

דמוקרטיה ומשילות

אמנון רובינשטיין*

- א. מבוא
- ב. הכשל של השיטה הפוליטית בישראל
- ג. מאזני ייצוגיות לשמירה על המשילות
 1. השיטה האנגלו-אמריקנית
 2. אזורים מרובי נציגים (Multi-Member Constituencies)
 3. אחוזי חסימה
 4. בונוס שלאחר בחירות למפלגה הגדולה ביותר
- ד. סיכום

הערה אישית: הכרתי את אמנון עברון לראשונה בגיל עשרים. למפגש זה הייתה השפעה גדולה מאוד על חיי ועל דרכי, כיוון שבאותה תקופה עמדו בפני שלוש אפשרויות: להירשם לבצלאל וללמוד ציור, ללמוד הנדסה בטכניון ולהיכנס לעסק המשפחתי, או ללמוד כלכלה ולעבוד בצד המשקי של עסק זה. פגשתי את אמנון, והוא היה זה ששכנע אותי ללמוד משפטים. רק לאחר מכן הוספתי גם לימודי כלכלה. באותה העת היה אמנון בשנה הרביעית ללימודי המשפטים ואני רק התחלתי את לימודי. המפגש הזה הוליד ידידות שהתלקחה מיד. בדרך כלל ידידויות מסוג זה דועכות מהר. אצלנו החזיקה הידידות מעמד כמעט חצי מאה, למרות מכשולים רבים ומבחנים קשים שהועמדה בהם. הוקסמתי מאמנון בגלל האופי המורכב של אישיותו, הידע שלו, והעובדה שהיה אדם רב-שכבתי. היו מעט דברים שהוא לא ידע והשנה שגרנו ביחד, בעת שהוא השלים את לימודיו באקדמיה למוסיקה ואני למדתי משפטים, הייתה מכרעת בחיי. למדתי להכיר בעזרתו את היכלה של המוסיקה הקלאסית. עד אז ידיעותיי בתחום זה היו שטחיות לחלוטין. דרכו הכרתי גם תחומים שונים בספרות ובפילוסופיה, שהיו רק חלק מאוקיאנוס הידע שהיה לו. אבל קסמו לא היה נעוץ רק בידע אלא בריבוי המרכיבים – הסותרים לעתים זה-את-זה – של אישיותו. אם מוסיפים לכך את חוש ההומור השובב והמיוחד שלו מתחילים להבין את ייחודו של האדם שהיה אמנון עברון. בשל כל הסיבות האלה, אף על פי שחלפו כבר שנתיים מאז מותו, קשה עליי הדיבור בלשון עבר.

* פרופסור בפקולטה למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה. מאמר זה מבוסס על הרצאה שניתנה בוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין לזכרו של עו"ד אמנון עברון. אני מודה ליואב פויזנר, עוזרי במרכז הבינתחומי הרצליה, על עזרתו בהכנת מאמר זה.

א. מבוא

לפני זמן קצר פסק בית הדין הרבני לערעורים¹ שהליכי גיור שונים של ישראלים אינם תקפים, אף על פי שנערכו על ידי הרב חיים דרוקמן והרב יוסף אביאור, שניהם רבנים מוכרים ומוערכים. חמור מכך, במקרים שבהם המתגיירת הייתה אם, שללה ההחלטה גם את יהדותם של הילדים. להחלטה זו של בית הדין הרבני, אין רוב בכנסת ואף יותר מכך – יש רוב שמתנגד לה. נראה, כי אילו היה נערך סקר בקרב חברי הכנסת, היה מסתבר כי רובם מתנגדים להחלטה ומבקשים לבטלה. הבעיה היא שבכנסת, לא שולט הרוב אלא המיעוט: ש"ס – שבלעדיה לא תיכון ממשלה – תטרפד כל יזמת חקיקה שתכשיר את הגיורים שנפסלו. כך נחרץ גורלם של אלפי ישראלים לא על ידי הרוב בכנסת, אלא על ידי מיעוט בתוך מיעוט – מיעוט חרדי בתוך המיעוט האורתודוקסי.²

הבעיה המתעוררת בפסילת הליכי הגיור היא רק דוגמה אחת של שלטון המיעוט. תופעה זו הנה אחת הבעיות המרכזיות של המשטר הישראלי. כך למשל, קיים כנראה, רוב בכנסת נגד ההיאחזויות הבלתי חוקיות ביהודה ושומרון. אפילו הליכוד אינו תומך בתופעה זו אשר מקבלת תמיכה ממיעוט קטן בימין הקיצוני. למרות זאת, התופעה ממשיכה להתקיים ואף תופסת תאוצה על אף הקשיים והנזקים הנגרמים לישראל בעקבותיה.

