

בחירות 2015

תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל

יוחנן פלסנר | גדעון רהט



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל

יוחנן פלסנר | גדעון רהט



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

A Plan to Reform Israel's Political System

Yohanan Plesner, Gideon Rahat

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

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

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

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

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ה
נדפס בישראל, 2015

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800, 1-800-20-2222 ; פקס: 02-5300867

תוכן העניינים

- 5 היעד: יכולת משילות גבוהה ויציבות שלטונית לאורך זמן
האמצעי: שתי מפלגות גדולות, שני עוגנים
- 7 שינויים בדרך הקמת הממשלה והפלתה
- 11 איך עוד נכון לחזק מערכת של שתי מפלגות גדולות
וגושים גדולים?
- 14 נספח 1: פיצול המערכת המפלגתית בישראל בהשוואה
לעבר ולמדינות אחרות
- 16 נספח 2: הרכבת ממשלות חדשות והחלפת ממשלות מכהנות

היעד: יכולת משילות גבוהה ויציבות שלטונית לאורך זמן האמצעי: שתי מפלגות גדולות, שני עוגנים

כבר שנים רבות שמערכת המפלגות הישראלית מפוצלת במידה קיצונית לאחר שאיבדה את שני העוגנים שייצבו אותה מאז שנות השבעים של המאה העשרים – מפלגה גדולה במרכז-ימין ומפלגה גדולה במרכז-שמאל.¹ הפיצול המעמיק, שהוא תוצאת מערכות הבחירות האחרונות, פוגע ביכולת המשילות של ממשלות ישראל, ובעקבות זאת מתערערת גם היציבות השלטונית. היות שאנו מעריכים שההיתכנות להסכמה על שינוי שיטת הבחירות נמוכה, אנו מציעים לעשות שינויים בדרכים להרכבת הממשלה ולהחלפתה. השינויים המוצעים ידרבנו את הבוחרים להצביע למפלגות גדולות ויעודדו את הפוליטיקאים והמפלגות לחבור לרשימות משותפות או למפלגות גדולות.²

אנו ממליצים לנקוט צעדים שיחוללו שינוי במערכת המפלגתית הישראלית כך שיהיו בה שתי מפלגות או שתי בריתות מפלגתיות גדולות, שיוכלו לשמש חלופות שלטוניות ברורות.

הדרך היעילה להשיג יעד זה היא לחזק את המפלגות הגדולות באמצעות שינוי הכללים להרכבת ממשלה ולהפלתה. שינוי הכללים יוביל לשינוי בדפוסי ההצבעה ובהתארגנות הפוליטית בדרך שתגבש שתי בריתות מפלגתיות גדולות.

1 ראו נספח 1.

2 במחקר שהוחל בו באוקטובר 2009, ואשר ממציאו פורסמו בפירוט רב ב־2013 בספר תיקון שיטת הממשל בישראל (בעריכת גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג ובהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד), לא המלצנו על שינוי רדיקלי בדרך הרכבת הממשלה והחלפתה (אף שהמלצה כזאת כן מופיעה בחלקו האחרון של הספר. הממליץ הוא מתיו שוגרט [Shugart], מהבולטים בחוקרי המוסדות הדמוקרטיים בעולם). טענתנו העיקרית הייתה שהמפתח לשיקום המערכת הפוליטית הישראלית הוא שינוי שיטת הבחירות וחיזוק המפלגות.

ואולם חשוב להדגיש: כל שינוי שיעשה חייב לשמור על מסגרת הדמוקרטיה הפרלמנטרית. הדמוקרטיה הפרלמנטרית יציבה יותר, דמוקרטית יותר וייצוגית יותר מהדמוקרטיה הנשיאותית, וכך גם כושר המשילות שלה. ארצות הברית היא דוגמה חריגה למשטר נשיאותי יציב ואחד המקרים היחידים של רמת דמוקרטיה גבוהה לאורך זמן; אך היא ודאי אינה מודל למשילות טובה בענייני פנים. אנו ממליצים גם להסיר מסדר היום רעיונות שיש בהם כדי לעודד פיצול הצבעה בנוסח הבחירה הישירה לראשות הממשלה (למשל, בחירה ישירה של ראש ממשלה בסיבוב השני בין שני מועמדי המפלגות הגדולות). כל פיצול של ההצבעה, מכל סוג, עלול לעודד מצביעים לבחור במפלגות קטנות, כפי שאכן קרה בתקופת הבחירה הישירה בשתי מערכות בחירות בעבר (1996, 1999) עד לביטולה במערכת הבחירות של 2003.

