

# איך מתקנים את שיטת הממשל בישראל?

המלצות עיקריות



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

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

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

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

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

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

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

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 9104401

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

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

Printed in Israel

החוברת מבוססת על הספר תיקון שיטת הממשל בישראל, בעריכת גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת עם עובד, 2013.

# תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	חברי קבוצת המחקר
	חלק ראשון: שיטת הבחירות
9	אפיון הכשלים
10	המלצות
	חלק שני: המפלגות
13	אפיון הכשלים
14	המלצות
	חלק שלישי: הכנסת
17	אפיון הכשלים
19	המלצות
	חלק רביעי: הממשלה
21	אפיון הכשלים
23	המלצות
25	אחרית דבר



## פתח דבר

בישראל נהוגה דמוקרטיה פרלמנטרית. זוהי שיטת הממשל המתאימה ביותר, הנחוצה ביותר וההכרחית לדמוקרטיה הישראלית. אין לשגות ולהחליפה בשיטה נשיאותית או בשיטה המשלבת רכיבים נשיאותיים. ואולם בשני העשורים האחרונים לוקה המשטר בישראל בתחלואים מצטברים שפוגעים בתפקוד מוסדות הממשל ומערערים את אמון הציבור בפוליטיקה ובפוליטיקאים. לפיכך חיוני לתקן את השיטה.

כיצד מתקנים את השיטה? המכון הישראלי לדמוקרטיה התגייס לעיצוב דרכים וכלים להגנה על הדמוקרטיה הפרלמנטרית ולהשבחתה. בסתיו 2009 יוסד "הפורום לתיקון שיטת הממשל" בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט מאיר שמגר. את הפורום ליוותה קבוצת מחקר, כותבי הספר תיקון שיטת הממשל בישראל, אשר במשך כשנתיים פיתחה הצעות לתיקונים של שיטת הממשל בישראל.

עבודת המחקר החלה באיתור נקודות התורפה של הפוליטיקה ושל המשטר בישראל. הקבוצה בחנה את הפוטנציאל הטמון ברפורמות מוסדיות ואף השוותה אותן לדמוקרטיות ותיקות (מדינות מערב אירופה, צפון אמריקה, אוסטרליה, ניו זילנד ויפן) ולדמוקרטיות חדשות ומצליחות (צ'כיה ופולין). הנחת העבודה של הקבוצה הייתה ששיפור תפקודם של המוסדות הפוליטיים בישראל ייצור תמריצים להתנהגות פוליטית ראויה יותר, להשבחת המערכת הפוליטית, למשיכת אנשים איכותיים לפוליטיקה ולשיפור תדמית הפוליטיקה והפוליטיקאים בעיני האזרחים.

החוברת שלפנינו מבוססת על הספר תיקון שיטת הממשל בישראל. היא כוללת את תמצית הכשלים של המערכת הפוליטית הישראלית בארבעה תחומים – שיטת הבחירות, המפלגות, הכנסת והממשלה – ואת עיקרי

ההמלצות לתיקונם. נדגיש: מטרת ההמלצות איננה להציע מהפכה שתשנה את אופיו של המשטר בישראל. מטרתן להציע את הצעדים הנחוצים להבראתו. אנו מציעים כוונון מחדש של הסדרים מוסדיים באופן שיאושש את המפלגות הגדולות, יחזק את גרעין השליטה שלהן בממשלה ואת יכולתו של ראש הממשלה למשול, יעודד הקמת שותפויות קואליציוניות מהותיות ומחייבות, יעצים את יכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה ויגביר את תחושת האחריות המשותפת.

החוכרת מיועדת לדרג מקבלי ההחלטות במדינת ישראל ולמתעניינים בנושא תיקון שיטת הממשל. נשמח לסייע ככל שנוכל בהבהרה ובהרחבה של כל אחת מן ההמלצות.

