

המכון הישראלי לדמוקרטיה
THE ISRAEL DEMOCRACY INSTITUTE

הפורום לתיקון שיטת השלטון בישראל

מפגש שני

הרצליה, 3 בינואר 2010

ניירות רקע

מר ברנרד מרכוס
י"ר בק' לאומי

פרופ' גורג' שולץ
י"ר של כבוד

מר שלמה זוברת
י"ר הוועד המנהל

ד"ר אריק כרמון
נשיא

מועצה מייצגת בין לאומית

השופטת רחלי ס' אבלה
בית המשפט העליון, קנדה

סנאטור רוברט בדנטור
לשעבר שר המשפטים, צרפת

השופט סטפן ג' ברייך
בית המשפט העליון, ארה"ב

השופטת (בדימוס) זליה דורני
בית המשפט העליון, ישראל

לורד הרי קנת וולף
נשיא (בדימוס) בית המשפט העליון
אנגליה ווילס

סר ג'יימס ד' וולפנסון
לשעבר נשיא הבנק העולמי

פרופ' (אמריטוס) מיכאל וולצר
אוני' פרינסטון

סנאטור ג'וזף ל' ליברמן
סנאט ארה"ב

השופט אברהם ד' סופר
מכון הובר, אוני' סטנפורד

פרופ' גרהרד קספר
נשיא (בדימוס) אוני' סטנפורד

פרופ' הנרי רוזובסקי
אוני' הרוורד

השופט (בדימוס) מאיר שמגר
לשעבר נשיא בית המשפט העליון
ישראל

חברי הוועד המנהל

ד"ר ארנה ברי

פרופ' יפה זילברשץ

ד"ר רמזי חלבי

מר אבינועם נאור

פרופ' יצחק פטרבורג

עו"ד אבי פישר

מר אלן פלד

מר סאמי פרידריך

פרופ' זאב צחור

מר יוסי קוצ'יק

ד"ר יהודית ריכטר

מר אברהם (בייגה) שוחט

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר
חקר הדמוקרטיה

פרופ' יידיה צ' שטרן
חקר ישראל כמדינה יהודית

גב' לורין גטוירט
מינהל

ד"ר ישי פרס
אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' אשר אריאן

פרופ' אבי בן בטס

פרופ' תמר הרמן

פרופ' אייל נוה

פרופ' אלי שאלתיאל

פרופ' יובל שני

פרופ' אניטה שפירא



www.idi.org.il

תוכן העניינים

חלק ראשון: תקצירים

- 5 1. נייר עבודה – סף החסימה החוקי: ישראל במבט השוואתי
- 8 2. נייר עבודה – תיקונים בדרכי הצטרפות למפלגה והליכי בחירת מועמדים
- 10 3. נייר עבודה – ארבעה מודלים להקמת ממשלה
- 11 4. נייר עבודה – רפורמה קטנה אך משמעותית: הצגת שמות עשרת המועמדים הראשונים ברשימה על פתק ההצבעה
- 13 5. דיאגנוזה של שיטת הבחירות בישראל
- 14 6. דיאגנוזה של מצב המפלגות בישראל
- 15 7. דיאגנוזה של כשלי המשילות בישראל

חלק שני: מסמכים

- 19 1. נייר עבודה – סף החסימה החוקי: ישראל במבט השוואתי
ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן
- 48 2. נייר עבודה – תיקונים בדרכי הצטרפות למפלגה והליכי בחירת מועמדים
ד"ר עופר קניג
- 55 3. נייר עבודה – ארבעה מודלים להקמת ממשלה
שלומית ברנע, שוריק דרישפיץ, מתן שרקנסקי
- 81 4. דיאגנוזה של שיטת הבחירות בישראל
ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן
- 102 5. דיאגנוזה של מצב המפלגות בישראל
ד"ר עופר קניג
- 123 6. דיאגנוזה של כשלי המשילות בישראל
שלומית ברנע, שוריק דרישפיץ, מתן שרקנסקי
- 144 7. הרהורים על הערכת היתכנות של רפורמות
ד"ר גידי רהט

תקצירים

נייר עבודה – סף החסימה החוקי: ישראל במבט השוואתי

ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

תקציר

- סף החסימה החוקי הוא מנגנון הקבוע בחוק לפיו רשימה שאיננה מצליחה לזכות בשיעור מוגדר מהקולות הכשרים, לא זכאית להשתתף בחלוקת המושבים בבית הנבחרים.
- מטרותיו של מנגנון זה הינן ליצור חסם כניסה לפוליטיקה למפלגות חדשות (במיוחד אם הן קיצוניות) ולהפחית את מספר המפלגות בבית הנבחרים.
- אימוץ סף חסימה גובה מחיר: הוא פוגע בשיקוף המדויק של העדפות הבוחרים ובעיקרון הייצוגיות.
- ככל שסף החסימה גבוה יותר הוא עשוי להטיב עם המפלגות הגדולות, למתן את רמת השיסוע בקואליציה ובממשלה, ולחזק את כושר המשילות.
- ככל שסף החסימה נמוך יותר הוא יוביל (לצד שמירה על עקרון הייצוגיות) למערכת מפלגות מקוטבת מאוד, המקשה במשטרים פרלמנטריים על הרכבת קואליציות, לפגיעה ביציבות ולערעור כושר המשילות.
- בחינה השוואתית בינלאומית מצביעה על כך שסף החסימה החוקי הנהוג בישראל (2%) הוא מהנמוכים מבין 17 הדמוקרטיות (הנבחנות במחקר) ששיטתן יחסית ושהנהיגו סף חסימה חוקי. רק בהולנד ובקפריסין סף זה נמוך יותר (0.67%-ו-1.8% מקולות הבוחרים בהתאמה). בדנמרק הוא זהה לסף הנהוג בישראל, וב-13 המדינות הנותרות נהוג סף חסימה חוקי גבוה יותר.
- מהדמיות של תוצאות הבחירות לכנסת ב-2009 לפי ספי חסימה הגבוהים מ-2% (המבוססות על ההנחה שהצבעת הבוחרים לא משתנה), מצטיירות שתי מגמות בולטות: ככל שעולה סף החסימה החוקי (עד לרמה של 5%) מצטמצם מספרן של המפלגות במערכת הפוליטית מחד, וגדל שיעור הקולות המבוזבזים מאידך. ככלל ניתן לראות כי:
- ✓ העלאת סף חסימה ל-2.5% (הצעה שאושרה בעבר בקריאה טרומית) הייתה מונעת רק ממפלגת בל"ד להשתתף בחלוקת המושבים, וצעד זה לא היה מביא לשינויים מהותיים בחלוקת המושבים.
- ✓ העלאת סף החסימה החוקי ל-3% כבר מביאה לשינוי משמעותי יותר בתוצאות הבחירות: שלוש מפלגות – בל"ד, מר"צ והבית היהודי – לא היו עוברות את סף החסימה. גם שיעור הקולות המבוזבזים היה גדל באופן ניכר, ל-11.4% מסך הקולות הכשרים.

✓ העלאת סף החסימה החוקי ל-4% או ל-5% הייתה מביאה לכך שכמחצית ממספר המפלגות שזכו בפועל בבחירות 2009 לא היו זוכות במושבים (בל"ד, מר"צ, הבית היהודי, חד"ש, האיחוד הלאומי, רעם-תע"ל, ובהדמיה של סף חסימה העומד על 5% - גם יהדות התורה). בהתאמה, גם חמישית עד רבע מקולות הבוחרים היו מתבזבזים.

✓ עוד עולה בבירור מתוצאות ההדמיות כי העלאת סף החסימה הייתה מחזקת משמעותית את שתי המפלגות הגדולות (קדימה והליכוד). הפער בניהן נותר אומנם קטן, אך כבר בסף חסימה של 3% ניכר כי שתיהן היו זוכות ברוב מוחלט של מושבי הכנסת (61 מנדטים) ויכלו, אילו חפצו בכך, להקים יחדיו קואליציה צרה.

• מהאמור לעיל עולה כי להעלאה **משמעותית** של סף החסימה החוקי בישראל עלולות להיות השלכות שליליות:

✓ הדרה של קבוצות מיעוט (מחיקת המפלגות המייצגות את קבוצות המיעוט בחברה הישראלית מהמפה הפוליטית).

✓ פגיעה קשה בעקרון הייצוגיות ובלגיטימיות של שיטת הבחירות.

✓ ירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות.

• עם זאת, להעלאה **הדרגתית ומתונה** של סף החסימה החוקי בישראל עשויות בהחלט להיות השלכות חיוביות:

✓ תמרוץ מפלגות לחבור יחדיו לבריתות לפני הבחירות, שאם לא כן הן לא תעמודנה בחסמי הכניסה של שיטת הבחירות. באופן זה יצטמצם מספר המפלגות המתמודדות, מבלי שקבוצות חברתיות ומיעוטים יודרו מהכנסת.

✓ הבריתות המפלגתיות יעודדו מיתון עמדות קיצוניות ואולי אף יצניעו עקרונות סקטוריאליים (משום שהמפלגות הללו לא תאלצנה להילחם על אותו פלח בוחרים).

✓ חיזוק המפלגות הגדולות כבר מהעלאה מתונה של סף החסימה (3%). כתוצאה מכך יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות הייתה קטנה, גם אם בסופו של דבר לא הייתה קמה קואליציה דו מפלגתית, והיא הייתה מקילה על תהליך הרכבת הממשלה ולא פחות מכך – על תחזוקתה.

• גם בחינת ההשפעה של ספי החסימה המגוונים הנהוגים ברשויות המקומיות בישראל על מספר המפלגות בכל רשות (במערכת הבחירות של 2008) מצביעה על כך שככל שסף החסימה החוקי גבוה יותר כך קטן מספרן של המפלגות הזוכות במושבים, בעוד שבמקרים שבהם סף החסימה נמוך, גדל מספרן

של המפלגות הזוכות לייצוג. כך למשל, בשלוש הרשויות המקומיות הגדולות, שבהן 31 חברי מועצה (ולכן סף החסימה החוקי בהן נמוך למדי ועומד על 2.4%) זכו 12.3 מפלגות בממוצע בייצוג; ומנגד, ב-56 רשויות מקומיות שבהן תשעה חברי מועצה (ולכן סף החסימה החוקי בהן גבוה למדי ועומד על 8.3%) זכו 5.1 מפלגות בממוצע בייצוג.

- **לנוכח כל האמור לעיל המלצתנו של צוות המחקר היא להעלות באופן מתון והדרגתי את סף החסימה החוקי בישראל לרמה של 3%. העלאה מתונה ומדורגת:**

✓ תפחית את מספר המפלגות בישראל ותמתן מעט את הקיצוניות בה, אך בו בזמן לא תפגע באופן ניכר בעקרון הייצוג – בעיקר של קבוצות מיעוט.

✓ תעודד חבירה של מפלגות בטרם בחירות לבריתות גדולות יותר, ועל ידי כך יפחת שיעור בזבוז הקולות ויוצנעו אינטרסים סקטוריאליים.

✓ תחזק את המפלגות הגדולות ותקל על הרכבת הממשלה ועל יכולת המשילות.

✓ תאפשר לבחון את ההשפעות של שינוי זה לקראת בחינה של העלאות עתידיות נוספות (עד למקסימום של 5%).

- **בנוסף, ניתן לחשוב על פריסת ההעלאה של סף החסימה על פני שתי מערכות בחירות: במערכת הבחירות הקרובה יועלה סף החסימה החוקי ל-2.5% ובמערכת הבחירות הבאה יועלה סף החסימה ל-3%, זאת מתוך מטרה להעניק הזדמנות, הן לבוחרים הן לנבחרים, להסתגל לחסם הכניסה החדש למערכת הפוליטית.**

- **לבסוף, במידה ויוחלט על העלאת סף החסימה באופן משמעותי, מן הראוי לשקול בכובד ראש מתן פטור למיעוטים מסף חסימה זה על מנת להבטיח את המשך ייצוגם החיוני בבית המחוקקים הישראלי.**

נייר עבודה – תיקונים בדרכי הצטרפות למפלגה

והליכי בחירת מועמדים

ד"ר עופר קניג

תקציר

המפלגות הישראליות הגדולות פתחו בשני העשורים האחרונים את הליכי בחירת המועמדים לכנסת ואת בחירת המנהיגים לכלל חברי המפלגה. דמוקרטיזציה פנימית זו (הנהגת פריימריז) נועדה לרענן את תדמיתן המאובנת של המפלגות, לאושש את מספר החברים ולשפר ערכים דמוקרטיים כייצוגיות, תחרותיות, היענות ושקיפות. ברם, אימוץ הפריימריז הביא עימו גם תופעות מדאיגות:

- תהליך גיוס החברים למפלגה (מפקד) מתאפיין בפעילות נמרצת של קבלני קולות המגייסים למפלגה, לעיתים באופן אסרטיבי, אזרחים שאין להם עניין בחיים המפלגתיים ואף לא מזדהים עם ערכיה. תופעות של חברי בוק ו"מפקדי ארגזים" פוגעים בחברים המסורים של המפלגה, באיכות ההשתתפות ובאימון הציבור במוסד המפלגות.

- אימוץ הפריימריז הפך את קמפיין הבחירות המקדימות לבעל עלות גבוהה. דבר זה אילץ את המתמודדים לגייס משאבים כספיים, חיזק את התלות של פוליטיקאים בבעלי הון ויצר מצב בו מתמודדים ניסו לעקוף את ההגבלות החוקיות על ההוצאות במגוון דרכים לא כשרות.

- העתקת הסמכות של בחירת המועמדים לכנסת מהנהגת המפלגה ומוסדותיה אל כלל החברים שינתה את התנהגות חברי הכנסת. היות ובחירתם מחדש לא תלויה עוד בהנהגה, הם חשים פחות מחויבות למשמעת סיעתית ושואפים לחשיפה תקשורתית מרבית, בין השאר באמצעות יוזמות חקיקה פופוליסטיות.

בהתבסס על נקודת הנחה שחזרה אל ועדות מינויים אינה ישימה ואינה נכונה במציאות של היום, נייר זה מנסה להעלות על סדר היום מספר כלים שנועדו לשפר את דרכי הצטרפות למפלגות ולתקן את הליכי בחירת המועמדים לכנסת.

בין היתר מוצע לשקול את נקיטת הצעדים הבאים:

- הקמת מוסד בכל מפלגה (בראשות שופט) אשר ינהל את הרישום בפנקס הבוחרים ויפקח עליו. לחלופין, ניתן לשקול כי חברות במפלגות תפוקח על-ידי רשם המפלגות.

- התניית הצטרפות למפלגה בראיון אישי.
- הקשחת תנאי המועמדות להיבחרות למשרות מפלגתיות שונות.
- הגבלת זכות הבחירה רק לאלו שהיו חברי מפלגה במשך שנתיים רצופות לפחות.
- קביעת ועדת סינון שתבחן את התאמתם והזדהותם של המועמדים עם ערכי המפלגה.

נייר עבודה – ארבעה מודלים להקמת ממשלה

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

תקציר

- **המודל הקיים בישראל היום:** על פי המודל הקיים בישראל היום מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת על-ידי נשיא המדינה על בסיס המלצות נציגי סיעות הכנסת. יתרונותיו המרכזיים של המודל: התניית הרכבת הממשלה בקיומו של בסיס תמיכה הפרלמנטרי הנדרש לצורך תפקודה והישרדותה, ניסיון מוצלח מוכח בהקשר הישראלי ובעולם. חסרונו המרכזי של המודל: נחיתות מעמדו של מרכיב הממשלה מול זה של הסיעות לתמיכתן הוא נדרש, וכוח מיקח משמעותי למפלגות קטנות מסוימות החורג מזה המשתמע מכוחן האלקטוראלי והפרלמנטרי.
- **מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה:** על פי מודל זה מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת אוטומטית על ראש הסיעה הגדולה בפרלמנט. לשון אחר, לראש הסיעה יש זכות ראשונים לנסות להרכיב ממשלה. יתרונותיו המרכזיים של המודל: מנגנון להכרעה לגבי זהות מרכיב הממשלה ומרכיבי הממשלה החלופיים במידה וזה הראשון נכשל במאמציו, ויצירת תמריץ מסוים להצבעה לרשימות הגדולות. חסרונו המרכזי של המודל: מספק תמריץ חלש יחסית להצבעה למפלגות הגדולות ובכך אינו מתמרץ מספיק הקמת בריתות טרם הבחירות ולכן אינו מקל בהרבה על הקמת ותחזוק הממשלה.
- **מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה:** על פי מודל זה ראש הממשלה (ולא מרכיב הממשלה) הוא ראש הרשימה הגדולה, קרי הרשימה אשר זכתה מספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות. יתרונותיו המרכזיים של המודל: הכרעה מיידית לגבי זהות ראש הממשלה וחיזוקו של ראש הממשלה. חסרונו המרכזי של המודל: פוטנציאל לקיפאון (ממשלה יציבה בלי יכולת משילה בהיעדר בסיס תמיכה פרלמנטרי).
- **מודל הבונוסים:** מודל זה נוגע לשיטת הבחירות, ספציפית להקצאת מושבי הפרלמנט לאחר בחירות. על פי מודל זה, לרשימה הגדולה, קרי, לרשימה אשר זכתה למספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות מוענקת תוספת של מושבים בפרלמנט. כלומר, בדרך של "בונוס", מודל זה מרחיב את בסיס הייצוג של אותה רשימה בפרלמנט. יתרונותיו המרכזיים של המודל: פיצוי על יחסיות יתר וחיזוק הרשימה/סיעה הגדולה. חסרונותיו המרכזיים של המודל: עיוות יחסיות תוצאות הבחירות ופגיעה במפלגות הגדולות מלבד זו הגדולה ביותר.

נייר עבודה – רפורמה קטנה אך משמעותית:

הצגת שמות עשרת המועמדים הראשונים ברשימה על פתק ההצבעה

ד"ר גידי רהט

שיטת הבחירות הנהוגה בישראל היא "קיצונית" לא רק ברמת יחסיותה הגבוהה אלא גם בהיעדר הממד האישי בה. קשה למצוא מדינות בהן על פתק ההצבעה לא מופיעים אפילו חלק משמות המועמדים.

השינוי המוצע

החל מהבחירות הבאות לכנסת יוצגו על פתק ההצבעה של כל רשימה שמות עשרת המועמדים הראשונים (או פחות מכך אם אין היא מציגה עשרה מועמדים). זאת במקום הפתק הנוכחי שבו מופיעות רק האותיות המסמלות את הרשימה, שם הרשימה ולעתים גם את שם המנהיג.

כיצד יועיל שינוי זה?

מדובר לכאורה בשינוי טכני, אך סביר שתהא לו השפעה על ממשית לנבחריהם ומהותית משום ששינוי זה צפוי:

1. לספק לבוחרים מידע ובכך לאפשר להם להצביע באופן מודע ומושכל - רצוי שהאזרחים בישראל, הבוחרים ברשימות מפלגתיות ולא במנהיגיהן כפי שלעתים תעמולת הבחירות מעודדת לחשוב, יהיו חשופים ככל הניתן להרכב נבחרותיהן של כל אחת מן המפלגות הרשימות שמציגות המפלגות.
2. להגביר את השקיפות: צעד זה יוצר שקיפות ולא מאפשר "להסתיר" מועמדים בעיתיים בצמרות הרשימות. כמובן שהחל מקום אחד עשר ואילך ניתן יהיה "להסתיר" את המועמדים ולכן יש לשקול אפשרות להרחבת הכלל של פירוט המועמדים ככל שניתן, סביר ויעיל מבחינה טכנית ומהותית.
3. ליצור זהות בין אישים (מועמדים) למפלגות: בעידן של פוליטיקה אישית הדרך לחיזוק המפלגות והפרלמנטריזם עוברת דווקא דרך צעדים מעין אלו היוצרים זהות בין אישים לבין מפלגות. האינטרס האישי של המועמדים מתמזג עם האינטרס של המפלגה. כך, מועמדים שימשכו קולות יסייעו למפלגותיהם ולא רק לעצמם (כפי שקורה לעתים בפריימריז). דרכם של מועמדים אלו תצלח רק אם תומכיהם יאמצו את זהותם המפלגתית. במילים אחרות, הזהות האישית והמפלגתית משולבות זו בזו כמשקל נגד להשפעות הפריימריז בהם האישי מובחן וגובר על המפלגתי.

4. ליצור קשר סמלי (ויש חשיבות לסמליות בפוליטיקה) בין בוחר לנבחר. האזרחים יידעו מי מייצג אותם והנבחרים יזכו לגיטימציה אישית.
5. לסייע לשיפור הייצוגיות כאשר מפלגות יעשו מאמץ להציג בצמרתן מועמדים ומועמדות מקבוצות מגוונות אשר בתמיכתן הן חפצות.
6. להוות הקדמה לבחינת אימוץ שיטות בחירה עם אפשרות השפעה ממשית של הבוחר על הרכב רשימת המועמדים של מפלגתו.

דיאגנוזה של שיטת הבחירות בישראל

ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

תקציר

- מדינת ישראל אימצה עם היווסדה את שיטת הבחירות היחסית, המבטיחה תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הקולות וייצוגיות רבה.
- אמות מידה אלה מסייעות בגיבוש בסיס לגיטימציה רחב למערכת השלטונית ויוצרות תמריצים לפשרות, בעיקר בחברות הטרוגניות ומשוסעות. מנגד, עשויה השיטה היחסית לפגוע ביעילות השלטונית ובכושר המשילות ולאפשר לגורמים קיצוניים או בדלניים להתבסס ואף להתחזק.
- החסרונות של שיטת הבחירות בישראל לא נובעים מעצם השימוש בשיטה היחסית אלא מקיצוניותה הרבה של השיטה.
- שלושת המאפיינים העיקריים האחראים לקיצוניות זו הם:
 - ✓ מידת יחסיות גבוהה הנובעת, בין היתר, מסף חסימה חוקי נמוך למדי (2%).
 - ✓ היעדר חלוקה לאזורים ושימוש במחוז בחירה ארצי גדול שבו נבחרים כל 120 הנציגים לכנסת (גורם זה כשלעצמו אחראי אף הוא למידת היחסיות הגבוהה של השיטה הישראלית).
 - ✓ מבנה קשיח של פתק ההצבעה שאיננו מקנה לבחור כל אפשרות להשפיע ביום הבחירות על הרכב או סדר רשימת המועמדים.
- מסמך הדיאגנוזה שלהלן מנתח את שלושת המאפיינים הללו בהיבט השוואתי בינלאומי, תוך שימת דגש על הקשיים והכשלים שהם מייצרים במציאות הפוליטית הישראלית.
- בסיכומו עומד המסמך על הצורך בטיפול יסודי אך מתון במאפיינים אלה. הגם שההצעות השונות לטיפול (הנחלקות לטווח הקצר לעומת הטווח הארוך) הם לא מעניינה של דיאגנוזה זו, נאמר כבר כאן שההצעות לטווח הקצר, בהקשר של הרפורמה בשיטת הבחירות, כוללות את העלאת סף החסימה החוקי בישראל וכן את שינוי מבנה פתק ההצבעה. ניירות עמדה בנדון יופצו בנפרד.
- ההצעות לרפורמה בשיטת הבחירות, הן אלה המיועדות לטווח הקצר, הן אלה המיועדות לטווח הארוך, מהוות חלק בלתי נפרד מתיקון שיטת המשטר הישראלית ואם יישומן יצלח, הוא עשוי לשפר שיפור של ממש את תפקודה של המערכת הפוליטית בישראל.

דיאגנוזה של מצב המפלגות בישראל

ד"ר עופר קניג

תקציר

- המפלגות הפוליטיות בישראל "זוכות" באופן קבוע במידת האמון המועטה ביותר מהציבור בהשוואה למוסדות פוליטיים אחרים (כגון הממשלה והכנסת).
- עם זאת, מערכת פוליטית דמוקרטית ייצוגית אינה יכולה לתפקד ללא המוסדות החיוניים הללו, המהווים את החוליה המקשרת בין החברה למדינה, בין הציבור לנבחרי.
- לפיכך חיזוקה וביסוסה של שיטת הממשל הפרלמנטרית בישראל מחייבים את שיפור תפקודן של המפלגות.

ניתן לאבחן את מצבן העכשווי של המפלגות בישראל בשלושה מישורים:

1. ברמת מערכת המפלגות ניתן להצביע על –

- היחלשות המפלגות הגדולות, פועל יוצא של התרחקותן מהחברה, של טשטוש אידיאולוגי ביניהן ושל היחלשות הנאמנות המפלגתית ודפוסי ההצבעה המסורתיים.
- תפיסת מקום פעילי המפלגה המסורים על-ידי דמויות חיצוניות כגון יועצים אסטרטגיים, יועצי תקשורת, מגייסי כספים וסוקרים אשר אינם חלק ממנגנון המפלגה.
- התחזקות המפלגות הסקטוריאליות.
- כנסת מפוצלת אשר בהיעדרן של מפלגות גדולות מקשה על הקמתן של ממשלות יציבות ואפקטיביות.

2. ברמת הארגון המפלגתי ניתן להצביע על –

- תהליכי דמוקרטיזציה פנים מפלגתיים אשר במסגרתם המפלגות העניקו זכויות לחברים מן השורה, כגון הזכות לבחור מנהיגים ורשימות מועמדים (פריימריז).
- העובדה שאימוץ הפריימריז הביא עימו גם תופעות שליליות כגון חיזוק התלות של פוליטיקאים בבעלי הון, גילויי שחיתות והתנהגות פופוליסטית לעיתים של חברי הכנסת.
- כרסום שחל במעמדם של המוסדות הנבחרים של המפלגות.

3. בפעילות המפלגות בכנסת ובממשלה ניתן להצביע על –

- ירידה בלכידות המפלגתית.
- ערעור המשמעת הסיעתית.
- עלייה חדה וקיצונית בהיקף החקיקה הפרטית.

דיאגנוזה של כשלי המשילות בישראל

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

תקציר

- **הרשות המבצעת במלכוד.** הרשות המבצעת בישראל מצויה במלכוד. מחד גיסא, היא נידרשת לביצוע משימות רבות יותר מאשר מקבילותיה בעולם הדמוקרטי, חלקן משימות קיומיות ומיידיות, ונידרשת לספק שירותים רבים יותר בטווחי זמן קצרים יותר. מאידך גיסא, הרשות המבצעת בישראל סובלת מפגיעות כרונית המגבילה את יכולתה לעמוד במשימות אלו.
- **יציבות ותפקוד במבט השוואתי.** בהשוואה למקבילותיהן בעולם, ממשלות ישראל אינן בלתי יציבות באופן חריג או מדאיג. ככלל, כושר הישרדותן ותפקודן אינם נחותים מאלו של ממשלות הפועלות תחת תנאים דומים, קרי, פרלמנט משוסע והיעדר הסכמה לגבי פתרון סוגיות מהותיות.
- **שורש הבעיה: פגיעות הרשות המבצעת בישראל.** ממשלות ישראל וראשיהן חסרים את התמיכה והגיבוי הדרושים להם, וחמור מכך, נתונים תחת איום מצד אלו אשר אמורים לתמוך בהם ולגבות אותם. הקמת ותחזוק שותפויות הכרחיות הוא בגדר מאבק תמידי, הישרדותי, בו ממשלות, ובעיקר ראשי ממשלות, מצויים בעמדת נחיתות, פגיעים ללחצים ולמתקפות של "שותפיהם".
- **פגיעות הרשות המבצעת בישראל: זילות עקרון השותפות.** פגיעותה של הרשות המבצעת בישראל נובעת מזילות עיקרון השותפות בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, בין חברות הקואליציה, בין חברי הממשלה, וברמה הפנים-מפלגתית. זילות עיקרון השותפות בארבע הרמות המוזכרות שומט את הקרקע עליה עומדת הרשות המבצעת בישראל.
- **מקור לדאגה.** פגיעות הרשות המבצעת בישראל מהווה מקור לדאגה שכן תפקודה התקין של הרשות המבצעת הוא תנאי הכרחי לתפקודה של המערכת הדמוקרטית ככלל. מעבר לכך, הקושי של הרשות המבצעת לתפקד בצורה תקינה מניב מספר תוצרי לוואי אשר מאיימים על חוסנה ויציבותה של המערכת, בהם, ערעור בסיס הלגיטימציה עליו נסמכות ממשלות, תחושת חוסר יציבות בקרב הציבור, וכתוצאה מכך, עליית קרנן של חלופות לדפוס המשטר הפרלמנטרי ולדמוקרטיה הייצוגית ככלל.
- **שורש הבעיה ומוקד הפיתרון.** פגיעות הרשות המבצעת בישראל אינה נגזרת של דפוס המשטר הפרלמנטרי. מוקד הבעיה ועל כן מוקד הפיתרון הוא פעולתם של הסדרים מוסדיים אשר אינם מתמרצים הקמת שותפויות בנות-קיימא ומחייבות, ואף מתמרצים התנערות של שותפים רבלוונטיים ממחויבותיהם. לפיכך, הבראת המשטר הדמוקרטי בישראל וחישול הרשות המבצעת אינו מחייב שינוי של דפוס המשטר, אלא כיוון מחדש של הסדרים מוסדיים כדי שיעודדו הקמתם של שותפויות מהותיות ומחייבות.

מסמכים

נייר עבודה – סף החסימה החוקי: ישראל במבט השוואתי

ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

פתח דבר

הדיון הציבורי בצורך בתיקון שיטת הבחירות בישראל מלווה לרוב בקריאה להעלות את "אחוז החסימה", ובכינויו בעגה המקצועית סף החסימה החוקי (legal threshold). מדובר במנגנון הקבוע בחוק לפיו רשימה שאיננה מצליחה לזכות בשיעור מוגדר מהקולות הכשרים, לא זכאית להשתתף בחלוקת המושבים בבית הנבחרים. מנגנון זה מאומץ כדי להשיג שתי מטרות מרכזיות: המטרה הראשונה היא ליצור חסם כניסה לפוליטיקה למפלגות חדשות, במיוחד מפלגות קיצוניות אשר עשויות לאיים על המערכת. כך, בגרמניה, נתפס אימוץ סף חסימה חוקי גבוה למדי כלקח מרפובליקת ויימאר, שבה אפשר סף חסימה נמוך למפלגה הנאצית לפעול ולהיות מיוצגת בפרלמנט במשך שנים, לפני פריצת הדרך האלקטורלית שלה, עם שיעור תמיכה של אחוזים בודדים. המטרה השנייה המיוחסת למנגנון זה היא הפחתת מספר המפלגות בבית הנבחרים כדי למנוע רמת שיסוע גבוהה בקואליציה ובממשלה. הפחתה זו אף אמורה לחזק את כושר המשילות. אולם מנגד, ראוי לתת את הדעת למחיר שגובה קיומו של מנגנון זה: סף חסימה חוקי פוגע בשיקוף המדויק של העדפות הבוחרים ובעיקרון הייצוגיות. ככל שסף חסימה זה גבוה יותר כך גוברת מידת הפגיעה ביחסיות הייצוג.

עוד נדון בהמשך בהיבט ההשוואתי, אך נזכיר בפתח הדברים כי לא כל המדינות מנהיגות סף חסימה חוקי. ליתר דיוק בשבע מדינות (מבין המדינות שבמחקר זה) ובהן אירלנד, פורטוגל ופינלנד חוק הבחירות אינו כולל סף חסימה פורמלי. אלא שבאותן מדינות, כמו גם במדינות שבהן קיים סף חסימה חוקי, מהווה החלוקה לאזורי בחירה חסם כניסה חלופי, המוכר בספרות המחקרית בשם "סף החסימה האפקטיבי" (effective threshold). סף החסימה האפקטיבי הוא שיעור הקולות המינימלי הנדרש על מנת לזכות במושב. לעומת סף החסימה החוקי, זהו מושג מורכב יותר המייצג טווח רחב של אפשרויות (ראו נספח 2) והוא תלוי במאפיינים שונים של המערכת הפוליטית, כגון: גודלו של בית הנבחרים, מספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה (או גודל המחוז), מספר המפלגות המתמודדות בבחירות ונוסחת חלוקת המושבים. מבין המשתנים הללו לגודל המחוז נודעת ההשפעה הרבה ביותר על סף החסימה האפקטיבי: ככל שהמחוז גדול יותר כך שיעור הקולות הנדרש כדי לזכות במושב נמוך יותר. בצורה פשוטה ופשטנית, אפשר לומר כי במחוז בן מאה מושבים תספיק תמיכה של כאחוז מן הקולות כדי להבטיח ייצוג בפרלמנט.

במחוז בן עשרה מושבים רק תמיכה של כעשרה אחוזים תבטיח ייצוג ואילו במחוז בן מושב אחד רק תמיכה של למעלה ממחצית הבוחרים תבטיח ייצוג בפרלמנט.

מסמך זה מבקש לבחון את סוגיית ההשפעה של סף החסימה (החוקי והאפקטיבי) על מערכת המפלגות, ובמסגרתו אנו מנסים לצפות האם ועד כמה ישפיע שינוי של סף החסימה על מידת השיסוע של הכנסת. בחינה זו תיעשה מתוך מבט על ניסיון של מדינות אחרות, ניסיון הבחירות לרשויות המקומיות בישראל והדמיה של תוצאות הבחירות הכלליות האחרונות בהנחה שאומצו ספי חסימה מגוונים, והיא תתייחס בהרחבה לשלוש הסוגיות הבאות:

1. השימוש בסף החסימה בדמוקרטיה בעולם.
2. השפעת העלאת סף החסימה החוקי בישראל על סיכוייהן של מפלגות לזכות במושבים והניסיון שנצבר מהשימוש בספי חסימה מגוונים בבחירות לרשויות המקומיות בישראל.
3. הניסיון של בלגיה, אשר קבעה בתחילת שנות האלפיים סף חסימה חוקי של 5%, והשפעתו על מפת המפלגות המדינה זו.

סף חסימה בהיבט השוואתי

כפי שמלמד נספח 1, מבין 24 הדמוקרטיות ששיטתן יחסית, ב-17 מדינות קיים סף חסימה חוקי הנע בין 0.67% ל-5.5%¹. שתי המדינות שסף החסימה בהן הוא הנמוך ביותר הן הולנד (0.67% מקולות הבוחרים) וקפריסין (1.8% מקולות הבוחרים). בדנמרק ובישראל עומד סף החסימה החוקי על 2% וב-13 המדינות הנותרות נהוג סף חסימה חוקי גבוה יותר. כך למשל, סף החסימה החוקי בספרד עומד על 3% ברמת מחוזות הבחירה (אף שהוא חסר משמעות בשל סף חסימה אפקטיבי גבוה, למעט בשני מחוזות הבחירה הגדולים); ובבלגיה הוא עומד על 5% ברמת מחוזות הבחירה (לאחר הרפורמה של 2003). במדינות שבהן נהוגה יותר מרמת בחירה אחת, סף החסימה יכול להיות עניין מורכב למדי: באוסטריה, לדוגמה, מפלגה צריכה לזכות ב-4% מהקולות לפחות ברמה הארצית או במושב אחד ברמת מחוזות הבחירה. בשוודיה מפלגה צריכה לזכות ב-4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית, ובמידה והיא לא עמדה בסף חסימה זה עליה לזכות בלפחות 12% מהקולות במחוז בחירה אחד. בצ'כיה, סף החסימה תלוי באופי הרשימה המתמודדת בבחירות: אם זו מפלגה עצמאית, עליה לעמוד בסף חסימה של 5%; אם זו קואליציה של שתי מפלגות סף החסימה הוא 10%; אם זו קואליציה של שלוש מפלגות סף החסימה הוא 15%; ואם זו

¹ ספי חסימה גבוהים למדי נהוגים בטורקיה (10% מהקולות) וברוסיה לאחר 2007 (7% מהקולות). שתי המדינות אינן משמשות אותנו לשם השוואה במחקר זה משום שהן אינן דמוקרטיות ליברליות.

קואליציה של ארבע מפלגות או יותר, סף החסימה הוא 20%. סף החסימה החוקי השנוי ביותר במחלוקת היה נהוג ביוון בשנות השמונים, אז נדרשה מפלגה לקבל 17% מקולות הבוחרים כדי לזכות בייצוג. בשל עיוותים ניכרים בתוצאות הבחירות סף חסימה זה בוטל ב-1989 (Farrell, 2001: 82). על מנת להשלים את התמונה ראוי להזכיר מדינות שקיים בהן סף חסימה חוקי, אך חוק הבחירות קובע לו סייגים. כך לדוגמא, סף החסימה החוקי בפולין הוא 5% בפני מפלגות (8% בפני קואליציות) ואילו המיעוטים במדינה נהנים מפטור מסף החסימה. כך גם בגרמניה (שבה נהוגה שיטה מעורבת) אשר בה מיעוטים אינם צריכים לזכות ב-5% מהקולות כדי להשתתף בחלוקת המושבים בפרלמנט.

בשבע מהמדינות ששיטתן יחסית, חוק הבחירות אינו קובע סף חסימה פורמלי. באותן מדינות (כמו גם במדינות שכן קובעות סף חסימה חוקי) מהווה החלוקה הגיאוגרפית לאזורי בחירה חסם כניסה מרכזי המקשה על מפלגות קטנות לזכות בייצוג. חסם זה מוכר בשם **סף החסימה האפקטיבי** והוא מוגדר כסף הקולות המינימלי הדרוש למפלגה כדי לזכות במושב במחוז הבחירה. בספרות המקצועית קיימת מחלוקת באשר להגדרה האופרטיבית של מושג זה ונספח 2 מעמיק בסוגיה זו אגב הצגת השוואות בינלאומיות וניתוחן.

העלאת סף החסימה בישראל

תוצאות והשלכות אפשריות ברמה הלאומית

השאלה החשובה בהקשר של הדמוקרטיה הייצוגית היא עד כמה מאפשר סף החסימה החוקי למפלגות קטנות וחדשות להיכנס למערכת. סף חסימה גבוה עשוי להטיב עם המפלגות הגדולות אך בו בזמן הוא עלול לפגוע בהוגנות התוצאות ועל ידי כך בלגיטימיות של שיטת הבחירות. סף חסימה נמוך יכול להבטיח ייצוגיות אך בו בזמן להוביל למערכת מפלגות משוסעת, המקשה במשטרים פרלמנטריים על הרכבת קואליציות יציבות ועל כושר המשילות.

לוחות 1 ו-2 להלן מציגים הדמיות של תוצאות הבחירות לכנסת ב-2009 אילו היו נקבעים בחוק הבחירות סף-חסימה הגבוהים מ-2%. נקדים ונאמר כי ההדמיות הללו מאפשרות לעמוד **רק** על ההשפעה של תרגום הקולות למושבים (המכונה בספרות "האפקט המכני") ולא על התנהגות הבוחרים והפוליטיקאים ("האפקט הפסיכולוגי") – כיצד יצביעו הבוחרים וכיצד יתארגנו הפוליטיקאים ביודעם כי אלו הם כללי המשחק). מקובל להניח כי מרגע שהבוחרים היו מעכלים את ההשפעות של סף החסימה החדש הם היו מצביעים למפלגות הגדולות יותר (הצבעה אסטרטגית), במידה וההעדפה הראשונה שלהם הייתה הצבעה

למפלגה שסיכוייה לעבור את סף החסימה החדש היו נמוכים. זאת ועוד, יש יסוד סביר להניח כי גם מפלגות קטנות אחדות היו חוברות לאחרות ויוצרות רשימה משותפת על-מנת להגביר את סיכוייהן לצלוח את סף החסימה החדש. למרות ההסתייגויות הללו, ההדמיות הבאות מאפשרות לנו בכל זאת לעמוד על שתי מגמות צפויות של העלאת סף החסימה, כלהלן:

לוח 1

ההשפעות של ספי חסימה שונים על תוצאות הבחירות הכלליות, 2009

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

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

² מדד הסטייה מעקרון היחסיות (The least squares index) (Gallagher, 1991).

לוח 2

הדמיה של תוצאות הבחירות הכלליות ב-2009 לפי ספי חסימה שונים

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

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

שתי המגמות הבולטות העולות מן הלוחות הן שככל שעולה סף החסימה החוקי מצטמצם מספרן של המפלגות במערכת הפוליטית מחד, וגדל שיעור הקולות המבוזבזים מאידך. סף חסימה של 2.5% (הצעה שאושרה בעבר בקריאה טרומית) היה אומנם מונע ממפלגת בל"ד להשתתף בחלוקת המושבים, אך הוא היה מביא לשינויים זעומים בלבד ולהטיות של מושב אחד לכאן או לכאן. אולם העלאה של סף החסימה החוקי ל-3% כבר הייתה מביאה לשינוי משמעותי יותר בתוצאות הבחירות ושלוש מפלגות – בל"ד, מרצ והבית היהודי – לא היו עוברות את סף החסימה. גם שיעור הקולות המבוזבזים היה גדל באופן ניכר ל-11.4% מסך הקולות הכשרים. העלאה של סף החסימה החוקי ל-4% או ל-5% הייתה מביאה לכך שמחצית

ממספר המפלגות שזכו בפועל בבחירות 2009 לא היו זוכות במושבים ובין חמישית לרבע מקולות הבוחרים היו מתבזבזים.

ההשלכות הצפויות על מערכת המפלגות בישראל כתוצאה מהעלאה משמעותית של סף החסימה החוקי הן מנוגדות אפוא: החולשה המרכזית הנובעת מנקיטת צעד כזה עלולה להיות הדרה של קבוצות חברתיות ומיעוטים, וכפועל יוצא מכך פגיעה בעקרון הייצוגיות. כפי שבולט בהדמיות, סף חסימה גבוה יכול להביא לצמצום של למעלה ממחצית המפלגות, עובדה שתגרום לעיוותים בתרגום של העדפות הבוחרים בשל שיעור גבוה של קולות מבוזבזים. מתוך כך קיים חשש אמיתי לפגיעה בלגיטימיות של שיטת הבחירות, לפחות מנקודת מבטם של אלה שהיו מצביעים למפלגות שלא יעברו את סף החסימה החדש. ניתן אף לשער שתהייה לכך השפעה גם על שיעור ההשתתפות שלהם בבחירות.

אולם לצד בעיות אלו יש מקום לעמוד על מספר יתרונות שעשויה להניב העלאת סף החסימה, במיוחד עם העלאה זו תהיה הדרגתית ומתונה. ראשית, ניתן לשער כי צעד כזה יתמרץ מפלגות לחבור יחדיו לבריתות לפני הבחירות, אחרת הן לא יעמדו בחסמי הכניסה של שיטת הבחירות. בצורה כזאת יצטמצם מספר המפלגות המתמודדות, מבלי שקבוצות חברתיות ומיעוטים יודרו מהכנסת. ניתן גם לטעון כי הבריתות המפלגתיות יעודדו מיתון עמדות קיצוניות ואולי אף יצניעו עקרונות סקטוריאליים. טענה זו נובעת מההנחה לפיה מפלגות המתמודדות על קולותיו של אותו פלח בוחרים נוטות להילחם האחת בשנייה, להבטיח הבטחות גרנדיוזיות ולהקציץ את מצען במטרה ליטול כמה שיותר קולות ממתחרותיהן. לעומת זאת, אם המפלגות הללו היו מתאחדות לברית אחת הן לא היו נזקקות לטקטיקה זו, שכן הציבור אליו הן פונות ממילא היה מצביע עבור הברית המפלגתית. כעת הן יכולות להדגיש יעדים כלליים ולאומיים על חשבון יעדים צרים וסקטוריאליים.

יתרון נוסף העולה מתוצאות ההדמיות הוא התחזקותן של שתי המפלגות הגדולות, קדימה והליכוד. הפער בניהן נותר אומנם קטן, אך כבר בסף חסימה של 3% ניכר כי שתיהן היו זוכות ברוב מוחלט של מושבי הכנסת ויכולות להקים יחדיו קואליציה. תוצאה זו הייתה מקטינה את יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות, גם אם בסופו של הליך לא הייתה קמה קואליציה דו מפלגתית, ומקילה על תהליך הרכבת הממשלה ולא פחות מכך – על תחזוקתה.

סף החסימה ברמה המקומית בישראל - הבחירות לרשויות המקומיות

מבחן מעניין לאומדן ההשפעות של סף החסימה בישראל על מערכת המפלגות מבוסס על ניסיון הרשויות המקומיות. הרעיון העומד מאחורי השימוש במבחן זה הוא שבהיעדר חלוקה אזורית לאומית בבחירות לכנסת, ניתן לבחון (בזהירות ועם מרב הסתייגויות) את ההשפעות של סף החסימה המגוון, הנהוג בבחירות לרשויות המקומיות, על מספרן של המפלגות ברמה המקומית. חוק הרשויות המקומיות (סעיפים 67(2) ו-67(3)) קובע כי סף החסימה החוקי בכל רשות מקומית הוא פונקציה של מספר חברי המועצה ברשות, לאמור: "בחלוקת המנדטים ישתתפו רק רשימות המועמדים שקיבלו, כל אחת, קולות כשרים במספר שאינו פחות מ-75% מהמכסה..."³ "סך כל הקולות הכשרים יחולק למספר חברי המועצה העומדת לבחירה והמספר השלם היוצא מחילוק זה יהיה 'המודד'". לשון אחר, סף החסימה החוקי **שונה** מרשות לרשות, והוא תלוי במספרם של חברי המועצה באותה הרשות. התוצאה היא שברשויות הגדולות (הערים) – בהן עומד מספר מושבי המועצה על 31 – סף החסימה החוקי נמוך יחסית – 2.4%, בעוד שברשויות המקומיות הקטנות – בהן עומד מספר מושבי המועצה על 7 – סף החסימה החוקי גבוה יחסית – 10.7%. לצורך הדוגמא, במועצת חיפה 31 חברים ולכן סף החסימה החוקי בה הוא 2.4%, בעוד שבמועצת ראש פינה שבעה חברים ולכן סף החסימה החוקי בה הוא 10.7%.

