

החזרת היציבות למערכת הפוליטית

הצעה לרפורמה

אסף שפירא • יוחנן פלסנר



רקע

הכנסת ה־24 התפזרה, מדינת ישראל הולכת שוב לבחירות, בפעם החמישית בתוך שלוש שנים וחצי.

הדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה פרלמנטרית ומבוססת על שיטת בחירות יחסית. מדובר בשיטת ממשל לא רעה, היא מקובלת מאוד בעולם והובילה גם את ישראל להישגים מרשימים. עם זאת, הדמוקרטיה הישראלית סובלת מקשיים רבים. **קושי עיקרי אחד שבא לידי ביטוי מובהק במערכות הבחירות האחרונות, הוא חוסר היציבות הפרלמנטרי והיעדר הכרעה ברורה בבחירות.**

מערכות הבחירות האחרונות (2019-2021), וזאת שתתקיים בקרוב, בנובמבר 2022, חוללו את אחד המשברים הפוליטיים־חוקתיים־ממשליים החמורים שידעה מדינת ישראל. אם ימשיכו סבבי הבחירות, ישראל עלולה להיכנס לסחרור שיגרומ נזק בלתי הפיך לשיטה הדמוקרטית, לכלכלה הישראלית ולסולידריות החברתית. כדי למנוע את הרעה הזאת יש לפעול לאלתר לשינויים משטריים שיבטיחו את היציבות וישיבו את כושר ההכרעה.

ההצעה שלפניכם כוללת שני סוגי תיקונים פשוטים למדיי:

הראשון – חיזוק היציבות באמצעות הקשחה משמעותית של התנאים לפיזור מוקדם של הכנסת: העלאת הרוב הדרוש לאישור חוק התפזרות הכנסת ל־80 ח"כים בכל הקריאות (במקום 61 כיום, בקריאה השלישית בלבד), ביטול האפשרות לחוקק את חוק התפזרות הכנסת תוך כדי ההליכים להרכבת ממשלה, וביטול הפיזור האוטומטי של הכנסת בשל אי־העברת תקציב.

השני – הבטחת הכרעה בבחירות באמצעות תיקון בכללי הרכבת הממשלה: אם הניסיונות הראשונים להרכבת ממשלה ייכשלו, הממשלה שתזכה לתמיכה הגדולה ביותר בכנסת מבין הממשלות שיוצגו – תיכנס לתפקידה (במקום הצבעת האמון הנהוגה כיום). נציין כי יש מנגנון אחר שיבטיח הכרעה בבחירות, שלפיו ראש הרשימה הגדולה ביותר הוא שמרכיב את הממשלה, ללא כל הצבעת אמון. ואולם איננו סבורים שיש להמליץ עליו, לפחות בעת הנוכחית.

יודגש שהתיקונים האלה אינם בגדר "תפירה" של חבילת שינויים ייחודית לישראל (בניגוד לרפורמת הבחירה הישירה בשנות ה־90), אלא הם מבוססים על מחקר השוואתי מקיף. בכל הנוגע לתנאים לפיזור מוקדם של הכנסת, הם אף מתאימים את המצב בישראל למצב השורר ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות האחרות.

התיקונים האלה הכרחיים כדי שהמערכת הפוליטית בישראל "תחזור לנורמליות" – אחרי הבחירות תוקם ממשלה, ובסבירות גבוהה היא והכנסת ישלימו את כהונתן או יתקרבו לכך. בלי ספק, יש בישראל כשלים משטריים אחרים הדורשים פתרון – ובהם שינויים תכופים בחוקי היסוד ובכללי המשחק המשטריים, אפקטיביות נמוכה של הרשות המבצעת, ליקויים מהותיים בעבודת הכנסת והיענות נמוכה של הפוליטיקאים לציבור. המכון הישראלי לדמוקרטיה הציע במהלך השנים מגוון פתרונות לכשלים האלה ולאחרים, לרבות הצעות לרפורמות פוליטיות, כמו אימוץ מרכיב אישי בשיטת הבחירות (שיטה המכונה "פתק פתוח למחצה"). אך ברור שאי אפשר לקדם וליישם את הפתרונות האלה ללא ממשלה וכנסת יציבות ומתפקדות. לכן יש להתמקד קודם כול בהשבת יכולת ההכרעה והיציבות.

הבעיות - חוסר יציבות והיעדר הכרעה

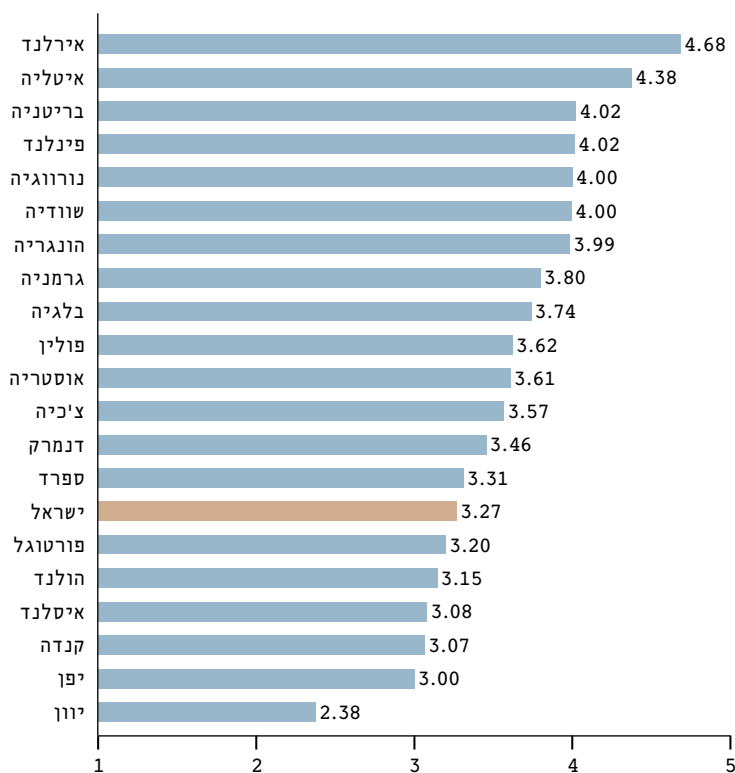
למרות הקשר ביניהן, יש להבחין בין בעיית חוסר היציבות, כלומר פיזור תכופ של הכנסת וכהונות קצרות מדי שלה; לבין בעיית היעדר ההכרעה – אייחוקת ממשלה לאחר הבחירות לכנסת.

חוסר היציבות של הכנסת הוא בעיה כרונית של הדמוקרטיה הישראלית, לפחות מתחילת שנות ה־90. ברירת המחדל בדמוקרטיה פרלמנטרית צריכה להיות שהפרלמנט ישלים את כהונתו והבחירות ייערכו במועדן – ואילו בישראל הכנסת האחרונה שהשלימה את כהונתה היא הכנסת שנבחרה בבחירות 1984. מאז – כל מערכות הבחירות הוקדמו. לעיתים הוקדמו הבחירות רק בכמה חודשים, אך לעיתים קרובות הן הוקדמו בשנה ואף יותר (1999, 2006, 2009), ובעשור האחרון רוב הכנסות כיהנו תקופה קצרה במיוחד – כך הכנסת של 2013-2015 וכל ארבע הכנסות שניהנו מ־2019.

תדירות הבחירות לכנסת היא תדירות קיצונית בנוף הדמוקרטיות המפותחות. עוד לפני המשבר הנוכחי לא הייתה ישראל מהמדינות המצטיינות ביציבותן הפוליטית. ערב הבחירות באפריל 2019 היא הייתה ממוקמת במקום ה־15 מבין 21 מדינות – בחירות בכל 3.3 שנים בממוצע (תרשים 1). מה שאירע מאז הוא לא פחות מצניחה מהירה המשקפת אובדן שליטה, פרי המשבר העמוק שאנו נמצאים בעיצומו. כיום, בעקבות ארבע מערכות הבחירות שכבר נערכו וזו הצפויה להיערך בקרוב, התדרדרה ישראל אל המקום האחרון מבין אותן מדינות – בחירות בכל 2.4 שנים בממוצע (תרשים 2).

