



## יציבות ממשלות – נייר עבודה

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, עופר קניג

### מבוא

אחת הטענות הרווחות הן בקרב הציבור והן בקרב פוליטיקאים היא שממשלות ישראל סובלות דרך קבע מחוסר יציבות. טענה זו אף מוצגת - תוך הטלת האשם בחוסר היציבות בפרלמנטריזם - כהצדקה לרפורמה של דפוס המשטר בישראל. מטרתו של נייר עבודה זה היא להעמיד טענה זו למבחן אמפירי, ולהעריך את מידת היציבות או אי היציבות של ממשלות ישראל על היבטן השונים ממבט הסטורי והשוואתי.

ההנחה העומדת בבסיס נייר זה היא שעל אף שיציבות אינה ערך בדמוקרטיה, מידה סבירה של יציבות ממשלות הנה הכרחית למען תפקודה התקין של המערכת השלטונית הדמוקרטית. הערכת יציבותן של ממשלות משמשת אותנו כאן ככלי דיאגנוסטי, כאמצעי לזיהוי מוקדים בעייתיים במבנה המשטר הדמוקרטי בישראל, מוקדים אשר מצריכים טיפול באמצעות רפורמה מוסדית. לצורך זיהוי מוקדים אלו, אנו בוחנים את יציבותן של ממשלות ישראל מהיבטים שונים, לאורך זמן, ובהשוואה לממשלות בדמוקרטיות פרלמנטריות בעולם. מלבד שני מדדים (משך כהונת ראשי הרשות המבצעת ומשך כהונת שרים) ההשוואות בין ישראל למדינות אחרות מתייחסות לשני העשורים האחרונים, קרי, מ-1990 ואילך.

הנייר מורכב מהחלקים הבאים: ראשית, אנו מציגים את הרקע למחקר, שהוא הטענה לתחושת חוסר יציבות בישראל. שנית, אנו סוקרים את המדדים השונים המשמשים אותנו למדידת יציבותן של ממשלות בישראל: משך כהונת ראשי הרשות המבצעת; משך כהונת ממשלות והסיבות לסיום כהונתן; משך כהונת מפלגת שלטון וחילופי שלטון בין מפלגות; שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלות; חילופי שרים בין ממשלות; ומשך הכהונה של שרים לפי משרדים ביצועיים. אנו מעריכים את היתרונות והחסרונות של כל מדד ומפרטים את האופן בו בחרנו ליישם. בהמשך, אנו מציגים את הממצאים שהופקו מהחלת מדדי היציבות על ממשלות ישראל. בכל המקרים אנו מצביעים על מגמות שינוי לאורך זמן.<sup>1</sup> במידת האפשר, אנו מעריכים את הממצאים שהופקו לגבי ישראל בפרספקטיבה השוואתית, בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות הנכללות באוכלוסיית המחקר. החלק האחרון של הנייר מוקדש לסיכום הממצאים ולהצגת המסקנות העולות מהם לגבי יציבות ממשלות בישראל.

<sup>1</sup> בחינת מגמות לאורך זמן מבוצעת כאן על-ידי השוואה בין שתי תקופות. לצורך זה, אנו מתייחסים לשנה 1990 כנקודת הציון המפרידה בין התקופות המשוות היות שתחילת הכהונה של ראשי ממשלה או ממשלות אינן תואמות בהכרח את החלוקה שלנו, כלומר, אינן מתחילות או נגמרות בשנת 1990, החלוקה לתקופות במקרים אלו מבוססת על הסמיכות של מועד ההתחלה/סיום של הכהונות לאחת משתי הקטגוריות. בנוסף, במדידת תחלופת שרים בין ממשלות, התקופה המוקדמת מתחילה בממשלה השניה (1950) ולא בממשלה הראשונה (1949). זאת משום שאנו רואים בממשלה הזמנית מקרה חריג, ולכן, תחלופת השרים בינה לבין הממשלה הראשונה אינה רלוונטית לנו.



## יציבות ממשלות – רקע

בישראל רווחת תחושת חוסר יציבות שלטונית. עדות לתחושה זו מצויה, למשל, בהערכה האסטרטגית לישראל 2009, שפורסמה מטעם המכון למחקרי בטחון לאומי. על פי הערכה זו:

הבעיה המרכזית העומדת בפני ישראל בשנים האחרונות היא חוסר יציבותו של השלטון, על משמעותיה באשר ליכולת המשילות. ואכן, כבר כמה שנים ישראל סובלת מהעדר יציבות בשלטון. ממשלות מתחלפות בכל שלוש שנים בערך, ותוחלת שרידותו של שר כלשהו במשרד נתון היא שנתיים (המכון למחקרי בטחון לאומי, 2009, עמ' 18).

חוסר היציבות - בעיקר חילופי ממשלות וחילופים בתוך ממשלות - נתפסים כמכשול משמעותי, אולי המשמעותי ביותר, העומד בדרכה של המערכת השלטונית בישראל. לדבריו של מיכאל שטראוס:

ב-60 שנותיה ידעה ישראל 31 ממשלות. אך רק שתיים מהן זכו לכהן קדנציה מלאה. קואליציות רעועות, רוויות מאבקים וחילופי שלטון תדירים, פוגעים בהתפתחותה התקינה של המדינה בכל התחומים: מערכת החינוך מדשדשת. כל ממשלה חדשה מכריזה על רפורמה, אך מתחלפת טרם יישומה. גם תוכניות הרווחה מתגלגלות מממשלה לממשלה. תחומי התשתיות, המצריכים תכנון ארוך טווח, כדוגמת משבר המים, מחסור צפוי בחשמל ובעיות תעבורה, מוזנחים אף הם. חילופי השרים נעשים בקצב שאינו מאפשר ליישם ולהשלים אף פתרון. (מיכאל שטראוס, "שינוי שיטת הממשל: מהפכה גדולה בצעדים קטנים", גלובס, 17.11.2008).

או לדבריו של ח"כ משה גפני:

... המציאות הזו שבה ממשלות מתחלפות ולא מסיימות קדנציה שלמה, זו תופעה שצריך להתמודד אתה... קצה נפשנו, קצה נפשו של העם בללכת לבחירות כל הזמן. ממשלה צריכה להיות זו שמושלת, ומה שקורה במצב שבו ממשלות מתחלפות ושרים מתחלפים אחרי שנה שנתיים - זה בעצם הופך להיות שלטון של פקידים... (משה גפני, יהדות התורה, ישיבה מס' 24 של הכנסת ה-18, דברי הכנסת, 20.5.09).

תחושת חוסר היציבות מעיבה על תפקוד משרדי הממשלה והעומדים בראשם. מנקודת מבט של שר לשעבר, ציין אריה דרעי: "במשרדי הממשלה אתה לא יודע מי בעל השליטה. אתה לא יודע כמה זמן יש לך. יש תחושה של ארעיות כזו. תעשה מהר. תספיק מהר. אין יציבות" (אריה דרעי, הארץ, 9.10.2006). יתר על כן, לטענתו של משה יעלון, אותו חוסר יציבות לא רק שפוגע בתפקוד הרשות המבצעת ומשרדי הממשלה אלא גם מהווה: "פגיעה בסופו של דבר בביטחון הלאומי, בחוסן הלאומי שלנו" (משה יעלון, מאי 2009, בראיון לארגון נכי צה"ל, <http://www.inz.org.il/article.php?id=586>).

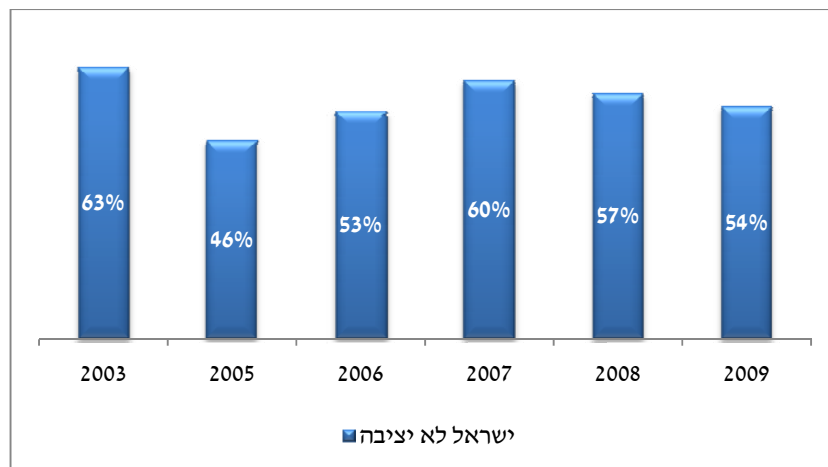
הטענה לחוסר יציבות של ממשלות ובתוך ממשלות בישראל מלווה בהפניית אצבע מאשימה כלפי שיטת המשטר בישראל. דוגמא עכשווית לקוחה מראיון שנערך לאחרונה (5 בנובמבר, 2010) עם יאיר לפיד:

[לפיד] הגדיר את שיטת הממשל בישראל כמטורפת. "תוך 15 שנה החלפנו עשרה שרי חינוך", אמר מגיש הטלוויזיה הבכיר, "תוך עשר שנים החלפנו 13 שרי תיירות ועוד 11 שרי משפטים, ואם לא תשתנה שיטת המשטר המטורפת שלנו למשהו שמאפשר משילות בסיסית, אז השרים ימשיכו להתחלף, ואם הם מתחלפים אז מי ששולט הם דרגי הביניים במשרדים הממשלתיים, הרי הם שם לתמיד". (<http://news.walla.co.il/?w=/2/1752071>)



תחושת חוסר היציבות רווחת גם בקרב הציבור הישראלי. סקר הדמוקרטיה הישראלית 2009 מצא כי רוב הנשאלים (54%) מעריך כי בהשוואה למערכות פוליטיות בדמוקרטיות אחרות, המערכת הפוליטית הישראלית אינה יציבה. כפי שמוצג בתרשים 1, ההערכה השלילית של הציבור את יציבות המערכת הפוליטית הישראלית התמתנה בשנים האחרונות.

### תרשים 1: הערכת יציבות המערכת הפוליטית בישראל בהשוואה לדמוקרטיות אחרות\*



\* הנתונים לקוחים מתוך מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009, עמוד 94.

תחושת חוסר היציבות אינה נובעת רק או בעיקר מתחלופתן של ממשלות ישראל בפועל, אלא מתחושת האיום הנשקף להישרדותן. לדבריה של רות גביון:

ישראל חוותה בעשור האחרון תחלופה רבה של ממשלות. תקופת הכהונה הממוצעת של ממשלה בישראל הינה פחות משנתיים. זאת ועוד, מעבר לנתונים מספריים קיימת תחושה כי בזמן האחרון תלויות ממשלות ישראל על בלימה ואינן יכולות להוציא לפועל מדיניותן בשל חשש לשלמות הקואליציה. כל החלטה חשובה, כך התחושה, עלולה להביא להתפוררות הממשלה ולבחירות חדשות וכך מרבית האנרגיה מופנית לעבר מאמצי ההישרדות בשלטון במקום למאמצים למשול (רות גביון, 2006).

או לדבריו של אוריאל לין:

אני מציע לא למדוד יציבות של ממשלה במדד כרונולוגי, תשתדלו למדוד את זה במדד פסיכולוגי, במדד של אווירה, כי כשממשלה מכהנת וכל הזמן עולה השאלה כמה זמן היא תמשיך להתקיים זה חוסר יציבות. ממשלה כזו לא יכולה לתפקד... (אוריאל לין, פרוטוקול מס' 232 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 12.12.2000).

כפי שנטען במסמך הדיאגנוזה, האיום ההישרדותי בצילו פועלות ממשלות ישראל וראשיהן הוא המעיב על הרכבתן, תחזוקתן, והישרדותן. כפי שמוצג בהמשך, ככלל, ממשלות ישראל וראשיהן עומדים במבחן ההישרדות. עם זאת, לצורך הישרדותן הן שומטות את הקרקע עליה הן עומדות. לדבריו של דן מרידור:



המשטר בישראל אינו סובל מחוסר יציבות. אני חושב שהוא יציב. השאלה היא מה מחיר היציבות הזאת. האם לא הגענו בזמן האחרון למצב שהיציבות נקנית במחיר כבד מדי, שהרכבות ממשלה נקנות במחירים כבדים מדי? ... (דן מרידור, 2.7.1991, כפי שצוטט ע"י אביגדור ליברמן בפרוטוקול מס' 5 של שיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 25.7.99).

בין אם היא מבוססת יותר או פחות, תחושת אי היציבות בפני עצמה היא מקור לדאגה. חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית מותנה באמון הציבור ונבחרי הציבור ביציבותה וביעילותה. יתר על כן, תחושה זו מכשירה את הקרקע לקידום רפורמות של דפוס המשטר בישראל המאיימות לשמוט את הקרקע עליה הדמוקרטיה הישראלית עומדת. לפיכך, חשוב להתחקות אחר מקורותיה של תחושה זו, קרי, לזהות את ההיבטים הבלתי יציבים של ממשלות ישראל, מתוך הנחה מושכלת שהללו פוגעים בלגיטימיות ובתפקוד של מערכת השלטונית. זו המטרה העומדת בבסיס נייר עבודה זה.

## הגדרות ומדדים

הספרות מציעה הגדרות שונות למושג "יציבות פוליטית". אחת מהגישות המקובלות בספרות, זו הרלוונטית לדיון זה, מגדירה יציבות כ-משך כהונת ממשלות (duration) או אריכות חיי ממשלות (Hurwitz, 1973).<sup>2</sup> על-פי גישה זו, "מדינה א' נתפסת כיציבה יותר ממדינה ב' אם לראשונה יש ממשלה אשר מכהנת, במוצע, משך זמן ארוך יותר מאשר השניה" (Hurwitz, 1973:449). כלומר, על פי גישה זו יציבות פוליטית מוגדרת כיציבות ממשלות, והיא נמדדת על פי משך כהונתן של ממשלות.

