

רפורמה מוסדית-פוליטית בישראל: מבט השוואתי

מת'ו ס. שוגרט

פרופ' למדע המדינה, האוניברסיטה של קליפורניה, סן-דייגו
פרופסור אורח ועמית ליידי דייויס, האוניברסיטה העברית בירושלים (מאי-יולי 2010)
יועץ, המכון הישראלי לדמוקרטיה (מאי-יולי, 2010)

פברואר, 2011

תקציר

רבות מבעיות המשילות של ישראל נובעות מקיומם של מספר מוסדות יוצאי דופן ו"קיצוניים". בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, ה"קשר האלקטורלי" בין המצביעים לנציגיהם בכנסת ובין המצביעים לממשלה כקולקטיב הוא קשר חלש. מוסדות אשר דוחפים את הפוליטיקה הישראלית לכיוון זה כוללים אזור בחירה ארצי יחיד, שימוש ברשימות מפלגתיות קשיחות, דרישה להצבעת אמון פורמלית והאפשרות של הכנסת לפזר את עצמה. רפורמות בעלות תועלת עשויות לכלול: חלוקה למחוזות בחירה, אימוץ רשימות פתוחות למחצה, ביטול הצבעת האמון, אימוץ הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבית מלאה וביטול האפשרות של הכנסת לפזר את עצמה. רפורמות אלו יחזקו את האחריותיות של חברי כנסת כיחידים ושל הממשלה כולה כלפי המצביעים. הצעה ספציפית לשימוש ברשימות פתוחות למחצה, המכונה ד'הונט פנים-מפלגתי, נידונה בנספח.

מבוא

כאשר משווים בין מוסדות פוליטיים ישראלים ומוסדות פוליטיים דומים בדמוקרטיות מבוססות אחרות, בולטים לעין מספר מאפיינים יוצאי דופן, אפילו ייחודיים. מאמר זה יוצא מנקודת הנחה 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 בשיטה הרשימתית הקשיחה וקיומו של אזור בחירה ארצי אחד מפחיתים בצורה ניכרת את האחריותיות של פוליטיקאים כלפי ציבור הבוחרים אותם הם 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. יחד עם זאת, המודל הפרלמנטרי המסוים הנהוג בישראל מעצים את הרוב בכנסת לאין שיעור יותר מאשר מודלים פרלמנטריים אחרים. כאשר לכך מוסיפים את הרסיסיות הגבוהה של המערכת המפלגתית, העצמה זו פירושה, הלכה למעשה, מידה גדולה של מרחב תמרון למפלגות הקטנות וה"סקטוריליות". מרחב התמרון של המפלגות הקטנות מחליש גם

את האחריות הקולקטיבית של הרשות המבצעת כלפי נציגיה הנבחרים של המדינה. כאשר דמוקרטיה סובלת מחולשה משמעותית הן של האחריות האישית והן של זו הקולקטיבית, היא סובלת משילוב מזיק (ויוצא דופן).

החולשה היחסית של האחריות האישית והקולקטיבית מונעת את התפתחותו של "קשר אלקטורלי" בין הבוחרים לממשלה. בדמוקרטיה פרלמנטרית, הקשר האלקטורלי הישיר היחיד הוא בין בוחרים למחוקקים. מעצם הגדרתה, לא קיימת בדמוקרטיה פרלמנטרית הצבעה ישירה לראשות הממשלה. הואיל ובשיטה זו הרשות המבצעת צומחת מתוך הפרלמנט ונשארת אחראית כלפיו, יש חשיבות ראשונה במעלה לכך שהמפלגות והמחוקקים יהיו קשובים לציבור הבוחרים. במילים פשוטות, כישלונם של מפלגות ומחוקקים לעמוד באחריותם ולייצג את ציבור הבוחרים, פירושו כישלונה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. לכן, שיפור הייצוג של שיטת הבחירות הפרלמנטרית הוא מהותי לשיפור ביצועיה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית באופן כללי.

אך אין זה מספיק ששיטת הבחירות והמפלגות יתפקדו היטב. גם אם אין קשר ישיר בין ההצבעה לבין הרכבת הממשלה – המתגבשת כתוצאה ממשא ומתן המתקיים לאחר הבחירות (אלא אם כן קיים רוב אלקטורלי) – אין ספק כי ציבור הבוחרים מצפה שתהליך הרכבת הממשלה יתבסס על העדפותיו בזמן הבחירות. ככלות הכל, המנגנון היחיד בדמוקרטיה פרלמנטרית שבאמצעותו יכול ציבור הבוחרים להשפיע על הכיוון שבו תנהיג הרשות המבצעת את המדינה, הוא הצבעה בבחירות. לכן, כאשר אני משתמש בביטוי קשר אלקטורלי, אני מתכוון לאופן שבו הן הרשות המחוקקת והן הרשות המבצעת מתייחסות להעדפותיהם של ציבור הבוחרים, כפי שהן באות לידי ביטוי בעת הבחירות. מספר רפורמות בשיטת הבחירות לרשות המחוקקת ובמבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת עשויות להגביר את האחריות האישית והקולקטיבית, הנחוצה לממשלה הפרלמנטרית כדי לשרת את האינטרסים של האזרחים, שבעבורם היא מושלת.

בסקירה להלן אדון ראשית בשיטת הבחירות ולאחר מכן במבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. הסיבה לסדר דברים זה איננה מקרית. שיטת הבחירות היא יסוד מוסד 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 כי גם יתר מרכיבי השיטה הפרלמנטרית יפעלו בצורה לקויה. במידה וניתן לערוך רפורמות בשיטת הבחירות לשיפור האחריות האישית (על ידי עריכת שינויים במבנה הרשימה או על ידי

¹ לעבודות נוספות התופסות את הדמוקרטיה כשרשרת ייצוג שבה המצביעים הם החוליה ה"ראשית" ראו: Palmer (1995), (2000) Storm ו-Shugart (2006).

חלוקה למחוזות בחירה, או שניהם) אפשר להפוך את המפלגות למתווכות טובות יותר של רצון הבוחרים ביחס לכיוון הרצוי של הממשלה. יתרה מזאת, אם רפורמה אלקטורלית תפחית את מידת הרסיסיות (על ידי כך שתעודד חלק מהמפלגות הקטנות להתאחד עם מפלגות אחרות) גם החוליה השניה בשרשרת הייצוג של הדמוקרטיה הפרלמנטרית – מהפרלמנט לקבינט – תתפקד בצורה טובה יותר. הליקויים בחוליה השניה הם הסיבה לכך שרפורמות שונות – כולל ניסוי הבחירה הישירה בשנות ה-90' – הציעו לשנות את הדרך שבה הרשות המבצעת נבחרת ונותנת דין וחשבון.

לאחר שאדון בשיטת הבחירות אסב את תשומת הלב לשינויים אפשריים שניתן ליישם בחוקים המגדירים את היחסים בין הרשות המחוקקת למבצעת, ועדיין להישאר נטועים חזק במסורת הפרלמנטרית. כמו כן אסקור באופן ביקורתי גם מספר רעיונות לרפורמות היוצאים מחוץ למסורת הפרלמנטרית.

I. שיטת הבחירות

שיטת הבחירות הישראלית הנוכחית, המבוססת על ייצוג יחסי ברשימות קשיחות, אזור בחירה אחד בן 120 מושבים ואחוז חסימה העומד על 2%, היא בין ה"קיצוניות" ביותר בעולם (Shugart, 2011). היא ללא ספק הקיצונית ביותר מבין שיטות הבחירה המתקיימות לאורך זמן במדינה בעלת איכויות דמוקרטיות ברורות. מתחרות על התואר, אם כי בעלות אחוזי חסימה גבוהים יותר, הן אוקראינה ורוסיה שאימצו בשנים האחרונות שיטת בחירות יחסית-ארצית – 450 נציגים נבחרים באזור בחירה ארצי יחיד וברשימות קשיחות. באוקראינה אחוז החסימה עומד על 3% וברוסיה על 7% (אם כי ניתן לטעון כי רוסיה כבר איננה דמוקרטיה ואף אין לה ניסיון דמוקרטי משמעותי שהחזיק לאורך זמן). שיטת הבחירות ההולנדית מוזכרת לעיתים קרובות בנשימה אחת עם זו הישראלית אך השוואה זו היא מדויקת רק באופן חלקי; הרשימות בהולנד אינן סגורות² ולשיטה יש מרכיב טריטוריאלי (קטן).³

כדאי לחשוב על שיטות בחירה לאור שני ממדים של ייצוג: בין-מפלגתי ופנים-מפלגתי.⁴ הממד הבין-מפלגתי עמד במרכז תשומת הלב של חקר מערכות פוליטיות במדע המדינה. ממד זה מתייחס

² המצביעים בהולנד מחויבים להצביע בבחירה אישית, אך על המועמדים לזכות במכסה גבוהה יחסית של קולות כאלו על מנת להיבחר בנפרד מהדירוג שקבעה המפלגה לפני הבחירה. ראו Andeweg (2005).

³ למרות שהמרכיב היחסי בהולנד מיושם ברמה ארצית, המועמדים מציגים את רשימות מועמדיהם במספר מחוזות מרובי מושבים. המפלגות רשאיות להציג את אותן רשימות מועמדים במספר מחוזות – אפשרות המפחיתה את חשיבותם של המחוזות – אך ההרכב המדויק של הרשימות משתנה בין מחוז למחוז. לפרטים ראו: Andeweg (2005).
⁴ לדיון מפורט במושגים אלו ראו Shugart (2001, 2005).

להשפעה של שיטת הבחירות על מספר המפלגות המתחרות, היחס בין מספר המושבים למצביעים (כלומר היחסיות) והיבטים נוספים.⁵ הממד הפנים-מפלגתי נחקר פחות, אך הוא מתייחס להשפעה של שיטת הבחירות על התמריצים של הפוליטיקאים "לטפח הצבעה אישית" (Cain, et al, 1987,) Carey and Shugart, 1995); כלומר, האם הם מושכים מצביעים בשל מאפייניהם האישיים או ביצועיהם, או, לחילופין, הם זוכים או מפסידים על סמך הערכת ציבור הבוחרים את מפלגתם. שיטת הבחירות הישראלית הנוכחית היא אולי ה"קיצונית" ביותר שמערכת מפלגתית יכולה להיות, בשני הממדים. עם אזור בחירה אחד בן 120 מושבים ואחוז חסימה נמוך מאוד, הממד הבין-מפלגתי הוא יחסי באופן קיצוני ומאפשר ייצוג למספר גדול מאוד של מפלגות, רבות מהן קטנות מאוד. מכיוון שמבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת הוא פרלמנטרי, נוכחותן של מפלגות קטנות רבות הופך את מלאכת הרכבת הקואליציה והשמירה עליה לאתגר, ומפחית את הקשר בין ציבור הבוחרים לבין הממשלה, הנוצרת מתוך המשא ומתן שנערך לאחר הבחירות.

