

In the Absence of Government: Alternatives to Coalition Governments in Parliamentary Democracies

באין ממשלה: חלופות לממשלה קואליציונית בדמוקרטיה
פרלמנטריות

Lee R. Nirel and Meyrav Bauman

Working Paper 9/21

OCTOBER 2021

תוכן העניינים

4		ENGLISH ABSTRACT
5		מבוא .1
5		.2 דגמי התמודדות עם פרלמנטים ללא קואליציות שלטון
5.....	פרלמנט תלוי.....	2.1
8.....	בריטניה.....	2.1.1
9.....	הודו.....	2.1.2
9.....	אוסטרליה.....	2.1.3
10.....	שוודיה.....	2.1.4
10.....	ממשלת מומחים.....	2.2
13.....	איטליה - ממשלת צ'אמפי, 1993-1994.....	2.2.1
13.....	צ'כיה - ממשלת פישר, 2009-2010.....	2.2.2
13.....	יוון - ממשלת פאפאדמוס, 2011-2012.....	2.2.3
14.....	איטליה - ממשלת מונטי, 2011-2013.....	2.2.4
14.....	יוון - ממשלת ת'אנו-כריסטופילו, 2015.....	2.2.5
14.....	אוסטריה - ממשלת בירליין, 2019.....	2.2.6
14.....	איטליה - ממשלת דראגי, 2021.....	2.2.7
15.....	ממשלת מעבר.....	2.3
16.....	דמוקרטיה של דגם ווסטמינסטר.....	2.3.1
16.....	בריטניה.....	2.3.1.1
16.....	אוסטרליה.....	2.3.1.2
16.....	דמוקרטיה רב-מפלגתית.....	2.3.2
16.....	הולנד.....	2.3.2.1
17.....	בלגיה.....	2.3.2.2

17.....	פורטוגל	2.3.2.3
17.....	דנמרק	2.3.2.4
17.....	שוודיה ונורבגיה	2.3.2.5
17.....	ישראל	2.3.2.6
18		סיכום .3
20		ביבליוגרפיה .4

ENGLISH ABSTRACT

This paper surveys three models parliamentary systems use to handle coalitional crises, where the parliament cannot produce a coalition of parties that would support, construct and lead a government. The three models are: hung parliaments, technocrats' governments, and provisional governments. In hung parliaments no coalition of parties can form a government, yet the parliament is not going to new election, and a party is nominated to lead the government until the parliament decides to go to new election. This situation can create a surviving minority government, which needs to maneuver within parliament, making and breaking ad-hoc coalitions to promote policy initiatives. Technocrats' governments are nominated by the politicians (or by an external player with authorities to do so), to take over and lead a situation which partisan based politics is not able to solve. These governments are limited in their tenure yet can be quite effective if they maintain their place in power. The last option we review here is caretaker governments which are interim arrangements making sure that between the time in which one government is leaving power and another is entering office, the state would be handled. If election periods are short, then this arrangement is simple and straightforward. However, with a prolonged crisis where a new coalition cannot be formed this arrangement yields a non-legitimate government without the parliament's confidence yet leading and handling the tasks of governing a state. Keeping in mind the 2019-2020 crisis in Israel's parliament, we claim that even if the caretaker government model is kept, it should be limited in time and activity scope.

1. מבוא

נייר עמדה זה יתמקד בשיטות השונות הקיימות להקמת ממשלה אלטרנטיבית כאשר ממשל קואליציוני אינו אפשרי, במסגרתו תוצג סקירה תיאורטית השוואתית של השיטות הקיימות ושל המדינות הדמוקרטיות הפרלמנטריות בעולם בהן פועלות שיטות אלו. נציג כאן 3 שיטות שונות להתמודדות עם משברים קואליציוניים: פרלמנט תלוי, ממשלת מומחים וממשלת מעבר. על כל שיטה יוצג רקע, הסבר תיאורטי וסקירה השוואתית למדינות הדמוקרטיות הפרלמנטריות בהן שיטה זו פעלה מתי ומדוע.

דמוקרטיה פרלמנטרית כשמה כן היא, הממשלה (הרשות המבצעת) תלויה וזקוקה לתמיכת הפרלמנט (הרשות המחוקקת) בכדי לתפקד ולהתקיים. במשטר פרלמנטרי ראש הרשות המבצעת והממשלה תלויים באמון הפרלמנט ויכולים להיות מודחים על ידו בכל עת באמצעות הצבעת אי אמון (צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020). סוגיה השונים של הדמוקרטיה הפרלמנטרית נבדלים זה מזה באופי המפלגתי הקיים במשטר. במצבים של דמוקרטיה פרלמנטרית בעלת מערכת דו מפלגתית לרוב אחת מסיעות הפרלמנט תזכה ברוב מספק להקים ממשלה ולאפשר את שליטתה (צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020). בדמוקרטיה פרלמנטרית רב מפלגתית המצב שונה ויתכנו מצבים בהם אין אף סיעה המהווה רוב בפרלמנט. בכדי להשיג רוב שכזה על אחת מהסיעות (לרוב הגדולה ביותר) לצרף אליה סיעות נוספות ולכרות ברית פוליטית. אותו גוף פרלמנטרי הנוצר מברית פוליטית זו נקרא "קואליציה" (צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

לאורך ההיסטוריה הפוליטית של משטרים פרלמנטריים נתקלנו במצבים רבים בהם לא מתאפשרת הקמת קואליציה, מצב הביא מדינות רבות לסבבי בחירות בלתי נגמרים ללא הכרעה ממשית וללא אפשרות להקמת ממשלה מתפקדת ויציבה. מקרים אלו הולידו שיטות שונות להתמודד עם המצב בניסיון להקים ממשלה כאשר אין אפשרות להקים ממשל קואליציוני, זאת במטרה לפתור את המשבר הפוליטי באותה מדינה ולהביא את המדינה למצב מתפקד ויציב ככל הניתן. ברור כי אנו ניגשות לסוגיה זו על רקע המשבר הפוליטי של 2019-2021 שהוביל את ישראל שוב למצב בו לא ניתן להקים קואליציה מתפקדת ויציבה לאורך זמן. נעמוד אם כן על שלושת הדגמים לפתרון הבעיה (פרלמנט תלוי, ממשלת מומחים וממשלת מעבר), בעזרת כלים של מחקר השוואתי ומוסדי ונציג את היתרונות והחסרונות של כל כלי כזה כפי בהתבסס על לקחים מרכזיים העולים מהסקירה.

2. דגמי התמודדות עם פרלמנטים ללא קואליציות שלטון

2.1 פרלמנט תלוי

"פרלמנט תלוי" הוא מונח המתייחס למצב בו לאף מפלגה פוליטית או קואליציית טרום בחירות אין רוב מוחלט בפרלמנט. מצב זה הוא נורמלי ברבות מהדמוקרטיות הפרלמנטריות עם שיטת בחירות הדורשת ייצוג יחסי כגון גרמניה ואיטליה, או במדינות בעלות שיטת בחירה אזורית בהן ישנן מפלגות אזוריות חזקות. במצב של ממשל מרכזי עם מפלגות אזוריות חלשות, פרלמנט תלוי הינו מצב נדיר, שכן בנסיבות אלה מפלגה אחת בדרך כלל תחזיק במספיק מושבים כדי ליצור רוב (Bose 2013 ; Banerjee, n.d.). מצב של פרלמנט תלוי אינו מצב נדיר

בדמוקרטיה פרלמנטריות. בעגה המקצועית מצב זה נקרא לרוב "פרלמנט תלוי" אך מוכר גם כ-"פרלמנט מאוזן", "פרלמנט מיעוט" או "נעדר שליטה כוללת" (Kalitowski 2008).

פרלמנט תלוי כופה ממשלת קואליציה, ממשלת מיעוט או פירוק הפרלמנט. באופן כללי, ממשלת מיעוט נוטה להיות פחות יציבה מממשלת רוב, מכיוון שהאופוזיציה תמיד יכולה להפיל את הממשלה בהצבעה פשוטה של אי אמון. כמו כן, לעתים קרובות נטען כי ממשלת מיעוט אחראית פחות מכיוון שהמנהיג יכול לחמוק מאחריות ולכוון אצבע מאשימה כלפי האופוזיציה. עם זאת, ממשלת מיעוט נוטה להיות פחות דומיננטית בפרלמנט מכיוון שהיא דורשת לעתים קרובות פשרה בין הצדדים השונים כדי להבטיח את מעבר החקיקה (Ayush 2020 ; Banerjee, n.d.). פרלמנט תלוי לאחר בחירות הופך הקמת ממשלה לאתגר אמיתי שכן כלל לא ברור מי אמור להיות ממונה לראשות הממשלה. יחד עם זאת, פרלמנט תלוי אינו מצב נדיר בדמוקרטיה פרלמנטריות ובאופן מפתיע במקרים מסוימים הביא ליצירת ממשלות יציבות בעלות השלכות שליליות מעטות (Kalitowski 2008). תופעת הפרלמנט התלוי היא תופעה נפוצה במדינות רבות. בקנדה משך כהונה ממוצעת של ממשלה היא שנה וארבעה חודשים, רוב הממשלות בקנדה לא שורדות מעל לשנתיים. בין השנים 1963 ל 1966 התקיימו בקנדה 3 בחירות כלליות שהיו מבוססות פרלמנט תלוי. כמו כן, בדנמרק 90% מהממשלות שהוקמו מאז 1945 הביאו לפרלמנט תלוי. באיטליה יותר ממחצית מהממשלות שהוקמו היו מפרלמנט תלוי. בנוורגיה, בשוודיה וברוב מדינות מערב אירופה יש היסטוריה של פרלמנט תלוי. בגרמניה בשנים 1998, 2002, 2005 בשלוש מערכות בחירות ברצף הוקמה ממשלה כפרלמנט תלוי (Bose 2013; Mahendra 2000 ; Banerjee, n.d.).