¹ תיק (גדול) 1-64-5489 פלוני, פלונית ופלוני נ' בית הדין הרבני באשדוד, תק-רב 2008 (1) 86 (2008). לעניין זה יפים דבריו של הרב אברהם גיסר מעופרה, המתאר את חברית הממשלתית עם החרדים: "הממשלה נתנה בידי החרדים את בתי הדין ואת מינוי הדיינים, את מדיניות הגיור ואת השליטה על חייהן של עגונות ומעוכבות גט, והם הממונים על מינוי רבנים ראשיים ועל אופייה היהודי של מדינת ישראל. זאת ועוד, הממשלה משלמת לקואליציה החרדית בפטור גמור מכל אפשרות תיאורטית של פיקוח על מערכת הלימודים וחיוב בתכנית ליבה כלשהי, ועל היותורים האלה נוסף עוד תקצוב נדיב. במקביל מתרחב הפטור הגורף משירות צבאי לכל מי שרק טורח לעבור את סף דלתה של ישיבה כלשהי. כל זה נמסר בידם של החרדים בתמורה לדבר אחד: שקט קואליציוני והשלמה עם תכנית מדינית, יהא מחירה אשר יהא, של הממשלה. כלומר, רשת ביטחון להישרדות פוליטית תמורת שליטה גמורה על יהדותה של ישראל". הרב אברהם גיסר "להתאפק ולהשתנות" ארץ אחרת 47, 9 (2008).

² ביקורת קשה על פסיקת בית הדין הרבני בעניין זה נמתחה גם ב"ארץ אחרת" – ביטאון המביא בעיקר את הדברים של הוגי דעות וכתבים מהמחנה הדתי-ציוני. במבי שלג "אתם רוקדים? הרבנות הראשית נגד העם היהודי" 46, 7 (יולי-אוגוסט 2008). כותבת בדברי העורך: "ההחלטה זו עלולה להביא להרס חייהם וזהותם של אלפי אנשים: הגרים וכל בני משפחותיהם. זאת, בנוסף להטלת דופי תורני והלכתי ברב חיים דרוקמן וברב יוסף אביאור על לא עוול בכפם, להוציא את העובדה שהם נחשבים ל'יותר מתונים בדיו', ולעובדת היותם בעלי השקפה ציונית ומחויבים לעתיד העם היהודי, דבר המשתקף בפסיקתם ההלכתית, זהו בוודאי חטא חמור ביותר". ניתן לצפייה בכתובת: www.acheret.co.il/bin/en.jsp?enDispWho=Issue%5E1103&enPage=ArticlePage&enDisplay=view&enDispWhat=object&enVersion=0&enZ one=Issue (נבדק לאחרונה ב-17.10.2009).

הפרדוקס הגדול ביותר בהקשר זה הוא ששלטון מיעוט זה נובע משיטת בחירות יחסיות האמורה לתת לכל מפלגה את משקלה בהשפעה על פי גודל הציבור הבוחר בה.

דמוקרטיה היא, בראש ובראשונה, הגשמת רצון הרוב. כאשר רצון הרוב אינו מתגשם, ישנה סכנה להתמוטטות המשטר הדמוקרטי. הדוגמה הקלאסית היא גרמניה של ויימאר. עד הבחירות ב-1930 היו הנאצים מיעוט קטן ולא משמעותי ברפובליקה של ויימאר. רק כאשר ממשלת ויימאר לא הצליחה לתפקד וממשלות החלו להתחלף ללא הרף, עלה כוחה של המפלגה הנאצית, ולבסוף היא הצליחה להגדיל בצורה ניכרת את ייצוגה ולהרכיב ממשלה בשנת 1933. השאר ידוע. איני מאמין שישאל נמצאת במצב דומה, אך ניתן להצביע על דוגמה אחרת, קרובה יותר לישראל: הרפובליקה הצרפתית השלישית הייתה למשל של חוסר יציבות וממשלות המתחלפות חדשות לבקרים. כאשר הצבא הגרמני פלש לצרפת במלחמת העולם השנייה, היא הייתה גוף פוליטי חלש ומנוון, ויש הסוברים כי היה קשר אמיץ בין חולשה זו לבין המפלה המהירה וכניעתה של צרפת.

חוסר היציבות הממשלי מסכן את הדמוקרטיה הישראלית. עם זאת, חשוב לזכור כי החברה בישראל היא חברה חזקה למדי. למרות הרושם שעלול להיווצר בשל דיבורים אופנתיים על התפוררותה הצפויה של ישראל, החברה הישראלית איתנה ומלוכדת סביב הרעיון הציוני.³ רוב המאמרים שנכתבו בעיתונות הבינלאומית לקראת שנת ה-60 לישראל, ציינו שישאל היא חברה איתנה, בעלת כלכלה משגשגת אבל עם משטר פוליטי חלש ומושחת. אכן, הפגמים בשיטה מסבירים את הפרדוקס הזה, את הסתירה בין החברה לממשל.

יש טענה ש"כל עם מקבל את הממשל הראוי לו", ואין כל משמעות אמיתית לשיטה הפרלמנטרית והממשלית הנוהגת בו. במשך שנים נטענה טענה זו על צרפת בנוגע לכל אחת מארבע הרפובליקות שלה. בשנת 1958 הביא דה גול, לחקיקתה של חוקה חדשה לצרפת. בעקבות חוקה זו הוקמה הרפובליקה החמישית, שהוכיחה כי בכוחו של שינוי משטרי לשנות את המדינה ואת כלכלתה. כך הוא הדין בגרמניה שלפני המלחמה: שיטת הבחירות של ויימאר הייתה אסון. השיטה, שהנהיגה אחוז חסימה (Electoral Threshold) של 0.5% בלבד, אפשרה לפוליטיקאים קיצוניים להיבחר לרייכסטאג ומשם להפיץ את משנתם המסיתה והמשלהבת. היו מלומדים שהזהירו מפני הסכנות הטמונות בשיטה זו.⁴ בדיעבד הוכח שאם הייתה מונהגת בווימאר שיטה אנגלו-אמריקנית בבחירות הרוות האסון של שנת 1930, הייתה

³ אלכסנדר יעקובסון "החברה הישראלית מול הנבואות על התפרקותה" **כיוונים חדשים** 18, 40, 56-55 (2008).

