

מנגנון היגוי במערכת הפוליטית

1. הגדרה: קואליציות כמנגנון היגוי

הספרות [על קואליציות] סובלת זמן רב מהטיה הוליוודית: תשומת לב רבה יותר ניתנת לזיהוי השידוך הנכון ולתהליך החיזור מאשר לתהליך הממשי של החיים הפוליטיים המשותפים והסדרת העניינים הנלווים לכך (Strom & Muller 1999: 278).

קואליציה היא ברית זמנית בין שתי מפלגות או יותר המשתפות פעולה ביניהן בהקמת ממשלה שתקבל את אמון הפרלמנט, כדי לקדם את השקפות העולם ואת האינטרסים שלהן. מפלגות שותפות לקואליציה מנסחות פרוגרמה פוליטית – קווי מדיניות משותפים שנועדו לגשר על הפערים ביניהן. המניע להקמת קואליציה הוא בדרך כלל היעדר רוב פרלמנטרי למפלגה אחת. האמור לעיל חל בשינויים המתבקשים גם על קואליציות במסגרות אחרות, כגון שלטון מקומי. בדמוקרטיות פרלמנטריות רב־מפלגתיות הקואליציה היא החוליה המקשרת בין הרשות המחוקקת (הפרלמנט) לבין הרשות המבצעת (הממשלה), וכן בין הפוליטיקה האלקטורלית – הזירה שבה הבוחרים משפיעים באמצעות הצבעתם – לבין הפוליטיקה הממשלתית והביורוקרטית, שבה ההשפעה של הציבור אינה ישירה. קואליציה היא גם פשרה פרגמטית בין עמדות שונות באידאולוגיות המפלגתיות, בין אם הן משתקפות במצעיהן ובין אם לאו. הגורם המרכזי בפוליטיקה קואליציונית הוא המפלגות, והן מנהלות את המשא ומתן הקואליציוני על פי המנדט שקיבלו מן האזרחים שהצביעו עבורן בבחירות. במנדט הזה מובלעת בדרך כלל הרשאה להיות בשלטון – לתפוס מקום סביב שולחן הממשלה ולעמוד בראשות משרדי הממשלה.

מאז הקמת המוסדות הלאומיים בתקופת היישוב, ובמשך כל שנות קיומה של המדינה, השלטון היה תמיד מושתת על קואליציות. ב־1933 הסביר בן-גוריון את השקפתו על מהותה של קואליציה כך:

אין פירושה של קואליציה "מה טוב ומה נעים שבת אחים גם יחד", אלא פעולה ואחריות. התנאי הראשון של קואליציה – תכנית פעולה משותפת. קואליציה אינה מטרה אלא אמצעי. רק אם יש תכנית משותפת שכולם יכולים לשרתה באמונה, הרי זו קואליציה. ותנאי שני לקואליציה פורייה – הנהלה מוסמכת, חבר אנשים שאינם רק מייצגים את מפלגותיהם, אלא יש ביניהם גם כבוד ואמון הדדי ואפשרות פעולה משותפת. בלי שני אלה אין ערך של ממש לקואליציה. אין היא אלא אחיזת עיניים (מצוטט בתוך: יעקבי 1980: 71).

מעולם לא נבחרה בישראל מפלגה שקיבלה מספיק קולות כדי להקים ממשלה ללא שיתוף מפלגות אחרות. הקואליציה הממשלתית הונהגה כמעט תמיד על ידי המפלגה הגדולה ביותר, ומשורותיה נבחר לראשות הממשלה מי שעמד בראש רשימת מועמדיה לכנסת. בפרק 11 הצבענו על הקשר בין שיטת הבחירות הארצית-יחסית בישראל לבין הסיכוי הרב להקמת ממשלות קואליציוניות. עם זאת, שיטת הבחירות כשלעצמה אינה מונעת מפלגת רוב, והמערך בשיאו התקרב לכך. בחירות יחסיות אינן יוצרות, אך בהחלט מעודדות, מערכת רב-מפלגתית, ולכן מגדילות את הסיכוי להקמת קואליציות. כדי להגיע לרוב פרלמנטרי התומך בממשלה נדרשת התקשרות בין כמה סיעות, שמחייבת הסכמות, ויתורים ופשרות הן במישור האידאולוגי (התוויית מדיניות הממשלה) והן במישור התשואות המעשיות (חלוקת תפקידים בין השותפות). הסכמות אלה הן קודם כול התחייבות פוליטית-ציבורית, והעלאת הדברים על הכתב במה שמכונה "הסכם קואליציוני" אין בה כדי לשנות עקרונית את אופיין הפוליטי. במשך שנים ארוכות ההסכמים הקואליציוניים היו בראש ובראשונה מסמכים פוליטיים, ולא "חוזים" פורמליים, ובתור שכאלה הם נחשבו מחוץ לתחום ההתערבות של בית המשפט. בעקבות המשבר הפוליטי של 1990, תוקפם ותוכנם של הסכמים פוליטיים נידונו בבג"ץ, ומאז הם נחשבים שפיטים (גל-נור 1993).

בפרק זה נציג את התשתית החוקית למוסד הקואליציות בישראל ולאחר מכן תאוריות על סוגי קואליציות ותהליכי היווצרותן, כדי לבחון על פיהן את המציאות בישראל. בהמשך הדברים ננתח את המאפיינים המרכזיים של הקואליציות בארץ ואת המשאים והמתנים שהובילו להקמתן. לשם כך נתאר משאים ומתנים בולטים בהיסטוריה הפוליטית של ישראל. בחלק האחרון נעסוק במשברים קואליציוניים ונתעכב על תפקיד האופוזיציה. הסיכום יציג את מרכזיות מוסד הקואליציה ואת התמורות שחלו בו – המעבר מהמודל "הקונסוסיונאלי" של לייפהרט למודל פלורליסטי יותר (Lijphart 1984: 215–222; ראו גם זיסר וכהן 1999).

2. התשתית החוקית והפרקטיקה הפוליטית

א. הסכם קואליציוני

הסכם קואליציוני נחתם בין סיעות פרלמנטריות בכנסת ומגדיר את קווי מדיניותה של הממשלה, עקרונות פעולתה, חלוקת התיקים והתפקידים בכנסת, ולעתים אף מפרט את חופש ההצבעה הניתן למפלגה בנושאים מסוימים. בכמה מהמפלגות נהוג שההסכם מובא לאישור המוסדות המפלגתיים המוסמכים. הסכם קואליציוני יכול שיהיה מסמך אחד הנחתם בין סיעתו של ראש הממשלה לבין כל הסיעות השותפות לקואליציה, או כמה מסמכים בין סיעתו של ראש הממשלה לבין כל אחת מן השותפות בנפרד. לדוגמה, ההסכם הקואליציוני שנחתם ביוני 1977 היה מהסוג הראשון – מסמך אחד בין הליכוד לבין המפד"ל ואגו"י. ההסכם הקואליציוני שנחתם ביולי 1999 היה מהסוג השני: מסמך אחד משותף שנחתם בין ישראל אחת (העבודה בראשות אהוד ברק) לבין ישראל בעלייה, מרצ, המפד"ל, יהדות התורה, ש"ס ומפלגת המרכז; ובנוסף לו הסכמים נפרדים בין סיעת ראש הממשלה לבין כל אחת משש הסיעות השותפות. כיום ההסכמים הקואליציוניים נפרדים ויש לכך חשיבות: הסכם אחיד של כל המפלגות השותפות מצביע על סיכוי גבוה יותר ללכידות, והוא בדרך כלל מעשה ידיהם של פוליטיקאים, לעומת ריבוי הסכמים ונספחים שיוצר יחסים דו־צדדיים מורכבים בתוך הקואליציה, ושניסוחם מוטל על משפטנים.¹

הסכם קואליציוני הוא מקרה פרטי של קבוצה רחבה – "הסכמים פוליטיים" – שכוללת גם הקמת גוש פרלמנטרי, מצע מפלגתי ואפילו נאום בחירות (גל־נור 1993). בתמציתו הסכם פוליטי הוא התחייבות של גופים פוליטיים ושל נבחרי ציבור כלפי הבוחרים וזה כלפי זה. החלק הפורמלי של ההסכם אינו בהכרח העיקר, כי הרי מדובר בהבנות פוליטיות. תוקפו הציבורי של ההסכם נקבע על ידי התרבות הפוליטית – הנורמות הציבוריות, התנהגות המוסדות והמנהיגים הפוליטיים, תפיסת הדמוקרטיה של הציבור וכיצא באלה. העובדה שבישראל הסכמים פוליטיים קואליציוניים היו בעבר חשאיים, ונכללו בהם הסכמות לא חוקיות, הביאה להתערבות בית המשפט (ברק־ארז 1999). בית המשפט בוחן הסכמים פוליטיים קואליציוניים לפי שתי אמות מידה עיקריות: תקנת הציבור (האם ההסכם עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי); והנאמנות של שליח ציבור. הסוגיות העיקריות המוסדרות בחקיקה ובפסיקה בנוגע להסכמים קואליציוניים: חובת הפרסום, מעמד המשפטי והביקורת השיפוטית על תוכנם.

חובת הפרסום (חובת ההנחה על שולחן הכנסת)

במשך שנים רבות הפרקטיקה הפוליטית היתה שהסכמים קואליציוניים הם חשאיים ולא כדאי לחושפם – כולם או מקצתם – לעיני הציבור. גם כאשר הנורמה הציבורית של שקיפות התחזקה במהלך השנים, לא היה ברור אם מפלגות המתקשרות ביניהן בהסכם קואליציוני חייבות לפרסם את פרטיו. ב־1990 קבע בג"ץ כי סיעות העורכות ביניהן הסכמים קואליציוניים לקראת כינונה של ממשלה חייבות לפרסמם ברבים, שכן "אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד: הנסתר ממנו" (בג"ץ 1601/90 שליט: 365). בעקבות הפסיקה תוקן חוק יסוד: הממשלה, ונקבע כי סיעה שהתקשרה בהסכם קואליציוני חייבת להניח את נוסחו המלא על שולחן הכנסת לפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת להצבעת אמון. הוראה דומה נקבעה גם בחוק יסוד: הממשלה מ־1992, וחובת ההנחה הורחבה להסכמים הנוגעים לבחירת ראש הממשלה, הבעת אי־אמון או צירוף שרים וסגני שרים נוספים. בשנת 2001 הועתק סעיף זה מחוק היסוד אל חוק הממשלה.

מעמדו של הסכם קואליציוני והביקורת השיפוטית על תוכנו

האם יש חובה, ציבורית או משפטית, לקיים את ההתחייבויות הכלולות בהסכם קואליציוני? באילו נסיבות מותר שלא לקיים את ההתחייבויות ומהן הסנקציות על הפרתן? האם בית המשפט יאכוף את קיום ההסכם? ב־1980 כתב יעקבי: "ההסכם הקואליציוני בין מפלגות אינו שפיט. הוא הסכם פוליטי, והסנקציה על הפרתו הינה פוליטית – כלומר, בירור בין השותפים או פרישה מן הממשלה של אחד או יותר מהם" (יעקבי 1980: 73). מאז המשבר הפוליטי של קריסת ממשלת האחדות ב־1990 התרבו הפניות לבג"ץ כדי שיפסוק בנוגע לתוכנם ולמעמדם של ההסכמים. בית המשפט נזהר מלהתערב בתוכנם הפוליטי, ועיקרי ההלכה בפסיקה בנוגע לשפיטותם של הסכמים קואליציוניים הם אלה:

- ההסכם הקואליציוני הוא הסכם מחייב מבחינה משפטית, אך אינו נחשב לחוזה רגיל ולכן לא חלים עליו דיני החוזים הרגילים, כלומר בדרך כלל בית המשפט לא יורה על אכיפתו.
- מדובר בהסכם פוליטי, ולכן הסנקציה העיקרית להפרתו היא פוליטית, בעיקר איום לפרוש מן הקואליציה.
- הדינמיקה הפוליטית עשויה לגרום לאי־קיום הסכם קואליציוני; וכן, מפלגות שתובעות הכללת סעיף מסוים בהסכם, לא תמיד עומדות על מימושו.

בעבר נמנע בית המשפט מלהפעיל ביקורת שיפוטית על תוכנו של הסכם קואליציוני מכוח התפיסה שלפיה הסכם מסוג זה לא תמיד מחייב את הצדדים. הגישה השתנתה, ובית המשפט בוחן את ההסכם אפילו בטרם פעלו הצדדים

על פיו (רובינשטיין ומדינה 2005: 787). הביקורת השיפוטית אינה מתייחסת לחובה לקיים את ההתחייבויות הקבועות בהסכמים, אלא לפעולות השלטוניות הצפויות להתבצע בהסתמך עליהן. לפיכך ניתן להכריז מראש, עוד לפני יישום ההסכם, על בטלותו, אם ההסכמה פוגעת בעקרונות היסוד של המבנה החוקתי (בג"ץ 5364/94 ולנר). אגב כך הוכרה זכותו של מי שאינו צד להסכם לעתור לבית המשפט ולבקש שיבחן את ההסכם ויקבע אם ההסכמות תקפות.

באפריל 1990 קבע בג"ץ כי בסמכותו לבטל סעיפים בלתי חוקיים הנוגדים את תקנת הציבור בהסכם קואליציוני. בעקבות עתירה שהוגשה נגד ההסכם הקואליציוני בין הליכוד לבין הסיעה לקידום הרעיון הציוני בראשות יצחק מודעי, פסל בית המשפט סעיף בהסכם שהיה בו מתן טובת הנאה כספית (ויתור על חוב) תמורת התחייבות פוליטית (בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי). במקרים אחרים נפסלו סעיפים בהסכמים שכללו התחייבות למינויים למשרות בשירות הציבורי או שריון מקומות ברשימת המועמדים בבחירות לכנסת, ונקבע שמדובר בטובת הנאה אישית ולא באינטרס ציבורי לגיטימי. הוא הדין בנוגע להתחייבות הניתנת בכנסת אחת בנוגע לכנסת הבאה, מפני שהדבר פוגע בחופש הבחירה של הבוחר.

לעומת זאת, התחייבות בהסכם קואליציוני לפעול למען חקיקת חוק בכנסת אינה פסולה מיסודה, שכן זו אחת המטרות הלגיטימיות של התקשרות פוליטית. הספקות עשויים להתעורר כשמדובר בהתחייבות השוללת את סמכותם של חברי הכנסת להפעיל שיקול דעת. עניין זה עלה בהסכם קואליציוני שבו התחייבה מפלגת העבודה לתמוך בהצעת חוק של ש"ס אם יופר הסטטוס קוו בענייני דת. בית המשפט ראה בכך הסכמה של הצדדים ליטול על עצמם הסכמה גורפת מראש שעשויה לפגוע בשיקול דעתם, אולם נמנע בדעת רוב מלבטל את ההתחייבות (בג"ץ 5364/94 ולנר). ומה בנוגע להתחייבויות כספיות לקידום מטרות המופיעות בהסכמים קואליציוניים? הסוגיה מורכבת, שכן מפלגות משתתפות בקואליציה כדי לממש מטרות הכרוכות בהוצאות תקציביות, ובית המשפט עלול למצוא את עצמו מעורב בעשייה הפוליטית אם הוא בודק את תכלית ההתחייבות ואת השימוש הצפוי בכספים. כללו של דבר, תופעות אלה נופלות בגדר מה שהגדרנו בפרק 6 כתהליך זוחל של משפוט הפוליטיקה (בנדר 1995א; ברק-ארז 1999; גלינר 2004).

ב. קווי יסוד

"קווי היסוד של מדיניות הממשלה" הם מסמך שמפרט את עקרונות התוכנית המשותפת של הממשלה העומדת לקום, התוכנית שלמענה היא מבקשת את

אמון הכנסת. חוק יסוד: הממשלה מחייב להציג את קווי היסוד בפני הכנסת, בין אם מדובר בממשלה קואליציונית ובין אם לאו.² קווי היסוד הם הסכם פוליטי לכל דבר, ואינם בגדר התחייבות שסטייה ממנה היא עילה לפנות לבית המשפט. עם זאת, מפלגה יכולה לראות בהתכחשות לנאמר בקווי היסוד הצדקה לפרישה מן הממשלה. קווי היסוד נבדלים מן ההסכמים הקואליציוניים ברמת הפירוט ובכך שאינם נחשבים לשפיטים, אך ראוי שלא תהיה סתירה בין שני המסמכים שמכוננים את הקואליציה. קווי היסוד של הממשלה בראשות נתניהו שהוקמה אחרי בחירות 2009 כללו את עשר הנקודות האלה (ראו אתר הכנסת):

- הממשלה תפעל באופן אקטיבי כדי לבצר את הביטחון הלאומי ולהקנות ביטחון אישי לאזרחיה תוך מאבק נחרץ ונחוש בалиמות ובטרור.
- הממשלה תקדם את התהליך המדיני ותפעל לקידום השלום עם כל שכנינו תוך שמירת האינטרסים הביטחוניים, ההיסטוריים והלאומיים של ישראל.
- הממשלה תקדם תוכנית להתמודדות עם המשבר הכלכלי ותפעל ליצירת התנאים הכלכליים שיאפשרו צמיחה בת קיימה, וכן יצירה ושמירה על מקומות העבודה במשק.
- הממשלה תחתור לצדק חברתי על ידי צמצום הפערים החברתיים ומאבק בלתי מתפשר בעוני באמצעות חינוך, תעסוקה והגברת הסיוע לשכבות החלשות באוכלוסייה.
- הממשלה תעמיד את נושא העלייה והקליטה בראש מעייניה ותפעל בנחרצות להגברת העלייה מכל מדינות תבל.
- הממשלה תעמיד את החינוך במרכז סדר העדיפות הלאומי ותפעל לקידום רפורמות במערכת החינוך.
- הממשלה תשמור על צביונה היהודי של המדינה ומורשת ישראל, ותכבד את הדתות והמסורות של בני הדתות במדינה בהתאם לערכי מגילת העצמאות.
- הממשלה תפעל לקידום רפורמות ממשליות לשיפור היציבות והמשילות.
- הממשלה תפעל לביצור שלטון החוק בישראל.
- הממשלה תפעל להגנה על איכות הסביבה, לשיפור איכות החיים של תושבי המדינה ולהשתתפות ישראל במאמץ הגלובלי בנושאי אקלים וסביבה.

