

דף מידע מספר 133 בנושאים מדיניים:
שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה:
ניסיון חוקתי ולקחים בצידו למשטר הפוליטי

רפורמות אלקטוראליות לאחר תחילת המאה העשרים היו תופעה רווחת. צרפת, גרמניה, יוון, איטליה, שבדיה, הן כמה מן הדוגמאות. ברוב הרפורמות האלקטוראליות המרכיב העיקרי שעבר שינוי היה אחוז החסימה. נדיר מאוד כי משטר פוליטי שלא חווה טראומה מרכזית, כמו למשל התמוטטות הרפובליקה הווימרית או המעורבות הצרפתית באלג'יר, התנסה בשינוי כל כך קיצוני כמו שינוי שיטת הבחירות לראשות הממשלה בישראל. המייחד את השיטה הישראלית, בהיבט השוואתי, הוא בכך שקשה מאוד להגדירה משמעותית, כמשטר פוליטי פרלמנטרי או כמשטר פוליטי נשיאותי. מצד אחד, זה אינו משטר פוליטי פרלמנטרי, שכן הבחירות לראשות הממשלה הן ישירות, וראש הממשלה מגביר מאוד את אי תלותו בכנסת. מצד אחר, זה אינו משטר נשיאותי. ניתן לכנות את השיטה הקיימת, כפי שעשו משקיפים שונים, כשיטה נשיאותית או כשיטה של כנסת לעומתית.

לקראת סוף שנות השמונים, התגברה בציבור אווירה של חוסר שביעות רצון מן המצב הפוליטי. הייתה תחושה של שיתוק, של אי עשייה, של סטטוס קוו, בעיקר בנושאי ביטחון לאומי ועתיד הסכסוך. קבוצות של אקדמאים, קציני צבא לשעבר, ראשי רשויות מקומיות וחברי כנסת, ראו אפשרות לרפורמה וגם לקידום עצמם, תוך ניצול האווירה הקשה. במקום לנסח מחדש את הבעיות והפתרונות, הם נטו לאפשרות הקלה, הטכנית, והפרוצדוראלית, של שינוי השיטה תוך התמקדות בצורך לצמצם משמעותית את "הסחיטה הדתית". בחינת הנימוקים שהועלו בציבור בעד חקיקת השיטה הישירה מלמדת על אי נכונותם.

טענה מרכזית אחת בזכות השיטה הישירה הייתה כי היא תמנע משא ומתן קואליציוני ממושך ומושחת, וכך היא תמנע או תקטין משמעותית לחצים קואליציוניים.

העובדה היא כי הפוליטיקה הישראלית הייתה תמיד מפוצלת, ובמיוחד מאז 1973, כאשר התגובות למלחמת יום הכיפורים עודדו פיצול פוליטי נוסף, והביאו לסיום עידן הדומיננטיות האלקטוראלית של מפא"י/מפלגת העבודה. הפוליטיקה הישראלית הינה מקוטבת, וכזו היא מאז 1981. מאז אותה תקופה המודל הפוליטי בישראל היה במידה רבה מודל של וטו. לכן, קשה מאוד להקים בישראל ממשלה או להיות ראש ממשלה, ללא הקמת קואליציות וגם ללא שחיתות פוליטית. הפוליטיקה הישראלית מאז 1996 והמשברים הממשלתיים של ממשלת ברק מלמדים כי גם בשיטה הישירה רווחים

צוות ההיגוי
מר חיים י. צדוק, יו"ר
ח"כ מיכאל איתן
ד"ר וינפריד וייט
ח"כ יוסי כץ

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"ר ראשון,
מר חיים הרצוג ז"ל
השר ד"ר יוסי ביילין
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

בחסות:
קרן פרידריך אברט

Steering Committee
Chairman,
Mr. Haim J. Zadok
Michael Eitan, MK
Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit

Former members of the steering committee
former Chairman,
The Late Mr. Chaim Herzog
Dr. Yossi Beilin, Minister
Dr. Yehuda Lankry,
Ambassador

Sponsor:
Friedrich Ebert Stiftung

מאוד מעשי סחטנות פוליטית הנגזרים מן ההכרח של ראש הממשלה ליהנות גם בשיטה הישירה מתמיכת קואליציה פוליטית רחבה שתמנע אי אמון פרלמנטרי בו.

נימוק שני שהועלה בזכות שיטת הבחירות הישירה היה כי בעקבותיה יקטן כוח הסחיטה של מפלגות קטנות או חברי כנסת בודדים. בישראל קיימת תופעה תרבותית פוליטית של מפלגות ווטו, כלומר מפלגות שאין בכוחן לשלוט, אבל הן בהחלט יכולות לקבוע את הקמתה של ממשלה אחת או את הפלתה והקמתה של ממשלה אחרת. העוצמה של מפלגות אלו הצטמצמה, בעקבות שיטת הבחירות הישירה, אך היא לא חלפה מן העולם. שתי דוגמאות לעניין זה: האחת, החרדים.