⁴ ראו מאמרו המעניין של אמוץ עשהאל "שיטה יחסית, כישלון מוחלט" **תכלת – כתב-עת למחשבה ישראלית** 31, 25 (2008).

המפלגה הסוציאל-דמוקרטית מכפילה את כוחה,⁵ ואילו המפלגה הנאצית, שכוחה עלה בבחירות אלה מ-12 ל-107 חברי בית, הייתה מצטמקת, וההיסטוריה היהודית והעולמית הייתה, קרוב לוודאי, נראית אחרת לגמרי.

שינוי שיטת שלטון אשר הביא לשינוי ממשלי מודגם גם בישראל עצמה. הרפורמה בשיטת הבחירה של ראשי רשויות מקומיות⁶ הנהיגה בחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות על ידי ציבור הבוחרים במקום בחירה על ידי חברי המועצה. שיטה זו שינתה, לדעתי, כליל את אורחות החיים של השלטון המקומי וביטלה את תופעת רכישת קולות חברי מועצה לצורך בחירת ראש רשות מקומית – תופעה שהייתה ידועה בשם כלנתריזם. אכן, לשיטה פוליטית – ובעיקר לשיטת בחירות – יש השפעה גדולה על האקלים החברתי ועל עצמתה או על חולשתה החברתית והכלכלית של המדינה.

ב. הכשל של השיטה הפוליטית בישראל

במשפט מתומצת ניתן לומר שהשיטה הישראלית אינה מקיימת את היסוד החשוב ביותר של כל דמוקרטיה: איזון בין ייצוגיות – דהיינו הצורך לייצג את רצונות הציבור במוסדות השלטון, לבין אפקטיביות – או לפי המונח שטבע פרופ' דוד נחמיאס: משילות⁷ – דהיינו היכולת של מוסדות השלטון לתפקד, לקבוע מדיניות, לפעול על פיה ולהיות אחראי על ביצועה בפני הבוחרים. בישראל נדחקה המשילות לקרן זווית, ורק לאחרונה החלו דיונים ציבוריים ואקדמיים בצורך בה. אך בלי מוסדות שלטון אפקטיביים – רשות מחוקקת ורשות מבצעת – לא רק שהתהליך הפוליטי משתתק, אלא גם האלמנט הייצוגי נפגע. כאשר אין אפקטיביות של המערכת הפוליטית, אין משמעות לבחירות ולכל התהליך הדמוקרטי.

יתר על כן, בהיעדר משילות, הדמוקרטיה עצמה בסכנה, שכן אם הרוב אינו יכול להביא לביצוע רצונו באמצעות נבחרים, הוא עלול להתפתות לנסות לממש את רצונו באמצעים אחרים. אכן, הניסיון מלמד שמשילות וייצוגיות משלימות זו את זו, ושתיהן הכרחיות לביסוסו של המשטר הדמוקרטי.

מובן מאליו שאין לבעיה זו פתרון אחד ויחיד. האיזון של שני היסודות הללו, משילות וייצוגיות אינו קל. למרות זאת, חשוב לציין שברוב רובן של הדמוקרטיות, ובעיקר בוותיקות שבהן, אומצה בדרך כלל פשרה שפגעה בייצוגיות לטובת המשילות. נזכיר בקצרה ארבעה "מאזני ייצוגיות" כאלה:⁸ השיטה האנגלו-

⁵ שם, בעמ' 43, ה"ש 23.

⁶ ס' 2 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ס"ח 211.

⁷ דוד נחמיאס, אשר אריאן ורות אמיר **משילות והרשות המבצעת בישראל** (2002).

⁸ במאמר זה אנו מתעלמים כליל מהשיטה הנשיאותית.

אמריקנית, שיטת האזורים רבי הנציגים, העלאת אחוז החסימה, שיטת הבונוס למפלגה הגדולה.

ג. מאזני ייצוגיות לשמירה על המשילות

1. השיטה האנגלו-אמריקנית

השיטה האנגלו-אמריקנית מקציבה לכל מחוז בחירה מקום אחד בפרלמנט או בקונגרס, והזוכה הוא לא מי שזכה ברוב, אלא מי שהוא הראשון שקיבל רוב יחסי (First Past The Pole). על פי שיטה זו, הזוכה במספר הקולות הגדול ביותר באזור בחירה נבחר לפרלמנט או לקונגרס גם אם אין לו רוב, ואין שום מנגנון של פיצוי באמצעות ייצוגם של אלה שלא זכו בייצוג בבית המחוקקים. בשיטה זו תמכו דוד בן-גוריון ויגאל ידן, ורצו להנהיגה בישראל. שיטה זו נותנת העדפה קיצונית ביותר לעניין המשילות על חשבון הייצוגיות. ברוב המקרים היא מולידה רוב בבית המחוקקים למפלגה אחת וכמעט תמיד ממשלה או ממשל של מפלגה אחת, ותוצאותיה עלולות לפגוע קשות באלמנט הייצוגי, ובמקרים קיצוניים אף להפוך רוב למיעוט ומיעוט לרוב. בבריטניה, מאז תום מלחמת העולם השנייה, התקיימו 17 מערכות בחירות. ככולן זכו מפלגות שקיבלו פחות מ-50% מקולות הבוחרים, דהיינו שרוב המצביעים לא תמכו בהם. אף יותר מכך, בשתי מערכות בחירות (בשנים '74 ו-'51) קרה דבר שיפליא כל מי שחונך על ברכי היחסיות: המפלגה שקיבלה פחות קולות מיריבתה היא שזכתה ברוב בפרלמנט ובראשות הממשלה.

תוצאות מערכות הבחירות באנגליה מאז תום מלחמת העולם השנייה:⁹

שנה	% קולות – % המושבים בפרלמנט	המפלגה השלטת
2005	55.2 – 35.3	לייבור ¹⁰
2001	62.5 – 40.7	לייבור
1997	63.4 – 43.2	לייבור
1992	51.6 – 41.9	שמרנים
1987	57.8 – 42.2	שמרנים
1983	61.1 – 42.4	שמרנים
1979	53.4 – 43.9	שמרנים

⁹ תודתי נתונה לפרופסור סיימון היקס מה-London School of Economics על שהעביר לרשותי את הנתונים שבטבלה זו.

¹⁰ בבחירות האחרונות ב-2005 הלייבור ניצח עם 35.3 אחוזים! – קצת למעלה משליש מהקולות.

שנה	% קולות – % המושבים בפרלמנט	המפלגה השלטת
אוק' 1974	50.2 – 39.2	לייבור
פבר' 1974	47.4 – 37.2	לייבור ¹¹
1970	52.4 – 46.4	שמרנים
1966	57.8 – 48.0	לייבור
1964	50.3 – 44.1	לייבור
1959	57.9 – 49.4	שמרנים
1955	54.8 – 49.7	שמרנים
1951	48.3 – 44.3	שמרנים ¹²
1950	50.4 – 46.1	לייבור
1945	61.4 – 49.7	לייבור

ארצות-הברית שונה מבריטניה. שורר בה משטר נשיאותי ולא פרלמנטרי, אך למרות זאת, בבחירות לנשיאות נותר שריד לשיטה הבריטית: מועמד שזוכה ברוב יחסי גורף את כל האלקטורים של המדינה הספציפית (פרט לשתי מדינות בהן האלקטורים מתחלקים באופן יחסי). בבחירות לנשיאות של שנת 2000, זכה ג'ורג' וו. בוש בבחירות, אף על פי שליריבו, אל גור, היה יתרון במספר קולות המצביעים. בוש זכה ב-47.87% מהקולות, ואילו גור קיבל 48.38%, אך לבוש היו 271 אלקטורים לעומת 266 שהיו לגור. הייתה זו הפעם הרביעית בתולדות ארצות-הברית שאירע היפוך יוצרות כזה (מצב זה חזר על עצמו גם בבחירות של 1824, 1876 ו-1888).

אלה הן תוצאות מקומות, וכותב שורות אלה מתנגד בכל תוקף לאימוצן בישראל. אך, עם זאת, אין להתעלם משתי עובדות חשובות: **האחת**, מדובר בשתי הדמוקרטיות הוותיקות ביותר בעולם שעמדו במבחנים פוליטיים קשים והצליחו לשמר משטר של דמוקרטיה דינמית. **השנייה**, כל הצעה להמיר את שיטת המשטר הזו בשיטה יחסית כלשהי נתקלת בהתנגדות עזה הנסמכת, לא פעם, על כישלון השיטה בישראל.

הנה כי כן, בשיטה האנגלו-אמריקנית – שיטה שאין לתאר אותה כרובנית, שכן מדובר ברוב יחסי המעניק שלטון – משולם מחיר יקר כדי להשיג משילות ואפקטיביות. אכן, מי שמתבונן ביסודות החברתיים של שיטה זו נוכח לדעת כי בנוסף לאמונה בצורך לייצג אזורים גאוגרפיים שונים – ניצבות שתי השקפות עולם: **ראשית**, תפקידה של הממשלה הוא למשול. על כן השיטה חייבת להיות כזו שתאפשר לרשות המבצעת למלא את תפקידה. **שנית**, להכרעה מהירה בין דעות מתחרות יש משקל סגולי, ומשום כך טוב לקבלה ולו גם במחיר של פגיעה בצדק

¹¹ השמרנים זכו ביותר קולות (37.9%), אך השלטון ניתן ליריביהם.

¹² הלייבור זכו ביותר קולות (48.8%), אך השלטון ניתן ליריביהם.

הייצוגי. זו אחת הסיבות שבגללן הן בבריטניה והן בארצות-הברית, כאשר קולות הבוחרים שקולים, מוטל מטבע כדי לקבוע הכרעה מידית. עוד חשוב לציין כי גם במהדורה הצרפתית של שיטה זו, שבה יש סיבוב שני כדי להבטיח שלמועמד הנבחר יהיה רוב בקרב ציבור הבוחרים, בכל זאת יש מיעוטים רבים שקולותיהם אבדו – הכול למען עקרון המשילות.