## חברי קבוצת המחקר

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

- ד"ר עופר קניג ראש ענף מפלגות בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר סגל במחלקה לפוליטיקה וממשל של המכללה האקדמית אשקלון.
- אנה קנפלמן בעלת תואר שני במדע המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. בעבר הייתה חברה בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' גדעון רהט חבר בסגל המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. ראש קבוצת המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרופ' מתיו ס' שוגרט חבר בסגל המחלקה למדע המדינה של אוניברסיטת קליפורניה, סן דייגו. היה חוקר אורח במסגרת קבוצת המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אסף שפירא דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים וחבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מתן שרקנסקי דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת רוצ'סטר במדינת ניו יורק. בעבר היה חבר בצוות המחקר של הפורום לתיקון שיטת הממשל של המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## חלק ראשון

# שיטת הבחירות

### אפיון הכשלים

- א. שיטת בחירות ארצית ובעלת רמת יחסיות קיצונית. שיטת הבחירות הנהוגה בישראל היא השיטה היחסית – השיטה הנפוצה ביותר היום בקרב המדינות הדמוקרטיות. העיקרון העומד ביסודה הוא ששיעור המושבים הניתן לכל מפלגה המתמודדת בבחירות משקף את שיעור הקולות שהעניקו לה מצביעיה. לפיכך שיטת הבחירות היחסית מבטיחה תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הקולות בין המפלגות המתמודדות ומאפשרת ייצוגיות גבוהה. ואולם רמת היחסיות של שיטת הבחירות הישראלית גבוהה מדי, כיוון שאחוז החסימה החוקי נמוך מאוד ועומד היום, לאחר העלאתו, על 2% בלבד. יתרה מזו, כל חברי הכנסת נבחרים במחוז בחירה ארצי יחיד השווה בגודלו לגודלה של הכנסת. מאפיינים אלו מניבים מערכת רבי-מפלגתית קיצונית מבחינת המספר והגודל היחסי של המפלגות הזוכות לייצוג בכנסת.
- ב. שיטת בחירות הנעדרת כל רכיב אישי. משמעות הדבר היא שחברי הכנסת נבחרים מתוך רשימות מועמדים כלל-ארציות, המוגשות לוועדת הבחירות המרכזית יותר מחודש לפני הבחירות. לבחור אין כל אפשרות להשפיע ביום הבחירות על ההרכב או על הסדר של רשימת המועמדים. השימוש בשיטה זו – שיטה רשימתית סגורה – מייצר רמות נמוכות של היענות ואחריות מצד הנבחרים כלפי בוחריהם. עתידו הפוליטי של הנבחר הישראלי תלוי אפוא בעיקר בגוף הבחור של מפלגתו ופחות בתומכיו בציבור הרחב.

בגלל כל אלה משלמת המערכת הפוליטית מחיר כבד:

- מערכת המפלגות מפוצלת מאוד, עד כדי קושי ממשי בהרכבת קואליציות, בתחזוקן וביכולתן למשול.
- הבוחרים מתקשים לזהות את נציגיהם ולתבוע מהם היענות ואחריות.
- האינטרסים של הפריפריה הגאוגרפית נדחקים לשוליים.

## המלצות

1. יש לשמר את השיטה היחסית ולמתן אותה במעט באמצעות העלאה הדרגתית של אחוז החסימה – ל-2.5% במערכת הבחירות הקרובה ול-3% במערכת הבחירות שאחריה.

היתרונות שבנקיטת צעד זה הם אלה:

- מספר המפלגות בישראל יפחת בלי שתיגרם פגיעה ניכרת בעקרון הייצוג, בעיקר של קבוצות מיעוט.
- למפלגות תהיה מוטיבציה ליצור בריתות גדולות בטרם בחירות, וכך יפחת בזבוז הקולות וימותנו עמדות קיצוניות.
- יכולות המיקוח של מפלגות קטנות בבריתות מפלגתיות ושל פלגים פנים-מפלגתיים יקטנו משום שיקשה עליהן לאיים בפילוג.

2. יש להשתמש באזורי בחירה ולאמץ שיטת בחירות אזורית-יחסית.