שיטת הבחירות הנוכחית קיצונית גם בממד הפנים-מפלגתי. השימוש ברשימות קשיחות משמעותו שמצביעים אינם יכולים לתגמל או להעניש בצורה ישירה נציגים מכהנים על ביצועיהם או על מידת התאמתם לתפקיד. בישראל, הקשרים בין ציבור הבוחרים למחוקקים נחלשים כתוצאה מהעובדה ששלוש או ארבע מהמפלגות הגדולות ביותר בוחרות מספר גדול יחסית של נציגים לבית המחוקקים אשר מושביהם בבחירות הכלליות בטוחים, אלא אם כן המפלגה כולה זוכה בתוצאה גרועה באופן מיוחד.⁶

במדינות אחדות העושות שימוש ברשימות קשיחות, דוגמת ספרד, הרשימות קצרות מכיוון שגודל מחוז הבחירה הוא בדרך כלל קטן.⁷ מחוז בחירה קטן מאפשר לציבור הבוחרים להכיר את המועמדים (Shugart, Validini, and Suominen 2005) מפני שמספר המועמדים בכל מפלגה ובכל מחוז הוא נמוך. כמובן, מחוז בחירה קטן מפחית גם את היחסיות,⁸ לכן במידה מסוימת, זוהי פשרה בין שני הממדים. ניתן לשמור על יחסיות תוך שימוש במחוזות בחירה קטנים רק באמצעות יישום מערכת של "בחירה בשתי רמות" כאשר רמת הבחירה השנייה (מאגר מושבים על-אזורי או ארצי) מפצה על חוסר היחסיות.

⁵ ה"מילה האחרונה" על הממד הבין מפלגתי מוצגת על ידי Taagepera (2007).

⁶ בהמשך אדון בכך שקיומן של בחירות מקדימות לבחירת מועמדים בכמה מהמפלגות אינו מספיק כדי למתן או לפתור את בעיית האחריותיות.

⁷ הגודל הממוצע של מחוז בספרד עומד על 6.7. אפילו שני המחוזות הגדולים ביותר (ברצלונה ומדריד), שבכל אחד מהם נבחרים יותר מ-30 נציגים, הם מחוזות שגודלם פחות מ-30% מהגודל של המחוז הארצי בישראל. שני המחוזות האלו מייצגים פחות מ-20% מכלל המושבים בקונגרס הנבחרים הספרדי. ראו: Hopkin 2005.

⁸ למעשה, המערכת הספרדית היא הרובית ביותר שמערכת יכולה להיות ועדיין להיחשב מערכת של "ייצוג יחסי".

אמצעי אחר להגברת הקשרים בין המועמדים, המחוקקים וציבור הבוחרים הוא אימוץ מרכיב של *בחירות אישיות* במסגרת הרשימות המפלגתיות. במילים אחרות, להחליף את הרשימות הקשיחות ברשימות פתוחות (בהן הבחירות האישיות במועמדים קובעות באופן בלעדי את הסדר שבו המועמדים שייבחרו) או רשימות פתוחות למחצה (מבנה כלאיים, המכונה גם רשימות גמישות, שבו הן דירוגים מפלגתיים והן בחירות אישיות משוקללים בדירוג הסופי של הרשימות). נדון כעת בכל אחת מהרפורמות האפשרויות הללו – חלוקה למחוזות בחירה והכנסת מרכיב של בחירה אישית.

חלוקה למחוזות בחירה

בהתחשב בהשפעות הקיצוניות של אזור בחירה יחיד בן 120 מושבים על הממד הבין-מפלגתי ועל הממד הפנים-מפלגתי, רצוי להקטין את גודל מחוז הבחירה כך שגודלו ינוע בטווח של 6-10 מושבים בכל מחוז. מחוזות בחירה קטנים יותר משמעותם שלחברי פרלמנט (ומועמדים) יש תמריצים גדולים יותר "להיראות"; או במילים אחרות – לכוון קשרים עם ציבור הבוחרים. נראות מוגברת של חברי פרלמנט ומועמדים פירושה שמוניטין אישיים משפיעים על ציבור הבוחרים במידה רבה יותר; כתוצאה מכך, קיומם של מחוזות בחירה קטנים יותר יובילו בדרך-כלל לשינוי בסוג המועמדים שמפלגות בוחרות. חברי פרלמנט בעלי מידת נראות גבוהה יותר, הדואגים למוניטין האישיים שלהם כמחוקקים טובים, פירושם קשר אלקטורלי חזק יותר.

בהנחה שבכנסת ישנם 120 מושבים, מחוזות בחירה בני 6-10 מושבים יצריכו את יצירתם של 10-12 מחוזות בחירה. האופן המדויק של חלוקת המחוזות צריך יהיה להיקבע בחקיקה. אפשרות אחת שלא תצריך שרטוט גבולות חדשים היא להשתמש ב-17 המחוזות המנהליים הקיימים כמחוזות בחירה.⁹ בהנחה שבכנסת 120 מושבים, כל מחוז בחירה יהיה על פי חלוקה זו בן 7 מושבים בממוצע – מספר העולה בקנה אחד עם הטווח של 6-10 מושבים שהוצע לעיל. יחד עם זאת, בהתחשב בפיזור האוכלוסייה, גודלם של 17 המחוזות הללו ישתנה, וסביר שינוע על טווח שבין 4-10. הגם ששיטות בחירה יחסיות רבות בעלות יותר מאזור בחירה אחד עושות שימוש בטווחים גדולים הרבה יותר, השונות בגודל מחוזות הבחירה היא בעלת השלכות פוליטיות משמעותיות. כך למשל, גם בלי לקחת בחשבון את החלוקה לפי קולות אישיים, סביר להניח כי

⁹ השימוש בחלוקה הקיימת הוא בהשראת דו"ח ועדת הנשיא לבחינת מבנה הממשל בישראל.

חלק מהמחוזות יהיו מיוצגים על ידי שתיים או שלוש מפלגות, בעוד מחוזות אחרים יהיו מיוצגים על ידי הרבה יותר מפלגות.¹⁰

פיתרון אפשרי לחסרונות הטמונים בשונות של גודל המחוזות הוא אימוץ שיטה של בחירה בשתי רמות, כך שבמחוזות בחירה קטנים קולות המצביעים למפלגות שאינן יכולות לזכות לא "יתבזבוז". במסגרת שיטת בחירה בשתי רמות, מספר קטן של מנדטים יחולק ברמה הארצית כפיצוי שמכוון לתקן את חוסר היחסיות הצומחת מקיומם של מחוזות בחירה קטנים יותר. שיטות בחירה בשתי רמות, הגם שהן בהכרח מורכבות יותר, מספקות כמה מהיתרונות של בחירה אזורית מבלי שהן מקריבות את היחסיות הכללית (ראו: Elkit and Roberts, 1996).

כמה מ-120 המושבים יוקצו כמושבי פיצוי ולא כמושבים של מחוזות הבחירה בשיטה של שתי רמות בחירה? שיעורם של מושבי הפיצוי 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 מידה גבוהה של יחסיות.¹¹

כמובן, הכנסת מרכיב של מושבי פיצוי תגביל את הנטייה של המחוזות הקטנים יותר לצמצם את מספר המפלגות, ועל כן תהיה בעלת השפעה פחותה על הקשר האלקטורלי הסופי שבין הצבעת הבוחרים ובין הרכבת הממשלה. סביר עם זאת כי המהלך יוביל לשיפור מסוים בקשר האלקטורלי, כאשר, עם המעבר לשיטת בחירה יחסית בשתי רמות, תחול ירידה במידת הפופולריות של מפלגות קטנות שאינן יכולות לזכות במושבים (או יכולות לזכות רק במושבים ספורים) ברמה המחוזית. חלקן עשויות להתמזג במשך הזמן עם מפלגות גדולות יותר, במידה וזכייה במושבים במחוז תיתפס כמאפיין חשוב של ייצוג.¹² שינוי בסוג השיטה הרשימתית עשוי להגביר את האפקט הזה בכך שיאפשר למפלגות שונות ליצור רשימות משותפות שמועמדיהן מתחרים בבחירה אישית. הבה אם כן נסב את תשומת לבנו לממד הפנים-מפלגתי, תוך התייחסות למרכיב הבחירה האישית.

¹⁰ בנוסף, Rose ו-Monroe (2003) הראו כי השונות בגודל המחוזות מובילה להטיה לטובת מפלגות שמעוזן באזורים כפריים. יחד עם זאת, המערכות שבהן יש לאפקט זה את ההשפעה הגדולה ביותר הן מערכות שבהן הטווח הוא גדול בהרבה מהטווח של ארבעה-עשרה מושבים שצפוי להיות בישראל, אם תאמץ את 17 המחוזות המנהליים כמחוזות בחירה.

¹¹ ברור כי קיומו של מרכיב פיצוי משמעותו צמצום גודלם של המחוזות (בהנחה שמספר המושבים בפרלמנט הוא קבוע). אבל, ההשפעה המצטברת קטנה. 12 מושבי פיצוי יתורגמו למחוזות בחירה שגודלם הממוצע הוא 6.4 (108/17) במקום 7.1.

¹² קשה לנבא עד כמה ניצחון במושבים ברמת המחוז תחשב למשמעותית בהערכת הבוחרים את המפלגות, או בהחלטתם של מועמדים לאיזו מפלגה להצטרף. ייתכן והדבר יהיה תלוי בנורמות המשתנות ביחס לתפקידם של חברי הפרלמנט. לדוגמה, האם נובע מכך שבוחרים מצפים מחברי פרלמנט לטפל בנושאים מקומיים כאשר שיטת הבחירות מגדירה, לראשונה בישראל, את מחוזות הבחירה ואת ציבור הבוחרים על בסיס גיאוגרפי? לא ניתן לענות על כך מראש. ניתן להניח כי בחירה בשתי רמות בשיטת בחירות יחסית תהיה בעלת השפעה שולית על מספר המפלגות, וכי רוב ההשפעה תורגש בממד הפנים מפלגתי.

סוג השיטה הרשימתית: הצגת הבחירה האישית

ההמלצה לאמץ שיטת בחירה יחסית העושה שימוש במספר אזורי בחירה (עם או בלי מרכיב של פיצוי) ותיאור השפעותיה כפי שנידון לעיל איננה תלויה בעריכת שינוי בסוג השיטה הרשימתית (פתוחה, סגורה או פתוחה למחצה, ראו להלן). כלומר, החלוקה למחוזות בחירה תהיה מועילה גם במקרה של שמירה על שיטה רשימתית קשיחה וגם במקרה של אימוץ מרכיב של בחירה אישית. עם זאת, גם אם נשמר אזור בחירה אחד בן 120 מושבים, פתיחת הרשימות לבחירה אישית תגביר את הקשר האלקטורלי על ידי כך שתאפשר לציבור הבוחרים להעדיף מועמדים מסוימים על פני אחרים ברשימה המפלגתית.

ישנם שלושה סוגי שיטות רשימתיות בסיסיים: קשיח, פתוח ומעורב, המכונה לעיתים קרובות גם פתוח למחצה או "גמיש". ברשימות הקשיחות, בהן נעשה שימוש בישראל, לא קיימת בחירה אישית במועמדים יחידים. הבוחר מוכרח לקבל או לדחות את רשימת המועמדים כמקשה אחת, כאשר דירוג הרשימה מתבצע דרך הליכים פנים מפלגתיים (ועדות בחירה, בחירות מקדימות או כל מנגנון אחר בו המפלגה משתמשת). כאשר הרשימות הן פתוחות, הבוחרים נותנים את קולם למועמדים לפי העדפתם. אם השיטה היא פתוחה לחלוטין, סדר הרשימה נקבע באופן בלעדי על ידי מספר הקולות שקיבל כל מועמד בבחירות הכלליות. רשימות מעורבות, פתוחות למחצה, משלבות בין שני העקרונות. המפלגה מדרגת מועמדים לפני הבחירות, כמו בשיטת הרשימות הקשיחות, אך ציבור הבוחרים מצביע למועמדים באופן אישי. סדר הרשימה נשמר למעט במקרים בהם מועמדים מסוימים עברו סף מסוים או זכו במכסת קולות אישיים, לפי הקבוע בחוק הבחירות. כלומר, ייתכנו מצבים בהם מועמדים מסוימים יודחו מהרשימה המקורית, ואפילו יעברו מדירוג לא ריאלי לדירוג ריאלי בשל מידת הפופולריות שלהם, המושכת מספר גדול מקולות הבוחרים.

מעבר מרשימות קשיחות לחלוטין לרשימות פתוחות לחלוטין הוא שינוי קיצוני מדי, ואיננו מומלץ במקרה של אזור בחירה אחד גדול.¹³ עם זאת, פיתרון של רשימות פתוחות למחצה עשוי להתאים, גם תחת המצב הקיצוני הנוכחי של אזור בחירה אחד. בשיטות פתוחות למחצה אחדות, החוק מגדיר סף מסוים של קולות שכל מועמד חייב לעמוד בו על מנת להבטיח את בחירתו. מועמדים העומדים בסף זה נבחרים ראשונים, וכל מושב נוסף בו זוכה המפלגה מחולק על בסיס הרשימה כפי שזו נקבעה טרם הבחירות.

¹³ מחוז הבחירה הגדול ביותר בעל רשימות פתוחות נמצא בקולומביה (100 מושבים; מפלגות יכולות לבחור בין רשימות קשיחות לפתוחות, אך רובן בוחרות ברשימות פתוחות). בברזיל ישנו מחוז אחד שבו הבחירות הפדרליות לקונגרס הן באמצעות רשימות פתוחות, ובבחירות של שלוש מדינות נוספות נעשה גם כן שימוש ברשימות כאלה. גודל המחוזות הוא 70 מושבים ויותר.

הניסיון המצטבר מרשימות פתוחות למחצה. השיטות הנפוצות ביותר במדינות עם שיטות בחירה יחסיות באירופה הן גרסאות של השיטה הרשימתית הפתוחה למחצה. השיטה הרשימתית הקשיחה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בישראל, איננה נפוצה בקרב הדמוקרטיה הותיקות והמבוססות. למעשה, הדמוקרטיה היחידות במערב אירופה שמשמשות ברשימות קשיחות ללא מרכיב "אישי" כלשהו הן איטליה, פורטוגל וספרד. באיטליה קיימת מערכת של רשימות קשיחות (שלמעשה איננה יחסית) רק מאז 2005,¹⁴ וספרד ופורטוגל הן דמוקרטיה צעירות מישראל. שיטות הבחירה היחסיות הותיקות באירופה עושות שימוש בשיטות פתוחות למחצה (כך באוסטריה, בלגיה, הולנד, שוודיה) או ברשימות פתוחות לחלוטין (כך בפינלנד, לוקסמבורג, שווייץ).¹⁵

חשוב לעמוד על מידת הפתיחות (או הגמישות) הממשית של רוב השיטות הפתוחות למחצה. שכן הלכה למעשה, ברוב השיטות הפתוחות למחצה, רוב המועמדים שנבחרים יגיעו לפרלמנט על בסיס הדירוג המפלגתי. במפלגות רבות, סדר המועמדים עשוי להיות שונה מזה שנקבע בדירוג המפלגתי שנקבע טרם הבחירות, אך בדרך כלל רק מספר קטן של מועמדים שנבחרו במקומות נמוכים מדי על ידי מפלגתם יכנסו לפרלמנט על בסיס בחירה אישית.

האיזון ברשימה הסופית בין הדירוג שנקבע טרם הבחירות ובין הבחירה האישית תלוי בכללים הנהוגים בכל מקום. רבים מהכללים באירופה הם, למעשה, לא מאוד "גמישים" בהשפעתם. בהולנד, למשל, מועמד זקוק ל-25% מהמכסה למושב על מנת להבטיח לעצמו מושב בפרלמנט ללא קשר לדירוג המפלגתי. זהו מספר גבוה, לכן רק מעט מועמדים נבחרים בצורה זו: בשלוש מערכות בחירות, משנת 1988 ועד שנת 2003, נבחרו בצורה זו רק מועמד אחד או שניים שלא היו נבחרים בכל מקרה (Andeweg 2005). גם בבלגיה, רק 1% מחברי הפרלמנט נבחרו הודות לבחירה אישית ולא כתוצאה מדירוג המפלגתי; זאת, למרות שאחוז הקולות של הבחירה האישית עלה במשך השנים: 16% ב-1919 אך 60% ב-1999 (De Winter 2006:421-2). דוגמאות אלו מלמדות כי שיטות רשימתיות פתוחות למחצה עשויות ליצר תוצאות שונות רק במעט משיטות רשימתיות קשיחות. אם רפורמות אלקטורליות שואפות להרחיב את האפשרות שהבחירה האישית תשפיע על בחירתם של מועמדים פופולריים המדורגים נמוך ברשימה המפלגתית, ניתן להתאים את החוקים כך שאפשרות זו תהיה בת ביצוע.

¹⁴ הרשימות של שיטת הבחירות היחסית בהן נעשה שימוש מסוף מלחמת העולם השנייה ועד 1992 היו פתוחות לחלוטין.

¹⁵ בגרמניה משתמשים ברשימות סגורות עבור חצי מהמושבים שנבחרים מרשימות מפלגתיות, אך "השיטה המעורבת" הנהוגה בה מכילה מרכיב "אישי" חשוב שבא לידי ביטוי בבחירה של חצי מהבונדסטאג במחוזות בחירה חד-נציגיים. הרשימות בנורבגיה הן כמעט סגורות, מבחינה זו שהחוקים הופכים את שינוי הדירוג המפלגתי על ידי המצביעים לקשה ביותר, ולמעשה אף מועמד מעולם לא נבחר מחוץ לסדר שקבעה המפלגה.

צ'כיה, בה נעשה שימוש ברשימות פתוחות למחצה מאז נפילת המשטר הקומוניסטי היא דוגמא טובה. חוקי הבחירה האישיים שוננו בה פעמיים. בשנים 1996 ו-1998 עמד אחוז הקולות האישיים שמועמד היה צריך לזכות בו כדי להבטיח לעצמו מקום בפרלמנט ללא קשר לדירוג המפלגתי על 10% מסך הקולות בהם זכתה המפלגה. בשנת 2002 הסף ירד ל-7%. חוקים אלו הובילו לכך שכמה מועמדים נבחרו כתוצאה מהבחירה האישיים: 12 (מתוך סך של 200 מושבים) בשנת 2002, אך רק 6 ב-2006. במערכת הבחירות של 2010 הכללים שוננו: כל מצביע יכול היה לבחור עד 4 מועמדים באופן אישי (במקום שניים בשנים 2002 ו-2006) ומועמד היה זקוק ל-5% בלבד מסך הקולות של המפלגה כדי להבטיח את בחירתו. זהו לכאורה שינוי קטן, אך השפעתו על בחירת המועמדים על בסיס אישי הייתה גדולה: בשנת 2010 נבחרו כך 46 מועמדים. בנוסף, רק 86 מועמדים מכהנים נבחרו מחדש (ירידה מ-115 בשנת 2006); בנוסף, נבחרו 44 נשים (עלייה מ-31 במערכת הבחירות הקודמת), 14 מתוכן בזכות הקולות האישיים.¹⁶

גם חוקים הנוגעים להקצאת המושבים על בסיס קולות אישיים, אשר נדמים על פניהם כגמישים (או רגישים) מאוד, מסתברים כגמישים רק באופן חלקי ביותר; יחסית, נכנסים לפרלמנט רק מעט מועמדים שלא היו נכנסים על בסיס הדירוג המפלגתי. דוגמא לכך אנו מוצאים בסלובקיה; זוהי דוגמא טובה להשוואה עם ישראל מפני שגם שם ישנו אזור בחירה אחד בן 150 מושבים (מאז 1998; בשנת 1994, הבחירות העצמאיות הראשונות לפרלמנט הסלובקי, נעשה שימוש במחוזות אזורים). החוק קובע כי מועמד צריך 3% מסך הקולות האישיים של מפלגתו כדי לזכות במושב בפרלמנט. הגמישות לכאורה של חוק זה הובילה לכך שבשנת 1998 לא נבחר אפילו מועמד אחד על סמך קולות אישיים, ובשנת 2002 נבחר כך מועמד אחד בלבד. המספר עלה ל-7 בשנת 2006 ו-11 ב-2010, עלייה המלמדת על כך שציבור הבוחרים נוטה להשתמש יותר בבחירה אישית ככל שהוא מכיר אותה (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 קשיחות עשוי להיות קטן או חסר כל משמעות; רשימות פתוחות למחצה עשויות לאפשר לכמה מועמדים לעקוף מועמדים אחרים במפלגה שדירוגם גבוה יותר, ולהיכנס לפרלמנט. גם אם מספר קטן של מועמדים נבחרים על בסיס קולות אישיים, האפשרות של מצביעים לשנות את סדר הרשימה עשויה להשפיע על החלטות המפלגה בעריכת הדירוג המפלגתי מבחינה זו שלמפלגה יש תמריץ גדול יותר להציג מועמדים

¹⁶ הנתונים על הבחירות בצ'כיה המצוטטים לעיל מקורם בפרויקט מחקר מתמשך שלי וכן מהתכתבות אישית עם רומן צ'יטילק (Roman Chytilék) (אוניברסיטת מסריקובה, ברנו, צ'כיה).

אטרקטיביים, שעשויים למשוך אליה מצביעים נוספים המעוניינים לבחור בבחירה אישית במועמדים מסוימים. בנספח למאמר מופיעה סקירה של סוגיות נוספות הקשורות לרשימות פתוחות למחצה, וכן מתווה שאני מציע לחוק אותו אני מכנה ד'הונט פנים-מפלגתי, על שמו של הכלל לחלוקת מושבים שבישראל כבר מיושם ברמה הבין-מפלגתית.¹⁷ על פי ההצעה, המודד של ד'הונט ישמש גם להקצאת מושבים למועמדים לפי דירוגם המפלגתי או הקולות האישיים. כלל ד'הונט פנים-מפלגתי מציג אפשרות ריאלית יותר לבחירה על בסיס אישי למועמדים הזוכים לפופולריות גבוהה, תוך שהוא 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 שיטה רשימתית קשיחה ופתוחה למחצה, ואיננה בעלת הטיה חזקה לכיוון השיטה הקשיחה כפי ששיטות רשימתיות פתוחות למחצה הן בדרך כלל וכפי שניתן להתרשם מהדוגמאות לעיל.

