

**תיקונים בשיטת
הבחירות והמשל:
חיזוק המשילות
והייצוגיות**

אברהם דיסקין
עמנואל נבון



בסלו תשע"ז - דצמבר 2016
נייר מדיניות מס' 30

אברהם דיסקין

עמית בכיר בפורום קהלת

אברהם דיסקין הוא פרופ' אמריטוס באוניברסיטה העברית בירושלים, מלמד במרכז הבינתחומי בהרצליה וראש התכנית ללימודים בינתחומיים במינהל, ממשל ומשפט במכללת שערי משפט. הוא כיהן כיו"ר המחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית וכיו"ר האגודה הישראלית למדע המדינה.

עמנואל נבון

עמית בכיר בפורום קהלת

ד"ר נבון מרצה במחלקה למדע המדינה, ממשל ויחב"ל באוניברסיטת ת"א, ובבית הספר ע"ש לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. הוא בוגר תואר שני מה-Sciences-Po בפאריז, צרפת ובעל תואר דוקטור ביחסים בין לאומיים מהאוניברסיטה העברית.



תיקונים בשיטת הבחירות והממשל: חיזוק המשילות והייצוגיות

אברהם דיסקין
עמנואל נבון



בסלו תשע"ז - דצמבר 2016
נייר מדיניות מס' 30

**תיקונים בשיטת הבחירות והמשל: חיזוק המשילות והייצוגיות
אברהם דיסקין ועמנואל נבון**

נדפס בישראל, כסלו תשע"ז - דצמבר 2016

מסת"ב 9-36-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	.....	תקציר
3	.....	א. מטרות
5	.....	ב. האמצעים המרכזיים להשגת המטרות
5	.....	1. ברית בין-מפלגתית
6	.....	2. "פריימריז" ביום הבחירות
9	.....	ג. בחינת השינויים המוצעים מול מטרות השינוי
9	.....	1. מתן אפשרות של בחירה אישית
	.....	2. צמצום הבעיות הכרוכות באופן הקביעה הנוכחי של מועמדי המפלגות
9	.....	בבחירות לכנסת
9	.....	3. צמצום האפשרות לתוצאה מקרית בבחירות
	.....	4. מתן אפשרות למפלגות להצהיר מראש על כוונותיהן בנוגע להיערכות
9	.....	הקואליציונית לאחר הבחירות
10	.....	5. עידוד ההיערכות לבחירות ברשימות גדולות
10	.....	6. צמצום האפשרות לפגיעה בייצוגיותן של קבוצות אוכלוסייה קטנות
11	.....	7. צמצום האפשרות ל"סחטנות" מצד שותפות קואליציוניות בכוח ובפועל
11	.....	8. קביעת ראש הממשלה סמוך ככל האפשר לאחר הבחירות
11	.....	9. הגברת הסיכוי לממשלה יציבה
11	.....	10. השגת מטרות הרפורמה אגב השגת הסכמיות רחבה ככל האפשר

13	נספחים
13	נספח מס' 1: הנסיונות שנעשו בעבר לתיקון שיטת הבחירות והממשל בישראל
16	נספח מס' 2: דוגמה לפתק הצבעה
18	נספח מס' 3: שיטות הבחירות במדינות העולם
21	נספח מס' 4: בחירות אזוריות
25	נספח מס' 5: מינוי ראש המפלגה הגדולה ביותר כמרכיב הממשלה
27	נספח מס' 6: תקופת כהונתן של ממשלות ישראל
31	נספח מס' 7: ריבוי מפלגות, יציבות הדמוקרטיה ויציבות הקואליציה
33	נספח מס' 8: סקר דעת-קהל
35	הערות



תקציר

אנו מציעים שני כלים עיקריים לצורך השגת המטרות האמורות:

1. פתיחת אפשרות לברית בין-מפלגתית מורחבת (להלן: ברית בין-מפלגתית או ברית);

2. פתיחת אפשרות להנהגת בחירות אישיות ביום הבחירות (להלן: "פריימריז" ביום הבחירות או "פריימריז").

החברות בבריתות בין-מפלגתיות והנהגת "פריימריז" ביום הבחירות הן אופציונליות. כלומר, מפלגות רשאיות לא להשתתף בברית או לא להשתמש באפשרות של בחירות אישיות.

המסמך מפרט את מרכיביהם של שני הכלים המוצעים, ובוחן את השגת מטרות-העל ומטרות- המשנה של הרפורמה מול הכלים המפורטים שהרפורמה מציעה. אנו מאמינים כי השיטה מאזנת בין היתרונות למפלגות ולמחנות השונים, תוך שהיא מגבירה הן את הייצוגיות והן את המשילות.

הנספחים המובאים בסיום המסמך באים להבהיר חלק מן הדברים ולספק פרספקטיבה עובדתית ותיאורטית.

מסמך זה מציג תיקונים אפשריים לשיטת הבחירות ולשיטת הממשל, ובוחן אותם בזיקה למטרות שהם מנסים להשיג ותוך ניסיון לאזן בין קידומן של מטרות שונות שעלולה להתקיים סתירה ביניהן.

שתי מטרות-העל של הרפורמה המוצעת הן:

א. קידום הייצוגיות של הבוחרים, הגדלת השפעתם על בחירת חברי הכנסת והגברת מחויבותם של הנבחרים כלפי הבוחרים;

ב. חיזוק היציבות ויכולת המשילות של הממשלה, והקלת תהליך הרכבתה.

את שתי המטרות הללו אפשר לפרט ולהרחיב באמצעות מטרות-משנה, שייתכנו סתירות שונות ביניהן. הרפורמה המוצעת מנסה לאזן בין המטרות השונות. גורם מרכזי שמובא בחשבון במסגרת זאת הוא השגת הסכמיות רחבה ככל האפשר לגבי פרטי הרפורמה. השאיפה היא לשיתוף-פעולה בין גורמים פוליטיים שונים – ימין ושמאל, מפלגות קטנות ומפלגות גדולות, מפלגות התומכות בהנהגת בחירות אישיות ומפלגות המתנגדות לכך. בהעדר הסכמה רחבה בין הגורמים הפוליטיים יהיה קשה להעביר רפורמה מועילה.



א. מטרות

את שתי המטרות הללו אפשר לפרט ולהרחיב באמצעות הרשימה הבאה של מטרות-משנה:

1. מתן אפשרות של בחירה אישית;²
2. צמצום הבעיות הכרוכות באופן הקביעה הנוכחי של מועמדי המפלגות בבחירות לכנסת;³
3. צמצום האפשרות לתוצאה מקרית בבחירות;⁴
4. מתן אפשרות למפלגות להצהיר מראש על כוונותיהן בנוגע להיערכות הקואליציונית לאחר הבחירות;
5. עידוד ההיערכות לבחירות ברשימות גדולות;
6. צמצום האפשרות לפגיעה בייצוגיותן של קבוצות אוכלוסייה קטנות;⁵
7. צמצום האפשרות ל"סחטנות" מצד שותפות קואליציוניות בכוח ובפועל;
8. קביעת ראש הממשלה סמוך ככל האפשר לאחר הבחירות;⁶
9. הגברת הסיכוי לממשלה יציבה;⁷
10. השגת מטרות הרפורמה אגב השגת הסכמיות רחבה ככל האפשר.

מאז כמה המדינה עלו שוב ושוב הצעות לשינוי שיטת הבחירות ולתיקון שיטת הממשל. הצעות רבות, שחלקן התממשו, התבררו כמזיקות. לעיתים היו תוצאותיהן של רפורמות שהופעלו הפוכות מן המטרות שאותן הן התיימרו להשיג, ובמקרים אחרים אנו עדים לדבקות בהצעת פתרונות קוסמים לכאורה מבלי שהוכח קשר תיאורטי או אמפירי בינם לבין הבעיות שהם מתיימרים לפתור. גם כאשר מוצעים פתרונות רלוונטיים לבעיות שונות בשיטת הממשל ובשיטת הבחירות, לא פעם קיימות סתירות בין המטרות השונות שהם מנסים להשיג. מסמך זה מציג תיקונים אפשריים לשיטת הבחירות ולשיטת הממשל, ובוחן אותם בזיקה למטרות שהם מנסים להשיג ותוך ניסיון לאזן בין קידומן של מטרות שונות שעלולה להתקיים סתירה ביניהן.

שתי מטרות-העל של הרפורמה המוצעת הן:

- **קידום הייצוגיות של הבוחרים, הגדלת השפעתם על בחירת חברי הכנסת והגברת מחויבותם של הנבחרים כלפי הבוחרים;**¹
- **חיזוק היציבות ויכולת המשילות של הממשלה, והקלת תהליך הרכבתה.**

בין מטרות-משנה שונות ייתכנו סתירות. למשל:

1. לחץ בכיוון הגברת כוחן של המפלגות הגדולות עלול לפגוע בייצוגן של קבוצות מיעוט.

2. ייצוב הממשלה והגברת עוצמתו של העומד בראשה עלולים לצמצם את מחויבותם האישית של הנבחרים ולפגוע בעוצמתה של הכנסת.

3. הגברת עוצמתם של חברי הכנסת כיחידים עלולה לפגוע באחידותה ובלכידותה של כל מפלגה.

בהמשך יתוארו בקצרה המנגנונים המאזנים בין סתירות מהסוג האמור.



ב. האמצעים המרכזיים להשגת המטרות

לכרות הסכם עודפים בין שתי רשימות מועמדים בלבד. עוד נציין כי הרפורמה המוצעת יכולה להתקיים בכל רמה של אחוז חסימה. קיימת גם אפשרות של הנמכת אחוז החסימה.

2. לכל מפלגה בברית שעמדה באחוז החסימה יוקצה מספר מושבים בכנסת על-פי שיטת החישוב הקיימת⁸ לאחר תוספת הקולות האמורה לעיל.

3. ראש הרשימה הגדולה ביותר בברית העודפים נחשב לאחר הבחירות כמועמד הברית לראשות הממשלה.

4. אם זכתה הברית (או מפלגה יחידה) ב-61 מושבים וכן ברוב הקולות הנחשבים לצורך חישוב המנדטים, יציג ראש המפלגה הגדולה ביותר בברית את ממשלתו לפני הכנסת. במקרה זה הממשלה אינה זקוקה להצבעת אמון, אך ניתן להפילה באמצעות הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית הנתמכת על-ידי 61 חברי כנסת לפחות. זאת, על-פי ההסדר הנוכחי המתואר בחוק-יסוד: הממשלה.⁹

אנו מציעים הנהגת שני כלים עיקריים לצורך השגת המטרות האמורות:

1. פתיחת אפשרות לברית בין-מפלגתית מורחבת (להלן: ברית בין-מפלגתית או ברית);

2. פתיחת אפשרות להנהגת בחירות אישיות ביום הבחירות (להלן: "פריימריז" ביום הבחירות או "פריימריז").

החברות בבריתות בין-מפלגתיות והנהגת "פריימריז" ביום הבחירות הן אופציונליות. כלומר, מפלגות רשאיות לא להשתתף בברית או לא להשתמש באפשרות של בחירות אישיות.

1. ברית בין-מפלגתית

לפני הבחירות יוכלו כמה מפלגות (או "רשימות מועמדים") לבוא ולהכריז יחדיו על "ברית בין-מפלגתית". על ברית כזו יחולו הכללים הבאים:

1. הברית תיחשב ברית עודפים. כלומר, אם מפלגות בברית לא יעברו את אחוז החסימה, ייחשבו קולותיהן כאילו ניתנו למפלגה הגדולה בברית שעברה את אחוז החסימה. נציין בהקשר זה כי כיום מותר

אפקט הפתק הכפול) שעשוי להתקיים בהעדר חסם כזה.

2. "פריימריז" ביום הבחירות

במועד מוקדם דיו לפני הבחירות יכריזו מגישי רשימות המועמדים אם ברצונם לאפשר שינוי של סדר הרשימה על-ידי הבוחרים ביום הבחירות. לעניין זה יחולו הכללים הבאים:

1. כל רשימת מועמדים תכלול את סדר המועמדים לכנסת, כמקובל עד כה.

2. העומד בראש כל רשימת מועמדים ייקבע מראש, ואת מקומו לא יוכלו הבוחרים לשנות.

3. רשימת מועמדים יכול שתכלול שמות נוספים בראש הרשימה שאת מיקומם לא יוכלו הבוחרים לשנות ביום הבחירות. שיקול-הדעת בעניין מספר המועמדים שמקומם לא יהיה ניתן לשינוי נתון בידי מגישי הרשימה.

4. ניתן לקבוע חסם לגבי מספר המועמדים בראש הרשימה שמקומם לא יהיה ניתן לשינוי. חסם כזה יכול שיעלה בקנה אחד עם רצונן של מפלגות לא להשתמש כלל באפשרות של "פריימריז" ביום הבחירות.

5. בפתק ההצבעה של כל מפלגה יצוינו שמות המועמדים על-פי סדר הגשתם על-ידי המפלגה. ליד מועמדים שמקומם ניתן לשינוי (קידום או השגה לאחור) יתאפשר סימון.

6. הבוחר יכול (אך לא יהיה חייב) לסמן מועמדים שהוא חפץ בקידומם.¹⁰

5. אם לא זכתה שום ברית (או מפלגה) ברוב מושבי הבית, יטיל הנשיא את תפקיד הרכבת הממשלה על ראש המפלגה הגדולה ביותר בברית שזכתה במשותף במספר הקולות הרב ביותר, ובלבד שהברית זכתה ב-40 מושבים לפחות, והמפלגה הגדולה בברית זכתה ב-25 מושבים לפחות. לא הייתה מפלגה יחידה או ברית שזכתה ב-40 מושבים, יטיל הנשיא את תפקיד הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת. ממשלה שהוקמה על-פי האמור בסעיף זה טעונה אישור של הכנסת בהצבעת אמון, כמקובל כיום.

6. אם לא זכתה שום ברית (או מפלגה) ברוב מושבי הבית וברוב הקולות הנחשבים לצורך חישוב המושבים כאמור בסעיף 4, יקוצר משך הזמן העומד לרשות המועמד להרכבת הממשלה ל-21 ימים ללא אפשרות הארכה.

7. דינה של מפלגה שלא כרתה ברית עם מפלגה או מפלגות אחרות כדין ברית לכל דבר ועניין. כך, מפלגה שזכתה ב-61 ממושבי הבית תרכיב את הממשלה כאמור בסעיף 4 לעיל, ומפלגה שזכתה ב-40 מושבים לפחות ויותר מכל ברית או מפלגה אחרת תרכיב את הממשלה כאמור בסעיף 5.

8. ניתן כמובן לקבוע חסמים שונים מאלה המצוינים לעיל. בפרט ניתן לקבוע מספר-סף שונה של מושבים הנחוץ למפלגה שראשה הוא מרכיב הממשלה המיועד הן לעניין סעיף 4 והן לעניין סעיף 5. כמו-כן, ההסדר המפורט יתייחס למקרים של ממשלת מיעוט שאין אפשרות להפילה באמצעות הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית. נציין כי החסם הנוגע במפלגה הגדולה בברית מעודד הצבעה למפלגות הגדולות בברית, ומאזן את עידוד ההצבעה למפלגות קטנות

באשר לנושא השני, עניין ההסדר של התקציב הדו-שנתי נבע – בחלקו לכל-הפחות – מהרצון לייצב את הממשלה. הנהגת התקציב הדו-שנתי באמצעות "חוק-יסוד זמני", כפי שהופעל לראשונה בשנת 2009, היא בעייתית מבחינה חוקתית, וראוי להסדיר את הנושא. בכל מקרה יש לשנות את הסדרי קבלת התקציב – למשל, בכל הנוגע בלוחות-הזמנים – כדי לאפשר לכנסת פיקוח של ממש וכדי לאפשר לממשלה בקרה משופרת על ביצוע התקציב.

