

פרק 1

שיטת הבחירות בישראל: דיאגנוזה

חן פרידברג, ניר אטמור, אנה קנפלמן

שיטות בחירה נועדו להשיג מגוון רחב של מטרות, שלעיתים סותרות האחת את רעותה. בסקירה זו נתמקד בחמש ממטרותיהן החשובות (אטמור, 2010; Gallagher, 2005; Reynolds, Reilly, and Ellis, 2005).

המטרה הראשונה היא קבלת תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת הייצוג בין המפלגות המתחרות. שיטת בחירות הוגנת תיצור התאמה בין העדפות הבוחרים (שיעור הקולות שבהם זכו המפלגות) להרכב הגוף הנבחר (שיעור המושבים של המפלגות בגוף הנבחר). יש שיטות בחירה שבהן ההתאמה תהיה רבה יותר (שיטות בחירה יחסיות – proportional systems), וישנן שיטות שבהן מידת ההתאמה תהא פחותה (שיטות בחירה רוביות – majority/plurality systems). המטרה השנייה היא ייצוג של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים. על שיטת בחירות ראויה לשקף את הרכב החברה בבית המחוקקים. מועמדים ומפלגות ייצגו את מגוון הדעות, האינטרסים והזהויות החברתיות, לרבות אלה של קבוצות מיעוט בחברה ושל אינטרסים מנוגדים הקיימים בציבור. גם במקרה זה יש יתרון לשיטת הבחירות היחסית אשר מאפשרת שיקוף נאמן יותר של מבנה החברה ופיזור ההעדפות, הערכים, האינטרסים והזהויות בקרבה.

המטרה השלישית – הייצוג הטריטוריאלי. במדינות רבות מבטיחה שיטת הבחירות את ייצוגם של אזורים שונים במדינה. סוג ייצוג זה בולט במיוחד במדינות שבהן קיימת חלוקה למחוזות חד-נציגיים המעודדים בדרך כלל קשר וזהות חזקים בין הנציג הנבחר לבין המחוז שבו הוא נבחר. טענה מקובלת היא כי קשר זה יוצר מוקד ברור של מחויבות בין נציג לבין בוחריו ומחזק את היענותו ואת מידת האחריותיות (accountability) שלו כלפי בוחריו. במקרה

זה יש יתרון לשיטת בחירות עם אזורי בחירה קטנים, אולם זו עשויה לעמוד בסתירה לצורך בייצוג יחסי המושג על ידי שימוש במחוזות בחירה גדולים. המטרה הרביעית היא היעילות השלטונית. מקובל לטעון כי לשיטת בחירות יש השפעה על היציבות הפוליטית והיעילות השלטונית (Duverger, 1954; Sartori, 1976). במשטרים הפרלמנטריים שבהם גורלן של ממשלות תלוי באמון הפרלמנט, אנו מצפים כי שיטת הבחירות תיצור תנאים להקמת ממשלה יציבה ובעלת כושר משילות. התפיסה המקובלת – הגם שהיא נתונה במחלוקת (Lijphart, 1999) – היא ששיטת בחירות רובית, אשר מקנה ייצוג יתר למפלגות גדולות ומתרגמת רוב קולות פשוט לרוב מוחלט של מושבים בפרלמנט, תורמת ליציבות ולמשילות יותר משיטת בחירות יחסית המאלצת הקמה של קואליציות רב-מפלגתיות.

המטרה החמישית היא הלגיטימיות של השיטה. שיטת בחירות ראויה צריכה לזכות באמון הציבור. משום שהבחירות הן מנגנון מרכזי בדמוקרטיה המודרנית הייצוגית, חיוני שהציבור יחוש כי תרגום העדפותיו לייצוג נעשה בדרך הראויה. כאן אין יתרון ברור לשיטה כלשהי. השיטה היחסית מתאימה במיוחד לחברות משוסעות, כאשר היא מעניקה לגיטימציה לשלטון הודות ליכולתה לשקף את המורכבות של החברה ולייצג מגוון רחב של דעות וקבוצות. אולם השיטה היחסית, המובילה לשלטון רב-מפלגתי קואליציוני, נתפסת גם ככזו המגבילה את יכולת המשילות ואת יציבות הממשלה. בסיס הלגיטימציה לשיטה הרובית, על עיוותי הייצוגיות שלה, הוא התפיסה כי היא יוצרת מוקד שלטוני ברור, יציב ובעל כושר משילות.