ג. משמעת קואליציונית

"משמעת קואליציונית" עניינה אחריות סיעה השותפה לקואליציה להחלטות הממשלה, לרבות אחריות השרים לאופן הצבעתם של חברי סיעתם בכנסת.

המשמעת נועדה להבטיח כי החלטות הממשלה יתורגמו לרוב במליאת הכנסת, באמצעות חברי הכנסת השייכים לסייעות הקואליציה. אם חברי כנסת השייכים לקואליציה מצביעים נגד החלטת ממשלה, הסנקציה העומדת לרשותו של ראש הממשלה היא פיטורי השרים המייצגים את הסיעה הסוררת, שכן הם נושאים באחריות להצבעת חבריהם לסייעה. בראשית ימי המדינה לא עמדה לרשותו של ראש הממשלה הסמכות הזו לפטר שרים, שהיא שוט מרתיע לאכיפת המשמעת הקואליציונית. הדבר גרם לראשי ממשלות לנקוט לעתים צעד קיצוני יותר של הגשת התפטרות, שגרר את התפטרות הממשלה כולה, כדי לאפשר לראש הממשלה המתפטר להרכיב ממשלה חדשה, ללא השרים מהסיעה הסוררת.

מצב זה בא לקצו ב־1962 עם תיקון חוק המעבר שקבע את אחריותו של שר להצבעת חברי סיעתו: "חבר הממשלה ישא בפני הממשלה באחריות להצבעתו במליאת הכנסת וכן להצבעת הסיעה שעליה הוא נמנה, במליאת הכנסת" (ראו פרק 5, סעיף 6). התיקון הפקיד בידי ראש הממשלה את הסמכות לפטר שרים אם חבריהם לסייעה הפרו את המשמעת הקואליציונית במקרים האלה: תמיכה או הימנעות בהצעת אי־אמון בממשלה; התנגדות או הימנעות בהצבעה על הצעת הממשלה בעניינים של הצעת תקציב המדינה או בעניינים ביטחוניים, מדיניים ואחרים שהממשלה החליטה בנוגע אליהם מראש שחלה עליהם משמעת קואליציונית. מקרה ידוע של שימוש בסמכות זו היה פיטורי שרי מפד"ל על ידי ראש הממשלה רבין ב־1977 לאחר שנמנעו בהצבעת אי־אמון בממשלה בגלל חילול שבת.

ב־1981 תוקן חוק יסוד: הממשלה, והפקיד בידי ראש הממשלה סמכות פוליטית כוללת לפטר שרים על פי שיקול דעתו. בכך נקבע מעמדו החוקתי של ראש הממשלה כלפי השרים הסרים למשמעתו בממשלה, וסעיף הפיטורין בחוק המעבר כבר אינו הכלי החוקי הבלעדי העומד לרשותו בבואו לאכוף את המשמעת הקואליציונית.³ אכיפת המשמעת הקואליציונית היא בעיקרה עניין של שקלא וטריא פוליטי, שאינו קשור בהכרח להפרת ההסכמים הקואליציוניים. לראש הממשלה שיקולים פוליטיים רחבים בבואו להחליט מתי להפעיל את סמכותו ולפטר שר, ובית המשפט אינו צפוי להתערב. בנסיבות מסוימות ראש הממשלה יתעלם מהפרת משמעת קואליציונית, או רק יאיים על שרים לפטרם כדי להשיג את מבוקשו ולהרתיעם, ולעתים רחוקות ישתמש בסמכות זו בפועל.⁴

המשמעת הקואליציונית הלכה והתרופפה במשך השנים, בעיקר בגלל היחלשות המשמעת הסיעתית, והיא אף נחלשה בתקופת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, בניגוד למה שהניחו יוזמי השינוי. ממשלות קמו ונפלו בתכיפות גבוהה (ראו פרק 5); הקואליציה הפכה שער מסתובב למפלגות שבאו

ויצאו; שרים חברי קואליציה דיברו בפומבי נגד החלטות הממשלה ולא התפטרו או פוטרו; חברי סיעה קואליציונית לא תמכו בממשלה בהצבעות בכנסת ועוד.⁵ היעדר משמעת קואליציונית פוגע ביכולתה של הממשלה לתפקד במשטר פרלמנטרי, ובשל כך הקואליציה התקשתה להיות מנגנון שמגשר על מחלוקות בחברה ומבטיח שהחלטות הממשלה יתבצעו הלכה למעשה.

ד. הפוליטיקה של ההסכמים הקואליציוניים

הסכמים קואליציוניים הם פוליטיים במובן זה שתוקפם נקבע על פי מידת התמיכה של השותפים. היעדר משמעת מפלגתית וקואליציונית הפכו את ההסכמים למשא ומתן שנמשך והולך גם לאחר הקמת הממשלה, ומסתיים בפשרות חדשות ולעיתים בפירוק השותפות. מפלגות כבר אינן רואות בו אמצעי בדוק לקיום הבטחות, ואפילו לקביעת מדיניות. הרטוריקה הפוליטית גדושה באמירות "הם הפרו את ההסכם שחתמנו אתם", ואכן הסכמים קואליציוניים מופרים חדשות לבקרים, כמו בדוגמאות האלה:

- 2003: מפד"ל "הקפא" את השתתפותה בממשלה. שר הרווחה זבולון אורלב: "המפד"ל לא יכולה להשלים עם הפקרת השבת. זאת הפרה בוטה של ההסכם המחייב את שמירת הסטטוס קוו. מבחינתנו זהו משבר קואליציוני חריף" (שומפלבני ובחור 2003.3.27).
- 2008: ראש הממשלה תקף את שר הביטחון שטען כי הצעת שר המשפטים פרידמן מנוגדת להסכם הקואליציוני באומרו: "אין הסכם שאתה ומפלגתך לא הפרתם לאורך הדרך" (וולף 2008.9.7).
- 2010: שר החוץ ליברמן מציג עמדות מנוגדות למדיניות הממשלה.

3. סוגי קואליציות

ניתן לסווג ממשלות במשטרים דמוקרטיים לפי מספר המפלגות המכהנות בהן, ולפי מידת התמיכה בממשלה בפרלמנט. על פי שתי אמות מידה אלה, נמנה חמישה סוגים של ממשלות (Lijphart 1984; Laver & Schofield 1990; Woldendorp et al. 2000):

- **ממשלת רוב של מפלגה אחת** (single party majority government). למפלגה האחת רוב מוחלט בפרלמנט, והיא אינה זקוקה לקואליציה. ממשלות מסוג זה ניתן למצוא במדינות עם שיטת בחירות רובית, כמו בבריטניה (לא כך ב־2010), שמגבירה את הסיכוי שיהיה רוב מוחלט למפלגה אחת; אולם

היא קיימת גם במדינות שבהן נהוגה שיטת בחירות יחסית, כגון ספרד ויוון. בישראל לא כיהנה מעולם ממשלה מסוג זה.

- **ממשלת מיעוט של מפלגה אחת** (single party minority government). למפלגה האחת בממשלה אין רוב פרלמנטרי, ואף על פי כן אין גם ממשלה קואליציונית. זהו לכאורה מצב אנומאלי, אך הוא קורה בעיקר במדינות שאין בהן מסורת של ממשלות קואליציוניות. בקנדה לדוגמה – רוב ממשלותיה הן ממשלת רוב של מפלגה אחת, אך לעתים המפלגה הגדולה לא הצליחה לזכות ברוב פרלמנטרי בבחירות והקימה ממשלת מיעוט. ממשלת מיעוט מסוג זה, של מפלגה אחת, לא כיהנה בישראל.

שלוש הממשלות האלה הן קואליציוניות:

- **קואליציה זוכה מינימלית** (minimal winning coalition). הקואליציה מורכבת משתי מפלגות או יותר, וכולן חיוניות לשמירת רוב פרלמנטרי התומך בממשלה. בקואליציה כזו אין שותפים עודפים, ודי אם שותפה אחת תפרוש כדי שהממשלה תאבד את הרוב ותהפוך לממשלת מיעוט (Riker 1962). ממשלות ספורות בישראל השתייכו לסוג זה (ראו לוח 12.2 להלן). לדוגמה, הקואליציה שהקים ראש הממשלה שרון בינואר 2005 הורכבה משלוש סיעות (הליכוד, העבודה ויהדות התורה) שהיה להן יחד רוב של 64 ח"כים, ופרישה של כל אחת מהן היתה גורמת לאיבוד הרוב בכנסת.
- **קואליציה עודפת** (surplus/oversized coalition). מורכבת משתי מפלגות או יותר, אך פרישת אחת מהן (להוציא מפלגת ראש הממשלה) אינה גורמת לכך שהממשלה תאבד את הרוב ותהפוך לממשלת מיעוט. מרבית הקואליציות בישראל השתייכו לסוג זה, והסיבה לכך היא פוליטית: ראשית, המסורת של "הקִלָּה" שמקורה עוד בתקופת היישוב, ולפיה קואליציות הן מנגנון לתיאום בין קבוצות חברתיות; שנית, החשש של המפלגה הראשית מפני עמדת כוח חזקה מדי לשותפות, ורצונם של ראשי ממשלות להבטיח עצמם מפני איבוד הרוב בעקבות פרישה של מפלגה אחת – תופעה שכיהנה למדי בישראל. הממוצע של הרוב הקואליציוני בממשלות שהוקמו אחרי הבחירות, מאז הקמת המדינה ועד 2009 הוא 75. קואליציות עודפות מוקמות גם בנסיבות של "מצב חירום לאומי". הכוחות המפלגתיים העיקריים חוברים לאחריות משותפת כדי להתמודד עם האתגר, הפנימי או החיצוני. דוגמאות: ממשלת החירום הלאומית בבריטניה במלחמת העולם השנייה; וממשלת הליכוד הלאומי בישראל שהוקמה לפני המלחמה ב־1967.
- **קואליציות מיעוט** (minority coalition). מורכבת משתי מפלגות או יותר שאין להן יחד רוב פרלמנטרי. קואליציות מסוג זה קמות לעתים במערכות

הרב-מפלגתיות הסקנדינביות. בישראל מעולם לא יצאה קואליציה לדרכה אחרי הבחירות כקואליציית מיעוט, אך היו ממשלות רוב שהפכו לממשלות מיעוט במהלך כהונתן. ממשלות כאלה התקשו לתפקד ולא שרדו זמן רב, והן פעלו בתקופת מעבר לקראת בחירות מוקדמות. דוגמה: ממשלת ברק שהיתה קואליציית מיעוט מקיץ 2000 עד לבחירות בפברואר 2001.

לוח 12.1: תמונת מצב של סוגי ממשלות ב-21 דמוקרטיות
פרלמנטריות (עד נובמבר 2008)

סוג הממשלה	מדינות
ממשלת רוב/מפלגה אחת	אוסטרליה, בריטניה, טורקיה, יוון, פורטוגל
ממשלת מיעוט/מפלגה אחת	ספרד, קנדה
קואליציה זוכה מינימלית	אוסטריה, אירלנד, בלגיה, גרמניה, הולנד, הונגריה, יפן, ישראל, נורווגיה, שוודיה
קואליציה עודפת	פינלנד, שווייץ, ניו זילנד
קואליציית מיעוט	דנמרק

מקור: מבט עולמי משווה: סוגי ממשלות. המכון הישראלי לדמוקרטיה (18.11.2008).
www.idi.org.il/ComparativeDemocratic/Pages/Comparative_Democratic_Data_form_of_government.aspx

4. תאוריות של הקמת קואליציות

מה הדינמיקה המניעה התגבשותן של קואליציות? האם ניתן לנסח כללים שבעזרתם ניתן לנבא בצורה קולעת, לפי יחסי הכוחות בין המפלגות, איזו קואליציה סביר שתקום? המרכיבים הבולטים במודלים שפותחו לניבוי הקואליציה הם גודל המפלגות והעמדות האידאולוגיות שלהן. הנחת היסוד בתאוריות האלה היא שהשחקנים הם רציונליים ופועלים מתוך שאיפה למרב התשואות. התשואות בקואליציות ממשלתיות מתגלמות בתפקידים (שרים, תיקים, מינויים אחרים) ובהישגי מדיניות (אידאולוגיה). לפי עיקרון זה, השחקנים ישאפו לכוון קואליציה זוכה מינימלית – בעלת רוב פרלמנטרי עם מספר שותפים מועט ככל האפשר.

א. מודלים

בקואליציה זוכה מינימלית המשא ומתן נתפס כמשחק סכום אפס, שבו גודל התשואות הוא קבוע ועל כן השחקנים ישאפו לכוון קואליציה ללא מפלגות עודפות. הבעיה היא שבמערכת רב־מפלגתית יש צירופים רבים של קואליציות זוכות מינימליות, ולא ניתן להגיע לניבוי חד־משמעי. לדוגמה, בתרשים 12.1 להלן מוצגות שבע אפשרויות לקואליציות זוכות מינימליות (מודל א), וזאת במערכת פשוטה בת חמש מפלגות בלבד (Riker 1962). כדי לצמצם את האפשרויות הוצע מודל ב משופר, המניח שבין הקואליציות הזוכות המינימליות האפשריות תקום זו שמספר מושביה הוא הקטן ביותר. בדוגמה להלן ההנחה הזו מפחיתה את היצע הקואליציות משבע לשתיים.

תרשים 12.1: קואליציות לפי ארבעת המודלים:
התפלגות היפותטית של 120 מושבים

מפלגות ימין					מפלגות שמאל
ימין קיצוני 8	ימין 47	מרכז 8	שמאל 51	שמאל קיצוני 6	
מודל א קואליציה זוכה מינימלית	שבע אפשרויות: ימין קיצוני-ימין-מרכז (63); ימין קיצוני-ימין-שמאל קיצוני (61); ימין קיצוני-מרכז-שמאל (67); ימין קיצוני-שמאל-שמאל קיצוני (65); ימין-שמאל (98); מרכז-שמאל-שמאל קיצוני (65); ימין-מרכז-שמאל קיצוני (61).				
	שתי אפשרויות: ימין קיצוני-ימין-שמאל (61); ימין-מרכז-שמאל קיצוני (61).				
מודל ג מרחק אידאולוגי מזערי	שלוש אפשרויות: ימין קיצוני-ימין-מרכז (63); ימין-שמאל (98); מרכז-שמאל-שמאל קיצוני (65).				
	שלוש אפשרויות: ימין קיצוני-ימין-מרכז (63); ימין-מרכז-שמאל (106); מרכז-שמאל-שמאל קיצוני (65).				

במודל ג'וד הוספנו את הממד האידאולוגי, כדי לשאול עד כמה עמדות המפלגות ומיקומן על הציר האידאולוגי מגבירים או מפחיתים את הסיכויים להצטרפות לקואליציה מסוימת. מודל ג' שבווחן את "המרחק האידאולוגי המזערי" מתחשב לא רק ברוב הפרלמנטרי ובגודל המפלגות, אלא גם בעמדותיהן. ההנחה היא כי בין הקואליציות הזוכות המינימליות האפשריות, הסיכוי הרב ביותר הוא לזו שבה המרחק האידאולוגי בין המפלגות הקיצוניות בקואליציה הוא הקטן ביותר (Diskin 2000; ראו גם אטמור ואח' 2009: 1). בין שבע הקואליציות הזוכות המינימליות בתרשים 12.1, בשלוש המרחק בין הקצוות הוא קטן יותר מאשר בארבע האחרות. מודל ד' משכלל את הקודם ומבחין בין קואליציה "סגורה", שבה יש רצף בין מפלגות בעלות קרבה אידאולוגית, לבין קואליציה "פתוחה", שבה יש דילוג על אחת המפלגות הנמצאות ברצף העמדות האידאולוגיות של חברות הקואליציה (De Swaan 1973). המודל מניח שאם בקרב קואליציות אפשריות עם "מרחק אידאולוגי מזערי" בין המועמדות לשותפות, יש אחת שהיא פתוחה (לא רציפה) – סביר שלקואליציה כזו יצטרפו מפלגה/מפלגות שנמצאות בין הקצוות האידאולוגיים של חברות הקואליציה. כלומר הצירוף יהיה בכיוון יצירתה של קואליציה "סגורה", גם אם התוספת אינה הכרחית לרוב הפרלמנטרי. בתרשים 12.1 שתיים מן הקואליציות במודל ג' סגורות ממילא, אולם האפשרות הנוספת של קואליציה ימין-שמאל אינה סבירה בגלל היעדר רציפות אידאולוגית, ואילו מודל ד' מניח שמפלגת מרכז תצורף לקואליציה למרות היותה "מיותרת". כלומר תקום "קואליציה עודפת" של 106 ח"כים שבה חברות יותר מפלגות מהדרוש להשגת רוב פרלמנטרי.