שינויים בדרך הקמת הממשלה והפלתה

אנו ממליצים על שלושה שינויים עיקריים בשיטה הקיימת היום:

1. ראש הרשימה הגדולה ביותר הוא שירכיב את הממשלה לאחר הבחירות והוא שיעמוד בראשה.
2. הממשלה החדשה לא תזדקק להצבעת אמון של הכנסת.
3. הישרדותה של ממשלה קיימת לא תהיה מותנית באישור הצעת תקציב חדש בכנסת.

כיצד עושים זאת נכון?

ראש הרשימה הגדולה ביותר הוא שמרכיב את הממשלה והוא שיעמוד בראשה; הממשלה החדשה אינה צריכה לקבל את אמון הכנסת; המשך כהונתה של ממשלה אינו מותנה באישור הצעת תקציב חדש בכנסת.

שני שסתומי ביטחון כנגד היווצרות מצב של קיפאון – יציבות שלטונית בשילוב עם חוסר יכולת משילותית – יפעלו במקרה של מבוי סתום:

(א) החלפת הממשלה תתאפשר אך ורק בהצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבי (מנגנון הקיים היום בישראל בגרסתו המלאה). כדי שהממשלה החלופית המוצעת תקום יהיה עליה לקבל תמיכה של רוב מוחלט של חברי הכנסת (61 חברי כנסת לפחות).

(ב) ראש הממשלה יוכל לפזר את הכנסת (בהתייעצות עם נשיא המדינה, כפי שקבוע היום בחוק יסוד: הממשלה). צעד זה יוביל לבחירות חדשות.

שסתום ביטחון שלישי (נהוג היום בישראל) יכול להיות האפשרות של הכנסת לפזר את עצמה ולהקדים את הבחירות. התומכים בהשארת שסתום ביטחון זה רואים בו אמצעי לאזן בין כוחה של הרשות המבצעת (הממשלה) לבין

כוחה של הרשות המחוקקת (הכנסת); המתנגדים לשימורו רואים בו כלי שיוצר איום על היציבות השלטונית ועל יכולת המשילות של הממשלה.

אנו מציעים כאן תרופה חזקה ולא שגרתית למשילות מקרטעת ולחוסר יציבות שלטונית כמעט כרוני. הצעתנו משלבת את (1) הרכבת הממשלה בידי ראש הרשימה הגדולה עם (2) ביטול הדרישה בחוק להצבעת אמון בממשלה החדשה שהורכבה בידי ראש הרשימה הגדולה עם (3) דרישה להצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי לצורך החלפת ממשלה מכהנת³ עם (4) ניתוק הקשר בין המשך כהונתה של ממשלה לאישור הצעת תקציב חדש בכנסת. שילוב כזה אינו נהוג בדמוקרטיות ותיקות.⁴ ביטול האפשרות של הכנסת לפזר את עצמה יגביר עוד יותר את כוחה של הרשות המבצעת לעומת הרשות המחוקקת, ולכן ראוי שייעשה במשולב עם תיקון שיחזק את הכנסת ויגביר את יכולתה לפקח על הרשות המבצעת.⁵

ודוק: הרפורמה המוצעת כאן אינה אלא נדבך אחד בשורה של תיקונים שיש לדעתנו לאמץ כדי להחזיר את היציבות למערכת המפלגתית הישראלית. אנו מכוונים למכלול שלם של צעדים, ובהם שינויים בשיטת הבחירות (יש לשקול, למשל, לאמץ שיטת בחירות אזורית ושיטה רשימתית פתוחה למחצה) ושינויים הנוגעים למפלגות (בשיטות בחירת המועמדים לכנסת ובאופן תקצוב המפלגות ותגמול דמוקרטיה פנים-מפלגתית).