עולם האפשרויות של שיטות הבחירה הוא רב ומגוון. לא מדובר בהכרעות חד-משמעיות בין רוביות לבין יחסיות או בין שיטה המדגישה את המפלגה לעומת שיטה המדגישה את הייצוג האישי. כל שיטה משקפת מאזן בין הערכים או הצרכים השונים. גם בין החוקרים ניטש ויכוח על שיטת הבחירות הרצויה (Farrell, 2001; Bowler, Farrell, and Pettitt, 2005). שיטת הבחירות הראויה ביותר למדינה נתונה תהא זו אשר תצליח להשיג שילוב אופטימלי בין המטרות שהוצגו לעיל – למשל, הוגנות וייצוגיות מצד אחד ויציבות ומשילות מצד אחר – באופן שיתאים לחברה הנתונה.

מדינת ישראל אימצה שיטת בחירות דומה לזו שרווחה בתקופת היישוב, וזו עוגנה, בשינויים מסוימים, גם בחוק יסוד: הכנסת, לאמור: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות" (סעיף 4 לחוק);

ו"רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד" (סעיף 5א לחוק). המאפיינים המרכזיים של שיטת הבחירות הישראלית הם: מידת יחסיות גבוהה וסף חסימה חוקי נמוך למדי העומד כיום, לאחר העלאתו, על 2%. שימוש במחוז בחירה יחיד, ארצי, ובו נבחרים כל 120 הנציגים לכנסת. רשימתיות קשיחה שמשמעה היעדר רכיב אישי בהצבעה. לבחור אין כל אפשרות להשפיע ביום הבחירות על הרכב רשימת המועמדים או על סדרם. בדיון שלהלן נתמקד בשלושת המאפיינים הללו. נבחן את מעלותיה וחולשותיה של שיטת הבחירות במדינת ישראל ואת עמידתה של השיטה בחמש אמות המידה הרצויות שהוצגו.

השיטה היחסית וסף החסימה החוקי

שיטת הבחירות היחסית אומצה עם קום המדינה בידי מועצת המדינה הזמנית, הגוף שתפקד כרשות המחוקקת של ישראל ממאי 1948 ועד הבחירות הראשונות שנערכו בינואר 1949. התפיסה שרווחה אותה עת הייתה כי השיטה היחסית דמוקרטית יותר. שיטה זו אף הייתה חלק בלתי נפרד מן המסורת הפוליטית של מוסדות היישוב בתקופת טרום-המדינה. זאת ועוד, גם החלטת האו"ם על הקמתה של מדינת ישראל קבעה שהפרלמנט ייבחר בשיטה יחסית. לבסוף, ואולי החשוב מכול, רוב מעצבי שיטת הבחירות היו נציגי מפלגות קטנות ובינוניות שהעדיפו נוסחה אשר תבטיח להם חלוקה מיטבית של ייצוג ועוצמה (Sager, Rahat and Hazan, 2005; Rahat, 2008a; Rahat, 1985). בדיונים בסוגיית שיטת הבחירות ניכרה העדפה ברורה ליחסיות, ואילו הרכיב הארצי אומץ כאילוץ שנבע מנסיבות השעה (מלחמה). התפיסה הייתה שהסדרים הנוגעים לשיטת הבחירות הם זמניים, משום שזו תעמוד ממילא לדיון מקיף ומעמיק במסגרת הדיון החוקתי הכולל שבו אמורה הייתה לעסוק האספה המכוננת (מדינג, 1988). ואולם בתוך עשור מקום המדינה הפך הממד היחסי של השיטה – כמו גם הארציות שלה, שמשמעה שימוש במחוז בחירה גדול המבטיח רמת יחסיות גבוהה בחלוקת המושבים – מכורח השעה לעיקרון משוריין בחוק יסוד: הכנסת.