ב. תאוריות קואליציוניות במבחן המציאות בישראל

אם נבחן את הקואליציות שהורכבו במהלך ההיסטוריה הפרלמנטרית הישראלית לפי תרשים 12.1, נראה שרק מודל ד' של הרציפות האידאולוגית היה מנבא לרוב את סוג הקואליציה העומדת לקום. מה ההסבר לכישלון החיזוי של המודלים האחרים? רוב הקואליציות בישראל היו "עודפות", כאלה שיש בהן שותפות מיותרות. בתקופת היישוב וראשית שנות המדינה ניתן להסביר את הנטייה לכוון קואליציות עודפות בעקרון ההכללה (אינקלוסיביות), שלפיו המנהיגים הפוליטים שאפו לשתף מספר גדול של מפלגות בשלטון, הן כחלק מהפוליטיקה ההסדרית (הקונסוסינאלית) והן כדי למנוע את פרישתן מהמערכת הפוליטית (ראו פרק 1).

מפא"י הדומיננטית יכלה להרשות זאת לעצמה, מפני שהיה לה מעמד של מפלגת שלטון המחזיקה בעמדת הציר בקואליציה, והיא המשיכה בכך גם אחרי

שחל כרסום בעקרון ההכללה בגלל אי-היציבות הקואליציונית והמשברים הרבים שגרמו לפרישתן התכופה של מפלגות מהקואליציה. ראשי ממשלות למדו מהניסיון הזה, וגם אחרי 1977 היו מעוניינים לחזק את יציבות שלטונם על ידי כינון קואליציה עודפת, שבה יש להם מרחב תמרון רב יותר, שכן פרישה של מפלגה אחת אינה גוררת באופן אוטומטי את איבוד הרוב הפרלמנטרי. מסיבה זו קואליציות זוכות מינימליות הן חזון נדיר בנוף הפוליטי הישראלי. אם נוצרו קואליציות מסוג זה, מרביתן התגלגלו לכך במהלך כהונתה של הכנסת. לאחר הבחירות הנטייה המובהקת היא להרכיב קואליציה רחבה. רק שתי קואליציות יצאו לדרכן כקואליציות זוכות מינימליות לאחר הבחירות לכנסת: הקואליציה בראשות בגין ב־1981⁶ והקואליציה בראשות רבין ב־1992.

הסבר אחר לכך שהמודלים אינם קולעים למטרה בקואליציות בישראל הוא שברוב המדינות ניתן להציב בקלות יחסית את המפלגות על ציר אידאולוגי אחד (בדרך כלל שמאל-ימין), בעוד שב־ישראל הרצף האידאולוגי אינו ברור וחד־משמעי, וניתן להציב את המפלגות על לפחות שני צירים אידאולוגיים של עמדות: לפי נושאי חוץ וביטחון ולפי יחסי דת ומדינה. המורכבות הזו יכולה להסביר תופעות חריגות כגון קואליציות לא סגורות מבחינה אידאולוגית שבהן השתתפו מפלגות דתיות. עם זאת, ניתן לומר שברוב מקריע של המקרים, עד לאחרונה, העמדות של המפלגות בנושאי חוץ וביטחון ומיקומן ברצף האידאולוגי של ניציות־יוניות, הם שקבעו יותר מכול את הרכב הקואליציות. כלומר כל הקואליציות בישראל היו סגורות מבחינת העמדות בנושאי חוץ וביטחון, למעט מקרים אחדים של "דילוגים" מעל מפלגות כמו אגודת ישראל וש"ס (שקשה למקמן או שחלו תמורות בעמדתן בנושאי חוץ וביטחון).⁷ מאמצע שנות ה־90 הקואליציות כבר אינן תמיד סגורות, בעיקר בגלל התחזקות המפלגות החרדיות ושליטתן לעתים קרובות על נקודת הציר, התגברות הפוליטיקה הסקטוריאלית, ועמה הרב־ממדיות של המערכת המפלגתית. לדוגמה, הקואליציה לאחר בחירות 2009 אינה סגורה, כי היא דילגה על מפלגת מרכז כמו קדימה, והיא כוללת מפלגות שהמרחק האידאולוגי ביניהן רב – בתחום המדיני (בין הליכוד לבין העבודה) ובנושאי דת (בין ש"ס לבין ישראל ביתנו).

5. נתונים על הקואליציות בישראל

החברה הישראלית הרב־גונית ושיטת הבחירות היחסית יצרו מערכת פוליטית רב־מפלגתית, שבה למפלגה אחת לא היה מעולם רוב בכנסת. כדי להשיג רוב פרלמנטרי שיבטיח יציבות יחסית, מפלגות גדולות שיכולות להקים ממשלה

(מפא"י/העבודה; הליכוד; קדימה) שואפות להרכיב קואליציה שמבוססת על רוב עודף. לוח 12.2 להלן מראה שברוב המקרים המפלגות הגדולות לא הסתפקו בהרכבת קואליציה זוכה מינימלית, אלא חתרו לקואליציה רחבה, עם שותפות "מיותרות" מבחינת הרוב הנחוץ בכנסת. נוהג זה, העומד בסתירה לתאוריית הקואליציה הזוכה המינימלית, השתרש כאמור בשל עקרון ההכללה – הרצון לכלול כמה שיותר תנועות פוליטיות בהסכמה הלאומית. כל הקואליציות שהוקמו מיד לאחר הבחירות היו אפוא קואליציות עודפות, או לעתים רחוקות (סך הכול שמונה עד 2011) קואליציות זוכות מינימליות. במקרים היחידים שבהם נוצרו במהלך הקדנציה קואליציות מיעוט, הן התקשו לתפקד ולא שרדו זמן רב.

מספר הממשלות שכיחנו עד כה מוגדר לפי השאלה אם ראש הממשלה הציג את ממשלתו בפני הכנסת וביקש את אמונה. בהתאם לכך כיהנו במדינת ישראל מהבחירות לכנסת הראשונה (1949) לבחירות לכנסת ה־18 (2009) 32 ממשלות. בכל ממשלה כזו עשויים להיות מספר הרכבים קואליציוניים, ולכן מספר הקואליציות גדול ממספר הממשלות. מצד אחד, ניתן להתייחס לכל שינוי בהרכב הממשלה כאל "קואליציה חדשה", אלא שאז נקבל מספר עצום של קואליציות, והדבר לא יתרום להבנת התמורות הממשיות בממשלה. מצד אחר, אם נדון רק ב־32 המקרים שבהם ביקש ראש הממשלה את אמון הכנסת בממשלתו, נחמיץ כמה שינויים מהותיים בהרכב הממשלה. בלוח 12.2 הספירה היא פונקציונלית ונמנו 39 קואליציות עד סוף 2011, בגלל כמה שיקולים:

- לא נכללו שינויים בהרכבים קואליציוניים לקראת דמדומי כנסת מכהנת. לעתים מפלגות פורשות כי הן סבורות שהישגיהן האלקטורליים יהיו טובים יותר מעמדה אופוזיציונית. לדוגמה, פרישתה של מפלגת העבודה מממשלת שרון הראשונה ב־2002.
- נכללו שינויים שהביאו לתמורה באופייה האידאולוגי של הממשלה, לדוגמה פרישת ש"ס מממשלת רבין ב־1993.
- שינויים קצרי מועד (פרישת הציונים הכלליים במאי-יוני 1953, פרישת ש"ס במאי-יוני 2002) לא נספרו כקואליציות חדשות.
- הרכב קואליציוני חדש שנוצר עם הצטרפות מפלגות נוספות לקואליציה זמן קצר (עד חודש) לאחר כינונה לא נספר כקואליציה חדשה.

לוח 12.2: הרכבים קואליציוניים בישראל 1949-2009*

מספר סידורי	מועד כינון	ראש הממשלה	הרכב הקואליציה**	רוב פרלמנטרי	סוג קואליציה	גוון אידאולוגי
1	3/49	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, ספרדים, הפרוגרסיבים, חזית דתית	73	עודפת	מרכז-דתיים
	11/50	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, ספרדים, הפרוגרסיבים, חזית דתית	73	עודפת	מרכז-דתיים
2	10/51	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, הפועל המזרחי, מזרחי, אגודת ישראל, פועלי אגודת ישראל	65	עודפת	מרכז-דתיים
	12/52	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, הפועל המזרחי, מזרחי, הפרוגרסיבים, הציונים הכלליים	87	עודפת	מרכז-דתיים-ימין
	1/54	שרת	מפא"י+נלוות, הפועל המזרחי, מזרחי, הפרוגרסיבים, הציונים הכלליים	87	עודפת	מרכז-דתיים-ימין
	6/55	שרת	מפא"י+נלוות, הפועל המזרחי, מזרחי, הפרוגרסיבים	64	זוכה-מינימלית	מרכז-דתיים
3	11/55	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, מפד"ל, הפרוגרסיבים, אחדות העבודה, מפ"ם	80	עודפת	מרכז-דתיים-שמאל
	1/58	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, מפד"ל, הפרוגרסיבים, אחדות העבודה, מפ"ם	80	עודפת	מרכז-דתיים-שמאל

תוצאות	9	12/59	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, מפד"ל, הפרוגרסיבים, אחדות העבודה, מפ"ם, חזית דתית	86	עודפת	מרכז-דתיים-שמאל
	10	11/61	בן-גוריון	מפא"י+נלוות, אחדות העבודה, מפד"ל, פועלי אגודת ישראל	68	עודפת	מרכז-דתיים
תוצאות	11	6/63	אשכול	מפא"י+נלוות, מפד"ל, אחדות העבודה, פועלי אגודת ישראל	68	עודפת	מרכז-דתיים
	12	12/64	אשכול	מפא"י+נלוות, מפד"ל, אחדות העבודה, פועלי אגודת ישראל	68	עודפת	מרכז-דתיים
תוצאות	13	1/66	אשכול	המערך+נלוות, מפד"ל, פועלי אגודת ישראל, ליברלים עצמאיים, מפ"ם	75	עודפת	מרכז-דתיים/חרדים-שמאל
	14	6/67	אשכול	המערך+נלוות, מפד"ל, פועלי אגודת ישראל, ליברלים עצמאיים, מפ"ם, גח"ל, רפ"י	107	עודפת	אחדות
	15	3/69	מאיר	המערך+נלוות, גח"ל, מפד"ל, מפ"ם, ליברלים עצמאיים, פועלי אגודת ישראל	107	עודפת	אחדות
תוצאות	16	12/69	מאיר	המערך+נלוות, גח"ל, מפד"ל, ליברלים עצמאיים	102	עודפת	אחדות
	17	08/70	מאיר	המערך+נלוות, ליברלים עצמאיים, מפד"ל	76	עודפת	מרכז-דתיים

תוצאות	18	3/74	מאיר	המערך+נלוות, ליברלים עצמאיים, מפד"ל	68	עודפת	מרכז-דתיים
	19	6/74	רבין	המערך+נלוות, ליברלים עצמאיים, רצ	61	זוכה-מינימלית	מרכז-שמאל
	20	10/74	רבין	המערך+נלוות, ליברלים עצמאיים, מפד"ל	68	עודפת	מרכז-דתיים
תוצאות	21	6/77	בגין	הליכוד+משה דיין, מפד"ל, אגודת ישראל	62	זוכה-מינימלית	ימין-דתיים
	22	10/77	בגין	הליכוד+משה דיין, ד"ש, מפד"ל, אגודת ישראל	77	עודפת	ימין-מרכז-דתיים
תוצאות	23	8/81	בגין	הליכוד, מפד"ל, תמ"י, אגודת ישראל	61	זוכה-מינימלית	ימין-דתיים
	24	10/83	שמיר	הליכוד, התחיה, תל"ם, מפד"ל, תמ"י, אגודת ישראל	64	עודפת	ימין-דתיים
תוצאות	25	9/84	פרס	העבודה, הליכוד, מפד"ל, ש"ס, אגודת ישראל, יחד, שינוי, מורשה, אומץ	97	עודפת	אחדות
	26	10/86	שמיר	העבודה, הליכוד, מפד"ל, ש"ס, אגודת ישראל, יחד, שינוי, מורשה, אומץ	96	עודפת	אחדות

שנים עשרה	27	12/88	שמיר	הליכוד, העבודה, ש"ס, מפד"ל, אגודת ישראל	95	עודפת	אחדות
	28	6/90	שמיר	הליכוד, מפד"ל, ש"ס, דגל התורה, התחיה, צומת, מולדת, פרץ והמזרחי	62	זוכה מינימלית	ימין דתיים
שלוש עשרה	29	7/92	רבין	העבודה, ש"ס, מרצ	62	זוכה מינימלית	מרכז דתיים שמאל
	30	9/93	רבין	העבודה, מרצ	56	מיעוט	מרכז שמאל
	31	11/95	פרס	העבודה, מרצ, יעוד	58	מיעוט	מרכז שמאל
ארבע עשרה	32	6/96	נתניהו	הליכוד-גשר-צומת, ש"ס, יהדות התורה, מפד"ל, ישראל בעלייה, הדרך השלישית	66	עודפת	ימין דתיים
חמש עשרה	33	7/99	ברק	העבודה, המרכז, ש"ס, מפד"ל, יהדות התורה, ישראל בעלייה, מרצ	75	עודפת	מרכז דתיים שמאל
	34	03/01	שרון	הליכוד, העבודה, ש"ס, ישראל בעלייה, האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו	73	עודפת	אחדות
שש עשרה	35	02/03	שרון	הליכוד, שינוי, מפד"ל, האיחוד הלאומי	68	עודפת	מרכז ימין דתיים
	36	01/05	שרון	הליכוד, העבודה, יהדות התורה	64	זוכה מינימלית	אחדות

חשד לרשע	37	5/06	אולמרט	קדימה, העבודה, ש"ס, גיל	67	זוכה- מינימלית	מרכז- דתיים
	38	10/06	אולמרט	קדימה, העבודה, ש"ס, גיל, ישראל ביתנו (פרשה בינואר 2008)	78	עודפת	מרכז- דתיים- ימין
חשד למנוח	39	3/09	נתניהו	הליכוד, ישראל ביתנו, העבודה, ש"ס, מפד"ל, יהדות התורה ***	74	עודפת	ימין- דתיים- מרכז

- * באתר הכנסת מופיעות רק "32 ממשלות" מהסיבות שצוינו לעיל.
- ** בהרכב הקואליציה נמנו גם מפלגות או ח"כים שלא היו חברים רשמיים בממשלה. לדוגמה, הרשימות הערביות הנלוות למפא"י שנבחרו לכנסת בין 1949 ל-1973 בשמות שונים: רשימה דמוקרטית של נצרת, רשימה דמוקרטית לערביי ישראל, קידמה ועבודה, חקלאות ופיתוח, קידמה ופיתוח, שיתוף ואחווה, רשימה ערבית לבדואים וכפריים.
- *** מינואר 2011 היו בקואליציה 66 ח"כים, לאחר פרישת מפלגת העבודה והישארות חמישה ח"כים מתוכה – סיעת "עצמאות".

הקואליציה העודפת היא הסוג השכיח בישראל. אמנם כארבעים אחוז מ-39 הקואליציות בלוח 12.2 לא היו כאלה, אך זהו נתון מטעה, כי משך כהונתן של קואליציות זוכות מינימליות וקואליציות מיעוט היה קצר ביותר (הארוכות שבהן: ממשלת בגין 1981-1983; ממשלת שמיר 1990-1992; ממשלת רבין 1992-1995 וממשלת שרון 2005-2006). מספר הסיעות שהשתתפו בקואליציות במשך השנים נע בין שתיים לתשע, והשכיח היה ארבע-חמש. הרוב הפרלמנטרי שעליו נשענה קואליציה היה בממוצע 75. עם זאת, קואליציות רבות (17 מ-39) נשענו על רוב שנע בין 61 ל-69; תשע על רוב בין שבעים ל-79; חמש על רוב בין שמונים ל-89. בשש הקואליציות של ממשלות האחדות היו יותר מתשעים ח"כים ושתי קואליציות (1993-1995) מנו פורמלית פחות משישים, אולם בפועל נשענו על הסכם תמיכה עם המפלגות הערביות. משך כהונתן של ממשלות קואליציוניות היה בממוצע פחות משנתיים, והן השלימו רק כשני שלישים ממשך הקדנציה המרבית שלהן (Nachmias & Arbel-Ganz 2005).

עם זאת, משך כהונתה הממוצע של הכנסת הוא יותר משלוש שנים, וכפי שנראה, ממשלות התחלפו בגלל סיבות שונות, לאו דווקא בגלל משבר קואליציוני.⁸ לקואליציות יצא שם רע בחברה הישראלית (לרבות הכינוי "גועליציה" המיוחס לזלמן ארן), בגלל המקח והממכר הלא מכובד שמלווה לעתים את הקמתן. לעומת זאת, לוח 12.2 מראה שרוב הזמן הקואליציות מילאו את תפקידן כמנגנון ליצירת הסכמיות שלטונית בין קבוצות חברתיות. כפי שציינו בפרק 10, הקשיים הקואליציוניים מאז שנות ה-90 הם תוצאה של הירדרדות מעמד המפלגות, והם לא נגרמו בגלל הצורך להקים קואליציות.

