

"כנסת הגדולה":

הצעה להגדלת מספר חברי הכנסת

ד"ר בל יוסף



"כנסת הגדולה": הצעה להגדלת מספר חברי הכנסת

ד"ר בל יוסף

"כנסת הגדולה": הצעה להגדלת מספר חברי הכנסת

נייר מדיניות 3.2025

ד"ר בל יוסף

כסלו התשפ"ו | נובמבר 2025

A Proposal for expanding the Israeli Parliament

Bell Yosef

All Rights Reserved

Copyrights © Tachlith Institute

נדפס בישראל כסלו התשפ"ו | נובמבר 2025

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

אתר המכון. tachlith.org.il

עריכה לשונית: עודד רענן

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל (ג'בקה) קלאוס

מסת"ב 978-965-93171-3-4 - 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 והבירוקרטים 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.

ד"ר בל יוסף היא חוקרת בכירה בתוכנית בתכלית - המכון למדיניות ישראלית וחברת סגל בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המחקר המרכזיים שלה הם משפט חוקתי, משפט ופוליטיקה, אינטראקציה בין-מוסדית בין רשויות השלטון, מחקרי חקיקה, תאוריות של ביקורת שיפוטית, דיאלוג חוקתי, סעדים חוקתיים וזכויות אדם. מחקריה פורסמו בבימות הבולטות בעולם, כדוגמת American Journal of Comparative Law, International Journal of Constitutional Law, The Theory and Practice of Legislation, The Journal of Legislative Studies, וכן בפלטפורמות הבולטות בישראל ואומצו בפסיקת בית המשפט העליון בישראל ובספרות. היא מציגה באופן קבוע בכנסים הבולטים בתחומי המשפט הציבורי, בארץ ובעולם. בעבר כיהנה כמזכ"לית הסניף הישראלי של ICON-S, האגודה הבינלאומית למשפט ציבורי, כעורכת הבלוג המשפטי של הסניף וכמזכ"לית העמותה למשפט ציבורי בישראל. על מחקריה השונים זכתה בפרס נשיא המדינה למצוינות וחדשנית מדעית, פרס ICON-S על-שם ברוך ברכה לחוקרים צעירים, פרס צגלה למאמר מצטיין של תלמידי מחקר באוניברסיטת תל-אביב ופרס המכון לחקר ארצות-הברית בשיתוף עם מלגת צגלה.

תודות

אני מבקשת להודות למספר אנשים אשר סייעו למחקר הזה לצאת אל הפועל ותרמו רבות לשיפור הדיונים וההצעות המופיעים בו: ד"ר אלעד גיל וד"ר גלעד וינר, אשר ליוו בצמוד את כל שלביו של מחקר זה ותרמו מהערותיהם הטובות. תודה מיוחדת שלוחה גם לגל גולן ולד"ר נועה קברטץ-אברהם, שסייעו לי רבות בתהליך החשיבה וגיבוש ההצעות, ולפרופ' יניב רוזנאי על הערותיו הטובות והמועילות על מחקר זה.

לעבודה על מאגר המידע ההשוואתי תרמו נוספים: שירה גנות, רן זוסמן, עודד רענן והדר שפיבק. הסקר עליו הסתמכתי נערך בעזרתם האדיבה והטובה של שוקי שפירו, ניצן הררי ודן דגני. תרומתם של עוזרי המחקר גיא אלזם, ישי בוגוסלובסקי ושחר רוסו הייתה משמעותית במיוחד.

תודה גדולה שלוחה גם לכל מי שסייע למילים להפוך למסמך שלם, מהודק ומסוגנן: לרויטל (ג'בקה) קלאוס על גרפיקה מדויקת, לעודד רענן על העריכה הלשונית ולעו"ד אריאל ענבי כהן, שניצחה בכישרון רב על כל התזמורת. תודה מיוחדת גם למי שתרומתו למחקר זה הייתה עקיפה, בכך שפתח בפניי עולם שלם של כלכלה פוליטית ואת הקשר הבלתי-ניתן לניתוק בין תובנות מתחום הכלכלה לבין עיצוב מוסדי – ד"ר אלון יקטר, מרצה בכיר במחלקה למדע המדינה, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב.

לסיום אני מבקשת גם להודות באופן אישי לעו"ד יניב כהן, ראש מכון תכלית. מחקר זה, כחלק מפרויקט המחקר "כנסת תכליתית", לא היה בא אל העולם בהיעדרו. תודה גם לבית הנפלא – אריאל, שרה, יאיר, איתן ורות – שתמיכתם התמידית בעשייה שלי היא האוויר שבראותי.

בסמוך להקמת המדינה קבע דור המייסדים כי בכנסת, בית הנבחרים של העם, יכהנו 120 נציגות ונציגים. במרוצת הזמן, אוכלוסיית ישראל צמחה פי 12; מערכת הממשל, עליה הכנסת מפקחת, גדלה במאות אחוזים; והוועדות, הצעות החקיקה והדיונים הלכו ורבו – אך גודל הכנסת נותר בעינו.

מציאות זו מובילה כיום לשתי בעיות מרכזיות: פגיעה בייצוג הדמוקרטי של הציבור בכנסת ותפקוד פרלמנטרי לקוי של הכנסת כמוסד. חברי הכנסת עמוסים בעבודה בוועדות מרובות; יכולת הפיקוח על הממשלה נפגעת; החקיקה סובלת מרדידות מקצועית; והדיונים במליאה ובוועדות מתאפיינים בנוכחות דלילה. לא בכדי אמון הציבור בכנסת מצוי בשפל של כל הזמנים. האם, אם כן, הגיעה העת להגדיל את הכנסת?

בשאלה זו עוסק נייר המדיניות שלפניכם, אשר סוקר את שורשי הבעיה, מעניק מבט השוואתי על תהליכי הגדלת מחוקקים ברחבי העולם, ומציע מספר פתרונות לשינוי המצב. נייר זה מנתח את השאלה באמצעות שילוב של מתודולוגיות היסטוריות, השוואתיות ומוסדיות, ומבקש להעלות לדיון את אחד המשתנים החשובים ביותר המשפיעים על איכות החקיקה והפיקוח הפרלמנטרי בישראל.

הדיון ההיסטורי מתאר כיצד המספר 120 ייצג מיומו הראשון פשרה פרגמטית בתקופת הקמת המדינה ונועד להיות פתרון זמני בלבד. הדיון ההשוואתי מלמד על חריגות מצבה של הכנסת: יחס הייצוג בישראל – כ-82,000 אזרחים לכל חבר כנסת – גבוה משמעותית מהמקובל בדמוקרטיות בעלות מאפיינים דומים. בניגוד לישראל, מרבית הדמוקרטיות בעולם מתאימות את גודל הפרלמנט לצרכים המשתנים של האוכלוסייה. מדינות בגודל דומה לישראל מחזיקות בתי מחוקקים גדולים משמעותית: בלגיה (150 חברים), צ'כיה (200 חברים), אוסטריה (183 חברים), פורטוגל (230 חברים), שווייץ (200 חברים), יוון (300 חברים) ושבדיה (349 חברים). השוואה זו מדגישה עד כמה חריג מצבה של ישראל בנוף הדמוקרטי העולמי. הדיון המוסדי מנכיח את המחירים החברתיים של הותרת הכנסת בגודלה הנוכחי ובוחן אותן מול החלופות של שינוי המצב.

לצד השאלה העקרונית אם יש להגדיל את הכנסת, אשר נענית בחיוב, נייר המדיניות בוחן את השאלות הנגזרות ממסקנה זו, ובפרט כיצד ראוי להגדיל את הכנסת ובכמה חברים? ההצעה המרכזית בנייר היא להוסיף 60 נציגות ונציגים נוספים, כך שבסך הכול תמנה 180 חברי כנסת. הגדלה זו תאפשר שיפור משמעותי ביחס הייצוג, תסייע לחברי הכנסת להתמקצע בתחומים ספציפיים, תפחית את העומס בוועדות ואת החברות המקבילה בהן, תחזק את יכולת הפיקוח על הממשלה ותשפר את איכות החקיקה והדיון הציבורי.

עם זאת, כדי למנוע את שכפול הבעיות הקיימות בכנסת הנוכחית גם בכנסת מורחבת, חיוני לקדם ארבעה מהלכים משלימים למהלך ההגדלה. ראשית, יש להקטין את הממשלה

ולהגביל את מספר השרים וסגני השרים, מהלך שגם יאזן את העלות התקציבית של הגדלת הכנסת. שנית, יש להגביל את מספר הוועדות הפרלמנטריות ולמנוע הקמת ועדות חדשות שתפזרנה את משאבי הכנסת. שלישית, יש להטמיע דרישת קוורום בוועדות, שתקבע נוכחות מינימלית של חמישה חברי כנסת לשם קיום דיון והצבעה. רביעית, בעקבות הגדלת הכנסת יתייחר הצורך בהסדר החוק הנורבגי, ולכן יש לבטלו.

על-מנת לממש את המהלך להגדלת הכנסת, מוצעות בנייר שתי דרכים עיקריות למימוש המהלך: (1) הגדלת הכנסת ב-60 חברי כנסת שייבחרו בבחירות אזוריות, כך שישלבו ייצוג ארצי וייצוג אזורי; או (2) הגדלת הכנסת ב-60 חברי כנסת שייבחרו בהתאם לשיטת הבחירות הקיימת.

מוצע לקבוע את ההסדר כניסיון שיימשך במהלך כהונתן של שתי כנסות, עם אופציית יציאה אוטומטית: אם הכנסת השנייה תחת ההסדר לא תאשר אותו, יחזור המצב לקדמותו. גישה זו מאפשרת לבחון את האפקטיביות של המהלך ולצמצם התנגדויות פוליטיות וציבוריות.

עד למימוש המהלך להגדלת הכנסת, ועל-מנת להתמודד טוב יותר עם הבעיות הנוכחיות בעבודת הכנסת וביכולתה לייצג, יש לנקוט בצעדים מידיים שיסייעו לשיפור תפקודה. נייר זה מבקש לתת בהם סימנים: צמצום החקיקה הפרטית המעמיסה על הכנסת; הקטנת הממשלה באופן מידי; הטמעת דרישת קוורום של חמישה חברי וחברות כנסת בוועדות; ושינוי החוק הנורבגי כך שכל השרים וסגני השרים יחויבו להתפטר מהכנסת.

הנייר הוא חלק מסדרת מחקרים של מכון תכלית, המכונה "כנסת תכליתית". מטרתה היא להשיב לכנסת את מקומה המרכזי במארג החוקתי של ישראל, תוך הפיכתה למוסד אפקטיבי בביצוע משימות החקיקה, הפיקוח והדיון הציבורי.

19	מבוא
20	1. עיקרי הדברים
23	2. טרמינולוגיה
24	3. מהלך המחקר
25	4. מתודולוגיה
29	פרק א מה הבעיה?
30	1. גודלה של הכנסת כפשרה פוליטית וזמנית – מבט היסטורי
31	1.1 פשרת ה-120
36	1.2 השנים העוקבות: היווצרותו של הקיבעון
38	2. בעיית הקיבעון – מבט השוואתי
38	2.1 נתונים השוואתיים רוחביים
41	2.2 מגמות ברחבי העולם
47	3. תפקוד פרלמנטרי נמוך
48	3.1 פיקוח פרלמנטרי דל ובלתי אפקטיבי
49	3.2 חברות בוועדות הכנסת
53	3.3 נוכחות דלה
53	3.4 כמות חברי הכנסת האפקטיביים
54	4. אופן ציבור נמוך
59	פרק ב האם להגדיל את הכנסת?
60	1. שיקולים התומכים בהגדלת הכנסת
61	1.1 שיקולים הכרוכים בייצוג דמוקרטי
74	1.2 תפקוד פרלמנטרי
78	2. שיקולים נגד הגדלת הכנסת
78	2.1 עלות כלכלית
79	2.2 התנגדות ציבורית

80	2.3 פגיעה במעמד חברי הכנסת
81	2.4 שיקולים פרגמטיים
81	3. דיון
87	4. המלצות
87	4.1 הקטנת הממשלה
91	4.2 הגבלת מספר הוועדות
92	4.3 ביטול הסדר החוק הנורבגי
93	4.4 הטמעת דרישת קוורום
99	פרק ג כיצד להגדיל את הכנסת?
101	1. מדוע יש לשמר מבנה של בית מחוקקים יחיד?
104	2. האם להכניס מרכיב של ייצוג אזורי?
110	3. האם יש לשנות את שיטת הבחירות?
114	4. כמה חברי וחברות כנסת יש להוסיף?
119	פרק ד המלצות
120	1. מדרגה א': הגדלה של 60 חברי כנסת בבחירה אזורית
122	2. מדרגה ב': הגדלה של 60 חברי כנסת, ללא שינוי מוסדי ומשטרי
122	3. מדרגה ג': המלצות ביניים
123	3.1 הגבלת היקף החקיקה הפרטית
124	3.2 הקטנת הממשלה
125	3.3 הטמעת דרישת קוורום
126	3.4 שינוי החוק הנורבגי
129	סיכום תלות במסלול והחשש משינוי
137	ריכוז המלצות
141	ביבליוגרפיה
I	Paper Overview

מבוא

"עכשיו?! זה הזמן להגדיל את הכנסת?! לבזבז מאות מיליוני שקלים בשביל עוד כמה משרות פוליטיות?"

זו כנראה התגובה הראשונה של הישראלי הממוצע שייחשף לנייר המדיניות שבפניכם ובפניכן. אמון הציבור בכנסת ובמפלגות המאכלסות אותה נמצא בשפל של כל הזמנים. טבח 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" הובילו לסחרור לאומי – רגשי, חברתי, ביטחוני וכלכלי. זה ודאי לא הזמן.

ובכלל, נדמה שהבעיה בכנסת היא חוסר היעילות של מי שנמצא בה ולא מחסור בידיים עובדות. ואפילו נניח שצריך חברים נוספים בכנסת, ונניח שזה הזמן – קשה להאמין שרפורמה כזו תוכל לזכות בהסכמה רחבה. הקיטוב החברתי והפוליטי גואים ומדינת ישראל מתקשה להכריע ולהסכים בסוגיות יסוד שמלוות אותנו כבר עשרות שנים (הסדרת יחסי בית המשפט והרשויות הפוליטיות או גיוס בחורי ישיבות, למשל). עכשיו? להוסיף לנו עוד סוגיית ליבה להתווכח עליה?

1. עיקרי הדברים

כל הטענות הללו נכונות. יש בהן ממש. ועם כל טענה מאלה נייר זה יתמודד ואף יציע חלופות אחרות וצנועות יותר לבעיות שהוא מאבחן. אבל קודם צריך להבין את המציאות. ותמונת המציאות היא זו:

הכנסת, ובה 120 חברי וחברות הכנסת, אינה מצליחה וכנראה איננה מסוגלת למלא את תפקידה. התפקיד הפרלמנטרי דורש מחברי הכנסת רבות: היכרות עם נושאים רבים ומגוונים שעל סדר היום בדיונים במליאה ובוועדות; ייזום הצעות חוק וקידומן; ייזום פעילויות פיקוח; העלאת סוגיות לסדר הדין הציבורי; אורור עבודת הממשלה; קשר עם הבוחרים והבוחרות ומענה לבעיותיהם; איתור מידע רלוונטי; יצירת קשרים פוליטיים בתוך המפלגה, בין המפלגות ומחוץ למסגרת המפלגתית; עבודת תקשורת ממושכת; עבודה שיטתית מול משרדי הממשלה הרלוונטיים; ועוד. כל אלה מצריכים זמן, למידה, התמקצעות וכישורים פרלמנטריים. ולחברי הכנסת שלנו אין מספיק מאף אחד מאלה.

כאשר התכנסה הכנסת הראשונה, 120 חברי וחברות הכנסת יכלו לתת מענה הולם ביחס להיקפי האוכלוסייה, החקיקה, והעבודה הממשלתית שהיו בפברואר 1949. כיום, כאשר האוכלוסייה הכפילה את גודלה פי 12, יש עשרות משרדי ממשלה ומוגשות אלפי הצעות חוק בכל כנסת, אין להם יכולת לעשות זאת.

הכנסת כיום היא בית נבחרים בתפקוד נמוך שאינו מצליח לייצג כראוי את האוכלוסייה.

חברי הכנסת אינם נגישים, בהינתן זמנם המוגבל למול מספר האזרחים הגדול שעליהם לייצג ולתת מענה לענייניהם, והם אינם מצליחים להיות מקצועיים מספיק, בהינתן היקף המשימות האדיר שמונח על כתפיהם. אמון הציבור הולך ודועך ומגיע לשיאים שליליים חדשים מדי שנה. מבט עומק על העבודה הפרלמנטרית מגלה נוכחות דלה, היעדר שיטתיות, פסיביות והעדפה גורפת לאינטרסים פוליטיים צרים וקצרי-טווח על-חשבון עשייה ציבורית.

גודל הכנסת אינו הגורם היחיד למצב זה. מגמות פוליטיות (בין בישראל ובין בזירה הגלובלית), תנודות אידאולוגיות, תרבות פוליטית – כל אלה תרמו גם הם. אך גודלה של הכנסת הוא אחד הגורמים המרכזיים לכך, ובשונה מאותן תנודות הוא מוסדי, ארגוני ובר-שינוי. הוא מצדיק דיון יסודי ומשמעותי בגודלה של הכנסת, ובשאלה אם הגדלת הכנסת צפויה לפתור – או לפחות לצמצם – בעיות אלה.

באופן מפתיע, נושא זה כמעט לא עורר דיון ציבורי בישראל. למעט קריאות ספורדיות ומספר הצעות חוק בודדות שלא קודמו, הנושא נזנח והתקבל כנתון קבוע ובלתי-ניתן לשינוי במערכת הממשל. תפיסה זו, לפיה יש הסדרי יסוד שלטוניים שהם בלתי-ניתנים לשינוי, מקובלת גם במדינות אחרות.¹ ככלל, לתפיסה זו יש עיגון וביסוס רב ויש עדיפות לשינויים ממוקדים ונקודתיים, בעלי היתכנות פוליטית ותמיכה ציבורית. עם זאת, ועל-אף הקושי שבכך, כאשר ההסדרים לא עברו העמקה מספקת, וכאשר הם אינם משרתים עוד את טובתה של המדינה, נכון להרהר בהם בשנית.

בעוד שמרבית מדינות העולם, ודאי הדמוקרטיות שבהן, מבצעות מדי פעם התאמה נדרשת בין גודל בית המחוקקים לבין גודל האוכלוסייה וצרכיה המשתנים, בישראל מהלך מעין זה לא אירע מעולם. כאשר חברי מועצת המדינה הזמנית, בשלהי שנת 1948, גיבשו את המספר העתידי של חברי הכנסת (בשמה דאז: "האספה המכוננת"), הם ראו בעיני רוחם מכלול של שיקולים רלוונטיים: צורך בייצוג, ובפרט לנשים ולקבוצות מיעוט; יעילות ויכולת לתפקוד שוטף; היקף העלות המוטלת על הקופה הציבורית; נראות ציבורית; לגיטימציה; ועוד.

המספר 120, שהוצע על-ידי זרח ורהפטיג, חבר מועצת המדינה הזמנית דאז ולימים יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, התגבש כפשרה פוליטית. הוא נועד לסמל את החיבור של המדינה שאך קמה למקורותיה (בדומה לכנסת הגדולה, שקמה לאחר שיבת ציון), ולהוות פשרה בין המספרים השונים שהוצעו (71, 101, 171), אשר שיקללו את מכלול השיקולים המתוארים. מאז לא נערך בישראל דיון דומה, למרות השינויים האדירים שהמדינה עברה

Elizabeth Garrett and Adrian Vermeule, *Institutional Design of a Thayerian Congress*, 50 DUKE L.J. 1277, 1281–1282 (2001).

ב-77 שנותיה.

כחלק מפרויקט "כנסת תכליתית", הפועל לחזק את התפקוד של הכנסת, נייר מדיניות זה מבקש לערוך בחינה מעמיקה ושיטתית של סוגיית גודלה של הכנסת.

האם בעיות התפקוד של הכנסת קשורות לגודלה (הקטן ביחס לנהוג בעולם)? כלומר – האם נדרש להגדילה? אם התשובה תהיה חיובית, תתעורר השאלה מהו המתווה המיטבי להגדלתה. המטרה המרכזית בליבו של מחקר זה היא לבחון אם הגדלת הכנסת תתרום להפיכתה למוסד מקצועי ואפקטיבי יותר, שמייצג את העם טוב יותר (בכל זירות הייצוג השונות) ובהתאם לכך גם נהנה מתמיכה ציבורית רחבה יותר. מתוך הבנה של המורכבות היישומית של הגדלת הכנסת, מוצעים בנייר גם שורה של פתרונות מדודים יותר להתמודד עם הבעיות עליהן הנייר יצביע.

ניתן לומר כבר בשלב זה: המסקנה המתבקשת ממכלול השיקולים היא כי יש להגדיל את הכנסת. שיקולים הכרוכים ביכולתם של חברי הכנסת לייצג את האוכלוסייה, לענות על הצרכים הפרלמנטריים השונים ולאפשר יכולת תפקוד תקינה של הממשל דורשים זאת. יתרונותיו הצפויים של המהלך עולים על חסרונותיו.

לצד זאת, מסקנה נוספת היא כי אין זה נכון להגדיל את הכנסת ללא מהלך תומך. בהינתן האופן בו הכנסת מתנהלת כיום, עולה החשש כי הגדלת הכנסת ללא טיפול בבעיות יסוד אחרות תשכפל את הבעיות הקיימות או אף תחמיר אותן.

על-כן, הפתרון האופטימלי הוא לבצע את הגדלת הכנסת כחלק ממערך רחב, שייתמך בארבעה שינויים נחוצים נוספים: הקטנת הממשלה, הגבלת מספר הוועדות הפרלמנטריות, הטמעת דרישת קוורום וביטול הסדר "החוק הנורבגי". כאמור, נייר המדיניות מציע גם שתי חלופות לביצוע מהלך ההגדלה, אשר תוכלנה להוות בסיס לדיון ציבורי ופוליטי מושכל, ומספר המלצות ביניים ככל שלא ניתן יהיה לבצע את מהלך ההגדלה בעת הזו, בהן צמצום החקיקה הפרטית, הקטנת הממשלה, הטמעת דרישת קוורום ושינוי "החוק הנורבגי".

מהלך הנייר יתקדם דרך ליבון שלוש שאלות יסודיות, אשר יחדיו תצירנה תמונה מלאה ושלמה:

מה הבעיה? מדוע המצב הקיים אינו משביע רצון, ומדוע בכלל קיים צורך לדון בשאלת גודלה של הכנסת? במסגרת זו אתאר את האופן שבו נוצרה פשרת ה-120; את הקיבעון שישראל שרויה בו, גם לעומת מדינות אחרות; ובעיות יסוד בהתנהלות הכנסת, המעידות כי תפקודה כיום הוא חלקי ודורש חשיבה מחודשת בשאלה זו.

האם להגדיל את הכנסת? במסגרת זו אתייחס לשני השיקולים היסודיים התומכים

בהגדלת הכנסת: טיוב הייצוג הדמוקרטי ושיפור התפקוד הפרלמנטרי. למולם אדון בחסרונות ובקשיים של מהלך זה. אראה כי הגדלת הכנסת תביא תועלת רבה, תחזק את יכולתה של הכנסת לייצג את האזרחים ותוביל לתפקוד פרלמנטרי טוב יותר. לצד זאת, אסביר גם כי מהלך זה אינו יכול לעמוד לבדו ויש סדרת שינויים שנדרשים לעמוד בצד המהלך.

כיצד יש לבצע את ההגדלה? במסגרת זו אתייחס לשיקולים מבניים, העוסקים באופן שבו יש לבצע את ההגדלה ולשיקולים כמותיים בדבר מספר חברי הכנסת הנדרש.

2. טרמינולוגיה

בשל חשיבותם, חשוב להקדיש דיון מקדמי קצר למספר מושגי יסוד אשר יחזרו במחקר:

« כאשר אתייחס לבתי מחוקקים באופן כללי, אנקוט במינוח "פרלמנט", לשם בהירות ואחידות, הגם שלא כל בתי המחוקקים מוגדרים כפרלמנט.

« כאשר אפנה למושג "מחוקק" או "מחוקקים" אתייחס לחברי בית המחוקקים.

« כאשר אתייחס אל פרלמנטים ספציפיים אתייחס אליהם בשמם: הכנסת, הקונגרס, הפרלמנט הבריטי, הפרלמנט הפדרלי הקנדי וכדומה.

« כאשר אתייחס למושג "הגדלת הפרלמנט" או "הקטנת הפרלמנט" המשמעות תהיה להקטנת או הגדלת מספר המחוקקים הפועלים במסגרתו – ולא לגודלו הפיזי, להיקף פעילותו, לסמכויותיו וכדומה.

« מושג מרכזי אשר יעמוד ביסוד המחקר הוא "יחס ייצוג". יחס הייצוג מתאר את היחס בין היקף האוכלוסייה לבין מספר המחוקקים בפרלמנט. יחס הייצוג יכול להיות גבוה, ובמסגרתו כל מחוקק מייצג אוכלוסייה רבה (למשל הודו, שם יש מחוקק לכל 2,567,302 אזרחים) או יחס ייצוג נמוך (למשל בנאורו, שם יש מחוקק לכל 519 אזרחים). כפי שאסביר בהמשך, ככלל, יחס ייצוג נמוך יותר נחשב טוב יותר, משום שהוא מאפשר ייצוג משמעותי יותר, וזאת עד נקודה מסוימת שבה יש ייצוג-יתר.

« על-מנת להציג את השאלות העומדות בבסיס המחקר באופן המדויק ביותר, במחקר אשתמש במינוח "יחס ייצוג נמוך" או "יחס ייצוג גבוה" לשם דיוק, אך יש לגלות ערנות לכך שיחס ייצוג גבוה אין משמעו ייצוג משמעותי יותר, אלא ההפך.

"יחס ייצוג": היחס בין היקף האוכלוסייה למספר המחוקקים בפרלמנט

3. מהלך המחקר

פרק א יחל בדיון היסטורי המציג כיצד התגבש גודלה של הכנסת וכיצד הוא התקבע לאורך השנים. המשכו של הפרק יעסוק בקיבעון בעניין גודלה של הכנסת בהשוואה להתפתחויות שהיו בעשורים האחרונים במקומות אחרים בעולם. אציג במבט-על מפה השוואתית של האופן בו פרלמנטים ברחבי העולם התמודדו עם הצורך לשנות את גודלם בהתאם לשינויים באוכלוסייה, ולאחר מכן אעמיק את הדיון בארבע מגמות שונות, תוך התעמקות במקרה בוחן בכל אחת מהמגמות: הגדלה אוטומטית ועתית, כפי שמתקיימת בקנדה; הגדלה אד-הוקית, כפי שנערכה בניו-זילנד; קיבעון, כפי שקיים בארצות-הברית; ומגמת הקטנה, כפי שהיה ניסיון ליזום בבריטניה.

חלקו האחרון של הפרק יפנה לבחינת הבעיות היומיומיות עמן מתמודדת הכנסת, המצביעות על תפקוד פרלמנטרי נמוך שנגרם בין היתר מקוטנה של הכנסת, באופן המצדיק להעמיד את הבעיה על סדר היום הציבורי. בעיות אלה כוללות פיקוח פרלמנטרי דל שאינו אפקטיבי; חברות מרובה בוועדות הכנסת; נוכחות דלה במליאה ובוועדות; מספר קטן של חברי כנסת "אפקטיביים"; וכתוצאה מכל אלה – האמון הציבורי היורד בכנסת. בסופו של הדיון אציג את המסקנה כי הכנסת אינה מתפקדת כראוי, ואחד הגורמים הבולטים לכך הוא קוטנה.

פרק ב ישאל האם הגדלת הכנסת היא פתרון ראוי לבעיות? לשם כך יוצגו וינותחו השיקולים בעד ונגד הגדלת הכנסת. לאחר מכן, אדון בטענות השונות ואטען כי משקלם של הטענות בעד הגדלת הכנסת עולה על משקלם של הטענות נגד המהלך. דיון זה גם נועד להציף את החשש כי בהיעדר שורת מהלכים מלווים, הגדלת הכנסת עלולה לשכפל או להחמיר את הבעיות הקיימות, או אף ליצור בעיות חדשות הקשורות בייצוג דמוקרטי ובתפקוד פרלמנטרי. החלק האחרון בפרק יציע ארבע הצעות קונקרטיות שנדרשות ללוות מהלך של הגדלת הכנסת: הקטנת הממשלה, הגבלת מספר הוועדות הפרלמנטריות וגודלן, הטמעת דרישת קוורום ושינוי הסדר החוק הנורבגי.

פרק ג יתקדם לעבר השאלה "כיצד יש להגדיל את הכנסת?" תחילתו של הפרק תפרוש באופן כללי את השאלות המרכזיות שיש לבחון במסגרת מהלך ההגדלה: האם יש לשמר מרכיב של בית מחוקקים יחיד, או שמא לעבור למודל של בית מחוקקים כפול? האם יש להוסיף רכיב של ייצוג אזורי? האם יש לשנות את שיטת הבחירה? וכן בשאלה הכמותית – כמה חברות וחברי כנסת יש להוסיף?

לאור אלה, תוצענה שתי דרכים להגדלת הכנסת: הגדלת הכנסת ב-60 חברים שייבחרו בשיטת בחירה אזורית; או הגדלת הכנסת ב-60 חברים ללא שינוי בשיטת הבחירה. בשל אתגרי ההיתכנות המשמעותיים של המהלך, תוצענה גם ארבע הצעות ביניים שתוכלנה

לספק מענה חלקי לבעיות התפקוד של הכנסת הנובעות מגודלה: צמצום החקיקה הפרטית; הקטנת הממשלה; הטמעת דרישת קוורום בוועדות; והפיכת מנגנון "החוק הנורבגי" למנגנון מחייב ביחס לכל השרים, למעט ראש הממשלה ושר נוסף.

הסיכום יציע מבט קצר על הבעיה הידועה המכונה "תלות במסלול" (path dependence): מרגע שהסדר מסוים התקבע, קשה מאוד לשנותו. בליבו של הסיכום תעמוד קריאה ליצור צומת קריטי חדש של הכרעה בעניין גודלה של הכנסת.

4. מתודולוגיה

במהלך הכנתו של נייר זה שולבו שיטת מחקר שונות שמטרתן לשוות לו עומק עיוני, למידה מניסיון של מדינות אחרות ולצד אלה היכרות מקיפה עם המערכת הפרלמנטרית בישראל ומאפייניה. בין היתר, לצד סקירת הספרות התיאורטית והאמפירית בנושא, נערכו ראיונות עומק פתוחים-למחצה עם אנשי ונשות ממשל, בעבר ובהווה, אשר היו שותפים לעבודת הכנסת. אלו כללו גורמים פוליטיים, מקצועיים וניהוליים.

כמו כן, נערך מחקר היסטורי בארכיון המדינה, אשר כלל פרוטוקולים ומסמכים פנימיים שונים משיבותיה והתנהלותה של מועצת המדינה הזמנית וועדות המשנה שלה. היעדר הניסיון עם סוגיית ההגדלה בהיסטוריה של הכנסת הוביל להעשרת המחקר עם מבט השוואתי על ניסיון של מדינות אחרות, וסייע להאיר בפרספקטיבה המתאימה כמה מהמאפיינים והאתגרים המיוחדים של המקרה הישראלי.



בשל אופיו האמפירי של מאגר המידע אשר גיבש את הנתונים ההשוואתיים עבור המחקר האמפירי על יחס הייצוג, חיוני להתייחס לגיבושו:

מסד הנתונים שעליו נבנה המאגר מתבסס על מידע מהאיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU). במאגר המידע נעשה חיפוש לפי שדה שעניינו הדרישה החוקית למספר חברי בית מחוקקים (Statutory number of members).² הנתונים כללו גם את מבנה בית המחוקקים (יחיד או כפול) ואת הבית הרלוונטי. בכל המקרים של מבנה ביקמרלי (קרי, בית עליון ובית תחתון), מדובר בבית התחתון אשר בו הייצוג הוא על-בסיס בחירה. על נתונים אלה התווספו הנתונים על מספר הנציגים המכהנים בפועל בבית המחוקקים, גם הם על-בסיס מאגר המידע של ה-IPU. מספר נתונים היו חסרים, וכיוון שבמרבית המקרים היה דמיון ניכר ומשמעותי (כמעט מוחלט) בין הדרישה החוקית לבין המכהנים בפועל, לא ייחסתי לנתון זה משקל.

על-נתונים אלה הוספתי שכבות נתונים נוספות: האחת, היקף האוכלוסייה.³ התבססתי על מאגר פומבי של ה-CIA האמריקני.⁴ על-בסיס אלה חישבתי את יחס הייצוג: היחס בין מספר חברי בית המחוקקים לבין גודל האוכלוסייה.⁵

כמו כן, כיוון שהן המדינות הקטנות באוכלוסייתן (מתחת ל-1 מיליון) והן המדינות החריגות בגודלן (מעל 100 מיליון) משפיעות משמעותית על ממוצע יחס הייצוג, הוספתי יכולת לסינון נוסף, הכולל החרגה של מדינות קטנות ומדינות גדולות.

בהינתן החשיבות של ישראל לדיון ההשוואתי, דייקתי את הנתונים של גודל האוכלוסייה לישראל בהתבסס על דיווחי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

על-מנת לבחון אם יש קשר בין חוסן כלכלי ליחס הייצוג, הוספתי שתי שכבות נתונים נוספות אשר עוסקות ביכולת הכלכלית של המדינה. לשם כך, על-בסיס אתר ה-OECD,⁶ ציינתי ביחס לכל מדינה אם היא מדינת OECD אם לאו. לצד זאת, התאמתי נתונים מהבנק

2 המאגר וכן תוצאות החיפוש זמינים באתר האיגוד הבין-פרלמנטרי Inter Parliamentary Union.
3 המקובל במחקר הוא לבחון את מספר חברי בית המחוקקים למול גודל האוכלוסייה. אמנם יש מחקרים אשר בוחנים את מספר חברי בית המחוקקים למול מספר הבוחרים, אך הגישה המתודולוגית המקובלת היא כי מדויק יותר לבחון את יחס הייצוג דרך היחס בין גודל בית המחוקקים לבין גודל האוכלוסייה. קל וחומר בהינתן שהיקף בעלי זכות הבחירה (constituency) משתנה וכן נתון יותר למניפולציות פוליטיות. היקף האוכלוסייה, לעומת זאת, הוא משתנה שקל יותר לבודד, לזהות ולהשוות. לדיון מתודולוגי בנושא ראו: Mathew Y. H. Wong, *Legislature Size and Inequality: Democratic Participation and Authoritarian Dilution*, 69 POLITICAL SCIENCE 49, 53-54 (2017).

4 המאגר זמין באתר ה-CIA.

5 בחנתי את יחס הייצוג הן בהתאם לדרישה החוקית והן בהתאם למצב בפועל. כיוון שברוב הניכר של המקרים ניתן היה לראות כי האיוש בפועל דומה מאוד לדרישה החוקית, את הנוסחאות והחישובים ערכתי בהתאם לדרישה החוקית, אשר לרוב מתמלאת במלוא היקפה.

6 הנתונים זמינים באתר ה-OECD.

העולמי, וציינתי ביחס לכל מדינה את התמ"ג לנפש (GDP per capita).⁷

שכבת נתונים נוספת בחנה את אופייה הדמוקרטי של המדינה. על-מנת לקבל מדד שאינו ספרתי, פניתי למדד Freedom House לדירוג דמוקרטי המקובל בקהילת המחקר בעולם,⁸ אשר יוצר חלוקה טרינארית: מדינה חופשית (Free), חופשית-למחצה (Partly Free) ושאינה חופשית (Not free).

כדי להימנע מהטיות שבמדד דמוקרטיה מסוים,⁹ הוספתי מדד נוסף, ובדיקת הקורלציה התבססה על מדד V-DEM.¹⁰ במדד זה נבחן יחס הייצוג על-בסיס הנתונים שברשותי למול מדד הדמוקרטיה ולמול מדד האחריות.

נתון נוסף נועד לבחון את הקשר בין יחס הייצוג לבין מדדי שחיתות. לשם כך בחנתי את מדד השחיתות (CPI) של ארגון Transparency.¹¹ כיוון שהתוצאה היא מספרית, חילקתי את סך המדינות לארבעה רבעונים לפי מיקומן היחסי של המדינות. רבעון 1 הוא הרבעון שבהתאם לנתונים מידת השחיתות בו היא הנמוכה ביותר; רבעון 4 הוא הרבעון שבהתאם לנתונים מידת השחיתות בו היא הגבוהה ביותר.

כל הנתונים למעט המצוינים להלן נאספו ביום 13.11.2023. נתוני הבנק העולמי מעודכנים לשנים 2021 או 2022 (בהתאם למדינה). נתוני האיגוד הבין-פרלמנטרי, בהתאם להצהרת מאגר המידע, מעודכנים ליום 31.12.2022. נתוני האוכלוסייה של ה-CIA מעודכנים ברובם לשנת 2023. נתוני Freedom House מעודכנים לשנת 2023 גם הם. הנתון על-אודות אוכלוסיית ישראל מעודכן לספטמבר 2023. נתוני ייצוג נשים נאספו ביום 7.12.2023 ולפי נתוני ה-IPU מעודכנים לתאריך זה. נתוני מדד ה-CPI נאספו גם כן ביום 7.12.2023 ולפי מאגר המידע של ה-CPI מעודכנים לשנת 2022. דירוגי המדינות לפי מדד V-DEM נאספו ביום 20.3.2024.

לצד זאת, השוויתי נתונים ממאגר מידע שנאסף עבור מחקר של הכלכלן ג'ורג' סטיגלר משנת 1969,¹² שבו נתונים של 53 מדינות הכוללים את גודל האוכלוסייה וגודל בית המחוקקים בבית התחתון. כיוון שהנתונים לא כללו את ישראל, הוספתי את נתון האוכלוסייה של ישראל לסוף שנת 1969.¹³

7 תוצאות החיפוש זמינות [באתר הבנק העולמי](#).

8 התוצאות, כולל העדכניות לשנת 2023, [באתר Freedom House](#).

9 לביקורת על סובייקטיביות המדדים ולדין בחלופות השונות ראו למשל: Carl Henrik Knutsen, *Measuring Effective Democracy*, 31 INT'L POL. SCI. REV. 109 (2010).

10 מאגרי המידע הרלוונטיים [באתר V-Dem](#).

11 תוצאות המדד לשנת 2022 זמינות [כאן](#). הנתונים קיימים ביחס ל-177 מדינות שבמאגר.

12 George J. Stigler, *The Sizes of Legislatures*, 5 J. LEGAL STUD. 17 (1976).

13 על-בסיס פרסום בעיתון "למרחב" מיום 7.7.1970.

פרק א | מה הבעיה?

תחילתם של הדברים מצויה בהבנה כי הכנסת סובלת כיום מתפקוד לקוי – פער בין היקף המשימות החוקתיות שעליה למלא לבין הצלחתה בביצוען. הכנסת בת 120 החברים שהחלה את כהונתה בפברואר 1949 לא נדרשה לתת מענה להיקף הצרכים החברתיים, הפרלמנטריים והפוליטיים שהכנסת בת 120 החברים נדרשת להם בשנת 2025.

חרף הגידול במספר תפקידיה ומשימותיה, מהלך של הגדלת הכנסת לא נשקל מעולם באופן יסודי. בעיה זו מתחדדת כאשר מביטים אל מדינות אחרות ונוכחים לדעת כי מרבית הפרלמנטים מגלים תגובתיות לצרכי החברה המשתנים ומבצעים התאמות כלשהן בגודלם.

אולם הבעיה אינה מסתיימת כאן; היא מתחדדת, ומחייבת דיון מעמיק בימינו, כאשר בוחנים שתי תופעות נוספות: האחת היא האמון הציבורי הירוד בכנסת, המצוי בשיא שלילי של כל הזמנים. השנייה היא קשיי התפקוד של הכנסת והעומס הרב המוטל על חבריה, שאינו מאפשר תפוקה פרלמנטרית מספקת, קל וחומר לעומת גודלה של הממשלה. תופעות אלה קשורות באופן הדוק לגודלה של הכנסת, המצוי בקיבעון ואינו נותן מענה לצרכיה של החברה הישראלית.

1. גודלה של הכנסת כפשרה פוליטית זמנית – מבט היסטורי

הסיפור ההיסטורי שאציג להלן מגלה לא רק כיצד הוכרעה שאלת גודלה של הכנסת, אלא גם שהכרעה יסודית זו נתקבלה ללא דיון מספיק או ממצה¹⁴ ונועדה לשמש פתרון זמני¹⁵ אשר יוחלף בהסדר חוקתי קבוע, פרי מחשבה והסכמה פוליטית רחבה. כידוע, חוקה שלמה לא כוננה עד היום בישראל.¹⁶ נכון לעת הזו, ועל-אף הפגמים שבהסדר העוסק בגודל הכנסת, לא נעשה אף ניסיון יסודי לשנותו, כפי שאראה כעת.

14 אחד מחברי מועצת המדינה הזמנית אף התרעם בישיבת מועצת המדינה הזמנית כי נוסחה של פקודת המעבר לאספה המכוננת הונח רק בשעה ארבע אחר-הצהריים, שעות ספורות לפני הדיון, ולא ניתן לו זמן להרהר בו. מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ד, 16 (4.11.1948), בעמ' 19–20 (דבריו של חבר מועצת המדינה הזמנית קול) (להלן: פרוטוקול ישיבה 24 של מועצת המדינה הזמנית).

15 גם ביחס לסוגיות יסוד נוספות (כדוגמת בחירות ארציות למול אזוריות) ששבו ועלו בישיבת מועצת המדינה, הודגש כי ההכרעה נועדה להיות זמנית עבור הבחירות לאספה המכוננת בלבד. מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ה, 20 (11.11.1948), בעמ' 14 (דבריו של חבר מועצת המדינה הזמנית אלטמן) (להלן: פרוטוקול ישיבה 25 של מועצת המדינה הזמנית).

16 להרחבה בנושא ראו יאיר שגיא "פסק־הדין שעשה היסטוריה: עיון היסטוריוגרפי בפסק־הדין בפרשת בנק המזרחי" **משפט וממשל** יט 325 (2018); שני שניצר "בן גוריון, בג"ץ והחוקה שלא הייתה" **משפטים** נג (צפוי להתפרסם, 2025).

1.1 פשרת ה-120

בהכרזת העצמאות נקבע כך:

אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתיקבע על ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948 – תפעל מועצת העם כמועצת מדינה זמנית, ומוסד הביצוע שלה, מנהלת-העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל.¹⁷

בכך הוקנתה הסמכות למועצת המדינה הזמנית לפעול כמחוקק זמני ולהסדיר את ענייניה של המדינה עד לבחירת בית מחוקקים קבוע בבחירות דמוקרטיות. ואכן, מועצת המדינה הזמנית הצהירה על מוסדות מועצת המדינה הזמנית, ובהם ועדה שנבחרה מקרב מועצת המדינה הזמנית, בת 13 חברים, אשר עתידה לקבוע את "חוקת הבחירות לאספה המכוננת".¹⁸ ועדה זו מונתה כבר בחודש יולי 1948, והחלה לדון בנושא זה ביום 19.8.1948.¹⁹

מועצת המדינה הזמנית, הגם שנהנתה מלגיטימיות ציבורית,²⁰ הייתה גוף שלא נבחר בבחירות דמוקרטיות. היא ינקה את סמכותה מפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, אשר נחקקה ימים ספורים לאחר הקמת המדינה. נקבע בפקודה כי "מועצת המדינה הזמנית מורכבת מהאנשים הנקובים בשמותיהם בתוספת לפקודה זו".²¹

17 הכרזה על הקמת מדינת ישראל, עתון רשמי התש"ח 1.

18 הרכב מועצת המדינה הזמנית וועדותיה (כסלו תש"ט), ארכיון המדינה (א"מ) פ-2955/7, בעמ' 140 לתיק.

19 פרוטוקול ישיבה 24 של מועצת המדינה הזמנית, לעיל ה"ש 14, ראו את דבריו של יושב-ראש הוועדה, דוד בר-רב-האי בפתח הדין.

20 יצחק גל-נור ודנה בלאנדר **המערכת הפוליטית בישראל** 23 (2013).

21 ס' 1(א) לפקודת סדרי שלטון ומשפט. עתון רשמי התש"ח 2, 8491.5.12, בעמ' 5.

מתוך הפרסום בעיתון הרשמי:²²

תוספת לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948

5	עתון רשמי מס' 2 תוספת א'	21.5.1948, י"ב באייר תש"ח
תוספת		
חברי מועצת המדינה הזמנית		
ד"ר חיים וייצמן		
דוד בן-גוריון		
יצחק בן-צבי	מרדכי בנטוב	דניאל אוסטר
הרב וולף גולד	פריץ ברנשטיין	אליהו ברלין
ד"ר אברהם גרנובסקי	יצחק גרינבוים	מאיר גרובובסקי
זרח ורהפטיג	הרצל ורדי	אליהו דובקין
סעדיה כובשי	הרב קלמן כהנא	רחל כהן
צבי לוריא	מאיר דוד לוינשטיין	הרב יצחק מאיר לוי
נחום ניר-רפאלקס	שמואל מיקוניס	גולדה מאירסון
דוד צבי פנקס	הרב יהודה ליב הכהן פישמן	צבי סגל
אליעזר קפלן	משה קולודני	אהרן ציולינג
דוד רמז	פליכס רוזנבליט	ד"ר אברהם קצנלסון
בן-ציון שטרנברג	מרדכי שטנר	ברל רפטור
משה שרתוק	משה שפירא	בכור שלום שיטריט

ועדת הבחירות של מועצת המדינה הזמנית הקדישה שבע ישיבות "לבעיית בית-הנבחרים של מדינת-ישראל", כפי שהוגדרה על-ידי זרח ורהפטיג, חבר מועצת המדינה הזמנית ולימים יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, שהיה דמות מפתח בעיצוב הכנסת ובשאלת גודלה.²³ על-אף שהייתה מורכבת מגוף שאינו נבחר ושמונדט הוועדה כלל רק את הליך הבחירות לאספה המכוננת ולא נועד לקבוע את הסדרי היסוד העתידיים של המדינה – ההסדרים שקבעה הוועדה, ואומצו על-ידי מועצת המדינה הזמנית, יצרו את המבנה המוסדי שקיים עד היום. מבנה זה כלל, כדוגמה בולטת, גם את ההחלטה אם יש לקבוע פרלמנט בעל בית יחיד או כפול – שאלה שהוכרעה לאחר דיון יחיד, בקולותיהם של שבעה חברי ועדה.²⁴ אלו הם רכיבים במה שמכונה "חוקת 1949" – מקבץ הסדרים פורמליים, שהוכרעו בחוק הבחירות ונועדו לשקף דמוקרטיה הסכמית ולמנוע קרעים פנים-פוליטיים.²⁵

²² עתון רשמי התש"ח 2, 21.5.1948, בעמ' 5.

²³ זרח ורהפטיג "דברי פתיחה לחוברת ג' – הרשות המחוקקת: דיונים וסיכומים" דיוני מועצת המדינה הזמנית/ועדת החוקה, (א"מ) פ-7/2955, בעמ' 46 לתיק.

²⁴ חוברת ג', לעיל ה"ש 23, בעמ' 6 לחוברת, עמ' 49–51 לתיק.

²⁵ גל-נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 20, בעמ' 93–94.

השאלה המרכזית שמצריכה דיון בהקשר הנוכחי הוא הדיון – וההכרעה – בשאלת גודלו של הפרלמנט העתידי, שנועד במקור להיות אספה מכוננת. ההצעה שעמדה להכרעת מועצת המדינה הזמנית באמצעות ועדת הבחירות לאספה המכוננת הייתה "בית-הנבחרים יהיה מורכב מ-101 חברים".²⁶ קודם לקביעת הגודל, עלתה השאלה אם יש לקבוע מספר קבוע של נציגים או מספר מותאם ביחס לגודל האוכלוסייה. לא נערך דיון מתועד בסוגייה זו וארבעה חברי ועדת הבחירות הצביעו בעד מספר קבוע, בעוד שניים (בהם ורהפטיג) הצביעו בעד מספר משתנה בהתאם לגודל האוכלוסייה.²⁷ בחירה זו, כך ניתן להבין לימים, הייתה צעד נוסף ביצירת הקיבעון.

במסגרת הדיון על-אודות גודל האספה המכוננת עלו שיקולים רבים. כך למשל עלה שיקול שניתן לתאר כשיקול של נְאֻמָּה: כיוון שלעתים "ספסלי הבית ריקים", חברי כנסת רבים יותר ימלאו את המליאה. שיקול נוסף עסק ביעילות וביכולת לקבל החלטות מיטביות:²⁸ נטען כי מספר גדול מדי של נציגים פוגע ביכולות חשובות אלה. כך גם שאלת ההוצאה הציבורית, שתגדל עם ריבוי הצירים. שיקול מרכזי נוסף אשר תמך בחלופה הגדולה יותר, בת 171 חברים, היה לאפשר ייצוג נרחב.²⁹

בשלב כלשהו בדיון, חבר מועצת המדינה הזמנית ורהפטיג הציע כי גודל בית הנבחרים יהיה 120 צירים, ונימק זאת בארבעה טיעונים: (1) אימוץ הנימוקים בדבר יעילות, יכולת קבלת החלטות וחשש מהגדלת ההוצאה הציבורית; (2) הנחה כי ככל שהפרלמנט גדול יותר, כוח הביקורת שלו כלפי הרשות המבצעת קטן יותר; (3) הנחה כי חוקה מלאה תגובש בעתיד הקרוב ושם השאלה תתברר סופית. באותה נקודת זמן המדינה הייתה קטנה והספיקו לה 101 צירים, אך ברור היה שבמהרה היא תגדל ומספר זה לא יספיק, ולכן מלכתחילה נכון לקבוע מספר גבוה יותר (בהינתן שהצעתו למספר צירים יחסי לגודל האוכלוסייה נדחתה); (4) למספר 120 יש אסמכתה במסורת, שכן לפי התלמוד הבבלי (מגילה י"ז) כנסת הגדולה שכיהנה בשיבת ציון הייתה בת 120 חברים, והקמת המדינה מזכירה במובן זה את שיבת ציון.