ובכן, כיצד תוקם הממשלה החדשה לאחר הבחירות?

לאחר הבחירות חבר הכנסת העומד בראש הרשימה הגדולה ירכיב ממשלה ויציג אותה לציבור מעל במת הכנסת, בלי שיהיה צורך לקבל את אמון הכנסת לשם כך.

3 כאמור, בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי אין די ברוב התומך בהפלת הממשלה, אלא נדרש רוב תומך בממשלה חלופית מוצעת.

4 ראו נספח 2.

5 להרחבה ראו תיקון שיטת הממשל בישראל (לעיל הערה 2), עמ' 578-605.

אם יתברר שרוב מובהק תומך בממשלה אחרת ולכן אין ביכולתו של העומד בראש הרשימה הגדולה להרכיב ממשלה, הוא יהיה רשאי להודיע לנשיא המדינה כי לא עלה בידו להרכיב ממשלה. לאחר הודעה זו יטיל הנשיא על חבר כנסת אחר את הרכבת הממשלה, ולכנסת יוקצו שבועות ספורים (קבועים בחוק) להציג ממשלה בתמיכת רוב מוחלט (61 חברי כנסת לפחות) או להכריז על בחירות חדשות.

ואיך יקצרו את ימיה של ממשלה מכהנת?

באחת מארבע דרכים:

- (1) יחליפו אותה בממשלה חלופית על ידי הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי בכנסת (ברוב של 61 חברי כנסת לפחות, לפי ההסדר המופיע היום בסעיף 28 לחוק יסוד: הממשלה).
- (2) ראש הממשלה יפזר את הכנסת, בהתייעצות עם נשיא המדינה (לפי ההסדר המופיע היום בסעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה).
- (3) הממשלה או העומד בראשה יתפטרו (או בעקבות נבצרותו/פטירתו של ראש הממשלה). אפשרות זו קיימת היום בחוק.
- (4) הכנסת תפזר את עצמה ותקדים בכך את הבחירות (לפי ההסדר המופיע היום בסעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת). אנו חלוקים בדעתנו באשר להותרת אפשרות זו על כנה.

מהם היתרונות והחסרונות בשינויים שאנו מציעים?

יתרונות

- (א) הידיעה מראש שראש הרשימה הגדולה הוא שיעמוד בראשות הממשלה תמריץ את הבוחרים להצביע למפלגות הגדולות ואת הפוליטיקאים והמפלגות לחבור לגושים, לבריתות או למפלגות גדולות.
- (ב) חיזוק מערכת שיש בה שתי מפלגות גדולות, נוסף כמובן על עוד כמה מפלגות קטנות יותר, מעודד את שתי המפלגות הללו להתמתן ולהתקרב

למרכז המפה הפוליטית. התכנסות המערכת הפוליטית כלפי המרכז מונעת הקצנה – גם בתוך המפלגות וגם בחברה הישראלית בכללה.

(ג) שסתומי הביטחון המוצעים ימנעו כהונה ממושכת של ממשלה שאינה נהנית מרוב יציב תומך. כך תישמר הגמישות המבטיחה יציבות משטרית, שהיא מאפיין חשוב ביותר של משטר פרלמנטרי.

(ד) כוח המיקוח של מפלגות קטנות ופוליטיקאים יחידים ישוב לרמה מתקבלת על הדעת, כיוון ש־(א) זהותו של ראש הממשלה תיקבע כבר עם תוצאות הבחירות (ולא במשא ומתן בין המפלגות לאחר הבחירות); (ב) הפלת ממשלה תחייב מראש את המפלגות לנקוט צעדים חד־משמעיים (התחייבות מראש לממשלה חלופית או פיזור הכנסת והליכה לבחירות חדשות); (ג) לא יהיה אפשר להפיל את הממשלה על ידי הצבעה נגד התקציב שהיא תציע.

