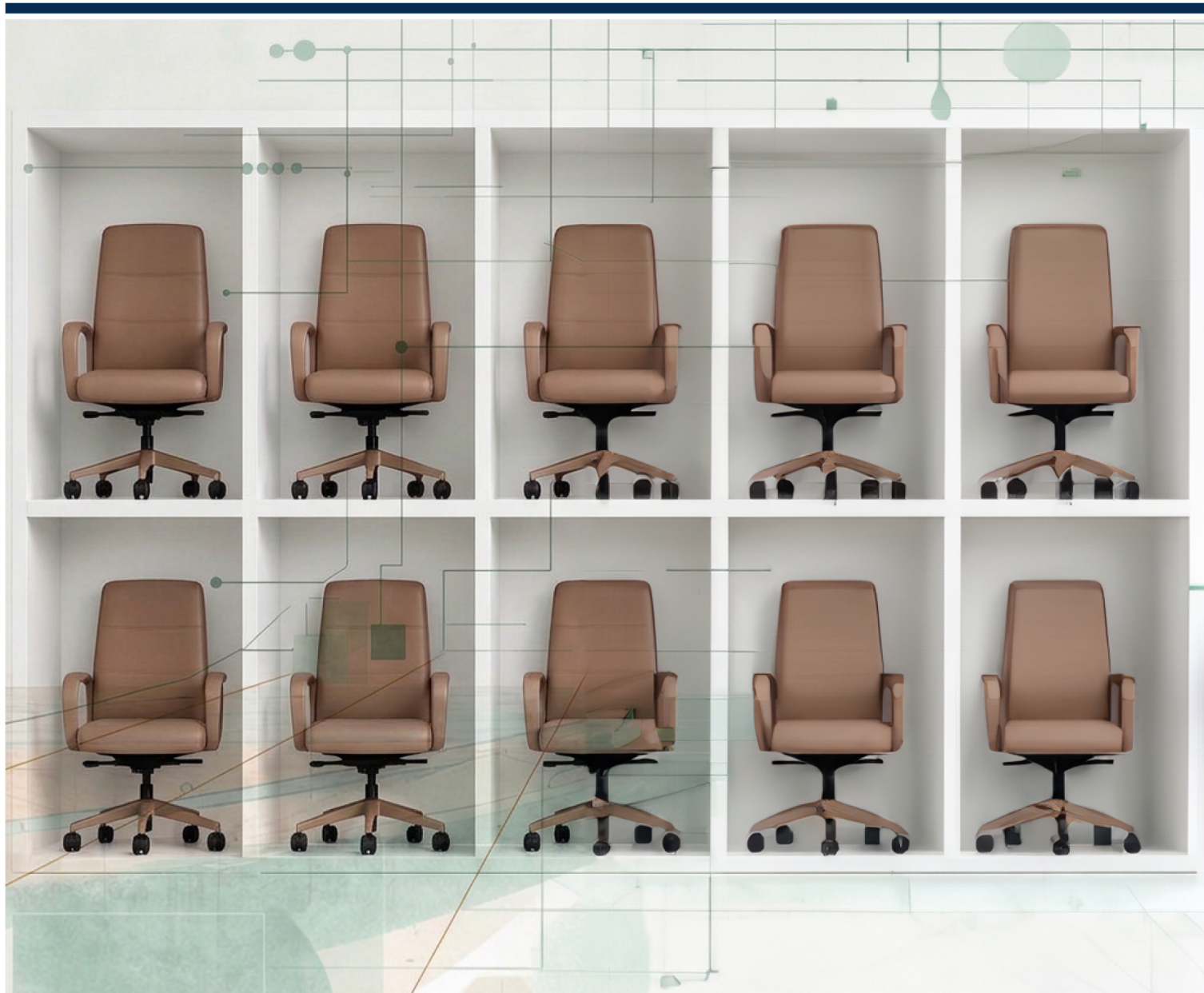


# מקימים ממשלה

המלצה לרפורמה בתהליך הרכבת הממשלה בישראל

אור אשר



**מקימים ממשלה:**  
**המלצה לרפורמה בתהליך הרכבת הממשלה בישראל**  
אור אשר

מקימים ממשלה:  
המלצה לרפורמה בתהליך הרכבת  
הממשלה בישראל

נייר מדיניות 7.2026

אור אשר

תמוז התשפ"ו | יולי 2026

Forming a Government: A Recommendation for Reform in the Government  
Formation Process in Israel

Or Asher

All Rights Reserved

Copyrights © Tachlith Institute

נדפס בישראל סיוון התשפ"ו | יוני 2026

כל הזכויות שמורות

© תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"א-2021

תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר)

אחד העם 35 תל אביב 6578403

טל. 03-6587445

דוא"ל. [info@tachlith.org.il](mailto:info@tachlith.org.il)

אתר המכון. [tachlith.org.il](http://tachlith.org.il)

עריכה לשונית: טל רייך

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל (ג'בקה) קלאוס

מסת"ב 978-965-93171-5-8 ISBN

**תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר)** הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטיים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

אור אשר הוא חוקר בתכלית – המכון למדיניות ישראלית, ודוקטורנט בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. מחקרו עוסק בממשק שבין מדע המדינה למשפטים, ובייחוד בתהליכי כתיבת חוקה בפרספקטיבה השוואתית ופוליטיקה חוקתית. עבודת הדוקטורט שלו בוחנת את תפקידם של ארגוני חברה אזרחית בתהליכים חוקתיים. נוסף על כך, אור חוקר את הימין הישראלי, ובמיוחד את צמיחת התנועה השמרנית הישראלית ואימוץ רעיונות ואסטרטגיות ארגוניות המזוהים עם התנועה השמרנית האמריקנית.

בשנים 2024-2025 היה אור עמית מחקר של מלגת פוקס במרכז מקמילן ללימודים אזוריים באוניברסיטת ייל. לפני כן, היה עמית דוקטורט במרכז ע"ש אדמונד ולילי ספרא לאתיקה באוניברסיטת תל אביב. אור בעל תואר ראשון במדע המדינה והיסטוריה ותואר שני במדע המדינה, שניהם מאוניברסיטת תל אביב.

## תודות

נייר מדיניות זה לא היה רואה אור ללא תרומתם של נשים ואנשים רבים. לכל אחד ואחת מהם חלק ממשי בעיצובו. תודתי העמוקה נתונה לד"ר אלעד גיל, ראש חטיבת המחקר בתכלית, על הליווי המחשבתי לאורך כתיבת המסמך ועל הערות נבונות ומאירות עיניים. אני מודה גם לד"ר מעוז רוזנטל על הקריאה המדוקדקת של הנייר ועל ההערות המעמיקות שחלק עימי; ולמשתתפי המושב "תהליך הרכבת ממשלה בישראל: הפער בין עיצוב מוסדי למציאות פוליטית" שהתקיים במסגרת כנס של הסניף הישראלי של ICON-S, שהדיון עימם סייע בחידוד חלק מן הטענות המופיעות במסמך.

אני מבקש גם להודות לחבריי וחברותיי במכון תכלית. לגל גולן, ראש חטיבת מדיניות ציבורית, לד"ר גלעד וינר, מנהל תוכניות ראשי, ולד"ר בל יוסף, שחלקו עימי את מחשבותיהם על הנייר. תודה מיוחדת גם לעו"ד עמנואל הירשפלד טרכטינגוט ולגלעד גנדלמן, על הפרגון לאורך הדרך.

לבסוף, תודה גדולה נתונה גם לכל מי שהייתה חלק בתהליך ההפקה של המסמך: לטל רייך על עריכה לשונית מקצועית, יסודית ורגישה לטקסט; לרויטל (ג'בקה) קלאוס - על עיצוב מסמך מדויק; ולעו"ד אריאל ענבי־כהן, שניצחה בכישרון רב על כל התזמורת.

בין השנים 2019 ו-2022 חוותה ישראל תקופה חסרת תקדים של אי-יציבות פוליטית ומוסדית: חמישה סבבי בחירות רצופים, חמש כנסות שהתפזרו טרם זמןן ושלוש ממשלות בלבד, אחת מהן ממשלת מעבר מוגבלת בסמכויותיה. משהוקמה הממשלה בדצמבר 2022, ניתן היה להבחין כי מרכז הכובד שלה אינו מצוי במפלגת השלטון הגדולה אלא בשוליים. שתי הפתולוגיות הללו – אי-יציבות מחד גיסא וכוח עודף הניתן לכוחות פוליטיים סקטוריאליים מאידך גיסא – אינן תוצר רגעי של נסיבות פוליטיות מסוימות. אלו סימפטומים של כשל מוסדי מתמשך.

למציאות זו גורמים רבים, בהם מערכת מפלגתית מפוצלת ורבת שחקנים המחייבת כמעט תמיד הקמת קואליציות מורכבות ושבריריות, קיטוב פוליטי ורגשי שמיתרגם לכוחות פרלמנטריים נטולי יכולת או מוטיבציה להגיע להסכמות יציבות ועוד. מחולל מרכזי לא פחות הוא מארג הכללים המוסדיים שמסדירים את תהליך הרכבת הממשלה בישראל.

נייר מדיניות זה מבקש לטעון כי אחד משורשיו העמוקים של משבר המשילות בישראל טמון בתהליך הרכבת הממשלה, אשר חריג בנוף ההשוואתי ואיננו מותאם למערכת מפלגתית מקוטבת ורבת שחקנים כמו זו הישראלית.

תהליך הרכבת הממשלה ממלא תפקיד מרכזי במשטרים פרלמנטריים – הוא מתווך בין תוצאות הבחירות לבין הקמת ממשלה הנהיגה מאמון הפרלמנט. תכליתו כפולה: ליצור ממשלה יציבה ולסמן לציבור מי נושא באחריות לשלטון. אולם בישראל הפך תהליך זה למוקד של חוסר הכרעה ועיוות העדפות הבוחרים. התהליך הישראלי מאופיין במבנה פורמלי מפורט הכולל התייעצות של הנשיא עם ראשי הסיעות שנבחרו לכנסת, הענקת מנדט למועמד ראשון, אפשרות להעברת המנדט למועמד שני או התגבשות של רוב בכנסת שתומך במועמד מוסכם ולבסוף פיזור אוטומטי של הכנסת. אולם, הוא נעדר מנגנוני הכרעה אפקטיביים עבור מקרים של מבוי סתום פוליטי. כתוצאה מכך, פיזור הכנסת שגורר בהכרח בחירות חוזרות הפך לכלי פוליטי שכיח והוא אינו אמצעי חריג.

לכך מתווספת חולשתו המוסדית של נשיא המדינה, שבניגוד לרבים ממקביליו בעולם, ידיו כבולות במצבים של קיפאון פוליטי. אף שהנשיא פותח את התהליך בהענקת המנדט, אין לו כלים מהותיים שיאפשרו לו לתווך, להציע חלופות או למנות ממשלת ביניים. במציאות של קיטוב גושי חריף, מגבלה זו מעצימה את הסיכון לשיתוק שלטוני. לצד זאת, הרכבת ממשלה במערכת מפלגתית מפוצלת – כמו זו הישראלית – מעניקה למפלגות קטנות כוח מיקוח בלתי פרופורציונלי, המאלץ את המועמד לראשות הממשלה להעניק להן עמדות מפתח, תקציבים ותיקים באופן שאיננו משקף את משקלן האלקטורלי ומותיר אותו שבוי במהלך חיי הממשלה בידי השותפות הקטנות שלו. כך הופך שלב הרכבת הממשלה ממנגנון ליצירת ממשל אפקטיבי לאירוע של חלוקת שלל פוליטי הפוגע באיכות הממשל ובאמון הציבור.

בהתבסס על ניתוח השוואתי של המקובל במדינות OECD ועל בחינת שני מקרי מבחן היסטוריים

בישראל – בחירות 2009 והמשבר הפוליטי בין השנים 2019 ו-2022 – נייר זה מראה כיצד כללי המשחק החוקתיים בישראל כושלים בתפקידם הבסיסי: לאפשר יצירת ממשלה יציבה הנהנית מאמון הכנסת. בשני המקרים, תהליך ההרכבה הסתיים בקואליציות שברירות או בפיזור הכנסת. משהוביל לבסוף להקמת ממשלה, עיוות התהליך את הקצאת הכוחות הפנימית בה. מפלגות קטנות ובינוניות קיבלו תפקידי שרים במשרדי ממשלה מרכזיים ובמשרדים שהוקמו במיוחד בשביל להיענות לדרישותיהן, תקציבים הוקצו למטרות סקטוראליות ושינויי חקיקה הוסכמו עוד בטרם הוקמה הממשלה (לדוגמה תיקון לפקודת המשטרה).

במבט השוואתי, ישראל משתייכת לקבוצת המדינות שבהן תהליך הרכבת ממשלה נוקשה ומוסדר בחוק – כדוגמת גרמניה וספרד. אך בניגוד להן, חסרים בשיטה הישראלית מנגנוני הכרעה משלימים. במדינות אלו קיימים כלים מוסדיים להתמודדות עם מבוי סתום בלי לאתחל את המערכת. אלו כוללים אפשרות להשבעת ממשלת מיעוט, לוחות זמנים ארוכים למיצוי משא ומתן קואליציוני או סמכויות הכרעה רחבות יותר לראש המדינה. בישראל, לעומת זאת, לא קיימים מנגנונים כאלה. זאת ועוד, מבנה נוקשה זה מתקיים לצד מערכת מפלגתית רבת מפלגות וקיטוב אידיאולוגי עמוק. שילוב ייחודי זה יוצר מצב של "נוקשות שברירית": מסגרת חוקתית קשיחה אך בלתי עמידה ללחצים פוליטיים.

תהליך הרכבת ממשלה, כפרוצדורה מוסדית, צריך לכלול מאפיינים הן של נוקשות והן של גמישות. ראשית, צריכים להיות בו הסדרים חוקתיים נוקשים שנועדו לייצר ודאות ויציבות ולהבטיח שכוח המיקוח הפוליטי מתחלק בצורה סבירה ומידתית. כלומר, נדרשים "כללי משחק" שמבטיחים לגיטימציה דמוקרטית, מגדירים לוחות זמנים וקובעים דרישות ברורות לאישור פרלמנטרי. שנית, התהליך צריך לכלול מרכיבים גמישים, כמו מנגנוני הכרעה שנועדו לפתור משברים פוליטיים. מנגנונים אלה צריכים לעודד משא ומתן בלתי פורמלי וניסיונות נוספים להרכבת ממשלה במקרה של כישלון או מבוי סתום.

נייר זה מציע מודל מוסדי חדש לתהליך הרכבת הממשלה בישראל, שמטרתו להתמודד עם הכשלים המובנים בתהליך הקיים ולהחזיר לו את ייעודו הדמוקרטי – יצירת הכרעה אפקטיבית ויציבות שלטונית. לפי ההצעה, לאחר הבחירות ייכנס לתוקף מנגנון חוקתי אשר עשוי להתנהל באחד משני מסלולים:

**המסלול המוסכם** – בדומה למצב היום, הנשיא יעניק את המנדט להרכבת הממשלה לחבר הכנסת שלו הסיכוי הגבוה ביותר להקים ממשלה יציבה, לאחר התייעצויות עם ראשי הסיעות בכנסת. אם המועמד יצליח להרכיב ממשלה, יהיה עליה לזכות באמון הכנסת. מסלול זה מאפשר הפעלה של שיקול הדעת של הנשיא בהתאם למאזן הפוליטי שנוצר ומעודד הקמת ממשלה מתפקדת במהירות האפשרית.

**המסלול האוטומטי** – אם לא עלה בידו של המועמד שקיבל מהנשיא את המנדט להקים

ממשלה הזוכה לאמון הכנסת, ולא עלה בידו של חבר כנסת אחר לגבש רוב מוחלט בכנסת התומך במועמדותו, ימנה הנשיא את ראש המפלגה הגדולה ביותר לראשות הממשלה. בתרחיש הזה, אין צורך בהצבעת אמון בכנסת. הממשלה שתוקם עשויה להיות ממשלת מיעוט, אך היא תיהנה מלגיטימציה מוסדית מלאה ותאפשר רציפות שלטונית. ממשלה זו תמשיך לכהן כל עוד לא הביעה בה הכנסת אי-אמון ברוב מוחלט של חברה או החליטה על פיזור ברוב של 70.

המודל ישפיע בצורה ניכרת על אופן הקמת ממשלות בישראל. תחילה, הוא משנה את ברירת המחדל המוסדית. במקום פיזור הכנסת במקרה של קושי להקים קואליציה, התוצאה האוטומטית היא הקמתה של ממשלה חדשה – גם אם בתחילת דרכה היא אינה ממשלת רוב. שינוי זה מפחית באופן דרמטי את הסיכון שהמערכת תיקלע למבוי סתום פוליטי, מונע שימוש אינסטרומנטלי באיום הפיזור, מקטין את החשש לממשלות מעבר הפועלות תקופה ארוכה ללא לגיטימציה דמוקרטית ומחזק את עקרון הרציפות השלטונית. נוסף על כך, מודל זה ישפיע בצורה חיובית על מערך התמריצים של הבוחרים והנבחרים: אצל הבוחרים ייווצר תמריץ עודף להצבעה למפלגות הגדולות, מהלך שיסייע בגיבוש אקלים שלטוני יציב יותר. אצל הנבחרים צפוי יישום המודל לצמצם את תמריצי הסחטנות הקואליציונית, להחזיר ודאות מוסדית למערכת ולבסס תהליך הרכבת ממשלה המשלב בצורה מיטבית בין נוקשות מוסדית (לוחות זמנים ומנגנון הכרעה קבוע) לבין גמישות פוליטית (שיקול דעת הנשיא). ניהול המשא ומתן בין הצדדים בשלב הראשון ייעשה בהבנה ברורה של כלל השחקנים כי כוח המיקוח של המפלגות הקטנות נמוך יותר בהשוואה למצב היום, דבר שיוביל אף הוא לכינון של ממשלות יציבות יותר.

|    |                                                         |
|----|---------------------------------------------------------|
| 19 | <b>מבוא</b>                                             |
| 27 | <b>פרק א   הבעיה: חולשת המקרה הישראלי</b>               |
| 33 | <b>פרק ב   מקרי מבחן היסטוריים</b>                      |
| 34 | 1. בחירות 2009: המפלגה או הגוש?                         |
| 35 | 2. המשבר הפוליטי בשנים 2019–2022                        |
| 39 | <b>פרק ג   הרכבת ממשלות: תשתית תיאורטית</b>             |
| 40 | 1. הסביבה המוסדית והפוליטית של תהליך הרכבת הממשלה       |
| 40 | 1.1 שיטת הבחירות                                        |
| 41 | 1.2 המפלגות ומנעד הפיצול האידיאולוגי שלהן               |
| 43 | 1.3 קיטוב רגשי                                          |
| 44 | 1.4 מרכיב הממשלה                                        |
| 44 | 1.5 מנגנוני פיזור הפרלמנט והאי־אמון                     |
| 45 | 2. מודלים חלופיים להקמת ממשלות                          |
| 46 | 2.1 האורגן הממנה                                        |
| 49 | 2.2 האישור הפרלמנטרי                                    |
| 53 | 3. ממשלות מיעוט: מה זה, מדוע הן נוצרות וכיצד הן מתפקדות |
| 57 | <b>פרק ד   תהליך הרכבת ממשלה: מבט השוואתי</b>           |
| 59 | 1. מדד הנוקשות של תהליך הרכבת הממשלה                    |
| 62 | 1.1 מערכות גמישות                                       |
| 63 | 1.2 מערכות נוקשות במידה בינונית                         |
| 64 | 1.3 מערכות נוקשות                                       |
| 65 | 2. מבט השוואתי: מסקנות                                  |

|     |                                                         |
|-----|---------------------------------------------------------|
| 69  | <b>פרק ה'   דיון והמלצות</b>                            |
| 70  | 1. עקרונות לעיצוב מחדש של תהליך הרכבת הממשלה בישראל     |
| 80  | 2. זרקור: תהליך הרכבת הממשלה באוסטריה, 2024-2025        |
| 82  | 3. המלצות                                               |
| 82  | 3.1 המלצות עבר                                          |
| 87  | 3.2 המודל המוצע                                         |
| 91  | 4. יישום המודל המוצע - הצדקות ואתגרים                   |
| 91  | 4.1 הצדקות ליישום                                       |
| 92  | 4.2 אתגרים ביישום                                       |
| 99  | <b>פרק ו'   סיכום</b>                                   |
| 103 | <b>פרק ז'   רשימת מקורות</b>                            |
| 113 | <b>פרק ו'   נספח: מדינות השוואה - תהליך הרכבת ממשלה</b> |





# מבוא

שיטת הממשל בישראל מצויה במשבר המאופיין מזה שנים ארוכות בתת-תפקוד של המערכת, בסחטנות של כוחות פוליטיים בינוניים וקטנים, בחוסר יציבות ובהקצאה מעוותת של משאבים וכוח.<sup>1</sup> לא מדובר בתופעה חדשה. לראייה, הקושי בהקמת קואליציה יציבה שהצריך הישענות על מפלגות קטנות וגרר היענות יתר לדרישותיהן היה אחת מהסיבות המרכזיות לרפורמת הבחירה הישירה בשנים 1996–2001.<sup>2</sup> אולם, בשנים האחרונות תופעות אלו הגיעו לשיא חסר תקדים שהביטוי המוחשי ביותר שלו הוא חמשת סבבי הבחירות שהתקיימו בישראל מאז אפריל 2019. בתקופה זו כיהנו שלוש ממשלות שונות – אחת מהן ממשלת מעבר המוגבלת בסמכויותיה ופועלת ללא אופק פוליטי ברור.<sup>3</sup> מציאות פוליטית כזו, המאופיינת בחילופי ממשלות תכופים, בקשיים בהרכבת קואליציות ובהיעדר המשכיות שלטונית, אינה חריגה נקודתית מהכלל. להיפך – היא הולכת ומתבססת כ"נורמלי החדש" של הפוליטיקה הישראלית.

יש לכך גורמים רבים, בהם מערכת מפלגתית מפוצלת ורבת-שחקנים המחייבת כמעט תמיד הקמת קואליציות מורכבות ושבריריות וקיטוב פוליטי ורגשי (affective) שמיתרגם לכוחות פרלמנטריים נטולי יכולת או מוטיבציה להגיע להסכמות יציבות. אולם מחולל מרכזי הוא הכללים המוסדיים שמסדירים את תהליך הרכבת הממשלה.

תהליך הרכבת ממשלה (Government formation process) ממלא תפקיד מרכזי ביצירת הזיקה שבין הפרלמנט לבין הממשלה העומדת בראש הרשות המבצעת. במשטרים פרלמנטריים, בשונה ממשטרים נשיאותיים, הציבור אינו בוחר ישירות בראש הרשות המבצעת.<sup>4</sup> תחת זאת, הרכבה של הממשלה נגזר מהרכב הרשות המחוקקת (הפרלמנט) ולרוב ניזון ממנו. תהליך הרכבת הממשלה הוא אפוא מנגנון מוסדי שתכליתו לתרגם תוצאה אלקטורלית שלעיתים איננה חד-משמעית לכדי ממשלה יציבה, בעלת רוב פרלמנטרי מתפקד ואחריות ציבורית ברורה. במובן זה, לתהליך ההרכבה תפקיד דמוקרטי כפול: ראשית, הוא מייצר ממשלה הנהנית מאמון הפרלמנט, ושנית, הוא מסמן עבור הציבור והמערכת הפוליטית כולה מי נושא באחריות ומי מחזיק בכוח למשול.

1 ראו צחי דוד וקרנית פלוג, שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015 (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023); צבי זרחיה, "מחיר הישרדות הממשלה: הכספים הקואליציוניים זינקו פי 7 בתוך ארבע שנים, כלכליסט, 28.3.2026"; דו"ח מבקר המדינה, מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה, מאי 2026.

2 Gideon Rahat, "The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be," in *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, eds. Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (Oxford: Oxford University Press, 2001), 123–151.

3 לניתוח מקיף של המשבר הפוליטי שאירע בישראל בשנים 2019–2022, בדגש על מערכות הבחירות, ראו Michal Shamir and Gideon Rahat, eds. *The Elections in Israel, 2019–2021* (Taylor & Francis, 2022).

4 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six Countries* (Yale University Press, 1999).

בישראל, תהליך הרכבת הממשלה מורכב ממספר שלבים, כמפורט בחוק יסוד: הממשלה:

**השלב הראשון** מתחיל לאחר פרסום רשמי של תוצאות הבחירות. נשיא המדינה מקיים סבב התייעצויות עם נציגי הסיעות שנבחרו לכנסת כדי לבחור מועמד לראשות הממשלה שעליו תוטל מלאכת הרכבת הממשלה.<sup>5</sup> לעיתים מדובר בפרוצדורה סמלית בלבד – במיוחד כאשר ברור מי מחזיק ברוב מובהק – אך במצבים של כנסת מקוטבת ופוליטיקה "גושית" מדובר בשלב מהותי המחייב את הנשיא לשקול שיקולים פוליטיים מורכבים (על כך יפורט בהמשך). בהתאם לחוק, הנשיא מטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על "אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך".<sup>6</sup>

**בשלב השני**, לרשות המועמד שקיבל את המנדט עומדים 28 יום להרכבת ממשלה, עם אפשרות להארכה של 14 ימים נוספים.<sup>7</sup>

**בשלב השלישי**, אם בתום התקופה הנקובה המועמד הראשון אינו מצליח להודיע לנשיא כי עלה בידו להרכיב ממשלה, הנשיא רשאי להעביר את המנדט למועמד אחר, ולרשותו עומדים 28 ימים בלבד. במקביל, הכנסת רשאית להתאחד סביב מועמד מוסכם הנתמך בידי לפחות 61 חברי כנסת, ובכך "לכפות" מועמד על הנשיא.<sup>8</sup> אם גם ניסיון זה נכשל – הכנסת מתפזרת אוטומטית ומוכרזות בחירות חדשות.<sup>9</sup>

מכלול ההסדרים המפורטים בחוק יסוד: הממשלה יוצר דינמיקה מוסדית ופוליטית שבה אי-הסכמה פוליטית בין שחקני הקואליציה הרבים מעניק ליותר מדי כוחות פוליטיים, לרבות סיעות קטנות ולעיתים גם חברי כנסת בודדים, יכולת ללחוץ על כפתור האתחול של המערכת הפוליטית – בחירות. נוסף על כך, הצורך להרכיב ממשלה קואליציונית במערכת מפלגתית מרובת שחקנים כמו זו הישראלית מביא לעיוות ביחסי הכוח בין ראש המפלגה הגדולה – אשר לו לרוב ניתן המנדט להרכבת הממשלה – לבין שותפות קואליציוניות פוטנציאליות. מהרגע שהוטל המנדט להרכבת ממשלה, המועמד לראשות הממשלה מצוי בעמדת נחיתות: גורל ממשלתו (וגורלו הפוליטי שלו) תלוי בנכונותן של מפלגות בינוניות וקטנות להצטרף לקואליציה. חולשה זו של המועמד לראשות הממשלה – ובעצם, של המפלגה שהוא עומד בראשה – באה לידי ביטוי באופן חלוקת התיקים ובמבנה הממשלה. כך, מפלגות קטנות זוכות לעיתים בתיקים אסטרטגיים או בתקציבים מנופחים, כספים קואליציוניים מוקצים בהיקפים גדולים, לעיתים באופן הכרוך בפגיעה בעקרונות של שוויון והקצאה הוגנת, ואף נפתחים משרדי ממשלה חדשים שתועלתם המקצועית והציבורית

5 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 7(א).

6 שם.

7 שם, סעיף 8.

8 שם, סעיף 9.

9 שם, סעיף 10.

מוטלת בספק אך הם נועדו למלא את דרישות השותפות הפוליטיות.

ליקויים אלו בתהליך הרכבת הממשלה יוצרים אי־ודאות פוליטית ממושכת ומחלישים את יכולת השלטון המרכזי לתפקד כראוי. כך, משברים פוליטיים חוזרים ונשנים אינם נותרים בגדר תופעה מוסדית תיאורטית אלא מהווים מציאות כמעט קבועה במערכת הפוליטית הישראלית, וההשלכות על חיי האזרחים ורווחתם הן בהתאם. התופעה מובילה גם להתקצרות חיי הכנסת והממשלה, תוצאה המשפיעה לרעה על תפקוד השירות הציבורי, על היכולת לקדם יוזמות מדיניות ארוכות טווח ועל האמון הציבורי במערכת – אשר נשחק עד דק. בהיעדר פתרונות מוסדיים ברורים, הפך תהליך הרכבת הממשלה בישראל לנקודת כשל מרכזית שמאיימת על היציבות השלטונית ועל איכות הדמוקרטיה עצמה.

על כן, הבעיה המרכזית שנייר מדיניות זה מבקש לפתור נעוצה בליקויים המבניים של תהליך הרכבת הממשלה בישראל, אשר אינם מספקים מענה מוסדי אפקטיבי למצבי חוסר הכרעה פוליטית.<sup>10</sup> התהליך הקיים נשען על עקרונות פרלמנטריים כלליים, אך חסר מנגנוני הכרעה ברורים במקרה של תיקו בין הגושים או היעדר רוב מובהק, מה שמוביל פעמים רבות למבוי סתום ולהשבת האחריות להכרעה לידי הכנסת עצמה – שמתקשה לתפקד עקב קיטוב גושי חריף. במציאות זו, פיזור הכנסת ופנייה לבחירות חוזרות הפכו לדינמיקה שכיחה, כמעט צפויה, המשמשת כלי פוליטי ולא מוצא אחרון. סמכויותו המוגבלות של נשיא המדינה, שהוא גורם נוסף בתהליך הרכבת הממשלה, אינן מאזנות מגמה זו, שכן אין בידיו סמכויות מהותיות המאפשרות לו לקדם הרכבת ממשלה או למנוע סחבת והתבצרות של סיעות בעת משא ומתן קואליציוני.

הנייר ייעזר בנקודת מבט השוואתית ובניתוח של דפוסים היסטוריים ואקטואליים של המערכת הפוליטית בישראל כדי לבחון מחדש את המנגנון המוסדי של הקמת הממשלה. עיון זה יוביל להמלצה על אימוץ שינויים במנגנון שנועדו לא רק לחזק את היציבות השלטונית, אלא גם לשפר את איכות הממשל ואת יכולת התפקוד של הממשלה. המודל המוצע שואף לצמצם את כוח הסחטנות של מפלגות מגזריות, לאזן מחדש את יחסי הכוח בין ראש המפלגה הגדולה לבין השותפות הקואליציוניות וליצור תהליך הקמה שמקדם ממשלות יציבות, אפקטיביות וייצוגיות גם יחד.

ממבט השוואתי, תהליך הרכבת הממשלה כפי שהוצג לעיל ממצב את ישראל בין מדינות אחרות כמו **גרמניה וספרד**, שבהן קיימים הסדרים חוקתיים נוקשים בכל הנוגע להקמת ממשלות. זאת בניגוד למדינות שבהן תהליך זה נשען על מסורות ומוסכמות פוליטיות

10 גורם מרכזי נוסף הוא מנגנוני פיזור הכנסת והבעת אי־אמון בממשלה מכהנת. אנו עוסקים בשני המנגנונים הללו בנייר מדיניות נפרד. ראו אור אשר, *פיזור פרלמנטים: כיצד נכון לאתחל את המערכת הפוליטית?* (תל אביב: תכלית – המכון למדיניות ישראלית, פברואר 2026).

(לדוגמה **בריטניה, קנדה וניו זילנד**). אולם, בחינה מעמיקה יותר של המקרה הישראלי מגלה כי יש פגמים ייחודיים לישראל בתהליך זה. אלו הופכים את ישראל למקרה של מה שיוגדר בנייר זה כ"נוקשות שברירית". התהליך בישראל מתאפיין בהיעדר מנגנוני הכרעה שמונעים את פיזור הכנסת אם אף מועמד אינו מצליח להקים ממשלה ובסמכויות מוגבלות של נשיא המדינה – הגורם שמעניק את המנדט להקמת ממשלה. גורמים נוספים לכך הם קלות היתר שבה הכנסת יכולה להתפזר וריבוי המפלגות הפועלות במערכת הפוליטית.

לאור אלו, יש לבחון אם יש מקום לשינוי מנגנון הרכבת הממשלה, כך שיוביל להקמת ממשלות טובות, מייצגות ויציבות יותר. לשם השגת המטרה הזו, הנייר מציע מנגנון מוסדי חדש להרכבת ממשלה בישראל. במסגרתו, לאחר הבחירות יהיו שני "מסלולים" אפשריים להקמת ממשלה: במסלול הראשון, שנקרא **המסלול המוסכם**, הנשיא מקיים התייעצויות עם ראשי הסיעות שנבחרו לכנסת ומטיל את המנדט להקמת ממשלה על המועמד שלו הסיכוי הגבוה ביותר להקים ממשלה בהצלחה. במסלול השני, אם המועמד נכשל בהקמת ממשלה, והכנסת לא הצליחה להסכים על מועמד אחר, ימנה הנשיא את ראש המפלגה הגדולה ביותר לראשות הממשלה. מסלול זה נקרא **המסלול האוטומטי**.