בכל מקרה בו מופעל עקרון הפרלמנט התלוי יניב תוצאה מעט שונה אך לרוב יתרחשו אחד מתוך ארבעת

התרחישים הבאים: (Kalitowski 2008)

1. הקמת ממשלת מיעוט חד מפלגתית בעלת תמיכה חיצונית הפועלת על פי תוכנית מוסכמת.
2. הקמת ממשלת מיעוט חד מפלגתית לא יציבה השורדת מיום ליום.
3. הקמת קואליציית רוב.
4. פיזור הפרלמנט.

המדינות השונות בהן קיים עקרון הפרלמנט התלוי פועלות על פי כללי הכרה שהם העקרונות החוקתיים הקובעים מיהו השחקן אשר ממנו יבקשו להרכיב את הממשלה. כלומר, ההחלטה מי יקבל את התפקיד ובאיזה סדר שחקנים שונים מוזמנים לקחת על עצמם תפקיד זה. לכללים חוקתיים אלו יש השלכות פוליטיות: הם מתנים את ההסתברות איתה מפלגות שונות נכנסות לממשלה ומשפיעות על רוב בממשלה ומעמד קואליציוני (Schleiter, Belu, and Hazell 2017).

כללים אלו משתנים במספר מישורים: (Schleiter, Belu, and Hazell 2017)

1. הכוח ליעד את תפקיד מרכיב הממשלה יכול להיות בידי הפרלמנט עצמו או לערב את ראש המדינה (המלוכה או נשיא).
2. שיקול הדעת של שחקנים אלו בבחירת השחקן שירכיב את הממשלה עשוי להשתנות. במדינות מסוימות לשחקנים אלו מעט מרווח תמרון כי הבחירה מוכתבת על ידי חוקי יסוד או מנהגים מבוססים. במדינות אחרות החוקים פחות מחייבים המאפשרים לשחקנים חופש בחירה רחב יותר.
3. מעמד המשפטי של חוקים אלו עשוי להשתנות והם יכולים ללבוש צורה של חוק יסוד או חוקה.

מחקרים השוואתיים במדע המדינה מזהים שישה עקרונות המיושמים בעת בחירת שחקן להרכבת הממשלה

כאשר מעורב בבחירה זו שחקן נוסף מחוץ לפרלמנט: (Schleiter, Belu, and Hazell 2017)

1. **עקרון הרוב** – עקרון ברור הנחשב למוסכמה חוקתית. ממשלות השומרות על רוב פרלמנטרי בבחירות לרוב יוכלו להמשיך בתפקיד ובהינתן רוב למפלגה אחרת יזמין הריבון את ראש המפלגה להרכיב ממשלה.
 2. **כלל ההמשכיות** – כאשר אין צד המשיג רוב כולל, עקרון הרוב אינו יכול לחול ולכן יש להפעיל מוסכמות חלופיות. בנקודה זו ישנה הבחנה בין משא ומתן בלתי פורמלי לבין כללי הכרה פורמלית. מבחינה לא פורמלית כל צד יכול לנהל משא ומתן עם כל גורם אחר בנושא הרכבת הממשלה בפרלמנט תלוי. יחד עם זאת, על חוקי ההכרה הרשמיים לקבוע לאיזה שחקן יש את זכות הראשונים לנסות להקים ממשלה, לאחר משא ומתן ולהביא זאת להצבעת אמון בבית המחוקקים.
 3. **עקרון הכבידה** – בפועל, פתרון קונפליקטים אלו לעיתים קרובות תלוי בשלב הבא ברצף הקמת הממשלה. למשל, אם המכהן אינו מרכיב את הממשלה החדשה הריבון יזמין את האדם שנראה לו כסביר ביותר למילוי תפקיד ראש הממשלה ובעל הסיכוי הגבוה ביותר להקמת ממשלה.
 4. **עקרון הריבוי** – רוב הדמוקרטיאות האירופאיות נשלטות באופן קבוע על ידי קואליציות הנותנות עדיפות לעיקרון הריבוי, הקובע כי המפלגה הגדולה ביותר צריכה להיות הראשונה למנות שחקן להרכבת ממשלה. רק במידה ושחקן זה נכשל, המנדט יעבור למפלגה השנייה בגודלה, לשלישית וכך הלאה. עקרון זה מהווה עקרון דמוקרטי ברור על ידי התייחסות לחלוקת המושבים בפרלמנט כקובע את סדר השחקנים המוזמנים להקמת ממשלה.
 5. **עקרון האשמה** – על מפלגת האופוזיציה האחראית להפלת הממשלה להקים את הממשלה הבאה.
 6. **העיקרון הפלסביטי** – עקרון המכתיב כי המפלגה עם הגידול הרב ביותר בהצבעות מקבלת את ההזדמנות הראשונה להרכיב ממשלה. עקרון זה לעיתים מיושם במדינות דמוקרטיות אירופאיות כאשר נראה כי המפלגה שזוהתה על פי עיקרון הריבוי פסולה, כי אחוז ההצבעה לה קפא או ירד מהבחירות הקודמות.
- השלכות אפשריות לקיום עקרון הפרלמנט תלוי:** (Ayush 2020 ;Banerjee, n.d.)
- **אי יציבות פוליטית** – פרלמנט תלוי מביא לחוסר יציבות פוליטית. המפלגה הגדולה מחפשת שותפות להרכבת הממשלה והשותפות הפוטנציאליות מקיימות משא ומתן שנמשך גם לאחר הקמת הממשלה. באופן זה ישנו חוסר ביטחון לגבי עתיד המדינה וזו הנקודה בה הציבור מרגיש שהונו אותו כאשר המפלגות השונות יוצאות נגד הבטחות הבוחר כדי להיכנס לקואליציה.
 - **אי יציבות כלכלית** – לפרלמנט תלוי עשויה להיות השפעה רעה על המסחר במדינה. תכנון נכון של מסחר מצריך תכנון אסטרטגי ובהיעדר ממשל יציב מתעוררות בעיות בהליך קבלת ההחלטות. כך למשל, בהודו לאחר בחירות 2004 שהסתיימו בפרלמנט תלוי שוק המניות צנח ב-900 נקודות ובכך הביע השוק את מורת רוחו מתוצאות הבחירות והצורך בשלטון יציב.
 - **ממשלת מיעוט** – ברוב המקרים לממשלות מיעוט אין את היכולת להפעיל את כוחן כראוי, קיים סכסוך מתמיד עם מפלגות האופוזיציה מה שעורר תחושת חוסר יציבות תמידית. קואליציה שלטונית בלתי יציבה עשויה לספק את צרכי קבוצת התמיכה שלה לטווח הקצר אך לא לפעול לאינטרס האומה הכללי מה שישאיר חובות גבוהים ליורשים.
 - **יצירת מגמה מתמשכת** – לרוב פרלמנט תלוי הוא בלתי נמנע בבחירות הבאות שכן המפלגות הגדולות לרוב מתפצלות לסיעות שונות ויתכן ומוקמות מפלגות אזוריות, כתוצאה מכך משתנה חלוקת קולות שלא תביא ליציבות שלטונית גם בבחירות הבאות.

פתרונות אפשריים לבעיית "פרלמנט תלוי": (Ayush 2020 ;Banerjee, n.d.)