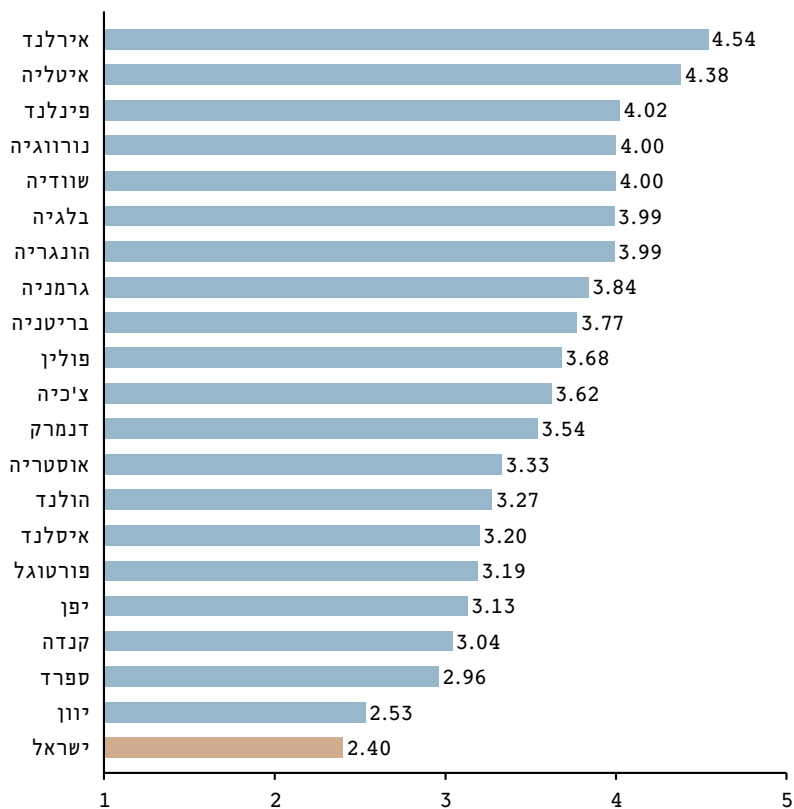
תרשים 1

בכל כמה זמן הולכים לבחירות? ערב בחירות אפריל 2019¹
(בממוצע, בשנים, מ־1996)



1 שני החרשימים במסמך זה מבוססים על עופר קניג ואסף שפירא, "ישראל שיאנית הבחירות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23 ביוני 2022.

חרשים 2
בכל כמה זמן הולכים לבחירות? ערב בחירות נובמבר 2022
 (בממוצע, בשנים, מ-1996)



חוסר היציבות בישראל הוא אפוא בעיה כרונית הנמשכת עשרות שנים. לעומת זאת, היעדר הכרעה בבחירות, כלומר בחירות שאחריהן לא מוקמת ממשלה, הוא בעיה חדשה שצצה בבחירות אפריל 2019 ונמשכה בבחירות ספטמבר 2019. קשה לדעת אם התופעה הזאת תחזור בעתיד, אך יש יסוד להניח שלאחר שחברי הכנסת "חצו את הרוביקון" והתפזרו מבלי שהוקמה ממשלה – הם לא יחששו לעשות זאת שוב. כל עוד כללי המשחק מאפשרים את פיזור הכנסת בקלות לפני שהוקמה ממשלה, וכל עוד במציאות הפוליטית בישראל תהליך הקמת הממשלה הוא מסובך (ראו פירוט בהמשך) – התסריט הזה אפשרי.

הנזקים

במקרים מסוימים הקדמת הבחירות היא צעד חיובי: אם הכנסת והממשלה אינן מתפקדות, אין ברירה אלא "לערבב מחדש את הקלפים", בתקווה שהכנסת והממשלה החדשות יהיו יציבות יותר. אולם חוסר יציבות קיצוני כמו זה הקיים בישראל פוגע בדמוקרטיה ובמדינה במגוון היבטים, ובהם –

- **פגיעה בעבודת השרים ומשרדיהם.** החילופים התכופים בתפקידי השרים (ובעקבות כך לעיתים גם חילופי מנכ"לים במשרדי ממשלה), אינם מאפשרים לשרים להתמקצע בתפקידם ומקשים על תכנון מדיניות לטווח ארוך ויישומה. בהיבט זה חלה בישראל הידרדרות משמעותית משנות ה-90, לעומת העבר ולעומת מדינות אחרות. למשל, עד שנת 1990 כיהן כל שר פנים בממוצע 3.3 שנים ברציפות, ומשנת 1990 – 1.3 שנים; במבט השוואתי, מבחינת אורך כהונת שר הפנים הידרדרה ישראל מהמקום ה-5 למקום ה-12 מתוך 13 דמוקרטיות מפותחות. כך, עד שנת 1990 כיהן כל שר אוצר בממוצע 3.2 שנים ברציפות, ומאז – 1.9 שנים. בהיבט זה הידרדרה ישראל מהמקום ה-9 למקום ה-16 מתוך 19 דמוקרטיות מפותחות.² מדובר בנזק משמעותי מאוד: הטיפול בחלק ניכר מבעיות היסוד של החברה והמדינה – בתחומים כמו דיור, איכות הסביבה, יוקר המחיה, פשיעה, מערכות החינוך והבריאות ותחבורה ציבורית – דורש ממשלות יציבות, שלפניהן אופק כהונה של כמה שנים. לממשלות שאופק הכהונה שלהן קצר אין אינטרס להתמודד עם אתגרים כאלה, וגם לא יכולת לעשות זאת.

- **פגיעה בעבודה הפרלמנטרית.** החילופים התכופים של חברי הכנסת מקשים על חברי הכנסת החדשים להתמקצע בעבודה פרלמנטרית, וגם "תוקעים" את קידומם של חוקים חשובים רבים. יתר על כן, כאשר מתקיימים סבבים בלתי נגמרים של בחירות לכנסת, תשומת הלב של חברי הכנסת והמפלגות מופנית בעיקרה לבחירות הבאות ולא לעבודה פרלמנטרית ולקידום מדיניות.

2 הנחונים לקוחים מהאתר rulers.org. תודה לרויטל בנדרסקי על איסוף הנחונים.

- פגיעה בעבודת ועדות הכנסת. החילופים התכופים של יושבי ראש הוועדות בכנסת פוגעים בפגיעה קשה בעבודת ועדות הכנסת ואינם מאפשרים להן לפקח פיקוח הדוק ורצוף על משרדי הממשלה.

- פגיעה בעיקרון הדמוקרטי של אחריותיות. בבחירות דמוקרטיות הציבור אמור לתגמל ולהעניש חברי כנסת, שרים ומפלגות על תפקודם במהלך הקדנציה שהסתיימה. כהונות קצרות מדי אינן מאפשרות להעריך את הביצועים של הפוליטיקאים.

- פגיעה באמון הציבור במשטר הדמוקרטי. חוסר היציבות פוגע באמון הציבור בדמוקרטיה, ופגיעה כזאת מסוכנת במיוחד כיום, על רקע "נסיגה דמוקרטית" במשטרים רבים בעולם, ועל רקע הפופוליזם המתחזק גם בדמוקרטיות ותיקות ומפותחות.