כיצד למדוד יציבות ממשלות? הספרות מציעה מספר מדדים עיקריים הנבדלים זה מזה ביחידת הניתוח או המדידה, כלומר, בהגדרה התפעולית של 'ממשלה'. טבלה 1 מפרטת את המדדים בהם השתמשנו כאן, כמפורט בהמשך. כפי שמוצג בטבלה, לכל מדד יתרונות וחסרונות. לפיכך, ההערכה שלנו מתבססת על שימוש בכל המדדים המוצגים, כאמצעי לפצות את חסרונותיהם היחסיים.

טבלה 1: מדדי יציבות ממשלות: תפעול יציבות, יתרונות, וחסרונות

יחידת הניתוח	תפעול יציבות	יתרונות	חסרונות
ראש הרשות המבצעת	משך/רציפות הכהונה של ראש הרשות המבצעת	פשטות, בהירות	תקפות חלקית
הממשלה	משך/רציפות הכהונה של ממשלות	פשטות, בהירות	תקפות חלקית
מפלגת השלטון	משך/רציפות הכהונה	שיקוף יציבות בין ממשלות	חלקיות - התעלמות

<sup>2</sup> חמש הגישות להגדרת יציבות פוליטית הן: (1) היעדר אלימות; (2) אריכות חיי ממשלות או משך כהונת ממשלות; (3) קיומו של משטר חוקתי לגיטימי; (4) היעדר שינוי מבני; מאפיין חברתי רב-רבדים (Hurwitz, 1973).



מהיבטים אחרים	של מפלגת שלטון		
חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים	באופן בו הוא מיושם כאן – שיקוף יציבות בתוך ממשלות	היעדר שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלות	ההרכב הסיעתי של ממשלות
חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים	מדידת יציבות בין ממשלות	רציפות הכהונה של שרים לאורך ממשלות שונות	תחלופת שרים בין ממשלות
חלקיות – התעלמות מהיבטים אחרים	מדידת יציבות בתוך ובין ממשלות	משך/רציפות הכהונה של שרים לפי משרדים ביצועיים	שרים לפי משרדים ביצועיים

המדד הראשון מתמקד ב**אדם העומד בראשות הממשלה**, קרי, ראש הרשות המבצעת ( Russett, 1964; Taylor and Herman, 1971; Beck et al., 2001). על פי מדד זה, יציבות ממשלות מתופעלת כמשך כהונה רציפה של ראש הרשות המבצעת, מכניסתו לתפקיד ועד עזיבתו. מדד זה אדיש לתחלופה של ממשלות תחת אותו אדם או לתחלופה בתוך ממשלות בראשותן הוא עמד. להמחשה, על פי מדד זה שתי הכהונות הרציפות של ראש הממשלה אריאל שרון (2001-2003 ו-2003-2006) נספרות ככהונה אחת (משך כהונה = חמש שנים). מדד זה מבוסס על ההנחה שממשלה מוגדרת עלפי זהותו של העומד בראשה. המשכיות הכהונה או הרציפות השלטונית של אותו אדם נתפסת כאינדיקטור ליציבות ממשלות, וחילופי גברא בראשות הרשות המבצעת נתפסים כאינדיקטור להיעדרה.

מדד שני מתמקד ב**ממשלה** ולא בעומד בראשה. על פי מדד זה, יציבות ממשלות מתופעלת כמשך הכהונה של הממשלה, ממניויה ועד החלפתה. ההגדרה התפעולית של ממשלה, במקרה זה, מבוססת על ההגדרה המקובלת במדינות הרלוונטיות ועל רשומות המדינה. מדד זה אדיש לזהותו של האדם העומד בראשות הרשות המבצעת. להמחשה, על פי מדד זה הכהונה הרציפה של ראש הממשלה אריאל שרון נספרת כשתי כהונות נפרדות, כהונת הממשלה ה-29 (28.2.2001-7.3.2003) וכהונת הממשלה ה-30 (28.2.2003-4.5.2006). מדד זה מבוסס על ההנחה שהמשכיות הכהונה של העומד בראש הרשות המבצעת אינה תנאי מספק ליציבותן של ממשלות שכן חילופי ממשלות גם תחת אותו מנהיג עדיין מעידים על חוסר יציבות. חסרונו של מדד זה הוא באי הבחנתו בין ממשלות על פי הנסיבות שהובילו להחלפתן. להמחשה, משך כהונת ממשלה שנקטע בנסיבות חריגות, למשל, מותו של ראש הממשלה, אינו מובחן ממשך כהונת ממשלה שנפלה מטעמים פוליטיים, למשל, הצבעת אי אמון. כדי לפצות על חסרון זה, הוספנו למדידה של משך כהונת ממשלות גם ניתוח של **הנסיבות שהובילו להחלפת ממשלה**.

שני המדדים האלו (משך כהונת ראש הרשות המבצעת ומשך כהונת ממשלות) מאופיינים בפשטותם – מדידת יציבות על פי יחידת ניתוח מוגדרת וברורה. פשטות זו הופכת אותם לכלי ניתוח נוחים ושימושיים. עם זאת, אותה פשטות גם גורעת מתקפות הממצאים שמפקים באמצעותם. ראשית, מאחר שמדדים אלו אינם משקללים יציבות או אי יציבות בתוך ממשלות הרי ששיקוף יציבותן של ממשלות בראי מדדים אלו הוא *חלקי*. להמחשה, מדדים אלו אינם משקללים שינויים (אי יציבות) בתוך ממשלות, כגון: שינויים בהרכב



הקואליציוני, חילופי גברא בתוך הממשלה, או תנועות של חברי ממשלה בין משרדים. כלומר, הם אינם משקפים יציבות פנימית. בנוסף, משום פשטותם, שיקוף המציאות בראי מדדים אלו עשוי להיות מעוות. מקרה קיצוני הוא המקרה של מערכות פוליטיות הנשלטות על-ידי מפלגה דומיננטית, למשל, יפן. במקרה זה, מדידת יציבות ממשלות על פי משך כהונת ראש הרשות המבצעת או משך כהונת ממשלות מצביעה על חוסר יציבות קיצוני. משום שמדדים אלו אינם משקללים את זהות מפלגת השלטון, המרכיב היציב והמייצב במערכת הפוליטית, הערכתם את מידת היציבות במקרה היפני, למשל, היא חלקית, ויש שיטענו, מעוותת.

כמענה לנקודות תורפה אלו, פותחו מדדי יציבות אחרים המשמשים כתוספת, סייג, או תחליף לשני מדדי יציבות הממשלות הבסיסיים. גם אלו מובחנים זה מזה ביחידת הניתוח או המדידה. מדד אחד מתמקד ב**זהות מפלגת השלטון**. לצורך הדיון כאן, מפלגת שלטון מוגדרת כמפלגתו של ראש הממשלה. בשונה מהמדד המתמקד בהרכב הסיעתי, מדד זה מתייחס אך ורק לזהות מפלגת השלטון. על פי מדד זה, יציבות ממשלות מתופעלת כמשך הכהונה הרציפה של מפלגת שלטון, מזכייתה בשלטון ועד להחלפתה על-ידי מפלגת שלטון אחרת. חילופי מפלגת השלטון, או "מהפכים" הקוטעים את הרציפות השלטונית מעידים, על פי מדד זה, על חוסר יציבות. מדד זה אדיש לזהות העומד בראשות הרשות המבצעת, לחילופי ממשלות, או להרכב הסיעתי של הממשלה. להמחשה, על-פי מדד זה, מדינת ישראל מראשיתה ועד 1977 מאופיינת ביציבות מוחלטת, משום הזהות הקבועה של מפלגת השלטון (מפא"י על גלגוליה) לאורך כל התקופה. ערכו של מדד זה ניכר במקרה של מערכות פוליטיות הנשלטות על-ידי מפלגה דומיננטית אך מאופיינות בחילופי ראשי ממשלות ו/או ממשלות תכופים, למשל, יפן. מדד זה משקף את ההיבט היציב של מערכות אלו, אשר, כפי שהוזכר קודם, נעדר משיקוף היציבות במדד משך כהונת ראשי רשות מבצעת או במדד משך כהונת ממשלות. חסרונו העיקרי של מדד זה הוא בחלקיותו, קרי, אדישותו לחילופי ראשי רשות מבצעת ו/או ממשלות, ואדישותו לשינויים בהרכב ממשלה הנשלטת תחת אותה מפלגה. בנוסף, ההנחה עליה מתבסס מדד זה היא בעייתית. בעוד שהמדד מניח שזהות מפלגת השלטון הוא הגורם המכריע בקביעת דמותה של ממשלה, הרי שבפועל זהותן של הסיעות המשניות החברות בממשלה, במקרה של ממשלות קואליציה, משפיע במידה רבה על תפקודה של הממשלה ועל תפוקותיה. חרף חסרונותיו, מדד זה יעיל בשיקופו היבט מסוים של יציבותן של ממשלות. לכן בחרנו לשלב בנייתו לצד מדדים אחרים המפצים על חלקיותו.

מדד משלים אחר מתמקד ב**הרכב הסיעתי של ממשלות**, קרי, בסיעה או בסיעות הנכללות בממשלה. מדד זה מתפעל יציבות ממשלות כיציבות בהרכב הממשלה, כאשר שינוי בהרכב הממשלה – הצטרפות או פרישה – מעיד על אי יציבות. בנוסף הקיצוני ביותר בו הוא מיושם, מדד זה מחשב כל שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלה כהקמה של ממשלה חדשה, כחילופי ממשלות (Müller and Strøm, 2000). להמחשה, על-פי מדד זה, הממשלה ה-3 בראשותו של בן-גוריון (8.10.1951-24.12.1952), אשר במהלך כהונתה פרשה אגודת ישראל מהקואליציה (18.9.1952), נחשבת כשתי ממשלות, אחת שכללה את אגודת ישראל (8.10.1951-18.9.1952) ואחת שלא כללה אותה (18.9.1952-24.12.1952).



יתרונותיו העיקריים של מדד זה הם: (1) רגישותו לתנודות בתוך ממשלות, היבט חשוב של יציבות ממשלות קואליציוניות המשפיע גם על מדיניותן; ו-2) עמידתו בדרישות מחקר השוואתי חוצה מדינות (Müller and Strøm, 2000). חסרונותיו העיקריים של מדד זה, לפחות ביישומו הקיצוני הם: (1) הגזמה במידת אי היציבות משום ההגדרה של כל שינוי בהרכב הממשלה כחילופי ממשלות; ו-2) אי ההבחנה של המדד בין סוגים של שינוי בהרכב ממשלות, קרי, הצטרפות לעומת פרישה; ו-3) אי הבחנה בין המשמעות של השינוי כנגזרת, למשל, מגודל הסיעה המצטרפת או הפורשת, או ממיקומה על פני הציר האידיאולוגי.

משום החסרונות שזיהינו בהפעלת מדד זה, בעיקר בהקשר הישראלי, פיתחנו גישה חדשה ליישומו. ראשית, במקום לחשב שינוי בהרכב הסיעתי של ממשלות להגדרת ממשלות ולתחימת כהונתן, אנחנו מתייחסים לשינוי בהרכב הסיעתי כמדד לאי יציבות פנים-ממשלתית. תפעול זה מאפשר לנו להימנע מהעיוות במדידת יציבותן של ממשלות ומאפשר לנו להשוות תנודתיות בתוך ממשלות לתנודתיות של ממשלות. שנית, במקום להתייחס לכל שינוי בהרכב הסיעתי כתחלופה של ממשלה, אנו מגדירים ממשלות לפי ההגדרה הרשמית, וסופרים את מספר השינויים שחלו בכל ממשלה. ספירת השינויים שחלו בכל ממשלה מאפשרת להעריך את מידת אי היציבות הפנימית הכוללת בכל ממשלה. שלישית, במקום להתעלם מהשונויות בין שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות, אנחנו מכמתים ומודדים את אופיו של כל שינוי ואת היקפו. מדידה זו מאפשרת לנו להעריך את המשמעות של כל שינוי ולהבחין בין שינויים לפי כיוונם ולפי היקפם.

מדד נוסף נוגע אף הוא להרכבה של הממשלה, אך מתמקד ביחידת הניתוח הקטנה ביותר – זהות חברי הממשלה, קרי, שרים ואו סגני שרים. אנחנו בוחנים היבט זה של יציבות ממשלות בשני אופנים. ראשית, אנחנו בוחנים תחלופת שרים בין ממשלות. בחינה זו מבוססת על ספירת השרים המכהנים בממשלה נתונה שכיחנו גם בממשלה הקודמת לה (incumbents) ועל חישוב האחוז שהם מהווים מתוך אותה ממשלה נתונה. מדד זה מבוסס על ההנחה שהמשכיות בזהות חברי ממשלה לאורך ממשלות משקפת יציבות במערכת, הצפויה לשפר את תפקודן של ממשלות, בעוד שתחלופה של חברי ממשלה לאורך ממשלות משקפת אי יציבות הצפויה להקשות על תפקודן של ממשלות. שנית, אנחנו בוחנים את משך הכהונה של שרים במשרד מסוים, בשלושה משרדים מרכזיים (אוצר, חוץ, ופנים). בדומה למדד תחלופת שרים, מדד זה מבוסס על ההנחה שהמשכיות הכהונה של שר במשרד נתון משקפת יציבות במערכת, וקטיעת המשכיות או משך כהונה קצר משקפים אי יציבות.

ככלל, בחישוב של משכי כהונה (ראשי ממשלה, ממשלות, שרים) לא כללנו את נושאי המשרות/ממשלות הנוכחיים, המכהנים, אשר כהונתם עדיין נמשכת. אלו כן נכללים בחישוב של מספר החילופים ומספר נושאי המשרות/ממשלות. יוצא מן הכלל הוא הניתוח של משך כהונת מפלגות שלטון, בו כללנו את מפלגות השלטון המכהנות. במקרה זה, חישובנו את משך הכהונה עד לתאריך האחד באוקטובר 2010, הוא המועד בו נאספו הנתונים.



