

# מתקנים את שיטת הממשל



יוחנן פלסנר | גדעון רהט | אסף שפירא

ישראל חוזרת לשני גושים



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

בחירות  
2019

הכנסת ה־20 סיימה את כהונתה ובקרוב תיבחר הכנסת ה־21. מדינת ישראל הולכת שוב לבחירות.

מאז תחילת שנות ה־90 התקיימו בחירות בערך פעם בשלוש שנים, ואפילו פחות<sup>1</sup>. הכנסת היוצאת, שהושבעה ב־2015 ותוחלף רק ב־2019, כיהנה פרק זמן ארוך יחסית, כארבע שנים. האם תקופת הכהונה הארוכה מלמדת שהתגברנו על חוסר היציבות שאפיין את הממשל בישראל בעבר? האם העובדה שהממשלה הנוכחית החזיקה מעמד ושהקואליציה שרדה גם במשברים שפקדו אותה בכהונה המסתיימת בימים אלה היא ההוכחה ששיטת הממשל שלנו ראויה ומוצלחת?  
לתפיסתנו - היציבות אומנם מבורכת, אך אין בה די.

הדמוקרטיה הישראלית פועלת בשיטת ממשל פרלמנטרית ומבוססת על שיטת בחירות יחסית. מדובר במתכון לא רע בכלל, שהרי הוא מצליח כבר שנים.

עם זאת הדמוקרטיה הישראלית גם סובלת מקשיים רבים:

- אפקטיביות נמוכה של הרשות המבצעת
- ליקויים מהותיים בעבודת הכנסת
- ייצוגיות חסרה של קבוצות בחברה הישראלית
- אי־היענות של פוליטיקאים לציבור
- פיצול למפלגות רבות מדי
- חולשה פנימית של המפלגות



1 מאז 1995 התקיימו בישראל בחירות בכל 2.9 שנים במוצע; למעשה, בכל 3.3 שנים במוצע - אם מחעלמים מהבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב־2001.

אז מה  
עושים?



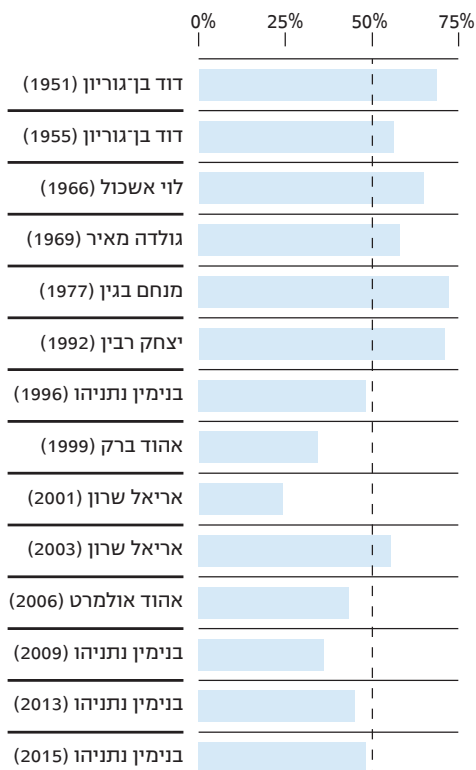
מתקנים  
את השיטה!

חזרה למערכת  
של שתי מפלגות גדולות

יכולת משילות  
חלשה

כבר שנים רבות שמערכת המפלגות הישראלית מפוצלת במידה קיצונית. בשל הפיצול המעמיק, סיעת השלטון לא מצליחה לזכות ברוב אפילו בתוך הקואליציה שלה עצמה, ולכן היא מתקשה מאוד לנווט את הממשלה.

## שיעור חברי הכנסת של סיעת השלטון מתוך סך כל חברי הכנסת של סיעות הקואליציה



בכנסת היוצאת בלטה בעיית המשילות במיוחד. אומנם הממשלה שרדה פרק זמן ארוך, אך לשרידות הזאת היה מחיר לא קטן - הממשלה היוצאת נמנעה מקידום רפורמות או, במקום זה, קידמה חוקים מפקקים רק כדי לרצות שותפות קואליציוניות ולשמור על שלמות הקואליציה.