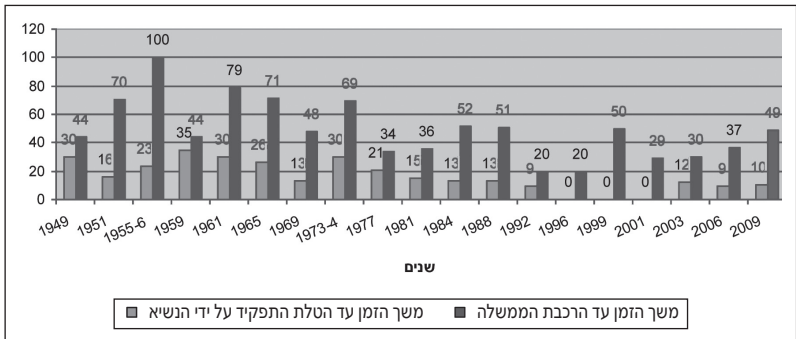
6. המשא והמתן הקואליציוני

"מעשה המרכבה", מלאכת הרכבתן של קואליציות בישראל, הוא מהלך פוליטי מורכב ומסובך.⁹ המשא ומתן הקואליציוני הוא תהליך שבאמצעותו נציגי המפלגות באים בדברים כדי לשתף פעולה ולהקים ממשלה שתקבל את אומן הכנסת. מפלגות ששותפות לקואליציה מנסחות פרוגרמה פוליטית – קווי יסוד של מדיניות שנועדו לגשר על הפערים ביניהן והסכמים קואליציוניים שקובעים את חלוקת התפקידים הביצועיים. התהליך הפורמלי מתחיל לאחר שנשיא המדינה מטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר כנסת, שעל פי ההתייעצויות שקיים עם נציגי הסיעות יש לו סיכוי להרכיב קואליציה (ראו פרק 5).¹⁰

א. משך המשא והמתן

חבר הכנסת שעליו הוטלה הרכבת הקואליציה פותח בשיחות עם הסיעות. לכאורה כולן מועמדות לקואליציה כי הן מייצגות רצונות לגיטימיים של ציבור בוחרים, אולם בפועל לא כך הדבר. בן-גוריון לא נהג להזמין לשיחות שתי מפלגות שלדעתו נמצאו מחוץ לקונסנזוס ("בלי חרות ומק"י"); "חד"ש והמפלגות הערביות לא נחשבות מועמדות לקואליציה, וכך גם האיחוד הלאומי (למעט כמה שנים בראשית שנות ה-2000).¹¹ כפי שראינו, קיים לרוב גם מבחן של קרבה אידאולוגית, בעיקר בנושאי חוץ וביטחון, שמגדיר במידה רבה את השותפות הקואליציוניות הפוטנציאליות. עם זאת, שיחות מתקיימות גם עם סיעות שהסיכוי להכללתן בקואליציה קטן, כדי לבחון חלופות ובעיקר להגדיל את מרחב המיקוח של מרכיב הממשלה כלפי "השותפות הטבעיות".

תרשים 12.2: משך הקמת קואליציות לאחר הבחירות, 1949–2009 (מספר הימים)*



* הנתון הראשון הוא מספר הימים שעברו מיום הבחירות עד למועד הטלת התפקיד להרכיב ממשלה על ידי נשיא המדינה באופן רשמי; הנתון השני הוא משך המשא ומתן הקואליציוני ברוטו – מיום הבחירות עד ליום השבעת הממשלה בכנסת.

תרשים 12.2 מראה שעד למהפך של 1977 המשא ומתן להרכבת הקואליציות היה ארוך מאוד – 66 ימים בממוצע מאז הבחירות (כארבעים יום נטו מאז הטלת התפקיד) ולאחר מכן קצר יותר – 36 ימים מהבחירות (23 ימים נטו מהטלת התפקיד).¹² כיצד להסביר את הירידה הממוצעת של כ-55 אחוז במשך הזמן להרכבת הקואליציות? בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה היה ברור לגמרי מי מפלגת השלטון, וגם, פחות או יותר, מי המפלגות השותפות בקואליציה. מעמדה ההגמוני של מפא"י/המערך עד 1977 העניק לה עמדת מיקוח נוחה כלפי שותפותיה, והיא לא מיהרה לסגור עסקאות קואליציוניות. זאת ועוד, הזמן הממושך מיום הבחירות ועד להטלת התפקיד על ידי הנשיא שימש את המפלגות למשא ומתן קואליציוני, ורק כאשר הסתמן המצע המשותף של מפלגות הקואליציה העתידית הכריז הנשיא על חבר הכנסת מרכיב הממשלה. המשא ומתן הממושך מאוד להקמת הממשלה אחרי בחירות 1961 גרם לקיצור התקופה שעד להקמת הממשלה באמצעות חוק המעבר (תיקון מספר 7), 1962, שאפשר להגביל את הזמן שניתן למועמד ל-14 יום, עם אפשרות הארכה ל-45 על ידי הנשיא. בחוק יסוד: הממשלה, 1968 הוגבל הזמן ל-21 יום, עם אפשרות להארכה.¹³ לפי חוק יסוד: הממשלה, 1992 לא היתה התייעצות עם הנשיא, משום שראש הממשלה נבחר ישירות, והרכבת הממשלה התקצרה לזמן נטו מהבחירות ועד הצגת הממשלה בפני הכנסת. עם זאת, ב-2001 נדרשו חמישים ימים כדי להרכיב את הממשלה.

לאחר 1977 כבר לא היה ברור מאליו מי תהיה מפלגת השלטון, והמשא והמתן נסב לעתים על מי יהיה ראש הממשלה. בנוסף, עמדת הציר החלה

נודדת ממפלגה למפלגה, ומספר האפשרויות הקואליציוניות גדל הרבה יותר. במצב כזה, שבו המפה המפלגתית נזילה, הקרבה האידאולוגית כבר אינה שיקול בלעדי ומפלגות רבות מוכנות להשתתף בקואליציה – נוצר תמריץ לנשיא למהר ולהטיל את תפקיד הרכבת הקואליציה על חבר הכנסת בעל הסיכויים הטובים ביותר. בה בעת כדאי גם למועמד לסגור עסקות קואליציוניות במהירות ולהקים ממשלה, אם כי לא תמיד עולה הדבר בידו.

ב. נושאי המשא והמתן: תכנים אידאולוגיים; תשואות קואליציוניות

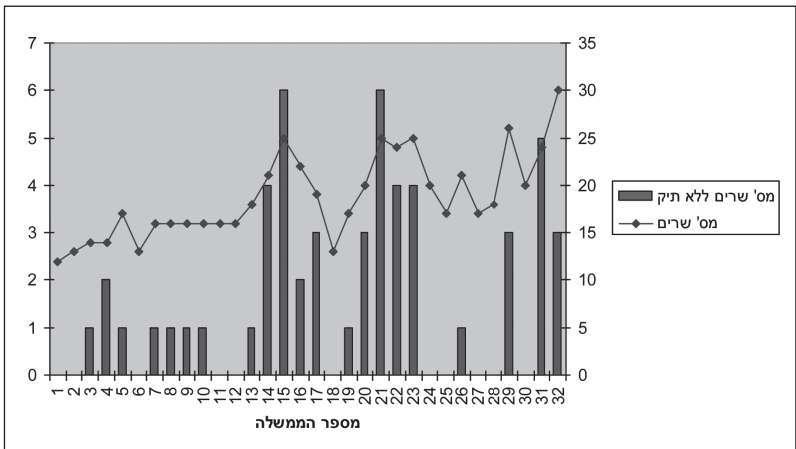
המשא ומתן הקואליציוני מתנהל בשני אפיקים חופפים זה לזה בחלקם. ראשית, יש הכרח למצוא מכנה משותף להשקפות העולם השונות, ולהסכים על עיקרי המדיניות של הממשלה העתידה בנושאים ציבוריים כלליים ובנושאים ספציפיים החשובים לאחת מהשותפות. שנית, יש צורך להסכים על חלוקת תיקים, משרות, תקציבים וכיוצא באלה. כפוליטיקה ההסכמות בדבר התכנים האידאולוגיים עמומות – בוודאי לעומת חלוקת תיקים – הן בשל אופיים והן בשל האפשרות שהתכנים יהיו שזורים בתשואות הממשיות. לדוגמה, מפלגה עשויה לתבוע לעצמה משרד מסוים בממשלה גם בגלל מחויבות אידאולוגית.¹⁴ מתחילת שנות ה-2000 הלך ופחת חלקו של השיקול האידאולוגי במשא ומתן הקואליציוני, גם בנושאי חוץ וביטחון, וגברה ההתמקחות על חלוקת התפקידים. דרך עקיפה לבחון את "ההישגים" האידאולוגיים של מפלגה היא להשוות בין מצעה, תעמולת הבחירות ותביעותיה טרם הרכבת הממשלה לבין ההסכם הקואליציוני שחתמה עליו.

התשואות הקואליציוניות כוללות חלוקת תיקים בין השרים, שרים ללא תיק, סגני שרים, ותפקידים נוספים בשירות המדינה (לדוגמה שגרירים), בתאגידים הסטוטוריים ובחברות הממשלתיות. לכך ניתן להוסיף גם תארים כגון "ממלא מקום ראש הממשלה", "משנה" או "סגן ראש הממשלה", יושבי ראש ועדות פרלמנטריות ולעתים גם תפקידים בסוכנות היהודית, הקרן הקיימת, המגבית והבונדס. בעבר הן כללו גם הסכמות בנוגע לקואליציות ברשויות המקומיות, אך הן פסקו מאז הבחירה הישירה של ראש הרשות ב-1978. אשר למשרדי הממשלה, התגבשה במשך הזמן חלוקה לא פורמלית של "משקל התיקים". בקבוצה הראשונה – ביטחון, אוצר וחוץ; בשנייה – חינוך, תעשייה ומסחר, משפטים, שיכון ותשתיות; בשלישית – שאר המשרדים; וברביעית – שרים בלי תיק.

ג. מספר השרים

הלחצים הקואליציוניים גרמו במהלך השנים להגדלת מספר השרים (Felsenthal 1979). ממוצע מספר השרים עם הקמת הממשלה מאז 1949 עד 2009 הוא 19. מספר השרים בממשלות הראשונות לא עלה על 15 ואילו הממשלה ה-32 (2009) בראשות נתניהו היתה בראשיתה במקום הראשון עם שלושים שרים.

תרשים 12.3: מספר השרים והשרים ללא תיק עם הקמת הממשלה (1949–2009)*



* בתרשים נמנו רק הרכבי ממשלות פורמליות – כאלה שראש הממשלה הציג בפני הכנסת כדי לקבל את אמונה. ראו הסבר בעמוד 599 לעיל.
מקור: אתר הכנסת.

תרשים 12.3 מראה שהקפיצה החלה בממשלת האחדות (מספר 14) שקמה ביוני 1967. לאחר מכן מספר השרים הוגבל בחוק לזמן־מה ל־18 בתקופת הבחירה הישירה (1996) ושב ועלה בעקבות שינוי לחוק היסוד שיום ראש הממשלה אהוד ברק ב־1999 כדי להגדיל את מספר השרים בממשלתו ל־23 שרים. מספר השרים ללא תיק הוא בממוצע 1.7 עם הקמת הממשלה, והיו ממשלות שלא היו בהן שרים ללא תיק. ממשלות 15 (גולדה מאיר), 21 (שמעון פרס) ו־32 (בנימין נתניהו) הן השיאניות עם שישה שרים ללא תיק. מספר סגני השרים נע בין 0 ל־9 – השיאנית היא הממשלה ה־29 (אריאל שרון).

7. משאים ומתנים קואליציוניים בולטים ותוצאותיהם

בחלק זה נציג כמה מן המשאים והמתנים הקואליציוניים בהיסטוריה הפוליטית של ישראל, כאלה שסימנו שינוי אידאולוגי משמעותי בממשלה שהוקמה, או בגלל ייחוד אחר. הסקירות להלן מציגות את הרקע (בחירות כלליות, משברים קואליציוניים); מאזן הכוחות הפוליטי בין המשתתפים; גודל המפלגות והשליטה על נקודת הציור; הדינמיקה של השיחות הקואליציוניות; וההסכם עצמו. כמו כן, נעסוק בויתורים האידאולוגיים שהמפלגה הגדולה נאלצה לעשות ובתשואות הקואליציוניות של השותפות. בכל התרשימים להלן המפלגות מוצבות על הרצף שמאל-ימין לפי עמדותיהן בנושאי חוץ וביטחון. יש קושי למקם את המפלגות החרדיות, כמה מהמפלגות הקטנות וכמה מהמפלגות קצרות המועד.

1952 – תפנית ימינה עם צרוף הציונים הכלליים

עד לבחירות 1961, שהוקדמו בגלל המשבר של "פרשת לבון", הדינמיקה של הרכבת הקואליציות היתה דומה. מפא"י, המפלגה הדומיננטית במערכת הרב-מפלגתית, החזיקה בעמדת הציור, ואף שלא זכתה מעולם ברוב פרלמנטרי לא היה אפשר להקים קואליציה בלעדית. יריבותיה הפוליטיות – משמאל ומימין – לא יכלו לגבש קואליציה חלופית נוכח הפערים האידאולוגיים ביניהן. למעשה, לגוש מפלגות הפועלים (בצירוף מפלגות המיעוטים הנלוות למפא"י) היה רוב מוחלט בכנסת שאפשר לבן-גוריון להרכיב קואליציית מרכז-שמאל "טבעית" מבחינה אידאולוגית, אלא שמפא"י נרתעה. מפא"י חששה ממפ"ס, המפלגה השנייה בגודלה בכנסת הראשונה (19 מושבים), ומן האוריינטציה הפרו-סובייטית שלה, והמשא ומתן עמה נהל באופן שלא היה לו סיכוי להצלחה. כך נקבעה העובדה ששלוש הקואליציות הראשונות התבססו על שיתוף פעולה בין מפא"י והמפלגות הנלוות לה לבין המפלגות הדתיות והפרוגרסיבים. שיתוף פעולה זה יימשך עד שנות ה-70. היו אלה קואליציות עודפות (ראו לוח 12.2 לעיל), ולמרות זאת הן היו לא יציבות בגלל המחלוקת החריפה על מעמד הדת במדינה החדשה. המשברים הקואליציוניים התכופים והכישלון בבחירות המקומיות ב-1950 הביאו את מפא"י לעשות תפנית ימינה במהלך כהונת הכנסת השנייה, ולהקים את הקואליציה המוצגת בתרשים 12.4.

תרשים 12.4: קואליציה רביעית (דצמבר 1952)
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

חירות	הציונים הכלליים	פרו"ר	אגו"י (פא"י)	המזרחי (הפומ"ז)	מפא"י והנלוות	מפ"ם	מק"י
8	23	4	5	10	50	15	5

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.
קיצורים: פרוג' – הפרוגרסיבים; אגו"י – אגודת ישראל; פא"י – פועלי אגודת ישראל; הפומ"ז – הפועל המזרחי.

בדצמבר 1952 התפטר בן-גוריון, ומפא"י העדיפה שוב לדלג על מפ"ם, והפעם לפנות לציונים הכלליים (23 ח"כים; לעשרים הח"כים של הציונים הכלליים בבחירות 1951 הצטרפו שניים של התאחדות הספרדים ואחד של הסתדרות התימנים), כמשקל נגד למפלגות הדתיות. במהלך השיחות מפא"י נענתה לכמה תביעות אידאולוגיות של הציונים הכלליים:

- בתחום הכלכלי: הקפאת שכר היסוד לעובדים למשך שנה; הגבלת תקרת מס ההכנסה לחמישים אחוז; ביצוע קיצוצים בהוצאה הציבורית.
- בתחום המשטר: לבחון את העלאת אחוז החסימה לעשרה אחוזים (סעיף לא מעשי, בגלל התנגדות הפרוגרסיבים).
- בחינוך: ביטול הזרמים בתוך שנתיים (מעשי, למרות התנגדות המפלגות הדתיות).
- תשואות קואליציוניות: הציונים הכלליים קיבלו משרדים חשובים: תעשייה ומסחר ומשרד הפנים, וכן תחבורה ובריאות.

הפרוגרסיבים הצטרפו לקואליציה לאחר שסעיף העלאת אחוז החסימה נוסח בלשון מעורפלת ותיק המשפטים חזר לפנחס רוזן. לאחר שהממשלה קיבלה את אמון הכנסת ברוב של 63 ח"כים הצטרפו אליה גם המזרחי והפועל המזרחי על סמך הבטחה שהחינוך הדתי ימשיך להתקיים בנפרד במסגרת החינוך הממלכתי. בקואליציה החדשה היו 87 ח"כים (כולל תמיכת המפלגות הנלוות), ובממשלה היו 16 שרים. מפא"י שמרה בידיה את כל המשרדים החשובים (ביטחון, אוצר

וחוץ) והבטיחה לעצמה רוב של תשעה שרים בממשלה. כמו קודמותיה, גם קואליציה זו היתה עודפת וסגורה מבחינה אידאולוגית בנושאי חוץ ובנושאי ביטחון.