כ- 55% מהם מרוכזים בשתי ערים: בני ברק וירושלים, עם לחץ אורבני ניכר של מצוקת דיור. קהילות אלו שומרות על התבדלות אורבנית, אחוז ילודה גבוה, ונוסף לזאת- עקב שיטת דחיית השירות הצבאי בחורי הישיבות אינם מעורבים בשוק העבודה, והם פונים לישיבות. יש לכן עוני רב בקרב האוכלוסייה החרדית, וממילא ברור מדוע ההנהגה של האוכלוסייה החרדית תהיה תמיד על משמר השגת תקציבים יחודיים באמצעות אסטרטגיה פוליטית של מפלגות ווטו. ניסוחים כאלה ואחרים בחוק יסוד הממשלה לא ימנעו לחצים על ראש ממשלה נבחר.

דוגמא נוספת- ערביי ישראל. ערביי ישראל מופלים קשות, כלכלית, חברתית, ופוליטית, וממילא ברור כי האינטרס שלהם הוא להשפיע כמה שיותר על קואליציות פוליטיות כדי להביא לשיפור במצבם. ככל שגברה הקיטוביות בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל כן גבר כוחן של המפלגות הערביות קבוצות ווטו. לסיכום- משקיפים שסברו כי בעקבות תיקון שיטת הבחירות מפלגות פוליטיות לא תפעלנה לחצים על ראש הממשלה, וכי תופעת מפלגות הווטו תחלוף- התבדו.

נימוק שלישי, שהודגש רבות היה כי שיטת בחירות ישירה תביא לראש ממשלה חזק יותר כלפי שריו. מציעי חוק הבחירה הישירה הדגישו כי הצעתם תביא לראש ממשלה אפקטיבי יותר, חזק, בעל סמכויות כלפי שריו. המקרים של נתניהו וברק מלמדים כי המציאות שונה. שניהם התקשו פעמים להביא למשמעת מיניסטריאלית בתוך ממשלותיהם.

נימוק נוסף, רביעי, שהודגש מאוד על ידי מציעי חוק הבחירה הישירה היה כי החוק החדש יביא לכינון ממשלה יותר אפקטיבית ויותר יציבה. אין מתאם (קורלציה) בין שיטת הבחירות לבין אפקטיביות של ראש ממשלה או ראש מדינה. בן-גוריון, דה-גול, דה-קלארק, צ'רציל ורוזוולט צמחו בשיטות ממשליות שונות. האפקטיביות של ראש ממשלה בישראל תהיה תלויה בגורמים תרבותיים שונים, בגורמים מבניים כלל- מערכתיים שונים, ובמידה רבה באישיותו של ראש הממשלה. זאת ועוד, השיטה הישירה יכולה להביא לעומס יתר על ראש ממשלה, בגלל חשיבותו הסמלית, וממילא דווקא לירידה באפקטיביות של הממשלה כולה.

נימוק חמישי היה כי חוק הבחירה הישירה משפר בהרבה את הייצוגיות של הדמוקרטיה הישראלית, וזאת מעצם האלמנט של הבחירה הישירה על ידי כלל הציבור. זאת לעומת המצב הקודם שבו הבחירה של הנציגים לכנסת הייתה באמצעות מנגנוני המפלגות. זהו נימוק לא חסר כל בסיס אך גם הוא מוטעה. ראשית, השיטה מביאה לריכוז בלתי טבעי של תמיכה בשני מועמדים ריאליים, והיא מתעלמת למעשה מביזור טבעי של מגוון עמדות פוליטיות. העובדה כי במערכת פוליטית קיטובית, מפוצלת, רק שני מועמדים הם מועמדים פוליטיים ריאליים לראשות הממשלה, מעידה דווקא על חוסר ייצוגיות פוליטית.

שנית, יש להבחין בין אטומיזציה פוליטית לבין ייצוגיות. השיטה של בחירה ישירה הביאה לפרסוניפיקציה של הפוליטיקה, להישענות רבה מידי על האישיות, ולהתפוררות המנגנונים המפלגתיים. לכאורה טוב הדבר, מה רצוי יותר לדמוקרטיה מאשר קשר ישיר בין הבוחר לבין הנבחר? אך "קשר ישיר" כזה הוא מיתוס פופוליסטי מסוכן. במקומן של המפלגות המתפוררות יבואו גופים בלתי רצויים לפוליטיקה הישראלית - חברות ענק כלכליות, פשע מאורגן, ועוד... גויעת המבנה המפלגתי של הפוליטיקה הישראלית, התמוטטות המפלגות כמתווכות בין אליטות ובין קבוצות ויחידים, עלולה להיות בעלת השלכה שלילית ארוכת טווח על המשטר הפוליטי.