דוגמאות לא חסרות. למשל:

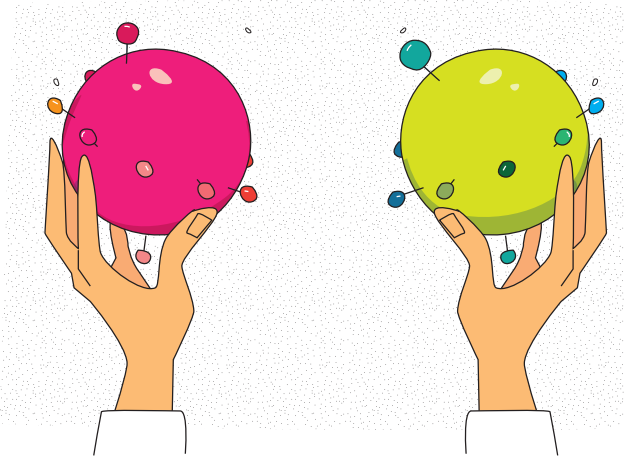
מצד אחד - חוק המרכולים, שקודם בניגוד לרצונו של ראש הממשלה;  
ומנגד - מתווה הכותל, שהוקפא לאחר שראש הממשלה לא הצליח לאשרו בקואליציה.

המתח שבין יציבות למשילות הוא מתח בסיסי וותיק במשטרים דמוקרטיים, אלא שבעשורים האחרונים הדמוקרטיה הישראלית לא השכילה לאזן בין שני הקצוות הללו. האם באמת אי אפשר שהמדינה תתנהל כך שנוכל להיות יציבים ואפקטיביים בעת ובעונה

אחת?

הצעדים שאנו ממליצים עליהם יחוללו שינוי במערכת המפלגתית הישראלית כך שיהיו בה שתי מפלגות גדולות שיוכלו לשמש חלופות שלטוניות ברורות.

1. ראש הרשימה הגדולה שנבחרה הוא שירכיב את הממשלה לאחר הבחירות והוא שיעמוד בראשה;
2. לא תידרש הצבעת אמון לצורך אישור הרכב הממשלה החדשה;
3. אי-אישור תקציב המדינה לא יוביל להתפזרות הכנסת.



אנו צופים שהידיעה שראש הרשימה הגדולה הוא שיעמוד בראשות הממשלה תמריץ את הבוחרים להצביע למפלגות הגדולות ואת הפוליטיקאים והמפלגות לחבור לרשימות או למפלגות גדולות. חיזוק מערכת מפלגתית שיש בה שתי מפלגות גדולות, נוסף כמובן על עוד כמה מפלגות קטנות יותר (לא רבות), יעודד את שתי המפלגות הגדולות להתמתן ולהתקרב למרכז המפה הפוליטית, ובאופן כללי יתרום לריכוך השסעים הפוליטיים. כוח המיקוח של מפלגות קטנות ופוליטיקאים יחידים ישוב לרמה מתקבלת על הדעת, מכיוון שזהותו של ראש הממשלה תיוודע כבר עם תוצאות הבחירות ולא במשא ומתן בין המפלגות לאחר הבחירות.

# התניה | קשר חלש | בין הבוחרים לנבחרים

## הגברת הייצוגיות וההיענות | של המערכת הפוליטית



מדדים שונים מלמדים שהציבור הישראלי חושב כי נבחריו מרוחקים ממנו, אפילו מנותקים, וכי למעשה אין ביכולתו להשפיע על המערכת הפוליטית.

אנו ממליצים על שורת צעדים שיחזירו לציבור את תחושת הביטחון בכך שזוהי "הכנסת שלו"; כלומר, שהנבחרים אכן עובדים בשבילו.

1. לשלב רכיב אישי בשיטת הבחירות - פתק פתוח למחצה;
2. לתת תמריצים להעלאת הייצוג של נשים;
3. להתיר זכות הצבעה לישראלים בחו"ל.

אנו ממליצים

## דוגמה לפתק הצבעה פתוח למחצה

**אפשרות א:** להצביע בפתק זה מבלי לסמנו הצבעה בפתק לא משתתף היא בחירה ברשימת מועמדי המפלגה לנסות על מי הירצוג המוצג כאן.

**אפשרות ב:** לכתוב עד 3 שמות כדי להשפיע על קידום יריגום ברשימת מועמדי המפלגה לנסות. לכתוביה, יש לסמן א בתוך השטחית שלצד שם המועמדת.