סף החסימה החוקי היה נמוך ונקבע ב-1949 למורד למושב יחיד. כיוון שנקבע כי מספר מושבי הכנסת יהיה 120, היה סף החסימה 0.83%. בכנסת הראשונה הועלה מעט סף החסימה לרמה של אחוז. בראשית שנות החמישים

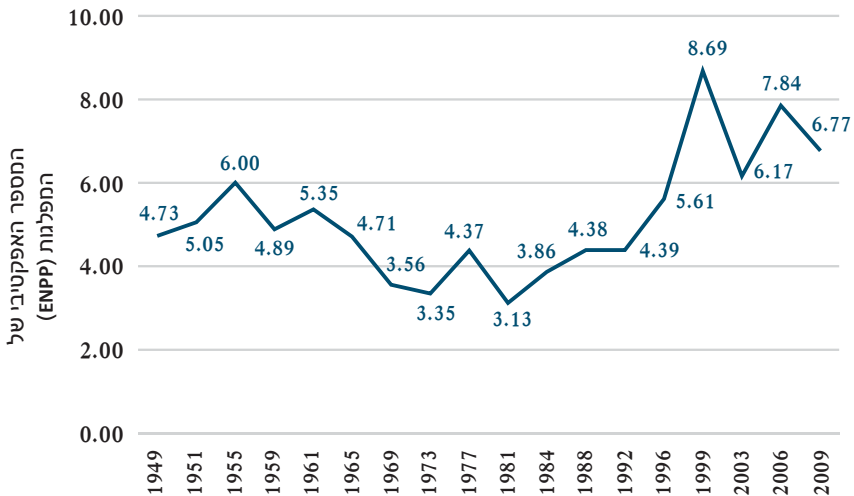
ניסה דוד בן-גוריון, יחד עם הציונים הכלליים (המפלגה השנייה בגודלה בכנסת דאז) לקדם רפורמה אלקטורלית שבמסגרתה יועלה סף החסימה ל-10%. היוזמה נבלמה על ידי המפלגות הקטנות, ועד לסוף שנות השמונים לא הועלה סף החסימה, אף על פי שהיו כמה יוזמות בנושא. בשנת 1991 אישרה הכנסת ה-12 את העלאתו של סף החסימה לרמה של 1.5%, המונעת בפועל את היבחרותה של סיעת יחיד, ובשנת 2004 אישרה הכנסת ה-16 את העלאתו לרמה של 2%, ובכך כמעט נמנעת האפשרות לבחירה של רשימות של שני נציגים (Rahat and Hazan, 2005).

בגלל רמת היחסיות של שיטת הבחירות בישראל ותוצאותיה מגדיר ארנר לייפהארט (Lijphart, 1993; Lijphart, Bowman, and Hazan, 2000) את ישראל כאחת הדוגמאות הקיצוניות ביותר של דמוקרטיה הסכמית. הסיבה לכך היא, בין היתר, שבשיטה זו פועלת מערכת רב-מפלגתית קיצונית מבחינת מספר המפלגות הזוכות בייצוג בכנסת וגודלן. עם זאת, עד שנות השבעים מותנו השפעותיה של השיטה היחסית, משום שהמערכת הפוליטית אופיינה בדומיננטיות של מפלגה אחת (Medding, 1990, 2000). בשנת 1977 תם עידן המערכת המפלגתית עם המפלגה הדומיננטית. תוצאות הבחירות הניבו מערכת מפלגות דו-קוטבית. שתי הבריתות המפלגתיות הגדולות, המערך והליכוד, היו רחוקות מהשגת הרוב הפרלמנטרי הדרוש להקמת ממשלה. שתיהן חיזרו אחר המפלגות הקטנות כדי למשוך אותן לצדן ולהקים קואליציה בהובלתן. בעקבות מערכת הבחירות הלעומתית של 1981 החזיקו שתי המפלגות הגדולות ב-95 מתוך 120 המושבים בכנסת, אולם לא התפתחה מערכת דו-מפלגתית, ומאז בחירות אלה חלה ירידה כמעט רציפה בכוחן של שתי המפלגות הגדולות. בבחירות 1999, בעקבות אימוץ חוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה, הגיע כוחן המשולב של שתי הבריתות המפלגתיות הגדולות לשפל חסר תקדים – פחות ממחצית מהמושבים בפרלמנט (Rahat and Hazan, 2005). אולם גם לאחר ביטול חוק הבחירה הישירה לא שבו המפלגות הגדולות לשיאן.