- **מערכת דו מפלגתית** - שינוי שיטת הבחירות במדינה לשיטה שתיצור מערכת דו מפלגתית. לדוגמה - בהודו יש מפלגות פוליטיות רבות, החוק ההודי קובע כי כל מפלגה בעלת דומיננטיות ביותר מארבע מדינות מכונה מפלגה לאומית. במערכת הבחירות בהודו משתתפות בבחירות גם המפלגות הלאומיות וגם האזוריות ורבים טוענים שזה מה שהופך את הודו לדמוקרטיה הגדולה ביותר בעולם. יחד עם זאת פרלמנט תלוי עשוי להוות פגיעה בדמוקרטיה, כך שפתרון לבעיית הפרלמנט התלוי - ביטול המפלגות האזוריות והתמקדות בשתי מפלגות פוליטיות שיתמודדו בבחירות בינן לבין עצמן מכאן ואילך.
- **מערכת הצבעה בשני שלבים** – במערכת זו מתקיימות שתי מערכות בחירות. בבחירות הראשונות נבחרים שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר ואז מתקיימות בחירות נוספות לבחירה בין שני מועמדים אלו. הליך זה אומץ על ידי צרפת שם פרלמנט תלוי היה תופעה קבועה אך המצב השתנה לאחר שינוי שיטת הבחירות.
- **איסור להקמת קואליציית פוסט בחירות** – במשטרים רב פרלמנטריים קיימת תופעה לחיבורים ובריתות שלא היו קיימים טרום הבחירות, לעיתים עם שותפים עם אינטרסים שונים, זאת רק כדי להחזיק בשלטון. באם לא יהיה ניתן להקים קואליציית פוסט בחירות המפלגות יאלצו להקים קואליציית טרום בחירות חזקה ויציבה מה שעשוי לפתור את בעיית הפרלמנט התלוי.
- **השלכות הצבעת אי אמון** – במדינות רבות במקרים של פרלמנט תלוי הצבעת אי אמון מפילה את הממשלה הנבחרת והמדינה יוצאת לבחירות חדשות (כך במקרה של הודו). במדינות כמו גרמניה, ספרד ואיטליה הצבעות אי אמון משאירות את הנבחר בשלטון עד שקמה קואליציה חלופית, מה שמונע בחירות נוספות. נעבור כעת לבחון מספר מקרים בולטים של הופעת דגם זה ואת הדרך בה היותו של הפרלמנט תלוי השפיעה על משילות הממשלה.

2.1.1 בריטניה היבט מכריע במערכת הממשל הבריטית הוא שהממשלה חייבת לקבל את אמונו של בית הנבחרים. לרוב, מפלגה אחת זוכה ברוב המושבים והיא זו שתרכיב את הממשלה. כאשר הבחירות יניבו תוצאות בהן אין מפלגה בעלת רוב מושבים נוצר "פרלמנט תלוי". דוגמה לכך ניתן לראות בבחירות הכלליות במאי 2010 וביוני 2017 ומספר פעמים נוספות במהלך המאה ה-20 (Maer and Kelly 2017). כפי שהוזכר לעיל, ניתן לפתור סיטואציה זו על ידי הסכמים קואליציוניים או הקמת ממשלת מיעוט אך אם אף מפלגה או קבוצת מפלגות לא מצליחה להקים ממשלה, עשויים להפעיל בחירות כלליות לפי חוק 2011. לפי חוק זה הצבעה לבחירות כלליות צריכה להיות מוסכמת על ידי לפחות שני שלישי מבית הנבחרים או במידה ועוברת הצבעת אי אמון ולא מוקמת ממשלה חדשה תוך 14 יום. כאשר מתקיימות בחירות כלליות הממשלה נשארת בתפקיד במהלך תקופת הבחירות עד אשר ברור מי יוכל להרכיב ממשלה (Maer and Kelly 2017).

מדריך הקבינט הבריטי מציין כי בפני ראש ממשלה מכהן שלא זוכה ברוב קולות בבחירות הכלליות עומדות שלוש אפשרויות: משא ומתן עם מפלגה נוספת או מספר מפלגות להקמת קואליציה; ניסיון למשול עם מיעוט חברי פרלמנט; להתפטר (לרוב כאשר ניסיון המשא ומתן להקמת קואליציה נכשל) ולהמליץ שמנהיג המפלגה הגדולה ביותר באופוזיציה יוזמן לנסות להקים ממשלה. גם לו נשמרות שתי האפשרויות הראשונות ("The Cabinet Manual" 2011). הבחירות שנערכו בבריטניה ב-6 למאי 2010 הסתיימו ב"פרלמנט תלוי"

זאת לאחר 36 שנים שלא התרחש מצב שכזה במדינה. המפלגה השמרנית זכה במרבית הקולות (305), הלייבור ב-258 קולות והדמוקרטים הליברלים ב-57 קולות. ראש הממשלה המכהן גורדון בראון, ראש מפלגת הלייבור, נשאר בתפקיד בזמן שהתנהל משא ומתן בין המפלגות שתוצאתו הייתה הסכם קואליציוני בין השמרנים לדמוקרטים ליברלים ב-12 במאי מה שהביא את דויד קמרון להקים את הממשלה ולעמוד בראשה (Madden 2010).

2.1.2 הודו

פרלמנט תלוי יושם לראשונה בהודו בבחירות שנערכו בשנת 1989 והחל משנה זו כמעט כל מערכת בחירות במדינה הסתיימה בתוצאה זהה. הסיבה לכך היא שעם הזמן המפלגות האזוריות הולכות ומתחזקות בפוליטיקה הלאומית. בבחירות 1989 למפלגות האזוריות 27 מושבים בבחירות הכלליות, ב-1991 51 מושבים, ב-1996 129 מושבים, ב-1999 158 מושבים וב-2004 159 מושבים. באופן זה, המפלגות הלאומיות לא הצליחו ליישם את עקרון הרוב. דבר זה מצביע על כך שמפלגות אזוריות ממלאות תפקיד דומיננטי בפוליטיקה הלאומית ולעיתים אף קואליציה בה חברות גם מפלגות אזוריות אינה צולחת. כך למשל, בבחירות 2009 ברית UPA בראשות הקונגרס הלאומי ההודי כמעט וזכתה לבדה ברוב המושבים אך לא הצליחה לייצר ממשלה יציבה והחל מבחירות אלו חלה מגמת ירידה במספר המושבים בהן זכו המפלגות האזוריות.

גורם עיקרי למצב זה הוא אחוזי הצבעה נמוכים מאוד בבחירות. בהודו אחוז הצבעה הממוצע עומד על כ-60% בלבד ב-15 הבחירות האחרונות. במצב של אחוז הצבעה כה נמוך וגדילה עקבית של מפלגות האזוריות מצב פרלמנט תלוי הוא בלתי נמנע. מה שמסבך יותר את המצב הוא העבודה כי החוקה ההודית אינה מתייחסת למצב פרלמנט תלוי (Banerjee, n.d ; Mahendra 2000 ; Swain 2008 ; Bose 2013).

2.1.3 אוסטרליה

עד בחירות 2010 היוותה אוסטרליה המדינה היחידה המבוססת שיטת משטר בריטית בעלת ממשלת רוב יציב. עד אותו זמן כל המדינות הנשענות על שיטה זו "נפלו" אחת אחר השנייה למצב פרלמנט תלוי. באוסטרליה לראשונה מ-1940 בחירות 2010 הביאו למצב של בית תחתון תלוי ופרלמנט מפוצל. הסיבה לכך היא הצלחת מפלגת "הירוקים" שמשכה 1 מתוך 9 קולות. זאת למרות שבאוסטרליה קיימת שיטת בחירות "הצבעה אלטרנטיבית" המעניקה יתרון ייחסי למפלגות הגדולות (Dunleavy 2010). תוצאות אלו התפרשו כנקודת ציון יוצאת דופן בהיסטוריה הפוליטית באוסטרליה (Curtin 2018). בעקבות תוצאות בחירות 2010 שלוש מפלגות עצמאיות יחד עם מפלגת הירוקים החליטו לתמוך בממשלת מיעוט בראשות מפלגת הלייבור מה שהעניק לממשלת הלייבור תמיכת רוב בבית הנבחרים. המשא ומתן בין המפלגות הגדולות לבין חברי הפרלמנט האחרים התקיים לאור הזרקורים הציבורי והתקשורת. אחת התוצאות שביקשו העצמאים והירוקים הייתה יציבות השלטון, וההסכם הקואליציוני קבע כי הפרלמנט צריך לכהן במלוא כהונתו. המשמעות היא שהבחירות הפדרליות הבאות יערכו בסוף 2013 (Madden and Horne 2010). ואכן השלים הממשל את כל כהונתו למרות הביקורת שהופנתה כלפי הממשלה וחברי האופוזיציה ("The Hung Parliament: Procedural Changes in the House of Representatives" 2013).

יחד עם זאת, ב-2018 נקלעה המדינה שוב למצב של פרלמנט תלוי, בפעם השלישית מאז 1940. למרות חוסר היציבות השלטונית החוקה האוסטרלית לא מספקת מענה לטיפול בבעיה זו ומדינה פועלת לפי מוסכמות בלתי כתובות. ממוחית לחוקה האוסטרלית, אן טוומי, ציינה שאם לאחר בחירות לא תהיה מפלגת רוב בבית הנבחרים, לראש הממשלה המכהן האחרון המחזיק באמון בית הנבחרים תהיה זכות להישאר בתפקידו ולנסות ולקבל את אמון בית הנבחרים בו שוב (Horne 2018).

2.1.4 שוודיה

בשוודיה, כמו הרבה ממדינות דמוקרטיות באירופה בעלות משטר קואליציוני יש העדפה לעקרון הריבוי בו המפלגה הגדולה צריכה להציע מרכיב ממשלה. כאשר ראש המפלגה הגדולה נכשל, יעבור הניסיון למפלגה השנייה בגודלה וכך הלאה. במצב של פרלמנט תלוי, הפרלמנט יבחר דובר, לרוב הוא יהיה ראש מפלגה הגדולה ביותר ולפי המלצותיו יבחר הפרלמנט את נבחר הציבור שינסה להקים את הממשלה. אך יש משמעות גם למספר ניסיונות הקמת הממשלה. חובה לערוך בחירות במידה והפרלמנט דחה ארבע הצעות למנות ראש ממשלה. החוקה השוודית מאפשרת בחירות חוזרות במידה ונכשלו ניסיונות הקמת הממשלה (Schleiter, Belu, and Hazell 2016).

בחירות 2010 הביאו לראשונה מזה שלושה עשורים לסיום תקופת כהונת ממשלת רוב יציב במדינה והובילו לשתי ממשלות מיעוט. יחד עם זאת, אין זו תופעה חדשה במדינה ורק 8 מתוך 37 הממשלות שקמו במדינה היו בעלות רוב. למרות זאת, ממשלת מיעוט פגעה רק לעיתים רחוקות ביציבות הממשל ובממשל אפקטיבי כאשר הנכונות לגשר על הפערים ולמצוא מכנה משותף לשיתופי פעולה בנושאי מדיניות מרכזיים, חלחלה לפוליטיקה במדינה. דבר זה אפשר לממשלות מיעוט לשלוט ללא חשש להיעלם. ובכל זאת, השינויים הדמוגרפיים, מדיניות ההגירה וכניסתה של מפלגת SD בעלת מדיניות נגד הגירה ב-2010 השפיעה על הנוף הפוליטי במדינה והפכה למשמעותית יותר ויותר לאורך השנים מה שהביא את שוודיה לכמעט משבר פוליטי בדצמבר 2014 כאשר הצביעה בעד הצעת התקציב של האופוזיציה (Haugland 2018). תוצאות בחירות 2018 שוב הביאו לפרלמנט תלוי, כאשר רק לאחר ארבעה חודשים בינואר 2019 הפרלמנט הצביע להעניק את הסמכות להקמת הממשלה לראש המפלגה הסוציאל דמוקרטית. זו מהווה עבורו כהונה שניה כראש ממשלת מיעוט. החלטה זו הביאה לסיומו של מבוי סתום שיצרה מערכת בחירות ללא הכרעה ברורה (Henley 2019).

לסיכום חלק זה, ניתן לראות כי תופעת הפרלמנט התלוי קיימת במקומות רבים בעולם הפרלמנטרי ובתקופות מגוונות. הראינו למעלה את הדגמים השונים שמדינות עושות בהם שימוש מול מצב זה. ככלל, ניתן לראות כי במקרים שציינו אותה מפלגה שהופכת להיות זו שמובילה את הפרלמנט גם ללא רוב שלטוני, למעשה פועלת באופן דינמי תוך יצירת פשרות מתמדת ומעבר ממשבר למשבר תוך תקווה לשרוד עד סוף תקופת הכהונה הקצובה בחוק. נעבור כעת לדגם מוכר אחר במשטרים פרלמנטריים להתמודדות עם מצבים כאלה והוא דגם "ממשלת המומחים".

2.2 ממשלת מומחים

ממשלות מומחים נקראות גם ממשלות טכנוקרטיות הן לא תופעה חדשה ונדירה במדינות דמוקרטיות פרלמנטריות וניראה כי בשנים האחרונות הן הפכו לצורת שלטון נרחבת במיוחד. מבחינה תיאורטית קשה למצוא הגדרה אחת לממשלת מומחים והספרות המקצועית בנושא לא רחבה. למרות זאת הצליחו חוקרים להגיע להסכמה על הגדרה ומאפיינים בסיסיים הנדרשים לצורת שלטון שכזו (McDonnell and Valbruzzi 2014; Pastorella 2016): ממשלת מומחים היא ממשלה המורכבת משרים מומחים לא מפלגתיים, בראשה עומד ראש ממשלה מומחה שאינו מפלגתי. ממשלה זו צריכה לכהן זמן ארוך דיו בכדי להביא לשינוי המצב הקיים (Pastorella 2016).

לממשלת מומחים שלושה מאפיינים בסיסיים: (קניג 2020)

1. העומד בראשה (ראש הממשלה) אינו פוליטיקאי ואינו מזוהה עם אף מפלגה.
2. חבריה, או חלק מחבריה הם שרים 'מקצועיים' שאינם פוליטיקאים ואינם מזוהים עם מפלגה.
3. היא בעלת 'חיי מדף' קצרים יחסית – כלומר האופק הפוליטי שלה מוגבל.

לממשלות מומחים ישנם שלושה סוגים עיקריים המובחנים לפי ההרכב הפנימי של המשלה ולפי אופי המנדט שלה: (קניג 2020 ; McDonnell and Valbruzzi 2014).

1. **ממשלה טכנוקרטית מובהקת** – בממשלה מסוג זה עומד ראש ממשלה שאינו פוליטיקאי מזוהה מפלגתית, שאר השרים אף הם מינויים "מקצועיים". לממשלה יש מנדט רחב – לאשר תקציב, לבצע רפורמות וככלל – לקדם מדיניות.

2. **ממשלת מעבר טכנוקרטית** – בממשלה מסוג זה עומד ראש ממשלה שהוא אינו פוליטיקאי ואינו מזוהה מפלגתית, שאר השרים או רובם אף הם אינם אנשי מפלגה, אבל – היא מתפקדת כממשלת מעבר זמנית עד לקיום בחירות חדשות. ולכן אין בידה מנדט רחב לבצע שינויים והיא מופקדת רק על ניהול העניינים השוטפים של המדינה ונושאים אד הוק. ממשלות כאלה ממונות בדרך כלל לאחר נפילת ממשלה באי אמון או בעקבות התפטרות ראש הממשלה וכאשר כבר נקבע מועד לבחירות חדשות. הרציונל להקמתן הוא למנוע מהממשלה היוצאת להמשיך ולכהן, תוך סכנה שתנצל את מעמדה כדי לשלוט על סדר היום לקראת הבחירות.

3. **ממשלת אחדות המונהגת על-ידי ראש ממשלה טכנוקרט** – בממשלה מסוג זה עומד ראש ממשלה שהוא אינו פוליטיקאי או מזוהה מפלגתית, אך שאר חבריה הם נציגים של מפלגות – בדרך כלל של שתי הגדולות בפרלמנט. לממשלות כאלה יש מנדט רחב – לאשר תקציב, לבצע רפורמות וככלל – ליישם מדיניות.

ממשלות מומחים אינה תופעה חדשה ונדירה במדינות דמוקרטיות פרלמנטריות וניראה כי בשנים האחרונות הן הפכו לצורת שלטון נרחבת במיוחד. מחקר השוואתי שנערך בשנת 2014 הראה 24 ממשלות מומחים שקמו במדינות האיחוד האירופי מאז אמצע המאה ה-20. בשנים שחלפו מאז אותו מחקר (2014) התווספו עוד שלושה מקרים בולטים של ממשלות מומחים: ביוון (2015), באוסטריה (2019-2020) ובאיטליה (2021). משך הכהונה של ממשלות מומחים הוא קצר יחסית: בין תקופה קצרצרה של חודש ועד ל-24 חודשים לכל היותר (קניג 2020 ; McDonnell and Valbruzzi 2014).

ממשלות מומחים במדינות החברות באיחוד האירופי, 1945–2021 (27 ממשלות):

תקופה בתפקיד	ראש הממשלה	מספר ממשלות המומחים	המדינה
30 בדצמבר 1992–17 באוקטובר 1994	ברוב	3	בולגריה
18 באוקטובר 1994–25 בינואר 1995	אינדז'ובה		
13 במרץ 2013–29 במאי 2013	רייקוב		
1 בפברואר 1998–17 ביולי 1998	טושובסקי	2	צ'כיה
8 במאי 2009–13 ביולי 2010	פישר		
29 בנובמבר 1957–18 באפריל 1958	פון פיאנדט	3	פינלנד
18 בדצמבר 1963–12 בספטמבר 1964	להטו		
13 ביוני 1975–21 בספטמבר 1975	לינמה		
12 באוקטובר 1989–23 בנובמבר 1989	גריבס	6	יוון
23 בנובמבר 1989–13 בפברואר 1990	זולוטאס		
13 בפברואר 1990–11 באפריל 1990	זולוטאס		
11 בנובמבר 2011–16 במאי 2012	פאפאדמוס		
16 במאי 2012–17 ביוני 2012	פיקרמנוס		
27 באוגוסט 2015–21 בספטמבר 2015	ת'אנו-כריסטופילו		
15 באפריל 2009–14 במאי 2010	בג'נאי	1	הונגריה
29 באפריל 1993–10 במאי 1994	צ'יאמפי	4	איטליה
17 בינואר 1995–17 במאי 1996	דיני		
16 בנובמבר 2011–27 באפריל 2013	מונטי		
13 בפברואר 2021–מכהן	דראגי		
29 באוגוסט 1978–15 בספטמבר 1978	נוברה דה קוסטה	2	פורטוגל
31 ביולי 1979–12 בדצמבר 1979	פינטאסילגו		
16 באוקטובר 1991–27 בספטמבר 1992	סטולוג'אן	5	רומניה
13 בנובמבר 1992–18 באוגוסט 1994	וקאריו		
19 באוגוסט 1994–1 בספטמבר 1996	וקאריו		
2 בספטמבר 1996–3 בנובמבר 1996	וקאריו		
21 בנובמבר 1999–26 בנובמבר 2000	איזרסקו		
3 ביוני 2019–7 בינואר 2020	בירליין	1	אוסטריה

מקור: עדכון המחברות ל- (קניג 2020 ; McDonnell and Valbruzzi 2014).

לאורך השנים עלו שאלות רבות על אופייה הדמוקרטי ותמיכת האזרחים בצורת שלטון של ממשלת מומחים. למרות שניתן להעביר ביקורת רבה על הדרך בה ממשלת מומחים מתמנה כמעין צעד שיש בו השעיה של הדמוקרטיה התעלמות מרצון הציבור, ניתן לומר כי עצם הזמניות, זמן השלטון הקצר וההגבלות במנדט של צורת שלטון זו מחלישים את הבעייתיות שטמונה בו (קניג 2020 ; Pastorella 2016). למעשה מבחינת אמות המידה לתפקוד ממשלות במדינות דמוקרטיות (היענותיות, ייצוגיות, לגיטימיות), ממשלות מומחים לא נופלות משל

ממשלות פוליטיות רגילות, אך זאת בעיקר בשל כך שאמות המידה הדמוקרטיות של ממשלות פוליטיות רגילות הולכות ונשחקות במהלך השנים. המחקר טוען כי ממשלות מומחים עולות ומתגברות בעיקר בגלל התרופפות המערכת המפלגתית בדמוקרטיה המערבית והיחלשות הקשר בין המפלגות לבין הבוחרים (Pastorella, 2016). בנוסף, ממחקרים שנערכו ניתן לומר כי על אף שהקמת ממשלות מומחים סותרת את רצון הציבור ואת בחירתו הדמוקרטית, אזרחים נוטים להפגין תמיכה בממשלות מומחים, בעיקר כאשר הם חווים חוסר אמון בפוליטיקאים עצמם או במערכת הפוליטית, מסיבות שונות כמו שחיתות ותרבות פוליטית ובעיקר במצבים בהם האזרחים פחות מעורבים פוליטית. למרות האמור לעיל ראו כי קיימים הבדלים ברמת התמיכה מצד האזרחים בממשלות מומחים בין המדינות השונות, בעוד ביוון ישנן התנגדויות לנושא במדינות כמו בולגריה, צ'כיה ורומניה מקבלים את הנושא באופטימיות רבה יותר (Bertsou and Pastorella 2017). כעת נסקור באופן מעמיק יותר מספר דוגמאות לממשלות מומחים במדינות שונות, נבחן את אופי הממשלה שקמה והרקע להקמתה.

2.2.1 איטליה - ממשלת צ'אמפי, 1993-1994

ממשלת צ'אמפי הייתה ממשלת אחדות מומחים שהונהגה על-ידי ראש ממשלה טכנוקרט, הקמת ממשלת המומחים הגיעה בעקבות התפטרותה של ממשלת אמאטו על רקע שורת פרשיות שחיתות שזעזעה מן היסוד את הממסד הפוליטי. מחאה ציבורית רחבה הביאה ללחצים למינויו של ראש ממשלה מקצועי לא-מפלגתי וצ'אמפי הסכים להתמנות לתפקיד. כמתחייב בחוקה, הממשלה המוצעת זכתה לאמון שני בתי הפרלמנט. ממשלת צ'אמפי כיהנה למשך כמעט שנה: מינויו של קרלו אזגליו צ'אמפי – כלכלן בעל שם ולשעבר נגיד הבנק המרכזי של איטליה – לראשות הממשלה הייתה תולדה של פשרה בין המפלגות הגדולות בפרלמנט. מרבית השרים בממשלה היו נציגים מטעמן של שתי המפלגות (הנוצרים דמוקרטים והסוציאליסטים). לממשלה היה מנדט ממושך להעביר רפורמות ולקדם מדיניות, לרבות רפורמה בשיטת הבחירות (קניג 2020).

2.2.2 צ'כיה - ממשלת פישר, 2009-2010

ממשלת פישר הייתה ממשלת מומחים מובהקת שכינה 14 חודשים. הרקע להקמתה הייתה נפילת ממשלתו של ראש הממשלה טופולאנק בהצבעת אי אמון במרץ 2009. טופולאנק הגיש את התפטרותו לנשיא וזה - לאחר התייעצות מינה את פישר לראשות הממשלה. מרבית המפלגות תמכו במינויו של פישר ושל ממשלת המומחים שלו וכמתחייב בחוקה, הממשלה המוצעת זכתה לאמון הפרלמנט. ראש הממשלה המומחה היה יאן פישר סטטיסטיקן במקצועו, הממשלה כללה 18 שרים, כולם אינם פוליטיקאים, אם כי הם מונו על-ידי המפלגות. לממשלה היה מנדט ממושך להעביר רפורמות ולקדם מדיניות (קניג 2020).

2.2.3 יוון - ממשלת פאפאדמוס, 2011-2012

ממשלת פאפאדמוס הייתה ממשלת אחדות מומחים שהונהגה על-ידי ראש ממשלה טכנוקרט, הקמת ממשלת המומחים הגיעה בעקבות המשבר הכלכלי החמור והוויכוח על תכנית הצנע של האיחוד האירופי אשר ערערו את הרוב הפרלמנטרי של ראש הממשלה פאפאדמוראו. ראש הממשלה ניהל שיחות עם מנהיגי האופוזיציה שהסכימו, בתמורה להתפטרותו מראשות הממשלה, לתמוך בכינון ממשלת אחדות שבראשה יעמוד מינוי מקצועי - פאפאדמוס. הוסכם שהתפקיד העיקרי של הממשלה יהיה לאפשר את המשך חבילת החילוץ של האיחוד האירופי עד לקיום בחירות חדשות.

ממשלת פאפאדמוס כיהנה במשך חצי שנה. מינויו של לוקאס פאפאדמוס – כלכלן בעל שם מעולם הבנקאות – לראשות הממשלה הייתה תולדה של פשרה בין שתי המפלגות הגדולות. כמעט כל שאר השרים בממשלה היו נציגים מטעמן של שתי המפלגות. לממשלה היה מנדט ממושך להעביר רפורמות, בעיקר כלכליות (קניג 2020).

2.2.4 איטליה - ממשלת מונטי, 2011-2013

ממשלת מונטי הייתה ממשלת מומחים מובהקת שכינה כ - 17 חודשים. הרקע להקמתה היה המשבר אליו נקלעה ממשלתו של סילביו ברלוסקוני, סביב סוגיית חבילת הסיוע של האיחוד האירופי. לאחר שאיבד את הרוב בפרלמנט, הגיש ברלוסקוני את התפטרותו לנשיא. לאחר זמן קצר מינה הנשיא את מריו מונטי לראשות הממשלה. מרבית המפלגות תמכו במינויו של מונטי ושל ממשלת המומחים שלו, "צעד הנכון בזמן הנכון". כמתחייב בחוקה, הממשלה המוצעת זכתה לאמון שני בתי הפרלמנט. ראש הממשלה המומחה היה מריו מונטי כלכלן במקצועו, הממשלה כללה 17 שרים, כולם אינם פוליטיקאים. לממשלה היה מנדט ממושך להעביר רפורמות ולקדם מדיניות (קניג 2020).

2.2.5 יוון - ממשלת ת'אנו-כריסטופילו, 2015

ממשלת ת'אנו-כריסטופילו הייתה ממשלת מעבר טכנוקרטית שתפקדה למשך פחות מחודש. הרקע להקמתה הייתה התפטרותו של ראש הממשלה אלכסיס ציפראס בעקבות עריקת חברים ממפלגתו ואיבוד הרוב הפרלמנטרי, על רקע אישור חבילת החילוץ השלישית של האיחוד האירופי ליוון. ציפראס ביקש מנשיא יוון לפזר את הפרלמנט ולקיים בחירות חדשות. לאחר הערכת המצב הפוליטי, אישר הנשיא את פיזור הפרלמנט, ומינה כראש ממשלת המעבר את ת'אנו-כריסטופילו. ראשת הממשלה הממונה הייתה וסיליקי ת'אנו-כריסטופילו משפטנית ונשיאת בית המשפט העליון, הממשלה כללה 21 שרים, כמעט כולם אנשי מקצוע בכירים משירות המדינה. לממשלה זו היה אופק פוליטי קצרצר והיא תפקדה כממשלת מעבר בעלת מנדט צר עד לקיומן של בחירות חדשות (קניג 2020).

2.2.6 אוסטריה - ממשלת בירליין, 2019

ממשלת בירליין הייתה ממשלת מעבר טכנוקרטית שתפקדה למשך כחצי שנה. הרקע להקמתה הייתה נפילת ממשלתו של הקאנצלר סבסטיאן בהצבעת אי אמון במאי 2019. הנשיא, כפי שהוסמך על-ידי החוקה, העביר את קורץ מכהונתו כראש ממשלה ומינה את בריגיטה בירליין להחליף אותו. בשונה מהמקרה האיטלקי שתואר לעיל וכמו שנהוג באוסטריה – הממשלה החדשה לא הייתה צריכה לקבל את אמון הפרלמנט כדי להתחיל לכהן. ראשת הממשלה הממונה הייתה בריגיטה בירליין משפטנית ונשיאת בית המשפט החוקתי, הממשלה כללה 10 שרים, כולם אנשי מקצוע בכירים משירות המדינה. לממשלה זו היה אופק פוליטי קצר והיא תפקדה כממשלת מעבר (מועד הבחירות נקבע עוד לפני תחילת כהונתה) בעלת מנדט צר ומוגבל להובלת שינויי מדיניות משמעותיים (קניג 2020).

2.2.7 איטליה - ממשלת דראגי, 2021

ממשלת דראגי היא מעין ממשלת אחדות מומחים בעוד שמריו דראגי עומד בראשה כראש ממשלה מומחה, רוב השרים הם פוליטיקאים מטעם מפלגות פוליטיות. מתוך 23 שרים רק 9 מהם מומחים שדראגי מינה. ממשלתו של דראגי קיבלה את אמון שני בתי הפרלמנט כמתחייב בחוקה ואף זכתה לאמון ציבורי רב, דראגי אף זכה לכינוי "סופר מריו" הודות לעבודתו הטובה בעבר כנשיא הבנק המרכזי של אירופה והצלחותיו.

בדצמבר 2017 הנשיא מטרה הביא לפירוק הפרלמנט האיטלקי מה שהוביל לסבב בחירות במרץ 2018, בבחירות אלו לא הייתה הכרעה ברורה ואף מפלגה לא הצליחה להקים קואליציה. לאחר תקופות ארוכות של משאים ומתנים גם קואליציות שהוקמו לא שרדו לאורך זמן ואיטליה נשארה ללא ממשלה יציבה תוך מצב קשה מאוד של משבר פוליטי, כלכלי ובריאותי, מה שהוביל להחלטה על הקמת ממשלת מומחים. ראש הממשלה המומחה הוא מריו דראגי כלכלן במקצועו, נגיד בנק איטליה לשעבר ונשיא הבנק המרכזי של אירופה לשעבר, הממשלה כוללת 23 שרים, רק 9 מהם אינם פוליטיקאים. לממשלה יש מנדט להעביר רפורמות ולקדם מדיניות, הבחירות הכלליות הבאות צפויות להתקיים בשנת 2023 אך צפויות להיערך מוקדם יותר, ככל הנראה בשנת 2022, כאשר יפוג המנדט הנוכחי של הנשיא מטרה (Dessi 2021).

אם כן, בניגוד לממשלות הממונות בתוך סיוואציה של פרלמנט תלוי הנאלצות לבצע מלחמת הישרדות מתמדת, ממשלות טכנוקרטים ממונות לפרק זמן קצוב, נהנות מאמון הסמכות הממנה, בפועל מגיעות לרמת תפקוד גבוהה בחלק לא מבוטל מהמקרים שסקרנו ואף נהנות מלגיטימציה ואמון ציבורי גבוה. נעבור כעת לדגם שלישי ואחרון הנהוג בפרלמנטים החוויים משבר קואליציוני: ממשלות מעבר.

2.3 ממשלת מעבר

ממשלת מעבר המכונה גם ממשלה זמנית, היא ממשלה שמכהנת בכדי למלא ריק שנוצר במערכת הפוליטית מסיבות שונות. לרוב בדמוקרטיות פרלמנטריות ממשלה שכזו תכהן בפרק זמן שבין נפילתה של ממשלה מכהנת ועריכתן של בחירות חדשות ובין פרק הזמן שבין הבחירות לכינון ממשלה חדשה (פוקס וקניג 2019). בדמוקרטיות פרלמנטריות הלגיטימציה של הממשלה לפעול ולהפעיל את סמכותה הביצועית מקורה מהאמון שהיא מקבלת מהפרלמנט. אולם ישנם "מחזורי חיים" פוליטיים בהם ממשלה אינה זוכה לאמון שכזה: בזמן שבין ההחלטה על פיזור הפרלמנט ליום הבחירות; בזמן שבין יום הבחירות למועד השבעת הממשלה החדשה; כאשר ממשלה מכהנת מפסידה בהצבעת אי אמון (מדובר בהצבעות אי אמון רגילות ולא קונסטרוקטיבי). במהלך פרקי זמן אלה חייבת לכהן ממשלה ולא יכול להיווצר מצב של ריק ללא ממשלה מכהנת. אומנם ממשלה זו ממשיכה לכהן בהיעדר אמון מהפרלמנט. במצבים שכאלה הלגיטימיות הדמוקרטית של הממשלה מוחלשת, דבר שעלול להוות בעיה בבואה של הממשלה להכריע בסוגיות מהותיות או מעוררות מחלוקת. על כן, בדמוקרטיות פרלמנטריות רבות עלו שאלות בנוגע להיקף הפעילות והסמכות של ממשלות מעבר (פוקס וקניג 2019).

ישנן דמוקרטיות שפיתחו הסדרים מיוחדים לנסיבות אלה המתכסים לשני עקרונות ראשיים:

עקרון ראשון – ממשלת מעבר אינה יכולה להתפטר. מגבלה זו נועדה למנוע מצב בו תישאר המדינה ללא ממשלה מתפקדת. עקרון זה קיים כמעט בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות, אפילו באלו שאין בהן אף הסדר אחר בנוגע לממשלת מעבר (פוקס וקניג 2019).

עקרון שני - ישנה ציפייה ממשלת מעבר להגביל את עצמה ולשמור על "סטטוס קוו". כלל הניתן עליה להימנע מקידום מדיניות, מחקיקה, ממינוי בכירים וכדומה (פוקס וקניג 2019). במילים אחרות, "ההנחה היא שלממשלות כאלה יש תוחלת חיים מוגבלת וחופש פעולה מוגבל" (Herman and Pope 1973).

ישנם שני שיקולים המצדיקים הגבלה של ממשלת מעבר: (וייל 2011)

הלגיטימיות הדמוקרטית – במשטר פרלמנטרי ממשלה מכהנת מתוקף אמון הכנסת. הלגיטימיות של הממשלה לשלוט, לפעול ולקבל החלטות נבעת מכך שהיא נשענת על אמון הכנסת. במצב של ממשלת מעבר זו ממשלה

שאינה נהנית מאמון הכנסת. במקרה זה הלכה למעשה הממשלה מכהנת ללא "מנדט מהעם". העדר אמון זה פוגע בלגיטימיות של ממשלה מסוג זה לפעול. בספרות אף מציינים כי ממשלה שלאחר הבחירות היא ממשלה הסובלת מבעיית לגיטימיות חריפה עוד יותר, זאת מאחר ו"העם אמר את דברו".

בעיית הנציג – במצבים בהם ישנו נציג ומיוצג עלולה חלילה להתעורר בעיה של נציג המנסה לקדם את האינטרסים שלו ולא של המיוצג. בממשלת מעבר חשש זה גובר שכן הנציגים עלולים לקדם את האינטרסים האישיים והפוליטיים שלהם כמקבלי החלטות ולא של ציבור הבוחרים. כך למשל לפני בחירות עלולים נציגים בממשלת מעבר לעשות שימוש במעשים שנועדו לקדם את מפלגות השלטון בבחירות כדוגמת כלכלת בחירות. גם לאחר הבחירות, ממשלה שאיבדה את השלטון עלולה לבצע "מחטף" של הרגע האחרון בכדי "להשאיר חותם" בדפי ההיסטוריה או בקרב פקידי המנהל הציבורי.

מרבית הדמוקרטיות בעולם (שלא כמו בישראל) מטילות מגבלות על ממשלות מעבר, מתוך תפיסה שממשלות שכאלה צריכות לשמור על סטטוס קוו ולהסתפק רק בניהול שוטף של ענייני המדינה ומתוך הבנה שמדובר בתקופה זמנית שבה לא ניתן לקבל החלטות בעלות משמעות, או כאלה שיכולות לסנדל את הממשלה הבאה (צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019). ההצדקה למגבלות כאלה היא כפולה: (א) שמירה על הסטטוס קוו של קו המדיניות האחרון שנהנה מהמנדט של הפרלמנט; (ב) מאחר וממשלה חדשה עשויה להתמנות תוך זמן קצר אין מקום לכבול אותה ליוזמות מחייבות של הממשלה הקודמת (פוקס וקניג 2019).

2.3.1 דמוקרטיות של דגם ווסטמינסטר

בדמוקרטיות בעלות מסורת שלטון בריטית ממשלות מעבר הן לרוב קצרות ועל כן קשה למצוא הסדרה מפותחת לנושא (פוקס וקניג 2019).

2.3.1.1 בריטניה

בבריטניה נהוגה שיטת הבחירות הרובית אשר נוטה ליצור רוב פרלמנטרי למפלגה יחידה ועל כן לרוב אין צורך במשא ומתן קואליציוני. שיטת בחירות זו הביאה למעברי שלטון חלקים ולפרקי זמן קצרצרים של ממשלות מעבר. כיום בבריטניה המגבלות המופיעות על ממשלת מעבר מנוסחות בתקנון הממשלה, בסעיף שכותרתו 'restrictions on government activity'. בין המגבלות מצופה ממשלות מעבר לדחות פעילויות וקבלת החלטות משמעותיות כמו הצהרה על מדיניות משמעותית חדשה או אימוצה; כניסה למחויבויות ארוכות טווח; אישור של מינויים בכירים בשירות המדינה, כל עוד דחייה של מינוי כזה לא תפגע באינטרס הלאומי או תביא לבזבז כספי ציבור. לגבי החלטות שאינן יכולות להידחות נכתב שעליהן להתקבל כהסדרים זמניים או לאחר התייעצות עם האופוזיציה (פוקס וקניג 2019).

2.3.1.2 אוסטרליה

באוסטרליה ישנה מוסכמה הקובעת שממשלת מעבר לא צריכה לקבל החלטות בנושאי מדינות משמעותיים ולא צריכה למנות מינויים לתפקידים בכירים (פוקס וקניג 2019).

2.3.2 דמוקרטיות רב-מפלגתיות

בדמוקרטיות רב-מפלגתיות בהן ניתן למצוא תהליך ממושך של הרכבת ממשלה ולכן עלולים להיווצר מצבים של פרקי זמן ארוכים בהם מכהנות ממשלות מעבר, ניתן למצוא הסדרה יותר מפותחת ומפורטת לנושא. כאשר מדובר בפרקי זמן כה ארוכים ברור שצריכות להתקבל גם החלטות שאינן סובלות דיחוי (פוקס וקניג 2019).

2.3.2.1 הולנד

בהולנד בזמן ממשלת מעבר ניתן לבצע השלמות חקיקה, הצגת תקציב ומינויים לתפקידים בכירים הנחוצים לתפקוד רציף של השלטון. אלה מתקבלים בשיתוף פעולה בין-מפלגתי (פוקס וקניג 2019).

2.3.2.2 בלגיה

בבלגיה, תקופות הקמת הממשלה מתארכות עד מאוד (לאחר בחירות 2010 תהליך הרכבת הממשלה התמשך כשנה וחצי), מה שהביא לריכוך של המוסכמות הנוגעות לפעילותן של ממשלות מעבר. אם בעבר נמנעו ממשלות מעבר מקידום חקיקה והכרעה בנושאים חשובים, כיום מקובל שהן יכולות להחליט בנושאים דחופים ולגבי התחייבויות בינלאומיות. יחד עם זאת, סוכם שהחלטות לגבי הוצאות תקציביות יתקבלו בהליכים מורכבים יותר שיהיו שקופים ונתונים לפיקוח (פוקס וקניג 2019).

2.3.2.3 פורטוגל

בפורטוגל הסדרת סמכויותיה של ממשלת מעבר מעוגנת בחוקה בסעיף 186.5 שקובע שממשלת מעבר "תגביל את עצמה רק לביצוע פעולות הנחוצות להבטחת הניהול של ענייני הציבור" (פוקס וקניג 2019).

2.3.2.4 דנמרק

בדנמרק הסדרת סמכויותיה של ממשלת מעבר מעוגנת בחוקה בסעיף 15 אך בניסוח פחות מגביל הקובע שעל ממשלה מעבר "לעשות כל מה שנחוץ כדי להבטיח פעילות רציפה של ענייני הציבור עד שהממשלה החדשה תיכנס לתפקיד" (פוקס וקניג 2019).

2.3.2.5 שוודיה ונורבגיה

בשוודיה ובנורבגיה אין התייחסות חוקתית לנושא אך ממשלות מעבר תמיד נמנעו מקידום חקיקה והגבילו את עצמן לעניינים מנהליים (פוקס וקניג 2019).

2.3.2.6 ישראל

בישראל חוק יסוד הממשלה סעיף 30(ב) קובע תחת הכותרת "רציפות הממשלה" כי "עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה... תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה". בנוסף נקבע בסעיף 30(ד) כי ממשלה המכהנת לפי סעיף 30(ב) רשאית למנות שרים מקרב חברי הכנסת במקום "שר שחדל לכהן", ואין צורך לשם כך באמון הכנסת (זאת בניגוד למנוי שרים במסגרת ממשלה רגילה) (חוק יסוד הממשלה, התשס"א-2001: סעיפים 30(ב), 30(ד)). נראה כי החוק אינו מגביל את סמכויותיה של ממשלת מעבר ולשיטתו עיקר הדבר הוא הצורך שלא ייווצר "וואקום משילות", מה שהבטיח בכל רגע נתון ועד להשבעת הממשלה החדשה, קיום ממשלה שיכולה לפעול באופן רציף ולמלא את כל תפקידי הממשלה. דבר זה גם נקבע במסקנות ועדת ברנזון משנת 1977 (פוקס וקניג 2019).

אולם לאורך השנים בית המשפט העליון בישראל נדרש מספר פעמים להחליט באשר לסוגיות הפעלת סמכויות כאלה ואחרות בממשלות מעבר שונות. גישתו של בית המשפט, באופן כללי, הייתה כי לפי לשון החוק ישנן מעט מאוד מגבלות על ממשלת מעבר ועם הזמן התגבשו הלכות באשר לאותן מגבלות. בבג"ץ וייס (2000) קבע בית המשפט כי "מתחם הסבירות" של ממשלת מעבר הוא מתחם צר יותר ועליה לנהוג באיפוק אלא אם קיים "צורך ציבורי חיוני בעשייה". בית המשפט הדגיש שחובת האיפוק הזו חריפה אף יותר לאחר הבחירות, בטרם הקמת ממשלה חדשה (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פד נה (2) 455 (2001)). בבג"ץ לנדשטיין (2005) קבע בית המשפט העליון כי ממשלת מעבר שאינה זוכה באמון הכנסת, מחויבת באיפוק בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת המעבר (בג"ץ 8815/05 עו"ד לנדשטיין נ' עו"ד שפיגלר (2005)) (פוקס וקניג 2019).

אם כן, ממשלות מעבר נועדו למעשה להוביל לאורך פרק זמן מוגבל של חילופי שלטון. נראה כי אם אכן פרק הזמן מוגבל וקצר הרי שאין בעיה מיוחדת עם מבנה זה. עם זאת, משבר פוליטי חמור כמו זה שראתה ישראל בין 2019-2020 שהוביל לתפקוד של ממשלת מעבר מתמדת שפעלה מול משברים בטחוניים, אפידמיולוגיים וכלכליים כמעט ללא מעצורים, מראה שיש לשקול מחדש את הדגם הזה, להטיל עליו מגבלות ולשקול חלופות לדגם זה ברגע בו תקופת כהונת ממשלה שאיבדה את אמון הכנסת הופכת להיות מתמשכת.

3. סיכום

בדמוקרטיה פרלמנטרית נדרשת הממשלה לקבל את אמונו של הפרלמנט בכדי לתפקד ולהתקיים ישנם מצבים בהם לא מתאפשרת הקמת קואליציה מצב המביא מדינות רבות לסבבי בחירות בלתי נגמרים ללא הכרעה ממשית וללא אפשרות להקמת ממשלה מתפקדת ויציבה. מקרים אלו הולידו שיטות שונות להתמודד עם המצב בניסיון להקים ממשלה כאשר אין אפשרות להקים ממשל קואליציוני, זאת במטרה לפתור את המשבר הפוליטי באותה מדינה ולהביא את המדינה למצב מתפקד ויציב ככל הניתן. בנייר עמדה זה הוצגו השיטות השונות הקיימות להקמת ממשלה אלטרנטיבית כאשר ממשל קואליציוני אינו אפשרי - פרלמנט תלוי, ממשלת מומחים וממשלת מעבר. ניכר כי שלושת השיטות שהוצגו מטרותן זהה – למצוא ממשלה אלטרנטיבית שתכנה, למנוע וואקום משילותי ולנסות ככל הניתן ליצור יציבות שלטונית מתפקדת.

עולה השאלה האם שיטות אלה מטיבות עם הדמוקרטיה או שמה פוגעות בה? בניתוח כל שיטה ושיטה ניתן לראות כי ישנו אלמנט מרכזי משותף שחוזר ומהווה תהייה האם אותה ממשלה אלטרנטיבית שמוקמת אכן מייצגת את רצון הבוחר וזוכה מלגיטימיות דמוקרטית?

ניתן לראות כי **ממשלות מעבר** לא זוכות בלגיטימיות דמוקרטית שכן אינן מקבלות את אמון הפרלמנט ובעיקר ממשלות מעבר לאחר תוצאות בחירות ושליטתן לא מהווה את רצון העם. לכן מדינות רבות בוחרות להגביל את סמכויות ממשלות מעבר, להקציב את זמן שליטתן ואת הנושאים בהם יוכלו לקבל החלטות. בנוסף להיבט שליטת ממשלת מעבר ללא לגיטימיות דמוקרטית, בשלטון ממשלת מעבר עולה החשש מקבלת החלטות שאינן לטובת הציבור והמדינה אלא לטובתם האישית והפוליטית של המפלגות השולטות מה שסייע להן בסבב הבחירות הקרוב.

בשיטת **ממשלת המומחים** עולה שאלת הלגיטימיות הדמוקרטית בכך שהקמת ממשלת מומחים מהווה השעיה של הדמוקרטיה והתעלמות מרצון הציבור, שכן העם אמר את דברו בבחירות ולמרות זאת מוקמת ממשלה אלטרנטיבית שלא מורכבת מאותם נציגי ציבור נבחרים. לכן הקמת ממשלת מומחים נעשית לזמן קצר ובאמצעות הגבלת סמכויות פעולה. מה גם שאמון הציבור במערכת הפוליטית ובפוליטיקאים עם השנים הולכת ופוחתת, ישנה התרופפות המערכת המפלגתית והיחלשות הקשר בין המפלגה לבוחרים מה שמחזק את אמון הציבור ותמיכתו בממשלת מומחים.

בשיטת **הפרלמנט התלוי** עולה שאלת הלגיטימיות הדמוקרטית בכך שהקמת הממשלה לא מבוצעת לרוב על ידי המפלגה הגדולה ביותר, מה שסותר את רצון הרוב. יתרה מכך פרלמנט תלוי מביא מפלגות לנהל משא ומתן לצורך הקמת קואליציות לאחר הבחירות מה שמביא לחיבורים פוליטיים ושיתופי פעולה בין מפלגות בעלות אינטרסים שונים שיתכן ויביא את נבחריו הציבור לקדם מדיניות הסותרת את ההבטחות לציבור ואת האידיאולוגיה

על בסיסה נבחרו. בנוסף, ניתן לראות כי ממשלות שהוקמו באמצעות פרלמנט תלוי במידה וכן הצליחו לכהן ולשלוט, נתקלו בקשיים משמעותיים כאשר התבקשו להכריע בסוגיות מהותיות וחשובות.

מהניתוח ההשוואתי שהוצג בנייר זה ניתן לראות כי מדינות שהשכילו להסדיר את שיטות אלו בחוקי המדינה באופן ברור וקבוע, זכו להצלחה רבה יותר של שימוש בשיטות אלה שכן ההסדרה, הקצבת הזמנים, קביעת סמכויות ועוד הביאה לצמצום הפגיעה ברצון הבוחר, בהליך הדמוקרטי ומביאה למצב בו שיטות אלו ממלאות את מטרותן העיקרית – מניעת וואקום משילותי ויצירת יציבות שלטונית. בדמוקרטיות פרלמנטריות בהן לא נדיר מצב של אי הצלחת הקמת קואליציה ראוי ורצוי להסדיר בחוקי המדינה את אופן השימוש בשיטות השונות וההתנהלות בזמן הקמת ממשלה אלטרנטיבית שכזו.

4. ביבליוגרפיה

- בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פד נה (2) 455 (2001).
- בג"ץ 8815/05 עו"ד לנדשטיין נ' עו"ד שפיגלר (2005).
- וייל, רבקה. 2011. "תקופת בין השמשות, על סמכויותיה של ממשלת מעבר." משפט וממשל יג: 167–223.
- חוק יסוד הממשלה, התשס"א-2001: סעיפים 30(ב), 30(ד).
- פוקס, עמיר, ועופר קניג. 2019. "ממשלה בהקפאה." המכון הישראלי לדמוקרטיה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2019. <https://www.idi.org.il/articles/27002>
- צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2019. "ממשלת מעבר - סמכויות, מגבלות ואחריות." המכון הישראלי לדמוקרטיה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2019. <https://www.idi.org.il/articles/28264>
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020. "משטר פרלמנטרי משופר לישראל." המכון הישראלי לדמוקרטיה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2020. <https://www.idi.org.il/articles/16359>
- קניג, עופר. 2020. "ממשלת מומחים - הפתרון לפלונטר הפוליטי?" המכון הישראלי לדמוקרטיה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2020. <https://www.idi.org.il/articles/30922>
- Ayush, Verma. 2020. "What Is 'Hung Parliament' and Its Impact on the Democracy." Pleadings Intelligent Legal Solutions. Pleadings Intelligent Legal Solutions. 2020. <https://blog.ipleaders.in/hung-parliament-impact-democracy/>.
- Banerjee, Alipak. n.d. "Hung Parliament - Parliament in India." Legal service india. Legal Service India. <https://www.legalserviceindia.com/article/1389-Hung-Parliament.html>.
- Bertsou, Eri, and Giulia Pastorella. 2017. "Technocratic Attitudes: A Citizens' Perspective of Expert Decision-Making." *West European Politics* 40 (2): 430–58.
- Bose, Sumantra. 2013. *Transforming India*. Harvard University Press.
- Curtin, Jennifer. 2018. "Independents Return and the 'Almost' Hung Parliament." *Double Disillusion: The 2016 Australian Federal Election*, 359–80.
- Dessi, Andrea. 2021. "On the Brink: Mario Draghi and Italy's New Government Challenges." Istituto Affari Internazionali. Istituto Affari Internazionali. 2021. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/brink-mario-draghi-and-italys-new-government-challenges>.
- Dunleavy, Patrick. 2010. "Every Key' Westminster Model' Country Now Has a Hung Parliament, Following Australia's 'Dead Heat' Election." *British Politics and Policy at LSE*.

- Haugland, Filip. 2018. "Sweden towards yet Another Hung Parliament: It's All about the Kingmaker." Global Risk Insights Know Your World. Global Risk Insights Know Your World. 2018. <https://globalriskinsights.com/2018/06/sweden-democrats-hung-parliament-kingmaker/>.
- Henley, Jon. 2019. "Sweden Gets New Government Four Months after Election." The Guardian. The Guardian. 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/18/sweden-gets-new-government-more-than-four-months-after-election>.
- Herman, Valentine, and John Pope. 1973. "Minority Governments in Western Democracies." *British Journal of Political Science* 3 (2): 191–212.
- Horne, Nicholas. 2018. "Hung Parliament 2018 - Continued." Parliament of Australia. Parliament of Australia. 2018. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2018/November/Hung_parliament_2018_-_continued.
- Kalitowski, Susanna. 2008. "Hung-up over Nothing? The Impact of a Hung Parliament on British Politics." *Parliamentary Affairs* 61 (2): 396–407.
- Madden, Cathy. 2010. "Hung Parliament." Parliament of Australia. Parliament of Australia. 2010. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2010/August/Hung_Parliament.
- Madden, Cathy, and Nicholas Horne. 2010. "Hung Parliament." Parliament of Australia. Parliament of Australia. 2010. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook43p/hungparliament.
- Maer, Lucinda, and Richard Kelly. 2017. "Hung Parliaments." House of Commons Library. House of Commons Library. 2017. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04951/SN04951.pdf>.
- Mahendra, Nagpal. 2000. "Problem of Hung Parliament in India." India: Dr. B. R. Ambedkar University. <https://shodhganga.inflibnet.ac.in/handle/10603/322548>.

- McDonnell, Duncan, and Marco Valbruzzi. 2014. "Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments." *European Journal of Political Research* 53 (4): 654–71.
- Pastorella, Giulia. 2016. "Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right." *Political Studies* 64 (4): 948–65.
- Schleier, Petra, Valerie Belu, and Robert Hazell. 2016. *Forming a Government in the Event of a Hung Parliament: The UK's Recognition Rules in Comparative Context*. Constitution Unit, School of Public Policy, University College London.
- . 2017. "Hung Parliaments and the Need for Clearer Rules of Government Formation." *The Political Quarterly* 88 (3): 404–11.
- Swain, Pratap Chandra. 2008. "Dynamics of The Indian Party System: The Emergence of Competitive Multi Party Coalitions." *The Indian Journal of Political Science*, 59–70.
- "The Cabinet Manual." 2011. UK Parliament. UK Parliament. 2011.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf.
- "The Hung Parliament: Procedural Changes in the House of Representatives." 2013.
Parliament of Australia. Parliament of Australia. 2013.
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/HungParliament.