1955 – קואליציה ראשונה של תנועת הפועלים

שיתוף הפעולה בין מפא"י לציונים הכלליים בא אל קצו לאחר שנתיים וחצי. בבחירות 1955 הציונים הכלליים ירדו ל-13 מושבים והעדיפו להישאר מחוץ לקואליציה. מפא"י (40+5) עדיין שלטה על עמדת הצייר, אך כיוון שעם המפד"ל (11) והפרוגרסיבים (5) היה לה רק רוב מינימלי של 61 ח"כים, היא פנתה לראשונה שמאלה אל שתי מפלגות הפועלים. התפצלות אחדות העבודה ממפ"ם הפחיתה את האיום ממפלגות השמאל על ההגמוניה של מפא"י, מה גם שהאוריינטציה הסובייטית שלהן נחלשה באותן שנים. התמורה לוותה בחבלי לידה קשים, והמשא ומתן הקואליציוני ההוא נרשם כממושך ביותר בתולדות ממשלות ישראל: מאה ימים עברו מהבחירות ועד להצגת הממשלה.

תרשים 12.5: קואליציה שביעית (נובמבר 1955)

הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

חזית	צ"כ	פרוג'	אגו"י אגו"י	מפ"ל	מפא"י והנלוות	אח"ה	מפ"ם	מק"י
15	13	5	6	11	45	10	9	5

↓
נקודת הצייר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה. קיצורים: צ"כ – הציונים הכלליים; פרוג' – הפרוגרסיבים; אגו"י – אגודת ישראל; פא"י – פועלי אגודת ישראל; מפד"ל – מפלגה דתית לאומית; אח"ה – אחדות העבודה.

חילוקי הדעות העמוקים נפתרו בפשרות: אחדות העבודה נאלצה להסתפק בסגן שר במשרד החקלאות; הדתיים דרשו את משרד החינוך והסתפקו בסגן שר המופקד על החינוך הממלכתי-דתי; נמצאה נוסחה ליישוב המחלוקת בין הפרוגרסיבים לבין אחדות העבודה ומפ"ם בעניין שכר עובדי המגזר הציבורי. בתחום הביטחון,

הימים הם לאחר עסקת הנשק בין צ'כיה למצרים, וקווי היסוד של הממשלה בישור על העומד להתרחש (מבצע סיני, 1956) בהדגישם את הגברת הכוננות הצבאית. הממשלה קבעה כי ישראל תמשיך לקיים את הסכמי שביתת הנשק עם שכנותיה. נאמר גם כי יחסי החוץ של ישראל יתבססו על צורכי הביטחון, העלייה, הפיתוח והעצמאות הכלכלית, מצבה וצרכיה של הפזורה היהודית בעולם ועל נאמנות לעקרונות מגילת האומות המאוחדות (ד"כ, כנסת 3, ישיבה 19, 2.11.1955, 229). הממשלה שהוצגה בכנסת כללה חמש שותפות, והקואליציה נשענה על רוב של שמונים ח"כים. למפא"י היה רוב בממשלה שהורכבה מ־17 שרים, והיא המשיכה להחזיק בכל התיקים החשובים. הפרוגרסיבים המשיכו להחזיק בתיק המשפטים; מפד"ל בתיק הדתות, שלו נוסף תיק הדואר; שני התיקים של אחדות העבודה היו פנים ותחבורה; ושל מפ"ם – פיתוח ובריאות. הקואליציה היתה עורפת, ולהוציא המפלגות החרדיות, שחדלו להשתתף בקואליציה מאז משבר גיוס הבנות לצה"ל שלוש שנים קודם לכן, ניתן לסווגה כקואליציה סגורה מבחינת הרצף האידאולוגי בנושאי חוץ וביטחון.

1961 – מרד קצר ימים של "מועדון הארבע"

בחירות 1961 נערכו בעקבות פרשת לבון וגרמו למפא"י לרדת מ־47 ל־42 מנדטים. הנסיגה בתמיכת הציבור אילצה את מפא"י לראשונה לנהל משא ומתן מעמדת נחיתות יחסית. היא אמנם המשיכה להחזיק בעמדת הציור, אך כוחן המשותף של ארבע המפלגות "הכשרות" מבחינת מפא"י לשותפות קואליציונית (מפד"ל, אחדות העבודה, מפ"ם והליברלים) הגיע ל־46 מושבים, בדיוק כמו למפא"י ולרשימות הנלוות. ארבע מפלגות אלה גיבשו חזית טקטית לניהול משותף של השיחות הקואליציוניות שכונתה "מועדון הארבע" (גל־נור 1961). הן דרשו להצטרף לקואליציה כמקשה אחת, ולקבל מחצית התיקים בממשלה ומחצית מן המשרדים החשובים. תאורטית, מועדון הארבע יכול היה לכוון קואליציה של 68 ח"כים עם אגודת ישראל וחרות, אלא שבימים ההם הדבר לא היה אפשרי בגלל הניגודים בהשקפות העולם בין המפלגות. בן־גוריון עשה מאמצים גדולים להפריד בין חברות המועדון וסופו שהתייאש והעביר את ניהול המשא ומתן ללוי אשכול. היו לכך השלכות משמעותיות, שכן בן־גוריון ביקש לבנות קואליציה עם הליברלים, בעוד שאשכול ביכר את אחדות העבודה. המפלגה הראשונה ששוכנעה על ידי אשכול לנטוש את המועדון ולהצטרף לקואליציה של מפא"י היתה המפד"ל, תמורת שלושה תיקים בממשלה – פנים, דתות וסעד. בעקבותיה הצטרפה אחדות העבודה וקיבלה שני תיקים, תחבורה ועבודה. אחדות העבודה התעקשה לקבל את תיק העבודה, ומפא"י

נפרדה ממנו לראשונה מאז קום המדינה. מפ"ם והליברלים נותרו מחוץ לקואליציה.

תרשים 12.6: קואליציה עשירית (נובמבר 1961)
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

חיות	ליברלים	אגו"י	אגו"י	מפד"ל	מפא"י והנלוות	אח"ה	מפ"ם	מק"י
17	17	4	2	12	46	8	9	5

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.

קיצורים: ליברלים – הציונים הכלליים+הפרוגרסיבים; אגו"י – אגודת ישראל; פא"י – פועלי אגודת ישראל; אח"ה – אחדות העבודה.

בקואליציה היו 68 ח"כים בלבד והיא היתה הקואליציה הצרה ביותר זה שש שנים. למרות היחלשותה בבחירות, מפא"י הצליחה להגדיל את מספר שריה – מתשעה ל-11 בממשלה החדשה, כי בקואליציה צרה יותר יש למפלגת השלטון יותר תיקים. היא המשיכה להחזיק בתיקי הביטחון, האוצר והחוץ. מפלגת פועלי אגודת ישראל הצטרפה לקואליציה, והסתפקה במשרת סגן שר במשרד החינוך. תשלום נוסף היה הגדלת מספר סגני השרים לשישה. הקואליציה מסווגת כעודפת (פרישה של פא"י לא היתה גורמת לאובדן הרוב), אך היה בה פוטנציאל לאי-יציבות, שכן פרישה של המפד"ל או של אחדות העבודה היתה מפרקת את הקואליציה. מבחינה אידאולוגית הקואליציה היתה סגורה, והיא החזיקה מעמד, בשינויים קלים ולמרות פרישת בן גוריון ב-1963, עד לבחירות 1965.

במבט לאחור ניתן לראות בהחלטה להשאיר את הליברלים מחוץ לקואליציה גורם שתורם להקמת גח"ל ולשינוי מפליג במפת המפלגות בישראל. המאבק על הרכבת הקואליציה ב-1961 סימן את ראשית הירידה בהגמוניה של מפא"י, והיא תואץ עם פרישת בן-גוריון.

1967 – ממשלת האחדות הראשונה הוקמה בחיפזון גדול

הקואליציה שהקים לוי אשכול לאחר הבחירות ב-1965 היתה רחבה ונשענה על 75 חברי כנסת. אולם הידרדרות המצב הביטחוני בראשית יוני 1967 והמסע הציבורי שערער את האמון בראש הממשלה ובממשלתו גרמו להרחבת הקואליציה על ידי צירופם לממשלה של רפ"י (משה דיין כשר הביטחון) ושל גח"ל (שני שרים בלי תיק, למנחם בגין מחרות וליוסף ספיר מהליברלים). לאחר משא ומתן מזורז הוקמה ממשלת הליכוד הלאומי, שעיקר מטרתה היה לעודד את מצב הרוח הלאומי בימי ההמתנה המתוחים שלפני המלחמה (Arian 1990). שעת החירום מנעה דיונים בסוגיות אידאולוגיות, ולא היו שינויים בתיקים למעט תיק הביטחון. הקואליציה נשענה על בסיס רחב וחסר תקדים של לא פחות מ-107 חברי-כנסת, עם מספר שיא של 21 שרים.

תרשים 12.7: קואליציה 14 (יוני 1967)

הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

מס' חשבוני	גורם	קיצור	אמצעי	אמצעי	אמצעי	אמצעי	רש"י	המערך הקטן ונלוות	מס' מ"מ	שמות
4	23	5	4	2	11	9		49	8	5

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.

קיצורים: גח"ל – גוש חרות ליברלים; ל"ע – ליברלים עצמאיים; אגו"י – אגודת ישראל; פא"י – פועלי אגודת ישראל; רפ"י – רשימת פועלי ישראל בראשות בן-גוריון; המערך – הקטן – מפא"י ואחדות העבודה; שמאל: ר"ק (3), מק"י (1), העולם הזה (1).

הממשלה הזו היתה סימן דרך לעומד להתרחש בפוליטיקה הישראלית. ראשית, נקבע תקדים של ממשלת אחדות שכוחה בצירוף מרבית הכוחות הפוליטיים וחולשתה באי-יכולת לקבל הכרעות בעתות שלום. ממשלת האחדות המשיכה לכהן כשלוש שנים עד 1970, ויצרה מצב לא תקין מבחינה דמוקרטית של היעדר אפוזיציה משמעותית בכנסת. שנית, נשבר הטאבו על צירוף חרות

לממשלה ונסללה הדרך למהפך עשר שנים אחר כך. שלישית, החלה חזרת רפ"י (להוציא בן-גוריון שסירב להצטרף לקואליציה) למפא"י/המערך ולצירופה של מפ"ם לאחר מכן. רביעית, נשבר המונופול של מפא"י על התיקים החשובים בממשלה.

מטבע הדברים היתה זו קואליציה עודפת, שהיתה גם סגורה מבחינה אידאולוגית, למעט החרגי הקבוע של אגודת ישראל, כי הקצוות של השמאל ושל המרכז החופשי שפרש מגח"ל נשארו בחוץ. אולם המרחק האידאולוגי בין הקצוות של שותפי הקואליציה היה גדול מאשר אי-פעם, והדבר גרם חוסר יכולת להחליט בסוגיה הקריטית של עתיד השטחים שנכבשו ב-1967.

1977 – המהפך הגדול והקמת קואליציית ימין-דתיים

ניצחון הליכוד בבחירות 1977 שינה לחלוטין את המערכת הפוליטית שהתקיימה שלושים שנה ויותר מאז תקופת היישוב. הדמוקרטיה הישראלית עמדה יפה בחילופי השלטון, ותנועת הפועלים עם מפלגת העבודה בראשה איבדה את ההגמוניה על ניהול ענייני המדינה. היו לכך סימנים מאז פרשת לבון בשנות ה-60, ממשלת האחדות ב-1967 ובמיוחד לאחר מלחמת יום הכיפורים, אך השינוי החד-משמעי וההפרש בין הליכוד (43) למערך (32) התקבלו בהפתעה. הליכוד התמקם בעמדת הציר, ובצירוף מפלגת שלומציון של אריאל שרון והמפלגות הדתיות היה לו גוש חוסם של 61 ח"כים. 15 המושבים של ד"ש, שזו עתה הוקמה, לא הספיקו לה כדי להיות לשון מאזניים, והחלטת המפד"ל להצטרף לליכוד סתמה את הגולל על ניסיונות המערך להקים ממשלה בראשותו.¹⁵ עם זאת, תהליך הקמתה של ממשלת בגין היה מורכב, והליכוד קיבל על עצמו התחייבויות מרחיקות לכת כלפי השותפות הדתיות (מפד"ל ואגו"י). לעומת זאת, דרישותיה העיקריות של ד"ש – שינוי שיטת הבחירות והכרה בעקרון הפשרה הטריטוריאלית – לא התקבלו, והיא נותרה מחוץ לקואליציה הראשונה של בגין, שהיו בה 62 ח"כים. הקמתה המהירה של קואליציה צרה הוכיחה עצמה מבחינה טקטית, וד"ש הצטרפה לאחר ארבעה חודשים בתנאים נוחים לליכוד.

תרשים 12.8: קואליציה 21 (יוני 1977)

הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

[illegible]

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה לאחר הצטרפות ד"ש. בנוגע למיקום המפד"ל, ראו הערה 15.

קיצורים: אחר – פלאטו שרון; אגו"י – אגודת ישראל; פא"י – פועלי אגודת ישראל; ל"ע – ליברלים עצמאיים; ד"ש – רשימה דמוקרטית+שינוי; של"י (2), חד"ש (5), רע"מ: רשימה ערבית מאוחדת (1).

תכנים ותיקים בהסכם הקואליציוני (1977):

- 32 מתוך 43 הסעיפים בהסכם הקואליציוני עסקו בנושאים החשובים לציבור הרחי: הקלה מפליגה בגיוס בנות לצה"ל; תיקון חוק השבות; תיקון חוק האנטומיה והפתולוגיה; החמרת תהליך מתן היתרים לעבודה בשבת; הגברת הסיוע למוסדות דת; משרד החינוך לירי המפד"ל.
- אגו"י, שהצטרפה לקואליציה לאחר שנים רבות באופוזיציה, קיבלה חופש הצבעה בכנסת בענייני דת. היא ויתרה על מינוי שר מטעמה בתמורה ליו"ר ועדת הכספים (עד אז תמיד בידי ח"כ ממפלגת השלטון הגדולה) ויו"ר ועדת הרווחה.
- בנושאי חוץ וביטחון, מינויו של משה דיין (שנבחר לכנסת במערך) לשר חוץ נחשב לווייתור אידאולוגי של ראש הממשלה. ד"ש קיבלה חופש הצבעה בנוגע להתנחלויות.
- השותפים הליברלים של חרות קיבלו תיקים מרכזיים – אוצר, בינוי ושיכון, תעשייה ומסחר; והמפד"ל את תיקי הפנים והדתות נוסף לחינוך.

הקואליציה המקורית של 62 ח"כים היתה זוכה מינימלית ואילו זו הרחבה המוצגת בתרשים 12.8 לעיל היתה עודפת כי פרישת אחד ממרכיביה לא היתה גורמת לאיבוד הרוב. זו היתה קואליציה ימנית-דתית סגורה מבחינה אידאולוגית. למעט חריגים שקשה לשבצם על ציר אידאולוגי של חוץ וביטחון:

אגו"י, פא"י ופלאטו שרון. הצטרפותה של ד"ש לממשלה גרמה לפילוג פנימי בתוכה, והוא הלך והחריף והביא להיעלמותה מן הבמה הפוליטית בבחירות 1981.

1984 – ממשלות הרוטציה: מרבה רגליים עם ראש מתברג

הבחירות לכנסת ה-11 יצרו תיקו בין-גושי. המערך אמנם זכה ב-44 מושבים, אך לליכוד (41) ולמפלגות הימין והדתיות היו שישים ח"כים שמנעו הקמת ממשלה של גוש השמאל. לראשונה בתולדות הפוליטיקה בישראל לא שלטה אף מפלגה גדולה על נקודת הציר, ושמעון פרס, שעליו הוטל להרכיב ממשלה, לא הצליח לעשות כן.¹⁶ כיוון ששתי המפלגות הגדולות לא היו מעוניינות בבחירות חוזרות, הן החליטו להקים קואליציה רחבה או "ממשלת אחדות".

תרשים 12.9: קואליציה 25 (ספטמבר 1984)
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

מיון	דתיות וחרדיות	הליכוד+אומץ	מרכז	המערך (בלי מפ"ם)	שמאל וערביות
6	13	42	6	37	16

↓
נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.

קיצורים: ימין – כך (1), התחיה-צומת (5); דתיות וחרדיות – מפד"ל (4), אגודת ישראל (2), פועלי אגודת ישראל (2), ש"ס (4), תמ"י (1); מרכז – שינוי (3) ויחד (3); שמאל וערביות – פורשי המערך (מפ"ם ויוסי שריד – 7), רצ (3), חד"ש (4) והרשימה המתקרמת לשלום (2).

המשא ומתן ארך 39 ימים, ובסופו נחתם הסכם מפורט ותקדימי שעסק בעיקר בתפקוד הקואליציה ומעט מאוד בתכנים. במרכזו הסכם הרוטציה, שלפיו יתחלפו ראשי הממשלה באמצע הקדנציה: מחצית ראשונה בראשות פרס

ומחצית שנייה בראשות שמיר. מספר השרים של המערך ושל הליכוד ושל גוש השמאל והימין יהיה זהה – סך הכול 25 שרים ושבעה סגני שרים, הממשלה הגדולה ביותר עד אז. שיווי המשקל נשמר בחלוקת התיקים הבכירים: הביטחון למערך, האוצר לליכוד ותיק החוץ ברוטציה (על ממשלת האחדות ראו Horowitz 1990; Yanai 1990).