כפי שהובהר לעיל, אף אחד מן המדדים אינו מושלם כשלעצמו ועל כן יש להיזהר מהסקת מסקנות כוללניות על סמך מדד ספציפי זה או אחר. בראייתנו, תמונה מלאה ככל האפשר של מידת יציבות הממשלות בישראל ניתן להשיג רק על ידי לקיחה בחשבון של כלל המדדים יחד. או אז, כמכלול שלם, מדדים אלו משמשים אותנו כאן לצורך גיבוש הערכה מקיפה ותקפה של יציבות ממשלות בישראל במבט השוואתי והיסטורי, כמוצג להלן.

## משך כהונת ראש הרשות המבצעת (Chief Executive Duration)

בניגוד למשך כהונת בתי מחוקקים אשר להם יש ערך מקסימלי, ובשונה מראשי רשות מבצעת במשטרים נשיאותיים שונים אשר משך כהונתם מוגבל על פי חוק (Term limits) או רציפות כהונתם מוגבלת על פי חוק (Tenure limits) ראשי ממשלות יכולים לכהן ברציפות ללא מגבלת זמן. ראש הממשלה השוודי טאג ארלנדר, למשל, כיהן ברציפות במשך 23 שנים, והלמוט קוהל הגרמני כיהן ברציפות מ-1982 ל-1998. קצב תחלופת ראשי ממשלה, או ליתר דיוק – משך הכהונות של ראשי ממשלה, הוא לפיכך אחד המדדים היעילים ליציבות השלטון בדמוקרטיות פרלמנטריות. במערכת יציבה אפשר לצפות שראש ממשלה יכהן כמה שנים לפחות, שבמהלכן יוכל ללמוד את התפקיד, לקדם מדיניות ולהטביע את חותמו. תקופות כהונה קצרות, לעומת זאת, הן עדות ברורה למערכת לא יציבה. בדרך כלל מלווה הדבר גם בירידה ביכולת המשילות.

בישראל כיהנו מאז קום המדינה 12 אישים שונים כראשי ממשלה, ב-16 תקופות כהונה נפרדות (ראו טבלה 4).<sup>3</sup> מתוך 12 האישים שכיהנו כראשי ממשלה בישראל בעבר, ארבעה כיהנו יותר מכהונה אחת באופן בלתי רציף, תופעה רווחת בקרב ראשי רשות מבצעת – ראשי ממשלות, ובמידה פחותה גם נשיאים – בעולם. במקרה של יצחק רבין, למשל, חלפו 15 שנים בין תקופת הכהונה הראשונה שלו (1974-1977) ותקופת הכהונה השנייה (1992-1995). גם בן גוריון, שמיר, פרס עמדו בראשות ממשלה בשתי תקופות כהונה נפרדות.<sup>4</sup> משך הכהונה הקצר ביותר של ראש ממשלה היה כהונתו השנייה של שמעון פרס (שבעה חודשים בין נובמבר 1995 ליוני 1996) והארוך ביותר היה של דוד בן גוריון (כשבע וחצי שנים בין 1955 ל-1963).

כדי לבדוק האם קצב התחלופה של ראשי ממשלה בישראל חריג השונו את אורכי הכהונות של ראשי ממשלה בישראל לאלו של ראשי ממשלה ב-18 דמוקרטיות פרלמנטריות אחרות. מסגרת הזמן משתרעת מראש הממשלה הראשון שהתמנה לאחר תום מלחמת העולם השנייה ועד ל-30 בספטמבר 2010, כמוצג בטבלה 2.<sup>5</sup>

### טבלה 2: משך כהונת ראשי ממשלות ב-19 דמוקרטיות פרלמנטריות

<sup>3</sup> ל-12 האישים שכיהנו כראשי ממשלה בישראל נוסף גם יגאל אלון שכהן כראש ממשלה בפועל (17.3.1969-26.2.1969) בעקבות פטירתו של ראש הממשלה לוי אשכול. ל-16 הכהונות נוספות הכהונה של יגאל אלון, הכהונה של שמעון פרס כממלא מקום ראש הממשלה אחרי התפטרותו של יצחק רבין (21.6.1977-22.4.1977) והכהונה הנוכחית של ראש הממשלה בנימין נתניהו.  
<sup>4</sup> לארבעת האישים שכיהנו יותר מכהונה אחת באופן בלתי רציף נוסף גם ראש הממשלה המכהן, בנימין נתניהו.  
<sup>5</sup> לגבי פורטוגל, ספרד ויוון מסגרת הזמן מתחילה באמצע שנות השבעים, עם מינוי ראש הממשלה הראשון לאחר ייסודן מחדש של הדמוקרטיות. לגבי ישראל מסגרת הזמן מתחילה במרץ 1949 עם כינון הממשלה הראשונה.





(על פי ממוצע, מהארוכה ביותר לקצרה ביותר)\*

דירוג	מדינה	ממוצע (ימים)	ממוצע (שנים)	N (מספר כהונות)
1	גרמניה	2930	8.0	7
2	ספרד	2537	7.0	4
3	אוסטריה	2299	6.3	10
4	שוודיה	2190	6.0	10
5	אוסטרליה	1977	5.4	12
6	קנדה	1900	5.2	11
7	בריטניה	1820	5.0	13
8	דנמרק	1544	4.2	15
9	ניו זילנד	1537	4.2	14
10	יוון	1423	3.9	9
11	הולנד	1416	3.5	14
12	אירלנד	1375	3.8	16
13	<b>ישראל</b>	<b>1369</b>	<b>3.8</b>	<b>16</b>
14	נורווגיה	1159	3.2	19
15	בלגיה	1011	2.8	24
16	פורטוגל	948	2.6	11
17	יפן	778	2.1	26
18	פינלנד	690	1.9	34
19	איטליה	616	1.7	37

\* בהצגת הנתונים הובאו בחשבון תקופות כהונה שלמות ורצופות. לדוגמה, שתי תקופות הכהונה של שמעון פרס נספרו כשתי תקופות נפרדות, ותקופת הכהונה של אריאל שרון (2001-2006) נספרה כתקופה אחת. ראשי הממשלה הנוכחיים לא הובאו בחשבון.

הממצאים המוצגים מעידים כי בניגוד לדעה הרווחת, **ישראל אינה לוקה בתחלופה חריגה של ראשי ממשלה**. היא ממוקמת במקום ה-13 (מהמדינה היציבה לבלתי יציבה), מעל דמוקרטיה "מצליחות" כנורווגיה ופינלנד, ומשך הכהונה הממוצע של ראש ממשלה בה הוא 3.8 שנים. את תחתית הרשימה סוגרת איטליה, שמאז תום מלחמת העולם השנייה כיהנו בה לא פחות מ-37 ראשי ממשלה, ואורך הכהונה הממוצע בה הוא פחות משנתיים.

אולם טבלה 2 מציגה תמונת מצב של תקופת זמן ארוכה ואינה מצביעה על מגמה. **על מנת ללמוד האם חלה ירידה במשך תקופות הכהונה של ראשי ממשלות עלינו אפוא לערוך השוואה בין שני פרקי זמן**. טבלה 3 משווה בין תקופות הכהונה הממוצעות עד 1990 לתקופות הכהונה הממוצעות מ-1990. מספר המדינות מצטמצם בטבלה להלן מ-19 ל-16. הסיבה נעוצה בכך שעבור פורטוגל, יוון וספרד התקופה הראשונה מתחילה רק בסוף שנות השבעים וזו תקופה קצרה מדי על-מנת לערוך השוואה מהימנה או להצביע על מגמה.

**טבלה 3: משך כהונת ראשי ממשלות ב-16 דמוקרטיה פרלמנטריות: השוואה בין שתי תקופות**

(על פי כיוון והיקף השינוי מהתקופה המוקדמת למאוחרת)



דירוג	מדינה	ממוצע (ימים) עד 1990	ממוצע (ימים) החל מ-1990	שינוי (בימים)	שינוי (באחוזים)
1	פינלנד	549	1749	1200	248.6%
2	הולנד	1161	2949	1788	154.0%
3	דנמרק	1326	2957	1631	123.0%
4	בלגיה	883	1618	735	83.2%
5	אירלנד	1236	1977	741	60.0%
6	בריטניה	1656	2368	712	43.0%
7	אוסטרליה	1884	2254	370	19.6%
8	ניו זילנד	1487	1663	176	11.8%
9	איטליה	607	644	37	6.1%
10	נורווגיה	1183	1092	-91	-7.7%
11	גרמניה	2988	2583	-405	-13.6%
12	שוודיה	2345	1827	-518	-22.1%
13	קנדה	2037	1536	-501	-24.6%
14	<b>ישראל</b>	<b>1581</b>	<b>1015</b>	<b>-566</b>	<b>-35.8%</b>
15	יפן	960	566	-394	-41.0%
16	אוסטריה	2667	1442	-1225	-45.9%

על פי נתוני הטבלה, בשני העשורים האחרונים חלה בישראל ירידה גדולה של כ-36% במשך תקופות הכהונה של ראשי ממשלה. בשתי מדינות בלבד – יפן ואוסטריה – נרשמה ירידה גדולה יותר. מעניין לציין כי בכל שלוש המדינות הללו – וגם בקנדה, המקדימה את ישראל במקום אחד בטבלה – חלו תמורות ניכרות במערכות המפלגתיות משנות התשעים של המאה העשרים. זאת ועוד, דווקא במדינות בעלות מבנה פוליטי דומה לזה של ישראל (ריבוי מפלגות וממשלות קואליציוניות), כמו פינלנד, הולנד, דנמרק ובלגיה, התארכו מאוד תקופות הכהונה של ראשי הממשלה. כפי שמוצג בטור השמאלי של הטבלה, ברוב המדינות משך הכהונה הממוצע של ראשי ממשלות מאז שנות ה-90 הוא גבוה מזה שנמצא בתקופה המוקדמת. המגמה היא אפוא ברורה למדי: כיום ראשי ממשלה בישראל מתחלפים בקצב מהיר יותר ומכהנים פחות זמן לעומת העבר הלא רחוק. במובן זה, ישראל חורגת מהדפוס הנפוץ ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות, בהן משך כהונת ראשי ממשלות התארך, בממוצע, בשני העשורים האחרונים.

### משך כהונת ממשלות (Government Duration)

במשטרים פרלמנטרים משך הכהונה המקסימלי של ממשלות הוא משך הכהונה המקסימלי של הפרלמנט, כפי שנקבע בחוק. במקרים חריגים, כאשר קיים קושי להרכיב ממשלה אחרי בחירות כלליות, ממשלות ממשיות לכהן אחרי הבחירות, כלומר, משך כהונתן חורג ממשך כהונתו של הפרלמנט ממנו הן נבעו. שכיח יותר הוא



פיזור של ממשלות במהלך כהונתו של הפרלמנט ממנו הן נבעו. ככלל, אין מגבלת מינימום על משך כהונתה של ממשלה. יוצאים מהכלל הם מקרים בהם החוק אוסר על פיזור ממשלה בתחילת כהונתה (ראו נייר עבודה בנושא מנגנוני אי אמון בממשלה). לצורך מדידת משך כהונתן של ממשלות, ממשלה מוגדרת כאן על-פי רשומות המדינה. משך כהונת ממשלה נספר מיום הקמתה עד יום החלפתה.

טבלה 4 מציגה את משך הכהונה של כל אחת מ-31 ממשלות העבר של ישראל בחודשים ובשנים. כפי שמוצג בטבלה (הטור השמאלי) **משך הכהונה של רוב ממשלות ישראל (58%, 18 ממשלות) היה נמוך משנתיים**. מהן, חמש ממשלות כיהנו פחות משנה. יתר הממשלות כיהנו בין שנתיים לארבע שנים (35.4%, 11 ממשלות), מתוכן, חמש ממשלות כיהנו מעל שלוש שנים. כהונתן של שתי ממשלות, הממשלה ה-15 והממשלה ה-18, ארכו מעל ארבע שנים. **משך הכהונה הממוצע של ממשלות ישראל הוא 1.96 שנים** (או 23.5 חודשים) והמשך החציוני הוא 1.88 שנים (או 22.5 חודשים).

**טבלה 4: ממשלות העבר הפורמליות בישראל: ראשיהן, תקופת כהונתן, ומשך כהונתן 1949-2009**

ממשלה	ראש הממשלה	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך כהונה (בחודשים)	משך כהונה (בשנים)
1	דוד בן גוריון	10/03/1949	31/10/1950	19.73	1.64
2	דוד בן גוריון	01/11/1950	07/07/1952	20.19	1.68
3	דוד בן גוריון	08/10/1951	23/12/1952	14.53	1.21
4	דוד בן גוריון	24/12/1952	25/01/1954	13.05	1.09
5	משה שרת	26/01/1954	28/06/1955	17.03	1.42
6	משה שרת	29/06/1955	02/11/1955	4.14	0.34
7	דוד בן גוריון	03/11/1955	06/01/1958	26.14	2.18
8	דוד בן גוריון	07/01/1958	16/12/1959	23.28	1.94
9	דוד בן גוריון	17/12/1959	01/11/1961	22.52	1.88
10	דוד בן גוריון	02/11/1961	25/06/1963	19.73	1.64
11	לוי אשכול	26/06/1963	21/12/1964	17.88	1.49

**טבלה 4: ממשלות העבר הפורמליות בישראל: ראשיהן, תקופת כהונתן, ומשך כהונתן 1949-2009 (המשך)**

ממשלה	ראש הממשלה	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך כהונה (בחודשים)	משך כהונה (בשנים)
12	לוי אשכול	22/12/1964	11/01/1966	12.66	1.05
13	לוי אשכול	12/01/1966	16/03/1969	38.10	3.17
14	גולדה מאיר	17/03/1969	14/12/1969	8.94	0.74
15	גולדה מאיר	15/12/1969	09/03/1974	50.79	4.23
16	גולדה מאיר	10/03/1974	02/06/1974	2.76	0.23



3.04	36.56	19/06/1977	03/06/1974	יצחק רבין	17
4.12	49.51	04/08/1981	20/06/1977	מנחם בגין	18
2.18	26.14	09/10/1983	05/08/1981	מנחם בגין	19
0.93	11.11	12/09/1984	10/10/1983	יצחק שמיר	20
2.10	25.18	19/10/1986	13/09/1984	שמעון פרס	21
2.17	26.07	21/12/1988	20/10/1986	יצחק שמיר	22
1.46	17.59	10/06/1990	22/12/1988	יצחק שמיר	23
2.09	25.05	12/07/1992	11/06/1990	יצחק שמיר	24
3.36	40.31	21/11/1995	13/07/1992	יצחק רבין	25
0.57	6.84	17/06/1996	22/11/1995	שמעון פרס	26
3.04	36.56	05/07/1999	18/06/1996	בנימין נתניהו	27
1.67	20.02	06/03/2001	06/07/1999	אהוד ברק	28
1.98	23.74	27/02/2003	07/03/2001	אריאל שרון	29
3.18	38.14	03/05/2006	28/02/2003	אריאל שרון	30
2.90	34.88	30/03/2009	04/05/2006	אהוד אולמרט	31
1.96	23.52			<b>ממוצע</b>	
1.88	22.52			<b>חציון</b>	

כדי לבחון את הטענה הרווחת שתוחלת החיים של ממשלות ישראל התקצרה עם השנים, ערכנו השוואה בין הממשלות שכהנו מ-1949 עד 1990 לממשלות שכהנו מ-1990 ועד 2009. ממצאי ההשוואה מסוכמים בטבלה 5. כפי שמוצג בטבלה, הנתונים מעידים כי תוחלת החיים של ממשלות ישראל התארכה מאז 1990. משך הכהונה הממוצע, משך הכהונה החציוני, ומשך הכהונה המינימלי של הממשלות שכהנו אחרי 1990 ארוכות מאלו של הממשלות שקדמו להן. בנוסף, מספר הממשלות הממוצע בשנה (מספר ממשלות חלקי מספר שנים) קטן בתקופה המאוחרת מזו המוקדמת. המדד היחיד בו התקופה המאוחרת לכאורה פחות יציבה מהתקופה המוקדמת הוא משך הכהונה המקסימלי. כלומר, הנתונים מעידים שברמה האגרטיבית, חל שיפור במידת היציבות של ממשלות ישראל בעשור האחרון.