2. אזורים מרובי נציגים (Multi-Member Constituencies)

גם בדמוקרטיה הבוחרות על פי אזורי בחירה אשר בהם מועמדים מספר, ניתנת בדרך כלל עדיפות למשילות על חשבון הייצוגיות, שכן מפלגות קטנות אינן יכולות להתגבר על מכשול החסימה באזור. אם, למשל, יש ארבעה נבחרים במחוז הבחירה, מפלגה שלא זוכה ברבע מהקולות מאבדת את ייצוגה, אלא אם כן ישנו מנגנון ארצי של פיצוי. בדרך זו ניתן בונס גדול למפלגות הגדולות, וסיכוייה של אחת מהן לקבל רוב בפרלמנט גדלים בהתאם. גם כאן מוקרבת הייצוגיות על מזבח המשילות. לשיטה זו יש יתרון גדול מבחינת האיזון בין שני העקרונות. ככל שמספר המקומות במחוז הבחירה קטן יותר כך יש יתרון לעקרון המשילות ולהיפך. אם משלבים שיטה זו עם שיטה יחסית, ניתן להשיג איזון מתוכנן ומכוונן בין שתי השיטות.

3. אחוזי חסימה

ברוב הדמוקרטיות נקבע אחוז חסימה משמעותי במגמה כפולה: **מחד** גיסא, להרתיע אלמנטים קיצוניים מכניסה לפרלמנט ו**מאידך** גיסא לחזק את המפלגות הגדולות ואת יכולתן למשול. בשנת 1949 הייתה הרפובליקה הפדרלית הגרמנית חלוצה בעניין זה, כאשר קבעה אחוז חסימה של 5% (או לחלופין, שלושה נציגים שנבחרו במישורין ולא ברשימות מפלגתיות לבונדסטג). מה שהביא לקביעתו של אחוז חסימה כה גבוה היה הזיכרון המר של רפובליקת ויימאר ושיטת היחסיות הטהורה שלה בשילוב החשש מעלייה מחודשת של הנאיו-נאצים. מדינות אחרות בעלות שיטה פרלמנטרית-יחסית הלכו גם הן באותו כיוון. באירופה כיום יש מעט מדינות שבהן אחוז החסימה נמוך מ-13.4%

גם בשיטה של העלאת אחוז החסימה ישנה הקרבה של ייצוגיות לטובת עקרון

¹³ אחוז חסימה של למעלה מ-4% קיים במדינות האירופיות הבאות: מולדובה, פולין, רומניה, רוסיה, סרביה, סלובקיה, שוודיה, שווייץ, אוסטריה, בולגריה, הרפובליקה הצ'כית, גרמניה, איטליה, לטביה, אסטוניה, איסלנד, בלגיה, קרואטיה וגאורגיה. בדנמרק אחוז החסימה הוא 2%. ביוון ואוקראינה 3%. בהולנד ובפינלנד אין אחוז חסימה.

המשילות וגם כאן תוצאותיה עשויות להיות אכזריות ביותר: בטורקיה, עם אחוז חסימה של 10%, ובפדרציה הרוסית בשנת 1995, עם אחוז חסימה של 5%, הלכו לאיבוד קרוב למחצית הקולות בבחירות לפרלמנט! כמעט כל קול שני ירד לטמיון בשל אחוז החסימה.¹⁴ גם זו תוצאה אכזרית למדי והיא מובאת כאן רק כדי להבהיר עד כמה גבוה המחיר שמוכנות לשלם דמוקרטיה, כדי להשיג שלטון אפקטיבי. בישראל, עד לשנת 1992 היה אחוז החסימה 1%. אחוז חסימה זה הביא לאבדן של 55,505 קולות בבחירות של 1988. בשנת 1992 הועלה אחוז החסימה מ-1% ל-1.5%. העלאה זו הביאה לאבדן של 130,989 קולות בבחירות של 1992. בשנת 1996 אבדו 78,550 קולות בלבד, בשנת 1999 197,093 קולות ובשנת 2003 131,740 קולות. בשנת 2004 הועלה אחוז החסימה מ-1.5% ל-2%, ושינוי זה הביא לאבדן קולות של 182,688 קולות בבחירות של שנת 2006.¹⁵ על פי נתונים אלה, אפשר לראות שאף על פי שאחוז החסימה בשנת 1996 היה 1.5% לעומת 2% בשנת 2003, בשנת 1996 אבדו כ-65,000 קולות יותר משנת הבחירות של 2003. מכך ניתן להסיק שלא בכל מקרה נוצר קשר ישיר בין העלאת אחוז החסימה לבין כמות הקולות האבודים. בכל מקרה שיעור הקולות האבודים בישראל בשל אחוז החסימה איננו גבוה.

4. בונוס שלאחר בחירות למפלגה הגדולה ביותר

כדי להגביר משילות יש הנותנים בונוס למפלגה שקיבלה את מספר הקולות הגדול ביותר. הבונוס הפשוט יחסית, הוא כזה הקובע שהעומד בראש המפלגה הגדולה מקבל אוטומטית את תפקיד מרכיב הממשלה, או את תפקיד ראש הממשלה, מבלי שיצטרך לפני כן להרכיב קואליציה שיש לה רוב בפרלמנט. הצעה מסוג זה הועלתה

¹⁴ שיעור אבדן הקולות תלוי, כמובן, בגודל אחוז החסימה. אחוז החסימה הגבוה בטורקיה הותקף בבית המשפט האירופי לזכויות האדם, אך בית המשפט, ברוב דעות, אישר בהחלטתו מיולי 2007 את חוקתיותו של אחוז החסימה הגבוה בליווי הסתייגות רפה. בנוסף, שיעור הקולות האבודים תלוי גם בניסיונם של הבוחרים ובתחכומם. כך בבחירות ברוסיה ב-1995 עברו רק ארבע מפלגות את ה-5 אחוז וקיבלו בסך הכול רק 50.5% מקולות הבוחרים. ב-1999, לעומת זאת, עברו את החסימה שש מפלגות שזכו ב-81% מקולות הבוחרים. בבחירות שהתקיימו ב-2007 הועלה אחוז החסימה ל-7%, ומפלגות האופוזיציה האשימו את השלטון שצעד זה כוון כדי לחסל פוליטי. באוקראינה, בבחירות של 2006, עם אחוז חסימה של 3%, הלכו לאיבוד 22% מקולות הבוחרים. למרות אבדן הקולות, אחוז חסימה גבוה הפך להיות נורמה מקובלת. כאשר עברה ניו-זילנד לשיטת בחירות יחסית גם היא הנהיגה חסימה של 5%.

¹⁵ הנתונים נלקחו מאתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. ניתן לצפייה בכתובת: www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/Breaking_the_News_9.aspx (נבדק לאחרונה ב-16.10.2009).

בישראל גם על ידי צוות מומחים של המרכז הבינתחומי,¹⁶ ואף עלתה לכנסת כהצעת חוק.¹⁷ פתרון זה שומר על הייצוגיות, שכן הוא מאפשר לרוב בפרלמנט להפיל את הממשלה ולהציב אחרת במקומה.

בנוסף אחר, קיצוני יותר, הוא זה הניתן באיטליה וביוון למפלגה הגדולה ביותר. השיטה האלקטורלית מאפשרת למפלגות ליצור קואליציה לפני הבחירות. הקואליציה שתזכה במספר הקולות הרב ביותר בבחירות הכלל ארציות זוכה לתוספת מקומות בפרלמנט, כך שיהיה לה רוב מוחלט בפרלמנט.¹⁸ ושוב, בנוסף, הנהוג בשתי מדינות אלה – והנראה לכותב שורות אלה שלילי לחלוטין – מוצג כאן רק כדי להמחיש את המחיר הגבוה שמוכנות דמוקרטיות לשלם כדי להגביר את המשילות על חשבון עקרון הייצוגיות. אין לראות בדברים אלו כמוזן שום המלצה לגבי ישראל. אלה הם ארבעת "מאזני ייצוגיות" שכולם נהוגים במשטרים דמוקרטיים-פרלמנטריים – וזאת מבלי להזכיר את המשטרים הנשיאותיים – שתכליתם ותוצאתם הן חיזוק יכולת השלטון לתפקד. בדיון על כישלון המשטר הישראלי אסור להתעלם מהניסיון הבינלאומי הדמוקרטי.

¹⁶ "הצוות לממשל חדש בישראל" בראשותו של פרופ' אוריאל רייכמן, ובהשתתפותם של פרופ' דייב נחמיאס, פרופ' אלכס מינץ, פרופ' סיימון היקס מ-London School of Economics ושלושה מומחים מאוניברסיטאות בארצות-הברית, הוקם במסגרת הפרויקט של ממשל חדש בישראל והתמקד בשינוי שיטת הבחירות על מנת להגביר את יכולת המשילות והאחריות (Accountability) של מערכת השלטון. המלצותיו הוגשו לראשי המפלגות בכנסת בשנת 2006 מיד לאחר הבחירות לכנסת ה-17.

¹⁷ ס' 1(ג) להצעת חוק שינוי שיטת הממשל בישראל (חיזוק היציבות השלטונית), התשס"ז-2006, ניתן לצפייה בכתובת: www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1660.rtf (נבדק לאחרונה ב-16.10.2009). הצעה זו שלא עברה קריאה ראשונה, מציעה להטיל על ראש מפלגת הרוב את תפקיד ראש הממשלה. לעומת זאת, סעיף 37 של החוקה היוונית (The Constitution Of Greece), ניתן לצפייה בכתובת: www.hri.org/docs/syntax/syntax.html מציע להטיל את תפקיד מרכיב הממשלה על ראש המפלגה הגדולה ביותר, ובהיעדרו על ראש המפלגה הגדולה ביותר.

¹⁸ בבחירות האחרונות באיטליה, שנערכו באפריל 2008, קיבלה הקואליציה שבראשה עומד סילביו ברלוסקוני 47% מקולות הבוחרים, אך קואליציית המפלגות הגדולה ביותר קיבלה תוספת מקומות, כך שהגיעה ל-340 מקומות (מתוך 618 המקומות בפרלמנט), והרוב שלה שם הוא 55.5%.