◀ מוצע ליצור חפיפה בין אזורי הבחירה לאזורים אדמיניסטרטיביים קיימים (נפות משרד הפנים או החלוקה האזורית המשמשת את ועדת הבחירות המרכזית) – כדי לנטרל את החשש מפני קביעת גבולות שרירותית וכדי למזער מאבקים פוליטיים פוטנציאליים (בדומה למתרחש היום במדינות אחרות בעולם).

◀ מוצע לקבוע 12 אזורי בחירה רב-נציגיים – כדי לשמר רמת יחסיות גבוהה.

◀ מוצע לקבוע מינימום של 5 נציגים לכל אזור בחירה – כדי להבטיח ייצוגיות ברמת האזור וכדי למזער פגיעה בקבוצות מיעוט.

3. יש לשלב רכיב אישי בשיטת הבחירות המפלגתית-רשימתית ולאמץ שיטה רשימתית פתוחה למחצה. בשיטה זו ניתנות לבוחרים שתי אפשרויות: אפשרות אחת היא הצבעה לרשימה מפלגתית. מי שבוחר בדרך זו, מאשרר הלכה למעשה את רשימת המועמדים שהמפלגה קבעה לפני הבחירות. האפשרות האחרת היא הצבעה למועמד אחד או יותר מתוך המועמדים המופיעים ברשימה. בעת ספירת הקולות, אחרי שנקבע כיצד יחולקו המושבים בכנסת בין המפלגות, משוקללת ההצבעה המפלגתית עם ההצבעה האישית כדי לקבוע אילו מועמדי מפלגה יאיישו את מושביה. שיטה זו –
- תאפשר לכלל מצביעי המפלגה, ורק להם, להשפיע על בחירת מועמדיה לכנסת.
  - תפחית את המשקל של בחירת המועמדים הפנים-מפלגתית.
  - תגביר את ההיענות ואת האחריות של הנבחרים ותחזק את התלות שבין הצלחת המועמד לבין הצלחת מפלגתו.
  - תמסד את הפוליטיקה האישית, שממילא הולכת ומתחזקת, ותשלב אותה בזירת הפוליטיקה הבין-מפלגתית.

# שמש

ישראלים  
למען זריחה

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

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

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

**רשימת מועמדי המפלגה לכנסת, כפי שדורגו במוסדות המפלגה:**

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

דוגמה לפתק הצבעה פתוח למחצה שאפשר להשתמש בו בישראל

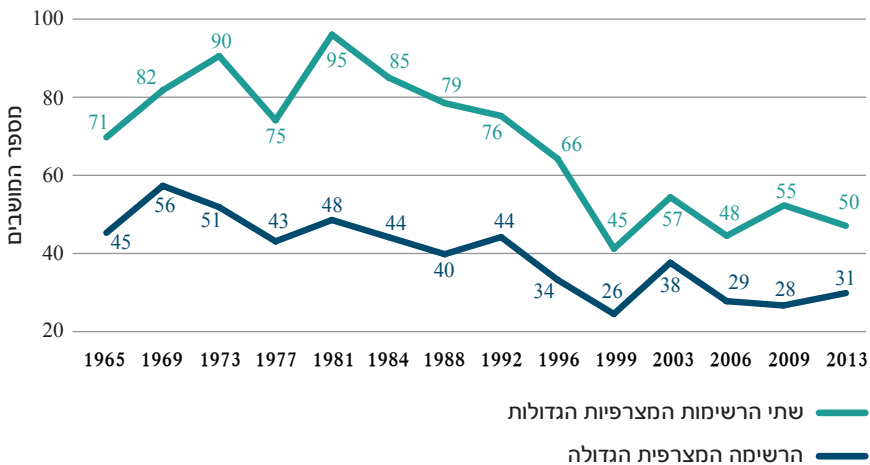
# חלק שני

## המפלגות

### אפיון הכשלים

א. המפלגות הגדולות המצרפיות (מפלגות שפונות לכלל האזרחים) נחלשות. תמורות חברתיות ופוליטיות (העלייה מחבר המדינות, השינוי בדפוסי ההצבעה של הערכים אזרחי ישראל, עלייתה של ש"ס) ושינויים מוסדיים (אימוץ הבחירה הישירה) הביאו להיחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות. הבחירה הישירה עודדה פיצול הצבעה, ומצביעים רבים נתנו את קולם למפלגות סקטוריאליות או למפלגות מצב רוח אופנתיות שלא שרדו לאורך זמן. חלקם דבק בדפוס זה גם לאחר ביטול הבחירה הישירה, והתוצאה הייתה שהמפלגות הסקטוריאליות גדלו על חשבון המפלגות הגדולות.