בלוח 3 שלהלן מוצג מספר הרשויות המקומיות (בחלוקה לקטגוריות של גודל המועצה), מספרם של חברי המועצה בכל קטגוריה (הנע בין 7 ל-31) וחישוב של סף החסימה החוקי באותן רשויות ששימשו אותנו במחקר (לרשימה המפורטת ראו נספח 3). בנוסף חושב המספר הממוצע של המפלגות שזכו בייצוג ברשויות המקומיות, בכל אחת מהקטגוריות, וכן ממוצע מספר המפלגות האפקטיבי.³ מהחישובים עולה בבירור כי **לסף החסימה יש השפעה על מספר המפלגות המיוצגות ברשות המקומית**. כך, בשלוש הרשויות המקומיות הגדולות, שבהן 31 חברי מועצה (ולכן סף החסימה החוקי בהן נמוך למדי ועומד על 2.4%) זכו 12.3 מפלגות בממוצע בייצוג, ומספר המפלגות האפקטיבי עמד על 9.7. מנגד, ב-56 רשויות מקומיות שבהן תשעה חברי מועצה (ולכן סף החסימה החוקי בהן גבוה למדי ועומד על 8.3%) זכו 5.1 מפלגות בממוצע בייצוג, ומספר המפלגות האפקטיבי עמד על 4.5.

³ מספר המפלגות האפקטיבי הוא מדד האומד את כוחן היחסי של המפלגות בפרלמנט בהתאם למספר המושבים שלהן (Laakso and Taagepera, 1979).

לוח 3

סף החסימה החוקי ברשויות המקומיות בישראל בבחירות 2008*

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

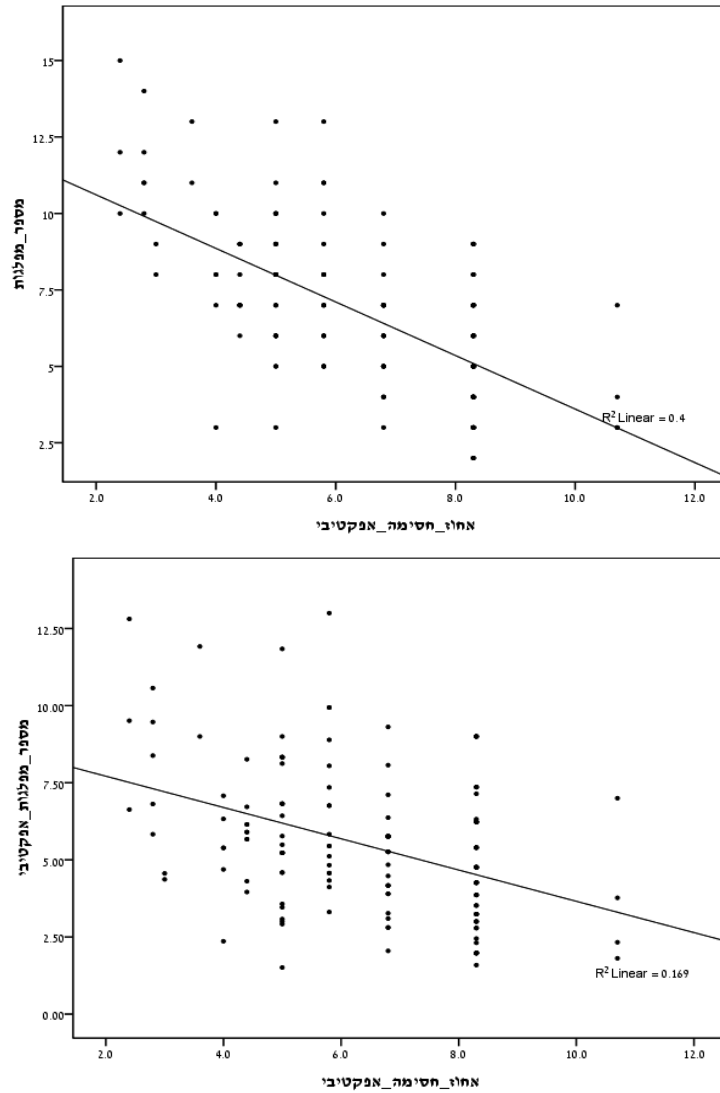
* סף חסימה החוקי הוא מספר הקולות הכשרים חלקי מספר חברי המועצה כפול 75%.

מקור: התוצאות הרשמיות של משרד הפנים באתר: <http://www.moin.gov.il> (האתר אוחר לאחרונה בדצמבר 2009).

בירור הקשרים הסטטיסטיים בין הנתונים (תרשים 1 להלן) מלמד כי המתאם (פירסון) בין סף החסימה החוקי בכל הרשויות המקומיות לבין מספר המפלגות שזכו לייצוג נמצא חיובי וגבוה (0.633), וכן שסף החסימה החוקי מסביר כ-40% מהשונויות. עוד התברר כי המתאם בין סף החסימה החוקי בכל הרשויות המקומיות לבין מספר המפלגות האפקטיבי חיובי אף הוא (0.411), אם כי הקשר מצליח להסביר רק כ-17% מהשונויות (כל הנתונים מובהקים סטטיסטית ברמה של 0.01). המגמה המצטיירת אפוא, העולה מהלוח ומהתרשים שלהלן, היא ש**ככל שסף החסימה החוקי גבוה יותר כך קטן מספרן של המפלגות הזוכות במושבים במועצה, בעוד שבמקרים שבהם סף החסימה נמוך, גדל מספרן של המפלגות הזוכות לייצוג.**

תרשים 1

רשויות מקומיות במבט השוואתי



הניתוח אודות ההשפעות של סף חסימה חוקי מגוון על מפת המפלגות ברשויות המקומיות נועד להציג זווית ראייה נוספת של ההשלכות האפשריות מהעלאת סף החסימה החוקי בישראל. ככלל ניתן לומר כי ההדמיות של העלאת סף החסימה ברמה הלאומית, כמו גם ניתוח הסוגיה ברמה המקומית מצביע על מה שידוע זה עשרות שנים: סף חסימה חוקי גבוה מקטין את מספר המפלגות הזכות בייצוג. המבחן ברשויות המקומיות מטיב להראות זאת: ברשויות מקומיות קטנות, שבהן סף החסימה החוקי גבוה, מספר המפלגות נמוך, ואילו ברשויות מקומיות גדולות, שבהן סף החסימה החוקי נמוך, יותר מפלגות זכות לייצוג וגדל הפיצול. יחד עם זאת, חשוב לזכור כי רפורמה הכוללת את העלאת סף החסימה החוקי לא תביא בהכרח לצמצום מספר המפלגות אם בו בזמן היא משנה רכיבים חשובים נוספים בשיטת הבחירות, כפי שמוכיחה הדוגמא הבלגית המוצגת בסעיף הבא.

שינוי שיטת הבחירות בבלגיה והשלכותיה לאחר בחירות 2003

אחד המקרים הרלוונטיים לעניינו של מסמך זה הוא המקרה של בלגיה ולכן מן הראוי להתעכב עליו. באפריל 2002 הגיעו חברי הקואליציה בבלגיה להסכמה על רפורמה בשיטת הבחירות – אשר נכנסה לתוקפה במערכת הבחירות של 2003. הרפורמה כללה שני שינויים מרכזיים ביחס למערכות הבחירות הקודמות: קביעת סף חסימה חוקי של 5% ברמת מחוזות הבחירה, וצמצום מספר מחוזות הבחירה מ-20 ל-11, תוך הגדלה משמעותית של מספר הנציגים הנבחרים בכל מחוז ומחוז⁴ (ראו נספח 4). העלאת סף החסימה נועדה להכניס מידה של ריסון למערכת המפלגות השסועה בבלגיה, אולם צמצום מספרם של מחוזות הבחירה והגדלת גודל המחוז דווקא פעלו בכיוון של שמירה על מידת היחסיות והשיסוע (Hooghe et al. 2003). נציין, כי רפורמות מנוגדות אלו מקשות על הערכת השלכותיהן על המערכת הפוליטית בכלל ועל מספר המפלגות בפרט.

מניתוח תוצאות הבחירות של 2003 עולה כי הייתה זו מערכת בחירות "נורמלית" במובן זה שלא נרשמו שינויים משמעותיים במפת המפלגות, ושיעור הקולות שכל מפלגה זכתה בו, לרבות המפלגות הקטנות, היה דומה למדי לשיעור הקולות שבו היא זכתה בבחירות 1999. למעשה, ניתן היה לייחס השפעה להעלאת סף החסימה רק בשלושה מבין 150 המושבים, והרפורמה בשיטת הבחירות הותירה את מידת היחסיות והשיסוע בבלגיה גבוהה (Hooghe et al 2003: 270). ניתוח תוצאות הבחירות של 2007 מצביע על מגמה מעורבת: מצד אחד ניכר כי בכל מחוזות הבחירה נרשמה ירידה מסוימת במדד המפלגות האפקטיבי (בממוצע -0.7). אולם מצד שני, דווקא שיעור המושבים שבהן זכו המפלגות הקטנות עלה במידה ניכרת (5.2%) בהשוואה למערכת הבחירות של 2003 (לפירוט בנדון ראו נספח 4).

מערכות הבחירות של 2003 ו-2007 בבלגיה מהוות נקודת מוצא טובה לבחינת השלכות לטווח הקצר של שינוי שיטת הבחירות על מערכת המפלגות. ממבט ראשון נראה, כי קביעת סף חסימה חוקי של 5% הייתה בעלת פוטנציאל של שינוי: המפלגות הקטנות שהתמודדו במערכת הבחירות של 2003 נפגעו כתוצאה מצעד זה. ואולם תוצאות הבחירות של 2007 מצביעות על כך שעדיין לא מדובר במגמה ברורה. אף שנרשמה ירידה מסוימת במספר המפלגות האפקטיבי במחוזות הבחירה, דווקא שיעורן (במושבים) של המפלגות הקטנות עלה. במקרה של בלגיה כללה הרפורמה האלקטורלית שני צעדים סותרים במידת מה, המאזנים

⁴ 10 מחוזות בבלגיה הם חד-לשוניים, קרי דוברי פלמית או דוברי צרפתית. יוצא הדופן היחיד הוא מחוז בריסל (Brussels-Halle-Vilvoorde) שבו מפלגות פלמיות וצרפתיות מתחרות זו בזו על איוש 22 המושבים במחוז הבחירה. עוד הוחלט ברפורמה של 2002 על ביטול אזור-העל שהיה נהוג עד אותה תקופה ונועד לפצות את המפלגות הקטנות וכן על מתן אפשרות לסימון הצבעות העדפה רבות בפתק ההצבעה.

האחד את השני – מחד קביעת סף חסימה חוקי של 5% ברמת מחוזות הבחירה, האמור להפחית את מספר המפלגות; ומאידך, צמצום מספרם של מחוזות הבחירה מ-20 ל-11, האמור לשמר רב-מפלגתיות (כאמור מחוזות גדולים מציבים בפני המפלגות סף חסימה אפקטיבי נמוך יותר). נכון למועד כתיבת שורות אלה, לא ניכרת השפעה מהותית של העלאת אחוז החסימה בבלגיה על מידת השיסוע בפרלמנט ועל יחסיות הבחירות, ככל הנראה בשל צמצום מספר המחוזות בכמחצית והגדלתם.

מסקנות והמלצות

בבואנו להכריע בסוגיית העלאת סף החסימה החוקי בישראל אנחנו רואים לנכון להמליץ על **העלאה מתונה של סף החסימה החוקי בישראל ל-3%** מהטעמים הבאים:

1. העלאה מתונה של סף החסימה החוקי תפחית את מספר המפלגות בישראל ותמתן מעט את הקיצוניות בה, אך בו בזמן לא תפגע באופן ניכר בעקרון הייצוג – בעיקר של קבוצות מיעוט (כפי שעלה מן ההדמיות, העלאת סף החסימה ל-4% ויותר צפויה לפגוע באורח קיצוני בייצוגן של קבוצות מיעוט כגון חרדים וערבים עד כדי מחיקתן ממפת המפלגות).
2. העלאה מתונה של סף החסימה החוקי תעודד חבירה של מפלגות בטרם בחירות לבריתות גדולות יותר, ועל ידי כך היא תפחית את שיעור בזבוז הקולות (בהנחה שמרגע שהציבור יפנים את השינוי הוא יצביע באופן אסטרטגי). ניתן אף להניח שבריתות אלה יבקשו להצניע אינטרסים סקטוריאליים ולהדגיש במצען דווקא אינטרסים כלליים ולאומיים.
3. העלאה מתונה של סף החסימה תחזק את המפלגות הגדולות (כפי שעולה מההדמיות), תקל על תהליך הרכבת הממשלה ותחזק את כושר המשילות שלה.
4. העלאה מתונה והדרגתית תאפשר לבחון את ההשפעות של שינוי זה לקראת בחינה של העלאות עתידיות נוספות (עד למקסימום של 5%).

בנוסף, ניתן לחשוב על פריסת ההעלאה של סף החסימה על פני שתי מערכות בחירות: במערכת הבחירות הקרובה יועלה סף החסימה החוקי ל-2.5% ובמערכת הבחירות הבאה יועלה סף החסימה ל-3%, זאת מתוך מטרה להעניק הזדמנות, הן לבוחרים הן לנבחרים, להסתגל לחסם הכניסה החדש למערכת הפוליטית. לבסוף, במידה וסף החסימה יועלה באופן משמעותי יותר, מן הראוי לשקול בכובד ראש מתן פטור למיעוטים מסף חסימה זה על מנת להבטיח את המשך ייצוגם החיוני בבית המחוקקים הישראלי.

נספח 1: סף חסימה חוקי ב-24 דמוקרטיות ששיטתן יחסית

סף חסימה חוקי	מדינה
אין	מלטה (2008)
אין	אירלנד (2007)
אין	פורטוגל (2009)
אין	לוקסמבורג (2009)
אין	פינלנד (2007)
אין	שווייץ (2007)
אין	צ'ילה (2005)
חצי מכסה	קוסטה ריקה (2006) ¹
0.67%	הולנד (2006)
1.8%	קפריסין (2006) ²
2%	דנמרק (2007)
2%	ישראל (2009)
3%	ספרד (2008)
3%	יוון (2009)
4%	אוסטריה (2008) ³
4%	איטליה (2008) ⁴
4%	נורווגיה (2009)
4%	שוודיה (2006) ⁵
4%	סלובניה (2008)
5%	צ'כיה (2006) ⁶
5%	פולין (2007) ⁷
5%	איסלנד (2007) ⁸
5%	אסטוניה (2007)
5%	סלובקיה (2006)
5%	בלגיה (2007)

מקור: עיבוד המחברים ומתוך:

Gallagher, Michael, 2009. Elections Indices:

www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

www.ipu.org

הערות:

- 1 אחוז החסימה **בקוסטה ריקה** הוא חצי מכסה, המתקבל מחלוקת הקולות הכשרים במספר המושבים העומדים לבחירה במחוז.
- 2 אחוז החסימה **בקפריסין** למפלגות עומד על 1.8%; לקואליציות של שתי מפלגות אחוז החסימה הוא 10%; ולקואליציות של שלוש מפלגות או יותר אחוז החסימה הוא 20%.
- 3 אחוז החסימה **באוסטריה** הוא 4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית, או מושב אחד ברמת אזורי הבחירה.
- 4 **איטליה** עברה ב-2006 משיטה מעורבת לשיטה יחסית המשתמשת בנוסחת הייר. אחוז החסימה, 4%, נוגע למפלגות עצמאיות בלבד. לקואליציה של מפלגות אחוז החסימה הוא 10%; למפלגה בקואליציה אחוז החסימה הוא 2%.
- 5 אחוז החסימה החוקי **בשוודיה** הוא 4% ברמה הלאומית או 12% מהקולות ברמת המחוז.
- 6 אחוז חסימה של 5% **בצ'כיה** מתייחס למפלגות בלבד; אחוז החסימה הוא 10% במקרה של קואליציה של שתי מפלגות; 15% במקרה של קואליציות של שלוש מפלגות; 20% במקרה של קואליציות של ארבע או יותר מפלגות.
- 7 אחוז החסימה החוקי **בפולין** הוא 5% בפני מפלגות ו-8% בפני קואליציות. למיעוטים יש פטור מאחוז החסימה.
- 8 אחוז החסימה **באיסלנד** מתייחס לתשעת המושבים הנוספים הניתנים כפיצוי ברמה הארצית.

נספח 2: סף חסימה אפקטיבי – הגדרות והשוואות בינלאומיות

הראשון ששאל מהו המספר המינימלי הדרוש למפלגה כדי לזכות במושב ראשון במחוז בחירה תחת התנאים הטובים ביותר היה Rokkan (1968). במאמרו הוא הציג את המושג "ספי חסימה של ייצוג" (thresholds of representation) וקבע כי מדובר בפונקציה של גודל מחוז הבחירה (M) ומספר המפלגות (p) המתמודדות בבחירות. כאשר מדובר בנוסחת חלוקת ד'הונדט, הנוסחה לחישוב הסף המינימלי היא:

$$v_I = 1/(M + p - 1)$$

כך לדוגמא, במחוז בחירה בין 3 נציגים ($M=3$) וארבע מפלגות המתחרות זו בזו על איוש המושבים ($p=4$), סף החסימה המינימלי הוא: $v_I = 1/6 = 16.67\%$.

החוקרים (Rae, Hanby, and Loosemore (1971) הרחיבו בניתוח של סף החסימה, והציגו רף עליון שיבטיח למפלגה מושב (exclusion thresholds). כאשר מדובר בנוסחת חלוקה ד'הונדט, הם קובעים כי מספר המפלגות איננו משפיע ולכן:

$$v_E = 1/(M + 1)$$

כך לדוגמא, במקרה שגודל המחוז הוא שלוש ($M=3$) הרי שסף החסימה העליון הוא: $v_E = 25\%$.

Lijphart מציג בספרו (1994) הבחנה בין שני סוגים של ספי חסימה אפקטיבי: סף חסימה של ייצוג (representation/inclusion) וסף אי ההכללה (exclusion). הראשון מתייחס לשיעור הקולות הנמוך ביותר הדרוש למפלגה בבחירות כדי להבטיח לעצמה מושב אחד ותחת התנאים הטובים ביותר. השני מתייחס לשיעור הקולות המקסימלי ותחת התנאים הפחות נוחים לה, הדרושים למפלגה כדי לזכות במושב יחיד. במילים אחרות, ניתן לראות בסף החסימה האפקטיבי רף תחתון לעומת רף עליון: במידה ותעבור את הרף התחתון, קיימת אפשרות כי היא תזכה במושב, אך לא מדובר בתנאי מחייב. לעומת זאת, במידה והיא תעבור את הרף העליון, היא תזכה באופן ודאי, ולכל הפחות, במושב אחד (Lijphart, 1994: 25).

Lijphart ו- Taagepera מציעים את הנוסחה הבאה כנוסחה המוצאת את הנקודה האופטימלית שבין הרף העליון לרף התחתון (Lijphart, 1997; Taagepera, 1998).

$$T' = 75\% / (M+1)$$

למרות הויכוח בספרות בין החוקרים השונים, מקובל להשתמש בנוסחה זו לחישוב סף החסימה האפקטיבי המציעה, כאמור, לחלק 75% במספר המושבים המייצגים את המחוז ועוד מושב אחד. כך לדוגמא, בצילה קיימת חלוקה ל-60 מחוזות בחירה כאשר **גודל המחוז** (שהוא מספר הנציגים המייצגים כל מחוז בחירה) שווה ל-2 (כלומר כל מחוז מיוצג על ידי שני נציגים). סף החסימה האפקטיבי הוא על כן גבוה למדי ועומד במוצע על 25%. באירלנד המחולקת ל-43 מחוזות בחירה, נע מספר הנציגים בכל מחוז בין שלושה לחמישה (גודל המחוז הממוצע הוא 4) וסף החסימה האפקטיבי שמתקבל הוא במוצע 15%. בפורטוגל גודל המחוז הממוצע ב-22 מחוזות הבחירה הוא 10, ולמרות שגם בה לא נקבע סף חסימה פורמלי, סף החסימה האפקטיבי עומד על 6.5%. בפינלנד קיימת חלוקה ל-15 מחוזות בחירה כאשר גודל המחוז הממוצע הוא 13.3 וסף החסימה האפקטיבי הוא 5.2% (לרשימת 24 המדינות ששיטתן יחסית ראו נספח 1). דוגמאות אלו ממחישות שגם בהיעדר סף חסימה חוקי, גודל המחוז מהווה חסם כניסה עיקרי בפני מפלגות: **ככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה קטן יותר, כך קטנים סיכויי המפלגות לזכות במושבים. מנגד, מחוזות גדולים מאוד מציבים בפני המפלגות סף חסימה אפקטיבי נמוך יחסית.**

על מנת לפשט מעט מורכבות זו, נציג שני מקרים היפותטיים במדינה שבה קיים מחוז בחירה אחד, ובו חמישה נציגים, ולא נקבע בו סף חסימה חוקי. במקרה הראשון מתחרות בבחירות שתי מפלגות המתחלקות בניהן בחמשת המושבים. במקרה השני מתמודדות במחוז חמש מפלגות, כאשר כל אחת מהן זוכה במושב אחד. מהאמור עולה בברור כי סיכויי הזכייה של מפלגה חדשה שתתמודד בבחירות במקרה הראשון נמוכים למדי, משום שהיא צריכה להתחרות בשתי מפלגות גדולות ו"לנגוס" מאחת מהן מושב; בעוד שבמקרה השני, לפחות על פניו, סיכויי הזכייה של מפלגה חדשה במושב אחד גבוהים יותר, שכן היא מתמודדת מול מפלגות קטנות יחסית. בשני מקרים היפותטיים אלו סף החסימה האפקטיבי הוא למעשה שיעור הקולות המינימלי הדרוש לאותה מפלגה כדי לזכות במושב אחד, תחת התנאים הטובים ביותר או תחת תנאים טובים פחות (Lijphart, 1994: 25-29).

קצרה היריעה מלהרחיב בנושא סף החסימה האפקטיבי במסגרת זו,⁵ אך נסכם ונאמר כי מדובר בפונקציה הנגזרת משלושה משתנים מרכזיים: גודל המחוז הממוצע (M), גודל בית הנבחרים (S) ומספר מחוזות הבחירה במדינה (Taagepera, 2002) (E). הלוח שלהלן מציג את הקשר שבין סף החסימה האפקטיבי לבין מערכת המפלגות בעשרות מחוזות ב-15 מדינות ששיטתן יחסית.⁶ לצורך החישוב נלקחו בחשבון רק מחוזות בחירה המיוצגים על ידי יותר מנציג אחד ($M > 1$) ובכל מחוז ומחוז חושבו סף החסימה האפקטיבי, מספר המפלגות שהצליחו לזכות במושבים באותו המחוז ומספר המפלגות האפקטיבי במחוז:⁷

⁵ להרחבה נוספת ראו: Lijphart, 1994:25-29; Taagepera, 1998, 2002.

⁶ הנתונים אודות תוצאות הבחירות בספרד, בפורטוגל ובפינלנד נלקחו משרדי הפנים של אותן מדינות. ביתר המדינות הנתונים מבוססים על מאגר הנתונים אדם קאר, והם נכונים לדצמבר 2009. <http://psephos.adam-carr.net>

⁷ מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט (ENPP) הוא מדד האומד את כוחן היחסי של המפלגות בפרלמנט בהתאם למספר המושבים שלהן. המדד מחושב בעזרת הנוסחה: $ENPP = 1 / \sum Si^2$ (כאשר Si הוא שיעור המושבים בפרלמנט של המפלגה i).

הקשר בין סף החסימה האפקטיבי למערכת המפלגות ב-15 דמוקרטיות ששיטתן יחסית

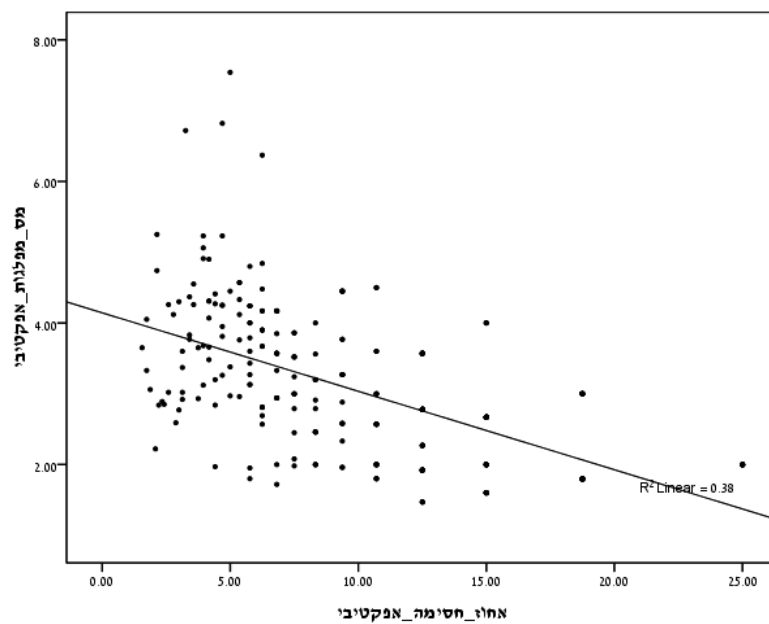
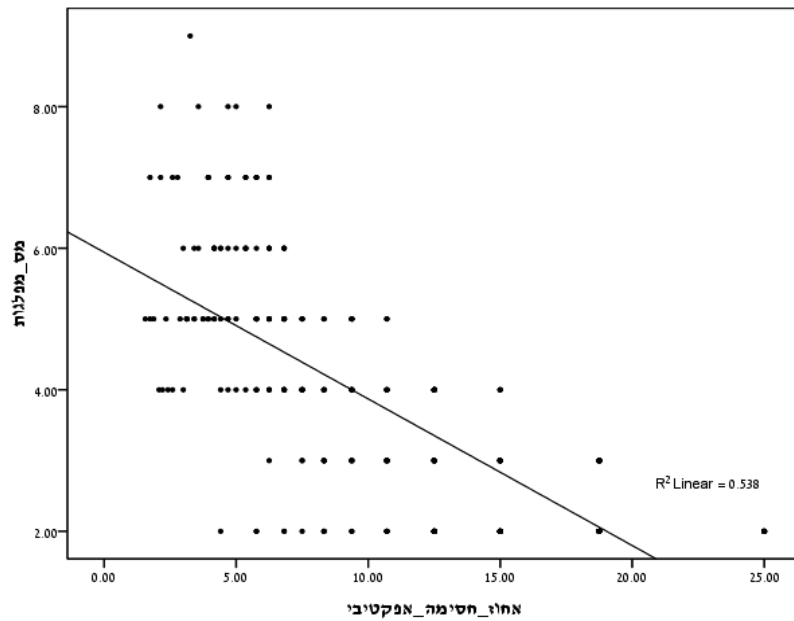
מספר המפלגות האפקטיבי		מספר המפלגות				מדינה
סף השונות	מתאם בין סף	סף השונות	מתאם בין סף	טווח סף	מספר מחוזות הבחירה בכל מדינה	
המוסברת לקשר בין סף חסימה למספר מפלגות אפקטיבי (R ²)	החסימה למספר המפלגות האפקטיבי (R)	המוסברת לקשר בין סף חסימה למספר המפלגות (R ²)	החסימה למספר המפלגות (R)	החסימה האפקטיבי		
.595	-.804**	.644	-.830**	12.5–2.21	9	אוסטריה (2006)
-.163	.263	.466	-.757	7.5–5.77	6	איסלנד (2009)
.203	-.472**	.337	-.594**	18.75–12.5	43	אירלנד (2007)
.210	-.538	.388	-.670*	15.0–3.0	11	בלגיה (2007)
.187	-.505	.353	-.638*	25.0–3.41	13	דנמרק (2007)
.491	-.707**	.571	-.761**	37.5–1.74	56	יוון (2007)
-.393	.267	-	-	9.38–3.13	4	לוקסמבורג (2004)
.167	-.462*	.593	-.784**	15.0–4.17	19	נורווגיה (2009)
.317	-.575**	.282	-.544**	37.7–2.08	52	ספרד (2008)
.497	-.723**	.709	-.851**	25.0–1.56	20	פורטוגל (2009)
.452	-.703**	.736	-.870**	10.71–2.14	14	פינלנד (2007)
.020	-.308	.702	-.851**	12.5–2.88	14	צ'כיה (2006)
.219	-.591	.574	-.803*	15.0–3.57	7	קוסטה ריקה (2006)
.455	-.689**	.611	-.790**	25.0–1.74	29	שוודיה (2006)
.882	-.942**	.893	-.947**	37.5–2.14	26	שווייץ (2007)
.452	-.673**	.530	-.729**	37.5–1.56	323	כל המקרים
.378	-.616**	.537	-.734**	25.0–1.56	307	מקרים עם M>1

* p < .05; ** p < .01

מבחן ראשון שבוצע היה בדיקת הקשר שבין סף החסימה האפקטיבי ומספר המפלגות שזכו בפועל בייצוג בכל אחד מ-307 מחוזות הבחירה. כפי שהלוח ממחיש, המתאם הסטטיסטי (פירסון) בין סף החסימה האפקטיבי למספר המפלגות ב-13 מתוך 15 המדינות הוא חזק ומובהק סטטיסטית

(הוא לא מובהק או לא קיים כלל רק באיסלנד ובלוקסמבורג). בעשר מתוך 15 המדינות סך השונות המוסברת (R^2) הוא גבוה (אוסטריה, איסלנד, יוון, נורווגיה, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, קוסטה ריקה, שוודיה ושווייץ). בשווייץ בא הדבר לידי ביטוי בצורה הטובה ביותר, כאשר סף החסימה האפקטיבי מסביר קרוב ל-90% מהשונות במספר המפלגות שזכו לייצוג (כל הנתונים במדינות הללו מובהקים מבחינה סטטיסטית ברמת מובהקות 0.01 או 0.05).

סף החסימה האפקטיבי ומספר המפלגות האפקטיבי ב-307 מחוזות בחירה



המבחן השני שבוצע היה בדיקת המתאם בין סף החסימה האפקטיבי בכל מחוזות הבחירה לבין מספר המפלגות האפקטיבי, זאת מתוך כוונה לגלות האם סף החסימה האפקטיבי יכול לספק הסבר למספרן של המפלגות שבידיהן מרוכזת העוצמה במחוזות הרב-נציגיים. כפי שהלוח מלמד, ניתן לראות כי בתשע מדינות (אוסטריה, אירלנד, יוון, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, שוודיה ושווייץ) המתאם (פירסון) הוא בינוני עד גבוה והוא נע בין 0.47- ועד 0.94- (כל הנתונים לגבי המדינות הללו מובהקים מבחינה סטטיסטית). סף החסימה האפקטיבי גם מספק הסבר ניכר לשונות במספר המפלגות האפקטיבי בשש מדינות (אוסטריה, יוון, פורטוגל, פינלנד שוודיה ושווייץ) והוא נע בין כ-45% לכ-88%.⁸

מהתוצאות הכלליות (N=307) ניתן לראות כי המתאם בין סף החסימה האפקטיבי למספר המפלגות הוא חזק מאוד (-0.734, ומובהק ברמה סטטיסטית של 0.01). כמו כן סף השונות המוסברת גבוה ועומד על כ-54%. גם המתאם בין סף החסימה האפקטיבי למספר המפלגות האפקטיבי חזק (-0.616 ומובהק ברמה סטטיסטית של 0.01) והוא יכול להסביר כ-38% מהשונות. **משמעות הדבר היא שסף חסימה אפקטיבי גבוה מצמצם את הסיכויים שמפלגות קטנות תזכינה במושבים בפרלמנט, ולעיתים הוא אף מסייע ליצירתן של מפלגות גדולות במחוז הבחירה.** יחד עם זאת, אף שנראה כי קיימת השפעה לסף החסימה האפקטיבי בתרגום הקולות למושבים ('האפקט המכני'), הרי שהוא לבדו איננו יכול לספק תשובה מלאה לשונות שבין המדינות. זאת ועוד, לשאלה מדוע במערכת פוליטית מסוימת מרוכזת העוצמה האלקטורלית בידיהן של מפלגות מעטות בעוד שבאחרות עוצמה זו מפוזרת בין מפלגות מתחרות רבות – לא ניתן לספק מענה הולם במסגרת בדיקה השוואתית זו ונדמה כי קיימים משתנים נוספים במערכת הפוליטית הראויים לבחינה עתידית.

⁸ המבחן לא הצליח לספק הסבר לשונות במספר המפלגות האפקטיבי בשלוש מדינות – איסלנד, לוקסמבורג וצ'כיה.

נספח 3: תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 2008

שם היישוב	נציגים במועצה	סף חסימה	מספר המפלגות שעברו את % החסימה	מדד המפלגות האפקטיבי (ENPP)	מדד המפלגות האפקטיבי (ENPV)
כפר ברא	7	10.7	7	7	6.78
כפר תבור	7	10.7	3	2.33	2.87
מטולה	7	10.7	4	3.77	3.67
ראש פינה	7	10.7	3	1.81	2.38
אבו גוש	9	8.3	4	3	2.98
אורנית	9	8.3	3	1.98	1.78
אליכין	9	8.3	5	4.26	5.39
אלפי מנשה	9	8.3	3	1.98	2.06
אלקנה	9	8.3	3	2.79	2.86
אפרתה	9	8.3	4	3.24	3.06
באר יעקב	9	8.3	3	1.98	2.28
בועיינה-נוג'	9	8.3	7	6.23	9.6
ביר אל-מכסור	9	8.3	6	5.4	7.39
בית אריה	9	8.3	4	3.24	3.54
בית דגן	9	8.3	2	1.98	3.04
בני עיי"ש	9	8.3	5	4.76	4.54
בסמת טבעון	9	8.3	5	4.26	4.6
ג'ולס	9	8.3	9	9	8.85
ג'ולג'וליה	9	8.3	9	9	8.89
ג'ש (גוש חלב)	9	8.3	7	6.32	7.78
דייר חנא	9	8.3	3	2.45	2.5
הר אדר	9	8.3	2	1.98	2.21
זרזיר	9	8.3	5	4.26	5.65
חורפיש	9	8.3	9	9	10.36
חצור הגלילית	9	8.3	6	5.4	7.27
יאנוח-ג'ת	9	8.3	9	9	9.98
יבנאל	9	8.3	4	3.24	4.71
כאבול	9	8.3	7	7.14	7.69
כאוכב אבו אל-היג'א	9	8.3	6	4.77	5.09
כעביה-טבאש	9	8.3	6	4.76	6.02
כפר ורדים	9	8.3	5	4.76	5.18
כפר יאסיף	9	8.3	7	6.23	6.09
כפר כמא	9	8.3	7	6.23	9.58
להבים	9	8.3	4	3.52	3.33
לקיה	9	8.3	4	3.86	4.26
מזכרת בתיה	9	8.3	3	2.31	2.44
מזרעה	9	8.3	6	5.4	6.52
מיתר	9	8.3	5	4.26	4.12
מעיליא	9	8.3	8	7.36	7.83
מצפה רמון	9	8.3	5	3.86	4.38
משהד	9	8.3	5	4.26	6.15
סאג'ור	9	8.3	8	7.36	8.84
סביון	9	8.3	4	3.24	3.09
עומר	9	8.3	2	1.98	2.33
עילבון	9	8.3	7	6.23	6.12
עילוט	9	8.3	2	1.98	1.91
עמנואל	9	8.3	5	4.26	4.24
פסוטה	9	8.3	8	7.36	8.78

ממד המפלגות האפקטיבי (ENPV)	ממד המפלגות האפקטיבי (ENPP)	מספר המפלגות שעברו את % החסימה	סף חסימה	נציגים במועצה	שם היישוב
10.89	6.23	7	8.3	9	פקיעין (בוקייעה)
5.99	4.76	6	8.3	9	פרדסיה
3.24	3.24	4	8.3	9	קצרין
4.09	3.86	5	8.3	9	קרית ארבע
3.41	3	3	8.3	9	קרני שומרון
5.6	5.4	6	8.3	9	ראמה
1.77	1.59	3	8.3	9	רכסים
3.63	3.52	4	8.3	9	רמת ישי
7.26	4.76	5	8.3	9	שבלי - אום אל גנם
2.99	3	4	8.3	9	שגב-שלום
2.79	2.79	3	8.3	9	שלומי
6.76	6.23	7	8.3	9	שעב
6.93	5.76	7	6.8	11	אבו סנאן
4.55	4.48	5	6.8	11	אבן יהודה
4.32	3.1	4	6.8	11	אזור
7.61	5.76	7	6.8	11	אכסאל
4.67	3.27	4	6.8	11	אריאל
10.33	9.31	10	6.8	11	בית ג'ן
3.8	3.9	5	6.8	11	בנימינה-גבעת
9.36	5.76	7	6.8	11	ג'דידה-מכר
9.97	8.07	9	6.8	11	ג'סר א-זרקא
6.54	5.26	7	6.8	11	גבעת זאב
6.56	3.9	5	6.8	11	גדרה
6.32	5.26	6	6.8	11	גן יבנה
3.46	2.81	5	6.8	11	גני תקווה
2.12	2.05	3	6.8	11	חורה
4.41	4.17	5	6.8	11	יפיע
4.32	4.17	5	6.8	11	כוכב יאיר
4.36	4.17	5	6.8	11	כסיפה
5.94	5.26	6	6.8	11	כפר יונה
7.11	6.37	7	6.8	11	כפר קרע
7.64	7.11	8	6.8	11	עין מאהל
5.33	5.76	7	6.8	11	פורדיס
8.46	5.76	6	6.8	11	קדימה-צורן
5.85	5.26	6	6.8	11	קרית טבעון
6.31	5.76	7	6.8	11	קרית עקרון
6.21	5.76	7	6.8	11	ריינה
6.14	4.84	6	6.8	11	תל מונד
2.94	2.81	4	6.8	11	תל שבע
6.72	6.76	8	5.8	13	אור עקיבא
5.32	5.12	7	5.8	13	בית שאן
6.35	5.83	6	5.8	13	גבעת שמואל
3.63	3.31	5	5.8	13	זכרון יעקב
11.65	9.94	11	5.8	13	טירה
9.66	4.83	6	5.8	13	טירת כרמל
5.33	5.45	7	5.8	13	יקנעם עילית
13.79	13	13	5.8	13	כפר קאסם
10.26	8.89	10	5.8	13	מגאר
6.03	4.12	5	5.8	13	מעלות-תרשיחא
5.55	4.33	6	5.8	13	נשר
5.16	4.57	5	5.8	13	נתיבות

שם היישוב	נציגים במועצה	סף חסימה	מספר המפלגות שעברו את % החסימה	מדד המפלגות האפקטיבי (ENPV)	מדד המפלגות האפקטיבי (ENPP)
עראבה	13	5.8	11	11.3	9.94
קלנסווה	13	5.8	9	11.42	8.05
קרית מלאכי	13	5.8	7	6.61	5.45
קרית שמונה	13	5.8	8	12.38	6.76
שדרות	13	5.8	8	9.4	7.35
שוהם	13	5.8	5	5.34	4.57
אום אל-פחם	15	5	6	2.97	3
אור יהודה	15	5	8	6.24	5.23
אלעד	15	5	3	1.67	1.51
דימונה	15	5	8	6.57	5.49
הוד השרון	15	5	9	7.59	6.82
טבריה	15	5	6	11.44	5.23
טמרה	15	5	13	15.98	11.84
יבנה	15	5	8	8.43	6.43
יהוד-מונוסון	15	5	10	9.44	8.33
מבשרת ציון	15	5	6	5.45	5.23
מגדל העמק	15	5	7	5.97	5.23
מעלה אדומים	15	5	6	5.29	5.23
נס ציונה	15	5	6	5.24	3.46
סח'נין	15	5	8	9	6.82
עפולה	15	5	10	12.5	8.33
פרדס חנה-כרכור	15	5	8	4.36	4.59
צפת	15	5	10	13.47	9
קרית אונו	15	5	8	6.65	6.82
קרית ביאליק	15	5	10	9.73	8.33
קרית ים	15	5	7	3.98	3.08
קרית מוצקין	15	5	5	2.91	2.92
ראש העין	15	5	9	7.34	5.77
רהט	15	5	5	5.09	4.59
רמת גן	15	5	11	9.52	8.12
רמת השרון	15	5	6	4.01	3.57
שפרעם	15	5	9	14.08	8.33
אילת	17	4.4	7	7.92	6.15
גבעתיים	17	4.4	7	4.37	4.31
כרמיאל	17	4.4	6	5.34	3.96
מודיעין-מכבים-רעות	17	4.4	9	10.3	8.26
נהריה	17	4.4	7	7.64	5.9
נצרת עילית	17	4.4	7	6.86	5.67
עכו	17	4.4	7	7.95	5.67
קרית אתא	17	4.4	9	7.13	6.15
קרית גת	17	4.4	9	10.59	6.72
רמלה	17	4.4	8	7.37	5.9
בית שמש	19	4	8	7.16	6.33
הרצליה	19	4	10	7.23	5.39
חדרה	19	4	10	8.99	7.08
כפר סבא	19	4	8	5.57	4.69
נצרת רעננה	19	4	3	2.3	2.36
רעננה	19	4	7	6.39	5.39
אשקלון	21	3.6	13	16.8	11.92
רחובות	21	3.6	11	12.12	9
בת ים	25	3	9	4.96	4.56

שם היישוב	נציגים במועצה	סף חסימה	מספר המפלגות שעברו את % החסימה	מדד המפלגות האפקטיבי (ENPP)	מדד המפלגות האפקטיבי (ENPV)
חולון	25	3	8	4.37	6.35
אשדוד	27	2.8	11	8.38	10.35
באר שבע	27	2.8	11	6.81	8.77
נתניה	27	2.8	10	5.83	9.8
פתח תקווה	27	2.8	14	10.57	12.14
ראשון לציון	27	2.8	12	9.47	11.58
חיפה	31	2.4	15	12.81	14.81
ירושלים	31	2.4	10	6.63	7.25
תל אביב-יפו	31	2.4	12	9.51	10.98

מקור: התוצאות הרשמיות של משרד הפנים באתר: <http://www.moin.gov.il> (האתר אוחדר בדצמבר 2009).

נספח 4: הרפורמה האלקטורלית בבלגיה – מאפיינים, תוצאות וניתוחים

להלן יוצגו מאפייני שיטת הבחירות בבלגיה מאז 1949, לרבות החלוקה לאזורי הבחירה:

מאפייני שיטת הבחירות בבלגיה והחלוקה לאזורים*

2007-2003	2003-1995	1991-1949	מאפייני שיטת הבחירות
150	150	212	גודל בית הנבחרים
11	20	30	מספר מחוזות הבחירה
24-4	22-4	33-2	גודל מחוז הבחירה
13.6	7.5	7.1	גודל מחוז ממוצע
5%	1/3 ממכסת הייר	2/3 ממכסת הייר	סף חסימה
ברמת מחוזות הבחירה	במחוז בחירה אחד לפחות	במחוז בחירה אחד לפחות	

* בבלגיה נהוגה מ-1899 שיטה יחסית עם נוסחת ד'הונדט. החלוקה היא לפי מערכות בחירות.

מקור: עיבוד המחברים בהסתמך על נתונים הנזכרים ב-Hooghe et al 2006.

חלוקה לאזורי בחירה לפני ואחרי 2003



מקור: Hooghe et al 2006: 355

הלוח הבא יציג את השינויים בתוצאות שהתקבלו במערכת הבחירות של 2003 בבלגיה. בעמודה הראשונה מופיעים מחוזות הבחירה ומספר הנציגים המייצגים כל אחד מ-11 מחוזות הבחירה. העמודות הבאות מציגות את סף החסימה האפקטיבי בכל מחוז, שיעור המושבים שבהן זכו המפלגות הקטנות ומספר המפלגות האפקטיבי ב-1999 לעומת 2003. שלוש העמודות האחרונות מציגות את השינויים שחלו בבלגיה ממערכת בחירות אחת לשנייה. ככלל מלמד הלוח כי **בכל מחוזות הבחירה חלה ירידה מסוימת במדד המפלגות האפקטיבי (בממוצע -0.7%) ובחמשת המחוזות הפלמים שיעור המושבים של המפלגות הקטנות ירד באופן ניכר (בממוצע -11.3%).**

שיסוע אלקטורלי בבלגיה בבחירות 1999 ו-2003

Δ מספר	Δ אחוז	Δ סף	מספר	אחוז	סף	
המפלגות	המושבים	החסימה	המפלגות	המושבים	החסימה	
האפקטיבי	שבהם זכו	האפקטיבי	האפקטיבי	שבהם זכו	האפקטיבי	
	המפלגות			המפלגות		
	הקטנות*			הקטנות*		
			2003 (1999)	2003 (1999)	2003 (1999)	האזור הפלמי
-0.5	-7.3	+0.6	4.8 (5.3)	10.2 (17.5)	5.0 (4.4)	מערב פלנדריה (16)
-1.0	-10.9	+1.4	4.7 (5.7)	8.8 (19.7)	5.0 (3.6)	מזרח פלנדריה (20)
-0.9	-13.2	+2.0	5.1 (6.0)	8.9 (22.1)	5.0 (3.0)	אנטוורפן (24)
-1.3	-12.6	+0.2	4.4 (5.7)	6.7 (19.3)	6.0 (5.8)	לימבורג (12)
-0.7	-12.3	0	5.0 (5.7)	9.8 (22.0)	2.1 (2.1)	לוון (7)
-0.5	-4.5	0	8.4 (8.9)	6.0 (10.5)	2.2 (2.2)	בריסל
						האזור הוולוני
-0.4	+1.2	0	3.8 (4.2)	4.1 (2.9)	2.1 (2.1)	ברבנט הוולונית (5)
-0.9	+1.8	+1.2	3.7 (4.6)	7.2 (5.4)	5.0 (3.8)	איינו (19)
-0.4	+1.2	0	4.2 (4.6)	5.2 (4.1)	10.7 (10.7)	נאמור (6)
-0.8	+1.5	+0.3	4.0 (4.8)	4.8 (3.3)	5.0 (4.7)	לייז' (15)
-0.2	+1.2	-7.5	4.1 (4.3)	3.6 (2.4)	15.0 (22.5)	לוקסמבורג (4)

* שיעור המפלגות הקטנות [הירוקים (Agalev), החזית הלאומית (FN), הברית הפלמית החדשה (NV-A) ומפלגת Volksumie ומפלגת Lijst Dedecker].

מקור: Hooghe et al., 2006: 364

בבחירות 2003 נרשמו כאמור שלושה מקרים שבהם לסף החסימה החדש הייתה השפעה על התוצאות ב-2003 לעומת 1999: המפלגה הלאומית הפלמית (N-VA) הפסידה מושב אחד ומפלגת הירוקים הפלמים (Agalev) הפסידה שני מושבים. במחוז אנטוורפן (המיוצג על ידי 24 נציגים) זכו כל אחת מהן בכ-4.5% מקולות הבוחרים, אך ב-2003 הן לא זכו במושב בעקבות העמדת סף החסימה על 5%. מפלגת הירוקים זכתה אף היא ב-4.5% מקולות הבוחרים במזרח פלנדריה (East Flanders), ואלמלא הרפורמה היא הייתה זוכה במושב נוסף מתוך 20 המושבים במחוז. יחד עם זאת, כפי שכבר צוין, השפעה זו היא מוגבלת מאוד: היא באה לידי ביטוי רק בשלושה מבין 150 המושבים ורק בשניים מבין 11 מחוזות הבחירה. בתשעת מחוזות הבחירה האחרים, לא נרשמו פערים מהותיים בין תוצאות הבחירות לחלוקת המושבים ומידת היחסיות נותרה בהם גבוהה למדי (Hooghe et al 2003: 274).

ניתוח תוצאות הבחירות של 2007 מצביעה על מגמה מעורבת: מצד אחד ניכר כי בכל מחוזות הבחירה נרשמה ירידה מסוימת במדד המפלגות האפקטיבי (בממוצע -0.7). אולם מצד שני, דווקא שיעור המושבים שבהן זכו המפלגות הקטנות עלה במידה ניכרת (5.2%) בהשוואה למערכת הבחירות של 2003. אפשר וניתן לזקוף זאת לזכותה של מפלגה ימין חדשה (Lijst Dedecker), אשר זכתה בחמישה מושבים למרות שסקרי דעת הקהל בתקופה שלפני הבחירות לא ניבאו שתעבור את סף החסימה, וכן לזכותה של מפלגת הירוקים (Agalev ב-2003), שרצה ב-2007 תחת שם חדש (Groen!) וזכתה בארבעה מושבים (ב-2003 היא כלל לא זכתה לייצוג). את העלייה במדד המפלגות האפקטיבי ניתן לייחס לברית החדשה של המפלגות הנוצרית הדמוקרטית הפלמית ומפלגת NV-A שזכו יחדיו ב-30 מושבים. הלוח שלהלן מציג את תוצאות הבחירות ב-2007 לעומת תוצאותיהן ב-2003:

שיסוע אלקטורלי בבליגה בבחירות 2003 ו-2007

Δ מספר	Δ אחוז	מספר מפלגות	אחוז	סף החסימה	
מפלגות	המושבים	האפקטיבי	המושבים	האפקטיבי	
אפקטיבי	שבהם זכו		שבהם זכו		
	המפלגות		המפלגות		
	הקטנות*		הקטנות*		
		2007 (2003)	2007 (2003)		האזור הפלמי
-0.4	+6.9	4.4 (4.8)	17.1 (10.2)	5.0	מערב פלנדריה (16)
-0.1	+4.7	4.6 (4.7)	13.5 (8.8)	5.0	מזרח פלנדריה (20)
-0.8	+3.4	4.3 (5.1)	12.3 (8.9)	5.0	אנטוורפן (24)
-1.0	+1.5	3.4 (4.4)	8.2 (6.7)	6.0	לימבורג (12)
-0.5	+4.3	4.5 (5.0)	14.1 (9.8)	2.1	ליון (7)
-1.7	+9.7	6.7 (8.4)	15.7 (6.0)	2.2	בריסל
					האזור הוולוני
-0.2	+5.6	3.6 (3.8)	13.5 (4.1)	2.1	ברבנט הוולונית (5)
0	+4.9	3.7 (3.7)	19.1 (7.2)	5.0	איינו (19)
-0.6	+5.9	3.6 (4.2)	19.7 (5.2)	10.7	נאמור (6)
-0.7	+5.7	3.3 (4.0)	18.1 (4.8)	5.0	לייז' (15)
-1.4	+4.6	2.7 (4.1)	15.3 (3.6)	15.0	לוקסמבורג (4)

* שיעור המפלגות הקטנות [הירוקים (Agalev), החזית הלאומית (FN), הברית הפלמית החדשה (NV-A)], מפלגת

[Lijst Dedecker ומפלגת Volksunie].

מקור: Hooghe et al., 2006: 364

רשימת המקורות

- Farrell, David, 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: St. Martin's Press.
- Gallagher, Michael, 1991. "Proportional, Disproportional and Electoral Systems," *Electoral Studies* 10 (1): 33-51.
- Hooghe, Marc, Jo Noppe and Bart Maddens, 2003. "The Effect of Electoral Reform on the Belgian Election Results of 18 May 2003," *Representation* 39(4): 270-276.
- Hooghe Marc, Bart Maddens and Jo Noppe, 2006. "Why Parties Adapt: Electoral Reform, Party Finance and Party Strategy in Belgium," *Electoral Studies* 25 (2): 351-368.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera, 1979. " 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Lijphart, Arend, 1997. "The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penades," *Electoral Systems* 16(1): 73-77.
- Lijphart, Arend, 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Rae, Douglas, Victor Hanby and John Loosemore, 1971. "Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion: An Analytical Note on Electoral Systems," *Comparative Political Studies* 3(4): 479-488.
- Rokkan, Stein, 1968. "Elections: Electoral Systems," in: *International Encyclopedia of the Social Science*, New York: Crowell-Collier-Macmillan.

Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart, 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.

Taagepera, Rein, 1998. "Nationwide Inclusion and Exclusion Thresholds of Representation," *Electoral Studies* 17(4): 405-417.

Taagepera, Rein, 2002. "Nationwide Threshold of Representation," *Electoral Studies* 21(3): 383-401.

Adam Carr's Election Archive: <http://psephos.adam-carr.net>

Gallagher, Michael, 2009. Elections Indices:

www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

Inter Parliamentary Union: www.ipu.org

מדינת ישראל, ספר החוקים. חוק הרשויות המקומיות, התשכ"ה-1965.

אתר משרד הפנים : www.moin.gov.il

נייר עבודה – תיקונים בדרכי הצטרפות למפלגה

והליכי בחירת מועמדים

ד"ר עופר קניג

אני רוצה שפעם בשנה אדם יחליט אם הוא רוצה להיות בקדימה. יש עוד מפלגה בעולם שמשלמים בה דמי חבר פעם אחת וחברים בה לכל החיים? אני לא רוצה שאלה שיתפקדו יהיו אנשים שאינם מצביעי קדימה. אומרים שאם מספר המתפקדים ירד זה ייראה לא טוב. ואני אומר – שטויות. אני מעדיף 20,000 מתפקדים אמיתיים על פני 80,000 פיקטיביים. (חיים רמון, **ידיעות אחרונות**, 20.11.2009)

מפקד מסוג זה משמעו השתלטות עוינת על מפלגה מצד גורמים חיצוניים או גורמים פנימיים שקשרו קשר עם קבלני קולות שלא דווקא מכירים את המפלגה ואת עקרונותיה, ומכל מקום חלקם הגדול אינו מתומכיה וממצביעיה. (משה ניסים, 2006 : 132)

מבוא

הנחת יסוד 1:

שיטת בחירת המועמדים לכנסת (פריימריז) במתכונתה הנוכחית פגומה מאד. היא משחיתה, מפלה, מורידה את קרנן של המפלגות ויוצרות ומעודדת מחויבות נמוכה של חברי כנסת למפלגותיהם.

הנחת יסוד 2:

במציאות של היום לא ניתן ולא רצוי להחזיר את הגלגל אחורה ולחזור לשיטות של ועדות מינויים.

בהתבסס על שתי הנחות יסוד אלו עלינו למצוא שיטה מאוזנת שתפיק נבחרת ראויה של מועמדים לכנסת, תוך שמירה מרבית על הוגנות התהליך.

מה התקלקל? אבחון קצר

חברי בזק, "מפקדי ארגזים" והשתתפות בעלת איכות מפקפקת

בעבר הלא רחוק הייתה חברות במפלגה רכיב מרכזי בזהותם האישית של אזרחים רבים. אולם מאז אימוץ הפריימריז אנו עדים לשינוי במהות החברות ובפרופיל חברי המפלגה. נולדה תופעה חדשה של חברות בזק (instant membership). **חברי בזק הם אזרחים שהפכו לחברי מפלגה סמוך להתמודדות, רק על-מנת לקחת חלק בהליך הבחירה ולתמוך באחד מהמועמדים.** באופן טיפוסי, זמן קצר לאחר הליך הבחירה הפנים-מפלגתי עוזבים אותם "חברים" את המפלגה, כלומר לא מחדשים את חברותם. תופעה זו של חברי בזק משתקפת בתנודתיות הגבוהה של חברי המפלגה: מספר החברים מזנק לקראת הבחירות הפנימיות (למועמדים לכנסת או למנהיג המפלגה) וצונח לאחר מכן.

תופעת חברי הבזק לא רק **שפוגעת באופן חמור בפעילים המסורים ובחברים הותיקים של המפלגה** (אשר זכויותיהם משוות לאלו שזה עתה הצטרפו ולא מתכוונים להישאר), היא אף גורמת לתופעות לוואי שליליות נוספות. הדחף לגייס כמה שיותר חברים חדשים הוא כה גדול עד כי הוא מביא לעיתים לכדי פגיעה מהותית במפלגה עצמה. **במקום האידיאל בו אזרחים מצטרפים מיזמתם האישית כחברי מפלגה על מנת להשפיע על מועמדיה ודרכה הרעיונית, אנו רואים תופעות של קבלני קולות נמרצים ושל "מפקדי ארגזים".** קבלני קולות אלה פעילים במיוחד במגזרים פגיעים למניפולציות כגון עובדים ומיעוטים.

כפועל יוצא מאותם מפקדים המונויים נגלו בעשור האחרון תופעות נוספות המשקפות את הבעייתיות בפתחה גורפת של הליכי הבחירה הפנימיים. למשל – התפקדויות כפולות (אזרחים הרשומים כחברים ביותר ממפלגה אחת) ומקרים בהם הוכח כי ביישובים מסוימים יש למפלגה מספר חברים גדול יותר ממספר מצביעים. שיעורי ההצבעה הנמוכים בבחירות הפנימיות משמשים עדות נוספת לחוסר המחויבות של חלק ניכר מחברי המפלגה. לכאורה יש בכך בכדי להפגיע, שהרי מדוע חברי מפלגה המשלמים דמי חבר לא ינצלו את הזכות החשובה ביותר שלהן בתור חברים ויבואו להצביע? ההסבר נעוץ קרוב לודאי בדרך בה "הצטרפו" לפחות חלק מאותם חברים למפלגה – בעקבות מפקד אסרטיבי שכלל לעיתים הפצרות ולחצים מצד קבלני קולות, לעיתים אף כאלה ששילמו עבורם המצטרפים החדשים את דמי החברות. לסיכום, מה שאנו רואים בשני העשורים האחרונים הוא זינוקים ארעיים בכמות החברים, אך ירידה באיכות ההשתתפות.

שוויון הזדמנויות, פגיעה בטוהר מידות וגילויי שחיתות

המעבר לשיטות פריימריז שינה לא רק את מהות החברות, אלא גם את אופי ניהול ההתמודדות. בעבר, בגופי בחירה מצומצמים יותר, הקמפיין נשא אופי של פנים-אל-פנים. היות ובעלי זכות הבחירה היו לכל היותר כמה מאות, יכלו המועמדים השונים להגיע אל מרביתם ולשכנעם באופן אישי. **המעבר לגופי בחירה של עשרות אלפי בוחרים חייב את המועמדים להקים מערך לוגיסטי מורכב המתבסס על אנשי מקצוע לניהול קמפיין אפקטיבי, ובשימוש באמצעי פרסום יקרים.** עלותה הגבוהה של ההתמודדות מחייבת את המועמדים להשקיע מאמצים בגיוס כספים מתורמים.

לתופעה זו יש פוטנציאל שלילי במספר מובנים. בחירות פנימיות שעלותן גבוהה עלולות להקשות או להרתיע חברי כנסת מסורים ואיכותיים להיבחר מחדש. בנוסף שיטות אלו **מחזקות את הקשר זה בין הון לשלטון** (מועמד עשוי לחוש כי הוא חב לקבוצת בעלי הון שתורמו לו כסף רב) ודוחפות לבזבז רב של משאבים וכספים מצד מועמדים, עד לסכנה של פגיעה בשוויון הזדמנויות. כדי למזער את הנזק הפוטנציאלי תוקנו הסדרים למיניהם (חלקם ברמת חוקי מדינה וחלקם בתקנוני המפלגות) כגון תקרת הוצאות מקסימלית למועמד, הגבלת סכום אותו ניתן לקבל מתורם יחיד וכדומה. חלק גדול מאד מביטויי הפגיעה בטוהר המידות משתייכים לסוג זה של עבירות.

התלות הגוברת של הפוליטיקה בהון היא אחת הסיבות העיקריות להתגברות השחיתות הפוליטית בישראל. פרשיות כגון "סיריל קרן", "עמותות ברק" ו"אננקס מחקרים" היו קשורות בניסיון של מועמדים לעקוף את ההגבלות החלות על הוצאות ההתמודדות וקבלת תרומות. במקרים אחרים נשמעות טענות קשות בדבר אי סדרים חמורים הקשורים במפקד החברים ואף בזיופים הקשורים בהליך ההצבעה עצמו.

שינוי מהותי בהתנהגות חברי הכנסת

הפריימריז אף השפיעו בעקיפין על התנהגותם של חברי הכנסת אשר נבחרו באמצעותם. כל עוד נבחרו חברי כנסת על ידי ההנהגה (באמצעות ועדות מינויים) או המוסדות הנבחרים (מרכז, ועידה) היה עליהם להפגין מידה של משמעת סיעתית ונאמנות מפלגתית אם ברצונם היה להיבחר בשנית. הפריימריז "שיחררו" את חברי הכנסת מאילוצים אלה: היות ובפריימריז הם נבחרים על-ידי עשרות אלפי חברי המפלגה ולא על ידי ההנהגה או המוסדות, הם חשים חופשיים יותר לפעול בצורה עצמאית. הדבר מתבטא בגילויים רבים של הפרת המשמעת הסיעתית. בנוסף לכך, חשים חברי הכנסת כי **על מנת להגביר את סיכוייהם להיבחר מחדש עליהם לבלוט ולזכות בחשיפה תקשורתית.** המרדף אחר "זמן אוויר" מתבטא

בין היתר בהגשת עשרות הצעות חוק פרטיות. גם אם רובן לא הופכות בסופו של דבר לחוקים, הדבר הביא לעלייה חדה של החקיקה הפרטית ויוצר עומס כבד על הכנסת וועדותיה.

במילים אחרות, הפריימריז עלולים להעניק יתרון דווקא לחברי הכנסת הפועלים ביתר עצמאות ולא מיישרים קו עם סיעתם, ואינם מתגמלים בצורה מספקת מחוקקים רציניים ומסורים אשר אינם עוסקים במרדף אחרי התקשורת.

מה עושים?

טיפול יסודי בדרכי בחירת מנהיגי המפלגות ורשימות המועמדים לכנסת הוא אחד מהצעדים החיוניים במכלול של צעדים שיש לנקוט על מנת לאושש את המפלגות בפרט ואת המערכת הפוליטית בכלל. נייר עבודה זה מעלה לדיון מספר צעדי פעולה בארבעה נושאים פרטניים הקשורים לבחירת מועמדים:

(1) דרכי ההצטרפות למפלגה ופיקוח על פנקס הבוחרים המפלגתי

(2) תנאי המועמדות

(3) שיטת בחירת המועמדים

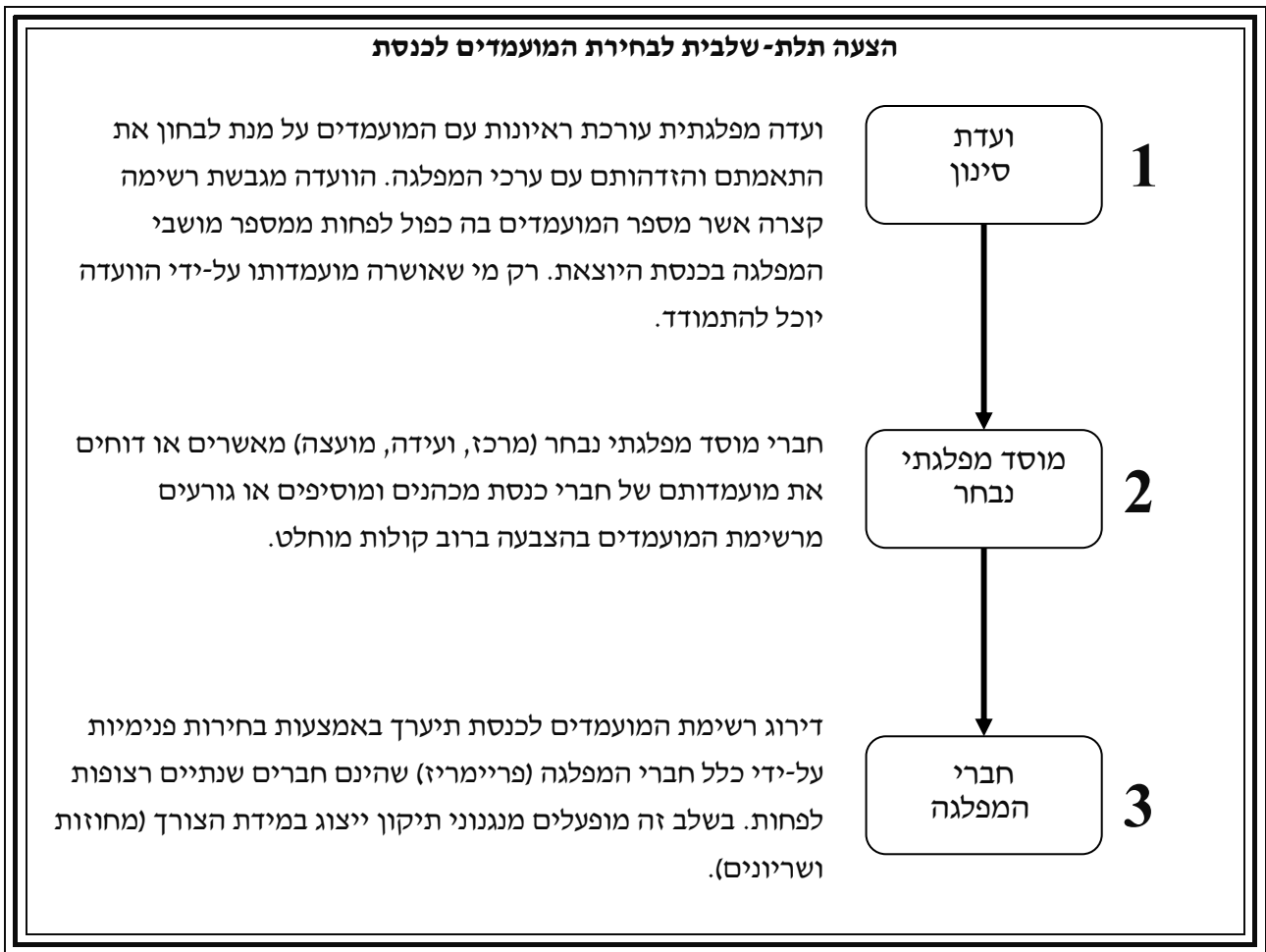
(4) הצגת כלים שירתיעו ביצוע עבירות על חוקי מימון

(1) דרכי ההצטרפות למפלגה – ביעור של מפקדי הארגונים

- **תנאי קבלה.** אזרח המעוניין להצטרף כחבר במפלגה יצטרך להופיע באופן אישי לראיון בסניף המפלגתי הקרוב. ניתן לקבוע כי מפלגה לא תקבל כחבר לשורותיה מי שהורשע בעברה שיש עימה קלון ומי שדוגל באידיאולוגיה שאינה עולה בקנה אחד עם ערכי המפלגה.
- **רגולציה של פנקס הבוחרים.** על מנת למנוע חברויות כפולות ומניפולציות ברשימת בעלי זכות הבחירה, יוקם בכל מפלגה מוסד (בראשות שופט) אשר ינהל את הרישום בפנקס הבוחרים ויפקח עליו. לחלופין, ניתן לשקול כי חברות במפלגות תפוקח על-ידי רשם המפלגות.
- **תשלום דמי החבר.** דמי החבר ישולמו רק באמצעות הוראת קבע בבנק.

(2) תנאי המועמדות

- חברים יוכלו להיבחר למוסדות המפלגה (מועצת סניף, מרכז/ועידה) רק אם היו חברים שלוש שנים רצופות.
- חברים יוכלו להיבחר כמועמדים לכנסת, לראשות המפלגה או לראשות מועצה מקומית רק אם היו חברים ארבע שנים רצופות.



(3) שיטת בחירת המועמדים

- **זכות הבחירה (תקופת חברות מינימלית).** לחברים תעמוד זכות בחירה (למנהיג המפלגה ולרשימת המועמדים לכנסת) רק אם היו חברים שנתיים רצופות ושילמו דמי חבר שנתיים רצופות.
- **הליך בחירת המועמדים לכנסת.** רשימת המועמדים לכנסת תיקבע בהליך תלת-שלבי. ההליך המוצע כאן (ראה מסגרת) יוצר איזון בין שכבות שונות בארגון המפלגתי. בשלב הראשון תראיין

ועדת סינון מצומצמת את המועמדים החדשים ותגבש רשימה קצרה תוך הקפדה על צרכי הייצוגיות. לאחר מכן יתכנסו חברי המרכז/ועידה על מנת לאשר או לדחות את מועמדותם של חברי כנסת מכהנים. בשלב השלישי תיערכנה בחירות פנימיות של כלל חברי המפלגה אשר ידרגו את רשימת המועמדים לכנסת.

- **הליך בחירת מנהיג המפלגה.** מנהיג המפלגה ייבחר בבחירות פנימיות של כלל חברי המפלגה.

(4) חיזוק ההרתעה

גם כיום מופיעות בחוק המפלגות (ובחוק בחירות לגופים ציבוריים) סנקציות על עבירות הקשורות בהליך הבחירה. אולם אכיפת הסנקציות כלפי מועמדים שהפרו את ההגבלות של מימון הבחירות המקדימות נמצאת כיום בידי מוסדות הביקורת הפנים-מפלגתיות. סעיף מתוך חוק המפלגות:

28כזה. (א) קבע הגוף המוסמך לכך במפלגה, ובאין גוף כזה – המוסד לביקורת, כי מועמד לא קיים הוראה מהוראות פרק זה, רשאי הוא, בין היתר, לפסול את מועמדותו, ואם נבחר לתפקיד במפלגה, רשאי הוא לבטל את הבחירה; כן רשאי הוא לפסול מלהציג מועמדותו לאותו תפקיד או לכל תפקיד אחר מטעם המפלגה, לתקופה שיקבע.

ניתן לשקול לחזק את ההרתעה באמצעות הוספת סעיף שייקבע: התברר כי מועמד אשר בחירתו נעשתה תוך עבירה על אחת העבירות הקשורות להליך הבחירות הפנימיות, **תופסק כהונתו באופן מיידי** ויהיה רשאי לערער על כך בבית משפט מחוזי.

המחירים:

- המפלגות יאלצו לוותר על הפגנת הכוח העונתית בתקשורת (ההצלחה בגיוס חברים רבים) סמוך לבחירות לכנסת. זהו מחיר קטן שמפלגות ישלמו אך בתמורה תעלה איכותה של ההשתתפות הפנים-מפלגתית ותחזוק בריאותן של המפלגות לטווח הארוך.

- חוסר גמישות בגיוס מועמדים אטרקטיביים שאינם בעלי ותק מפלגתי. כדי לפתור בעיה זו תשב ועדה מיוחדת (הכוללת את מנהיג המפלגה) אשר תהיה מוסמכת לפטור במקרים מיוחדים מועמדים מלעמוד בתנאים אלו, מנימוקים בעלי משקל שיפורטו.
- אין להערכתנו אפשרות לכפות הליכים מומלצים אלו על כל המפלגות ויש לנסות ולהימנע מחקיקה מתערבת אשר רק תתרום עוד להחלשת המפלגות. יש לנקוט בחקיקה מתגמלת אשר תכסה את ההוצאות הכלכליות הכרוכות בבחירת מועמדים לפי המודל שעוצב. אין צורך במימון נוסף למפלגות אלא בחלוקה מחדש של חלק מהמימון הנדיב הקיים.

נייר עבודה – ארבעה מודלים להקמת ממשלה

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

תהליכי הקמת ממשלה – רקע

הרעיון של תיקון תהליך הקמת ממשלות זכה לעדנה בישראל בעיקר במהלך השנתיים האחרונות. מספר יוזמות לשינוי תהליך הקמת ממשלות צפו ועלו, חלקן במסגרת יוזמות לשינוי בשיטת המשטר, חלקן במסגרת יוזמות לשימור ושיפור המשטר הקיים, וחלקן במנותק מדיון במבנה המשטר. על רקע יוזמות אלו וברוח ה"אני מאמין" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מטרתנו של נייר זה היא קיום דיון מיוחד, מקצועי וביקורתי בתהליכי הקמת ממשלה.

נייר זה מציע סקירה וניתוח ביקורתי-השוואתי של ארבעה מודלים להרכבת ממשלה במשטרים פרלמנטריים אשר הועלו כחלופות בדיון על הרפורמה של תהליך הקמת ממשלה בישראל, והם: המודל הקיים בישראל היום, מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה, מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, ומודל הבונוסים (ראה נספח 1, לוח 1). לגבי כל אחד מהמודלים הסקירה: (1) מגדירה ומאפיינת את המודל, (2) מתארת את תהליך הקמת הממשלה הנגזר מהמודל (3) מציגה את הצורך בגיבוש רוב תומך בממשלה והאופן בו רוב זה מגובש במידת הצורך, את רלוונטיות מבחן האמון בפרלמנט, ואת הצורך בתהליך מינוי מקים ממשלה חלופי והאופן בו מקים הממשלה החלופי ממונה, (4) מציגה דוגמאות ליישומים של המודל (במידה ואלו בנמצא), (5) דנה ביתרונות המודל, (6) דנה במגבלות המודל, ו- (7) דנה בחסרונות המודל. הסקירה פותחת בהצגת תהליך הקמת הממשלה הקיים בישראל היום וממשיכה בדיון בארבעת המודלים בסדר הנ"ל.

מודל א: המודל הקיים בישראל היום

הגדרה ומאפיינים

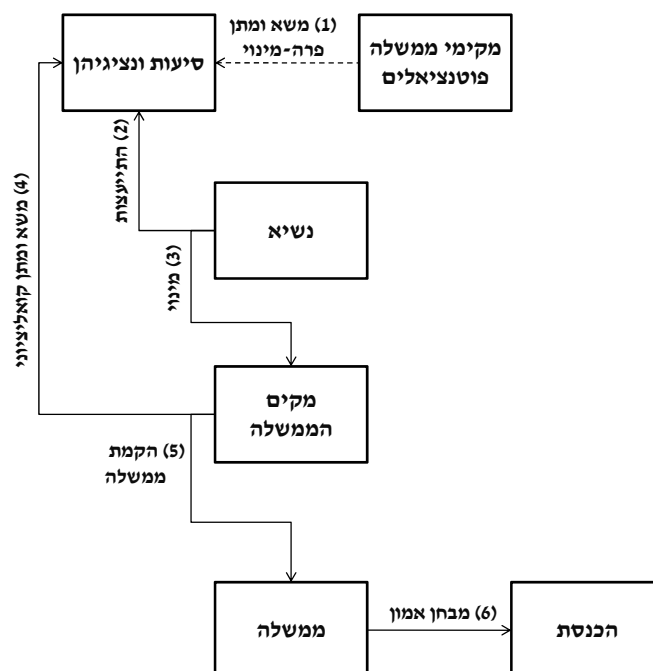
על פי המודל הקיים בישראל היום, מלאכת הרכבת הממשלה מוטלת על-ידי הנשיא (ראש המדינה) על בסיס התייעצויות עם הסיעות הפרלמנטריות. המאפיין את מודל זה הוא הזיקה בין הרשות המחוקקת (הפרלמנט) לרשות המבצעת (הממשלה), ספציפית התניית הרכבת הממשלה בתמיכה פרלמנטרית. מאפיין זה בא לידי ביטוי בקביעת זהותו של מרכיב הממשלה (התייעצות ממנה מרכיב הממשלה עם הסיעות הפרלמנטריות), בתהליך הרכבת הממשלה (הסכמים קואליציוניים), ובמינויה (הצבעת אמון בפרלמנט).

תהליך הרכבת ממשלה

תהליך הקמת ממשלות בישראל, הוא כדילהלן (ראה תרשים 1). בעת שיש להקים ממשלה חדשה (בעקבות בחירות או נפילת הממשלה המכהנת, או פטירתו של ראש הממשלה המכהן), מקימי הממשלה הפוטנציאלים, על-פי רוב, ראשי שתי הסיעות הגדולות בפרלמנט, מקיימים משא ומתן עם סיעות הפרלמנט לצורך גיוס תמיכתן במועמדותם של הראשונים להקמת ממשלה (שלב 1 בתרשים). בהמשך, נשיא המדינה, הוא האמון על הטלת מלאכת הרכבת הממשלה, מקיים התייעצות עם הסיעות ונציגיהן לגבי מינוי מקים הממשלה (שלב 2 בתרשים). המלצותיהן של הסיעות מהוות מדד לגודל התמיכה ממנה נהנים המועמדים בפרלמנט ולכן הן מהוות אינדיקציה ליכולתו של מועמד פוטנציאלי להקים ממשלה שתזכה לאמון הפרלמנט. על-בסיס המלצות הסיעות, לא יאוחר משבעה ימים לאחר פרסום תוצאות בחירות או אחרי היווצרות העילה להקמת ממשלה חדשה, או ארבעה-עשר יום במקרה של פטירתו של ראש הממשלה המכהן, ממנה הנשיא מקים ממשלה (שלב 3 בתרשים). מקים הממשלה הממונה מקיים משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות לצורך הקמת ממשלה (שלב 4 בתרשים). בתום הזמן המוקצב לו על-פי חוק – עשרים ושמונה יום עם אפשרות להארכות של עד ארבעה-עשר יום נוספים במצטבר – נדרש מקים הממשלה להקים ממשלה (שלב 5 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בפרלמנט (שלב 6 בתרשים).

תרשים 1

תהליך הקמת ממשלה בישראל



במידה ומקים הממשלה הממונה נכשל בניסיון להקים ממשלה, או ממשלתו נכשלה במבחן האמון בפרלמנט, הרכבת הממשלה מוטלת על מועמד אחר הנבחר על-ידי הנשיא – עם אפשרות לסבב התייעצות נוסף עם נציגי הסיעות – או זה המוצע בבקשה בכתב בחתימת של רוב חברי הכנסת. כישלון שני הניסיונות להקמת ממשלה והיעדר מועמד חלופי המוצע ונתמך על-ידי רוב חברי הכנסת מוביל לפיזור של הכנסת ולבחירות מוקדמות.

גיבוש רוב, מבחן האמון ומקים ממשלה חלופי

יותר מאשר מודלים אחרים, מודל זה מחייב גיבוש תמיכה הן לצורך הניסיון להרכיב ממשלה והן לצורך הקמת ומינוי ממשלה. התמיכה הנדרשת לצורך הניסיון להרכיב ממשלה מגובשת באמצעות משא ומתן בין מרכיבי הממשלה הפוטנציאליים לבין סיעות הפרלמנט. התמיכה הנדרשת לצורך הקמת ומינוי ממשלה מגובשת במסגרת משא ומתן קואליציוני. מינויה של ממשלה מותנה בעמידתה במבחן אמון בפרלמנט. כשלונו של מרכיב ממשלה להקמת ממשלה או לזכות באמון הכנסת מביא להנעת התהליך מראשיתו, כמתואר לעיל. כלומר, מודל זה לא מגדיר את זהותו של מרכיב הממשלה או את זהותם של מרכיבי ממשלה חלופיים לו.

יישומים בעולם

בנוסחים שונים, מודל זה הוא המודל ה"קלאסי" והשכיח להרכבת ממשלות במשטרים פרלמנטריים.

יתרונות המודל הקיים בישראל היום

1. **שותפות גורל**: האחריות המוטלת על הרשות המחוקקת בתהליך הרכבת ממשלות תחת מודל זה קושר מרכיבים מתוך הרשות המחוקקת (סיעות) לממשלה ומייצר בסיס לשותפות בין הרשות המחוקקת לממשלה, שותפות שהנה הכרחית לצורך תפקודה של האחרונה.
2. **היגיון פנימי**: מודל זה מבוסס על היגיון פנימי ברור – הממשלה נובעת מתוך הרשות המחוקקת ותלויה באמונה. כלומר, אותו גוף אשר מקרבו נובעת הממשלה, הגוף אשר אחראי להקמתה ו"מושקע" בה (הצבעת אמון), הוא גם הגוף אשר מוסמך להחליפה.
3. **התאגדות**: מודל זה מעודד התאגדות של סיעות במסגרת ממשלות קואליציה. לכאורה, ממשלות קואליציה מאפשרות גיבוש הסכמה בין נציגי של מגזרים חברתיים ואינטרסים שונים ולכן נחשבות לאמצעי חשוב להפגת מתחים ומיתון עימותים בחברות משוסעות, כזו הישראלית.

4. **אפקטיביות ויציבות**: חרף תחושות הפוכות, תהליך הרכבת ממשלות בישראל הוא אינו ארוך או בלתי יעיל לעומת אלו המצויים בדמוקרטיות אחרות. יתר על כן, בעיקר מאז אימוץ אי האמון הקונסטרוקטיבי, ממשלות ישראל אינן סובלות מחוסר יציבות או תחלופה תכופה באופן חריג בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. כלומר, מודל זה מייצר ממשלות בפרק זמן סביר, אפילו מהיר יחסית, ומאפשר להן לתפקד ולהתקיים. בפשטות – התהליך עובד.
5. **ניסיון מוכח**: היות שמודל זה מיושם באופן נרחב בעולם, ובפרט, מיושם בישראל, מעלותיו ומגבלותיו הם ידועים ומובנים. יישומו הנרחב בעולם מהווה עדות לעליונותו מול מודלים אחרים.
6. **סטטוס קוו**: היות שמודל זה הוא המודל הקיים היום בישראל, יישומו משמעו שימור הסטטוס קוו. משום הסיכון הכרוך בכל רפורמה שהיא הנובע מהתוצאות הבלתי צפויות של כל שינוי באשר הוא, במניעתו סיכון זה, שימור הסטטוס קוו מהווה יתרון.
7. **גמישות**: היעדר מבחן זכאות למינוי מרכיב הממשלה (ראה מודל "זכות ראשונים") או מינוי ראש הממשלה (ראה מודל "ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה") מקנה גמישות לממנה מרכיב הממשלה (הנשיא) בתהליך. כפי שמעיד ניסיון הבחירות הכלליות בישראל 2009, גמישות זו עשויה להיות רצויה ונחוצה במקרה שזהותו של מרכיב הממשלה אינה מסתמנת באופן ברור על-ידי תוצאות הבחירות.

מגבלות המודל הקיים בישראל היום

1. **היעדר מנגנון הכרעה ממוסד**: מודל זה אינו מספק מנגנון ממוסד להכרעה לגבי זהות מרכיב הממשלה. בניגוד למודלים המעגנים מבחן זכאות, מודל זה מותיר את ההכרעה בידי של אדם (הנשיא) ולא בידי החוק.
2. **מהרכבה למינוי ממשלה**: מודל זה אינו מבטיח שזה אשר עליו מוטלת מלאכת הרכבת הממשלה יצליח להרכיבה ולהבטיח את מינויה, קרי, עמידתה במבחן האמון של הפרלמנט הנדרש לצורך מינויה.

חסרונות המודל הקיים בישראל היום

1. **משא ומתן, מיקח וממכר**: יותר ממודלים אחרים, מודל זה מייצר ריבוי של משאים ומתנים בין מרכיב הממשלה לבין הסיעות הפרלמנטריות משום הדומיננטיות של האחרונות בתהליך. התניית הזכות להרכבת ממשלה והמינוי של הממשלה המוצעת בתמיכת הסיעות יוצרת תלות של מרכיב הממשלה בסיעות. מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך הרכבת הממשלה הוא נחות במידה רבה מזה של

הסיעות, מעמד של מובל ולא מוביל, מחוזר ולא מחוזר. תלות זו מאלצת את מרכיב הממשלה לפשרות הגורעות ממעמדו בתוך הממשלה העתידית ומיכולתו למשול ולהנהיג.

2. **לא נעים לעין:** המשאים ומתנים בין מרכיב הממשלה לבין הסיעות הנדרשים על-ידי מודל זה משתקפים בצורה שלילית בראי דעת הקהל. תהא נחיצותם אשר תהא, אלו מעוררים תחושת מיאוס במערכת הפוליטית וחבריה בקרב הציבור. אלו מערערים את אמון הציבור במערכת השלטונית הדמוקרטית ועשויים להיתרגם לתמיכה בחלופות בלתי רצויות למבנה המשטר או הדמוקרטיה הייצוגית ככלל.

3. **כוח בלתי פרופורציונאלי למפלגות מסוימות:** התלות של מרכיב הממשלה בסיעות הפרלמנט מאפשר מצב בו מפלגות מסוימות מחזיקות בכוח מיקח והשפעה אשר חורג מכוחן האלקטוראלי והפרלמנטרי. כך, מודל זה מאפשר עיוות של תרגום רצון הבוחרים לכדי משקל והשפעה במערכת הפוליטית בכלל ובממשלה בפרט.

4. **קואליציות מעוררות בסיס:** כפי שמעיד הניסיון הישראלי, מודל זה עשוי להניב ממשלות קואליציה המושתתות על בסיס אינטרסנטי ומעורער במקום על בסיס שותפות מטרות וחזון. משום בסיסן המעורער, ממשלות אשר מוגבלות ביכולת העשייה שלהן (היעדר הסכמה בין חברי הממשלה, היעדר אחריות קולקטיבית ומשמעת קואליציונית) ובתוחלת החיים שלהן (פרישה של חברי ממשלה ופירוק קואליציות).

מודל ב: זכות ראשונים לראש הסיעה הגדולה

הגדרה ומאפיינים

על פי מודל זכות הראשונים ראש הסיעה הגדולה, הסיעה שזכתה במספר המושבים הגדול בפרלמנט, מקבל ראשון את הזכות לנסות ולהקים ממשלה. מאפיינו של מודל זה הוא הקביעה האוטומטית של זהות מרכיב הממשלה על פי מבחן זכאות המוגדר מראש. הוא העומד במבחן הזכאות, במקרה הנדון, מועמד הסיעה בעלת שעור מושבי הפרלמנט הגדול ביותר, מקבל אוטומטית את הזכות לנסות ולהקים ממשלה. ענף חיזוק המשילות

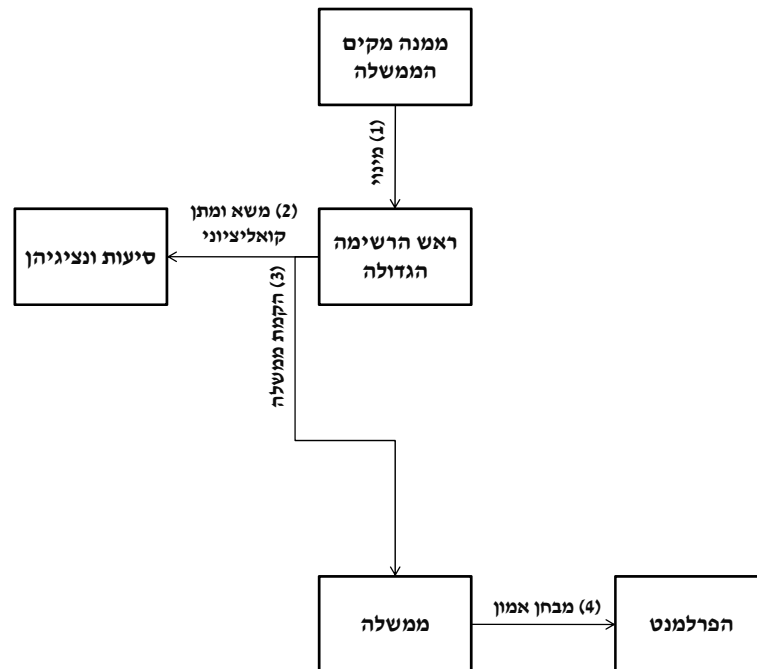
תהליך הקמת ממשלה

תהליך הקמת ממשלה על-פי מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה הוא כדלהלן (ראה תרשים 2). בעת שיש להקים ממשלה חדשה, ראש המדינה ממנה את מועמד הסיעה בעלת שעור המושבים הגדול בפרלמנט להקים ממשלה (שלב 1 בתרשים). במידה והסיעה הגדולה אינה נהנית מרוב מוחלט בפרלמנט

ובוחרת להקים ממשלת קואליציה, מרכיב הממשלה מקיים משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות לצורך הקמת ממשלה (שלב 2 בתרשים). בתום הזמן המוקצב לו על-פי חוק נדרש מרכיב הממשלה להקים ממשלה (שלב 3 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בפרלמנט (שלב 4 בתרשים).

תרשים 2

הקמת ממשלה על-פי מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה



במידה שמרכיב הממשלה נכשל בניסיון להקים ממשלה, או ממשלתו נכשלה במבחן האמון בפרלמנט, הרכבת הממשלה מוטלת על נציג הסיעה השניה בגודלה בפרלמנט. במידה שמרכיב ממשלה זה (השני) נכשל אף הוא בניסיון להקים ממשלה, או ממשלתו נכשלה במבחן האמון בפרלמנט, הרכבת הממשלה מוטלת על נציג סיעות המיעוט בפרלמנט.

גיבוש רוב, מבחן האמון ומקום ממשלה חלופי

זכות הראשונים בעצמה אינה מבטיחה את התמיכה הדרושה להקמתה של ממשלה, שכן מבחן הזכאות אינו מחייב עמידה בסף מינימאלי של מושבים בפרלמנט. תמיכה זו מגובשת במידת הצורך במסגרת משא ומתן קואליציוני, כנהוג בתהליך הקמת ממשלות בישראל היום. כמו במודל הנהוג כיום בישראל, מינויה של ממשלה מותנה בעמידתה במבחן אמון בפרלמנט. באשר למקום ממשלה חלופי לזה הראשון, במידה

וזה נכשל בניסיונו להקים ממשלה או לזכות באמון הפרלמנט, זכות הראשונים מעגנת מבחן זכאות למקים הממשלה החלופי, הוא ראש הסיעה השניה בגודלה. במקרה ואף מקים הממשלה השני נכשל, זכות הראשונים מעגנת מבחן זכאות למקים הממשלה החלופי לו, הוא נציג סיעות המיעוט בפרלמנט. כלומר, בנוסף לקביעתה את מרכיב הממשלה הראשון, זכות הראשונים אף מכתיבה את זהותו של מרכיב הממשלה השני, ובמידת הצורך, אף את זהותו של מרכיב הממשלה השלישי.

יישומים בעולם

במדינות שונות, זכות הראשונים מושרשת ומוכתבת על-פי נוהג, בלי עיגון חוקתי. יש מקום להניח כי ההימנעות מעיגון נוהג זה בחוק נובע מהצורך להימנע מהצרת צעדיו של ראש מדינה ריבון על-ידי החוק, למשל, במונרכיות חוקתיות. אף שאינה מעוגנת בחוק, רמת המיסוד של זכות הראשונים דרך הנוהג מקנה לה תוקף מחייב ומכתיבה בפועל את זהות מקים הממשלה. מנגד, דוגמא לעיגון חוקתי של זכות הראשונים מצוי בבולגריה. מאמר 99 סעיף 1 של החוקה הבולגרית קובע:

Following consultations with the parliamentary groups, the President shall appoint the Prime Minister-designate nominated by the party holding the highest number of seats in the National Assembly to form a government.

כפי שמעיד הציטוט, למרות עיגון זכות הראשונים בחוק, ממנה מקים הממשלה נדרש לקיים התייעצות עם סיעות הפרלמנט לפני מינויו של מקים הממשלה, התייעצות שעשויה להיתפס כמיותרת או חסרת משמעות שכן מינוי מקים הממשלה הוא אוטומטי. מלבד שלב זה, תהליך הקמת ממשלה בבולגריה הוא זה המתואר מעלה ומוצג בתרשים 2.

הלכה למעשה, ניתן לטעון כי זכות הראשונים מוחלת בפועל בכל מדינה בה ראש הרשות המבצעת אינו נבחר ישירות (אמצעית או בלתי אמצעית) על-ידי הציבור. מטעמים פרגמטיים, זכות הקמת הממשלה מוטלת על-פי רוב על המועמד שמגובה בתמיכה הרבה ביותר בפרלמנט, וסביר שאותו מועמד יהיה ראש הסיעה הגדולה, בעיקר במערכות מפלגתיות פרה-דומיננטיות או דו-מפלגתיות. עם זאת, תהא בחירתו אשר תהא, במקרים אלו ממנה מקים הממשלה אינו מחויב להטיל את מלאכת הקמת הממשלה על ראש הסיעה הגדולה. כדי להיחשב ככזאת, זכות הראשונים חייבת להכתיב באופן מפורש ואוטומטי את זהותו של

מקים הממשלה, קרי, עליה להיות מחייבת. תהליך מינוי מקים הממשלה בישראל בעקבות הבחירות לכנסת השמונה-עשרה (2099) המחיש את מובחנות מודל הראשונים מהמודל הנהוג כיום בישראל.

יתרונות מודל זכות הראשונים

1. **מנגנון הכרעה במקרים של התמודדות צמודה:** יתרונה הבולט של זכות הראשונים הוא בהיותה מנגנון להכרעה בין מקימי ממשלה פוטנציאליים בעלי בסיס תמיכה דומה בגודלו, ויותר מכך, בעלי בסיסי תמיכה מסוגים שונים, למשל, שעור קולות גבוה ביותר לעומת שעור מושבים גדול ביותר, או בסיס תמיכה של הרשימה או הסיעה לעומת בסיס תמיכה של הגוש אותו מייצג מקים הממשלה הפוטנציאלי. כך, עיגון זכות הראשונים בישראל הייתה מונעת את הדילמה בהכרעה בין מינוי ציפי לבני (נציגת הסיעה הגדולה בעלת עשרים ושמונה מנדטים) למינוי בינימין נתניהו (נציג ה"גוש" הגדול ונציג סיעה בגודל עשרים ושבעה מנדטים) בעקבות בחירות 2009, לטובתה של הראשונה. מנגד, לו היו בישראל קואליציות קדם-בחירות, סביר להניח כי אימוץ זכות ראשונים לראש הקואליציה הגדולה בישראל היה מעניק את הבכורה לנתניהו.
2. **קיצור תהליך מינוי מקים הממשלה:** בעיקר כאשר זכות הראשונים מוחלת באופן מיידי – קרי, בלי התייעצות ממנה מקים הממשלה עם סיעות הפרלמנט – זכות הראשונים מקצרת את תהליך מינוי מקים הממשלה. יתרון זה הוא משני בהינתן מגבלת זמן נוקשה על ממנה מקים הממשלה, למשל, שבעה ימים בלבד (או ארבעה-עשר ימים במקרה של פטירת ראש ממשלה) בישראל כיום.
3. **חיזוק מעמדו של מקים הממשלה בתהליך הקמת הממשלה:** זכות הראשונים מדירה את סיעות הפרלמנט משלב מינוי מקים הממשלה, ועל כן לכאורה פוטרת את מקימי הממשלה הפוטנציאליים מהצורך לגייס את תמיכתם של הסיעות במועמדותם להקמת הממשלה. לפיכך, ההבטחות וההתחייבויות הנמסרות על-ידי מקימי ממשלה פוטנציאליים בתמורה לתמיכת הסיעות במועמדותם, נחסכות אף הן. מכאן שמקים הממשלה מגיע אל תהליך הקמת הממשלה נקי מהתחייבויות ו"מטענים" ולכן, מעמדת כוח יחסית, לפחות בהשוואה למקים הממשלה במודל הנהוג בישראל כיום.
4. **הגדרת חלופה למקים הממשלה:** זכות הראשונים מגדירה את מבחן הזכאות למקימי ממשלה חלופיים ובכך מציגה פתרון מן המוכן למקרה שניסיון הקמת ממשלה נכשל או ממשלה נכשלת במבחן האמון בפרלמנט.
5. **פוטוגניות:** פשטות הרציונאל של מודל זכות הראשונים ותהליך הקמת הממשלה הנגזר ממנו הם בעלי ערך ברמת התפיסה הציבורית. במניעתה את הצורך בהתייעצויות ומשאים ומתנים אשר נתפסים

כמיקח וממכר פוליטיים בעיני הציבור, זכות הראשונים מעניקה תחושה של יציבות וודאות ובכך מחזקת את האמון בשיטה בקרב הציבור הרחב.

6. **חיזוק המפלגות הגדולות:** יש מקום להניח כי אימוץ זכות הראשונים עשוי לעודד את הבוחרים להצביע עבור אחת מהמפלגות הגדולות, קרי, אלו אשר "מתמודדות" על הזכאות למנות ממשלה. עם זאת, היות ומודל זה אינו פוטר מהצורך לגבש תמיכה של סיעות אחרות, ולכן אינו פוגע ברלוונטיות שלהן, סביר שהשפעתו על מעמד המפלגות הגדולות תהיה מוגבלת, משנית לעומת השפעותיה של מידת התחרותיות בין המפלגות הגדולות, למשל.

7. **הגבלת השפעתו של הממנה:** בין אם תכונה זו רצויה או לא, זכות הראשונים מגבילה את השפעתו של ממנה מקים הממשלה על תהליך המינוי. לפי מודל זכות הראשונים, מעורבותו של ממנה מקים הממשלה מוגבלת לרמה המנהלית, הפרוצדוראלית, ולא מותירה מקום להפעלת שיקול דעתו בתהליך.

מגבלות מודל זכות הראשונים

1. **זכות בלי אמצעים:** זכות הראשונים אינה מבטיחה למקיס הממשלה את בסיס התמיכה הדרוש לו לצורך הקמת ותחזוק ממשלה. לפיכך, זכות הראשונים אינה פוטרת מהצורך במשא ומתן קואליציוני, ואינה מהווה עירבון ליציבותן של ממשלות או אריכות ימיהן.
2. **סמנטיקה:** להוציא במקרים חריגים, ההשפעה המכאנית של זכות הראשונים כהסדר מוסדי, היא, לטוב או לרע, מוגבלת, כמעט סמנטית, קוסמטית.

חסרונות מודל זכות הראשונים

1. **הטלת הקמת הממשלה על הזכאי אך לא בהכרח הכשיר:** בהיעדר סף מינימאלי של תמיכה במקיס הממשלה, הוא הזכאי להקים ממשלה אינו בהכרח זה אשר יש בכוחו להקים ממשלה בכלל וממשלה בת-קיימא בפרט, קרי כזו אשר תזכה באמון הפרלמנט. כלומר, בהנחה שאינה משנה באופן מהותי את התנהגות הבוחרים (ראה תחת "יתרונות" סעיף 6), החלת זכות הראשונים עשויה להוביל למינוי מקיס ממשלה שמאמציו נדונו לכישלון ולא מועמד מבטיח יותר שאינו נציג הסיעה הגדולה. כך, עיגון זכות הראשונים בישראל היתה מעניקה לציפי לבני את הזכות להקים ממשלה בעקבות בחירות 2009. שיפוט זהיר מהניסיון שקדם לבחירות מרמז שסיכוייה להקים ממשלה היו פחותים מאלו של נתניהו על אף שהיא היתה נציגת הסיעה הגדולה בפרלמנט.

2. **אובדן גמישות:** עיגון זכות הראשונים פוגעת בגמישות תהליך מינוי מקים הממשלה. בהכתבתה את זהות מרכיב הממשלה והגבלתה את ההשפעה של ממנה מקים הממשלה זכות הראשונים מונעת התאמת התהליך לנסיבות מיוחדות או תנאים בלתי נצפים.

מודל ג: ראש הממשלה הוא ראש הרשימה הגדולה

הגדרה ומאפיינים

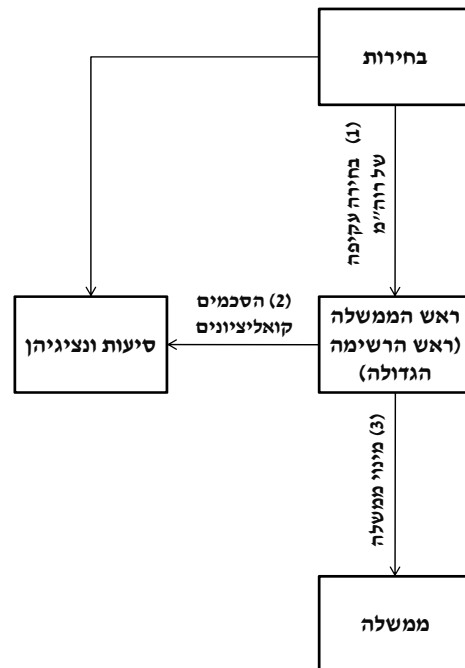
על פי מודל זה, ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה. המאפיין את מודל זה הוא קביעת זהותו של ראש הממשלה (להבדיל ממודל זכות הראשונים הקובע את זהותו של מקים הממשלה) על פי מבחן זכאות. הוא העומד במבחן הזכאות, במקרה הנדון, ראש הרשימה הגדולה, קרי, הרשימה בעלת שעור הקולות הגדול ביותר, ממנה אוטומטית לראשות הממשלה. בנוסף, בקביעתו את זהות ראש הממשלה על-פי שעור התמיכה שלו בקרב הבוחרים פוטר מודל זה את מקים הממשלה מהצורך לזכות באמון הפרלמנט כדי להתמנות לראשות הממשלה.

תהליך הקמת ממשלה

תהליך הקמת ממשלה על-פי מודל ראש הממשלה הוא ראש הרשימה הגדולה הוא כדילהן (ראה תרשים 3). בשונה משני המודלים הקודמים, ראשיתו של תהליך הקמת הממשלה הוא בבחירות, אשר תוצאותיהן מכתיבות את זהותו של ראש הממשלה, הוא ראש הרשימה הגדולה (שלב 1 בתרשים). כלומר, באופן עקיף, ראש הממשלה נבחר דרך הבחירות הכלליות. כלומר, הבוחרים אינם מבטאים באופן ישיר העדפה לגבי זהות ראש הממשלה, אלא משפיעים על זהותו באמצעות הצבעתם לרשימה (מפלגה). בכך שונה מודל זה מתהליך מינוי ראש רשות מבצעת במשטרים נשיאותיים, בהם נבחר הנשיא ישירות (באופן אמצעי או בלתי אמצעי) ומתהליך מינוי ראש הממשלה תחת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, במסגרתה נבחר ראש הממשלה בבחירות ישירות בפתק נפרד. בהמשך, ייתכן שראש הממשלה יבחר לחתום על הסכמים קואליציוניים עם סיעות שונות (שלב 2 בתרשים). יש להדגיש כי במודל זה הקמת הממשלה אינה מותנית בגיוס התמיכה של רוב מנציגי הפרלמנט. סמכות הקמת ממשלה נתונה בידי ראש הממשלה ה"נבחר" והיא בלתי תלויה. עם או בלי הסכמים קואליציוניים, ראש הממשלה ממנה את ממשלתו (שלב 3 בתרשים). בניגוד לשני המודלים הקודמים, מינויה של הממשלה אינו מותנה במבחן אמון בפרלמנט.

תרשים 3

הקמת ממשלה על-פי מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה



על פי מודל זה, ממשלה זו חדלה להתקיים אם ממשלה חלופית נתמכת על-ידי רוב של שישים ואחד חברי פרלמנט (אי אמון קונסטרוקטיבי) או אם ראש הממשלה מתפטר, התפטרות אשר מובילה לפיזור הפרלמנט ובחירות כלליות.

גיבוש רוב, מבחן האמון ומקום ממשלה חלופי

במודל זה גיבוש רוב אינו תנאי הכרחי להקמתה של ממשלה. עם זאת, כדי להבטיח את הישרדותה של הממשלה, קרי, להימנע מהצבעת אי אמון קונסטרוקטיבי, ולהבטיח את התמיכה הדרושה לה לצורך משילה, ייתכן כי ראש הממשלה יבחר להזמין סיעות שונות להצטרף לממשלתו, קרי, ייצור בסיס תמיכה באמצעות הסכם קואליציוני. כאמור, ראש הממשלה וממשלתו פטורים ממבחן האמון. לבסוף, היות שמודל זה מכתוב את זהות ראש הממשלה ולא בעל הזכות לנסות להקים הממשלה, והיות שראש הממשלה אינו נדרש לעמוד במבחן אמון, שאלת מקימי הממשלה החלופיים אינה רלוונטית. במקום, מודל זה קובע חלופות לראש הממשלה וממשלתו או בדרך של ממשלה חלופית בעלת רוב בפרלמנט (אי אמון קונסטרוקטיבי) או במידה וראש הממשלה התפטר או נפטר, בדרך של בחירות מוקדמות אשר קובעות את זהותו של יורשו של ראש הממשלה.

יתרונות מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה

1. **ישירות:** המינוי האוטומטי של ראש הרשימה הגדולה לראשות הממשלה משמעו שהבחירות קובעות באופן ישיר ומיידי את זהותו של ראש הממשלה.
2. **קיצור תהליך הקמת הממשלה:** מודל זה הוא המנימאליסטי מהמודלים המוצגים כאן. בניגוד לשני המודלים הנ"ל, מודל זה חוסך הן את השלבים הנוגעים למינוי מקים הממשלה והן את שלב הצבעת האמון בפרלמנט. יש מקום להניח כי גם שלב הקמת הקואליציה, שלב שאינו הכרחי במודל זה, הוא קצר בהשוואה למקביליו במודלים הקודמים משום שהוא אופציונאלי.
3. **חיזוק מעמדו של ראש הממשלה:** היות שמודל זה מכריע לגבי זהות ראש הממשלה ולא מקים הממשלה, והיות שהקמת הממשלה אינה מותנית בתמיכת הסיעות בפרלמנט, מודל זה צפוי לחזק את מעמדו של ראש הממשלה בתהליך הקמת הממשלה. כך, בניגוד למצב הקיים היום בישראל או למצב הקיים תחת מודל זכות הראשונים, מעמדו של ראש הממשלה במשא ומתן הקואליציוני הוא מעמד של מוביל ולא של מובל.
4. **הקמת ממשלות מתוך בחירה ולא כורח:** יש מקום להניח כי תחת מודל זה מרחב הפעולה של ראש הממשלה בבחירת שותפיו הוא גדול מזה של מקביליו במודלים הקודמים. בשונה מהמצב הקיים בישראל היום, תחת מודל זה המשחרר אותו ממבחן האמון, ראש הממשלה פחות פגיע לתביעות ולחצים של שותפים קואליציוניים פוטנציאליים ולכן יותר חופשי בבחירת שותפיו. יש מקום להניח כי חופש בחירה זה יניב ממשלות קוהרנטיות יותר מבחינה אידיאולוגית, ולכן, מגובשות, יציבות ואפקטיביות יותר.
5. **קידום "שקט תעשייתי":** היות שראש הממשלה אינו נדרש לזכות באמון הפרלמנט והיות שהדחת הממשלה מחייבת תמיכה בממשלה חלופית (אי אמון קונסטרוקטיבי), מודל זה מפחית את הסיכוי לחילופי ממשלות תכופים ובכך מייצר "שקט תעשייתי", קרי יציבות והמשכיות, במערכת.
6. **שיקוף העדפות החלק הגדול מהבוחרים:** מינוי ראש הרשימה הגדולה כראש הממשלה משקף את העדפת החלק הגדול מקרב הבוחרים לגבי זהות ראש הממשלה. כך, מודל זה מאפשר לבוחרים להשפיע באופן פחות עקיף מזה המתאפשר במודלים האחרים על מינוי ראש הממשלה תוך שימור מבנה המשטר הקיים, קרי בלי שילוב של בחירות מקבילות ישירות לראשות הממשלה.
7. **תמריץ ליצירת קואליציות קדם-בחירות:** המינוי האוטומטי של ראש הרשימה הגדולה לראשות הממשלה, פטירת ראש הממשלה הנכנס מהכורח לקיים משא ומתן עם הסיעות לצורך הקמת ממשלתו, וכיוצא מכך, חיזוק מעמדו של ראש הממשלה בתהליך, עשויים לייצר תמריץ לאיחוד

רשימות, קרי, הקמת מערכים. לכאורה, תחת מודל זה, לפחות לחלק מהרשימות הקטנות יותר יש תמריץ להתאחד עם אחת הרשימות הגדולות לפני הבחירות כדי להבטיח את מינוי מועמד הרשימה המועדפת לראשות הממשלה ואת הבטחת השתתפות הרשימה הקטנה בממשלה. זה בשונה ממודל זכות הראשונים אשר משמר מתנה את מינוי של מקים הממשלה לראשות הממשלה באמון הפרלמנט ולכן בתמיכת הסיעות הפרלמנטריות.

8. **הצבעה למפלגות הגדולות:** היות שהבחירות קובעות את זהותו של ראש הממשלה, ובהנחה שבחרים ירצו להשפיע באופן ישיר יותר על זהותו של ראש הממשלה, ייתכן שאימוץ מודל זה יעודד הצבעה למפלגות הגדולות, אלו אשר ראשיהן נתפסים כמועמדים לראשות הממשלה.

9. **ממשלות מיעוט:** בהיעדר הצורך לעמוד במבחן אמון, מודל זה פותח פתח לעלייתן של ממשלות מיעוט. כפי שמעיד ניסיון מדינות אחרות, ממשלות מיעוט עשויות להיות קוהרנטיות, אפקטיביות, ויציבות יותר ממשלות מרובות משתתפים. עם זאת, אלו מותנים בתמיכה המוענקת להן "מבחוץ", קרי מקרב חברי הפרלמנט אשר אינם חברים בה. השאלה היא האם תנאי זה יכול וצפוי להתקיים בישראל במקרה של ממשלת מיעוט.

מגבלות מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה

1. **הסכמי עודפים:** השילוב בין מודל זה לבין הסכם עודפים, כזה הנהוג כיום בישראל, עשוי ליצור מצב שבו הרוב היחסי (Plurality) של הקולות להם חב ראש הממשלה את מינויו הם בחלקם קולות בהם זכתה רשימתו באופן עקיף במסגרת הסכם עודפים. מצב זה מעלה את השאלה האם קולות אלו אכן משקפים תמיכה של אותם בוחרים במינוי ראש הרשימה הגדולה לה חברה לראשות הממשלה.

2. **אין ערובה ליציבות:** באופן ישיר, מינוי ראש הרשימה הגדולה לראשות הממשלה אינו ערובה ליציבות. היציבות המיוחסת למודל זה (ראה תחת יתרונות, סעיף "שקט תעשייתי") נובעת ממנגנון אי האמון הקונסטרוקטיבי, מנגנון הקיים היום בישראל ואינו מותנה באימוץ מודל "ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה" בשלמותו.

חסרונות מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה

1. **קיפאון:** היות שמודל זה אינו מתנה את המינוי לראשות הממשלה בתמיכת הפרלמנט בו ובממשלתו מצד אחד ומקשה על החלפתו של ראש הממשלה מצד שני, הוא עשוי ליצור מצב של קיפאון, קרי מצב בו הממשלה במקומה עומדת אבל היא חסרה את התמיכה הדרושה לה בפרלמנט כדי לקדם את

תוכניותיה. מצב זה דומה לזה של ראש רשות מבצעת במשטר נשיאותי החסר את תמיכתו של בית המחוקקים, למשל, משום שיוך מפלגתי שונה תחת "ממשל מפולג" (Divided Government).

2. **דיסוננס דמוקרטי:** במסגרת מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, ראש הממשלה שואב את סמכותו מהצבור על אף שהוא אינו נבחר באופן ישיר על-ידי הציבור. כלומר, תחת מודל זה, האצלת סמכות הציבור הריבוני לראש הרשות המבצעת אינה נעשית באופן ישיר (כנהוג במשטרים נשיאותיים) ואינה מתווכת על-ידי הרשות המחוקקת (כנהוג במשטרים פרלמנטריים) אלא מתווכת על-ידי הרשימה של ראש הממשלה, קרי מפלגתו. מעבר לכך, בניגוד למשטרים נשיאותיים, תחת מודל זה הפרלמנט מוסמך להדיח את הרשות המבצעת משיקולים פוליטיים (להבדיל ממשטרים נשיאותיים בהם העילה להדחת ראש הרשות המבצעת חייבת להיות לגאלית ולא פוליטית) בתנאי שהוא מספק חלופה הנתמכת על-ידי רוב מוחלט של חברי בית המחוקקים (אי אמון קונסטרוקטיבי). כלומר, מודל זה מאופיין בדיסוננס בין מקור הסמכות של ראש הממשלה (הציבור ולא הפרלמנט), אופן האצלת ריבונות הציבור לראש הממשלה (באופן עקיף ולא ישיר), ובעל הסמכות להדיחו (הפרלמנט).
3. **היעדר תקדים:** מודל זה מעולם לא יושם בעולם הדמוקרטי מה שמעורר שאלה לגבי טיבו ומגביל משמעותית את היכולת להעריך את השלכותיו הצפויות.

מודל ד: בונוסים (Premiums)

הגדרה ומאפיינים

בניגוד למודלים האחרים, מודל זה מתייחס בראש ובראשונה ובאופן ישיר לשיטת הבחירות, ספציפית, לאופן הקצאת המושבים בבית הנבחרים, ורק באופן עקיף לתהליך מינוי ראש הממשלה. על פי מודל זה, הרשימה הגדולה – הרשימה אשר זכתה לשעור התמיכה הגדול ביותר בבחירות – זוכה למענק (בונוס) של מושבים אשר מגדיל את בסיס התמיכה שלה בפרלמנט. באופן עקיף, מענק המושבים לרשימה הגדולה עשוי להגביר את הסבירות שמלאכת הרכבת הממשלה תוטל על ראש אותה רשימה.

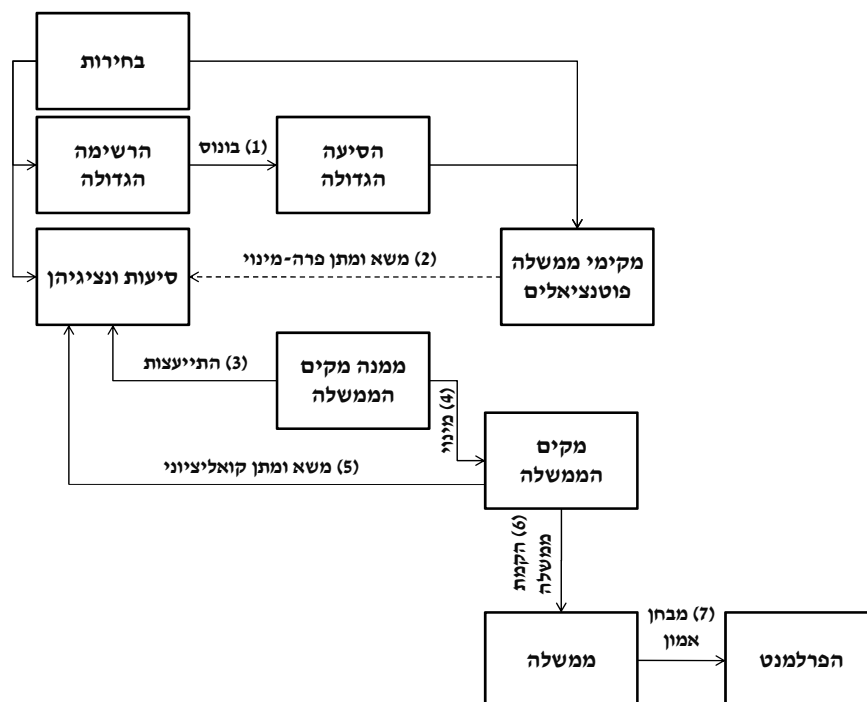
תהליך הקמת ממשלה

תהליך הקמת ממשלה על-פי מודל הבונוסים הוא כדלהלן (ראה תרשים 4). ראשיתו של התהליך בבחירות כלליות, הן הקובעות את זהותה של הרשימה הגדולה. אותה רשימה זוכה בבונוס של מושבים אשר מגדיל את בסיס התמיכה שלה בפרלמנט (שלב 1 בתרשים). הבחירות קובעות בנוסף ואת זהותן וגודלן של סיעות הפרלמנט, ובכך קובעות הבחירות את זהות מקימי הממשלה הפוטנציאליים. מקימי הממשלה

הפוטנציאליים, על-פי רוב, ראשי שתי הסיעות הגדולות בפרלמנט, מקיימים משא ומתן עם סיעות הפרלמנט לצורך גיוס תמיכתם במועמדותם להקמת ממשלה (שלב 2 בתרשים). בהמשך, הממנה את מקים הממשלה מקיים התייעצות עם הסיעות ונציגיהן לגבי מינוי מקים הממשלה (שלב 3 בתרשים). המלצות אלו מהוות מדד לגודל התמיכה ממנה נהנים המועמדים בפרלמנט ולכן איניקציה ליכולתו של מועמד פוטנציאלי להקים ממשלה שתזכה לאמון הפרלמנט. על-בסיס המלצות הסיעות ממנה מקים ממשלה (שלב 4 בתרשים). במידת הצורך, מקים הממשלה מקיים משא ומתן קואליציוני עם סיעות רלוונטיות לצורך הקמת ממשלה (שלב 5 בתרשים), לאחריו הוא נדרש להקים ממשלה (שלב 6 בתרשים) ולהעמידה למבחן אמון בפרלמנט (שלב 7 בתרשים). בפשטות, אלא אם הבונוס המוענק לרשימה הגדולה מבטיח לה רוב מוחלט בפרלמנט, מודל זה זהה לזה הישראלי, להוציא שלב הענקת הבונוס.

תרשים 4

הקמת ממשלה על-פי מודל רוב מיוצר דרך בונוס



במידה שמקים הממשלה הממונה נכשל בניסיון להקים ממשלה, או ממשלתו נכשלה במבחן האמון בפרלמנט, הרכבת הממשלה מוטלת על מועמד אחר הנבחר על-ידי הממנה – עם אפשרות לסבב התייעצות נוסף עם נציגי הסיעות. כישלון ניסיונות הקמת הממשלה עשוי להביא לפיזור הפרלמנט ובחירות מוקדמות.

גיבוש רוב, מבחן האמון ומקיס ממשלה חלופי

המאפיין של מודל זה הוא הגדלת בסיס התמיכה הפרלמנטרי של הסיעה הגדולה. המידה בה מודל זה מבטיח רוב למקיס הממשלה תלויה בגודל הבונוס המוענק. גודל הבונוס קובע לפיכך גם את הצורך בקיום משא ומתן קואליציוני ואת ההסתברות שמקיס יזכה באמון הפרלמנט.

יישומים בעולם

מודל הבונוסים מזוהה במידה רבה עם המערכת האטלקית והמערכת היוונית, בשתייהן עבר מודל הבונוסים מספר גלגולים. בגלגולו הראשון של מודל הבונוסים באיטליה (1923-1947) היה תחת שלטונו של בניטו מוסוליני, תחת הכותרת "חוק אקרבו" (Acerbo Law). חוק זה העניק לרשימה הגדולה, במידה וזכתה במעל מרבע (25%) מקולות הבוחרים, בשני שליש ממושבי הפרלמנט. על אף שחוק זה נחשב לנקודת ציון בתהליך השתלטות התנועה הפאשיסטית באיטליה, לא היתה לו השפעה ממשית בפועל, שכן בבחירות 1924 זכו הפאשיסטים ברוב מוחלט בבחירות ולא נזדקקו לבונוס. הגלגול השני של מודל הבונוסים באיטליה (1953) היה תוצר של יוזמת המפלגה הדמו-נוצרית, אשר ביקשה להבטיח את שליטתה בפרלמנט. הגלגול האחרון של מודל הבונוסים באיטליה היה במסגרת רפורמה בשיטת הבחירות שאומצה ב-2005. על-פי שיטת הבחירות הקיימת, בונוסים מוענקים גם בחלוקת מושבי בית הנבחרים וגם בחלוקת מושבי הסנאט. בחלוקת מושבי בית הנבחרים, מודל הבונוסים מבטיח שהרשימה או הקואליציה שזכתה לשעור הקולות הגבוה ביותר בבחירות תזכה לפחות שלוש-מאות וארבעים מתוך שש-מאות ושלשים ממושבי בית הנבחרים (53.4%). בחלוקת מושבי הסנאט, מודל הבונוסים מבטיח שהקואליציה אשר זכתה לשעור הקולות הגבוה ביותר במחוז, תזכה בלפחות 55% ממושבי המחוז (לא מושבי הסנאט בכללו). על אף שהבונוסים מחושבים לפי רשימה או קואליציה, המושבים עצמם מוענקים לפי מפתח סיעתי, ולכן הצורך של מקיס הממשלה, היה והוא ראש הרשימה הגדולה, לקיים משא ומתן עם נציגי הסיעות עדיין קיים, ואמונו של הפרלמנט בממשלה אינו מובטח בהכרח מתוקף הבונוס.

יישום מודל הבונוסים ביוון עבר גם הוא מספר גלגולים מאז 1920 ועד היום, תחת הכותרת "מערכת ייצוג יחסי מחוזקת" (Reinforced Proportional Representation System). נחיצותה התעוררה בעיקר במהלך שנות ה-80 על רקע עלייתן על המפלגות הקומוניסטיות, אז שירת מודל הבונוסים את המפלגות הגדולות כמנגנון הגנה. בגלגולו הנוכחי (2004), הוחל על בחירות 2007 ו-2009 ועתיד להשתנות החל מהבחירות הבאות), מודל הבונוסים מעניק בונוס של ארבעים מושבים לרשימה אשר זכתה בשעור הקולות הגדול בבחירות (מתוך שלוש מאות מושבים הפרלמנט). מודל הבונוסים לא בהכרח מבטיח אם כן רוב לרשימה

הגדולה, ולכן, במידה וראש אותה רשימה ממונה להקים את הממשלה, מודל הבונוסים אינו פוטר אותו מהצורך לגבש רוב ואינו מבטיח את עמידתו במבחן אמון בפרלמנט.

יתרונות מודל הבונוסים

1. **פיצוי על יחסיות-יתר:** מודל הבונוסים מאפשר פיצוי על יחסיות-יתר של תוצאות שיטת בחירות נתונה. מנגנון הבונוסים הוא מנגנון רובי אשר משולב בשיטה יחסית מבלי לשנות באופן מהותי את ציביונה.
2. **חיזוק המפלגה הגדולה:** מודל הבונוסים מיועד לספק לרשימה הגדולה, היא יש להניח, תקרא לעמוד בראשות הממשלה, בסיס תמיכה רחב יותר בפרלמנט. כוחה הפרלמנטרי של אותה רשימה/סיעה מקל עליה את מלאכת הרכבת הממשלה במידה וזו מוטלת עליה ומגבירה את סיכוייה של ממשלה זו לקום (לזכות האמון הפרלמנט), לתפקד בצורה אפקטיבית, ולשרוד.
3. **עידוד הצבעה למפלגות הגדולות:** ייתכן ומודל זה יעודד את הבוחרים להצביע עבור המפלגות הגדולות כדי להגדיל את "הערך" של קולם על-ידי הצבעה למקבל הבונוס המיועד. עם זאת, הצבעה אסטרטגית למפלגות הגדולות כרוכה בסיכון שכן מודל זה מחזק בפועל אך ורק את המפלגה הגדולה.

מגבלות מודל הבונוסים

1. **היעדר זכות ראשונים:** מודל זה לא מבטיח את הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על ראש הרשימה הגדולה (בשונה ממודל זכות הראשונים).
2. **יותר זה לא בהכרח מספיק:** על אף שמודל זה מגדיל את בסיס התמיכה של הסיעה הגדולה בפרלמנט, הוא אינו בהכרח מספק לה רוב. לכן, במידה וראש אותה סיעה ממונה להקים ממשלה, מודל זה אינו פוטר בהכרח מהצורך בהסכמים קואליציוניים ואינו מבטיח שמאמציו להקים ממשלה יצלחו או שממשלתו תזכה באמון הפרלמנט.
3. **הגודל קובע:** השפעתו של מודל הבונוסים מותנית בגודל הבונוס שהוא מעניק ובמידה בה הוא מבטיח רוב לסיעה הגדולה בפרלמנט. בונוס קטן שאינו מבטיח רוב הוא, לטוב או לרע, מוגבל בהשפעתו לרמה הסמנטית. מצד שני, בונוס גדול אשר מייצר רוב מוחלט איפה שרוב מוחלט רחוק מלהימצא, מהווה עיוות משמעותי של תוצאות הבחירות, חמור מזה שמזוהה עם שיטות בחירות רובניות.

4. **ספקולטיביות:** משום שהשלכותיו הפוליטיות של אימוץ מודל הבונוסים מושפעות לא רק מגודל הבונוס אלא גם מהתנאים הפוליטיים הקיימים, בעיקר, חלוקת העוצמה בין הרשימות והסיעות, קשה להעריך מראש, ברמה המופשטת.

חסרונות מודל הבונוסים

1. **עיוות היחסיות:** ככל שהבונוס המוענק לרשימה הגדולה הוא משמעותי יותר, ובעיקר כאשר הוא מבטיח לסיעה הגדולה שליטה מוחלטת בפרלמנט, מודל זה מעוות משמעותית את יחסיות תוצאות הבחירות.

2. **פגיעה במפלגות הקטנות:** חיזוק הרשימה הגדולה, ויתר על כן, ייצור רוב מוחלט לסיעה הגדולה, פוגע ביחסיות הקצאת המושבים ובא על חשבון של המפלגות הקטנות.

3. **חיזוק המפלגה הגדולה אבל לא המפלגות הגדולות:** כפי שמעיד הניסיון של יוון בשנות ה-90, מודל הבונוסים עשוי לפגוע לא רק במפלגות הקטנות אלא גם במפלגה השניה בגודלה.

4. **אנטי-פוטוגניות או מנגנון רובני עם ניחוח אוטוריטרי?** כפי שמעיד ניסיון העבר, מודל הבונוס עשוי לשמש ככלי בידי גורמים אנטי-מערכתיים המבקשים למוטט את הדמוקרטיה מבפנים (ראה מוסוליני, 1923), או, ככלי להדרת מפלגות מהפרלמנט (למשל, המפלגות הקומוניסטיות ביוון בשנות ה-80), או פגיעה במתחרים (ניסיון המפלגה הגדולה ביוון בעבר לחבל במפלגה השניה בגודלה באמצעות בונוס לרשימה הגדולה ולרשימה השלישית בגודלה, אך לא לשניה). לפיכך, אם מתקבלת החלטה לאמצו, היא צריכה להיות מיושמת בזהירות ובמתינות.

מודלים להקמת ממשלה – לקחים

הניתוח מלמד שאין מודל מושלם או אידיאלי להרכבת ממשלה. לכל מודל יתרונות וחסרונות יחסיים. הניתוח מלמד שמשקלם של אותם יתרונות וחסרונות מושפע מהאופן בו המודל מיושם, לדוגמא, ביטול שלב התייעצות של מטיל מלאכת הרכבת הממשלה עם הסיעות במודל "זכות ראשונים" או גודל הבונוס במודל ה"בונוסים". אימוץ נוסח מתון של המודלים ממזערת את השלכותיהם השליליות אבל גם את אלו הרצויות (השפעה סמנטית) בעוד אימוץ נוסח קיצוני של המודלים ממקסמת את השלכותיהם, אלו החיוביות ואלו השליליות.

כמו כן, משקלם של אותם יתרונות וחסרונות מושפע במידה רבה מההקשר הפוליטי בו המודל מיושם, לדוגמא, הרכב בית המחוקקים במקרה של מודל "ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה" מגביר או מפחית את הסיכוי לקיפאון, הוא חסרונו העיקרי של מודל זה. לפיכך, ההקשר חייב להילקח בחשבון בבחינת מודלים שונים ובהכרעה לגבי אימוצם. שאלה מרכזית שצריכה להישאל לגבי ההקשר בו מיושמים המודלים נוגעת לגודל בסיס התמיכה המשוער של מקים הממשלה ("זכות ראשונים", "בונוסים") או ראש הממשלה ("ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה").

בחינת ארבעת המודלים בהקשר הישראלי מפיקה את הלקחים הבאים. לגבי מודל "זכות ראשונים", הלכה למעשה, אימוץ מודל זה בישראל יהווה שינוי סמנטי במקרה שמסתמן מרכיב ממשלה ברור, ועשוי להביא למינוי של מרכיב ממשלה שהוא אינו בהכרח זה בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להקים ממשלה שתזכה לאמון הפרלמנט. היעדר הגמישות המאפיינת את מודל זכות הראשונים היא אינה בהכרח רצויה בהקשר הישראלי. לגבי מודל "ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה", אימוץ מודל זה עשוי לכאורה לספק מענה לצורך בחיזוק ראש הממשלה. עם זאת, הלכה למעשה, ה"שקט התעשייתי" שמיוחס למודל זה נובע בעיקר ממנגנון אי האמון הקונסטרוקטיבי, מנגנון אשר קיים בישראל היום, ולכן אימוץ מודל זה אינו צפוי להגביר את היציבות במערכת. יתר כל כן, הסיכון הכרוך באימוץ זה, הוא מצב של "ממשל מפולג" ולכן קיפאון, הוא משמעותי בהקשר הישראלי משום מידת השיסוע הגבוהה בכנסת. לגבי מודל ה"בונוסים", פיצויו על יחסיות-יתר של שיטת הבחירות בהחלט הופך אותו לרלוונטי ואטרקטיבי בהקשר הישראלי. עם זאת, אין להתעלם מהעובדה שחיזוקו של מודל זה את הסיעה הגדולה בא לא רק על חשבונם של הסיעות הקטנות אלא גם על חשבונה של הסיעה השניה בגודלה. יתר על כן, בכדי שמודל זה יסייע ביצירת בסיס התמיכה הדרוש למרכיב הממשלה למען הקמת ממשלתו, תחזוקתה, והישרדותה הבונוס צריך להבטיח לו רוב גדול אם לא רוב מוחלט בפרלמנט. הגדלת הבונוס למימדים אלו גורעת משמעותית מהיחסיות של שיטת הבחירות ולכן מעוותת את שיקוף העדפות הבוחרים בהרכב הפרלמנט. כאמצעי למיתון היחסיות של

תוצאות שיטת הבחירות מודל זה הוא נחות מהסדרים מוסדיים אחרים, למשל, סף חסימה. כלומר, מקור המשיכה העיקרי של מודל זה בהקשר הישראלי מוטל אף הוא בספק.

לבסוף, בחינה של הרשות המבצעת בישראל במבט היסטורי והשוואתי מלמדת שהמודל המיושם היום בישראל אינו בהכרח טעון תיקון או מצריך שינוי. המצב הקיים הוא אולי לא אידיאלי, אבל הוא עליון באופן מובהק מזה שיווצר תחת חלופות כגון משטר נשיאותי או בחירה ישירה לראשות הממשלה, בנוסחה המקורי או נגזרותיה כגון מודל סף מינימאלי או סיבוב שני (ראה נספח 2).

בפועל, הקצב בו ממשלות מוקמות, נופלות, ומתחלפות בישראל אינו חריג. בפשטות, תהליך הקמת ותחלופת ממשלות בישראל עובד. ניכר כי יעילותו של התהליך נובעת בחלקה מאימוצו של אי האמון הקונסטרוקטיבי אשר השפיע לטובה על מידת היציבות במערכת תוך הימנעות ממצב של "ממשל מפולג" וקיפאון. לפיכך, ערוץ מבטיח לייצוב וחיזוק הרשות המבצעת בישראל הוא הרחבת אי האמון הקונסטרוקטיבי, למשל, דרך התניית הדחת ממשלה מכהנת בתמיכה בממשלה חלופית, ולא רק בראש ממשלה חלופי כפי שמגדיר החוק כיום. בנוסף, יש מקום לחזק את מעמדו של מרכיב הממשלה בתהליך ולייצר תמריצים מוסדיים להקמת שותפויות בנות-קיימא ומהותיות ברמת ממשלות הקואליציה.

נספח 1: ארבעה מודלים להקמת ממשלה

לוח 1

ארבעה מודלים להקמת ממשלה

מודל	הגדרה	מוקד	יתרונות עיקריים	חסרונות עיקריים
המודל הקיים בישראל היום	מלאכת הרכבת ממשלה מוטלת על המוע	מינוי מקים הממשלה	הבטחת בסיס תמיכה דרוש יציבות בלי קפאון	פגיעות מרכיב הממשלה מיקח וממכר
זכות ראשונים לראש הסיעה הגדולה	מלאכת הרכבת ממשלה מוטלת אוטומטית על ראש הסיעה הגדולה	מינוי מקים הממשלה	הכרעה לגבי מינוי מקים הממשלה ומקימי ממשלה חלופיים קיצור תהליך הקמת הממשלה	מינוי מקים ממשלה בלי עירבון להצלחת ניסיונו אובדן גמישות
ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה	ראשות הממשלה מוענקת אוטומטית לראש הרשימה הגדולה	מינוי ראש הממשלה	הכרעה לגבי מינוי רוה"מ חיזוק מעמד רוה"מ	פוטנציאל לקיפאון, יכולת משילה מוגבלת
בונוסים	הרחבת בסיס התמיכה של הסיעה הגדולה בפרלמנט ע"י מענק (בונוס) מושבים	הקצאת מושבי הפרלמנט, באופן עקיף, השפעה על מינוי מקים הממשלה	פיצוי על יחסיות- יתר חיזוק הרשימה הגדולה	עיוות היחסיות פוטנציאל פגיעה במפלגה השניה בגודלה כלי מסוכן בידיים הלא נכונות

נספח 2: סף מינימאלי או סיבוב שני: בחירה ישירה בדלת האחורית

מודל נוסף אשר הועלה כחלופה למודל הקיים היום בישראל הוא מודל "סף המינימאלי או סיבוב שני". משום ההשלכות ההרסניות של אימוצו הוא אינו נחשב כאן כחלופה כארבע החלופות (מודלים) שנכללים בגוף הסקירה. היות האיום הטמון בחלופה זו מרחף בשמי השיח הציבורי, חשוב להבין את אופי האיום ומשמעותו, זוהי מטרתו של נספח זה.

הגדרה ומאפיינים

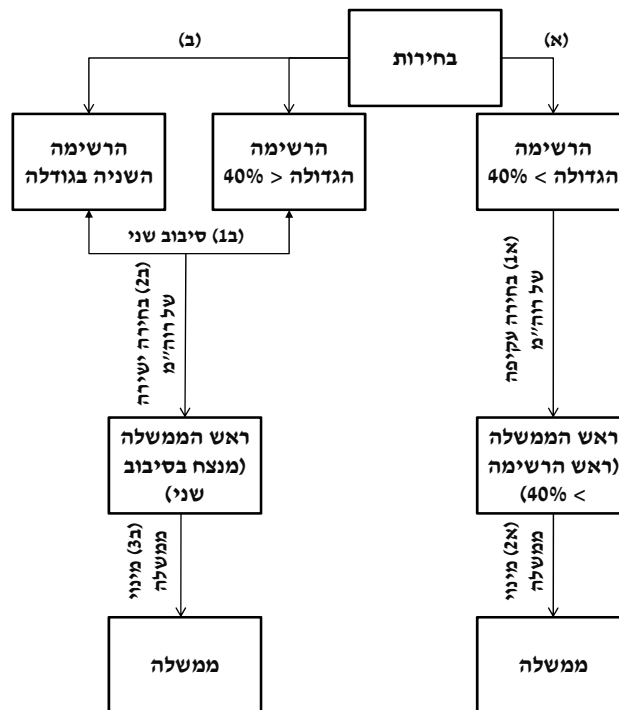
על פי מודל זה, ראש הממשלה הוא (1) ראש הרשימה הגדולה שגודלה עולה על ארבעים אחוז, או במידה ואף רשימה לא זכתה בשעור הקולות הדרוש (מנדטים), ראש הממשלה הוא (2) ראש הרשימה אשר זכה בהתמודדות בסיבוב שני בין נציגי שתי הרשימות הגדולות בלבד. בדומה למודל זכות הראשונים ומודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, גם מודל זה מבוסס על מבחן זכאות. בשונה משני המודלים הללו, קבלת הזכאות במודל זה מותנית לא רק בהשגת רוב יחסי (הסיעה הגדולה, הרשימה הגדולה) אלא גם בעמידה בסף מינימאלי, קרי, ארבעים אחוז תמיכה בקרב הבוחרים. משום הסף המינימאלי, אין עירבון לכך שתוצאות הבחירות "תפקנה" ראש ממשלה. מכאן מתעורר הצורך בסיבוב בחירות נוסף בין נציגי שתי הרשימות הגדולות, אשר "מפיק" ראש ממשלה.

תהליך הקמת ממשלה

תהליך הקמת ממשלה על-פי מודל זכות הראשונים לראש הסיעה הגדולה הוא כדלהלן (ראה תרשים 4). כמו במודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, ראשיתו של תהליך הקמת הממשלה במודל הסף המינימאלי או סיבוב שני הוא בבחירות כלליות. תוצאות הבחירות קובעות את תהליך מינוי ראש הממשלה. אם בבחירות זכתה אחת הרשימה לארבעים אחוז תמיכה (חלק א בתרשים) ראש אותה רשימה ממונה אוטומטית לראשות הממשלה (שלב א1 בתרשים) וממנה ממשלה (שלב א2 בתרשים). כלומר, כמו במקרה של מודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, היה והרשימה הגדולה עברה את הסף המינימאלי הדרוש, הבחירות קובעות באופן עקיף את זהותו של ראש הממשלה. לחלופין, אם בבחירות לא זכתה אף רשימה בארבעים אחוז תמיכה (חלק ב בתרשים), מתקיים סיבוב בחירות נוסף בין נציגי שתי הרשימות הגדולות (שלב ב1 בתרשים). המנצח בסיבוב השני ממונה לראשות הממשלה (שלב ב2 בתרשים) ומקים ממשלה (שלב ב3 בתרשים).

תרשים 4

הקמת ממשלה על-פי מודל סף מינימאלי או סיבוב שני



כמו במודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, גם במודל זה ייתכן שראש הממשלה יבחר לחתום על הסכמים קואליציוניים עם סיעות שונות, אך הקמת הממשלה אינה מותנית בגיוס התמיכה של רוב מנציגי הפרלמנט. בין אם נבחר באופן עקיף דרך הבחירות הכלליות או באופן ישיר דרך הסיבוב השני, ראש הממשלה אינו נדרש להעמיד את ממשלתו למבחן אמון הפרלמנט. כמו במודל הקודם, ממשלה זו חדלה להתקיים אם היא מפוזרת בהצבעת אי אמון או אם ראש הממשלה מתפטר, אך בשונה מהמודל הקודם, אי האמון במודל זה הוא אינו קונסטרוקטיבי, כלומר, הפרלמנט אינו מחויב להביע תמיכה בממשלה חלופית לזו אשר אותה הוא מדיח. בשני המקרים פיזור הממשלה מוביל לפיזור הפרלמנט ולבחירות כלליות.

גיבוש רוב, מבחן האמון, ומקום ממשלה חלופי

כמו במודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה, גם במודל זה גיבוש רוב אינו תנאי הכרחי להקמתה של ממשלה. עם זאת, כדי להבטיח את הישרדותה של הממשלה, קרי, להימנע מהצבעת אי אמון, ולהבטיח את התמיכה הדרושה לה לצורך משילה, ייתכן כי ראש הממשלה יבחר להזמין סיעות שונות להצטרף לממשלתו, קרי, ייצור בסיס תמיכה באמצעות הסכם קואליציוני. כאמור, ראש הממשלה וממשלתו

פטורים ממבחן האמון. לבסוף, היות שמודל זה מכתוב את זהות ראש הממשלה ולא בעל הזכות לנסות להקים הממשלה, והיות שראש הממשלה אינו נדרש לעמוד במבחן אמון, שאלת מקימי הממשלה החלופיים אינה רלוונטית. במקום, מודל זה קובע הסדר למקרה שבו אף מועמד לא עומד בדרישת הסף המינימלי (סיבוב שני) ומספק חלופות לראש הממשלה דרך פיזור הפרלמנט וקיום בחירות אשר קובעות את זהותו של יורשו של ראש הממשלה.

היתרונות המיוחדים למודל סף מינימאלי או סיבוב שני ואמיתותם

1. **חיזוק מעמדו של ראש הממשלה:** לכאורה, נטען כי מודל זה יחזק את מעמדו של ראש הממשלה או באמצעות הבטחת בסיס התמיכה שלו (עמידה בסף המינימאלי) או באמצעות מנדט פופולרי ישיר (סיבוב שני). אמיתות קביעה זו מוטלת בספק. ראשית, המודל לא מבטיח לראש הממשלה רוב תומך בפרלמנט ולכן אינו משחרר אותו מהצורך לגבש תמיכה בקרב סיעות הפרלמנט, צורך אשר מגביל את האוטונומיות שלו ולכן את כוחו. שנית, ביחס למנדט הפופולרי, ניסיונה של ישראל עם הבחירה הישירה מעיד כי מנדט פופולרי מתרגם לציפיות בקרב הציבור אבל לא מקנה סמכות וכוח לראש הממשלה בתוך ממשלתו או בתוך המערכת הפוליטית.
2. **יציבות:** טעות נפוצה בקרב תומכי חלופות מסוג זה היא ייחוס אי יציבות של ממשלות למשטר הפרלמנטרי. בפועל, ניסיון של דמוקרטיה בעולם מפריך את הטענה לקשר בין פרלמנטריזם ליציבות של ממשלות ומלמד שתחלופת ממשלות מגבירה את הגמישות במערכת הפוליטית ובכך מונעת את הסבירות לקריסתו של המשטר הדמוקרטי כולו. טעות זו מלווה בהנחה ששילוב כל מרכיב שהוא מתוך דפוסי משטר אחר, למשל, בחירה ישירה, או סיבוב שני, יאטו את קצב התחלופה של ממשלות. בפועל, המרכיב המייצב במשטר נשיאותי הוא הכהונה הקבועה (Fixed Term) של ראש הרשות המבצעת ולא אופן בחירתו. כאמור, מניעת היכולת להדיח את ראש הרשות המבצעת מטעמים פוליטיים (להבדיל מטעמים חוקיים) היא אינה בהכרח דבר רצוי, שכן היא עשויה ליצור קיפאון במקרה הטוב או קריסת המשטר במקרה הרע.

חסרונות מודל סף מינימאלי או סיבוב שני

1. **סמכות בלי אמצעים:** ניתוק תהליך המינוי של ראש הממשלה מהפרלמנט במודל זה טומן בחובו את הסכנה שראש הממשלה הממונה יחסר את בסיס התמיכה הפרלמנטרי הדרוש לו לצורך משילה והישרדות. סכנה זו היא גדולה יותר במודל זה מאשר במודל ראש הרשימה הגדולה הוא ראש

הממשלה משום שהוא מאפשר מינוי של ראש ממשלה שבסיס התמיכה שלו הוא לא בהכרח הגדול (דרך הסיבוב השני).

2. **בחירות, בחירות, בחירות:** בניגוד לכל המודלים האחרים, מודל הסף המינימאלי או סיבוב שני מעגן בתוכו לפחות שתיים, ואפילו שלוש מערכות בחירות: (1) הבחירות הכלליות, ואם אלו אינן מפיקות רשימה שעומדת בסף המינימאלי, (2) בחירות מיוחדות לראשות הממשלה (סיבוב שני), ואם הממשלה הממונה מודחת בהצבעת אי אמון, (3) בחירות כלליות נוספות. קיומן התכוף של בחירות הוא בלתי רצוי בעליל, הן משום העלות הכלכלית והפוליטית הגבוהה הכרוכה בקיום בחירות תכופות והן משום שתכיפותן מעורר תחושת מיאוס וחוסר יציבות בקרב הציבור, כזה הבא לידי ביטוי, בין השאר, בשעורי השתתפות נמוכים בבחירות. בחירות הן המנגנון המרכזי בדמוקרטיה הייצוגית. שחיקתו על-ידי קיום מערכות בחירות רבות ותכופות מאיים אם כן על יציבותו ותפקודו של המשטר הדמוקרטי.

3. **תמיכה המותנית בדבר:** מידת הנכונות של הסיעות לתמוך בממשלה או להפילה מותנה בהערכתן את סיכוייהן להגדיל את כוחן האלקטוראלי בבחירות עתידיות. כך, במקום שסיעות תתאגדנה סביב תוכנית משותפת, מודל זה מעודד התאגדות של סיעות סביב האינטרס להפיל את הממשלה ולקיים בחירות חדשות או האינטרס לשמר את כוחן הקיים על-ידי התמיכה בממשלה. התמיכה בממשלה נובעת עם כן משיקולים אינטרסנטים צרים – שימור הכסא.

4. **הגברת ציפיות בלי הרחבת היכולת:** הבחירה העקיפה (דרך הבחירות הכלליות), ויותר מכך, הבחירה הישירה (דרך סיבוב שני) של ראש הממשלה עשוי ליצור רושם מוטעה לגבי יכולותיו וכוחו במערכת הפוליטית בקרב הציבור. כפי שמעיד הניסיון של ישראל עם הבחירה הישירה לראשות הממשלה, ובמידה פחותה ניסיוןן של דמוקרטיות נשיאותיות מפותחות, יצירת רושם מוטעה זה מקשה על יכולתו של ראש הרשות המבצעת לתפקד ועשוי לערער את אמון בו ובמערכת ככלל.

5. **בחירה ישירה בזלת האחורית:** בחינת ההחלה של מודל זה על תוצאות בחירות בישראל מראשיתה מלמדת כי סיבוב שני היה נדרש בעקבות כל מערכות הבחירות בישראל להוציא הבחירות לכנסת השביעית (1969) ולכנסת השמינית (1973) בהן זכתה רשימת המערך ליותר מארבעים ושימונה מנדטים (מעל 40%). כלומר, אלא אם מודל זה מודל זה יעודד הקמת מערכים (התנהגות מפלגות) או ישפיע מהותית על דפוסי ההצבעה (התנהגות בוחרים) משמעות אימוצו בישראל היא בחירת ראש הממשלה בסיבוב שני. כך, אימוצו של מודל זה משמעו, הלכה למעשה, החזרת המרכיב המרכזי בבחירה הישירה לראשות הממשלה. על אף שעל פי מודל זה בחירות לראשות הממשלה מתקיימות (במידת הצורך) בנפרד מהבחירות הכלליות, מודל זה עדיין עשוי לעודד פיצול הצבעה, קרי, הצבעה לרשימות הקטנות יותר (חלקן, סקטוראליות) בבחירות הכלליות, בהנחה שיתקיים סיבוב שני (הנחה שמגשימה את

עצמה) בו תנתן אפשרות לבטא באופן ישיר העדפה לגבי זהותו של ראש הממשלה המיועד. ניסיון הבחירה הישירה מעיד כי, בהינתן האפשרות ובעידוד המפלגות המשניות, הבוחר הישראלי יפצל את קולו בהצבעתו לרשימה (בבחירות הכלליות) ובהצבעה לראשות הממשלה (בסיבוב השני). כפי שהעיד ניסיון הבחירה הישירה, המשמעות של פיצול ההצבעה היא ראש ממשלה עם מנדט פופלרי בלי יכולת משילה.

6. **לא עירבון לביסוסה ושימורה של מערכת דו-גושית:** בהנחה שדו-גושיות היא רצויה, אימוץ מודל זה אינו מבטיח יצירת או שימור מערכת דו-גושית. כפי שמעיד ניסיון הבחירות הנשיאותיות בצרפת ב-2002, סיבוב שני (במקרה הצרפתי, Runoff Election) עשוי להפגיש שני מועמדים המשווייכים לאותו גוש אידיאולוגי אך נבדלים במיקומם על הציר האידיאולוגי (בדוגמא המוזכרת, ז'אן מארי לה-פן בימין הקיצוני וז'אק שיראק בימין המתון).

7. **היעדר תקדים:** מודל זה מעולם לא יושם בעולם הדמוקרטי, ואולי לא בכדי, מה שמעורר שאלה לגבי טיבו ומגביל משמעותית את היכולת להעריך את השלכותיו הצפויות. ישראל למדה בדרך הקשה את המשמעות של "המצאת הגלגל" בתחום של הנדסה חוקתית בעידן הבחירה הישירה. אימוצו של מודל "סף המינימאלי או סיבוב שני" מבטיח לה שעור דומה בעתיד.

לסיכום, המערכת הפוליטית בישראל עדיין מתאוששת מהזעזוע שנגרם לה בעקבות אימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה. ניסיונה של ישראל הרתיע דמוקרטיות אחרות מלאמץ מודלים מסוג זה. אין סיבה שישראל לא תפיק את אותו הלקח לגבי עצמה ותמנע מאימוץ מודלים אשר תואמים בצורתם ומהותם למודל הבחירה הישירה, בהם מודל "סף מינימאלי או סיבוב שני".

דיאגנוזה של שיטת הבחירות בישראל

ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

מבוא

תנאי הכרחי לתפקודה של הדמוקרטיה הייצוגית הוא קיומן של בחירות כלליות, שבהן מסמיכים האזרחים את נציגיהם לפעול בשמם למשך פרק זמן קצוב. לבחירות השפעה ניכרת על אופייה של המערכת הפוליטית, במיוחד משום שמוכרע בהן מספרן וגודלן של המפלגות. הבחירות משפיעות גם על הרכבו החברתי של בית המחוקקים ועל התנהגות הנציגים הנבחרים (במיוחד בשל רצונם להיבחר מחדש). במשטרים פרלמנטריים הנהוגים ברוב הדמוקרטיות היציבות משפיעות תוצאות הבחירות על הליך ההרכבה של הממשלה ועל הרכבה.

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

ניתן למנות מספר אמות מידה מרכזיות להערכתה של שיטת בחירות. יש לזכור, עם זאת, שלא ניתן למצוא שיטה שתוביל למימוש מלא של כל המטרות בעת ובעונה אחת משום שפעמים רבות מימוש של ערך או מטרה מסוימים יוביל לפגיעה בהשגת ערך או מטרה אחרת. בין אמות המידה הרלוונטיות לענייננו (Gallagher, 2005; Reynolds, Reilly, and Ellis, 2005) נזכיר חמש חשובות:

1. **תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הייצוג בין המפלגות המתחרות.** שיטת בחירות הוגנת תיצור הלימה בין העדפות הבחורים (שיעור הקולות שבהם זכו המפלגות) והרכב הגוף הנבחר (שיעור המושבים של המפלגות בגוף הנבחר). עם זאת, ישנן שיטות בחירה שבהן מידת ההלימה תהיה רבה יותר (שיטות בחירה יחסיות – proportional systems), וישנן שיטות שבהן מידת ההלימה תהא פחותה (שיטות בחירה רוביות – majority/plurality systems). לפיכך, הגם שכל שיטת בחירות

מפחיתה את השיסוע של קולות הבוחרים, בשעה שהיא מתרגמת אותם למושבים, הרי שישנן שיטות שמפחיתות את השיסוע במידה רבה, וישנן שיטות שעושות זאת במידה פחותה (Rae, 1969).

2. **ייצוג של קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים.** שיטת בחירות ראווה צריכה לאפשר שיקוף של הרכב החברה בבית המחוקקים. מועמדים ומפלגות ייצגו את מגוון הדעות, האינטרסים והזהויות החברתיות, לרבות את אלו של קבוצות מיעוט בחברה ושל אינטרסים מנוגדים הקיימים בקרב הציבור. גם במקרה זה יש יתרון לשיטת הבחירות היחסית אשר מאפשרת שיקוף נאמן יותר למבנה החברה ולפיזור ההעדפות, הערכים, האינטרסים והזהויות בקרבה.

3. **ייצוג טריטוריאלי.** במדינות רבות מבטיחה שיטת הבחירות את ייצוגם של אזורים שונים במדינה. סוג ייצוג זה בולט במיוחד במדינות שבהן קיימת חלוקה למחוזות חד-נציגיים המעודדים בדרך כלל קשר וזהות חזקים בין הנציג הנבחר לבין המחוז בו הוא נבחר. טענה מקובלת היא כי קשר זה יוצר מוקד ברור של מחויבות בין נציג לבין בוחריו ומחזק את היענותו ו"אחריותותו" (accountability) כלפי בוחריו. במקרה זה יש יתרון לשיטת בחירות עם אזורי בחירה קטנים, מה שעשוי לעמוד בסתירה לצורך בייצוג יחסי המושג על ידי שימוש במחוזות בחירה גדולים.

4. **יעילות שלטונית.** מקובל לטעון כי לשיטת הבחירות הנהוגה במדינה יש השפעה על היציבות הפוליטית והיעילות השלטונית (Duverger, 1954; Sartori, 1976). במשטרים הפרלמנטריים, שבהם גורלן של ממשלות תלוי באמון הפרלמנט, אנו מצפים כי שיטת הבחירות תיצור תנאים להקמת ממשלה יציבה ובעלת כושר משילות. התפיסה המקובלת – הגם שהיא נתונה למחלוקת (Lijphart, 1999) – היא ששיטת בחירות רובית, אשר מקנה ייצוג יתר למפלגות גדולות ואף מתרגמת רוב קולות פשוט לרוב מוחלט של מושבים בפרלמנט, צפויה לתרום ליציבות ומשילות יותר מאשר שיטת בחירות יחסית אשר מאלצת הקמה של קואליציות רב מפלגתיות.

5. **לגיטימיות של השיטה.** שיטת בחירות ראווה צריכה לזכות באמון של הציבור. משום שהבחירות מהוות אמצעי מרכזי בדמוקרטיה המודרנית הייצוגית חיוני שהציבור יחוש כי תרגום העדפותיו לייצוג נעשה בדרך הראווה. כאן אין יתרון ברור לשיטה כלשהי. השיטה היחסית (PR) מאפשרת לייצג מגוון רחב של דעות וקבוצות, וחשובה לפיכך במיוחד בחברות משוסעות כאשר היא מעניקה לגיטימציה לשלטון בזכות יכולתה לשקף את המורכבות של החברה. אולם השיטה היחסית, בהובילה לשלטון רב מפלגתי קואליציוני נראית גם ככזו המגבילה את יכולת המשילות ואת יציבות הממשלה ומכך נובע בסיס הלגיטימציה לשיטה הרובית על עיוותי הייצוגיות שלה.

עולם האפשרויות של שיטות הבחירה הוא רב ומגוון. לא מדובר בהכרעות חד משמעיות בין רוביות לבין יחסיות, או בין שיטה המדגישה את המפלגה לעומת שיטה המדגישה את הייצוג האישי. כל שיטה משקפת מאזן בין הערכים או הצרכים השונים. גם בין החוקרים ניטש ויכוח בשאלת שיטת הבחירות הרצויה (Farrell, 2001: 181-183; Bowler, Farrell, and Pettitt, 2005). שיטת הבחירות הראויה ביותר למדינה נתונה תהא זו אשר תצליח להשיג שילוב בין אמות המידה הללו – למשל הוגנות וייצוגיות מצד אחד ויציבות ומשילות מן הצד השני – באופן שיתאים לחברה הנתונה.

מדינת ישראל אימצה את מרבית מאפייני שיטת הבחירות שרווחה בתקופת היישוב, ואלו עוגנו מאוחר יותר גם בחוק יסוד הכנסת, לאמור: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות" (סעיף 4 לחוק); ו"רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד" (סעיף 5 לחוק). המאפיינים המרכזיים אפוא של שיטת הבחירות הישראלית הם:

1. מידת יחסיות גבוהה כאשר סף החסימה החוקי נמוך למדי ועומד כיום, לאחר העלאתו, על 2%.
2. שימוש במחוז בחירה ארצי בגודל 120, קרי, במחוז יחיד זה נבחרים 120 הנציגים לכנסת.
3. רשימתיות קשיחה שמשמעה היעדר כל מרכיב אישי בהצבעה. לבוחר אין כל אפשרות להשפיע ביום הבחירות על הרכב או סדר רשימת המועמדים.

בהשוואה לשיטות בחירה הנהוגות בדמוקרטיות אחרות, שיטת הבחירות בישראל נראית כשיטה "קיצונית", הן ברמת היחסיות הגבוהה שהיא מייצרת, הן בהיותה שיטה רשימתית לחלוטין אשר אינה מאפשרת כל ביטוי להעדפות הבוחר בנוגע לאיש הרשימה (Lijphart, 1993; Shugart, 2001).

בדיון שיוצג להלן יאובחנו מעלותיה וחולשותיה של שיטת הבחירות במדינת ישראל, באמצעות השוואה לשיטות הנהוגות בדמוקרטיות אחרות, ואגב בחינת מידת עמידתה של השיטה בחמש אמות המידה הרצויות שהוצגו. הדיון יתמקד בשלושת המאפיינים המרכזיים של שיטת הבחירות שבהם ראוי לשקול שינויים, על מנת למתן במעט את קיצוניות השיטה הישראלית: יחסיותה של שיטת הבחירות, ארציות השיטה (והיעדר מרכיב אזורי) וקשיחותו של פתק ההצבעה (והיעדר המרכיב האישי בהצבעה).

השיטה היחסית וסף חסימה חוקי

מאפיינים כלליים

שיטת הבחירות היחסית היא השיטה הנפוצה בקרב המדינות הדמוקרטיות (Reynolds, Reilly and, Ellis, 2005) והיא נהוגה ב-24 מתוך 35 הדמוקרטיות הממוסדות המשמשות אותנו להשוואה במחקר זה

(ראו נספח 1). העיקרון העומד ביסוד שיטת בחירות זו הוא ששיעור המושבים הניתן לכל מפלגה המתמודדת בבחירות צריך להתאים לשיעור הקולות של מצביעה. במילים אחרות, שיטת בחירות יחסית מביאה לידי כך שעוגת המושבים בבית הנבחרים משקפת ככל האפשר את העדפות הבוחרים, ובלבד שהמתמודדות עמדו בחסמי הכניסה הקבועים בחוק (Lijphart, 1994).

בין מעלותיה של השיטה היחסית נהוג למנות בראש ובראשונה את השמירה הקפדנית על עקרון היחסיות המעניק אפשרות ממשית לקבוצות חברתיות שונות, ובעיקר לנשים ולמיעוטים, לזכות בייצוג בבית הנבחרים (Rule 1987; McAllister and Donley, 2002; Matland, 2006).¹ מעלה נוספת של השיטה היחסית היא שקולות שניתנו למועמדים, ולא זכו במחוז, אינם מתבזבזים בהכרח (לעומת השיטה הרובית שבה קולות רבים "נזרקים לפח"). זאת ועוד, השיטה היחסית מסייעת בגיבוש בסיס לגיטימציה רחב למערכת השלטונית ויוצרת תמריצים לפשרות, בעיקר בחברות הטרוגניות ומשוסעות. Lijphart טען בהקשר זה כי השיטה היחסית מעודדת את הדמוקרטיה ההסכמית, ולכן מדינות שאימצו שיטת בחירה זו מסוגלות להבטיח את קיומה של דמוקרטיה יציבה, אף שיש בהן שסעים אתניים, חברתיים, לשוניים, דתיים ותרבותיים עמוקים (Lijphart, 1977, 1994, 1999).

בין חולשותיה הבולטות של השיטה היחסית נהוג להצביע על אלה הבאות: היא נוטה, בראש ובראשונה, לעודד את היווצרותה של מערכת רב-מפלגתית (לעיתים "קיצונית" – עם מספר מפלגות רב וטווח אידיאולוגי ונושאי רחב במיוחד). כפועל יוצא מכך, במשטרים הפרלמנטריים, המפלגות המנצחות מתקשות לעיתים להקים ממשלת קואליציה (במידה והן לא זכו ברוב מוחלט של המושבים), ויותר מכך לתחזק ממשלות כאלה לאורך זמן. פעמים רבות הן נתונות ללחצי מיקוח המקשים על יכולת המשילות ולעיתים נוצרים פילוגים ופיצולים שמובילים אף לנפילת ממשלות. ישנם מקרים שבהם מאפשרת השיטה למפלגות הקטנות לתפוס עמדת מיקוח שמקנה להן עוצמה שאינה יחסית לגודלן. מצב זה מתרחש בעיקר כאשר המפלגות הללו ממוקמות בעמדת הציר ומהוות כף-מאזנים בתחזוק הרוב הקואליציוני, בתהליכי קבלת החלטות ובביצוע מדיניות. כתוצאה מכך, השיטה היחסית מקשה לעיתים על קביעת מדיניות ארוכת טווח ובעיקר על יישומה. חולשה אחרת, החושפת את השיטה היחסית תכופות לביקורת, קשורה לשיסוע במערכת המפלגתית במדינה. יש הטוענים כי השיטה היחסית מספקת קרקע נוחה לעלייתן של מפלגות קיצוניות וסקטוריאליות. במילים אחרות, השיטה לא רק משקפת את החברה אלא שהיא מאפשרת לגורמים קיצוניים או בדלניים להתבסס ואף להתחזק.

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

מנגנון מרכזי המשפיע על מספרן של המפלגות שיזכו להשתתף בחלוקת המושבים בפרלמנט בשיטה היחסית הוא סף החסימה החוקי (legal threshold). מדובר בתנאי מחייב הקובע כי על כל מפלגה לזכות באחוז מינימאלי של קולות הבוחרים על-מנת להיכלל בתהליך הקצאת המושבים. חסם זה נועד להקשות במעט את כניסתן של מפלגות קטנות ובכך להגביל את מידת השיסוע בפרלמנט. במדינות שבהן בחינת יחסיות חלוקת המושבים היא ברמה הלאומית (כבישראל) או במחוזות בחירה גדולים במיוחד (כבגרמניה) נהוג על פי רוב להנהיג סף חסימה חוקי. בנספח 2 ניתן למצוא את רשימת 24 הדמוקרטיות ששיטתן יחסית, בחלוקה לפי אחוז החסימה החוקי ומספר המפלגות האפקטיבי.² כפי שניתן לראות, לא כל המדינות מנהיגות סף חסימה חוקי; כך למשל, באירלנד, בפינלנד ובמדינות נוספות חוק הבחירות אינו כולל סף חסימה חוקי כדי לזכות

במושבים ואולם במדינות אלו יוצרת עצם ההתמודדות במחוזות הבחירה סף חסימה אפקטיבי,³ המונע מאותן מפלגות קטנות זכייה במושבים. במקרה של אירלנד, למשל, מחוזות הבחירה הקטנים (בין 3 ל-5 נציגים בכל מחוז) יוצרים סף חסימה אפקטיבי גבוה מאוד, הגם שכאמור מדינה זו כלל לא קבעה סף חסימה חוקי (Lijphart, 1994, 1999).

תמונת המצב בישראל

שיטת הבחירות היחסית אומצה עם קום המדינה על ידי מועצת המדינה הזמנית – הגוף שתפקד כרשות המחוקקת של ישראל ממאי 1948 ועד הבחירות הראשונות בינואר 1949. ההחלטה כי תהא זו שיטה יחסית התאימה לתפיסה שרווחה באותה העת לפיה השיטה היחסית דמוקרטית יותר. יחסיות אף הייתה חלק בלתי נפרד מן המסורת הפוליטית של מוסדות היישוב בתקופת טרום המדינה. זאת ועוד, החלטת האו"ם על הקמת מדינת ישראל קבעה שהפרלמנט ייבחר בשיטה יחסית. לבסוף, ואולי חשוב מכל אלו, רוב מעצבי שיטת הבחירות היו נציגי מפלגות קטנות ובינוניות שהעדיפו נוסחה אשר תבטיח להם חלוקה מיטבית של ייצוג ועוצמה (Sager, 1985; Hazan and Rahat, 2005; Rahat, 2008). בדיונים בסוגיית שיטת הבחירות ניכרה העדפה ברורה ליחסיות ואילו המרכיב הארצי אומץ כאילוץ שנבע מנסיבות השעה (מלחמה).

² מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט הוא מדד האומד את כוחן היחסי של המפלגות בפרלמנט בהתאם למספר המושבים שלהן (Laakso and Taagepera, 1979). מדד זה ואופן חישובו יוסברו באופן מפורט יותר בדיון על ישראל.

³ סף חסימה אפקטיבי הוא מספר הקולות המינימאלי הדרוש למפלגה כדי לזכות במושב בפרלמנט, והוא נגזר מגודל מחוז הבחירה וממספר המפלגות המתמודדות בבחירות (Lijphart, 1994: 25-29). תחת נוסחת חלוקה יחסית, ככל שמספר הנציגים הנבחרים במחוז הבחירה גדול יותר, כך סף החסימה האפקטיבי נמוך יותר - כלומר סיכויי הזכייה של מפלגות בעלות תמיכה נמוכה יחסית במושבים גדול יותר.

התפיסה הייתה שההסדרים הנוגעים לשיטת הבחירות הם זמניים משום שזו תעמוד ממילא לדיון מקיף ומעמיק במסגרת הדיון החוקתי הכולל שבו אמורה הייתה לעסוק האסיפה המכוננת (מדינג, 1988). ואולם, בתוך עשור מקום המדינה הפך המימד היחסי של השיטה – כמו גם הארציות שלה, שמשמעה שימוש במחוז בחירה גדול המבטיח רמת יחסיות גבוהה בחלוקת המושבים – מכורח השעה לעקרון משוריין בחוק יסוד: הכנסת (1958).

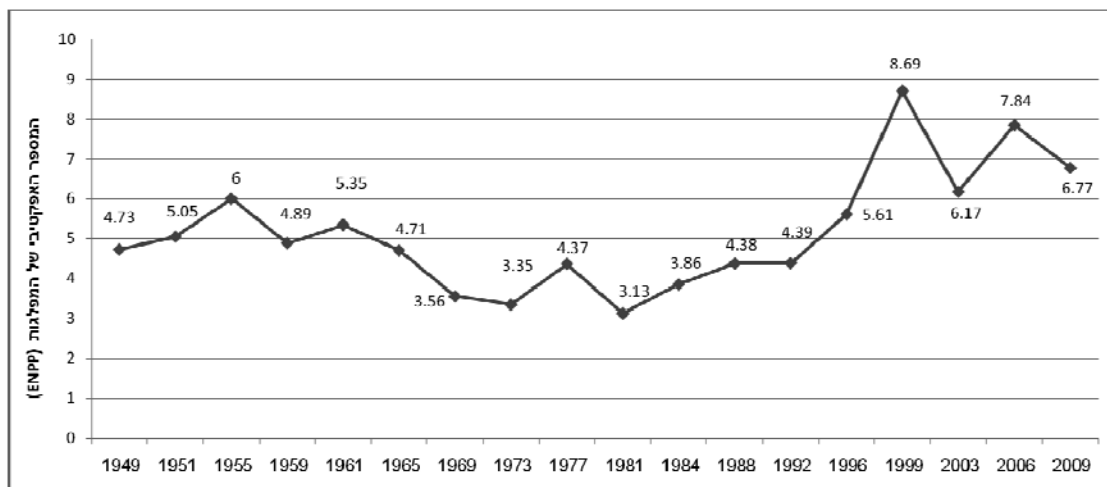
אשר לסף החסימה החוקי – זה הועמד בפקודת הבחירות לאסיפה מכוננת, תש"ט-1949 על מודד למושב יחיד. כיוון שמספר מושבי הכנסת הועמד על 120, נחשב סף חסימה זה של 0.83% מכלל הקולות לנמוך מאוד. בכנסת הראשונה הועלה מעט סף החסימה והועמד על רמה של 1%. בראשית שנות ה-50 ניסה דוד בן-גוריון, ביחד עם "הציונים הכלליים" (המפלגה השנייה בגודלה בכנסת דאז) לקדם רפורמה אלקטוראלית שבמסגרתה יועלה סף החסימה ל-10%. היוזמה נבלמה על ידי המפלגות הקטנות ועד לסוף שנות ה-80 לא הועלה סף החסימה על אף שהיו מספר יוזמות בנושא. הכנסת ה-12 אישרה בשנת 1991 את העלאתו של סף החסימה לרמה של 1.5%, המונעת בפועל את היבחרותה של סיעת יחיד, והכנסת ה-16 אישרה בשנת 2004 את העלאתו לרמה של 2%, מה שכמעט ומונע את האפשרות לבחירה של רשימות של שני נציגים (Hazan and Rahat, 2005).

מאפייני שיטת הבחירות בישראל הובילו את Lijphart להגדיר את ישראל כאחד מדגמי המשטר הקיצוניים ביותר של דמוקרטיה הסכמית (Lijphart, 1993; Lijphart et al., 2000), בין היתר משום שהשיטה, על מרכיביה, מניבה מערכת רב-מפלגתית קיצונית מבחינת מספר המפלגות הזוכות לייצוג בכנסת. עם זאת, עד שנות ה-70 מותנו השפעותיה של השיטה היחסית משום שהמערכת הפוליטית אופיינה בדומיננטיות של מפלגה אחת (Medding, 1990, 2000). בשנת 1977 תם עידן המערכת המפלגתית עם המפלגה הדומיננטית. תוצאות הבחירות הניבו מערכת מפלגות דו-קוטבית. שתי הבריתות המפלגתיות הגדולות, המערך והליכוד, היו רחוקות מהשגת רוב פרלמנטרי הדרוש להקמת ממשלה. שתיהן חיזרו אחר המפלגות הקטנות במטרה למשוך אותן לצידן ולהקים קואליציה בהובלתן. בעקבות מערכת הבחירות הלעומתית של 1981 החזיקו שתי המפלגות הגדולות ב-95 מתוך 120 המושבים בכנסת. אולם מערכת דו-מפלגתית לא התפתחה בישראל ומאז בחירות אלו חלה ירידה כמעט רציפה בכוחן של שתי המפלגות הגדולות. בבחירות 1999, בעקבות אימוץ חוק הבחירה הישירה, הגיע כוחן המשולב של שתי הבריתות המפלגתיות הגדולות לשפל חסר תקדים – פחות ממחצית מהמושבים בפרלמנט (Hazan and Rahat, 2005).

נראה אפוא כי שיטת הבחירות היחסית בישראל מבטיחה לפחות שתיים מבין אמות המידה המרכזיות שהוצגו בפתיחה: תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת העוצמה בין המפלגות המתחרות; ייצוג של קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים. כמו כן, הבטיחה היחסיות לגיטימציה רחבה לתנועה הציונית, למוסדות היישוב ולמדינה מצד הקבוצות השונות המרכיבות את החברה היהודית והישראלית, משום שהיא אפשרה להכליל בתוכה (הורוביץ וליסק, 1990). עם זאת, ניכר כי אופן התפתחות מערכת המפלגות והתנהגות המפלגות וחברי הכנסת והממשלה בשני העשורים האחרונים הבליטו עד מאוד את חולשותיה של שיטת הבחירות. אלו באו לידי ביטוי לא רק ברב-מפלגתיות קיצונית אלא בעיקר בהקטנת כוחן של המפלגות הגדולות עד כדי כך שבשתי מערכות הבחירות האחרונות, של 2006 ושל 2009 זכתה המפלגה הגדולה בפחות מרבע ממושבי הכנסת. תרשימים 1 ו-2 להלן מציגים את מספר המפלגות האפקטיבי בישראל ואת מספר מושבי שתי הרשימות הגדולות מאז קום המדינה ועד ימינו:

תרשים 1

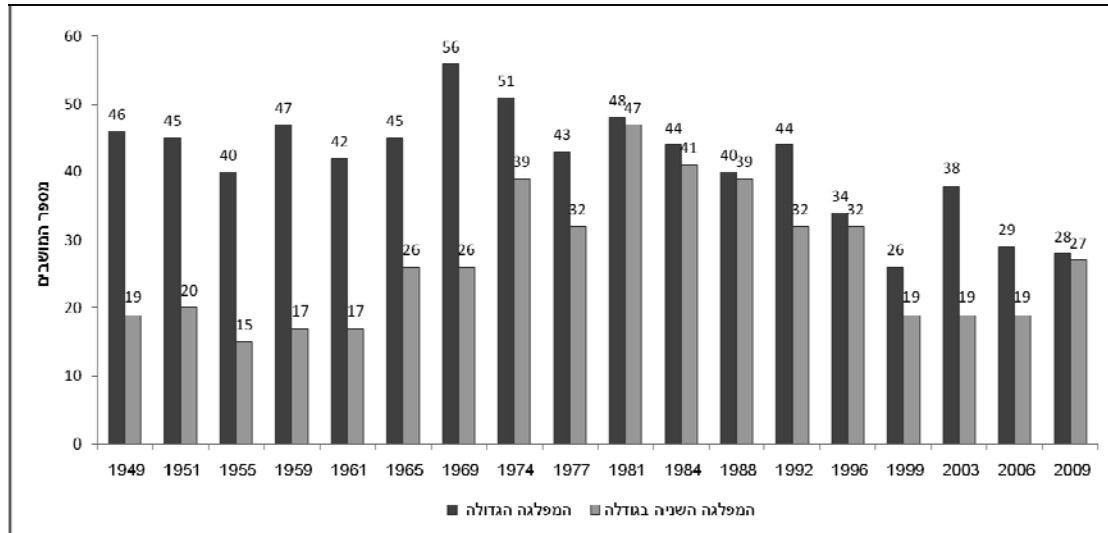
המספר האפקטיבי של המפלגות (ENPP) בכנסת, 1949-2009⁴



⁴ מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט הוא כאמור מדד האומד את כוחן היחסי של המפלגות בפרלמנט בהתאם למספר המושבים שלהן (Laakso and Taagepera, 1979). המדד מחושב בעזרת הנוסחה: $ENPP = 1 / \sum Si^2$ (הוא שיעור המושבים בפרלמנט של המפלגה i).

תרשים 2

מספר מושבי שתי הרשימות הגדולות, 2009-1949



פועל יוצא של המגמות המתוארות בתרשימים הוא הקשיים בהרכבת קואליציות יציבות ויכולת משילות מוגבלת. כתוצאה מכל אלה נפגעת היעילות השלטונית וכמו כן נפגעת הלגיטימיות של השיטה. גם העלאת סף החסימה החוקי בשיעור מתון לרמה של 2% (החל מבחירות 2006), במטרה למתן את בעיית הרב מפלגתיות הקיצונית, לא הועילה. הבעיות שתוארו לעיל לא רק שלא נפתרו, אלא שהן הולכות ומחמירות עם היחלשות לכידות המפלגות הגדולות. יש לזכור, עם זאת, כי הלכידות המתדרדרת אינה נגזרת של שיטת הבחירות שדווקא אמורה, כשלעצמה, ליצור תנאים של לכידות ומשמעת גבוהים.

השימוש בשיטת בחירות יחסית לא מניב בהכרח מערכת רב מפלגתית מקוטבת ומשוסעת. במדינות סקנדינביה, בספרד ובפורטוגל נהוגה שיטת בחירות יחסית ולמרות זאת הן אינן מתאפיינות במערכת רב-מפלגתית מקוטבת ומשוסעת. לפיכך, לא עצם השימוש בשיטת בחירות יחסית מגדיר את קיצוניותה של שיטת הבחירות הישראלית אלא **היעדרם** של שני מרכיבים המופיעים ברבות מהמדינות המשתמשות בשיטה היחסית: **האחד – סף חסימה חוקי גבוה משני אחוזים, והשני – חלוקה למספר אזורי בחירה**, אשר ממנו נגזר סף חסימה אפקטיבי גבוה מסף החסימה הישראלי, ואשר יעמוד במוקד הדיון של החלק הבא.

סוגיית האזור

מאפיינים כלליים

כמעט בכל מדינות העולם ישנה חלוקה גיאוגרפית של המדינה למחוזות בחירה, שכל אחד מהם מיוצג על ידי נציג אחד או כמה נציגים בגוף הנבחר. במדינות ששיטתן רובית נהוגה חלוקה לאזורי בחירה חד-נציגיים, שלפיה כל נציג מייצג מחוז בחירה נפרד, ואילו במדינות ששיטתן יחסית נהוגה חלוקה לאזורי בחירה רב-נציגיים, כאשר כל מחוז מיוצג על ידי מספר נציגים. החלוקה למחוזות בחירה נהוגה ב-32 מתוך 35 הדמוקרטיות הממוסדות הנכללות במחקר זה – כאשר רק ישראל, הולנד⁵ וסלובקיה יוצאות מכלל זה (ראו נספח 1) – והיא איננה מותנית בגודל אוכלוסייה מינימאלי, כפי שמעידה הדוגמא של לוקסמבורג. ברוב המדינות בעלות השיטה היחסית מחולקים המושבים ברמת המחוז כאשר חלקן עושה שימוש במאגר מושבים על-אזורי, ולעיתים ארצי כדי להבטיח יחסיות ברמה הארצית.

לגודל המחוז (קרי, מספר המושבים העומדים לחלוקה במחוז הבחירה) ישנה השפעה ניכרת על תוצאות הבחירות ובעיקר על מידת היחסיות של השיטה (Rae, 1967; Taagepera and Shugart, 1989). יחסיות גבוהה פירושה שמספר המושבים שכל מפלגה זוכה בו משקף באופן די מדויק את שיעור התמיכה בה באוכלוסייה. מנגד, יחסיות נמוכה פירושה שהמפלגות הגדולות זוכות למספר מושבים גדול יותר (לעיתים באופן ניכר) משיעור התמיכה בהן באוכלוסייה, והיא בולטת במיוחד במדינות שבהן קיימת חלוקה למחוזות חד-נציגיים.⁶ ככל שאנו מתרחקים ממחוזות חד-נציגיים, כך מצטמצם הפער שבין קולות הבוחרים להקצאת המושבים ומידת היחסיות עולה.

גודל המחוז משפיע אפוא על יחסיות הבחירות משום שממנו נגזר שיעור הקולות שמפלגה תזדקק לו כדי לזכות בייצוג. כך, במחוז של 120 נציגים, מכסת "התשלום למושב" היא 0.83% מן הקולות הכשרים בלבד (100% חלקי 120) ומשמעות הדבר היא שמחוזות גדולים מאוד מציבים בפני המפלגות סף חסימה אפקטיבי נמוך מאוד. מנגד, ככל שהמחוז קטן יותר, סף החסימה האפקטיבי צפוי להיות גבוה יותר ולהוות בלם בפני ייצוג יתר של מפלגות. כך למשל, אפילו במחוז בחירה עם מספר נציגים גבוה יחסית, העומד על עשרה, תזדקק מפלגה לקרוב לעשרה אחוזים מן הקולות כדי לזכות במושב.

⁵ בהולנד מקובלת חלוקה פנימית ל-19 אזורי בחירה אך היא איננה רלוונטית לצורך הקביעה הסופית של מספר המושבים שכל מפלגה זכאית להם אלא רק לצורך קביעת רשימות המועמדים בתוך כל אזור.

⁶ כך לדוגמא, מפלגת הלייבור בבריטניה זכתה בבחירות ב-2005 ב-35% מקולות הבוחרים ונהנתה מ-55% מהמושבים. מנגד, המפלגה הליברל-דמוקרטית שזכתה ב-22% מקולות הבוחרים נהנתה רק מ-9.6% מהמושבים בבית הנבחרים.

לבד ממיתון מידת היחסיות של הבחירות, לסוגיית האזור פונקציות חשובות נוספות. היא מבטיחה את ייצוגם של האזורים השונים במדינה ומעודדת בדרך כלל קשר וזהות חזקים בין הנציג הנבחר לבין המחוז בו הוא נבחר (במיוחד במחוזות חד-נציגיים). קשר זה יוצר מוקד של מחויבות בין נציג לבין בוחריו ומחזק את היענותו ו"אחריותיותו" (accountability) בפעילות המכונה "שירות אזורי" (constituency service), ושעניינה סיוע והגשת עזרה ליחידים ולקבוצות במחוז בהתמודדותם עם הביורוקרטיה והרשויות הפוליטיות ברמה הלאומית. בדרך זו ממלאים הנבחרים האזוריים את פונקצית התייוך, מתוך מוטיבציה ברורה לשוב ולהיבחר גם במערכת הבחירות הבאה.

תמונת המצב בישראל

האבות המייסדים של ישראל החליטו לחלק את המושבים בבחירות הראשונות במחוז יחיד, ארצי, השווה בגודלו לגודלה של הכנסת (120 נציגים). בשנות ה-50 ניסה ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, לקדם רפורמה בתחום שעניינה אימוץ שיטת בחירות רובית חד נציגית (Single Member Districts / Plurality) לפיה תחולק הארץ למאה ועשרים מחוזות בחירה חד-נציגיים. גם הציונים הכלליים הציעו הצעות שונות, ביניהן אימוץ של מחוזות רב-נציגיים קטנים. המפלגות הקטנות דחו את כל היוזמות הללו מחשש לפגיעה בכוחן, ותגובת הנגד הביאה לביצור יסודות המערכת הקיימת – הגנה על יחסיות וארציות השיטה בחוק יסוד הכנסת (1958) מפני שינוי ברוב פשוט. מאז עלו ונדחו הצעות רבות שקראו להכנסת מרכיב אזורי בשיטת הבחירות. לא נזכיר כאן את כולן, אך נציין כי סוגיית החלוקה של ישראל למספר אזורי בחירה וקביעת מספרם של הנציגים שייצגו כל מחוז ומחוז היוותה ועודנה מהווה סלע מחלוקת בין אלו התומכים ברפורמה שכוללת הכנסת מרכיב אזורי לשיטת הבחירות.

בשל ארציות שיטת הבחירות בישראל וסף החסימה החוקי הנמוך, "התשלום למושב" בישראל הוא מהנמוכים בעולם. לאור זאת השיטה מבטיחה את קיומן של שתי אמות מידה חשובות: תוצאות הוגנות מבחינת חלוקה העוצמה וייצוג אפקטיבי של קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים. אולם לכך יש מחיר כאשר השילוב בין מחוז בחירה יחיד בגודל עצום (120 נציגים) עם סף חסימה נמוך מוליד מערכת מפלגות מפוצלת מאוד, אשר מקשה על תחזוקת הקואליציות ויצירת בעיות משילות (Shugart and Samuels, 2019: 229). זאת ועוד, הייצוג של מחוזות ואזורים נעדר משיטת הבחירות ומקשה על ייצוג אינטרסים של הפריפריה הגיאוגרפית המצויה בתת-ייצוג. האזרחים, מצידם, עלולים לחוש שהם אינם מיוצגים טריטוריאליית אלא רק ברמה הארצית. יתר על כן, מעבר לייצוג האזורי, הרי ששימוש במחוזות "מקצר" את המרחק בין הבוחר לנבחר ומאפשר לבוחרים לזהות את נציגיהם ולתבוע מהם הענות

ואחריות, מה שקשה הרבה יותר ואולי אף בלתי אפשרי כאשר נעשה שימוש במחוז בן 120 נציגים. עם זאת, יש לזכור כי אימוץ מחוזות קטנים מדי עשוי לפגוע בצרכי ייצוג אחרים (נשים, מיעוטים) וכי שימוש בלעדי במחוזות כאלו לחלוקת מושבים צפוי לפגוע ביחסיות הבחירות.

סוגיית המרכיב האישי בשיטת הבחירות

מאפיינים כלליים

מאפיין חשוב נוסף של שיטת הבחירות (אשר אינו נופל בחשיבותו מן המאפיינים שנדונו עד כה) הינו מבנה פתק ההצבעה ואפשרויות ההצבעה הניתנות לבחור בבואו לקלפי ביום הבחירות. במדינות רבות נעשה שימוש בשיטת בחירות רשימתית נוקשה (או סגורה), שמעניקה למצביעים בחירה בין המפלגות המתמודדות בלבד. האזרחים בוחרים בין מפלגות ללא אפשרות להשפיע על סדר הרשימה ועל איוש הפרלמנט. מועמדויות נקבעות בהליכים פנים-מפלגתיים לפני הבחירות. המועמדים הזוכים במושבים בסופו של יום הם הראשונים ברשימה, לפי סדר הופעתם ובהתאם למספר המושבים שבהם זכתה המפלגה. ב-14 מקרב 35 הדמוקרטיות שבדקנו במחקר זה, נהוגה השיטה הרשימתית הנוקשה.⁷ השימוש בפתקי הצבעה סגורים מפקיד את ההכרעה על איוש הפרלמנט בידי המפלגות (או ליתר דיוק, הגופים הבוחרים את המועמדים במפלגות) ומחליש את הקשר בין הבוחרים לנבחרים. כדי להיבחר מחדש, הנבחרים צריכים לשאת חן בעיני הגוף הבוחר של המפלגה, אשר תמך בהם והציג אותם כמועמדים מטעמה ולא בעיני בוחריהם. כאשר נגזרת מהשיטה הרשימתית לכידות מפלגתית, חסרה אולי ההיענות האישית אך לפחות ניתן לזהות מוקד אחריות והיענות בדמות המפלגה. ברם, כאשר במסגרת השיטה הרשימתית אובדת הלכידות המפלגתית ומתחזקת הפוליטיקה האישית, המשמעות היא שהנבחרים קשורים לא למפלגה ולא לבוחרים, אלא לאישים מסוימים (במפלגות מנהיג) או למתווכים מסוגים שונים אשר משפיעים בשיטות הפריימריס (ראשי קבוצות אינטרס חזקות, תורמים, תקשורת ההמונים וקבלני קולות למיניהם).

ב-21 מהמדינות שנבדקו במחקר זה, ניתנת לבוחרים אפשרות מסוימת (השונה ממדינה למדינה באופייה ובעוצמתה) להשפיע על עתידם האישי של המועמדים המתחרים המתמודדים בבחירות. במילים אחרות, ישנן דרכים שונות להעניק לבוחרים אפשרות למה שקרוי בספרות **הצבעת העדפה**. מקובל לראות אפשרות זו כמי שפועלת לחיזוק הקשרים בין הנבחרים לבוחרים, כמי שמגבירה את ההיענות של נבחרי הציבור לבוחריהם, וכמי שיוצרת ממד של אחריות אישית של חברי פרלמנט כלפי בוחרים אלה (Katz, 1986: 88). לא בכדי

⁷ לרבות 6 מדינות בהן נהוגה השיטה הרובית, שכן ניתן לראות גם אותן כאילו כל מפלגה הציגה בכל אחד ממחוזות הבחירה רשימה של מועמד אחד (Carey and Shugart, 1995).