ביוון הדין דומה: מפלגה המקבלת את הרוב היחסי של הקולות – בתנאי שהיא מקבלת לא פחות מ-41.5% – זכאית לרוב מוחלט בפרלמנט (151 מתוך 300 המקומות). בבחירות קודמות ניתן בנוסף זה בתנאים עוד יותר מקלים: מפלגה שצברה אחוז אחד לפחות יותר מזו שבאה אחריה, הייתה זכאית לו.

בשתי המדינות נמתחת ביקורת חריפה על בנוסים אלה, אך הפרלמנטים אימצו אותם מתוך רצון מוצהר לשמור על יציבות השלטון.

ד. סיכום

בישראל אין אף לא אחד מארבעת המאזנים שנדונו לעיל. אמנם קיים אחוז חסימה, אך הוא נמוך ועומד כיום על 2% בלבד; אין בחירות אזוריות; על בעל המפלגה הגדולה להוכיח שיש לו רוב בכנסת עוד לפני הרכבת הממשלה, וכמובן אין בונוס למפלגה הגדולה בפרלמנט. כל זאת אף שישראל ניצבת בפני סכנות קיומיות המחייבות החלטות מהירות – מצב ייחודי שאינו מתקיים באף לא אחת מהממשלות האירופיות הנזכרות לעיל.¹⁹ ישנה תופעה ישראלית ייחודית נוספת המקשה על הקמת ממשל אפקטיבי: המפלגות החרדיות, שהפכו מאז 1977 למפלגות לשון מאזניים, אינן מצויות בתוך הקונסנזוס הלאומי. בשנת 1977 אירעו שני מהפכים: לרוב זכור המהפך שנרשם לזכות הליכוד אשר עלה לשלטון במקום המערך. אולם המהפך האמיתי אירע, כאשר לראשונה היה צורך במפלגה חרדית כדי להקים ממשלה, והמחיר לכך היה כבד כבר מלכתחילה. הליכוד הלך לקראת "אגודת ישראל" בכל מה שקשור לשירות חרדים בצה"ל. במשבר של אביב 1990 נוצר מצב, שבו החלטה המתקבלת על ידי רב אחד בניו-יורק, עשויה היתה לקבוע את זהות הממשלה. לא נמצא מצב דומה לכך בעולם הדמוקרטי. המפלגות הקטנות באירופה, הנכנסות לתוך הקואליציה, הן בדרך כלל מפלגות שנמצאות בתוך הקונסנזוס ולא מחוץ למחנה. כאן בישראל מדובר בלשונות מאזניים שאינן שותפות לא בשירת ההמנון, לא בשירות הצבאי, ולא בהשקפה הציונית.

כיצד קרה תהליך זה? הקהילה הפוליטית, האקדמיה והעיתונות שמו דגש על זכויות – של פרטים ומיעוטים – ושכחו את העובדה שתפקיד הממשלה הוא למשול. חוסר האפשרות של הממשלה למשול הנו בעייתי. אין לרוב הבוחרים קול מכריע בכנסת. חישובי ההישרדות הקואליציונית נותנים בונוס עצום ל"לשונות המאזניים". מדוע הגיע אלינו המשבר במחצית השנייה של 60 שנות המדינה? מדוע לא חשנו בו בתקופת בן-גוריון? יש לזכור כי בתקופת בן-גוריון, מפא"י הייתה מפלגת ציר אחת ויחידה. היו משברים ובעיות, בדרך כלל על רקע דתי, אבל אפשר היה לקיים את הממשלה, שכן לא הייתה אפשרות פרלמנטרית לממשלה חלופית. מ-1977 אין

¹⁹ נהוג לקבוע כי רק הולנד דומה לישראל, שכן גם בה כל הארץ היא אזור בחירה אחד וגם בה הבחירה היא יחסית טהורה. אך יש הבדל אחד מהותי בין שתי המדינות: בהולנד אין נהוגה שיטה של בחירות מקדימות המחלישה עוד יותר את ההנהגה הפוליטית של המפלגות בישראל. אמת הדבר, בהולנד נהוגה שיטה שבה הבוחר יכול לסמן מועמד ברשימה המפלגתית המועדף על ידו. מועמד הצובר 25% מהקולות ייבחר לפרלמנט על חשבון מועמד שזכה בבחירה היחסית הטהורה. אך כפי שמציין רודי ב. אנדרווג, רק בודדים נכנסים לפרלמנט בעזרת טכניקה זו: בבחירות של 1998 ו-2003 נבחרו בצורה זו שני מועמדים (מתוך 150 חברי פרלמנט) ובבחירות של שנת 2002 נבחר כך מועמד אחד בלבד. ראו: Rudy B. Andrew, *The Netherland: The Sanctity of Proportionality*, in *THE POLITICS OF ELECTORAL SYSTEMS* 491, 494 (M. Gallegher & P. Mitchel eds., 2006).

