

שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה בישראל

דוד נחמיאס, * שי דוד **

שיטת הבחירה הנהוגה בישראל גרמה, בין היתר, למשבר משילות רחב ועמוק, הבא לידי ביטוי בחוסר יכולתם של מוסדות הממשל לעצב וליישם מדיניות ציבורית שיטתית ועקבית. קיימת הסכמה רחבה בין נבחרי הציבור וקהילת החוקרים בדבר הצורך לשנות את שיטת הבחירה כדי לאזן בין הייצוגיות בכנסת, באמצעות המפלגות, לבין המשילות. אולם קיימים גם חילוקי-דעות משמעותיים בדבר השיטה הראויה לישראל. מאמר זה משווה בין החלופות האפשריות לשינוי השיטה הנוכחית. הפרק הראשון סוקר שיטות בחירה יחסיות, שיטות בחירה רוביות ושיטות בחירה מעורבות, כפי שהן נהוגות בדמוקרטיה ליברליות. הפרק השני מתאר את שיטת הבחירה הנהוגה בישראל למן הקמתה, דרך שינוי השיטה בבחירות 1996 לשיטת הבחירה הישירה והחזרה לשיטה הישנה עם כמה שינויים קלים בבחירות 2003. הפרק השלישי דן בצורך בשינוי השיטה הקיימת כחלק מההתמודדות עם משבר המשילות וחיזוק הדמוקרטיה, ובפרק הרביעי מוצגות המלצות לרפורמה.

מבוא

פרק א: שיטות בחירה יחסיות, רוביות ומעורבות

1. שיטות בחירה יחסיות

2. שיטות בחירה רוביות

3. שיטות בחירה מעורבות

פרק ב: שיטת הבחירה בישראל

1. תקופת הדומיננטיות המפלגתית (1948–1977)

2. תקופת ממשלות האחדות והתיקו הפוליטי (1981–1992)

* פרופסור לממשל ולמדיניות ציבורית בבית-ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה.

** מוסמך תואר שני במדיניות ציבורית וראש פרויקט רפורמות בשלטון המקומי בבית-ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה.

3. תקופת הבחירה הישירה (1996–2001)
4. החזרה לשיטה הקודמת (2003–2009)
- פרק ג: המלצות לשינוי שיטת הבחירה
1. משטר נשיאותי
2. הצעתה של ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל
- פרק ד: לקראת משטר ראש ממשלה
- סיכום
- גבורות לאמנון רובינשטיין

מבוא

חקר שיטות בחירה קיבל תנופה בשני העשורים האחרונים ונהפך לענף מחקר מגובש במדע המדינה, לנוכח חשיבותן של תוצאות הבחירות לתפקודם של משטרים דמוקרטיים. פָּרל (Farrell), למשל, רואה בשיטות בחירה את "הגלגלים המניעים את הדמוקרטיה התקינה"¹.

אכן, לשיטות בחירה יש השפעות חשובות – ישירות ועקיפות – על קשת רחבה של תחומים במערכת הממשל הדמוקרטית, ובראש ובראשונה על המשילות. כמו־כן, שיטת הבחירה משפיעה על מידת הלגיטימיות של מוסדות השלטון, על חוזקה של המערכת המפלגתית, על התנהגותם של הבוחרים, על התנהגותן של קבוצות-אינטרס, על עיצובה, יישומה והערכתה של מדיניות ציבורית, על תפקודו של השלטון המקומי ועל מערכת היחסים בין רשויות המשטר. בכיוון ההפוך – שיטות הבחירה השונות מושפעות מהמסורת, מהערכים, מהשסעים הפוליטיים, האתניים והסוציו-כלכליים בחברה, כמו־גם משיקולים צרים של הפוליטיקאים עצמם.

הבנק העולמי בוחן למן שנת 1996 את רמת המשילות של כמאתיים מדינות בעולם, על-פי ההגדרה ש"משילות" היא המסורות והמוסדות שכל אחת מרשויות הממשל מפעילה, ובכלל זה הליך בחירת הממשלה, הליך הפיקוח על בחירתה והליך החלפתה. נוסף על כך משילות כוללת את יכולתה של הממשלה לפעול בצורה אפקטיבית לעיצוב וליישום של מדיניותה. לאור הגדרה זו אימץ הבנק העולמי שישה מרכיבים שבאמצעותם הוא מודד את המשילות: (1) קול ואחריותיות (accountability); (2) יציבות פוליטית והעדר אלימות/טרור; (3) יעילות ממשלתית; (4) איכות הרגולציה; (5) שלטון החוק; (6) מיגור שחיתות.²

1 DAVID M. FARRELL, ELECTORAL SYSTEMS: A COMPARATIVE INTRODUCTION 2 (Palgrave, 2001).

2 DANIEL KAUFMANN, AART KRAAY & MASSIMO MASTRUZZI, THE WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS: METHODOLOGY AND ANALYTICAL ISSUES (Global Economy

הארגון לשיתוף-פעולה ולפיתוח כלכלי (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) מגדיר "משילות" כשימוש בסמכות הפוליטית, הכלכלית והביורוקרטית לצורך ניהול ענייני האומה.³ למעשה, המשילות היא התהליך שדרכו המוסדות הציבוריים מתפעלים את ענייני הציבור ומנהלים את המשאבים הציבוריים. במאמר זה אנו מגדירים "משילות" כיכולתם של מוסדות הממשל לעצב, ליישם ולהעריך את המדיניות הציבורית באופן שיטתי, עקבי ולאורך זמן.

שיטת בחירה מגדירה מכלול של כללים ונוסחות ספציפיות המתרגם את קולות המצביעים למושבים בבית-הנבחרים. מכלול הכללים הללו שונה במידה מסוימת ממדינה למדינה, כך שלמעשה כל מדינה מאמצת לעצמה כללים ייחודיים אשר מתאימים לה ושונים במקצת ממכלול הכללים של מדינות אחרות, וזאת גם כאשר מדובר בשיטת בחירה זהה של רוב פשוט באזורים חד-נציגיים.⁴ חרף העובדה ששיטות הבחירה משפיעות על קשת רחבה של תחומים, קיימת תמימות-דעים בין החוקרים כי אין תשובה חד-משמעית לדילמה מהי שיטת הבחירה המיטבית. בספרות המקצועית נהוג להבחין בין סוגים שונים של שיטות בחירה בהתאם לשתי אמות-מידה בסיסיות: מידת הייצוגיות המפלגתית בפרלמנט ודרגת היציבות הממשלתית. קיימות שלוש משפחות עיקריות של שיטות בחירה: שיטות יחסיות, שיטות רוביות ושיטות מעורבות. נכון לסוף המאה העשרים, כרבע מהמדינות הדמוקרטיות אימצו את השיטות הרוביות, כמחציתן אימצו את השיטות היחסיות, והיתר הנהיגו שיטות מעורבות.⁵

שיטות בחירה יוצרות מתח מובנה בין רמת הייצוגיות המפלגתית בבית-הנבחרים לבין יציבותה של הממשלה. רמת הייצוגיות קשורה להוגנות המהותית של הבחירות – עד כמה תוצאות הבחירות מובילות למתן ייצוג הולם בבית-הנבחרים לקבוצות שונות בחברה בכלל ולקבוצות מיעוט בפרט. יציבות הממשלה היא תכלית נוספת של שיטת הבחירה, שאמורה להניב תוצאות שיאפשרו לנבחרים למשול. טענה רווחת היא ששיטות בחירה יחסיות מספקות רמת ייצוגיות גבוהה יותר מאשר שיטות בחירה רוביות, אולם שיטות בחירה רוביות מניבות יציבות גבוהה יותר של ממשלות. שיטת בחירה עשויה לייצר תוצאות מעוותות, הפוגעות ביכולת המשילות של הנבחרים. הסיבות לכך נעוצות בשינויים חברתיים-תרבותיים-פוליטיים-כלכליים המתחוללים בחברה.

האיזון הנדרש בין יציבות של ממשלות לבין רמת ייצוגיות מספקת קשור למבנה החברתי, למסורות ולאופיים של המוסדות הפוליטיים. לייפרט (Lijphart) הצביע על כך ששיטת בחירה רובית עלולה להוות סיכון ממשי ליציבותו של המשטר הדמוקרטי כאשר מדובר בחברות מרובות שסעים. לתפיסתו, הגמישות שנדרשת בחברות כאלה נעדרת

and Development at Brookings Institution, 2010), available at www.brookings.edu/~/.media/Files/rc/reports/2010/09_wgi_kaufmann/09_wgi_kaufmann.pdf

3 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Glossary of Statistical Terms, available at stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236

4 Arend Lijphart, *Foreword*, in THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS vii (Michael Gallagher & Paul Mitchell eds., 2005)

5 FARRELL, לעיל ה"ש 1, בעמ' 8-9.

מהשיטות הרוביות, וקיימת רק בשיטות היחסיות. גמישות זו נעוצה ברמת ייצוגיות נאותה שתאפשר לצנן את המתחים בחברה על-ידי ייצוג ושותפות בקבלת ההחלטות.⁶ כדי לנתח את המתח יש להשוות בין השיטות השונות באמצעות אמות-מידה זהות. לייפרט מזהה ארבע אמות-מידה עיקריות להשוואה: נוסחת הבחירות, בעצמותיהם של אזורי-הבחירה, אחוז-החסימה וגודלו של בית-הנבחרים.⁷ נוריס (Norris) משווה בין מבניהם של פתקי-ההצבעה, ולא בין גודליהם של בתי-הנבחרים.⁸ ההשוואה בהמשך מתמקדת בנוסחת הבחירות, בעצמותיהם של אזורי-הבחירה ובאחוז-החסימה כאמות-מידה מרכזיות.

פרק א: שיטות בחירה יחסיות, רוביות ומעורבות

1. שיטות בחירה יחסיות

שיטות הבחירה היחסיות מעודדות רמת ייצוגיות גבוהה יחסית, ביוצרן קשת רחבה של דעות ואינטרסים קבוצתיים בבית-הנבחרים. ייצוג רחב בבית-הנבחרים גורם אומנם לפיצול מפלגתי, אך כנגד זה תורם לתחושתם של הבוחרים כי הם יכולים להשפיע על הרכבו של בית-הנבחרים ועל המדיניות הציבורית, ומחזק את הלגיטימיות של מוסדות הממשל. השיטות היחסיות שכיחות בקרב מדינות מערב-אירופיות, כפורטוגל, ספרד ויוון. גם בריטניה, אשר אימצה שיטה רובית בבחירות לבית-הנבחרים התחתון (House of Commons), שינתה בסוף שנות התשעים את שיטת הבחירה של נציגיה לפרלמנט האירופי לשיטה יחסית, על-מנת לתקן את העיוות שנוצר בשיטה הרובית בתרגום רצון הבוחרים.⁹ השיטות היחסיות מתמרצות מיסוד של בתי-נבחרים אשר משקפים בהרכבם האתני-החברתי, האידיאולוגי והפוליטי את הריבוד בחברה, ומייצגים את השונות בתפיסות של ציבור הבוחרים.

שתי השיטות היחסיות השכיחות הן השיטה היחסית-הרשימתית (proportional representation list – PR list) ושיטת הקול היחיד הנייד (single transferable vote – STV). השיטה היחסית-הרשימתית נהוגה בשני אופנים עיקריים: שיטה רשימתית סגורה ושיטה רשימתית פתוחה. ככל שהשיטה סגורה יותר כן יכולתו של הבוחר להשפיע על הרכבה של רשימת המועמדים של המפלגה לבית-הנבחרים פחותה. על-מנת שהבוחר יוכל להשפיע על הרשימה, עליו להיות חבר מפלגה, לשלם דמי חבר ולהצביע בבחירות

6 AREND LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY (1999)

7 Lijphart, לעיל ה"ש 4.

8 PIPPA NORRIS, ELECTORAL ENGINEERING: VOTING RULES AND POLITICAL BEHAVIOR 39 (2004).

9 SIMON HIX, RON JOHNSTON & IAIN MCLEAN, CHOOSING AN ELECTORAL SYSTEM 9 (2010), available at www.britac.ac.uk/policy/choosing-electoral-system.cfm

המוקדמות של המפלגה. זה המצב, למשל, בפורטוגל ובספרד. ככל שהשיטה פתוחה יותר כן יכולתו של הבוחר להשפיע על הרכב הרשימה לפרלמנט ועל דירוג המועמדים בה גבוהה יותר. כך קורה, למשל, באוסטריה, בבלגיה, בהולנד ובשוודיה, שבהן הבוחר יכול לאשרר את החלטתם של המוסדות הפנימיים של המפלגה בדבר הרכב הרשימה המפלגתית ודירוג המועמדים בה, או לחלופין להעניק למועמד מסוים מן הרשימה תמיכה אישית, במה שקרוי "הצבעת העדפה".