- הסממן בטט לבד.
- מועמדותות שלצד שמם מופיע רבוע שחור, אינם נעמדים לירצוג.
- פתק שסממנו בו יותר מ-3 שמות או ששטח בו תיקון או מחיקה, ייחשב כבחירה ברשימת מועמדי המפלגה על מי הירצוג המוצג כאן.

# שמש

ישראלים  
למען זריחה

רשימת מועמדי המפלגה לנסות, כפי שדורגו במוסדות המפלגה:

1. יולי מעגן	2.1 כן-חור בראון	41. שירן ארן
2. גניה ברעם	2.2 תאודי בראקא-אדמון	42. גניה נז
3. גניה אופק-בירן	2.3 נערי שם-טוב	43. נאולה אליאסף
4. לילה יוסף	2.4 נערי שגור	44. יחי מנוב
5. איתן לוסט	2.5 ששאל ענבר	45. לירן גרית
6. נסרין אנבריה	2.6 אחרין ענבר	46. נילת אלון
7. לישל לוסן	2.7 עלא קביסוי	47. ויה מען
8. לירן אן	2.8 ערן גלילת	48. ליאם גלאר
9. תולת אליאל	2.9 אהבה אלודר	49. אשירה טאראת
10. יוחאל שבת	3.0 אודי אלונן	50. לילן אילן
11. בלשוריה שבת	3.1 אלי אלודר	51. נליא אויב
12. נערי יום-טוב	3.2 מתנאל יורח	52. אילן נון
13. בוסרס חורי	3.3 אופיר אליאסף	53. ננאולה אלימור-בנעתי
14. שני ששתי	3.4 אודי אלודר	54. לירנה אליאסף
15. נטן חתום-שי	3.5 נעמי מנאוריה	55. לישמיר אודרע
16. בנידו ברק	3.6 יענידור נר-שחם	56. אגרום ליר
17. חוסר כן-נען	3.7 אודון אלימון	57. דנה ששון
18. חודש נקיסם	3.8 אוראל אלודר	58. עבדי נאיים
19. תבלת כשרי	3.9 דארד חטיב	59. יודרס אוקין
20. מנאוריה אל תודיל	4.0 ליר-שבת	60. מילה מען

ישראל היא אחת המדינות היחידות בקבוצת הדמוקרטיות המפותחות (החברות ב־OECD) הנוקטות שיטה רשימתית סגורה, שבה מצביעים לרשימה בלבד. ברובן המכריע של הדמוקרטיות הבוחרים יכולים להשפיע על זהות הנבחרים לפרלמנט. אנחנו מציעים לפתוח את רשימת המועמדים ולאפשר לבוחרים הישראלים להשפיע על הרכבה באמצעות סימון מועמד אחד או יותר (לפי מה שייקבע בחוק). שיטה זו מכונה לעיתים "השיטה הדנית" או "פריימריז ביום הבחירות". הכינוי המקובל שלה בספרות המקצועית הוא "פתק פתוח למחצה".

אנו ממליצים לאמץ שיטה זו באופן וולונטרי - כלומר, לשנות את מבנה פתק ההצבעה אצל רשימות שירצו בשינוי ובד בבד לאפשר לרשימות שלא ירצו בכך לעבוד עם פתק ההצבעה הישן. פתק ההצבעה החדש, שיפרט את שמות המועמדים ואת הסדר שלהם, יעניק לבוחרים שתי ברירות:

**א.** להצביע לרשימת המועמדים המופיעה על גבי הפתק, כלומר לאשר את סדר המועמדים הקיים;

**ב.** להצביע (על ידי סימון) לכמה מועמדים מסוימים מתוך אלו המופיעים ברשימה. מועמדים שיקבלו קולות רבים "יוקפצו" במעלה הרשימה.

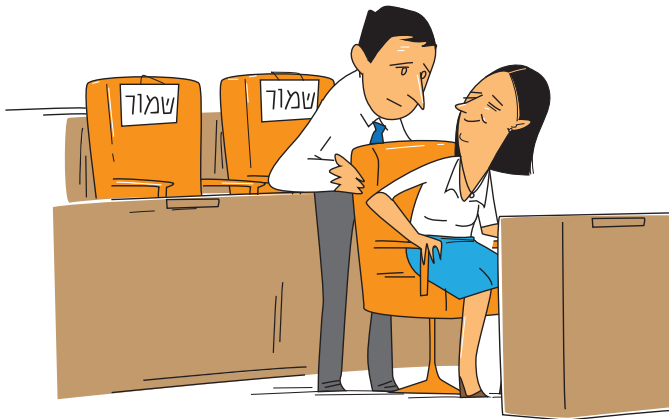
השיטה שאנו מציעים תאפשר לכלל מצביעי הרשימה להשפיע על הסיכויים של כל מועמד ברשימה להיבחר לכנסת.