נראה אפוא כי שיטת הבחירות היחסית בישראל מבטיחה לפחות שתיים מהמטרות המרכזיות שהוצגו בראש הפרק: תוצאות הוגנות מבחינת חלוקת העוצמה בין המפלגות המתחרות וייצוג של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים. כמו כן, מבטיחה שיטה זו לגיטימציה רחבה לתנועה הציונית, למוסדות היישוב ולמדינה מצד הקבוצות השונות המרכיבות את החברה היהודית והישראלית, משום שהיא כוללת אותן בתוכה (הורביץ וליסק, 1990).

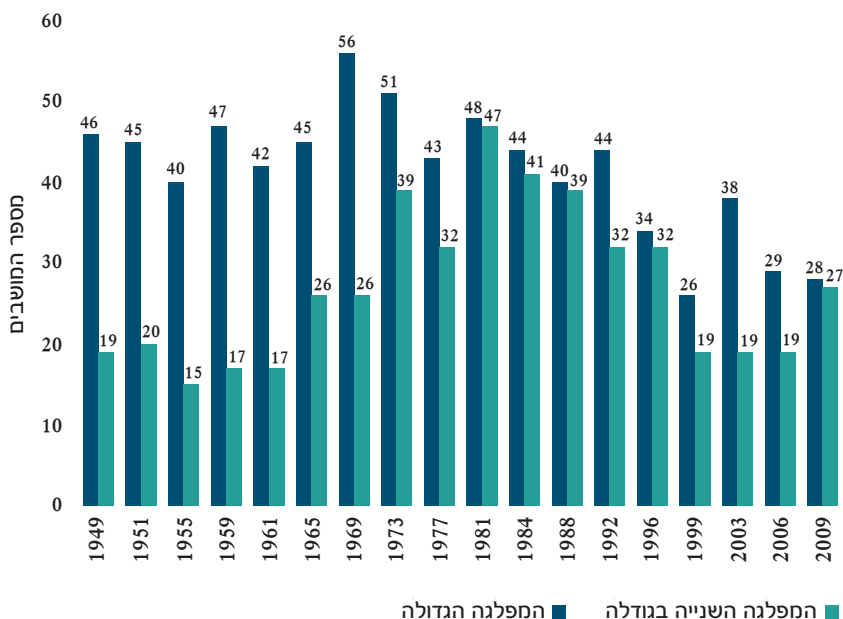
עם זאת, אופן התפתחות מערכת המפלגות והתנהגות המפלגות, חברי הכנסת והממשלה בשני העשורים האחרונים הבליטו גם את חולשותיה. אלה באו לידי ביטוי לא רק ברב־מפלגתיות קיצונית אלא בעיקר בהקטנת כוחן של המפלגות הגדולות עד כדי כך שבשתי מערכות הבחירות האחרונות, של 2006 ושל 2009, זכתה המפלגה הגדולה בפחות מרבע ממושבי הכנסת. תרשימים 1.1 ו־1.2 להלן מציגים את מספר המפלגות האפקטיבי בישראל ואת מספר המושבים של שתי הרשימות הגדולות מאז קום המדינה ועד ימינו:¹

תרשים 1.1: המספר האפקטיבי של המפלגות בכנסת



1 מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט הוא מדד המשקלל את מספרן של המפלגות בפרלמנט בהתאם לכוחן היחסי, הנמדד לפי שיעור המושבים שלהן בפרלמנט (Laakso and Taagepera, 1979). המדד מחושב באמצעות הנוסחה הזאת: $1 / \sum Si^2$ (הוא שיעור המושבים בפרלמנט של המפלגה i).