לאזורי הבחירה יש השפעה רבה על תוצאות הבחירות. ניתן להבחין בין מספרם של אזורי הבחירה במדינה לבין עוצמתו (magnitude) של כל אזור בחירה, קרי, מספר הנציגים הנבחרים ממנו. בשיטה היחסית הרשימתית הנהוגה בישראל, כל המדינה נחשבת אזור בחירה אחד, ומתוך אזור בחירה זה נבחרים כל 120 חברי הכנסת. בספרד, לעומת זאת, 350 חברי בית הנבחרים נבחרים מ-50 אזורי בחירה בשיטה רשימתית, כך שמכל אזור בחירה נבחרים בממוצע 7 נציגים.¹⁰

במשטרים פרלמנטריים רב-מפלגתיים מידת ייצוגיות רבה בבית הנבחרים נוטה לפגוע ביציבותה של הממשלה וביכולת המשילות של מוסדות הממשל הנבחרים והממונים.¹¹ אמצעי יעיל ומקובל להגבלת מידת הייצוגיות או הפיצול המפלגתי הוא קביעת אחוזי חסימה. אחוזי החסימה יכול להיחקק ברמה הארצית, כפי שנעשה בישראל, שבה מפלגה חייבת לעבור סף של 2% מקולות הבוחרים כדי להיכלל בהקצאת המושבים בכנסת, וכפי שנעשה בשוודיה, שם מפלגה זקוקה ל-4% מקולות הבוחרים. אחוזי החסימה יכול להתבטא גם במבחן ההצלחה של מפלגה באזורי הבחירה, כנהוג בגרמניה, שבה על מפלגה לעבור סף של 5% ברמה הארצית או לזכות בשלושה נציגים אזוריים לפחות.

השיטה השנייה במשפחת השיטות היחסיות היא שיטת הקול היחיד הנייד (STV). שיטה זו נהוגה באירלנד, במלטה וכן בבחירות לסנט האוסטרלי. בשיטה זו הבוחרים מצביעים בעד מועמדים, להבדיל מהשיטה הרשימתית, שבה הם מצביעים למפלגות. שיטת הקול היחיד הנייד נהוגה באזורים רב-נציגיים, להבדיל משיטות רוביות, הנהוגות באזורים חד-נציגיים. בשיטה זו הבוחרים מדרגים את העדפותיהם, ורשאים גם להצביע בעד מועמדים ממפלגות שונות. על-מנת לנצח באזור בחירה מסוים, על המועמד לעמוד במכסה (quota) המגדירה מראש את מספר הקולות הנדרש כדי להיבחר. כדי לחשב את המכסה, מחלקים את סך הקולות הכשרים באזור הבחירה בעוצמתו של האזור, ומוסיפים 1. התוצאה המתקבלת היא המכסה הנדרשת. הצבעה למועמדים באזורים רב-נציגיים עלולה ליצור מצב שבו אין לבוחרים מספיק מידע על זהותם של המועמדים או לחלופין יש להם עומס מידע על המועמדים השונים וקשיים בהבנת שיטת הבחירה. גודלו של אזור הבחירה ועוצמתו משפיעים, כאמור, על רמת הייצוגיות. תְּגִפְרָה ושוֹגֶרֶט (Taagepera & Shugart) טוענים כי כדי להגיע בשיטה זו לרמת ייצוגיות מיטבית, חייבים

10 NORRIS, לעיל ה"ש 8, בעמ' 55.

11 David Nachmias & Itai Sened, *Governance and Political Policy*, 7(4) ISR. AFF. 3 (2001)

להתחרות בכל אזור־בחירה חמישה נציגים לפחות.¹² תנאי זה מתקיים במלטה, למשל, אשר מחולקת ל-13 אזורי־בחירה בעלי עוצמה שווה של חמישה נציגים כל אחד, ובקירוב גם באירלנד, אשר מחולקת ל-43 אזורי־בחירה שעוצמת כל אחד מהם נעה בין שלושה לחמישה נציגים.

2. שיטות בחירה רוביות

השיטות הרוביות השכיחות הן שיטת ההצבעה החלופית (alternative vote), הנהוגה בבחירות לבית־הנבחרים באוסטרליה; שיטת הרוב המוחלט (absolute majority), הנהוגה בבחירות לנשיאות צרפת; ושיטת הרוב הרגיל (plurality), הנהוגה בבחירות לבית־הנבחרים בבריטניה, בקנדה ובארצות־הברית. השיטות הרוביות מחזקות את יציבותה של הרשות המבצעת ואת המשילות על־חשבון הייצוגיות של קבוצות מיעוט ודעות מיעוט בבית־הנבחרים.

יתרונותיהן של השיטות הרוביות קשורות באופן מסורתי לעובדה ששיטות אלה מאיינות את הצורך בהקמת קואליציות, היות שהן נשענות על מערכות דו־מפלגתיות. כפי שנראה בהמשך, לפחות בבחירות האחרונות שהתקיימו בבריטניה החלה מסורת זו להתערער. אולם יתרונה המשמעותי של שיטת הבחירה הרובית נעוץ עדיין בעובדה שהיא מניבה ממשלות יציבות יותר בהשוואה לשיטות בחירה יחסיות, ויציבות זו מחזקת את יכולת המשילות. נוסף על כך, כאשר מדובר בשיטה רובית באזורי־בחירה חד־נציגיים, עקרון האחידות מחייב יותר, וכך גם הקשר בין הבוחר לנבחר – מצד אחד, הנבחר שואב את כוחו מאזור־הבחירה הגיאוגרפי שלו, ומצד אחר, היענותו לצורכי האוכלוסייה שבחירה בו הדוקה יותר.

אולם שיטת בחירה זו מובילה ל"אובדן קולותיהם" של בוחרים רבים – זהו חסרונה העיקרי. אובדן הקולות פוגע בעקרון הייצוגיות, שכן רק הקולות של המועמד שניצח באים לידי ביטוי בחלוקת המושבים. הבוחרים שבחרו במועמדים שהפסידו אינם זוכים כלל בייצוג, ולכן לא מן הנמנע שמועמד ינצח באזור־הבחירה שלו מבלי לגרוף את רוב הקולות, כפי שנדגים בהמשך.

שיטת ההצבעה החלופית מעניקה לבוחרים את האפשרות לדרג את מועמדיהם, וכך למעשה לצמצם עד כמה שניתן את "אובדן קולותיהם" כתוצאה מכשלונן של המועמד המועדף עליהם. המצביע, בבואו לבחור, מדרג את מועמדיו על פתק־ההצבעה לפי סדר העדפותיו. כדי שמועמד ינצח, הוא זקוק לרוב מוחלט, קרי, ליותר ממחצית קולות הבוחרים. אם איש מבין המועמדים לא השיג את הרוב המוחלט, מחלקים את קולותיו של המועמד שהשיג את התוצאה הנמוכה ביותר בין המועמדים הנותרים, על־פי דירוג הבוחרים בעת הצבעתם. תהליך זה נמשך עד אשר מועמד יחיד עובר את סף מחצית קולות הבוחרים. בשיטה זו בכל אזור־בחירה יש נבחר אחד, והיא מתקיימת באזורים

REIN TAAGEPERA & MATTHEW S. SHUGART, SEATS AND VOTES: THE EFFECTS AND DETERMINANTS OF ELECTORAL SYSTEMS (1989).

חד-נציגיים. השיטה גורמת לעיוות בהעדפות הבחורים. דוגמה בולטת לכך ניתן לראות בתוצאות הבחירות באוסטרליה. טבלה 1 מציגה את התוצאות של מפלגת הירוקים בהשוואה לתוצאות של מפלגת העצמאיים בארבע מערכות הבחירות האחרונות.

טבלה 1: תוצאות הבחירות של מפלגת הירוקים ומפלגת העצמאיים, 2001–2010

21.8.2010		24.11.2007		9.10.2004		10.11.2001		
מושבים	קולות	מושבים	קולות	מושבים	קולות	מושבים	קולות	
1	1,260,249	0	967,789	0	841,734	0	569,074	הירוקים
4	279,723	2	276,370	3	292,036	3	332,669	העצמאיים

מקור: Australian Politics and Election Database, The University of Western Australia, elections.uwa.edu.au/electionsearch.lasso

ניתן לראות שבבחירות 2001 זכתה מפלגת הירוקים ב-236,405 קולות יותר ממפלגת העצמאיים, אולם בהקצאת המושבים היא לא קיבלה ולו מושב אחד, לעומת מפלגת העצמאיים שקיבלה שלושה מושבים. יתר על כן, הנתונים מלמדים כי אף שמפלגת העצמאיים איבדה קולות של בוחרים לאורך השנים, היא שמרה על בין שניים לארבעה נציגים בבית-הנבחרים. מפלגת הירוקים גדלה בעקביות לאורך מערכות הבחירות בשנים אלה, אבל רק בבחירות 2010 היא הצליחה לזכות בנציג אחד. מפלגת העצמאיים זכתה בין השנים 2001 ו-2010 בתמיכה ממוצעת של 295,199 קולות, בעוד ממוצע התמיכה בירוקים עמד באותן שנים על 909,711 קולות. נתונים אלה מצביעים על העיוות ששיטה זו עלולה ליצור בתרגום קולות הבוחרים למספר המושבים בבית-הנבחרים. פגיעה זו בעקרון הייצוגיות מהווה את עיקר הביקורת כלפי שיטות בחירה אלה.

שיטת הרוב המוחלט אומצה גם בצרפת, אך להבדיל מהשיטה האוסטרלית, בצרפת הבוחרים אינם מדרגים את מועמדיהם. הן בבחירות לנשיאות והן בבחירות לאספה הלאומית (Assemblée Nationale) נדרש סיבוב שני אם איש מבין המועמדים אינו עומד בתנאי-הסף בסיבוב הראשון. בבחירות לנשיאות המועמד נדרש לזכות ברוב מוחלט על-מנת לנצח. אם הוא אינו עובר את סף ה-50%, נערך סיבוב שני בין שני המועמדים שזכו בקולות הרבים ביותר. כך, למשל, בשנת 2007, בבחירות לנשיאות צרפת, התמודדו שנים-עשר מועמדים בסיבוב הראשון, אך רק שניים – ניקולא סרקוזי, שזכה ב-31.18%, וסגולן רויאל, שזכתה ב-25.87% מהקולות – עלו לסיבוב השני. שניהם התמודדו בסיבוב הנוסף, וסרקוזי ניצח ברוב של 13.53.06%¹³ בבחירות לאספה הלאומית המועמד נדרש לזכות לפחות ב-12.5% מן הקולות הכשרים על-מנת להשתתף בסיבוב השני,

OSCE, ELECTION OBSERVATION MISSION: ASSESSMENT OF PRESIDENTIAL ELECTION IN 13
FRANCE (2007), available at www.osce.org/odihr/elections/57925

ובסיבוב השני המנצח הוא זה שזכה בקולות הרבים ביותר. בבחירות בשנת 1997, מתוך 577 הנציגים בבית התחתון, רק 12 נבחרו בסיבוב הראשון.¹⁴ לעומת אוסטרליה וצרפת, אשר אימצו שיטות בחירה המבוססות על העיקרון של רוב מוחלט, בבריטניה, בקנדה ובארצות-הברית מקובלת שיטת הרוב הפשוט (plurality) בבחירת הנציגים לבתי-הנבחרים. בבחירות הנערכות בבריטניה הממלכה מחולקת לאזורים חד-נציגיים. הבוחרים מסמנים בפתק-ההצבעה את שמו של המועמד המועדף עליהם באזורם, והמנצח בכל אזור הוא זה שזוכה במספר הקולות הגבוה ביותר. המנצח אינו נדרש לזכות ברוב מוחלט של הקולות הכשרים, אלא בקולות רבים יותר מכל מועמד אחר. דוגמה לכך ניתן לראות בטבלה 2, המתארת את תוצאות הבחירות בשנת 2010 באזור לינקולן.

תוצאות הבחירות מדגישות את העיוות שהשיטה מייצרת: אף שהמועמד של השמרנים קיבל רק 17,163 קולות, מפלגתו זכתה בייצוג. 28,558 הקולות שניתנו לששת המועמדים האחרים לא זכו כלל בייצוג.

טבלה 2: תוצאות הבחירות לבית-הנבחרים באזור לינקולן, בריטניה, בשנת 2010
(N=45,721)

שם המועמד	מפלגה	מספר קולות	אחוזים
Karl McCartney	Conservative	17,163	37.5%
Gillian Merron	Labour	16,105	35.2%
Reg Shore	Liberal Democrat	9,256	20.2%
Robert West	British National Party	1,367	3%
Nick Smith	UK Independence Party	1,004	2.2%
Ernest Coleman	English Democrats	604	1.3%
Gary Walker	Independent	222	0.5%

מקור: 2010 Election Results, BBC,

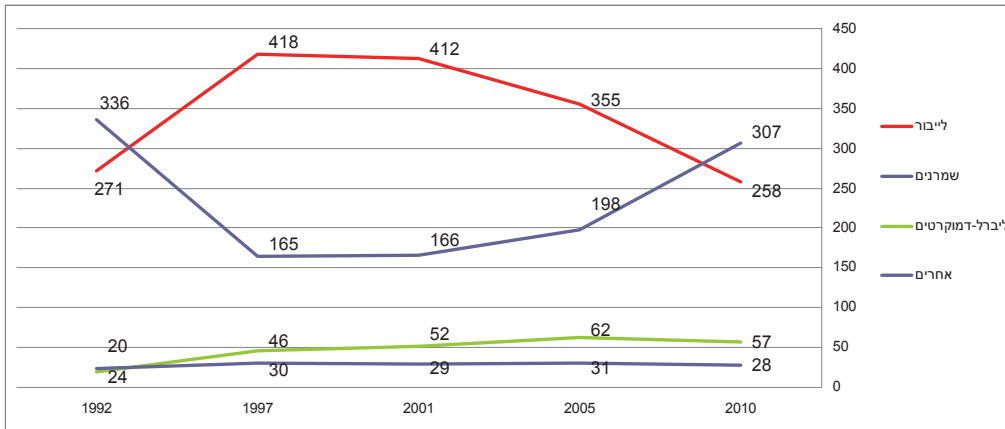
news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/constituency/c65.stm

בבסיסה של שיטה זו (first-past-the-post) עומדת השאיפה לממשלה יציבה, ואכן למן מלחמת-העולם השנייה לא נאלצה שום מפלגה להקים קואליציה. תרשים 1 מציג את הקצאת המושבים בבית-הנבחרים במהלך השנים 1992–2010. כפי שניתן לראות, משנת 1997 מפלגת הלייבור נמצאת במגמת ירידה, בעוד המפלגה השמרנית מצויה במגמת עלייה. בבחירות 2010, לראשונה למן שנת 1992, הצליחו השמרנים לנצח את הלייבור, אולם ללא רוב מוחלט בבית-הנבחרים. לכן נאלצה מפלגת השמרנים, אשר 36 מושבים מפרידים בינה לבין רוב מוחלט, להקים קואליציה עם מפלגת הליברל-

Robert Elgie, *France: Stacking the Deck*, in THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS 119, 14
.122 (Michael Gallagher & Paul Mitchell eds., 2005)

דמוקרטים, אשר זכתה רק ב-57 מושבים. לקואליציה נוצר רוב של 364 מושבים, לעומת הלייבור, שזכתה ב-258 מושבים בלבד.