## העלאת מספר חברות הכנסת

אף שבייצוג הנשים בכנסת חל מאז שנות ה־90 שיפור של ממש, המצב עדיין רחוק מלהיות משביע רצון: פחות מרבע מחברי הכנסת שנבחרו לכנסת ה־20 היו נשים; בממשלה המצב אפילו גרוע יותר - עם הקמת הממשלה הנוכחית כיהנו בה 3 שרות בלבד מתוך 21 שרים (14%). מכסות ייצוג לנשים, כלומר חוקים שמחייבים או מעודדים מפלגות לשפר את ייצוג הנשים בקרב המועמדים והנבחרים לפרלמנט, מקובלות בדמוקרטיות רבות, למשל בספרד, בפורטוגל, בבלגיה, בצרפת, באירלנד, בפולין, בסלובניה ובקוסטה ריקה.



אנו ממליצים להעניק מימון בחירות נוסף לסיעות שיעמדו במכסות ייצוג הנשים שייקבעו בחוק. כדי שהמכסות יהיו אפקטיביות, הקריטריון צריך להיות שיעור הנשים ושיעור הגברים ברשימה אך גם מיקומם בה. לדוגמה, כדי שסיעה תהיה זכאית לתוספת למימון המפלגות, רשימת המועמדים שלה צריכה לכלול:

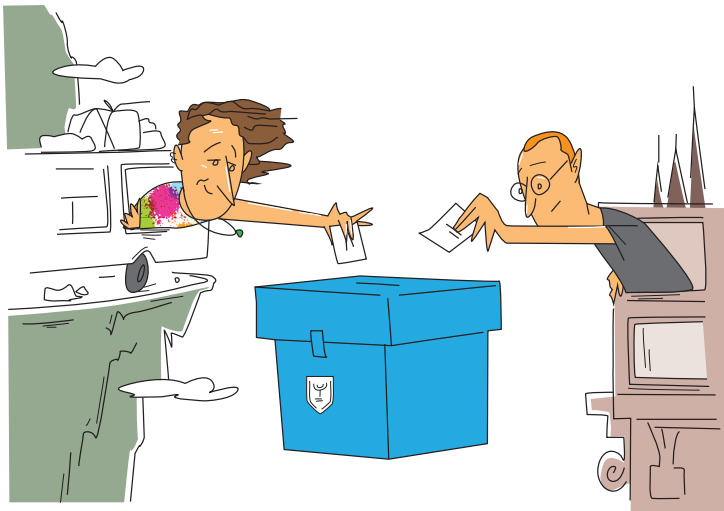
**א.** לפחות 3 מועמדים גברים ולפחות 3 מועמדות נשים בכל עשירייה עוקבת (1-10, 11-20, וכן הלאה);

**ב.** לפחות מועמד אחד ולפחות מועמדת אחת בקבוצה של שלושת המועמדים הראשונים.

אנו ממליצים

## מתן זכות הצבעה לישראלים השוהים בחו"ל

הזכות היסודית להצביע נמנעת היום מעשרות אלפי ישראלים השוהים זמנית מחוץ למדינה ביום הבחירות. יש לתקן את חוק הבחירות לכנסת כך שהוא יתיר לישראלים השוהים זמנית בחו"ל ואשר ברור כי מרכז החיים שלהם בישראל, ולהם בלבד, לממש את זכות ההצבעה שלהם גם מחוץ לגבולות מדינת ישראל.