המשמעות של מודל זה היא שבכל תרחיש מושבעת ממשלה חדשה לאחר בחירות. למעשה זהו מנגנון הכרעה שמונע היגררות לסבבי בחירות חוזרים ונשנים, מונע כהונה ממושכת של ממשלות מעבר שנעדרות לגיטימציה דמוקרטית ומגביל את כוח המיקוח של מפלגות קטנות. אחד החידושים הצפויים באימוץ המנגנון החדש הוא ההיתכנות לכהונתן למשך זמן מסוים של ממשלות מיעוט – ממשלות שאינן נהנות מרוב בכנסת, אך פועלות כאשר אין רוב מגובש גדול יותר התומך בממשלה חלופית. זוהי תוצאה טבעית ומקובלת במדינות רבות הפועלות במודל הפרלמנטרי, אולם בישראל היא חידוש שידרוש התאמות מוסדיות נוספות. משכך, המודל המוצע כולל גם שינוי בתהליכי פיזור הכנסת ובמנגנון האי-אמון שמאפשר החלפת ממשלה ללא פיזור הכנסת. באופן ספציפי, מוצע להעלות את הרוב הנדרש לפיזור הכנסת ל-70 חברי כנסת ולהתנות הצבעת אי-אמון רק בדרישה לתמיכה במועמד חלופי לראשות הממשלה, ולא בהצגת הרכב ממשלה וקווי יסוד כפי שנהוג כיום.

נייר זה ממשיך כדלהלן: **הפרק הראשון** פורס את חולשת מנגנון הקמת הממשלה בישראל ומפרק אותו ליסודותיו המשפטיים והפוליטיים. **הפרק השני** כולל ניתוח היסטורי של שני מקרי מבחן שמבטאים את הפגמים המובנים בתהליך: בחירות 2009 והמשבר הפוליטי בשנים 2019–2022. **הפרק השלישי** מניח את הבסיס התיאורטי להבנת תהליכי הרכבת ממשלה ומציג את המודלים העיקריים הנהוגים בעולם. אלו מחולקים לפי זהות הגורם הממנה את המועמד להרכבת הממשלה ולפי רף האישור הפרלמנטרי הנדרש לכניסת הממשלה לתפקיד. **הפרק הרביעי** עורך השוואה בין-לאומית של תהליכי הרכבת ממשלה

במדינות החברות ב־OECD במטרה לזהות דפוסים משותפים ולבחון את ייחודיות המצב בישראל. **הפרק החמישי** דן בפתולוגיות של המודל הישראלי על רקע הניתוח ההיסטורי, התיאורטי וההשוואתי ומגבש מסקנות על המבנה המוסדי הרצוי. בפרק זה מפורט המודל המוצע של נייר זה, כמו גם הקשיים והמכשולים הצפויים ביישומו והצעות כיצד להתמודד עימם. **הפרק השישי** מסכם את המוצע בנייר זה.





## פרק א | הבעיה: חולשת המקרה הישראלי

תהליך הרכבת הממשלה בישראל מבוסס על עקרונות פרלמנטריים אך מתאפיין בהסדרים מוסדיים ייחודיים המקנים לו אופי היברידי – שילוב בין נורמות דמוקרטיות ייצוגיות לבין סמכויות מובנות של נשיא המדינה ולוחות זמנים קשיחים. הליך הרכבת הממשלה מוסדר בחוק יסוד: הממשלה.<sup>11</sup> תכליתו המוצהרת של התהליך היא לאפשר הקמה יעילה של ממשלה שתיהנה מאמון הכנסת, מתוך שמירה על יציבות מוסדית ויכולת פעולה. באופן חריג ובשונה מהסדרים חוקתיים ומוסדיים אחרים בישראל ואף בשונה מהנהוג בעולם הדמוקרטי-פרלמנטרי, תהליך הרכבת הממשלה פורמלי ומפורט ביותר.

כפי שהוא מפורט בחוק יסוד: הממשלה, התהליך כולל שלושה תרחישים מובנים להרכבת ממשלה, שכל אחד מהם תחום בזמן ובתנאים ברורים. כך אמורה להיווצר מערכת עם מספר מנגנוני הכרעה שמטרתם לאפשר יציאה ממבוי סתום, קרי כישלון בהרכבת ממשלה בניסיון הראשון – אך גם למנוע את דחיית ההכרעה הפוליטית ללא גבול. חשוב להדגיש כי במהלך כל התקופה הזאת מכהנת הממשלה היוצאת כממשלת מעבר, עד להשבעת הממשלה החדשה. החוק אינו מגביל את סמכויותיה של ממשלת מעבר, אך בפסיקת בית המשפט העליון ובציפייה הציבורית נוצרה נורמה המגבילה את הממשלה היוצאת מלנקוט צעדים מדיניים או תקציביים מהותיים.<sup>12</sup> אומנם הנורמה הפוליטית נשחקה מאוד בעשור האחרון וביתר שאת בשנים האחרונות, שכללו סבבי בחירות חוזרים ונשנים, קיטוב פוליטי והתעלמות מנורמות ציבוריות, אך הפיקוח השיפוטי ממשיך להיות משמעותי.

אף על פי שהמנגנון המוסדי מבקש לייצר ערוצים קבועים ומוגדרים להרכבת הממשלה ולמנוע קיפאון, הלכה למעשה – כפי שראינו בשנים האחרונות – הוא אינו מונע מציאות בעייתית של כהונה ארוכה ומתמשכת של ממשלת מעבר כשבכל כמה חודשים מתקיים הליך בחירות בניסיון לאתחל את המערכת ולהוציאה מהמבוי הסתום. תהליך הרכבת הממשלה עצמו אינו מציע מוצא מהמעגל הבלתי־נגמר של בחירות חוזרות ונשנות ומתקופות ממושכות שבהן השלטון מוחזק בידי ממשלות מעבר. לממשלה כזו, יש לציין, חסרונות ומגבלות ברורים, ביניהם היעדר לגיטימציה דמוקרטית, פיקוח פרלמנטרי חלש ויכולת תפקוד מוגבלת.

11 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 13.

12 בישראל, סמכויות ממשלת מעבר אינן מוגבלות בחקיקה. ההתייחסות היחידה בחוק יסוד: הממשלה היא הצורך ברציפות הממשלה. מה שמסדיר את הנושא הוא הפסיקה והנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה. ראו בג"ץ 5167/00 פרופ' הלל וייס עו"ד נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל. בפסק הדין נדונה שאלת סמכותה של ממשלת אהוד ברק, שהתפטרה אך המשיכה לכהן עד הבחירות, לנהל משא ומתן מדיני משמעותי עם הרשות הפלסטינית. העותר טען כי ממשלת מעבר חסרת אמון הכנסת אינה רשאית לנהל מהלכים מדיניים מהותיים ערב בחירות. בית המשפט דחה את העתירה וקבע כי על פי עקרון רציפות הממשלה העולה מחוק יסוד: הממשלה, ממשלה יוצאת מוסמכת להמשיך במילוי תפקידיה עד לכינון ממשלה חדשה ואין הוראה המצמצמת את סמכויותיה. עם זאת, נקבע שמתחם הסבירות של ממשלת מעבר צר יותר, וכי עליה לפעול באיפוק ובריסון, אלא אם קיים צורך ציבורי חיוני. לעניין מינויים בתקופת בחירות, ראו הנחיית הייעוץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501. להרחבה נוספת ראו רבקה וייל, "תקופות בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת-מעבר", *משפט וממשל* 13 (2010): 167–223.

להלן פירוט תהליך הרכבת הממשלה:

**השלב הראשון** מתחיל לאחר פרסום תוצאות הבחירות הרשמיות. נשיא המדינה מחויב לקיים סבב התייעצויות פורמלי עם נציגי הסיעות שנבחרו לכנסת.<sup>13</sup> במסגרת זו, כל סיעה רשאית להמליץ על מועמד להרכבת הממשלה. לעיתים קרובות זוהי פרוצדורה סמלית בלבד – במיוחד כאשר ברור מי זכה ברוב מובהק. אך במקרים של כנסת מקוטבת ופוליטיקה "גושית" השלב הזה מקבל אופי מהותי, והנשיא נדרש לשקול שיקולים פוליטיים מורכבים (על כך בהמשך). בהתאם לחוק, הנשיא יטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על "אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך".<sup>14</sup>

**בשלב השני**, לרשות המועמד הראשון שמקבל את המנדט מהנשיא עומד פרק זמן של 28 ימים להרכבת ממשלה והצגתה לנשיא, והוא יכול לבקש ממנו הארכה של 14 ימים נוספים.<sup>15</sup> פרק זמן זה הוא החלון המרכזי לקיום משא ומתן קואליציוני אינטנסיבי שמטרתו גיבוש רוב פרלמנטרי והקמת ממשלה.

**בשלב השלישי**, אם בתום התקופה המועמד הראשון אינו מודיע לנשיא שעלה בידו להרכיב ממשלה, הנשיא רשאי להעביר את המנדט למועמד אחר. לרשות המועמד השני עומדים 28 ימים בלבד להצגת ממשלה.<sup>16</sup> קיימת גם אפשרות שלישית: אם הכנסת תתאחד סביב מועמד ותעניק לו תמיכה של לפחות 61 חברי כנסת, תוענק לו הזכות לנסות להרכיב ממשלה.<sup>17</sup> בכך הכנסת יכולה "לכפות" מועמד על הנשיא. אם לא הוקמה ממשלה בחלון הזמנים הנקוב – הכנסת מתפזרת באופן אוטומטי, ומוכרזת מערכת בחירות נוספת.<sup>18</sup>

**לבסוף**, ברגע שגובשה קואליציה והמועמד הצליח להרכיב ממשלה, עליו להציג בפני הכנסת הרכב ממשלה, קווי יסוד וחלוקת תיקים. הכנסת מקיימת דיון פומבי שבסופו מתקיימת הצבעת אמון. אם הממשלה זוכה לרוב מקרב החברים הנוכחים באולם, היא נכנסת לתפקידה.<sup>19</sup>

13 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 7(א)

14 שם.

15 שם, סעיף 8.

16 שם, סעיף 9.

17 שם, סעיף 10.

18 שם, סעיף 11.

19 סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון". דהיינו ללא דרישה פורמלית לרוב בקרב חברי הכנסת. תקדים חשוב בסוגייה זו התרחש בהשבעת ממשלת בנט-לפיד, אשר זכתה בהצבעת אמון ברוב של 60 תומכים אל מול 59 מתנגדים (חבר הכנסת סעיד אלחרומי מרע"ם לא היה נוכח בזמן ההצבעה). [תוצאות ההצבעה באתר הכנסת](#).



מודל זה מעניק לישראל שילוב בין סמכות נשיאותית לבין אחריות פרלמנטרית. מצד אחד, הנשיא הוא זה שפותח את התהליך, עם שורת התייעצויות והענקת מנדט להרכבת הממשלה. מצד שני, לא ניתן להקים ממשלה ללא רוב פרלמנטרי מוצהר וברור. במידה מסוימת, ישראל דומה **לגרמניה ולספרד**. יחד עם זאת, היא שונה מהן לאור העובדה שניתנת לנשיא גמישות רבה יותר בהחלטה על זהות המועמד, ולעיתים קרובות יש לכך השפעה ישירה על דינמיקת המשא ומתן הקואליציוני. יתרה מכך, בישראל, הכנסת נעדרת מניהול התהליך עצמו עד שלביו המאוחרים – בשונה ממודלים כמו **בשוודיה** או **בהולנד**, שבהן המינוי מתבצע מתוך הפרלמנט וללא תיווך של ראש המדינה.

על פניו, יתרונותיו של המודל הישראלי טמונים במבנהו הרב-שלבי, המאפשר גמישות בבחירת המועמד להרכבת הממשלה מחד גיסא, וקביעת לוחות זמנים קשיחים שמגבילים את היכולת לגרור רגליים בתהליך הרכבת הממשלה מאידך גיסא. הוא גם מבטיח שכל ממשלה שתושבע תיהנה מאמון הכנסת, מה שמקנה לה לגיטימציה דמוקרטית מובהקת. אולם, חסרונותיו ניכרו בבירור בשנים האחרונות: ריבוי הבחירות, הרכבת קואליציות קצרות מועד ופיזור מוקדם של הכנסת חמש פעמים ברציפות בין השנים 2019 ו-2022 – כל אלה מדגימים כיצד המסגרת החוקתית אינה מותאמת למציאות של מערכת מפלגתית רבת מפלגות ומקוטבת שבה כמעט לא ניתן להשיג רוב קבוע ויציב.

לסיכום, תהליך הרכבת הממשלה בישראל משלב נוקשות פורמלית עם גמישות מוסדית ופוליטית מסוימת. המתח בין כללי המשחק החוקתיים לבין המבנה המפלגתי והפוליטי בפועל מצריך בחינה מחודשת של מנגנונים אפשריים לחיזוק היציבות והיעילות השלטונית

– באמצעות שינוי סדרי ההמלצה, חיזוק תפקידה של הכנסת או הקניית כלים מוסדיים חדשים לפתרון מבוי סתום לנשיא המדינה.

בהמשך נסקור שני מקרי מבחן המסייעים להבנה של תהליך הרכבת הממשלה בישראל ושל המגמות שמנגנון מוסדי זה עובר בשנים האחרונות. המקרה הראשון הוא תהליך הרכבת הממשלה לאחר בחירות 2009, שבו הוענק המנדט לבנימין נתניהו שעמד בראשות הליכוד, אף שלא הייתה המפלגה הגדולה ביותר (וקיבלה 27 מנדטים לעומת קדימה שקיבלה 28 מנדטים). המקרה השני הוא סבבי הבחירות בשנים 2019–2022, שהדגישו את הפגמים המוסדיים הקיימים בתהליך הרכבת הממשלה בישראל. אלו באו לידי ביטוי, מעל הכול, באי־יכולת להקים ממשלה וכתוצאה מכך – בארבעה סבבי בחירות חוזרים לאורך שנתיים.



## פרק ב | מקרי מבחן היסטוריים

## 1. בחירות 2009: המפלגה או הגוש?

בחירות 2009 לכנסת הן מקרה מבחן חשוב אשר ערער על ההנחה שלפיה על נשיא המדינה להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה באופן אוטומטי על ראש המפלגה הגדולה ביותר.<sup>20</sup> בבחירות אלה, מפלגת קדימה בראשות ציפי לבני קיבלה את מספר המנדטים הגבוה ביותר – 28 מתוך 120. מפלגת הליכוד בראשות בנימין נתניהו זכתה ב-27 מנדטים בלבד. אף על פי ש"קדימה" ניצחה במונחים של גודל סיעתי, תהליך הרכבת הממשלה הסתיים בכך שנתניהו היה זה שהרכיב אותה.

נשיא המדינה שמעון פרס, בעל הסמכות החוקתית להטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת לפי חוק יסוד: הממשלה, קיים סבב התייעצויות עם ראשי הסיעות בכנסת כדי לברר מי מהמועמדים – נתניהו או לבני – זוכה לתמיכת הרוב ויש ביכולתו להקים ממשלה שתזכה לרוב בכנסת. מתוצאות ההתייעצויות עלה כי נתניהו הוא המועמד שלו הסיכוי הגבוה ביותר להשיג רוב זה. המפלגות מהגוש הימני-דתי – ישראל ביתנו, ש"ס, יהדות התורה והאיחוד הלאומי-הבית היהודי – המליצו כולן על נתניהו. יחד, גיבשו המפלגות הללו תמיכה של לפחות 65 חברי כנסת – רוב ברור בכנסת – ואילו לבני לא הצליחה לגבש גוש דומה.<sup>21</sup>

הייתה זו הפעם הראשונה שבה הטיל נשיא המדינה את המנדט הראשון להרכבת ממשלה על מועמד שאינו עומד בראש המפלגה הגדולה ביותר. החלטתו זו של פרס הבהירה מאפיין מהותי של שיטת המשטר בישראל – הפוטנציאל הקואליציוני וההשתייכות לגושים פוליטיים חשובים יותר מגודל הסיעה בעת ההכרעה מי ירכיב את הממשלה. בכך, נשען הנשיא לא על כלל פורמלי (שהרי חוק היסוד מותיר לו שיקול דעת), אלא על נורמה מושרשת שלפיה יש להטיל את המנדט על מועמד שיכול לזכות באמון הכנסת. המקרה הזה יצר תקדים חשוב שחזק את התפיסה כי הבחירות בישראל הן בראש ובראשונה תחרות בין גושים, ולא תחרות ישירה בין מפלגות בודדות.

התובנה המרכזית ממקרה המבחן של בחירות 2009 היא שתהליך הרכבת הממשלה בישראל נשען לא רק על פנייה למפלגה שזכתה למספר הקולות הגבוה ביותר בשל עקרון הכרעת הבוחר, אלא גם – ואולי אף יותר – על הפוטנציאל הקואליציוני ועל דינמיקת הגושים הפוליטיים. הנשיא, המופקד על מתן המנדט למועמד לראשות הממשלה, אינו פועל על פי כלל טכני של "המפלגה הגדולה ביותר", אלא מפעיל שיקול דעת מהותי. קרי, בודק מי מהמועמדים מסוגל לרכז סביבו רוב פרלמנטרי יציב.

Gideon Rahat and Reuven Y. Hazan, "One Winner, Two Winners, No Winners: The 2009 20 Elections in Israel," *Representation* 45, no. 4 (2009): 405–420.

21 אביעד גליקמן, "פרס הטיל על נתניהו את משימת ההרכבה," [כלכליסט](#), 20.2.2009.

במובן זה, הבחירות של 2009 שימשו נקודת מפנה נורמטיבית: הן הבהירו כי שיקוליו של הנשיא נובעים מתכלית המשטר הפרלמנטרי – להבטיח ממשלה שנהנית מאמון הכנסת. עם זאת, המקרה גם הדגיש את חולשתה של המערכת הישראלית: אף על פי שמפלגה אחת זכתה ברוב יחסי, כוחו של "הגוש" הכריע את הכף. בכך נוצרה לגיטימציה ציבורית נורמטיבית לגישה שלפיה תוצאות הבחירות משמשות נקודת פתיחה למשא ומתן בין גושים פוליטיים ובתוכם. הבחירות אומנם מתקיימות בין מפלגות, אך ההכרעה הממשית מתרחשת בין גושים – ימין, מרכז ושמאל – שבתוכם פועלות מפלגות רבות. במצב כזה, כמעט לעולם אין מפלגה אשר מצליחה להשיג רוב, והיכולת להרכיב ממשלה תלויה בתמיכתן של מפלגות בינוניות וקטנות. עובדה זו מעניקה למפלגות הקטנות כוח מיקוח לא פרופורציונלי: הן הופכות ל"לשון מאזניים" בין הגושים, יכולות להעניק או לשלול את הרוב הדרוש ומנצלות זאת כדי לדרוש תיקים, תקציבים והתחייבויות מדיניות.

## 2. המשבר הפוליטי בשנים 2019–2022

בין השנים 2019 ו-2022 חוותה ישראל משבר פוליטי חסר תקדים, שהתבטא בקיום חמש מערכות בחירות בתוך שנתיים בלבד.<sup>22</sup> שוב ושוב הסתיימה מערכת הבחירות ללא הכרעה ברורה או רוב פרלמנטרי יציב, מה שהוביל למבוי סתום פוליטי ולסבבי בחירות חוזרים ונשנים, זאת עד להכרעה בבחירות לכנסת ה-25 בשלהי שנת 2022. תקופה זו עיצבה מחדש נורמות יסוד בתהליך הרכבת הממשלה בישראל וחשפה ליקויים מבניים עמוקים בתשתית המוסדית של המערכת הפוליטית.

מערכת הבחירות הראשונה, שהתקיימה באפריל 2019, הסתיימה בשוויון כמעט מוחלט: גם הליכוד בראשות בנימין נתניהו וגם מפלגת כחול-לבן בראשות בני גנץ קיבלו 35 מנדטים. אף שנתניהו זכה להמלצתם של 65 חברי כנסת, הוא לא הצליח להרכיב ממשלה, בשל סירובו של אביגדור ליברמן להצטרף לקואליציה עם המפלגות החרדיות. במהלך מפתיע וחריג, במקום להחזיר את המנדט לנשיא ולאפשר לחבר כנסת אחר לנסות ולהרכיב ממשלה, קידם נתניהו חוק לפיזור הכנסת.<sup>23</sup> כך נכפה על הציבור סבב בחירות נוסף, לאחר עקיפת הכללים המקובלים של תהליך הרכבת הממשלה.

מערכת הבחירות השנייה, שנערכה בספטמבר 2019, שוב לא פתרה את המשבר.<sup>24</sup> כחול-לבן זכתה ב-33 מנדטים, ואילו הליכוד קיבלה 32. אך גם הפעם לא הושגה הכרעה בין הגושים. הנשיא ריבלין הטיל את המנדט שוב על נתניהו, שלא הצליח להרכיב ממשלה.

22 מיכל שמיר וגדעון רהט, "ארבע מערכות בחירות בשנתיים: משבר ייחודי או חזון לבאות?", בתוך *הבחירות בישראל 2019–2021*, עורכים: מיכל שמיר וגדעון רהט (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022), עמ' 19–50.

23 שחר חי, יובל קרני וקובי נחשוני, "הכנסת פוזרה סופית: בחירות ב-17 בספטמבר", *ynet*, 30.5.2019.

24 תוצאות הבחירות המלאות [באתר וועדת הבחירות המרכזית](#).

לאחר מכן עבר המנדט לגנץ – שגם הוא כשל. כתוצאה מכך, הכנסת פוזרה בשנית והמדינה צעדה לעבר מערכת בחירות נוספת.

מערכת הבחירות השלישית, שהתקיימה במרץ 2020, חיזקה במעט את מעמדו של נתניהו. הליכוד קיבלה 36 מנדטים, וכחול-לבן – 33. אך גם הפעם לא הושג רוב ברור. באופן מפתיע, גנץ קיבל את המנדט לאחר שזכה לתמיכתם של 61 חברי כנסת, כולל "הרשימה המשותפת" ו"ישראל ביתנו".<sup>25</sup> למרות זאת, על רקע התפרצות מגפת הקורונה ולחץ פוליטי כבד, החליט גנץ לחבור לנתניהו ולהקים ממשלת אחדות. במסגרת ההסכם נחתם סיכום רוטציה, שלפיו נתניהו יכהן ראשון כראש ממשלה, וגנץ יחליפו בהמשך.<sup>26</sup> אולם מתיחות מתמשכת בקואליציה וסירובו של נתניהו להעביר תקציב מדינה – צעד שנתפס כניסיון לחמוק מהעברת השלטון – הובילו לנפילת הממשלה בדצמבר 2020 ולמערכת בחירות רביעית.

מערכת הבחירות הרביעית, במרץ 2021, שוב לא סיפקה הכרעה. הליכוד נותרה המפלגה הגדולה ביותר עם 30 מנדטים, אך נתניהו לא הצליח להשיג רוב של 61. לאחר שכשל בהרכבת ממשלה, העניק הנשיא את המנדט ליאיר לפיד, יו"ר יש עתיד, שמפלגתו קיבלה 17 מנדטים בלבד.<sup>27</sup> לפיד הצליח לגבש הסכם רוטציה עם נפתלי בנט, יו"ר מפלגת ימינה (7 מנדטים), וביחד הם הקימו קואליציה מגוונת שכללה שמונה מפלגות מכל קצוות הקשת הפוליטית – מהשמאל (מרצ) והמרכז (יש עתיד, כחול לבן) ועד לימין (ימינה, תקווה חדשה) – ואף כללה לראשונה את מפלגת רע"ם הערבית כשותפה קואליציונית רשמית. ב-13 ביוני 2021 הושבעה ממשלת בנט-לפיד, ובנט מונה לראש הממשלה הראשון במסגרת הסכם רוטציה שבמסגרתו נכנס לפיד לתפקיד בשלב מאוחר יותר.

המשבר הפוליטי של השנים 2019–2022 חשף כי מנגנון המשטר הישראלי – ובפרט תהליך הרכבת הממשלה – איננו חסין לשיתוק פוליטי. להפך – קיימת העדפה מובנית למעגל שכולל בחירות חוזרות, ממשלות מעבר הפועלות לאורך זמן והעצמת כוחן של מפלגות קטנות שיכולות לנהל משא ומתן עם שני הגושים, על פני הקמת ממשלת מיעוט מתפקדת. נוסף על כך, במבנה הנוכחי, שבו הקמת הממשלה תלויה בהשגת רוב פרלמנטרי שאינו מתנגד לממשלה, האפשרות להקמת ממשלת מיעוט הפכה כמעט בלתי ישימה, גם במצבים שבהם היא משקפת את רצון הציבור באופן סביר יותר מאשר פיזור הכנסת וקיום של סבב בחירות נוסף. בכך נוצר תמריץ שלילי לפשרות פוליטיות ולגיבוש פתרונות יצירתיים, שכן מפלגות בינוניות וקטנות מבינות כי ביכולתן להחזיק את המערכת

25 תוצאות הבחירות המלאות [באתר וועדת הבחירות המרכזית](#).

26 מורן אזולאי ויובל קרני, "ממשלת נתניהו-גנץ: נחתם ההסכם בין הליכוד וכחול לבן", [Ynet](#), 20.4.2020.

27 תוצאות הבחירות המלאות [באתר וועדת הבחירות המרכזית](#).

כולה כבת ערובה. התוצאה היא מערכת פוליטית שנוטה לשיתוק מתמשך ולחוסר יציבות מוסדית, שבה הבחירות משמשות לא ככלי הכרעה, אלא כאמצעי לשימור מבוי סתום פוליטי.

מערכת הבחירות החמישית, שנערכה בנובמבר 2022, הביאה לבסוף להכרעה ברורה בדמות 64 מנדטים לגוש הימין-חרדים והובילה להקמת הממשלה ה-37.<sup>28</sup> תהליך הקמת הממשלה המחיש כיצד מפלגות בינוניות וקטנות, המחזיקות במספר מנדטים מוגבל יחסית, מסוגלות למנף את כוחן הקואליציוני כדי להשיג השפעה רחבה על חלוקת המשאבים הציבוריים, על מבנה הממשלה ועל סדר היום המדיני והחקיקתי כבר בראשית כהונתה של הממשלה.

אף שמפלגת הליכוד קיבלה 32 מנדטים והייתה המפלגה הגדולה ביותר, הקמת הממשלה התאפשרה רק בזכות תמיכת כלל המפלגות האחרות בגוש. בשל העובדה שהקמת ממשלה הייתה תלויה בכל אחת מהמפלגות, במסגרת המשא ומתן הקואליציוני ניצלו מפלגות אלו את כוחן כדי להשיג הישגים ניכרים כבר בשלבי הרכבת הממשלה. כך, ההסכמים הקואליציוניים כללו התחייבויות להעברות תקציביות רחבות היקף למטרות סקטוראליות. במקביל קיבלו המפלגות הקטנות שליטה במשרדי ממשלה אסטרטגיים. הדוגמה המוחשית ביותר לפער בין חשיבות התיקים לכוח האלקטורלי של המפלגה הייתה מתן תיק האוצר ותפקיד של סגן שר במשרד הביטחון שאחראי למינהל האזרחי בגדה המערבית לבצלאל סמוטריץ', יו"ר מפלגת הציונות הדתית – מפלגה בעלת שבעה מושבים בלבד. יו"ר מפלגת עוצמה יהודית, איתמר בן-גביר, קיבל את תפקיד השר לביטחון פנים (ושם המשרד שונה למשרד לביטחון לאומי) יחד עם הרחבה משמעותית של סמכויותיו בכל הנוגע להתוויית מדיניות המשטרה בחקירות, שנבעה מתיקון פקודת המשטרה. נוסף על כך, כחלק מהמשא ומתן הקואליציוני הוקמו משרדי ממשלה נוספים: משרד המורשת, המשרד לענייני ירושלים ומסורת ישראל, משרד ההתיישבות ומשרד הנגב, הגליל, והחוסן הלאומי. כך גם נוספו תפקידי שר במשרדי ממשלה (אבי מעוז במשרד ראש הממשלה) – ואלו רק חלק מהתפקידים שנוצרו ונמסרו לשותפות הקואליציוניות.

28 אחד הגורמים המרכזיים שהשפיעו על תוצאות הבחירות היה כישלון של מפלגות מרצ ובל"ד שלא עברו את אחוז החסימה. מרצ קיבלה 3.16% מן הקולות ובל"ד 2.91%, ולכן שתיהן נותרו מחוץ לכנסת (אחוז החסימה הוא 3.25%). בסך הכול מדובר ב-289,410 קולות שלא תורגמו לייצוג פרלמנטרי. אובדן קולות זה השפיע באופן משמעותי על חלוקת המנדטים בין הגושים והקל על גוש הימין להשיג רוב פרלמנטרי.



## פרק ג | הרכבת ממשלות: תשתית תיאורטית

פרק זה עוסק בשאלת מנגנון הרכבת הממשלה. תחילה יוצגו המרכיבים התיאורטיים המרכזיים של תהליך זה, לאחר מכן ייסקרו החלופות המוסדיות השונות הקיימות בעולם ולבסוף יובא דיון בדילמות העקרוניות העומדות בפני מעצב ההסדר החוקתי בתחום זה. מטרת הפרק היא להעמיק את ההבנה של מגוון האפשרויות הקיימות ולהניח תשתית נורמטיבית לדיון בשאלה כיצד ניתן לעצב את תהליך הרכבת הממשלה בישראל כך שיקדם יציבות, תפקוד אפקטיבי ומידתיות פוליטית.

## 1. הסביבה המוסדית והפוליטית של תהליך הרכבת הממשלה

תהליך הקמת הממשלה הוא נדבך יסודי במערך האיזונים והבלמים של משטרים פרלמנטריים וסמי־נשיאותיים. לתהליך זה, המיועד ביסודו לתרגם את תוצאות הבחירות לפרלמנט להקמתה של ממשלה שתוכל לעמוד בראש הרשות המבצעת, אין מתכון אחיד. הוא אומנם שואב השראה מעקרונות חוקתיים משותפים כגון אחריותיות של הממשלה אל מול הפרלמנט והכרח לקיומו של רוב פרלמנטרי תומך, אך מתעצב על פי ההקשר החוקתי, ההיסטורי והפוליטי בכל מדינה.<sup>29</sup>

נייר זה עוסק בהסדרים החוקתיים – הפורמליים ושאינם פורמליים – של תהליך הרכבת הממשלה, אך אנו מכירים בכך שהסביבה המוסדית והפוליטית שבה תהליך זה מתקיים משפיעה עליו. לכן, בטרם נצלול לנבכי תהליך ההקמה עצמו, יוצג להלן מיפוי ממצה של המוסדות והמנגנונים החוקתיים הסובבים אותו.

### 1.1 שיטת הבחירות

שיטת הבחירות היא המנגנון המתרגם קולות של מצביעים למושבים בפרלמנט, ועל כן היא קובעת במישרין את זהות המפלגות שיכולות להיות חלק מהממשלה ואת משקלן בפרלמנט. ההבחנה הבסיסית היא בין שיטה רובית לשיטה יחסית.<sup>30</sup> השיטה הרובית נהוגה במדינות כמו **בריטניה**, ובה המנצח במחוז בחירה מסוים זוכה בכלל המושבים של אותו מחוז בפרלמנט – בין אם מדובר במושב בודד ובין אם מדובר ביותר. שיטה זו לרוב מייצרת מערכת דו־מפלגתית, ולעיתים תכופות מפלגה אחת זוכה לרוב בפרלמנט ויכולה לשלוט לבדה – ללא שותפות קואליציוניות. לעומת זאת, שיטות יחסיות (פרופורציונליות), שבהן המושבים בפרלמנט מחולקים בהתאם לשיעור הקולות של כל מפלגה, יוצרות לרוב מערכת רב־מפלגתית שבה אין למפלגה אחת רוב בפרלמנט. כתוצאה מכך, הפרלמנטים במדינות אלו מכילים מפלגות רבות, ולרוב אין מפלגה אחת אשר זוכה ברוב המושבים.

Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, and José Antonio Cheibub, *Investiture Rules and Government Formation* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (Oxford University Press, 1994).

בשל כך, כדי להקים ממשלה יש צורך לקיים משא ומתן עם מפלגות נוספות.

מעבר לשאלת מספר המפלגות, שיטת הבחירות משפיעה גם על הכוח היחסי של המפלגות בתוך הקואליציה. כאשר שיטת הבחירות מאפשרת למפלגות קטנות להיות "לשון מאזניים", הן עשויות להחזיק כוח מיקוח שאינו פרופורציונלי לגודלן ולעצב את מדיניות הממשלה בצורה ניכרת. הדבר בולט במיוחד במערכות שבהן קואליציות מוקמות לעיתים קרובות סביב שחקנים מרכזיים קטנים ולא בהכרח על בסיס המפלגה הגדולה ביותר.

שיטת הבחירות גם משפיעה על תמריצים להקמת קואליציות טרם הבחירות (pre-electoral coalitions), בעיקר כאשר המערכת מעודדת גושים יציבים או הבטחת ממשלה חזקה לאחר הבחירות. במקרים כאלה, מפלגות עשויות להכריז מראש על שיתוף פעולה, ובכך להקטין את חוסר הוודאות שלאחר הבחירות ולהקל את תהליך הרכבת הממשלה.<sup>31</sup> מנגד, במערכות שמקשות על שיתוף פעולה מסוג זה יש סבירות גבוהה יותר לקואליציות אד-הוק ולמשא ומתן ממושך לאחר הבחירות.