הובילו לאחרונה חלק מהדמוקרטיה רפורמות שעיקרן אימוץ או הגדלת האפשרות להשפעה של הבוחר על ההרכב של נציגות המפלגה בה הוא בוחר (בלגיה עשתה זאת ב-2003 וגם נורווגיה שוקדת על כך בשנים האחרונות). כמובן שלהיענות אישית יכולים להיות גם חסרונות, ושיטות מסוימות פתוחות במיוחד – אשר מוחקות את הגבולות הבין-מפלגתיים ומאפשרות להצביע למועמדים ממספר מפלגות – עשויות לעודד התחזקות של פוליטיקה אישית ואף פופוליסטית.

תמונת המצב בישראל

קיומו של מרכיב אישי בפתק ההצבעה לא היה זר למדינה שבדרך. בבחירות לאסיפת הנבחרים של היישוב יכלו הבוחרים למחוק מועמדי מפלגות מרשימות המועמדים, ואלה שנמחקו על ידי לפחות מחצית מהמצביעים למפלגה הועברו לתחתית הרשימה (Hazan and Rahat, 2005). מרכיב אישי זה בשיטת הבחירות נדחה על ידי מועצת המדינה הזמנית עם קום המדינה, ושיטת הבחירות שנקבעה הייתה השיטה הרשימתית הנוקשה. כל חברי הכנסת נבחרים ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות של מועמדים, המוגשות לוועדת הבחירות המרכזית למעלה מחודש לפני הבחירות ואינן ניתנות לשינוי ביום הבחירות (Rahat, 2008). הבעיות הנובעות משימוש בפתק ההצבעה הרשימתי והסגור בישראל דומות לבעיות הנובעות מהיעדר מרכיב האזור בשיטה. אומנם עצם השימוש בשיטה הרשימתית הסגורה מבטיח את קיומה של לפחות אחת מאמות המידה הרצויות שהוצגו במבוא: הייצוג האפקטיבי של קבוצות ומיעוטים, ואולם בו בזמן הוא מעודד ריכוזיות גבוהה, היענות נמוכה בדרך-כלל של הנבחרים לבחוריהם, וכפועל יוצא מכך גם רמת "אחריותיות" נמוכה שלהם. הנבחר הישראלי לא מתאפיין במחויבות ברורה לכלל הבוחרים, שכן עתידו הפוליטי תלוי בגוף הבוחר של המפלגה ולא בקשר שלו עם הבוחרים. כתוצאה מכך נפגעת גם הלגיטימיות של שיטת הבחירות.

סיכום

חולשותיה של שיטת הבחירות לכנסת מלוות את הדיון הציבורי, התקשורתי והאקדמי מזה שנים רבות. אלא שהניסיונות הרבים למתן את השיסוע המפלגתי והשסעים השונים, בין היתר, על ידי בחירה ישירה של ראש הממשלה, ועל ידי אימוץ של "מעקפים" כגון פריימריס מפלגתיים לא השיגו את המטרה, נהפוך הוא – הם החלישו עוד יותר את המערכת הפוליטית (Hazan and) Rahat, 2005. טיפול יסודי אך מתון בשלושת מאפייני שיטת הבחירות בישראל: היחסיות הקיצונית שלה (לרבות סף החסימה הנמוך), היעדר החלוקה לאזורים (הארציות שבה) ומבנה פתק ההצבעה הקשיח (המוכוון מפלגות) הוא לפיכך מחויב המציאות ומהווה נדבך חיוני בתיקון שיטת המשטר הישראלית. אם יצלח, הוא עשוי לשפר את תפקודה של המערכת הפוליטית בישראל, גם אם לא לרפא לחלוטין את חוליה.

נספח 1 : שיטת הבחירות, מספר אזורי בחירה, גודלם הממוצע ומבנה פתק ההצבעה ב-35 דמוקרטיה

מדינה	גודל בית הנבחרים	מספר אזורי הבחירה	טווח הגודל של אזורי הבחירה	גודל מחוז ממוצע	מבנה פתק ההצבעה
איטליה ¹	630	28	1 - 44	22.5	מפלגתי, פתק סגור
ישראל	120	1	120	120	מפלגתי, פתק סגור
ספרד ²	350	50	2 - 35	7	מפלגתי, פתק סגור
פורטוגל	230	22	1 - 55	10.5	מפלגתי, פתק סגור
קוסטה ריקה	57	7	4 - 21	8.1	מפלגתי, פתק סגור
הולנד ³	150	1	150	150	הצבעה מפלגתית/אישית
אסטוניה ⁴	101	12	6 - 13	8.4	הצבעה אישית, פתק פתוח
פינלנד	200	15	1 - 33	13.3	הצבעה אישית, פתק פתוח
צ'ילה ⁵	120	60	2	2	הצבעה אישית, פתק פתוח
פולין	460	41	7 - 19	11.2	הצבעה אישית, פתק פתוח
סלובניה ⁶	90	8	11	11	הצבעה מפלגתית עם הצבעת העדפה אישית אחת
אוסטריה ⁷	183	9	5 - 33	20.3	הצבעה מפלגתית עם הצבעת העדפה אישית אחת
דנמרק	175	10	2 - 16	4.3	הצבעה מפלגתית עם הצבעת העדפה אישית אחת
שוודיה ⁸	349	29	2 - 36	10.7	הצבעה מפלגתית עם הצבעת העדפה אישית אחת
צ'כיה ⁹	200	14	5 - 25	14.3	הצבעה מפלגתית עם אפשרות לשתף הצבעות העדפה אישיות
סלובקיה	150	1	150	150	הצבעה מפלגתית עם אפשרות עד ארבע הצבעות העדפה אישיות
קפריסין ¹⁰	80	6	3 - 21	13.3	הצבעה מפלגתית עם אפשרות עד חמש הצבעות העדפה אישיות
בלגיה ¹¹	150	11	4 - 24	13.6	הצבעה מפלגתית עם אפשרות להצבעות העדפה אישיות
יוון ¹²	300	56	1 - 36	5.1	הצבעה מפלגתית עם אפשרות להצבעות העדפה אישיות
נורווגיה ¹³	169	19	3 - 16	8.9	הצבעה מפלגתית, עם אפשרות לדירוג אישי או מחיקה
איסלנד ¹⁴	63	6	10 - 11	10.5	הצבעה מפלגתית עם אפשרות לדירוג אישי או מחיקה
שווייץ ¹⁵	200	26	1 - 34	7.7	הצבעה אישית או מפלגתית עם אפשרות לפיצול קולות וצירופם
לוקסמבורג	60	4	7 - 23	15	הצבעה אישית או מפלגתית עם אפשרות לפיצול קולות וצירופם
אירלנד	166	43	3 - 5	3.9	הצבעה אישית עם אפשרות לפיצול ולדירוג
מלטה	65	13	5	5	הצבעה אישית עם אפשרות לפיצול ולדירוג
גרמניה ¹⁶	299	299	1	1	מפלגתי, פתק סגור
יפן ¹⁷	299	16	3 - 65	315	מפלגתי, פתק סגור
	300	300	1	1	
ניו זילנד ¹⁸	180	11	6 - 29	16.36	מפלגתי, פתק סגור
	63	63	1	1	
הונגריה ¹⁹	50	1	50	50	מפלגתי, פתק סגור
	176	176	1	1	
	146	20	4 - 27	7.3	
אוסטרליה	64	1	64	64	הצבעה אישית עם אפשרות לפיצול ולדירוג
	150	150	1	1	
ארה"ב	435	435	1	1	פתק סגור
בריטניה	646	646	1	1	פתק סגור
הודו	545	545	1	1	פתק סגור
צרפת	577	577	1	1	פתק סגור
קנדה	308	308	1	1	פתק סגור

שיטה רובית

שיטה מעורבת

שיטה יחסית

מקור: www.ipu.org ועיבודי המחברים.

הערות:

- 1 שיטת הבחירות **באיטליה** שונתה ב-2006 מהשיטה המעורבת לשיטה היחסית. לפי החלוקה החדשה ישנם 26 מחוזות בחירה רב-נציגיים, מחוז בחירה חד-נציגי המייצג את Valle d'Aosta ומחוז בחירה הכולל 12 מושבים המייצגים את התושבים מחוץ לגבולות איטליה (3 נציגים לכל אזור בעולם – אירופה, צפון אמריקה, מרכז אמריקה, אמריקה הלטינית ואסיה-אפריקה). הרמה הלאומית היא הקובעת בחלוקת המושבים למפלגות ולקואליציות.
- 2 **בספרד** יש שני מחוזות בחירה חד-נציגיים נוספים.
- 3 **בהולנד** נהוגה חלוקה למחוזות הצבעה, אך הם רק קובעים את איוש המועמדים ולא את מספר המושבים שכל מפלגה תקבל. ההצבעה בהולנד היא הצבעה אישית, אך נחשבת בראש ובראשונה הצבעה מפלגתית. רק מועמדים שזכו במכסה של 25% מקולות הבוחרים במחוז זוכים ישירות במושב בבית הנבחרים.
- 4 ההצבעה **באסטוניה** היא למועמד יחיד המופיע ברשימה מפלגתית. כל הצבעה נספרת גם כהצבעה אישית וגם כהצבעה מפלגתית.
- 5 **בצ'ילה** נהוגה שיטה נומינלית, כלומר הבוחרים מצביעים למועמד אחד מתוך רשימה של מועמד אחד או שניים שכל מפלגה מציגה במחוז הבחירה.
- 6 2 מושבים **בסלובניה** שמורים למיעוט ההונגרי ולמיעוט האיטלקי במחוזות חד-נציגיים. בסלובניה מקובלות שתי רמות-על: החלוקה הראשונה היא לפי מחוזות בחירה, ואילו חלוקת העודפים של מושבי המחוזות נעשית ברמה הארצית.
- 7 **באוסטריה** נהוגה חלוקה לשלוש רמות בחירה: החלוקה הראשונה היא ל-9 מחוזות – כל מחוז מקביל לפרובינציה (Länd). כל מחוז מיוצג על ידי 7-36 מושבים. הוא עצמו נחלק ל-2-8 תת-מחוזות; סך הכול: 43 תת-מחוזות.
- 8 **בשוודיה** נבחרים 310 נציגים ב-29 מחוזות ו-39 הנציגים הנוספים ברמת-על ארצית. ההצבעה היא מפלגתית אך הבוחרים יכולים לסמן גם את שמו של מועמד יחיד. השפעה על מיקומו תיתכן רק אם לפחות 8% מקולות ההעדפה ניתנו לו.
- 9 **בצ'כיה** נבחר מועמד הזוכה ב-7% או יותר מהקולות באופן אוטומטי במחוז.
- 10 בבית הנבחרים של **קפריסין** יושבים 80 נציגים, 24 מהם אמורים לייצג את האזור הצפוני (קפריסין הטורקית), אך הם ריקים שכן אזור זה טוען להיותו חלק מטורקיה. פתק ההצבעה **בקפריסין** הוא פתוח למחצה. בגין כל 4 מושבים במחוז הבחירה, הבוחר יכול להצביע הצבעת העדפה אחת. במחוז הבחירה הגדול (ניקוסיה), שבו 21 מושבים, הבוחר יכול לסמן עד 5 הצבעות העדפה.
- 11 הבוחרים **בבלגיה** יכולים להצביע למפלגה או להצביע הצבעת העדפה אחת או יותר למועמדים מרשימת המועמדים (עד מספר הנציגים של המחוז). בהתאם לרפורמה של 2003 נקבע כי מועמד שיזכה בחצי ממכסת הקולות במחוז (המתקבלת מחלוקת סך הקולות במספר המושבים במחוז הבחירה), ייבחר אוטומטית.
- 12 **ביוון** 56 מחוזות בחירה. הצבעת העדפה תלויה בגודלו של כל אחד מהם. כאשר גודל המחוז הוא 1, 2, 3 או 4 – לא מתקיימת הצבעת העדפה. במחוזות שגודלם נע בין 4 ל-7 ניתנות לבוחרים 2 הצבעות העדפה. במחוזות שגודלם נע בין 8 ל-12 ניתנות לבוחרים 3 הצבעות העדפה. בשלושת המחוזות הגדולים ביותר (16, 17 ו-42) יש לבוחרים עד 4 הצבעות העדפה.
- 13 **בנורווגיה** הפיצוי הוא מושב לכל אחד מהמחוזות. הוא מכונה "מושב לאיזון" (leveling seat). הבוחרים יכולים למחוק מועמדים המופיעים ברשימה ו/או לשנות את סדר שמותיהם. אולם כדי ששינוי כזה יקבע את התוצאות, צריכים יותר מ-50% מהבוחרים לסמן אותו תיקון.

¹⁴ **באיסלנד** פתק ההצבעה כולל את שמות המפלגות ושמות המועמדים של כל מפלגה. הבוחר יכול לסמן את הספרות 1, 2, 3 וכך הלאה ליד שמות המועמדים. הוא גם יכול להתנגד למועמד על ידי פסילתו (סימון x על שמו של מועמד). כדי שפסילה כזאת תתקבל, 50% מהמצביעים צריכים להצביע אותה הצבעת העדפה.

¹⁵ **שווייץ** מחולקת ל-26 מחוזות בחירה לפי 26 הקנטונים שבמדינה. 6 מהם הם מחוזות חד-נציגיים ויתר המחוזות הם רב-נציגיים.

¹⁶ למעט המושבים התלויים (überhangmandate). מאז בחירות 2009 נוסחת החלוקה החדשה **בגרמניה** היא נוסחת סנט-לגואה.

¹⁷ **ביפן** נדרש מועמד מנצח במחוז לזכות בשיטת מהקולות הכשרים במחוז.

¹⁸ **בניו זילנד** שמורים 7 מושבים למיעוט המאורי.

¹⁹ **בהונגריה** יש שלוש רמות בחירה: אזורים חד-נציגיים, אזורים רב-נציגיים ופיצוי ארצי. לפי השיטה היחסית הנציגים ההונגרים נבחרים בשתי רמות בחירה: 146 לפי נוסחת דרופ ו-64 לפי נוסחת ד'הונדט.

נספח 2: אחוז חסימה חוקי ומספר מפלגות אפקטיבי ב-24 דמוקרטיות ששיטתן יחסית

מספר מפלגות אפקטיבי	אחוז חסימה חוקי	מדינה
2	אין	מלטה (2008)
3.03	אין	אירלנד (2007)
3.13	אין	פורטוגל (2009)
3.63	אין	לוקסמבורג (2009)
5.13	אין	פינלנד (2007)
4.97	אין	שווייץ (2007)
5.6	אין	צילה (2005)
3.23	חצי מכסה	קוסטה ריקה (2006) ¹
5.54	0.67%	הולנד (2006)
3.9	1.8%	קפריסין (2006) ²
5.33	2%	דנמרק (2007)
6.77	2%	ישראל (2009)
2.36	3%	ספרד (2008)
2.59	3%	יוון (2009)
4.24	4%	אוסטריה (2008) ³
3.07	4%	איטליה (2008) ⁴
4.07	4%	נורווגיה (2009)
4.15	4%	שוודיה (2006) ⁵
4.23	4%	סלובניה (2008)
3.1	5%	צ'כיה (2006) ⁶
2.82	5%	פולין (2007) ⁷
3.62	5%	איסלנד (2007) ⁸
4.37	5%	אסטוניה (2007)
4.81	5%	סלובקיה (2006)
7.91	5%	בלגיה (2007)

מקור: עיבוד המחברים ומתוך:

Gallagher, Michael, 2009. Elections Indices:

www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdfwww.ipu.org

הערות:

- 1 אחוז החסימה **בקוסטה ריקה** הוא חצי מכסה, המתקבל מחלוקת הקולות הכשרים במספר המושבים העומדים לבחירה במחוז.
- 2 אחוז החסימה **בקפריסין** למפלגות עומד על 1.8% ; לקואליציות של שתי מפלגות אחוז החסימה הוא 10% ; ולקואליציות של שלוש מפלגות או יותר אחוז החסימה הוא 20%.
- 3 אחוז החסימה **באוסטריה** הוא 4% מקולות הבוחרים ברמה הלאומית, או מושב אחד ברמת אזורי הבחירה.
- 4 **איטליה** עברה ב-2006 משיטה מעורבת לשיטה יחסית המשתמשת בנוסחת הייר. אחוז החסימה, 4%, נוגע למפלגות עצמאיות בלבד. לקואליציה של מפלגות אחוז החסימה הוא 10% ; למפלגה בקואליציה אחוז החסימה הוא 2%.
- 5 אחוז החסימה החוקי **בשוודיה** הוא 4% ברמה הלאומית או 12% מהקולות ברמת המחוז.
- 6 אחוז חסימה של 5% **בצ'כיה** מתייחס למפלגות בלבד ; אחוז החסימה הוא 10% במקרה של קואליציה של שתי מפלגות ; 15% במקרה של קואליציות של שלוש מפלגות ; 20% במקרה של קואליציות של ארבע או יותר מפלגות.
- 7 אחוז החסימה החוקי **בפולין** הוא 5% בפני מפלגות ו-8% בפני קואליציות. למיעוטים יש פטור מאחוז החסימה.
- 8 אחוז החסימה **באיסלנד** מתייחס לתשעת המושבים הנוספים הניתנים כפיצוי ברמה הארצית.

רשימת המקורות

- Carey, John M., and Matthew S. Shugart, 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas," *Electoral Studies* 14 (4): 417-439.
- Duverger, Maurice, 1954. *Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen.
- Farrell, David M., 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: St. Martin's Press.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell and Robin T. Pettitt. 2005. "Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is 'Best'?" *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, vol. 15, no. 1 pp. 3-19.
- Gallagher, Michael, 2005. "Conclusion," in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 535-578.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat, 2005. "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System," in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 333-352.
- Katz, Richard S., 1986. "Intraparty Preference Voting", in: Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon, pp. 85-103.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera, 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Lundell, Krister, 2005. *Contextual Determinants of Electoral System Choice: A Macro-Comparative Study 1945-2003*, Åbo: Åbo Akademi University Press.

- Lijphart, Arend, 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Heaven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1993. "Israeli Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective," in: Ehud Sprinzak and Larry Diamond (eds.), *Israeli Democracy Under Stress*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 107-123.
- Lijphart, Arend, 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, Peter, J. Bowman and Reuven Y. Hazan, 2000. "Party System and Issue Dimension: Israel and Thirty-Five Other Old and New Democracies Compared," in: Reuven Y. Hazan and Moshe Maor (eds.), *Parties Elections and Cleavages: Israel in a Comparative and Theoretical Perspective*, London: Frank Cass Publisher, pp. 29-51.
- Matland, Richard E., 2006. "Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness," in: Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, New York: Routledge, pp. 275-292.
- McAllister, Ian, and Donley T. Studlar, 2002. "Electoral Systems and Women's Representation: A Long-term Perspective," *Representation* 39 (1): 3-14.
- Medding, Peter Y., 1990. *The Founding of Israeli Democracy, 1948-1967*, New York: Oxford University Press.
- Medding, Peter Y., 2000. "From Government by Party to Government Despite Party," in: Reuven Y. Hazan and Moshe Maor (eds.), *Parties Elections and Cleavages: Israel in a Comparative and Theoretical Perspective*, London: Frank Cass Publisher, pp. 172-208.

- Rae, Douglas, 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rahat, Gideon, 2008. *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies: Israel in Comparative Perspective*, Albany: State University of New York Press.
- Reynolds, Andrew, Benjamin Reilly, and Andrew Ellis, 2005. *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rule, Wilma, 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies," *The Western Political Quarterly* 40 (3): 477-498.
- Sager, Samuel, 1985. *The Parliamentary System of Israel*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart (Forthcoming). *Presidents, Parties, Prime Ministers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph A., (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper & Brothers.
- Shugart, Matthew S., 2001. " 'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative," in: Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.

Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart, 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.

הורביץ, דן ומשה ליסק, 1990. **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר**, תל אביב: הוצאת עם עובד.

מדינג, פינחס, 1988. "מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה", בתוך מרדכי נאור (עורך), **שנה**

ראשונה לעצמאות, 1948-1949, ירושלים: יד יצחק בן צבי, עמ' 69—86.

מדינת ישראל, ספר החוקים, חוק יסוד: הכנסת, התשי"ח-1958.

דיאגנוזה של מצב המפלגות בישראל

ד"ר עופר קניג

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

[...] even if parties are dying, they are certainly not all dying equally fast.

In fact, partisan rule remains strong in a number of countries (Strøm et al., 2006: 695).

מבוא

קשה לתאר מערכת פוליטית דמוקרטית מודרנית ללא מפלגות. מפלגות פוליטיות הוכיחו עמידות רבה לאורך השנים והצליחו להסתגל לשינויים חברתיים רבים. באותה עת – למעשה מיום שנוצרו – סובלות המפלגות באופן כמעט כרוני מדימוי גרוע. רבים מהאזרחים במדינות דמוקרטיות רוחשים להן מידה מועטה של אמון. בנוסף לכך, רווחת בשני העשורים האחרונים טענה בדבר גוויעתן של המפלגות (קורן, 1998; Smith, 2003; Dalton and Wattenberg, 2000). נשאלת אפוא השאלה האם המפלגות בישראל נמצאות בתהליך הדרגתי של גסיסה? האם הן איבדו את תפקידיהן המסורתיים והפכו להיות כלי ריק מתוכן? האם בעידן של פרסונליזציה מואצת ושל טשטוש אידיאולוגי יש למפלגות תקומה? והאם יש בכלל טעם להשקיע משאבים בניסיון להחיות מוסד שהרלוונטיות שלו לחיים הציבוריים המודרניים איבדה מחיוניותה? נייר זה מציג אבחון של מצב המפלגות בישראל בהיבט השוואתי.

לאורך ההיסטוריה עמדו שורה של חוקרים על התפקיד המרכזי אותו ממלאות מפלגות פוליטיות בדמוקרטיות מודרניות. כך, למשל, טען Bryce עוד בשלהי המאה ה-19 כי "מפלגות הן הכרח, אין מדינה חופשית שלא קיימות בה מפלגות. איש לא הראה כיצד ממשל ייצוגי מסוגל לתפקד בלעדיהן. הן מביאות סדר עבור המוני בוחרים" (as quoted in Epstein, 1986: 18). שישה עשורים מאוחר יותר קבע Schattschneider כי "לא ניתן לחשוב על דמוקרטיה מודרנית ללא מפלגות" (1942: 1). זמן נוסף חלף אולם חשיבות המפלגות בעיני מדעני מדינה לא פחתה כפי שמשתקף בדבריו של סרטורי: "מפלגות מהוות את

המבנים המתווכים המרכזיים בין החברה לממשל" (Sartori, 1976). מנגד, יש שיטענו כי במידה רבה אבד הכלח על האבחנות הללו, וכי החשיבות של מפלגות פוליטיות כיום, בראשית המאה ה-21, פחותה בהרבה: בעידן של פרסונליזציה מוגברת מה שמכריע את גורלן של בחירות הוא הדימוי התקשורתי של המנהיגים (McAllister, 1996: 281; Arian, 2005: 171) ולא המצע הרעיוני. לפיכך מן הראוי לשאול האם יש עוד סיבת קיום למפלגות? במציאות טכנולוגית של אמצעי תקשורת זמינים ונגישים המאפשרים את יישומה של דמוקרטיה ישירה – האם אנו זקוקים עוד למפלגות כמוסדות חברתיים מתווכים? האין הן שרידים מן העבר?

חמש הפונקציות של מפלגות פוליטיות – האם כולן עודן רלוונטיות?

מוקד להזדהות חברתית

מפלגות מהוות מרכיב מרכזי בזהותם של האזרחים. הן יוצרות סמלי הזדהות ונאמנות ומספקות לאזרחים בעולם המודרני המורכב עוגן מוכר. בכך הן משמשות עבור רבים גם מסגרת חברתית חשובה.

ייצוג וצירוף אינטרסים

מפלגות משמשות מסגרות שבהן פרטים, המגיעים כל אחד עם מערכת הערכים והאינטרסים שלו, יוצרים באמצעות התדיינות ופשרות תוכנית פעולה אשר מצרפת את סדר היום הפרטי שלהם לסדר יום כולל.

גיוס מועמדים למשרות ציבוריות

מפלגות מחפשות, מסננות, וממנות מועמדים שיתמודדו בשמן בבחירות. כל המעוניין לשאת במשרה ציבורית חייב לפעול ולהתקדם בתוך ערוצים מפלגתיים ובמהלך דרכו הוא סופג את ערכי המפלגה.

ערוץ תקשורת בין הבוחרים לנבחרים

מפלגות משמשות כערוץ תקשורת מרכזי בין החברה למדינה. יש להן תפקיד חשוב באספקה של מידע פוליטי. הן משפיעות, מחנכות ומעצבות את תפיסות האזרח ומעלות על סדר היום סוגיות ציבוריות חשובות.

ארגון וניהול השלטון

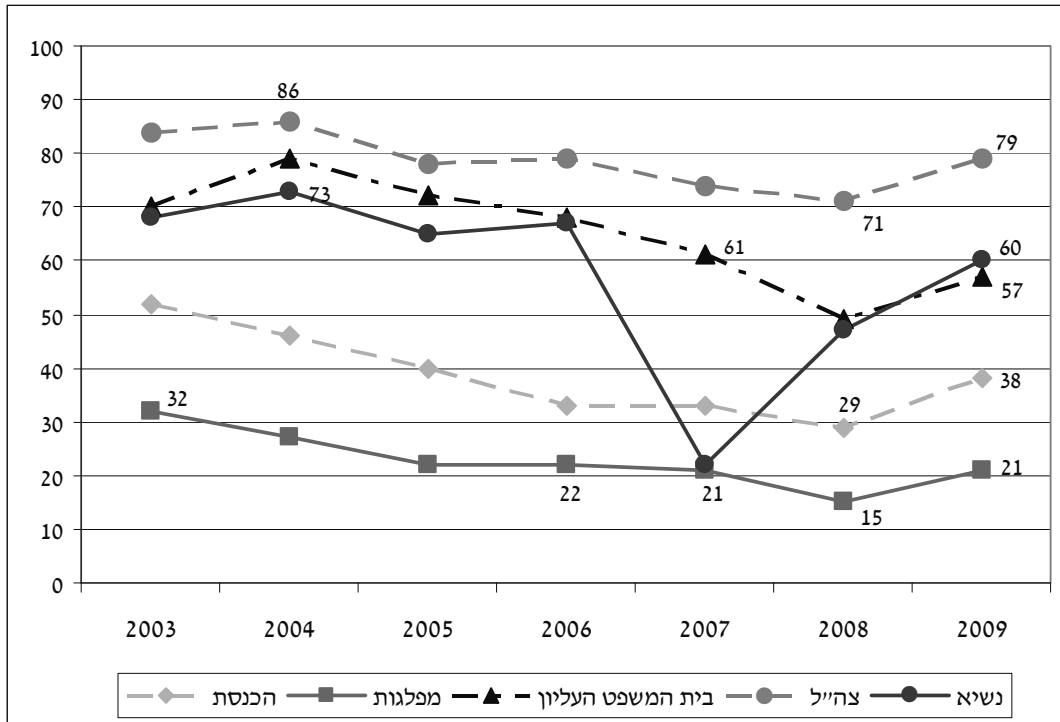
מפלגות מנהלות את השלטון על סמך התכנית המפלגתית המבוטאת במצען ועל סמך השפעות מצד המוסדות הפנימיים שלהן. ברמת השלטון מפלגות משמשות יחידה ארגונית חשובה ליצירת כוח פוליטי באמצעותו ניתן להשפיע על המדיניות.

חלק מהחוקרים טוען כי הדאגה לגבי גורל המפלגות מיותרת וכי השינוי שאנו עדים לו אינו בגדר ירידה או דעיכה של המפלגות, אלא פשוט הסתגלותן לשינויים חברתיים. אמת, המפלגות כבר לא מבצעות רבים מתפקידיהן החברתיים אותם הן מילאו בתקופת "תור הזהב" שלהן בשנות החמישים של המאה ה-20 (ראה מסגרת). אולם תקופה זו היא יוצאת דופן ולא צפוי שהמפלגות ישובו למלא תפקיד כה מרכזי. כובד המשקל של פעילות המפלגות עבר מן החברה אל המדינה, מן הסניפים המקומיים אל בית המחוקקים. אין לנו על כן להלין על כך שסניפים מקומיים גוועים או שהעיתונות המפלגתית כמעט ונכחדה. אין לדאוג נוכח העובדה שמפלגות פסקו מלעסוק במוביליזציה, בחינוך פוליטי וביצירת סמלי הזדהות; שהן לא משמשות עוד בית ומסגרת חברתית. הן פשוט צמצמו את תפקידיהן וכעת הן מתמקדות רק בארגון וניהול השלטון (בפרלמנט ובממשלה, באמצעות הצלחה בבחירות) ובגיוס מועמדים למשרות נבחרות. חשוב לזכור כי כל נושאי המשרה הרמים (ומרבית נבחרי הציבור) בדמוקרטיה מודרנית הגיעו לשם באמצעות הצינורות המפלגתיים. במילים אחרות, גם אם מפלגות איבדו מחשיבותן החברתית, אין להן תחליף ברמה השלטונית.

השאלה מדוע אנו בכלל זקוקים למפלגות פוליטיות חשובה במיוחד לנוכח יחסי הציבור הגרועים שיש למפלגות בקרב חלקים נרחבים באוכלוסייה. אחד מהממצאים העקביים והבולטים ביותר בנוגע למפלגות הוא מידת האמון המועטה שרוחשים כלפיהן אזרחי המדינה (ראה תרשים 1). לפי סקרי מדד הדמוקרטיה אשר בחנו את מידת האמון שרוחשים אזרחי המדינה כלפי מוסדות פוליטיים, נמצאות המפלגות בתחתית הרשימה באורח קבע מזה שבע שנים רצופות, מאז החלו המדידות. ב-2003 הביעו רק כשליש מהנשאלים מידת אמון רבה או מידת אמון מסוימת במפלגות; מאז חלה שחיקה נוספת באמון אשר הגיעה לשיאה ב-2008, כאשר רק 15% מהנשאלים הביעו אמון במפלגות (אריאן ואח', 2009: 59). אלו הם ערכים הנמוכים בהרבה ממידת האמון כלפי מוסדות פוליטיים אחרים.

תרשים 1

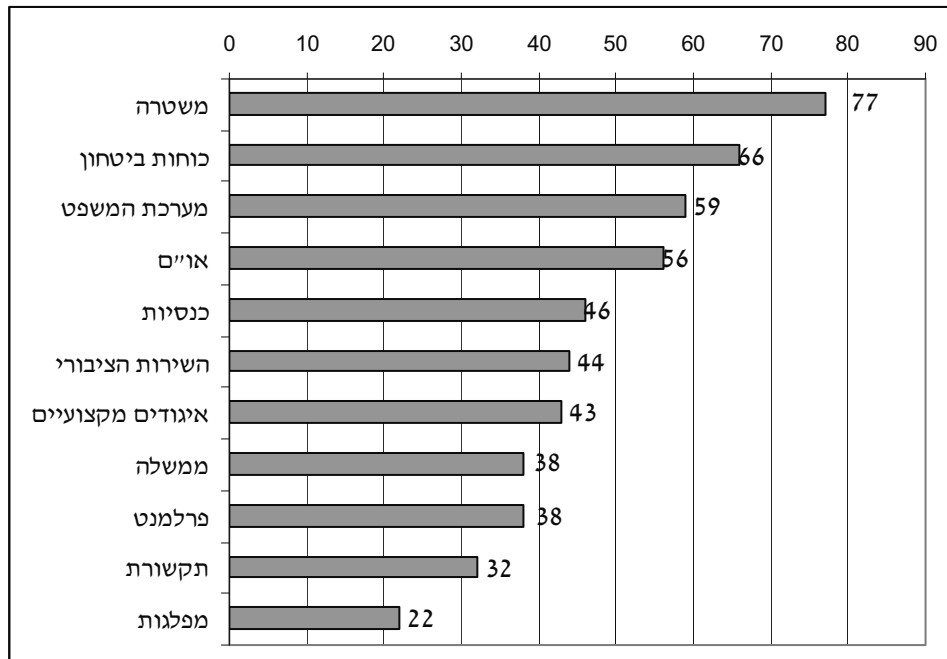
אמון במוסדות פוליטיים מרכזיים (באחוזים)



חשוב לציין כי התופעה הזו של מידת אמון נמוכה כלפי המפלגות רווחת בדמוקרטיות רבות. במחקר השוואתי שנערך בתחילת העשור נמצא כי מפלגות מדורגות בתחתית הרשימה, הרחק מתחת למוסדות פוליטיים וחברתיים אחרים (ראה תרשים 2). ממצאים דומים ניתן למצוא גם ב-Eurobarometer, סדרת הסקרים שמפרסם האיחוד האירופי פעמים בשנה. מבין ארבעת המוסדות הנבדקים (מערכת המשפט, הממשלה, הפרלמנט והמפלגות) זוכות המפלגות באופן קבוע למידת האמון המועטה ביותר. בסקר האחרון זכו המפלגות במידת אמון ממוצעת של 19%, כאשר רק בשתי מדינות – דנמרק ולוקסמבורג – הן זכו ליותר מ-50% (Eurobarometer, 2009: 77). כך, למשל, מדברים בבריטניה על הכשלים של מפלגות פוליטיות (Webb, 2009), ובקנדה מדובר על תחושות ניכור, תסכול ואדישות של האזרחים כלפי המפלגות (Foot, 2009) ועל העובדה שמפלגות הפכו להיות כלים ריקים מתוכן (Cross and Young, 2006).

תרשים 2

אמון במוסדות פוליטיים וחברתיים*



* הערכים משמשים ממוצע של שיעור האזרחים שהביעו מידה רבה של אמון במוסדות בשמונה מדינות OECD בין השנים 1995 ל-1998.

מקור: Dalton and Wattenberg (2000), p. 265

מהן הסיבות לחוסר האמון הזה? מהיכן הוא נובע? כאשר אנו מפנים מבט אל מצבן העכשווי של המפלגות במערכת הפוליטית בישראל אנו יכולים להצביע על שלושה מישורים עיקריים בהם קיימים כשלים או בעיות: ברמת מערכת המפלגות, ברמת הארגון המפלגתי ובזירות הפרלמנטרית והביצועית (ממשלה).

מערכת המפלגות: התרופפות הנאמנות המפלגתית והיחלשות המפלגות הארגטיביות

Parties have become one-day election machines. You become a militant of political party for one day, and then you're forgotten. You go home – we'll call you at the next election... we have ceased to be meaningful places for citizens who want to take part in the democratic process. (Foot, 2009)

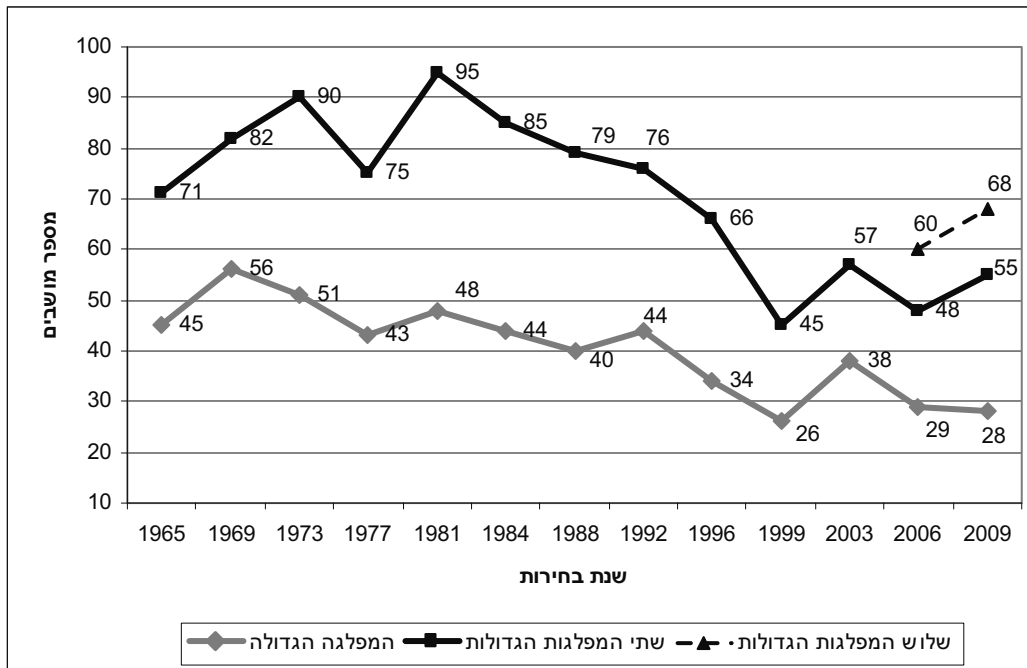
כפי שכבר הוזכר, שניים מהתפקידים המרכזיים אותם מילאו בעבר מפלגות הוא קיבוץ (אגרציה) של אינטרסים ויצירת מוקד להזדהות ונאמנות. אולם מבט אל עבר מערכת המפלגות הישראלית מעיד על היחלשות הדרגתית בשני תפקידים אלה. חלה ירידה משמעותית בכוחן של המפלגות האגרטיביות – אלו המנסות להציג בפני האזרח תפיסת עולם שלמה ושבמקרה הישראלי מזהות עצמן בעיקר על פי עמדותיהן בנוגע לנושא הראשי בפוליטיקה הישראלית מאז 1967 (חוץ וביטחון, גורל השטחים). במקביל, חלה עלייה בעצמתן של מפלגות סקטוריאליות, אלו המייצגות קבוצות חברתיות מוגדרות ועל ידי כך מגבילות במידה רבה את יכולתן לפנות אל מצביעים מחוץ לקבוצות אלה (קניג ואח', 2003).

שתי מפלגות אגרטיביות גדולות היוו מאז שנות השישים של המאה העשרים את העוגנים המרכזיים של המערכת הפוליטית בישראל. המערך (ולאחר מכן מפלגת העבודה) במרכז-שמאל וגח"ל (ולאחר מכן הליכוד) במרכז-ימין היו חלופות שלטוניות ברורות ומשכו אליהן את מרבית קולות הבוחרים. לשיא כוחן הגיעו המפלגות הגדולות בשנות השמונים, עת אחזו בלמעלה משני שלישים ממושבי הכנסת. אולם תמורות חברתיות (העלייה מבריה"מ, הקצנת הבוחרים הערבים, עלייתה של ש"ס) ושינויים מוסדיים (אימוץ הבחירה הישירה) הובילו להיחלשותן של המפלגות האגרטיביות. הבחירה הישירה (הפתק הכפול) לימדה את המצביעים כי באפשרותם לבחור ללא חשש במפלגה הסקטוריאלית שתייצג אותן, מבלי לסכן את הבעת העמדה שלהם לגבי תהליך השלום. הדבר הביא לגידול המפלגות הסקטוריאליות על חשבונן של הגדולות. היחלשות המפלגות הגדולות, אלו המהוות חלופה שלטונית הגיע לשיאו בעשור האחרון. תרשים 3 משקף את מידת היחלשותן של המפלגות הגדולות. לפני 1996 הצליחה המפלגה הגדולה לזכות בלפחות שליש מחברי הכנסת. מאז 1996 התקיימו חמש מערכות בחירה. בכולן החזיקה המפלגה הגדולה בפחות משליש ממושבי הכנסת. בשלוש מהן היא אפילו לא הגיעה לרבע מכלל המושבים. שתי המפלגות הגדולות אחזו באופן מסורתי ברוב של מושבי הכנסת. גם נתון זה השתנה בעשור האחרון וכוחן המשותף של שתי הגדולות צנח לערכים הנמוכים משישים מושבים. אפילו לאחר "המפץ הגדול", כאשר ניתן כבר לדבר על שלוש מפלגות "גדולות" (חלופות שלטוניות), כוחן המשותף של ליכוד-קדימה-עבודה לא משתווה לזה של שתי המפלגות הגדולות בעידן טרום הבחירה הישירה.¹

¹ ש"ס זכתה במספר מושבים שווה לזה של הליכוד ב-2006. ישראל ביתנו זכתה בשני מושבים יותר ממפלגת העבודה בבחירות 2009. אולם גם ש"ס וגם ישראל ביתנו לא נספרו כאן כמפלגה גדולה, היות והן לא נתפסות כחלופה שלטונית – ומנהיגיהן אינם נתפסים כמועמדים לראשות ממשלה.

תרשים 3

גודלן של המפלגות הגדולות



רכיב חשוב נוסף הוא התרופפות דפוסי ההצבעה הקבועים והגידול בניידות הקולות (וולטיליות). אם בעבר ניתן היה לדבר על נאמנות מפלגתית ("אדום בנשמה", "ליכוד זה הבית שלי"), הרי שכיום האזרחים נרתעים פחות מלשנות את העדפתם ומחליפים ביתר קלות את הצבעתם מבחירות לבחירות (Mair et al., 2004). ערך ניידות הקולות הגבוה ביותר – 37.5% נרשם בבחירות 2006, אותן בחירות שהולידו את "המפץ הגדול" עם ניצחונה של מפלגה חדשה (קדימה) בבחירות וההתרסקות של הליכוד ממפלגת שלטון עם 38 מושבים למפלגה הרביעית בגודלה עם 12 מושבים בלבד (אריאן ואח', 2006: 65). עדות מוקדמת לתהליכים הללו ניתן היה למצוא בפוליטיקה המקומית. עוד לפני היחלשות המפלגות האגרטיביות הגדולות בכנסת, ראינו כיצד הן נחלשות בבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות ומפנות את מקומן לרשימות עצמאיות שאינן מזוהות מפלגתית. דעיכתן של המפלגות הגדולות במישור המקומי משקף את תהליך התרחקותן מהחברה ומהווה גורם המקשה על תפקודן כמקשרות בין חברה למדינה וכמצרפות אינטרסים.

קרוב לוודאי כי הסיבה להתרופפות הנאמנות המפלגתית נעוצה לא רק בשינויים החברתיים והמוסדיים שהספרות מרבה להזכיר אלא גם בטשטוש האידיאולוגי שנוצר בין המפלגות הגדולות בעשור האחרון. טשטוש זה, אשר "המפץ הגדול" היה הביטוי המובהק ביותר שלו, ביטל את ההבדלים הרעיוניים הגדולים שהיו בין המפלגות האגרטיביות. רבים לא מוצאים כיום הבדל משמעותי בין הליכוד, קדימה ומפלגת העבודה. וכאשר אין הבדלים מהותיים לא רק שקל יותר לשנות הצבעה מבחירות לבחירות, גם קל מאד

לפתח גישה ספקנית כלפי המפלגות – לא עוד מוסדות מתווכים המייצגים אידיאולוגיה שהבוחר יכול להזדהות עימה, אלא כלים ריקים מתוכן אשר פוליטיקאים אופורטוניסטים מנצלים על מנת לקדם את האמביציות האישיות שלהם. המפלגות נתפסות יותר ויותר כמי שמונעות רק מיצר שלטוני וכמי שזנחו לא רק את תפקידיהם החברתיים אלא אפילו את האידיאולוגיה שלהן. רבים בציבור חשים כאילו נוצר "קרטלי" של המפלגות הגדולות וכי הפוליטיקאים מוכנים להקריב ערכים למען עצמה פוליטית. התחושה הזו של מעין תיאום בין האליטות הפוליטיות אינה תלושה מהמציאות ונשענת על מספר תופעות פוליטיות שרווחו בעשור האחרון:

1. התגבשותן של מספר רב של ממשלות "אחדות" (ישראל אחת-ליכוד ועבודה-ליכוד בכנסות ה-15 וה-16, עבודה-קדימה בכנסת ה-17, עבודה-ליכוד בכנסת ה-18) שיקפה שיתוף פעולה חסר תקדים בין המפלגות הגדולות.

2. התחושה שמפלגות "רצות אל תוך הקואליציה" אפילו אם קווי היסוד שלה לא עולים בקנה אחד עם עמדותיהן ובלבד שהן מקבלות נתח מספק מהשררה (דבר המתבטא בהרכבתן של ממשלות עתירות שרים).

3. חוסר היחס המהול בבוז של מנהיגי מפלגות כלפי ציבור הבוחרים שלהם ומוסדות מפלגותיהם (שרון ומתפקדי הליכוד, ברק וחברי סיעת העבודה).

המאבק בין המפלגות הגדולות במערכות הבחירות האחרונות לא נסב על תכנית פוליטית אלא על טיבה של הנבחרת (במקרה הטוב) או על טיבו של המנהיג בלבד. אף אחת מהמפלגות לא מציגה ברור רעיוני או תכנית פעולה. תחת זאת, נכנסו למרכז העשייה וללב הקמפיין דמויות כגון יועצים אסטרטגיים, יועצי תקשורת, מגייסי כספים וסוקרים אשר אינם חלק ממנגנון המפלגה (Mancini, 1999). אלו מקבלים תשלום נדיב ואחראים להשטחתו, לטשטושו ולרידודו של הדיון הפוליטי המתקיים לקראת הבחירות.

להיחלשותן של המפלגות הגדולות יש השלכות משמעותיות על יכולת המשילות ותפקוד הדמוקרטיה הישראלית. מפלגת שלטון החסרה בסיס פרלמנטרי איתן תתקשה בהרכבת הקואליציה ובתחזוקתה. אמת, גם בעבר היו בישראל קואליציות מרובות מפלגות, אולם הן תמיד הכילו גרעין דומיננטי של מפלגת שלטון גדולה. כמעט תמיד היוותה מפלגת השלטון רוב בקרב חברי הקואליציה (אריאן ואח', 2002: 112). בעשור האחרון השתנה המצב: רק באחת מתוך חמש הממשלות שהוקמו מאז 1999 נהנתה מפלגת השלטון מרוב בתוך הקואליציה (ראה לוח 1).