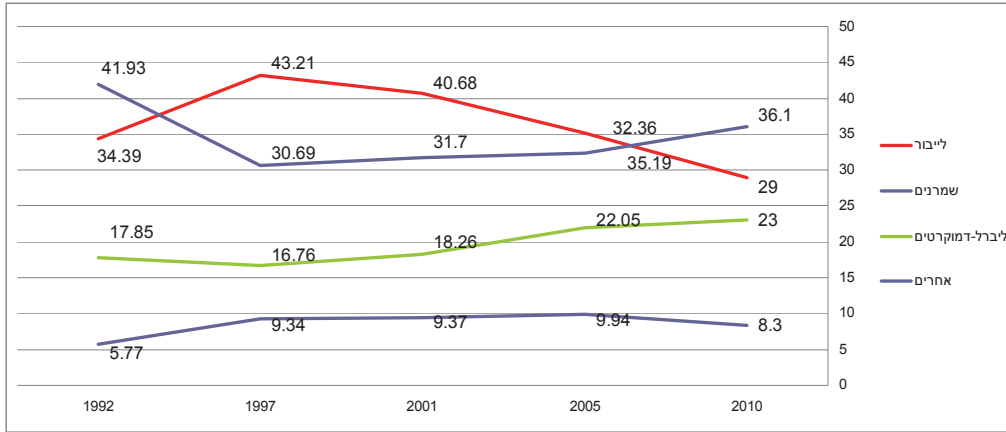
תרשים 1: תוצאות הבחירות לבית-הנבחרים בבריטניה על-פי מספר מושבים, 1992–2010



מקור: Norwegian Social Science Data Services (NSD), European Election Database, United Kingdom.

תרשים 2 מצביע על העיוות שנוצר בשיטה זו, כפי שבא לידי ביטוי באחוז הקולות שקיבלה כל מפלגה בין השנים 1992 ו-2010. הנתונים מצביעים על כך שהפער בין הקצאת המושבים בבית-הנבחרים לבין רצון הבוחרים, כפי שהוא בא לידי ביטוי במספר הקולות הניתנים למפלגות השונות, הוא גדול. כך, למשל, פער המושבים בין הלייבור לבין הליברל-דמוקרטים עמד בבחירות 2010 על 201 מושבים, אולם הפער בין שתי המפלגות על-פי אחוזי קולות הבוחרים עמד באותן בחירות על 6% בלבד.

תרשים 2: תוצאות הבחירות לבית-הנבחרים בבריטניה על-פי אחוז קולות הבוחרים, 2010–1992



מקור: Norwegian Social Science Data Services (NSD), European Election Database, United Kingdom.

3. שיטות בחירה מעורבות

הפשרה הבסיסית שממנה נגזרות השיטות המעורבות היא ויתור על שתי שיטות הבחירה הטהורות – יחסית ורובית – בבחירת נציגים לבתי-הנבחרים. הוויתור נובע מהרצון לנסות להתאים את השיטה לאופיין של החברה והמערכת הפוליטית ולאינטרסים של הפוליטיקאים, ובתוך כך להרכיב שיטת בחירה שתהנה הן מיתרונותיה של השיטה היחסית והן מיתרונותיה של השיטה הרובית. השילוב של כללים מהשיטה היחסית עם כללים מהשיטה הרובית יוצר את השיטה המעורבת. עם זאת, קיימים חילוקי-דעות בקרב החוקרים באשר לאופייה המדויק של השיטה המעורבת.

מסיקוט ובלייס (Massicotte & Blais) מציעים הגדרה לשיטות בחירה מעורבות כמו- גם סיווג של השיטות המעורבות הקיימות.¹⁵ ההגדרה נגזרת משלושה גורמים: אילו נוסחות בחירות משולבות? כיצד הן משולבות? וכמה מושבים מוקצים באמצעות כל נוסחה? לאחר שקלולם של גורמים אלה, אפיינו החוקרים את השיטה המעורבת כאחת משתיים: כשיטה מעורבת תלויה, שבה כל אחת מהנוסחות משפיעה על האחרת; או כשיטה מעורבת עצמאית, שבה תוצאותיה של הנוסחה האחת אינן משפיעות על תוצאותיה של הנוסחה האחרת. כך, למשל, שיטת הבחירה לבית העליון בצרפת (הסנט) הנהוגה למן שנת 1958 היא שיטה מעורבת עצמאית. 304 חברי הסנט נבחרים ב-100 אזורים-בחירה שונים: באזורים בעלי עוצמה של ארבעה נציגים או פחות על המועמד

Louis Massicotte & André' Blais, *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, 18(3) ELECTORAL STUD. 341 (1999)

להשיג רוב מוחלט בסיבוב הראשון כדי לנצח, ואם הוא אינו מצליח, נערך סיבוב שני, שבו נדרש רק רוב פשוט כדי לנצח; ואילו באזורי-בחירה בעלי עוצמה של חמישה נציגים או יותר הנציגים נבחרים על-פי נוסחה יחסית. כך גם בבחירות לבית-הנבחרים ביפן: 300 נציגים נבחרים בשיטת הרוב הפשוט באזורי-בחירה חד-נציגיים; ו-200 הנציגים הנותרים נבחרים בשיטה יחסית באחד-עשר אזורי-בחירה.

אפיון שיטה כמעורבת תלויה נובע מהעובדה שתוצאות הבחירות בנוסחה אחת משפיעות על התוצאות שיתקבלו בנוסחה האחרת, ולכן הן תלויות זו בזו. שיטת הבחירה לבית התחתון בגרמניה (בוונדסטג) ממחישה היטב את התלות בין הנוסחות השונות – הרובית והיחסית – בהקצאת המושבים הסופית. מחצית מנציגי הבונדסטג נבחרים בשיטת הרוב הפשוט באזורים חד-נציגיים, ומחציתם נבחרים בשיטה יחסית-רשימתית-ארצית. אולם רק מפלגה שעברה את אחוז-החסימה (5%) או שלפחות שלושה נציגים שלה נבחרו בשיטת הרוב הפשוט באזורים החד-נציגיים נכללת בסופו של דבר בהקצאת המושבים. הבוחר הגרמני מצביע פעמיים: פעם אחת בעד מועמד מסוים באזור חד-נציגי, ופעם שנייה בעד רשימה מפלגתית סגורה ברמה הארצית. הקצאת המושבים הסופית מחושבת על-ידי הפחתה של מספר הנציגים שהמפלגה קיבלה באזורים החד-נציגיים ממספר המושבים שהיא קיבלה באופן יחסי ברמה הארצית.¹⁶

ההצבעה הכפולה של הבוחר הגרמני הובילה לעלייה בפיצול ההצבעה, דבר שעשוי לכאורה להוליד מערכת רב-מפלגתית וקושי בהקמת קואליציות ובשמירה על יציבותן. אולם שילוב של אחוז-חסימה ברמה הארצית יחד עם סף חסימה אזורי (ניצחון בשלושה אזורים לפחות) הניב דווקא יציבות מרשימה של הממשלות. האפשרות של פיצול ההצבעה בתנאים הללו הוביל ליצירת קואליציות טרום-בחירות (pre-election coalition), הנשענות על הצבעה אסטרטגית של הבוחר הגרמני – את הצבעתו הראשונה והאישית באזור מגוריו הוא מעניק בדרך-כלל לאחת משתי המפלגות הגדולות, ואילו את הצבעתו האחרת, ברמה הארצית, הוא מעניק למפלגה קטנה יותר שתהווה (על-פי הסכם טרום-בחירות) שותפה קואליציונית של המפלגה הגדולה.¹⁷

פרק ב: שיטת הבחירה בישראל

שיטת הבחירה בישראל היא שיטה יחסית-רשימתית-ארצית. המדינה כולה מהווה אזור-בחירה רב-נציגי אחד, המכיל את כל 120 חברי-הכנסת, כך שעוצמתו של אותו אזור-

Susan E. Scarrow, *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, in 16 MIXED-MEMBER ELECTORAL SYSTEMS 55 (Matthew S. Shugart et al. eds., 2001)

Thomas Saalfeld, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, in THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS 209 (Michael Gallagher & Paul Mitchell eds., 2005)

בחירה יחיד היא 120. למן קום המדינה נעשה רק פעם אחת שינוי מהותי בשיטת הבחירה. בשנת 1992 שונתה השיטה היחסית-הרשימתית לשיטה מעורבת,¹⁸ שיושמה בבחירות שנערכו בשנים 1996, 1999 ו-2001.¹⁹ בבחירות אלה נבחרו כל 120 חברי-הכנסת בשיטה יחסית-רשימתית, כשכל המדינה מהווה אזור-בחירה אחד. נוסף על כך הצביעו הבוחרים באופן ישיר, באמצעות פתק נוסף, למועמד לתפקיד ראש הממשלה על-פי כלל הרוב המוחלט.²⁰ שיטה מעורבת זו, הקרויה גם "שיטת הבחירה הישירה", בוטלה על-ידי הכנסת כי היא לא השיגה את מטרתה המרכזית – יציבות הממשלה. בבחירות 2003 הוחזרה השיטה היחסית-הרשימתית.

בחלק זה נציג בקצרה את תוצאות הבחירות שנערכו במדינת-ישראל למן היווסדה, תוך סקירת השינויים המרכזיים שנעשו במרוצת השנים בשיטת הבחירה. הסקירה תיעשה על-פי חלוקה לתקופות הפוליטיות הבאות: תקופת הדומיננטיות המפלגתית (1948–1977), תקופת ממשלות האחדות והתיקו הפוליטי (1981–1992), תקופת הבחירה הישירה (1996–2001) ותקופת החזרה לשיטה הקודמת (2003–2009). במהלך השנים הוקמו ועדות מקצועיות, הונחו הצעות חוק שונות והתארגנו קבוצות חוץ-פרלמנטריות על-מנת לקדם שינויים בשיטת הבחירה. עד היום נעשו שלושה שינויים. הראשון היה העלאת אחוז-החסימה. אחוז-החסימה נמוך מחזק את עקרון הייצוגיות בבית-הנבחרים, אך גורם לפיצול ופוגע במשילות. הפגיעה במשילות נוצרת בעקבות כניסתן של מפלגות מגזריות קטנות לכנסת על-חשבון מפלגות גדולות. כתוצאה מכך נוצר פיצול-יתר בכנסת, אשר מקשה את הקמתן, שמירתן וניהולן של קואליציות יציבות ואפקטיביות. טבלה 3 מצביעה על הפער שנוצר בין מספרן הממוצע של הרשימות שהתמודדו בבחירות לכנסת לבין מספרן הממוצע של הרשימות שעברו את אחוז-החסימה בין השנים 1949 ו-2009, על-פי החלוקה לתקופות שתוארה לעיל. בין השנים 1949 ו-1988 עמד אחוז-החסימה על 1%, בין השנים 1992 ו-2003 הוגדל אחוז-החסימה ב-0.5% לרמה של 1.5%, ומשנת 2006 אחוז-החסימה עומד על 2%. הממצאים מלמדים כי העליות המזעריות באחוז-החסימה לא שינו את מספרן הממוצע של הרשימות שזכו בייצוג בכנסת. אולם חל שינוי ניכר בפער בין מספרן הממוצע של הרשימות שהתמודדו בבחירות לכנסת לבין מספרן הממוצע של הרשימות שהצליחו לעבור את אחוז-החסימה.

18 חוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 214.

19 בשנת 2001 נערכו בחירות לראשות הממשלה בלבד.

20 המנצח נדרש לזכות ביותר ממחצית הקולות בסיבוב הראשון. בשיטה החדשה נקבע כי אם איש מבין המועמדים לא יזכה, ייערך סיבוב שני שבועיים לאחר-מכן בין שני המועמדים שקיבלו את הקולות הרבים ביותר. ראו ס' 13(א)-(ג) לחוק-יסוד: הממשלה.