טבלה 5: משך כהונת ממשלות בישראל: השוואה בין שתי תקופות (1990-1949 ו-1990-2009)

יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת	החל מ-1990 (ממשלה 23-31 כולל)	עד 1990 (ממשלה 1-23 כולל)	מדד
1: 0.45	18.80 (225.89)	41.25 (495.63)	משך התקופה בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)



1: 1.29	(28.19) 2.35	(21.9) 1.82	כהונה ממוצעת בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1: 1.5	(29.97) 2.50	(19.73) 1.64	ממוצע כהונה חציוני בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1: 0.79	(40.31) 3.36	(50.79) 4.23	משך כהונה מקסימלי בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1: 2.47	(6.84) 0.57	(2.76) 0.23	משך כהונה מינימלי בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)

כדי להעריך את המשמעות של הנתונים שהצגנו, ערכנו השוואה בין הממשלות שכיחנו בישראל מאז 1990 ועד 2009 ובין מקבילותיהן שכיחנו באותה תקופה ב-26 דמוקרטיות פרלמנטריות, כמוצג בטבלה 6. ראשית, השונו את 27 מדינות המדגם על פי מספר הממשלות שכיחנו בהן בתקופה האמורה. היות שמספר השנים המכוסות על-ידי הסקירה שונה ממדינה למדינה, חילקנו את מספר הממשלות בכל מדינה למספר השנים המכוסות על ידי-הסקירה. כפי שמוצג בטבלה 6, דירגנו את המדינות על פי מדד זה מהיציבה ביותר (מספר הממשלות הממוצע בשנה הנמוך ביותר) לבלתי יציבה (מספר הממשלות הממוצע בשנה הגבוה ביותר). בנוסף, כמוצג בטבלה מדדנו את משך כהונת הממשלות שכיחנו במדינות אליהן התייחסנו בתקופה האמורה (-1990 2009), את משך הכהונה הממוצע, החציוני, המקסימלי, והמינימלי (בשנים).

כפי שמוצג בטבלה, המדינה היציבה ביותר על פי מדד זה היא בריטניה, בה כיהנו 6 ממשלות בלבד ב-22.9 שנים. אותו מספר ממשלות נמצא גם בגרמניה וספרד, שתי מדינות בהן מיושם מנגנון האי אמון הקונסטרוקטיבי המלא. המדינה הכי פחות יציבה על פי מדד זה היא יפן, בה כיהנו 18 ממשלות ב-20.27 שנים. בתחתית המדרג מצויות גם צרפת (12 ממשלות ב-16 שנים), צ'כיה ואיטליה (11 ממשלות בכ-18 שנים). ישראל מדורגת במקום ה-17 עם 9 ממשלות בתקופה של 18.8 שנים. מספר הממשלות בישראל ומספר הממשלות הממוצע בשנה בישראל גבוהים מהממוצע של אוכלוסיית המחקר, אך לא באופן משמעותי. כלומר, ישראל ממוקמת פחות או יותר באמצע, בין הדמוקרטיות הפרלמנטריות המאוד יציבות לבין הדמוקרטיות הפרלמנטריות הבלתי יציבות.

מבחינת משך כהונה ממוצע, ישראל מדורגת במקום ה-17 עם משך כהונה ממוצע של 2.35 שנים. משך הכהונה הממוצע של ממשלות ישראל ומשך הכהונה החציוני של ממשלות ישראל נמוכים מאלו של אוכלוסיית המחקר, אך לא באופן משמעותי. לצד ההשוואה בין משכי כהונת ממשלות על פי ממוצע וחציון, בחנו את ערכי הקיצון, את משך הכהונה של הממשלה שכיחנה הכי הרבה זמן (משך כהונה מקסימלי) ואת משך הכהונה של הממשלה שכיחנה הכי פחות זמן (משך כהונה מינימלי) בכל מדינה. בחינה זו הפיקה את הממצאים הבאים. ראשית, ישראל חריגה בערך הנמוך של משך הכהונה המקסימלי של ממשלותיה בתקופה האמורה (3.36 שנים בישראל לעומת 4.33 שנים בממוצע בעולם). שנית, משך הכהונה המינימלי של ממשלות



ישראל נמוך מהממוצע של מדינות המחקר (0.57 שנים בישראל לעומת 0.90 בממוצע בעולם). עם זאת, משך הכהונה המינימלי החציוני של ממשלות ישראל שווה לזה של מדינות המחקר (0.57 שנים).

טבלה 6: מספר ממשלות ומשך כהונת ממשלות בין השנים 1990-2010 ב-27 דמוקרטיית פרלמנטריות

(בסדר עולה על פי מספר ממשלות חלקי תקופה, מהנמוך לגבוה)

דירוג	מדינה	מספר ממשלות חלקי תקופה	מספר ממשלות	מסגרת הזמן (בשנים)	משך כהונה ממוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	משך כהונה מקסימלי (בשנים)	משך כהונה מינימלי (בשנים)
1	בריטניה	0.262	6	22.90	4.58	4.83	5.06	3.91
2	גרמניה	0.320	6	18.78	3.75	3.93	4.00	3.07
3	ספרד	0.327	6	18.35	3.67	3.97	3.99	2.81
4	מלטה	0.336	7	20.83	3.47	4.28	4.78	0.95
5	פינלנד	0.365	7	19.15	3.19	3.89	4.00	0.18
6	שבדיה	0.368	7	19.00	3.15	3.47	4.01	1.45
7	אוסטרליה	0.378	7	18.51	3.08	3.01	4.22	2.55
8	פורטוגל	0.391	7	17.91	2.98	3.22	4.54	0.65
9	הולנד	0.405	7	17.29	2.88	3.53	4.79	0.63
10	קנדה	0.407	7	17.21	2.87	3.26	4.59	0.36
11	אירלנד	0.425	8	18.82	2.69	2.53	5.02	0.90
12	אוסטריה	0.445	8	17.96	2.56	3.01	3.87	0.88
13	בלגיה	0.452	8	17.72	2.53	3.20	4.59	0.24
14	יוון	0.453	9	19.87	2.48	2.89	3.90	0.38
15	ניו-זילנד	0.467	9	19.28	2.41	2.31	5.94	0.16
16	נורבגיה	0.468	7	14.95	2.49	2.64	3.99	0.97
<b>17</b>	<b>ישראל</b>	<b>0.479</b>	<b>9</b>	<b>18.80</b>	<b>2.35</b>	<b>2.50</b>	<b>3.36</b>	<b>0.57</b>
18	הודו	0.486	9	18.53	2.31	1.24	5.00	0.04
19	סלובניה	0.486	9	18.52	2.31	2.02	4.09	0.48
20	הונגריה	0.486	10	20.59	2.29	2.34	3.97	0.58
21	דנמרק	0.492	9	18.29	2.28	2.18	3.68	1.22
22	לוקסמבורג	0.499	10	20.02	2.22	1.59	4.98	0.01
23	איסלנד	0.509	10	19.66	2.18	1.69	4.09	0.27
24	איטליה	0.585	11	18.79	1.56	1.19	4.93	0.34
25	ציכיה	0.612	11	17.99	1.79	1.43	4.00	0.34
26	צרפת	0.746	12	16.09	1.46	1.17	4.92	0.08
27	יפן	0.888	18	20.27	1.19	1.00	2.56	0.17
	<b>ממוצע</b>	<b>0.464</b>	<b>8.67</b>	<b>-</b>	<b>2.62</b>	<b>2.68</b>	<b>4.33</b>	<b>0.90</b>
	<b>חציון</b>	<b>0.453</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>2.49</b>	<b>2.64</b>	<b>4.09</b>	<b>0.57</b>



לצורך הערכת יציבות/אי יציבותן של ממשלות, ולצורך זיהוי גורמיהן, בחנו לא רק את משך כהונתן של ממשלות ישראל, אלא גם את הנסיבות שהובילו לסיום כהונתן, כמוצג בטבלה 7.

**טבלה 7: נסיבות שהובילו לסיום כהונת ממשלות בישראל, 1949-2009**

ממשלה	ראש הממשלה	משך כהונה (בשנים)	נסיבות שהובילו לסיום כהונת הממשלה
1	דוד בן גוריון	1.64	משך הכהונה לא נקבע מראש. <b>ראש הממשלה הכריז על התפטרות הממשלה.</b>
2	דוד בן גוריון	1.68	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות דחיתה של הכנסת שורה של הצעות מטעם הממשלה בנושא רישום ילדים לבתי-הספר, בה ראה ראש הממשלה הבעת אי אמון.</b> כישלון משא ומתן להקמת קואליציה חדשה הביא לפיזור הכנסת וקיום בחירות כלליות.
3	דוד בן גוריון	1.21	<b>הממשלה התפטרה על רקע חילוקי דעות בין חברות הקואליציה (העמקת החינוך הדתי; הרכב הקואליציה).</b>
4	דוד בן גוריון	1.09	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו.</b>
5	משה שרת	1.42	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות חוסר משמעת קואליציונית (הימנעותם של שרי הציונים הכלליים בהצבעת אי אמון בקשר למשפט קסטנר).</b>
6	משה שרת	0.34	<b>כינון כנסת חדשה.</b>
7	דוד בן גוריון	2.18	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות מה שהגדיר כהדלפת סודות לעיתון המפלגתי של אחת מחברות הקואליציה (אחדות העבודה-פועלי ציון).</b>
8	דוד בן גוריון	1.94	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות חוסר משמעות קואליציונית (ההצבעה של חברי סיעות אחדות העבודה-פועלי ציון ומפ"ם נגד החלטת הממשלה למכור נשק לגרמניה, והסירוב של שריהן להתפטר מהממשלה).</b>
9	דוד בן גוריון	1.88	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו על רקע פרשת לבון.</b> כישלון מגעים קואליציוניים הביא להקדמת הבחירות הכלליות.
10	דוד בן גוריון	1.64	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו משום שחש כי חברי מפלגתו אינם תומכים בו.</b>
11	לוי אשכול	1.49	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו כדי לכפות על מרכז מפלגתו להכריע בינו לבין בן גוריון בויכוח על פרשת לבון.</b>
12	לוי אשכול	1.05	<b>כינון כנסת חדשה.</b>
13	לוי אשכול	3.17	<b>ראש הממשלה נפטר.</b>
14	גולדה מאיר	0.74	<b>כינון כנסת חדשה.</b>
15	גולדה מאיר	4.23	<b>כינון כנסת חדשה.</b>
16	גולדה מאיר	0.23	<b>ראש הממשלה הגישה את התפטרותה בעקבות פרסום החלק הראשון של דוח ועדת אגרנט.</b>
17	יצחק רבין	3.04	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בעקבות פיטוריו את</b>



<b>שרי המפד"ל על רקע הפרתם את המשמעת הקואליציונית (הימנעותם בהצבעת אי אמון בכנסת בקשר לטקס קבלת מטוסי F-15 בחיל האוויר, בשבת).</b>			
<b>התפזרות הכנסת בעקבות משברים קואליציוניים.</b>	4.12	מנחם בגין	18

**טבלה 7: נסיבות שהובילו לסיום כהונת ממשלות בישראל, 1949-2009 (המשך)**

ממשלה	ראש הממשלה	משך כהונה (בשנים)	נסיבות שהובילו לסיום כהונת הממשלה
19	מנחם בגין	2.18	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו מסיבות אישיות.</b>
20	יצחק שמיר	0.93	<b>התפזרות הכנסת בעקבות התפטרות שרים.</b>
21	שמעון פרס	2.10	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו בהתאם להסכם הרוטציה.</b>
22	יצחק שמיר	2.17	<b>כינון כנסת חדשה.</b>
23	יצחק שמיר	1.46	<b>הממשלה נפלה בהצבעת אי אמון בכנסת בעקבות המשבר הקואליציוני שפרץ כתוצאה מ'התרגיל המסריחי' (פיטוריו של שמעון פרס על-ידי ראש הממשלה שהובילו להתפטרות שרי המערך).</b>
24	יצחק שמיר	2.09	<b>התפרקות הקואליציה (פרישת סיעות צומת, התחיה, ומולדת) הובילה לפיזור הכנסת וקיום בחירות מוקדמות.</b>
25	יצחק רבין	3.36	<b>ראש הממשלה נרצח.</b>
26	שמעון פרס	0.57	<b>התפזרות הכנסת.</b>
27	בנימין נתניהו	3.04	<b>התפזרות הכנסת.</b>
28	אהוד ברק	1.67	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו, בעקבות התפרקות הקואליציה על רקע פסגת קמפ-דייוויד.</b>
29	אריאל שרון	1.98	<b>התפזרות הכנסת.</b>
30	אריאל שרון	3.18	<b>התפזרות הכנסת.</b>
31	אהוד אולמרט	2.90	<b>ראש הממשלה הגיש את התפטרותו על רקע ביקורת ציבורית וחשדות לעבירות פליליות.</b>

על בסיס ניתוח הנסיבות שהובילו לסיום כהונתן של ממשלות, חישבנו את השכיחות של הגורמים לסיום כהונת ממשלות בישראל, ואת משך הכהונה הממוצע של ממשלות על פי גורמים אלו. כמוצג בטבלה 8, **הגורם השכיח ביותר לסיום כהונת ממשלות ישראל הוא התפטרות ראש הממשלה**. התפטרות ראשי ממשלות בישראל נובעת ממקורות שונים, אך ברוב המקרים נראה כי התפטרות היא האמצעי העומד לרשות ראשי ממשלות בהתמודדותם עם אופוזיציה מקרב ממשלותיהם, מקרב מפלגותיהם, מקרב הכנסת, ובהתמודדות עם ביקורת ציבורית. בנוסף, הנתונים משקפים את יכולתה של הכנסת לפזר את עצמה במהלך כהונתה. להבדיל מהפלת הממשלה על-ידי הכנסת (אי אמון) באמצעותה מטילה הרשות המחוקקת את מרותה על הרשות המבצעת, בפיזור העצמי על רקע משברים קואליציוניים הכנסת משמשת כ"מבוגר אחראי" במערכת





הפוליטית הישראלית. הפיזור העצמי של הכנסת במקרים אלו משמש כאמצעי לשינוי תנאים המעייבים על תפקוד המערכת השלטונית ככלל. כלומר, **הפיזור העצמי של הכנסת אינו בעצמו גורם לנפילת ממשלות, אלא סימפטום לקשיי התחזוקה של הממשלה עצמה**. לו היתה נשללת מהכנסת הסמכות לפזר את עצמה, יש מקום להניח שברוב המקרים ממשלות היו מתפזרות בכל מקרה, באמצעים אחרים. בין אם כהונתה של ממשלה נחתמת על-ידי התפטרות ראש הממשלה, התפטרות הממשלה, או פיזור עצמי של הכנסת, נראה כי **משברים קואליציוניים הם מקור עיקרי לאי יציבות ממשלות בישראל**. כפי שמוצג בהמשך, גם כאשר אלו אינם מובילים לתחלופתן, משברים אלו מערערים את יציבותן הפנימית של ממשלות.

#### טבלה 8: גורמים לסיום כהונת ממשלות בישראל: שכיחויות ומשך כהונה ממוצע

גורם לסיום כהונת הממשלה	שכיחות הגורם (מספר)	שכיחות הגורם (אחוז)	משך כהונה ממוצע (בשנים)
התפטרות ראש הממשלה	14	45.1%	1.8 שנים
התפזרות הכנסת	7	22.5%	2.2 שנים
כינון כנסת חדשה	5	16.1%	1.7 שנים
התפטרות הממשלה	2	6.4%	1.4 שנים
מות ראש הממשלה	2	6.4%	3.2 שנים
הדחה הממשלה בהצבעת אי אמון	1	3.2%	1.4 שנים
סך הכל	31	100%	2.3 שנים

#### מפלגות שלטון – חילופיהן ("מהפכים") ומשכי כהונתן

מידת היציבות, וההמשכיות, במערכת הפוליטית היא בחלקה נגזרת של כוחן של המפלגות הגדולות והשינויים שחלו בו. להוציא מקרים חריגים, בדמוקרטיית פרלמנטריות ממשלות מובלות על-ידי מפלגת שלטון, מקרבה נובע ראש הממשלה. התנהגותן של מפלגות שלטון מושפעת במידה רבה מכוחן היחסי בממשלה, ובממשלות קואליציה - מזהותן של הסיעות החברות בממשלה. עם זאת, זהותה של מפלגת השלטון כשלעצמה משפיעה הן על התנהלותן של ממשלות והן על יציבותן. כך, חילופים של מפלגת השלטון קוטעים את ההמשכיות השלטונית. לעומת זאת, רציפות הכהונה של מפלגת השלטון - במנותק מחילופי ראשי ממשלות, חילופי ממשלות, או חילופים בתוך ממשלות - מייצבת לכאורה את המערכת ומאפשרת המשכיות בין ולאורך ממשלות. לצורך הערכת היבט זה של יציבות ממשלות, הערכנו ראשית את משך כהונתן הרציפה של מפלגות שלטון בישראל, כמוצג בטבלה 9. לצורך זה, מפלגת השלטון מוגדרת כמפלגתו של ראש הממשלה.

#### טבלה 9: משכי כהונת מפלגות שלטון בישראל בעבר: 1949-2009

מפלגת שלטון	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך כהונה (בחדשים)	משך כהונה (בשנים)
-------------	-------------	------------	--------------------	-------------------



28.28	339.55	19/06/1977	10/03/1949	מפא"י/מערך
7.23	86.83	12/09/1984	20/06/1977	ליכוד
2.10	25.18	19/10/1986	13/09/1984	מערך
5.73	68.78	12/07/1992	20/10/1986	ליכוד
3.93	47.18	17/06/1996	13/07/1992	העבודה
3.04	36.56	05/07/1999	18/06/1996	ליכוד
1.67	20.02	06/03/2001	06/07/1999	ישראל אחת
4.71	56.52	20/11/2005	07/03/2001	ליכוד
3.35	40.27	30/03/2009	21/11/2005	קדימה
<b>6.6</b>	<b>80.09</b>		<b>ממוצע</b>	
<b>3.9</b>	<b>47.18</b>		<b>חציון</b>	

הנתונים המוצגים בטבלה משקפים את השינויים שחלו במערכת המפלגתית הישראלית לאורך השנים, מימי שלטונה הבלתי מעורער של מפא"י/המערך (עד 1977) לעידן חילופי השלטון בין הליכוד למפלגת העבודה, ועד להקמתה של קדימה. מאז הממשלה הראשונה ועד הממשלה הנוכחית, משך הכהונה הממוצע של מפלגות שלטון בישראל מאז הממשלה הראשונה ועד 2009 הוא 6.6 שנים (חציון שווה 3.9 שנים).

הנתונים המוצגים מעידים על מגמה ברורה: **התקצרות במשכי הכהונה של מפלגות שלטון בישראל**. כדי להעריך את מימדי המגמה, השווינו בין שתי תקופות, כמוצג בטבלה 10. כדי להימנע מלקטוע באופן מלאכותי את הכהונה הרציפה של הליכוד בין השנים 1986-1992, בחרנו כאן את השנה 1992 (ולא 1990, כמוקדם) בהבחנה בין שתי התקופות המשוות. כאן גם כללנו את חילופי השלטון האחרונים.

**טבלה 10: משך כהונת מפלגות שלטון בישראל: השוואה בין שתי תקופות (1949-1992 ו-1992-2010)**

יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת	מ-1992 עד 2010	עד 1992	מדד
1:0.42	18.22 (218.76)	43.34 (520.44)	משך התקופה בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1:0.27	3.03 (36.43)	10.83 (130)	כהונה ממוצעת בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1:0.49	3.20 (38.42)	6.48 (77.8)	ממוצע כהונה חציוני בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1:0.16	4.71 (56.52)	28.28 (339.55)	משך כהונה מקסימלי בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)
1:0.71	1.50 (18)	2.10 (25.18)	משך כהונה מינימלי בשנים (משך בחודשים, בסוגריים)



כפי שמוצג בטבלה, משך כהונת מפלגות שלטון בישראל התקצר באופן דרסטי מאז 1992. בנוסף, מספר חילופי השלטון הוכפל מאז 1992 - וזאת למרות שפרק הזמן שנבדק בתקופה המאוחרת היה קצר משמעותית מהתקופה המוקדמת - מה שמשתקף בכל שמספר חילופי השלטון הממוצע בשנה בתקופה המאוחרת הוא מעל פי חמישה מזה שנמצא בתקופה המוקדמת. נתון זה משקף, בין השאר, את היחלשותן של המפלגות הגדולות בישראל.

גם בהקשר זה ביקשנו להעריך את מצבה של ישראל בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות בעולם. לצורך כך, מדדנו את חילופי מפלגות השלטון ב-27 הדמוקרטיות הפרלמנטריות הנכללות באוכלוסיית המחקר (כולל ישראל) בין השנים 1990-2010. כדי למנוע קטיעה מלאכותית של רציפות הכהונה של מפלגות שלטון, בחישוב זה כללנו גם את מפלגת השלטון המכהנת במדינות השונות. כפי שמוצג בטבלה 11, דירגנו את המדינות מהיציבה ביותר לפחות יציבה על פי מספר החילופים הממוצע של מפלגות שלטון בשנה בכל מדינה, קרי, מספר חילופי השלטון שאירעו בה חלקי מספר השנים הנכללות בניתוח. לצורך זה, ספרנו גם העברות שלטון לידי של ראש ממשלה עצמאי, קרי, לא מנהיג מפלגה, כחילוף.

טבלה 11: חילופי מפלגות שלטון בין השנים 1990-2010 ב-27 דמוקרטיות פרלמנטריות

(בסדר יורד על פי מספר חילופים חלקי שנים, מהנזיר ביותר לתכוף ביותר)

דירוג	מדינה	מספר חילופי מפלגות השלטון	מספר חילופים חלקי משך התקופה (בשנים)	מספר המפלגות שהחזיקו בשלטון בתקופה (כולל העצמאיים)	מספר המפלגות שהחזיקו בשלטון בתקופה (ללא העצמאיים)	מספר מפלגות (ללא חלקי העצמאיים) משך התקופה (בשנים)
1	לוקסמבורג	1	0.047	2	2	0.094
2	מלטה	2	0.086	2	2	0.086
3	בריטניה	2	0.086	2	2	0.086
4	קנדה	2	0.092	3	3	0.137
5	אירלנד	2	0.094	2	2	0.094
6	הולנד	2	0.096	2	2	0.096
7	ספרד	2	0.096	2	2	0.096
8	אוסטריה	2	0.101	2	2	0.101
9	דנמרק	2	0.101	3	3	0.152
10	גרמניה	2	0.101	2	2	0.101
11	פינלנד	2	0.103	2	2	0.103
12	שבדיה	2	0.105	2	2	0.105
13	אוסטרליה	2	0.106	2	2	0.106
14	בלגיה	2	0.108	3	3	0.162



0.095	2	2	0.142	3	ניו-זילנד	15
0.155	3	3	0.155	3	צרפת	16
0.106	2	2	0.159	3	פורטוגל	17
0.142	3	3	0.190	4	איסלנד	18
0.098	3	2	0.192	4	יוון	19
0.100	2	2	0.201	4	נורבגיה	20
0.243	5	5	0.243	5	יפן	21
0.201	4	4	0.251	5	הודו	22
0.121	4	2	0.274	5	ציכיה	23
0.294	6	6	0.294	6	סלובניה	24
<b>0.148</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0.295</b>	<b>6</b>	<b>ישראל</b>	<b>25</b>
0.229	6	4	0.334	7	הונגריה	26
0.319	8	6	0.425	9	איטליה	27
<b>0.14</b>	<b>3.04</b>	<b>2.78</b>	<b>0.17</b>	<b>3.37</b>	<b>ממוצע</b>	
<b>0.11</b>	<b>2.00</b>	<b>2.00</b>	<b>0.11</b>	<b>2.00</b>	<b>חציון</b>	

כפי שמוצג בטבלה, בהיבט זה המדינה היציבה ביותר היא לוקסמבורג, בה הוחלף השלטון פעם אחת בלבד, ואחריה מלטה ובריטניה, שתיהן עם שני חילופים בין אותן שתי מפלגות. **ישראל מדורגת בתחתית, במקום ה-25 עם שישה חילופי מפלגות שלטון ב-20 השנים האחרונות.** מבחינת מספר חילופי מפלגות השלטון ותכיפותם, רק שתי דמוקרטיות מדורגות כפחות יציבות מישראל: הונגריה, ואיטליה.

בנוסף, בדקנו את **מספר המפלגות ביניהן הועבר השלטון בכל מדינה.** לצורך זה הבחנו בין חילופי שלטון בין מפלגות לבין חילופי שלטון בין מפלגות לראשי ממשלה עצמאיים ולהיפך. על פי בדיקה זו, ברוב הדמוקרטיות הנכללות כאן (59.2%, 16 מדינות) רק שתי מפלגות שונות החזיקו בשלטון לאורך התקופה האמורה. בשש דמוקרטיות אחרות, בהן ישראל, שלוש מפלגות החזיקו בשלטון, ובחמש מדינות אחרות, ארבע מפלגות או יותר החזיקו בשלטון. בעיקר בהינתן אופי חילופי השלטון בין הליכוד לקדימה, נראה כי **ישראל אינה חריגה באי יציבותה בהיבט זה.**

כמו כן, בדקנו את **משך הכהונה של מפלגות השלטון בישראל בהשוואה לאותן 26 דמוקרטיות פרלמנטריות.** ממצאי ההשוואה מוצגים בטבלה 12, בדירוג על פי משך הכהונה הממוצע, מהמדינה היציבה לבלתי יציבה. כמוצג בטבלה, בהיבט זה, **ישראל מדורגת בתחתית,** שניה באי יציבותה רק לאיטליה. ממצא מעניין הוא המיקום של ארבע דמוקרטיות שבעברן נשלטו על-ידי מפלגה דומיננטית בתחתית הדירוג, והן: יפן, הודו, ישראל, ואיטליה. עם זאת, בהקשר זה מצבה של ישראל שונה מזה של יפן, בה עד לאחרונה המפלגה הדומיננטית (המפלגה הליברלית-דמוקרטית) חלשה על המערכת השלטונית ועדיין מהווה חלופה שלטונית



רלוונטיות, או מזה של איטליה, בה המפלגה הדומיננטית (המפלגה הדמו-נוצרית) נחרבה כליל בשנות ה-90. בישראל, המפלגה הדומיננטית, מפא"י/המערך/העבודה, עדיין קיימת, אבל רביעית בדירוג מפלגות השלטון הפרוטנציאליות.

**טבלה 12: משך כהונת מפלגות שלטון בין השנים 1990-2010 ב-27 דמוקרטיות פרלמנטריות**

(בסדר יורד על פי משך כהונה ממוצע, מהיציב לבלתי יציב)

דירוג	מדינה	משך כהונה ממוצע (בחודשים)	משך כהונה ממוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בחודשים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	כהונה מקסימלית (חודשים)	כהונה מקסימלית (בשנים)	כהונה מינימלית (בחודשים)	כהונה מינימלית (בשנים)
1	לוקסמבורג	127.36	10.61	127.36	10.61	180.66	15.04	74.07	6.17
2	מלטה	93.60	7.79	113.62	9.46	144.92	12.07	22.26	1.85
3	בריטניה	93.27	7.77	118.72	9.89	156.23	13.01	4.87	0.41
4	קנדה	87.46	7.28	59.41	4.95	147.16	12.25	55.82	4.65
5	אירלנד	84.92	7.07	65.13	5.42	159.29	13.27	30.35	2.53
6	הולנד	83.63	6.96	95.01	7.91	98.40	8.19	57.47	4.79
7	ספרד	83.30	6.94	77.49	6.45	95.47	7.95	76.93	6.41
8	אוסטריה	79.19	6.59	83.24	6.93	109.64	9.13	44.68	3.72
9	דנמרק	79.18	6.59	106.09	8.84	106.19	8.84	25.25	2.10
10	גרמניה	78.85	6.57	84.89	7.07	93.34	7.77	58.32	4.86
11	פינלנד	77.76	6.48	89.56	7.46	96.16	8.01	47.57	3.96
12	שבדיה	75.64	6.30	47.90	3.99	143.47	11.95	35.54	2.96
13	אוסטרליה	75.16	6.26	50.70	4.22	140.81	11.73	33.96	2.83

**טבלה 12: משך כהונת מפלגות שלטון בין השנים 1990-2010 ב-27 דמוקרטיות פרלמנטריות**

(בסדר יורד על פי משך כהונה ממוצע, מהיציב לבלתי יציב, המשך)

דירוג	מדינה	משך כהונה ממוצע (בחודשים)	משך כהונה ממוצע (בשנים)	משך כהונה חציוני (בחודשים)	משך כהונה חציוני (בשנים)	כהונה מקסימלית (חודשים)	כהונה מקסימלית (בשנים)	כהונה מינימלית (בחודשים)	כהונה מינימלית (בשנים)
14	בלגיה	74.30	6.19	88.18	7.34	104.32	8.69	30.41	2.53
15	ניו-זילנד	63.46	5.28	64.96	5.41	109.12	9.09	14.79	1.23
16	יוון	61.44	5.12	54.49	4.54	124.93	10.40	11.84	0.99
17	צרפת	58.16	4.84	54.62	4.55	100.93	8.41	22.45	1.87
18	פורטוגל	56.77	4.73	57.30	4.77	77.29	6.44	35.18	2.93
19	איסלנד	50.54	4.21	20.94	1.74	160.64	13.38	19.59	1.63
20	צ'כיה	49.69	4.14	49.07	4.09	97.48	8.12	3.12	0.26
21	נורבגיה	47.79	3.98	47.93	3.99	83.47	6.95	19.07	1.59



0.17	2.04	13.68	164.25	1.29	15.44	3.43	41.18	יפן	22
0.04	0.49	6.36	76.37	3.34	40.11	3.31	39.75	הודו	23
0.34	4.11	4.54	54.48	3.93	47.19	2.91	34.94	הונגריה	24
0.16	1.91	8.06	96.82	1.99	23.93	2.91	34.93	סלובניה	25
<b>1.50</b>	<b>18.05</b>	<b>4.71</b>	<b>56.52</b>	<b>3.04</b>	<b>36.56</b>	<b>2.90</b>	<b>34.81</b>	<b>ישראל</b>	<b>26</b>
0.69	8.25	4.93	59.18	2.41	28.96	2.35	28.22	איטליה	27
<b>2.34</b>	<b>28.09</b>	<b>9.37</b>	<b>112.50</b>	<b>5.39</b>	<b>64.77</b>	<b>5.54</b>	<b>66.49</b>	<b>ממוצע</b>	
<b>1.87</b>	<b>22.45</b>	<b>8.69</b>	<b>104.32</b>	<b>4.77</b>	<b>57.30</b>	<b>6.19</b>	<b>74.30</b>	<b>חציון</b>	

כבהיבטים אחרים, למשל חילופי שרים (ראו דיון בהמשך), תחלופה של מפלגות שלטון היא אינה בהכרח תופעה שלילית. נהפוך הוא, חילופי מפלגת השלטון משקפים את תקינות תפקודם של המנגנונים הדמוקרטיים. עם זאת, מספר החילופים ותכיפותם משקפים את מידת התנודתיות במערכת הדמוקרטית, או בהקשר הנדון, בממשלותיה. בהיבט זה, **ישראל של שני העשורים האחרונים מובחנת בתנודתיות רבה, בהשוואה לעצמה בעבר ובהשוואה למרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות בעולם**. כפי שמוצג בחלקים הבאים, תנודתיות זו מלווה בתנודתיות רבה בתוך ממשלות.

### שינויים בהרכב סיעתי של ממשלות

מאז קום המדינה ועד היום, כל ממשלות ישראל היו ממשלות קואליציה, קרי ממשלות המורכבות מיותר מסיעה פרלמנטרית אחת (שבתורה מורכבת ממפלגה אחת או יותר). סוג זה של ממשלות הוא אופייני לדמוקרטיות פרלמנטריות בהן אף מפלגה לא מחזיקה ברוב מושבי הפרלמנט, ובעיקר כאשר מינוי ממשלה חדשה מחייב עמידה במבחן אמון בפרלמנט (vote of investiture). ממשלות קואליציה מבוססות על הסכמה בין הסיעות החברות בהן על היעדים שהממשלה חותרת להשיג (קוי יסוד) והסכמה על תמיכה הדדית באינטרסים פרטיקולרים של הסיעות החברות. כנגזרת משינוי של התנאים הפוליטיים, אי הסכמה בין הסיעות, או שינוי של האינטרסים של הסיעות החברות, הרכבן הסיעתי של ממשלות עשוי להשתנות לאורך כהונתן. סיעות עשויות לפרוש, חבריהן עשויים להיות מודחים על-ידי ראש ממשלה (במידה והוא מוסמך להדיחם), וסיעות עשויות להצטרף לממשלה מכהנת במהלך כהונתה.

שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות (בעיקר, פרישה של סיעות) עשויים לאיים על הישרדותן של ממשלות, אבל לא בהכרח מביאים להדחתן. עם זאת, שינויים אלו מערערים את יציבות הרכבן. **כדי להעריך את מידת היציבות בתוך הממשלות, בחנו את השינויים בהרכב הסיעתי של 31 ממשלות העבר בישראל**. כמוצג בטבלה 13, תיעדנו וספרנו את השינויים בהרכב הסיעתי בכל ממשלה, קרי, הצטרפות, פרישה, הדחה של סיעות חברות. בנוסף, הערכנו את משמעות השינוי על פי השפעתו על מספר השרים, מספר סגני השרים בממשלה,



וסך כל חברי הממשלה (מספר השרים ו/או סגני שרים שפרשו או הצטרפו כתוצאה מפרישת/הצטרפות סיעות). בשל השונות בגודל הממשלות הערכנו את משמעות כלל השינויים בהרכב הסיעתי של כל ממשלה ביחס לגודל אותה ממשלה. הערכה זו מבוססת על חלוקת מספר הכניסות והיציאות של חברי ממשלה (שרים וסגני שרים) במספר חברי הממשלה הכולל (מהקמת הממשלה עד הדחתה).

**טבלה 13: שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל 1949-2009**

ממשלה	שינוי	סך הכל כניסות/יציאות של סיעות	שינוי שרים	שינוי סגני שרים	כניסות/יציאות שרים (ערך מוחלט)	כניסות/יציאות שרים וסגני שרים כאחוז מחברי ממשלה (ערך מוחלט)
1	-	0	0	0	0	0
2	-	0	0	0	0	0
3	אגו"י פורשת	1	-1	0	1	5.5%
4	-	0	0	0	0	0
5	-	0	0	0	0	0
6	-	0	0	0	0	0
7	-	0	0	0	0	0
8	המפד"ל פורשת	1	-2	-3	5	23.8%
9	פאג"י מצטרפת	1	+1	0	1	5%
10	-	0	0	0	0	0
11	-	0	0	0	0	0
12	-	0	0	0	0	0
13	גח"ל מצטרפת רפ"י מצטרפת	2	2	1	3	10.3%
14	-	0	0	0	0	0
15	גח"ל פורשת	1	5	0	5	17.2%
16	-	0	0	0	0	0
17	מפד"ל מצטרפת רצ פורשת שרי המפד"ל מפורטים	3	+2	-1	6	24%

**טבלה 13: שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל 1950-2009 (המשך)**

ממשלה	שינוי	סך הכל כניסות/יציאות של סיעות	שינוי שרים	שינוי סגני שרים	כניסות/יציאות שרים (ערך מוחלט)	כניסות/יציאות שרים וסגני שרים כאחוז מחברי ממשלה (ערך מוחלט)
18	ד"ש מצטרפת	1	+3	0	3	12.5%
19	תל"ם מצטרפת	2	+1	0	2	7.1%



		0	+1	התחייה מצטרפת	
0	0	0	0	0	20
0	0	0	0	0	21
3.2%	1	0	-1	1	22 שינוי פורשת
38.7%	12	-1	-11	1	23 שרי העבודה מפורטים
12.9%	4	0	0	4	24 אגודת ישראל מצטרפת
		0	-1		צומת פורשת
		0	-2		מולדת פורשת
		-1	0		התחייה פורשת
18.1%	6	-3	-1	2	25 ש"ס פורשת
		+1	+1		ייעוד מצטרפת
0	0	0	0	0	26 -
0	0	0	0	0	27 -
45.4%	15	0	0	5	28 יהדות התורה פורשת
		0	-3		מרצ פורשת
		-3	-4		ש"ס פורשת
		-1	-1		ישראל בעליה פורשת
		-2	-1		המפד"ל פורשת
36%	18	0	+1	7	29 מפלגת המרכז
		0	0		מצטרפת
		-1	-2		עם אחד פורשת
		0	+1		איחוד לאומי פורשת
		0	+2		גשר מצטרפת
		0	-1		המפד"ל מצטרפת
		-3	-7		גשר פורשת
					מפלגת העבודה פורשת
62.9%	34	-1	-2	6	30 איחוד לאומי פורשת
		-1	-1		המפד"ל פורשת
		0	-5		שינוי פורשת
		+3	+8		מפלגת העבודה
		+2	0		מצטרפת
		-3	-8		יהדות התורה מצטרפת
					מפלגת העבודה פורשת
7.5%	3	0	+1	2	31 ישראל ביתנו מצטרפת
		0	-2		ישראל ביתנו פורשת
14.2%	119	29	90	40	סך הכל
10.6%	3.8	0.9	2.9	2.5	ממוצע
3.2%	1	0	1	1	חציון

כפי שמוצג בטבלה, רוב ממשלות ישראל (51.6%, 16 ממשלות) חוו לפחות שינוי אחד בהרכבן במהלך כהונתן. 7 ממשלות (22.5%) חוו שינוי אחד, 4 ממשלות, חוו שני שינויים, והאחרות חוו יותר משלושה שינויים. הממשלה בה חל מספר השינויים הגבוה ביותר (7 שינויים) היא הממשלה ה-29, ממשלתו הראשונה של אריאל





שרון. ההרכב הסיעתי של 15 הממשלות הנותרות (48.3%) לא השתנה במהלך כהונתן. סך הכל, חלו 40 שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל בעבר, 2.5 שינויים בממוצע בממשלה (חציון שווה 1). במרבית המקרים (23 מקרים, 57.5%) השינוי נבע מפרישת סיעות, בשני מקרים – מפיטורי חברי הסיעות על-ידי ראש הממשלה, ובשאר המקרים השינוי נבע מהצטרפות סיעות לממשלה במהלך כהונתה (15 מקרים, 37.5%).

לשינויים בהרכב הסיעתי של הממשלות נודעת השפעה ישירה על ההרכב הפרסונאלי של הממשלות, קרי: על חברי הממשלה פרישה, הדחה, או הצטרפות של סיעות הביאה להצטרפותם/הזחתם של 119 חברי ממשלה סך הכל, מתוכם, 90 שרים ו-29 סגני שרים. השפעה זו נעה משינוי בחברות של חבר ממשלה אחד (הממשלה ה-6, ה-9, וה-22) ועד לשינוי בחברות של 34 חברי ממשלה (הממשלה ה-30 כתוצאה מ-6 שינויים בהרכב הסיעתי). ההשפעה הדרמטית ביותר של שינוי נתון בהרכב הסיעתי על חברי הממשלה היא זו של פיטורי שרי העבודה בממשלה על ידי ראש הממשלה יצחק שמיר בעקבות 'התרגיל המסריח' (הממשלה ה-23, 12 חברי ממשלה) והכניסה והיציאה של סיעת העבודה מהממשלה ה-30. בממוצע, שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל מביא לתחלופה של 10.6% מחבריהן (חציון שווה 3.2%). היקף השינוי נע מ-5.5% (הממשלה ה-3) ועד לשינוי של 62.9% (הממשלה ה-30), כלומר, תחלופה של יותר מרוב חברי הממשלה.