אין ספק שנושא מרכזי נוסף הנוגע בשיטת הממשל הוא מאזן העוצמה והסמכויות בין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. עניין מרכזי אחר נוגע ביחסים שבין הפקידות הבכירה – ובעיקר היועצים המשפטיים – לבין הדרג הנבחר. נושאים אלה הם כבדי-משקל, אך אינם קשורים במישרין לנושאים הנידונים במסגרת הנוכחית, ומן הראוי להקדיש להם דיונים נפרדים.

7. קיימות חלופות רבות לאופן הסימון של מועמדים. ניתן לדרג אותם¹¹ או להסתפק בסימון מועמדים מועדפים.¹² ניתן לחייב דירוג או מספר מסוים של סימונים או להימנע מלחייב זאת. מגוון רחב של "הצבעות העדפה" נוסו בקנה-מידה גדול במדינות רבות. מבחינה טכנית ייתכן ששיטת הסימון ללא דירוג קלה יותר להפעלה.¹³

8. ניתן לקבוע את התנאים שבהם תשפיע הצבעה בעד מועמדים פרטניים על שינוי מיקומם. ניתן לאזן בדרכים שונות בין העוצמה שנשארת בידי המפלגה לבין העוצמה המופקדת בידי הבוחרים.¹⁴ בכל אחד מסוגי פתקי ההצבעה המשמשים כיום במדינות השונות קיימים כמה איזונים חלופיים אפשריים. בכל מקרה אנו מציעים, כאמור, שלמפלגות תהיה בחירה אם להשתמש בפרוצדורת הבחירה האישית ובאיזה היקף.

בנספח 2 מובאת דוגמה של פתק הצבעה אפשרי. דוגמה זו של פתק הצבעה מקובלת למדי במדינות רבות שבהן נהוגה "שיטת בחירות רשימתית גמישה". בנספח 3 נציג סקירה של שיטות הבחירות השונות הנהוגות בעולם.

נוסף על הרפורמות העיקריות המוצעות במסמך זה, אנו מציעים לשקול גם את האפשרות לקבוע את משך כהונתה של הכנסת ולהנהיג שינויים בנוגע לאופן אישורו של תקציב המדינה על-ידי הכנסת. באשר לנושא הראשון, מניעת פיזור עצמי של הפרלמנט היא דרך נוספת לקדם את אריכות-ימיה של הממשלה. פיזור מסוג זה נדיר למדי בדמוקרטיה המערביות. עד לאחרונה הוא היה נהוג בדמוקרטיה המערביות רק באוסטריה ובישראל. בתקופת ממשלת הקואליציה בבריטניה, לאחר בחירות 2010, התקבל הסידור של פיזור עצמי גם במדינה זו.



ג. בחינת השינויים המוצעים מול מטרות השינוי

למפלגה, שכן רק הבוחרים המצביעים בעד המפלגה ביום הבחירות עצמו משתתפים בהליך של קביעת המועמדים.

3. צמצום האפשרות לתוצאה מקרית בבחירות

הרחבת ההסדר של ברית העודפים ליותר משתי מפלגות (תוך מניעת בזבוז קולותיהן של רשימות שלא עברו את אחוז החסימה אך חברות בברית עודפים) מצמצמת במידה ניכרת את האפשרות לתוצאה פוליטית מקרית בבחירות (כפי שהתרחש, למשל, בבחירות 1992).

4. מתן אפשרות למפלגות להצהיר מראש על כוונותיהן בנוגע להיערכות הקואליציונית לאחר הבחירות

הברית הבין-מפלגתית משמשת לא רק ברית עודפים, אלא גם ברית של הצהרת כוונות בדבר ההיערכות הקואליציונית לאחר הבחירות. כאשר הברית זוכה ברוב מושבי הכנסת (או עומדת בחסם אחר ככל שיוחלט), ההצעה

1. מתן אפשרות של בחירה אישית

השיטה של "פריימריז" ביום הבחירות מקנה אפשרות של בחירה אישית לרשימות מועמדים המעוניינות בכך. על-פי הידוע לנו ממדינות רבות, מתן אפשרות כזו מחזק את האחראיות (accountability) של הנבחרים ומגביר את מחויבותם של הנבחרים כלפי הבוחרים.¹⁵

2. צמצום הבעיות הכרוכות באופן הקביעה הנוכחי של מועמדי המפלגות בבחירות לכנסת

נדגיש כי השימוש בשיטת ה"פריימריז" ביום הבחירות הוא גמיש ואופציונלי. מבחינה זו יוכלו מפלגות שחפצות בכך לדבוק בשיטה הקיימת או בכל שיטה אחרת של קביעת מועמדיהן. עם זאת, הניסיון שנצבר במדינות שונות מלמדנו כי ניהול פריימריז מפלגתיים על-ידי מנגנוני המפלגות יוצר בעיות קשות. משום כך רוב מדינות ארצות-הברית נוהגות לנהל את הפריימריז המפלגתיים באמצעות רשם הבחירות של המדינה. זאת ועוד, השימוש בשיטה זו מונע באופן מוחלט התפקדויות-דָמָה

החסימה) וזכויות פוליטיות (תפקיד הרכבת הממשלה מוטל על ראש המפלגה הגדולה בברית בתנאים שייקבעו).

בנספח 5 נעסוק בבעייתיות הכרוכה בהנהגת שיטה של "מינוי אוטומטי של ראש המפלגה הגדולה ביותר" ללא הנהגת ברית בין-מפלגתית.

6. צמצום האפשרות לפגיעה בייצוגיותן של קבוצות אוכלוסייה קטנות

השיטה המוצעת אינה משנה את אופן החישוב הבסיסי היחסי-הארצי של התוצאות, ומאפשרת שימוש באחוז חסימה מכל סוג. לשיטה יכול להיות אפקט של עידוד הצבעה בעד מפלגות קטנות בדומה להשפעה שהייתה לשימוש בפתק הכפול בבחירות הישירות של 1996 ו-1999. הצבעה בעד מפלגה קטנה החברה בברית אינה "מבזבזת" את הקול, שכן הוא ניתן לגוש כולו ומחזק את העומד בראשו.

זאת ועוד, בוחרים רבים נמענים מלתמוך במפלגה שקיים ספק אם תעבור את אחוז החסימה. השיטה המוצעת מאפשרת להצביע בעד מפלגה כזאת אם היא חברה בברית עודפים. קיים כאן אינטרס כפול הן מצד "מפלגות גדולות" והן מבחינת מפלגות קטנות מאוד.

עם זאת, האמור בסעיף הקודם מאזן את "אפקט הפתק הכפול". ההעדפות למפלגה הגדולה בעניין חישוב העודפים והמשקל הפוליטי של הרשימה הגדולה בברית ושל העומד בראשה מאזנים באורח מיטבי את אפקט "הפתק הכפול" (אשר הוביל לריסוק מפת המפלגות עם הנהגת "הבחירה הישירה", ועודד – כנראה באופן מופרז – הצבעה למפלגות קטנות).

קובעת "מינוי אוטומטי" של ראש הממשלה וממשלתו. עמידה בחסם גבוה מייתרת את הצורך בהצבעת אמון, אם כי ניתן להחליף את הממשלה בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית ברוב של חברי הכנסת. עמידה בחסמים נמוכים יותר קובעת את בעל זכות הראשונים להרכבת הממשלה, אך ממשלתו זקוקה להשגת אמון הכנסת. התנאים האמורים עשויים לעודד הצהרה בדבר הכוונות הקואליציוניות של המפלגות, ולהגביר את המחויבות הציבורית שלהן. עניין זה עולה בקנה אחד עם השארת "אי-האמון הקונסטרוקטיבי המלא" על כנו. מחד גיסא, גם במקרים שבהם הברית או המפלגה הגדולה בברית לא עמדו בדרישות-הסף, אין ספק שהתנאים החדשים מחזקים במידה רבה את מחויבותן לשתף פעולה לאחר הבחירות, בניגוד להסדר העודפים הדו-מפלגתי הקיים כיום (שהוא טכני בעיקרו). מאידך גיסא, השותפות בברית מחייבת באורח מלא רק לעניין עודפי הקולות, וחברות הברית רשאיות לשנות את העדפתן אפילו במקרה שהברית השיגה רוב של חברים בכנסת.

5. עידוד ההיערכות לבחירות ברשימות גדולות

שני אמצעים מעודדים את ההתגבשות בגושים גדולים וברשימות גדולות.

ראשית, השיטה המוצעת מעודדת היערכות בגושים שיש להם סיכוי להשיג רוב או לכל-הפחות ייצוג משמעותי בפרלמנט. יתר על כן, החסם לגבי הרשימה הגדולה בברית ה"מנצחת" מעודד לא רק תמיכה בברית, אלא גם תמיכה במפלגה הגדולה בברית במקרה של התלבטות של הבוחר בין רשימה קטנה לרשימה גדולה.

שנית, למפלגה הגדולה בברית מוקנות זכויות אלקטורליות (זכיייה בעודפי הקולות של המפלגות הקטנות בברית שלא עברו את אחוז

7. צמצום האפשרות ל"סחטנות"

מצד שותפות קואליציוניות בכוח ובפועל

כל ההסדרים הנוגעים באופן הרכבת הממשלה – ובכלל זה היתרון לברית הגדולה ביותר (אשר מועצם במקרה של עמידה בחסם 61 מושבים) והחסמים המתייחסים לברית ולמפלגה הגדולה – משמעם התחייבות לקואליציה העתידית. קל וחומר כאשר נוצר מצב המונע את הצורך בהצבעת אמון בממשלה החדשה. עם זאת, השארת הסידור של "אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא" משמרת את העיקרון העומד בבסיסו של המשטר הפרלמנטרי, המאפשר לרוב של חברי הכנסת להקים ממשלה. בהקשר זה נציין כי ההסדרים המוצעים נמנעים ככל האפשר ממחויבות פורמלית נוקשה, ומשאירים את ההחלטות ה"סופיות" בידי הרוב הפרלמנטרי ובידי המפלגות הפרטניות.

8. קביעת ראש הממשלה סמוך ככל האפשר לאחר הבחירות

הן במקרה של "מינוי אוטומטי" של ראש ממשלה (שמפלגתו והברית שהיא חברה בה עמדו בחסמים) והן במקרה שלא הייתה עמידה בחסמים, השיטה המוצעת מובילה למינוי מהיר של ראש הממשלה. עמידה בחסמים הרלוונטיים מובילה למינוי מיידי של ראש הממשלה או לכל-הפחות של מרכיב הממשלה, ואילו במקרה של אי-עמידה בחסמים, הקיצור המוצע בזמן המוקצה להרכבת הממשלה מעביר את הלחץ מהמפלגה הגדולה לשותפותיה.¹⁶

מובן מאליו שבמסגרת הרפורמה המפורטת יהיה צורך להתייחס גם למילוי מקומו של ראש ממשלה במקרה הצורך.

9. הגברת הסיכוי לממשלה יציבה

בין הבחירות לכנסת הראשונה (1949) לבין הבחירות לכנסת העשרים (2015) כיהנו בישראל 33 ממשלות. כלומר, משך הכהונה הממוצע של ממשלה בישראל היה כשנתיים. באותה תקופה כיהנו בישראל 19 כנסות. כלומר, משך הכהונה הממוצע של כנסת בישראל היה כשלוש שנים וחצי. בנספח 6 נסקור את ממשלות ישראל ואת הסיבות לקיצור תקופת כהונתן. ניוכח שתקופת הכהונה המצומצמת של הממשלה נבעה בעיקר מסיבות טכניות. עם זאת, דווקא בחירות מוקדמות התקיימו לא פעם בשל אי-יציבות ממשלתית, בעיקר בשלהי תקופות הכהונה של הכנסת. כך, למן הבחירות לכנסת השמינית (1973) התקיימו בחירות במועדן רק פעם אחת (1988). לא פעם תרמו מחלוקות בעניין תקציב המדינה בשלהי תקופת כהונתה של הכנסת להקדמת הבחירות. יתר על כן, גם כאשר לא היה פיזור מוקדם של הכנסת התגלעו לא פעם קשיים בתפקוד הממשלה בשל העדר לכידות. יש הטוענים כי העדר הלכידות נבע מריבוי המפלגות. לעניין זה נתייחס בנספח 7.

10. השגת מטרות הרפורמה אגב השגת הסכמיות רחבה ככל האפשר

הרפורמה המוצעת מנסה לאזן בין מטרות שונות. גורם מרכזי שמובא בחשבון במסגרת זאת הוא השגת הסכמיות רחבה ככל האפשר לגבי פרטי הרפורמה. השאיפה היא לשיתוף-פעולה בין גורמים פוליטיים שונים – מפלגות קטנות ומפלגות גדולות, מפלגות התומכות בהנהגת בחירות אישיות ומפלגות המתנגדות לכך, מפלגות ימין ומפלגות שמאל, מפלגות המעוניינות בבריתות עם מפלגות אחרות ומפלגות השואפות לשמור על עצמאות מוחלטת. בהעדר הסכמה רחבה בין הגורמים הפוליטיים יהיה קשה להעביר רפורמה מועילה.

דומה כי הבהרת כוונותיהן של המפלגות והגמישות האפשרית של פתק הבחירה שהן מעמידות לרשות הציבור יוצרות יחדיו שיטה הוגנת יותר כלפי הבוחרים מזו שהייתה מקובלת בישראל עד כה. זאת, בפרט לנוכח העובדה שהשימוש בשני הכלים על-ידי המפלגות הוא אופציונלי.

בחנו שאלות שונות הנוגעות ברפורמה המוצעת באמצעות סקר דעת-קהל.¹⁸ באופן כללי ניכרת תמיכה משמעותית באמצעים המוצעים במסמך.

מן הראוי לסיים בהסתייגויות. ראשית, ידועה לנו תיאורמת אי-האפשרות של קנת ארו. ארו הוכיח, כידוע, כי אין שיטת בחירות שיכולה להבטיח את עקרונות-היסוד של הדמוקרטיה באורח שניצג תמיד את העדפות הבוחרים.¹⁹ שנית, ברור שאין שיטת בחירות שאינה חשופה למניפולציות ולהצבעה בלתי-כנה של המצביעים.²⁰ ברור שכל רפורמה שתאומץ צריכה לצמצם את שתי הרעות הללו.

השיטה מאזנת בין היתרונות למפלגות ולמחנות השונים, תוך שהיא מגבירה הן את הייצוגיות והן את המשילות.

כבר ציינו לעיל את האיזון בין היתרונות למפלגות הגדולות לבין היתרונות למפלגות הקטנות.

ההנהגה האופציונלית של "פריימריז" ביום הבחירות תאפשר למפלגות שאינן מעוניינות בכך לא לאמץ את האפשרות. לעומתן, ממפלגות המעוניינות בפריימריז יימנעו הרעות החולות של התפקדות-דָמָה, השפעה לא-כשרה על קבוצות בוחרים מצומצמות, ותלונות על ניהול מטעם של הבחירות על-ידי מנגנון המפלגה.