## הכנסת כמוסד אפקטיבי

תפקידן | שיפור עבודת הכנסת  
כגוף מחוקק ומפקח

הגשמה | חברי הכנסת אינם מסוגלים  
לבצע את עבודתם כהלכה



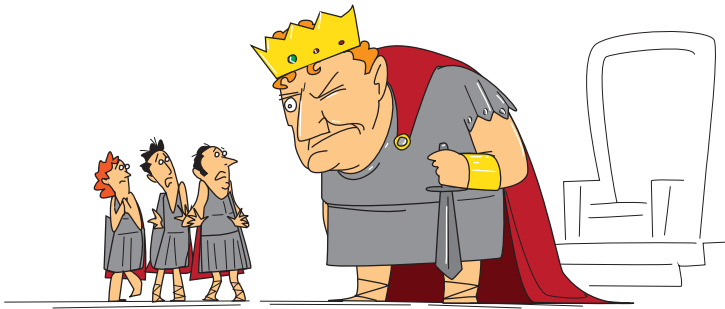
בעיות שונות פוגעות ביכולתה של הכנסת למלא את תפקידיה בהצלחה.  
השתיים העיקריות:

- א.** מספר גבוה מדי של הצעות חוק פרטיות שמונחות על שולחן הכנסת;
- ב.** פיקוח לקוי של הרשות המחוקקת (הכנסת) על הרשות המבצעת (הממשלה).

- כדי לתקן ליקויים אלו אנו ממליצים על שורת תיקונים בעבודת הכנסת,<sup>2</sup> בין השאר:
1. לחוקק חוק נורווגי מלא - שיחייב את חברי הממשלה לעזוב את הכנסת כדי לאפשר למועמדים הבאים ברשימותיהם להיכנס לכנסת - ולהגביל את גודלה של הממשלה;
  2. לחזק את יכולת הפיקוח של ועדות הכנסת על הממשלה;
  3. להקטין את מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות ומקודמות - בין השאר באמצעות קביעת מכסה למספר הצעות החוק הפרטיות שחבר כנסת יכול להניח על שולחן הכנסת וצמצום מספר ההצעות המועלות לדיון;
  4. לעגן ולחזק את מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המספק לחברי הכנסת מידע אמין ואובייקטיבי ובכך תורם לאיכות עבודתם וליכולתם לפקח באפקטיביות על הממשלה;
  5. לקדם את אישור חוק יסוד: החקיקה;
  6. לאמץ קוד אתי חדש לחברי הכנסת.

2 רשימה מלאה של התיקונים מופיעה אצל חן פרידברג, איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

חשבו על זה לרגע - האם הצבעתם לליכוד או לבנימין נתניהו? האם אתם שוקלים להצביע למפלגת העבודה או לאבי גבאי? והרי אורלי לוי-אבקסיס ובני גנץ נהנו מסקרים מחמיאים עוד לפני שנחשף לציבור אפילו שם אחד נוסף ברשימתם.



בעשורים האחרונים נחלש מעמדן של המפלגות בדמוקרטיה מפותחות, וגם בישראל, בעיקר בגלל תופעת הפרסונליזציה של ראשי המפלגות. לנוכח זה, חיזוק החיים הפנים-מפלגתיים חשוב ביותר, בעיקר פעילות רעיונית ואידאולוגית והליכים דמוקרטיים פנים-מפלגתיים. ואולם הכללים הקיימים אינם מעודדים את המפלגות לעשות זאת, ואפילו מקשים עליהן בכך.

וכך, בישראל, המדינה מעניקה מימון גבוה (בהשוואה לדמוקרטיה אחרות) לפעילות השוטפת של המפלגות, אך הללו מנצלות חלק גדול ממנו למטרות אחרות, בפרט לכיסוי גירעונות שנגרמו מההוצאות הכבדות שלהן במערכות הבחירות הקודמות.

המפלגות שמקיימות הליכים דמוקרטיים פנים-מפלגתיים נפגעות מהמצב יותר מהאחרות. הליכים אלו רצויים וכמובן הולמים את הערכים הדמוקרטיים, אך הם יקרים. המדינה אינה מסייעת למפלגות שמקיימות הליכים דמוקרטיים ואפילו מכבידה עליהן. בכך לא רק שהיא אינה נוקטת עמדה חיובית כלפי דמוקרטיה פנים-מפלגתית, אלא היא אפילו מחלישה את המפלגות שמקיימות הליכים כאלה, גם אם לא במכוון.

1. המדינה תממן את הליכי הבחירות המקדימות במפלגות (פריימריז).
2. המדינה תחייב את המפלגות להשקיע חלק מהכספים שהיא מעניקה להן בחיזוק החיים הפנימיים שלהן, בייחוד ההיבט הרעיוני-אידאולוגי שבפעילותן:
  - א. ייאסר שימוש בכספי המימון שהמפלגות מקבלות עבור הוצאות השוטפות לצרכים של תעמולה ומסע בחירות;
  - ב. יוקצה למפלגות מימון ייעודי, נוסף על המימון הקיים, לפעילות מחקרית, רעיונית ואידאולוגית.
3. כללי המימון הציבורי של הבחירות המקדימות יתוקנו כך שהם לא יפלו לרעה מועמדים חדשים.