## 1.2 המפלגות ומנעד הפיצול האידיאולוגי שלהן

לא רק מספר המפלגות משפיע על הרכבת הממשלה, אלא גם השאלה אילו מפלגות הצליחו לזכות במושבים בפרלמנט. בדמוקרטיה, מפלגות פוליטיות ממלאות שני תפקידים מרכזיים: ארגון וגוף מקשר בין המדינה לחברה. כארגונים, מפלגות מאגדות יחידים לכדי ישויות קוהרנטיות המסוגלות לגייס נבחרים ציבור, לעצב העדפות מדיניות, לתאם התנהגות פרלמנטרית ולנהל קמפיינים בתקופת בחירות. בספרות הקלאסית בנושא קיימים מחקרים רבים העוסקים בתפקידים אלו.<sup>32</sup> כארגון המפלגות גם מעצבות את תהליך בחירת המועמדים שלהן ואת תנאי החברות בהן.<sup>33</sup> במקביל, מפלגות פועלות כשחקני תיווך המקשרים בין החברה למדינה באמצעות גיוס תומכים, ניסוח אינטרסים חברתיים והמרת דרישות שמגיעות מהציבור לסדר יום פוליטי.<sup>34</sup> היסטורית, כשחקני תיווך מפלגות נשענו על רשתות חברתיות וארגוניות יציבות כגון איגודי עובדים, כנסיות או קהילות אתניות. אולם בימינו גוברים דפוסי תיווך גמישים ואינדיבידואליסטים יותר או

S. N. Golder, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation* (Ohio State University Press, 2006) 31

Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* 32 (London: Methuen, 1954); Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1, no.1 (1995): 5–28

Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat. *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences* (OUP Oxford, 2010) 33

Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction," *In Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, eds. Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan (New York: Free Press, 1967), 1–64 34

מבוססי פלטפורמות דיגיטליות.<sup>35</sup>

הזהות האידאולוגית של מפלגות, אם כך, ממלאת תפקיד מרכזי בעיצוב תהליכי הרכבת ממשלות קואליציוניות בדמוקרטיה פרלמנטריות. מפלגות אינן מונעות רק מרצון להשיג עמדות שלטון, אלא גם שואפות לקדם מדיניות בהתאם לעמדות האידאולוגיות שלהן. על כן, קואליציות נוטות להיווצר בין מפלגות הקרובות זו לזו מבחינה אידאולוגית, שכן קרבה זו מפחיתה קונפליקטים, מקילה על משא ומתן ותורמת ללכידות הממשלה.<sup>36</sup>

בדרך כלל קיימת העדפה לקואליציות מינימליות המחוברות מבחינה אידאולוגית – כלומר קואליציות שמצד אחד כוללות את מספר המפלגות הקטן ביותר הנחוץ להשגת רוב ומצד שני מקיימות רצף אידאולוגי. מבנה זה מפחית את הצורך בפשרות מרחיקות לכת ומחזק את היציבות הפנימית.<sup>37</sup> בהתאם לכך, הסיכוי להקמת קואליציה גדל כאשר מספר השותפים נמוך והמרחק האידאולוגי ביניהם קטן. לעומת זאת, קואליציות רחבות או מגוונות מבחינה אידאולוגית נדירות יותר ובעלות סיכוי גבוה יותר לקרוס. פערים אידאולוגיים נרחבים בתוך הממשלה מקשים על קבלת החלטות ויוצרים בעיות תיאום, במיוחד בפרלמנטים מקוטבים או מפוצלים. קואליציות מסוג זה קמות לרוב רק בנסיבות חריגות, כמו משבר פוליטי חמור או מצב חירום לאומי.

קיטוב אידאולוגי משפיע גם על היווצרותן של ממשלות מיעוט.<sup>38</sup> ממשלות מסוג זה, שאין להן רוב בפרלמנט, מתפקדות מכורח "הסכמה בשתיקה" של הפרלמנט לקיומן ויצירת קואליציות אד-הוקיות למען קידום מדיניות. כאשר האופוזיציה מפוצלת מבחינה אידאולוגית קשה לה ליצור קואליציה חלופית או להביא להפלת הממשלה, מה שמגדיל את סיכויי ההישרדות של ממשלות מיעוט. במצבים כאלה, מפלגה עשויה להעדיף לשלוט לבד ולהישען על הפיצול באופוזיציה כדי לשרוד הצבעות אי-אמון.

אידאולוגיה משמשת גם כמנגנון סינון: מפלגות הנתפסות כקיצוניות מדי נשללות לעיתים קרובות כשותפות בקואליציה, גם כאשר צירופן עשוי להבטיח רוב פרלמנטרי. המחיר התדמיתי והאלקטורלי של שיתוף פעולה עם שותפות מסוג זה נתפס כגבוה מדי.<sup>39</sup>

Thomas Poguntke, *Parties Without Firm Social Roots?: Party Organisational Linkage* (Keele European Parties Research Unit, 2002); Paolo Gerbaudo, *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy* (Pluto Books, 2018)

Kaare Strøm, Ian Budge, and Michael J. Laver, "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies," *American Journal of Political Science* 38, no. 2 (1994): 303–35

Lanny W. Martin, and Randolph T. Stevenson, "Government Formation in Parliamentary Democracies," *American Journal of Political Science* 45, no. 1 (2001): 33–50

Kaare Strøm, *Minority government and majority rule*, (Cambridge University Press, 1990)

Joost Van Spanje and Wouter van der Brug, "The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and Its Effect on Their Ideological Positions," *West European Politics* 30, no. 5 (2007): 1022–40

דינמיקה זו מצמצמת את מגוון האפשרויות הקואליציוניות ומובילה לעיתים, במצבים שבהם מפלגות שנחשבות קיצוניות זוכות למספר מושבים גדול בפרלמנט, לתצורות ממשלה מורכבות או לא יציבות.

### 1.3 קיטוב רגשי

גורם נוסף המשפיע על הסביבה הפוליטית והחברתית שבה פועלות מפלגות בעת הרכבת ממשלה הוא רמת הקיטוב הרגשי בחברה. קיטוב רגשי הפך בשנים האחרונות לגורם משפיע בעיצוב המערכת הפוליטית בדמוקרטיות רבות, כולל ישראל.<sup>40</sup> בניגוד לסוגים אחרים של קיטוב, כמו קיטוב אידיאולוגי הנובע מהבדלים בעמדות וערכים בין מחנות פוליטיים יריבים, קיטוב רגשי עוסק ברגשות שליליים עמוקים כלפי התומכים של המחנה הפוליטי האחר.<sup>41</sup> קיטוב אידיאולוגי הוא חלק טבעי ומקובל במשטר דמוקרטי, אולם קיטוב רגשי נחשב מסוכן במיוחד, מכיוון שהוא נקשר לתופעות כמו ירידה באמון הציבור במערכות הממשל ופגיעה בנורמות דמוקרטיות.<sup>42</sup>

במערכות פרלמנטריות רב־מפלגתיות, קיטוב רגשי הוא מחסום בפני שיתוף פעולה בין־מפלגתי. שיתוף פעולה עם מפלגה מהמחנה האחר או פשרה פוליטית מכל סוג נתפסים כוויתור פוליטי יקר.<sup>43</sup> כך, ככל שהמפלגות ותומכיהן מזוהים יותר עם מחנות אידיאולוגיים מובחנים, הסיכוי לגבש קואליציות רחבות וחוצות מחנות הולך וקטן. מצד שני, במקרים שבהם אכן מורכבת קואליציה רחבה שמורכבת ממפלגות ממחנות יריבים, הדבר מביא לירידה ברמות הקיטוב הרגשי בין המחנות.<sup>44</sup> כלומר, קיטוב רגשי הוא בו זמנית מחסום העומד בפני שיתוף פעולה בין מפלגות ותוצאה של היעדר שיתוף פעולה זה.

Yair Amitai, Noam Gidron, and Omer Yair, "Political Polarization in Israel, 1992–2022," *In The Elections in Israel 2022*, (Routledge, 2023): 21–41.

Shanto Iyengar, et al. "The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States," *Annual Review of Political Science* 22, no. 1 (2019): 129–146.

Marc J. Hetherington, and Thomas J. Rudolph, *Why Washington Won't Work: Polarization, Political Trust, and the Governing Crisis* (University of Chicago Press, 2015); Jennifer McCoy, Tahmina Rahman, and Murat Somer, "Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities," *American Behavioral Scientist* 62, no. 1 (2018): 16–42.

Ivo Bantel, "Camps, Not Just Parties. The Dynamic Foundations of Affective Polarization in Multi-Party Systems," *Electoral Studies* 83 (2023): 102614.

מחקר שנערך בתקופת הבחירות בישראל מצא כי התקרבות למועד הבחירות מגבירה קיטוב רגשי, בעיקר בשל התחזקות הרגשות החיוביים כלפי המחנה הפוליטי של הפרט. עם זאת, כאשר נמסר לנבדקים כי צפויה לקום ממשלת אחדות, מידת הסובלנות שלהם כלפי תומכי המחנה היריב עלתה – ממצא המצביע על כך ששיתוף פעולה פוליטי בין־גושי עשוי לצמצם קיטוב רגשי בציבור. ראו, Lotem Bassan-Nygate and Chagai M. Weiss, "Party Competition and Cooperation Shape Affective Polarization: Evidence From Natural and Survey Experiments in Israel," *Comparative Political Studies* 55, no. 2 (2022): 287–318.

## 1.4 מרכיב הממשלה

מעבר לכללים מוסדיים ולהתאמות אידיאולוגיות, זהותו של מרכיב הממשלה (formateur), כלומר האדם המופקד על פתיחת המשא ומתן הקואליציוני שלרוב גם ימונה לראשות הממשלה, וזהות המפלגה שממנה הוא מגיע ממלאות תפקיד קריטי בעיצוב תוצאות תהליך הרכבת הממשלה. לרוב, מרכיב הממשלה הוא יושב ראש מפלגה (לעיתים קרובות המפלגה הגדולה ביותר) אשר ראש המדינה מזמין לנסות להרכיב ממשלה. התכונות האישיות והפוליטיות שלו עשויות להשפיע במידה רבה הן על הרכב הקואליציה והן על כיוון המדיניות של הממשלה המתגבשת.

מחקרים בתחום הפוליטיקה ההשוואתית מצביעים על כך שלמרכיב הממשלה יש יתרון בכך שהוא יוזם את השיחות הקואליציוניות. השליטה של מרכיב הממשלה בהצעה הקואליציונית הראשונית מאפשרת לו לקבוע את סדר היום ומעניקה לו כוח לעצב את זירת המיקוח האסטרטגית: הוא קובע מי יוזמן לשולחן המשא ומתן ובאיזה סדר, כיצד יחולקו תפקידי השרים ומהם הוויתורים שיידרשו.<sup>45</sup> כפועל יוצא מכך, מפלגות שמחזיקות בתפקיד מרכיב הממשלה נוטות להטות את תוצאות הרכבת הממשלה לכיוון ההעדפות שלהן – גם אם הן אינן המפלגה הגדולה ביותר בפרלמנט. יתרה מכך, המוניטין האישי של מרכיב הממשלה, סגנון ניהול המשא ומתן שלו וההון הפוליטי שבידיו משפיעים על משך התהליך ועל הצלחתו.<sup>46</sup> מנהיגים שנתפסים כפרגמטיים, מנוסים או בעלי יכולת לחצות קווים אידיאולוגיים עשויים להצליח לגשר על פערים ולהרכיב קואליציה יציבה ביתר קלות. לעומת זאת, מרכיב ממשלה שנוי במחלוקת או מקטב עלול לעורר התנגדות בקרב שותפים פוטנציאליים, דבר שמגביר את הסיכוי למשא ומתן ממושך, לניסיונות כושלים או לקואליציה לא אופטימלית.

## 1.5 מנגנוני פיזור הפרלמנט והאי־אמון

אף שאינם חלק מתהליך הרכבת הממשלה, ניתן לכלול את כללי פיזור הפרלמנט ואת האופן שבו מוסדר מנגנון האי־אמון כחלק מהסביבה המוסדית שבה ממשלות מורכבות, שכן הם משפיעים על תהליך הרכבת הממשלה ועל תמריצי השחקנים הפוליטיים בתוכו.<sup>47</sup> במערכות שבהן ניתן לפזר את הפרלמנט בקלות – ביוזמת הממשלה או בהחלטת רוב

David P. Baron, "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems," *American Political Science Review*, 85, no. 1(1991), 137–164.

Kaare Strøm, Müller, W. C., & Bergman, T., *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (Oxford University Press, 2008); George Tsebelis, and Eun Young Ha, "Coalition Theory: A Veto Players' Approach," *European Political Science Review*, 6, no.3 (2014): 331–357.

Elliot Bulmer, "Dissolution of Parliament," *International IDEA Constitution-Building Primer*, 47 (No. 16. (Stockholm: International IDEA, 2017).

פשוט – נוצר תמריץ שלילי להגעה לפשרות קואליציוניות. במצבים כאלה, אם המשא ומתן להרכבת הממשלה נתקע, יעדיפו הצדדים לעיתים להוביל לבחירות חדשות בתקווה לשפר את כוחם האלקטורלי. לעומת זאת, כאשר סמכות הפיזור מוגבלת, למשל כאשר נדרשים רוב מיוחד או תקופת צינון, נוצר תמריץ להגיע להסכמה פוליטית במסגרת הפרלמנט הנוכחי, מה שמקצר את תהליך ההרכבה ומגביר את הנטייה לפשרות.

מנגנון האי-אמון על שלל סוגיו משפיע גם על תהליך ההרכבה עצמו.<sup>48</sup> במערכות שבהן קיים אי-אמון קונסטרוקטיבי המפלגות נדרשות לחשוב מראש על חלופה מעשית לממשלה הקיימת, ולכן ניתן להניח כי יעדיפו להתנהל באופן אחראי וזהיר יותר גם בזמן המשא ומתן הקואליציוני. מנגנון זה יוצר יציבות מוסדית בכך שהוא מקשה על הפלת ממשלות חדשות מייד לאחר הקמתן ומחייב גיבוש קואליציה חלופית עוד לפני ההצבעה. לעומת זאת, במערכות שבהן ניתן להפיל ממשלה באמצעות אי-אמון פשוט, תהליך ההרכבה מלווה באיום מתמיד של פירוק, דבר המחליש את עמדת המיקוח של המועמד לראשות הממשלה ומאריך את המשא ומתן הקואליציוני.

## 2. מודלים חלופיים להקמת ממשלות

הסמכויות הנוגעות להרכבת ממשלה מפורטות לרוב בחוקות המדינות, ברמת פירוט משתנה. בחלק מהמקרים מדובר בסעיפים כלליים בלבד שאינם נוגעים לפרוצדורות הספציפיות של תהליך הרכבת הממשלה. נוסף על כך, יש מדינות שבהן שלבי התהליך נקובים במסמכים לא חוקתיים כמו תקנון הממשלה (ניו זילנד), או שהוא נשען ברובו המוחלט על מוסכמות ומסורות פוליטיות. לפיכך, בחינה השוואתית של מנגנוני הרכבת הממשלה מחייבת התבוננות לא רק על לשון החוק, אלא גם על האופן שבו הוא מתקיים בפועל, על המוסדות שמעורבים בו ועל התרבות הפוליטית שעוטפת אותו.

באופן כללי, יש שני תרחישים מוכרים להרכבת ממשלה: התרחיש הראשון מתחיל עם הפרסום הרשמי של תוצאות הבחירות. האורגן המוסמך (לרוב ראש המדינה – נשיא נבחר או מונרך חוקתי) מזהה מועמד לראשות הממשלה (formateur) ומעניק לו את המנדט לבחון היתכנות להרכבת ממשלה. התרחיש השני הוא כאשר באמצע כהונתה הממשלה מאבדת את אמון הפרלמנט, בהצבעת אי-אמון או בהתפטרות יזומה של ראש הממשלה, ויש לאתר רוב חדש להרכבת הממשלה במסגרת ההרכב הפרלמנטרי הקיים בלי להכריז על בחירות.

Tal Lento and Reuven Y. Hazan, "The Vote of No Confidence: Towards a Framework for Analysis," *In Parliaments and Government Termination* (Routledge, 2023), 47–71

בשני התרחישים ניתן לסווג הסדרים להרכבת ממשלות לפי האורגן בעל הסמכות לקבוע את זהות המועמד לראשות הממשלה שעליו תוטל הרכבת הממשלה ולפי סוג האישור הפרלמנטרי הדרוש לכניסתה לתפקיד. כלומר, ניתן להתכנס לשתי שאלות מרכזיות, שלעיתים הן חלופיות ולעיתים הן משלימות: מי ממנה את המועמד לראשות הממשלה ומהו אופי האמון הפרלמנטרי שלו הממשלה זקוקה.

הסמכות להטיל על מועמד את הרכבת הממשלה נתונה לרוב לראש המדינה (נשיא או מונרך). במקרים בודדים קיימים מודלים חלופיים כגון נוהג פרלמנטרי שהתבסס לאורך השנים ללא גורם המעניק את הסמכות או בחירת מועמד באופן פורמלי בידי הפרלמנט.

ככלל, כדי שממשלה תיכנס באופן רשמי לתפקיד היא זקוקה לאמון הפרלמנט. אמון זה יכול להתקבל בהצבעת אמון ברף משתנה, החל מהצבעה שבה מספר המתנגדים אינו עולה על מספר התומכים (פרלמנטריזם שלילי), דרך רוב רגיל ועד לרוב מיוחס.

התמהילים השונים בין שני המרכיבים הללו יוצרים מגוון רחב של תצורות מוסדיות. יש מדינות שמחייבות הצבעת אמון פרלמנטרית כתנאי למינוי ראש הממשלה ואחרות שבהן מינוי זה מתבצע ללא צורך באישור פרלמנטרי מפורש. בחלק מהמדינות מוקנית לנשיא או למונרך סמכות ניכרת בשלב הרכבת הממשלה, ואילו באחרות מדובר בתהליך הנשלט לחלוטין בידי הפרלמנט. יש גם שוני ניכר במידת הנוקשות של הכללים: במדינות מסוימות ישנם מנגנוני סף ברורים (כגון מועדים קצובים או סדרי עדיפות חוקתיים לניסיון הרכבה), ואילו אחרות מותירות מרחב לשיקול דעת, למשא ומתן בין מפלגות ולנוהג שהתעצב לאורך זמן.

הבדלים אלו אינם טכניים בלבד. הם משקפים בחירות עקרוניות בנוגע לאיזונים הדמוקרטיים הרצויים: עד כמה יש לאפשר גמישות לעומת ודאות שלטונית, מהי הרשות השלטונית אשר ראוי כי תוביל את תהליך הרכבת הרשות המבצעת ואילו אמצעים מוסדיים נועדו להתמודד עם מבוי סתום פוליטי או עם פרלמנט מפוצל. להלן נדון במודלים המקובלים בעולם.

## 2.1 האורגן הממנה

### מינוי אוטומטי בידי ראש המדינה (מודל "ווסטמינסטר")

בשיטה זו, אשר נהוגה במדינות בעלות מורשת פוליטית בריטית, הרכבת הממשלה נשענת ברובה על נורמות בלתי כתובות.<sup>49</sup> מייד לאחר הבחירות מזמן ראש המדינה

Alexandra Kelso, "Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture," *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (2015): 29–48

(המונרך או המושל הכללי) את חבר הפרלמנט שלדעתו בעל הסיכוי הגבוה ביותר ליהנות מאמון בית הנבחרים ומטיל עליו להרכיב ממשלה. אף שהמנגנון המוסדי מותיר שיקול דעת פורמלי רחב לראש המדינה, ככלל, המוסכמה הפוליטית היא שמי שנקרא למשימה הוא מנהיג המפלגה שהשיגה רוב מוחלט בפרלמנט, או, במקרים שבהם אף מפלגה אינה זוכה לרוב מוחלט, דמות המסוגלת לכונן רוב כזה באמצעות הקמת קואליציה. מכיוון שהמינוי נעשה בידי ראש המדינה ולא בהצבעה פרלמנטרית, ניתן להשביע ראש ממשלה בתוך שעות ספורות מתום ספירת הקולות. היתרון המרכזי של הליך זה הוא המהירות והגמישות שמאפשרות רציפות שלטונית. נוסף על כך, הליך כזה מקנה לראש המדינה סמכות הכרעה שבכוחה למנוע קיפאון פוליטי. ואולם, היעדר הפורמאליות והמעורבות של הפרלמנט פותחים פתח לפוליטיקה של "דלתיים סגורות" מכיוון שאין כללים ברורים ובמקומם נהוגה הישענות מרבית על מסורות פוליטיות. נוסף על כך, מקרים מסוימים יכולים לגרור את ראש המדינה אל הזירה הפוליטית.

### מינוי בידי ראש המדינה ואישור פרלמנט

במערכות פרלמנטריות רבות, לרבות בישראל, תהליך הרכבת הממשלה כולל בחירה במועמד של ראש המדינה שלאחריה הצבעה פרלמנטרית ברורה ופומבית לאישור המינוי ולעיתים גם אישור ההרכב של כלל הממשלה. מאחר שהשיטה מחייבת מתן אמון לפני שהממשלה מושבעת, ראשי המפלגות נאלצים לנהל משא ומתן קואליציוני. למודל זה יתרונות בולטים: הוא מבטיח שלראש הממשלה יש מנדט מפורש מטעם מפלגות הפרלמנט, מחזק את הלגיטימציה הדמוקרטית ומצמצם את שיקול הדעת של ראש המדינה. אופייה הפומבי של ההצבעה מקדם שקיפות ואחריותיות ומבהיר אילו סיעות תומכות בממשלה הנכנסת. עם זאת, התהליך עלול גם להוביל לעיכובים ואף לקיפאון פוליטי, שכן הוא מחייב הגעה להסכמה קואליציונית כמעט מלאה עוד לפני ההצבעה, מה שעלול להאריך את פרק הזמן שבין הבחירות לבין הקמת הממשלה, במיוחד בפרלמנטים מפוצלים. תוצאת לוואי אפשרית של מנגנון זה היא כישלון של הליך ההרכבה שבסופו יציאה לבחירות נוספות לפרלמנט והותרת מושכות השלטון בידי ממשלת מעבר שנעדרת פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי.

### בחירה פרלמנטרית רשמית

בניגוד למדינות שבהן ראש המדינה ממנה את המועמד או פותח את התהליך ביוזמתו, במדינות מסוימות הרשות המחוקקת היא שמחזיקה בשליטה מלאה על תהליך מינוי ראש הממשלה. הממשלה קמה רק לאחר שהפרלמנט בוחר באופן פורמלי – ולעיתים אף טקסי – את ראש הממשלה. ההצבעה יכולה להיות גלויה או סמויה, עם סבבים חוזרים או דרישות רוב משתנות, לפי הכללים החוקתיים. תפקידו של ראש המדינה מצטמצם לאישור סמלי

של בחירת הפרלמנט, ללא סמכות לעכב את הבחירה וללא בחירה עצמאית.

**יפן** היא דוגמה מובהקת לסוג בחירה זה: שני בתי הפרלמנט (הדיאט) מצביעים על מועמד לראשות הממשלה, ולאחר שהגיעו להסכמה הקיסר מאשר את המינוי.<sup>50</sup> על פי החוקה היפנית, אם אין הסכמה בין שני הבתים בתוך עשרה ימים מההצבעה, הכרעת הבית התחתון גוברת. בכך נבנה מנגנון איזון בין מוסדות, שמצד אחד מכבד את תהליך הבחירה הדמוקרטי, ומצד שני מונע מבוי סתום ממושך. שיטה זו נהוגה גם **באירלנד**, שבה הפרלמנט בוחר מועמד ומציג אותו לנשיא לאישור – ללא הגבלה של זמן או של מספר ההצבעות.<sup>51</sup>

מודל זה מבטיח שממשלה תקום אך ורק לאחר שצברה רוב פרלמנטרי מובהק (בתמיכה אקטיבית או שאינה אקטיבית), מה שמחזק את הלגיטימציה שלה ויוצר קו אחריות ברור בין הרשות המחוקקת לזו המבצעת. נוסף על כך, שיטת הבחירה הפרלמנטרית כוללת לעיתים קרובות מנגנוני הכרעה פנימיים – כמו הכרעת רוב רגיל במקום מיוחד – שמקטינים את הסיכוי לקיפאון מוסדי. ואולם, בפרלמנטים בעלי שיטת ייצוג יחסית ומספר רב של מפלגות, קשה לעיתים לגבש קואליציה שתסכים על מועמד יחיד. נוסף על כך, במדינות עם שני בתי מחוקקים קיים פוטנציאל למתיחות בין הבית התחתון לעליון, בייחוד כאשר אין מנגנון הכרעה ברור – מה שעלול לעכב את מינוי הממשלה או לדרוש פשרות לא מתוכננות.

### מודל סמי־נשיאותי

במשטרים סמי־נשיאותיים כמו **צרפת ופורטוגל** מתקיימת חלוקה מוסדית של סמכויות בין נשיא המדינה, שנבחר בבחירות ישירות בידי הציבור, לבין פרלמנט המחזיק בכוח לאשר או להפיל ממשלות. במדינות אלה קיים מודל שבליבו עומד "מנגנון כפול": הנשיא מחזיק בסמכות למנות את ראש הממשלה (ולעיתים את הממשלה כולה), אך הממשלה כפופה לאמון הפרלמנט וניתנת להפלה באמצעות הצבעת אי־אמון.<sup>52</sup> בכך נשמר איזון מסוים בין רצון הבוחר כפי שהתבטא בבחירות לנשיאות לבין עקרונות של אחריות פרלמנטרית.

Constitution of Japan, arts. 6, 67 50

Shane Martin, "Government Formation in Ireland: Learning to Live without a Majority Party," 51 *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (2015): 121–136

52 להרחבה על תהליכי הרכבת ממשלה בפורטוגל וצרפת ראו Cristina Leston-Bandeira and Jorge M. Fernandes, "Parliamentary Investiture Rules in Portugal's Semi-Presidential Democracy," In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, (London: Routledge, 2015), 217–232; I. Nguyễn-Duy, "France: Excluding Parliament from Government Formation," in *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (London: Routledge, 2015), 292–306

כאשר לנשיא ולרוב הפרלמנטרי יש זיקה מפלגתית משותפת – כלומר, כאשר שניהם משתייכים לגוש פוליטי זהה – המודל עשוי להניב תפקוד מהיר ויעיל במיוחד. לנשיא יש לגיטימציה ציבורית גבוהה ולממשלה יש רוב יציב בבית הנבחרים, מה שמאפשר קידום מהיר של יוזמות חקיקה ויציבות שלטונית. ואכן, בעשורים שבהם התקיימה הלימה בין הנשיא והאספה הלאומית הפגינה צרפת רמות גבוהות של משילות.

אולם, כאשר הנשיא והפרלמנט מייצגים גושים פוליטיים יריבים – מצב הקרוי קוֹהֶבִּיטַצִּיה (Co-Habitation) – עלולה להיווצר מערכת שאינה מתפקדת. במצבים כאלה הנשיא נאלץ למנות ראש ממשלה מהאופוזיציה, והממשלה המכהנת עלולה לחסום את יוזמות הנשיא או לפעול בניגוד לתפיסותיו המדיניות. במקרים מסוימים נוצרים הקצנה רטורית, חוסר תיאום תקציבי ועימותים חוקתיים המובילים למשבר אמון מוסדי.

## 2.2 האישור הפרלמנטרי

הנדבך השני נוגע למנגנון האישור הפרלמנטרי שנחוץ לממשלה כדי להיכנס לתפקיד. בין המדינות הפרלמנטריות השונות קיימים הבדלים באופן שבו עקרון האמון הפרלמנטרי, שמאפשר את הקמתה של ממשלה, מתממש בפועל. ניתן להבחין בין שני מודלים פרוצדורליים: "פרלמנטריזם חיובי" ו"פרלמנטריזם שלילי".<sup>53</sup> ההבדל בין שני הדגמים נובע מהבדלים עמוקים בתפיסת מערכת היחסים בין הפרלמנט לבין הממשלה.

בפרלמנטריזם חיובי, אמון הפרלמנט בממשלה מתבטא באופן מפורש – למשל באמצעות הצבעת אמון רשמית בפרלמנט לפני שממשלה חדשה נכנסת לתפקידה. לפי מודל זה, הרוב נדרש לומר "כן" בגלוי למועמד לראשות הממשלה או להרכב הממשלה כולו. מערכות כאלה נוטות להניב ממשלות עם בסיס פרלמנטרי מובהק ויציב, שכן ההליך מאלץ את המפלגות השונות להגיע להסכמות קואליציוניות מראש, בטרם מינוי הממשלה. אם לא הגיעו להסכמות כאלו, הסיכוי שהמועמד לראשות הממשלה והממשלה כולה יצלחו הצבעת אמון אינו גבוה. מנגד, בשיטות המבוססות על פרלמנטריזם שלילי האמון אינו נבחן אלא אם כן הוגשה הצעת אי־אמון. כלומר, הממשלה החדשה רשאית להיכנס לתפקידה כל עוד אין לכך התנגדות מפורשת של רוב בפרלמנט. במערכות כאלה נדרשת הצבעת שלילה אקטיבית כדי למנוע הקמת ממשלה, ובהיעדר רוב מתנגד היא תקום בפועל. שיטה זו גמישה יותר ומקלה על הקמת ממשלות מיעוט בפרלמנטים מפוצלים, אך יש המזהירים כי היא עלולה להחליש את תחושת הלגיטימציה הציבורית של הממשלה ואת יציבותה.

Torbjörn Bergman, "Formation Rules and Minority Governments," *European Journal of Political Research* 23, no. 1 (1993): 55–66.

הפרלמנטריזם החיובי מדגיש את עקרון הסמכה הגלויה כמקור הלגיטימציה, ואילו הפרלמנטריזם השלילי נשען על היעדר התנגדות כאינדיקציה להסכמה. הבחירה בין השיטות משפיעה על מאפיינים מוסדיים רחבים: אורך חיי הממשלות, הסבירות לקיומן של ממשלות מיעוט, משך המשא ומתן הקואליציוני והמרחב העומד לרשות ראש המדינה בשלב הרכבת הממשלה.

### פרלמנטריזם חיובי

בפרלמנטריזם חיובי נדרשת מבחינה חוקתית הצבעת תמיכה (investiture) מפורשת שבאמצעותה מאשר הפרלמנט את מינוי הממשלה באופן פורמלי. ההצבעה הזו יכולה להתבצע בדרכים שונות: אישור בהצבעה חשאית, בחירה בהליך תחרותי (עם יותר ממועמד אחד), הצעת מועמד לראשות הממשלה בהחלטת פרלמנט או דרישה שמינוי ראש הממשלה יותנה בהצבעת אמון. בפועל, כל הדרכים הללו הן מנגנונים שונים שמטרתם להבטיח שהממשלה נהנית ממנדט פרלמנטרי ברור. בניגוד למודלים גמישים יותר שבהם הממשלה קמה גם אם לא הובעה נגדה התנגדות, כאן הדרישה היא לאישור פעיל מצד רוב חברי הפרלמנט. כל עוד לא מושג רוב כזה – המועמד לראשות הממשלה אינו יכול להתמנות והממשלה אינה מקבלת סמכות חוקית למשול. תצורה זו מעוגנת בחוקה או בחוקי יסוד במדינות רבות ובהן ספרד, גרמניה, אירלנד, פינלנד וישראל, אם כי קיימים הבדלים באופן היישום (כגון מספר הסבבים, סוג הרוב הדרוש והשלכות הכישלון בהשגת הרוב).

אולם, בתוך מערכות של פרלמנטריזם חיובי קיימים הבדלים עדינים יותר – כגון מי מוסמך להציע מועמדים, איזה רוב נדרש לאישור, מהו לוח הזמנים להשלמת ההליך ומהו המנגנון לפתרון של מבוי סתום. לעיתים להבדלים אלה השפעה עמוקה על תוצאת תהליך הרכבת הממשלה. בפרט, יש הבדל מהותי בין מנגנונים שמאפשרים לראש המדינה למלא תפקיד פעיל בהרכבת הממשלה (באמצעות כללים הקובעים את אופן ההצעה או הפתרון של מבוי סתום), לבין אלו שמסירים כל סמכות ביצועית מראש המדינה בשלב זה.

יתרונה המרכזי של שיטה זו טמון בלגיטימציה שהיא מקנה לרשות המבצעת. הממשלה שנכנסת לתפקידה לאחר הצבעת אמון חיובית נשענת על רוב מוצהר, ולרוב היא תוקם רק לאחר שנחתם הסכם קואליציוני מפורט. בכך מצטמצם הפער בין הרכב הפרלמנט לבין הרכב הממשלה, והציבור מקבל ממשלה בעלת מנדט ברור שניתן לה באופן שקוף. במערכות פרלמנטריות מסוג זה יש נטייה ברורה להקמת ממשלות רוב, ומשך כהונתן נוטה להיות גבוה יותר מאשר במודלים חלופיים – שכן הן מוקמות מראש על בסיס קואליציה מתפקדת שהתחייבה פומבית לשתף פעולה.