באותה עת, הצעתו של ורהפטיג לא התקבלה. ארבעה חברי מועצת המדינה הזמנית הצביעו בעד החלופה של 101 צירים, אחד תמך בחלופה של 171 צירים, וורהפטיג תמך

26 חוברת ג', לעיל ה"ש 23, בעמ' 16 לחוברת, עמ' 59 לתיק.

27 שם, בעמ' 17 לחוברת, עמ' 60 לתיק.

28 כבר בסוף המאה ה-18 היה ברור מכתביו של מדיסון כי מדובר בשיקול משמעותי המשפיע על גודלו של הפרלמנט. אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי **הפדרליסט** מס' 10, 44, 48 (אהרן אמיר מתרגם, 2001) (1788): "קודם כול, יש לציין שכל כמה שתהיה הרפובליקה קטנה, הכרחי להעמיד את מספר הנציגים על רמה מסוימת כדי להישמר מפני קשרים של מתי מעט; וכל עמה שתגדל הרפובליקה, הכרח שיהיה מספרם מוגבל כדי להישמר מן הבלבול של המון-אדם".

29 שם.

בחלופה אותה הוא הציע של 120 צירים.

ועדת הבחירות קיימה בסך הכול עשר ישיבות, והתוצר של ישיבותיה (אותן כינתה כאמור "חוקת הבחירות") היה פקודת הבחירות לאספה המכוננת. פקודה זו נדונה בישיבה ה-24 של מועצת המדינה הזמנית במליאתה ביום כ"ח תשרי תש"ט (28.10.1948). נוסח הפקודה, כפי שהובא לאישור מועצת המדינה הזמנית במליאתה, עמד על 101 חברים, כפי שהוסכם בהצבעה בין חבריה.³⁰ יושב-ראש ועדת הבחירות, דוד בר-רב-האי, הדגיש בפני חברי מועצת המדינה הזמנית כי אין מדובר בחוקה קבועה, ולכן חלק מהסוגיות באשר לשיטת הבחירות לא נדונו באופן יסודי, מתוך הבנה כי "קונסטיטוציה עתידית" תיקבע על-ידי האספה המכוננת עצמה, וכי חוקת הבחירות נועדה רק להוביל לקיום "מהיר וטוב" של הבחירות.³¹ כלומר, **הסדר היסוד של גודל הפרלמנט כלל לא נועד להוות הסדר יסוד אלא הסדר זמני.**

בהמשך דבריו תיאר בר-רב-האי את ההשתלשלות הפוליטית שהובילה לכך שההצעה שעמדה בפני מועצת המדינה הזמנית הייתה בת 101 חברים.³² אולם דיון זה לא הוכרע ונמשך אל הישיבה ה-25 של מועצת המדינה הזמנית. הגם שכאמור בהצעת הפקודה הוצעה החלופה של 101, בפני המועצה הוצעו חלופות נוספות: 171, 71, ו-120.³³

השיקולים העקרוניים שעמדו בפני ועדת הבחירות שבו ועלו בפני מועצת המדינה הזמנית. כך, למשל, התומך בהצעה המצומצמת, חבר המועצה הזמנית ד"ר אריה אלטמן, הדגיש שיקולי יעילות ויכולת קבלת החלטות, שיקולים תקציביים, וכן עידוד, איחוד וליכוד חרף פיצול, כפי שמתרחש במשטר רב-מפלגתי.³⁴ חברת מועצת המדינה הזמנית רחל כהן, אשר תמכה באפשרות הרחבה שבה 171 צירים, הדגישה את חשיבותו של מספרם הגדול של הנציגים עבור ייצוג, בהינתן האופי הרב-גוני של החברה הישראלית.³⁵

30 נוסח הפקודה כפי שהובא למועצה מפורט בפרוטוקול ישיבה 24 של מועצת המדינה הזמנית, לעיל ה"ש 14, בעמ' 26.

31 שם, בעמ' 16-17.

32 "השאלה שהעסיקה לא מעט את חברי הועדה, היא שאלת מספר חברי האספה המכוננת. היו בשאלה זו שני גלגולים, באחת הישיבות הראשונות נתגבש רוב שדרש שמספר הצירים יהיה 171. לאחר שהצעת הועדה עברה ידי ועדת החקיקה והובאה לשולחן הממשלה וחזרה לוועדה עם הערות הממשלה ושר הפנים מר גרינבוים ייצג את הממשלה בשתי הישיבות האחרונות של הועדה, הציעה הממשלה, בין יתר התיקונים שעוד אעמוד עליהם, להקטין את המספר ל-101. לאחר פניה זו של הממשלה קיבל רוב הועדה את התיקון. לכן מכילה ההצעה המובאת כיום לפניכם, הצעת הרכב האספה המכוננת בת 101 ציר. מובן, שהמיעוט השאיר לעצמו זכות לעורר מחדש בישיבת מועצת המדינה את הבעיה הזאת ומועצת המדינה תכריע בנקודה זו". שם, בעמ' 17.

33 עמדה על הפרק גם הצעה פורמלית של 85, אך כפי שחבר הכנסת ורהפטיג הסביר, הוא העלה אותה רק להנגיד מספר למול ההצעה של 171 צירים, ולא הייתה לו כוונה להצדיקה. פרוטוקול ישיבה 25 של מועצת המדינה הזמנית, לעיל ה"ש 15.

34 שם, בעמ' 19.

35 שם, בעמ' 19-20.

ההצעה הנוספת שנומקה הייתה הצעתו של חבר מועצת המדינה הזמנית ורהפטיג, אשר עמדה על 120 צירים. כעת, בפני מועצת המדינה הזמנית במליאתה, הוא הציג שני נימוקים: פשרה בין החלופות השונות לבין חיבור למסורת היהודית. בשל מרכזיות הסוגיה, הדברים יובאו במלואם:

כהצעת פשרה אני מציע 120. ובכן, נימוק אחד: פשרה בין הדעות המתנגדות, בין 101 ובין 171. נימוק שני: אני מחפש בכל דרכינו ובכל חידוש חיינו המדיניים קשר עם המסורת שלנו. כי אנו מחדשים ומחיים מדינה עתיקת ימים. הפארלאמנט הראשון אחרי שיבת ציון הראשונה היתה הכנסת הגדולה. מספר חברי הכנסת הגדולה היה 120. לכן אני מציע לקבוע 120 חברים גם לאסיפה המכוננת. אינני יכול לקבל את הצעת ד"ר אלטמן על הרכב של 71, בהתאם למספר חברי הסנהדריה. הסנהדריה היו לה תפקידים מיוחדים, דתיים ומשפטיים, שאינם נכנסים לתחום תפקידיו של הפארלאמנט בימינו. לפיכך אני בעד קביעת 120 חברים לאסיפה המכוננת – מספר זה קושר אותנו במסורת, והוא גם מפשר בין ההצעות השונות.³⁶

על-אף התנגדות מפא"י להצעה,³⁷ תמכו 16 מחברי מועצת המדינה הזמנית בהצעת חבר הכנסת ורהפטיג, ואילו 14 תמכו בהצעת הוועדה שעמדה של 101.³⁸ בהתאם לכך נקבעה פקודת הבחירות לאספה המכוננת, התש"ט-1948,³⁹ אשר הסדירה את מכלול מנגנון הבחירות עבור האספה המכוננת. העקרונות אותם היא קבעה מלווים את המדינה עד ימים אלה.⁴⁰ סעיף 8 לפקודה קבע את מספר החברים באספה המכוננת: "מספר הצירים באספה המכוננת יהיה 120".

36 שם, בעמ' 20.

37 להרחבה על התנגדות מפא"י להצעה ראו מאיר חזן "ישראל בוחרת: הדרך אל הבחירות לאספה המכוננת" **פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות** 88, 98–99 (2014). חזן מתאר, תוך הסתמכות על תיעוד ישיבות לשכת מפא"י (ישיבת לשכת מפא"י, 17.8.1948, אמ"ע; ישיבת מזכירות מפא"י, 17.8.1948, שם), כי חברי מפא"י לוביאנקר וליבשטיין הובילו התנגדות לחלופה של 171 נציגים וכינו אותה אף "דמורליזציה ציבורית". בעקבות לחץ זה שינתה הממשלה את עמדתה, וביכרה את החלופה בת 101 הנציגים. חזן אף מתאר כי "במאמר בלתי חתום בעיתון דבר פורטה בהרחבה ההתנגדות לבחירת 171 צירים לאספה המכוננת. הדבר הוצג כאינטרס של הסיעות הקטנות, הובע חשש כי הבחירות לא יתקיימו על בסיס מצעים רעיוניים, אלא כל בעל יומרה לזכות בכיסא של ציר או 'איש בעל משפחה מסועפת בארץ' יציג רשימה שלו לבחירות, ריבוי הצירים יכביד על פרויות עבודת הוועדות באספה המכוננת ורמתם האישית של הנבחרים תרד".

38 פרוטוקול ישיבה 25 של מועצת המדינה הזמנית, לעיל ה"ש 15, בעמ' 20.

39 עתון רשמי מס' 33, תוספת א', 19.11.1948, בעמ' 52.

40 פקודת סדרי שלטון ומשפט, לעיל ה"ש 21, ס' 3(א): "הבחירות תהיינה כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות"; ס' 4: "הזכות לבחור תהיה לכל אדם, גבר ואשה, שמלאו לו 18 שנה [...]"; ס' 5: "הזכות להיבחר תהיה לכל אדם, גבר ואשה, שמלאו לו 21 שנה [...]"; ראו גם את ייסוד ועדת הבחירות המרכזית בס' 15–20 לפקודה.

1.2 השנים העוקבות: היווצרותו של הקיבעון

הבחירות לאספה המכוננת התקיימו ותוצאות הבחירות התקבלו ופורסמו ביום 7.2.1949.⁴¹ לאחר הבחירות לאספה המכוננת, בוטלה מועצת המדינה הזמנית לפי סעיף 1 לפקודת המעבר לאספה המכוננת, התש"ט-1949.⁴² כל סמכויותיה של מועצת המדינה הזמנית הועברו לאספה המכוננת.⁴³ כשבוע לאחר מכן, ביום 14.2.1949, התכנסה האספה המכוננת. בשל סיבות שונות שאין זה המקום להעמיק בהן,⁴⁴ הפכה עצמה האספה המכוננת לבית המחוקקים – הכנסת. כבר ביום 16.2.1949 נחקק חוק המעבר, התש"ט-1949, אשר עיגן זאת. לאחר מכן, כלל הסמכויות של הכנסת הועברו בחוק גם לכנסת השנייה ולבאות אחריה,⁴⁵ ללא שינוי מספר חברי הכנסת. השלב האחרון במעבר הסמכויות התרחש בשנת 1958, עת כונן חוק-יסוד: הכנסת, אשר עיגן את המצב הקיים וקבע כי "הכנסת בהיבחרה תהיה בת מאה ועשרים חבר".⁴⁶

על-אף שכבר בדיון במועצת המדינה הזמנית התייחסה חברת המועצה רחל כהן לאפשרות שבעתיד, כאשר אוכלוסיית המדינה תגדל, יוגדל מספר חברי הכנסת בהתאם, הדבר לא קרה בפועל,⁴⁷ לא באותה נקודת זמן ולא בשנים העוקבות (כאשר בהקשר זה נהוג לציין בפרספקטיבה היסטורית את שנת 1953 כשנה שבה התקבעו הסדרי היסוד).⁴⁸

הצעות חוק להגדלת הכנסת, אשר נועדו להעלות את הסוגייה על סדר יומה של הכנסת ועל סדר היום הציבורי בכלל, הן נדירות מאוד.⁴⁹ אף בהצעות חוק לשנות את מבנה הכנסת ולהוסיף בית עליון, שהוגשו בכנסת ה-12, ה-13 וה-14, כלל לא הוצע להגדיל את מספר

41 עתון רשמי, מס' 49, 7.2.1949, בעמ' 400.

42 עתון רשמי מס' 42, תוספת א', 14.1.1949, בעמ' 105: "מועצת-המדינה הזמנית תוסיף לכהן עד התאסף האסיפה המכוננת של מדינת ישראל; בהתאסף האסיפה המכוננת תתפזר מועצת-המדינה הזמנית ותחדל מלה-תקיים".

43 ס' 3 לפקודת המעבר לאסיפה המכוננת, התש"ט-1949.

44 ראו את המקורות לעיל בה"ש 16.

45 ס' 5 ו-10 לחוק המעבר לכנסת השניה, התשי"א-1951, ס"ח 104.

46 ס' 3 לחוק-יסוד: הכנסת.

47 פרוטוקול ישיבה 25 של מועצת המדינה הזמנית, לעיל ה"ש 15, בעמ' 19.

48 גל-נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 20, בעמ' 19.

49 למעט ההצעות המתוארות בחלק זה, כלל חיפושיו במאגר החקיקה הלאומי העלו חרס. במסגרת המחקר ביצענו חיפושים במאגר החקיקה הלאומי של הכנסת אחר הצעות חוק לשינוי הרכב הכנסת. על-פי מנגנון החיפוש הנוכחי ניתן לאתר הצעות חוק על-פי כותרתן בלבד. חיפוש על-בסיס כותרות הניב הצעת חוק אחת בלבד אשר פורטה בחלק זה של המאמר. כמו כן, ביצענו חיפוש ידני אחר כל הצעות החוק לתיקון חוק-יסוד: הכנסת אשר הוג' שו משנת 2000 ואילך, אולם מאמץ זה לא נשא פרי. בנוסף, התחקינו אחר הצעות חוק אשר עסקו בשינוי משטרי אשר היה עשוי להוביל לשינוי מספר חברי הכנסת, כדוגמת הצעות חוק למעבר למבנה פרלמנטרי של שני בתים והצעות חוק לשינוי שיטת הבחירות.

החברים.⁵⁰ גם הצעות חוק נוספות שעסקו בשיטת הבחירות (כדוגמת הוספת ייצוג אזורי) למעשה "גזרו" מספר מסוים של חברים מתוך 120 הקיימים, ולא ביכרו מהלך של הגדלת מספר חברי וחברות הכנסת.⁵¹

ההצעה האחרונה שהונחה על שולחן הכנסת היא הצעתו של חבר הכנסת יצחק כהן בכנסת ה-17 (אשר כיהנה בשנים 2006–2009) להגדלת מספר חברי הכנסת ל-150 חברים.⁵²

בדברי ההסבר להצעת החוק מתוארות הסיבות להגדלה: עומס העבודה הגדול על חברי הכנסת, אשר כבר אינו מקבל מענה מידי 120 חברות וחברי הכנסת; מבט השוואתי לפיו הפרלמנט הישראלי קטן בהשוואה לבתי מחוקקים בעולם; וכי בהיעדר בית מחוקקים שני לחלוק בעומס המלאכה הפרלמנטרית, העומס מוטל על הכנסת לבדה. מודגש שם כי חלופה זו טובה יותר מאשר מנגנון החוק הנורבגי:

בניגוד ל'חוק הנורבגי' בו חברי הכנסת הנוספים תלויים בחברות מפלגתם בקואליציה, דבר היוצר אי יציבות, תחלופה מהירה ואפשרות של ערוב שיקולים נוספים ולא רלוואנטיים במערכת היחסים המפלגתיים, הרי שהגדלת מספר חברי הכנסת באופן קבוע משיג את אותה המטרה אך בדרך יציבה וברורה יותר.⁵³

50 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הקמת בית עליון), פ/1319/12; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (הקמת בית עליון), פ/140/13; הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 33 – הקמת בית עליון), פ/704/14.

51 [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון מס' 5\) \(שיטת הבחירות\)](#), פ/76/8; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון\) \(שיטת הבחירות\)](#), פ/161/10; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/192/11; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/145/12; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/16/12; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/164/12; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/381/12; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/42/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון\) \(שיטת הבחירות\)](#), פ/78/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/170/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/151/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/190/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/484/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/987/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/592/14; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/1048/15; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/379/16; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/3650/16; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/95/17; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/224/17; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/1625/17; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/2422/17; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/1530/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/1827/13; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/3575/17; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/11/18; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/2615/18; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/39/24; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/805/25; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(שיטת הבחירות\)](#), פ/1870/24; [הצעת חוק-יסוד: הכנסת \(תיקון – שיטת הבחירות\)](#), פ/3766/17.

52 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מספר חברי הכנסת), פ/3766/17.
53 שם.

עיון במאגר החקיקה הלאומי מעיד שהצעה זו מעולם לא עלתה להצבעה במליאת הכנסת.⁵⁴ על-אף דיווחים על הצעת חוק נוספת בנושא שהעלה חבר הכנסת אורי מקלב בשנת 2017, בעת כהונתה של הכנסת ה-20,⁵⁵ היא מעולם לא הונחה רשמית ולא קיבלה סימון במזכירות הכנסת.

הווה אומר, מזה שנים רבות (למעט חריג צר בדמות הצעת חוק אשר מעולם לא עלתה לקריאה בדיון מוקדם) לא הייתה כל כוונה לבחון את גודלה של הכנסת ולבצע את השינויים הנדרשים בהתאם לצרכי האוכלוסייה, אשר ללא ספק השתנו ללא היכר מאז דיוני מועצת המדינה הזמנית בשלהי 1948.

2. בעיית הקיבעון – מבט השוואתי

התמונה שמצטיירת מהסיפור ההיסטורי היא כי על-אף שגודל הכנסת (לצד מאפיינים יסודיים אחרים כגון מבנה הכנסת ושיטת הבחירות) לא נועד לקבע מציאות, ובמהותו היה אמור להיות הסדר זמני ומיוחד עבור האספה המכוננת, מדינת ישראל לא שינתה את ההסדר עד היום. בנקודה זו יש ערך בהרחבת המבט לעבר האופן שבו מדינות אחרות מתמודדות עם שינויים בגודל האוכלוסייה כנתון המשפיע על גודל הפרלמנט.

2.1 נתונים השוואתיים רוחביים

מושג המפתח לדיון ההשוואתי הוא "יחס הייצוג". יחס הייצוג הוא חישוב פשוט של גודל האוכלוסייה ביחס למספר חברי וחברות הפרלמנט. **ככל שיחס הייצוג נמוך יותר, כך יש פחות אזרחים שחבר הפרלמנט נדרש לייצג. בהתאם, היכולת של חברי הפרלמנט לייצג את האוכלוסייה עולה.**

העיסוק ההשוואתי בשאלת גודל הפרלמנט מסתמך על נקודת ייחוס משנת 1969, אז פורסם מאגר המכיל נתונים על היקף האוכלוסייה וגודל בית המחוקקים של 53 מדינות,⁵⁶ מתוכן 25 מוגדרות כדמוקרטיות לפי מדד Freedom House. לנתונים אלה ערך רב כיוון שהם מראים באופן חד וברור כי מעטות המדינות הדמוקרטיות אשר לאורך עשרות שנים לא שינו את גודל הפרלמנט שלהן, ומדגיש את מקומה של ישראל ביחס למדינות אלה.

54 ראו במאגר החקיקה הלאומי.

55 להרחבה ראו גונן אילן "הכנסת – הרשות שנשכחת בשיח החוקתי ושתיה הצעות לחיזוקה" **הפורום הישראלי למשפט וחירות** (19.3.2023); אריק בנדר "הצעת חוק: להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-140" **מעריב** (22.6.2017); דפנה ליאל "הצעת החוק: הרחבת הכנסת ל-140 חברי כנסת לפחות" **ערוץ 13** (22.6.2017); ישי כהן "החוק החדש של אורי מקלב: 140 חברי כנסת" **כיכר השבת** (22.6.2017); אקי קלמן "חה"כ אורי מקלב יוזם: הגדלת מספר חברי הכנסת" **כל הזמן** (23.6.2017).

56 Stigler, לעיל ה"ש 12.

חשוב לומר כבר בפתח הדברים כי אין לצפות כי יחס הייצוג שנראה היום יהיה, ככלל, זהה ליחס הייצוג שהיה בשנת 1969. האוכלוסייה גדלה, ובמרבית המקרים, אין יכולת להגדיל את הפרלמנט באותו יחס.⁵⁷ כלומר, במרבית המדינות, יחס הייצוג כיום יהיה גבוה יותר מיחס הייצוג בשנת 1969.



ואולם, היעדר היכולת להתאים את היקף הגידול בפרלמנט להיקף הגידול באוכלוסייה אין משמעה כי גודל הפרלמנט צריך לקפוא על שמריו. בחלק ניכר מהמדינות הדמוקרטיות התגבשה כבר לפני שנים רבות ההבנה כי נדרשת התאמה מסוימת של גודל הפרלמנט. תרשים מס' 2 מציג את מידת התגובתיות של המדינות הדמוקרטיות (ללא תלות בגודלן) בכל הנוגע לגודל הפרלמנט:



57 זו הנחת היסוד ביסוד מחקרו של Rein Taagepera, *The Size of National Assemblies*, 1 Soc. Sci. Res. 385 (1972).

ניתן לראות כי למעט שתי מדינות חריגות, שבהן הגידול בגודל הפרלמנט אף עלה על היקף הגידול הכללי באוכלוסייה, בכלל המדינות היקף הגידול באוכלוסייה עולה על היקף הגידול בגודל הפרלמנט. אולם ניתן גם לראות, וכאן לוז הדברים – כי שינוי גודל הפרלמנט הוא כלי חוקתי שמדינות עושות בו שימוש על-פני הזמן והשתנות גודל האוכלוסייה. יצוין גם כי מספר מדינות בחרו להקטין את הפרלמנט שלהן. בכך אעסוק בהמשך בדיון עצמאי, שכן מדובר בטעמים שונים ביסוד המהלך.⁵⁸

למעשה, מקרב הדמוקרטיות שנסקרו במחקר, רק חמש מדינות כלל לא שינו את גודל הפרלמנט שלהן, בעוד ש-19 מדינות הגיבו לצרכי המדינה המשתנים. הקיבעון שישראל מצויה בו רחוק מלתאר את הסטנדרט ההשוואתי.



תרשים מס' 3, שמציג את שיעור השינוי ביחס הייצוג בין 1969 ל-2022, מתאר את התוצר של הקיבעון: העלייה ביחס הייצוג בישראל, אשר משקללת הן את הגידול באוכלוסייה והן את היעדר התגובתיות הפוליטית (הקיבעון), מובילה לכך שביחס לכל המדינות הדמוקרטיות שקיימים נתונים אמינים לגביהן החל משנת 1969, היקף הגידול ביחס הייצוג בישראל היה הגבוה ביותר, ובפער ניכר.

58 ראו להלן פרק א 2.2.

2.2 מגמות ברחבי העולם

במוקד הדיון העמדת בעיה: גודלה של הכנסת לא השתנה מזה 77 שנים, על-אף שהתנאים החברתיים והצרכים הפוליטיים השתנו מן היסוד. הראיתי באמצעות מבט רחב כי מדינות רבות מבצעות התאמות כלשהן בגודלן של הפרלמנטים המדינתיים שלהן. נתונים אלה מועילים, אך הם מנותקים מההקשר של כל מדינה ומדינה. לשם כך, אדון בקצרה בארבע מגמות שקיימות היום ברחבי העולם.

מגמה אחת היא מגמה כמעט-אוטומטית של הגדלה בהתאם לגודל האוכלוסייה. מקרה הבוחן שאציג לכך יהיה קנדה. מגמה שנייה היא מגמה של הגדלה אד-הוקית בהתאם לצורך. דוגמה מצוינת לרפורמה מסוג זה נערכה בניו-זילנד. מגמה שלישית היא קיבעון. הדוגמה הטובה לכך היא ארצות-הברית, שם גודל הקונגרס קפא על שמריו לפני כמאה שנה. מגמה רביעית היא הקטנה, שנשענת על רציונלים שונים מאלה שמתוארים במחקר כזה. מגמה זו כשלעצמה היא מורכבת מאוד, ואציע להביט על הסוגייה דרך המתרחש בבריטניה.

המדינות שנבחנו בהרחבה בנייר זה – קנדה, ניו-זילנד, ארצות-הברית ובריטניה – הן מדינות דמוקרטיות, שונות באופיין זו מזו, שאנו בישראל מרבים ללמוד מהן בהקשרים פוליטיים ומשפטיים נוספים. ארבעה דיונים קצרים אלה מעשירים את המבט ומציעים ולו ראשית מחשבה על האופן שבו על מדינת ישראל להתמודד עם הסוגייה.



לצד זאת, חיוני להדגיש כי אף במנותק מיחס הייצוג כשלעצמו, במערכת המשטרית בישראל אין ממד פדרלי ואין ממד אזורי, שני רכיבים אשר יכולים להקל על בעיה של יחס ייצוג גבוה שאינו מאפשר ייצוג איכותי. בהיעדר כל אחד ממרכיבים אלה, המשקל הסגולי של יחס הייצוג הגבוה הוא משמעותי אף יותר מהמדינות שנסקרות להלן.

הגדלה אוטומטית

מקרה הבוחן המרכזי להגדלה אוטומטית הוא הפרקטיקה שמתרחשת בקנדה. שם, מזה עשרות שנים, נערך מדי עשור תהליך שבו הגידול באוכלוסייה נבחן ביחס לשוני ביחס האוכלוסייה בין הפרובינציות. תהליך ההגדלה של הפרלמנט הפדרלי הקנדי בהתאם לגידול באוכלוסייה נעשה באופן כמעט אוטומטי וללא שיח ציבורי ערני.⁵⁹ גבולות הגזרה שלו קבועים בחוקה, אשר מציבה דרישה לייצוג פרובינציאלי מינימלי.⁶⁰ בעוד שבשנת 1975 גודל הפרלמנט הפדרלי עמד על 265 חברים, לאחר ההגדלה בשנת 2015 הוא עמד על 338.⁶¹ ההגדלה האחרונה בוצעה השנה (2025) וכעת גודלו עומד על 343.⁶²

כמו בארצות-הברית ובבריטניה, כאשר בוחנים את הרמה האזורית, התמונה המצטיירת היא שונה. בפרלמנטים הקנדיים הפרובינציאליים תועדו במאה השנים האחרונות 18 מקרים של הקטנת מספר המושבים. בשונה מהדיון הרציונלי והשקול שמתרחש ברמה הפדרלית, בפרובינציות דובר לרוב במהלך פוליטי שהונע על-ידי הנהגת המפלגות באותם בתי מחוקקים.⁶³

הגדלה אד-הוקית

לצד הדוגמה המובהקת של קנדה, המתמקדת בבחינה עתית וקבועה, ניתן להצביע על מגמה נוספת של הגדלה, אם כי היא אינה אחידה בטעמיה.

מקרה פרטני המצדיק התמקדות הוא זה של ניו-זילנד. בסוף שנות השבעים ותחילת שנות השמונים, לאחר שתי מערכות בחירות שבהן היקף המושבים שלהן מפלגות זכו לא תאם את מספר הקולות שלהן הן זכו, נוצר תסכול רב בציבור מתוצאות הבחירות. בשל כך, בחודש יולי 1984 הוקמה ועדה ייעודית (The Royal Commission on the Electoral System), שתפקידה היה לבחון את מערכת הבחירות הקיימת ולהמליץ על שינויים. מטרתה הייתה לשפר את הייצוגיות, ההוגנות והיעילות של המערכת, ובפרט לשקול שיטות

Alex Marland, *Fewer Politicians and Smaller Assemblies: How Party Elites Rationalise Reducing the Number of Seats in a Legislature—Lessons from Canada*, 25 J. LEGIS. STUD. 149 (2019).

⁵⁹ ראו את הפירוט בסעיפים 37 עד 40 לחוקת 1867 (The Constitution Act, 1867). ראו גם בהערות שוליים 20 לחוקה (הצמודה לסעיף 37 לחוקה) את התיקונים השונים שנעשו בחלוקה אלקטורלית.

⁶⁰ Marland, לעיל ה"ש 59.

⁶¹ [Canadian Parliamentary System](https://www.parliament.ca/parliamentary-system) | Parliament of Canada

⁶² שם.

בחירות חלופיות ולבחון את השפעתן על הייצוג של כל הקבוצות החברתיות הרלוונטיות.

המלצות הוועדה, שפורסמו בדצמבר 1986, כללו המלצה לשינוי שיטת הבחירות.⁶⁴ כתוצר של שינוי זה נדרש שינוי מתאים במספר חברי הפרלמנט, ולכן ההמלצה כללה גם הגדלת מספרם ל-120. הוועדה הציעה כי ייערך משאל עם באשר להטמעת השינויים המוצעים בדו"ח.⁶⁵

בפתח המסמך הודגשה החשיבות שמיוחסת לנושא. כך הוא נפתח:

הדו"ח הזה עוסק בדמוקרטיה שלנו. הוא עוסק באופן שבו הניו-זילנדים נותנים את הסכמתם ומסמיכים את הפרלמנט ואת הממשלה להוציא לפועל את הסמכות השלטונית הציבורית האדירה שבידיהם [תרגום שלי, ב.י.].⁶⁶

ואכן, ההמלצות אושרו במשאל עם והוטמעו במהלך דו-שלבי לאורך סוף שנות השמונים ושנות התשעים, עד שהמהלך הושלם בשנת 1997. כיום גודלו של הפרלמנט עומד על 123 חברים וחברות.⁶⁷

ניו-זילנד מהווה מקרה מעניין, ולצידה טעמים נוספים להגדלת פרלמנטים אד-הוקית. כך, למשל, בגרמניה בשנת 1990, בעקבות נפילת חומת ברלין, אוחדו מערב גרמניה ומזרח גרמניה למדינה אחת, וגודל הפרלמנט עלה בהתאם, מ-519 נציגים ל-662 נציגים.⁶⁸ בדנמרק (בשנת 1953) ובשבדיה (בשנת 1971) הוחלט לעבור משיטה ביקמרלית (שבה שני בתי מחוקקים) לשיטה יוניקמרלית (בית מחוקקים יחיד) ובעקבות כך נעשתה ההתאמה הדרושה, ובית המחוקקים הוגדל משמעותית (בדנמרק מ-149 ל-179 ובשבדיה מ-233 ל-350).⁶⁹

64 ההמלצה תמכה במעבר לשיטה מעורבת המכונה Mixed Member Proportional System, שבה כל בוחר ובוחרת מטילים שני פתקים: אחד למועמד מקומי ואחד למפלגה ברמה הלאומית.

65 New Zealand Electoral Commission, [Report of the Royal Commission on the Electoral System](#) (1986).

66 שם, [במבוא לדו"ח](#), בעמ' 5. במקור: "This Report is about our democracy. It is about the way New Zealanders give their consent to the exercise by Parliament and the Government of great public power".

67 [Members of Parliament](#) | New Zealand Parliament.

68 ראו למשל: גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג, חן פרידברג [תיקון שיטת הממשל בישראל](#) 614 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).

69 שם. להרחבה ראו אורלי אלמגור לוטן ודינה צדוק ["מבט משווה על היחס בין מספר חברי הפרלמנט לגודל האוכלוסייה" הכנסת, מרכז המחקר והמידע](#) (26.5.2023).

קיבעון

הדוגמה הבולטת ביותר שבה ניתן לזהות את בעיית הקיבעון, ודאי מבין הדמוקרטיות בעולם, היא ארצות-הברית. הדיון על גודלו של הקונגרס העתידי החל כבר בשנת 1787 בקרב האבות המייסדים של המדינה, כאשר ג'ורג' וושינגטון הציע יחס ייצוג של מחוקק נבחר לכל 30,000 תושבים – נמוך יותר מיחס ייצוג של מחוקק ל-40,000 תושבים שנדון באותה עת. ג'יימס מדיסון, שעליו הוטלה המשימה לקביעת עקרונות מנחים לגיבוש גודל בית המחוקקים, קבע את העיקרון החשוב לפיו בית המחוקקים צריך להיות גדול דיו כדי לייצג אינטרסים מגוונים ולמנוע מצב שבו המחוקקים יישבו בידי אוליגרכים – אך לא גדול מדי, על-מנת שלא יהפוך למוסד מסורבל וכאוטי.⁷⁰

עד שנת 1913, בית הנבחרים הוגדל מדי פעם בפעם על-מנת להתאימו לגודל האוכלוסייה, אך מאז שנה זו בית הנבחרים לא גדל ומספר הנבחרים נותר על 435. אף כאשר הגדילו את הסנאט בארבעה חברים על-מנת לאפשר ייצוג של אלסקה והוואי,⁷¹ לא הגדילו את הקונגרס בהתאמה, והמושבים בבית הנבחרים הוקצו מחדש על-בסיס מספר הנציגים הקיים.

משמעות הדברים היא כי במשך יותר ממאה שנים גודל הקונגרס לא השתנה. כך נוצר גידול דרמטי ביחס הייצוג: מיחס של כ-30,000 במקור בשנת 1787, 223,505 בשנת 1913,⁷² ל-780,839 כיום.⁷³

כידוע, ארצות-הברית נבנתה על יסודות התפיסה של ממשל פדרלי מוגבל, מתוך רציונל של שימור זכויות אזרח ובית מחוקקים מצומצם בהיקפו. על רקע זה, בשנות השבעים של המאה הקודמת, החל בארצות-הברית דיון בציבורי בעניין הקטנת מספר המושבים בבית הנבחרים, כחלק מדיון שעניינו מעבר למדיניות ממשל קטן (small government movement). מהלך זה לא קודם לבסוף.⁷⁴

בעת הנוכחית מרבית האמריקנים תומכים בהותרת גודל הקונגרס כפי שהוא, גם בידיעה

70 הפדרליסט, לעיל ה"ש 28, בעמ' 44–50; להקשר ההיסטורי הרחב ראו Stigler, לעיל ה"ש 12.
71 היה ניסיון נוסף בשנת 2007 להגדיל את הסנאט עבור ייצוג מחוז קולומביה (Washington DC), אשר כשל. ראו Brian Frederick, *The People's Perspective on the Size of the People's House*, 41 Pol. Sci. & Pol. (2008), 329.

72 בהתאם לנתונים רשמיים של לשכת האוכלוסין האמריקנית (Census.gov), אם כי יש לקחת בחשבון שהמספר אינו מדויק שכן אינו כולל את אוכלוסיית המדינות אלסקה והוואי.

73 יתרה מכך, כאשר מוסיפים את רובד הייצוג האזורי, כאשר גודלן של מדינות משתנה ומתבצעת הקצאה מחודשת של 435 המושבים בבית הנבחרים בהתאם להיקף האוכלוסייה, ההשפעה הגדולה היא על מדינות שלא גדלו, אשר מפסידות מושבים ויחס הייצוג שלהן קטן. Jonathan Murphy, *Size and Representativeness of Legislatures in Historical Evolution; Observations from the Anglo-American Context*, SOG WORKING PAPER 4, 4–6 (2020).

74 שם, בעמ' 5.

שיחס הייצוג – ועימו איכות הייצוג – נפגעו.⁷⁵ עם זאת, בפרלמנטים המדינתיים כן התרחשו שינויים, ובעת האחרונה הנטייה היא להקטיןם.⁷⁶ דיון ציבורי זה עודנו נמשך.⁷⁷

הקטנה

מאז שנת 2008, מתקיים באירופה דיון על-אודות הקטנת הפרלמנטים. המדינות הבולטות בהקשר זה שבהן נערך דיון בסוגייה הן איטליה (2012), אירלנד (2011), בריטניה (2011), הולנד (2011), הונגריה (2010), פורטוגל (2011), צרפת (2012) ורומניה (2009).⁷⁸ יש לכך כמה גורמים:

« במדינות מסוימות (בפרט נהוג להזכיר בהקשר זה את איטליה, בריטניה, צרפת, סין וקובה) יש בעיה של ייצוג-יתר: יש הסכמה על כך שיש יותר מחוקקים בפרלמנט מהמספר הנדרש ביחס לאוכלוסיית המדינה ולצרכיה.⁷⁹ במדינות אלה, פתרון של הקטנת הפרלמנט הופך לטבעי ואינטואיטיבי והוא למעשה הדרך לגלות רספונסיביות לצרכי החברה שהשתנו.

« במדינות רבות הגורם המרכזי למגמת הקטון, אשר אליה הצטרפו בשנים המקבילות גם מקסיקו (2009) ויפן (2012), הוא המשבר הכלכלי של שנת 2008. כיום ניתן לזהות קשר סטטיסטי בין קטון בגודלם של פרלמנטים לבין משברים כלכליים, ואף לחזות כי בשנים לאחר גירעון או משבר כלכלי, הסיכוי להקטנת בית מחוקקים גדל דרמטית.⁸⁰

« לצד ההקשר הכלכלי, טעם נוסף שמוביל לשיח האירופי הוא השיח המשמעותי והמתמשך להקטין את בתי המחוקקים, שמתקיים בין היתר בארצות-הברית, בבריטניה, ובקנדה.⁸¹ שיח ציבורי נוטה "לדלג" בין מדינות ולהשפיע גם מחוץ לגבולות הגזרה הטבעיים שבהם הוא נוצר.

« טעם נוסף הוא סנטימנט אנטי-פופוליסטי המופנה כלפי מחוקקים, אשר מוביל

75 Frederick, לעיל ה"ש 71.

76 לנתונים על תמורות בגודלם של בתי מחוקקים מדינתיים ראו: National Council of State Legislatures, *Sizes of Legislatures* (Feb. 15, 2016), [NCSL].

77 Murphy, לעיל ה"ש 73, בעמ' 6.

78 David M. Farrell, 'Stripped Down' or Reconfigured, ראו: Lidia Núñez López, *Democracy*, 37 WEST EUR. POL. 439 (2014). לדיון בנוגע לאירלנד, בריטניה והונגריה, ראו: Lidia Núñez López, *Party Systems under Stress: Downsizing Parliaments as an Adaptation Strategy to the Effects of the Economic Crisis*, ECPR GENERAL CONFERENCE, Bordeaux (2013).

79 Alessia De Santo and Benot Le Maux, *On the Optimal Size of Legislatures: An Illustrated Literature Review*, 77 EUR. J. POL. ECO. 102317, 7 (2023).

80 Jacobs Kristof and Simon Otjes, *Explaining the Size of Assemblies: A Longitudinal Analysis of the Design and Reform of Assembly Sizes in Democracies around the World*, 40 ELECT. STUD 280 (2015).

81 Murphy, לעיל ה"ש 73, בעמ' 4.

לניסיונות לרצות את דעת הקהל.⁸² ואכן, בחלקם של המקרים מהלך זה זכה לתמיכה ציבורית נרחבת. המקרה המובהק הוא משאל העם באיטליה בספטמבר 2020, אשר בחן את האפשרות לשנות סעיפים בחוקת המדינה,⁸³ במטרה להקטין באופן משמעותי הן את מספר החברים בבית התחתון (מ-630 ל-400) והן את מספר הנציגים בסנאט (מ-315 ל-200). הרציונל, כפי שהוצג אז, היה להקטין את ההוצאה הציבורית ולשפר את הליכי קבלת ההחלטות בפרלמנט. על-אף ההתנגדות למהלך, בעיקר מקרב מפלגות אופוזיציה קטנות אשר טענו כי יהיה לכך מחיר בדמות פגיעה בייצוג והחלשת הדמוקרטיה, משאל העם עבר ברוב ניכר של 69.96%.⁸⁴

אם כן, קיימים ארבעה גורמים אשר הובילו להקטנה של פרלמנטים ב-16 השנים האחרונות. הגורמים שונים זה מזה, אך הם כולם ממחישים באותו אופן כי כאשר המחוקקים מזהים צורך ציבורי, חברתי או פוליטי בשינוי בבית המחוקקים, לרוב הם מגיבים לו.

בשל חשיבותה של בריטניה למקרה הישראלי וההתפתחות של השיטה הפרלמנטרית והמשטרית בישראל מתוך השיטה הבריטית, ועל-מנת להעניק לדברים הקשר רחב יותר, ארחיב בדיון קצר גם על-אודותיה:

בבריטניה, גודל הפרלמנט נע בין 615 ל-659 מחוקקים. נכון למועד כתיבת שורות אלה, גודלו עומד על 650 נבחרים. מספר הנבחרים נקבע על-ידי ארבע ועדות גבולות עצמאיות (אנגליה, סקוטלנד, וויילס וצפון אירלנד) והיישום של החלטות הוועדות תלוי בפרלמנט הבריטי. על רקע אירועים היסטוריים שונים, הפרלמנט צומצם מספר פעמים לאורך השנים, ביניהן גריעה של 92 מושבים בשנת 1922 (על רקע ההפרדות מאירלנד), הקטנה של 15 מושבים בשנת 1950 והקטנה נוספת של 13 מושבים בשנת 2005. עם זאת, היו גם הגדלות נקודתיות בהיקף מצומצם בהתאם לדוחות של ועדות הגבולות.⁸⁵

נקודת מפנה אירעה בשנת 2010, כאשר הן המפלגה השמרנית והן המפלגה הליברלית תמכו במהלך של הקטנת הפרלמנט. המפלגה השמרנית תמכה בהקטנה מ-650 מחוקקים ל-585 מחוקקים ואילו המפלגה הליברלית בהקטנה משמעותית יותר ל-500 מחוקקים. פשרות פוליטיות הובילו לכך שבשנת 2011 עבר בפרלמנט חוק שהורה על הקטנת בית הנבחרים ל-600 נבחרים.⁸⁶ עם זאת, בשל קונפליקטים פוליטיים בין המפלגות בסמוך לחקיקתו, ובשל אירועי ה"ברקזיט" בשנים העוקבות,⁸⁷ בפרלמנט לא הצליחו ליישם

82 Jacobs and Otjes, לעיל ה"ש 80, בעמ' 283.

83 Costituzione della Repubblica Italiana, Art 56–57, 59.

84 De Santo and Le Maux, לעיל ה"ש 79, בעמ' 1.

85 שם, בעמ' 9.

86 Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (UK).

87 קרי, הפרדות בריטניה מהאיחוד האירופי.

את החוק (הגם שהוא זכה ליישום מדויק על-ידי ועדות הגבולות) ומאז הוא נדחה באופן שיטתי.⁸⁸ משנת 2019 הסוגייה ירדה מסדר היום הפוליטי.

עם זאת, ולשם השלמת התמונה ועל-מנת להצביע על מורכבות המהלך להקטנת הפרלמנט, באי הבריטי הייתה באותה עת גם מגמה הפוכה: בשונה מהפרלמנט בלונדון, שתמך במהלך של הקטנת מספר חברי בית המחוקקים, בשנת 2017 התרחש מהלך הפוך הן בפרלמנט בוויילס והן בפרלמנט בסקוטלנד, שם הייתה תמיכה ביוזמה להגדיל את בתי הנבחרים המקומיים.⁸⁹

הדיון לעיל מאפשר להגיע למסקנות רבות. הבולטת שבהן, לשיטתי, היא החריגות של הקיבעון. בדרכים שונות, מטעמים שונים ובאופן שנועץ בהקשרים שונים, מדינות שונות החליטו לבחון את סוגיית גודל בית המחוקקים שלהן. **הקיבעון בגודל בית המחוקקים עשוי כשלעצמו להוות בעיה כיוון שהוא מונע מהמדינה, ובפרט מהפרלמנט, לתת מענה לצרכי החברה המשתנים – לגודלה, לשינויים פוליטיים, למגמות חברתיות וכדומה.** המשמעות של דיון זה עבור המקרה הישראלי היא להדגיש שישנן דרכים שונות לגלות תגובתיות לצרכי החברה השונים, ועצם התגובתיות הפוליטית לצרכי החברה היא בעלת חשיבות וערך כשלעצמה.

3. תפקוד פרלמנטרי נמוך

בשני חלקיו הקודמים של הפרק תיארתי את בעיית הקיבעון של גודל הפרלמנט בישראל – כיצד התגבשה מבחינה היסטורית ועד ימינו, ועד כמה היא חריגה בנוף ההשוואתי. כעת עולה השאלה, בהינתן שבעיית הקיבעון איננה עניין חדש – מדוע להניח סוגייה זו על סדר היום הציבורי ולבחון את שינוי גודל הכנסת דווקא עכשיו?

אני מתכוונת להציע לכך שתי תשובות: הראשונה היא התפקוד הנמוך של הכנסת, בה יעסוק חלק זה; השנייה היא האמון הציבורי הנמוך והמתדרדר בכנסת, בו ידון תת-הפרק הבא.

הכנסת סובלת ממספר בעיות כרוניות, אשר הולכות ומחמירות בשנים האחרונות. רובן

⁸⁸ Murphy, לעיל ה"ש 73, בעמ' 9.

⁸⁹ להבדיל מהפרלמנט הבריטי, בפרלמנט בוויילס נערכה בשנת 2017 הצבעה להגדלת מספר הנבחרים מ-60 למספר שבין 80 ל-90. ראו: Welsh Assembly (2017), [A Parliament that Works for Wales](#), Cardiff. לבסוף הוחלט להעמיד את גודל הפרלמנט על 96 חברים (עלייה של 60%), והמהלך שהצריך רוב מיוחד של מעל 60% עבר ברוב של 76% מחברי הפרלמנט. השינויים יידרשו ליישום בחקיקה והרפורמה צפויה להיכנס לתוקף בבחירות הבאות שתערכנה בשנת 2026. הרציונל המרכזי לרפורמה, כפי שהודגש שם, הוא הרחבת הייצוג וחיזוק השוויון המגדרי על-ידי הגברת ייצוג נשים. ראו [באתר הממשלתי הרשמי בוויילס](#) ואת [הליך הדיון בהצעת החוק](#) המפורט באתר. להרחבה על עבודת הוועדה ראו [באתר של הפרלמנט בוויילס](#) ואת [ההמלצות](#) המפורטות שם.

קשורות לגודלה, לעומס הרב שחברי וחברות הכנסת נתונים לו, ולחוסר היכולת לעמוד במשימות הפרלמנטריות השונות: פיקוח לקוי על עבודת הממשלה, חברות מקבילה של חברי כנסת במספר רב של ועדות, נוכחות דלה בוועדות ובמליאה, דיונים פופוליסטיים בוועדות, ומספרם הנמוך של חברי הכנסת האפקטיביים.

3.1 פיקוח פרלמנטרי דל ובלתי אפקטיבי

פיקוח פרלמנטרי הוא ממשיותו המרכזית והחשובות של פרלמנט באשר הוא.⁹⁰ קל וחומר בשיטה פרלמנטרית (הידועה בשם "מודל ווסטמינסטר"), שבה השליטה בחקיקה היא בעיקרה ממשלתית.⁹¹ בישראל יש לכך משקל ניכר עוד יותר, שכן שליטת הממשלה בכנסת היא רחבה,⁹² והמשמעת הקואליציונית ההדוקה משתרעת על-פני כל טווח הפעילות הפרלמנטרית, הכולל חקיקה, פיקוח והחלטות שונות במסגרת הפעילות השוטפת.⁹³

קשיי הפיקוח אינם בעיה חדשה. כבר בשנת 2009 התריעו מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת כי בשל "תהליך מתמשך של ערעור האיזונים וחלוקת התפקידים הראויה בין שתי הרשויות",⁹⁴ יכולתה של הכנסת לפקח כראוי על הממשלה נפגעת. יש הכרה חוצת-מפלגות בישראל כי הפיקוח הפרלמנטרי הוא דל ואינו מספק.⁹⁵

בעיית הפיקוח חורגת מסוגיית גודל הכנסת ונדונה על-ידי בעבודה אחרת.⁹⁶ אך מתוך הבחינה המעמיקה של הנושא ניתן לקבוע בצורה נחרצת שמספר חברי הכנסת נמוך מכדי לשפר בצורה מהותית את חולשת מנגנוני הפיקוח.

מיעוט חברי וחברות הכנסת אינו רק חריג בנוף העולמי, אלא גם ובעיקר בעייתי ביחס להיקף עבודת הפיקוח שנדרשת מהכנסת. בעיה זו מתחזקת בהינתן גודלה של הממשלה, המרחיב משמעותית את היקפה של עבודת הפיקוח השוטפת. מחקר משווה מראה כי לא רק שהכנסת מהווה פרלמנט קטן באופן אבסולוטי ביחס למקובל בעולם, אלא שהממשלה בישראל גדולה הן ביחס למקובל בעולם והן באופן יחסי למול גודלה של הכנסת.⁹⁷ במילים

90 לחשיבותו הדמוקרטית של פיקוח פרלמנטרי ראו: Rick Stapenhurst, *Parliamentary Oversight in Small States*, 2 THE PARLIAMENTARIAN 145, 147 (2020).

91 תופעה זו מאפיינת ככלל משטרים פרלמנטריים. ראו: WALTER BAGEHOT, THE ENGLISH CONSTITUTION 65–68 (1977).

92 דותן מתאר שליטה כה הדוקה עד כדי מעבר ממשטר של "הפרדת רשויות" למשטר של "התכת רשויות". יואב דותן "האם הכנסת כפופה לדרישה חוקתית לענייניות?" **משפטים על אתר** יב 1, 27 (2018).

93 ראו אביטל פרידמן **"גלגולה של משמעת קואליציונית"** **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (5.8.2020).

94 עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה ואיל ינון, מזכיר הכנסת **מזכר בנושא הצעות והמלצות בעניין יחסי הגומלין שבין הכנסת לבין הממשלה** 1 (ירושלים, פברואר 2009).

95 ד"ר 2.7.2018, בעמ' 65–72.

96 למחקרים המלאים ראו: בל יוסף **"כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה"** **תכלית** מחקר מדיניות 1.2025 (2025); בל יוסף **"פיקוח פרלמנטרי"** **תכלית** (21.12.2023).

97 ראו גם אצל אלעד גיל וטל מימרן "חוות דעת: הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברותו של שר)"

אחרות: המפקחים מעטים – והמפוקחים רבים. במציאות זו, יש קושי אינהרנטי בעבודת הפיקוח, וזאת גם במנותק משאר הגורמים לקשיי הפיקוח הפרלמנטרי.⁹⁸

לגודל הכנסת, ודאי למול גודלה של הממשלה, עשויה להיות השלכה גם על איכות הפיקוח: "תיאורמת המושבעים" של המתמטיקאי והפילוסוף קונדורסה קושרת בין גודלו של הגוף המקבל את ההחלטה לבין היכולת לנהל הליך טוב יותר של התדיינות ולהוביל להחלטה הרציונלית ונכונה יותר.⁹⁹ על-בסיסה טוענים מומחי חקיקה כי תהליכי הפיקוח שנערכים בכנסת טובים פחות ממה שהיו יכולים להיות.¹⁰⁰ לו היה מספר רב יותר של חברי כנסת, אשר היו מתפרשים על-פני יותר ועדות ומאפשרים לחברי ולחברות הכנסת להגיע באופן קבוע לשיבות בוועדות, טיבם של הליכי הפיקוח צפוי היה להשתפר משמעותית. פיקוח בוועדה הכוללת לפחות ארבעה או חמישה חברי כנסת, ובמקרה הטוב אף שבעה או תשעה, ודאי טוב יותר מהמצב, אותו ניתן לראות תדיר, בו ישיבות ועדה מתקיימות במעמד יושב-ראש בלבד, או כשלצידו יושבים חבר כנסת או שניים.¹⁰¹

לצד זאת, גודלה של הכנסת ומספר הוועדות הקבועות מובילים לכך שהבעיה שמתעוררת אינה רק בעיית הזמן לפקח, אלא אף קושי של חברי הכנסת להתמקצע בתחומים מסוימים. זאת, לצד נוכחות פרלמנטרית דלילה, אשר ממילא מושפעת מדרישותיה של משמעת קואליציונית.¹⁰² לכל אלה משמעות באשר לעבודת הפיקוח לא פחות מאשר להשפעה על הליך החקיקה.