רשימות פתוחות למחצה לעומת בחירות מקדימות. מכיוון שמספר מפלגות ישראליות עורכות בחירות מקדימות לבחירת מועמדים ודירוגם, ראוי לדון בשאלה כיצד רשימות המאפשרות בחירה אישית קשורות לבחירות מקדימות. בחירות מקדימות מעניקות לבוחר הזדמנות להשפיע על הרשימה, גם בשיטה של רשימות קשיחות; האם טמון ערך מוסף בשימוש ברשימות פתוחות למחצה (או פתוחות)? התשובה הקצרה היא שאין קשר הכרחי בין המנגנון על פיו מפלגה בוחרת את מועמדיה וסוג השיטה הרשימתית בה נעשה שימוש בבחירות הכלליות. בפינלנד, לדוגמא, נערכות בחירות מקדימות למרות השימוש ברשימות פתוחות (Hazan and Rahat 2010:49). השימוש בבחירות מקדימות בישראל הוא מעין "מעקף" (Rahat 2008) לבעיות הטמונות ברשימות הקשיחות, אך לא פיתרון לבעיות אלו.

מעצם טבען, בחירות מקדימות נוגעות לסוג אחר של אלקטורט (או "סלקטורט", הגוף הבוחר) הלוקח חלק בתהליך בחירת ודירוג המועמדים מאשר במקרה של השימוש בשיטות רשימתיות פתוחות בבחירות הכלליות. מספר הבוחרים בבחירות מקדימות הוא כמעט תמיד נמוך יותר מאשר בבחירות הכלליות, וכן אין ערובה לכך שמצביעים המשתתפים בבחירות מקדימות יהיו נאמנים דיים למפלגה ויצביעו עבורה בבחירות הכלליות. מצד אחד, ישנם בוחרים שהם נאמנים למפלגה אך אינם טורחים להצביע בבחירות המקדימות, ומוותרים על ההזדמנות להשתתף בבחירה ודירוג המועמדים. מצד שני, ישנם מצביעים שיכולים להשתתף בבחירות המקדימות, אך לבחור במפלגה אחרת בבחירות הכלליות; אם בגלל שהם אינם מרוצים מהדירוג שנקבע בבחירות

¹⁷ שיטת באדר-עופר הנהוגה בישראל זהה למעשה לשיטת החלוקה של ד'הונט.

המקדימות, או מפני שרשימה של מפלגה אחרת מושכת אותם יותר, או מסיבות אחרות (ראו: Rahat 2010 לדיון נוסף בנקודות אלו).

אימוץ רשימות פתוחות למחצה לא אומר שיש לבטל את הבחירות המקדימות. המועמדים ברשימה עדיין מוכרחים קודם כל להיבחר (גם במקרים של רשימות פתוחות לחלוטין). ברשימות פתוחות למחצה, עדיין יש לדרג את המועמדים לפני הבחירות הכלליות. ההבדל הנובע מסוג השיטה הרשימתית משפיע על השאלה האם הבחירות המקדימות הן המילה האחרונה לא רק ביחס למועמדים המופיעים ברשימה, אלא גם ביחס לשאלה אילו מהמועמדים ממוקמים במקום "בטוח", "גבולי" ו"חסר סיכוי". במצב של בחירות מקדימות ושיטה רשימתית סגורה, המצביעים המשתתפים בבחירות המקדימות קובעים את סיכויי הבחירה של כל המועמדים, למעט אלו המדורגים במקומות הגבוליים ביותר. במצב של רשימות פתוחות למחצה, למצביעים עבור המפלגה בבחירות הכלליות נותרת אפשרות להשפיע על סדר הרשימה הסופי. אנו רואים אם כן כי השאלה האם לערוך בחירות מקדימות והשאלה האם להשתמש בשיטה רשימתית שאינה קשיחה 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, שאלת הסדר בו מועמדים נבחרים מתוך רשימה והשאלה כיצד מועמדים יוצרים ושומרים על קשרים עם ציבור הבוחרים (אם בכלל) קשורות בהכרח לשיקולים פנים מפלגתיים. לפיכך, ניתן לתת למפלגות לבחור את סוג הרשימה. במילים אחרות ניתן להפעיל שיטות רשימתיות שונות בעת ובעונה אחת במסגרת אותם הבחירות. נראה כי ישנן רק שתי מדינות שבהן מפלגות יכולות לבחור איזה סוג רשימה להציג לציבור הבוחרים. בדנמרק, לא ניתן להשתמש ברשימות קשיחות לחלוטין, אם כי חלק מהאפשרויות מגבילות את יכולתה של הבחירה האישית לשנות את הדירוג המפלגתי יותר מאחרות (Elkit 2005). בקולומביה, מאז הרפורמה האלקטורלית שנכנסה לתוקף בשנת 2006, מפלגות יכולות לבחור בין רשימות קשיחות לפתוחות. רובן בחרו ברשימות פתוחות; מפלגות שבחרו ברשימות קשיחות היו (באופן מפתיע אולי) היסודות ה"פרסונליים" יותר של המערכת המפלגתית: מפלגות שהן למעשה כלי עבור המועמד הראשון של המפלגה או עבור מנהיג שאינו מועמד במחוז הבחירה (Pachón and Shugart 2010). אם בפני המפלגות הישראליות הייתה עומדת בחירה בין רשימות קשיחות לרשימות פתוחות למחצה, סביר להניח כי המפלגות הגדולות יותר היו בוחרות ברשימות פתוחות למחצה, אך מפלגות קטנות מאוד ומפלגות הנשלטות על ידי מנהיג יחיד או קבוצה קטנה של מנהיגים (כגון ש"ס וישראל ביתנו) היו ממשיכות להעדיף את

הרשימה הקשיחה. השאלה אם לדרוש שימוש ברשימות פתוחות למחצה על ידי כל המפלגות 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 הופך בעצמו למרכיב שמפלגות מתחרות עליו, אזי יש הצדקה לתת למפלגות לבחור בעצמן בין רשימות קשיחות לרשימות פתוחות למחצה. הענקת אפשרות בחירה עשויה להיות גם דרך פרגמטית להפוך את הרפורמה בסוג השיטה הרשימתית לשימה יותר מבחינה פוליטית.

II. רפורמה במבנה היחסים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת

כפי שנכתב בחלק הקודם, שינוי בשיטת הבחירות השומר על שיטת בחירות יחסית, אך מוסיף מרכיב של בחירה אזורית, בחירה אישית או שניהם, יסייע במתן השפעה גדולה יותר לציבור הבוחרים על תהליך הרכבת הממשלה. שינוי כזה עשוי לעודד מפלגות קטנות להתמזג עם מפלגות גדולות יותר וכן יעודד מפלגות להיות קשובות יותר להעדפותיהם האישיות של המצביעים בעת הכנת הרשימה לבחירות הכלליות. אבל, רפורמה בשיטת הבחירות – אלא אם כן משמעותה שינוי דרסטי בשיטת הבחירות היחסית – איננה מספיקה על מנת להגביר את הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים ובין תהליך הרכבת הממשלה לאחר הבחירות. זאת משום שסביר מאוד להניח כי עדיין יהיו מפלגות רבות שתהיינה צריכות לנהל משא ומתן כדי ליצור ממשלה; וכן, משעה שנוצרה, הממשלה צפויה להמשיך להיות נתונה ל"סחיטה" אפשרית על ידי מפלגות סקטורליות קטנות, שינצלו את פגיעותה של הממשלה ואת כוחן בשמירה על שלמותה כדי לדרוש מן הממשלה להיכנע לתביעותיהן. לכן עלינו להפנות את תשומת לבנו גם לרפורמה אפשרית ביחסים בין הרשות המבצעת לפרלמנט. לפני שנדון בסוגי הרפורמות שכדאי לשקול, ראוי לחשוב על מספר סוגיות תיאורטיות בדמוקרטיה פרלמנטרית.

בדמוקרטיה הפרלמנטרית קיים מתח מובנה. מצד אחד זוהי מערכת שבה, בהגדרה, הרשות המבצעת איננה נבחרת ישירות על ידי ציבור הבוחרים, אלא בתיווכם של חברי הפרלמנט והמפלגות אליהן הם שייכים. מצד שני, במיוחד בתקופה המודרנית, מצביעים מצפים שיתקיים קשר אלקטורלי בינם ובין ממשלתם. אם לאחר הבחירות מפלגה אחת (או ברית מפלגתית) זוכה ברוב המושבים, המתח המובנה הזה נפתר, שכן תהליך בחירת הפרלמנט יהיה דומה בעיקרון לתהליך בחירת ראש הממשלה. אך ככל שהמערכת המפלגתית משוסעת יותר, כך פוחת הקשר

האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לבין הממשלה. בישראל, בה קיימת אחת המערכות המפלגתיות המשוסעות ביותר בעולם, תהליך הרכבת הממשלה מושתת במידה יוצאת דופן על משא ומתן פוסט-אלקטורלי בין המפלגות (ובתוכן), במקום על קשר אלקטורלי ישיר באופן יחסי.

אם המטרה היא לחזק את הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לבין הרשות המבצעת, חקיקת חוקים המעניקים יתרון למועמדים לרשות המבצעת במשא ומתן הפוסט-אלקטורלי ולראש הממשלה בעת כהונתו בתקופה שבין הבחירות יסייעו לכך מאוד. ב"מועמדים לרשות המבצעת" כוונתי למנהיגי המפלגות בעלי הסיכוי הריאלי ביותר לזכות בראשות הממשלה בעקבות הבחירות. הענקת יתרון למועמדים אלו פירושה הגברת כוחם הפורמלי באופן שאיננו חותר תחת היסודות הבסיסיים של הדמוקרטיה הפרלמנטרית – כלומר, שהממשלה תלויה באמון של רוב חברי הפרלמנט.¹⁸

הבה נבחן ראשית את הכללים ליצירת ממשלה לאחר הבחירות – תהליך הבעת האמון – ולאחר מכן את הכללים להחלפת הממשלה בין מערכת בחירות אחת לשנייה.

הבעת אמון: הרכבת ממשלה חדשה

למערכת פרלמנטרית חייבים להיות כללים הקבועים בחוקה, בחוק או מוסכמות מקובלות בנוגע להליך הרכבת הממשלה. חוקים אלו חשובים במיוחד לאחר הבחירות, אם מפלגה אחת (או ברית מפלגתית) לא זכתה ברוב. שכן, אם תוצאות הבחירות הן צמודות, עשוי להיווצר מצב בו אין מנדט ברור למפלגה זו או אחרת להוביל את הממשלה. אך בגלל שאחד המאפיינים המגדירים את הדמוקרטיה הפרלמנטרית היא העובדה שציבור הבוחרים אינו בוחר ישירות את הממשלה, אלא הרשות המבצעת צומחת מתוך הפרלמנט, חשוב ליצור מסגרת חוקית להרכבת הממשלה שתבטא את רצון הבוחרים. בהמשך נדון גם בחוקים להרכבת ממשלה חדשה באמצע הקדנציה, במקרה והממשלה המכהנת מאבדת את אמון הפרלמנט.

החוקים להרכבת ממשלה לאחר בחירות עשויים לכלול או שלא לכלול "הצבעת אמון" פורמלית. השוואה בין חוקים המגדירים את מבנה היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת (Bergman et al 2003) מגלה כי החוקים בישראל מוטים מאוד לטובת הפרלמנט. חוקים אלו עשויים להגביר את כושר המיקוח של מפלגות קטנות שתמיכתן נחוצה להבטחת רוב בהצבעה בפרלמנט, למשל בעת השבעת ממשלה חדשה. דרישה לקיומו של רוב בפרלמנט לאישור ממשלה

¹⁸ בהמשך נדון ברפורמות היוצאות מחוץ לתחום המודל הפרלמנטרי.