טבלה 3: ממוצע סך הרשימות שהתמודדו בבחירות לכנסת מול ממוצע סך הרשימות שעברו את אחוז-החסימה, 1949–2009

ממוצע סך הרשימות שהתמודדו בבחירות לכנסת	ממוצע סך הרשימות שעברו את אחוז-החסימה	תקופות
18.7	12.2	תקופה ראשונה: הדומיננטיות המפלגתית (1949–1977)
27.25	12.5	תקופה שנייה: ממשלות האחדות והתיקו הפוליטי (1981–1992)
25.5	13.0	תקופה שלישית: הבחירה הישירה (1996–2001) ²¹
30.3	12.3	תקופה רביעית: החזרה לשיטה הקודמת (2003–2009)

מקור: מעובד מתוך אתר הכנסת – www.knesset.gov.il/history/heb/heb_hist_all.htm

השינוי השני נעשה בשנת 1973, כאשר שונתה הנוסחה של הקצאת המושבים. שיטת ההקצאה עד אותה מערכת בחירות הייתה העברת הקולות העודפים (שאנם מספיקים למושב נוסף) של מפלגה שעברה את אחוז-החסימה למפלגות בעלות מספרי הקולות העודפים הגבוהים ביותר. נוסחה זו שונתה לחלוקה של הקולות העודפים בין המפלגות שהתקשרו ביניהן לפני הבחירות ועל-פי "מודד הרשימה", שהוא סך הקולות הכשרים של רשימה חלקי מספר המושבים שלה בתוספת 1. השינוי נעשה בעקבות הצעת חוק פרטית של חברי-הכנסת יוחנן בדר (ליכוד) ואברהם עופר (מערך), ובתמיכתן של שתי המפלגות הגדולות.²²

השינוי השלישי היה המהותי והמקיף ביותר. לשיטת הבחירה היחסית-הרשימתית נוספה גם שיטת בחירה ישירה. שיטה זו העניקה לבוחר את ההזדמנות להצביע פעמיים, בשני פתקים נפרדים – פעם אחת לרשימה מפלגתית על-פי שיטה יחסית-רשימתית, ופעם אחת למועמד לראשות הממשלה על-פי שיטה רובית. שינוי זה, בניגוד לציפיות, לא חיזק את יציבותה של הממשלה, ואף האיץ את ירידת גודלן של המפלגות הגדולות ואת עליית כוחן של מפלגות קטנות ובינוניות. בעקבות זאת הוחזרה השיטה הישנה, והבחירות בשנת 2003 כבר נערכו שוב על-פיה.

שינוי שיטת הבחירה הכיל גם שינוי במנגנון של הצבעת אי-אמון בממשלה. עד 1992 יכלה האופוזיציה להפיל את הממשלה על-ידי הצבעת אי-אמון ברוב רגיל של חברי-כנסת, ולאחריה הטיל נשיא המדינה על אחד מחברי-הכנסת את מלאכת הרכבתן של קואליציה וממשלה חדשה ללא בבחירות. החל בשנת 1992 נדרש רוב מוחלט של 61 חברי-כנסת על-מנת להפיל את הממשלה. נקבע כי במקרה כזה יהא גם על הכנסת להתפזר ולקבוע בחירות כלליות. בשנת 2001 החליטה כאמור הכנסת לחזור לשיטת

21 ראו לעיל ה"ש 19.

22 תיקון מס' 5 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, ס"ח התשל"ג 152.

הבחירה היחסית-הרשימתית אך להוסיף לחוק מנגנון של הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי. במנגנון זה לא נדרש רק רוב מוחלט של חברי-כנסת על-מנת להפיל את הממשלה, אלא נדרשת גם בקשה לנשיא המדינה להטיל על חבר-כנסת מוסכם להקים קואליציה חדשה שתזכה באמונה של הכנסת.

1. תקופת הדומיננטיות המפלגתית (1948–1977)

ב-14 במאי 1948 הכריז דוד בן-גוריון על הקמתה של מדינת-ישראל. עד לבחירות הראשונות שימשו מוסדות המדינה הקיימים כמוסדות זמניים. מועצת העם שימשה ככנסת זמנית, ומנהלת העם תפקדה כממשלה זמנית. הבחירות לכנסת הראשונה נערכו ב-25 בינואר 1949, חברי-הכנסת הושבעו ב-14 בפברואר 1949, והממשלה הראשונה הוקמה ב-8 במרס 1949.²³

שיטת הבחירה היחסית-הרשימתית אומצה על-ידי הכנסת כהמשך ישיר לשיטת הבחירה היחסית-הרשימתית שהייתה מקובלת במוסדות היישוב לפני הקמת המדינה. אולם כבר בכנסת הראשונה נשמעו ביקורות ועלו הצעות בעד אימוץ שיטת בחירה רובית-אזורית שתיושם בבחירות לכנסת השנייה. הצעות אלה נדחו על-ידי יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, חבר-הכנסת נחום ניר (מפא"י), בנימוק שהטמעת שיטת בחירה חדשה תגרור בעקבותיה דחייה לא-רצויה של הבחירות.²⁴

בעשורים הראשונים של המדינה היו כל הקואליציות – ומכאן גם כל הממשלות – בראשות מפא"י.²⁵ תקופה זו, המכונה גם "תקופת הדומיננטיות המפלגתית" של מפא"י, נמשכה 28 שנים (1949–1977), כמוצג בתרשים 3. דומיננטיות זו השפיעה על הריכוזיות הממשלית שהשתרשה במוסדות הממשל השונים, עד כדי כך שלאחר המהפך הפוליטי בשנת 1977 ועליית הליכוד לשלטון היה קשה מאוד לקדם את המדיניות הציבורית שאותה ביקשה הממשלה החדשה לקדם. אולם ריכוזיות זו לא הייתה מוחלטת, וטמנה בחובה גם את ניצני התרבות החלופית בתחומי החיים השונים.²⁶ המרחק הממוצע בין מספר המושבים של מפא"י לבין מספר המושבים של המפלגה השנייה בגודלה בכנסת עמד אומנם על כ-24 מושבים, אולם מפא"י מעולם לא השיגה בבחירות רוב מוחלט, ולכן נאלצה להקים קואליציות, שגודלן נע מ-64 חברי-כנסת משלוש סיעות שונות

23 הכנסת הראשונה נקראה "האספה המכוננת", אולם ב-16.2.1949 שינתה האספה המכוננת את שמה ל"כנסת". ראו חוק המעבר, התש"ט-1949, ס"ח 1.

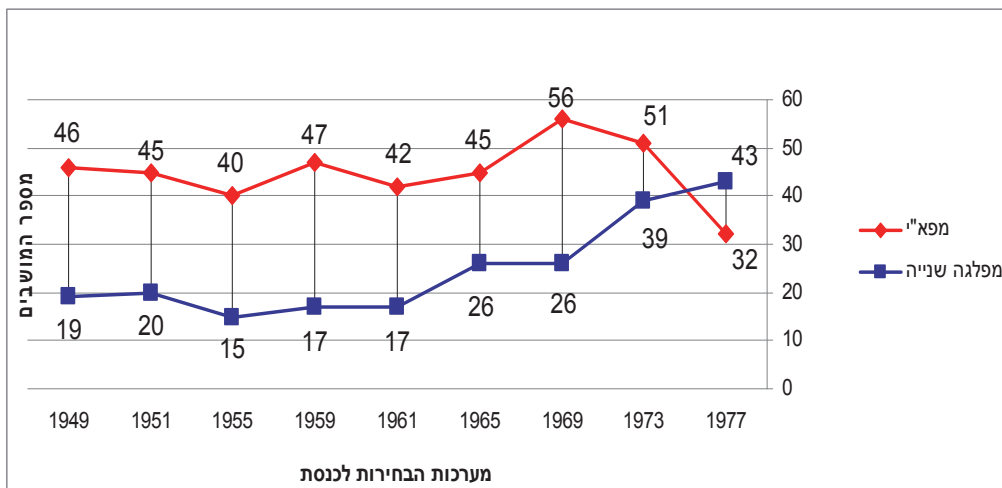
24 אשר צידון **הכנסת להלכה ולמעשה** 39–40 (1954).

25 בין השנים 1949 ו-1961 נקראה המפלגה "מפא"י"; בין השנים 1965 ו-1988 היא נקראה "מערך"; בין השנים 1992 ו-1996 – "עבודה"; בשנת 1999 – "ישראל אחת"; בין השנים 2003 ו-2006 – "העבודה-מימד"; ובשנת 2009 – "העבודה".

26 אסף מידני **אחריות ציבורית וצריכה פוליטית: בית המשפט העליון מול הכנסת והממשלה – ארבע רפורמות לישראל** 7 (2009).

ל-111 חברים משבע סיעות שונות. עם זאת, הדומיננטיות של מפא"י אפשרה את הקמתן ושמירתן של קואליציות יציבות יחסית.²⁷

תרשים 3: מספר המושבים של מפא"י בהשוואה למספר המושבים של המפלגה השנייה בגודלה בכנסת, 1949–1977



מקור: מעובד מתוך אתר הכנסת, תוצאות הבחירות לכנסת – www.knesset.gov.il/description/heb/heb_mimshal_res.htm

דוד בן-גוריון, שכהן כראש המפלגה ועמד בראש שמונה ממשלות שונות במשך כשלוש-עשרה שנים, התנגד נחרצות לשיטת הבחירה היחסית, ותמך בשיטה הרובית-האזורית. הוא ראה בשיטה היחסית-הרשימתית-הארצית "סכנה חמורה", באשר היא מייצרת "משטר רעוע ובלתי יציב".²⁸ בבחירות לכנסת הרביעית, שהתקיימו בשנת 1959, הוסיפה מפא"י למצעה המפלגתי את המחויבות לשינוי שיטת הבחירה לשיטה רובית-אזורית. בן-גוריון הסביר בנאומו לקראת הבחירות:

"אנו רוצים במשטר בחירות אזורי שיבטיח מקסימום ליכוד בעם ומקסימום אחריות בממשלה ובאופוזיציה. אנו מתנגדים לבחירות יחסיות המרבות פיצול, פירוד וחוסר אחריות בסיעות קטנות בין שהן בקואליציה ובין שהן באופוזיציה."²⁹

27 David Nachmias, *Coalition Politics in Israel*, 7(3) COMP. POL. STUD. 316 (1974).
 28 מתוך מכתבו של דוד בן-גוריון לד"ר ווינטל מיום 5.6.1958, ארכיון בן-גוריון, מס' פריט 127370, תיק התכתבויות, 1958.
 29 נאום בן-גוריון לקראת הבחירות לכנסת מיום 1.11.1959, ארכיון בן-גוריון, מס' פריט 126252, תיק התכתבויות, 1959.

אולם חוזקה היחסי של מפא"י וכוחו הפוליטי של בן-גוריון לא גברו על קולותיהן של מפלגות האופוזיציה בכנסת, שחששו לאבד את כוחן כתוצאה משינוי שיטת הבחירה. בשנת 1958 התקבל חוק-יסוד: הכנסת, והשיטה היחסית מוסדה.³⁰ בשנת 1951 קבעה הכנסת אחוז-חסימה נמוך ביותר (1%), וכשנתיים לאחר-מכן דנו נציגי מפא"י ונציגי מפלגת הציונים הכלליים באפשרות לקבוע אחוז-חסימה של 10%. אחוזי-חסימה נמוכים מעודדים כניסה קלה יותר למפלגות קטנות, אשר מייצגות בדרך-כלל מגזרים צרים בחברה, ולכן ככל שאחוז-החסימה נמוך יותר כן תגדל רמת הייצוגיות. אולם ככל שהמפלגות הקטנות רבות יותר כן הן עשויות ליהפך ללשון-מאזניים קואליציוני ולשפר את יכולת הסחיטה שלהן – דבר אשר יפגע ביכולת המשיולות. באותם דיונים הציעו נציגי מפא"י להקטין את מספר חברי-הכנסת ל-71, ולקבוע כי 60 מהם ייבחרו בשיטה יחסית ב-20 אזורי-בחירה רב-נציגיים, ו-11 המושבים הנותרים יהוו פיצוי. גם יוזמה זו לא צלחה. בשנת 1969 פרסמה ועדה פנים-מפלגתית מטעם המערך, בראשות דב יוסף, את המלצותיה בדבר מעבר לשיטת בחירה רובית-אזורית. בעקבות המלצותיה הוגשו בתחילת שנות השבעים כמה הצעות חוק פרטיות לשינוי שיטת הבחירה, אולם אף לא אחת מהן הגיעה לשלב הקריאה הראשונה.³¹

על-מנת לייצב ולייעל את השלטון המקומי, חוקקה הכנסת בשנת 1975 את חוק הבחירה הישירה לראשי רשויות מקומיות.³² החוק פיצל את הצבעת הבוחרים לשני פתקים: פתק-הצבעה אחד לרשימה מפלגתית על-פי השיטה היחסית, והפתק האחר לראש הרשות המקומית בשיטה רובית. לשיטה המעורבת הזאת יש השפעה חיובית על יציבותו של הממשל המקומי ועל תפקודו. הרשויות העצמאיות בישראל נהנות מיציבות שלטונית רבה יותר בהשוואה לממשל המרכזי. יציבות זו מאפשרת להן לתכנן מדיניות לטווח ארוך. יתר על כן, ההצבעה הישירה לראש הרשות מחזקת את הקשר בין הבוחר לנבחר, מבצרת את הלגיטימיות של ראש הרשות, ובהתאם לכך גם משפרת את רמת ההיענות לצורכי הציבור.³³

בשנת 1976 הוקמה התנועה הדמוקרטית לשינוי – ד"ש – שדגלה באימוץ שיטת בחירה רובית-אזורית. בהסכם הקואליציוני שנחתם בין הליכוד לבין ד"ש לאחר בחירות 1977 הוסכם כי בבחירות הבאות תהיה שיטת הבחירות יחסית-אישית-אזורית, אך בפועל הרפורמה לא יושמה.³⁴ היעלמותה של ד"ש מן המפה המפלגתית כבר בבחירות שלאחר-מכן פגעה ביוזמה לשינוי.

30 חוק-יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69.

31 שמואל סגר **המשטר הפרלמנטרי בישראל** 72 (1988).

32 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ס"ח 211.

33 אמנון רובינשטיין "המקומי והמרכזי" **המרחב הציבורי** 4, 9 (2010).