באשר למאזן בין גוש השמאל לגוש הימין, נהוג לציין את נוכחותן של "מפלגות מצורעות" שברית אלקטורלית איתן נתפסת כלא-רצויה. אולם לנוכח העובדה שהכל יודעים כי מפלגות כאלה משתייכות ל"גוש חוסם", ייתכן שההצעה מכשירה את חברותן בבריתות הבין-מפלגתיות.

מפלגות שאינן מעוניינות להתחייב לפני הבחירות על מגמתן בעת הרכבת הקואליציה יכולות לדבוק באסטרטגיה זו ולנצל את מעמדן לאחר הבחירות. עם זאת, הרפורמה מאפשרת לבוחר להביא נתון זה בחשבון בעת הצבעתו. ייתכן שהוא יעדיף מפלגות המתחייבות מראש על הקואליציה המועדפת על-ידיהן, וייתכן שהוא יעדיף מפלגות הדוחות את ההכרעה לתקופה שלאחר הבחירות. בהקשר זה יש מעמד מיוחד למפלגות "ציר". אלה מפלגות שאין "לימין" או "לשמאלן" רוב בפרלמנט. בדרך-כלל קשה להרכיב ממשלות יציבות במשטרים פרלמנטריים רב-מפלגתיים בלי השתתפותן של מפלגות כאלה. לכן ייתכן מאוד שמפלגות שיש להן סיכוי לתפוס את עמדת הציר יימנעו מחבירה לבריתות.¹⁷



נספחים

נספח מס' 1: הנסיונות שנעשו בעבר לתיקון שיטת הבחירות והממשל בישראל

למן הבחירות הראשונות נהוגה בישראל שיטת בחירות יחסית רשימתית סגורה. הבחירות הכלליות בישראל אינן אזוריות ואינן אישיות (ראו הבהרות של מושגים אלה בנספח 3 להלן).

שיטת חישוב היחסיות לצורך חלוקת המנדטים הייתה עד 1969 "שיטת העודף הגדול ביותר" או שיטת הייר (על-שם איש מדע המדינה הבריטי Thomas Hare). למן שנת 1973 נהוגה "שיטת המחיר הממוצע הגבוה ביותר", על-פי שיטת הגנבך-בישוף (על-שם הפיזיקאי השווייצרי Eduard Hagenbach-Bischoff). השיטה השנייה מקנה עדיפות קלה למפלגות הגדולות. היא מכונה בישראל "שיטת בָּדֶר-עופר" על-שם איש הליכוד יוחנן בדר ואיש מפלגת העבודה אברהם עופר, אשר הובילו את מהלך השינוי. היא מכונה גם "שיטת ד'הונדט" (על-שם המשפטן והמתמטיקאי הבלגי Victor d'Hondt), שנוסחת החישוב שלו שונה משיטת הגנבך-בישוף אך מובילה לחלוקת מושבים זהה.

בבחירות לכנסת הראשונה (האספה המכוננת) היה אחוז החסימה 1/120 מהקולות הכשרים (0.83% בקירוב). מהבחירות לכנסת השנייה (1951) ועד הבחירות לכנסת השלוש-עשרה עמד אחוז החסימה על 1.0%. בבחירות לכנסת הארבע-עשרה (1992) הועלה אחוז החסימה ל-1.5%, בבחירות לכנסת

השבע-עשרה (2003) הוא הועלה ל-2.0%, ובבחירות לכנסת העשרים (2015) הוא הועלה ל-3.25%. ההשערה הייתה כי העלאת אחוז החסימה תועיל למפלגות הגדולות ולכן תקל את הרכבת הממשלה, תגביר את משילותה ותייצב את הדמוקרטיה. כל ההשערות הללו מופרכות מבחינה תיאורטית ומבחינה אמפירית כאחת – הן בהקשר הישראלי והן בהקשר של המחקר ההשוואתי של הדמוקרטיה (ראו נספח 7 להלן).

שיטת הבחירות היחסית-הארצית הייתה נהוגה בישראל גם בתקופת המנדט, ושירתה נאמנה את מוסדות היישוב. היא יצרה הַנְיָעה בקרב מפלגות פוליטיות – ובכלל זה מפלגות קטנות – להשתתף בבחירות ובמוסדות היישוב. הַנְיָעה זו התחזקה בשל העובדה שחלק גדול מהפונקציות השלטוניות מולאו באותה תקופה על-ידי המפלגות הפוליטיות. משאבים שונים שהיו בידי מוסדות היישוב הוקצו למפלגות הפוליטיות על-ידי המוסדות. דוגמה מובהקת לעניין זה הייתה חלוקת רשיונות העלייה הרשמיים ("סרטיפיקטים"), שסופקו על-ידי הבריטים למפלגות השונות על-פי כוחן.

במהלך השנים עלו הצעות רבות לשינוי שיטת הבחירות. ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, ביקש לאמץ את השיטה הרובנית הפשוטה הנהוגה בבריטניה. אין ספק שלגד ענינו עמדה גם העובדה ששיטה זו – אילו הונהגה – הייתה מעניקה בבחירות רוב מוחץ למפלגתו מפא"י, שהייתה המפלגה הגדולה ביותר. אולם ועדה שעסקה בנידון, שבראשה עמד איש מפא"י דוד בר-רב-האי, החליטה בשנת 1948 לאמץ את השיטה הנהוגה בישראל עד היום.

מוחלט, ייערך סיבוב שני בין שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר. על-פי הראיונות הרבים שהעניקו תומכי החוק, ועל-פי מודעות-הענק שפרסמו בעיתונות, מטרת החוק הייתה לייצב את הממשלה, למנוע תרגילים מהסוג של הפלת הממשלה בשנת 1990, ולכנס את הבוחרים לתמיכה בשתי המפלגות הגדולות, כפי שאירע בבחירות לרשויות המקומיות מאז הונהגו בשנת 1978. בוויכוחים הפנימיים התעוררה השאלה כיצד ייבחר ראש ממשלה אם ייווצר צורך להחליפו (למשל, עקב בעיית בריאות או התפטרות אישית). היוזמים הכריעו בעד האפשרות הבעייתית ביותר – "בחירות מיוחדות" לראש הממשלה מבלי שיתקיימו במקביל בחירות לכנסת. בגרסה שהובאה לקריאה השנייה לפני מליאת הכנסת לא נדרשה הצבעת אמון בממשלה של ראש ממשלה שנבחר ישירות, אך המליאה קיבלה הסתייגות של חבר הכנסת משה יהלום (מפד"ל) וחייבה גם הצבעת אמון בממשלה.

כפי שנחזה מראש על-ידי מעטים (וגם נכתב במפורש במסמכים אקדמיים²⁴), כל התקוות של מחוללי החוק התבדו. בשל הצורך באמון הכנסת בעת הרכבת הממשלה, התקיים המשא-ומתן הקואליציוני באורח הרגיל. החוק התקבל במרץ 1992, אך הופעל רק עם הבחירות לכנסת החמש-עשרה בשנת 1996. בניגוד לטענה חוזרת ונשנית כי הבחירות ישירות יניבו הכרעה ברורה בדבר זהותו של ראש הממשלה, עברו ימים מספר לאחר אותן בחירות עד שהתברר כי בנימין נתניהו גבר בהפרש זעום על שמעון פרס. יתר על כן, כבר בבחירות 1996 רוסקה מפת המפלגות בשל אפקט "הפתק הכפול". סיסמת הבחירות של אחת המפלגות החדשות – הדרך השלישית – הייתה "למה לאכול לחם בפיתה". כלומר, אם הבוחר מביע את תמיכתו במועמד לראשות הממשלה של אחת המפלגות הגדולות, כדאי לו לתמוך דווקא באחת המפלגות הקטנות. הממשלות שהורכבו על-פי החוק לאחר הבחירות ה"רגילות" של 1996 ושל 1999 לא הצטיינו ביציבות או באריכות-ימים. לאחר הבחירות ה"מיוחדות" של 2001 עמד ראש הממשלה הנבחר אריאל שרון על ביטול הסדר הבחירה הישירה ועל חזרה להסדר הפרלמנטרי הרגיל. במרץ 2001 הוחזר הסדר זה באמצעות חוק-יסוד: הממשלה בגרסתו השלישית.

הגרסה השלישית של חוק-יסוד: הממשלה הנהיגה הסדר של אי-אמון קונסטרוקטיבי "חלקי". על-פי הסדר זה, הצעת אי-אמון יש להגיש בליווי שמו

בשנת 1958 הוגשה לכנסת, בהשראת בן-גוריון, הצעה לאמץ את השיטה הרובנית, אך היא נדחתה ברוב גדול (73 מול 42 שתמכו). הניסיון לפגוע ביחסיות כדי לחזק את המפלגות הגדולות הגיע גם מגורמים אחרים. בשנת 1954 הגישו הציונים הכלליים, שהיו אז המפלגה השנייה בגודלה בכנסת, הצעה לשיטה מעורבת "מקבילה", שלפיה 40 חברי כנסת ייבחרו בשיטה יחסית ואילו 80 חברי כנסת ייבחרו באזורי בחירה חד-נציגיים. הצעות לגרסות שונות של שיטת בחירה מעורבת הוגשו על-ידי גורמים שונים במהלך השנים, וגם כיום יש המציעים שיטה כזאת אף מבלי לעמוד על ההבדלים המהותיים שבין הגרסה של "שיטת הנבחרים המעורבת" לבין הגרסה של "שיטה מקבילה" (ראו נספח 3 להלן).

קיימות ראיות רבות לכך שמציעי רפורמות בעבר ובהווה אינם נהנים מידע משמעותי בנושא, ובוודאי אינם מודעים להשלכות הפוליטיות והאלקטורליות המיידיות של הצעותיהם. כך, למשל, בכנסת השבע-עשרה הגישו חברי הכנסת מנחם בן-ששון (קדימה), גדעון סער (ליכוד), אופיר פז-פינס (עבודה) ואיתן כבל (עבודה) הצעה לשיטה מקבילה שהתיימרה "לשכלל" את השיטה הגרמנית. הדמיה של השיטה המוצעת מוכיחה כי בבחירות 2003 היה הליכוד מגדיל את כוחו ל-87 מושבים במקום 38 שקיבל בפועל, אך בבחירות 2006 הוא לא היה זוכה אפילו במושב אחד.²¹

הרפורמה המשמעותית ביותר בשיטת הבחירות והממשל התקבלה במרץ 1992, במסגרת הגרסה השנייה של חוק-יסוד: הממשלה. האירוע שהביא בסופו של דבר לידי קבלת החוק היה "התרגיל המסריח" של מרץ 1990. היה זה המקרה היחיד שבו נפלה ממשלה בישראל בהצבעת אי-אמון כתוצאה מקונספירציה שיועדה להפיל את ממשלת האיחוד הלאומי השנייה של יצחק שמיר ולהקים ממשלה ללא הליכוד בהנהגת שמעון פרס. התרגיל נכשל. פרס לא הצליח להרכיב ממשלה, ויצחק שמיר הרכיב ממשלה חדשה ללא מפלגת העבודה. התרגיל עורר זעם רב, ובאותה כנסת, הכנסת השלוש-עשרה, יזמו ארבעה חברי כנסת²² את חוק הבחירה הישירה (חוק-יסוד: הממשלה בגרסתו השנייה).²³ הרעיון המרכזי של תומכי החוק היה שבמקביל לבחירות לכנסת ייערכו גם בחירות לראש הממשלה. קביעת האישיות שתחזיק בתפקיד תיעשה על-ידי הבוחרים ברוב מוחלט של הקולות, ואם שום מועמד לא יזכה ברוב

של ראש הממשלה המיועד. אך מינויו של אותו אדם לראשות הממשלה אינו "אוטומטי". הנשיא חייב להטיל עליו את תפקיד הרכבת הממשלה, אך הצלחתו אינה מובטחת. כל מאות הצעות אי-האמון שהוגשו מאז התקבל החוק נכשלו. במרץ 2014 הוכנס תיקון לחוק בדמותה של הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית "מלאה": אפשר להפיל ממשלה מכהנת רק אם רוב חברי הכנסת (61 או יותר) תומכים בהצבעה בממשלה חילונית. הפסד של הממשלה בהצבעת אי-אמון ללא השגת רוב כזה, התומך בממשלה חילונית, משאיר את הממשלה המכהנת על כנה. אין ספק שהסדר זה אכן מחזק את הממשלה, כפי שבא לידי ביטוי בכנסת הנוכחית. הקואליציה אומנם מנסה עדיין לזכות בהצעות אי-האמון המוגשות נגדה, אך כישלון ברוב קטן מ-61 לא יפיל אותה. אי-האמון הקונסטרוקטיבי המלא הונהג לראשונה בגרמניה ב"חוק-היסוד" שלה משנת 1949. זאת, בשל התייחסות המחוקק להתרחשויות שאפיינו את תקופת ויימר. גם ספרד הנהיגה הסדר דומה, מאותן סיבות, לאחר שובה לדמוקרטיה בשנת 1978. גם בכמה דמוקרטיות "חדשות", כגון הונגריה, הונהג הסדר קונסטרוקטיבי דומה. בישראל הוצע ההסדר על-ידי גורמים שונים כבר בשנת 1990, כחלק מסדרה של חלופות לחוק הבחירה הישירה.²⁵

נספח מס' 2: דוגמה לפתק הצבעה

הערה: פתק הצבעה מהסוג המודגם כאן מצריך שימוש באמצעי ספירה אלקטרוניים. השימוש באמצעים אלה אינו פשוט, ומאפשר הטיה בלתי-חוקית של התוצאות. במדינות רבות יש נסיגה 13 כינוי הרשימה אותיות הרשימה מהצבעה אלקטרונית. כיום קיימת הצבעה אלקטרונית מלאה רק בחמש מדינות (בהוטן, ברזיל, הודו, ונצואלה והפיליפינים). משום כך יהיה צורך בקביעת נהלים קפדניים, כגון אלה הנהוגים בהולנד, שהיא אחת המדינות עתירות הניסיון בנושא.

הצבעה בעד מועמד					הצבעה בעד רשימת מועמדים		
אפשר לסמן X לימין מספרי המועמדים המועדפים (אפשר לסמן עד n מועמדים)					חובה לסמן X לימין הרשימה הנתמכת (מותר לסמן רק רשימה אחת)		
91	61	31			כינוי הרשימה	אותיות הרשימה	
92	62	32	2				
93	63	33	3		העבודה	אמת	
94	64	34	4		המפד"ל	ב	
95	65	35	5		יהדות התורה	ג	
96	66	36	6		בל"ד	ד	
97	67	37	7		חד"ש	ו	
98	68	38	8		זעם וצדק חברתי	ז	
99	69	39	9		מורשת אבות	זך	
100	70	40	10		אהבת ישראל	זנ	
101	71	41	11		זכויות הגבר	ט	
102	72	42	12		שינוי	יש	
103	73	43	13		ישראל בעליה	כנ	
104	74	44	14		האיחוד הלאומי	ל	
105	75	45	15		עם אחד	ם	
106	76	46	16		הליכוד	מחל	
107	77	47	17		מרצ הבחירה הדמוקרטית	מרצ	
108	78	48	18		ישראל אחרת	נ	
109	79	49	19		חרות	נץ	
110	80	50	20		רשימה ערבית מאוחדת	עם	
111	81	51	21		לידר	פ	
112	82	52	22		המרכז בראשות דוד מגן	פה	
113	83	53	23		צומת	צ	
114	84	54	24		הברית הלאומית	צף	
115	85	55	25		ארגון הפעולה הדמוקרטית	ק	
116	86	56	26		אזרח ומדינה	קך	
117	87	57	27		עלה ירוק	קנ	
118	88	58	28		להבה	קץ	
119	89	59	29		הירוקים	רק	
120	90	60	30		ש"ס ספרדים שומרי תורה	שס	

נספח מס' 3: שיטות הבחירות במדינות העולם

במקרה של בחירות פרלמנטריות שיטת הבחירות היא האופן שבו מקצים את המושבים בפרלמנט למועמדים השונים ולמפלגות השונות.²⁶ יש שלוש שאלות מרכזיות הקובעות את אופן ההקצאה של המושבים:

1. האם הבחירות הן **יחסיות**?
2. האם הבחירות הן **אזוריות**?
3. האם הבחירות הן **אישיות**?