חדשה היא לכאורה "טבעית" בדמוקרטיה פרלמנטרית; זהו המצב בישראל.¹⁹ אך לעיתים קרובות זהו אינו המצב.

מדוע זה משנה אם ישנה דרישה לרוב שיצביע עבור הממשלה (או ראש הממשלה)? ככל שהסף הדרוש לאישור גבוה יותר, כך גדל הפוטנציאל של מפלגות קטנות וסקטוריאליזם -- היכולות להבטיח לממשלה קולות מכריעים -- לסרב להסכם ולדרוש כניעה לתביעותיהן בתמורה למחויבותן הפומבית לממשלה החדשה. הסף הגבוה ביותר במודל הפרלמנטרי הוא רוב מוחלט המצביע בעד. סף גבוה כזה קיים בגרמניה ובספרד, אך לא בשום מקום אחר. זאת, הגם שגרמניה וספרד לא התנסו במספר כה גדול של מפלגות סקטורליות.²⁰ דמוקרטיה פרלמנטרית אחרות, כולל ישראל, דורשות רוב פשוט²¹ (כלומר, יותר קולות בעד מאשר קולות נגד, אך לא בהכרח מחצית ועוד אחד), או פחות מרוב מוחלט המצביע נגד (כמו במקרה של שוודיה מאז 1975).

הגבלת תפקידו של הרוב הפרלמנטרי בהקמת הממשלה עשויה להגביר את הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים והממשלה. שכן, מרחב התמרון של המפלגות הקטנות מצטמצם כאשר קולן אינו דרוש על מנת להעניק לממשלה את הלגיטימציה למשול. תפקידו של הרוב הפרלמנטרי, כולל זה של המפלגות הקטנות היוצרות אותו, מצטמצם מאוד כאשר אנו מניחים שהמועמד לראשות הממשלה עומד בקריטריונים מסוימים (הנידונים להלן) ונהנה מאמון הפרלמנט, עד אשר הפרלמנט מסיר בצורה אקטיבית את האמון במועמד ובממשלתו. במילים אחרות, השאלה היא האם חובת ההוכחה מונחת על כתפיו של המועמד לראשות הממשלה – החובה לקבל אמון – או האם חובת ההוכחה מונחת על כתפי האופוזיציה, בדמותה של הצבעת אי אמון בממשלה שנוצרה מתוך הפרלמנט שזה עתה נבחר.

עד כה עסקנו בתהליך הרכבת ממשלה בעקבות בחירות. אך על מי מוטלת המשימה להרכיבה, וכיצד מוצגת ממשלה פוטנציאלית בפני הפרלמנט, אם דרושה הצבעה פורמלית? ואם אין צורך בהצבעת אמון פורמלית, מהם הקריטריונים על פיהם ניתן לקבוע כי הורכבה ממשלה חדשה? בדמוקרטיה פרלמנטרית קיימת נורמה חזקה מאוד על פיה המנהיג הפוליטי הנבחר לנסות ולהרכיב ממשלה לאחר הבחירות הוא המועמד של המפלגה הגדולה ביותר. אבל, במעט מאוד דמוקרטיה, אם בכלל, קיים חוק פורמלי המעניק זכות ראשונים למפלגה הגדולה. הסמכות

¹⁹ 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".

²⁰ בגרמניה שאחרי המלחמה לא עלה עד כה הצורך ביותר משתי מפלגות ליצירת רוב בממשלה. בספרד ישנן מפלגות אזוריות שניתן להשוותן למפלגות סקטורליות, 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 במסגרות פדרליות למחצה.

²¹ זהו המצב בבלגיה, יוון, איטליה ולוקסמבורג.

הפורמלית להציע מועמד מצויה בדרך כלל בידיו של מי שעומד בראש המדינה (מלך או נשיא), אם כי בדמוקרטיות פרלמנטריות רבות גם סמכות זו היא בלתי פורמלית לחלוטין.

מה תהיינה ההשלכות של חוק פורמלי המעניק את הבכורה למנהיג המפלגה הגדולה? חוק כזה יכול לתרום רבות לחיזוק הקשר האלקטורלי, שכן עשויה להיות לו השפעה "פסיכולוגית" על המצביעים ולגרום להם לבחור בין המפלגות הגדולות על בסיס המועמד המועדף עליהם לראשות הממשלה, ולא להצביע עבור מפלגות סקטוראליות. כלומר, ייתכן ומצביעים ש"יושבים על הגדר" ומתלבטים בין מפלגה גדולה ומפלגה סקטורלית יטו לבחור במפלגה הגדולה, במידה ויגלו עניין במועמדיהן לראשות הממשלה של שתיים (או שלוש) המפלגות הגדולות.

חשוב לזכור כי יהיו מצבים בהם מנהיג המפלגה הגדולה לא יהיה המועמד להרכבת הממשלה כתוצאה ממאזן כללי של העדפותיהן של המפלגות בכנסת. לכן חשוב שיהיה "שסתום ביטחון" שיאפשר למנהיג של מפלגה אחרת להרכיב ממשלה במקרים בהם למנהיג המפלגה הגדולה אין די בעלי ברית לעשות זאת. דרך אחת לעשות זאת היא זו: 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 קיום יחסי עבודה עם נציגי הציבור הנבחרים לפרלמנט, ולא רק זכייה ברוב. אבל, תהליך זה של בחירת מנהיג חלופי יתרחש רק לאחר שהמפלגה הגדולה אכן לא תצליח להוכיח שהיא "זכתה בבחירות" באמצעות הבטחת רוב בכנסת. חובת ההוכחה, במקרה זה, תהיה מוטלת על הרוב הפרלמנטרי, שיהיה צריך 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 על ידי השימוש ב"אי אמון קונסטרוקטיבי". בישראל מיושמת גרסה מסוימת של אי האמון הקונסטרוקטיבי, אך היא איננה שלמה כמו זו הקיימת בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות כולל גרמניה, הונגריה וספרד. במדינות אלה, הפרלמנט יכול להדיח את ראש הממשלה והממשלה רק על ידי בחירת מועמד חלופי.²² הגרסה הישראלית נוקשה פחות מבחינה זו שהצבעת אי אמון נגד ראש ממשלה מכהן

²²זהו, למשל, נוסח החוקה ההונגרית בסעיף 39A(1):

כרוכה רק בהצגת מועמד למנהיג חלופי שינסה להרכיב ממשלה, ולא בבחירה רשמית של ראש ממשלה אחר.²³ אבחנה זו חשובה שכן הצגת מועמד בלבד פירושה שעדיין צריך להתקיים תהליך של הרכבת ממשלה לפני שאותו מנהיג יהפוך לראש ממשלה, והוא או היא עשויים להיכשל במאמץ להרכיבה. יתרה מזאת, אם בעקבות הצבעת אי אמון קונסטרוקטיבי שצלחה, כל ממשלה פוטנציאלית חדשה תהיה זקוקה להצבעת אמון פורמלית לפני שתוכל להתחיל את כהונתה, אזי אנו מגיעים שוב למצב בו המפלגות הסקטורליות נהנות ממרחב תמרון מקסימלי. אלו יכולות להצביע נגד ראש הממשלה המכהן על ידי הצעת מועמד חלופי, ולאחר מכן להמשיך ולהתעקש על תביעותיהן לפני שיעניקו את קולן למועמד הפוטנציאלי החדש לראשות הממשלה.²⁴ כאשר אי האמון הקונסטרוקטיבי הוא מלא, אף אחת מהמפלגות לא תצטרף להבעת אי אמון אם היא איננה מעדיפה באמת ובתמים את המועמד החלופי, והמשא ומתן על הרכבת הממשלה יטה 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 במצבים בהם הימין הקיצוני והשמאל הקיצוני מסכימים ביניהם כי הם נגד הממשלה, גם אם לעולם לא ישתפו פעולה ויסכימו על ממשלה חלופית במקומה של זו המודחת. במקרה של אופוזיציה, מכל צד של הממשלה, ההצבעה הקונסטרוקטיבית עשויה לאפשר הפרדת רשויות שבנסיבות אחרות לא ניתן לחשוב עליה במסגרת השיטה הפרלמנטרית: ישנו רוב נגד הממשלה בפרלמנט, אך הממשלה מצליחה להישאר בשלטון. במצב זה, הממשלה תמשיך להיות "יציבה", למרות שלא תהנה מתמיכת הפרלמנט.

בכל המצבים האחרים, אין זה סביר שאי האמון הקונסטרוקטיבי ישפיע על משך כהונת הממשלה, שכן ברוב המצבים אם קיים רוב המתנגד למועמד המכהן, סביר גם כי קיים 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 קונסטרוקטיבי והצבעת אי אמון "רגילה" (שלילית) יניבו תוצאות דומות. זהו טיעון בעד הבחירה

"הצעת אי אמון בראש הממשלה כרוכה בהגשת בקשה בכתב, הכוללת מועמד לראשות הממשלה...אם, על בסיס הצעה זו, רוב חברי הפרלמנט יסירו את אמונם, אזי המועמד לראשות הממשלה המצוין בבקשה יחשב כמי שנבחר לראשות הממשלה."

לא קיימת הוראה ביחס למשך הזמן המוקצב לניהול משא ומתן להרכבת ממשלה חדשה, שכן המשימה של הרכבת ממשלה מוטלת על הרוב, באמצעות אי האמון הקונסטרוקטיבי. כמו כן, לראש המדינה אין שיקול דעת בהקשר זה. ההוראות הקיימות בגרמניה וספרד זהות בנקודות אלן.

²³ 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. גם אם נדיר שהצבעות אי אמון עוברות, ההקשר המוסדי קובע את הפרמטרים 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.

הקונסטרוקטיבית, הואיל והוא איננו חותר תחת עיקרון הליבה של הממשלה הפרלמנטרית – על פיו הרשות המבצעת חייבת להיות בעלת רוב בפרלמנט – אך בה בעת הוא מחזק את מעמדו של המועמד המכהן במצבים בהם אין רוב מוחלט ופומבי בעד מועמד חלופי. כפי שכבר צוין, הצעה זו גם מחזקת את כושר המיקוח של ראש הממשלה המחליף, שזוכה ברוב מיד עם הדחתה של הממשלה הקודמת.

מה קורה כאשר הממשלה המכהנת מאבדת את אמון הפרלמנט אך לא קיימת ממשלה חלופית שיכולה לזכות באמון זה? ברוב המערכות הפרלמנטריות קיימים חוקים המאפשרים פיזור מוקדם של הפרלמנט והחזרת הבחירה לציבור הבוחרים. אבל, זהו איננו מאפיין יסוד של פרלמנטריזם. בנורבגיה, למשל, לא קיים חוק לבחירות מוקדמות. במדינות בהן קיים חוק לבחירות מוקדמות, ההחלטה לפזר את הפרלמנט מצויה לעיתים קרובות בידי ראש המדינה. לחלופין, הזכות לפיזור עשויה להיות מוענקת לראש הממשלה, כפררוגטיבה הנובעת מתפקידו.