3.2 חברות בוועדות הכנסת

בשל מספרם הקטן של חברי וחברות הכנסת, לצד מספרן הגדול של הוועדות השונות (קבועות, ועדות משנה, ועדות משותפות), חברי הכנסת משויכים לעיתים קרובות לשלוש

תכלית (8.1.2023).

98 חן פרידברג "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח: המלצות עיקריות" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2018).

99 להסבר נגיש על-אודות התיאורמה ראו [Jury Theorems](#), STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY (Nov. 17, 2021).

100 יניב רוזנאי **ביקורת חוקתית: התפתחות, דגמים והצעה לעיגון הביקורת השיפוטית בישראל** 72–78 (מחקר מדיניות 154, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

101 להלן שתי דוגמאות מהעת האחרונה: ראו למשל את הדיון בוועדת העבודה והרווחה בימים שלאחר מל-חמת ה-7 באוקטובר שעניינו סיוע לעמותות חברה אזרחית המסייעות לעורף. מלבד יושב-הראש, בדיון נכחה חברת כנסת אחת בלבד. [פרוטוקול ישיבה 110 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-25](#) (8.11.2023). ראו עוד באותו הקשר: בדיון שערכה הוועדה בנושא טיפול בילדים שהוריהם התייתמו בזמן המלחמה, שבו התגלה כי אין תיאום בין הרשויות האמונות על הטיפול בנושא זה, השתתפו מלבד יושב-הראש שני חברי ועדה וחברת כנסת נוספת בלבד. כעולה מאתר הוועדה, קודם לדיון חשוב זה, לא הוגש כל חומר לדיון מלבד הודעה לעיתונות. [פרוטוקול ישיבה 104 של ועדת הרווחה והעבודה, הכנסת ה-25](#) (31.10.2023).

102 רוזנאי, לעיל ה"ש 100.

ועדות במקביל, ולעיתים אף לוועדות משנה נוספות, באופן שאינו מאפשר להם להשקיע את זמנם ומרצם ולהיכנס לעומקן של פעילויות החקיקה והפיקוח.¹⁰³

לשם ההשוואה, מחקר השוואתי שנערך בנושא מצא כי חברי פרלמנט באיטליה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, נורבגיה ושוודיה חברים בממוצע בוועדה פרלמנטרית אחת; בשווייץ, אירלנד ובלגיה הממוצע עומד על 1.5; ובפינלנד הממוצע עומד על שתי ועדות לכל חבר פרלמנט. מבין המדינות שנסקרו באותו מחקר, רק באוסטריה הממוצע היה גבוה יותר מאשר בישראל ועמד על ארבע ועדות בממוצע לכל חבר פרלמנט.¹⁰⁴

באותו מחקר, המספר הממוצע של ועדות שבהן חברים חברי הכנסת עמד על שלוש. בחנתי את הנתונים נכון ליום 30 ביוני 2025.¹⁰⁵ באשר לחברי הכנסת האפקטיביים – כלומר אלה שאינם מחזיקים במשרה ממשלתית של שר, סגן שר או יושב-ראש הכנסת – הממוצע היום עומד על כארבע (3.94). את פירוט המחקר ניתן לראות בתרשימים הבאים:



מצאנו גם כי אין מדובר בוועדות שעשויות להיחשב זניחות או כאלה שאינן מתכנסות תדיר; כחצי מהמספר הממוצע של הוועדות שבהן חברים חברי הכנסת הן ועדות קבועות.

¹⁰³ נועה קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית** 53 (מחקר מדיניות 147, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

¹⁰⁴ שם, בעמ' 15.

¹⁰⁵ הנתונים נאספו ביום 1.7.2025 מאתר הכנסת ונבחנו באופן פרטני ביחס לכל חברי וחברות הכנסת החברים בוועדות נכון לתאריך זה.



ממצא מעניין נוסף שעלה מהמחקר הוא שבמקרים מסוימים החברות המרובה בוועדות נעשית במקביל לכהונה כיושב-ראש או יושבת-ראש ועדה. ניתן לראות זאת בתרשים הבא:



ממצא נוסף הוא ההיקף האדיר של חברי כנסת שחברים במספר רב של ועדות. בעוד שבעבר חברות בשש ועדות במקביל נחשבה כחריג, נכון ליוני 2025 יותר מרבע מחברי הכנסת האפקטיביים חברים בשש ועדות או יותר – 26 חברי כנסת (26.8% מחברי הכנסת האפקטיביים). ואכן, יש מספר מקרים של חברות מכופלת שהם יוצאי דופן.

כך, למשל, חבר הכנסת צביקה פוגל (עוצמה יהודית) מכהן במקביל בעשר ועדות ומשמש יושב-ראש בשלוש מהן; שלוש מוועדות אלה הן קבועות, ובהן ועדות מרכזיות כגון ועדת הכנסת והוועדה לביטחון לאומי. חבר הכנסת סימון מושיאשוילי (ש"ס) חבר בתשע ועדות, ארבע מתוכן קבועות, ובהן ועדת הכספים והוועדה לביטחון לאומי. חברי הכנסת עמית הלוי (הליכוד), צבי סוכות (הציונות הדתית), לימור סון הר-מלך (עוצמה יהודית) ופנינה תמנו שטה (כחול לבן – המחנה הממלכתי) מכהנים במקביל בשמונה ועדות כל אחד ואחת, כאשר לפחות שלוש מהוועדות הללו הן קבועות, וכוללות – מעבר לוועדות שצוינו – גם ועדות מרכזיות ופעילות כגון ועדת החוץ והביטחון, ועדת החוקה, החוק ומשפט ועוד. חבר הכנסת מישל בוסקילה (הימין הממלכתי) חבר בשבע ועדות, כשש מתוכן הן קבועות.

הנחת המוצא היא שכל חברי וחברות הכנסת הללו הם חברי כנסת מסורים, בעלי יכולות פרלמנטריות גבוהות ומוטיבציה רבה. ואולם, גם אם יהיו הפרלמנטרים המצטיינים בכל קנה מידה, עומס מעין זה אינו מאפשר להם היקף חברות משמעותית בכל אחת מהוועדות, וככל הנראה גם לא ברובן, אלא במיעוט קטן מהן.

גורמים המכירים היטב את עבודת הכנסת הדגישו בראיונות עמי את הכהונה במספר ועדות במקביל כקושי בולט, הפוגע בעבודתה של הכנסת ומחליש משמעותית את מלאכות הפיקוח והחקיקה. החלוקה לוועדות נושאיות מיועדת לעודד ולאפשר התמקצעות של חברי וחברות הכנסת,¹⁰⁶ אך בהינתן חברות בארבע ועדות בממוצע (ובפועל לעיתים גם שמונה, תשע או עשר), אין להם ולהן כל יכולת להתכונן לדיונים ובמקרים רבים אף לנכוח בהם.

יתרה מכך, ועדות פרלמנטריות בנויות באופן שימקסם את יכולת הדיון וקבלת ההחלטות. היותן גופים קטנים יחסית למליאת הפרלמנט נועדה לטעם זה.¹⁰⁷ היעדר הכנה מספקת לדיונים, וכמובן שהיעדרות מהם, אינם מאפשרים לקיים דיונים מעמיקים או משמעותיים בסוגיות השונות שמונחות לפתחן של הוועדות, תהיינה אשר תהיינה. ואכן, בלא מעט מקרים, בין היתר בשל החברות המכופלת בוועדות, דיונים משמעותיים בוועדות נערכו

106 רזנאי, לעיל ה"ש 100, בעמ' 75–78; אילן, לעיל ה"ש 55.

107 Shane Martin, *Committees*, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Shane Martin et al. eds., (2014).

בנוכחות של יושב-ראש הוועדה או בתוספת של חבר כנסת או שניים בלבד.¹⁰⁸

3.3 נוכחות דלה

כפי שניתן היה להבחין מהפרקים הקודמים, בעיה עצמאית היא שהכנסת סובלת באופן שיטתי מנוכחות דלה. זה המקום להזכיר שכבר בדיוני ועדת הבחירות לאספה המכוננת אותם הזכרתי לעיל, בעיה זו צוינה כשיקול שיש להתחשב בו בעת קביעת גודל הכנסת.¹⁰⁹ מלבד בעיית הנוכחות הדלה בוועדות, הנוכחות דלה גם במליאה כאשר אין "גיוסים", כלומר – דרישה מחברי וחברות הכנסת להתכנס במליאה לשם הצבעות. ימי שלישי בשעות אחר הצהריים במליאה, ימים בהם ככלל אין בהם גיוסים, ידועים כימים עם נוכחות דלילה ביותר.¹¹⁰

כמו ביתר המקרים, שאלת הגודל אינה הגורם היחיד לכך, אך היא קשורה בטבורה לעובדה היסודית כי חברי כנסת חברים אינם מגיעים למליאה ולוועדות בשל ריבוי המשימות המונחות על כתפיהם. הצורך בעבודה משרדית (למשל ייזום וגיבוש הצעות חוק, מענה לפניות הציבור, הכנה לדיונים), בעבודת שטח (פגישות עם הציבור, הגעה למקומות שונים שבהם נדרשת הנוכחות), ביצירת קשרים פוליטיים (למשל עם גורמי חוץ) ובעבודה מול התקשורת – כולם חלקים חשובים בעבודת חברי וחברות הכנסת – אינם מותירים די זמן לנוכחות בוועדות ובמליאה.

3.4 מספר חברי הכנסת האפקטיביים

120 המחוקקים הופכים את הכנסת לאחד הפרלמנטים הקטנים בעולם, אך המספר האפקטיבי הוא אף קטן יותר. במצב דברים אידאלי, ניתן היה להצביע על 118 חברי כנסת אפקטיביים: כל חברי הכנסת מלבד ראש הממשלה¹¹¹ ויושב-ראש הכנסת.¹¹² בעבר היו אף תקופות שבהן היו פחות מ-90 חברי כנסת אפקטיביים.¹¹³ החוק הנורבגי שינה הסדר זה¹¹⁴

¹⁰⁸ פרוטוקול ישיבה 138 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-25 (3.1.2024); פרוטוקול ישיבה 164 של ועדת הבריאות, הכנסת ה-25 (13.2.2024); פרוטוקול ישיבה 181 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (26.3.2024); פרוטוקול ישיבה 265 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (20.5.2024); פרוטוקול ישיבה 20 של ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-25 (26.6.2023).

¹⁰⁹ חוברת ג', לעיל ה"ש 23, בעמ' 17 לחוברת, עמ' 60 לתיק.

¹¹⁰ רוזנאי, לעיל ה"ש 100.

¹¹¹ ס' 5 (ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי הוא חייב להיות חבר כנסת, אך מטבע הדברים עומד בראש הממשלה ואינו יכול לעמוד בחובותיו הפרלמנטריות.

¹¹² עליו מוטלת מכוח הוראות שונות בחוק-יסוד: הכנסת וחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 חובת ניהול הכנסת, אשר כרוכה בפעילות פרלמנטרית-ניהולית רבה, ואינה מאפשרת לו לקחת חלק בפעילות הפרלמנטרית השוטפת.

¹¹³ [הצעות לשינוי שיטת הממשלה ושיטת הבחירות בישראל: סקירה](#) "הכנסת, מרכז המחקר והמידע" (3.10.2010).

¹¹⁴ הסדר זה עניינו בהתפטרות שרים וסגני שרים מהכנסת וכניסת חברי כנסת ממפלגתם תחתיהם. בנוסח הנוכחי של ההסדר קיימים שני יסודות: האחד, שימור יכולתו של השר לחזור לכנסת אם התפטר מתפקידו בממשלה;

במטרה לפנות יותר חברי כנסת לעבודה הפרלמנטרית,¹¹⁵ וכיום חלק ניכר מהשרים וסגני השרים מתפטרים עם כניסתם לשולחן הממשלה. החוק הנורבגי הקל על הבעיה,¹¹⁶ אך באופן חלקי בלבד: נכון למאי 2025, ישנם 98 חברי כנסת אפקטיביים. אך השפעתם של 20 חברי כנסת לא אפקטיביים גדולה בהרבה בפרלמנט בן 120 חברים, מאשר בפרלמנט בן 180 חברים.

4. אמון ציבורי נמוך

הגם שקיימת מגמה רחבה של ירידה באמון הציבור בכלל מוסדות השלטון,¹¹⁷ אמון הציבור בכנסת הוא נמוך במיוחד, וקשה לנתק זאת מהבעיות המאפיינות את הכנסת. מקרב מוסדות השלטון הקבועים שאזרחי ישראל נשאלים לגביהם מדי שנה במדד הדמוקרטיה הישראלית (צה"ל), נשיא המדינה, בית המשפט העליון, המשטרה, הממשלה, התקשורת, הכנסת והמפלגות, הכנסת באופן שיטתי מצויה במקומות האחרונים. גם במדד הדמוקרטיה לשנת 2024 היא במקום השביעי מבין שמונת המוסדות, והיקף האמון בה הוא 13% בלבד מקרב כלל המדגם.¹¹⁸

בהתאמה לירידה בתפקוד הכנסת, שכן שורת הבעיות שתוארה אינה רק מהשנים האחרונות, ישנה ירידה שיטתית באמון בה. מדד הדמוקרטיה, אשר בוחן נתונים אלה באופן שיטתי, מראה כי בשנת 2003 אמון הציבור בכנסת היה כ-50% – כמעט פי ארבעה מהמצב כיום.¹¹⁹

נוסף על כך, גם המצביעים והמצביעות למפלגות הקואליציה אינם בעלי אמון גבוה בכנסת, הגם שחלקם מעניקים לה ציון הגבוה מהממוצע הכללי. כך, למשל, מקרב אלה אשר הגדירו את עצמם מצביעי ימין, היקף האמון הציבורי בכנסת עומד על 18% בלבד.¹²⁰

יש לציין שגם המפלגות, הגוף הייצוגי הנוסף, זוכות לאמון ציבורי נמוך – 9% בלבד מכלל

השני, קיומו של מפתח (שהשתנה לאורך השנים) למספר השרים המתפטרים. בנוסחו כיום, הוא מותיר לחברי הכנסת שהתמנו לשרים את שיקול הדעת אם להתפטר מהכנסת אם לאו. ראו ס' 42 לחוק-יסוד: הממשלה.
115 דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49) (הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר), ה"ח הכנסת התש"ף 28: "מטרת תיקון זה היא להתיר לחבר הכנסת שמכהן כשר או כסגן שר להפסיק את חברותו בכנסת לתקופה שבה הוא מכהן בתפקידו ברשות המבצעת, בראש ובראשונה כדי להבטיח כי לסיעות הקואליציה יהיו מספיק חברי הכנסת שיכולים להתמקד בעבודה הפרלמנטרית. יש בכך כדי לשפר את עבודת הכנסת ואת הייצוג של הציבור בדיונים בכנסת ובוועדותיה, וכן לאפשר למספר לא מבוטל של שרים וסגני שרים להתמסר לעבודתם ברשות המבצעת."

116 ואכן יש טענות לכך שהוא הוביל לשיפור בתחום זה. ראו למשל: אילן, לעיל ה"ש 55.

117 ראו יובל קרניאל ועמית לביא-דינור **משבר אמון: השתקפותו בתקשורת ובפוליטיקה** 132 (2022).

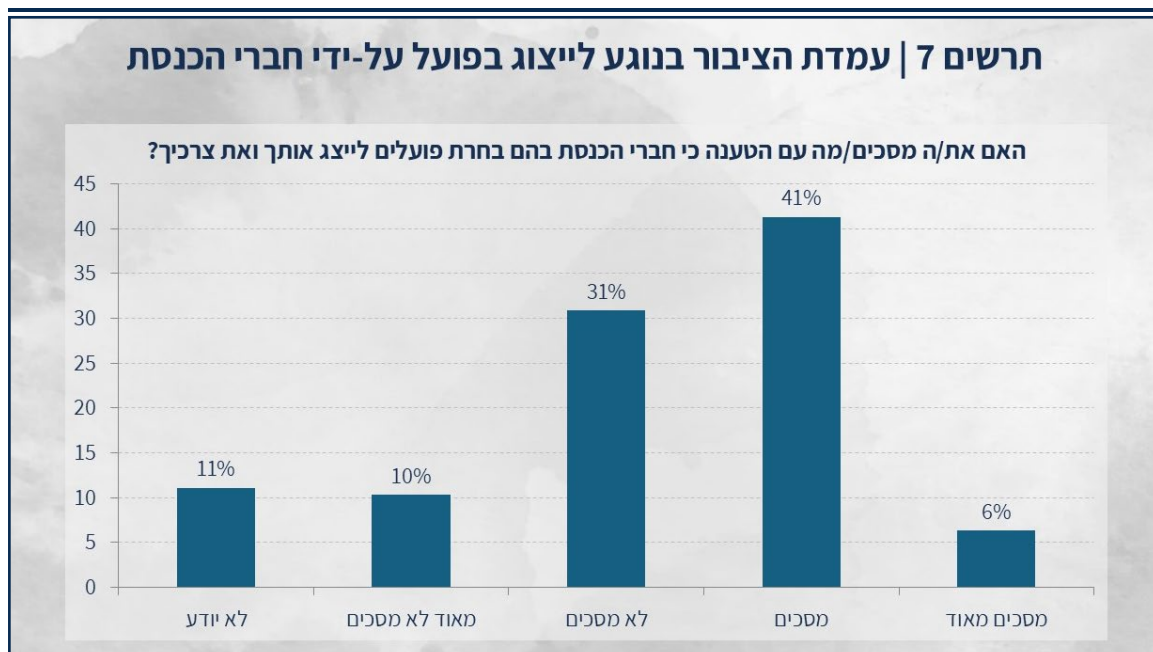
118 תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024** 88 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025).

119 שם, בעמ' 51-52.

120 שם, בעמ' 62.

האוכלוסייה¹²¹, אף נמוך יותר מזה של הכנסת. משמעות הדברים היא כי **שני מוסדות השלטון הזוכים לאמון הנמוך ביותר הם המוסדות האמונים על ייצוג.**

לצד זאת, ניתן לזהות קשר בין עבודת הכנסת לבין הפגיעה באמון הציבור כשמתמקדים בשאלות נוספות מלבד רמת האמון הכללית, ובפרט כשבוחנים את האופן שבו הציבור מעריך את רמת המקצועיות של חברי הכנסת. בהינתן המרכזיות של סוגיית הייצוג ותפקוד חברי הכנסת, ביקשנו בתכלית לבחון את האופן שבו הציבור תופס את חברי הכנסת בנוגע לשתי שאלות אלה. לכן בסקר שערךנו בחודש מרץ 2024 שאלנו: "האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי חברי הכנסת בהם בחרת פועלים לייצג אותך ואת צרכיך?" 41% השיבו שהם מסכימים ו-6% השיבו שהם מסכימים מאוד. למולם, 31% השיבו שהם אינם מסכימים ו-10% השיבו שהם מאוד לא מסכימים. 11% לא ידעו להעריך זאת.

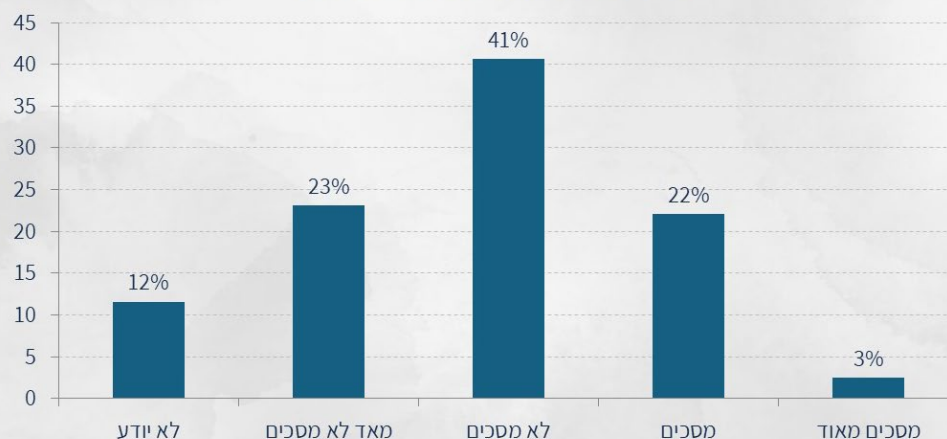


האמון הציבורי הנמוך הוא גם פונקציה של השאלה כיצד הציבור תופס את מקצועיותם של חברי וחברות הכנסת. על-מנת לאמוד זאת בנקודת הזמן הנוכחית, שאלנו את השאלה: "האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי חברי הכנסת פועלים בצורה נמרצת ועניינית כדי למלא את תפקידם השלטוני?" 41% מהנשאלים השיבו שאינם מסכימים ו-23% השיבו שהם מאוד לא מסכימים. למולם, 22% הסכימו עם הטענה ו-3% הסכימו מאוד. 12% השיבו כי אינם יודעים להעריך זאת.

¹²¹ זוהי מידת האמון בקרב האוכלוסייה היהודית שנדגמה. בקרב האוכלוסייה הערבית הנתון גבוה יותר ועומד על 11%. שם, בעמ' 63.

תרשים 8 | עמדת הציבור בנוגע למקצועיות חברי הכנסת

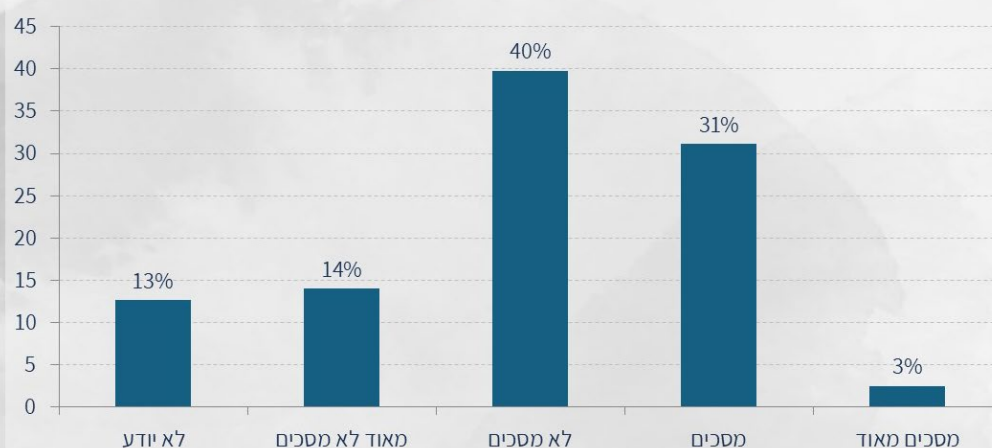
האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי חברי הכנסת פועלים בצורה נמרצת ועניינית כדי למלא את תפקידם השלטוני?



האמון הציבורי נבנה גם על-בסיס ההבנה של הציבור על-אודות עבודת הכנסת. האופן המובהק שבו ניתן לראות את התוצר של עבודת חברי הכנסת היא הדיונים השונים בכנסת והאופן שבו הציבור מעריך את התרומה של דיונים אלה. על-כן שאלנו: "האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי הדיונים בכנסת מסייעים לליבון מחלוקות ציבוריות ולשיפור החקיקה?" 40% לא הסכימו עם הטענה ו-14% השיבו כי הם מאוד לא מסכימים עימה. לעומתם, 31% הסכימו עם הטענה ו-3% הסכימו מאוד. 13% השיבו שאינם יודעים להעריך זאת.

תרשים 9 | עמדת הציבור בנוגע לחשיבות הדיונים בכנסת

האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי הדיונים בכנסת מסייעים לליבון מחלוקות ציבוריות ולשיפור החקיקה?



במבט כולל, על-בסיס נתוני הסקר, פחות מחצי מהציבור מרגיש שהוא מיוצג כראוי. רק כרבע מהציבור מרגיש שעבודת חברי הכנסת היא עניינית ומקצועית. רק כשליש מהציבור תופס את הדיונים שמתקיימים בכנסת כתורמים ומועילים. נתונים אלו מדויקים יותר מאשר שאלת האמון הכללית במוסד ומאפשרים לחדד את המסקנה כי בשתי זירות אלה, המהוות את לב ליבה של העשייה הפרלמנטרית, המצב הקיים אינו משביע רצון.

פרק ב | האם להגדיל את הכנסות?

עם 120 חברים שרק כ-100 מהם ממלאים תפקיד אפקטיבי, הכנסת מתקשה למלא את התפקיד שמוטל עליה – לייצג ציבור של כעשרה מיליון אזרחים. הדיונים הציבוריים שהיא מקיימת במקרים רבים דלים, הן במישור הנוכחות והן במישור העומק והאיכות של הדיון. יכולתה לפקח על הממשלה חלקית ביותר. במקרים רבים משכן הכנסת כבר לא נתפס כזירה המרכזית לעבודה הפרלמנטרית.

הכנסת – אשר מלכתחילה תלויה במידה רבה בממשלה במבנה פרלמנטרי הקיים בישראל – מסרה לממשלה עוד ועוד סמכויות. בהתאמה, האמון הציבורי בכנסת מצוי בשפל של כל הזמנים. כוחה, עצמאותה ויכולתה לבצע את התפקידים הדמוקרטיים שלשמן נבחרה הם נמוכים.

עם זאת, אין די בעצם הצבעה על קיומה של הבעיה; עדיין קיים צורך להוכיח שהגדלת הכנסת אכן תוכל לשפר את המצב הקיים. האם היא חלק מהדרך לפתרון? בקצירת האומר, הטענה היא שכן. הגדלת הכנסת והתאמת יחס הייצוג למקובל בעולם הדמוקרטי צפויה להוביל לשיפור יכולותיה של הכנסת: הן לייצג את אזרחי ואזרחיות המדינה והן למלא אחר צרכים פרלמנטריים פונקציונליים שנובעים מתפקיד זה.

החששות השונים שהמהלך מעלה – עלות כלכלית שתכביד על קופתה של המדינה, פגיעה במעמד חברי הכנסת, התנגדות ציבורית למהלך ושיקולים פרגמטיים שעניינם סדר היום הפוליטי בישראל – אינם מבוססים דיים, או שאינם מצדיקים הימנעות מהמהלך, לעומת התועלות שהוא צפוי להשיא.

לצד זאת, אין להתעלם מהחשש כי הגדלת הכנסת כשלעצמה לא תייצר את היתרונות המצופים, ועשויה לשכפל בעיות קיימות בתפקוד הפרלמנטרי ובתרבות הפוליטית בישראל. לשם כך, המשכה של ההמלצה להגדיל את הכנסת נעוץ בהמלצות משלימות וחיוניות, על-מנת שהמהלך ימצא את הפוטנציאל הגלום בו. המלצות אלה כוללות את (א) הקטנת הממשלה; (ב) הגבלת מספר הוועדות הפרלמנטריות; (ג) הטמעת דרישה לקוורום בוועדות הפרלמנטריות; ו-(ד) ביטול ההסדר הנורבגי. כל ההצעות התומכות תוסברנה בפירוט בהמשכו של הפרק.

1. שיקולים התומכים בהגדלת הכנסת

השיקולים התומכים בהגדלת הכנסת מתמקדים בשיפור הייצוג הדמוקרטי והתפקוד הפרלמנטרי: (1) הורדת יחס הייצוג בישראל, שכיום גבוה בהשוואה לדמוקרטיות דומות; (2) קידום השוויון הכלכלי והפחתת שחיתות שלטונית; (3) מתן במה אפקטיבית יותר לקבוצות מגוונות בחברה; (4) העצמת יכולות החקיקה והפיקוח; (5) שיפור עבודת הוועדות על-ידי צמצום החברות המקבילה בהן; (6) איזון היחס בין הכנסת לממשלה; (7) חיזוק מעמד

חברי הכנסת אל מול שדלנים (לוביסטים); ו- (8) מתן מענה ראוי לעומס העבודה הגובר המוטל על המחוקקים, שיאפשר להם לבצע את תפקידם באופן יסודי ומעמיק יותר.

1.1 שיקולים הכרוכים בייצוג דמוקרטי

שיפור יחס הייצוג וטיוב הייצוג הפרלמנטרי

התפקיד הראשון במעלה של מחוקקים, ממנו נובעים כל תפקידיהם הקונקרטיים (חקיקה, פיקוח, תקצוב ודיון), הוא לייצג קבוצה מסוימת או בלתי-מסוימת של אנשים. מתוך ההבנה כי בעולם המודרני כבר לא ניתן לקבל החלטות משותפות באמצעות הצבעה בכיכר העיר או ב"אגורה" האתונאית, בבריטניה, צרפת וארצות-הברית התפתחו במאה ה-17 תהליכים מקבילים ומשלימים של תפיסת הייצוג הדמוקרטי המודרנית.¹²² הרעיון היסודי של עקרון הייצוג הוא כי המיוצגים מסמיכים את המייצג להשמיע את קולם ולקבל החלטות בשמם. מטבע הדברים, תפיסת הייצוג התפתחה רבות, ובהתאם התגלו בה קשיים רבים ומופעים רבים של "בעיית הנציג".¹²³ ואולם רעיון הייצוג היסודי נותר כשהיה. משמעותו בהקשר הנוכחי היא כי חברי וחברות הכנסת יושבים בכיסאם במטרה לייצג את הציבור.

ואולם, למרות חשיבותו של ייצוג דמוקרטי, רק מחקר מועט הוקדש לבחינת הקשר בין גודלו של פרלמנט לבין היכולת שלו לייצג את הציבור.¹²⁴ היו שכינו זאת "משתנה זניח" בהבנת הייצוג הדמוקרטי.¹²⁵ היו, לעומת זאת, שזיהו את מרכזיותה וחשיבותה של שאלת הגודל של פרלמנטים לשאלות של ייצוג דמוקרטי, ואף סברו כי גודל בית המחוקקים הוא הדרך המרכזית שבה המשפט מכתוב הטרזוגניות או הומוגניות של הבוחרים.¹²⁶ **אלו מצאו וביססו קשר, הן ישיר והן עקיף, בין גודל בית המחוקקים לבין היכולת שלו לענות על צרכי הייצוג השונים של האוכלוסייה.**¹²⁷

122 לסקירה מפרספקטיבות שונות ראו: BERNARD MANIN, THE PRINCIPLES OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT (1989); EDMUND MORGAN, INVENTING THE PEOPLE: THE RISE OF POPULAR SOVEREIGNTY IN ENGLAND AND AMERICA (1997).

123 להרחבה ראו: D. RODERICK KIEWIET AND MATHEW D. MCCUBBINS, THE LOGIC OF DELEGATION: CONGRESSIONAL PARTIES AND THE APPROPRIATIONS PROCESS (1991).

124 Allen Hickenand and Heather Stoll, *Are all Presidents Created Equal? Presidential Powers and the Shadow of Presidential Elections*, 46, COMP. POL. STUD. 291 (2013); Michael Latner, Jack Santucci and Matthew S. Shugart, *Multi-seat Districts and Larger Assemblies Produce More Diverse Racial Representation*, WORK IN PROGRESS (2021); Wong, *Diverse Racial Representation*, לעיל ה"ש 3, בעמ' 51.

125 DOUGLAS W. RAE, THE POLITICAL CONSEQUENCES OF ELECTORAL LAWS (1967).

126 Jonathan S. Gould, *The Law of Legislative Representation*, 107 VIRGINIA L. REV. 765, 797-798 (2021).

127 לקשר עקיף ראו את המחקר היסודי בנושא: ROBERT A. DAHL AND E.R. TUFTS, SIZE AND DEMOCRACY (1973). כן ראו גם: GARY W. COX, MAKING VOTES COUNT: STRATEGIC COORDINATION IN THE WORLD'S ELECTORAL SYSTEMS (1997); William Roberts Clark and Matt Golder, *Rehabilitating Duverger's Theory: Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws*, 39 COMP. POL. STUD. 679 (2006); Allen Orit Kedar, Liran Harsgor and Raz A. Sheinerman, *Are Voters Equal under Proportional Representation?* 60 AM. J. POL. SCI. 676 (2016).

השאלה המרכזית היא – האם מספר חברי בית המחוקקים ביחס לגודל האוכלוסייה מספיק על-מנת לאפשר לבית המחוקקים למלא את תפקיד הייצוג שהוענק לו? כלומר, השאלה היא שאלה של **יחס ייצוג**.¹²⁸ ביסוד היחס מצוי בחינה חשבונאית פשוטה של גודל האוכלוסייה בהשוואה למספר חברי בית המחוקקים. למעט מקרים נדירים יחסית של ייצוג-יותר,¹²⁹ ככלל השאיפה היא ליחס ייצוג נמוך אשר מאפשר ייצוג טוב יותר.

הייצוג במובן זה כולל הן ייצוג הקרוי "דסקריפטיבי" – מספר המחוקקים אשר אמונים על ייצוג קבוצה או אינטרס מסוים; והן ייצוג מהותי – הייצוג בפועל שניתן על-ידי חברי בית המחוקקים לעניינה של אותה קבוצה או אותו אינטרס. כלומר, האחד בודק את היכולת לייצג ("על הנייר") והשני את האופן שבו הפוטנציאל מתממש (ייצוג בפועל).¹³⁰

מדוע הייצוג טוב יותר בבית מחוקקים עם יחס ייצוג נמוך יותר? בשל שורה של גורמים. חברי בית המחוקקים נגישים יותר (נחשוב על היכולת של חברת כנסת לתת מענה לאינטרסים של 60,000 בוחרים לעומת 1,200,000 בוחרים) והבוחרים יכולים לפנות אליהם ולהציף את ענייניהם יותר בקלות; הזמן של הנציגים מתחלק בין פחות משימות;¹³¹ הקירבה היחסית בין הנציג לבין הבוחרים מעוררת ומעודדת השתתפות אזרחית גדולה יותר ומשפיעה לטובת על איכות הייצוג;¹³² מעצם הנראות והנוכחות של הנציג של קבוצה מסוימת, עניינה זוכה ליותר תשומת לב ציבורית; ועוד.

כתוצאה מכך, ניתן לפרוט את ההשפעה של גודל בית הנבחרים ליתרונות דמוקרטיים שונים, היורדים לשורש תכליותיו של עקרון הייצוג:¹³³ ייצוג טוב יותר ואיכותי יותר של הבוחרים;¹³⁴

לקשר ישיר ראו: AREND LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY: GOVERNMENT FORMS AND PERFORMANCE IN THIRTY-SIX DEMOCRACIES (1999); AREND LIJPHART, ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY SYSTEMS: A STUDY OF TWENTY-SEVEN DEMOCRACIES, 1945-1990 (1994).

128 בספרות קיימים לכך מינוחים שונים כדוגמת, persons-to-seat ratio, relative legislative size, population-to-representative ratio.

129 בהקשר זה הזכרתי את סין, קובה, צרפת, איטליה ובריטניה. ראו לעיל ה"ש 79 והטקסט הנלווה לה. בעיה זו מאפיינת גם דמוקרטיות חדשות או דמוקרטיות שהיקף אוכלוסייתן הוא מתחת ל-1,000,000 איש ואישה.

130 אם כי ישנם מחקרים שנותנים דגש על ייצוג דסקריפטיבי בלבד, מתוך הנחה שהוא מוביל לייצוג מהותי. ראו למשל אצל Hickenand and Stoll, לעיל ה"ש 124.

131 בהקשר זה ראו אצל Wong, לעיל ה"ש 3, בעמ' 51-52, המבאר כי בהינתן זמן כמשאב הכי חשוב של מחוקקים, ככל שיחס הייצוג יהיה נמוך יותר, כך המחוקקת האינדיבידואלית תוכל להשקיע יותר זמן בצרכים השונים של הבוחרים שלה.

132 בפרספקטיבה של ניתוח כלכלי, עלויות העסקה של הבוחרים קטנות ככל שרוצים ליצור אינטראקציה עם הנציגים. מצב דברים זה מאפשר לחסרי יכולת ולקבוצות מוחלשות להגדיל (באופן יחסי) את כוחם הפוליטי ואת ייצוג האינטרסים שלהם למול קבוצות חזקות. Wong, לעיל ה"ש 3, בעמ' 51.

133 להרחבה בהקשר זה ראו: De Santo and Le Maux, לעיל ה"ש 79.

134 Leah Brooks, Justin Phillips and Maxim Sinitsyn, *The Cabals of a Few or the Confusion of a Multitude: The Institutional Trade-Off between Representation and Governance*, 3 AM. ECON. J. ECON. POLICY 1 (2011); Delbert Taebel, *Minority Representation on City Councils: The Impact of Structure on Blacks and Hispanics*, 59 Soc. Sci. Q. 142 (1978).

הגדרה טובה יותר ודיוק רב יותר של העדפות הבוחרים ופעילות עבורן;¹³⁵ רספונסיביות גבוהה יותר של המדיניות לצרכי החברה;¹³⁶ וכן פוטנציאל להגדלת השתתפות בבחירות, כיוון שלבוחרים יש תחושה חזקה יותר שהם יכולים להשפיע על הנבחרים שלהם.¹³⁷

מטעמים אלה, מדינות רבות, ודמוקרטיה בפרט, שואפות לשמר יחס ייצוג נמוך באופן יחסי. ואכן, בהתאם למדד V-DEM, מדד דמוקרטיה המקובל במחקר ההשוואתי, בחנתי התאמה בין יחס הייצוג של מדינות לבין הדירוג שלהן במדד זה. נמצא כי יש קשר סטטיסטי הן בין יחס הייצוג של המדינה לאיכות הדמוקרטיה שלה, והן בין יחס הייצוג לבין מידת האחראיות (accountability) שמאפיינת את המדינה.¹³⁸ במילים אחרות, ככל שיחס הייצוג במדינה נמוך יותר (כלומר, פחות אזרחים על כל נציג בפרלמנט), כך מדדי הדמוקרטיה והאחראיות של המדינה גבוהים יותר.

בשל הקשר בין האופי הדמוקרטי של מדינה ליחס הייצוג שלה, מרבית המדינות מבצעות מדי פעם בפעם התאמה של גודל הפרלמנט לגודל האוכלוסייה, כפי שהראיתי בפרק א. בישראל, כידוע, מהלך זה לא אירע. על-מנת לעמוד על חשיבות היבט זה, אני מציעה למקם את ישראל במבט השוואתי.

סקרתי על-בסיס נתוני האיגוד הבין-פרלמנטרי 193 מדינות. באשר לכלל המדינות, המדינה עם יחס הייצוג הנמוך ביותר (כלומר, שמספר התושבים לכל חבר בבית המחוקקים הוא הנמוך ביותר) היא נאורו (Nauru), עם נציג בבית המחוקקים לכל 519 אזרחים. המדינה עם יחס הייצוג הגבוה ביותר היא הודו, עם נציג בבית המחוקקים לכל 2,567,302 אזרחים. הממוצע העולמי עומד על נציג לכל 110,739 אזרחים.¹³⁹ **מבין כלל המדינות, ישראל נמצאת במקום ה-108 בעולם, עם יחס של נציג לכל 81,683 אזרחים.**

הנתון הזה מספק אינדיקציה ראשונית אך סובל משתי הטיית: האחת היא הטיית הגודל.¹⁴⁰

135 BAS DENTERS ET AL., SIZE AND LOCAL DEMOCRACY (2014); David Stadelmann, Marco Portmann and Reiner Eichenberger, *The Law of Large Districts: How District Magnitude Affects the Quality of Political Representation*, 35 EUR. J. POL. ECON. 128 (2014).

136 ALESSANDRO FERRARA, COST-BENEFIT ANALYSIS OF MULTI-LEVEL GOVERNMENT: THE CASE OF EU COHESION POLICY AND OF US FEDERAL INVESTMENT POLICIES (2010).

137 Douglas Muzzio and Tim Tompkins, *On the Size of the City Council: Finding the Mean*, 37 PROC. ACAD. POL. SCI. 83 (1989); Teemu Lyytikäinen and Janne Tukiainen, *Are Voters Rational?* 59 EUR. J. POL. ECON. 230 (2019).

138 בשני המקרים מדובר בקורלציה מובהקת מבחינה סטטיסטית (95%). הבחינה כללה 138 מדינות. בהתאם למתודולוגיה שהנחתה אותי לאורך המחקר, סיננתי מדינות קטנות מאוד (פחות ממיליון נפשות) ומדינות גדולות מאוד (למעלה מ-100 מיליון נפשות) על-מנת לצמצם סטיות בנתונים על יחס הייצוג. הנתונים נלקחו ממאגר הנתונים הפתוח של V-DEM בתאריך 24.3.2024.

139 החציון עומד על נציג לכל 56,793 אזרחים.

140 למעשה, מיקוד במדינות בגודל שאינו חריג. מדינות אלה מהוות 139 מדינות מכלל 193 המדינות במדד (38 מדינות הן מדינות עם אוכלוסייה מתחת ל-1 מיליון איש ואישה; 16 מדינות הן מדינות עם אוכלוסייה מעל 100

ואכן, רוב (12 מתוך 15) המדינות בעלות יחס הייצוג הגבוה ביותר הן מדינות עם יותר מ-100 מיליון אזרחים, וכל 31 המקומות הראשונים הן מדינות קטנות מאוד (פחות ממיליון אזרחים). על-כן, החתך המתאים למקם בו את ישראל הוא מדינות בגודל שכיח.¹⁴¹

השנייה היא הטיית הרלוונטיות. מדינות שאינן דמוקרטיות, ואינן מעלות על נס את חשיבותו של ייצוג דמוקרטי, אינן רלוונטיות להשוואה המעמידה במרכזה את יחס הייצוג. במקרה זה, השתייכותה של מדינת ישראל ל-OECD היא נתון מרכזי להשוואה, ומאפשרת לראות באופן מדויק יותר את מיקומה ביחס לקבוצת ההשוואה הרלוונטית.¹⁴² השוואה כזו מאפשרת לראות שהנתון לפיו ישראל ממוקמת לכאורה "במקום טוב באמצע" אינו משקף את המציאות. לשם כך, בחנתי את ישראל למול מדינות ה-OECD. בחינת מדינות בגודל שכיח מצמצמת את רשימת מדינות ה-OECD ל-30 מדינות, וישראל מצויה ביניהן במקום ה-19.



מיליון איש ואישה).

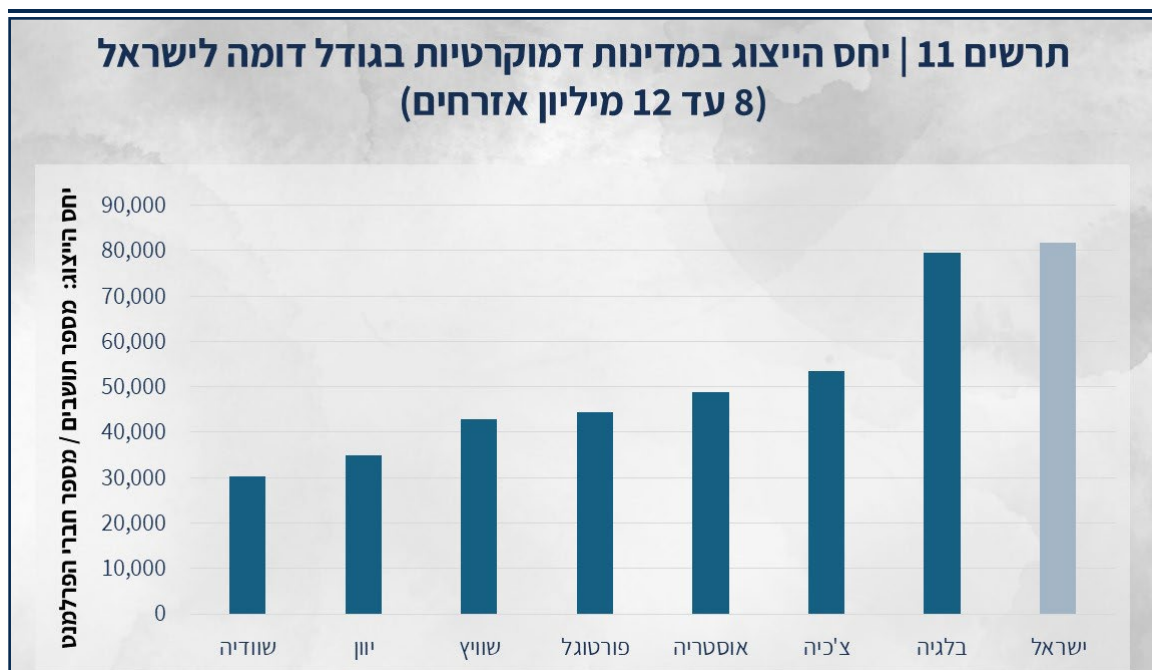
¹⁴¹ ביחס למדינות בגודל שכיח, הממוצע העולמי עומד על נציג לכל 89,412 אזרחים, והחציון עומד על נציג לכל 80,553 אזרחים. בניכוי מדינות בגודל קצה (מתחת למיליון אזרחים או יותר מ-100 מיליון), ישראל נמצאת במקום ה-70 מתוך 139 מדינות העולם בגודל שכיח (1 עד 100 מיליון תושבים).

¹⁴² על-אף שבמקור, מדד ה-OECD הוא כלכלי, עם השנים קבוצת ה-OECD הפכה לקבוצת דמוקרטיות בולטות באיכותן, ולא רק למדד כלכלי גרידא, ולכן כובד משקלה.

על-מנת לדייק את ההשוואה לקבוצות דומות, צמצמתי את הרשימה הרחבה של כלל המדינות ל-83 מדינות אשר מוגדרות כ"חופשיות" בהתאם למדד Freedom House המקובל בקרב החוקרות והחוקרים בתחום. **ברשימת המדינות הדמוקרטיות, מקרב 83 המדינות הדמוקרטיות, היחס בין נציג בבית המחוקקים לבין כלל האוכלוסייה מעמיד את ישראל במקום ה-63.** הממוצע למדינות הדמוקרטיות עומד על נציג לכל 62,408 אזרחים,¹⁴³ נמוך משמעותית מיחס הייצוג בישראל שעומד על 81,683. תוספת של כ-40 חברי וחברות כנסת תביא את ישראל לעמידה בממוצע זה.

על-מנת למקד את ההשוואה עוד יותר, בחנתי את הדמוקרטיות בגודל שכית. כעת הרשימה עומדת על 49 מדינות דמוקרטיות, עם ממוצע של נציג לכל 72,020 אזרחים.¹⁴⁴ ברשימה זו, ישראל מצויה במקום ה-32.

כדי להצר את קבוצת הייחוס הרלוונטית, בחנתי את ישראל למול דמוקרטיות בגודל דומה, בעלות אוכלוסייה בת שמונה עד 12 מיליון איש. לקבוצה זו משתייכות שבע מדינות מלבד ישראל – אוסטריה, בלגיה, יוון, פורטוגל, צ'כיה, שבדיה ושווייץ – ולישראל יש מביניהן את יחס הייצוג הגבוה ביותר.



143 החציון עומד על נציג לכל 28,072 אזרחים.

144 החציון עומד על נציג לכל 44,448 אזרחים.

בהינתן החשיבות של קבוצת השוואה רלוונטית, הן מבחינת גודל והן מבחינת האופי הדמוקרטי, ביצעתי בחינה נוספת ובה מיקמתי את ישראל למול מדינות שעומדות בשני תנאים: (1) אוכלוסייתן מונה בין שישה ל-15 מיליון אזרחים; (2) הן משתייכות לקבוצת מדינות ה-OECD. קבוצה זו כוללת תשע מדינות, וגם בקרב המדינות החברות בקבוצה זו, יחס הייצוג בישראל הוא הגבוה ביותר.



בהינתן שהשאלה אם מדובר בבית מחוקקים יחיד או כפול היא שאלה דומיננטית בספרות,¹⁴⁵ המשפיעה רבות על יכולת הייצוג, בחנתי את ישראל למול קבוצת שוויון רלוונטית נוספת: דמוקרטיות בינוניות או גדולות (מעל מיליון איש) עם בית מחוקקים אחד. קבוצה זו כוללת 24 מדינות ויחס הייצוג הממוצע בהן עומד על 49,101.¹⁴⁶ ישראל מצויה במקום ה-20 מקרב מדינות אלה עם יחס ייצוג של 81,683.

¹⁴⁵ ראו לדוגמה: Jowei Chen and Neil Malhotra, *The Law of k/n: The Effect of Chamber Size on Government Spending in Bicameral Legislatures*, 101 AM. POL. SCI. REV. 657 (2007); John Charles Bradbury and Mark W. Crain, *Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence*, 82 J. PUB. ECON. 309 (2001); De Santo and Le Maux, לעיל ה"ש 79.
¹⁴⁶ החציון עומד על 34,107.



על-מנת להבהיר את המיקום של יחס הייצוג בישראל לקבוצות ההשוואה הרלוונטית, כאשר המקומות הראשונים מאוישים על-ידי יחס הייצוג הנמוך ביותר (וככלל, הטוב יותר), ניתן לראות את הנתונים בטבלה הבאה:

טבלה 1: ריכוז נתונים השוואתיים

יחס הייצוג של ישראל	מספר המדינות בקבוצת ההשוואה	קבוצת ההשוואה הרלוונטית
108	193	המדינות החברות באיגוד הבין-פרלמנטרי
70	139	מדינות בגודל שכיח החברות באיגוד הבין-פרלמנטרי
19	30	מדינות OECD בגודל שכיח
63	83	מדינות דמוקרטיות לפי מדד Freedom House
32	49	מדינות דמוקרטיות בגודל שכיח לפי מדד Freedom House
8	8	מדינות דמוקרטיות בגודל דומה לישראל (8 עד 12 מיליון אזרחים)
9	9	בגודל דומה לישראל בקירוב OECD מדינות (6 עד 15 מיליון אזרחים)
20	24	דמוקרטיות בגודל בינוני ומעלה (יותר ממיליון אזרחים) עם בית מחוקקים יחיד

לסיכום, יחס הייצוג בישראל גבוה משמעותית מהמקובל בקבוצות ההשוואה הרלוונטיות של דמוקרטיה בעלות מאפיינים דומים.