כוחן של הרשימות הגדולות בישראל, 1965-2013



היחלשות המפלגות הגדולות הגיעה לשיא בעשור החולף, שבו כוחן המשותף של שתי הרשימות הגדולות צנח לפחות ממחצית המושבים בכנסת.

**ב. ההליכים הדמוקרטיים הפנים-מפלגתיים פוגעים במפלגות הגדולות.** במערכת הפוליטית הישראלית פועלות מפלגות משני סוגים: הסוג הראשון הוא מפלגות שהתנהלותן אינה מתבססת על הליכים דמוקרטיים; הסוג השני הוא מפלגות המקיימות אורח חיים דמוקרטי, ובכלל זה מתבססות על חברי מפלגה, נשענות על מוסדות נבחרים ובחורות את מנהיגיהן ואת מועמדיהן בהליכים דמוקרטיים כוללניים. אלא שתהליכי הדמוקרטיזציה הפנימית במפלגות הללו בעשורים האחרונים יצרו לצד תופעות חיוביות גם שלל תופעות שליליות: פעילות של קבלני קולות מפוקפקים, "מפקדי ארגזים" המוניים, מתפקדים כפולים, חברים לא כנים (אלה המשתתפים בבחירות הפנימיות של המפלגה אבל לא מצביעים לה בבחירות לכנסת), זיופים בקלפיות ומועמדים העוברים על חוקי המימון (גיוס תרומות ותקרת הוצאות). נראה אפוא כי באופן אירוני קיום הליכים פנימיים דמוקרטיים פוגע דווקא במפלגות שבוחרות לקיימם, בבחינת "צדיק ורע לו, רשע וטוב לו": ראשית, הן נושאות בעול כספי כבד, הנובע מהצורך לממן את ההליכים הדמוקרטיים הללו; שנית, הן נתונות לרגולציה מחמירה באמצעות חוק המפלגות (1992), אשר שלושה רבעים ממנו מתייחסים למפלגות הפתוחות בלבד (רובו של החוק איננו רלוונטי למפלגות שאינן מקיימות מלכתחילה הליכים פנימיים דמוקרטיים); ושלישית, התופעות השליליות הנקשרות בשמן פוגעות קשות בתדמיתן.

## המלצות

1. אין לחייב מפלגות בהתנהגות פנים-מפלגתית דמוקרטית, אך יש לתגמל את המפלגות שינהגו כך ולא להענישן (כמקובל היום).

◀ מוצע שהמדינה היא שתממן את ההליכים הדמוקרטיים הפנימיים של מפלגות שבחרו לנהוג על פיהם. המלצה זו מדגישה את הצורך לאזן בין ההכרה באוטונומיה של המפלגות לבין הרצון לחזק את המפלגות ואת הדמוקרטיה הבין-מפלגתית והפנים-מפלגתית.

## 2. יש להסדיר את הליכי ההתפקדות למפלגות.

◀ לשם כך מוצע להכניס לחוק המפלגות תיקון שלפיו אחת לפרק זמן מוגדר, וקבוע, יושוו רשימות חברי המפלגות על ידי רשם המפלגות, אגב שמירה קפדנית על פרטיותם.

3. יש לקבוע תקופת הכשרה של שנה לפחות להשתתפות בבחירות פנימיות. במצב זה ייחלש כוחם של קבלני הקולות, שלא יוכלו להוסיף ולהחזיק אצלם את שמות המתפקדים עד לערב ההתמודדות.