- כהונה ארוכה של ממשלות מעבר. כהונה של "הממשלה היוצאת", בלשון חוקי־סוד: הממשלה, אינה מצב רצוי. אומנם לפי החוק מתקיים עיקרון "רציפות הממשלה", והיא ממשיכה לכהן עד הקמת ממשלה חדשה, אבל לפי פסיקות בית המשפט והנחיות היועץ המשפטי לממשלה היא מוגבלת בהיבטים שונים – בין היתר במינוי בכירים בשירות הציבורי ובהוצאות כספיות – ולכן אינה אפקטיבית כמו ממשלה "רגילה".

הגורמים

הקלות הבלתי נסבלת של הפיזור

לכל מקרה של פיזור הכנסת בטרם עת יש סיבות ונסיבות ייחודיות. למשל, חוסר היציבות מ־2019 נובע, בין השאר, משילוב בין תיקו פוליטי אמיתי בין הגושים; קיטוב גובר ביניהם, שהפך את המשחק הפוליטי ל"משחק סכום אפס" ומקשה מאוד על שיתוף פעולה כלשהו בין הניצים; נסיבות פרסונליות, המגבירות את הקושי בשיתוף פעולה כזה; והעובדה שיש מפלגות המייצגות את הציבור הערבי

שלא היו עד כה חלק משום ממשלה, מה שמקשה על כל ממשלה לזכות לתמיכת 61 ח"כים. כל עוד הנסיבות האלה לא ישתנו (ואין כל ודאות שהן ישתנו בקרוב) – מלאכת הרכבת הממשלה צפויה להיות מסובכת יותר מבעבר.

אולם העובדה שהכנסת סובלת מחוסר יציבות למעלה משלושה עשורים מלמדת שהסיבות לכך עמוקות ויסודיות יותר מנסיבות ספציפיות למיניהן, וקשורות לכללי המשחק המשטריים. במיוחד מדובר בקלות הבלתי נסבלת שבה אפשר לפזר את הכנסת ולצאת לבחירות מחודשות:

- חוק התפזרות הכנסת. סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת קובע שהכנסת יכולה להחליט על פיזור המוקדם באמצעות חוק שיתקבל ברוב של 61 חברי כנסת לפחות בקריאה השלישית.

- פיזור באמצעות חוק במהלך ההליכים להרכבת ממשלה, לפי סעיף 12 לחוק יסוד: הממשלה.

- פיזור בעקבות אייִקבלת תקציב. סעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת קובע שאם לא התקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים (או 145 יום מכינון ממשלה חדשה) הכנסת תתפזר.

- פיזור בעקבות מיצוי ההליכים לכינון ממשלה חדשה לאחר בחירות או התפזרות הממשלה הקודמת. סעיף 11 לחוק יסוד: הממשלה מפרט את תהליך כינונה של ממשלה חדשה וקובע שאם מוצו כל השלבים, וממשלה חדשה לא הוצגה בפני הכנסת, או שהוצגה בפניה אך לא זכתה לאמונה, הכנסת מתפזרת.

- פיזור ביוזמת ראש הממשלה. סעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה מסמיך את ראש הממשלה, בהסכמת הנשיא, לפזר את הכנסת בצו. במצב כזה רשאים 61 ח"כים לבקש מנשיא המדינה – בתוך 21 ימים – להטיל על אחד מחברי הכנסת את התפקיד להרכיב ממשלה חדשה.

במבט היסטורי – ברוב המקרים הוקדמו הבחירות באמצעות חוק התפזרות הכנסת. מתוך 24 כנסות שפעלו עד כה, רק 6 סיימו את כהונתן במועד, וב־18 מקרים פוזרה הכנסת לפני המועד. מתוך 18 המקרים האלה: ב־14 מקרים פוזרה הכנסת באמצעות חוק התפזרות הכנסת; פעמיים בעקבות פיזור בצו ביוזמת ראש הממשלה, פעם אחת בשל אייִקבלת התקציב, ופעם נוספת בעקבות כישלון בהרכבת ממשלה (לוח 1).

לוח 1
המגנונים שבאמצעותם סיימו 18 כנסות את כהונתן לפני תום המועד
החוקי³

פיזור בקבלת חוק התפזרות מיוחד	פיזור בצו ביוזמת ראש הממשלה	פיזור אוטומטי בעקבות כישלון הרכבת ממשלה חדשה	פיזור בעקבות אי-קבלת תקציב
1951 (כנסת 1)	2002 (כנסת 15)	2008 (כנסת 17)	2020 (כנסת 23)
1961 (כנסת 4)	2005 (כנסת 16)**		
1977 (כנסת 8)			
1981 (כנסת 9)			
1984 (כנסת 10)			
1992 (כנסת 12)			
1996 (כנסת 13)			
1999 (כנסת 14)			
2012 (כנסת 18)			
2014 (כנסת 19)			
2018 (כנסת 20)			
2019 (כנסת 21)			
2019 (כנסת 22)*			
2022 (כנסת 24)			

* בלילה שבין 11 ל-12 בדצמבר 2019 הסתיימה תקופת 21 הימים שבהם יכולו 61 חברי כנסת לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת. במקרה כזה הנשיא צריך להודיע ליו"ר הכנסת שלא הוגשה לו בקשה כזאת, ומרגע מסירת ההודעה הכנסת מתפזרת באופן רשמי. לפנות בוקר, עוד בטרם מסר הנשיא את הודעתו, אישרה הכנסת את חוק התפזרות הכנסת כדי להקדים את הבחירות לכנסת ה-23 בשמונה ימים כדי שלא יתקיימו בחג הפורים.

** פורמלית הכנסת פוזרה בצו, אך הליך הפיזור היה תולדה של פשרה: טרם הוצאת הצו קיבלה הכנסת בקריאה טרומית את חוק ההתפזרות ברוב של למעלה מ-80 ח"כים. בוויכוח הקונסטיטוציוני שנוצר בעקבות הפעלת שני המסלולים במקביל הוחלט כי הכנסת אכן תפוזר בצו אך מועד הבחירות יהיה המועד שאישרו בקריאה הטרומית רוב חברי הכנסת.

3 הלוח מבוסס ברובו על עופר קניג וחן פרידברג, "האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?", פוליטיקה 22 (2013): 27-50.

הזרישה להצבעת אמון

הפיזור המוקדם של הכנסת לאחר הבחירות באפריל ובספטמבר 2019, בלי שהוקמה ממשלה כלל, נובע אף הוא מנסיבות פוליטיות ספציפיות, וכן מהאפשרות של הכנסת לפזר את עצמה במהלך ההליכים להרכבת ממשלה – שתי הכנסות האלה פוזרו עקב קבלת חוק התפזרות הכנסת.

אולם פיזור זה נבע גם מכללי הרכבת הממשלה הנהוגים בישראל: לפי סעיף 13(ד) לחוק ייסוד: הכנסת, לפני שממשלה חדשה נכנסת לתפקיד עליה לקבל את אמון הכנסת ברוב רגיל (יותר תומכים ממתנגדים), במסגרת מה שמכונה "הצבעת אמון". חברי הכנסת שנושא המדינה הטיל עליהם את הרכבת הממשלה לאחר הבחירות האלה (נתניהו לאחר אפריל 2019, נתניהו וגנץ לאחר ספטמבר 2019) לא הציגו ממשלה לפני הכנסת מפני שידעו שיפסידו בהצבעת אמון – וכך הגענו לבחירות נוספות.

מבט השוואתי

פיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות

במבט השוואתי – אין שום דמוקרטיה פרלמנטרית מבוססת אחרת בעולם שיש בה דרכים רבות כל כך לפיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות.⁴ שני מנגנונים הקיימים בישראל הם יוצאי דופן במיוחד:

4 על מנגנונים לפיזור פרלמנטים, ראו למשל קניג ופרידברג, שם; Elliot Bulmer, "Dissolution of Parliament," International IDEA, 2017.