עם זאת, לפרלמנטריזם חיובי יש גם חסרונות בולטים. הדרישה לאישור מפורש יוצרת

רף כניסה גבוה, לעיתים גבוה מדי – בייחוד בפרלמנטים מפוצלים שבהם לאף גוש אין רוב טבעי. במצבים כאלה, המשא ומתן הקואליציוני עלול להתארך מאוד, להיעשות סבוך וסחטני ולפעמים אף להיכשל לחלוטין. הדבר מתבטא בין היתר בכוח רב שמקבלות מפלגות קטנות או מפלגות "לשון מאזניים" שביכולתן להכתיב תנאים קואליציוניים בנקודת זמן רגישה. במקרים קיצוניים, כאשר לא מושג רוב בשום תצורה, המערכת כולה נקלעת למבוי סתום חוקתי, ומופעל מנגנון בחירות חוזרות – כפי שקרה בישראל בשנים 2019–2022, אז התקיימו חמש מערכות בחירות בתוך שלוש שנים, או בספרד בשנים 2015–2016, אז נדרש סבב חוזר של בחירות בעקבות כישלון מתמשך בהרכבת ממשלה.<sup>54</sup>

### פרלמנטריזם שלילי

במערכות המבוססות על פרלמנטריזם שלילי, הכלל המנחה בהרכבת הממשלה פועל לפי ההיגיון הבא: במקום לדרוש הצבעת אמון חיובית מפורשת במועמד לראשות הממשלה, שיטה זו מאפשרת לממשלה חדשה להיכנס לתפקידה כל עוד לא קיים רוב פרלמנטרי המתנגד לה באופן אקטיבי. במילים אחרות, נקודת המוצא היא שהממשלה זוכה לאמון הפרלמנט, אלא אם הוכח אחרת. מודל זה מנוגד למערכות שבהן נדרשת הצבעת אמון חיובית לשם מינוי ראש הממשלה.

זהו מודל גמיש יותר של הרכבת ממשלה, שבו אין דרישה לאישור פוזיטיבי מצד רוב חברי הפרלמנט. תחת הסדר זה, מועמד לראשות הממשלה נחשב מאושר אם לא נדחה במפורש בידי רוב מוחלט של חברי הבית. כלומר, ההימנעות אינה נספרת כהתנגדות אלא כסוג של "קבלה בשתיקה", ולעיתים קרובות די בכך כדי לאפשר את הקמת הממשלה. מודל זה מיושם כיום בשוודיה, בדנמרק ובנורווגיה, שם הוא הפך לבסיס מעשי לקיומן של ממשלות מיעוט יציבות לאורך זמן.<sup>55</sup>

54 המשבר הפוליטי בספרד בשנים 2015–2016 נבע מקריסת המערכת הדו־מפלגתית המסורתית, שאיינה את המדינה מאז המעבר לדמוקרטיה. בבחירות שנערכו בדצמבר 2015, לא הצליחה אף מפלגה להשיג רוב מוחלט: מפלגת העם (PP) השמרנית אומנם נותרה הגדולה ביותר, אך איבדה עשרות מנדטים. המפלגה הסוציאליסטית (PSOE) נחלשה גם היא, ושתי מפלגות חדשות – Podemos משמאל ו־Ciudadanos מהמרכז – ערערו את האיזון הפוליטי. חוסר היכולת להגיע להסכמה על הקמת ממשלה הוביל לשיתוק פוליטי ממושך ולבחירות חוזרות ביוני 2016. גם לאחריהן נמשך הקיפאון, ורק לאחר חודשים של משא ומתן הוקמה ממשלת מיעוט בראשות מריאנו ראוי (Rajoy) מה־PP בהימנעות של הסוציאליסטים. המשבר סימן את תחילת עידן הפיצול הפוליטי בספרד ואת המעבר למערכת רב־מפלגתית תחרותית, המאופיינת בקשיי משילות ובאי־יציבות קואליציונית. ראו Thomas Jeffrey Miley, "Austerity Politics and Constitutional Crisis in Spain," *European Politics and Society* 18, no. 2 (2017): 263–283.

55 Bjørn Erik Rasch, "Why Minority Governments? Executive-legislative Relations in the Nordic Countries," *Parliamentary Government in The Nordic Countries at a Crossroads* (Stockholm: Swedish Parliamentary Studies, 2011), 46–61; Kaare W. Strøm and Charles T. McClean, "Minority Governments Revisited," in *New Developments in the Study of Coalition Governments*, ed. Patrick Dumont, Bernard Grofman, Torbjörn Bergman, and Tom Louwerse (Springer, 2024), 133–170.

תארו לכם את התרחיש הבא: לאחר פרסום תוצאות הבחירות בישראל, ראש הממשלה המיועד נכנס לתפקידו בלי הצבעת אמון של רוב חברי הכנסת, וממשיך בו כל עוד לא נמצא רוב ברור שמתנגד לו. כלומר, לא נדרשים 61 קולות "בעד", אלא רק היעדר 61 קולות "נגד". במציאות כזו, סיעת אופוזיציה יכולה לבחור להימנע מהצבעה ובכך לאפשר הקמת ממשלה גם בלי להיות חלק ממנה בפועל. כתוצאה מכך ראש ממשלה יכול להקים ממשלת מיעוט ולהתחיל לכהן, כל עוד לא נוצר רוב פרלמנטרי מאורגן שמתנגד לכך אקטיבית.

יתרוננו הגדול של מודל זה טמון ביכולתו לתפקד גם כאשר אין רוב מובהק של מפלגה מרכזית או גוש פרלמנטרי מגובש. במדינות עם מערכת מפלגתית מפוצלת – תופעה הולכת ונפוצה באירופה ובעולם – פרלמנטריזם שלילי מאפשר גמישות מוסדית שמקטינה את הסיכון למבוי סתום שמונע הקמת ממשלה. הימנעות מהצבעה נגד ממשלה כלשהי אינה דורשת שיתוף פעולה קואליציוני מלא, אלא לכל היותר הסכמה טקטית שלא להכשיל את הקמת הממשלה. כתוצאה מכך, קל יותר להרכיב ממשלות מיעוט, ממשלות חוצות גושים או ממשלות שמסתמכות על "תמיכה מבחוץ". מכיוון שממשלות יכולות לשרוד בזכות היעדר התנגדות רחבה ולאו דווקא על בסיס תמיכה אקטיבית, מפלגות שלא היו מצטרפות לקואליציה בנסיבות רגילות עשויות להסכים להימנע בהצבעה או לתמוך באופן בלתי פורמלי בהסדר של ממשלה חוצת מפלגות או ממשלת פשרה, לרבות ממשלות בעלות הרכב אידיאולוגי מעורב.

שיטה זו משקפת הבנה גמישה יותר של עקרון האמון הפרלמנטרי, והיא מקלה על הקמת ממשלות מיעוט במערכות רב-מפלגתיות מפוצלות. היא מדגישה את יכולת השלילה של הפרלמנט כלפי הרשות המבצעת – הממשלה יכולה לפעול כל עוד היא לא נדחית בפועל. אולם, גמישות זו נושאת עימה גם חסרונות לא מבוטלים. מכיוון שהממשלה אינה זוכה לאמון רשמי אלא רק ל"היעדר התנגדות", היא עלולה להתקשות לנהל מדיניות עקבית ויציבה לאורך זמן. עליה לבנות רוב נפרד לכל יוזמת חקיקה – מה שמכונה לעיתים "קואליציה מתחלפת" או "רוב משתנה". מצב זה מכביד את נטל המשא ומתן הפרלמנטרי היום-יומי ולעיתים פוגע בתחושת הוודאות והתכנון של מדיניות ציבורית. מעבר לכך, כאשר קווי התמיכה וההתנגדות משתנים מהצבעה להצבעה, קשה לציבור הרחב להבין "מי אחראי" להצלחות ולכישלונות. היעדר גבולות ברורים בין הממשלה לאופוזיציה פוגע בשקיפות הדמוקרטית ומקשה על ייחוס אחריות פוליטית בעת בחירות.

למרות זאת, במדינות בעלות תרבות פוליטית קונסטרוקטיבית – כמו **שוודיה ונורווגיה** – נמצא כי גם ממשלות מיעוט הנשענות על מודל זה מצליחות להחזיק מעמד קדנציה

שלמה ולקדם מדיניות ציבורית סדירה באמצעות הסכמות ענייניות.<sup>56</sup> במילים אחרות, פרלמנטריזם שלילי אינו בהכרח מתכון לאי־ציבות – אלא מודל שמחייב תיאום קבוע, דיאלוג פרלמנטרי וגמישות פוליטית מבנית שמותאמת לזירת מפלגות פלורליסטית.

### 3. ממשלות מיעוט: מה זה, מדוע הן נוצרות וכיצד הן מתפקדות

ממשלות מיעוט אינן מושג רווח בפוליטיקה הישראלית. החוק אינו מאפשר מינוי של ממשלת מיעוט, וממשלות שהפכו למיעוט במהלך כהונתן לרוב לא האריכו ימים. שינויים במנגנונים המוסדיים למינוי ממשלה וסיום כהונתה עשויים לשנות זאת, ולכן יוקדשו הפסקאות הבאות להיכרות עם מבנה ממשלתי זה.

ממשלת מיעוט היא ממשלה שאינה נהנית מתמיכה של רוב מוחלט בפרלמנט.<sup>57</sup> במצבים כאלה, המפלגה או הקואליציה השלטת נדרשות להישען על תמיכה חיצונית של מפלגות האופוזיציה באמצעות שיתופי פעולה אד־הוק כדי לשרוד הצבעות אמון ולאשר חקיקה. אף שבמשך שנים רבות נתפסו ממשלות מיעוט כבלתי יציבות או כפחות לגיטימיות, הן הפכו במערכות פרלמנטריות רבות לתופעה שגרתית ולעיתים אף עמידה לאורך זמן. לדוגמה, **בנורווגיה**, בשנים 1945–2022, כמעט שני שלישים מהממשלות היו ממשלות מיעוט. מאז 1961 כיהנו ממשלות שנהנו מרוב פרלמנטרי רק במשך 12 שנים (1965–1971, 2005–2013). בכל שאר הזמן (49 שנים) כיהנו ממשלות מיעוט או קואליציות מיעוט.<sup>58</sup>

ממשלות מיעוט מוקמות בדרך כלל כאשר אף מפלגה או גוש אינם מצליחים להשיג רוב מוחלט וכאשר הקמת קואליציה רחבה אינה ישימה מבחינה פוליטית. לעיתים, מפלגות בוחרות באופן אסטרטגי להקים ממשלת מיעוט כדי להימנע מוויתורים בתחומי מדיניות מרכזיים או מחלוקת תפקידי ממשלה עם שותפות אחרות. מה שמאפשר את קיומה של ממשלת המיעוט הוא שילוב של מבנה חוקתי ותרבות פוליטית. המבנה החוקתי הנדרש הוא כזה המאפשר לממשלות לכהן ללא אמון פוזיטיבי של רוב מוחלט בפרלמנט ומציג תנאים קשיחים עבור פיזור הפרלמנט. מבחינת התרבות הפוליטית, במערכות בעלות נורמות פרלמנטריות יציבות, ממשלת מיעוט עשויה לתפקד היטב כל עוד היא שורדת הצבעות אמון ובונה רוב קונקרטי סביב יוזמות חקיקה. כלומר, ממשלות אלה שומרות

Hanna Bäck and Johan Hellström, "Minority Governments in Sweden," In *Minority Governments in Comparative Perspective*, eds. Bonnie N. Field and Shane Martin (Oxford: Oxford University Press, 2022), 129–148.

<sup>57</sup> להרחבה בתחום הפוליטיקה ההשוואתית בנושא ממשלות המיעוט ראו Kaare Strøm, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge University Press, 1990); Bonnie N. Field, and Shane Martin, eds. *Minority Governments in Comparative Perspective* (Oxford University Press, 2022).

<sup>58</sup> Kaare Strøm, "A Land of Minority Governments," In *Minority Governments in Comparative Perspective*, eds. Bonnie N. Field and Shane Martin (Oxford: Oxford University Press, 2022), 66–85.

על יכולת לשתף פעולה באופן מוגבל עם מפלגות אופוזיציה שונות ובה בעת מפלגות האופוזיציה עצמן אינן מסוגלות להתלכד להרכבה של ממשלה חלופית.

המחשבה האינטואיטיבית היא שממשלות מיעוט הן חלשות או לא יציבות. אולם, מחקרים אמפיריים שבחנו את הביצועים של ממשלות מיעוט אל מול קואליציות רוב וממשלות רוב מערערים על הנחה זו.<sup>59</sup> במדינות סקנדינביה, שם ממשלות מיעוט נפוצות, הן נוטות להיות עמידות ויעילות – בעיקר תודות לנורמות פרלמנטריות מבוססות והתנהלות קונצנזואלית של המפלגות. יש אף הטוענים כי ממשלות מיעוט עשויות להיות אחראיות יותר ורגישות יותר לציבור, שכן הן נאלצות לנהל משא ומתן קבוע עם שחקנים נוספים כדי לשרוד. עם זאת, ביצועיהן תלויים מאוד בהקשר המוסדי – לרבות כללי הצבעת אמון, שליטה בסדר היום הפרלמנטרי ומשמעת קואליציונית – כמו גם בתרבות הפוליטית. בפרלמנטים מקוטבים או מפוצלים החסרים נורמות יציבות של שיתוף פעולה, ממשלות מיעוט עלולות להתקל בקשיים בקידום מדיניות שיובילו לשיתוק חקיקתי ולבסוף להתפרקות.

נוסף על כך, מחקרים בחנו את התנאים שבמסגרתם ממשלות מיעוט פרלמנטריות מצליחות למשול בצורה יעילה. במחקר על **דנמרק** נמצא כי הצורך לכרות בריתות אד-הוקיות לצורך תמיכה בהצעות מדיניות שיפירה את תפקודן של ממשלות מיעוט.<sup>60</sup> מחקרים אחרים הציעו כי הצלחתן של ממשלות מיעוט תלויה במיקומן במרכז המרחב האידיאולוגי.<sup>61</sup> מעבר לכך, אם מפלגות האופוזיציה מפוזרות מבחינה אידאולוגית, הן עלולות להתקשות ביצירת קואליציה חלופית או בהפלת הממשלה – ובכך לאפשר לממשלת מיעוט להתקיים ולתפקד ללא איום ממשי ולאורך זמן. במקרים שבהם מפלגות האופוזיציה מרוחקות זו מזו מבחינת עמדות המדיניות, ממשלת מיעוט עשויה להיות האפשרות היציבה ביותר.

<sup>59</sup> שורה ארוכה של מחקרים שעסקו במקרי מבחן שונים הראו שממשלות מיעוט הן לא דווקא בלתי-מתפקדות, ראו: Bonnie N. Field, "Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain Under Zapatero," In *Spain's' Second Transition?* (London: Routledge, 2013), 39–56; Joaquín Artés, "Do Spanish politicians keep their promises?," *Party Politics* 19, no. 1 (2013): 143–158; Sebastian M. Saiegh, *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking* (Cambridge University Press, 2011).

<sup>60</sup> Christoffer Green-Pedersen, "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle,'" *Journal of Public Policy* 21, no. 1 (2001): 53–70.  
<sup>61</sup> Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis, eds. *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting* (London: Routledge, 2011).





## פרק ד | תהליך הרכבת ממשלה: מבט השוואתי

לאחר שסקרנו את המודלים והשיטות המרכזיים של תהליכי הרכבת ממשלה, נעבור לדון ביתר פירוט בהבדלים בין ההסדרים המוסדיים שהתגבשו בעולם. בחלק זה מוצגת סקירה השוואתית של הליכי הרכבת ממשלה בקרב קבוצת ההשוואה: מדינות החברות ב-OECD שבהן קיימת שיטת משטר פרלמנטרי או סמי-נשיאותי ואשר בחוקותיהן נכללים "כללי משחק" הנוגעים לתהליך הרכבת הממשלה או שיש בהן מסורות פוליטיות מובהקות שמסדירות תהליך זה.

הדיון בגמישות והקשיחות של תהליכי הרכבת ממשלה במדינות שונות נועד לשרת את מטרת הנייר כפרויקט נורמטיבי: זיהוי הסדרים מוסדיים שיכולים לשפר את יציבות המערכת הפוליטית בישראל ולהפחית את פגיעותה ללחצים סחטניים מצד שחקנים קטנים. הבחירה בציר זה מאפשרת להשוות בין מערכות שידעו לאזן בין גמישות תפקודית – המאפשרת היענות לגיוון פוליטי – לבין קשיחות מוסדית שמגבילה חוסר ודאות, חוסכת סחבת ומונעת משברים חוזרים. הניתוח נועד לסייע בקביעת ההמלצות הנורמטיביות אשר יפורטו בפרק הבא – מתוך הבנה שיציבות ויעילות משטרית אינן תלויות רק בזהות הפוליטית של השחקנים, אלא גם בתכנון מוסדי מוקפד של כללי המשחק.

לשם אחידות מתודולוגית נשתמש במדד המשקף את רמת הנוקשות של תהליכי הרכבת הממשלה במדינות ההשוואה. טיפולוגיה הממחישה עד כמה הכללים החוקתיים (הכתובים ושאינם כתובים) – ולא רק כוח המיקוח הפוליטי או שיקול הדעת של הגורם הממנה – מתווים את מסלול ההרכבה. המדד נשען על חמש אמות מידה עיקריות: זהות הממנה, חובת אמון מוקדמת, רף הרוב הפרלמנטרי הנדרש, לוח הזמנים והתרחיש במקרה של כישלון. כל אחד מהגורמים האלו מדורג מ-0 (גמיש מאוד) עד 2 (נוקשה מאוד), והציון הכולל נע בין 0 ל-10. ציון כולל גבוה מלמד שהשחקנים כבולים לתסריטים חוקתיים או סטטוטוריים: סדר היום נקבע מראש, זמני המשא ומתן קצובים והמערכת מפעילה טריגרים אוטומטיים במקרה של מבוי סתום. לעומת זאת, ציון נמוך מצביע על תהליך הנשען בעיקר על מוסכמות פוליטיות ועל מרחב תמרון רחב לראש המדינה ולמפלגות.

התחומים השונים אשר מרכיבים את המדד מייצגים את אבני הבניין המרכזיות של כל הסדר מוסדי להרכבת ממשלה. אלו הם הרכיבים שבהם ניתן "לשחק" כאשר מבקשים לבצע רפורמה בתהליך – בין אם מדובר בשינוי נקודתי ובין אם בעיצוב מחדש של כללי המשחק. באמצעות עיצוב שונה של תחומים אלו, לדוגמה קביעת לוחות זמנים קשיחים יותר או עיצוב מחדש של רף האישור הפרלמנטרי, ניתן ליצור מסלולים מגוונים אשר משפיעים באופן ישיר על היציבות הפוליטית.

המדינות מחולקות לשלוש קטגוריות לפי מידת הנוקשות של תהליכי הרכבת הממשלה

הנהוגים בהן: מערכות גמישות, מערכות נוקשות במידה בינונית ומערכות נוקשות. ישראל מסווגת כבעלת מערכת נוקשה, אולם היא נבדלת במספר מאפיינים מרכזיים ממדינות אחרות בקטגוריה זו. התוצאה היא שתהליך הרכבת הממשלה בישראל מתאפיין במה שאכנה "נוקשות שברירית". קרי, תהליך מפורט ומוסדר אשר – למרות נוקשותו – יכול להיכשל בקלות ולהביא לסבב בחירות נוסף שעלול להוביל בתורו, כפי שקרה בשנים האחרונות, למשבר פוליטי הפוגע ברציפות השלטונית ובתפקוד הממשלה. ניתן לחלק את הגורמים ל"שבריריות" הזו לגורמים פרוצדורליים שנוגעים לתהליך עצמו וגורמים מוסדיים-פוליטיים שנוגעים לסביבה שבה תהליך הרכבת הממשלה מתקיים. הגורמים הנוגעים לתהליך הם היעדר מנגנוני הכרעה יעילים לשבירת מבוי סתום וסמכויות מוגבלות של נשיא המדינה כאורגן משמעותי בתהליך. הגורמים ה"סביבתיים" הם המערכת הפוליטית הישראלית אשר מתאפיינת במספר רב של מפלגות, קיטוב רגשי שמקשה על הקמת ממשלות "חוצות גושים" וגמישות יתר בפיזור הכנסת לצד נוקשות בהחלפת ממשלה בהצבעת אי-אמון.

להלן נפרט את חמשת התחומים המרכיבים את המדד ההשוואתי.

## 1. מדד הנוקשות של תהליך הרכבת הממשלה

### זהות הממנה

רובם המוחלט של תהליכי הקמת ממשלה מתחילים כאשר מועמד כלשהו מקבל את הסמכות לנסות ולהקים את הממשלה. הליך מינוי של ראש ממשלה (וממשלה) שבו ראש המדינה (נשיא או מונרך) רשאי להזמין כל אחד לנסות ראשון מותר למפלגות מרווח תמרון רחב, ולכן יקבל 0 במשתנה זה. תהליך שבו ראש המדינה חייב לפחות להיוועץ בראשי הסיעות (כמו בשוודיה) יקבל 1. אם יש שליטה מלאה של הפרלמנט או כלל אוטומטי, למשל מקרים שבהם יושב ראש הפרלמנט ממנה את המועמד או שיש כלל הקובע כי מנהיג הסיעה הגדולה ביותר הוא המועמד הראשון – הציון הוא 2, משום ששיקול הדעת בבחירת המועמד להרכבת ממשלה כמעט ואינו קיים.

### חובת אמון מוקדמת

חובת האמון המוקדמת עונה על השאלה אם – ובאיזה אופן – ראש הממשלה והממשלה הנכנסים זקוקים לאישור פורמלי של הפרלמנט כתנאי לכניסתם לתפקיד. המשתנה הזה מחולק לשלוש דרגות קשיחות: 0 = אין הצבעת אמון; 1 = הצבעה שלילית; 2 = הצבעה חיובית. הדירוג בתחום זה משקף מעבר מגמישות מוחלטת, שבה אין כלל צורך באישור פורמלי, אל קשיחות מרבית, שבה החוק קובע שממשלה נוצרת אך ורק לאחר שהציגה רוב פרלמנטרי חיובי.

במשטרים ללא הצבעת אמון כלל (ציון 0), הממשלה מושבעת מייד לאחר שראש הממשלה נבחר או ממונה, והפרלמנט רשאי להפיל אותה רק מאוחר יותר בהצבעת אי-אמון. המשמעות היא שלא קיים מחסום פורמלי. לעומת זאת, במשטרים שבהם יש צורך בהצבעה שלילית, כלומר הפרלמנט מאשר בשתיקה את הקמתה של ממשלה חדשה, הציון הוא 1. ממשלה נחשבת מאושרת כל עוד אין רוב מוחלט של חברים שמצביע נגדה. בשוודיה, למשל, המועמד שמציע יושב ראש הפרלמנט נבחר אם לא מתגבש רוב אקטיבי נגדו. התוצאה היא שקל יותר להקים ממשלות, בדגש על ממשלות מיעוט. עם זאת, האפשרות שרוב מוחלט יתנגד מגינה מפני ממשלה שאינה מקובלת כלל על הפרלמנט. במודל החמור ביותר הממשלה אינה נכנסת לתפקידה עד להצבעת אמון חיובית (ציון 2). יכולה להיות דרישה לרוב רגיל, לרוב מוחלט או לאישור בפורמט דו-סבבי. לדוגמה, בישראל נדרשת הצבעה אחת ובה על הממשלה הנכנסת לקבל את רוב הקולות. לעומת זאת, בספרד בסבב ראשון של הצבעת אמון דרוש רוב מיוחס של 176 צירים (מתוך 350), ואם הוא אינו מושג נערך סבב שני לאחר 48 שעות ובו מספיק רוב רגיל.

### רף אמון הפרלמנט הנדרש

גם כאשר נדרש אישור פורמלי של הממשלה על ידי הפרלמנט, לא כל כללי ההצבעה שווים ברמת הדרישות שהם מציבים. בתחום זה נבחן עד כמה קשה לעבור את מחסום האמון. אם לא קיים צורך בהצבעת אמון או שדי בכך שיהיו בהצבעת האמון יותר קולות "בעד" מקולות "נגד", בלי להתחשב בנמנעים או בנעדרים, מדובר ברף נמוך מאוד – והציון הוא 0. במערכת כזו ניתן להקים ממשלות מיעוט בתמיכת סיעות שנמנעות, בלי שהן יצטרכו לתמוך פומבית במועמד. סף גבוה יותר מתקיים כאשר נדרש רוב פשוט של הקולות הכשרים שניתנו בפועל, כלומר,  $+1\%$  50% מקולות ההצבעה. מצב זה, אשר מקובל במערכות רבות, מקשה על הקמת ממשלות מיעוט ומחייב קואליציה יציבה. סף כזה מקבל ציון 1. הרמה הנוקשה ביותר היא כאשר החוק דורש רוב מוחלט מכלל חברי הבית (למשל, 61 מתוך 120 חברי כנסת), ולא רק מאלה שהצביעו בפועל. לעיתים אף נדרש רוב מיוחס. תצורות אלו זוכות לציון 2, שכן הן מקשות מאוד על הקמת ממשלה ללא גוש ברור ויציב, מגדילות את פוטנציאל המבוי הסתום ודוחקות החוצה קואליציות חלשות או ממשלות מיעוט.

### הגבלת זמנים חוקתית

במשתנה זה נבחן אם יש מועדים חוקתיים מחייבים להרכבת ממשלה או למינוי מועמד. כללים כאלה יוצרים מנגנון לחץ על השחקנים הפוליטיים, ומטרתם למנוע גרירת רגליים והארכת כהונת ממשלות מעבר או תקופות של אי-וודאות פוליטית ושלטונית. כאשר אין כלל מגבילת זמן הציון הוא 0, מכיוון שהמשא ומתן הפוליטי עשוי להימשך ללא הגבלה. גם

אם בפועל הרכבת הממשלה מתנהלת בפרק זמן סביר, היעדר אילוץ חוקי פוגע ביכולת להכריע בעיתות קונפליקט. ציון 1 ניתן כאשר קיימות מגבלות זמן רופפות או לא מחייבות במיוחד, למשל מגבלה של מעל 30 ימים לכל ניסיון או מספר בלתי מוגבל של ניסיונות להרכבת ממשלה. ציון 2 מוענק כאשר המערכת כוללת משמעת זמן קשיחה ומחייבת, כמו למשל שלושה ימי מנדט לכל מועמד ביוון או פרק הזמן הקצוב של 28 הימים הנהוג בישראל. כללים אלו מכניסים את השחקנים למסגרת ברורה ומחייבת ולעיתים אף מובילים לפיזור אוטומטי אם לא הושג פתרון – וכך מאיצים את קבלת ההחלטות.

### מנגנונים לפתרון מבוי סתום

במשתנה זה נבדוק אם קיימים מנגנונים ברורים להתמודדות עם כישלון מתמשך בהרכבת ממשלה. כאשר הדרך היחידה לשבור את הקיפאון היא באמצעות שיקול דעת נשיאותי או הסכמות פוליטיות חדשות – ללא כל מנגנון אוטומטי – הציון הוא 0. זהו מצב של גמישות מקסימלית, אך גם של פוטנציאל לשיתוק ממושך. ציון 1 משקף נוכחות של פתרונות ביניים מוסדיים, כמו סבב שבו הפרלמנט יכול להציע מועמד חלופי או העברת המנדט אוטומטית למועמד הבא בלי להתחיל את התהליך מהתחלה. אלה מאפשרים המשך משא ומתן לצד שמירה על מסגרת חוקתית נוקשה. כאשר קיימים טריגרים חוקתיים אוטומטיים המופעלים ללא צורך בהחלטה נוספת הציון הוא 2. כך למשל, החוקה הספרדית קובעת פיזור אוטומטי של הפרלמנט לאחר 60 יום אם לא הושגה הכרעה. בפינלנד, אם המגעים להקמת ממשלה לא צלחו, קיימים מקרים של אישור אוטומטי לפי הרוב היחסי. מנגנונים אלה שמים סוף לשיתוק באמצעות כללים נוקשים שמובילים לתוצאה ברורה.

## טבלה 1: מדד הגמישות של תהליך הרכבת ממשלה

| ציון אינדקס                                                    |                                                                        |                                                  |                               |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------|
| 2                                                              | 1                                                                      | 0                                                |                               |
| הפרלמנט                                                        | ראש המדינה, לאחר<br>התייעצות עם ראשי<br>הסיעות                         | ראש המדינה, שלו שיקול<br>דעת מלא                 | זהות הממנה                    |
| הצבעה "חיובית" – רוב<br>בפרלמנט שתומך<br>בממשלה                | הצבעה "שלילית" – יותר<br>תומכים ממתנגדים                               | ללא                                              | תנאי מוקדם של אמון<br>הפרלמנט |
| רוב מיוחס                                                      | רוב רגיל                                                               | ללא רף או הצבעה שלילית                           | רף אמון הפרלמנט<br>הנדרש      |
| הגבלת זמנים נוקשה<br>(מתחת ל-30 יום, מספר<br>מוגבל של מועמדים) | הגבלת זמנים לא מחייבת<br>(מעל 30 יום, ניתן לשוב<br>ולנסות להקים ממשלה) | ללא                                              | הגבלת זמנים                   |
| מנגנונים חוקתיים<br>אוטומטיים                                  | פתרונות ביניים                                                         | שיקול דעת של ראש<br>המדינה או הסכמות<br>פוליטיות | מנגנונים לפתרון מבי<br>סתום   |

## 1.1 מערכות גמישות

במערכות גמישות (שציון 0-3) את תהליך הרכבת הממשלה מנחים בעיקר נהגים פוליטיים ולא כללים חוקתיים מחייבים. במקרים אלה, לראש המדינה (נשיא או מונרך) שמור לעיתים שיקול דעת רחב בבחירת המועמד להרכבת הממשלה, במיוחד כאשר אין רוב פרלמנטרי ברור לאף מפלגה. לרוב אין חובה לקיים הצבעת אמון פורמלית כתנאי לכניסת הממשלה לתפקיד ואין לוחות זמנים נוקשים או מנגנוני הכרעה אוטומטיים במקרה של כישלון. ההרכבה מתבצעת בהסתמכות על נורמות פוליטיות, מסורת מוסדית והבנות בין מפלגתיות. מודל זה מתאים לחברות פוליטיות יציבות יחסית, אך הוא עלול להפוך לפגיע כאשר רמת הקיטוב הפוליטי והחברתי עולה.

דוגמאות בולטות למערכות גמישות הן **בריטניה וצרפת**, שבהן ההליך מבוסס ברובו המוחלט על מוסכמות ולא על חוק כתוב, והפרשנות הפוליטית גמישה מאוד. **בבריטניה** המלך ממנה את ראש הממשלה לפי הכלל הלא-כתוב שהמועמד צריך ליהנות מאמון הרוב בבית הנבחרים, אך אין הצבעה פורמלית המאשרת זאת. כאשר יש תוצאה ברורה בבחירות, התהליך פשוט ונטול מחלוקת, אך כשאין הכרעה ברורה, הבחירה תלויה בשיקול

דעת פוליטי ובאמון ציבורי. **בצרפת** המצב שונה מעט בשל משטר סמי־נשיאותי: הנשיא הנבחר ישירות ממנה את ראש הממשלה, גם אם אין רוב תומך מובהק באספה הלאומית. רק אם הממשלה נופלת בהצבעת אי־אמון נדרש שינוי, כך שניתן למנות ראש ממשלה גם במצב של חוסר ודאות פרלמנטרית. שני המקרים ממחישים עד כמה תהליך ההרכבה עשוי להיות לא פורמלי, תלוי בהקשר פוליטי משתנה ונעדר עיגון חוקתי מחייב.

## 1.2 מערכות נוקשות במידה בינונית

מערכות נוקשות במידה בינונית (שציון 4–6) משלבות בין מסגרות חוקתיות פורמליות לבין גמישות פוליטית בפועל. במערכות אלו, לדוגמה, קיימת דרישה פורמלית – כמו הצבעת אמון חיובית – אך נדרש רוב פשוט בלבד ולא בהכרח רוב מוחלט. אם קיימות מגבלות חוקתיות, כגון לוחות זמנים, הן לרוב רכות ומאפשרות מרווח נשימה פוליטי. במערכות כאלו ראשי מדינה ממנים את המועמד, בדרך כלל לאחר התייעצות עם ראשי סיעות ולא על פי כלל אוטומטי נוקשה.

מערכות כאלו יוצרות איזון בין נוקשות מוסדית לבין יכולת תמרון פוליטית, ובשל כך יכולות להתגבש קואליציות גם בהיעדר לחץ זמן ישיר. הממשלה נדרשת לעבור רף פורמלי מסוים – לרוב הצבעת אמון – וכך מבססת את סמכותה הדמוקרטית כלפי הציבור והמערכת הפוליטית. עם זאת, מאחר שהרף החוקי אינו נוקשה במיוחד, והשחקנים אינם כפופים לשעון חוקתי מחייב, הם יכולים לנהל משא ומתן מורכב, לבחון הרכבים שונים ולהתאים את ההסכמות למצב הפיצול בפרלמנט. במערכות כאלה יש יותר מקום לאלתור, לקואליציות לא שגרתיות ולפתרונות מוסכמים שנבנים בהדרגה – תהליך שעשוי להיות איטי אך יציב לאורך זמן.