נתונים אלו מעידים על חוסר יציבות בהרכבן של ממשלות ישראל. נתונים אלו גם מרמזים שבהיבט זה חלה התערערות ביציבותן של ממשלות בישראל לאורך זמן. כמוצג בטבלה 14, השוואה של 23 הממשלות הראשונות ל-7 הממשלות שכיהנו מאז 1990 אכן מעידה שיציבותן הפנימית של ממשלות ישראל התערערה באופן משמעותי בשני העשורים האחרונים.

#### טבלה 14: שינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות ישראל: השוואה בין שתי תקופות

(1990-1950 ו-1990-2009)

יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת	מ-1990 (ממשלה 31-24 כולל)	עד 1990 (ממשלה 1-23 כולל)	מדד
1: 1.8	26	14	מספר כניסות/יציאות סיעות
1: 5.3	3.2	0.6	מספר כניסות/יציאות סיעות - ממוצע
0: 3	3	0	מספר כניסות/יציאות סיעות – חציון
1: 4.3	1.3	0.3	מספר כניסות יציאות סיעות חלקי שנים
1: 2.05	80	39	מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה
1: 6.25	10	1.6	מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה - ממוצע
0: 5	5	0	מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה – חציון
1: 4.6	4.2	0.9	מספר כניסות/יציאות חברי ממשלה חלקי שנים



כפי שמוצג בטבלה (ראו טור שמאלי), **מספר השינויים בהרכב הסיעתי של הממשלות הנכללות בתקופה המאוחרת הוא כמעט כפול מזה שנמצא בתקופה המוקדמת, וזאת למרות שהתקופה המוקדמת ארוכה פי 2.15 מהתקופה המאוחרת וכוללת פי 3.2 ממשלות.** מספר השינויים הממוצע בהרכב הסיעתי בממשלות שכיחנו מאז 1990 הוא מעל פי חמישה מזה של 23 הממשלות הראשונות. משום ההבדל במשך התקופה המוקדמת לזו המאוחרת (41 שנים מול 19 שנים, בהתאמה) חישבנו את מספר השינויים בהרכב הסיעתי לפי מספר השנים הנכללות בבחינה (מספר שינויים חלקי מספר שנים). על פי מדד זה, **מספר השינויים בהרכב הסיעתי הממוצע בשנה מאז 1990 ועד 2009 הוא פי 4.3 ממספר השינויים הממוצע בשנה בתקופה 1949-1990.**

השוואת **ההשפעה של שינויים** אלו על חברי הממשלה מעידה על מגמה זהה. כפי שמוצג בטבלה, **מספר התחלופות של חברי הממשלה שנבעו מכניסה או יציאה של סיעות הוכפל מאז 1990.** מספר התחלופות הממוצע לממשלה ב-7 הממשלות שכיחנו אחרי 1990 הוא פי 6.2 מממוצע התחלופה ב-23 הממשלות הראשונות. לבסוף, **המספר הממוצע לשנה של תחלופות חברי ממשלה שנבעו משינוי בהרכב הסיעתי מאז 1990 הוא פי 4.6 ממספר התחלופות הממוצע לשנה בתקופה 1949-1990.**

נתונים אלו מעידים **שבהיבט היציבות הפנימית ממשלות ישראל הן אכן לא יציבות**, מאופיינות בריבוי שינויים בהרכבן הסיעתי, שינויים אשר מובילים לתחלופה של מספר ואחוז לא מבוטל של חברי ממשלה. יתר על כן, הנתונים מעידים **שבהיבט זה יציבותן של ממשלות ישראל התערערה באופן דרסטי בשני העשורים האחרונים.** מגמה זו משקפת את הירידה בכוחן של המפלגות הגדולות, ומעידה במידה מסוימת על **זילות השותפות הקואליציונית**, הקלות בה סיעות ממהרות להצטרף לממשלה והקלות בה הן פורשות ממנה.

בהקשר זה חשוב להבחין בין הצטרפות/פרישה **על פי המניע להן.** במקרים שונים, פרישה של סיעות נובעת מסטיה של הממשלה מקוי היסוד שלה או מאי עמידת הממשלה בהתחייבותיה כלפי הסיעות השותפות. במקרים כאלו, הסיעות נאלצות לבחור בין מחויבותן לממשלה לבין מחויבותן למצע שלהן ולקהל בוחריהן. בחירתן לשרת את האינטרסים של הציבור שלהן על-ידי פרישה מהממשלה היא לא רק מוצדקת אלא מתבקשת במונחים דמוקרטיים. כך גם לגבי הצטרפות של סיעות לצורך תמיכה בתוכנית מדיניות של הממשלה התואמת את מצעיהן של סיעות אלו ואת רצון בוחריהן, למשל, הצטרפות מפלגות שמאל לממשלת ימין לטובת הענקת תמיכה 'מבפנים' ביוזמה ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. כלומר, **פרישה/הצטרפות של סיעות היא אינה בהכרח שלילית במונחים דמוקרטיים.** עם זאת, תכיפות התנודות בממשלות ישראל והיקפן מרמזים שהבסיס עליו מושתתות ממשלות קואליציה בישראל הוא רעוע.

## חילופי שרים בין ממשלות (Ministers Turnovers)



יציבותן של ממשלות מושפעת לא רק מהשינויים בהרכב הסיעתי שלהן אלא גם משינויים בהרכב הפרסונאלי, מתחלופה של האנשים המחזיקים במשרת שר, במנותק מהמשרד עליו הם ממונים. כשם שתחלופה של שרים במהלך כהונתן של ממשלות מערערת את היציבות בתוך ממשלות (ראו דיון בהרכב סיעתי של ממשלות) המשכיות הכהונה של שרים לאורך ממשלות מקנה מימד של יציבות למערכת השלטונית. זאת ועוד, המשכיות זו גם משפרת את תפקוד הממשלה שהיא מקלה על השרים לממש את מדיניותם. מצד שני, תחלופה של שרים בין ממשלות עשויה להעיב על תפקודן של ממשלות המאוכלסות על-ידי חברים חדשים שאינם בקיאים ברזי הרשות המבצעת על שלוחותיה. תחלופה זו קוטעת את המשכיות השלטונית בין ממשלות, ולכן מערערת במידה מסוימת את תחושת היציבות הכללית.

לצורך מדידת אי יציבות בין ממשלות, מדדנו את מספר ואחוז השרים בממשלה נתונה שלא כיהנו בממשלה שקדמה לה. אוכלוסיה זו כוללת שרים 'חדשים' שמעולם לא כיהנו כשרים, ושרים 'לשעבר' שלא כיהנו בממשלה הקודמת, קרי, שלא כיהנו כשרים באופן רציף. ממצאי המדידה של חילופי שרים בין ממשלות ישראל שכיהנו בין השנים 1950-2009 (ממשלה 2 עד ממשלה 31, כולל) מסוכמים בטבלה 15.

כפי שמוצג בטבלה, בממוצע, מעל שליש מהשרים מתחלפים בין ממשלות (36.7%, 9 שרים). בשני מקרים (הממשלה ה-6 והממשלה ה-14) שיעור תחלופת השרים היה אפס, כלומר, כל השרים שכיהנו בממשלות אלו כיהנו בממשלות שקדמו להן. בשלושה מקרים (הממשלה ה-18, ה-25, וה-27), שיעור התחלופה היה גבוה מ-90%. שיעור התחלופה הגבוה במקרים אלו נבע מתחלופת מפלגת השלטון: 'המהפך' ב-1977 (הממשלה ה-18), העברת השלטון מידי הליכוד לידי מפלגת העבודה ב-1992 (הממשלה ה-25), והעברת השלטון מידי מפלגת העבודה לידי הליכוד ב-1996 (הממשלה ה-27). כלומר, הנתונים מלמדים שחילוף מפלגת השלטון עשוי, אך לא בהכרח, להוביל לתחלופה של שרים בין ממשלות. המשכיות כהונת שרים בין ממשלות, לעומת זאת, נובעת מהמשכיות הכהונה של מפלגת שלטון או מהמשכיות החברות של סיעות משניות בין קואליציות.

**טבלה 15: חילופי שרים בין ממשלות בישראל 1950-2009**

ממשלה	מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת	אחוז השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת
2	2	15.3%
3	7	43.7%
4	5	31.2%
5	1	6.2%
6	0	0
7	6	37.5%
8	1	5.8%
9	5	29.4%
10	6	35.2%
11	3	17.6%



11.1%	2	12
45.8%	11	13
0	0	14
37%	10	15
38%	8	16
46.1%	6	17
95.2%	20	18

טבלה 15: חילופי שרים בין ממשלות בישראל 1950-2009 (המשך)

ממשלה	מספר השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת	אחוז השרים שלא כיהנו בממשלה הקודמת
19	11	47.8%
20	2	9.5%
21	16	59.2%
22	1	3.8%
23	8	29.6%
24	4	20%
25	19	95%
26	1	4.7%
27	25	100%
28	19	76%
29	22	64.7%
30	19	47.5%
31	18	48.6%
<b>סך הכל</b>	<b>258</b>	<b>39.8%</b>
<b>ממוצע</b>	<b>9</b>	<b>36.7%</b>
<b>חציון</b>	<b>6</b>	<b>36.1%</b>

גם בהיבט זה מצאנו הבדל בין הממשלות שכיהנו בישראל עד 1990 ואלו שכיהנו בשני העשורים האחרונים. כפי שמוצג בטבלה 16, תחלופת השרים בין ממשלות מאז 1990 היא כמעט כפולה מתחלופת השרים בין ממשלות בתקופה 1950-1990. כלומר, היציבות בין ממשלות התערערה בשני העשורים האחרונים בישראל.

טבלה 16: חילופי שרים בין ממשלות בישראל: השוואה בין שתי תקופות (1950-1990 ו-1990-2009)

מדד	עד 1990 (ממשלה 2-23 כולל)	מ-1990 (ממשלה 24-32 כולל)	יחס בין תקופה מוקדמת לתקופה מאוחרת
מספר שרים שלא כיהנו בממשלה קודמת – ממוצע	6	16	1: 2.6
מספר שרים שלא כיהנו	6	19	1: 3.1



			בממשלה קודמת – חציון
1: 1.85	57%	30.7%	אחוז שרים שלא כיהנו בממשלה קודמת – ממוצע
1: 1.87	57%	30.4%	אחוז שרים שלא כיהנו בממשלה קודמת - חציון

תחלופת שרים בין ממשלות משקפת את השינויים שחלו במערכת המפלגתית בישראל: את עידן המפלגה הדומיננטית, את סופו, את המעבר למערכת דו-מפלגתית, ואת היחלשות המפלגות הגדולות. בהיבט זה, **אחד המרכיבים המייצבים הוא דווקא זה המואשם באי היציבות של ממשלות בישראל – המפלגות הקטנות/סקטוריאליות**. מלבד המשכיות הכהונה של מפלגות שלטון, המשכיות הכהונה של שרים בין ממשלות נובעת מהמשכיות החברות של המפלגות הקטנות/סקטוריאליות בממשלות. נכונותן של מפלגות אלו לחבור למפלגות שלטון שונות משמעה שחילופי השלטון לא קטעו את רציפות הכהונה של השרים המשרתים מטעמן. אלו כוללות, למשל, את מפלגת ישראל בעליה ואת ש"ס, טרם הקצנתה של האחרונה ימינה.

### משך כהונת שרים (Ministers Duration)

אורכן של כהונות שרים במשרדים ביצועיים יכולה אף היא לשמש אינדיקטור מוצלח למידת היציבות במערכת הפוליטית. חילופים תכופים של שרים עלולים לפגום במשילות משני טעמים. ראשית, נדרש פרק זמן מינימלי לשר כדי ללמוד את תפקידו ולהבין את המערכת במשרד שבו הוא עומד. אם הוא מועבר מתפקידו לפני שהספיק "ללמוד את המערכת" הדבר יקרין על יכולת יישום המדיניות. שנית, חילופים תכופים יביאו בהכרח להתעצמותם של פקידי השירות הציבורי במשרד. מבחינתם, מציאות בה שרים באים והולכים תדירות, מעצימה את כוחם ובכך יש לטעם לפגם מבחינה דמוקרטית השואפת לשלטון הפוליטיקאים ולא לשלטון הפקידים.

בחינתן של תקופות הכהונה של כל השרים העומדים בראש משרדים ביצועיים היא משימה רבת משקל הדורשת משאבים רבים. בחרנו, לפיכך, להסתפק בבחינתם של שלושת המשרדים הנחשבים למרכזיים ביותר: החוץ, האוצר והפנים. אמת, קיימת שונות בכל מדינה (בישראל, למשל, יהיה מן הצדק לטעון שמשרד הביטחון חשוב יותר ממשרד הפנים) אך בנוקטנו גישה השוואתית אלה הם שלושת המשרדים שבממוצע ניתן לראותם כחשובים ביותר (Druckman and Warwick, 2005).

טבלה 17 ממחישה כי כמו לגבי ראשי ממשלה, גם לגבי כהונות שרים ישראל נמצאת במרכז הטבלה, ולא במקום נמוך מאד. אך כשאנו מביטים על משכי הכהונה בישראל עולה לעינינו תמונה שממחישה **ירידה במשכי הכהונה לאורך זמן**. מיקומה של ישראל באמצע הטבלה מוסבר בכהונתם רבת השנים של משה שרת



(שבע שנים), גולדה מאיר (עשר שנים) ואבא אבן (שמונה שנים) במשרד החוץ; לכהונתו הממושכת של לוי אשכול (11 שנים) במשרד האוצר; ולכהונתו הארוכה של חיים משה שפירא (11 שנים) במשרד הפנים. כהונות ארוכות אלה "משכו" את ערכי הממוצע כלפי מעלה וחיפו על הכהונות הקצרות של שרים בשני העשורים האחרונים.