1. במונח **בחירות יחסיות** הכוונה היא להתאמה בין שיעור התומכים במפלגות השונות במישור הארצי לבין שיעור המושבים שיש לכל אחת מן המפלגות בגוף הנבחר. אם המדינה מחולקת לאזורים, ושומרים על יחסיות הבחירות בכל אחד מהאזורים, התוצאה הארצית של הבחירות עשויה להיות מאוד לא-יחסית. סטייה זו תלך ותגדל ככל שמספר האזורים יגדל וככל שמספר הנבחרים בכל אזור יקטן. כאשר אחוז נציגי המפלגה בפרלמנט דומה לאחוז התומכים בה בכלל המדינה, נאמר שהבחירות הן יחסיות. אין אפשרות לשמור על יחסיות מלאה של התוצאות, ול רק בשל העובדה שמספר החברים בפרלמנט קטן בהרבה ממספר הבוחרים. לעיתים גם מונהג אחוז חסימה, ומפלגות שלא הצליחו לעמוד בו אינן זוכות בייצוג כלל. קיימות נוסחות שונות לחישוב היחסיות. יש לציין כי לעיתים תוצאות הבחירות הן יחסיות בפועל אף ששיטת הבחירות לא נועדה מלכתחילה לשמור על יחסיות במישור הארצי.

2. במונח **בחירות אזוריות** הכוונה היא לחלוקה של המדינה לאזורי בחירה, כך שקביעת הנבחרים מחושבת בנפרד לכל אזור. כפי שניזכר, ייתכנו שיטות בחירות שבהן נעשים במקביל חישובי הקצאה אזוריים וארציים. ברוב המדינות נוהג חלוקה לאזורים. ישראל היא אחד המקרים הספורים שבהם לא נוהג חלוקה כזו. כאשר מתקיימת חלוקה לאזורים, מתעוררות שאלות שונות באשר לאופן הקביעה של האזורים, לגודל האזורים וכדומה. אחד החששות הגדולים בנושא זה הוא קביעה מלאכותית של אזורי הבחירה באורח המעוות את התוצאות במתכוון. פרקטיקה

זו מכונה "ג'רימנדרין" (gerrymandering), על-שם אלברידג' גרי (Elbridge Gerry), מושל מדינת מסצ'וסטס בתחילת המאה התשע-עשרה, אשר הועלתה כלפיו בעיתונות הטענה (המפוקפקת) כי לקראת הבחירות למשרת מושל המדינה בשנת 1812 (זמן קצר לפני שמונה לסגן נשיא ארצות-הברית) עיצב את אחד מאזורי הבחירה בצורה מע ותת (של לטאת סלמנדרה) בניסיון נואש לזכות (שוב) בבחירות. המושג "ג'רימנדרין" מצביע על בעיה אקוטית בחלוקתה של מדינה לאזורי בחירה, שכן תמיד אפשר להנדס את האזורים באופן שיספיע על התוצאות. הטיה כזו של התוצאות אפשרית גם אם נקבע שמספר בעלי זכות הבחירה בכל אזור יהיה יחסי למספר הנבחרים באזור, וגם אם נדרוש שכל אחד מן האזורים יהיה רציף מבחינה גיאוגרפית. כיום קיימות תוכנות מחשב גיאוגרפיות אחדות המיועדות להשיג הטיה כאלה. יש לזכור כי אפשרויות כאלה קיימות תמיד בשל הקשר השכיח בין אזורי המגורים של הבוחרים לבין נטיותיהם הפוליטיות. האזורים יכולים להיות בעלי גודל קבוע או בעלי גודל משתנה. לדוגמה, בארצות-הברית, בבחירות לבית העליון – הסנט – מוקצים שני מושבים לכל אחת מן המדינות; אך בבחירות לבית התחתון – בית-הנבחרים – לכל מדינה יש מספר מושבים שונה, המותאם בקירוב למספר בעלי זכות הבחירה בה. מובן מאליו שבבחירות לסנט יש עיוות מכ ון של התוצאות לטובת המדינות הקטנות.

3. במונח **בחירות אישיות** אנו מתכוונים לאפשרות של הבוחר לציין את העדפותיו בנוגע למועמדים שונים מבלי שיהיה בציון העדפה כזו כדי לפגוע במפלגה שבה הוא תומך. יש מדינות שבהן מצוין בפתק ההצבעה שם של מועמד ובכל-זאת קשה לומר שהבחירות הן אישיות. בבריטניה, למשל, בכל אזור בחירה נבחר נציג אחד. הבוחר מסמן שם של מועמד אחד מבין המועמדים באזור הבחירה, והמועמד שזכה במספר הקולות הגבוה ביותר נבחר כנציג האזור (גם אם אין הוא נתמך על-ידי רוב הקולות "כשרים" בו). מאחר שכל מפלגה מציבה רק מועמד אחד בכל אזור, בחירה במועמד אחר תזיק למפלגה. ברוב המדינות 15 הדמוקרטיות זיקתם של הבוחרים היא בראש ובראשונה למפלגה או למנהיגות הארצית של

בצרפת מושג רוב כזה על-ידי שימוש בשני סיבובי הצבעה. בסיבוב השני משתתפים רק שני המועמדים שזכו במספר הקולות הגבוה ביותר בסיבוב הראשון. באוסטרליה נהוגה "שיטת הקול החלופי". הבוחרים מדרגים את כל המועמדים, ובמקום לערוך סיבוב שני, מניידים את הקולות על-פי העדפה כזו מהמועמדים הפחות-מועדף ואילך, עד שאחד המועמדים מקבל רוב מוחלט של הקולות הכשרים. שיטה דומה לשיטה האוסטרלית נהוגה גם באזורים רב-נציגיים, ומכונה "שיטת הקול היחיד הניתן לניוד" (Single Transferable Vote – STV). שיטה זו נהוגה באירלנד ובמלטה. ביפן הייתה נהוגה בעבר "שיטת הקול היחיד הבלתי-ניתן לניוד" (Single Non-Transferable Vote – SNTV).

המפלגה (למשל, למועמד המפלגה לראשות הממשלה). הצבעה למועמד של מפלגה אחרת באזור הבחירה תזיק למפלגה שבה הבוחר תומך. לכן אפשר לראות במועמד היחיד של המפלגה באזור מעין "רשימת מועמדים" בת שם אחד, שהבוחר אינו יכול לערוך בה שינויים.

בניגוד לטענות שכיחות, כל צירוף של שלוש התכונות שהצגנו לעיל אפשרי: ייתכנו בחירות יחסיות שהן גם אזוריות, ייתכנו בחירות אזוריות שאינן אישיות, ייתכנו בחירות אישיות שהן יחסיות וארציות, וכדומה.

על-מנת לפשט את הדיון בשיטות הבחירות האפשריות, נמיין אותן כדלקמן:

1. **שיטות יחסיות רשימתיות** – כל מפלגה מגישה רשימת מועמדים מדורגת (במישור הארצי או באזורי הבחירה), ומספר המושבים המוקצה למפלגה יחסי למספר הקולות הכשרים שבהם היא זכתה. שיטות יחסיות רשימתיות יכולות להיות פתוחות או סגורות. בשיטה יחסית רשימתית פתוחה הבוחר יכול לקדם מועמדים שהוא חפץ ביקרם. בשיטה רשימתית סגורה אין לבוחרים אפשרות לשנות את סדר המועמדים שהוגש על-ידי המפלגה.

2. **שיטת רובנית פשוטה המכונה FPTP (First Past the Post) או Plurality** – המדינה מחולקת לאזורי בחירה חד-נציגיים, ובכל אזור נבחר המועמד שזכה במספר הקולות הגבוה ביותר, אף אם מספר קולות זה אינו רוב הקולות הכשרים.

3. **שיטות מעורבות** – חלק מהנבחרים נקבעים בשיטה יחסית רשימתית (כלל-ארצית), וחלק מהנבחרים נקבעים בשיטה רובנית פשוטה. בחלק מהשיטות המעורבות מתקנים את העיוות שנגרם על-ידי השימוש החלקי בשיטה הרובנית כך שכלל המושבים בפרלמנט יחולקו באופן יחסי. להלן נכנה שיטה מסוג זה "שיטת נבחרים מעורבת". בחלק מהשיטות המעורבות אין פיצוי כזה, ולכן נוצר עיוות מסוים ביחסיות. שיטות מהסוג האחרון נהוג לכנות "שיטות מקבילות".

4. **שיטות אחרות** – בכמה שיטות רובניות הנבחר נדרש להשיג רוב מוחלט של הקולות הכשרים, ולא רק את מספר הקולות הגבוה ביותר.

הלוח שלהלן מתאר את שיטות הבחירה המקובלות ביותר בדמוקרטיה מובהקות ובכלל מדינות העולם. "דמוקרטיה מובהקות" נכללו בסטטיסטיקה על-פי רשימת המדינות הנסקרות ב-POLITICAL DATA YEARBOOK של כתב-העת EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH.²⁷

שיטות הבחירות הנהוגות בעולם

דמוקרטיה מובהקות	כלל מדינות העולם	שיטת הבחירות
65% (24)	35% (85)	יחסית רשימתית
8% (3)	25% (62)	רובנית פשוטה
16% (6)	16% (40)	מעורבת
11% (4)	24% (58)	אחרת
100% (37)	100% (245)	סה"כ

בקרב המדינות הדמוקרטיות, השיטה הרובנית הפשוטה נהוגה בארצות-הברית, בבריטניה ובקנדה. על אלה אפשר להוסיף את הודו, שאינה כלולה ברשימת ה-POLITICAL DATA YEARBOOK. השיטה מקובלת הרבה יותר בקרב מדינות שאינן דמוקרטיות מובהקות.

בקרב המדינות הדמוקרטיות יש רוב ברור של מדינות (24) המשתמשות בשיטות יחסיות רשימתיות. ב-17 מהמדינות הללו השיטה היא יחסית רשימתית פתוחה, ורק ב-7 (ובכלל זה ישראל) השיטה היא יחסית רשימתית סגורה.

בגרמניה, בהונגריה, בניו-זילנד וברומניה נהוגה שיטה רשימתית מעורבת. ביפן ובליטא נהוגה שיטה מקבילה.

כפי שהוסבר לעיל, בצרפת נהוגה שיטת רובנית בת שני סיבובים, באוסטרליה נהוגה "שיטת הקול החלופי", ואילו באירלנד ובמלטה נהוגה "שיטת הקול היחיד הניתן לניוד".

נספח מס' 4: בחירות אזוריות

להתפתחות הדמוקרטיה הן במדינות אירופה והן במדינות אחרות, כגון ארצות-הברית, נלוותה עריכת בחירות באזורי בחירה. האזורים יוצגו בפרלמנט – או בגופים דמויי פרלמנט – עוד בטרם התפתחה הדמוקרטיה (למשל, במדינות הפיאודליות), ועם המעבר לדמוקרטיה הונהג מחדש אותו הסדר. בארצות-הברית – שנולדה בשנת 1776 כ"דמוקרטיה" ואשר חוקתה נכתבה בשנת 1787 – לא התקיימו במדינות אחדות בחירות דמוקרטיות של ממש לחלק מן הגופים הנבחרים עד לבחירות 1860. בחירות אזוריות התקיימו גם מסיבות טכניות וטכנולוגיות שונות. בעבר לא היו הבוחרים יכולים להכיר מועמדים שלא חיו בשכנותם. גם הקושי באיסוף הקולות ממקומות מרוחקים שימש סיבה ידועה לקיומן של בחירות באזורים גיאוגרפיים מצומצמים יחסית. עד היום הבחירות הכלל-ארציות בארצות-הברית נערכות ביום שלישי הראשון או השני בנובמבר, בשל קשיים שנבעו מהמרחקים הגיאוגרפיים. מדובר בהסדר מסורתי שנבע מקשיים שהיו רלוונטיים בעבר אך אינם רלוונטיים עוד כיום, לנוכח האפשרויות התקשורתיות, התחבורתיות והאלקטרוניות של ימינו. במדינות הרבות שקמו על חורבות האימפריות לאחר שתי מלחמות-העולם ולאחר קריסת ברית-המועצות הונהגו בחירות אזוריות גם בשל ההרכב הלאומי-החברתי של אזורי מדינה שונים. גם בישראל יש קשר בין אזור המגורים לבין הנטיות הפוליטיות, ומשום כך עריכת בחירות אזוריות במתכונת דומה לשיטה הרובנית הפשוטה תפגע במפלגות קטנות שבוחריהן אינם מרוכזים באזורים גיאוגרפיים מובהקים יותר מאשר במפלגות שחלק גדול מתומכיהן מתגוררים באזורים ספציפיים (כגון המפלגות הנתמכות על-ידי הציבור הערבי או החרדי).

כבר טענו לעיל כי בחירות אזוריות אינן בהכרח בחירות שאינן יחסיות במישור הארצי. הסדר אחד לעניין זה הוא הנהגת "שיטה מעורבת" (להבדיל משיטה "מקבילה"). הסדר אחר הוא שימוש במאגרי קולות. למשל, אם ישראל תחולק ל-120 מושבים והבוחרים יצביעו על-פי זיקתם המפלגתית, ניתן לקבוע שסך הקולות שניתן למועמדי המפלגה בכל האזורים יקבע את מספר נציגיה בכנסת, והנבחרים יהיו המועמדים האזוריים של המפלגה שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר. קל להוכיח ולהדגים כי בשיטה כזו התוצאה תיוותר יחסית, כמקובל כיום.

עם זאת, כאשר אין סידור של "מאגרי קולות" או "שיטה מעורבת", תוצאת הבחירות תיטה לעוות את היחסיות, ועיוות זה ילך ויגדל ככל שיקטנו אזורי הבחירה. העיוות המרבי יתרחש בשיטת FPTP – השיטה הרובנית הפשוטה. דיברז'ה (Duverger) טען כבר בשנת 1952 כי השיטה דוחפת את המערכת המפלגתית לקיומן של שתי מפלגות.²⁸ די להתבונן על הבחירות בבריטניה על-מנת להיווכח כי תחזית זו אינה מתגשמת בהכרח. אולם בבריטניה אנו עדים תמיד לעיוות גדול ביותר של היחסיות. ברוב המקרים (אך לא בבחירות הראשונות של 1974 ובבחירות של 2010, שבהן לא השיגה שום מפלגה רוב של מושבים) אחת המפלגות זוכה ברוב מושבי הפרלמנט אף שהיא נתמכת על-ידי מיעוט מקרב הנבחרים. יש מי שיראו בעיוות כזה יתרון.