לוח 1

יחסי הכוחות הפנימיים בחמש הממשלות האחרונות

ממשלה	גודל הקואליציה	גודל מפלגת השלטון	החלק היחסי של מפלגת השלטון בקואליציה
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%

ראינו אפוא כי המפלגות בישראל השילו מעליהן כמעט לחלוטין שלושה מתפקידיהן המסורתיים: הן כבר כמעט לא משמשות זירה לקיבוץ אינטרסים, הן חדלו להיות ערוץ תקשורת בין החברה למדינה והן מתקשות ביצירת מוקדי הזדהות ונאמנות. כפועל יוצא חלה התרופפות של מערכת המפלגות. השילוב של מערכת מפלגות לא יציבה, מפלגות גדולות מוחלשות ומערכות בחירות המתמקדות במועמדים ולא בנושאים, יוצרות בקרב חלקים רחבים בציבור משבר אמון כלפי המפלגות בפרט והמערכת הפוליטית בכלל. תחושות אלו של ניכור, אי אמון ואדישות עלולות לערער את יסודות המשטר הדמוקרטי ואת היציבות המשטרית בחברה רבת שסעים כמו זו הישראלית. ניכר כי מבין חמש הפונקציות, מתמקדות עתה המפלגות בשתיים בלבד – גיוס מועמדים וארגון הממשלה. אם בעבר שילבו המפלגות פונקציות חברתיות ושלטוניות הרי שעתה הן נוטות באופן מובהק להתמקד בצד אחד, זה השלטוני (מאייר, 1998: 29). למרבה הצער, גם בתחומים אלו מתגלים בתפקוד המפלגות כשלים משמעותיים.

הארגון המפלגתי: דמוקרטיזציה (?) לצד ניוון

בעבר הלא רחוק, בעידן מפלגות ההמון, התאפיינו המפלגות בחיים פנימיים עשירים. אזרחים רבים היו חברי מפלגה, סניפים מקומיים היו זירות חברתיות חשובות, מוסדות המפלגה קיימו דיונים רעיוניים ערים ומנהיגי המפלגה נשאו באחריות כלפי הפעילים והחברים. המציאות כיום רחוקה מהמצב הזה. הביטוי המובהק ביותר להיחלשות המפלגות בזירה זאת הוא הירידה במספר החברים. הירידה בשיעורי החברות היא תופעה גלובלית ומתרחשת במרב הדמוקרטיות הותיקות (Scarow, 2000; Mair and Van Biezen, 2001). מפלגות רבות ניסו לבלום את הירידה הזו באמצעות מתן תמריצים לאזרחים. התמריץ העיקרי היה להעניק

לחברי מפלגה זכות בבחירת מועמדים לפרלמנט ובבחירת מנהיג המפלגה. פתיחת הליכים אלו לכלל חברי המפלגה (מה שהשתרש בז'רגון הפוליטי הישראלי כפריימריז) החלה עוד בשלהי שנות השבעים ותפסה תאוצה בראשית שנות התשעים. המהלכים הוצגו בציבור כדמוקרטיזציה פנים-מפלגתית, כאמצעים שנועדו לרענן את השורות, להקטין את הנטיות האוליגרכיות המפלגתיות, לשקם את תדמיתן המאובנת והמושחתת ולהזריק חיים חדשים לחיים הפנימיים שלהן. אין פלא אפוא שכמעט תמיד מפלגות החליטו לפתוח את הליכי הבחירה הפנימיים שלהן בזמן שהותן באופוזיציה, או סמוך למפלה אלקטורלית (Cross, 1996: 297; Barnea and Rahat, 2007: 384).

ברם, אותה דמוקרטיזציה פנימית הביאה עימה גם מספר תופעות מדאיגות. במקום "חגיגה לדמוקרטיה", במקום האידיאל של דמוקרטיה השתתפותית בה חברי מפלגה נוטלים חלק מלא ופעיל בבחירת מועמדים ובעיצוב מדיניות, הביאו עימם הפריימריז המפלגתיים לכמה וכמה תופעות שליליות המטילות צל כבד על התנהלותן ותדמיתן הציבורית של המפלגות הפוליטיות בישראל.

1. שינוי במהות החברות המפלגתית

אני רוצה שפעם בשנה אדם יחליט אם הוא רוצה להיות בקדימה. יש עוד מפלגה בעולם שמשלמים בה דמי חבר פעם אחת וחברים בה לכל החיים? אני לא רוצה שאלה שיתפקדו יהיו אנשים שאינם מצביעי קדימה. אומרים שאם מספר המתפקדים ירד זה ייראה לא טוב. ואני אומר – שטויות. אני מעדיף 20,000 מתפקדים אמיתיים על פני 80,000 פיקטיביים. (חיים רמון, **ידיעות אחרונות**, 20.11.2009).

בעבר חברות במפלגה הייתה עבור רבים רכיב מרכזי בזהותם האישית, חלק מהשתייכות קהילתית. אזרחים רבים הצטרפו למפלגה בגיל צעיר ונותרו חברים לאורך שנים. מאז אימוץ הפריימריז אנו עדים לשינוי במהות החברות ובפרופיל חברי המפלגה. נולדה תופעה חדשה של חברות בזק (instant membership). חברי בזק הם אזרחים שהפכו לחברי מפלגה סמוך להתמודדות, רק על-מנת לקחת חלק בהליך הבחירה ולתמוך באחד מהמועמדים. באופן טיפוסי, זמן קצר לאחר הליך הבחירה הפנים-מפלגתי עוזבים אותם "חברים" את המפלגה, כלומר לא מחדשים את חברותם. תופעה זו שכיחה במפלגות הקנדיות והישראליות (Carty and Blake, 1999; Courtney, 1995; Rahat and Hazan, 2006). המפלגות והמועמדים מעודדים, כל אחד מסיבותיו הוא, את התופעה. המפלגה, מצידה, יכולה להצהיר כי ההצטרפות המאסיבית של חברים חדשים

מעידה על התרענונות, על השתתפות גדולה ועל פופולריות בציבור. כמו כן, ככל שמספר החברים החדשים גדל, כך מתעשרת קופת המפלגה. מועמדים, מצידם, מעוניינים לגייס כמה שיותר חברים חדשים שיתמכו בהם ויגבירו את סיכוייהם לזכות בהתמודדות. תופעה זו של חברי בזק משתקפת בתנודתיות הגבוהה של חברי המפלגה: מספר החברים מזנק לקראת הבחירות הפנימיות (למועמדים לכנסת או למנהיג המפלגה) וצונח לאחר מכן. דוגמאות לתופעה זו אינן חסרות. במפלגת העבודה נמנו ב-1991, לפני פתיחת המפקד לקראת הבחירות המקדימות, 80,000 חברים. בתום המפקד הוכפל מספר חברי המפלגה לכ-160,000 חברים. שלוש שנים מאוחר יותר חזר מספר החברים לרמתו הקודמת. המשמעות היא שכמחצית מהחברים פרשו. אולם לקראת הבחירות המקדימות לקביעת רשימת המועמדים לכנסת ב-1996, שוב גדל מספר החברים בשיעור של פי שלושה. תופעה דומה זוהתה בליכוד, כשמספר החברים גדל פי ארבעה לקראת הבחירות לראשות המפלגה ב-1993. בראשית 1995 צנח המספר לכ-100,000 ולקראת הבחירות המקדימות ב-1996 הוא זינק שוב, לכ-180,000 חברים. ב-2001 עמד מספר חברי הליכוד על כ-100,000. בתוך כשנה, לקראת ההתמודדות המשולשת שרון-נתניהו-פייגלין חלה עלייה דרמטית של יותר מ-200% במספר החברים וסמוך לבחירות המקדימות עמד מספר החברים על כ-305,000.

תופעת חברי הבזק לא רק שפוגעת באופן חמור בפעילים המסורים ובחברים הותיקים של המפלגה (אשר זכויותיהם משוות לאלו שזה עתה הצטרפו ולא מתכוננים להישאר), היא אף גורמת לתופעות לוואי שליליות נוספות. הדחף לגייס כמה שיותר חברים חדשים הוא כה גדול עד כי הוא מביא לעיתים לכדי פגיעה מהותית במפלגה עצמה. במקום האידיאל בו אזרחים מצטרפים מיזמתם האישית כחברי מפלגה על מנת להשפיע על מועמדיה ודרכה הרעיונית, אנו רואים תופעות של קבלני קולות נמרצים ושל מפקדי ארגונים.² קבלני קולות אלה פעילים במיוחד במגזרים פגיעים למניפולציות – ועדי עובדים, ובקרב מיעוטים. דבר זה יוצר אצל חלק מן המפלגות פרופיל חברים אשר רחוק מלשקף ולייצג את קהל המצביעים שלהן.

כפועל יוצא מאותם מפקדים המוניים נגלו בעשור האחרון תופעות אחרות המדגימות את הבעייתיות בפתיחה גורפת של הליכי הבחירה הפנימיים. למשל - התפקדויות כפולות (אזרחים הרשומים כחברים ביותר ממפלגה אחת), ומספר מקרים בהם הוכח כי במקומות מסוימים יש למפלגה מספר חברים גדול יותר ממספר מצביעים. עדות נוספת לחוסר המחויבות היא שיעורי ההצבעה הנמוכים בבחירות הפנימיות. ממוצע שיעורי ההצבעה בבחירות למנהיגי המפלגות הגדולות ב-13 התמודדויות שנערכו מאז 1992³ עומד על 53.8%

² בקדימה, למשל, נשמעו הערכות שרק כ-15% מחברי המפלגה הם מתפקדים עצמאיים, כאלה שהצטרפו למפלגה ביזמתם (מועלם, 2008).

³ מפלגת העבודה – 1992 (רביץ), 1997 (ברק), 2001 (בן-אליעזר), 2002 (מצנע), 2005 (פרץ), 2007 (ברק); הליכוד – 1993 (נתניהו), 1999 (נתניהו), 1999 (שרון), 2002 (שרון), 2005 (נתניהו), 2007 (נתניהו); קדימה – 2008 (לבני).

(Kenig, 2009). ערכים גבוהים רק במעט אנו מוצאים בבחירות המועמדים לכנסת: בתשע בחירות מקדימות שהתבצעו במפלגות הגדולות מאז 1992⁴ עומד הממוצע על 57.6% (Hazan and Rahat, forthcoming). אלו הם ערכים נמוכים של השתתפות שיש בהם לכאורה בכדי להפתיע, שהרי מדוע חברי מפלגה המשלמים דמי חבר לא ינצלו את הזכות החשובה ביותר שלהם בתור חברים ויבואו להצביע? ההסבר נעוץ קרוב לוודאי בדרך בה "הצטרפו" לפחות חלק מאותם חברים למפלגה – בעקבות מפקד אסרטיבי שכלל לעיתים הפצרות ולחצים מצד קבלני קולות, לעיתים אף כאלה ששילמו עבורם המצטרפים החדשים את דמי החברות. חברים אלה הם במידה רבה חברים וירטואליים - ההצטרפות למפלגה הייתה עבורם פעולה חסרת משמעות ועל כן ספק אם יטרחו לבוא ולהצביע. לסיכום, מה שאנו רואים בשני העשורים האחרונים הוא זינוקים ארעיים בכמות החברים, אך ירידה באיכות ההשתתפות.

2. שוויון הזדמנויות, פגיעה בטוהר מידות וגילויי שחיתות

המעבר לשיטות פריימריזי שינה לא רק את מהות החברות, אלא גם את אופן ניהול ההתמודדות. בעבר, בגופי בחירה מצומצמים יותר, הקמפיין נשא אופי של פנים-אל-פנים. היות ובעלי זכות הבחירה מנו לכל היותר כמה מאות, יכלו המועמדים השונים להגיע אל מרביתם ולשכנעם באופן אישי. הרחבת הגוף הבוחר לגוף המונה עשרות אלפי בוחרים חייב את המועמדים להקים מערך לוגיסטי מורכב המתבסס על אנשי מקצוע לניהול קמפיין אפקטיבי, ובשימוש באמצעי פרסום יקרים. העלות הגבוהה הכרוכה בהתמודדות מחייבת את המועמדים לגייס כספים מתורמים ולהוציאם במהלך הקמפיין. לשינוי זה באופי ההתמודדות יש פוטנציאל שלילי במספר מובנים. הם עלולים להקשות על חברי כנסת מסורים ואיכותיים להיבחר מחדש בשיטה הזו, הדורשת גיוס עצמה פוליטית או פרסום ציבורי גדול. בנוסף היא מחזקת את הקשר זה בין הון לשלטון (מועמד עשוי לחוש כי הוא חב לקבוצת בעלי הון שתרמו לו כסף רב) והיא דוחפת לבזבוז רב של משאבים וכספים מצד מועמדים, עד לסכנה של פגיעה בשוויון הזדמנויות. התלות הגוברת של הפוליטיקה בהון היא אחת הסיבות העיקריות להתגברות השחיתות הפוליטית בישראל. כדי למזער את הנזק הפוטנציאלי תוקנו הסדרים למיניהם (חלקם ברמת חוקי מדינה וחלקם בתקנוני המפלגות) כגון תקרת הוצאות מקסימלית למועמד, הגבלת סכום אותו ניתן לקבל מתורם יחיד וכדומה (הופנונג, 2004). חלק גדול מאד מביטויי הפגיעה בטוהר המידות משתייכים לסוג זה של עבירות.

פרשיות כגון "סיריל קרן" ו"אנגקס מחקרים" היו קשורות בניסיון של מועמדים לעקוף את ההגבלות החלות על הוצאות ההתמודדות וקבלת תרומות. במקרים אחרים נשמעות טענות קשות בדבר אי סדרים חמורים

⁴ מפלגת העבודה – 1992, 1996, 1999, 2003, 2006, 2009; הליכוד – 1996, 2009; קדימה – 2009.

הקשורים במפקד החברים ואף בזיופים הקשורים בהליך ההצבעה עצמו. בבחירות לראשות מפלגת העבודה ב-2001 נשמעו טיעונים כבדים באשר לזיופים המוניים בקלפיות רבות. האשמות הדדיות בין מחנות שני המועמדים (בורג ובן-אליעזר) הביאו לכך שבמשך חודשים לא נקבעה זהות המנצח. לבסוף, הוחלט לקיים בחירות חוזרות בקלפיות החשודות, אולם הנזק שכבר נגרם למפלגה היה גדול מאד. גם במקרים בהם לא הגיעו ההאשמות לכדי חקירה פלילית ונותרו ברמת הביורור הפנימית של המפלגה, נוצר לעיתים קרובות רושם ציבורי של הליך קלוקל. למעשה, כמעט כל הליך בחירות פנימי שהתקיים במפלגות הגדולות בעשור האחרון הותיר בקרב הציבור טעם חמצמץ.

לוח 2

קלקולים בהליכי הבחירה הפנימיים

קמפיין	אירוע
בחירות לראשות הליכוד, 1999	פרשת "אננקס מחקרים", פרשת "סיריל קרן": קבלת תרומות שלא כדין בניגוד להגבלות בחוק המפלגות.
בחירות לראשות העבודה, 2001	זיופים שיטתיים של ההצבעה בקלפיות מביאים להתנצחות משפטית ממושכת בסופה נערכות בחירות חוזרות בעשרות קלפיות.
בחירות לראשות העבודה, 2005	זיופים המוניים של טפסי התפקדות למפלגה מביאים לדחיית הבחירות במספר חודשים.
בחירות לראשות קדימה, 2008	עתירה של מחנה מופז לקיים ספירה חוזרת במספר קלפיות בחשד לאי סדרים, נדחת על-ידי בית הדין של קדימה.

3. התנהלות מוסדות המפלגה

מקובלת הטענה כי פתיחת הליכי בחירת המנהיגים והמועמדים לכנסת לכלל חברי המפלגה החלישה לכאורה את מוסדות הביניים הנבחרים של המפלגות הגדולות. מוסדות אלה (מרכז, ועידה) שהיו בעבר הלא רחוק בעלי עצמה רבה ושימשו במה רעיונית תוססת וזירה חשובה בה נפגשו הפעילים המסורים של המפלגה איבדו מכוחם. האומנם?

התשובה לכך אינה חד משמעית. מצד אחד, קיימות עדויות לכך שחברי המוסדות איבדו מעצמתם הפוליטית. נראה כי נבחר הציבור (מנהיג המפלגה, שריה מטעמה, חברי הסיעה שלה) פועלים באופן אוטונומי יותר ולא מייחסים חשיבות רבה לכינוסים של המוסדות. בעיני חלק מהחוקרים, המעבר לשיטות

פריימריז נועד לנטרל את שכבת הפעילים (חברי מוסדות המפלגה) באמצעות העברת הסמכות לחברי המפלגה, שהם מטבעם גוף אמורפי האוחז בעמדות פחות אידיאולוגיות ומאפשר להנהגה לגלות יותר גמישות רעיונית במטרה למשוך כמה שיותר קולות מצביעים (Mair, 1994: 16). נתונים מעידים שבמהלך שני העשורים האחרונים חלה ירידה במספרם של חברי הכנסת שנבחרו על-ידי המוסדות הנבחרים של מפלגותיהם ועלייה בבחירה בידי חברי המפלגה מצד אחד ובידי מנהיגים יחידים ואליטות צרות מן הצד השני.

בנוסף, ניתן לראות כי מנהיגי המפלגות משנים בקלות את כללי המשחק ואת הרכבי המוסדות בצורה שתהיה להם נוחה יותר. אהוד ברק שינה במהלך 2009 בקלות יתרה את חוקת המפלגה באופן שלא תחייב קיום בחירות לראשות המפלגה במועד קרוב ועל-ידי כך תבצר את מעמדו. בליכוד, נמצאו סעיפים תקנוניים שמנעו ממשה פיגלין להתמודד בבחירות לראשות התנועה ב-2002, ודחקו אותו למקום לא ריאלי ברשימת המועמדים בפריימריז של 2009.

מצד שני, מוסדות המפלגה עדיין אוחזים במספר תפקידים חשובים המעידים שכוחם עדיין במותניהם. חברי מרכז מפלגת העבודה, למשל, בחרו פעמיים במהלך העשור האחרון את רשימת השרים לממשלה. אותם חברי מרכז אף מאשרים הצטרפות (או פרישה) של המפלגה מממשלה. בליכוד, היו אלה חברי המרכז שבחרו פעמיים בעשור האחרון את רשימת המועמדים לכנסת.⁵ בכל אופן, מוסדות הביניים של המפלגות סובלים אף הם מדימוי ציבורי גרוע ביותר. ייתכן כי גם התקשורת אשמה בכך, בהציגה רק את ההיבטים השליליים: תרבות דיון נמוכה, צעקות וחוסר סבלנות, מאבקים קטנוניים על פרוצדורות או לחלופין – אולמות ריקים למחצה המשקפים את חוסר העניין והחולשה של המוסדות, והצבעות המהוות בגדר חותמת גומי לעמדות בהן תומכת המנהיגות המפלגתית.

כל התופעות שתוארו לעיל מעמידות את ההתנהלות הפנימית של המפלגות הגדולות באור לא מחמיא. במקום דמוקרטיה פנימית מביטים אזרחים רבים על הליכי הבחירה הפנימיים ועל מוסדות המפלגה בחשדנות מהולה בבוז. התדמית הלא מחמיאה דִבְקָה כמובן גם בנבחרי הציבור שהגיעו לתפקידיהם הרמים באמצעות צינורות אלה ואחראית לסנטימנטים הגוברים של אנטי-פוליטיקה בחברה הישראלית. האבסורד הוא שהתדמית הלא מחמיאה נוצרת דווקא כלפי אותן מפלגות שיש להן מוסדות פנימיים נבחרים פעילים ואשר מנהלות את ענייניהן בהליכים שקופים יחסית ורבי משתתפים. לעומתן, מפלגות סגורות אשר ניהולן הפנימי רחוק מלהיות שקוף או דמוקרטי (ש"ס, ישראל ביתנו), חומקות מהביקורת הזו.

⁵ וראוי לציין שגילויי שחיתות ואי סדרים נמצאו גם כאשר המועמדים נבחרו על-ידי מרכז המפלגה (ולא על ידי כלל החברים). פרשת בלומנטל בבחירות המקדימות בליכוד (2002) היא דוגמה לכך.

המפלגות בכנסת ובממשלה

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

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

כפי שנכתב כבר לפני עשור, אימוץ הפריימריז גרם להיווצרות קוד פעילות חדש בעבודת הכנסת ואפשר לראותו בפעולה הן ברמת המפלגה והן ברמת חבר הכנסת. מנהיגי המפלגות ומוסדותיה אשר הייתה להם, עד אימוץ הפריימריז, שליטה מסוימת על בחירת המועמדים, נעקפים על ידי ח"כים הפונים ישירות אל הציבור. מכיוון שהרכבת רשימות המועמדים הופקעה ממוסדות המפלגה והועברה אל גוף אמורפי כחבריה, התוצאה היא שאחד התפקידים החשובים ביותר שיש למפלגה בדמוקרטיה פרלמנטרית נלקח ממנה. היכולת של מועמדים לעקוף את מוסדות המפלגה שינתה את תשתית הלגיטימציה, הייצוג והאחריות של החברים שנבחרו לכנסת. שליטת ההנהגה נחלשה וכתוצאה מכך נפגעה מאד היכולת להשליט משמעת סיעתית, להציג חזית אידיאולוגית אחידה, לפעול בתכליתיות בתחום החקיקה ולתפקד כבסיס מוצק לתהליך הפוליטי (חזן, 1998 : 81).

הפריימריז פגעו ביכולתן של המפלגות לפעול בצורה לכידה ומושמעת. יותר ויותר פוליטיקאים נבחרים לכנסת מבלי שעברו את המסלול המפלגתי החוץ-פרלמנטרי של חברות, פעילות בסניפים והכשרה במנגנון המפלגתי. בהיעדר סוציאליזציה זו, המביאה להזדהות עם ערכי המפלגה ומטמיעה את הנאמנות לערכיה, הלכידות המפלגתית נפגעת ולכנסת נבחרים אוסף של פרטים שאינם פועלים בתיאום של עבודת צוות היות ואין להם תשתית ערכית, רעיונית וארגונית משותפת (Hazan, 2003: 6). מכאן, הדרך לחוסר משמעת סיעתית קצרה. בהיעדר לכידות, חברי הכנסת נעשו עצמאיים יותר והם אינם מוכנים להיכנע לתכתיבי המפלגה. אין בכך לרמוז כי בעבר היו הסיעות המפלגתיות בכנסת מקשה אחת. רחוק מכך, במפלגות הגדולות פעלו סיעות פנים-מפלגתיות, אולם מאבק הכוחות ביניהן נעשה בזירה הפנימית ולא הפרלמנטרית. כיום, קשה לדבר על סיעות והלכידות המפלגתית מאוימת על-ידי חברי כנסת בודדים או על-ידי קבוצות ארעיות ("מורדי הליכוד", "מורדי העבודה") שאינן סרות למשמעת הסיעתית.

אחד הביטויים המובהקים לעצמאות של חברי הכנסת ביחס למפלגות ששלחו אותם הוא העלייה הדרמטית במימדי החקיקה הפרטית. חברי כנסת מקדמים לעיתים קרובות הצעות חוק פרטיות פופוליסטיות שאינן עולות בקנה אחד עם מדיניות המפלגה, בעיקר כאשר היא בעמדת מפלגת השלטון. עד שלהי שנות השמונים שיעור החוקים שאומצו ומקורם היה ביזמת הממשלה עמד על טווח שנע בין 75% ל-92%. בשני העשורים האחרונים צנח ערך זה לטווח שנע בין 45% ל-49%. במילים אחרות, כמחצית מהחוקים המתקבלים כיום במדינת ישראל מקורם בחקיקה פרטית ולא ביזמה ממשלתית (Maor, 2008: 87).

חקיקה פרטית פרועה, היעדר משמעת סיעתית ופעילותם של מורדים הופכים את פעילות הממשלה לחסרת אפקטיביות. באופן אירוני, האיום על חוסנה של הממשלה ועל היכולת לקדם את מדיניותה לא מגיע מכיוון האופוזיציה אלא דווקא מקרב חברי הקואליציה ולעיתים קרובות דווקא מצד חברי הכנסת של מפלגת השלטון. פעמים רבות יכול ראש הממשלה לסמוך על קולותיהם של חברי ש"ס וישראל ביתנו (הסרים למרות מנהיגיהם) יותר מאשר על קולות חברי מפלגתו שלו. ללא הגורם המארגן של סיעות מפלגתיות הפועלות תוך רמה מינימלית של לכידות, הכנסת מתקשה באחד מתפקידיה המרכזיים: הענקת רוב פרלמנטרי לרשות המבצעת שיאפשר לה מרחב פעולה ליישום מדיניות.

סיכום

הגם שהמפלגות איבדו ממרכזיותן, הגם שהן "הרוויחו ביושר" חלק ניכר מן הביקורת המוטחת בהן ובהתנהלותן, אין להן תחליף. הפוליטיקה תמיד תנוהל בידי קבוצות של נבחרים משום ששיתוף הפעולה ביניהם הוא שמאפשר קידום של מטרות פוליטיות משותפות. ככלות הכול, המפלגות נוצרו לראשונה במפגש בין נבחרי מחוזות בפרלמנט, מפגש בו גילו כי יוכלו למלא את תפקידם בצורה יותר מוצלחת אם ישתפו פעולה.

המפלגות הפוליטיות עברו בעשורים האחרונים שינויים מפליגים בדרך תפקודן ובמבנה הפנימי שלהן. הן התרחקו במידה רבה מתפקידיהן החברתיים ועברו להתמקד בתפקידיהן השלטוניים. גם אם נקבל את ההנחה ש"תור הזהב" של המפלגות לא ישוב, וכי לא נראה בעתיד הנראה לעין מפלגות המון, עלינו להכיר בעובדה שהמפלגות אינן בדרכן להיעלם מהמפה הפוליטית ולו בשל העובדה שבמערכת שלטונית דמוקרטית אין להן תחליף. ייתכן בהחלט כי הן לא משמשות עוד מוסד מתווך בין החברה למדינה, אולם הן עדיין מהוות את הגורם הארגוני החשוב ביותר ברמה השלטונית. ללא מפלגות חזקות וזרועותיהן בזירה הפרלמנטרית (סיעה) והביצועית (חבר שרים) אנו נגלוש לתוך כאוס שלטוני. או, אף גרוע משיתוק, ההשפעה על הפוליטיקה תופקד בידי בודדים שמנהלים את המפלגות הלא דמוקרטיות ובידי המתווכים המושכים

בחוטים במפלגות הדמוקרטיות (קבלני קולות, תורמים, מקצועני הקמפיין ותקשורת ההמונים). חיזוק הדמוקרטיה מחייב שיקום של המפלגות כי המפלגות הן עובדה קיימת, המאבק הוא על השליטה בהן.

לפיכך, אם ברצוננו לשקם את אמון הציבור בפוליטיקה, לשפר את המשילות ולחזק את ערכי הדמוקרטיה, עלינו לחשוב על צעדים לשיקום המפלגות. אין הכוונה לשיקום ששייב אותן לתקופת מפלגות ההמון אלא לשיקום שיגרום להשבת האמון בפוליטיקה ובפוליטיקאים וזאת באמצעות חיזוק היבטים של ייצוגיות, היענותיות, לכידות ושקיפות בפעילותן.

רשימת המקורות

אריאן, אשר, דוד נחמיאס ורות אמיר (2002). **משילות והרשות המבצעת בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אריאן, אשר, מיכאל פיליפוב ואנה קנפלמן (2009). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אריאן, אשר, ניר אטמור ויעל הדר (2006). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בגין, בני (1996). "פריימריס – המחיר לדמוקרטיה", בתוך: גדעון דורון (עורך), **המהפכה האלקטוראלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש ממשלה**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 207-213.

הופננונג, מנחם (2004). "מפלגות מדושנות, מועמדים חנוקים: מימון של בחירות מקדימות במפלגות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 93-127.

חזן, ראובן (1998). מהרסייך ומחריבייך ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות, בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 78-90.

מאייר, פיטר (1998). "אירופה המערבית: אדישות וסכנותיה", בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 23-32.

מועלם, מזל (2008). "איך הפכה קדימה, מפלגת ההמונים הנקייה, לעוד מעוז של מפקדי ארגונים?", **הארץ**, 12.9.2008.

קורן, דני (עורך) (1998). **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

קניג, עופר, גדעון רהט וראובן חזן (2004). "האימוץ והביטול של הבחירה הישירה לראשות הממשלה ותוצאותיהם הפוליטיות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2003**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 53-90.

Arian, Asher (2005). *Politics in Israel: The Second Republic*. CQ Press, Washington DC.

- Barnea, Shlomit and Gideon Rahat (2007). 'Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach', *Party Politics*, Vol. 13 (3), pp. 375-394.
- Carty, R. Kenneth and Donald E. Blake (1999). 'The Adoption of Membership Votes for Choosing Party Leaders – the Experience of Canadian Parties', *Party Politics*, Vol. 5 (2), pp. 211-224.
- Courtney, John C. (1995). *Do Conventions Matter? Choosing National Party Leaders in Canada*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Cross, William (1996). Direct Election of Provincial Party Leaders in Canada, 1985-1995: The End of Leadership Convention, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 29 (2), pp. 295-315.
- Cross, William and Lisa Young (2006). 'Are Canadian Political Parties Empty Vessels?: Membership, Engagement and Policy Capacity', *IRPP Choices*, Vol. 12 (4).
- Dalton, Russell J. and Martin P. Wattenberg (eds.) (2000). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Epstein, Leo D. (1986). *Political Parties in the American Mold*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Eurobarometer (2009). *Eurobarometer 71 – Public Opinion in the European Union*.
- Foot, Richard (2009). 'Alienation, Frustration and Apathy', *Vancouver Sun*, 12th January.
- Hazan, Reuven Y. (2003). 'Does Cohesion Equals Discipline?: Towards a Conceptual Delineation', *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9 (1), pp. 1-11.
- Hazan and Rahat (forthcoming).
- Kenig, Ofer (2009). 'Democratizing Party Leadership Selection in Israel: A Balance Sheet', *Israel Studies Forum*, Vol. 24 (1), pp. 62-81.

- Mair, Peter (1994). 'Party Organizations: From Civil Society to the State', in Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Changing and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, pp. 1-22.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Müller and Fritz Plasser (eds.) (2004). *Political Parties and Electoral Change*. London: Sage.
- Mair, Peter and Ingrid Van Biezen (2001). 'Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000', *Party Politics*, Vol. 7 (1), pp. 5-21.
- Mancini, Paolo (1999). 'New Frontiers in Political Professionalism', *Political Communication*, Vol. 16, pp. 231-245.
- Maor, Anat (2008). 'The Dramatic Growth of Private Legislation in Israel, 1992-2006', *Israel Studies Forum*, Vol. 23 (1), pp. 84-103.
- McAlister, Ian, (1996). 'Leaders', In Larry LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, (Eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Sage, Thousand Oaks, pp. 280-298.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan (2006). 'Political Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality', in Thomas Zittel and Dieter Fuchs (eds), *Participatory Democracy and Political Participation*, pp. 57-72. London: Sage.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge: Harvard University Press.
- Scarrow, Susan E. (2000). 'Parties without Members?', in Dalton and Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press, pp. 79-101.
- Schattschneider, E.E. (1942). *Party Government*, New York: Farrar and Rinehart.

Smith, Gordon (2003). 'The Decline of Party', in Jack Hayward and Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 179-192.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller and Tornbjörn Bergman (eds.) (2006). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Webb, Paul (2009). 'The Failings of Political Parties: Reality or Perception?', *Representation*, Vol. 45 (3), pp. 265-275.

דיאגנוזה של כשלי המשילות בישראל

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

הרשות המבצעת בישראל מצויה במלכוד. מחד גיסא – כניגזרת מהתפתחויות חברתיות, טכנולוגיות, כלכליות, ופוליטיות – היא נדרשת לביצוע משימות רבות יותר ולספק שירותים רבים יותר בטווחי זמן קצרים יותר תוך תחרות עם ספקי שירותים חלופיים. מאידך גיסא, היא חסרה את היכולת לעמוד במשימות להן היא נדרשת. מלכוד זה אינו ייחודי לרשות המבצעת בישראל. כמאמרו של Sartori:

כל הממשלות בדמוקרטיה – מי יותר מי פחות – איבדו מסמכותן והינן חסומות על-ידי דרישות רבות מדי שקצרה ידן מלעבד. כך אנו חיים בפקק תנועה, דמוקרטיה הנתונה ללחצים צולבים ומאופיינת ביכולות משילה מוגבלות, כלומר, [הממשלות בדמוקרטיה מאופיינות] ביכולת מוגבלת לעמוד מול דרישות וביכולת מוגבלת לעמוד בדרישות באמצעות קבלת החלטות ויישומן (Sartori, 1987).

מלכוד זה מועצם במקרה של הרשות המבצעת בישראל. מחד גיסא, הרשות המבצעת בישראל מובחנת בעומס היתר בו היא נתונה ובאופי הקיומי והמידי של המשימות להן היא נדרשת. מאידך גיסא, יותר מאשר מקבילותיה בעולם, הרשות המבצעת בישראל חסרה את היכולות, החוסן, הכושר (אך לא בהכרח הכישרון) לעמוד במשימות אלו. כושרה של רשות מבצעת, בעיקר במשטרים פרלמנטריים, לעמוד במשימות להן היא נדרשת נובע מהיקף ועומק בסיס התמיכה עליה היא נסמכת. בסיס תמיכה זה בולט בחסרונו בהקשר הישראלי. בעוד עיתות חירום מאופיינות בהתגייסות ותמיכה בממשלה ובראשיה מבחוץ ומבפנים, בשגרה, הפוליטיקה בישראל מאופיינת בהיעדר הסכמה (קונצנוס), היעדר תמיכה ברשות המבצעת והערמת קשיים בדרכה. אלו מחריפים את המלכוד בו מצויה הרשות המבצעת ופוגעים בתפקודה התקין.

המלכוד בו מצויה הרשות המבצעת בישראל מהווה מקור לדאגה שכן תפקודה התקין של הרשות המבצעת הוא תנאי הכרחי לתפקודה של המערכת הדמוקרטית ככלל. מעבר לכך, הקושי של הרשות המבצעת לתפקד בצורה תקינה מניב מספר תוצרי לוואי אשר מאיימים על חוסנה ויציבותה של המערכת. משום כך, חילוץ הרשות המבצעת ממלכוד זה הוא חלק חיוני מתהליך הבראת וחזוק המשטר הדמוקרטי בישראל. אבחון שורש הבעיה בה מצויה הרשות המבצעת הוא שלב ראשון בתהליך הטיפול והוא העומד במוקד עניינו של מסמך זה.

על בסיס בחינה ראשונית של ממשלות ישראל במבט היסטורי והשוואתי, הטענה המוצעת כאן היא כי שורש הבעיה טמון בפגיעותה או היעדר החוסן של הרשות המבצעת בישראל, קרי, **יכולתן המוגבלת של ממשלות וראשי ממשלות לעמוד במתקפות ובדרישות של גורמים מקרבה ומחוצה לה**. יותר מאשר מרבית מקבילותיה בעולם, **הרשות המבצעת בישראל וראשיה חשופים ופגיעים ללחצים ומתקפות**. פגיעות זו מגבילה את היכולת להקים ממשלות לכידות ובנות קיימא, פוגעת בתפקודן, ומקצרת את תוחלת חייהן. פגיעות זו על תוצריה מחלישה את מעמדה הרעוע של הרשות המבצעת הן בתוך המערכת הפוליטית והן בעיני הציבור אותו היא אמורה לשרת. בהינתן התנאים הקיימים והערכת התפתחויות עתידיות, יש מקום להניח כי מצבה של הרשות המבצעת אינו צפוי להשתפר ואף עשוי להחריף בעתיד.

כפי שנדון בהמשך, חלק מהפגיעות של הרשות המבצעת בישראל הוא בלתי נמנע, ניגזרת של תנאים חברתיים ופוליטיים. עם זאת, **פגיעותה של הרשות המבצעת בישראל מיוחסת בחלקה להסדרים מוסדיים אשר אינם מתמרצים שחקנים מרכזיים במערכת הפוליטית – מפלגות, סיעות, חברי פרלמנט, ואפילו שרים – לתמוך בממשלה, וחמור מכך, מסיטים אותם לפגוע בה**. לאור ניסיוןן של דמוקרטיאות אחרות, יש מקום אם כן לנסות ולחשל את הרשות המבצעת בישראל על-ידי רפורמות מוסדיות.

קווים לדמותה של רשות מבצעת – מיתוס ומציאות, התסמינים והמחלה

חדשות לבקרים מוטחת ברשות המבצעת ביקורת על אי יציבותה, חוסר יעילותה ועל תפקודה הלקוי. הערכה ראשונית של ממשלות ישראל במבט השוואתי מרמז כי ביקורת זו היא קיצונית בחומרתה, שכן מבחינת יציבותה ותפקודה, מצבה של הרשות המבצעת אינו עגום כפי שנדמה. יתר על כן, בחינה מעמיקה מרמזת כי מוקדי הביקורת – יציבות, חוסר יעילות, תפקוד לקוי – אינם שורש המחלה ממנה סובלת הרשות המבצעת אלא תסמיניה, כמתואר להלן.

שאלת יציבות ממשלות היא שאלה אמפירית, אשר המענה לה תלוי בהגדרת המושג יציבות. אחת ההגדרות המקובלות בספרות המוקדשת לחקר הרשות המבצעת את מושג היציבות מתמקדת במשך ורציפות הכהונה של הממשלה, ראשיה, וחבריה. החלת מספר מדדים המתבססים על הגדרה זו – בהם, משך כהונת ראש הרשות המבצעת, תחלופת מפלגות השלטון, אורך החיים של ממשלות ישראל, שעור השלמת הכהונה של ממשלות – מלמדת כי ישראל אינה חריגה במידת יציבותה או אי יציבותה של הרשות המבצעת. ממצאים מעידים שעל אף שישראל אינה מהדמוקרטיאות המובילות בדירוג יציבות הרשות המבצעת היא גם אינה בלתי יציבה באופן חריג, ואף יציבה מאלו של דמוקרטיאות הסכמיות אחרות. תחושת אי היציבות, בעלת חשיבות

בפני עצמה כפי שנדון בהמשך מסמך זה, אינה מבוססת בהכרח על מציאות אמפירית, בוודאי לא כשזו נבחנת במבט השוואתי. מעבר לכך, חשוב להדגיש כי יציבות היא אינה ערך אלא אמצעי, "תנאי מסייע, אך בהחלט לא מספק לקיומה של ממשלה אפקטיבית" (Sartori, 1997:113).

את הטענה השנייה, כי הרשות המבצעת בישראל סובלת מחוסר יעילות ותפקוד לקוי, קשה יותר לבדוק באופן אמפירי והשוואתי. מדידת היעילות והתפקוד של הרשות המבצעת תלויה באופן בו משתנים אלו מוגדרים. הספרות האקדמית, מכוני מחקר, וארגונים בינלאומיים מציעים מדדים שונים לכימות היעילות והתפקוד של הרשות המבצעת. ברובם מדדים המתבססים על כלכלת המדינה, ובחלקם מדדים המתבססים על הערכות סובייקטיביות של מומחים או הציבור הרחב, מדדים אלו מציעים הערכה חלקית ומוטה של תפקוד הרשות המבצעת. לצורך הדיון כאן די לציין כי הרשות המבצעת בישראל אינה מאובחנת כסובלת מקשיי תפקוד כרוניים או כאלה המאיימים על תפקודה של המערכת הפוליטית ככלל.

הטענה המוצעת כאן היא שיציבות, תפקוד, ויעילות הרשות המבצעת בישראל הם תסמינים, ביטויים למחלה ממנה סובלת הרשות המבצעת בישראל והיא פגיעותה. כפי שנדון לעיל, הרשות המבצעת בישראל סובלת מהיעדר חוסן וחולשה יחסית ההופכת אותה פגיעה לפעולתם של "נגיפים" התוקפים אותה מתוכה ומחוצה לה. כשם שתסמינים עשויים להחריף את מצבו של החולה, כך היעדר היציבות וקשיי התפקוד של הרשות המבצעת מחריפים את מצבה ופוגעים בחוסנה. כשם שריפוי תסמינים משפר את תחושתו של החולה, ריפוי תסמינים אלו עשוי לאושש את מצבה של הרשות המבצעת, אך בשני המקרים, זה של החולה ושל הרשות המבצעת, טיפול בתסמינים קצר מלרפא את המחלה עצמה וצפוי להביא להישנותם של התסמינים הבלתי רצויים או חמור מזה, להופעתם של תסמינים חמורים מהם. אי לכך, מוקד האבחון המוצע כאן הוא איננו התסמינים המוזכרים אלא המחלה עצמה, היא פגיעות או היעדר החוסן של ממשלות ישראל וראשיהן.

פגיעות הרשות המבצעת – אבחון

המצוי, (הרצוי), והבלתי נמנע

שני מאפיינים של המערכת המשטרית והפוליטית בישראל המגבילים את כוחה וחוסנה של הרשות המבצעת הם בגדר נתון – נגזרת של המצוי והרצוי – והגבלתם את חוסנה של הרשות המבצעת היא בלתי נמנעת. מאפיינים אלה הם מידת השיסוע (fractionalization), בפרלמנט והתנאים החברתיים והפוליטיים בה פועלת הרשות המבצעת.

כמקבילותיה הפרלמנטריות בעולם, הרשות המבצעת בישראל נובעת מתוך הפרלמנט ותלויה באמונו. כפי שמעיד נסיון המוצלח של דמוקרטיות פרלמנטריות וניסיון הכושל של מספר דמוקרטיות נשיאותיות, היעדר חוסן של הרשות המבצעת אינו משתמע ממבנה המשטר הפרלמנטרי. נהפוך הוא. דוגמאות לרשויות מבצעות חסינות ואקטיביות מצויות דווקא במשטרים פרלמנטריים, בעוד שדוגמאות הפוכות מיוחסות למשטרים נשיאותיים (Linz, 1990; Przeworski et al. 1996). היעדר החוסן, אם כן, אינו נובע ישירות ממבנה המשטר. עם זאת, מבנה המשטר מכתוב את מקורות הסמכות והחוסן של הרשות המבצעת. במשטר פרלמנטרי, בניגוד למשטר נשיאותי, הרשות המבצעת נובעת רובה ככולה מתוך הרשות המחוקקת, שואבת את סמכותה מהרשות המחוקקת, ותלויה באמונה לא רק לצורך תפקודה (ביצוע מדיניות) אלא גם לצורך הקמתה והשרדותה. הרכב הרשות המחוקקת – בעיקר, מידת השיסוע, ההרכב האידיאולוגי והמפלגתי – משפיע על יכולת הרשות המבצעת לתפקד בכל שלושת סוגי המשטרים (נשיאותי, פרלמנטרי, סמי-נשיאותי) ומכתוב את הרכבה, חוסנה, וכושר הישרדותה של הרשות המבצעת במשטרים הפרלמנטריים. ככלל, **הקשר בין מידת השיסוע בפרלמנט וחוסנה של הרשות המבצעת הוא שלילי**, קרי, ככל שהפרלמנט יותר משוסע אידיאולוגית ומפלגתית, כך הרשות המבצעת הנובעת ממנו מוגבלת ופגיעה יותר. בעוד שיש הטוענים אחרת (Lijphart, 1994:101, Lijphart, 1999) ככלל, ממשלות הנוצרות במסגרת של דמוקרטיה הסכמית מוגבלות ביכולת התפקוד שלהן, קרי, ביכולתן לגבש ולבצע מדיניות, או, בקצרה, למשול.

הרכב הפרלמנט ומידת השיסוע שלו מוכתבים בעיקר על-ידי הרכב החברה – מבנה השסעים החברתיים, פיזורן של קבוצות או מגזרים לאורך אזורים גיאוגרפים ואזורי בחירה – והמידה בה שיטת הבחירות מאפשרת להם לבוא לידי ביטוי, קרי, המידה בה שיטת הבחירות מתרגמת את השיסוע המצוי בקרב הבוחרים לשיסוע בפרלמנט (Rae, 1971). כנגזרת מהטרונגניות החברה הישראלית ושיטת הבחירות ההיפר-ייצוגית הנהוגה בישראל, מידת השיסוע של הפרלמנט (הכנסת) הישראלי היא מן הגבוהות בקרב הדמוקרטיות. שיסוע זה מקשה על הרכבת ממשלות, תחזוקתן והישרדותן. הוא מחייב משא ומתן לצורך הקמה, ביסוס, תפקוד והישרדות ממשלות. ככלל, במשטרים פרלמנטריים המאופיינים במערכת רב-מפלגתית ופרלמנט משוסע, תחזוק והישרדות הממשלה מצויים תחת איום מתמיד. זו ההוויה ומצב התודעה של כל ראש רשות מבצעת הפועל במערכת מסוג זה. שינויים – על-ידי הפחתה משמעותית של מידת הייצוגיות בפרלמנט או מיזוג הציבור לכדי מקשה הומוגנית – מחייב נקיטה באמצעים בעייתיים מבחינה דמוקרטית אשר אינם מעניינו של מסמך זה, ולכן מאפיינים אלו של המערכת הפוליטית הישראלית נתפסים כאן כנתון בלתי נמנע.

הגורם השני הגורע מחוסנה של הרשות המבצעת בישראל מושרש במציאות הפוליטית בה היא פועלת, בעיקר, **הסוגיות להן היא נדרשת לספק מענה והיעדר ההסכמה לגבי פתרון**. כמו לגבי השיסוע של הפרלמנט, גם הקושי שמערימות סוגיות בלתי פתירות על הרשות המבצעת אינו ייחודי לישראל. ככלל, היעדר הסכמה מינימלית אך מספקת לאימוץ ויישום פתרונות, מקשה על תפקוד ממשלות, ובמשטרים פרלמנטריים במערכות משוסעות, על גיבושן, תחזוקתן, תפקודן, והישרדותן של קואליציות. כמו האיום התמידי הנשקף לממשלות, כך גם מגבלה זו היא חלק בלתי נפרד מההוויה ומצב התודעה של ראשי ממשלה בישראל. בתנאים אלו, יכולת התמרון של ראש הממשלה היא מוגבלת, והוא עשוי להידרש לבחור בין שימור ממשלתו ומשרתו לבין הפרת קווי היסוד של ממשלתו תוך סיכון קריסתה של ממשלתו וסיכון משרתו. בעוד שפתרון סוגיות מהותיות אלו או גיבוש הסכמה סביב פתרון זה או אחר אינם מענייניו של מסמך זה, יש לזכור כי אלו מהווים נתון בלתי נמנע הגורע מחוסנה של הרשות המבצעת וראשיה בישראל.

פגיעות הרשות המבצעת היא במידה מסוימת בלתי נמנעת במקרה של רשויות מבצעות הפועלות בחברה הטרוגנית, תחת משטר ליברל דמוקרטי, במערכת רב-מפלגתית ופרלמנט משוסע, ומתמודדות עם בעיות שיש מחלוקת קשה לגבי דרך פתרון. עם זאת, הטענה המוצעת כאן היא כי פגיעות זו הנה מוקצנת ומוחרפת במקרה של הרשות המבצעת בישראל משום פעולתם של הסדרים מוסדיים אשר מגבירים את התמריץ והיכולת של גורמים מתוך הרשות המבצעת ומחוצה לה לתקוף אותה מצד אחד, והיעדר נוגדנים שיאפשרו לרשות המבצעת וראשיה להילחם במתקפות אלו מצד שני, כמתואר לעיל.

המצוי, הבלתי רצוי, ובר התיקון

המשטר הפרלמנטרי נשען על עיקרון האחריות המשותפת והשותפות. עיקרון זה מנחה את היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, את היחסים בין הממשלה לבסיס תמיכתה בפרלמנט, ואת היחסים בין חברי הממשלה. שיתוף פעולה בין רשויות השלטון והשחקנים הפועלים במסגרתן הוא חיוני בכל סוג משטר. במשטר הפרלמנטרי, תפקודה של הרשות המבצעת מותנה, בתפיסת השותפים הרלבנטיים – הפרלמנט, הסיעות הפרלמנטריות, השותפות הקואליציוניות, והמפלגות של הסיעות החברות בקואליציה – את משמעה של השותפות והמידה בה הם חשים מחויבים לשותפויות ביניהם. זילות מושג השותפות והיעדר המחויבות לשותפויות בין הרשות המבצעת ובסיס התמיכה שלה בפרלמנט כמו גם היעדר המחויבות של חברי הממשלה למוסד הקולקטיבי מותירים את הרשות המבצעת חשופה ופגיעה לדרישות ולחצים המנטרלים את יכולתה לתפקד ולשרוד. הטענה המוצעת כאן היא שהיעדר החוסן של הרשות המבצעת, קרי, יכולתה המוגבלת לעמוד בלחצים אלו, היא הבעיה ממנה סובלת הרשות המבצעת בישראל.

שאלת השותפות **ברמת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת** במשטר הפרלמנטרי היא שאלה מורכבת, שכן הרשות המחוקקת מספקת את התמיכה לרשות המבצעת ובו בעת את האופוזיציה לה. במקרה הישראלי נראה כי חוסנה של הרשות המבצעת אינו נפגם בהכרח על-ידי אופוזיציה לוחמת אלא על-ידי קואליציה מסוייגת והיעדר תמיכה מבפנים. לכאורה, דווקא חיזוק מעמד האופוזיציה בישראל עשוי היה לחזק את הרשות המבצעת בכך שהיה מפחית את התמריץ של סיעות להיכנס לכל קואליציה בכל מחיר ובכך שהיה מציע חלופה שלטונית ברורה לציבור הבוחרים. זאת ועוד, אופוזיציה חזקה ולוחמנית היתה מאלצת את השותפות הקואליציונית לדבוק באחדות ביניהן ולהקפיד על משמעת קואליציונית נוקשה יותר. במקום להוות חזית מאוחדת המאופיינת בשותפות, נראה כי האופוזיציה בישראל משמשת לאכלוס מפלגות מודרות – המפלגות הערביות לדוגמא – ומפלגת שלטון אחת בהמתנה. בנוסף, נדמה כי השותפות בין הרשות המבצעת לחברי הפרלמנט מקרב סיעות הקואליציות שאינם חברי ממשלה אינה מאופיינת במחויבות ונאמנות. כך, מקור התמיכה העיקרי של הרשות המבצעת הנו מעורער ואיתו ביטחונה של הממשלה. לבסוף, נראה כי שותפויות המבוססות על עמדות משותפות בין סיעות באופוזיציה והממשלה אינן מרובות. להוציא מקרים נדירים – לדוגמא, תמיכתן של מפלגות שמאל ביוזמות שלום שהובלו על-ידי ממשלות ימין – תמיכת סיעות הפרלמנט בממשלה מותנה בהיותן חברות בה. בהינתן ריבוי הסוגיות להן נידרשות ממשלות ישראל ואי החפיפה בעמדות המפלגות והסיעות בסוגיות אלו, ובהיעדר שותפויות ספציפיות, נושאות, בין הממשלה לבין סיעות באופוזיציה נמנעת האפשרות של הקמת ממשלות מיעוט יציבות, שייכתן שהיו מיטיבות עם המערכת הפוליטית והחברה בישראל.

זילות מושג השותפות ניכרת **ברמת הסיעות הפרלמנטריות בתהליכי הקמת ממשלות בישראל**. בעוד שמשא ומתן הוא חלק בלתי נפרד, בלתי נמנע ואף רצוי, מתהליך הקמתן של ממשלות במערכות פרלמנטריות משוסעות, במקרה הישראלי תהליך זה מאופיין במיקח וממכר שנדמה אופורטוניסטי יותר מאשר מהותי. תהליך זה מניב שותפויות המבוססות על חלוקת משאבים ולא חזון משותף. מעבר להיבט הבלתי אסתטי של שותפויות אלו והשפעתו המשוערת על תפיסת הציבור את הרשות המבצעת (נדון להלן), הן מקשות על חברי הממשלה (סיעות ושרים) לתמוך בממשלה כאשר פעולותיה מתנגשות עם העמדות האידיאולוגיות להן הם חבים את היבחרותם לפרלמנט. כלומר, תהליך הקמת הממשלה עשוי לטמון בחובו איום מהותי להמשכיותה והישרדותה. בהיעדר תוכנית פעולה אחידה המאחדת את חברי הממשלה ובהיעדר תמיכה מחוץ לממשלה, לא פלא שממשלות ישראל מתקשות לבצע מהלכים משמעותיים ולהשביע את רצון הציבור, או לפחות את רצונו של רוב הציבור.

זילות מושג השותפות ניכר גם **ברמת הקואליציה, בתפקוד הממשלה**. במקום להוות גוף מאוחד המאוגד סביב אינטרסים משותפים ואחריות משותפת, ממשלות ישראל נידמות כמקבץ של זרים ידידותיים למחצה. האינטרס הסיעתי, ולעיתים האישי, נדמה כגובר על זה של הממשלה כגוף אחד. לשון אחר, שותפות החברות בממשלה אין משמעה שותפות גורל. בהקשר זה חשוב להדגיש כי תפקידה המרכזי של הרשות המבצעת היא לבצע, ותפקודה היעיל מחייב מידה רבה של אחידות בקרבה. צירוף וייצוג אינטרסים צריכים להתבצע בעיקרם "קודם לכן", במפלגות וברשות המחוקקת ולא ברשות המבצעת. הרשות המבצעת אינה עצמה אמורה להוות פורום מרכזי ליישוב סוגיות אידיאולוגיות או ייצוג עמדות סותרות אלא גוף ביצועי האמון על ביצוע ההחלטות העומדות בקו אחד עם קווי היסוד שלה. בהיעדר אחידות או אחדות, יכולתה של הרשות המבצעת לתפקד ולשרוד מוגבל באופן מהותי. כמו כן, יכולתה של הממשלה להתקיים ולהאריך ימים מותנית אף היא באיכות השותפות בין הסיעות החברות בקואליציה. תמיכתם של חברי הממשלה וסיעותיהם בממשלה ומדיניותה (משמעת סיעתית) הם התנאי לקיומה ותפקודה. בפועל, בסיס תמיכה זו אינו מובטח. כך אותה הקלות בה סיעות נכנסות לקואליציה היא הקלות בה הן מאיימות בנשק יום הדין על ראש הממשלה – האיום בפרישה. כך, שוב, ראש הרשות המבצעת נתון לחצים, דרישות ואיומים, הפעם מידי "שותפיו" לממשלה.

לבסוף, נראה כי מושג השותפות נעדר במידה מסוימת גם **ברמה המפלגתית**, הן בהקשר של מפלגת ראש הרשות המבצעת והן אלו של חבריו (Rahat, 2007). תנאי הכרחי לתפקודה של הרשות המבצעת כגוף אחד הוא לכידות ומשמעת סיעתית. זו נגזרת במידה רבה מהפוליטיקה ברמה הפנים-מפלגתית. כמאמרו של Rose, "פוליטיקה מפלגתית היא הגורם העיקרי הקובע את מעמדו של ראש הממשלה" (Rose, 2005:75). בעיקר בנוגע למפלגת השלטון, מעמדו של ראש הממשלה במפלגתו – למשל, כוחו למנות ולפטר שרים – משפיע מהותית על יכולתו לשלוט על הרשות המבצעת. בהיעדר שותפות ברמה הפנים מפלגתית, השותפות ברמת הקואליציה חסרה יסוד בסיסי מהותי.

בארבע הרמות הנזכרות – הפרלמנט, שותפות הקואליציה הפוטנציאליות, שותפות הקואליציה והשרים, והמפלגות – ניכר חסרונן של שותפות, קולקטיביות ואחריות משותפת. הטענה המוצעת כאן היא כי מצב זה הוא בר תיקון על-ידי רפורמה של ההסדרים המוסדיים הנוגעים לאופן הרכבתה, תחזוקתה, תפקודה, ותחלופתה של הרשות המבצעת, ראשה וחבריה.

שותפויות בפוליטיקה אינן מבוססות ו/או אינן צריכות להתבסס על מניעים אלטרואיסטיים או חיבה. הן מבוססות וצריכות להתבסס על אינטרסים משותפים, אידיאולוגיים ופוליטיים. כמאמרו של Sartori, לא

סביר שחוקות [הסדרים מוסדיים] תמלאנה את ייעודן אלא אם הן מפעילות מנגנונים של תגמול ועונש (Sartori, 1997, preface: ix). בהקשר הנדון כאן, תפקידה של המערכת המשטרית היא לייצר תנאים אשר יניבו שותפויות ברות קיימא, מהותיות, ועמוקות. הטענה המוצעת כאן היא כי ההסדרים המוסדיים המצויים במערכת המשטרית הישראלית כושלים מלמנוע, ובמידה מסוימת אף מעודדים, זילות של שותפויות בין השחקנים במערכת הפוליטית.

ברמת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ההסדרים המוסדיים אינם מעודדים שיתוף פעולה או שותפות. ברמת שותפות הקואליציה הפוטנציאליות, ההסדרים המוסדיים מייצרים תמריץ חיובי לכניסה לשותפויות, אך ייתכן שתמריץ חיובי מדיי. קלות הכניסה לקואליציה מניבה שותפויות שטחיות המבוססות במקרים רבים על אינטרסים צרים וקצרי טווח, ועל כן הן מועדות לא פעם לכישלון. אופי שותפויות אלו נובע במידה מסוימת מהכרונולוגיה של תהליך הקמת ממשלה, קרי, העובדה שקואליציות מוקמות אחרי הבחירות, זמן בו הסיעות משוחררות במידה רבה מעול הבוחרים, ואולי במידה מסוימת אף מצו מצפונם. הסדר מוסדי אשר היה מחייב את המפלגות להצהיר כוונותיהן לגבי החברות בממשלה טרם הבחירות, אשר היה מחייב את המפלגות להתאגד לכדי קואליציות טרום-בחירות, עשוי היה להגביר את הסבירות להקמתן של ממשלות סביב עמדות משותפות ולא שקלול אינטרסים צרים או תאוה משותפת למנעמי השלטון. כמו כן, התיזמון של תהליך הקמת הקואליציה מקנה לסיעות וחבריהן עמדת כוח מול מקים הממשלה במשא ומתן על כניסתן לקואליציה. הנוהג הקובע כי זהות מרכיב הממשלה נקבעת על-פי המלצותיהן של הסיעות דוחק את ראש הממשלה המיועד למעמד של מובל ולא של מוביל בתהליך הקמת הממשלה. הסדרים מוסדיים אשר היו מחזקים את מעמדו של ראש הממשלה המיועד בתהליך – למשל, הגדרת זהותו על פי שעור התמיכה בו, או חיזוק מעמדו ומפלגתו על-ידי הענקת בונוס מושבים בפרלמנט – עשויים היו להגביר את יכולתו לבחור שותפים מתאימים בתנאים נוחים יותר.

ברמת הקואליציה והחברים בה, ההסדרים המוסדיים אינם מייצרים תמריץ למלא את חובות השותפות ולהבטיח את המשכיותה ואת המשכיות הגוף הקולקטיבי, קרי, הממשלה, ככלל. במקום לספק לראש הרשות המבצעת בסיס תמיכה וכושר פעולה, הסדרים אלו מותירים את ראש הרשות המבצעת נתון לחסדם של "שותפיו", טרף קל למתקפותיהם. הסדרים מוסדיים אשר היו אוכפים את עיקרון האחריות הקולקטיבית ומעמיקים את מחויבות השותפים בקואליציה היו מחזקים את מעמדה של הרשות המבצעת ומשפרים את יכולתה לפעול.

לבסוף, ברמת המפלגות, זו של ראש הממשלה ואלו אשר מיוצגות בממשלה, הסדרים מוסדיים, בעיקר ברמה הפנים מפלגתית, עשויים היו לעודד משמעת סיעתית ומחויבות לשותפות בין נציגי המפלגה בתוך

ומחוץ לממשלה. בהקשר של מפלגת ראש הממשלה, חיזוק מעמדו בתוך המפלגה עשוי היה לחזק את מעמדו בתוך הממשלה. השפעתם של הסדרים מוסדיים ברמה הפנים מפלגתית אשר משחררים את נציגי המפלגות ממחויבותם לארגון מתורגמת גם להתנהגות של נציגי המפלגות בגופים הנבחרים והממונים. בהקשר של הרשות המבצעת, אלו מייצרים תמריץ להפרת האחריות הקולקטיבית והלכידות של הממשלה, הקואליציה והמפלגה.

אלו הן רק מספר דוגמאות להשפעה של הסדרים מוסדיים, או היעדרם, על חוסנה של הרשות המבצעת וראשיה. דוגמאות אלו ממחישות את הכשלים בסביבה המוסדית הגורעים מחוסנה ומעמדה של הרשות המבצעת, ומרמזות על הפוטנציאל של רפורמה מוסדית כאמצעי לחיזוק וחיסול הרשות המבצעת בישראל. עדות לחשיבות של מאמץ זה מצויה בתוצרים ותוצרי הלוואי של פגיעות הרשות המבצעת המתוארים להלן.

פגיעות הרשות המבצעת – תוצרים ותוצרי לוואי

פגיעות הרשות המבצעת מעיבה על יכולתה של הרשות המבצעת להתקיים ולקיים. יכולתה לצאת מהמילכוד, מ"פקק התנועה" בו היא מצויה מותנה במידה בה היא מגלה אחריות משותפת ובמידה בה היא נתמכת מחוץ ומבית. הטענה המוצעת כאן היא שמשום התנאים המוסדיים הקיימים – מנגנוני תגמול ועונש שאינם מתמרצים יצירת שותפויות מהותיות, בנות קיימא, ומחייבות – הרשות המבצעת בישראל מתקשה לתפקד באופן הרצוי והנדרש.

פגיעות הרשות המבצעת, תוצריה ותסמיניה, הולידו מספר תוצרי לוואי אשר מחריפים את מעמדה הרעוע של הרשות המבצעת ומאיימים על יציבותו ובריאותו של המשטר הדמוקרטי בישראל. בין תוצרי לוואי אלו נכללים תחושת חוסר יציבות בקרב הציבור, ערעור בסיס הלגיטימציה, עליית קרנן של חלופות למבנה המשטר, וחמור מזאת, התחזקות נטיות בלתי דמוקרטיות בקרב הציבור.

תחושת חוסר יציבות

כפי שנוכר לעיל, על אף שבמונחים אובייקטיביים הרשות המבצעת בישראל אינה חרוגה בחוסר יציבותה, ניכר כי הציבור חש כי המערכת הפוליטית הישראלית סובלת מחוסר יציבות בהשוואה למדינות אחרות. כפי שמעידים סקרי דעת קהל, שיעור המעריכים שישראל יציבה יותר או הרבה יותר ממדינות אחרות ירד באופן משמעותי בשנים האחרונות (לוח 1 בנספח). בסקר שנערך ב-2008 קבוצה זו היוותה 16% בלבד מאוכלוסיית הנשאלים, כמחצית משעורה בסקרים שנערכו ב-2005 וב-2006 (אריאן ואח', 2005; אריאן,

אטמור והדר, 2006; אריאן ואח', 2008). שיעור הנשאלים אשר העריכו את ישראל כפחות או הרבה פחות יציבה מדמוקרטיה אחרות נמצא במגמת עליה מתמדת מאז 2005, ועמד על 56.3% ב-2008. שגויה או מוטעית, התחושה הסובייקטיבית הזו מדאיגה משום שהיא מערערת את בסיס התמיכה, האמון, והלגיטימיות של הרשות המבצעת.

ערעור בסיס הלגיטימציה

היעדר החוסן המגביל את יכולתה של הרשות המבצעת לעמוד בלחצים המופעלים עליה פוגע בתפקודה ובכך מערער את בסיס הלגיטימציה שלה. מנתונים שנאספו בסקרי דעת קהל עולה כי מידת האמון ברשות המבצעת מצויה בירידה כמעט מתמדת במהלך שלושת העשורים האחרונים והגיעה לשפל מדאיג ב-2008 (לוח 2 ולוח 3 בנספח). בסקר מדד הדמוקרטיה שנערך ב-2008, מעל מחצית מהנשאלים (55.5%) הביעו חוסר אמון בראש הממשלה, ומעל 40% מהנשאלים הביעו חוסר אמון בשריה (אריאן ואח', 2008). ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה שנערך ב-2009 מעידים על היפוך מגמה זו (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). שיעור חוסר האמון בראש הממשלה פחת ב-20.5% (35% מהנשאלים הביעו חוסר אמון מוחלט בראש הממשלה), שיעור חוסר האמון בשרי הממשלה פחת בכ-10% (32% מהנשאלים הביעו חוסר אמון מוחלט בשרי הממשלה). אולם, חרף השיפור היחסי, מידת אמון הציבור בראשי הממשלה ושריה הוא עדיין נמוך בהשוואה לזה המצוי בדמוקרטיה אחרות, בעיקר כשנמדד על-פי מידת חוסר האמון ברשות המבצעת (לוח 4 בנספח). אובדן האמון ברשות המבצעת הוא מדאיג לכשלעצמו. מעבר לדאגה ברמה הנורמטיבית, ערעור האמון מאיים על עצם קיומה של המערכת הדמוקרטית שכן הוא מעלה את קרנן של חלופות למבנה המשטר ומחזק נטיות בלתי דמוקרטיות בקרב הציבור.

עליית קרנן של חלופות למבנה המשטר

המלכוד בו מצויה הרשות המבצעת בישראל וחוסנה המוגבל חושפים את הרשות המבצעת לביקורת ומעלים את קרנן של חלופות למבנה המשטר הנוכחי (דרור, 2008; אהוד ברק אצל גרונטמן, 2009). כפי שמעיד סקר שנערך בעקבות הבחירות הכלליות של 2009, הלקח שהופק מהבחירות ע"י שיעור ניכר מהציבור (כ-42% מהנשאלים) הוא שהישרדות ממשלה לאורך ארבע שנות הקיום המוגדרות לה בחוק מחייבת שינוי השיטה הנוכחית (אריאן ושמיר, 2009). פחות משליש הנשאלים (27.2%) דחו את הטענה לתלות יציבות הממשלה בשינוי השיטה הנוכחית.

כפי שמעידה הסקירה המוצגת לעיל, יש צדק בהערכת הציבור את הקשר בין מבנה המשטר לבין יציבות הרשות המבצעת. אך, כמאמרו של Sartori, "ביקורתנו את המשטר תחתיו אנחנו חיים היא, ככלל, מוצדקת, אבל תכופות אנחנו שוגים בהערכת החלופות ותועלתן המיוחלת" (Sartori, 1997: 135). דוגמא לאמיתות טענתו מצויה בהתנסות של ישראל עם "הבחירה הישירה לראשות הממשלה". התנסות זו המחישה כיצד הטחת האשמות בלתי מובחנות ובלתי מושכלות במבנה המשטר עשוי להוביל למרשם תרופות אשר במקרה הטוב לא ישפרו את מצבו של "החולה" ובמקרה הגרוע, ידרדרו אותו לעברי פי פחת. ההתלהבות של נבחרי הציבור, בוחריהם, ומעצבי דעת קהל מרפורמה של מבנה המשטר, ספיציפית, מאימוץ משטר נשיאותי, או משטר כלאיים כזה או אחר, מהווה איום הן משום הטעות העומדת בבסיסה והן משום הדרסטייות של השינוי שהיא עשויה להניב, דיון באלו חורג מגבולות מסמך זה.

עליית קרנן של חלופות לדמוקרטיה הייצוגית

המלכוד והקשיים הנזכרים מעלה אף מערערים את אמון הציבור בשיטה הדמוקרטית. סקרי דעת קהל מעידים על התערערות תפיסת הציבור את המשטר הדמוקרטיה כצורת השלטון הטובה ביותר לאורך השנים (לוח 5 בנספח) ואת שביעות רצון הציבור מתפקוד הדמוקרטיה בישראל (לוח 6 בנספח). ערעור האמון בשיטה הדמוקרטית מלווה בעליית קרנן של חלופות לו. בהיעדר אמון במשטר הדמוקרטי, במערכת הפוליטית, ובנפשות הפועלות בה, פונה הציבור לפתרונות "קסם" כתחליף לעקרונות מודל הדמוקרטיה הייצוגית, בהם מקור סמכות רציונאלי/לגאלי ושלטון נבחרים. במקום שלטון השואב את הלגיטימציה שלו מהצבור ומבוסס על עקרון של איזונים ובלמים, מבקש שעור ניכר של הציבור להעמיד מנהיג חזק. על פי ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה 2009, 42% מאוכלוסיית הסקר ראה באפשרות של "מנהיגות חזקה שלא צריכה להתחשב בכנסת או במערכת הבחירות" חלופה רצויה מאוד או רצויה (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). הגם ששעור התמיכה במנהיג חזק "על פני כל החוקים והכללים" נמצא בירידה מתונה והגיע לנקודה נמוכה יחסית ב-2009 (לוח 7 בנספח), הוא עדיין גבוה במונחים אבסולוטיים ויחסיים, בהשוואה לאלו המצויים בדמוקרטיות אחרות. הנהייה אחר רעיון המנהיג החזק עשויה להסביר את התמיכה באימוץ משטר נשיאותי בישראל, ומהווה נורת אזהרה חשובה ברמיזתה לגבי אופי המזור שהציבור הישראלי מקווה למצוא במשטר הנשיאותי – מנהיג יחיד וחזק. על אף שמנהיגות מעוררת אמון, השראה ובעלת יכולת שכנוע וביצוע היא דבר רצוי וחשוב במשטרים דמוקרטיים, התמיכה במנהיג חזק **כחלופה** למוסדות הדמוקרטיה הייצוגית עומדת בסתירה לה. כפי שמרמזים ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה 2009, הציבור אינו מבקש לחזק את הרשות המבצעת דרך בחירתו של מנהיג חזק. מרבית הנשאלים בסקר (60%) דחו את

הטענה שיש "להגדיל את סמכויות הממשלה על חשבון רשויות אחרות" (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). לשון אחר, באכזבתו מהמערכת המשטרית חלק ניכר מהציבור אינו מסתפק בשינוי יחסי הכוחות במשטר הקיים (חיזוק הרשות המבצעת על-חשבון רשויות אחרות), או משינוי מבנה המשטר (אימוץ משטר נשיאותי), אלא מוכן להקריב את המוסדות הדמוקרטיים והעקרונות עליהם אלו מושתתים לטובת שלטון יחיד, דיקטטורה.

חלופה שניה לזו של הדמוקרטיה הייצוגית היא שלטון מומחים. על פי ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה 2009 (שם: 50) יותר ממחצית הנשאלים (58%) ראו בממשלת מומחים מערכת פוליטית רצויה או רצויה מאוד. בהשוואה לממצאים שנאספו לגבי מדינות שונות בסוף שנות ה-90 וראשית שנות ה-2000 שעור תמיכה זה הוא יחסית גבוה, שעור גבוה ממנו נמצא בעיקר בדמוקרטיות צעירות או מתפתחות (שם: 50). כך, באכזבתו מהמערכת המשטרית הנוכחית פונה הציבור כברירת מחדל למודלים משטריים אשר התאמתם למערכת הישראלית מוטלת בספק, לשלטון יחיד בלתי דמוקרטי, או לשלטון מומחים א-פוליטי. חלופות אלו הן מקסם שוא. לא רק שהן מועדות לכישלון, אימוצן בהקשר הישראלי מועד לפורענות. חברה הטרוגנית כזו הישראלית, העומדת בפני אתגרים מורכבים וקיומיים סביבם נעדרת הסכמה, דורשת מערכת שלטונית המבוססת על דמוקרטיה ייצוגית, פרלמנטרית ופוליטית.

סיכום

תוצריו הישירים ותוצרי הלוואי של היעדר חוסן הרשות המבצעת מאיימים על יציבותה והישרדותה של הדמוקרטיה הייצוגית בישראל. המגמות הנילוות הן מטרידות והחלופות לריפוי מבנה המשטר הקיים, מדאיגות. אי לכך, חיזוק, חיסון, וחישול הרשות המבצעת בישראל כדי להבטיח ש-"ינהל את הממשלה מי שעומד בראשה, שהרוב בממשלה יהיה משמעותי, שלא תתקיים כניעה לסחטנות של קבוצות אינטרס צרות ושניהול המדינה יהיה באופן ענייני" (שי, 2009) הוא בגדר צו שעה עבור שוחרי הדמוקרטיה ומשמריה. אבחון חוליה של הרשות המבצעת המוצג כאן מהווה צעד ראשון במהלך זה.

רשימת המקורות

- אריאן אשר, 2002. **סקר דמוקרטיה ודעת קהל, 2002**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, 2000. **סקר דמוקרטיה ודעת קהל, 2000**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, 1999. **סקר דמוקרטיה ודעת קהל, 1999**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, 1998. **ביטחון לאומי ודעת קהל**. מכון גוטמן.
- אריאן אשר, 1988. **ביטחון לאומי ודעת קהל**. מכון גוטמן.
- אריאן אשר, **סקר הבחירות 1984**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, ומכיל שמיר, 2001. **סקר הבחירות 2001**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, ומכיל שמיר, 1988. **סקר הבחירות 1988**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, דוד נחמיאס, נבות, דורון, ושני, דניאל, 2003. **מדד הדמוקרטיה הישראלית**. ירושלים, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, פזית בן-נון, וברנע, שלומית, 2004. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל**. ירושלים, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, פזית בן-נון, ברנע, שלומית, וצפתי, יריב, 2005. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית**. ירושלים, ישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, ניר אטמור, והדר, יעל, 2006. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש?** ירושלים, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, ניר אטמור, והדר, יעל, 2007. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה**. ירושלים, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר ואחרים, 2008. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית**. ירושלים, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, מיכאל פיליפוב, אנה קנפלמן, 2009. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעליה מברית המועצות**. ירושלים, ישראל: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר ומיכל שמיר, 2009. **סקר הבחירות**. מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- גרונטמן, יעל, 2009. "אהוד ברק: ישראל עם אצבע על ההדק – והיד השנייה לשלום". **גלובס** [עודכן ב-22 לאוקטובר 2009, צוטט ב-1 בדצמבר 2009], מצוי ב-
www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000507645&fid=2&fromsend2friend=1
- דרור, יחזקאל, 2008. "הפתרון למשבר הדמוקרטיה הישראלית: משטר נשיאותית" **nrg מעריב**, [עודכן ב-6 באוגוסט 2009, צוטט ב-1 בדצמבר 2009], מצוי ב-
www.nrg.co.il/online/1/ART1/769/742.html
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1976. מרכז גוטמן.
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1979. מרכז גוטמן.
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1980. מרכז גוטמן.
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1984. מרכז גוטמן.
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1989. מרכז גוטמן.
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1990. מרכז גוטמן.
- הסקר השוטף על בעיות הציבור**, 1993. מרכז גוטמן.
- שי, נחמן, ריאיון. **קדימה היום**, [עודכן ב-1 בנובמבר 2009, צוטט ב-1 בדצמבר 2009], מצוי ב-
www.yallakadima.co.il/article.asp?item_id=10721

Lijphart, Arend, 1999. *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1994. "Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering," *The European Journal of Political Research*, Vol. 25, 1. Pp. 1-17.

Linz, Juan J., 1990. "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, 1. Pp. 51-69.

Przeworski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, Jose Antonio and Limongi, Fernando, 1996.

"What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy*, Vol. 7, 1. Pp. 39-55.

Rae, Douglas, 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1971.

Rahat, Gideon, 2007. "Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament," *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, 2. Pp. 279-296.

Rose, Richard, 2005. "Giving Direction to Government in Comparative Perspective," in Aberbach, Joel, D., and Mark A Peterson (eds.) *The Executive Branch*. New York, New York: Oxford University Press. Pp. 72-99.

Sartori Giovanni, 1997. *Comparative Constitutional Engineering – An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York, New York: New York University Press. Second Edition.

Sartori, Giovanni, 1987. *Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House.

World Value Survey. www.worldvaluesurvey.org

נספח: הרשות המבצעת בראי דעת הקהל בפרספקטיבה היסטורית והשוואתית

לוח 1

הערכת מידת היציבות של המערכת הפוליטית בישראל בהשוואה למדינות אחרות, 2003-2008*

שנת הסקר	ישראל יציבה או מאוד יציבה בהשוואה למדינות אחרות	ישראל יציבה כמו מדינות אחרות	ישראל לא יציבה ומאוד לא יציבה בהשוואה למדינות אחרות
2003	24.4%	13.2%	62.5%
2005	33%	21.6%	45.4%
2006	33.9%	13.5%	52.6%
2008	16.1%	27.6%	56.3%

* מתוך מדד הדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואח', 2003), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית (אריאן, בן-נון, ברנע וצפתי, 2005), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש? (אריאן, אטמור והדר, 2006), ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית (אריאן ואח', 2008). נוסח השאלה: "בהשוואה למדינות אחרות, להערכתך המערכת הפוליטית בישראל היא יציבה או לא יציבה?"

לוח 2

מידת אמון הציבור בראש הרשות המבצעת בישראל, 2003-2009*

שנת הסקר	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חוסר אמון
2003	19.7%	33.3%	21.4%	25.6%
2004	12.9%	31.9%	23.6%	31.5%
2005	17.2%	31.1%	22.8%	28.9%
2006	13.8%	28.5%	24.4%	33.3%
2007	3.8%	17.1%	31.2%	47.8%
2008	3.5%	13.5%	27.2%	55.8%
2009	8%	27%	30%	35%

* מתוך מדד הדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואח', 2003), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל (אריאן, בן-נון וברנע), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואח', 2005), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש? (אריאן, אטמור, והדר, 2006), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה (אריאן, אטמור והדר, 2007), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית (אריאן ואח', 2008), ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעליה מברית המועצות (אריאן, פיליפוב וקנפלטון, 2009). נוסח השאלה: "באיזה מידה יש או אין לך אמון בכל אחד מהאנשים או המוסדות הבאים: ראש הממשלה".

לוח 3

מידת אמון הציבור בממשלה בישראל, 1976-2009

שנת הסקר	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חוסר אמון
1976	25.7%	41.5%	19.8%	11.7%
1979	25.5%	43.5%	13.5%	16.2%
1980	11%	26.4%	24.5%	37.2%
1984	16.4%	30.7%	19.9%	33%
1990	12.8%	30.2%	28%	29.1%
1993	31.5%	37.3%	14.7%	16.6%
1999	11.8%	32.3%	23.9%	32%
2000	13.7%	32.5%	30.2%	23.6%
2002	14.2%	47.6%	19.9%	18.3%
2003	13.8%	40.8%	25.4%	19.9%
2004	4.5%	36%	31.3%	28.2%
2005	12.2%	30.4%	30.7%	26.7%
2006	9.2%	30%	29.2%	31.6%
2007	6.6%	23.6%	30.2%	37.2%
2008	5.1%	20.4%	32.6%	41.9%
2009	6%	26%	36%	32%

* מתוך הסקר השוטף על בעיות הציבור (1976), הסקר השוטף על בעיות הציבור (1979), הסקר השוטף על בעיות הציבור (1980), הסקר השוטף על בעיות הציבור (1984), הסקר השוטף על בעיות הציבור (1989), הסקר השוטף על בעיות הציבור (1990), הסקר השוטף על בעיות הציבור (1993), סקר דמוקרטיה ודעת קהל 1999 (אריאן, 1999), סקר דמוקרטיה ודעת קהל 2000 (אריאן, 2000), סקר דמוקרטיה ודעת קהל 2002 (אריאן, 2002), **מדד הדמוקרטיה הישראלית** (אריאן ואח', 2003), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל** (אריאן, בן-נון וברנע), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית** (אריאן, בן-נון, ברנע וצפתי, 2005), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש?** (אריאן, אטמור והדר, 2006), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה** (אריאן, אטמור והדר, 2007), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית** (אריאן ואח', 2008), **ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעליה מברית המועצות** (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). חשוב לציין כי הנתונים המוצגים לגבי השנים 1976-1993 מתייחסים למידת האמון של הנשאלים בממשלה הנוכחית (נוסח השאלה: "עד כמה אתה נותן אמון בממשלה הנוכחית"). נוסח השאלה בשנים 1999-2009: "באיזה מידה יש או אין לך אמון בכל אחד מהאנשים או המוסדות הבאים: הממשלה".

לוח 4

מידת אמון הצבור בממשלה, ישראל במבט השוואתי*

מדינה**	אמון במידה רבה	אמון במידה מסוימת	מעט אמון	חוסר אמון
ישראל (2009)	6%	26%	36%	32%
צרפת (2006)	2.8%	26.4%	39.8%	31%
פולין (2005)	2.7%	15.3%	55.5%	26.6%
גרמניה (2006)	1.6%	21.9%	52.2%	24.4%
צ'כיה (1998)	1.2%	29.5%	48.3%	21.1%
בריטניה (2006)	5%	28.7%	45.4%	20.8%
איטליה (2005)	1.6%	24.8%	53%	20.6%
הונגריה (1998)	9.8%	33.9%	35.8%	20.4%
הולנד (2006)	0.8%	26.3%	52.8%	20.1%
יפן (2005)	1.6%	29.5%	50.2%	18.8%
צ'ילה (2006)	10.1%	36.9%	35.5%	17.6%
סלובקיה (1998)	4.3%	39%	39.8%	16.9%
קפריסין (2006)	14.4%	40.1%	28.8%	16.7%
הודו (2006)	22.5%	32.4%	30.5%	14.6%
סלובניה (1995)	7.7%	32.9%	44.8%	14.6%
קנדה (2006)	4.7%	34.5%	46.5%	14.2%
אוסטרליה (2005)	5.8%	33.8%	46.5%	14%
אסטוניה (1996)	6.6%	43.6%	36.1%	13.7%
ספרד (2007)	5.5%	39.6%	41.6%	13.3%
ארה"ב (2006)	5%	33.2%	50.2%	11.6%
ניו זילנד (2004)	4.1%	36.9%	47.7%	11.3%
שוודיה (2006)	2.7%	39.8%	46.8%	10.7%
נורווגיה (2007)	4.5%	49.6%	40.4%	5.5%
פינלנד (2005)	6.9%	57.2%	31.4%	4.4%
שווייץ (2007)	7.7%	59.5%	28.5%	4.3%

* מתוך World Value Survey ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעליה מברית המועצות (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). נוסח השאלה: "אני הולך לנקוב בשמם של מספר ארגונים. ביחס לכל אחד, האם תוכל לומר לי מהי מידת האמון שלך בהם: האם זו מידה רבה מאוד של אמון, מידה די רבה של אמון, מידה פחותה של אמון, או חוסר אמון? הממשלה". המדינות מוצגות בסדר עולה על פי מידת חוסר האמון בממשלה (העמודה השמאלית של הלוח).

** ישנה שונות בשנים בה נערך הסקר במדינות השונות, ועל כן יש לקחת בחשבון את פער השנים בהערכת הנתונים. השנה בה נערך הסקר במדינה הנתונה מופיעה בסוגריים לצד שם המדינה (העמודה הימנית של הלוח).

לוח 5

תפיסת הציבור בישראל את הדמוקרטיה כצורת השלטון הטובה ביותר, 1981-2009*

שנת הסקר	מסכים בהחלט	מסכים שדמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר	לא מסכים	בהחלט לא מסכים
**1981	50%	33.7%	5.3%	2.1%
**1984	68%	23.7%	1.7%	0.8%
**1988	55.1%	31.5%	3.4%	1.6%
1999	60.7%	27.6%	7.5%	4.2%
2000	61%	28.8%	6.2%	4%
**2003	35.8%	42.1%	7.8%	2.8%
**2004	46.3%	33.3%	7.8%	3.5%
**2005	44.5%	28.5%	10.5%	6.9%
**2006	44.1%	33.4%	6.8%	2.3%
**2009	33.3%	46%	13.7%	3.8%

* מתוך הסקר השוטף על בעיות הציבור (1981), מחקר בחירות 1984 (אריאן, 1984), סקר ביטחון לאומי ודעת קהל (אריאן, 1988), דמוקרטיה ודעת קהל 1999 (אריאן, 1999), דמוקרטיה ודעת קהל 2000 (אריאן, 2000), מדד הדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואחי, 2003), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל (אריאן, בן-נון וברנע), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואחי, 2005), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש? (אריאן, אטמור והדר, 2006), סקר הבחירות 2009 (אריאן ושמיר, 2009). להוציא שינויים סמנטיים בניסוח השאלה, הנתונים לגבי השנים 1981-2006 משקפים את מידת ההסכמה של הנשאל עם האמירה "דמוקרטיה היא צורת השלטון הטובה ביותר". הנתונים לגבי שנת 2009 משקפים את ההסכמה של הנשאל לאמירה: "גם אם יש בעיות בדמוקרטיה, היא צורת השלטון הטובה ביותר".

** בסקר זה התשובות האפשרויות שהוצגו לנשאל כללו את המענה "לא בטוח" או "אין תשובה", ולכן הנתונים המוצגים אינם מסתכמים למאה אחוז.

לוח 6

שביעות רצון הציבור בישראל מתפקוד הדמוקרטיה, 1988-2009*

שנת הסקר	מאוד שבע רצון	די שבע רצון מתפקוד הדמוקרטיה	לא מאוד שבע רצון	כלל לא שבע רצון
הסקר	מתפקוד הדמוקרטיה	הדמוקרטיה	מתפקוד הדמוקרטיה	מתפקוד הדמוקרטיה
1988	5.7%	47.8%	36.2%	10.3%
1998	6.5%	63%	25.7%	4.8%
1999	8%	50.6%	32.3%	9.1%
2001	3.7%	41.1%	40.1%	15%
2003	3%	48.1%	37.7%	11.2%
2004	3.4%	41.8%	39.9%	14.8%
2005	3.3%	46.2%	37.9%	12.7%
2006	2.9%	43.3%	39.3%	14.5%
2007	1.9%	30.8%	47.2%	17.9%
2008	3.7%	39.3%	41.8%	15.1%
2009	2.8%	44%	39%	11.9%

- מתוך סקר הבחירות 1988 (אריאן ושמיר, 1988), ביטחון לאומי ודעת קהל (אריאן, 1998), דמוקרטיה ודעת קהל 1999 (אריאן, 1999), סקר הבחירות 2001 (אריאן ושמיר, 2001), **מדד הדמוקרטיה הישראלית** (אריאן ואח', 2003), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל** (אריאן, בן-נון וברנע), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית** (אריאן ואח', 2005), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש?** (אריאן, אטמור והדר, 2006), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה** (אריאן, אטמור והדר, 2007), **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית** (אריאן ואח', 2008), וסקר הבחירות 2009 (אריאן ושמיר, 2009). להוציא הבדלים סמנטיים, הנתונים מתייחסים להערכת הנשאלים את המידה בה הם שבעי רצון מתפקוד הדמוקרטיה בישראל.

לוח 7

תמיכת הציבור במנהיג חזק כחלופה לכנסת ולמערכת בחירות בישראל, 2003-2009*

שנת הסקר	הסתייגות מוחלטת	הסתייגות מסוימת	תמיכה מסוימת	תמיכה רבה במנהיג
	ממנהיג חזק כחלופה	ממנהיג חזק כחלופה	במנהיג חזק כחלופה	חזק כחלופה
2003	17.5%	26.2%	35.9%	20.4%
2004	23.9%	18%	25.8%	32.3%
2005	20.6%	21.9%	28.3%	29.2%
2006	18.7%	20.9%	29.6%	30.7%
2007	15.7%	15%	30.3%	39.1%
2008	18.4%	17%	28.9%	35.6%
2009	36%	22%	25%	17%

* מתוך מדד הדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואח', 2003), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2004: עמדות הנוער בישראל (אריאן ואח', 2004), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2005: התקשורת בדמוקרטיה הישראלית (אריאן ואח', 2005), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2006: תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש? (אריאן, אטמור והדר, 2006), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה (אריאן, אטמור והדר, 2007), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית (אריאן ואח', 2008), ומדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעליה מברית המועצות (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). הנתונים המוצגים משקפים את מידת ההסכמה של הנשאלים לאמירה "מספר מנהיגים חזקים יכולי להועיל למדינה יותר מכל הדיונים והחוקים".

הרהורים על הערכת היתכנות של רפורמות

ד"ר גידי רהט

השאלה העומדת במוקד נייר זה היא: האם יש דרך לחזות את סיכויי העברתן של רפורמות במוסדות השלטון? האם ניתן להעריך מראש איזו רפורמה נידונה לכישלון ולאיזו רפורמה יש סיכוי להיות מאומצת? הנייר מבוסס על היכרות עם מחקרים על הפוליטיקה של הרפורמה בארץ ובדמוקרטיות אחרות.

הקשיים בחיזוי תוצאות המהלך

1. רוב מהלכי הרפורמה נכשלים – הכלל הוא שברוב רובם של המקרים יוזמות רפורמה יידחו. לפיכך, לא זו בלבד שהניחוש הבטוח ביותר הוא כי יוזמת הרפורמה תיכשל, אלא שמיעוט המקרים המוצלחים מקשה על מיפוי הכללים של ההצלחה.
2. ההנחה הפשוטה, ההגיונית והאלגנטית, לפיה פוליטיקאים ומפלגות יתמכו ברפורמות אשר צפויות לחזק את מעמדם הפוליטי אינה עומדת במבחן המציאות. כך למשל, חברי הכנסת בישראל נמנעו מרפורמה מתונה בשיטת הבחירות, אשר לא הייתה צפויה לפגוע בסיכוייהם של רובם הגדול להיבחר מחדש ובעצמת מפלגותיהם. מנגד, הם בחרו ברפורמה שעניינה הבחירה הישירה, אשר במבט לאחור פגעה באינטרסים של רוב תומכיה.. במילים אחרות, כיוון שהתחזית על תוצאות הרפורמה ניתנת למניפולציה היא הופכת לחלק מן המאבק לקידומה ולבלימתה ולא לבסיס איתן לחיזוי עמדות הצדדים בו. רק כאשר הולכת ומתבהרת המציאות לאחר יישום הרפורמה – כפי שקרה לאחר אימוץ הבחירה הישירה – מתבהרים האינטרסים לאשורם. ואמנם ההצבעה על ביטול הבחירה הישירה נעשתה בהתאם לאינטרסים אישיים ומפלגתיים.
3. כפי שהאינטרס האישי או המפלגתי אינו מסייע להעריך את סיכויי הרפורמה, גם מידת ההתאמה של הרפורמה המוצעת למסורת ולתרבות הפוליטית של המדינה או למבנה החברה והמערכת הפוליטית אינה אמצעי יעיל לחיזוי של שינוי.

המסקנה היא שהיתכנות העברת רפורמה תלויה בראש ובראשונה בפעולתם של סוכני השינוי – הדרך שבה הם מציגים את הרפורמה לפוליטיקאים ולציבור (ברמת האינטרסים וברמה האינטרס הציבורי) והצלחתם בנייתוב הביקורת על המצב הקיים לתמיכה בשינוי שהם מציעים. תפקידו של מכון מחקר רציני ושוחר טובות הוא להיות מוכן עם הצעות נכונות למערכת ולחברה נתונים. כאשר נוצר חלון הזדמנויות לשינוי,

צריך להציג את חלופות השינוי הנכונות. ניתן כמובן להכין רפורמות ולפעול לקידומן על ידי עמותות, שדולות וקבוצות ציבוריות אחרות אשר ייצרו הזדמנויות ולחץ לקידום המהלך.

חלונות הזדמנות בפוליטיקה הישראלית

החסם הראשי לרפורמות בישראל הוא הפוליטיקה הקואליציונית המאפשרת לכל מפלגה קטנה לחסום רפורמה על ידי איום על קיצור חיי הממשלה. חלונות ההזדמנות (ברבים) – כי חקיקה היא מהלך מתמשך (ורב שלבי) הם אותם ימים בהם השיקול הקואליציוני נחלש. לאמור:

1. בימי ערב בחירות, שבהם לא רק שהממשלה מגיעה לסוף דרכה והשיקול הקואליציוני נחלש, אלא שחברות הקואליציה הולכות להתחרות על קהלים דומים והרפורמה מסייעת להן ל לבדל את עצמן.

2. בעת משבר קואליציוני, כאשר ממילא לא נראה כי ניתן לתקן את השבר (הצעה לשינוי שיטת הבחירות עבר בכנסת ה-11 בקריאה ראשונה על רקע משבר "מיהו יהודי" ואילו חוק הבחירה הישירה עבר בקריאה טרומית ובקריאה ראשונה בעת המשבר הידוע בכינויו "התרגיל המסריח" שהתרחש במהלך מרץ-מאי 1990).

3. לחץ ציבורי ל"שינוי" (לא צפוי שהציבור יתמוך ברפורמה מסוימת דווקא) יכול להיות מתועל כך שרפורמה תעלה לסדר היום הציבורי ותהיה ב"עמדת זינוק" בעת שהלחץ הקואליציוני נחלש.

בקצרה, מדובר במשימה קשה, אך מאמץ מתמשך והתמדה צפויים להניב פירות. מחד גיסא, הדיפה של הצעות אשר עשויות להוביל להחמרת המצב הקיים. מאידך גיסא, אימוץ של שינויים מתאימים ואפילו רפורמות שנבחנו בקפידה ונמצאו מתאימים לשיפור המצב.