**באירלנד** השליטה בתהליך מצויה לחלוטין בידי הפרלמנט. רק לאחר שהפרלמנט בוחר ברוב רגיל את ראש הממשלה המיועד, הנשיא ממנה אותו לתפקיד.<sup>62</sup> עם זאת, החוקה אינה קובעת מגבלת זמן להרכבת הממשלה, כך שמשא ומתן קואליציוני יכול להימשך שבועות ואף חודשים, כמו שאירע לאחר הבחירות בשנת 2020, כאשר הליך הרכבת הממשלה ארך 140 ימים.<sup>63</sup> **בשוודיה**, לעומת זאת, התהליך מבוסס על "פרלמנטריזם שלילי": יושב ראש הפרלמנט השוודי מציע מועמד לראשות הממשלה, שנחשב מאושר אלא אם רוב מוחלט מתנגד לו.<sup>64</sup> הימנעות מהצבעה נחשבת כתמיכה פסיבית, ולכן קל יותר להקים ממשלות מיעוט. עם זאת, לאחר ארבעה סבבים כושלים – החוק מחייב

<sup>62</sup> Constitution of Ireland (Bunreacht na hÉireann), art. 13.1.1°

<sup>63</sup> Eoin O'Malley, "The Slow Formation of the Government," In *How Ireland Voted 2020: The End of an Era* (Cham: Springer International Publishing, 2021), 297–320

<sup>64</sup> Instrument of Government (Sweden), ch. 6, art. 4

בחירות חדשות. שני המקרים מדגימים כיצד ניתן לשלב בין דרישה ללגיטימציה מוסדית לבין גמישות טקטית בהרכבת ממשלות, בעיקר כאשר הפרלמנט מפוצל והממשלה זקוקה ליכולת תמרון ולא לקונצנזוס מלא.

### 1.3 מערכות נוקשות

בקצה העליון של המדד מצויות מערכות נוקשות במיוחד (שציון 7–10), ובהן הליך הרכבת הממשלה כפוף לתסריט חוקתי קבוע היטב עם מועדים נוקשים וכללי הכרעה אוטומטיים. במערכות אלו, תהליך ההרכבה מתרחש תחת אילוצים חוקתיים קשיחים. לדוגמה, דרישה להצבעת אמון כתנאי לכניסת הממשלה לתפקיד, לעיתים ברוב מוחלט מכלל חברי הבית. כמו כן מוקצים לוחות זמנים קבועים וקצובים, שמאלצים את המועמד והסיעות להגיע להסכמות בתוך פרק זמן יחסית קצר. כישלון לעמוד בפרק הזמן מביא לידי פיזור אוטומטי של הפרלמנט, בחירות חוזרות, איבוד המנדט למועמד אחר או מעבר לתסריט חוקתי קבוע מראש.

שתי דוגמאות מובהקות למערכות נוקשות הן ספרד וגרמניה. **בספרד**, לאחר שנשיא המדינה מציע מועמד, נערכת הצבעת אמון שבה עליו לקבל רוב מיוחד של שני שלישים מהפרלמנט. אם ההצבעה נכשלת, נערכת הצבעה שנייה בתוך 48 שעות שבה די ברוב רגיל. אם גם ההצבעה השנייה נכשלה מתחילה תקופת בת 60 יום להרכבת ממשלה ואישורה. אם אף מועמד לא אושר – הפרלמנט מתפזר אוטומטית ונקבעות בחירות חדשות. מבנה זה יוצר לחץ אינטנסיבי להגיע להסכמה, אך גם גרם בעבר – יחד עם הגדלת כוחן האלקטורלי של מפלגות הימין והשמאל הפופוליסטי – לסבבי בחירות תכופים, כמו בשנים 2015–2019.<sup>65</sup> **בגרמניה** תהליך בחירת הקנצלר גם הוא נוקשה מאוד, ורק מועמד שזוכה לרוב של כלל חברי הבונדסטאג יכול להיבחר באופן ישיר. אם אין רוב כזה, ניתנת הזדמנות למועמדים נוספים בתוך פרק זמן מוגבל. בסוף התקופה, אם לא הושג רוב מוחלט, על הנשיא לבחור בין מינוי ממשלת מיעוט לבין פיזור הפרלמנט וקביעת מועד לבחירות חדשות.<sup>66</sup>

הכוונה בקיום מערכות נוקשות כאלו ברורה: לייצר מנגנונים שמעודדים הכרעה מהירה ומונעים מצב שבו מדינה נותרת לאורך זמן ללא ממשלה מתפקדת. ואכן, לוחות הזמנים המחייבים וההשלכות האוטומטיות – כמו פיזור הפרלמנט – הם תמריץ עוצמתי לשחקנים

Lluís Orriols and Guillermo Cordero, "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election," *South European Society and Politics* 21, no. 4 (2016): 469–92; Pablo Simón, "The Multiple Spanish Elections of April and May 2019: The Impact of Territorial and Left-Right Polarisation," In *The Politics of Polarisation* (London: Routledge, 2022), 189–222.

.Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz), art. 63 66

הפוליטיים להגיע להסכמות. אולם, במציאות של קיטוב פוליטי מגבלות אלו עלולות דווקא לערער את יציבות המערכת. מאחר שהן מקצרות את מרחב הזמן הפוליטי הדרוש לבניית אמון וקואליציה בת קיימא, נוצר לחץ להרכיב ממשלות שברירות המבוססות על הסכמות טקטיות ולא אסטרטגיות. במקרים אחרים, כאשר אף ממשלה אינה מצליחה לעבור את משוכת האמון בפרק הזמן שנקבע, המדינה נגררת לבחירות חוזרות – תופעה שניכרת בשנים האחרונות הן בישראל והן בספרד.

## טבלה 2: תהליכי הרכבת ממשלה לפי מדד ההגבלות

| מערכות נוקשות (9) | מערכות נוקשות במידה בינונית (7) | מערכות גמישות (13) |
|-------------------|---------------------------------|--------------------|
| אסטוניה           | אוסטריה                         | אוסטרליה           |
| גרמניה            | איטליה                          | איסלנד             |
| יוון              | אירלנד                          | בלגיה              |
| יפן               | לטביה                           | דנמרק              |
| ישראל             | ליטא                            | הולנד              |
| ספרד              | פינלנד                          | בריטניה            |
| פולין             | סלובקיה                         | ניו זילנד          |
| צ'כיה             |                                 | נורווגיה           |
| סלובניה           |                                 | פורטוגל            |
|                   |                                 | צרפת               |
|                   |                                 | קנדה               |
|                   |                                 | שוודיה             |
|                   |                                 | לוקסמבורג          |

## 2. מבט השוואתי: מסקנות

רובם הניתוח ההשוואתי שבוצע במסגרת נייר זה, לרבות השימוש במדד ייחודי המדרג את תהליכי הרכבת הממשלה לפי רמת נוקשותם או גמישותם, אינו מספק מסקנה חד־משמעית בעניין הקשר בין עיצוב התהליך לבין תוצריו הפוליטיים. לא נמצא דפוס ברור שלפיו מודלים נוקשים (הכוללים מנגנוני הכרעה מוסדרים, לוחות זמנים קשיחים וסמכויות מוגברות לנשיא המדינה או הפרלמנט) מובילים בהכרח ליציבות שלטונית גבוהה יותר או למשילות אפקטיבית יותר. גם מודלים גמישים אשר משאירים שיקול דעת נרחב לשחקנים הפוליטיים ולנשיא המדינה אינם מבטיחים כשלעצמם תוצאה שלילית. למעשה, נמצאו דוגמאות למדינות עם תהליך הרכבה נוקשה הסובלות מחוסר יציבות ולעומתן מדינות עם מודלים גמישים יותר שנהנות מרציפות שלטונית גבוהה.

בשביל לבחון אם קיים קשר בין ההסדרים המוסדיים הנוגעים לתהליך הרכבת הממשלה לבין איכות התפקוד הממשלתי בפועל, בוצעה הצלבה בין ציון המדד של כל מדינה, הבוחן את רמת הנוקשות או הגמישות של תהליך הרכבת הממשלה (0-10) לבין הציון הממוצע של אותה מדינה בשנים 2013-2023 במדד האפקטיביות הממשלתית (Government Efficiency) של הבנק העולמי (ציון שנע בין 2.5 ל-2.5-). זהו מדד בין-לאומי המשקף את איכות השירות הציבורי, את יכולתה של הממשלה לעצב וליישם מדיניות באופן אפקטיבי ואת רמת האמון של הציבור במוסדות השלטון.

התוצאות מצביעות על קשר שלילי מובהק סטטיסטית.<sup>67</sup> קרי, ככל שתהליך הרכבת הממשלה נוקשה יותר, כך האפקטיביות הממשלתית נוטה להיות נמוכה יותר. ההשפעה שנמצאה אומנם קטנה יחסית, אך היא עקבית ומובהקת ברמה הסטטיסטית. ניתן להסיק כי מערכות נוקשות יותר מתקשות באופן יחסי להתמודד עם משברים פוליטיים שמביאים למבוי סתום בתהליך הרכבת הממשלה ולמעשה לאי-קיומה של ממשלה מתפקדת. לממצא זה חשיבות נורמטיבית ומעשית, שכן הוא מצביע על כך שהעיצוב החוקתי של תהליך הרכבת הממשלה עשוי להשפיע באופן ישיר על יכולתה לתפקד. יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי המשתנה שבדקנו (תהליך הרכבת הממשלה) מסביר רק כ-14.5% מהשונות בין המדינות. כלומר, עיקר ההבדלים באפקטיביות נובעים מגורמים אחרים. תהליך הרכבת הממשלה אינו פועל בחלל ריק – הוא מתפקד בתוך סביבה פוליטית, מוסדית ותרבותית רחבה יותר אשר משפיעה באופן עמוק על הצלחתו. בין המשתנים הללו ניתן למנות את רמת הפיצול במערכת המפלגתית, מידת הקיטוב הפוליטי, נורמות פוליטיות בלתי כתובות וכן רמת האמון הציבורי במערכת הפוליטית. לכן, רפורמה מוסדית בתחום הרכבת הממשלה אינה יכולה להתבסס על ייבוא עיוור של מודלים חיצוניים, אלא מחייבת התאמה קפדנית להקשר המקומי.

מסקנה נוספת שעולה מהסקירה ההשוואתית היא כי כללי המשחק הנוגעים להרכבת ממשלה יוצרים מערכות תמריצים שונות אשר משפיעות באופן ישיר על השחקנים הפוליטיים וכפועל יוצא על המערכת הפוליטית. כלומר, יש לבחון את השפעת המבנה המוסדי של תהליך הרכבת הממשלה לא רק על יציבות הממשלה, אלא גם על משתנים נוספים דוגמת חלוקת הכוח הפנימית בין חלקיה, רמת ההשפעה של ראש המדינה, כלל ברירת המחדל הדמוקרטי בתסריט של אי-הצלחה להרכיב ממשלה ועוד. לדוגמה, במדינות שבהן אין לוח זמנים נוקשה, כמו **בלגיה**, תהליך הרכבת ממשלה יכול לארוך

<sup>67</sup> הקשר בין המשתנים נבחן באמצעות מבחן סטטיסטי הקרוי "רגרסיה ליניארית". זהו כלי סטטיסטי מקובל במדעי החברה, המשמש לזיהוי ולמדידה של עוצמת הקשר וכיוון הקשר בין משתנה מסביר (רמת הנוקשות של תהליך הרכבת הממשלה) לבין משתנה מוסבר (מדד האפקטיביות הממשלתית). תוצאות המבחן הצביעו על קשר שלילי מובהק סטטיסטית ברמת מובהקות של 5% ( $p \approx 0.045$ ), כלומר ניתן לקבוע ברמת ביטחון גבוהה יחסית כי הקשר שנמצא איננו מקרי.

חודשים רבים שבמהלכם מכהנת ממשלת מעבר הפועלת בתנאים של גירעון דמוקרטי. מנגד, במדינות שבהן מתקיים "פרלמנטריזם שלילי" השכיחות של ממשלות מיעוט גבוהה יותר.<sup>68</sup> **בישראל** קיים תהליך הרכבה נוקשה בעל כללים ברורים וסד זמנים קצר יחסית שבסופו אם אין הכרעה הכנסת מתפזרת.

---

<sup>68</sup> בשנים 2007–2020 כיהנו בבלגיה ממשלות מעבר במשך 1485 ימים – יותר מארבע שנים במצטבר. בשנים 2010–2011 כיהנה ממשלת מעבר במשך 597 ימים. להרחבה, ראו Régis Dandoy and Lorenzo Terrière, "Caretaker Governments in Belgium: The New Normal?," in *Belgian Exceptionalism: Belgian Politics between Realism and Surrealism*, eds. Didier Caluwaerts and Min Reuchamps (London: Routledge, 2021), 123–37.



## פרקה | דיון והמלצות

ישראל נכללת בקבוצת המדינות שבהן תהליכי הקמת ממשלה נוקשים. אולם בחינה מעמיקה יותר מגלה כי בינה לבין המדינות האחרות בקבוצה זו קיימים מספר הבדלים מהותיים – הן בתהליך הקמת הממשלה עצמו והן בסביבה המוסדית והפוליטית – אשר יוצרים כר פורה לאי-יציבות שלטונית. ניתן לאפיין את ישראל כמקרה של נוקשות שברירת שבו קיימים הסדרים חוקתיים ברורים מחד-גיסא אך עם פגמים מובנים מאידך-גיסא.

מטרתו של חלק זה היא לנסות ולאפיין את הפגמים המבניים והחוקתיים בתהליך הרכבת הממשלה בישראל. הניתוח ההשוואתי של המקרה הישראלי אל מול מדינות OECD אחרות והניתוח ההיסטורי הספציפי של תהליך הרכבת הממשלה לאחר בחירות 2009 והמשבר הפוליטי בשנים 2019–2022 מספקים תובנות קריטיות בעניין תהליך הרכבת הממשלה בישראל. ההשוואה למדינות אחרות וניתוח המשבר הפוליטי מדגישים את הפגיעות של "כללי המשחק" – הן החוקתיים והן הנורמטיביים – במיוחד בתנאים של מערכת פוליטית מקוטבת ושיח זהותניגושי שמונע גיבוש של קואליציות רחבות וחוצות מחנות. בהתבסס על הפרספקטיבה ההשוואתית וההיסטורית, ניתן למנות מספר פגמים אשר זיהויים יכול לשמש בסיס שממנו ניתן להתחיל בצעדים ראשוניים לחיזוק מנגנוני הקמת הממשלה בישראל.

## 1. עקרונות לעיצוב מחדש של תהליך הרכבת הממשלה בישראל

כדי להמחיש את אופי הפתרון הדרוש למקרה הישראלי הייחודי נזכיר לרגע את תקנות הבנייה בטייוואן. טייוואן שוכנת באוקיינוס השקט, באזור הידוע בפעילות סיסמית תכופה. בתגובה לסיכון המתמשך מרעידות אדמה, ולאחר רעידת אדמה שפקדה את האי בשנת 1999 ובה נהרגו מעל 2,000 אזרחים ונפצעו עוד עשרות אלפים, פיתחה המדינה תקנות בנייה מחמירות שנועדו להפחית את הסכנות הנשקפות מרעידות אדמה. עיקרון מרכזי בתפיסת התכנון של טייוואן הוא איזון בין קשיחות לבין גמישות הנדסית. המבנים צריכים להיות חזקים דיים כדי לעמוד בשלמותם בפני גלי רעש חזקים, אך גם גמישים מספיק כדי לספוג ולפזר אנרגיה בלי לקרוס. איזון זה מושג באמצעות שילוב של ליבה קשיחה עם רכיבים היקפיים גמישים. הליבה הקשיחה מספקת יציבות מבנית כוללת, תומכת בעומסים אנכיים ומאזנת כוחות רוחביים. במקביל, משולבים במבנה מפרקים גמישים, מבודדי בסיס ומערכות בלימת זעזועים, המאפשרים תנועה מבוקרת של חלקי המבנה במהלך רעידת אדמה. גישת תכנון כפולה זו מבטיחה שהמבנים לא יתפקדו כגושים נוקשים לחלוטין – מה שהיה מגביר את הסיכוי לסדקים ואף לקריסה במקרה של רעידת אדמה – אך גם לא יתנדנדו באורח בלתי נשלט באופן שגרתי, מה שהיה עלול לפגוע ביציבותם.

תהליך הרכבת ממשלה, כפרוצדורה מוסדית, צריך להפגין תכונות דומות לבניינים

בטייוואן: מצד אחד, חייבות להיות נקודות עיגון חוקתיות מוצקות. מטרתן היא לייצר ודאות ויציבות, להבטיח שכוח המיקוח הפוליטי מפוזר בצורה סבירה ומידתית ולייצר תהליך שמוביל לתוצאות בטווח זמן סביר. "כללי משחק" שמבטיחים לגיטימציה דמוקרטית, מגדירים לוחות זמנים וקובעים דרישות ברורות לאישור פרלמנטרי הם נקודות העיגון החשובות. מצד שני, התהליך צריך לכלול גם מרכיבים גמישים – מנגנוני הכרעה לאירועי קצה ומשברים פוליטיים – ורצוי שאלה לא יובילו לאתחול המערכת בכל משבר מחדש. מנגנונים אלה צריכים גם לעודד משא ומתן בלתי פורמלי ומשחק חוזר במינימום עלויות במקרה של כישלון התהליך.

כשם שמבנה נוקשה מדי עלול להיסדק בעת רעידת אדמה, כך גם מערכת פוליטית נוקשה מדי עלולה לקרוס תחת לחץ של פרלמנט מפוצל וקיטוב פוליטי. מנגד, תהליך גמיש מדי החסר כללים ברורים או סמכויות מוסדרות עלול להיגרר לחוסר הכרעה, סחטנות ומניפולציות פוליטיות או לשיתוק מערכתי. האתגר אינו לבחור בין יציבות לגמישות, אלא לעצב מוסדות שמשלבים בין השניים, כך שהתהליך יהיה גם עמיד וגם דינמי אל מול "רעידות אדמה" פוליטיות. למשימה זו ניגש כעת. תחילה נאפיין את הקשיים במנגנון הקיים. קשיים אלו נובעים, בין היתר, מהסביבה המוסדית והפוליטית שבה הוא מתקיים. להלן סקירה של התנאים הסביבתיים:

### **היעדר מנגנוני הכרעה – פיזור הכנסת כ"ברירת מחדל"**

מנגנוני הכרעה הם שלבים מוסדיים או אפשרויות חלופיות בתוך תהליך הרכבת הממשלה שנכנסים לפעולה כאשר לא מתגבש רוב פרלמנטרי ברור להקמת ממשלה. שלבים אלה משמשים כמעין אזור חיץ בין כישלון במשא ומתן קואליציוני לבין פיזור הפרלמנט, ובכך מעניקים למערכת הפוליטית כלים נוספים לפתרון של מבוי סתום וקיפאון. כזכור, לפי חוק יסוד: הממשלה, אם איש מחברי הכנסת אינו מצליח להרכיב ממשלה בתוך פרק הזמן המוקצב – 28 ימים והארכה של 14 יום למועמד הראשון ו-28 ימים בלבד למועמדים אחרים – הכנסת מתפזרת באופן אוטומטי ונערכות בחירות חדשות. עצם היותו של פיזור הכנסת "ברירת המחדל" בהינתן מבוי סתום פוליטי מצביע על הפגם המרכזי במקרה הישראלי. דרך ההכרעה שמציע המנגנון החוקתי אינה הקמת ממשלה או תמרוץ השחקנים להקמתה באמצעות משא ומתן שכולל פשרות, אלא אתחול המערכת ויציאה לבחירות. זהו מנגנון חריג ברמה ההשוואתית המייצר מערך תמריצים התומך בחוסר יציבות כרוני.

הכשל הזה בלט במיוחד במחזורי הבחירות בין שנת 2019 לשנת 2021, כאשר שוב ושוב נוצר מבוי סתום ואף מפלגה לא הצליחה להבקיע את קווי הגושים ולהקים ממשלה. במצב שנוצר, הנתיב המוסדי היחיד לפתרון היה פיזור הכנסת. ארבע מערכות בחירות בשנתיים – באפריל 2019, בספטמבר 2019, במרץ 2020 ובמרץ 2021 – העמיקו את עייפות

הציבור, הגבירו את הקיטוב הפוליטי והובילו להקמת ממשלה צרה (61 חברי כנסת) ולא יציבה. לכאורה, פיזור הכנסת הוא מנגנון ניטרלי פוליטי אשר נראה הגון ממבט ראשון. אלא שחשוב לזכור שהוא אינו פועל בוואקום אלא על רקע מציאות פוליטית נתונה. בראש ובראשונה, יש ממשלה מכהנת שמנגנון הפיזור מעניק לה תקופה לא מבוטלת נוספת בהנהגה אף שאינה נהנית מרוב בכנסת. נוסף על כך, כמעט תמיד יהיה צד פוליטי מסוים (ולפעמים יותר מצד אחד) שיניח כי יציאה למערכת בחירות חדשה תשרת אותו. בכך, המנגנון החוקתי מעניק עדיפות לאינטרס פוליטי צר על פני האינטרס הציבורי, אשר יציאה חוזרת ונשנית לבחירות מנוגדת לו.

ברוב המדינות שנבדקו לא מתקיים מייד תרחיש של פיזור הפרלמנט ובחירות חוזרות. במקום זאת, קיימים מנגנוני הכרעה מוסדיים המאפשרים זמן, חלופות או מסלולים נוספים להגעה לפשרה במטרה להקים ממשלה ולהימנע ממערכת בחירות נוספת.

**בגרמניה**, למשל, חוק היסוד קובע כי על הקנצלר להיבחר ברוב מוחלט בבונדסטאג. אם רוב כזה אינו מושג בתוך 14 ימים נערכות בחירות נוספות. לאחר מכן הנשיא רשאי לפזר את הבונדסטאג או למנות את המועמד שקיבל את מרב הקולות כקנצלר בממשלת מיעוט. אפשרות זו מאפשרת תפקוד ממשלתי גם כאשר לא מושג רוב מוחלט.<sup>69</sup> **ביוון** החוקה קובעת רצף של מנדטים חקירתיים (exploratory mandate), וכל אחד מהמועמדים המובילים מקבל שלושה ימים להרכבת ממשלה על פי רצף זה.<sup>70</sup> אם כולם נכשלים הנשיא רשאי למנות ממשלת מעבר ניטרלית, כפי שקרה ב־2012.<sup>71</sup>

### תפקיד הנשיא משמעותי אך מוגבל

חולשה נוספת במנגנון הישראלי נובעת ממגבלת הסמכויות שיש לנשיא המדינה בכל הנוגע לתהליך הרכבת הממשלה.<sup>72</sup> סמכויות הנשיא מעטות לעומת אלה של מקביליו במדינות ההשוואה – בייחוד אלו שיש בהן מערכות נוקשות. לנשיא המדינה בישראל תפקיד ממלכתי, אולי ממלכתי מדי, בתהליך הרכבת הממשלה. חוק יסוד: הממשלה מקנה לנשיא שיקול דעת בשלב הענקת המנדט. אולם שיקול דעת זה מוגבל לשלב הראשון בלבד של תהליך. בניגוד למקביליו במערכות נוקשות אחרות – שם הנשיאים ממלאים תפקיד מוסדי מרכזי לאורך כל תהליך ההרכבה – הנשיא בישראל נותר חיצוני ואילם כמעט בכל תרחיש של כישלון. הדוגמה המוחשית ביותר לכך היא פיזור הכנסת במאי 2019, בעיצומו של תהליך

69 Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz), art. 63

70 Constitution of Greece, art. 47

71 לאחר כישלון המאמצים להרכבת ממשלה ביוון מינה הנשיא ממשלת מעבר בראשות פאנאגיוטיס פיקרא-מנוס. ממשלת מעבר זו כיהנה במשך חודשיים – מאמצע מאי ועד לבחירות ולהקמת ממשלה חדשה ב־20 ביולי 2012.

72 דנה בלאנדר ועופר קניג, מוסד הנשיאות בישראל (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2024).

הרכבת הממשלה. למעשה, נשללה מהנשיא האפשרות לשקול חלופה אפשרית לראשות הממשלה.

במערכות שבהן תהליכי הרכבת ממשלה נוקשים, ראש המדינה אינו רק דמות טקסית אלא שחקן מוסדי מרכזי בתהליך הרכבת הממשלה – במיוחד כאשר התוצאות אינן חד-משמעיות. סמכויות אלו מאפשרות ניהול גמיש של משברים פוליטיים לצד שמירה על המשכיות מוסדית. **בגרמניה**, לדוגמה, לאחר שני סבבי הצבעה כושלים בבונדסטאג, רשאי הנשיא לבחור בין שתי אפשרויות: למנות את המועמד שקיבל את מספר הקולות הגבוה ביותר (גם אם לא השיג רוב מוחלט) או לפזר את הפרלמנט. סמכות זו מעניקה לנשיא יכולת הכרעה מוסדית ואף מאותתת לשחקנים הפוליטיים כי אי-הסכמה עלולה להוביל לתוצאה לא רצויה מבחינתם – ממשלת מיעוט שאינה בשליטתם. **באיטליה** הנשיא אינו רק בורר בין מועמדים קיימים אלא משמש גם כמתווך פעיל: הוא יכול להזמין מועמדים שונים להתייעצויות, להפנות את המנדט שוב לאותו מועמד לאחר שינוי נסיבות ולהציע מועמד חיצוני – לרוב טכנוקרטי – שיזכה בתמיכת רוב זמני של שני בתי הפרלמנט. כך קרה, למשל, במינויו של מריו מונטי (Monti) בשנת 2011 ובניסיון למנות את קרלו קוטארלי (Cottarelli) בשנת 2018.<sup>73</sup>

חולשה זו של מוסד הנשיאות בישראל היא חלק בלתי נפרד מהשברירות של תהליך הרכבת הממשלה, ועל כן המסקנה המתבקשת היא כי יש לשמר ואף להעמיק את שיקול הדעת של הנשיא ולהרחיב במידה מחושבת את סמכויותיו במצבים של מבוי סתום. דווקא כדי להבטיח שהתהליך ינוהל באחריות ממלכתית, יש להעניק לנשיא יכולות נוספות. כך יוכל הנשיא לתפקד – כמו ראשי מדינות אחרות – כשחקן מייצב לאורך התהליך כולו.

### גודל הסיעה הגדולה ביותר אינו הגורם המכריע

כאמור, בחירות 2009 סימנו נקודת מפנה: לראשונה, מנהיגת הסיעה הגדולה ביותר (ציפי לבני ממפלגת קדימה) לא קיבלה את המנדט להרכבת הממשלה. במקום זאת העניק הנשיא את המנדט לבנימין נתניהו (הליכוד), שזכה לתמיכת רוב פרלמנטרי ברור אף שעמד בראש סיעה קטנה יותר. הענקת המנדט לנתניהו חשפה עיקרון מרכזי במערכת הישראלית: היכולת הפוטנציאלית להרכיב קואליציה חשובה יותר מהישג אלקטורלי ברמת המפלגה הבודדת. תרחיש זה עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: הממשלה, אשר מקנה לנשיא שיקול דעת ומאפשר לו להטיל את המנדט על כל חבר כנסת שהסכים לכך.<sup>74</sup>

Daniela Giannetti, "Mario Monti's Technocratic Government," *Italian Politics*, 28, no.1 (2013), 73–133.

74 חוק יסוד: הממשלה, סעיף 7(א) קובע כי "משיש לכונן ממשלה חדשה יטיל נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת, את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך".

בחוק לא מצוין שום קריטריון ואין הגבלה על הטלת המנדט. במובן הזה, לנשיא יש שיקול דעת רחב מאוד – הוא אינו מחויב להטיל את מלאכת הקמת הממשלה על ראש הסיעה הגדולה ביותר ואף לא על זה שלו הסיכוי הגבוה ביותר להרכיב ממשלה. במבט היסטורי, לרוב הייתה הלימה בין שני המאפיינים הללו. אולם בשנים האחרונות, עם השתרשותה של "הפוליטיקה הגושית" והתגברות הקיטוב הפוליטי, הסיעה הגדולה אינה בהכרח זו שמסוגלת להשיג את הרוב הנדרש להקמת ממשלה. התנהלות זו אינה חריגה: מבין מדינות ההשוואה, רק יוון מעגנת את חובת נשיא המדינה (הגורם הממנה) להעניק לראש המפלגה הגדולה ביותר את המנדט להקים ממשלה. ואולם, עולה השאלה אם העובדה שלא הוטלה כל הגבלה על שיקול הדעת של הנשיא אינה מעוררת קשיים, ואם האפשרות להעניק את המנדט למפלגה קטנה מאוד (כפי שקרה דה־פקטו ב־2021) היא תוצאה רצויה הן בהיבט הדמוקרטי והן בהיבט של אפקטיביות ממשלתית. כמו כן, יש לשקול את התמריצים הניתנים למצביעים, במיוחד על רקע של הצבעה זהותית־רגשית, לפזר את קולותיהם בין מפלגות רבות כל עוד הן חלק מגוש רחב (יציב או לא) שיכול להיות הבסיס להקמת ממשלה. חוסר המשקל הניתן בישראל לגודל המפלגה שממנה מגיע המועמד להקים ממשלה הוא אפוא מרכיב נוסף לחוסר היציבות הפוליטי.

### גמישות יתר בפיזור הכנסת

מאפיין מוסדי חריג נוסף של השיטה הישראלית הוא הקלות היתרה שבה הכנסת יכולה להתפזר.<sup>75</sup> ישראל היא מקרה חריג של גמישות יתר בכל הנוגע למנגנוני פיזור הכנסת, ואין הגבלה על מספר הפעמים או המועדים שבהם כנסת יכולה להתפזר. היות והכנסת יכולה לפזר את עצמה בהצעת חוק ברוב רגיל, עצם קיומה של הכנסת תלוי ברצון הפוליטי הרגעי של רוב חבריה – ולא בהכרח בשיקולים של יציבות או אחריות שלטונית. על פי חוק יסוד: הממשלה, אם אף מועמד אינו מצליח להרכיב ממשלה בתוך פרק הזמן הקבוע, הכנסת מתפזרת אוטומטית. אך מעבר לכך, הכנסת יכולה גם לפזר את עצמה ביוזמה פרלמנטרית רגילה, באמצעות חקיקה מהירה הדורשת רוב של 61 בלבד – ללא צורך בהמלצת ממשלה, ללא חובת היוועצות בנשיא המדינה וללא בחינה של חלופות להרכבת ממשלה. עובדה זו הפכה את איום הפיזור לאמצעי מיקוח פוליטי מרכזי, שאינו כפוף למגבלות מוסדיות.

במערכות פרלמנטריות אחרות פיזור הפרלמנט אינו אוטומטי ואינו נתון בידי הפרלמנט עצמו בלבד. **בגרמניה**, למשל, רק הנשיא יכול לפזר את הפרלמנט (בונדסטאג), ורק לאחר שמוצו הניסיונות להקים ממשלה. **בספרד** קיים "שעון חוקתי" של חודשיים מאז הצבעת האמון הראשונה, ורק לאחריו ניתן לצאת לבחירות. מנגנונים אלו יוצרים חסם

75 אשר, פיזור פרלמנטים.

מוסדי משמעותי בפני שימוש אינסטרומנטלי בפיזור הפרלמנט. כאמור, למנגנון פיזור הפרלמנט בישראל יש השפעה ברורה על מערך התמריצים להקמת ממשלות, על איכות תפקודן וכן על משך כהונתן של ממשלות מעבר, על כלל הבעיות העולות מכך.

### מערכת פוליטית מפוצלת ורבת־מפלגות

אחד מהגורמים המשפיעים ביותר על תהליך הרכבת הממשלה הוא אופייה של המערכת המפלגתית הישראלית.<sup>76</sup> בישראל מערכת מפוצלת עם מספר גבוה של מפלגות – חלקן מפלגות מגזריות עם אלקטורט מובחן.

תופעה זו אינה ייחודית לישראל. פיצול פוליטי הפך להיות מאפיין קבוע של מערכות פוליטיות בדמוקרטיות רבות בעולם.<sup>77</sup> המחקר בתחום מראה כי מערכות מפוצלות עם מספר מפלגות רב נוטות להיות פחות יציבות. אי־היציבות גוברת אך יותר כאשר יש קיטוב במערכת הפוליטית שלא מאפשר שיתוף פעולה חוצה־מפלגות.<sup>78</sup> מעבר לכך, פיצול פוליטי משפיע במישרין על היכולת של ממשלות למשול באופן אפקטיבי ולענות על הצרכים המשתנים והקבועים של האזרחים.<sup>79</sup>

אכן, המערכת המפלגתית בישראל מתאפיינת ברמת פיצול גבוהה ובנוכחות ניכרת של מפלגות מגזריות, תכונה שיש לה השפעה עמוקה על תהליך הרכבת הממשלה. בניגוד למערכות רוביות הנשלטות לרוב בידי שתי מפלגות גדולות, ישראל פועלת בשיטה של ייצוג יחסי, שלפיה מפלגות מקבלות מספר מושבים בכנסת בהתאם למספר המצביעים שלהן. ישראל היא מקרה קיצוני של שיטה יחסית "טהורה" המאופיינת בהיעדר ממד אזורי ובהיותה של המדינה כולה אזור בחירה אחד. יחד עם אחוז חסימה נמוך יחסית (3.25%), שיטה זו מעודדת הקמה והישרדות של מפלגות קטנות ובינוניות, אשר רבות מהן מייצגות מגזרים ייחודיים באוכלוסייה. תהליך זה הוא בעשורים האחרונים, והמספר האפקטיבי של המפלגות בכנסת גדל באופן ניכר (ראו תרשים 2).<sup>80</sup> מאז הקמת המדינה, ממוצע

<sup>76</sup> לקריאה על מאפייני השיטה האלקטורלית הישראלית והשלכותיה: Gideon Rahat and Reuven Y. Hazan, "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System," in *The Politics of Electoral Systems*, eds. Michael Gallagher and Paul Mitchell (Oxford: Oxford University Press, 2005), 333–51; Matthew S. Shugart, "The Electoral System of Israel," in *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, eds. Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat (Oxford: Oxford University Press, 2021), 331–49.