כדי להדגים את עיוותי היחסיות בשיטת FPTP, הבה נניח שבכל האזורים זכה המועמד של המפלגה A ב-34% של הקולות, בעוד המועמדים של המפלגה B ושל המפלגה C זכו ב-33% של הקולות. במקרה זה תזכה המפלגה A בכל המושבים בפרלמנט. עיוותי יחסיות – אם כי לא בקנה-מידה קיצוני כל-כך – מתקיימים בכל המדינות שבהן מפעילים את השיטה, ובכלל זה בקנדה (שבה יש 308 מושבים בפרלמנט), בארצות-הברית (שבה יש 435 מושבים בבית-הנבחרים), בהודו (שבה יש 543 מושבים בפרלמנט) ובבריטניה (שבה יש 650 מושבים בבית-הנבחרים).

טענה שגורה של חסידי השיטה היא כי בחירות באזורים חד-נציגיים הן בחירות "אישיות". אולם השוואת התוצאות שהתקבלו בבחירות שנערכו במדינות האמורות במועדים שונים מוכיחה כי הגורם המכריע בהחלטת הבוחרים הוא הזיקה המפלגתית של המועמד, ולא אישיותו, שכן ברוב האזורים בכל המדינות זוכים לאורך זמן מועמדים שונים של אותה מפלגה. בארצות-הברית קיימים אפילו אזורים אחדים שבהם אחת המפלגות הראשיות (הדמוקרטית או הרפובליקאית) מוותרת על הצגת מועמד. מחקרים לא-מעטים מוכיחים כי חלק מן המצביעים אינם זוכרים אפילו את שמו של המועמד המפלגתי שנתמך על-ידיהם.

זאת ועוד, בגרמניה, שבה כמחצית חברי הבונדסטג נבחרים בשיטה זו בעוד כמחציתם (ויותר) נבחרים בשיטה המבטיחה ייצוג יחסי של כל המושבים ("שיטת נבחרים מעורבת"), יש לבוחר שני קולות: "מפלגתי" ו"אזורי". בחירה במועמד אזורי ממפלגה אחרת אינה יכולה להזיק לייצוג הכללי של המפלגה.

כי העיוותים ביחסיות שהיו נוצרים אילו נערכו אותן מערכות בחירות בשיטת FPTP לא היו שונים בהרבה.

בכל המקרים המפלגות הגדולות זוכות במושבים נוספים רבים. יהדות התורה והמפלגות הערביות אינן ניזוקות. כל המפלגות האחרות מפסידות מושבים. (החריגה היחידה היא בבחירות 2006, שבהן זכתה גם ישראל ביתנו במושבים רבים נוספים. הדבר נבע מכך שבאזורי בחירה רבים הייתה אוכלוסייה גדולה של יוצאי ברית-המועצות-לשעבר, שתמכו ברשימה.) הלוחות שלהלן משווים את התוצאות שהתקבלו בהדמיה לתוצאת הבחירות שהתקבלה בשיטה הקיימת.

בכל-זאת, בכל הבחירות למן 1949 יותר מ-90% מהבוחרים לא הצביעו למועמד אזורי של מפלגה אחת. **המסקנה היא שבחירות אזוריות באזורים חד-נציגיים אינן בחירות אישיות.**

על-מנת לבדוק את האמור בהקשר הישראלי, בדקנו מחדש הדמיות על בחירות 2003 ו-2006 בשיטת FPTP. הבדיקה המקורית נערכה לפני כשבע שנים.²⁹ לגבי שלוש הבחירות האחרונות, שנערכו ב-2009, ב-2013 וב-2015, לא עמדו לרשותנו תוכנות גיאוגרפיות-סטטיסטיות דומות לאלה של הבחירות ב-2003 וב-2006. אך בדיקות מדויקות פחות מעלות

בחירות 2003

תוצאות בשיטת FPTP	תוצאות הבחירות	המפלגה
78	38	ליכוד
22	19	העבודה
7	5	יהדות התורה
10	8	שלוש הרשימות הערביות
3	50	רשימות אחרות
120	120	סה"כ

ב- FPTP, מבין הרשימות "האחרות", רק ש"ס מצליחה לקבל ייצוג (של 3 מושבים).

בחירות 2006

תוצאות בשיטת FPTP	תוצאות הבחירות	המפלגה
41	29	קדימה
20	16	העבודה
2	12	הליכוד
26	11	ישראל ביתנו
8	6	יהדות התורה
10	10	שלוש הרשימות הערביות
13	36	רשימות אחרות
120	120	סה"כ

ב- FPTP, מבין "הרשימות האחרות", ש"ס מקבלת 11 מושבים, ומפד"ל-האיחוד הלאומי מקבל 2 מושבים.

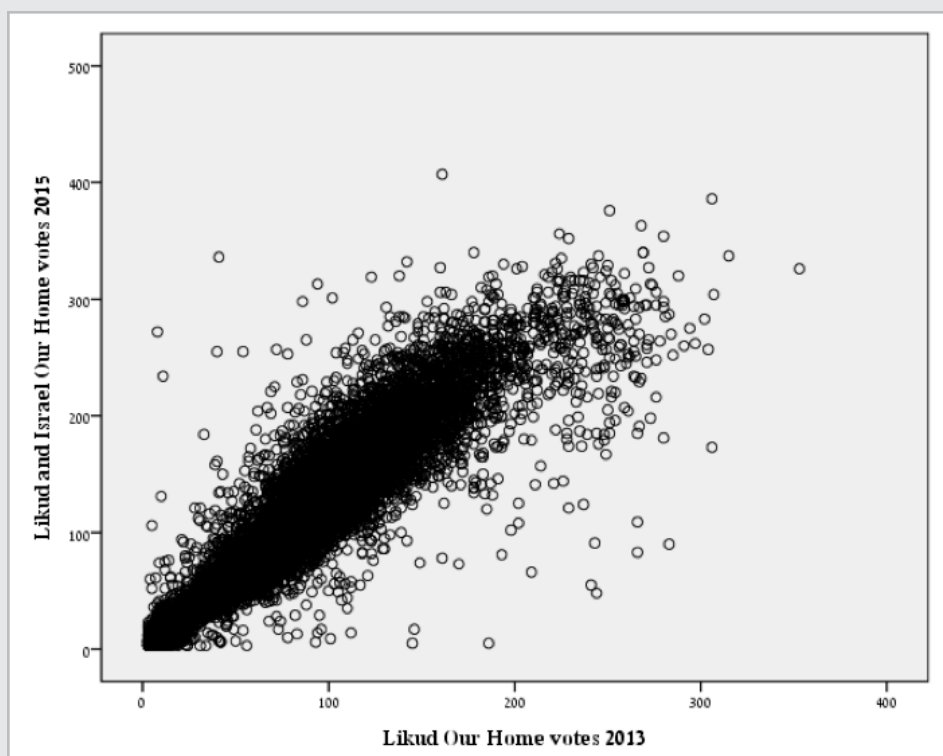
מישיגן³⁰. במחקר זה התברר כי רוב הבוחרים (יותר מ-90%) אינם משנים את זיקתם המפלגתית בבחירות שונות, כלומר, הם מצביעים תמיד בעד מועמדים של אותה מפלגה, ללא קשר לשינויי מועמדים ולשינויי עמדות של המועמדים או של מפלגותיהם.

קיימות דרכים שונות לבדיקת השפעתה של הזיקה המפלגתית המוקדמת על אופן ההצבעה. בתרשים הבא מוצגות כ-9,500 קלפיות לפי מספר המצביעים בהן שתמכו ברשימת הליכוד ביתנו בבחירות 2013 לעומת מספר הקולות הכולל שקיבלו בהן רשימות הליכוד ישראל ביתנו בבחירות 2015.³¹

בחלק מן המדינות שבהן מתקיימות בחירות יחסיות, היחסיות הזו מוסדרת לא על-ידי שיטה מעורבת או על-ידי מאגרי קולות, אלא על-ידי שימוש באזורי בחירה מרובי נציגים. ככל שמספר הנציגים גבוה יותר, עיוות היחסיות קטן יותר. אך ברור שכאשר מספר הנציגים באזור גדול ולא מונהגת בחירה אישית מפורשת – למשל, באמצעות פתק הצבעה רשימתי גמיש – אין ייצוג אישי אמיתי של הבוחרים, והייצוג הוא ביסודו מפלגתי.

שאלת הזיקה המפלגתית היא אכן אחת השאלות המרכזיות שמעצבי שיטות בחירות ניצבים בפניהן. אחד ממחקרי-היסוד בעניין זה הוא של "אסכולת

מספר הקולות שקיבלה רשימת הליכוד ביתנו בבחירות 2013 בקלפיות שונות מול מספר הקולות הכולל שקיבלו רשימות הליכוד ישראל ביתנו בבחירות 2015 באותן קלפיות



בלוח הבא מוצגת התוספת במספר הקולות הממוצע לקלפי שניתנו לרשימת המחנה הציוני בבחירות 2015 לעומת מספר הקולות שהשיגה רשימת העבודה בבחירות 2013. הנתונים היו בוודאי חזקים עוד יותר אילו יכולנו לסווג את הקלפיות בכל יישוב.

לוח זה, ובדיקות מקבילות שעשינו, מוכיח שהרמה החברתית-הכלכלית – ולא היישוב – היא הגורם המכריע בשונות הצבעה באזורי קלפי שונים. גם ממצא זה מוכיח בעקיפין שהייצוג על-פי אזור גיאוגרפי חשוב הרבה פחות מהייצוג על-פי משתנים אחרים.

זוהי רק אחת ההדגמות לנאמנות המפלגתית החזקה בישראל למרות ההבדלים המשמעותיים בתוצאות הפוליטיות של בחירות שונות.³²

בדיקה נוספת שעשינו על-סמך נתוני הקלפיות הייתה הקשר בין הרמה החברתית-הכלכלית באזורים שונים לבין ההצבעה. נבדקו 7,491 קלפיות שלגביהן היו נתונים מתאימים. הרמה החברתית-הכלכלית נקבעה לפי סולם של 1 עד 10 המקובל בישראל (1 – הרמה הנמוכה ביותר; 10 – הרמה הגבוהה ביותר). הסיווג חל לגבי יישובים שלמים, אף שבאותו יישוב ייתכנו כמובן אזורי קלפי עם רמות חברתיות-כלכליות שונות.

בחירות 2006

סטיית-התקן	מספר הקלפיות באשכול	מספר הקולות הממוצע שנוסף לפתק אמת בכל קלפי	האשכול החברתי הכלכלי
8.6	155	2.3	1
14.9	498	3.0	2
21.8	595	4.4	3
19.7	1,101	12.1	4
24.0	1,961	18.3	5
25.6	582	23.1	6
35.9	1,594	40.5	7
41.3	883	73.1	8
50.4	101	106.7	9
46.0	21	109.0	10
37.0	7,491	27.9	סה"כ

הנאמנות המפלגתית החזקה בישראל, כבמדינות אחרות, מצדיקה שימוש בבחירות אישיות "בתוך המפלגה", ולא בבחירות אזוריות ללא הצבעה אישית אמיתית, היוצרות רק אשליה – אך לא מהות אמיתית – של בחירות אישיות. אכן, במדינות רבות נוהג הצבעה מסוג זה, אם באמצעות פתק הצבעה רשימתי פתוח ואם בטכניקה אחרת של "הצבעת העדפה" (preferential voting).

נספח מס' 5: מינוי ראש המפלגה הגדולה ביותר כמרכיב הממשלה

באביב 1989, במהלך כנס (יסוד) של המכון הישראלי לדמוקרטיה, העלה לראשונה פרופ' אברהם דיסקין את הרעיון של מינוי "אוטומטי" לאחר בחירות של ראש המפלגה הגדולה ביותר לראשות הממשלה, והציגו כרעיון-נפץ³³ בין המשתתפים התנהל ויכוח לגבי האמצעים שאפשר לנקוט כדי להגדיל את כוחה של המפלגה הגדולה ביותר (או את כוחן של המפלגות הגדולות ביותר). במסגרת זאת הוזכרו גם רעיון ה"בונוס" (ראו את הדיון במקרה האיטלקי בהמשך נספח זה) וכן הרעיון להעלות את אחיזת החסימה (דבר שאינו קשור בהכרח לייצוג האלקטורלי של המפלגה הגדולה, ועלול דווקא לצמצם את כוחה הפוליטי – ראו נספח 7). לצורך הוויכוח, ואך ורק לצורך זה, נטען כי מינוי אוטומטי של ראש המפלגה הגדולה יעודד הן את מנהיגי המפלגות הקטנות הסמוכות מבחינה אידיאולוגית למפלגה הגדולה והן את המתלבטים בין הצבעה בעד מפלגה קטנה להצבעה בעד מפלגה גדולה להצביע בעד המפלגות הגדולות. למעשה, רעיון זה דוחף הן את מנהיגי המפלגות והן את הבוחרים להתנהגות שאינה כנה מתוך שיקולים "אסטרטגיים". אולם הבעיה המרכזית בשיטה זו היא אי-היציבות הקיצונית שהיא עלולה להניב.

נניח, למשל, שקיים פרלמנט בן 100 מושבים שבו למפלגה A יש 33 מושבים, למפלגה B יש 33 מושבים ולמפלגה C יש 34 מושבים. עוד נניח כי קיימת קרבה אידיאולוגית בין המפלגות A ו-B הן במישור של הנבחרים והן במישור של הבוחרים. שתי המפלגות מעוניינות לשתף פעולה זו עם זו, אך אינן מעוניינות בשיתוף-פעולה כלשהו עם המפלגה C, הנחשבת קיצונית בעיניהן. שיטת המינוי האוטומטי תמליך את המפלגה C על הפרלמנט, אך היא תתקשה לתפקד בהעדף רוב או לחלופין תקים קואליציה רעועה עם אחת המפלגות האחרות. הדברים הובאו כבר אז לפני המשתתפים, והוסבר במפורש כי רעיון המינוי ה"אוטומטי" של המפלגה הגדולה יקדם אומנם את כוחן האלקטורלי של המפלגות הגדולות, אך אין הוא ראוי מבחינה מוסרית, והוא גם מסוכן ביותר מבחינה מעשית.

הכלל הקובע הוא שבמטרים פרלמנטריים דרושה תמיכה של רוב הפרלמנט בממשלה. בהעדר רוב כזה צפויות בעיות לא רק לממשלה, אלא גם לקיומו של המשטר הדמוקרטי. מסיבה זו לא ידוע על מדינה כלשהי שבה הרעיון של מינוי אוטומטי של ראש המפלגה הגדולה לראשות הממשלה מעוגן חוקתית. עם זאת, בפועל, לעיתים קרובות, ראש המפלגה הגדולה הוא שמרכיב את הממשלה. כך קורה, כמובן, כאשר המפלגה הגדולה ביותר זוכה ברוב מושבי הפרלמנט. אך כך קורה גם במצב (שנוצר בישראל כמעט תמיד) שבו ראש המפלגה הגדולה ביותר (שלא זכתה ברוב מושבי הפרלמנט) הוא גם בעל הסיכויים הטובים ביותר להשיג רוב בפרלמנט בעזרת מפלגות אחרות.³⁴

כדי לאשש את הצורך להימנע מעיגול חוקתי של הרעיון, די להתבונן על תוצאות הבחירות של 2009. מפלגת קדימה בהנהגת ציפי לבני זכתה במושב אחד יותר מהליכוד בהנהגת בנימין נתניהו (28 ו-27 מושבים, בהתאמה), אך האחרון לא התקשה להשיג רוב של חברי כנסת שהמליצו עליו כעל מרכיב הממשלה. אנו ערים לעובדה שייתכן כי מצב מעין זה יכול להתרחש גם בהצעת הרפורמה שהובאה לעיל. אך כדי לצמצם את הסיכויים ל"מבוי סתום", כללנו בהצעה חסמי-סף שבריתות בין-מפלגתיות וכן מפלגות צריכות לעמוד בהם. כמו-כן אנו ממליצים על קיצור תקופת הרכבת הממשלה (במקרה שברית (או מפלגה) אינה זוכה בבחירות ברוב מוחלט של המושבים ועל-כן חייבת לנהל משא-ומתן קואליציוני) ביחס לתקופה הנהוגה כיום. בכך ההצעה מקדמת היערכות בגושים ו/או במפלגות גדולות, ובכל מקרה מונעת "תקופת דמדומים" בלתי-סבירה באורכה. גם הרעיון של אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא והרעיון של פטור מהצבעת אמון אך ורק לראש ברית שזוכה ברוב מושבי הכנסת עולים בקנה אחד עם ההיגיון האמור.

לאחרונה הועלה רעיון-עוועים של הקמת ממשלה על-ידי ראש המפלגה הגדולה ביותר בלא השגת אמון הפרלמנט, יאה גודלה של המפלגה הזאת אשר יהא. זהו רעיון פרוץ שמעיד על חוסר הבנה מוחלט הן של הרעיון הדמוקרטי והן של אופן הפעולה המעשי של משטרים דמוקרטיים פרלמנטריים.

רעיון סביר יותר הוא להבטיח רוב למפלגה הגדולה על-ידי מתן בונוס לברית המפלגות הגדולה ביותר או למפלגה הגדולה ביותר. אך גם רעיון זה פוגע במהות הבסיסית של הדמוקרטיה, שכן מובן מאליו שמתן בונוס כזה מהווה הפרה

בוטה של רעיון הייצוגיות. אין זה מקרה שהוא הועלה לראשונה על-ידי חסידיו של בניטו מוסוליני בשנות העשרים של המאה הקודמת.³⁵

שיטה של "ברית מפלגות" אשר דומה לשיטה שהוצגה לעיל הונהגה באיטליה ברפורמה של 2005. במקביל הוקצו שם, בתנאים שנקבעו, מושבים נוספים לברית המפלגות המנצחת. השיטה ייצבה את המערכת, בעוד שניסויי רפורמה קודמים שהונהגו באיטליה ובמדינות אחרות היו יעילים פחות. הרעיון המרכזי של הרפורמה של 2005 היה הענקת 54% ממושבי הפרלמנט לברית המפלגות הגדולה ביותר וחלוקת יתר המושבים בין המפלגות (והבריתות) האחרות באופן יחסי. אומנם, כדאי תמיד לזכור כי בונוס כזה עלול להעניק רוב מוחלט מלאכותי למפלגה או לברית שקיבלו אפילו פחות מרבע מהקולות הכשרים (ראו את תוצאות הבחירות שנערכו בישראל ב-2009), אך קשה גם להתעלם מאי-היציבות שאפיינה את ממשלות איטליה בעבר. מדובר במקרה מעניין במיוחד, לנוכח העובדה שבמשך עשרות שנים שלטה באיטליה מפלגה שהחזיקה ברוב מושבי הבית.

בשנת 2015 החליטו האיטלקים לערוך רפורמה נוספת, המכונה לעיתים בספרות "יחסיות מחוזקת" (reinforced proportionality). שיטה כזאת הופעלה גם במדינות אחרות (יוון, קוריאה הדרומית). ברם, ברור שמדובר בשיטה שמעוותת במכוון את רצון הבוחר, ולכן נהוג לבקרה כשיטה הפוגעת ביסודות הדמוקרטיה. השיטה האיטלקית משנת 2015, אשר טרם יושמה, מכונה "Italicum", והיא תעניק 54% ממושבי הפרלמנט למפלגה הגדולה ביותר (ולא לברית הגדולה ביותר). ברפורמה תמכו ראש הממשלה הנוכחי מתאו רנצי (Matteo Renzi) וראש הממשלה לשעבר סילביו ברלוסקוני (Silvio Berlusconi). לנוכח נסיון העבר (בתקופה שאחרי מלחמת-העולם השנייה) אין זה ודאי שאפילו רוב מלאכותי כזה יניב יציבות באיטליה, בשל מחלוקות אפשריות בתוך המפלגה השלטת.

נספח מס' 6: תקופת כהונתן של ממשלות ישראל

טענה חוזרת ונשנית המועלית בהקשר של בעיית המשילות בישראל היא תכיפות החלפתן של ממשלות ישראל. בתקופה שבין 1949 ל-2015 – תקופה של 66 שנים – כיהנו בישראל 33 ממשלות. כלומר, משך כהונתה הממוצע של ממשלה בישראל עמד על שנתיים. אולם בדיקת הנתונים מוכיחה כי ברוב המקרים לא העידה הקמתה של ממשלה חדשה על חוסר יציבות או על חוסר משילות; להפך, לא פעם העידו חילופי הממשלה דווקא על עוצמתו של ראש הממשלה ועל עוצמת מפלגתו.

בתקופה האמורה התקיימו 19 כנסות. כלומר, משך הכהונה הממוצע של כנסת עמד על שלוש שנים וחצי כמעט. כל אימת שמתקיימות בחירות, החוק מחייב הקמת ממשלה חדשה (ראו חוק המעבר, התש"ט-1949, ואחר כך חוק-יסוד: הממשלה בנוסחיו מ-1968, מ-1992 ומ-2001). עם זאת, חשוב לזכור כי רק בחמישה מקרים מילאה הכנסת את ימיה והבחירות התקיימו במועדן (1955, 1959, 1965, 1969 ו-1988), ובמקרה אחד התאחרו הבחירות ביותר מחודשיים בשל מלחמה (1973). גם הבחירות לאספה המכוננת (1949) התאחרו בהשוואה למובטח בהכרזת העצמאות.

כמעט בכל המקרים שבהם התקיימו בחירות מוקדמות אכן היינו עדים לקשיים בשליטת ראש הממשלה ומפלגתו. פרט לשלוש כנסות שהיו קצרות-מועד במיוחד (הראשונה, הרביעית והתשע-עשרה), התגלעו הקשיים האמורים בסוף השנה השלישית או בשנה הרביעית לתקופת כהונתו של הכנסת. 13 פעמים התקיימו בחירות מוקדמות לכנסת (1951, 1961, 1977, 1981, 1984, 1992, 1996, 1999, 2003, 2006, 2009, 2013, 2015).

יש לציין כי פיזור מוקדם של הפרלמנט אינו תופעה יוצאת-דופן במיוחד. כך, ברוב המקרים הבחירות לפרלמנט הבריטי מוקדמות ביוזמת ראש הממשלה המכהן (באישור המונרך). אולם קיימות כמה מדינות עם משטרים פרלמנטריים שאין בהם אפשרות של בחירות מוקדמות. כאלה הן, לדוגמה, נורווגיה ושוודיה, שבהן הפרלמנטים משלימים תמיד את מלוא תקופת כהונתם (הנמשכת ארבע שנים). מבין הדמוקרטיה היציבות, פיזור הפרלמנט על-ידי עצמו אפשרי – נוסף על ישראל – רק באוסטריה ולאחרונה

גם בבריטניה (אפשרות שטרם מומשה). מובן מאליו שביטול האפשרות של פיזור עצמי, תוך השארת האפשרות של פיזור ביוזמת ראש הממשלה, יחזק את שליטת ראש הממשלה ומפלגתו במערכת.

מתוך 14 המקרים שבהם התחלפה ממשלה בתקופת כהונתה של הכנסת, רק במקרה אחד – היחיד בתולדות מדינת-ישראל – הודחה ממשלה בהצבעת אי-אמון (1990). יתר על כן, גם במקרה זה הרכיב בסופו של דבר ראש הממשלה המודח (יצחק שמיר) את הממשלה החדשה. כמעט כל המקרים האחרים אינם קשורים לבעיות משילות של ממש. חמש פעמים התפטר ראש הממשלה באורח שהפגין את עוצמתו ואפשר לו לערוך שינויים שבהם היה מעוניין (1950, 1952, 1955, 1958, 1964). כדאי לזכור בעניין זה כי חוק-יסוד: הממשלה הראשון התקבל רק בשנת 1968, וכי על-פי חוק המעבר, בטרם תוקן בתחילת שנות השישים, לא היה באפשרותו של ראש הממשלה לפטר שרים שוררים בממשלתו. ארבע פעמים התפטרו ראשי הממשלה מסיבות שניתן להגדירן "אישיות" (1954, 1963, 1974, 1983), פעמיים הוקמה ממשלה חדשה בשל מות ראש הממשלה (אשכול בשנת 1969 ורבין שנרצח בשנת 1995), פעם אחת המשיכה לכהן אותה ממשלה תוך חילופי ראש ממשלה בהסכם רוטציה (1984), ופעם אחת (2001) התקיימו "בחירות מיוחדות" לראש הממשלה על-פי הנוסח השני של חוק-יסוד: הממשלה.

ממשלות ישראל מן הכנסת הראשונה ועד לכנסת העשרים

מיון לצורכי בדיקת משילות	סיבה פורמלית לתום הכהונה	המפלגות המשתתפות בעת ההקמה	תאריך כינון הממשלה	ראש הממשלה	מספר הממשלה	הכנסת
ראש ממשלה עוצמתי	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, חזית דתית, פרוגרסיבים, ספרדים, מיעוטים	8.3.1949	דוד בן-גוריון	1	ראשונה
בחירות מוקדמות	התפטרות ראש הממשלה ובחירות מוקדמות	מפא"י, חזית דתית, פרוגרסיבים, ספרדים, מיעוטים	30.10.1950	דוד בן-גוריון	2	
ראש ממשלה עוצמתי	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, הפועל המזרחי, המזרחי, אגו"י, פאג"י, מיעוטים	7.10.1951	דוד בן-גוריון	3	שנייה
סיבה אישית	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, ציונים כלליים, הפועל המזרחי, המזרחי, פרוגרסיבים, מיעוטים	23.12.1952	דוד בן-גוריון	4	
ראש ממשלה עוצמתי	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, ציונים כלליים, הפועל המזרחי, המזרחי, פרוגרסיבים, מיעוטים	26.1.1954	משה שרת	5	
בחירות במועדן	בחירות	מפא"י, הפועל המזרחי, המזרחי, פרוגרסיבים, מיעוטים	29.6.1955	משה שרת	6	
ראש ממשלה עוצמתי	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, מפ"ם, פרוגרסיבים, מיעוטים	3.11.1955	דוד בן-גוריון	7	שלישית
בחירות במועדן	בחירות	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, מפ"ם, פרוגרסיבים, מיעוטים	7.1.1958	דוד בן-גוריון	8	
בחירות מוקדמות	התפטרות ראש הממשלה ובחירות מוקדמות	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, מפ"ם, פרוגרסיבים, מיעוטים	16.12.1959	דוד בן-גוריון	9	רביעית
סיבה אישית	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, פאג"י, מיעוטים	2.11.1961	דוד בן-גוריון	10	חמישית
ראש ממשלה עוצמתי	התפטרות ראש הממשלה	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, פאג"י, מיעוטים	24.6.1963	לוי אשכול	11	
בחירות במועדן	בחירות	מפא"י, מפד"ל, אחה"ע, פאג"י, מיעוטים	22.12.1964	לוי אשכול	12	

מיון לצורכי בדיקת משילות	סיבה פורמלית לתום הכהונה	המפלגות המשתתפות בעת ההקמה	תאריך כינון הממשלה	ראש הממשלה	מספר הממשלה	הכנסת
מות ראש הממשלה	פטירת ראש הממשלה	המערך (הקטן), מפד"ל, מפ"ם, ל"ע, פאג"י, מיעוטים	12.1.1966	לוי אשכול	13	שישית
בחירות במועדן	בחירות	עבודה, מפ"ם, גח"ל, מפד"ל, ל"ע, פאג"י, מיעוטים	17.3.1969	גולדה מאיר	14	
בחירות "במועדן"	בחירות מאוחרות	מערך, מפד"ל, ל"ע, מיעוטים	15.12.1969	גולדה מאיר	15	שביעית
סיבה אישית	התפטרות ראש הממשלה	מערך, מפד"ל, ל"ע, מיעוטים	10.3.1974	גולדה מאיר	16	שמינית
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	מערך, ל"ע, ר"צ, מיעוטים	3.6.1974	יצחק רבין	17	
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, מפד"ל, אגו"י	20.6.1977	מנחם בגין	18	תשיעית
סיבה אישית	התפטרות ראש הממשלה	ליכוד, מפד"ל, אגו"י	5.8.1981	מנחם בגין	19	עשירית
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, מפד"ל, אגו"י, תמ"י, התחיה	10.10.1983	יצחק שמיר	20	
קיום הסכם הרוטציה	התפטרות ראש הממשלה (רוטציה)	עבודה, ליכוד, מפד"ל, יחד, ש"ס, מורשה, אגו"י, שינוי, אומץ	13.9.1984	שמעון פרס	21	אחת-עשרה
בחירות במועדן	בחירות	עבודה, ליכוד, מפד"ל, יחד, ש"ס, מורשה, אגו"י, שינוי, אומץ	21.10.1986	יצחק שמיר	22	
הצבעת אי-אמון	הצבעת אי-אמון	ליכוד, עבודה, ש"ס, מפד"ל, אגו"י	22.12.1988	יצחק שמיר	23	שתים-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, מפד"ל, ש"ס, התחיה, צומת, מולדת, הרעיון הצינוני, דגל התורה (אגו"י)	11.6.1990	יצחק שמיר	24	
מות ראש הממשלה	רצח ראש הממשלה	עבודה, מרצ, ש"ס	12.7.1992	יצחק רבין	25	שלוש-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	עבודה, מרצ, ייעוד	22.11.1995	שמעון פרס	26	
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, גשר, צומת, ש"ס, מפד"ל, ישראל בעליה, הדרך השלישית	17.6.1996	בנימין נתניהו	27	ארבע-עשרה

מיון לצורכי בדיקת משילות	סיבה פורמלית לתום הכהונה	המפלגות המשתתפות בעת ההקמה	תאריך כינון הממשלה	ראש הממשלה	מספר הממשלה	הכנסת
בחירות מוקדמות	התפטרות ראש הממשלה ובחירות "מיוחדות"	ישראל אחת, מרצ, ישראל בעליה, מפלגת המרכז, ש"ס, מפד"ל, יהדות התורה	6.7.1999	אהוד ברק	28	חמש-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, עבודה, ש"ס, ישראל בעליה, ישראל ביתנו	7.3.2001	אריאל שרון	29	
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, עבודה, שינוי, מפד"ל, ישראל ביתנו, האיחוד הלאומי	28.2.2003	אריאל שרון	30	שש-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	קדימה, עבודה, ש"ס, גמלאים	4.5.2006	אהוד אולמרט	31	שבע-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	ליכוד, עבודה, ישראל ביתנו, ש"ס, הבית היהודי, אגו"י	31.3.2009	בנימין נתניהו	32	שמונה-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	הליכוד ביתנו, יש עתיד, הבית היהודי, התנועה	18.3.2013	בנימין נתניהו	33	תשע-עשרה
בחירות מוקדמות	בחירות מוקדמות	הליכוד, כולנו, הבית היהודי, ש"ס, יהדות התורה	14.5.2015	בנימין נתניהו	34	עשרים

נספח מס' 7: ריבוי מפלגות, יציבות הדמוקרטיה ויציבות הקואליציה

הטרוגניות. בדרך-כלל מקובלת הטענה, שהועלתה על-ידי לייפרט (Lijphart) בשנת 1984 (וגם בפרסומים עוקבים), כי בחברות הטרוגניות – קל וחומר בחברות שסועות – יש להעדיף "דמוקרטיה הסכמית (קונסנזואלית)" על דמוקרטיה רובנית "בסגנון וסטמינסטר"³⁶. הדמוקרטיה ההסכמית מצטיינת בייצוג מיעוטים, בבחירות יחסיות, בריבוי מפלגות, בצורך להשיג פשרות באמצעות קואליציות בין-מפלגתיות וכיוצא באלה.