ראשית, פיזור אוטומטי של הפרלמנט בשל אי־אישור תקציב המדינה נדיר מאוד בדמוקרטיות מבוססות.⁵

שנית, בדמוקרטיות ספורות בלבד הפרלמנט יכול לפזר את עצמו. באוסטריה ובקרוואטיה הוא יכול לעשות זאת בתמיכת רוב חבריו, כמו בישראל. בדמוקרטיות ספורות נוספות נדרש לכך רוב גדול יותר: בפולין נדרש למהלך רוב של שני שלישים מחברי הפרלמנט (זה היה המצב גם בבריטניה בשנים 2011-2022), ובלטיא ובצ'כיה – רוב של שלוש חמישיות.

לעומת זאת, המנגנון המקובל ביותר לפיזור פרלמנטים אחרים הוא פיזור בידי ראש הממשלה, מנגנון שקיים גם בישראל (בדרך כלל הדבר דורש את הסכמת ראש המדינה, כמו בישראל). מנגנון כזה יש, בין השאר, בדנמרק, אוסטרליה, יפן, בריטניה, ניו זילנד, ספרד, קנדה, שוודיה, אירלנד, גרמניה ופינלנד. גם פיזור הפרלמנט והקדמת הבחירות בשל אי־הרכבת ממשלה הוא מנגנון נפוץ – לעיתים הפיזור אוטומטי, ולעיתים לאחר החלטה של ראש המדינה. מנגנון נפוץ אחר לפיזור הפרלמנט, שאינו קיים בישראל, הוא פיזור ביוזמת ראש המדינה (נשיא או מלך) – מנגנון כזה קיים, בין השאר, באיטליה, איסלנד, הולנד, לוקסמבורג ופינלנד (בדמוקרטיות נוספות ראש המדינה רשאי ליזום את פיזור הפרלמנט בנסיבות ספציפיות שונות, במיוחד כישלון בהרכבת ממשלה). יש מנגנונים נוספים, נדירים יותר, כמו פיזור בעקבות משאל עם (בלטביה ובאסטוניה) או לאחר תיקון כלשהו בחוקה (בלגיה).

הרכבת ממשלה

בדמוקרטיות פרלמנטריות יש מגוון רחב של דרכים להקמת ממשלה.⁶ באופן כללי אפשר לומר כי ברובן יש דרישה כלשהי להצבעת אמון, אך בלא מעט

5 מלבד בישראל, יש פיזור אוטומטי גם באסטוניה. במדינות ספורות נוספות, כמו פולין וקרוואטיה, אי־אישור התקציב יכול לשמש עילה לפיזור בידי ראש המדינה, ומכל מקום, אין מדובר בפיזור אוטומטי.

6 על מנגנונים להרכבת ממשלה בכלל ועל הצבעת אמון בפרט, ראו למשל José A. Cheibub, Shane Martin, and Bjørn E. Rasch, "Investiture Rules

דמוקרטיות מבוססות אין דרישה להצבעת אמון של הפרלמנט בממשלה, או שהדרישה הזאת "רכה" יותר מהדרישה הקיימת בישראל.

- דרישה להצבעת אמון (ברוב רגיל, כמו בישראל, או ברוב מוחלט; לעיתים אמון בממשלה כולה, כמו בישראל, ולעיתים בראש הממשלה בלבד) אפשר למצוא, בין השאר, בישראל, ספרד, פולין, סלובניה, קרואטיה, בלגיה, פינלנד, אירלנד, איטליה, לטביה, לוקסמבורג, אסטוניה, יוון, ליטא וסלובקיה.

- דרושה הצבעת אמון, אבל על פי החוק הממשלה קמה אלא אם כן יש רוב מוחלט, של למעלה ממחצית חברי הפרלמנט, נגדה (כלומר הממשלה יכולה להפסיד בהצבעת אמון ובכל זאת לקום; אם היה בישראל כלל כזה, והתוצאות בהצבעת האמון היו 59 נגד ו-58 בעד – הממשלה הייתה קמה) – בשוודיה ובפורטוגל, ולפי חלק מהפרשנויות גם בבלגיה.

- נדרשת הצבעת אמון ב"סיבובים הראשונים" של הקמת ממשלה, אך אפשר להקים ממשלה ללא הצבעת אמון לאחר מכן. בגרמניה, בפינלנד ובצ'כיה יש צורך בהצעת אמון בשני הסיבובים הראשונים (בגרמניה ברוב מוחלט, בפינלנד ובצ'כיה ברוב רגיל) – אך אם הניסיונות האלה נכשלים, אפשר להקים ממשלה גם ללא הצבעת אמון. בגרמניה ובפינלנד נערכות בחירות בפרלמנט, ונבחרים בהן הממשלה או ראש הממשלה הזוכים למספר הקולות הגדול ביותר (בגרמניה הנשיא יכול להחליט אם סיבוב שלישי כזה יתקיים או שהפרלמנט יפוזר ויתקיימו בחירות). בצ'כיה הנשיא ממנה את ראש הממשלה לפי המלצת יו"ר הפרלמנט (במקרה כזה נערכת הצבעת אמון, ואם הוא מפסיד – הנשיא רשאי, אך לא חייב, לפזר את הפרלמנט ולהקדים את הבחירות).

- בכמה מדינות אין הצבעת אמון כלל, כך באוסטריה, בדנמרק, בנורווגיה, בהולנד, באיסלנד ובמלטה. בדרך כלל, ראש המדינה מטיל את הרכבת הממשלה על ראש אחת הסיעות בפרלמנט; הוא מקים את הממשלה והיא מתחילה לתפקד, כאמור ללא הצבעת אמון.

הפתרון

הפתרון המוצע כאן נועד להגביר במידה ניכרת את הסיכויים שאחרי הבחירות תוקם ממשלה, ושהכנסת לא תפוזר לפני השלמת כהונתה. אף שפתרון זה שונה מאוד מהמצב הקיים בישראל היום, הוא מתבסס על מנגנונים הקיימים בדמוקרטיה פרלמנטרית אחרות.

הקשחת התנאים לפיזור מוקדם של הכנסת

(1) העלאת הרוב הנדרש לקבלת חוק התפזרות הכנסת ל־80 ח"כים בכל הקריאות.

(2) ביטול המנגנון שלפיו הכנסת מתפזרת בשל אי־קבלת חוק התקציב.

(3) ביטול המנגנון המאפשר לכנסת לפזר את עצמה במהלך ההליכים להרכבת ממשלה.

נוסף על כך, אפשר ליצור מנגנון נוסף לפיזור הכנסת, שיכלול מעורבות יזומה של נשיא המדינה. לדוגמה, אפשר לקבוע שאם נשיא המדינה ייווכח שהכנסת אינה מתפקדת, הוא יוכל ליזום הצבעה או חוק לפיזור הכנסת שבהם יידרש רוב של 61 ח"כים לפחות. בדמוקרטיה מפותחות רבות יש כאמור מנגנונים דומים, ויש לכך יתרון ברור – מנגנון כזה יספק "שסתום ביטחון" נוסף שיקל על הפיזור במקרה של "מבוי סתום", שבו הקואליציה אינה מצליחה לקדם את מדיניותה בכנסת. עם זאת, ההצעה אינה תואמת את תפיסת התפקיד המקובלת של נשיא המדינה כדמות סמלית־טקסית בלבד, ועלולה להוביל לפוליטיזציה של תפקיד הנשיא והליך הבחירה שלו, ולהקשות על תפיסת הנשיא כדמות ממלכתית ומאחדת. לפיכך, בשלב זה אנו משאירים את ההצעה הזאת כאפשרות בלבד.

תיקון אופן הרכבת הממשלה - שינוי הצבעת האמון

(1) עם תחילת ההליכים להרכבת ממשלה חדשה לאחר בחירות או בעקבות התפטרות הממשלה היוצאת יחולו הכללים החלים כיום: הנשיא יטיל את הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך, וחבר הכנסת הזה יצטרך להביא את ממשלתו להצבעת אמון בכנסת; ואם הניסיון הראשון נכשל – הנשיא יוכל להטיל את המשימה על חבר כנסת אחר.

(2) אם לאחר ההליכים האלה לא תורכב ממשלה –

- בתוך תקופת זמן שתיקבע בחוק (למשל 21 ימים), יוכל כל חבר כנסת להציג לפני נשיא המדינה או יו"ר הכנסת את הממשלה שהרכיב ושהוא יעמוד בראשה – לרבות קווי היסוד של מדיניותה, הרכבה וחלוקת התפקידים בין השרים – בצירוף חתימותיהם של חברי הכנסת התומכים באותה הממשלה.

- בתוך כמה ימים מתום המועד הנ"ל (למשל 7 ימים) יקבע יושב ראש הכנסת ישיבה של מליאת הכנסת לשם כינון הממשלה. על פי הכללים הקיימים, הסכמים קואליציוניים יובאו לפני מזכיר הכנסת, והוא יציג אותם לפני הכנסת והציבור, 24 שעות לפחות לפני הישיבה.

- הצעה אפשרית – לקבוע מספר מינימלי של חתימות ח"כים התומכים בממשלה המוצעת, למשל 40. ממשלה שלא השיגה את המינימום הזה – לא תעלה להצבעה במליאה.

- בישיבה לשם כינון הממשלה תיערך הצבעת אמון גלויה בממשלה. הצבעת האמון תתקיים בשיטת plurality: כל ח"כ שהציג קודם לכן בפני הנשיא או יו"ר הכנסת ממשלה בראשותו יוכל להציג את ממשלתו במליאה, וכל ממשלה תעמוד להצבעת אמון בנפרד. יש להדגיש – הצבעה זו לא תהיה הצבעה של "בעד", "נגד" ו"נמנע", אלא הצבעה שבה יהיה אפשר להצביע "בעד" הממשלה המסוימת העומדת להצבעה או שלא להצביע כלל (הצבעה דומה נערכת בעת בחירת יו"ר כנסת חדש). הממשלה שמספר חברי הכנסת שהביעו בה אמון הוא הגדול ביותר – תיכון בתום ההצבעה.

- לאחר מכן, אם יש צורך בכך, תעבור ראשות הוועדה המסדרת לחבר כנסת מסיעתו של ראש הממשלה החדש.
- במקרה של שוויון בין מספר התומכים בשתי ממשלות שונות – תיכון הממשלה שהעומד בראשה נכלל ברשימת המועמדים שזכתה במספר המנדטים הגדול ביותר; במקרה של שוויון במספר המנדטים – במספר הקולות הגדול ביותר.
- אם שום חבר כנסת לא הציג בפני נשיא המדינה או יו"ר הכנסת ממשלה שהרכיב; או ששום ממשלה לא עמדה בתנאים הנוגעים למינימום חתימות, אם נקבעו כללים כאלה – הכנסת תפוזר וייערכו בחירות בתוך 90 יום.
- ההליכים הנוגעים להרכבת ממשלה בעקבות הצעת אי-אמון או בעקבות צו לפיזור הכנסת לא ישתנו.

ראשות ועדות הכנסת

שתי ההצעות שיפורטו להלן מבטיחות שיושבי ראש ועדות מרכזיות יהיו בכל מקרה – גם במקרה של ממשלת מיעוט – נציגי הקואליציה. מטרתן היא למנוע מצב שבו קמה ממשלת מיעוט אך הוועדות העיקריות נשלטות על ידי יושבי ראש מהאופוזיציה המשתקים את פעילותן, בזכות השפעתם המכרעת על לוח הזמנים וסדר הדיונים בוועדות. עם זאת, חשוב להדגיש שבכל מקרה יישמר העיקרון החשוב שלפיו הרכב הוועדות מתבסס על ההרכב הסיעתי של הכנסת – כך שקואליציית מיעוט לא תצליח לאשר בוועדות החלטות כלשהן ללא תמיכה של חברי כנסת או סיעות שאינם חלק מהקואליציה.

- בנוגע לוועדה המסדרת – ההצעה היא שלאחר כינון הממשלה, במקרה של "סיבוב שלישי", תעבור ראשות הוועדה המסדרת לחבר כנסת מהסיעה של ראש הממשלה החדש (אם יש צורך בכך). הצעה זו תואמת את הרציונל של החוק הקיים, שלפיו ראשות הוועדה המסדרת נמצאת בידי חבר כנסת מאותה הסיעה של חבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את הרכבת הממשלה.

- בנוגע לוועדות אחרות – אנו מציעים בשלב זה לשקול לאמץ מודל הקיים בחלק מהדמוקרטיית המפותחות (דוגמת קנדה), שבה מעוגנת באופן פורמלי השתייכותם של יושב ראש הוועדות – נציגי הקואליציה או האופוזיציה. לדוגמה, אפשר לקבוע שיושבי ראש ועדות קבועות מרכזיות, כגון ועדות הכנסת, הכספים, החוץ והביטחון והחוקה, חוק ומשפט יהיו נציגי הקואליציה; ואילו יושבי ראש של 2-3 ועדות קבועות יהיו מהאופוזיציה (נוסף על הוועדה לענייני ביקורת המדינה). להצעה זו יתרונות החורגים מהסיטואציה הספציפית של ממשלת מיעוט, ובהם עיגון מעמדה של האופוזיציה. עם זאת, היא תוביל לאובדן הגמישות של הכנסת בבחירת יושבי ראש הוועדות, ולכך צפויים להיות גם מחירים – כמו פגיעה במעמד של משרדי ממשלה מסוימים (המשרדים שראשות הוועדות החופפות להן תוענק לנציגי אופוזיציה) ומאמצים להחליש או לחזק ועדות לפי זהות יושבי הראש שלהן.

שריון

הפתרון הרצוי הוא עיגון ושריון כל חוקי היסוד במסגרת חוק יסוד: החקיקה, וכך יידרש רוב של 80 ח"כים לפחות לתיקון, לביטול או לחקיקת חוקי יסוד. אך גם ללא חוק יסוד כזה, חובה לעגן את סעיפי הרפורמה המוצעת כדי שיידרש רוב של 80 ח"כים לפחות כדי לתקן או לבטל אותם. גם את הסעיף שמשריין את סעיפי הרפורמה המוצעת יש לשריין ברוב של 80 ח"כים, אחרת יוכל כל רוב בכנסת לתקן את הסעיפים בקלות.

תחולה והוראת שעה

אנו מציעים שהתיקון כולו לא ייכנס לתוקף בכנסת שבו הוא יחוקק – אלא רק בכנסת שאחריה.

כמו כן, משום שמדובר בשינוי משמעותי בכללי המשחק הנוגעים להרכבת ממשלה ולהקדמת הבחירות, אנו מציעים, בשלב ראשון, לקבוע שמדובר בהוראת שעה שתהיה בתוקף במשך שתי תקופות כהונה של הכנסת.

יתרונות וסכנות

יתרונות

היתרון הגדול של ההצעה הזאת הוא שהיא תבטיח (או תגביר מאוד) את הסיכויים שאחרי הבחירות תוקם ממשלה – ובכך יימנע המצב שנוצר לאחר שתי מערכות הבחירות של 2019. היא גם תקשה מאוד על פיזור הכנסת, ובכך תגביר את הסיכויים שהכנסת תכהן ארבע שנים או קרוב לכך – ובכך יימנע המצב שנוצר לאחר בחירות 2020 ו־2021. יש אפוא סבירות גבוהה שההצעה תמנע סבבי בחירות בלתי נגמרים, כמו שראינו בשלוש השנים האחרונות. בכך היא תאפשר למערכת הפוליטית בישראל "לחזור לנורמליות". "הנורמליות" הזאת תחזק את האפקטיביות של הממשלה; תאפשר לחברי הכנסת ולוועדותיה לעבוד עבודה פרלמנטרית משמעותית ומתמשכת, לרבות בכל הנוגע לפיקוח על הממשלה; תשפר את אמון הציבור בפוליטיקה ובמשטר הדמוקרטי, ולכן גם תקל על גיוס אנשים מוכשרים לפוליטיקה; ותאפשר לקדם רפורמות נוספות הנחוצות בשיטת הממשל בישראל.

מבחינה פוליטית, ההצעה צפויה להקטין את יכולתם של חברי כנסת יחידים ושל סיעות קטנות בקואליציה לערער את היציבות. חלק ניכר מכוחם של חברי כנסת יחידים ושל סיעות קטנות, במיוחד ב"ממשלות צרות", נובע מהתלות של הממשלה בהם – כדי לקום וכדי למנוע את התפזרות הכנסת. הידיעה שהממשלה עשויה לקום גם ללא תמיכתם, ושהם אינם יכולים לגרום להתפזרות הכנסת לבדם – צפויה לצמצם את עוצמתם. במקביל, האינטרס לשיתוף פעולה של האופוזיציה עם הקואליציה יגבר (מתוך ידיעה שהממשלה והכנסת הן "כאן כדי להישאר"). להצעה הזאת יש אפוא פוטנציאל לצמצם את הקיטוב הפוליטי הגובר בישראל.

בהקשר הזה, החזרת היציבות תצמצם את תופעת "הקמפיין התמידי". אחת הבעיות שהמצב הנוכחי בישראל גורם היא שגם כאשר הממשלה יציבה יחסית, כל הגורמים במערכת הפוליטית מודעים לכך שכל משבר קטן יכול להוביל במהירות לבחירות. בשל כך, במקום שהקואליציה תפעל לקדם את מדיניותה

והאופוזיציה תנסה לפקח עליה ולאתגר אותה, הפעילות הפוליטית של כל השחקנים הפוליטיים, בכנסת ובממשלה, מכוונת כל העת כלפי בחירות קרובות.

בהקשר זה יש להעיר שתי הערות בנוגע לקשר בין העילות לפיזור הכנסת לבין יציבותה.

ראשית, בעניין אי־העברת התקציב: רק פעם אחת פוזרה הכנסת ישירות בשל כך (ב־2020), וגם בפעם הזאת יש יסוד סביר להניח שעניין התקציב שימש רק "תירוץ". עם זאת, מדובר במנגנון המערער את היציבות, מגביר את החשש מבחירות מוקדמות ומאפשר לסיעות ולחברי כנסת יחידים מהקואליציה "לסחוט" את הממשלה, כלומר לאיים שלא יתמכו בתקציב וכך להוביל לבחירות מוקדמות. אין ספק שאחד מתפקידיה החשובים של הכנסת הוא לחוקק את חוק התקציב – אך יש ספק רב אם מנגנון הפיזור האוטומטי מסייע בכך.

שנית, בעניין חוק התפזרות הכנסת: אפשר לטעון שבמקרים רבים חוק התפזרות הכנסת התקבל בברכתו ואף ביוזמתו של ראש הממשלה, ושגם ללא המנגנון הזה היה ראש הממשלה פועל להקדמת הבחירות, למשל באמצעות פיזור הכנסת בצו. כך בנוגע להקדמת הבחירות הקרובות, לכנסת ה־25. המענה לטענה זו הוא שחוק התפזרות הכנסת הוא בעצמו הגורם הלא־מייצב. אם לא הייתה אפשרות לחוקק חוק כזה מלכתחילה, והחשש של ראשי ממשלה שחבר כנסת או סיעה סוררת יתמכו בחוק ההתפזרות ויובילו להקדמת הבחירות היה מצומצם יותר – ייתכן שהנטייה של ראשי ממשלה ליזום את הקדמת הבחירות הייתה פוחתת מאוד.

לצד הגברת היציבות, יישמרו "שסתומי הביטחון" המאפשרים את פיזור הכנסת והחלפת הממשלה במצבים מסוימים. כך, עדיין יהיה אפשר להקדים את הבחירות אם הכנסת והממשלה לא יצליחו לתפקד תפקוד סביר – באמצעות גיוס 80 ח"כים שיתמכו בחוק התפזרות הכנסת או דרך פיזור הכנסת בצו של ראש הממשלה בהסכמת הנשיא. וכמובן – תישאר האפשרות להחליף את הממשלה בממשלה חדשה, באמצעות הצבעת אי־אמון בתמיכה של 61 ח"כים לפחות. כאמור, קיים שסתום ביטחון אפשרי נוסף שאפשר לשקול לאמץ – להרחיב את תפקידו של נשיא המדינה בקידום הליכים לפיזור הכנסת, אם הוא נוכח שהיא אינה מתפקדת.

לבסוף, כפי שיפורט גם בהמשך, הצעה זו מקלה על הקמתה והישרדותה של ממשלת מיעוט, אבל היתרון הגדול שלה בהקשר זה הוא שהיא מובילה לכך שאם תקום ממשלת מיעוט – תהיה זו ממשלת המיעוט שזוכה בעת הקמתה לתמיכה הגדולה ביותר. שינוי זה יגביר את הלגיטימציה של הממשלה ויקל עליה לתפקד בהשוואה לממשלות מיעוט אחרות, קטנות יותר.

חסרונות אפשריים

תפקיד מצומצם מדי לכנסת בהרכבת ממשלת והחלפתה. לפי ההצעה הזאת, הצבעת האמון שתתקיים לאחר כישלון הניסיונות הראשונים להרכבת ממשלה תהיה הצבעת אמון השונה במהותה מזו הקיימת כיום בישראל: הממשלה לא תידרש בה לרוב, אפילו לא לרוב רגיל, אלא רק למספר התומכים הגדול ביותר בהשוואה לממשלות פוטנציאליות אחרות. אפשר לטעון שהחריגה מהעיקרון שלפיו רוב חברי הכנסת – ולו רוב פשוט – מביע אמון בממשלה חדשה היא בעייתית מבחינת עקרונות הדמוקרטיה הפרלמנטרית, ושהיא תגזול מהכנסת תפקיד מרכזי.

המענה לחסרון זה כפול: ראשית, עצם הרעיון שאפשר להרכיב ממשלה גם ללא תמיכת רוב חברי הפרלמנט אינו זר לדמוקרטיה פרלמנטריות – כאמור, בלא מעט דמוקרטיה מבוססת אפשר להקים ממשלה גם ללא הצבעת אמון כלל. במבט תאורטי, הדגם של "פרלמנטריזם שלילי", שבו אין הכרח בהצבעת אמון כדי להקים ממשלה, מבוסס על ההיגיון שאחרי הבחירות בהכרח קמה ממשלה; אבל בהמשך הפרלמנט יכול להחליף אותה, ובמקרים מסוימים גם אפשר לפזר את הפרלמנט ולהקדים את הבחירות. כאמור, "שסתומי ביטחון" אלו, בדמות האפשרות לפזר את הכנסת או להחליף את הממשלה, נשמרים גם בהצעה הנוכחית.

שנית, יש להודות כי אף שכל הצעה בנפרד מקובלת בהחלט מבחינה השוואתית, השילוב המוצע ביניהן הוא קיצוני במבט השוואתי: הוא יוצר מצב שבו קל להקים ממשלה אך קשה להפילה או לפזר את הכנסת. בהקשר הזה יש לציין ששינוי

מודל הצבעת האמון, שיאפשר להקים ממשלה גם ללא רוב בכנסת, שנוי יותר במחלוקת מבחינה פוליטית-ציבורית וגם פחות מקובל בדמוקרטיה אחרות בהשוואה להצעה להקשות על פיזור מוקדם של הכנסת. אנו מציעים אותו מתוך הכרה שכדי לחזק את היציבות הפוליטית, חובה להשיב את יכולת ההכרעה בבחירות; ושם נקשה על פיזור הכנסת אך לא נקל על הקמת ממשלה – התוצאה עלולה להיות שסיעות קטנות יחששו מלכתחילה לתמוך בהקמת ממשלה, בידיעה שלאחר מכן יהיו "לכודות" ולא יוכלו לאיים בפיזור הכנסת. המודל שאנו מציעים מותאם אפוא לנסיבות הקיצוניות שנוצרו בישראל בשנים האחרונות.

ממשלת מיעוט. הסכנה הפוטנציאלית העיקרית של ההצעה היא ממשלת מיעוט המתקשה בקביעות לגייס רוב פרלמנטרי – כלומר מצב של "כנסת לעומתית". אם האופוזיציה אינה מצליחה לגייס 61 ח"כים לטובת אי-אמון או 80 ח"כים לטובת חוק התפזרות הכנסת, ואם ראש הממשלה אינו מגיע למסקנה שחוסר התפקוד של הממשלה והכנסת מצדיק את פיזור הכנסת בצו – ייתכן שממשלה כזאת תמשיך לכהן תקופה ממושכת. עם זאת, כפי שכבר צוין, יתרון מרכזי בהצעה הנוכחית הוא שאם תוקם ממשלת מיעוט – היא תהיה ממשלת המיעוט הזוכה בעת הקמתה לתמיכה הגדולה ביותר. יצוין גם שההצעה להעניק לנשיא המדינה תפקיד יזום כלשהו בפיזור הכנסת נועדה בעיקר למנוע מצב כזה – למעשה היא הופכת את הנשיא ל"מבוגר האחראי" שבמצב כזה יקל על הכנסת להתפזר.

חשוב להדגיש: ממשלת מיעוט אינה דגם רע בהכרח, ויש לה אף יתרונות.⁷ ראשית, דגם זה מקובל במדינות דמוקרטיות: מחקר שבדק את הממשלות שקמו ב־29 דמוקרטיות אירופיות בשנים 1945–2010 מצא שכ־33% מהממשלות היו ממשלות מיעוט. בכמה דמוקרטיות רוב הממשלות שקמו לאורך השנים היו ממשלות מיעוט: דנמרק (89%), ספרד (73%), שוודיה (72%), רומניה (65%) ונורווגיה (63%).⁸ שנית, מחקרים לא מצאו הבדל משמעותי ברמת המשילות

7 על הגורמים להקמת ממשלות מיעוט, ראו למשל שלומית ברנע ואור טוטנאר, "הרכבת ממשלות: תאוריה והשלכותיה המעשיות", בתוך: גדעון רהט, חן פרידברג, עופר קניג ושלומי ברנע (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 399–402; Cheibub, Martin, and Rasch (לעיל הערה 5).

8 הנתונים מתייחסים לדמוקרטיות פרלמנטריות וחצי־נשיאותיות, ומבוססים על

בין ממשלות מיעוט לממשלות רוב.⁹ שלישית, ממשלת מיעוט מאפשרת שיתוף פעולה בין הקואליציה לבין סיעות שאינן בקואליציה אך תומכות בה מבחוץ, ואף בין הקואליציה לאופוזיציה; בכך יש לה פוטנציאל להגביר את הייצוג של קבוצות חברתיות שונות בשלטון ולצמצם את הקיטוב הפוליטי בישראל. שיתוף פעולה כזה אפיין את יחסי הקואליציה והאופוזיציה בישראל בעבר. רביעית, ממשלות מיעוט מחזקות את יכולת הפיקוח של הפרלמנט על הממשלה (כיוון שהשליטה של הממשלה על הפרלמנט ועל הוועדות מצומצמת יותר, אם בכלל). עם זאת, אנחנו בהחלט סבורים שלצד קידום ההצעה הנוכחית יש לחזק את יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה. המכון הישראלי לדמוקרטיה גיבש שורה ארוכה של המלצות בעניין זה.¹⁰

עם זאת, רוב ממשלות המיעוט מסתמכות על תמיכה קבועה מבחוץ (של מפלגות שאינן חלק רשמי מהממשלה ואינן משתתפות בחלוקת התיקים, אך הקואליציה יודעת שהיא יכולה לסמוך על הצבעתן, לפחות בדרך כלל), וכך מצליחות לגייס רוב בפרלמנט לעיתים קרובות ואף בקביעות. ממשלות מיעוט "טהורות", שאינן מסתמכות על תמיכה מבחוץ אלא מגייסות רוב אדיהוק לכל הצבעה והצבעה, נדירות יותר. יש להן יתרונות מסוימים, כמו גמישות גדולה יותר בקידום מדיניות וייצוג ציבורים מגוונים בשלטון, אך אפשר לחשוב על כמה נזקים פוטנציאליים במצב כזה:¹¹

Staffan Andersson, Torbjörn Bergman, and Svante Ersson, "The European Representative Democracy Data Archive," release 3, 2014

9 מחקרים שעסקו בכך הם, בין היתר Kaare Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Sebastian M. Saiegh, *Ruling by Statute: How uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011; Bonnie N. Field, *Why Minority Governments Work: Multilevel Territorial Politics in Spain*, New York: Palgrave Macmillan, 2016

10 חן פרידברג, איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

11 מחקר שמצא הבדלים בולטים בין חפוקדם של שני הדגמים של ממשלות מיעוט, ומעדיף את הדגם שבו ממשלת המיעוט נהנית מתמיכה קבועה מבחוץ, הוא Maria Thürk, "Small in Size but Powerful in Parliament? The Legislative

(1) פגיעה במשילות עד כדי חוסר יכולת של הקואליציה לקדם חקיקה בכנסת. גם במקרה ה"קל", שבו הממשלה מצליחה לעיתים לגייס רוב אדיהוק בכנסת, היא תיתקל בקשיי משילות משמעותיים: קושי ועיכוב בקידום מדיניות בשל הצורך לגייס בכל פעם מחדש רוב בפרלמנט; נכונות של הממשלה "לשלם" תשלומים גבוהים, בכל פעם מחדש ולמפלגות שונות, לשם גיוס הרוב; וקושי בעריכת שינויים בתפקידי השרים ובמשרדי הממשלה, הדורשים את אישור הכנסת. במקרה הקיצוני יותר, שבו הממשלה אינה מצליחה כמעט או בכלל לגייס רוב בכנסת, היא פשוט לא תוכל לקדם צעדים הדורשים את אישור הכנסת, ובהם חקיקה ראשית ואישור תקנות.

(2) קושי להקים את ועדות הכנסת או לפעול באמצעותן. לפי סעיף 102(א) לתקנון הכנסת, הכנסת מאשרת את ההרכב של הוועדות לפי ההרכב הסייעתי של הכנסת, לאחר שהובאה בפניה הצעה של הוועדה המסדרת או ועדת הכנסת (שגם הן מוקמות לפי ההרכב הסייעתי של הכנסת). לכן, בממשלת מיעוט טהורה, ייתכן שהקואליציה כלל לא תוכל להביא את הצעתה לאיזש הוועדות לכנסת (כיוון שאין לה רוב בוועדה המסדרת ובוועדת הכנסת) או לאשר אותה בכנסת. אם בכלל תובא ותאושר הצעה לאיזש הוועדות, זו תהיה הצעה שבה בהכרח הקואליציה תהיה במיעוט בכל הוועדות. ההצעות שלפיהן יושבי ראש הוועדה המסדרת והוועדות המרכזיות יהיו נציגי הקואליציה ימנעו אומנם שיתוק מוחלט של עבודת הוועדות האלה, אך ההרכב של הוועדות עדיין יתבסס על ההרכב הסייעתי של הכנסת, ולכן – במצב של ממשלת מיעוט טהורה – הקואליציה תתקשה לגייס בהן רוב.

(3) לגיטימציה פחותה לנקיטת צעדים הרי גורל, כמו יוזמות צבאיות (שעליהן הכנסת אינה יכולה לפקח – הדרישה היא רק ליידוע בדיעבד במקרים מסוימים) או קידום משא ומתן מדיני.

(4) מצב שבו המדינה מתנהלת לאורך זמן ללא אישור תקציב המדינה. עם זאת, חשוב להדגיש שהמצב הקיים, שבו אי־אישור תקציב המדינה מוביל אוטומטית לבחירות, אינו מסייע בהכרח לאישור התקציב. במידה רבה דווקא המצב הקיים

Performance of Minority Governments," *Legislative Studies Quarterly*

47 (1) (2002): 193-224

מגביר את הסחטנות של חברי כנסת יחידים ושל סיעות קטנות, המאיימים שאם לא ישנו את התקציב לפי דרישתם הם לא יתמכו בו ואז הכנסת תתפזר.

(5) בחירת יו"ר הכנסת. כיוון שהמועמד שזכה למספר התומכים הגדול ביותר הוא שנבחר ליו"ר הכנסת, סביר מאוד להניח שיו"ר הכנסת יהיה נציג הקואליציה. עם זאת, ייתכן מצב שבו האופוזיציה תצליח להתאחד סביב מועמד אחד (תרחיש כזה אינו סביר, כיוון שבהכרח מדובר באופוזיציה מפוצלת, שלא הצליחה להתאחד סביב ממשלה אחת – אבל הוא אפשרי), ואז מועמד האופוזיציה ייבחר ליו"ר הכנסת, מה שיקשה מאוד על הקואליציה לקדם את ענייניה בכנסת.

(6) התמודדות עם פקיעתן של הוראות שעה. בישראל נעשה בשנים האחרונות שימוש הולך וגובר בהוראות שעה שתוקפן מוגבל. לתופעה זו יש כמה היבטים בעייתיים, שלא נדון בהם כאן.¹² בהקשר של ההצעה הנוכחית, הסכנה היא שקושי לגייס רוב פרלמנטרי להארכת הוראות השעה יגרום לפקיעתן של הוראות שעה נחוצות רבות – מה שיוביל לפגיעה מיידית באזרחי המדינה. לפיכך, ההצעה הנוכחית מדגישה את הצורך, הנכון בכלל, לתקן תיקונים הנוגעים לשימוש בחקיקה זמנית.

(7) יש סכנה שבשל הקושי של הממשלה לגייס רוב בכנסת היא תיטה יותר ויותר להשתמש ב"מנגנונים עוקפי כנסת". לדוגמה, יש אפשרות שאם ממשלת מיעוט תהפוך לדגם נפוץ, יעדיפו הממשלות לצמצם את התפקיד שניתן כיום לוועדות הכנסת באישור תקנות – כך שבחוקים חדשים ייקבע שהתקנות שיותקנו במסגרתן לא ידרשו את אישור הוועדות (מחשש שתחת ממשלות מיעוט יתקשו השרים לאשר תקנות בוועדות).

במסגרת חקיקת הרפורמה המוצעת חשוב במיוחד למצוא פתרונות הולמים לשתי הסוגיות האחרונות – פקיעת חקיקה זמנית ושימוש ב"מנגנונים עוקפי כנסת".

12 ראו למשל איתי בר־סימן־טוב וגאיה הררי־הייט, "שעתן היפה של הוראות־השעה: עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה", עיוני משפט מא (2019): 604-539.

משמעת סיעתית וקואליציונית. אפשר לטעון שהידיעה שהכנסת אינה לא צפויה להתפזר בקלות תפגע במשמעת הסיעתית והקואליציונית: יהיו חברי כנסת ואף סיעות שלמות שירשו לעצמם לחרוג מהקו הקואליציוני ולהצביע נגד עמדת הקואליציה, וינסו "לסחוט" את הקואליציה מבחינת תקציבים ומדיניות, מתוך ידיעה שהם אינם מערערים את היציבות או מאיימים על הממשלה. המענה לכך כפול:

ראשית, יש בידי ראש הממשלה והסיעות די כלים כדי להרתיע מפני צעדים כאלה: ראש ממשלה יכול לפטר בקלות שרים סוררים; הסיעות יכולות להטיל סנקציות על חברי כנסת סוררים, כגון הדחה מוועדות – ובמקרים קיצוניים אף לפנות לוועדת הכנסת בבקשה להכריז על חבר כנסת "פורש" (הכרזה הגוררת הטלת סנקציות מרתיעות במיוחד); והמפלגות יכולות לפגוע בסיכויי של חבר כנסת סורר להשתלב ברשימה לבחירות הבאות (בוודאי ברשימות שבהן המנהיג או אליטה מפלגתית מעורבים בבחירות המועמדים).

שנית, קשה מאוד להעריך אם זו אכן תהיה התוצאה. אפשר לשרטט תרחיש הפוך: סיעת השלטון תהיה נכונה פחות "להיכנע" לדרישות (הלגיטימיות בפני עצמן) של סיעות קטנות ושל חברי כנסת יחידים, מתוך ידיעה שאין באפשרותם להוביל לפיזור הכנסת. נראה אפוא שקשה לחזות מראש מה יהיו ההשלכות הפוליטיות המדויקות של הרפורמה המוצעת על היחסים בין סיעת השלטון לבין סיעות אחרות וחברי כנסת יחידים לאחר הקמת הממשלה – היחסים האלה יהיו תלויים בנסיבות הפוליטיות הספציפיות, ובמידה רבה מדובר בספקולציות. מעבר לכך – מדובר במאבקי כוח טבעיים, המאפיינים כל מערכת פוליטית. ראינו דוגמאות רבות לכך גם בשיטה הנוכחית (בפרט בכנסת ה-24).

פיצול פרלמנטרי. ההצעה הנוכחית שומרת על העיקרון שלפיו ראש הממשלה הוא מי שמצליח להרכיב את הקואליציה הגדולה ביותר – בלי קשר הכרחי לגודל הסיעה שלו עצמו. בכך היא אומנם אינה מעודדת את הגברת הפיצול בכנסת – אך גם לא תורמת לצמצומו ולא מתמרצת הצבעה לרשימות גדולות.

זו אכן טענה נכונה. אך נראה שבמציאות הנוכחית הבעיות הראשונות שיש לפתור נוגעות להיעדר יציבות וחוסר הכרעה. יש כאמור בעיות רבות נוספות בפוליטיקה הישראלית המצדיקות ומצריכות רפורמות אחרות – אך ראשית

המערכת הפוליטית צריכה "לחזור לנורמליות" במובנים של יציבות והכרעה. המכון הישראלי לדמוקרטיה הציע בעבר רפורמה הצפויה לצמצם מאוד את הפיצול הפוליטי – הצעה שלפיה לאחר הבחירות ירכיב ראש הרשימה הגדולה את הממשלה, ללא הצבעת אמון. ואולם החלטנו שלא להמליץ על הרפורמה הזאת בעת הנוכחית, מכמה טעמים: משום שההיתכנות הפוליטית שלה נמוכה; משום שהיא עלולה לחזק יתר על המידה את מעמדו של ראש הממשלה – סכנה בולטת במיוחד במציאות שבה כללי המשחק החוקתיים־משטריים בישראל אינם מעוגנים מספיק ונתונים לשינויים רבים; ומשום שלהצעה המופיעה במסמך זה יש יתרונות שונים על פניה. במיוחד – היא מבטיחה שאם תוקם ממשלת מיעוט, היא תהיה ממשלת המיעוט הגדולה ביותר שהייתה יכולה לקום.

אסף שפירא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה. היה חבר כנסת בשנים 2007-2013. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם רפורמות בממשל, במשק ובשיטת הממשל, שיפור האפקטיביות והיעילות של המגזר הציבורי, מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, שילוב חרדים בחברה ובכלכלה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