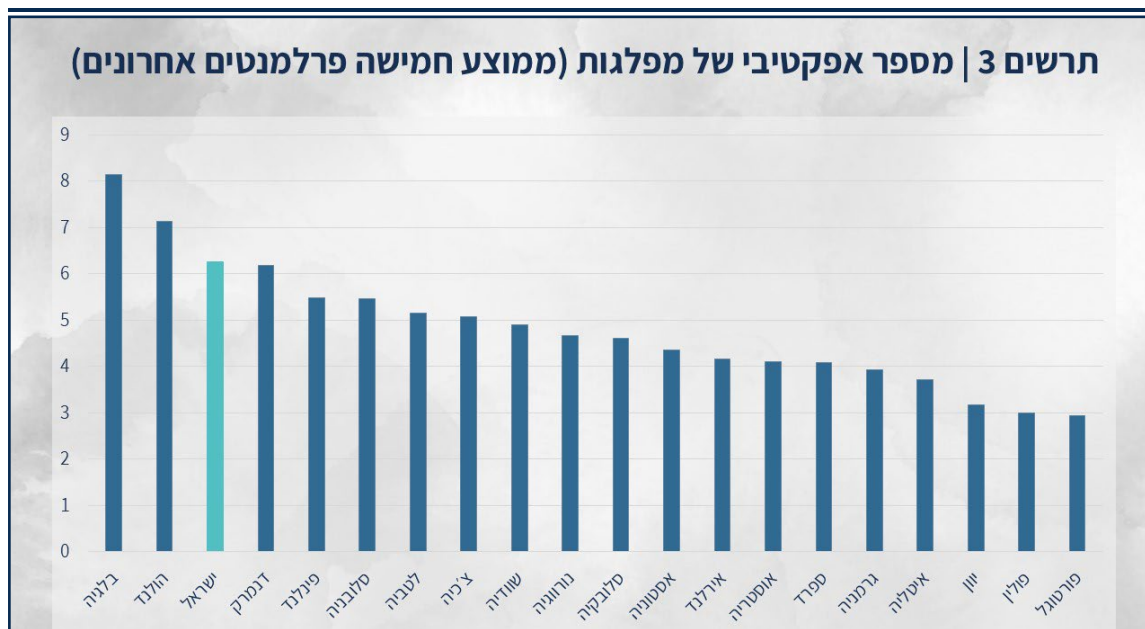
<sup>77</sup> Richard H. Pildes, "The Age of Political Fragmentation," *Journal of Democracy* 32, no. 4 (2021): 146–159.

<sup>78</sup> Vicente Valentim and Elias Dinas, "Does Party-System Fragmentation Affect the Quality of Democracy?," *British Journal of Political Science* 54, no. 1 (2024): 152–78.

<sup>79</sup> Suzanne Mettler and Claire Leavitt, "Public Policy and Political Dysfunction: The Policyspace, Policy Maintenance, and Oversight," in *Can America Govern Itself?*, eds. Frances E. Lee and Nolan McCarty (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 239–70.

<sup>80</sup> מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט (Effective Number of Parliamentary Parties) הוא מדד מקובל

מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת הוא 5.53, ומאז תחילת המאה ה-21 טיפס המספר ל-6.6 מפלגות. במבט השוואתי, הפרלמנט הישראלי הוא אחד מהמפוצלים ביותר בשנים האחרונות (ראו תרשים 3), ורק בהולנד ובבלגיה המספר האפקטיבי של המפלגות בפרלמנט (ממוצע חמשת הפרלמנטים האחרונים) גבוה יותר.



המשקלל הן את מספר המפלגות והן את גודלן היחסי במושבים פרלמנטריים, במטרה להעריך את מידת הפיצול והמורכבות של המערכת המפלגתית. בניגוד לספירה פשוטה של מספר המפלגות, המדד מעניק משקל רב יותר למפלגות גדולות ומשקל נמוך למפלגות קטנות ושוליות, ולכן מספק תמונה מדויקת יותר של מאזן הכוחות הפוליטי בפועל. ראו Markku Laakso and Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe," *Comparative Political Studies* 12, no. 1 (1979): 3–27.

משמעות התופעה היא שתהליך הרכבת הממשלה בישראל הופך למשימה מורכבת וממושכת, הכרוכה במשא ומתן קואליציוני עם מספר רב של שחקנים פוליטיים – רבים מהם מייצגים קהלים סקטוריאליים בעלי אינטרסים צרים ומוגדרים היטב. חבר כנסת המבקש להרכיב ממשלה נדרש לאזן בין דרישות אידיאולוגיות, תקציביות ומדיניות אשר לעיתים סותרות זו את זו ולבנות קואליציה הכוללת שותפים שהתאחדו בעיקר לשם התועלת הפוליטית המיידית ולא דווקא לצורך תפיסת שלטון משותפת. במציאות כזו, כל שותף קואליציוני מחזיק בכוח מיקוח גבוה במיוחד – עד כדי יכולת להכריע את גורלה של הממשלה.

המצב חמור אף יותר כשבוחנים את מספר המפלגות החיוניות בכל ממשלה (מאז 1990). מפלגה חיונית היא מפלגה שבלעדיה תאבד הממשלה את הרוב הפרלמנטרי שלה (61 חברי כנסת) ולמעשה תהפוך לממשלת מיעוט – ובישראל משמעות הדבר היא פיזור הכנסת. בישראל, מפלגה חיונית היא, למעשה, בעלת וטו בממשלה.

בחינת הרכב הקואליציות (בעת הקמתן) מאז 1990 ועד היום מגלה כי בממוצע, כמעט 80% מהשותפות הקואליציוניות בכל ממשלה היו חיוניות. כלומר, פרישתן הייתה מביאה את הקואליציה אל מתחת לרף של 61 חברי כנסת וככל הנראה הייתה מובילה לפיזור הכנסת ולבחירות נוספות. במילים אחרות, רוב הממשלות לא היו יכולות להרשות לעצמן איבוד של אף אחת משותפות הקואליציה בלי להסתכן בהתמוטטות. עוד נמצא כי בשמונה ממשלות מתוך חמש עשרה כל שותפות הקואליציה היו חיוניות. מצב זה יוצר תלות מוחלטת בכל שחקן, ללא יכולת ממשית לנהל קואליציה גמישה או לבנות רשת ביטחון פרלמנטרית. חשוב לא פחות הוא הממצא בעניין גודל המפלגות החיוניות: הגודל החציוני של מפלגה חיונית שביכולתה להפיל ממשלה הוא שמונה חברי כנסת בלבד. המשמעות היא כי לא רק מפלגות גדולות שימשו עוגן לממשלה, אלא גם סיעות קטנות למדי שהחזיקו בכוח שאינו פרופורציונלי למשקלן האלקטורלי. טבלה 3 ממחישה את הבעייתיות הזו. לפיה, ברוב הממשלות די היה בפרישת מפלגה קטנה בסדר גודל של שבעה חברי כנסת בממוצע כדי להפיל את הממשלה המכהנת.

## טבלה 3: שיעור המפלגות החיוניות בממשלות ישראל (1990–2022)

| מפלגות גמישות (13) | מפלגות נוקשות במידה בינונית (7) | מפלגות נוקשות (9) |      |
|--------------------|---------------------------------|-------------------|------|
| 100%               | 7                               | 7                 | 1990 |
| 60%                | 3                               | 5                 | 1992 |
| 100%               | 4                               | 4                 | 1995 |
| 67%                | 4                               | 6                 | 1996 |
| 100%               | 6                               | 6                 | 1999 |
| 57%                | 4                               | 7                 | 2001 |
| 100%               | 4                               | 4                 | 2003 |
| 100%               | 4                               | 4                 | 2006 |
| 33%                | 2                               | 6                 | 2009 |
| 75%                | 3                               | 4                 | 2013 |
| 100%               | 5                               | 5                 | 2015 |
| 40%                | 2                               | 5                 | 2020 |
| 100%               | 8                               | 8                 | 2021 |
| 63%                | 5                               | 8                 | 2022 |

## תרשים 4 | גודל המפלגה החיונית הקטנה ביותר



תופעה משלימה לכך היא ההיחלשות האלקטורלית של המפלגות הגדולות (במקרה הישראלי, הליכוד והעבודה). כפי שניתן לראות בתרשים 4, בשיאן כללו מפלגות הליכוד והעבודה יחד 79% מכנסת ישראל, אך מאז שנת 1981 ניתן לראות ירידה חדה, ובשני העשורים האחרונים ממוצע המושבים ששתי המפלגות הגדולות משיגות בכנסת נמוך ממחצית המושבים (48%).

## תרשים 5 | מספר המושבים של שתי המפלגות הגדולות בכנסת



בהיסטוריה הישראלית, מעולם לא זכתה מפלגה אחת ברוב מוחלט של מושבים בכנסת. לפיכך, הרכבת ממשלה מחייבת באופן עקבי קיום משא ומתן ממושך כדי לגבש קואליציה. לעיתים קרובות הקואליציות המורכבות אינן יציבות, והביטוי המובהק לכך הוא היכולת של כל מפלגה החברה בקואליציה (ולעיתים אף של חברי כנסת בודדים) להביא להפלת הממשלה ולבחירות. הדינמיקה הזו לא רק מקשה על הקמת ממשלות יציבות, אלא גם תורמת לפירוקן המהיר ולריבוי מערכות הבחירות החוזרות. למעשה, המועמד לראשות הממשלה שלו ניתן המנדט מהנשיא הוא הדמות החלשה ביותר במהלך תהליך הרכבת הממשלה מכיוון שהוא תלוי בהסכמתן של מפלגות קטנות רבות להיות חלק מממשלתו. מציאות זו מתמרצת ניהול משא ומתן קשוח מצד המפלגות שעלול להביא לדרישות מופלגות מחד גיסא ולהיענות חריגה אליהן מצד המועמד להרכבת הממשלה מאידך גיסא. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי בחלוקת תיקים מעוותת שאינה תואמת את גודל המפלגות, ביצירת משרדי ממשלה יש מאין שכרוכה, בין היתר, בהעברת תקציבים לטובת מימוש מטרות מגזריות ובחלוקת כספים קואליציוניים.

השלכות הפיצול הן לא רק פוליטיות אלא גם מוסדיות. על נשיא המדינה לקבוע למי מהמועמדים הסיכוי הגבוה ביותר להרכיב ממשלה. תהליך זה כרוך בהתייעצויות עם נציגי כלל הסיעות ובבחינה מדוקדקת של קווי ברית פוליטיים, ולא בהכרח בהטלת המנדט על ראש המפלגה הגדולה ביותר. על כן, המבנה המפוצל והמגזרי של המערכת המפלגתית בישראל הופך את תהליך הרכבת הממשלה לארוך, בלתי ודאי ותלוי בהסכמות פוליטיות עדינות הנוטות לקרוס ברגעי משבר.

## 2. זרקור: תהליך הרכבת הממשלה באוסטריה, 2024–2025

תהליך הרכבת הממשלה באוסטריה לאחר הבחירות שנערכו בספטמבר 2024 הוא דוגמה מובהקת לעוצמה שיכולה להיות לראש המדינה (במקרה זה לנשיא).<sup>81</sup> לפי תוצאות הבחירות, מפלגת החירות האוסטרית (Freedom Party of Austria) הימנית-קיצונית זכתה במספר הקולות הגבוה ביותר (29%), ובכך הפכה למפלגה הגדולה ביותר בפרלמנט. בהתאם לנוהג המקובל, היה מצופה שנשיא המדינה אלכסנדר ואן דר בלן (Van der Bellen) יטיל על ראש המפלגה הרברט קיקל (Kickl) את מלאכת הרכבת הממשלה. אולם בסטייה ברורה ממסורת פוליטית זו, בחר הנשיא שלא לעשות כן. טענתו הייתה כי לא קיימת אף מפלגה בפרלמנט שמוכנה לשתף פעולה עם מפלגתו של קיקל. במקביל, עודד הנשיא האוסטרי את המפלגות האחרות לקיים ביניהן מגעים בניסיון

81 לקריאה נוספת: Manuel Elias Scharrer, Christina Gahn, Jana Bernhard-Harrer, Marvin Stecker, and Julia Partheymüller, "From Crisis Governance to Electoral Normality and the Longest Coalition Negotiations: The 2024 Austrian Parliamentary Election," *West European Politics* (2025): 1–20.

להקים קואליציה חלופית. לבסוף קיבל קרל נהאמר (Nehammer), ראש מפלגת העם האוסטרית (Austrian People's Party) שהייתה המפלגה השנייה בגודלה, את המנדט מהנשיא וניסה להרכיב ממשלה עם שתי מפלגות נוספות – המפלגה הסוציאל-דמוקרטית (SPÖ) והמפלגה הליברלית (NEOS). רק לאחר שניסיון זה כשל, בינואר 2025, הסכים הנשיא להטיל את המנדט על קיקל. אולם גם הפעם כשל המשא ומתן הקואליציוני, והמנדט הוחזר לנשיא.

לאורכה של הסאגה הפוליטית שנמשכה חודשים, כאשר עלתה ההיתכנות של הקמת ממשלת מיעוט או בחירות נוספות, פנו לנשיא ראשי שלוש המפלגות שניסו להרכיב קואליציה בלי המפלגה של קיקל ונכשלו במאמצייהן וביקשו לקבל את המנדט בשנית. בתום סבב שיחות שני הגיעו מפלגות אלה להסכמות שהביאו לבסוף להקמתה של ממשלה – הראשונה מאז 1949 שכללה שלוש מפלגות. ב־3 במרץ 2025, כחמישה חודשים לאחר הבחירות, הושבעה הממשלה האוסטרית החדשה – ללא מפלגת החירות, הגדולה במפלגות הפרלמנט.

המקרה האוסטרי ממחיש את החשיבות שבהותרת שיקול דעת בידי נשיא המדינה לאורך שלבי הרכבת הממשלה, במיוחד במצבי קיטוב פוליטי או תוצאות בחירות שאינן חד־משמעיות. למעשה, נכון להבחין כאן בין שני מישורים משלימים: הפרוצדורלי והמהותי־נורמטיבי. במישור הפרוצדורלי, שיקול הדעת הרחב שניתן לנשיא אפשר לו לפעול כגורם מאזן ומגשר, מעין "שומר סף" מוסדי. כאשר אין הכרעה ברורה בתוצאות הבחירות והמערכת הפרלמנטרית מצויה בפיצול חריף, התערבותו של הנשיא יכולה למנוע הקמת ממשלות לא יציבות ולפעול לגיבוש חלופות. במקביל, במישור המהותי־נורמטיבי, ואן דר בלן הפעיל את סמכותו מתוך תפיסה של אחריות חוקתית רחבה. מעבר לשאלת היכולת להקים ממשלה, ואן דר בלן שקל גם את השאלה מהי ממשלה ראויה. לתפיסתו, ממשלה ראויה היא כזו שלא תפגע בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים ולא תקדם סדר יום קיצוני שפוגע בערכים חוקתיים או בזכויות מיעוטים.<sup>82</sup> ההחלטה לדחות את הענקת המנדט למפלגת ימין קיצוני לא נבעה רק מחישובים טכניים, אלא מהכרה בכך שלראש המדינה יש אחריות לשמירה על גבולות המשחק הדמוקרטי. מכאן שהשארית שיקול הדעת בידי הנשיא – גם בישראל – אינה רק מנגנון טכני לייעול ההליך, אלא ערובה לשמירה על איזון חוקתי ואחריות שלטונית מהותית.

82 לאחר תוצאות הבחירות התבטא הנשיא נגד מפלגת החירות והכריז כי יוודא כי הממשלה שתוקם "תכבד את עקרונות הדמוקרטיה הליברלית באוסטריה". ראו [France24](https://france24.com/en/austria/far-right-supporters-toast-victory/30.9.2024), "Austria's far-right supporters toast historic victory," 30.9.2024.

### 3. המלצות

על בסיס הניתוח ההשוואתי והבחינה של המקרה הישראלי לעומקו בפרקים שלעיל, נייר זה מניח מספר המלצות לשינויים בתהליך הרכבת הממשלה. שינויים אלו כרוכים בתיקון חוק יסוד: הממשלה ומטרתם ליצור תהליך הרכבת ממשלה קונסטרוקטיבי המאזן בין נוקשות חוקתית לגמישות פוליטית ומאפשר הקמת קואליציות רחבות ויציבות.

כמו כל הצעה שעניינה עיצוב המרחב החוקתי, אין בנמצא מנגנון מושלם המסוגל למקסם את כל המטרות בלי לייצר סיכונים חדשים. תחת זאת, ננסה להציע כאן מודל המנהל את הסיכונים החוקתיים בצורה רציונלית ויוצר מבנה אופטימלי בהתחשב במצב הפוליטי והחברתי בישראל. אילוץ נוסף שביקשנו להחיל על עצמנו נוגע לתובנה שלא נכון בנקודת הזמן הזו להציע שינויים רדיקליים בשיטת הממשל, ויש לשאוף לתיקונים שמתיישבים עם המסורת הפוליטית והמבנים החוקתיים הקיימים.

נציין שההמלצות שלהלן מתכתבות עם המלצות נוספות שגיבשנו בנייר אחר שעסק בפיזור הכנסת ובהחלפת ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון. מדובר בשני מנגנונים שמאופיינים באיזון הפוך מהנהוג בעולם.<sup>83</sup> בדמוקרטיה פרלמנטרית החלפת הממשלה בהצבעת אי-אמון קלה יותר מפיזור הפרלמנט, ואילו בישראל המצב הפוך. בשל כך, ההמלצות בנייר כוללות קביעת רף של 70 חברי כנסת הנדרש להעברת חוק לפיזור הכנסת יחד עם הגמשה של היכולת להחליף ממשלה בהצבעת אי-אמון. אנו רואים בשילוב ההמלצות בשני הניירות מכלול שלם המתאים לרפורמה חוקתית בשתי נקודות הכרעה דמוקרטיות, אשר בעינינו יש בה כדי לייצב את המערכת הפוליטית בישראל.

#### 3.1 המלצות עבר

במהלך גיבוש ההמלצות נתנו את דעתנו לעבודות קודמות שנעשו בנושא זה בישראל, תהליך התורם הן להעמקת החשיבה והן להפקת לקחים מניסיונם של אחרים.

המהלך הראשון שנוסה ובוטל לאחר מספר שנים היה רפורמת הבחירה ישירה. אף שרפורמה זו לא נגעה במישרין לתהליך הרכבת הממשלה אלא לשיטת הבחירות, היא ניסתה לפתור חלק מהבעיות שנדונו בנייר זה. בראש ובראשונה, אי-היציבות השלטונית והקושי בהרכבת קואליציות יציבות שנבעו בין היתר מכוחן של מפלגות קטנות.

הרפורמה לבחירה ישירה של ראש הממשלה, שנכנסה לתוקף בשנת 1992 והוחלה לראשונה בבחירות 1996, שינתה באופן מהותי את שיטת הבחירות בישראל.<sup>84</sup> על פי

83 אשר, פיזור פרלמנטים.

84 לניתוח של המערכת האלקטורלית הישראלית לאחר יישום הרפורמה ראו Reuven Y Hazan, "Presidential

החוק החדש, קיבל הבוחר שני פתקים נפרדים: אחד להצבעה לראשות הממשלה ואחד להצבעה למפלגה לכנסת. משמעות הדבר הייתה ניתוק בין הבחירה בראש הממשלה לבין ההצבעה לסיעה הפרלמנטרית, כך שהציבור היה יכול לבחור באופן עצמאי את המנהיג שירכיב את הממשלה, ללא תלות במפלגה הגדולה ביותר. בכך, ביקשה הרפורמה ליצור מודל משולב שבמסגרתו ימשיך ראש הממשלה להיות אחראי בפני הכנסת, אך ייהנה גם מלגיטימציה ישירה מהציבור.

הרקע לרפורמה היה ריבוי מערכות בחירות, ממשלות קצרות ימים ותלות גוברת של ראשי ממשלה במפלגות קטנות.<sup>85</sup> מטרתה המרכזית הייתה לחזק את מעמדו של ראש הממשלה מול הכנסת ולשפר את היציבות השלטונית, מתוך תקווה שהלגיטימציה הישירה מהבוחר תקטין את כוח הסחטנות של מפלגות קטנות. אולם בפועל הרפורמה לבחירה ישירה (שהתקיימה בשלוש מערכות בחירות: 1996, 1999 ו-2001) לא השיגה את יעדיה, ואף החריפה את הבעיות שניסתה לפתור.<sup>86</sup> מכיוון שהבוחרים קיבלו שני פתקים – אחד עבור הצבעה לראש הממשלה ואחד למפלגה – הם נטו לפצל את הצבעתם: להעניק את תמיכתם האישית למועמד חזק לראשות הממשלה, אך להצביע למפלגות קטנות בבחירה לכנסת. כך, כוחן של המפלגות הגדולות נחלש עוד יותר, הפיצול הפרלמנטרי גבר והיכולת של ראש הממשלה לבנות קואליציה יציבה דווקא נפגעה. הרפורמה, שהייתה אמורה לייצב את המשטר, העמיקה למעשה את המשבר הפרלמנטרי, עד שבוטלה בשנת 2001 והשיטה חזרה למתכונתה הקודמת.<sup>87</sup>

ההצעה שהיא אולי המקיפה ביותר לשינוי תהליך הרכבת הממשלה נוסחה במכון הישראלי לדמוקרטיה כחלק מטיוטת חוקה שלמה שגובשה במסגרת יוזמת "חוקה בהסכמה" של המכון.<sup>88</sup> ההצעה קובעת הסדר מדורג לתהליך הרכבת הממשלה, אשר מתחיל במתן "זכות ראשונים" אוטומטית לחבר הכנסת העומד בראש הסיעה שקיבלה את מספר

Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System," *Electoral Studies* 15, no. 1 (1996): 21–37.

<sup>85</sup> לדיון ברקע הפוליטי שהוביל לרפורמה הבחירה הישירה, ראו Tamar Hermann, "The Rise of Instrumental Voting: The Campaign for Political Reform," in *The Elections in Israel 1992*, eds. Asher Arian and Michal Shamir (State University of New York Press, 1994); Hanna Diskin and Abraham Diskin, "The Politics of Electoral Reform in Israel," *International Political Science Review* 16, no. 1 (1995): 31–45.

<sup>86</sup> Don Peretz and Gideon Doron, "Israel's 1996 Elections: A Second Political Earthquake?," *The Middle East Journal* 50, no. 4 (1996): 529–546; Gideon Rahat, "The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be," in *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, eds. Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (Oxford: Oxford University Press, 2001), 123–151.

<sup>87</sup> Gideon Rahat, "The Politics of Electoral Reform Abolition: The Informed Process of Israel's Return to Its Previous Electoral System," *Political Studies* 54, no. 1 (2006): 43–64.

<sup>88</sup> לטקסט המלא של הצעת החוקה של המכון הישראלי לדמוקרטיה ראו [חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005).

הקולות הגבוה ביותר בבחירות.<sup>89</sup> אם חבר הכנסת האמור נכשל בהרכבת ממשלה, עובר המנדט לידי נשיא המדינה, אשר מטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר לאחר התייעצות עם ראשי הסיעות. בשלב שלישי, אם גם ניסיון זה נכשל, רשאי הנשיא להטיל את התפקיד על כל חבר כנסת. בשלב זה יכולים רוב חברי הכנסת לבקש בכתב להטיל את המשימה על חבר כנסת אחר. כל מועמד מקבל תחילה 14 ימים להרכבת הממשלה, עם אפשרות להארכה של עד 7 ימים נוספים. ההצעה קובעת גם מגבלת זמן כוללת: אם לא הורכבה ממשלה בתוך 100 ימים מיום הטלת התפקיד הראשון – הכנסת מתפזרת.

ההסדר המוצע שונה במספר נקודות יסודיות מזה הקיים כיום בחוק יסוד: הממשלה. ראשית, הוא שולל את שיקול הדעת של הנשיא בשלב הראשון של התהליך ומעגן עדיפות מוסדית ברורה לסיעה הגדולה ביותר, באופן שנועד לקצר את שלב חוסר הוודאות שלאחר הבחירות. שנית, הוא מקצר באופן ניכר את משך הזמן הנתון לכל ניסיון הרכבה – מ-28 ימים (עם הארכה של 14 יום נוספים בניסיון הראשון) כיום, ל-14 ימים בלבד (עם הארכה של עד 7 ימים). שלישית, בניגוד למצב הנוכחי שבו אין מגבלת זמן כוללת (התהליך עשוי להתארך עד 90 ימים אך הכנסת יכולה גם להתפזר לפני כן באופן גמיש), ההצעה קובעת מסגרת נוקשה של 100 ימים, אשר יוצרת ודאות מוסדית ומגבילה את האפשרות לגרור את תהליך ההרכבה למשך זמן ממושך ללא הכרעה.

הצעות מאוחרות יותר של המכון ממליצות על שינויים ניכרים יותר בתהליך הרכבת הממשלה. הצעה משנת 2015 ממליצה על תהליך שבו ראש הרשימה הגדולה מרכיב ממשלה מייד לאחר הבחירות ומציג אותה מעל במת הכנסת, ללא צורך בהצבעת אמון ראשונית.<sup>90</sup> רק אם רוב מוחלט של לפחות 61 חברי כנסת מתלכד סביב מועמד חלופי ומציג ממשלה מלאה – על קווי היסוד, זהות השרים וההסכמות בין הסיעות בה – ניתן להדיח את המועמד של הרשימה הגדולה. הצעה מעודכנת של המכון משנת 2022 משמרת את השלב הראשון הקיים כיום (הנשיא מעניק מנדט לחבר כנסת בעל הסיכוי הרב ביותר להרכיב ממשלה).<sup>91</sup> אולם, לאחר מכן נוסף שלב חדש שמעצים את יכולת הכנסת ליזום פתרונות פרלמנטריים. אם שני הניסיונות הראשונים להרכבת ממשלה נכשלים, כל חבר כנסת רשאי להציג לנשיא או ליו"ר הכנסת "ממשלה מוכנה להרכבה", לרבות קווי יסוד, הרכב הממשלה וחתומות חברי כנסת התומכים בה. לאחר מכן, תיערך הצבעה במליאת הכנסת ובה יציג כל חבר כנסת המעוניין בכך את ממשלתו, וחברי הכנסת יוכלו להצביע בעדה או להימנע (בדומה להצבעה על יושב ראש הכנסת). הממשלה שתזכה לתמיכת

<sup>89</sup> סעיף 87 בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>90</sup> יוחנן פלסנר וגדעון רהט, *תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל* (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015).

<sup>91</sup> אסף שפירא ויוחנן פלסנר, *החזרת היציבות למערכת הפוליטית: הצעה לרפורמה* (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022), 14–15.

המספר הגדול ביותר של חברי כנסת תוקם. אם לא הוצגה ממשלה כזו, הכנסת תתפזר. זהו שינוי מוסדי מהותי שנועד להפוך את הכנסת מגוף פסיבי המתפזר אוטומטית בעת כישלון לשחקן יוזם שמסוגל להציע ממשלה בלא תלות בשיקול דעת הנשיא. בכך ההצעה מצמצמת את כוחו של הוועד השלילי במערכת הפוליטית הישראלית ומסדירה מנגנון למניעת בחירות חוזרות.

שתי ההצעות מציגות חידושים מעניינים אך אינן נותנות מענה מקיף לבעיות היסוד שתוארו בנייר זה. ראשית, אף אחת מהן אינה מספקת מנגנון הכרעה אפקטיבי למצבי תיקו גושי – המצב הנפוץ בעשור האחרון, ולכן גם לאחר יישומן ייתכן קיפאון מתמשך וחוסר יכולת לגבש רוב למשילות. שנית, שתי ההצעות מותירות את המועמד להרכבת הממשלה תלוי באופן כמעט מלא ברצון השותפות הפוטנציאליות, ובכך אינן נוגעות בבעיה העמוקה של כוח מיקוח מוגזם למפלגות קטנות. שלישית, מתן "זכות הראשונים" לרשימה הגדולה אינו מעניק לה יתרון ממשי ללא רוב מוצק מאחוריה, ולכן עשוי ליצור ציפיות גבוהות אך ללא שינוי אמיתי במערכת התמריצים. נוסף על כך, אף אחת מההצעות אינה מציעה כלים להתמודדות עם הקיטוב הרגשי החריף, שהוא אחד הגורמים המרכזיים לפיצול הגושי ולהתבצרות מפלגות בעמדותיהן. בהיעדר מנגנון קונסטרוקטיבי מחייב שיכריח את הגושים להתכנס סביב פתרון חיובי ולא רק להכשיל זה את זה, גם המסלולים המדורגים שמפורטים בהצעות עלולים להסתיים בפזיזת הכנסת כברירת מחדל.

הצעה נוספת משנת 2024 היא של דוח ממשל נאמן שכונס מטעם המרכז להעצמת האזרח. הדוח הציע, בין שלל המלצות שנוגעות לחיזוק שלטון החוק ומוסדות המדינה, לשנות את תהליך הרכבת הממשלה.<sup>92</sup> לפי השינוי המוצע, תפקיד הרכבת הממשלה יוטל באופן אוטומטי על ראש הסיעה או הרשימה שזכתה למספר המנדטים הגבוה ביותר, ובלבד שסיעתו קיבלה לפחות 35 מנדטים.<sup>93</sup> אם אף סיעה לא תעמוד ברף זה, יחול ההסדר הקיים בחוק יסוד: הממשלה, אשר מקנה לנשיא שיקול דעת ומאפשר לו להטיל את המנדט על כל חבר כנסת. על אף יתרונותיו ביצירת ודאות מיידית בעניין זהותו של ראש הממשלה, המודל סובל ממספר חסרונות ניכרים: ראשית, הוא מציב בשלב הראשון תנאי סף שרירותי שעלול להתגלות כבלתי ישים לאורך זמן. שנית, המודל מתעלם מהפוטנציאל הקואליציוני של מועמדים אחרים אשר עשויים ליהנות מתמיכה רחבה יותר בכנסת גם אם מפלגתם קטנה יותר. שלישית, המודל שומר על המצב הקיים בכל מקרה שלא מתקיים בו התנאי המספרי, וכך אינו מציע מענה מספק למצבי מבוי סתום שבהם נדרש מנגנון הכרעה.

92 שמעון שטרית ואחרים, ממשל נאמן: דין וחשבון הוועדה לתיקוני ממשל (ירושלים: המרכז להעצמת האזרח, 2024), 41-42.

93 להצעה צורפה גם חלופה שהציעה דעת מיעוט, שלפיה הרף יועלה ל-40 מנדטים.

באופן כללי, לפי המודל מינוי אוטומטי של יו"ר המפלגה הגדולה ביותר לראשות הממשלה הוא נתיב הפעולה הראשון והיחיד. ואולם, הצעה זו סובלת מכשל מבני מהותי: היא מנתקת כמעט לחלוטין בין זהות ראש הממשלה לבין יכולתו לגבש רוב פרלמנטרי בפועל. בדמוקרטיה פרלמנטרית כמו ישראל, בניגוד למשטרים נשיאותיים, הלגיטימציה של ראש הרשות המבצעת אינה נובעת מגודלה היחסי של מפלגה אחת אלא מיכולתה של הנהגה פוליטית להישען על רוב בכנסת ולהבטיח אמון פרלמנטרי מתמשך. מינוי אוטומטי של יו"ר המפלגה הגדולה עוקף עקרון יסודי זה ועלול להוביל למצב שבו קיימת בכנסת חלופה קואליציונית רחבה וברורה, אך זו אינה זוכה להזדמנות להרכיב ממשלה רק בשל זהות המפלגה הגדולה.

הרעיון של הענקת המנדט אוטומטית לראש הסיעה הגדולה ביותר הוא רעיון ותיק בשיח הישראלי וחוזר במופעים שונים מפעם לפעם. לכאורה, מדובר במנגנון שמבטיח ודאות ומייצר תמריצים למצביעים להתכנס סביב מפלגות גדולות. אלא שבסביבה החוקתית הקיימת, וגם בנסיבות מתאימות יותר, אין להניח שמדובר בפתרון קסם. המודל האוטומטי אינו מבטיח הכרעה דמוקרטית אלא עלול לפגוע בעקרון הרוב הפרלמנטרי, ובכך להיות מרכיב זר בשיטה המשטרית הישראלית. המנגנון עלול לשחזר דינמיקה מוסדית שהתקיימה בתקופת רפורמת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, שבה נוצר נתק חריף בין זהות ראש הממשלה לבין הרכב הכנסת.<sup>94</sup> ניסיון זה מלמד כי מודל שבו ראש ממשלה מתמנה ללא קשר ליכולתו להשיג רוב פרלמנטרי הוא עיצוב מוסדי שמוביל לרוב לשיתוק פוליטי, לחוסר יציבות ולסחטנות קואליציונית.