(ה) החלופות השלטוניות העיקריות העומדות לבחירה יהיו ברורות יותר למצביעים ביום הבחירות.

חסרונות

(א) האפשרות להקמתה ולהישרדותה של ממשלת מיעוט בכנסת מתחזקת. ממשלה כזאת תיאלץ, בלית בררה, ליצור קואליציות אד הוק לכל נושא שיעלה לחקיקה, ולכן גם אם תושג יציבות, יכולת המשילות תהא מוגבלת.

(ב) כוחה של הכנסת מול הממשלה עלול להיחלש. אבל לנוכח החשיבות הרבה בתפקידה של הכנסת כמייצגת הריבון (הציבור) ומשום חלקה החשוב במנגנוני האיזונים והבלמים רצוי דווקא להאדיר את כוחה, בעיקר את יכולת הפיקוח שלה על הרשות המבצעת, כצעד משלים. את זאת משיגים באמצעות רפורמה כוללת בהתנהלותן של ועדות הכנסת ועל ידי חיזוק כלי הפיקוח של הרשות המחוקקת (הכנסת) על הרשות המבצעת (הממשלה).⁶

6 להרחבה ראו תיקון שיטת הממשל בישראל (לעיל הערה 2), עמ' 578-605.

איך עוד נכון לחזק מערכת של שתי מפלגות גדולות וגושים גדולים?

1. שינוי שיטת הבחירות

אנו מציעים לשקול ברצינות את אימוצה של שיטת הבחירות היחסית־אזורית, המבוססת על מחוזות בחירה רב־נציגיים (השיטה מקובלת במרבית הדמוקרטיות המערב־אירופיות).

היתרון בשיטה הוא שהיא יוצרת למעשה אחוז חסימה אפקטיבי גבוה, ובגינו כדאי למפלגות קטנות, ואף בינוניות, לחבור למפלגות אחרות כדי ליצור מפלגה אחת גדולה או גושי מפלגות גדולים. ואכן, הניסיון העולמי מלמד ששיטת הבחירות היחסית־אזורית מדרבנת את האזרחים להצביע למפלגות גדולות יותר ומאיצה בפוליטיקאים לחבור לגושים גדולים. בישראל יש לשיטה זו יתרון נוסף: היא מבטיחה ייצוג בכנסת לשתי אוכלוסיות מנוכרות יחסית, שבחריהן מרוכזים טריטוריאליים – חרדים וערבים.

אנו ממליצים לשקול שתי חלופות:

(1) שיטה יחסית־אזורית מלאה. כל חברי הכנסת ייבחרו באופן יחסי באזורי בחירה רב־נציגיים. האזורים ייקבעו לפי הגבולות הקיימים של נפות משרד הפנים (12-17 מחוזות), ומספר המושבים שיוקצה לכל אחד מהם ייגזר מגודל אוכלוסיית המצביעים בו.

(2) שיטה יחסית־אזורית עם אזור בחירה ארצי. מתוך 120 מושבי הכנסת, 60 ייבחרו בשיטה יחסית אזורית, כפי שהמליצה בעבר ועדת מגידור. האזורים ייקבעו לפי הגבולות הקיימים של נפות משרד הפנים (-17 12 מחוזות), ומספר המושבים שיוקצה לכל אחד מהם ייגזר מגודל אוכלוסיית המצביעים בו. המושבים הנותרים ייבחרו ברמה הארצית, באופן יחסי. כך, חלק מהנציגים ייבחרו במחוזות וחלק – ברמה הארצית.

2. חיזוק המפלגות הגדולות והמצרפיות באמצעות תגמול של הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית ושל הליכי בחירת המועמדים

המפלגות ה"פתוחות" נמצאות היום בעמדת נחיתות לעומת המפלגות ה"אוטוריטריות" משום שהן נתונות לרגולציה כבדה מצד המדינה, הפוגעת לא אחת בתדמיתן הציבורית, ומשום שהעלויות הכספיות של בחירות פנימיות מעמידות אותן בסכנה של צבירת חובות וגירעונות. אף שהן נחשבות דמוקרטיות יותר ולכן אמורות לזכות באהדת הממשל והציבור, הן אינן מתוגמלות כלל על ההליכים הדמוקרטיים הפנימיים שמתנהלים בהן.