תרשים 1.2: מספר המושבים של שתי הרשימות הגדולות



פועל יוצא של המגמות המתוארות בתרשימים הוא קושי גובר בהרכבת קואליציות יציבות ויכולת משילות מוגבלת. כתוצאה מכך ירדה היעילות השלטונית ובעקבותיה נפגעה הלגיטימיות של השיטה. גם העלאת סף החסימה החוקי לרמה של 2% (החל מבחירות 2006), במטרה למתן את בעיית הרב-מפלגתיות הקיצונית, לא הועילה. בעיות אלה הלכו והחמירו עם היחלשות הלכידות של המפלגות הגדולות. עם זאת, הלכידות המתדרדרת אינה פועל יוצא של שיטת הבחירות שאמורה ליצור תנאים של לכידות ומשמעת גבוהים. השימוש בשיטת בחירות יחסית לא מניב בהכרח מערכת רב-מפלגתית מקוטבת ומשוסעת. במדינות סקנדינביה, בספרד ובפורטוגל נהוגה שיטת בחירות יחסית ולמרות זאת הן אינן מתאפיינות במערכת רב-מפלגתית מקוטבת ומשוסעת. השימוש בשיטת בחירות יחסית אינו מכתוב את קיצוניותה של שיטת הבחירות הישראלית, אלא היעדרם של שני רכיבים ממתנים המופיעים ברבות מהמדינות המשתמשות בשיטה היחסית: האחד – סף חסימה חוקי גבוה

מ-2% הנהוגים בישראל; והשני – חלוקה לכמה אזורי בחירה, אשר ממנו נגזר סף חסימה אפקטיבי² גבוה מסף החסימה הישראלי.

ארציות שיטת הבחירות (היעדר רכיב אזורי)

האבות המייסדים של מדינת ישראל החליטו לחלק את המושבים בבחירות הראשונות במחוז יחיד, ארצי, השווה בגודלו לגודלה של הכנסת (120 נציגים). בשנות החמישים ניסה ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, לקדם רפורמה שבה תחולק הארץ ל-120 מחוזות בחירה חד-נציגיים שבכל אחד מהם ייבחר נציג יחיד – המועמד אשר יזכה ברוב פשוט של הקולות, כנהוג בבריטניה, למשל. גם הציונים הכלליים הציעו הצעות שונות, ובהן אימוץ מחוזות רב-נציגיים קטנים, שבהם ייבחרו בצורה יחסית נציגים מספר. המפלגות הקטנות דחו את כל היוזמות הללו מחשש לפגיעה בכוחן. תגובתן הביאה לכיצור יסודות המערכת הקיימת – הגנה על יחסיות וארציות השיטה בחוק יסוד: הכנסת מפני שינוי ברוב פשוט. מאז עלו הצעות רבות שקראו להכנסת רכיב אזורי בשיטת הבחירות, כולן נדחו. גם בקרב התומכים באימוץ מחוזות בחירה בישראל קיימות מחלוקות הנוגעות למספר אזורי הבחירה, למספר הנציגים שייצגו כל מחוז, לאופן קביעת גבולות המחוזות ועוד.

בשל ארציות שיטת הבחירות בישראל וסף החסימה החוקי הנמוך ה"תשלום למושב" בישראל הוא מהנמוכים בעולם. לאור זאת, כאמור, מבטיחה השיטה את קיומן של שתי אמות מידה חשובות: תוצאות הוגנות מבחינת חלוקה העוצמה וייצוג אפקטיבי של קבוצות חברתיות, של מיעוטים ושל אינטרסים. אולם יש לכך מחיר: השילוב בין מחוז בחירה יחיד בגודל עצום (120 נציגים) לבין סף חסימה נמוך מוליד מערכת מפלגות מפוצלת מאוד, המקשה על תחזוקת הקואליציות ויצירת בעיות משילות (Shugart and Samuels, 2010). זאת ועוד, הייצוג של מחוזות ושל אזורים נעדר משיטת הבחירות ואינו מבטיח את ייצוג

2 סף החסימה האפקטיבי הוא שיעור הקולות המינימלי הנדרש כדי לזכות במושב, בשונה מסף החסימה החוקי הקבוע בחוק. במדינות הנוקטות שיטה אזורית יכול סף החסימה האפקטיבי להיות גבוה מסף החסימה החוקי. ככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה נמוך יותר, סף החסימה האפקטיבי גבוה יותר. מנגד, ככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה גבוה יותר, סף החסימה האפקטיבי נמוך יותר.

הפריפריה הגאוגרפית. בחינת מקום מגורי חברי הכנסת מראה כי הפריפריה אכן סובלת מתת-ייצוג. האזרחים עשויים לחוש שהם אינם מיוצגים על ידי מי שמתגורר בקרבתם, חווה את בעיות האזור ומודע לצרכיו, החל בבעיות של תשתיות וכלה בבעיות של ביטחון פנים וחוץ. יתר על כן, השימוש במחוזות מקצר את המרחק בין הבוחר לנבחר ומאפשר לבוחרים לזהות את נציגיהם ולתבוע מהם היענות ואחריות. קשה הרבה יותר להשיג את אלה, ואולי אף בלתי אפשרי, כאשר נעשה שימוש במחוז של 120 נציגים (ראו חלק חמישי בספר זה). עם זאת, אימוץ מחוזות קטנים מדי עשוי לפגוע בצורכי מגזרים אחרים (נשים, מיעוטים), ושימוש בלעדי במחוזות לחלוקת מושבים (ללא מנגנון של פיצוי ברמה הארצית) צפוי לפגוע ביחסיות הבחירות.

היעדר רכיב אישי בשיטת הבחירות

קיומו של רכיב אישי בהצבעה לא היה זר למדינה שבדרך. בבחירות לאספת הנבחרים של היישוב יכלו הבוחרים למחוק מועמדי מפלגות מרשימות המועמדים, ואלה שנמחקו בידי מחצית מהמצביעים למפלגה, לפחות, הועברו לתחתית הרשימה (Rahat and Hazan, 2005). רכיב אישי זה בשיטת הבחירות נדחה על ידי מועצת המדינה הזמנית עם קום המדינה, ושיטת הבחירות שנקבעה הייתה השיטה הרשימתית הסגורה. כל חברי הכנסת נבחרים ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות של מועמדים המוגשות לוועדת הבחירות המרכזית למעלה מחודש לפני הבחירות, והבוחר אינו יכול לשנותן ביום הבחירות (Rahat, 2008a).

הבעיות הנובעות משימוש בשיטת הבחירות הרשימתית הסגורה בישראל דומות לבעיות הנובעות מהיעדר החלוקה לאזורים בשיטה. אמנם השימוש בשיטה הרשימתית הסגורה מעודד את קיומה של אחת מהמטרות הרצויות שהוצגו בראש הפרק – ייצוג אפקטיבי של קבוצות ומיעוטים. אולם בה בעת הוא מעודד ריכוזיות גבוהה, היענות דלה בדרך כלל של הנבחרים לבחוריהם, וכפועל יוצא מכך גם רמת אחריותיות נמוכה שלהם. הנבחר הישראלי לא מתאפיין במחויבות ברורה לכלל הבוחרים, שכן עתידו הפוליטי תלוי בגוף הבוחר של המפלגה (יהיו אלה חברי המפלגה, חברי המרכז או המועצה, ועדה מסדרת או מנהיג יחיד) ולא בקשר שלו עם הבוחרים. כתוצאה מכך נפגעת גם הלגיטימיות שמספקת שיטת הבחירות לשלטון ולמערכת הפוליטית בכללה.

סיכום

חולשותיה של שיטת הבחירות לכנסת מלוות את הדיון הציבורי, התקשורתי והאקדמי שנים רבות. אלא שהניסיונות הרבים למתן את השיסוע המפלגתי ואת השסעים השונים – בין היתר, על ידי בחירה ישירה של ראש הממשלה, ועל ידי אימוץ מעקפים כגון פריימריז מפלגתיים – לא השיגו את המטרה, אלא החלישו עוד את המערכת הפוליטית (Rahat and Hazan, 2005). טיפול יסודי אך מתון בשלושת מאפייני שיטת הבחירות בישראל – היחסיות הקיצונית שלה (לרבות סף החסימה הנמוך), היעדר החלוקה לאזורים (הארציות שבה) והיותה שיטה רשימתית סגורה – הוא נדבך חיוני בתיקון שיטת המשטר הישראלית. אם יצלח, הוא עשוי לשפר את תפקודה של המערכת הפוליטית בישראל, גם אם לא לרפא את חולייה. שלושת הפרקים הבאים יעסקו בשלושה רכיבים אלה ובאפשרות כווננם ותיקונם.