הקואליציה היתה רב־מפלגתית ולא דו־מפלגתית, אף שלמערך ולליכוד היו ביחד די והותר מושבים (85) כדי להקים קואליציה מינימלית זוכה ללא כל השותפות הזוטרות. אך שתי המפלגות הגדולות לא נתנו אמון זו בזו, וגם חששו לזנוח את שותפותיהן, ולכן כל אחת הקיפה עצמה בבעלות ברית מתוך הגוש שלה: המערך עם שינוי ויחד; הליכוד עם המפד"ל, ש"ס, אגו"י ואומץ. בהסכם נקבע שיקום "קבינט" מצומצם של שרי המערך והליכוד הבכירים לדיון בהחלטות חשובות. ממשלת האחדות נשענה לבסוף על 97 חברי כנסת, וזו היתה קואליציה עודפת וסגורה מבחינה אידאולוגית – רק "הקצוות" הפוליטיים לא נכללו בה – מפלגות הימין (כך, התחיה־צומת) והשמאל (רצ, מפ"ם ויוסי שריד, חד"ש והרשימה המתקדמת לשלום). ההסכם הקואליציוני בוצע במלואו, וממשלת האחדות השלימה את הקרנציה ואף החליטה החלטות חשובות, כגון הנסיגה החלקית מלבנון, התוכנית הכלכלית למאבק באינפלציה וביטול בניית מטוס הלבאי. התיקו בין המפלגות הגדולות בבחירות הבאות ב־1988 הביא להקמת ממשלת אחדות נוספת, אבל ללא רוטציה בגלל היתרון של גוש הימין.

1990 – הסתאבות הפוליטיקה הקואליציונית

שש שנים של ממשלות אחדות רחבות באו לקצן כאשר היה צורך להכריע בשאלת עתיד השטחים. ראש הממשלה שמיר סירב להיענות ליוזמת השלום האמריקנית, והמערך בתיאום עם ש"ס הפילו את הממשלה בהצבעת אי־אמון. הנשיא הטיל על ח"כ שמעון פרס להרכיב ממשלה, כאשר לגוש השמאל, עם הבטחה לתמיכה של ש"ס ואגודת ישראל, היו שישים ח"כים וחסר רק ח"כ אחד לרוב. ח"כ שריד, שפרש מהליכוד, הסכים לתמוך תמורת הבטחה למנותו לשר. לשיבת הכנסת החגיגית שנועדה להציג את הממשלה החדשה עם קואליציה של 61 ח"כים לא הגיעו שניים מהח"כים של אגודת ישראל, ולא היה רוב דרוש להקמתה.

לאחר שפרס לא הצליח לכוון ממשלה בתום ארכה נוספת, התפקיד הוטל על יצחק שמיר ונמשך מסע הפיתויים, הפעם כדי לצרף ח"כים להשלמת המכסה שחסרה לליכוד. ח"כ שריד שוכנע לשוב לליכוד, וח"כ אחד מאגו"י (מזרחי) ואחד מהמערך (גור) ערקו לליכוד תמורת הבטחות למשרות של סגן שר. שמיר הצליח להרכיב ממשלה צרה של 62 ח"כים, עם לא פחות משמונה

סיעות ורסיסי סיעות, והדבר חייב ויתורים רבים: לסיעות הימין (מולדת, התחיה, צומת) בסוגיות מדיניות, לדתיות (ש"ס, המפד"ל, אגו"י ודגל התורה) בנושאי דת, ולח"כים האחדים שהצטרפו – משרות. הקואליציה השברירית היתה זוכה מינימלית, אך היא החזיקה מעמד עד הבחירות ב־1992, אולי משום שמבחינה אידאולוגית היתה סגורה – כל הסיעות מהליכוד וימינה שותפו בה. האירועים שקדמו להקמתה וזכו לכינוי "התרגיל המסריח" הוציאו שם רע לפוליטיקה, למפלגות ולמוסד הקואליציה.

1992 – מרצ וש"ס תחת מטרייה אחת

בבחירות 1992 חזרה מפלגת העבודה (44) בראשות יצחק רבין לתפוס את עמדת הציר על חודו של מושב, ועם מרצ (12), חד"ש (3) ומד"ע (2) גיבשה גוש חוסם להקמתה של קואליציית ימין־דתיים.¹⁷ בזמן קצר הושג הסכם בין העבודה לבין מרצ, ולאחר ניסיונות שלא עלו יפה לצרף את צומת ואת יהדות התורה, פנה רבין לש"ס, הפרגמטית והיונית יותר בין המפלגות החרדיות. סלע המחלוקת היה ההבטחה שניתנה לשולמית אלוני להתמנות לשרת החינוך. כדי לצרף את ש"ס, שששת המנדטים שלה הבטיחו קואליציה של 62 ללא המפלגות הערביות, ויתרה העבודה ויתור אידאולוגי משמעותי והסכימה להקים מנהל חינוך ותרבות חרדי, בראשות סגן שר מש"ס. עניין זה ימשיך לאיים על יציבות הקואליציה עד להחלפתה של אלוני בתפקיד שרת החינוך. ויתור מהותי נוסף היה ההתחייבות לש"ס שכל שינוי במעמד השטחים כחלק מפתרון מדיני יובא להכרעה במשאל עם או בבחירות כלליות.

תרשים 12.10: קואליציה 29 (יולי 1992)

הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

מולדת צומת, ימין, מפד"ל, יחדות חתורה	הליכוד	ש"ס	העבודה	מרצ	חד"ש, מד"ע
11	32	6	44	12	5

↓
נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה כולל חד"ש ומד"ע שתמכו בקואליציה מבחון. קיצורים: מרצ – מפ"ם, רצ, שינוי; חד"ש – החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון; מד"ע – מפלגה דמוקרטית ערבית.

העבודה הצליחה לשמור בידה את התיקים החשובים – ביטחון, אוצר וחוץ. תמורת התמיכה של המפלגות הערביות בקואליציה נחתמו סיכומים לשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים ולהשקעות תקציביות, והם אכן קוימו. הקואליציה היתה זוכה מינימלית, ונקלעה לקשיים עם פרישתה של ש"ס בספטמבר 1993 לאחר הגשת כתב האישום נגד שר הפנים אריה דרעי. לקואליציה הצטרפו ח"כים אחדים שפרשו מהליכוד, אך היא המשיכה לתפקד כממשלת מיעוט עם תמיכה של חד"ש ומד"ע) וקיבלה את תמיכת רוב חברי הכנסת בהצבעה על הסכמי אוסלו. לאחר רצח רבין נותרה הממשלה על כנה בראשות שמעון פרס עד לבחירות ב-1996. בתרשים לעיל הקואליציה יכולה להיחשב סגורה, כי ש"ס הוצבה משמאל לליכוד, בהתחשב בעמדותיה המתונות ובהצהרותיו של הרב עובדיה יוסף בנושאי חוץ וביטחון באותה תקופה. עמדות אלה השתנו במהלך השנים וגרמו לנדידתה של ש"ס לצד הימני של המפה הפוליטית. כך או כך, החיבור בין מרצ לש"ס לא הניב פירות לטווח רחוק והוא עתיד להיכשל שוב בממשלת ברק ב-1999.

1996 – משא ומתן קואליציוני עוד לפני בחירות

לפי חוק הבחירה הישירה שנכנס לתוקפו ב-1996, ברור מי נבחר לראשות הממשלה, אך ראש ממשלה נזקק לקואליציה לא רק כדי למשול אלא גם כדי להיבחר, והדבר שינה את הפוליטיקה הקואליציונית. המועמדים של שתי המפלגות הגדולות ניהלו משא ומתן קואליציוני עוד לפני הבחירות, ובאגף הימני הוקמה רשימה משותפת הליכוד-גשר-צומת, שייתכן מאוד שהטתה את הכף לטובת ניצחונו הרחוק של נתניהו בבחירות. שתי השותפות הזוטרות בקואליציה טרום-אלקטורלית זו זכו בהישגים רבים, כמו שיבוץ מספר רב של מועמדיהן ברשימה המשותפת, מעבר למשקלן האלקטורלי, או ההבטחות של תיק החוץ לדוד לוי (גשר) ותיק החקלאות לרפאל איתן (צומת). נתניהו נבחר לראש הממשלה, אך הליכוד קיבל בכנסת רק 32 מושבים לעומת 34 של העבודה, ולגוש הימין-דתיים עם הדרך השלישית היו 68 ח"כים.

תרשים 12.11: קואליציה 32 (יוני 1996)
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

מקורות	מפלגה	יחדות התורה	שי"ש	מליכוד-צמח	ישראל בעלייה דרכי שלישית	העבודה	מרצ	מפלגות ערביות
2	9	4	10	32	7	4	9	9

↓
נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.
קיצורים: מפ' ערביות – חד"ש (5), מפלגה דמוקרטית ערבית (4).

עמדת הציר לא היתה בידי הליכוד, אלא בידי ישראל בעלייה. המשא ומתן לא נתקל בקשיים אידאולוגיים כי ברור היה שהקואליציה תהיה בעלת גוון ימני ומסורתי. המחלוקות נסבו על חלוקת התשואות מפני שחוק יסוד: הממשלה החדש הגביל את מספר השרים ל-18 וסגני השרים לשישה. ש"ס והמפד"ל קיבלו שני שרים בלבד (עם יותר משני משרדים) והדרך השלישית שר אחד. ישראל בעלייה דרשה, וקיבלה, שני שרים – תעשייה ומסחר וקליטת עלייה. יהדות התורה הסתפקה בסגן שר השיכון (שתפקד כשר לכל דבר) ובראשות ועדת הכספים. למרות לכידותה הרעיונית של ממשלת נתניהו והעוצמה לכאורה של ראש הממשלה שנבחר ישירות, היא סיימה את כהונתה לאחר כשנתיים וחצי בשל מחלוקות פנימיות.

1999 – ברק תופר קואליציה בכנסת מפוצלת מאוד

ניצחונו של אהוד ברק בהתמודדות על ראשות הממשלה הבטיחה לו לכאורה מרחב תמרון גדול במעשה המרכבה הקואליציוני. אולם הבוחרים שוב פיצלו את הצבעתם ובחרו כנסת שסועה של 15 סיעות, מהן 11 בנות שישה ח"כים או פחות. ברק נבחר ברוב של 56 אחוז, אך מפלגתו ישראל אחת (העבודה+מימד+גשר) קיבלה רק 26 מושבים. התברר שמפלגת השלטון עתידה להיות מיעוט בתוך הקואליציה שתקים. הליכוד (19 מושבים) לא היה מועמד לקואליציה והעדיף להתאושש באופוזיציה. העבודה מצאה עצמה הרחק מנקודת הציר, ועם שותפותיה הטבעיות מרצ (10), מפלגת המרכז (6) ועם אחד (2) היו לה רק 44 ח"כים. ברק לא רצה להסתמך על תמיכתן של המפלגות הערביות (10),

שעם שינוי היו מקנות לו שישים ח"כים. הוא חשש מממשלת מיעוט והעדיף לנסח קווי יסוד כוללניים שיאפשרו למרצ ולמפלגת המרכז להיות בקואליציה רחבה עם המפלגות הדתיות (ביחד 27 מושבים). במבט לאחור גישתו התבררה כמוטעית.

תרשים 12.12: קואליציה 33 (יולי 1999)
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

מיון	מפל"ל	יהדות התורה	שי"ס	הלכוד	ישראל בעלייה	שינוי	המרכז	עם אחד	ישראל אחת/ העבודה	מרצ	ערביות
8	5	5	17	19	6	6	6	2	26	10	10

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.
קיצורים: ימין – ישראל ביתנו (4), איחוד לאומי (4); ערביות – חד"ש (3), בל"ד (2), רע"מ (5).

ש"ס הצטרפה לקואליציה, ובהמשך הצטרפו גם יהדות התורה והמפד"ל, והוקמה קואליציה שכללה שבע מפלגות ונשענה על 75 ח"כים. שינוי (6) נותרה בחוץ כי סירבה לדור בכפיפה אחת עם החרדים (אלון 5.7.2009). המספר הרב של השותפים, והיעדר רצף עמדות בנושאי חוץ וביטחון, הקשה מלכתחילה על ניהול הקואליציה. גם חלוקת התשואות הקואליציוניות היתה מורכבת בשל ההגבלה החוקתית על מספר השרים (18). בהתאם להסכם הקואליציוני תוקן חוק יסוד: הממשלה בהליך מזורז, ומספר השרים הוגדל ל-23.

הקואליציה היתה עודפת, אם כי לש"ס היתה עמדת מיקוח עדיפה, שכן פרישתה היתה מביאה לאיבוד הרוב. כאמור, הקואליציה היתה יצור כלאיים מבחינה אידאולוגית, כי בנושאים המדיניים-ביטחוניים (ההתנחלויות; המשא ומתן עם הפלסטינים והסורים) היה פער עמוק בין הקטבים של מרצ והמפד"ל. מן הרצף נעדרו מפלגות המרכז שינוי ועם אחד, ומפלגת העבודה היתה הרחק מנקודת הציר. גם בנושאי דת ומדינה היה פער גדול בין יהדות התורה וש"ס לבין מרצ וישראל בעלייה. ואכן, הקואליציה המסובכת של ברק התמוטטה עד מהרה, משמאל ומימין גם יחד. בתוך שנה פרשו בזו אחר זו מרצ (יוני 2000) ואחריה ישראל בעלייה והמפלגות הדתיות, שתיהן ביולי 2000, ערב המפגש

הקריטי בין ברק לערפאת בקמפ דייוויד, והקואליציה הפכה ממשלת מיעוט של 32 ח"כים. ממשלת העדר הרצף האידאולוגי של ברק נפלה לאחר כשנה וחצי.

2001-2005 – קואליציות שרון למיניהן

אריאל שרון ניצח בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001, אך ירש כנסת שבה הפיצול הפרלמנטרי הלך וגבר: גשר פרשה מרשימת ישראל אחת, ישראל בעלייה התפצלה, ומפלגת המרכז החלה להתפורר. מצבו של שרון דמה לזה של ברק קודמו: הליכוד היה סיעה מצומקת של 19 ח"כים, ועמדת הציר נשלטה על ידי רסיסי המפלגות במרכז המפה הפוליטית (תרשים 12.12 לעיל). שרון בחר בקואליציה של מעין "ממשלת אחדות" על בסיס שלוש הרשימות הגדולות – הליכוד, העבודה (שלאחר פרישת ברק מהכנסת) וש"ס, שלהן היו יחד שישים ח"כים. כדי להשיג רוב צורפו לקואליציה ישראל בעלייה, עם אחד, האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו ומפלגת המרכז. קואליציה של שבע סיעות עם רוב של 73 ח"כים.

הממשלה שהוקמה היתה הגדולה עד אז: 26 שרים (ועם ארבעה סגני ראש הממשלה) ותריסר סגני שרים. משקלו הקטן של הליכוד אילץ את שרון לוותרים רבים, שרי הליכוד היו מיעוט בממשלה, ושניים מהתיקים הבכירים (ביטחון וחוץ) נמסרו לעבודה. הקואליציה היתה עודפת, ומאחר ששינוי והמפד"ל נותרו מחוצה לה, היא לא היתה סגורה, והיה מרחק אידאולוגי גדול בין הקצוות. בתקופה זו שונה חוק הבחירה הישירה ובחירות 2003 נערכו בשיטה הקודמת.

בחירות 2003 שינו את המפה הפוליטית: הליכוד בראשות שרון התחזק מאוד (ארבעים מושבים לאחר האיחוד עם ישראל בעלייה) ותפס את עמדת הציר; מחנה השמאל הצטמצם ל-36 מושבים; מפלגות המרכז הקטנות נעלמו, ובמקומן התייצבה מפלגה במרכז המפה – שינוי עם 15 מושבים. עדיפות הליכוד אפשרה לשרון לנהל משא ומתן מעמדת יתרון, כאשר באפשרותו (כמו מפא"י בשנות ה-50) להרכיב כמה קואליציות בעלות גוונים אידאולוגיים שונים.

תרשים 12.13: הקואליציות של אריאל שרון (2001–2005)
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

קואליציית שרון I, כנסת 15: מארס 2001									
ימין	מפד"ל	יהדות התורה	ש"ס	הליכוד	ישראל ביתנו	גשר	שינוי	המרכז	עם אחד
7	5	5	17	19	4	2	6	5	2
									26
									12
									10

קואליציית שרון II, כנסת 16: פברואר 2003									
ימין	מפד"ל	יהדות התורה	ש"ס	הליכוד+ישראל בעלייה	שינוי	עם אחד	העבודה+מימד	מרצ	ערביות
7	6	5	11	40	15	3	19	6	8

קואליציית שרון III, כנסת 16: ינואר 2005									
ימין	מפד"ל	יהדות התורה	ש"ס	הליכוד+ישראל בעלייה	שינוי	עם אחד	העבודה+מימד	מרצ	ערביות
7	6	5	11	40	15	3	19	6	8

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.
קיצורים: ימין – ישראל ביתנו, איחוד לאומי; ערביות – חד"ש, בל"ד, רע"מ.

ניתן לפרש את שני ההרכבים השונים בתכלית של שתי הקואליציות בכנסת ה-16 כשיקוף של המטרות השונות שהציב לעצמו שרון כראש ממשלה. הקואליציה הראשונה (הליכוד, שינוי, מפד"ל והאיחוד הלאומי – 68 מושבים) היתה בעלת גוון בורגני מרכזי. קואליציה זו, שכינה כשנתיים, פעלה בעיקר בתחום הכלכלי-חברתי, הנהיגה רפורמות נאו-ליברליות במשק וקיצצה בתשלומי ההעברה ובקצבאות לילדים. היעדרן של מפלגות החרדים והשמאל

אפשר זאת. כאשר מטרת-העל של ראש הממשלה הפכה מדינית, הוא צירף לקואליציה את מפלגת העבודה (ינואר 2005) ויהדות התורה (מארס 2005) – במקום האיחוד הלאומי (פרשה ביוני 2004) ומפד"ל (פרשה בנובמבר 2004). ההרכב החדש אפשר לו לממש את תוכנית ההתנתקות מרצועת עזה וצפון השומרון, למרות התנגדות כמה מחברי הליכוד. באוקטובר 2004 פוטרו שרי הליכוד לנדאו ורצון, לאחר שהצביעו נגד תוכנית ההתנתקות בכנסת. בעקבות אישור התוכנית גברה התנגדותם של ח"כים מן הליכוד והם ניסו להביאה למשאל עם ולהצביע נגד תקציב המדינה. נתניהו התפטר מהממשלה כשבוע לפני ביצוע ההתנתקות.

לשלוש הקואליציות בראשות שרון היו תכונות משותפות. ראשית, הן לא היו קואליציות סגורות מבחינה אידאולוגית. את הקואליציה הראשונה (האיחוד הלאומי-מפד"ל-הליכוד-שינוי) ניתן להגדיר כסגורה על ציר כלכלי-חברתי, אך זהו ציר משני בפוליטיקה הישראלית. הקואליציה השנייה היתה פתוחה, כי נעדרו ממנה מפלגות יוניות יותר, יחסית, כמו ש"ס. לליכוד היתה עמדת עוצמה בקואליציות בכנסת ה-16 (2003 ו-2005) עם 14 שרים וכל התיקים החשובים. היעדר הרצף בקואליציות שרון משקף את הטשטוש האידאולוגי שאפיין את המפלגות מאז ראשית שנות ה-2000. המשאים ומתנים התמקדו בתשואות הקואליציוניות ולא בשאלות של השקפת עולם, אולם השינויים בהרכבי הקואליציות, והגורמים שהביאו להקמת קדימה לפני בחירות 2006, מצביעים על המשך מרכזיותה של סוגיית החוץ והביטחון.

קואליציות אולמרט (2006) ונתניהו (2009)

בראש הקואליציה שהקים אולמרט אחרי בחירות 2006 עמדה לראשונה בתולדות הפוליטיקה בישראל מפלגה חדשה, קדימה, שהיתה גם הגדולה ביותר בכנסת עם 29 מושבים. אולמרט הקים תחילה קואליציית מרכז מינימלית של 67 ח"כים מארבע מפלגות: קדימה (29), העבודה (19), ש"ס (12) ומפלגת הגמלאים (7). קואליציה זו נועדה להמשיך בתוכנית ההתנתקות, אך מלחמת לבנון השנייה שיבשה את התוכניות, ולאחריה הצטרפה לקואליציה ישראל ביתנו (11 מושבים) והפכה אותה לקואליציה עודפת חסרת רצף אידאולוגי בנושאי חוץ וביטחון.

הכנסת ה-18 נבחרה ב-10 בפברואר 2009. קדימה קיבלה את מספר המושבים הגדול ביותר (28) ולאחריה הליכוד (27) וישראל ביתנו (15). הרכבת הממשלה הוטלה על בנימין נתניהו לאחר שעלה בידו לגבש רוב חוסס של 65 ח"כים מגוש הימין.

תרשים 12.14: קואליציות אולמרט – בחירות 2006
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

האיחוד הלאומי/מפד"ל	יחדות התורה	ישראל ביתנו	ש"ס	הליכוד	גיל	קדימה	העבודה	מרצ	ערביות
9	6	11	12	12	7	29	19	5	10

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.
קיצורים: גיל – מפלגת הגמלאים, ערביות – חד"ש (3), רע"מ-תע"ל (4), בל"ד (3).

תרשים 12.15: קואליציית נתניהו – בחירות 2009
הרצף לפי עמדות המפלגות בנושאי חוץ וביטחון*

האיחוד הלאומי מפד"ל	4	3
יחדות התורה	5	3
ישראל ביתנו	15	
ש"ס	11	
הליכוד	27	
קדימה	28	
העבודה	13	
מרצ	3	
ערביות	11	

נקודת הציר

* באפור: המפלגות שהשתתפו בקואליציה.
קיצורים: ערביות – חד"ש (4), רע"מ-תע"ל (4), בל"ד (3).

הוקמה קואליציה של הימין-מרכז עם מפלגת העבודה, שהיו בה להלכה 74 ח"כים, אך התמיכה בה היתה נמוכה יותר כי כמה מהח"כים של העבודה לא הצביעו אמוץ בממשלה. מבחינת העמדות בנושאי חוץ וביטחון, הקואליציה פתוחה, כי לראשונה בתולדות הקואליציות היא מדלגת על המפלגה הגדולה ביותר בכנסת – קדימה. עם זאת, עמדותיו של אהוד ברק, ראש העבודה, קרובות יותר לליכוד, ועם פרישתו ממפלגתו הקואליציה הפכה לסגורה. הקמת הגוש החוסם חייבה את הליכוד להבטיח תשואות קואליציוניות מפליגות לשותפות, בעיקר לישראל ביתנו, ובשל כך הוקמה הממשלה הגדולה ביותר מאז הקמת המדינה עם שלושים שרים ותשעה סגני שרים.

* * *

סקירת המשאים ומתנים הקואליציוניים הבולטים מצביעה על נקודות משותפות. ראשית, תהליך המיקוח הפוליטי כשלעצמו הוא לגיטימי והכרחי, במיוחד כאשר הכרעת הבוחרים אינה חד־משמעית. המשא ומתן הידרדר לעתים לסחר־מכר מכוער באשמת המשתתפים. בפרק 10 העוסק במפלגות הבענו את דעתנו שריבוי מפלגות אינו גורם כשלעצמו לקואליציות לא יציבות. שנית, ככל שהקואליציות היו סגורות יותר מבחינת השקפות העולם, התאפשרה על פי רוב יכולת פעולה טובה יותר של הממשלות. שלישית, לעמדות המדיניות היתה השפעה מכרעת על הרכב הקואליציות, אולם משקל זה הלך ופחת, ובקואליציות מאז אמצע שנות ה־90 הדגש העיקרי היה על התשואות הקואליציוניות.

8. הכרעות, אי־הכרעות ומשברים קואליציוניים

המבנה הקואליציוני של ממשלות ישראל מפחית לכאורה את יכולתן לפעול כגוף מלוכד וממושמע לקביעת מדיניות, שכן הממשלה משולה לפדרציה של גופים בעלי אינטרסים פוליטיים מנוגדים המתחרים אלה באלה. מכאן הסברה שלפיה הליקויים בפעילות הממשלה מקורם באופי הקואליציוני הרב־מפלגתי. הטענה היא שבמקרה הטוב קואליציה ממשלתית היא ועדת תיאום ולא גוף אקזקוטיבי שיכול להוציא לפועל מדיניות כוללת. טענות אלה אינן מבוססות על ניתוח המציאות – בישראל ובדמוקרטיות ותיקות אחרות. גם במדינות דמוקרטיות שבהן שלטת מפלגה אחת, המפלגה עצמה היא בדרך כלל פדרציה של אינטרסים שונים. יתרה מזאת, למפלגות השותפות בקואליציה יש רצון רב שהיא תתקיים, תחליט ותפעל. הניסיון הרב שהצטבר בישראל מוכיח שקואליציות יכולות להכריע ולפעול בתחום הקריטי של יציאה למלחמה, גם כאשר המבנה הפנימי שלהם אינו יציב במיוחד.

קואליציות אינן יוצרות את הפיצול החברתי, הן משקפות אותו, וקיומן נועד להגביר את הסיכוי שתקבע מדיניות מוסכמת ושהמדיניות אכן תצא לפועל. לעומת זאת, כאשר אין רוב ברור להכרעה מסוימת, הפשרה הקואליציונית מחייבת הימנעות מיזמות גורפת, ויש בכך צד חיובי. קואליציה תעדיף פעמים רבות לדחות את ההתמודדות בסוגיות מהותיות ושנויות במחלוקת, אלא אם כן אין לה בררה. הצד השלילי הוא שקואליציה מקשה על קבלת החלטות הכרוכות באי־ודאות רבה, וגם על תכנון לטווח ארוך. נציג להלן דוגמאות להכרעות ולהיעדר הכרעות בקואליציוניות שונות.

א. דוגמאות להכרעות שהוקפאו או נדחו

הכרעות גורליות אחדות בתולדות המדינה היו למעשה אי־החלטה או "החלטה שלא להחליט". במשטר קואליציוני יש רתיעה מהחלטה חדה כאשר אין מאחוריה רוב חברתי ברור, והנטייה היא לדחות את ההכרעה. נדגים זאת באמצעות שני נושאים השנויים במחלוקת עזה: סוגיית הדת ומעמד השטחים. הקואליציות הראשונות לאחר 1948 עמדו בסימן שיתוף הפעולה בין מפא"י לבין המפלגות הדתיות, והן גרמו לכמה אי־החלטות, בשל הערך הרב שניתן להכללתם של שומרי המצוות במערכת הפוליטית הצעירה. עסקנו כבר (בפרק 2) בשאלה אם התנגדות המפלגות הדתיות כשלעצמה היא שגרמה לדחיית כינונה של חוקה כתובה למדינת ישראל, אך אין ספק שלעמדתן נודעה השפעה. מכל מקום, בנוגע להגדרת יחסי דת ומדינה לא התקבלו החלטות חדשות עם קום המדינה, אלא הוסכם להמשיך בפשרות של הסדרי הסטטוס קוו, והם נכללו בקווי היסוד ובהסכמים הקואליציוניים. רובם לא נעשו אז לחוקי המדינה – לא חוק שִׁבֶּת ולא חוק האוסר מכירת מזון לא כשר. הוא הדין בנוגע לנכונות לאפשר לשר הביטחון להחליט על דחיית שירותם הצבאי של תלמידי ישיבות ש"תורתם אומנותם".

הדוגמה השנייה להחלטה שלא להחליט היא ההכרעה הרת הגורל בדבר מעמד השטחים שנכבשו על ידי מדינת ישראל ב־1967. דחיית ההחלטה התאימה למבנה הקואליציוני של ממשלות הליכוד הלאומי (1967 עד 1970), אולם גם לאחר פרישת הימין (גח"ל) מהקואליציה, ממשלת המערך בראשות גולדה מאיר לא מיהרה להחליט ואף נמנעה מלדון בנושא בשל מחלוקות פנימיות עמוקות במפלגת השלטון על חטיבותיה השונות, בממשלה ובחברה כולה (בילין 1985).

ב. דוגמאות להכרעות חשובות שהתקבלו במסגרת קואליציונית

לצדן של הכרעות שהוקפאו או נדחו, התקבלו במסגרת הקואליציונית הכרעות חשובות רבות, ובראשן החלטות בנושאים ביטחוניים וצבאיים. כמה מהן הושגו ללא חילוקי דעות בין השותפות וכמה אחרות כפשרה אידאולוגית. הכרעה קואליציונית שעיצבה את המערכת הפוליטית בישראל לזמן רב היתה הפשרה הגלומה ב"החלטת הררי" ב־1950, שלפיה החוקה של מדינת ישראל תכתב פרקים־פרקים. פשרה אחרת נעשתה בין המפלגות הגדולות בעניין אי־נקיטת יוזמות שלום חדשות בממשלת האחדות שהוקמה ב־1984. לעומת זאת, באותה ממשלת אחדות בראשותו של שמעון פרס התקבלו שתי

הכרעות חשובות בהסכמה כמעט מלאה של כל השותפות. האחת, יישומה של תוכנית כלכלית מקיפה להדברת האינפלציה ולהבראת המשק; השנייה, נסיגת צה"ל מתוך לבנון אל רצועה צרה הסמוכה לגבול הצפון.

ג. הכרעות חשובות שלא על פי חלוקה קואליציה-אופוזיציה

קבלת הכרעות חשובות שלא על פי החלוקה קואליציה מול אופוזיציה היתה חזיון נדיר עד המהפך הפוליטי של 1977, אלא אם כן היה מדובר בהתייזבות מאחורי הממשלה בעתות חירום. לעומת זאת, בהסכמי השלום עם מצרים נרשמה הכרעה חוצת גבולות בולטת ביותר. ב־1978/9 הובאו הסכמי קמפ דייוויד והסכמי השלום לאישור הכנסת, וההצבעה חצתה לא רק קואליציה-אופוזיציה אלא גם מפלגות. רבים מהח"כים של הליכוד התנגדו או נמנעו, וללא התמיכה של הרוב המכריע של חברי האופוזיציה, ובהם רוב הח"כים של המערך, הכנסת לא היתה מאשרת את ההסכמים (גל-נור ודיסקין 1981: 23). דוגמה אחרת היא חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (1980), שקובע כי ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל.¹⁸ הצעת החוק הפרטית אומצה על ידי ממשלת הליכוד, ורוב חברי המערך, שלא רצו להיות מואשמים בחוסר פטריוטיות, תמכו בחוק. הסכם השלום עם ירדן (1994) זכה אף הוא לתמיכה רחבה מאוד בקרב סיעות האופוזיציה.

הרפורמות במבנה המשטר – הבחירה הישירה לראשות הממשלה (מארס 1992) וביטולה (מארס 2001) – גם הן דוגמאות להכרעות שחצו קווים קואליציוניים. כך היתה גם ההכרעה בנוגע להתנתקות מרצועת עזה וצפון השומרון. בהצבעות בכנסת בשנים 2004/5 רבים מהח"כים של הליכוד, מפלגת ראש הממשלה, הצביעו נגד התוכנית, בעוד שסיעות האופוזיציה מרצ, עם אחד, רע"מ ושינוי הצביעו בעדה. בשנות ה-2000 התופעה של חציית קווים בתחומי חברה וכלכלה נפוצה בגלל טשטוש ההבדלים האידאולוגיים בין המפלגות. דוגמה מוקדמת לזה היתה התמיכה הרחבה בחוק בריאות ממלכתי ב־1993.

ד. הכרעות בולטות שהובילו למשברים קואליציוניים

רוב הקואליציות באו אל קצן בגלל משברים בין המפלגות השותפות. המשברים היו לרוב בשל חילוקי דעות אידאולוגיים – מפלגה חשה שאינה יכולה לשאת באחריות משותפת להחלטת הממשלה, או משום שאחת השותפות או יותר הגיעו למסקנה שמצבן ישתפר בממשלה חדשה, שתקום לפני בחירות או אחריהן.

חינוך העולים במעברות (פברואר 1951): מפא"י רצתה לשלוח את ילדי העולים לתת-הזרם הדתי של זרם העובדים, בעור שהחזית הדתית התעקשה שיש להפנותם אל זרמי החינוך של המזרחי או של אגודת ישראל. בראשית 1951 התפטר שר הדתות מהממשלה, ומשלא התקבלו דרישותיה של החזית הדתית, היא הכריזה על משבר קואליציוני. בהצבעה בכנסת על אישור מדיניות משרד החינוך נחלה מפא"י מפלה, ובן-גוריון ראה בכך הצבעת אי-אמון וזם את הקדמת הבחירות. בהיסטוריה הפוליטית הקצרה של המדינה נרשמה העובדה שמשבר בין השותפות לקואליציה גרם לפיזור הכנסת הראשונה ולהקדמת הבחירות.

מיהו יהודי (1958): שר הפנים ישראל ברייהודה (אחדות העבודה) הנחה את פקידיו משרדו לרשום כיהודי מי שהצהיר על עצמו ככזה, אלא אם ניתן להוכיח כי אינו דובר אמת. שרי המפד"ל תבעו לבטל את ההנחיה ודחו הצעת פשרה שלפיה יבוטל כליל רישום הלאום בתעודת הזהות. המפד"ל פרשה מן הממשלה, וכיוון שהקואליציה היתה עודפת, לא נשמט ממנה הרוב הפרלמנטרי והיא כיהנה עד מועד הבחירות בדצמבר 1959.

אישור תוכנית רוג'רס (קיץ 1970): ממשלת הליכוד הלאומי נשענה על רוב פרלמנטרי רחב מאוד, אולם משבר קואליציוני חריף בין גח"ל למערך בסוגיית יוזמת השלום של שר החוץ האמריקני רוג'רס הביאה לקצה של הקואליציה הרחבה שכינה (בהרכבים שונים) מאז יוני 1967. תוכנית רוג'רס נועדה להביא לסיום מלחמת ההתשה תמורת נכונות של ישראל לקבל את החלטת מועצת הביטחון 242 בדבר נסיגה תמורת שלום. גח"ל איימה בפרישה, וכל שידולי ראש הממשלה מאיר, בין היתר על ידי שחרור המפלגה מהאחריות המשותפת, לא הועילו. ראש גח"ל בגין טען, בצדק, שמפלגתו חייבת לפרוש כי אינה יכולה להיות בממשלה בלי לשאת באחריות משותפת למדיניותה.