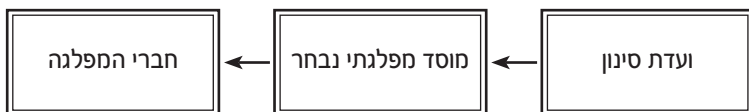
כדי לחזק את המפלגות הפתוחות ולהקטין את תופעות הלוואי השליליות של הבחירות המקדימות (פריימריז) אנו ממליצים:

(1) לאמץ פתק הצבעה פתוח למחצה כדי לאפשר לבחורי המפלגה לתקן עיוותים שנוצרו בבחירת המועמדים.

ביום הבחירות לכנסת יוכל כל מצביע לסמן בפתק ההצבעה עד 3 מועמדים על פי רצונו או לאשר את הרשימה כפי שהיא. מועמד שיקבל את מסכת הקולות ה"אישיים" הקבועה בחוק יוכל להתקדם במעלה הרשימה.

(2) לקרוא למפלגות לאמץ שיטה מבוזרת לבחירת מועמדים.

שיטת הבחירות המקדימות סופגת קיתונות של ביקורת, אך כל שיטה לבחירת מועמדים שמפקידה את זכות הבחירה בידי גוף בוחר אחד בלבד (חברים, חברי מרכז, ועדה מסדרת, מנהיג המפלגה) חשופה לניצול. לכן יש לבזר את השיטה כך שתיווצר מערכת בריאה של איזונים ובלמים: שיטה תלת-שלבית שתכלול סינון ראשוני על ידי ועדה (שתורכב מחברי מפלגה שייבחרו באופן אקראי ו/או מבכירים שכבר פרשו מעיסוק פעיל בפוליטיקה), אישור ותיקון על ידי מוסד מפלגתי נבחר (דוגמת מרכז או ועידה) ובחירה סופית וקובעת בידי חברי המפלגה תביא את האיזון הראוי.



(3) לתגמל מפלגות שיעמדו באמות מידה מוגדרות של הליכים דמוקרטיים בבחירת מועמדים על ידי הענקת תקציבים נוספים במסגרת מימון המפלגות.

(4) לחייב מפלגות להקצות חלק ממימון המפלגות שלהן לפעילות מהותית ומתמשכת, בכלל זה פעילות רעיונית, ולא רק לצורכי תעמולה. לשם כך יש לאסור שימוש בכספי מימון ההוצאות השוטפות לצורכי תעמולה ומסע הבחירות (לכך מיועדים כספי מימון הבחירות, המחולקים בנפרד ורק בעת בחירות) ולהקצות מימון ייעודי לפעילות רעיונית (כפי שנהוג למשל בבריטניה).

נספח 1: פיצול המערכת המפלגתית בישראל בהשוואה לעבר (תרשים 1) ולמדינות אחרות (תרשים 2)

תרשימים 1 ו-2 מציגים את מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנטים, בכללם כנסת ישראל, ב־17 דמוקרטיות נבחרות. מספר מפלגות אפקטיבי הוא מדד המשקלל את מספר המפלגות המיוצגות בבית המחוקקים עם גודלן היחסי. למשל, אם בפרלמנט יש 10 מפלגות שמחזיקות כל אחת ב־10% מן המושבים, המדד יראה שיש בפרלמנט הזה 10 מפלגות אפקטיביות. אבל בפרלמנט אחר – שגם בו מיוצגות 10 מפלגות, אך 2 מפלגות מחזיקות ב־40% מן המושבים כל אחת, ויתר 8 המפלגות חולקות שווה בשווה את 20% המושבים הנותרים – המדד יראה ערך של 3.1.

מספר המפלגות האפקטיבי הגבוה הקיים היום בישראל – בהשוואה לעבר ובהשוואה למדינות אחרות – מעיד על הפיצול העמוק והקיצוני במערכת המפלגות הישראלית (תרשימים 1 ו-2). פיצול יתר מקשה, כאמור, על יכולת המשילות. בישראל התופעה בעייתית במיוחד משום שהיא נאלצת להתמודד עם אתגרים קשים יחסית למדינות אחרות אבל עם רמת שיסוע חמורה בהרבה מהרמה הקיימת אצלן.

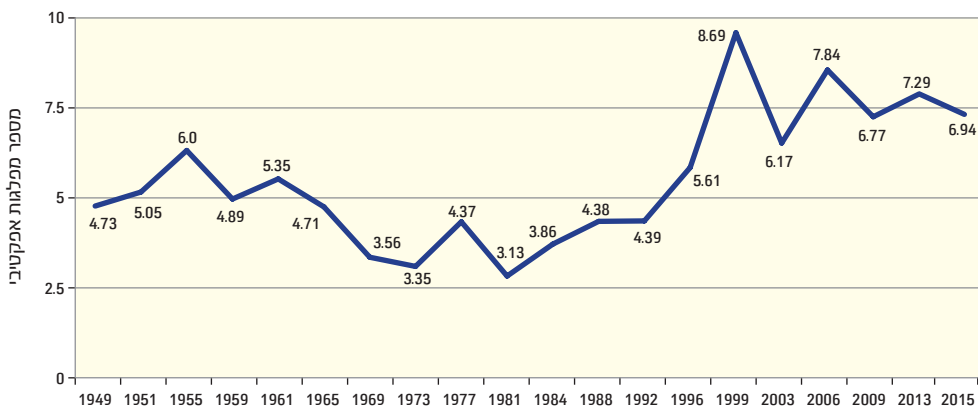
מאז קום המדינה ועד ליישום הבחירה הישירה לראשות הממשלה בשנת 1996 עמד מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת על 3-6. השוואה למדינות אחרות מלמדת שמדובר בטווח סביר למערכת רב־מפלגתית. ואולם מאז אימוץ שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה עלה מספר המפלגות האפקטיבי, וגם לאחר ביטולה (2003) הוא עומד על 6-9. מדובר בטווח חריג בגובהו, שמעיד על שיסוע יוצא דופן במערכת המפלגות הישראלית (תרשים 2). ואכן, מערכת המפלגות בישראל משוסעת ומפוצלת, ובפער ניכר, מכל מערכת מפלגתית אחרת בדמוקרטיות הפרלמנטריות הוותיקות, מלבד בלגיה. אלא

* אנו מודים לאור טוטנאור ולד"ר עופר קניג מהמכון הישראלי לדמוקרטיה על עזרתם באיסוף ובעיבוד הנתונים.

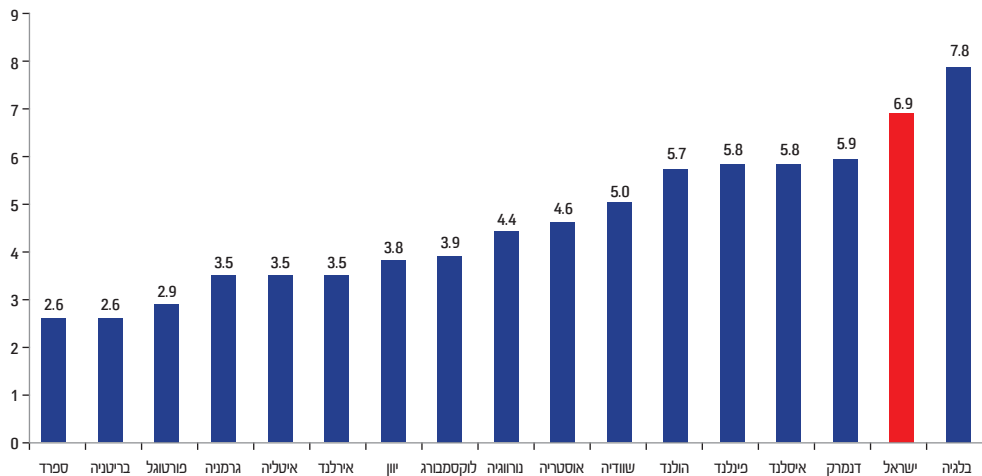
תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל

שלא כדאי לנו להתנחם במצב בבלגיה, משום שבבלגיה מתקיימת מערכת מפלגות כפולה בגלל החלוקה הדו־לשונית לכל דבר ועניין. במדינה זו יש שתי מפלגות, מכל סוג, שאינן מתחרות זו בזו בבחירות (מפלגה סוציאליסטית ואלונית ומפלגה סוציאליסטית פלמית, מפלגה ליברלית ואלונית ומפלגה ליברלית פלמית, וכן הלאה).

תרשים 1: מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת, 1949-2015



תרשים 2: מספר המפלגות האפקטיבי לפי מדינה (בבחירות האחרונות; נכון למרץ 2015)



נספח 2: הרכבת ממשלות חדשות והחלפת ממשלות מכהנות

- השוואת ישראל ל־16 דמוקרטיות פרלמנטריות ותיקות (לוח 1 להלן) מעלה ש –
- (א) בשום מדינה מן המדינות הנסקרות לא קבוע בחוק שראש הרשימה הגדולה הוא ראש הממשלה. עם זאת במדינות רבות מקובל שעם היוודע תוצאות הבחירות מוטלת הרכבת הממשלה על ראש הרשימה הגדולה.
- (ב) בכמעט מחצית מן המדינות הנסקרות לא נהוגה הצבעת אמון לכינון ממשלה חדשה. ב־2 מדינות לא נדרש לשם כך רוב תומך בפרלמנט, ורק רוב מוחלט של מתנגדים להקמת הממשלה החדשה ימנע את כינונה. כלומר, ב־9 דמוקרטיות מתוך 17 הנסקרות חובת ההוכחה שיש חלופה טובה יותר לממשלה החדשה המוצעת מוטלת על האופוזיציה.
- (ג) הפלת ממשלה בהצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבי, כנהוג בישראל, מקובלת ב־3 דמוקרטיות בלבד (בלגיה, גרמניה, ספרד). במדינות שבהן נהוג אי־אמון קונסטרוקטיבי נהוגה גם הצבעת אמון לצורך כינונה של ממשלה חדשה.
- (ד) במדינות מעטות, ובכללן ישראל, הפרלמנט יכול, על פי חוק, לפזר את עצמו ברוב מיוחד (רוב של למעלה מ־50%), אך ברוב המדינות אין לפרלמנטים אפשרות בחוק לפזר את עצמם.
- (ה) בכחצית מן המדינות, וגם בישראל, החוק מתיר לראש הממשלה (בחלק מן המדינות – בהתייעצות עם ראש המדינה) לפזר את הפרלמנט.
- (ו) בשום מדינה מן המדינות הנסקרות, מלבד ישראל, אין בחוק קביעה שהעברת התקציב כרוכה – פורמלית – בהישרדות הממשלה והפרלמנט. עם זאת מקובל בכמה מן המדינות, וכך אכן קורה לעתים, שראש הממשלה מתרה בחברי הפרלמנט שהוא יראה בהצבעה על התקציב הצבעת אמון בו ובממשלתו.

תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל

לוח 1: הצבעת אמון לשם הקמת ממשלה חדשה לאחר הבחירות (אסמכה; inauguration), אי-אמון קונסטרקטיבי ופיזור הפרלמנט¹

אפשרות של פיזור בידי ראש הממשלה	אפשרות של פיזור עצמי של הפרלמנט	סוג הצבעת האי-אמון	סוג הצבעת האמון ³	נדרשת הצבעת אמון בעת כינון ממשלה חדשה	מי ממנה את ראש הממשלה ²	
כן	כן - ברוב מוחלט	קונסטרקטיבית - ברוב מוחלט	פוזיטיבית - ברוב פשוט	כן	הנשיא	ישראל - המצב היום
כן	נתון במחלוקת	קונסטרקטיבית - ברוב מוחלט	-	לא	-	ישראל - השינוי המוצע
לא	לא	קונסטרקטיבית - ברוב מוחלט	פוזיטיבית - ברוב פשוט	כן	המלך	בלגיה
כן ⁴	לא	קונסטרקטיבית - ברוב מוחלט	פוזיטיבית - ברוב מוחלט	כן	הנשיא	גרמניה
כן	לא	קונסטרקטיבית - ברוב מוחלט	פוזיטיבית - ברוב מוחלט	כן	המלך	ספרד
לא	לא	רגילה - ברוב פשוט	פוזיטיבית - ברוב פשוט	כן	הדוכס	לוקסמבורג
לא	לא	רגילה - ברוב פשוט	פוזיטיבית - ברוב פשוט	כן	הנשיא	איטליה
לא	לא	רגילה - ברוב מוחלט	פוזיטיבית - ברוב פשוט	כן	הנשיא	יוון
כן ⁴	לא	רגילה - ברוב פשוט	פוזיטיבית - ברוב פשוט	כן	הנשיא	אירלנד
כן	לא	רגילה - ברוב מוחלט	נגטיבית - כל עוד אין רוב מוחלט נגד	כן	יו"ר הפרלמנט	שוודיה
לא	לא	רגילה - ברוב מוחלט	נגטיבית - כל עוד אין רוב מוחלט נגד	כן	הנשיא	פורטוגל
לא	כן - ברוב מוחלט	רגילה - ברוב פשוט	-	לא	הנשיא	אוסטריה
כן ⁴	לא	רגילה - ברוב פשוט	-	לא	הנשיא	פינלנד
כן	לא	רגילה - ברוב פשוט	-	לא	המלך	דנמרק

אפשרות של פיזור בידי ראש הממשלה	אפשרות של פיזור עצמי של הפרלמנט	סוג הצבעת האי-אמון	סוג הצבעת האמון	נדרשת הצבעת אמון בעת כינון ממשלה חדשה	מי ממנה את ראש הממשלה	
לא	כן – ברוב של 2/3	רגילה – ברוב פשוט	-	לא	המלך	בריטניה
לא	לא	רגילה – ברוב פשוט	-	לא	המלך	הולנד
לא	לא	רגילה – ברוב פשוט	-	לא	המלך	נורווגיה
לא	לא	רגילה – ברוב מוחלט	-	לא	הנשיא	איסלנד

הערות:

- 1 הנתונים נכונים לראשית כהונת הפרלמנט לאחר הבחירות האחרונות.
- 2 - בכל המדינות המופיעות בלוח לא קבוע בחוק שראש הרשימה הגדולה מקבל את זכות הראשונים להרכיב את הממשלה לאחר הבחירות.
- בכל המדינות יש לראש המדינה (נשיא, מלך) או ליו"ר הפרלמנט (בשוודיה) תפקיד בתהליך, אם כי פורמלי במהותו.
- 3 כאשר נדרשת הצבעת אמון פוזיטיבית בממשלה חדשה, נדרש רוב תומך מצד הקואליציה (שעליה הממשלה מבוססת). בהצבעת אמון נגטיבית נדרש רוב מטעם המתנגדים לממשלה החדשה כדי למנוע את הקמתה.
- 4 הסמכות לפזר את הפרלמנט נתונה לראש הממשלה בחוק, אך לראש המדינה (נשיא, מלך) יש זכות וטו על המהלך.

מקורות:

Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2003; Michael Gallagher, *Election Indices*, www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf; *ParlGov database* (Holger Döring and Philip Manow, *Parliaments and Governments Database Site*, 2015): www.parl.gov.org

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופ' גדעון רהט הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התכנית "תיקון שיטת הממשל". פרופסור חבר במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ומומחה לפוליטיקה ישראלית ופוליטיקה השוואתית.

תכנית בנושא הפחתת המתח בין דת למדינה
תכנית בנושא המאבק בשחיתות השלטונית
פרק דמוקרטי: הצעה למצעי המפלגות

עוד בסדרה:

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)
טל': 02-5300888

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה