

חיזוק הדמוקרטיה - בלי שינוי השיטה

בניגוד לנהיגת הרווח, המשטר בישראל יציב והמבנה הפוליטי עוקב אחרי הקווים הקלסיים של המשטרים המערביים. את הרפורמות הכושלות שהוצעו בעבר יש להניח בצד, ולשפר את הזיקה בין בוחר לנבחר ובין מפלגה לגוש באמצעות תיקונים מדודים

"שינוי שיטת ממשל" הוא ביטוי שמהדהד בשיח הציבורי הישראלי בתדירות משתנה. עוד בישראל הצעירה, בשנת 1965, הקים דוד בן-גוריון את מפלגת רפ"י אשר דגלה בשינוי שיטת הבחירות לכנסת. לאחר המשבר הפוליטי שהתרחש בעקבות מה שכונה "התרגיל המסריח" (שכשל) ב-1990 התחזקו הקולות שתבעו שינוי בשיטת הממשל. גם את מסע הבחירות לכנסת ה-20, הנוכחית, שהתקיימו ב-2015, פתח בנימין נתניהו בססמה "משנים את השיטה", והתחייב לשנות את שיטת הממשל תוך מאה יום מהקמת הממשלה החדשה (התחייבות שנשכחה כמעט מיד).

הקריאות לשנות את שיטת הממשל בישראל תורגמו בעבר לרפורמות; אלו התבררו עם הזמן ברובן כלא מועילות, ואף כמזיקות. גם כיום, הרעיונות והצעות החוק שצפים מעת לעת כדי "לשנות את השיטה" עלולים לחולל שינויים לא רצויים. אין פירוש הדבר שאין בעיות משילות בישראל ושאינן חסרונות שראוי לתקנם; אולם מוטב לעשות זאת בדרכים אחריות שתועלתן מוכחת ושנוקן מועט.

דיון אחראי בשיטת הממשל צריך לכלול שלושה דברים: ראשית, עליו לאבחן באופן עובדתי ומדויק את החסרונות המיוחדים לשיטת הממשל בישראל; שנית, עליו לבחון את הקשר בין הרפורמות המוצעות לבין התוצאות המיוחדות; שלישית, הוא חייב ללמוד מן הניסיון של אחרים ולכלול השוואה בין ישראל לבין מדינות אחרות.

ד"ר עמנואל נבון הוא מרצה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב ובמרכז הבינתחומי הרצליה, עמית בכיר בפורום קהלת ופרשן לחדשות חוץ בערוץ הטלוויזיה i24news. מאמר זה מבוסס על מחקרו של פרופ' אברהם דיסקין שנערך במסגרת פרום קהלת, וכן על המלצותיו לתיקון שיטת הבחירות בישראל.

דיון מעמיק כזה מוביל לניפוץ מיתוסים על החסרונות המיוחסים לשיטת הממשל הישראלית, על תועלת הרפורמות שבוצעו בעבר ושמוצעות כיום, ועל חריגותה כביכול של השיטה הישראלית בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. יש בעיות ברורות שהמערכת הפוליטית הישראלית סובלת מהן, ועיקרן היעדר קשר ואחריות בין בוחר לנבחר, חוסר ודאות לגבי השלכות ההצבעה ביום הבחירות על האופי ועל המדיניות של הממשלה הבאה והשלכות הרסניות של שיטת הבחירות המקדימות (פריימריז). לחסרונות אמתיים אלו יש פתרונות חלקיים ורצויים – ולא פחות חשוב, כאלו שניתנים ליישום כיוון שהם עשויים לזכות בתמיכה פוליטית.

מיתוסים מול עובדות

לפני הדיון על שינויים אפשריים בשיטת המשטר בישראל נציג כאן בקצרה את המציאות בישראל – מתוך מבט שהוא גם השוואתי. מהי שיטת הממשל בישראל? מהי שיטת הבחירות? האם המערכת הפוליטית שלנו יציבה?

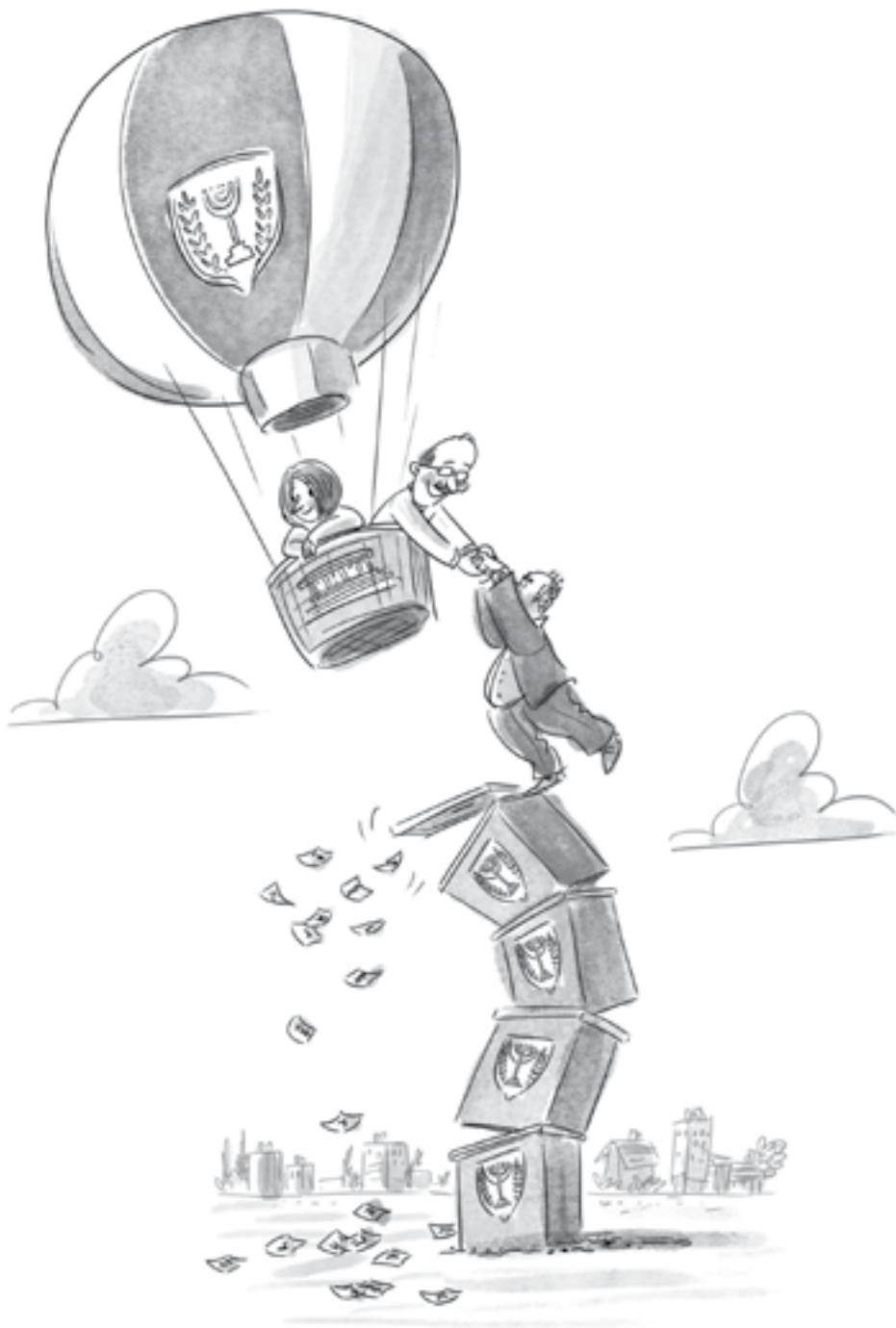
שיטת הממשל בישראל היא פרלמנטרית: הפרלמנט הוא הנציג היחיד של הריבון (העם), והוא מקור הסמכות של הממשלה. זאת בניגוד למשטר נשיאותי, שבו הרשות המבצעת והרשות המחוקקת מקבלות בנפרד את סמכותן מן העם.

במשטר נשיאותי מלא (כמו בארה"ב ובברזיל) הנשיא הוא גם ראש המדינה וגם ראש הממשלה; במשטרים חצי-נשיאותיים הרשות המבצעת היא דו-ראשית (נשיא וראש ממשלה), כאשר סמכויותיו של ראש הממשלה הן סמליות בלבד וכפופות לנשיא (כמו בדרום קוריאה) או, במקרים אחרים, מהותיות (כמו בצרפת). יש גם משטרים שבהם הנשיא משלב את התפקידים של ראש מדינה וראש ממשלה ונבחר על ידי הפרלמנט (כמו בדרום אפריקה ובשווייץ).

על פי מדד הדמוקרטיה של ה-Economist Intelligence Unit יש כיום 79 דמוקרטיות בעולם מתוך 167 מדינות. מתוך 79 דמוקרטיות אלו, 51% הן משטרים פרלמנטריים, 24% משטרים נשיאותיים, 15% משטרים חצי-נשיאותיים ו-10% משטרים משולבים. רוב הדמוקרטיות בעולם הן אפוא דמוקרטיות פרלמנטריות – כמו בישראל.

ומה באשר לשיטת הבחירות? כאן המגוון גדול עוד יותר. השיטה הנהוגה בישראל היא שיטה רשימתית-יחסית: מספר המושבים בכנסת מחולק בין רשימות (מפלגות) ביחס למספר הקולות שהן קיבלו ביום הבחירות.

בבריטניה ובחלק ממושבותיה לשעבר (כגון ארה"ב והודו) השיטה היא אזורית-רובנית וחד-נציגית: המועמדים לפרלמנט מתמודדים במחוזות (בדרך כלל מטעם מפלגה, אך לפעמים גם כעצמאים), והמועמד שקיבל את רוב הקולות של בוחרי המחוז נכנס לפרלמנט. שאר המועמדים נפסלים, והקולות שקיבלו "נזרקים לפח". בשל שיטה זו



רוב הבוחרים מצביעים למפלגות גדולות; למפלגות קטנות, סקטוריאליות או בעלות אג'נדה מצומצמת כמעט אין סיכוי להגיע לייצוג בפרלמנט. לכן, השיטה הבריטית (הידועה באנגלית כ"First Past the Post" או FPTP) נוטה ליצור פרלמנטים דו-מפלגתיים – אבחנה שרשומה על שמו של הסוציולוג הצרפתי מוריס דוברג'ה² (Maurice Duverger).

היתרונות והחסרונות בולטים: בשיטת ה-FPTP תוצאות הבחירות אינן משקפות במלואן את רצון הבוחר, משום שהיא פוסלת בפועל את כל הקולות שלא בחרו במועמד המנצח; אך היא נוטה ליצור ממשלות חד-מפלגתיות הקלות יותר לניהול.³ השיטה היחסית, לעומת זאת, מבטאת באופן נאמן את רצון הציבור ואת הפסיפס החברתי (במיוחד כאשר הבחירות מתקיימות ללא אחוז חסימה, כמו בהולנד),⁴ אך היא מחייבת הקמת קואליציות קשות לניהול הנתונות ללחצים, ואף לפעמים לסחיטה מצד מפלגות קטנות.

קיימות וריאציות של השיטה הרשימתית-יחסית ושל השיטה האזורית-רובנית, ו"כללי המשחק" משתנים ממדינה למדינה. מחוזות בחירה בשיטה האזורית-רובנית יכולים להיות חד-נציגיים או רב-נציגיים (במקרה השני, יותר מנציג אחד נבחר ומייצג את המחוז בפרלמנט). בחירות רשימתיות-יחסיות יכולות להתקיים בתוך מחוזות או ללא מחוזות.

בשיטת ה-FPTP המועמדים המתמודדים במחוזות השונים מוכרזים כמנצחים אם הם קיבלו את מספר הקולות הגדול ביותר, מבלי להידרש לקבל את רוב קולות הבוחרים (לדוגמה, מועמד במחוז יכול להיבחר לפרלמנט עם 30% מקולות הבוחרים אם כל מתחריו קיבלו פחות מ-30%). בצרפת, לעומת זאת, מועמד במחוז חייב לקבל את רוב הקולות (50% לפחות), ולכן נערך סיבוב שני במחוזות שבהם אף מועמד לא קיבל 50% לפחות בסיבוב הראשון (בסיבוב השני משתתפים רק שני המועמדים שזכו במספר הקולות הגבוה ביותר בסיבוב הראשון). בגרמניה, חצי מחברי הבית התחתון (הבונדסטג) נבחרים לפי השיטה הרשימתית-יחסית והחצי השני לפי השיטה האזורית-רובנית.

באוסטרליה השיטות מורכבות יותר ומשולבות בין שיטה אזורית-רובנית, הכוללת דירוג בבית התחתון, ובין שיטה אזורית-יחסית לבית העליון, המתנהלת לפי המודל של הקול החילופי: הבוחרים מדרגים את כל המועמדים, ובמקום לערוך סיבוב שני מניידים את הקולות על פי העדפה (מהמועמד הפחות-מועדף ואילך, עד שאחד המועמדים מקבל רוב מוחלט של הקולות הכשרים). ביוון, הן הבחירות לבית התחתון והן אלו של הבית העליון נעשות בצורה משולבת בין שיטות יחסיות לרובניות, כל אחת מהן בדרך שונה.

אחרי אזכור כל המקרים הייחודיים הללו, נשוב אל המבט הכללי: בקרב המדינות

הדמוקרטיה השיטה היחסית היא הנפוצה ביותר (היא נהוגה ב-65% מהמדינות הדמוקרטיות), כאשר השיטה האזורית-רובנית הפשוטה (שיטת ה-FPTP) נהוגה רק ב-8% מהמדינות הדמוקרטיות. בשאר המדינות הדמוקרטיות (27%) נהוגות שיטות מעורבות ואחרות.⁵

על כן, גם מבחינת שיטת הבחירות ישראל משתייכת לרוב. ישראל חריגה בכך שהמדינה כולה מהווה מחוז בחירה אחד, ואילו במדינות אחרות הבחירות הרשימתיות-יחסיות מתקיימות במחוזות (שמספרם משתנה ממדינה למדינה). אחוז החסימה הנהוג בישראל כיום (3.25%) אינו חריג, והוא אף נמצא קרוב לממוצע שבין אחוז החסימה הנמוך של הולנד (0.6%) לבין אחוז החסימה הגבוה של גרמניה (5%).

ומה באשר ליציבות השלטונית?

ובכן, ראשית יש להבחין בין יציבות שלטונית (או משטרית) לבין יציבות ממשלתית. יציבות שלטונית מתייחסת להישרדות השלטונות הדמוקרטיים לאורך זמן, ולחוסנם ועמידתם אל מול ניסיונות הפיכה או תופעה של קריסה מבפנים. יציבות ממשלתית, לעומת זאת, היא היכולת של ממשלות דמוקרטיות להשלים את כהונתן החוקית ללא הצבעות אי-אמון, פירוק קואליציות או הקדמת בחירות.

דמוקרטיה פרלמנטרית נוטת להיות יציבות יותר מדמוקרטיה נשיאותית – כך מעידה הסטטיסטיקה מאז מלחמת העולם השנייה, וכך מסכימים רוב החוקרים.⁶ כמו כן, דמוקרטיה המקיימת בחירות רשימתיות-יחסיות יציבות יותר מדמוקרטיה המקיימת בחירות אזוריות-רובניות.⁷ בחירות רשימתיות-יחסיות, דווקא משום שהן מעניקות ביטוי וייצוג לכול (וכמעט לכל חלקי החברה), יוצרות יותר לגיטימיות וקבלת סמכות מאשר בחירות אזוריות-רובניות. קיימות כמובן דוגמאות של דמוקרטיה בעלות שיטת בחירות רשימתית-יחסית אשר קרסו (כגון "רפובליקת ויימר" בגרמניה, או הרפובליקה הרביעית בצרפת), אולם סטטיסטית, ייצוג יחסי תורם ליציבות שלטונית למשך זמן ארוך יותר מייצוג רובני. תרומת הרב-מפלגתיות ליציבות המשטר נכונה וחשובה במיוחד בחברות הטרוגניות כמו ישראל.⁸

באשר ליציבות ממשלתית, אין ספק שממשלת קואליציה המוקמת כתוצאה מבחירות יחסיות חשופה יותר להצבעות אי-אמון, לפירוק קואליציה ולהקדמת בחירות מממשלה חד-מפלגתית המוקמת כתוצאה מבחירות רובניות. אך גם כאן המיתוס חזק מן העובדות: מסתבר שקשה לומר שמדינת ישראל סובלת מחוסר יציבות ממשלתית.

הנה העובדות: סטטיסטית, תוחלת החיים של ממשלות ישראל היא אכן קצרה יחסית. בין השנים 1949–2015 (תקופה של 66 שנים) כיהנו בישראל 33 ממשלות, כך שתקופת הכהונה הממוצעת של ממשלות ישראל היא שנתיים (דהיינו, חצי מהתקופה שנקבעה על ידי המחוקק). באשר לבחירות לכנסת, הן מתקיימות כל שלוש שנים וחצי בממוצע מאז המדינה (חצי שנה פחות מהזמן הקבוע בחוק). 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). ב-13 מקרים התקיימו בחירות מוקדמות לכנסת (1951, 1961, 1977, 1981, 1984, 1992, 1996, 1999, 2003, 2006, 2009, 2013, 2015).

לכאורה הנתונים מלמדים על כשל ביציבות של המערכת הפוליטית – אך עיון בפרטי התמונה הכללית הזו מלמד שמדובר באשליה אופטית. מתוך כל הממשלות שלא סיימו את כהונתן, רק ממשלה אחת (!) נפלה כתוצאה מהצבעת אי-אמון (בשנת 1990), ואילו שאר הממשלות לא השלימו את כהונתן בשל סיבות נסיבתיות ולא מבניות, כאלו שאינן קשורות לבעיות משילות של ממש: חמש פעמים התפטר ראש הממשלה כדי להתגבר על התנגדות בתוך ממשלתו (1950, 1952, 1955, 1958, 1964 – משום שעד חקיקת חוק יסוד: הממשלה, בשנת 1968, לא הייתה באפשרותו של ראש הממשלה לפטר שרים סוררים מממשלתו). ב-1953 וב-1963 התפטר בן-גוריון מסיבות שהוא הגדיר כ"אישיות". ב-1974 התפטרה גולדה מאיר כתוצאה מהלחץ הציבורי והמחאה על מלחמת יום כיפור. ב-1983 התפטר מנחם בגין בשל הידרדרות מצבו הבריאותי והנפשי. אהוד אולמרט התפטר ב-2008 בשל החקירות הפליליות נגדו ובשל דרישת מפלגת העבודה שיפנה את מקומו. שני ראשי ממשלה מתו במהלך כהונתם: לוי אשכול מת מהתקף לב ב-1969 ויצחק רבין נרצח ב-1995. שתי ממשלות מפלגת העבודה לבין מפלגת הליכוד.

יוצא, אפוא, שישיראל אינה סובלת מחוסר יציבות ממשלתית כרוני – לפחות לא כזה הנובעת משיטת הבחירות שלה.

תולדות הרפורמות הכוללות

ובכל זאת, ניסיונות לשנות את שיטת הבחירות כיכבו בשמי הפוליטיקה הישראלית לאורך כל השנים. מדינת ישראל לא ירשה את שיטת הבחירות של בריטניה, בניגוד למושבות בריטיות אחרות (כגון הודו) ובניגוד לרצונו של דוד בן-גוריון. באוקטובר 1948 המליץ דוד בר-רב-האי, יושב ראש ועדת הבחירות, לערוך את הבחירות לכנסת הראשונה בשיטה רשימתית-יחסית ברמה הארצית. בגלל הנסיבות (מלחמת השחרור) לא הייתה אפשרות לקבוע מחוזות בחירה, ולכן התקיימו הבחירות הראשונות ברמה הכלל-ארצית ללא מחוזות. שיטה זו הייתה נהוגה בתקופת המנדט הבריטי בקרב האוכלוסייה היהודית: כך נבחרו נציגי היישוב למוסדות הציוניים. השיטה הרשימתית-יחסית (והכלל ארצית) בתקופת המנדט תמרצה את המפלגות השונות להשתתף בבחירות משום שייצוג במוסדות הציוניים העניק כוח פוליטי, לרבות בתחום השגת רישיונות עלייה ("סרטיפיקטים").

דוד בן-גוריון רצה לאמץ את השיטה הבריטית כדי לחסוך לעצמו את הצורך להרכיב קואליציות ולהתחשב בדרישותיהן של שותפות קואליציוניות. הוא נתקל בהתנגדות המפלגות הבינוניות והקטנות אשר לא רצו להידחק מהכנסת ולהימחק מן המפה הפוליטית. בן-גוריון התעקש בכל זאת על החלפת השיטה הרשימתית-יחסית בשיטה האזורית-רובנית: בשנת 1958 הוגשה לכנסת הצעת חוק לאימוץ השיטה האזורית-רובנית, הצעה שנדחתה על ידי רוב גדול (73 נגד, 42 בעד). כאשר בן-גוריון פרש ממפא"י והקים את רפ"י ב-1965 הוא הדגיש במצע של המפלגה החדשה את תביעתו לעבור לשיטת בחירות אזורית-רובנית. אלא שבשלב זה הסיכויים היו קלושים, ובן-גוריון הוביל מאבק אבוד.

היו גם הצעות לאמץ שיטה מעורבת (כמו בגרמניה או בפינ). בשנת 1954 הגישה מפלגת הציונים-כלליים הצעת חוק לשינוי שיטת הבחירות. לפי ההצעה, שני שלישי מחברי הכנסת היו אמורים להיבחר על פי השיטה האזורית-רובנית (באזורים חד-נציגיים) ושלישי על פי השיטה הרשימתית-יחסית; ההצעה לא זכתה לרוב בכנסת. הצעה דומה הוגשה ב-2006 על ידי חברי הכנסת גדעון סער (הליכוד), מנחם בן-ששון (קדימה), אופיר פז-פינס (העבודה) ואיתן כבל (העבודה). בהצעה של 2006, 50% מחברי הכנסת היו אמורים להיבחר בבחירות אזוריות-רובניות (אזורים חד-נציגיים), ו-50% בבחירות רשימתיות-יחסיות. גם הצעה זו, אף שיוזמיה נמנו עם המפלגות הגדולות, לא אושרה.

חשוב לדון בדברי ההסבר של הצעת החוק של 2006 משום שהם נוגעים בנקודה מרכזית, דהיינו שאלת הקשר והאחריות שבין הבוחר לנבחר. כפי שנאמר בהצעת החוק: "נציגים אזוריים בכנסת יידרשו לתת דין וחשבון לבוחריהם המקומיים שבחרו אותם באופן אישי. הקשר שבין הנבחר לציבור בוחריו יהיה מחייב יותר". טענה דומה הועלתה במאמרו של אמוץ עשהאל "שיטה יחסית, כישלון מוחלט" שפורסמה ב"תכלת" ב-2008.⁹ עשהאל מצביע, בצדק, על כך שבמדינת ישראל חברי הכנסת חייבים דין וחשבון אך ורק למפלגתם (מנהיג המפלגה, ועדה מסדרת, מרכז המפלגה או מתפקדים וקבלני קולות), אך לא לבוחריהם. לטענתו: "בחירות רובניות לא נועדו לבטא ייחודיות אזורית, אלא ליצור קשר אמיץ בין נבחר לבוחר, קשר שיחליף את מחויבותו של הפוליטיקאי למנגנון המפלגתי במחויבות לתושבי אזור מגורים".¹⁰

אין ספק שבמדינת ישראל חסרים קשר ואחריות בין חברי כנסת לבין הבוחרים, ושהמחויבות הבלעדית של חברי הכנסת היא למפלגתם (דהיינו ליו"ר המפלגה במפלגות פרסונליות, ולקבוצות מאורגנות ולקבלני קולות במפלגות המקיימות פריימריז). כפיפות זו לאיש אחד או לקבוצות אינטרסים נוטה להרחיק מן הכנסת אנשים עצמאיים, איכותיים ובעלי עקרונות.

אולם לא תמיד בחירות אזוריות-רובניות מייצרות קשר ואחריות אמתיים בין בוחר לנבחר. זאת, משום שבבחירות אזוריות-רובניות הבוחר מצביע גם למועמד וגם

למפלגה, כשזהות המועמד עצמו נקבעה על ידי מפלגתו ולא על ידי בוחר המוחזו שבו הוא מתמודד: המועמד "נכפה" על הבוחרים והם חייבים להצביע לו אם חשוב להם שמפלגתם תזכה בבחירות – או לוותר על תפיסתם העקרונית אם הם אינם מרוצים מהנציג.¹¹ כך, למשל, מצביע שמרן בבריטניה שאינו מרוצה מנציג המפלגה השמרנית במחוז שלו יאלץ להצביע למועמד של מפלגת העבודה וכך גם לתרום לסיכוייה להקים ממשלה; ההיגיון אומר שרוב הבוחרים לא יענישו את נבחריהם עד כדי חציית "קווי האויב", והמחקר מאשר את ההיגיון הזה.

כבר בשנת 1960 הראה מחקר מקיף בארה"ב כי יותר מ-90% מהבוחרים מצביעים למועמדים לקונגרס לפי השתייכותם המפלגתית (רפובליקנית או דמוקרטית) ולא לפי איכותם, הישגיהם או אישיותם.¹² מחקרים אחרים מראים שמצביעים לא מעטים אפילו אינם יודעים את שם המועמד שעבורו הם הצביעו, משום שחשובה להם רק השתייכותו המפלגתית. בגרמניה, כאמור, הבחירות לבונדסטג (הבית התחתון) משלבות בחירות רשמיות-יחסיות ובחירות אזוריות-רובניות. ביום הבחירות הבוחר הגרמני מצביע בעצם פעמיים: פעם אחת למפלגה ופעם נוספת (בנפרד) למועמד. ההצבעה הכפולה הזו מתמרצת לכאורה "הצבעות מענישות", משום שבוחר סוציאלי-דמוקרטי למשל יכול להצביע למפלגתו ובמקביל לבחור במועמד המפלגה הנוצרית-דמוקרטית (שמרנית) אם המועמד המחוזי של מפלגתו אינו מוצא חן בעיניו. אלא שתאוריה לחוד ומעשה לחוד: גם בגרמניה, יותר מ-90% מהבוחרים נשארים נאמנים למפלגתם ללא קשר לזהות המועמד בבחירות אזוריות-רובניות.

כפי שיוסבר בחלק האחרון של המאמר, קיימת דרך אחרת ויעילה יותר ליצירת קשר ואחריותיות בין בוחר לנבחר. אך מעבר לעובדה שהקשר בין הבוחר לבין הנבחר בבחירות אזוריות-רובניות הוא, בעצם, קשר פיקטיבי, כדאי לבדוק לעומק את ההשלכות האפשריות של בחירות אזוריות-רובניות על המפה הפוליטית הישראלית. בדיקה כזו כבר נעשתה, ותוצאותיה מעניינות ומפתיעות.

מכון ון ליר פרסם ב-2009 תוצאות של הדמיית בחירות אזוריות-רובניות בישראל.¹³ המחקר שיער ובדק מה היו תוצאות הבחירות של 2003 ושל 2006 אילו התקיימו בחירות אלו לפי המודל האזורי-רובני החד-נציגי עבור כל חברי הכנסת. בבחירות של 2003, הליכוד היה זוכה ב-78 מנדטים (לעומת 38 שהוא קיבל), העבודה ב-22 מנדטים (לעומת 19), יהדות התורה ב-7 (לעומת 5) וש"ס ב-3 (לעומת 11). המפלגות שינוי, האיחוד הלאומי, מר"צ, המפד"ל, חד"ש-תע"ל, עם אחד, בל"ד, ישראל בעלייה ורע"ם לא היו מקבלות כל ייצוג בכנסת. בבחירות של 2006, קדימה הייתה מקבלת 41 מנדטים (במקום 29), העבודה 20 (במקום 19), הליכוד 2 (במקום 12), ישראל ביתנו 26 (במקום 11), יהדות התורה 8 (במקום 6), שלוש הרשימות הערביות 10 (כפי שקיבלו בפועל), ש"ס 11 (במקום 12) והמפד"ל-איחוד לאומי 2 (במקום 9). המפלגות מר"צ-יחד וגיל לא היו מקבלות ייצוג בכנסת.

לצורך הדמיה זו, אגב, עוצבו מחוזות בחירה דמיוניים ובאופן שרירותי. אך שאלת העיצוב של מחוזות בחירה מובילה אותנו לבעיה נוספת, והיא קביעת הגבולות של מחוזות הבחירה. קביעת גבולות אלו משפיעה כמובן על תוצאות הבחירות: במחוז של עובדי מפעל באנגליה, למשל, הסיכוי של המועמד השמרני כמעט אפסי; במחוזות של אוכלוסייה בורגנית, לעומת זאת, כמעט אין אפשרות למועמד של מפלגת העבודה להיבחר (בארה"ב יש מחוזות בחירה שנחשבים כל כך "אבודים מראש" לאחת משתי המפלגות שהן אפילו אינן טורחות להעמיד בהם מועמד מטעמן). מחוקק שירצה לשפר את סיכויי מפלגתו לזכות בכמה שיותר מחוזות עלול להזיז באופן שרירותי את הגבולות של מחוזות הבחירה כדי להכיל בתוכם כמה שיותר מצביעים "רצויים". מניפולציות מסוג זה ידועות במדע המדינה כ-gerrymandering¹⁴.

ריכוזי אוכלוסייה בעלי דפוסי הצבעה קבועים במדינת ישראל מהווים פיתוי למניפולציות כאלו (חרדים בבני ברק ובירושלים, ערבים במשולש, דתיים-לאומיים ביהודה ושומרון, בדואים בנגב וכו'). עצם הניסיון לקבוע מחוזות בחירה בישראל יעורר האשמות של ג'רימנדריןג ויגרום לעתירות בבית הדין הגבוה לצדק. אילו היו לשיטה האזורית-רובנית יתרונות חד-משמעיים הייתה הצדקה להתמודדות עם הסוגיה המסובכת והמורכבת של קביעת מחוזות בחירה, אלא שכאמור שיטה זו אינה יוצרת אחריותיות אמיתית בין בוחר לנבחר. היא אמנם מצמצמת את תופעות המשברים הקואליציוניים (משום שהיא מאפשרת, בדרך כלל אך לא תמיד, הקמת ממשלות חד-מפלגתיות), אך מצד שני היא מדירה ציבורים שלמים מייצוג פרלמנטרי. המאזן בין היתרונות לבין החסרונות של השיטה האזורית-רובנית שנוי במחלוקת, אך ספק אם אחד התנאים ליישום שיטה זו (דהיינו קביעת מחוזות בחירה) הוא ישים במציאות הגאוגרפית והדמוגרפית של מדינת ישראל.

ההתנגדות לשיטה האזורית-רובנית במדינת ישראל לא נבעה בעבר, ואינה נובעת היום, מהחסרונות שהוסברו לעיל, אלא בעיקר מההבנה בקרב המפלגות הקטנות והבינוניות ששיטה זו תדיר אותן מן הכנסת או תצמצם מאוד את ייצוגן.¹⁵ לכן לא הוחלפה השיטה הרשימתית-יחסית מעולם על ידי השיטה האזורית-רובנית, על אף מאמציו של בן-גוריון.

ב-1964, שנה לאחר פרישתו השנייה מראשות הממשלה, ניסה בן-גוריון להקים תנועה רב-מפלגתית לשינוי שיטת הבחירות. אך ראש הממשלה דאז, לוי אשכול, סיכל את המהלך והתחייב לשותפיו הקואליציוניים לשמר את השיטה הקיימת. הקריאות "לשנות את השיטה" נשמעו שוב בשנות ה-80 וה-90 בעקבות משברים קואליציוניים (או מה שנתפס בציבור כמשברים קואליציוניים). הבחירות לכנסת האחת עשרה (1984) יצרו שוויון יחסי בין גוש הימין לבין גוש השמאל, והוקמה קואליציה בין מפלגות הליכוד והעבודה עם "רוטציה" בין ממשלה בראשות העבודה (1984-1986) לבין ממשלה בראשות הליכוד (1986-1988). ממשלה זו הפגינה

דווקא נחישות ועצמה פוליטיות בקידום תכנית כלכלית נועזת לייצוב המשק (בשנת 1985). אף על פי כן, תוצאות הבחירות של 1984 שכנעו רבים כי היעדר הכרעה בין שני הגושים מחייב שינוי שיטת הבחירות (אף על פי שגם בחירות אזוריות-רובניות יכולות ליצור מצב של שוויון בין גושי, כפי שאכן קרה בבריטניה בבחירות של 1974). ממשלת האחדות (1984-1988) קידמה פרויקט של רפורמה אלקטורלית שהייתה אמורה לאמץ שיטה מעורבת (בין בחירות אזוריות-רובניות לבין בחירות רשימתיות-יחסיות), אולם גם הליכוד וגם העבודה קיבלו רגליים קרות בשל אזהרת המפלגות החרדיות שאיימו למשוך את תמיכתן בקואליציות עתידיות.

לאחר הבחירות של 1988 שוב הוקמה ממשלת אחדות בין הליכוד לבין העבודה, אך ללא רוטציה (ראשות הממשלה הופקדה בידי הליכוד בלבד). על אף הסכמתו למנגנון זה לא היה יו"ר מפלגת העבודה, שמעון פרס, שלם אתו. כעבור שנתיים מתחילת כהונת הממשלה, ב-1990, הוא שכנע את המפלגות החרדיות להפיל את ממשלת האחדות ולהקים במקומה ממשלת עבודה-חרדים. זו הייתה הפעם היחידה בתולדות מדינת ישראל שבה נפלה ממשלה בהצבעת אי-אמון בכנסת. לאחר הפלת הממשלה לא קיימו המפלגות החרדיות את הבטחתן לשמעון פרס והחליטו לבסוף לחבור לראש הממשלה יצחק שמיר ולשוב ולהקים אתו ממשלה – הפעם בלי העבודה. משבר פוליטי זה (הזכור עד היום כ"התרגיל המסריח") חולל בציבור שאט נפש כלפי המפלגות החרדיות בשל הסחיטה שהן הפעילו כלפי שתי מפלגות השלטון – זאת על אף העובדה שהמשבר נוצר על ידי יו"ר מפלגת העבודה, ועל אף העובדה שאילו הייתה האחדות בין הליכוד לבין העבודה נשמרת לא היו המפלגות החרדיות סוחטות אותן כדי להקים ממשלה צרה. על כל פנים, בציבור התגבשה הדעה שהמערכת הפוליטית הפכה לבת-ערובה של המפלגות החרדיות ושיש להוציא מהן את היכולת לקבוע את זהותו של ראש הממשלה. כך נולד הרעיון לבחור את ראש הממשלה בבחירות ישירות (כדי לקבוע את זהותו ללא סחיטה בידי מפלגות קטנות ובינוניות) ולהעלות את אחוז החסימה (כדי לצמצם את מספר המפלגות ה"סחטניות"). שתי רפורמות אלו יצאו לפועל, ושתיהן הרעו את המצב שהן היו אמורות לתקן.

יש סיבה טובה לכך שלא קיים תקדים בעולם של משטר פרלמנטרי שבו ראש ממשלה נבחר בבחירות ישירות. הרי אחד היסודות של המשטר הפרלמנטרי הוא שהממשלה, והעומד בראשה, מקבלים את סמכותם מהפרלמנט. במשטר נשיאותי, לעומת זאת, הרשות המחוקקת והרשות המבצעת מקבלות את סמכותן בנפרד מן העם. כאשר הנשיא מאבד את הרוב שלו בפרלמנט (כפי שקורה לעתים קרובות בארה"ב) הוא משותק באופן חלקי וצריך לנהל משא ומתן מתמיד עם הרשות המחוקקת כדי לקדם את מדיניותו. במשטר חצי-נשיאותי, כמו זה של צרפת, נשיא בעל רוב בפרלמנט הוא כול-יכול; מנגד, הוא מאבד את יכולתו למשול כאשר האופוזיציה כובשת את הרשות המחוקקת (כפי שקרה בשנים 1986-1988, 1993-1995 ו-1997-2002).

כאשר הכנסת תיקנה ב-1992 את חוק יסוד: הממשלה, היא קבעה כי ראש הממשלה יבחר בבחירות ישירות ונפרדות, אולם עשתה זאת בלי לאמץ שיטה נשיאותית של הפרדה מוחלטת בין הרשויות המחוקקת והמבצעת. כלומר, ראש הממשלה עדיין היה זקוק לרוב בכנסת כדי להרכיב את ממשלתו. המשטר ההיברידי שנוצר היה אבסורדי במהותו, משום שהכנסת לא קבעה עוד את זהותו של ראש הממשלה אך כן קבעה איזו ממשלה הוא ירכיב.

לא רק שהבחירה הישירה של ראש הממשלה לא הגבילה את כוח המפלגות כלפיו, אלא שהיא דווקא הגבירה את כוחן. זאת משום שההצבעה הכפולה (פתק אחד לראש הממשלה ופתק אחד למפלגה) ביטלה את התמריץ להצביע לאחת משתי המפלגות הגדולות (הליכוד או העבודה) כדי לקבוע את זהותו של ראש הממשלה, ואפשרה לכל בוחר להצביע לכנסת עבור המפלגה הסקטוריאלית הקרובה ללבו. הבחירה הישירה הקטינה את שתי מפלגות השלטון (הליכוד והעבודה), וגרמה לריבוי המפלגות הסקטוריאליות והגדלתן. בשלוש הפעמים שבהן נבחר ראש הממשלה בבחירות ישירות (ב-1996, ב-1999 וב-2001) נפגע כוחה של מפלגת ראש הממשלה, וראש הממשלה נאלץ להרכיב קואליציות מפולגות ושבריריות יותר מכפי שנאלץ בעבר. כאשר ראש הממשלה איבד את תמיכת הקואליציה שלו ב-1999 הוא נאלץ להקדים את הבחירות; העובדה שהוא נבחר ישירות לא עזרה לו כלל להישאר בשלטון. בקיץ 2000 היה אהוד ברק ראש ממשלה נבחר אך ללא רוב בכנסת (לאחר שרוב השותפות הקואליציוניות פרשו מממשלתו). גם במקרה שלו, בחירתו הישירה לא הבטיחה לו רוב בכנסת.¹⁶

גם הרעיון להעלות את אחוזי החסימה נבע מחשיבה שטחית, ויישום הרעיון השיג אף הוא תוצאות הפוכות. ריבוי מפלגות במשטר פרלמנטרי יכול דווקא לתרום ליציבות שלטונית וממשלתית. היחס בין מספר המפלגות לבין יציבות שלטונית וממשלתית נבדק לעומק על ידי איש מדע המדינה ההולנדי ארנד ליפהרט.¹⁷ ליפהרט טוען כי שיטת הבחירות הבריטית (מה שהוא מכנה "סגנון וסטמינסטר") אינה מתאימה לחברות הטרוגניות ושסועות (כמו ישראל) משום שהיא פוטרת ממשלות מלהתחשב בעמדות ובאינטרסים של קבוצות חברתיות שלמות. בחברות שסועות, טוען ליפהרט, עדיפה דמוקרטיה הסכמית (קונסנזואלית) שבה ההחלטות מתקבלות כתוצאה ממשא ומתן ומפשרות – ורק שיטת הבחירות היחסית מאפשרת, ואף מחייבת, קבלת החלטות מכילה והסכמתית.

טענתו של ליפהרט מובנת אינטואיטיבית, אך גם מאומתת אמפירית. מתוך 30 דמוקרטיות שקרסו במאה ה-20, הרוב (53%) נהגו בשיטת בחירות לא יחסית, וברובן (57%) היה מספר המפלגות קטן. בקרב 32 הדמוקרטיות היציבות ביותר של המאה ה-20, הרוב (66%) נהגו בשיטת בחירות יחסית, והרוב (גם כאן 66%) היו רב-מפלגתיות.¹⁸ עובדות אלו מפריכות את הטענה הידועה והשגויה שלפיה קריסת

רפובליקת ויימר (שבה התקיימו בחירות רשימתיות-יחסיות) מוכיחה כביכול את הקשר האורגני בין בחירות יחסיות לבין חוסר יציבות ממשלתית ושלטונית.

ריבוי מפלגות תורם לא רק ליציבות שלטונית, במיוחד בחברות שסועות, אלא גם למשילות. טענה זו תפתיע את הקורא הישראלי שהתרגל לחשוב (בטעות) כי צמצום מפלגות אמור לשפר את המשילות. אין ספק שבדמוקרטיה דו-מפלגתיות⁹ (כמו בריטניה) הממשלות יציבות ומושלות ללא הפרעה משום שהן לרוב חד-מפלגתיות; אך מהרגע שממשלה מורכבת מקואליציה רב-מפלגתית (פועל יוצא של השיטה היחסית) יציבותה מובטחת יותר על ידי ריבוי מפלגות ולא על ידי מיעוט מפלגות.

יכולת הסחטנות של המפלגות הקטנות קשורה למושג "עצמת ההצבעה" (voting power) של המפלגות בפרלמנט. כדי להבין את המושג הזה, ניקח כדוגמה פרלמנט בן 100 מושבים שיש בו 49 מושבים למפלגה א, 41 מושבים למפלגה ב ו-10 מושבים למפלגה ג. במקרה כזה, עצמת ההצבעה של שלוש המפלגות זהה על אף פערי הגודל ביניהן, משום שכל שתי מפלגות יכולות להרכיב קואליציה בלי קשר לגודלן. אך אם המפלגות א ו-ב אינן מוכנות בשום אופן לשתף פעולה ביניהן, אולם שתיהן מוכנות לשתף פעולה עם המפלגה ג, אזי במקרה זה המפלגה הקטנה ביותר היא בעלת כוח ההצבעה הגדול ביותר. ברור אפוא שבמקרה כזה מפלגה א הייתה מעדיפה שהמושבים שאינם בידה בפרלמנט לא יהיו מחולקים רק בין שתי המפלגות היריבות (מפלגות ב ו-ג) אלא בין כמה שיותר מפלגות קטנות, משום שרק כך היא תוכל להכתיב את הרכב הקואליציה על שותפות חסרות כוח הצבעה. ככל שמספר המפלגות הקטנות רב, כך עומדות יותר אופציות קואליציוניות בידיה של המפלגה הגדולה, וכך פוחתת יכולת הסחטנות של השותפות הקואליציוניות.

כאשר אין לאף מפלגה רוב מוחלט בפרלמנט (דבר שכמעט תמיד קורה בשיטה היחסית), וכאשר מספר המפלגות בפרלמנט קטן, הרי שקיימת רק אופציה אחת להרכבת קואליציה. מצב כזה מגביר את כוח ההצבעה ואת יכולת הסחטנות של המפלגות הבינוניות והקטנות. ככל שמספר האופציות הקואליציוניות רב, בזכות ריבוי של מפלגות קטנות, כך ראש ממשלה מיועד סחוט פחות במו"מ קואליציוני וראש ממשלה בפועל לחיץ פחות לאיומי פירוק הקואליציה. יוצא אפוא כי הדעה הרווחת בישראל שלפיה העלאת אחוז החסימה תתרום ליציבות ממשלתית ולמשילות היא דעה שגויה ומנוגדת לעובדות. מפלגת שלטון משוחררת מסחיטה רק כאשר היא נהנית מרוב מוחלט בפרלמנט, או כאשר עומד לבחירתה מספר רב של מפלגות קטנות וחסרות כוח הצבעה.

לא צריך להגיע רחוק כדי להדגים את ההיגיון הפשוט הזה: מדינת ישראל מספקת דוגמה מצוינת. אחוז החסימה עמד על 0.8% בבחירות לכנסת הראשונה; הוא הועלה מ-1% ל-1.5% ב-1992, ול-2% ב-2003. ב-2014 הועלה המחוקק את אחוז החסימה

ל-3.25% מתוך הנחה שגויה כי הדבר ישפר את המשילות. אחוז חדש זה נכנס לתוקף בבחירות של מארס 2015 לכנסת ה-20. תוצאות הבחירות של 2015 הוכיחו כי העלאת אחוז החסימה הפכה את ראש הממשלה דווקא לסחיט יותר. בשל דחיקת המפלגות הקטנות מן הכנסת (כגון מפלגת "יחד") הייתה לבנימין נתניהו רק אופציה אחת להקמת ממשלת ימין-חרדים. לאחר הודעתו של אביגדור ליברמן, במפתיע, כי הוא שולל הצטרפות לממשלה, לא הייתה לראש הממשלה המיועד אופציה נוספת או תכנית חלופית לקואליציה בין הליכוד, כולנו, הבית היהודי, ש"ס ויהדות התורה. מצב זה אפשר למפלגת הבית היהודי לסחוט את ראש הממשלה בדקה ה-90 (עם תוצאות מרשימות עבור מפלגה בת 8 מנדטים). אילו היו אז בכנסת מפלגות קטנות נוספות (בזכות אחוז חסימה נמוך יותר) היה ראש הממשלה מקים קואליציה חלופית או היה מאיים להקים קואליציה חלופית.

רעיון שגוי נוסף ואחרון הוא להעניק אוטומטית את ראשות הממשלה לראש המפלגה הגדולה ביותר. יישום רעיון זה עלול רק ליצור משברים פוליטיים והקדמת בחירות בתדירות גבוהה, זאת משום שבמשטר פרלמנטרי רבי-מפלגתי היכולת להרכיב קואליציה לא נקבעה על ידי גודל המפלגה של ראש הממשלה המיועד אלא על ידי קיום של רוב בפרלמנט לתמיכה בממשלה. ראש ממשלה מיועד יכול לגייס רוב בפרלמנט מבלי שמפלגתו תהיה הגדולה ביותר, כפי שראש ממשלה מיועד יכול להיכשל בגיוס רוב בפרלמנט גם אם מפלגתו היא הגדולה ביותר. חיוב מלאכותי ושרירותי של הקמת ממשלה על ידי ראש המפלגה הגדולה ביותר אינו מבטיח רוב והקמת ממשלה, אלא רק מבטיח הקדמת בחירות כל פעם שראש המפלגה הגדולה ביותר אחרי הבחירות לא יצליח לגייס רוב לממשלתו המיועדת. הנה, בבחירות של 2009 מפלגת קדימה הייתה המפלגה הגדולה אך לא היה לה רוב בכנסת להקמת ממשלה. רק למפלגת הליכוד (שהגיעה למקום השני) היה רוב כזה. אילו הייתה ציפי לבני חייבת על פי חוק להקים ממשלה ב-2009, ישראל הייתה נגררת לבחירות נוספות (או לחלופין הייתה מוקמת ממשלה בלתי טבעית ושאינה מתפקדת).

כדי למנוע משבר פוליטי במצב שבו ראש המפלגה הגדולה ביותר אינו מצליח להקים ממשלה, תומכי "המינוי האוטומטי" מעלים לפעמים את האפשרות של "פטור" מאמון הכנסת. זהו רעיון שיש לדחותו על הסף, משום שהוא מערער את העיקרון הבסיסי של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, דהיינו שמקור סמכות הממשלה הוא הרוב של נציגי העם.

רעיון נוסף שהוצע לאחרונה הוא אימוץ המנגנון של "פריימריז פתוחים". בפריימריז רגילים רק מתפקדי המפלגה רשאים לבחור את יו"ר המפלגה ואת מועמדיה לכנסת. בפריימריז פתוחים ניתנת זכות זו לכל אדם המצהיר על הזדהות אידיאולוגית עם הגוש הפוליטי שבו מתקיימים פריימריז והמשלם סכום סמלי למימון הפריימריז הפתוחים. בצרפת נערכו פריימריז פתוחים בפעם הראשונה ב-2011 בין המועמדים

הסוציאליסטים לנשיאות. המפלגה הרפובליקנית (השמרנית) אימצה את השיטה אף היא ב-2016, ולקראת הבחירות של 2017 לנשיאות צרפת נערכו פריימריז פתוחים הן בימין והן בשמאל.

המטרה של הפריימריז הפתוחים היא להימנע מהרעות החולות של הפריימריז המוכרים לנו. אלא שמסתבר ששיטה זו גרועה לא פחות מפריימריז רגילים.²⁰ יש לכך שלוש סיבות עיקריות.

הסיבה הראשונה היא שאנשים רבים מרמים כאשר הם "מצהירים" על הזדהות אי־אולוגית, ואינם נרתעים מהתשלום הסמלי הנדרש להשתתפות בפריימריז פתוחים. יש יותר רמאות בפריימריז פתוחים מאשר בפריימריז רגילים, משום שהצבעה בפריימריז פתוחים זולה ואינה מחייבת התפקדות פורמלית. בצרפת, מצביעי שמאל הצביעו בפריימריז של הימין ומצביעי ימין הצביעו בפריימריז של השמאל במטרה לקדם מועמד לא אטרקטיבי.

הסיבה השנייה היא שפריימריז פתוחים אינם משיגים אחת מן המטרות המרכזיות שלהם, דהיינו לקבוע מועמד מוסכם אחד עבור כל גוש פוליטי. בפריימריז הפתוחים לנשיאות צרפת, למשל, המפלגה הסוציאליסטית והמפלגה השמרנית קבעו את מועמדיהן, אך הדבר לא מנע ממועמדים מימין ומשמאל להתמודד לנשיאות צרפת: עמנואל מקרון וז'אן-לוק מלנשון בשמאל, ומארין לה-פן וניקולה דופן-אניאן בימין. אם המטרה היא להציג רק מועמד אחד מימין ואחד משמאל, הרי זו אינה מטרה בת-השגה.

הסיבה השלישית היא שפריימריז פתוחים נוטים לבחור מועמדים לא קונצנזואליים, ולכן מועמדים שסיכוייהם להיבחר בבחירות הכלליות קלושים. כך קרה בפריימריז הפתוחים בצרפת ב-2016. במפלגה הסוציאליסטית נבחר מועמד רדיקלי, מין גרסה צרפתית של ג'רמי קורבין. במפלגה הרפובליקנית נבחר פרנסואה פיין, מועמד שדעותיו הכלכליות ליברליות מדי לבוחר הצרפתי הממוצע, ועמדותיו החברתיות שמרניות לו מדי.²¹ אף אחד משני המועמדים שנבחרו בפריימריז הפתוחים לא הגיע לקו הגמר של הסיבוב השני, בין השאר משום שהם לא היו מסוגלים לכבוש את מרכז המפה הפוליטית. כמו כן, לאחר שפיון הואשם בהעסקה פיקטיבית של אשתו והתחיל לצלול בסקרים, לא הייתה אפשרות להדיחו ולהחליפו משום שהוא נבחר על ידי שלושה מיליון אנשים.

ניסיון הפריימריז הפתוחים בצרפת התגלה ככושל ברמה כזאת שרבים במפלגה הרפובליקנית הצהירו שהניסיון היה הראשון והאחרון.²²

אם כן, ארוכה רשימת הרעיונות הרעים והרפורמות הכושלות לשינוי שיטת ממשל בישראל. אין להסיק מרשימה ארוכה זו כי לא בוצעה עד היום אף רפורמה מועילה ושלא ניתן לשפר את שיטת הבחירות ואת שיטת הממשל בישראל כלל ועיקר. בשנת

2014 קבע המחוקק כי ניתן להפיל ממשלה רק לאחר שגובשה ממשלה חלופית בעלת רוב מוכח. מודל זה (הידוע כ"אי-אמון קונסטרוקטיבי") הוכנס לחוקה של מערב גרמניה ב-1949 כדי למנוע חזרה לתופעת ההפלה הסדרתית של ממשלות שאפיינה את רפובליקת ויימר. אמנם בתולדות מדינת ישראל נפלה רק ממשלה אחת בהצבעת אי-אמון, אך תיקון החוק של 2014 הופך את התסריט לכמעט בלתי אפשרי, כמו בגרמניה. גם אימוץ הרעיון של תקציב דו-שנתי ב-2009 הקטין את הסיכוי לפירוק הקואליציה לאחר שנתה השלישית כתוצאה מעליית הדרישות התקציביות לקראת הבחירות הבאות.

באשר לרפורמות נוספות שכדאי לאמצן על מנת לשפר את תפקודה של המערכת הפוליטית הישראלית, הן תידונה בחלק האחרון של המאמר. החלק הבא ייתן פרספקטיבה השוואתית על מנת להעריך את רמת היציבות והמשילות בישראל.

פרספקטיבה השוואתית

בחינת היתרונות והחסרונות של שיטת הממשל ושל שיטת הבחירות בישראל צריכה להיעשות בהשוואה לדמוקרטיות אחרות כדי לשמור על פרופורציה ועל פרספקטיבה. היות שבשיראל נוהג שלטון פרלמנטרי, נמקד את השוואתנו בשלטונות פרלמנטריים אחרים.²³

כפי שהוסבר בחלק הראשון, ישראל אינה סובלת מחוסר יציבות ממשלתית מבני. ישראל גם אינה סובלת מחוסר יציבות שלטונית, שכן הדמוקרטיה הישראלית מעולם לא קרסה, ולא עמדה לקרוס, על אף היותה דמוקרטיה במלחמה.

בהשוואה לדמוקרטיות אחרות, מצבה של ישראל טוב. דמוקרטיות רבות נעשו יציבות ומתפקדות רק לאחר שנים של מאבקים, משברים, ניסוי וטעייה. צרפת היא דוגמה מובהקת לכך: מאז המהפכה של 1789 היו לצרפת 15 חוקות ומשטרים מכל הסוגים (מונרכיות, רפובליקות, קיסריות, משטרים פרלמנטריים, נשיאותיים וחצי-נשיאותיים). בתקופות הרפובליקות השלישית (1871–1940) והרביעית (1946–1958) סבלה צרפת מחוסר יציבות ממשלתית קיצוני. יש מה ללמוד מן הסיבות לחוסר היציבות הזו, כמו גם מן הסיבות לחוסר היציבות הממשלתית במדינות אירופיות אחרות בעבר ובהווה.

צירוף המילים "חוסר יציבות ממשלתית" גורם אצל רבים לאסוציאציה עם רפובליקת ויימר (השלטון הפרלמנטרי הרב-מפלגתי של גרמניה בשנים 1919–1933). היות ששיטת הבחירות לפרלמנט הגרמני הייתה רשימתיות-יחסיות, רווחת הטענה ששיטה זו אחראית לחוסר היציבות הממשלתית ואף לקריסת הרפובליקה עצמה עם ניצחון הנאצים ב-1933.²⁴ אכן, רפובליקת ויימר סבלה מחוסר יציבות ממשלתית: תוחלת החיים של ממשלה גרמנית הייתה של שנה בממוצע.²⁵ אלא שבתקופה המקבילה

(1919–1933) סבלה צרפת מחוסר יציבות ממשלתית קיצוני עוד יותר, אף על פי ששיטת הבחירות שלה הייתה אזורית-רובנית: תוחלת החיים הממוצעת של ממשלה צרפתית בתקופה המקבילה לרפובליקת ויימר הייתה של פחות מחצי שנה (175 ימים).²⁶

בתקופת הרפובליקה הצרפתית השלישית (1871–1940) התחלפו 104 ממשלות, כך שתוחלת החיים הממוצעת של ממשלה צרפתית הייתה של 8 חודשים בלבד. אף על פי ששיטת הבחירות הייתה אזורית-רובנית (עם שני סיבובים להבטחת 50% לפחות של הקולות), האספה הלאומית (הבית התחתון) הייתה רב-מפלגתית (למעט בשנים הראשונות של הרפובליקה השלישית).²⁷ בניגוד למשטרים הצרפתיים האחרים, לרפובליקה השלישית לא הייתה חוקה קרטזיאנית: היו לה רק חוקי יסוד, בשל פשרה בין מונרכיסטים לבין רפובליקנים לאחר נפילת הקיסרות השנייה. הממשלה קיבלה את סמכותה מהאספה הלאומית, אך ראש הממשלה (שנקרא אז "נשיא מועצת השרים") התמנה על ידי נשיא הרפובליקה. לממשלה הייתה אחריות כפולה: כלפי נשיא הרפובליקה (שמינה אותה) וכלפי האספה הלאומית (שפיקחה עליה). אלא שמשבר פוליטי שפרץ בשנת 1877 הכריע את הכף לטובת האסיפה הלאומית: הנשיא מק-מהון (Mac-Mahon) רצה בראש ממשלה שמרן, אך האספה הלאומית לא תמכה בו. כדי לכפות את רצונו פיזר הנשיא את האספה. לרוע מזלו של מק-מהון, השמאל זכה בבחירות והאסיפה כפתה על הנשיא ממשלה ברוחה. הנשיא החדש, ז'ול גרבי (Jules Grévy), הודיע לאחר בחירתו ב-1879 שהוא לעולם לא יעשה שימוש בפיזור האספה. הודעה זו הפכה למנהג. מאותו רגע לא היה עוד מאזן אימה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, שכן האספה הלאומית שלטה בגורל הממשלות מבלי שיעמוד מולה איום הפיזור. לא רק שחברי האספה היו יכולים להפיל ממשלות מבלי לשלם על כך את המחיר הפוליטי של הקדמת הבחירות, אלא שהיה להם דווקא תמריץ להפיל ממשלות כדי לקבל תיקים מיניסטריאליים נחשקים במשחק אינסופי של כיסאות מוזיקליים... האספה הפכה למפילה סדרתית של ממשלות באמצעות הצבעות אי-אמון, ללא צורך להציג ממשלה ורוב פרלמנטרי חילופיים.²⁸ לנשיא נשארה אמנם הסמכות הפורמלית למנות את ראש הממשלה, אך הנשיא גרבי קבע עוד תקדים מוזיקלי: הוא מינה ראש ממשלה גם מבלי שיהיה לו רוב פרלמנטרי (בניגוד לעיקרון בסיסי של הדמוקרטיה הפרלמנטרית), כך שראשי ממשלה בפוטנציה בנו לעצמם תמיכה פרלמנטרית לא על בסיס רוב פוליטי אמתי אלא על בסיס של חברי פרלמנט שפרשו מסיעתם תמורת הבטחות לתיקים מיניסטריאליים.

הרפובליקה הצרפתית השלישית היא דוגמה מובהקת לכך ששיטת בחירות רובנית אינה מהווה תנאי (גם לא מספיק וגם לא הכרחי) ליציבות ממשלתית. הרפובליקה הצרפתית הרביעית (1946–1958) אמנם סבלה מחוסר יציבות ממשלתית קיצוני עוד יותר, אך לאו דווקא משום שהיא אימצה שיטת בחירות רשימתית-יחסית.²⁹ גם

ברפובליקה זו המשיכה הממשלה להיות תלויה באספה הלאומית, וגם בה לא היה שום מאזן אימה בין האספה לבין הממשלה.³⁰

רק עם הקמת הרפובליקה החמישית על ידי שארל דה-גול ב-1958 השיגה צרפת יציבות שלטונית וממשלתית, כמו גם סינתזה בין תפיסות שלטונית מתנגשות. במילים אחרות, נדרשו לצרפת 169 שנה כדי להגיע לשיטת ממשל יציבה ויעילה. עובדה זו נותנת פרספקטיבה לאלה המצפים מישראל הצעירה שיטת ממשל מושלמת.

בעוד שצרפת הצליחה לשים קץ לחוסר היציבות הממשלתית, מדינות אירופיות אחרות נעשו דווקא פחות יציבות עם הזמן. בשלושים השנים האחרונות קיימת במדינות אירופיות רבות תופעה של ריבוי מפלגות קטנות ושל היחלשות המפלגות הגדולות. בממוצע כלל-אירופי, מספר המפלגות הזוכות ביותר מ-1% תמיכה בבחירות עלה משבע בתחילת שנות ה-1980 לתשע היום. במקביל, שיעור ההצבעה למפלגות שלטון (המרכיבות קואליציות) ירד מ-37% ל-31%.³¹ בהולנד, שתי מפלגות השלטון היו מקבלות בממוצע שלישי ממושבי הפרלמנט בשנות ה-1980, לעומת רבע היום.³² בספרד חלה בשנים האחרונות התפלגות פוליטית על חשבון שתי מפלגות השלטון המסורתיות. תופעה זו באה לידי ביטוי במשבר פוליטי ממושך של בחירות חוזרות וניסיונות כושלים להקים ממשלה בשנת 2016.

ההיחלשות היחסית של מפלגות השלטון באירופה מקשה על הרכבת קואליציות. בינואר 2017 הוקמה באיסלנד קואליציה בת רוב של קול אחד בלבד, לאחר חודשיים של משא ומתן. במאוס 2016 הוקמה באירלנד קואליציה לאחר 63 ימים של משא ומתן. באוקטובר 2016 הוקמה בספרד ממשלת מיעוט לאחר עשרה חודשים של ניסיונות כושלים להקים ממשלה, ולאחר שתי מערכות בחירות צמודות שלא הניבו רוב ברור. לאחר הבחירות של 2010 בכלגיה הוקמה ממשלה חדשה לאחר לא פחות מ-589 ימים (שנה וחצי) של משא ומתן.

גם תופעת חוסר היציבות הממשלתית מוכרת באירופה. מאז שנת 1970, ממשלות חד-מפלגתיות במערב אירופה החזיקו 1,100 יום בממוצע (3 שנים), בעוד שתוחלת החיים של ממשלות קואליציה (רב-מפלגתיות) הייתה חצי מזה.³³ ממשלות רב-מפלגתיות באירופה לא רק סובלות מתוחלת חיים קצרה – הן גם מתקשות לקדם חוקים ורפורמות. ממשלת פינלנד כמעט התפרקה ב-2015 בשל חוסר הסכמה בין השותפות הקואליציוניות על רפורמת מערכת הבריאות. ואכן, ככל שמספר המפלגות גדול בממשלת קואליציה כך פוחתים סיכויי הממשלה לקדם חקיקה.³⁴ כמו כן, ממשלות קואליציה עולות יותר כסף למשלם המסים מממשלות חד-מפלגתיות. מחקר שבדק את גובה ההוצאות הממשלתיות ב-17 מדינות אירופה בין השנים 1970–1988 גילה שכל שותפה קואליציונית נוספת מכבידה את ההוצאות הממשלתיות

ב-0.5% מהתוצר הלאומי בממוצע.³⁵

יש בהחלט חסרונות לממשלות קואליציה בהשוואה לממשלות חד-מפלגתיות. אולם בחברה הטרוגנית ואף שסועה, כמו ישראל, הרב-מפלגתיות מחייבת פשרות שהן הכרחיות לאמון הציבור וללגיטימיות ההחלטות הממשלתיות.

המבט ההשוואתי הוא רב ערך גם ביחס לרפורמות – מוצלחות וכושלות.

יש רפורמות מוצלחות: צרפת וגרמניה הצליחו לשים קץ לחוסר יציבות ממשלתית קיצוני וכרוני, וראוי ללמוד מהן. בצרפת, החוקה של הרפובליקה החמישית (1958) הפכה את הנשיא לבעל סמכויות אקזקוטיביות נרחבות; העניקה לו זכות לפזר את האסיפה הלאומית על פי שיקול דעתו הבלעדי; הרחיבה את מקור הלגיטימיות שלו;³⁶ הכניסה את שיטת משאל העם (שמאפשר לנשיא "לעקוף" את הפרלמנט) וביטלה את שיטת הבחירות היחסית לאסיפה הלאומית לטובת השיטה האזורית-רובנית (בשני סיבובים). הרשות המבצעת נעשית יציבה דה-פקטו, היות שהיא עברה בעיקר לנשיא שנבחר לשבע שנים (או חמש שנים, מאז 2002). הממשלות מורכבת בדרך כלל משתי מפלגות, והן מוחלפות על ידי הנשיא ולא על ידי הפרלמנט (למעט בשלוש הפעמים שבהן איבד הנשיא את הרוב שלו בפרלמנט ונאלץ למנות ראש ממשלה ממפלגה יריבה).

בגרמניה, חוסר היציבות הממשלתית של רפובליקת ויימר הוחלפה על ידי יציבות ממשלתית מאז הקמת הרפובליקה הפדרלית ב-1949. רפובליקת ויימר לא תפקדה, בין השאר משום שהיא נתפסה כבלתי לגיטימית ואף כבוגדנית ותבוסתנית על ידי הצבא וחלקים גדולים של הציבור. ריבוי המפלגות שנוצר ברייכסטג בשל השיטה הרשימתית-יחסית לא אפשר הרכבת קואליציות מתפקדות משום שרוב המפלגות הבינוניות והקטנות היו מפלגות "מורדות" שמטרתן לא הייתה למשול אלא להפיל את השלטון השנוא. אף על פי שרפובליקת ויימר הצליחה דווקא לשקם את גרמניה ולבטל בפועל את רוב הסעיפים של הסכמי ורסאי בשנות ה-20, המשבר הכלכלי שהתחיל ב-1929 גרם לקריסה הסופית של השלטון.³⁷

החוקה של הפדרציה הגרמנית ("חוק היסוד" של 1949) אימצה כאמור שיטת בחירות מעורבת, אך בעיקר הכניסה את העיקרון של "אי-אמון קונסטרוקטיבי" אשר מאפשר להפיל ממשלה אך ורק בתנאי שיש לאופוזיציה מועמד חילופי לראשות הממשלה עם רוב מוכח. גרמניה השיגה יציבות ממשלתית בעיקר בזכות המנגנון הזה. אחוז החסימה של 5% בבחירות לבונדסטג (הבית התחתון) דווקא מהווה מכשול למשילות (כפי שהוסבר לעיל). הדבר הודגם והוכח לאחר הבחירות של 2013: המפלגה הליברלית (שותפתה הטבעית של המפלגה הנוצרית-דמוקרטית) לא עברה את אחוז החסימה (אף כי התקרבה אליו), וכתוצאה מכך נאלצה הקנצלרית אנגלה מרקל להקים קואליציה בלתי טבעית וקשה לניהול עם המפלגה היריבה (המפלגה הסוציאלי-דמוקרטית).

איטליה ויוון, לעומת זאת, הן דוגמאות לרפורמות כושלות. באיטליה, בשנים 1946–1994, שיטת הבחירות הייתה רשימתית-יחסית. באותה תקופה היו לאיטליה 61 ממשלות (תוחלת חיים ממוצעת: 9 חודשים), אך לצד חוסר היציבות הפורמלי הזו הייתה אותה מפלגה (המפלגה הנוצרית-דמוקרטית) בשלטון והרכיבה את הקואליציות. ב-1993 שינתה איטליה את שיטת הבחירות שלה (בעקבות משאל עם) והחליפה אותה בשיטה מעורבת שבה 75% מחברי הבית התחתון נבחרו בבחירות אזוריות-רובניות עם סיבוב אחד (FPTP), ו-25% נבחרו בשיטה רשימתית-יחסית (עם אחוז חסימה של 4%). רפורמה זו ייצבה את המערכת הפוליטית באופן חלקי בלבד. ממשלת ברלוסקוני הראשונה (שהוקמה לאחר הבחירות שהתקיימו בשיטה החדשה ב-1994) החזיקה מעמד רק שמונה חודשים (היא הייתה מורכבת מחמש מפלגות). עד שנת 2001 החזיקו ממשלות איטליה מעמד בין שנה לשנתיים. ממשלות ברלוסקוני השנייה (2001–2005) והשלישית (2005–2006) שברו יחד שיא של אריכות ימים במונחים איטלקיים, כמו גם ממשלתו הרביעית והאחרונה (2008–2011), אך ממשלות אחרות החזיקו מעמד בין שנה לשנתיים.

שיטת הבחירות באיטליה שונתה שוב בשנת 2005. החוק העניק "בונוס" לברית של מפלגות שקיבלו יחד הכי הרבה קולות. משמעות ה"בונוס" היא ניפוח מלאכותי של הברית המנצחת ל-54% של מושבי הפרלמנט. אלא שבאיטליה הממשלה זקוקה לרוב הן בבית התחתון (הקאמרה), הן בבית העליון (הסנאט). בבחירות של 2013 נוצר רוב מלאכותי בבית התחתון, אך לא בבית העליון. תוצאות אלו חייבו הקמת ממשלה משותפת בין ימין לשמאל. בדצמבר 2013 פסל בית המשפט העליון את חוק הבחירות של 2005 בטענה שהניפוח המלאכותי של הרוב הוא אנטי-חוקתי. על אף פסק דין זה, הממשלה החדשה של מתאו רנצי העבירה הצעת חוק שאושרה ב-2015 ואשר החזירה את שיטת ה"בונוס", בצורה קיצונית עוד יותר. בחוק הבונוס החדש, מפלגה (ולא ברית של מפלגות כמו בחוק שנפסל) שתקבל 40% מקולות הבוחרים תקבל "בונוס" שיעניק לה, באופן אוטומטי, 54% של מושבי הבית התחתון; אם אף מפלגה לא תקבל 40% מן הקולות ייערך סיבוב שני בין שתי המפלגות שהגיעו למקומות הראשון והשני, והמפלגה שתגיע למקום הראשון בסיבוב השני תקבל אוטומטית 54% ממושבי הבית.

ב-25 בינואר 2017 פסל בית המשפט העליון באופן חלקי את "חוק הבונוס" כלא-חוקתי. בפסיקתו ביטל בית המשפט רק את החלק השני של החוק, כך שמפלגה יכולה עדיין ליהנות מבונוס, אך רק בסיבוב הראשון. כלומר, רק מפלגה שתזכה ב-40% של הקולות בסיבוב הראשון (הישג שסיכוייו מעטים) תזכה לבונוס כדי לקבל 54% ממושבי הבית. במידה שאף מפלגה לא תזכה ב-40% מהקולות בסיבוב הראשון לא ייערך סיבוב שני ואף מפלגה לא תזכה לבונוס. לאחר הפסדו של מתאו רנצי במשאל העם על רפורמת שיטת הממשל בדצמבר 2016 הוא התפטר, והוקמה ממשלת מעבר.

נשיא הרפובליקה הודיע שהוא יפזר את הפרלמנט רק לאחר שיתקבל חוק בחירות חדש לקאמרה ולסנאט. אי-ודאות ממשיכה לרחף על המערכת הפוליטית האיטלקית, והיא סובלת עד היום מחוסר יציבות ומחוסר משילות.

הניפוח המלאכותי של המפלגה הגדולה ביותר, באמצעות מתן בונוס, ידוע כ"יחסות מחוזקת" (reinforced proportionality), וגם כ"חוק אצ'רבו".³⁸ שיטה זו מעוותת את רצון הבוחר, משום שהיא מעניקה רוב בחסד ולא בזכות.

יוון משתמשת אף היא בשיטה זו, והתוצאות אינן מרשימות במיוחד. מאז נפילת "שלטון הקולונלים" ביוון ב-1974 הבחירות מתקיימות לפי שיטת היחסות המחוזקת. שיטת הבונוס הנוכחית מוסיפה 50 מושבים (מתוך 300) למפלגה שקיבלה לפחות 40% מהקולות. למרות הבונוס הזה, מפלגת "סיריזה" לא השיגה רוב לאחר הבחירות של 2015, והממשלה היוונית שהוקמה ב-2015 היא קואליציה בין מפלגת שמאל קיצוני (מפלגת "סיריזה") לבין מפלגת ימין קיצוני (מפלגת "היוונים העצמאיים"). האבסורד הוא לא רק באופי הקואליציה, אלא גם במדיניותה: שתי מפלגות קיצוניות ואנטי-ליברליות מיישמות ביחד מדיניות כלכלית ליברלית המנוגדת למצע של שתיהן, וזאת בליט בררה ובהתאם לדרישותיו של האיחוד האירופי אשר ממשיך להלוות כסף לממשלות יוון כדי לשמור על יוון בגוש היורו. שיטת הבונוס בוטלה על ידי הפרלמנט היווני ביולי 2016.³⁹

מה כן? הצעות לתיקוני חקיקה

כאמור לעיל, אימוץ השיטה של "הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית" ב-2014 הסיר כמעט את הסיכוי הנמוך ממילא להפיל ממשלה בישראל. גם שיטת התקציב הדו-שנתי עשויה להתגלות כיעילה במניעת פיזור של הכנסת לפני תום ארבע שנות הכהונה הקצובות לה על פי חוק. ואכן, קואליציות בישראל אינן מתפרקות בקלות משום שמחיר הפירוק הוא הקדמת הבחירות, דבר שמרתיע את חברי הקואליציה.⁴⁰

שיטת הממשל בישראל אינה לוקה אפוא בחוסר יציבות אלא בהיעדר אחריותיות, שכן חברי הכנסת אינם חייבים דין וחשבון לבחוריהם אלא למפלגתם בלבד (ליו"ר המפלגה במפלגות הפרסונליות, ולקבלני קולות ועסקנים במפלגות המקיימות פריימריז). הבחירות המקדימות (פריימריז) הן בחירות פיקטיביות, משום שהמועמדים אינם נבחרים על פי מצע והישגים אלא על פי נכונותם להיענות לדרישותיהן של קבוצות מתפקדים מאורגנות, ואף לעתים על פי יכולתם לשלם כסף לקבלני קולות. שיטת הפריימריז יוצרת שחיתות כפולה: שחיתות כלכלית (כאשר מועמדים נדרשים לשלם כסף לקבלני קולות), אך גם שחיתות מוסרית (משום שמועמד אינו יכול להיבחר אם דעותיו ועמדותיו מנוגדות לדרישות הקבוצות המאורגנות), ומועמד דעתן ובעל יושר אינטלקטואלי יתקשה לעבור את "מבחן הקבלה" של הקבוצות המאורגנות. באשר

למפלגות הפרסונליות, ח"כ מכהן צריך למצוא חן בעיני יו"ר המפלגה כדי לשרוד פוליטית. כך שגם שיטת הפריימריז וגם שיטת המינוי האישי מהוות תמריץ שלילי ליושר, למקוריות ולאומץ.

תאורטית, אחריותיות של נבחר כלפי הבוחר ניתן ליצור באמצעות בחירות אזוריות. אולם כבר הראינו שהאחריותיות בבחירות אזוריות היא פיקטיבית, משום שרוב מוחץ של בוחרים (יותר מ-90%) מצביעים קודם כול למפלגה ולא למועמד.

קיימת שיטה אחרת ויעילה יותר כדי ליצור את האחריותיות הזו וכדי לשחרר במידה רבה את הנבחר מן המנגנון המפלגתי המשתיק והמשחית: שיטת הרשימות הפתוחות. שיטה זו קיימת במדינות רבות, והבוחר קובע בה בעצמו את הרכב הרשימה שעבורה הוא מצביע ביום הבחירות. שיטה זו גם אינה מאפשרת את הרמאות המאפיינת את הפריימריז, שכן הבוחר יכול לסמן מועמדים אך ורק ברשימה שעבורה הוא מצביע בפועל.

שיטת הרשימות הפתוחות קיימת ב-37 מדינות בעולם, ובכל היבשות: באירופה (כגון בלגיה והולנד), בדרום אמריקה (כגון ברזיל וצ'ילה), במזרח אסיה (כגון אינדונזיה ויפן), ואף בעיראק שבמזרח התיכון. למעשה, רוב המדינות המשתמשות בשיטה הרשימתית-יחסית מאפשרות לבוחר עצמו להשפיע על הרכב הרשימה שעבורה הוא מצביע. רק מיעוט קטן של שבע מדינות (וישראל בתוכן) "חוסמות" את הרכב הרשימות מדין הבוחר.

יש כמובן וריאציות לשיטה הזו – לגבי מספר המועמדים שהבוחר יכול לקדם ברשימה; לגבי היכולת לשריין מועמדים מסוימים ולמנוע מהבוחר השפעה עליהם (כמו ראש המפלגה למשל); לגבי השאלה אם לחייב דירוג או מספר מסוים של סימונים או להותיר אותם כאפשרות בלבד. כך או אחרת, המפלגות תמשכנה להרכיב את רשימתן על פי שיקול דעתן (מינוי אישי, מועצת חכמים, ועדה מסדרת או פריימריז), אך הבוחר עצמו יקבע את הרשימה הסופית של המפלגה שעבורה הוא מצביע. בשיטה זו מועמדים מקבלים קולות בהתאם לאישיותם, לרעיונותיהם ולהישגיהם, ולא על פי יכולתם לתמרן בתוך מנגנון מפלגתי. לשיטה זו יש כמובן גם חסרונות, בעיקר בכך שהיא מעניקה יתרון לאנשים מפורסמים. יחד עם זאת, בעידן האינטרנט והרשתות החברתיות מועמדים יכולים להגיע בקלות יחסית לקהלים נרחבים.

מלבד חוסר ייצוגיות וחוסר אחריותיות, המערכת הפוליטית הישראלית לוקה בחוסר ודאות לגבי השפעת הצבעה של הבוחר על הרכב הממשלה, על זהותו של ראש הממשלה העתידית ועל גורלו של פתק הצבעה עבור מפלגה שעלולה לא לעבור את אחוז החסימה. את חוסר הוודאות הזו ניתן לצמצם על ידי בריתות בין-מפלגתיות. ברית בין-מפלגתית היא מנגנון שבו מפלגות מבהירות לבוחר, לפני הבחירות, לאיזו

ברית הן שייכות לצורך הסכמי עודפים ולצורך המלצה על מועמד לרשות הממשלה. נכון להיום, מפלגות יכולות להישאר עמומות לגבי תמיכתן העתידית במועמד לרשות הממשלה, כך שבוחר אינו יודע בוודאות אם הצבעתו למפלגה סקטוריאלי עשויה להעניק את רשות הממשלה לימין או לשמאל. כמו כן, אותו בוחר אינו יודע אם הפתק שלו ילך לאיבוד במידה שמפלגתו לא תעבור את אחוז החסימה. ברית בין-מפלגתית מסירה את חוסר הוודאות הזה.

ברית בין-מפלגתית יכולה לשמש כברית עודפים. כלומר, אם מפלגות כברית לא תעבורנה את אחוז החסימה ייחשבו קולותיהן כאילו ניתנו למפלגה הגדולה כברית שעברה את אחוז החסימה (היום, החוק במדינת ישראל מאפשר חתימת הסכם עודפים בין שתי מפלגות בלבד). באופן זה הבוחר ידע שקולו לא ילך לאיבוד אם מפלגתו הצטרפה לברית, גם עם אחוז החסימה הנוכחי של 3.25% (אחוז שכדאי להוריד מהסיבות שהוסברו לעיל). נוסף על כך, ברית בין-מפלגתית תהיה מחויבת מראש על המלצה לתפקיד ראש הממשלה: ראש הרשימה הגדולה ביותר כברית ייחשב אחרי הבחירות כמועמד הברית לרשות הממשלה.

מנגנון של בריתות בין-מפלגתיות עשוי גם לקצר ולפשט את תהליך הרכבת הממשלה, במיוחד אם ייקבעו התנאים שלהלן:

אם זכתה הברית ב-61 מושבים לפחות, כמו גם ברוב הקולות הנחשבים לצורך חישוב מנדטים, יציג ראש המפלגה הגדולה ביותר כברית את ממשלתו לפני הכנסת. במקרה כזה לא תהיה הממשלה זקוקה להצבעת אמון, אך ניתן יהיה להפילה רק על פי הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי, בהתאם לחוק יסוד: הממשלה (תיקון משנת 2014). אם לא זכתה שום ברית ברוב מושבי הבית, יטיל הנשיא את תפקיד הרכבת הממשלה על ראש המפלגה הגדולה ביותר כברית שזכתה במספר הקולות הגדול ביותר, ובלבד שהברית זכתה לפחות ב-40 מושבים ושהמפלגה הגדולה כברית זכתה לפחות ב-25 מושבים. אם אף ברית, ואף מפלגה, לא זכתה בלפחות 40 מושבים, יטיל הנשיא את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת שהוא יבחר על פי שיקול דעתו. במקרה כזה, הממשלה כן תהיה זקוקה להצבעת אמון מן הכנסת.

ברית בין-מפלגתית משמשת אפוא לא רק כברית עודפים רב-מפלגתית, אלא גם כברית של הצהרת כוונות לגבי הרכב הקואליציה וזוהות ראש הממשלה אחרי הבחירות. מנגנון זה עשוי לעודד גיבוש של גושים פוליטיים מבלי לפגוע בייצוג המיעוטים (שכן אף פתק עבור מפלגה השייכת לברית לא ילך עוד לאיבוד). כמו כן, המנגנון מיטיב הן עם המפלגות הקטנות, הן עם הגדולות: המפלגות הקטנות תקבלנה יותר קולות (משום שבוחריהן יפסיקו להתלבט אם להצביע למענן או לא), והמפלגות הגדולות תקבלנה את הקולות של המפלגות אשר לא עברו את אחוז החסימה.

כדי לשפר את הסיכוי לגייס רוב בכנסת לשתי הרפורמות האלו יש לקבוע בחקיקה

שיישומן יהיה אופציונלי. כלומר, המפלגות תהיינה רשאיות, אך לא חייבות, לפתוח את רשימותיהן לדין הבוחר, וכן להצטרף לברית בין-מפלגתית.

מצד אחד, מפלגות שתצננה לשמור על מונופול פנימי לקביעת רשימתן וכן על עצמאות פוליטית מוחלטת תוכלנה לעשות זאת. מצד שני, ההעדפה הפוליטית של רוב המפלגות היום ידועה, ויהיה להן אינטרס לתרגם את ההעדפה הידועה הזו לרווח פוליטי שמעניקה ברית בין-מפלגתית. כמו כן, לרוב המפלגות יהיה תמריץ לפתוח את רשימתן לדין הבוחר משום שבוחר שמתלבט בין שתי מפלגות דומות עשוי לבחור דווקא במפלגה המאפשרת לו להשפיע על הרכבה.

שיטת הרשימות הפתוחות עשויה גם לפתור בעיה למפלגות פרסונליות שתדמיתן אומנות. אף על פי שבחירות מקדימות הן, כאמור, בחירות פיקטיביות ומושחתות, הן בכל זאת נתפסות כדרך דמוקרטית להרכיב רשימה. מפלגות פרסונליות, אם כן, סובלות מתדמית לא דמוקרטית משום שרשימתן מורכבת על ידי יו"ר המפלגה. פתיחת הרשימות לציבור תשחרר את המפלגות האלו מתדמיתן הלא-דמוקרטית מבלי שהן תצטרננה לאמץ את שיטת הפריימריז ההרסנית.

הציבור הישראלי מגלה סימני עייפות משיטת הפריימריז. לאחרונה נחשף שהמשא ומתן על שינוי הרכב הקואליציה ב-2016 סוכל על ידי קבוצת מתפקדים אחת במפלגת הליכוד.⁴¹ תופעת "הליכודניקים החדשים" נובעת מן ההבנה שרק התפקדות מסיבית (ולאו דווקא הגונה מבחינה איך-אולוגית) עשויה להעניק השפעה על הרכב רשימת המפלגות הגדולות. אלא שרק שיטת הרשימות הפתוחות תאפשר לאזרח להשפיע ולדרוש דין וחשבון מבלי לשחק את המשחק הלא הגון של התפקדויות עקמוניות.

באוגוסט 2015 נערך סקר מיוחד (על ידי חברת "מדגם") כדי לבדוק את רמת התמיכה הציבורית ברפורמות המוצעות במאמר זה. בסקר השתתפו 666 משיבים המייצגים את כלל האוכלוסייה. מהסקר עולה כי קיימת תמיכה רחבה ברפורמות המוצעות. 74.6% מהנשאלים תומכים בהצהרת כוונות על ידי המפלגות לפני הבחירות, ו-75% מהנשאלים בעד מתן אפשרות לבוחר להשפיע על הרכב הרשימות לכנסת ביום הבחירות.⁴²

עדיין לא מאוחר מדי לקיים את הבטחת הבחירות מינואר 2015 "לשנות את השיטה" תוך 100 ימים. אך ישראל אינה זקוקה לשינוי שיטת הממשל, אלא לתיקונים בשיטת הבחירות. כמו רוב הדמוקרטיות בעולם יש לישראל משטר פרלמנטרי ושיטת בחירות רשימתית-יחסית, אך בניגוד לדמוקרטיות רבות אחרות ישראל אינה סובלת מחוסר יציבות שלטונית וממשלתית. בעוד שמדינות אחרות הצליחו לשלב בין ייצוגיות לבין יציבות רק לאחר ניסיונות כושלים רבים, מדינת ישראל הצליחה לשלב בין שני מרכיבים אלו באופן סביר ותוך זמן קצר יחסית.

אולם הבוחר הישראלי אינו זוכה לייצוג ישיר ולאחריותיות כלפיו, וקיימת אי-ודאות לגבי ההשלכות של ההצבעה שלו. כמו כן, שיטת הפריימריז מעודדת שחיתות וחוסר הגינות, והיא נוטה להרחיק אנשים איכותיים מהחיים הפוליטיים. שתי ההצעות שהוצגו והוסברו במאמר זה (רשימות פתוחות ובריתות בין-מפלגתיות) אמורות לתת מענה (גם אם מענה חלקי) לבעיות אלו.

כדברי המימרה האנגלית הידועה: "if it ain't broke, don't fix it" (אם זה לא שבור, אל תתקן את זה). רשימת הרפורמות הכושלות של שיטת הממשל בישראל מאמתת את המימרה הזו וצריכה לעמוד נגד עיניהם של המבקשים "לשנות את השיטה" ללא הכרת העובדות, ללא בחינת ההשלכות וללא פרספקטיבה השוואתית. התמיכה הפוליטית ברפורמות שהוצעו כאן אפשרית – אך היא תלויה גם בשכנוע של הציבור ובנחישותו לדרוש את השינוי מנבחריו.

1. או בערכי ויקיפדיה Democracy Index ר־ List of countries by system of government .

2. Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin, 1951. יש לציין כי "חוק דוברג'ה" הופרך במקרים לא מעטים. כמו כן, הכוונה ב"פרלמנט דר-מפלגתי" אינה שיש רק שתי מפלגות בפרלמנט, אלא שיש רק שתי מפלגות גדולות די הצורך כדי להקים ממשלה.

3. אף כי שיטת ה-FPTP לא תמיד יוצרת ממשלות חד-מפלגתיות, היא יכולה להוליד תיקו בין שתי מפלגות השלטון (כפי שקרה בבחירות של 1974 בבריטניה), ולפעמים אינה מצליחה "לספק" רוב מוחלט למפלגה המנצחת (כפי שקרה בבחירות של 2010 בבריטניה, שבעקבותיהן נאלץ יו"ר המפלגה השמרנית, דיוויד קמרון, להקים קואליציה עם המפלגה הליברלית, וכן בבחירות של 2017 שבעקבותיהן איבדה ראש הממשלה תרזה מיי את הרוב שלה ונאלצה לגייס את תמיכתה של המפלגה הפרוטסטנטית האירית).

4. ליתר דיוק, אחוז החסימה בהולנד הוא 0.6%.

5. על פי הנתונים של ה-Political Data Yearbook, של ה-Electoral Knowledge Network ושל ה-International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

6. Juan José Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore: John Hopkins, 1978; José Antonio Cheibub and Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review of Political Science* 5/1 (2002), pp. 151–152; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.

7. Abraham Diskin, Hanna Diskin and Reuven Hazan, "Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success", *International Political Science Review* 26/3 (2005), pp. 291–309.

8. Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984.

9. אמוץ עשהאל, "שיטה יחסית, כישלון מוחלט", *תכלת* 31 (אביב 2008), עמ' 25–43.

10. שם, עמ' 37.

11. יש לציין כי בבחירות אזוריות רובניות, שיטת הסלקציה של המועמדים על ידי המפלגות אינה בהכרח עניינית ודמוקרטית. בצרפת, למשל, קביעת זהותם של מועמדי המפלגות למחוזות הבחירה נעשתה באופן ריכוזי על ידי ראשי המפלגות ובעלי אינטרסים וכוח במפלגות, לא על ידי תהליך ענייני ושקוף.

12. Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller and Donald Stokes, *The American Voter*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.

13. ניר אטמור, יצחק בננסון, אברהם דיסקין וולד חרבש, *בחירות אזוריות בישראל*, ירושלים: מכון ון-ליד, 2009.

14. המילה Gerrymander הומצאה במארס 1812 על ידי העיתון האמריקני *Boston Gazette*.

26. הממשלה הקצרה ביותר הייתה בת יומיים, והארוכה ביותר בת שנתיים ו-11 חודשים.
27. החל בשנת 1889, מספר המפלגות המיוצגות באספה בת 589 המושבים נע בין שש לשמונה. החל מהבחירות של 1893 לא קיבלה אף מפלגה יותר מ-50% ממושבי הבית, ולכן הוקמו קואליציות. החל מהבחירות של 1902, אף מפלגה לא עברה אפילו את הרף של שליש מהמושבים (למעט בבחירות של 1924 שבהן המפלגה הגדולה ביותר קיבלה 35% מהמושבים). אך גם בתקופת הדור-מפלגתיות (בשנים הראשונות של הרפובליקה, כאמור) לא החזיקו הממשלות מעמד יותר משנה.
28. בשיטת אי-האמון הקונסטרוקטיבי, הרשות המחוקקת חייבת להציג ממשלה רוב פרלמנטרי חילופיים כתנאי להפלת הממשלה.
29. תוחלת החיים הממוצעת של ממשלה ברפובליקה הרביעית הייתה של חמישה חודשים.
30. חוקת הרפובליקה הרביעית העניקה לממשלה (אך לא לנשיא) סמכות לפיזור האספה, אך בכפוף למילוי של שני תנאים: 1. הפלת שתי ממשלות על ידי האספה תוך 18 חודשים; 2. שתי ההפלות אירעו רק אחרי שחלפו 18 חודשים מתחילת כהונת האספה. בפועל, האסיפה הלאומית פוזה רק פעם אחת (בדצמבר 1955) בתקופת הרפובליקה הרביעית.
31. "Europeans are splitting their votes among even more parties", *The Economist*, 14 January 2017.
32. "Too many parties can spoil politics", *The Economist*, 14 January 2017.
33. שם.
34. שם.
35. Kathleen Bawn and Frances Rosenbluth, "Short Versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector", *American Journal of Political Science* 50/2 (2006), pp. 251–265.
36. ברפובליקות השלישית והרביעית הנשיא היה נבחר על ידי שני בתי הפרלמנט (אספה לאומית וסנאט). בחוקת הרפובליקה החמישית הנשיא נבחר על ידי הפרלמנט ועל ידי ראשי הרשויות המקומיות. מאז הרפורמה של 1962 (בעקבות משאל עם שנוי במחלוקת), הנשיא נבחר בבחירות ישירות על ידי העם.
37. יש לזכור שהמפלגה הנאצית קיבלה רק 33.1% מן הקולות בבחירות של נובמבר 1932, ושכמעט כל שהיטלר התבקש להקים בינואר 1933 היו רק שלושה שרים נאציים מתוך אחד-עשר.
38. על שם הכלכלן הפשיסטי ג'אקומו אצ'רבו
- בעקבות שינוי מניפולטיבי של מחוז בחירה לסנאט במדינת מסצ'וסטס על ידי המושל Elbridge Gerry. ג'רי שינה את גבולות המחוז כדי להיטיב עם מפלגתו. למחוז החדש הייתה צורה משונה שהזכירה סלמנדרה (salamander). צירוף המילים Gerry ו-salamander יצר את הפועל "to gerymander".
15. יש לציין כי השיטה האזורית-רובנית אינה מוחקת לחלוטין את המפלגות הקטנות והבינוניות אלא מצמצמת עד מאוד את ייצוגן בפרלמנט, והופכת אותן בדרך כלל לחסרות השפעה. בבית התחתון הבריטי (House of Commons), למשל, יש בסך הכול 650 מושבים. נכון להיום, 48.8% מהמושבים שייכים למפלגה השמרנית, 40.3% למפלגת הלייבור, 5.4% למפלגה הלאומית הסקוטית, 1.8% למפלגה הליברלית, 1.5% למפלגה הפרוטסטנטית האירית, 1% למפלגה הרפובליקנית האירית, 0.6% למפלגה הסוציאליסטית הוולשית, ו-0.1% למפלגת הירוקים.
16. הבחירה הישירה של ראש הממשלה בוטלה ב-2001.
17. Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale: Yale University Press, 1984.
18. Diskin, Diskin & Hazan, "Why Democracies Collapse".
19. הכוונה ב"דור-מפלגתיות" אינה שקיימות רק שתי מפלגות בפרלמנט, אלא ששתי מפלגות בלבד מסוגלות לקבל רוב מוחלט בפרלמנט.
20. דיון במכון הישראלי לדמוקרטיה, 26 ביולי 2016. ראו באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, בית < אירועים > פריימריז פתוחים בישראל – האם אפשרי?
21. גילוי נאות: תמכתי פומבית במועמדותו של פיין (אף שאיני ממש את זכותי להצביע בבחירות הצרפתיות).
22. "Le principe de la primaire remis en cause par la droite", *Le Monde*, 24.04.2017.
23. כפי שהוסבר בחלק הראשון של המאמר, הסטטיסטיקה מצביעה על יציבות שלטונית גבוהה יותר בדמוקרטיות פרלמנטריות מאשר בדמוקרטיות נשיאותיות. באשר ליציבות ממשלתית, היא נוטה להיות גבוהה יותר בדמוקרטיות נשיאותיות, אך יציבות זו מסתירה לעתים שיתוק פוליטי. בארה"ב, למשל, הנשיא מאבד לעתים קרובות את הרוב שלו בקונגרס ונאלץ לנהל מו"מ בלתי פוסק עם המפלגה היריבה. בשנים האחרונות הקונגרס אף שיתק את הממשל באמצעות אית-שלום של ההוצאות הממשלתיות.
24. עשהאל, "שיטה יחסית, כישלון מוחלט". שם.
25. הממשלה הקצרה ביותר הייתה בת 86 ימים, והארוכה ביותר בת שנתיים ו-61 יום.

בזכות רשימה ארוכה של פרלמנטרים אופורטוניסטים שהיו מוכנים לפרוש מסיעתם תמורת תיק מיניסטריואלי.

41. יוסי ורטור, "לנתניהו כדאי לשים לב מה קורה בבית היהודי", *הארץ*, 24 בפברואר 2017.

42. התוצאות המלאות של הסקר מוצגות אצל אברהם דיסקין ועמנואל נבון, *תיקונים בשיטת הבחירות והממשל: חיוק המשילות והייצוגיות*: נייר מדיניות מס' 30 של "פורום קהלת", תשע"ז, בעמודים 33-34.

(Giacomo Acerbo) שיום ב-1923 חקיקת חוק באיטליה במטרה לנפח את גודלה של המפלגה הפשיסטית. חוק אצ'רבו העניק שני שליש ממושבי הבית התחתון למפלגה הזוכה ב-25% מהקולות. החוק בוטל ב-1946, עם הקמת הרפובליקה האיטלקית.

39. *Wall Street Journal*, 21 July 2016.

40. הרתעה זו לא הייתה קיימת ברפובליקה הצרפתית השלישית משום שאיום הפיזור הוסר כבר ב-1879, ומשום שתמיד נמצאה חלופה לקואליציה שהופלה