מעבר לכשל הנורמטיבי, מינוי אוטומטי של יושב ראש המפלגה הגדולה ביותר טומן בחובו קושי פרקטי חמור. במערכת מפלגתית מפוצלת כמו זו הישראלית, אין כל ערובה לכך שהמפלגה הגדולה ביותר בכנסת מסוגלת לגייס רוב פרלמנטרי של 61 חברי כנסת או שהיא משקפת רוב דמוקרטי. תרחיש שאינו בלתי סביר הוא מצב שבו מפלגה המחזיקה במספר המושבים הגבוה ביותר – למשל כ־30 חברי כנסת – אינה מצליחה להשיג תמיכה של 61 חברי כנסת ואף מתקשה להתקרב לרוב מתפקד. במצב כזה, ראש הממשלה מתמנה לתפקידו אך נותר תלוי בכנסת שבה רוב חבריה אינם מחויבים להישרדות ממשלתו. תוצאה צפויה של תצורה זו היא שיתוק שלטוני במקרה הטוב ופיזורים תכופים וסבבי בחירות חוזרים במקרה הרע. במקום לייצר הכרעה ויציבות, המודל האוטומטי עלול אפוא להנציח ממשלה חלשה הנשענת על מיעוט פרלמנטרי ולהעמיק את הפער בין הסמכות הפורמלית של ראש הממשלה לבין יכולתו המעשית למשול.

Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat, "Representation, Electoral Reform, and Democracy: 94 Theoretical and Empirical Lessons From the 1996 Elections in Israel," *Comparative Political Studies* 33, no. 10 (2000): 1310–1336.

נוסף על הצעות אלו, בתקופת כהונתה של הכנסת השבע עשרה, עת התקיימו בוועדת חוקה, חוק ומשפט דיונים שעסקו בכתיבת חוקה לישראל תחת הכותרת "חוקה בהסכמה רחבה", הועלו מספר הצעות חוק שעסקו בתהליך הרכבת הממשלה. שתי הצעות החוק, אשר הונחו על שולחן הכנסת בהפרש של שבועיים, נגעו, בין היתר, לשינוי סעיפי חוק יסוד: הממשלה אשר עוסקים בתהליך הרכבת הממשלה.<sup>95</sup> ההצעה, אשר הגישו ארבעה חברי כנסת ממפלגת "קדימה",<sup>96</sup> ביקשה להעניק "זכות ראשונים" בהרכבת הממשלה לראש המפלגה שזכתה במספר המושבים הגבוה ביותר. בדברי ההסבר להצעה כתבו יוזמיה כי "עצם הקביעה כי הזכות להרכיב ממשלה ניתנת למפלגה שזכתה במרב הקולות, מחזקת את מעמדו [של המועמד לראשות הממשלה] ואף עשויה לתרום לחיזוק המפלגות הגדולות".<sup>97</sup> הצעה דומה הנוגעת לתהליך הרכבת הממשלה הונחה לאחר שבועיים על שולחן הכנסת. גם הצעה זו ביקשה להעניק "זכות ראשונים" לראש המפלגה הגדולה ביותר מתוך הבנה ששינוי זה יעניק לו "את הכוח הפוליטי להרכיב ממשלה יעילה ומקצועית... תוך צמצום התלות בשיקולים קואליציוניים".<sup>98</sup> בדומה להנחה המוקדמת של נייר זה, ניכר, אם כן, מדברי ההסבר של הצעות החוק האלו כי חולשת מרכיב הממשלה וכוח המיקוח הגדול של מפלגות סקטוראליות בינוניות וקטנות נתפסו כבעיות מהותיות בתהליך הרכבת הממשלה.

הצעות אלו לתיקון תהליך הרכבת הממשלה נתנו מענה חלקי בלבד ולא פתרו את בעיות היסוד שהזכרנו: חולשת המועמד לראשות הממשלה, כוח המיקוח של מפלגות קטנות והיעדר מנגנוני הכרעה אפקטיביים. מכאן הצורך במודל חדש ומקיף, המבוסס על לקחים מהשוואה בין-לאומית ומהניסיון הישראלי, שנועד ליצור איזון בין נוקשות מוסדית לגמישות פוליטית ולאפשר הקמת ממשלות יציבות ויעילות.

## 3.2 המודל המוצע

להלן המודל המוצע לשינוי תהליך הרכבת הממשלה. הרעיון המנחה בהצעה מבוסס על יצירת אופק של סופיות לתהליך שאינו יציאה לבחירות אלא הקמת ממשלה, מתוך ניסיון להשפיע מראש (ex-ante) על מערך התמריצים של הצדדים בשלב הראשון.

<sup>95</sup> הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, פ/1572/17. הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 16.10.2006.

<sup>96</sup> חברי הכנסת הם יושב ראש ועדת חוקה דאז, פרופ' מנחם בן-ששון, עמירה דותן, זאב אלקין ואביגדור יצחקי.

<sup>97</sup> הצעת חוק שינוי שיטת ממשל בישראל (תיקוני חקיקה), עמ' 6.

<sup>98</sup> הצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (חיזוק היציבות השלטונית), התשס"ז-2006, פ/1660/17. הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 30.10.2006, עמ' 6.

**תרחיש א' – המסלול המוסכם**

- « עם פרסום תוצאות הבחירות, יזמן אליו הנשיא את ראשי המפלגות להתייעצות למי להעניק את המנדט להקמת ממשלה.
- « בתוך שבעה ימים יעניק הנשיא את המנדט לחבר הכנסת שלו הסיכוי הגבוה ביותר להקים ממשלה יציבה.
- « לרשות המועמד יעמוד פרק זמן של 28 יום (ושבעה ימי הארכה באישור הנשיא) שבו יוכל להודיע לנשיא כי עלה בידו להרכיב ממשלה.
- « אם הצליח, על המועמד להציג לנשיא את הרכב ממשלתו ולעבור הצבעת אמון בכנסת בתוך שבעה ימים.
- « אם עברה התקופה בלי שעלה בידו של המועמד להציג ממשלה לכנסת, יוכלו רוב חברי הכנסת להציע בכתב מועמד לנשיא המדינה בתוך שבעה ימים.
- « לרשותו של מועמד זה יעמדו 28 ימים שבהם יוכל להודיע לנשיא על הצלחתו להרכיב ממשלה. משעשה כן, יינתן לו פרק זמן של שבעה ימים להציג לנשיא את הרכב ממשלתו ולעבור הצבעת אמון בכנסת.

**תרחיש ב' – המסלול האוטומטי**

- « אם עברה התקופה הכוללת של המסלול המוסכם ולא נמצא מועמד שירכיב ממשלה, ימנה הנשיא באופן אוטומטי לתפקיד ראש הממשלה את חבר הכנסת העומד בראש הסיעה הגדולה ביותר.<sup>99</sup>
- « מינוי זה ייכנס לתוקף מיידי. הממשלה תתייצב בפני הכנסת ותכריז על הרכב השרים וקווי היסוד שלה. לא תתקיים הצבעת אמון לשם כניסה לתפקיד.

**ממשלת מיעוט – אחריותיות אל מול הכנסת**

- « משמונתה ממשלה במסלול האוטומטי ולא עלה בידה לגבש רוב תומך בכנסת, היא

<sup>99</sup> כאשר מופעל המנגנון של מינוי אוטומטי, ולפיו הנשיא ממנה לראש הממשלה את חבר הכנסת העומד בראש הסיעה הגדולה ביותר בכנסת, יש להבהיר כיצד יחושב גודל הסיעה במקרים שבהם מדובר ברשימה משותפת הכוללת יותר ממפלגה אחת. במצבים כאלה, החישוב לא יתבסס על גודל הרשימה המשותפת כיחידה אחת, אלא על מספר המושבים של כל מפלגה בנפרד בתוך אותה רשימה. כלומר, אם מספר מפלגות התמודדו במסגרת בלוק טכני משותף לצורכי הבחירות, לצורך קביעת זהות ראש הסיעה הגדולה ביותר ייספרו המנדטים של כל מפלגה באופן עצמאי, ולא כמקשה אחת. כך ניתן למנוע מצב שבו הסדרים טכניים בין מפלגות ערב הבחירות ישפיעו באופן מלאכותי על זהות המועמד שימונה לראשות הממשלה.

תחל לפעול כממשלת מיעוט. הכנסת רשאית להחליף את ראש הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון הכוללת רוב מוחלט של חברי הכנסת התומך במועמד לראשות הממשלה.

« לחלופין, רוב של 70 חברי כנסת יוכלו להעלות הצעת חוק לפיזור הכנסת.

« פיזור הכנסת לא יהיה אפשרי בזמן תהליך הרכבת הממשלה.



השינוי החשוב ביותר במודל המוצע הוא עיגון מנגנון הכרעה ברור שאינו יציאה לבחירות חדשות והמשך כהונה של ממשלת מעבר. בהיעדר רוב מוסכם מוקדם יטיל הנשיא את תפקיד ראש הממשלה על ראש המפלגה הגדולה ביותר. בכך נוצר עיקרון מוסדי חדש שמעניק עדיפות לסיעה הגדולה ומקטין את חוסר הוודאות שאפיין את השלבים הראשוניים לאחר הבחירות. מעבר לכך, המודל משנה באופן מהותי את כללי המשחק ביחס להסדר הקיים בישראל ומשפיע לחיוב על מערכי התמריצים של המועמדים והמצביעים. במסלול המוסכם מפלגת המועמד לראשות הממשלה ("מפלגת השלטון") תיהנה מחיזוק אל מול שותפותיה הקואליציוניות האפשריות בעת המשא ומתן הקואליציוני. נוסף על כך, למצביעים יינתן תמריץ לבחור במפלגות המועמדות להיות מפלגות שלטון כדי להשפיע בצורה דמוקרטית על זהות ראש הממשלה. שינוי ניכר נוסף הוא קיצור סד הזמנים לכניסת ממשלה חדשה לכהונה.

ביטול הצורך בהצבעת אמון בכנסת לשם כניסת הממשלה לתפקידה מעניק רציפות ותוקף מידי להליך. בניגוד למודלים אחרים שהמליצו להעניק לראש המפלגה הגדולה את ראשות הממשלה, המודל הזה אינו מנתק בין המציאות הפוליטית בכנסת לבין הממשלה המושבעת. הוא מיועד לאפשר פרק זמן ניכר לגיבוש ממשלה הנהנית מרוב קואליציוני יציב. ואולם, בהיעדר

רוב כזה, המנגנון מספק סביבת עבודה המאפשרת לממשלת מיעוט (ממשלה בראשות המפלגה הגדולה הפועלת בהיעדר רוב קואליציוני) לכהן, באמצעות הקשחת התנאים לפיזור הכנסת ויציאה לבחירות. השינוי הזה נערך בלי לפגוע בעקרון יסוד של המשטר הפרלמנטרי, שכן אם רוב חברי הכנסת יסכימו על מועמד אחר, הם יוכלו בקלות יחסית להצביע על אי־אמון בממשלה ולהשביע ממשלה חדשה.

#### טבלה 4: תהליך הרכבת ממשלה בישראל – המצב הקיים מול המודל המוצע

| המצב הקיים                                                                                    | המודל המוצע                                                                                                     |                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| נשיא המדינה מטיל את המנדט על חבר כנסת אחד לפי שיקול דעתו, לאחר התייעצות עם סיעות הכנסת        |                                                                                                                 | <b>השלב הראשון</b>           |
| למועמד הראשון: 28 ימים (עם אפשרות הארכה של 7 ימים נוספים)                                     | למועמד הראשון: 28 ימים (עם אפשרות הארכה של 14 ימים נוספים)                                                      | <b>משך הזמן להרכבת ממשלה</b> |
| למועמד השני (שהציעו רוב חברי הכנסת): 28 ימים                                                  | למועמד השני: 28 ימים                                                                                            |                              |
| מינוי אוטומטי של ראש המפלגה הגדולה ביותר                                                      | אין. במקרה של כישלון הכנסת מתפזרת                                                                               | <b>מנגנון ההכרעה</b>         |
| תרחיש מוסכם: דרושה הצבעת אמון בכנסת                                                           | דרושה הצבעת אמון בכנסת                                                                                          | <b>השבעת הממשלה</b>          |
| תרחיש אוטומטי: לא דרושה הצבעת אמון – כניסה מיידית לתפקיד לאחר המינוי                          |                                                                                                                 |                              |
| רק ברוב מיוחד של 70 ח"כים. אין אפשרות לפזר את הכנסת בעיצומו של תהליך הרכבת הממשלה             | ברוב של 61 חברי כנסת, ביוזמת ראש הממשלה או בשל פיזור אוטומטי לאחר כישלון בהרכבת ממשלה או אי־אישור תקציב         | <b>פיזור הכנסת*</b>          |
| קונסטרוקטיבי – אפשרות להחליף ממשלה ברוב של 61 ח"כים, יש להציג לשם כך מועמד לראשות הממשלה בלבד | קונסטרוקטיבי – אפשרות להחליף ממשלה ברוב של 61 ח"כים, יש להציג לשם כך מועמד לראשות הממשלה, הרכב ממשלה וקווי יסוד | <b>אי־אמון*</b>              |

\* המודל המוצע בשורות אלו מתבסס על המלצותינו בנייר שעוסק בפיזור הכנסת ומנגנון האי־אמון.

אם נחזור לבניינים בטיוואן, המודל המוצע להרכבת ממשלה בישראל פועל באופן דומה בכך שהוא משלב בין "ליבה נוקשה" לבין "מעטפת גמישה" כדי לייצר מערכת יציבה ועמידה בפני זעזועים פוליטיים. הרכיב הנוקשה במודל הוא הקביעה שלפיה, במקרה של היעדר רוב

מוסכם, ימנה הנשיא באופן אוטומטי את ראש הסיעה הגדולה ביותר לראשות הממשלה. זהו מנגנון הכרעה שמייצר ודאות שלטונית ונועד לפתור מקרים של מבוי סתום בתוך לוח זמנים קבוע. בחלקו הראשון של התהליך נשמרת מידה של גמישות פוליטית בצורת שיקול הדעת של הנשיא בעת הענקת המנדט למועמד לראשות הממשלה. מרחב שיקול הדעת הזה מאפשר גמישות תפקודית חיונית שמעודדת קואליציות רחבות ומתמרצת הגעה לפשרות.

#### 4. יישום המודל המוצע – הצדקות ואתגרים

לאחר שהצגנו את מאפייני המודל המוצע, ניתן לבחון כיצד הוא נותן מענה ישיר לחולשות שאובחנו בתהליך הרכבת הממשלה בישראל. הניתוח שלהלן מצביע על האופן שבו השינויים המרכזיים המוצעים במודל – קיצור לוחות הזמנים, מינוי אוטומטי של ראש הסיעה הגדולה והקשחת כללי האחראיות – מתמודדים עם כשלים מוסדיים ועם דפוסי התנהגות פוליטיים שהובילו בשנים האחרונות לשיתוק, לפיזורים תכופים של הכנסת ולמשברי אמון ציבוריים. כל אחד מן המרכיבים במודל נועד להתמודד עם פגם מובנה שזוהה, וביחד הם מתלכדים למסגרת חדשה שמטרתה לייצב את מחזור החיים הממשלתי ולחזק את עקרונות הרציפות השלטונית.

##### 4.1 הצדקות ליישום

##### עידוד שיתופי פעולה

המודל, אשר קובע כי במקרה של מבוי סתום ימונה ראש המפלגה הגדולה ביותר לראשות הממשלה, משנה באופן מהותי את מערך התמריצים, הן של הציבור והן של המפלגות. ראשית, כאשר הציבור יודע שראש המפלגה הגדולה ביותר יהיה זה שירכיב את הממשלה מתחזק התמריץ להצביע למפלגות המסוגלות להציג חלופה ממשית לראשות הממשלה. אם כיום ניתן להצביע למפלגה קטנה מתוך ידיעה שכוחה במשא ומתן הקואליציוני מעניק לה השפעה לא פרופורציונלית, הרי שבמודל המוצע הבוחר מבין שהדרך להשפיע על זהות ראש הממשלה היא חיזוק אחת מהמפלגות הגדולות. שנית, המפלגות עצמן יונעו להתאחד, להרחיב את בסיס התמיכה הציבורי שלהן ולמתן עמדות קיצוניות לשם כך. תהליך זה עשוי להוביל לצמצום הפיצול הקיים כיום וליצירת תחרות ממשית בין "מפלגות שלטון". עם זאת, חשוב להדגיש כי המודל אינו מבקש לבטל פלורליזם מפלגתי או להפוך את "המסלול האוטומטי" לנתיב המרכזי להקמת ממשלה. להיפך. מטרתו היא להיות מנגנון הכרעה במקרה שבו "המסלול המוסכם" והמגעים הקואליציוניים שביסודו, לא הניבו ממשלה. דווקא משום שמדובר באפשרות העשויה להוביל לממשלה צרה וחלשה יחסית, עצם קיומו של "המסלול האוטומטי" צפוי לתמרץ את כלל השחקנים להגיע להסכמות מוקדמות יותר.

### מבוי סתום מסתיים בממשלה ולא בבחירות

מאפיין בולט של המערכת הישראלית בשנים האחרונות הוא היעדר היכולת לייצר הכרעה לאחר בחירות. כלומר, לוודא שמערכת בחירות תסתיים בהקמת ממשלה יציבה ואפקטיבית. המודל המוצע מתקן כשל יסודי זה בכך שהוא משנה את נקודת הסיום של התהליך הפוליטי: אם לא תושג הסכמה על מועמד, תוקם ממשלה במינוי אוטומטי של ראש ממשלה בידי הנשיא. ייסודו של "מנגנון הכרעה" שכזה נועד למנוע מצב של ואקום שלטוני. מנגנון זה גם מחזיר את הוודאות המוסדית בתהליך הרכבת הממשלה, שכן על פיו תמיד תוקם ממשלה בסופו של התהליך. המשמעות המעשית היא קיצור פרקי הזמן שבהם מדינת ישראל מתנהלת ללא מדיניות מסודרת ותחת חוסר יציבות במינוי בכירים, בהקצאת תקציבים ובקידום תוכניות ארוכות טווח. חשוב להדגיש – המודל אינו כופה ממשלת רוב, אלא מאפשר גם הקמת ממשלת מיעוט בתנאי שהיא עומדת בכללים שנקבעו. בכך ניתן מענה פרגמטי למציאות פוליטית מקוטבת, בלי לוותר על עקרונות דמוקרטיים בסיסיים של הכרעה ואחריות שלטונית.

### צמצום כוח המיקוח של מפלגות קטנות

במרכז הכשלים של המערכת הקיימת עומד המנגנון שמקנה למפלגות קטנות כוח חריג: הן יודעות שכישלון בהרכבת ממשלה יחזיר את המערכת לבחירות, ולכן מרכיב הממשלה נאלץ להיענות לדרישותיהן. המודל המוצע מנטרל את מנוף הלחץ הזה: אם אין רוב מוסכם, תוקם ממשלה באופן אוטומטי. במצב כזה, המפלגות הקטנות אינן יכולות עוד לאיים בבחירות לצורך קבלת הטבות סקטוראליות. בכך מתהפכת היררכיית הכוח: הסיעה הגדולה והציבור הרחב מקבלים את מרכז הכובד, ומפלגות הנישה נדרשות להתגמש או להסתפק בתפקידי משנה. זהו לא רק תיקון טכני, אלא שינוי תפיסתי של המערכת – חזרה מדמוקרטיה סחטנית לדמוקרטיה מייצגת, המבוססת על הכרעות ציבוריות רחבות ולא על מאזן כוחות מקרי.

### חיזוק האחריות מול הכנסת

המודל אינו מסתפק בהבטחת הקמת ממשלה באמצעות שינוי בכללים הנוגעים לתהליך הרכבתה. השאיפה הרחבה יותר היא לבנות סביבה מוסדית שבה ממשלות גם שורדות וגם ניתנות להחלפה כאשר יש לכך היתכנות פוליטית וציבורי. העמקת האחריות מושגת באמצעות מעבר לאי־אמון קונסטרוקטיבי מלא שבו קיים צורך רק בהצגת מועמד לראשות הממשלה (ולא הצגת הרכב ממשלה כמו שנהוג כיום) לצד דרישת רוב מיוחד של 70 חברי כנסת לפיזור הכנסת. כך מצטמצמת האפשרות להטיל "פצצה פוליטית" בדמות מערכת בחירות מדי מספר חודשים, אך יכולת הכנסת להחליף ממשלה שאינה מתפקדת או שאינה נהנית יותר מאמון הכנסת נשמרת. יחדיו, שני מנגנונים אלו מייצבים את מחזור החיים הממשלתי ללא פגיעה בעקרון הריבונות של הכנסת ומתוך שמירה על יציבות פוליטית.

## 4.2 אתגרים ביישום

יישום המודל המוצע להרכבת ממשלה בישראל צפוי לעורר קשיים מוסדיים ופוליטיים לא מבוטלים. אף שהמודל נועד לחזק את היציבות השלטונית ולצמצם את התלות במפלגות קטנות, הדרך למימושו רצופה מכשולים של ממש. להלן עיקרי האתגרים המרכזיים הצפויים והצעות להתמודדות עימם:

### התנגדות צפויה של מפלגות בינוניות וקטנות

המודל המוצע מצמצם באופן ישיר את כוחן של מפלגות קטנות ובינוניות בתהליך ההרכבה, שכן הוא מבטל את המצב הקיים שבו אף ממשלה אינה יכולה לקום בלעדיהן. המשמעות הפוליטית היא פגיעה במעמדן כמחזיקות במפתחות להקמת הממשלה ומעבר למציאות מוסדית ופוליטית שבה למפלגות הגדולות יש עדיפות מובהקת. לפיכך, ניתן לצפות להתנגדות חריפה מצד סיעות אלו, הרואות בכוח המיקוח הקואליציוני אמצעי מרכזי לשימור השפעתן המדינית והתקציבית. מאחר שכל שינוי מהותי במבנה תהליך ההרכבה מחייב תיקון של חוק יסוד: הממשלה, ולשם כך נדרש רוב של 61 חברי כנסת לפחות, התנגדות זו עלולה לטרפד את המהלך עוד בשלב החקיקה.

על כן, יישום הרפורמה מחייב אסטרטגיה פוליטית רחבה של השגת לגיטימציה ציבורית ומוסדית, ולא רק מהלך חקיקתי טכני. חשוב להדגיש כי מטרת המודל המוצע אינה לפגוע ביכולת ההשפעה של מפלגות קטנות ובינוניות על סדר היום הפוליטי. המטרה היא לייצר מתאם גבוה יותר בין גודל המפלגה לבין השפעתה על הרכב הממשלה ומדיניותה. מדובר בחלק ממאמץ כולל של שיקום מוסדות השלטון בישראל, המיועד לחזק את כלל המערכים הדמוקרטיים ולהביא להתאמה גבוהה יותר בין העדפות הציבור לבין המדיניות המאומצת בפועל. גישה זו תאפשר לממשלה ולמחוקק למצב את השינוי כחלק ממהלך ממלכתי רחב שמטרתו לחזק את עקרונות המשילות, היציבות והאמון הציבורי. במקום להציג את הרפורמה כצעד הפוגע במפלגות קטנות, ניתן להדגיש כי מדובר בצעד לחיזוק הרשות המחוקקת והרשות המבצעת גם יחד, לצמצום תופעת הפוליטיזציה של המוסדות ולהשבת יכולת הפעולה לממשלה הנבחרת. במילים אחרות, ככל שהרפורמה תיתפס כמהלך ממלכתי כולל לשיקום המערכת הפרלמנטרית ולא כמהלך פוליטי-מפלגתי, כך יקטן הפוטנציאל להתנגדות עזה מצד המפלגות הקטנות, והסיכוי לגייס תמיכה חוצת גושים יגדל.

### פגיעה בעקרון הייצוגיות

אחת הביקורות המרכזיות הצפויות כלפי המודל המוצע נוגעת לחשש מפגיעה בעקרון הייצוגיות, שהוא מאבני היסוד של המשטר הישראלי. ישראל נחשבת לאחת המדינות בעלות השיטה היחסית הטהורה ביותר בעולם: המדינה כולה היא אזור בחירה אחד, אחוז החסימה נמוך יחסית וחלוקת המושבים בכנסת נעשית לפי שיעור הקולות המדויק שקיבלה כל מפלגה.

כתוצאה מכך, גם קבוצות חברתיות, מגזריות ואתניות קטנות זוכות לייצוג בפרלמנט, והכנסת משקפת באופן כמעט מלא את הפסיפס החברתי והפוליטי של החברה הישראלית.

המודל המוצע, שלפיו ראש המפלגה הגדולה ביותר ימונה לראש הממשלה גם בהיעדר רוב ברור, עשוי להיתפס כסטייה מעקרון הייצוגיות. במבט ראשון, נדמה שהוא מעניק יתרון מוסדי מובנה למפלגות הגדולות ומצמצם את השפעתן של מפלגות קטנות, שרובן מייצגות קבוצות קטנות באוכלוסייה. מבקרי המודל עשויים לטעון כי בכך נוצר פער בין הלגיטימציה האלקטורלית לבין ההכרעה השלטונית: אם מפלגה זוכה למשל ב־25–35 מנדטים בלבד, ויושב הראש שלה ממונה לראשות הממשלה ללא תמיכת רוב הכנסת, עלול להיווצר הרושם שמדובר בממשלה בעלת לגיטימציה דמוקרטית מוגבלת. נוסף על כך, המבקרים עשויים לטעון כי מנגנון כזה מחליש את השפעת הציבור על תוצאות הבחירות. בעוד שבשיטה היחסית כל קול נועד להשפיע על הרכב הקואליציה ועל מאזן הכוחות בין המפלגות, במודל שבו המפלגה הגדולה ביותר מקבלת עדיפות מוסדית אוטומטית, חלק מהבוחרים עלולים לחוש שקולם חסר משמעות אם לא הצביעו למפלגות הגדולות.

עם זאת, חשוב להבחין בין פגיעה בייצוגיות כערך נורמטיבי לבין צמצום כוח המיקוח הקואליציוני. המודל אינו משנה את כללי הבחירה או את שיטת הייצוג בכנסת. כלומר, כל הקבוצות והמגזרים ימשיכו להיות מיוצגים באופן יחסי על פי שיעור הצבעתם. מה שישתנה הוא כללי הרכבת הממשלה, כלומר סדר העדיפויות במנגנון התרגום של התוצאה האלקטורלית. במובן זה, אין פגיעה בייצוגיות עצמה, אלא איזון מחודש בין ייצוגיות למשילות.

יתרה מכך, אחת ממטרות המודל היא דווקא להחזיר את האחריות הציבורית למפלגות הגדולות, מתוך שמירה על המבנה הפרלמנטרי הקיים. כיום, ריבוי המפלגות יצר מצב שבו אף גורם פוליטי אינו נושא באחריות ברורה להצלחת הממשלה או לכישלונה, מה שמחליש את הקשר בין הבוחר לנבחר. המודל החדש מבקש להחזיר את קשר האחריות הישיר בין המפלגה המובילה בבחירות לבין תוצאות המשילות בפועל, ובכך לחזק דווקא את הייצוגיות האפקטיבית של הציבור, ולא את הייצוגיות הפורמלית בלבד.

מעבר לכך, עקרון הייצוגיות נשמר באמצעות מנגנון האי־אמון הקונסטרוקטיבי. לפיו, ממשלת מיעוט יכולה להיות מוחלפת בידי רוב שמתגבש במסגרת הרכב הכנסת הנוכחית. כך נשמרת יכולת ההשפעה של הרוב הפרלמנטרי, גם כאשר הממשלה נבנית ממיעוט.

### קיום של ממשלות מיעוט בלתי־מתפקדות

המסלול האוטומטי במודל המוצע מבוסס על האפשרות למנות את ראש המפלגה הגדולה ביותר לראש ממשלה גם ללא רוב מובהק בכנסת, ובכך לאפשר הקמת ממשלה מתפקדת גם כאשר לא קיימת הכרעה גושית. מטרת ההסדר היא למנוע מצב של מבוי סתום פוליטי מתמשך, שבו פיזור הכנסת הוא ברירת המחדל. עם זאת, יש להכיר בכך שהקמת ממשלת

מיעוט טומנת בחובה סיכונים של ממש ליעילות המשילות וליציבות השלטונית.

בניגוד לדמוקרטיות סקנדינביות כמו **שוודיה**, **נורווגיה** ו**דנמרק**, שבהן ממשלות מיעוט הן תופעה רווחת ומקובלת, בישראל חסרה תרבות פוליטית של שיתוף פעולה בין הקואליציה לאופוזיציה. במציאות פוליטית מקוטבת שבה ההזדהות המפלגתית חזקה מההזדהות הרעיונית קיים סיכון שממשלת מיעוט תהפוך לישות חסרת יכולת פעולה: היא תתקשה להעביר תקציב מדינה, לקדם חקיקה מהותית או לנהל מדיניות עקבית וארוכת טווח. מצב זה עלול ליצור שיתוק שלטוני ממושך, שיביא בסופו של דבר לשחיקת אמון הציבור במודל כולו. במילים אחרות, קיים חשש שהמודל, המבקש למנוע מבוי סתום, ייצור מצב חדש של "שלטון ללא הכרעה" – ממשלה חוקית אך משותקת הפועלת רק מכוח ברירת המחדל. כדי להתמודד עם חשש זה, יש להבטיח את קיומו של מנגנון מוסדי מאוזן, המאפשר מצד אחד לממשלה להמשיך ולתפקד בהיעדר רוב קבוע, אך מצד שני יוצר מסלול מוסדר וברור להחלפתה כאשר מתגבשת בכנסת חלופה ממשית.

כדי להתמודד עם החשש שממשלת מיעוט תתפקד כגוף משותק וחסר יכולת שלטונית, המודל כולל מנגנון איזון ברור בדמות אי־אמון קונסטרוקטיבי. לפי מנגנון זה, שנהוג במספר מדינות מצומצם ואף בישראל משנת 2001, הכנסת יכולה להחליף את הממשלה הקיימת בלי להתפזר, אך רק אם היא מצביעה ברזמנית בעד מועמד חלופי לראשות הממשלה אשר נהנה מתמיכת רוב.<sup>100</sup> בכך נמנעת האפשרות להפיל ממשלה ללא חלופה מוסכמת, מצטמצמים התמריצים לאופוזיציה לעסוק בהכשלה טקטית בלבד ומובנה תמריץ חיובי להקמת קואליציה חלופית המבוססת על אחריות שלטונית. לצד זאת, נשמרת בידי הכנסת האפשרות לפזר את עצמה ברוב של 70 חברי כנסת – סף שאינו בלתי אפשרי, אך מבטיח שמהלך זה יעשה רק כאשר קיים רוב ברור ולא מתוך שיקולים פוליטיים קצרי טווח.

יתרה מכך, חשוב להבהיר כי אם לא התגבש רוב מוסכם, החלופה לממשלת מיעוט אינה ממשלה מתפקדת אחרת, אלא המשך פעילותה של ממשלת מעבר ללא הגבלת זמן. זהו מצב שבו אין אחריות פרלמנטרית אפקטיבית ואין אמון ציבורי מחודש. במילים אחרות, הסיכון האמיתי אינו בהקמת ממשלת מיעוט, אלא דווקא באי־הקמה של ממשלה כלל. המודל מבקש למנוע דינמיקה הרסנית זו ולאפשר הקמת ממשלה גם בתנאי אי־הכרעה, לצד שמירה על נתיב מוסדי ברור ואחראי להחלפתה – במקום מנגנון מתמשך של שיתוק פוליטי וסבבי בחירות חוזרים.

100 Marco Improta, "From Bonn to Third-Wave Democracies: Transnational Diffusion of the Constructive Vote of No-Confidence," *Democratization* (2026): 1–21.

### כנסת המקדמת מדיניות בניגוד לעמדת הממשלה

במאה השנים האחרונות חל במדינות דמוקרטיות רבות תהליך שבו נדד מרכז הכובד של עיצוב המדיניות הציבורית מהפרלמנט לממשלה. הממשלה קובעת את סדר היום, מכוונת את החקיקה והמדיניות באמצעות שליטתה בפרלמנט והופכת להיות הגורם המשפיע ביותר על חיי האזרח. ביקורת אפשרית נגד המודל המוצע היא שבמציאות של ממשלת מיעוט יחול כרסום בעקרון הזה, וייתכן מצב שבו הכנסת (הנשלטת בידי מפלגות המתנגדות לממשלה אך אינן מסוגלות להוביל לפיזורה בשל הרוב היחסי הנדרש) כופה על הממשלה חקיקה המנוגדת למדיניותה.

מדובר בחשש תיאורטי יותר מאשר מעשי. ראשית, יש להניח כי מפלגות האופוזיציה יתקשו לשתף פעולה בנושאי מדיניות משמעותיים, שהרי אם לא כן, היו מצליחות לשתף פעולה ולהקים ממשלת רוב. שנית, גם במקרה הלא סביר שבו מקודמת בכנסת מדיניות שהממשלה מתנגדת לה, לממשלה כלים רבים לסכלה: תחילה, שליטתה במשרדי הממשלה ובסדר היום הפוליטי מאפשרת לה לשתף פעולה עם מפלגות אופוזיציה כדי לסכל חקיקה המנוגדת למדיניותה. שנית, היא יכולה תמיד להחליט כי אין ברצונה להמשיך לכהן כממשלת מיעוט ולהוביל לפיזור הכנסת, או על ידי ראש הממשלה לפי המנגנון הקבוע בחוק יסוד: הממשלה או באמצעות ייזום חוק לפיזור הכנסת (שבוודאי יזכה לתמיכת האופוזיציה).