4. יש להפנות משאבים לפעילות רעיונית. המפלגות משקיעות כמעט את כל כספי המימון שהן מקבלות מהמדינה במערכות הבחירות, שבמסגרתן מועברים סכומי כסף גדולים לידיהם של יועצי תדמית, עורכי סקרים, ויועצי תקשורת.

◀ מוצע לשנות את החוק כך שחלק מכספי מימון המפלגות יושקעו בפעילויות רעיוניות, כמו כינוסים לבירור סוגיות עקרוניות, הקמת זירות דיון באינטרנט והפעלת מכוני מחקר מפלגתיים.

## 5. יש להחמיר את המגבלות על פיצול סיעות.

◀ מוצע להחמיר את הסנקציות המוטלות על חברי כנסת המתפצלים מסיעתם.

○ ראשית יש לבטל את התיקון לחוק הכנסת, שהתקבל בקיץ 2009, המקל על סיעות גדולות את פיצולן.

○ שנית, יש לבטל את התיקון לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, שלפיו רק התפצלות העומדת בתנאי הסף בשלושת החודשים הראשונים לכהונת הכנסת תמנע מהמתפצלים קבלת מימון מפלגות שוטף.

◀ מוצע שפרק הזמן הקובע למניעת מימון מפלגות מסיעה שהתפצלה יהיה השנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, כפי שהיה לפני התיקון. בכך יתקיים איזון ראוי בין הצורך לשמור על לכידות המפלגה לבין נאמנות חבר הכנסת לצו מצפוננו.



# חלק שלישי

## הכנסת

### אפיון הכשלים

הכנסת היא אחת הזירות החשובות ביותר לליבון הסוגיות המהותיות במדינה ולקבלת החלטות בסוגיות הללו. ואולם בעיות שונות פוגעות ביכולתה למלא את תפקידיה בהצלחה.

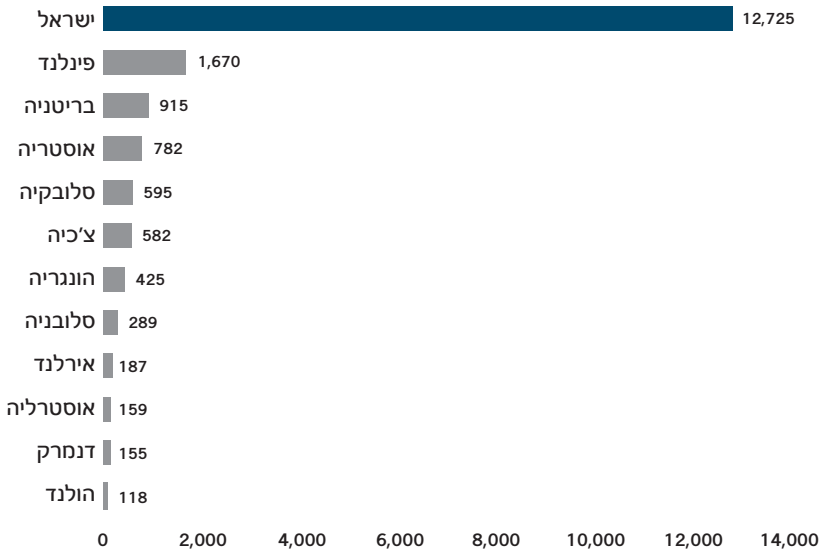
א. בית מחוקקים קטן מדי. בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות שגודל האוכלוסייה שלהן דומה לגודלה של אוכלוסיית ישראל הכנסת היא אחד מבתי הפרלמנט הקטנים ביותר. עם זאת, הממשלות הקואליציוניות המוקמות בישראל גדולות, עד כדי 40 שרים וסגני שרים. בגלל גודלן של הממשלות ובגלל האיסור שחל על חברי הממשלה לעשות עבודה פרלמנטרית (בשם עקרון הפרדת הרשויות), רק כשני שלישים מכלל חברי הכנסת (כ-80%) פנויים לעבודת ועדות הכנסת בעוד מספר המקומות בכל הוועדות מגיע לפי שלושה מכך.

ב. מספר עצום של הצעות חוק פרטיות. החקיקה הפרטית בכנסת (הצעות חוק וכן חוקים שהתקבלו) היא חסרת תקדים בהיקפה, ללא אה ורע בעולם הדמוקרטי. הנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת (שרק 6% מהן הופכות לבסוף לחוקים) כרוכה בחסרונות רבים:

- זילות בערכן של הצעות החוק הפרטיות. לא בכדי הן קיבלו את הכינוי "הצהרות חוק".
- חוקים בעלי השפעה תקציבית שמקורם ביוזמה פרטית מוקפאים באמצעות חוק ההסדרים.

- משאבי כוח האדם המקצועי בכנסת ובממשלה מבוזבזים.
  - ועדות הכנסת מוצפות בהצעות חוק והעומס עליהן גָּדֵל.
  - בגלל הזמן הקצר המוקצב לדיון אין ועדת השרים לענייני חקיקה יכולה לדון עניינית בהצעות חוק רבות כל כך.
- ג. **חוק ההסדרים**. קיומו פוגע מאוד בכוחה של הכנסת משום שהוא עוקף את מסלול החקיקה הרגיל.
- ד. **פיקוח ירוד על הממשלה**. הפיקוח ירוד בין היתר משום שהמבנה של ועדות הכנסת לא יעיל ואינו מקביל לחלוקה הנושאת של משרדי הממשלה.
- ה. **תמיכה מקצועית לא מספקת**. התמיכה המקצועית הניתנת לחברי הכנסת ולוועדות אינה מספיקה (אף ששופרה בשנים האחרונות).
- ו. **היעדר הכשרה מתאימה לחברי כנסת חדשים**.

### הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הפרלמנט בעשור החולף, כנסת ישראל במבט השוואתי



## המלצות

1. יש להגדיל את הכנסת ולהגביל את גודל הממשלה.
  - ◀ מוצע להגדיל את מספר חברי הכנסת ועל ידי כך לשפר את תפקודה ואת תפוקותיה.
2. יש לצמצם את היקף החקיקה הפרטית וכך בדרך להשביח אותה.
  - ◀ מוצע להגביל את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל חבר כנסת יכול להגיש – גם במישרין (על ידי הטלת מכסות) וגם בעקיפין (על ידי הצבת דרישות סף קפדניות שיפרטו את אמות המידה שבהן הצעות החוק ודברי ההסבר המצורפים להן נדרשים לעמוד).
  - ◀ כדי לוודא שהצעות שעברו את כל הליך החקיקה אכן ייושמו מוצע שתקנון הכנסת יחייב את יושבי הראש של כל ועדה וועדה לעקוב באופן שוטף אחר יישום החוקים.
3. יש לבטל את חוק ההסדרים, לפצל את ועדת הכספים ולשפר את הליכי החקיקה של חוק התקציב והמעקב אחר ביצועו.
  - ◀ כדי לשפר את הליכי החקיקה של חוק התקציב ואת המעקב אחר ביצועו מוצע לפצל את ועדת הכספים לשתי ועדות: ועדת כספים וועדת תקציב. ועדת התקציב תהיה מעין ועדה משותפת, והחברים בה יהיו יושבי הראש של כל הוועדות הקבועות. תפקידה יהיה לדון בתקציבי המשרדים השונים קודם לאישור התקציב. ועדת הכספים תעסוק בסוגיות שבתחום אחריותה גם היום, מלבד בתקציב.
  - ◀ מוצע להקדים מאוד – בחוק יסוד: משק המדינה – את מועד ההגשה של תקציב המדינה לכנסת (היום הוא מונח על שולחנה רק 60 יום לפני תחילת שנת הכספים).

**4. יש לחזק, באמצעות ועדות הכנסת, את יכולת הפיקוח הפרלמנטרית על הרשות המבצעת.**

◀ מוצע להפוך את ועדות הכנסת הזמניות לוועדות משנה ולהותיר על כנן רק ועדות קבועות.

◀ מוצע לצמצם את מספר החברים בוועדות וליצור "חבילת ביקורת חובה" לכל ועדה. החבילה תכלול:

○ אכיפת ההוראה בדבר דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה.

○ הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה.

○ יצירת מנגנון שיערכ את הוועדה בתקציב המשרד או המשרדים שעליהם היא מופקדת, או לפחות במעקב אחר ביצוע התקציב.

◀ מוצע להזמין לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה את חברי הוועדות הרלוונטיות אם מתקיים דיון ברוח הנוגע לתחום שעליו הן מופקדות.

**5. יש לשפר את התמיכה המקצועית בחברי הכנסת ובוועדות על ידי חיזוק מרכז המחקר והמידע של הכנסת:**

◀ מוצע לעגן בחוק את מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

◀ יש לקבוע בחוק שמרכז המחקר והמידע של הכנסת הוא גוף עצמאי ולא פוליטי ולהרחיב את פעילותו בעיקר לתחום המחקרי.

**6. יש לשפר את תהליך הכשרתם של חברי כנסת חדשים.**

◀ לנוכח התחלופה הגבוהה של חברי הכנסת מוצע לבנות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים (בדומה לסדנת ההכנה לשופטים חדשים), בחסות אחת האוניברסיטאות בארץ. בסדנה ילמדו מיטב המרצים מהתחומים הרלוונטיים לעבודת הכנסת: מדע המדינה, מדיניות ציבורית, כלכלה ומשפטים.

# חלק רביעי

## הממשלה

### אפיון הכשלים

א. חולשת גרעין השליטה של מפלגת השלטון. ההסדרים המוסדיים הקשורים במישרין לממשלה הם ברובם משביעי רצון. הבעיה העיקרית היא בהשפעה העקיפה של מוסדות אחרים על הממשלה. מדובר בעיקר ביחסיות הקיצונית של שיטת הבחירות, בהיחלשות המפלגות הגדולות ובבעיות בתפקוד הכנסת. כל אלה יוצרים מצב שבו הקואליציות שקמות הן בדרך כלל מרובות מפלגות וחברים ומפלגת השלטון חסרה בסיס פרלמנטרי איתן ולכן מתקשה לתחזק את הקואליציה. גם בעבר היו קואליציות מרובות מפלגות, אולם כמעט תמיד הן התבססו על גרעין דומיננטי של מפלגת שלטון גדולה ולכידה שהיה לה רוב בקרב חברי הקואליציה. אבל מאז 1996 השתנה מאזן הכוחות ורק באחת מתוך שש הממשלות שהוקמו עד 2009 נהנתה מפלגת השלטון מרוב בתוך הקואליציה.

## גודל הקואליציה וגודל מפלגת השלטון, 1951–2009

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

ב. כשלים בשיטת הבחירות ובתפקוד המפלגות והכנסת, ולא דווקא בממשלה עצמה. הקואליציות בישראל מוקמות על בסיס פשרות מאולצות ולא על בסיס תפיסת עולם דומה. בהיעדר מכנה משותף רחב ותמריצים לשיתוף פעולה וללכידות, חברי הממשלה פועלים כאילו הם משוחררים ממחויבות. למעשה, הם אלו העורמים קשיים ברכה של הממשלה. בעיות התפקוד והמשילות של ממשלות ישראל נובעות מבית – ממפלגת השלטון, מהמפלגות החברות בקואליציה, מחברי הכנסת כיחידים ואפילו מהשרים. לפיכך את התיקון לכשלי הממשלה והמשילות לא נכון לחפש "מתחת לפנס", בתיקונים שנוגעים ישירות לממשלה ולראש הממשלה, אלא במוסדות המקיימים אתם יחסי גומלין. אנו סבורים כי התיקונים המוצעים כאן בשיטת הבחירות, במפלגות ובכנסת הם שיביאו לשיפור בתפקוד הממשלה. במילים אחרות, בידי הממשלה יש היום כמעט כל

**הכלים המוסדיים הנדרשים כדי למשול. הבעיות המהותיות מקורן ברכיבים אחרים של מבנה המשטר הישראלי.**

## המלצות

למרות האמור לעיל יש בתחומי הממשלה והמשילות בישראל רכיבים מוסדיים מסוימים המצריכים תיקון.

1. יש להעניק את זכות הראשונים להרכבת הממשלה לראש המפלגה שזכתה במספר הקולות הרב ביותר בבחירות. חשיבותו של מנגנון זה היא באפשרות לקבוע בבירור את זהותו של מרכיב הממשלה ולקצר את תהליך מינויו. כך הוא ייחנה בעת פתיחת תהליך ההרכבה מעמדת כוח טובה יחסית בהשוואה למודל הנהוג בישראל היום.

◀ מוצע לתקן את חוק יסוד: הממשלה כך שהוא יעניק לראש המפלגה הגדולה לאחר הבחירות את הזכות לנסות ולהרכיב ממשלה. אם ייכשל, יוחזר המנדט להרכבת הממשלה לנשיא המדינה, שיטיל את המשימה על אחד מחברי הכנסת (לפי הנהוג הקיים בחוק היום).

2. יש לתקן את מנגנון האי-אמון הקיים. הצבעת אי-אמון היא אחד הכלים החשובים העומדים לרשות הפרלמנט לצורך מילוי תפקידו כמפקח על הממשלה. כדי להדיח ממשלה בהצבעת אי-אמון נדרש היום רוב מוחלט בכנסת התומך במרכיב ממשלה פוטנציאלי חלופי.

◀ מוצע להרחיב ולחזק את המנגנון הזה. על פי ההצעה יידרשו מגישי הצעת האי-אמון לגבש רוב מוחלט שיתמוך בממשלה קונקרטיה חלופית.

◀ מוצע ששום הצעה לתיקון מנגנון האי-אמון הנהוג בישראל לא תחייב רוב מיוחד. הסיבה להצעתנו היא שעלולות לקום ממשלות מייעוט שנותנות כוח עורף למיעוט, מגבירות את יכולת הסחטנות ומאפשרות קיפאון, וכך אמנם שום ממשלה לא תופל, אבל גם לא יהיה לה רוב בכנסת לקידום מדיניותה.

3. יש להגביל את גודל הממשלה בחוק יסוד. ממשלה גדולה (מספר גדול של שרים וסגני שרים) משמעה פגיעה קשה בעבודת הכנסת, בעיקר בסיעות הקואליציה, משום שנותרים מעט מדי חברי כנסת שיכולים למלא את המשימות הפרלמנטריות. עבודת הממשלה גם היא סבוכה יותר כאשר היא מתפקדת ככנסת בזעיר אנפין, כלומר כגוף המנהל דיונים ולא כגוף המסוגל לקבל החלטות.

◀ מוצע להגביל את גודל הממשלה בחוק יסוד: הממשלה ל-18 שרים בלבד וכן להגביל את מספר סגני השרים. השריון בחוק היסוד יאפשר להסיר את המגבלה רק ברוב של שני שלישים.

4. יש לשמר את ההליכים הקיימים לפיזור הכנסת.

◀ מוצע לשמר את ההליכים הקיימים לפיזור הכנסת ולהקדמת הבחירות. פגיעה בגמישות הקיימת היום עלולה לאפשר כהונה לאורך זמן של ממשלות שיסבלו משיתוק עקב היעדר רוב תומך בכנסת. שיתוק כזה עלול לאיים לא רק על המשילות ועל התקינות של המשטר הדמוקרטי אלא אף על יציבותו.



## אחרית דבר

אנו ממליצים לדבוק במבנה המשטר הפרלמנטרי ובשיטת הבחירות היחסית. ואולם יש לתקן את רכיבי היסוד של שיטת הבחירות המקובלת אצלנו ולערוך תיקונים שיסייעו להבריא את המפלגות, לשפר את תפקוד הכנסת ולייצב את הממשלה. את התיקונים יש לערוך בהתאם לצורכי המערכת הפוליטית הישראלית, על מאפייניה הייחודיים ולנוכח השינויים המתחוללים בה, אך גם לאור הידע המצטבר מניסיוןן של עשרות דמוקרטיות בעולם.