מפלגת ציר ברורה, וכדי להקים את הממשלה זקוקים בדרך כלל למפלגות המצויות מחוץ לקונסנזוס. נכון: אישים גדולים מסוגלים להתגבר על כשלים כאלו גם בשיטה הפוליטית הקיימת. בן-גוריון, צ'רצ'יל, דה גול – הם דוגמאות לאנשים שקמים בתקופת מצוקה פעם ביוכל שנים. בימינו קשה למצוא מדינאי ברמתם שיוכל להתמודד עם מצוקותיה של התקופה הקשה העוברת על ישראל. שיטה פוליטית מיועדת להפעלה גם על ידי אנשים בינוניים, ולכן חשוב להכיר בעובדה שבדרך כלל נמצאים בכנסת ובממשלה אנשים כאלו, ויש לאפשר להם לתפקד ולבצע את מדיניותם. השיטה הנוכחית פשוט אינה מאפשרת להם לעשות זאת.

מה עושים? אין ספק כי החברה הישראלית והקהילה הפוליטית בה רגילות לשיטה היחסית וכה קשורות אליה, עד שאין מקום להעלות הצעות כלשהן המאמצות שיטה שאינה יחסית במהותה. גם הרכב החברה הישראלית על מיעוטיה – ערבים וחרדים – חייבת להבטיח ייצוג פרלמנטרי לכל רבדיה ומרכיביה. משום כך חייב להימצא הפתרון ב"מאזני יחסיות" שאינם פוגעים במהותה. "יחסיות מתוקנת" יכולה לשמור על העיקרון עצמו ולמתן את השפעותיה הקיצוניות של השיטה.

אילו היה מדובר בפתרון תאורטי, שאינו מתחשב באילוצים פוליטיים, הדרך הנכונה הייתה לאמץ שיטה מורכבת שבה חלק מחברי הכנסת נבחר בשיטה הקיימת, היחסית הטהורה, וחלק אחר היה נבחר באזורים רבי-נבחרים.²⁰ הריכוז הטריטוריאלי של האוכלוסייה הערבית והחרדית מאפשר זאת בלי לפגוע בייצוגם בכנסת, אך כל הניסיונות להנהיג בחירות אזוריות בשיטות כלשהן עלו בתוהו האינטרסים הפוליטיים של המפלגות הקטנות בכנסת, ואין להניח שמציאות זו תשתנה בעתיד הנראה לעין. יש לשמור רעיון זה להזדמנות נאותה בעתיד ולדחות את הטענה כי ישראל קטנה מדי לחלוקה לאזורים. דנמרק – שאוכלוסייתה קטנה מזו של ישראל – מחולקת לאזורים רבי-נבחרים, והשיטה חשובה לא רק בשל ייצוג אזורים גאוגרפיים, אלא בשל השפעתה המיטיבה על מיתון היחסיות.

היש פתרון אחר? יש שני פתרונות שניתן אולי להעבירם בכנסת בקלות יחסית אם המפלגות הגדולות יאזרו אומץ ויסכימו ביניהן על אימוצם: **הראשון** הוא העלאה

²⁰ בהרצאתו במרכז הבינתחומי ברב השיח "בחירות ומשילות" (14.12.2008) הציג פרופ' סימון היקס מהלונדון סקול אוף אקונומיקס, טבלה המחשבת את תוצאות הבחירות שנערכו בישראל בשנת 2006 אילו היו נערכות לפי שיטה אזורית על פי הנפות הקיימות כיום במשרד הפנים. על פי סימולציה זו ניתן לראות מספר נתונים מעניינים: **ראשית**, שום מפלגה שנכנסה לכנסת בבחירות 2006 לא נעלמה בסימולציה. **שנית**, קדימה ומפלגת העבודה היו זוכות יחדיו ל-13% נוספים והיו יכולות לבדן להקים קואליציה שכן הן היו עוברות את מחסום ה-50%. **שלישית**, הנפגעות העיקריות: היו המפלגות הבינוניות. הליכוד היה מפסיד 3%, האיחוד לאומי-מפד"ל היו מפסידים 5%, גיל ויהדות התורה 2% כל אחת ומרץ הייתה מפסידה 4 מתוך 5 המנדטים שלה. ש"ס הייתה זוכה ב-2% נוספים, וישראל ביתנו ב-1% אחד נוסף. המפלגות הערביות היו נותרות ללא שינוי. אני חייב תודה לפרופ' היקס על הרצאתו המאלפת.

מתונה של החסימה לשלושה אחוזים, במטרה כפולה למנוע כניסת שוליים קיצוניים לבית הנבחרים ולחזק במעט את המפלגות הגדולות – המתמודדות העיקריות על ראשות הממשלה. חשוב מכול הוא התיקון השני: הטלת תפקיד ראש הממשלה על ראש הרשימה הגדולה ביותר, לפני שירכיב קואליציה של 61 חברי כנסת. כמובן, ניתן יהיה להפיל ראש ממשלה כזה בהצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבית על ידי הצבעת רוב עבור ראש ממשלה אלטרנטיבי, אך התיקון המוצע ישחרר את ראש המפלגה הגדולה ביותר מהנטל הכבד של "רכישת" לשונות המאזניים לקואליציה שלו לפני הבאת הנושא להצבעת אמון בכנסת.

תיקון כזה, שהוצע כאמור לעיל על ידי חברי כנסת, יביא מזור חלקי, עם העלאת אחוז החסימה, לתחלואיה היותר קיצוניים של שיטה יחסית שאין בצדה – בניגוד לרוב הדמוקרטיות – מאזנים.