של קבלת ההחלטות בממשלות ישראל, ובשימוש שהן עושות בהטבות ובמינויים כדי להבטיח את תמיכת השותפות במדיניות הממשלה.

קבלת החלטות בישראל

כמו במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות, הממשלה בישראל אינה רשות מבצעת גרדא, אלא "בראש ובראשונה ישות קולקטיבית עצמאית, הקובעת

מדיניות ומקבלת החלטות" (נוברגר, 1990: 54). להלכה, ממשלות ישראל כמו כל הממשלות הפרלמנטריות פועלות לפי עקרונות הקולקטיביות והקולגיאליות (שם; Peretz and Doron, 1997). אולם הממשלות בישראל נוטות להיות בעלות אופי אוליגרכי, למעט אולי הממשלות בתקופת הבחירה הישירה שהיו קרובות יותר למודל "ממשלת ראש הממשלה" (קורן ושפירא, 1997). כמו כן ניכרת ההשפעה של זהות השרים על מדיניות הממשלה, וכך שינויי איוש משרדים בתחומי הביטחון, האוצר, החינוך ועוד הביאו פעמים רבות לשינויי מדיניות. עם זאת, מעטים השרים העצמאיים שיכלו לקבל החלטות בניגוד לעמדת עמיתיהם ומפלגתם (שם).

מקום המדינה ממשלות ישראל הן הגוף הדומיננטי בקבלת ההחלטות. הממשלה היא שמכתיבה את רוב הפעילות בכנסת ומשפיעה על עיצוב סדר היום. אין לראות בה גוף המוציא לפועל את ההסכמות הבין-מפלגתיות, משום שמעמדם החזק של השרים בתוך מפלגותיהם מאפשר להם לעמוד בלחצים מפלגתיים ואף לבצע מדיניות הסוטה מהחלטות המפלגה. זאת ועוד, השרים הם לרוב גם אלה שמעצבים ומכתיבים את החלטות במפלגותיהם (שם).⁷

ראש הממשלה בישראל. ראש הממשלה בישראל הוא הפוליטיקאי הבכיר ביותר. הוא הקובע את סדר היום של הממשלה, יושב בראש דיוניה ומנהל את קבלת החלטות בה. הוא המתווה העיקרי של מדיניות הביטחון, ויכול למנות יועצים רבים בתחומים שונים. עם השנים גברה הנטייה להעביר נושאים לטיפול משרדו, בייחוד כאלה המחייבים תיאום בין-משרדי. גם מזכירות הממשלה נשלטת בפועל בידי ראש הממשלה ומנסחת פעמים רבות הצעות החלטה המוגשות לשרים מראש לפני כל ישיבה. בכך מתעצמת יכולתו של ראש הממשלה להשפיע על החלטות המתקבלות (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002). עם זאת, ועל אף העלייה במעמדו האלקטורלי של המועמד לראשות הממשלה למן שנות השמונים, כוחו של ראש הממשלה מוגבל על ידי האופי הקואליציוני של הממשלות. כאשר מספר המפלגות בקואליציה רב, הופך ראש הממשלה ממנהיג למתווך החותר לפשרות. הוא מוגבל במינוי השרים על ידי האילוצים הקואליציוניים והפנים-מפלגתיים וקובע רק את שיבוץ שרי מפלגתו.⁸ אמנם

7 יוצאים מכלל זה הם השרים מטעם הסיעות החרדיות ובעבר גם נציגי מפ"ם ואחדות העבודה, שלא היו מנהיגי מפלגותיהם.

8 גם במינוי שרים ממפלגת השלטון חלה ירידה באוטונומיה של ראש הממשלה עם אימוץ

שרי המפלגות השותפות לרוב ממונים ומפוטרים על ידי כל מפלגה,⁹ אך בתחום פיטורי השרים עלה כוחו של ראש הממשלה. בשנותיה הראשונות של המדינה לא היה בסמכותו של ראש הממשלה לפטר שרים כלל; משנות השישים ניתנה לו הסמכות לפטר שרים אשר נמנעו או הצביעו בכנסת נגד עמדת הממשלה. כך למשל פיטר רבין את שרי המפד"ל ב-1976 לאחר שנמנעו בהצבעת אי-אמון. בשנות השמונים תוקן חוק יסוד: הממשלה [1968], וראש הממשלה יכול לפטר שר מכל סיבה שהיא. מרבית ראשי הממשלה נמנעו מלהפעיל סמכות זו (יוצא דופן בולט הוא אריאל שרון בכהונתו השנייה). אך עצם האפשרות לאיים בפטורים, כמו גם התקדים של שרון,¹⁰ מחזק משמעותית את ראש הממשלה מול שריו (נויברגר, 1990; Kenig and Barnea, 2009).

זירות קבלת ההחלטות. כפי שנהוג בעולם, מרבית ההחלטות בישיבות הממשלה השבועיות בישראל מתקבלות באמצעות השגת קונסנזוס שאליו מוביל ראש הממשלה או בהצבעה (קורן ושפירא, 1997; Peretz and Doron, 1997). עם זאת, הממשלה עוסקת בדרך כלל רק בנושאים המתחייבים על פי חוק או תקנון הממשלה, כגון הצעות חוק, אישור מינויים וקבלת סקירות של ראש הממשלה בנושאים מרכזיים.

חלק נכבד מעבודת הממשלה נעשה במסגרת ועדות שרים וצוותי שרים (נויברגר, 1990). ועדות השרים בישראל מוסמכות לקבל החלטות במקום מליאת הממשלה. בתחילת שנות האלפיים פעלו כ-50 ועדות שרים שונות, 7 מהן סטטוטוריות. לראש הממשלה יש השפעה רבה על הרכבן, והוא רשאי לשבת בראש כל אחת מישיבותיהן (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002).

זירות נוספות אשר נעשה בהן שימוש הן מפגשים של כל שרי מפלגת השלטון ("שרינו") וקבינטים מצומצמים כמו "המטבח של גולדה", "המטבחון", "פורום השביעיה" וכדומה, אשר בהם מתקבלות החלטות בנושאים רגישים

שיטות דמוקרטיות לבחירת מועמדים, כמו הפריימריז, אשר מאלצות את ראש הממשלה למנות לשרים חברי מפלגה שדורגו במקומות גבוהים (Kenig and Barnea, 2009).

9 שני מקרים חריגים שבהם התערב ראש הממשלה במינוי שרים של מפלגות אחרות הם סירובה של גולדה מאיר למינוי יצחק רפאל, והתביעה להרחיק את אריה דרעי מראשות ש"ס כתנאי לשיתופה בקואליציה של ברק (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002).

10 לקראת ההצבעה בממשלה על תכנית ההתנתקות פיטר אריאל שרון את אביגדור ליברמן ואת בני אלון בשל התנגדותם לתכנית כדי להשיג רוב בהצבעה, כלומר משיקולים פוליטיים גרדא – בפעם הראשונה בישראל (Kenig and Barnea, 2009).

כחוקן ובטחון (קורן ושפירא, 1997; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002). בתקופת ממשלות האחדות של שנות השמונים פעל קבינט, שבו היה ייצוג שווה לשני הגושים הגדולים, אשר טיפל בנושאים נבחרים בלבד (נויברגר, 1990). ריבוי הזירות המצומצמות העוסקות בנושאים הרגישים ביותר שבהן מתקבלות החלטות בעלות תוקף מחייב, משמעו שרבים מהשרים אינם שותפים בקבלת החלטות מרכזיות.

אחריות קולקטיבית. להלכה ועל פי התיקון לחוק המעבר התש"ט-1949 משנת 1962, ממשלות ישראל פועלות בהתאם לעקרונות האחריות הקולקטיבית. עיקרון זה קובע שעל כל שרי הממשלה ומפלגותיהם לתמוך בחקיקה הממשלתית או לפרוש מהממשלה (שם; Peretz and Doron, 1997). עם זאת, כמשך השנים לא פעם הצביעו שרים בכנסת בניגוד לעמדת הממשלה בלי שננקטו צעדים אלה, ונראה שהממשלות סובלות מהיעדר אחריות קולקטיבית (נויברגר, 1990; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; וראו פרק 12 בספר). על אף הסנקציות הקבועות בחוק, לא נראה ששותפות קואליציוניות משלמות מחיר כבד, אם בכלל, על מרידה בקואליציה. כך למשל, בשנת 1985 יזמה אגודת ישראל הצעת אי-אמון בממשלה בהיותה חברה בה ואף נשארה בממשלה לאחר שהצעת האי-אמון נדחתה, ובשנת 1993 המשיכה ש"ס לקבל טובות הנאה רבות גם לאחר שפרשה מהקואליציה (קורן ושפירא, 1997).

מינויים פוליטיים והטבות

מינויים פוליטיים במגזר הציבורי היו תמיד תופעה רווחת. מפלגת השלטון ממנה את אנשי שלומה כדי לבצר את מעמדה ולהבטיח את יישום מדיניותה; שרים ממנים את תומכיהם במפלגה כדי לגייס תמיכה לקראת מאבקי ההנהגה הפנים-מפלגתיים (שם). בתוך הממשלה מתמנים רבים מחברי הקואליציה לשרים ולסגני שרים כדי להגביר את החפיפה בין הכנסת לבין הממשלה. כך מובטחת נאמנות הכנסת לממשלה, אגב שחיקת יכולת הבקרה והפיקוח של הכנסת עליה (שם). לבסוף, הענקת תגמולים בדמות מינויים פוליטיים לשותפות הקואליציוניות בתמורה לתמיכתן ונאמנותן היא כלי בידי ראש הממשלה המבקש להבטיח שמדיניותו תתקבל על ידי הקואליציה ושיציבות ממשלתו תישמר (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002).

כפי שמראים אשר אריאן ועמיתיו, היקף המינויים וההטבות שניתנו לשותפות הקואליציוניות גדל עם השנים. לפני שנת 1977 נשלטו הקואליציות

על ידי מפלגה אחת, מפא"י או העבודה. שאר המפלגות אמנם היו שותפות לשלטון, אך הסתפקו לרוב בתיקים זוטרים. כאשר מפלגת העבודה החלה לאבד את מעמדה הדומיננטי, גדלו הפערים המוצהרים בין השותפות הקואליציוניות ונוצר קושי לגבש קו מדיני מוסכם. כוח המיקוח של המפלגות הקטנות גבר ובהתאם לכך גברו תביעותיהן ממפלגת השלטון ובין היתר גדל מספר השרים בממשלה. הרפורמה של הבחירה הישירה שנוסתה לראשונה ב־1996 החריפה את בעיות הממשלות. מפלגות קטנות קיבלו קלפי מיקוח נוספים ויכלו להפעיל על ראש הממשלה לחץ ביותר נקודות זמן, כיוון שנוסף על תהליך הקמת הקואליציה היה המועמד לראשות הממשלה זקוק לתמיכתן גם לפני הבחירות כדי למנוע סיבוב שני של הצבעה (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002).

סיכום

בפרק זה עסקנו באתגרים העיקריים שאתם מתמודדת כל ממשלה הפועלת במשטר דמוקרטי פרלמנטרי, ובמיוחד ממשלות קואליציה. ראינו שכדי להתמודד בהצלחה עם האתגר שבשלטון מרובה משתתפים יצרו ממשלות העולם מגוון של מוסדות לקבלת החלטות, מנגנונים להגבלת חופש הפעולה העצמאי של השרים ופיקוח עליהם, דרכים לגיוס תמיכה וזירות ליישוב סכסוכים. ממשלות נדרשות למצוא איזון בין הדרישה למשול בייעילות לבין היותן אחראיות לפני הפרלמנט ודרכו לפני הציבור. צורך זה מתבטא בממשלות קואליציה בניסיון לאזן בין לחץ המפלגות לשמור על ייחודן ועל העמדות שבזכותן נבחרו לפרלמנט לבין ההכרח לשתף פעולה ולהתפשר כדי לקחת חלק בממשלה. איזון זה אינו מושג בנקודת זמן אחת, בעת הקמת ממשלת הקואליציה, אלא דורש מאמץ ותחזוקה מתמשכים. חוסר יכולת למצוא את האיזון הנכון, לשמור עליו ולתחזק אותו עלול להוביל ל"פירוק החבילה" ולנפילת הממשלה בטרם עת.

פרק 18 יציבות ממשלות

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, עופר קניג

יציבות ממשלות איננה ערך או מטרה בפני עצמה בדמוקרטיה. עם זאת, מידה סבירה של יציבות הכרחית לתפקודה התקין של המערכת השלטונית הדמוקרטית, כ"תנאי מסייע, אך בהחלט לא מספק לקיומה של ממשלה אפקטיבית" (Sartori, 1997: 113). אחת הטענות הרווחות בקרב הציבור ובקרב פוליטיקאים היא שממשלות ישראל סובלות מאי-יציבות. באי-יציבות זו מואשמת השיטה הפרלמנטרית, ועל כן עולה הדרישה לרפורמה בדפוס המשטר בישראל.

מטרתו של פרק זה היא להעמיד טענה זו במבחן אמפירי ולהעריך את מידת היציבות או האי-יציבות של ממשלות ישראל בהיבטים שונים במבט היסטורי ובהשוואה לממשלות בדמוקרטיות פרלמנטריות בעולם. הערכה זו משמשת כלי דיאגנוסטי, אמצעי לזיהוי מוקדים בעייתיים במבנה המשטר הדמוקרטי בישראל שיש לטפל בהם באמצעות רפורמה מוסדית. מלבד שני מדדים – משך כהונת ראשי הרשות המבצעת ומשך כהונת שרים – ההשוואות בין ישראל למדינות אחרות מתייחסות לשני העשורים האחרונים, משנת 1990 ואילך.

יציבות ממשלות: רקע

בישראל רווחת תחושת חוסר יציבות שלטונית. עדות לתחושה זו מופיעה, למשל, בהערכה האסטרטגית לישראל 2009, שפורסמה מטעם המכון למחקרי ביטחון לאומי. על פי הערכה זו –

הבעיה המרכזית העומדת בפני ישראל בשנים האחרונות היא חוסר יציבותו של השלטון, על משמעויותיה באשר ליכולת

המשילות. ואכן, כבר כמה שנים ישראל סובלת מהעדר יציבות בשלטון. ממשלות מתחלפות בכל שלוש שנים בערך, ותוחלת שרידותו של שר כלשהו במשרד נתון היא שנתיים [בן מאיר, 2009: 18].

חוסר היציבות – בעיקר חילופי ממשלות וחילופים בתוך הממשלות – נתפס כמכשול משמעותי, אולי המשמעותי ביותר העומד בדרכה של המערכת השלטונית בישראל. עמדה זו משתקפת היטב בדבריו של מיכאל שטראוס לאתר גלובס:

ב־60 שנותיה ידעה ישראל 31 ממשלות. אך רק שתיים מהן זכו לכהן קדנציה מלאה. קואליציות רעועות, רוויות מאבקים וחילופי שלטון תדירים, פוגעים בהתפתחותה התקינה של המדינה בכל התחומים: מערכת החינוך מדשדשת. כל ממשלה חדשה מכריזה על רפורמה, אך מתחלפת טרם יישומה. גם תוכניות הרווחה מתגלגלות מממשלה לממשלה. תחומי התשתיות, המצריכים תכנון ארוך טווח, כדוגמת משבר המים, מחסור צפוי בחשמל ובעיות תעבורה, מוזנחים אף הם. חילופי השרים נעשים בקצב שאינו מאפשר ליישם ולהשלים אף פתרון [שטראוס, 2008].

וחבר הכנסת משה גפני טוען:

המציאות הזו שבה ממשלות מתחלפות ולא מסיימות קדנציה שלמה, זו תופעה שצריך להתמודד אתה [...] קצה נפשנו, קצה נפשו של העם בללכת לבחירות כל הזמן. ממשלה צריכה להיות זו שמושלת, ומה שקורה במצב שבו ממשלות מתחלפות ושרים מתחלפים אחרי שנה שנתיים – זה בעצם הופך להיות שלטון של פקידים [בתוך: יחזקאל ויינון, 2009].

תחושת חוסר היציבות מעיבה על תפקוד משרדי הממשלה והעומדים בראשם. מנקודת מבטו של שר לשעבר ציין אריה דרעי כי "במשרדי הממשלה אתה לא יודע מי בעל השליטה. אתה לא יודע כמה זמן יש לך. יש תחושה של ארעיות

כזו. תעשה מהר. תספיק מהר. אין יציבות" (אילן, 2006א). יתר על כן, משה יעלון טוען כי חוסר היציבות פוגע לא רק בתפקוד הרשות המבצעת ומשרדי הממשלה אלא גם "בסופו של דבר בביטחון הלאומי, בחוסן הלאומי שלנו" (צור, 2009).

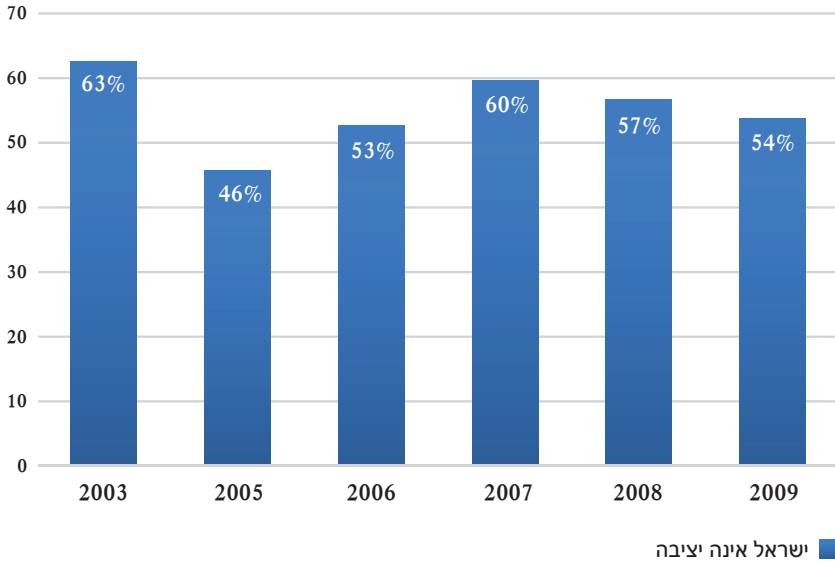
הטענה על חוסר יציבות של ממשלות ובתוך ממשלות בישראל מלווה בהפניית אצבע מאשימה כלפי שיטת המשטר בישראל. דוגמה עכשווית לקוחה מריאיון שנערך עם יאיר לפיד, שבו הגדיר את שיטת הממשל בישראל "מטורפת": "תוך 15 שנה החלפנו עשרה שרי חינוך, אמר מגיש הטלוויזיה הבכיר, 'תוך עשר שנים החלפנו 13 שרי תיירות ועוד 11 שרי משפטים, ואם לא תשתנה שיטת המשטר המטורפת שלנו למשהו שמאפשר משילות בסיסית, אז השרים ימשיכו להתחלף, ואם הם מתחלפים אז מי ששולט הם דרגי הביניים במשרדים הממשלתיים, הרי הם שם לתמיד'" (בריינר, 2010).

תחושת חוסר היציבות רווחת בקרב הציבור הישראלי. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 מצא כי רוב הנשאלים (54%) מעריכים כי בהשוואה למערכות פוליטיות בדמוקרטיות אחרות, המערכת הפוליטית הישראלית אינה יציבה (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). כפי שמוצג בתרשים 18.1 להלן, ההערכה השלילית של יציבות המערכת הפוליטית הישראלית התמתנה מעט בשנים האחרונות.

תחושת חוסר היציבות אינה נובעת רק או בעיקר מתחלופתן של ממשלות ישראל בפועל, אלא מתחושת האיום התמידי הנשקף להן. רות גביזון טוענת כי –

ישראל חוותה בעשור האחרון תחלופה רבה של ממשלות. תקופת הכהונה הממוצעת של ממשלה בישראל הינה פחות משנתיים. זאת ועוד, מעבר לנתונים מספריים קיימת תחושה כי בזמן האחרון תלויות ממשלות ישראל על בלימה ואינן יכולות להוציא לפועל מדיניותן בשל חשש לשלמות הקואליציה. כל החלטה חשובה, כך התחושה, עלולה להביא להתפוררות הממשלה ולבחירות חדשות וכך מרבית האנרגיה מופנית לעבר מאמצי ההישרדות בשלטון במקום למאמצים למשול [גביזון, 2006].

תרשים 18.1: הערכת יציבות המערכת הפוליטית בישראל בהשוואה לדמוקרטיות אחרות



מקור: הנתונים לקוחים מתוך אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009: 94.

וכן התבטא בעניין חבר הכנסת אוריאל ליין: "אני מציע לא למדוד יציבות של ממשלה במדד כרונולוגי, תשתדלו למדוד את זה במדד פסיכולוגי, במדד של אווירה, כי כשממשלה מכהנת וכל הזמן עולה השאלה כמה זמן היא תמשיך להתקיים זה חוסר יציבות. ממשלה כזו לא יכולה לתפקד" (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 2000). האיום ההישרדותי שבצלו פועלות ממשלות ישראל וראשיהן מעיב על הרכבתן ועל תחזוקתן. עם זאת, לצורך הישרדותן הן שומטות את הקרקע שעליה הן עומדות. דן מרידור טען כי "המשטר בישראל אינו סובל מחוסר יציבות. אני חושב שהוא יציב. השאלה היא מה מחיר היציבות הזאת. האם לא הגענו בזמן האחרון למצב שהיציבות נקנית במחיר כבד מדי, שהרכבות ממשלה נקנות במחירים כבדים מדי?" (דן מרידור, 2.7.1991, מצוטט בפי אביגדור ליברמן, בתוך: ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999).

בין שהיא מבוססת או לא, תחושת אי-היציבות עצמה היא מקור לדאגה. חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית מותנה באמון הציבור ונבחריה ביציבותה וביעילותה. יתר על כן, תחושה זו מכשירה את הקרקע לקידום רפורמות בדפוס

המשטר בישראל המאיימות לשמוט את הקרקע שעליה עומדת הדמוקרטיה הישראלית. לפיכך חשוב להתחקות על מקורותיה של תחושה זו, קרי, לזהות את ההיבטים הבלתי יציבים של ממשלות ישראל.

הגדרות ומדדים

ספרות המחקר מציעה הגדרות שונות למושג "יציבות פוליטית". אחת הגישות המקובלות הרלוונטית לדיוננו מגדירה יציבות כמשך (duration) כהונת ממשלות או כאריכות חייהן (Hurwitz, 1973).¹ על פי גישה זו, "מדינה א נתפסת כיציבה יותר ממדינה ב אם ממשלתה מכהנת, בממוצע, זמן ארוך יותר" (שם: 452).

כיצד למדוד יציבות ממשלות? הספרות מציעה כמה מדדים הנבדלים זה מזה ביחידת הניתוח או המדידה, כלומר בהגדרה התפעולית של המשתנה ממשלה. לוח 18.1 מציג את המדדים שבהם נשתמש, ואת יתרונותיהם וחסרונותיהם. השימוש שלנו בכל המדדים המוצגים מאפשר לנו ליהנות מיתרונותיו של כל אחד ולפצות על חסרונותיו.

לוח 18.1: מדדי יציבות ממשלות: תפעול יציבות, יתרונות וחסרונות

יחידת הניתוח	תפעול יציבות	יתרונות	חסרונות
ראש הרשות המבצעת	משך/רציפות הכהונה של ראש הרשות המבצעת	פשטות, בהירות	מרכזי, אך חלקי
הממשלה	משך/רציפות הכהונה של ממשלות	פשטות, בהירות	מרכזי, אך חלקי
מפלגת השלטון	משך/רציפות הכהונה של מפלגת שלטון	שיקוף יציבות בין ממשלות	חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים
ההרכב הסיעתי של ממשלות	היעדר שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלות	באופן בו הוא מיושם כאן – שיקוף יציבות בתוך ממשלות	חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים



1 5 הגישות להגדרת יציבות פוליטית הן: (1) היעדר אלימות; (2) אריכות חיי ממשלות או משך כהונת ממשלות; (3) קיומו של משטר חוקתי לגיטימי; (4) היעדר שינוי מבני; (5) תכונות חברתיות משותפות (Hurwitz, 1973).

יחידת הניתוח	תפעול יציבות	יתרונות	חסרונות
תחלופת שרים בין ממשלות	רציפות הכהונה של שרים בממשלות שונות	מדידת יציבות בין ממשלות	חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים
שרים לפי משרדים ביצועיים	משך/רציפות הכהונה של שרים לפי משרדים ביצועיים	מדידת יציבות בתוך ובין ממשלות	חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים

המדד הראשון מתמקד באדם העומד בראשות הממשלה, ראש הרשות המבצעת (Russett and Alker, 1964; Taylor and Herman, 1971; Beck et al., 2001). על פי מדד זה, יציבות ממשלות מחושבת ככהונה רציפה של ראש הרשות המבצעת מכניסתו לתפקיד ועד עזיבתו. מדד זה אדיש לתחלופה של ממשלות בראשות אותו אדם או לתחלופה בתוך ממשלות שכראשן הוא עמד. לשם המחשה, שתי הכהונות הרציפות של ראש הממשלה אריאל שרון (2001-2003, 2003-2006) נספרות ככהונה אחת (משך כהונה = 5 שנים). מדד זה מבוסס על ההנחה שממשלה מוגדרת על פי זהותו של העומד בראשה. המשכיות הכהונה של אדם זה נתפסת כסימן ליציבות, וחילופי גברי בראשות הרשות המבצעת נתפסים כסימן להיעדרה.

המדד השני מתמקד בממשלה ולא בעומד בראשה. יציבות ממשלות מוגדרת תפעולית כמשך הכהונה של הממשלה ממניויה ועד החלפתה. ההגדרה במקרה זה מבוססת על ההגדרה המקובלת במדינות שנבדקו ועל רשומות המדינה. על פי מדד זה הכהונה הרציפה של ראש הממשלה אריאל שרון נספרת כשתי כהונות נפרדות, כהונת הממשלה ה-29 (7.3.2001-28.2.2003) וכהונת הממשלה ה-30 (28.2.2003-4.5.2006). המדד מבוסס על ההנחה שהמשכיות הכהונה של העומד בראש הרשות המבצעת אינה תנאי מספק ליציבותן של ממשלות שכן חילופי ממשלות, גם בראשות אותו מנהיג, עדיין מעידים על חוסר יציבות. חסרונו של מדד זה הוא באי-הבחנתו בין ממשלות על פי הנסיבות שהובילו להחלפתן. משך כהונת ממשלה שנקטע בנסיבות חריגות, למשל מותו של ראש הממשלה, אינו מובחן ממשך כהונת ממשלה שנפלה מטעמים פוליטיים, למשל הצבעת אי-אמון. כדי לפצות על חיסרון זה הוספנו למדידה של משך כהונת ממשלות גם ניתוח של הנסיבות שהובילו להחלפת ממשלה.

שני המדרים הללו (משך כהונת ראש הרשות המבצעת ומשך כהונת ממשלות) מאופיינים בפשטות, שכן היציבות נמדדת על פי יחידת ניתוח מוגדרת וברורה. פשטות זו הופכת אותם לכלי ניתוח נוחים ושימושיים. עם זאת, פשטות זו גורעת מתקפות הממצאים שמופקים באמצעותם. מאחר שמדרים אלה אינם משקללים יציבות או אי-יציבות בתוך ממשלות, שיקוף יציבותן של ממשלות בראי מדדים אלה הוא חלקי. הם אינם מתייחסים לשינויים בהרכב הקואליציוני, לחילופי גברי בתוך הממשלה, או למעבר חברי ממשלה בין משרדים. כלומר, הם אינם משקפים יציבות פנימית. משום פשטותם, שיקוף המציאות עשוי להיות מעוות. עיוות כזה בולט במיוחד במקרים של מערכות פוליטיות הנשלטות בידי מפלגה דומיננטית, למשל ביפן. במקרה זה מדידת יציבות הממשלות על פי משך כהונתם של ראש הרשות המבצעת או של ממשלות מצביעה על חוסר יציבות קיצוני, משום שמדרים אלה אינם מתייחסים לזהות מפלגת השלטון, המרכיב היציב והמייצב במערכת הפוליטית. לפיכך הערכת היציבות במקרה היפני למשל היא חלקית, ויש שיטענו, מעוותת.

כמענה לנקודות תורפה אלה פותחו מדדי יציבות אחרים המשמשים תוספת, סייג או תחליף לשני מדדי יציבות הממשלות הבסיסיים. גם אלה מובחנים זה מזה ביחידת הניתוח או המדידה. מדד אחד מתמקד בזהות מפלגת השלטון. מפלגת השלטון היא מפלגתו של ראש הממשלה. במדד זה יציבות הממשלות מוגדרת תפעולית כמשך הכהונה הרציפה של מפלגת שלטון, מזכייתה בו ועד להחלפתה במפלגת שלטון אחרת. חילופי מפלגת השלטון, או "מהפכים" הקוטעים את הרציפות השלטונית מעידים על חוסר יציבות. מדד זה אדיש לזהות העומד בראשות הרשות המבצעת, לחילופי ממשלות או להרכב הסייעתי של הממשלה. מדינת ישראל, למשל, מראשיתה ועד שנת 1977 אופיינה ביציבות, משום שזהות הקבועה של מפלגת השלטון (מפא"י על גלגליה) במשך כל התקופה. ערכו של מדד זה ניכר במקרה של מערכות פוליטיות הנשלטות על ידי מפלגה דומיננטית, אך מאופיינות בחילופי ראשי ממשלות או ממשלות תכופים, למשל יפן. מדד זה משקף את ההיבט היציב של מערכות אלה אשר, כפי שהוזכר קודם, נעדר משיקוף היציבות באמצעות מדדי משך כהונת ראשי הרשות המבצעת ומשך כהונת ממשלות. חסרונו העיקרי של מדד זה הוא בחלקיותו. הוא אדיש לחילופים של ראשי רשות מבצעת או ממשלות ולשינויים בהרכב ממשלה הנשלטת על ידי אותה מפלגה. גם ההנחה שעליה מתבסס מדד זה, שזהות מפלגת השלטון היא הגורם המכריע בקביעת דמותה של ממשלה,

היא בעייתית. לזהותן של הסיעות המשניות בממשלה, במקרה של ממשלות קואליציה, יש השפעה רבה על תפקודה של הממשלה ועל תפוקותיה. עם זאת, חרף חסרונותיו מדד זה יעיל מאחר שהוא משקף היבט מסוים של יציבותן של ממשלות. לכן בחרנו לשלבו בניתוח לצד מדדים אחרים המפצים על חלקיותו. מדד משלים אחר מתמקד בהרכב הסיעתי של ממשלות. מדד זה מגדיר תפעולית יציבות ממשלות על פי הרכבן; כל שינוי בהרכב הממשלה – הצטרפות או פרישה – מעיד על אי-יציבות. בנוסח הקיצוני ביותר שבו הוא מיושם מחשב מדד זה כל שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלה כהקמה של ממשלה חדשה, כחילופי ממשלות (Müller and Strøm, 2000a). על פי מדד זה, למשל, הממשלה השלישית בראשותו של בן-גוריון (8.10.1951–24.12.1952), אשר במהלך כהונתה פרשה אגודת ישראל מהקואליציה (18.9.1952), נחשבת לשתי ממשלות: הראשונה כללה את אגודת ישראל (8.10.1951–18.9.1952) והשנייה לא כללה אותה (23.12.1952–24.12.1952).

יתרונותיו העיקריים של מדד זה הם: (1) רגישותו לתנודות בתוך ממשלות – היבט חשוב של יציבות ממשלות קואליציוניות המשפיע גם על מדיניותן; (2) עמידתו בדרישות מחקר השוואתי חוצה מדינות (שם). חסרונותיו העיקריים של מדד זה, לפחות ביישומו הקיצוני, הם: (1) רגישות יתר כאשר מידת אי-היציבות נגזרת מכל שינוי בהרכב הממשלה; (2) אי-הבחנה בין סוגים של שינוי בהרכב ממשלות, קרי הצטרפות לעומת פרישה; (3) אי-הבחנה בין המשמעות של השינוי כנגזרת, למשל, של גודל הסיעה המצטרפת או הפורשת, או של מיקומה על פני הציר האידאולוגי.

משום החסרונות שזיהינו בהפעלת מדד זה, בעיקר בהקשר הישראלי, פיתחנו גישה חדשה ליישומו. במקום לחשב שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלות כדי להגדיר ממשלות ולתחום את כהונתן, אנחנו מתייחסים לשינוי בהרכב הסיעתי כמדד לאי-יציבות פנים-ממשלתית. גישה זו מאפשרת לנו להימנע מהעיוות שבמידת יציבותן של ממשלות ולהשוות אי-יציבות או תחלופה בתוך ממשלה לאי-יציבות או תחלופה בממשלות אחרות. כמו כן, במקום להתייחס לכל שינוי בהרכב הסיעתי כתחלופה של ממשלה, אנו מגדירים ממשלות לפי ההגדרה הרשמית וסופרים את מספר השינויים בכל ממשלה. ספירת השינויים מאפשרת להעריך את אי-היציבות הפנימית בכל ממשלה. זאת ועוד, במקום להתעלם מהשונות בין שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות, אנחנו מכמתים ומודדים

את אופיו של כל שינוי ואת היקפו. מדידה זו מאפשרת להעריך את המשמעות של כל שינוי ולהבחין בין שינויים לפי כיוונם והיקפם.

מדד נוסף נוגע אף הוא להרכבה של הממשלה, אך מתמקד ביחידת הניתוח הקטנה ביותר – זהות חברי הממשלה, קרי שרים או סגני שרים. היבט זה של יציבות ממשלות נבחן בשני אופנים. ראשית, בוחנים תחלופת שרים בין ממשלות. בחינה זו מבוססת על ספירת השרים המכהנים בממשלה נתונה שכינהו גם בממשלה הקודמת לה (incumbents), ועל חישוב האחוז שהם מונים בממשלה נתונה. מדד זה מבוסס על ההנחה שהמשכיות בזהות חברי ממשלה בכהונתן של ממשלות משקפת יציבות במערכת, ותחלופה של חברי ממשלה לאורך ממשלות משקפת אי-יציבות. שנית, בוחנים את משך הכהונה של שרים ב-3 משרדים מרכזיים (אוצר, חוץ ופנים). בדומה למדד תחלופת שרים, מדד זה מבוסס על ההנחה שהמשכיות הכהונה של שר במשרד נתון משקפת יציבות במערכת, ומשך כהונה קצר משקף אי-יציבות.

בחישוב משכי הכהונה של ראשי ממשלה, של ממשלות ושל שרים לא כללנו את הממשלות המכהנות ואת נושאי המשרות המכהנים בעת כתיבת שורות אלה. הם נכללים בחישוב של מספר החילופים ומספר נושאי המשרות או הממשלות ובניתוח של משך כהונת מפלגות שלטון, שבו כללנו את מפלגות השלטון המכהנות. במקרה האחרון, חישבנו את משך הכהונה עד לתאריך 1 באוקטובר 2010.

כפי שהובהר, אף אחד מן המדדים אינו מושלם, ועל כן יש להיזהר מהסקת מסקנות כוללניות על סמך מדד זה או אחר. תמונה מקיפה של יציבות הממשלות בישראל אפשר להשיג רק על ידי שימוש בכל המדדים שהוצגו. כמכלול שלם אפשר לגבש באמצעותם הערכה מקיפה ותקפה של יציבות ממשלות בישראל במבט השוואתי והיסטורי.

משך כהונת ראש הרשות המבצעת (Chief Executive Duration)

ראשי ממשלות יכולים לכהן ברציפות ללא מגבלת זמן, בניגוד לבתי מחוקקים אשר יש להם משך כהונה מקסימלי, ובשונה מראשי רשות מבצעת במשטרים נשיאותיים אשר משך כהונתם או רציפותה מוגבלים ברוב המקרים בחוק (מגבלות כהונה ומגבלות קביעות, בהתאמה). ראש הממשלה השוודי לשעבר,

טאג ארלנדר, למשל, כיהן ברציפות במשך 23 שנה, והלמוט קוהל הגרמני כיהן ברציפות בשנים 1982-1998. משך הכהונות של ראשי ממשלה הוא אפוא אחד המדדים היעילים ליציבות השלטון בדמוקרטיות פרלמנטריות. במערכת יציבה אפשר לצפות שראש ממשלה יכהן שנים אחדות ובמהלכן יוכל ללמוד את התפקיד, לקדם מדיניות ולהטביע את חותמו. תקופות כהונה קצרות נתפסות כעדות לאי-יציבות המערכת, אשר בדרך כלל סובלת גם מבעיות משילות.

בישראל כיהנו מקום המדינה 12 אישים כראשי ממשלה ב-16 תקופות כהונה נפרדות (ראו לוח 18.4).² מתוך 12 האישים שכיחנו כראשי ממשלה בישראל בעבר, 4 כיהנו יותר מכהונה אחת באופן בלתי רציף; תופעה זו רווחת בקרב ראשי רשות מבצעת – ראשי ממשלות ובמידה פחותה גם נשיאים – בעולם. במקרה של יצחק רבין, למשל, חלפו 15 שנה בין תקופת הכהונה הראשונה (1974-1977) לבין תקופת הכהונה השנייה (1992-1995). גם בן-גוריון, שמיר ופרס עמדו בראשות ממשלה בשתי תקופות כהונה נפרדות.³ משך הכהונה הקצר ביותר של ראש ממשלה היה כהונתו השנייה של שמעון פרס (7 חודשים בין נובמבר 1995 ליוני 1996) והארוך ביותר היה של דוד בן-גוריון (כ-7.5 שנים בין 1955 ל-1963).

כדי לבדוק אם קצב התחלופה של ראשי ממשלה בישראל חריג, השווינו את משכי הכהונות של ראשי ממשלה בישראל לאלה של ראשי ממשלה ב-18 דמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, מראש הממשלה הראשון שהתמנה לאחר תום מלחמת העולם השנייה ועד ל-15 באוקטובר 2010, כמוצג בלוח 18.2.⁴

2 לא כללנו בין 12 האישים שכיחנו כראשי ממשלה בישראל את יגאל אלון, שכהן כראש ממשלה בפועל (26.2.1969-17.3.1969) בעקבות פטירתו של ראש הממשלה לוי אשכול. כמו כן לא כללנו במניין 16 הכהונות את הכהונה של יגאל אלון, של שמעון פרס כממלא מקום ראש הממשלה אחרי התפטרותו של יצחק רבין (22.4.1977-21.6.1977) ואת הכהונה הנוכחית של ראש הממשלה בנימין נתניהו.

3 אל ארבעת האישים נוסף גם ראש הממשלה המכהן, בנימין נתניהו.

4 באשר לפורטוגל, ספרד ויוון מסגרת הזמן מתחילה באמצע שנות השבעים, עם מינוי ראש הממשלה הראשון במשטר דמוקרטי. באשר לישראל מסגרת הזמן מתחילה במרס 1949, עם כינון הממשלה הראשונה.

לוח 18.2: משך כהונת ראשי ממשלות ב־19 דמוקרטיות פרלמנטריות
(על פי ממוצע, מהארוכה ביותר לקצרה ביותר)*

דירוג	מדינה	ממוצע (ימים)	ממוצע (שנים)	N (מספר כהונות)
1	גרמניה	2930	8.0	7
2	ספרד	2537	7.0	4
3	אוסטריה	2299	6.3	10
4	שוודיה	2190	6.0	10
5	אוסטרליה	1977	5.4	12
6	קנדה	1900	5.2	11
7	בריטניה	1820	5.0	13
8	דנמרק	1544	4.2	15
9	ניו זילנד	1537	4.2	14
10	יוון	1423	3.9	9
11	הולנד	1416	3.9	14
12	אירלנד	1375	3.8	16
13	ישראל	1369	3.8	16
14	נורווגיה	1159	3.2	19
15	בלגיה	1011	2.8	24
16	פורטוגל	948	2.6	11
17	יפן	778	2.1	26
18	פינלנד	690	1.9	34
19	איטליה	616	1.7	37

* בהצגת הנתונים הובאו בחשבון תקופות כהונה שלמות ורצופות. לדוגמה, שתי תקופות הכהונה של שמעון פרס נספרו כשתי תקופות נפרדות, ותקופת הכהונה של אריאל שרון (2001-2006) נספרה כתקופה אחת. ראשי הממשלה הנוכחיים לא הובאו בחשבון.

הממצאים מראים כי ישראל אינה חריגה ברמת התחלופה של ראשי ממשלתה. היא ממוקמת במקום ה-13 (המדינה היציבה ביותר במקום ה-1), מעל דמוקרטיות מצליחות כנורווגיה ופינלנד, ומשך הכהונה הממוצע של ראש ממשלה בה הוא 3.8 שנים. בתחתית הרשימה נמצאת איטליה, שמאז תום מלחמת העולם השנייה כיהנו בה לא פחות מ-37 ראשי ממשלה, ומשך הכהונה הממוצע בה הוא פחות משנתיים.

כדי ללמוד אם חלה ירידה בתקופות הכהונה של ראשי ממשלות, משווה לוח 18.3 (להלן) בין תקופות הכהונה הממוצעות מ-1949 עד 1990 לבין תקופות הכהונה הממוצעות מ-1990.⁵ על פי הנתונים בלוח, בשני העשורים האחרונים חלה בישראל ירידה גדולה של כ-36% במשך תקופות הכהונה של ראשי ממשלה. ב-2 מדינות בלבד – יפן ואוסטריה – נרשמה ירידה גדולה יותר. ב-3 המדינות הללו – וגם בקנדה, המקדימה את ישראל במקום 1 בלוח – חלו תמורות ניכרות במערכות המפלגתיות משנות התשעים של המאה העשרים. זאת ועוד, דווקא במדינות בעלות מבנה פוליטי דומה לזה של ישראל, של ריבוי מפלגות וממשלות קואליציוניות, כמו פינלנד, הולנד, דנמרק ובלגיה, התארכו מאוד תקופות הכהונה של ראשי הממשלה. כפי שמוצג בטור השמאלי של הלוח, ברוב המדינות משך הכהונה הממוצע של ראשי ממשלות מאז שנות התשעים ארוך ממשכה בתקופה המוקדמת יותר. המגמה אפוא ברורה למדי: ראשי ממשלה בישראל מתחלפים כיום בקצב מהיר יותר ומכהנים פחות לעומת העבר הלא רחוק. במובן זה ישראל חורגת מהדפוס הנפוץ ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות, שבהן כהונת ראשי ממשלות התארכה בממוצע בשני העשורים האחרונים.

5 מספר המדינות מצטמצם בלוח מ-19 ל-16. הסיבה לכך היא שבפורטוגל, יוון וספרד התקופה הראשונה מתחילה רק בסוף שנות השבעים, ולפיכך מדובר בתקופה קצרה מדי שאינה מאפשרת את הכללתן בהשוואה.

לוח 18.3: משך כהונת ראשי ממשלות ב־16 דמוקרטיות פרלמנטריות: השוואה בין שתי תקופות (על פי כיוון והיקף השינוי מהתקופה המוקדמת (למאחרת))

דירוג	מדינה	ממוצע (ימים) עד 1990	ממוצע (ימים) החל מ־1990	שינוי (בימים)	שינוי (באחוזים)
1	פינלנד	549	1749	1200	248.6
2	הולנד	1161	2949	1788	154.0
3	דנמרק	1326	2957	1631	123.0
4	בלגיה	883	1618	735	83.2
5	אירלנד	1236	1977	741	60.0
6	בריטניה	1656	2368	712	43.0
7	אוסטרליה	1884	2254	370	19.6
8	ניו זילנד	1487	1663	176	11.8
9	איטליה	607	644	37	6.1
10	נורווגיה	1183	1092	-91	-7.7
11	גרמניה	2988	2583	-405	-13.6
12	שוודיה	2345	1827	-518	-22.1
13	קנדה	2037	1536	-501	-24.6
14	ישראל	1581	1015	-566	-35.8
15	יפן	960	566	-394	-41.0
16	אוסטריה	2667	1442	-1225	-45.9

משך כהונת ממשלות (Government Duration)

במשטרים פרלמנטריים משך הכהונה המקסימלי של ממשלות זהה לזה של הפרלמנט, כפי שנקבע בחוק. במקרים חריגים, כאשר יש קושי להרכיב ממשלה אחרי בחירות כלליות, ממשלות ממשיכות לכהן אחרי הבחירות. במצב זה משך כהונתן חורג ממשך כהונתו של הפרלמנט שממנו הן הוקמו. שכיח יותר הוא

פיזור ממשלות במהלך כהונתו של הפרלמנט שממנו הן נבעו. ככלל, אין מגבלת מינימום על משך כהונתה של ממשלה. יוצאים מהכלל הם המקרים שבהם החוק אוסר על פיזור ממשלה בתחילת כהונתה. להלן ייחשב משך כהונת ממשלה כמשך הזמן שעבר מיום הקמתה עד יום החלפתה. ממשלה חדשה מוגדרת כאן על פי רשומות המדינה.

לוח 18.4 מציג את משך הכהונה של כל אחת מ-31 ממשלות העבר של ישראל בחודשים ובשנים. כפי שמוצג בלוח (הטור השמאלי), משך הכהונה של רוב ממשלות ישראל (58%, 18 ממשלות) היה פחות משנתיים. מתוכן, 6 ממשלות פחות משנה. יתר הממשלות כיהנו בין 2 ל-4 שנים (35.4%, 11 ממשלות), מתוכן 5 ממשלות כיהנו יותר מ-3 שנים. כהונתן של שתי ממשלות, הממשלה ה-15 והממשלה ה-18, נמשכה יותר מ-4 שנים. משך הכהונה הממוצע של ממשלות ישראל הוא 1.93 שנים (או 23.2 חודש) והמשך החציוני הוא 1.88 שנים (או 22.5 חודש).

לוח 18.4: ממשלות העבר הפורמליות בישראל: ראשיהן, תקופת כהונתן ומשך כהונתן, 1949-2009

ממשלה	ראש הממשלה	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך כהונה (בחודשים)	משך כהונה (בשנים)
1	דוד בן-גוריון	10.3.1949	31.10.1950	19.73	1.64
2	דוד בן-גוריון	1.11.1950	7.10.1951	11	0.93
3	דוד בן-גוריון	8.10.1951	23.12.1952	14.53	1.21
4	דוד בן-גוריון	24.12.1952	25.1.1954	13.05	1.09
5	משה שרת	26.1.1954	28.6.1955	17.03	1.42
6	משה שרת	29.6.1955	2.11.1955	4.14	0.34
7	דוד בן-גוריון	3.11.1955	6.1.1958	26.14	2.18
8	דוד בן-גוריון	7.1.1958	16.12.1959	23.28	1.94
9	דוד בן-גוריון	17.12.1959	1.11.1961	22.52	1.88
10	דוד בן-גוריון	2.11.1961	25.6.1963	19.73	1.64
11	לוי אשכול	26.6.1963	21.12.1964	17.88	1.49
12	לוי אשכול	22.12.1964	11.1.1966	12.66	1.05



מסך כהונה (בשנים)	מסך כהונה (בחודשים)	סיום כהונה	תחילת כהונה	ראש הממשלה	ממשלה
3.17	38.10	16.3.1969	12.1.1966	לוי אשכול	13
0.74	8.94	14.12.1969	17.3.1969	גולדה מאיר	14
4.23	50.79	9.3.1974	15.12.1969	גולדה מאיר	15
0.23	2.76	2.6.1974	10.3.1974	גולדה מאיר	16
3.04	36.56	19.6.1977	3.6.1974	יצחק רבין	17
4.12	49.51	4.8.1981	20.6.1977	מנחם בגין	18
2.18	26.14	9.10.1983	5.8.1981	מנחם בגין	19
0.93	11.11	12.9.1984	10.10.1983	יצחק שמיר	20
2.10	25.18	19.10.1986	13.9.1984	שמעון פרס	21
2.17	26.07	21.12.1988	20.10.1986	יצחק שמיר	22
1.46	17.59	10.6.1990	22.12.1988	יצחק שמיר	23
2.09	25.05	12.7.1992	11.6.1990	יצחק שמיר	24
3.36	40.31	21.11.1995	13.7.1992	יצחק רבין	25
0.57	6.84	17.6.1996	22.11.1995	שמעון פרס	26
3.04	36.56	5.7.1999	18.6.1996	בנימין נתניהו	27
1.67	20.02	6.3.2001	6.7.1999	אהוד ברק	28
1.98	23.74	27.2.2003	7.3.2001	אריאל שרון	29
3.18	38.14	3.5.2006	28.2.2003	אריאל שרון	30
2.90	34.88	30.3.2009	4.5.2006	אהוד אולמרט	31
1.93	23.23				ממוצע
1.88	22.52				חציון

כדי לבחון את הטענה הרווחת שתוחלת החיים של ממשלות ישראל התקצרה עם השנים, ערכנו השוואה בין הממשלות שכהנו בשנים 1949-1990 לממשלות שכהנו בשנים 1990-2009. ממצאי ההשוואה מסוכמים בלוח 18.5. הנתונים מראים כי תוחלת החיים של ממשלות ישראל התארכה משנת 1990. משך הכהונה הממוצע, משך הכהונה החציוני ומשך הכהונה המינימלי של

הממשלות שכיהנו אחרי 1990 ארוכים מאלה של הממשלות שקדמו להן. נוסף על כך, מספר הממשלות הממוצע בשנה (מספר ממשלות חלקי מספר שנים) קטן בתקופה המאוחרת מזו המוקדמת. רק משך הכהונה המקסימלי קצר יותר בתקופה המאוחרת בהשוואה לתקופה המוקדמת. כלומר, הנתונים מעידים שחל שיפור במידת היציבות של ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים.

לוח 18.5: משך כהונת ממשלות בישראל: השוואה בין שתי תקופות, 1990-1949 ו-1990-2009 (בשנים; משך החודשים בסוגריים)

מדד	עד 1990 (ממשלה 23-1)	החל מ-1990 (ממשלה 31-24)	יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת
משך התקופה בשנים	41.25 (495.63)	18.80 (225.89)	0.45:1
כהונה ממוצעת בשנים	1.79 (21.51)	2.35 (28.19)	1.31:1
ממוצע כהונה חציוני בשנים	1.64 (19.73)	2.50 (29.97)	1.5:1
משך כהונה מקסימלי בשנים	4.23 (50.79)	3.36 (40.31)	0.79:1
משך כהונה מינימלי בשנים	0.23 (2.76)	0.57 (6.84)	2.47:1

כדי להעריך את משמעות הנתונים, ערכנו השוואה בין הממשלות שכיהנו בישראל בשנים 1990-2009 לבין מקבילותיהן באותה תקופה ב-26 דמוקרטיות פרלמנטריות, כמוצג בלוח 18.6 להלן. ראשית, השווינו את מספר הממשלות שכיהנו בהן בתקופה האמורה. היות שמספר השנים שונה ממדינה למדינה (בשל אי-החפיפה בין השנים הנסקרות לתקופת כהונתן השלמה של ממשלות), חילקנו את מספר הממשלות בכל מדינה למספר השנים שבסקירה. שנית, דירגנו את המדינות על פי מדד זה מהיציבה ביותר (מספר הממשלות הממוצע בשנה הנמוך ביותר) לבלתי יציבה ביותר (מספר הממשלות הממוצע בשנה הגבוה ביותר). נוסף על כך מוצגים בלוח משך הכהונה הממוצע, החציוני, המקסימלי והמינימלי (בשנים) של כל מדינה ומדינה בתקופה האמורה (1990-2009).

לוח 18.6: מספר ממשלות ומשך כהונת ממשלות בשנים 1990-2010, ב־27 דמוקרטיות פרלמנטריות (בסדר עולה על פי מספר ממשלות חלקי תקופה, מהנמוך לגבוה)

דירוג	מדינה	מספר ממשלות חלקי תקופה	מספר ממשלות	מסגרת הזמן (בשנים)	משך כהונה ממוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	משך כהונה מקסימלי (בשנים)	משך כהונה מינימלי (בשנים)
1	בריטניה	0.262	6	22.90	4.58	4.83	5.06	3.91
2	גרמניה	0.320	6	18.78	3.75	3.93	4.00	3.07
3	ספרד	0.327	6	18.35	3.67	3.97	3.99	2.81
4	מלטה	0.336	7	20.83	3.47	4.28	4.78	0.95
5	פינלנד	0.365	7	19.15	3.19	3.89	4.00	0.18
6	שוודיה	0.368	7	19.00	3.15	3.47	4.01	1.45
7	אוסטרליה	0.378	7	18.51	3.08	3.01	4.22	2.55
8	פורטוגל	0.391	7	17.91	2.98	3.22	4.54	0.65
9	הולנד	0.405	7	17.29	2.88	3.53	4.79	0.63
10	קנדה	0.407	7	17.21	2.87	3.26	4.59	0.36
11	אירלנד	0.425	8	18.82	2.69	2.53	5.02	0.90
12	אוסטריה	0.445	8	17.96	2.56	3.01	3.95	0.88
13	בלגיה	0.452	8	17.72	2.53	3.20	4.59	0.24
14	יוון	0.453	9	19.87	2.48	2.89	3.90	0.38
15	ניו זילנד	0.467	9	19.28	2.41	2.31	5.94	0.16
16	נורווגיה	0.468	7	14.95	2.49	2.64	3.99	0.97
17	ישראל	0.479	9	18.80	2.35	2.50	3.36	0.57
18	הודו	0.486	9	18.53	2.31	1.24	5.00	0.04
19	הונגריה	0.486	10	20.59	2.29	2.34	3.97	0.58
20	סלובניה	0.486	9	18.52	2.31	2.02	4.09	0.48





דירוג	מדינה	מספר ממשלות חלקי תקופה	מספר ממשלות	מסגרת הזמן (בשנים)	משך כהונה מחוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	משך כהונה מינימלי (בשנים)
21	דנמרק	0.492	9	18.29	2.28	2.18	1.22
22	לוקסמבורג	0.499	10	20.02	2.22	1.59	0.01
23	איסלנד	0.509	10	19.66	2.18	1.69	0.27
24	צ'כיה	0.612	11	17.99	1.79	1.43	0.34
25	איטליה	0.692	13	18.79	1.56	1.19	0.34
26	צרפת	0.746	12	16.09	1.46	1.17	0.08
27	יפן	0.888	18	20.27	1.19	1.00	0.17
	מחוצע	0.468	8.74	-	2.62	2.68	0.90
	חציון	0.453	8	-	2.49	2.64	0.57

כפי שמוצג בלוח, המדינה היציבה ביותר על פי מדד זה היא בריטניה, שבה כיהנו 6 ממשלות בלבד ב-22.9 שנה. אותו מספר ממשלות נמצא גם בגרמניה ובספרד, שתי מדינות שבהן מיושם מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי המלא. המדינה הפחות יציבה על פי מדד זה היא יפן, שבה כיהנו 18 ממשלות ב-20.27 שנה. בתחתית המדרג נמצאות גם צרפת (12 ממשלות ב-16 שנה), איטליה (13 ממשלות ב-19 שנה) וצ'כיה (11 ממשלות בכ-18 שנה). ישראל מדורגת במקום ה-17 עם 9 ממשלות בתקופה של 18.8 שנה. מספר הממשלות בישראל ומספר הממשלות הממוצע בשנה בישראל גבוהים רק כמעט מהממוצע של אוכלוסיית המחקר.

משך כהונה הממוצע ומשך כהונה החציוני של ממשלות ישראל נמוכים מממוצע אוכלוסיית המחקר, אך לא משמעותית. בחינת הערכים הקיצוניים – משך כהונה של הממשלה שכינה את משך הזמן הארוך ביותר (משך כהונה מקסימלי) ומשך כהונה של הממשלה שכינה את משך הזמן הקצר ביותר (משך כהונה מינימלי) בכל מדינה – מעלה כי משך כהונה המקסימלי של ממשלות ישראל בתקופה האמורה נמוך (3.36 שנים בישראל לעומת 4.33 שנים בממוצע בעולם), וכי משך כהונה המינימלי של ממשלות ישראל נמוך מהממוצע של

מדינות המחקר (0.57 שנים בישראל לעומת 0.90 בממוצע בעולם). עם זאת, משך הכהונה המינימלי החציוני של ממשלות ישראל שווה לזה של מדינות המחקר (0.57 שנים). לפיכך ישראל לא נמצאה בלתי יציבה באופן חריג. לשם הערכת יציבותן או אי-יציבותן של ממשלות וכדי לזהות את הגורמים לכך בחנו לא רק את משך כהונתן של ממשלות ישראל, אלא גם את הנסיבות שהובילו לסיום כהונתן, כמוצג בלוח 18.7.

לוח 18.7: נסיבות שהובילו לסיום כהונת ממשלות בישראל, 1949-2009

ממשלה ראש הממשלה	משך כהונה (בשנים)	הנסיבות שהובילו לסיום כהונת הממשלה
1 דוד בן-גוריון	1.64	משך הכהונה לא נקבע מראש. ראש הממשלה הכריז על התפטרות הממשלה.
2 דוד בן-גוריון	0.93	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות דחייה של שורה של הצעות מטעם הממשלה על ידי הכנסת בנושא רישום ילדים לבתי הספר, אשר בה ראה הבעת אי-אמון. כישלון משא ומתן להקמת קואליציה חדשה הביא לפיזור הכנסת ולקיום בחירות כלליות.
3 דוד בן-גוריון	1.21	הממשלה התפטרה על רקע חילוקי דעות בין חברות הקואליציה (העמקת החינוך הדתי; הרכב הקואליציה).
4 דוד בן-גוריון	1.09	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו.
5 משה שרת	1.42	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות חוסר משמעת קואליציונית (הימנעותם של שרי הציונים הכלליים בהצבעת אי-אמון בקשר למשפט קסטנר).
6 משה שרת	0.34	כינון כנסת חדשה.
7 דוד בן-גוריון	2.18	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות מה שהגדיר הדלפת סודות לעיתון המפלגתי של אחת מחברות הקואליציה (אחדות העבודה-פועלי ציון).
8 דוד בן-גוריון	1.94	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות חוסר משמעות קואליציונית (ההצבעה של חברי סיעות אחדות העבודה-פועלי ציון ומפ"ם נגד החלטת הממשלה למכור נשק לגרמניה, והסירוב של שריהן להתפטר מהממשלה).



ממשלה	ראש הממשלה	משך כהונה (בשנים)	הנסיבות שהובילו לסיום כהונת הממשלה
9	דוד בן־גוריון	1.88	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו על רקע פרשת לבון. כישלון מגעים קואליציוניים הביא להקדמת הבחירות הכלליות.
10	דוד בן־גוריון	1.64	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו משום שחש כי חברי מפלגתו אינם תומכים בו.
11	לוי אשכול	1.49	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו כדי לכפות על מרכז מפלגתו להכריע בינו לבין בן־גוריון בוויכוח על פרשת לבון.
12	לוי אשכול	1.05	כינון כנסת חדשה.
13	לוי אשכול	3.17	ראש הממשלה נפטר.
14	גולדה מאיר	0.74	כינון כנסת חדשה.
15	גולדה מאיר	4.23	כינון כנסת חדשה.
16	גולדה מאיר	0.23	ראש הממשלה הגישה את התפטרותה בעקבות פרסום החלק הראשון של דוח ועדת אגרנט.
17	יצחק רבין	3.04	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו לאחר שפיטר את שרי המפד"ל על רקע הפרתם את המשמעת הקואליציונית (הימנעותם בהצבעת אי־אמון בכנסת בקשר לטקס קבלת מטוסי F-15 בחיל האוויר, בשבת).
18	מנחם בגין	4.12	התפזרות הכנסת בעקבות משברים קואליציוניים.
19	מנחם בגין	2.18	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו מסיבות אישיות.
20	יצחק שמיר	0.93	התפזרות הכנסת בעקבות התפטרות שרים.
21	שמעון פרס	2.10	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בהתאם להסכם הרוטציה.
22	יצחק שמיר	2.17	כינון כנסת חדשה.
23	יצחק שמיר	1.46	הממשלה נפלה בהצבעת אי־אמון בכנסת בעקבות המשבר הקואליציוני בעקבות התרגיל המסריח.

ממשלה ראש הממשלה	משך כהונה (בשנים)	הנסיבות שהובילו לסיום כהונת הממשלה
24 יצחק שמיר	2.09	התפרקות הקואליציה (פרישת סיעות צומת, התחיה ומולדת) הובילה לפיזור הכנסת וקיום בחירות מוקדמות.
25 יצחק רבין	3.36	ראש הממשלה נרצח.
26 שמעון פרס	0.57	התפזרות הכנסת.
27 בנימין נתניהו	3.04	התפזרות הכנסת.
28 אהוד ברק	1.67	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו, בעקבות התפרקות הקואליציה על רקע פסגת קמפ דייוויד.
29 אריאל שרון	1.98	התפזרות הכנסת.
30 אריאל שרון	3.18	התפזרות הכנסת.
31 אהוד אולמרט	2.90	ראש הממשלה הגיש את התפטרותו על רקע ביקורת ציבורית וחשדות לעברות פליליות.

סיום כהונת הכנסת מביא, בהכרח, לסיום כהונת הממשלה המכהנת. הסיווג כאן מבחין בין שני סוגי נסיבות הנובעים מסיום כהונת הכנסת: כינון כנסת חדשה והתפזרות הכנסת. הקטגוריה "כינון כנסת חדשה" כוללת את המקרים שבהם הכנסת המכהנת השלימה את כהונתה ופוזרה באופן טבעי. הקטגוריה "התפזרות הכנסת" כוללת את המקרים שהם הכנסת המכהנת פוזרה בזמן כהונתה באופן מלאכותי (ראו בפרק 24, "פיזור פרלמנטים", לוח 24.2).

על בסיס ניתוח הנסיבות שהובילו לסיום כהונתן של ממשלות, חישבנו את שכיחות הגורמים לסיום כהונת ממשלות בישראל ואת משך הכהונה הממוצע של ממשלות על פי גורמים אלה, כמוצג בלוח 18.8.

לוח 18.8: גורמים לסיום כהונת ממשלות בישראל: שכיחויות ומשך כהונה ממוצע

גורם לסיום כהונת הממשלה	שכיחות הגורם (מספר)	שכיחות הגורם (אחוז)	משך כהונה ממוצע (בשנים)
התפזרות ראש הממשלה	14	45.1	1.8 שנים
התפזרות הכנסת	7	22.5	2.2 שנים
כינון כנסת חדשה	5	16.1	1.7 שנים

גורם לסייום כהונת הממשלה	שכיחות הגורם (מספר)	שכיחות הגורם (אחוז)	משך כהונה (ממוצע (בשנים))
התפטרות הממשלה	2	6.4	1.4 שנים
מות ראש הממשלה	2	6.4	3.2 שנים
הדחת הממשלה בהצבעת אי־אמון	1	3.2	1.4 שנים
סך הכול	31	100	2.3 שנים

הגורם השכיח ביותר לסיים כהונת ממשלות ישראל הוא התפטרות ראש הממשלה. להתפטרות ראשי ממשלות בישראל סיבות שונות, אך ברוב המקרים נראה כי זהו האמצעי העומד לרשותם בהתמודדותם עם אופוזיציה מתוך ממשלותיהם, מפלגותיהם ובכנסת ועם ביקורת ציבורית. הנתונים משקפים גם את יכולתה של הכנסת לפזר את עצמה בזמן כהונתה. להבדיל מהפלת הממשלה על ידי הכנסת (אי־אמון), שבאמצעותה מטילה הרשות המחוקקת את מרותה על הרשות המבצעת, בפזורה העצמי על רקע משברים קואליציוניים הכנסת משמשת בתפקיד ה"מבוגר האחראי". הפיזור העצמי של הכנסת במקרים אלה הוא אמצעי לשינוי התנאים המעיבים על תפקוד המערכת השלטונית. כלומר, הפיזור העצמי של הכנסת אינו גורם לנפילת ממשלות, אלא הסימפטום לקשיי התחזוקה של הממשלה עצמה. לו הייתה נשללת מהכנסת הסמכות לפזר את עצמה, יש להניח שברוב המקרים היו ממשלות מתפזרות באמצעים אחרים. בין שכהונתה של ממשלה נחתמת על ידי התפטרות ראש הממשלה, על ידי התפטרות הממשלה או בפזור עצמי של הכנסת, נראה שמשברים קואליציוניים הם המקור העיקרי לאי־יציבות של ממשלות בישראל. גם כאשר המשברים אינם מובילים לחילופין, הם מערערים את יציבותן הפנימית של הממשלות.

מפלגות שלטון: חילופיהן ("מהפכים") ומשכי כהונתן

להוציא מקרים חריגים, ממשלות בדמוקרטיות פרלמנטריות מובלות על ידי מפלגת שלטון, וממנה מתמנה ראש הממשלה. זהותן של מפלגות השלטון משפיעה הן על התנהלותן של ממשלות הן על יציבותן. התנהגותן מושפעת מכוחן היחסי בממשלה, ובממשלות קואליציה הן מושפעות גם מזהותן של הסיעות החברות בממשלה, אך גם במצב זה הן מרכזיות במלאכת השלטון.

לנוכח זאת חילופים של מפלגת השלטון קוטעים את ההמשכיות השלטונית. לעומת זאת רציפות בכהונתה – במנותק מחילופי ראשי ממשלות, מחילופי ממשלות או מחילופים בתוך ממשלות – מייצבת לכאורה את המערכת ומאפשרת המשכיות. בבחינת היבט זה של יציבות ממשלות, בדקנו את משך כהונתן הרציפה של מפלגות שלטון בישראל, כמוצג בלוח 18.9. לצורך בדיקה זו מפלגת השלטון מוגדרת כמפלגתו של ראש הממשלה.

לוח 18.9: משכי כהונת מפלגות שלטון בישראל בעבר, 1949–2009

מפלגת שלטון	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך כהונה (בחדשים)	משך כהונה (בשנים)
מפא"י/מערך	10.3.1949	19.6.1977	339.55	28.28
ליכוד	20.6.1977	12.9.1984	86.83	7.23
מערך	13.9.1984	19.10.1986	25.18	2.10
ליכוד	20.10.1986	12.7.1992	68.78	5.73
העבודה	13.7.1992	17.6.1996	47.18	3.93
ליכוד	18.6.1996	5.7.1999	36.56	3.04
ישראל אחת	6.7.1999	6.3.2001	20.02	1.67
ליכוד	7.3.2001	20.11.2005	56.52	4.71
קדימה	21.11.2005	30.3.2009	40.27	3.35
מחוצע			80.09	6.6
חציון			47.18	3.9

הנתונים המוצגים בלוח משקפים את השינויים שחלו במערכת המפלגתית הישראלית במרוצת השנים מימי שלטונה הבלתי מעורער של מפא"י או המערך (עד 1977) לעידן חילופי השלטון בין הליכוד למפלגת העבודה, ועד הקמתה של קדימה. מאז הממשלה הראשונה ועד 2009 משך הכהונה הממוצע של מפלגות שלטון בישראל הוא 6.6 שנים (החציון עומד על 3.9 שנים).

הנתונים מעידים על מגמה ברורה – התקצרות משכי הכהונה של מפלגות שלטון בישראל. כדי להעריך את ממדי המגמה השוונו בין שתי תקופות, כמוצג

בלוח 18.10. כדי להימנע מלקטוע באופן מלאכותי את הכהונה הרציפה של הליכוד בשנים 1986-1992, בחרנו כאן את השנה 1992 (ולא 1990, כמקודם) בהבחנה בין שתי התקופות המשוות. כאן גם כללנו את חילופי השלטון האחרונים.

לוח 18.10: משך כהונת מפלגות שלטון בישראל, השוואה בין שתי תקופות, 1949-1992 ו־1992-2009 (בשנים; משך בחודשים בסוגריים)

ממד	טע 1992	מ־1992 עד 2009	יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת
משך התקופה בשנים	43.34 (520.44)	18.22 (218.76)	0.42:1
כהונה ממוצעת בשנים	10.83 (130)	3.03 (36.43)	0.27:1
משך כהונה חציוני בשנים	6.48 (77.8)	3.20 (38.42)	0.49:1
משך כהונה מקסימלי בשנים	28.28 (339.55)	4.71 (56.52)	0.16:1
משך כהונה מינימלי בשנים	2.10 (25.18)	1.50 (18)	0.71:1

כפי שעולה מן הלוח, משנת 1992 משך כהונת מפלגות שלטון בישראל התקצר מאוד ומספר חילופי השלטון הוכפל, אף על פי שפרק הזמן שנבדק בתקופה המאוחרת היה קצר הרבה יותר מהתקופה המוקדמת. ביקשנו להעריך את מצבה של ישראל בהשוואה לדמוקרטיית פרלמנטריות אחרות בעולם. לצורך כך מדדנו את חילופי מפלגות השלטון ב־27 הדמוקרטיות הפרלמנטריות הנכללות באוכלוסיית המחקר (כולל ישראל) בשנים 1990-2010. כדי למנוע קטיעה מלאכותית של רציפות הכהונה של מפלגות שלטון, כללנו בחישוב זה גם את מפלגת השלטון המכהנת בעת כתיבת שורות אלה במדינות השונות. כפי שמוצג בלוח 18.11, דירגנו את המדינות, מהיציבה ביותר לפחות יציבה, על פי מספר החילופים הממוצע של מפלגות שלטון בשנה בכל מדינה, קרי מספר חילופי השלטון שאירעו בה חלקי מספר השנים הנכללות בניתוח. לצורך כך ספרנו גם העברות שלטון לידיו של ראש ממשלה עצמאי, שאינו מנהיג מפלגה, כחילוף.

לוח 18.11: חילופי מפלגות שלטון בשנים 1990-2010, ב־27 דמוקרטיות פרלמנטריות (בסדר יורד על פי מספר חילופים חלקי שנים, מהנדייר ביותר לתכוף ביותר)

מספר מפלגות שלטון (ללא העצמאיים) חלקי משך התקופה (בשנים, ללא שנות העצמאיים)	מספר המפלגות שהחזיקו בשלטון בתקופה (כולל העצמאיים)	מספר המפלגות שהחזיקו בשלטון בתקופה (ללא העצמאיים)	מספר חילופים (כולל העצמאיים) חלקי משך התקופה (בשנים, כולל שנות העצמאיים)	מספר מפלגת השלטון	מספר חילופי מפלגות השלטון	דירוג מדינה
0.094	2	2	0.047	1	1	לוקסמבורג
0.086	2	2	0.086	2	2	מלטה
0.086	2	2	0.086	2	3	בריטניה
0.137	3	3	0.092	2	4	קנדה
0.094	2	2	0.094	2	5	אירלנד
0.096	2	2	0.096	2	6	הולנד
0.096	2	2	0.096	2	7	ספרד
0.101	2	2	0.101	2	8	אוסטריה
0.152	3	3	0.101	2	9	דנמרק
0.101	2	2	0.101	2	10	גרמניה
0.103	2	2	0.103	2	11	פינלנד
0.105	2	2	0.105	2	12	שוודיה
0.106	2	2	0.106	2	13	אוסטרליה
0.162	3	3	0.108	2	14	בלגיה
0.095	2	2	0.142	3	15	ניו זילנד
0.155	3	3	0.155	3	16	צרפת
0.106	2	2	0.159	3	17	פורטוגל
0.142	3	3	0.190	4	18	איסלנד
0.098	3	2	0.192	4	19	יוון



מספר מפלגות	מספר המפלגות	מספר המפלגות	מספר חילופים (כולל	מספר חילופי מפלגת השלטון	מספר חילופי מפלגת השלטון	דירוג מדינה
שלטון (ללא העצמאיים) חלקי משך התקופה (בשנים, ללא שנות העצמאיים)	שהחזיקו בשלטון בתקופה (כולל העצמאיים)	שהחזיקו בשלטון בתקופה (ללא העצמאיים)	כולל) חלקי משך התקופה (בשנים, כולל שנות העצמאיים)	העצמאיים)	העצמאיים)	
0.100	2	2	0.201	4	4	20 נורווגיה
0.243	5	5	0.243	5	5	21 יפן
0.201	4	4	0.251	5	5	22 הודו
0.121	4	2	0.274	5	5	23 צ'כיה
0.294	6	6	0.294	6	6	24 סלובניה
0.148	3	3	0.295	6	6	25 ישראל
0.229	6	4	0.334	7	7	26 הונגריה
0.319	8	6	0.425	9	9	27 איטליה
0.14	3.04	2.78	0.17	3.37	3.37	ממוצע
0.11	2.00	2.00	0.11	2.00	2.00	חציון

כפי שמוצג בלוח, בהיבט זה המדינה היציבה ביותר היא לוקסמבורג, שבה הוחלפה מפלגת השלטון פעם אחת בלבד. אחריה ממוקמות מלטה ובריטניה, שתיהן עם שני חילופים בין אותן שתי מפלגות. ישראל מדורגת בתחתית, במקום ה-25, עם 6 חילופי מפלגות שלטון ב-20 השנים האחרונות. מבחינת מספר חילופי מפלגות השלטון ותכיפותם, רק שתי דמוקרטיות מדורגות כפחות יציבות מישראל: הונגריה ואיטליה.

כמו כן בדקנו את מספר המפלגות שביניהן הועבר השלטון בכל מדינה. לצורך זה הבחנו בין חילופי שלטון בין מפלגות לבין חילופי שלטון בין מפלגות לראשי ממשלה עצמאיים ולהפך. על פי בדיקה זו, ברוב הדמוקרטיות שנבדקו (59.2%, 16 מדינות) רק 2 מפלגות החזיקו בשלטון בתקופה האמורה. ב-6 הדמוקרטיות אחרות, ובהן ישראל, 3 מפלגות החזיקו בשלטון, וב-5 מדינות אחרות, 4 מפלגות או יותר החזיקו בשלטון. בהיבט של אופי חילופי השלטון בין הליכוד לקדימה, נראה כי ישראל אינה חריגה באי-יציבותה.

כמו כן בדקנו את משך הכהונה של מפלגות השלטון בישראל בהשוואה לאותן 26 דמוקרטיות פרלמנטריות. ממצאי ההשוואה מוצגים בלוח 18.12, בדירוג על פי משך הכהונה הממוצע, מהמדינה היציבה לבלתי יציבה. כמוצג בלוח, בהיבט זה ישראל מדורגת בתחתית, שנייה באי-יציבותה רק לאיטליה. ממצא מעניין הוא מקומן של 4 דמוקרטיות שבעבר נשלטו בידי מפלגה דומיננטית בתחתית הדירוג: יפן, הודו, ישראל ואיטליה. עם זאת, מצבה של ישראל שונה מזה של יפן, שבה עד לאחרונה המפלגה הדומיננטית (המפלגה הליברלית-דמוקרטית) חלשה על המערכת השלטונית ועדיין היא משמשת חלופה שלטונית רלוונטית; או מזה של איטליה, שבה המפלגה הדומיננטית (המפלגה הדמו-נוצרית) התפרקה בשנות התשעים. בישראל, המפלגה הדומיננטית, מפא"י/המערך/העבודה, עדיין קיימת, אבל היא רביעית בדירוג מפלגות השלטון הפוטנציאליות.

לוח 18.12: משך כהונת מפלגות שלטון בשנים 1990-2010, ב-27 דמוקרטיות פרלמנטריות (בסדר יורד על פי משך כהונה ממוצע, מהיציבה לבלתי יציבה)

דירוג מדינה	משך כהונה ממוצע (בחודשים)	משך כהונה ממוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בחודשים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	כהונה מקסימלית (חודשים)	כהונה מקסימלית (בשנים)	כהונה מינימלית (בחודשים)	כהונה מינימלית (בשנים)
1 לוקסמבורג	127.36	10.61	127.36	10.61	180.66	15.04	74.07	6.17
2 מלטה	93.60	7.79	113.62	9.46	144.92	12.07	22.26	1.85
3 בריטניה	93.27	7.77	118.72	9.89	156.23	13.01	4.87	0.41
4 קנדה	87.46	7.28	59.41	4.95	147.16	12.25	55.82	4.65
5 אירלנד	84.92	7.07	65.13	5.42	159.29	13.27	30.35	2.53
6 הולנד	83.63	6.96	95.01	7.91	98.40	8.19	57.47	4.79
7 ספרד	83.30	6.94	77.49	6.45	95.47	7.95	76.93	6.41
8 אוסטריה	79.19	6.59	83.24	6.93	109.64	9.13	44.68	3.72
9 דנמרק	79.18	6.59	106.09	8.84	106.19	8.84	25.25	2.10
10 גרמניה	78.85	6.57	84.89	7.07	93.34	7.77	58.32	4.86
11 פינלנד	77.76	6.48	89.56	7.46	96.16	8.01	47.57	3.96



דירוג מדינה	משך כהונה ממוצע (בחודשים)	משך כהונה ממוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בחודשים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	כהונה מקסימלית (חודשים)	כהונה מקסימלית (בשנים)	כהונה מינימלית (בחודשים)	כהונה מינימלית (בשנים)
12 שוודיה	75.64	6.30	47.90	3.99	143.47	11.95	35.54	2.96
13 אוסטרליה	75.16	6.26	50.70	4.22	140.81	11.73	33.96	2.83
14 בלגיה	74.30	6.19	88.18	7.34	104.32	8.69	30.41	2.53
15 ניו זילנד	63.46	5.28	64.96	5.41	109.12	9.09	14.79	1.23
16 יוון*	61.44	5.12	54.49	4.54	124.93	10.40	11.84	0.99
17 צרפת	58.16	4.84	54.62	4.55	100.93	8.41	22.45	1.87
18 פורטוגל	56.77	4.73	57.30	4.77	77.29	6.44	35.18	2.93
19 איסלנד	50.54	4.21	20.94	1.74	160.64	13.38	19.59	1.63
20 צ'כיה*	49.69	4.14	49.07	4.09	97.48	8.12	3.12	0.26
21 נורווגיה	47.79	3.98	47.93	3.99	83.47	6.95	19.07	1.59
22 יפן	41.18	3.43	15.44	1.29	164.25	13.68	2.04	0.17
23 הודו	39.75	3.31	40.11	3.34	76.37	6.36	0.49	0.04
24 הונגריה*	34.94	2.91	47.19	3.93	54.48	4.54	4.11	0.34
25 סלובניה	34.93	2.91	23.93	1.99	96.82	8.06	1.91	0.16
26 ישראל	34.81	2.90	36.56	3.04	56.52	4.71	18.05	1.50
27 איטליה	28.22	2.35	28.96	2.41	59.18	4.93	8.25	0.69
ממוצע	66.49	5.54	64.77	5.39	112.50	9.37	28.09	2.34
חציון	74.30	6.19	57.30	4.77	104.32	8.69	22.45	1.87

* לא כולל כהונות של ראשי ממשלה עצמאיים.

תחלופה של מפלגות שלטון אינה בהכרח תופעה שלילית. חילופי מפלגת השלטון משקפים את תקינות תפקודם של המנגנונים הדמוקרטיים. עם זאת, מספר החילופים ותכיפותם משקפים את מידת התנודתיות במערכת הדמוקרטית או בהקשר הנדון, בממשלותיה. בהיבט זה, ישראל של שני העשורים האחרונים

מתאפיינת בתנודתיות רבה בהשוואה לעבר ובהשוואה למרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות בעולם. כפי שמוצג בסעיפים הבאים, תנודתיות בין-מפלגתית זו מלווה בתנודתיות רבה בתוך ממשלות.

שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות

מקום המדינה ועד היום כל ממשלות ישראל היו ממשלות קואליציה. סוג זה של ממשלות אופייני לדמוקרטיות פרלמנטריות שבהן אף מפלגה אינה מחזיקה ברוב מושבי הפרלמנט, ובעיקר כאשר מינוי ממשלה חדשה מחייב עמידה במבחן אמון בפרלמנט (vote of investiture). ממשלות קואליציה מבוססות על הסכמה בין הסיעות החברות בהן על היעדים שהממשלה חותרת להשיג (קווי יסוד) ועל תמיכה הדדית באינטרסים שלהן. הרכבן הסיעתי של ממשלות עשוי להשתנות בזמן כהונתן בשל שינוי בתנאים הפוליטיים, אי-הסכמה בין הסיעות או שינוי האינטרסים של הסיעות החברות. סיעות עשויות לפרוש מממשלה מכהנת או להצטרף אליה, וחבריהן עשויים להיות מודחים על ידי ראש ממשלה (אם הוא מוסמך להדיחם).

שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות (בעיקר, פרישה של סיעות) עשויים לאיים על הישרדותן, אבל לא בהכרח מביאים להדחתן. עם זאת, הם מערערים את יציבות הרכבן. כדי להעריך את מידת היציבות בתוך הממשלות בחנו את השינויים בהרכב הסיעתי של 31 ממשלות העבר בישראל. כמוצג בלוח 18.13, תיעדנו וספרנו את השינויים בהרכב הסיעתי בכל ממשלה, קרי הצטרפות, פרישה, הדחה של סיעות חברות. נוסף על כך הערכנו את משמעות השינוי על פי השפעתו על מספר השרים, מספר סגני השרים בממשלה, וסך כל חברי הממשלה (מספר השרים או סגני השרים שפרשו או הצטרפו בשל פרישת/הצטרפות סיעות). בגלל השונות בגודל הממשלות הערכנו את משמעות כלל השינויים בהרכב הסיעתי של כל ממשלה ביחס לגודל אותה ממשלה. הערכה זו מבוססת על חלוקת מספר הכניסות והיציאות של חברי ממשלה (שרים וסגני שרים) במספר חברי הממשלה הכולל (מהקמת הממשלה עד הדחתה).

לוח 18.13: שינויים בהרכב הסייעתי של ממשלות ישראל, 1949-2009

ממשלה	השינוי	סך הכול כניסות/ יציאות של סיעות	שינוי שרים	שינוי סגני שרים	כניסות/ יציאות שרים (ערך מוחלט)	כניסות/ יציאות שרים וסגני שרים כאחוז מחברי ממשלה (ערך מוחלט)
1	-	0	0	0	0	0
2	-	0	0	0	0	0
3	אגו"י פורשת	1	-1	0	1	5.5
4	-	0	0	0	0	0
5	-	0	0	0	0	0
6	-	0	0	0	0	0
7	-	0	0	0	0	0
8	המפד"ל פורשת	1	-2	-3	5	23.8
9	פאג"י מצטרפת	1	+1	0	1	5
10	-	0	0	0	0	0
11	-	0	0	0	0	0
12	-	0	0	0	0	0
13	גח"ל מצטרפת רפ"י מצטרפת	2	1	2	3	10.3
14	-	0	0	0	0	0
15	גח"ל פורשת	1	5	0	5	17.2
16	-	0	0	0	0	0
17	מפד"ל מצטרפת רצ פורשת שרי המפד"ל מפוטרים	3	+2 -1 -3	0	6	24
18	ד"ש מצטרפת	1	+3	0	3	12.5



חלק שלישי: הממשלה

ממשלה	השינוי	סך הכול כניסות/ יציאות של סיעות	שינוי שרים	שינוי סגני שרים	כניסות/ יציאות שרים (ערך מוחלט)	כניסות/ יציאות שרים כאחוז מחברי ממשלה (ערך מוחלט)
19	תל"ם מצטרפת התחייה מצטרפת	2	+1 +1	0 0	2	7.1
20	-	0	0	0	0	0
21	-	0	0	0	0	0
22	שינוי פורשת	1	-1	0	1	3.2
23	שרי העבודה מפוטרים	1	-11	-1	12	38.7
24	אגודת ישראל מצטרפת צומת פורשת מולדת פורשת התחייה פורשת	4	0 -1 -2 0	0 0 -1	4	12.9
25	ש"ס פורשת ייעוד מצטרפת	2	-1 +1	-3 +1	6	18.1
26	-	0	0	0	0	0
27	-	0	0	0	0	0
28	יהדות התורה פורשת מרצ פורשת ש"ס פורשת ישראל בעלייה פורשת המפד"ל פורשת	5	0 -3 -4 -1 -1	0 -3 -4 -1 -2	15	45.4
29	מפלגת המרכז מצטרפת עם אחד פורשת איחוד לאומי פורשת גשר מצטרפת המפד"ל מצטרפת גשר פורשת מפלגת העבודה פורשת	7	+1 0 -2 +1 +2 -1 -7	0 0 -1 0 0 0 -3	18	36

מחשלה	שינוי	סך הכול כניסות/ יציאות של סיעות	שינוי שרים	שינוי סגני שרים	כניסות/ יציאות שרים (ערך מוחלט)	כניסות/ יציאות שרים וסגני שרים כאחוז מחברי ממשלה (ערך מוחלט)
30 איחוד לאומי פורשת המפד"ל פורשת שינוי פורשת מפלגת העבודה מצטרפת יהדות התורה מצטרפת מפלגת העבודה פורשת	6	-2	-1	-1	34	62.9
			0	-5		
			+3	+8		
			+2	0		
			-3	-8		
31 ישראל ביתנו מצטרפת ישראל ביתנו פורשת	2	+1	0	0	3	7.5
			0	-2		
סך הכול		40	90	29	119	14.2
ממוצע		2.5	2.9	0.9	3.8	10.6
חציון		1	1	0	1	3.2

כפי שמוצג בלוח, רוב ממשלות ישראל (51.6%, 16 ממשלות) חוו לפחות שינוי אחד בהרכבן במהלך כהונתן. 7 ממשלות (22.5%) חוו שינוי 1, 4 ממשלות חוו 2 שינויים, והאחרות חוו יותר מ-3 שינויים. הממשלה שבה היה מספר השינויים הרב ביותר (7 שינויים) היא הממשלה ה-29, ממשלתו הראשונה של אריאל שרון. ההרכב הסיעתי של 15 הממשלות הנותרות (48.3%) לא השתנה במהלך כהונתן. סך הכול חלו 40 שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל בעבר, 2.5 שינויים בממוצע בממשלה (החציון שווה 1). במרבית המקרים (57.5%, 23 מקרים) השינוי נבע מפרישת סיעות, בשני מקרים – מפיתורי חברי הסיעות בידי ראש הממשלה, ובשאר המקרים השינוי נבע מהצטרפות סיעות לממשלה במהלך כהונתה (37.5%, 15 מקרים).

לשינויים בהרכב הסיעתי של הממשלות נודעת השפעה ישירה על ההרכב האישי של הממשלות. פרישה, הדחה או הצטרפות של סיעות הובילה להצטרפותם או הדחתם של 119 חברי ממשלה סך הכול, מתוכם 90 שרים ו-29 סגני שרים. השפעה זו נעה משינוי בחברות של חבר ממשלה 1 (הממשלה השישית, התשיעית וה-22) ועד שינוי בחברות של 34 חברי ממשלה (הממשלה ה-30, בעקבות 6 שינויים בהרכב הסיעתי). ההשפעה הדרמטית ביותר של שינוי

נתון בהרכב הסיעתי על חברי הממשלה הייתה בעקבות פיטוריהם של שרי העבודה בממשלה בידי ראש הממשלה יצחק שמיר אחרי "התרגיל המסריח" (הממשלה ה-23, 12 חברי ממשלה) והכניסה והיציאה של סיעת העבודה מהממשלה ה-30. בממוצע, שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל מביא לתחלופה של 10.6% מחבריהן (החציון שווה 3.2%). היקף השינוי נע מ-5.5% (הממשלה השלישית) ועד שינוי של 62.9% (הממשלה ה-30), כלומר תחלופה של רוב חברי הממשלה.

נתונים אלה מעידים על חוסר יציבות בהרכבן של ממשלות ישראל ומרמזים שבהיבט זה חלה התערערות ביציבותן של ממשלות בישראל לאורך זמן. כמוצג בלוח 18.14, השוואה של 23 הממשלות הראשונות ל-7 הממשלות שכיחנו מאז 1990 מראה שיציבותן הפנימית של הממשלות התערערה באופן משמעותי בשני העשורים האחרונים.

לוח 18.14: שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל, השוואה בין שתי תקופות, 1990-1950 ו-2009-1990

מספר כניסות/יציאות סיעות	עד 1990 (ממשלה 1-23)	מ-1990 (ממשלה 24-31)	יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת
מספר כניסות/יציאות סיעות	14	26	1.8:1
מספר כניסות/יציאות סיעות - ממוצע	0.6	3.2	5.3:1
מספר כניסות/יציאות סיעות - חציון	0	3	3:0
מספר כניסות/יציאות סיעות חלקי שניים	0.3	1.3	4.3:1
מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה	39	80	2.05:1
מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה - ממוצע	1.6	10	6.25:1
מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה - חציון	0	5	5:0
מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה חלקי שניים	0.9	4.2	4.6:1

כפי שמוצג בלוח (טור שמאלי), מספר השינויים בהרכב הסיעתי של הממשלות הנכללות בתקופה המאוחרת הוא כמעט כפול ממספרם בתקופה המוקדמת,

אף על פי שהתקופה המוקדמת ארוכה פי 2.15 מהתקופה המאוחרת וכוללת פי 3.2 ממשלות. מספר השינויים הממוצע בהרכב הסיעתי בממשלות שכינהו מאז 1990 הוא יותר מפי 5 ממספר השינויים ההמוצע ב־23 הממשלות הראשונות. בגלל ההבדל במשך התקופה המוקדמת לזו המאוחרת (41 מול 19 שנה, בהתאמה) חישבנו את מספר השינויים בהרכב הסיעתי לפי מספר השנים שנכללו בבחינה (מספר שינויים חלקי מספר שנים). על פי מדרד זה, מספר השינויים בהרכב הסיעתי הממוצע בשנה מ־1990 עד 2009 הוא פי 4.3 ממספר השינויים הממוצע בשנה מ־1949 עד 1990.

השוואת ההשפעה של שינויים אלה על הרכב חברי הממשלה מעידה על מגמה זוהה. כפי שמוצג בלוח, מספר התחלופות של חברי הממשלה שנבעו מכניסה או מיציאה של סיעות הוכפל משנת 1990. מספר התחלופות הממוצע לממשלה ב־7 הממשלות שכינהו אחרי 1990 הוא פי 6.2 מממוצע התחלופה ב־23 הממשלות הראשונות. לבסוף, המספר הממוצע לשנה של תחלופות חברי ממשלה שנבעו משינוי בהרכב הסיעתי מאז 1990 הוא פי 4.6 ממספר התחלופות הממוצע לשנה בתקופה 1949-1990.

נתונים אלה מעידים שמבחינת הרכבן ממשלות ישראל הן אכן בלתי יציבות. הן מאופיינות בריבוי שינויים בהרכבן הסיעתי, אשר מובילים לתחלופה של מספר ושל שיעור לא מבוטל מחברי הממשלה. יתר על כן, הנתונים מעידים שבהיבט זה יציבותן של ממשלות ישראל התערערה באופן דרסטי בשני העשורים האחרונים. מגמה זו נובעת בין היתר מהירידה בכוחן של המפלגות הגדולות, והיא מעידה במידה מסוימת על זילות של השותפות הקואליציונית, על הקלות שבה סיעות ממהרות להצטרף לממשלה ועל הקלות שהן פורשות ממנה.

בהקשר זה חשוב להבחין בין המניעים להצטרפות או לפרישה. פרישה של סיעות נובעת מסטייה של הממשלה מקווי היסוד שלה או מאי־עמידתה בהתחייבויותיה כלפי הסיעות השותפות. במקרים כאלה, הסיעות נאלצות לבחור בין מחויבותן לממשלה לבין מחויבותן למצע שלהן ולקהל בוחריהן. בחירתן לשרת את האינטרסים של הציבור שלהן על ידי פרישה מהממשלה היא לא רק מוצדקת אלא אף מתבקשת במונחים דמוקרטיים. כך גם בנוגע להצטרפות של סיעות לצורך תמיכה בתכנית מדיניות של הממשלה התואמת את מצעיהן ואת רצון בוחריהן, למשל הצטרפות מפלגות שמאל לממשלת ימין לטובת הענקת תמיכה מבפנים ביוזמה ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

כלומר, פרישה או הצטרפות של סיעות אינה בהכרח שלילית. עם זאת, תכיפות התנועות בממשלות ישראל והיקפן מרמזים שהבסיס שעליו מושתתות ממשלות הקואליציה בישראל רעוע.

חילופי שרים בין ממשלות (Ministers Turnovers)

יציבותן של ממשלות מושפעת לא רק מהשינויים בהרכבן הסייעתי אלא גם משינויים בהרכב האישי, בעקבות תחלופה של האנשים המחזיקים במשרת שר. כשם שתחלופה של שרים במהלך כהונתן של ממשלות מערערת את היציבות בתוך ממשלות, המשכיות הכהונה של שרים בין ממשלות מקנה ממד של יציבות למערכת השלטונית. זאת ועוד, המשכיות זו גם משפרת את תפקוד הממשלה, שהרי היא מקלה על השרים לממש את מדיניותם. מנגד, תחלופה של שרים בין ממשלות עשויה להקשות על תפקודן של ממשלות, בשל הופעתם של חברים חדשים שאינם בקיאים ברזי הרשות המבצעת על שלוחותיה. תחלופה זו קוטעת את ההמשכיות השלטונית בין ממשלות ולכן מערערת במידה מסוימת את תחושת היציבות הכללית.

לצורך מדידת אי-יציבות בין ממשלות, מדדנו את מספר השרים, ואת שיעורם, בממשלה נתונה שלא כיהנו בממשלה שקדמה לה. אוכלוסייה זו כוללת שרים חדשים, שלא כיהנו קודם לכן כשרים, ושרים לשעבר שלא כיהנו בממשלה הקודמת, קרי שלא כיהנו כשרים באופן רציף. ממצאי המדידה של חילופי שרים בין ממשלות ישראל שכיחנו בשנים 1950-2009 (הממשלה השנייה עד הממשלה ה-31, כולל) מסוכמים בלוח 18.15.

לוח 18.15: חילופי שרים בין ממשלות בישראל, 1950-2009

ממשלה	מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת	שיעור השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת
2	2	15.3
3	7	43.7
4	5	31.2
5	1	6.2



ממשלה	מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת	שיעור השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת
6	0	0
7	6	37.5
8	1	5.8
9	5	29.4
10	6	35.2
11	3	17.6
12	2	11.1
13	11	45.8
14	0	0
15	10	37
16	8	38
17	6	46.1
18	20	95.2
19	11	47.8
20	2	9.5
21	16	59.2
22	1	3.8
23	8	29.6
24	4	20
25	19	95
26	1	4.7
27	25	100
28	19	76

מחשלה	מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת	שיעור השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת
29	22	64.7
30	19	47.5
31	18	48.6
סך הכול	258	39.8
מחוצע	9	36.7
חציין	6	36.1

כפי שמוצג בלוח, יותר משליש מהשרים בממוצע מתחלפים בין ממשלות (36.7%, 9 שרים). בשני מקרים (הממשלה השישית והממשלה ה-14) שיעור תחלופת השרים היה אפס, כלומר כל השרים שכיהנו בממשלות אלה כיהנו בממשלות שקדמו להן. בשלושה מקרים (הממשלה ה-18, ה-25 וה-27), שיעור התחלופה היה גבוה מ-90%. שיעור התחלופה הגבוה במקרים אלה נבע מתחלופת מפלגת השלטון: המהפך ב-1977 (הממשלה ה-18), העברת השלטון מידי הליכוד לידי מפלגת העבודה ב-1992 (הממשלה ה-25) והעברת השלטון מידי מפלגת העבודה לידי הליכוד ב-1996 (הממשלה ה-27). המשכיות כהונת שרים בין ממשלות, לעומת זאת, נובעת מהמשכיות הכהונה של מפלגת שלטון או מהמשכיות החברות של סיעות משניות בין קואליציות.

גם בהיבט זה מצאנו הבדל בין הממשלות שכיהנו בישראל עד 1990 לאלה שכיהנו בשני העשורים האחרונים. כפי שמוצג בלוח 18.16, תחלופת השרים בין ממשלות מאז 1990 היא כמעט כפולה בהשוואה לתחלופת השרים בין ממשלות בתקופה שבין 1950 ל-1990. כלומר, היציבות בין ממשלות התערערה בשני העשורים האחרונים.

לוח 18.16: חילופי שרים בין ממשלות בישראל, השוואה בין שתי תקופות,
1990-1950 ו־1990-2009

ממד	עד 1990 (ממשלה 2-23)	מ־1990 (ממשלה 24-32)	יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת
מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת – ממוצע	6	16	2.6:1
מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת – חציון	6	19	3.1:1
שיעור השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת – ממוצע	30.7	57	1.85:1
שיעור השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת – חציון	30.4	57	1.87:1

מקור: הכנסת, 2012א; 2012ב; 2012ג.

תחלופת שרים בין ממשלות משקפת את השינויים שחלו במערכת המפלגתית בישראל – את עידן המפלגה הדומיננטית, את סופו, את המעבר למערכת דו־מפלגתית ואת היחלשות המפלגות הגדולות. בהיבט זה אחד הרכיבים המייצבים הוא דווקא הרכיב המואשם בידי רבים באי־היציבות של הממשלות בישראל – המפלגות הקטנות או הסקטוריאליות. חלק נכבד מהמשכיות הכהונה של שרים בין ממשלות נובע מהמשכיות החברות של המפלגות הקטנות או הסקטוריאליות בממשלות. נכונותן לחבור למפלגות שלטון שונות משמעה שחילופי השלטון לא קטעו את רציפות הכהונה של השרים המשרתים מטעמן. אלה כוללות, למשל, את מפלגת ישראל בעלייה ואת ש״ס, בעיקר לפני שעמדותיה נעשו ימניות יותר.

משך כהונת שרים (Ministers Duration)

משכן של כהונות שרים במשרדים ביצועיים יכול לשמש אף הוא סמן מוצלח למידת היציבות במערכת הפוליטית. חילופים תכופים של שרים עלולים לפגום במשילות משני טעמים: ראשית, נדרש פרק זמן מינימלי לשר כדי ללמוד את תפקידו ולהבין איך פועל המשרד שבראשו הוא עומד. אם הוא מועבר מתפקידו לפני שהספיק "ללמוד את המערכת" הדבר יקרין על יכולת יישום המדיניות;

שנית, חילופים תכופים מביאים בהכרח להתעצמותם של פקידי השירות הציבורי. יש בכך טעם לפגם מבחינה דמוקרטית, לנוכח השאיפה לשלטון הפוליטיקאים ולא לשלטון הפקידים.

בחינתן של תקופות הכהונה של כל השרים העומדים בראש משרדים ביצועיים היא משימה לא פשוטה הדורשת משאבים רבים. הסתפקנו אפוא בבחינה של שלושת המשרדים הנחשבים מרכזיים ביותר: החוץ, האוצר והפנים. אמנם קיימת שונות בין מדינות בנוגע לסדר החשיבות של משרדים (בישראל, למשל, משרד הביטחון כפי הנראה חשוב יותר ממשרד הפנים), אך בגישה השוואתית אלה הם שלושת המשרדים הנחשבים ביותר (Druckman and Warwick, 2005).

לוח 18.17 ממחיש כי כמו באשר למשך כהונת ראשי ממשלה, גם כשמדובר במשך כהונות שרים, ישראל נמצאת במרכז הלוח ולא במקום נמוך מאוד. אך כשאנו מביטים על משכי הכהונה בישראל בלבד מומחשת הירידה במשכי הכהונה לאורך זמן. מקומה של ישראל באמצע הלוח מוסבר בכהונתם רבת השנים של משה שרת (7 שנים), גולדה מאיר (10 שנים) ואבא אבן (8 שנים) במשרד החוץ; לכהונתו הממושכת של לוי אשכול (11 שנה) במשרד האוצר; ולכהונתו הארוכה של חיים משה שפירא (11 שנה) במשרד הפנים. כהונות ארוכות אלה הטו את ערכי הממוצע כלפי מעלה כך שהכהונות הקצרות של שרים בשני העשורים האחרונים ניכרות פחות.

לוח 18.17: משך כהונת שרים ממוצע (בימים) ב־19 דמוקרטיות פרלמנטריות*

דירוג	מדינה	אוצר	חוץ	פנים
1	שוודיה	1742	1233	-
2	ניו זילנד	1434	1434	1196
3	אוסטריה	1348	1340	1343
4	ספרד	1329	1128	988
5	גרמניה	1288	1946	1372
6	אוסטרליה	1245	1322	-



דירוג	מדינה	אוצר	חוץ	פנים
7	הולנד	1225	1467	712
8	קנדה	1134	950	-
9	בריטניה	1127	946	946
10	אירלנד	1047	998	-
11	דנמרק	1007	1305	919
12	נורווגיה	973	1210	-
13	ישראל	836	1040	758
14	בלגיה	841	1295	771
15	פינלנד	578	640	552
16	יוון	559	643	-
17	פורטוגל	557	643	563
18	איטליה	520	617	699
19	יפן	506	476	330

* בהצגת הנתונים הובאו בחשבון תקופות כהונה שלמות ורצופות. השרים הנוכחיים לא הובאו בחשבון.

ואמנם כאשר אנו משווים את משכי תקופות הכהונה עד 1990 לאלה שאחריהם נחשפת תמונה עגומה: במשרדי החוץ והפנים חלה בישראל הירידה החריפה ביותר מקרב המדינות. במשרד האוצר המצב אינו טוב בהרבה, וישראל ממוקמת שלישית מבחינת חריפות הירידה (ראו לוח 18.18 להלן).

לוח 18.18: משך כהונת שרים ב־16 דמוקרטיות פרלמנטריות, השוואה בין שתי תקופות 1990-1949 ו־1990-2009 (לפי חריפות השינוי; באחוזים)

דירוג	מדינה	אוצר	חוץ	פנים
1	אוסטרליה	-4.5	135.6	-
2	פינלנד	161.4	86.4	153.1

דירוג	מדינה	אוצר	חוץ	פנים
3	זנמרק	63.1	80.8	33.1
4	אוסטריה	-33.8	31.2	-61.7
5	ניו זילנד	-11.7	28.7	-41.6
6	בריטניה	82.3	19.1	-23.7
7	גרמניה	4.1	13.0	27.5
8	איטליה	-10.8	-15.5	-23.6
9	אירלנד	60.3	-21.3	-
10	בלגיה	-54.9	-23.7	21.7
11	יפן	-31.7	-28.8	-3.0
12	נורווגיה	26.4	-33.2	-
13	הולנד	21.3	-36.3	-19.3
14	שוודיה	-59.1	-42.1	-
15	קנדה	-6.3	-46.3	-
16	ישראל	-47.2	-64.8	-65.6

סיכום ומסקנות

לוח 18.19 מסכם את יציבותן של ממשלות בישראל, על פי מגוון ממדים. עולה ממנו תמונה לא אחידה בהיבטים השונים שבדקנו. ברמה האמפירית, ממצאים אלה מסתכמים בשתי הבחנות עיקריות. ראשית, מבחינה השוואתית ממשלות ישראל אינן סובלות מאי־יציבות קיצונית. עם זאת, הן סובלות מאי־יציבות בהרכבן. נוסף על כך ניכר כי המערכת הישראלית מאופיינת באי־רציפות שלטונית. שנית, יציבותן של ממשלות התערערה בישראל משנת 1990. אמנם משך הכהונה הממוצע של ממשלות התארך משנת 1990, אך בכל ההיבטים האחרים ניכר ערעור משמעותי ביציבות הממשלות. מגמה זו בולטת במיוחד בהיבט היציבות הפנימית, בשינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות בישראל.

לוח 18.19: יציבות ממשלות בישראל, סיכום ממצאי המדידה

ממד	ממוצע (ישראל)	מגמה לאורך זמן (ישראל)	ישראל בהשוואה לעולם
ראשי ממשלות: משך כהונה	3.8 שנים	ערעור היציבות: ירידה של 36% במשך כהונה ממוצע	לא חריגה (מקום 13/19)
ממשלות: משך כהונה	1.9 שנים	ייעוב: עלייה של 30% במשך כהונה ממוצע	יחסית לא יציבה, אבל לא באופן משמעותי (מקום 17/27)
מפלגות שלטון: משך כהונה	6.6 שנים	ערעור היציבות: משך הכהונה עד 1992 ארוך פי שלושה ממשך הכהונה מ־1992 עד 2010	לא יציבה (מקום 26/27)
שינוי בהרכב סיעתי של ממשלות	2.5 יציאות/כניסות של סיעות בממשלה; הביא לתחלופה של 10.6% מחברי הממשלה	ערעור היציבות: מספר החילופים הממוצע הוכפל פי 4.3 מאז 1990	-
חילופי שרים בין ממשלות	36.7% מהשרים בממשלה לא כיהנו בממשלה שקדמה לה	ערעור היציבות: שיעור תחלופת השרים בין ממשלות הוכפל מאז 1990	-
משך כהונת שרים, על פי משרד ביצועי	2.4 שנים (לשלושת המשרדים)	ערעור היציבות: ירידה של מעל 40% במשך הכהונה מאז 1990	יחסית לא יציבה, אבל לא באופן משמעותי (מקום 13/19)

מניתוח הממצאים האמפיריים עולה כי המוקד הבעייתי בישראל אינו ראש הממשלה או הממשלות עצמן אלא אי-היציבות בתוכן. ולפיכך נראה שאי-היציבות בתוך ממשלות ישראל היא הגורם העיקרי לתחלופה של נושאי משרות בממשלה (שרים וסגני שרים) ולסיום כהונתן של ממשלות בטרם עת.

מחקרים (Lijphart, 1999) הוכיחו כי אי-יציבות אינה השפעה הכרחית של הדמוקרטיה ההסכמית על ממשלות הקואליציה המאפיינות אותה, אך

בישראל ממשלות הקואליציה הן מקור לאי-יציבות. ההסבר לכך נוגע ליחסיות הקיצונית של שיטת הבחירות, שממנה נגזרים השיסוע הקיצוני בפרלמנט, כמו גם חולשתן של המפלגות הגדולות. היחלשות המפלגות הגדולות בישראל לאורך זמן מתבטאת בערעור יציבותן של ממשלות הקואליציה בישראל.

עם זאת, ממשלות ישראל אינן בלתי יציבות באופן קיצוני. בהתחשב בתנאי הקמתן ובקושי לתחזקן – מערכת מפלגתית מפוצלת, ממשלות קואליציה מרובות חברות בעלות עמדות או אינטרסים פרטיקולריים, ולעתים סותרים – הן מפגינות כושר הישרדות מופלא. אלא ששכרן יוצא בהפסדן. לטובת הישרדותן טוות ממשלות ישראל רשת פשרות סבוכה הן בחלוקת משאבים הן בנושאי מדיניות. במאמץ לשמר את ממשלותיהם, גורעים ראשי ממשלות ישראל ממנהיגותם, מקצים ממשאביהם לטובת שותפיהם ונמנעים מקידום ומיישום מדיניותם. יתר על כן, העול הכרוך בתחזוק ובשימור ממשלותיהם גורע מהקשב ומהיכולת של ראשי ממשלות למשול ולהנהיג. בתנאים אלה נבצר מראשי ממשלות למלא את ייעודם כמנהיגים, והם שקועים במקום זאת בתחזוקה ובכיבוי שרפות.

כפי שמעיד ניסיוןן של דמוקרטיות אחרות, אי-יציבות אינה נגזרת מדפוס המשטר אלא מהמידה שבה המערכת המפלגתית מפוצלת. הניתוח מעיד כי יציבותן של ממשלות בישראל אינה נגזרת של יחסי הרשות המבצעת עם זו המחוקקת, וכי האיום הנשקף לממשלות בישראל נובע לא מכנסת לעומתית אלא מבית, מתוך הקואליציה עצמה. למעשה, אנו מוצאים – להוציא מקרים חריגים – שהכנסת אינה מפילה ממשלות, אלא מתגייסת על ידי פיזור עצמי לפתרון משברים קואליציוניים. הכנסת אינה יוצרת משבר אלא מגיבה על משברים פנים-קואליציוניים.

לנוכח ממצאים אלה עולה השאלה כיצד אפשר בכל זאת לייצב את ממשלות ישראל? אפשרות אחת היא לאמץ רפורמות מוסדיות אשר תמנענה פיזור ממשלות בישראל, קרי עיגון כהונות קבועות (fixed terms). אפשרות זו נדחית כאן על הסף, משום שמשמעותה קיבוע או שיתוק של המערכת הפוליטית ועיוות המנגנונים הדמוקרטיים. אפשרות מתונה יותר היא הגברת הקושי של פיזור ממשלות בישראל. אנו תומכים בגישה זו ומציעים להרחיב את מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי. עם זאת, ייתכן ששורש הבעיה דווקא בהרכבן של ממשלות ישראל ולא באיום הנשקף להן מן הכנסת. לכן עולה השאלה אם נכון לאמץ רפורמה אשר תמסד את תהליך הרכבת ממשלות בישראל ותגביל

את הניידות של סיעות לתוך הממשלה ומחוץ לה. מצד אחד, אנו מעריכים שרפורמה מסוג זה תשפר את יציבותן של ממשלות בישראל ולכן עשויה לשפר את תפקודן. מצד שני, רגולציה של התנהגות סיעות וחבריהן היא בעייתית. היא עלולה להוביל למצב של קיפאון בתוך ממשלות ולכן לפגיעה בתפקודן ובכושר משילותן.

בסופו של יום – להוציא במקרה של שינוי מהותי בשיטת הבחירות – ממשלות ישראל נדונו למידה מסוימת של חוסר יציבות. חוסר יציבות זו היא אפילו הכרחית לחיזיונותו של המשטר הדמוקרטי הישראלי, משום שהיא מבטאת מחלוקות אמיתיות. מדובר בשיקוף ובהכלה של חילוקי דעות עמוקים בצד כללי משחק דמוקרטיים שנשמרים בדרך כלל במחיר גבוה, אך לא מופקע.

פרק 19 הישרדות ממשלות

אור טוטנאור

בפרק זה נעסוק בהישרדותן של ממשלות ובכושן להמשיך להתקיים לאורך זמן. נתמקד בסקירת ההסברים שמציעה הספרות המקצועית להבדלים בתוחלת חייהן של ממשלות במשטרים פרלמנטריים ובמשטרים נשיאותיים למחצה, ובעמידותן בפני זעזועים. הסברים אלה הם המפתח להבנת הנתונים שהוצגו בפרק הקודם על יציבותן של ממשלות ישראל, והם חיוניים לדיון מושכל ברפורמות החותרות לשפר את עמידותן ואת הישרדותן.

הישרדות ועמידות בראי הספרות

בספרות המחקרית העוסקת באורך חיי ממשלות נהוג להשתמש בשלושה מונחים קרובים אך שונים: הישרדות (survival), עמידות (durability) ויציבות (stability). הישרדות היא המידה שבה הממשלה מאריכה חיים. היא נמדדת על פי משך הכהונה (duration) של הממשלה מיום הקמתה ועד סיום כהונתה.¹ עמידות היא המידה שבה מצליחה הממשלה להחזיק מעמד חרף זעזועים חיצוניים ולא ליפול. במילים אחרות, בהישרדות אנו בוחנים כמה זמן החזיקה ממשלה בשלטון, ובעמידות אנו שואלים כמה זמן סביר שממשלה קיימת תחזיק בשלטון (Laver, 2003: 24). נוסף על כך, עמידות צפויה להשפיע על משך

1 מרבית החוקרים מגדירים את יום סיום הכהונה של ממשלה לפי קיומו של אחד מהתנאים האלה: בחירות כלליות, החלפת ראש ממשלה, שינוי בהרכב הסיעתי בממשלה, התפטרות או הדחת הממשלה וקבלתן על ידי ראש המדינה. הגדרה זו אינה חפה מבעיות. עם זאת, השימוש הנרחב בהגדרה זו, על יתרונותיה וחסרונותיה, מקל על עריכת השוואה בינלאומית (Laver, 2003). להרחבה בנושא ראו: שם; וכן Lijphart, 1999.

כהונתן של ממשלות, אך משך כהונתן של ממשלות אינו משקף בהכרח את עמידותן.² ממשלה עמידה פחות יכולה לשרוד זמן רב משום שהיא לא נאלצת להתמודד עם אתגרים קשים כמו ממשלה אחרת, עמידה יותר. השימוש במונח יציבות נעשה בדרך כלל במשמעות דומה להישרדות, כפי שמבטא זאת לאון הורביץ בהגדרתו: "מדינה א נתפסת כיציבה יותר ממדינה ב אם ל-א יש ממשלה אשר מכהנת, בממוצע, משך זמן ארוך יותר מל-ב" (Hurwitz, 1973: 452). שימוש זה מבטא הנחה שהישרדותה של ממשלה מעידה על אפקטיביות ובריאות של המערכת הפוליטית ואף של המשטר הדמוקרטי כולו. הנחה זו שכיחה במחקר (Grofman and Van Roozendaal, 1997), אך במובן המדויק של משך כהונת ממשלות משתמשים במונח זה פחות בשנים האחרונות.³

עמידות ואופני סיום כהונה

נוסף על משך כהונתן מבחינים בין ממשלות גם לפי אופן סיום כהונתן; ולא כל סיום כהונה בטרם עת מעיד בהכרח על רמת עמידות נמוכה. אפשר לחלק את נסיבות סיום הכהונה של ממשלות לשלוש קטגוריות: סיום מסיבות טכניות, סיום ביוזמת הממשלה וסיום כפוי. לכל אחת מדרכים אלה משמעות שונה בכל הנוגע לעמידותה של הממשלה.

סיבות טכניות אינן בשליטת המפלגות בממשלה ומחוץ לה. אלה כוללות, למשל, בחירות כלליות שנערכות במועדן הקבוע, פטירת ראש הממשלה או צורך להחליפו עקב סיבות בריאותיות או סיבות חוקיות אחרות (שם). סיום כהונת ממשלות מסיבות טכניות הוא תופעה רווחת. לצורך המחשה, מתוך 405

2 להעמקה במשמעות המחקרית של ההבחנה בין עמידות להישרדות ראו: Laver, 2003.
3 לייפארט מבקר את הגישה הרואה במשך כהונת הממשלות מדד לבריאות המשטר וטוען כי אין קשר בין השניים. כך לדוגמה, הרפובליקה הרביעית של צרפת אופיינה בחילופי ממשלות תכופים, אך רוב השרים החשובים כיהנו בכמה ממשלות רצופות והביורוקרטיה לא התחלפה, ולפיכך נשמרה רציפות השלטון. לעומת זאת צפון אירלנד שנשלטה על ידי אותה מפלגה במשך יותר מ-50 שנה, לא הייתה יציבה כלל וכלל. טענתו של לייפארט היא שחשיבותו של משך הכהונה של ממשלות היא בכך שהוא מצביע על יחסי הכוחות בין הממשלה לבין הפרלמנט. ממשלה חזקה מצליחה לשרוד לאורך זמן, וממשלה חלשה מודחת במהרה במקרה של אי-הסכמה עם הפרלמנט (Lijphart, 1984).

ממשלות ב-17 מדינות מערב אירופה, בשנים 1945-1999, 38.3% סיימו את כהונתן מסיבות טכניות, מרביתן בגלל קיום בחירות תקופתיות (Damgaard, 2010). סיום כהונה מסיבות טכניות אינו מעיד על עמידות נמוכה של הממשלה, וכאשר הסיבה לסיום הכהונה היא בחירות תקופתיות, הדבר מעיד בדרך כלל על סיומה של כהונה מוצלחת (שם).

סיום כפוי מתרחש כאשר הממשלה נדרשת להתפטר עקב הצבעת אי-אמון בה בפרלמנט, הפסד לאופוזיציה בהצבעות בפרלמנט או לחץ ציבורי. גם סכסוכים בתוך מפלגת (או מפלגות) השלטון, יכולים להוביל לפירוק הממשלה. בממשלות קואליציה השותפות הקואליציוניות יכולות להביא לפירוק הממשלה בעקבות סכסוכים ביניהן (שם; Strøm, 1985). סיום כהונה בהדחה מעיד, לפחות באופן עקיף, על תפקוד לקוי של הממשלה ועל עמידות נמוכה בלחצים ובהתקפות של האופוזיציה (Damgaard, 2010).

סיום כהונה ביוזמת הממשלה עשוי להתרחש כאשר ראש הממשלה יוזם – ללא לחץ חיצוני או סכסוכים פנימיים המביאים לפירוק הממשלה – הקדמת בחירות כדי להגדיל את כוחה של מפלגתו או את הגדלת הממשלה על ידי הוספת מפלגות, כך שנוצרת "ממשלה חדשה" (שם; Strøm, 1985). מקרים של התפטרות מרצון אינם סימן חד-משמעי לאי-עמידות. ייתכן שהדבר מעיד לא על עמידות נמוכה אלא על כך שהממשלה מתזמנת את הבחירות כך שהתוצאות ייטיבו עמה. מנגד, ייתכן שהממשלה תתפטר בעצמה עקב סכסוכים פנימיים או עקב הערכה על ירידה בהישגיה או על הפסד בהצבעות חשובות בעתיד הקרוב (שם; Grofman and Van Roozendaal, 1997).

הקטגוריה הראשונה והשתיים האחרונות מוציאות האחת את האחרות, כלומר סיום כהונה יכול להתרחש כתוצאה מסיבות טכניות מצד אחד, או מסיום יוזם או כפוי מצד שני. עם זאת, קטגוריית הסיום היזום והסיום הכפוי אינן מוציאות זו את זו. ממשלה יכולה להתפטר בשל כמה גורמים, שיקולים ולחצים, שחלקם נכפים עליה וחלקם בשליטתה וביוזמתה (Damgaard, 2010).

האם היא תחזיק מעמד? עמידות ממשלות ומאפיינים מוסדיים

כבר ביום שבו מוקמת הממשלה ישנם מאפיינים רבים – של הממשלה עצמה ושל הסביבה שבה היא פועלת – אשר מסייעים להעריך עד כמה היא תהיה

עמידה בזעזועים ובמשברים. ישנם שלושה סוגים של מאפיינים כאלה. (1) מאפיינים שנשארים קבועים, פחות או יותר, לאורך כמה מערכות בחירות, והשחקנים הפוליטיים אינם יכולים לשנות אותם בטווח הקצר – מאפייני המערכת הפוליטית. (2) מאפיינים הקבועים למשך תקופת כהונת הפרלמנט הנבחר – מאפייני המערכת המפלגתית. מערכת המפלגות בפרלמנט היא הסביבה המידית שבה תידרש הממשלה לפעול. במשטרים פרלמנטריים יצטרך מרכיב הממשלה להקים את ממשלתו מתוך סביבה זו, ובסביבה זו תידרש הממשלה לשמור בזמן כהונתה על רוב שיתמוך בה או לפחות לא ידיחה. (3) לבסוף, המאפיינים הרלוונטיים לממשלה הנוכחית, מאפייני הממשלה והאופוזיציה. מאפיינים אלה נוגעים להרכבה של הממשלה ולבסיס התמיכה בה ועשויים להשתנות בין ממשלה לממשלה, גם אם שתיהן הוקמו במהלך אותה תקופת כהונה של הפרלמנט.

מאפייני המערכת הפוליטית

באופן כללי, אפשר לומר שככל שהסביבה אשר בה מתפקדת הממשלה מסובכת יותר – יותר מפלגות צריכות להגיע להסכמה ביניהן, תהליך הקמת הממשלה פחות מובנה, תוצאות הבחירות הבאות פחות צפויות מראש וכו' – הממשלה תהיה עמידה פחות. הסיבה לכך היא שבסביבה מסובכת שינויים קטנים בהעדפות או בציפיות של המפלגות השונות עלולים לגרום לחלק מהשותפות הקואליציוניות להעדיף "לפרק את החבילה" לטובת הקמת קואליציה חלופית או הליכה לבחירות (King et al., 1990). היבטים שונים של המערכת הפוליטית משפיעים על סביבת העבודה של ממשלות וכפועל יוצא מכך על עמידותן.

דפוס המשטר. ההבחנה המשמעותית היא בין המשטר הנשיאותי הטהור לדפוסי משטרים אחרים. במשטר נשיאותי טהור כהונת הממשלה צמודה לכהונת הנשיא, והיות שכהונת הנשיא קבועה, בית המחוקקים מנוע מלהדיחו או לפזר את הקבינט במהלך כהונתו. מדובר בעמידות ממשלות כמעט מוחלטת במשטרים נשיאותיים ועמידות מאותגרת מעצם טיבה במקרה של משטרים לא נשיאותיים. **שחקני וטו.** קיום שני בתים לפרלמנט, עליון ותחתון, או משטר נשיאותי למחצה שבו הנשיא הוא בעל סמכויות משמעותיות, מעלים את מספר שחקני הווטו. הקושי בקבלת החלטות הנובע ממספר גדול של שחקני וטו מערער את עמידות הממשלות ומקצר את משך הכהונה הממוצע שלהן (Saalfeld, 2010).

שיטת הבחירות משפיעה על עמידות הממשלות במיוחד באמצעות השפעתה על מערכת המפלגות, ובעיקר על מספר המפלגות המיוצגות בפרלמנט ועל חלוקת העוצמה ביניהן. ככל שמספר המפלגות המיוצגות בפרלמנט או מידת השיסוע המפלגתי בפרלמנט גדלים, עמידות הממשלות פוחתת. (Taagepera and Sikk, 2010). לשיטת הבחירות יש השפעה גם על אופן סיום כהונת ממשלות. שיטת בחירות יחסית-רשימתית (List-PR) מגדילה את הסיכוי לסיום כהונה מסיבות טכניות, בניגוד להקדמת הבחירות או לפירוק הממשלה עקב סכסוכים פנימיים (Damgaard, 2010). ייתכן שמיעוט הסכסוכים הפנימיים נובע מכך שבהשוואה לשיטות אחרות היא אינה מעודדת תחרות בין חברי פרלמנט מאותה מפלגה (שם). הסיבה לנדירות הקדמת הבחירות קשורה לכך ששיטה יחסית נוטה להביא להקמת ממשלות קואליציה אשר נוטות פחות להקדים בחירות ממשלות חד-מפלגתיות.

תדירות קיום הבחירות הקבועה בחוק משפיעה על משך כהונת ממשלות, בהיותה קובעת את משך הכהונה המקסימלי של הממשלה. משך הכהונה שנותר לממשלה משפיע על שיקולי המפלגות החברות בה. ככל שהוא ארוך יותר, קיימת סבירות רבה יותר שהבחירות תוקדמנה. לפיכך ככל שמשך הזמן בין בחירות ארוך יותר, הסבירות לסיום הכהונה על ידי הקדמת בחירות עולה (Ström and Swindle, 2002). לעומת זאת, הסבירות לסיום הכהונה על ידי החלפת הממשלה יורדת עם עליית משך הזמן בין בחירות, כנראה משום שככל שמשך הכהונה המקסימלי גדל, הרווח הצפוי מהמשך שיתוף הפעולה (חברות בממשלה) עולה על הרווח שיופק מעריקה (פרישה מהממשלה) (Saalfeld, 2010).

תלות הממשלה בתמיכת הפרלמנט. המשותף לכל המשטרים הפרלמנטריים הוא שהממשלה זקוקה לתמיכת הפרלמנט כדי לשרוד. לכל הפחות הישרדותה של ממשלה תלויה בהיעדרו של רוב המתנגד לה. התלות של ממשלה מיועדת בתמיכת הפרלמנט לצורך הקמתה, כמו גם מידת התלות של ממשלה מכהנת בתמיכת הפרלמנט לצורך הישרדותה, משתנים ממדינה למדינה.⁴ באשר לממשלות מיועדות, בחלק מהמדינות נהוגה גישת הפרלמנטריזם החיובי, שעל פיה מינויה של ממשלה מחייב את עמידתה במבחן אמון בפרלמנט או בהצבעת

4 להרחבה בנושא מנגנוני אי-אמון ראו פרק 14, "מודלים להרכבת ממשלה"; ופרק 20, "מנגנוני אי-אמון בממשלה".

הסמכה. במדינות אחרות, שבהן נהוג פרלמנטריזם שלילי, ממשלות חדשות אינן עומדות למבחן אמון בפרלמנט. הטענה בספרות היא כי פרלמנטריזם חיובי מוביל לירידה במשך הכהונה הממוצע במדינה, כיוון שהוא יוצר מצבים ספורים שבהם ממשלה "מתה בלידתה" כיוון שלא צלחה את הצבעת ההסמכה (King et al., 1990). עוד נטען כי הפרלמנטריזם החיובי מגדיל את שיעור הממשלות שמתפרקות עקב סכסוכים פנימיים (Damgaard, 2010), משום שהוא מקשה על הקמת ממשלות מיעוט, אשר לרוב מורכבות ממפלגה אחת. בהיעדר מפלגה אחת המחזיקה ברוב המושבים, דורש הפרלמנטריזם החיובי הקמת ממשלות קואליציה (ראו פרק 15) המועדות יותר לסכסוכים פנימיים.

ישנם גם הברלים בין מנגנוני האי-אמון שבהם נעשה שימוש בדמוקרטיה שונות. הבחנה חשובה היא בין אי-אמון רגיל, ובו די בהצבעת רוב הפרלמנט נגד הממשלה כדי להפילה, לבין מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי המתנה את הדחת הממשלה המכהנת בהבעת תמיכה בממשלה חלופית. להברלים אלה יש השפעה על עמידותן של הממשלות, כמו גם על אופן סיום כהונתן. מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי מחזק את עמידות הממשלה ומאריך את משך הכהונה הממוצע (Diermeier, Eraslan, and Merlo, 2002). נוסף על כך הוא מקטין את הסבירות לסיום כהונה עקב סכסוכים או הקדמת הבחירות (Damgaard, 2010).

חאפייני המערכת המפלגתית

מערכת המפלגות היא הסביבה שמתוכה מוקמת ממשלה ובה עליה לפעול. ככל שמערכת זו מסובכת יותר, קטנה עמידותה של הממשלה. השפעה דומה יש למערכת זו על אופן סיום הכהונה. ככל שהיא מורכבת יותר, כך גדל הסיכוי שממשלות תסיימנה את כהונתן בהדחה או בפירוק עקב סכסוכים קואליציוניים. מספר המפלגות. מספר המפלגות בפרלמנט משפיע על עמידות הממשלה. ככל שיש יותר מפלגות בפרלמנט, הממשלה עמידה פחות. מספר גדול של מפלגות מוביל בדרך כלל למצב שבו אין לשום מפלגה רוב בפרלמנט. מצב זה מוביל פעמים רבות להקמת ממשלת קואליציה (ראו פרק 15). ככל שיש יותר מפלגות, יותר ממשלות קואליציה אפשריות וסביר יותר ששינוי קל בהעדפות של אחת מהשותפות הקואליציוניות יגרום לשינוי הקואליציה המועדפת עליהן ובכך יביא לפירוק הקואליציה (Grofman and Van Roozendaal, 1997). כמו כן, ריבוי מפלגות יוצר הזדמנויות לחיכוכים ולעימותים בין-מפלגתיים, העשויים לאיים על עמידות הממשלה (Taagepera and Sikk, 2010).

פיצול המערכת המפלגתית. ככל שיש פחות מפלגות גדולות ויותר קטנות, העמידות של הממשלה פוחתת (Taylor and Herman, 1971). מספר רב של מפלגות מקשה על השגת הסכמות בין רוב המחוקקים בפרלמנט שעליו מתבססת הממשלה, ולכן גוברת הסכנה שהממשלה תאבד את התמיכה בה.

פיזור המפלגות. הכוונה היא לאופן שבו מרוכזות המפלגות סביב מרכז המפה הפוליטית, באחד מצדיה או סביב כמה נקודות. מערכת שהיא דו־קוטבית, כלומר יש בה שתי מפלגות גדולות בשני צדי המפה הפוליטית, תוביל לממשלה עמידה יחסית. כך הדבר גם בנוגע למערכת חד־קוטבית, כאשר המפלגה הגדולה היחידה נמצאת במרכז המפה. במערכות כאלה שינויים קטנים בהעדפות המפלגות השונות או בצפיפותיהן לבחירות הבאות כמעט אינם משפיעים על העדפתן להחלפת הקואליציה או לפיזור ולהליכה לבחירות. לעומת זאת במערכת חד־קוטבית עם מפלגה גדולה באחד מצדי המפה שינויים כאלה בהעדפות מערערים יותר את יציבות הקואליציה; ועוד יותר מכך במערכת רב־קוטבית, שבה יש כמה מפלגות גדולות או בינוניות (Laver and Schofield, 1990).

המרחב האידאולוגי. קיטוב אידאולוגי קיצוני המתבטא בשיעור גבוה של מפלגות אנטי־ממסדיות עשוי לערער את עמידותה של הממשלה, כיוון שמפלגות אלה עשויות לתמוך בהפלת הממשלה כדי להביא לשינויים מפליגים במשטר (Taylor and Herman, 1971). למעשה, אחד המדדים הטובים ביותר לעמידות הצפויה לממשלות הוא שילוב של גודל המפלגות האנטי־ממסדיות עם מידת הפיצול בין המפלגות הממסדיות. מצב שבו המפלגות האנטי־ממסדיות תופסות חלק נכבד מהפרלמנט, והמפלגות הממסדיות מפוצלות מאוד, יוצר סביבה קשה להקמת קואליציה ושמירה עליה. המפלגות הממסדיות אשר אמורות להקימה מתמודדות עם מחסור בשותפות אפשריות (עקב גודלן של המפלגות האנטי־ממסדיות) ובקושי להגיע ביניהן להסכמה (שם). נוסף על כך, ריבוי ממדי מדיניות במערכת הפוליטית, כלומר נושאים אידאולוגיים שבהם חלוקות המפלגות, צפוי לגרום לחוסר עמידות ממשלתית (Grofman and Van Roozendaal, 1997).

האופוזיציה

יש המייחסים לפיצול האופוזיציה השפעה על עמידות ממשלות. לפי טענה זו, אופוזיציה המורכבת כולה ממפלגה אחת תהיה מתונה יותר מאופוזיציה מרובת

מפלגות ולכן תאיים פחות על הממשלה המכהנת, אשר כתוצאה מכך תהיה עמידה יותר (Duverger, 1954). בפועל, מייקל טיילור וולנטין הרמן (Taylor and Herman, 1971) לא מצאו השפעה של מספר המפלגות באופוזיציה ושל מידת הפיצול ביניהן על עמידות הממשלה. הם שיערו כי ייתכן שאופוזיציה מפוצלת, המתקשה לפעול כגוף אחד להפלת הממשלה, דווקא תורמת לעמידותה של הממשלה המכהנת, וכי היעדר ההשפעה נובע מכך ששני כיווני ההשפעה המנוגדים מקוזזים זה את זה.

מאפיין נוסף של האופוזיציה הוא הריכוז האידאולוגי שלה – המידה שבה מפלגות האופוזיציה מרוכזות בצד אחד של המפה הפוליטית או מפוזרות על פני שני הצדדים. הריכוז האידאולוגי נמדד לפי שיעור המושבים הרב ביותר ששייך לאופוזיציה, מימין לממשלה או משמאל לה. ככל שמפלגות האופוזיציה מרוכזות יותר בצד אחד של המפה, קל להן יותר להקים קואליציה חלופית, ולכן עמידות הממשלה קטנה. ריכוז אידאולוגי של האופוזיציה ואפשרות הקמת קואליציה אמינה וחזקה יותר מתוכה מעלים את הסיכוי לנפילת הממשלה בהדחה או עקב סכסוכים פנימיים (Damgaard, 2010).

השפעת האופוזיציה על עמידות הממשלה תלויה גם ביכולתה להשפיע על מדיניות דרך ועדות פרלמנטריות עצמאיות ומקצועיות. כאשר למפלגות יש יכולת השפעה ממשית באופוזיציה ייתכן שהן תעדפנה לא להצטרף לממשלה. דבר זה יוביל לשכיחות גבוהה יותר של ממשלות מיעוט (ראו פרק 15). ממשלות מיעוט נוטות להיות עמידות פחות מממשלות רוב, ולכן יכולת השפעה גבוהה של האופוזיציה צפויה להביא לירידה בעמידות הממשלות (Strøm, 1985). כמו כן, אם מפלגות יכולות לפרוש מהממשלה ולהשפיע מהאופוזיציה, עולה הסבירות לסיום כהונה עקב סכסוכים בין המפלגות (Saalfeld, 2010). עם זאת, כאשר מביאים בחשבון מאפיינים הקשורים לממשלה עצמה, גם מאפיין זה של האופוזיציה מאבד מחשיבותו (King et al., 1990).

מאפייני המחשלה

תהליך הקמת הממשלה מתאפיין במשך הזמן ובמספר הניסיונות הכושלים עד שמצליחים להקים ממשלה. שני משתנים אלה משפיעים על עמידות הממשלה העתידית בשני כיוונים שונים. תהליך הקמה שנמשך זמן רב מאותת לשותפות הקואליציוניות על מחיר גבוה במקרה של פירוק (המתבטא בתקופה ממושכת המוגדרת משברית, שבה אין ממשלה פעילה), ולכן צפוי לחזק את עמידותה של

הממשלה. לעומת זאת מספר רב של ניסיונות כושלים מצביע על סביבת משא ומתן מסובכת, אשר בדרך כלל תביא לממשלות קצרות חיים (שם).

תפסת מרובה – תפסת? באופן דומה למתרחש בפרלמנט, גם מספר המפלגות אשר משתתפות בקואליציה ומידת הפיצול ביניהן משפיעים על עמידות הממשלה. כפי שמוצג בלוח 19.1 (להלן), הממשלה העמידה ביותר היא ממשלה של מפלגה אחת (Taylor and Herman, 1971). גם ממשלות קואליציה מינימלית עמידות יותר מקואליציות עודף, כיוון שככל שיש פחות שותפות קואליציונית קל יותר להגיע להסכמה ולהימנע מעימותים. למעשה, קואליציה מינימלית זוכה היא המאפיין החשוב ביותר ליציבות ממשלת קואליציה (Powell, 1982). אף על פי שאין עוררין על כך שקואליציות מינימליות זוכות עמידות יחסית לאחרות, במיוחד בהחלפת הממשלה ללא בחירות, מחקרים אמפיריים מטילים ספק בהשפעת מספר המפלגות כשלעצמו על עמידות הממשלה (Saalfeld, 2010). יש הטוענים שהקשר הנצפה בין מספר המפלגות בממשלה לבין עמידותה נובע מכך שבמקרים רבים קואליציות מינימליות זוכות מוקמות במדינות עם מעט מפלגות בפרלמנט, לעומת מדינות עם הרבה מפלגות, שבהן נדירות הקואליציות המינימליות הזוכות (Grofman and Van Roozendaal, 1997).

מאפיין נוסף של הממשלה הוא מידת התמיכה הפרלמנטרית שלה. לוח 19.1 מסכם את משך הכהונה החציוני של סוגי הממשלות השונים בשילוב מאפיינים אחרים. כפי שמוצג בלוח, ממשלות רוב עמידות יותר מממשלות מיעוט (King et al., 1990). עם זאת, מרבית ממשלות המיעוט הן ממשלות של מפלגה אחת (שהן כאמור עמידות יחסית), ולכן ההבדל בין עמידותן לבין העמידות של ממשלות רוב אינו גדול (Taylor and Herman, 1971).

לוח 19.1: משך כהונה חציוני לפי סוג מחשלה

סוג מחשלה	משך כהונה חציוני (ימים)
ממשלת רוב חד־מפלגתית	981
קואליציה מינימלית זוכה	868
ממשלת רוב (כל הסוגים)	685.5
ממשלה חד־מפלגתית (רוב או מיעוט)	614



משך כהונה חציוני (ימים)	סוג ממשלה
613	ממשלת רוב קואליציונית (כל הסוגים)
569.5	ממשלת קואליציה (כל הסוגים)
568	קואליציה מינימלית זוכה קשורה
533	ממשלת מיעוט חד־מפלגתית
522.5	מצב מיעוט (אין מפלגת רוב)
445	קואליציה עודפת
351	ממשלת מיעוט קואליציונית

מקור: Saalfeld, 2010: 332. סאלפלד סופר סיום כהונת ממשלות לפי שינוי בהרכב הסיעתי של שר הממשלה או בזהות ראש הממשלה או קיום בחירות כלליות. לשיטת הספירה יש השפעה על משך הכהונה הנצפה, ובשיטות ספירה אחרות עשויות להתקבל תוצאות שונות. להרחבה בנושא ראו פרק 18, "ציבות ממשלות".

הרכב אידאולוגי. הטענה הרווחת בספרות היא שהשפעת הפיזור האידאולוגי בתוך הממשלה על עמידותה מוגבלת (Sanders and Herman, 1977; Schofield, 1987). עם זאת, כמו במקרה של פיזור אידאולוגי בפרלמנט, קיטוב אידאולוגי חריף בתוך ממשלות פוגע בעמידותן. ממשלה "חובקת שסעים" – כלומר, ממשלה הכוללת בתוכה מפלגות משני צדי סע אידאולוגי (למשל שסע ימין-שמאל, חילונים-דתיים או מפלגות ממסדיות ואנטי-ממסדיות) – צפויה להיות עמידה פחות מממשלה שאינה חובקת שסעים (Warwick, 1992).

שחקני חיזוק: מפלגות המגבירות את עמידות הממשלה. בפרק שעסק בהרכבת ממשלות (15) הוזכרו סוגי מפלגות אשר יש להן יתרון במשא ומתן על כניסה לממשלה. סוגים אלה כוללים את המפלגה הדומיננטית החצייונית, מפלגת הליבה והמפלגה החזקה מאוד. הכללתן של מפלגות כאלה בקואליציה מגבירה את עמידותה (Grofman and Van Roozendaal, 1997; Saalfeld, 2010).

מאפייני ממשלה ואופן סיום הכהונה. מאפייני הממשלה משפיעים בצורה דומה על משך הכהונה ועל אופן סיומה. כשם שממשלות חד-מפלגתיות עמידות יותר וממשלות קואליציה פחות, כך גם הראשונות נוטות לסיים את כהונתן מסיבות טכניות, ואילו ממשלות קואליציה נוטות לסיים את כהונתן בשל קונפליקטים בין השותפות הקואליציוניות, קונפליקטים בתוך המפלגות עצמן או אחרי

הצבעת אי-אמון.⁵ בדומה, כשם שממשלות קואליציה עודפת עמידות פחות לעומת סוגי ממשלות אחרים, כך הן מועדות יותר לפירוק עקב חיכוכים בין המפלגות (Damgaard, 2010). גם המרחב האידאולוגי בתוך ממשלות משפיע על אופן סיום כהונת ממשלות. ככל שהמרחק האידאולוגי בתוך הממשלה גדל לעומת המרחק בפרלמנט כולו, כך יש סיכוי גבוה יותר שהממשלה תתפרק עקב כסוכים פנימיים (שם).

אירועים קריטיים

עד עתה תיארונו מאפיינים מערכתיים המשפיעים על עמידות הממשלות. כפי שתואר, ההשפעה של גורמים אלה, שהם קבועים וידועים, היא ניכרת. עם זאת, ביום הקמתה של ממשלה אי-אפשר לנבא מתי היא תיפול (Browne, Frenreis, and Gleiber, 1986).⁶ יש הטוענים שכיוון שכל המאפיינים הללו ידועים מראש, גם למפלגות ולפוליטיקאים השותפים לממשלה, הם לא יכולים להביא להפלת הממשלה בטרם עת מאחר שכל מאפיין הידוע מראש יובא בחשבון עוד לפני הקמתה (Laver and Shepsle, 1996). לעומת זאת, חוסר הוודאות גובר בהשפעת אירועים קריטיים שהם לא קבועים ובלתי צפויים. מדובר באירועים חיצוניים המתרחשים בזמן כהונת הממשלה ועלולים לערער את יציבותה עד כדי הפלתה. אירועים כאלה כוללים שערוריות, משברים כלכליים (המתבטאים בעלייה באבטלה ואינפלציה) ומלחמות, או פיצול בסיעות הקואליציה, שינויים בעמדות המפלגות ובתפיסתן זו את זו, או הופעתו בסדר היום של נושא מדיניות חדש המשנה את המפה הפוליטית (שם; Browne, Frenreis, and Gleiber, 1986). ממשלות עשויות להידרש להתמודד עם מגוון אירועים הנבדלים זה מזה במספרם ובחומרתם. גם ממשלה עמידה יכולה ליפול כתוצאה מאירוע או

5 סאלפלד מוצא כי ממשלות חד-מפלגתיות נוטות לסיים את כהונתן בהקדמת בחירות יותר מממשלות קואליציה, אך ממצאיו אינם מובהקים (Saalfeld, 2010: 347). בכל מקרה יש לזכור שהקדמת הבחירות נעשית פעמים רבות ביוזמת הממשלה ולכן אינה מעידה על עמידות נמוכה, דבר המתיישב עם הטענה שממשלה חד-מפלגתית עמידה יותר מממשלת קואליציה.

6 רין טאגפרה ואלן סיק (Taagepera and Sikk, 2010: 262), למשל, מדגישים שהם עוסקים בניבוי משך כהונה הממוצע של ממשלות בהתבסס על מאפייני שיטת הבחירות, ולא בניבוי משך כהונה של ממשלה ספציפית.

מסדרת אירועים משמעותיים, ולחלופין גם ממשלה לא עמידה יכולה לשרוד בהיעדר אירועים שיאתגרו אותה (שם). כלומר, הישרדותה של הממשלה, משך כהונתה, נקבעים בפועל לא רק על ידי מאפיינים מוסדיים ידועים מראש אלא על ידי אירועים חיצוניים המתרחשים בתדירות מקרית (שם).

שילוב של שני סוגי המאפיינים – המערכתיים והאירועים הקריטיים – יוביל לטענה שממשלות שהן "חזקות מלידה" עמידות יותר לזעזועים חיצוניים מממשלות "חלשות מלידה". במילים אחרות, המאפיינים המוסדיים שנסקרו לעיל קובעים את עמידותן של הממשלות באירועים קריטיים, אך אלה קובעים את משך הכהונה המדויק של ממשלות. משמעות עיקרית של מודל משולב כזה היא שממשלות המוקמות בסביבה פוליטית מורכבת ומסובכת (הרבה מפלגות, קיטוב אידאולוגי וכו') רגישות להשפעת אירועים חיצוניים (King et al., 1990). אירועים קריטיים, ובפרט עלייה באבטלה ובאינפלציה, משפיעים גם על אופן סיום כהונת הממשלה. ככל ששיעורי האבטלה והאינפלציה עולים, כך גובר הסיכוי לפירוקה עקב סכסוכים פנימיים. מעבר לכך, ככל ששיעורים אלה עולים, עולה גם הסיכוי להקדמת הבחירות ביוזמת הממשלה, כנראה מפני שחבריה יעדיפו לקיים בחירות לפני שהמצב הכלכלי יתדרדר עוד יותר (Damgaard, 2010).

לאחר שעסקנו בגורמים המשפיעים על סביבת העבודה של הממשלה נעבור לדון בשחקנים הפוליטיים עצמם, במפלגות ובפוליטיקאים השותפים לממשלה.

שיקולים אסטרטגיים

כאמור, יש כמה אופנים שבהם ממשלה עשויה לסיים את כהונתה. אחד מהם הוא התפטרות מרצון של הממשלה, כלומר בעקבות יוזמה של הממשלה או של ראש הממשלה. במקרים אחרים הממשלה נאלצת להתפטר עקב לחץ חיצוני (מהלך שדורש גם הוא החלטה של ראש הממשלה) או עקב הצבעת אי-אמון. למעט במקרים של ממשלות מיעוט, ניצחון האופוזיציה בהצבעת אי-אמון משמעו שחלק מחברי הפרלמנט שתמכו בממשלה עד עתה החליטו "לעבור צד" ולהצביע נגדה.⁷ בממשלות חד-מפלגתיות מדובר בחברים יחידים ממפלגת

7 מחקר שבדק 289 ממשלות ב-17 מדינות בשנים 1947–1983 מצא שיותר מחצי מהממשלות (163) סיימו את כהונתן מסיבות טכניות, כפי שהגדרנו אותן. ברוב המקרים האחרים הסיבות

השלטון; ובממשלות קואליציה מדובר בחברים יחידים או במפלגות. ההנחה המקובלת היא שפוליטיקאים ומפלגות פועלים באופן רציונלי, כלומר מתאימים את דרכי פעולתם למטרותיהם. במילים אחרות, בחלק ניכר של המקרים שבהם ממשלה מסיימת את כהונתה, הדבר נעשה כתוצאה מהחלטה מודעת ומושכלת של אנשים בתוכה. אם כך מהן הסיבות שבשלן מחליטים חברי ממשלה "לפרק את החבילה"?

השיקולים של העומד בראש הממשלה

למעט במקרה של הדחת הממשלה בהצבעת אי-אמון, ההחלטה הפורמלית או המהותית לסיים את הכהונה היא של הממשלה עצמה או של העומד בראשה. ראש הממשלה יכול בכל רגע להחליט להתפטר ולפזר את הממשלה. במרבית המשטרים הפרלמנטריים הוא יכול גם ליזום את פיזור הפרלמנט – אם בהחלטה בלעדית שלו, של הממשלה כולה או באמצעות הגשת בקשה לראש המדינה (נשיא או מלך).

מדוע מחליט ראש הממשלה לסיים את כהונתו לפני המועד הקבוע בחוק לבחירות כלליות? ישנם מקרים שבהם באופן רשמי ההחלטה היא של ראש הממשלה, אך למעשה זו נכפית עליו בשל סכסוכים בתוך מפלגת השלטון או בין מפלגות הקואליציה, הפסדים בהצבעות חשובות או לחץ ציבורי בעקבות משברים ושערוריות (Damgaard, 2010). לעומת זאת ישנם מקרים שבהם ראש הממשלה יוזם את פירוק הממשלה כאשר לדעתו הוא יוכל להקים ממשלה חדשה כדאית יותר מבחינתו או כאשר המהלך צפוי להבטיח את הארכת כהונתו. לצורך כך יכול ראש הממשלה להגדיל את ממשלתו (ובכך למעשה לסיים את כהונת ממשלה אחת ולהקים שנייה, גדולה יותר) או להקדים את הבחירות. סיום כהונה בדרכים אלה אינו מעיד על עמידות נמוכה של הממשלה אלא להפך – על החלטה אסטרטגית של ראש הממשלה להפעיל את סמכויותיו לטובתו או לטובת מפלגתו. כך גם לא נמצא קשר אמפירי בין התדירות שבה מוקדמות הבחירות לבין משך כהונת ממשלות במדינה. משך כהונת ממשלות אינו קצר

הלא פורמליות לפירוק ממשלה בטרם עת היו החלטה של לפחות חלק מהשותפים לפרק את הקואליציה, להצביע נגד הממשלה בהצבעת אי-אמון או לפרוש בשל חילוקי דעות בינם לבין עצמם, בין הממשלה לפרלמנט או בין ראש הממשלה לראש המדינה (Grofman and Van Roozendaal, 1997).

יותר, בממוצע, במדינות המאופיינות בריבוי בחירות מוקדמות (Strøm and Swindle, 2002).

גורמים המשפיעים על הקדמת הבחירות. הקדמת הבחירות על ידי ראש הממשלה נועדה בדרך כלל להשיג רווח – שיפור בסיכויי הישגותו בתפקיד לאורך זמן, שיפור בהישגי מפלגתו או ניצול חולשה זמנית של האופוזיציה שתאפשר לו הקמת ממשלה נוחה יותר לשליטה. מכאן שהקדמת הבחירות על ידי ראש הממשלה צפויה כאשר הממשלה פופולרית באופן יחסי, וכשהמבנה שלה נוח פחות למפלגת השלטון מהמבנה שיאפשרו התוצאות הצפויות לאחר הבחירות – למשל אם הממשלה היא ממשלת מיעוט (שם; Smith A., 2003). סיבה נוספת, ומנוגדת, להקדמת הבחירות על ידי ראש הממשלה היא החשש שממשלתו לא תוסיף לתפקד היטב, או שהוא צופה הרעה במצב הלאומי, בעיקר הכלכלי, בעתיד הקרוב. במקרה כזה ראש ממשלה המקדים את הבחירות עושה זאת לא לאור הצלחתו, אלא דווקא בניסיון להימנע ממפלה בעתיד. ראש ממשלה כזה אינו מנסה לשפר את מצבו ואת מצב מפלגתו, אלא להימנע מהפסדים גדולים יותר בעתיד (שם).

ההחלטה לפזר את הפרלמנט ולהקדים את הבחירות היא לרוב תהליך שמעורבים בו יוזמה של ראש הממשלה, הסכמה של השותפות הקואליציוניות, אם יש כאלה, ואישור של ראש המדינה. כלומר, בידי ראש הממשלה הכוח ליוזם ובידי ראש המדינה הזכות להטיל וטו על היוזמה.⁸ על פי רוב השותפות הקואליציוניות יכולות להסכים ליוזמת ראש הממשלה או להתנגד לה (Strøm and Swindle, 2002). כל אחד מהצדדים יכול להפיק רווח או הפסד מהפעלת סמכותו. ראש הממשלה עשוי להשיג רווחים אלקטורליים, כאמור לעיל, אך פעמים רבות הקדמת הבחירות קשורה לציפייה להרעה במצב המדינה בעתיד הקרוב, וציבור הבוחרים מבין זאת. בהקדמת הבחירות מאותת ראש הממשלה לבוחריו שמהו אינו כשורה, או שהוא אינו צופה שהמצב ישתפר ככהונה הנוכחית, ובכך הוא עלול לפגוע בהישגיו בעתיד. למעשה, ככל שהקדמת הבחירות מפתיעה יותר, כך גדל הסיכוי שהתמיכה במפלגת השלטון בקלפי תקטן (Smith A., 2003). התנגדות למהלך הקדמת הבחירות מצד השותפות

8 יש מדינות, כמו איסלנד ואיטליה, שבהן ראש המדינה יכול לפזר את הפרלמנט על דעת עצמו. במקרים כאלה ראש המדינה הוא השחקן היחיד ששיקוליו רלוונטיים להקדמת הבחירות.

הקואליציוניות ומצד הנשיא עלולה לפגוע בפופולריות שלהם, ולכן גם הם עלולים לשלם מחיר על הפעלת כוחם. מכאן שככל שהרווח של אחד הצדדים מהמהלך יגדל לעומת המחיר שעליו לשלם, כך יגדל הסיכוי להקדמת הבחירות (Strøm and Swindle, 2002).

גורם נוסף שמשפיע על הסיכויים להקדמת הבחירות הוא קיומן של שותפות קואליציוניות. כאשר מדובר בממשלה חד-מפלגתית, מתבטל הצורך להתחשב ברווחים ובהפסדים של צד נוסף, והסיכוי להקדמת הבחירות גובר. כך הדבר גם אם הנשיא הוא חסר כוח, או שהוא דמות לא מפלגתית ולכן אינו מרוויח או מפסיד מהקדמת הבחירות. לעומת זאת אם ישנן שותפות קואליציוניות, והסכמתן להקדמת הבחירות אינה רק רצויה אלא דרושה – אם יש צורך באישור הממשלה כולה או באישורו של רוב פרלמנטרי – השותפות מקבלות כוח וטו, והסיכוי להקדמת הבחירות קטן (שם).

השיקולים של השחקנים בממשלה: השותפות הקואליציוניות

פירוק הקואליציה אינו תגובה אוטומטית על כל אירוע ומשבר. המפלגות החברות בקואליציה יכולות להחליט להישאר בה, אך גם אם הן מחליטות לפרוש, הן יכולות לבחור לפעול להקדמת הבחירות או לנסות להקים קואליציה חדשה ללא בחירות. כך או כך – כאשר יש שינוי בנסיבות, השותפות הקואליציוניות קובעות את גורלה של הקואליציה בעקבות החלטה מושכלת המביאה בחשבון גורמים כמו דעת הקהל, יחסי הגומלין בין המפלגות ומאפיינים מוסדיים של הפרלמנט ושיטת הבחירות (Lupia and Strøm, 1995).

משבר קואליציוני קורה כאשר יש שינוי בסביבה הפוליטית, ובעיקר כאשר מידע חדש מגיע לידיעתם של מנהיגי המפלגות, למשל תחזיות לבחירות הקרובות. המשבר אינו מביא בדרך כלל להחלטה אוטומטית של מנהיגי המפלגות. להחלטה כזאת קודמים דיונים מפלגתיים ומשא ומתן בין מפלגות. האסטרטגיה שנבחרת בסופו של דבר מושפעת מהציפיות של המפלגות לקראת הבחירות הקרובות ומהעדפות הבוחרים כפי שמבינים אותן המנהיגים. להליכה לבחירות או לפירוק הממשלה והקמת קואליציה חדשה יכולות להיות גם השפעות שליליות מבחינת המפלגות – במאמץ ובמשאבים ובאפשרות של פגיעה במוניטין שלהן – הן כשותפות פוטנציאליות בקואליציות עתידיות הן מבחינת הבוחרים אשר צפויים להעניש מפלגות קואליציה המתקוטטות עם שותפותיהן (שם; Strøm and Swindle, 2002).

מודל שפיתחו ארתור לופיה וקורה סטרומ (Lupia and Ström, 1995) מציג את התנאים שבהם מתקבלת כל אחת מההחלטות האפשריות בתגובה על אירוע חיצוני, בהנחה שרוב פרלמנטרי יכול להדיח את הממשלה או לפזר את הפרלמנט ולהקדים את הבחירות.⁹ פיזור פרלמנט מתרחש בסבירות גבוהה כאשר מפלגות שצופות הצלחה בבחירות אינן מרוצות ממספר המושבים שברשותן בפרלמנט; אינן נדרשות לעלויות גבוהות בגין הליכה לבחירות; ואינן רואות ערך רב בכל קואליציה חלופית אפשרית בפרלמנט הנוכחי או שהמאמץ הכרוך בהחלפת קואליציה גדול מדי. כלומר, ככל שהרווח שמפלגה מצפה לו גדול יותר והעלויות נמוכות יותר, וכל עוד הקואליציות החלופיות שאפשר להקים במסגרת הפרלמנט הנוכחי אינן רצויות בעיניה, יגדל הסיכוי שהיא תתמוך בהקדמת הבחירות. אם תהיינה מספיק מפלגות כאלה בקואליציה, היא תיפול והפרלמנט יפוזר. הסטטוס קוו יישמר רק כל עוד אף לא אחת מהשותפות אינה רואה בקואליציה חלופית אופציה רצויה, או כאשר העלויות של משא ומתן והליכה לבחירות תהיינה גבוהות מדי. בכל שאר המצבים, אירוע חיצוני משמעותי יביא לשינויים בקואליציה או להחלפתה ללא בחירות.

לסיכום, האפשרות שאירוע יהפוך לקריטי ויביא לנפילת הממשלה תלויה בגורמים אחדים: באירוע עצמו; במאפיינים המשפיעים על עמידותה של הממשלה; ובאופציית היציאה של השותפות הקואליציוניות, כלומר אם יש להם אפשרות להחליף את הממשלה בחלופה רצויה יותר או אם הן תרווחנה במידה משמעותית מהקדמת הבחירות.

שיטת הבחירות והתנהגות הבוחרים

החלטות הפוליטיקאים מושפעות במידה רבה מציפיותיהם מהבחירות הקרובות ומתגובת הבוחרים על פעולותיהם. לפיכך להתנהגות הבוחרים במערכות הבחירות הקודמות יש השפעה ניכרת על ההחלטות שיקבלו הפוליטיקאים ובמיוחד על מידת הוודאות שיש להם בהערכתם את ההשלכות של פירוק

9 המודל אינו תקף למדינות כמו נורווגיה, שבה אין אפשרות להקדים את הבחירות, או שוודיה, שבה הפרלמנט יכול לפזר את עצמו, אבל הפרלמנט הבא יכהן רק את שארית הזמן עד הבחירות התקופתיות הבאות. כמו כן המודל לא תקף בכל הנוגע לממשלות חד-מפלגתיות ולא ברור מה תוקפו בנוגע לממשלות מיעוט (Diermeier and Stevenson, 2000).

ממשלה והקדמת הבחירות. התנהגות בוחרים יכולה להיות יציבה או משתנה, והיא ניתנת לבחינה באמצעות מדידת ניידות הבוחרים. נוסף על כך, שיטת הבחירות קובעת את המידה שבה העדפות הבוחרים משפיעות על התוצאה הסופית, כלומר על ההרכב המפלגתי של הממשלה. זו עשויה להיבחן בשני מדדים – תגובתיות (responsiveness) וחזרתיות (returnability). להלן ננתח באמצעות שלושה מדדים אלה את השפעותיהן של התנהגות הבוחרים ושיטת הבחירות על הישרדות ממשלות.

ניידות בוחרים היא השינוי בהצבעה מפלגתית בין מערכת בחירות אחת לקודמתה (King et al., 1990). לכאורה, הקשר בין ניידות בוחרים לבין עמידות ממשלות אמור להיות שלילי, משום שניידות מצביעה על אווירה פוליטית לא יציבה, קשה לניבוי ומסובכת. עם זאת, מחקרים אמפיריים לא מצאו מתאם סטטיסטי מובהק בינה לבין עמידות ממשלות. לפיכך ייתכן שניידות בוחרים משפיעה על היוזמה לפירוק הממשלה ולא על משך כהונתה. בסביבה בעלת ניידות בוחרים גבוהה המפלגות הקטנות תיזומנה את הפירוק, כיוון שיש להן סיכוי להרוויח ממשחק בהימור גדול; בסביבה יציבה המפלגות הגדולות, שאינן חוששות מבחירות, תהיינה יוזמות הפירוק (Grofman and Van Roozendaal, 1997).

תגובתיות הוא מדד המייצג את שיעור המפלגות בממשלה ששיפרו בבחירות את מצבן (מבחינת מושבים בפרלמנט) לעומת הבחירות הקודמות. כלומר, תגובתיות היא מידת ההתאמה בין הצלחה בבחירות להשתתפות בממשלה. תגובתיות גבוהה מצביעה על רגישות למגמות אלקטורליות ועל שינויים בהעדפות הבוחרים. במצב כזה יש סבירות גבוהה שציפייה לבחירות הקרובות תערער את יציבות הממשלה, שכן מפלגות שמצפות להצלחה בבחירות ולגידול בכוחן מעריכות שהדבר יסייע להן להיכנס גם לממשלה הבאה. מפלגות כאלה מעדיפות לפרק את הממשלה ולהקדים את הבחירות. לכן תגובתיות גבוהה מביאה לעמידות נמוכה (King et al., 1990).

חזרתיות היא המידה שבה מפלגות קואליציה בכהונה החולפת משתתפות גם בקואליציה הבאה. גם לחזרתיות יש נטייה לפגוע בעמידותן של ממשלות, כיוון ששותפות קואליציוניות תחשושנה פחות מללכת לבחירות מוקדמות, בהנחה שסיכוייהן להשתתף בממשלה הבאה גבוהים (Warwick, 1992).

לאורך זמן – האם העמידות משתפרת או מתערערת?

הגישות השונות מספקות תשובות שונות לשאלה אם ממשלות מתערערות עם הזמן או מתגבשות ונעשות עמידות יותר. גישת האירועים הקריטיים מניחה שהסיכון נשאר יציב לאורך הכהונה, מפני שהאירועים הקריטיים הם בלתי תלויים בכהונת הממשלה ומפוזרים באורח מקרי (Browne, Frendreis, and Gleiber, 1986). לעומת זאת, המודלים האסטרטגיים של לופיה וסטרום ושל סטרום וסטיבן סווינדל מנבאים שככל שתתקרב כהונת הממשלה לסופה, יגבר הסיכון לנפילתה. לפי תפיסה זו הרווח מהישארות בממשלה יורד ככל שנשאר פחות זמן ליהנות מפירות השלטון, ואולם הרווח מעזיבת הממשלה נשאר זהה, וייתכן שאף עולה, לקראת בחירות (Lupia and Ström, 1995; Ström and Swindle, 2002).¹⁰ על פי השערה אחרת אפשר לצפות שרמת הסיכון דווקא תפחת עם הזמן, ככל שהממשלה מתגבשת ומתלכדת. אילו מהתשובות נכונה? מחקרים אמפיריים מצאו שרמת הסיכון עולה עם הזמן (Warwick, 1992), ואילו אחרים מצאו שרמת הסיכון נשארת יציבה לאורך הכהונה (King et al., 1990).

כדי לגשר על הסתירה לכאורה בין הממצאים יש לפרט את הטענות המנוגדות ולרככן. ראשית, הניבוי של המודל האסטרטגי נוגע רק למקרים שבהם הממשלה מופלת עקב הקדמת הבחירות. כלומר, לא הסיכוי שהממשלה תיפול גובר עם הזמן אלא הסיכוי להקדמת הבחירות (Diermeier and Stevenson, 2000). ניבוי זה אושש אמפירית בנפרד גם על ידי סטרום וסווינדל (Ström and Swindle, 2002). שנית, גרי קינג ושותפיו הוציאו ממחקרם שנזכר לעיל את המקרים שבהם ממשלות התפרקו קרוב למועד הבחירות התקופתיות – בדיוק המקרים שאליהם מתייחס המודל של לופיה וסטרום. כלומר, הטענה שהסיכוי לפירוק הממשלה יציב תקפה רק למקרים שהממשלה מוחלפת באחרת ללא בחירות. מתברר ששני האופנים שבהם ממשלה עשויה לסיים את דרכה

10 האמירה שהממשלה יציבה פחות ככל שהיא מתקרבת לסוף כהונתה אינה זהה לאמירה שממשלה יציבה פחות ככל שעבר יותר זמן מאז הקמתה (Diermeier and Stevenson, 2000). עם זאת, ההבדל אינו משמעותי לצורך הדיון כאן.

11 אריק בראון, ג'ון פרנדרייז ודניס גלייבר סבורים כי ישנה תקופת "ירח הבש" בתחילת הכהונה, שבה הסיכוי שהממשלה תיפול קטן יותר (Browne, Frendreis, and Gleiber, 1986).

בטרם עת – בחירות מוקדמות או החלפה – מושפעים באופן שונה לאורך הזמן ומהאירועים (Dieremeier and Stevenson, 1999).

הישרדות ממשלות בישראל

לאחר שסקרנו את הספרות הכללית העוסקת בהישרדות ממשלות, מן הראוי לבחון את משמעות הממצאים בנוגע לישראל. למרבה הצער, המחקר על הישרדות ממשלות בישראל הוא דל למדי.

ריין טאגפרה ואלן סיק צופים כי במערכת הפוליטית הישראלית ובשיטת הבחירות הארצית הנהוגה בישראל, עם מחוז בחירה אחד שגודלו כגודל הפרלמנט (120 מושבים) משך הכהונה הממוצע של ממשלות יהיה נמוך, שנה ותשעה חודשים בלבד (Taagepera and Sikk, 2010). רכיב מערכתי נוסף המערער לכאורה את עמידותן של ממשלות בישראל הוא הפרלמנטריות החיובי או הצבעת ההסמכה. לעומתו, האימוץ החלקי של מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי מסייע לייצוב ממשלות בישראל, אך לא כפי שצפויה לעשות זאת דרישה לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא (ראו פרק 20).

ברמת מערכת המפלגות, המערכת בישראל מפוצלת מאוד, ופיצול זה מערער את יציבות הממשלות בשל סביבת המיקוח המורכבת שגורמים אלה יוצרים. ברמת הממשלה, מרבית הממשלות בישראל הן ממשלות קואליציה עודפות, וסוג ממשלה זה נמצא בלתי עמיד בהשוואה למרבית סוגי הממשלות האחרים. המאפיינים המוסדיים הללו מסבירים את העמידות הנמוכה יחסית של ממשלות ישראל, דבר המתבטא בדפוסי נפילת ממשלות המצביעים על רגישות רבה לזעזועים חיצוניים בדמות אירועים קריטיים (Browne, Frensdreis, and Gleiber, 1986). גם הענקת הסמכות לפיזור הכנסת בידי ראש הממשלה, החל משנת 2001, צפויה להגביר את שכחותן של בחירות מוקדמות (ראו פרק 25). עם זאת, לא נמצא קשר בין שיעור הבחירות שהוקדמו למשך כהונת ממשלות ממוצע, כך שייתכן שהשינוי בסמכויות ראש הממשלה לא ישפיע על משך הכהונה אלא רק על אופן סיומה.

סקירה זו של הגורמים המשפיעים על עמידותן הנמוכה של ממשלות ישראל מצביעה גם על צעדים אפשריים להגברת העמידות. כיוון שמערכת המפלגות מושפעת משיטת הבחירות, כל שינוי שיקטין את מספר המפלגות – אם בהעלאת סף החסימה, הקטנת מחוז הבחירה על ידי חלוקת המדינה למספר

מחזות או מתן תמריצים אחרים להצבעה למפלגות הגדולות – צפוי לאפשר הקמת ממשלות עמידות יותר שמשך כהונתן הממוצע ארוך יותר. שינוי כזה ייצור סביבת מיקוח מורכבת פחות ורגישה פחות לשינויים. מכיוון שמפלגה מפוצלת או לא ממושמת פועלת למעשה כמספר מפלגות נפרדות, חיזוק הלכידות המפלגתית יתרום גם הוא ליצירת סביבה פשוטה יותר ורגישה פחות. נוסף על כך הקטנת מספר המפלגות וחיזוק המפלגות הגדולות צפויים להביא להקמה של פחות ממשלות קואליציה עורפות בלתי עמידות.

סיכום

בפרק זה עמדנו על הגורמים השונים המשפיעים על עמידותה של ממשלה, כפי שהיא מתבטאת במשך כהונתה. גורמים אלה נחלקו למאפייני הממשלה וסביבתה הידועים כבר עם הקמתה; לאירועים קריטיים המשפיעים על הממשלה; ולשיקולים המנחים את ראש הממשלה ואת שותפתיו הקואליציונית בהכרעה אם לפרק את הממשלה ולנסות להקים ממשלה חלופית או להקדים את הבחירות. ראינו שבאופן כללי ככל שהממשלה צריכה לפעול בסביבה מורכבת יותר – להגיע להסכמה בין מפלגות רבות, לגשר על סעים אידאולוגיים וכו' – עמידותה בזעזועים מתערערת, דבר המקשה עליה להאריך ימים. כמו כן הדגשנו שפירוק הממשלה הוא מעשה מודע ומושכל של החברים בממשלה. ההחלטה לפרק את הממשלה מתקבלת כאשר יש רוב פרלמנטרי המעוניין בכך או, אם הדבר בסמכות ראש הממשלה – כאשר סיום הכהונה ייטיב עמו ועם מפלגתו. לפיכך לא כל ממשלה שמסיימת את כהונתה בטרם עת היא ממשלה שנכשלה, ולא כל סיום כהונה מעיד על חוסר יציבות מדאיג של המערכת הפוליטית. משך כהונה ממוצע של ממשלות הוא אולי מדד אחד ליציבות ובריאות של המערכת הפוליטית, אך יש להביא בחשבון מדדים נוספים כמו אופני סיום הכהונה ומדדים של תפקוד הממשלות ותחזוקתן.

לבסוף, הבאנו תובנות מהספרות על עמידותן של ממשלות ישראל. ראינו כי מאפיינים מוסדיים רבים מקטינים את עמידותן של ממשלות ישראל והצבענו על כיוונים אפשריים לשיפור המצב התואמים את ההמלצות המופיעות בספר זה.

מנגנוני אי-אמון בממשלה

שלומית ברנע, שוריק דרייטשפיץ, מתן שרקנסקי

בדמוקרטיה הפרלמנטרית הרשות המבצעת (הממשלה) מוקמת מתוך הרשות המחוקקת (הפרלמנט) ואחראית בפניה. אחד המנגנונים המוסדיים המעגן את אחריות הממשלה בפני הרשות המחוקקת הוא מנגנון האי-אמון. למנגנון זה חשיבות הן מעשית הן סמלית-נורמטיבית. ברמה המעשית, מנגנון האי-אמון מאפשר לפרלמנט להעמיד למבחן את אמונו בממשלה ולמשוך את אמונו בממשלה או בעומד בראשה. זהו אחד מכלי הפיקוח והביקורת החשובים ביותר של הפרלמנט המאפשר לו, ובתוכו לאופוזיציה, להביע אי-שביעות רצון מתפקוד הממשלה, ובשל האיום הטמון בהצעת האי-אמון מנגנון זה משמש אמצעי להגבלת כוחה של הממשלה ולריסונה. נוסף על כך מנגנון האי-אמון מגביר את הגמישות במערכת הפוליטית. גמישות זו מאפשרת למערכת להגיב על זעזועים פנימיים או חיצוניים ולהסתגל אליהם ובכך למנוע קיפאון או אף קריסה של המשטר, על ידי הדחת ממשלה כושלת וחסרת בסיס תמיכה בכהונתה.

ברמה הסמלית והנורמטיבית מנגנון האי-אמון מנציח ומעגן את ריבונות הפרלמנט. אף על פי שהפרלמנט נחות מהממשלה בכוח הביצוע שלו ובמשאביו, הוא הגוף הנבחר המחזיק במנדט מהממשלה ככוח הביצוע שלו ובמשאביו, הממונה על ידו. אולם ככל מנגנון מוסדי אחר, היעילות של מנגנון האי-אמון מותנית בכללי יישומו ובשימוש בו. סוגי מנגנון האי-אמון משקפים איזונים שונים בין יציבות, שעלולה להתדרדר לקשיחות ולקיפאון, לבין גמישות, שעלולה להתדרדר לאי-יציבות ולחוסר המשכיות.

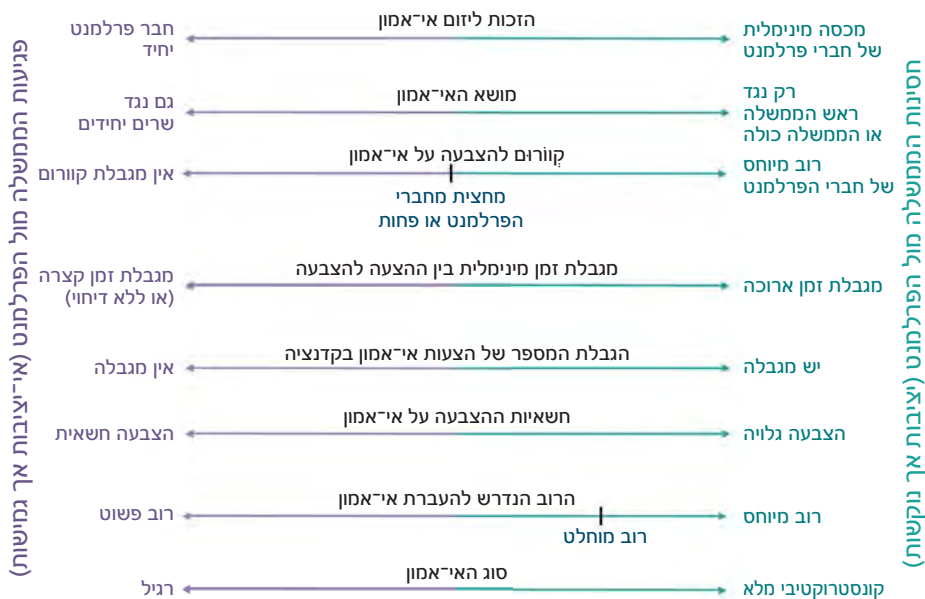
סקירה היסטורית והשוואתית מלמדת כי משקלו של מנגנון האי-אמון בהפלת ממשלות מכהנות מוגבל. בעולם בכלל ובישראל בפרט לא נרשמו מקרים רבים

של נפילת ממשלות כתוצאה מהצבעת אי־אמון נגדן. אולם מיעוט המקרים שבהם יושם מנגנון זה אינו מעיד על משניותו ואינו גורע מחשיבותו. במקום זאת הוא מעיד על כך שהשפעתו היא בעיקר הרתעתית (בהשפעה על התנהגות הממשלה), מניעתית (בהשפעה על החותרים להפלת הממשלה) וסמויה. בשל האיום הטמון באפשרות של אי־אמון, ממשלות דואגות להבטיח את התמיכה בהן בפרלמנט ונוהגות כאילו הן עומדות למבחן אמון או אי־אמון כל משך כהונתן. אפקט הרתעתי זה מאלץ ממשלות להפגין אחריות לפני הפרלמנט. אף על פי שמנגנון האי־אמון ממסד את האפשרות להפלת ממשלות, האפקט ההרתעתי שלו עשוי להסביר את מיעוט חילופי הממשלות באמצעותו. ממשלות מתחזקות את בסיס התמיכה שלהן – הרוב בפרלמנט – מתוך הכרה בסכנה הנשקפת להן בדמות האי־אמון, ובכך מפחיתות את הסבירות להדחתן באמצעות מנגנון זה. במילים אחרות, ההכרה באפשרות ההדחה באמצעות הצבעת אי־אמון מעורדת ממשלות להקדים תרופה למכה, להבטיח את בסיס התמיכה בהן, ובכך להפוך חסינות יותר (אולי חסינות לגמרי) מפני הדחה באמצעות אי־אמון. השפעת מנגנון האי־אמון מתבטאת גם בכך שהוא עשוי למנוע מבעוד מועד ניסיונות סרק להפיל את הממשלה אם השואפים לכך יודעים כי אין להם סיכוי ריאלי להשיג זאת. שתי ההשפעות הן בעיקרן סמויות מן העין ומתרחשות לרוב מתחת לפני השטח.

חיפוי מנגנוני אי־אמון

מנגנון האי־אמון בכל צורתו יוצר תלות של הממשלה בפרלמנט. מנגנוני אי־אמון נבדלים זה מזה במידה שהם מגבילים או מרחיבים את סמכות הפרלמנט להדיח ממשלות בהצבעת אי־אמון. להבדלים ביניהם 8 ממדים המוצגים בתרשים 20.1. כפי שמוצג בתרשים, מקומם של מנגנוני האי־אמון על פני ציר קובע את יחסי הכוחות בין הפרלמנט לבין הממשלה, קרי עד כמה הממשלה פגיעה להבעת חוסר אמון מצד הפרלמנט.

תרשים 20.1: 8 ממדי האי-אמון



מטרתם של הסייגים המוטלים על היכולת לפזר ממשלות באמצעות הצבעת אי-אמון היא להשיג איזון בין עקרון המשילות, שנועד להעניק מרחב פעולה לממשלה, לבין עקרון הייצוגיות, שמבטא את היותו של הפרלמנט מייצג הדעות, הערכים והאינטרסים של הציבור. סייגים אלה הם מעין מנגנון השהיה המונע הדחה אוטומטית של ממשלה, גם כאשר יש בקרב חברי הפרלמנט רבים הרוצים בכך. בשעת משבר בין הפרלמנט לבין הממשלה מנגנוני השהיה אלה אינם מאפשרים לשבור את הכלים בקלות, והם מעניקים לגורמים הפוליטיים השונים הזדמנות לייצב את המערכת הפוליטית (בלאנדר, 2008).

הזכות ליזום אי-אמון

הממד הראשון במיפוי מנגנוני האי-אמון מגדיר מיהם בעלי הזכות ליזום הצבעת אי-אמון. ככל שזכות זו בלעדית ומסויגת פחות, כך הממשלות פגיעות יותר. זכות כוללנית ליזום הצבעת אי-אמון יש באיסלנד, באירלנד, בבלגיה, בבריטניה, בדנמרק ובנורווגיה – כל חבר פרלמנט יחיד רשאי במדינות אלה

ליזום הצעות אי-אמון. במדינות אחרות זכות זו מסויגת ומימושה מחייב תמיכה של מספר מינימלי של חברי פרלמנט. דוגמאות לסייג זה יש, למשל, באוסטריה, באיטליה, בגרמניה, בהולנד, ביוון, בלוקסמבורג, בפינלנד ובצרפת (Strøm, Müller, and Bergman, 2003: 152-157). גובה המכסה המינימלית משתנה ממדינה למדינה. ביוון שישית מחברי הפרלמנט חייבים לחתום על הצעת האי-אמון, ובספרד – עשירית. ככל שהמכסה הנדרשת גבוהה יותר, כך זכות היוזמה מוגבלת יותר ופגיעות הממשלה קטנה יותר.

מתן האפשרות להעלות הצעת אי-אמון לכל חבר פרלמנט יחיד מחזקת – לפחות מבחינה פורמלית – את הפרלמנט ומממשת את אחריות הממשלה לפני כל אחד מחברי הפרלמנט. מנגד, אפשרות זו מקלה מאוד על העלאת הצעות אי-אמון. גם אם אין בכך כדי להבטיח את הפלת הממשלה, הדבר עשוי לעודד הגשת הצעות אי-אמון חדשות לבקרים ככלי של האופוזיציה להטרד את הממשלה. יתרה מזו, הדבר מעניק מידה רבה של עצמאות לחברי פרלמנט בודדים, שכן הם אינם נדרשים לגייס תמיכה מינימלית – לא מכלל הפרלמנט ואף לא ממפלגתם הם – כדי להגיש הצעת אי-אמון. בעידן של פרסונליזציה גוברת יכול האי-אמון להפוך לכלי פופוליסטי אישי לחברי הפרלמנט ולשמש אותם למשיכת תשומת לב ציבורית. באשר לחלופה – הגבלת הזכות להציע אי-אמון רק לקבוצה של חברי פרלמנט ולא לחברים בודדים – זו אמנם מגבילה מעט את יכולת הפיקוח ההצהרתית של הפרלמנט על הממשלה, אך היא מקשה על העלאת הצעות אי-אמון ובכך מונעת שימוש מופרז ופופוליסטי בכלי זה. חלופה הפוכה במידת מה להעלאת הצעת אי-אמון היא הענקת זכות לראש הממשלה לקשור בין הצבעה על מדיניות הממשלה או הצעת חוק ממשלתית לבין הצבעת אמון בו או בממשלתו. במקרה כזה, אם הצעת הממשלה אינה מתקבלת, נחשב הדבר להבעת אי-אמון של הפרלמנט בממשלה.

חושא האי-אמון

מנגנוני אי-אמון נבדלים זה מזה לא רק בזהותו של הגורם הרשאי להעלותו, אלא גם בזהות הגורם שאליו הן מופנות. ישנן שלוש חלופות מרכזיות: (1) אי-אמון נגד ראש הממשלה, למשל בגרמניה ובאירלנד; (2) אי-אמון נגד הממשלה כולה, למשל בספרד, בפורטוגל ובצרפת. בשני המקרים משמעותה של הצעת האי-אמון היא אחת, הדחה של הממשלה כולה; (3) מתן אפשרות לפרלמנט להצביע אי-אמון גם נגד שרים יחידים ולהדיחם בלי להביא לפיזור

הממשלה כולה. דוגמאות לאי-אמון מסוג זה יש באוסטריה, איטליה, איסלנד, אסטוניה, בלגיה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, לטביה, ליטא, נורווגיה, סלובקיה, פולין, פינלנד ושוודיה (Strøm, Müller, and Bergman, 2003: 152-155; Dowding and Dumont, 2009: 214).

משמעותה של הבחנה זו טמונה בשאלת האחריות של שרי הממשלה (Strøm et al., 2003: 183), דהיינו: האם השרים אחראים ישירות לפני הפרלמנט או רק לפני ראש הממשלה? כאשר הפרלמנט אינו יכול להדיח שרים יחידים ורשאי להצביע רק אי-אמון בראש הממשלה או בממשלה כולה, השרים אחראים רק לפני ראש הממשלה ואינם חייבים דין וחשבון לחברי הפרלמנט. במצב כזה הממשלה מוצגת לפרלמנט כמקשה אחת, כחבילה כוללת, ולא כאוסף של שרים, ולאופוזיציה אין יכולת לפורר את הממשלה בהדרגה. שיטה זו מקלה על עבודתם של השרים, מאחר שאינם צריכים לדאוג כל הזמן למעמדם. לעומת זאת כאשר הפרלמנט רשאי להדיח בהצבעת אי-אמון גם שרים יחידים, השרים אחראים הן לפני ראש הממשלה הן לפני הפרלמנט. במקרה כזה הפיקוח של הפרלמנט על פועלו של כל שר ישיר יותר, וסביר שהשרים יפעלו מתוך תשומת לב מתמדת למעמדם בפרלמנט.

קוורום להצבעת אי-אמון

בחלק מהמדינות יש "חוקי קוורום" שלפיהם מספר מינימלי של חברי פרלמנט חייב להשתתף בהצבעת האי-אמון כדי שהיא תהא תקפה. חלק מהפרלמנטים מסתפקים בנוכחות של מחצית מחברי הפרלמנט ומעלה, אחרים דורשים נוכחות של למעלה ממחצית מחברי הפרלמנט. כך באוסטריה, אירלנד ובריטניה נהוגה השיטה הראשונה, ואילו באיטליה, איסלנד, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, לוקסמבורג, נורווגיה וספרד – השנייה. מנגד, יש מדינות שבהן אין כלל דרישה לקוורום כדי לערוך הצבעת אי-אמון. עם מדינות אלה נמנות, למשל, פורטוגל, פינלנד, צרפת ושוודיה.

חשיבות הקוורום להצבעת אי-אמון טמונה בכך שהוא מגן על הממשלה מפני היווצרות רוב מקרי בפרלמנט נגד הממשלה בעת היעדרם של חברי קואליציה מן ההצבעה. ככל שהקוורום שנקבע גבוה יותר, כך קשה יותר להגיש הצעת אי-אמון להצבעה, וכוחו של הפרלמנט לפזר את הממשלה מוגבל יותר.

מגבלת זמן

מנגנוני האי-אמון מובחנים זה מזה גם בפרק הזמן הקבוע בחוק לקיום הצבעת האי-אמון לאחר הגשתה. אפשר לחייב פרק זמן מינימלי או מקסימלי בין ההצעה לבין ההצבעה או לקיים את שתיהן בטווח זמן מוגדר. רוב המשטרים הפרלמנטריים באירופה קובעים פרק זמן מינימלי שחייב לחלוף מהרגע שבו הועלתה לראשונה הצעת האי-אמון לבין ההצבעה עליה. פרק זמן זה משתנה ממדינה למדינה. לרוב מדובר בכמה ימים: יום אחד בבריטניה, יומיים באוסטריה, באיסלנד, בגרמניה ובצרפת, שלושה ימים באיטליה, באירלנד ובפורטוגל, חמישה ימים בספרד ושבע בבלגיה ובפולין. לעתים נוספת הסתייגות שאם הממשלה מבקשת לזרו את התהליך, פרק הזמן המינימלי יכול להתקצר.

קביעת פרק זמן מינימלי בין העלאתה של הצעת האי-אמון לבין ההצבעה עליה אמורה להעניק לממשלה זמן להיערך להתגוננות. למשל, על ידי שכנוע המתנגדים לה, או לפחות חלקם, לא להצביע נגדה על ידי השגת פשרה בפתרון הסוגיה שבגינה הועלתה הצעת האי-אמון. מתן ארכה לצורך גיבוש פשרה מעין זו מגביר את הגמישות המאפיינת את דפוס המשטר הפרלמנטרי. כך ניתנת לשני הצדדים, האופוזיציה והקואליציה, הזדמנות ללבן את הנושאים השנויים במחלוקת. הממשלה מקבלת הזדמנות לייצב את עצמה, והאופוזיציה מקבלת מענה על ביקורתה על מדיניות הממשלה. ככל שפרק הזמן המינימלי ארוך יותר, הדבר אמור להיטיב עם הממשלה, מאחר שניתן לה זמן להיערך נגד הצעת האי-אמון. לעומת זאת ככל שפרק זמן זה קצר יותר, כך הממשלה תתקשה יותר להתמודד עמה. אי-קביעת פרק זמן מינימלי מחזקת את יוזמיה של הצעת האי-אמון, שכן אלה מגיעים מוכנים, ואילו הממשלה אינה מוכנה לקראתה או מוכנה פחות.

בחלק מהמדינות נקבע גם פרק זמן מקסימלי, נקודת זמן אחרונה שבה חייבת הצעת האי-אמון לעלות להצבעה (למשל שלושה ימים בפורטוגל ובפולין). חשיבותה של מגבלה זו כפולה. מחד גיסא היא מונעת מהאופוזיציה לגרור את תהליך האי-אמון זמן ממושך גם כאשר אין לה בסיס מוצק לזכות ב־אי-אמון. מאידך גיסא היא מגבילה את הממשלה ומונעת ממנה את האפשרות למשוך זמן כאשר ברור שהיא צפויה ליפול בהצבעת האי-אמון. נוסף על כך היא מבטיחה שהצעות אי-אמון תעלינה בסופו של דבר להצבעה, ובכך אולי מייצרת תמריץ שלילי לחברי פרלמנט שיוזמים הצעות סרק.

כאמור, מנגנון האי-אמון יכול גם לשלב פרק זמן מינימלי עם פרק זמן מקסימלי. דוגמה לשילוב כזה יש בבולגריה, שבה הדיונים על הצעת אי-אמון חייבים להתחיל לא מוקדם יותר משלושה ימים ולא מאוחר יותר משבוע לאחר הגשתה, והצבעת האי-אמון צריכה להתקיים לכל היותר 24 שעות אחרי תום הדיונים (Tanchev, Belov, and Ionescu, 2008: 57).

הגבלת תכיפות או מספר הצעות האי-אמון

מדינות אחדות מגבילות את תכיפות הצעות האי-אמון שאפשר להגיש במהלך קדנציה אחת של הפרלמנט או את מספרן. הגבלה זו יכולה להתבטא בשלושה אופנים: (1) קביעת פרקי זמן מוגדרים שחייבים לחלוף בין הגשת שתי הצעות אי-אמון. ביוון, למשל, אין להעלות הצעת אי-אמון אם טרם חלפו שישה חודשים מאז דחייתה של הצעת אי-אמון קודמת, אלא אם מעלה אותה רוב מוחלט של הפרלמנט; בפולין האיסור תקף לשלושה חודשים, אלא אם כן הושגה חתימה של רבע מהפרלמנט; (2) הגבלת מספר הצעות האי-אמון שמותר להעלות בקדנציה – למשל בצרפת, ביוון, באירלנד ובפורטוגל; (3) איסור על הגשה חוזרת של הצעת אי-אמון על ידי חברי פרלמנט שכבר עשו זאת באותו מושב של הפרלמנט. בספרד, למשל, אם הצעת אי-אמון אינה מתקבלת, חברי הפרלמנט שהגישו אותה אינם רשאים להגיש הצעת אי-אמון נוספת באותה כהונה של הפרלמנט.

יתרונה של הגבלת תכיפות העלאת הצעות אי-אמון או כמותן הוא בכך שהיא מאלצת את האופוזיציה לשקול היטב את צעדיה. היא מונעת ממנה לעשות שימוש יתר שעשוי ליצור זילות במנגנון המבטא רכיב מרכזי בריבונות העם בדמוקרטיה הייצוגית. מנגד, החיסרון המרכזי של מגבלה זו הוא שהדבר עלול לפגוע בעיקרון הדמוקרטי שהממשלה אחראית בכל עת לפני הפרלמנט. המגבלות מצמצמות את יכולתו של הפרלמנט למתוח ביקורת על מדיניות הממשלה ומקשות על הפיקוח הפרלמנטרי עליה.

תאורטית יש גם אפשרות רביעית, והיא מתן רשות לחברי האופוזיציה להעלות הצעות אי-אמון רק בחלוף פרק זמן מסוים מרגע כינון הממשלה. כך מוענקת לממשלה תקופת חסד שבה היא בטוחה מפני הדחה. אפשר לקבוע כי בשנה הראשונה לכהונת הממשלה אין להעלות הצעות אי-אמון נגדה. גם כלל זה פוגע במימוש עקרון אחריות הממשלה לפני הפרלמנט.

חשאיות הצבעת האי־אמון

ההצבעה על הצעת אי־אמון יכולה להיות חשאית או גלויה. ככלל חשאיות ההצבעה מחלישה את הממשלה מול מתנגדיה, משום שהיא משחררת את חברי הפרלמנט מהחובה לתמוך בה מתוקף המשמעת הקואליציונית או הסיעתית. לעומת זאת שקיפות ההצבעה מחייבת את חברי הקואליציה לשמור על משמעת סיעתית וקואליציונית, שאלמלא כן תוטלנה עליהן סנקציות (בהקשר זה ראו על האי־אמון הקונסטרוקטיבי בגרמניה 156: Strøm, Müller, and Bergman, 2003). עם זאת, ראוי להביא בחשבון את האפשרות שחשאיות ההצבעה תשמש גם חרב פיפיות ליוזמי הצעת האי־אמון. כשם שהחשאיות משחררת את חברי סיעות הקואליציה מהחובה לתמוך בממשלה, היא מאפשרת גם לחברי סיעות האופוזיציה לתמוך בממשלה בניגוד לקו המפלגתי. מדובר, למשל, בחברי אופוזיציה שרוצים לשמר את מקומם בפרלמנט וחושבים שיפסידו אותו אם הממשלה תיפול ותתקיימנה בחירות. במצב כזה לא מן הנמנע שהממשלה תוכל לגייס תמיכה גם מקרב האופוזיציה.

הרוב הנדרש להעברת האי־אמון

כדי להפיל ממשלה מכהנת צריכה הצבעת האי־אמון לעבור ברוב קולות בפרלמנט. כדי לתת לה תוקף דרוש אחד משלושה סוגי רוב (בסדר עולה על פי נוקשות הרוב): רוב פשוט, רוב מוחלט או רוב מיוחד או מיוחס. ככל שהדרישה נוקשה יותר, כך קשה יותר לפרלמנט להפיל ממשלות בהצבעת אי־אמון, ולכן קטנה יותר פגיעותן.

הדרישה לרוב פשוט פירושה רוב של יותר מ־50% מחברי הפרלמנט המשתתפים בהצבעה בפועל, קרי שמספר המצביעים בעד האי־אמון (נגד הממשלה) גדול ממספר המצביעים נגד האי־אמון (בעד הממשלה), ללא תלות במספר חברי הפרלמנט שנוכחים בהצבעה. דרישה לרוב זה קיימת, למשל, באוסטריה, באירלנד, בדנמרק, בהולנד, בלוקסמבורג, בנורווגיה ובפינלנד.

הדרישה לרוב מוחלט פירושה שהצבעת אי־אמון יכולה לעבור רק אם למעלה ממחצית כלל חברי הפרלמנט (ולא רק מאלה הנוכחים בהצבעה) הצביעו בעדה, קרי יותר מ־50% מכלל חברי הפרלמנט. עם המדינות שבהן קיימת דרישה לרוב המוחלט נמנות, בין היתר, איסלנד, בלגיה (מאז 1995), גרמניה, הונגריה, יוון, ספרד, פולין, פורטוגל, צ'כיה, צרפת ושוודיה (מאז 1971) (גלילי, 2005: 1-4; Strøm, Müller, and Bergman, 2003: 156).

לכסוף, הדרישה לרוב מיוחד או מיוחס משמעותה היא שנדרש רוב גדול יותר מרוב מוחלט כדי שהצעת האי-אמון תהא תקפה. ההצעה צריכה לזכות בתמיכה של למעלה מ-50% מכלל חברי הפרלמנט, החל במספר קטן של קולות מעבר לרוב המוחלט ועד $\frac{3}{5}$, או $\frac{2}{3}$, או אפילו $\frac{3}{4}$ מן הקולות.

סוג האי-אמון

יש שני סוגים עיקריים של אי-אמון: רגיל וקונסטרוקטיבי. אי-אמון רגיל פירושו שכדי להדיח ממשלה מכהנת די בכך שהצבעת האי-אמון תעבור ברוב קולות בפרלמנט – ברוב פשוט או ברוב מוחלט או אפילו מיוחד. לעומת זאת במקרה של אי-אמון קונסטרוקטיבי הפלת ממשלה מחייבת את הפרלמנט לא רק להביע אי-אמון בממשלה המכהנת אלא גם לאשר ממשלה חלופית כגוף שלם – גם ראש ממשלה חלופי וגם שרים חלופיים.

האי-אמון הקונסטרוקטיבי משולב לרוב עם דרישה לרוב מוחלט, ושני אלה יחד מגבילים באופן משמעותי את כוחו של הפרלמנט לפזר את הממשלה. הדרישה לרוב מוחלט מקשה מאוד על חברי האופוזיציה להפיל את הממשלה, שכן למעט במקרים חריגים של ממשלת מיעוט הקואליציה כמעט תמיד נהנית מרוב מוחלט בפרלמנט. פירושו של דבר הוא שכדי להפיל את הממשלה חייבים מגישי הצעת האי-אמון לגייס תומכים למהלך מתוך הקואליציה. זאת ועוד, הדרישה לבחור ממשלה חלופית כתנאי מוקדם מחייבת את מפלגות האופוזיציה, עוד בטרם הן מעלות הצעת אי-אמון, להסכים ביניהן על זהותו של ראש הממשלה החלופי ועל הרכב הממשלה הפוטנציאלית. הואיל וגם בתוך האופוזיציה יש לרוב חילוקי דעות ומאבקי כוחות בין מפלגות יריבות, הסיכוי שתושג הסכמה כזו נמוך. אם הסכמה הגדולה ביותר ליציבות ממשלות – ובמידה רבה אף למשטר הדמוקרטי כולו – היא האפשרות שגורמים קיצוניים משני קצות הקשת הפוליטית יחברו יחד להפיל ממשלה מתונה, האי-אמון הקונסטרוקטיבי נחשב אמצעי הגנה יעיל נגדה שכן הוא אינו מאפשר הפלת ממשלה ללא העמדת חלופה לה (Ström, Müller, and Bergman, 2003: 156). נוסף על כך, בהיעדר אי-אמון קונסטרוקטיבי, אם הממשלה המכהנת נופלת ואי-אפשר להרכיב ממשלה חדשה, הפרלמנט מתפזר ומוכרזות בחירות חדשות. אי-אמון קונסטרוקטיבי מונע אפשרות כזו, שכן הוא מאפשר להפיל ממשלה רק כשכבר יש ממשלה חלופית חדשה (מערכת פרלמנט, 2001).

עם זאת, לְאִי-אִמּוֹן הַקּוֹנְסְטְרוּקְטִיבִי עלולות להיות גם השפעות שליליות על המערכת הפוליטית. הוא גורע מהגמישות של המערכת הפרלמנטרית בהשוואה למנגנון אי-אמון רגיל. בעטיו עלול להיווצר מצב של קיפאון שלטוני, כאשר ממשלה החסרה את התמיכה הדרושה לה לצורך תפקוד אפקטיבי אינה נופלת בהיעדר חלופה מוסכמת על רוב חברי הפרלמנט.

מנגנון האי-אמון הרגיל שכיח יותר ממנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי. הראשון נהוג, למשל, באוסטריה, באיטליה, באירלנד, בדנמרק, בנורווגיה, בצרפת, בשוודיה ובמדינות רבות אחרות; השני, בגרמניה, בבלגיה (משנת 1995), בהונגריה, בסלובניה, בספרד ובפולין. לקיומו של מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי מיוחסת יציבות גבוהה של ממשלות, למשל בגרמניה ובספרד. בספרד היו כ־30 השנים האחרונות רק שני ניסיונות להדיח את הממשלה בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי ושניהם נכשלו (Dowding and Dumont, 2009: 104). בגרמניה, הפעם האחרונה שבה ממשלה נפלה והוחלפה בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי, הייתה בשנת 1982.

מתוך שמונת הממדים שהוצגו עד כה, השניים האחרונים – סוג הרוב הנדרש להעברת אי-אמון וסוג האי-אמון – הם הקריטיים ביותר בהשפעתם על מאזן הכוחות שבין הפרלמנט לבין הממשלה. השילוב של רוב מוחלט עם אי-אמון קונסטרוקטיבי מציב את המכשולים הגדולים ביותר לפני האופוזיציה בניסיונה להפיל את הממשלה ובכך משמש גורם חשוב בשמירה על יציבות ממשלות.

עם זאת, אופי מנגנון האי-אמון אינו מתמצה רק בסוג האי-אמון או ברוב שהוא דורש. מדובר בחבילה של כל הממדים יחד. כל מדינה יכולה לאמץ מאפיין נוקשה יותר בממד אחד וגמיש יותר בממד אחר. כך למשל, איסלנד ממוקמת – לפי הצירים שהוצגו בתרשים 20.1 לעיל – בקוטב ה"גמישות" בממדים של "הזכות ליזום אי-אמון", "מושא אי-אמון", "סוג האי-אמון"; ובקוטב של "יציבות" בממדים של "מגבלת זמן", "קוורום" ו"הרוב הנדרש". נקודה זו חשובה משום ששילוב מושכל בין הממדים השונים עשוי להקל על יצירת איזון ראוי בין חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי מחד גיסא לבין שמירה על יציבות הממשלה מאידך גיסא. עם זאת, סביר להניח שכדי להשיג תוצאות נחרצות יותר יש צורך דווקא באימוץ אחד הקטבים בכל ממד. אף שאימוץ קוטב אחד על חשבון השני עשוי להיראות כחיזוק של אחת הרשויות מול האחרת, אין מדובר בהכרח במשחק סכום אפס. ייתכן, למשל, ששינוי מנגנון האי-אמון לטובת הממשלה לא יפגע בפרלמנט אלא דווקא יחזק אותו, מפני

שחברי הפרלמנט עשויים להתמקד יותר בעבודתם הפרלמנטרית במקום לפעול ללא לאות, וללא הצלחה, כדי להפיל ממשלה מכהנת.

כישלון הצבעת אמון כהצבעת אי־אמון

מבחינה פורמלית אי־אמון בממשלה מתבטא באישור הצעת אי־אמון ברוב המתאים. כתוצאה מכך הממשלה מודחת. בכמה מדינות, ובהן בלגיה, בריטניה וספרד, הפרלמנט יכול להביע את אי־אמונו בממשלה גם בדרך אחרת, באמצעות דחיית הצעת אמון שהעלתה הממשלה. הממשלה רשאית להעלות להצבעה בפרלמנט מדיניות או הצעת חוק ולהכריז על הצבעה זו כהצבעת אמון. אם הצעה זו אינה עוברת ברוב המתאים בפרלמנט, נחשב הדבר להבעת אי־אמון בממשלה, והממשלה מודחת. כך אירע באיטליה כאשר ראש הממשלה רומנו פרודי (Prodi) הפסיד בהצבעת אמון על מדיניות החוץ שלו ונאלץ להתפטר (סוכנויות הידיעות, בספרד, אם ראש הממשלה מעלה להצבעת אמון את מדיניות הממשלה או את תכנית העבודה שלה ואינו זוכה בתמיכת רוב פשוט, הוא נאלץ להתפטר (Dowding and Dumont, 2009: 104). במדינות מסוימות הדבר בולט במיוחד בהקשר של חוק התקציב, ומקובל שאי־העברתו עלולה להוביל לסיום דרכה של הממשלה ולפיזור הפרלמנט.

ההכרזה על הצבעה כלשהי כהצבעת אמון בממשלה מאפשרת לה לא רק להפגין את כוחה על ידי זכייה ברוב אלא גם להתגבר על אי־רצון שעשוי להיות לפרלמנט לאמץ את מדיניותה (Ström, Müller, and Bergman, 2003: 157). חשיבותו של כלי זה מתבטאת בעיקר ביכולתו לאכוף משמעת קואליציונית ולגייס תמיכה מבית. כך אם ראש הממשלה מזהה התנגדות למדיניותו בקרב חברי הקואליציה, ביכולתו לקשור את ההצבעה על מדיניות זו להצבעת אמון בממשלה כולה ולמעשה להציב לפני חברי הקואליציה אולטימטום: התיישרות לפי הקו הקואליציוני או הפלת הממשלה והתפטרותם, שמשמעה אובדן ההשפעה, המשרות והעמדות הכרוכות בכך, ובדרך כלל חשיפה לסכנה של בחירות מקדימות שיכולה לאיים גם על מושבם בפרלמנט.

מנגנון האי־אמון בישראל

בישראל עבר מנגנון האי־אמון שינויים במרוצת השנים. עד לשנת 1992, שבה שונה חוק יסוד: הממשלה משנת 1968, היה אפשר להפיל ממשלה מכהנת ברוב

פשוט. כשעברה הצבעת אי-אמון נאלצו ראש הממשלה וממשלתו להתפטר. בעקבות כך הנשיא היה אמור לפתוח בהתייעצויות עם ראשי הסיעות, כנהוג, ולהטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על המועמד בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להקים ממשלה בת קיימא. היעדר מועמד כזה או ניסיון כושל להרכיב ממשלה חדשה היה אמור להביא להצבעה בכנסת על פיזור ועל קיום בחירות מוקדמות.

בחוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) [1992] שונתה השיטה ונקבעו שני עקרונות חדשים. ראשית, הוחלט כי הפלת ממשלה מכהנת תתאפשר רק אם הצבעת האי-אמון תעבור ברוב מוחלט, קרי בתמיכה של לפחות 61 חברי כנסת. שנית, נקבע בסעיף 19 בחוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) [1992] כי אם הצבעת האי-אמון תתקבל, הרבר יגרור לא רק את הדחת הממשלה אלא את פיזור של הכנסת. מטרתו של סעיף זה הייתה לספק לחברי הכנסת תמריץ שלא להפיל את הממשלה, שהרי יש בכך כדי להביא לסיום כהונתם שלהם. עם ביטולו של חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה השתנה סוג האי-אמון הנהוג בישראל, מאי-אמון רגיל לאי-אמון קונסטרוקטיבי למחצה. חוק יסוד: הממשלה המתוקן משנת 2001 קובע כי הצעת אי-אמון בממשלה צריכה להתקבל על ידי רוב חברי הכנסת (רוב מוחלט) ועליה לכלול בקשה מהנשיא להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת שאינו ראש הממשלה המכהן והסכים לכך. בתוך יומיים הנשיא צריך להטיל על חבר כנסת זה את מלאכת ההרכבה. אם זה כשל בניסונו להרכיב ממשלה או לחלופין הרכיב ממשלה שלא זכתה באמון הכנסת, הכנסת תפוזר ובתוך 90 יום תתקיימנה בחירות כלליות (מערכת פרלמנט, 2001).

כפי שאפשר לראות בתרשים 20.2 להלן, המאפיינים העיקריים של מנגנון האי-אמון בישראל הם אלה: חבר כנסת יחיד אינו רשאי להגיש הצעת אי-אמון (לפי החלטת ועדת הכנסת מה-20.3.1967). ההצעה מוגשת על ידי סיעה או סיעות, ועל סיעה או סיעות שמספר חבריהן קטן מ-10 מוטלות מגבלות מסוימות; הצעת אי-אמון יכולה להיות מוגשת רק נגד הממשלה כולה; מבחינה פורמלית אין דרישה לקוורום כדי להגיש הצעת אי-אמון; מוחלת מגבלת זמן מקסימלית על הדיון בהצעת אי-אמון ועל ההצבעה עליה; בנוגע לדיון בהצעה, תקנון הכנסת קובע כי "הצעה להביע אי אמון שהוגשה בדרך של הצעת סעיף לסדר היום עד לנעילת הישיבה ביום האחרון בשבוע שבו מתקיימת ישיבת הכנסת, תידון בישיבת הכנסת הראשונה בשבוע שלאחר הגשת ההצעה,

ותדחה, בכפוף לאמור בסעיף 34א(ג), דיון בכל סעיף אחר; הצעה שהוגשה לאחר המועד האמור, יראו אותה כאילו הוגשה בשבוע שלאחר מכן; בנוגע להצבעה על הצעת אי-אמון תקנון הכנסת קובע כי "הצבעה על הצעת אי אמון שהוגשה בסיום הדיון בסעיף העומד על סדר היום, תתקיים בישיבת הכנסת הרגילה הראשונה בשבוע שלאחר מכן". התקנון אף מאפשר לממשלה להקדים את הצבעת האי-אמון, בקובעו: "ואולם אם ביקשה זאת הממשלה – תתקיים ההצבעה על הצעת האי אמון ביום שבו הוגשה, מיד לאחר הדיון באותו סעיף".

תרשים 20.2: ממדי האי-אמון בישראל היום



באשר למגבלת מספר הצעות האי-אמון, אין מגבלה גורפת, אך סעיף 36 בתקנון הכנסת קובע כי "סיעה המונה פחות מעשרה חברי כנסת רשאית להגיש לא יותר משלוש הצעות להבעת אי אמון בממשלה בכל מושב של הכנסת"; הצבעת האי-אמון בישראל גלויה.

לכסוף, סוג האי־אמון הנהוג בישראל מכונה אמנם "קונסטרוקטיבי", אך זהו אפיון לא מדויק, מאחר שדגם זה אינו זהה למנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי המקובל במדינות אחרות.

המודל הנהוג בישראל: אי־אמון קונסטרוקטיבי למחצה

בניגוד לאי־אמון "קונסטרוקטיבי מלא" בגרסה הישראלית יוזמי האי־אמון אינם נדרשים להציג ולהביע תמיכה בממשלה חלופית בכללותה, אלא רק במועמד פוטנציאלי להרכבת ממשלה חדשה. בכך המודל הישראלי אינו "הולך עד הסוף" ושולל מהדמוקרטיה הישראלית חלק מהיתרונות המיוחסים למנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי המלא.

יתרונות המודל הנהוג בישראל. באי־אמון הקונסטרוקטיבי למחצה הנהוג בישראל אין יתרונות מיוחדים בהשוואה לאי־אמון הקונסטרוקטיבי המלא. הוא אמנם נכון יותר למערכת הישראלית מהאי־אמון הרגיל, משום שהוא מצמצם במידה רבה את האפשרות שפוליטיקאים או סיעות ישבו על הגדר במקרה של ניסיון משמעותי להפלת הממשלה, אך אין בו חלק מהיתרונות שיש לאי־אמון הקונסטרוקטיבי המלא.

חסרונות המודל הנהוג בישראל. מודל זה לוקה בחסר מכמה בחינות. ראשית, בניגוד לאי־אמון הקונסטרוקטיבי המלא באי־אמון הקונסטרוקטיבי למחצה הדחת ממשלה מובילה לפתיחה מחדשת של תהליך הרכבת ממשלה הזזה לתהליך שמתקיים לאחר בחירות. תכונה זו עלולה לגרור את המדינה למצב של סחבת פוליטית ושל ריק שלטוני, כשהממשלה המכהנת אינה זוכה עוד לאמון הפרלמנט, ממשלה חדשה טרם הורכבה וממשלת המעבר חסרה את הלגיטימציה הדרושה ליזום מדיניות ארוכת טווח.

שנית, המשמעות של אי־אמון קונסטרוקטיבי בגרסתו הישראלית אינה מלאה משום שהיא אינה מחייבת את המתנגדים לממשלה המכהנת, קרי התומכים באי־אמון, להביע תמיכה בממשלה חלופית. על ידי ניתוק הצבעת האי־אמון בממשלה המכהנת מהצבעת אמון בממשלה חלופית, אי־אמון זה משחרר את המתנגדים לממשלה המכהנת מהדרישה להפקיד את אמונם בידי ממשלה חלופית. כך האי־אמון הקונסטרוקטיבי למחצה מאפשר ניצול של מנגנון האי־אמון על ידי התאגדות אד־הוק של המתנגדים לממשלה המכהנת רק לצורך הדחת הממשלה. הווה אומר, הוא מאפשר תרחיש שבו 61 חברי כנסת

ישתפו פעולה אך ורק לשם הפלת הממשלה המכהנת ללא כוונה אמיתית לכינון ממשלה חלופית. אף על פי שמעשית הסיכוי להתממשות תרחיש זה אינו גדול, מאחר שחוק יסוד: הממשלה [2001] מאפשרו, יש לתת עליו את הדעת. גם "התרגיל המסריח" של שנת 1990 התרחש רק פעם אחת בהיסטוריה הפוליטית הישראלית, אולם הוא זעזע את המערכת ופגע בה. לו היה נהוג אז מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, ההתפתחויות היו שונות.

לבסוף, בישראל ישנו מתח בין הקושי להפיל ממשלות באי-אמון הקונסטרוקטיבי למחצה לבין הקלות היחסית שבה אפשר ליזום הצעות אי-אמון (הדרישה להציע רק מרכיב ממשלה ולא ממשלה חלופית). הקלות שבה חברי הכנסת ממשיכים להעלות הצעות אי-אמון, גם בידעם שאין להן סיכוי רב לעבור, עלולה להוביל – אם טרם הובילה לכך – לזילות מנגנון האי-אמון.

המלצות

אימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא

לנוכח יתרונות מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי ועל רקע מגבלותיו של האי-אמון הקונסטרוקטיבי למחצה הנהוג בישראל, אנו סבורים כי ראוי להפוך את האי-אמון לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא. המשמעות היא שבעת הגשת הצעת אי-אמון, יוזמיה יציגו לא רק מועמד חלופי שעליו תוטל מלאכת הרכבת הממשלה, אלא ממשלה חלופית שלמה. השינוי זה עשויות להיות כמה השלכות חשובות. ראשית, הדבר יאפשר לכל הפחות להתמודד עם הבעיות שהוצגו לעיל ויבטיח שחברי כנסת לא יוכלו לאיים על הממשלה באיומי סרק. הממשלה תיפול בהצבעת אי-אמון רק אם תהיה לה חלופה ממשית. שנית, לא מן הנמנע שהשינוי יעודד התגבשות של מערכת דו-גושית, שכן הצורך להסכים על ממשלה חלופית שלמה (להבדיל מהסכמה על מועמד יחיד להרכבתה) יאלץ את חברי הפרלמנט להתאגד במחנות פוליטיים; ומאחר שהרוב הנדרש להחלפת הממשלה הוא רוב מוחלט, כל מחנה ישאף להגדיל את כוחו אל מעבר ל-61 חברי כנסת. זה בתורו עשוי להוביל להיווצרותם של שני מחנות עיקריים.

מנגד, המעבר לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא משמעו הגבלת גמישות המשטר הפרלמנטרי בישראל והעלאת הסבירות להיווצרות ממשלה חסרת יכולת משילות ולקיפאון שלטוני. כמו כן, כמו בסוגי אי-אמון אחרים, האי-אמון

הקונסטרוקטיבי אינו מונע לגמרי את האפשרות שמפלגות תקיימנה מגעים קואליציוניים בעודן נהנות ממנעמי הממשלה שהן מתכננות להפיל.

הגבלת כמות הצעות האי-אמון

למרות קיומו של אי-אמון מעין-קונסטרוקטיבי בישראל, בשנים האחרונות אנו עדים לריבוי של הצעות אי-אמון נגד הממשלה; אלה הפכו כמעט לעניין שבשגרה (ראו נספח א). בכנסת ה-15 הוגשו 129 הצעות אי-אמון וכנסת ה-16 – 156. אם לא די בכך, ב-112 הימים הראשונים למושב הכנסת ה-17 הוגשו 87 הצעות אי-אמון(!), ובממוצע – הצעה אחת לכל יום ורבע (אילן, 2007), חרף העובדה שאין בכוחן להפיל את הממשלה. שימוש תדיר מדי בכלי זה, ובעיקר שימוש סרק, פוגע באפקטיביות שלו לנוכח השחיקה והזילות שנגרמת למנגנון (מערכת פרלמנט, 2001). במילים אחרות, ככל שהשימוש בכלי זה תכוף יותר, ובלי שהוא מציג איום ממשי, הממשלה מפנימה את העובדה שאין בִּאי-אמון כדי לאיים על מעמדה ויכולה להתעלם ממנו. התוצאה היא שמנגנון האי-אמון כלל לא משפיע על התנהגות הממשלה ואין לו השפעה הרתעתית. כך הצעות האי-אמון אינן משמשות עוד לתכליתן המקורית – כלי להפלת הממשלה או לפחות להדגשת נושא מרכזי ושנוי במחלוקת – אלא לאמצעי התרסה של סיעות הפרלמנט נגד הממשלה (עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006). בריבוי הצעות האי-אמון אפשר לראות, אולי יותר מבכל דבר אחר, אינדיקציה למצוקה שהאופוזיציה בישראל נמצאת בה, הנובעת מכך שאין לה מעמד מוצק ויכולתה להשפיע על המציאות מוגבלת מאוד. מנגנון האי-אמון הוא כלי שגרתי של המתנגדים לממשלה כדי להביע את דעתם ולהשמיע את מחאתם, במקום שיהא כלי מרכזי שהשימוש בו נדיר. המאמץ האופוזיציוני אמור להיות מושקע באמצעים אחרים, בעיקר בבקרה עניינית של הרשות המבצעת.

לנוכח הבעייתיות שבשימוש הנרחב בהצעות האי-אמון, הועלו בעבר המלצות להגביל את כמותן, בדומה למדינות בעולם. בין היתר, הצעדים שראוי לשקול הם: קביעת קוורום מינימלי להגשתה של הצעת האי-אמון וצירוף מספר מסוים של חתימות של חברי כנסת; ו/או קביעת פרק זמן מינימלי בין אי-אמון אחד למשנהו (בכל נושא שהוא); ו/או קביעת פרק זמן מינימלי בין אי-אמון אחד למשנהו כאשר הצעת האי-אמון מתייחסת לאותו נושא או נימוק; ו/או הגבלת את מספר הצעות האי-אמון שכל סיעה רשאית להגיש בהתאם לגודלה

של הסיעה; ו/או, קביעת מספר מקסימלי של הצעות אי-אמון שאפשר להגיש במהלך מושב אחד של הכנסת.

היתרונות של הגבלות אלה הם שהן תקשינה על שימוש יתר בהצעות אי-אמון ובכך תחזרנה להן את משמעותן המקורית, המעשית והסמלית-נורמטיבית. הן גם תאפשרנה למליאת הכנסת ולממשלה לשוב ולהתמקד בנושאים הקריטיים שעומדים לפתחן (עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006).

מנגד, הטלת מגבלות על מנגנון האי-אמון תצמצם את כוחה של הכנסת לפקח על הממשלה ותגזול מחבריה ערוץ מרכזי למחאה וביקורת. לפיכך גם אימוץ מגבלות אלה, אשר נראות נחוצות בהקשר הישראלי, צריך להיעשות במידה ובמתנינות כדי להבטיח ניצול מרבי של יתרונותיו של מנגנון האי-אמון.

לא רוב מיוחד

דרישה לרוב מיוחד בהצבעת אי-אמון תקשה מאוד על הפלת הממשלה, שכן אם הסיכויים לגייס רוב מוחלט להפלת הממשלה הם נמוכים, על אחת כמה וכמה כשהדרישה היא לרוב גדול מכך. לפיכך אין ספק שהרוב המיוחד מבטיח במידה רבה את יציבותה של הממשלה, אולם יש להביא בחשבון שרוב מעין זה פוגע בעקרון שלטון הרוב, אחד ממאפייני היסוד של משטר דמוקרטי. בהתקיים דרישה לרוב מיוחד, אפילו אם יותר ממחצית מחברי הפרלמנט, אשר במשטר פרלמנטרי מייצגים למעלה ממחצית הבוחרים, אינם מרוצים מהממשלה המכהנת, אין ביכולתם לעשות דבר. מצב כזה מנוגד לעקרונות הדמוקרטיה, ועלול לפתוח פתח לעריצות המיעוט.

זאת ועוד, הדרישה לרוב מיוחד מפרה באופן בוטה את האיזון העדין בין ייצוגיות ליעילות. היא נותנת לכאורה עדיפות ברורה ליעילות השלטונית ולחזוק יכולת המשילות של הרשות המבצעת, אך הולכת רחוק מדי בכל הנוגע להזנת ייצוג רצון הציבור, כפי שהוא מתבטא על ידי חברי הפרלמנט. הדרישה לרוב מיוחד מגבירה את הסיכוי לממשלת מיעוט החסרה את התמיכה הפרלמנטרית הנחוצה לה, ולכן גם את הסיכוי לקיפאון.

על הבעייתיות שבהחלת רוב מיוחד או מיוחס כדרישה להעברת אי-אמון יכולה להעיד העובדה שדרישה זו קיימת בעיקר מחוץ לעולם הדמוקרטי, למשל במדינות ערב או במדינות אפריקה, בהן אלג'יריה, רואנדה, טוגו, קזחסטאן (עד 2007) ותוניסיה (עד 2002). הסרת דרישה זו במסגרת תהליכי דמוקרטיזציה מעידה אף היא על הניחוח הלא דמוקרטי שלה.

לנוכח האמור לעיל, אנו ממליצים כי כל תיקון במנגנון האי-אמון הישראלי לא יכלול אימוץ של רוב מיוחד כדרישת סף להעברת החלטת אי-אמון.

סיכום

מנגנון האי-אמון הנהוג היום בישראל מסייע במידה רבה ליציבות ממשלות, גם בהשוואה למדינות רבות אחרות, ומקשה על האופוזיציה להפיל את הממשלה. עם זאת, יש לו שני חסרונות עיקריים: הוא מאפשר ריבוי מוגזם של הצעות אי-אמון אשר מרוקן אותו מתוכן; היותו אי-אמון קונסטרוקטיבי חלקי ולא קונסטרוקטיבי מלא. אי לכך ראוי לשקול את התיקונים האלה לחיזוק המנגנון הנהוג בארץ: (1) אימוץ מנגנון אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, קרי הדרישה שהצעת אי-אמון תכלול בתוכה הצעה לממשלה חלופית ולא רק מרכיב ממשלה פוטנציאלי; (2) שורת צעדים להגבלת כמות הצעות האי-אמון. כמו כן, אנו מזהירים מפני אימוץ תביעה לרוב מיוחד בהצבעת האי-אמון בשל משמעויותיו הלא דמוקרטיות.

נספח 1: מספר הצבעות האי־אמון בממשלות ישראל

לוח 1: מספר הצבעות האי־אמון בממשלה בכל כנסות ישראל

(לפי מספר כנסת)

מספר הצעות אי־אמון	מספר הכנסת
0	1
7	2
29	3
6	4
33	5
12	6
31	7
13	8
45	9
33	10
165	11
149	12
91	13
84	14
129	15
156	16
193	17
53 (נכון ל־21.2.2010)	18

מקור: וייס, 1998; הכנסת, 2012ה; 2012ו; 2012ז.

ריכוז ההמלצות

1. זכות ראשונים לראש הסיעה הגדולה

מתוך החלופות למודל הנהוג בישראל העומדות על הפרק, אנו רואים במודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה את החלופה הסבירה ביותר. לפי מודל זה, ראש הסיעה שזוכה במספר המושבים הגדול ביותר בפרלמנט מקבל את הזכות לנסות להרכיב ממשלה. אם מרכיב הממשלה נכשל בניסיון להרכיב ממשלה, או שממשלתו נכשלת במבחן האמון בפרלמנט, הנשיא ממנה מרכיב ממשלה חלופי, על פי המודל הנהוג בישראל היום.

2. הרחבת מנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי

יש להרחיב את מנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי החלקי הנהוג היום. על פי השיטה החדשה הזאת ממשלה מכהנת בהצבעת אי־אמון תחייב את האופוזיציה להביע תמיכה לא רק במרכיב ממשלה חלופי, כנהוג היום, אלא גם בממשלה חלופית. מטרתו של שינוי זה היא הגברת החוסן של ממשלות מכהנות מול הפרלמנט, מניעת הזחת ממשלות בהיעדר חלופה נאלית להן (אלא אם יש נכונות ללכת לבחירות חדשות), הגברת היציבות והבטחת המשכיות. בכך יושלם המהלך שהתחיל באימוץ מנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי החלקי.

3. הגבלת גודל הממשלה בחוק

יש להגביל את גודל הממשלה בחוק היסוד ל־18 שרים לכל היותר. מטרתו של שינוי זה הוא ייעול תפקודה של הכנסת, חיזוק מעמדה והגדלת מספר חבריה הפעילים (בייחוד של הקואליציה) והגבלת הסחר במשרות שרים וסגני שרים במסגרת המשא ומתן הקואליציוני. אימוץ מגבלה זו בישראל בעבר (1992), ההתנגדות לביטולה (1999) מצד חברי כנסת באופוזיציה ובקואליציה, וריבוי היוזמות שננקטו מאז להחזירה, מכשירים לדעתנו את יישום מהלך זה.

חלק רביעי

הכנסת

מבוא

ביום הכרזת המדינה החליטו הוועד הפועל הציוני והוועד הלאומי על הקמת מוסדות השלטון הזמניים: מועצת המדינה הזמנית כמוסד מחוקק והממשלה הזמנית כמוסד מבצע. מועצת המדינה הזמנית הורכבה מכל הגופים הציבוריים ביישוב וקיבלה בתשעת חודשי עבודתה פקודות רבות בעלות ערך, ובהן פקודת הבחירות לאספה המכוננת. ב־16 בפברואר 1949 קיבלה האספה המכוננת את "חוק המעבר", אשר הפך אותה לכנסת הראשונה. מכאן ואילך החלו סדרי העבודה הפרלמנטרית להתגבש: נקבעו ועדות הכנסת, תהליכי החקיקה והלכות נוהל ונוהג (צידון, 1971).

המקור החוקי לפעילות הכנסת הוא חוק יסוד: הכנסת. החוק קובע כי הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה, מקום מושבה בירושלים, ומספר חבריה, 120, כמספר חברי הכנסת הגדולה בימי בית שני. כמו כן הוא קובע את שיטת הבחירות (יחסית וארצית), את אופן הבחירה (כללית, ישירה, שווה וחשאית) ואת דרך ההתמודדות לכנסת (במסגרת רשימות בלבד), ומכיל הוראות כלליות בדבר מועדי כינוסיה ודרכי עבודתה. ב־1994 התקבל חוק הכנסת המפרט סוגיות הנוגעות לעבודה השוטפת של הכנסת, ועדותיה, בחירת יושב הראש, שיטת קביעת שכר חברי הכנסת, כללים להתפלגות סיעות ועוד. בשנות האלפיים עוגן בחוק זה מעמדו של ראש האופוזיציה, תפקידו של היועץ המשפטי של הכנסת, מעמד השדלנים וחובת הרשות המבצעת למסור מידע למרכז המידע והמחקר של הכנסת.

לכך מן התשתית החוקתית זקוקה הכנסת לנהלים כדי לתפקד. נהלים אלה מעוגנים בתקנון, שמקורותיו בדברי חקיקה שונים.¹ הכנסת הראשונה ירשה 18

1 בסעיף 1 (ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט מס' 1, התש"ח-1948, נאמר כי מועצת המדינה הזמנית קובעת בעצמה את ישיבותיה ועבודתה, כמו כן נאמר בו שתקנון המועצה נתקבל בישיבתה ביום 8 ביולי 1948. פקודת המעבר לאספה המכוננת, התש"ט-1949, קבעה בסעיף 2 (ב) כי "האסיפה המכוננת תנהג על פי תקנון הישיבות של מועצת המדינה הזמנית".

תקנות ממועצת המדינה הזמנית, ואולם בתוך זמן קצר החליטה ועדת הכנסת של הכנסת הראשונה להכין תקנון מקיף אשר יתאים לצרכיה של הכנסת ואשר יקבע את אופן פעולתה וסדרי עבודתה הפנימיים, את סמכויות יושב הראש וסגניו, את זכויות הסיעות וחברי הכנסת, את דרכי עבודת הוועדות, את הליכי החקיקה (מטעם הממשלה ומטעם חברי הכנסת), את כללי האתיקה, את צורת הדיון, את מועדי הישיבות, את זמני הפגרה ועוד כהנה וכהנה. תקנון הכנסת הוא תוצר של הליך מתמשך של דיונים והחלטות, והוא אושר בשלמותו רק ביולי 1967 (צידון, 1971; וייס, 1977; סגר, 1988).

חלק זה, ובו חמישה פרקים, מציב במוקדו את מוסד הכנסת וכולל ניתוח השוואתי היסטורי ובין-מדינתי של המוסד ושל מנגנוני פעולתו. שני הפרקים הראשונים, 21 ו-22, עוסקים בשני תפקידים מרכזיים של הכנסת, חקיקה ופיקוח. שורשיהם של התפקידים הללו נטועים עוד בימי הביניים. כך למשל, מקורו של תפקיד החקיקה טמון בשאיפתן של השכבות החזקות בתקופה הפאודלית להשפיע דרך הפרלמנטים על ניהול המדינה (אקצין, 1967). מקורו של תפקיד הפיקוח הפיסקלי המודרני טמון בזכות הפיקוח שהוענקה לפרלמנט הבריטי על הוצאות המלך (סגל, 1988). לבד משני התפקידים האלה מיוחסים לפרלמנטים תפקידים נוספים, כגון ייצוג דעות ואינטרסים (במה ציבורית לקיום ויכוחים, להשמעת דעות ולשחרור לחצים ומתחים); גיוס של נציגים, חברות (סוציאליזציה) והכשרת שרים; חינוך אזרחים ופתרון סכסוכים. בקרב החוקרים קיימת תמימות דעים כי שלושת התפקידים השכיחים, ובמידת מה החשובים ביותר, שפרלמנטים ממלאים, הם ייצוג, חקיקת חוקים ופיקוח על הממשלה (Bagehot, 1963; Copeland and Patterson, 1994; Olson, 1994; Von Beyme, 2000). הדיון בשני הפרקים הראשונים מתמקד באופן שבו הכנסת ממלאת את שלושת התפקידים הללו. הוא מאבחן את הכשלים המאפיינים את עבודתה בתחומים אלה וממליץ המלצות בנושא.

סעיף 6 בחוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951, קובע כי הכנסת השנייה תנהג על פי התקנון, ההחלטות, התקדימים והנהגה שעל פיהם נהגה הכנסת הראשונה. חוק יסוד: הכנסת קבע בסעיף 19 כי הכנסת תקבע את סדרי עבודתה וכי אם סדרי העבודה טרם נקבעו תקבע אותם הכנסת בתקנון. כל עוד לא נקבעו סדרי עבודה כאמור, תפעל הכנסת לפי הנהגה והנהל המקובלים בה. להרחבה ראו: צידון, 1971.

פרק 23 מנתח את סוגיית גודלה של הכנסת וגודלם של בתי נבחרים בכלל. כיצד הוא נקבע, אם הוא משתנה ובאילו נסיבות. דיון מיוחד מוקדש לבחינת הטענות בעד ונגד הגדלת מספר חברי הכנסת.

פרק 24 עוסק בסוגיה העקרונית של פיזור פרלמנטים, ובמסגרתו ממופים ומנותחים מנגנוני פיזור למיניהם והתהליכים הכרוכים בצעד זה.

הפרק האחרון, פרק 25, דן בשאלה אם הכנסת "מפזרת את עצמה לדעת", לנוכח הטענה שסמכותה החוקית של הכנסת לפזר את עצמה ולהקדים את הבחירות מערערת את היציבות הפוליטית ומונפת כחרב על צווארה של הממשלה. הפרק בוחן גם את השאלה אם הכנסת עושה שימוש תכוף בסמכות זו או שמא נסיבות פוליטיות הן שמביאות להפעלת כלי חקיקתי זה.

הכנסת כגוף מחוקק: דיאגנוזה והמלצות

חן פרידברג

מלאכת חקיקת החוקים ואישורם היא אבן יסוד במשטר הדמוקרטי ואחד התפקידים המרכזיים של הפרלמנט. הליך החקיקה בעולם הדמוקרטי מורכב ונועד לאפשר לחברי הפרלמנט לשקול את עמדתם ולהביא את הצעת החוק לידיעת הציבור כדי שיוכל להביע עמדה בעניינה. בפרק זה אנו מציגים ניתוח של תפקוד הכנסת כמחוקקת ומציעים הצעות לשיפור תחום זה.

אי־הסדרת התשתית החוקתית של הליכי החקיקה בישראל

חוק יסוד: הכנסת קובע, בסעיף 1, כי הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, אולם אינו מציין את סמכויות החקיקה שלה. סעיף 1 לחוק המעבר, התש"ט-1949, מציין שהכנסת היא בית המחוקקים, אולם פרט לאזכור זה, סמכותה לחוקק חוקים ותהליך החקיקה מוסדרים בעיקר בתקנון הכנסת – מסמך בעל תוקף משפטי חלש, שמחייב רק את חברי הכנסת (ענבר, 1993; בלאנדר, נחמיאס וקליין, 2002). מתוקף הסדרה זו הכנסת רשאית לחוקק חוקים ברוב פשוט של חבריה, ובמקרים מיוחדים ברוב מוחלט של 61 חברי כנסת ומעלה.

בניסיון להתמודד עם המצב שבו תהליך חקיקת החוקים בישראל מתנהל ללא בסיס חוקתי איתן ומסתמך בעיקרו על תקנון הכנסת, הונחו על שולחן הכנסת פעמים מספר הצעות לחוק יסוד: החקיקה. בשנת 1975 הגיש לראשונה שר המשפטים חיים צדוק את הצעת חוק יסוד: החקיקה, אך זו לא קיבלה את תמיכת הממשלה ועל כן נפלה. שלוש שנים אחר כך הציע שר המשפטים שמואל

תמיר הצעה דומה, אך לא התקיים דיון בהצעתו והיא נזנחה. בשנת 1992 הניח דן מרידור את הצעתו על שולחן הכנסת וגם זו לא נדונה. בשנת 1993 אושרה הצעתו של שר המשפטים, דוד ליבאי, בקריאה טרומית ובקריאה ראשונה, אך לא קודמה עקב חוסר תמיכה של הממשלה. בשנת 2000 הגיש יושב ראש ועדת חוקה חוק ומשפט, אמנון רובינשטיין, הצעה דומה להצעת קודמיו, אך היא נפלה בקריאה ראשונה, עקב איום המפלגות החרדיות השותפות בקואליציה להפוך את הצעת החוק להצעת אי-אמון בממשלה. בשנת 2004 גיבשה הוועדה הממשלתית לבחינת דרכים להשלמת חוקי היסוד, בראשות פרופ' יעקב נאמן, הצעה לחוק יסוד: החקיקה, אשר כללה התייחסות נרחבת לסמכויות הכנסת,¹ אך גם הצעה זו לא הבשילה לכדי חוק.

עד כתיבת דברים אלה הכנסת טרם אישרה את חוק יסוד: החקיקה, ומכאן שישראל היא בין הדמוקרטיות המעטות שלא הסדירו בחקיקת יסוד (ודאי שלא בחוקה) את סמכויות החקיקה של בית הנבחרים שלה. השוואה בינלאומית בסוגיה זו מעלה כי מדינות רבות – איטליה, גרמניה, דרום אפריקה, הולנד, פולין, צ'כיה וצרפת, למשל – עיגנו את הליכי החקיקה בחוקה, בכלל זה הגדרת הרשאים ליזום הצעת חוק, דרך הגשת הצעת חוק, שלבי החקיקה ואופן פרסום החוק. דנמרק וקרוואטיה הסדירו בחוקותיהן היבטים אחדים של הליכי החקיקה: מי רשאי ליזום הצעת חוק, הליך משאל העם, חובה לקיים 3 קריאות לכל הצעת חוק בדנמרק, סמכות הממשלה להוציא צווים וחוקים הדורשים רוב מיוחד בקרוואטיה ועוד. שוודיה, הגם שלא הסדירה בחוקתה את הליך החקיקה כולו, כללה בה הוראות הקשורות להיבטים מסוימים של הליך זה, כגון קיומה וסמכויותיה של מועצת חקיקה, פרסום חוקים, הליך קבלת חוקי יסוד וקבלת חוק הפרלמנט. גם בחוקת אוסטרליה אין הוראות המפרטות את הליך החקיקה עצמו, ועם זאת היא כוללת הוראות מיוחדות בעניין חקיקה כאשר מתגלעים

1 הצעתה של ועדת נאמן (ועדת נאמן, 2004) אומצה על ידי ועדת חוקה חוק ומשפט. ההצעה מעגנת את סמכויותיה ומעמדה של הכנסת בנושאים האלה: חקיקת חוקים ודרך קבלתם (בניגוד למצב היום שבו סמכות החקיקה של הכנסת ותהליך החקיקה כולו נובעים בעיקרם מתקנון הכנסת); כינון חוקה; עליונות חוקי היסוד על החקיקה הרגילה ועליונותם על הוראות הממשלה; ביקורת שיפוטית – סמכות בלעדית לבג"ץ לבטל את חוקי הכנסת (היום כל בית משפט יכול לבטל חקיקה של הכנסת); דרך קבלת חוקי יסוד, שינויים או ביטולם (דרישת רוב מינימלי של חברי כנסת כדי להעבירם ב-4 קריאות, קביעה ששינויים או ביטולם ייעשו רק בחוק יסוד אחר).

חילוקי דעות בין שני בתי הפרלמנט, הוראות מיוחדות בעניין חוקי מיסוי וכיוצא באלה (קאול-גרנות ובן-פורת, 2004).

עודף חקיקה פרטית

הזכות ליזום הצעת חוק שמורה לחברי הכנסת מהקמתה. הצעת חוק של חבר כנסת, הקרויה "הצעת חוק פרטית", עוברת הליך שונה מהצעת חוק המוגשת ביוזמת הממשלה או ועדה. היא חייבת לקבל אישור הנחה על שולחן הכנסת מיושב ראש הכנסת והנשיאות,² ולהמתין תקופה מינימלית של 45 יום בטרם יתקיים עליה דיון מוקדם.³ בראשית השבוע שבו קבעה הכנסת לקיים את הדיון המוקדם בהצעת החוק הפרטית, נדונה ההצעה בוועדת השרים לענייני חקיקה, אשר מגבשת את עמדת הממשלה בנוגע לה. אם ועדת השרים תומכת בהצעת החוק, היא תועלה לקריאה טרומית במליאת הכנסת. אם צלחה ההצעה קריאה זו, היא תועבר לוועדה הנוגעת לעניין, לצורך הכנתה לקריאה ראשונה. הוועדה רשאית להמליץ למליאה שלא להצביע על הצעת החוק בקריאה ראשונה אלא להסירה מעל סדר יומה.

לכאורה, מספרן של הצעות החוק שחבר כנסת רשאי להגיש הוא מוגבל. סעיף 99 בתקנון הכנסת קובע כי ועדת הכנסת היא שתקבע את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש בהתאם לגודלה. על פי המכסה הנוהגת בשנים האחרונות מובאות לדיון מוקדם במליאת הכנסת כ-26 הצעות חוק פרטיות מדי שבוע, אולם בפועל מונים במכסה זו רק את מספר הצעות החוק שעולות לדיון ולא את אלה שהונחו על שולחן הכנסת. משמעות הדבר היא שאפשר להניח על שולחן הכנסת כמות בלתי מוגבלת של הצעות חוק פרטיות, שמתוכן יגיעו לדיון מוקדם רק כמה עשרות בכל חודש. כמו כן, בשנת

2 נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה (סעיף 75 [ה] בתקנון הכנסת).

3 הצעת חוק פרטית יכולה להידון לפני שעברו 45 יום ממועד הנחתה בתנאים אלה: אם הממשלה הודיעה בכתב למזכיר הכנסת שהיא תומכת בה, או שאין בדעתה לנקוט עמדה בעניינה, או שהיא מסכימה שתידון במועד מוקדם יותר; אם ועדת הכנסת השתכנעה כי להצעת החוק יש חשיבות או דחיפות ובעת ההצבעה נכחו בוועדה לפחות שליש מחבריה הקבועים; אם הוצמד הדיון בהצעת החוק לדיון בהצעת חוק אחרת זהה או דומה לה (סעיף 176[ח]-[ח] בתקנון הכנסת).

1993 החליטה ועדת הכנסת כי אם הממשלה מודיעה על תמיכתה בהצעת חוק פרטית בדיון המוקדם – או שאין בדעתה לנקוט עמדה כלפי הצעת חוק זו – והצעת החוק מנומקת על ידי חבר הכנסת המציע במסגרת זמן שאינה עולה על דקה, הצעת החוק לא תבוא במניין ההצעות הקבועות במכסה השבועית. חריג נוסף קובע כי אם נקבע דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, אפשר להביא אליו עוד הצעות חוק פרטיות זהות או דומות, גם אם יש בכך חריגה מהמכסה השבועית. יוצא אפוא שבשל המכסה כפי שהיא קבועה היום, בתוספת החריגים השונים, כמות הצעות החוק הפרטיות המובאת מדי שבוע לדיון בכנסת ולדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, גדולה מאוד (יחזקאל ויינון, 2009). זאת ועוד, רוב הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר הצהרות חוק, כלומר הצעות חוק שנועדו להצהיר הצהרה כלשהי כדי למשוך תשומת לב ציבורית ותקשורתית ואינן עולות לדיון (ענבר, 1993; בלאנדר, נחמיאס וקליין, 2002: 39).

חקיקה פרטית בישראל: נתונים מספריים, הסברים וחסרונות

בלוח 21.1 להלן מוצגים נתונים על מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בכל אחת מהכנסות משנות השבעים ועד ימינו, ומספר ההצעות שהפכו לחוקים. מנתוני הלוח עולה כי החל בכנסת ה-12 חל גידול משמעותי מאוד בהנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת. עם זאת, שיעור הצעות החוק שהפכו בסופו של דבר לחוקים הוא קטן מאוד – כ-7% בממוצע מהכנסת העשירית ועד הכנסת ה-17. ממוצע זה פחת ב-3 הכנסות האחרונות.

לוח 21.1: חקיקה פרטית בישראל

כנסת	תקופת כהונה	הצעות חוק פרטיות שהונחו	הצעות חוק פרטיות שהפכו לחוקים	
			מספר	אחוז
9	1981-1977	231	81	35.0
10	1984-1981	414	30	7.2
11	1988-1984	770	71	9.2



כנסת	תקופת כהונה	הצעות חוק פרטיות שהונחו	הצעות חוק פרטיות שהפכו לחוקים	
			מספר	אחוז
12	1992-1988	1,491	143	9.5
13	1996-1991	3,612	250	6.9
14	1999-1996	2,702	140	5.1
15	2003-1999	4,201	241	5.7
16	2006-2003	4,161	199	4.7
17	2009-2006	4,363	226	5.1

מקור: בלאנדר, נחמיאס וקליין, 2002; ארכיון הכנסת, אוגוסט 2010.

בלוח 21.2 מוצגים מקורות היוזמה של כלל החוקים שהתקבלו מקום המדינה ועד תום שנת 2009 אגב הבחנה בין חוקים שיזמו הממשלה, חברי הכנסת והוועדות. מהנתונים עולה כי החקיקה הפרטית הסתכמה רק בכ-2% מהחוקים שהתקבלו בכנסות הראשונות וצמחה באופן מתון עד לרבע מהיקף החקיקה בארבעת העשורים ראשונים (עד הכנסת ה-11). בכנסת ה-12 (1988-1992) אפשר לזהות שינוי חד במאפייני החקיקה, ולמעלה מ-40% מכלל החוקים שהתקבלו מקורם היה בחברי הכנסת. מגמה זו הקצינה עם השנים: מהכנסת ה-13 ועד הכנסת ה-17 עלה חלקה של החקיקה הפרטית לכ-50% מכלל החוקים שנכנסו לספר החוקים של מדינת ישראל.

לוח 21.2: סך החוקים שהתקבלו בישראל בשנים 1949-2008

כנסת	משך כהונה בשנים	סך החוקים שהתקבלו	חוקים ביוזמת חברי הכנסת	חוקים ביוזמת הממשלה	חוקים ביוזמת הוועדות
1	2.5	218	4 (2%)	200 (92%)	14 (6%)
2	4	280	5 (2%)	274 (98%)	1 (0%)
3	4.25	287	21 (7%)	264 (92%)	2 (1%)
4	1.75	124	13 (10%)	111 (90%)	-
5	4.25	281	34 (12%)	244 (87%)	3 (1%)

כנסת	משך כהונה בשנים	סך החוקים שהתקבלו	חוקים ביוזמת חברי הכנסת	חוקים ביוזמת המחשלה	חוקים ביוזמת הוועדות
6	4	260	25 (10%)	234 (90%)	1 (0%)
7	4.2	322	40 (12%)	279 (87%)	3 (1%)
8	3.4	360	72 (20%)	288 (80%)	0 (0%)
9	4.1	387	81 (21%)	304 (79%)	2 (1%)
10	3.1	199	30 (15%)	155 (78%)	14 (7%)
11	4.25	292	71 (24%)	219 (75%)	2 (1%)
12	3.7	351	143 (41%)	208 (59%)	-
13	4	486	250 (51%)	218 (45%)	18 (4%)
14	3	292	140 (48%)	133 (45%)	19 (7%)
15	3.75	469	241 (51%)	190 (41%)	38 (8%)
16	3.1	425	199 (47%)	209 (49%)	17 (4%)
17	2.8	459	226 (49%)	226 (49%)	7 (2%)
סך הכול	3.5	5,484	1,595 (29%)	3,756 (69%)	141 (4%)

מקור: בלנאדר, נחמיאס וקליין, 2002; ארכיון הכנסת, אוגוסט 2010.

דנה בלאנדר, דוד נחמיאס וערן קליין (2002) מונים כמה גורמים לריבוי הצעות חוק פרטיות בישראל החל בשנות התשעים. ראשית, הבחירה הישירה לראשות הממשלה והפיצול הפרלמנטרי. המפלגות הגדולות איכרו מכוחן, מפלגות קטנות וסקטוריאליות התחזקו וגבר הקושי להקים קואליציות יציבות. במצב זה מגלים חברי הכנסת נטייה להגיש הצעות חוק פרטיות רבות יותר. שנית, קיום פריימריז במפלגות. הבחירות המקדימות שחררו חלק מהנבחרים מעול מוסדות המפלגה והחלישו את הלכידות ואת המשמעת המפלגתית. מנגד, הצורך בפרסום הפך את החקיקה הפרטית לכלי לקידום אישי. כך בכנסת ה-13 חל גידול של 140% במספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בהשוואה לכנסת ה-12, טרם אימוץ שיטת הפריימריז. חוקרים נוספים עומדים על הקשר שבין אימוץ הפריימריז בישראל לגידול החד בכמות הכוללת של הצעות חוק פרטיות (Hazan, 1997;).

של חברי הכנסת לבלוט, המעודד אותם לתפקד כאינדיווידואלים ולא כחלק מקבוצה – הסיעה והמפלגה (Rahat and Sheaffer, 2007). שלישית, התחזקות כוחן של קבוצות אינטרס וחדירתן למשכן הכנסת באמצעות השדלנים בשני העשורים האחרונים. קבוצות האינטרס משתמשות בחברי הכנסת כערוץ להשפעה על המדיניות הציבורית, ופעמים רבות הן העומדות מאחורי היוזמה לחקיקה פרטית. רביעית, התגברות השפעתה של התקשורת. חבר הכנסת השואף להתבלט בתקשורת רוצה לראות את שמו בכותרות, ודרך אחת היא השגת בולטות נושאת או כמותית. הוא יכול לעשות זאת באמצעות הגשת הצעות חוק פרטיות שאת רובן הוא אינו חייב לקדם ויכול להסתפק בהנחתן על שולחן הכנסת ובהודעה לעיתונות. חמישית, יכולת הפיקוח של ועדות הכנסת. בשל הקושי של הרשות המחוקקת לפקח על הרשות המבצעת – משום שמידת האפקטיביות של כלי הפיקוח הקיימים (ועדות, שאילתות, הצעות לסדר היום, התקציב) מוגבלת – גוברת נטייתם של חברי הכנסת להשתמש בערוץ זמין ונוח יותר, לתפיסתם, כדי להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית: הגשת הצעות חוק פרטיות. לבסוף, בשונה מפרלמנטים רבים בעולם הדמוקרטי, הליכי החקיקה בישראל ותקנון הכנסת אינם קובעים רף גבוה של תנאים להגשת הצעות חוק פרטיות. כך מתאפשרת עלייה גדולה בכמות הצעות החוק הפרטיות.

החסרונות הנובעים מהנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת הם רבים (הכנסת, 2009). נמנים עמם זילות במעמדן ובערכן של הצעות החוק הפרטיות ושל הליך החקיקה בכללותו (הצעות חוק שמוגשות כלאחר יד, העתקת הצעות חוק קיימות, הצעות חוק העוסקות בנושאים שאינם מתאימים להסדרה בחקיקה ראשית ועוד); בזבוז משאבי כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה המטפל בהצעות הללו (שרובן המוחלט איננו מבשיל לכדי חוקים); אי־יישום של חקיקה פרטית אשר אינה תואמת את המדיניות התקציבית באמצעות הקפאתה או דחייתה בחוק ההסדרים; הצפת ועדות הכנסת בגודש של חקיקה פרטית שמעכבת את הדיון ברפורמות שהממשלה חפצה בהן; תפקוד לקוי של ועדת השרים לענייני חקיקה בשל אי־יכולתה לדון באופן ענייני ורציני בכמות הגדולה של הצעות החוק הפרטיות המוגשות לעיונה.

סוגי החקיקה והיקפה: הכנסת במבט משווה

בלוח 21.3 מוצגים נתונים על היקף החקיקה הפרטית בפרלמנטים בעולם בעשור האחרון. מנתוני הלוח עולה כי כמות הצעות החוק הפרטיות שהונחה על שולחן הכנסת בעשור האחרון הייתה יוצאת דופן בהיקפה, יחסית לפרלמנטים האחרים. היקף זה מצביע על אנומליה בולטת בתחום. אשר למספר החוקים שהתקבלו, אמנם בישראל הפכו רק 6% מהצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת בסופו של דבר לחוקים, ואולם המספר המוחלט של החוקים שאומצו שמקורם בהצעת חוק פרטיות, 806, גבוה לאין שיעור מיתר המדינות המופיעות בלוח.

לוח 21.3: היקף החקיקה הפרטית בפרלמנטים בעולם

מדינה	תקופת הנתונים	הצעות חוק פרטיות שהונחו	חוקים פרטיים שהתקבלו	
			מספר	אחוז
ישראל	2009-1999	12,725	806	6.3
אוסטריה	2008-1999	782	248	31.7
אוסטרליה*	2010-1998	159	8	5.0
אירלנד	2010-2000	187	2	1.1
בריטניה	2010-2000	915	48	5.2
דנמרק	2009-2000	155	16	10.3
הולנד	2010-2000	118	25	21.1
הונגריה	2006-2002	425	86	20.2
סלובניה	2010-2000	289	66	22.8
סלובקיה	2010-1998	595	292	49.1
פינלנד	2010-2000	1,670	16	0.9
צ'כיה	2010-2002	582	181	31.1

* הנתונים מתייחסים לבית הנבחרים האוסטרלי וכוללים גם חוקים שמקורם בהצעות חוק של סנטורים. מקור: נתונים ממרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בלוח. נשלחו בתשובה לבקשה ביוני 2010.

לוח 21.4 מציג נתונים על היקף החקיקה בכמה פרלמנטים בעשור האחרון. מנקודת מבט השוואתית, שיעורה של החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות מתוך כלל החוקים שאושרו בעשור האחרון גבוה בישראל בצורה קיצונית. כמעט מחצית מהחוקים שהתקבלו בה בעשור זה (46%) מקורם בהצעות חוק פרטיות. באוסטרליה, בסלובקיה ובצ'כיה, לשם השוואה, היקף החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות הוא כ-20% מכלל החוקים שאושרו בעשור האחרון; בבריטניה ובהונגריה עומד שיעור זה על כ-15%; ואילו ביתר המדינות הנסקרות (אוסטרליה, אירלנד, דנמרק, הולנד, נורווגיה, סלובניה ופינלנד) שיעור החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות, מתוך כלל החוקים שאושרו בהן בעשור האחרון, הוא נמוך מאוד עד מזערי – אחוזים מעטים ועד שבריר אחוז (0.4%-7%).

לוח 21.4: היקף החקיקה לסוגיה בפרלמנטים בעולם

מדינה	תקופת הנתונים	סך החוקים שהתקבלו	חקיקה שמקורה בהצעה ממשלתית		חקיקה שמקורה בהצעה פרטית		חקיקה שמקורה ביוזמה אחרת	
			מספר אחוז	מספר אחוז	מספר אחוז	מספר אחוז		
ישראל	2009-1999	1,353	666	49	625	62	5	(ועדות)
אוסטריה	2008-1999	1,138	784	69	248	106	9	(ועדות)
אוסטרליה*	2010-1998	2,286	2,278	99.6	8	0.4	-	-
אירלנד	2010-2000	413	411	99.5	2	0.5	-	-
בריטניה	2010-2000	352	304	86	48	14	-	-
הולנד	2010-2000	2,431	2,406	99	25	1	-	-
הונגריה	2006-2002	573	470	82	86	15	17	(ועדות)
נורווגיה	2009-2000	1,162	1,081	93	81	7	-	-
סלובניה	2010-2000	1,467	1,398	95	66	4.8	3	(בוחרים, המועצה הלאומית)
סלובקיה	2010-1998	1,499	1,207	81	292	19	-	-



מדינה	תקופת הנתונים	סך החוקים שהתקבלו	חקיקה שמקורה בהצעה פרטית		חקיקה שמקורה ביוזמה אחרת	
			מספר אחוז	מספר אחוז	מספר אחוז	מספר אחוז
פינלנד	2000-2010	1,271	99	16**	1	-
צ'כיה	2002-2010	925	60	181	20	181 (סנט, אזורים)

* הנתונים מתייחסים לבית הנבחרים האוסטרלי וכוללים גם חוקים שמקורם בהצעות חוק של סנטורים.
 ** בפינלנד נכללות הצעות חוק פרטיות ב"Legislative Motrons".

מקור: נתונים ממרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בלוח. נשלחו בתשובה לבקשה ביוני 2010.

מגבלות על חקיקה פרטית: הכנסת במבט משווה

הכנסת איננה מטילה מגבלות (תקנונית או חוקיות) משמעותיות על חבריה בכל הנוגע להגשת הצעות חוק פרטיות. לפי התקנון חבר כנסת יכול להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק, ובלבד שהיא איננה גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי (סעיף 75 (ה)). יושב ראש הכנסת וסגניו מוסמכים לבחון את תוכנה של הצעת חוק, וסמכות זו משתרעת על עניינים שבצורה: אם הצעת החוק בנויה סעיפים-סעיפים; אם ניסוחיה תואמים מסגרת של חוק; אם יש בה קביעה של מסר נורמטיבי ולא סיפורת. הם יכולים להחזיר הצעת חוק לחבר הכנסת לניסוח מחדש אם זו מכילה דברי גידופין או עלבון (תקנון הכנסת, סעיף 75 (ה)). בשנת 1988 נוסף לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 39 א הקובע כי "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שביצועה כרוך בהפחתה של הכנסות המדינה, תצוין בנוסח החוק המוצע, או בדברי ההסבר שלו, דרך המימון להוצאה או להפחתה". הוראה זו לא קיימה (ענבר, 1993; מאור, 2009), ולפיכך הוסיפו לתקנון בשנת 1992 הוראות המטילות על הוועדה המכינה הצעת חוק פרטית לקריאה ראשונה להזמין לדיונה את שר האוצר כדי לברר את סוגיית עלות הצעת החוק, כמו גם את הערכת משרד האוצר ואת הערכתם של גופים אחרים, בדרך כלל של מרכז המידע והמחקר בכנסת (סעיף 93 [א]-[ג]). בשנת 2002 התקבלה הוראת שעה לחוק יסוד: משק המדינה, שעניינה הגבלת חקיקה פרטית הכרוכה בתקציב. שנה אחר כך הפכה

הוראת השעה לסעיף קבוע בחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 6). הסעיף קובע כי הצעת חוק תקציבית תוגדר ככזו אם ביצועה כרוך בעלות תקציבית של 5 מיליוני שקלים ויותר בשנת תקציב. נוסף על כך נקבע כי הרוב הדרוש לאישור הצעת חוק תקציבית במליאה הוא 50 חברי כנסת בכל 3 הקריאות. בהיעדר מגבלות משמעותיות על הגשת הצעות חוק פרטיות, וכתוצאה מהשינויים הרבים שחלו במערכת הפוליטית ובחברה הישראלית משנות התשעים עלתה כמות הצעות החוק הפרטיות שמניחים חברי הכנסת והגיעה לממדים עצומים. לנוכח ההיקף המצומצם של הצעות חוק פרטיות ושל חקיקה פרטית בפרלמנטים רבים אחרים נשאלת השאלה: האם הם מטילים מגבלות על חבריהן בתחום זה, ואם כן – מהן? לוח 21.5 מספק תשובות לשאלות אלה.

לוח 21.5: המגבלות המוטלות על חברי פרלמנט בתחום החקיקה הפרטית

מדינה	מגבלות
ישראל	<ul style="list-style-type: none"> • אין מגבלה על מספר הצעות החוק שחבר כנסת יכול להניח על שולחן הכנסת. • יש מכסה סיעתית הנוגעת להעלאת הצעות חוק פרטיות לדיון מוקדם (ימי רביעי אחר הצהריים). • יו"ר הכנסת רשאי לפסול הצעת חוק גזענית או כזו השוללת את היותה של ישראל מדינה יהודית. • מגבלה תקציבית – חוק יסוד: משק המדינה קובע (בתיקון מ'2002) כי הצעה שעלות ביצועה 5 מיליון שקלים ויותר בשנת תקציב תוגדר הצעת חוק תקציבית. הרוב הדרוש לאישור הצעת חוק תקציבית במליאה, על פי חוק היסוד, הוא 50 חברי כנסת בכל 3 הקריאות. • הצעת חוק תקציבית צריכה לפרט בדברי ההסבר שלה את עלותה ואת דרכי מימונה.
אוסטרליה	<ul style="list-style-type: none"> • כדי להגיש הצעת חוק פרטית דרושה תמיכה של 5 חברי פרלמנט לפחות (עד 1989 הייתה דרושה תמיכה של 8 חברי פרלמנט כדי להגיש הצעת חוק).
אוסטרליה	<ul style="list-style-type: none"> • חבר בית הנבחרים לא יכול להניח הצעת חוק שעניינה הטלת מס, שינוי בשיעורו או דרישה להקצאת הכנסה או כסף. • הצעות חוק פרטיות נדונות רק בימי שני בערב. • חבר בית הנבחרים רשאי להציג את החוק שלו מעל דוכן המליאה במשך 5 דקות; שר רשאי להציג חוק ממשלתי במשך 30 דקות.
אירלנד	<ul style="list-style-type: none"> • מועדי הדיון בהצעות חוק פרטיות מוגבלים מאוד והממשלה מתנגדת להן כמעט תמיד, כך שאין להן כמעט סיכוי לעבור (בשנים 1937-1996 התקבלו רק 10).



מדינה	מגבלות
בריטניה	<ul style="list-style-type: none"> • חבר פרלמנט יכול להגיש הצעת חוק פרטית בכמה ערוצים: הערוץ השכיח הוא הגרלה (Ballot). בתחילת כל מושב נערכת הגרלה בין חברי הפרלמנט שחפצים להציע הצעות חוק; רק 20 מהם עולים בהגרלה. עשרת הראשונים שעלו בגורל זכאים למימון בעבור ההוצאות הכרוכות בהליך. ערוצים נוספים להגשת הצעות חוק שייחשבו פרטיות הם: אימוץ הצעת חוק שהועלתה בבית הלורדים על ידי חבר בית הנבחרים; אימוץ הצעת חוק שנוסחה במשרדי הממשלה על ידי חבר בית הנבחרים. ואימוץ הצעת חוק של קבוצות אינטרס על ידי חבר בית הנבחרים. מארבעת הערוצים, ערוץ ההגרלה יכול להניב סיכויי הצלחה סבירים לדיון בהצעת החוק (אך רק בתנאי שהיא עוסקת בנושאים שאינם שנויים במחלוקת). • ההליך המסובך מבטיח שרק מיעוטן של הצעות החוק הפרטיות יגיע לדיון, והוא רווי משוכות פרוצדורליות רבות (כאשר הממשלה מתנגדת).
בלגיה	<ul style="list-style-type: none"> • נדרשת תמיכה של 5 חברי פרלמנט לפחות כדי להגיש הצעת חוק פרטית.
גרמניה	<ul style="list-style-type: none"> • חבר פרלמנט יחיד לא יכול להגיש הצעת חוק פרטית אלא רק 5% מחברי הבונדסטאג יחד (לפחות 30 חברים). • מגבלה תקציבית – לכל הצעת חוק יש לצרף מסמך המפרט את ההשלכות התקציביות שלה. • הממשלה וועדת התקציב מחליטות אם והיכן אפשר למצוא מקורות מימון להצעה.
דנמרק	<ul style="list-style-type: none"> • בכל מחצית חודש ינואר מוגשות הצעות החוק הממשלתיות והפרטיות. הצעת חוק פרטית חייבת להיות מאושרת עד אוקטובר של אותה שנה. אם היא אינה מאושרת, היא בטלה.
הולנד	<ul style="list-style-type: none"> • חבר פרלמנט יחיד רשאי להגיש הצעת חוק פרטית. לצורך ניסוח ההצעה הוא חייב להיפגש עם הלשכה המשפטית של הפרלמנט כדי לברר לאיזו עזרה הוא זקוק. • מומלץ שהלשכה המשפטית תבחן את הצעת החוק ותשפר את ניסוחה לפני הנחתה. • הצעת חוק פרטית חייבת להישלח ליו"ר הפרלמנט. הוא מעביר אותה למשרד לענייני חקיקה של מועצת המדינה (גוף מיעץ לממשלה שבראשו יושבת המלכה) כדי לקבל את תגובתו על הצעת החוק. הליך זה נמשך כחודשיים. • לאחר שחבר הפרלמנט מקבל את תגובת המשרד הוא כותב תגובה משלו, והתגובות הללו מתפרסמות והופכות למסמך של הפרלמנט. • אם החוק מאושר חבר הפרלמנט צריך להגן עליו גם בסנט.
יוון	<ul style="list-style-type: none"> • הדיון בהצעות חוק פרטיות נערך רק פעם אחת בחודש. בעקבות כך רבות מההצעות אינן מגיעות כלל לשלב זה.

מגבלות	מדינה
<ul style="list-style-type: none"> נשיאות הפרלמנט צריכה לאשר או לדחות כל הצעת חוק פרטית. סיבה נפוצה לדחיית הצעת חוק פרטית היא שהנושא שבו היא עוסקת עולה לדיון, או ידוע שיעלה, על ידי הממשלה. 	<ul style="list-style-type: none"> נורווגיה
<ul style="list-style-type: none"> הצעות חוק פרטיות עומדות להגרלה, בדומה לבריטניה. ההצבעה בקריאה ראשונה בפרלמנט מוגבלת ל-4 הצעות חוק פרטיות בלבד. בכל פעם שהצעת חוק נדחית או עוברת לשלב הבא מתקיימת הגרלה להצעת החוק הבאה. חבר פרלמנט אינו יכול להציע יותר מהצעת חוק אחת בכל הגרלה. בכל יום רביעי, אחת לשבועיים, מתכנסת המליאה לדיון בהצעות החוק הפרטיות. 	<ul style="list-style-type: none"> ניו זילנד
<ul style="list-style-type: none"> לפי החוקה הצעת חוק יכולה להיות מוגשת על ידי הממשלה, חבר פרלמנט או 5,000 בוחרים. הצעת חוק פרטית חייבת לכלול הערכה של השלכותיה הפיננסיות על תקציב המדינה (אם יש כאלה). 	<ul style="list-style-type: none"> סלובניה
<ul style="list-style-type: none"> כל חבר פרלמנט רשאי להגיש הצעת חוק פרטית, בכלל זה הצעת חוק תקציבית. הצעת חוק פרטית (כמו כל הצעות החוק) חייבת לכלול פירוט באשר לנטל הכספי שהיא מטילה על תקציב המדינה וכן לציין את מידת התאמתה לחוקה הסלובקית, להסכמים בינלאומיים ולחוקי האיחוד האירופי. 	<ul style="list-style-type: none"> סלובקיה
<ul style="list-style-type: none"> סעיף 20 בתקנון הפרלמנט הפיני מעניק לחבר פרלמנט זכות להגיש הצעת חוק פרטית, בכלל זה הצעת חוק תקציבית. הצעת חוק תקציבית צריכה להיות מוגבה בהצעת תקציב. 	<ul style="list-style-type: none"> פינלנד
<ul style="list-style-type: none"> סעיף 10 בחוקה מחייב את התאמתה של הצעת החוק לחוקה הצ'כית ולאמנות בינלאומיות שהמדינה חתומה עליהן. הצעת חוק פרטית חייבת לפרט את כל ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות על תקציב המדינה, על תקציב האזור ועל תקציב הרשות המוניציפלית. 	<ul style="list-style-type: none"> צ'כיה

מקור: בלאנדר, נחמיאס וקליין, 2002; תקנון הכנסת; חוק יסוד: משק המדינה; נתונים ממרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים: אוסטריה, אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, דנמרק, נורווגיה, סלובניה, סלובקיה, פינלנד וצ'כיה, שנשלחו בתשובה לבקשה ביוני 2010; נתונים של מרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים: בלגיה, גרמניה, הולנד, יוון וניו זילנד. נשלחו בתשובה לבקשה באוקטובר ובנובמבר 2008.

מעיון בלוח 21.5 עולה כי רוב המדינות מטילות מגבלות על חקיקה פרטית. אלה הן חלק מהמגבלות: איסור על חבר פרלמנט יחיד להגיש הצעת חוק פרטית (אוסטריה, בלגיה, גרמניה); הקצאת מועדי דיון מצומצמים לדיון בהצעות חוק פרטיות (אירלנד, דנמרק, יוון, ניו זילנד); שליטת הממשלה בהליך החקיקה

והצבת משוכות פרוצדורליות רבות בדרכן של הצעות חוק שהממשלה מתנגדת להן (בריטניה); איסור על הגשת הצעות חוק פרטיות שעניינן גריעה או הגדלה של הוצאות או הכנסות המדינה (גרמניה, אוסטרליה); קבלת זכות להגיש הצעת חוק פרטית רק בעקבות הגרלה (בריטניה, ניו זילנד). בישראל אמנם הוטלו בשנים האחרונות כמה הגבלות חוקיות ותקנוניות על הצעות שיש להן השלכה תקציבית, אולם עיקר הבעיה בהיעדר הגבלה על הנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, ואלה מונחות באלפיהן בכל קדנציה. גם אם שיעור הצלחתן של הצעות חוק אלה הוא נמוך (כאמור רק כ-6% מכלל ההצעות שהוגשו הופכות לחוק), שיעורן בקרב כלל החוקים שאושרו הוא גבוה מאוד – כמחצית; וכפי שעולה מלוח 21.4 (לעיל), אין לו אח ורע בעולם הדמוקרטי. נוסף על כך מעיד שיעור זה על שימוש בחקיקה כתחליף לא ראוי לפיקוח על הממשלה, בגלל חולשת כלי הפיקוח הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי הכנסת. כלים אלה אינם זוכים בהתייחסות משמעותית מצד הממשלה או בסיקור תקשורתי נרחב (יחזקאל ויינון, 2009).

הצבת רף נמוך של דרישות לדברי ההסבר המצורפים להצעות חוק

הצעות חוק בכנסת מלוות בדברי הסבר. תכליתם היא להציג את מטרות החוק המוצע ואת העקרונות שהנחו את המציעים. צירופם של דברי ההסבר הוא נוהג מחייב ורואים בהם חלק בלתי נפרד מהצעת החוק. הם מצורפים לכל הצעת חוק פרטית המונחת על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ולכל הצעת חוק ממשלתית המונחת לקריאה ראשונה. דברי ההסבר להצעת חוק ממשלתית מנוסחים בדרך כלל בעזרת יועצים משפטיים ממושרד המשפטים או מהמשרד האחראי לחוק, ואילו דברי ההסבר להצעת חוק פרטית מנוסחים בידי חברי הכנסת, לרוב בעזרת הלשכה המשפטית של הכנסת ושל גורמים נוספים, בעיקר שדלנים. דברי הסבר להצעת חוק מטעם ועדה מוועדות הכנסת מנוסחים בידי היועץ המשפטי של הוועדה. ככלל, אין הוראה חוקית או תקנונית כללית המחייבת את מציעי החוק לצרף לו דברי הסבר. עם זאת, ישנם חוקים והוראות תקנוניות שנכללים בהם התייחסות פרטנית לדברי הסבר.

לוח 21.6 שלהלן מספק נתונים השוואתיים מעניינים בסוגיית ההוראות הנוגעות לדברי הסבר בפרלמנטים למיניהם. ברוב המדינות יש הוראות

מפורשות על דברי הסבר להצעות חוק; בצ'כיה יש הוראה חוקתית; בפינלנד – חוק ההוראות לניסוח הצעות חוק; באוסטרליה מדובר בהנחיות מפורטות המרוכזות במדריך החקיקה האוסטרלי; בדנמרק, בהנחיות המרוכזות במדריך מיוחד שהוציא שר המשפטים; בסלובקיה ובסלובניה נכללות הוראות אלה בתקנוני הפרלמנטים; בישראל, באוסטריה, באירלנד ובנורווגיה מדובר בנוהג מחייב, כמו כן בישראל, כאמור, יש חוקים והוראות תקנוניות שנמצאת בהם התייחסות פרטנית לדברי ההסבר. ברוב המדינות המופיעות בלוח חייבים דברי ההסבר לחוק המוצע לכלול את ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות שלו על תקציב המדינה, ובחלקן גם את ההשלכות על החברה, על הסביבה, על רשויות שונות, על אמנות בינלאומיות ועל חוקי האיחוד האירופי. בישראל צריכה רק הצעת חוק תקציבית פרטית (שעלותה מעל 5 מיליון ש"ח) לכלול בדברי ההסבר לה או בנוסח החוק את דרך מימון ההוצאה. כמו כן יש הוראת חוק מ־2002 המחייבת לציין בדברי ההסבר להצעת חוק מידע על השפעתו על זכויות הילד. מדובר ברף נמוך יחסית של דרישות שמקל על הגשת הצעות חוק פרטיות. לו היו הדרישות מדברי ההסבר גבוהות יותר, והיה מי שמפקח על קיומן, כמות הצעות החוק הפרטיות שהייתה מונחת על שולחן הכנסת הייתה פוחתת.

לוח 21.6: הוראות הנוגעות לדברי הסבר: הכנסת במבט השוואתי

מדינה	מהות ההוראות הנוגעות לדברי ההסבר
ישראל	<ul style="list-style-type: none"> • אין הוראה חוקית או תקנונית כללית המחייבת את מציע החוק לצרף לו דברי הסבר. עם זאת זהו נוהג מחייב. כמו כן ישנם חוקים והוראות תקנוניות שמופיעה בהם התייחסות פרטנית לדברי הסבר: - החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד (2002) קובע כי בדברי ההסבר של הצעת חוק לקריאה ראשונה יצוינו השלכותיה על זכויותיהם של ילדים וכן הנתונים והמידע ששימשו בסיס לקביעה זו. - חוק יסודות התקציב (1985) קובע כי הצעת חוק פרטית שיש לה השלכה על תקציב המדינה צריכה לציין את דרך המימון בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו. - תקנון הכנסת קובע כי אם הוועדה שבה נדונה הצעת החוק החליטה כי מדובר בהצעת חוק תקציבית (הצעה שעלותה גבוהה מ־5 מיליון ש"ח) חובה עליה לציין זאת בדברי ההסבר לחוק וכמו כן עליה לציין בנוסח החוק או בדברי ההסבר לו את דרך המימון. עוד קובע התקנון כי מזכיר הכנסת יבדוק, באשר לכל הצעת חוק (על דברי ההסבר שלה), אם נתקיימו בה ההוראות הללו. אם לא נתקיימו, הוא יחזיר אותה לוועדה לצורך השלמות.



	מדינה	◀
	<ul style="list-style-type: none"> אוסטריה • החוקה האוסטרית לא מחייבת את יוזם הצעת החוק הפרטית להסבירה, אך יש הוראות המופיעות בכמה חוקים שמחייבות את יוזם הצעת החוק הפרטית לספק מידע ספציפי. לא מוטלות סנקציות על יוזם הצעת חוק שאינו מציית להוראות אלה. 	
	<ul style="list-style-type: none"> אוסטרליה • הנחיות מפורטות לכתיבת תזכיר מבאר להצעות חוק מופיעות במדריך החקיקה. • התזכיר המבאר הוא מסמך שצריך להיות מצורף לכל הצעת חוק. הוא צריך לכלול: דף כריכה הנושא את שם הבית שבו מונחת הצעת החוק, כותרת הצעת החוק והשנה; השפעות פיננסיות צפויות והשפעות צפויות על התקנות; רשימה של תיקונים מוצעים (אם ישנם). נוסף על כך אסור לחשוף בו מידע חסוי. • התזכיר המבאר חייב להיות כתוב בשפה פשוטה; להתמקד בהסבר ההשפעות של החוק המוצע; המידע שבו צריך להיות מדויק ולשקף את צורתו הסופית של החוק. 	
	<ul style="list-style-type: none"> אירלנד • דברי הסבר צריכים להיות מצורפים לכל הצעת חוק (פרטית וממשלתית) ולכלול תיאור קצר של החוק המוצע ומטרותיו. • התאמתם של דברי ההסבר להוראות נבחנת בידי יושב ראש הפרלמנט. 	
	<ul style="list-style-type: none"> בריטניה • מאחר שאת רוב הצעות החוק הפרטיות יוזמים חברי ממשלה ומעבירים לחברי פרלמנט כדי שאלה יגישו אותן (אם עלו בגורל), המשרדים הממשלתיים הם אלה שניסחו בפועל את דברי ההסבר. דברי הסבר מלווים את כל הצעות החוק. 	
	<ul style="list-style-type: none"> דנמרק • כל הצעות החוק כוללות דברי הסבר. • הנחיות לדברי ההסבר המלווים הצעות חוק ממשלתיות נקבעו במדריך בידי שר המשפטים. 	
	<ul style="list-style-type: none"> נורווגיה • כל הצעות החוק כוללות דברי הסבר "המספרים את סיפור הנושא". עם זאת, זהו נוהג, והוא אינו מעוגן בחקיקה או בהוראה כלשהי. 	
	<ul style="list-style-type: none"> סלובניה • לפי תקנון הפרלמנט דברי ההסבר לחוק (הקדמה) חייבים לכלול: הערכה של מצב העניינים והסיבות לאימוץ הצעת החוק; מטרות ההצעה, עקרונותיה ופירוט מרכזיים שהיא מקדמת; הערכה של ההשלכות הפיננסיות של ההצעה על תקציב המדינה (אם ישנן כאלה); הצגת התקנות הנדרשות ליישומן והתאמתן לדרישות האיחוד האירופי וכן הצגת תקנות של חקיקה דומה ב־3 מדינות של האיחוד האירופי; השלכות אחרות של החוק. 	
	<ul style="list-style-type: none"> סלובקיה • לפי סעיף 68 לתקנון הפרלמנט צריכים להיות מצורפים דברי הסבר לכל הצעת חוק. עליהם לכלול פירוט של הנטל הכספי שהיא מטילה על תקציב המדינה ואת התאמתה לחוקה, לאמנות בינלאומיות ולחוקי האיחוד האירופי. 	



מדינה	מהות ההוראות הנוגעות לדברי ההסבר
פינלנד	<ul style="list-style-type: none"> ב־2004 החליף "חוק ההוראות לניסוח הצעות חוק" חוק ישן משנת 1992 אשר עסק בכך. החוק קובע כי כל הצעת חוק צריכה להיות מלווה בדברי הסבר טובים ולכלול תקציר מנהלים שבו מפורטים: המצב הקיים והסיבות לחוק המוצע; השינויים שהחוק המוצע אמור לחולל והשפעותיו הצפויות על התקציב, פעולת הרשויות, הסביבה והחברה.
צ'כיה	<ul style="list-style-type: none"> דברי הסבר המצדיקים את הצעת החוק חייבים להיות מצורפים. עליהם לנתח בחלק הכללי את המצב החוקי הקיים ולהסביר את נחיצות החוק, ובחלק הפרטני למנות את האמצעים ליישום. דברי ההסבר חייבים לכלול את כל ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות של החוק המוצע בעיקר על תקציב המדינה, תקציב האזור ותקציב הרשות המוניציפלית. דברי ההסבר חייבים לכלול התאמת החוק המוצע לחוקה הצ'כית ולאמנות בינלאומיות שהמדינה חתומה עליהן (סעיף 10 לחוקה).

מקור: נתונים ממרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בלוח. נשלחו בתשובה לבקשה ביוני 2010.

סיכום והמלצות

הכנסת חריגה בנוף הפרלמנטרי הבינלאומי בכל הקשור לתפקידה כמחוקקת. תהליך חקיקת החוקים בישראל מתנהל ללא בסיס חוקתי איתן, והוא מוסדר בעיקרו בתקנון הכנסת, בניגוד לדמוקרטיה רבות בעולם שבהן מוסדר תהליך זה בחוקות או לכל הפחות בחקיקה ראשית. כמות הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בעשור האחרון עצומה (כ־12,000), ללא אח ורע בעולם הפרלמנטרי. כפועל יוצא מכך גם שיעורה של החקיקה הפרטית מכלל החקיקה, בשני העשורים האחרונים, גבוה לאין שיעור מהנהוג בדמוקרטיה הפרלמנטרית – 50%. נתונים אלה עולים עם השנים, ובכנסת האחרונה (ה־18) הונחו עד מחצית הקדנציה כ־3,100 הצעות חוק פרטיות. בגלל הקושי להשפיע על הממשלה באמצעות כלי הפיקוח המסורתיים, ובהיות כלי החקיקה הפרטית נגיש מאוד ונטול חסמים מהותיים או פרוצדורליים ממשיים, חברי הכנסת עושים בו שימוש מופרז.

הנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת (גם אם רק 6% מהן הופכים לחוקים) מביאה לזילות בערכן של ההצעות חוק; בזבוז משאבי כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה; דחייה או אי־יישום של חקיקה פרטית שלא תואמת את המדיניות התקציבית באמצעות חוק ההסדרים; הצפת ועדות הכנסת

בגודש חקיקה פרטית שמעכבת דיון ברפורמות ממשלתיות; חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון באופן ענייני בכמות הגדולה של הצעות החוק הפרטיות המוגשות לעיונה ועוד.

בעיות נוספות שהכנסת עצמה זיהתה הן: היעדר תכנית חקיקה מסודרת של הממשלה – כל משרד פועל באופן עצמאי ותוצרי החקיקה שלו תלויים בדומיננטיות של השר העומד בראשו; היעדר תכנית חקיקה מסודרת בכנסת – כל משרד מנסה לקדם את הצעות החוק שלו באמצעות קשרים אישיים עם יושבי ראש הוועדות; ואובדן שליטה של הממשלה על הנהלת הקואליציה, מאחר שזו איננה מקבלת בהכרח את תכתיבי ועדת השרים לענייני חקיקה. הדבר בא לידי ביטוי בהעברת חקיקה פרטית לשלבים הבאים בניגוד לעמדת הוועדה, שבה יש למשרדי המשפטים והאוצר דומיננטיות (יחזקאל ויינון, 2009). בעיה נוספת היא איכות דברי ההסבר המצורפים להצעות חוק פרטיות. אף שצירוף דברי הסבר כאלה הוא נהוג מחייב בישראל, אין הנחיות מפורשות הקובעות מה הם צריכים לכלול מלבד כמה יוצאי דופן שפורטו בלוח 21.6 לעיל.

לאור האמור לעיל המלצותינו הן: לקבוע מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת; לצמצם את המכסה של הצעות חוק פרטיות המועלות בכל שבוע לדיון מוקדם; לאכוף את ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בנוסח החוק או בדברי ההסבר; לחייב בתקנון את יושבי ראש הוועדות במעקב שוטף אחר יישום חוקים; לתת עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.

כמו כן אנו מציעים תיקונים בכל הנוגע לדברי הסבר להצעות חוק. לחייב את חברי הכנסת לנסח דברי הסבר איכותיים, בכללם ציון עלות הצעת החוק (תהא אשר תהא), המקורות למימונה והשלכותיה על סוגיות שונות (כוח אדם, חברה, סביבה), ככל שישנן. הטלת חובה זו תגביל את כמות הצעות החוק הפרטיות שתונחנה על שולחן הכנסת בלי להטיל מכסות בפועל. כמו כן, יש לחייב את נשיאות הכנסת לבדוק את תוכן דברי ההסבר בטרם תאושר הנחת ההצעה על שולחן הכנסת ולדחות הצעות שאינן עומדות בסטנדרטים שייקבעו.

הכנסת כגוף מפקח: דיאגנוזה והמלצות

חן פרידברג

אחד מתפקידיה של הכנסת הוא פיקוח על הממשלה. פיקוח זה מתבצע במגוון דרכים, שחלקן מאופיינות בספרות האקדמית כחלשות וחלקן כחזקות (Gregory, 1990; Koura and Wiberg, 1994). במסגרת הפיקוח ה"חזק" הכנסת מחוקקת חוקים, לרבות חוק התקציב וחוקי מיסוי. כמו כן בסמכותה לנקוט פעולות שבצדן סנקציות עונשיות, אשר החמורה שבהן היא הבעת אי-אמון בממשלה. במסגרת הפיקוח ה"חלש" מקיימת הכנסת פעולות שוטפות, סדירות וסיזיפיות ובהן אימות, חקירה, בחינה, מתיחת ביקורת וגינוי, קריאת תיגר, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהממשלה. לצורך כך עומדים לרשותה כלים פרלמנטריים מנהליים שונים, ובראשם הוועדות לסוגיהן (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות חקירה פרלמנטריות וכיו"ב). כלים נוספים – שהשימוש בהם נעשה בזירת המליאה – הם הדיונים, ההצעות לסדר היום והשאלות לסוגיהן. בפועל, הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת לקוי משום שכלי הפיקוח העומדים לרשות חברי הכנסת אינם מתפקדים בצורה מיטבית.

בפרק זה מוצג ניתוח תפקודה של הכנסת כמפקחת על הרשות המבצעת. נסקרים בו כלי הפיקוח העיקריים העומדים לרשותה, אגב אבחון הכשלים המרכזיים המאפיינים את תפקודם. מסופקים בו נתונים הנוגעים לאופיים של כלי הפיקוח השונים ולאופן תפקודם, הן בהקשר הישראלי הן בהקשר הבינלאומי, ומוצגות הצעות לשיפור תפקודה של הכנסת בתחום זה. לבסוף נדון בקצרה תפקיד נוסף של הכנסת, לשמש במה לדיון ציבורי, ושחיקתו המתמדת.

ועדות הכנסת

בדומה לפרלמנטים רבים בעולם, הוועדות הן הזירה העיקרית לפיקוח על הרשות המבצעת, משום שבמליאה אפשר לנהל רק דיון כללי בסוגיות שונות אך לא לבחון אותן בחינה מעמיקה. העבודה בוועדות מאפשרת טיפול יסודי בנושאים מגוונים משום שלרשותן עומדים האמצעים הנדרשים לכך – צוות חברים קטן, אפשרות להזמין מומחים, יכולת לקיים דיונים לא פומביים וכדומה. היום מכהנות בכנסת 12 ועדות קבועות, המוסמכות להקים ועדות משנה (סעיף 109 בתקנון). הוועדות שואבות את סמכויותיהן משלושה מקורות חוקיים: חוק יסוד: הכנסת; חוק הכנסת, התשנ"ד-1994; ותקנון הכנסת.¹ יש להן סמכות (כמו לכנסת כולה) לדרוש מידע מהממשלה ומרשויותיה. אלה חייבות למסור אותו, ואף רשאיות לחייב שר להופיע לפניהן (סעיף 42 בחוק יסוד: הממשלה [2001]).² תקנון הכנסת מאפשר לוועדות הקבועות לבדוק כל נושא שמליאת הכנסת העבירה אליהן ונושאים אחרים ביוזמתן. הן יכולות לא רק לדרוש מידע על פעילות ממשלתית משרדית ולבקש משרים להופיע לפניהן (סעיפים 101, 203), אלא גם להזמין לישיבותיהן את פקידי הרשות המבצעת, לרבות עובדי חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומועצות דתיות, והתקנון קובע את דרכי הזימון. הן יכולות להחליט על הפעולות שיש לנקוט נגד מי שזומן ולא הופיע; להטיל חובת דיווח חצי שנתית על שרים וכיוצא באלה (סעיפים 123, 125 וכן

- 1 קיומן של הוועדות מעוגן בסעיף 21 (א) לחוק יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסוימים. תפקידי הוועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון הכנסת". גם חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, דן בוועדות הכנסת, באופן מינוי חבריהן ובמספרם, וכן במינוי ועדות משנה ובסדרי עבודתן (סעיפים 2-5). תקנון הכנסת מפרט את עבודת הוועדות וקובע את חובותיהן ואת סמכויותיהן הסטוטוריות בתחומי פעילותן. כך, למשל, סעיפים 100, 123 בתקנון קובעים את תפקידיה של ועדה קבועה (דיון בהצעות חוק; בתקנות הטעונות אישור הוועדה או התייעצות עמה ובתקנות לאחר שהותקנו; דיון בבקשות של תושבים שהוגשו לכנסת או לממשלה, וזו העבירה אותן לכנסת לטיפול ולהסכת מסקנות; ודיון בכל עניין אחר אשר נמסר להן על ידי הכנסת). נוסף על כך, חוקים רבים מכילים הוראות המכפיפות תקנות וצווים של משרדי הממשלה לאישור ועדות בכנסת, ולעתים יש צורך בהתייעצות עם הוועדה או בהפניית תשומת לב.
- 2 חוק יסוד: הממשלה קובע בסעיף 42 (א) כי "הממשלה תמסור לכנסת ולועדותיה מידע על-פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן". סעיף 42 (ג) קובע כי "הכנסת, וכל אחת מועדותיה במסגרת מילוי תפקידיה, רשאיות לחייב שר להופיע בפניהן".

חוק יסוד: הכנסת, סעיף 21 (ב). תכלית הסעיפים הללו היא לחזק את מעמדן של הוועדות ובכך לאפשר להן לפקח בצורה אפקטיבית יותר על הממשלה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה היא אחת מ-12 הוועדות הקבועות וייחודה בכך שהיא ועדת הפיקוח של הכנסת. היא מסתמכת על דוחות מבקר המדינה – הזרוע הארוכה של הכנסת בתוככי המנגנון הביורוקרטי של הרשות המבצעת. מבחינה חוקית מעוגנת פעילות הוועדה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. סעיף 6(א) בחוק הוא הבסיס למערכת הקשרים שבין המבקר לבין הוועדה, בקובעו כי מבקר המדינה "יפעל מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת [...] וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה". סעיף 18(א) בחוק קובע את סדרי הדיון בוועדה ובכנסת. הוא קובע גם כי בעקבות דיונים אלה תגיש הוועדה את "סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה" לאישור מליאת הכנסת. עם אישור הסיכומים וההצעות במליאת הכנסת הם הופכים להחלטת הכנסת. עד לשנת 1990 לא היו לוועדה לענייני ביקורת המדינה סמכויות מיוחדות שהבדילו אותה מוועדות כנסת אחרות. בשנה זו תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, באופן המקנה לה סמכות לחייב נושאי משרה או ממלאי תפקידים בגוף המבוקר, בכללם נבחרי ציבור, להתייצב אישית לפניה ולהטיל קנס על מי שלא עשה כן (סעיף 18ד). סמכות זו חריגה במציאות הפרלמנטרית הישראלית ויש בה כדי לחזק את יכולת הפיקוח של הוועדה (רובינשטיין, 1996).

סמכות ייחודית נוספת המבדילה את הוועדה מחברותיה – אשר הוקנתה לה בסעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה – היא הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית. לפי סעיף זה, אם מבקר המדינה מצא ליקויים הנראים לו ראויים לדיון בוועדה קודם המצאת הרוח השנתי, הוא ימציא לה דין וחשבון נפרד. אם עשה כן, הוועדה רשאית מיוזמתה או על פי הצעת המבקר להחליט על מינוי ועדת חקירה. אם החליטה הוועדה כך, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין ויחולו עליה הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים. סעיף 14(ב1) בחוק מוסיף כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה רשאית בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול ברוח השנתי. על פעולה זו יחולו הוראות סעיף 14(ב), בתנאי שהחלטה זו התקבלה ברוב של לפחות שני שלישים מחברי הוועדה בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד, ושהזימון לישיבה הראשונה של ועדת החקירה יהיה בהתראה של לפחות 10 ימים מראש.

סמכויות החקירה של הכנסת מעוגנות בסעיף 22 בחוק יסוד: הכנסת, שעניינו ועדת חקירה פרלמנטרית. סעיף זה מנוסח בצורה עמומה ונתון לפרשנות רחבה, ולכן הכנסת יכולה לקבוע מהן הסמכויות והתפקידים של ועדת חקירה כזאת. ההוראות הפרוצדורליות הנוגעות לעבודת ועדה מסוג זה מפורטות בחלק ה' בפרק השמיני של תקנון הכנסת.

ועדות פרלמנטריות – הכנסת במבט השוואתי

בעולם הדמוקרטי נהוגים כמה סוגים של ועדות פרלמנטריות. הסוג הרווח ביותר הוא ועדות קבועות. כן קיימות ועדות משנה (שמוקמות לרוב על ידי הוועדות הקבועות); ועדות משותפות; ועדות חקירה (לעניין מסוים); ועדות זמניות (אד הוק); ועדות בבתים עליונים ועוד (Strøm, 1998; Hazan, 2001). כאן נתמקד בוועדות הקבועות, שהן הנושאות בעיקר הנטל בתחום הפיקוח השוטף על הרשות המבצעת.

מלוח 22.1 עולה כי מספרן של הוועדות הקבועות בפרלמנטים בעולם נע בין 11 (בלגיה) לבין 25 (דנמרק), וכי מספר החברים בהן הוא בין 5 לבין 45 (איטליה). לאור נתונים אלה נראה שמספר הוועדות הקבועות בכנסת (12) ומספר החברים שבהן (15) אינם חריגים. יוצא דופן הוא מספר הוועדות שחברי הכנסת בישראל מכהנים בהן בו זמנית: 3 בממוצע. יתר על כן, במציאות שבה מחצית ויותר מחברי הקואליציה הם חברי ממשלה, ישנם חברי קואליציה העלולים לכהן ב-4, ב-5 ואף ב-6 ועדות כדי לשמור על הרוב הקואליציוני בכל ועדה. מתוך המדינות שנסקרו בלוח רק באוסטריה מכהנים חברי הפרלמנט בממוצע ביותר ועדות מבישראל. ביתר המדינות מכהנים חברי הפרלמנט בוועדה אחת, לכל היותר ב-2. בחלק מהמדינות הללו אף יש מגבלה חוקית או תקנונית האוסרת על חבר פרלמנט לכהן ביותר מוועדה קבועה אחת. איסור זה נובע מההבנה כי עבודה פרלמנטרית איכותית דורשת מיקוד, התמחות ומקצועיות, ולכן ייטב אם חבר פרלמנט יתרכז בעבודתו בוועדה שבה יוכל להשקיע את מרב זמנו ומרצו.

לוח 22.1: נתונים על ועדות קבועות במדינות נבחרות

מדינה	מספר החברים בפרלמנט	מספר הוועדות הקבועות	מספר החברים בכל וועדה קבועה	בכמה ועדות קבועות מכהן כל חבר פרלמנט	הערות
ישראל	120	12	עד 15*	3 במוצע	חברי קואליציה יכולים לכהן גם ב־5, ב־6 ואף ב־7 ועדות
אוסטריה	183	-	-	4	-
איטליה	630	14	5-45	1	רשאי לכהן בוועדה 1 בלבד
אירלנד	166	17	11 או 13	-	-
בלגיה	150	11	17	-	-
בריטניה	646	19	10-14	1	-
גרמניה	622	22	13 חברים + 41 מחליפים	1	חבר פרלמנט מכהן לעתים רחוקות ב־2 ועדות
זנמרק	179	25	17 חברים + מחליפים	+ 1	חברי מפלגות גדולות מכהנים בוועדה 1-2. חברי מפלגות קטנות מכהנים במספר גבוה יותר של ועדות
נורווגיה	169	12	8-18	1	-
פינלנד**	200	16	19 קבועים + 9 מחליפים***	2	-
שוודיה	349	15	17 + 23-28 מחליפים	1	לעתים רחוקות בלבד מכהן חבר פרלמנט ביותר מוועדה 1
שוויץ	200	12	26 חברים	2-1	-

הערות:

- * לפי סעיף 3 לחוק הכנסת (1994) מספר החברים בוועדות חוץ וביטחון, חוקה חוק ומשפט וכספים לא יעלה על 17, ומספר החברים בוועדת הכנסת ייקבע על ידי הכנסת ובלבד שהרכבה ישקף, ככל האפשר, את יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.
- ** רפורמה בוועדות התקבלה ב־2006. עד אז הוועדות הקבועות כללו בין 16 ל־60 חברים (Parliament of Finland).
- *** יוצאות מכלל זה הן ועדת הכספים, שבה מכהנים 21 חברים קבועים ו־19 מחליפים, ועדת הביקורת, שבה מכהנים 11 חברים קבועים ו־6 מחליפים, והוועדה הכוללת, שבה מכהנים 25 חברים קבועים ו־13 מחליפים.
- מקור: נתונים ממרכזי המידע והספריות של הפרלמנטים המופיעים בלוח. נשלחו בתשובה לבקשה במרס 2011.

המגבלות המרכזיות של הפיקוח באמצעות ועדות הכנסת

חקר הוועדות הפרלמנטריות בעשורים האחרונים מצביע על סדרת תנאים שקיומם מסייע בחיזוק הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת.³ עם התנאים הבולטים נמנים: חפיפה מרבית בין ועדות למשרדי הממשלה; כהונה של חברי פרלמנט בוועדה אחת או לכל היותר בשתיים; העמדת משאבי ידע וכוח אדם הולמים לרשותן; ותק וניסיון משמעותיים של חבריהן; מתן סמכות לוועדות לחייב עדים להופיע לפנייה ולהציג להן מסמכים; מעקב שוטף אחר יישום תוצרי הוועדות; שליטה מצומצמת יחסית של הסיעות על חבריהן בוועדות; סגירה סלקטיבית של דיוני הוועדות לתקשורת. אלא שחקר ועדות הכנסת מצביע על חסרונם של חלק מהתנאים הללו, ולפיכך עבודתן בתחום הפיקוח על הממשלה מוגבלת, כפי שיפורט להלן.⁴

כנסת קטנה, ממשלות גדולות. הכנסת היא אחד הפרלמנטים האוניקמרליים הקטנים בעולם.⁵ מנגד, הממשלות הקואליציוניות בישראל גדולות, לעתים עד כדי 40 שרים וסגני שרים. בשל כך רק כשני שלישים, לכל היותר, מכלל חברי הכנסת פנויים לכהן בוועדות, בשעה שסך כל המינויים האפשריים לוועדות

3 עם החוקרים שעסקו בנושא נמנים: Ogul, 1976; Lees and Shaw, 1979; Mezey, 1979; Mattson and Strøm, 1995; Strøm, 1998; George and Morgan, 1999; Hazan, 2001; McGee, 2002; Pelizzo et al., 2006; Martin, 2010

4 להרחבה ראו: חזן 1999א, 1999ב; פרידברג, 2008, 2010; פרידברג וחזן, 2009; Hazan, 2001.

5 פרלמנט אוניקמרלי הוא פרלמנט המורכב מבית אחד בלבד.

(כולל ועדות משנה וועדות מיוחדות) עומד על כמעט פי שלושה מכך. בשל כך מכהנים חברי כנסת ב-3 ועדות בממוצע ואף יותר, אם הם משתייכים לקואליציה. התוצאה של החברות המקבילה בכמה ועדות היא נוכחות דלילה יחסית של חברים בדיוניהן, מה גם שלרוב דיוני הוועדות מתקיימים במקביל. תוצאה נוספת היא היעדר זמן דרוש או יכולת ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן לישיבות ביסודיות ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדות.⁶

היעדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות לבין תחומי העיסוק של משרדי הממשלה. הוועדות הקבועות צמודות לתחומים ולא למשרדים. כתוצאה מכך אין חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לתחום העיסוק של משרד ממשלתי מסוים. מבנה זה פוגע פגיעה מהותית ביכולתן לפקח על הממשלה בשל הקושי של חבריהן לבחון לעומק ובאופן יסודי משרדים העוסקים בנושאים שעליהם מופקדת הוועדה. כבר לפני כמה עשורים טען שבח וייס (1971) כי מכלול העניינים שבהן עוסקת כל אחת מהוועדות הקבועות הוא במקרים רבים חסר היגיון.

שליטה גבוהה של הסיעות על חבריהן בוועדות. שליטה כזאת מתאפשרת הודות לתקנון הכנסת, אשר הקנה לסייעות סמכות להחליף את נציגייהן בוועדות כראות עיניהן (סעיף 102). שליטה זו עלולה לפגוע ביכולת הפיקוח של הוועדות, אם מוחלפים חברי ועדה בעלי ותק, ניסיון, ידע ומומחיות.

מחסור בתמיכה מקצועית. צוות מקצועי העומד לרשות הוועדות הוא תנאי חשוב להגברת יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה. בלא תמיכה מקצועית עצמאית ייתקלו חברי הוועדה בקושי בבואם לפקח על הרשות המבצעת, משום שמולם עומדים מומחי הרשות המבצעת בעלי הידע והניסיון, הנגישות למידע וחשוב לא פחות – בעלי המשאבים. ועדות הכנסת סבלו עד ראשית שנות האלפיים ממחסור חמור בתמיכה מקצועית. בהקשר לכך הלין חבר הכנסת מאיר שטרית על השטחיות שברמת הדיונים בכנסת, בעיקר בוועדות. שטחיות זו נובעת לדעתו מאי-התעמקותם של חברי הכנסת בנתונים, מהסתמכותם על פרסומים בעיתון ומחוסר ידע, בין היתר בגלל היעדר כלים מספקים לעבודה הפרלמנטרית (שטרית, 2001). במקום אחר הוא ציין כי בכל הנוגע לשירותי מידע בלתי תלויים שהכנסת מספקת, היא מדורגת בתחתית הסולם בהשוואה

6 לממצאים נוספים בנושא זה ראו: פרידברג, 2008; ופרידברג וחזן, 2009.

לדמוקרטיזציה אחרות, ויכולתו של חבר הכנסת לבקר באופן מקצועי את פעולות הממשלה היא שולית בלבד (מערכת פרלמנט, 1997). גם חבר הכנסת זבולון אורלב סבר כי אין די בעזרה המקצועית שעומדת לרשות הוועדות בהתמודדותן עם משרדי הממשלה, שלהם עשרות אלפי עובדים. הוא גרס כי הקושי בהתמודדות זו מחייב סיוע של מערכת מקצועית תומכת, שתברר עובדות לפני החלטות ותעקוב אחר ביצוען של החלטות אלה (אורלב, 2001). בראשית שנות האלפיים חל שיפור ניכר בתחום זה עם הצמדת יועצים משפטיים לוועדות ועם הקמתו של מרכז המידע והמחקר הפרלמנטרי, המספק שירותים מקצועיים ואובייקטיביים לחברי הכנסת ולוועדות. עם זאת נראה כי יש מקום לשיפור נוסף בתחום זה.

היעדר ותק ורקע מקצועי רלוונטי של חברי ועדות. על חברי הוועדות להתמחות בתחומי עיסוקיהן המסוימים, משום שרק ועדות שהן זירות של מומחיות ושל ידע מסוגלות לבצע בדיקות מפורטות של הנושאים השונים. יתר על כן, רק ועדות עם רמת מומחיות גבוהה יודעות מה לחפש ואילו שאלות לשאול ולכן יכולות לפקח על הממשלה ולרסן אותה (Norton, 1998). בישראל, בשל התחלופה הרבה של חברי כנסת בכל קדנציה, רבים מחברי הוועדות הם חסרי ותק ומומחיות נצברת. מצב זה בעייתי לנוכח העובדה שחברי הכנסת החדשים אינם זוכים להכשרה מספקת בעבודתם, ולרבים מהם אין רקע מקצועי רלוונטי לעבודת הוועדות.

היעדר סמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפנייהן ולהציג להן מסמכים. כאמור, החקיקה ותקנון הכנסת קבעו נורמה כללית שלפיה לכנסת ולוועדותיה יש סמכות לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב לפנייהן כדי למסור להן מידע. כמו כן, על פי התקנון השרים מחויבים בדיווח חצי שנתי לוועדות הכנסת. עם זאת, אין ביכולתן של הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) לכפות הופעה לפנייהן או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא, משום שהן אינן יכולות להטיל ולאכוף סנקציות משמעותיות בגין אי-הופעה לפנייהן או בגלל מסירת מידע חלקי (ואפילו שקרי). החוק והתקנון אינם מקנים להן סמכות לחקור את המופיעים לפנייהן (שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית), ודאי לא את מי שאינם נושאים במשרה ציבורית ומהות הופעתם איננה מוגדרת (עדות או הצהרה). בכל אלה יש כדי לפגום בעבודת הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת. טענות אלה מקבלות משנה תוקף

בדבריו של חבר הכנסת זבולון אורלב, אשר היה יושב ראש ועדות בכנסת, מנכ"ל משרד ממשלתי ושר:

אפשר שצריך לשנות באופן יסודי את החקיקה כדי שעובד מדינה יבין מהו תפקידה של הכנסת ומה מחייבת אותו הופעה בפני הועדה. שכן גם אלה המופיעים בפני ועדה לא מוסרים את כל האינפורמציה, לא מוסרים את כל הנתונים, לא מוסרים את כל המסמכים, ואני קורא לשנות את התקנון ולהפעילו כחובתם של עובדי הרשויות למיניהן להופיע בפני ועדות הכנסת. גם היום יש סעיפים מסוימים בתקנון הכנסת שיו"ר ועדה יכול לנצל אותם, אבל הם אינם חד משמעיים והם אינם מאפשרים לו לחייב את מי שהוזמן לבוא לפני הועדה. חוק מתאים יוכל לסייע ליו"ר ועדה לקבל את כל האינפורמציה ואת כל הידע הדרוש לעבודת הועדה לקבלת החלטות [אורלב, 2001: 100].

מעקב לקוי. הוועדות אינן מבצעות מעקב אחר אופן היישום של חוקים שעברו תחת ידן ושל מסקנות שגיבשו לאחר טיפול בהצעות שהועברו אליהן ממליאת הכנסת. המעקב הלקוי פוגע בכל שרשרת הפיקוח – שראשיתה בהעלאת נושאים וחוקים במליאת הכנסת והמשכה בהעברתם לטיפולן של הוועדות – ומייתר כמעט את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח.

פומביות הדיונים. פתיחת דיוני הוועדות לתקשורת החלה בשנות השבעים וגברה בשנים האחרונות עד כדי פתיחת כל הדיונים לתקשורת (למעט דיונים נבחרים, ופרט לדיוני ועדת החוץ והביטחון, שאף היא החלה לאחרונה בפתיחת סלקטיבית של דיוני מליאתה). הסיבה לפתיחת הדיונים לתקשורת מקורה בהתפתחויות טכנולוגיות הקשורות להדירת המדיה האלקטרונית לפרלמנט, אך גם בצורך הפוליטי של חברי הכנסת להתבלט בעידן הפריימרז. לצד היתרון שבפתיחת הדיונים (שקיפות), יש לכך גם חיסרון משמעותי – פגיעה ביכולת הפיקוח של הוועדות. הסיעות יכולות לעקוב ביתר קלות אחר פעילות חברי סיעתם בוועדות ולכפות עליהם משמעת סיעתית נוקשה במידת הצורך, או להחליפם אם הם אינם סרים למרותה של הסיעה ומצביעים באופן הנוגד את עמדתה. נוסף על כך, הדיונים משמשים לא אחת כר למאבק הנבחרים על תשומת לב אמצעי התקשורת ועלולים להפוך למוקד של מיקח וממכר בין

אינטרסים צרים על חשבון עשייה פרלמנטרית רצינית (בר, 1994; רהט, 2006; Rahat and Sheaffer, 2007).

לסיכום, כלי הפיקוח החשוב ביותר הנתון בידי הכנסת, הוועדות, איננו יעיל, או כפי שכינה אותן ראובן חזן "כלבי שמירה נטולי שיניים המוחזקים ברצועות קצרות מאוד" (Hazan, 2001).

על רקע דברים אלה אנו מציעים המלצות לשיפור עבודתן של ועדות הכנסת.⁷ ראשית, יש לשקול את הגדלת מספר חברי הכנסת ל-180. אם מספר חברי הכנסת יעמוד על 180, גם אם 40 מחבריה ישתייכו לרשות המבצעת, עדיין יהיו כ-140 חברים פנויים לכהן בוועדות, וכל חבר כנסת יכהן ב-2 ועדות לכל היותר (נכון למספר הוועדות המכהנות היום ולמספר החברים בכל ועדה). בצד המלצה זו ראוי לשקול הכנסת יסוד של איזור כחלק מתהליך כולל של תיקון שיטת הבחירות. בד בבד יש לצמצם את מספר שרי הממשלה ל-18, להגביל את מספר סגני השרים ולשרייין מגבלה זו בחוק יסוד ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.

שנית, יש לשנות את מבנה הוועדות באופן שיגדיל את החפיפה בין תחומי עיסוק הוועדות לבין אלה של משרדי הממשלה ולהעניק להן סמכויות שימוע. יש לקבוע את מספר משרדי הממשלה בחוק ולבנות מחדש את מערכת הוועדות הקבועות כך שתהלוּם את מספר משרדי הממשלה. נוסף על כך, יש לחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה אשר תקבלנה לאגפים המרכזיים במשרד הממשלתי שעליו מפקחת הוועדה. מרבית הדיונים יתקיימו במסגרת ועדות המשנה אגב צמצום מספרן של ישיבות מליאת הוועדה. כמו כן, יש לכוון שתי ועדות משנה קבועות נוסף על ועדות המשנה המקבילות לאגפי המשרד, האחת לענייני תקציב המשרד והמעקב אחר ביצועו, והשנייה לענייני דוחות הביקורת הרלוונטיים למשרד.

שלישית, יש לצמצם את מספר החברים בוועדות ל-9 לכל היותר (למעט בוועדת הכנסת ובוועדת החוץ והביטחון).

רביעית, מומלץ להוסיף ימי עבודה ושעות פעילות לוועדות באמצעות הגדלת משך הזמן שבו הן פועלות על חשבון שעות מליאה ובהוספת יום עבודה נוסף לחברי הכנסת שיוקדש לוועדות.

7 להרחבה בנושא הרפורמות הנחוצות בוועדות הכנסת ראו: יראוני, נחמיאס ודנון-קרמזין, 1997; פרידברג וחזן, 2009; פרידברג, 2010; 2008; Hazan, 2001; Friedberg, 2008.

חמישית, יש ליצור "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה אשר תכלול: הקפדה על דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה; הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה; יצירת מנגנון שיערב את הוועדה בכל הקשור לנושא תקציב המשרד או המשרדים שעליהם היא מופקדת, או לפחות במעקב אחר ביצוע תקציב זה.

שישית, יש להזמין לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה – ועדת הפיקוח של הכנסת – את חברי הוועדות הרלוונטיות כשמתקיים דיון ברוח הנוגע לעניינן. לשם כך יש לקבוע שני חברים בכל ועדה אשר יהיו נציגיה בוועדה לענייני ביקורת המדינה לעניין הדיון בנושאים הנוגעים לוועדה שבה הם חברים. שביעית, יש להעניק לוועדות סמכות להטיל סנקציות על עובדי ציבור ועל אזרחים שזומנו להופיע לפני הוועדות או למסור להן מידע ומסמכים ולא הופיעו לדיון.

שמינית, יש להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות, עד כדי שלילת שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר פעמים רבות ללא הצדקה מדיוני הוועדות שבהן הוא חבר. סנקציה זו מעוגנת כיום בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, ויכולה להיות מוטלת על חבר כנסת בגין היעדרות רבה ולא מוצדקת משיבות המליאה. יש להוציא את הטיפול בנושא מידי חברי ועדת האתיקה ולהעבירו לידי ועדה ציבורית שתוקם לשם כך. לחלופין אפשר לתקן את תקנון הכנסת ולקבוע את מכסת ההיעדרויות המותרת ונוסחה לחישוב ההיעדרויות ולגריעת שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר מעבר למותר.

תשיעית, מומלץ לחזק את הצוות המקצועי התומך בוועדות כצעד משלים לשתי רפורמות שכבר בוצעו בתחום הייעוץ, המידע והמחקר, ואשר הוכתרו בהצלחה מסוימת – הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והגדלת מרכז המידע והמחקר. ראוי אף לשפר את מעמדו של מרכז המידע והמחקר בכנסת ולדאוג לשימוש מיטבי בו. לשם כך יש לעגן בחוק את קיומו ואת עצמאותו, כדי למנוע שינוי במעמדו בהחלטה שרירותית של בעל תפקיד זה או אחר; להגדיל את תקציבו; להרחיב את הצוות המועסק בו; ולבנות את המרכז כך שיקביל למבנה הוועדות (ומשרדי הממשלה) וועדות המשנה.

כלי פיקוח של המליאה

שאלות

השאלתה, המופנית אל שרי הממשלה ומלווה את הפרלמנטריזם הישראלי מיום היווסדו, ניתנה ככלי לחברי הכנסת לצורך בירור או הצפת עניין עובדתי שבתחום תפקידי השר הנשאל. לשאלתה חשיבות רבה מכמה סיבות. היא מחייבת את הממשלה לפרסם מידע רשמי ובעל תוקף על פעולותיה; היא נותנת ביטוי לעולות השלטוניות שנעשו לאזרחים באמצעות נציגיהם בכנסת; היא מאפשרת לחבר הכנסת לגלות עצמאות ויוזמה ומשחררת אותו מעט מהמשמעת הסיעתית (צידון, 1971; וייס, 1977); והיא עשויה לתרום לחיזוק אחריות הממשלה לפני הפרלמנט והציבור. נעמי חזן (Chazan, 2005) סבורה כי השאלתה הפרלמנטרית בכנסת היא כלי פיקוח ראשון בחשיבותו לחבר הכנסת. היום נהוגים בכנסת שלושה סוגים של שאלות לשרים: רגילות, דחופות וישירות. נוסף על כך הונהגה בכנסת בשנת 1997 שעת שאלות לראש הממשלה ולשרים, אשר עברה בשנת 2007 רענון בתקנון הכנסת ומיושמת בתדירות משתנה. סוגי השאלות נבדלים במספר המילים שהן יכולות להכיל, בדרך הגשתן, באופן המענה עליהן, בפרק הזמן המקסימלי המוקצה לצורך מענה עליהן ובמכסה המותרת להגשה. בשנת 2000 קיבלה הכנסת החלטה נוספת, להנהיג ישיבות של שאלות מהירות למשך חצי שנה. לפי ההחלטה, בכל ישיבה כזאת (שחלקן יכול להישאל באופן ספונטני וחלקן יכול להיות מוגש 48 שעות לפני מועד הישיבה) חויבו להשתתף לפחות 7 שרים, ואחת לחודש וחצי גם ראש הממשלה. מנגנון זה איננו מתקיים היום בכנסת, אך ועדת הכנסת מקיימת דיונים על השבתו.

שאלות פרלמנטריות: הכנסת במבט השוואתי

ישנה שונות רבה באשר לשאלות בפרלמנטרים שונים. עם זאת, אפשר להבחין בין שאלות בעל פה, הנשאלות בדרך כלל בזמן שאלות מיוחד, לבין שאלות בכתב שנמסרות לשרים ונענות בדרך כלל בכתב. ממחקרים (גלילי, 2005; Russo and Wiberg, 2010; Akirav, 2011) ומנתונים שנאספו ממרכזי מידע בפרלמנטים ב-2010 עולים הממצאים המוצגים בלוח 22.2.

הנתונים מראים כי באירלנד, בבריטניה, בהולנד, בנורווגיה, בסלובניה ובשוודיה חלה על ראש הממשלה חובת נוכחות פורמלית בשעת השאלות. גם בכנסת, מאז יישום ההחלטה בנדרון, בדצמבר 2007, על ראש הממשלה להיות

נוכח בשעת שאלות המיועדת לו, אולם שעת שאלות לראש הממשלה איננה נוהג נפוץ. באסטוניה, בניו זילנד, בפינלנד, בצ'כיה ובקנדה לא חלה על ראש הממשלה חובה כזאת, אולם נהוג שהוא משתתף. תדירות השתתפותו משתנה מפרלמנט לפרלמנט. אשר לנוכחות השרים בשעת השאלות – באסטוניה, בבריטניה, בדנמרק, בהולנד, בנורווגיה, בסלובניה ובשוודיה יש חובת נוכחות פורמלית של השרים בשעת השאלות (לעתים מחויבים כמה שרים בנוכחות), ואילו בגרמניה, בניו זילנד, בפינלנד, בצ'כיה ובקנדה לא חלה עליהם חובה כזאת, אך נהוג שהם משתתפים. בכנסת, מאז 2007, על השרים להיות נוכחים בשעת שאלות המיועדת להם, המתקיימת מדי פעם. כמו כן, רק השר הנוגע בדבר או סגנו יכולים להשיב על שאילתה דחופה. עם זאת, בהסכמת חבר הכנסת השואל או בנסיבות המצדיקות זאת ובהסכמת יושב ראש הכנסת, רשאי השר הנשאל להיות מיוצג על ידי שר אחר. כך גם בדבר שאילתה רגילה.

לוח 22.2: שאלות בעל פה (Oral Questions) * במבט השוואתי

מדינה	חובת נוכחות פורמלית של המשיבים במועד מתן התשובה	פרק הזמן שבו יש להשיב על השאלה מאז הגשתה	מועד הדיון בשאלות	הזכות לשאול שאלה נוספת
ישראל (שאלתה בעל פה שנקראת שאלתה דחופה)	לא	השר הנשאל או סגנו צריכים להשיב, אך בהסכמת ח"כ השואל ובהסכמת יו"ר הכנסת, רשאי הנשאל להיות מיוצג על ידי שר אחר	תחילת הישיבה ביום רביעי	כן, ונוסף על כך זכאים גם ח"כ מהקואליציה וח"כ מהאופוזיציה לשאול שאלה
(שאלתה רגילה – נענית בעל פה במליאה)	לא	השר הנשאל או סגנו צריכים להשיב, אך בהסכמת ח"כ השואל ובהסכמת יו"ר הכנסת, רשאי הנשאל להיות מיוצג על ידי שר אחר	תשובות יכולות להינתן בכל אחת מישיבות הכנסת	כן, אך רק השואל

הזכות לשאול שאלה נוספת	מועד הדיון בשאלות	פרק הזמן שבו יש להשיב על השאלה מאז הגשתה	חובת נוכחות פורמלית של המשיבים במועד מתן התשובה		מדינה
			ראש הממשלה שרים		
כן	מדי שבוע, על פי קביעת יו"ר הכנסת	שאלה שמיועדת לשעת השאלות תוגש ביום שני, שבועיים לפני קיום שעת השאלות. נשיאות הכנסת תבחר 10 שאלות שיועברו מראש לשר הנשאל. בנוסף יתאפשר לח"כים לשאול שאלות ספונטניות בנושאים שהוגדרו מראש לדיון	כן (בשעת השאלות המיועדת לשרים)	כן (אם השאלות מיועדות לו)	(שעת שאלות שמיושמת במתכונת זו החל ב־2007)
כן	תחילת הישיבה, למשך שעה	בדרך כלל בתוך 48 שעות או ביום הדיונים הקרוב. אם בתוך חודש לא ניתנה תשובה, רשאי השואל לבקש תשובה בכתב מהשר בתוך 8 ימים. מסגרת הזמן למתן תשובה במקרה זה היא חודש	לא	לא	אוסטריה
כן, וגם זוברי הסיעות יכולים לשאול שאלות	לראש הממשלה – בימי שלישי ורביעי מ־14:30 עד 15:15. לשרים – בימי שלישי מ־15:15 עד 16:15, בימי רביעי מ־14:30 עד 15:45 ובימי חמישי מ־15:30 עד 16:45	בזמן השאלות הבא שבו משתתף השר	כן	כן, פעמיים בשבוע	אירלנד

מדינה	חובת נוכחות פורמלית של המשיבים במועד מתן התשובה	ראש הממשלה שרים	פרק הזמן שבו יש להשיב על השאלה מאז הגשתה	מועד הדיון בשאלות	הזכות לשאול שאלה נוספת
אסטוניה	כן, אך נהוג שהוא משתתף לפחות פעם במושב	כן, ראש הממשלה בוחר 3 שרים, שיהיו נוכחים	20 יום	בימי רביעי מ־13:00	כן, אך רק השואל
בריטניה	כן, מדי שבוע במשך חצי שעה	כן	בו ביום	בימי שני עד חמישי ב־12:00 (ביום רביעי, חצי השעה הראשונה מיועדת לראש הממשלה)	כן
דנמרק	אין מידע	כן, ראש הממשלה מחליט אילו שרים יהיו נוכחים	במועד הדיון הקרוב בשאלות, אם השאלה הוגשה למנהל הפרלמנט לפחות 3 ימי עבודה מראש	בימי רביעי ב־13:00	כן, על פי החלטת יו"ר הישיבה
הולנד	כן, אחת לשלושה שבועות	כן, 5 שרים חייבים להיות נוכחים	עד שבוע ממועד הגשת השאלה. אם השר מתקשה לספק תשובה מלאה הוא יכול למסור לשואל מידע מפורט יותר בכתב (גדיר)	בימי שלישי מ־14:00	כן
נורווגיה	כן, פעם בחודש	כן, 3 שרים חייבים להיות נוכחים (למעט כשראש הממשלה עונה)	אין מידע	בימי רביעי מ־10:00	כן, ובנוסף גם חברי פרלמנט אחרים, לפי שיקול דעת היו"ר

מדינה	חובת נוכחות פורמלית של המשיבים במועד מתן התשובה	ראש הממשלה שרים	פרק הזמן שבו יש להשיב על השאלה מאז הגשתה	מועד הדיון בשאלות	הזכות לשאול שאלה נוספת
ניו זילנד	לא, אך נהוג שראש הממשלה יענה על שאלות המופנות אליו	לא, אך נהוג שהשרים משיבים	בתוך 6 ימים	כל יום מ־14:00	לפי שיקול דעתו של יו"ר הישיבה
סלובניה	כן	תשובה יכולה להינתן רק על ידי השר הנשאל	ביום הגשת השאלה ואם לשר דרושה ארכה, ניתנים לו 30 יום להגיש תשובה בכתב	פעם בחודש בראשית הישיבה	כן
צ'כיה	לא, אך נהוג שראש הממשלה משתתף	לא, אך השרים מצופים להשתתף	ביום הגשת השאלה ואם לשר דרושה ארכה, ניתנים לו 30 יום להגיש תשובה בכתב	לראש הממשלה – בימי חמישי מ־14:30 עד 16:00; לשרים מ־16:00 עד 18:00	כן, אך רק על ידי השואל
קנדה	לא, אך בפועל הוא נוכח לעתים	לא, אך בפועל רוב השרים נוכחים	ביום הגשת השאלה ואם לשר דרושה ארכה, ניתנים לו 45 יום להגיש תשובה בכתב	בימים שני עד חמישי מ־14:15 למשך 45 דקות, ובימי שישי למשך 45 דקות מ־11:15	כן. מנהיגי אופוזיציה זכאים לשאול 3 שאלות ואחרים 2
שוודיה	כן, אחת לשלושה שבועות	כן, 5 שרים חייבים להיות נוכחים	ביום הגשת השאלה ועד שבוע לאחר מכן	בימי חמישי למשך שעה	כן

* ברוב הפרלמנטים יש להגיש שאילתות בעל פה בכתב ימים אחדים לפני מועד שעת השאלות.

מקור: אתרים רשמיים של אוסטריה (Republic Osterreich, 2012), איסלנד (InterParliamentary Union, 2012b), אירלנד (House of the Oireachtas, 2012b), אסטוניה (Riigikogu, 2012), נורווגיה (Stortinget, 2012), ניו זילנד (New Zealand Parliament, 2012), סלובניה (Državni Zbor, 2012), פינלנד (Parliament of Finland), צ'כיה (the Czech Republic), קנדה (Parliament du Canada), שוודיה (Sveriges Riksdag) (כל האתרים אוחדו לאחרונה ביוני 2011), וכן תשובות שנשלחו מהפרלמנטים של אוסטריה, בריטניה, אירלנד, אסטוניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, סלובניה, פינלנד, צ'כיה וקנדה לבקשות שנשלחו אליהם בנובמבר 2010.

בדרך כלל פרק הזמן למענה על השאלות בעל פה בכל הפרלמנטים איננו עולה על ימים ספורים. מבחינה זו הכנסת איננה יוצאת דופן בהשוואה למדינות אחרות. בישראל נפוץ מאוד מוסד השאלתה הרגילה (ordinary question) שפרק הזמן הנהוג למענה עליה ארוך למדי (21 יום). נוסף על כך, למעט השאלות הדחופות (שתשובות עליהן ניתנות בראשית ישיבת המליאה של יום רביעי), אין בכנסת זמן קבוע למענה על השאלות הרגילות, ותשובות עליהן יכולות להינתן בכל אחת מישיבותיה. לבסוף, ברוב המדינות שמופיעות בלוח (איסלנד, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורווגיה, ניו זילנד, סלובניה, פינלנד, קנדה ושוודיה) הזכות לשאול שאלות נוספות מוענקת לשואלים רבים, לפי שיקול דעתו של יושב ראש הישיבה. בישראל הדיון פתוח לחברי כנסת רבים רק בשעת השאלות. כמו כן, במועד המענה על השאלות הדחופות, לבד מהשואל גם חבר כנסת מהאופוזיציה וחבר כנסת מהקואליציה זכאים לשאול שאלה נוספת, ואילו בדיון בשאלות רגילות רק השואל זכאי לשאול שאלה נוספת.

אשר לשאלות כתובות, שהתשובה עליהן מתקבלת בכתב (written questions), מתברר כי זמן המענה שונה בפרלמנטים שונים. בכריטיניה אין הוראת תקנון מיוחדת, אך נהוג שתשובות נמסרות בתוך שבוע ממועד הגשת השאלה. באירלנד, בדנמרק, בנורווגיה ובשוודיה התשובה צריכה להימסר בתוך 3-6 ימים. בהולנד התשובות צריכות להימסר בתוך 3 שבועות, אך הממשלה יכולה להאריך את פרק הזמן הזה בעוד 3 שבועות, ובאוסטריה השואלים צריכים לחכות לתשובה חודשיים (Russo and Wiberg, 2010). המקבילה הישראלית לשאלה הכתובה הנענית בכתב היא השאלתה הישירה, שעליה השר צריך להשיב בכתב בתוך 21 ימים מיום קבלתה, או חודש אם השאלתה התקבלה בתקופת פגרה. בפועל, השאלות הללו נענות כדרך שגרה לאחר מסגרת הזמן הקצובה בתקנון (יחזקאל ויינון, 2009).

מגבלות הפיקוח באמצעות השאלות

השאלות הן כלי פיקוח פופולרי שיעילותו מוטלת בספק. מחקרים שנערכו בעבר (דיסקין, 1971; סגר, 1975; גולדברג, 1980; Caspi, 1982) מצביעים על כמה סיבות מרכזיות לכך. השהיית תשובות השרים למשך זמן ארוך מן המותר על פי התקנון, כאשר מלכתחילה פרק הזמן הקבוע למתן תשובה ארוך למדי; היעדר השפעה מעשית על פעולות הנשאלים; מידע לא מהימן הנכלל בשאלתה (מרביתן נשענות על מידע שנשאב מכתבות בעיתונות ובטלוויזיה); מספר רב

של שאילתות אשר לא מאפשרות התייחסות הולמת; מיעוט של שאלות נוספות ומיעוט נוכחים באולם המליאה בשעת מתן התשובות. במחקרים מאוחרים יותר (פרידברג וחזן, 2009; Friedberg, 2008) נמצא כי התשובות לרוב השאילתות בכנסות האחרונות לא מוקראות מעל דוכן הכנסת אלא מועברות לפרוטוקול, מאחר שהשואלים אינם נוכחים באולם המליאה כדי לשמוע אותן. גם חברי הכנסת שטורחים לבוא ולשמוע את התשובה על שאלתם ממעטים לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר הקראת התשובות. לעתים קרובות המשיב הוא שר תורן אשר איננו בקיא בתחומי העיסוק של המשרדים האחרים ולכן איננו יכול לענות על שאלות נוספות מעבר לתשובה שהקריא. זאת ועוד, כאשר התשובה לשאילתה נוסחה כתשובת ביניים, לרוב לא נשאלה שאילתת מעקב על ידי מגיש השאילתה המקורית. אסנת עקירב מצאה במחקרה על השאילתות בכנסת ה-13 (Akirav, 2011) שמאחר שאין בהן את כל הרכיבים הדרושים, הן שימשו רק כלי פיקוח חלקי על הממשלה.

לסיכום, מוסד השאילתה בכנסת נתקל בקשיים רבים זה זמן רב. אנו ממליצים לשים את הדגש על שעת השאלות השבועית שעברה רפורמה בכנסת ה-17 ולהפכה לעניינית, לאטרקטיבית ולפרודוקטיבית יותר. נוסף על כך לנוכח יישום שעת השאלות, ראוי לשנות את מתכונת הדיון במוסד השאילתה הרגילה. כלומר, לצמצם את מכסת השאילתות הרגילות לכל חבר כנסת; לקצר עוד את פרק הזמן למענה עליהן (עד שבועיים) כדי לשמור על הרלוונטיות והאקטואליות שלהן עד כמה שאפשר; לוותר על הדיון במליאה בשאילתות אלה ולהעביר אותן ואת התשובות עליהן ישירות לשואל ולפרוטוקול. לחלופין, במקרה שמתכונת הדיון בשאילתה הרגילה תהיה זהה למתכונתה הנוכחית, יש להעניק את זכות השאלה הנוספת, לאחר שהמשיב מסר את תשובתו לשואל, לכלל המשתתפים בדיון, כדי להפוך את הדיון לערני ולאטרקטיבי יותר.

הצעות לסדר היום

מוסד ההצעה לסדר היום, אשר זאב סגל (1988) ואמנון רובינשטיין (1996) מונים אותו כאחד מכלי הפיקוח של הכנסת על הממשלה, נולד מתוך הנוהג שרווח בשנותיה הראשונות של הכנסת להציע למליאה לדון בנושאים שונים בלי הודעה מוקדמת. הליך זה קיבל את צורתו הנוכחית ב-1950 והתנהל כ-20 שנה בלי שמוסד בתקנון הכנסת. רק ב-1971 נוסף לתקנון הפרק העוסק בהצעות לסדר יום (סגר, 1988).

הצעה לסדר היום היא אמצעי הנתון בידי חבר הכנסת להעלות נושאים על סדר יומה של הכנסת, לקבל את תגובתו של השר הנוגע בדבר ואת תגובותיהן של הסייעות. מטרתו היא גם לבסס את הכנסת ככמה מרכזית בשיח הציבורי. בתחילתו של כל מושב קובעת ועדת הכנסת כמה הצעות לסדר היום רשאית כל סיעה להציע. לפני שההצעה עולה לדיון מודיעה הממשלה אם ברצונה להביע עליה דעה. לאחר העלאת ההצעה ותשובת השר או סגן השר עליה, מחליטה המליאה אם להסיר אותה מסדר יומה, לכלול אותה בסדר היום או להעביר אותה לדיון בוועדה לדיון מעמיק אשר אינו אפשרי במליאה. הוועדה תשמע את מציע ההצעה, את השר ופקידי משרדו וכן מומחים ובעלי עניין ותסיים את טיפולה בנושא בגיבוש מסקנות שתונחנה על שולחן הכנסת. הוועדה אינה רשאית לחרוג במסקנותיה מהנושא כפי שהוגדר במהלך הדיון על ההצעה לסדר היום במליאה. מסקנותיה מועברות לשר הנוגע בדבר, אשר נדרש לדווח בתוך 3 חודשים מיום הנחתן על שולחן הכנסת כיצד פעל בעקבותיהן. חובה מיניסטריאלית זו נקבעה בעקבות דרישתם של חברי כנסת לתת תוקף רב יותר למסקנות הוועדות ולאפשר לכנסת לעקוב אחר הטיפול של הממשלה בהמלצותיה (סגר, 1988; רובינשטיין, 1996).

חבר כנסת רשאי לבקש שהצעתו תובא לדיון דחוף, ויושב ראש הכנסת וסגניו מחליטים אם לאשרה כדחופה. היא תוכר ככזאת אם נמצא שהדיון בכנסת עשוי למנוע מעשה או מחדל שאי-אפשר לתקנם או שיש בנושא עניין דחוף לציבור. הצעה שהוכרה כדחופה תידון בכנסת בשבוע שבו הוגשה. בפועל חברי הכנסת מרבים להכריז על הצעותיהם לסדר היום דחופות משום שהצעות אלה אינן כלולות במכסות הקבועות לכל סיעה. עם השנים הלכה וגברה כמות ההצעות הדחופות לסדר היום, וכך גדל העומס המוטל על יושב ראש הכנסת, סגניו וועדת הכנסת הבודקים אותן. שמואל סגר (1988) מצא כי בכנסת ה-11 היה מספרן של ההצעות הדחופות כ-100 בשבוע, ושמליאת הכנסת דנה בהצעות דחופות יותר מבהצעות רגילות. כדי לשנות מצב זה ולקצץ במספר ההצעות הדחופות החליטה ועדת הכנסת בשנים 1985 ו-1986 שיושב ראש הכנסת וסגניו לא יאשרו הצעות דחופות ביותר מ-5 נושאים לשבוע ולא ידונו בהכרת דחיפותה של יותר מהצעה אחת בשבוע לכל חבר כנסת. כללים אלה שרירים וקיימים גם היום.

מגבלות הפיקוח באמצעות הצעות לסדר היום

צוות משותף לכנסת ולממשלה בראשות מזכיר הכנסת ומזכיר הממשלה – שהתכנס בשנת 2008 כדי לבחון את יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה ולשפר את האיזון בין שתי הרשויות – הצביע על שחיקת יעילות מנגנון ההצעה לסדר היום במרוצת השנים, בשל סרבול ההליכים הכרוכים בו. כיום מדובר בהליך דיון דו-שלבי: תחילה מתקיים דיון בשאלה אם לכלול נושא כלשהו בסדר יומה של הכנסת; רק אם ההצעה אושרה, אמור להתקיים בשלב מאוחר יותר דיון שני בנושא. במציאות חיינו הדינמית פעמים רבות מתייתר הצורך בהמשך דיון בנושא שהיה רלוונטי כאשר הוא נדון לראשונה ובינתיים ירד מסדר היום הציבורי. וכך אם הכנסת אישרה לכלול בסדר יומה נושא שהובא במסגרת הצעה לסדר היום, לרוב הדיון אינו מתקיים, ואם הוא מתקיים, פעמים רבות אין לו כל משמעות אפקטיבית או ציבורית (יחזקאל ויינון, 2009).

דיון בהשתתפות ראש הממשלה

כלי פיקוח מליאתי נוסף העומד לרשות חברי הכנסת הוא דיון בהשתתפות ראש הממשלה (Chazan, 2005). דיון כזה מתקיים בתנאי ש-40 חברי כנסת הגישו ליושב הראש דרישה לכך (סעיף 42[ב] בחוק יסוד: הממשלה [2001], וסעיף 45 בתקנון הכנסת). על הדיון להיערך בתוך 21 ימים מקבלת הדרישה, וראש הממשלה וראש האופוזיציה חייבים להיות נוכחים בו לכל אורכו. ראש הממשלה מציג במהלכו את דבריו פעם אחת ואחריו רשאי לנאום גם ראש האופוזיציה. בתום הדיון מצביעה הכנסת על העמדה שהציג ראש הממשלה.

כלי פיקוח אחרים

תקציב המדינה

תקציב המדינה קובע את המסגרת הכספית לפעולות השלטון ומסדיר הן את מקורות ההכנסה של המדינה והן את הוצאותיה לתקופה מוגדרת. מטרתו להגביל את פעולות השלטון לאותם סכומים ולאותם צרכים שהפרלמנט אישר מראש. אם יש צורך להוציא סכומים נוספים, טעונה הוצאה כזאת את הסכמתו של הפרלמנט. לפיכך אישורו של התקציב משמש כלי בידי הפרלמנט לפיקוח על פעולות השלטון.

מקומה של הכנסת בהליך אישור התקציב

במדינת ישראל מתבטא הפיקוח של הכנסת על הוצאות המדינה והכנסותיה בראש ובראשונה בחקיקת חוק התקציב, המחייב את הממשלה בקבלת אישור תקציבי של הכנסת לפעולותיה. חוק יסוד: משק המדינה קבע את עקרונות היסוד האלה: תקציב המדינה ייקבע בחוק; הוא יכלול את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות; הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב לא יאוחר מ־60 יום לפני תחילת שנת הכספים; הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת ויצורף לה אומדן המקורות למימונו; ושר האוצר יחויב להגיש לכנסת מדי שנה דוח על ביצוע תקציב המדינה כדי לאפשר לכנסת לעקוב אחר הביצועים הפיסקליים של השנה הקודמת. עיקרון נוסף המגולם בחוק היסוד – והמביא לידי ביטוי את פיקוח הכנסת על ההוצאות וההכנסות – הוא: "אין מס בלי חוק". עיקרון זה עומד בבסיס המשטר הדמוקרטי. הוא גובש באנגליה לאור ההשקפה שהטלת תשלומי חובה על האזרחים יכולה להיעשות רק מכוחו של הגוף הנבחר על ידי הציבור. סעיף 1 (א) בחוק יסוד: משק המדינה קובע כי "מיסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו ושיעוריהם לא ישונה אלא בחוק או על-פיו, הוא הדין לגבי אגרות" (שר האוצר רשאי להתקין תקנות בנדון אך רק מכוח הסמכה שתינתן לו בחוק של הכנסת). סעיף 1 (ב) בחוק היסוד הזה קובע שאם שיעור התשלום לא נקבע בחוק עצמו, תהא קביעת השיעור בתקנות טעונה אישור של הכנסת עצמה או של ועדה מוועדותיה. בשנת 1985 נחקק חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אשר קבע את המבנה של חוקי התקציב השנתיים. כדי להגביר את הפיקוח הפרלמנטרי על הוצאות הממשלה נקבע בו שחוק התקציב יכלול את התקציב הרגיל, את תקציב הפיתוח וכן תחזית של תקבולים ומלוות. תכלית הוראות אלה הייתה לחייב את הממשלה לקבל את אישור הכנסת לכל הוצאה ולכל מימון (סגל, 1988; רובינשטיין, 1996).

הגם שפורמלית מחויבת הממשלה לקבל את אישור הכנסת לפעולותיה בתחום הוצאות והכנסות המדינה – חובה המגולמת בחוק יסוד: משק המדינה – למעשה לוקה פיקוח הכנסת בתחום זה בחסר. ראשית, סעיף 9 בפקודת סדרי השלטון והמשפט מס' 1, התש"ח-1948, אשר בוטל בשנת 1992 והוחלף בסעיף 39 בחוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) [1992], הסמיך את הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום. הסעיף קבע הן בגלגולו הקודם הן בגלגולו המאוחר כי "תקנה לשעת חירום, כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או

לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה אחרים". חוק יסוד: משק המדינה איננו כולל הוראה על חסינותו מפני תקנות לשעת חירום, ולכן יכולה הממשלה להתקין תקנה לשעת חירום שבאמצעותה יוטל מס בלי להיזקק לאישור הכנסת. נוסף על כך, תהליך קבלת התקציב הוא דוגמה להיעדר איזון בין הכנסת לממשלה. התקציב מעוצב ברשות המבצעת ומובא לאישור הכנסת רק לאחר שהושלם ונחתם. יתרה מזו, בעוד הממשלה נעזרת בשירותיו של סגל מקצועי נרחב, סובלת הרשות המחוקקת ממחסור כרוני בסגל מקצועי מקביל. יוצא אפוא שהכנסת מקיימת את דיוניה בתחום כה מורכב בלא שיהיו בידיה הכלים המקצועיים המתאימים.

דוד דרי ועמנואל שרון עמדו על חולשתה של ועדת הכספים בהליך אישור התקציב. אף על פי שהוועדה צוידה בתמיכה מקצועית גדולה יותר משאר ועדות הכנסת, תמיכה זו הייתה קטנה בהשוואה לנהוג בדמוקרטיה האירופיות – עמדה לרשותה לכלכלנית אחת. הוועדה הקדישה זמן קצר יחסית לדיון בתקציבם של המשרדים ושיעור ההשתתפות של חברי ועדת הכספים בדיונים על התקציב לא היה גבוה. בסופו של דבר, כמות השינויים בהצעת התקציב וחשיבותם הייתה קטנה, ונמצא כי לאגף התקציבים במשרד האוצר דומיננטיות מוחלטת בעיצוב התקציב הלאומי ובאופן הקצאתו. יעידו על כך דבריו של חבר הכנסת מאיר שטרית:

איזו יכולת יש לחבר הכנסת להתמודד, לבקר את הממשלה בכלל? אני אומר לכם: אפס. אפילו אם אני מתעניין ואפילו אם אני רוצה ללמוד, כמות החומר שמגיעה אלי היא כזו שאני בכלל לא יכול לעכל את זה [...] לא שאני רוצה לפגוע בפקידי האוצר, אבל בעצם הם יכולים למרוח את הכנסת, ולא פעם גם תפסנו אותם מורחים את הכנסת ואת הממשלה [...] לחבר הכנסת אין שום כלי רציני להתמודד עם העניין הזה. ובכן, יפה ונחמד לשבת בוועדת הכספים. אתה יכול להביע את דעתך, ללכת לעיתון, להגיד מה שאתה רוצה. אבל דיון תקציבי אמיתי לא יכול להיות בכנסת כי לחבר הכנסת אין כלים [דרי ושרון, 1994: 30].

שלמה סבירסקי ועמי פרנקל (2000) הוסיפו עוד סיבות לחולשתה של ועדת הכספים בתהליך אישור התקציב. עומס יתר של הוועדה בשל הדרישה לדון

הן בנושאי תקציב, הן במיסוי ובהכנסות המדינה והן בכל נושא פיננסי אחר. תלות כמעט מוחלטת של חברי הוועדה במידע שמקורו באגף התקציבים. עם זאת, מאז נכתבו הדברים הוקם מרכז המידע והמחקר בכנסת, ובתוכו המחלקה לפיקוח תקציבי המעניקה סיוע מקצועי איכותי וחיוני לוועדה. אלא שאין די בסיוע זה, ולוועדה נחוץ סיוע שוטף ומקצועי בהיקף גדול יותר.

כוחה של הכנסת הוחלש עוד יותר עם התמסדות חוק ההסדרים, אשר לא בכדי זכה לכינוי "חוק עוקף חקיקה". מקורו של חוק זה הוא בתכנית החירום לייצוב המשק הישראלי משנת 1985, שחוקק בגלל עליית האינפלציה לממדים מסוכנים. חוק ההסדרים כולל בתוכו חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים שונים. ייחודו בכך שחלק לא מבוטל ממנו (בהיותו הצעת חוק) מועבר כמקשה אחת לוועדת הכספים, וזו דנה בסעיפיו זמן קצר ומחזירה אותו למליאת הכנסת לאישור סופי. משנת 1985 מובאת הצעת חוק ההסדרים לכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב. כך היא מסייעת לממשלה לזרז הליכי חקיקה, להתגבר על מכשולים פרלמנטריים ולהשלים פעולות חקיקה בלא דיון שיטתי ובלא פיקוח ובקרה הולמים, בהסתמך על הרוב הקואליציוני. הבעייתיות הטמונה בחוק ההסדרים היא שבחסותו מועברים לעתים לא רק שינויים טכניים, אלא גם שינויי חקיקה מהותיים בלי שעברו את תהליך החקיקה הרגיל (סבירסקי ופרנקל, 2000).⁸

הצוות המשותף לכנסת ולממשלה (יחזקאל ויינון, 2009), אשר התייחס בעבודתו גם ל"חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית)", טען כי החוק הפך לפלטפורמה לחקיקה רחבה, המשמשת אמצעי לעריכת שינויים מבניים במשק שאין להם תמיד קשר ישיר והכרחי לתקציב. החוק לא בוטל עד היום משום שהוא כלי המאפשר לקדם באמצעותו מדיניות שייתכן שהכנסת לא הייתה מאשרת בחקיקה רגילה; או להפך – לדחות את תחולתם של חוקים שאושרו בכנסת, ובכך לרסן את הכנסת ולעקוף את הליך החקיקה המסודר במשטר הדמוקרטי, שמטבעו הוא אטי למדי ואף מסורבל. בשנים האחרונות חל שיפור מסוים באופן הדיון בהצעת חוק ההסדרים עקב פיצול הצעת החוק והעברת חלקים ממנה לטיפול הוועדות הרלוונטיות, כמו גם חתירתה של הכנסת לצמצום הצעת החוק ולהוצאתם של נושאים ממנה, אשר אינם בעלי זיקה ישירה להצעת חוק התקציב. אלא

8 עוד בנושא חוק ההסדרים ראו: נחמיאס וקליין, 1999; בן בסט ודהן, 2006.

שלמרות זאת סד הזמן לדיון בהצעת חוק כה מקיפה ומורכבת נותר קצר מאוד ולכך יש השלכה שלילית על טיבו של הפיקוח הפרלמנטרי על אישור התקציב. לנוכח כל זאת ניתנות המלצותינו. ראשית, לבטל את חוק ההסדרים או לכל הפחות להמשיך ולצמצמו משמעותית. שנית, להאריך את הדיון בהצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים (אם לא יבוטל) מעבר לנהוג (היום מועברות הצעות החוק הללו ממשרד האוצר כ-60 יום לפני תחילת שנת הכספים). שלישית, להגביר את הסיוע המקצועי הניתן כיום לוועדת הכספים בכל הנוגע לאישור התקציב.

פיקוח הכנסת על ביצוע התקציב

ברכ־שיח שערכה האגודה הישראלית לפרלמנטריזם בנושא "חוק יסודות התקציב – עקרונות ויישום" בשנת 1985 אמר יושב ראש הכנסת דאז שלמה הלל:

אם אתה רוצה לדעת עוצמתה של פעילותו של פרלמנט מהי, והאפקטיביות שלה מהי, לך ובדוק את דרך טיפולו של הפרלמנט הזה בכל הנושא של התקציב. והיה אם תראה שהוא מטפל באופן אפקטיבי בדיון, בקביעתו של התקציב, ובייחוד בבקרה המתמשכת על פעולותיה של הממשלה באשר לתקציב, אז תוכל להגיד שיש כאן שליטה אפקטיבית ממשית [מובא אצל דמביץ, 1986: 2].

הפיקוח השוטף על פעולות הממשלה בישראל בתחום ביצוע התקציב שמור בעיקרו לוועדת הכספים. היא עושה זאת באמצעות שני הליכים עיקריים – שינויים בתקציב⁹ ודיווח רבעוני על ביצוע התקציב לוועדה¹⁰ – המעוגנים באופן מפורט בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

9 סעיף 11 (א) (1)–(7) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מחייב את שר האוצר לקבל את אישור ועדת הכספים לכל שינוי תקציבי שהוא מבקש לעשות כאשר סכום השינויים הללו עולה על סכום שנקבע מראש (העברת סכומי הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת שבאותו סעיף תקציבי; הגדלת סכומי ההוצאה המותנית בהכנסה בכל תכנית שבאותו סעיף תקציבי; הוספת הוצאה מותנית בהכנסה לתכנית חדשה שתיווסף לאותו סעיף תקציב וכיו"ב).

10 הליך אשר הוכנס לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בעקבות תיקון משנת 1993 ועוגן

כלכלנית ועדת הכספים הגדירה את הליך הדיווח הרבעוני ככלי העיקרי שבידי ועדת הכספים "לפיקוח על התקציב [...] המבטיח שקיפות ופיקוח של הכנסת [...] כאשר ועדת הכספים תהיה עם יד על הדופק על ביצוע התקציב – נדע מבעוד מועד על תת ביצוע התקציב, או על שינויים משמעותיים אחרים, וניתן יהיה לכוון את הגה התקציב בלי לגרום לזעזועים גדולים" (אלחנני, 2004). לאחר בחינת סוגיות אלה בכנסות ה־13 וה־16 (פרידברג, 2008; פרידברג וחזן, 2009) נראה שאף שכמות הבקשות לשינויים שהעביר משרד האוצר לוועדת הכספים במרוצת השנים עלתה, רק מיעוטן נדונו בה בצורה ממצה. זאת ועוד, הליך הדיווח הרבעוני, שהוכנס לחוק יסודות התקציב בשנת 1993, אינו מתבצע. בשתי הכנסות שנבדקו לא הקפיד שר האוצר על מסירת דיווח כזה והוועדה לא דרשה זאת ממנו. הממצאים הללו מעידים שלוועדת הכספים אין די זמן לעסוק בפיקוח ראוי על ביצוע התקציב, מאחר שהיא מקדישה את חלק הארי מזמנה לקידום רפורמות וחוקים ולאישור צווים ותקנות בתחומים כבדי משקל (מערכת המיסוי בישראל, מכס, מלוות, ענייני מטבע ובנקאות). גם מגבלות מוסדיות, טכניות ואנושיות – אשר הוזכרו לעיל בניתוח תפקוד ועדות הכנסת – מנעו מהוועדה לפקח באופן מיטבי על הרשות המבצעת.

לסיכום, חולשתה של הכנסת בתחום הפיסקלי ניכרת וידועה. לנוכח כל האמור לעיל, ולאור הצעות חוזרות ונשנות לרפורמה בתחום (דרי ושרון, 1994; חזן, 1999א; חזן, 1999ב; סבירסקי ופרנקל, 2000; בן בסט ודהן, 2006; פרידברג וחזן, 2009; ועוד), להלן מובאות המלצותינו. (1) לפצל את ועדת הכספים לוועדת כספים ולוועדת תקציב. ועדת התקציב תהא מעין ועדה משותפת אשר תאויש על ידי יושבי הראש של כל הוועדות הקבועות, ותפקידה יהיה לדון בתקציבי המשרדים בטרם אישור התקציב; (2) להאריך את משך הדיון בהצעת התקציב בכנסת ולתקן את חוק יסוד: משק המדינה כך שייקבע בו כי תקציב המדינה יונח על שולחן הכנסת זמן רב יותר לפני המועד שהוא מוגש כיום (60 יום לפני תחילת שנת הכספים); (3) לעבות את התשתית המחקרית העצמאית העומדת לרשות ועדת הכספים; (4) להגיש הצעת תקציב אלטרנטיבית מטעם המחלקה הכלכלית במרכז המידע והמחקר של הכנסת או להקים משרד תקציבים עצמאי ליד בית המחוקקים; (5) לעודד התמחות אישית של חברי הוועדה העוסקת

בסעיף 49 בחוק. ההליך קובע כי "סמוך לאחר תום כל רבעון יגיש שר האוצר לוועדה אומדן של ביצוע הגירעון ומימונו לתום הרבעון, המבוסס על נתוני קופה".

בתקציב במגוון נושאים תקציביים; (6) לדרוש מאגף התקציבים במשרד האוצר לפשט את ספרי התקציב כך שיהיו בהירים ונהירים ככל האפשר; (7) לשנות את מתכונת המעקב אחר ביצוע התקציב בוועדת הכספים מן היסוד, באחת משתי דרכים – להאציל את תפקיד המעקב אחר ביצוע התקציב לוועדות הנושאות, אשר תוסמכנה לדון הן בבקשות לשינויים תקציביים הנוגעים למשרדים הנתונים לתחום אחריותן והן במידת הביצוע של תקציבים אלה, באמצעות ועדות משנה שתוקמנה לשם כך; אם המעקב אחר ביצוע התקציב יישאר בוועדת הכספים, להגביל משמעותית את מספר הבקשות לשינויים שמשרד האוצר יורשה להגיש לוועדה, להעלות את גובה הסכום של השינוי התקציבי הדרוש את אישורה, ולהקים ועדת משנה קבועה לדיון בשינויים בתקציב אשר בסמכותה יהיה להחליט החלטות בנדרש; (8) על ועדת הכספים לעמוד על כך ששר האוצר ידווח לה בכל רבעון על ביצוע התקציב ועל מימון הגירעון בו.

היעדר הכשרה מתאימה לתפקיד חבר כנסת

חברי כנסת רבים מגיעים לתפקידם ללא השכלה וידע מתאימים ומתחילים לפעול בלי שניתנה להם הכשרה הולמת. לא מעטים מהם מתמנים לראשי ועדות בלי שצברו ניסיון כחברי כנסת ובלי להיות בקיאים בהליכים הקשורים בעבודת הפרלמנט. לפיכך מומלץ לשפר את הליך הכשרתם מעבר לנהוג היום, באמצעות בניית סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים בחסות אוניברסיטאית. בסדנה זו ילמדו מיטב המרצים מן הסגל המקצועי של הכנסת ומתחומי מדע המדינה; מדיניות ציבורית; כלכלה ומשפטים – בדומה להשתלמות שופטים.

תפקידה של הכנסת כבמה לייצוג דעות, אינטרסים ומגזרים

נוסף על תפקידי החקיקה והפיקוח, הכנסת משמשת פלטפורמה להבעת דעות ואינטרסים, לקיום ויכוחים ולהשגת פשרות. שיטת הבחירות הנהוגה בישראל על יחסיתה, ארציותה וסף החסימה הנמוך שנקבע בה (2%) מאפשרת השמעת קולות רבים מאחר שהיא מייצרת מערכת רב-מפלגתית עם מספר מפלגות רב למדי. לצד היחסיות הגבוהה, עד ראשית שנות השבעים יוצגו רבים ממגזרי החברה הישראלית (ערבים, נשים, בני עדות המזרח) בעיקר בידי נבחרים שהשתייכו לאליטה חילונית-אשכנזית-גברית ממעמד חברתי-כלכלי מבוסס. החל בשנות השמונים השתנה דפוס זה כאשר לכנסת נבחרו יותר נציגים מזרחיים ורתיים, חלקם תושבי עיירות הפיתוח. בשני העשורים האחרונים

משקפת הכנסת, יותר מרוב הפרלמנטים בעולם, את החברה הישראלית על רבים מגווניה ושסעיה: מזרחים, אשכנזים, דתיים ודתיים אורתודוקסיים, ערבים ועולים (Chazan, 2005).¹¹

אולם בר בר עם עליית רמת הייצוגיות של המגזרים למיניהם, הולך ונשחק תפקידה של הכנסת כבמה לדיון ציבורי. הסיבה לכך היא עלייתן של במות נוספות שבהן מתנהלים הדיונים והוויכוחים בנושאים ציבוריים ולאומיים חשובים. במות אלה משמשות אבן שואבת לקברניטי המדינה לשטוח בהן את דעותיהם וחזונם. ראובן ריבלין, יושב ראש הכנסת ה-18, ציין בהקשר זה כי הוא מתנגד בתוקף לכך שראש הממשלה, השרים ולעתים גם חברי כנסת מעדיפים להציג את הדברים החשובים באמת בנאומיהם בכנס קיסריה או בכנס הרצליה, ולא מעל דוכן הנואמים של הכנסת. מגמה זו מחלישה, לדעתו, את הכנסת ויש לשנותה (ריבלין, 2009).

כאמור, גם הכלים הפרלמנטריים הנמצאים בידי חברי הכנסת כדי להעלות נושאים לסדר היום הציבורי וללבנם בזירת המליאה, כגון שאילתות והצעות לסדר היום, אינם יעילים דיים ולפיכך הם מגבירים את שחיקת תפקידה של הכנסת כבמה לדיון ציבורי.

סיכום

כלי הפיקוח הנתונים בידי הכנסת אינם אפקטיביים: הוועדות – מנגנון הפיקוח החשוב ביותר – אינן יעילות בשל מיעוט חברי כנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית; תופעת החברות הבו זמנית בכמה ועדות גוררת בעקבותיה נוכחות דלילה יחסית של חברים בדיוניהן; היעדר חפיפה בין תחומי עיסוקן לבין תחומי העיסוק של המשרדים הממשלתיים מערים קשיים על היכולת להתמחות ולהתמקצע בשלל נושאים; מחסור בייעוץ מקצועי והיעדר ותק ורקע מקצועי רלוונטי של המכהנים בהן; היעדר מעקב שוטף אחר אופן היישום של חוקים ומסקנות שגיבשו ועוד. גם מנגנוני הפיקוח המליאתיים נתקלים זה תקופה ארוכה בקשיים רבים. כך, למשל, מוסד השאילתה כרוך בהפעלת פרוצדורות לא ערכניות; בהישענות על מידע לא דווקא מבוסס ובאי-הקפדה של השרים,

11 נשים אינן מיוצגות בכנסת כחלקן באוכלוסייה, ובתחום זה הן מצויות בתתי-ייצוג בולט.

נציגי הרשות המבצעת, על נהלים ונהגים הקשורים לכלי זה. מוסד ההצעה לסדר היום הולך ונשחק אף הוא עם השנים, בעיקר בשל סרבול ההליכים הכרוכים בו, ההופכים חלק מההצעות ללא רלוונטיות. חולשתה של הכנסת בתחום אישור תקציב המדינה והמעקב אחר ביצועו ניכרת אף היא, החל בעיצוב התקציב ברשות המבצעת והבאתו לאישור הכנסת רק לאחר שהושלם, עבור ביסוד חוק הסדרים העוקף את תהליכי החקיקה הרגילים וכלה בתפקודה הלוקה של ועדת הכספים הן בתהליך אישור התקציב הן במעקב אחר ביצועו, בין היתר בשל העומס המוטל עליה והמחסור בתמיכת סגל מקצועי. לאלה יש להוסיף את העובדה שחברי כנסת רבים מגיעים לתפקידם ללא ידע מתאים ומתחילים לפעול – לעתים אף כראשי ועדות – בלי הכשרה הולמת, בלי שצברו ניסיון כחברי כנסת ובלי להיות בקיאים בהליכים הקשורים בעבודת הפרלמנט. הואיל וכך חיוני לחזק את הכנסת ולייעל את עבודתה בתחום הפיקוח על הרשות המבצעת כדי לשפר את תפקודה של הדמוקרטיה הישראלית. חיזוק תשתיתה של הכנסת ושיפור תפקודה ייצרו מאזן בריא יותר בין שתי רשויות השלטון – הכנסת והממשלה – לתועלת כל אחת מהן, אך חשוב מכך – לתועלת הציבור כולו.

גודלם של בתי נבחרים: כיצד נקבע, האם משתנה ובאילו נסיבות

חן פרידברג, ניר אטמור

סוגיית גודלם של בתי נבחרים הוזכרה כבר בשנת 1788 בכתבי הפדרליסט¹, אולם במרוצת השנים היא קיבלה תשומת לב מחקרית שולית יחסית.² בפרק זה נערוך ניתוח של סוגיה זו, מאחר שלתפיסתנו במקרה הישראלי גודלה של הכנסת משפיע לרעה על תפקודה.

הגורמים המשפיעים על גודלם של בתי נבחרים

מהם העקרונות שראוי להתחשב בהם בקביעת גודל בית הנבחרים? תשובה על שאלה זו מספקים ריין טאגפרה ומתיו שוגרט (Taagepera and Shugart, 1989) וכן הוועדה המלכותית לשיטת הבחירות (New Zealand, Royal Commission on the Electoral System, 1986), אשר הוקמה בניו זילנד בפברואר 1985 כדי להמליץ על רפורמה בשיטת הבחירות הרובית. בין יתר המלצותיה המליצה הוועדה להגדיל את הפרלמנט הניו זילנדי מ-99 נציגים נבחרים ל-120.³ לפי

1 המילטון, מדיסון וג'יי, 2001, מס' 55.

2 החוקרים שעסקו בסוגיה הם בעיקר Taagepera and Shugart, 1989; Taagepera, 1972. לאחר תגודות שחלו בגודל בית הנבחרים של ניו זילנד במאה התשע עשרה נקבע ב-1900 כי מספרם של חברי הפרלמנט יהיה 80. הוא נותר בגודל זה עד 1969. עד 1950 היה בניו זילנד גם בית עליון (legislative council) שכלל 40 מחוקקים שלקחו חלק בעבודה הפרלמנטרית. שינוי בחוק הבחירות שהתקבל ב-1965 קבע כי מספר חברי הפרלמנט יעלה בהדרגה מדי 5 שנים: ב-1969 ב-4 מושבים, ב-1973 ב-3 מושבים, ב-1978 ב-5 מושבים וב-1984 ב-3 מושבים.

ממצאיהם של אלה, נפרט להלן כמה עקרונות מנחים לקביעת גודלו הרצוי של בית הנבחרים.

גודלה הפיזי של מדינה

ככלל, מדינות בעלות שטח גדול נוטות לאמץ בתי נבחרים גדולים יותר ממדינות קטנות (Taagepera and Shugart, 1989). כך, לדוגמה, בית הנבחרים של גרמניה, שגודלה 357,000 קמ"ר, מונה 622 נציגים. בית הנבחרים של מלטה, שגודלה 316 קמ"ר, מונה לעומת זאת 69 נבחרים בלבד (והוא איננו הקטן ביותר).

גודל האוכלוסייה במדינה

טאגפרה ושוגרט חישבו ומצאו כי הגודל של בית נבחרים במדינה צפוי להיות השורש השלישי של מספר התושבים בה (שם). בית נבחרים במדינה המונה מיליון תושבים צפוי להיות של 100 נציגים, ובית נבחרים במדינה המונה שמונה מיליון תושבים, צפוי להיות של 200 נציגים.

ייצוג התושבים

אחת הפונקציות המרכזיות של בית הנבחרים היא לייצג את מגוון המאפיינים, הערכים והדעות של מגוון המגזרים במדינה. בהקשר זה ציינה הוועדה המלכותית בניו זילנד כי אף שפוטנציאל הייצוג של הקבוצות השונות בחברה תלוי במידה רבה בשיטת הבחירות וכשיטת בחירת המועמדים, בתי נבחרים גדולים משקפים טוב יותר מבתי נבחרים קטנים את השונות שבאוכלוסיית המדינה.

יכולת משילות

פונקציה חשובה נוספת של בית הנבחרים – הבאה לידי ביטוי בעיקר במשטר הפרלמנטרי המאופיין במיזוג רשויות – היא לשמש מעין מאגר לאומי שממנו ייבחרו המועמדים למשרות השלטוניות. הוועדה המלכותית של ניו זילנד מצאה כי עם השנים התרחבה קשת התפקידים של הרשות המבצעת ומספר השרים בה הלך וגדל (מ-7 ב-1900 ל-20 ב-1986). לנוכח זאת, וכדי להתמודד עם האתגרים המורכבים, היא סברה כי יש להגדיל את מאגר המושבים בבית הנבחרים הניו זילנדי בכ-20%. מכאן, שבתי נבחרים גדולים יותר הפועלים

במשטר הפרלמנטרי עשויים להשפיע לטובה על יכולת המשילות של הרשות המבצעת, משום שהם מגדילים את המאגר הלאומי שממנו נבחרים המועמדים למשרות שלטוניות.

יעילות פרלמנטרית

מספר המחוקקים במשטר הפרלמנטרי צריך להתאים לא רק לגודל הממשלות, אלא גם לכמות העבודה הפרלמנטרית השוטפת, שעיקרה חקיקה ופיקוח. הוועדה המלכותית בניו זילנד מצאה כי זירת העבודה המרכזית של חברי בית הנבחרים – הוועדות – מתאפיינת בחולשות רבות ובחוסר אפקטיביות עקב מספרם הקטן של החברים הפעילים בה. כדי לשפר את העבודה הפרלמנטרית ולהתמודד טוב יותר עם טווח רחב של נושאים הדורשים טיפול יסודי, המליצה הוועדה להגדיל את מספרם של הנציגים הנבחרים.

דמוקרטיה רבות הביאו בחשבון עיקרון אחד או יותר מהעקרונות המפורטים לעיל בבואן לקבוע את גודל בתי הנבחרים שלהן. בלגיה, לדוגמה, צמצמה את גודלו של בית הנבחרים הלאומי שלה ב-1995, אך בד בבד הקימה 3 פרלמנטים אזוריים. מטרתם של שינויים אלה הייתה לייצג טוב יותר את מגוון הקבוצות באוכלוסייתה, להתמודד בצורה ראויה עם עומס התפקידים המוטל על מחוקקה ועם מורכבותם ולייעל הן את עבודת הממשלה הן את עבודת הפרלמנט.

מבט השוואתי על בתי נבחרים ועל שינויים בגודלם

בכל דיון השוואתי בגודלם של בתי נבחרים יש לערוך שתי הבחנות בסיסיות. אוניקמרליזם מול ביקמרליזם – מדינות שיש בהן בית נבחרים אחד לעומת מדינות עם שני בתי נבחרים; אוניטריזם מול פדרליזם – מדינות שיש בהן ממשל לאומי ריכוזי לעומת מדינות שיש בהן ממשל מבוזר עם בתי נבחרים אזוריים או מקומיים.⁴ בדמוקרטיה הפדרליות יש, נוסף על בתי המחוקקים

4 יש הגדרות רבות לפדרליזם. הבולטת שבהן היא זו של ויליאם רייקר: "פדרליזם הוא ארגון פוליטי שבו פעולות השלטון מתחלקות בין ממשלות אזוריות לממשלה מרכזית. לכל סוג של ממשלה יש תחום פעילות שבו היא זו המקבלת את ההחלטות הסופיות" (Riker, 1975: 101).

ברמה הלאומית, בתי מחוקקים רבים של כל אחת מן היחידות המדינתיות (קנטונים, לנדריים וכו').⁵

מבט השוואתי על 35 מדינות המחקר הנדונות בפרק 7 בספר מראה כי 19 דמוקרטיות הן ביקמרליות ו-16 הן אוניקמרליות, וכי 8 מהמדינות נמנות עם קבוצת המשטרים הפדרליים ואילו 27 האחרות הן אוניטריות.⁶ כל 8 המדינות הפדרליות הן ביקמרליות, אולם לא כל 27 המדינות האוניטריות הן אוניקמרליות, אלא רק 16 מהן. לוח 23.1 שלהלן מציג את ישראל ועוד 15 מדינות – הדומות לה בהיותן אוניטריות ואוניקמרליות – בחלוקה לפי היחס שבין בעלי זכות הבחירה בכל מדינה למספר המושבים בבית הנבחרים שלה. בקבוצה זו היחס בין מספר חברי הכנסת בישראל לבין מספר בעלי זכות הבחירה בה הוא הגבוה ביותר. כל חבר כנסת מייצג קרוב ל-44,000 בעלי זכות בחירה, כפול ממקבילו בנורווגיה ובשוודיה ופי 5 ממקבילו בקפריסין. עובדה זו מחזקת את הטענה בדבר הצורך בהגדלת מספר חברי הכנסת, שכן מה שהיה נכון בעת הקמת המדינה (אז מנה היישוב כ-650,000 איש בלבד) איננו תואם עוד את המציאות העכשווית שבה חיים בישראל למעלה מ-7 מיליון תושבים. מבט משווה של הפן החוקתי-פורמלי במדינות המחקר מלמד כי יש מדינות הקובעות את גודלו של בית הנבחרים בחוקה או בחוק. כך, לדוגמה, סעיף 24 בחוקה הפינית מציין מפורשות כי מספר נציגי בית הנבחרים הוא 200. החוקה הבלגית קובעת, בסעיף 63, כי בית הנבחרים ימנה 150 נציגים; ובשוודיה קובע סעיף 3.1 בחוק הבחירות כי בית הנבחרים ימנה 349 נציגים. גם בישראל קובע סעיף 3 בחוק יסוד: הכנסת כי יהיו בה 120 חברים. באירלנד,⁷ לעומת זאת, אין קביעה חוקתית או חוקית מפורשת באשר למספר הנציגים הנבחרים, משום שגודל בית הנבחרים רגיש לשינויים בגודל האוכלוסייה. בגרמניה נקבע

5 כך לדוגמה הקונגרס האמריקני מונה 435 נציגים בבית הנבחרים, 100 נציגים בסנט ועוד מאות רבות של נציגים ב-99 בתי הנבחרים במדינות ארצות הברית.

6 8 המדינות הפדרליות שבמחקר הן ארצות הברית, אוסטרליה, אוסטרליה, בלגיה, גרמניה, הודו, קנדה ושווייץ.

7 "מספר החברים ייקבע מפעם לפעם בחוק, אך המספר הכולל של חברי הפרלמנט (Dáil Éireann) לא יהיה קטן מחבר פרלמנט אחד לכל 30,000 אזרחים או לא יעלה על חבר פרלמנט לכל 20,000 אזרחים. היחס בין מספר חברי הפרלמנט הנבחרים ככל מחוז לבין מספר התושבים במחוז, כפי שאומת במפקד האוכלוסין האחרון, יהיה, ככל שהדבר אפשרי, דומה בכל המדינה". סעיף 16.2.2 בחוקת אירלנד.

שבבית הנבחרים יהיו 598 נציגים, אך המספר נתון לשינוי בהתאם לכללי שיטת הבחירות.⁸

לוח 23.1: היחס בין מספר המושבים בפרלמנט לבין מספר בעלי זכות ההצבעה

יחס חבר פרלמנט/ מספר בעלי זכות הבחירה	מספר בעלי זכות הבחירה במדינה	מספר המושבים	
1/43,992	5,278,985	120	ישראל (2009)
1/38,889	8,944,508	230	פורטוגל (2005)
1/37,835	2,156,572	57	קוסטה ריקה (2006)
1/32,956	9,886,807	300	יוון (2007)
1/24,923	2,990,759	120	ניו זילנד (2008)
1/22,474	4,022,920	179	דנמרק (2007)
1/21,105	4,220,921	200	פינלנד (2007)
1/20,738	3,421,741	165	נורווגיה (2005)
1/19,748	6,892,009	349	שוודיה (2006)
1/15,573	2,335,917	150	סלובקיה (2006)
1/13,106	5,059,002	386	הונגריה (2006)
1/8,947	501,024	56	קפריסין (2006)
1/8,884	897,243	101	אסטוניה (2007)
1/4,852	315,357	65	מלטה (2008)
1/3,633	217,979	60	לוקסמבורג (2004)
1/3,514	221,368	63	איסלנד (2007)

מקור: הנתונים לקוחים מאתר *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (אוחזר במאי 2011).

8 "הבונדסטג הגרמני יורכב מ-598 חברים בכפוף לשינויים הנובעים מחוק זה". חוק הבחירות, גרמניה, סעיף 1, פסקה 1.

מתוך 35 מדינות המחקר נמצא כי 14 לא ערכו כל שינוי בגודל בית הנבחרים מאז 1950 ועד היום; 12 הגדילו את מספר הנציגים בבית הנבחרים במעט (בפחות מ-20% מהמושבים); 8 הגדילו את מספר הנציגים בבית הנבחרים בהרבה (ביותר מ-20% מהמושבים); ו-3 הקטינו את מספר הנציגים בבית הנבחרים. להלן סקירה של מקרים אלה.

מדינות שלא חלו בהן שינויים בגודל בית הנבחרים

ב-14 מדינות מתוך הדמוקרטיות שנבדקו במחקר לא נרשמו כלל שינויים בגודל בית הנבחרים זה עשרות שנים. בולטת במיוחד ארצות הברית, שבת הנבחרים שלה (House of Representatives) מונה משנת 1911 435 נציגים (Smith, Roberts, and Wielen, 2007: 57). גם פינלנד משנת 1945, קוסטה ריקה מ-1949, הולנד מ-1956, יוון מ-1952 וספרד מ-1977 לא שינו את גודלם של בתי הנבחרים שלהן, וכך גם ישראל מיום הקמתה ב-1948. 6 מהדמוקרטיות החדשות במזרח אירופה (אסטוניה, הונגריה, סלובניה, סלובקיה, פולין וצ'כיה) לא שינו את גודל בתי הנבחרים שלהן מראשית שנות התשעים, וגם צ'ילה אימצה גודל קבוע לבית הנבחרים שלה בשנת 1990 עם סיום המשטר הצבאי בה, ולא שינתה אותו מאז.

מדינות שהגדילו מעט את בית הנבחרים שלהן (בפחות מ-20% מהמושבים)

משנת 1950 הגדילו 12 ממדינות המחקר את מספר הנציגים בבתי הנבחרים שלהן במעט. מקרב הדמוקרטיות ששיטתן יחסית נרשם בשוודיה השינוי הקטן ביותר. עד 1970 היא שינתה פעמיים את גודל בית הנבחרים שלה והוסיפה לו מושבים ספורים (הוא גדל מ-230 ל-233), אולם בשנת 1970 היא הגדילה אותו בשיעור משמעותי. שווייץ הגדילה את בית הנבחרים שלה פעם אחת, ב-1963, מ-196 ל-200 נציגים. איסלנד שינתה פעמיים את גודל בית הנבחרים: ב-1959 מ-53 ל-60 נציגים וב-1987 מ-60 ל-63 נציגים. גם אירלנד שינתה את גודל בית הנבחרים שלה בשתי פעימות: ב-1977 הוא גדל מ-144 ל-148 נציגים, וב-1981 הוא גדל מ-148 ל-166 נציגים. איטליה שינתה את גודל בית הנבחרים שלה מ-580 ל-630 נציגים בשנות השישים ומאז, חרף השינויים בשיטת הבחירות ב-1992, גודלו נותר קבוע. אוסטריה הגדילה ב-1971 את בית הנבחרים שלה

מ-165 ל-183 נציגים. נורווגיה שינתה במהלך מדורג, של 4 שלבים, את גודל בית הנבחרים שלה: מ-150 נציגים ב-1970 ל-169 נציגים ב-2005, בכל פעם, ב-2-8 מושבים.

אשר לדמוקרטיה ששיטתן רובית – רובן נוטות לשנות את גודל בתי הנבחרים שלהן באופן הדרגתי ולהתאים את החלוקה המחוזית בהן לגודל האוכלוסייה במחוזות. בריטניה שינתה במהלך מדורג של 6 שלבים את גודל של בית הנבחרים שלה, משנת 1955 ועד היום, מ-625 ל-646 נציגים. הודו שינתה את גודל בית הנבחרים שלה מ-489 נציגים (הבחירות הראשונות ב-1951) ל-545 נציגים ב-1971. קנדה שינתה מ-1968 את גודל בית הנבחרים שלה ב-5 שלבים, מ-265 ל-308 נציגים. אוסטרליה שינתה עד ראשית שנות השמונים את גודל בית הנבחרים שלה מ-122 ל-124 נציגים, ואולם ב-1984 היא הגדילה אותו משמעותית. ניו זילנד שינתה, בין 1969 ל-1996, את גודל של בית הנבחרים שלה באופן מדורג, מ-80 ל-99 נציגים. באמצע שנות התשעים אף היא הגדילה אותו משמעותית.

מדינות שהגדילו משמעותית את בית הנבחרים שלהן (ביותר מ-20% מהמושבים)

8 ממדינות המחקר שינו משנת 1950 את גודל בתי הנבחרים שלהן בשיעור משמעותי.⁹ ב-3 מהן (שוודיה, אוסטרליה וניו זילנד) נערכה ההגדלה המהותית לאחר הגדלות מינוריות. 2 מהדמוקרטיה ששיטתן יחסית הגדילו את בתי הנבחרים שלהן בעקבות ביטול הבית העליון, קרי במעבר ממערכת ביקמלית למערכת אוניקמרלית: בשנת 1953 הגדילה דנמרק את בית הנבחרים שלה מ-149 ל-179 נציגים, ובשנת 1970 הגדילה שוודיה את בית הנבחרים שלה מ-233 ל-350 נציגים, לאחר תקופה שבה הוא גדל במושבים ספורים. 2 מדינות נוספות בקטגוריה זו, אשר הגדילו ביותר מ-20% את בתי הנבחרים שלהן אך לא כחלק מביטול בית עליון, הן מלטה (מ-40 ל-50 נציגים ב-1962) וקפריסין (מ-50 ל-80 נציגים ב-1985). שינוי משמעותי היה בגרמניה בגודלו של הבונדסטג בשנת 1990, בעקבות האיחוד בין מערב למזרח. באותה שנה גדל בית הנבחרים מ-519 ל-662 נציגים. אוסטרליה, שבה נהוגה שיטת בחירות רובית, רשמה אף

9 ב-4 מהן נהוגה שיטת בחירות יחסיות (דנמרק, שוודיה, מלטה וקפריסין); ב-2 נהוגה שיטת בחירות מעורבת (גרמניה וניו זילנד); וב-2 שיטת בחירות רובית (אוסטרליה וצרפת).

היא שינוי גבוה מ-20% בגודלו של בית הנבחרים שלה באמצע שנות השמונים, מ-121 ל-148 נציגים, לאחר שמספר בעלי זכות הבחירה חצה את 10 המיליון. הפעם האחרונה שהוגדל בית הנבחרים הפדרלי באופן משמעותי לפני כן הייתה בשנת 1946 (מ-74 ל-121), אז מנתה אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה פחות מ-5 מיליון נפש.

שתי מדינות נוספות הגדילו את בתי הנבחרים שלהן באופן משמעותי בד בבד עם שינוי שיטת הבחירות: צרפת אימצה בשנת 1986 את השיטה היחסית ואגב כך הגדילה את האספה הלאומית מ-491 ל-575 נציגים. האספה נותרה גדולה גם לאחר החזרה לשיטה הרובית (בשני סיבוכים) ב-1988. ניו זילנד הגדילה בשנת 1996 את בית הנבחרים שלה מ-99 ל-120 נציגים יחד עם החלפת שיטת הבחירות הרובית הפשוטה בשיטת בחירות מעורבת הדומה לזו הנהוגה בגרמניה.

מדינות שצמצמו את מספר חברי הפרלמנט שלהן

ב-3 מדינות צומצם גודלם של בתי הנבחרים. בלגיה צמצמה ב-1995 את גודל בית הנבחרים שלה באופן משמעותי למדי מ-212 ל-150 נציגים, אך במקביל הקימה שלושה בתי נבחרים אזוריים – בפלנדריה, ולוניה ובריסל. פורטוגל ויפן צמצמו באופן מבוקר את גודל בתי הנבחרים שלהן: פורטוגל עשתה זאת בשנת 1991, כאשר הפחיתה את גודלו של הפרלמנט שלה מ-250 ל-230 נציגים. יפן עשתה זאת פעמיים והקטינה את גודלו של הפרלמנט שלה מ-511 ל-500 נציגים בשנת 1996 ומ-500 ל-480 נציגים בשנת 2000.

הסיבות לשינוי בגודלם של בתי הנבחרים

שינויים בגודל האוכלוסייה. הסיבה הנפוצה ביותר לשינוי בגודלם של בתי נבחרים היא גידול באוכלוסייה. תופעה זו נפוצה בעיקר במדינות ששיטתן רובית פשוטה (בריטניה, ניו זילנד לפני 1993, קנדה). אלה נוהגות לערוך את מספרם של הנציגים הנבחרים באופן פרופורציוני לאחר מפקדי אוכלוסין. גם בקרב המדינות ששיטתן יחסית או מעורבת יש נוהגות להתאים את גודל בית הנבחרים שלהן לשינויים באוכלוסייתן (כגון אירלנד).

שינוי שיטת הבחירות המלווה בשינוי במספר הנציגים הנבחרים. במקרים אחדים, דוגמת צרפת וניו זילנד, מלווה שינוי שיטת הבחירות בהגדלת מספר הנציגים הנבחרים.

איחוד מדינות. הסבר נוסף לשינוי גודלם של בתי מחוקקים הוא אירועים היסטוריים, המולידים שינויים בגבולות המדינות. כך עם קריסת הגוש הקומוניסטי בראשית שנות התשעים ונפילת חומת ברלין, אוחדו שתי הגרמניות למדינה אחת ובית הנבחרים הוגדל מ-496 ל-656 נציגים. ב-2002 הסכימו המפלגות כי הבונדסטג גדול מדי והקטינו אותו מ-656 ל-598 נציגים. בהתאם לכך צומצם מספרם של הנציגים הנבחרים במחוזות החד-נציגיים מ-328 ל-299. ביטול בית עליון. הסבר נוסף לשינוי גודלם של בתי מחוקקים הוא ביטול הבית העליון ומעבר ממערכת ביקמרלית למערכת אוניקמרלית. כך בדנמרק ובשוודיה בוטלו הבתים העליונים בשנים 1953 ו-1970 (בהתאמה).

הגודל הרצוי של בתי נבחרים

האם יש הסבר משותף וכולל למספרם של חברי פרלמנט בכל מדינה? או, במילים אחרות, האם אפשר לחזות את גודל הפרלמנט במדינה נתונה? ברוב המקרים מספר המושבים בבית נבחרים קרוב לשורש השלישי של מספר התושבים בה (Taagepera, 1972; Taagerpera and Shugart, 1989). שוגרט וטאגפרה ניסחו, על בסיס זה, את "חוק השורש השלישי של גודל בית הנבחרים" (Cube Root Law of Assembly Size). לפי חוק זה $S = P^{1/3}$ (הוא המספר הרצוי של גודל בית הנבחרים, ו- P מסמל את גודל האוכלוסייה במדינה).

לוח 23.2 מציג את 35 המדינות שבמחקר בחלוקה לפי גודלם של בתי הנבחרים מול גודלם החזוי על פי "חוק השורש השלישי של גודל בית הנבחרים". ב-4 העמודות הימניות מופיעות הדמוקרטיות שבהן גודל בתי הנבחרים בפועל היה קטן מהשורש השלישי של האוכלוסייה ב-2010. אפשר לראות כי פער זה קטן למדי במדינות כמו דנמרק (2 מושבים), איסלנד (5 מושבים) ואסטוניה (8 מושבים), ואילו במדינות כמו הודו וארצות ברית מדובר בפער הגדול מ-100 מושבים. פער גדול זה יכול להיות מיוחס לעובדה שארצות הברית והודו הן מדינות פדרליות וביקמרליות, ויש בהן בתים עליונים פדרליים כמו גם בתי מחוקקים מדינתיים (להרחבה על בתי הנבחרים בארצות הברית ראו נספח 1 בסוף הפרק).

ב-4 העמודות השמאליות מופיעות הדמוקרטיות שבהן גודל בתי הנבחרים בפועל היה שווה לשורש השלישי של האוכלוסייה ב-2010 או גבוה ממנו. בין המדינות הללו אירלנד (שוויון בין הגודל בפועל לגודל הרצוי), נורווגיה (פער של 2 מושבים) ושווייץ (פער של 3 מושבים). בריטניה ואיטליה הן היחידות שבהן מספר הנציגים הנבחרים גבוה משמעותית מהשורש השלישי של האוכלוסייה.

לוח 23.2: הגודל העכשווי והגודל הרצוי של בתי נבחרים, 2010

בתי נבחרים גדולים מהרצוי				בתי נבחרים קטנים מהרצוי			
הפרש	גודל רצוי	גודל	בתי נבחרים גדולים מהרצוי	הפרש	גודל רצוי	גודל	בתי נבחרים קטנים מהרצוי
0	166	166	אירלנד	2	177	175	זנמרק
2	167	169	נורווגיה	5	68	63	איסלנד
3	197	200	שווייץ	8	109	101	אסטוניה
9	221	230	פורטוגל	9	74	65	מלטה
26	174	200	פינלנד	10	360	350	ספרד
122	338	460	פולין	17	217	200	צ'כיה
140	209	349	שוודיה	19	79	60	לוקסמבורג
163	435	598	גרמניה	19	202	183	אוסטריה
171	215	386	הונגריה	22	502	480	יפן
175	402	577	צרפת	23	103	80	קפריסין
243	387	630	איטליה	26	176	150	סלובקיה
249	397	646	בריטניה	36	126	90	סלובניה
				42	162	120	ניו זילנד
				68	218	150	בלגיה
				74	194	120	ישראל
				106	256	150	הולנד
				108	165	57	קוסטה ריקה

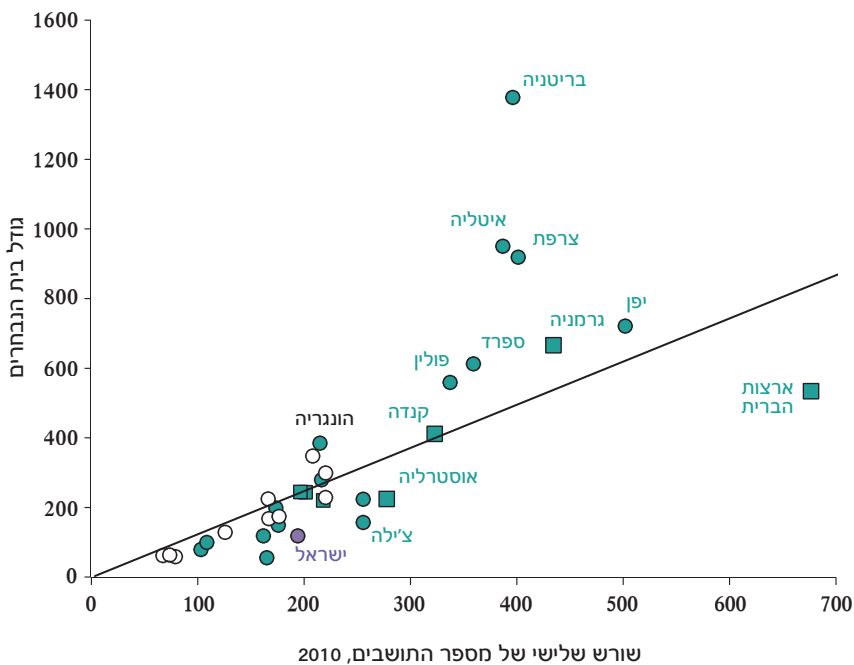


בתי נבחרים גדולים מהרצוי		בתי נבחרים קטנים מהרצוי			
גודל	גודל רצוי הפרש	גודל	גודל רצוי הפרש		
		128	278	150	אוסטרליה
		136	256	120	צ'ילה
		242	677	435	ארצות הברית
		510	1055	545	הודו

מדינות ביקמרליות מסומנות באפור. גודל מציין את גודלם של הבתים התחתונים בלבד.

בתרשים 23.1 שלהלן אפשר לראות את גודל בית הנבחרים של כל אחת מ־35 הדמוקרטיות שבמחקר לעומת גודל בית הנבחרים הרצוי בה, ותרשים 23.2 מתמקד ב־23 המדינות הקרובות בגודלן לישראל. המדינות המופיעות מעל הקו הלינארי הן המדינות שסך החברים בבתי המחוקקים שלהן (אוניקמרליים וביקמרליים) גבוה מהרצוי, או במילים אחרות, שמספרם של המחוקקים בהן גדול מהשורש השלישי של אוכלוסייתן. המדינות המופיעות מתחת לקו הלינארי הן המדינות שבהן מספר המחוקקים בפועל קטן מהמספר הרצוי. כך לדוגמה ארצות הברית מופיעה מתחת לקו הלינארי (בקונגרס האמריקני יש 535 נציגים: 435 חברי בית הנבחרים + 100 חברי סנט), אך ראוי לזכור כי יש בה עוד 99 בתי נבחרים ב־50 המדינות המרכיבות את הפדרציה, המפצים על מיעוט הייצוג דרך הקונגרס הפדרלי (להרחבה בנדון ראו נספח 1 בסוף הפרק).

תרשים 23.1: גודל בתי נבחרים והגודל הרצוי שלהם ב-35 דמוקרטיות

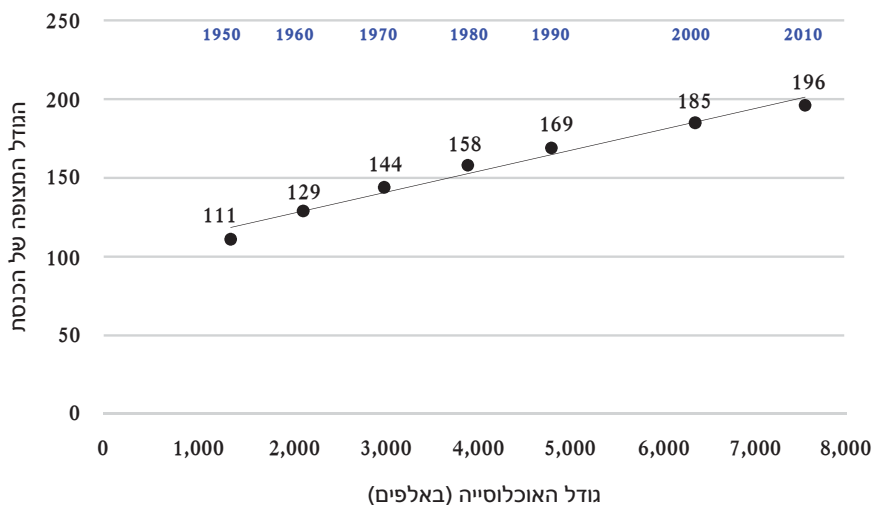


- מדינות פדרליות (כל המדינות הפדרליות הן גם ביקרמליות, וגודל בית המחוקקים שלהן המוצג בתרשים הוא חיבור של מספר המחוקקים בשני הבתים)
- מדינות אוניטריות וביקרמליות (בכל המדינות הביקרמליות הובא בחשבון גודלם של שני הבתים)
- מדינות אוניטריות ואוניקרמליות
- ישראל - מדינה אוניטרית ואוניקרמלית

גודלה של הכנסת במבט השוואתי

מהאמור עד כה עולה כי הכנסת, שבה 120 נציגים, היא בית נבחרים קטן ביחס לגודל האוכלוסייה במדינת ישראל. גודלה לא נקבע בחישוב מתמטי מושכל אלא ביטא את זיקתם של האבות המייסדים למסורת ולמקורות היהודיים, ולפיכך הוא זהה למספר חברי הכנסת הגדולה אשר התכנסה בירושלים לאחר שיבת היהודים לארץ ישראל מגלות בבל במאה החמישית לפני הספירה. היום, כמתואר בתרשים 23.3, לאחר שהאוכלוסייה גדלה ביותר מפי 10, קטן בית הנבחרים הישראלי ב-76 נציגים מהגודל הרצוי שלו לפי הנוסחה שהציעו שוגרט וטאגפרה.

תרשים 23.3: הגודל הרצוי של הכנסת בישראל על פי שנים



מאחר שבישראל נוהג משטר פרלמנטרי, שבו כמעט כל שרי הממשלה וכל סגני השרים הם גם חברי כנסת, וגודלן של הממשלות בישראל הלך ותפח עם השנים, הקשיים הנובעים ממספרם הקטן של חברי הכנסת מתעצמים: הציבור בישראל איננו מיוצג בצורה אפקטיבית (ראו היחס בין מספר המושבים בפרלמנט לבין מספר בעלי זכות ההצבעה, לוח 23.1 לעיל); עומס רב מוטל על חברי הכנסת הפנויים לבצע עבודה פרלמנטרית (בעיקר בוועדות); רבים מחברי

הכנסת נאלצים לכהן בה בעת בכמה ועדות, ובעקבות כך נפגעים היעילות הפרלמנטרית ואופן מילוי תפקידי החקיקה והפיקוח של הכנסת.

הטיעונים המרכזיים בעד ונגד הגדלת מספר חברי הכנסת

להגדלת מספר חברי הכנסת עשויים להיות יתרונות משמעותיים. עם זאת עלולות להיות לצעד כזה גם תוצאות שליליות. הדיון שלהלן מציג כמה מהטענות הרווחות הנשמעות משני עברי המתרס של הדיון על הגדלת הכנסת.

טיעונים בעד הגדלת מספר חברי הכנסת

הקלת העומס על חברי הכנסת. בעידן שבו חברי הממשלה מונים כשליש מהכנסת (בממשלה ה-32, למשל, כיהנו 36 שרים וסגני שרים טרם הצטרפותה של מפלגת קדימה במאי 2012), מספרם של חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית – ייצוג הבוחר, חקיקה ובעיקר פיקוח על הרשות המבצעת – קטן באופן ניכר. אם נתייחס לחברי הקואליציה בלבד, המצב בעייתי יותר. מ-65 חבריה, 36 השרים וסגני השרים וכן יושב ראש הכנסת מנועים מלכהן בוועדות. רק 28 חברי קואליציה, המשתייכים לספסלים האחוריים, פנויים אפוא לעשייה פרלמנטרית בכנסת, והעומס המוטל על כתפיהם רב. לא בכדי הם מכהנים במספר לא מבוטל של ועדות ונעדרים מדיונים רבים.

בית נבחרים קטן בהשוואה לבתי נבחרים בעולם. כפי שהראינו בלוח 23.1, כאשר אנו משווים את ישראל לבתי נבחרים אחרים במדינות אוניטריות ואוניקמרליות, אנו מוצאים כי מדובר באחד מבתי הנבחרים הקטנים בעולם, הן באופן מוחלט הן מבחינת היחס בין מספר המחוקקים למספר בעלי זכות הבחירה במדינה. העובדה שבית הנבחרים הישראלי כה קטן פוגעת בייצוג האפקטיבי של החברה ובעבודה הפרלמנטרית. גודל שהתאים לישראל בשנות הקמתה, עת מנתה אוכלוסיית המדינה כ-600,000 נפש, כבר אינו מתאים לאוכלוסיית מדינה המונה היום יותר מ-7 מיליון אזרחים ולמעלה מ-5 מיליון בעלי זכות בחירה. אם היחס עמד אז על חבר כנסת לכל 5,000 תושבים, כיום הוא עומד על חבר כנסת לכל 58,000 תושבים, כלומר יותר מפי 10.

טיעונים נגד הגדלת מספרם של חברי הכנסת

מדינת ישראל קטנה מדי. אחד הטיעונים הרווחים נגד הגדלת מספר חברי הכנסת הוא שאוכלוסייתה של ישראל קטנה ומכאן נובע המספר הקטן של החברים בפרלמנט שלה. אולם ישראל כבר איננה מדינה קטנה מבחינת אוכלוסייתה, וכמחצית ממדינות העולם קטנות ממנה. יתר על כן, דנמרק, פינלנד, נורווגיה וסלובקיה הן דוגמאות למדינות קטנות מישראל באוכלוסייתן שמספר חברי הפרלמנט שלהן (175, 200, 165 ו-150 בהתאמה) גבוה ממספרם בישראל (120). זאת ועוד, ראינו כי מ־16 המדינות האוניטריות והאוניקמרליות הנסקרות בפרק זה, היחס בין חברי הפרלמנט לבעלי זכות הבחירה בישראל הוא הגבוה ביותר. כאמור, חבר כנסת מייצג קרוב ל־44,000 בעלי זכות בחירה – כפול בערך ממקביליו בדנמרק, בפינלנד, בנורווגיה, בסלובקיה ובשוודיה, ופי 5 ממקבילו בקפריסין. יתר על כן, בישראל אין רמת שלטון אזורית המנקזת אליה חלק מהעשייה הפוליטית.

לטענה שישראל קטנה מדי מבחינת אוכלוסייתה ולכן אין צורך להגדיל את מספר חברי הפרלמנט שלה אין, אם כך, אחיזה במציאות. מדינות דומות בגודלן לישראל ואף קטנות ממנה הן בעלות פרלמנטים גדולים יותר. במצב דברים זה ישנה פגיעה בעקרון הייצוג – אזרחים רבים מדי מיוצגים על ידי פחות מדי נבחרים.

הטלת עול כבד על הקופה הציבורית. טענה מקובלת נוספת נגד הגדלת מספר חברי הכנסת היא כי הגדלת הפרלמנט תטיל עול כלכלי כבד על הקופה הציבורית. לדעתנו מדובר בהסתכלות מטעה. תקציבה הכולל של הכנסת, לרבות שכר חברי הכנסת, עמד נכון ל־2010 על מעט יותר ממיליארד ש"ח. תקציב זה מהווה כ־½% בלבד מתקציב משרדי הממשלה, שעמד בשנה זו על כ־160 מיליארד ש"ח (לא כולל פירעון חובות).¹⁰ מכאן שתקציב הרשות המחוקקת בישראל, שבאמצעותו היא נדרשת בין היתר לפקח באופן שוטף ומלא על פעולות משרדי הממשלה, הוא זניח לעומת תקציבי הרשות המבצעת. אם נתמקד בחבר הכנסת היחיד נראה שהוא משתכר כ־35,000 ש"ח ברוטו לחודש,¹¹ סכום המתעדכן מדי שנה, ולכך יש להוסיף את תקציב הקשר עם

10 נתוני התקציב לקוחים מאתר משרד האוצר:

www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/Pages/Budget2009HP.aspx

11 הנתונים נכונים לשנת 2011.

הבוחר (49,000 ש"ח לשנה ועוד 19,000 ש"ח לשנה אם הוא שוכר לשכה מחוץ לכנסת).¹² עלותו של חבר כנסת נאמדת בכ-40,000 ש"ח לחודש, ובכחצי מיליון ש"ח לשנה (חישוב זה איננו כולל רכיבים כגון תנאים סוציאליים, נסיעות לחו"ל, הוצאות אבטחה, הטבות כגון עיתון וטלפון נייד וכיוצא באלה), ומכאן שהגדלת הכנסת בכ-60 חברים נוספים תעלה לקופת המדינה עוד כ-30 מיליון ש"ח בשנה לכל הפחות (בלי להביא בחשבון את העלויות הכרוכות בבניית לשכות נוספות, בהעסקת עוזרים פרלמנטריים נוספים, בצורך בהגדלת מינהל הכנסת כדי לתמוך בתוספת חברי הכנסת וכדומה).

אין להקל ראש בתוספת התקציבית, אולם אפשר לצמצם נטל כלכלי זה לו הוגבל גודל הממשלה (ל-18 שרים) והייתה נחסכת, למשל, עלות שכרם של שרים ללא תיק, שרים שנתפרו להם משרדים מיוחדים, שרים שעומדים בראש משרדים שפוצלו וכן עלות עוזריהם ולשכותיהם. הגדלת מספר חברי הכנסת עשויה בטווח הארוך – נוסף על שינויים רבים אחרים שאנו מציעים בספר זה – לשפר את תפקודם של חברי הכנסת ואת השירות לאזרחים. מנגד, הנטל הכלכלי המושת כיום על קופת המדינה בגין עודף משרות שרים ולשכות מיותרות אין לו דבר עם שיפור הדמוקרטיה הישראלית.

הגדלת הכנסת עשויה להכביד על הקופה הציבורית, ואולם מדובר בחלק ממחיר הדמוקרטיה, שחיוני לשלמו כדי לחזק את מעמד הרשות המחוקקת. צעדים לצמצום פערי השכר בין העובד הממוצע במשק לבין העובדים הבכירים בו, ובכלל זה חברי הכנסת, לבר מהעובדה שהם הכרחיים וראויים מבחינות רבות, עשויים אף לצמצם את ההתנגדות להגדלת הפרלמנט הישראלי (ראו שכר חברי הכנסת בהיבט השוואתי, נספח 2, בסוף הפרק).

קיבוע בעיות המשילות והיציבות של הרשות המבצעת ואף הגברתן. יש הטוענים כי הגדלת הכנסת עלולה לפגוע בכושר המשילות של הממשלות ושל העומד בראשן, מאחר שראש הממשלה יצטרך לרצות חברים רבים בקואליציה ולהבטיח את תמיכתם על ידי חלוקת תפקידים. כמו כן, החלטות ממשלתיות שיצטרכו להיות מאושרות בכנסת עשויות להיתקל ביותר התנגדויות, מהטעם שיותר חברים יצטרכו להביע את הסכמתם לתכנית (הרוכב הקואליציוני יהיה 91

12 הכנסת, 2007, פרק ה: "הוצאות הכרוכות במילוי התפקיד וקשר עם הציבור".

חברים ולא 61). עקב כך, תהליך ההוצאה לפועל של תכניות ממשלתיות עלול להיות ממושך יותר ותהליך קבלת ההחלטות בכללותו ייפגם.

בטענה זו יש מן האמת, בעיקר לנוכח החשש שהגדלת מספר חברי הכנסת תגרור אחריה באופן אוטומטי את הגדלת הממשלה (שרים וסגני שרים). הדרך למזער את החששות היא לחזק את המפלגות הגדולות והאגרגטיביות ואת לכידותן (על המפלגות ראו בחלק השני) ולהגביל בחוק את גודל הממשלה. כך למפלגתו של ראש הממשלה יהיה שיעור מושבים גבוה, והמשענת הפוליטית שלו תהיה רחבה יותר. נוסף על כך, בשל מגבלות חוקיות הוא לא יוכל לחלק משרות כראות עיניו. חברי מפלגתו שלא יתמנו לשרים ולסגני שרים יכהנו בהרבה פחות ועדות מכיום, ולכן יוכלו לבצע עבודה פרלמנטרית איכותית יותר שתעניק לממשלה תמיכה מוצקה בזירת הוועדות ובזירת המליאה.

הגדלת הכנסת לא תביא להרחבת הייצוג של הפריפריה. טענה נוספת היא שהשינוי לא יביא לפתרון בעיית היעדר הייצוג של הפריפריה החברתית והגאוגרפית בכנסת. טענה זו איננה נכונה, משום שהגדלת מספר חברי הכנסת עשויה דווקא להגדיל את ייצוג הפריפריות לסוגיהן. כיצד? בבחירות המקדימות המתנהלות במפלגות האגרגטיביות עדיין יש שריון למועמדים המייצגים מחוזות גאוגרפיים (דן, חיפה, נגב, שרון, ירושלים וכדומה) או מגזרים שונים (צעירים, עולים, בני שכונות, מיעוטים). אלא שהמשבצות השמורות לנציגים הללו ברשימות המועמדים ממוקמות בדרך כלל החל באמצע העשירייה השלישית ומטה. בתנאים הנוכחיים – חולשת המפלגות הגדולות – מועמדים אלה כלל לא נכנסים לכנסת. אם הכנסת תגדל ל-180 חברים, גם אם הליכוד וקדימה לא תתחזקנה באופן אבסולוטי, עדיין יהיו להן במקום 27 ו-28 מושבים (כ-45% ממושבי הכנסת ה-18) – 40 ו-41 מושבים, בהתאמה. דבר זה יאפשר לכל המועמדים המייצגים פריפריות גאוגרפיות וקבוצות חברתיות שונות, והממוקמים בעשיריות השלישית והרביעית של רשימותיהם, להיכנס לכנסת.¹³

תדמית שלילית של הכנסת. הטענה הפופולרית ביותר נגד הגדלת הכנסת עוסקת בבעיית התדמית השלילית שלה כמוסד ושל חברי הכנסת כפרטים. טענה זו כוללת אמירות המושמעות חדשות לבקרים: "בכנסת יושבים 120

13 הכנסת רכיב אזורי לשיטת הבחירות הנהוגה היום בד בבד עם הגדלת הכנסת עשויה להגדיל עוד יותר את ייצוגן של פריפריות גאוגרפיות, של נשים ושל מיעוטים, בעיקר אם תאומץ החלופה של אזוריים רב-נציגיים.

מושחתים, מי צריך עוד?“, “כל חברי הכנסת הם אוכלי חנם, מדוע אנחנו צריכים לממן עוד כמה עשרות“. ויש האומרים כי הגדלת מספר חברי הכנסת עלולה להחריף את הפופוליזם ולפגוע בשיעורי ההשתתפות בגלל חוסר רצון להשתתף במשחק פוליטי שנתפס כמושחת.

קשה להתמודד עם הטענות הללו. מידת האמון שרוכש הציבור בישראל למפלגות ולכנסת, כפי שנמדדה בסקר מדד הדמוקרטיה בשנים האחרונות נמוכה ביותר בהשוואה ליתר מוסדות השלטון (שגם הם אינם זוכים בשיעורים גבוהים במיוחד). הציבור בישראל סולד מהפוליטיקאים, וחשיפת שחיתות בקרבם או בסביבתם מגבירה את הטלת הרפש בכנסת ובמפלגות. רבים מתחלואי המשטר מיוחסים לפוליטיקאים, והחשש הוא שהגדלת מספר חברי הכנסת תצמצם עוד יותר את מידת האמון שהציבור רוחש לכנסת עד לרמה המסכנת את עצם קיום הדמוקרטיה (היעדר לגיטימציה). לכן סביר להניח שצעד כזה יעורר התנגדות עזה וסיכויי קלושים.

למרות זאת אפשר להציג את הגדלת הכנסת בדרך חיובית ולשפר, ולו במעט, את תדמיתה השלילית בעיני הציבור. אם הכנסת תשוב להיות הבמה המרכזית לדיון ציבורי ולליבון נושאים לאומיים חשובים, מעמדה עשוי להתחזק; אם הכלים הפרלמנטריים שבידי חברי הכנסת יהיו יעילים יותר, קרנה עשויה לעלות, משום שהציבור יחוש שחברי הכנסת עובדים למענו; ואם הסיקור התקשורתי של הכנסת יהיה פחות פופוליסטי ורדוד (מרמרי, 2010), ייתכן שהציבור הישראלי יקבל תמונה מאוזנת יותר של עבודת הכנסת.

סיכום והמלצות

מומלץ להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-180 ולהגביל את גודל הממשלה. הגדלת הכנסת תביא לכך שגם אם 40 חברי כנסת יהיו חברים בממשלה, עדיין יהיו 140 חברי כנסת פנויים לעבודה פרלמנטרית יסודית ויעילה יותר, שתכלול גם פיקוח משמעותי ואיכותי יותר על הרשות המבצעת. גם העומס המוטל היום על חברי הכנסת, בעיקר על אלה שאינם ממלאים תפקיד ברשות המבצעת ומשתייכים לספסלים האחוריים של הקואליציה, יצמצם. אם כל זאת יתממש, חברי הכנסת ייצגו את בוחריהם טוב יותר ותדמיתה של הכנסת עשויה להשתפר.¹⁴

14 המלצה אחרת הדורשת מחקר נפרד היא אימוץ “החוק הנורווגי” (או חוק חבר כנסת

שינוי המצב האנומלי שבו חברי הממשלה הם כשליש מהכנסת הוא מחויב המציאות. לכן אפשר לשקול הגדלה של הכנסת ב-60 חברים בפעימה אחת. לחלופין אפשר לבצע את ההגדלה בשתי פעימות – תוספת של 30 חברי כנסת לקראת מערכת הבחירות הבאה, ותוספת של עוד 30 לקראת מערכת הבחירות שלאחריה. ראוי לשקול בהקשר זה גם את הכנסת יסוד האיזור למערכת הבחירות, כדי להבטיח את הגדלת הייצוג של פריפריות גאוגרפיות וחברתיות.

מחליף) במקום להגדיל את מספר חברי הכנסת או אולי בד בבד עם הגדלה משמעותית פחות. משמעותו של חוק זה היא שחברי כנסת שיתמנו לשרים בממשלה חייבים להתפטר מחברותם בכנסת ולפנות את מקומם לחברים אחרים ברשימת מפלגתם. בחלק מהמדינות שהנהיגו חוק זה מקובל שעם תום כהונתם כשרים הם שבים להיות חברי פרלמנט ומחליפיהם מפנים את מקומם. יתרונותיו של החוק ברורים: השרים יוכלו להקדיש את מרבית זמנם לעבודת משרדם ולא ייאצו לתמרון בין תפקידם בממשלה לתפקידם בכנסת. הפיקוח של הכנסת על הממשלה ישתפר ותשתפר גם עבודתן של ועדות הכנסת – כמעט כל חברי הכנסת יוכלו לכהן בהן, בניגוד למצב היום שבו חברי הממשלה מנועים מלקחת חלק בעבודתן. עם זאת יש לחוק גם חסרונות לא מבוטלים: הוא עלול לפגוע במגעים ישירים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, שכן חברי הממשלה לא יטרחו להגיע לכנסת, אף שמגעים אלה חיוניים במשטר הפרלמנטרי. הוא אף עלול ליצור תחלופה אינטנסיבית של חברי כנסת ולפיכך לערער את יציבות הקואליציה. כן יש חשש שחברים שיתמנו לכנסת במקום השרים המתפטרים יפעלו ככל יכולתם נגד יציאת סיעתם מהממשלה, כדי לשמור על מקומם בכנסת (אינטרס אישי). חברי הכנסת החדשים אף יהיו חייבים לממשלה את מינוים, ולכן שליטתה בהם תהיה רבה. עוד ראוי לתת את הדעת על שאלות חשובות כגון כיצד ייושם "החוק הנורווגי" במקרה ששר מתפטר מן הממשלה ומעוניין לחזור ולכהן בכנסת? ומה יעלה בגורלו של מי שהחליף אותו בכנסת? האם החוק יחול גם על סגני שרים?. להרחבה בנושא החוק הנורווגי ראו, בין היתר: אבנון, 2000; אלאריי־שמיס, 2007.

נספח 1: 101 בתי הנבחרים בארצות הברית

הפדרליזם בארצות הברית, שבה יש חלוקת סמכויות ברורה בין 50 הממשלים המדינתיים לבין הממשל המרכזי, מספק לנו תמונה מעניינת על גודלם של 101 בתי נבחרים שונים (בכללם שני בתי הקונגרס הפדרלי). כפי שלוח 23.4 מציג, מלבד נברסקה, שבה יש בית נבחרים אחד, בכל 49 המדינות האחרות יש שני בתי נבחרים, שונים בגודלם בכל מדינה. אלסקה, דלוור ונבדה הן המדינות עם בתי הנבחרים הקטנים ביותר (40 נבחרים בבית התחתון ועוד כ־20 סנטורים בבית העליון), ואילו ניו המפשייר, פנסילבניה וג'ורג'יה הן המדינות עם בתי הנבחרים הגדולים ביותר (בית הנבחרים בנוי המפשייר, שבו 400 נציגים, חריג בגודלו).

לוח 23.3: גודל בתי נבחרים ב־50 המדינות בארצות הברית

מדינה	בית הנבחרים	סנט	מדינה	בית הנבחרים	סנט
מונטנה	100	50	אלסקה	40	20
וירג'יניה	100	40	דלוור	41	21
מערב וירג'יניה	100	34	נוודה	42	21
אוקלהומה	101	48	נברסקה	49	-
אלבמה	105	35	הוואי	51	25
לואיזיאנה	105	39	אריזונה	60	30
מישיגן	110	38	אורגון	60	30
אילינוי	118	59	ויומינג	60	30
פלורידה	120	40	קולורדו	65	35
צפון קרוליינה	120	50	איידהו	70	35
מיסיסיפי	122	52	ניו מקסיקו	70	42
דרום קרוליינה	124	46	דרום דקוטה	70	35
קנטס	125	40	רוד איילנד	75	38



סנט	בית הנבחרים	מדינה	סנט	בית הנבחרים	מדינה
29	75	יוטה	67	134	מינסוטה
40	80	קליפורניה	47	141	מרילנד
40	80	ניו גרז'י	62	150	ניו יורק
47	94	צפון דקוטה	31	150	טקסס
49	98	ווישינגטון	30	150	ורמונט
33	99	אוהיו	36	151	קונטיקט
33	99	טנסי	35	151	מיין
33	99	ויסקונסין	40	160	מסצ'וסטס
35	100	ארקנסו	34	163	מיזורי
50	100	אינדיאנה	56	180	ג'ורג'יה
50	100	איווה	50	203	פנסילבניה
38	100	קנטקי	24	400	ניו המפשייר

מקור: Squire and Hamm, 2005: 47

מהלוח עולה כי גודלם של בתי הנבחרים בארצות הברית איננו תואם בהכרח את מספר התושבים בכל אחת מהמדינות. בית הנבחרים בקליפורניה, המדינה המאוכלסת ביותר בארצות הברית, שבה כ-36 מיליון התושבים, מונה 80 נציגים, ואילו הסנט שלה מונה 40. לעומת זאת בוורמונט, שבה כ-600,000 תושבים, מונה בית הנבחרים 150 נציגים, והסנט 30 נציגים. בשנים 1996-2000 שינו 34 מדינות את מספר הנציגים הנבחרים בהן (בבית הנבחרים או הסנט) לפחות פעם אחת. מדינות אחדות נוהגות לשנות את גודלו של בית הנבחרים לאחר מפקדי אוכלוסין (Squire and Hamm, 2005: 46).

מה אפשר לומר על הקשר שבין גודל האוכלוסייה במדינה לבין מספר הנציגים הנבחרים בכל מדינה בארצות הברית? בדיקה סטטיסטית מצביעה על קיומו של קשר חלש ולא מובהק מבחינה סטטיסטית. ליתר דיוק, הקשר בין גודל הסנט למספר התושבים חזק יותר מהקשר שבין מספר הנציגים בבתי הנבחרים למספר התושבים במדינות. כן לא נמצא קשר בין גודל האוכלוסייה

לגודל בתי הנבחרים הן ב-34 המדינות ששינו את מספר הנבחרים שלהם, הן ב-16 המדינות שמספר הנבחרים שלהן נותר זהה מאז 1960 (שם: 48) מכאן שעקרון גודל האוכלוסייה במדינה, שלפיו ככל שהמדינה גדולה יותר מבחינת אוכלוסייתה כך מספר הנציגים בבית הנבחרים שלה אמור להיות רב יותר, איננו בא לידי ביטוי בארצות הברית.

נספח 2: שכר חברי הכנסת

מהשוואת שכרו של חבר הכנסת בישראל לזה של חברי פרלמנט במדינות נבחרות עולה כי שכר זה איננו נמוך, אך הוא גם לא נמנה עם הגבוהים בעולם. כמו כן, סעיף 13 א בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, אוסר על חברי הכנסת החל משנת 1996 לעסוק בכל עיסוק נוסף ששכר בצדו. ההיגיון שעומד בבסיס האיסור הוא לאפשר להם להקדיש את מרב זמנם לעבודתם בפרלמנט ולמנוע ניגוד עניינים אפשרי. אלא שלרוב אנשי האליטות המקצועיות והכלכליות המעבר למשכורת של חבר כנסת, שאליה נלווה גם האיסור לעסוק בעבודה נוספת, פירושו ירידה, לעתים משמעותית, בשכר. התוצאה היא שבעלי מקצועות חופשיים איכותיים ואנשי משק בכירים ממעטים להיבחר לכנסת (אילן, 2006ב). שחר אילן מצא כי בכירים רבים במגזר הציבורי, ובהם יועצים משפטיים בעיריות, בכירי משרד מבקר המדינה ואפילו גורמים מקצועיים בכירים בכנסת, כמו היועץ המשפטי שלה ומזכיר הכנסת, משתכרים יותר (לעתים הרבה יותר) מחבר כנסת. מעיון בדוחות הממונה על השכר עולה כי כמה אלפי בכירים בשירות הציבורי משתכרים יותר מחברי הכנסת, אף על פי שחברי הכנסת מכהנים בגוף החשוב ביותר במדינה דמוקרטית, האחראיות המוטלת עליהם גדולה מאוד, והם יכולים לאבד את מקום עבודתם בכל רגע, אם הכנסת תתפזר. גם אם לחלק מחברי הכנסת אין כישורים הולמים, זהו מחיר הייצוגיות. כשליחיו של הציבור שכרם אמור להיקבע לפי תפקידם – חקיקת חוקים ופיקוח על הרשות המבצעת. ככל שנשלם להם יותר נקבל אנשים ראויים יותר (שם).

לוח 23.4 להלן מציג דוגמאות של נתוני שכר חברי פרלמנט במדינות נבחרות. לכך יש להוסיף סעיפי תקציב שונים. באוסטרליה זכאים חברי הפרלמנט לקבל 14 משכורות בשנה; בנורווגיה אין מניעה חוקית שחברי הפרלמנט יעסקו בעבודה נוספת (אף כי לא נרשמו מקרים שחברי פרלמנט קיבלו שכר מלבד הכנסתם הקבועה מהפרלמנט); בשוודיה, אם חבר פרלמנט מתגורר במרחק הגדול מ-50 קילומטר מבניין הפרלמנט, הוא זכאי לתוספת של 1,100 דולר לחודש בגין הוצאות לינה בשטוקהולם; בספרד חבר פרלמנט מקבל תוספת שכר בהתאם למקום מגוריו: נציגי מחוזות המייצגים את מדריד מקבלים תוספת שכר של 1,270 דולר לחודש, ונציגי יתר המחוזות מקבלים תוספת שכר של 2,670 דולר לחודש (יש איסור בחוק על עבודה במשרה נוספת).

לוח 23.4: שכר חברי פרלמנט במדינות נבחרות ובהשוואה לשכר הממוצע במשק (בדולרים)

שכר חבר פרלמנט חלקי שכר ממוצע במשק	שכר ממוצע במשק	תל"ג לנפש*	שכר חבר פרלמנט בחודש	
1.74	5,634	41,420	9,810	נורווגיה
1.80	5,254	33,973	9,436	דנמרק
1.83	2,499	27,169	4,580	ספרד
2.03	4,021	32,525	8,170	שוודיה
2.17	3,997	32,153	8,660	פינלנד
2.18	4,730	32,684	10,300	הולנד
2.8	4,277	33,700	11,960	אוסטריה
3.08	2,330	24,996	7,170	ניו זילנד
3.99	2,382	25,864	10,200	ישראל

* GDP per capita (PPP)

מקור: הנתונים על שכר חברי פרלמנט לוקטו מתשובות לפניותינו בדוא"ל ומתוך אתרי הפרלמנטים של המדינות. הנתונים הכלכליים לקוחים מדוח ההתפתחות העולמית של האו"ם (*Human Development Report*): <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008>; ומאתר ארגון OECD: www.oecd.org/dataoecd/30/34/37930738.pdf

מהלוח עולות שתי מסקנות בולטות: האחת, העלויות של החזקת נבחרים ובתי נבחרים במדינה דמוקרטית אינן מבוטלות, ובמדינות שבהן יש יותר מבית נבחרים אחד (בתים עליונים, בתי נבחרים אזוריים וכו') העלויות גבוהות אף יותר. השנייה, יש פער בלתי נסבל בישראל בין השכר הממוצע במשק לבין שכר חברי הכנסת (חבר כנסת מרוויח פי 4 מהשכר הממוצע במשק), ופער זה גבוה לאין שיעור מרוב מדינות OECD. עובדה זו מעוררת עוינות רבה והתנגדות עזה הן להגדלת מספר חברי הכנסת הן לתוספת שכר להם.

פרק 24 פיזור פרלמנטים

שלומית ברנע, שוריק דרייטשפיץ, מתן שרקנסקי

העיקרון שלאורו ממוסדים תהליכי פיזור פרלמנטים הוא הקניית גמישות למערכת הפוליטית או הימנעות מנוקשות זמנית (temporal rigidity), קרי מצב שבו המערכת מוקפאת במצב של קשיי תפקוד. לגמישות זו מיוחס כושר ההישרדות הבולט של המוקרטיות פרלמנטריות בהשוואה למקבילותיהן הנשיאותיות (Ström and Swindle, 2002: 578). פיזור פרלמנטים וקיום בחירות חדשות, הנגזר ממנו, מיועדים לסייע למערכת השלטונית לצאת מקיפאון ולקדם הכרעה בסוגיה שנויה במחלוקת. הפיזור יכול להביא להגברת ההלימה בין הרכב הפרלמנט להרכב הממשלה ולהחלפת ממשל מפולג המקפיא את הסטטוס קוו בממשל מאוחד על ידי רענון השורות. מנגד, פיזור פרלמנטים פוגע ביציבות ובהמשכיות השלטונית, תכונות בעלות חשיבות לתפקודה התקין והאפקטיבי של הדמוקרטיה.

פרק זה מוקדש לדיון במנגנוני פיזור פרלמנטים, או בתהליכים המעוגנים בחוק המאפשרים להביא לפיזורו של פרלמנט בטרם השלים את משך כהונתו המקסימלית המוגדרת על פי חוק, והמביאים לקיומן של בחירות מוקדמות.¹ היחסים בין פיזור פרלמנטים לבין יציבות המערכת הפוליטית מורכבים. ראשית, אי-יציבות הנגזרת מחילופי פרלמנטים עשויה לקדם את יציבות המערכת כולה. שנית, אי-יציבות זו עשויה לקדם יציבות בהיבט אחר של המערכת הפוליטית, למשל יציבות ממשלות, במקרה שפיזור הפרלמנט והבחירות יאפשרו הקמת ממשלה יציבה יותר מזו שאפשר הרכב הפרלמנט

1 לצורך הדיון כאן, פיזור פרלמנט משמעו פיזור בית המחוקקים. כלומר, המושג "פרלמנט" חל גם על בתי מחוקקים בדמוקרטיות נשיאותיות.

או מאזן הכוחות בפרלמנט שפוזר. תכונה זו עשויה להסביר מדוע מדינות המאופיינות בשיעור גבוה של פיזור פרלמנטים אינן בהכרח מאופיינות בשיעור גבוה של חילופי ממשלות, ולהפך (שם: 588).

לנוכח היתרונות המיוחסים לתהליכי פיזור פרלמנטים (גמישות, הפשרת קיפאון, שיפור התנאים להרכבת ממשלות במשטרים פרלמנטריים), נראה שמדובר במהלך רצוי חרף חסרונותיו (ערעור היציבות ופגיעה בהמשכיות). עם זאת, ככל מנגנון מוסדי אחר, גם תהליכי פיזור פרלמנטים עשויים להיות מנוצלים לטובת אינטרסים צרים, למשל, לצורך שימור עצמי או קידום של שחקנים פוליטיים מסוימים. היות שניצול זה הוא חלק בלתי נפרד מהמציאות הפוליטית אף בלתי נמנע, יש לשקול את הפוטנציאל שלו ואת השלכותיו הבלתי רצויות על תפקוד הדמוקרטיה ומוסדותיה.

פיזור פרלמנטים ככלי בשירות אינטרסים צרים

הטענה בספרות המחקר היא שפרלמנטים אינם מפוזרים רק או בעיקר בתגובה לזעזועים, משברים או קיפאון, אלא גם בעקבות החלטה מחושבת הנגזרת מחישובי עלות-תועלת, או כאסטרטגיה המופעלת על ידי שחקנים פוליטיים שיש בידיהם סמכויות חוקתיות לפזר פרלמנטים (שם: שם). אלה יכולים להיות סיעות הפרלמנט, ראש המדינה, הממשלה או ראש הממשלה. במובן זה פיזור פרלמנטים הוא מהלך תועלתני של שחקנים רציונליים המוסמכים לפזר את הפרלמנט או למנוע את פיזורו.

יש הטוענים שנושאי משרות בוחרים לפזר את הפרלמנט אם וכאשר הם מעריכים שסיכוייהם להוסיף ולהחזיק במשרתם גבוהים יותר אם תיערכנה בחירות מוקדם מהמתוכנן (Smith, 1996: 2004), כל עוד האינטרס הוא לשמור על משרתם ולא להגביר את כוחם (Smith, 2003: 400). במילים אחרות: "המנהיגים החרדים בנוגע לעתיד [אובדן הכיסא], ולא אלה אשר צופים שמזלם ישתפר, הם שקוראים לבחירות מוקדמות" (שם: 403). אחרים טוענים שהצפי להצלחה בבחירות אינו תנאי הכרחי או מספיק לפיזור פרלמנטרים, אלא שצפי זה מספק כוח מיקוח המנוצל ברמה הקואליציונית לטובת שינוי או שמירה על הרכב הקואליציה ומאזן הכוחות בה (Lupia and Ström, 1995: 649). בין שהאפשרות לפיזור הפרלמנט (כמו גם פיזור ממשלות) ממומשת או משמשת כלי מיקוח, היא מנוצלת על ידי נושאי משרות להבטיח את משרתם.

ברוח עיקרון זה מוצעות בספרות כמה הבחנות. ראשית, ערך המשרה עומד בקשר שלילי עם המוטיבציה לפזר את הפרלמנט (Smith, 2004; Kayser, 2005). לשון אחר, נושאי משרה מצדדים בפיזור הפרלמנט כשאינן להם מה להפסיד ויש להם מה להרוויח. דוגמה לכך היא, למשל, ראשי ממשלות מיעוט אשר מעמדם בעייתי ומוגבל ולכן ההפסד הכרוך בויתור על תפקידם הוא קטן (Strøm and Swindle, 2002; Smith A., 2003: 402). אותו עיקרון יכול לחול גם על סיעות פרלמנטריות שיש להן בסיס פרלמנטרי מזערי או על מפלגות הצופות שהקדמת בחירות תניב להן רווחים גדולים יותר – מושבי הפרלמנט שברשותן או הממשלות שאליהן הן מוזמנות להצטרף – הוא זעום (Lupia and Strøm, 1995). בשלושת המקרים (ממשלות מיעוט, סיעות פרלמנטריות קטנות, מפלגות) בחירות חדשות יכולות, לכאורה, רק לשפר את המצב, ולכן הן רצויות. לפיכך מערכות פוליטיות המאפשרות הקמתן של ממשלות מיעוט או המעניקות ייצוג פרלמנטרי לסיעות קטנות יותר, הן קרקע פורייה לפיזור פרלמנטים.

שנית, על בסיס ההנחה שהאינטרס של בעלי משרות הוא להחזיק במשרתם, מוצעת בספרות טענה נוספת שלפיה נושאי משרות מצדדים בפיזור הפרלמנט כאשר הסיכון הכרוך בכך הוא מזערי. בניגוד לטענה הקודמת, טיעון זה מתייחס לנושאי משרות אשר משרתם מובטחת, ומשום כך מבחינתם הסיכון הכרוך בהליכה לבחירות חדשות הוא משני (Smith A., 2003). דוגמה לכך היא, למשל, מערכות מפלגתיות פרה־דומיננטיות שבהן מעמדה של מפלגת השלטון (המפלגה הדומיננטית) מובטח. לפיכך דווקא תחרותיות גבוהה ממריצה את מפלגת השלטון לזיזם את פיזור הפרלמנט בניסיון להבטיח את שלטונה (Kayser, 2005).

שלישית, פיזור פרלמנטים מושפע ממספר שחקני הווטו במערכת, ומסוגם. ככלל, ריבוי שחקני וטו, בעיקר כשהם חזקים או מכריעים, מקטין את הסבירות שפרלמנטים יפוזרו ועל כן שומר על הסטטוס קוו (Strøm and Swindle, 2002: 589).

רביעית, ההחלטה על פיזור פרלמנט מושפעת גם ממשך הכהונה המקסימלי הקבוע בחוק (Constitutional Interelection Period, CIEP). מחקרים מלמדים כי הסבירות לפיזור פרלמנט עולה ככל שמשך הכהונה המקסימלית עולה (Strøm and Swindle, 2002; Kayser, 2005).

חמישית, האפשרות של פיזור הפרלמנט וקיום בחירות מוקדמות מושכת יותר לקראת סוף פרק הכהונה הקבוע בחוק, משום שהעלות הכרוכה בפיזור הפרלמנט במקרה זה קטנה יותר לנושאי המשרות (Lupia and Ström, 1995); עם זאת, אין טעם בפיזור הפרלמנט בנקודת זמן שלאחריה התועלת מפיזור זה, למשל לממשלה המכהנת, פוחתת או אף נעלמת לחלוטין (Smith A., 2003). הואיל שכך – בעיקר כאשר סמכות פיזור הפרלמנט מופקדת בידי ראש הממשלה או הממשלה המכהנת, ובעיקר במערכות פרלמנטריות רוביות – תהליכי פיזור פרלמנטים עשויים להיות מנוצלים לשירות אינטרסים צרים, בעיקר אלה של הממשלה המכהנת. מחקרים מתעדים מצבים שבהם הממשלה המכהנת, ובעיקר ראש הממשלה או מפלגתו, מנוצלים תהליכים לפיזור הפרלמנט כדי לשמור על משרותיהם, להרחיב את בסיס כוחם או להחליש את האופוזיציה (Smith, 2004). כמו כן מחקרים מתעדים ניצול הסמכות ליוזם הצעה לפיזור הפרלמנט בידי ראשי ממשלה, בעיקר בבריטניה, כאשר הם חזו התדרדרות בתפוקות הממשלה, כגון במצב הכלכלה, ולכן התדרדרות בפופולריות שלהם ושל מפלגתם בקרב הבוחרים; כאשר ביקשו לתעל שיא בפופולריות שלהם בזמן נתון כדי להבטיח את היבחרותם מחדש; חזו עלייה בקרנה של מפלגת האופוזיציה בקרב הבוחרים או ביקשו לנצל את חולשת האופוזיציה או את פילוגה בזמן נתון.

טענה נוספת היא שראשי ממשלות משתמשים בסמכות לפיזור הפרלמנט כדי לנצל תקופת שפע כלכלית לחידוש את כהונתם. טקטיקה זו מוכרת בספרות המקצועית כ"גלישה" (Surfing). ממשלה מכהנת בוחרת לפזר את הפרלמנט ולהעמיד את עצמה לבחירות בזמן שהבוחרים צפויים לתגמל אותה, קרי לחדש את כהונתה, בגלל התנאים הכלכליים הטובים. עדויות להפעלת טקטיקה זו יש, למשל, ביפן (Inoguchi, 1979). לעומת זאת, יש הטוענים כי במקום "לגלוש" על תנאים כלכליים טובים, ממשלות יוזמות בחירות מוקדמות כאשר הן צופות התדרדרות במצב הכלכלי בעתיד (Smith, 2004: 26). טקטיקה משלימה לטקטיקת ה"גלישה" היא המניפולציה. שיטה זו מאפשרת לממשלה לשלוט במחזור העסקי, כלומר, לשפר באופן זמני וקצר טווח את המצב הכלכלי לקראת הבחירות גם במחיר נזקים לכלכלה בטווח הארוך (Kayser, 2005). מקור כוחן של ממשלות מכהנות, המעודד אותן לנצל תהליכי פיזור פרלמנטים כדי לשמור על מעמדן או לשפרו, הוא יתרון המידע. המידע על תפקוד הממשלה בטווח הקצר, על תפקוד הממשלה בעתיד (Smith, 2004), על נטיות לבו של הציבור בהווה ועל השינוי של נטייה זו בעתיד מאפשר לממשלות

מכהנות להעריך את הישגיהן האלקטורליים בזמן נתון לעומת הישגיהם הצפויים במועד הבחירות הקבוע על פי החוק. מחקרים אמפיריים מעידים כי הניצול של סמכות פיזור הפרלמנט עלול להסתבר כחרב פיפיות, שכן הבוחרים עשויים לראות בכך עדות להיחלשות הממשלה או לקשיים בתפקודה (Smith, 1996). כך "מנהיגים אשר קוראים לבחירות מוקדמות [מפזרים את הפרלמנט] צריכים לצפות שהתמיכה בהם תדעך" (Smith A., 2003: 400). בכל הקשור לתפקוד הכלכלה נטען בספרות כי גם השימוש בסמכות פיזור הפרלמנט לצורך מניפולציה של המחזור העסקי אינו אפקטיבי, שכן בעלי עניין מזהים את היוזמה לפיזור הפרלמנט כסימן למצב האמיתי של כלכלת המדינה בהווה או בעתיד. כלומר, הקדמת בחירות היא לא רק תוצר של תנאים כלכליים אלא גם גורם לשינוי, ובפרט לדעיכה, במצב הכלכלי. כך, "ככל שמועד הבחירות מוקדם יותר לעומת הצפוי, כך יורע המצב הכלכלי בעקבותיהן, ותפחת התמיכה הציבורית בממשלה המכהנת" (שם: 405).

פיזור הפרלמנט על ידי הקדמת הבחירות שכיח יותר במדינות שבהן הממשלה או העומד בראשה מחזיקים בזכות ליזום את פיזור הפרלמנט באופן אוטונומי. גם אם אין להם זכות כזאת הם יכולים לנקוט מהלכים דומים באמצעות ניצול מנגנוני אי-אמון, קרי העמדת ראש הממשלה את עצמו או ממשלתו למבחן אמון בפרלמנט, על ידי פירוק הממשלה או על ידי התפטרות ראש הממשלה. אופן השימוש בהליך פיזור הפרלמנטים ותכיפותו מושפעים מתנאים פוליטיים, מהסדרים מוסדיים ומאינטרסים, אך גם, במידה רבה, מהמנגנונים הקיימים לפיזור פרלמנטים במערכת נתונה. אלה מתוארים להלן.

מנגנוני פיזור פרלמנטים – מיפוי

תהליכי פיזור פרלמנטים הם מאפיין מרכזי ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות, אך צורתם אינה אחידה (Strøm and Swindle, 2002: 588).² הם מובחנים זה מזה ב-4 היבטים עיקריים: מספר התהליכים לפיזור הפרלמנט, זהות בעלי סמכות פיזור הפרלמנט, מידת האוטונומיה של בעלי סמכות הפיזור, והמגבלות המוטלות על מימוש הסמכות לפיזור הפרלמנט.

2 נתונים על תהליכי פיזור פרלמנטים בעולם לקוחים מהמקורות האלה: Strøm and Swindle, 2002: 577; Dowding and Dumont, 2009: 160-162.

מספר התהליכים לפיזור הפרלמנט

מספר התהליכים לפיזור פרלמנטים נע מאפס (איסור על פיזור פרלמנטים) לכמה תהליכים (למשל 5 בישראל היום). עם זאת ברוב הדמוקרטיות, בעיקר הדמוקרטיות הפרלמנטריות, יש לפחות תהליך אחד לפיזור הפרלמנט במהלך כהונתו. עם המדינות האוסרות על כך נמנות ארצות הברית וקוסטה ריקה, שתיהן דמוקרטיות נשיאותיות, ונורווגיה, שהיא דמוקרטיה פרלמנטרית. ככלל, האיסור על פיזור הפרלמנט גורע מגמישות המערכת הפוליטית מצד אחד ומקדם יציבות והמשכיות מצד שני. משמעות האיסור היא הקפאת מצב קיים, כולל מצב שאינו קונסטרוקטיבי למשילות, למשל אי-הלימה בין הרכב הרשות המחוקקת לרשות המבצעת או היעדר בסיס תמיכה פרלמנטרי לממשלה מכהנת. במשטרים פרלמנטריים איסור זה, המבטיח את יציבות הפרלמנט והמשכיותו, עשוי להניב חילופי ממשלות תכופים, כאשר הרכב הפרלמנט ומאזן הכוחות בו אינם מאפשרים הקמת ממשלה בת קיימא או ממשלות מעבר. ריבוי תהליכים לפיזור פרלמנט אינו מגדיל את הסבירות לפיזור, ונראה שהשימוש בתהליכים אלה מושפע יותר מזהות בעלי סמכות הפיזור ומהקושי הכרוך בתהליך.

זהות בעלי הסמכות לפיזור הפרלמנט

הסמכות לפזר את הפרלמנט (dissolution power) נתונה בידי אחד או כמה מתוך הבאים: הפרלמנט, ראש המדינה (מפלגתי או לא מפלגתי), הממשלה, ראש הרשות המבצעת (המכהן גם כראש המדינה או כראש ממשלה בלבד). נוסף על כך, תיקון חוקתי (constitutional amendment) מפקיד את סמכות פיזור הפרלמנט בידי הגורם המוסמך לתיקון החוקה, יהא זה הפרלמנט, הציבור בדרך של משאל עם או כל גורם מוסמך אחר. לזהותם של בעלי סמכות הפיזור משמעות ברמה הנורמטיבית והמעשית.

בכמה מדינות הסמכות לפיזור הפרלמנט נתונה בידי הפרלמנט עצמו. עם אלה נמנות אוסטרליה, בלגיה (מאז 1995) וישראל. ברמה הסמלית והנורמטיבית סמכות הפרלמנט לפזר את עצמו, בעיקר כאשר היא בלעדית, משמעה עיגון עצמאותה של הרשות המחוקקת. הסבירות שסמכות זו תופעל נמוכה, שכן לחברי הפרלמנט יש אינטרס מובהק לשמור על משרתם ולכן להימנע מפיזור הפרלמנט. בתנאים אלה יש מקום להניח כי הפרלמנט יבחר לפזר את עצמו באחד מן המצבים האלה: בליית בררה – במצב של קיפאון או של היעדר הסכמה

בסוגיה קריטית; במצב שבו אופוזיציה מגובשת מעריכה שסיכוייה לזכות בשלטון נתון באותה עת גבוהים; או במצב שבו מפלגת שלטון או קואליציה מעריכה שסיכוייה להאריך את כהונתה באותה עת גבוהים.

במדינות אחרות הסמכות לפיזור הפרלמנט מופקדת בידי ראש המדינה – באופן חלקי או מלא, פורמלי בלבד או מהותי. דוגמאות לראשי מדינה בעלי סמכות פורמלית או סמלית לפזר את הפרלמנט הן אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, ספרד (מ־1978), קנדה ושוודיה (1971–1974). דוגמאות לראשי מדינה בעלי סמכות מהותית לפזר את הפרלמנט הן אוסטרליה, איטליה, איסלנד, יוון (1975–1983) ופורטוגל משנת 1982. שכיחה מאלה היא הענקת זכות וטו לראש המדינה על יוזמה לפיזור הפרלמנט כנהוג, למשל, באירלנד, בבלגיה, בבריטניה, בגרמניה, בהולנד, ביוון (משנת 1986), בלוקסמבורג, בפינלנד ובצרפת, וכפי שהיה נהוג בשוודיה עד 1970. הבחנה חשובה בהקשר זה היא בין ראשי מדינה סמליים א־מפלגתיים (non-partisan heads of state), לראשי מדינה פוליטיים או מפלגתיים (partisan heads of state). במקרה של הראשונים, הענקת הסמכות הפורמלית לפיזור הפרלמנט משקפת את מעמדו הסמלי של ראש המדינה. הענקת סמכות מהותית לפיזור הפרלמנט או זכות וטו על יוזמה לפיזורו לראש מדינה א־מפלגתי מעגנת את מעמדו כמנגנון חוסס או כ"מבוגר אחראי" הפועל בשירות האינטרס הקולקטיבי ולא בשם אינטרסים מפלגתיים. על כן הסבירות שמנגנון זה ינוצל על ידי גורמים מפלגתיים בפרלמנט או בממשלה קטנה יותר. לעומת זאת במקרה של ראש מדינה מפלגתי, בעיקר כשראש מדינה משמש גם ראש הרשות המבצעת, הסמכת ראש המדינה לפזר את הפרלמנט, ובמידה פחותה הענקת זכות וטו על יוזמה לפיזור, משפיעות על מאזן הכוחות בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת לטובת השנייה. במשטרים הנשיאותיים למחצה, למשל פינלנד משנת 1991 וצרפת, זכות הווטו של ראש המדינה (הנשיא), הוא ראש הרשות המבצעת, על הצעות לפיזור הפרלמנט, אף מעגנת את עליונותו על ראש הממשלה. ראש הממשלה רשאי ליזום הצעות לפיזור הפרלמנט, אולם מימוש יוזמתו מותנה באישור ראש המדינה, קרי א־הטלת וטו של ראש המדינה על היוזמה.

הסמכות לפיזור הפרלמנט מופקדת לעתים באופן חלקי או מלא בידי הממשלה (הקבינט) ו/או ראש הרשות המבצעת. יש להבחין בין סמכות ליזום הצעה לפיזור הפרלמנט לבין סמכות לפיזור הפרלמנט. דוגמאות לסמכות הממשלה ליזום הצעה לפיזור יש, למשל, בבלגיה, בהולנד, ביוון משנת 1975

ובלוקסמבורג, ודוגמה לסמכות פיזור הפרלמנט בידי הממשלה היא שוודיה. הן הסמכות ליזום הצעת פיזור הן סמכות הפיזור יכולות להיות מוענקות גם או רק לראש הממשלה. בבלגיה ובלוקסמבורג סמכות היוזמה לפיזור מוענקת הן לממשלה הן לראש הממשלה. באירלנד, בבריטניה, בגרמניה, בפינלנד משנת 1991 ובצרפת היא מוענקת לראש הממשלה אך לא לממשלה. הסמכות לפיזור הפרלמנט (להבדיל מהסמכות ליזום הצעה לפיזור) מוענקת לראשי הממשלה בדנמרק ובספרד, והייתה נתונה בידי ראש הממשלה בשוודיה עד 1974, אז הועברה לממשלה.

להפקדת הסמכות לפיזור הפרלמנט בידי הממשלה או ראשיה יש השפעות פוליטיות חשובות. ראשית, היא מחזקת מאוד את הרשות המבצעת מול הרשות המחוקקת. סמכות זו בידי הרשות המבצעת היא מעין "נשק יום הדין", והיא מקבילה לסמכות שנתונה בידי הפרלמנט לפזר את הממשלה באמצעות מנגנון האי-אמון. הסמכות לפזר את הפרלמנט מאזנת למעשה את הכוחות בין שתי רשויות השלטון. שנית, כאמור לעיל, הפקדת הסמכות לפזר את הפרלמנט בידי הממשלה או ראשיה מגבירה את הפוטנציאל של ניצולה על ידם לצורך הבטחת מעמדם שימורו או שיפורו; ואילו הענקתה לראש מדינה שאינו ראש הרשות המבצעת מגבילה את הפוטנציאל הזה. לעומת זאת הענקת הסמכות ליזום הצעה לפיזור הכנסת, ויותר מכך הענקת הסמכות לפיזור, לממשלה או לראש הרשות המבצעת, פותחת פתח להרחבת השימוש בסמכות זו ולניצולה בשירות אינטרסים קואליציוניים או מפלגתיים, ובמקרה של ראשי הרשות המבצעת – אינטרסים אישיים. לפיכך הענקת סמכות הפיזור לפרלמנט מקטינה את הסבירות למימושה בגלל האינטרס של חברי הפרלמנט לשמור על משרתם. מחקר אמפירי מלמד שהניצול של מנגנון פיזור הפרלמנטים גדול יותר כאשר זכות זו מופקדת בידי ראש הממשלה ולא בידי הממשלה או הפרלמנט (Strøm and Swindle, 2002). לבסוף, כאשר סמכות פיזור הפרלמנט מתאפשרת באמצעות תיקון חוקתי, היא מופקדת בידי הגורם המוסמך להעביר תיקון כזה (כנזכר לעיל, למשל, הציבור בדרך של משאל עם, הפרלמנט או מוסד ייעודי, למשל בית משפט לחוקה או אספה מכוננת). דוגמאות לפיזור פרלמנט באמצעות תיקון חוקתי אפשר למצוא באיסלנד, בבלגיה, בדנמרק, בלוקסמבורג, בניו זילנד, בשוודיה משנת 1975 ובשווייץ. מתוך מדינות אלה שווייץ היא היחידה שבה תיקון חוקתי הוא ההליך הבלעדי שבאמצעותו אפשר לפזר את הפרלמנט. בשאר המדינות הנזכרות סמכות הפיזור מוענקת בד בבד לגורם נוסף: ראש המדינה

(איסלנד), הממשלה (שוודיה עד 1975), ראש הממשלה (ניו זילנד), הממשלה וראש המדינה במשותף (בלגיה, לוקסמבורג), או ראש הממשלה וראש המדינה במשותף (דנמרק).

חידת האוטונומיה של בעל או בעלי סמכות הפיזור

תהליכי פיזור הפרלמנט מובחנים גם במידת האוטונומיה של בעלי הסמכות בהפעלת סמכותם. אפשר להבחין בין 3 רמות של אוטונומיה (בסדר יורד, מהאוטונומית ביותר למוגבלת ביותר): אוטונומיה מוחלטת – בעל סמכות הפיזור מוסמך לפזר את הפרלמנט באופן עצמאי; אוטונומיה מוגבלת מנהלית – בעל סמכות הפיזור נדרש לאישור ראש מדינה א-מפלגתי; ואוטונומיה מוגבלת מהותית – בעל סמכות הפיזור חולק את הסמכות עם גורם פוליטי אחר במערכת. דוגמאות לבעלי סמכות פיזור בעלי אוטונומיה מוחלטת הן הפרלמנט – באוסטריה ובישראל; ראש המדינה – באיטליה, באיסלנד, בפינלנד עד 1991 ובצרפת; הממשלה – ביפן ובשוודיה משנת 1975; וראשי הממשלה – בניו זילנד ובשוודיה (1971-1974).

דוגמאות לאוטונומיה מוגבלת מנהלית הן משטרים פרלמנטריים המחלקים את סמכות פיזור הפרלמנט בין הממשלה או ראש הממשלה לראש מדינה א-מפלגתי או סמלי (נשיא, מונרך או נציגו). במקרים אלה נדרשים הסכמתו או אישורו של ראש המדינה לפיזור הפרלמנט בידי ראש הממשלה או הממשלה, אבל משמעות המגבלה על האוטונומיה היא בעיקר פרוצדורלית ולא מהותית, שכן ראש המדינה אינו מצופה למנוע את הפיזור היזום. דוגמאות לכך הן ישראל, אוסטרליה, בלגיה, בריטניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, קנדה ושוודיה עד 1970. הניסיון האוסטרלי מעיד כי אף שמקרה זה נדיר, סמכות זו של ראש המדינה או נציגו עשויה להיות ממומשת ולמנוע את פיזור הפרלמנט (Smith A., 2003: 397, n. 4).

לעומת זאת כאשר סמכות הפיזור מוענקת במשותף לשתי ישויות פוליטיות-מפלגתיות במערכת, ההגבלה על האוטונומיה של בעל סמכות הפיזור היא מהותית. כך, למשל, כאשר היא מוענקת במשותף לממשלה ולפרלמנט, כנהוג בבלגיה משנת 1995; או לראש הממשלה ולראש מדינה פוליטי-מפלגתי, כנהוג באירלנד, בגרמניה ובפינלנד משנת 1991; או לממשלה ולראש מדינה פוליטי-מפלגתי, כנהוג באוסטריה. במקרים אלה הקלות או הקושי הכרוכים בפיזור הפרלמנט נובעים במידה רבה מהזהות המפלגתית ומהאינטרסים של בעלי

האוטונומיה המשותפת. כאשר השותפים לסמכות חולקים גם שיוך מפלגתי או אינטרסים, המגבלה על האוטונומיה לפיזור הפרלמנט היא משנית. לעומת זאת אם הם נבדלים בשיוכם המפלגתי או באינטרסים שלהם, הם יוצרים משקל נגד זה לזה, ולכן חלוקת האוטונומיה במקרים אלה מקטינה את הסבירות שסמכות פיזור הפרלמנטים תמומש.

מגבלות על מימוש סמכות הפיזור

אמת מידה נוספת המבחינה בין תהליכי פיזור פרלמנטים נוגעת למגבלות המוטלות על סמכות פיזור הפרלמנט או להיעדרן. מגבלות אלה נוגעות בעיקר לתזמון של יוזמות לפיזור הפרלמנט והן נהוגות, למשל, באיטליה, בבלגיה משנת 1995, בדנמרק משנת 1953, בישראל משנת 2001, בפורטוגל משנת 1982, בפינלנד, בצרפת משנת 1959 ובשוודיה. מגבלות אלה שכיחות במערכות המקנות לממשלה או לראשיה זכות ליוזמה לפיזור הפרלמנט או סמכות לפיזור. במקרים אלה מטרתן העיקרית היא למנוע את הכפפת הפרלמנט למרות הממשלה או ראשיה. ביטוי להיגיון זה נמצא למשל בהגבלה על הפעלת סמכות הפיזור לזמן שבו הפרלמנט מתכנס (למשל באיטליה ובפינלנד), או באיסור על הפעלת הסמכות לפני כינוס הפרלמנט והממשלה (למשל בדנמרק משנת 1953), או איסור על הפעלת הסמכות בידי ממשלה אחרי התפטרותה או פיזור בהצבעת אי-אמון, כלומר בעודה מכהנת כממשלת מעבר (למשל בישראל משנת 2001 ובשוודיה משנת 1975).

נוסף על כך, יש מקרים שבהם המגבלות על התזמון של יוזמה לפיזור הפרלמנט משמשות להבטחת יציבות והמשכיות בעתות חירום. כך למשל בספרד משנת 1978, בפורטוגל משנת 1976 ובצרפת משנת 1959 סמכות פיזור הפרלמנט מוקפאת בעתות חירום. ככלל, המגבלות על מימוש סמכות הפיזור מיועדות בעיקר לשמור על מבנה המשטר הדמוקרטי ויציבותו, למנוע עיוות של יחסי הכוחות בין מוסדות השלטון ולהבטיח את יציבותם בעתות חירום.

תהליכים לפיזור הכנסת – לשון החוק

עד לעידן הבחירה הישירה לראשות הממשלה ותיקון חוק יסוד: הכנסת בשנת 2001 הפקידה המערכת החוקתית בישראל את סמכות פיזור הכנסת בידי הכנסת בלבד. כיום מגדירה המערכת החוקתית בישראל 5 תהליכים חלופיים לפיזור

הכנסת. הראשון מקורו בכנסת – הצבעה של הכנסת על חוק לפיזור. חוק יסוד: הכנסת, סעיף 34, תיקון מס' 15, קובע כי "לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך של קבלת חוק לעניין זה, ברוב חברי הכנסת". כלומר, רק בתמיכת רוב חברי הכנסת ב-3 קריאות של החוק רשאית הכנסת לפזר את עצמה (חוק יסוד: הכנסת, סעיף 46, תיקונים 3, 11, ו-15).

שני תהליכים חלופיים לפיזור הכנסת קושרים את גורלה של הכנסת עם גורל ממשלה חדשה. כך פיזור הכנסת יכול לנבוע מכישלון מאמציו של מרכיב ממשלה ממונה להרכיב ממשלה. חוק יסוד: הממשלה (2001), סעיף 11, קובע כי כישלוננו של מרכיב הממשלה להרכיב ממשלה בתקופת הזמן המוגדרת על פי חוק, או הצהרתו שאין ביכולתו להרכיב ממשלה, מביאים לפיזור הכנסת ולקיום בחירות מוקדמות. פיזור הכנסת אינו בלתי נמנע במצב זה. תהליכי הרכבת הממשלה הנהוגים בישראל מסמיכים את ראש המדינה (הנשיא) להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על מרכיב חלופי, והצלחתו להרכיב ממשלה מונעת את פיזור הכנסת. נוסף על כך, פיזור הכנסת יכול להימנע על ידי הגשת בקשה של רוב חברי הכנסת להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר (חוק יסוד: הממשלה [2001], סעיף 10א). כלומר, רק כישלון מרכיב הממשלה הממונה והיעדר מרכיב חלופי הממונה על ידי הנשיא או הנתמך על ידי רוב חברי הכנסת או כישלוננו להרכיב ממשלה מובילים לפיזור הכנסת.

פיזור הכנסת בעקבות כישלון הניסיון להרכיב ממשלה חדשה יכול לנבוע גם מכישלון מרכיב הממשלה וממשלתו לזכות באמון הכנסת בהצבעת ההסמכה (האמון). חוק יסוד: הממשלה (2001), סעיף 11(ב), קובע כי דחייה של בקשת הממשלה החדשה להביע אמון בה על ידי הכנסת משמעה פיזור הכנסת וקיום בחירות מוקדמות. בהתנתם את הישרדות הכנסת בשיתוף פעולה של הסיעות בתהליך הרכבת ממשלה (כתוצאה מכישלון הרכבת ממשלה) או בתמיכתן בממשלה מוצעת (פיזור כתוצאה מאי-אמון בממשלה מוצעת) מעורדים תהליכים אלה שיתוף פעולה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ובכך הם מכשירים את תהליך הרכבת ממשלות בישראל.

כשם ששני התהליכים הללו קושרים את גורלה של הכנסת עם גורלה של ממשלה חדשה, שני תהליכים אחרים לפיזור הכנסת מתנים את הישרדותה של הכנסת בתמיכתה בפעולת הממשלה, כלומר נובעים מהתנגדות הכנסת לפעולת הממשלה. מקורו של אחד משני תהליכים אלה הוא בדחיית חוק התקציב בתוך תקופה מוגדרת. חוק יסוד: הכנסת, סעיף 36(א), תיקון מספר 30,

קובע: "לא נתקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו ביום שאחרי סיום התקופה האמורה (להלן: היום הקובע) כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". פיזור הכנסת נובע מהתנגדותה ליוזמה של הרשות המבצעת – מדחייתה את חוק התקציב המוצע על ידי הממשלה. תהליך זה מעודד את תמיכת הרשות המחוקקת ברשות המבצעת, שכן הישרדותה תלויה בתמיכתה במעשי הממשלה.

התהליך השני המתנה את הישרדותה של הכנסת בתמיכתה בפעולת הממשלה נובע מקיומו של רוב בכנסת המונע את פעולתה התקינה. תהליך זה מעניק לראש הממשלה את הזכות לזוּם את פיזור הכנסת. חוק יסוד: הממשלה (2001), סעיף 29(א), קובע: "נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת האפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שיפורסם ברשומות". תהליך זה מובחן מהתהליך שתואר לעיל בשני מאפיינים: יוזמו הוא ראש הממשלה והיותו כוללני. הגדרת הנסיבות המכשירות את פיזור הכנסת היא כוללנית או מעורפלת, ולכן מייצרת מרחב פעולה גדול לראש הממשלה להשתמש בסמכותו. מאפיינים אלה מחזקים את מעמדו מול הרשות המחוקקת. עם זאת החוק מגביל את סמכותו של ראש הממשלה לזוּם את פיזור הכנסת. לפי חוק יסוד: הממשלה (2001), סעיף 29(ז), "ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו לפי סעיף זה – (1) מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה; (2) לאחר שהכנסת הביעה אי אמון בממשלה [...]"; (3) לאחר התפזרות ראש הממשלה או מיום מתן פסק דין שבו נקבע כי עבר עבירה שיש עימה קלון". נוסף על כך החוק מאפשר למנוע את פיזור הכנסת בעקבות יוזמתו של ראש הממשלה על ידי תמיכת רוב חברי הכנסת במרכיב ממשלה חלופי. בחוק יסוד: הממשלה (2001), סעיף 29(ב), נכתב כי "בתוך 21 ימים מיום פרסום הצו [על פיזור הכנסת], רשאים רוב חברי הכנסת לבקש בכתב מנשיא המדינה להטיל על חבר כנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב, ושאינו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה". אם חבר הכנסת נכשל במאמציו להרכיב ממשלה, או שממשלתו המוצעת אינה זוכה באמון הכנסת בהצבעת ההסמכה, תתפזר הכנסת ותתקיימנה בחירות מוקדמות (חוק יסוד: הממשלה [2001], סעיף 29(ו)). כלומר, יוזמה של ראש הממשלה לפיזור הכנסת, יכולה להוביל לפיזור הכנסת אבל היא יכולה גם להביא להחלפתו ולא-פיזור.

במבט השוואתי ישראל מאופיינת כיום בריבוי תהליכים חלופיים לפיזור

הפרלמנט, בנוקשות הדרישה לרוב במקרה של פיזור עצמי של הפרלמנט, ובסייגים המוטלים על יוזמת פירוק הפרלמנט על ידי ראש הרשות המבצעת.

פיזור פרלמנטים בישראל במבט השוואתי והיסטורי – הערכת מצב
 ניתוח היסטורי והשוואתי של פיזור הכנסת הביא לממצאים שיתוארו להלן. ראשית, ובניגוד לדעה הרווחת, הכנסת אינה יוצאת דופן מבין פרלמנטים בדמוקרטיה אחרות בשיעור השלמת כהונתה או אי-השלמתן. להוציא שנות החמישים, עד שנות התשעים הפרלמנט הישראלי אף אופיין בשיעורי השלמת קדנציה גבוהים יותר מפרלמנטים בדמוקרטיה אחרות. למעלה ממחצית הפנסות שכיחנו מראשית המדינה ועד 2009 (64.7%, 11 כנסות) השלימו לפחות 75% ממשך כהונה הקבוע על פי חוק, וכ-30% מהן (5 כנסות) השלימו מעל 95% ממשך כהונה הקבוע. רק כנסת אחת, הכנסת הרביעית (1959-1961), השלימה פחות ממחצית משך כהונה. בניגוד ל-11 דמוקרטיה אחרות הנכללות בלוח 24.1, מעולם לא פוזרה הכנסת ברבעון הראשון של כהונתה (אחוז השלמת קדנציה קטן מ-25%).

לוח 24.1: השלמת תקופת כהונה של בתי מחוקקים ב־35 מדינות המחקר 2009-1945*

מדינה	השלמת כהונה < 95%	השלמת כהונה 75%-95%	השלמת כהונה 50%-75%	השלמת כהונה 25%-50%	השלמת כהונה < 25%
ארצות הברית	100 (31)	0	0	0	0
נורווגיה	100 (16)	0	0	0	0
שווייץ	100 (15)	0	0	0	0
קוסטה ריקה	100 (13)	0	0	0	0
צ'ילה	100 (5)	0	0	0	0
הונגריה	100 (4)	0	0	0	0
סלובניה	100 (4)	0	0	0	0
שוודיה	88.9 (16)	0	5.5 (1)	5.5 (1)	0



השלמת כהונה < 25%	השלמת כהונה 25%-50%	השלמת כהונה 50%-75%	השלמת כהונה 75%-95%	השלמת כהונה < 95%	מדינה
0	0	4.7 (1)	9.5 (2)	85.7 (18)	ניו זילנד
0	0	12.5 (2)	6.2 (1)	81.2 (13)	גרמניה
0	0	25 (1)	0	75 (3)	אסטוניה
0	5.8 (1)	0	23.5 (4)	70.6 (12)	פינלנד
0	11.1 (1)	0	22.2 (2)	66.6 (6)	מלטה
0	0	0	33.3 (2)	66.6 (4)	קפריסין
0	21.4 (3)	0	14.2 (2)	64.2 (9)	לוקסמבורג
0	20 (1)	20 (1)	0	60 (3)	צ'כיה
5.5 (1)	11.1 (2)	11.1 (2)	16.6 (3)	55.5 (10)	הולנד
0	8.3 (2)	20.8 (5)	16.6 (4)	54.1 (13)	אוסטרליה
0	16.6 (1)	33.3 (2)	0	50 (3)	פולין
5.2 (1)	10.5 (2)	5.2 (1)	31.5 (6)	47.3 (9)	איסלנד
0	25 (4)	6.2 (1)	25 (4)	43.7 (7)	איטליה
5.2 (1)	5.2 (1)	26.3 (5)	21 (4)	42.1 (8)	בלגיה
0	20 (1)	20 (1)	20 (1)	40 (2)	סלובקיה
0	15.7 (3)	5.2 (1)	42.1 (8)	36.8 (7)	אוסטריה
8.3 (1)	16.6 (2)	33.3 (4)	8.3 (1)	33.3 (4)	פורטוגל
0	44.4 (4)	0	22.2 (2)	33.3 (3)	הודו
0	11.1 (1)	11.1 (1)	44.4 (4)	33.3 (3)	ספרד
0	5.8 (1)	29.4 (5)	35.2 (6)	29.4 (5)	ישראל
11.7 (2)	11.7 (2)	11.7 (2)	35.2 (6)	29.4 (5)	צרפת
16.6 (2)	0	16.6 (2)	41.6 (5)	25 (3)	יוון
6.2 (1)	12.5 (2)	12.5 (2)	50 (8)	18.7 (3)	בריטניה

השלמת כהונה < 25%	השלמת כהונה 25%-50%	השלמת כהונה 50%-75%	השלמת כהונה 75%-95%	השלמת כהונה < 95%	מדינה
11.1 (2)	16.6 (3)	33.3 (6)	27.7 (5)	11.1 (2)	אירלנד
15 (3)	10 (2)	30 (6)	35 (7)	10 (2)	קנדה
8.7 (2)	17.3 (4)	21.7 (5)	43.4 (10)	8.7 (2)	יפן
8.3 (2)	12.5 (3)	37.5 (9)	37.5 (9)	4.1 (1)	זנמרק

* המספר המופיע בסוגריים מייצג את מספר הפרלמנטים שנכללים בקטגוריה של השלמת הכהונה. כך למשל, בישראל השליחו 5 כנסות מעל 95% ממשך הכהונה הקבוע בחוק, שהן 29.4% מהכנסות שכיהנו בישראל עד 2009.

שנית, שיעור השלמת הקדנציה של הכנסת קטן מאז שנות השבעים, מגמה הפוכה מזו שנמצאה אצל מקבילותיה בעולם הדמוקרטי. הפרלמנט הישראלי אופייני בשיעור השלמת קדנציה גדול יחסית עד שנות השבעים (מלבד שנות החמישים), אך משנות השבעים שיעור זה קטן, ואילו זה של מקביליו בעולם גדל. מגמה זו הוחרפה משנת 1996, והיום שיעור השלמת הקדנציה של הכנסת קטן מזה של מקבילותיה בעולם. לוח 24.2 להלן מצביע על כך שמתוך 4 הכנסות שכיהנו בין 1996 ל-2009, 3 (75%) השלימו רק כשני שלישים ממשך הכהונה הקבוע. יוצאת מכלל זה היא הכנסת ה-15 (1999-2003) שהשלימה 82.5% מכהונתה. להוציא הכנסת הראשונה (52.8% השלמת קדנציה) והכנסת הרביעית (44.5% השלמת קדנציה), 3 כנסות אלה הן היחידות בהיסטוריה הפוליטית של ישראל שהשלימו פחות מ-70% ממשך הכהונה הקבוע. עדות למגמה זו עולה גם מהשוואת התקופה המוקדמת (1949-1992) לתקופה המאוחרת (1996-2006). בתקופה המוקדמת שיעור השלמת הקדנציה הממוצע היה 86.5% לעומת 70% בתקופה המאוחרת, והחציון היה 92.3% לעומת 67% בתקופה המאוחרת. כלומר, מאמצע שנות התשעים ישראל מאופיינת בתכיפות פיזור הפרלמנט הן במונחים בינלאומיים (בהשוואה לעולם) הן במונחים היסטוריים (בהשוואה לעצמה).

לוח 24.2: משכי כהונה והשלמת תקופת כהונה של כנסות (בסדר כרונולוגי)*

מספר כנסת	תאריך בחירות	משך כהונה (שנים)	משך כהונה (חודשים)	אחוז השלמת קדנציה
1	25.1.1949	2.5	30.1	52.8
2	30.7.1951	4	47.9	93.7
3	26.7.1955	4.3	51.3	100
4	3.11.1959	1.8	21.4	44.5
5	15.8.1961	4.2	50.6	100
6	2.11.1965	4	47.9	100
7	28.10.1969	4.2	50.1	104.2
8	31.12.1973	3.4	40.5	88
9	17.5.1977	4.1	49.5	92.3
10	30.6.1981	3.1	36.8	71
11	23.7.1984	4.3	51.4	100
12	1.11.1988	3.6	43.7	90.9
13	23.6.1992	3.9	47.2	90.4
14	29.5.1996	3	35.6	67
15	17.5.1999	3.7	44.4	82.5
16	28.1.2003	3.2	38	66.5
17	28.3.2006	2.9	34.5	62.8

* משך הכהונה של כל כנסת חושב מתאריך הבחירות הכלליות שהובילו לבחירתה ועד הבחירות הכלליות שהובילו להחלפתה.

שלישית, בחינת הנסיבות שבהן פוזרו כנסות בישראל מלמדת כי לפחות בחלק מהמקרים שירת מנגנון פיזור הפרלמנט את ייעודו המקורי, קרי תגובה על אירועים או על זעזועים בתוך המערכת והיעדר הסכמה כיצד לנהוג בעקבותיהם. עם אלה נמנים משפט קסטנר (הכנסת השנייה) ופרשת לבון (הכנסת הרביעית).

נוסף על כך נמצא כי בשני מקרים אלה, ובמקרים אחרים, פוזרה הכנסת בעקבות משבר קואליציוני או התפטרות ראש הממשלה. כך התפטרויותיהם של משה שרת בכנסת השנייה, של דוד בן-גוריון בכנסת הרביעית ושל יצחק רבין בכנסת השמינית הובילו בעקיפין לפיזור הפרלמנט. כלומר, אף שער שנת 2001 פיזור הכנסת היה מנותק באופן חוקי מהדחה, מהתפטרות או מהחלפת ממשלות, בפועל אלה הובילו, בליט בררה, לפיזור הכנסת את עצמה. באותה רוח קדמה גם התלות בין הישרדות הכנסת לבין העברת חוק התקציב לעיגונה בחוק, כפי שמעיד פיזור הכנסת ה-14. המקרה הישראלי אף מדגים את ניצול מנגנון פיזור הפרלמנט לצרכים פוליטיים, למשל "התרגיל המבריק" של יצחק רבין בכנסת השמינית, ופיזור הכנסת ה-16 בידי אריאל שרון. עם זאת, נראה כי להוציא תקופת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, ניצול מחושב של מנגנון פיזור הפרלמנט לצורך שימור עצמי או קידום, למשל, בידי ראשי ממשלה מכהנים, היה מוגבל מאוד בישראל. ייתכן שהדבר נובע ממבנה המערכת המפלגתית ותנאי האי-וודאות המגבירים את הסיכון הכרוך בניצול מנגנון זה ומקשים על ניצולו היעיל.

ממצאים אלה מעידים כי מצבה של ישראל בכל הנוגע לפיזור הכנסת בעת כתיבת שורות אלה סביר, אם כי פחות מבעבר. הירידה היחסית מיוחסת, לפחות בחלקה, לעידן הבחירה הישירה לראשות הממשלה, אשר ערער את יציבות המערכת ועודד את ניצול הסמכות לפיזור הפרלמנט לצרכים מפלגתיים. אף כי מוקדם לשפוט, אנו מעריכים כי הרחבת הסמכות לפיזור הכנסת על פי חוק יסוד: הכנסת המתוקן בשנת 2001 לא שינתה באופן מהותי את יישום מנגנון זה. הנסיבות שעוגנו בחוק היסוד המתוקן כמובילות לפיזור הכנסת – משברים קואליציוניים, התפטרות ראשי ממשלה, קשיים בהרכבת ממשלות, דחיית חוק התקציב – גרמו בעקיפין לפיזור הכנסת גם בעבר. לכן נראה כי הרחבת סמכות פיזור הפרלמנט אינה צפויה להגביר את השימוש במנגנון זה, ולכן משכי כהונות כנסות לא יתקצרו בעתיד. יתר על כן, מיסוד הקשר בין נסיבות אלה לבין פיזור הפרלמנט בחוק היסוד המתוקן עשוי לתרום לאפקטיביות של מנגנון זה ככלי לייצוב המערכת הפוליטית ולשיפור תפקודה. מיסוד זה מספק תמריץ שלילי לחברי הכנסת לחבל בתהליכי הרכבת ממשלות, להביא לפיזור ממשלות ולהתנגד לפועלן. כמו כן הסייגים על הפעלת סמכות זו, למשל הגבלת האוטונומיה של ראש הממשלה, הגבלת פרק הזמן לפיזור על ידי ראש הממשלה והאפשרות למנוע פיזור במקרה של תהליכי הרכבת ממשלה, מבטיחים שהיא

לא תקנה עליונות לממשלה על הכנסת, המוסד הנבחר והריבון בדמוקרטיה הישראלית.

סיכום ומסקנות

תהליכים לפיזור פרלמנטים הם דבר רצוי ונחוץ. מדובר במנגנון מוסדי המקנה למערכת השלטונית גמישות, משפר את כושר הספיגה והעמידה שלה ומאפשר לה לצאת ממצב של קיפאון מדיני או פוליטי. עם זאת, נראה כי מיסוד תהליכים אלה טומן בחובו סכנה שהם ינוצלו לטובת אינטרסים צרים של שחקנים במערכת הפוליטית. לכן, "השאלה מבחינת התכנון החוקתי היא איזה מחיר יש לשלם במונחים של אופרטוניזם מפלגתי למען הגמישות שכוח הפיזור מקנה" (Strøm and Swindle, 2002: 589).

מבט השוואתי והיסטורי על סמכויות פיזור הכנסת ומימושן בישראל מראה כי המחיר שהמערכת המשטרית בישראל משלמת תמורת הגמישות שכוח הפיזור מקנה לה הוא מזערי. לעומת דמוקרטיות אחרות, בעיקר דמוקרטיות פרלמנטריות רוביות, הניצול של מנגנון זה בשירות אינטרסים צרים בישראל מוגבל, אך הגמישות שהוא מספק מהותית. הרחבת סמכות הפיזור ב־2001 פתחה לשימוש נרחב ואופורטוניסטי יותר במנגנון זה, אבל עד כה הוא לא נוצל באופן בולט על ידי בעלי עניין. לכן בשלב זה נראה שאין צורך בשינוי המנגנון הקיים. יתר על כן, ייתכן שהרחבת סמכות הפיזור תקנה לא רק גמישות למערכת אלא גם יציבות, מאחר שהיא תצייד את ראש הממשלה ב"נשק יום הדין" שיאזן את כוחו מול הכנסת, ובעיקר מול אלה השואפים להדיח את ממשלתו. כמו כן נראה שהרחבת סמכות הפיזור מיסדה נסיבות ותהליכי פיזור שהתקיימו בכל מקרה, באופן עקיף ובלתי ממוסד.

מסקנתנו היא שיש לשמור על התהליכים הקיימים בישראל היום לפיזור הכנסת ולקיום בחירות מוקדמות בעקבותיו. תהליכים אלה מקנים למערכת גמישות ואינם גובים מחיר גבוה מדי ביציבותה של הרשות המחוקקת או בהמשכיותה.

פיזור מוקדם של הכנסת: מבט היסטורי השוואתי

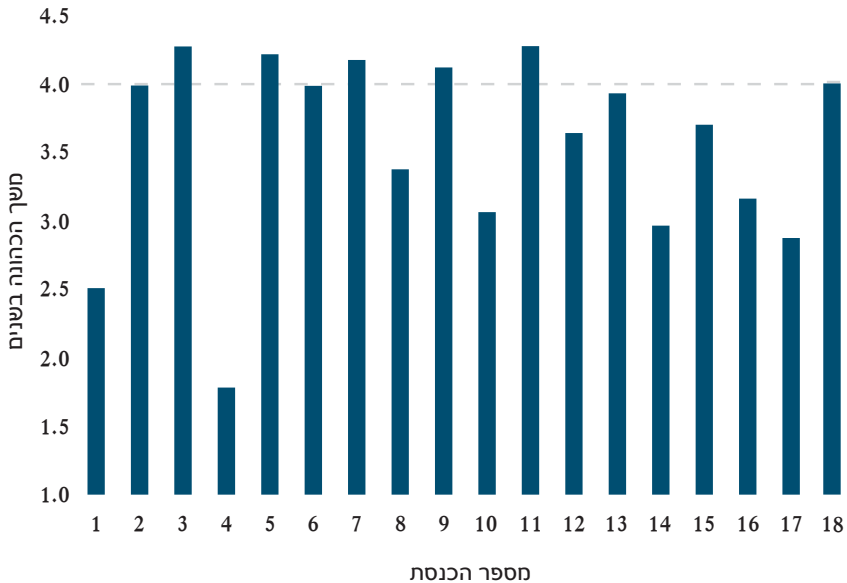
עופר קניג, חן פרידברג

בדמוקרטיות נשיאותיות נבחר בית המחוקקים לתקופת כהונה קבועה (fixed term) שאי-אפשר לקצרה; במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות אפשר להקדים את הבחירות ובכך לקצר את משך כהונת הפרלמנט.¹ זהו ביטוי למיזוג הרשויות העומד בלב הפרלמנטריזם: הרשות המבצעת, הנובעת מהרשות המחוקקת, תלויה באמונה. יכולת הפרלמנט להקדים את הבחירות ולקצר את כהונתו יכולה להיות פס כיתרון או כחיסרון. מחד גיסא, אפשר לטעון שהאפשרות לקצר את חי הפרלמנט (והמשלה) מכניסה אי-ודאות למערכת, עלולה לפגוע ביציבותה, לקצר את האופק של נבחרי הציבור ולפגום ביכולת הממשלה להתוות מדיניות אפקטיבית וליישמה. מאידך גיסא, ברור שיש נסיבות פוליטיות שבהן מתבקשים פיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות כדי להוציא את המערכת הפוליטית ממבוי סתום. כך נטרפים הקלפים מחדש ונוצרת הזדמנות ליצור ממשלה חדשה, בעלת בסיס תמיכה רענן ויכולת משילות. היכולת להקדים את הבחירות מקנה למערכת גמישות אשר נתפסת כאחת הסיבות העיקריות ליציבות המשטרית של דמוקרטיות פרלמנטריות. האפשרות לפזר את הפרלמנט לפני תום תקופת כהונתו היא אפוא מנגנון חשוב ומרכזי בדינמיקה של רובן של הדמוקרטיות הפרלמנטריות. מכאן עולה החשיבות שבהבנת פעולתו של מנגנון זה – באילו תנאים מתפזר הפרלמנט ומי הם השחקנים הפוליטיים האחראים לפיזורו.

1 נורווגיה היא דוגמה יוצאת דופן למדינה עם משטר פרלמנטרי שבית המחוקקים שלה נבחר ל-4 שנים בלי אפשרות להקדים את הבחירות.

סקירה היסטורית של הסוגיה בפן הישראלי מצביעה על כך שמקום מדינת ישראל ועד שנת 2012 רק 6 מתוך 18 כנסות השלימו את כהונתן.

תרשים 25.1: משך הכהונה של הכנסות



מהתרשים עולה כי במרבית המקרים תקופות הכהונה היו קצרות מ־4 שנים. אנו למדים מכך שלפחות חלק מהכנסות סיימו את כהונתן טרם מועדן החוקי.² בשאר המקרים הכנסת לא סיימה את כהונתה ונקבעו בחירות מוקדמות, לרוב באמצעות שימוש במנגנון הפיזור העצמי. מתיו שוגרט טוען כי יכולתה של הכנסת לפזר את עצמה ולהקדים את הבחירות מעצימה את כוח המיקוח של המפלגות הקטנות, מערערת את היציבות הפוליטית ומונפת כחרב על צווארה של הממשלה (ראו בחלק החמישי בספר). בפרק זה אנו בוחנים טענה זו: האומנם

2 הכללים המסדירים את מועד הבחירות פרושים ב־4 סעיפים של חוק יסוד: הכנסת. מלבד סעיף 8 שהוזכר לעיל, אשר מציב את העיקרון הכללי שלפיו תקופת הכהונה היא 4 שנים, לפי הסעיפים האחרים (9, 35 ו־36), כנסות יכולות לכהן בנסיבות מסוימות גם למעלה מ־4 שנים.

הכנסת עושה שימוש תכוף ובלתי סביר בסמכותה לפזר את עצמה כאמצעי לעומתי נגד הממשלה המכהנת, או שמא נסיבות פוליטיות, כגון התפטרות ראש ממשלה או הסכמה של רוב סיעות הבית להקדים את הבחירות (בעקבות מבויתתם שאליו הגיעה המערכת הפוליטית) הן שמביאות להפעלת כלי חקיקתי זה? במקרה כזה אפשר לאפיין את השימוש בו כסביר ואף חיוני.

הדרכים לפיזור מוקדם של הכנסת

כמו בדמוקרטיה רבות, משך כהונתה של הכנסת הוא 4 שנים (Woldedorp, 2003: 131-133; Bergman et al., 2000: 40; Keman, and Budge, 2000: 40); סעיף 8 בחוק יסוד: הכנסת קובע זאת במפורש.³ כבמרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות, גם בפרלמנט הישראלי משך תקופת הכהונה אינו חקוק בסלע, וישנם מנגנונים המאפשרים לקצרו וליזום בחירות מוקדמות. בעת כתיבת שורות אלה, הפעם האחרונה שבה השלימה הכנסת את מלוא תקופת כהונתה הייתה בכנסת ה-11, שכינה בשנים 1984-1988. מאז ב-7 כנסות נערכו הבחירות לכנסת טרם מועדן. לא מפתיע אפוא שתקופת הכהונה הממוצעת של 18 הכנסות שבין 1949 ל-2012 עומדת על 1,290 יום, או מעט יותר מ-3 שנים וחצי. כיום נהוגים 4 מנגנונים לפיזור הכנסת ולהקדמת הבחירות. המנגנון הוותיק ביותר נקבע בשנת 1958, בחוק יסוד: הכנסת. שני מנגנונים נקבעו בשנת 1992, עם קבלת חוק הבחירה הישירה, אך מוסיפים לפעול גם לאחר ביטולו. המנגנון האחרון נוסף בשנת 2001, עם קבלת חוק יסוד: הממשלה החדש.

התפזרות עצמית מוקדמת בקבלת חוק מיוחד

בשנת 1958 קיבלה הכנסת את הראשון בשורת חוקי יסוד שהיו אמורים להתאגד בסופו של תהליך לחוקה שלמה.⁴ סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת קבע כי "לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך של קבלת חוק

3 לפי חוק יסוד: הכנסת מדובר ב-4 שנים לפחות, לנוכח הקביעה השרירותית בסעיף 9 לחוק היסוד ש"הבחירות לכנסת יהיו ביום ג' השלישי לחודש חשוון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת".

4 המתווה לחקיקה הדרגתית של חוקי יסוד שיתאגדו לחוקה גובש ב"פשרת הררי" מ-1950.

לעניין זה". החוק לא קבע אז דרישות לרוב מיוחד.⁵ רק בשנת 1992 תיקנה הכנסת את הסעיף באופן שמחייב את קבלת החוק ברוב של חברי הכנסת (לפחות 61) בכל אחת מ-3 הקריאות.

פיזור ביוזמת ראש הממשלה

כאשר ניגשו המחוקקים לתקן את חוק יסוד: הממשלה [1968] ואישרו חוק חדש (חוק הבחירה הישירה), אחת המטרות שעמדה לנגד עיניהם הייתה חיזוקם של ראשי הממשלות לעומת הכנסת. אחד מהכלים שהוענקו לראשי ממשלות הייתה הסמכות לפזר את הכנסת. סעיף 22 לחוק החדש קבע שאם "נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו". גם לאחר ביטול חוק הבחירה הישירה והחזרה לשיטה הפרלמנטרית נותרה סמכות זו בעינה (סעיף 29 בחוק יסוד: [2001]).⁶

פיזור אוטומטי בשל אי־קבלת חוק התקציב

חוק הבחירה הישירה משנת 1992 הציג עילה נוספת לפיזור מוקדם של הכנסת. סעיף 20 בו קבע כי אם חוק התקציב לא מתקבל בתוך 3 חודשים לאחר תחילתה של שנת הכספים, ייחשב הדבר להחלטה של הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. גם מנגנון זה נותר על כנו לאחר ביטול הבחירה הישירה והחזרה לשיטה הפרלמנטרית והועתק לחוק יסוד: הכנסת, סעיף 36א.

פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה (לאחר בחירות; בעקבות התפטרות ראש הממשלה, פטירתו או נבצרותו; בעקבות הצבעת אי־אמון)

סעיף 11 בחוק יסוד: הממשלה [2001] קובע כי אם חבר הכנסת שהוטל עליו להרכיב ממשלה לא הצליח להרכיבה בתקופת הזמן המוגדרת בחוק, או הצהיר

5 טרם קבלת חוק יסוד: הכנסת ב־1958 יכולה הייתה הכנסת לפזר את עצמה באמצעות חוק מעבר שהתקבל ברוב פשוט. כך, למשל, באפריל 1951, בעקבות התפטרותו של דוד בן־גוריון והחלטתו לעמוד בראש ממשלת מעבר ולהקדים את הבחירות, קיבלה הכנסת את חוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951.

6 הכנסת יכולה להתגבר על צו זה אם רוב חבריה מבקשים מהנשיא להטיל על חבר כנסת פלוגי, שהסכים לכך בכתב ושיאנו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה.

כי אין ביכולתו להרכיב ממשלה, או הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון, הדבר ייחשב החלטה של הכנסת על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה. סעיף 28 בחוק קובע עוד כי אם הכנסת הביעה אי-אמון בממשלה (החלטה המביאה להתפטרות הממשלה), והמהלך להרכבת ממשלה חלופית נכשל, גם אז רואים בכך החלטה של הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. בכל המקרים הללו יתקיימו בחירות מוקדמות לפי הנחיות החוק. עד קבלת החוק החדש לא היה מנגנון מעין זה של פיזור אוטומטי של הכנסת.

מסקירת מנגנוני הפיזור המוקדם של הכנסת עולה כי עד לשנת 1996 (כניסתו לתוקף של חוק הבחירה הישירה) המנגנון החוקתי היחיד להתפזרות מוקדמת של הכנסת היה מנגנון ההתפזרות העצמית באמצעות קבלת חוק מיוחד לעניין זה. במצב זה ישראל הייתה מקרה יוצא דופן במשפחת הדמוקרטיה הפרלמנטריות. כפי שעולה מלוח 25.1 להלן, במרבית הדמוקרטיה האלה הסמכות לפיזור מוקדם של פרלמנטים נתונה בידי ראש המדינה (מונרך או נשיא), הנענה לבקשה של ראש הממשלה או של הממשלה. חוק הבחירה הישירה הציג שני מנגנונים נוספים: פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה ופיזור בשל אי-קבלת חוק התקציב. במתן הסמכות לפיזור הפרלמנט לראש הממשלה דומה ישראל לדמוקרטיה האחרות. בה בעת היא גם הפכה למקרה חריג עם בחירתו הישירה של ראש הממשלה (מצב שתוקן רק בשנת 2001 עם אימוץ חוק יסוד: הממשלה החדש וביטול הבחירה הישירה לראשות הממשלה). עם קבלת חוק יסוד זה, ולקראת החזרה לשיטה הפרלמנטרית בשנת 2003, אומץ מנגנון נוסף – פיזור אוטומטי של הכנסת בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה.

מבט השוואתי

היכולת לפזר את הפרלמנט טרם סיום כהונתו החוקתית ולקרוא לבחירות מוקדמות היא אחד הרכיבים המשקפים את מאזן העוצמה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת (Döring, 1995; Diermeier and Feddersen, 1998; Lijphart, 1999). במקרים שבהם רק ראשי ממשלות מוסמכים להחליט על בחירות מוקדמות, המוטלת נעה לכיוון הממשלה; במקרים שבהם גם לפרלמנט יש סמכות ליזום פיזור מוקדם, היא נעה לכיוונו. אולם מלבד הפרלמנט וראש הממשלה כמעט תמיד משתתף בתהליך שחקן נוסף: ראש המדינה – נשיא או

מונרך. לוח 25.1, המסכם את הליכי פיזור הפרלמנט לפני תום כהונתו החוקית ב-21 דמוקרטיזציה, מצביע על כך שרק בדנמרק ובשוודיה (החל בשנת 1975) אין לראשי המדינה תפקיד בפיזור מוקדם של הפרלמנט. בדנמרק הסמכות הבלעדית לפיזור מוקנית לראש הממשלה, ובשוודיה הסמכות היא בידי הממשלה כולה (Bergman et al, 2003: 163).

לוח 25.1: מנגנונים לפיזור מוקדם של פרלמנטים במדינות שונות

פיזור ביוזמת ראש הממשלה בלבד	פיזור ביוזמת ראש המדינה	פיזור ביוזמת ראש הממשלה, אך בסמכות ראש המדינה להטיל וטו על המהלך	פיזור ביוזמת ראש הממשלה, אישור ראש המדינה למהלך הוא חותמת גומי בלבד	פיזור ביוזמת ראש הממשלה בלבד
דנמרק	איטליה איסלנד בלגיה (רק אם הממשלה הפסידה בהצבעת אי-אמון ואין ממשלה חלופית) הולנד לוקסמבורג לטביה (טעון אישור גם במשאל עם) פינלנד צרפת	אירלנד גרמניה פינלנד	אוסטרליה יפן (הממשלה היא היוזמת) ישראל ניו זילנד ספרד קנדה (רק אם הממשלה הפסידה בהצבעת אי-אמון) שוודיה (הממשלה היא היוזמת ללא צורך באישור ראש המדינה)	אוסטריה בריטניה ישראל

מקור: Bergman et al., 2003: 160-162

בשאר המקרים המופיעים בלוח ראשי מדינה ממלאים תפקיד במהלך הפיזור. לעתים זהו רק תפקיד פורמלי של מעין חותמת גומי, כאשר ראש המדינה מאשר כמעט אוטומטית את בקשתו של ראש הממשלה. במקרים אחרים יכול ראש המדינה להטיל וטו על יוזמה כזו. ישנם גם מקרים שבהם לראש המדינה תפקיד חשוב יותר, והוא היחיד המוסמך להורות על פיזור. הדיון על הדרכים

שבהן אפשר לפזר את הפרלמנט צריך להיערך אפוא מתוך התייחסות לשחקנים הפוליטיים המרכזיים: ראש המדינה, הפרלמנט וראש הממשלה.

באיטליה נמשכת כהונת הפרלמנט חמש שנים, אולם נשיא הרפובליקה מוסמך להורות על פיזור מוקדם (סעיף 88 בחוקה האיטלקית). מכיוון שהנשיא הוא היחיד המוסמך לעשות כן (לראשי ממשלה אין סמכות לפזר את הפרלמנט), מדובר בסמכות מהותית ולא פורמלית בלבד, כפי שקורה במדינות אחרות. נשיאי איטליה נוהגים להשתמש בסמכותם זו בשיקול דעת ורק לאחר שנוכחו כי המערכת הפוליטית במבוי סתום. הדוגמה האחרונה להפעלת סמכות זו הייתה בשנת 2008. ממשלת השמאל בראשותו של רומנו פרודי (Prodi) הפסידה בהצבעת אמון בסנט (הבית העליון בפרלמנט האיטלקי). הנשיא מינה את יושב ראש הסנט להקים ממשלה זמנית, אולם במערכת הפוליטית היה רוב נגד יוזמה זו. לאחר שהניסיון כשל, סבר הנשיא כי אין בַרְרָה אלא להקדים את הבחירות והורה על פיזור הפרלמנט 3 שנים טרם סיום כהונתו החוקתית.

גם באוסטריה מוקנית לנשיא סמכות לפזר את הפרלמנט, אך זו אינה סמכות בלעדית, שכן גם הפרלמנט עצמו יכול להכריז על פיזור מוקדם. סמכות מהותית לפיזור הפרלמנט על ידי ראש המדינה קיימת גם בצרפת. זהו דבר טבעי לאור העובדה שמדובר בדמוקרטיה נשיאותית למחצה, שבה נשיא הרפובליקה אינו ראש מדינה סמלי אלא המנהיג הפוליטי (Knapp and Wright, 2001). אספת הנבחרים – הבית התחתון הצרפתי – נבחרת לתקופת כהונה של 5 שנים, אך נשיא המדינה מוסמך להורות על פיזור המוקדם (סעיף 12 בחוקה הצרפתית). הנשיא פרנסואה מיטראן (Mitterrand) השתמש בסמכות זו בשני מקרים (1981 ו-1988), ואילו הנשיא ז'ק שיראק (Chirac) השתמש בה פעם אחת (1997). בשלושת המקרים כפו הנשיאים פיזור מוקדם לאחר שהעריכו כי מדובר בעיתוי שיאפשר להם לשפר את ייצוג מפלגותיהם בפרלמנט.

בלטביה, דמוקרטיה פרלמנטרית, ישנו מנגנון פיזור ייחודי. לנשיא, דמות סמלית, שמורה הסמכות להציע את פיזור הפרלמנט. אם הציע פיזור, בתוך שבועיים נערך משאל עם בנושא. אם רוב המשתתפים במשאל מצביעים בעד ההצעה, הפרלמנט מתפזר ובחירות מתקיימות בתוך חודשיים לכל היותר. אולם אם נמצא רוב המתנגד לפיזור, הנשיא הוא שישלם על כך במשרתו. כך נשמר מעין מאזן אימה שמטרתו למנוע מהנשיא מלהשתמש בסמכותו על נקלה. הפעם היחידה שבה התרחש מהלך כזה הייתה במאי 2011, כאשר הנשיא ולדיס זֶטְלֶרס (Zotlers) הציע את פיזור הפרלמנט. משאל העם נקבע ליולי, אך

חודש קודם לכן כשל זטלרס בניסיונו להיבחר לתקופת כהונה שנייה בבחירות לנשיאות שנערכו ב־2 ביוני. חברי הפרלמנט, אשר סמכות בחירת הנשיא מופקדת בידיהם, השיבו לו כגמולו והביעו את חוסר שביעות רצונם מיוזמת הפיזור המוקדם שלו באמצעות אי־בחירתו מחדש. במשאל העם זכתה הצעת הפיזור לרוב מוחץ של למעלה מ־94% מהקולות. כפועל יוצא התפזר הפרלמנט ובחירות חדשות נקבעו לספטמבר 2011.

במדינות אחרות יוזמת הפיזור מתחילה בראשי הממשלה, אך ראשי המדינה יכולים להטיל עליה וטו. בגרמניה מוקנית לראש המדינה (נשיא הרפובליקה) סמכות וטו המאפשרת לו לסרב לבקשתו של הקנצלר לפזר את הפרלמנט. זאת ועוד, כדי לפתוח במהלך של פיזור מוקדם, הקנצלר צריך להעמיד את ממשלתו להצבעת אמון של הבונדסטג. רק במקרה שאין תמיכת רוב בהצבעת האמון רשאי הקנצלר לבקש מנשיא הרפובליקה לפזר את הפרלמנט ולקרוא לבחירות מוקדמות (סעיף 68 בחוקה הגרמנית). כלומר, החוקה מאפשרת פיזור מוקדם, אך כדי שזה יקרה דרושה מעורבות של הקנצלר, של הפרלמנט ושל הנשיא בתהליך. מקרה כזה התרחש בשנת 2005, כאשר הקנצלר גרהרד שרדר (Schröder) רצה להקדים את הבחירות. לשם כך הוא יזם בפרלמנט הצבעת אמון בממשלתו מתוך כוונה מוקדמת להפסיד בה (הוא הנחה רבים ממפלגתו להצביע נגד ואילו שרי ממשלתו נמנעו). לאחר שלא הובע אמון בממשלה נפתח הפתח למהלך של פיזור מוקדם. שרדר ביקש מנשיא הרפובליקה להכריז על פיזור והלה נענה לבקשה. מהלך מניפולטיבי זה עורר את חמתן של כמה מהמפלגות הקטנות בפרלמנט, ואלה עתרו לבית המשפט החוקתי בטענה כי המהלך היה פסול. בית המשפט דחה את עתירתן. גם באירלנד ובפינלנד יכולים הנשיאים להטיל וטו על הליכי פיזור שיזמו ראשי הממשלה.⁷

במקרים אחרים של הליכי פיזור מוקדם ראשי המדינה משמשים חותמת גומי. הם אמנם אלה אשר מורים באופן פורמלי על פיזור הפרלמנט, אך הם אינם אלה שיוזמים את המהלך, ושיקול הדעת שלהם מוגבל כמעט לחלוטין. הם עושים זאת בעקבות בקשה של ראש הממשלה או בגלל נסיבות מיוחדות המצוינות בחוק. ביפן, למשל, הקיסר מוסמך להורות על פיזור מוקדם, אך מי שמחליט על כך בפועל הוא ראש הממשלה לאחר אישור הממשלה. הקיסר אינו יכול לסרב לבקשה זו. בספרד המלך הוא המוסמך להורות על פיזור מוקדם,

7 פינלנד יכול גם ראש המדינה ליזום את הפיזור.

אך הוא יעשה זאת בצורה כמעט אוטומטית באחד משני מקרים: אם לאחר בחירות כלליות פקע הזמן המוקצב להקמת ממשלה חדשה (סעיף 99 בחוקה), או בעקבות בקשה של ראש הממשלה לפזר את הפרלמנט (סעיף 115). גם נשיא מדינת ישראל מוסמך לאשר את בקשת הפיזור שמופנית אליו מראש הממשלה, אולם בפועל זהו אישור פורמלי בלבד ואין הוא יכול לסרב לבקשה.

במדינות בעלות דגם משטר בריטי רווח נוהג שלפיו ראשי ממשלה מורים על פיזור הפרלמנט בנקודת זמן הנוחה להם לבחירות. גם כאן, באופן פורמלי, האישיות שמפזרת את הפרלמנט היא המלכה (בבריטניה) או המושלים הכלליים המייצגים אותה (באוסטרליה, בקנדה ובניו זילנד), אך באופן מסורתי הם מצייתים להחלטת הפיזור של ראשי הממשלות. נוהג זה, של שימוש בסמכות כדי לבחור מועד בחירות נוח מבחינה פוליטית, עורר בכמה מקרים ויכוחים ציבוריים. בשניים מהמקרים הביאו ויכוחים אלה לשינויים המגבילים את מרחב הפעולה של ראשי ממשלה.

בקנדה התקבל בשנת 2007 חוק אשר קיצר את תקופת הכהונה של הבית התחתון מ-5 ל-4 שנים וקבע כי במקרים כתיקונם בחירות תיערכנה כל 4 שנים במועד קבוע במרוצת חודש אוקטובר. רק אם הפסידה הממשלה בהצבעת אי-אמון ראשי ראש הממשלה לבקש מהמושל הכללי להקדים את הבחירות. בבריטניה אושרה בספטמבר 2011 הצעת חוק מרחיקת לכת אף יותר אשר לא רק מגבילה את ראש הממשלה, אלא אף מעניקה לפרלמנט כוח מאזן. קידום הצעת החוק נכלל בהסכם הקואליציוני שנחתם לאחר בחירות 2010 בין השמרנים לליברל-דמוקרטים. לפי החוק (Fixed-term Parliaments Act 2011), הפרלמנט יכהן תקופת כהונה קבועה של 5 שנים, וראשי ממשלה לא יוכלו להחליט על דעת עצמם וללא כל מגבלה להקדים את הבחירות. הפרלמנט יתפזר טרם מועדו אך ורק בשני מקרים: אם החליט להקדים את הבחירות – החלטה שצריכה להתקבל ברוב של שני שלישים מחברי הבית לפחות; ואם הביע אי-אמון בממשלה ועברו 14 יום בלי שבית הנבחרים הביע אמון בממשלה חלופית. זהו שינוי היסטורי אשר יגביל את ראשי הממשלות ויעניק לחברי הפרלמנט שיקול דעת אם להקדים את הבחירות. נראה אפוא שמשנת 1996 ישראל התקרבה לנהוג בבריטניה והעניקה סמכות פיזור לראש ממשלה, ובריטניה התקרבה לנהוג בישראל והעניקה סמכות פיזור לפרלמנט.

אופן סיום הכהונה של 18 הכנסות 1949-2012: סקירה היסטורית

כאמור, רק 6 מתוך 18 הפנסות השלימו את תקופת כהונתן. במילים אחרות, רק ב-6 מקרים נערכו הבחירות לכנסת לאחר 4 שנים ויותר: 1955, 1959, 1965, 1969, 1973 ו-1988.⁸ בכל 12 המקרים הנותרים הוקדמו הבחירות לכנסת. לוח 25.2 מציג את המנגנונים אשר הפעלתם הובילה להקדמת הבחירות במקרים אלה. כפי שאפשר לראות, עד 1996 (כולל) הכנסת פיזרה את עצמה לפני תום המועד החוקי לכהונתה באמצעות המנגנון היחיד שעמד לרשותה עד אז – חוק ההתפזרות. משעה שהמחוקק מיסד מנגנונים נוספים, הכנסת פיזרה עצמה באמצעות חוק עוד פעמיים. ואולם אין ללמוד מכך שהכנסת עשתה שימוש בלתי מידתי בחוק או שהיא כפתה התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת הממשלה. אדרבה, הסקירה ההיסטורית מעלה כי מי שיזם את חוק ההתפזרות במרבית המקרים הייתה הממשלה עצמה או ראש הממשלה. בחלק מן המקרים אף קדמה לקבלת החוק התפטרות של ראש הממשלה. רק במקרה אחד אפשר לומר בבירור כי הכנסת קיבלה את חוק ההתפזרות בניגוד מוחלט לעמדת הממשלה (1984). בשני מקרים הכנסת החלה במהלך של התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת ראש הממשלה המכהן, ואולם משהבין הלה את יחסי הכוחות הוא הצטרף למהלך (1999) או פיזר את הכנסת בצו (2005).

8 תקופת הכהונה של הכנסת השביעית הייתה חריגה. הבחירות היו אמורות להיערך במועדן, אך נדחו בשל קרבות מלחמת יום הכיפורים. לענייננו חשוב יותר שהבחירות לא הוקדמו, ואנו מתייחסים אליהן כאילו נערכו במועדן.

לוח 25.2: המגנונים שבאמצעותם סיימו 11 הכנסות את כהונתן לפני תום המועד החוקי

פיזור על ידי קבלת חוק התפזרות מיוחד	פיזור על ידי ראש הממשלה בצו	פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה
1951	2002 (בחירות ב־2003)	2008 (בחירות ב־2009)
1961	2005 (בחירות ב־2006)*	
1977		
1981		
1984		
1992		
1996		
1999		
2012 (בחירות ב־2013)		

* פורמלית הכנסת פוזרה בצו, אך הליך הפיזור היה תולדה של פשרה. טרם הוצאת הצו קיבלה הכנסת בקריאה טרומית חוק התפזרות ברוב של למעלה מ־80 ח"כים. בעקבות הפעלת שני המסלולים בד בבד הוחלט בהסכם של פשרה כי הכנסת תפוזר בצו, אך מועד הבחירות היה זה שאושר בקריאה הטרומית על ידי רוב חברי הכנסת.

נעמוד עתה בפירוט על הנסיבות הפוליטיות שהביאו לפיזור מוקדם של כל אחת מ־12 הכנסות, אגב הבחנה בין מקרים שבהם הפיזור היה קונסנזואלי (התקבל בהסכמה רחבה) לבין מקרים שבהם הפיזור היה לעומתי (קונפליקט בין אופוזיציה לבין קואליציה).

פיזור מוקדם של הכנסת הראשונה – 1951

הבחירות לכנסת השנייה התקיימו על רקע משבר חמור בין מפלגת השלטון, מפא"י, ובין המפלגות הדתיות, על רקע ויכוח על החינוך לילדי העולים במעברות ושאלת גיוס בנות לצה"ל. המשברים הקואליציוניים החלו בשנת 1950 והחריפו עד כדי כך שבפברואר 1951, לאחר התפטרותו של שר הדתות, יהודה לייב מימון, הפסידה הממשלה בהצבעה על מדיניות החינוך שלה. דוד בן־גוריון פירש את ההפסד בהצבעה זו כאי־אמון בממשלה והגיש את התפטרותו לנשיא המדינה, חיים ויצמן. חרף בקשתו של ויצמן מבן־גוריון "לעשות מאמץ נוסף לכינון ממשלה יציבה", הוא נענה בשלילה. הנשיא קבע במכתבו ליושב ראש הכנסת כי "לאחר תשובתו של מר ד. בן גוריון ולאור התוצאות של ההתייעצויות עם נציגי הסיעות בכנסת, הגעתי לכלל מסקנה, שהממשלה

שהתפטרה תמשיך בתפקידה, בהתאם לחוק המעבר, עד היכון ממשלה חדשה לאחר הבחירות" (הכנסת, 1951: 122). לאחר תקופה של אי-ודאות שלטונית, התקבל באפריל 1951 חוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951. חוק זה קבע את המסגרת החוקית הכללית למעבר בין הכנסת הראשונה לבין הכנסת השנייה והורה על פיזור הכנסת הראשונה. חוק תאריך הבחירות התקבל עמו וקבע את מועד הבחירות ל-30 ביולי 1951.

פיזור מוקדם של הכנסת הרביעית – 1961

על רקע פרשת לבון והחלטת ועדת השבעה לטוהר את פנחס לבון, התפטר בן-גוריון ב-31 בינואר 1961 מראשות הממשלה. באמצעות הפרישה הוא ביקש לגרום למפלגה לתמוך בעמדותיו והעמיד את מפא"י לפני בחירה: הוא או לבון. ב-4 בפברואר 1961 הדיח מרכז מפא"י את לבון מן המפלגה. בן-גוריון ניסה לשוב ולהקים ממשלה חדשה, אך משנתקל בקשיים הציע לפנות אל הבוחר, פחות משנתיים לאחר מערכת הבחירות הקודמת. ב-13 במרס 1961 דנה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה ב-6 הצעות חוק להתפזרות הכנסת הרביעית והחליטה להעבירן להמשך טיפולה של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב-28 במרס 1961, אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת הרביעית, התשכ"א-1961, ואלה נקבעו ל-15 באוגוסט 1961.

פיזור מוקדם של הכנסת השמינית – 1977

ב-14 בדצמבר 1976 נערכה כנסת הצבעה על הצעת אי-אמון שהגישה החזית הדתית התורתית (אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל). עילת האי-אמון הייתה חילול השבת שנגרם, לטענתם של מגישי הצעת האי-אמון, כשחלק משרי הממשלה לא הספיקו לחזור לביתם לפני כניסת השבת מטקס קבלת מטוסי F-15 הראשונים שהגיעו לחיל האוויר. שניים משלושת שרי סיעת המפד"ל נמנעו בהצבעה. רבין, בהתייעצות עם שר המשפטים חיים צדוק, החליט לראות בהצבעתם זו התפטרות (החוק לא אפשר אז לראש הממשלה לפטר שר, אלא אם נמנעה סיעתו מלתמוך בממשלה בהצבעת אי-אמון). הוא הודיע על כך בכנסת ב-20 בדצמבר, ובאותו לילה כינס ישיבת ממשלה מיוחדת שבה הודיע על התפטרותו. ב-29 בדצמבר 1976 דנה הכנסת בקריאה ראשונה ב-6 הצעות חוק להתפזרות הכנסת השמינית והחליטה להעבירן להמשך טיפולה של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבוע לאחר מכן, ב-5 בינואר 1977, אישרה הכנסת את

הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת השמינית, התשל"ז-1977, ואלה נקבעו ל-17 במאי 1977.

פיזור מוקדם של הכנסת התשיעית – 1981

הרקע להקדמת הבחירות בתקופה זו היה המצב הכלכלי הרעוע, התפטרות תכופה של שרים מממשלתו של בגין (שמחה ארליך ויגאל הורביץ ממשרד האוצר, עזר ויצמן ממשרד הביטחון ומשה דיין ממשרד החוץ), חשיפת שרשרת פרשיות שחיתות של אישי ציבור (אהרן אבו חצירא, שמואל פלאטו שרון), והתפרקותה של מפלגת ד"ש. במצב זה החליט ראש הממשלה דאז, מנחם בגין, להקדים את הבחירות. ב-20 בינואר 1981 דנה הכנסת בקריאה ראשונה בהצעת חוק להתפזרות הכנסת התשיעית והחליטה להעבירה לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. ב-10 בפברואר 1981 אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת התשיעית, התשמ"א-1981, ואלה נקבעו ל-30 ביוני 1981.

פיזור מוקדם של הכנסת העשירית – 1984

תקופת כהונתה של הכנסת העשירית, שבה כיהנו שתי ממשלות בראשות הליכוד, הייתה רצופת אירועים משכריים (מלחמת לבנון, משבר כלכלי מהחמורים בתולדות ישראל וקריסת מניות הבנקים והתפטרותו של מנחם בגין מתפקיד ראש הממשלה). הבחירות לכנסת ה-11 היו אמורות להתקיים על פי החוק בנובמבר 1985. אלא שהמערך, אשר רצה לחזור ולתפוס את הגה השלטון "לנוכח אי-תפקודה של הממשלה וההתפוררות בכל תחומי החברה והמשק", חפץ בהקדמת הבחירות.⁹ ב-22 במרס 1984 עלו לדיון מוקדם במליאת הכנסת 4 הצעות חוק להתפזרות הכנסת (בכללן הצעתה של תמ"י, שהייתה שותפה בקואליציה). לאחר דיון סוער החליטה הכנסת, ברוב של 61 תומכים נגד 58 מתנגדים, להעביר את ההצעות לטיפול של ועדת חוקה חוק ומשפט. רק מנחם בגין, שהיה מסוגר בביתו מאז התפטרותו חצי שנה קודם לכן, נעדר מהמליאה

9 בדברי ההסבר להצעת חוק התפזרות הכנסת העשירית שהגישו חברי הכנסת שמעון פרס, יצחק רבין, ויקטור שם-טוב, שולמית אלוני ומשה שחל ב-22.3.1984 הודגש עוד כי "לנוכח ההכרעות המדיניות שיידרשו בקרוב, יש לערוך בחירות לאלתר. הרכב הממשלה והכנסת אינם משקפים עוד את רצון הציבור, ויש ללכת אל העם ולערוך בחירות לכנסת האחת-עשרה".

בהצבעה הגורלית. שבועיים לאחר מכן, ב-4 באפריל 1984, אישרה הכנסת ב-3 קריאות את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת העשירית, התשמ"ד-1984, ואלה נקבעו ל-23 ביולי 1984. במקרה זה כפתה הכנסת בחירות מוקדמות על ממשלתו של יצחק שמיר בניגוד מוחלט לעמדת הממשלה.

פיזור מוקדם של הכנסת ה-12 – 1992

תקופת כהונתה של הכנסת ה-12 עמדה אף היא בסימן אתגרים ומשברים לא קלים: האנתיפאדה הראשונה, התמוטטות ממשלת האחדות ו"התרגיל המסריח", גל עלייה המוני מהגוש הקומוניסטי שקרס, פרשיות שחיתות של נבחרי ציבור ותחושת מיאוס קשה של הציבור מההתנהלות הפוליטית. על רקע הסכמתו של ראש הממשלה, יצחק שמיר, להשתתף בוועידת מדריד, פרשו מן הקואליציה 3 מפלגות ימין (צומת, התחיה ומולדת). הליכוד הגיע להבנה עם שותפותיו הקואליציוניות ועם המערך על הצורך בהקדמת הבחירות, וב-4 בפברואר 1992 אישרה הכנסת ב-3 קריאות את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה-12, התשנ"ב, 1992. הבחירות הוקדמו ל-23 ביוני 1992.

פיזור מוקדם של הכנסת ה-13 – 1996

תקופת כהונתה של הכנסת ה-13 עמדה בסימן תהליך אוסלו ורצח ראש הממשלה יצחק רבין. ב-14 בפברואר 1996, שלושה חודשים לאחר הרצח, ביקשה הממשלה מהכנסת לפזר את עצמה ולהקדים את הבחירות. ב-26 בפברואר 1996 אישרה הכנסת את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה-13, התשנ"ו-1996, ואלה נקבעו ל-29 במאי 1996. הייתה זו הפעם האחרונה שבה דרש המחוקק רוב רגיל לצורך אישור חוק התפזרות הכנסת.

פיזור מוקדם של הכנסת ה-14 – 1999

הכנסת ה-14 הייתה הראשונה שנבחרה במקביל לבחירה ישירה של ראש הממשלה. השיטה החדשה, שאפשרה פיצול בהצבעה לכנסת ולראשות הממשלה, גרמה לירידה ניכרת בכוחן של שתי המפלגות הגדולות. העובדה שלמפלגתו של ראש הממשלה היו רק 22 מושבים לא סייעה ליציבות. אי-היציבות באה לידי ביטוי, בין היתר, בהחלפות תכופות של המחזיקים בתיקים חשובים. כך למשל, כיהנו בממשלה זו 3 שרי אוצר ו-2 שרי משפטים. נוסף על כך נתקלה הממשלה בקשיים בהעברת תקציב המדינה לשנת 1999.

ב־7 בדצמבר 1998 דנה הכנסת בהצעת החוק להתפזרות הכנסת ה־14 בקריאה ראשונה. ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שהתנגד באותו שלב להתפזרות מוקדמת, הכריז על ההצבעה כהצבעת אי־אמון, דבר שגרר את דחייתה. לאחר שכשלו ניסיונותיו לגייס רוב נגד התפזרות הכנסת, הוא הסיר את התנגדותו למהלך, וב־21 בדצמבר החליטה הכנסת, ברוב של 81 מחבריה, לאשר בקריאה ראשונה את הצעת חוק ההתפזרות ולהעבירה לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב־4 בינואר 1999, אישרה הכנסת ברוב של 85 חברי כנסת את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה־14, התשנ"ט-1999, ואלה נקבעו ל־17 במאי 1999. במקרה זה הכנסת החלה במהלך של התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת ראש הממשלה, אולם משהבין הלה את יחסי הכוחות, הוא הצטרף למהלך והכנסת התפזרה בהסכמה רחבה טרם פקיעת המועד החוקי.

פיזור מוקדם של הכנסת ה־15 – 2002

במהלך כהונתה של כנסת זו הוגשו כמה וכמה הצעות חוק לפיזור הכנסת. כך, למשל, ב־22 ביולי 2002 הניחו חברי הכנסת עבד אל־מאלכ דהאמשה, האשם מחאמיד, טאלב א־סאנע ומוחמד כנעאן לדיון מוקדם הצעת חוק להתפזרות הכנסת ה־15. חודש לאחר מכן, ב־22 באוגוסט 2002, הניחו חברי הכנסת מוחמד בראכה, תמר גוז'נסקי ועצאם מח'יל הצעת חוק דומה. אולם הצעות אלה ודומות להן לא עברו את שלב הקריאה הטרומית. בספטמבר 2002 פרשה מפלגת העבודה מממשלת שרון על רקע חילוקי דעות מהותיים בסוגיות המדיניות הכלכלית, תקציב המדינה והמדיניות הביטחונית. לראש הממשלה עמדה האפשרות להרכיב ממשלת ימין, אך הוא העדיף לפזר את הכנסת. ב־5 בנובמבר 2002 הוא נועד עם נשיא המדינה משה קצב וביקש את הסכמתו, על פי סעיף 22 לחוק יסוד: הממשלה (חוק הבחירה הישירה [1992]), שעדיין היה בתוקף (כנסת זו), לפזר את הכנסת ולקיים בחירות כלליות בתוך 90 יום (משרד ראש הממשלה, 2002א). נשיא המדינה נעתר לבקשה. הכנסת התפזרה כעבור שבוע, והבחירות נקבעו ל־28 בינואר 2003.

פיזור מוקדם של הכנסת ה־16 – 2005

כהונתה של הכנסת ה־16 הייתה סוערת במיוחד, לנוכח מימוש תכנית ההתנתקות מחבל עזה, פרישתו של ראש הממשלה אריאל שרון עם קבוצת

חברי כנסת מהליכוד והקמת מפלגת קדימה. גם במהלך כהונתה של כנסת זו נדחו כמה וכמה הצעות חוק להתפזרות הכנסת, עד אשר ב-21 בנובמבר 2005 אושרו במליאת הכנסת ברוב עצום, של כשני שלישים מחברי הכנסת, 8 הצעות חוק פרטיות להתפזרותה. הצעות החוק קבעו את מועד קיום הבחירות ל-28 במרס 2006. מיד לאחר מכן פנה ראש הממשלה, אריאל שרון, לנשיא המדינה וביקש להוציא צו לפיזור הכנסת. על פי הצו, שאמור היה להיכנס לתוקפו ב-8 בדצמבר, הבחירות היו אמורות להתקיים כעבור 90 יום, דהיינו ב-8 במרס. אי-הבחירות החוקתית באשר לשאלה איזה מסלול גובר (מסלול ההתפזרות העצמית או מסלול הפיזור על ידי ראש הממשלה) נפתרה בפשרה שהתקבלה בישיבה אצל נשיא המדינה בנוכחות יושב ראש הכנסת ונציגי הממשלה. הפשרה הייתה כי הכנסת תפוזר בצו, ומועד הבחירות נקבע ל-28 במרס 2006, כפי שהוחלט על ידי שני שלישים מחברי הכנסת בדיון על הצעות החוק להתפזרות הכנסת ה-16.

גם במקרה זה הכנסת החלה במהלך של התפזרות מוקדמת בניגוד לעמדת ראש הממשלה. אולם כשהלה הבין את יחסי הכוחות, הוא השתמש בסמכותו לפזר אותה בצו. התוצאה הייתה פשרה שהכילה בתוכה את שני מסלולי הפיזור גם יחד.

פיזור מוקדם של הכנסת ה-17 – 2008

ב-28 במאי 2008, על רקע גילוי פרשיות שחיתות שאליהן נקשר שמו של ראש הממשלה, אהוד אולמרט, הגישו חברי הכנסת איתן כבל, אופיר פינס-פז, שלי יחימוביץ' ודני יתום הצעת חוק להתפזרות הכנסת ה-17. הצעה זו הצטרפה להצעה שהגיש קודם לכן חבר הכנסת סילבן שלום. גם ש"ס הודיעה כי תתמוך בהצעת חוק ההתפזרות אם לא תתקבלנה דרישותיה להעלאת קצבאות הילדים. לאחר מכן התחייבה מפלגת העבודה למשוך את הצעתה אם מפלגת קדימה תתחייב לקיים בחירות מקדימות לבחירת יושב ראש למפלגה בתוך חודשים אחדים. בחירות אלה התקיימו באמצע חודש ספטמבר. ב-21 בחודש הגיש אהוד אולמרט את התפטרותו מתפקיד ראש הממשלה. נשיא המדינה, לאחר שנועץ בנציגי הסיעות, החליט להטיל על יושבת הראש החדשה של מפלגת קדימה, ציפי לבני, את תפקיד הרכבת הממשלה. בתום חודש וחצי של משא ומתן קואליציוני לא הצליחה לבני להרכיב ממשלה. ב-27 באוקטובר 2008 הודיע נשיא המדינה שמעון פרס ליושבת ראש הכנסת דליה איציק ולכנסת

כולה כי אין אפשרות להרכיב ממשלה חדשה ועל כן יש לקיים בחירות חדשות בתוך 90 יום. התאריך שנקבע לבחירות, לאחר התייעצויות בין הסיעות, היה 10 בפברואר 2009.

פיזור מוקדם של הכנסת ה-18 – 2012

ב-7 במאי 2012 עמדה הכנסת לצאת לפגרת בחירות בעקבות אי-יכולתה של הממשלה להכריע בסוגיית גיוס בחורי הישיבות ובשל מחלוקות בקואליציה שאיימו על העברת תקציב המדינה לשנת 2013 במועדו. הצעת החוק הממשלתית לפיזור הכנסת אושרה בקריאה ראשונה ברוב של 109 תומכים מול מתנגד אחד. אלא שבליילה שבין 7 ל-8 במאי הודיעה מפלגת קדימה בראשות שאול מופז על הצטרפותה לממשלה, ותהליך פיזור הכנסת נעצר. לאחר מעט יותר מחודשיים פרשה קדימה מהממשלה, ובישיבה הראשונה של הכנסת, עם תום פגרת הקיץ, היא הצביעה על פיזור. הצעת החוק הממשלתית התקבלה בקריאה ראשונה ברוב של 99 חברי כנסת וללא מתנגדים, ובהמשך הלילה אושר פיזור ברוב דומה בקריאות שנייה ושלישית. הבחירות לכנסת ה-19 נקבעו ל-22 בינואר 2013.

בלוח 25.3 להלן מסוכמות הנסיבות הפוליטיות שהובילו לפיזור מוקדם של 12 הכנסות, אגב ציון המנגנונים החוקתיים שנעשה בהם שימוש. ב-7 מקרים הכנסת התפזרה באמצעות חוק בעקבות התפטרות ראש הממשלה – לבקשת הממשלה או בהסכמה רחבה בין סיעות הבית. חוק זה היה עד שנת 1996 המנגנון היחיד שעמד לרשות המערכת הפוליטית לפיזור הכנסת. במקרה אחד (1984) נכפתה התפזרות הכנסת על הממשלה, שלא רצתה בכך. במקרה נוסף (1999), כאשר כבר נקבעו בחוק שני מנגנוני פיזור נוספים (על ידי ראש הממשלה ובעקבות אי-קבלת חוק התקציב), התנגד ראש הממשלה להתפזרות הכנסת בקריאה הטרוםית. משכשלו ניסיונותיו לגייס רוב נגד המהלך, הוא הסיר את התנגדותו והצעת חוק ההתפזרות אושרה ברוב גדול. עד 2012 לא נוצל פורמלית מנגנון התפזרות הכנסת באמצעות חוק, אף שנותר על כנו. עם זאת, בשנת 2005 ריחף כל העת מעל ראשה של הממשלה האיום המוחשי של התפזרות מוקדמת של הכנסת באמצעות קבלת הצעות חוק לעניין זה בקריאה הטרוםית. סביר להניח שהוא שהוביל את ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, ליזום את פיזור הכנסת באמצעות צו. בכנסת ה-17 נוצל מנגנון ההתפזרות העצמית על ידי מפלגת העבודה כדי ללחוץ על ראש הממשלה, אהוד אולמרט,

להתפטר מתפקידו. ש"ס איימה גם היא כי תתמוך בחוק ההתפזרות אם תביעותיה להעלאת קצבאות הילדים לא תיענינה. בסופו של דבר הבחירות הוקדמו בעקבות כישלונה של יושבת ראש מפלגת קדימה להרכיב ממשלה חדשה לאחר התפטרותו של ראש הממשלה אהוד אולמרט.

לוח 25.3: הנסיבות הפוליטיות והמנגנונים החוקתיים שהובילו לפיזור מוקדם של 12 כנסות

בחירות	מנגנונים	נסיבות
1951	אפריל 1951: הכנסת מקבלת את חוק המעבר לכנסת השנייה וכן את חוק פיזור הכנסת הראשונה.	בן-גוריון מתפטר, הבחירות מוקדמות בהסכמת הממשלה.
1961	28.3.1961: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות קבלת חוק התפזרות הכנסת הרביעית.	בן-גוריון מתפטר, הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות בהסכמה כללית ובהסכמת הממשלה.
1977	5.1.1977: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות קבלת חוק התפזרות הכנסת השמינית.	רבין מתפטר, הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות בהסכמה כללית ובהסכמת הממשלה.
1981	10.2.1981: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת התשיעית.	הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות בהסכמה כללית ובהסכמת הממשלה.
1984	22.3.1984: 4 הצעות חוק להתפזרות הכנסת עולות לדין מוקדם במליאה. לאחר דיון סוער מחליטה הכנסת ברוב של 61 תומכים מול 58 מתנגדים להעביר את ההצעות לטיפול של ועדת חוקה, חוק ומשפט. שבועיים לאחר מכן, ב־4.4.1984, הכנסת מאשרת ב־3 קריאות את הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת העשירית.	כפי שניכר מההצבעה הצמודה, הדבר נעשה בניגוד לעמדת הממשלה והבחירות נכפות עליה.
1992	4.2.1992: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה־12 (ברוב של 22 תומכים וללא מתנגדים).	הצעת החוק היא יוזמה של הליכוד והעבודה (יש קונסנזוס בין כל הסיעות על הצורך בהקדמת הבחירות).



בחירות	מנגנונים	נסיבות
1996	26.2.1996: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה־13 (ברוב של 17 תומכים וללא מתנגדים).	הממשלה מבקשת מן הכנסת להקדים את הבחירות, יש קונסנזוס בין כל הסיעות על הצורך בהקדמת הבחירות.
1999	4.1.1999: הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה־14 (ברוב של 85 תומכים מול 27 מתנגדים).	בקריאה הראשונה מתנגד ראש הממשלה, בנימין נתניהו, להקדמת הבחירות. לאחר שכשלו ניסיונותיו לגייס רוב נגד פיזור הכנסת, הוא מסיר את התנגדותו, והצעת חוק ההתפזרות עוברת ברוב גדול ב־3 קריאות.
2003	5.11.2002: ראש הממשלה מחליט לפזר את הכנסת ה־15 בצו, והנשיא קצב נעתר לבקשתו.	לאחר שמפלגת העבודה פורשת מהממשלה שרון יכול להרכיב ממשלת ימין. הוא מעדיף לא לעשות כן ומנצל את הסמכות החדשה שהעניק לו חוק יסוד הממשלה (בחירה ישירה) כדי לבקש מהנשיא לפזר הכנסת.
2006	23.11.2005: מופעלים שני מסלולי פיזור – הכנסת מאשרת בקריאה טרומית את הקדמת הבחירות, באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה־16, ברוב של למעלה מ־80 ח"כים. בד בבד ראש הממשלה מחליט לפזר את הכנסת בצו שמתפרסם ברשומות ב־8.12.2005.	מתחוויר שממשלת שרון (אשר אך זה פרש מהליכוד והקים את מפלגת קדימה) הגיעה לסוף דרכה. נותר רק להחליט על מועד הבחירות. בפשרה שנולדה בבית הנשיא לנוכח הפעלת שני מסלולי הפיזור בו זמנית, מוחלט כי הכנסת תפוזר בצו לבקשת ראש הממשלה, אך מועד הבחירות יהיה זה שהכנסת קבעה בחוק ההתפזרות שעתה בקריאה טרומית.
2009	ב־21.9.2008 ראש הממשלה אולמרט מתפטר. לבני, מחליפתו בראשות קדימה, כושלת בגיבוש ממשלה חלופית. ב־27.10.2008 מודיע הנשיא פרס ליו"ר הכנסת ולכנסת כולה כי אין אפשרות להרכיב ממשלה חדשה. לפיכך רואים בכך החלטה של הכנסת על התפזרותה, ומועד הבחירות נקבע ל־90 יום אחר כך.	יש הסכמה רחבה על הקדמת הבחירות. לבני איננה מוכנה להתפשר עם ש"ס ואילו נתניהו לא יכול ולא רוצה להקים ממשלה עם סיעה של 12 ח"כים. על שולחן הכנסת מונחת הצעת חוק התפזרות הכנסת ה־17, אולם מרגע שמתברר כי לאף חבר כנסת אין יכולת לכונן ממשלה היא נזנחת.

בחירות	מנגנונים	נסיבות
2013	ב־7.5.12 אושרה בקריאה ראשונה וברוב עצום הצעת חוק ממשלתית לפיזור הכנסת. באותו לילה נכנסה מפלגת קדימה לממשלה ותהליך הפיזור נעצר. כחודשיים לאחר מכן קדימה פורשת מהממשלה ובישיבה הראשונה של הכנסת, עם תום פגרת הקיץ, היא מחליטה על הקדמת הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת ה־18 (ברוב של 100 תומכים וללא מתנגדים)	הכנסת מחליטה על הקדמת הבחירות בהסכמה כללית ובהסכמת הממשלה.

מקור: חוקי התפזרות של הכנסות: 1, 4, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18; משרד ראש הממשלה, 2002א; מדינת ישראל, 2005; הודעת נשיא המדינה בישיבה ה־269 של הכנסת (27.10.2008).

סיכום ומסקנות

סמכות ההתפזרות העצמית של הכנסת באמצעות חוק היא סמכות חשובה. היא יכולה לשמש להרתעת הממשלה וליצירת לחץ עליה ועשויה אף להוביל לתום כהונת הממשלה והכנסת ולהקדמת הבחירות. עד שנת 1996 זו הייתה הדרך היחידה להקדמת הבחירות בישראל. מתיאור הנסיבות הפוליטיות שקדמו לכל ההתפזרויות המוקדמות עולה כי במרבית המקרים הכנסת התנהגה כ"מבוגר אחראי". היא לא פיזרה את עצמה כלאחר יד, אלא עשתה שימוש מושכל במנגנון זה, בעיקר כאשר המערכת הפוליטית נקלעה למבוי סתום. החל בשנת 1996 הוכחה עוצמת מנגנון ההתפזרות העצמית של הכנסת וכוחה נחלש אל מול הממשלה. ראשית, הסמכות לפזר את הכנסת הוענקה לראש הממשלה בחוק הבחירה הישירה (שיישומו החל ב־1996) והשתמרה גם בחוק יסוד: הממשלה (2001). סמכות זו נוצלה פעמיים.¹⁰ שנית, עם כניסת חוק הבחירה הישירה לתוקף ב־1996 נדרש, בניגוד לעבר, רוב של 61 חברים כדי להביא להתפזרות הכנסת.

10 אם כי באחת משתי הפעמים שבהן פיזר ראש הממשלה את הכנסת כבר אושר ברוב גדול מאוד חוק התפזרות. קרוב לוודאי שהוא היה מתקבל גם ביתר הקריאות, אלמלא המהלך של ראש הממשלה אשר השתמש בסמכותו ועצר את מסלול ההתפזרות העצמית.

לנוכח האמור לעיל יש לדחות את הטענה כי סמכות הפיזור העצמי שבידי הכנסת מערערת את היציבות הפוליטית בישראל. אין לשנות את המצב הקיים ובוודאי לא ליטול סמכות זו מידי הכנסת. אם תופקד הסמכות לפזר את הכנסת בידי הרשות המבצעת לבדה יופר עוד יותר האיזון בין הרשויות.

ריכוז ההמלצות

1. גודל הכנסת וגודל הממשלה

יש להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-180. המלצה זו ראוי שתישקל בצד הכנסת יסוד האיזור, כחלק מתהליך כולל של תיקון שיטת הבחירות. בד בבד יש לצמצם את מספר שרי הממשלה ל-18 ולהגביל את מספר סגני השרים. כמו כן מוצע לשריין מגבלה זו בחוק יסוד ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.

2. חקיקה פרטית

- (א) לקבוע מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת.
- (ב) לצמצם את המכסה של הצעות חוק פרטיות המועלות בכל שבוע לדיון מוקדם.
- (ג) לאכוף את ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בנוסח החוק או בדברי ההסבר.
- (ד) לחייב את יושבי ראש הוועדות בתקנון לקיים מעקב שוטף אחר יישום חוקים.
- (ה) לתת עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.

3. דברי הסבר להצעות חוק

יש לחייב את חברי הכנסת לנסח דברי הסבר איכותיים, בכלל זה ציון עלות הצעת החוק (תהא אשר תהא), המקורות למימונה והשלכותיה על סוגיות שונות (כוח אדם, חברה, סביבה), ככל שישנן. כמו כן יש לחייב את נשיאות הכנסת לבדוק את תוכן דברי ההסבר בטרם תאושר הנחת ההצעה על שולחן הכנסת ולדחות הצעות שאינן עומדות באמות המידה שייקבעו.

4. חוק ההסדרים

יש לבטל את חוק ההסדרים או להמשיך ולצמצמו משמעותית. כן יש להאריך את משך הדיון בהצעת חוק ההסדרים מעבר לנהוג – היום מונחות הצעת חוק תקציב המדינה והצעת חוק ההסדרים על שולחן הכנסת 60 יום לפני תחילת שנת הכספים.

5. אישור התקציב והמעקב אחר ביצועו

- (א) לפצל את ועדת הכספים לוועדת כספים ולוועדת תקציב. ועדת התקציב תהא מעין ועדה משותפת אשר תורכב מיושבי הראש של כל הוועדות הקבועות ותפקידה יהיה לדון בתקציבי המשרדים בטרם אישור התקציב.
- (ב) להאריך את משך הדיון בהצעת התקציב בכנסת ולתקן את חוק יסוד: משק המדינה, כך שייקבע בו כי תקציב המדינה יונח על שולחן הכנסת הרבה לפני המועד שבו הוא מוגש כיום (60 יום לפני תחילת שנת הכספים).
- (ג) לחזק את מערך המחקר העצמאי העומד לרשות ועדת הכספים.
- (ד) לדרוש הגשה של הצעת תקציב חלופית מטעם המחלקה הכלכלית במרכז המידע והמחקר של הכנסת או להקים משרד תקציבים עצמאי ליד בית המחוקקים.
- (ה) לעודד התמחות אישית של חברי הוועדה העוסקת בתקציב בנושאים תקציביים שונים.
- (ו) לדרוש מאגף התקציבים במשרד האוצר לפשט את ספרי התקציב, כך שיהיו בהירים ככל האפשר.
- (ז) לשנות מן היסוד את מתכונת המעקב אחר ביצוע התקציב בוועדת הכספים.

6. פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת

(א) לשנות את מבנה הוועדות באופן שיגדיל את החפיפה בין תחומי עיסוקן לבין תחומי העיסוק של כל אחד ממשרדי הממשלה. נוסף על כך יש להעניק לוועדות סמכויות שימוע ולחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה קבועות, אשר תִּקבלנה לאגפים המרכזיים במשרד הממשלתי שלו

- אחראית הוועדה. לקיים את מרבית הדיונים במסגרת ועדות המשנה מתוך צמצום ישיבות מליאת הוועדה. לכונן שתי ועדות משנה קבועות נוסף לאלה המקבילות לאגפי המשרד, האחת – לענייני תקציב המשרד והמעקב אחר ביצועו, והשנייה – לענייני דוחות הביקורת הרלוונטיים למשרד.
- (ב) לצמצם את מספר החברים בוועדות לפי לכל היותר (למעט בוועדת הכנסת ובוועדת החוץ והביטחון).
- (ג) להוסיף ימי עבודה ושעות פעילות לוועדות על חשבון שעות מליאה ולהוסיף עוד יום עבודה רשמי לוועדות.
- (ד) ליצור "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה. זו תכלול: הקפדה על דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה, הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה, יצירת מנגנון שיערב את הוועדה בנושא תקציב המשרד או המשרדים שעליהם היא מופקדת או לפחות במעקב אחר ביצוע תקציב זה.
- (ה) להזמין תדיר לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה – ועדת הפיקוח של הכנסת – את חברי הוועדות הרלוונטיות כשמתקיים דיון בדוח הנוגע לעניינן. אפשר לקבוע 2 חברים בכל ועדה אשר יהיו נציגיה בוועדה לענייני ביקורת המדינה לעניין הדיון בנושאים הנוגעים לוועדה שבה הם חברים.
- (ו) להעניק לוועדות סמכות להטיל סנקציות על עובדי ציבור ועל אזרחים שזמנו להופיע לפניהן או למסור להן מידע ומסמכים ואשר לא הופיעו לדיון.
- (ז) להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות, כגון שלילת שכר ותשלומים על היעדרות ללא הצדקה מישיבות רבות של הוועדות שבהן הם חברים. הוצאת הטיפול בנושא מידי חברי ועדת האתיקה והעברתו לידי ועדה ציבורית שתוקם לשם כך, או לחלופין תיקון תקנון הכנסת כך שיקבע את מכסת ההיעדרויות המותרות ויכיל נוסחה לחישובן ולגרעת שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר יותר משהותר.
- (ח) להגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות על ידי הגדלה ניכרת של תקציבן. מדובר בצעד משלים לשתי רפורמות שכבר בוצעו בתחום הייעוץ, המידע והמחקר ואשר הוכתרו בהצלחה מסוימת (הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המידע והמחקר).

(ט) לשפר את מעמדו של מרכז המידע והמחקר בכנסת ואת השימוש בו: לעגן את קיומו ואת עצמאותו בחוק, כדי למנוע מצב שבו אפשר יהיה לשנות את מעמדו לפי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר. להגדיל את תקציב המרכז ולהרחיב את הצוות המועסק בו. לבנות את המרכז כך שיקביל למבנה הוועדות וועדות המשנה.

7. פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות השאלות

(א) למקד את תשומת הלב בשעת השאלות השבועית – שעברה רפורמה בכנסת ה'17 – כך שתהיה עניינית, אטרקטיבית ופרודוקטיבית יותר.

(ב) לנוכח יישום שעת השאלות, מן הראוי לשנות את מתכונת הדיון במוסד השאלתה הרגילה: לצמצם את מכסת השאלות הרגילות לכל חבר כנסת. לקצר עוד את פרק הזמן למענה עליהן – עד שבועיים, כדי לשמר את הרלוונטיות והאקטואליות שלהן עד כמה שניתן. לוותר על הדיון במליאה בשאלות אלה ולהעביר אותן ואת התשובות עליהן ישירות לשואל ולפרוטוקול.

(ג) אם מתכונת הדיון בשאלתה הרגילה תהיה זהה למתכונתה הנוכחית, יש להעניק לכלל המשתתפים בדיון את זכות השאלה הנוספת, לאחר שהמשיב מסר את תשובתו לשואל, כדי להפוך את הדיון לערני ואטרקטיבי יותר.

8. הכשרה לתפקיד חבר כנסת

יש לשפר במידה משמעותית את הליך הכשרת חברי הכנסת מעבר לקיים היום, באמצעות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים בחסות אוניברסיטאית. בסדנה ילמדו מיטב המרצים מן הסגל המקצועי של הכנסת ומתחומי מדע המדינה, מדיניות ציבורית, כלכלה ומשפטים (בדומה להשתלמות שופטים).

9. התפזרות עצמית של הכנסת

לשמור על ההליכים הנהוגים בישראל היום לפיזור הכנסת ולקיום בחירות מוקדמות בעקבותיו. ההליכים הללו מקנים למערכת גמישות בלי לגבות מחיר גבוה מדי במונחים של יציבות או של המשכיות הרשות המחוקקת.

חלק חמישי

רפורמה פוליטית-מוסדית
בישראל: מבט השוואתי

מבוא

בעיות משילות רבות בישראל נובעות מקיומם של מוסדות יוצאי דופן וקיצוניים. בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות הקשר האלקטורלי בין המצביעים לנציגיהם בכנסת ובין המצביעים לממשלה כקולקטיב רופף. עם המנגנונים אשר גורמים לבעיות אלה בפוליטיקה הישראלית נמנים השימוש באזור בחירה ארצי יחיד, השימוש בשיטת בחירות רשימתית סגורה, הדרישה להצבעת אמון פורמלית לאחר הקמת ממשלה והאפשרות של הכנסת לפזר את עצמה. רפורמות שתשפרנה את המצב הן: חלוקה למחוזות בחירה, אימוץ שיטת בחירות רשימתית פתוחה למחצה, ביטול הצבעת האמון, אימוץ הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית מלאה וביטול האפשרות של הכנסת לפזר את עצמה. רפורמות אלה תחזקנה את האחריותיות של חברי הכנסת כיחידים ושל הממשלה כולה כלפי המצביעים. הצעה ספציפית לשימוש ברשימות פתוחות למחצה, המכונה "ד'הונט פנים-מפלגתי", נדונה בנספח שבסוף חלק זה.

רפורמה פוליטית-מוסדית בישראל: מבט השוואתי

מתיו ס' שוגרט

מבוא

כאשר עורכים השוואה בין מוסדות פוליטיים ישראלים למוסדות פוליטיים דומים בדמוקרטיות מבוססות אחרות, ניכרים לעין כמה מאפיינים יוצאי דופן, אפילו ייחודיים. הנחת היסוד של הדברים המובאים כאן היא שרבות מבעיות המשילות שבגינן נמתחת ביקורת על הדמוקרטיה הישראלית נובעות מהמאפיינים המוסדיים יוצאי הדופן הללו, הנוגעים באופן ספציפי לשיטת הבחירות ולמבנה היחסים בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת.

בהקשר של שיטת הבחירות, השימוש בשיטת בחירות רשימתית סגורה וקיומו של אזור בחירה ארצי אחד מקטינים בצורה ניכרת את האחריותות של פוליטיקאים לפני ציבור הבוחרים שהם אמורים לייצג. בהקשר של מבנה היחסים בין הרשות המבצעת למחוקקת אין ספק כי הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית עומדת בקריטריונים של הדגם השכיח הזה המיושם בדמוקרטיות המבוססות ביותר בעולם. עם זאת, המודל הפרלמנטרי הנהוג בישראל מקנה לרוב בכנסת כוח רב לאין שיעור ממודלים פרלמנטריים אחרים. כאשר מוסיפים לכך את השיסוע הרב – קיומן של מפלגות רבות – במערכת המפלגתית, העצמה זו פירושה, הלכה למעשה, מידה גדולה של מרחב תמרון למפלגות הקטנות והסקטוריאליות. מרחב התמרון של המפלגות הקטנות מחליש את האחריותות הקולקטיבית של הרשות המבצעת לפני נציגיה הנבחרים של המדינה. כאשר

* מאנגלית: נעמי מנדל.

דמוקרטיה סובלת מחולשה משמעותית הן של האחריות האישית הן של זו הקולקטיבית, מדובר בשילוב מזיק ויוצא דופן.

החולשה היחסית של האחריות האישית והקולקטיבית מונעת את התפתחותו של קשר אלקטורלי בין הבוחרים לממשלה. הקשר האלקטורלי הישיר היחיד בדמוקרטיה הפרלמנטרית הוא בין בוחרים למחוקקים, מאחר שמעצם הגדרתה לא נהוגה בה הצבעה ישירה לראשות הממשלה. הואיל ובשיטה זו הרשות המבצעת צומחת מתוך הפרלמנט ואחראית לפניו, יש חשיבות ראשונה במעלה לכך שהמפלגות והמחוקקים יהיו קשובים לציבור הבוחרים. בפשטות, כישלונם של מפלגות ושל מחוקקים לעמוד באחריותם ולייצג את ציבור הבוחרים פירושו כישלונה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. לכן שיפור הייצוג בשיטת הבחירות שבה נבחר הפרלמנט הוא מהותי לתיקונה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית.

אך אין די בכך ששיטת הבחירות והמפלגות מתפקדות היטב. גם אם אין קשר ישיר בין ההצבעה לבין הרכבת הממשלה בתהליך המשא ומתן המתקיים לאחר הבחירות (אלא אם כן יש רוב אלקטורלי), ציבור הבוחרים מצפה שהתהליך הזה יתבסס על ההעדפות שביטא בבחירות. ככלות הכול, המנגנון היחיד בדמוקרטיה הפרלמנטרית שבאמצעותו יכול ציבור הבוחרים להשפיע על הכיוון שבו תנהיג הרשות המבצעת את המדינה הוא הצבעה בבחירות. לכן כאשר אני משתמש בביטוי "קשר אלקטורלי" כוונתי לאופן שבו מתייחסות הן הרשות המחוקקת הן הרשות המבצעת להעדפותיהם של הבוחרים בעת הבחירות. רפורמות בשיטת הבחירות לרשות המחוקקת ובכל הקשור למבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת עשויות להגביר את האחריות האישית והקולקטיבית הנחוצה לממשלה כדי לשרת את האינטרסים של האזרחים שבעבורם היא מושלת.

בסקירה שלהלן אדון תחילה בשיטת הבחירות ולאחר מכן במבנה יחסי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. סדר דברים זה איננו מקרי. שיטת הבחירות היא יסוד בדמוקרטיה הפרלמנטרית מבחינה זו שהיא מייצגת את החוליה הראשונה ב"שרשרת הייצוג"¹. אם שיטת הבחירות אינה מעבירה בצורה מספקת את העדפותיו של ציבור הבוחרים לגוף המחוקק, סביר שגם יתר רכיבי השיטה הפרלמנטרית יפעלו בצורה לקויה. ככל ששיטת הבחירות

1 למחקרים נוספים הרואים בדמוקרטיה שרשרת ייצוג שבה המצביעים הם החוליה הראשונה ראו: Palmer, 1995; Ström, 2000; Shugart, 2006.

תתוקן כדי לשפר את האחריות האישית – על ידי עריכת שינויים במבנה הרשימה או על ידי חלוקה למחוזות בחירה או שניהם – כך יתאפשר למפלגות לבטא טוב יותר את העדפות הבוחרים באשר למדיניות הממשלה. יתרה מזו, אם רפורמה אלקטורלית תפחית את השיסוע על ידי עידוד חלק מהמפלגות הקטנות להתאחד עם מפלגות אחרות, גם החוליה השנייה בשרשרת הייצוג של הדמוקרטיה הפרלמנטרית – מהפרלמנט לקבינט – תתפקד טוב יותר. הליקויים בחוליה השנייה הזאת הם הסיבה שבגללה הוצעו רפורמות – כולל ניסוי הבחירה הישירה בשנות התשעים – בדרך שבה הרשות המבצעת נבחרת ונותנת דין וחשבון. לאחר שאדון בשיטת הבחירות אסב את תשומת הלב לשינויים שאפשר ליישם בחוקים המגדירים את יחסי הרשויות המחוקקת והמבצעת, ועדיין להישאר נטועים חזק במסורת הפרלמנטרית. כמו כן אסקור באופן ביקורתי כמה רעיונות שהוצעו לרפורמות מחוץ למסורת הפרלמנטרית.

שיטת הבחירות

שיטת הבחירות הישראלית הנוכחית, המבוססת על ייצוג יחסי ברשימות מפלגתיות סגורות, על אזור בחירה אחד של 120 מושבים ועל סף חסימה העומד על 2%, היא בין הקיצוניות ביותר בעולם (Shugart, 2001a). היא ללא ספק הקיצונית ביותר בין שיטות הבחירה המתקיימות לאורך זמן במדינה דמוקרטית למהדרין. מתחרות על התואר, אם כי ספי החסימה שבהן גבוהים יותר, אוקראינה ורוסיה, שאימצו בשנים האחרונות שיטת בחירות יחסית-ארצית – 450 נציגים נבחרים באזור בחירה ארצי יחיד וברשימות סגורות. באוקראינה סף החסימה הוא 3% וברוסיה 7%, אם כי אפשר לטעון שרוסיה כבר איננה דמוקרטיה ואף אין לה ניסיון דמוקרטי משמעותי. שיטת הבחירות ההולנדית מוזכרת לעתים קרובות בנשימה אחת עם זו הישראלית, אך השוואה זו נכונה רק באופן חלקי; הרשימות בהולנד אינן סגורות,² ולשיטה יש רכיב טריטוריאלי (קטן).³

2 המצביעים בהולנד מחויבים להצביע בבחירה אישית, אך על המועמדים לזכות במכה גבוהה יחסית של קולות כדי להיבחר בנפרד מהדירוג שקבעה המפלגה לפני הבחירות (Andeweg, 2005).

3 אף על פי שהרכיב היחסי בהולנד מיושם ברמה ארצית, המפלגות מציגות את רשימות מועמדיהן בכמה מחוזות מרובי מושבים. המפלגות רשאיות להציג את אותן רשימות מועמדים בכמה מחוזות – אפשרות המפחיתה את חשיבותם של המחוזות – אך ההרכב המדויק של הרשימות משתנה בין מחוז למחוז. לפרטים ראו: שם.

יעיל יותר לדון בשיטות בחירה לאור שני ממדים של ייצוג: בין-מפלגתי ופנים-מפלגתי.⁴ הממד הבין-מפלגתי עמד במוקד מחקר שיטות הבחירות במדע המדינה. ממד זה מתייחס להשפעתה של שיטת הבחירות על מספר המפלגות המתחרות, על היחס שבין שיעור המושבים לשיעור המצביעים (כלומר היחסיות) ועל היבטים נוספים.⁵ הממד הפנים-מפלגתי נחקר פחות, אך הוא מתייחס להשפעתה של שיטת הבחירות על התמריצים של הפוליטיקאים "לטפח הצבעה אישית" (Cain, Ferjohn, and Fiorina, 1987; Carey and Shugart, 1995): האם הם מושכים מצביעים בשל מאפייניהם האישיים או ביצועיהם או לחלופין, הם זוכים או מפסידים על סמך הערכת ציבור הבוחרים את מפלגתם? שיטת הבחירות הישראלית היא אולי הקיצונית ביותר בשני הממדים. באזור בחירה אחד של 120 מושבים וסף חסימה נמוך מאוד הממד הבין-מפלגתי הוא יחסי באופן קיצוני ומאפשר ייצוג למספר רב של מפלגות, רבות מהן קטנות מאוד. כיוון שמבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת הוא פרלמנטרי, נוכחותן של מפלגות קטנות רבות מקשה על מלאכת הרכבת הקואליציה והשמירה עליה ומקטינה את הקשר בין ציבור הבוחרים לבין הממשלה, המוקמת במשא ומתן שנערך לאחר הבחירות. שיטת הבחירות הנוכחית קיצונית גם בממד הפנים-מפלגתי. השימוש ברשימות סגורות משמעותו שמצביעים אינם יכולים לתגמל או להעניש נציגים מכהנים על ביצועיהם או על מידת התאמתם לתפקיד. בישראל הקשר בין ציבור הבוחרים למחוקקים נחלש משום ש-3 או 4 מהמפלגות הגדולות ביותר בוחרות מספר גדול יחסית של נציגים לבית המחוקקים, ומושביהם של אלה מובטחים בבחירות הכלליות, אלא אם כן תוצאות הבחירות רעות למפלגה כולה. במדינות אחדות העושות שימוש ברשימות סגורות, דוגמת ספרד, הרשימות קצרות מפני שמחוז הבחירה קטן בדרך כלל.⁶ מחוז בחירה קטן מאפשר לציבור הבוחרים להכיר את המועמדים (Shugart, Validini, and Suominen, 2005), מפני שמספר המועמדים בכל מפלגה ובכל מחוז הוא נמוך. כמוכן, מחוז בחירה

4 לדיון מפורט במושגים אלה ראו: Shugart, 2001b, 2005.

5 ניתוח ערכני ביותר של הממד הבין-מפלגתי מוצג אצל Taagepera, 2007.

6 הגודל הממוצע של מחוז בספרד עומד על 6.7 נציגים. שני המחוזות הגדולים ביותר (ברצלונה ומורדי), שבכל אחד מהם נבחרים יותר משלושים נציגים, הם מחוזות שגודלם פחות מ-30% מהגודל של המחוז הארצי בישראל. שני המחוזות האלה מייצגים פחות מ-20% מכלל המושבים באספת הנבחרים הספרדית. ראו: Hopkin, 2005.

קטן מפחית גם את היחסיות,⁷ לכן במידה מסוימת זו פשרה בין שני הממדים. אפשר לשמור על יחסיות אגב שימוש במחוזות בחירה קטנים רק באמצעות יישום מערכת של "בחירה בשתי רמות", ורמת הבחירה השנייה (מאגר מושבים על-אזורי או ארצי) מפצה על חוסר היחסיות.

אמצעי אחר להגברת הקשרים בין המועמדים והמחוקקים לבין ציבור הבוחרים הוא אימוץ רכיב של בחירות אישיות במסגרת הרשימות המפלגתיות. במילים אחרות, להחליף את הרשימות הסגורות ברשימות פתוחות (שבהן הבחירה האישית במועמדים קובעת באופן בלעדי את הסדר שבו המועמדים ייבחרו) או ברשימות פתוחות למחצה (צורת כלאיים המכונה גם "רשימות גמישות", שבה הן דירוגים מפלגתיים והן בחירות אישיות משוקללים בדירוג הסופי של הרשימות). נדון כעת בכל אחת מהרפורמות האפשריות הללו – חלוקה למחוזות בחירה והכנסת רכיב של בחירה אישית.

חלוקה למחוזות בחירה

בהתחשב בהשפעות הקיצוניות של אזור בחירה יחיד של 120 מושבים על הממד הבין-מפלגתי ועל הממד הפנים-מפלגתי, רצוי להקטין את גודל מחוז הבחירה כך שינוע בטווח של 6-10 מושבים בכל מחוז. במחוזות בחירה קטנים לחברי פרלמנט (ולמועמדים) יש תמריצים גדולים יותר להבליט את עצמם או במילים אחרות לכוון קשרים עם ציבור הבוחרים. נראות מוגברת של חברי פרלמנט ושל מועמדים פירושה שמוניטין אישי משפיע על ציבור הבוחרים במידה רבה יותר, וכתוצאה מכך מחוזות הבחירה הקטנים מובילים בדרך כלל לשינוי בסוג המועמדים שהמפלגות בוחרות. חברי פרלמנט בעלי נראות רבה יותר, הדואגים למוניטין האישי שלהם כמחוקקים טובים, משמעם קשר אלקטורלי חזק יותר. בהנחה שבכנסת יהיו 120 מושבים יש ליצור 10-12 מחוזות בחירה של 6-10 מושבים. האופן המדויק של חלוקת המחוזות צריך להיקבע בחקיקה. אפשרות שלא תצריך סרטוט גבולות חדשים היא להשתמש ב-17 המחוזות המנהליים הקיימים כמחוזות בחירה.⁸ בכנסת עם 120 מושבים, לכל מחוז בחירה יהיו על פי חלוקה זו 7 מושבים בממוצע – מספר העולה בקנה אחד עם הטווח שהוצע

7 למעשה, המערכת הספרדית היא הרובית ביותר שמערכת יכולה להיות ועדיין להיחשב מערכת של "ייצוג יחסי".

8 השימוש בחלוקה הקיימת הוא בהשראת דוח ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל (2007).

לעיל. עם זאת, בהתחשב בפזיור האוכלוסייה, יהיה גודלם של 17 המחוזות הללו שונה, וסביר שינוע בטווח שבין 4-10 מושבים. לשונות בגודל מחוזות הבחירה יש השלכות פוליטיות. גם בלי להביא בחשבון את החלוקה לפי קולות אישיים, סביר להניח כי חלק מהמחוזות יהיו מיוצגים על ידי 2 או 3 מפלגות, ומחוזות אחרים יהיו מיוצגים על ידי הרבה יותר מפלגות.⁹

פתרון אפשרי לחסרונות הטמונים בשונות של גודל המחוזות הוא אימוץ שיטת בחירות בשתי רמות, כדי שבמחוזות בחירה קטנים קולות המצביעים למפלגות שאינן יכולות לזכות לא יתבזבזו. במסגרת שיטת בחירה בשתי רמות מספר קטן של מנדטים יחולק ברמה הארצית כפיצוי שמכוון לתקן את חוסר היחסיות במחוזות הבחירה הקטנים. שיטות בחירה בשתי רמות, הגם שהן מורכבות יותר, מספקות כמה מהיתרונות של בחירה אזורית בלי שהן מקריבות את היחסיות הכללית (Elklit and Roberts, 1996).

כמה מ־120 המושבים יוקצו כמושבי פיצוי ולא כמושבים של מחוזות הבחירה בשיטה של שתי רמות בחירה? שיעורם לא צריך להיות גדול, בהתחשב בכך שכבר ברמת המחוז הבחירה היא יחסית. למעשה, שיעור זה יכול לעמוד על 10% בלבד מסך כל המושבים (12) ועדיין לספק שיעור גבוה של יחסיות.¹⁰ הכללת רכיב מושבי הפיצוי תגביל את הנטייה של המחוזות הקטנים יותר לצמצם את מספר המפלגות, ועל כן השפעתה על הקשר האלקטורלי הסופי שבין הצבעת הבוחרים ובין הרכבת הממשלה תהיה פחותה. עם זאת, המהלך עשוי להוביל לשיפור מסוים בקשר האלקטורלי. עם המעבר לשיטת בחירות יחסיות בשתי רמות תחול ירידה בפופולריות של מפלגות קטנות שאינן יכולות לזכות במושבים (או יכולות לזכות רק במושבים ספורים) ברמה המחוזית. חלקן עשוי להתמזג במשך הזמן במפלגות הגדולות יותר במקרה שזכייה במושבים במחוז תיתפס כמאפיין חשוב של ייצוג.¹¹ שינוי בסוג השיטה הרשימתית עשוי

9 ברט מונרו ואמנדה רוז (Monroe and Rose, 2002) הראו כי השונות בגודל המחוזות מובילה להטיה לטובת מפלגות שמעוזן באזורים כפריים. עם זאת, המערכות שבהן ניכרת השפעה זו הן מערכות שבהן הטווח גדול בהרבה מהטווח של 4-10 מושבים הצפויים אם ישראל תאמץ את 17 המחוזות המנהליים כמחוזות בחירה.

10 ברור שקיומו של מרכיב פיצוי משמעותו צמצום גודלם של המחוזות (בהנחה שמספר המושבים בפרלמנט קבוע), אבל ההשפעה המצטברת קטנה. 12 מושבי פיצוי יתורגמו למחוזות בחירה שגודלם הממוצע הוא 6.4 (108/17) במקום 7.1.

11 קשה לנבא עד כמה זכייה במושבים ברמת המחוז תיחשב משמעותית בהערכת הבוחרים את המפלגות, או בהחלטתם של מועמדים לאיזו מפלגה להצטרף. ייתכן שהדבר יהיה תלוי

להגביר את ההשפעה הזאת בכך שיאפשר למפלגות שונות ליצור רשימות משותפות שמועמדיהן מתחרים בבחירה אישית. כעת נפנה לממד הפנים-מפלגתי בהתייחס לרכיב הבחירה האישית.

סוג השיטה הרשימתית: הצגת האפשרות לבחירה אישית

אימוץ שיטת בחירות יחסיות העושה שימוש בכמה אזורי בחירה (עם או בלי רכיב של פיצוי) על השפעותיה, כפי שנדונו לעיל, איננו תלוי בעריכת שינוי בסוג השיטה הרשימתית. כלומר, החלוקה למחוזות בחירה תועיל גם במקרה של שמירה על שיטה רשימתית סגורה וגם במקרה של אימוץ רכיב של בחירה אישית. עם זאת, גם אם יישמר אזור בחירה אחד של 120 מושבים, פתיחת הרשימות לבחירה אישית תגביר את הקשר האלקטורלי מאחר שתאפשר לציבור הבוחרים להעדיף מועמדים מסוימים על פני אחרים ברשימה המפלגתית.

ישנם שלושה סוגי שיטות בחירה רשימתיות: סגור, פתוח ומעורב, המכונה לעתים קרובות גם "פתוח למחצה" או "גמיש". ברשימות הסגורות, שבהן נעשה שימוש בישראל, אין בחירה אישית במועמדים. הבוחר מקבל או דוחה את רשימת המועמדים כמקשה אחת, ודירוג הרשימה מתבצע בהליכים פנים-מפלגתיים (ועדות מינויים, בחירות מקדימות או כל מנגנון אחר שהמפלגה משתמשת בו). ברשימות פתוחות הבוחרים נותנים את קולם למועמדים לפי העדפתם, ובשיטה פתוחה לחלוטין סדר הרשימה נקבע באופן בלעדי על ידי מספר הקולות שקיבל כל מועמד בבחירות הכלליות. רשימות מעורבות, פתוחות למחצה, משלבות את שני העקרונות. המפלגה מדרגת מועמדים לפני הבחירות כמו בשיטה הרשימתית הסגורה, אך ציבור הבוחרים מצביע למועמדים באופן אישי. סדר הרשימה נשמר למעט במקרים שבהם מועמדים מסוימים עברו סף מסוים או זכו במכסת קולות אישית הקבועה בחוק הבחירות. כלומר, מועמדים מסוימים עלולים להיות מודחים מהרשימה המקורית או אף לעבור מדירוג לא ריאלי לדירוג ראלי בשל הפופולריות שלהם בקרב בוחרי המפלגה.

בנורמות שתשתיינה בדבר תפקידים של חברי הפרלמנט. לדוגמה, האם בוחרים יצפו מחברי הכנסת לטפל בנושאים מקומיים כאשר שיטת הבחירות תגדיר, לראשונה בישראל, את מחוזות הבחירה ואת ציבור הבוחרים על בסיס גאוגרפי? אי-אפשר לענות על כך מראש. אפשר להניח כי לבחירה בשתי רמות בשיטת בחירות יחסיות תהיה השפעה שולית על מספר המפלגות, וכי רוב ההשפעה תורגש בממד הפנים-מפלגתי.

מעבר מרשימות סגורות לחלוטין לרשימות פתוחות לחלוטין הוא שינוי קיצוני מדי ואיננו מומלץ במקרה של אזור בחירה אחד גדול.¹² עם זאת, פתרון של רשימות פתוחות למחצה עשוי להתאים גם במצב הקיצוני הנוכחי של אזור בחירה אחד. בחלק מן השיטות הפתוחות למחצה החוק מגדיר סף מסוים של קולות שכל מועמד חייב לעמוד בו כדי להבטיח את בחירתו. מועמדים העומדים בסף זה נבחרים ראשונים, וכל מושב נוסף שבו זוכה המפלגה מחולק על בסיס רשימה שנקבעה טרם הבחירות.

הניסיון המצטבר מהשיטות הרשימתיות הפתוחות למחצה. השיטות הנפוצות ביותר במדינות שבהן נהוגות שיטות בחירה יחסיות באירופה הן גרסאות של הרשימה הפתוחה למחצה. הרשימה הסגורה הנהוגה בישראל איננה נפוצה למעשה בקרב הדמוקרטיה הוותיקות והמבוססות. הדמוקרטיה היחידות במערב אירופה שמשמשות ברשימות סגורות ללא רכיב אישי כלשהו הן איטליה, פורטוגל וספרד. באיטליה נהוגה שיטה של רשימות סגורות (שלמעשה איננה יחסית) רק משנת 2005,¹³ וספרד ופורטוגל הן דמוקרטיה צעירות מישראל. שיטות הבחירות היחסיות הוותיקות באירופה עושות שימוש ברשימות פתוחות למחצה (באוסטריה, בבלגיה, בהולנד, בשוודיה) או ברשימות פתוחות לחלוטין (בפינלנד, בלוקסמבורג, בשווייץ).¹⁴

חשוב לעמוד על מידת הפתיחות או הגמישות הממשית של רוב השיטות הפתוחות למחצה. הלכה למעשה, ברוב השיטות הפתוחות למחצה, רוב המועמדים נבחרים לפרלמנט על בסיס הדירוג המפלגתי. במפלגות רבות סדר המועמדים עשוי להיות שונה מזה שנקבע בדירוג המפלגתי טרם הבחירות, אך בדרך כלל רק מספר קטן של מועמדים שנבחרו במקומות נמוכים מדי על ידי מפלגתם נכנסים לפרלמנט על בסיס בחירה אישית.

12 מחוז הבחירה הגדול ביותר בעל רשימות פתוחות נהוג בקולומביה (100 מושבים; מפלגות יכולות לבחור בין רשימות סגורות לפתוחות, אך רובן בוחרות ברשימות פתוחות). בברזיל ישנו מחוז אחד שבו בבחירות הפרדליות לקונגרס ננקטת השיטה הרשימתית הפתוחה, וכך גם ב-3 מדינות נוספות. גודל המחוזות הוא 70 מושבים ויותר.

13 הרשימות בשיטת הבחירות היחסית ששימשה מסוף מלחמת העולם השנייה ועד 1992 היו פתוחות לחלוטין.

14 בגרמניה משתמשים ברשימות סגורות בחצי מהמושבים שנבחרים מרשימות מפלגתיות, אך השיטה המעורבת הנהוגה בה מכילה רכיב אישי חשוב שבא לידי ביטוי בבחירה של חצי מהבונדסטג במחוזות בחירה חד-נציגיים. הרשימות בנוורווגיה הן כמעט סגורות מבחינה זו שהחוקים מקשים מאוד על שינוי הדירוג המפלגתי על ידי המצביעים, ולמעשה מעולם לא נבחר מועמד מחוץ לסדר שקבעה המפלגה.

האיזון היחסי ברשימה הסופית בין סדר המועמדים שנקבע טרם הבחירות ובין הבחירה האישית תלוי בכללים הנהוגים. במקרים רבים כללים אלה באירופה אינם מקנים למצביעים יכולת השפעה רבה. בהולנד, למשל, מועמד זקוק ל-25% ממכסת הבחירה למושב כדי להבטיח לעצמו מושב בפרלמנט, ללא קשר למיקומו ברשימה המפלגתית. זהו מספר גבוה, לכן רק מעט מועמדים נבחרים בדרך זו: ב-3 מערכות בחירות, משנת 1988 ועד שנת 2003, נבחרו בדרך זו רק מועמד 1 או 2 שלא היו נבחרים בדרך אחרת (Andeweg, 2005). גם בכלגיה רק 1% מחברי הפרלמנט נבחרו הודות לבחירה אישית ולא כתוצאה מדירוגם המפלגתי, אף על פי ששיעור הקולות של הבחירה האישית עלה במרוצת השנים: מ-16% ב-1919, ל-60% ב-1999 (de Winter, 2005: 421-422). דוגמאות אלה מלמדות כי שיטות רשימתיות פתוחות למחצה עשויות להפיק תוצאות שונות רק במעט משיטות רשימתיות סגורות. אם השאיפה ברפורמות אלקטורליות היא להרחיב את האפשרות שהבחירה האישית תשפיע על בחירתם של מועמדים פופולריים המדורגים במקום נמוך ברשימה המפלגתית, אפשר לשנות את החוקים כך שאפשרות זו תהיה בת ביצוע.

צ'כיה, שבה נעשה שימוש ברשימות פתוחות למחצה לאחר נפילת המשטר הקומוניסטי, היא דוגמה טובה. חוקי הבחירה האישית שוננו בה פעמיים. בשנים 1996 ו-1998 היה שיעור הקולות האישיים שמועמד היה צריך לזכות בו כדי להבטיח לעצמו מקום בפרלמנט, ללא קשר לדירוגו המפלגתי, 10% מסך הקולות שבהם זכתה המפלגה. בשנת 2002 ירד הסף ל-7%. חוקים אלה הובילו לכך שכמה מועמדים נבחרו כתוצאה מהבחירה האישית: 12 (מתוך סך של 200 מושבים) בשנת 2002, ורק 6 ב-2006. במערכת הבחירות של 2010 הכללים שוננו: כל מצביע יכול היה לבחור עד 4 מועמדים באופן אישי (במקום 2 בשנים 2002 ו-2006) ומועמד נזקק ל-5% בלבד מסך קולות המפלגה כדי להבטיח את בחירתו. מדובר בשינוי קטן לכאורה, אך השפעתו על בחירת המועמדים על בסיס אישי הייתה רבה: בשנת 2010 נבחרו כך 46 מועמדים. נוסף על כך, רק 86 מועמדים מכהנים נבחרו מחדש (ירידה מ-115 בשנת 2006), ונבחרו 44 נשים (עלייה מ-31 במערכת הבחירות הקודמת), 14 מהן בזכות הבחירה האישית.¹⁵ מתברר שגם חוקים הנוגעים להקצאת מושבים על בסיס קולות אישיים,

15 מקור הנתונים על הבחירות בצ'כיה בפרויקט מחקר מתמשך שלי ובהתכתבות אישית עם רומן צ'יטילק (Chytilék) (אוניברסיטת מסריקובה, ברנו, צ'כיה).

אשר נדמה שהם גמישים מאוד, גמישים רק באופן חלקי, מפני שלפרלמנט נכנסים רק מועמדים מעטים שלא היו נכנסים על בסיס הדירוג המפלגתי. דוגמה לכך היא סלובקיה. סלובקיה טובה להשוואה עם ישראל מפני שגם בה יש אזור בחירה אחד של 150 מושבים (משנת 1998; בשנת 1994, כשנערכו הבחירות העצמאיות הראשונות לפרלמנט הסלובקי, נעשה שימוש במחוזות). החוק קובע כי מועמד צריך לקבל 3% מסך הקולות האישיים של מפלגתו כדי לזכות במושב בפרלמנט. אולם בשנת 1998 לא נבחר אף מועמד על סמך קולות אישיים, ובשנת 2002 נבחר מועמד אחד בלבד. עם זאת, המספר עלה ל-7 בשנת 2006 ול-11 ב-2010. עלייה זו מלמדת על כך שציבור הבוחרים נוטה להשתמש יותר בבחירה אישית ככל שהוא מכיר אותה יותר (וגם, כנראה, ככל שמועמדים מכוונים יותר את מסע הבחירות שלהם לזכייה בקולות אישיים).

ראינו אם כן כמה חשובים החוקים הספציפיים של הרשימות הפתוחות למחצה: בעיקרון ההבדל בין רשימות פתוחות למחצה לבין רשימות סגורות עשוי להיות קטן או חסר משמעות; אולם רשימות פתוחות למחצה עשויות לאפשר לכמה מועמדים לעקוף מועמדים אחרים במפלגה שדירוגם גבוה יותר ולהיכנס לפרלמנט. גם אם מספר קטן של מועמדים נבחרים בבחירה אישית, האפשרות שמצביעים ישנו את סדר הרשימה עשויה להשפיע על החלטות המפלגה בעריכת הדירוג המפלגתי. למפלגה יש תמריץ גדול יותר להציג מועמדים אטרקטיביים שעשויים למשוך אליה מצביעים נוספים המעוניינים לבחור מועמדים מסוימים בבחירה אישית. בנספח לפרק זה מופיעה סקירה של סוגיות נוספות הקשורות לרשימות פתוחות למחצה ומתווה לחוק שאני מכנה "ד'הונט פנים-מפלגתי", על שמו של הכלל לחלוקת מושבים שבישראל מיושם ברמה הביניים-מפלגתית.¹⁶ על פי ההצעה, המודד של ד'הונט – הידוע גם בכינוי "המחיר הממוצע הגבוה ביותר" – ישמש גם להקצאת מושבים למועמדים לפי דירוגם המפלגתי או מספר הקולות האישיים שבו זכו. כלל ד'הונט פנים-מפלגתי מציג אפשרות ראלית לבחירה על בסיס אישי למועמדים הזוכים בפופולריות גבוהה, ועם זאת מבטיח כי ככל שישנם פתקי הצבעה רבים יותר ללא ציון של בחירה אישית, כך מושבים רבים יותר נקבעים על פי הדירוג המפלגתי. מבחינה זו ההצעה היא שילוב אמיתי בין רשימה סגורה לרשימה פתוחה למחצה, והיא איננה נוטה לרשימה הסגורה כפי שקורה ברשימות פתוחות למחצה, כפי שנכתב בסקירה לעיל.

16 שיטת באדר-עופר הנהוגה בישראל זהה למעשה לשיטת החלוקה של ד'הונט.

רשימות פתוחות למחצה לעומת בחירות מקדימות (פריימריז). כמה מפלגות ישראליות עורכות פריימריז לבחירת מועמדים ודירוגם, לכן ראוי לדון בשאלה כיצד רשימות המאפשרות בחירה אישית קשורות לפריימריז. פריימריז מעניקות לבוחר הזדמנות להשפיע על הרשימה גם בשיטה של רשימות סגורות; האם טמון ערך מוסף בשימוש ברשימות פתוחות למחצה (או פתוחות)? התשובה הקצרה היא שאין קשר הכרחי בין המנגנון שבו בוחרת מפלגה את מועמדיה לבין סוג הרשימה שבה נעשה שימוש בבחירות הכלליות. בפילנד, לדוגמה, נערכים פריימריז למרות השימוש ברשימות פתוחות (Hazan and Rahat, 2010: 49). השימוש בפריימריז בישראל הוא מעין מעקף (Rahat, 2008b) לבעיות ברשימות הסגורות, לא פתרון להן.

מעצם טבען מערבות הפריימריז סוג אחר של אלקטורט (או "סלקטורט", הגוף הבוחר) בתהליך בחירת המועמדים ודירוגם מזה שמעורב במקרה של שימוש בשיטת בחירות רשימתית פתוחה או חצי פתוחה בבחירות הכלליות. מספר הבוחרים בפריימריז הוא כמעט תמיד קטן יותר ממספר הבוחרים בבחירות הכלליות, ואין ערובה שמצביעים שמשתתפים בפריימריז יהיו נאמנים דיים למפלגה ויצביעו לה בבחירות הכלליות. מצד אחד, ישנם בוחרים שהם נאמנים למפלגה אך אינם טורחים להצביע בפריימריז ומוותרים על ההזדמנות להשתתף בבחירת המועמדים ודירוגם. מצד שני, ישנם מצביעים שיכולים להשתתף בפריימריז אך לבחור במפלגה אחרת בבחירות הכלליות, אם מפני שאינם מרוצים מהדירוג שנקבע או מפני שרשימת מועמדים של מפלגה אחרת מושכת אותם יותר, או מסיבות אחרות (על כך ראו גם Rahat, 2006).

אימוץ רשימות פתוחות למחצה אינו אומר שיש לבטל את הפריימריז. המועמדים ברשימה עדיין חייבים להיבחר, גם במקרים של רשימות פתוחות לחלוטין. ברשימות פתוחות למחצה יש לדרג את המועמדים לפני הבחירות הכלליות. ההבדל הנובע מסוג השיטה הרשימתית משפיע על השאלה אם הבחירות המקדימות הן המילה האחרונה לא רק באשר למועמדים המופיעים ברשימה, אלא גם בשאלה מי מהמועמדים ממוקמים במקום "בטוח", "גבולי" ו"חסר סיכוי". במצב של פריימריז ושיטה רשימתית סגורה המשתתפים בבחירות המקדימות קובעים את סיכויי הבחירה של כל המועמדים, למעט אלה המדורגים במקומות הגבוליים ביותר. במצב של רשימות פתוחות למחצה למצביעים למפלגה בבחירות הכלליות נותרת אפשרות להשפיע על סדר הרשימה הסופי. אנו רואים אפוא כי השאלות אם לערוך פריימריז ואם להשתמש

בשיטה רשימתית שאינה סגורה מתייחסות לשני ממדים נפרדים לחלוטין של שיטת הבחירות.

סוג השיטה הרשימתית כהחלטה של המפלגה. כמעט כל הדמוקרטיות שבהן נהוגה שיטת בחירות יחסית כופות הצגת סוג רשימה אחיד על כל המפלגות. אבל סוגיית הסדר שבו מועמדים נבחרים מתוך רשימה והשאלה כיצד מועמדים שומרים על קשרים עם ציבור הבוחרים (אם בכלל) קשורות בהכרח לשיקולים פנים-מפלגתיים. לפיכך אפשר לתת למפלגות לבחור את סוג השיטה הרשימתית. במילים אחרות, אפשר להפעיל שיטות רשימתיות שונות בעת ובעונה אחת באותן בחירות. נראה שיש רק שתי מדינות שבהן מפלגות יכולות לבחור איזה סוג רשימה להציג לציבור הבוחרים. בדנמרק אי-אפשר להשתמש ברשימות סגורות לחלוטין, אם כי חלק מהאפשרויות מגבילות את יכולתה של הבחירה האישית לשנות את הדירוג המפלגתי יותר מאחרות (Elklit, 2005). בקולומביה, מאז הרפורמה בשיטת הבחירות שנכנסה לתוקף בשנת 2006, יכולות מפלגות לבחור בין רשימות סגורות לפתוחות. רובן בחרו ברשימות פתוחות; מפלגות שבחרו ברשימות סגורות היו (באופן מפתיע אולי) דווקא המפלגות הפרסונליות יותר במערכת המפלגתית: מפלגות שהן למעשה אמצעי בחירה עבור המועמד הראשון במפלגה או עבור מנהיג שאינו מועמד במחוז הבחירה (Pachón and Shugart, 2010).

אילו ניתנה למפלגות הישראליות האפשרות לבחור בין רשימות סגורות לרשימות פתוחות למחצה, סביר להניח כי המפלגות הגדולות יותר היו בוחרות ברשימות פתוחות למחצה, אך מפלגות קטנות מאוד ומפלגות הנשלטות בידי מנהיג יחיד או קבוצה קטנה של מנהיגים (כגון ש"ס וישראל ביתנו) היו ממשיכות להעדיף את הרשימה הסגורה. השאלה אם לדרוש שכל המפלגות ישתמשו ברשימות פתוחות למחצה או לאפשר להן בחירה היא שאלה נורמטיבית. אם השאיפה היא שלרוב חברי הכנסת יהיה תמריץ לטפח קשרים אלקטורליים עם ציבור הבוחרים, יש לחייב את כל המפלגות לבחור ברשימות פתוחות למחצה. אם, לעומת זאת, השאיפה היא לתת עדיפות לאוטונומיה המפלגתית וליצור סביבה תחרותית שבה הקשר האלקטורלי האישי עצמו הופך לרכיב שמפלגות מתחרות עליו, יש הצדקה לתת למפלגות לבחור בעצמן בין רשימות סגורות לרשימות פתוחות למחצה. הענקת אפשרות בחירה כזאת עשויה להיות גם דרך פרגמטית להפוך את הרפורמה בסוג השיטה הרשימתית לרשימה יותר מבחינה פוליטית.

רפורמה במבנה היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת

שינוי בשיטת הבחירות השומר על בחירות יחסיות אך מוסיף רכיב של בחירה אזורית, בחירה אישית או שניהם, יסייע במתן השפעה רבה יותר לציבור הבוחרים על תהליך הרכבת הממשלה. שינוי כזה עשוי לעודד מפלגות קטנות להתמזג עם מפלגות גדולות יותר ולהיות קשובות יותר להעדפותיהם של המצביעים בעת הכנת הרשימה לבחירות הכלליות. אבל אין די ברפורמה בשיטת הבחירות – אלא אם כן משמעותה שינוי דרסטי בשיטת הבחירות היחסיות – כדי להגביר את הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים ובין תהליך הרכבת הממשלה לאחר הבחירות. הסיבה לכך היא שסביר להניח כי עדיין יהיו מפלגות רבות שינהלו משא ומתן להקמת ממשלה, ומשעה שקמה, הממשלה תמשיך להיות נתונה לאיום של סחיטה על ידי מפלגות סקטוריאליות קטנות שתנצלנה את פגיעותה ואת כוחן כדי לדרוש מן הממשלה להיכנע לתביעותיהן. לכן עלינו להפנות את תשומת לבנו גם לרפורמה אפשרית ביחסי הרשות המבצעת עם הפרלמנט. לפני שנדון בסוגי התיקונים שכדאי לשקול, ראוי לחשוב על כמה סוגיות תאורטיות בדמוקרטיה פרלמנטרית.

בדמוקרטיה הפרלמנטרית יש מתח מובנה. מצד אחד מדובר במערכת שבה, בהגדרה, הרשות המבצעת איננה נבחרת ישירות על ידי ציבור הבוחרים אלא בתיווכם של חברי הפרלמנט ושל המפלגות שאליהן הם שייכים. מצד שני, במיוחד בתקופה המודרנית, מצביעים מצפים שיהיה קשר אלקטורלי בינם לבין ממשלתם. אם לאחר הבחירות מפלגה (או ברית מפלגתית) זוכה ברוב המושבים, המתח המובנה הזה נפתר, שכן תהליך בחירת הפרלמנט יהיה דומה לתהליך בחירת ראש הממשלה. אך ככל שהמערכת המפלגתית משוסעת יותר, כך פוחת הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לבין הממשלה. בישראל, שבה אחת המערכות המפלגתיות המשוסעות ביותר בעולם, מושתת תהליך הרכבת הממשלה במידה יוצאת דופן על משא ומתן אחרי הבחירות בין המפלגות (ובתוכם), במקום על קשר אלקטורלי ישיר יחסית.

אם המטרה היא לחזק את הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לבין הרשות המבצעת, חקיקת חוקים המעניקים יתרון למועמדים לראשות הרשות המבצעת במשא ומתן הפוסט-אלקטורלי ולראש הממשלה בעת כהונתו בתקופה שבין בחירות תסייע לכך מאוד. ב"מועמדים לראשות הרשות המבצעת" כוונתי

למנהיגי המפלגות בעלי הסיכוי הראלי לזכות בראשות הממשלה בעקבות הבחירות. הענקת יתרון למועמדים אלה פירושה הגברת כוחם הפורמלי באופן שאיננו חותר תחת היסודות הבסיסיים של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, כלומר שהממשלה תלויה באמון של רוב חברי הפרלמנט. להלן נבחן את תהליך הקמת הממשלה לאחר הבחירות – תהליך הבעת האמון – ולאחר מכן את החוקים להחלפת הממשלה בין מערכת בחירות אחת לשנייה.

הבעת אמון: הרכבת ממשלה חדשה

למערכת פרלמנטרית חייבות להיות הלכות קבועות בחוקה או בחוק, או מוסכמות מקובלות, בנוגע להליך הרכבת הממשלה. חשיבותן רבה במיוחד לאחר הבחירות, אם מפלגה או ברית מפלגתית לא זכתה ברוב. אם תוצאות הבחירות צמודות, ייתכן מצב שבו אין מנדט ברור למפלגה זו או אחרת להוביל את הממשלה. אך מאחר שאחד ממאפייני הדמוקרטיה הפרלמנטרית הוא שציבור הבוחרים אינו בוחר ישירות את הממשלה, אלא הרשות המבצעת צומחת מן הפרלמנט, חשוב ליצור מסגרת חוקית להרכבת הממשלה שתבטא את רצון הבוחרים.

החוקים להרכבת ממשלה לאחר בחירות עשויים לכלול הצבעת אמון פורמלית. השוואה בין חוקים המגדירים את היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת (Bergman et al., 2003) מגלה כי החוקים בישראל מוטים מאוד לטובת הפרלמנט. חוקים אלה עשויים להגביר את כושר המיקוח של מפלגות קטנות שתמיכתן נחוצה להבטחת רוב בהצבעה בפרלמנט, למשל בעת השבעת ממשלה חדשה. הדרישה לקיומו של רוב בפרלמנט לאישור ממשלה חדשה היא לכאורה טבעית בדמוקרטיה פרלמנטרית; זהו המצב בישראל.¹⁷ עם זאת, לעתים קרובות זה אינו המצב.

מדוע חשוב אם נדרש רוב שיצביע עבור הממשלה (או ראש הממשלה)? ככל שהסף הנדרש לאישור גבוה יותר, כך גדל הפוטנציאל שמפלגות קטנות וסקטוריאליות – היכולות להבטיח לממשלה קולות מכריעים – תסרבנה להסכם ותדרושנה כניעה לתביעותיהן בתמורה למחויבותן הפומבית לממשלה החדשה.

17 כפי שנכתב בחוק יסוד: הממשלה (2001) סעיף 12(ד): "משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם".

הסף הגבוה ביותר במודל הפרלמנטרי הוא רוב מוחלט המצביע בעד. סף גבוה כזה נהוג בגרמניה ובספרד, אך לא במקומות אחרים; וגרמניה וספרד לא התנסו כישראל במספר רב של מפלגות סקטוריאליות.¹⁸ בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, כולל ישראל, נדרש רוב פשוט (כלומר יותר קולות בעד מקולות נגד, אך לא בהכרח מחצית ועוד אחד),¹⁹ או פחות מרוב מוחלט המצביע נגד (כמו בשוודיה משנת 1975).

הגבלת תפקידו של הרוב הפרלמנטרי בהקמת הממשלה עשויה להגביר את הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לממשלה, שכן מרחב התמרון של המפלגות הקטנות מצטמצם כאשר קולותיהן אינם נדרשים להצבעת האמון בממשלה. תפקידו של הרוב הפרלמנטרי, כולל זה של המפלגות הקטנות היצרות אותו, מצטמצם מאוד בהנחה שהמועמד לראשות הממשלה עומד בקריטריונים מסוימים ונהנה מאמון הפרלמנט, עד אשר הפרלמנט מסיר את האמון במועמד ובממשלתו. במילים אחרות, השאלה היא אם חובת ההוכחה מונחת על כתפיו של המועמד לראשות הממשלה – החובה לקבל אמון – או על כתפי האופוזיציה, בדמותה של הצבעת אי-אמון בממשלה בפרלמנט שזה עתה נבחר.

עד כה עסקנו בתהליך להרכבת ממשלה בעקבות בחירות. אך על מי מוטלת המשימה להרכיבה, וכיצד מוצגת ממשלה פוטנציאלית לפני הפרלמנט, אם דרושה הצבעה פורמלית? ואם אין צורך בהצבעת אמון פורמלית, מהם הקריטריונים שעל פיהם אפשר לקבוע כי הורכבה ממשלה חדשה? בדמוקרטיות פרלמנטריות רווחת הנורמה שהמנהיג הפוליטי שנבחר לנסות להרכיב ממשלה לאחר הבחירות הוא המועמד של המפלגה הגדולה ביותר. במעט מאוד דמוקרטיות, אם בכלל, יש חוק פורמלי המעניק זכות ראשונים למפלגה הגדולה. הסמכות הפורמלית להציע מועמד נתונה בדרך כלל בידי מי שעומד בראש המדינה (מלך או נשיא), אם כי בדמוקרטיות פרלמנטריות רבות גם סמכות זו היא בלתי פורמלית לחלוטין.

18 בגרמניה מאז המלחמה ועד היום לא נדרשו יותר משתי מפלגות ליצירת רוב בממשלה. בספרד ישנן מפלגות אזוריות שאפשר להשוותן למפלגות סקטוריאליות, בהבדל משמעותי אחד: כאשר אין מפלגת רוב אחת, מפלגה אזורית אחת או יותר מסכימות להצביע בעד המפלגה הגדולה ביותר שתרכיב את הממשלה הפדרלית, בתמורה להטבות שיזכה האזור שלהן.

19 זהו המצב בבלגיה, ביוון, באיטליה ובלוקסמבורג.

מה תהיינה ההשלכות של חוק פורמלי המעניק את הבכורה למנהיג המפלגה הגדולה? חוק כזה יכול לתרום לחיזוק הקשר האלקטורלי, שכן עשויה להיות לו השפעה פסיכולוגית על המצביעים לבחור במפלגה הגדולה, שבראשה המועמד המועדף עליהם לראשות הממשלה, ולא להצביע עבור מפלגות סקטוריאליות. כלומר, ייתכן שמצביעים ה"יושבים על הגדר" ומתלבטים בין מפלגה גדולה למפלגה סקטוריאלית ייטו לבחור במפלגה גדולה, אם יגלו עניין במועמדיהן לראשות הממשלה של אחת מ-2 (או 3) המפלגות הגדולות.

היו מצבים שבהם מנהיג המפלגה הגדולה לא יהיה המועמד להרכבת הממשלה בשל מאוזן כללי של העדפויותיהן של המפלגות בכנסת. לכן חשוב שיהיה "ססתום ביטחון" שיאפשר למנהיג של מפלגה אחרת להרכיב ממשלה במקרים שבהם למנהיג המפלגה הגדולה אין די בעלי ברית לשם כך. דרך אחת לעשות זאת היא לאפשר למנהיג המפלגה הגדולה להתמנות לראשות הממשלה ללא אישור פורמלי של הכנסת לאחר תקופה קבועה בחוק (28 יום למשל), אלא אם כן רוב מוחלט הצביע בעד מנהיג של מפלגה אחרת לפני תום תקופת הרכבת הממשלה. הפרלמנט יראה באמצעות הצבעה זו ש"המנצח האמיתי של הבחירות" היה מנהיג המפלגה השנייה (או השלישית וכו') בגודלה, שכן ניצחון בדמוקרטיה פרלמנטרית פירושו לקיים יחסי עבודה עם ניצגי הציבור הנבחרים לפרלמנט ולא רק זכייה ברוב. אבל תהליך זה של בחירת מנהיג חלופי יתרחש רק לאחר שהמפלגה הגדולה לא תצליח להוכיח שהיא "זכתה בבחירות" באמצעות הבטחת רוב בכנסת. חובת ההוכחה, במקרה זה, תהיה מוטלת על הרוב הפרלמנטרי, שיצטרך להוכיח כי הוא מעדיף מנהיג אחר על פניו של מנהיג המפלגה הגדולה.

החלפת ממשלות בין בחירות: הצבעות אי-אמון ופיזור

יציבות הממשלה והקשר האלקטורלי עם ראש הממשלה הנבחר מתחזקים בעיקר הודות למנגנון הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית. בישראל מיושמת גרסה מסוימת של אי-אמון קונסטרוקטיבי, אך היא איננה שלמה כמו זו הנהוגה בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות, כגון גרמניה, הונגריה וספרד. במדינות אלה הפרלמנט יכול להדיח את ראש הממשלה ואת הממשלה רק באמצעות בחירת מועמד חלופי.²⁰ הגרסה הישראלית נוקשה פחות מבחינה זו שהצבעת האי-אמון נגד

20 זהו, למשל, נוסח החוקה ההונגרית בסעיף A39(1): "הצעת אי-אמון בראש הממשלה

ראש ממשלה מכהן כרוכה רק בהצגת מועמד חלופי שינסה להרכיב ממשלה ולא בבחירה רשמית של ראש ממשלה אחר.²¹ הבחנה זו חשובה, שכן הצגת מועמד בלבד פירושה שעדיין צריך להתקיים תהליך של הרכבת ממשלה לפני שמועמד זה יהפוך לראש ממשלה, והוא או היא עשויים להיכשל במאמץ להרכיבה. יתרה מזו, אם בעקבות הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי שצלחה כל ממשלה פוטנציאלית חדשה תהיה זקוקה להצבעת אמון פורמלית לפני שתוכל להתחיל את כהונתה, אנו שוב במצב שבו המפלגות הסקטוראליות נהנות ממרחב תמרון רב. אלה יכולות להצביע נגד ראש הממשלה המכהן על ידי הצעת מועמד חלופי ולאחר מכן להמשיך ולהתעקש על תביעותיהן לפני שתענקנה את קולן למועמד הפוטנציאלי החדש לראשות הממשלה.²² כאשר האי-אמון הקונסטרוקטיבי מלא, שום מפלגה לא תצטרף להצבעת אי-אמון אם היא איננה מעדיפה באמת ובתמים את המועמד החלופי, והמשא ומתן על הרכבת הממשלה ייטה לטובת המועמד החלופי, המכהן כבר כראש ממשלה מתוקף בחירתו על ידי רוב זה.

היתרון החשוב ביותר של אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא הוא מניעת הדחתה של ממשלה מכהנת על ידי קואליציה עוינת ותו לא, כפי שקורה כאשר הימין הקיצוני והשמאל הקיצוני מסכימים ביניהם כי הם נגד הממשלה, גם אם לעולם לא ישתפו פעולה ויסכימו על ממשלה חלופית במקום הממשלה המורדת. במקרה של אופוזיציה מכל צד של הממשלה, ההצבעה הקונסטרוקטיבית עשויה לאפשר הפרדת רשויות שבנסיבות אחרות אין להעלות על הדעת במסגרת השיטה הפרלמנטרית: ישנו רוב נגד הממשלה בפרלמנט, אך היא מצליחה

כרוכה בהגשת בקשה בכתב, הכוללת מועמד לראשות הממשלה [...] אם על בסיס הצעה זו רוב חברי הפרלמנט יסירו את אמונם, המועמד לראשות הממשלה המצוין בבקשה ייחשב למי שנבחר לראשות הממשלה." אין הוראה באשר למשך הזמן המוקצב לניהול משא ומתן להרכבת ממשלה חדשה, שכן המשימה של הרכבת ממשלה מוטלת על הרוב באמצעות האי-אמון הקונסטרוקטיבי. כמו כן, לראש המדינה אין שיקול דעת בהקשר זה. ההוראות הקיימות בגרמניה וספרד זהות בנקודות אלה.

21 כפי שנכתב בחוק יסוד: הממשלה (2001), סעיף 28(ב): "הבעת אי אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה, לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב". ביטוי המפתח כאן הוא "להטיל את הרכבת הממשלה" לעומת "לבחור כראש ממשלה", או ניסוח אחר ברוח זו.

22 גם אם נדיר שהצבעות אי-אמון עוברות, ההקשר המוסדי קובע את אמות המידה למשא ומתן. כלומר, המפלגות הקטנות נהנות מכושר מיקוח כפי שתואר לעיל, הנובע מיכולתן לאיים להצטרף לאופוזיציה בהצבעה שתוביל להתחלה מחודשת של תהליך המשא ומתן להרכבת הממשלה.

להישאר בשלטון. במצב זה הממשלה תמשיך להיות "יציבה", אף על פי שלא תיהנה מתמיכת הפרלמנט.

בכל המצבים האחרים לא סביר שהאי-אמון הקונסטרוקטיבי ישפיע על משך כהונת הממשלה, שכן אם יש רוב המתנגד למועמד המכהן, סביר גם שיש רוב המעדיף חלופה סבירה אחרת. מצב כזה יתרחש אם גוש מרכזי התומך בממשלה הנוכחית מחליף צדדים, מסיר את תמיכתו בה ומעבירה למפלגת האופוזיציה הראשית. במצב זה הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית והצבעת אי-אמון רגילה (שליטת) תבאנה לתוצאות דומות. מדובר בטיעון בעד הבחירה הקונסטרוקטיבית, הואיל והוא איננו חותר תחת עקרון הליבה של הממשלה הפרלמנטרית, שבו הרשות המבצעת חייבת להיות בעלת רוב בפרלמנט; ובה בעת הוא מחזק את מעמדו של המועמד המכהן במצבים שבהם אין רוב מוחלט ופומבי בעד מועמד חלופי. כפי שכבר צוין, הצעה זו מחזקת את כושר המיקוח של ראש הממשלה המחליף הזוכה ברוב מיד עם הדחתה של הממשלה הקודמת.

מה קורה כאשר הממשלה המכהנת מאבדת את אמון הפרלמנט אך אין בנמצא ממשלה חלופית שיכולה לזכות באמון זה? ברוב המערכות הפרלמנטריות יש חוקים המאפשרים פיזור מוקדם של הפרלמנט והחזרת הבחירה לציבור הבוחרים. אבל זה איננו מאפיין יסוד של פרלמנטריות. בנוורווגיה, למשל, אין הוראה על בחירות מוקדמות. במדינות שבהן יש חוק לבחירות מוקדמות, ההחלטה לפזר את הפרלמנט נתונה לעתים קרובות בידי ראש המדינה. לחלופין הזכות לפיזור עשויה להיות מוענקת לראש הממשלה כפררוגטיבה הנובעת מתפקידו. לכאורה "ברור" שמנגנון אחר להקדמת הבחירות בדמוקרטיה פרלמנטרית הוא פיזור של הפרלמנט את עצמו. אבל נדמה שיש רק דמוקרטיה פרלמנטרית אחת שבה יש חוק כזה הלכה למעשה – ישראל. באף אחת מהמערכות הפרלמנטריות שסקרו ברגמן ועמיתיו (Bergman et al., 2003) אין חוק המאפשר לפרלמנט להצביע בעד בחירות מוקדמות. במדינות אירופה החזרת המנדט לציבור הבוחרים היא תמיד פררוגטיבה של הרשות המבצעת – של ראש המדינה או של ראש הממשלה. אם כן, נוסף על חוקי האמון שנדונו לעיל, גם בנקודה זו אנו מוצאים כי הדמוקרטיה הישראלית מוטת פרלמנט בצורה קיצונית, אפילו בהשוואה למערכות פרלמנטריות אחרות.

החיסרון של מתן אפשרות לפרלמנט לפזר את עצמו באמצעות רוב טמון בפוטנציאל של מתן כוח מיקוח מוגבר למפלגות הקטנות. אלה יכולות לפרוש

מהרוב ולהצטרף לאופוזיציה בקריאה לערוך בחירות חדשות בלי שהן נדרשות להליכי אי-אמון פורמליים נגד הממשלה המכהנת. כמו באשר להצבעות האי-אמון עצמן גם פיזור הפרלמנט הוא איום ממשי – שלא בהכרח צריך להוציאו מן הכוח אל הפועל – ומכאן השפעתו על כושר המיקוח של המפלגות השונות.

מנגד, אם אי-אפשר לפזר את הפרלמנט בדרך זו, הפרלמנט יפוזר לפני תום הקדנציה רק במקרה של משבר ממשלתי או במקרה שהממשלה מפזרת את הפרלמנט, אם החוק מתיר זאת. בניגוד לפיזור עצמי של הפרלמנט, פיזורו על ידי הממשלה או העומד בראשה נפוץ בדמוקרטיה פרלמנטריות. לעתים קרובות נמתחת ביקורת על יכולת זו, המפקידה בידי הרשות המבצעת כוח מופרז בכך שהיא מאפשרת לראש הממשלה המכהן לבחור את העיתוי המתאים לו לעריכת בחירות. לנוכח החששות האלה הנטייה בכמה מהפרובינציות של קנדה, בפרלמנט הסקוטי, וכן בבריטניה, בעקבות ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו לאחר הבחירות שנערכו ב-2010, היא לעבור לבחירת פרלמנטים לתקופה "קבועה מראש" (בדומה למצב בנורווגיה זה שנים רבות). החסרונות הפוטנציאליים של פיזור הפרלמנט על ידי הרשות המבצעת קטנים במידה ניכרת במקרה הישראלי הודות לקיומן של ממשלות קואליציוניות רב-מפלגתיות. בשל קואליציות אלה ותלותן במשא ומתן הנערך לאחר הבחירות רק לעתים נדירות הבחירות מתמקדות ב"בחירה מחדש" של הממשלה, כפי שקורה לעתים קרובות במודל וסטמינסטר של דמוקרטיה פרלמנטריות. עם זאת, הנטייה לממשלות רב-מפלגתיות הופכת את הפיזור העצמי של הפרלמנט ללא רצוי.

אם מטרתנו היא לחזק את הקשר האלקטורלי בדמוקרטיה פרלמנטריות רב-מפלגתיות, יש לדרוש כי תהליכי האי-אמון הפורמליים יקדימו כל בחירה באפשרות הפיזור. הסיבה לכך היא שמשבר ממשלתי הנגרם בעקבות הצעת אי-אמון (אם לא מפני שעברה בפועל), או בעקבות פרישה של מפלגה כלשהי מהקואליציה, מספק מידע חשוב לציבור הבוחרים במקרה של הקדמת בחירות.²³ המידע הזה מגדיל את סיכוייהם של הבוחרים להשפיע על מאפייני הסיכוב

23 נכון לשנת 2010 רק 6 קואליציות בהיסטוריה של ישראל מיצו את כהונתן. כל השאר סיימו לפני תום הכהונה, 8 מהן בעקבות חוק של הכנסת (נתונים אלה מבוססים על התכתבות אישית עם עופר קניג).

הבא של המשא ומתן הקואליציוני. מבחינה זו מניעת פיזור של הפרלמנט את עצמו משלימה את קיומם של התנאים האחרים שנדונו לעיל, כגון מימוש זכות ראשונים בהרכבת הממשלה לאחר הבחירות למפלגה הגדולה ואי-אמון קונסטרוקטיבי.

בהתחשב בעניינים אלה יש לאפשר לראש הממשלה להציע לנשיא שיפזר את הכנסת, אך לא להפוך את הפיזור לסמכות חד-צדדית של ראש הממשלה או של הכנסת. כך הפיזור משמש איום פוטנציאלי של ראש הממשלה על רוב לא צייתיני, אך הנשיא יכול להטיל וטו על בקשתו לפיזור כבלם נגד ניצול סמכות זו לרעה. השילוב של הצעת ראש הממשלה לפיזור עם החלטה סופית הנתונה בידי ראש הנשיא יפעל רק במצב שבו הרוב אינו תומך בעקבות בראש הממשלה המכהן, ומנגד, אין רוב המוכן להצביע "באופן קונסטרוקטיבי" למועמד חלופי. זהו אמצעי שראש הממשלה החלופי שנבחר בעקבות אי-אמון קונסטרוקטיבי יכול לעשות בו שימוש במקרה שהרוב שבחר בו לתפקיד יתגלה כלא כן בכוונותיו, למרות הצטרפותו לקואליציה שתמכה בחילוף. אלה הם התנאים שבהם החזרה לציבור הבוחרים שומרת באופן המלא ביותר על עקרון היסוד הפרלמנטרי שהקשר האלקטורלי עם הממשלה עובר דרך נציגי הציבור הנבחרים.

רפורמות רדיקליות נוספות?

יש מי שתומכים ברפורמות מרחיקות לכת יותר לחיזוק מעמדה של הרשות המבצעת. עלינו לשקול אם רפורמות כאלה מתאימות לישראל. ההצעות כוללות עריכת סיבוב בחירה שני בין מנהיגי שתי המפלגות הגדולות במקרה שאף אחת מהמפלגות לא עוברת סף מושבים מסוים או דרישה לרוב מיוחד בכנסת בהצבעת אי-אמון.

אימוץ הרפורמות האלה בנפרד או יחד פירושו ניתוק מהותי ממבנה הדמוקרטיה הפרלמנטרית. במודל הפרלמנטרי הממשלה היא אותה מפלגה, או צירוף של מפלגות, שיכולה לזכות באמוןם של הנציגים הנבחרים; היא מכהנת רק כל עוד אין רוב המצביע בעד הדחתה או המצביע בעד בחירות מוקדמות, במצב הישראלי הנוכחי. כל אחת מהרפורמות המוצעות תביא לקצה של השיטה הפרלמנטרית, אם בכך שהיא מתירה לציבור הבוחרים לקבוע מי יהיה ראש הממשלה, או בכך שהיא מאפשרת לממשלה להישאר על כנה גם אם בפרלמנט יש רוב אשר איבד את האמון בה.

אין תקדים ליישומן של אף אחת מההצעות הללו, כך שאין מודלים שאפשר ללמוד מהם. עם זאת, יש לא מעט עדויות על ההשפעות של מוסדות בעלי אופי "נשיאותי" – אלה המפרידים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בעת שנוסדת הראשונה או במהלך כהונתה (כלומר כיצד הכהונה מסתיימת או אם משכה קבוע). רפורמות בעלות אופי נשיאותי מחלישות את הקשרים בין הרשות המבצעת למחוקקת, מפחיתות בצורה משמעותית את הניסיון הפוליטי של המועמדים הנבחרים בדרך כלל לרשות המבצעת, מפרידות בין ציבור הבוחרים לרשות המבצעת ובין ציבור הבוחרים לרשות המחוקקת ומגבירות את הנטייה של הרשות המבצעת לסטות מהתחייבויותיה במסע הבחירות (Samuels and Shugart, 2010).

נוכל להגדיר רפורמה מוסדית כבעלת אופי "נשיאותי" אם היא מאפשרת לציבור הבוחרים לקבוע מי יעמוד בראשות הממשלה בנפרד מבחירת נציגי הרשות המחוקקת, או אם היא יוצרת "הפרדת רשויות" – הרשות המבצעת והרשות המחוקקת מתקיימות בו זמנית אף על פי שאין ביניהן קשרי עבודה פוליטיים. כלומר, שתי ההצעות מתאימות לקטגוריה של אופי "נשיאותי". נשקול כל אחת מהן בנפרד.

הכרעה בין מועמדים להרכבת הממשלה. על פי אחת ההצעות, כאשר אף אחת מהמפלגות איננה עוברת סף של שליש מהמושבים בכנסת, ציבור המצביעים יבחר בסיבוב שני בין המנהיגים של שתי המפלגות הגדולות. המנצח בסיבוב ההכרעה הוא שירכיב את הממשלה.

ההשפעות הצפויות של שינוי זה לא שונות במהותן מההשפעות של הניסיון הישראלי בבחירה הישירה לראשות הממשלה (הלא מוצלח, על פי רוב הדיווחים). אפשר לייחס את הקיפאון שנוצר באותה תקופה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת ואת השיסוע של הרשות המחוקקת, באופן חלקי בלבד, לבחירה הנפרדת לרשות המבצעת ולרשות המחוקקת. כלומר, המצביעים יכלו להצביע למועמד המועדף עליהם לראשות הממשלה ממפלגה אחת ולמפלגה אחרת לבית המחוקקים. כלקח מניסיון זה כמה מההצעות מבכרות כעת מתן פתק הצבעה יחיד לרשימה המפלגתית בסיבוב הבחירה הראשון (כאשר המועמד לראשות הממשלה עומד בראשה). אף על פי כן תהיה זו טעות להניח כי די בפתק הצבעה אחד בסיבוב הבחירה הראשון כדי לשכנע את המפלגות להתמזג עם רשימות גדולות יותר בניסיון למנוע סיבוב הכרעה נוסף, אם זו ההנחה שמאחורי ההצעה. למעשה, סביר מאוד כי המפלגות הגדולות

והקטנות תחתונה לסיבוב הכרעה נוסף. כלומר, המפלגות הגדולות תראינה בכך הזדמנות לזכות בשלב ההכרעה על ידי מינוי מועמד פופולרי, אולי אף אדם ללא קשרים חזקים לארגון המפלגתי. זוהי הליכה של מה שאפשר לכנות ה"הטיה הנשיאותית" של המפלגות – מקסום קולות על ידי בחירת מועמדים חזקים ופופולריים. למפלגות הקטנות, לעומת זאת, יהיה כל תמריץ אפשרי להגדיל את ייצוגן בכנסת באמצעות רשימות נפרדות (כפי שהן עושות כעת ועשו במסגרת הבחירה הישירה) ולאחר מכן לנהל משא ומתן בתמורה לתמיכה באחת המפלגות המתמודדות בשלב ההכרעה הסופי.

אין תקדים למערכת הפועלת על בסיס הצעה זו, כך שאיננו יכולים לומר בוודאות מה תהיינה תוצאותיה. אך כל רפורמה מוסדית שבה נותרת פתוחה האפשרות שראש הממשלה ייקבע על ידי ציבור הבוחרים מספקת תמריצים חזקים למפלגות להפוך לבעלות אופי נשיאותי.

רוב מיוחד לסיום כהונת הממשלה. רפורמה אחרת מציעה לדרוש רוב גדול מ-61 חברי כנסת כדי לסיים את כהונת הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון. כמו הרעיון של עריכת סיבוב הכרעה סופי לבחירת הממשלה, כל רפורמה המאפשרת לממשלה להתקיים ללא קשר לקיומו של רוב ברשות המחוקקת (כלומר חצי ממספר החברים ועוד אחד) מפרה את יסודות הפרלמנטריזם. היא מעלה את הסיכויים שממשלה תמשיך לכהן אף על פי שלא תוכל לזכות באישור הרשות המחוקקת למדיניותה – תכונה אופיינית למערכות נשיאותיות. היא מעלה מאוד את הסיכון שהממשלה תסטה מהבטחותיה המדיניות, שעליהן התחייבה בתקופת הבחירות או בשלב ההסכמים הקואליציוניים לאחר הבחירות, בלי שמפלגתו של ראש הממשלה או מפלגות הקואליציה התומכות בו תוכלנה לעשות דבר בקשר להפרת מחויבויות אלה.

כל אחת מהרפורמות הללו תסיט את המערכת הפוליטית לכיוון "נשיאותי" ותביא עמה מחסרונות המשטר הנשיאותי. אימוצן של שתי הרפורמות יחד יהיה כמעט כאימוצה של שיטת ממשל נשיאותית. הגם ששיטת הממשל הנשיאותית יושמה בהצלחה בכמה מדינות, הניסיון המצטבר מהן מורה על יחסים גרועים יותר בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, על ניסיון פוליטי מצומצם יותר של ראש הרשות המבצעת הנבחר ועל שיעור נמוך של אחריותיות בהשוואה לדמוקרטיית הפרלמנטריות, ובכללן ישראל.

מסקנות

בהשוואה לדמוקרטיה פרלמנטרית אחרות הקשר האלקטורלי בישראל בין ציבור הבוחרים לנציגיו בכנסת, אם כיחידים ואם בממשלה כקולקטיב, הוא קשר רופף. שורשיו של קשר רופף זה כפולים: שיטת בחירות קיצונית בעלת אזור בחירה ארצי יחיד ורשימות סגורות; ותהליך של הרכבת ממשלה והקדמת בחירות המוטה מאוד לטובת הפרלמנט. בדמוקרטיה פרלמנטרית הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לממשלה עובר בהכרח דרך הפרלמנט. עם זאת, אפשר לערוך רפורמות במוסדות פוליטיים אשר יכולות לחזק את הקשר האלקטורלי ולשפר את הלגיטימציה של המערכת הפוליטית כולה.

הרפורמות בשיטת הבחירות יכולות לכלול אימוץ מחוזות בחירה (עם או בלי רכיב של פיצוי ברמה הארצית) ומעבר לרשימות פתוחות למחצה. כל אחת מהרפורמות הללו, ושתייהן יחד במיוחד, תגביר את הנראות של חברי הכנסת כיחידים ושל המועמדים. אלה ייבחרו מרשימות של מחוזות קטנים יותר או בסיוע של בחירה אישית, והתמריץ ליצור קשר עם ציבור הבוחרים ולהיות קשובים לצרכיו יהיה גדול יותר.

רפורמות במבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת יכולות לכלול הסרת הצבעת אמון פורמלית כדי לכונן ממשלה חדשה לאחר בחירות ואימוץ אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא במקרים שבהם יש צורך להחליף את הממשלה המכהנת בממשלה חדשה לפני תום הקדנציה. הבטחת הזכות להרכבת ממשלה חדשה למנהיג המפלגה הגדולה תחזק את הקשר האלקטורלי, שכן לחוק זה יכולה להיות השפעה פסיכולוגית על הבוחרים, שתעודד אותם להשתמש בפתק ההצבעה שלהם כדרך לציין מיהו המועמד המועדף עליהם לראשות הממשלה. מתן אפשרות למנהיג המפלגה הגדולה להפוך לראש ממשלה ללא צורך בהצבעת אמון פורמלית תפחית את כושר המיקוח של מפלגות קטנות. השילוב של החוקים האלה יסיט את נטל ההוכחה מראש הממשלה המיועד אל האופוזיציה ויעניק לו יתרון אסטרטגי. באופן דומה הפיכתה של הצבעת האי-אמון לקונסטרוקטיבית, שפירושה מינוי אוטומטי של ראש ממשלה כאשר ההצבעה מתקבלת, מבטיחה כי מפלגות קטנות תפרושנה מהקואליציה רק כאשר הן מעדיפות באמת ובתמים מועמד חלופי שעבורו הן חייבות להצביע בגלוי. ביטול זכותה של הכנסת לפזר את עצמה יתרום גם הוא לחיזוק הקשר האלקטורלי, שכן השפעתו על מבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות

המבצעת דומה לשינויים האחרים שנדונו לעיל: צמצום מרחב התמרון של מפלגות קטנות וסקטוריאליזם.

מערך הרפורמות שהוצע לעיל מיועד להעצים את ציבור הבוחרים על ידי הגדלת האחריות של נציגיו באמצעות חלוקה למחוזות בחירה או בחירה אישית, בד בבד עם הרחבת האחריות הקולקטיבית של הממשלה לפני ציבור הבוחרים דרך חיזוק מעמדה.

נספח 1: נוסחת ד'הונט לחלוקת מושבים פנים-מפלגתית²⁴

בנספח זה אני מציע דרך ליישום העיקרון של רשימות פתוחות למחצה (גמישות) השונה מהנוסחאות הסטנדרטיות. רוב השיטות הפתוחות למחצה דורשות מכסה או סף מסוים של קולות אישיים למועמד כדי להבטיח את בחירתו, ללא קשר לדירוגו במפלגתו. אלא שכפי שיוסבר להלן, לשימוש במכסה עשויים להיות כמה מאפיינים לא רצויים. לחלופין אפשר להשתמש בשיטת המודד, דוגמת זו של ד'הונט, כפי שנוהגות רוב המערכות היחסיות בעולם (כולל ישראל) כאשר הן מקצות מושבים למפלגות. הצעה זו מיישמת חוקי הקצאה מקובלים אלו ברמה הפנים-מפלגתית.

במרבית המקרים, החוקים לחלוקה פנים-מפלגתית בשיטות בחירה בעלות רשימות פתוחות למחצה קובעים מכסה של קולות אישיים, המוגדרת כחלק מסוים מכלל המצביעים למפלגה במחוז הבחירה, או מסך כל קולות המצביעים במחוז. מועמדים העומדים במכסה זו מבטיחים את בחירתם ללא קשר לדירוג המפלגתי. כל מושב שאינו מוקצה באמצעות המכסות האישיות נקבע על בסיס הדירוג המפלגתי (לפרטים ראו Katz, 1986a). בפועל מערכות של רשימות פתוחות למחצה נוטות לקבוע מכסות גבוהות למדי לשינוי הדירוג המפלגתי. לפיכך רוב המושבים מוקצים בסדר שקבעה המפלגה. כמובן, אפשר לקבוע מכסות נמוכות יותר, וכך הבחירה האישית תשפיע יותר על חלוקת המושבים (זהו המצב בצ'כיה).

במקום להשתמש בשיטה של מכסות, אפשר להשתמש בשיטה של מודד לחלוקה פנים-מפלגתית. שיטה כזאת היא שיטת המודד המקובלת של ד'הונט.²⁵ כשם שד'הונט מחלק את המושבים למפלגות תחילה על ידי חלוקת הקולות

24 אני מודה מאוד לחוקרים בתחום שיטות הבחירות שסייעו לי לחשוב לעומק על הסוגיות הנדונות כאן: ג'ון קרי (Carey), גרי קוקס (Cox), ריצ'רד כץ (Katz), ארנרד לייפהרט (Lijphart), דייוויד סמואלס (Samuels), מיכאל תיאס (Thies) ובמיוחד ריינ טאגפירה (Taagepera). כמובן, אין להאשים איש מהם בטעויות. גרסה מוקדמת של מסמך זה הוכנה כנספח למאמר "Deepening Democracy by Renovating Political Practice: The Struggle for Electoral Reform in Colombia", שכתבתי עם אריקה מורנו (Moreno) ולואיס פג'רדו (Fajardo). גרסה מתוקנת של המאמר המקורי התפרסמה בספר בעריכת Welna and Gallón, 2007.

25 לסקירה של שיטות חלוקה לפי מכסות ומודדים בהקשר של חלוקה בין מפלגתית ראו: Taagepera, 2007: 29-34.

של כל אחת מהמפלגות במספרים, 1, 2, 3, אפשר להקצות מושבים בתוך המפלגה באופן דומה, וליישם את המודדים בהצבעה לרשימה ובהצבעה אישית למועמדים. המודדים הפנים-מפלגתיים מתייחסים רק למספר הקולות שבהן זכתה הרשימה, שנכנה VL, ולסך הקולות האישיים של כל המועמדים. עלי להדגיש שאפשר ליישם הצעה זו רק אם הבוחרים יכולים לבחור במפלגה בלי לציין העדפה של מועמדים.

כדי להסביר את השיטה נדון תחילה בחלוקת מושבים היפותטית במחוז בחירה קטן, שתעזור לנו לעקוב אחר המהלכים. לאחר מכן נדון בדוגמה המיישמת את השיטה באזור בחירה ארצי, הדומה יותר למערכת הנוכחית הנהוגה בישראל. שתי הדוגמאות הראשונות של מחוז בחירה היפותטי עם 6 מושבים מוצגות בלוח 26.1 להלן. בשתי הדוגמאות מוצג מצב שבו מועמד אחד או יותר דורגו במקום נמוך על ידי המפלגה וזכו במספר רב של קולות אישיים. זהו המצב היחיד שבו יש משמעות לכך שבשיטה זו מובאים בחשבון קולות אישיים וגם קולות הרשימה, שכן אם בוחרים נוטים להעניק את הקולות האישיים למועמדים המדורגים במקומות הגבוהים ברשימה, מועמדים אלה ייבחרו בכל מקרה. החשיבות של מקרה כזה היא שלמפלגה יש תמונת מצב טובה על הפופולריות של מועמדיה כאשר היא יוצרת את הרשימה, או שמצביעים פשוט עוקבים אחר המסרים של המפלגה ומזהים מועמדים המדורגים במקומות גבוהים כמועמדים איכותיים.

לוח 26.1: דוגמאות ליישום נוסחת ד'הונט ברמה הפנים-מפלגתית

שתי הדוגמאות:

מספר הקולות למפלגה: 1000

מספר המושבים בהם זכתה המפלגה: 4

מספר המועמדים של המפלגה: 6

דוגמה 1

פתחי הצבעה ללא בחירה אישית: 300

מספר הקולות האישיים בהם זכו המועמדים	דירוג המועמדים המפלגתי
140	1
77	2



מספר הקולות האישיים בהם זכו המועמדים	דירוג המועמדים המפלגתי
65	3
95	4
180	5
143	6

החלוקה על פי ד'הונט

החלק המתקבל מחלוקה על פי מודדים עוקבים			רשימה או מספר מועמד
3	2	קולות	
100	(3) 150	(1) 300	רשימה (ללא בחירה אישית)
		(2) 180	מועמד 5
		(4) 143	מועמד 6

המספרים בסוגריים מציינים את המושבים, על פי סדר הקצאתם.

דוגמה 2

פתקי הצבעה ללא בחירה אישית: 600

מספר הקולות האישיים בהם זכו המועמדים	דירוג המועמדים המפלגתי
95	1
19	2
11	3
31	4
89	5
155	6

החלוקה על פי ד'הונט

החלק המתקבל מחלוקה על פי מודדים עוקבים				רשימה או מספר מועמד
4	3	2	קולות	
150	(3) 200	(2) 300	(1) 600	רשימה (ללא בחירה אישית)
			(4) 155	מועמד 6

המספרים בסוגריים מציינים את המושבים, על פי סדר הקצאתם.

בשתי הדוגמאות המוצגות בלוח 26.1, למפלגה 6 מועמדים, והיא זכתה ב־1,000 קולות וב־4 מושבים. בדוגמה הראשונה, 300 בוחרים הצביעו למפלגה ללא ציון בחירה אישית, ושני המועמדים שדורגו על ידי המפלגה במקומות החמישי והשישי הם המועמדים הפופולריים ביותר ברמה האישית. על פי שיטת המודד של ד'הונט, המושב הראשון מוקצה לפי הרשימה המפלגתית (ולכן למועמד המדורג ראשון). המועמד במקום החמישי זכה במספר קולות אישיים העולה על מחצית הקולות שניתנו לרשימה ללא העדפה (VL), לכן המועמד הזה זוכה במושב השני. לאף אחד מהמועמדים אין יותר מ־ $VL/2$, לכן המועמד השני ברשימה המפלגתית זוכה במקום השלישי. המקום הרביעי ניתן למועמד שזכה במקום השני במספר הרב ביותר של קולות אישיים, אלא אם כן מספר זה הוא פחות מ־ $VL/3$. בדוגמה זו זהו המועמד שהמפלגה דירגה במקום השישי ושזכה ב־143 קולות אישיים.

בדוגמה השנייה המפלגה קיבלה מספר כפול של קולות ללא ציון של העדפה אישית: 600 מתוך 1,000. רק מועמד אחד קיבל מספר קולות אישיים העולה על רבע מהקולות למפלגה ללא ציון העדפה אישית, כפי שעולה מהמודד של ד'הונט. לכן שלושת המועמדים הראשונים ברשימה נקבעים על פי הדירוג המפלגתי, ומועמד אחד שדורג במקום נמוך על ידי המפלגה, אך זכה בקולות אישיים רבים, ממוקם לפני המועמד שהמפלגה דירגה במקום הרביעי. כל אחד משלושת המושבים שהוקצו למפלגה עולה 200 קולות, והמושב הרביעי לא יכול היה להיות מוקצה למועמד שזכה בפחות מ־150 קולות אישיים (VL/4).²⁶

26 אמנם בדוגמה זו נבחר מועמד שזכה ב־11 קולות אישיים בלבד, אך יש לזכור כי 600 בוחרים (מתוך 1,000) הצביעו עבור הדירוג המפלגתי והעניקו בכך למפלגה את הזכות לבחור חלק מהמועמדים.

ידוע שנוסחת ד'הונט יוצרת העדפה לרכיבים הגדולים על פני הקטנים בעת חלוקת המושבים. העדפה זו באה לידי ביטוי בין שרכיבים אלה מוגדרים ברמה הפנים-מפלגתית ובין שברמה הבין-מפלגתית. לכן אם ברוב המקרים החלק הפנים-מפלגתי הגדול הוא מספר הקולות שבו זכתה המפלגה לברה, ולא אף אחד מהמועמדים, רוב המושבים יוקצו על פי הדירוג המפלגתי כפי שזה נקבע לפני הבחירות. אף מועמד לא יכול לנצח בעזרת קולות אישיים עם פחות מ- VL/s (s מייצגת את מספר המועמדים שנבחרו על ידי המפלגה), אך במרבית המקרים המספר הדרוש לזכייה יהיה גדול בהרבה מ- VL/s . ככל ששיעור הקולות שהצביעו עבור המפלגה בלבד גדול יותר, כך גדל מספר המושבים המוקצים באופן זה; ובהתאמה גדל גם מספר הקולות האישיים שמועמד זקוק להם כדי לזכות במושב ללא קשר לדירוג המפלגתי.

לבסוף, יהיה מועיל להשוות בין יישום נוסחת ד'הונט לבין הקצאת מושבים אמיתית במערכת של רשימות פתוחות למחצה המבוססת על מכסות. נדון במקרה של מפלגה אחת בסלובקיה, שבה אפשר להשוות את שיטת הבחירות הכללית באזור בחירה עם 150 מושבים במקרה של יישום רשימות פתוחות למחצה בישראל (אם ההצעה לחלוקה למחוזות בחירה אינה מאומצת). שתי השיטות מובילות בדרך כלל לכך שאותם מועמדים יזכו במושבים, אך ברור כי ישנם גם מצבים שבהם התוצאות תהיינה שונות. דוגמה למפלגה שעבורה התוצאות תהיינה שונות מוצגת בלוח 26.2. הלוח מציג את התנאים שבהם יישום נוסחת ד'הונט ברמה הפנים-מפלגתית יהיה טוב יותר. זהו המקרה של מפלגת התנועה למען סלובקיה דמוקרטית (HZDS) שזכתה ב-36 מושבים בבחירות 2002 והייתה למפלגה הגדולה ביותר. העובדה שזכתה ב-24% מהמושבים הופכת אותה לכמעט שווה למפלגה הגדולה בישראל בבחירות 2009. הלוח כולל כמעט חצי מ-150 המועמדים של המפלגה ומדרג אותם על פי מספר הקולות האישיים שבהם זכו בפועל. הלוח מציג את הקולות האלה וכן את חלקם מתוך סך הקולות האישיים שבהם זכו מועמדי התנועה למען סלובקיה דמוקרטית. הוא מראה גם אילו מועמדים נבחרו הלכה למעשה. כל 36 המועמדים היו זוכים גם אם הדירוג טרום-הבחירות היה הקריטריון היחיד; הקולות האישיים לא השפיעו על הבחירה. רק 4 מועמדים עברו את הסף של 3% מסך הקולות האישיים, הנדרשים כדי להיבחר ללא קשר לדירוג המפלגתי. בכל מקרה, אלה גם היו המועמדים שמוקמו בארבעת המקומות הראשונים

בדירוג המפלגתי. ברור, אם כן, שהלכה למעשה הקצאת המושבים במפלגה זו לא הייתה שונה מזו שהייתה מתבצעת בשיטה רשימתית סגורה.²⁷

לוח 26.2: השוואה בין חלוקה בפועל לפי שיטת מכסות לבין חלוקה היפותטית לפי נוסחת ד'הונט ברמה הפנים-מפלגתית

דירוג מועמדים לפי קולות אישיים	דירוג מועמדים לפי קולות אישיים	מספר קולות אישיים למועמד	החלק היחסי של קולות המועמד מתוך סך הקולות האישיים	דירוג מפלגתי טרם הבחירות (מתוך 150)	תוצאה ממשית (n=1)	חלוקה היפותטית לפי ד'הונט
1	1	358,834	0.2739	1	1	1
2	2	244,957	0.1870	3	1	1
3	3	169,634	0.1295	5	1	1
4	4	89,033	0.0680	4	1	1
5	5	34,667	0.0265	2	1	1
6	6	31,942	0.0244	30	1	1
7	7	30,409	0.0232	17	1	1
8	8	28,624	0.0219	7	1	1
9	9	23,443	0.0179	42	0	1
10	10	22,046	0.0168	60	0	1
11	11	20,395	0.0156	8	1	1
12	12	18,407	0.0141	20	1	1
13	13	16,598	0.0127	26	1	1
14	14	14,379	0.0110	6	1	1
15	15	12,231	0.0093	10	1	1
16	16	11,264	0.0086	13	1	1

27 עם זאת, הסדר שבו נבחרו 36 המועמדים (שאינו מוצג בלוח) שונה מעט מהאופן שבו הם דורגו ברשימה.

דירוג מועמדים לפי קולות אישיים	דירוג לפי קולות אישיים	מספר קולות אישיים למועמד	החלק היחסי של קולות המועמד מתוך סך הקולות האישיים	דירוג מפלגתי טרם הבחירות (מתוך 150)	תוצאה מחשית* (1=נבחר)	חלוקה היפותטית לפי ד'הונט לפי קולות אישיים
17	17	11,111	0.0085	9	1	1
18	18	7,750	0.0059	32	1	1
19	19	7,543	0.0058	33	1	1
20	20	7,064	0.0054	59	0	0
21	21	5,356	0.0041	50	0	0
22	22	5,242	0.0040	11	1	1
23	23	5,183	0.0040	12	1	1
24	24	4,264	0.0033	14	1	1
25	25	3,969	0.0030	43	0	0
26	26	3,768	0.0029	35	0	0
27	27	3,440	0.0026	15	1	1
28	28	3,312	0.0025	31	1	1
29	29	3,263	0.0025	37	0	0
30	30	3,250	0.0025	18	1	1
31	31	3,244	0.0025	48	0	0
32	32	3,185	0.0024	16	1	1
33	33	3,127	0.0024	34	1	1
34	34	2,942	0.0023	29	1	1
35	35	2,784	0.0021	67	0	0
36	36	2,734	0.0021	22	1	1
37	37	2,484	0.0019	27	1	1
38	38	2,440	0.0019	24	1	1
39	39	2,407	0.0018	23	1	1



חלק חמישי: רפורמה פוליטית-מוסדית בישראל

חלוקה היפותטית לפי ד'הונט	תוצאה מחשית * (1=נבחר)	דירוג מפלגתי טרם הבחירות (מתוך 150)	החלק היחסי של קולות המועמד מתוך סך הקולות האישיים	מספר קולות אישיים למועמד	דירוג מועמדים לפי קולות אישיים
לפי קולות אישיים	לפי** הרשימה				
0	0	66	0.0018	2,373	40
1	1	28	0.0018	2,306	41
0	0	55	0.0017	2,185	42
0	0	51	0.0016	2,060	43
0	0	39	0.0016	2,054	44
1	1	21	0.0015	1,991	45
0	0	56	0.0015	1,973	46
0	0	38	0.0015	1,933	47
0	0	40	0.0014	1,819	48
1	1	19	0.0013	1,737	49
0	0	44	0.0013	1,725	50
0	0	68	0.0013	1,707	51
0	0	47	0.0013	1,662	52
0	0	63	0.0012	1,606	53
0	0	45	0.0012	1,596	54
0	0	79	0.0012	1,586	55
0	0	61	0.0012	1,523	56
0	0	81	0.0012	1,523	57
0	0	49	0.0012	1,518	58
0	0	58	0.0011	1,434	59
0	1	36	0.0011	1,425	60
0	0	114	0.0011	1,409	61
0	0	54	0.0011	1,399	62



דירוג מועמדים לפי קולות אישיים	מספר קולות אישיים למועמד	החלק היחסי של קולות המועמד מתוך סך הקולות האישיים	דירוג מפלגתי טרם הבחירות (מתוך 150)	תוצאה מחשית (1=נבחר)*	חלוקה היפותטית לפי ד'הונט לפי קולות אישיים
63	1,392	0.0011	25	1	1
סך הכול			36	23	13

* חוץ מארבעת הראשונים כולם נבחרו אך ורק על בסיס מקומם ברשימה כפי שנקבע לפני הבחירות.
** מבוסס על הערכה ש-371,763 קולות (22%) מקולות המפלגה הוענקו לרשימת המפלגה בלבד ללא הצבעה אישית.

מקור: הנתונים בעניין מספר הקולות ודירוג המועמדים לקוחים ממפלגת "התנועה למען סלובקיה" (HZDS) ב־2002.

הלוח מראה את חלוקת המושבים לפי נוסחת ד'הונט פנים-מפלגתית, בהנחה ש-22% מהבוחרים הצביעו עבור המפלגה בלבד.²⁸ עמודות נפרדות מראות מי מהמועמדים היה מורח מהרשימה המפלגתית כפי שנקבעה טרם הבחירות ומי מהמועמדים היה נבחר על בסיס קולות אישיים. יישום נוסחת ד'הונט על סך הקולות שהצביעו עבור המפלגה בלבד, המוערכים בכ-371,763, ועל סך הקולות האישיים של כל מועמד, מוביל לתוצאה של 23 מושבים למפלגה, כאשר ל-13 מהמועמדים היו מספיק קולות כדי לזכות בעצמם. בחלוקה בפועל לא היו מועמדים שזכו על בסיס קולות אישיים בלבד, אף על פי ששניים מהמועמדים שהמפלגה דירגה אחרי מקום 36 היו בין עשרת הראשונים ברשימת הזוכים בקולות אישיים; אחד המועמדים הללו דורג במקום ה-60 ברשימה המפלגתית. לו נוסחת ד'הונט הייתה מיושמת ברמה הפנים-מפלגתית, מועמדים כה פופולריים היו זוכים למרות דירוגם המפלגתי שנקבע טרם הבחירות. שני המועמדים שהיו מוחלפים דורגו במקומות 35 ו-36 על ידי המפלגה, אך במקומות 26 ו-60 על ידי המצביעים. כאמור, המועמד שדורג במקום ה-26 על ידי הבוחרים לא היה זוכה במושב על פי נוסחת ד'הונט מפני שרק 13 מועמדים זכו במושבים על בסיס קולות אישיים. חלקם של 13 המועמדים האלה בלבד עמד על יותר מ- $\frac{1}{36}$

28 השלטונות הסלובקיים אינם מדרווחים על מספר המצביעים שבוחרים בפועל במפלגה בלבד או בקולות אישיים. הם מדרווחים רק על סך המצביעים בכל קטגוריה; בהתחשב בעובדה שכל מצביע יכול לבחור עד 4 קולות אישיים, אי־אפשר לדעת על בסיס הנתונים הללו כמה בוחרים מימשו את האפשרות של בחירה אישית ולכמה מועמדים הצביעו.

(סך כל הקולות שבהם זכתה המפלגה חלקי 36) – המינימום הדרוש על פי נוסחת ד'הונט כדי שמועמד ייבחר על בסיס קולות אישיים. השוו את הנתון הזה עם המכסה הנדרשת בסלובקיה, הקובעת כי יש לעבור סף של 3% מהקולות האישיים כדי לנצח. רק 4 מועמדים עמדו במכסה הזאת, ומכיוון שהם דורגו בארבעת המקומות הראשונים על ידי המפלגה, הם היו נבחרים בכל מקרה. שני מועמדים שנמנו עם עשרת הראשונים בדירוג הקולות האישיים, אך לא עמדו בסף הדרוש של 3% מסך הקולות האישיים של המפלגה, לא זכו במושבים בשל מקומם הנמוך בדירוג המפלגתי.

כמובן, מה שראינו בלוח 26.2 הוא רק דוגמה לחלוקה בפועל של מושבים שהתבצעה על פי חוקים אחרים. עם זאת, היא מדגימה כיצד יישום נוסחת ד'הונט ברמה הפנים-המפלגתית היא אפשרה המאוזנת ביותר בין עקרונות ההצבעה לרשימות סגורות לבין הצבעה לרשימות פתוחות. שלא כמו רוב השיטות המבוססות על מכסות, היא מבטיחה שמועמדים פופולריים יוכלו לזכות במושב על בסיס קולות אישיים אך קובעת סף לזכייה על בסיס קולות אלה, המשתנה לאור מספר המושבים שבהם זכתה המפלגה ומספר הבוחרים שהצביעו עבור המפלגה בלבד. מסיבות אלה ראוי לשקול את השימוש בנוסחת ד'הונט ברמה המפלגתית כפשרה בין השיטה הרשימתית הסגורה לבין השיטה הרשימתית הפתוחה.

מקורות

מאמרים וספרים בעברית ובלועזית

- אבנון, דן, 1993. "חוק ודמוקרטיה בחוק המפלגות", בתוך: הנ"ל (עורך), **חוק המפלגות בישראל**, תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 37-61.
- , 2000. "החוק הנורכגי בעידן של המהפכה המשטרית", **אתר הכנסת**, www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H09-01-2007_8-16-35_avnun.doc
- אורלב, זבולון, 2001. "לשיפור דרכי עבודתן של ועדות הכנסת", בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), **הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית**, תל אביב: האגודה הישראלית לפרלמנטריזם, רמות-אוניברסיטת תל אביב, עמ' 99-100.
- אטמור, ניר, 2010. **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים**, מחקר מדיניות 82, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אילן, שחר, 2006א. "בדיקת 'הארץ': שר בישראל מתחלף כל 16 חודשים, מנכ"ל כל 21 חודשים", **אתר הארץ**, 9.1.2006. www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=772270
- , 2006ב. "משלמים להם מעט מדי", **אתר הארץ**, 22.2.2006. www.haaretz.co.il/news/1.1084643
- , 2007. "בדיחה ושמה הצעות אי-אמון", **אתר הארץ**, 25.4.2007. www.haaretz.co.il/hasite/spages/852018.html
- אלראי-שמים, הילה, 2007. "החוק הנורכגי – אמצעי לחיזוק הכנסת", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, www.idi.org.il/breakingnews/pages/breaking_the_news_6.aspx
- אקצין, בנימין, 1967. **תורת המשטרים**, ירושלים: אקדמון.
- אריאן, אשר, 1984. **סקר הבחירות 1984**, ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 1988. **ביטחון לאומי ודעת קהל**, ירושלים: מכון גוטמן.
- , 1998. **ביטחון לאומי ודעת קהל**, ירושלים: מכון גוטמן.
- , 1999. **סקר דמוקרטיה ודעת קהל 1999**, ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2000. **סקר דמוקרטיה ודעת קהל 2000**, ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2001. **סקר הבחירות 2001**, ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2002. **סקר דמוקרטיה ודעת קהל 2002**, ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

* כל האתרים המופיעים ברשימת המקורות אוחזרו לאחרונה ביוני 2012.

- אריאן, אשר, ניר אטמור, ויעל הדר, 2006. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש?, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2007. מדד הדמוקרטיה: לכידות בחברה שסועה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, פזית בן-נון, ושלומית ברנע, 2004. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, פזית בן-נון, שלומית ברנע, ויריב צפתי, 2005. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הדר, יובל לבל, והילה צבן, 2008. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, תמר הרמן, יובל לבל, מיכאל פיליפוב, הילה צבן, ואנה קנפלמן, 2010. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2010: ערכים דמוקרטיים בישראל הלכה למעשה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, דוד נחמיאס, ורות אמיר, 2002. משילות והרשות המבצעת בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, דוד נחמיאס, דורון נבות, ודניאל שני, 2003. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003: הדמוקרטיה הישראלית במבחן השעה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, מיכאל פיליפוב, ואנה קנפלמן, 2009. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009: עשרים שנה לעליה מברית המועצות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן, אשר, ומיכל שמיר, 1988. סקר הבחירות 1988, ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2001. הבחירות בישראל 1999, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2009. הבחירות בישראל 2009. ירושלים: מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בגין, בני, 1996. "פריימריס – המחיר לדמוקרטיה", בתוך: גדעון דורון (עורך), המהפכה האלקטוראלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש ממשלה, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 207-213.
- בלאנדר, דנה, 2008. "דרכים רבות לפיזור הכנסת – על מה הן מעידות?", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/Breaking_the_News_65.aspx
- בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס, וערן קליין, 2002. חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2006. מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן מאיר, יהודה, 2009. "הזירה הפוליטית ודעת הקהל", בתוך: שלמה ברום וענת קורץ (עורכים), הערכה אסטרטגית לישראל 2009, תל אביב: המכון למחקרי בטחון לאומי, עמ' 13-24. ראו גם אתר המכון למחקרי ביטחון לאומי: www.inss.org.il/upload/%28FILE%291248238807.pdf
- בר, עליזה, 1994. בחירות מקדימות ("פריימריס") ושיטות אחרות: דוח ביניים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בריינר, יהושע, 2010. "אייר לפיד: גלנט קיבל שטח במנהל לא תקין", Walla, 5.11.2010. <http://news.walla.co.il/?w=2/1752071>

- בריכטה, אברהם, 2005. "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה** 5 (1): 984-977.
- גולדברג, גיורא, 1980. **האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל 1965-1977**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- _____, 1992. **המפלגות בישראל: ממפלגות המון למפלגות אלקטורליות**, תל אביב: רמות.
- גרונטמן, יעל, 2009. "אהוד ברק: ישראל עם אצבע על ההדק – והיד השנייה לשלום", אתר **גלובס**, 22.10.2009. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000507645&fid=22.10.2009 &fromsend2friend=1
- דורון, גדעון, ומעוז רוזנטל, 2007. "רו"ח ועדת המשנה: ייצוגיות במשטרים נשיאותיים וחצי נשיאותיים", בתוך: ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל, תל אביב: המרכז הישראלי להעצמת האזרח, עמ' 95-134. ראו גם אתר המרכז הישראלי להעצמת האזרח www.ceci.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/finalreport.pdf
- דיסקין, אברהם, 1971. "השאילתא בכנסת השישית: ממד הזמן וגורם היעילות", **מדינה וממשל** א (1): 167-162.
- דמביץ, אליעזר (עורך), 1986. **חוק יסודות התקציב: עקרונות ויישום (רב שיח)**, ירושלים: הכנסת והאגודה הישראלית לבעיות הפרלמנטריות.
- דרור, יחזקאל, 2008. "הפתרון למשבר הרמוקרטיה הישראלית: משטר נשיאותי", *nrg מעריב*, 6.8.2008. www.nrg.co.il/online/1/ART1/769/742.html
- דרי, דוד, ועמנואל שרון, 1994. **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- הופנונג, מנחם, 2004. "מפלגות מדושנות, מועמדים חנוקים: מימונן של בחירות מקדימות במפלגות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 93-127.
- _____, 2006. "השמנת והתחולה, בקרה ואיטלולא: מימון ובקרת התמודדויות פנים-מפלגתיות בשיטת בחירות יחסית", בתוך: גדעון רהט (עורך), **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי**, תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, עמ' 106-122.
- הורביץ, דן ומשה ליסק, 1990. **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר**, תל אביב: עם עובד.
- המילטון אלכסנדר, ג'יימס מדיסון, וג'ון ג'יי, 2001. **הפדרליסט**, ירושלים: מרכז שלם.
- הרמן, תמר, ניר אטמור, כרמית הבר, אלה הלר, דרור וולטר, רפאל ונטורה, ויובל לבל, 2011. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2011**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- התנועה למען איכות השלטון בישראל, 2009. "מרבח שרים מרבה דאגה", אתר התנועה למען איכות השלטון בישראל, www.mqg.org.il
- וייס, שבח, 1971. "הארגון התבוני של ועדות הכנסת", **ניהול** 3: 32-35.
- _____, 1977. **הכנסת: תפקודה ותפוקתה**, תל אביב: אחיאסף.
- _____, 1988. **יומן פרלמנטרי**, חיפה: רנסנס.
- _____, 1998. **זמן היו"ר: חלקים נבחרים מיומן פרלמנטרי של יו"ר הכנסת ה-13**, ירושלים: חמו"ל.
- חזן, ראובן, 1998. "לא פרלמנטרי ולא נשיאותי: שינוי שיטת הבחירות ודפוס המשטר בישראל", **פוליטיקה** 2: 97-111.

- , 1998 ב. "מהרסיך ומחריבייך ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות", בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 78-90.
- חזן, ראובן, וחן פרידברג, 2009. **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- יראוני, אלון, דוד נחמיאס, ומרל דנון-קרמזין, 1997. **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כספי, דן, 2009. "קדימה משלמת את המחיר שהיא קבעה", *Ynet*, 24.12.2009. www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3824576,00.html
- לוי, יצחק, 2011. ראיון של אסף שפירא עם יצחק לוי, 3.2.2011 [לא התפרסם].
- ליס, יהונתן, 2011. "רק תשעה ערבים התפקדו למפלגת העבודה באינטרנט", **הארץ**, 3.7.2011.
- מאור, ענת, 2009. **הח"כ כמחוקק: החקיקה הפרטית בכנסת צמיחה ותורמתה**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- מאיר, פיטר, 1998. "אירופה המערבית: אדישות וסכנותיה", בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 23-32.
- מדינג, פינחס, 1988. "מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה", בתוך: מרדכי נאור (עורך), **שנה ראשונה לעצמאות, 1948-1949**, ירושלים: יד יצחק בן צבי, עמ' 69-86.
- מולה, שלמה, 2011. ראיון של אסף שפירא עם שלמה מולה, 9.2.2011 [לא התפרסם].
- מועלם, מזל, 2008. "איך הפכה קדימה, מפלגת ההמונים הנקייה, לעוד מעוז של מפקדי ארגונים?", **אתר הארץ**, 12.9.2008. www.haaretz.co.il/news/politics/1.1348634
- מערכת פרלמנט, 1997. "מערכות המידע בכנסת: ראיונות עם ח"כ שלמה בן-עמי ומאיר שטרית", **פרלמנט 17**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. www.idi.org.il/Parliament/1997/Pages/1997_17/E_17/Parliament_Issue_17_e.aspx
- , 2001. "אי אמון קונסטרוקטיבי: גורם מייצב או משתק במערכת הפוליטית?", **פרלמנט 31**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. www.idi.org.il/Parliament/2001/Pages/2001_31/A_31/Parliament_Issue_31_A.aspx
- , 2003. "ממשל קטן וחכם? צמצום משרדי הממשלה", **פרלמנט 39**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. www.idi.org.il/Parliament/2003/Pages/2003_39/39/B/Parliament_Issue_39_B.aspx
- מרזל, יגאל, 2004. **המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות, שריגים-ליאון**: נבו.
- , 2006. "דמוקרטיה פנימית במפלגות", בתוך: גדעון רהט (עורך), **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי**, תל אביב: המכון לחקר הכלכלה והחברה, עמ' 60-80.
- מרכז גוטמן, 1976. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1976, ירושלים.
- , 1979. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1979, ירושלים.
- , 1980. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1980, ירושלים.
- , 1984. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1984, ירושלים.
- , 1989. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1989, ירושלים.
- , 1990. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1990, ירושלים.
- , 1993. **הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1993, ירושלים.
- מרמרי, חנוך, 2010. "הבלונדינית הגבוהה והערבי ההוא", **העין השביעית**, 30.12.2010. www.the7eye.org.il/DailyColumn/Pages/301210_The_tall_blonde_and_that_Arab_guy.aspx

- נויברגר, בנימין, 1990. ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל, יחידות 4-5: כנסת מול ממשלה, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 138-153.
- _____, 1997. ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל, יחידות 7-8: המפלגות בישראל, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- נחמיאס, דוד, וערן קליין, 1999. חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סבירסקי, שלמה, ועמי פרנקל, 2000. מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה, תל אביב: מרכז אדווה.
- סגל, זאב, 1988. דמוקרטיה ישראלית, תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור.
- סגר, שמואל, 1975. "רפורמה בשעת השאלות בכנסת", רבעון למחקר חברתי 9-10: 110-105.
- _____, 1988. המשטר הפרלמנטרי בישראל, תל אביב: אחיאסף.
- סוכנויות הידיעות, 2007. "פרודי התפטר לאחר כשלוש ממשלותו בהצבעת אמון". אתר הארץ, www.haaretz.co.il/misc/1.1549779, 21.02.2007
- עמיתי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006. "רפורמה פרלמנטרית לדמוקרטיה יציבה – ההצעות העיקריות של המכון הישראלי לדמוקרטיה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/breakingnews/pages/opinions_n.aspx, 12.12.2006
- ענבר, צבי, 1993. "הליכי החקיקה בכנסת", המשפט א: 91-109.
- פינס'פז, אופיר, 2011. התכתבות של אסף שפירא בדואר אלקטרוני עם אופיר פינס'פז, 13.2.2011.
- פרידברג, חן, 2008. הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בישראל: פוטנציאל ותפקוד, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- _____, 2010. "ועדות הכנסת כפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כשלוש ידוע מראש?", עיונים בתקומת ישראל 20: 49-79.
- פרידברג, חן, וראובן חזן, 2009. פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעות לרפורמה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- צור, אבי, 2009. "יש בישראל אנשים מושחתים", ריאיון עם משה יעלון, אתר ארגון נכי צה"ל.
- צידון, אשר, 1971 (1964). בית הנבחרים, ירושלים: אחיאסף.
- קורן, דני (עורך), 1998. קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- קורן, דני, ובעז שפירא, 1997. קואליציות – הפוליטיקה הישראלית: 50 שנים – 100 אירועים, תל אביב: זמורה ביתן.
- קניג, עופר, 2009. "חוק מופז – על מה ולמה?", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/129.aspx, 27.7.2009
- _____, 2009. "מערכת המפלגות הישראלית, 2000-2009", פרלמנט 63, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/Parliament/2009/Pages/2009_63/D/d_63.aspx
- _____, 2010. "הבחירות באוסטרליה: שוב חוסר הכרעה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/255.aspx
- _____, 2010. "עשרים שנה אחרי: התרגיל המסריח בראי הזמן", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/178.aspx, 14.3.2010

- קניג, עופר, גרעון רהט, וראובן חזן, 2004. "האימוץ והביטול של הבחירה הישירה לראשות הממשלה ותוצאותיהם הפוליטיות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 53-90.
- קרמניצר, מרדכי, 2005. **פסילת רשימות**, מחקר מדיניות 59, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רביד, ברק, 2010. "ח"כ עתניאל שנלר קיבל עונש כי הפר את משמעת סיעת קדימה", אתר **הארץ**, 25.11.2010. www.haaretz.co.il/hasite/spages/1200569.html.
- רהט, גרעון (עורך), 2006א. **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי**, תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה ע"ש יוסף ספיר.
- _____, 2006ב. "כיצד ראוי לבחור את מועמדי המפלגות לכנסת? הצעה לשיטה תלת-שלבית", בתוך: הנ"ל (עורך), **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי**, תל אביב: המכון לחקר הכלכלה והחברה, עמ' 138-149.
- _____, 2010. "התוצאות הפוליטיות של שיטות בחירת המועמדים לכנסת השמונה עשרה", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2009**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 267-298.
- רהט, גרעון, ונטע שריהדר, 1999. **איך נבחרים חברי הכנסת? בחירת מועמדי המפלגות לרשימה לכנסת ולראשות הממשלה, 1995-1997**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רובינשטיין, אמנון, 1996. **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, כרך א, ירושלים ותל אביב: שוקן.
- _____, 2010. "דמוקרטיה ומשילות", **הפרקליט** 50 (2): 315-326.
- רובינשטיין, אמנון, וברק מדינה, 2004. **המשטר החוקתי של מדינת ישראל**, תל אביב: שוקן.
- ריבלין, ראובן, 2009. ריאיון של אריק בנדר עם ראובן ריבלין, *nrg*, 12.3.2009. www.nrg.co.il/online/1/ART1/865/061.html
- רכס, אלי, 1993. **המיעוט הערבי בישראל: בין קומוניזם ללאומיות ערבית, 1965-1991**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שטראוס, מיכאל, 2008. "שינוי שיטת הממשל: מהפכה גדולה בצעדים קטנים", אתר **גלובס**, 17.11.2008. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000398415
- שטרית, מאיר, 2001. "עזרים בעבודתם של חברי הכנסת", בתוך: אפרים טורגובניק (עורך), **הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית**, תל אביב: רמות – אוניברסיטת תל-אביב והאגודה הישראלית לפרלמנטריזם, עמ' 94-98.
- שי, נחמן, 2009. "קדימה היום", אתר **יאללה קדימה**. www.yallakadima.co.il/article.asp?item_id=10721

Akirav, Osnat, 2011. "The Use of Parliamentary Questions in the Israeli Parliament 1992-96", *Israel Affairs* 17 (2): 259-277.

Akzin, Benjamin, 1955. "The Role of Parties in Israeli Democracy", *Journal of Politics* 17 (4): 607-645.

Albert, Richard, 2009. "The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism", *American Journal of Comparative Law* 57 (3): 531-577.

Altman, David, 2011. *Direct Democracy Worldwide*, New York: Cambridge University Press.

- Andeweg, Rudy B., 1993. "A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Processes", 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, Inc., pp. 23-42.
- , 2000. "Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers", *European Journal of Political Research* 37 (3): 377-395.
- , 2005. "The Netherlands: The Sanctity of Proportionality", in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 491-510.
- Andeweg, Rudy B., and Galen A. Irwin, 2002. *Governance and Politics of the Netherlands*, New York: Palgrave.
- Andeweg, Rudy B., and Jacques Thomassen, 2011. "Pathways to Party Unity: Sanctions, Homogeneity and Division of Labour in the Dutch Parliament", *Party Politics* 17 (5): 1-18.
- Andeweg, Rudy B., and Arco Timmermans, 2010. "Conflict Management in Coalition Government", in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 269-300.
- Arian, Asher, 2005. *Politics in Israel: The Second Republic*, Washington, DC: CQ Press.
- Ashiagbor, Sefakor, 2008. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, Washington, DC: National Democracy Institute.
- Aucoin, Peter, and Herman Bakvis, 1993. "Consolidating cabinet portfolios: Australian lessons for Canada", *Canadian Public Administration* 36 (3): 392-420.
- Austin, Reginald, and Maja Tjernström (eds.), 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA.
- Axelrod, Robert M., 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago: Markham.
- Bagehot, Walter, 1963. *The English Constitution*, London: Collins Clear-Type Press.
- Balmas, Meital, Gideon Rahat, Tamir Sheafer, and Shaul Shenhav, [forthcoming]. "Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization", *Party Politics*.
- Barnea, Shlomit, and Gideon Rahat, 2007. "Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach", *Party Politics* 13 (3): 375-394.
- Baron, David P., 1991. "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems", *American Political Science Review* 85 (1): 137-164.
- Bartolini, Stefano, and Peter Mair, 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bawn, Kathleen, 1999. "Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Players Model of Government Spending", *American Journal of Political Science* 43 (3): 707-736.

- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer, and Patrick Walsh, 2001. "New Tools in Comparative Political Economy: The Database on Political Institutions", *World Bank Economic Review* 15 (1): 165-176.
- Bélanger, Éric, and Jean-François Godbout, 2010. "Why do Parties Merge? The Case of the Conservative Party of Canada", *Parliamentary Affairs* 63 (1): 41-65.
- Bell, Daniel, 1976. *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books.
- Bellucci, Paolo, 2008. "The Parliamentary Election in Italy, April 2006", *Electoral Studies* 28 (1): 185-190.
- Bergman, Torbjorn, 1993a. "Formation Rules and Minority Governments", *European Journal of Political Research* 23 (1): 55-66.
- , 1993b. "Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism", *Scandinavian Political Studies* 16 (4): 2-31.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm, and Magnus Blomgren, 2003. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns", in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 109-220.
- Bibby, John F., 1998. "State Party Organizations", in: Sandy L. Maisel (ed.), *The Parties Respond: Changes in American Parties and Campaigns*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 19-46.
- Birch, Anthony H., 1984. "Overload, Ungovernability and Delegation", *British Journal of Political Science* 14 (2): 135-160.
- Birch, Sarah, 2007. "Electoral Systems and Electoral Misconduct", *Comparative Political Studies* 40 (12): 1533-1556.
- Blondel, Jean, 1973. "The Methodological Difficulties of the Study of Legislatures", in: Idem (ed.), *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, pp. 21-28.
- Blondel, Jean, and Maurizio Cotta, 1996a. "Introduction", in: Idem (eds.), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press Inc., pp.1-21.
- , 1996b. "Conclusion", in: Jean Blondel and Maurizio Cotta (eds.), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, London: Macmillan Press Inc., pp. 249-262.
- Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel, 1993. "Introduction", in: Idem (eds.), *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, New York: St. Martin's Press, Inc., pp. 1-19.
- Bogaards, Matthijs, 2008. "Comparative Strategies of Political Party Regulation", in: Benjamin Reilly and Per Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, Tokyo and New York: United Nations University Press, pp. 48-66.

- Bolleyer, Nicole, 2009. "Inside the Cartel Party: Party Organization in Government and Opposition", *Political Studies* 57 (3): 559-579.
- Boston, Jonathan, 2011. "Government Formation in New Zealand under MMP: Theory and Practice", *Political Science* 63 (1): 79-105.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz, 1999. "Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments", in: Idem (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH: Ohio State University Press, pp. 3-22.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Robin T. Pettitt, 2005. "Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is 'Best'?" *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 15 (1): 3-19.
- Browne, Eric C., and Mark N. Franklin, 1973. "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies", *American Political Science Review* 67 (2): 453-469.
- Browne, Eric C., John P. Frensdreis, and Dennis W. Gleiber, 1986. "The Process of Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies", *American Journal of Political Science* 30 (3): 628-650.
- Budge, Ian, and Valentine Herman, 1978. "An Empirically Relevant Theory", *British Journal of Political Science*, 8 (4): 459-477.
- Budge, Ian, and Michael Laver, 1986. "Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory", *Legislative Studies Quarterly* 11 (4): 485-506.
- Cain, Bruce E., Russell J. Dalton, and Susan E. Scarrow (eds.), 2003. *Democracy Transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina, 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Carey, John M., and Matthew S. Shugart, 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies* 14 (4): 417-439.
- Carroll, Royce, and Gary W. Cox, 2007. "The Logic of Gamson's Law: Pre-Election Coalitions and Portfolio Allocations", *American Journal of Political Science* 51 (2): 300-313.
- , 2012. "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments", *Comparative Political Studies* 45 (2): 220-236.
- Carty, R. Kenneth, and Donald E. Blake, 1999. "The Adoption of Membership Votes for Choosing Party Leaders – the Experience of Canadian Parties", *Party Politics* 5 (2): 211-224.
- Caspi, Dan, 1982. "The Agenda-Setting Function of the Israeli Press", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 3 (3): 401-414.
- Chang, C. C. Eric, 2005. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation", *The Journal of Politics* 67 (3): 716-730.

- Chang, C. C. Eric, and Miriam Golden, 2007. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science* 37 (1): 115-137.
- Chazan, Naomi. 2005. "The Knesset", *Israel Affairs* 11 (2): 392-416.
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh, 2004. "Government Coalition and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science* 34 (4): 565-587.
- Cooper, Joseph, 2001. "The Twentieth-Century Congress", in: Dodd Larry and Bruce Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, 7th ed., Washington, DC: CQ Press, pp. 335-366.
- Copeland, Gary W., and Samuel C. Patterson (eds.), 1994. *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Costar, Brian, 2011. "Australia's Curious Coalition", *Political Science* 63 (1): 29-44.
- Courtney, John C., 1995. *Do Conventions Matter? Choosing National Party Leaders in Canada*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- , 2008. "From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustment in Canada", in: Lisa Handley and Bernard Grofman (eds.), *Redistricting: Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 11-26.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins, 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", in: Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Crombez, Christophe, 1996. "Minority Governments, Minimal Winning Coalitions and Surplus Majorities in Parliamentary Systems", *European Journal of Political Research* 29 (1): 1-29.
- Cross, William, 1996. "Direct Election of Provincial Party Leaders in Canada, 1985-1995: The End of Leadership Convention", *Canadian Journal of Political Science* 29 (2): 295-315.
- Cross, William, and André Blais, 2012. "Who Selects the Party Leader?" *Party Politics* 18 (2): 127-150.
- Cross, William, and Lisa Young, 2006. "Are Canadian Political Parties Empty Vessels? Membership, Engagement and Policy Capacity", *IRPP Choices* 12 (4): 14-28.
- Curtin, Jennifer, and Raymond Miller, 2011. "Negotiating Coalitions: Comparative Perspectives", *Political Science* 63 (1): 3-9.
- Dahl, Robert A., 1970. *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell J., 1999. "Political Support in Advanced Western Democracies", in: Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-77.
- , 2000. "The Decline of Party Identifications", in: Russell. J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 19-36.
- , 2007. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Washington DC: CQ Press.

- Dalton, Russell J., and Martin P. Wattenberg (eds.), 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Damgraad, Erik, 1995. "How Parties Control their Committee Members", in: Herbert Doring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Europe*, Frankfurt and New York: Campus Verlag / St. Martin Press, pp. 319-321.
- , 2010. "Cabinet Termination", in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Muller and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 301-326.
- de Swaan, Abram, 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formation: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*, San Francisco, California: Jossey-Bass.
- de Winter, Lieven, 2005. "Belgium: Empowering Voters or Party Elites?" in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 417-432.
- Debus, Marc, 2008. "Office and Policy Payoffs in Coalition Governments", *Party Politics* 14 (5): 515-538.
- Deering, Christopher J., 2005. "Foreign Affairs and War", in: Quirk Paul and Sarah Binder (eds.), *The Legislative Branch and American Democracy: Institutions and Performance*, New York and Oxford: Oxford University Press, pp. 349-381.
- Delwit, Pascal, 2011. "Still in Decline? Party Membership in Europe", in: Emilie van Haute (ed.), *Party Membership in Europe: Exploration into the Anthills of Party Politics*, Brussels: Editions De l'Universite de Bruxelles, pp. 25-42.
- Depauw, Sam, 2003. "Part 2: Discipline", *The Journal of Legislative Studies* 9 (4): 130-146.
- Diamond, Larry, and Richard Gunther (eds.), 2001. *Political Parties and Democracy*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diermeier, Daniel, Hülya Eraslan, and Antonio Merlo, 2002. "Coalition Governments and Comparative Constitutional Design", *European Economic Review* 46 (4-5): 893-907.
- Diermeier, Daniel, and Timothy J. Feddersen, 1998. "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure", *American Political Science Review* 92 (3): 611-621.
- Diermeier, Daniel, and Randy T. Stevenson, 1999. "Cabinet Survival and Competing Risks", *American Journal of Political Science* 43 (4): 1051-1068.
- , 2000. "Cabinet Terminations and Critical Events", *American Political Science Review* 94 (3): 627-640.
- Diermeier, Daniel, and Peter Van Roozendaal, 1998. "The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies", *British Journal of Political Science* 28 (4): 609-626.

- Diskin, Abraham, 2000. "Rethinking De Swaan (1973): A Note on Closed Coalitions, Uni-dimensionality and the Role of Sectarian Political Parties", in: Reuven Y. Hazan and Moshe Maor (eds.), *Parties, Elections and Cleavages: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, London: Frank Cass Publishers, pp. 141-147.
- Dodd, Lawrence C., 1976. *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton: Princeton University Press.
- Dorf, Michael C., 2007. "The Definition and Trial of Enemy Combatants: A Dream in Three Branches", *Political Science Quarterly* 122 (1): 47-58.
- Döring, Herbert (ed.), 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Dowding, Keith, and Patrick Dumont (eds.), 2009, *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London: Routledge.
- Druckman, James N., and Paul V. Warwick, 2005, "The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research* 44 (1): 17-42.
- Dumont, Patrick, and Lieven de Winter, 2003, "Luxemburg: A Case of More 'Direct' Delegation and Accountability", in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 474-497.
- Duverger, Maurice, 1954. *Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen.
- , 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research* 8 (2): 165-187.
- Elgie, Robert, 1993. *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91*, New York: St. Martin's Press.
- , 1999a. "The Politics of Semi-Presidentialism", in: Idem (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-21.
- , 1999b. "France", in: Idem (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 67-86.
- , 1999c. "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering", in: Idem (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 281-299.
- , 2005. "France: Stacking the Deck," in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 119-136.
- , 2007. "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", *Taiwan Journal of Democracy* 3 (2): 53-71.
- , 2009. "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype", *West European Politics* 32 (2): 248-267.
- Elklit, Jørgen, 2005. "Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or is it the Other Way Round?)" in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 453-471.

- Elklit, Jorgen, and Nigel S. Roberts, 1996. "A Category of its Own: Four PR Two-Tier Compensatory Member Electoral Systems", *European Journal of Political Research* 30 (2): 217-240.
- Epstein, Leon D., 1980. *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- , 1986. *Political Parties in the American Mold*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Evans, Elizabeth, 2011. "Two Heads are Better than One? Assessing the Implications of the Conservative-Liberal Democrat Coalition for UK Politics", *Political Science* 63 (1): 45-60.
- Falcó-Gimeno, Albert, 2010. "Control Mechanisms in Coalition Governments: Redundant Policy Agreements and Watchdog Junior Ministers?" Paper Presented at the CEACS Graduate Students Conference of the Juan March Institute, 30.7.2012: www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/821.pdf
- Farrell, David M., 1994. "Ireland: Centralization, Professionalization and competitive Pressures", in: Richard Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage, pp. 216-242.
- , 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: St. Martin's Press.
- Farrell, David M., and Ian McAllister, 2006. *Australian Electoral System: Origins, Variations and Consequences*, Sydney: UNSW Press.
- Fiorina, Morris P., 2002. "Parties, Participation, and Representation in America: Old Theories Face New Realities", in: Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York: Columbia University Press, pp. 511-541.
- Fischer, Jörn, and André Kaiser, 2009. "Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints: Germany", in: Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London: Routledge, pp. 21-40.
- Fish, Steven. 2006. "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", *Journal of Democracy* 17 (1): 5-20.
- Flanagan, Scott C., and Russell J. Dalton, 1984. "Parties under Stress: Realignment and Dealignment in Advanced Industrial Societies", *West European Politics* 7 (1): 7-23.
- Foot, Richard, 2009. "Alienation, Frustration and Apathy", *Vancouver Sun*, 12.1.2009.
- Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais, and Jonathan Rose (eds.), 2011. *When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Franklin, Mark N., 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Franklin, Mark N., and Thomas T. Mackie, 1984. "Reassessing the Importance of Size and Ideology for the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science* 28 (4): 671-692.
- Friedberg, Chen, 2008. "Legislative Oversight and the Israeli Committee System: Problems and Solutions", in: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David Olson, and Lisa Von Tropp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Frogner, André-Paul, 1993. "The Single Party/Coalition Distinction and Cabinet Decision-Making", 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, Inc., pp. 43-73.
- Gallagher, Michael, 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, 10 (1): 33-51.
- , 2005. "Conclusion", in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 535-578.
- , 2009. "Elections Indices": www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf
- Gallego, Aina, 2009. "Where Else Does Turnout Decline Come from? Education, Age, Generation and Period Effects in Three European Countries", *Scandinavian Political Studies* 32 (1): 23-44.
- Galnoor, Yitzhak, 1982. *Steering the Polity Communication and Politics in Israel*, London: Sage.
- Gamson, William A., 1961. "A Theory of Coalition Formation", *American Sociological Review* 26 (3): 373-382.
- George, Bruce, and David Morgan, 1999. "Parliamentary Scrutiny of Defense", *Journal of Legislative Studies* 5 (1): 1-11.
- Gerring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno, 2009. "Are Parliamentary Systems Better?" *Comparative Political Studies* 42 (3): 327-359.
- Golder, Sona Nadenichek, 2006a. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, Columbus: The Ohio State University Press.
- , 2006b. "Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies", *British Journal of Political Science* 36 (2): 193-212.
- , 2010. "Bargaining Delays in the Government Formation Process", *Comparative Political Studies* 43 (1): 3-32.
- Goodin, Robert E., Werner Guth, and Rupert Sausgruber, 2008. "When to Coalesce: Early Versus Late Coalition Announcement in an Experimental Democracy", *British Journal of Political Science* 38 (1): 181-191.
- Goodwin-Gill, Guy S. (ed.), 1998. *Codes of Conduct for Elections*, Geneva: The Inter-Parliamentary Union.
- Gray, Mark, and Miki Caul, 2000. "Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997", *Comparative Political Studies* 33 (9): 1091-1122.

- Gregory, Roy, 1990. "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs* 43 (1): 59-77.
- Grofman, Bernard, and Peter van Roozendaal, 1997. "Modeling Cabinet Durability and Termination", *British Journal of Political Science* 27 (3): 419-451.
- Gschwend, Thomas, and Marc Hooghe. 2008. "Should I Stay or Should I Go? An Experimental Study on Voter Responses to Pre-Electoral Coalitions", *European Journal of Political Research* 47(5): 556-577.
- Handley, Lisa, 2008. "A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation", in: Lisa Handley and Bernard Grofman (eds.). *Redistricting: Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 265-284.
- Handley, Lisa, and Bernard Grofman (eds.), 2008. *Redistricting: Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Harmel, Robert, and Kenneth Janda, 1978. *Comparing Political Parties*, Washington, DC: The American Political Science Association.
- Hazan, Reuven Y., 1997. "Executive-Legislative Relations in an Era of Accelerated Reform: Reshaping Government in Israel", *Legislative Studies Quarterly* 22 (3): 329-350.
- , 2001. *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Columbus, OH: Ohio State University Press.
- , 2003. "Does Cohesion Equal Discipline?: Towards a Conceptual Delineation", *Journal of Legislative Studies* 9 (1): 1-11.
- , 2005. "The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy", in: Thomas Poguntke and Paul Webb (eds.) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 282-313.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat, 2000. "Representation, Electoral Reform, and Democracy: Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel", *Comparative Political Studies* 33(10): 1310-1336.
- , 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press.
- Heidar, Knut, and Jo Saglie, 2003. "Predestined Parties? Organizational Change in Norwegian Political Parties", *Party Politics* 9 (2): 219-239.
- Heller, William B., 2001. "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments", *American Journal of Political Science* 45 (4): 780-798.
- Hinckley, Barbara, 1972. "Coalitions in Congress: Size and Ideological Distance", *Midwest Journal of Political Science* 16 (2): 197-207.
- Hochstetler, Kathryn, 2006. "Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in South America", *Comparative Politics* 38 (4): 401-418.
- Hoffman, Stanley H., 1959. "The French Constitution of 1958: I. The Final Text and Its Prospects", *American Political Science Review* 53 (2): 332-357.

- Hofnung, Menachem, 2008. "Unaccounted Competition: The Finance of Intra-Party Elections", *Party Politics* 14 (6): 726-744.
- Hooghe, Marc, Jo Noppe, and Bart Maddens, 2003. "The Effect of Electoral Reform on the Belgian Election Results of 18 May 2003", *Representation* 39 (4): 270-276.
- Hopkin, Jonathan, 2005. "Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes", in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 375-396.
- Horowitz, Donald L., 1990. "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy* 1 (4): 73-79.
- Howell, William G., 2005. "Unilateral Powers: A Brief Overview", *Presidential Studies Quarterly* 35 (3): 417-439.
- Huber, John D., 1996. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review* 90 (2): 269-282.
- Huber, John D., and Nolan McCarty, 2001. "Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining", *American Political Science Review* 95 (2): 345-360.
- Huntington, Samuel P., 1981. *American Politics*, Boston, MA: Harvard University Press.
- Hurwitz, Leon, 1973. "Contemporary Approaches to Political Stability", *Comparative Politics* 5 (3): 449-463.
- Inoguchi, Takoshi, 1979. "Political Surfing over Economic Waves: A Simple Model of the Japanese Political Economic System in Comparative Perspective", Presented at the Eleventh World Congress of the International Political Science Association, Moscow.
- Janda, Kenneth. 2009. "Laws against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments", *The Legal Regulation of Political Parties*, Working Paper 2, August 2009: www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf
- Jenkins, Simon, 2007. "To the Sound of Dull Speeches, the Political Parties are Dying", *The Sunday Times*, 30.9.2007.
- Jennings, William Bryan (ed.), 2002. *The World Famous Orations*, vol. 5, New York: Bartleby.com.
- Jones, Mark P., 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, IN: Notre Dame University Press.
- Jungar, Ann-Cathrine, 2002. "A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition", *Scandinavian Political Studies* 25 (1): 57-83.
- Kadima, Denis K., 2008. "Party Regulations, Nation-Building and Party Systems in Southern and East Africa", in: Benjamin Reilly and Per Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, Tokyo and New York: United Nations University Press, pp. 201-220.
- Kam, Christopher J., 2009. *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Kam, Christopher, and Indridi Indridason, 2009. "Cabinet Dynamics and Ministerial Careers in the French Fifth Republic", in: Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London/New York: Routledge, pp. 41-57.
- Kamath, P. M., 1985. "Politics of Defection in India in the 1980s", *Asian Survey* 25 (10): 1039-1054.
- Kaminski, Marek M. 2011. "Do Parties Benefit from Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland, 1989-93", *Journal of Theoretical Politics* 14 (3): 325-358.
- Karvonen, Lauri, 2007. "Legislation on Political Parties – A Global Comparison", *Party Politics* 13 (4): 437-455.
- , 2009. "Have Individual Candidates Become More Important?", Paper Prepared for the 5th ECPR General Conference, Potsdam, 10-12.9.2009.
- Karvonen, Lauri, and Stein Kuhnle, 2001. *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, London: Routledge.
- Katz, Richard S., 1986a. "Intraparty Preference Voting", in: Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon, pp. 85-103.
- , 1986b. "Party Governments: A Rationalistic Conception", in: Francis G. Castels and Rudolf Wildemann (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin: De Gruyter, pp. 31-71.
- , 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy", *Party Politics* 7 (3): 277-296.
- Katz, Richard, and Peter Mair (eds.), 1994. *How Parties Organize*, London: Sage.
- , 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1 (1): 5-28.
- Kayser, Mark Andreas, 2005. "Who Surfs, Who Manipulates? The Determinants of Opportunistic Election Timing and Electorally Motivated Economic Intervention", *American Political Science Review* 99 (1): 17-27.
- Kenig, Ofer, 2009. "Democratizing Party Leadership Selection in Israel: A Balance Sheet", *Israel Studies Forum* 24 (1): 62-81.
- Kenig, Ofer, and Shlomit Barnea, 2009. "The Selection of Ministers in Israel: Is the Prime Minister a Master of His Domain?" *Israel Affairs* 15 (3): 261-278.
- King, Anthony, 1975. "Overload: Problems of Governing in the 1970s", *Political Studies* 23 (2-3): 284-296.
- King, Gary, James E. Alt, Nancy Elizabeth Burns, and Michael Laver, 1990. "A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science* 34 (3): 846-871.
- Knapp, Andrew, and Vincent Wright, 2001. *The Government and Politics of France*, London: Routledge.
- , 2006. *The Government and Politics of France*, 5th ed., London: Routledge.

- Koß, Michael, 2010. *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Koehler, David H., 1972. "The Legislative Process and the Minimal Winning Coalition", in: Richard G. Niemi, and Herbert F. Weisberg (eds.), *Probability Models of Collective Decision Making*, Columbus, OH: Charles E. Merrill, pp. 146-164.
- , 1975. "Legislative Coalition Formation: The Meaning of Minimal Winning Size with Uncertain Participation", *American Journal of Political Research* 19 (1): 27-39.
- Kopecký, Petr, 2004. "The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation", in: Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral Systems Choice*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 347-358.
- Koura, Antti, and Matti Wiberg, 1994. "The Logic of Parliamentary Questioning", in: Matti Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioral Trends*, Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Kunicová, Jana, and Susan Rose-Ackerman, 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structure as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science* 35 (4): 573-606.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera, 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Laver, Michael, 1998. "Models of Government Formation", *Annual Review of Political Science* 1: 1-25.
- , 1999. "Divided Parties, Divided Government", *Legislative Studies Quarterly* 24 (1): 5-29.
- , 2003. "Government Termination", *Annual Review of Political Science* 6: 23-40.
- Laver, Michael, and Norman Schofield, 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle, 1990. "Coalitions and Cabinet Governments", *American Political Science Review* 84 (3): 873-890.
- , 1994a. "Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies", in: Michael Laver and Kenneth A. Shepsle (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-12.
- , 1994b. "Cabinet Government in Theoretical Perspective", in: *idem* (eds.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 285-309.
- , 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, New York: Cambridge University Press.
- Lawson, Key, and Peter H. Merkl, 1988. *When Parties Fail*, Princeton: Princeton University Press.
- LeDuc, Lawrence, 2003. *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*, Calgary: Broadview Press.

- Lees, John D., and Malcolm Shaw (eds.), 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, NC: Duke University Press.
- Leiserson, Michael A., 1966. *Coalitions in Politics*, Doctoral dissertation, Yale University.
- Leston-Bandeira, Cristina, 2009. "Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case", *Party Politics* 15 (6): 695-713.
- Levine, Myron A., 1988. "Is a Presidential System for Everyone? Some Reflections on the Dutch Rejection of an American-Style Presidency", *Presidential Studies Quarterly* 18 (2): 277-281.
- Lijphart, Arend, 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- , 1984. "A Note on the Meaning of Cabinet Durability", *Comparative Political Studies* 17 (2): 163-166.
- (ed.), 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- , 1993. "Israeli Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective", in: Ehud Sprinzak and Larry Diamond (eds.), *Israeli Democracy under Stress*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 107-123.
- , 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- , 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, Peter J. Bowman, and Reuven Y. Hazan, 2000. "Party System and Issue Dimension: Israel and Thirty-Five Other Old and New Democracies Compared", in: Reuven Y. Hazan and Moshe Maor (eds.), *Parties Elections and Cleavages: Israel in a Comparative and Theoretical Perspective*, London: Frank Cass Publisher, pp. 29-51.
- Linz, Juan J., 1990. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- , 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" in: Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M., and Jason M. Lakin, 2004. *The Democratic Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Lipset, Seymour M., and Stein Rokkan (eds.), 1967. *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press.
- Luebbert, Gregory M., 1986. *Comparative Democracy: Policy Making and Government Coalitions in Europe and Israel*, New York: Columbia University Press.
- Lupia, Arthur, and Kaare Strøm, 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections", *The American Political Science Review* 89 (3): 648-665.

- Lutz, Georg, 2004. "Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below", in: Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave, pp. 279-293.
- Mackie, Thomas T., and Brian W. Hogwood, 1985. "Cabinet Structures in Comparative Perspective", in: idem (eds.), *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective*, London: SAGE Publications, pp. 1-35.
- Mainwaring, Scott, 1990. "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review* 25 (1): 157-179.
- , 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart, 1997. "Conclusions: Presidentialism and the Party System", in: idem (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 394-439.
- Mainwaring, Scott, and Mariano Torcal, 2006. "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization", in: Richard S. Katz, and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, pp. 204-227.
- Mair, Peter, 1984. "Party Politics in Contemporary Europe: A Challenge to Party", *West European Politics* 7 (4): 170-183.
- , 1989. "Continuity, Change and Vulnerability of Party", *West European Politics* 12 (4): 169-186.
- , 1994. "Party Organizations: From Civil Society to the State", in: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Changing and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage, pp. 1-22.
- , 1997. *Party System Change*, Oxford: Clarendon Press.
- , 2008. "Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective", *Acta Politica* 43: 235-253.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Müller, and Fritz Plasser, 2004. "Conclusion: Political Parties in Changing Electoral Markets", in: Peter Mair, Wolfgang C. Müller, and Fritz Plasser (eds.), *Political Parties and Electoral Change*, London: Sage, pp. 1-19.
- Mair, Peter, and Gordon Smith (eds.), 1990. *Understanding Party System Change in Western Europe*, London: Frank Cass.
- Mair, Peter, and Ingrid Van Biezen, 2001. "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000", *Party Politics* 7 (1): 5-21.
- Mancini, Paolo, 1999. "New Frontiers in Political Professionalism", *Political Communication* 16 (3): 231-245.
- Maor, Anat, 2008. "The Dramatic Growth of Private Legislation in Israel, 1992-2006", *Israel Studies Forum* 23 (1): 84-103.
- Martin, Lanny W., and Randolph T. Stevenson, 2001. "Government Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science* 45 (1): 33-50.

- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg, 2003. "Wasting Time? The Impact of Ideology and Size on Delay in Coalition Formation", *British Journal of Political Science* 33 (2): 323-332.
- , 2004. "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny", *American Journal of Political Science* 48 (1): 13-27
- Martin, Shane, 2010. "The Committee System", in: Muiris MacCarthaigh and Maurice Manning (eds.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland*, Dublin: Institute of Public Administration
- Massot, Jean, 1993. *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement: Dyarchie et hiérarchie*, Paris: La Documentation Française.
- Matland, Richard E., 2006. "Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness", in: Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, New York: Routledge, pp. 275-292.
- Mattson, Ingvar, and Kaare Strøm, 1995. "Parliamentary Committees", in: Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag, pp. 249-307.
- Mayer, Kenneth R., 2001. *With the Stroke of a Pen*, Princeton: Princeton University Press.
- Mayer, Kenneth R., and Thomas J. Weko, 2000. "The Institutionalization of Power", in: Rober Y. Shapiro, Martha Joynt Kumar and Lawrence, R. Jacobs (eds.), *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, New York: Columbia University Press, pp. 178-208.
- McAlister, Ian, 1996. "Leaders", in: Larry LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, London: Sage, Thousand Oaks, pp. 280-298.
- , 2003. "The Federal Election in Australia, November 2001", *Electoral Studies* 2 (2): 381-387.
- McAllister, Ian, and Donley T. Studlar, 2002. "Electoral Systems and Women's Representation: A Long-term Perspective", *Representation* 39 (1): 3-14.
- McCubbins, Mathew D., 1991. "Party Politics, Divided Government, and Budget Deficits", in: Samuel Kernell (ed.) *Parallel Politics: Economic Policy in the United States and Japan*, Washington DC: Brookings Institution, pp. 83-118.
- McDonald, Michael P., 2008. "United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States", in: Lisa Handley, and Bernard Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 55-74.
- McGee, David G., 2002. *The Overseers: Public Account Committees and Public Spending*, London: Pluto Press.
- McMillan, Alistair, 2008. "Delimitation in India", in: Lisa Handley and Bernard Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 75-96.
- Medding, Peter Y., 1990. *The Founding of Israeli Democracy, 1948-1967*, New York: Oxford University Press.

- , 2000. “From Government by Party to Government Despite Party”, in: Rueven Y. Hazan and Moshe Maor (eds.), *Parties Elections and Cleavages: Israel in a Comparative and Theoretical Perspective*, London: Frank Cass, pp. 172-208.
- Mény, Yves, and Yves Surel (eds.), 2002. *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills: Palgrave.
- Mezey, Michael L., 1979. *Comparative Legislatures*, Durham, NC: Duke University Press.
- 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.
- Mitchell, Paul, and Benjamin Nyblade, 2010. “Government Formation and Cabinet Type”, in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Muller and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 201-235.
- Moe, Terry M., 1985. “The Politicized Presidency”, in: John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington, DC: Brookings Institution, pp. 235-271.
- Moestrup, Sophia, 2007. “Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?” in: Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, New York: Routledge.
- Monroe, Burt L., and Amanda G. Rose, 2002. “Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation”, *American Journal of Political Science* 46 (1): 67–89.
- Montgomery, Kathleen A. 1999. “Electoral Effects on Party Behavior and Development Evidence from the Hungarian National Assembly”, *Party Politics* 5 (4): 507-523.
- Moury, Catherine, 2011. “Coalition Agreement and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain the Ministers”, *Party Politics* 17 (3): 385-404.
- Mulgan, Geoff, 1994. *Politics in an Antipolitical Age*, Cambridge, MA: Polity Press.
- Müller, Wolfgang C., 2005. “Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects”, in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 397-416.
- Müller, Wolfgang C., and Thomas, M., Meyer, 2010. “Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments”, *West European Politics* 33 (5): 1065–1092.
- Müller, Wolfgang C., and Ulrich Sieberer, 2006. “Party Law”, in: Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publications, pp. 435-445.
- Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm, 2000a. “Coalition Governance in Western Europe: An Introduction”, in: idem (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-31.
- , 2000b. “Conclusion: Coalition Governance in Western Europe”, in: idem (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 559-592.

- , 2010. “Coalition Agreements and Cabinet Governance”, in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 159-200.
- Narud, Hanne Marthe, 1996. “Electoral Competition and Coalition Bargaining in Multiparty Systems”, *Journal of Theoretical Politics* 8 (4): 499-525.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2006. “Regulation on Party Finance”, in: Richard S. Katz and William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, pp. 446-455.
- Navot, Suszie, 2008. “Fighting Terrorism in the Political Arena: The Banning of Political Parties”, *Party Politics* 14 (6): 745-762.
- Negretto, Gabriel L., 2006. “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”, *Latin American Politics and Society* 48 (3): 63-92.
- Newton, Kenneth, 2007. “Social and Political Trust”, in: Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press, pp. 342-361.
- Norris, Pippa, 1999. *Critical Citizens*, Oxford: Oxford University Press.
- , 2006. “The Impact of Electoral Reform on Women’s Representation”, *Acta Politica* 41 (2): 197-213.
- , 2011. *Democratic Deficits: Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, P., 1998. “Conclusions: Do Parliaments Make a Difference”, in: Philip Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London: Frank Cass.
- Nousiainen, Jaakko, and Jean Blondel, 1993. “Conclusion”, 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. 301-307.
- Ogul, Morris S., 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Olson, David M., 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Ozbudun, Ergun, 1970. *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills: Sage.
- Pachón, Mónica, and Matthew S. Shugart, 2010. “Electoral Reform and the Mirror Image of Interparty and Intraparty Competition: The Adoption of Party Lists in Colombia”, *Electoral Studies* 29 (4): 648-660.
- Palmer, Matthew S.R., 1995. “Toward an Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 11 (1): 167-191.
- Paltiel, Khayyam Zeev, 1975. “The Israeli Coalition System”, *Government and Opposition* 1 (4): 397-414.
- Pasquino, Gianfranco, 1997. “Semi-Presidentialism: A Political Model at Work”, *European Journal of Political Research* 31 (1): 128-137.

- , 2007. “The Advantages and Disadvantages of Semi-Presidentialism: A West-European Perspective”, in: Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, New York: Routledge, pp. 14-29.
- Peleg, Bezalel, 1981. “Coalition Formation in Simple Games with Dominant Players”, *International Journal of Game Theory* 10 (1): 11-33.
- Pelizzo, Riccardo, Rick Stapenhurst, Vinod Sahgal, and William Woodley, 2006. “What Makes Public Accounts Committees Work?” *Politics and Policy* 34 (4): 774-793.
- Pennings, Paul, and Jan-Erik Lane (eds.), 1998. *Comparing Party System Change*, London: Routledge.
- Peretz, Don, and Gideon Doron, 1997. *The Government and Politics of Israel*, Boulder: Westview Press.
- Persily, Nathaniel, and Bruce Cain, 2000. “The Legal Statues of Political Parties: A Reassessment of Competing Paradigms”, *Columbia Law Review* 100: 775-812.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi, 2003. “Electoral Rules and Corruption”, *Journal of the European Economic Association* 1: 958-989.
- Petracca, Mark P., 1991. “Divided Government and the Risks of Constitutional Reform”, *Political Science and Politics*, 24 (4): 634-637.
- Pfiffner, James P., 2010. *The Modern Presidency*, Boston: Wadsworth.
- Pious, Richard, 2007. “Inherent War and Executive Powers and Prerogative Politics”, *Presidential Studies Quarterly* 37 (1): 66-84.
- Poguntke, Thomas, 1994. “Parties in Legalistic Culture: The Case of Germany”, in: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize*, London: Sage, pp. 185-215.
- , 1996. “Anti-Party Sentiment”, *European Journal of Political Research* 29 (3): 319-344.
- Popescu, Marina, and Gábor Tóka, 2008. “Districting and Redistricting in Eastern and Central Europe: Regulations and Practices”, in: Lisa Handley and Bernard Grofman (eds.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 251-264.
- Powell, G. Bingham Jr., 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven: Yale University Press.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi, 1996. “What Makes Democracies Endure?” *Journal of Democracy* 7 (1): 39-55.
- Rae, Douglas, 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rahat, Gideon, 2001. “The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be”, in: Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 123-151.

- , 2002. “Candidate Selection in a Sea of Changes: Unsuccessfully Trying to Adapt?” in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel 1999*, New York: State University of New York Press, pp. 245-268.
- , 2004. “The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons”, *Comparative Politics* 36 (4): 461-479.
- , 2006. “The Politics of Electoral Reform Abolition: The Informed Process of Israel’s Return to Its Previous System”, *Political Studies* 54 (1): 43-64.
- , 2007a. “Candidate Selection: The Choice before the Choice”, *Journal of Democracy* 18 (1): 157-170.
- , 2007b. “Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament”, *Parliamentary Affairs* 60 (2): 279-296.
- , 2008a. *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies: Israel in Comparative Perspective*, Albany: State University of New York Press.
- , 2008b. “Trial and Error: Electoral Reform through Bypass and Its Repeal”, *Israel Affairs* 14 (1): 103-117.
- , 2011. “The Political Consequences of Candidate Selection to the 18th Knesset”, in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel 2009*, New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 195-221.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, *Party Politics* 7 (3): 297-322.
- , 2005. “Israel: The Politics of an Extreme Electoral System”, in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 333-350.
- , 2007. “Political Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality”, in: Thomas Zittel and Dieter Fuchs (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation*, London: Sage, pp. 57-72.
- , 2011. “The Barriers to Electoral Reform: A Synthesis of Alternative Approaches”, *West European Politics* 34 (3): 478-494.
- Rahat, Gideon, and Tamir Sheaffer, 2007. “The Personalization(s) of Politics: Israel 1949-2003”, *Political Communications* 24 (1): 65-80.
- Ranney, Austin, 1954. *The Doctrine of Responsible Party Government, Its Origin and Present State*, Urbana: University of Illinois Press.
- Rasch, Bjorn Erik, 1999. “Electoral Systems, Parliamentary Committees and Party Discipline: The Norwegian Storting in a Comparative Perspective”, in: Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus: Ohio State University Press, pp. 121-140.
- Raunio, Tapio, 2005. “Finland: One Hundred Years of Quietude”, in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 473-489.
- Reilly, Benjamin, 2006. “Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies”, *Democratizaion* 13(5): 811-827.

- Reynolds, Andrew, 2008. "Reserved Seats in National Legislatures: A Comparative Approach", in: Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp.115-120.
- Reynolds, Andrew, Benjamin Reilly, and Andrew Ellis, 2005. *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Riggs, Fred W., 1988. "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review* 9 (4): 247-278.
- , 1997. "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy", *International Political Science Review* 18 (3): 253-278.
- Riker, William H., 1962. *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- , 1975. "Federalism", in: Fred I. Greenstien and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading: Addison-Wesley, pp. 93-172.
- Rogers, Ben, 2005. "From Membership to Management? The Future of Political Parties as Democratic Organisation", *Parliamentary Affairs* 58 (3): 600-610.
- Roper, Steven D., 2002. "Are All the Semi-Presidential Regimes the Same?" *Comparative Politics* 34 (3): 253-272.
- Rose, Richard, 2005. "Giving Direction to Government in Comparative Perspective", in: Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson (eds.), *The Executive Branch*, New York: Oxford University Press, pp. 72-99.
- , (ed.), 1980. *Challenge to Governance*, London: Sage.
- Rose, Richard, and Derek W. Urwin, 1970. "Persistence and Change in Western Party Systems since 1945", *Political Studies* 18 (3): 287-319.
- Rule, Wilma, 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies," *The Western Political Quarterly* 40 (3): 477-498.
- Russett, Bruce, and Hayward R. Alker, 1964. *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven: Yale University Press.
- Russo, Federico, and Matti Wiberg, 2010. "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *Journal of Legislative Studies* 16 (2): 215-232.
- Saalfeld, Thomas, 2010. "Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival", in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 327-368.
- Sager, Samuel, 1985. *The Parliamentary System of Israel*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Samuels, David J., and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, New York: Cambridge University Press.

- Samuels, David, and Richard Snyder, 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", *British Journal of Political Science* 31 (4): 651-671.
- Sanchez de Dios, Manuel, 1999. "Parliamentary Party Discipline in Spain", in: Shaun Bowler, David M. Farrell and Richard S. Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, OH: Ohio State University Press, pp. 141-162.
- Sanders, David, and Valentine Herman, 1977. "The Stability and Survival of Governments in Western Democracies", *Acta Politica* 12 (3): 346-377.
- Sartori, Giovanni, 1965. *Democratic Theory*, New York: Praeger.
- , 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1987. *Theory of Democracy Revisited*, New Jersey: Chatham House.
- , 1994. "Neither Presidentialism nor Parliamentarism", in: Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 106-118.
- , 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., New York: New York University Press.
- , 2005a. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Essex: ECPR Press.
- , 2005b. "Party Types, Organisation and Functions", *West European Politics* 28 (1): 5-32.
- Scarrow, Susan E., 1994. "The Paradox of Enrollment: Assessing the Costs and Benefits of Party Memberships", *European Journal of Political Science* 25 (1): 41-60.
- , 1996. *Parties and Their Members*, Oxford: Oxford University Press.
- , 1999. "Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?" *Party Politics* 5 (3): 341-362.
- , 2000. "Parties without Members?" in: Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 79-101.
- Schattschneider, Elmer Eric, 1942. *Party Government*, New York: Farrar and Rinehart.
- Schleiter, Petra, and Edward Morgan-Jones, 2005. "Semi-presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?" *Centre for the Study of Democratic Government*, paper no. 1.
- , 2008. "Russia: The Benefits and Perils of Presidential Leadership", in: Robert Elgie and Shophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester: Manchester University Press, pp. 159-179.
- Schlesinger, Joseph A., 1984. "On the Theory of Party Organization", *Journal of Politics* 46 (2): 369-400.
- Schmitt, Hermann, and Sören Holmberg, 1995. "Political Parties in Decline", in: Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 95-133.
- Schofield, Norman, 1987. "Stability of Coalition Governments in Western Europe", *European Journal of Political Economy* 3 (4): 555-591.

- , 1993. “Political Competition and Multiparty Coalition Governments”, *European Journal of Political Research* 23 (1): 1-33.
- Schofield, Norman, and Michael Laver, 1985. “Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83”, *British Journal of Political Science* 15 (2): 143-164.
- Schumpeter, Joseph A., 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Brothers.
- Shamir, Michal and Asher Arian, 2002. “Abstaining and Voting in 2001”, in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel: 2001*, Jerusalem: The Israel Democracy Institute, pp. 29-54.
- Shen, Yu-chung. 2011. “Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?” paper presented at IPSA-ECPR Joint Conference, Sao Paulo, Brazil, 16-19.2.2011: www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/saopavlo2011.ipsa.org/files/papers/paper-798.pdf
- Shugart, Matthew S., 1995. “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, *The American Political Science Review* 89 (2): 327-343.
- , 2001a. “‘Extreme’ Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative”, in: Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.
- , 2001b, “Electoral Efficiency and the Move to Mixed-Member Systems”, *Electoral Studies* 20 (2): 173-193.
- , 2005. “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, *French Politics* 3 (3): 323-351.
- , 2006. “Comparative Executive-Legislative Relations”, in: R.A.W. Rhodes, Sarah Binder and Bert Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, pp. 344-365.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey, 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies* 14 (4): 417-439.
- Shugart, Matthew S., and David J. Samuels, 2010. *Presidents, Parties, Prime Ministers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S., Melody Ellis Valdini, and Kati Suominen, 2005. “Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation”, *American Journal of Political Science* 29 (2): 437-449.
- Shugart, Matthew S., and Martin P. Wattenberg (eds.), 2001. *Mixed-Member Electoral System: The Best of Both Worlds?*, New York: Oxford University Press.
- Silk, Paul, and Rhodri Walters, 1998. *How Parliament Works*, London: Longman.

- Sinclair, Barbara, 2006. *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Smith, Alastair, 1996. "Endogenous Election Timing in Majoritarian Parliamentary Systems", *Economics and Politics* 8 (2): 85-110.
- , 2003. "Election Timing in Majoritarian Parliaments", *British Journal of Political Science* 33 (3): 397-418.
- , 2004. *Election Timing*, New York: Cambridge University Press.
- Smith, Gordon, 1989. "A System Perspective on Party System Change", *Journal of Theoretical Politics* 1 (3): 349-63.
- , 2003. "The Decline of Party", in: Jack Hayward and Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 179-192.
- Smith, Steven S., Jason M. Roberts, and Ryan J. Vander Wielen, 2007. *The American Congress*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Squire, Peverill, and Keith E. Hamm, 2005. *One Hundred and One Chambers*, Ohio: The Ohio State University.
- Stepan, Alfred, and Cindy Skach, 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics* 46 (1): 1-22.
- Stinnett, Douglas M., 2007. "International Uncertainty, Foreign Policy Flexibility, and Surplus Majority Coalitions in Israel", *Journal of Conflict Resolution* 51 (3): 470-495.
- Strøm, Kaare, 1985. "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, 79 (3): 738-754.
- , 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1997a. "Rules, Reasons, and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies", in: Thomas Saalfeld and Wolfgang C. Müller (eds.), *MPs in Western Europe*, London: Frank Cass, pp. 155-174.
- , 1997b. "Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining", *European Journal of Political Research* 31 (1-2): 47-62.
- , 1998. "Parliamentary Committees in European Democracies", *Journal of Legislative Studies* 4 (1): 21-59.
- , 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research* 37 (3): 261-289.
- Strøm, Kaare, Ian Budge, and Michael J. Laver, 1994. "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science* 38 (2): 303-335.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, and Stephen M. Swindle, 2002. "Strategic Parliamentary Dissolution", *American Political Science Review* 96 (3): 575-591.

- Sundberg, Jan, 1997. "Compulsory Party Democracy: Finland as a Deviant Case in Scandinavia", *Party Politics*, 3 (1): 97-117.
- Sundquist, James L., 1986. *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Taagepera, Rein, 1972. "The Size of National Assemblies", *Social Science Research* 1(4): 385-401.
- , 2007. *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart, 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.
- Taagepera, Rein, and Allan Sikk, 2010. "Parsimonious Model for Predicting Mean Cabinet Duration on the Basis of Electoral System", *Party Politics* 16 (2): 261-281.
- Tanchev, Evgeni, Martin Belov, and Cristian Ionescu (eds.), 2008. *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: The 2007 Enlargement*, Deventer: Kluwer.
- Tavits, Margit, 2005. "Causes of Corruption: Testing Competing Hypotheses", *Nuffield College Working Papers in Politics*, 2005-W3, 23.3.2005: www.nuffield.ox.ac.uk/politics/papers/2005/Tavits%20Nuffield%20WP.pdf
- , 2007. "Clarity of Responsibility and Corruption", *American Journal of Political Science* 51 (1): 218-229.
- Taylor, Michael, and Valentine H. Herman, 1971. "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review* 65 (1): 28-37.
- Teorell, Jan, 1999. "A Deliberative Defence of Intra-party Democracy", *Party Politics* 5 (3): 363-382.
- Thiébault, Jean-Louis, 1993. "The Organisational Structure of Western European Cabinets and its Impact on Decision Making", 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, Inc., pp. 77-98.
- Thies, Michael, F., 2001. "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science* 45 (3): 580-598.
- Tsebelis, George, 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- , 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Turano, Leslie, 2003. "Spain: Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism", *International Journal of Constitutional Law* 1 (4): 730-740.
- Valenzuela, Arturo, 2004. "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy* 15 (4): 5-19.

- Van Biezen, Ingrid, 2004. "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics* 10 (6): 701-722.
- , 2008. "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties", *European Review* 16 (3): 337-353.
- Van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecky, 2007. "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies", *Party Politics* 13 (2): 235-254.
- Van Biezen, Ingrid, Peter Mair, and Thomas Poguntke, 2012. "Going, Going...Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe", *European Journal of Political Research* 51 (1): 24-56.
- Van Gyampo, Ransford Edward, 2008. "The 2008 Political Parties' Code of Conduct in Ghana: A Toothless Bulldog?" *African Journal of Political Science and International Relations* 2 (3): 38-51.
- Verzichelli, Luca, 2010. "Portfolio Allocation", in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 237-268
- Von Beyme, Klaus, 2000. *Parliamentary Democracy*, London: Macmillan Press.
- Von Neumann, John, and Oskar Morgenstern, 1953. *The Theory of Games and Economic Behavior*, 2nd ed., Princeton: Princeton University Press.
- Ware, Alan, 1979. *The Logic of Party Democracy*, London: Macmillan.
- Warwick, Paul V., 1992. "Rising Hazards: An Underlying Dynamic of Parliamentary Government", *American Journal of Political Science* 36 (4): 857-876.
- Webb, Paul, 1995. "Are British Political Parties in Decline", *Party Politics* 1 (3): 299-322.
- , 2009. "The Failings of Political Parties: Reality or Perception?" *Representation* 45 (3): 265-275.
- Webb, Paul, David Farrell, and Ian Holiday (eds.), 2002. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Webb, Paul, and Thomas Poguntke, 2005. "The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences", in: idem (eds.) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 336-356.
- Weber, Max, 2004. "Politics as a Vocation", in: Owen David and Tracy B. Strong (eds.), *The Vocation Lectures*, Indianapolis: Hackett Publishing Company Inc., pp. 32-94.
- Welna, Christopher, and Gustavo Gallón (eds.), 2007. *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Whiteley, Paul F., 2011. "Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World", *Party Politics* 17 (1): 21-44.
- Whittington Keith E., and Daniel P. Carpenter, 2003. "Executive Power in American Institutional Development", *Perspectives on Politics* 1 (3): 495-513.

Widfeldt, Anders. 2007. "The Sweden Parliamentary Election of 2006", *Electoral Studies* 26(4): 820-823.

Woldedorp, Jaap, Hans Keman, and Ian Budge, 2000. *Party Government in 48 Democracies: Composition, Duration, Personnel*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

חוקים והצעות חוק – ישראל

וילן, אבשלום, 2006. הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – הגבלת מספר השרים וסגניהם),
www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/513.rtf: 513/17/פ

ועדת נאמן, 2004. "נוסח הצעת חוק יסוד: החקיקה", דוח ועדת החוקה חוק ומשפט בעניין הצעות לחוקת מדינת ישראל, ירושלים.

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

חוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951, ס"ח 73, עמ' 104.

חוק המעבר, התש"ט-1949, ס"ח 1, עמ' 1.

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ס"ח 1395, עמ' 190.

חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, ס"ח 465, עמ' 258.

חוק התפזרות הכנסת הארבע-עשרה, התשנ"ט-1999, ס"ח 1698, עמ' 53.

חוק התפזרות הכנסת העשירית, התשמ"ד-1984, ס"ח 1116, עמ' 133.

חוק התפזרות הכנסת הרביעית, התשכ"א-1961, ס"ח 335, עמ' 82.

חוק התפזרות הכנסת השלוש-עשרה, התשנ"ו-1996, ס"ח 1565, עמ' 100.

חוק התפזרות הכנסת השמינית, התשל"ז-1977, ס"ח 838, עמ' 50.

חוק התפזרות הכנסת השתיים-עשרה, התשנ"ב-1992, ס"ח 1382, עמ' 66.

חוק התפזרות הכנסת התשיעית, התשמ"א-1981, ס"ח 1006, עמ' 114.

חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה) התשס"ט-2009, ס"ח 2208, עמ' 316.

חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ס"ח 548, עמ' 28.

חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, ס"ח 80, עמ' 228.

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

חוק יסוד: הממשלה (בחירה ישירה) [1992], ס"ח התשנ"ב 1396, עמ' 214. www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod7.pdf

חוק יסוד: הממשלה [1968], ס"ח התשכ"ח 540, עמ' 226. www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns6_basiclaw_govt.pdf

חוק יסוד: הממשלה [2001], ס"ח התשס"א 1780, עמ' 158.

חוק יסוד: חופש העיסוק, ס"ח התשנ"ד 1454, עמ' 90.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 1391, עמ' 150.

חוק יסוד: מבקר המדינה, ס"ח התשמ"ח 1237, עמ' 30.

חוק יסוד: משק המדינה, ס"ח התשל"ה 777, עמ' 206.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס"ח 1139, עמ' 60.

חוק לצינון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002, ס"ח 1859, עמ' 486.

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), ס"ח 248, עמ' 92.

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ס"ח 680, עמ' 52.

מדינת ישראל, 2005. צו בדבר פיזור הכנסת ה-16 לפי חוק יסוד הממשלה, ילקוט הפרסומים 5467, 8.12.2005.

- סער, גדעון, 2006. הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – מספר חברי הממשלה), פ/114/17. www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/114.rtf
- פינס פז, אופיר, מנחם בן-ששון, גדעון סער, ואיתן כבל, 2008. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזרחיות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/3575/17. www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3575.rtf
- פקודת המעבר לאסיפה המכוננת, מס' 39 לשנת התש"ט-1949, 14 בינואר 1949.
- פקודת סדרי השלטון והמשפט מס' 1, התש"ח-1948, י' באייר תש"ח (19 במאי 1948).
- תקנון הכנסת (ראו אתר הכנסת).

פסקי דין – ישראל

- בג"ץ 5160/99, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט, פ"ד נג(4) 92 (1999).
- בג"ץ 5493/99, סיעת האיחוד הלאומי נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד נד(4) 817 (2000).
- בג"ץ 8686/06, סיעת העבודה-מימד נ' הכנסת ואח' [פורסם בנבו].

פרוטוקולים של ישיבות מליאת הכנסת וועדותיה

- הכנסת, 1951. הישיבה ה-233 של הכנסת הראשונה: מכתב נשיא המדינה אל יושב ראש הכנסת בדבר התפטרות הממשלה, 5.3.1951, דברי הכנסת, כרך 8, עמ' 122.
- , 2005. הישיבה ה-291 של הכנסת השש-עשרה: הצעות חוק לפיזור הכנסת השש-עשרה, 21.11.2005. www.knesset.gov.il/plenum/data/103260105.doc
- , 2008. הישיבה ה-269 של הכנסת השבע-עשרה: הודעת נשיא המדינה שמעון פרס לכנסת בדבר חוסר האפשרות להרכיב ממשלה חדשה והצורך לקיים בחירות חדשות בתוך 90 יום, 27.10.2008. www.knesset.gov.il/plenum/data/06364408.doc
- , 2009. הישיבה ה-24 של הכנסת השמונה-עשרה, 20.5.2009. www.knesset.gov.il/plenum/data/01675909.doc
- ועדת הכנסת, 2006א. פרוטוקול מס' 284, 1.2.2006. www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2006-02-01.rtf
- , 2006ב. פרוטוקול מס' 285, 5.2.2006. www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2006-02-05.rtf
- ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999א. פרוטוקול מס' 1, 19.7.1999. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2000-07-19.html
- , 1999ב. פרוטוקול מס' 2, 20.7.1999. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-20.html
- , 1999ג. פרוטוקול מס' 3, 20.7.1999. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-20-01.html
- , 1999ד. פרוטוקול מס' 4, 21.7.1999. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-21.html
- , 1999ה. פרוטוקול מס' 5, 25.7.1999. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-25.html

- , 1999. פרוטוקול מס' 6, 26.7.1999. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-26.html
- , 2000. פרוטוקול מס' 232, 12.12.2000. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2000-12-12.html
- , 2003. ישיבות ועדה מקוונות, חוקה בהסכמה רחבה, 4.8.2003. www.knesset.gov.il/committees/heb/online/Protocol.asp?tid=42
- , 2004. פרוטוקול מס' 364, 27.12.2004. www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2004-12-27.html

מקורות ופרסומים של הכנסת

- אלחנני, סמדר, 2004. מכתב בנושא דוח ביצוע התקציב – רבעון ראשון, ירושלים: הכנסת, ועדת הכספים (לא פורסם).
- גביוון, רות, 2006. "חוקה לישראל: לקחים מהתהליך החוקתי בכנסת ה-16". ועדת חוקה, חוק ומשפט (אתר ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת).
- גלילי, יהודית, 2005. "סקירה משווה בנושא הגבלות על הבעת אי-אמון בממשלה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת. www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01197.pdf
- הכנסת, 2012. "הצבעות אלקטרוניות במליאת הכנסת". www.knesset.gov.il/vote_search.asp
- הכנסת, 2012א. "הממשלות מאז קום המדינה". <http://knesset.gov.il/govt/heb/GovtByNumber.asp>
- , 2012ב. "כל הכנסות: מבט כולל". www.knesset.gov.il/history/heb/heb_hist_all.htm
- , 2012ג. "כל ממשלות ישראל". www.knesset.gov.il/govt/heb/GovtByNumber.asp
- , 2012ד. "מפלגות, רשימות, תנועות וסיעות: הסבר". www.knesset.gov.il/faction/heb/FactionEtc.asp
- , 2012ה. "סיכום סטטיסטי לכנסת ה-14: הצעות אי-אמון – חלוקה לפי סיעות". www.knesset.gov.il/stats/heb/14/Template.asp?sFileNm=stat2a.htm&OpenSubMenu=2
- , 2012ו. "סיכום סטטיסטי לכנסת ה-15: הצעות אי-אמון – חלוקה לפי סיעות". www.knesset.gov.il/stats/heb/15/Template.asp?sFileNm=stat2a.htm&OpenSubMenu=2
- , 2012ז. "סיכום סטטיסטי לכנסת ה-16: הצעות אי-אמון – חלוקה לפי סיעות". www.knesset.gov.il/stats/heb/16/Template.asp?sFileNm=stat2a.htm&OpenSubMenu=2
- , 2012ח. "פילוג ומיזוג בסיעות הכנסת". www.knesset.gov.il/faction/heb/FactionHistoryAll.asp
- , 2012ט. "הסכמים קואליציוניים וקווי יסוד מאז 1999". www.knesset.gov.il/docs/heb/coalition.htm
- חזן, ראובן, 1999א. טיוטה לרפורמה בעבודת הכנסת, ירושלים: הכנסת (לא פורסם).
- , 1999ב. שימוש במידע ובייעוץ בוועדות הכנסת, ירושלים: הכנסת (לא פורסם).
- יחזקאל, עובד, ואייל יינון, 2009. יחסי גומלין כנסת-ממשלה: הצעות והמלצות, הכנסת: ירושלים (לא פורסם).

קאול-גרנות, אפרת, ורפנה בן-פורת, 2004. "הסדרת הליך החקיקה בחוקה: סקירה משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת. www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00810.pdf

מקורות ופרסומים רשמיים אחרים - ישראל

- אתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18. www.knesset.gov.il/elections18/heb/home.aspx
- מבקר המדינה, 2002. דוח שנתי 253 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001. www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=376&id=2&contentid=7035&parentid=undefined&bctype=7022&sw=1024&hw=698
2007. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגת העבודה לכהונת יושב ראש המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה. www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=502&id=94&contentid=9264&parentid=undefined&bctype=9262&sw=1280&hw=954
- 2008א. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים לכהונת יושב ראש המפלגה בבחירות המקדימות במרצ-יחד. www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=507&id=190&contentid=9293&parentid=undefined&bctype=9292&sw=1280&hw=730
- 2008ב. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות בליכוד תנועה לאומית ליברלית לכהונת יושב ראש המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה. www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=507&id=190&contentid=9293&parentid=undefined&bctype=9292&sw=1280&hw=730
2009. דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת השמונה עשרה. www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=550&id=94&contentid=9293&parentid=undefined&sw=1280&hw=730
- משרד ראש הממשלה, 2002א. "הודעת ראש הממשלה בדבר פיזור הכנסת ה-15 וקיום בחירות כלליות תוך 90 יום", 11.11.2002. www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Speeches/2002/11/Speeches7418.htm
- 2002ב. "המלצות ליעול המגזר הממשלתי". www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2002/%D7%93%D7%A6%D7%9E%D7%91%D7%A8/Spokesman7668.htm
- רשם המפלגות, 1996. דין וחשבון: סיכום תוצאות בדיקת המתפקדים הכפולים, 13.3.1996, ירושלים: משרד המשפטים.

מקורות ופרסומים רשמיים - מדינות זרות

- Australian Electoral Commission, 2012. Redistribution – Frequently Asked Questions. www.aec.gov.au/FAQs/Redistributions.htm
- Australian Government, 2009. *Electoral Reform Green Paper: Strengthening Australia's Democracy*, Commonwealth of Australia. www.dpmc.gov.au/consultation/elect_reform/strengthening_democracy/index.cfm
- Australian Social Survey Data Archive (ASSDA). <http://assda.anu.edu.au/links.html>

- Bogdanor, Vernon, 2010. "Summary of Evidence to House of Lords Constitution Committee on Fixed-Term Parliaments, October 2010". www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2012/02/1321376809_magicfields_document_file_14_1.pdf
- Central Intelligence Agency, The World Factbook, 2010. www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html
- Deutscher Bundestag, Facts. The Bundestag at a Glance, www.btg-bestellservice.de/pdf/80140000.pdf
- DržavniZbor – The Parliament of Slovenia, 2012. Rules of Procedures, www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText
- Election Commission of India, 2009. *Model Code of Conduct for Guidance of the Political Parties and Candidates*, New Delhi: Election Commission of India.
- Elections Manitoba, 2012. "Shared Code of Ethical Conduct". www.electionsmanitoba.ca/en/Political_Participation/Shared_Ethical_Code_of_Conduct.html
- European Commission, *Eurobarometer Surveys*, no. 71, June-July 2009. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm
- European Social Survey (ESS). www.europeansocialsurvey.org
- House of the Oireachtas, 2012a. *Parliamentary Committees*. www.oireachtas.ie/ViewDoc.aspx?fn=/documents/leaflet/comm.htm&CatID=102&m=k
- House of the Oireachtas, 2012b. *Question Time*. www.oireachtas.ie/viewdoc.aspx?fn=/documents/a-misc/quest.htm
- Munzi, Francesca, 2008. "USAID Promotes Code of Conduct for Political Parties", *USAID*, 15 September. www1.usaid.gov/gn/news/2008/political%20parties/politicalparties.htm
- New Zealand, Royal Commission on the Electoral System, 1986. *Towards a Better Democracy: Report of the Royal Commission on the Electoral System*, Wellington: New Zealand Government Printer. www.elections.org.nz/voting/mmp/royal-commission-report-1986.html
- New Zealand Parliament, 2012. Select Committees, www.parliament.nz/en-NZ/PB/SC
- Parliament du Canada, 2012. Chapter V: Questions, Oral Questions. www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/chap5-f.htm
- Parliament of Australia, 2010. "Advisory Report on the Territories Law Reform Bill (chapter 2)": <http://aph.gov.au/HOUSE/committee/ncet/lawreformbill2010/report/Chapter%202.pdf>
- Parliament of Finland, 2012. Committees. <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/index.htm>
- Parliament of Finland, 2012. Parliament's Rules of Procedure, 17.12.1999. <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=xm05710151614779&cmd=download>
- Parliament of the Czech Republic, 2012. Chamber of Deputies, Rules of Procedure of the Chamber of Deputies. www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/90.html

- Republic Österreich: Parliament, Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council. www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/gog06_P29-41.shtml
- Riigikogu – The Parliament of Estonia, 2012, Supervision of Executive Power. www.estonica.org/en/State/Riigikogu/Supervision_of_executive_power/
- Stortinget, 2012. Standing Committees. www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees
- Sveriges Riksdag – The Swedish Parliament, www.riksdagen.se/en/Committees
- The Federal Election Commission, 2008. *Federal Election Campaign Laws*, Washington, DC: The Federal Election Commission.
- United Kingdom, House of Commons, Public Administration Select Committee, 2010. “Too Many Ministers? Ninth Report of Session 2009-10”. www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpublicadm/457/457.pdf
- Venice Commission, 2009a. *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-12 December 2008). [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp).
- Venice Commission, 2009b. “Report on the Imperative Mandate and Similar Practices”. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting, Venice, 14.3.2009. [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)027-e.asp)

מקורות מתוך אתרי אינטרנט בין-לאומיים

- ACE Electoral Knowledge Network, 2010. “Codes of Conduct for Political Parties”, *ACE Project*. <http://aceproject.org/main/english/pc/pce01.htm>
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), 2009. “South Africa: National Assembly Floor-crossing Outcome 2005”. www.eisa.org.za/WEP/souresults2004b.htm
- , 2010. “Codes of Conduct Governing Campaigning”, *Eisa*. www.eisa.org.za/WEP/comcode.htm
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 1999. *Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections*, Stockholm: International IDEA Code of Conduct Series. www.idea.int/publications/coc_campaigning
- , 2009. *Political Finance Database*. Stockholm: International IDEA. www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm.
- Inter-Parliamentary Union (IPU), 2012a. *PARLINE Database on National Parliaments*. www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp
- Inter-Parliamentary Union, 2012b. *PARLINE Database on National Parliaments*. “Iceland”, Althingi (Parliament). www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2143_F.htm
- The International Republican Institute (IRI), 2007. “Nigeria’s Political Parties Sign Code of Conduct for April’s Elections”: www.iri.org/news-events-press-center/news/

- nigeria%E2%80%99s-political-parties-sign-code-conduct-april%E2%80%99s-elections
- National Democratic Institute (NDI), 2009. "Code of Conduct Takes Macedonia toward Democracy and Europe", *NDI*, 14.9.2009. www.ndi.org/node/15754
- World Values Survey (WVS): www.worldvaluessurvey.org

חוקי בחירות של מדינות זרות

- Australia, The Commonwealth Electoral Act, 1918. www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233
- Austria, Federal Law on the Election of the National Council (National Council Election Regulation 1992 – NRW). www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6544
- Denmark, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/34/topic/6
- Estonia, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/33/topic/6
- Germany, Parteiengesetz- Political Party Act, 1967. www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/politicalparties.pdf
- Iceland, Act No. 24 from 16 May 2000 Concerning Parliamentary Elections to the Althing. <http://eng.domsmalaraduneyti.is/laws-and-regulations/nr/6713>
- Malta, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/15/topic/6
- New Zealand, Electoral Act 1993. www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html
- Norway, Representation of the People Act (Act No. 57 of 28 June 2002 relating to parliamentary and local government elections). www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4672
- Poland, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/10/topic/6
- Slovakia, Act no. 333 in the Collection of Laws of 13 May 2004 on Elections to the National Council of the Slovak Republic. www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4419
- Slovenia, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/3/topic/6
- Sweden, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/1/topic/6
- Switzerland, LEGISLATIONONLINE, elections. www.legislationline.org/topics/country/48/topic/6
- United Kingdom, House of Commons, Redistribution of Seats Act 1944. <http://hansard.millbanksystems.com/acts/house-of-commons-redistribution-of-seats-act-1944>

United Kingdom, Fixed-term Parliaments Bill 2011. www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted

חוקות של מדינות זרות

Austria, Austrian Constitution. www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html

Belgium, The Belgian Constitution. www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf

Cyprus, The Constitution – Appendix A: Treaty concerning the establishment of the Republic of Cyprus. www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/All/C3A9A6C90E9E1723C2256FD50031F478?OpenDocument

Finland, The Constitution of Finland.
www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf

France, Constitution of October 4, 1958. www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp

Germany, Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG), art.114(2). Submission and Auditing of Accounts.
www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#114

Greece, The Constitution of Greece. www.hri.org/MFA/syntagma/

Iceland, Constitution of the Republic of Iceland. www.government.is/constitution

India, The Constitution (Ninty-First Amendment) Act, 2003. <http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amenda1.pdf>

Ireland, Constitution of Ireland.
www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Constitution%20of%20IrelandNov2004.pdf

Italy, Constitution of the Italian Republic.
www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

Luxemburg Constitution: www.servat.unibe.ch/icl/lu00000_.html

Malta, Constitution of Malta. www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=1

Portugal, The Constitution of Portugal. www.servat.unibe.ch/icl/po00000_.html

Switzerland, Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of January 2011). www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf

United States, Constitution of the United States. www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

Venezuela, Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela.
www.analitica.com/bitbliblioteca/venezuela/constitucion_ingles.pdf

Reforming Israel's Political System

Editors:

Gideon Rahat, Shlomit Barnea,
Chen Friedberg, Ofer Kenig



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE



AM OVED

Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
On the cover: Set of Tools, Photograph by Grafvision
The Knesset, Photograph by Flash 90
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Offset Natan Shlomo, L.T.D.

ISBN 978-965-519-118-9

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)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

E-mail: orders@idi.org.il

Website: www.idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 9104401

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 policy papers and a selected chapter of every book may be downloaded for free at www.idi.org.il

Foreword

Gideon Rahat

In September 2009, Arye Carmon, President of The Israel Democracy Institute, offered me the chance to head a project that would examine the system of government in Israel and propose reforms and improvements. I accepted the challenge, and was provided with the necessary resources to carry out this task. A team of nine young and talented researchers were recruited for the project, three of whom were chosen to head a specific topic: political parties (Ofer Kenig); the electoral system and the Knesset (Chen Friedberg); and Israel's government (Shlomit Barnea). Working on each of these topics were two research assistants who were either doctoral students or outstanding master's students from the Hebrew University of Jerusalem. Prof. Matthew S. Shugart of the University of California, San Diego, a world-renowned expert in the study of electoral systems and government, joined our efforts for a period of two and a half months in 2010.

The research team was committed, first and foremost, to providing comprehensive, reliable information and analyzing it in a professional manner, while examining the inherent advantages and disadvantages of preserving or altering the components of Israel's present political system. Our motivating factor was the desire to bolster democracy in Israel. The hope was, and remains, that Israel's decision makers will appreciate the effort invested in the research and professional work of the team and will make use of its conclusions and recommendations to improve the institutional fabric of Israeli society. Their role is to decide, and our role is to provide them with the best possible information.

Translated by Karen Gold

Over the course of the project, each researcher worked both alone and with their topic group. Joint meetings of the group were held on a weekly basis. The research and its products—i.e., reports on various topics—were reviewed by the topic coordinators and myself, as head of the research team. These reports formed the basis for discussion at the Forum for Political Reform in Israel, headed by Justice Meir Shamgar, President Emeritus of Israel's Supreme Court. The forum was assembled from dozens of leading public figures, male and female, from the fields of law, academia, society, politics, and business. The fruits of the research are presented in this work, following a thorough process of review and debate.

We began the research with an assessment of the weak points in Israeli politics and government. From this stage, the team's efforts were devoted to examining the potential for various institutional reforms to rectify and improve the areas identified as problematic. Various components of the political system in Israel were analyzed in comparison with longstanding democracies (in Western Europe, North America, Australia, New Zealand, and Japan) and successful new democracies (for example, the Czech Republic and Poland). The goal was to learn from their experience which aspects of Israel's system of government should be preserved, and which should be changed (and in what way), bearing in mind the elements that characterize the Israeli polity. Our working assumption was that improving Israel's political institutions would create incentives for more desirable political behavior, thereby enhancing the functioning of the political system and its actors, attracting men and women of higher caliber to politics, and repairing the image of politics and politicians in the eyes of Israeli citizens. In the long term, such an improvement could contribute to an overall change in Israel's political culture and in the way that politics is perceived by the country's citizens.

Introduction

Gideon Rahat

The subject of this book is political reform in Israel. Our purpose is to examine, through intensive analysis of the Israeli case and comparison with other democracies, which aspects of Israel's government system—the electoral system, organization of the political parties, and structure and functioning of the government and the Knesset (parliament)—should be preserved, and which should be modified and improved.

Reform initiatives may be rejected in the majority of cases. Nonetheless, those who see the robustness of Israel's democratic political system as a prime concern must formulate a suitable reform program that is comprehensive and well-considered, and attempt to promote it whenever possible, creating the necessary conditions for it to succeed. The marketplace of ideas should not be a “free-for-all,” subject to untested—and even dangerous—ideas and illusions.

The purpose of a serious research institute that pursues the common good is to formulate proposals suited to a given system and society; and when a window of opportunity appears, the right alternatives for change should be presented. Of course, it is also possible to draw up reforms and take steps to promote them via non governmental associations, lobbies, and other public groups that will generate opportunities and pressure to move forward. And therein lies the purpose of this work—to propose a creditable platform for changing certain aspects of Israel's political system while retaining others.

In Israel, reforms can be promoted primarily when a window of opportunity appears for a limited time. The primary obstacle to change in Israel is coalition politics, which enables any small party

to block reforms by threatening to bring down the government. This veto power has become virtually institutionalized, and in coalition agreements in recent years there is a clause that grants each faction in a coalition the right to veto amendments to the country's basic laws. The windows of opportunity (plural, because legislation is an ongoing, multi-step process) open up when the coalition factor is minimized. This takes place, firstly, in the run-up to elections, when not only is the government nearing the end of its term, with coalition concerns playing less of a role, but the coalition members are poised to compete for similar populations, and reforms help them set themselves apart from the rest of the field.

Another opportunity for change is during coalition crises, when the rift cannot be immediately repaired. Thus, for example, the bill to change the electoral system passed its first reading in the 11th Knesset against the backdrop of the "Who is a Jew?" crisis, while the direct elections bill passed its preliminary and first readings during the coalition crisis of March–May 1990, set off by a maneuver that came to be known as the "stinky trick."

While windows of opportunity are a necessary precondition for advancing reforms, they are not a sufficient one. The likelihood of getting a reform passed depends, first and foremost, on the agents of change—the manner in which they present the reform to politicians and the public (in terms of the best interests of the politicians and the parties, and those of the public), and their success in channeling criticism of the status quo into support for the change they are proposing.

The "reform package" offered in this book, unlike some earlier initiatives, is presented not as a massive, sweeping change to one law but as a series of greater and lesser changes to several basic laws and regulations. Over and above this, the recommendations are grounded on the assumption that even if only some of them are passed, this will not jeopardize or undermine institutional arrangements.

Structure of the Book

The book is made up of five sections, the first four of which deal with Israel's electoral system, political parties, the executive branch (i.e., the cabinet, or government as it is common to call it in Israel), and Knesset. Each section opens with a chapter assessing the current state of affairs. Succeeding chapters address a range of issues relating to a specific aspect of the political system, concluding with a series of recommendations. The fifth section consists of a Hebrew translation of Matthew S. Shugart's recommendations for improving the electoral system and government system of Israel.

The first section addresses Israel's electoral system, starting with an assessment of the proportional, closed-list system that operates within a single nationwide electoral district. It goes on to consider the possibility of raising the electoral threshold along with ideas for more comprehensive changes to the country's electoral system. Among these is the introduction of a personal element to the electoral system, as is practiced in most democracies, namely, allowing citizens to indicate on election day which of their party's candidates they prefer. Another idea that was studied is the adoption of multi-member constituencies. The findings on this topic suggest that the proportional election system should be maintained but that certain improvements and changes should be implemented, among them raising the electoral threshold, introducing a personal element into the electoral system, and replacing the single nationwide district with multi-member constituencies.

The second section, on the subject of political parties, examines the situation in Israel and finds that the decline of the major parties there is swift and dramatic when compared with other democracies. We explore ideas for regulating the parties, in particular party membership and intra-party democracy. Also considered are possibilities for cooperation between parties in pre-election alignments and alliances, and for enhancing party cohesiveness and discipline in the Knesset. From this section, we derived a number of recommendations that amount to a "package deal" between the

aggregative parties and the state: more intra-party democracy and government regulation in exchange for state funding and support.

The focus of the third section is the government (that is, the cabinet), beginning with an assessment of past governments in Israel and an analysis of patterns of parliamentary, presidential, and mixed regimes. This is followed by an examination of the size, stability, and durability of governments in Israel and around the world, and the ways in which they are assembled, maintained, and dissolved. This section offers a platform for discussing two major aspects of governments in Israel: stability and governability. In this section, we propose several small but significant modifications. Our primary conclusion is perhaps the most important one: the answer to the problems of the government and governance should not be sought in the seemingly most obvious place—i.e., amendments related directly to the cabinet and the prime minister—but in institutions that have a reciprocal relationship with the government. It is the changes proposed in the other sections of the book with regard to the electoral system, the parties, and the Knesset that can be expected to lead to an improvement in government performance. In other words, the government has almost all the institutional tools necessary to succeed. The problems lie in other aspects of the political system.

The fourth section deals with the Knesset, opening with an assessment of the problems and shortcomings that impair the functioning of Israel's parliament as a legislative and oversight body. Later on in this section, we explore the issue of the size of the Knesset from a comparative perspective. The final two chapters deal with the dissolution of parliaments, focusing on the Knesset in comparison with the legislatures of other countries. This section contains a series of recommendations intended to improve the workings of the Knesset and channel its efforts in two key directions: one, enhancing the legislative process by emphasizing quality and substance over quantity and by reducing purely declarative legislation; and two, bolstering the Knesset's oversight of the executive branch, in the parliament's role as representative of the public.

In the fifth section, Matthew Shugart, a world-renowned expert, presents his ideas for improving the electoral and government systems in Israel, based on a comparative analysis between countries and on his familiarity with the Israeli political system. The similarity between his recommendations and those that appear in the first four sections of this work is not only a result of cross-pollination of ideas. It indicates that comparative political scientists tend to offer similar answers regarding the nature and direction of desired reforms.

תיקון שיטת הממשל בישראל

הקריאה לתיקון שיטת הממשל בישראל ימיה כימי המדינה. שוב ושוב צצות יוזמות לשינוי רכיבים שונים של מוסדות השלטון. ואולם רובן של היוזמות נדחה, מיעוטן מאומץ, ומקצתן – כמו חוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה – רק מחמיר את הבעיות במערכת הפוליטית הישראלית.

ספר זה מגיש לקורא את פירותיו של מחקר מקיף שנעשה בידי קבוצת חוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה בין השנים 2009 ל-2012. כל אחד מחלקי הספר פותח באבחון נקודות החולשה של ארבעה רכיבים מרכזיים במבנה הממשל בישראל: שיטת הבחירות, המפלגות, הממשלה והכנסת. בשלב הבא בוחן כל חלק את הפוטנציאל שיש בעריכת רפורמות מוסדיות לתיקון ולשיפור התחומים שאובחנו כבעייתיים. רכיבי הממשל בישראל נבחנים גם בהשוואה לדמוקרטיות ותיקות (מדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, אוסטרליה, ניו זילנד ויפן) ולדמוקרטיות חדשות מצליחות (למשל, צ'כיה ופולין). המטרה היא ללמוד מניסיוןן של דמוקרטיות אחרות ולקבוע, על סמך ניסיון זה, מה רצוי לשמר במבנה המשטר הישראלי ומה עדיף לשנות וכיצד, כמובן בהתחשב בכל המאפיינים המייחדים את הפוליטיקה הישראלית.

הנחת העבודה של המחקר שלפנינו היא ששינוי לטובה בהתנהלותם של מוסדות פוליטיים יוצר תמריצים להתנהגות פוליטית ראויה יותר ושהשינוי הזה מביא לתפקוד יעיל ודמוקרטי יותר של המערכת הפוליטית והשחקנים הפועלים בה, למשיכת כוחות איכותיים יותר לפוליטיקה ולשיפור תדמיתם של הפוליטיקה והפוליטיקאים בעיני האזרחים. הרעיון המרכזי הוא שבטווח הארוך תיקונים מן הסוג הזה בממשל הישראלי עשויים לתרום לשינוי כולל בתרבות הפוליטית שלנו ולמפנה של ממש בדרך שבה אזרחי ישראל תופסים את הפוליטיקה.



עם עובד



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחיר מומלץ: 128 ש"ח
מסח"ב: 978-965-519-118-9



0 4500001112 0
דאנאקוד 450-1112