לטענתנו זו של לייפרט נמצא חיזוק בנתונים האמפיריים. במחקר שפורסם לפני שנים אחדות נבדקו 32 דמוקרטיה יציבות (על-פי מאפייניהן בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים) ו-30 דמוקרטיה שקרסו במהלך המאה העשרים.³⁷ במסגרת הנוכחית בדקנו מחדש את מאפייניהן הנוכחיים של הדמוקרטיה היציבות, ונוכחנו כי לא חל שינוי בממצאים בהשוואה למחקר המקורי. הממצאים מוצגים בשני הלוחות הבאים.

בשנת 1989 קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה כנס בעניין רפורמות אפשריות בשיטת הממשל. אחת התופעות שהוצגו בכנס כפוגעות ביציבותה של מערכת הממשל הייתה ריבוי המפלגות הקטנות בפוליטיקה הישראלית. למעשה, קיימת אי-הבנה רחבה למדי בעניין זה. ריבוי המפלגות אינו פוגע בהכרח ביציבות הממשלה או ביציבותו של המשטר הדמוקרטי. אדרבה, לעיתים קרובות מתרחשת דווקא התופעה ההפוכה: ריבוי המפלגות הקטנות תורם הן ליציבות הממשלה והן ליציבותו של המשטר הדמוקרטי.

התרומה של ריבוי המפלגות הקטנות ליציבותו של המשטר הדמוקרטי מתרחשת בעיקר בחברות

הקשר בין יציבות הדמוקרטיה לבין קיום בחירות יחסיות לפרלמנט

סוג המדינות	מספר המדינות	בחירות יחסיות	בחירות שאינן יחסיות	סה"כ
דמוקרטיה יציבות	32	66%	34%	100%
דמוקרטיה שקרסו	30	47%	53%	100%

הקשר בין יציבות הדמוקרטיה לבין מספר המפלגות

סוג המדינות	מספר המדינות	ריבוי מפלגות	מיעוט מפלגות	סה"כ
דמוקרטיה יציבות	32	66%	34%	100%
דמוקרטיה שקרסו	30	43%	57%	100%

המסקנה העולה מהבדיקה האמורה היא שהקשר בין יחסיות הבחירות לבין יציבותו של המשטר הדמוקרטי, וכמוהו גם הקשר בין מספר המפלגות לבין יציבות הדמוקרטיה, נוטים להיות הפוכים מהטענה המקובלת. במשטרים שבהם מתקיימות בחירות יחסיות ובמשטרים שבהם קיים ריבוי מפלגות, הדמוקרטיה נוטה בבירור להיות יציבה יותר.

ו-B אינן מוכנות לשתף פעולה זו עם זו אך שתייה נכונות לשתף פעולה עם המפלגה C, אזי המפלגה הקטנה ביותר תהיה בפועל בעלת עוצמת ההצבעה הגבוהה ביותר. ברור שבדוגמה האמורה המפלגה A – השולטת במחצית מושבי הפרלמנט חסר אחד – הייתה מעדיפה שיתר המושבים יתחלקו בין מפלגות רבות ככל האפשר (למשל, 24 מפלגות בנות שני מושבים כל אחת ומפלגה אחת בת שלושה מושבים). בנתונים אלה עוצמת ההצבעה שלה הייתה גדולה מאוד, שכן היו לה חלופות רבות להרכבת ממשלת רוב, ולאחר הרכבת הממשלה לא היו שותפיה יכולים לאיים על קיומה באורח אמין. מכאן שהעלאת אחוז החסימה, אשר מצמצמת על-פי-רוב את מספר המפלגות, תפגע בדרך-כלל דווקא במפלגה הגדולה מרכיבת הממשלה, ולא במפלגות האחרות. מובן מאליו שאם העלאת אחוז החסימה (או מתן בונוס בוטה או אימוץ שיטת בחירות אשר מעוותת את היחסיות) יוצרת באופן מלאכותי מפלגת רוב, המצב משתנה מעיקרו, אולם יש לזכור שגם במקרה זה מפלגת הרוב תלויה בסיעות וביחידים החברים במפלגה.

קיימות דוגמות רבות לבעייתיות הכרוכה בצמצום טכני של מספר המפלגות על-ידי העלאת אחוז החסימה. נסתפק בדוגמה אחת. ב-22 בספטמבר 2013 התקיימו בחירות לבונדסטג של גרמניה. כפי שצינו לעיל, גרמניה משתמשת בשיטת בחירות מעורבת, שבמסגרתה חלוקת המושבים הסופית נעשית לפי הקול המפלגתי הארצי (המכונה "הקול השני"). אחוז החסימה בגרמניה עומד על 5% מהקולות. מפלגתה של הקנצלרית מרקל (האיחוד CDU/CSU) הגדילה במידה ניכרת את כוחה וזכתה ב-41.5% מן הקולות, לעומת 33.8% מן הקולות שקיבלה בבחירות הקודמות, שנערכו בשנת 2009. כתוצאה משיג זה זכתה המפלגה ב-311 מ-631 מושבי הפרלמנט, כך שחסרו לה חמישה מושבים בלבד להשגת רוב מוחלט. למרות ההישג הזה נתקלה מרקל במכשולים קשים ביותר בדרכה להשגת קואליציה. השותפה המסורתית של ה-CDU/CSU, המפלגה הליברלית (FDP), לא הצליחה להשיג את אחוז החסימה, מאחר שהיא זכתה ב-4.8% בלבד מהקולות הכשרים. הייתה זו הפעם הראשונה למן בחירות 1949 שבה נכשלו הליברלים בהשגת אחוז החסימה. מרקל נאלצה להרכיב קואליציה עם המפסידים בבחירות – הסוציאל-דמוקרטים (SPD), שזכו ב-25.7% וב-193 מושבים בבונדסטג. כתוצאה מכך כללה הממשלה החדשה רק שבעה נציגים של CDU (הפלג של מרקל באיחוד) וארבעה נציגים של CSU, לעומת שישה נציגים של SPD.

לצורך הבדיקה הוגדרו בחירות יחסיות כבחירות שבהן שיעור המצביעים התומכים במפלגה (או במועמדים המייצגים אותה) משתקף באורח מדויק למדי בשיעורם של חברי הפרלמנט של אותה מפלגה. קיימים מדדים שונים לבדיקת מידת היחסיות. במחקר הנוכחי השתמשנו במדד שהציעו קופל ודיסקין.³⁸ לצורך בדיקת מספר המפלגות השתמשנו במדד ידוע הבודק את "מספר המפלגות האפקטיבי".³⁹ כדי להסביר את המדד, נדמיין שני פרלמנטים שבכל אחד מהם ארבע מפלגות. בפרלמנט האחד כל אחת מארבע המפלגות שולטת בבדיק ברבע מן המושבים, וכל השני מפלגה אחת שולטת ב-97% מן המושבים, וכל אחת מן המפלגות האחרות שולטת באחוז אחד בלבד מן המושבים. באופן אינטואיטיבי ניטה להגדיר את הפרלמנט הראשון כפרלמנט ארבע-מפלגתי ואילו את הפרלמנט השני כפרלמנט שהוא בפועל חד-מפלגתי. "מדד מספר המפלגות האפקטיבי" מסכם את ריבועי החלק היחסי של כל אחת מהמפלגות, ומחלק את המספר ו בסכום זה.

במקרה הראשון אכן יהיה מספר המפלגות האפקטיבי 4:
 $X(0.252)=4$

במקרה השני יהיה מספר המפלגות האפקטיבי גדול מ-1 רק במעט: $X(0.012)=1.0625$

מעניין לבדוק בהקשר זה את ההתפתחות של מספר הסיעות בכנסת ישראל. על-פי הספירה ה"רגילה", לא חל לאורך השנים שינוי של ממש במספר הסיעות לאחר הבחירות. בכנסת הראשונה היו לאחר הבחירות 12 סיעות, ואילו בכנסת העשרים זכו 10 מפלגות בייצוג. אך בפועל בשתי הכנסות הראשונות היה מספר המפלגות האפקטיבי כ-5, בעוד בארבע הכנסות האחרונות עמד מספר המפלגות האפקטיבי על כ-7. העלייה הזאת נובעת בראש ובראשונה מהירידה בכוחן של המפלגות הגדולות. נציין בהקשר זה כי במדינות אירופיות רבות (כגון אוסטריה, איסלנד, בלגיה, דנמרק, הולנד, נורווגיה ושוודיה) מספר המפלגות האפקטיבי נע בין 4 ל-8.

גורם מרכזי המשפיע על "יכולת הסחטנות" של המפלגות הקטנות קשור למושג "עוצמת ההצבעה" (voting power) של המפלגות בפרלמנט. כך, למשל, בפרלמנט בן 100 מושבים שבו למפלגה A יש 49 מושבים, למפלגה B יש 41 מושבים ולמפלגה C יש 10 מושבים, עוצמת ההצבעה של שלוש המפלגות זהה, שכן כל שתי מפלגות יכולות להרכיב קואליציה בלי קשר לגודל הייצוג שלהן בפרלמנט. אם המפלגות A

נספח מס' 8: סקר דעת-קהל

- כדי למנוע שחיתויות, כדאי שוועדת הבחירות המרכזית תפקח על הבחירות הפנימיות (ה"פריימריז") של המפלגות.
- צריך לצמצם את תקופת המשא-ומתן הקואליציוני לשלושה שבועות אחרי הבחירות לכנסת.

הנתונים מוכיחים כי יש תמיכה רחבה ביותר בכל הקביעות, שכולן קשורות במישרין או בעקיפין לרפורמות המופיעות במסמך. תמיכה זו קיימת בקרב כל שכבות האוכלוסייה השונות ובקרב בעלי נטיות פוליטיות שונות: גברים ונשים; ותיקים ועולים; חילונים, מסורתיים, דתיים וחרדים; גילאים שונים; אנשים המשתייכים למעמדות כלכליים שונים; יהודים וערבים; תומכי הליכוד, תומכי המחנה הציוני ותומכי מפלגות אחרות.

בלוחות שלהלן כללנו רק את "בעלי הדעה" לגבי הקביעות השונות, כלומר, את אלה שהשיבו "מסכים בהחלט", "מסכים", "לא מסכים" או "בהחלט לא מסכים". השמטנו מן הנתונים את מי שסירבו להשיב או הצהירו שאין להם דעה בנידון. אנו מציגים כאן את ההתפלגות של כלל "בעלי הדעה", אך נשמח להעמיד לרשות המעוניינים נתונים פרטניים על-פי מאפייניהם השונים של המשיבים בהתאם לחתכים המוזכרים בפסקה הקודמת.

על-מנת לבחון שאלות שונות הנוגעות ברפורמה המוצעת, ערכנו סקר דעת-קהל שבו השתתפו 666 משיבים המייצגים את כלל האוכלוסייה. הסקר נערך בשבוע השני של חודש אוגוסט 2015 על-ידי חברת "מדגם", בהנהלת מנו גבע וד"ר מינה צמח. הנשאלים התבקשו להשיב באיזו מידה הם מסכימים עם שש הטענות הבאות:

- הכרחי למצוא דרך להגדיל את כוחן של המפלגות הגדולות.
- הכרחי להגביל את יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות בעת הרכבת הקואליציה.
- רצוי שכל מפלגה תצהיר לפני הבחירות אם היא מעדיפה קואליציה "ימנית" או קואליציה "שמאלית".
- במדינות רבות, במקום עריכת הפריימריז לבחירת מועמדי המפלגות, נהוגה שיטה שלפיה מי שמצביע לרשימה מסוימת יכול להשפיע על סדר המועמדים באותה רשימה. לפי שיטה זו, על פתקי ההצבעה של כל מפלגה מוצגת רשימת המועמדים של המפלגה, והמצביע למפלגה צריך לציין על פתק ההצבעה את המועמדים שאותם הוא מעדיף ביותר. האם לדעתך גם בישראל צריך להנהיג שיטת בחירות דומה?

התפלגות התמיכה בקביעות השונות לגבי כלל "בעלי הדעה" במדגם

הכרחי למצוא דרך להגדיל את כוחן של המפלגות הגדולות.					
מספר המשיבים	סה"כ	בהחלט לא מסכים	לא מסכים	מסכים	מסכים בהחלט
569	100%	9.7%	27.6%	38.0%	24.8%

הכרחי להגביל את יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות בעת הרכבת הקואליציה.					
מספר המשיבים	סה"כ	בהחלט לא מסכים	לא מסכים	מסכים	מסכים בהחלט
577	100%	12.1%	26.7%	36.2%	25.0%

**רצוי שכל מפלגה תצהיר לפני הבחירות אם היא מעדיפה קואליציה "ימנית"
או קואליציה "שמאלית".**

מספר המשיבים	סה"כ	בהחלט לא מסכים	לא מסכים	מסכים	מסכים בהחלט
599	100%	6.3%	19.0%	39.9%	34.7%

במדינות רבות, במקום עריכת הפריימריז לבחירת מועמדי המפלגות, נהוגה שיטה שלפיה מי שמצביע לרשימה מסוימת יכול להשפיע על סדר המועמדים באותה רשימה. לפי שיטה זו, על פתקי ההצבעה של כל מפלגה מוצגת רשימת המועמדים של המפלגה, והמצביע למפלגה צריך לציין על פתק ההצבעה את המועמדים שאותם הוא מעדיף ביותר. האם לדעתך גם בישראל צריך להנהיג שיטת בחירות דומה?

מספר המשיבים	סה"כ	בהחלט לא מסכים	לא מסכים	מסכים	מסכים בהחלט
563	100%	7.8%	17.2%	45.3%	29.7%

**כדי למנוע שחיתויות, כדאי שוועדת הבחירות המרכזית תפקח על הבחירות הפנימיות
(ה"פריימריז") של המפלגות.**

מספר המשיבים	סה"כ	בהחלט לא מסכים	לא מסכים	מסכים	מסכים בהחלט
612	100%	3.8%	7.5%	43.0%	45.8%

צריך לצמצם את תקופת המשא ומתן הקואליציוני לשלושה שבועות אחרי הבחירות לכנסת.

מספר המשיבים	סה"כ	בהחלט לא מסכים	לא מסכים	מסכים	מסכים בהחלט
577	100%	5.4%	17.2%	43.2%	34.3%

אף שבמערכות הבחירות האחרונות ניכרת נטייה מובהקת לא לתמוך בשתי המפלגות הגדולות, אנו רואים תמיכה ברורה גם ברצון להגדיל את כוחן של המפלגות הגדולות (63%) וגם ברצון לצמצם את כוח המיקוח של המפלגות הקטנות (61%).