**טבלה 17: משך כהונת שרים ממוצע (בימים) ב-19 דמוקרטיות פרלמנטריות\***

דירוג	מדינה	אוצר	חוץ	פנים
1	שוודיה	1742	1233	n.a.
2	ניו זילנד	1434	1434	1196
3	אוסטריה	1348	1340	1343
4	ספרד	1329	1128	988
5	גרמניה	1288	1946	1372
6	אוסטרליה	1245	1322	n.a.

**טבלה 17: משך כהונת שרים ממוצע (בימים) ב-19 דמוקרטיות פרלמנטריות (המשך)\***

דירוג	מדינה	אוצר	חוץ	פנים
7	הולנד	1225	1467	712
8	קנדה	1134	950	n.a.
9	בריטניה	1127	946	946
10	אירלנד	1047	998	n.a.
11	דנמרק	1007	1305	919
12	נורווגיה	973	1210	n.a.
<b>13</b>	<b>ישראל</b>	<b>836</b>	<b>1040</b>	<b>758</b>
14	בלגיה	841	1295	771
15	פינלנד	578	640	552
16	יוון	559	643	n.a.
17	פורטוגל	557	643	563
18	איטליה	520	617	699
19	יפן	506	476	330

\* בהצגת הנתונים הובאו בחשבון תקופות כהונה שלמות ורצופות. השרים הנוכחיים לא הובאו בחשבון.

ואמנם, כאשר אנו משווים את משכי תקופות הכהונה עד 1990 לאלו החל מ-1990 נחשפת תמונה עגומה ביותר: **במשרדי החוץ והפנים חלה בישראל הירידה החריפה ביותר מבין המדינות**. במשרד האוצר המצב אינו טוב בהרבה, **וישראל ממוקמת שלישית מבחינת חריפות הירידה** (ראו טבלה 18).

**טבלה 18: משך כהונת שרים ב-16 דמוקרטיות פרלמנטריות:**

**השוואה בין שתי תקופות (לפי חריפות השינוי)**



פנים	חוץ	אוצר	מדינה	דירוג
n.a.	135.6%	-4.5%	אוסטרליה	1
153.1%	86.4%	161.4%	פינלנד	2
33.1%	80.8%	63.1%	דנמרק	3
-61.7%	31.2%	-33.8%	אוסטריה	4
-41.6%	28.7%	-11.7%	ניו זילנד	5
-23.7%	19.1%	82.3%	בריטניה	6
27.5%	13.0%	4.1%	גרמניה	7
-23.6%	-15.5%	-10.8%	איטליה	8
n.a.	-21.3%	60.3%	אירלנד	9
21.7%	-23.7%	-54.9%	בלגיה	10
-3.0%	-28.8%	-31.7%	יפן	11
n.a.	-33.2%	26.4%	נורווגיה	12
-19.3%	-36.3%	21.3%	הולנד	13
n.a.	-42.1%	-59.1%	שוודיה	14
n.a.	-46.3%	-6.3%	קנדה	15
<b>-65.6%</b>	<b>-64.8%</b>	<b>-47.2%</b>	<b>ישראל</b>	<b>16</b>

## סיכום ומסקנות

לסיכום, כמוצג בטבלה 19, מדידת יציבותן של ממשלות מעידה על **שונות** לאורך ההיבטים השונים שבדקנו.

### טבלה 19: יציבות ממשלות בישראל: סיכום ממצאי המדידה

ישראל בהשוואה לעולם	מגמה לאורך זמן (ישראל)	ממוצע (ישראל)	מדד
לא חריגה (מקום 13/19)	ערעור היציבות – ירידה של 36% במשך כהונה ממוצע	3.8 שנים	ראשי ממשלות – משך כהונה
יחסית לא יציבה, אבל לא באופן משמעותי (מקום 17/27)	ייצוב – עליה של 20% במשך כהונה ממוצע	1.9 שנים	ממשלות – משך כהונה
לא יציבה (מקום 26/27)	ערעור היציבות – משך הכהונה עד 1992 ארוך פי שלושה ממשך הכהונה מ-1992 ועד 2010	6.6 שנים	מפלגות שלטון – משך כהונה
-	ערעור היציבות – מספר החילופים הממוצע הוכפל פי 4.3 מאז 1990	2.5 יציאות/כניסות של סיעות בממשלה; גורם לתחלופה של 10.6% מחברי הממשלה	שינוי בהרכב סיעתי של ממשלות
-	ערעור היציבות – שיעור תחלופת השרים בין ממשלות הוכפל מאז 1990	36.7% מהשרים בממשלה לא כיהנו בממשלה שקדמה לה	חילופי שרים בין ממשלות
יחסית לא יציבה, אבל לא באופן משמעותי (מקום 13/19)	ערעור היציבות – ירידה של מעל 40% במשך הכהונה	2.4 שנים (לשלושת המשרדים)	משך כהונת שרים,

ברמה האמפירית, ממצאים אלו מסתכמים לשתי אבחנות עיקריות. ראשית, מבחינה השוואתית, **ממשלות ישראל אינן סובלות מאי יציבות קיצונית. עם זאת, ניכר כי ממשלות ישראל סובלות מאי יציבות בהרכבן. בנוסף, ניכר כי המערכת הישראלית מאופיינת באי המשכיות או רציפות שלטונית.** שנית, ניכר כי **יציבותן של ממשלות התערעה בישראל מאז 1990.** בעוד שמשך הכהונה הממוצע של ממשלות התארך מאז 1990, בכל ההיבטים האחרים ניכר **ערעור משמעותי במידת היציבות של ממשלות בישראל.** מגמה זו בולטת במיוחד בהיבט היציבות הפנימית, בשינויים בהרכב הסיעתי של ממשלות בישראל.

מניתוח הממצאים האמפיריים עולה כי **המוקד הבעייתי בישראל הוא לא ראש הממשלה, או הממשלות עצמן, אלא אי היציבות בתוך ממשלות.** אי היציבות בתוך ממשלות בישראל היא הגורם העיקרי לתחלופה של נושאי משרות בממשלה (שרים וסגני שרים) והיא הגורם העיקרי לסיום כהונתן של ממשלות בטרם עת. ממצא זה מאשש את הטענה שהוצגה במסמך הדיאגנוזה של ענף ממשלות לפיה שורש הבעיה טמון בסוג ובהרכב הקואליציות המורכבות בישראל.

בעוד שמחקרים אחרים (Lijphart, 1999) הוכיחו שאי יציבות היא אינה נגזרת של הדמוקרטיה ההסכמית על ממשלות הקואליציה המאפיינות אותה, ניכר שבישראל ממשלות הקואליציה הן מקור לאי יציבות. ההסבר לייחודיות של ישראל במקרה זה מצוי עם קיצוניות היחסיות של שיטת הבחירות, וכנגזרת ממנה, הפילוג הקיצוני בפרלמנט והחולשה של המפלגות הגדולות. ההיחלשות של המפלגות הגדולות בישראל לאורך זמן ניכרת בערעור יציבותן של ממשלות הקואליציה בישראל.

- על פי הערכתנו, **ממשלות ישראל אינן בלתי יציבות באופן קיצוני.** נהפוך הוא. בהינתן התנאים להיווצרותן והקושי לתחזקן - מערכת מפלגתית מפוצלת, ממשלות קואליציה מרובות חברות בעלות עמדות ו/או אינטרסים פרטיקולריים, ולעיתים סותרים - ממשלות ישראל מפגינות כושר הישרדות מופלא. עם זאת, שכרן יוצא בהפסדן. לטובת הישרדותן, ממשלות ישראל שוזרות רשת פשרות סבוכה, הכוללת הן פשרות בחלוקת משאבים והן פשרות בנושאי מדיניות. במאמץ לשמר את ממשלותיהם, ראשי ממשלות ישראל גורעים מכוחם, מקצים ממשאביהם לטובת "שותפיהם", ונמנעים מקידום ויישום מדיניותם. יתר על כן, העול הכרוך בתחזוק ושימור ממשלותיהם גורע הן מהקשב והן מהיכולת של ראשי ממשלות למשול ולהנהיג. בתנאים אלו, ראשי ממשלות נבצרים מלמלא את ייעודם כמנהיגים, ושקועים, במקום, בתחזוקה ובכיבוי שריפות.

כפי שמעיד ניסיוןן של דמוקרטיות אחרות, אי יציבות אינה נגזרת מדפוס המשטר, אלא מהמידה בה המערכת המפלגתית מפוצלת. **ניתוח יציבות ממשלות בישראל מעיד כי יציבותן אינה נגזרת של היחסים בין הרשות המבצעת למחוקקת.** נהפוך הוא. הניתוח מעיד שהאיום הנשקף לממשלות בישראל נובע לא מקרב פרלמנט





לעומתי אלא מבית, מתוך הקואליציה עצמה. למעשה, אנו מוצאים – להוציא מקרים חריגים – שהכנסת אינה מפילה ממשלות, אלא מתגייסת על-ידי פיזור ממשלה למען פתרון משברים קואליציוניים. לפיכך, שינוי של דפוס היחסים בין הרשות המחוקקת למבצעת, קרי, רפורמה של סוג המשטר, אינה צפויה לשנות באופן משמעותי את מידת יציבותן של ממשלות בישראל.

נוכח ממצאים אלו, עולה השאלה **כיצד ניתן בכל זאת לייצב את ממשלות ישראל**. אפשרות אחת היא לאמץ רפורמות מוסדיות אשר ימנעו פיזור ממשלות בישראל, קרי, עיגון כהונות קבועות (fixed terms). אפשרות זו נדחית כאן על הסף, משום שמשמעותה היא קיבוע של המערכת הפוליטית ועיוות המנגנונים הדמוקרטיים. אפשרות מתונה יותר היא הגברת הקושי על פיזור ממשלות בישראל. אנו תומכים בגישה זו ומציעים להרחיב את מנגנון אי האמון הקונסטרוקטיבי (ראו נייר בנושא מנגנוני אי אמון). עם זאת, מחקר זה מרמז על כך ששורש הבעיה טמון דווקא בהרכבן של ממשלות ישראל ולא באיום הנשקף להן מצד הכנסת. ממצא זה מעלה את השאלה האם נכון לאמץ רפורמה אשר תמסד את תהליך הרכבת ממשלות בישראל ותגביל את ה"ניידות" של סיעות לתוך ומחוץ לממשלה. מצד אחד, אנו מעריכים שרפורמה מסוג זה תשפר את יציבותן של ממשלות בישראל, ולכן תשפר את תפקודן. מצד שני, רגולציה של התנהגות סיעות וחבריהן היא בעייתית, ועשויה להוביל למצב של קיפאון בתוך ממשלות, ולכן לפגיעה בתפקודן וכושר משילתן.

- בסופו של יום, להוציא שינוי דרמטי בשיטת הבחירות בישראל, ממשלות ישראל נדונה למידה מסוימת של חוסר יציבות. מידה מסוימת של חוסר יציבות היא בלתי נמנעת בישראל, והיא גם חיונית ליציבותו של המשטר הדמוקרטי הישראלי ככלל. **במילים אחרות, עד רמה מסוימת חוסר היציבות של הממשלה הוא ביטוי למחלוקות אמיתיות. מדובר בשיקוף והכלה של חילוקי דעות עמוקים בתוך ייכוח עם כללי משחק דמוקרטיים שנשמרים בדרך כלל במחיר גבוה אך לא מופקע.**

## מקורות

Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer and Patrick Walsh, 2001. "New Tools in Comparative Political Economy: The Database on Political Institutions," **World Bank Economic Review**, Vol. 15, No. 1, pp. 165-176.

Druckman, James N. and Paul V. Warwick, 2005. "The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies", **European Journal of Political Research**, Vol. 44, No. 1, pp. 17-42.



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

Leon Hurwitz, 1973. "Contemporary Approaches to Political Stability," **Comparative Politics**, Vol. 5, No. 3, Special Issue on Revolution and Social Change, pp. 449-463

Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm, 2000. "Coalition Governance in Western Europe: An Introduction", in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), **Coalition Governments in Western Europe**, Oxford, Oxford University Press.

Russett, Bruce et al., 1964, **World Handbook of Political and Social Indicators**, New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Taylor, Michael and Valentine H., Herman, 1971. "Party Systems and Government Stability," **American Political Science Review**, Vol. 65, No. 1, pp. 28-37.

אילן, שחר. "בדיקת 'הארץ': שר בישראל מתחלף כל 16 חודשים, מנכ"ל כל 21 חודשים". מתוך אתר **הארץ**. 9.1.2006  
<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=772270>

אריאן אשר, מיכאל פיליפוב, אנה קנפלמן, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 – עשרים שנה לעלייה מברית המועצות**.  
[http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/BOOK\\_7104/Madad\\_2009\\_hebrew.pdf](http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/BOOK_7104/Madad_2009_hebrew.pdf)

ברום, שלמה, וענת קורץ (עורכים). 2009. "ההערכה האסטרטגית לישראל 2009".  
<http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291248238807.pdf>



ברינר, יהושע. "יאיר לפיד: גלנט קיבל שטח במנהל לא תקין". מתוך אתר **Walla**. 5.11.2010. <http://news.walla.co.il/?w=/2/1752071>

גביזון, רות. 2006. "חוקה לישראל – לקחים מהתהליך החוקתי בכנסת ה-16". <http://www.huka.gov.il/wiki/index.php/%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%9A%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%92%D7%91%D7%99%D7%96%D7%95%D7%9F>

פרוטוקול ישיבה מספר 24 של הכנסת ה-18, דברי הכנסת, 20.5.2009.

פרוטוקול מס' 232 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 12.12.2000.

פרוטוקול מס' 5 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 25.7.1999.

צור, אבי. "יש בישראל אנשים מושחתים" (ראיון עם משה יעלון עבור ארגון נכי צה"ל). מאי 2009. <http://www.inz.org.il/article.php?id=586>

שטראוס, מיכאל. "שינוי שיטת הממשל: מהפכה גדולה בצעדים קטנים". מתוך אתר **גלובס**. 17.11.2008. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000398415>