התהליך המדיני (1990): ממשלת האחדות השנייה שהחלה דרכה ב־1988 ידעה משברים רבים בין שתי השותפות הבכירות, הליכוד והעבודה. המחלוקת העיקרית היתה בנוגע להמשך התהליך המדיני. מפלגת העבודה תמכה ביוזמת שר החוץ האמריקני בייקר. ראש הממשלה שמיר הסתייג ממנה, אך היה מוכן לדון בה, ואילו שרי הליכוד הבכירים שרון, מודעי ולוי ("החישוקאים") התנגדו לכל יוזמה שהיא. בראשית 1990 הציבה העבודה אולטימטום לשמיר להיענות ליוזמת בייקר, ומשסירב ראש הממשלה להיענות, החליטה להצביע בעד הצעת אי-אמון בממשלה. ערב ההצבעה פיטר שמיר את פרס, ובתגובה התפטר כל שרי העבודה. הצעת אי-האמון התקבלה ברוב של שישים לעומת 55 והממשלה נפלה.

המשך תהליך אוסלו (2000): ישראל בעלייה, ש"ס, המפד"ל וגשר פרשו

בזו אחר זו מהקואליציה בראשות ברק, על רקע הצהרותיו על נכונותו לפשרה עם הפלסטינים ויציאתו לקמפ דייוויד לשיחות עם ראש הרשות הפלסטינית ערפאת.

תוכנית ההתנתקות (2004): ראש הממשלה שרון פיטר את השרים ליברמן ואלון (האיחוד הלאומי) בשל התנגדותם להתנתקות מרצועת עזה. לאחר מכן פרשו בהדרגה שרי המפל"ג.

9. האופוזיציה

האופוזיציה היא ערובה לכך שאפשר להחליף את השלטון, ולכן ללא אופוזיציה לא ייתכן משטר דמוקרטי. תפקיד האופוזיציה הוא קודם כול להציג חלופה למדיניות הממשלה, וכן לבקר את פעולותיה ולפקח עליה. האופוזיציה שותפה לעבודה הפרלמנטרית של החקיקה ולתהליך קבלת ההחלטות. ההכרה בחשיבות מוסד האופוזיציה בבריטניה מתבטאת בכינוי מלפני מאתיים שנה ויותר "Her Majesty's loyal opposition". האופוזיציה שם מקימה ממשלת צללים (Shadow Cabinet) – ממשלה חלופית עם שרים המופקדים על תחומים שונים כדי להציע מדיניות אחרת מזו של הממשלה, ולעקוב אחר פעילות המשרדים. בראשה עומד ראש האופוזיציה, ראש המפלגה השנייה בגודלה בפרלמנט.

בישראל מעמדה של האופוזיציה לא הוטמע בתרבות הפוליטית, הן בגלל השלטון של מפלגה דומיננטית עד 1977 והן מפני שהאופוזיציה מפוצלת בין סיעות רבות ככנסת וקשה לה להציב חלופה חד-משמעית למדיניות הממשלה. בנוסף, מרבית הקואליציות בישראל היו עודפות, וכמה מהן אף ממשלות אחדות, והותירו אופוזיציה קטנה יחסית. בכל זאת, במשך השנים השתרשו נוהגים חשובים: בראשות כמה ועדות כנסת (כמו הוועדה לביקורת המדינה) מכהנים ח"כים מהאופוזיציה, אחד מנציגי הכנסת לוועדה למינוי שופטים הוא מהאופוזיציה, בתקופות חירום התקיימו פגישות בין ראש הממשלה לבין ראש הסיעה הגדולה באופוזיציה, וראש האופוזיציה נושא דברים אחרי ראש הממשלה באירועים מיוחדים, כמו בעת ביקורו של הנשיא סאדאת בכנסת.

א. אופוזיציות למיניהן

במשך השנים חלו תמורות רבות בזהותה, הרכבה, גודלה, מידת לכידותה ועוצמתה הפוליטית של האופוזיציה. ברור שמשקלה גדול יותר ככל שמספר חבריה רב יותר. הכללה אחת מבטאת את העיקר: עוצמתה במערכת הפוליטית

רבה יותר ככל שיש בה מפלגה גדולה שעשויה להיות תחליף למפלגת השלטון, וככל שהיא פחות מפוצלת, מספרית ואידאולוגית.

בעידן מפא"י כמפלגה דומיננטית האופוזיציה היתה חלשה משום שהיתה קטנה יחסית (גודל ממוצע: 44 ח"כים), מפוצלת לימין (חרות) ולשמאל (מפ"ם), וללא מפלגה גדולה שנתפסה כתחליף לשלטון. מפלגות האופוזיציה לא חסכו שבטן בביקורת על מדיניות הממשלה (ההתנגדות לשילומים מגרמניה, פרשת לבון) אולם לא היו איום על השלטון. חופש הפעולה של מפא"י להקים קואליציות כרצונה אפשר לה להתעלם ממפלגות אופוזיציוניות ואף לפסול שתיים מלהשתתף בשלטון ("בלי חרות ובלי מק"י") כי נחשבו בעיניה לקיצוניות ולא אחראיות. ההישגים המשמעותיים של סיעות האופוזיציה היו אחדים: ב-1958 הן הצליחו בסיוע סיעות הקואליציה הקטנות לשריין את סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, שקבע כי כל שינוי בשיטת הבחירות ייעשה ברוב של 61 ח"כים. שנה לאחר מכן הצליחה האופוזיציה להביס את מועמד מפא"י ולבחור את מועמדה נחום ניר (אחדות העבודה) ליו"ר הכנסת.

הקמת ממשלת האחדות הלאומית בשנת 1967, אף שהחלישה את כוחה של האופוזיציה הפרלמנטרית, היא ציון דרך בנוגע למעמדה של גח"ל, מפלגת האופוזיציה הראשית, שצורפה לראשונה לממשלה והחלה להסתמן כחלופה לשלטון. החיזוק המשמעותי של מוסד האופוזיציה התרחש ב-1977 בעקבות חילופי השלטון הראשונים בישראל. מגמה זו התחזקה בשנות ה-80 כאשר המערכת המפלגתית הפכה לדו-גושית, שבמרכזה שתי מפלגות גדולות. בכנסות התשיעית והעשירית (1977-1984) פעלה אופוזיציה חזקה בראשות המערך ומחנה השמאל, והיא ראתה עצמה כל העת כחלופה לשלטון. האופוזיציה הצליחה לבחור את מועמדיה, יצחק נבון וחיים הרצוג, לתפקיד נשיא המדינה. בממשלת בגין הראשונה (1977-1981) האופוזיציה בראשות המערך תמכה בהסכמי השלום עם מצרים, ובממשלת בגין השנייה (1981-1983) רוב גדול של הח"כים באופוזיציה נענו לקריאת הממשלה להתנהג כ"אופוזיציה אחראית" ותמכו בהחלטה לצאת למלחמת לבנון הראשונה (1982). התמיכה התערערה במהלך המלחמה, בפרט לאחר הטבח בסברה ושתילה, והאופוזיציה אילצה את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר האירועים. אף שהאופוזיציה באותה עת היתה מפוצלת, היא התלכדה בשנת 1982, ערב פינוי ימית, בתמיכתה בהצעת אי-אמון של התחיה מימין וחד"ש משמאל, וכמעט שהביאה להפלת הממשלה.

בתקופת ממשלות האחדות (1984-1990) האופוזיציה, שהיו בה בתחילה תריסר ח"כים והיתה מפוצלת לימין ושמאל, כמעט נעלמה מהכנסת. בה בעת האופוזיציה התקיימה למעשה בתוך הממשלה פנימה. ואמנם, בממשלת

האחדות השנייה שתי השותפות הראשיות חיכו לשעת כושר כדי להפיל את הממשלה, כפי שאכן קרה באביב 1990, ללמדך ש"אופוזיציה מבית" יכולה להתקיים גם בתוך הרשות המבצעת.

בתקופת הממשלה הצרה של יצחק רבין (1992–1995) נעשתה האופוזיציה מימין לוחמנית וניהלה מתקפה אישית נגד רבין בניסיונה לסכל את אישור הסכמי אוסלו בכנסת. רצח רבין העמיד את האופוזיציה במבחן קשה. רבים טענו שמסע ההכפשה בראשות הליכוד והמפד"ל נגד ראש הממשלה הוא שהכשיר את הדרך לרצח, בעוד שהאופוזיציה דחתה אשמה זו מכול וכול.

בשנים 1992–2001 התרחשו ארבעה חילופי שלטון, כך שהמעבר מכיסאות הממשלה לספסלי האופוזיציה וחזרה הפך לחזון נפרץ. חוק הבחירה הישירה, שנכנס לתוקף בבחירות 1996, גרם לאיזון משתק בין שתי הרשויות: הממשלה לא יכלה לשנות את הכנסת, והאופוזיציה לא יכלה להפיל את הממשלה בלי להביא לבחירות חדשות. הירידה בכוחן של המפלגות הגדולות והפיצול המפלגתי בכנסת בעקבות הבחירה הישירה הולידו אופוזיציה מפולגת ורסיסית. ראשי הממשלה שנבחרו בבחירה ישירה נטו להקים בראשית כהונתם קואליציות רחבות, והעתיקו את האופוזיציה לתוך הממשלה. לכן גם הממשלות הפכו דלתות מסתובבות שמפלגות נכנסות ויוצאות מהן בתדירות שלא היתה כמותה.¹⁹ היחלשותן של המפלגות הגדולות הפחיתה אפוא הן את יציבות הקואליציה והן את עוצמת האופוזיציה. היחלשות המשמעת הסיעתית והמוסדות הקואליציוניים יצרו מצבים חדשים – ח"כים מהקואליציה חברו לאופוזיציה בנושאים שעל הפרק, ואם כי לא היה בכך כדי להפיל את הממשלה, הדבר חיזק את עוצמתה של הכנסת.

ב. שינוי במעמדה הפורמלי של האופוזיציה

השינוי העיקרי הוא הכרה רשמית במעמד מוסד האופוזיציה, שקודם לכן לא היה קיים אפילו בתקנון הכנסת. בתיקון מ-2000 לחוק הכנסת עוגן מעמדו של ראש האופוזיציה בחוק ונקבע שהוא ראש סיעת האופוזיציה הגדולה ביותר, או מי שנתמך על ידי יותר ממחצית הח"כים מסיעות האופוזיציה. הוכר מעמדו בטקסים ממלכתיים ונקבעו תנאי שכר מקבילים לאלה של שר. החוק מטיל על ראש הממשלה לעדכן את ראש האופוזיציה בענייני המדינה לפחות פעם בחודש.²⁰

בחוק יסוד: הממשלה החדש (בתוקף מ-2003) נקבע מנגנון של "אי-אמון קונסטרוקטיבי", שלפיו ממשלה נופלת רק אם 61 ח"כים הצביעו בעד מועמד אחר שירכיב ממשלה חלופית. חידוש זה הפחית דווקא במידה רבה את חשיבותה

של הצבעת אי-האמון, הכלי הפרלמנטרי הראשי העומד לרשות האופוזיציה. במציאות הפוליטית שנוצרה הקואליציה אינה מוטרדת מהצבעות אי-אמון, כל עוד היא יודעת שאין נגדה רוב של 61. היו מקרים שבהם הקואליציה הפסידה בהצבעות אי-אמון, אך להוציא פגיעה ביוקרתה, מעמדה של הממשלה ומדיניותה בסוגיה שעל הפרק לא השתנו. הצבעות אי-האמון אינן מאלצות את הקואליציה לגייס נוכחות של ח"כים כדי להדוף את האיום, והן נעשו טקס שהקואליציה רואה בו מטרד ותו לא.

המבחן הקשה של האופוזיציה בישראל הוא בעתות חירום ומלחמה, וברגעים של הכרעות היסטוריות. מצד אחד, האופוזיציה מתבקשת לגלות אחריות לאומית ולא לנסות להפיל את הממשלה ולהביא לבחירות חדשות. מצד אחר, זו שעתה הגורלית של האופוזיציה שצריכה להציג חלופה למדיניות הממשלה, להתור להחלפתה, או לפחות לנסות למנוע ממנה טעויות חמורות. נעיר עוד שייתכן שחילופי השלטון התכופים יתרמו בעתיד להתנהגות אופוזיציונית אחראית יותר של מפלגות שהיו בשלטון, ושואפות לחזור אליו.

10. מרכזיות הקואליציות בפוליטיקה הישראלית

כאשר המפלגות השותפות פועלות מתוך מחויבות פוליטית להסכם הקואליציוני (ואינן זקוקות להתערבות בית המשפט), יש למנגנון הקואליציוני שני יתרונות גדולים. האחד, הוא יוצר הסכמיות רחבה בשלטון, שמגשרת על מחלוקות בחברה; השני, יש סיכוי טוב יותר שהחלטות הממשלה אכן יתבצעו הלכה למעשה.

בתקופה הקונסוסיונאלית בפוליטיקה הישראלית, כאשר היתה מפלגה דומיננטית עד אמצע שנות ה-70, הקואליציות היו גדולות יחסית והן נשענו גם על מידה רבה של הסכמיות בחברה בישראל. אחרי הבחירות "היה ברור" מי הולך להנהיג את המדינה וגם, פחות או יותר, מי ישב בקואליציה. מאז החברה הפכה פלורליסטית יותר: העדפות האזרחים השתנו, מפת המפלגות השתנתה לגמרי, כוחן של מפלגות גדולות ירד, וכבר לא ברור לפני הבחירות מי תהיה מפלגת ראש הממשלה. בפרק זה ציינו גם שהלכידות של הקואליציה נחלשה, וראש הממשלה נאלץ להשקיע אנרגיה רבה בתחזוקתה, לא תמיד בהצלחה.

הרצף האידאולוגי בענייני חוץ וביטחון שאפיין את הקואליציות הסגורות התעמעם (אם כי לא נעלם), וחלוקת התפקידים הפכה לתשואות הקואליציוניות העיקריות. אי-הוודאות התבטאה בכך שהקואליציות היו גדולות מדי (ממשלות האחרות 1984-1990; ממשלת שרון 2001) או קטנות מדי (מ-1974 שש

קואליציות מתוך 19 היו זוכות מינימליות). במציאות בארץ פירוש הדבר סיכוי רב לאי־יציבות. אי־היציבות משתקפת בתנודות בין המפלגות שנמצאות בעמדת הציר, ובמיוחד כאשר העמדה אינה נשלטת על ידי מפלגה גדולה העומדת בראש הקואליציה. מקובל להניח שכושר ההיגוי של ממשלה משתפר כפועל יוצא מכמה תכונות של הקואליציה:

- ככל שמשקל מפלגת ראש הממשלה בתוך הקואליציה גבוה יותר;
- ככל שאחוז השרים ממפלגת ראש הממשלה גבוה יותר;
- ככל שהתיקים הבכירים (ביטחון, אוצר, חוץ) הם בידי השרים השייכים למפלגת ראש הממשלה;
- ככל שמספר הסיעות השותפות לקואליציה קטן יותר.

לוח 12.3: אינדיקטורים לכושר היגוי בתשע קואליציות

קואליציה	אחוז מפלגת ראש הממשלה	אחוז השרים ממפלגת ראש הממשלה	מספר התיקים הבכירים	מספר שותפים בקואליציה
אשכול 1/1966	65%	67%	3/3	5
אשכול 6/1967	46%	57%	2/3	7
רבין 6/1974	83%	84%	3/3	3
שמיר 12/1988	42%	42%	1/3	5
רבין 7/1992	71%	76%	3/3	3
ברק 7/1999	35%	50%	*2/3	7
שרון 3/2001	26%	35%	1/3	8
שרון 2/2003	59%	61%	3/3	4
נתניהו 3/2009	36%	46%	2/3	6

* שר החוץ היה דוד לוי מ"גשר" (ישראל אחת).

לוח 12.3 מראה שהקשר בין ארבעת האינדיקטורים לבין כושר ההיגוי של הממשלה אינו פועל יוצא ישיר מצירוף ארבע ההנחות שנמנו לעיל. ממשלת אשכול הראשונה מקבלת ציונים גבוהים, והיא אכן נחשבת לבעלת כושר היגוי גבוה. אולם לממשלת רבין הראשונה (1977) ציונים גבוהים אף יותר בשלושה

אינדיקטורים, והיא לא נחשבת לבעלת כושר היגוי גבוה. דוגמה נוספת: ממשלת ברק (1999) אכן היתה חלשה, אולם ממשלת שרון (2001) שנראית כביכול חלשה ממנה – לא היתה כזו.

כללו של עניין, האינדיקטורים חושפים תמונה חלקית, ואין לראות בהם אורים ותומים להערכת קואליציות. כושר היגוי אינו פועל יוצא רק ממבנה הממשלה והרוב הפרלמנטרי שהיא נשענת עליו. זאת ועוד: ממשלות קואליציוניות רבות, שבהן ראש הממשלה היה "חלש" יחסית, קיבלו הכרעות מורכבות וחשובות. כושר ההיגוי מותנה ביכולתה של המערכת הפוליטית על כל רבדיה לממש את ההכרעות שהתקבלו על ידי הגופים הנבחרים. הקואליציות הן אחד המנגנונים החשובים ביצירת כושר היגוי ובהפעלתו.