## לסיכום

לדמוקרטיה הישראלית, למרות הישגיה הרבים, ליקויים מהותיים ומשמעותיים. כדי לתקן אותם אנו ממליצים להתמקד בשינוי כללי המשחק של המוסדות הפוליטיים. אך נדגיש: כל תיקון שיעשה חייב לשמור מכל משמר על יסודות הדמוקרטיה הישראלית - משטר פרלמנטרי ושיטת בחירות יחסית. עיקרי ההמלצות:

הבעיה	הפתרון	עיקרי הרפורמה	איך מתקנים
קשר חלש בין הבוחרים לנבחרים	הגברת הייצוגיות וההיענות של המערכת הפוליטית לציבור	(1) מעבר לבחירה בפתק הצבעה פתוח-למחצה	תיקון חוק הבחירות לכנסת
		(2) אימוץ מכסות המבוססות על תגמול כספי לייצוג נשים בבחירות לכנסת	תיקון חוק מימון מפלגות. לפי חוות דעת של היועצים המשפטיים לכנסת, האישור מחייב רוב של 61 חברי כנסת, משום שההצעה מתנגשת עם עקרון השוויון המפורט בסעיף 4 לחוק ייסוד: הכנסת, שכדי "לגבור" עליו יש לקבל תמיכה של רוב חברי הכנסת.
		(3) מתן האפשרות לישראלים השוהים בחו"ל ואשר מרכז החיים שלהם בישראל להצביע מחוץ לישראל	תיקון חוק הבחירות לכנסת

הבעיה	הפתרון	עיקרי הרפורמה	איך מתקנים
משילות חלשה	חזרה למערכת של שתי מפלגות גדולות	(1) הרכבת הממשלה תיעשה בידי ראש הרשימה הגדולה ביותר, ובלו שיזדקק לשם כך בהצבעת אמון	תיקון חוק יסוד: הממשלה
		(2) ביטול הקשר שבין העברת תקציב והתפזרות הכנסת	תיקון סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת
חברי הכנסת אינם יכולים לבצע את עבודתם כהלכה	שיפור עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח	(1) הפחתת מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות ומקודמות	תיקונים בתקנון הכנסת
		(2) הגדלת מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית באמצעות אימוץ החוק הנורווגי במלואו והגבלת מספר חברי הממשלה	* לצורך הגבלת מספר חברי הממשלה: הכנסת סעיפים 5(ו) ו-25(ד) בחוק יסוד: הממשלה לתוקף * לצורך החוק הנורווגי המלא: תיקון חוק יסוד: הכנסת וחוקים נוספים
		(3) הרחבת הפיקוח של ועדות הכנסת על הממשלה	תיקונים בתקנון הכנסת
		(4) עיגון וחיזוק מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת	תיקון חוק הכנסת
		(5) חקיקת חוק יסוד: החקיקה	חקיקת חוק יסוד חדש
		(6) אימוץ קוד אתי חדש לחברי הכנסת	תיקון תקנון הכנסת
		(1) מימון הליכי בחירות מקדימות במפלגות (פריימריז)	תיקון חוק המפלגות ו/או חוק מימון מפלגות
(2) איסור על שימוש בכספי מימון ההוצאות השוטפות של המפלגות לצורכי בחירות	תיקון חוק מימון מפלגות		
(3) הקצאת מימון ייעודי לפעילות מחקרית ורעיונית אידיאולוגית במפלגות	תיקון חוק מימון מפלגות		
(4) תיקון הכללים הנוגעים למימון ציבורי של מועמדים בבחירות מקדימות (פריימריז)	תיקון חוק המפלגות		
היחלשות המפלגות	חיזוק החיים הפנים מפלגתיים		

**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.

**פרופ' גדעון רהט** הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה לפוליטיקה ישראלית ופוליטיקה השוואתית.

**ד"ר אסף שפירא** הוא ראש התוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה לייצוגיות פוליטיות, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף ופוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



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



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה