

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה



ישראלים להצלת
הדמוקרטיה

מרס 2011



תוכן עניינים

6	השופט מאיר שמגר	דברי פתיחה
8	ד"ר אריק כרמון	
10	פרופ' גדעון רהט	

13	מבוא ותמצית	המלצות החוקרים
17	המפלגות	
21	שיטת הבחירות (א')	
25	הכנסת	
31	הממשלה	
38	שיטת הבחירות (ב')	
43	רשימת מקורות	

47	ישראלים להצלת הדמוקרטיה	
48	דברי אמנון ליפקיך שחק וחנוך מרמרי	
50	קבוצת המחקר, חברי הפורום לתיקון שיטת הממשל	
51	ישראלים להצלת הדמוקרטיה, הנהלה וצוות	
52	10 צעדים לחיזוק הדמוקרטיה הפרלמנטרית	

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה

הפורום לתיקון שיטת הממשל



השופט מאיר שמגר

נשיא בית המשפט העליון בדימוס
יו"ר הפורום לתיקון שיטת הממשל בישראל

בדיקה מחודשת של שיטת בחירות או שיטת ממשל היא דבר מבורך. בעניין זה אני הולך בעקבותיו של איש מדע המדינה הידוע פרופ' רוברט אידהל, שבספרו "על דמוקרטיה" כתב – בהתייחסו לדברים שביטא בשעתו תומס ג'פרסון שהיה קיצוני יותר בדעותיו – אינני רואה פגם בכך שפעם בעשרים שנה יתכנסו יחד אנשים שהם מומחים במדעי המדינה, משפטנים, אנשי ציבור ויבחנו מחדש אם השיטה הנוהגת במדינה היא שיטה אשר משרתת את המטרה אשר לה נועדה.

אינני חושב שיש לגשת בבהילות לדון בנושא ששייך ליסודותיה של המדינה מבחינת משילותה, ממשלה ודרכי ניהולה. גם בימים כתיקונם – והימים אינם ימים כתיקונם – יש ברכה בכך שקיים פורום אשר נותן את דעתו מחדש לדברים המקובלים זה זמן רב. הדברים הללו מקובלים דיים כדי להוות מעין כבלים על מחשבתם של אנשים, ועל כן יש לבחון אותם בביקורתיות מתונה, מושכלת ובנועם הליכות.

הואיל ויש לנו מסגרת שפועלת בממשלה של ישראל, הנושא עצמו דורש שיקול דעת וזהירות. יושב ראש הכנסת הזכיר כאן דבר שאסור לנו לשכוח והוא, שאנחנו כבר נכוונו פעם, לפני זמן לא רב, מפעולה שנבעה מבהילות המחשבה ומתוך מחשבה מוטעית שניתן למצוא פתרון של רגע לדברים אשר נמשכים זמן רב. אני מדבר על שיטת הבחירה הישירה של ראש ממשלה, ששונתה לאחר מכן.

הפורום הזה באמת מאוחד מסביב לרעיון שדמוקרטיה פרלמנטרית היא שיטת הממשל אשר ישראל צריכה לטפח, ועם זאת הפורום הזה חושב כי שיטת ממשל של דמוקרטיה פרלמנטרית איננה בהכרח חסרת משגים, שגיאות או ליקויים. את אלה תפקידנו לגלות בזהירות, בשיקול דעת ולעשות תיקון, במידה ויש לנו דבר טוב יותר.

אני חושש מבהילות שיש בה משום תיקון לשם תיקון ולא מתוך מחשבה שהדרך החלופית המוצעת, היא אכן טובה יותר מאשר זאת שנוהגת. רק כאשר נשתכנע בדרך של הדיון הזהיר שלנו שיש נקודה זו או אחרת, שיש לגביה פתרון טוב יותר, כדאי יהיה לטפל בנושא הזה. החוליים יבואו על פתרונם שלב אחר שלב בדרך הראויה והשלווה שאולי לא מתאימה לאופי הישראלי המצוי, אבל מתאימה לפתרון של הבעיות עליהן אני מדבר.

היום אני חושב שהשיטה שאנחנו בחרנו והיא שהפורום ידון בנושאים שיובאו בפניו על ידי חבר מומחים, שיכינו חומר השוואתי ויתנו לנו אלטרנטיבות למחשבה שמתוכן אפשר לבחור את הדברים הראויים לשינוי ואת הפתרונות שנחשבים לשינוי, הדרך הזאת היא אכן טובה ויכולה להביא לפתרון של בעיות. כמובן שצריך מאוד להיזהר, כאשר דנים בנושא השוואתי, מהעתקת או חיקוי של שיטה שקיימת במקום אחר, גם כשהיא הצליחה במקום האחר. חוקיה של מדינה, כפי שהאנגלים קבעו בסימן 46 לדבר המלך במועצתו, אמורים להתאים לתנאיה ולאופי תושביה וכל חיקוי יכול להביא להעתקה של דבר שאולי הוא טוב אי שם בסקנדינביה אבל לא דווקא טוב במזרח התיכון שלנו שבו הדברים נפתרים בדרך אחרת.

שיטת ממשל של דמוקרטיה פרלמנטרית איננה בהכרח חסרת

משגים, שגיאות או ליקויים. את אלה תפקידנו לגלות בזהירות,

בשיקול דעת ולעשות תיקון, במידה ויש לנו דבר טוב יותר

הדבר איננו אומר שלא צריך להסתכל בדרך השוואתית על חומר שמובא לפנינו על-ידי ועדות הנוגעות לדבר ואשר תטפלנה בנושא. אני בהחלט רואה בכך ברכה, בתנאי שנדע לסנן ולהסתכל על הדברים לא רק על פי פעולתם במקום שבו הם מופעלים, אלא תוך בדיקת התאמתם לסביבה שלנו.

הנושא הוא רחב ואינני רואה פתרון בן-רגע, אבל אני חושב שהשקידה עליו תוך מחקר השוואתי, ראוי שתלווה אותנו ותאפשר להצביע על נקודות תורפה. קשה לתקן דברים שנשברו ואפשר לומר שדבר שאיננו שבור לא צריך לתקן, אבל אנחנו, תוך כדי בדיקת הדברים, נגיע ללא ספק למסקנות הראויות והנכונות.

אני קורא לכולנו להתנער מהפחד לגשת לנושאים שטעונים בדיקה ולבחון אותם. נעיין בהם, נשווה אותם, נסנן אותם ונוכל אז להביא פתרונות בפני יושב ראש הכנסת ובפני הכנסת, הראויים לשקילה מחודשת על ידי אותו גוף אשר מוסמך לחוקק לישראל.

הדברים נאמרו בישיבת הפתיחה של הפורום לתיקון שיטת הממשל בישראל.

הרצליה, 25.10.2009



ד"ר אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שיטת הממשל בישראל נמצאת תחת איום קבוע. אין לנו חישוקים חוקתיים המבהירים לכול שהשיטה הנוהגת אצלנו, כמו במרבית הדמוקרטיות המפותחות, היא פרלמנטרית. המפלגות הגדולות, שמתוכן נבחרים ראשי ממשלות וראשי אופוזיציה, התכווצו; היכולת השלטונית לתכנן ולבצע מדיניות הכוללת מהלכים בענייני שלום ומלחמה ובנושאים חברתיים, נפגעה.

שיטת הבחירה הישירה, אשר ריסקה את התשתית המשטרית שתפקדה במשך יובל שנים הותירה, גם אחרי שבוטלה, אדמה חרוכה. שיטה זו העצימה את הפרסונליזציה של הפוליטיקה, חיזקה את המפלגות הסקטוריאליות וזעזעה את מסגרותיה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית.

כאשר מדברים היום על "שינוי שיטת הממשל", ישנם המעלים רעיונות להחלת "משטר נשיאותי". הדברים הללו נשמעים כקוצר רוח – שהוא האויב הגדול של אורח החיים הדמוקרטי – ואולי משקפים את מאווייהם של אלה, המדברים על הבטחת יציבותה של הדמוקרטיה הישראלית וחושבים על הבחירות הקרובות. וזאת, בעוד אמון הציבור במבנים הדמוקרטיים בכלל ובמוסדות הפוליטיים בפרט נשחק בהתמדה.

על כן התגייסנו להגנת הדמוקרטיה הפרלמנטרית. בסתיו 2009 ייסדנו פורום מכובד בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט מאיר שמגר. בפורום זה חברים אישים ובהם ח"כים ושרים לשעבר, שופטים בדימוס, מומחים ואישי ציבור. פורום זה זכה בפינו לכינוי "הסנהדרין".

המכון הישראלי לדמוקרטיה העמיד לצד הפורום קבוצת מחקר המונה 10 חוקרים. במשך יותר משנה פיתחה קבוצת המחקר אשכול של הצעות לתיקון שיטת הממשל בישראל, הביאה הצעות אלה לדיון בפני הפורום ושמעה את המלצותיו. את ההצעות האלה אנו מניחים היום על סדר היום הציבורי, בעוד קבוצת החוקרים ממשיכה במלאכתה והפורום ממשיך להתכנס ולהמליץ.

לפני כחצי שנה הקמנו את עמותת ישראלים להצלת הדמוקרטיה, עמותה שתפעל לקידום התיקונים המוצעים. כדי לחולל את השינויים הדרושים נצטרך לפעול בהתמדה ובאורך רוח.

התהליך הוא ארוך ודורש התמודדות מתמשכת עם אילוצי המציאות. אנו יודעים שאין קיצורי דרך. מבנים דמוקרטיים הם בדרך כלל פגיעים ובמדינת ישראל, שבה אין הם נשענים על חישוקים חוקתיים איתנים, הם שביריים ממש. שינויים ייתכנו רק בדרך של תהליך, וללא מהפכות.

בסוף התהליך, בקו הסיום המרתוני, אנו רואים לנגד עינינו דמוקרטיה פרלמנטרית יציבה, אשר בדומה לרוב הדמוקרטיות המפותחות תושבת על שני גושים מפלגתיים גדולים. כאשר אחד מהגושים הללו ינצח בבחירות, יהיה בכוחו להרכיב ממשלה יציבה, שאינה נתונה לסחטנות, והשני יוכל למלא את תפקידו כאפוזיציה יעילה.

**מבנים דמוקרטיים הם בדרך כלל פגיעים ובמדינת ישראל,
שבה אין הם נשענים על חישוקים חוקתיים איתנים, הם שביריים
ממש. שינויים ייתכנו רק בדרך של תהליך, וללא מהפכות**

אנו רואים לנגד עינינו מפלגות נקיות משחיתות וזיוף, שמעמדן עולה בעיני הציבור, ומקווים כי כשישתקם האמון במפלגות, יחזור הציבור לפעול במסגרתן. נקרא למחוקק לעודד ולתמרץ מפלגות המתנהלות על פי כללים דמוקרטיים, ונקרא לבוחרים – ובמיוחד לצעירים – להצטרף אליהן.

אנו רואים לנגד עינינו כנסת המתפקדת ביעילות, באחריות ובשקיפות. כנסת הנהנית ממידה גוברת והולכת של אמון ציבורי בתפקודה ובסמכותה.

אנו רואים לנגד עינינו רשות מבצעת הממלאת את שליחותה ומספקת שירות מיטבי לאזרח וביצוע יעיל של החלטות ממשלות, בלא מורא מפני "שחקני ווטו", שיחזרו להיות שומרי סף נאמנים לטוהר המידות.

אלה הם יעדי המכון לדמוקרטיה, הפורום לתיקון שיטת הממשל ועמותת ישראלים להצלח
הדמוקרטיה: דמוקרטיה פרלמנטרית מפותחת, משוכללת ומשגשגת.



פרופ' גדעון רהט

ראש קבוצת המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל
המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים

בספטמבר 2009 פנה אליי ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהצעה להוביל צוות חוקרים לבחינת רפורמות במבנה המשטר בישראל. נענית לאתגר ושמחתי לגלות שעומדים לרשותי האמצעים הדרושים למילוי המשימה. לפרויקט גויס צוות של תשעה חוקרים וחוקרות מוכשרים, "נבחרת חלומות" אקדמית. בצוות מכהנים שלושה ראשי ענפים: ראש ענף ממשלות (ד"ר שלומית ברנע), ראש ענף שיטת בחירות וענף הכנסת (ד"ר חן פרידברג) וראש ענף מפלגות (ד"ר עופר קניג). בכל אחד מענפים אלה פועלים שני עוזרי מחקר, תלמידי מחקר (דוקטורנטים) או תואר שני מצטיינים מהאוניברסיטה העברית. בקיץ 2010 נרתם למאמץ מומחה בעל שם עולמי במחקר שיטות בחירה וממשל, פרופ' מתי שוגרט מאוניברסיטת קליפורניה, סן דייגו.

עבודת המחקר מתבצעת על ידי חוקר יחיד או בעבודה בקבוצה, לפי הצורך, ובכל שבוע מתקיים דיון וליבון סוגיות בין כל צוות החוקרים. המחקרים ותוצריהם – דוחות בנושאים שונים – עוברים ביקורת של ראשי הענפים ושל ראש צוות המחקר לפני שהם עולים לאתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה. הדוחות משמשים בסיס לדיוני הפורום לתיקון שיטת הממשל, שבראשו עומד נשיא בית המשפט העליון (בדימוס), מאיר שמגר. בגמר הפרויקט יתפרסם ספר ובו מכלול התובנות וההמלצות של צוות המחקר.

ראשיתה עבודת המחקר היא באבחון נקודות החולשה של הפוליטיקה והמשטר בישראל. בשלב הבא, בוחנת הקבוצה את הפוטנציאל לרפורמות מוסדיות שונות, כאמצעי לתיקון הנקודות שאובחנו כבעייתיות. הפרויקט בחן מרכיבים שונים של המשטר בישראל, תוך השוואה לדמוקרטיות ותיקות (מדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, אוסטרליה, ניו זילנד ויפן) ולדמוקרטיות חדשות ומצליחות (צ'כיה, הונגריה ופולין). מטרת הבחינה ההשוואתית היא ללמוד מניסיון של דמוקרטיות אחרות מה רצוי לשמר במבנה המשטר הישראלי ומה רצוי לשנות – וזאת תוך לקיחה בחשבון את המרכיבים המיוחדים המאפיינים את הפוליטיקה הישראלית. הנחת העבודה של הקבוצה היא ששיפור התפקוד של המוסדות הפוליטיים בישראל ייצור תמריצים להתנהגות פוליטית ראויה יותר, להשבחת המערכת הפוליטית, למשיכת אנשים איכותיים לפוליטיקה ולשיפור תדמית הפוליטיקה והפוליטיקאים בעיני האזרחים.

צוות המחקר מחויב בראש ובראשונה לספק מידע מהימן ומקיף, ולנתחו במקצועיות. עליו מוטלת האחריות לבחינת היתרונות והחסרונות שבשימור מרכיבי המשטר הנהוג בישראל או בשינויָם. עבודתו מונעת מרצון לחזק ולשפר את הדמוקרטיה בישראל. אנו מקווים כי מקבלי ההחלטות יעריכו את המאמץ המושקע במחקר ואת עבודתו המקצועית של הצוות וישתמשו בתוצרי הפרויקט כבסיס לקידום התיקונים הנדרשים. תפקידנו הוא לספק להם את המידע הטוב ביותר שאפשר לספק ותפקידם הוא להחליט.

מטרת הבחינה השוואתית היא ללמוד מניסיון של

דמוקרטיות אחרות מה רצוי לשמר ומה רצוי לשנות ולקחת בחשבון

את המרכיבים המיוחדים המאפיינים את החברה הישראלית

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה

המלצות לחיזוק הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל

המשטר הפרלמנטרי - חסון, גמיש, מאריך ימים

לחשיבות שהפורום מייחס למשטר הפרלמנטרי סיבות רבות, וראוי לפתוח בשתיים עיקריות. המשטר הדמוקרטי הפרלמנטרי הוא בעל חוסן יחסי, ואילו במשטרים נשיאותיים הדמוקרטיה פגיעה; במרבית התחומים יכולת המשילות של המשטר הדמוקרטי הפרלמנטרי גבוהה יותר, מכיוון שהממשלה מבוססת על רוב בבית המחוקקים.

בקרב הדמוקרטיות הוותיקות רק ארצות הברית, מדינה שבינה לבין ישראל רב השוני – בממדים, בתרבות הפוליטית ובמכלול המרכיבים של מבנה המשטר – היא דמוקרטיה נשיאותית מובהקת. כמעט כל הדמוקרטיות הוותיקות הן דמוקרטיות פרלמנטריות. עם זאת, ברור כי בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית יש נקודות רבות הטעונות שיפור. אסור להתעלם מהמשבר בתפקוד המוסדות הדמוקרטיים ומחוסר האמון שחש הציבור כלפי הפוליטיקה והפוליטיקאים, ויש סיבה לדאגה מהרחבת חוסר האמון זה כלפי המוסדות הדמוקרטיים עצמם. משבר זה משותף לכל הדמוקרטיות הוותיקות, והוא לא פסח על ישראל. לפי בדיקה שערכנו במישורים שונים – למשל, בכל הנוגע לירידת המפלגות ולתכיפות של חילופי הגברי בממשלה – המשבר כאן הוא מן הקשים שפקדו מדינות דמוקרטיות.

השינויים הטכנולוגיים והחברתיים שחלו בעשורים האחרונים יוצרים מציאות שבה הפוליטיקאי נדרש לייצר לעצמו נוכחות תקשורתית מסיבית כדי לשרוד. את המוסדות המרכזיים של הדמוקרטיה הפרלמנטרית צריך לתקן, לחזק ולהתאים למציאות זו. אבל במשעולי התיקון והחיזוק יש לפסוע בזהירות, ותוך כדי לימוד מניסיוןן של מדינות אחרות, כדי שלא יובילו חלילה למקום שבו תונהג רפורמה שתחמיר את המצב ולא תשפר אותו. אין לצפות שרפורמות שיוצעו יעברו כמקשה אחת. לכן חשוב שכל רפורמה תעמוד בפני עצמה ובה בעת שלא יהיו מנוגדות זו לזו, אם כמה מהן יאומצו לאורך זמן.

לא הפרת מאזן הכוחות הבסיסי בין המוסדות והשחקנים הפוליטיים הפעילים במערכת הישראלית עומדת לנגד עינינו, אלא כווננו של מאזן כוחות זה. אנו מעוניינים בחיזוק יכולתו של ראש הממשלה למשול, אבל בה בעת בחיזוק של יכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה. אנו מעוניינים בחיזוק המפלגות המצרפיות (המפלגות הגדולות יחסית, המציעות תוכנית פעולה כוללת ופונות לכלל

האזרחים), אבל לא רק כדי שכל אחת מהן תשמש משקל נגד לאחרות ולמוסדות ושחקנים פוליטיים אחרים, אלא גם כדי שהממשלה תוכל ליהנות מבסיס תמיכה יציב ולכיד יותר. אנו מעוניינים בכנסת חזקה, שתפקח באופן יעיל על הממשלה, אבל מצד שני לא תחוקק מעל המידה הסבירה.

ההמלצות שלהלן מוגשות לאחר תהליך חשיבה יסודי, שבו היו שותפים אנשי אקדמיה האמונים על מחקרים ותיאוריות, חברי הפורום לתיקון שיטת הממשל שתרמו לדיונים מניסיונם המעשי העשיר וחברי כנסת שעימם התייעצנו. השותפות בין כל אלה סייעה לעיצוב המלצות ראויות. ההמלצות אינן מקיפות את מכלול הסוגיות שבהן ראוי לטפל, אלא מתמקדות בארבעה מוסדות מרכזיים שמשפיעים על תפקודה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית: המפלגות, שיטת הבחירות, הרשות המחוקקת (הכנסת) והממשלה.

לפי השקפתנו, טיפול בכל המוסדות האלה יוביל לשיפור ניכר בתפקוד הדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית. שיפור גדול יתרחש, אם יאומצו ההמלצות כחבילה. ייתכן שיהיה מי שיטען, כי חלק מהרפורמות המוצעות כאן מתייחסות לעניינים טכניים בלבד. אבל דווקא שינויים מסוג זה נוגעים בנקודות הזקוקות לתיקון. נקודות אלה אותרו במחקר השוואתי ובדיונים בפורום לתיקון שיטת הממשל.

אפשר לצפות כי תיקון במבנה המוסדות יוביל לשינוי בהתנהגותם של השחקנים הראשיים – הפוליטיקאים כפרטים, הפוליטיקאים כחברי קבוצות (מפלגות, קואליציה, אופוזיציה, כנסת, ממשלה) והבוחרים. לאורך זמן, שינוי ההתנהגות עתיד להוביל גם לשיפור מסוים באופן שבו נתפסת הפוליטיקה ולקידום התרבות הפוליטית, אם כי ראוי להזכיר שלשיפור ברובד זה יש צורך מתמיד במנות נדיבות של חינוך אזרחי.

ההמלצות העיקריות

- שימור דפוס המשטר הפרלמנטרי.

המפלגות

- הסדרת הליכי ההתפקדות למפלגות.
- קביעת תקופת הכשרה של שנה לפחות להשתתפות בבחירות פנימיות.
- תגמול תמורת רגולציה, שממנו ייהנו מפלגות שמועמדיהן נבחרים בשיטות דמוקרטיות.
- החמרה של ההגבלות המוטלות על פיצול סיעות.

שיטת הבחירות

- הותרת המרכיב היחסי בשיטת הבחירות לכנסת על כנו, תוך מיתונו.
- העלאה הדרגתית של סף החסימה החוקי בישראל ("אחוז החסימה"), לאורך שתי מערכות בחירות (העלאה ראשונה ל-2.5% ואחר כך ל-3%).
- אימוץ שיטת בחירות רשימתית פתוחה-למחצה לכנסת, שתאפשר לבוחרים לעשות אחת משתיים: להצביע למפלגה ובכך לתת אישור למועמדויות שנקבעו בהליך מפלגתי פנימי או לסמן כמה נציגים בפתק ההצבעה. בעת ספירת הקולות, אופן ההצבעה של הבוחרים ישפיע על איוש מושבי המפלגה בכנסת.
- בחינה בכובד ראש של אפשרות אימוץ שיטת בחירות אזורית יחסית. בשיטה זאת יונהגו אזורי בחירה, שבכל אחד מהם ייבחרו כמה נציגים (לא פחות מחמישה), בהתאם למספר הבוחרים בכל אזור.

הכנסת

- שריון חוקי היסוד העוסקים ברשויות השלטון בישראל ברוב מיוחד (שני שלישים).
- אישור חוק יסוד: החקיקה (בלי לפגוע במאמצים לקידום החוקה).
- פיצול ועדת חוקה, חוק ומשפט לוועדת חוק ומשפט ולוועדת חוקה.
- הגדלת מספר חברי הכנסת תישקל בכבוד ראש.
- טיוב הליך החקיקה בכנסת.
- ביטול חוק ההסדרים.
- שיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת.
- שיפור תהליך ההכשרה של חברי כנסת חדשים.
- שמירת ההליכים הקיימים לפיזור הכנסת.

הממשלה

- אימוץ "זכות ראשונים" אוטומטית להרכבת הממשלה לראש המפלגה הגדולה מייד לאחר הבחירות.
- חיזוק מנגנון האי"אמון הקונסטרוקטיבי והרחבתו באופן שיאפשר את הפלת הממשלה רק אם קיימת יכולת להקים ממשלה חלופית הנתמכת על ידי רוב חברי הכנסת.
- הגבלת מספר חברי הממשלה.
- שמירת ההליכים הקיימים לפיזור הכנסת.

המפלגות

השוואת מעמד המפלגות הדמוקרטיות לזה של יתר המפלגות

התחזיות שלפיהן עתידות המפלגות להיעלם מן הנוף הפוליטי בתוך זמן קצר, משוללות יסוד. המפלגות עודן ממלאות תפקיד מרכזי, כמעט בלעדי, בגיוס מועמדים למשרות ציבוריות, בייצוג רצונו של הבוחר ובהשפעה על התנהלות השלטון. עם זאת, אין להתעלם מהמשבר שפוקד את המפלגות בישראל, ובמיוחד את המפלגות המצרפיות הגדולות. מפלגות בכל העולם הדמוקרטי מצויות במשבר, אבל בישראל הקושי והמבוכה שעיימם מתמודדות המפלגות חמורים וקיצוניים יותר מאלה שעמם מתמודדות המפלגות בדמוקרטיות יציבות אחרות.

במערכת הפוליטית הישראלית פועלות מפלגות משני סוגים. בכל סוג קיימת מערכת פיקוח שונה בתכלית. בסוג הראשון נכללות מפלגות המנסות לקיים חיים פנימיים דמוקרטיים, המתבססות על חברי מפלגה, נשענות על מוסדות נבחרים ובוחרות את מנהיגיהן ומועמדיהן בהליכים דמוקרטיים כוללניים. על הסוג השני נמנות מפלגות שהתנהלותן אינה מתבססת על הליכים דמוקרטיים. באופן לא מקרי, המפלגות המצרפיות הגדולות, אלה שמזוהות כחלופות שלטוניות, משתייכות לסוג הראשון.

בישראל נהוגה מערכת סטנדרטים כפולה, אשר באופן אירוני פוגעת דווקא במפלגות הגדולות והפתוחות. מפלגות אלה נושאות בעול כספי כבד, שנובע מהצורך לממן את ההליכים הדמוקרטיים המתקיימים בהן. בנוסף, הן נתונות לרגולציה מחמירה, שבעטיה נקשרות בשמן לא פעם פרשיות שליליות, הקשורות בהליכי הבחירות הפנימיים: העסקת קבלני קולות מפוקפקים, "מפקדי ארגזים" המונוניים, מתפקדים כפולים, זיופים בקלפיות ומועמדים העוברים על חוקי המימון (גיוס תרומות ותקרת הוצאות).

בישראל נהוגה מערכת סטנדרטים כפולה, אשר באופן אירוני פוגעת דווקא במפלגות הגדולות והפתוחות. מפלגות אלה נושאות בעול כספי כבד, שנובע מהצורך לממן את ההליכים הדמוקרטיים המתקיימים בהן. בנוסף, הן נתונות לרגולציה מחמירה, שבעטיה נקשרות בשמן לא פעם פרשיות שליליות, הקשורות בהליכי הבחירות הפנימיים: העסקת קבלני קולות מפוקפקים, "מפקדי ארגזים" המונוניים, מתפקדים כפולים, זיופים בקלפיות ומועמדים העוברים על חוקי המימון (גיוס תרומות ותקרת הוצאות).

תדמיתן של המפלגות מהסוג השני אינה נפגעת מהטעם הפשוט שמלכתחילה אין מתקיימים בהן הליכים פנימיים דמוקרטיים. כ-75% מנפחו של חוק המפלגות – אחד החוקים העיקריים המסדירים את פעילות המפלגות – מתייחסים למעשה למפלגות הפתוחות בלבד. מתוך איזון בין ההכרה באוטונומיה של מפלגות ושל קבוצות חברתיות לבין הרצון לחזק את המפלגות

המצרפיות ואת הדמוקרטיה הבין־מפלגתית והפנים־מפלגתית, אנו ממליצים שלא לחייב מפלגות לנקוט הליכים דמוקרטיים אבל לתגמל את המפלגות שיבחרו בדרך הזאת.

אפשר לראות בדמוקרטיזציה מגמה חיובית, אבל אחת מתוצאות התהליך הייתה אימוץ הפריימריז, תהליך שהיה כרוך גם בלא מעט תופעות שליליות

המפלגות הגדולות בישראל עברו בעשורים האחרונים תהליך הדרגתי של דמוקרטיזציה פנימית, שהביא להעצמת חברי המפלגה. אפשר לראות בדמוקרטיזציה מגמה חיובית, אבל אחת מתוצאות התהליך הייתה אימוץ הפריימריז, תהליך שהיה כרוך גם בתופעות שליליות. עם התופעות האלה אין להשלים, אלא שתהיה זו טעות לנסות להשיב את הגלגל לאחור ולסגת מהליכי הדמוקרטיזציה. אנו נוטים לראות בדמוקרטיה הפנים־מפלגתית ערך חיובי בפני עצמו, אבל לא ערך שיש לקדש בכל מחיר. יש ליצור מסגרת שתאפשר דמוקרטיה פנימית כוללת ותביא להפחתה של התופעות השליליות הנלוות אליה.

הענקת סמכות לרשם המפלגות להצלבת רשימות חברי המפלגות

בחוק המפלגות נקבע כי חברות ביותר ממפלגה אחת בו־זמנית היא עבירה פלילית, אבל חוק זה אינו נאכף. רשם המפלגות, המפקח על היבטים שונים של פעילויות המפלגה, משווה בין רשימות של חברי מפלגות רק אם התבקש לעשות כן. אנו מציעים להכניס לחוק המפלגות תיקון, שלפיו אחת לפרק זמן מוגדר וקבוע תיערך השוואה של רשימות חברי המפלגות, כמובן מתוך הבטחת הזכות לפרטיות (טכנולוגיית קידוד פשוטה מאפשרת היום לזהות התפקדויות כפולות מבלי לחשוף את שמות כלל המתפקדים).

המלצה נוספת היא שהמפלגות יקפידו שרק חברים בעלי ותק של יותר משנה משנה יוכלו להשתתף בבחירות הפנימיות. במצב זה ייחלש כוחם של קבלני הקולות, שלא יוכלו לשמור את שמות המתפקדים ברשותם עד לרגע האחרון.

החזר הוצאות למפלגות המקיימות בחירות פנימיות

דמוקרטיה פנימית תקינה היא מצב רצוי, ולכן אנו ממליצים שהמדינה תממן את ההליכים הדמוקרטיים הפנים־מפלגתיים (באמצעות החזר הוצאות). הליכי בחירה ייחשבו דמוקרטיים, אם בבחירת המועמדים מעורבים: (1) חברי המפלגה; (2) מוסד מפלגתי שלפחות 80% מאנשיו נבחרו על ידי חברי המפלגה בארבע השנים האחרונות; (3) שילוב של שני אלה (בגרמניה ובניו

זילנד קיימים חוקים ברוח הצעה זאת. בניגוד לחוקים אלה, ההצעה המובאת כאן אינה מחייבת אלא מתגמלת).

הקצאת משאבים לפעילות רעיונית

עמימות אידיאולוגית והתחזקות הפוליטיקה האישית על חשבון זו המפלגתית (פרסונליזציה) הן בין המאפיינים המשמעותיים בחיי היום-יום של המפלגות הגדולות בשנים האחרונות. האידיאולוגיה והברור הרעיוני פינו את הבמה לשחקני חוץ – יועצי תדמית, עורכי סקרים, יועצי תקשורת, מגייסי כספים ושכמותם.

המפלגות מפנות כמעט את כל כספי המימון שהן מקבלות מהמדינה למערכות הבחירות, שבהן מועבר הון עתק לידיהם של שחקני החוץ – יועצי תדמית, עורכי סקרים, יועצי תקשורת, מגייסי כספים ושכמותם

המפלגות מפנות כמעט את כל כספי המימון שהן מקבלות מהמדינה למערכות הבחירות, שבהן מועברים סכומי כסף גדולים לידיהם של שחקני החוץ הללו. כספי הציבור אינם משמשים לפעילות רעיונית פנים-מפלגתית. זוהי אמנם התפתחות טבעית בעולם בו החשיפה התקשורתית היא הכרח בל יגונה, אבל כמו במקרים אחרים, גם בעניין זה המפלגות הישראליות הלכו רחוק מדי.

אנו מציעים לשנות את החוק, כך שחלק מכספי מימון המפלגות יושקעו בפעילויות רעיוניות, כמו כנסים לברור סוגיות עקרוניות, הקמת זירות דיון באינטרנט והפעלת מכוני מחקר מפלגתיים. שינוי מסוג זה יעודד קיום פעילות בתחום הרעיוני.

החמרת ההגבלות על פיצול סיעות

יש הסבורים כי חברי כנסת הפורשים מהסיעה שבמסגרתה נבחרו או המחליטים להתפלג ממנה מועלים באמון הבוחר. יתרה מזאת, לפי השקפה זו, עצם האפשרות לפרוש מעניקה לחברי כנסת בודדים הזדמנויות רבות לאיים על לכידות המפלגות והקואליציה ועל יציבות הממשלה. אחרים גורסים כי חבר הכנסת אמור לשרת את הציבור לא רק דרך מפלגתו, אלא גם מתוך נאמנות למה שהוא תופס כאינטרס הציבורי. לפי התפיסה השנייה, חבר הכנסת מחויב לפעול לפי צו מצפונו ומיטב הכרתו, גם אם עקב נאמנותו לערכים שבהם הוא מחזיק יחליט לעזוב את סיעתו.

בניסיון ליצור איזון ראוי בין תפיסות אלה, אנו ממליצים להחמיר במידה מסוימת את הסנקציות המוטלות על חברי כנסת המתפצלים מסיעתם, אבל לא לנקוט צעדים שיאסרו כליל התפתחויות מסוג זה.

מאז 1991 מקשה המחוקק על פיצול סיעות בכנסת, באמצעות הטלת סנקציות משמעותיות על קבוצה שפרשה מסיעתה בלי שעמדה בתנאי סף. תנאי הסף העיקרי הוא התפצלות של לפחות שליש מחברי הסיעה. לאחרונה אמנם הונמך סף הפרישה במידה מסוימת, אבל חשוב לציין שבהשוואה לדמוקרטיות ותיקות אחרות, ישראל מטילה סנקציות כבדות יחסית על פיצול סיעות.

אנו קוראים לבטל את התיקון לחוק המקל על פיצול סיעות גדולות ולהאריך את משך מניעת מימון מפלגות ממתפצלים, משלושה החודשים הראשונים לכהונת הכנסת - לשנתיים הראשונות, כפי שהיה לפני התיקון

אנו מציעים להחמיר את ההגבלות הקיימות כיום על פיצול סיעות: ראשית, לבטל את התיקון לחוק הכנסת, שהתקבל בקיץ 2009, המקל על פיצול סיעות גדולות. לפי התיקון הזה, בכל מקרה שמהסיעה מתפצלים **שבעה** חברי כנסת, גם אם אינם מהווים **שליש** מהסיעה, לא יוטלו עליהם סנקציות משמעותיות.

שנית, אנו קוראים לבטל תיקון לחוק מימון מפלגות, שלפיו רק התפצלות שעומדת בתנאי הסף **בשלושה החודשים** הראשונים לכהונת הכנסת תמנע מהמתפצלים קבלת מימון מפלגות שוטף (כלומר, מימון של פעילות הסיעה בכנסת, בניגוד למימון בחירות). לדעתנו, פרק הזמן הקובע למניעת מימון מפלגות מסיעה שהתפצלה צריך להיות **השנתיים הראשונות** לכהונת הכנסת, כפי שהיה לפני התיקון. שלישית, יש להקשות על פיצול סיעות לפי מפלגות קיימות. כיום פיצול כזה פטור ממרבית הסנקציות המוטלות על חברי כנסת המתפצלים מסיעתם באופן אחר. רביעית, שלא כפי שקובע החוק כיום, יש להקשות על פיצול סיעות שבהן פחות מארבעה חברים, ולא רק על פיצול של חבר סיעה יחיד.

שיטת הבחירות (א')

שילוב מרכיב אישי בשיטת הבחירות המפלגתית-רשימתית

חברי הכנסת נבחרים מתוך רשימות כלל-ארציות, המוגשות לוועדת הבחירות המרכזית יותר מחודש לפני הבחירות. השימוש בשיטה זו – שיטה רשימתית סגורה – מעודד ריכוזיות גבוהה, היענות נמוכה של הנבחרים לבחריהם ורמת אחריותיות (accountability) נמוכה שלהם. עתידו הפוליטי של הנבחר הישראלי תלוי יותר בגוף הבוחר של מפלגתו ופחות בתומכה בציבור הרחב.

במדינות דמוקרטיות רבות שבהן נהוגה שיטת בחירות יחסית-רשימתית משולב מרכיב אישי בשיטת הבחירות (ב-14 מקרב 35 דמוקרטיות שנבדקו, נהוגה שיטה רשימתית סגורה: הבוחרים אינם יכולים להצביע למועמדים, אלא רק למפלגות. ב-21 מהמדינות ניתנת לבוחרים אפשרות להשפיע על עתיד המועמדים. ראו נספח 1). באופן זה יכול הבוחר להצביע למועמדים העדיפים בעיניו בתוך הרשימה המפלגתית שלה הצביע והעדפות אלה מובאות בחשבון בקביעת הרכב הפרלמנט.

איננו רוצים להחליף את השיטה הרשימתית הנוקשה הקיימת בשיטה שתערער את הלכידות המפלגתית ותהפוך את ההתמודדות בבחירות לאישית בעיקרה. לכן אנו ממליצים לאמץ את השיטה הרשימתית הפתוחה-למחצה. בשיטה זו ניתנות לבוחרים שתי אפשרויות: האחת היא הצבעה לרשימה מפלגתית; מי שבוחר בדרך זו, מאשרר למעשה את רשימת המועמדים שקבעה המפלגה טרם הבחירות. השנייה היא הצבעה למועמד אחד או יותר מבין המועמדים המופיעים ברשימה (ראו דוגמה לפתק הצבעה בשיטה זאת – להלן). בעת ספירת הקולות, לאחר שנקבע כיצד יחולקו המושבים בבית המחוקקים בין המפלגות, משוקללת ההצבעה המפלגתית עם ההצבעה האישית כדי לקבוע מי מבין מועמדי המפלגה יאיישו את מושביה בפרלמנט. שיטה זו מאזנת בין המרכיב המפלגתי לבין המרכיב האישי בהצבעה. במילים אחרות, היא תמסד את הפוליטיקה האישית ההולכת ומתחזקת ותשלב אותה בזירת הפוליטיקה הבין-מפלגתית.

אימוץ שיטה רשימתית פתוחה-למחצה:

- יאפשר לכלל מצביעי המפלגה, ורק להם, להשפיע על בחירת מועמדיה לכנסת.
- יפחית את משקלה של בחירת המועמדים הפנים-מפלגתית בכלל ואת משקל הפריימריז בפרט, מכיוון שבמועד הבחירות הכלליות יתקיים סבב נוסף ומכריע של תחרות פנים-מפלגתית.
- יעצים את כוחו של הבוחר היחיד (הצלחתו של מועמד תהיה תלויה לא רק בהצלחת מפלגתו, אלא גם בתמיכה הציבורית בו), אבל יותיר את הנבחר במסגרת המפלגתית.
- יגביר את היענותו והאחריותיות של הנבחרים.
- ישמר ויחזק (ביחס לשיטת הפריימריס המפלגתיים) את התלות שבין הצלחת המועמד לבין הצלחת מפלגתו. מועמד שירצה תמיכה אישית יאלץ למשוך את הבוחרים לתמוך במפלגתו.

דוגמה לפתק הצבעה בשיטה רשימתית פתוחה-למחצה (פורמט המקור: A5):

אפשרות א: להצביע בפתק זה מבלי לסמנו.
 הצבעה בפתק לא מסומן היא בחירה ברשימת מועמדי המפלגה לכנסת על פי הדירוג המוצג כאן.

אפשרות ב: לבחור עד 3 שמות כדי להשפיע על קידום דירוג ברשימת מועמדי המפלגה לכנסת:
 לבחירה, יש לסמן X בתוך המשבצת שלצד שם המועמד/ת.



- הסימון בעט בלבד.
- מועמדים/ות שלצד שמם מופיע ריבוע שחור, אינם עומדים לדירוג.
- פתק שסומנו בו יותר מ-3 שמות או שנעשו בו תיקון או מחיקה, ייחשב כבחירה ברשימת מועמדי המפלגה על פי הדירוג המוצג כאן

רשימת מועמדי המפלגה לכנסת, כפי שדורגו במוסדות המפלגה:

1. יולי מעגן	21. בן-חור בראון	41. שירן אורן
2. בניה ברעם	22. תאיר ברקאי-אדמון	42. גניה גזו
3. גניה אופק-בירן	23. עמרי שם-טוב	43. גאולה אליאסף
4. לילה יוסף	24. עמרם שמגר	44. יוסי משגב
5. איתן לוטם	25. שמואל ענבר	45. לחן גרנית
6. נסרין אגברייה	26. אהרון עופר	46. גילת אלהן
7. ליטל לוטן	27. עלא קובייסי	47. יונה מעין
8. ליהי און	28. ערן גלילה	48. ליאם גלאור
9. לולית אליאל	29. אהבה אלדור	49. שאדיה עאיראת
10. יחיאל שבח	30. אודי אלחנן	50. ליאן אילן
11. בלפוריה שביט	31. אלי אלאור	51. גליה איוב
12. מעוז יום-טוב	32. מתנאל יזרח	52. אילי גפן
13. בוטרוס חורי	33. אופיר אליאסף	53. נתנאלה אליצור-גבעתי
14. שוני שמחה	34. אורגד אליהו	54. ליאורה אחיאסף
15. מתן יותם-שי	35. עיסא מסארווה	55. לטיפה אחידע
16. בניהו ברק	36. ישעיהו נוי-שחם	56. אברהם לוי
17. תימור בן-ציון	37. אורון אלימלך	57. דנה שמחון
18. תירוש מקסים	38. אוראל אליאור	58. עביר גנאיים
19. תכלת בשור	39. ורדאד חטיב	59. יהורם ואקנין
20. מארווה אל הווייל	40. לי-זר שבח	60. מילח חנין

שימור השיטה היחסית ומיתונה בהעלאת סף החסימה החוקי

בחירות יחסיות הן השיטה הנפוצה בקרב המדינות הדמוקרטיות (ראו נספח 1). העיקרון העומד ביסוד השיטה הוא, ששיעור המושבים הניתן לכל מפלגה המתמודדת בבחירות משקף את שיעור הקולות שהעניקו לה מצביעיה. שיטת הבחירות היחסית מבטיחה תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הקולות בין המפלגות המתמודדות ומאפשרת ייצוגיות גבוהה.

מקובל לטעון שייצוגיות זו מסייעת בגיבוש בסיס לגיטימציה רחב למערכת השלטונית, בעיקר בחברות הטרוגניות ומשועות דוגמת החברה הישראלית. מנגד, יש הטוענים כי השיטה היחסית פוגעת ביעילות השלטונית ובכושר המשילות ומאפשרת לגורמים קיצוניים או בדלניים להתבסס ולהתחזק.

מהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות עולה, כי החסרונות של שיטת הבחירות בישראל אינם נובעים מעצם השימוש בשיטה היחסית, אלא מכך שבישראל עקרון היחסיות ממומש באופן קיצוני. רוב הדמוקרטיות הוותיקות בעולם אימצו סף חסימה גבוה יותר מזה שמקובל בישראל. כך הן ממתנות את מידת היחסיות של הבחירות. אנו ממליצים להותיר על כנה את שיטת הבחירות היחסית, מפני שהיא משמרת את הייצוגיות, מבטיחה הוגנות בתוצאות הבחירות ונותנת ביטוי לפלורליזם המאפיין את החברה הישראלית, אבל לפעול למיתון רמת היחסיות הכרוכה בה.

החסרונות של שיטת הבחירות בישראל אינם נובעים מעצם השימוש בשיטה היחסית, אלא מכך שבישראל עקרון היחסיות ממומש באופן "קיצוני"

העלאת סף החסימה החוקי

סף החסימה החוקי (אחוז החסימה) הוא מנגנון נפוץ ומקובל במדינות שבהן נהוגה שיטת הבחירות היחסית. מנגנון זה מונע מרשימות מועמדים שלא הצליחו לזכות באחוז מוגדר מהקולות הכשרים, את ההשתתפות בחלוקת המושבים בבית הנבחרים. סף חסימה נמוך מאפשר שמירה טובה יותר על עקרון הייצוגיות, אבל עלול ליצור מערכת מפלגות מקוטבת יותר, המקשה על הרכבת קואליציות במשטרים פרלמנטריים. כתוצאה מכך עלולה להיפגע יציבות השלטון וכושר המשילות מתערער. סף חסימה גבוה עשוי להיטיב עם המפלגות הגדולות, למתן את רמת השיסוע בפרלמנט ולחזק את כושר המשילות. סף חסימה גבוה מדי עלול לפגוע בשיקוף המדויק של העדפות הבוחרים ובעקרון הייצוגיות. המלצותינו להלן נגזרות מהרצון לאזן בין ערכים אלה ולאפשר לקבוצות קטנות לחבור זו לזו וליצור יחדיו רשימות ומפלגות גדולות יותר.

**במערכת הבחירות הקרובה יש להעלות את סף החסימה ל-2.5% ובמערכת
הבחירות שאחריה להוסיף לו 0.5%**

אנו מציעים להעלות את סף החסימה החוקי בישראל באופן מתון והדרגתי (סף החסימה החוקי הועלה בישראל שלוש פעמים מאז הקמתה, ל-1% ב-1951, ל-1.5% ב-1991 ול-2% ב-2004). לדעתנו, במערכת הבחירות הקרובה יש להעלות את סף החסימה ל-2.5% ובמערכת הבחירות שאחריה להוסיף לו 0.5%. העלייה ההדרגתית תעניק לבוחרים ולנבחרים הזדמנות להסתגל לחסם הכניסה החדש למערכת הפוליטית.

העלאת סף החסימה:

- תפחית את מספר המפלגות בישראל ותמתן מעט את התמריצים להקצנה, ובו בזמן לא תפגע באופן ניכר בעקרון הייצוג – בעיקר של קבוצות מיעוט.
- תעודד חבירה של מפלגות לבריתות גדולות בטרם בחירות וכך תפחית את זבזוז הקולות, תביא למיתון עמדות קיצוניות ולהצנעת אינטרסים סקטוריאליים (מפלגות החבורות לברית לא ייאצו להילחם בבעלות בריתן על אותו פלח בוחרים).
- תחזק את לכידות המפלגות והבריתות המפלגתיות ולפיכך את המשילות. יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות ושל פלגים פנים-מפלגתיים תפחת, אם יקשה עליהם לאיים בפילוג.
- תאפשר לבחון את ההשפעות של שינוי זה לקראת בחינה של העלאות עתידיות נוספות של סף החסימה החוקי (עד למקסימום של 5%).

הכנסת

שיפור עבודת הכנסת וחיזוקה

בדמוקרטיה פרלמנטרית, בית המחוקקים הוא המוסד המרכזי המקשר בין ציבור הבוחרים לרשויות השלטון. בישראל ממלאת הכנסת מגוון רחב של תפקידים, בדומה לבתי מחוקקים במדינות דמוקרטיות רבות אחרות: ייצוג האזרחים, התדיינות, פיקוח על הרשות המבצעת וגיוס פוליטי. בעיות שונות פוגעות ביכולתה של הכנסת למלא בהצלחה רבים מתפקידים אלה. ביניהן אפשר למנות העדר של חוקה וכללי משחק משוריינים; מספר מועט יחסית של חברי הכנסת, ובעיקר של אלה מביניהם הפעילים בפרלמנט, בשל היקפה הנרחב של הממשלה; חקיקה פרטית חסרת תקדים בהיקפה, שחלקה באיכות נמוכה; חוק הסדרים שעוקף את מסלול החקיקה הרגיל; מבנה לא יעיל של ועדות הכנסת; תמיכה מקצועית לא מספקת הניתנת לחברי הכנסת ולוועדות; העדר הכשרה מתאימה ומספקת לחברי כנסת חדשים.

ההמלצות שלהלן נועדו לתת מענה לבעיות אלה. חלק מהן אפשר ליישם בטווח קצר, באמצעות הכנסת תיקונים בתקנון, אבל את חלקן אפשר יהיה ליישם רק באמצעות חקיקה ראשית.

שריון כללי המשחק בהעדר חוקה

כללי משחק חשובים, הנוגעים לעבודת הכנסת וליחסיה עם רשויות שלטון אחרות, אינם מוסדרים בחקיקת יסוד ואף לא בחקיקה רגילה.

לפיכך, ועד לכינונה של חוקה, אנו ממליצים:

- לשריין את מעמדן של רשויות השלטון בישראל בחוקי היסוד הרלוונטיים ולקבוע שכל שינוי בעניין זה יחייב רוב מיוחד (שני שלישים).
- לאשר את חוק יסוד: החקיקה, אולם רק בתנאי שאישורו לא יפגע במאמצים לקידום החוקה.
- לפצל את ועדת חוקה, חוק ומשפט לשתיים: ועדת חוק ומשפט וועדת חוקה, שתחויב לקדם את השלמת כינון החוקה.

גודל הכנסת וגודל הממשלה

בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות שאוכלוסייתן דומה לאוכלוסיית ישראל, הכנסת היא אחד מבתי הפרלמנט הקטנים ביותר. זאת דווקא במדינה בה סדר היום הציבורי והפוליטי הישראלי

הוא מן העמוסים ביותר. הממשלות הקואליציוניות המוקמות בישראל גדולות ולפעמים מגיע מספרם של השרים וסגני השרים לכ־40. בגלל גודלן של הממשלות ומכיוון שמלבד השרים וסגניהם יש חברי כנסת נוספים המחזיקים בתפקידי מפתח (יו"ר הכנסת, יו"ר האופוזיציה), רק כשני שלישים מכלל הח"כים, ואף פחות מכך, פנויים לעבודת הוועדות. למרות זאת, לכל ועדות הכנסת (כולל ועדות משנה וועדות מיוחדות) אפשר למנות כמעט פי שלושה חברי כנסת.

לנוכח מצב זה אנו ממליצים:

- לצמצם את מספר השרים ולקבוע כי בממשלה יהיו 18 שרים לכל היותר, להגביל את מספר סגני השרים ולשריין מגבלות אלה בחוק יסוד ברוב של שני שלישי.
- לשקול בכובד ראש ביצוע רפורמה מבנית מעמיקה בטווח הארוך, שתכליתה היא הגדלת מספרם של חברי הכנסת. יש לשקול המלצה זאת לצד ההצעה להכניס ממד אזורי לשיטת הבחירות (איזור) – כחלק מרפורמה כוללת במשטר.

גודל פרלמנטים ביחס לגודל האוכלוסייה בדמוקרטיה נבחרות (השוואת 2010)

מדינה	אוכלוסייה (מיליונים)	גודל הפרלמנט	יחס חבר פרלמנט / אזרח
ישראל	7.1	120	1/59,167
פורטוגל	10.6	230	1/46,087
אוסטריה	8.2	183	1/44,809
שווייץ	7.6	200	1/38,000
סלובקיה	5.4	150	1/36,000
יוון	10.7	300	1/35,667
ניו זילנד	4.1	120	1/34,167
דנמרק	5.5	179	1/30,726
בולגריה	7.3	240	1/30,417
נורווגיה	4.6	169	1/27,219
פינלנד	5.2	200	1/26,000
שוודיה	9.0	349	1/25,788
הונגריה	9.9	386	1/25,648

הפיקוח על הרשות המבצעת

בישראל, הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת לקוי מיסודו, משום שכלי הפיקוח העומדים לרשות חברי הכנסת אינם אפקטיביים. זוהי אחת הסיבות לנטייה של חברי הכנסת לפנות לערוצי השפעה אחרים, כמו חקיקה פרטית. מנגנון השאילתות, במתכונתו הנוכחית, כמעט ורוקן לחלוטין מתוכנו. הוועדות – כלי הפיקוח החשוב ביותר המצוי בידי הכנסת – אינן יעילות. אפשר למנות כמה סיבות למצב זה, ובראשן חוסר הפרופורציות בין ממדיה הקטנים של הרשות המחוקקת להיקפן הניכר של הממשלות. עקב מספרם הנמוך יחסית של חברי הכנסת, רק כשני שלישים מהם יכולים להיות פעילים בוועדות, בעוד שסך כל המינויים האפשריים לוועדות (כולל ועדות משנה וועדות מיוחדות) הוא כמעט פי שלושה מכך. יתרה מזו, מאז החלו לפעול ועדות בכנסת, הן נקבעות ופועלות על פי תחומים ולא בהתאם למשרדים ממשלתיים; לרבים מחברי הוועדות חסר ותק בפעילות בהן והם נעדרים רקע מקצועי רלוונטי לעבודת הוועדה. בה בעת סובלות הוועדות ממחסור כרוני בייעוץ מקצועי; הוועדות ממעטות בביצוע מעקב אחר אופן היישום של חוקים שעברו תחת ידן ושל מסקנות שגיבשו בסוגיות שהועברו אליהן על ידי מליאת הכנסת; בהעדר סמכות להפעיל סנקציות, הוועדות מנועות מלכפות על בעלי תפקידים שונים למסור להן מידע או להופיע לפניהן.

תפקוד אפקטיבי של הכנסת, שהיא נציגת הציבור, המפקחת בשמו על הרשות המבצעת רבת המשאבים והעוצמה, הכרחי במשטר פרלמנטרי

כל ניסיון לשפר את תפקוד כלי הפיקוח נתקל (באופן טבעי) בהתנגדות הממשלה. אולם תפקוד אפקטיבי של הכנסת, שהיא נציגת הציבור, המפקחת בשמו על הרשות המבצעת רבת המשאבים והעוצמה, הכרחי במשטר פרלמנטרי.

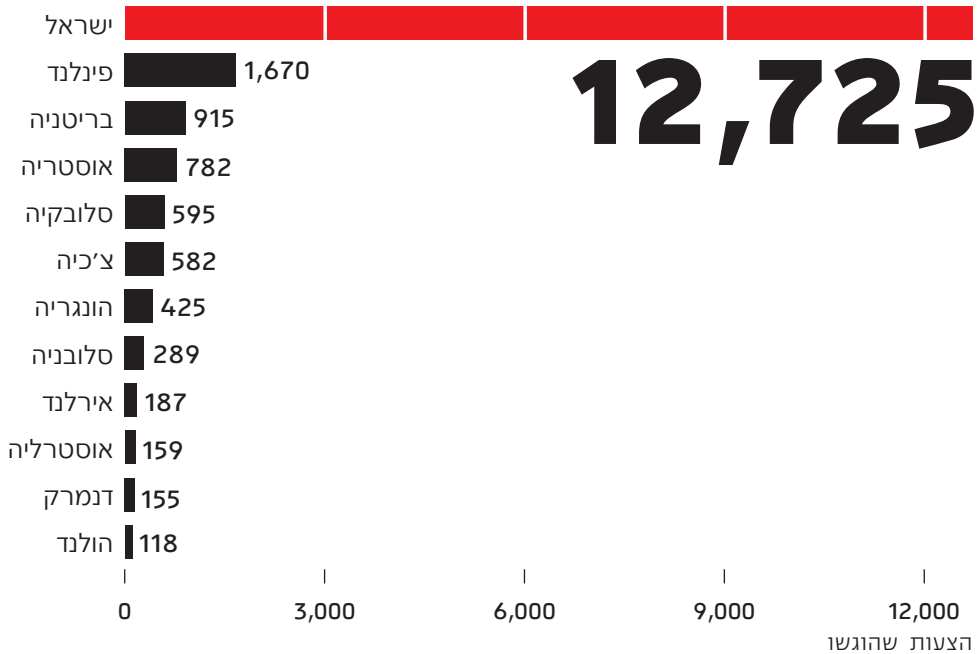
לנוכח תמונת מצב זו אנו ממליצים:

- להפוך את הוועדות הלא קבועות בכנסת לוועדות משנה ולהותיר על כן רק ועדות קבועות.
- לצמצם את מספר החברים בוועדות לתשעה (למעט בוועדת הכנסת ובוועדת החוץ והביטחון).
- ליצור "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה: אכיפת ההוראה בדבר דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה; הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה; יצירת מנגנון שיערב את הוועדה בתקציב המשרד או המשרדים שעליהם היא מופקדת, או לפחות במעקב אחר ביצוע התקציב.
- להזמין לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה את חברי הוועדות הרלוונטיות, אם מתקיים דיון בדוח הנוגע לתחום שעליו הן מופקדות.
- לעגן בחוק את קיומו של מרכז המידע והמחקר; לקבוע כי המרכז הוא עצמאי וא-פוליטי; להרחיב את פעילותו בעיקר לתחום המחקרי.
- שמירת ההליכים הקיימים לפיזור הכנסת (ראו עמודים 16, 33).

תהליך החקיקה

המאפיין הבולט של תהליך החקיקה בישראל הוא גידול חסר תקדים בהיקף הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת (12,725 בעשור האחרון) ושיעור החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות מכלל החקיקה (50%). לשם השוואה, בפרלמנטים של מדינות דמוקרטיות שנבדקו (ובהן אוסטרליה, בריטניה, הולנד, דנמרק, נורווגיה, סלובניה ופינלנד) הוגשו בכל העשור האחרון רק כמה מאות הצעות חוק פרטיות. במדינות אלה, שיעור החקיקה הפרטית מכלל החקיקה בעשור הקודם נע בין 0.5% ל-20%.

הצעות חוק פרטיות שהונחו בעשור האחרון: הכנסת במבט השוואתי



הנחתן של אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת (שרק 6% מהן הופכים לבסוף לחוקים) כרוכה בחסרונות רבים: זילות בערכן של הצעות חוק; דחייה או אייטושם של חקיקה פרטית, שאינה תואמת את המדיניות התקציבית, באמצעות חוק ההסדרים; בזבוז משאבי כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה; הצפה של ועדות הכנסת בהצעות חוק פרטיות, שמעכבת דיון ברפורמות ממשלתיות; חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון באופן ענייני בהצעות החוק הפרטיות הרבות המוגשות לעיונה; העדר תוכנית חקיקה מסודרת בממשלה ובכנסת; איכות נמוכה של דברי ההסבר המצורפים להצעות החוק, ובעיקר של דברי ההסבר הנלווים להצעות חוק פרטיות.

כדי לשפר את תהליך החקיקה בכנסת אנו מציעים להגביל את מספר הצעות החוק הפרטיות שניתן להניח על שולחן הכנסת וכמו כן לצמצם את מספרן של ההצעות שיועלו לדיון בכל שבוע. ההגבלה יכולה להיות ישירה ומפורשת או עקיפה. הדרך העקיפה להגביל הגשת הצעות חוק פרטיות היא הצבת דרישות סף קפדניות, שיפרטו את אמות המידה שבהן נדרשים לעמוד ההצעות ודברי ההסבר המצורפים להן. לדוגמה, מגישי הצעות חוק פרטיות יידרשו לפרט את ההשלכות הסביבתיות, הכלכליות והחברתיות שעשויות להיות להן. כדי שהחברי הכנסת יוכלו לעמוד בדרישות הללו, יש לדרוש שלפחות אחד מהעוזרים הפרלמנטריים של חבר הכנסת יהיה בעל השכלה אקדמית מתאימה. כן יש לחזק את מרכז המחקר והמידע.

כדי להבטיח שהצעות שעברו את כל תהליך החקיקה אכן ייושמו, מומלץ כי תקנון הכנסת יחייב את יושבי הראש של כל הוועדות לבצע מעקב שוטף אחר יישום החוקים. מצב שבו מונחות נידונות ואף מאומצות עשרות ספורות של הצעות חוק פרטיות איכותיות, שהוכנו ונדונו בקפידה, עדיף מהמצב הקיים. בשנים האחרונות מונחות על שולחן הכנסת אלפי הצעות חוק פרטיות, שאי אפשר וגם לא ראוי לעסוק בכלן.

חוק ההסדרים

חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית) נחקק לראשונה ב־1985, בתקופה שבה המשק הישראלי היה נתון במשבר קשה. החוק נועד לאפשר לממשלה לנקוט צעדים קיצוניים להדברת האינפלציה ולייצוב המשק. הוא לא בוטל מאז, משום שהממשלה ומשרד האוצר גילו שיש בידיהם כלי רב עוצמה, שבאמצעותו אפשר להפעיל מדיניות שהכנסת לא הייתה מאשרת בחקיקה רגילה. לחלופין, חוק ההסדרים מאפשר לדחות את תחולתם של חוקים שאושרו בכנסת. חוק ההסדרים הפך ל"חוק עוקף חקיקה", משום שהוא מאפשר לבטל חוקים קיימים בהליך חפוז, אגב אישור התקציב, או לשנות מעיקרם סדרי ממשל ולהתערב בתחומי הכלכלה, החברה והתרבות. החוק מאגד שפע של תחומים ועניינים, שהקשר בינם לבין התקציב רופף ולעתים קרובות כלל אינו קיים.

בחוק ההסדרים גלומה סכנה חמורה, משום שהוא מבטא קוצר רוח כלפי הליכי החקיקה המסודרים והשקולים שהם מרכיב מהותי של משטר דמוקרטי

בחוק ההסדרים גלומה סכנה חמורה, משום שהוא מבטא קוצר רוח כלפי הליכי החקיקה המסודרים והשקולים שהם מרכיב מהותי של משטר דמוקרטי. במובן מסוים הוא הפך מחוק הנלווה לתקציב לעיקר, עד כדי כך שלא פעם נדמה שסדר הדברים התהפך וחוק התקציב הוא שנלווה אליו.

לנוכח האמור אנו מציעים:

- לבטל את חוק ההסדרים.
- לפצל את ועדת הכספים לשתיים: ועדת כספים וועדת תקציב. ועדת התקציב תהיה מעין ועדה משותפת, אשר תאויש על ידי יושבי הראש של כל הוועדות הקבועות. תפקידה יהיה לדון בתקציבי המשרדים השונים בטרם אישור התקציב.
- להקדים משמעותית, בחוק יסוד: משק המדינה, את המועד שבו יונח תקציב המדינה על שולחן הכנסת (כיום הוא מונח על שולחנה 60 יום לפני תחילת שנת הכספים).

הכשרת חברי כנסת חדשים

חברי הכנסת עוסקים בעבודה מורכבת, שכדי לבצעה דרושות מיומנויות רבות.

לכן אנו סבורים כי רצוי:

- לשפר משמעותית את הליך ההכשרה של חברי הכנסת.
- לבנות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים, בחסות אוניברסיטאית, שבה ילמדו מיטב המרצים מהתחומים הרלוונטיים לעבודת הכנסת: מדע המדינה; מדיניות ציבורית; כלכלה ומשפטים (הליך הכשרה דומה להשתלמות שעוברים שופטים).

הממשלה

חיזוק כושר המשילות

במשטר דמוקרטי דרושה מערכת של איזונים ובלמים, המרסנת את כוחה של הרשות המבצעת. הממשלה חייבת להקפיד על גבולות החוק ופעמים רבות עליה לגבש הסכמה רחבה בכנסת, עם המפלגות ולעתים אף עם קבוצות אינטרס ועם דעת הקהל. כורח זה אינו מחליש את כושר המשילות, אלא מחזק אותו, מכיוון שהודות לו ההחלטות המתקבלות נהנות מתמיכה רחבה ומלגיטימציה דמוקרטית. עם זאת, ראוי שהממשלה תתפקד ברמה סבירה, כדי שתוכל לשרת את הציבור שנתן לה מנדט זמני לפעול בשמו ולטובתו. במילים אחרות, גם בעניין זה יש למצוא את האיזון הרצוי. נדמה כי שיווי המשקל בין כוחה של הממשלה לתרומתן של זרועות אחרות בממשל הופך במידת מה, בייחוד בשני העשורים האחרונים.

הממשלות בישראל, כמו בדמוקרטיות אחרות בעולם, סובלות מן הפער בין הנדרש מהן לבין יכולתן לבצע. מלאכתן של ממשלות ישראל אינה קלה. בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, הן נדרשות לעמוד במטלות רבות יותר וקשות יותר – שחלקן תובעות מענה מידי לאתגרים קיומיים – ועליהן לספק שירותים רבים יותר בפרק זמן קצר יותר.

פגיעותן של הממשלות נובעת מהירידה בערכם של עקרונות כמו שותפות, קולקטיביות ואחריות משותפת במעגלים המשפיעים על יכולתן לגבש מדיניות וליישמה - הקואליציה, חברי הממשלה והמפלגות

כיום, מצבם של הממשלות בישראל ושל ראשיהן רחוק מלהיות אידיאלי. הממשלות פועלות בתנאים חברתיים, מדיניים ופוליטיים קשים, בעוד שפגמים מערכתיים שונים מעיבים על יכולתן לבצע את הנדרש מהן. פגיעותן של הממשלות נובעת מהירידה בערכם של עקרונות כמו שותפות, קולקטיביות ואחריות משותפת במעגלים המשפיעים על יכולתן לגבש מדיניות וליישמה – הקואליציה, חברי הממשלה והמפלגות. בתנאים אלה, הרשות המבצעת וראשיה חסרים את התמיכה והגיבוי הדרושים להם. חמור מכך, לא פעם הם נתונים לאיומים דווקא מצד אלה אשר אמורים לתמוך בהם ולהעניק להם סיוע.

פגיעותן של ממשלות ישראל היא מקור לדאגה, שכן תפקוד תקין של הרשות המבצעת הוא תנאי הכרחי לתפקוד המערכת הדמוקרטית כולה. מעבר לכך, קשיי התפקוד של הממשלות

הניבו כמה תוצרי לוואי, המאיימים על חוסנה של המערכת ועל יציבותה. ביניהם אפשר למנות את ערעור בסיס הלגיטימציה שעליו נסמכת הרשות המבצעת, תחושת חוסר היציבות בקרב הציבור והתרופפות האמון שהוא רוחש למערכת הפוליטית. כתוצאה מכל אלה מורגשת עלייה בקרנן של חלופות למשטר הפרלמנטרי ולדמוקרטיה הייצוגית.

פגיעותה של הרשות המבצעת בישראל אינה נגזרת של דפוס המשטר הפרלמנטרי, אלא של הקיטוב בפרלמנט ושל העדר ההסכמה בכל הנוגע לפתרון סוגיות מהותיות

יש צורך אמיתי בשיפור חוסנן של הממשלות ובחיזוק מעמדם של ראשיהן. אולם חשוב להדגיש כי פגיעותה של הרשות המבצעת בישראל אינה נגזרת של דפוס המשטר הפרלמנטרי, אלא תוצאה של השיסוע בפרלמנט ושל העדר ההסכמה בכל הנוגע לפתרון סוגיות מהותיות. ניסיון של דמוקרטיה אחרת מלמד כי כל אלה מקשים על הרשות המבצעת, אבל אינם מונעים ממנה לתפקד ולשרוד. זאת ועוד, הדמוקרטיה ההסכמית מחייבת מבנה מורכב של איזונים ובלמים, אשר יבטיח כי מעשיה של הרשות המבצעת ישקפו הסכמה רחבה.

ממשלות ישראל זקוקות לחיזוק מול שותפים פוטנציאליים (מפלגות וסיעות), שותפים בפועל (חברות בקואליציה) וחברים סוררים (חברי ממשלה, נציגי סיעות). מכיוון שהיחסים בין הממשלה לשותפים אלה מבוססים על בריתות והסכמים וולונטריים בין גורמים עצמאיים במערכת הפוליטית, קשה להביא לשינוי בהיבט זה באמצעות רפורמה מוסדית. קשה, אך לא בלתי אפשרי. להלן מוצעות רפורמות, המתמקדות בשינוי התמריצים החיוביים והשליליים המכוונים את התנהגותם של השחקנים במערכת. צפוי ששינוי התמריצים יביא לשיפור המצב.

מוקד הבעיה הוא פעולתם של הסדרים מוסדיים, אשר אינם מעניקים תמרוץ מספיק להקמת שותפויות יציבות ומחייבות; לא פעם הסדרים אלה אף מעודדים התנערות של שותפים פוליטיים ממחויבויותיהם. להבראת המשטר הדמוקרטי בישראל ולחישול הרשות המבצעת אין צורך בשינוי אופי המשטר, אלא בכונן מחדש של הסדרים מוסדיים באופן שיעודד הקמת שותפויות מהותיות ומחייבות ויגביר את תחושת האחריות המשותפת.

המלצות לחיזוק המשילות:

קביעה בחוק, שתעניק זכות ראשונים להרכבת הממשלה לראש המפלגה שזכתה במספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות. אם העומד/ת בראש המפלגה הגדולה לא הצליח/ה להרכיב ממשלה שתזכה באמון הכנסת בתוך פרק זמן שייקבע בחוק, יוחזר המנדט להרכבת הממשלה לנשיא המדינה. הנשיא יטיל את המשימה על אחד מחברי הכנסת, לפי הנוהג הקיים בחוק כיום.

מנגנון זה מאפשר לקבוע באופן ברור את זהותו/ה של מרכיב/ת הממשלה ומקצר את תהליך מינויו/ה. באופן זה, מרכיב הממשלה פותח בתהליך מעמדת כוח יחסית בהשוואה למודל הנהוג בישראל כיום. זכות הראשונים מעניקה תחושה מסוימת של ודאות, פשטות והוגנות בהשוואה להתייעצויות ולמיקוח והממכר הפוליטי המקובלים כיום. לכן צפוי שההצעה תחזק את האמון בשיטה בקרב הציבור הרחב. יש מקום להניח, כי אימוץ כלל זה יעודד את המצביעים לתמוך באחת המפלגות הגדולות, שרבים הסיכויים כי יתמודדו על הזכאות להרכיב ממשלה. הסיבה לכך היא, שהקשר בין ניצחון בבחירות לבין הזכות להרכיב ממשלה יהפוך לברור וודאי יותר. צפוי גם, שמנגנון זה יעודד מפלגות לחבור זו לזו טרם הבחירות. כך תיווצר תחרות שקופה וברורה על זהות הממשלה שתקום לאחר הבחירות.

שמירת ההליכים הקיימים לפיזור הכנסת

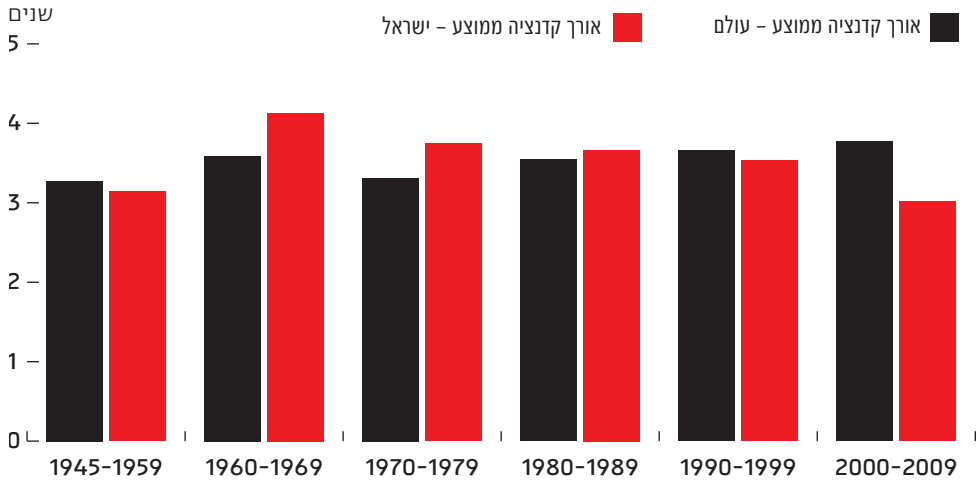
לתהליכי הפיזור של פרלמנטים יש חשיבות, משום שהם מקנים גמישות למערכת הפוליטית. פיזור הפרלמנט וקיום בחירות חדשות בעקבותיו מסייעים למערכת השלטונית להימנע מקיפאון. מנגנונים לפיזור הפרלמנט מקנים גמישות לדמוקרטיה הפרלמנטרית. הגמישות הזו מעניקה לה גם כושר הישרדות גבוה, בהשוואה למשטר נשיאותי.

מנגנונים לפיזור הפרלמנט מקנים גמישות לדמוקרטיה הפרלמנטרית. הגמישות הזו מעניקה לה גם כושר הישרדות גבוה, בהשוואה למשטר נשיאותי

בחוק הישראלי מעוגנים כיום חמישה מנגנונים לפיזור הכנסת: הצבעה של הכנסת על חוק לפיזור; מאמציו של מרכיב ממשלה ממונה להרכיב ממשלה מסתיימים בכישלון; מרכיב הממשלה וממשלתו אינם זוכים באמון הכנסת בהצבעת ההסמכה; הכנסת דוחה את חוק התקציב; יוזמה של ראש הממשלה, בהסכמת הנשיא, לפזר את הכנסת לאחר שנוכח כי קיים בה רוב המתנגד לממשלה ומונע את פעולתה התקינה.

מניתוח היסטורי והשוואתי של אופן הפעולה של מנגנונים אלה עולה כי בניגוד לדעה הרווחת הכנסת אינה שונה מפרלמנטים אחרים בכל הנוגע ליכולתה להשלים את תקופת הכהונה שנקבעה בחוק. בחינת הנסיבות שבהן פוזרו כנסות בישראל מלמדת כי לפחות בחלק מהמקרים מנגנון פיזור הפרלמנט שירת את ייעודו המקורי ואפשר להגיב לאירועים או לעזועים בתוך המערכת הפוליטית ולהעדר הסכמה בנוגע לתגובה על עזועים כאלה.

השוואת אורך כהונתם של פרלמנטים 1945 – 2009



לפי בדיקה של מימוש הסמכויות לפיזור הפרלמנט בישראל, המערכת המשטרית משלמת מחיר מזערי (במונחים של יציבות או המשכיות הכנסת) בתמורה לגמישות שמקנה לה כוח הפיזור. לעומת דמוקרטיות אחרות, בישראל מנגנון זה מנוצל באופן מוגבל למימוש אינטרסים צרים. לעומת זה, הוא מספק למערכת הפוליטית גמישות מהותית. לפיכך אנו ממליצים לשמר את התהליכים הקיימים לפיזור הכנסת ולקיום בחירות מוקדמות. פגיעה בגמישות זו עשויה לאפשר כהונה לאורך זמן של ממשלות שיסבלו משיתוק, עקב העדר רוב תומך בכנסת. שיתוק כזה עשוי לאיים לא רק על המשילות אלא על תקינות השלטון הדמוקרטי, אלא אף ליצור איום על יציבותו של המשטר הדמוקרטי עצמו.

חיזוק מנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי וביסוסו

הצבעת אי־אמון היא אחד המנגנונים המעגנים את אחריות הממשלה כלפי הרשות המחוקקת ואחד הכלים החשובים העומדים לרשות הפרלמנט לצורך מילוי תפקידו כמפקח על הרשות המבצעת. אנו ממליצים להרחיב את מנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי החלקי הנהוג כיום בישראל. כיום, מי שמבקש להדיח ממשלה בהצבעת אי־אמון נדרש לגבש בכנסת רוב מוחלט, התומך במרכיב ממשלה פוטנציאלי חלופי. לפי הצעתנו, אין להסתפק בכך. מגישי הצעת האי־אמון יידרשו לגבש רוב מוחלט, שיתמוך גם בממשלה חלופית. השינוי נועד להגביר את החוסן של ממשלות מכהנות מול הפרלמנט ולמנוע הדחת ממשלות, אם אין להן חלופה ריאלי (אלא אם כן יש נכונות ללכת לבחירות חדשות), ועל ידי כך לחזק את יציבותן.

אנו סבורים כי אסור שהצעה כלשהי לתיקון מנגנון האי־אמון הנהוג בישראל תכלול אימוץ של רוב מיוחד כדרישת סף לאישור הצעת אי־אמון. רוב מיוחד אמנם מקשה מאוד על הפלת הממשלה ולכן

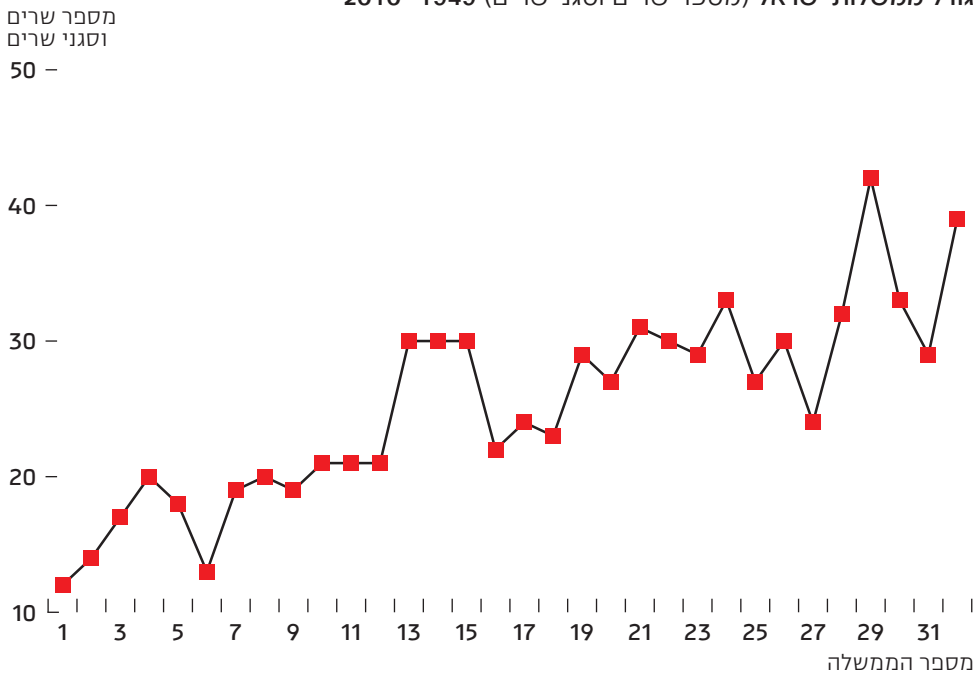
הוא מבטיח את יציבותה במידה רבה, אבל זהו מנגנון הנוגד את עקרון הכרעת הרוב בדמוקרטיה משום שהוא מעניק כוח עודף למיעוט. יתרה מזו, תביעה לרוב מיוחד מחלישה את גמישותו של המשטר הפרלמנטרי, שמאפשרת הדחת ממשלה או החלפת ממשלה שאינה זוכה לתמיכה מצד רוב חברי הכנסת. הדרישה לרוב מיוחד עשויה ליצור מצב שבו ממשלה לא תופל, אבל גם לא יהיה לה רוב כדי לקדם את מדיניותה בכנסת.

הדרישה לרוב מיוחד לאישור איראמון עשויה ליצור מצב שבו ממשלה לא תופל, אבל גם לא יהיה לה רוב כדי לקדם את מדיניותה בכנסת

הגבלת גודל הממשלה בחוק

לאורך שנות קיומה של המדינה, הממשלות הולכות וגדלות בהתמדה. מאז הקמת הממשלה הראשונה ועד היום, מספר המשרות בממשלה ("תיקים") הוכפל ואף יותר, ומספר נושאי המשרות (שרים וסגני שרים) שולש ויותר.

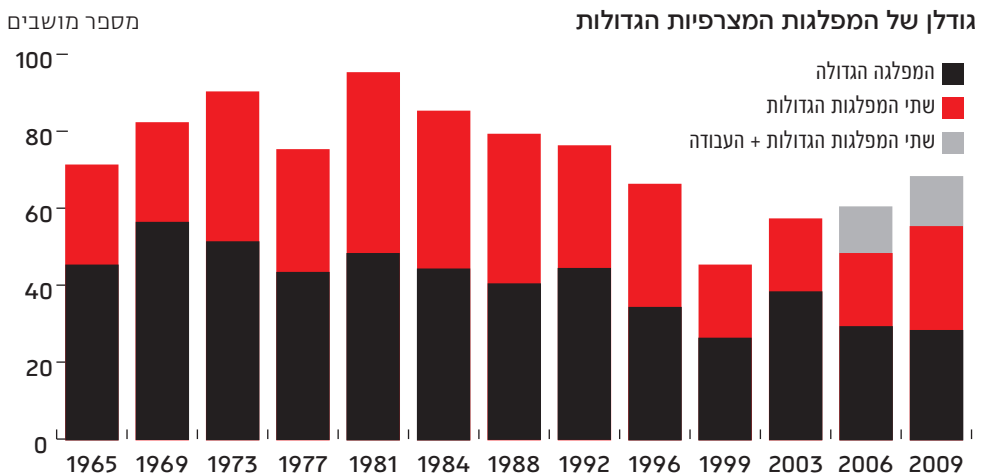
גודל ממשלות ישראל (מספר שרים וסגני שרים) 1949–2010



הגדלת הממשלה פותרת לכאורה את בעיית היציבות הקואליציונית, מכיוון שלממשלה גדולה מובטחת תמיכה אוטומטית בכנסת מצד גוש גדול של ח"כים. למעשה, חסרונותיו של פתרון זה רבים מיתרונותיו. ממשלה גדולה משמעה פגיעה קשה בעבודת הכנסת, בעיקר בקרב סיעות הקואליציה, משום שנותרים מעט מדי חברי כנסת היכולים למלא את המשימות הפרלמנטריות. גם עבודת הממשלה והתיאום בין זרועותיה השונות ובינה לבין הרשויות האחרות נעשים סבוכים יותר אם הממשלה היא למעשה מיני־כנסת, כלומר גוף של דיון ולא של קבלת החלטות. לפיכך, אנו ממליצים להגביל את גודל הממשלה בחוק היסוד ולשריין הגבלה זו בחוק יסוד: הממשלה. השריון בחוק היסוד מאפשר להסיר את המגבלה רק ברוב של שני שלישים. ראוי להזכיר כי הגבלה זו אומצה בישראל בשנת 1992, וביטולה ב־1999 לווה בהתנגדות רבה.

חיזוק גרעין השליטה בקואליציה

מאז שנות ה־60 של המאה העשרים, שתי מפלגות מצרפיות גדולות שימשו כעוגנים המרכזיים של המערכת הפוליטית בישראל. תמורות חברתיות כמו העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר, התחזקות הלאומיות של ערביי ישראל ועלייתה של ש"ס, שאליהן הצטרפו שינויים מוסדיים כמו אימוץ הבחירה הישירה ורגולציה לא שוויונית, הובילו להיחלשותן של מפלגות אלה. כפי שעולה מהתרשים, עד 1996 הצליחה המפלגה הגדולה לזכות בלפחות שלישי מחברי הכנסת. מאז 1996 התקיימו חמש מערכות בחירות. בכולן החזיקה המפלגה הגדולה בפחות משליש המושבים בכנסת. בשלוש מהן היא אפילו לא הגיעה לרבע מכלל המושבים. עד 1996 אחזו שתי המפלגות הגדולות או הבריתות המפלגתיות הגדולות, באופן קבוע, בשבעים מושבים לפחות. בכל ארבע מערכות הבחירות שהיו מאז 1999, כוחן המשותף של שתי הרשימות הגדולות היה פחות ממחצית המושבים.



להיחלשותן של המפלגות המצרפיות הגדולות יש השלכות משמעותיות על יכולת הממשלה ועל תפקודה של הרשות המבצעת. מפלגת שלטון החסרה בסיס פרלמנטרי איתן תתקשה להרכיב קואליציה ולתחזק אותה. בעבר אכן היו בישראל קואליציות מרובות מפלגות, אבל למפלגתו של ראש הממשלה תמיד היה גרעין שליטה משמעותי בקואליציה. כמעט תמיד היה למפלגת השלטון רוב בקרב חברי הקואליציה. בעשור האחרון השתנה המצב: רק באחת מחמש הממשלות שהוקמו מאז 1999 נהנתה מפלגת השלטון מרוב בתוך הקואליציה (ראו להלן).

הכרסום בגרעין השליטה של מפלגת השלטון

ממשלה	גודל הקואליציה	גודל מפלגת השלטון	החלק היחסי של מפלגת השלטון
בגין (1977)	62	45	72.6%
רבין (1992)	62	44	71.0%
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%

מכאן שאפשר להצביע על היחלשות משמעותית בכוחן של המפלגות המצרפיות הגדולות בישראל. מגמה זו אינה נחלתה של ישראל בלבד, אבל כאן חלה הירידה התלולה ביותר בעוצמת המפלגות הגדולות.

יש להכיר בכך שתהליכים מסוימים אינם ניתנים לשינוי. הפוליטיקה האישית הולכת וגוברת והיא לא תיעלם. עידן מפלגת ההמון לא ישוב. אבל אפשר לנקוט צעדים שיגרמו לבחורים ולמערכת הפוליטית להתכנס מסביב לשתי חלופות שלטוניות: העלאת אחוז החסימה, הכנסת ממד של איזור לשיטת הבחירות, הענקת זכות ראשונים להרכבת ממשלה לראש המפלגה הגדולה, רגולציה ותגמול המפלגות הדמוקרטיות. כל אלה עשויים לחזק את המפלגות המצרפיות הגדולות, בין היתר משום שהם יתמרו מפלגות קטנות לחבור למפלגות המצרפיות הגדולות ולהתמודד בבחירות ברשימה אחת, במסגרת "קואליציות טרום-בחירות".

שיטת הבחירות (ב')

שימוש באזורי בחירה

כמעט בכל המדינות מקובלת חלוקה לאזורים גאוגרפיים לצורכי בחירות (ראו נספח 1). במדינות שבהן קיימת שיטת בחירות רובית, כל אזור מיוצג על ידי נציג אחד (אזורי בחירה חדי-נציגיים). במדינות שבהן שיטת הבחירות היא יחסית, לכל אזור יש כמה נציגים (אזורי בחירה רב-נציגיים). השימוש באזורים ממתן את היחסיות של הבחירות; מבטיח את ייצוג האזורים במדינה; יוצר זהות בין הנציג הנבחר לבין האזור; מחזק את היענות הנבחר לבחוריו ואת המחויבות שלו כלפיהם. בהקשר זה, לא מיותר לציין כי לגודל האזור (מספר הנציגים באזור הבחירה) יש השפעה ניכרת על היחסיות של השיטה. באזור של 120 נציגים, הנהוג בישראל כיום, מכסת "התשלום למושב" היא 0.83% מן הקולות הכשרים באזור בלבד (100% חלקי 120). כלומר, אזורים גדולים מאוד מציבים בפני המפלגות סף חסימה אפקטיבי נמוך מאוד. מנגד, ככל שהאזור קטן יותר, סף החסימה האפקטיבי גבוה יותר והוא מונע ייצוג ממפלגות קטנות. למשל, אפילו באזור בחירה עם מספר נציגים גבוה יחסית (10) תזדקק מפלגה לקרוב לעשרה אחוזים מן הקולות כדי לזכות במושב.

בישראל נהוגה שיטת בחירות ארצית: כל המדינה היא אזור אחד, השווה בגודלו לגודלה של הכנסת (120 נציגים). מסיבה זו, ומכיוון שבישראל נהוג אחוז חסימה (סף חסימה חוקי) נמוך, תוצאות הבחירות מתורגמות באופן הוגן וכך מיעוטים וקבוצות חברתיות מגוונות זוכים לייצוג בכנסת. אבל המערכת הפוליטית משלמת מחיר כבד למדי על הייצוגיות הגבוהה: מערכת המפלגות מפוצלת מאוד, עד כדי קושי ממשי בתחזוקת קואליציות; נוצרות בעיות משילות; הבוחרים מתקשים לזהות את נציגיהם ולתבוע מהם היענות ואחריות; האינטרסים של הפריפריה הגיאוגרפית נדחקים לשוליים.

אנו סבורים כי יש לשקול אימוץ שיטת בחירות אזורית-יחסית בישראל. אם יוחלט כך, אנו ממליצים לבצע את החלוקה לפי הקריטריונים הללו, המבוססים על ניסיון בינלאומי עשיר (ראו טבלה להלן):

- ליצור חפיפה בין אזורי הבחירה לאזורים אדמיניסטרטיביים קיימים (נפות משרד הפנים או החלוקה האזורית המשמשת את ועדת הבחירות המרכזית), כדי לנטרל את החשש מפני קביעת גבולות שרירותית ולמזער מאבקים פוליטיים פוטנציאליים (בדומה לנהוג כיום בעולם).
- לקבוע תריסר אזורי בחירה רב-נציגיים, כדי לשמר רמת יחסיות גבוהה. אם יוחלט על פיצוי ארצי, רצוי שגודל האזור המפצה לא יעלה על 30 מושבים. אזור מפצה גדול יותר יביא לתוצאות דומות מדי לתוצאות השיטה הקיימת.
- לקבוע בחקיקה שכל אזור בחירה ייוצג על ידי חמישה נציגים לכל הפחות, כדי להבטיח מידה מינימלית של יחסיות וייצוגיות גם ברמת האזור ומזעור הפגיעה במיעוטים.
- האזורים ייוצגו בהתאם למספר בעלי זכות הבחירה בהם (שייקבע לפי מפקדי אוכלוסין אחת לעשור, לפי נוסחת העודף הגדול).

• לקבוע בחקיקה שמפלגה תצטרך להציג רשימות מועמדים בלפחות מחצית מאזורי הבחירה, וכן לעבור את אחוז החסימה הארצי או לזכות במושבים בלפחות שניים מאזורי הבחירה, כדי שתהיה זכאית לייצוג בכנסת. כך יצומצם החשש מעליית מפלגות אזוריות עם אינטרסים צרים.

חלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה והקצאת מושבים לפי שלוש חלופות*

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

* הטבלה מציגה שתי אפשרויות לחלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה: האפשרות הראשונה היא חלוקה ל-12 אזורים ללא פיצוי ארצי. האפשרות השנייה היא חלוקה ל-12 אזורי בחירה שבהם ייבחרו 90 חברי כנסת, עם אזור ארצי של 30 חברי כנסת. הנתונים מבוססים על מספר בעלי זכות הבחירה, שעמד ב-2009 על 5,278,985. המחיר למושב באפשרות הראשונה (הנובע מחלוקת בעלי זכות הבחירה ב-120) הוא 43,992 קולות ובשנייה 58,655. חלוקת המושבים לכל אזור נעשתה לפי מודדים שלמים (נוסחת הייר) ושארית המושבים חולקה לפי שיטת העודף הגדול.

** סה"כ מספר בעלי זכות הבחירה ב-2009, כולל 405 מצביעים שכתובת מגוריהם נותרה ביישובי ההתנתקות.

מקור: חן פרידברג וניר אטמור, "ארבע חלופות אזוריות לישראל"

http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%20שישי%20-%20שינוי%20ממשל.pdf

נספח

שיטת הבחירות, מספר אזורי בחירה, גודלם הממוצע ואופי ההצבעה ב-35 דמוקרסיות:

אופי ההצבעה	גודל אזור ממוצע	טווח גודל אזורי הבחירה	מספר אזורי הבחירה	גודל בית הנבחרים	מדינה
מפלגתית, פתק סגור	22.5	44 - 1	28	630	איטליה
מפלגתית, פתק סגור	120	120	1	120	ישראל
מפלגתית, פתק סגור	7	35 - 2	50	350	ספרד
מפלגתית, פתק סגור	10.5	55 - 1	22	230	פורטוגל
מפלגתית, פתק סגור	8.1	21 - 4	7	57	קוסטה ריקה
מפלגתית/אישית	150	150	1	150	הולנד
אישית, פתק פתוח	8.4	13 - 6	12	101	אסטוניה
אישית, פתק פתוח	13.3	33 - 1	15	200	פינלנד
אישית, פתק פתוח	2	2	60	120	צ'ילה
אישית, פתק פתוח	11.2	19 - 7	41	460	פולין
מפלגתית, הצבעת העדפה	11	11	8	90	סלובניה*
מפלגתית, הצבעת העדפה	20.3 4.3	33 - 5	9 43	183	אוסטריה***
מפלגתית, הצבעת העדפה	13.5	16 - 2	10	175	דנמרק*
מפלגתית, הצבעת העדפה	10.7	36 - 2	29	349	שוודיה*
מפלגתית, הצבעת העדפה	14.3	25 - 5	14	200	צ'כיה*
מפלגתית, הצבעת העדפה	150	150	1	150	סלובקיה*

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה

מפלגתית, הצבעת העדפה	13.3	21 - 3	6	80	קפריסין*
מפלגתית, הצבעת העדפה	13.6	24 - 4	11	150	בלגיה*
מפלגתית, הצבעת העדפה	5.1	36 - 1	56	300	יוון*
מפלגתית, הצבעת העדפה	8.9	16 - 3	19	169	נורווגיה*
מפלגתית, הצבעת העדפה	10.5	11 - 10	6	63	איסלנד*
אישית או מפלגתית, הצבעת העדפה	7.7	34 - 1	26	200	שווייץ
אישית או מפלגתית, הצבעת העדפה	15	23 - 7	4	60	לוקסמבורג
אישית, אפשרות לדירוג	3.9	5 - 3	43	166	אירלנד
אישית, אפשרות לדירוג	5	5	13	65	מלטה
מפלגתית, פתק סגור	1 315	1 65 - 3	299 16	299 299	גרמניה**
מפלגתית, פתק סגור	1 16.36	1 29 - 6	300 11	300 180	יפן**
מפלגתית, פתק סגור	1 50	1 50	63 1	63 50	ניו זילנד**
מפלגתית, פתק סגור	1 7.3 64	1 27 - 4 64	176 20 1	176 146 64	הונגריה**
אישית עם אפשרות לפיצול ולדירוג	1	1	150	150	אוסטרליה
פתק סגור	1	1	435	435	ארה"ב
פתק סגור	1	1	646	646	בריטניה
פתק סגור	1	1	545	545	הודו
פתק סגור	1	1	577	577	צרפת
פתק סגור	1	1	308	308	קנדה

*הצבעת העדפה שונה ממדינה למדינה. בחלק מהמדינות יש אפשרות להצבעת העדפה אישית אחת, באחרות לשתיים או יותר, ויש מדינות שבהן אף ניתן למחוק מועמדים.
** בשיטות המעורבות נבחר חלק מחברי הפרלמנט בשיטה הרובית הפשוטה, באיזור חד-נציגי. שאר הנציגים נבחרים ברמה הארצית, בשיטה היחסית.

מקורות: www.ipu.org ועיבודי המחברים. להרחבה ראו: אטמור, ניר, 2010. שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, מחקר מדיניות מס' 82, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. וכן: חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן, "דיאגנוזה של שיטת הבחירות בישראל" http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/Paper_Diag_Sys.pdf

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה

רשימת מקורות

רעות איצקוביץ-מלכה, עופר קניג ואסף שפירא, "היבטים בהליכי הצטרפות למפלגה",
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%20היבטים%20שונים.pdf

שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ, מתן שרקנסקי, "ארבעה מודלים להקמת ממשלה"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/Paper_4%20models.pdf

שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ, מתן שרקנסקי, "דיאגנוזה של כשלי המשילות בישראל"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/Paper_Diag_Meshilut.pdf

שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ ומתן שרקנסקי, "הגבלת גודל ממשלות – נייר עבודה"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Pages/main.aspx

שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ, מתן שרקנסקי, "מנגנוני האי-אמון בממשלה"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%20מנגנוני%20אי%20אמון%20בממשלה.pdf

שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ, מתן שרקנסקי, "פיזור פרלמנטים"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%20פיזור%20פרלמנטים.pdf

שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ ועופר קניג, "יציבות ממשלות – נייר עבודה"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Pages/main.aspx

איל ינון ועובד יחזקאל, "יחסי גומלין כנסת – ממשלה: הצעות והמלצות", הכנסת 2009, (מסמך פנימי).

חן פרידברג, "טיוב תהליך החקיקה בכנסת" (נייר עבודה פנימי).

חן פרידברג, "תחלואי הכנסת – תקציר" (נייר עבודה פנימי).

חן פרידברג, "תפקידי הפרלמנט וסמכויותיו" (נייר עבודה פנימי).

חן פרידברג וניר אטמור, "אזורי בחירה ושרטוט גבולות: מי מחלק, מתי וכיצד"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%20שישי%20-%20שינוי%20הממשל.pdf

חן פרידברג וניר אטמור, "אימוץ אזורי בחירה בישראל: בעד ונגד"

חן פרידברג וניר אטמור, "ארבע חלופות אזוריות לישראל".

חן פרידברג וניר אטמור, "גודלם של בתי נבחרים: הכנסת במבט השוואתי" (נייר בעבודה).

חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן, "הצבעה אישית ו/או רשימתית: שיטות בחירה סגורות, פתוחות למחצה ופתוחות"
http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%203%הצבעה%20אישית%20רשימתית.pdf

חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן, "סף החסימה החוקי – ישראל במבט השוואתי".

חן פרידברג וראובן חזן, "פיקוח הכנסת על הממשלה, תמונת מצב והצעה לרפורמה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009

עופר קניג, "דיאגנוזה של מצב המפלגות בישראל",

http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Pages/Mainpp_5.aspx

עופר קניג ואנה קנפלמן, "דעיכת המפלגות המצרפיות: ישראל במבט השוואתי" (נייר עבודה פנימי).

עופר קניג, אסף שפירא ורעות איצקוביץ'-מלכה, "בחירות מקדימות – בחינה מחדשת",

http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%203%בחירות%20מקדימות%20-20%מחודשת%20בחינה.pdf

עופר קניג וחן פרידברג, "מנגנוני פיזור מוקדם של הכנסת" (נייר בעבודה).

אסף שפירא, "הגבלות על פיצול סיעות בכנסת" (נייר עבודה פנימי).

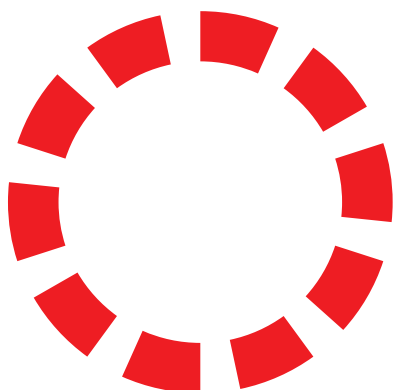
אסף שפירא, "פיצול סיעת העבודה" <http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/337.aspx>

אסף שפירא, עופר קניג ורעות איצקוביץ'-מלכה, "דמוקרטיה פנים-מפלגתית: תיאוריה ויישום בחוק המפלגות",

http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/מפגש%203%דמוקרטיה%20פנים%20מפלגתית.pdf

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה



ישראלים להצלת
הדמוקרטיה

www.savedem.org.il

המלצות לתיקון שיטת הממשל ותכנית פעולה



ישראלים להצלת
הדמוקרטיה

www.savedem.org.il

ישראלים להצלת הדמוקרטיה היא עמותה רשומה עצמאית, שמטרתה לקדם חקיקה לתיקון פגמים בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, לחזקה ולשפר את תפקודה – ובשום אופן לא להחליף אותה בשיטת ממשל אחרת.

מייסדי **ישראלים להצלת הדמוקרטיה** ופעיליה מעורים בעשייה ציבורית ונכונים להקצות זמן ומשאבים לתיקון המצב, ברוח המלצות קבוצת המחקר והפורום לתיקון שיטת הממשל ובזיקה למאגר הידע הקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.

על בסיס ההמלצות גיבשנו **תכנית בת 10 צעדים לחיזוק הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל** ואנו פועלים ליישומה בשני מסלולים: בפנייה ישירה אל המערכת הפוליטית, ובסיוע ליישום ההמלצות בחקיקה; ובפנייה אל הציבור הרחב – להסביר, לשכנע, לקרוא לתמיכה – ובעת הצורך לפעולה.

ישראלים להצלת הדמוקרטיה

ת.ד. 12741, איזור תעשייה הרצליה פיתוח, 46733

טל' 09-9561162 | פקס 09-9578096 | info@savedem.org.il | savedem.org.il

אמנון ליפקין-שחק

יו"ר ישראלים להצלת הדמוקרטיה



חנוך מרמרי

מנכ"ל ישראלים להצלת הדמוקרטיה



מערכת פוליטית נבחנת בנקודות החולשה שבה. באופן שבו היא מתפקדת בתקופות קשות וביכולתה לצלוח משברים. זהו העשור השביעי לפעולתה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית שלנו, ואף כי צלחה משברים קשים, נראה כי בשנים האחרונות היא נחלשת. לא רק המשברים היומיומיים מכבידים על תפקודה, אלא המבנה עצמו מתקשה לשאת בעומס. עבודת קבוצת המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מאשרת זאת.