לכאורה, "ברור" כי מנגנון אחר לבחירות מוקדמות בדמוקרטיה פרלמנטרית הוא פיזור של הפרלמנט את עצמו. אבל, נדמה כי ישנה רק דמוקרטיה פרלמנטרית אחת שבה קיים חוק כזה הלכה למעשה, וזוהי ישראל. באף אחת מהמערכות הפרלמנטריות שנסקרו על ידי ברגמן ואחרים (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. בנוסף אם כן לחוקי האמון שנידונו 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. אלו יכולות לפרוש מהרוב ולהצטרף לאופוזיציה בקריאה לערוך בחירות חדשות, מבלי שידרשו לעבור קודם דרך הליכי אי אמון פורמליים נגד הממשלה המכהנת. ממש כמו במקרה של הצבעות אי אמון, הצבעה לפיזור הפרלמנט לא באמת צריכה לעבור כדי שהאפשרות לפיזור תהווה איום ממשי, ומכאן השפעתה על כושר המיקוח של המפלגות השונות.

אם, מצד שני, לא ניתן לפזר את הפרלמנט בדרך זו, אזי פיזור לפני תום הקדנציה יתרחש 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 בדמוקרטיות פרלמנטריות. אם כי לעיתים קרובות נמתחת ביקורת על יכולת זו, הטומנת בחובה כוח מופרז לרשות המבצעת בכך שהיא מאפשרת לראש הממשלה המכהן לבחור את העיתוי המתאים ביותר

עבורו לערוך בחירות. לאור החששות האלו קיימת תנועה מסוימת לכיוון של פרלמנטים הנבחרים לתקופה "קבועה מראש" (בדומה למצב בנורבגיה מזה שנים רבות) בכמה מהפרובינציות של קנדה, בפרלמנט הסקוטי וכן בבריטניה, כתוצאה מההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בעקבות הבחירות שנערכו ב-2010. החסרונות הפוטנציאליים של פיזור הפרלמנט על ידי הרשות המבצעת פחותים בצורה משמעותית במקרה הישראלי, הודות לקיומן של ממשלות קואליציוניות רב מפלגתיות. בשל קואליציות אלו ותלותן במשא ומתן הנערך לאחר הבחירות, רק לעיתים נדירות נסובות הבחירות סביב "בחירה מחדש" של הממשלה, כפי שקורה לעיתים קרובות במודל וסטמינסטר של דמוקרטיית פרלמנטריות. עם זאת, אותה נטייה לממשלות רב מפלגתיות הופכת את הפיזור העצמי של הפרלמנט ללא רצוי.

אם מטרננו היא לחזק את הקשר האלקטורלי בדמוקרטיית פרלמנטריות רב מפלגתיות, יש לדרוש כי תהליכי אי האמון הפורמליים יקדימו כל בחירה באפשרות הפיזור, מהסיבה הבאה. משבר ממשלתי הנגרם כתוצאה מהצעת אי אמון (אם לא בשל קבלתה), או כתוצאה מפרישה של מפלגה כלשהי מהקואליציה, מספק מידע חשוב לציבור הבוחרים במקרה של בחירות מוקדמות.²⁵ מצב זה מרחיב את האפשרות של ציבור הבוחרים להשתמש בבחירות הבאות כאמצעי לעיצוב הפרמטרים לסיבוב המשא ומתן הפרלמנטרי הבא, בהשוואה לקיומן של בחירות מוקדמות הנערכות ללא מידע זה. מבחינה זו, מניעת פיזור הפרלמנט את עצמו משלימה את קיומם של התנאים האחרים שנידונו לעיל, כגון מימוש זכות ראשונים בהרכבת הממשלה לאחר הבחירות למפלגה הגדולה ואי אמון קונסטרוקטיבי.

לאור הנקודות האלו, ראוי 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 כאיום פוטנציאלי שראש הממשלה מחזיק מול רוב לא צייתני, אך הנשיא יכול להטיל וטו על בקשתו לפיזור כבלם נגד ניצול סמכות זו. סביר כי השילוב של הצעת ראש הממשלה לפיזור עם החלטה סופית המצויה בידיו של הנשיא תהיה אופרטיבית רק במצבים בהם הרוב אינו תומך בצורה עקבית בראש הממשלה המכהן, אך מאידך לא קיים רוב המוכן להצביע "באופן קונסטרוקטיבי" עבור מועמד חלופי. זהו גם אמצעי שראש הממשלה חלופי, שנבחר בעקבות אי אמון קונסטרוקטיבי, יכול לעשות בו שימוש במקרה והרוב שבחר בו לתפקיד יתגלה כלא כן בכוונותיו, למרות הצטרפותו לקואליציה שתמכה בחילוף. אלו הם בדיוק המצבים בהם חזרה לציבור

²⁵ נכון לשנת 2010, רק 6 קואליציות בהיסטוריה של ישראל מיצו את כהונתן. כל השאר סיימו לפני תום הכהונה, 8 מתוכן בעקבות חוק שחוקקה הכנסת (נתונים אלו מבוססים על התכתבות אישית עם עופר קניג).

הבוחרים משמרת באופן המלא ביותר את עיקרון היסוד הפרלמנטרי, לפיו הקשר האלקטורלי עם הממשלה עובר דרך נציגי הציבור הנבחרים.

רפורמות רדיקליות נוספות?

ישנם גם מי שתומכים ברפורמות מרחיקות לכת עוד יותר בחיזוק מעמדה של הרשות המבצעת. עלינו לשקול האם רפורמות כאלו מתאימות לישראל. ההצעות כוללות עריכת סיבוב שני בין מנהיגי שתי המפלגות הגדולות במקרה ואף אחת מהמפלגות לא עוברת סף מושבים מסוים, או דרישה לקימו של רוב מיוחד בכנסת בהצבעת אי אמון.

אימוץ כל אחת מהרפורמות האלו, בנפרד או ביחד, פירושו ניתוק מהותי מהמבנה של הדמוקרטיה הפרלמנטרית. במודל הפרלמנטרי, הממשלה היא אותה מפלגה, או צירוף של מפלגות, שיכולות לזכות באמונם 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 אם כן לקיצה את השיטה הפרלמנטרית*, אם על ידי כך שהיא מתירה לציבור הבוחרים לקבוע מי יהיה ראש הממשלה, או על ידי כך שהיא מאפשרת לממשלה להישאר על כנה גם אם בפרלמנט יש רוב אשר איבד את האמון בה.

חשוב לציין כי לא ניתן למצוא תקדים ליישומן של אף אחת מההצעות האלו, כך שלא קיימים מודלים שניתן ללמוד מהם. עם זאת, יש לנו כעת לא מעט עדויות בנוגע להשלכות של מוסדות "מוטי נשיאות" – כאלו המפרידים בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת במקור (כאשר הרשות המבצעת נוצרת) או במהלך כהונתה (מוסדות הקובעים כיצד הכהונה מסתיימת והאם משך הכהונה קבוע מראש). 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).

ניתן להגדיר רפורמה מוסדית כנשיאותית אם היא מאפשרת לציבור הבוחרים לקבוע מי יעמוד בראשות הממשלה בנפרד מבחירת נציגי הרשות המחוקקת, או אם היא יוצרת מצב של "הפרדת רשויות" שבו הרשות המבצעת והרשות המחוקקת מתקיימות בו זמנית, למרות העדר יחסי עבודה ביניהן. כלומר, שתי ההצעות נופלות תחת ההגדרה של "נשיאותיות". נשקול כל אחת מהן בנפרד.

הכרעה בין מועמדים להרכבת הממשלה. על פי אחת ההצעות, במצב בו 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 יהיו שונות במהותן מההשפעות שהיו לניסיון הישראלי הקודם (והמאוד לא מוצלח, על פי רוב הדיווחים) עם הבחירה הישירה לראשות הממשלה. את הקיפאון בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת שנוצר באותה תקופה ואת השיסוע של הרשות המחוקקת ניתן לייחס באופן חלקי, אם כי חלקי בלבד, לבחירה הנפרדת לרשות המבצעת ולרשות המחוקקת. כלומר, המצביעים יכלו להצביע למועמד המועדף עליהם לראשות הממשלה ממפלגה אחת ולמפלגה אחרת לבית המחוקקים. בתגובה לניסיון הזה, 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 פתק הצבעה אחד בסיבוב הבחירה הראשון יהיה מספיק כדי לשכנע את המפלגות להתמזג עם רשימות גדולות יותר בניסיון למנוע סיבוב הכרעה נוסף, כפי שמצטיירת הכוונה מאחורי הצעה. למעשה, סביר מאוד כי הן המפלגות הגדולות והן המפלגות הקטנות יחתרו לסיבוב הכרעה נוסף. כלומר, מפלגות גדולות יראו בכך הזדמנות לזכות בשלב ההכרעה על ידי מינוי מועמד פופולרי, אולי אפילו אדם ללא קשרים חזקים לארגון המפלגתי. זוהי הליבה של מה שניתן לכנות ה"נשיאותיות" של המפלגות – מיקסום קולות על ידי בחירה של מועמדים חזקים ופופולריים. למפלגות הקטנות, לעומת זאת, יהיה כל תמריץ אפשרי למקסם את ייצוגן בכנסת באמצעות ריצה ברשימות נפרדות (כפי שהן עושות כעת ועשו במסגרת הבחירה הישירה) ולאחר מכן לנהל משא ומתן בתמורה לתמיכה באחת המפלגות המתמודדות בשלב ההכרעה הסופי.

כפי שצוין מוקדם יותר, אין תקדים למערכת הפועלת על בסיס הצעה זו, כך שאיננו יכולים לומר בוודאות מה יהיו תוצאותיה. אך כל רפורמה מוסדית שבה נותרת פתוחה האפשרות שראש הממשלה יקבע על ידי ציבור הבוחרים מספקת תמריצים חזקים למפלגות להפוך ל"נשיאותיות".

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) מהווה הפרה בסיסית של יסודות הפרלמנטריזם. היא מעלה את הסיכויים לכך שממשלה תמשיך לכהן למרות שלא תוכל לזכות באישור הרשות המחוקקת למדיניותה – תכונה אופיינית במערכות נשיאותיות. היא מעלה מאוד

את הסיכון שהממשלה תסטה מהבטחותיה המדיניות עליהן התחייבה בתקופת הבחירות או בשלב ההסכמים הקואליציוניים לאחר הבחירות, מבלי שמפלגתו של ראש הממשלה או מפלגות הקואליציה התומכות בו יוכלו לעשות דבר בקשר להפרת מחויבויות אלו.

כל אחת מהרפורמות האלו תסיט את המערכת הפוליטית לכיוון "נשיאותי", ותביא עימה כמה מהחסרונות של המשטר הנשיאותי. אימוצן של שתי הרפורמות יחד תהיה כמעט כאימוצה של שיטת ממשל נשיאותית. הגם ששיטת הממשל הנשיאותית יושמה בהצלחה במספר מדינות, הניסיון המצטבר מהן מורה על יחסים גרועים יותר בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ניסיון פוליטי מופחת ברשות המבצעת ומידה פחותה של אחריותיות לעומת הניסיון המצטבר מהדמוקרטיה הפרלמנטרית, כולל הניסיון בישראל.

מסקנות

בהשוואה לדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות, ה"קשר האלקטורלי" בישראל בין ציבור הבוחרים ובין נציגיו בכנסת, אם כיחידים ואם בממשלה כקולקטיב, הוא קשר חלש. שורשיו של קשר חלש זה כפולים – הם נעוצים שיטת בחירות קיצונית בעלת אזור בחירה ארצי יחיד ורשימות קשיחות וכן בתהליך של הרכבת ממשלה וקביעת בחירות מוקדמות המוטה מאוד לטובת הפרלמנט. בדמוקרטיה פרלמנטרית, הקשר האלקטורלי בין ציבור הבוחרים לממשלה עובר בהכרח דרך הפרלמנט. יחד עם זאת, ישנן רפורמות שניתן לערוך במוסדות פוליטיים אשר יכולות לחזק את הקשר האלקטורלי ולשפר את הלגיטימציה של המערכת הפוליטית כולה.

רפורמות בשיטת הבחירות יכולות לכלול אימוץ מחוזות בחירה (עם או בלי מרכיב של פיצוי ברמה הארצית) ומעבר לרשימות פתוחות למחצה. כל אחת מהרפורמות האלו – אך שתיהן ביחד במיוחד – יגבירו את ה"נראות" של חברי הכנסת כיחידים ושל המועמדים. משום שאלו ייבחרו מתוך רשימות של מחוזות קטנים יותר ו/או בסיוע של בחירה אישית, הם יהיו בעלי תמריץ גדול הרבה יותר ליצור קשר עם ציבור הבוחרים ולהיות קשובים לצרכיו.

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 בהם יש צורך להחליף את הממשלה המכהנת בממשלה חדשה לפני תום הקדנציה. הבטחת הזכות להרכבת ממשלה חדשה למנהיג המפלגה הגדולה תחזק את הקשר האלקטורלי, שכן חוק זה עשוי ליצור "אפקט פסיכולוגי" בקרב ציבור הבוחרים שיעודד אותם להשתמש בפתק ההצבעה שלהם כדרך לאותת 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 האלו יסיט את נטל ההוכחה מראש הממשלה המיועד אל עבר האופוזיציה, ויעניק לו יתרון אסטרטגי. באופן דומה, הפיכתה של הצבעת אי האמון לקונסטרוקטיבית, שפירושה מינוי אוטומטי של ראש ממשלה כאשר ההצבעה עוברת, מבטיחה כי מפלגות קטנות יפרשו מהקואליציה רק כאשר הן באמת ובתמים מעדיפות מועמד חלופי שעבורו הן חייבות להצביע באופן פומבי. 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 שנידונו לעיל: צמצום מרחב התמרון של מפלגות קטנות וסקטוריליות.

ביחד, מערך הרפורמות שהוצע לעיל מיועד להעצים את ציבור הבוחרים על ידי הגדלת האחריות של הנציגים כלפיו באמצעות חלוקה למחוזות בחירה ו/או בחירה אישית, ותוך הרחבת האחריות הקולקטיבית של הממשלה לציבור הבוחרים דרך חיזוק מעמדה.

נספח:

נוסחת ד'הונט לחלוקת מושבים פנים מפלגתית²⁶

נספח זה מציע דרך ליישום העיקרון של רשימות פתוחות למחצה (גמישות) השונה מהנוסחאות הסטנדרטיות המצויות בשימוש. רוב השיטות הפתוחות למחצה דורשות מכסה או סף מסוים של קולות אישיים שהמועמד חייב לעמוד בהם על מנת להבטיח את בחירתו ללא קשר לדירוג המפלגתי. כפי שיוסבר להלן, לשימוש במכסות עשויים להיות כמה מאפיינים לא רצויים. לחילופין, ניתן להשתמש בשיטת המודד, דוגמת זו של ד'הונט, כפי שעושות רוב המערכות היחסיות בעולם (כולל ישראל) כאשר הן מקצות מושבים למפלגות. כלומר, הצעה זו מיישמת חוקי חלוקה המקובלים בין מפלגות ברמה הפנים-מפלגתית – הקצאת מקומות למועמדים ברשימה המפלגתית.

במרבית המקרים, החוקים לחלוקה פנים-מפלגתית בשיטות בחירה בעלות רשימות פתוחות למחצה קובעות מכסה של קולות אישיים, המוגדרת כחלק מסוים מתוך כלל המצביעים למפלגה

²⁶אני מודה מאוד לחוקרים בתחום שיטות הבחירות שסייעו לי לחשוב לעומק על הסוגיות הנידונות כאן: ג'ון קרי (John Carey), גרי קוקס (Gary Cox), ריצ'רד כץ (Richard Katz), ארנד לייפהרט (Arend Lijphart), דייוויד סמואלס (David Samuels), מיכאל תיאס (Michael Thies) ובמיוחד ריין טגפרה (Rein Taagepera). כמוכן, אף אחד מהם אינו אשם בטעויות. גרסה מוקדמת של מסמך זה הוכנה כנספח למאמר "Deepening Democracy by Renovating Political Practice: The Struggle for Electoral Reform in Colombia", אותו כתבתי יחד עם אריקה מורנו (Erika Moreno) ולואיס פאג'ארדו (Luis Fajardo). גרסה מתוקנת של המאמר המקורי מופיעה ב: Christopher Welna and Gustavo Gallón, eds., *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia* (Notre Dame University Press, 2007).

עצמה במחוז הבחירה, או מתוך סך 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, 1986). בפועל, מערכות של רשימות פתוחות למחצה נוטות לקבוע מכסות גבוהות למדי לשינוי הדירוג המפלגתי. לפיכך, רוב המושבים מוקצים לפי הסדר שקבעה המפלגה. כמובן, ניתן לקבוע מכסות נמוכות יותר ולהפוך את הבחירה האישית למשפיעה יותר על חלוקת המושבים (זהו המצב בצ'כיה, כפי שנידון בגוף המאמר).

במקום להשתמש בשיטה של מכסות, ניתן להשתמש במקום זאת בשיטה של מודד לחלוקה פנים-מפלגתית. שיטה אחת כזו היא שיטת המודד המקובלת של ד'הונט.²⁷ ממש כפי שד'הונט מחלק את המושבים למפלגות קודם כל על ידי חלוקת הקולות של כל אחת מהמפלגות במספרים 1, 2, 3, ..., כך אנו יכולים להקצות מושבים בתוך המפלגה באופן דומה, תוך יישום המודד על הצבעה לרשימה והצבעה למועמדים על בסיס אישי. המודדים הפנים-מפלגתיים מתייחסים רק למספר הקולות בהן זכתה הרשימה, מספר אותו נכנה v_i , ולסך הקולות האישיים של כל המועמדים. חשוב להדגיש כי הצעה זו ניתנת ליישום רק במידה ובפני הבוחרים קיימת אפשרות לבחור במפלגה מבלי לציין העדפה של מועמדים.

כדי להסביר את השיטה, נדון קודם כל בחלוקת מושבים היפותטית במחוז בחירה קטן, שתעזור לנו לעקוב אחר המהלכים. לאחר מכן נדון בדוגמא המיישמת את השיטה באזור בחירה ארצי, הדומה יותר למערכת הנוכחית הקיימת בישראל. שתי הדוגמאות הראשונות של מחוז בחירה היפותטי בעלי 6 מושבים, מוצגות בטבלה 10. שתי הדוגמאות מציגות מצבים בהם מועמד אחד או יותר דורגו במקום נמוך על ידי המפלגה וזכו במספר משמעותי של קולות אישיים. יש לציין כי זהו המצב היחיד שבו העובדה שהשיטה לוקחת בחשבון קולות אישיים וגם את קולות הרשימה היא בעלת משמעות, שכן אם בוחרים נוטים להעניק את הקולות האישיים למועמדים המדורגים במקומות הגבוהים ברשימה, אזי אותם מועמדים ייבחרו בכל מקרה. במקרה זה למפלגה יש תמונת מצב טובה בקשר לפופולריות של מועמדיה כאשר היא יוצרת את הרשימה, או שמצביעים פשוט עוקבים אחר המסרים של המפלגה, ומזהים מועמדים המדורגים במקומות גבוהים עם מועמדים איכותיים.

²⁷לסקירה של שיטות חלוקה לפי מכסות ומועמדים, בהקשר של חלוקה בין מפלגתית, ראו - Taagepera (2007): 29-34.

בשתי הדוגמאות המוצגות בטבלה א1, למפלגה 6 מועמדים והיא זכתה ב-1000 קולות ו-4 מושבים. בדוגמא הראשונה, 300 בוחרים הצביעו למפלגה ללא ציון בחירה אישית ושני המועמדים שדורגו על ידי המפלגה במקומות 5 ו-6 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 חמישי זכה במספר קולות אישיים העולה על מחצית הקולות שניתנו לרשימה ללא העדפה (VL), לכן המועמד הזה זוכה במקום 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- $VL/3$. בדוגמא זו, זהו המועמד שהמפלגה דירגה במקום שישי, ושזכה ב-143 קולות אישיים.

בדוגמא 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 הדירוג המפלגתי, ומועמד אחד שדורג במקום נמוך על ידי המפלגה אך זכה בקולות אישיים רבים מוקם לפני המועמד שהמפלגה דרגה במקום הרביעי. כל אחד מהמושבים שהוקצו למפלגה עולה 200 קולות, והמושב הרביעי לא יכול היה להיות של מועמד שזכה בפחות מ-150 קולות אישיים (VL/4).²⁸

ידוע כי נוסחת ד'הונט מעדיפה את החלק הגדול על פני החלק הקטן בעת חלוקת המושבים. העדפה זו באה לידי ביטוי בין אם מרכיבים אלו מוגדרים ברמה הפנים-מפלגתית או ברמה הבין-מפלגתית. לכן, אם ברוב המקרים החלק הפנים-מפלגתי הגדול הוא מספר הקולות בו זכתה המפלגה לבדה, ולא אף אחד מהמועמדים, אזי 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 (כאשר S מייצג את מספר המועמדים שנבחרו על ידי המפלגה), אך במרבית המקרים המספר הדרוש לזכייה יהיה גדול בהרבה מ- VL/s . ככל שאחוז 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.

²⁸אמנם, בדוגמא זו נבחר מועמד שזכה ב-11 קולות אישיים בלבד, אך יש לזכור כי 600 בוחרים (מתוך 1000) הצביעו עבור הדירוג המפלגתי, והעניקו כך למפלגה את הזכות לבחור חלק מהמועמדים.

לבסוף, ראוי לציין כיצד יישום נוסחת ד'הונט תהיה שונה מהקצאת מושבים אמיתית במערכת של רשימות פתוחות למחצה המבוססת על מכסות. נדון במקרה של מפלגה אחת בסלובקיה, שבה אזור בחירה אחד בן 150 מושבים הופך את המערכת הפוליטית שם לבת השוואה במקרה של יישום רשימות פתוחות למחצה בישראל (אם ההצעה לחלוקה למחוזות בחירה אינה מאומצת). שתי השיטות יובילו בדרך כלל לכך שאותם מועמדים יזכו במושבים, אך ברור כי ישנם גם מצבים בהם התוצאות תהיינה שונות. דוגמא למפלגה שעבורה התוצאות כן יהיו שונות מוצגת בטבלה 2. הטבלה מציגה את התנאים שבהם יישום נוסחת ד'הונט ברמה הפנים-מפלגתית תהיה טובה יותר. זהו המקרה של מפלגת "התנועה למען סלובקיה דמוקרטית" (HZDS) שזכתה ב-36 מושבים בבחירות 2002 והייתה למפלגה הגדולה ביותר. העובדה כי זכתה ב-24% מהמושבים הופכת אותה לכמעט שווה למפלגה הגדולה בישראל בבחירות 2009. הטבלה כוללת כמעט חצי מ-150 המועמדים של המפלגה, ומדרגת אותם על פי מספר הקולות האישיים בהם זכו בפועל. הטבלה מציגה את הקולות האלו, וכן את חלקם מתוך סך הקולות האישיים בהם זכו מועמדי "התנועה למען סלובקיה דמוקרטית". היא מראה גם אלו מועמדים נבחרו הלכה למעשה. כל 36 המועמדים היו זוכים גם אם הדירוג טרום הבחירות היה הקריטריון היחיד; הקולות האישיים לא השפיעו על הבחירה. רק ארבעה מועמדים עברו את הסף של 3% מסך הקולות האישיים, הדרושים על מנת להיבחר ללא קשר לדירוג המפלגתי; בכל מקרה, אלו גם היו המועמדים שמוקמו בארבעת המקומות הראשונים בדירוג המפלגתי. ברור אם כן כי הלכה למעשה הקצאת המושבים במפלגה זו לא הייתה שונה מרשימה סגורה.²⁹

הטבלה מראה את חלוקת המושבים לפי נוסחת ד'הונט פנים-מפלגתית, על בסיס הערכה כי 22% מהבוחרים הצביעו עבור המפלגה בלבד.³⁰ עמודות נפרדות מראות מי מהמועמדים היה מודח מהרשימה המפלגתית כפי שנקבעה טרום הבחירות ומי מהמועמדים היה נבחר על בסיס קולות אישיים. יישום נוסחת ד'הונט על סך הקולות שהצביעו עבור המפלגה בלבד, המוערכים כ-371,763, ועל סך הקולות האישיים של כל מועמד, מובילים 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, למרות ששניים מהמועמדים שהמפלגה דרגה לאחר מקום 36 היו בין עשרת הראשונים ברשימת הזוכים בקולות אישיים; אחד מהמועמדים האלו דורג במקום ה-60

²⁹ יחד עם זאת, הסדר שבו נבחרו 36 המועמדים (שאינו מוצג בטבלה) שונה מעט מהאופן בו דורגו ברשימה.
³⁰ השלטונות הסלובקיים אינם מדווחים על מספר המצביעים שבחרים בפועל במפלגה בלבד או בקולות אישיים. הם מדווחים רק על סך המצביעים בכל קטגוריה; בהתחשב בעובדה שכל מצביע יכול לבחור עד ארבעה קולות אישיים, לא ניתן לדעת על בסיס הנתונים הללו כמה בוחרים מימשו את האפשרות של בחירה אישית ולכמה מועמדים הצביעו.

ברשימה המפלגתית. לו נוסחת ד'הונט הייתה מיושמת ברמה הפנים-מפלגתית, מועמדים כה פופולריים היו זוכים למרות דירוגם המפלגתי שנקבע טרם הבחירות. שני המועמדים אותם היו מחליפים 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 למושב על פי נוסחת ד'הונט מפני שרק 13 מועמדים זכו במושבים על בסיס קולות אישיים. חלקם של 13 המועמדים האלו בלבד עמד על יותר מ-1/36 (סך כל הקולות בהם זכתה המפלגה חלקי 36) – המינימום הדרוש על פי נוסחת ד'הונט כדי שמועמד יבחר על בסיס קולות אישיים. השוו את הנתון הזה עם המכסה הנדרשת בסלובקיה, הקובעת כי יש לעבור סף של 3% מהקולות האישיים כדי לנצח. רק ארבעה מועמדים עמדו במכסה הזו, ומכיוון שהם דורגו בארבעת המקומות הראשונים על ידי המפלגה, הם היו נבחרים בכל מקרה. שני מועמדים שנמנו על עשרת הראשונים בדירוג הקולות האישיים, אך לא עמדו בסף הדרוש של 3% מתוך סך הקולות האישיים של המפלגה, לא זכו למושבים בשל מיקומם הנמוך בדירוג המפלגתי.

כמובן, מה שראינו בטבלה 2 כאן הוא רק דוגמא אחת לחלוקה בפועל של מושבים שהתרחשה תחת חוקים אחרים. יחד עם זאת, היא מדגימה כיצד יישום נוסחת ד'הונט ברמה הפנים-מפלגתית מהווה את הפשרה המאוזנת ביותר בין הצבעה על בסיס רשימות סגורות והצבעה על בסיס רשימות פתוחות. שלא כמו רוב השיטות המבוססות על מכסות, היא מבטיחה שמועמדים פופולריים יוכלו לזכות על בסיס קולות אישיים, תוך שהיא קובעת סף לזכייה על בסיס קולות אישיים המשתנה לאור מספר המושבים בהם זכתה המפלגה וכמה מצביעים הטילו פתקים עבור המפלגה בלבד. לאור הסיבות האלו, ראוי לשקול את השימוש בנוסחת ד'הונט ברמה המפלגתית, כפשרה בין רשימות סגורות לרשימות פתוחות בשיטת בחירות יחסית.

- Andeweg, Rudy B. 2005. "The Netherlands: The Sanctity of Proportionality." In *The Politics of Electoral Systems*, ed. By Michael Gallagher and Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm, and Magnus Blomgren. 2003. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns," in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. by Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- De Winter, Lieven. 2006. "Belgium: Empowering Voters or Party Elites?" In *The Politics of Electoral Systems*, ed. By Michael Gallagher and Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Elklit, Jørgen. 2005. "Denmark: Simplicity Embedded in Complexity (or Is it the Other Way Around?)," in *The Politics of Electoral Systems*, ed. By Michael Gallagher and Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopkin, Jonathan. 2005. "Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes." In *The Politics of Electoral Systems*, ed. By Michael Gallagher and Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard S. 1986. "Intraparty Preference Voting." In Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- 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 (January): 67–89.
- Mónica Pachón 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*. In Press.
- Matthew S.R. Palmer, "Toward an Economics of Comparative Political Organization: Examining Ministerial Responsibility," *Journal of Law, Economics, and Organization*.

Rahat, Gideon. 2008. "Trial and Error: Electoral Reform through Bypass and its Repeal." *Israel Affairs* 14:1 (January): 103–17.

Rahat, Gideon. 2010. "The Political Consequences of Candidate Selection to the 18th Knesset." In *The Elections in Israel--2009*. [rest of bibliographic information missing]

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.

Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research* 37, 3 (May): 261-289.

Shugart, Matthew S. 2001. , "Electoral Efficiency and the Move to Mixed-Member Systems." *Electoral Studies* 20, 2 (June, 2001): 173-193.

Shugart, Matthew S. 2005. "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead," in *The Politics of Electoral Systems*, ed. By Michael Gallagher and Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press.

Shugart, Matthew S. 2006. "Comparative Executive-Legislative Relations", in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R.A.W. Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman. Oxford: Oxford University Press.

Shugart, Matthew S., and John M. Carey 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4 (December, 1995): 417–39.

Shugart, Matthew S., Melody Ellis Valdini, and Kati Suominen, "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 29, 2 (April, 2005): 437–449.

Taagepera, Rein. 2007. *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

טבלה א1: 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

דוגמא 1

פתקי הצבעה ללא בחירה אישית: 300

מספר הקולות האישיים בהם זכו המועמדים	דירוג המועמדים המפלגתי
140	1
77	2
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	
			רשימה (ללא)
100	(3) 150	(1) 300	בחירה אישית
		(2) 180	מועמד 5
		(4) 143	מועמד 6

המספרים בסוגריים מציינים את המושבים, על פי סדר הקצאתם

דוגמא 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	
				רשימה (ללא
150	(3) 200	(2) 300	(1) 600	בחירה אישית)
			(4) 155	מועמד 6
המספרים בסוגריים מציינים את המושבים, על פי סדר הקצאתם				

טבלה א2: השוואה בין חלוקה בפועל לפי שיטת מכסות לבין חלוקה היפותטית לפי נוסחת ד'הונט ברמה הפנים מפלגתית

מקור הנתונים לגבי מספר הקולות ודירוג המועמדים הוא מפלגת "התנועה למען סלובקיה" (HZDS) ב-2002

חלוקה היפותטית לפי ד'הונט		תוצאה ממשית (1=נבחר)	דירוג מפלגתי טרם הבחירות (מתוך 150)	החלק היחסי של קולות המועמד מתוך סך הקולות האישיים	מס' קולות אישיים למועמד	דירוג מועמדים לפי קולות אישיים
לפי קולות אישיים	לפי הרשימה					
1		1	1	0.2739	358834	1
1		1	3	0.1870	244957	2
1		1	5	0.1295	169634	3
1		1	4	0.0680	89033	4
1		1	2	0.0265	34667	5
1		1	30	0.0244	31942	6
1		1	17	0.0232	30409	7
1		1	7	0.0219	28624	8
1		0	42	0.0179	23443	9
1		0	60	0.0168	22046	10
1		1	8	0.0156	20395	11
1		1	20	0.0141	18407	12
1		1	26	0.0127	16598	13
	1	1	6	0.0110	14379	14
	1	1	10	0.0093	12231	15
	1	1	13	0.0086	11264	16
	1	1	9	0.0085	11111	17
	1	1	32	0.0059	7750	18
	1	1	33	0.0058	7543	19
	0	0	59	0.0054	7064	20
	0	0	50	0.0041	5356	21
	1	1	11	0.0040	5242	22
	1	1	12	0.0040	5183	23
	1	1	14	0.0033	4264	24
	0	0	43	0.0030	3969	25
	0	0	35	0.0029	3768	26
	1	1	15	0.0026	3440	27
	1	1	31	0.0025	3312	28
	0	0	37	0.0025	3263	29
	1	1	18	0.0025	3250	30
	0	0	48	0.0025	3244	31
	1	1	16	0.0024	3185	32
	1	1	34	0.0024	3127	33
	1	1	29	0.0023	2942	34
	0	0	67	0.0021	2784	35
	1	1	22	0.0021	2734	36
	1	1	27	0.0019	2484	37
	1	1	24	0.0019	2440	38
	1	1	23	0.0018	2407	39
	0	0	66	0.0018	2373	40
	1	1	28	0.0018	2306	41
	0	0	55	0.0017	2185	42
	0	0	51	0.0016	2060	43
	0	0	39	0.0016	2054	44
	1	1	21	0.0015	1991	45
	0	0	56	0.0015	1973	46
	0	0	38	0.0015	1933	47
	0	0	40	0.0014	1819	48
	1	1	19	0.0013	1737	49
	0	0	44	0.0013	1725	50
	0	0	68	0.0013	1707	51
	0	0	47	0.0013	1662	52

	0	0	63	0.0012	1606	53
	0	0	45	0.0012	1596	54
	0	0	79	0.0012	1586	55
	0	0	61	0.0012	1523	56
	0	0	81	0.0012	1523	57
	0	0	49	0.0012	1518	58
	0	0	58	0.0011	1434	59
	0	1	36	0.0011	1425	60
	0	0	114	0.0011	1409	61
	0	0	54	0.0011	1399	62
	1	1	25	0.0011	1392	63
13	23	36				סה"כ