התמיכה החזקה ביותר היא בטענה לגבי הצורך בפיקוח של ועדת הבחירות המרכזית על הבחירות הפנימיות של המפלגות (89%). תמיכה גדולה יש גם בקיצור משך המשא-ומתן הקואליציוני (77.5%), בהנהגת פתק הצבעה "רשימתי גמיש" (75%) ובהצהרה מוקדמת של המפלגות על סוג הקואליציה המועדפת על-ידיהם (75%).

- 1 תוך מתן אפשרות לצמצום הבעיות הכרוכות בדרכים הנוכחיות של בחירת המועמדים לכנסת.
- 2 לשם הגברת המחויבות של הבוחרים כלפי הנבחרים וחיזוק הקשר בין הבוחרים לבין הנבחרים.
- 3 כגון התפקדויות-הדמה בשיטת הפריימריז.
- 4 כגון רוב פרלמנטרי של מחנה אחד למרות תמיכה של רוב הבוחרים במחנה אחר.
- 5 בהמשך יוסבר האיזון בין מטרה זו לבין המטרה הקודמת.
- 6 באופן שישקף ככל האפשר את הדרישה הידועה של קנת ארו (Arrow) לקשר "חיובי" בין רצון הבוחרים לבין התוצאות (האלקטורליות והפוליטיות) של הבחירות.
KENNETH J. ARROW, SOCIAL CHOICE AND INDIVIDUAL VALUES (2nd ed. 1964) ראו:
- 7 כלומר, לממשלה מאריכת-ימים המתפקדת באורח מלוכד יחסית, כפי שהוגדר, בין היתר, על-ידי לורנס דוד: L. DODD, COALITIONS IN PARLIAMENTARY GOVERNMENT (1976)
- 8 כמפורט בס' 81 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969.
- 9 ראו ס' 28 (ב) לחוק-יסוד: הממשלה.
- 10 להלן כמה טענות ידועות נגד תחרותיות תוך-מפלגתית על מועמדות לפרלמנט, כפרט כאשר מדובר בפרוצדורות של "פריימריז" כיום הבחירות: (א) התחרות פוגעת בלכידת המפלגה; (ב) התחרות מקנה יתרון ל"ידוענים"; (ג) התחרות מצריכה אמצעים כספיים, מקנה יתרון לבעלי ממון, ועלולה לעודד תופעות של שחיתות. השיטה המוצעת אינה מתעלמת מטענות אלה, ומנסה לאזן ביניהן לבין מגרעותיה של השיטה הקיימת לקביעת המועמדים. יתר על כן, השימוש בשיטה המוצעת וכן היקף השימוש בה ומספר המועמדים שמקומם לא ישוררין נתונים לבחירתם של מגישי השימות המועמדים.
- 11 כמקובל באוסטרליה, למשל, שבה נהוגה "שיטת הקול החלופי" (alternative vote), או במלטה ובאירלנד, שבהן נהוגה "שיטת הקול היחיד הניתן לניוד" (Single Transferable Vote – STV).
- 12 כמו בשיטה של "הצבעת הסכמה" (approval voting), שהציעו ברמס ופישבורן, המיועדת לבחירת נציג יחיד: Steven J. Brams & Peter C. Fishburn, Approval Voting, 72 AM. POL. SCI. REV. 831 (1978)
- 13 לעניין זה ראו, למשל, את ההרחבה של "הצבעת הסכמה" ל"הצבעת שביעות רצון" (satisfaction approval voting) שהציעו ברמס וקילגור: Steven J. Brams & D. Marc Kilgour, Satisfaction Approval Voting, in VOTING POWER AND PROCEDURES: ESSAYS IN HONOUR OF DAN FELSETHAL AND MOSHÉ MACHOVER 323 (Rudolf Fara, Dennis Leech & Maurice Salles eds., 2014)
- 14 בכלגיה, למשל, מחשיבים את הבוחרים שלא סימנו העדפות אישיות כתומכים בסדר הרשימה שהוגש על-ידי המפלגה. בשוודיה נהוגה שיטה הנותנת בידי הבוחרים אפשרות מצומצמת עוד יותר לשינוי סדר הרשימה. זאת, לעומת מדינות באירלנד, שבהן הנבחרים נקבעים באופן מלא על-ידי הבוחרים.

- 15 בנספח 4 למסמך מובהר מדוע הנהגת בחירות אזוריות - כגון אלה הנהוגות באזורים חד-נציגיים בכריטיניה, בארצות-הברית, בקנדה ובהודו - נחותה בהרבה מן השיטה המוצעת. כמו-כן יודגמו שם תוצאות של הדמיות וניתוחים אגרגטיביים הקשורים לעניין זה בישראל.
- 16 כפי שהוכח, למשל, בעת הרכבת הממשלה על-ידי מנחם בגין לאחר בחירות 1977. בגין הצהיר אז כאורח אמין כי אין בכוחנו לבקש אורכה נוספת מהנשיא אם לא יצליח להרכיב ממשלה בתוך תקופת הזמן הראשונה שהחוק העמיד לרשותו.
- 17 ראו, למשל: A. DE SWAAN, COALITION THEORIES AND CABINET FORMATIONS: A STUDY OF FORMAL THEORIES OF COALITION FORMATION APPLIED TO NINE EUROPEAN PARLIAMENTS AFTER 1918 (1973)
- 18 ראו נספח 8.
- 19 ראו ARROW, לעיל הערה 6. אלה חמשת התנאים שדרש ארו מבחירה דמוקרטית:
- **קבילות אוניוורסלית** - כל סדר העדפות של הבוחרים הוא סדר לגיטימי;
 - **קשר חיובי בין ערכי הפרטים לבין התוצאה החברתית** - אם חלופה מסוימת זוכה בהעדפה מוגברת, לא ייתכן שסיכוייה להיבחר יפחתו;
 - **אי-תלות בחלופות לא-רלוונטיות** - אם מוצעת חלופה שאין לה שום סיכוי להיבחר, ונזנחה אינה משפיעה על הדירוג בין החלופות הרלוונטיות, לא סביר שעצם הצעתה תשפיע על התוצאה הסופית;
 - **ריבונות האזרחים** - אסור לכפות את תוצאת הבחירות בניגוד לרצון הבוחרים. אם כל הבוחרים מעדיפים את א על ב, לא ייתכן ש-ב ייבחר;
 - **אי-דיקטטורה** - ההכרעה לא תופקד לעולם בידי של בוחר ספציפי אחד שיוכל להתעלם מהעדפותיהם של הבוחרים האחרים. נוסף על כך הניח ארו כי הבוחרים מסוגלים להשוות בין כל שתי חלופות המוצגות לפנייהם, ושהם רציונליים במובן זה שהם טרנזיטיביים.
- 20 להלן רשימה של מקורות אחדים בעניין הצבעה (או אי-הצבעה) אסטרטגית. בעיצוב הסופי של ההצעה מן הראוי להתייחס ללקחים המופיעים במקורות אלה ואחרים.
- Paul R. Abramson, Abraham Diskin & Dan S. Felsenthal, Nonvoting and the Decisiveness of Electoral Outcomes, 60 POL. RESEARCH Q. 500 (2007); Paul R. Abramson et al., Strategic Abandonment or Sincerely Second Best? The 1999 Israeli Prime Ministerial Election, 66 J. POL. 706 (2004); Paul R. Abramson et al., Comparing Strategic Voting under FPTP and PR, 43 COMP. POL. STUD. 61 (2010); Allan Gibbard, Manipulation of Voting Schemes: A General Result, 41 ECONOMETRICA, 587 (1973); DONALD G. SAARI, DECISIONS AND ELECTIONS: EXPLAINING THE UNEXPECTED (2001); Mark A. Satterthwaite, Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions", 10 J. ECON. THEORY 187 (1975)
- 21 ניר אטמור, יצחק בננשו, אברהם דיסקין וולד חרבש **בחירות אזוריות בישראל** וירושלים: מכון ון ליר ומרכז מציל"ה, 2009.
- 22 אוריאל לין (לינדו), שהיה יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פרופ' דוד ליבאי (עבודה), יואש צידון (צומת) ופרופ' אמנון רונישטיין (שינוי).
- 23 אחד ממובילי החוק היה פרופ' אוריאל רייכמן.
- 24 ראו אברהם דיסקין וחנה דיסקין **בחירה ישירה של ראש הממשלה** וירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991; Hanna Diskin & Abraham Diskin, *The Politics of Electoral Reform in Israel*, 16 INT'L POL. SCI. REV. 31 (1995)
- 25 ביניהם פרופ' עמנואל גוטמן, שר המשפטים לשעבר חיים צדוק ופרופ' אברהם דיסקין.
- 26 לסקירה בעברית של שיטות בחירות ראו חנה דיסקין ואברהם דיסקין **כיצד בוחרים: שיטות של בחירות פרלמנטריות** (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1988). הספרות הלועזית בנושא רחבה ביותר ומתעדכנת לעיתים קרובות, בין היתר באתרי מרשתת המוקדשים לנושא, דוגמת האתר ACE: The Electoral Knowledge Network (<http://aceproject.org>) של The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (<http://www.idea.int>)
- 27 כאשר לפרלמנט יש שני בתים, הנתונים מתייחסים אך ורק לבית התחתון. הנתונים מבוססים על ה-POLITICAL DATA YEARBOOK וכן על שני האתרים המוזכרים לעיל בהערה 26. כחמישים מהמדינות שנסקרו אינן נהנות מריבונות מלאה.

- MAURICE DUVERGER, POLITICAL PARTIES: THEIR ORGANIZATION AND ACTIVITY IN THE MODERN STATE (2nd ed. 1963) 28
- אטמור, בננסון, דיסקין וחרבש, לעיל הערה 21. 29
- ARGUS CAMPBELL, PHILIP E. CONVERSE, WARREN E. MILLER AND DONALD E. STOKES, THE AMERICAN VOTER (1960) 30
- הושמטו כ-1,000 קלפיות - חלקן מאחר שאוכלוסייתן בבחירות 2013 לא הייתה דומה לאוכלוסייתן בבחירות 2015, וחלקן משום שלא היו בהן מצביעים שתמכו במפלגות האמורות אף לא באחת משתי מערכות הבחירות. 31
- Reuven Y. Hazan & Abraham Diskin Plus ça, אצל: Reuven Y. Hazan & Abraham Diskin Plus ça, 40 ELECTORAL STUDIES (2015) 411. Change, Plus C'est La Même Chose: The 2015 Israeli Elections, 32
- Arend Lijphart & Abraham Diskin, Electoral Reform in Israel: The Basic Options (working paper presented to the IDI conference, Israel, Mar. 1989) 33
- נוכיר בהקשר זה חלופה שהייתה כלולה בס' 45 של חוקת הרפובליקה הצרפתית הרביעית משנת 1946. בסעיף זה נקבע כי ראש הממשלה המיועד - ולא הממשלה בכללותה - הוא שצריך לקבל את אמון הפרלמנט. הסדר זה היה אמור לשים קץ לאי-היציבות הקיצונית של ממשלות הרפובליקה השלישית. למרות זאת ביקש פול רמדייה (Paul Ramadier) לקבל את אמון הפרלמנט בממשלתו - ולא רק בו אישית - בשעה שהקים את ממשלתו בתחילת 1947. צעד תקדימי זה שליווה את הקמת הממשלה הראשונה ברפובליקה הרביעית תרם לחזרתה של תופעת "הכסאות המוזיקליים" שרווחה בתקופת הרפובליקה השלישית. ממשלת רמדייה כיהנה תשעה חודשים בלבד. 34
- בשנת 1923, במטרה כדי לקבע את שלטון הפשיסטים בהנהגת מוסוליני, הציע הכרון ג'יאקומו אצ'רבו (Giacomo Acerbo) לחוקק חוק שלפיו המפלגה הגדולה ביותר תקבל שני שלישים ממושבי הפרלמנט אם היא זכתה כ-25% לפחות מן הקולות. בבחירות 1924 זכו הפשיסטים בשני שלישים ממושבי הפרלמנט גם בלי הפעלתו של "חוק אצ'רבו" האמור, אך מאז הוא מוזכר לשמחה. 35
- ARENDE LIJPHART, DEMOCRACIES: PATTERNS OF MAJORITARIAN AND CONSENSUS GOVERNMENT IN TWENTY-ONE COUNTRIES (1984) 36
- Abraham Diskin, Hanna Diskin & Reuven Y. Hazan, Why Democracies Collapse: The Reason for Democratic Failure and Success, 26 INT'L POL. SCI. REV. 291 (2005) 37
- Moshe Koppel & Abraham Diskin, Measuring Disproportionality, Volatility and Malapportionment: Axiomatization and Solutions, 33 SOC. CHOICE & WELFARE 281 (2009) 38
- Markku Laakso & Rein Taagepera, "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, 12 COMP. POL. STUD. 3 (1979) 39



חברות נוספות בסדרה



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17



טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20



ארגוני עובדים
בישראל:
ניתוח כלכלי
והמלצות חקיקה

אמיר מדר
מיכאל טוראל
צביה זיכרמן

מרס
החלת
כמדניות
המכון למחקר וניתוחים

אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 25



מכון התקנים
הישראלי:
בחינה מחדש

רוחם סלע
אורי רדלר

מרס
החלת
כמדניות
המכון למחקר וניתוחים

עבדו תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24



מערך
הכשרות
בישראל:
ניתוח והצעה
לשינוי מבני

ד"ר אבינד בקטי
נסע שמירא

מרס
החלת
כמדניות
המכון למחקר וניתוחים

עבדו תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23

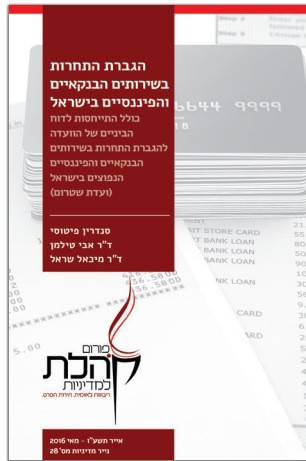


תקצוב הקולנוע
הישראלי - ניתוח
והצעת מדיניות

זיו מאור

מרס
החלת
כמדניות
המכון למחקר וניתוחים

תמוז תשע"ו - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29

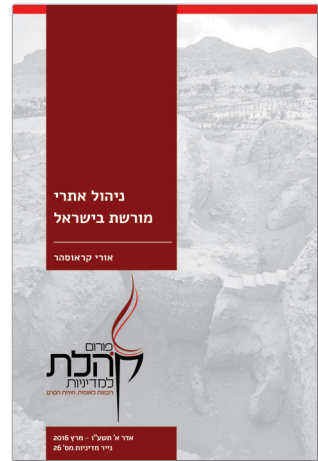


הגברת התחרות
בשרותים הבנקאיים
והפיננסיים בישראל
ובלתי תחייבות לדוח
הביניים של הוועדה
להגברת התחרות בשרותים
הבנקאיים והפיננסיים
הממונים במשרד
(ועדת שטרון)

סנדרו מיטוסי
ד"ר אבי טילמן
ד"ר מיכאל טוראל

מרס
החלת
כמדניות
המכון למחקר וניתוחים

אדר א' תשע"ו - מאי 2016
נייר מדיניות מס' 28



ניהול אתרי
מורשת בישראל

אורי קראוסהר

מרס
החלת
כמדניות
המכון למחקר וניתוחים

אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי החלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-36-9



9 789657 674369