בישראל טרם נערך מחקר אמפירי הקושר בין מספר חברי וחברות הכנסת לבין איכות הייצוג הפרלמנטרי. עם זאת, גם בהיעדר קשר סיבתי ברור ומוכח, עולה פעם אחר פעם הטענה כי הכנסת אינה מצליחה בגודלה הנוכחי למלא את כלל צרכי הייצוג של האוכלוסייה.¹⁴⁷ מקומה הנמוך באופן יחסי של ישראל למול מדינות שאליהן היא רוצה להידמות מאושש זאת: **דמוקרטיה איתנות זקוקות למספר מינימלי של מחוקקים פר אוכלוסייה על-מנת למלא את כלל צרכי הייצוג הדמוקרטיים.**

מהו אותו מספר מינימלי? מחקר בולט בכלכלה פוליטית, אשר זיהה כי בהינתן היקף הגידול באוכלוסייה בעולם אין יכולת להתאים את גודלם של פרלמנטים בהתאם, מצא כי נקודת האופטימום של גודלם של מחוקקים היא שורש שלישי (cube root) של גודל האוכלוסייה.¹⁴⁸ בישראל, לה עשרה מיליון אזרחים (נכון לשנת 2025), שורש שלישי מוביל למספר אופטימלי של 215 מחוקקים. כלומר, נדרשת הגדלה של 79% לשם הגעה לגודל האופטימלי של הכנסת, נכון לעת הנוכחית. הכנסת בת 120 החברים והחברות רחוקה מהגודל האופטימלי שלה.

השפעה חיובית על מדדים כלכליים

לייצוג טוב יותר יש גם יתרונות בולטים מעבר למישור הדמוקרטי ולאופן שבו הפרט תופס את הייצוג. ראשית, ליחס ייצוג נמוך יותר יש משמעות נגזרת העוסקת בצמצום פערים כלכליים. מחקר בולט בתחום מצא כי יחס ייצוג נמוך יותר מתקשר סטטיסטית להפחתת אי-שוויון כלכלי במדינות דמוקרטיות, בכך שהוא מוביל לייצוג טוב יותר ומגביר השתתפות פוליטית בקרב קבוצות רבות יותר.¹⁴⁹ זאת, שכן בתי מחוקקים גדולים יותר יכולים לאפשר מספר גדול יותר של מפלגות, ובהתאם ייצוג של יותר קבוצות חברתיות, באופן שמיטיב עם שוויון פוליטי ושוויון כלכלי גם יחד.¹⁵⁰

יתרה מכך, ככל שגודלם של בתי מחוקקים מדינתיים קטן יותר, כך הם נוטים להיות ייצוגיים פחות, ולייצג מספר קטן יותר של קבוצות חברתיות. במסגרת זו נמצא קשר בין ייצוג טוב יותר של קבוצות רבות יותר לבין הפחתת תופעות המבטאות אי-שוויון כלכלי,

147 ראו למשל: רהט, ברנע, קניג, פרידברג, לעיל ה"ש 68, בעמ' 620-621; רוזנאי, לעיל ה"ש 100; אילן, לעיל ה"ש 55. בפרספקטיבה השוואתית ראו: אלמגור, לוטן וצדוק, לעיל ה"ש 69. ראו את הטענה מהדהדת בהצעות החוק שהוזכרו בפרק א וכן בעיתונות: ריטל עמירן "זה לא מייצג: יש להגדיל את מספר חברי הכנסת בישראל" **מעריב** (19.6.2017).

148 Taagepera, לעיל ה"ש 57.

149 Wong, לעיל ה"ש 3.

150 שם, בעמ' 51.

ובפרט השפעה חברתית על שיעור הזכאות לשירותי בית ספר, השלמת לימודים תיכוניים והפחתת מספר האנשים המצויים במאסר.¹⁵¹

מחקרים אלה מתיישבים עם הממצאים שעולים מהמחקר ההשוואתי. מחקר זה, על-בסיס נתוני ה-IPU בשילוב עם נתוני תמ"ג מהבנק העולמי, מראה כי קיימת קורלציה בין יחס ייצוג נמוך לבין איתנות כלכלית.¹⁵²

חילקתי את המדינות לרבעונים בהתאם למדד התמ"ג משוקלל לנפש. מצאתי כי ברבעון הנמוך ביותר (כלומר, המדינות העניות ביותר), הממוצע הוא נציג לכל 131,671 אזרחים.¹⁵³ ברבעון השני, הממוצע הוא נציג לכל 149,013 אזרחים.¹⁵⁴ ברבעון השלישי כבר נרשמת ירידה ניכרת ביחס הייצוג: הממוצע הוא נציג לכל 84,492 אזרחים.¹⁵⁵ ברבעון הרביעי, אליו משתייכות המדינות בעלות התמ"ג לנפש הגבוה ביותר, הממוצע הוא נציג לכל 78,454 אזרחים.¹⁵⁶



Scot Schraufnagel and Ben S. Bingle, *Legislature Size and Non-Elite Populations: Theory and Corroborating Evidence*, 8 J. of Pol. & L. 242 (2015).¹⁵¹

¹⁵² בחינה של הקורלציה בין עשירון הציון בתוצר לנפש (GDP) לבין יחס הייצוג מראה כי קיימת קורלציה (חלשה יחסית ברמה של 90%). ככל שעשירון התוצר נמוך יותר (כלומר, תוצר נמוך יותר לנפש), יחס הייצוג במדינה נמוך יותר (כלומר, נציג בפרלמנט למספר גבוה יותר של אנשים).

¹⁵³ החציון עומד על נציג לכל 110,840 אזרחים.

¹⁵⁴ החציון עומד על נציג לכל 72,136 אזרחים.

¹⁵⁵ החציון עומד על נציג לכל 35,352 אזרחים.

¹⁵⁶ החציון עומד על נציג לכל 38,847 אזרחים.

מלבד הקשר החשוב שבין איתנות כלכלית ליחס ייצוג נמוך, ניתן גם למקם את ישראל בתוך ההקשר הכלכלי, באופן שידגיש כי היא אינה מצויה במקום האופטימלי ביחס הייצוג: ישראל מצויה ברבעון הרביעי, בטווח התמ"ג לנפש הגבוה ביותר. מיקומה ברבעון זה, בהתאם ליחס הייצוג, עומד על 36 מתוך 49. כלומר, ישראל, שמשתייכת לקבוצת המדינות בעלות הכלכלה האיתנה ביותר, מצויה ביחס ייצוג גבוה ביחס לקבוצה זו. תרשים מס' 15 מדגים זאת היטב.



צמצום שחיתות

המחקר ההשוואתי מלמד גם כי מדינות עם יחס ייצוג נמוך יותר מתאפיינות ברמת שחיתות נמוכה יותר.¹⁵⁷ לשם עמידה על הקשר בין יחס הייצוג לבין היקף השחיתות, המדינות חולקו לארבעה רבעונים. לשם כך נבחנו כל המדינות שקיימים נתונים לגבי מדדי השחיתות שלהן (177 מדינות). כדי למנוע את הטיית הגודל, נבחנו לאחר מכן גם המדינות בגודל שכיח מקרב קבוצה רחבה זו (139 מדינות). הממצאים מראים בשתי הבחינות, ובמנותק מגודל המדינה, כי מדינות שבהן רמת השחיתות נמוכה יותר ומצויה ברבעון 1 (המדינות עם השחיתות המועטה ביותר) הן מדינות עם ממוצע יחס ייצוג טוב יותר (נמוך יותר).

¹⁵⁷ בחינה של הקורלציה בין רבעון הציון במדד השחיתות (CPI) לבין יחס הייצוג מראה כי קיימת קורלציה (חלשה יחסית ברמה של 90%).



למען הנוחות, ניתן לבחון את הנתונים ביחס לכלל המדינות גם למול ממוצע הייצוג העולמי. בעוד שבמדינות המצויות ברבעון 1 של מדד השחיתות (אלו עם רמת השחיתות המועטה ביותר) יחס הייצוג נמצא משמעותית מתחת לממוצע העולמי, כל המדינות הנותרות ברבעונים 2-4 מצויות מעל הממוצע העולמי ומאופיינות ביחס ייצוג גבוה.¹⁵⁸

השמעת קולן של קבוצות שונות בחברה

ישראל היא בעלת שיטת בחירות יחסית, אשר ככלל מאפשרת ייצוג טוב למדי. בהינתן בחירות יחסיות – אשר יוצרות גיוון גדול יותר באיוש הכיסאות שמסביב לשולחן הפוליטי – יש התאמה ניכרת בין קולות הבוחרים והבוחרות לבין הנציגים שמאיישים את הפרלמנט בפועל.¹⁵⁹ חוקי הבחירות היחסיים מיתרגמים לשש או שבע מפלגות בינוניות או גדולות בפרלמנט, במקום לדומיננטיות של שתי מפלגות-ענק.¹⁶⁰ זאת, בשונה משיטת בחירות רובנית, אשר למעשה מעניקה את הכוח השלטוני באופן כמעט בלעדי למפלגה שזכתה במרבית הקולות (למעשה, 50% מהקולות ועוד קול אחד).

¹⁵⁸ לא בוצעה השוואה לקבוצת ייחוס של מדינות דמוקרטיות או מדינות המשתייכות ל-OECD, שכן בקרב מדינות אלה יש מעט מאוד מדינות המשתייכות לרבעון ה-3 ואין כלל מדינות המשתייכות לרבעון ה-4, באופן שאינו מאפשר להציג תמונה מלאה ביחס לארבעת הרבעונים.

¹⁵⁹ קלארק וגולדר מונים זאת "אפקט מכני": Clark and Golder, לעיל ה"ש 127.

¹⁶⁰ להסבר על "חוק דוברג'ה" ועל אימוצו מבחינה אמפירית, ראו שם. למקור ראו: MAURICE DUVERGER, POLITICAL PARTIES: THEIR ORGANIZATION AND ACTIVITY IN THE MODERN STATE (1954).

כלומר, הטענה העומדת ביסוד הצורך בהגדלת הכנסת איננה שהיא נעדרת יכולת לייצג כיום, אלא שבאמצעות הגדלתה ניתן לשפר מהותית את מידת הייצוגיות שלה, הן ברמה הדסקריפטיבית (היקף הייצוג שניתן לקבוצות השונות) והן ברמה המהותית (לשפר את יכולתם של הנציגים לייצג בפועל).¹⁶¹

מבנה פוליטי מוכתב בפועל בהתאם למבנה השסעים בחברה,¹⁶² וישראל היא חברה עם שסעים חברתיים רבים, באופן שמכתיב צורך חברתי בייצוג רחב. ניתן לציין בהקשר זה שסעים על רקע לאומי, דתי, כלכלי, תרבותי, חברתי, מעמדי וגאוגרפי. בשל כך, ובשל ריבוי השסעים, גם היקף הגיוון שהחברה תרצה – ותצפה – לראות בפרלמנט יהיה גדול. ואכן, שיטת בחירות יחסית מתאימה לישראל בהיותה חברה מרובת שסעים.¹⁶³

אך אין די בעצם ההתאמה של שיטת הבחירות למבנה השסעים בחברה. הקשר של חברי הכנסת לציבור הרחב והלא-מקושר הוא רופף. היכולת של הציבור להשמיע את קולו, ולא רק את קולה של המפלגה, היא חלשה ביותר. אזרחים רבים עדיין חשים, על-אף השיטה היחסית, כי קולם אינו נשמע וכי הם – והנקודה היחסית שלהם באותם שסעים שעליהם בנויה המערכת הפוליטית – אינם מיוצגים.

סוגייה זו צריכה להיבחן בהינתן שתי תופעות דומיננטיות: מגמה של פרסונליזציה של הפוליטיקה (תופעה גלובלית שמתרחשת גם בישראל)¹⁶⁴ ומגמת התחזקות המשמעת הקואליציונית בישראל.¹⁶⁵ בסופו של יום, חברי ממשלה בודדים מכתובים מה תהא עמדת הקואליציה. חופש הצבעה וחופש דיבור כמעט שאינם ניתנים, לא בנושאים עקרוניים שבלב סדר היום ולא בשאלות ערכיות. כך, למשל, האפשרות של מפלגות להחליף את נציגיהן בוועדות¹⁶⁶ יוצרת מצב שבו חבר קואליציה שמציג עמדה עניינית שאינה עולה בקנה אחד עם עמדת הקואליציה, כבר אינו נוכח כנציג הוועדה בדיון העוקב.¹⁶⁷

161 ראו לעיל את הטקסט הנלווה לה"ש 130.

162 להרחבה ראו: Susan C. Stokes, *Political Parties and Democracy*, 2 ANN. REV. POL. SCI. 243 (1999); Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, in PARTY SYSTEMS AND VOTER ALIGNMENTS: CROSS-NATIONAL PERSPECTIVES (Seymour M. Lipset and Stein Rokkan eds., 1969).

163 LIJPHART, לעיל ה"ש 127, בעמ' 79–104.

164 GIDEON RAHAT AND OFER KENIG, FROM PARTY POLITICS TO PERSONALIZED POLITICS? PARTY CHANGE AND POLITICAL PERSONALIZATION IN DEMOCRACIES (2018).

165 לעיל ה"ש 93.

166 המעוגנת בס' 102 ו-104 לתקנון הכנסת.

167 ראו בהקשר זה את הפרוטוקולים של ועדת הכנסת עת דנה בהצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול רפואי וחובת דיווח), התשפ"ג-2023 (פ/2303/25), של חה"כ עמית הלוי. לאחר שני דיונים (בתאריכים 13.3.2023 ו-15.3.2023), שבהם חבר הכנסת משה סעדה הביע עמדה שאינה עולה בקנה אחד עם עמדת הקואליציה, הוא כבר לא נכח בדיונים העוקבים בסוגייה זו. פרוטוקול ישיבה 26 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (13.3.2023); פרוטוקול ישיבה 27 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (13.3.2023); פרוטוקול ישיבה 28 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (15.3.2023); פרוטוקול ישיבה 29 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (15.3.2023).

זה המקום להזכיר את שאלת האמון הציבורי: כפי שהצגתי קודם לכן,¹⁶⁸ מקרב שמונה מוסדות שלטון שנבחנו בקביעות במדד הדמוקרטיה הישראלית (צה"ל, נשיא המדינה, בית המשפט העליון, המשטרה, הממשלה, התקשורת, הכנסת והמפלגות) – הכנסת והמפלגות מאיישות את שני המקומות האחרונים. היקף האמון בהן בקרב כלל הציבור הוא, בהתאמה, 13% ו-9%.¹⁶⁹

המשמעות היא ברורה: הגם שהשיטה הקיימת כיום מאפשרת לכאורה ייצוג רחב ואיכותי, בפועל אין זה המצב.

יתרה מכך, חשוב להדגיש כי בשל סיבות מבניות שונות,¹⁷⁰ מערכות ממשל יחסיות פחות רגישות לדעת הקהל לעומת מערכות ממשל רובניות.¹⁷¹ כלומר, הייצוג במערכות יחסיות במובן של תגובתיות לעמדת הבוחרים ממילא אינו מיטבי. במצב דברים זה, מציאת פתרונות לשיפור יכולות הייצוג היא חשובה פי כמה וכמה.

מכלול סיבות אלה תומך בעמדה כי הגדלת הכנסת חיונית לשם שיפור הייצוג הדמוקרטי בישראל.

(19.3.2023); פרוטוקול ישיבה 34 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.3.2023).

¹⁶⁸ ראו פרק א.4.

¹⁶⁹ מדד הדמוקרטיה לשנת 2024, לעיל ה"ש 118, בעמ' 50.

¹⁷⁰ מבנה המפלגות הגדולות, המאפיינות מערכת משטר רובנית, הופך אותן לרגישות יותר לדעת הקהל החיצוני; במפלגה אחת גדולה קל יותר לקבל החלטות באופן המאפשר ביצועיות גבוהה יותר מאשר בקואליציה עם מפלגות שהן שחקני וטו; מפלגות גדולות וממשלות חד-מפלגתיות נושאות באחריות ברורה יותר למדיניות מאשר בקואליציה שבה האחריות מתחלקת בין מספר מפלגות דומיננטיות. פאוול מדגיש שעקב הסיבות הללו, במודל רובני הסממנים הבולטים שמאפיינים את המפלגות הן תוצאות; כוח ביצועי גבוה, מיידי ומקיף; וקבלת אחריות של הממשלה על מדיניותה. ראו: G. Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (2000).

¹⁷¹ ראו בהרחבה כחלק משקלול התמורות שפאוול מציג, שם. חוסר הרגישות לעמדת הקהל זו גם הנחת המוצא ביסוד מודל הייצוג התרמוסטטי. ראו: Christopher Wlezien, *The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending*, 39 AM. J. POL. SCI. 98 (1995); Christopher Wlezien and Stuart N. Soroka, *Political Institutions and the Opinion-Policy Link*, 35 WEST EUR. POL. 1407 (2012).

1.2 תפקוד פרלמנטרי

שיפור יכולתה של הכנסת לחוקק ולפקח

התפקוד הפרלמנטרי כיום הוא נמוך ואינו מצליח לענות על הצרכים הנדרשים מהכנסת. היקף החקיקה הפרטית הוא אדיר,¹⁷² עובדה הגוררת ביקורת רבה.¹⁷³ רבות מהצעות החוק – לעיתים אלפים מתוכן – כלל אינן עולות לקריאה ומבזבזות את זמנה של הכנסת ואת משאביה.

בכנסת ה-20, אשר הייתה האחרונה שכינה קרוב לתקופת כהונה מלאה, כ-77% מ-5,997 הצעות החוק כלל לא עלו לקריאה בדיון מוקדם.¹⁷⁴ היקף ההכנה מראש, הדיונים, מסמכי הרקע וזמן המליאה היקר ממילא – ירדו ברובם לטמיון. אמנם, הצעות החוק מהוות כלי פוליטי גם כשאין הן מתגבשות לכדי שלבים מתקדמים של חקיקה, אך ההיקף האדיר של החקיקה יוצר תרבות של "הצהרות חוק"¹⁷⁵ המכלה את משאביה של הכנסת.

כאמור, הכנסת גם אינה מפקחת היטב על הממשלה.¹⁷⁶ פיקוח פרלמנטרי של הכנסת על הממשלה הוא אחד מיסודותיו של משטר דמוקרטי. הוא נועד לוודא, בשם העם אותו הפרלמנט מייצג, כי הממשלה אינה חורגת מההסמכה שניתנה לה בחוק על-ידי הפרלמנט עצמו. בישראל הפיקוח חשוב במיוחד בהינתן שהפרדת הרשויות בין הכנסת לממשלה היא חלשה,¹⁷⁷ והממשלה שולטת במידה רבה בכנסת. ואכן, בתחום הפיקוח תפקוד הכנסת נמוך ביותר, מזה לא מעט שנים. כבר בשנת 2009 עמדו מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת על יכולתה החלשה והפחותה של הכנסת לפקח על הממשלה.¹⁷⁸

טיוב עבודת הפיקוח יכול לרכז חלק משמעותי מהקשיים שהוצגו בפתח מחקר זה ואף לפתור אותם. שיפור זה יכול להוביל להגברת אמון הציבור בכנסת כמוסד ובחבריה; לשיכוך משבר הייצוג וחיזוק תפיסת הכנסת כמייצגת העם; לטיוב עבודת הממשלה; לצמצום ההתערבות השיפוטית בפעילות הממשל; ולעיגון התנהלות בין-מוסדית תקינה ובריאה בין המוסדות הפוליטיים. ואולם לשם טיוב הפיקוח נדרשים, בין היתר, יותר חברי וחברות כנסת. המספר הקטן של חברי הכנסת מביא לחברות כפולה ומרובה בוועדות

172 חן פרידברג "חברי הכנסת הישראלים הם שיאני החקיקה הפרטית" [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) (25.5.2020).

173 שם; רהט, ברנע, קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 68, בעמ' 567–573; יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 94, בעמ' 9–10.

174 מערכת דברי הכנסת "חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה בישראל" [אתר הכנסת](#) (30.4.2019).

175 ראו חן פרידברג "הכנסת קצרה – והחקיקה הפרטית מרובה" [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) (14.12.2014).

176 להרחבה ראו: יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 96.

177 דותן, לעיל ה"ש 92; BAGEHOT, לעיל ה"ש 91.

178 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 94.

ופוגע ביכולתם ליזום, להתכונן ולתכנן אירועי פיקוח.¹⁷⁹

שיפור עבודת הוועדות

מיקוד העדשה בשאלות של תפקוד יומיומי, יכולת פעילות ומידת העומס שמוטל על המחוקקים האינדיבידואלים, מאיר באופן טבעי זרקור על זירת הוועדות.¹⁸⁰ ועדות פרלמנטריות הוקמו כבר בשלבים מוקדמים של ייסוד פרלמנטים ברחבי העולם, כיוון שחברי הפרלמנט הבינו שהם יוכלו להגשים מטרות רבות יותר אם הם יעבדו בקבוצות קטנות.¹⁸¹ אולם אותה קבוצה קטנה המורכבת מחברי הוועדה נדרשת להתכנס ולפעול יחדיו על-מנת לתפקד. בשונה מהמליאה, אשר דיוניה אינם משתנים באופן יסודי עם שינויים בגודל פרלמנטים, את עבודת הוועדות לא ניתן למלא באופן אפקטיבי בהינתן חוסר של אנשים.¹⁸²

כיום, ברירת המחדל היא כי חלק מחברי הכנסת מצויים באופן אינהרנטי בתפקוד חלקי בלבד. הסדר החוק הנורבגי, אשר עבר גלגולים שונים¹⁸³ ומאפשר לשרים בממשלה להתפטר מהכנסת ולמנות במקומם חבר כנסת מקרב מפלגתם, נועד להקל על בעיה זו. בהינתן גודל ממשלות של יותר מ-30 שרים וסגני שרים (ובמקרי קצה אף יותר מ-40), אחד הרציונלים הבולטים בהקשר זה הוא להותיר יותר חברי כנסת פנויים לעבודה הפרלמנטרית.¹⁸⁴

ואכן החוק הנורבגי הוביל לשיפור במספר חברי הכנסת האפקטיביים,¹⁸⁵ אולם הוא עדיין אינו מופעל באופן מלא או אוטומטי, כך שנכון למאי 2025, ישנם 98 חברי כנסת אפקטיביים אשר יכולים לפעול בזירת הוועדות. אמנם קודם לכן היו תקופות בהם היו פחות מ-90 חברי כנסת אפקטיביים,¹⁸⁶ אך גם כיום, בשיא תפוקתה, הכנסת ה-25 מצויה ב-81.6% תפוקה לכל היותר.

179 ראו גם אצל קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 103, בעמ' 53.

180 GIOVANNI SARTORI, ELEMENTI DI TEORIA POLITICA (1987); Ingver Mattson and Kaare Strom, ראו *Parliamentary Committees, in PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE* 249 (Herbert Doring ed., 1995).

181 GERHARD LOEWENBERG, ON LEGISLATURES: THE PUZZLE OF REPRESENTATION 15 (2011).

182 Murphy, לעיל ה"ש 73, בעמ' 13.

183 חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49), ס"ח התש"ף 28; חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51), ס"ח התשפ"א 368; חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 52), ס"ח התשפ"ג 8.

184 דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49) (הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר), ה"ח הכנסת התש"ף 28: "מטרת תיקון זה היא להתיר לחבר הכנסת שמכהן כשר או כסגן שר להפסיק את חברותו בכנסת לתקופה שבה הוא מכהן בתפקידו ברשות המבצעת, בראש ובראשונה כדי להבטיח כי לסייעות הקואליציה יהיו מספיק חברי הכנסת שיכולים להתמקד בעבודה הפרלמנטרית. יש בכך כדי לשפר את עבודת הכנסת ואת הייצוג של הציבור בדיונים בכנסת ובוועדותיה, וכן לאפשר למספר לא מבוטל של שרים וסגני שרים להתמסר לעבודתם ברשות המבצעת".

185 אילן, לעיל ה"ש 55.

186 הטיס רולף, לעיל ה"ש 113.

תוצר לוואי נוסף ומשמעותי של מספרם הקטן של חברי הכנסת למול מספרן הגדול של הוועדות היא חברות מקבילה במספר רב של ועדות, תופעה עליה עמדתי בהרחבה קודם לכן. כל חבר כנסת חבר בממוצע בארבע ועדות, ובחלק מהמקרים אף בשמונה, תשע או עשר, לעיתים גם במקביל לכהונה כיושב-ראש של חלקן. זהו נתון הגבוה משמעותית מהמקובל במדינות מערביות.¹⁸⁷

מצב דברים זה מפחית את היכולת להתמקצע בתחומים מוגדרים (כגון ביטחון, חינוך, בריאות, סביבה וכדומה), מוביל לנוכחות פרלמנטרית דלילה בדיוני הוועדות¹⁸⁸ ולהיעדר הכנה מראש לדיונים, כך שאף כאשר חברי הכנסת נוכחים בוועדות, במקרים רבים לנוכחות עצמה אין משמעות עבור הדיון הציבורי.¹⁸⁹ הבעיה חמורה אף יותר ביחס לחברי הקואליציה, אשר נדרשים מטעמים של שמירה על רוב קואליציוני לנכוח (לעיתים במקביל) בדיונים רבים,¹⁹⁰ באופן אשר ככלל אינו מאפשר השתתפות משמעותית בדיונים.

איזון היחס המספרי בין הכנסת לממשלה

קושי תפקודי נוסף הנובע מקוטנה של הכנסת תלוי גם בגודלה של הממשלה: יש פער ניכר בין הכנסת כפרלמנט קטן עם בית מחוקקים אחד לעומת גודלה יוצא הדופן של הממשלה (עם השבעתה בינואר 2023, בממשלה ה-37 כיהנו 38 שרים וסגני שרים; בדצמבר 2023 היא מנתה 42 שרים וסגני שרים). ישנם משרדים רבים, וכתוצאה מכך סוגיות רבות, אשר מבוזרות בין משרדים ומעסיקות את הוועדות ונושאי תפקידים רבים.¹⁹¹ לכך יש השפעה על כל ארבעת רכיבי עבודתה של הכנסת: דיון ציבורי, חקיקה, פיקוח ותקצוב.¹⁹²

נכון למאי 2025, יש יחס של כ-1:4 בין המשרדים הממשלתיים לחברי הכנסת (30 משרדי ממשלה למול 120 חברי כנסת). כלומר, על כל משרד ממשלתי ישנם ארבעה חברי כנסת בלבד. בארצות-הברית, לשם ההמחשה, יש יחס של 1:29 (15 משרדי ממשלה מרכזיים למול 435 חברי בית הנבחרים). בבריטניה יש יחס של כ-1:27 (24 משרדי ממשלה למול 650 חברי בית הנבחרים). הפער כמובן בולט לעין, וקוטנה של הכנסת ניכר.

חיזוק חברי הכנסת לעומת שדלנים

בעיית חוסר הזמינות של חברי הכנסת לציבור מתחזקת בהינתן הפעילות הענפה של שדלנים (לוביסטים) בכנסת. הגם שהפעילות של השדלנים בכנסת מוסדרת בחקיקה,¹⁹³

187 פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 98.

188 לדוגמאות ראו לעיל ה"ש 101.

189 רוזנאי, לעיל ה"ש 100, בעמ' 75–78.

190 חן פרידברג **"הכנסת לא מתפקדת, גם בימי שגרה"** **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (23.7.2019).

191 פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 98.

192 David C. Rose et al., *Improving the Use of Evidence in Legislatures: The Case of the UK*

Parliament, 16 EVIDENCE & POLICY 619, 620 (2020).

193 פרק י"ב לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994. להרחבה על אודות הסוגיה ראו: שירלי נוח "הפרדוקס שבהסדרת

הבעיה נותרת בעינה: במקומם של חברי הכנסת נכנסים השדלנים, אשר משיגים שליטה רבה על המידע המועבר לחברי הכנסת ולוועדות ועל האופן בו הוא מועבר לציבור.

חשוב לזכור כי השדלנים מייצגים קבוצות שלחלקן אינטרס שונה מהאינטרס של הציבור הכללי. הותרת הייצוג הציבורי בידיהם של השדלנים – בהיעדר יכולת ייצוג אפקטיבית של חברי הכנסת – מובילה לכך שמדיניות מושפעת (ובמקרים קיצוניים אף מוכתבת) על-ידי אינטרסים שונים, שאינם רואים בהכרח את טובת הציבור לנגד עיניהם.

מתן מענה לעומס העבודה הפרלמנטרי הגדל

בהינתן סט נרחב של קשיי תפקוד פרלמנטריים, אין זה מפתיע כי חוקרות וחוקרי חקיקה רבים, המשתייכים לתחומים שונים ולאסכולות שונות, מדגישים פעם אחר פעם כי **מעט מדי חברי כנסת פנויים לעבודה הפרלמנטרית בכללותה: ייצוג בוחרים, פיקוח פרלמנטרי וטיוב החקיקה, באופן שפוגע ביכולתה של הכנסת לתפקד כנדרש ממנה**.¹⁹⁴

בסופו של יום, מדובר בעומס רב המונח על כתפיהם של חברי וחברות הכנסת בשל שלל התפקידים והסמכויות המוטלים עליהם למול מספרם הקטן.¹⁹⁵ הזמן הוא המשאב הגדול ביותר של חברי הכנסת,¹⁹⁶ אך ידיהם עמוסות לעייפה. ואכן, הצעת החוק מהכנסת ה-17, אשר ביקשה להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-150 נציגים, נימקה זאת מפורשות בעומס ובשיקולים תפקודיים: "עומס העבודה על חברי הכנסת הולך וגדל. הכנסת הקימה ועדות קבועות נוספות, וכן מקימה ועדות זמניות רבות אחרות. חברי הכנסת חברים בוועדות רבות ואינם מספיקים לבצע כהלכה את עבודתם הפרלמנטרית".¹⁹⁷

אותה מידה של צרכים פרלמנטריים, לו הייתה מתחלקת על-פני 150, 180 או 200 חברי כנסת, למשל, הייתה מאפשרת פניות רבה יותר של חברי הכנסת ויכולת לבצע את תפקידם באופן טוב יותר, יסודי יותר ומעמיק יותר. מצב בו חברי כנסת היו חברים במקביל בשתי ועדות פרלמנטריות בלבד, כמקובל במדינות הדמוקרטיות שנסקרו בפרקים הקודמים, היה מאפשר הגעה לדיונים, הכנה ראויה מראש והתדיינות איכותית יותר.

שדלנות בחקיקה" **דין ודברים** יא 571 (2018).

194 ראו למשל: רוזנאי, לעיל ה"ש 100, בעמ' 75-78; אילן, לעיל ה"ש 55; **התנועה למשילות ודמוקרטיה** "תוכנית עשרת הצעדים לחיזוק הדמוקרטיה – תוכנית ביצוע לכנסת ה-24" התנועה למשילות ודמוקרטיה (2023); התנועה למשילות ודמוקרטיה "הכלים והמשאבים העומדים לרשות חברי הכנסת" **התנועה למשילות ודמוקרטיה** (26.11.2023); חן פרידברג "**להגדיל ל-150 המכון הישראלי לדמוקרטיה**" (1.6.2015).

195 מנואל טרכטנברג בשיתוף עם איתמר פופליקר **להחזיר עטרה ליושנה: רפורמה מקיפה בכללי המש-חק של הכנסת** (עבודה במסגרת 'פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה', מוסד שמואל נאמן (2020) בעמ' 18-19, 24. ראו גם אצל רהט, ברנע, קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 68, בעמ' 620 המדגי-שים זאת כטעם מרכזי התומך בהגדלת הכנסת.

196 Wong, לעיל ה"ש 3, בעמ' 52.

197 3766/17/פ, לעיל ה"ש 52.

הממצאים תומכים במסקנה כי הפתרון לכל אחת מבעיות אלה מצוי בהגדלת הכנסת, אשר תיצור "תגובת שרשרת" של טיוב התפקוד הפרלמנטרי. הגדלת הכנסת תחזק את יכולת העבודה של הוועדות ואיכותה. זו תחזק את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. בהינתן כלי פיקוח אפקטיביים, חברי הכנסת לא יאלצו להשתמש בהצעות החוק ככלי העבודה המרכזי שברשותם. את המשאבים שיתפנו ניתן יהיה לנצל עבור מעקב טוב יותר על החלטות הוועדות, הכנת חומרים לדיון, איסוף מידע רלוונטי וכדומה. לא רק הפיקוח ישתפר אלא גם החקיקה והמדיניות בכללותן תהפוכנה לטובות יותר. לראשונה מזה זמן רב, תצטייר לציבור תמונה של חברי וחברות כנסת עובדים ויסודיים. יכולתה של הכנסת לתפקד ולהתמודד עם אתגרי השעה שיונחו לפתחה תגדל.

2. שיקולים נגד הגדלת הכנסת

2.1 עלות כלכלית

על-פי הערכות מינואר 2023, העלות השנתית הישירה בגין כל חבר כנסת היא 1.95 מיליון ₪. זו כוללת את עלויות השכר של חבר הכנסת ושלושה יועצים פרלמנטריים, תקציב לשכה הכולל את תקציב הקשר עם הציבור (אשר מהווה כ-5% מסך העלות) וכן עלות רכב ותקורות.¹⁹⁸ במבט צופה פני-עתיד, עלות זו צפויה להמשיך ולהאמיר. כך, למשל, בשנת 2007 עלות זו עמדה של 1.09 מיליון ₪ לשנה,¹⁹⁹ ובשנת 2020 על 1.7 מיליון ₪ לשנה.²⁰⁰ לאלה יש להוסיף גם את עלות הרחבתו של משכן הכנסת באגף נוסף, על-מנת שיוכל לאכלס את חברי וחברות הכנסת המצטרפים ל-120 הקיימים.²⁰¹

אולם השאלה אינה מתמצה בעלויות הישירות והמיידיות של החזקת לשכות פרלמנטריות נוספות או בניית אגף נוסף. שאלה לא פחות חשובה היא אם הגדלת מספר חברי הכנסת תגדיל את היקף ההוצאה הציבורית. כלומר, עד כמה כל תוספת של מחוקק אינדיבידואל תשפיע באמצעות המדיניות שהוא יקדם על ההוצאה הציבורית.

על שאלה זו, שהיא לכאורה שאלה אמפירית בעלת תשובה פוזיטיבית וברורה, יש מחלוקת משמעותית. לאורך שנים, מאז פרסומו של מאמר יסודי בתחום בשנת 1981,²⁰²

198 אילנית בר "הגדלת מספר חברי הכנסת ("החוק הנורבגי") – אומדן עלות מעודכן" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (22.1.2023).

199 יונתן ארליך "החוק הנורבגי – אומדן עלות" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (9.1.2007).

200 אילנית בר "הפסקת חברות בכנסת של חבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר ("החוק הנורבגי") – אומדן עלות" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (10.6.2020).

201 זוהי עלות לא מבוטלת שזכתה להכרה בספרות. Frederick, לעיל ה"ש 71, בעמ' 329.

202 Barry R. Weingast, Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen, *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, 89 J. Polit. Econ. 642 (1981).

הסברה הייתה שהגדלת בתי מחוקקים הופכת את ההוצאה הציבורית לפחות יעילה יותר בזבזנית.²⁰³ גם כיום יש תמיכה לעמדה זו,²⁰⁴ בפרט בנוגע למחוקקים המורכבים מבית מחוקקים יחיד.²⁰⁵ טענה מרכזית המסבירה את הקשר היא כי קיומן של יחידות רבות יותר בתוך הפרלמנט (יחידים או מפלגות) מוביל להוצאה ציבורית גדולה יותר, לגירעונות ולחוב. זאת, בשל הבעיה הידועה כבעיית המאגר המשותף:²⁰⁶ ליחידים ולמפלגות יש אג'נדה עצמאית, ומחוקקים שמבקשים לפעול בהתאם לתורת הבחירה הרציונלית ולמקסם את תועלתם ואת האינטרסים שלהם (ומתוך כך, את התועלת והאינטרסים של בוחריהם), יעדיפו חלופות שמובילות להוצאה ציבורית גדולה יותר מאשר יעילה יותר.²⁰⁷

2.2 התנגדות ציבורית

ככלל, העמדה הציבורית מתנגדת להגדלת בתי מחוקקים. במקרים רבים הטעם לכך מבוסס על סנטימנט אנטי-אליטיסטי יותר מאשר מחשבה על התפקוד הממשי והתפקידים של הפרלמנט.²⁰⁸ סנטימנט זה מוביל לכך שמאז ומתמיד מחוקקים היו מושא לביקורת ציבורית, ולעיתים אף ללעג ציבורי.²⁰⁹

מחקר בתחום זה דגם את עמדות הציבור האמריקני כלפי גודל הקונגרס. על-אף שהיתרונות שבהגדלת בית הנבחרים (הבית התחתון) האמריקני הוסברו היטב לנסקרים, ועל-אף שהאוכלוסייה בארצות-הברית צמחה (בעת עריכת המחקר) פי שניים ומאז

203 בהקשר זה, המחקר הקיים בתחום מתחלק לשניים: בתים תחתונים או בית מחוקקים חד-ביתי (יוניקמריאליים); לעומת בתים עליונים במבנה ביקמרי. בעוד שבמקרים מהסוג הראשון נמצא קשר בין גודל בית המחוקקים להגדלת ההוצאה הציבורית, קשר זה מתערער כאשר מדובר בבתי עליונים, שכן שאלת המבנה הדו-ביתי (ביקמריזם) מוסיפה מורכבות שמובילה לנתונים אחרים. הטענה באשר לבתי תחתונים נבדקה בנוגע למספר סוגי מחוקקים: מחוקקים לאומיים (Bradbury and Crain, לעיל ה"ש 145); מועצות אזוריות (John Charles Reza Baqir, *Districting and Government Overspending*, Pub. Choice 185 (2003)) וכן מועצות עירוניות (Bradbury and E. Frank Stephenson, *Local Government Structure and Public Expenditures*, 115 J. POL. ECO. 1318 (2002); David P. Baron and John A. Ferejohn, *Bargaining in Legislatures*, 83 Am. Pol. Sci. Rev. 1181 (1989)).

204 ראו, למשל, יישום ביפן: Steven R. Reed, *Seats and Votes: Testing Taagepera in Japan*, 15 ELECTORAL STUD. 71 (1996).

205 Bradbury and Crain, לעיל ה"ש 145, בעמ' 320. השניים מצאו כי: "As predicted, unicameral size is positively related to government spending. A one-percent increase in unicameral legislature size is associated with a 0.17 percent increase in government spending as a percent of GDP"

206 הרעיון היסודי של בעיית המאגר המשותף הגיע מתחום האקולוגיה. בשל הנחת האינטרס העצמי, והצורך של פרטים רציונלים למקסם את התועלת שלהם, כל פרט אינו משתמש בדיוק בהיקף המשאבים שהוא זקוק לו, אלא מנסה לדרוש לעצמו את המקסימום שהוא יכול לקבל. כאשר מדובר במאגר משותף, כל עוד כל אחד לוקח יותר ממה שהוא זקוק לו, המאגר מתכלה ולא נותר ממנו. להרחבה ראו: Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 SCIENCE 1243 (1968).

207 De Santo and Le Maux, לעיל ה"ש 79, בעמ' 8.

208 Murphy, לעיל ה"ש 73, בעמ' 13.

209 ראו אצל Loewenberg, לעיל ה"ש 181, המתאר קריקטורה משנת 1834 של המאייר הצרפתי Honor Daumier שבה אנשים שבעים ומפוטמים יושבים בפרלמנט הצרפתי; שם, בעמ' 7-8.

שנת 1913 בית המחקרים לא הוגדל, 61.9% מהציבור האמריקני שנדגם בסקר תמכו באפשרות לפיה מוטב שלא להגדיל את בית הנבחרים. 18.9% אף תמכו בהקטנה. רק 19.3% מהציבור שנדגם תמכו בהגדלת בית המחקרים. בפילוח התוצאות נמצא כי אין השפעה לעמדה הפוליטית בנוגע לשאלת ההגדלה, וכי תפיסה ציבורית זו היא חוצת-מחנות.²¹⁰

כחלק מסקר מכון **תכלית** שנערך במרץ 2024, שאלנו את הציבור הישראלי שאלה דומה: "האם את/ה מסכים/מה עם הטענה כי יש להגדיל את הכנסת כדי לשפר את פעילותה?" קרוב לשבעה מעשרה נשאלים ענו "לא מסכים/מה" (38%), או "מאוד לא מסכים/מה" (31%). רק 15% הסכימו עם הטענה (מתוכם 11% ענו "אני מסכים/מה" ו-4% השיבו "אני מסכים/מה מאוד").

הנתונים ברובם היו חוצי-מפלגות. בקרב מצביעי מפלגה אחת בלבד (חד"ש-תע"ל) הייתה העדפה להגדלת בית המחקרים (בסך הכול 40% תמכו, לעומת 35% שהתנגדו) ובקרב מצביעים לשתי מפלגות (העבודה ו"ש"ס) הייתה תוצאה קרובה לאיזון (36% תומכים לעומת 54% שהתנגדו ו-40% תומכים לעומת 53% שהתנגדו, בהתאמה). באשר למצביעים לכל יתר המפלגות היה פער של 40% לפחות לטובת התנגדות למהלך.

בשאלה העוקבת יידענו את הנשאלים כי "מספר חברי הכנסת לא השתנה מאז הקמת המדינה למרות השינוי בגודל האוכלוסייה (פי 11)", וכי "יכולת התפקוד של הכנסת ויכולתה לייצג כראוי את האזרחים נפגעת בשל כמות חברי הכנסת הקטנה".²¹¹ אף על פי כן, עדיין נרשמה העדפה לעמדה המתנגדת להגדלת הכנסת: 2% הסכימו במידה רבה לעמדה כי יש להגדיל את הכנסת בהינתן נתונים אלה; 10% הסכימו במידה רבה; 27% הסכימו במידה בינונית; 21% הסכימו במידה מעטה; ואילו 39% הסכימו במידה מעטה מאוד. גם ביחס לשאלה זו העמדה הייתה חוצת-מפלגות. כלומר, הסנטימנט האנטי-אליטיסטי בישראל נגד מחוקקים שריר וקיים,²¹² ולציבור ככלל יש עמדה עקבית נגד הגדלת בית המחקרים, והוא אינו נוטה לשקול באופן ענייני את התרומה שבמהלך.

2.3 פגיעה במעמד חברי הכנסת

לשינוי גודל פרלמנט יש השפעה צפויה על מרקם היחסים הפנימי בתוך כל מפלגה: מפלגות גדולות יותר מקטינות את המשקל שמיוחס לכל מחוקק אינדיבידואל, אשר חייב להתחרות עם שאר המחוקקים לא רק על פוזיציות חשובות (כדוגמת כהונה כיושב-

210 Frederick, לעיל ה"ש 71, בעמ' 331.

211 יש לציין כי מעת עריכת הסקר הנתונים עלו, וכיום היקף הגדילה הוא פי 12.

212 גל-נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 20, בעמ' 158.

ראש ועדה), אלא גם על "בעלות" על נושאים בעלי חשיבות תקשורתית וציבורית, לצד המשרות החשובות והבכירות בתוך המפלגה שלו. כלומר, ככל שמספר המתחרים עולה, כך המשקל שניתן למחוקק האינדיבידואל יורד.²¹³ בישראל עלה החשש כי בשל הפגיעה הצפויה במשקל חבר הכנסת האינדיבידואל, השלכה פוטנציאלית של הגדלת הכנסת היא ממשלה שתידרש לרצות חברי קואליציה רבים יותר ולהבטיח את תמיכתם באמצעות חלוקת תפקידים שאינם בהכרח נדרשים או שהם אינם המתאימים ביותר לבצע אותם.²¹⁴

2.4 שיקולים פרגמטיים

סט נוסף של שיקולים עניינו "כאן ועכשיו", לפיו יש דברים חשובים יותר על סדר היום המשטרי והפוליטי. הוא נעוץ במציאות הפוליטית הנוכחית של ישראל, המורכבת מאין כמוה. על הגורמים לכך ניתן למנות: השלכות ביטחוניות הכרוכות ב-7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל"; ההשלכות הכלכליות הנובעות מהמלחמה הממושכת; מתח ניכר בין בית המשפט העליון לבין הממשלה; מתח ניכר בין הממשלה לבין מערכי הייעוץ המקצועיים שלה (ומערך הייעוץ המשפטי בפרט); וכן מתח ניכר בין הממשלה לבין ראשי מערכת הביטחון. אלו מצטרפים לקיטוב חברתי ופוליטי גואה ולחוסר הסכמה ויכולת להגיע לפתרון בסוגיות חברתיות מתמשכות.

הטיפול בכל אחד מאלה, במבט ראשון למצער, יכול להיות דחוף יותר מהגדלת הכנסת, או מכשול הקשור בסדר היום הפוליטי שמונע כעת את קידום מהלך הגדלת הכנסת. הגדלת הכנסת תתבע קשב ציבורי רב, שימנע את העיסוק בכל אותן סוגיות המתוארות הדורשות תשומת לב פוליטית וציבורית, כמו גם משאבים תומכים מתאימים.

3. דיון

משקלן של הטענות בעד הגדלת הכנסת עולה על משקלן של טענות הנגד, בראש ובראשונה בשל שיקול הייצוג. למרות הפוטנציאל שגלום בשיטת הבחירות היחסית, שככלל מבטיח ייצוג טוב יותר לקבוצות אוכלוסייה רבות יותר, גודלה של הכנסת אינו מאפשר לה לבצע כנדרש את תפקידה המרכזי. יחס הייצוג הוא גבוה למדי לעומת המקובל בדמוקרטיה מקבוצת ייחוס דומה, והצורך של כל חבר וחברת כנסת לתת מענה לקהל כה רחב פוגע ביכולת להשמיע את קולו של הציבור.

לצדו מצוי שיקול שעניינו התפקוד הפרלמנטרי. יכולת התפקוד של הכנסת היום היא נמוכה בשל שורה ארוכה של גורמים, שבחלקם הגדול נקשרים אל עובדת היות הכנסת

213 Jacobs and Otjes, לעיל ה"ש 80.

214 רהט, ברנע, קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 68, בעמ' 622–623.

פרלמנט קטן. המסקנה המרכזית שנובעת משני דיונים אלה היא כי הן מנקודת המבט של ייצוג דמוקרטי והן מנקודת המבט של תפקוד פרלמנטרי, הגדלת הכנסת היא מהלך נדרש, אשר צפוי לשפר משמעותית את איכות עבודת הכנסת בשני רבדים אלה.

למול היתרונות שבהגדלת הכנסת, תיארתי ארבעה טיעוני נגד. אני סבורה כי הם אינם משכנעים דיים ואינם מצדיקים הימנעות מהמהלך. שיקול אחד, ומרכזי ביותר, עניינו כזכור עלויות כלכליות. הזכרתי כי אין הסכמה על שאלת העלות העקיפה. ואכן, מחקרים עדכניים מטילים ספק בטענה כי בית מחוקקים גדול יותר מוביל להגדלת ההוצאה הציבורית, ומראים כי לא ניתן לקשור באופן ברור בין גודל בית המחוקקים לבין ההוצאה הציבורית.²¹⁵

גם העלויות הישירות והמיידיות אינן מכריעות בהכרח נגד מהלך ההגדלה. זאת, בשל שני רכיבים כלכליים שמצמצמים את היקף ההוצאה: ייתור החוק הנורבגי²¹⁶ והחיסכון הצפוי מהקטנת הממשלה, שני מהלכים אותם אני מציעה כמהלכים נלווים למהלך ההגדלה.²¹⁷ אני מציעה להמחיש את היקף העלות למול החיסכון בטבלה הבאה:²¹⁸

215 מחקרים אלה מזהים גורמים מתערבים רבים בקשר שבין השניים: שיטת הבחירות (ראו Danilo Freire et al., *The Effect of Legislature Size on Public Spending: A Meta-Analysis*, SocArXiv (Jun.23, 2020), ההתנהגות והחוקים שקודמו על-ידי כל מחוקק אינדיבידואל (ראו Roberto Ricciuti, *Trading Interests: Legislature Size, Constituency Size and Government Spending in a Panel of Countries*, 93 RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA 315 (2003)), וקבוצות אינטרס (שם). ראו גם ביישום ביחס למחוקקים המדינתיים בארצות הברית, אשר אף שם יש ממצאים סותרים: Wong, לעיל ה"ש 3, בעמ' 50.

216 העלות לכל ח"כ היא 1.95 מיליון ש"ל לשנה. בר "[הגדלת מספר חברי הכנסת \('החוק הנורבגי'\) – אומדן עלות מעודכן](#)", לעיל ה"ש 198. ראו גם צבי זרחיה "עלות החוק הנורבגי: [לפחות 35 מיליון שקל בשנה](#)" **כלכליסט** (9.1.2023); אילנית בר "[אומדן עלויות ההקמה והתפעול של משרדי הממשלה החדשים בממשלה ה-35](#)" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (19.11.2020).

217 לגישה דומה, הכורכת בין הגדלת הכנסת להקטנת הממשלה ובוחנת את ההוצאה התקציבית שצפויה להיחסך, ראו: רהט, ברנע, קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 68, בעמ' 622.

218 יוער כי היקף הכנסת הנורבגים בממשלה ה-37 משתנה מעת לעת בזמן כהונתה של הממשלה, ולכן ייתכן כי היקף החיסכון מעט נמוך יותר, שכן העלות של שר שכבר מכהן כחבר כנסת נמוכה יותר.

מס' 2: המחשת עלויות הגדלת הכנסת למול הקטנת הממשלה

טבלה

גודל הממשלה (יוני 2025): 33 שרים, 5 סגני שרים
עלות שנתית של לשכת חבר כנסת: 1.95 מ"ח
עלות שנתית של לשכת שר שאינו חבר כנסת: 7.7 מ"ח
עלות שנתית של לשכת סגן שר: כ-3.8 מ"ח
עלות שנתית של החוק הנורבגי: 35 מ"ח

סך הכל	חיסכון בעלויות	תוספת עלות	תרחיש	
חיסכון שנתי של 38 מ"ח לצד עלות חד-פעמית של הגדלת המשכן	77 מ"ח (שרים) 19 מ"ח (סגני שרים) 35 מ"ח (החוק הנורבגי)	58.5 מ"ח עלות חד-פעמית של הגדלת המשכן	הכנסת תגדל ב-30 חברי כנסת הממשלה תקטן ב-5 שרים ו-2 סגני שרים	הגדלה חלקית והקטנה חלקית
התייקרות שנתית של 1.3 מ"ח לצד עלות חד-פעמית של הגדלת המשכן	69.3 מ"ח (שרים) 11.4 מ"ח (סגני שרים) 35 מ"ח (החוק הנורבגי)	117 מ"ח עלות חד-פעמית של הגדלת המשכן	הכנסת תגדל ב-60 חברי כנסת הממשלה תקטן ב-9 שרים ו-3 סגני שרים	איזון בין הגדלה להקטנה
חיסכון שנתי של 44.8 מ"ח לצד עלות חד-פעמית של הגדלת המשכן	107.8 מ"ח (שרים) 19 מ"ח (סגני שרים) 35 מ"ח (החוק הנורבגי)	117 מ"ח עלות חד-פעמית של הגדלת המשכן	הכנסת תגדל ב-60 חברי כנסת הממשלה תקטן ב-14 שרים ו-5 סגני שרים (ממשלה בת 19 חברים)	הגדלה אופטימלית והקטנה אופטימלית

בחינת העלות הכלכלית של המהלך מגלה כי אין כל ודאות כי הגדלת הכנסת תכביד על ההוצאה הציבורית, וכי העלויות הישירות של הגדלת הכנסת צפויות להתאזן במידה רבה למול הקטנת הממשלה.

יטען הטוען – אך מה באשר לעלות הלא-מבוטלת של הגדלת המשכן? לשם הערכתה, אני מציעה לבחון את העלות של הגדלת הכנסת והקמת אגף "קדמה", שבנייתו הושלמה בשנת 2008. על-פי דיווחים בעיתונות ועל-פי דיווחה של חברת "שפיר" אשר ביצעה את הפרויקט, עלות החוזה המקורית עמדה על 136 מיליון ₪, עבור שטח בגודל 32 אלף מ"ר וחניון ובו כ-500 מקומות חניה, אם כי לאחר מכן נתבעו סכומים נוספים להשלמת עלויות.²¹⁹ אומדנים אחרים העריכו זאת בטווח של 200 עד 250 מיליון ₪.²²⁰ הערכה של הסכום תעמוד על 150 עד 250 מיליון ₪. בהתאם למדד המחירים הצרכן,²²¹ ערכו של סכום זה כיום יעמוד על 230 עד 380 מיליון. זהו סכום סביר במונחי תקציב מדינה, שאינו יכול להוות כשלעצמו מגבלה.

יתרה מכך, וחשוב לומר את הדברים: דמוקרטיה עולה כסף. הליך החקיקה בכנסת, הכולל שלוש קריאות, טווחי זמנים, פרוצדורה תומכת, סגלים מקצועיים, הליך השתתפותי בוועדות, צילומים ועוד, הוא ודאי יקר יותר בכל קנה מידה מתהליך קבלת החלטות ממשלתי. ובכל זאת, דמוקרטיות מוכנות לשאת בו. באופן דומה, אבטחה של הפגנות, כחלק ממימוש הזכות הפוליטית היסודית של חופש הביטוי והמחאה, עולה אף היא כסף רב לקופת המדינה.

והיקר מכל – במהותו ובעלותו – הוא מימון בחירות. אומדן עלות של מערכת בחירות הוא יותר משני מיליארד וחצי ₪.²²² מדינת ישראל בוחרת להעניק לכלל הציבור יום שבתון, שעלותו למשק מוערכת במיליארד וחצי ₪,²²³ על-מנת לעודד הצבעה, במטרה להבטיח ייצוג טוב יותר. כלומר, אם אנחנו כמדינה וכציבור מוכנים לשאת בעלויות כה אדירות עבור ייצוג דמוקרטי טוב יותר, ומוצאים אותן מוצדקות, נדמה כי עלות חד-פעמית של הרחבת המשכן אינה יכולה להוות מחסום בפני מימוש המהלך.

טענה נוספת עניינה בהתנגדות הציבורית. אולם התנגדות זו נעוצה בסנטימנט ציבורי שאינו בהכרח מנומק או שכלתני. בשני המחקרים שתוארו, האחד בארצות-הברית באשר להגדלת הקונגרס והשני שנערך על-ידי **תכלית** בנוגע להגדלת הכנסת, עלה ממצא דומה: לציבור יש עמדה עקרונית נגד הגדלת בית המחוקקים, ללא תלות במספר המחוקקים או

219 עמירם ברקת "שפיר הנדסה תובעת 673 מיליון שקל מהכנסת" **גלובס** (5.2.2013).
 220 צבי זרחיה "שפיר זכתה במכרז הכנסת להקמת אגף חדש ב-200-250 מיליון שקל" **הארץ** (9.8.2001).
 221 החישוב נעשה במחשבון ההצמדה של אתר [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#).
 222 צבי זרחיה "[המחיר רק עולה: עלות הבחירות - לפחות 2.7 מיליארד שקל](#)" **כלכליסט** (21.6.2022).
 223 שם.

בצורך הענייני בכך. במילים אחרות, טענה זו עומדת איתנה, אך המשקל שיש לייחס לה אינו גבוה. זאת, שכן גם כאשר יש צורך ענייני ומבוסס, הוא אינו נשקל לגופו.

טענת נגד נוספת היא פוטנציאל הפגיעה במעמד חברי הכנסת. התשובה לטיעון זה נעוצה בשניים. האחת, אמפירית ומחקרית: טיעונים הקשורים לפגיעה ביכולתו של המחוקק האינדיבידואל לקדם מדיניות הוכחו רק בנוגע לפרלמנטים גדולים (יותר מ-300 חברים)²²⁴ ועל-כן אינם רלוונטיים להגדלה המוצעת בנייר זה.²²⁵ אין אף הצעה אשר מקרבת את הכנסת למספר זה, שעלול לדלל את כוחם של חברי הכנסת למול המפלגה ולמול הכנסת בכללותה.

יתרה מכך, את המשקל של שיקול זה – ואף את משקלה של ההתנגדות הציבורית – ניתן למזער אם המהלך להגדלת הכנסת ילווה במהלכים מתאים, בהם הקטנת הממשלה והגבלת מספר הוועדות. אלו נועדו למנוע מלכתחילה את המצב שבו תיווצרנה משרות פוליטיות נוספות (בין בממשלה ובין בכנסת) בשל הגדלת המפלגה. אלו יכולות גם לתת מענה לאותו סנטימנט אנטי-אליטיסטי, המראה כי מצדה השני של ההגדלה – ישנה גם הגבלה. זהו גם מסר ציבורי חשוב בתרבות דמוקרטית הדורשת מהשלטון אחריותיות וריסון עצמי.

באשר לשאלת סדרי העדיפויות, המענה מצוי בכך שסדר יום פוליטי של מדינה הוא מטבעו תזזיתי וכולל ממדים רבים שתובעים עיסוק ציבורי. כך, למשל, רק בחמש השנים האחרונות חוותה המדינה משבר בריאות עולמי, מלחמה בעצימות גבוהה במספר חזיתות (שעודנה נמשכת נכון לכתיבת שורות אלו), לצד מצב מתמשך של פרלמנט תלוי בשל היעדר יכולת להקים ממשלה. עבודת הרשות המבצעת הייתה משותקת בחלקה, והיכולת לקדם חקיקה, לפקח על הממשלה ולנהל את הכנסת באופן שגרתי נפגעה קשות.

לעולם יהיו דברים דחופים יותר, חשובים יותר; אך אם מדינה לא תשכיל לנהל עיצוב מוסדי מתוכנן ומושכל, היא לא תוכל להוביל לשינויים רצויים.

²²⁴ הגדלה של בית מחוקקים עשויה להוביל להשלכות שליליות על חברי בית המחוקקים ועל יכולתם להשתתף בתהליך הפוליטי, בתוך המפלגה ובפרלמנט באופן רחב. Ingver Mattson, *Private Members' Initiatives and Amendments*, in *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* 448, 470 (Herbert Döring ed., 1995). הסוגיה נבחנה אמפירית ביחס לבית הנבחרים הגרמני, הבונדסטאג. ראו במקור: Suzanne S. Schüttemeyer, *Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament*, in *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions* 29 (Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson eds., 1994); המצוטט אצל Mattson, שם, בעמ' 487. שורש ההסבר לכך, כך נטען, הוא עלות קבלת ההחלטות: ככל שגודל הפרלמנט קטן יותר, כך עלות קבלת ההחלטות קטנה יותר. Mattson, לעיל ה"ש 224, בעמ' 471.

²²⁵ גם המזהים קשר בין הגדלת בית המחוקקים לבין יכולת הפעולה של המחוקק האינדיבידואל, מדגישים כי שאלת הגודל היא אך חלק מהתמונה, ומשתנים נוספים כגון מבנה, אופן הארגון והפרקטיקות המקובלות הם בעלי השפעה ניכרת גם כן. Mattson, לעיל ה"ש 224, בעמ' 471.

הטענה שעולה מבחינת משקל הטענות בעד ונגד המהלך היא כי **יש ערך דמוקרטי רב בהגדלת הכנסת. המהלך צפוי להפוך את הייצוג הדמוקרטי של האזרחים והאזרחיות לטוב יותר ולשפר את התפקוד הפרלמנטרי, את איכות הדיון הפרלמנטרי ואת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. אף מהלך משמעותי לא נעשה בכיוון זה מאז קום המדינה, חרף גידול אדיר (פי 12) בהיקף האוכלוסייה.**

האם הגיעה העת לעשות כן? אכן, עולה השאלה מדוע לקדם מהלך **לשנות** את גודלו של פרלמנט מסוים, במועד מסוים או בכלל. התרשים הבא מהווה תזכורת לסיבות השונות לשינוי גודל פרלמנטים, שבהן דנתי במסגרת המבט ההשוואתי:²²⁶



בין הטעמים לשינוי שנדונו בפרק א, הזכרתי גם צורך יסודי ברפורמה, הנבנה מתוך התפיסה כי שיטת ממשל נדרשת לשינויים ולתמורות לשם שיפור האופן שבו היא מתפקדת, על רכיביה השונים. חלק משינוי נדרש זה כולל התאמה בין גודל האוכלוסייה לגודל הפרלמנט, ועמו – שיפור יכולת התפקוד הפרלמנטרית.

נדמה כי ישראל מצויה במידת דמיון רבה למצב הדברים בניו-זילנד בשנות השמונים של המאה הקודמת:²²⁷ הבנה יסודית כי המצב הקיים אינו מספק, הייצוג שניתן על-ידי חברי הפרלמנט אינו עונה על צרכי האוכלוסייה והתפקוד הפרלמנטרי נפגע בשל המספר הבלתי-מספק של חברי הפרלמנט. זיהוי זה והכרה בבעייתיות שבמצב הקיים מהווים את השלב הראשון, ואת ההבנה כי יש לעשות זאת באופן מתוכנן ומושכל, המאפשר עיצוב מוסדי אופטימלי, ולא תחת אילוצים הנובעים מסדר היום.

226 להרחבה ראו בפרק א.2.

227 Report of the Royal Commission, לעיל ה"ש 65

4. המלצות נלוות להגדלת הכנסת

הגדלת הכנסת היא רכיב מרכזי בשיפור היכולת להוציא לפועל באופן מיטבי את פעילות הפרלמנט – ייצוג הבוחרים, ייצוג ברמה הלאומית, יכולת משילות ויעילות פרלמנטרית.²²⁸ אך מהלך הגדלה העומד בפני עצמו, ללא יצירת תשתית מוסדית וארגונית מתאימה, עלול לא רק שלא להועיל, אלא אף להחריף את בעיות הכנסת.

בשל כך, בחלק זה אדון בארבעה צעדים נלווים שיש לבצע לצד ההגדלה: הקטנת הממשלה, הגבלת מספר הוועדות הקבועות והקטנת מספר החברים בהן, ביטול הסדר החוק הנורווגי והעמדת דרישה לקוורום ביחס לחלק מעבודת הכנסת. ככל שתמורות אלה תתלוונה למהלך הגדלת הכנסת, הן תוכלנה למצות ממנו את המיטב ולהפיק ממנו את כל היתרונות הדמוקרטיים והפונקציונליים האדירים הגלומים במהלך.

4.1 הקטנת הממשלה

הקטנת הממשלה היא מהלך רצוי כשלעצמה, ובמקומות אחרים נטען כי יש להקטין את הממשלה כמהלך עצמאי, גם במנותק משינוי הסדרים אחרים.²²⁹ ראשית, יש חשש של ממש שבהינתן מידת היוקרה של תפקידי הממשל השונים, הגידול בהיקף המחזיקים במשרות הפוליטיות יוביל לגידול נוסף בגודל הממשלה, אשר הולכת ותופחת מטעמים פוליטיים. אם לצד הגדלת הכנסת הממשלה תלך ותגדל עוד יותר, הבעיה תיוותר על כנה. למשל, אם יחס המפקחים-מפוקחים יישאר כפי שהוא בשל הגדלת ממשלה הנלווית להגדלת הכנסת, הרי שהגדלת הכנסת לא תוביל לפתרון הבעיות התפקודיות אלא תשכפל אותן.

יתרה מכך, הקטנת הממשלה היא מהלך חשוב ובעל-ערך כשלעצמו. במצב הנוכחי של ריבוי שרים ומשרדי ממשלה – גם במנותק מההקשרים הפוליטיים הבעייתיים שהובילו אליו – יש בעיות משמעותיות. חוקרים בתחום מצביעים, בין היתר, על קשיים בתפקוד המערכת הציבורית כולה ופגיעה ביכולת ליישם מדיניות ממשלתית; על עלויות תקציביות עודפות; פגיעה במנגנוני עיצוב מדיניות וכן באיכות השירותים הניתנים לאזרחים; על ירידה

²²⁸ שם, בעמ' 117–122 לקובץ ההמלצות.

²²⁹ לקריאות שונות להקטנת הממשלה ראו: רועי מנדל "שרים בלי תיק לשעבר: להקטין את הממשלה" *Ynet* (4.2.2013); שאול אמסטרדמסקי "דו"ח גנוז המליץ להקטין את הממשלה ל-12 משרדים בלבד" *כלכליסט* (20.1.2015); אסף שפירא "הממשלה ממשיכה להתרחב – כיצד בכל זאת ניתן להקטין אותה" *המכון הישראלי לדמוקרטיה* (1.8.2021); שני מור וגדעון רהט "להקטין את הממשלה ולהגדיל את הכנסת" *המכון הישראלי לדמוקרטיה* (24.5.2020); פרידברג "להגדיל ל-150"; לעיל ה"ש 194; מורן אזולאי "עוד קריאה מתוך הליכוד: לסגור משרדי ממשלה לא נחוצים" *Ynet* (25.12.2023); ד"ר 94, 15.7.2020, ראו את דבריו של ח"כ יאיר לפיד: "יש צעד אחד שהממשלה הזאת יכולה לעשות שיחזיר את אמון הציבור בממשלה ובצעדיה ובכנות כוונותיה וזה להקטין את הממשלה ל-18 שרים"; *הצעת חוק הממשלה (תיקון – מספר השרים וסגני השרים)*, התשס"ג-2002, 3725/15/פ, חבר הכנסת יוסי כץ (העבודה) הציע להגביל את מספר השרים ל-18 ואת מספר סגני השרים ל-9.

מתמשכת באמון הציבור, הנגרמת בשל גודלה של הממשלה וההשלכות הנובעות מכך; וכן על היבטים דמוקרטיים כגון חוסר יציבות ממשלתית ופגיעה באחריות הממשלתית.²³⁰

הנימוק התקציבי מצריך תשומת לב מיוחדת, ועל-כן עסקתי בו בהרחבה. אין להתעלם מהעלות התקציבית השנתית של כל לשכת שר שאינו חבר כנסת, כ-7.7 מיליון ₪ לשנה, וזאת מלבד ההוצאה הציבורית הכרוכה בהחלטות אותן הוא מקדם ומבקש ליישם כחלק ממדיניותו. הקטנה של הממשלה למול הגדלת הכנסת יכולה לאזן את העלות התקציבית,²³¹ בהינתן כי העלות השנתית של החזקת לשכת שר יקרה באופן משמעותי מעלות החזקת לשכה פרלמנטרית, וכך גם היקף עלות המדיניות הממשלתית.²³² זאת, לצד המציאות שבה לעיתים לא רק שמדובר בתקצוב ממשלתי לא יעיל, אלא בזבוז תקציבי של ממש, כדוגמת משרדים שאין בהם צורך ואשר הוקמו ואוישו למטרות פוליטיות, אותם מממנים משלמי המיסים.²³³

גם נקודת מבט השוואתית תומכת בעמדה לפיה יש להקטין את הממשלה. כשבוחנים את גודל הממשלה גם למול גודל הפרלמנט ניתן לראות כי ממשלות בעלות 30 שרים או יותר נפוצות ביחס לפרלמנטים בגודל 400 עד 600 חברים ולא לפרלמנטים בגודל דומה לגודלה של הכנסת.²³⁴

בחנו את הנתונים בנוגע למספר דמוקרטיים בולטות, אותם ניתן לראות בטבלה מס' 3:²³⁵

230 תומר לוטן, ורד קונסטנטיני ויוחנן פלסנר **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** מחקר מדיניות 204 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024).

231 ליחס בין העלות התקציבית של ממשלות למול פרלמנטים ראו: Allen and Stoll, לעיל ה"ש 124; ראו גם Gary J. Miller and Terry M. Moe, *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government*, 77 Am. Pol. Sci. Rev. 297 (1983).

232 ראו בהקשר זה מור ורהט, לעיל ה"ש 229.

233 ראו לדוגמה את משרד ההסברה, אשר לא הצליח לתפקד עם אירועי 7 באוקטובר ונסגר כשבועיים לאחר מכן. יתרת התקציב המשרדי עמדה על 23.8 מיליון ש"ח. המקור לסכום הוא כאן: צבי זרחיה "לפני הגזרות על הציבור - מה עם מאות המיליונים ששוכבים במשרדי הממשלה המיותרים" **כלכליסט** (23.10.2023); ד"ר 23.10.2023, 49, 51. חבר הכנסת גלעד קריב (העבודה) ציין כי תקציב המשרד עומד על כ-26 מיליון ש"ח. לעומתו, ח"כ יבגני סובה (ישראל ביתנו) ציין כי תקציב המשרד עומד על כ-28 מיליון ש"ח. ראו גם: ליאור דטל וישראל פיישר "לאחר שנה: הממשלה סגרה את משרד ההשכלה הגבוהה והמים" **TheMarker** (19.7.2021); עידן בנימין "המשרד שלא באמת קם - בוטל: סופו של משרד הדיגיטל" **שקוף** (22.7.2021); קרן מרציאנו "משרד המודיעין: משרד ממשלתי עתיר התקציב - שלא ברור מה הייעוד שלו" **12N** (25.10.2023).

234 Indridi Indridason and Shaun Bowler, *Deteminants of Cabinet Size*, 53 Eur. J. Pol. Res. 381 (2013). ראו שם בפרט את Figure 2.

235 הנתונים באשר למספר השרים ומשרדי הממשלה נאספו ביום 4.5.2025 מהאתרים הרשמיים של הממשלות של המדינות הנסקרות. מספר הערות מתודולוגיות הן בעלות חשיבות לעניין המספרים המוצגים בטבלה: (1) מספר השרים מתייחס לחברים קבועים ובעלי זכות הצבעה במליאת הממשלה (מקביל לתפקיד שר בישראל, לרבות שרים הממונים על משרדים, שרים נוספים במשרדים ושרים בלי תיק). בחלק מהמדינות הנ"ל ישנם תפקידים נוספים ברשות המבצעת, אשר מהותם ומעמדם משתנים ממדינה למדינה, ולכן הם לא נכללו בספירה; (2) מספר השרים כולל בתוכו את ראש הממשלה; (3) מספר המשרדים הוא לפי מה שמוגדר בכל מדינה כמשרד ממשלתי (department או ministry).

טבלה מס' 3: יחס בין גודל הפרלמנט לגודל הממשלה

מדינה	מספר שרים	מספר משרדים	מספר חברי פרלמנט	שיעור השרים מקרב חברי הפרלמנט	יחס מספר חברי פרלמנט למשרדים ממשלתיים
ישראל	33	30	120	27.5%	1:4
הולנד	29	18	150	19.3%	1:8.3
ארה"ב	²³⁶ 26	²³⁷ 17	435	5.9%	1:25.5
קרמנד	25	27	179	13.9%	1:6.6
יוון	25	23	300	8.3%	1:13
שבדיה	24	11	349	6.8%	1:31.7
בריטניה	22	24	650	3.3%	1:27
ניו זילנד	20	32	123	16.2%	1:3.8
נורבגיה	20	17	169	11.8%	1:9.9
יפן	20	11	465	4.3%	1:42.2
פינלנד	19	12	200	9.5%	1:16.6
בלגיה	15	²³⁸ 33	150	10%	1:4.5
לוקסמבורג	15	20	60	25%	1:3
אירלנד	15	18	160	9.3%	1:8.8
ליטא	15	15	141	10.6%	1:9.4
אוסטריה	14	13	183	7.6%	1:14
איסלנד	11	11	63	17.4%	1:5.7
שווייץ	7	7	200	3.5%	1:28.5

²³⁶ לא כולל את הנשיא, שעומד בראש הקבינט אבל אינו נחשב חבר בו.

²³⁷ מספר זה מתייחס למספר המחלקות (stnemtraped) של הרשות המבצעת של ארצות-הברית; עם זאת, בקבינט מכהנים גם ראשי סוכנויות נוספות של הממשל, שאינן מוגדרות כמחלקות.

²³⁸ בבלגיה מקובל ששרים מחזיקים גם ב"תחומי אחריות", אשר מבחינה ארגונית אינם מהווים משרדי ממשלה אך הם מוגדרים מראש ועומדים בפני עצמם בחלוקת התיקים בממשלה.

נתונים אלה מראים עד כמה ישראל חריגה בנוף, ועד כמה היחס הקיים – הנובע הן מגודלה של המשלה והן מקוטנה של הכנסת – אינו מקובל במדדים של דמוקרטיה מפותחות.

ולבסוף – אמון הציבור. ממשלות נפוחות נתפסות על-ידי הציבור באופן שלילי, וגודל הממשלה נתפס כפונקציה של מספר הפוליטיקאים שאותם צריך לרצות. חלף ממשלה עניינית שעובדת לטובת כלל הציבור – פוליטיקאים שעובדים לטובת עצמם. מהלך של הגדלת הכנסת עשוי לגרור תגובות ציבוריות שליליות, שכן ייתפס כיצירת משרות פוליטיות ותו לא.²³⁹

הקטנת הממשלה כמהלך נלווה תשדר מסר ציבורי רב-חשיבות, על נכונות פנים-פוליטית ל"הידוק החגורה" עבור מהלך הגדלת הכנסת, בטומן בחובו יתרונות רבים. ככל שהגדלת הכנסת תלווה בהקטנת הממשלה, הנראות הציבורית של המהלך יכולה להשתנות ולהיחזות כחיוביות, וכגילוי אחריות פוליטית כלפי הציבור וצרכיו.

במילים אחרות: אם כבר כיום יש ערך ותועלת בהקטנת הממשלה, במצב של הגדלת הכנסת יהיה זה הכרחי. בהיעדר הקטנת הממשלה למול הגדלת הכנסת, לא רק ההיבט התקציבי יינזק – אמון הציבור ייפגע, הסנטימנט הציבורי כנגד הממשלה והכנסת ביחד יהיה שלילי עוד יותר, בעיות הפיקוח תשוכפלנה במקום להצטמצם, היקף החקיקה יגדל עוד יותר, ונמצא כי נזקו של המהלך רב על תועלתו.

אמנם קיימת הטענה כי הגדלת הכנסת יכולה לתת מענה לגודלה של הממשלה ולאזן אותה,²⁴⁰ ולכן הגדלת הכנסת אינה מצריכה את הקטנת הממשלה. אולם מתוך נקודת המבט של שכפול הבעיות הקיימות כיום בתרבות הפוליטית והארגונית בכנסת, קשה לתלות משקל רב בטיעון זה. אין להתעלם מהחשש כי הגדלת הכנסת ללא צמצום הממשלה עשויה להוביל לכך שעם ריבוי חברי הכנסת יגדל הצורך לספק משרות וקרתיות,²⁴¹ הממשלה רק תוסיף לגדול, והבעיה תיוותר על כנה.

חשוב להזכיר כי בשנת 2014 נקבעה בחוק-יסוד: הממשלה מגבלה על מספר השרים, אשר עמד על 19 שרים ו-4 סגני שרים. ההנמקה ביסוד המהלך, כמתואר בדברי ההסבר של הצעת החוק, הייתה כדלקמן:

לממשלה גדולה מדי יש חסרונות: העיקרי הוא קשיי תפקוד וקבלת החלטות של הרשות המבצעת (דבר המביא ליצירת פורומים מצומצמים לקבלת החלטות)

239 הנחת המוצא, שאף נבדקה מבחינה מחקרית ואמפירית, היא קיומו של סנטימנט שלילי ואנטי-אליטיסטי כלפי מחוקקים ופוליטיקאים. Murphy, לעיל ה"ש 73, בעמ' 13.

240 ראו אצל שפירא, לעיל ה"ש 229.

241 ראו חשש זה עולה אצל גיל ומימרן, לעיל ה"ש 97.

ומעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד לפי המשרדים הנוצרים והנעלמים באופן שפוגע ביציבות ובקידום של נושאים, וגורם לחוסר המשכיות בטיפול בנושאים. בנוסף, קיים גם חיסרון בצמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן בשיטתנו רוב השרים הם גם חברי הכנסת), והחיסרון של בזבז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת. בעת הרכבת ממשלה קשה לעמוד בלחצים קואליציוניים. לפיכך, מוצע להגביל את מספר השרים וסגני השרים בחוק-היסוד.²⁴²

דברים אלו הם בעלי משקל ניכר, ונתמכים היטב במציאות הפוליטית בישראל. אולם תוצאתם – הקטנת הממשלה – לא האריכה ימים. כבר בכנסת העוקבת קמו צרכים פנים-פוליטיים אשר דרשו את הרחבת הממשלה, ולכן מגבלה זו הוסרה.²⁴³ על-כן, בצמצום גודלה של הממשלה יש להתחשב בקלות התיקון של ההוראה החוקתית של מספר חברי הממשלה ולקבוע לא רק דרישה לרוב מוחלט של חברי הכנסת (61), אלא רף גבוה יותר מרוב קואליציוני שניתן להשגה בקלות יחסית (80, למשל), באופן שיעגן את כללי המשחק הדמוקרטי מעל הפוליטיקה הרגילה.²⁴⁴

4.2 הגבלת מספר הוועדות

כפי שהדגשתי, אחת הבעיות המרכזיות של תפקוד הכנסת היום היא החברות המרובה של חברי כנסת בוועדות. תופעה זו פוגעת בנוכחות הרציפה שלהם בוועדות, אינה מאפשרת התמקצעות נושאית ומקשה מאוד על פיקוח שוטף על הממשלה. הגדלת הכנסת תסייע לכך על-ידי העמדת מספר גדול יותר של מחוקקים אפקטיביים.

עם זאת, אם המהלך ילווה במקביל בהגדלת מספר הוועדות, הוא לא ייצור שינוי משמעותי. ללא צמצום מספר הוועדות, הגדלת הכנסת עשויה לשכפל את העומס הקיים ולא להקל עליו. אנשים בעלי היכרות עם הכנסת ויושביה יודעים היטב כי ועדות חדשות נפתחות באופן תדיר ובקלות רבה, במקרים רבים כהטבה פוליטית. על-כן, הגבלת מספר הוועדות היא מהלך משלים חיוני כדי למנוע מהגדלת הכנסת להפוך למהלך סרק שרק יגדיל את מספר המשרות הפוליטיות הפנויות.

כפי שהזכרתי, כיום מספר הוועדות שבהן חברה בממוצע חברת הכנסת הישראלית הוא מהגבוהים בעולם.²⁴⁵ בהינתן החברות המקבילה והמרובה במספר כה גדול של ועדות (כזכור, נתונים מיוני 2025 מראים כי יותר מרבע מחברי הכנסת חברים בשש ועדות ומעלה),

242 הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), פ/1160/19.

243 חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8).

244 שפירא, לעיל ה"ש 229.

245 פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 98, בעמ' 15.

היכולת להתכונן לדיון, להגיע אליו, להשתתף בו באופן אפקטיבי ולקחת חלק בתוצר של הוועדה (טיוב החקיקה, המלצות, החלטות ועדה וכדומה) נחלשת. מצב דברים זה אף פוגע ביכולת של חברי הכנסת להתמקצע בתחומים פרלמנטריים.²⁴⁶ יש לכך השפעה על איכות הביצוע של כל ארבעת הרבדים של העשייה הפרלמנטרית – דיון ציבורי, חקיקה, פיקוח ובוועדות רלוונטיות גם שאלות של תקצוב.

במקרים רבים, תוצר של החברות המרובה בוועדות הוא בסיסי יותר: חברי הכנסת כלל אינם נוכחים בדיונים. המקרים שבהם מתקיימים דיונים בנוכחות יושב-ראש הוועדה לבדו, או לכל היותר בנוכחות חבר כנסת נוסף, הם רבים.²⁴⁷ במקרים אחרים, בשל הצורך לשמור על רוב קואליציוני, חברי הכנסת מגיעים להצבעות, אך בשל העומס הפרלמנטרי כלל אינם משתתפים בדיונים.

אין לכחד כי גם לאחר השינוי המוצע כאן, חברי הכנסת לא תמיד יתעדפו הגעה לדיוני ועדות. לרוב הוועדות אינן זוכות לסיקור תקשורתי או לתהודה ציבורית, ובמקרים רבים אין לחברי הכנסת תמריצים מתאימים להגיע אליהן ולקחת חלק משמעותי בדיונים. אולם המספרים כאן צפויים לתת את אותותיהם – כשיותר חברי הכנסת ידרשו להיות נוכחים בפחות ועדות, נראה עלייה משמעותית ברמת הנוכחות והדיון בוועדות.²⁴⁸

4.3 ביטול הסדר החוק הנורבגי

בשנים האחרונות הכנסת מתמודדת עם מיעוט חברי הכנסת האפקטיביים באמצעות מנגנון החלפת חברי הממשלה בחברי הכנסת הפנויים לעבודת הכנסת, הסדר שנודע כ"חוק הנורבגי". אמנם כיום חברים בכנסת 120 חברי וחברות כנסת, אך בפועל היקף החברות האפקטיביות הוא נמוך יותר, ומתוכם רק 98 חברים הם חברי כנסת אפקטיביים, כלומר: חברי כנסת שאינם מכהנים בתפקיד שר או סגן שר, ופנויים לעבודה הפרלמנטרית (וזאת מלבד ראש הממשלה ויושב-ראש הכנסת, אשר תפקידם מונע מהם להיות חברי כנסת אפקטיביים ואין ביכולתם להתפטר מהכנסת).²⁴⁹

²⁴⁶ לעיל ה"ש 106.

²⁴⁷ פרוטוקול ישיבה 5 של ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-25 (23.1.2023); פרוטוקול ישיבה 17 של ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-25 (22.3.2023); פרוטוקול ישיבה 59 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (6.6.2023); פרוטוקול ישיבה 68 של ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25 (28.6.2023); פרוטוקול ישיבה 94 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (23.7.2023); פרוטוקול ישיבה 202 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-25 (5.9.2023); פרוטוקול ישיבה 76 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-25 (22.11.2023); פרוטוקול ישיבה 253 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-25 (26.12.2023).

²⁴⁸ ראו את הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מספר חברי הכנסת), פ/3766/17, לעיל ה"ש 52, שם מתוארת הנמקה דומה ביסוד הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בנושא זה.

²⁴⁹ באשר לראש הממשלה ראו ס' 5(ב) לחוק-יסוד הממשלה. באשר ליושב-ראש הכנסת, כאמור בה"ש 112, חוק-יסוד: הכנסת וחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 מטילים עליו שורת חובות.

הסדר החוק הנורבגי עניינו בהתפטרות שרי וסגני שרי ממשלה מהכנסת, וכניסת חברי כנסת ממפלגתם תחתיהם.²⁵⁰ לחוק הנורבגי יש מחירים הפוגעים באיכות העבודה הפרלמנטרית. שלושה בולטים במיוחד הם: (1) פגיעה בעצמאות חברי הכנסת, אשר יכולים להידחק החוצה, בשל החלטת שר או סגן שר להתפטר באמצעות המנגנון ולחזור לכנסת; (2) פגיעה פוטנציאלית באיכות העבודה הפרלמנטרית, שכן חברי הכנסת הנכנסים בשל ההתפטרות הם חברי כנסת מהשורות האחוריות, של המפלגות אשר במקרים רבים אינם מכירים את עבודת הכנסת; ו-(3) הרחקת השרים מהמשכן ופגיעה ביחסי-הגומלין השוטפים שבין חברי וחברות הכנסת לשרי הממשלה. לצד אלה, ההסדר גם מעמיס על הקופה הציבורית.²⁵¹

למול זאת, אין לכחד כי לחוק הנורבגי יתרון משמעותי לצד הגדלת כמות חברי הכנסת הפנויים: הוא מפנה את השרים והשרות לעבודת הממשלה. ניתן לתהות עד כמה מצב בו שר עוזב את ענייני השעה החשובים של משרדו יומיים בשבוע על-מנת להגיע להצבעות הוא רצוי.

משעה שיוחלט להגדיל את הכנסת, באיזון בין יתרונותיו של החוק לחסרונותיו, האחרונים גוברים. משקל השיקולים התומכים בחוק יקטן באופן יחסי, שכן יהיו חברי כנסת רבים יותר הפנויים לעבודת הכנסת, והמסקנה המתבקשת היא שיהיה צורך לבטל את הסדר החוק הנורבגי. עם ביטולו, ברירת המחדל תהיה שחבר הכנסת שמונה לשר ימשיך לכהן בתפקידו כחבר הכנסת. בכך צפויה להתחזק איכות העבודה הפרלמנטרית ויושב גם החיכוך החשוב והחיוני בין חברי וחברות הכנסת לשרים אשר מתקיים במליאת הכנסת ובמשכן כולו.

4.4 הטמעת דרישת קוורום

כאמור, הכנסת מתאפיינת בבעיית נוכחות דלה במליאה ובוועדות הכנסת. ההסבר לכך הוא מורכב, ועשוי ממכלול סיבות שנדונו בפרקים הקודמים. אולם לצד זאת, אין להתעלם מהאופן שבו חברי הכנסת תופסים את תפקידם, אשר כולל עבודה רבה גם מחוץ לזירה הפרלמנטרית הטבעית; ממצב בו התקשורת והציבור אינם מעריכים או מתגמלים עבודה פרלמנטרית חרוצה ושיטתית שאינה כרוכה בכותרות גדולות; מהיעדר ההבנה של חברי

²⁵⁰ בנוסח הנוכחי של ההסדר קיימים שני יסודות: האחד, שימור יכולתו של השר לחזור לכנסת אם התפטר מתפקידו בממשלה; השני, קיומו של מפתח (שהשתנה לאורך השנים) לכמות השרים המתפטרים. בנוסחיו, הוא מותיר לחברי הכנסת שהתמנו לשרים את שיקול הדעת אם להתפטר מהכנסת אם לאו. להרחבה ראו את ההסדר הנוכחי, בס' 42 לחוק-יסוד: הכנסת.

²⁵¹ ראו למשל: חן פרידברג ואסף שפירא "למרות התגמולים הפוליטיים, החוק הנורבגי תורם לחיזוק הדמוקרטיה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (12.4.2022); אפרת אביבי "ח"כ שלא יגיד בוקר טוב לשר עלול ללכת הביתה: הכנסת תתקן את הפרצה בחוק הנורבגי?" [שקוף](#) (10.1.2023); צוות המשרוקית של גלובס "החוק הנורבגי: קומבינת ג'ובים או חיזוק לדמוקרטיה?" [גלובס](#) (21.9.2021).

וחברות הכנסת בנושאים מסוימים (המתחזקת בהיעדר חובה אכיפה על הגשת חומרים לוועדות קודם לדיונים); ומסיבות נוספות. התוצאה היא שבמקרים רבים הדיונים בוועדות ובמליאה דלים ביותר.

אם למהלך הגדלת הכנסת לא תתלווה הטמעת דרישה לקוורום (נוכחות מינימלית), לפחות בוועדות, בעיות אלה לא תיפתרנה באופן מלא ומיטבי. אמנם, עם ההגדלה חברי הכנסת יהיו עמוסים פחות, אך הזמן שיתפנה עשוי לעבור רובו ככולו לעבודת תקשורת, שטח, פוליטיקה מפלגתית ועוד. אם המטרה היא לחזק את העשייה הפרלמנטרית בתוך המשכן ולהפוך את הדיון הציבורי, החקיקה והפיקוח שמתרחשים בדל"ת אמותיו לטובים יותר, יש הכרח בהטמעת דרישה זו.

כיום, חשוב להדגיש, אין דרישת קוורום בכנסת, והחלטות יכולות להתקבל גם במניין של חבר כנסת אחד (וכך אכן קורה לעיתים בוועדות).²⁵² מהבחינה הפורמלית יש לכך עיגון בחוק-יסוד: הכנסת, אשר מאפשר לכנסת לדון ולהכריע בכל מספר חברים,²⁵³ אלא אם נקבעו חריגים בחוק או חוק-יסוד.²⁵⁴

קיימים מספר טיעונים משמעותיים התומכים בהטמעת דרישת קוורום. ראשית, הקניית לגיטימיות להחלטות אשר מתקבלות בכנסת, מעצם הקבלה בפורום נרחב יותר של חברי כנסת. דוגמה יפה לעניין זה היא חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר התקבל בקריאה שנייה ושלישית ברוב של 32 חברי וחברות כנסת שהצביעו בעדו למול 21 חברי וחברות כנסת שהצביעו נגדו.²⁵⁵ עד היום, מספר המשתתפים בהצבעה – פחות ממחצית המשכן – מהווה עבור קולות מסוימים בסיס לטיעון נגד הסמכות המחייבת שלו.²⁵⁶

שנית, נראות ציבורית: כיוון ששידורי הוועדות והמליאה מצולמים, היעדרם של חברי הכנסת נראה, מורגש וצורם לעינו של הציבור. מומחים ואנשי חברה אזרחית שפוקדים את הוועדות כדי להעיד בפני חברי הכנסת ולסייע להם לגבש עמדה מושכלת, מדווחים כי פעמים רבות מצאו את עצמם לבד בחדר הוועדה עם יושב-ראש הוועדה והסגל המקצועי, אך ללא חברי הכנסת. מציאות זו מדכאת השתתפות אזרחית בהליכי החקיקה והפיקוח.²⁵⁷

שלישית, ובזיקה לאמור לעיל, איכות הפעילות הפרלמנטרית: דרישת קוורום תייצר

252 אמנם קיימים חריגים ביחס לחוק-יסוד, אך כיוון שהעיסוק פה הוא בפועלה הרגיל של הכנסת בחקיקה ובפיקוח לא אעסוק בהם.

253 ס' 24 לחוק-יסוד: הכנסת.

254 לחריגים בולטים ראו למשל בס' 4, 9א, 42א(ג) (1) לחוק-יסוד: הכנסת; ס' 1 לחוק-יסוד: משאל עם.

255 ד"כ 125, 3793 (התשנ"ב).

256 יהודית קרפ "חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" **משפט וממשל** א 323, 327 (1992); גדעון ספיר "המהפכה החוקתית: איך זה קרה?" **משפט וממשל** יא 571, 578 (התשס"ח).

257 "[דרישות קוורום \(מניין\) במליאה ובוועדות פרלמנטריות](#)" **פרלמנט** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002).

השתתפות נרחבת יותר מקרב מפלגות המייצגות קהלים שונים באוכלוסייה ותוביל לדיון עשיר יותר, להשתתפות פוליטית רחבה יותר ולהשמעת קולותיהן של קבוצות רבות יותר באוכלוסייה. בזירת הוועדות, הנוטה להיות מקצועית יותר מאשר המליאה, אין ספק כי השתתפות משמעותית יותר תשפר הן את עבודת הפיקוח והן את מעורבותה המשמעותית של הכנסת בטיוב הצעות חוק ממשלתיות.

במבט עולמי, ישראל (לצד מספר קטן של מדינות נוספות) היא חריגה בכך שאינה קובעת מכסה מינימלית להצבעה והכרעה. כך, למשל, בזירת הוועדות, יש לעיתים דרישה לרוב מיוחד (כגון דרישת שני-שלישים בפינלנד או שלוש-חמישיות בנורבגיה), או דרישה למספר מינימלי של משתתפים בהצבעה (באוסטרליה ובבריטניה נדרש מינימום של שלושה חברי ועדה המשתתפים בהצבעה).

בזירת המליאה הדרישה נוקשה גם כן: במליאת בתי המחוקקים בארצות-הברית, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד ונורבגיה, נדרשים לפחות מחצית מחברי הבית לנכוח בהצבעה לשם קיומה. בבתי מחוקקים אחרים יש דרישת מינימום נוכחים (40 חברי פרלמנט בבריטניה או חמישית מחברי הפרלמנט באוסטרליה).²⁵⁸

גם בישראל זיהו חברי כנסת רבים את החשיבות בהטמעת דרישת קוורום. הצעות חוק רבות הונחו על שולחן הכנסת לשם כך,²⁵⁹ אולם אף אחת מהן לא התגבשה לכדי חקיקה. אחת מהן²⁶⁰ הצליחה לצמצם את הפטור מדרישת הקוורום למקרים שבהם נקבע אחרת לפי חוק.²⁶¹ הצעה אקדמית משנת 2021 הציעה כי לצורך הצבעה במליאה יידרש קוורום של 25 חברי כנסת לפחות, ובוועדות דרישת קוורום של מחצית מחברי הוועדה.²⁶² כפי שמתארים גורמים המכירים היטב את הכנסת ועבודתה, יוזמות דומות נתקלו לאורך השנים בהתנגדות ניכרת וחוצת-מחנות מטעם חברי הכנסת.

אם קיימת חשיבות בהטמעת דרישת קוורום, ואם חברי הכנסת עצמה זיהו דרישה זו, מדוע היא טרם הוטמעה? ניתן להציע לכך ארבעה טעמים משלימים: האחד עוסק **בדינמיקה מפלגתית**. דרישת הקוורום מאפשרת לקבוצות לחבור יחדיו, להימנע מלהגיע למליאה או

258 שם, ראו את הסקירה ההשוואתית (לוח 2).

259 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - קוורום), פ/633/11; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (החלפת סעיף 24 - מניין חוקי), פ/106/12; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חוקי), פ/2352/13; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי כנסת בהצבעות במליאת הכנסת), פ/3455/13; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/134/22; הצעת חוק-יסוד: הכנסת, (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/23/23; הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - מניין חברי הכנסת במליאה), פ/162/25.

260 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון סעיף 24), פ/71/9, כ/1399.

261 ראו את נוסחו הנוכחי של ס' 24 לחוק-יסוד: הכנסת, לאחר התיקון משנת 1980: "הכנסת תדון ותחליט בכל מספר חברים, אם אין בחוק הוראה אחרת לענין זה".

262 גונן אילן "דרישת קוורום - דיון והצעה לשינוי" **ICON-S-IL Blog** (4.7.2021).

לוועדה, ובכך לשמש שחקני וטו.²⁶³ טעם נוסף עניינו **בתרבות ארגונית**: התרבות הארגונית בכנסת מזה שנים רבות מאפשרת לחברי הכנסת כלל לא להגיע לרבים מהדיונים במליאה ובוועדות. קו הטיעון של "תלות במסלול" רלוונטי גם פה: מרגע שפרקטיקה מסוימת הופכת למקובלת, קשה לשנותה.²⁶⁴

טעם נוסף עניינו **אופי העבודה בכנסת**. פעילותו של חבר הכנסת מתרחשת תדיר גם מחוץ למליאה ולוועדות; היא יכולה להתרחש בשיחות במזנון הכנסת, בפגישה עם פעילים בשטח, בביקורי משפחות, בייצוג המדינה בחו"ל וכדומה. אין הכרח כי העבודה הפרלמנטרית תבוא לידי ביטוי אך ורק בנוכחות בזירות הפרלמנטריות הפורמליות. לבסוף, קיומו של **מנגנון "הענשה" ציבורי**. חברי הכנסת עצמם נימקו את התנגדותם בפורומים סגורים בכך שאם יימנעו מהשתתפות בדיונים חשובים, ציבור הבוחרים "יעניש" אותם בקלפי.

מחקרים מתיאוריית הבחירה הציבורית (public choice) מעלים כי חברי הכנסת הם ממקסמי-תועלת ופועלים בראש ובראשונה לשם קידום אינטרסים פוליטיים צרים,²⁶⁵ ראש וראשון בחירתם מחדש בקדנציה הבאה. הצדקות פוליטיות הבוחנות שיקולים קצרי-טווח ולא את הרצון לטייב באופן יסודי את עבודת הכנסת הן מנוע עוצמתי לעיצוב עמדותיהם. ואולם למול היתרונות הקיימים בדרישת הקוורום, נראה כי הצדקות אלה אינן יכולות לעמוד. יש הכרח לתת מענה הן לאיכות הדיון הירודה (במקרים רבים בשל היעדר משתתפים) והן לבעיית התדמית הציבורית השלילית של הכנסת,²⁶⁶ הכרוכה בשיעור הנוכחות הנמוך בדיונים.

כיוון שהנושא כה שנוי במחלוקת, ניתן לקבוע לפחות בשלב הראשון דרישת קוורום בוועדות בלבד. זו הזירה המרכזית שבה מתבצעת העבודה המקצועית, ונוכחות חברי הכנסת כמייצגים, מפקחים, שואלים שאלות ומציפים סוגיות היא חשובה לא פחות מהנוכחות במליאה. בכך, יינתן מענה לפחות לבעיית התפקוד המקצועי והייצוג בוועדות, גם אם אינו זוכה תמיד להד תקשורתי ואינו מגיע לציבור.

הצעה מאוזנת, אשר גם תפחית במידה רבה מהאפשרות של קבוצות מאורגנות להפוך בקלות לשחקני וטו, היא לקבוע דרישת קוורום של חמישה חברי ועדה. על-מנת למנוע ניצול לרעה של דרישת הקוורום, לשם הצבעה בישיבה, חברי הכנסת (או מחליפיהם)

263 המכון הישראלי לדמוקרטיה "דרישות קוורום במליאה", לעיל ה"ש 257.

264 להרחבה והסבר על המושג ראו בסיכום, ובפרט בה"ש 370–377 ובטקסט הנלווה להן.

265 Thomas Saalfeld, *Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics Without Romanticism*, 1 J. LEG. STUD. 32 (1995).

266 אחוז האמון הציבורי בכנסת, כזכור, עומד על כ-13% מכלל הציבור. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024, לעיל ה"ש 118, בעמ' 50.

יידרשו להיות נוכחים לפחות במחצית מזמן הישיבה. אם הוקדשה לנושא יותר מישיבה אחת, יחושב שיעור הנוכחות לצורך זכות הצבעה מכלל הישיבות שנערכו בנושא.

פרק ג | כיצד להגדיל את הכנסות?

כיצד צריך להתבצע מהלך של הגדלת הכנסת? מהי הגדלה שתיתן את המענה הטוב ביותר לבעיות שהוצגו תוך צמצום העלויות (החברתיות והכלכליות) הנלוות?

בשיח המחקרי אין נוסחת קסם או הסכמה גורפת ביחס לשאלה זו. המחקר היסודי בתחום מצא כי ההתאמה הטובה ביותר מתקיימת כאשר מספר חברי הפרלמנט הם שורש שלישי של מספר האזרחים.²⁶⁷ בישראל, יהיה מדובר כאמור על 215 חברי כנסת.

הצעות קודמות הצביעו על תוספת רצויה של 30 חברי כנסת, כך שמספרם יעמוד על 150.²⁶⁸ חברי כנסת נוספים תמכו בחלופה של הגדלת הכנסת ל-140 חברי וחברות כנסת.²⁶⁹ הצעות שונות מקרב החברה האזרחית העמידו לרוב את ההגדלה על 150 או 180.²⁷⁰ פרק זה ינסה להציע דיון במספר חלופות אפשריות, אשר ברובן מתכתבות עם הצעות אלה.

הפרק יעסוק בארבע שאלות מרכזיות בעיצוב המוסדי של הגדלת הכנסת: (1) סוגיית בית מחוקקים שני, שרלוונטית במדינות רבות אך נדחתה בישראל; (2) שאלת הייצוג האזורי של חברי הכנסת הנוספים; (3) שאלת מנגנון הבחירה המתאים; ו-(4) השאלה בכמה חברי כנסת יש להגדיל את הכנסת. על-בסיס דיון זה, בפרק הבא תוצגנה שתי חלופות ראויות להגדלת הכנסת.

267 Taagepera, לעיל ה"ש 57.

268 פ/3766/17, לעיל ה"ש 52.

269 לעיל ה"ש 55. על-אף שהוצג בתקשורת כי מדובר בהצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת, מעולם לא ניתן לה סימול רשמי בכנסת. לעיל ה"ש 55. על-אף שהוצג בתקשורת כי מדובר בהצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת, מעולם לא ניתן לה סימול רשמי בכנסת.

270 רהט, ברנע, קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 68, בעמ' 587; אסף שפירא "החוק הנורווגי: למרות החסרונות, הכנסת לא תתפקד בלעדיו" [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) (27.11.2022).

1. מדוע יש לשמר מבנה של בית מחוקקים יחיד?

הגדלה של בית המחוקקים יכולה להתבצע בדרכים שונות. דרך מרכזית לעשות זאת היא באמצעות הוספת בית נוסף ומעבר ממבנה של בית מחוקקים יחיד (מבנה יוניקמרלי) למבנה של בית מחוקקים כפול (ביקמרלי).

מדינות רבות בעולם מחזיקות במבנה ביקמרלי, קרי, מבנה כלשהו של שני בתי מחוקקים. ההמחשה שלהלן מבוססת על נתוני ה-IPU:²⁷¹



כשמדובר במבנה ביקמרלי, לרוב מדובר בבית תחתון שנבחר באופן ישיר על-ידי האזרחים, והוא העוסק ב"פוליטיקה יומיומית", ולצידו בית עליון אשר בעיקרו בוחן את החקיקה באופן ביקורתי, אשר במקרים רבים בחירתו היא אינה ישירה.²⁷² יתרון משמעותי של מבנה ביקמרלי הוא תרומה לבקרה פנים-פוליטית על תהליכי גיבוש מדיניות פוליטיים, ומרכזיותו במערכת דמוקרטית של בלמים ואיזונים.²⁷³ כאפיון כללי ניתן לזהות כי מחוקקים בבתים עליונים נוטים להיות מבוגרים יותר ובעלי ניסיון מקצועי רב יותר.

²⁷¹ הנתונים זמינים באתר האיגוד הבין-פרלמנטרי.

²⁷² Dylan Difford, [How are the Members of Upper Houses Chosen around the World?](#) ELECTORAL REF. SOC. (Jan. 27, 2022).

²⁷³ Jeremy Waldron, *Bicameralism and the Separation of Powers*, 65 להרחבה בנושא זה ראו: CURRENT LEG. PROB. 31 (2012).

ככלל, קיימים שני מודלים מרכזיים לסוג הייצוג הקיים בבית מחוקקים עליון, המבחין אותו מבית המחוקקים התחתון: ייצוג אזורי וייצוג מבוסס-מומחיות או מבוסס-ניסיון. מרבית בתי המחוקקים העליונים מבוססים על ייצוג אזורי, אשר נועד, כשמו, לייצג את האזורים השונים על האינטרסים השונים שלהם. הוא נפוץ במיוחד במבנים פדרליים. ייצוג זה יכול להיות שווה בין האזורים (כדוגמת ארצות-הברית),²⁷⁴ שונה בין האזורים (כפי שקיים באוסטרליה),²⁷⁵ או משתנה ומותאם לגודל האוכלוסייה (כמו בגרמניה).²⁷⁶ חלופה אחרת, המשתמעת גם כן מאופיו של בית המחוקקים העליון כבית שקול, אשר נועד בין היתר לאזן את הבית התחתון אשר עשוי להעדיף אינטרסים קצרי-טווח, הוא ייצוג מבוסס-מומחיות, ניסיון ומקצועיות. גם במודל זה קיימים דגמים שונים.²⁷⁷

מראשית ימיה מחזיקה מדינת ישראל במבנה של בית מחוקקים יחיד, הגם שסוגייה זו עלתה לדיון במסגרת דיוניה של ועדת הבחירות לאספה המכוננת, שם נבחנה האפשרות לקבוע מבנה של בית מחוקקים המורכב מבית אחד או בית כפול. חבר המועצה יזהר הררי תמך בחלופה של בית מחוקקים כפול הן על-מנת לרסן את החקיקה ("בית אחד עלול להתלהב ולהוציא חוקים שכעבור שבוע יתחרט עליהם") והן על-מנת לאפשר ייצוג איכותי יותר באמצעות הבית השני, בו ישבו אנשים שאינם יכולים להיבחר או אנשים בעלי ניסיון פוליטי.²⁷⁸

נציג משרד המשפטים, פרופ' יצחק שקי, שלל את טענת הריסון וסבר כי ייתכן כי הבית השני יהיה דווקא יותר רדיקלי. הוא טען אז כי הטעם העיקרי הוא ייצוג איכותי אשר ירכז "את הכוחות האישיים והמדעיים בארץ" והדגיש את החשיבות של בית שבו יושבים בעלי הניסיון.²⁷⁹ שר המשפטים פנחס רוזן (אז רוזנבליט) הציע לאמץ את השיטה הנורבגית של שני בתים, שבה הבית התחתון בוחר מתוכו את הבית העליון ומפעיל עליו ביקורת מתמדת. עמדות אחרות הסתמכו על כך שמדובר במדינה צעירה וקטנה בגודלה, ובית אחד יאפשר

²⁷⁴ שם כל מדינה זוכה לשני מושבים בסנאט, ללא תלות בגודלה. US Constitution, Article I, Section 3, Clause 1.

²⁷⁵ שם כל מדינה זוכה לייצוג של 12 נציגים והטריטוריות זוכות לייצוג של שני נציגים. Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 s 7.

²⁷⁶ שם קיימים 69 נציגים ל-16 המדינות, נתון אשר עשוי להשתנות מדי תקופה. Basic Law for the Federal Republic of Germany, Artikel 50 GG.

²⁷⁷ כך קיים למשל בבית הלורדים, אשר בו יש כ-800 חברים, רבים מהם ממונים לכל חייהם על-ידי המלך בעצת ראש הממשלה. המינוי נעשה לרוב בגיל מבוגר יחסית, על-בסיס ניסיון פוליטי קודם או מומחיות בתחומי ידע אחרים. להרחבה ראו [באתר הפרלמנט הבריטי](#). מודל אחר מבוסס-מומחיות גם הוא קיים באירלנד, שם בית המ' חוקקים העליון, ה-Seanad, מורכב מ-60 חברים אשר עוברים הליך בחירה כל חמש שנים. שישה מתוכם ממונים על-ידי בוגרי אוניברסיטאות ו-43 בבחירה ישירה, אך הם נבחרים מתוך חלוקה לפאנלים תחומיים, אשר בהם יש להם ניסיון ומומחיות: תרבות וחינוך; חקלאות; יחסי עבודה; תעשייה ומסחר; ומינהל. 11 החברים הנוספים ממונים ישירות על-ידי ראש הממשלה (Taoiseach). ראו בהרחבה: [How the Seanad is Elected](#), Government of Ireland.

²⁷⁸ חוברת ג', לעיל ה"ש 32, בעמ' 6 לחוברת, עמ' 94 לתיק.

²⁷⁹ שם.

לפשט את המבנה הפוליטי ולחסוך ממנו סכנות של רדיקליזציה והתנגשות פוליטית.

חבר הכנסת ורהפטיג הפך את שאלת המבנה לשאלה התלויה בגודל המוסד: אם בית המחוקקים יהיה גדול (באותה עת עמדה על הפרק הצעה של 171 צירים), ניתן להציע להוציא מתוכו בית שני, קבוע, בן 57 חברים, אשר יהווה פרלמנט קבוע, אך לא יהיה הגוף המכריע והמחוקק באופן שוטף. אם גודל בית המחוקקים יהיה 101, כפי שהיה בהצעה המקורית שעמדה אז על הפרק, הוא סבר כי נכון לתמוך בחלופה של בית מחוקקים יחיד ולא כפול. עמדתו של פרופ' יעקב ויטא, היועץ המדעי לוועדה, הוסיפה כי בית שני יש להקים מטעמים היסטוריים, ונתן את דוגמת בית הלורדים.²⁸⁰ בסופו של הדיון השתכנעו כל המשתתפים בדיון, למעט חבר הכנסת הררי, כי את בית המחוקקים במדינת ישראל יש להקים כבית יחיד.

אין להתעלם מיתרונותיה של מערכת ביקמרלית ובה שני בתי מחוקקים. היא מסייעת לחזק את הפרדת הרשויות,²⁸¹ לייצב את המערכת הפוליטית,²⁸² לצמצם את כמות החקיקה²⁸³ ואף לטייב אותה.²⁸⁴ ביקמרליזם גם מוביל לתגובתיות רבה יותר של הממשל ביחס להעדפות הבוחרים ולדעה הציבורית,²⁸⁵ ומגביר אחריותות הן במובנה המוסדי²⁸⁶

²⁸⁰ שם, בעמ' 8 לחוברת, עמ' 51 לתיק.

²⁸¹ זו בעיה משמעותית כיום במבנה הישראלי. ראו: עמיחי כהן ויניב רוזנאי "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" **עיוני משפט** מד(1) 87 (2021). כיום יש הבנה יסודית כי ביקמרליזם מסייע לחזק את הפרדת הרשויות. ראו: Waldron, לעיל ה"ש 273; Chris Tecklenburg, *An Introduction to Separation of Powers and Bicameralism*, in CONGRESSIONAL CONSTRAINT AND JUDICIAL RESPONSES (H. Chris Tecklenburg, eds., 2020); William H. Riker, *The Justification of Bicameralism*, 13 INT'L POL. SCI. REV. 101 (1992).

²⁸² Matthew C. Stephenson, *Does Separation of Powers Promote Stability and Moderation?* 42 LEG. STUD. 331 (2013).

²⁸³ סוגייה המהווה בעיה בהיקף ניכר בישראל. ראו פרידברג "הכנסת קצרה – והחקיקה הפרטית מרובה", לעיל ה"ש 175; יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 94, בעמ' 10; יוחנן פלסנר **"מרוץ החקיקה" המכון הישראלי לדמוקרטיה** (12.9.2016); פרידברג "שיאני החקיקה הפרטית", לעיל ה"ש 172; יני גבאי **"תראו מופתעים: אלו שיאני החקיקה בכנסת היוצאת" כיכר השבת** (29.6.2022); שרון פולבר **"שרת המשפטים שקד: עודף החקיקה בישראל הגיע לרמה מסוכנת" הארץ** (30.6.2016).

²⁸⁴ Adam R. Brown and Alex Garlick, *Bicameralism Hinges on Legislative Professionalism*, 49 LEGIS. STUD. QUAR. 161 (2023). מבט על הפרקטיקה של החקיקה הממשלתית בישראל מדגים זאת היטב. כאשר יש צורך לגבש חקיקה מורכבת, כיום במקרים רבים הממשלה מעדיפה להעביר תיקונים רבים וצרים, באופן נפרד. הצעת חוק המטרו, למשל, שהייתה גוף חקיקה מורכב, מעולם לא הצליחה להתקדם בכנסת (הצעת חוק רכבת תחתית (מטרו) (תיקון), התשפ"ג-2023). פקודת כלי הטיס, עוברת תיקון-תיקון, חלף רפורמה מקיפה בפקודה (תזכיר חוק הטיס (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020; תזכיר חוק הטיס (תיקון), התשפ"ב-2021; תזכיר חוק הטיס (תיקון מס' 6) [תיקון הסדרים לעניין מידע בטיחותי], התשפ"ד-2024). כאשר המבנה יקשה על חקיקה ויחייב את הממשלה להביא לשני הבתים חוקים מגובשים ומהודקים, לאחר עבודה מקצועית, ופרי פשרה פוליטית, איכות החקיקה תעלה. לכך יש תועלת משמעותית גם באשר להיקף החקיקה, אשר מהווה כאמור בעיה כשלעצמה: כיום חלק ניכר מהחקיקה מורכב מתיקוני חקיקה נקודתיים. הצורך בתיקונים הרבים שנערכים כיום צפוי לרדת משמעותית, ולפנות את ידיה של הכנסת למשימות אחרות, חשובות לא פחות.

²⁸⁵ Lawrence Ezrow, Timothy Hellwig and Michele Fenzl, *Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion*, AM. J. POL. SCI. 1 (2023).

²⁸⁶ Torsten Persson, Gérard Roland and Guido Tabellini, *Separation of Powers and Political Accountability*, 112 QUAR. J. ECON. 1163 (1997).

והן במובנה האינדיבידואלי.²⁸⁷

ואולם, על-אף סט משמעותי זה של יתרונות, המשמעות של מעבר לביקמליזם היא שידוד מערכות. כל החששות הפוטנציאליים המהווים שיקולים נגד מהלך הגדלת הכנסת מתעצמים פי כמה וכמה כאשר מדובר בהקמת בית מחוקקים נוסף, על כל הכרוך בכך מבחינה פוליטית, ממשלתית, כלכלית וציבורית. בשל כך, ועל-מנת לשמר את ההיתכנות של ההצעות המתוארות במחקר זה, נדמה כי הגדלת הכנסת באמצעות הקמת בית מחוקקים נוסף אינה אפשרות המונחת על הפרק בעת הזו.

לחלופה של בית מחוקקים אחד כחלק משינוי גודל הכנסת יש תמיכה גם בסקירה ההשוואתית אותה הצגתי,²⁸⁸ אשר הראתה כי ברוב המקרים בהם הוגדל מספר חברי הפרלמנט, הצעד לא לווה בשינוי מבני.²⁸⁹ יתרה מכך, מבט אל הצעות חוק עדכניות יותר אשר ביקשו להגדיל את הכנסת מראה כי גם חברי כנסת המבקשים להוביל למהלך של הגדלת הכנסת, מעדיפים כיום לעשות זאת מבלי לקבוע שינוי מבני או מוסדי נוסף.²⁹⁰

2. האם להכניס מרכיב של ייצוג אזורי?

לבחירה פוליטית המבוססת על אזוריות יש יתרונות דמוקרטיים. האיכויות השונות שגלומות בשיטת בחירות אזורית, הקרובה יותר לאזרח, מייצרות מספר יתרונות המתכתבים זה עם זה.

קבוצה אחת של יתרונות עניינה **בשיפור הייצוג**: הבחירות הופכות להיות אישיות יותר, באופן שמעניק לבוחרים ייצוג קרוב יותר, ודאי לעומת בחירות ארציות.²⁹¹ לבחירות אזוריות יש גם השפעה ייחודית על הפריפריה, שכן הן מחזקות את הייצוג האלקטורלי ואת האינטרסים הפריפריאליים, אשר בהיעדר בחירות אזוריות או לובי אזורי אינם זוכים לרוב לביטוי הולם.²⁹² עבור מיעוטים, שיטה אזורית נוטה גם לאפשר גמישות תרבותית רבה יותר ומידה רבה יותר של אוטונומיה.²⁹³ הדברים מתיישבים היטב עם ספרות מחקרית בולטת

Giovanni Facchini and Cecilia Testa, *A Theory of Bicameralism*, SOCIAL SCIENCE RESEARCH 287 NETWORK (7.3.2005).

288 ראו להרחבה בפרק א.2.

289 בשונה ממצב שבו יש כוונה לבצע רפורמה מקיפה, כפי שהיה בניו-זילנד. Report of the Royal Commission, לעיל ה"ש 65.

290 פ/3766/17, לעיל ה"ש 52.

291 הטיס רולף, לעיל ה"ש 113, בעמ' 16.

292 ניר אטמור ואח' **בחירות אזוריות בישראל** 9–12 (מכון ון-ליר, 2009). ראו גם אצל שגיאלבז ואבנר בן-זקן **ישראל חדשה: משיטה יחסית לבחירות אזוריות** (המכון למחשבה ישראלית, 2024), אשר מאירים כי מרבית חברי הכנסת מתגוררים במרכז, באופן שמקטין משמעותית את הייצוג (הדסקריפטיבי והמהותי) של הפריפריה ומוביל להעדפת האינטרסים של המרכז על-פני אינטרסים פריפריאליים.

293 שרון חסון ומורן נגיד "אזוריות בישראל – דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית" **קהלת** 6 (2021).

בנושא של מבנים דמוקרטיים בחברות משוסעות. בבסיס כתיבה זו, שביסודה מודל של דמוקרטיה קונצנזואלית (הסדרית), עומדת הטענה כי הסדרים יחסיים, המלווים במודלים שונים של אזוריות וכוללים מודלים שונים של אוטונומיה תרבותית, מאפשרים דמוקרטיה איכותית יותר בקרב חברות אלה.²⁹⁴

קבוצה שנייה של יתרונות עניינה **בחיזוק הדמוקרטיה**: בחירות אזוריות מחזקות את הקשר בין הבוחרים לנבחרים ומגבירות אחריות כלפי הציבור.²⁹⁵ נוסף על כך, מעצם הביזור של הכוח הפוליטי, הן מחזקות את מערכת האיזונים והבלמים הפנים-פוליטית במערכת המשטר.²⁹⁶

כמו כן, גם מצידם של האזרחים והאזרחיות בחירות אזוריות עתידות להוביל לשינוי: בחירות אזוריות נוטות להגביר את העניין של האזרחים בהליך הדמוקרטי וכן להגדיל את שיעורי ההשתתפות בבחירות באמצעות החלוקה לאזורי בחירה, אשר יוצרים בקרב הבוחרים והבוחרות מידה רבה יותר של הזדהות.²⁹⁷

קבוצה שלישית של יתרונות עניינה **חיזוק היציבות הפוליטית**: בחירות אזוריות עשויות לתמרץ חלק מהמפלגות להתמזג, ובכך להקטין את הפיצול בפרלמנט ובממשלה. על-פי רוב – בהתאם ל"חוק דוברג'ה"²⁹⁸ – בבחירות בעלות אלמנט בחירה אזורי, מספר הרשימות הנבחרות קטן לעומת מספר הרשימות הנבחרות במודל של בחירות יחסיות מוחלטות, שכן הסיכוי של מפלגות קטנות להיבחר הוא קטן למדי, אלא אם הבחירה בהן מרוכזת באותו אזור.²⁹⁹ לצד זאת, אזורי בחירה יוצרים באופן טבעי אחוזי חסימה אפקטיביים, אשר מובילים מלכתחילה ליציבות, קל וחומר בהינתן הוויכוח הישראלי על אחוז החסימה והשלכותיו.³⁰⁰ יתרה מכך, לאזוריות, בשל היותה מבוססת על הרוב המקומי, יש יכולת להגביר יציבות לא רק ברמה הארצית, אלא גם ברמה המקומית.³⁰¹

294 זו הטענה ביסוד מחקרו של לייפהארט משנות השבעים: Arend Lijphart, *Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies*, 4 POL. SCI. 113 (1977); לאימוץ הטענה מנוקדת מבט שונה ראו: POWELL, לעיל ה"ש 170.

295 אטמור ואח' **בחירות אזוריות בישראל**, לעיל ה"ש 292, בעמ' 9–12; חסון ונגיד "אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 293, בעמ' 4; אסף שפירא "שיטת בחירות אזוריות בישראל - יתרונות וחסרונות, מודלים והדמיות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 4 (2020).

296 שפירא "שיטת בחירות אזוריות בישראל", בעמ' 4. להפרדת רשויות אנכית ראו: איסי רוזן-צבי וישי בלנק "מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית" **עיוני משפט** מד 233 (2021).

297 חסון ונגיד "אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 293, בעמ' 4.

298 ראו לעיל ה"ש 159–160 והטקסט הנלווה להן.

299 הטיס רולף, לעיל ה"ש 113, בעמ' 16; שפירא "שיטת בחירות אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 295, בעמ' 4.

300 אברהם בריכטה "הרפורמה הנחוצה בשיטת הבחירות בישראל" **מדינה וחברה** ו 7, 9 (2007).

301 חסון ונגיד "אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 293, בעמ' 5.

קבוצה רביעית של יתרונות עניינה ב**טיוב התפקוד של הפרלמנט**. כיוון שהבוחרים מצביעים בעבור רשימת מועמדים ולא בעבור מועמדים המייצגים את אזור מגוריהם, רוב חברי הכנסת לא עמדו כלל לבחירה אישית טרם היבחרם לכנסת. בשל כך עולה הטענה כי הדבר יוצר תרבות פוליטית "קלוקלת ולא-דמוקרטית", שבה חלק נכבד מחברי הכנסת אינם חשים כי הם חבים את מקומם בכנסת לציבור הבוחרים, ואופן הפעילות הפרלמנטרית מושפע מכך.³⁰² יתרה מכך, בנושאים אזוריים, מודל של בחירות אזוריות מצליח לעודד יותר שיתופי פעולה,³⁰³ סוגייה אשר כשלעצמה תורמת משמעותית לתפקודו של הפרלמנט.³⁰⁴

קבוצה חמישית של יתרונות עניינה ב**שיפור הממשל התקציבי והביצועי**: בחירות אזוריות מאפשרות להתאים טוב יותר את השירותים הציבוריים לצרכים האזוריים או המקומיים ולהנגישם לציבור. מדיניות מותאמת לקהל אזורי או מקומי מגבירה את הצמיחה הכלכלית. טיוב ושיפור של תהליכים מנהלתיים ברמה האזורית או המקומית גם מעודדים קיומן של יוזמות אזוריות, אשר ככלל מתקשות לצאת אל הפועל.³⁰⁵



מדובר ביתרונות רבים, שמשקלם ניכר. למולם עומדים חסרונות.

נטען כי ישראל קטנה מדי כדי לחלק אותה לאזורי בחירה, אך טענה זו כלל אינה עומדת במבחן השוואתי כיוון שיש מדינות בגודל דומה לישראל או אף קטנות ממנה אשר מחולקות

302 אטמור ואח' **בחירות אזוריות בישראל**, לעיל ה"ש 292, בעמ' 12.

303 שפירא "שיטת בחירות אזורית בישראל", לעיל ה"ש 295, בעמ' 4.

304 לחשיבותם של שיתופי פעולה פנים-פרלמנטריים ראו בהרחבה: נועה קברטץ-אברהם **ממדינת הרווחה למדינה הרגולטורית: מאבקים על כוח וסמכות בהליך החקיקה של הכנסת** (עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב, 2024).

305 חסון ונגיד "אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 293, בעמ' 4-5.

לאזורי בחירה.³⁰⁶ טענה נוספת היא כי לקבוצות מיעוט המפוזרות מבחינה גאוגרפית קשה יותר לזכות בייצוג בשיטה אזורית, אלא אם קיים מנגנון פיצוי יעיל.³⁰⁷ לצדה קיים גם חשש מפני מניפולציות פוליטיות שיובילו לפגיעה בייצוג של קבוצות מסוימות,³⁰⁸ אך חשש זה קיים בכל שיטת בחירות ורק "לובש" כאן צורה אחרת.

נטען גם כי בחירות אזוריות יפגעו בלכידות הסיעתית והקואליציונית,³⁰⁹ אך בהינתן עוצמתה של המשמעת הקואליציונית – אשר כיום ממילא הדוקה מדי³¹⁰ – אין זה חיסרון בהכרח. קבוצה נוספת של חסרונות הם ספקולטיביים מאוד, ולשיטתי אין לייחס להם משקל רב: אלה כוללים ירידה צפויה באיכות חברי הכנסת, חשש לשחיתות רבה יותר ויצירת שסע אזורי, נוסף על השסעים הקיימים.³¹¹

נראה כי הערך הדמוקרטי והתפקודי המצוי בשיטת בחירות אזוריות עולה באופן ניכר על חסרונותיה. בשל כך, שאלת האזוריות מעולם לא ירדה מהפרק. מבט היסטורי קצר יסייע להדגים זאת.

כידוע, מדינת ישראל ירשה את שיטת הבחירות הארציות-היחסיות מן המוסדות הלאומיים בתקופת היישוב.³¹² שקילת החלופה של בחירות אזוריות עלתה כבר בדיוניה של ועדת הבחירות של מועצת המדינה הזמנית.³¹³ אולם, בדומה לשאלת גודל הכנסת, הוחלט "שלא להחליט" – כלומר, להותיר זאת להחלטתה של האספה המכוננת שתיכון עם הקמת המדינה.³¹⁴

השאלה גם שבה ועלתה בשנים המכוננות שלאחר הקמת המדינה. בשלהי 1950 ובראשית 1951 דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בשאלת הבחירות. במסגרת דיונים אלו הביעו נציגי מפא"י תמיכה בבחירות אזוריות, בין אם תחת חוקי בחירות יחסיים או רובניים, ואף בחנו חלופות של שיטות המערבות שיטות בחירה ארציות ויחסיות גם יחד. הצעות אלה לא הבשילו

306 כך, למשל, במלטה מתמודדים 65 נציגים ב-13 אזורי בחירה; ובלוקסמבורג 60 מושבים בפרלמנט מחוֹ-לקים לארבעה מחוזות, אשר בכל מחוז מתמודדים 7 עד 23 מועמדים ומועמדות. אלבז ובן זקן, לעיל ה"ש 292, בעמ' 28. ראו גם חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן [ארבע חלופות אזוריות לישראל](#) 9 (הפורום הציבורי לתיקון שיטת הממשל בישראל: מפגש שיש, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2011).

307 הטיס רולף, לעיל ה"ש 113.

308 שפירא "שיטת בחירות אזורית בישראל", לעיל ה"ש 295, בעמ' 5.

309 שם, בעמ' 6.

310 Gregory Mahler, *Coalition Politics and Government in Contemporary Israel*, in THE PALGRAVE INTERNATIONAL HANDBOOK OF ISRAEL (P. R. Kumaraswamy eds., 2021).

311 שפירא "שיטת בחירות אזורית בישראל", לעיל ה"ש 295, בעמ' 5-6.

312 ניר קידר ["המאבק לשינוי שיטת הבחירות בישראל בעשור הראשון למדינה: סיפור על דמוקרטיה, תרבות אזרחית ומשפט"](#) עיוני משפט לג 555, 564 (2019).

313 דיוני מועצת המדינה הזמנית/ועדת החוקה, (א"מ) פ-295/7, בעמ' 46 לתיק.

314 אלבז ובן זקן, לעיל ה"ש 292, בעמ' 46-47.

לבסוף מעבר לדיונים בוועדה והכנסת הראשונה התפזרה מבלי להוביל לשינוי.³¹⁵

בשנת 1951, לאחר הבחירות לכנסת השנייה, שאלת השיטה האזורית שבה ועלתה במסגרת המשא ומתן הקואליציוני בין מפא"י לבין שותפותיה הפוליטיות לקואליציה. בעוד שמפא"י השקיעה מאמץ רב בגיבוש הסכמות עם מפלגת הציונים הכלליים, האחרונה לא נכנסה לבסוף לקואליציה, מה שהוביל לכך שסוגייה זו לא מצאה מקומה בקווי היסוד של הממשלה השלישית, שניהלה במקביל לכנסת השנייה. הסוגייה שבה ועלתה בשלהי 1952 עם התפרקות הממשלה השלישית והתפזרות בן גוריון מראשות הממשלה. מבנה המשטר ושינוי שיטת הבחירות היו סוגיות מרכזיות במשא ומתן הקואליציוני שליווה את הקמת הממשלה הרביעית.³¹⁶

בשנת 1954, שלא במסגרת משא ומתן קואליציוני, ניסה בן-גוריון ליזום רפורמה אשר במרכזי שינוי שיטת הבחירות לאזורית ורובנית. מפלגת מפא"י ההצביעה על אימוץ ההצעה בספטמבר אותה שנה, והיא אף נכנסה למצעה של המפלגה בבחירות לכנסת השלישית בשנת 1955.³¹⁷ היוזמה הוסברה, על-גבי המצע עצמו, בהצבעה על חולשתה של השיטה הארצית. נטען כי שיטה זו מובילה לקשר רופף בין הבוחר לנבחר ולשליטה מפלגתית בבחירת המועמדים; מעודדת בדלנות ומסייעת לפיצול; פוגעת ביציבות הממשל ומחלישה אותו כלפי פנים וחוץ; ומטפחת אופוזיציה לא אחראית. לעומת זאת, השיטה האזורית האנגלית הוצגה כשיטה המטפחת את זיקת הנבחר לבוחר ויוצרת ממשל ואופוזיציה אחראיים.³¹⁸ הצעה זו כללה חלוקת המדינה ל-120 אזורים שווים בהיקף האוכלוסייה, מתוך תפיסה כי כל אזור יבחר נציג אחד לכנסת.

במסגרת מחשבות על עיצוב השיטה אין להתעלם מכך ששליטתה של מפא"י בפוליטיקה הישראלית הייתה אדירה, ובמסגרת מעבר לשיטה אזורית ורובנית, הן מפא"י והן מתנגדותיה צפו להתחזקות ניכרת עוד יותר של מפא"י על-חשבון שאר הגושים הפוליטיים המצומצמים יותר בכוחם, באופן שהיה מבסס את שלטון מפא"י לשנים רבות.³¹⁹ עם זאת, הייתה ליוזמה זו תמיכה מהותית חלקית בדמות הצעתה של מפלגת הציונים הכלליים, אשר בחנה גם היא את האפשרות לערוך רפורמה בשיטת הבחירות ובמסגרת זו לעבור לשיטה אזורית-יחסית או לשיטה המערבת הן בחירות ארציות והן בחירות אזוריות.³²⁰

315 שם.

316 קידר, לעיל ה"ש 312, בעמ' 566.

317 שם, בעמ' 567; בועז שפירא "רפורמות אלקטורליות בישראל, 1949-1996" **המהפכה האלקטורלית** 16, 18 (גדעון דורון עורך 1996); גדעון רהט "שיטת הבחירות 1948-1959: מבררת מחדל לשיטה משורית" **עיונים בתקומת ישראל** 11, 369, 397 (פנחס גינוסר ואבי בראלי עורכים, 2001).

318 רהט, לעיל ה"ש 317, בעמ' 397.

319 שם, בעמ' 393; שפירא, לעיל ה"ש 317, בעמ' 18.

320 קידר, לעיל ה"ש 312, בעמ' 568.

היוזמה המשותפת של שתי המפלגות לקדם זאת בשנת 1955 לא הבשילה.³²¹

מספר שנים לאחר מכן, בשנת 1958, שבה והעלתה מפא"י הצעה נוספת לשינוי שיטת הבחירות, בשיתוף עם מפלגת הציונים הכלליים. בדצמבר אותה שנה הגישו המפלגות שתי הצעות חוק, אשר במרכזן קיום משאל עם על-אודות שיטת הבחירות הרצויה.³²² בעוד שבן-גוריון תלה תקוות רבות בהצעת החוק וביקש למקם אותה כיוזמה הפוליטית המרכזית של המפלגה, המציאות הייתה שונה. שתי הצעות החוק, אשר היו בליבן אזוריות (הגם שהאחת הייתה רובנית והשנייה יחסית), נדחו על-ידי יתר המפלגות, אשר זיהו אותן כצעד בלתי-לגיטימי שנועד לעקוף את חוק-יסוד: הכנסת (שנחקק אך באותה בשנה) ואת השריון של סעיף 4 המעגן את שיטת הבחירות.³²³ בשנות הששים והשבעים דעכו יוזמות האזוריות, ובשנים העוקבות הן קמו לחיים מפעם לפעם.³²⁴

התמונה הנגלית מסייעת להבהיר שני נדבכים שונים של חשיבות שאלת האזוריות: האחד הוא שההצדקה להימנע ממעבר לבחירות אזוריות הייתה הצדקה פוליטית, שעניינה שימור הכוח הפוליטי של הגורמים המצויים בכנסת והממשלה. מהדיונים השונים קשה לחלץ סיבות ענייניות המתארות התנגדות קוהרנטית למעבר לשיטה אזורית, אשר הן תבטיח רובד נוסף של ייצוג והן תחזק את הפרדת הרשויות.

הנדבך השני, והחשוב לא פחות, הוא שבשונה מהקיבעון שנוצר סביב גודל הכנסת, שכמעט לא עלה לדין ציבורי ופוליטי וכמעט לא הרהרו בו, התלות במסלול שנוצרה ביחס לשיטת הבחירות עורערה פעם אחת פעם. ההעדפה לייצוג גורף ברמה הלאומית על חשבון ייצוג אזורי זכתה לביקורות מתמדת, ולהצעות שונות לשינוי – הן מקרב הפוליטיקה עצמה והן מקרב החברה האזרחית. ביקורת זו מעולם לא נזנחה.

שתי נקודות אחרונות נדרשות להשלמת התמונה החשובה והמורכבת באשר לבחירות אזוריות. האחת: מבחינה השוואתית, ישראל היא בין המדינות המעטות שכלל אין להן רכיב אזורי כחלק משיטת הבחירות הלאומית.³²⁵ השנייה: בסקר **תכלית** ממרץ 2024 עלה כי גם בקרב הציבור הישראלי יש עניין במעבר למודל אזורי. שאלנו בסקר כך: "לאחרונה עלתה הצעה שחלק מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות כדי לחזק את הקשר בין הציבור לבוחרים. האם תתמוך/תתמכי ביוזמה זו?" 50.9% מהמשיבים ציינו כי יתמכו במעבר לשיטת בחירות אזורית אשר תחזק את הקשר שלהם למול הנבחרים והנבחרות. רק 20% ציינו שיתנגדו ו-29.1%

321 ש.ם.

322 רהט, לעיל ה"ש 317, בעמ' 381.

323 קידר, לעיל ה"ש 312, בעמ' 570.

324 אלבז ובן זקן, לעיל ה"ש 292, בעמ' 56–60.

325 ראו למשל גם בסלובניה: Alenka Krašovec and Damjan Lajh, *Slovenia*, in THE EUROPEAN PARLIAMENT: ELECTION OF 2019 IN EAST-CENTRAL EUROPE (Vít Hloušek and Petr Kaniok eds., 2020).

מהמשתתפים והמשתתפות בסקר השיבו "לא יודע". כלומר, על-אף שהאזורים אינה סוגייה העומדת בראש סדר היום הציבורי, רוב הציבור תומך ביוזמה זו, ורק כחמישית ממנו מתנגדים.



ואכן, ניתן לראות כי לאורך השנים הסוגייה של בחירות אזוריות זכתה לעניין משמעותי, הכולל הצעות מדיניות מפורטות להטמעת מודל של ייצוג אזורי בישראל,³²⁶ באופן המצדיק שקילה עניינית של חלופה זו – ולשיטתי, גם תמיכה בה. **בשל כך, ככל שתצליח להתגבש מידה ניכרת של היתכנות פוליטית למהלך, ההצעה במסגרת נייר מדיניות זה תומכת בהגדלת הכנסת באמצעים חברי וחברות כנסת שייבחרו בבחירות אזוריות.**

3. האם יש לשנות את שיטת הבחירות?

עם ההצעה להגדיל את הכנסת, מתבקש דיון בשאלה אם הנבחרים הנוספים ייבחרו באותה שיטת בחירות, או שיש הצדקה להציע מנגנון בחירה שונה באשר אליהם.

בהקשר זה נהוג לציין שתי לוגיקות מרכזיות לבחירה: בחירות רובניות ובחירות יחסיות.

³²⁶ ראו אטמור ואח' **בחירות אזוריות בישראל**, לעיל ה"ש 292; שפירא "שיטת בחירות אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 295; אמוץ עשהאל **"שיטה יחסית, כישלון מוחלט" תכלת** 31 (2008); חסון ונגיד "אזוריות בישראל", לעיל ה"ש 293; הטיס רולף, לעיל ה"ש 113; המכון למחשבה מדינית "בחירות אזוריות בישראל" **המכון למחשבה מדינית** (ללא תאריך); אלבז ובן זקן, לעיל ה"ש 292. עד היום ניתן למצוא גם בעיתונות הפופולרית קריאות להטמעתה: אבנר בן-זקן **"במקום מדינת ת"א, בואו נשנה את שיטת הבחירות"** *Ynet* (28.6.2022); איילת בנאי **"מדוע ישראל צריכה לבחירות אזוריות"** *גלובס* (2.3.2020); יורם צברי ואבנר בן-זקן **"בחירות אזוריות: הפיתרון למלחמת השבטים"** *מקור ראשון* (1.9.2020); עודד רביבי **"התרופה למשבר: שינוי שיטת הבחירות"** *הארץ* (22.9.2020).

בחירות רובניות מבטאות את המבנה הידוע של "winner takes all". כל מחוז (בהינתן אזוריות שנפוצה במרבית העולם) מקבל נציג או שניים בייצוג הלאומי, והקבוצה שהצביעה להם היא שזוכה בכל הכוח הפוליטי. הקבוצה המפסידה אינה זוכה לייצוג מטעמה, ונדרשת להמתין למערכת הבחירות הבאה ולנסות להחליפו באופן דמוקרטי. בבחירות יחסיות, לעומת זאת, קולות הבוחרים מתחלקים באופן יחסי בהתאם לשיעור הקולות, לאחר שעוברים רף מסוים (אחוז חסימה). כך, אם מפלגה פלונית זכתה ב-30% מקולות הבוחרים, היא תקבל כ-30% מהמושבים בפרלמנט.

בשל מבנה המוסדות והתמריצים בכל מנגנון, מבחינה אמפירית ידוע כיום כי במערכות רובניות הנטייה הפוליטית תהיה לייצר מעט מפלגות גדולות (ככלל – שתי מפלגות, לעיתים שלוש). במערכות יחסיות הנטייה הפוליטית תהיה להתקבע על מספר גדול משמעותית של מפלגות.³²⁷ ואכן, בארצות-הברית ואנגליה נהוג מבנה הכולל שתי מפלגות, ואילו בישראל לאורך השנים מתבלטות בממוצע כ-6-7 מפלגות משמעותיות.³²⁸ אולם גם במערכת יחסית, לרוב עדיין נראה כי רוב המושבים מרוכזים בשתי מפלגות עם תומכים רבים.

חרף האמור לעיל, ההתאמה של שיטת הבחירות צריכה להיבנות לא רק על-בסיס המוסדות הקיימים או מערך התמריצים שנובע מהם, אלא גם על-בסיס השסעים במדינה. אכן, נקודת המוצא לדיון היא קיומם של שסעים: קבוצה לאומית מחולקת לקבוצות שמשוסעות לפי קטגוריות מתחרות. השסעים יכולים להיות אתניים, לאומיים, כלכליים, אידאולוגיים, דתיים, תרבותיים ועוד.³²⁹ במקרים רבים, יש שסעים חופפים, כלומר, קבוצה גדולה שנחתכת לפי עמדה דומה באותם שסעים. למשל, עמדה דומה מבחינה דתית, תרבותית ומדיניות רווחה. השסעים החופפים הם במקרים רבים היסוד להתארגנות פוליטית, ועל-בסיסם נבנות המפלגות והמערכת הפוליטית בכללותה.³³⁰

משמעות הדברים היא כי כאשר ישנו מבנה של שסעים רבים (כלומר צורך בייצוג מגוון לפי חתכים שונים) ומערכת בחירות יחסית, מצופה לראות מפלגות רבות יותר, המאפיינות ככלל ייצוג מגוון ומדויק יותר.³³¹ **בישראל, נדמה כי מבנה השסעים מצדיק שימור של המערכת הנוכחית** והוספת חברי הכנסת על-בסיס המבנה הקיים, גם אם המהלך יבוא

327 נהוג לכנות כלל זה "חוק דוברג'ה". להרחבה ראו: DUVERGER, לעיל ה"ש 160.
 328 קלארק וגולדר מעמתים את נתוניו של דוברג'ה עם נתוני מפלגות מרחבי העולם ומוצאים כי המודל אותו הציע עומד מבחינה אמפירית. Clarke and Golder, לעיל ה"ש 127.
 329 במידה רבה, התפתחות המפלגות באירופה לכל אורך המאה העשרים נבנתה על מבנה שסעים שאפיין את אירופה באותן שנים. מרביתם של שסעים אלה "קפאו" בזמן, ונפוצים גם היום. Lipset and Rokkan, לעיל ה"ש 162.
 330 Stokes, לעיל ה"ש 162.
 331 טעם מרכזי לכך הוא שבמבנה רובני, מפלגות נוטות להתכנס למרכז. Anthony Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, 65 J. Pol. Eco. 135 (1957).

על-חשבון הביצועיות המאפיינת ככלל מערכת רובנית.³³²

חברות מקוטבות, הבנויות על מבנה שסעים רחב, מתפקדות טוב יותר כאשר בבסיסן חזון ועקרונות יחסיים. התפיסה הקונצנזואלית (הסדרית), שבאה לידי ביטוי בחוקי הבחירות, משקפת פלורליזם, הכולל ריבוי אינטרסים ועמדות. גם מי שאינו המנצח המוחלט עדיין זוכה לייצוג ו"כסא סביב השולחן". העמדה החצינית אינה מהות הכול; במקומה – פשרה, המהווה תוצר של משא ומתן פוליטי המקובל על רוב השחקנים. ניתן משקל ניכר להליך אשר מבוסס על שיח, השתתפות ודיאלוג יותר מאשר לתוצאה וביצועים חד-משמעיים.³³³

למול תפיסה זו קיים החזון הרובני, הקיים בארצות-הברית ובבריטניה, אשר נשען על ריכוזיות ממשלתית ומפחית ממשקלו של פלורליזם פוליטי. המשמעות של "winner takes all" כאמור היא כי עמדת הרוב היא זו שתזכה לייצוג ואילו המיעוט-המפסיד "ושב על הספסל" עד מערכת הבחירות הבאה. הבחירות במובן זה משקפות מעין משאל עם סגור על בחירה בעד או נגד חלופה כזו או אחרת.³³⁴

במילים אחרות, שיטת הבחירות היחסית מתאימה לישראל, ובבחינה מעמיקה כיצד יש לממש את המהלך של הוספת חברי כנסת, יש הצדקה להותיר את הבחירה כיחסית.

Robert Thomson et al., *The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing*, 61 Am. J. Pol. Sci. 527 (2017) 332

333 להצגת החזונות ראו LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY, לעיל ה"ש 127.

334 LIJPHART, שם, פרק 6, מאפיין את המודל הרובני למול המודל היחסי-קונצנזואלי בשני ממדים: שאלת ריכוז הכוח בין הממשל לנציגי הציבור; ושאלת ריכוז הכוח של הממשל המרכזי. בשאלת ריכוז הכוח בין הממשל לנציגי הציבור, המודל הרובני מאופיין בריכוז הכוח הפוליטי על-ידי מפלגה אחת גדולה שזכתה במירב הקולות; הממשלה היא הדומיננטית ושולטת בפרלמנט; יש מעט מפלגות גדולות המחולקות לפי ציר אידאולוגי דומיננטי; ובהתאם, קיימים בו חוקי בחירות רובניים; קבוצות האינטרס הן חיצוניות לפרלמנט.

המודל היחסי-קונצנזואלי, לעומת זאת, מאופיין בחלוקת הכוח בין מספר מפלגות שמרכיבות יחדיו קואליציה; הפרלמנט הוא הדומיננטי והממשלה כפופה לו; יש מספר רב של מפלגות גדולות ובינוניות, בחלוקה לפי קווים אידאולוגיים מרובדים; חוקי הבחירות הם יחסיים, ומשקפים מבנה חברתי ואידאולוגי מרובד; וקבוצות האינטרס מקושרות לפרלמנט באמצעות המפלגות. אפיון של ישראל בהתאם לממד ריכוז הכוח בין הממשל לנציגי הציבור מוביל למסקנה כי ישראל תאופיין כנשענת על חזון קונצנזואלי.

בשאלת ריכוז הכוח של הממשל המרכזי, המודל הרובני מאופיין על-ידי ממשל מרכזי חזק וריכוזי; מבנה יוניק-מרלי, שבו בית אחד מחזיק בכל הכוח לחוקק; גמישות חוקתית רבה; סמכות מוגבלת לביקורת שיפוטית ופסילת חקיקה ומדיניות; ומדיניות כלכלית הנקבעת בהתאם לעמדת הממשלה.

המודל היחסי-קונצנזואלי מאופיין על-ידי חלוקת כוח משמעותית גם לשלטון המקומי; פיזור כוח החקיקה לשני בתי פרלמנט עם תהליך בחירה שונה; נוקשות חוקתית ושריון חוקתי; סמכות שיפוטית לביקורת שיפוטית וחוקתית; ועצמאות לבנק המרכזי ולגורמי המקצוע בתחום הפיסקלי. בתמונה זו ישראל מתקרבת יותר לחזון הרובני והריכוזי, אם כי לא באופן חד-משמעי, לנוכח משקלם של גורמי המקצוע, מכתבי המדיניות הכלכלית ועצמאותם וחוזקתם של בתי המשפט בשאלות מנהליות וחוקתיות.

בהתאם לחלוקה זו, ישראל היא דמוקרטיה קונצנזואלית ריכוזית. אופי השסעים, לצד מבנה שיטת הממשל והמ-שטר, מכתבים העדפה נורמטיבית חזקה לשימור מערכת בחירות יחסית, המאפשרת פלורליזם וייצוג נרחב בה-תאם לשסעים השונים.

שילוב של שיטות בחירה שונות בתוך אותו בית נבחרים הוא אפשרי, אך מורכב.³³⁵ ככלל, מדובר על שילוב של שתיים מהשיטות הבאות:³³⁶ שיטה רובנית אישית מוחלטת, המהווה שיטת בחירה אישית למועמדים שבה הבוחרים והבוחרות בוחרים זוכה אחד בלבד שייצג אותם;³³⁷ או שיטה רובנית מפלגתית מוחלטת (party block voting), שבה מצביעים למפלגה והיא זוכה למלוא המושבים בפרלמנט.³³⁸ במנגנונים היחסיים הבחירה היא בין שיטת בחירה יחסית-מפלגתית (Party-list proportional representation), שיטה יחסית שבה ההצבעה היא למפלגה;³³⁹ או לשיטת הקול היחיד (Single non-transferable vote), שהיא שיטה סמייחית ואישית הבנויה על הצבעה למועמדים.³⁴⁰ לכל שיטה יתרונות וחסרונות משלה, וקצרה היריעה מלפרט על כך.³⁴¹

פוטנציאלית, לשילוב בין מערכות בחירה שונות עשוי להיות יתרונות משמעותיים. במערכות בחירות משולבות (mixed electoral systems) קיימים מספר יתרונות רעיוניים, בהם שילוב בין מערכות יחסיות, אשר מטרתן מתן ייצוג הוגן לקבוצות שונות, עם מערכות

³³⁵ שיטה זו לשינוי מוסדי קרויה "ריבוד" (Layering) והיא נועדה להוביל לשינוי מוסדי הדרגתי, מבלי לשנות את המצב הקיים באופן יסודי. James Mahoney and Kathleen Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, in EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE 16–17 (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., 2010).
³³⁶ לסקירת שיטות הבחירה השונות ראו: André Blais et al., *The Debate over Electoral Systems*, 12 INT'L POL. SCI. REV. 239 (1991); Shaun Bowler, David M. Farrell and Robin T. Pettitt, *Expert Opinion on Electoral Systems: So which Electoral System is "Best"?* 15 J. ELECTIONS, PUB. OPINION & PARTIES 3 (2005); LARRY DIAMOND AND MARC F. PLATTNER, *ELECTORAL SYSTEMS AND DEMOCRACY* (2006); Michael Gallagher and Paul Mitchell, *Introduction to Electoral Systems*, THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEM 3 (2005).
 בהקשר הישראלי ראו דוד נחמיאס ושי דוד "שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה בישראל" **משפט ועסקים** יד 511 (התשע"ב).

³³⁷ שיטה זו נסמכת על היבטים אזוריים. המודל יכול להתקיים במודל של "First-past-the-post", שבו ישנם מספר מועמדים והזוכה במרבית הקולות (לא בהכרח ברוב מוחלט של הקולות), הוא שיזכה להיבחר. המודל יכול להתקיים גם במודל שדורש רוב אבסולוטי קבוע מראש (two-round system): שיטת בחירה אישית למועמדים שנועדה להבטיח תוצאה רובנית. הבוחרים מצביעים למועמד או מועמדת יחידים, ואם אף מועמד לא קיבל מעל 50% מהקולות (או שיעור אחר שנקבע), מצביעים בסיבוב שני לשני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הרב ביותר.

³³⁸ היסודות האזוריים של שיטה זו, לצד הרובניות המוחלטת שלה, עשויים ליצור מצב שבו אין התאמה בין הזוכה ברוב הקולות לבין הזוכה במושבי הפרלמנט.

³³⁹ בין אם מלכתחילה הבוחרים והבוחרות מצביעים למפלגה, או לקבוצות אנשים שבהתאם לבחירתם מרכיבים לאחר מכן מפלגה. הקצאת המושבים בפרלמנט היא פרופורציונלית (יחסית) למספר המושבים שכל מפלגה קיבלה. ככלל, ההצבעה היא ארצית, אם כי לרכיבים אזוריים עשויה להיות השפעה על האופן שבו המועמדים או המפלגות ייבחרו.

³⁴⁰ בשיטה זו כל בוחר מטיל בקלפי קול אחד, ולבסוף נבחרים מספר מועמדים בהתאם לזוכים במספר הקולות הרב ביותר. ככלל, הבחירה מתבצעת בהתאם לחלוקה אזורית. השיטה מאפשרת צבר מפלגות מגוונות, גדולות, בינוניות וקטנות. בשיטת הקול היחיד קיים גם מודל במקביל של קול ניתן להעברה (Single transferable vote).

³⁴¹ ראו, מלבד המקורות בה"ש 336 לעיל שמביעים גם העדפה נורמטיבית, את המקורות הבאים: Pippa Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, 18 INT'L POL. SCI. REV. 297 (1997); Donald L. Horowitz, *Electoral Systems: A Primer for Decision Makers*, 14 J. DEMOCRACY 115 (2003); Carles Boix, *Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies*, 93 AM. POL. SCI. REV. 609 (1999); PIETRO GRILLI DI CORTONA ET AL., *EVALUATION AND OPTIMIZATION OF ELECTORAL SYSTEMS* (1999).

רובניות, אשר מאפשרות יציבות שלטונית; גמישות רבה בעיצוב מערכת המותאמת במדויק למציאות פוליטית ודמוגרפית קונקרטית; וחיזוק הקשר בין הציבור לנבחרים במעגל הבחירה היחסי.³⁴²

אולם למול אלה עומד סט בלתי-מבוטל של חסרונות: מערכת בחירות משולבת היא מערכת מסובכת ומורכבת, הדורשת מהבוחרים ומהבוחרות מידת הבנה גבוהה כדי להצביע באופן אפקטיבי כדי לבטא את רצונם הפוליטי. קיים גם חשש ששני חלקי הייצוג (הרובני והיחסי) יתמזגו זה בזה באופן שיחליש את כוחו הייצוגי של המודל היחסי, או לחלופין, שיווצר דיסוננס ומתח בין שני חלקי הייצוג באופן שלא יאפשר פעולה מתואמת בתוך בית המחוקקים.

מערכת משולבת גם דורשת תכנון מדויק ומדוקדק, עם ניסיון לחזות את קשת האפשרויות הפוטנציאליות שהשינוי יוביל אליהן. נוסף על כך, וכאן מרכז הכובד, במקרים רבים, במבחן המציאות המערכות המשולבות אינן מצליחות לשלב את הטוב שבשני העולמות, אלא מובילות למצב ההפוך – שבו התוצאה משקפת את החסרונות של שתי השיטות. לכן כיום אין תמיכה רבה במגמת שיטות הבחירה המעורבות.³⁴³

בשל כך, ולצד התאמת השיטה היחסית לישראל, ההמלצה היא שלא להכניס רכיבים רובניים לשיטת הבחירה ולהותירה יחסית. בהמשך אתייחס לחלופות פנימיות בתוך שיטת הבחירה היחסית, ובפרט להצעה להוסיף 60 חברי וחברות כנסת במודל של שיטת בחירה אזורית ואישית.

4. כמה חברי וחברות כנסת יש להוסיף?

כזכור, בהתאם לנוסחה המתמטית הידועה שהוצעה בשנות השבעים ואומצה מאז,³⁴⁴ בהתאם להיקף האוכלוסייה בישראל, שורש שלישי עומד נכון לעת הזו על 215 חברי כנסת, המבטאים את המספר האידאלי של יחס הייצוג. ואולם מספר זה מוביל כמעט להכפלה של מספר חברי כנסת.

איני תומכת בהגעה כדי אותו מספר אידאלי ממספר טעמים. ראשית, היות שמוסדות נוטים

342 Norris, לעיל ה"ש 341. מהלך מעין זה בוצע למשל באיטליה, בולגריה, גרמניה, הונגריה, מקסיקו וניו-זילנד. לרוב מדובר על מעגל גדול בעל אופי יחסי ומעגל מצומצם בעל אופי רובני.

343 שם. וראו גם: Nils-Christian Bormann and Matt Golder, *Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2011*, 32 ELECT. STUD. 360 (2013).

344 Taagepera, לעיל ה"ש 57; לאימוץ ראו למשל: De Santo and Le Maux, לעיל ה"ש 79.

להתאפיין ביציבות³⁴⁵ ומחוקקים נוטים להיות שמרנים,³⁴⁶ יש לבחון הצעות פרקטיות שאינן "הופכות את הקערה על פיה". נוסף על כך, בעת עיצוב החלופות השונות, יש להתחשב בחלופות מקובלות בהתאם לפרקטיקות השונות שקיימות בעולם ובמדינות דמוקרטיות בפרט. הדיון ההשוואתי בפרק א מראה כי ככלל, הגדלות משמעותיות של פרלמנטים לא עלו כדי הכפלת מספר החברים בפרלמנט, אלא הגדילו את מספרם בעשרות אחוזים בלבד. כמו כן, נדמה כי יחס הגדול ממחוקק חדש עבור כל שני מחוקקים קיימים, עשוי לפגוע ביכולת לשמר במידת מה את יסודות המצב הקיים.

על כן, הצעה שמאזנת היטב בין האילוצים המוסדיים והפוליטיים השונים היא הגדלת מספר חברי וחברות הכנסת ב-60, כך שלאחר התוספת יעמוד מספר חברי וחברות הכנסת על 180.

הוספת מספר משמעותי של חברי כנסת – קל וחומר ככל שיהיה מדובר בחברי כנסת עם פרספקטיבה אזורית – לתוך הליך החקיקה והפיקוח, צפויה לשפר את התפקוד הפרלמנטרי, את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ואת החקיקה.³⁴⁷ ואכן, גם מבחינה מתמטית, תיאורמת המושבעים של קונדורסה³⁴⁸ שימשה חוקרי מחוקקים כדי לטעון כי ככל שמספר מקבלי ההחלטות עולה, כך הסיכוי לטעות יורד.³⁴⁹

אולם אין בכך די: כדי להשיג מטרות אלה (שיפור התפקוד הפרלמנטרי וטיוב החקיקה), מוטב כי להוספתם של חברי כנסת המחזיקים בפרספקטיבה אזורית, ואשר מצויים מחוץ לזירה הפוליטית הלאומית כיום, תהיה משקל של ממש. בהוספת 60 חברי וחברות כנסת, היחס של חברי הכנסת הקיימים לעומת החדשים יהיה 1:2. יחס אחרון זה הוא חזק ומשמעותי וצפוי כי השפעתו על הליך החקיקה תהיה טובה יותר.

³⁴⁵ נהוג לתאר שלוש גישות מוסדיות מרכזיות בחקר פוליטיקה: היסטורית, סוציולוגית ובחירה רציונלית (Peter A. Hall and Taylor C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, 44 Pol. Stud. (1996) 936. מהוני ותילן עומדים על כך ששלושתן מניחות מידה גבוהה של יציבות מוסדית. Mahoney and Thelen, לעיל ה"ש 335, בעמ' 4.

³⁴⁶ במחקר מיוחסת למחוקקים העדפה אינהרנטית לשימור הקיים. Rosalind Dixon, *Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-Form versus Weak-Form Judicial Review Revisited*, 5 Int'l J. Const. L. 391, 402–403 (2007).

³⁴⁷ על הצורך לטייב את החקיקה ראו איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** לז(3) 645 (2016).
³⁴⁸ José Roberto Bonifácio, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix* (1785). ראו את ההסבר אצל אביחי דורפמן **דמוקרטיה כשלטון עצמי משותף** 31 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016): "אם ציבור בוחרים: (1) ניצב לפני שתי אפשרויות (להשקיע כך וכך תקציב בחינוך או בביטחון); (2) נקרא להצביע בצורה עצמאית (בקלפי או באמצעי הצבעה אחר המונע השפעה ישירה של מצביע אחד על אחר); (3) מצביע בהתאם למיטב שיפוטו את הסוגיה ולא בצורה אסטרטגית; (4) ובממוצע בעל סיכוי של יותר מחמישים אחוזים לדעת מה האפשרות הנכונה; בהתבסס על חוק המספרים הגדולים, ככל שמספר הבוחרים גדול יותר, כך ההסתברות שהחלטת הרוב היא ההחלטה הנכונה מתקרבת למאה אחוזים (ובמקרה הקצה שואפת למאה אחוזים)".

³⁴⁹ De Santo and Le Maux, לעיל ה"ש 79, בעמ' 5; רוזנאי, לעיל ה"ש 100, בעמ' 75–78.

מסקנה זו, בדבר העדפה לחלופה של 60 חברי כנסת, מתחזקת גם מההעדפה לתוספת חברי כנסת הכוללת בחירות אזוריות. בהינתן העדפה סבירה לחלופה שקיימת כבר כיום על-בסיס החלוקה האזורית של ועדת הבחירות, הכוללת 20 מחוזות, נדרשת חלופה שתאפשר מספר נציגים לכל אזור.

פרק ד | המלצות

בפרק זה תוצגנה ההמלצות היישומיות העולות ממהלך המחקר עד כה, מתוך מטרה לייצר אגד המלצות המאזן בין שיקולי מהות לשיקולי יישומיות. מהלכים להגדלת הכנסת הם מורכבים ומאתגרים, ואין להתעלם מהאילוצים בעת בחינת ההמלצות. לפיכך, תוצגנה שלוש מדרגות של שינויים: החל מהמדרגה המיטבית ביותר ועד לחלופה הפשוטה יותר ליישום.

המדרגה הראשונה תכלול המלצה להגדלת הכנסת ב-60 חברי וחברות כנסת שייבחרו בבחירות אזוריות. לצד זה, יוצעו המהלכים המשלימים שנדונו לעיל. **המדרגה השנייה** תכלול המלצה להגדלת הכנסת ב-60 חברי וחברות כנסת ללא שינוי בשיטת הבחירות הארצית-כללית. גם כאן, ההמלצה כוללת את הטמעת המהלכים המשלימים לצד מהלך ההגדלה. בליווי ההמלצות המשלימות, שתיהן תוכלנה להשיג את המטרה של שיפור הייצוג הדמוקרטי והתפקוד הפרלמנטרי. לאלו צפויה להיות השפעה יומיומית על האופן בו יתנהל הממשל, והן צפויות להוביל לפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי יותר על הממשלה, לחקיקה איכותית וממוקדת יותר, לדיון ציבורי איכותי יותר ועוד. כתוצאה מכך, צפוי שנראה כי גם האמון הציבורי בכנסת וההערכה הציבורית שלה הופכים לגבוהים ואיתנים יותר. **המדרגה השלישית** ממוקדת באגד צעדים שאינם כוללים את הגדלת מספר חברי הכנסת, אלא חלופות מתונות יותר שמטרתן המצרפית היא לייעל את עבודת הכנסת גם בתנאים הנוכחיים.

נייר מדיניות זה אינו מציע את סופה של הדרך להגדיל את הכנסת, אלא את תחילתה. מחשבה רבה עוד תידרש לכך, שכן כל רכיב בדיון מעלה שאלות נוספות מסדר שני ושלישי. הדיון הנוכחי בנייר זה **נועד להצביע, בראש ובראשונה, על החשיבות של מהלך להגדלת הכנסת ועל השינויים שהכרחי כי יתלוו אליו, ולהתוות קווים כלליים כיצד לעשות כן.**

בהתאם לקווי יסוד מקובלים בעיצוב חוקתי מוסדי במדינה דמוקרטית, **כל עיצוב מוסדי שיטמיע את החלופות יידרש להתבצע מתוך הסכמה בין-מוסדית, פוליטית וציבורית אשר תאפשר ותקדם שיתוף פעולה. כמו כן, כל שינוי שיוטמע נדרש לחול מהכנסת העוקבת לכנסת שהצביעה בעד השינוי.**

ההצעות להלן מציעות קווים מנחים לגיבוש הסכמה מעין זו.

1. מדרגה א': הגדלה של 60 חברי כנסת בבחירה אזורית

מוצע לקבוע כי בשתי הכנסות הבאות תיערכנה, נוסף על הבחירות הארציות ל-120 חברי וחברות הכנסת הקיימים, בחירות אזוריות ל-60 חברי כנסת נוספים. המבנה המוסדי ייוותר כפי שהוא כבית מחוקקים יחיד.

בשל החשש כי הסדר זה לא ישיג את מטרותיו, ניתן לקבוע זאת כהסדר זמני לשתי כנסות, עם הסדר יציאה אוטומטי, מסוג Opt-Out. כלומר, ייקבע מראש שההסדר יחול לשתי כנסות בלבד. רק אם הכנסת בתקופה השנייה, לקראת תום כהונתה, תיווכח כי יש תועלת בהסדר ותרצה לשמרו, היא תצטרך לעשות זאת באופן אקטיבי באמצעות הצבעה.

להצעה זו שני יתרונות מרכזיים: ראשית, היא מונעת התקבעות של הסדר שאינו רצוי. ייתכן כי ההגדלה לא תשיג את מטרותיה. במצב דברים זה, אם ההסדר יתקבע לפני שניתן לבחון את השפעותיו לעומק ולאורך זמן, יהיה קשה מאוד לשנותו. ולכן מדובר בהפיכת ברירת המחדל: קביעה מראש כי ההסדר לא יחול אלא אם יזכה לאשרור ותמיכה, מונעת מצב זה של קיבוע הסדר שאינו רצוי.

שנית, אם הציבור עצמו לא יהיה שבע רצון מהגדלת הכנסת ומהאופן שבו היא פועלת ומיושמת, או שיווכח כי המודל אינו ממלא אחר הייעוד המקורי של שיפור הייצוג הדמוקרטי ותפקוד הכנסת, הוא יוכל להביע את עמדתו. זאת, כיוון שאם בניגוד לרצון הציבור, הכנסת השנייה בהסדר תצביע בעד הארכת ההסדר, צפוי כי הציבור "יעניש" את נבחריו בקלפי. כלומר, הכנסת השנייה בהסדר תהיה חייבת לקחת בחשבון את עמדת הציבור אם נבחרה ונבחרותיה ירצו להיבחר שוב בכנסת הבאה.

בהינתן הניסיון המשטרי של ישראל, יהיה צורך ליתן מענה בהסדר מדוקדק למצב שבו הכנסת מתפזרת בטרם השלימה כהונתה. מטבע הדברים יש להבחין במצב בו ממשלה אינה מוקמת, שאז כלל אין לכלול את הכנסת באותו "ניסוי חוקתי", לבין מצב שבו כנסת התפזרה לאחר שנה, שנתיים או שלוש. כבר כעת ניתן להציע כי אם הכנסת כיהנה כשלוש שנים או יותר מיום השבעתה ועד היום בו צפויות להתקיים בחירות, מדובר בתקופת זמן מספקת כדי לאפשר להסדר לעמוד במבחן המציאות.

על-מנת למצות את מרב היתרונות הדמוקרטיים והפרקטיים שכרוכים בהצעה, לצד הגדלת הכנסת יש להטמיע גם את ארבעת ההמלצות הנלוות: הקטנת הממשלה, הגבלת מספר הוועדות, ביטול הסדר החוק הנורבגי והטמעת דרישת קוורום, כמפורט בפרק ב.4.

סוגייה מרכזית שיהיה צריך להסדיר היא אופן החלוקה לאזורי בחירה. יהיה הכרח לשרטט מספר קטן מספיק של אזורים על-מנת שהיחסיות תוכל לבוא לידי ביטוי, אך מספר גדול מספיק של אזורים כדי לבטא את יתרונות האזוריות וליתן דגש על מאפייניו של כל אזור. נדמה כי חלוקת המחוזות של משרד הפנים (שישה מחוזות) אינה נותנת מענה לכך. ניתן לשקול את החלוקה האזורית של ועדת הבחירות (הקובעת 20 אזורים). במסגרת זו, הנטייה היא להעדיף כי מספר הנציגים בכל אזור תהיה יחסית לגודלו. כמו כן, יהיה הכרח להסכים מי יהיה הגוף שיכריע – כעת ובעתיד – על אופן החלוקה של האזורים, מתוך הבנה כי מפעם לפעם יהיה צורך בשינוי. הניסיון בעולם מלמד כי מדובר בסוגייה רגישה ונפיצה

מבחינה פוליטית, עם יכולת להשפיע על האופן בו יאויש הפרלמנט לבסוף.

2. מדרגה ב': הגדלה של 60 חברי כנסת, ללא שינוי מוסדי ומשטרי

מוצע לקבוע כי בכנסת הבאה ייבחרו 180 חברי וחברות כנסת, תחת אותה שיטת בחירות יחסית וארצית הנהוגה כיום.

גם במסגרת זו ברירת המחדל תהיה Opt-out, כלומר: תחולת השינוי לשתי כנסות, אלא אם חברי הכנסת יבחרו להשאיר הסדר זה בתוקף לקראת תום הכהונה של הכנסת השנייה שתחווה את ההסדר. היתרונות שמוקנים ממצב זה, אותם פירטתי בהצעה הקודמת, רלוונטיים גם כעת.

כמו בדוגמה הקודמת, בכל כהונה לא תיספר כנסת שבה לא הורכבה ממשלה, וההסדר ייכנס לתוקף ביחס לכנסת שתכהן שלוש שנים לפחות. יהיה צורך להציע הסדר לטווחי הביניים.

ככל שיש היתכנות למהלך להגדלת הכנסת, זוהי הצעה פשוטה יותר ליישום, הגם שאינה נהנית מהיתרונות הדמוקרטיים המשמעותיים שכרוכים בהכנסת רכיב אזורי לבחירות.

גם בהמלצה זו מוצע כי על-מנת למצות את מרב היתרונות הדמוקרטיים והפרקטיים שכרוכים בהצעה, לצד הגדלת הכנסת יש להטמיע גם את ארבעת ההמלצות הנלוות: הקטנת הממשלה, הגבלת מספר הוועדות, ביטול הסדר החוק הנורבגי והטמעת דרישת קוורום, כמפורט בפרק ב.4.

3. מדרגה ג: המלצות ביניים

יש שיקולים טובים ומשכנעים בעד מהלך הגדלת הכנסת, המהווה צעד נדרש במציאות הפוליטית והארגונית בכנסת כיום. אין זה מקרי כי עמדות מחקריות מכל צדי הקשת הפוליטית תומכות בו. ככל שקידום המהלך ישתהה, כך יהיה קשה יותר לקדמו. אולם הקושי הציבורי, המוסדי והפוליטי שבמהלך מובן וברור: אין מדובר בשינוי טריוויאלי או פעוט, אלא כזה שדורש הכנה, שכנוע והיערכות מתאימים. בעת הזו, היתכנותו מוטלת בספק.

בשל כך, עד להגדלת הכנסת, מתוך הבנה כי הנעת מהלך מעין זה לוקחת מספר שנים, וממילא כדרכם של הסדרים מוסדיים, התחולה תידרש להיות פרוספקטיבית – קרי, רק מהכנסת העוקבת לכנסת שתקבע את ההסדר – מוצעות במסגרת זו מספר המלצות ביניים. אלה נועדו להתמודד עם הבעיות התפקודיות של הכנסת המתוארות לאורך מחקר זה: מעט מדי חברי כנסת נדרשים למטלות רבות; יכולתם לתפקד היטב, הן בזירת

החקיקה והן בזירת הפיקוח, נפגעת; איכות הדיונים נמוכה במקרים רבים, בשל נוכחות דלה או היעדר יכולת להתכונן לדיונים; היקף העבודה מול הממשלה הוא רב ומפוזר על-פני משרדים ושרים רבים; האמון הציבורי בכנסת נמוך; העבודה אינה יעילה; ועוד. כל אלו קשורים בקשר הדוק לבעיית גודלה של הכנסת ולצורך העז בחברי כנסת נוספים.

3.1 הגבלת היקף החקיקה הפרטית

חקיקת היתר בישראל היא בעיה ידועה;³⁵⁰ למעשה, ישראל היא "שיאנית החקיקה הפרטית בעולם".³⁵¹ הצעות החוק הפרטיות הפכו לכלי המועדף על חברי וחברות הכנסת גם כשאינן לו הצדקה, ואף כשאין ביסוד הנחתה של הצעת החוק כל כוונה לחוקק. במקרים רבים חברי וחברות הכנסת מבקשים לעורר דיון ציבורי או לקיים פיקוח פרלמנטרי על הממשלה באמצעות הצעות החוק,³⁵² במקום להשתמש בכלים אחרים (במקרים רבים טובים יותר) אשר עומדים לרשותם.

אין זה המקום לעמוד על שורשי התופעה וכיצד היא הלכה וגדלה לאורך השנים,³⁵³ אך חיוני להבין את המספרים בהם מדובר, ואת היקף הבזבוז האדיר של משאבי הכנסת.

« בכנסת ה-20 (הכנסת האחרונה שכינה קרוב לכהונה מלאה) הונחו 5,997 הצעות חוק. 77% (4,646) מתוכן כלל לא נדונו בדיון מוקדם ("קריאה טרומית").³⁵⁴ 3.9% הבשילו לכדי חקיקה.

« בכנסת ה-21, שכינה כחמישה חודשים, 554 הצעות חוק הונחו לדיון מוקדם. 0.4% מתוכן הבשילו לכדי חקיקה.

« בכנסת ה-22, שכינה כחמישה חודשים, 1,420 הצעות חוק הונחו לדיון מוקדם. 0.2% מתוכן הבשילו לכדי חקיקה.

« בכנסת ה-23, שכינה כשנה, 3,159 הצעות חוק הונחו לדיון מוקדם. 0.7% מתוכן הבשילו לכדי חקיקה.

« בכנסת ה-24, שכינה כשנה וחצי, 4,072 הצעות חוק הונחו לדיון מוקדם. 0.5% מתוכן הבשילו לכדי חקיקה.³⁵⁵

« בכנסת ה-25, אשר עודנה מכהנת, לאחר שנתיים ו-7 חודשים לכהונתה, הונחו 5,975

350 יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 94; פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח**, לעיל ה"ש 98.

351 פרידברג "חברי הכנסת הם שיאני החקיקה הפרטית", לעיל ה"ש 172.

352 ראו בהקשר זה את הכלי אשר זכה לשם "הצהרות חוק". להרחבה ראו יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 96; שרון חסון "תנו לכנסת לפקח" **השילוח** 18, 75, 80-81 (2019).

353 להרחבה ראו קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 103, בעמ' 53.

354 מערכת דברי הכנסת "**חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה בישראל**", לעיל ה"ש 174, בעמ' 27.

355 הכנסת **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת** 45 (2024).

הצעות חוק לדין מוקדם. 2.4% מתוכן הבשילו לכדי חקיקה.³⁵⁶

נחשוב על מצב שבו היקף החקיקה היה מצטמצם באופן ניכר: הזמן שמושקע באלפי הצעות חוק מדי כנסת – אשר מלכתחילה לא יועדו לעבור את הליך החקיקה ולהבשיל לכדי חוקים – היה יכול להיות מושקע בצרכים אחרים: בדיונים איכותיים יותר, בקבלת החלטות מושכלת יותר, בקשר טוב יותר בין חברי וחברות הכנסת לאזרחים, בפיקוח על הרשות המבצעת אשר מוודא כי האזרחים מקבלים שירות טוב יותר. כל אלה אינם יכולים להתרחש כיום במידה הנדרשת.

למול הצמצום בהיקפי החקיקה, הפרטית בעיקר, ניתן היה למלא את זמנה של הכנסת בפיקוח. בנייר אחר הצעתי, כאמור, סט של המלצות לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה והפיכתו לאפקטיבי, ואלו למעשה נלוות למהלך צמצום החקיקה ומשלימות אותו.³⁵⁷

3.2 הקטנת הממשלה

עמדתי לעיל בהרחבה על חשיבותה של הקטנת הממשלה, הנדרשת מטעמים שונים כמהלך נלווה והכרחי לצד הגדלת הכנסת. המלצה זו עומדת בעינה גם בנפרד מקידום מהלך הגדלת הכנסת.³⁵⁸ בדיון שלעיל הראיתי גם עד כמה ישראל חריגה בנוף העולמי, וכי למול דמוקרטיות בולטות אחרות, שיעור השרים מקרב חברי וחברות הפרלמנט והיחס בין היקף הפרלמנט למספר משרדי הממשלה, הם מהגבוהים ביותר בקבוצת ההשוואה הרלוונטית.

הקטנת הממשלה, גם אם אינה מלווה בהגדלת הכנסת בשלב זה, תוכל לטייב משמעותית את התפקוד של הכנסת: כיום, אין צורך פרקטי במספר גדול כל כך של משרדים, ורבים מהם מוקמים ללא צורך ענייני. הביזור האדיר של סוגיות בין משרדי הממשלה השונים מקשה על הכנסת לעבוד בתיאום עם הממשלה ולפקח עליה, וסוגיות רבות לעיתים אינן זוכות לטיפול הראוי או להתייחסות בכלל. הזיכרון הארגוני של ועדות הכנסת נפגע, לנוכח העברה תדירה של סוגיות ממשרד ממשלתי אחד למשנהו, ובכך נרשמת פגיעה בכל רבדי הפעילות שלהן.³⁵⁹ מיקוד העבודה הפרלמנטרית מול הממשלה תוכל לסייע משמעותית לתפקוד הכנסת בגודלה הנוכחי.

משכך, הקטנת הממשלה ושיפור היחס בין מספר השרים והמשרדים למול עבודת הכנסת,

356 הנתונים נאספו ממאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת ביום 30.6.2027.

357 ראו יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 96, פרק ה'.

358 ואכן, יש קריאות עצמאיות רבות להקטנת הממשלה. לפירוט ראו לעיל ה"ש 229.

359 ראו גם הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), פ/1160/19.

צפוי להוביל לשיפור תפקוד הכנסת גם בגודלה הנוכחי.

3.3 הטמעת דרישת קוורום

בדומה להקטנת הממשלה, גם על ההמלצה להטמעת דרישת קוורום הרחבתי קודם לכן,³⁶⁰ ועל-כן לא ארחיב יתר על המידה אלא אתייחס לצורך בה כהמלצת ביניים. הנחת המוצא נותרת כשהייתה: בשל שורה ארוכה של גורמים יש כיום בעיה של נוכחות דלה בוועדות הכנסת, ואין כל דרישה כללית בחקיקה לנוכחות חובה.³⁶¹ טיבו של הדיון, היכולת לנהל אותו, איכותו ואיכות הייצוג שלה זוכים האזרחים והאזרחיות – נפגעים. בעיה זו כבר זוהתה וחברי כנסת שונים ניסו לתת לה מענה דרך הצעות חוק פרטיות לשינוי המצב, שלא הבשילו לכדי חקיקה.³⁶²

הטמעת דרישת הקוורום נדרשת כבר בשלב זה, גם בטרם הגדלת הכנסת, במטרה להבטיח כי הדיון המתקיים כבר כיום יהיה משמעותי יותר, בשל הדרישה שתיווצר להשתתפות פרלמנטרית רחבה יותר מזו הנוכחית, בעיקר בדיונים בעלי פרופיל תקשורתי גבוה. בכך גם יתגשם רציונל של טיוב הייצוג, שכן המשמעות של דיונים המתקיימים בהשתתפות יושב-ראש ועדה בלבד או שני חברי כנסת היא שחלקים גדולים בציבור אינם מיוצגים בנוגע לאותו נושא.

הטמעת דרישת קוורום גם ללא הגדלת הכנסת צפויה להוביל לכך שחברי הכנסת יאלצו להימנע מהקמת ועדות משנה וועדות משותפות חדשות, ואף יצמצמו קיימות, על-מנת לאפשר מכסה מינימלית לדיון ולהצבעה בוועדות הקבועות. זוהי תוצאה רצויה. מספרן האדיר של הוועדות הפועלות בכנסת³⁶³ מוביל לביזור יתר ומקשה על התמקצעות בוועדות הקיימות. חשוב לזכור בהקשר זה את המחשבה המוסדית מאחורי מבנה הוועדות בפרלמנטים ברחבי העולם: מספר מוגדר ומצומצם של מחוקקים, הגדול דיו כדי לאפשר

³⁶⁰ ראו לעיל בפרק ב.4.

³⁶¹ כיום, חשוב להדגיש, הכלל הוא כי למעט חריגים מוגדרים, אין דרישת קוורום כללית בכנסת, והחלטות יכולות להתקבל גם במניין של חבר כנסת אחד (וכך אכן קורה לעיתים בוועדות). מהבחינה הפורמלית יש לכך עיגון בס' 24 לחוק-יסוד: הכנסת, אשר מאפשר לכנסת לדון ולהכריע בכל מספר חברים, אלא אם נקבעו חריגים בחוק או חוק-יסוד.

³⁶² לפירוט הצעות החוק השונות ראו לעיל ה"ש 259.

³⁶³ כעולה מאתר הכנסת, נכון למאי 2025 פועלות 16 ועדות קבועות ו-13 ועדות מיוחדות, וזאת מלבד ועדות משותפות וועדות משנה. ועדות משותפות מוקמות לצרכים אד-הוקיים, כדוגמת הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים); הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת החוץ והביטחון לפי חוק המידע הפלילי ותקנת שבים, התשע"ט-2019; או ועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת המדע והטכנולוגיה לפי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. ועדות משנה אינן דורשות כאמור דרישות פורמליות נוקשות, ובוועדת החוץ וביטחון בלבד קיימות מספר ועדות משנה, כדוגמת ועדת המשנה למשאבי אנוש בצה"ל, ועדת המשנה לענייני אי"ש וועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח.

דיון משמעותי, אך עדיין קטן דיו כדי לאפשר דיון איכותי וגיבוש הסכמות.³⁶⁴ משמע, לא רק שדרישת הקוורום תוביל להבטחת נוכחות בדיון, היא תשפר את איכותו.

כמוצק לעיל, בשל היעדר הסכמה פוליטית רחבה על הנושא, מוצק לקבוע דרישת קוורום בוועדות בלבד, בשל מרכזיות זירה זו עבור העבודה הפרלמנטרית המקצועית. בכך, כאמור, יינתן מענה לפחות לבעיית התפקוד המקצועי והייצוג בוועדות, גם אם אינה זוכה תמיד להד תקשורתי ואינה מגיעה לציבור. בשל כך, ההצעה המאוזנת שהוצעה (אשר מונעת יכולת וטו קלה) היא העמדת המכסה המינימלית על חמישה חברי וחברות כנסת לשם קיום דיון והצבעה.

3.4 שינוי החוק הנורבגי

במסגרת ההמלצות הנלוות להגדלת הכנסת הצעתי לבטל את הסדר החוק הנורבגי. הגדלת הכנסת במספר משמעותי של חברי וחברות כנסת תייתר את הצורך בהסדר זה, אשר מעלה קשיים פוליטיים ומבניים בכל הנוגע לעצמאותם של חברי הכנסת. אולם, כל עוד מהלך להגדלת הכנסת אינו יוצא אל הפועל, היגיון הדברים משתנה באופן משמעותי: החוק הנורבגי חוזר להיות הסדר נדרש, אך יש לעצב אותו באופן שיטיב את עבודתם של חברי הכנסת, במקום לפגוע בה.

כזכור, החוק הנורבגי נועד להגדיל את מספר חברי הכנסת האפקטיביים הפנויים לעבודת הכנסת. ההסדר בנוסחו כיום כולל כמה יסודות המצריכים תשומת לב מיוחדת: שימור היכולת של השר לשוב לכנסת אם התפטר מתפקידו בממשלה; הגבלה על מספר השרים המתפטרים; וכן הותרת שיקול הדעת לחברי כנסת שהתמנו כשרים אם להתפטר מהכנסת.³⁶⁵

בהיעדר הגדלה של הכנסת, מומלץ להרחיב הסדר זה ולקבוע כי כלל השרים וסגני השרים נדרשים להתפטר מהכנסת עם כניסתם לממשלה, באופן שיגדיל את מספר חברי הכנסת האפקטיביים. ההיעדרות המרובה והתכופה של שרים וחברי כנסת גם יחד ממשכן הכנסת, כפי שמשקפת מנתונים עדכניים,³⁶⁶ מחייבת זאת. מהלך זה גם צפוי לתרום ליציבות השלטונית – נכס משמעותי עבור התפקוד השוטף של הכנסת – שכן ההתפטרות מהכנסת תהיה אוטומטית ולא תוצר של צרכים פוליטיים צרים ואד-הוקיים.³⁶⁷

³⁶⁴ Jeffrey Rachlinski and Cynthia R. Farina, *Cognitive Psychology and Optimal Government Design*, 87 CORNELL L. REV. 549, 572–573 (2001).

³⁶⁵ ס' 42 לחוק-יסוד: הכנסת.

³⁶⁶ ועדת האתיקה "החלטת ועדת האתיקה בעניין היעדרות חברי הכנסת משיבת הכנסת בכנס החורף ובכנס הקיץ של המושב השני של הכנסת ה-25" ועדת האתיקה של הכנסת ה-25 (4.8.2025).

³⁶⁷ עם זאת, ההצעה משמרת את מנגנון "הדלת המסתובבת", המאפשר לשר לחזור להיות חבר כנסת עם התפטרות מהממשלה. גיל ומימרן, לעיל ה"ש 97, עומדים על נימוק מרכזי לכך: "חשוב להכיר בכך כי המנגנון

לכך, כאמור, יש מספר יתרונות משמעותיים נוספים הכרוכים בהשפעה על עבודת הכנסת: טיוב הייצוג הניתן לאזרחים בכנסת; חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה; טיוב עבודת הממשלה עצמה; שיפור היחס בין מספר השרים למספר חברי הכנסת האפקטיביים; וחיזוק עצמאותם של חברי הכנסת הנורבגים.³⁶⁸

עם זאת, חשוב לומר: מהלך זה קשור בקשר הדוק בהקטנת הממשלה. ככל שהממשלה תצומצם משמעותית, הצורך בשינוי זה ילך ויפחת.³⁶⁹ אין דינו של צורך בהסדר נורבגי אוטומטי ביחס ל-35 שרים וסגני שרים כפי שהוא נדרש ביחס לממשלה שבה 19 חברים.

המאפשר חזרה לכנסת של שר או סגן שר שכהונתם בממשלה הופסקה היא בעלת יתרונות משמעותיים. כל מצב אחר עלול לפגוע במעמד השרים מול ראש הממשלה, אשר מקבל למעשה כוח להרחיקם מהמערכת הפוליטית בכל רגע על ידי פיטורם מהממשלה". שם, בעמ' 3.

368 שם; חן פרידברג וגדעון רהט "[החוק הנורווגי במציאות הישראלית](#)" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (28.2.2019); חן פרידברג "[כיצד ניתן לשפר את עבודת הכנסת?](#)" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (28.4.2019).

369 הבעיה המרכזית למעשה קיימת במצב ההפוך, של הרחבת החוק הנורבגי ללא צמצום של הממשלה. כבר כעת, ההסדר הנורבגי עשוי להוות תמריץ להגדלת הממשלה, שכן מועמדים רבים יותר זוכים לתפקיד, בין אם כשרים ובין אם כחברי כנסת. בהיעדר מגבלה משמעותית על גודל הממשלה, הרחבת ההסדר הנורבגי והפיכתו למלא ואובליגטורי עשויה להחמיר בעיה זו.

סיכום | תלות במסלול והחשש משינוי

מזה שנים רבות יש עניין רב בשאלה מדוע מוסדות והסדרים מוסדיים נוטים להיות יציבים כל-כך וקשים לשינוי. התחום הקרוי "נאו-מוסדיות היסטורית" (Historic Neo-Institutionalism) מסתמך ביסודו על שילוב בין שני הסברים יסודיים אשר מוכיח את עצמו פעם אחר פעם: צמתים קריטיים (critical junctures) ותלות במסלול (path dependence).

ההסבר הראשון מחפש, לאורך ההיסטוריה של מוסדות, צמתים קריטיים: נקודה שבה מעצבי ומעצבות המוסד נדרשו להגיע להכרעה מסוימת. הכרעות אלה, אשר במקרים רבים מבוססות על מאבקי כוח ועל מקסום תועלות, מניחות את התשתית לשאלה מדוע מוסד מסוים נבנה באופן זה ולא אחר.³⁷⁰ הצומת הקריטי של עיצוב הכנסת אירע בשלהי קיץ 1948, כאשר ועדת הבחירות לאספה המכוננת, שראתה עצמה כקובעת הסדר ביניים בלבד, אד-הוקי, למטרת הסדרתן ההוגנת והמהירה של הבחירות לאספה המכוננת, הכריעה בשאלות היסוד המוסדיות של הכנסת: מבנה הכנסת החד-ביתי, שיטת בחירות ארצית ולא אזורית, וגודלה (הקבוע) של הכנסת.

ההסבר המשלים השני עובר מהשאלה "כיצד נוצר הסדר מוסדי?" לשאלה "כיצד הוא התקבע?" הלוגיקה של טיעון התלות במסלול רואה הסדר מוסדי כתוצר של מאבק כוחות שהתקבע. מרגע שהסדר מסוים נוצר, בין אם טוב או רע, העלות של סטייה ממנו הופכת להיות גבוהה ככל שנוקפות השנים. לבסוף, עלות הסטייה מההסדר הקיים הופכת להיות גבוהה מהעלות של חסרונותיו, ונקודת המוצא של ההסדר המוסדי מתקבעת.³⁷¹ שתי דוגמאות תוכלנה להיות לעזר. האחת מהתחום הפוליטי והשנייה מהתחום החברתי-ארגוני.

אם פוליטיקאים רבים בישראל מתנגדים באופן כה נחרץ לביקורת שיפוטית חוקתית, מדוע הם אינם משנים את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר מהווה את בסיס הסמכות לביקורת זו? הסבר בולט לכך הוא טיעון התלות במסלול. בשנים 1992 ו-1994, עם כינון חוקי-היסוד של זכויות האדם, ובמיוחד בשנת 1995, עם מתן פסק הדין בעניין **בנק המזרחי**,³⁷² נוצר הסדר מוסדי חדש באשר לחוקי היסוד של זכויות האדם ומעמדם.

אלו היו הצמתים הקריטיים. אהרונסון מתאר כי "ההזדמנות הממשית העיקרית לכנסת להגיב למהפכה של 1995 היתה סמוך לאחריה, טרם שתתקבענה המוסכמות הנורמטיביות שנוצקו בפסק דין בנק המזרחי וקיבלו פירוש ויישום בפסקי הדין החוקתיים

370 DOUGLASS C. NORTH, INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE (1990) שם. הסבר זה מהווה משתנה מסביר לתופעות פוליטיות רבות שאנו מכירים כיום. ראו, למשל, גם על סוגיית

371 מדיניות הרווחה של רייגן ותאצ'ר: PAUL PIERSON, DISMANTLING THE WELFARE STATE? REAGAN, THATCHER, AND THE POLITICS OF RETRENCHMENT (1994).

372 ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221 (1995).

שבאו בעקבותיו". בהיעדר שינוי, המצב החדש התקבע; בית המשפט המשיך לפתח את הביקורת השיפוטית ויצר סטטוס-קוו; המחוקק קיבל זאת על עצמו בשתיקה או באמצעות תגובה חקיקתית עניינית לפסק הדין;³⁷³ חברי הכנסת הורגלו לבחון לאורו חוקתיות של החקיקה; וההסדר החדש הפך למצב קיים. בנקודה זו, העלויות של ייזום פעולה משותפת, היותה של החקיקה הפוטנציאלית מעוררת-מחלוקת וקיומו של גירעון מוסדי, הובילו (ועודם מובילים) את חברי וחברות הכנסת להעדיף את המצב הקיים ולהימנע מלשנותו.³⁷⁴

ברחבי העולם המערבי מקובלת מקלדת בסידור מקשים QWERTY. הרציונל המקורי נלקח מהמבנה של מכונות הכתיבה, אשר חייב כי הזרועות המכניות שהזיזו כל אות לא תתקלנה זו בזו בעת השימוש באותיות השכיחות. בשנות השמונים נעשה שינוי והוכשרו קלדניות בצי האמריקני על מקלדות מסודרות לפי סדר ה-ABC. הוכח ונבדק כי הקלדה על מקלדת במבנה ABC יעילה יותר ומפחיתה את זמן ההקלדה בכ-15%. אולם בד בבד, התחדדה ההבנה כי להוביל אנשים לשנות את דפוס ההקלדה שלהם באמצעות הטמעת סידור מקשים חדש ושונה במקלדת הוא יקר יותר מהחיסכון בזמן שכרוך במעבר.³⁷⁵ הטיית הקיים חזקה והעלות של סטייה ממנה היא ניכרת.

התלות במסלול הנשענת על העדפת הסטטוס-קוו מאפיינת במיוחד מחוקקים, הן בשל נטייתם לחשיבה לטווח הקצר והן בשל עיצוב של הליך החקיקה באופן המתעדף סטטוס-קוו.³⁷⁶ כך נוצרה תלות במסלול גם ביחס לגודל הכנסת. עלויותיה של הרפורמה שהוצעה בתחילת שנות החמישים היו ודאי נמוכות יותר מעלויותיה של רפורמה כיום, והן תמשכנה להאמיר ככל שהמבנה המוסדי יהיה מושרש ויכתוב את דפוסי החשיבה והפעולה של כל המעורבים.³⁷⁷ **גודל הכנסת נכון לנקודת הזמן בסתיו 1948 היה פרי בחירה ברורה; אימוצו בשנים העוקבות היה "תאונה היסטורית".**

הצומת הקריטי שבו התקבע גודל הכנסת לא היה פרי מחשבה מעמיקה, אלא תוצר של מאבקי כוח לצד שיקולים פרגמטיים שנגעו לצורך להסדיר במהירות, ביעילות ובהוגנות את הבחירות שהמדינה הייתה מחויבת בהן, מכוח המנדט שניתן להקמתה בהחלטה 181 של האו"ם.³⁷⁸ זה המקום לשוב ולהזכיר את דבריו של בר-רב-האי בפתח דיוני מועצת

373 לתיאור התגובות החקיקתיות לפסקי הדין ראו: בל יוסף "הדיאלוג החוקתי: שתי נקודות מבט" **משפט ועסקים** כב 329, 404-412 (2019).

374 אורי אהרונסון "מדוע לא ביטלה הכנסת את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו? על הסטטוס-קוו כקושי אנטי-רובני" **עיוני משפט** לז 509 (2016).

375 Stan Liebowitz and Stephen E. Margolis, *Policy and Path Dependence: from QWERTY to Windows 95*, 18 REGULATION 33 (1995).

376 Paul Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, 94 AM. POL. SCI. REV. 251, 261-262 (2000).

377 NORTH, לעיל ה"ש 370.

378 ראו את נוסח החלטה 181.

המדינה הזמנית, עת התכנסה כדי להצביע על פקודת הבחירות לאספה המכוננת, ועל הסדרי היסוד של הכנסת שנקבעו שם: הסדרים אלו נקבעו כהסדר **אד-הוק לבחירות הראשונות**, במטרה לקיימן באופן יעיל ומהיר. קביעה יסודית של ההסדרים הראשונים עתידה הייתה להיעשות, כאמור, במסגרת חוקה אותה תכונן האספה המכוננת.³⁷⁹

שיקולים פוליטיים צרים לצד שיקולים פרגמטיים הכתיבו את מבנה הכנסת ושיטת הבחירות, ואלו התקבעו עד היום. מספר פעמים ניסו לסטות מההסדר הקיים; פעם אחר פעם ניסיונות אלו נכשלו, שכן עלויותיו של המהלך תמיד נדמו (וייתכן כי אכן היו) כגבוהות יותר מהתועלות שבו. הטענה כי "History Matters", גם במצב שבו ההסדר התפתח באופן לקוי, חלקי או אד-הוקי, מוכיחה את עצמה, ויצרה קיבעון שכיום קשה מאוד לשנותו.³⁸⁰

אכן, קשה לשנות מוסדות באמצעות רפורמות. זה הבסיס לתזת ה"עיצוב בחריצים". בהתאם לתזה זו, הסדרים יסודיים במבנה המדינה – כדוגמת שיטת הבחירה, מבנה יוניקמרלי או ביקמרלי, מבנה נשיאותי מול פרלמנטרי – הם "מעבר להשגה" של עיצוב חוקתי אשר מתקיים בחייה השוטפים של מדינה.³⁸¹ ככלל, לתזה זו יש עיגון וביסוס רב ויש עדיפות לשינויים ממוקדים ונקודתיים, בעלי היתכנות פוליטית ותמיכה ציבורית.

עם זאת, ועל-אף הקושי בכך במובני לגיטימציה – הן פוליטית והן ציבורית – **כאשר ההסדרים לא עברו העמקה מספקת, וכאשר הם אינם משרתים עוד את טובתה של המדינה, הסיפור ההיסטורי מגלה כי נכון להרהר בהם בשנית.**

חלופה אחרת לשינוי היא "לתת לזמן לעשות את שלו". מחקר חלוצי בתחום של מוסדיות היסטורית ביקש להתחקות אחר האופן שבו מוסדות משתנים. הנחת המוצא היא כי מוסדות הם יציבים ואינם נוטים לשינויים דרסטיים, אך תלויים באופן בו הכללים המסדירים את פעולתם נאכפים לאור זמן. מבנים מוסדיים מכילים "סדקים" המהווים פתח לשינוי עתידי, הדרגתי, שמוכתב מהאופן שבו אוכפים את פעילות המוסדות לאורך זמן.³⁸²

מחקר זה זיהה ארבע דרכי התפתחות שונות של מוסדות:

1. הסטה של יעדים (displacement): לא משנים את המוסד באופן יסודי, אך משנים את היעדים שאותם הוא נועד לשרת ושלשם הוא מתקיים.

2. ריבוד (layering): הוספת כללים חדשים למוסד הקיים מבלי לבטל את הכללים

379 מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ג, 16-17 (28.10.1948), דבריו של חבר המועצה הזמנית בר-רב-האי.

380 North, לעיל ה"ש 370, בעמ' 100.

381 Garrett and Vermeule, לעיל ה"ש 1.

382 Mahoney and Thelen, לעיל ה"ש 335.

הישנים.

3. המרה (conversion): שינוי בדרכים בהם מיישמים את הכללים במוסד, מבלי לשנות את הכללים עצמם.

4. סחף (drift): מאפשרים ליישום הכללים להשתנות, ללא שינוי רשמי, ובכך מאפשרים לאורך זמן אי-התאמה הדרגתית בין הכללים לבין המציאות.

כך, למשל, כשכבר לא תהיה ברירה – נגדיל את הכנסת בחמישה חברי כנסת, ועוד חמישה, ועוד חמישה, טלאי על טלאי; או שנאפשר למצב שבו רק 80% מחברי הכנסת הם אפקטיביים להתקבע; או שנחליט שכיוון שהכנסת נשלטת על-ידי הממשלה, אין צורך באכיפת מנגנונים שמשמרים את תפקודה ועצמאותה.

כל החלופות הללו תהיינה תוצר של חשיבה פרטיקולרית, אד-הוקית, שאינה מייחסת משקל למהלך "משני" לכאורה. אך לאפשר לכנסת שינוי מבני כה נרחב בתהליך הדרגתי שאינו פרי-מחשבה סדורה ורחבה, עלול לא רק לשכפל את המצב הקיים (למשל, להותיר את הדיונים ללא נוכחות) או אף להחמיר אותו (למשל, ליצור עוד ועדות ועוד משרות ממשלתיות עבור חברי הכנסת החדשים), אלא גם ליצור בעיות חדשות.

קיימת עוד חלופה: להבין כי לשם טיוב שיטת הממשל נדרשת רפורמה. להכיר בקושי לשנות את ההסדר המוסדי ולפעול לשם הגשמת מהלך זה מתוך הכרה של הקשיים והבנתם. בלגיה, דנמרק, ניו-זילנד ושבדיה הן דוגמאות בולטות למדינות שבחרו ביוזעין לפרק את התלות במסלול ולחתור ליצירת הסדרים טובים יותר עבור אזרחיהן.

מדינת ישראל חגגה בשנת 2025 את יום הולדתה ה-77. היא כבר אינה כה צעירה, והסדרים שהתאימו למדינה היטב כשנוסדה נשחקו. נדרשת תעוזה רבה על-מנת להתמודד עם אתגרי הקיבעון, אך אין זה אומר כי יש לאפשר עוד עשור, שניים או שלושה של פעילות פוליטית תחת הסדרים שאינם משרתים אותנו עוד.

מבט השוואתי אל מודלים שונים בעולם מלמד כי ככלל, האינטרסים של המפלגות הגדולות והדומיננטיות הם האינטרסים שמובילים את ההכרעה באשר לשיטת בחירות, באופן שיאפשר להן לשמר את כוחן או למקסם אותו. שיקולי כוח ומיקוח פוליטי גוברים על שיקולים נורמטיביים.³⁸³ זוהי אולי שיטת העיצוב המוסדי המצויה, אך ודאי לא הרצויה. לכן מחקר זה מציע מהלך מדויק יותר: לבחון כיצד ניתן לשפר את הכנסת, את יכולתה לייצג את האזרחים, ואת יכולתם של חברי וחברות הכנסת לתפקד טוב יותר עבור הציבור

383 Boix, לעיל ה"ש 341.

הישראלי.

חזון "אחד העם" מבית מכון **תכלית**, המבקש להציע הכוונה מחודשת לבנייה החברתית המשותפת של מדינת ישראל, נשען על ההבנה כי מוסדות רבים נשחקו. אין מדובר רק בשחיקה של מוסדות במובן הקלאסי – הכנסת, הממשלה, בתי המשפט, ועוד. מדובר בתפיסה רחבה של המושג "מוסד":³⁸⁴ מוסד שיתוף הפעולה; העשייה הפרלמנטרית כמוסד; מוסד האיזונים והבלמים; ועוד.

בשנת 2023 הציבור הישראלי העמיד במרכז סדר היום את הדמוקרטיה הישראלית ואת השאלה כיצד הוא תופס אותה. העם עצמו גיבש מעין "רגע חוקתי"³⁸⁵, שבו סוגיות יסודיות של חוסר הסכמה צפו מעל פני השטח והיה הכרח ללבן. מלחמת 7 באוקטובר הנוראית יצרה שבר אדיר. המלחמה, מחיריה והשלכותיה הבהירו כי לא נוכל – כמדינה וכעם – לחזור ליום 6.10.2023. הגדלת הכנסת, ועמה טיוב הייצוג של אזרחי ואזרחיות המדינה, היא מהלך מרכזי בחידוש החוזה החברתי בין המדינה לאזרחיה.

³⁸⁴ ראו תפיסה זו אצל הכלכלן הפוליטי דאגלס נורת', אשר במסגרת ניתוח נאו-מוסדי, לא תופס מוסדות רק כארגונים, אלא כ"חוקי משחק" ומגבלות עשויים ידי-אדם שמעצבים אינטראקציה אנושית ומבנות התנהגות. North, לעיל ה"ש 370.

³⁸⁵ להרחבה על המושג ועל מרכזיותו במחשבה החוקתית ראו: Bruce Ackerman, We the People, Volume 1: Foundations (1993).

ריכוז ההמלצות

יש ערך דמוקרטי רב בהגדלת הכנסת: היא צפויה לשפר את הייצוג הדמוקרטי של האזרחים והאזרחיות, את יכולת התפקוד הפרלמנטרי, את איכות הדיון הפרלמנטרי ואת יכולת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. אף מהלך משמעותי לא נעשה בכיוון זה מאז קום המדינה. לאחר 77 שנים, וגידול אדיר (פי 12) בהיקף האוכלוסייה, הגיעה העת לעשות כן. להלן תוצגנה שלוש מדרגות של שינויים: החל מהמדרגה המיטבית ביותר ועד לחלופה הפשוטה יותר ליישום.

מדרגה א': הגדלה של 60 חברי כנסת בבחירה אזורית

המלצה להגדיל את הכנסת ל-180 חברים, כאשר 60 מהם ייבחרו בבחירות אזוריות נוסף על 120 הנבחרים בבחירות הארציות הקיימות. ההסדר יהיה זמני לשתי כנסות עם אפשרות יציאה אוטומטית, כך שרק אם הכנסת השנייה תשתכנע ביעילות ההסדר היא תוכל להאריכו באמצעות הצבעה. יש לקבוע חלוקה אזורית מתאימה ולהטמיע לצד מהלך ההגדלה ארבע המלצות נלוות: הקטנת הממשלה, הגבלת מספר הוועדות, ביטול החוק הנורבגי והטמעת דרישת קוורום.

מדרגה ב': הגדלה של 60 חברי כנסת ללא שינוי מוסדי

המלצה פשוטה יותר ליישום, הכוללת הגדלת הכנסת ל-180 חברים תחת אותה שיטת בחירות יחסית וארצית הקיימת כיום. גם כאן יחול הסדר זמני לשתי כנסות עם אפשרות יציאה אוטומטית. אף שההמלצה אינה נהנית מהיתרונות הדמוקרטיים של הרכיב האזורי, היא מהווה דרך מעשית יותר להגדלת הכנסת. גם במסגרת זו יש להטמיע את ארבע ההמלצות הנלוות המפורטות לעיל.

מדרגה ג': המלצות ביניים

בהינתן הקושי הציבורי והפוליטי בקידום הגדלת הכנסת, מוצעות ארבע המלצות ביניים המיועדות להתמודד עם הבעיות התפקודיות של הכנסת הנוכחית:

1. הגבלת היקף החקיקה הפרטית.
2. הקטנת מספר השרים וסגני השרים בממשלה.
3. הטמעת דרישת קוורום מינימלי של חמישה חברי וחברות כנסת לדיונים בוועדות.
4. הרחבת הסדר החוק הנורבגי (עד לביטולו), כך שכלל השרים וסגני השרים יידרשו להתפטר מהכנסת עם כניסתם לממשלה באופן אוטומטי.

ביבליוגרפיה

חוקי יסוד

1. חוק-יסוד: הכנסת
2. חוק-יסוד: הממשלה
3. חוק-יסוד: משאל עם

חקיקה

4. פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948
5. פקודת המעבר לאסיפה המכוננת, התש"ט-1949
6. חוק המעבר לכנסת השניה, התשי"א-1951
7. חוק הכנסת, התשנ"ד-1994

הצעות חוק

8. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 5) (שיטת הבחירות), פ/8/76
9. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון סעיף 24), פ/9/71, כ/1399
10. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (שיטת הבחירות), פ/10/161
11. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (שיטת הבחירות), פ/11/192
12. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – קוורום), פ/11/633
13. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שיטת הבחירות), פ/12/16
14. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (החלפת סעיף 24 – מניין חוקי), פ/12/106
15. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שיטת הבחירות), פ/12/145
16. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (שינוי שיטת הבחירות), פ/12/164
17. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/12/381
18. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (שיטת הבחירות), פ/12/619
19. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הקמת בית עליון), פ/12/1319
20. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/13/42
21. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (שיטת הבחירות), פ/13/78
22. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (הקמת בית עליון), פ/13/140
23. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/13/151
24. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/13/170
25. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/13/190
26. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/13/484
27. הצעת חוק הרשויות (בחירות אזוריות), התשנ"ג-1993, פ/13/745
28. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/13/766
29. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) (שיטת הבחירות), פ/13/987

30. הצעת חוק הרשויות המקומיות (תיקון – בחירות אזוריות למועצה), התשנ"ד-1994, פ/1530/13
31. הצעת חוק הרשויות (בחירות אזוריות), התשנ"ד-1994, פ/1827/13
32. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות), פ/2077/13
33. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חוקי), פ/2352/13
34. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי כנסת בהצבעות במליאת הכנסת), פ/3455/13
35. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שיטת הבחירות), פ/592/14
36. הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 33 – הקמת בית עליון), פ/704/14
37. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שיטת הבחירות), פ/1048/15
38. הצעת חוק הממשלה (תיקון – מספר השרים וסגני השרים), התשס"ג-2002, פ/3725/15
39. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות ותיקוני חקיקה), פ/4226/15
40. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות ותיקוני חקיקה), פ/379/16
41. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות ותיקוני חקיקה), פ/3650/16
42. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות ותיקוני חקיקה), פ/95/17
43. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות ותיקוני חקיקה), פ/224/17
44. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – שינוי שיטת הבחירות ותיקוני חקיקה), פ/1625/17
45. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (שיטת הבחירות), פ/2422/17
46. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/3575/17
47. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מספר חברי הכנסת), פ/3766/17
48. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/11/18
49. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/2615/18
50. הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), פ/1160/19
51. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/3239/20
52. תזכיר חוק הטיס (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020
53. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/134/22
54. תזכיר חוק הטיס, התשפ"ב-2021
55. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/23/23
56. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/2292/23
57. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/39/24
58. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/1870/24
59. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – מניין חברי הכנסת במליאה), פ/162/25
60. הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), פ/805/25
61. הצעת חוק שירות הציבור (מתנות) (תיקון – תרומה למימון הליך משפטי או טיפול

- רפואי וחובת דיווח), התשפ"ג-2023 (פ/25/2303)
 62. הצעת חוק רכבת תחתית (מטרו) (תיקון), התשפ"ג-2023
 63. תזכיר חוק הטיס (תיקון מס' 6) [תיקון הסדרים לעניין מידע בטיחותי], התשפ"ד-2024
 64. דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49) (הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר), ה"ח הכנסת התש"ף 28

פרוטוקולים של ישיבות מועצת המדינה הזמנית

65. מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ג (28.10.1948)
 66. מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ד (4.11.1948)
 67. מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ה (11.11.1948)
 68. דיוני מועצת המדינה הזמנית/ועדת החוקה, (א"מ) פ-2955/7
 69. זרח ורהפטיג "דברי פתיחה לחוברת ג' – הרשות המחוקקת: דיונים וסיכומים" דיוני מועצת המדינה הזמנית/ועדת החוקה, (א"מ) פ-2955/7.

פרוטוקולים של מליאת הכנסת

70. ד"כ 2.7.2018, ישיבה מס' 352, הכנסת ה-20
 71. ד"כ 15.7.2020, ישיבה מס' 55, הכנסת ה-23
 72. ד"כ 23.10.2023, ישיבה מס' 107, הכנסת ה-25

פרוטוקולים של ועדות הכנסת

73. פרוטוקול ישיבה 5 של ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-25 (23.1.2023)
 74. פרוטוקול ישיבה 26 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (13.3.2023)
 75. פרוטוקול ישיבה 27 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (13.3.2023)
 76. פרוטוקול ישיבה 28 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (15.3.2023)
 77. פרוטוקול ישיבה 29 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (19.3.2023)
 78. פרוטוקול ישיבה 17 של ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-25 (22.3.2023)
 79. פרוטוקול ישיבה 34 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.3.2023)
 80. פרוטוקול ישיבה 59 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (6.6.2023)
 81. פרוטוקול ישיבה 20 של ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-25 (26.6.2023)
 82. פרוטוקול ישיבה 68 של ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-25 (28.6.2023)

83. פרוטוקול ישיבה 94 של ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (23.7.2023)
84. פרוטוקול ישיבה 202 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-25 (5.9.2023)
85. פרוטוקול ישיבה 104 של ועדת הרווחה והעבודה, הכנסת ה-25 (31.10.2023)
86. פרוטוקול ישיבה 110 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-25 (8.11.2023)
87. פרוטוקול ישיבה 76 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-25 (22.11.2023)
88. פרוטוקול ישיבה 253 של ישיבת ועדת הכלכלה, הכנסת ה-25 (26.12.2023)
89. פרוטוקול ישיבה 138 של ועדת העבודה והרווחה, הכנסת ה-25 (3.1.2024)
90. פרוטוקול ישיבה 164 של ועדת הבריאות, הכנסת ה-25 (13.2.2024)
91. פרוטוקול ישיבה 181 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-25 (26.3.2024)
92. פרוטוקול ישיבה 265 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (20.5.2024)

החלטות ועדת האתיקה

93. ועדת האתיקה "החלטת ועדת האתיקה בעניין היעדרות חברי הכנסת מישיבת הכנסת בכנס החורף ובכנס הקיץ של המושב השני של הכנסת ה-25" ועדת האתיקה של הכנסת ה-25 (4.8.2025)

מחקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

94. אורלי אלמגור לוטן ודינה צדוק "מבט משווה על היחס בין מספר חברי הפרלמנט לגודל האוכלוסייה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (26.5.2023)
95. יונתן ארליך "החוק הנורבגי – אומדן עלות" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (9.1.2007)
96. אילנית בר "הפסקת חברות בכנסת של חבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר" ("החוק הנורבגי") – אומדן עלות" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (10.6.2020)
97. אילנית בר "אומדן עלויות ההקמה והתפעול של משרדי הממשלה החדשים בממשלה ה-35" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (19.11.2020)
98. אילנית בר "הגדלת מספר חברי הכנסת ("החוק הנורבגי") – אומדן עלות מעודכן" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (22.1.2023)
99. שילה הטיס רולף "הצעות לשינוי שיטת הממשלה ושיטת הבחירות בישראל: סקירה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** (3.10.2010)

פסקי דין

100. ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221 (1995)

ספרים

101. יצחק גל-נור ודנה בלאנדר **המערכת הפוליטית בישראל** (2013)
102. אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי **הפדרליסט** מס' 10 (אהרן אמיר מתרגם, 2001) (1788)
103. יובל קרניאל ועמית לביא-דינור **משבר אמון: השתקפותו בתקשורת ובפוליטיקה** (2022)

מאמרים

104. אורי אהרונסון "מדוע לא ביטלה הכנסת את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו? על הסטטוס-קוו כקושי אנטי-רובני" **עיוני משפט** 509 (2016)
105. אברהם בריכטה "הרפורמה הנחוצה בשיטת הבחירות בישראל" **מדינה וחברה** 7 (2007)
106. איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** 645 (3) (2016)
107. יואב דותן "האם הכנסת כפופה לדרישה חוקתית לענייניות?" **משפטים על אתר** יב 1 (2018)
108. מאיר חזן "ישראל בוחרת: הדרך אל הבחירות לאספה המכוננת" **פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות** (2014)
109. בל יוסף "הדיאלוג החוקתי: שתי נקודות מבט" **משפט ועסקים** כב 329 (2019)
110. עמיחי כהן ויניב רוזנאי "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" **עיוני משפט** מד(1) 87 (2021)
111. שירלי נוח "הפרדוקס שבהסדרת שדלנות בחקיקה" **דין ודברים** יא 571 (2018)
112. דוד נחמיאס ושי דוד "שיטות בחירה: ניתוח חלופות והמלצות לרפורמה בישראל" **משפט ועסקים** יד 511 (התשע"ב)
113. גדעון ספיר "המהפכה החוקתית: איך זה קרה?" **משפט וממשל** יא 571 (התשס"ח)
114. ניר קידר "המאבק לשינוי שיטת הבחירות בישראל בעשור הראשון למדינה: סיפור על דמוקרטיה, תרבות אזרחית ומשפט" **עיוני משפט** לג 555 (2019)
115. יהודית קרפ "חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" **משפט וממשל** א 323 (1992)
116. גדעון רהט "שיטת הבחירות 1948-1959: מבררת מחדל לשיטה משורינת" **עיונים בתקומת ישראל** 11 369 (פנחס גינוסר ואבי בראלי עורכים, 2001)
117. איסי רוזן-צבי וישי בלנק "מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית" **עיוני משפט** מד

- 233 (2021)
118. יאיר שגיא "פסק־הדין שעשה היסטוריה: עיון היסטוריוגרפי בפסק־הדין בפרשת בנק המזרחי" **משפט וממשל** יט 325 (2018)
119. שני שניצר "בן גוריון, בג"ץ והחוקה שלא הייתה" **משפטים** נג (צפוי להתפרסם, 2025)
120. בועז שפירא "רפורמות אלקטורליות בישראל, 1949-1996" **המהפכה האלקטורלית** 16 (גדעון דורון עורך 1996)

עבודות מחקר

121. נועה קברטץ-אברהם **ממדינת הרווחה למדינה הרגולטורית: מאבקים על כוח וסמכות בהליך החקיקה של הכנסת** (עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב, 2024)

מחקרי מדיניות

122. ניר אטמור ואח' **בחירות אזוריות בישראל** (מכון ון-ליר, 2009)
123. שגיא אלבז ואבנר בן-זקן **ישראל חדשה: משיטה יחסית לבחירות אזוריות** (המכון למחשבה ישראלית, 2024)
124. אלעד גיל וטל מימרן "חוות דעת: הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברותו של שר)" **תכלית** (8.1.2023)
125. אביחי דורפמן **דמוקרטיה כשלטון עצמי משותף** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016)
126. תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025)
127. שרון חסון ומורן נגיד "אזוריות בישראל – דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית" **קהלת** (2021)
128. מנואל טרכטנברג בשיתוף עם איתמר פופליקר **להחזיר עטרה ליושנה: רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת** (עבודה במסגרת 'פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה', מוסד שמואל נאמן 2020)
129. בל יוסף "כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה" **תכלית** מחקר מדיניות 1.2025 (2025)
130. בל יוסף "פיקוח פרלמנטרי" **תכלית** (21.12.2023)
131. תומר לוטן, ורד קונסטנטיני ויוחנן פלסנר **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** מחקר מדיניות 204 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024)
132. שני מור וגדעון רהט "להקטין את הממשלה ולהגדיל את הכנסת" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (24.5.2020)

133. המכון הישראלי לדמוקרטיה "דרישות קוורום (מניין) במליאה ובועדות פרלמנטריות" **פרלמנט** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002)
134. המכון למחשבה מדינית "בחירות אזוריות בישראל" **המכון למחשבה מדינית** (ללא תאריך)
135. יוחנן פלסנר "מרוץ החקת" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (12.9.2016)
136. חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן **ארבע חלופות אזוריות לישראל** (הפורום הציבורי לתיקון שיטת הממשל בישראל: מפגש שישי, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2011)
137. חן פרידברג "הכנסת קצרה – והחקיקה הפרטית מרובה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (14.12.2014)
138. חן פרידברג "להגדיל ל-150" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (1.6.2015)
139. חן פרידברג "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח: המלצות עיקריות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2018)
140. חן פרידברג וגדעון רהט "החוק הנורווגי במציאות הישראלית" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (28.2.2019)
141. חן פרידברג "כיצד ניתן לשפר את עבודת הכנסת?" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (28.4.2019)
142. חן פרידברג "הכנסת לא מתפקדת, גם בימי שגרה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (23.7.2019)
143. חן פרידברג "חברי הכנסת הם שיאני החקיקה הפרטית" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (25.5.2020)
144. חן פרידברג ואסף שפירא "למרות התגמולים הפוליטיים, החוק הנורווגי תורם לחיזוק הדמוקרטיה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (12.4.2022)
145. אביטל פרידמן "גלגולה של משמעת קואליציונית" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (5.8.2020)
146. נועה קברטץ-אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית** (מחקר מדיניות 147, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020)
147. גדעון רהט, שלומית ברנע, עופר קניג, חן פרידברג **תיקון שיטת הממשל בישראל** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013)
148. יניב רוזנאי **ביקורת חוקתית: התפתחות, דגמים והצעה לעיגון הביקורת השיפוטית בישראל** (מחקר מדיניות 154, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021)
149. אסף שפירא "שיטת בחירות אזורית בישראל – יתרונות וחסרונות, מודלים והדמיות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2020)
150. אסף שפירא "הממשלה ממשיכה להתרחב – כיצד בכל זאת ניתן להקטין אותה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (1.8.2021)

151. אסף שפירא "החוק הנורווגי: למרות החסרונות, הכנסת לא תתפקד בלעדיו" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (27.11.2022)
152. התנועה למשילות ודמוקרטיה "תוכנית עשרת הצעדים לחיזוק הדמוקרטיה – תוכנית ביצוע לכנסת ה-24" **התנועה למשילות ודמוקרטיה** (2023)
153. התנועה למשילות ודמוקרטיה "הכלים והמשאבים העומדים לרשות חברי הכנסת" **התנועה למשילות ודמוקרטיה** (26.11.2023)

רשימות בבלוגים

154. גונן אילן "דרישת קוורום – דיון והצעה לשינוי" **ICON-S-IL Blog** (4.7.2021)
155. גונן אילן "הכנסת – הרשות שנשכחת בשיח החוקתי ושתי הצעות לחיזוקה" **הפורום הישראלי למשפט וחירות** (19.3.2023)
156. שרון חסון "תנו לכנסת לפקח" **השילוח** 75, 18 (2019)

פרסומים רשמיים

157. הרכב מועצת המדינה הזמנית וועדותיה (כסלו תש"ט), ארכיון המדינה (א"מ) פ-2955/7
158. עתון רשמי התש"ח 1, הכרזה על הקמת מדינת ישראל
159. עתון רשמי התש"ח 2, 21.5.1948, בעמ' 5
160. עתון רשמי מס' 33, תוספת א', 19.11.1948, בעמ' 52
161. ישיבת לשכת מפא"י, 17.8.1948, אמ"ע; ישיבת מזכירות מפא"י, 17.8.1948
162. עתון רשמי, מס' 49, 7.2.1949, בעמ' 400
163. עתון רשמי מס' 42, תוספת א', 14.1.1949, בעמ' 105
164. עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה ואיל ינון, מזכיר הכנסת **מזכר בנושא הצעות והמלצות בעניין יחסי הגומלין שבין הכנסת לבין הממשלה** (ירושלים, פברואר 2009)
165. מערכת דברי הכנסת "חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה בישראל" **אתר הכנסת** (30.4.2019)
166. הכנסת **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת** (2024)

עיתונות

167. עיתון "למרחב" מיום 7.7.1970
168. אפרת אביבי "ח"כ שלא יגיד בוקר טוב לשר עלול ללכת הביתה: הכנסת תתקן את הפרצה בחוק הנורבגי?" **שקוף** (10.1.2023)
169. מורן אזולאי "עוד קריאה מתוך הליכוד: לסגור משרדי ממשלה לא נחוצים" **Ynet**

- (25.12.2023)
170. שאול אמסטרדמסקי "דו"ח גנוז המליץ להקטין את הממשלה ל-12 משרדים בלבד" **כלכליסט** (20.1.2015)
171. איילת בנאי "מדוע ישראל צריכה בחירות אזוריות" **גלובס** (2.3.2020)
172. אריק בנדר "הצעת חוק: להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-140" **מעריב** (22.6.2017)
173. אבנר בן-זקן "במקום מדינת ת"א, בואו נשנה את שיטת הבחירות" **Ynet** (28.6.2022)
174. עידן בנימין "המשרד שלא באמת קם – בוטל: סופו של משרד הדיגיטל" **שקוף** (22.7.2021)
175. עמירם ברקת "שפיר הנדסה תובעת 673 מיליון שקל מהכנסת" **גלובס** (5.2.2013)
176. יני גבאי "תראו מופתעים; אלו שיאני החקיקה בכנסת היוצאת" **כיכר השבת** (29.6.2022)
177. צוות המשרוקית של גלובס "החוק הנורווגי: קומבינת ג'ובים או חיזוק לדמוקרטיה?" **גלובס** (21.9.2021)
178. ליאור דטל וישראל פישר "לאחר שנה: הממשלה סגרה את משרד ההשכלה הגבוהה והמים" **TheMarker** (19.7.2021)
179. צבי זרחיה "שפיר זכתה במכרז הכנסת להקמת אגף חדש ב-200-250 מיליון שקל" **הארץ** (9.8.2001)
180. צבי זרחיה "המחיר רק עולה: עלות הבחירות – לפחות 2.7 מיליארד שקל" **כלכליסט** (21.6.2022)
181. צבי זרחיה "עלות החוק הנורבגי: לפחות 35 מיליון שקל בשנה" **כלכליסט** (9.1.2023)
182. צבי זרחיה "לפני הגזרות על הציבור - מה עם מאות המיליונים ששוכבים במשרדי הממשלה המיותרים" **כלכליסט** (23.10.2023)
183. ישי כהן "החוק החדש של אורי מקלב: 140 חברי כנסת" **כיכר השבת** (22.6.2017)
184. דפנה ליאל "הצעת החוק: הרחבת הכנסת ל-140 חברי כנסת לפחות" **ערוץ 13** (22.6.2017)
185. רועי מנדל "שרים בלי תיק לשעבר: להקטין את הממשלה" **Ynet** (4.2.2013)
186. קרן מרציאנו "משרד המודיעין: משרד ממשלתי עתיר התקציב - שלא ברור מה הייעוד שלו" **N12** (25.10.2023)
187. רויטל עמירן "זה לא מייצג: יש להגדיל את מספר חברי הכנסת בישראל" **מעריב** (19.6.2017)
188. אמוץ עשהאל "שיטה יחסית, כישלון מוחלט" **תכלת** 31 (2008)
189. שרון פולבר "שרת המשפטים שקד: עודף החקיקה בישראל הגיע לרמה מסוכנת" **הארץ** (30.6.2016)
190. יורם צברי ואבנר בן-זקן "בחירות אזוריות: הפיתרון למלחמת השבטים" **מקור ראשון** (1.9.2020)

191. אקיקלמן "חה"כ אורי מקלב יוזם: הגדלת מספר חברי הכנסת "כל הזמן" (23.6.2017)
 192. עודד רביבי "התרופה למשבר: שינוי שיטת הבחירות" **הארץ** (22.9.2020)

חקיקה זרה

- US Constitution (US) 193.
 The Constitution Act, 1867 (Canada) 194.
 Costituzione della Repubblica Italiana (Italy) 195.
 Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (Australia) 196.
 Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (UK) 197.
 Basic Law for the Federal Republic of Germany (Germany) 198.

פרסומים רשמיים זרים

- New Zealand Electoral Commission, Report of the Royal Commission 199.
 on the Electoral System (1986)
 Welsh Assembly, A Parliament that Works for Wales, Cardiff, National 200.
 Assembly for Wales (2017)

ספרים באנגלית

- BRUCE ACKERMAN, WE THE PEOPLE, VOLUME 1: FOUNDATIONS (1993) 201.
 WALTER BAGEHOT, THE ENGLISH CONSTITUTION (1977) 202.
 GARY W. COX, MAKING VOTES COUNT: STRATEGIC COORDINATION IN THE 203.
 WORLD'S ELECTORAL SYSTEMS (1997)
 ROBERT A. DAHL AND E.R. TUFTE, SIZE AND DEMOCRACY (1973) 204.
 BAS DENTERS ET AL., SIZE AND LOCAL DEMOCRACY (2014) 205.
 LARRY DIAMOND AND MARC F. PLATTNER, ELECTORAL SYSTEMS AND DEMOCRACY 206.
 (2006)
 MAURICE DUVERGER, POLITICAL PARTIES: THEIR ORGANIZATION AND ACTIVITY 207.
 IN THE MODERN STATE (1954)
 ALESSANDRO FERRARA, COST-BENEFIT ANALYSIS OF MULTI-LEVEL GOVERNMENT: 208.
 THE CASE OF EU COHESION POLICY AND OF US FEDERAL INVESTMENT POLICIES
 (2010)
 PIETRO GRILLI DI CORTONA ET AL., EVALUATION AND OPTIMIZATION OF 209.
 ELECTORAL SYSTEMS (1999)
 D. RODERICK KIEWIET AND MATHEW D. MCCUBBINS, THE LOGIC OF DELEGATION: 210.

CONGRESSIONAL PARTIES AND THE APPROPRIATIONS PROCESS (1991)	
AREND LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY: GOVERNMENT FORMS AND PERFORMANCE IN THIRTY-SIX DEMOCRACIES (1999)	.211
AREND LIJPHART, ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY SYSTEMS: A STUDY OF TWENTY-SEVEN DEMOCRACIES, 1945-1990 (1994)	.212
GERHARD LOEWENBERG, ON LEGISLATURES: THE PUZZLE OF REPRESENTATION (2011)	.213
BERNARD MANIN, THE PRINCIPLES OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT (1997)	.214
EDMUND MORGAN, INVENTING THE PEOPLE: THE RISE OF POPULAR SOVEREIGNTY IN ENGLAND AND AMERICA (1989)	.215
DOUGLASS C. NORTH, INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE (1990)	.216
PAUL PIERSON, DISMANTLING THE WELFARE STATE? REAGAN, THATCHER, AND THE POLITICS OF RETRENCHMENT (1994)	.217
G. BINGHAM POWELL, ELECTIONS AS INSTRUMENTS OF DEMOCRACY: MAJORITARIAN AND PROPORTIONAL VISIONS (2000)	.218
DOUGLAS W. RAE, THE POLITICAL CONSEQUENCES OF ELECTORAL LAWS (1967)	.219
GIDEON RAHAT AND OFER KENIG, FROM PARTY POLITICS TO PERSONALIZED POLITICS? PARTY CHANGE AND POLITICAL PERSONALIZATION IN DEMOCRACIES	.220
GIOVANNI SARTORI, ELEMENTI DI TEORIA POLITICA (1987)	.221
מאמרים באנגלית	
Reza Baqir, <i>Districting and Government Overspending</i> , 110 J. POL. ECO. 1318 (2002)	.222
David P. Baron and John A. Ferejohn, <i>Bargaining in Legislatures</i> , 83 AM. POL. SCI. REV. 1181 (1989)	.223
André Blais et al., <i>The Debate over Electoral Systems</i> , 12 INT'L POL. SCI. REV. 239 (1991)	.224
Carles Boix, <i>Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies</i> , 93 AM. POL. SCI. REV. 609 (1999)	.225
Shaun Bowler, David M. Farrell and Robin T. Pettitt, <i>Expert Opinion on Electoral Systems: So which Electoral System is "Best"?</i> 15 J. ELECTIONS, PUB. OPINION & PARTIES 3 (2005)	.226
Nils-Christian Bormann and Matt Golder, <i>Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2011</i> , 32 ELECT. STUD. 360 (2013)	.227
Adam R. Brown and Alex Garlick, <i>Bicameralism Hinges on Legislative</i>	.228

- Professionalism*, 49 LEGIS. STUD. QUAR. 161 (2023)
- Leah Brooks, Justin Phillips and Maxim Sinitsyn, *The Cabals of a Few or the Confusion of a Multitude: The Institutional Trade-Off between Representation and Governance*, 3 AM. ECON. J. ECON. POLICY 1 (2011) .229
- John Charles Bradbury and Mark W. Crain, *Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence*, 82 J. PUB. ECON. 309 (2001) .230
- John Charles Bradbury and E. Frank Stephenson, *Local Government Structure and Public Expenditures*, 115 PUB. CHOICE 185 (2003) .231
- Jowei Chen and Neil Malhotra, *The Law of k/n : The Effect of Chamber Size on Government Spending in Bicameral Legislatures*, 101 AM. POL. SCI. REV. 657 (2007) .232
- William Roberts Clark and Matt Golder, *Rehabilitating Duverger's Theory: Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws*, 39 COMP. POL. STUD. 679 (2006) .233
- Rosalind Dixon, *Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-Form versus Weak-Form Judicial Review Revisited*, 5 INT'L J. CONST. L. 391 (2007) .234
- Anthony Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, 65 J. POL. ECO. 135 (1957) .235
- Lawrence Ezrow, Timothy Hellwig and Michele Fenzl, *Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion*, AM. J. POL. SCI. 1 (2023) .236
- Giovanni Facchini and Cecilia Testa, *A Theory of Bicameralism*, SOCIAL SCIENCE RESEARCH NETWORK (7.3.2005) .237
- David M. Farrell, *'Stripped Down' or Reconfigured Democracy*, 37 WEST EUR. POL. 439 (2014) .238
- Brian Frederick, *The People's Perspective on the Size of the People's House*, 41 POL. SCI. & POL. 329 (2008) .239
- Michael Gallagher and Paul Mitchell, *Introduction to Electoral Systems*, THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEM 3 (2005) .240
- Elizabeth Garrett and Adrian Vermeule, *Institutional Design of a Thayerian Congress*, 50 DUKE L.J. 1277 (2001) .241
- Jonathan S. Gould, *The Law of Legislative Representation*, 107 VIRGINIA L. REV. 765 (2021) .242
- Peter A. Hall and Taylor C. R. Taylor, *Political Science and the Three New* .243

- Institutionalisms*, 44 POL. STUD. 936 (1996)
- Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 SCIENCE 1243 (1968) .244
- Carl Henrik Knutsen, *Measuring Effective Democracy*, 31 INT'L POL. SCI. REV. 109 (2010) .245
- Allen Hickenand and Heather Stoll, *Are all Presidents Created Equal? Presidential Powers and the Shadow of Presidential Elections*, 46, COMP. POL. STUD. 291 (2013) .246
- Donald L. Horowitz, *Electoral Systems: A Primer for Decision Makers*, 14 J. DEMOCRACY 115 (2003) .247
- Indridi Indridason and Shaun Bowler, *Deteminants of Cabinet Size*, 53 EUR. J. POL. RES. 381 (2013) .248
- Orit Kedar, Liran Harsgor and Raz A. Sheinerman, *Are Voters Equal under Proportional Representation?* 60 AM. J. POL. SCI. 676 (2016) .249
- Alenka Krašovec and Damjan Lajh, *Slovenia*, in THE EUROPEAN PARLIAMENT ELECTION OF 2019 IN EAST-CENTRAL EUROPE (Vít Hloušek and Petr Kaniok eds., 2020) .250
- Jacobs Kristof and Simon Otjes, *Explaining the Size of Assemblies: A Longitudinal Analysis of the Design and Reform of Assembly Sizes in Democracies around the World*, 40 Elect. Stud 280 (2015) .251
- Michael Latner, Jack Santucci and Matthew S. Shugart, *Multi-seat Districts and Larger Assemblies Produce More Diverse Racial Representation*, WORK IN PROGRESS (2021) .252
- Stan Liebowitz and Stephen E. Margolis, *Policy and Path Dependence: from QWERTY to Windows 95*, 18 REGULATION 33 (1995) .253
- Arend Lijphart, *Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies*, 4 POL. SCI. 113 (1977) .254
- Teemu Lyytikainen and Janne Tukiainen, *Are Voters Rational?* 59 EUR. J. POL. ECON. 230 (2019) .255
- Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, in PARTY SYSTEMS AND VOTER ALIGNMENTS: CROSS-NATIONAL PERSPECTIVES (Seymour M. Lipset and Stein Rokkan eds., 1969) .256
- Gregory Mahler, *Coalition Politics and Government in Contemporary Israel*, in THE PALGRAVE INTERNATIONAL HANDBOOK OF ISRAEL (P. R. Kumaraswamy eds., 2021) .257

- James Mahoney and Kathleen Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, in EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., 2010) .258
- Alex Marland, *Fewer Politicians and Smaller Assemblies: How Party Elites Rationalise Reducing the Number of Seats in a Legislature—Lessons from Canada*, 25 J. LEGIS. STUD. 149 (2019) .259
- Shane Martin, *Committees*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LEGISLATIVE STUDIES (Shane Martin et al. eds., 2014) .260
- Ingver Mattson and Kaare Strom, *Parliamentary Committees*, in PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE 249 (Herbert Doring ed., 1995) .261
- Ingver Mattson, *Private Members' Initiatives and Amendments*, in PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE 448 (Herbert Doring ed., 1995) .262
- Gary J. Miller and Terry M. Moe, *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government*, 77 AM. POL. SCI. REV. 297 (1983) .263
- Douglas Muzzio and Tim Tompkins, *On the Size of the City Council: Finding the Mean*, 37 PROC. ACAD. POL. SCI. 83 (1989) .264
- Pippa Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, 18 INT'L POL. SCI. REV. 297 (1997) .265
- Torsten Persson, Gérard Roland and Guido Tabellini, *Separation of Powers and Political Accountability*, 112 QUAR. J. ECON. 1163 (1997) .266
- Paul Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, 94 AM. POL. SCI. REV. 251 (2000) .267
- Jeffrey Rachlinski and Cynthia R. Farina, *Cognitive psychology and optimal government design*, 87 CORNELL L. REV. 549 (2001) .268
- Steven R. Reed, *Seats and Votes: Testing Taagepera in Japan*, 15 ELECT. STUD. 71 (1996) .269
- Roberto Ricciuti, *Trading Interests: Legislature Size, Constituency Size and Government Spending in a Panel of Countries*, 93 RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA 315 (2003) .270
- William H. Riker, *The Justification of Bicameralism*, 13 INT'L POL. SCI. REV. 101 (1992) .271
- David C. Rose et al., *Improving the Use of Evidence in Legislatures: The Case of the UK Parliament*, 16 EVIDENCE & POLICY 619 (2020) .272

- Thomas Saalfeld, *Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics without Romanticism*, 1 J. LEG. STUD. 32 (1995) .273
- Alessia De Santo and Benot Le Maux, *On the Optimal Size of Legislatures: An Illustrated Literature Review*, 77 EUR. J. POL. ECO. 102317 (2023) .274
- Scot Schraufnagel and Ben S. Bingle, *Legislature Size and Non-Elite Populations: Theory and Corroborating Evidence*, 8 J. POL. & L. 242 (2015) .275
- Suzanne S. Schüttemeyer, *Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament*, in PARLIAMENTS IN THE MODERN WORLD: CHANGING INSTITUTIONS 29 (Gary W. Copeland and Samuel C. Patterson eds., 1994) .276
- David Stadelmann, Marco Portmann and Reiner Eichenberger, *The Law of Large Districts: How District Magnitude Affects the Quality of Political Representation*, 35 EUR. J. POL. ECON. 128 (2014) .277
- Rick Stapenhurst, *Parliamentary Oversight in Small States*, 2 THE PARLIAMENTARIAN 145 (2020) .278
- Matthew C. Stephenson, *Does Separation of Powers Promote Stability and Moderation?* 42 LEG. STUD. 331 (2013) .279
- George J. Stigler, *The Sizes of Legislatures*, 5 J. LEGAL STUD. 17 (1976) .280
- Susan C. Stokes, *Political Parties and Democracy*, 2 ANN. REV. POL. SCI. 243 (1999) .281
- Rein Taagepera, *The Size of National Assemblies*, 1 SOC. SCI. RES. 385 (1972) .282
- Delbert Taebel, *Minority Representation on City Councils: The Impact of Structure on Blacks and Hispanics*, 59 SOC. SCI. Q. 142 (1978) .283
- Chris Tecklenburg, *An Introduction to Separation of Powers and Bicameralism*, in CONGRESSIONAL CONSTRAINT AND JUDICIAL RESPONSES (H. Chris Tecklenburg, ed, 2020) .284
- Robert Thomson et al., *The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing*, 61 AM. J. POL. SCI. 527 (2017) .285
- Jeremy Waldron, *Bicameralism and the Separation of Powers*, 65 CURRENT LEG. PROB. 31 (2012) .286
- Barry R. Weingast, Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen, *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to* .287

- Distributive Politics*, 89 J. POLIT. ECON. 642 (1981)
- Christopher Wlezien, *The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending*, 39 AM. J. POL. SCI. 98 (1995) .288
- Christopher Wlezien and Stuart N. Soroka, *Political Institutions and the Opinion–Policy Link*, 35 WEST EUR. POL. 1407 (2012) .289
- Mathew Y. H. Wong, *Legislature Size and Inequality: Democratic Participation and Authoritarian Dilution*, 69 POL. SCI. 49 (2017) .290

ניירות מדיניות באנגלית

- Dylan Difford, *How are the Members of Upper Houses Chosen around the World?* ELECTORAL REF. SOC. (Jan. 27, 2022) .291
- Danilo Freire et al., *The Effect of Legislature Size on Public Spending: A Meta-Analysis*, SOCARXIVs (Jun.23, 2020) .292
- Lidia Núñez López, *Party Systems under Stress: Downsizing Parliaments as an Adaptation Strategy to the Effects of the Economic Crisis*, ECPR GENERAL CONFERENCE, Bordeaux (2013) .293
- Jonathan Murphy, *Size and Representativeness of Legislatures in Historical Evolution; Observations from the Anglo-American Context*, SOG WORKING PAPER 4 (2020) .294
- National Council of State Legislatures [NCSL], *Sizes of Legislatures* (Feb. 15, 2016) .295

אתרי מרשתת

ישראל

- מאגר החקיקה הלאומי | אתר הכנסת .296
- מחשבון ההצמדה | הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה .297

אירלנד

- [How the Seanad is Elected](#) | Government of Ireland .298

ארצות-הברית

- [Country Comparison—Population](#) | CIA .299

בריטניה

[Who's in the House of Lords](#) | UK Parliament .300

וויילס

[Senedd Reform](#) | Welsh Government .301

[Written Statement: Senedd Cymru \(Members and Elections\) Bill](#) | Welsh Government .302

[Work programme – Committee on Senedd Electoral Reform](#) | Welsh Parliament .303

[Senedd reform: the next steps: Summary of recommendations](#) | Welsh Parliament .304

ניו-זילנד

[Members of Parliament](#) | New Zealand Parliament .305

קנדה

[Canadian Parliamentary System](#) | Parliament of Canada .306

גלובלי

[Statutory number of members](#) | IPU Parline .307

[Data](#) | OECD .308

[World Bank Open Data](#) | World Bank .309

[Data](#) | Freedom House .310

[Jury Theorems](#) | Stanford Encyclopedia of Philosophy .311

[Datasets](#) | V-DEM .312

[Corruption Perception Index](#) | Transparency International .313

Paper Overview

Executive Summary

On the eve of the State's establishment, the founders concluded that the Knesset, the people's house of representatives, would be composed of 120 members. In the ensuing years, Israel's population has increased twelvefold. The size of the Government, which the Knesset oversees, has multiplied. The numbers of committees, legislative bills, and debates are ever increasing. Yet, the Knesset's size remains unchanged. Today, this reality leads to two main problems: It harms the public's democratic representation in the Knesset, and the Knesset performs poorly as a parliamentary institution. Members of Knesset are overloaded with work in numerous committees, the Government's oversight capacity is curtailed, legislation suffers from a lack of professional depth, and debates in the plenary and committees are characterized by sparse attendance. It is no wonder that public confidence in the Knesset is at an all-time low. Has the time come for a larger Knesset?

This Policy Paper aims to answer that question. It reviews the roots of the problem as well as comparative experience and presents a detailed analysis of the various alternatives and their justifications. The paper is part of a series of studies by the Tachlith Institute, "Knesset Tachlitit," directed at enhancing the Knesset's compatibility and status. Its aims to restore the Knesset to its central place in Israel's constitutional fabric, transforming it into an institution that effectively executes legislative, oversight, and public debate tasks. This paper analyzes the question using a combination of historical, comparative, and institutional methodologies, seeking to spark a discussion on one of the most important factors impacting the quality of legislation and parliamentary oversight in Israel.

The historical discussion depicts how, from day one, the number 120 represented a pragmatic compromise and was intended as a temporary solution. The comparative discussion teaches us why the Knesset's situation is aberrant. Israel's representation ratio (approx. 82,000 citizens per Member of Knesset) is significantly higher than accepted in democracies with similar characteristics. Moreover, unlike Israel, most democracies in the world adjust the parliament's size to the population's changing needs. States around the same size as Israel maintain significantly larger legislatures: Belgium (150

members), Czech Republic (200 members), Austria (183 members), Portugal (230 members), Switzerland (200 members), Greece (300 members), and Sweden (349 members). This comparison emphasizes just how unusual Israel's situation is within the landscape of relevant democracies in the world. The institutional discussion brings to the forefront the price society pays for leaving the Knesset in its current size, and confronts the price paid for perpetuating the current situation.

In addition to the principal question whether the Knesset should be expanded, which is answered affirmatively, the Policy Paper examines the secondary questions deriving from this conclusion, particularly: How to expand the Knesset and by how many members? The Paper's central proposal is to expand the Knesset by 60 additional Members of Knesset, such that in total the Members of Knesset would number 180. This increase would enable a significant improvement in the representation ratio, would provide Members of Knesset a better ability to specialize in specific fields, would ease the burden on committees and reduce membership in multiple committees, would enhance the capacity to perform parliamentary oversight, and would raise the quality of legislation and the public debate.

However, to prevent the existing problems in the present Knesset from being replicated by an expanded Knesset, it is essential to promote four complementary steps. First, the Government's must be smaller and the number of ministers and deputy ministers must be limited, a step that would also balance out the budgetary cost of enlarging the Knesset. Second, the number of parliamentary committees should be restricted and the establishment of new committees, which would spread Knesset resources thin, should be prevented. Third, quorum requirements should be implemented in committees, setting a minimum of five Members of Knesset in committees for debates and votes. Fourth, due to the Knesset's increased size, there would no longer be a need for the Norwegian Law, and therefore it should be cancelled.

To realize the Knesset's expansion, the paper recommends two primary alternatives: increasing the Knesset's size by 60 Members of Knesset to be

elected in regional elections, such that the Knesset would combine national and regional representation; or increasing the Knesset's size by 60 Members of Knesset to be elected according to the existing electoral system. The recommendation is to set this arrangement for a trial of two Knesset terms, with an automatic exit option: If the second Knesset under the arrangement does not ratify it, the previous situation would be reinstated. This approach enables evaluating the process' efficacy and minimizing public and political opposition.

Until the expanded Knesset is realized, and to better cope with the current problems in the Knesset's work and its representation capacity, immediate steps must be taken to help bolster its performance. This Paper aims to provide reference points for these steps: reducing the private legislation which overloads the Knesset, immediately decreasing the Government's size, implementing a quorum requirement of five Members of Knesset in committees, and—given that the enlargement is yet to come—an interim amendment to the Norwegian Law (which under our proposal would ultimately be repealed) obligating all ministers and deputy ministers to resign from the Knesset.

Research Description

This Policy Paper provides an in-depth examination of the Knesset's size and proposes possible blueprints for its expansion. The Paper combines a historical analysis of the Knesset's development, a comparative international review, an assessment of the current situation, and practical policy recommendations to enhance the Knesset's performance and representation capacities. Using a multidisciplinary methodology, the Policy Paper reveals how a deadlock in the Knesset's size, stagnating at 120 members throughout the State's 77 years, concurrently with a twelvefold population increase, has led to significant problems in Israel's legislature's performance and representation capacities.

Part A: What is the problem?

The first Part aims to identify the roots of the problem through a meticulous historical analysis of how the number of Members of Knesset was determined. In 1948, the number 120 was selected as a temporary political compromise, not as a long-term, needs-based decision. Provisional State Council member Zerach Warhaftig proposed the figure as a symbolic reference to the "Great Assembly" (Knesset HaGedola) of the Second Temple period, and he was able to enlist support from 16 Council members, versus 14 who supported a proposed 101 members. The historical analysis underlines that the foundational arrangement for the parliament's size was in no way intended as foundational, rather as temporary, yet it became entrenched as the years passed.

In the Part's following section, a comprehensive comparative review is presented, which demonstrates how, unlike Israel, many states in the world adjust the parliament's size to changes in the population. The Policy Paper identifies four worldwide trends: automatic increase (as practiced in Canada), ad hoc increase (as in New Zealand), a permanent size (as in the United States), and decreased size (as considered in the UK). Within this analysis, Israel is positioned among the few democratic states with a complete freeze, a particularly aberrant phenomenon in light of the substantial demographic changes that have occurred since the State's establishment.

The practical implications of Perpetuating the Knesset's size are reflected in poor parliamentary performance, as described in this Part's third section. The analysis presents data on minimal and ineffective parliamentary oversight, stemming from the heavy burden on Members of Knesset. In Israel, Members of Knesset serve on an average of four committees concurrently, versus 1.5 in other democratic states. This phenomenon leads to low attendance at debates and a limited ability to specialize in specific areas. In addition, the Policy Paper points to the fact that among 120 Members of Knesset, less than 100 are "effective" (as of June 2025), or available for regular parliamentary work.

The chapter concludes with an assessment of public faith in the Knesset, currently at an all-time low. According to data from the Israeli Democracy Index, the Knesset garners the faith of just 13% of the public. Data from a Tachlith poll portray an additional worrisome picture: less than half of the public feels they are well represented by Members of Knesset, and just about one third of the public perceives Knesset debates as useful, and as making a contribution.

Part B: Should the Knesset Be Expanded?

The second Part presents a detailed analysis of the considerations for and against enlarging the Knesset. It opens with a comprehensive overview of the considerations that support expansion, based on democratic representation and the current performance difficulties. The Policy Paper provides empirical data testifying to a correlation between a low representation ratio (less citizens per representative) and a higher level of democracy. In Israel, the representation ratio numbers approx. 82,000 citizens per Member of Knesset, while in similar democracies the average is far lower.

The Part also delves into the positive socioeconomic impact of lowering the representation ratio, and presents a correlation between low representation ratios and decreased inequality and corruption. Analysis of multinational data demonstrates that states with a lower representation ratio are characterized by lower degrees of corruption and higher levels of economic equality.

The discussion continues with the projected improvement in parliamentary performance as a result of enlarging the Knesset. The Policy Paper shows how expanding the Knesset is expected to enhance legislation, oversight, and the quality of committees' debates. A particularly important point is balancing out the ratio between the Knesset and the Government: In Israel there is a 1:4 ratio between government ministries and Members of Knesset, versus a 1:29 ratio in the United States, and a 1:27 ratio in the UK. This greatly hinders effective oversight work.

Alongside the advantages, the Part also presents the considerations against expansion. First, the economic cost is estimated at approx. two million NIS per Member of Knesset per annum, in addition to the cost of enlarging the Knesset building. Second, there is public opposition to such a step, as reflected in a Tachlith survey demonstrating that 69% of the public is against expanding the Knesset. The Policy Paper also addresses concerns about a possible blow to the status of each Member of Knesset, as each individual member's weight would be diluted. It also touches upon the practical considerations concerning the difficulties of advancing such a process at the present time, in light of the security and socioeconomic challenges Israel is currently confronting. In addition to the considerations, the Paper offers explanations why none of the obstacles should preclude a Knesset expansion process.

This Part ends by emphasizing the key point that enlarging the Knesset would only have value if accompanied by additional steps: decreasing the Government's size, restricting the number of committees, implementing quorum requirements, and ultimately abolishing the Norwegian Law. The Paper clarifies that without these complementary steps, enlarging the Knesset could simply replicate, or even exacerbate, existing problems.

Part C: How to Expand the Knesset?

The third Part focuses on practical aspects of expanding the Knesset. The discussion opens by examining the possibility of adding another chamber (the bicameral model), analyzing the advantages and disadvantages of such

a structure. Despite the potential advantages, the Policy Paper reaches the conclusion that such a process would require too great an overhaul, with low chances of feasibility in the current Israeli context.

Next, the Part explores the question of regional representation. The Paper presents the numerous advantages of implementing a regional component in elections, including generating a closer connection between voters and elected officials, strengthening non-urban areas, and increasing the Members of Knesset's accountability towards their voters. Discussion of this question is supported by a historical overview of previous debates on regional elections in Israel and emphasizes that unlike the question of the Knesset's size, the issue of regional elections has been the subject of significant public debate over the years.

The Part continues with an examination of the various electoral systems. The Policy Paper offers an evaluation of majoritarian, proportional, and combined models. Analysis of the divisions within Israeli society leads to the conclusion that the proportional system remains the most suitable for Israel. This analysis indicates that maintaining a proportional system better serves a heavily divided society like Israel, where there are diverse minority groups that require representation.

In its final section, the Part addresses the concrete numerical question: How many Members of Knesset should be added? According to an accepted mathematical model (Cube Root model), the Knesset should number 215 members. However, considering practical considerations and political feasibility, the Policy Paper recommends a more balanced solution of adding 60 Members of Knesset, which would bring the total figure to 180 members.

Part D: Recommendations to Expand the Knesset

The final Part presents a detailed, practical blueprint to implement the Knesset's enlargement. The paper details two main alternatives to realize expansion: the first, preferred alternative suggests increasing the Knesset by 60 members to be elected in regional elections, while maintaining

the Knesset's structure as a single chamber. This alternative enables the realization of two concurrent targets: increasing the Knesset's size, and implementing a regional component which would enhance the link between voters and elected officials. The second alternative is increasing the Knesset by 60 members, without changing the existing electoral system. This alternative is easier to implement, yet it misses out on the opportunity to implement a regional component.

To ease political and public opposition, the Policy Paper proposes stipulating the arrangement for a trial period of just two Knesset terms, with an "opt-out" exit mechanism, which would require a new vote on the arrangement's continuation. If the second Knesset under the new arrangement fails to actively ratify it, the Knesset would return to its previous state. This mechanism would allow an assessment of the process' efficacy in practice and would reduce the risk inherent in fundamental change.

Out of a recognition that expanding the Knesset is a complex process that could take a long time, the Part also proposes interim recommendations for immediate implementation. These recommendations include: minimizing private legislation, massive volumes of which currently overburden the Knesset without any significant output (in the Twentieth Knesset, 77% of 5,997 legislative bills did not even make it to a preliminary reading); decreasing the number of ministers and deputy ministers in the Government, whose excessive size interferes with the ability to oversee the Knesset; implementing a quorum requirement in committees, which would guarantee a minimal attendance of five Members of Knesset in debates; and—until the enlargement which would eventually allow the repeal of the Norwegian Law—an interim amendment obligating all ministers and deputy ministers to resign from the Knesset, thereby increasing the number of effective Members of Knesset.

Conclusion: Path Dependence and Fear of Change

The conclusion presents an in-depth theoretical analysis of the difficulty of reforming entrenched institutional arrangements, through the "path

dependence” theory. The main argument in this context is that difficulty altering the Knesset’s size stems from historical rigidity rather than meaningful reasons. When a particular arrangement becomes permanent, changing it becomes more and more costly as time passes, even if the original arrangement was not optimal or was intended as temporary.

The Policy Paper identifies the present point in time as an opportunity to make a historical change to enhance Israel’s democracy. The most recent crises Israel has faced, particularly October 7 and its fallout, concurrently with the upheaval in the relations between branches of government, have generated a “constitutional moment”: a point in time when there is a relative openness to significant institutional reform. The Paper ends with a call to seize this window of opportunity to strengthen the Israeli people’s house of representatives to meet the needs of the Twenty-first century.

The Policy Paper ends with an appendix consolidating all the recommendations, with emphasis on the urgent need to expand the Knesset, together with the complementary changes needed to guarantee this process succeeds. This appendix serves as a road map to realize the proposed reform.

נייר מדיניות זה בוחן באופן מעמיק את סוגיית גודל הכנסת ומציע מתווים אפשריים להגדלתה. מאז הקמת המדינה וייסוד בית המחוקקים הישראלי מונה הכנסת 120 חברים, אולם מאז גדלה האוכלוסייה פי 12 ומנעד המשימות המוטלות על הכנסת וחבריה התרחב מאוד גם הוא. לצד תמורות נוספות שהתרחשו במהלך השנים, לפי כל מדד השוואתי הגיוני בית הנבחרים הישראלי הוא מהקטנים בעולם הדמוקרטי כיום. התוצאה הבלתי-נמנעת היא נציגים מותשים, מחוקקים שנעדרים מדיונים ואינם מסוגלים להתמקצע בתחומים שתחת אחריותם, ופיקוח רופף על ממשלה הולכת ותופחת. הנייר מציע רפורמה פרלמנטרית ישימה: הגדלת הכנסת ל-180 נציגות ונציגים, שיעצימו את הקול הדמוקרטי, יחזקו את מעמד הכנסת מול הממשלה ויסייעו להשיב את אמון הציבור בבית הנבחרים של מדינת ישראל. הנייר כולל מסלול מעשי, כלכלי ובר-ביצוע להגדלת הכנסת, אשר יציב את ישראל במקום הראוי לה בין דמוקרטיות במאה ה-21, ואת הכנסת כמוסד מתפקד בעל יכולת למלא אחר תפקידו הייצוגי.

ד"ר בל יוסף היא חוקרת בכירה בתכלית – המכון למדיניות ישראלית, ומרצה בקריה האקדמית אונו.

This Policy Paper examines the Knesset's size and proposes expanding it from 120 to 180 members. Since 1948, Israel's population and the Knesset's responsibilities have grown dramatically, yet its size has remained fixed—making it one of the smallest parliaments in the democratic world. The result is overburdened legislators, limited participation, and weak oversight of an expanding government. While other democracies adapt their legislatures, Israel clings to a symbolic number. The Paper outlines a practical, economical reform that would strengthen representation, enhance the Knesset's role vis-à-vis the government, and restore public trust in Israel's parliamentary democracy.

Dr. Bell Yosef is a senior researcher at Taclith Institute and an assistant professor at Ono Academic College.

ISBN 978-965-93171-1-0



9 789659 317110