## פרק ו | סיכום

תהליך הרכבת הממשלה הוא אחד מהרגעים הקריטיים ביותר בדמוקרטיה פרלמנטרית. זהו השלב שבו תוצאות הבחירות מתורגמות לכדי ממשלה מתפקדת. מדובר בנקודת המפגש המרכזית בין הריבון – הציבור – לבין ההנהגה הפוליטית שמפקדת על ניהול ענייני המדינה. בחירות מספקות תשובה לשאלה מי יישב בפרלמנט, אך תהליך הרכבת הממשלה מספק תשובה לשאלה מי ימשול הלכה למעשה. משום כך, זהו מנגנון שמטבעו חייב להיות ברור, סדור ובעל יכולת להבטיח מעבר חלק מהכרעת הבוחר לכינון רשות מבצעת אפקטיבית.

הסדרים להרכבת ממשלה קיימים בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות, אם כי אופיים משתנה: יש מדינות שבהן הכללים מעוגנים במפורש בחוקה או בחוקי יסוד ולעומתן מדינות אחרות שבהן מסתמכים על נורמות לא כתובות ועל מסורות פרלמנטריות. כדי לבחון את המקרה הישראלי בפרספקטיבה השוואתית, פותח בנייר זה אינדקס ייחודי שמדרג את הסדרי הרכבת הממשלה במדינות שונות לפי מידת הנוקשות שלהם. הניתוח העלה כי ישראל משתייכת לקבוצה של מדינות כמו גרמניה וספרד, שבהן תהליך ההרכבה מוגדר ונוקשה יחסית, עם לוחות זמנים קצרים, שלבים ברורים ואחריותיות ישירה מול הפרלמנט.

מתוך סקירה זו וניתוח עומק של מקרה המבחן הישראלי עלתה מסקנה ברורה: תהליך הרכבת הממשלה בישראל אומנם איננו חריג במבנהו הפורמלי, אך בפועל קיימים בו בפגמים מבניים שהופכים אותו לבלתי מותאם למציאות הפוליטית המקומית: ראשית, אין בו מנגנוני הכרעה מעבר לפיזור הכנסת ויציאה לבחירות חדשות. שנית, סמכויות הנשיא, שהוא המוסד האמון על התהליך כולו, מוגבלות ואינן מאפשרות לו למלא תפקיד מתווך או פוסק במקרים של מבוי סתום. לבסוף, הסביבה המוסדית והפוליטית המאופיינת במערכת מפלגתית מפוצלת, בפוליטיקה "גושית" וברמות קיטוב גבוהות מחמירה את המצב. התוצאה היא שכל כשל מוסדי עלול להיות קטליזטור לחוסר יציבות.

על בסיס מסקנות אלו מוצע בנייר מודל חדש להרכבת ממשלה. מודל זה שואף לשלב נוקשות מוסדית עם גמישות פוליטית, כדי להבטיח כי גם במקרים שבהם אין הכרעה ברורה, יהיו נתיבים להקמת ממשלה יציבה ומתפקדת תחת פיזורים חוזרים ונשנים של הכנסת. המודל כולל מסלול שבו הנשיא מטיל לאחר התייעצויות את המנדט להרכבת הממשלה על המועמד שלו הסיכוי הגבוה ביותר להצלחה. אולם, המודל קובע כי אם הקמת הממשלה במסלול זה תיכשל, ימנה הנשיא לתפקיד ראש הממשלה את ראש המפלגה הגדולה ביותר – ללא צורך בהצבעת אמון בכנסת. יחד עם שינוי זה בתהליך הרכבת הממשלה, המודל מציע להקשות על הכנסת להתפזר, לקבוע כי נדרש לשם כך רוב של 70 חברי כנסת ולאסור על פיזור כנסת בזמן תהליך הרכבת ממשלה. יישום רפורמה מוסדית זו צפוי לתרום לחיזוק יסודות הדמוקרטיה הישראלית, להפחית את השיתוק הפוליטי ולחזק את אמון הציבור במוסדות השלטון.

יישום רפורמה זו, שנוגע לליבת התהליכים הדמוקרטיים בישראל, דורש לא רק שינוי חוקתי אלא גם שינוי של תרבות פוליטית: מעבר מתרבות של חסימות והימנעות לתרבות של שיתוף

פעולה מתוך ראיית טובת הציבור. כמו כל רפורמה משמעותית, גם ביישום רפורמה זו צפויים מכשולים: התנגדות מצד מפלגות קטנות, חשש לפגיעה בייצוגיות וקשיי תפקוד של ממשלות מיעוט הם אתגרים אמיתיים. אולם, ניתן להתמודד עימם באמצעות עיצוב מוסדי מדויק, שקיפות ואסטרטגיה פוליטית מתאימה.

בסופו של דבר, הצלחתו של המודל תלויה לא רק בניסוחו המשפטי אלא גם בנכונותה של המערכת הפוליטית לאמץ תפיסה חדשה של ממשל: כזו המעדיפה הכרעה על פני קיפאון, רציפות שלטונית על פני פיזורים תכופים ואחריות מוסדית על פני סחטנות קואליציונית.



## פרק ז | רשימת מקורות

## מקורות בעברית

1. אזולאי, מורן, ויובל קרני. "ממשלת נתניהו-גנץ: נחתם ההסכם בין הליכוד וכחול לבן". Ynet, 20 באפריל, 2020.
2. אשר, אור. *פיזור פרלמנטים: כיצד נכון לאתחל את המערכת הפוליטית?* תל אביב: תכלית – המכון למדיניות ישראלית, פברואר 2026.
3. בלאנדר, דנה, ועופר קניג. *מוסד הנשיאות בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2024.
4. דוד, צחי, וקרנית פלוג. *שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.
5. גליקמן, אביעד. "פרס הטיל על נתניהו את משימת ההרכבה". כלכליסט, 20 בפברואר 2020.
6. וייל, רבקה. "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת-מעבר". *משפט וממשל* 13 (2010): 167–223.
7. זרחיה, צבי. "מחיר הישרדות הממשלה: הכספים הקואליציוניים זינקו פי 7 בתוך ארבע שנים". כלכליסט, 28 במרץ 2026.
8. *חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.
9. חי, שחר, ויובל קרני, וקובי נחשוני. "הכנסת פוזרה סופית: בחירות ב־17 בספטמבר". Ynet, 30 במאי 2019.
10. מבקר המדינה. *מבנה הממשלה בישראל: שינויים והשלכותיהם על תפקודה*. ירושלים: משרד מבקר המדינה, מאי 2026.
11. פלסנר, יוחנן, וגדעון רהט. *תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.
12. שמיר, מיכל, וגדעון רהט. "ארבע מערכות בחירות בשנתיים: משבר ייחודי או חזון לבאות?" בתוך *הבחירות בישראל 2019–2021* בעריכת מיכל שמיר וגדעון רהט, 19–50. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

13. שפירא, אסף, ויוחנן פלסנר. *החזרת היציבות למערכת הפוליטית: הצעה לרפורמה*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.
14. שטרית, שמעון, משה נסים, מאיר שטרית, קרין נהון, מיכל טמיר, ואיתן הברמן. ממשל נאמן: דין וחשבון הוועדה לתיקוני ממשל. תל אביב: המרכז להעצמת האזרח, 2024.

### מקורות באנגלית

1. Amitai, Yair, Noam Gidron, and Omer Yair. "Political Polarization in Israel, 1992–2022." In *The Elections in Israel 2022*, 21–41. Routledge, 2023.
2. André, Audrey, Sam Depauw, and Kris Deschouwer. "Changing Investiture Rules in Belgium." In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, 49–66. London: Routledge, 2015.
3. Artés, Joaquín. "Do Spanish Politicians Keep Their Promises?" *Party Politics* 19, no. 1 (2013): 143–58.
4. Bäck, Hanna, and Johan Hellström. "Minority Governments in Sweden." In *Minority Governments in Comparative Perspective*, edited by Bonnie N. Field and Shane Martin, Oxford: Oxford University Press, 2022, 129–148.
5. Baron, David P. "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems." *American Political Science Review* 85, no. 1 (1991): 137–64.
6. Bantel, Ivo. "Camps, Not Just Parties: The Dynamic Foundations of Affective Polarization in Multi-Party Systems." *Electoral Studies* 83 (2023): 102614.
7. Bassan-Nygate, Lotem, and Chagai M. Weiss. "Party Competition and Cooperation Shape Affective Polarization: Evidence from Natural and Survey Experiments in Israel." *Comparative Political Studies* 55, no. 2 (2022): 287–318.

8. Bergman, Torbjörn. "Formation Rules and Minority Governments." *European Journal of Political Research* 23, no. 1 (1993): 55–66.
9. Bulmer, Elliot. *Dissolution of Parliament*. International IDEA Constitution-Building Primer, No. 16. Stockholm: International IDEA, 2017.
10. Dandoy, Régis, and Lorenzo Terrière. "Caretaker Governments in Belgium: The New Normal?" In *Belgian Exceptionalism: Belgian Politics between Realism and Surrealism*, edited by Didier Caluwaerts and Min Reuchamps, 123–37. London: Routledge, 2021.
11. Diskin, Hanna, and Abraham Diskin. "The Politics of Electoral Reform in Israel." *International Political Science Review* 16, no. 1 (1995): 31–45.
12. Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen, 1954.
13. Field, Bonnie N. "Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero." In *Spain's "Second Transition?"*, 39–56. London: Routledge, 2013.
14. Field, Bonnie N., and Shane Martin, eds. *Minority Governments in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2022.
15. Gerbaudo, Paolo. *The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy*. London: Pluto Books, 2018.
16. Giannetti, Daniela. "Mario Monti's Technocratic Government." *Italian Politics* 28, no. 1 (2013): 133–52.
17. Golder, Sona N. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.
18. Green-Pedersen, Christoffer. "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'." *Journal of Public Policy* 21, no. 1 (2001): 53–70.

Hazan, Reuven Y. "Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election.<sup>19</sup> of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System." *Electoral Studies* 15, no. 1 (1996): 21–37.

Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat. *Democracy within Parties: Candidate.<sup>20</sup> Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Hetherington, Marc J., and Thomas J. Rudolph. *Why Washington Won't.<sup>21</sup> Work: Polarization, Political Trust, and the Governing Crisis*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

Hermann, Tamar. "The Rise of Instrumental Voting: The Campaign for.<sup>22</sup> Political Reform." In *The Elections in Israel 1992*, edited by Asher Arian and Michal Shamir. Albany: State University of New York Press, 1994.

Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra,<sup>23</sup> and Sean J. Westwood. "The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States." *Annual Review of Political Science* 22, no. 1 (2019): 129–46.

Katz, Richard S., and Peter Mair. "Changing Models of Party Organization.<sup>24</sup> and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1, no. 1 (1995): 5–28.

Kelso, Alexandra. "Parliament and Government Formation in the United.<sup>25</sup> Kingdom: A Hidden Vote of Investiture." In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, 29–48. London: Routledge, 2015.

Laakso, Markku, and Rein Taagepera. "Effective Number of Parties: A.<sup>26</sup> Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12, no. 1 (1979): 3–27.

Leston-Bandeira, Cristina, and Jorge M. Fernandes. "Parliamentary.<sup>27</sup> Investiture Rules in Portugal's Semi-Presidential Democracy." In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, 217–32. London: Routledge, 2015.

Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.28

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.29

Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction.” In *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, edited by Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, 1–64. New York: Free Press, 1967.30

Martin, Lanny W., and Randolph T. Stevenson. “Government Formation in Parliamentary Democracies.” *American Journal of Political Science* 45, no. 1 (2001): 33–50.31

Martin, Shane. “Government Formation in Ireland: Learning to Live without a Majority Party.” In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, 121–36. London: Routledge, 2015.32

McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman, and Murat Somer. “Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities.” *American Behavioral Scientist* 62, no. 1 (2018): 16–42.33

Mettler, Suzanne, and Claire Leavitt. “Public Policy and Political Dysfunction: The Policy space, Policy Maintenance, and Oversight.” In *Can America Govern Itself?*, edited by Frances E. Lee and Nolan McCarty, 239–70. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.34

Miley, Thomas Jeffrey. “Austerity Politics and Constitutional Crisis in Spain.” *European Politics and Society* 18, no. 2 (2017): 263–83.35

Nguyễn-Duy, I. “France: Excluding Parliament from Government Formation.” In *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, 292–306. London: Routledge, 2015.36

O'Malley, Eoin. "The Slow Formation of the Government." *In How Ireland Voted 2020: The End of an Era*, 297–320. Cham: Springer International Publishing, 2021.

Orriols, Lluís, and Guillermo Cordero. "The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election." *South European Society and Politics* 21, no. 4 (2016): 469–92.

Peretz, Don, and Gideon Doron. "Israel's 1996 Elections: A Second Political Earthquake?" *The Middle East Journal* 50, no. 4 (1996): 529–46.

Pildes, Richard H. "The Age of Political Fragmentation." *Journal of Democracy* 32, no. 4 (2021): 146–59.

Poguntke, Thomas. *Parties without Firm Social Roots?: Party Organisational Linkage*. Keele: Keele European Parties Research Unit, 2002.

Rahat, Gideon. "The Politics of Electoral Reform Abolition: The Informed Process of Israel's Return to Its Previous Electoral System." *Political Studies* 54, no. 1 (2006): 43–64.

Rahat, Gideon. "The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be." In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, edited by Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg, 123–51. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. "One Winner, Two Winners, No Winners: The 2009 Elections in Israel." *Representation* 45, no. 4 (2009): 405–20.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System." In *The Politics of Electoral Systems*, edited by Michael Gallagher and Paul Mitchell, 333–51. Oxford: Oxford University Press, 2005.

- Rasch, Bjørn Erik. "Why Minority Governments? Executive–Legislative.46  
Relations in the Nordic Countries." In *Parliamentary Government in  
the Nordic Countries at a Crossroads*, 46–61. Stockholm: Swedish  
.Parliamentary Studies, 2011
- Rasch, Bjørn Erik, Shane Martin, and José Antonio Cheibub. *Investiture.47  
.Rules and Government Formation*. Oxford: Oxford University Press, 2015
- Rasch, Bjørn Erik, and George Tsebelis, eds. *The Role of Governments in.48  
.Legislative Agenda Setting*. London: Routledge, 2011
- Saiegh, Sebastian M. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying.49  
.Shape Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011
- Scharrer, Manuel Elias, Christina Gahn, Jana Bernhard-Harrer, Marvin.50  
Stecker, and Julia Partheymüller. "From Crisis Governance to Electoral  
Normality and the Longest Coalition Negotiations: The 2024 Austrian  
.Parliamentary Election." *West European Politics* (2025): 1–20
- Shamir, Michal, and Gideon Rahat, eds. *The Elections in Israel 2019–2021. .51  
.Abingdon: Routledge, 2022*
- Shugart, Matthew S. "The Electoral System of Israel." In *The Oxford.52  
Handbook of Israeli Politics and Society*, edited by Reuven Y. Hazan, Alan  
Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat, 331–49. Oxford: Oxford  
.University Press, 2021
- Simón, Pablo. "The Multiple Spanish Elections of April and May 2019:.53  
The Impact of Territorial and Left–Right Polarisation." In *The Politics of  
.Polarisation*, 189–222. London: Routledge, 2022
- Strøm, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge:.54  
.Cambridge University Press, 1990
- Strøm, Kaare. "A Land of Minority Governments." In *Minority Governments.55  
in Comparative Perspective*, edited by Bonnie N. Field and Shane Martin,  
.66–85. Oxford: Oxford University Press, 2022

Strøm, Kaare, Ian Budge, and Michael J. Laver. "Constraints on Cabinet.56  
Formation in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political  
Science* 38, no. 2 (1994): 303–35

Strøm, Kaare, and Charles T. McClean. "Minority Governments Revisited." 57  
In *New Developments in the Study of Coalition Governments*, edited  
by Patrick Dumont, Bernard Grofman, Torbjörn Bergman, and Tom  
.Louwerse, 133–170. Springer, 2024

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. *Cabinets and*.58  
*Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*.  
.Oxford: Oxford University Press, 2008

Tsebelis, George, and Eun Young Ha. "Coalition Theory: A Veto Players' 59  
.Approach." *European Political Science Review* 6, no. 3 (2014): 331–57

Valentim, Vicente, and Elias Dinas. "Does Party-System Fragmentation.60  
Affect the Quality of Democracy?" *British Journal of Political Science* 54,  
.no. 1 (2024): 152–78

Van Spanje, Joost, and Wouter van der Brug. "The Party as Pariah: The.61  
Exclusion of Anti-Immigration Parties and Its Effect on Their Ideological  
.Positions." *West European Politics* 30, no. 5 (2007): 1022–40

France 24. "Austria Far-Right Supporters Toast Historic Victory." [France](#).62  
[24](#), September 30, 2024

House of Representatives (Netherlands). [Rules of Procedure of the House](#).63  
[of Representatives](#)

New Zealand Department of the Prime Minister and Cabinet. "[Government](#).64  
[Formation](#)." In *Cabinet Manual*

Parliament of Canada, House of Commons. "[Our Parliamentary](#).65  
[Framework](#)



## פרק ח | נספח: מדינות השוואה – תהליך הרכבת ממשלה

## פרק ח | נספח: מדינות השוואה – תהליך הרכבת ממשלה

| מדינה    | גורם ממנה   | גורם מאשר       | ההליך                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | סעיף חוקתי | ציון אינדקס | סוג מערכת           |
|----------|-------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------|---------------------|
| אוסטריה  | הנשיא       |                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>הנשיא ממנה את ראש הממשלה.</li> <li>אף שאין חובה חוקתית לכך, באופן מסורתי הנשיא ממנה את ראש המפלגה הגדולה ביותר או את בעל הסיכוי הגדול ביותר להרכיב ממשלה.</li> <li>הממשלה אינה צריכה לזכות באמון הפרלמנט כדי לכהן, אך יכולה ליפול בהצבעת אי-אמון.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | סעיף 70    | 6           | נוקשה במידה בינונית |
| אוסטרליה | המושל הכללי | הפרלמנט         | <ol style="list-style-type: none"> <li>המושל הכללי ממנה את ראש הממשלה. לרוב מדובר בראש המפלגה הגדולה ביותר (שהיא גם בעלת רוב בפרלמנט).</li> <li>במקרים שבהם הפרלמנט מפוצל ואין מפלגה אחת אשר השיגה רוב בפרלמנט, ימנה המושל הכללי את המועמד שלו הסיכוי הגבוה ביותר להשיג רוב.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | סעיף 64    | 2           | גמישה               |
| איסלנד   | הנשיא       |                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>הנשיא ממנה נציג פוליטי (לרוב יו"ר מפלגה) כ"חוקר" שתפקידו לבחון אפשרות להקים קואליציה. לנשיא שיקול דעת רחב והוא אינו מחויב למפלגה הגדולה ביותר.</li> <li>משא ומתן קואליציוני פתוח – המועמד לראשות הממשלה מנהל מגעים עם ראשי המפלגות בניסיון להגיע להסכמה על ממשלה. אם נכשל, הנשיא רשאי למנות אחר. אין מגבלה חוקית על מספר הסבבים או משך הזמן.</li> <li>מינוי הממשלה – אם מושגת הסכמה קואליציונית, הנשיא ממנה רשמית את ראש הממשלה ואת יתר השרים. אין צורך בהצבעת אמון מוקדמת בפרלמנט.</li> <li>כישלון בהרכבה – אין מנגנון חוקתי לפיזור אוטומטי או ללוחות זמנים. אם לא מושגת הסכמה, התהליך ממשיך באמצעים פוליטיים עד שנבנית קואליציה.</li> </ol> |            | 0           | גמישה               |
| איטליה   | הנשיא       | שני בתי הפרלמנט | <ol style="list-style-type: none"> <li>לאחר הבחירות הנשיא עורך התייעצויות עם ראשי מפלגות בנוגע למועמד לראשות הממשלה.</li> <li>לאחר מכן הנשיא ממנה מועמד לראשות הממשלה (ושרים, בכפוף לאישור ראש הממשלה העתידית).</li> <li>הממשלה מושבעת.</li> </ol> <p>בתוך 10 ימים, על הממשלה לזכות באמון שני בתי הפרלמנט.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 94–92      | 5           | נוקשה במידה בינונית |

|         |         |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      |   |                     |
|---------|---------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---|---------------------|
| אירלנד  | הפרלמנט | הנשיא   | 1. מתקיימים מגעים לבחירת מועמד מוסכם בין הסיעות בפרלמנט.<br>הפרלמנט בוחר מועמד ונשיא המדינה ממנה אותו.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 13.1 | 6 | נוקשה במידה בינונית |
| אסטוניה | הנשיא   | הפרלמנט | 1. נשיא הרפובליקה ממנה מועמד לתפקיד ראש הממשלה בתוך 14 ימים (סעיף 89 לחוקה). לרוב המועמד הוא מי שנראה כבעל סיכוי להשיג רוב פרלמנטרי.<br>2. על המועמד להציג לפרלמנט בתוך 14 ימים נוספים את העקרונות הכלליים של הממשלה המיועדת. הפרלמנט מצביע אם להעניק למועמד את הסמכות להרכיב ממשלה.<br>3. אם המועמד מקבל רוב בפרלמנט, עליו להציג לנשיא רשימת שרים בתוך 7 ימים.<br>4. הנשיא ממנה את הממשלה בתוך 3 ימים ממועד קבלת הרשימה.<br><br>אם המועמד הראשון נכשל בקבלת תמיכת הפרלמנט, רשאי הנשיא למנות מועמד נוסף בתוך 7 ימים. אם גם הניסיון השני כשל, הסמכות להציע מועמד לראשות הממשלה עוברת לפרלמנט. הפרלמנט יכול להציע מועמד משלו ולהצביע על כך. אם גם בשלב זה אף מועמד אינו מצליח להשיג מנדט, הנשיא מפזר את הפרלמנט ומכריז על קיום בחירות חדשות. | 89   | 8 | נוקשה               |
| בלגיה   | המלך    | הפרלמנט | 1. המלך יוזם את תהליך הרכבת הממשלה באמצעות התייעצות עם ראשי המפלגות ומינוי אחראי למשא ומתן קואליציוני (אינפורמטור) ומועמד לראשות הממשלה (פורמטור).<br>2. הנוהג המקובל קובע כי מנהיג המפלגה הגדולה ביותר מקבל מהמלך ראשון את המנדט להרכבת ממשלה.<br>3. הפורמטור מנהל משא ומתן קואליציוני ולעיתים קרובות מתמודד עם תקופה ארוכה של שיחות עד להגעה להסכם ולממשלה. <sup>1</sup><br>הממשלה המוצעת מובאת לאישור הפרלמנט בהצבעת אמון רשמית שמאשרת את הרכב הממשלה ותוכניתה. אף שאין דרישה חוקתית להצבעת אמון, זהו נוהג שהשתרש בפוליטיקה הבלגית.                                                                                                                                                                                                     | 96   | 1 | גמישה               |

<sup>1</sup> Audrey André, Sam Depauw, and Kris Deschouwer, "Changing investiture rules in Belgium." *Parliaments and government formation: Unpacking investiture rules* (2015): 49–66

## פרק ח | נספח: מדינות השוואה – תהליך הרכבת ממשלה

|         |       |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |   |         |
|---------|-------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---------|
| בריטניה | המלך  |         | <p>1. תהליך הרכבת הממשלה בבריטניה נשען על נורמות חוקתיות בלתי כתובות ולא על חקיקה כתובה.</p> <p>2. המלך ממנה לראשות הממשלה את מי שיכול לזכות ברוב בבית הנבחרים (House of Commons).</p> <p>3. אין דרישה להצבעת אמון רשמית – אמון הפרלמנט נחשב לברירת מחדל אלא אם נשלל בפועל.</p> <p>במקרה של פרלמנט חצוי, המשא ומתן בין המפלגות הוא שקובע מי יוכל להרכיב ממשלה.</p>                                                                                                                                                                                                  | 0 |         |
| גרמניה  | הנשיא | הפרלמנט | <p>1. בתום הבחירות מציע נשיא המדינה מועמד אחד לתפקיד הקנצלר בפני הבונדסטאג.</p> <p>2. הצבעה ראשונה: על המועמד לזכות ברוב מוחלט. אם נבחר, הנשיא חייב למנותו.</p> <p>3. אם ההצבעה נכשלת, עומדים לרשות הבונדסטאג 14 יום לבחור כל מועמד אחר באותו רוב מוחלט.</p> <p>4. אם לא נבחר מועמד ברוב מוחלט, נערך סבב שלישי ביום ה־15. מי שזוכה ברוב יחסי מוכרז כמועמד הפרלמנט. על הנשיא להחליט בתוך שבעה ימים אם למנותו כקנצלר בממשלת מיעוט או לפזר את הבונדסטאג ולהורות על בחירות חדשות.</p> <p>לאחר המינוי יכול הקנצלר להיות מודח רק באמצעות הצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבית.</p> | 8 | סעיף 63 |
| דנמרק   | המלך  | הפרלמנט | <p>1. המלך מתייעץ עם ראשי המפלגות וממנה את האדם שלו יש את הסיכויים הטובים ביותר להרכיב ממשלה. לרוב מדובר במנהיג המפלגה הגדולה ביותר.</p> <p>2. המועמד עורך מגעים קואליציוניים במטרה להשיג רוב תפקודי או הסכמה על ממשלת מיעוט יציבה.</p> <p>הממשלה נכנסת לתפקיד עם מינוי רשמי מהמלך. מכיוון שאין צורך בהצבעת אמון (פרלמנטריזם שלילי), עליה לוודא כי אין רוב מוחלט המתנגד לה (כלומר אין יותר מ־90 מתנגדים) כדי להמשיך להתקיים.</p>                                                                                                                                    | 2 | סעיף 14 |

נוקשה

גמישה

|       |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |   |                                                                                                                                 |       |
|-------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| הולנד | הפרלמנט | <p>1. ביום שאחרי הבחירות, נשיא בית הנבחרים נפגש עם ראשי הסיעות בפרלמנט. יחד הם ממנים אדם שיתחיל בשיחות עם כל אחד מראשי המפלגות כדי לברר אילו מפלגות יכולות להרכיב קואליציה (אינפורמטור – Informateur).</p> <p>2. הדיון הפרלמנטרי על תוצאות הבחירות חייב להתקיים בתוך שבוע מכינון בית הנבחרים החדש. בדיון זה הפרלמנט מנסח מנדט וממנה רשמית את האינפורמטור. תפקידו הוא לבחון אילו מפלגות יכולות להרכיב ממשלה חדשה ולסייע בניהול משא ומתן על קווי היסוד שלה ועל ההסכמים הקואליציוניים.</p> <p>3. לאחר השלמת משימות האינפורמטור, הפרלמנט ממנה פורמטור (formateur) על פי המלצתו של האינפורמטור. הפורמטור אמון על הרכבת הממשלה החדשה. ברוב המקרים הפורמטור יהיה גם ראש הממשלה הבא. הוא מסיים את המשא ומתן הקואליציוני ומחלק את התיקים בין המפלגות. לאחר מכן הוא מאתר את האנשים שימונו לשרים ולסגני שרים מטעם מפלגות הקואליציה.</p> <p>כאשר הרכב הממשלה הושלם מתקיימת ישיבת השבעה חגיגית. כל שר וסגן שר מאשרים את תמיכתם בהסכם הקואליציוני ולאחר מכן נשבעים אמונים בפני המלך.</p> | 2 | סעיפים 42–43 בחוקה מתייחסים לכך שהמלך ממנה את כל השרים. אולם ההליך עצמו קבוע במסורות פוליטיות ובתקנון בית הנבחרים. <sup>2</sup> | גמישה |
| יוון  | הנשיא   | <p>1. כאשר אף מפלגה אינה זוכה לרוב מוחלט בפרלמנט לאחר הבחירות, נשיא הרפובליקה מעניק מנדט להקמת ממשלה. על פי החוק, המנדט הראשון ניתן לראש המפלגה הגדולה ביותר, ולרשותו עומדים שלושה ימים כדי לנסות לגבש ממשלה הנהנית מאמון רוב החברים בפרלמנט (300 מושבים).</p> <p>2. אם הניסיון הראשון נכשל, המנדט עובר לראש המפלגה השנייה בגודלה ולאחר מכן לשלישית. כל אחד מקבל שלושה ימים.</p> <p>אם כל השלושה נכשלים, הנשיא מזמן את כל ראשי המפלגות לישיבת ייעוץ בניסיון אחרון לגבש קואליציה.</p> <p>חובת בקשת אמון – עד 15 ימים מרגע השבעת ראש הממשלה, על הממשלה לגשת להצבעת אמון בפרלמנט ולזכות באופן פורמלי בתמיכתו.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 9 | סעיפים 37, 84                                                                                                                   | נוקשה |

<sup>2</sup> House of Representatives (Netherlands). [Rules of Procedure of the House of Representatives](#).

|                     |   |                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |         |         |       |
|---------------------|---|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|-------|
| נוקשה               | 9 | סעיפים 6, 67     | <p>1. בחירת ראש הממשלה מתבצעת בידי שני בתי הפרלמנט (Diet). אם שני הבתים אינם מסכימים על מועמד אחד, ולא נבחר מועמד מוסכם בבית היועצים בתוך 10 ימים, בחירתו של בית הנציגים (הבית התחתון) מקבלת קדימות.</p> <p>2. די ברוב קולות המשתתפים בהצבעה בבית הנציגים (רוב פשוט) כדי לבחור מועמד. הקיסר ממנה רשמית את ראש הממשלה שנבחר. הוא חסר סמכות לבחור מועמד אחר.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | הקיסר   | הפרלמנט | יפן   |
| נוקשה               | 9 | חוק יסוד: הממשלה | <p>1. לאחר הבחירות, בתוך 7 ימים, נשיא המדינה מקיים סבב התייעצויות רשמי עם כלל סיעות הכנסת, ולאחר מכן מטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שלדעתו בעל הסיכוי הגבוה ביותר להרכיב ממשלה.</p> <p>2. למועמד הממונה ניתנים 28 ימים להרכבת ממשלה והצגתה בפני הכנסת. הנשיא רשאי להאריך את התקופה פעם אחת ב־14 ימים נוספים.</p> <p>3. אם המועמד נכשל, הנשיא רשאי להטיל את המשימה על חבר כנסת אחר, וגם לו מוקצבים 28 ימים, הפעם ללא אפשרות להארכה.</p> <p>4. אם גם הניסיון השני נכשל, המנדט עובר לכנסת: בתוך 21 ימים, כל חבר כנסת יכול להציע עצמו לראשות הממשלה אם יצליח לגייס 61 חתימות של חברי כנסת.</p> <p>5. אם לא נמצא מועמד הנהנה מתמיכת רוב בתוך 21 הימים – הכנסת מתפזרת באופן אוטומטי ונערכות בחירות חדשות.</p> <p>6. מועמד שהצליח להרכיב ממשלה מציג אותה בפני הכנסת, שצריכה לאשרה באמצעות הצבעת אמון חיובית של לפחות 61 חברי כנסת.</p> <p>7. רק לאחר קבלת אמון הכנסת הממשלה החדשה נכנסת לתפקידה באופן רשמי. אם אף מועמד לא מצליח לעבור את כל שלבי ההרכבה – הכנסת מתפזרת אוטומטית.</p> | הפרלמנט | הנשיא   | ישראל |
| נוקשה במידה בינונית | 4 | סעיפים 56, 59    | <p>1. הנשיא מתייעץ עם המפלגות וממנה מועמד להרכבת הממשלה.</p> <p>2. ראש הממשלה המיועד מרכיב את הקבינט, והנשיא ממנה אותו באופן רשמי. הממשלה נכנסת לתפקידה לאחר הצבעת אמון בפרלמנט.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | הפרלמנט | הנשיא   | לטביה |

|           |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |         |   |       |
|-----------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---|-------|
| לוקסמבורג | הדוכס הגדול<br>(Grand Duke) | 1. לאחר הבחירות לפרלמנט, הדוכס הגדול (ראש המדינה) מקיים התייעצויות עם ראשי המפלגות.<br>2. הוא ממנה "פורמטור" – לרוב ראש המפלגה הגדולה או זו שלה הסיכוי הגבוה ביותר להרכיב קואליציה. הפורמטור מנהל משא ומתן עם מפלגות נוספות לצורך גיבוש הסכם קואליציוני.<br>3. כאשר מושגת הסכמה הדוכס ממנה רשמית את ראש הממשלה ואת שרי הממשלה.<br>4. לא נדרשת הצבעת אמון בפרלמנט כתנאי לכניסת הממשלה לתפקידה.<br>5. החוק אינו קובע מגבלת זמן לתהליך הרכבת הממשלה.<br>6. התהליך כולו מבוסס על נורמות פוליטיות ומסורת פרלמנטרית, ולא על הסדרים חוקתיים נוקשים.<br>התרבות הפוליטית בלוקסמבורג, המאופיינת בקונצנזוס ושיתוף פעולה בין מפלגות, תורמת ליעילות וליציבות התהליך. | סעיף 45 | 1 | גמישה |
|-----------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---|-------|