אין חלל ריק ביקום הפוליטי. וכאשר הדמוקרטיה הפרלמנטרית נחלשת, עלולים לקום אלה שיבקשו להחליפה בשיטה אחרת. הדאגה שלנו היא אפוא כפולה – לא רק לאופן התפקוד של המערכת, אלא גם ליכולתה לשרוד את היוזמות להנהיג כאן צורות ממשל אחרות, אשר למיטב הבנתנו אינן מתאימות לתנאי הארץ ולאופייה של החברה הישראלית.

ככל מבנה, גם שיטת הממשל זקוקה מעת לעת לבדק בית מקיף – ולא כדי לזנוח אותה ולהחליפה, אלא כדי לחזקה. ישנן דרכים לחיזוק נקודות התורפה ולתיקון פגמים שנוצרו עם הזמן ולהתאים את השיטה עצמה לתמורות החברתיות, הטכנולוגיות, והתקשורתיות העוברות על העולם בכלל ועלינו בפרט. חברי קבוצת המחקר ואנשי הפורום הציבורי לתיקון שיטת הממשל מצביעים עליהן בביור. אלה מציעים סדרת תיקונים במבנה, שאם ייושמו במלואם, יביאו לשיפור ניכר ברמת תפקודן של מערכות השלטון ובכך ישיבחו את איכות העבודה של נבחרים ומשרתי ציבור.

כל מערכת פוליטית מתקשה לבחון את עצמה. הארגונים הפוליטיים ונבחרי הציבור שקועים בהישרדותם, וקשה להם במשברי היומיום להתפנות ולעסוק בראש צלול בתיקוני מבנה, שחלקם מכאיבים. על כן אנו מציעים את פירות עבודת קבוצה מגוונת של חוקרי משילות, ותיקי המערכת הפוליטית ויוצאי השירות הציבורי, הנכונים להעמיד את זמנם וניסיונם הרב לצורך מהלכי התיקון. ומכיוון שתהליך התיקון הוא ארוך, אנו מוכנים לפעול מיד לבלימת נזקי ההזנחה המתמשכת.

כאשר מבקשים ליישם תוכנית מקיפה נדרשים לה תומכים ובני ברית. אנו מאמינים כי נוכל למצוא שותפים לרעיונות שלנו במערכת הפוליטית ולעשות עימם כברת דרך, אבל בן הברית

החשוב שלנו הוא הציבור הישראלי. אותו נצטרך לעורר, לשכנע ולזכות בתמיכתו. לא נציע לציבור תרופות פלא ולא נבטיח נסים. נבהיר כי הבראת המערכת הוא תהליך איטי, מורכב ולעתים מייסר. וכי תמיכה ציבורית משמעותה אורך רוח ונכונות להתמודד עם הקשיים שבדרך ולא להרפות, ולא להתפתות לקיצורי דרך.

יהיה עלינו לעצור את מעגל הפתאים שבו אנו חגים. מעגל בו נבחרו הציבור מתבזים בחיזורם אחרי תקשורת רדודה, שמזינה ציבור אחוז מיאוס, שאיבד אמון בנציגיו. המעגל הזה הוא הרה סכנות, ונפעל לעוצרו ולהחזרתו לכיוון הנכון. נצטרך לפנות לציבור ולקרבו מחדש אל הפוליטיקה. יהיה עלינו להתחיל מבראשית ולהבהיר עד כמה חיונית הדמוקרטיה הפרלמנטרית לעצם קיומנו. נצטרך לשכנע כי הכרחי לתקן ולשכלל את השיטה הקיימת ולא להתפעל ממקסמי שווא. יהיה

אנו מאמינים כי נוכל למצוא לנו שותפים במערכת פוליטית

ולעשות עימם כברת דרך, אבל בן הברית החשוב שלנו הוא הציבור

הישראלי. אותו נצטרך לעורר, לשכנע ולזכות בתמיכתו

עלינו לפעול כדי לשנות את דפוסי הסיקור התקשורתי של המערכת הפוליטית, לחזור לעסוק בדיון המהותי ולצמצם את הנבירה בשולי ובקוריוזי. בלי כל אלה, התיקונים המבניים לא ישיגו את מלוא תועלתם.

אנו סבורים שלא תיתכן דמוקרטיה ייצוגית ללא מפלגות־שלטון מתפקדות וללא כנסת סמכותית שתפקח כראוי על עבודת הממשלה, שאותה הסמיכה למחרת יום הבחירות למשול בנו. אנו סבורים שהציבור צריך להתנער מאדישותו ולחזור לראות במערכת הפוליטית חלק חיוני מהווייתו, ומקווים שכל אחד ואחת יעשו כמיטב יכולתם לתיקונה. היום אין המדובר רק בתיקון, אלא בהיחלצות לפעולת הצלה.

הפורום לתיקון שיטת הממשל

קבוצת המחקר

פרופ' גדעון רהט (ראש קבוצת המחקר), **ענף מפלגות** ד"ר עופר קניג (ראש הענף), אסף שפירא, רעות איצקוביץ-מלכה, מיכאל פיליפוב; **ענף הכנסת** ד"ר חן פרידברג (ראש הענף), ניר אטמור; **ענף ממשלות** ד"ר שלומית ברנע (ראש הענף), שוריק דרייטשפיץ, מתן שרקנסקי, אור טוטנאור; **ענף שיטת בחירות** ד"ר חן פרידברג (ראש הענף), ניר אטמור, אנה קנפלמן.

המשתתפים בדיוני הפורום לתיקון שיטת הממשל

השופט נשיא ביהמ"ש העליון בדימוס מאיר שמגר (יו"ר); **החברים:** פרופ' ירון אזרחי, פרופ' מיכאל אייזנברג, ח"כ לשעבר אפי אושעיה, פרופ' אשר אריאן (ז"ל), ח"כ יו"ר הכנסת לשעבר אברהם בורג, עו"ד ד"ר יהודה בן מאיר, פרופ' מנחם בן-ששון, פרופ' אברהם בריכטה, ח"כ והשר לשעבר עוזי ברעם, שאול גולדשטיין, עו"ד יאיר גולן, עו"ד יורי (יורם) גיא-רון, עיבל גלעדי, גידי גרינשטיין, שופטת ביהמ"ש העליון בדימוס דליה דורנר, רענן דינור, ד"ר אורית גלילי צוקר, ד"ר מומי דהן*, שלמה דוברת, איל ולדמן, ח"כ לשעבר אבשלום (אבו) וילן*, ח"כ לשעבר פרופ' נעמי חזן*, ד"ר רמזי חלבי, ח"כ והשר לשעבר מיכה חריש, דליה יאירי דולב, אילן כהן, ח"כ והשר לשעבר רן כהן*, וג'יה כיוף, ד"ר אריק כרמון, דב לאוטמן, רו"ח משה ליאון, הרב ח"כ לשעבר יצחק לוי, עו"ד אורנה לין, ח"כ והשר לשעבר אמנון ליפקין שחק, ד"ר יחיאל לסרי, נזיר מג'לי, פרופ' ברק מדינה, עו"ד ח"כ והשר לשעבר רוני מילוא, עו"ד ח"כ לשעבר חגי מירום, הרב ח"כ לשעבר מיכאל מלכיאור*, שופט ביהמ"ש העליון (בדימוס) אליהו מצא, ח"כ לשעבר עמרם מצנע, חנוך מרמרי, ד"ר יגאל משיח, אבי נאור, פרופ' סוזי נבות, עו"ד ח"כ והשר לשעבר משה נסים, פרופ' זאב סגל (ז"ל), דוד פורר, ד"ר פול פרוש, ח"כ והשר לשעבר אופיר פינס-פז, הרב שי פירון, אבי פישר, אלן פלד, יעקב פרי, פרופ' זאב צחור, ראובן קובנט, יוסי קוצ'יק, נגה קינן, הרב מרדכי קרליץ*, פרופ' מרדכי קרמניצר, עו"ד דליה רבין, עו"ד איל רוזובסקי, ד"ר יהודית ריכטר, יובל רכלבסקי, פרופ' מתיו שוגרט, עו"ד ח"כ והשר לשעבר משה שחל, ח"כ והשר לשעבר אברהם (בייגה) שוחט, דרור שטרומ, פרופ' מיכל שמיר, אורי שני, עו"ד גלעד שר.

* השתתף/ה בדיוני הפורום אך מסתייג/ת מכמה מן ההמלצות

הוועדה לחיזוק המפלגות

בראשות עו"ד ח"כ והשר לשעבר משה נסים, ועו"ד ח"כ והשר לשעבר משה שחל.

הוועדה לתיקון שיטת הבחירה

בראשות ח"כ לשעבר פרופ' מנחם בן-ששון, וח"כ והשר לשעבר עוזי ברעם.

הוועדה לייעול עבודת הכנסת

בראשות ח"כ ויו"ר הכנסת לשעבר אברהם בורג ועו"ד ישראל מימון (יו"ר),

הוועדה לייעול עבודת הרשות המבצעת

בראשות רענן דינור ופרופ' דוד דרי (החלה לפעול בינואר 2011). עו"ד אהרן אברמוביץ', ירום אריאב, יעל גרמן, שאוקי חטיב, עו"ד טלי ירון-אלדר, פרופ' אבי ישראלי, אילן כהן, הרב ח"כ לשעבר יצחק לוי, שופט ביהמ"ש העליון בדימוס אליהו מצא, סלי מרידור, ד"ר אודי פראוור, יוסי קוצ'יק, הרב מרדכי קרליץ, יובל רכלבסקי, דרור שטרומ, מוטי שפירא.

ישראלים להצלת הדמוקרטיה

הוועד המנהל

אמנון ליפקין שחק (יו"ר), שלמה דוברת, עמירה דותן, ד"ר אריק כרמון, הרב יצחק לוי, אבי נאור, שרון שחף, דרור שטרומ, מאיר שני.

הצוות

חנוך מרמרי (מנכ"ל), סיגל חורש בן-ארי, גליה לימור, דנה מיכאלי.

עיצוב: דבורית וינהבר פנר

10 צעדים לחיזוק הדמוקרטיה הפרלמנטרית

1. תגמול מפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית

מפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית בפיקוח רשם המפלגות, ייהנו ממימון המדינה לניהול הבחירות הפנימיות למוסדותיהן.

2. התפקדות למפלגות בפיקוח רשם המפלגות

ההתפקדות לחברות במפלגות – ישירה, אישית ומזוהה. רשם המפלגות יפקח וימנע התפקדות ליותר ממפלגה אחת – בלי לפגוע בפרטיות הבוחרים ובאוטונומיה המפלגתית.

3. הצבעה לכנסת בפתק פתוח

כל מפלגה תציג על פתק הבחירה את רשימת מועמדיה לכנסת. מפלגות המעוניינות בכך יוכלו לפתוח את רשימת המועמדים שלהן ולאפשר לציבור הבוחרים הכללי להשפיע במידת מה על דירוגם ברשימת המפלגה (סימונם של עד 3 מועמדים, לדוגמה).

4. העלאת סף החסימה עד 4%

כדי להיות מיוצגת בכנסת יהיה על מפלגה להשיג בבחירות יותר מ-4% מקולות הבוחרים. התיקון, שיוכנס בהדרגה, יעודד מפלגות קטנות לחבור לגושים.

5. רפורמה לחיזוק הכנסת ולשיפור תפקודה

סדרת תיקוני חוק ותקנון להשבחת איכות החקיקה, לייעול עבודת ועדות הכנסת ולשיפור פיקוח הכנסת על עבודת הממשלה. הגדלה מיידית של מספר חברי הכנסת הפעילים (שאינם שרים או סגני שרים) והגדלה עתידית של מספר חברי הכנסת עד 180, כדי להשיג תפקוד מיטבי.

6. הגבלת מספר שרי הממשלה וסגני השרים

עיגון בחוק יסוד הממשלה סעיף הקובע כי ממשלה לא תמנה יותר מ־18 שרים ו־6 סגני שרים. נוסף על ייעול עבודת הממשלה יגדל מספר חברי הכנסת הפעילים. כדי למנוע שינוי החוק, כפי שקרה בעבר, החוק ישוּרין.

7. זכות ראשונים להרכיב ממשלה לראש המפלגה הגדולה

מיד עם ההכרזה על תוצאות הבחירות יוכל ראש המפלגה שזכתה במספר הקולות הגבוה ביותר לגשת להרכבת ממשלתו. זכות הראשונים להרכבת הממשלה תעודד מפלגות להתאגד לקראת יום הבחירות בגושים פוליטיים, שכל אחד מהם ישאף להעמיד מתוכו את ראש הממשלה.

8. הפלת ממשלה רק בהצגת ממשלה חלופית

המבקשים להדיח ממשלה ללא פיזור הכנסת יידרשו להציג ממשלה חלופית שתזכה בתמיכת רוב מוחלט של חברי הכנסת. כיום ניתן להסתפק בתמיכת הכנסת בראש ממשלה חלופי בלבד.

9. הגדרה מחדש ליחסי השרים והפקידות הבכירה (בעבודה)

יבחנו יחסי הדרג הנבחר והדרג המקצועי במשרדי הממשלה, ויועברו משימות מהמשרדים לסוכנויות ניהול וביצוע ולשלטון המקומי. יחזקו גופי חשיבה וגיבוש מדיניות. עבודת הממשלה תתמקד בתכנון, בתקצוב, בפיקוח, בבקרה וברגולציה. יוגדרו מחדש יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי. תוגדר מחדש אחריותם וסמכותם של שומרי הסף (חשבים, יועצים משפטיים).

10. שילוב מרכיב אזורי בבחירות לכנסת (בעבודה)

המדינה תחולק ל־12 אזורי בחירה, על פי מתווה נפות משרד הפנים. כל אזור ייוצג בכנסת יחסית למספר בעלי זכות הבחירה בו. ייתכן שילוב בין ספירת קולות אזורית לארצית. בחירה באזורים מחזקת את הקשר בין בוחר לנבחר, מגדילה את סף החסימה, ועם זאת נותנת ביטוי נאות למיעוטים ולמגזרים.