34 סגר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 73.

המהפך הפוליטי של שנת 1977 שלח את המפלגה הדומיננטית לאופוזיציה, והליכוד בראשות מנחם בגין, שזכה ב־43 מושבים, הקים את הממשלה.³⁵ הליכוד ניצח גם בבחירות בשנת 1981, אך בדוחק, ובבחירות משנת 1984 ועד 1992 נוצר שוויון כוחות בכנסת בין המערך והליכוד – שתי המפלגות הגדולות. אף לא אחת מהן יכלה להרכיב קואליציה לבדה, וכל אחת מהשתיים יכלה לבלום את האחרת מלהקים קואליציה.

2. תקופת ממשלות האחדות והתיקו הפוליטי (1981–1992)

שנתיים לאחר המהפך הפוליטי התקיים בכנסת כנס בנושא שינוי שיטת הבחירות. בנימין אקצין הציע לחלק את הארץ ל־6–10 אזורים בחירה, להנהיג בהם שיטת בחירה יחסית-רשימתית, וכך לבחור 80–90 חברי-כנסת. על-פי הצעה זו, יתר 30–40 חברי-הכנסת ייבחרו גם-כן בשיטה יחסית-רשימתית אבל ברמה הארצית. על הביקורת שעלתה בדבר הפגיעה האפשרית בייצוגן של קבוצות מיעוט, השיב אקצין כי לעיתים מפלגות מיעוט נהפכות ללשון-מאזניים, ועובדה זו מתמרצת את ראשיהן להגזים בלחץ על ראש הממשלה למען קידום דרישותיהם המגזריות. לתפיסתו, על מפלגות גדולות להקים קואליציה עם מפלגות גדולות, כדי להחליש את השפעתן המוגזמת של מפלגות קטנות.³⁶

לאחר בחירות 1981 הוסכם במסגרת ההסכם הקואליציוני בין הליכוד לבין שותפותיו לקואליציה על סעיף מיוחד הקובע כי כל יוזמה לשינוי שיטת הבחירה חייבת להיעשות בהסכמת כל השותפות בקואליציה. בדיון שנערך בכנסת בדבר ההודעה על הרכבת הממשלה בראשות הליכוד, נתפס סעיף זה כסעיף המקפיד לחלוטין את האפשרות לשנות את שיטת הבחירות. במהלך אותו דיון טען חבר-הכנסת אמנון רובינשטיין (שינוי) כי אין הוא דורש להחליף את השיטה בישראל לשיטה רובית-אזורית כפי שנהוגה בבריטניה, אך מצד אחר אסור להסכים למצב שבו המיעוט כופה את דעתו על הרוב.³⁷ במהלך אותה שנה נעשו נסיונות אחדים לשנות כמה מרכיבים בשיטת הבחירה. כך, למשל, הצעת חוק פרטית להעלאת אחוז-החסימה ל־2.5% – דבר שהיה עשוי להוביל להפחתת מספר המפלגות ולחיזוק יציבותן של הממשלות – נפלה ברוב דחוק של 40 מול 37.

תקופה זו ידועה כתקופת התיקו הפוליטי. תרשים 4 מציג את הקצאת המושבים בכנסת לליכוד ולמערך בבחירות 1977–1992.³⁸

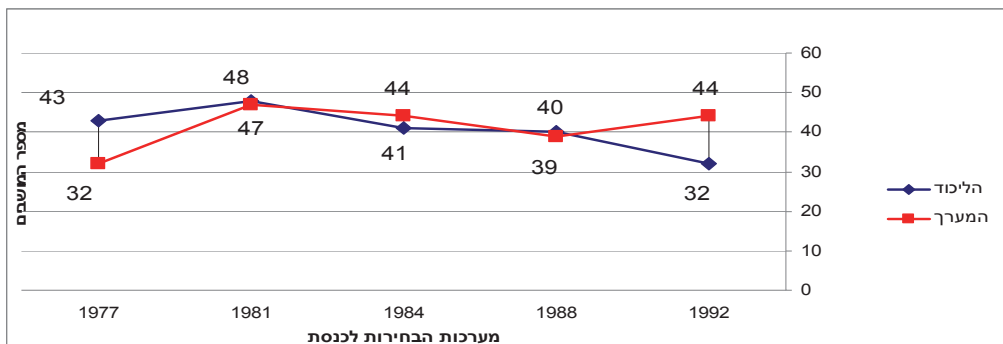
35 בין השנים 1949 ו־1961 נקראה המפלגה "חרות"; בין השנים 1965 ו־1969 היא נקראה "גח"ל"; בין השנים 1973 ו־1992 – "ליכוד"; בשנת 1996 – "ליכוד-גשר-צומת"; ומשנת 1999 – "ליכוד".

36 ספר ישראל ישעיהו: דברי עיון ודיון בבעיות פרלמנטריות, תחיקה וממשל 71–72 (האגודה הישראלית לבעיות פרלמנטריות, התשמ"ב).

37 פרוטוקול ישיבה מס' 7 של הכנסת ה־10 בדבר "הודעה על הרכבת ממשלה" (5.8.1981), זמין ב־www.knesset.gov.il/TqI/Knesset/Knesset10/html/19810805@19810805003@003.html.

38 סגר, לעיל ה"ש 31, בעמ' 56.

תרשים 4: מספר המושבים של הליכוד והמערך בכנסת, 1977–1992



מקור: מעובד מתוך אתר הכנסת, תוצאות הבחירות לכנסת – www.knesset.gov.il/description/heb/heb_mimshal_res.htm

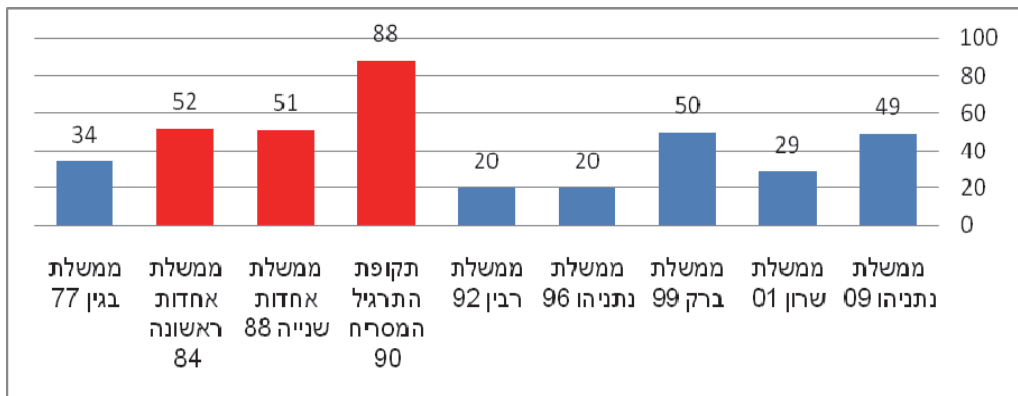
בבחירות 1984 זכה המערך בראשות שמעון פרס ב־44 מושבים בכנסת, ואילו הליכוד בראשות יצחק שמיר זכה ב־41 מושבים. מכיוון שאף לא אחת מהשתיים יכלה להרכיב קואליציה בלי האחרת, הוקמה לראשונה ממשלת אחדות לאומית בין הליכוד והמערך, שבמסגרתה נחתם גם הסכם רוטציה.³⁹ על־פי הסכם זה, פרס כיהן כראש הממשלה במשך השנתיים הראשונות של כהונת הממשלה, ושמיר החליפו בשנתיים שלאחר־מכן. ממשלת האחדות נדרשה להתמודד עם אחד המשברים הכלכליים החמורים ביותר שפקדו את ישראל, וכן עם איומים בטחוניים בגבול הצפון ועם האינתיפאדה הראשונה. קואליציה רחבה של 97 חברי־כנסת אפשרה לממשלה למשול כהונה מלאה של ארבע שנים.

ממשלת האחדות הראשונה מהווה את תחילתו של משבר המשילות המוסדי בישראל. המשבר בא לידי ביטוי בשני תחומים מרכזיים. ראשית, חלה פגיעה בהפרדת הרשויות, שהתבטאה ביחסים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת. גודל הקואליציה פגע ביכולתה של הכנסת ליזום חקיקה, לבקר ולפקח על פעולות הממשלה. חקיקתו של חוק ההסדרים (1985) טשטשה עוד יותר את מערך יחסי הכוחות בין שתי הרשויות.⁴⁰ חוק ההסדרים מכיל את כל הרפורמות שהממשלה רוצה לקדם במקשה אחת, ללא תהליכי החקיקה המקובלים. החוק היה הכרחי להתמודדות עם המשבר הכלכלי החריף ששרר באותה עת, אולם הוא נותר על כנו כבר יותר מעשרים וחמש

39 אומנם, גם כשבע־עשרה שנים קודם לכן, לפני מלחמת ששת־הימים, הצטרף ראש הליכוד מנחם בגין לממשלה בראשות לוי אשכול, אולם בשנת 1984 הייתה זו הפעם הראשונה שבה כתוצאה מתיקו פוליטי העדיפו שתי הסיעות הגדולות להקים קואליציה רחבה בהשתתפות שתיהן.
40 חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו־1985, ס"ח 15.

שנים.⁴¹ שנית, חלה פגיעה בתהליכים של מעברי שלטון סדירים. מעבר שלטוני בדמוקרטיה מוגדר כתהליך פוליטי-מנהלי חיוני המביא לידי מימוש מרבי ככל האפשר את רצון הבוחרים כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות. נמצא קשר חיובי בין טיב התהליכים של מעברי השלטון לבין יכולת המשילות של הממשלה הנכנסת. אריאן, נחמיאס ונבות ניתחו את תופעת מעברי השלטון בישראל.⁴² לתפיסתם, תהליכי המעבר כוללים את תקופת מערכת הבחירות, את תקופת הקמת הממשלה ואת מאה הימים הראשונים לכהונתה. תקופת הקמת הממשלה היא המשמעותית ביותר בתהליך. תרשים 5 מראה כיצד תקופת הקמת הממשלה בשנים 1984, 1988 ו-1990 נפגעה והתארכה, תוך פגיעה במשילות.

תרשים 5: מספר הימים שנדרשו בין הבחירות לכנסת לבין השבעת הממשלה, 1977–2009⁴³



מקור: מעובד מתוך אתר הכנסת, תוצאות הבחירות לכנסת – www.knesset.gov.il/description/heb/heb_mimshal_res.htm

עם הקמתה של ממשלת האחדות הלאומית הסכימו ראשי הליכוד והמערך על הקמת ועדת שרים שתבחן חלופות לשינוי שיטת הבחירה, ולראשה מונה השר גד יעקבי (מערך). שתי המפלגות הגדולות הסכימו עקרונית כי יש לשנות את שיטת הבחירה. השיטה שגובשה הייתה שיטה יחסית-אזורית עם אזורים רב-נציגיים, ועוצמתו של כל אזור-בחירה תוכננה להיות ארבעה-חמישה נציגים. מכיוון שלא חלה התקדמות נוספת

41 חוק ההסדרים היווה כאמור חלק מהתמודדותה של הממשלה עם המשבר הכלכלי החמור, אולם אי-ביטולו לאחר היציאה מהמשבר גרר השלכות שליליות על המשטר הפרלמנטרי. להרחבה נוספת ראו דוד נחמיאס וערן קליין חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה (1999).

42 אשר אריאן, דוד נחמיאס ודורון נבות מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו (2000).

43 ממשלת בגין הראשונה היא המעבר השלטוני הראשון בישראל.

בדיוני הוועדה, המליץ יעקבי לעמיתיו בכנסת להגיש הצעות חוק פרטיות לשינויים בשיטה.⁴⁴ חמש שנים מאוחר יותר, במאי 1989, המליצה הוועדה על מעבר לשיטה שבה מחצית חברי-הכנסת ייבחרו בשיטה יחסית-ארצית, והמחצית האחרת – בשיטה אישית-אזורית. אולם גם אז לא הצליחו שתי המפלגות להגיע להסכמה, בגלל חישובים אינטרסנטיים צרים, וההמלצה לא קודמה.

ההסכמה הרחבה בדבר הצורך בשינוי השיטה הגבירה את יוזמות החקיקה של חברי-כנסת וכן את היוזמות של גופים חוץ-פרלמנטריים. בשנת 1986 חתמו 44 חברי-כנסת ממפלגות שונות על הצעה לשינוי שיטת הבחירה. ההצעה הייתה ש-80 חברי-כנסת ייבחרו ב-20 אזורי-בחירה רב-נציגיים בבחירה ישירה, ויתר 40 החברים ייבחרו בשיטה יחסית-רשימתית-ארצית. ההמלצה עברה במליאה ברוב של 50 תומכים מול 39 מתנגדים, והועברה לוועדת החוקה, חוק ומשפט להמשך ההליך החקיקתי.⁴⁵ לאחר-מכן אישרה הכנסת את התיקון בקריאה הראשונה, והחזירה את החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט כדי להמשיך את ההליך ולהכין את החוק לקריאות השנייה והשלישית.⁴⁶ אולם ההצעה לא קודמה מעבר לכך.

בשנת 1987 הגישה קבוצת פרופסורים מאוניברסיטת תל-אביב, בראשותו של אוריאל רייכמן, הצעה לחוקה לישראל, שכללה המלצה לשינוי שיטת הבחירה. הצעתם הייתה לכוון שיטת בחירה ישירה, על-מנת לנסות להתמודד עם הסחטנות הפוליטית של המפלגות המגזריות ומשבר המשילות. תנועה ציבורית הוקמה בניסיון להשפיע על נבחרי הציבור לשנות את שיטת הבחירה. תוצאות בחירות 1988 הובילו להקמתה של ממשלת אחדות נוספת, בראשות יצחק שמיר מהליכוד, הפעם ללא הסכם רוטציה. מדצמבר אותה שנה ועד פברואר 1989 הגישו ארבעה חברי-כנסת מסיעות שונות הצעות חוק פרטיות שעסקו בשינוי שיטת הבחירה ובמעבר לשיטת הבחירה הישירה.⁴⁷

המחלוקות בתוך ממשלת האחדות השנייה הוחרפו, והפערים האידיאולוגיים סביב התהליך המדיני התרחבו. בשנת 1987 חתם שמעון פרס, שר החוץ, על הסכם לונדון עם חוסיין מלך ירדן. ההסכם נחתם ללא ידיעתו של ראש הממשלה שמיר, והתנגדותו של האחרון הקצינה את המשבר הקואליציוני. שיא המשבר הגיע במרס 1990, כאשר המערך, בראשות פרס, החליט לתמוך בהצעת אי-אמון בממשלת האחדות ולהתפטר

44 פרוטוקול ישיבה מס' 110 של הכנסת ה-11 בדבר "ועדת השרים לשינוי שיטת הבחירות" (15.7.1985). זמין ב-www.knesset.gov.il/TqI/Knesset/Knesset11/html/19850715@19850-715003@003.html

45 פרוטוקול ישיבה מס' 233 של הכנסת ה-11 בדבר "הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (שיטת הבחירות)", התשמ"ו-1986 (30.7.1986). זמין ב-www.knesset.gov.il/TqI/Knesset/Knesset11/html/19860730@19860730015@015.html

46 פרוטוקול ישיבה מס' 445 של הכנסת ה-11 בדבר הצעת "חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 11), התשמ"ח-1988" (14.6.1988). זמין ב-www.knesset.gov.il/TqI/Knesset/Knesset11/html/1988-0614@19880614004@004.html

47 ארבעת חברי-הכנסת היו דוד ליבאי (מערך), אוריאל לין (ליכוד), אמנון רובינשטיין (שינוי) ויואש צידון (צומת).

מהמשלה. פרס שכנע את ששת חברי-הכנסת של ש"ס, שתמכו באופן מסורתי בגוש הימין, להצביע בעד הצעת אי-האמון, ולראשונה נפלה ממשלה בישראל בהצבעת אי-אמון בכנסת.⁴⁸ חיים הרצוג, נשיא המדינה, הטיל על פרס את הרכבת הממשלה החדשה, אך הוא נכשל, ושמיר, ראש הממשלה המודח, הצליח להרכיב ממשלת ימין צרה שנשענה על רוב של 65 חברי-כנסת. מהלך פוליטי זה כונה "התרגיל המסריח".⁴⁹ במהלך שנות השמונים נהפכו תהליכי הרכבת הקואליציות לארוכים יותר ולמורכבים יותר. הסיבה לכך נעוצה בהתרחבות הפערים האידיאולוגיים בין המפלגות הגדולות, מחד גיסא, והשוויון האלקטורלי ביניהן, שאילץ אותן לשתף פעולה במסגרת קואליציונית, מאידך גיסא. נוסף על כך, מספר המפלגות שהשתתפו בהקצאת המושבים בכנסת גדל בהתמדה: בבחירות 1981 חולקו כלל המושבים בכנסת בין 10 מפלגות. לעומת זאת, הן בבחירות 1984 והן בבחירות 1988 חולקו כלל המושבים בין 15 מפלגות. כלומר, בין 1981 ל-1988 חלה עלייה של 50% במספר המפלגות המיוצגות בכנסת.⁵⁰ הגידול במספר המפלגות בכנסת, לצד השוויון האלקטורלי בין שתי המפלגות הגדולות, הוביל לחיזוק השפעתן של המפלגות הבינוניות והקטנות על החלטות הממשלה והכנסת, ולגידול לא-פרופורציונלי בתגמולים התקציביים והפוליטיים שהוענקו להן.⁵¹

בתקופת הממשלה הצרה של שמיר, בשנים 1990–1992, גברו הלחצים לשינוי שיטת הבחירה. המחאה הציבורית התחזקה, וכל אחת מארבע הצעות החוק הפרטיות שהוזכרו לעיל עברה בקריאה טרומית בכנסת. קבוצת חברי-הכנסת חברה לקבוצת הפרופסורים, ויחדיו הם הגישו הצעה מוסכמת לשינוי שיטת הבחירה.⁵² באותה עת הצביעו סקרי דעת-קהל על תמיכה של כ-80% מהאזרחים במעבר לשיטת בחירה ישירה.⁵³ לבסוף חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: הממשלה (1992), שבמסגרתו נקבעה שיטת הבחירה הישירה.⁵⁴

בשנת 1992 הצליחה מפלגת העבודה בראשות יצחק רבין לשבור את השוויון האלקטורלי ולחזור לשלטון. המפלגה זכתה ב-44 מושבים לעומת 32 מושבים של הליכוד. רבין הקים קואליציה צרה של 62 חברים משלוש סיעות: העבודה (44), מר"צ

48 פרוטוקול ישיבה מס' 164 של הכנסת ה-12 (15.3.1990). זמין ב-www.knesset.gov.il/Tql/Knesset12/html/19900315@19900315009@009.html.

49 הכינוי "תרגיל מסריח" נאמר לראשונה על-ידי יצחק רבין (העבודה), ובא להביע את הסלידה מהתרגילים הפוליטיים ומהשיקולים האינטרסנטיים הצרים של המערכת הפוליטית באותה תקופה.

50 Reuven Y. Hazan, *Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System*, 15(1) ELECTORAL STUD. 21, 23 (1996).

51 דוד נחמיאס ואיתי סנר "ההטיה שבפלורליזם: שינוי בחלוקת המשאבים בעקבות חוק הבחירות החדש" **הבחירות בישראל – 1996** 331 (אשר אריאן ומיכל שמיר עורכים, 1999).

52 הצעת חוק-יסוד: הממשלה, ה"ח 154.

53 Hazan, לעיל ה"ש 50, בעמ' 28.

54 ראו לעיל ה"ש 18.

(12) וש"ס (6). הממשלה גם זכתה בחמישה תומכים נוספים משתי המפלגות הערביות, חד"ש ומד"ע, שלא שותפו בקואליציה. במהלך כהונתה של הממשלה פרשה סיעת ש"ס מהקואליציה בשל התנגדותה לתהליך המדיני מול הפלשתינים, וסיעת יעוד הצטרפה לקואליציה.⁵⁵ פרישת ש"ס הותירה את הקואליציה במיעוט של 58 תומכים. בזכות חמשת חברי-הכנסת מהסיעות הערביות, שהמשיכו לתמוך בממשלה, היא לא נפלה. כהונתה של ממשלת רבין הייתה אחת התקופות המסעירות ביותר שידעה המערכת הפוליטית. השסע האידיאולוגי הוקצן לנוכח החתימה על הסכמי אוסלו והעברתם בקושי רב בכנסת. ההסכם כלל בתוכו ויתורים טריטוריאליים של ישראל כחלק מהתהליך המדיני מול הפלשתינים. 61 חברי-כנסת תמכו בהסכם, 50 התנגדו, שמונה נמנעו, וחבר-כנסת אחד לא נכח בהצבעה.⁵⁶ סופה של הממשלה הגיע בליל ה-4 בנובמבר 1995, עם הירצחו של ראש הממשלה יצחק רבין. פרס מונה לראש הממשלה בפועל, וממשלתו כיהנה שבעה חודשים בלבד.

3. תקופת הבחירה הישירה (1996–2001)

בחירות 1996 פתחו את תקופת "הבחירה הישירה", אשר נמשכה בבחירות 1999 ו-2001. בתקופה זו נבחרו שלושה ראשי ממשלה שונים: בנימין נתניהו (ליכוד), אהוד ברק (ישראל אחת) ואריאל שרון (ליכוד). ממשלתו של נתניהו שרדה כשלוש שנים, ונפלה כתוצאה ממשברים קואליציוניים סביב תקציב המדינה. ממשלתו של ברק איבדה את הרוב בכנסת בעקבות התנגדותם של חלק מחברי הקואליציה, דוגמת ש"ס וגשר, לתהליך המדיני מול הפלשתינים. ברק התפטר מתפקידו לאחר שנה ושבעה חודשים, אולם הכנסת לא התפזרה. ב-2001 נערכו בחירות לראשות הממשלה בלבד. אריאל שרון ניצח, ועם כניסתו לתפקיד הוביל לביטול חוק הבחירה הישירה ולחזרה לשיטת הבחירה היחסית-הרשימתית.

בבחירות הראשונות שנערכו בשיטת הבחירה הישירה ניצח נתניהו את פרס בהפרש דחוק של 1%. פיצול ההצבעה יצר שלוש בעיות מרכזיות: הראשונה הייתה שמפלגתו של ראש הממשלה הנבחר לא הייתה המפלגה הגדולה בכנסת; השנייה הייתה שלא התקבלה מפלגה גדולה עם ארבעים מושבים לפחות; והשלישית הייתה שנוצרה, כתוצאה משתי הבעיות הקודמות, תלות גדולה יותר של ראש הממשלה בשותפיו הקואליציוניים.

שיטת הבחירה הישירה גם עודדה את הקמתן של מפלגות חדשות ואת התחזקותן של מפלגות קטנות: הדרך השלישית, עם ארבעה מושבים, וישראל בעליה, עם שבעה מושבים, נכנסו לראשונה לכנסת, וש"ס חיזקה את כוחה לעשרה מושבים. הרכב

55 סיעת יעוד הוקמה במהלך הכנסת ה-13, לאחר ששלושה חברי-כנסת מסיעת צומת פרשו ממפלגתם.
56 פרוטוקול ישיבה מס' 131 של הכנסת ה-13 בדבר "הודעת הממשלה בנושא הצהרת העקרונות בדבר הסדרי בנינים של ממשל עצמי וחילופי האיגרות עם אש"ף" (23.9.1993). זמין ב-www.knesset.gov.il/TqI/Knesset/Knesset13/html/19930923@19930923001@001.html

הקואליציה וחלוקת יחסי הכוחות בה הפחיתו את יכולת המשילות של ממשלת נתניהו, שהתמודדה עם החרפת השסעים בחברה סביב סוגיות של דת ומדינה וסביב התהליך המדיני ופינוי שטחים לפלשתינים. במהלך תהליך האישור של תקציב המדינה לשנת 1999 איבד נתניהו את הרוב בכנסת, כאשר המפלגות המגזריות סירבו לתמוך בתקציב ללא התחייבות תקציבית מפורשת ומפורטת למגזר שהם מייצגים. הייתה זו דוגמה מובהקת לבעיית הסחטנות שנוצרה עקב היות המפלגות המגזריות לשונות-מאזניים קואליציוניות וכוחן הלא-פרופורציונלי למספר מושביהן בכנסת. לנוכח זאת החליט נתניהו להקדים את הבחירות.

הבחירות שנערכו בשנת 1999 סיפקו תוצאה ברורה לזהותו של ראש הממשלה. ברק (ישראל אחת) זכה ב-56.08%, לעומת נתניהו, שזכה ב-43.92% בלבד. עם זאת, תוצאות הבחירות חידדו את משבר המשילות. ממשלתו של ברק נשענה עם הקמתה על קואליציה של 75 חברים משבע סיעות שונות, שכללה גם את סיעות השמאל החילוניות וגם את הסיעות החרדיות-הימניות. תלותו הרבה של ברק בתמיכת שותפיו הקואליציוניים הן במישור המדיני והן במדיניות הפנים, ואי-יכולתו לנווט ביניהן, הובילו לבסוף להחלטתו להתפטר ולהכריז על בחירות לראשות הממשלה בשנת 2001.⁵⁷

בבחירות 2001 נרשם ניצחון מוחץ לאריאל שרון (הליכוד), שזכה ב-62.39% מקולות המצביעים, לעומת ברק, שהשיג 37.61% בלבד. אולם תוצאות הבחירות העמיקו עוד יותר את משבר המשילות, ושרון נאלץ להקים ממשלת אחדות רחבה שנשענה על קואליציה של 78 חברים משבע סיעות שונות.⁵⁸ זאת, בהשוואה לממשלות האחדות, שהתבססו כאמור על קואליציות של שתי הסיעות הגדולות עם כ-80 מושבים.

4. החזרה לשיטה הקודמת (2003–2009)

ביום כינונה של ממשלת שרון ביטלה הכנסת את חוק הבחירה הישירה וחזרה לשיטת הבחירה הישנה. בבחירות 2003 ניצח הליכוד בראשות שרון, אשר כיהן כראש הממשלה עד שנת 2006. תקופת כהונתו התאפיינה בשינויים תכופים בהרכב המפלגות בקואליציה ובאיושם של משרדי הממשלה, ובטשטוש אידיאולוגי בין המפלגות הגדולות והבינוניות. שרון החליף שלוש פעמים את הרכב הקואליציה ואת תפקידי השרים בממשלתו. בנובמבר 2005 הוא אף החליט לפרוש מהליכוד ולהקים את מפלגת קדימה, תוך שהוא לוקח עימו שלישי מחברי-הכנסת של הליכוד. נוסף על כך הצטרפו למפלגתו החדשה חברי-כנסת מהעבודה, חברי-כנסת מהאיחוד הלאומי וחברי-כנסת עצמאי. ההנמקה לפרישתו מהליכוד הייתה אי-יכולתו לקדם את הנסיגה החד-צדדית מעזה ופינוי ההתנחלויות מגוש קטיף לאחר שמרכז הליכוד הביע התנגדות נחרצת למהלך.

57 על-פי חוק הבחירה הישירה (1992), ראש הממשלה יכול להכריז על בחירות מיוחדות לראשות הממשלה מבלי לפזר את הכנסת.

58 עבודה-מימד (23 מושבים), ליכוד (19), ש"ס (17) ישראל בעליה (4), איחוד לאומי-ישראל ביתנו (7), יהדות התורה (5) ועוד שלושה פורשים ממפלגת המרכז.

כחודש וחצי לאחר-מכן לקה שרון באירוע מוחי שני ושקע בתרדמת, ואהוד אולמרט (קדימה) החליף את מקומו עד לבחירות 2006.

בבחירות 2006 ניצחה קדימה בראשותו של אולמרט, אך הלה התפטר מתפקידו כראש ממשלה לאחר פחות משלוש שנות כהונה, משהועלו נגדו חשדות לעברות פליליות בתחומי השחיתות הציבורית. התפטרותו של אולמרט גררה משברים קואליציוניים. תוצאות הבחירות ב-2009 העניקו לקדימה בראשות ציפי לבני יתרון של מושב אחד (28) לעומת הליכוד בראשות נתניהו (27), אולם לבני לא הצליחה להרכיב קואליציה משום שגוש הימין השיג רוב של 65 מושבים, והעבודה קרסה ל-13 חברי-כנסת בלבד. נתניהו הרכיב קואליציה של 74 חברים משש סיעות שונות, ובראשית דרכה של ממשלתו כיהנו בה 39 שרים וסגני שרים – כשליש מחברי-הכנסת.

פרק ג: המלצות לשינוי שיטת הבחירה

ההחלטה של נבחר הציבור לחזק את יציבות הממשלה באמצעות חזרה לשיטת הבחירה היחסית-הרשימתית נכשלה. הדמוקרטיה הפרוצדורלית מתקיימת בישראל: מערכות בחירות חופשיות, תחרותיות בין המפלגות ומעברי שלטון הנעשים חרף הקשיים הרבים. אולם תוצאותיהן של מערכות הבחירות בשנים 2003, 2006 ו-2009 העמיקו את משבר המשילות והקצינו את הפיצול המפלגתי בכנסת ואת השסעים בחברה. נקודת השיא בתקופה זו התרחשה מייד עם פרסום תוצאות הבחירות ב-2009. אף שקדימה זכתה במושב אחד יותר מהליכוד, נתניהו הצליח להרכיב קואליציה רחבה יחסית ולזכות בהצבעת האמון של הכנסת. המחיר הכבד שאותו נדרש לשלם תמורת הקמת הקואליציה בא לידי ביטוי בגודלה המוגזם ובעלותה הרבה של ממשלתו, בתגמולים ובתקציבים גדולים ביותר ביחס לגודלן האלקטורלי של מפלגות קטנות ובינוניות, כמו-גם באי-יכולתו להוביל מדיניות שיטתית ועקבית, כמשתקף, למשל, בהחלטת הממשלה ממאי 2009 בדבר הטלת מע"מ על הפירות והירקות, ובפרשת בית-החולים ברזילי והקברים ממרס 2010.⁵⁹ תחקיר עיתונאי מונה עשרים ושתיים רפורמות נחוצות שמוסדות הממשל אינם מסוגלים ליישם,⁶⁰ כגון שינוי מבנה הניהול של קופות-החולים, אשר תקוע כעשר שנים; אי-יישומו של חוק הדיור הציבורי יותר מאחת-עשרה שנים; אי-הקמת רשות ממלכתית לכבאות והצלה במשך שנתיים וחצי ממועד קבלת ההחלטה בעניין; אי

59 דוד נחמיאס "משבר המשילות והדמוקרטיה הישראלית" דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בתקופת מעבר 27 (הני זוביידה ודוד מקלברג עורכים, 2011).

60 רוני לינדר-גנץ, נתי טוקר, אבי בר-אלי, רינה רוזנברג, צבי זרחיה, ליאור דטל, דניאל שמיל, אורה קורן, צפירי גינת, נחמיה שטרסלר, אנשיל פפר, זוהר בלומנקרנץ ואורה קורן "החלטות ממשלה שאמורות לצמצם פערים מעלות אבק: 22 הרפורמות שתקועות כבר שנים" The Marker, 24.12.2010, 10-6, זמין גם ב-www.themarker.com/misc/1.582616.

יישומה של ההחלטה להקים רכבת קלה בתל-אביב, אשר התקבלה לפני יותר משלושים וחמש שנים; ואי-אכיפתו של חוק משק החשמל, אשר נחקק בשנת 1996. הבחירות בשנים 2003, 2006 ו-2009 נערכו במתכונת הישנה, אולם היוזמות לשנות את השיטה החלו מייד לאחר ביטול הבחירה הישירה. כמה הצעות חוק פרטיות של חברי-כנסת נידונו בשנים אלה, וניירות-עמדה מקצועיים פורסמו. קצרה היריעה הנוכחית מלהכיל את כל ההצעות לרפורמה. לכן נערוך הבחנה כללית בין הצעות למשטר נשיאותי לבין הצעות לשינויים במשטר הפרלמנטרי הנוכחי. בהבחנה זו נשאלות שתי שאלות מרכזיות: הראשונה, מי בוחר את ראש הרשות המבצעת? והשנייה, האם משך כהונתו של ראש הרשות המבצעת תלוי באמונה של הרשות המחוקקת? נדון בקצרה בהצעתו של חיים רמון (חבר-כנסת לשעבר, קדימה) – הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (נוסח חדש) (משנת 2003); וכן בהצעתו של חבר-הכנסת ליברמן (ישראל ביתנו) – הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי) (משנת 2006). לאחר-מכן נתאר בקצרה את הצעתה של ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל, אשר הוקמה בשנת 2005 והגישה את המלצותיה בשנת 2007.

בטרם ננתח את ההצעות השונות, נדגיש את ההבדל בין שינוי שיטת הבחירה לבין שינוי שיטת המשטר. שינוי שיטת הבחירה אינו מוביל בהכרח לשינוי בשיטת המשטר, שהרי אם נשנה את אחוז-החסימה או לחלופין נוסף מרכיב אזורי לשיטת הבחירה, ואפילו אם נשנה את השיטה היחסית לשיטה רובית, אין זה אומר ששיטת המשטר שונתה.

במשטר הפרלמנטרי מרכז הכוח הפוליטי מצוי בבית-הנבחרים, והרשות המבצעת זקוקה לתמיכתם של רוב הנבחרים על-מנת למשול ולקדם את מדיניותה. החברים ברשות המבצעת הם בדרך-כלל חברים גם ברשות המחוקקת. נוסף על כך, בבסיס המשטר הפרלמנטרי יש לאופוזיציה היכולת והכלים לפקח על פעולותיה של הרשות המבצעת תוך חיכוך מתמיד. לאופוזיציה יש גם היכולת לקדם הצבעות אי-אמון נגד הרשות המבצעת, ואף להביא לידי הקדמתן של בחירות כלליות.

המאפיינים של המשטר הפרלמנטרי אינם תלויים בשיטת בחירה רובית או יחסית. ההבדל נעוץ במבנה הרכבה של הרשות המחוקקת: שיטה יחסית מעודדת מבנה רב-מפלגתי, בעוד שיטה רובית מעודדת מבנה דו-מפלגתי או דו-מפלגתי פלוס.

שינוי שיטת המשטר במסגרת כללי המשחק הדמוקרטיים מתרכז בשאלה מי בוחר את ראש הרשות המבצעת – ציבור הבוחרים או ציבור הנבחרים. במשטר פרלמנטרי, העומד בראש המפלגה אשר זכתה ביותר ממחצית המושבים בבית-הנבחרים או הצליחה להרכיב קואליציה בבית-הנבחרים הוא המתמנה לראש הרשות המבצעת. במודל המשטר הנשיאותי, לעומת זאת, הבוחרים מצביעים ישירות לראש הרשות המבצעת. משך כהונתו של הנשיא הנבחר מוגדר בחוקה, ואי-אפשר להדיחו אלא אם כן עבר עברה פלילית, וגם זאת רק לאחר הליך מורכב בבית-הנבחרים.

להרכבו של בית-הנבחרים – דו-מפלגתי או רב-מפלגתי – יש השפעה ישירה על יכולת המשילות. ככל שיש שותפים רבים יותר בקואליציה כן יקשה על ראש הרשות המבצעת להיענות לדרישותיהם של שותפיו, והדבר עלול לגרום לאי-יציבות ממשלתית.

מאידך גיסא, משטר פרלמנטרי רב-מפלגתי מבטיח ייצוגיות רבה יותר של קבוצות שונות באוכלוסייה, ובמיוחד של קבוצות מיעוט. במשטר נשיאותי, לעומת זאת, קיימת יציבות ממשלית גבוהה, אך רמת הייצוגיות של הקבוצות השונות באוכלוסייה הינה נמוכה יחסית.

אם כן, שיטת הבחירה ומבנה המשטר קשורים באופן הדוק הן לייצוגיות בבית-הנבחרים והן ליכולת המשילות.

1. משטר נשיאותי

גדעון דורון גורס כי השיטה הנשיאותית תהווה חלופה אטרקטיבית מבחינה פוליטית ככל שהקשיים למשול בשיטה הנוכחית יוחרפו ותגבר הסכנה להתהוות משטר שאינו דמוקרטי.⁶¹ בשנת 2003 הניח רמון את הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה.⁶² מטרת הצעתו הייתה לבטל את המשטר הפרלמנטרי ולכונן משטר נשיאותי. על-פי הצעתו, נשיא המדינה ייבחר בבחירות ארציות וישירות ברוב מוחלט. הוא יהיה ראש הרשות המבצעת, וישאב את סמכותו ישירות מהבוחרים, ולא דרך הכנסת. סעיף משמעותי נוסף בהצעה, בהקשר של היחסים בין הנשיא לבין הכנסת, נוגע באישור תקציב המדינה: אם הצעת התקציב שתוגש על-ידי הנשיא לא תעבור בכנסת, ייערכו בחירות לכנסת בלבד. יתר על כן, לנשיא תהיה זכות וטו על חקיקה של הכנסת. מינוי שרי הממשלה לא ידרוש את אישור הכנסת, ואחריותם של השרים תהיה כלפי הנשיא. תשעים חברי-כנסת יוכלו להדיח את הנשיא מתפקידו, וזאת רק לאחר שלפחות עשרים הגישו קובלנה לבית-המשפט העליון, וזה קיבל אותה.

הצעתו של רמון היא הצעה רדיקלית. היא מבקשת לשנות משטר פרלמנטרי למשטר נשיאותי, ובעקבות זאת גם לשלב שיטת בחירה יחסית לחברי-הכנסת עם שיטת בחירה רובית לנשיא. ההצעה מחלישה מאוד את הרשות המחוקקת ומעבירה סמכויות נוספות לרשות המבצעת. הצעה זו לא התקדמה במעלה התהליך החקיקתי.

בשנת 2006 הניח חבר-הכנסת אביגדור ליברמן (יושב-ראש ישראל ביתנו), שעמד בראש קבוצה של חברי-כנסת ממפלגתו, את הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי).⁶³ הצעתו מבטלת למעשה את חוק-יסוד: נשיא המדינה ומחליפה כליל את חוק-יסוד: הממשלה הקיים. לגישתו, שיטת הבחירה הנהוגה לנשיאות צרפת מתאימה לישראל. ראש הממשלה ייבחר בבחירה אישית וישירה על-ידי המצביעים, ויידרש רוב מוחלט על-מנת לנצח בסיבוב הראשון. אם איש מבין המועמדים לא יקבל יותר ממחצית הקולות הכשרים, שני המועמדים שזכו בקולות הרבים ביותר יתמודדו בסיבוב שני. ההצעה גם מעניקה לראש הממשלה את הסמכות לפזר את הכנסת, בעוד בכיוון ההפוך נדרשים שמונים חברי-כנסת כדי להדיח את ראש הממשלה. חברי-הכנסת

61 גדעון דורון **משטר נשיאותי לישראל** 300–323 (2006).

62 הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (נוסח חדש), פ/174, 24.3.2003.

63 הצעת חוק-יסוד: הממשלה (הפרדת רשויות ומשטר נשיאותי), פ/1072/17, 17.7.2006.

ייבחרו בשיטה יחסית-רשימתית-ארצית, ואחוז-החסימה יעלה ל-10%. ההצעה לא קודמה במהלך מושבה של הכנסת השבע-עשרה.

לאחר בחירות 2009 הוקדש פרק מיוחד בהסכם הקואליציוני שנערך בין הליכוד לבין ישראל ביתנו לשינויים בשיטת הממשל ולחיזוק המשילות. בפרק זה כלולים אחד-עשר סעיפים הקשורים לשינויים בנוגע להבעת אי-אמון של הכנסת בממשלה, לתהליך אישורו של תקציב המדינה, להצבעת ישראלים המתגוררים בחוץ-לארץ ולהקמת ועדה קואליציונית מתמדת לבחינת רפורמות ממשליות, אשר החלה כבר את עבודתה אך טרם המליצה המלצות.⁶⁴

ההצעות השונות לכינון משטר נשיאותי יפגעו הן בייצוגיות והן במשילות, באשר הן מתעלמות ממאפייניה הייחודיים של הדמוקרטיה הישראלית. בקרב הדמוקרטיה הליברליות הצליח המשטר הנשיאותי בטווח הארוך רק בארצות-הברית, ודי בעובדה זו כשלעצמה לשלול משטר זה כחלופה רצויה בישראל. זאת ועוד, ריבוי המחלוקות והשסעים בחברה הישראלית מחייב שיטה שתאפשר ייצוג ראוי למגוון רחב של קבוצות ודעות באוכלוסייה באמצעות מפלגות גדולות, על-מנת לשמור על הלגיטימיות של מוסדות הממשל ולהעניק לבוחרים יכולת השפעה מסוימת על תהליכי המדיניות הציבורית.

2. הצעתה של ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל⁶⁵

בשנת 2005 הוקמה ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל, בראשות פרופ' מנחם מגידור. היא הוגדרה ועדה ממלכתית-ציבורית של מומחים ואנשי ציבור, ומנתה כשבעים חברים. הוועדה הצביעה על חמישה כשלים מרכזיים בשיטת הממשל:

1. "פיצול פוליטי גדול וחוסר יציבות שלטונית.
2. כשלון עקרון האחיותיות ביחסים בין הנבחר וציבור בוחריו.
3. שיקולים לא ענייניים המאפיינים לעיתים את תהליך קבלת ההחלטות.
4. העדר כלי עזר שלטוניים לקבלת החלטות ואי-שימוש בכלים אלו כאשר הם קיימים.

64 הסכם קואליציוני בין סיעת הליכוד לבין סיעת ישראל ביתנו מיום 15 במרס 2009, זמין באתר הכנסת – www.knesset.gov.il/docs/heb/coal2009YisraelBeitenu.pdf. הוועדה הקואליציונית לבחינת רפורמות ממשליות, בראשות השר ישראל כץ (ליכוד), קיימה את ישיבתה הראשונה ב-14 בפברואר 2011. בפתח הישיבה אמר יושב-ראש הוועדה: "ראש הממשלה הנחה אותי להתמקד בבחינת שלושה דברים מרכזיים: האפשרות למעבר למשטר נשיאותי, הנהגת בחירות אזוריות ומתן אפשרות לאזרחים ישראלים הנמצאים בחו"ל להצביע לכנסת." פנחס וולף "ועדת המשילות" התכנסה: 'נבחן משטר נשיאותי' וואלה 14.2.2011 news.walla.co.il/?w=/22/1793234.

65 ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל **דין וחשבון** (2007). את הדוח הסופי של הוועדה, כולל פרוטוקולים של ועדות-המשנה, ניתן למצוא באתר של המרכז הישראלי להעצמת האזרח בכתובת www.ceci.org.il/?CategoryID=175&ArticleID=174.

5. ליקויים בפיקוח הפרלמנטארי על פעולת הממשלה.⁶⁶

חברי הוועדה נחלקו סביב אופיו של הממשל הראוי – נשיאותי או פרלמנטרי. לבסוף דחתה הוועדה את ההמלצה להנהיג משטר נשיאותי בישראל, ותמכה ב"שיפור תפקוד המשטר הפרלמנטארי, על ידי חיזוק יכולתה של הממשלה לקבוע מדיניות ולבצע וחזוק יכולתה של הכנסת לפקח באופן אפקטיבי על פעולת הממשלה".⁶⁷

חברי הוועדה סבורים כי שיטת הבחירה הנהוגה מצריכה שינויים מהותיים. ראשית, הם קוראים למיסוד מרכיב אזורי, תוך חלוקת המדינה ל-17 אזורים בחירה (על-פי החלוקה הקיימת לנפות של משרד הפנים). שנית, הם ממליצים ש-120 חברי הכנסת ייבחרו בשתי רמות – ארצית ואזורית: 60 חברי-כנסת ייבחרו ברמה הארצית, והיתר ייבחרו ברמה האזורית. בכך המצביע לבחור מפלגה, הוא יורשה להביע העדפה בעד שלושה מועמדים באופן אישי מתוך הרשימה הארצית של המפלגה שאותה העדיף, ובעד נציג אחד מהרשימה האזורית של המפלגה. הצבעת העדפה זו מגדילה את יכולת ההשפעה של הבוחר על רשימת המועמדים של המפלגה – הליך המחזק את הקשר בין הבוחר לנבחר. נוסף על כך הוועדה ממליצה על העלאת אחוז-החסימה ל-2.5% ברמה הארצית או לחלופין להצלחה בשלושה אזורים בחירה שונים לפחות על-מנת להשתתף בחלוקת המושבים. הוועדה ממליצה גם להקים מנגנון פיצוי כדי לפצות מפלגה על אובדן קולות כתוצאה מחישוב המודד הנדרש לזכייה במושב אחד, וזאת על-מנת לגונן מפני פגיעה בייצוגיות ברמה האזורית.⁶⁸

הוועדה גם מחזקת את התהליך של הבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי בממשלה: אין די בכך שבזמן הצבעת אי-האמון יומלץ על מועמד שירכיב את הממשלה הבאה, אלא נדרש גם שאותו מועמד יציג הצעה לממשלה חלופית (עם שבעה שרים לפחות) במעמד הבעת אי-האמון בממשלה.⁶⁹ המלצות הוועדה לא יושמו.

פרק ד: לקראת משטר ראש ממשלה

משבר המשילות בישראל הוא עמוק וחרیف. תנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) להתמודדות עימו הוא שינוי שיטת הבחירה. שיטת בחירה ראויה צריכה למתן ככל האפשר את המתח המובנה בין הייצוגיות בכנסת לבין יכולת המשילות. הכנסת לוקה ברמת פיצול גבוהה, הגורמת לאי-יציבות קואליציונית אשר משתקת את יכולתו של ראש הממשלה להוביל מדיניות שיטתית ועקבית. החיפוש המתמשך אחר שיטת בחירה שתבטיח ייצוגיות

66 שם, בעמ' 7.

67 שם.

68 שם, בעמ' 8.

69 שם, בעמ' 9.

ראויה, מצד אחד, ומשילות אפקטיבית, מן הצד האחר, הוביל להסכמה רחבה כי יש לחזק את יכולת המשילות במחיר פגיעה מידתית בעקרון הייצוגיות.

משטר ראש ממשלה יחזק את המשילות במחיר פגיעה מידתית בייצוגיות, ויאפשר לראשי ממשלה להוביל מדיניות ראויה ולמזער את עיסוקם בהישרדות פוליטית ברמה היומיומית. ההמלצות הבאות, אשר חלקן נשענות על הדוח של ועדת הנשיא שנסקר בפרק הקודם וחלקן גובשו בקבוצת-מחקר בראשות אוריאל רייכמן במרכז הבינתחומי הרצליה,⁷⁰ מסכמות את הרפורמה הנדרשת כדי לכונן משטר ראש ממשלה יציב ובעל סמכויות, עם איוון סביר בין ייצוגיות לבין משילות:

- יש לחלק את המושבים בכנסת לשתי קבוצות שוות. 50% מהמושבים יוקצו על-פי הקולות בכלל הארץ, ו-50% יוקצו על-פי בחירות אזוריות. הצבעת הבוחר תיחשב פעמיים: פעם אחת בקביעת הנציגות באזור, ופעם נוספת בקביעת חלוקת המושבים הארצית. מהדמיות שנערכו לגבי תוצאות הבחירות בשנים 2003, 2006 ו-2009 עולה כי סכימת הקצאת המושבים יוצרת את שיווי-המשקל הראוי בין ייצוגיות ומשילות.
- כדי לחזק את לכידותן של המפלגות, המועמדים ברשימות האזוריות ייקבעו על-ידי האזור עצמו, אך תוך מתן זכות וטו להנהגת המפלגה הארצית על רשימות המועמדים ועל מספר המועמדים שיוצגו ברשימה.
- אחוז-החסימה בשקלול הקולות הארצי יהיה 3%. אם רשימה לא תקבל 3% לפחות מקולות המצביעים, היא תזכה להשתתף בהקצאת המושבים רק אם זכתה במועמד אחד מטעמה בשלושה אזורים שונים לפחות.
- ראש הממשלה יתמנה מיידית אם מפלגתו תזכה ב-40 מושבים לפחות, המהווים שליש מחברי-הכנסת.
- אם לא תהיה מפלגה שתקבל את מכסת המושבים, יתקיים תוך ארבעה-עשר יום סיבוב שני בין שתי המפלגות בעלות מספרי המושבים הגבוהים ביותר. ראש המפלגה המנצחת מבין שתיהן יתמנה לתפקיד ראש הממשלה.
- 73 חברי-כנסת יוכלו להדיח את ראש הממשלה. במקרה כזה תתפזר הכנסת וייערכו בחירות חדשות תוך תשעים יום. לראש הממשלה תהיה סמכות לפזר את הכנסת ולהוליך לבחירות חדשות. הכנסת תוכל להחליט לפזר את עצמה ברוב של 73 חברים.
- במקרה של סירוב הכנסת להעביר את תקציב המדינה המוצע על-ידי הממשלה, תפעל האחרונה על בסיס תקציב השנה הקודמת. אם תחלוף שנה והתקציב לא יאושר, תפוזר הכנסת וייערכו בחירות כלליות חדשות תוך תשעים יום.
- בסמכותו של ראש הממשלה להטיל וטו על חקיקה (וטו יוטל על חוק מלא, ולא על סעיפים בחוק). עם זאת, הכנסת יכולה לגבור על הוטו המוטל ברוב של 61 מחבריה.

70 קבוצת-המחקר כוללת את כותבי מאמר זה וכן את ד"ר מעוז רוזנטל. המלצותיה של קבוצת-המחקר הוצגו על-ידי אוריאל רייכמן במסגרת הכינוס השנתי של האגודה הישראלית למדע המדינה בנושא "רפורמות שלטוניות", שהתקיים במרכז הבינתחומי הרצליה בתאריך 6 במאי 2010.

- ראש הממשלה ימנה את שרי ממשלתו מייד עם בחירתו. חברי-כנסת הממונה לשר כאילו התפטר מהכנסת.
- השרים יעברו שימוע בוועדות הכנסת הרלוונטיות. לאחר השימוע בסמכות הוועדה לאשר את המינוי או להמליץ למליאת הכנסת לפסול את המינוי. המינוי יפסל רק אם מליאת הכנסת תקבל את המלצת ההדחה ברוב של 73 חברי-כנסת. לאורך כהונת הממשלה הכנסת יכולה להדיח שר מתפקידו ברוב של 73 חברים, ורק לאחר שתינתן לו זכות שימוע מול ועדת הכנסת או מליאת הכנסת.
- כל מועמד המתמודד בראש מפלגה השואפת להקים את הממשלה ימנה לו משנה עוד בזמן הבחירות. המשנה לראש הממשלה יחליפו בעת העדרו. אם נבצר מראש הממשלה להמשיך למלא את תפקידו, יחליפו המשנה בתפקיד ללא צורך בבחירות חדשות.

המלצות אלה ישנו את המשטר בישראל למשטר ראש ממשלה, שבו יציבות מעמד של ראשי הממשלות תגבר, יכולתם להנהיג תחזוק, רמת האחראיות של הנבחרים תעלה, המתח בין ייצוגיות לבין משילות יתמתן, ומוסדות הממשל יתמודדו באפקטיביות גדולה יותר עם משבר המשילות.

סיכום

מדינת-ישראל שרויה במשבר משילות רחב ועמוק. שינוי שיטת הבחירה הוא אחד הנדבכים המרכזיים להתמודדות עם משבר זה. שינוי כזה יחזק את יכולתם של מוסדות הממשל לעצב, ליישם ולהעריך את המדיניות הציבורית באופן עקבי, שיטתי ולטווח ארוך, ויקדם בכך את האינטרס הציבורי. אימוצן של ההמלצות שהובאו בפרק הקודם יוביל להפחתת הפיצול המפלגתי בכנסת ולשיפור רמת היענותם של הנבחרים כלפי ציבור הבוחרים.

במאמר זה ביקשנו לפרוש ולנתח את הקשר בין שינוי שיטת הבחירה לבין יכולת המשילות, וזאת באמצעות השוואה בין החלופות השונות לשינוי שיטת הבחירה, בהתבסס על מסגרות תיאורטיות של חקר שיטות הבחירה והדגמתן על מדינות דמוקרטיות שונות. הסקירה ההיסטורית במאמר מחדדת את הקשיים הרבים בישראל להביא לידי שינוי שיטת הבחירה.

שיטת הבחירה היחסית היא המתאימה ביותר למדינת-ישראל, המתאפיינת בריבוי קבוצות, שסעים ומתחים חברתיים ופוליטיים. עם זאת, השיטה היחסית הקיימת נדרשת לעבור רפורמה משמעותית. ההמלצות שהובאו כאן מהוות את המסד לשינוי השיטה.

גבורות לאמנון רובינשטיין

פרופ' רובינשטיין הוא בין אנשי האשכולות היחידים שידם גם באקדמיה וגם בממשל. למחויבותו למצוינות אקדמית מתלווה תפיסת-עולם ליברלית, שלמענה הוא לוחם ושאותה הצליח לקדם בקהילייה האקדמית, כחבר-כנסת וכשר בממשלות ישראל. הרצאותיו, מחקריו, ספריו ומאמריו הרבים היננו ויחנכו דורות רבים של סטודנטים במשפטים ובממשל, ותרמו ויתרמו לשיח הציבורי.

בכל יום שאנו מגיעים לעבודה במרכז הבינתחומי אנו פוגשים את אמנון השוקד על הכתיבה והעשייה ומשוחחים עימו על מאורעות השעה. תובנותיו המקוריות ורגישותו לחירות, לשוויון ולצדק, יחד עם נועם הליכותיו, מוצאים ביטוי בכל שיחה. אמנון, אנא המשך עוד שנים רבות בדרכיך הנפלאות.

