

# האוניברסיטה הפתוחה

לימודי דמוקרטיה בין-תחומיים

משבר ההשתתפות בדמוקרטיה: האם חובת ההצבעה היא הפתרון?

**The Participation Crisis in Democracies: Is Compulsory Voting the  
Solution?**

עבודת תזה לקבלת תואר מוסמך (M.A.) בלימודי דמוקרטיה בין-תחומיים

בהנחיית פרופסור ראובן חזן ופרופסור בני נויברגר

מגיש: דן ביברו

מס' ת.ז. 005705132

מרס 2009

## תוכן העניינים.

4	<b>1. מהי חובת הצבעה.</b>
4	1.1 מבוא.
5	1.2 גורמים לאי השתתפות בבחירות.
8	1.3 תולדות התפתחות חובת הצבעה.
10	1.4 דרכים למימושה של חובת הצבעה.
11	1.5 מדינות בהן קיימת חובת הצבעה ומידת אכיפתה.
14	1.6 השפעת חובת הצבעה על הצבעה בפועל.
	<b>2. האם וכיצד משתלבת הנהגת חובת הצבעה עם תיאוריות</b>
16	<b>דמוקרטיות?</b>
16	2.1 מבוא.
17	2.2 דמוקרטיה והשתתפות.
	2.3 האם הצבעה הינה מחויבות של הפרט כלפי המדינה
20	או מחויבות חברתית?
21	2.4 בחירות פעולה קולקטיבית?
23	2.5 לגיטימציה לדמוקרטיה.
24	2.6 הטלת חובת הצבעה מהלך פטרנליסטי?
27	<b>3. יתרונות וחסרונות המיוחסים לחובת הצבעה.</b>
27	3.1 מבוא.
27	3.2 יתרונות.
30	3.3 חסרונות.
34	<b>4. חשיבותם של "כללי" המשחק וכיצד הם נקבעים.</b>
34	4.1 מבוא.
35	4.2 חשיבות "כללי המשחק".
35	4.3 מקור "כללי המשחק" וגורמים לבחירה בהם.
40	4.4 מתי ומדוע משנות מפלגות את "כללי המשחק"?
45	4.5 האם ומדוע קיים חשש בפני גדול בהשתתפות?
45	4.6 שינוי ב"כללי המשחק", הנהגת חובת הצבעה מתי?

52	<b>5. התוצאות של הנהגת חובת הצבעה.</b>
52	5.1 מבוא.
52	5.2 הגדלת ההשתתפות בבחירות.
55	5.3 עליה בשיעור ההצבעה הסתמית ("Donkey Ballots").
58	5.4 ההשפעה הפוליטית של חובת ההצבעה.
61	5.5 השפעות על המפלגות.
62	5.6 התמרכזות הפוליטיקה.
64	5.7 יצירת מצביע מעודכן, מתוחכם ומשתתף יותר.
68	<b>6. חלופות אחרות להגדלת ההשתתפות.</b>
68	6.1 מבוא.
68	6.2 שינויים בסדרי ההרשמה לבחירות.
71	6.3 הצבעה מוקדמת.
77	6.4 הצבעה באמצעים אלקטרוניים.
79	6.5 הגדלת הנוחות אך לא הגברת ההשתתפות.
81	<b>7. סכום, דיון ומסקנות.</b>
84	7.1 דיון ומסקנות.
87	<b>8. אפילוג: הזווית הישראלית.</b>
90	8.1 סוף דבר.
91	<b>רשימה ביבליוגרפית.</b>

## פרק 1: מהי חובת הצבעה?

### 1.1 מבוא.

רובן של הממשלות במשטרים דמוקרטיים מתייחסות להשתתפות בבחירות הכלליות כאל זכות של האזרח, אך יש גם כאלה הרואות בכך יותר, המתייחסות לעשיית שימוש בזכות כאל ביטוי של אחריות אזרחית ולפי כך מטילות חובה לעשות זאת. במדינות בהן ההשתתפות בבחירות נתפסת כחובה הדבר הוסדר באמצעות חקיקה מתאימה.

"חובת הצבעה" הינה מערכת של חוקים או נורמות המטילים על האזרח את החובה להתייצב ולקחת חלק בהליך הבחירות. המערכת הזו מלווה בסנקציות (בדרך כלל קנסות או מניעת שירותים המסופקים ע"י המדינה) בגין אי מלוי החובה (Jackman (2001). המונח בו נעשה שימוש בספרות בהקשר זה הינו: "חובת הצבעה" - compulsory voting. מונח זה אינו מדויק, שכן המדינות בהן קיימת חובת הצבעה אינן מחייבות את בעלי הזכות להצביע בפועל אלא רק לקחת חלק בתהליך הבחירות, כלומר להתייצב ולהירשם בקלפי או לשלוח מעטפה המכילה פתק השתתפות במקרה בו ההצבעה היא בכתב. בפני בעלי זכות בחירה אשר אינם חפצים לממש את הזכות ולתמוך במועמד או במפלגה כלשהי פתוחה האפשרות להצביע באמצעות פתק לבן, לא להצביע כלל או לציין שאין הם תומכים באף לא אחת מהמפלגות או המועמדים ובלבד שהתייצבו בקלפי או החזירו את מעטפת ההצבעה. הגם שהכינוי המדויק יותר לחובה הזו צריך היה אפוא להיות "חובת נוכחות" - compulsory turnout, יעשה גם בעבודה הזו שימוש במונח המקובל בספרות שהינו, כאמור, "חובת הצבעה".

בין השנים 1862 ל 1998 שלושים ושלוש מדינות ברחבי עולם, רובן במערב אירופה ובאמריקה הלטינית, אימצו בשלב מסוים חוקים המטילים חובת הצבעה, רק שלוש מתוכן ביטלו אותה בשלב מאוחר יותר, הולנד ב 1971, גואטמלה ב 1985 ו נצואלה ב 1993 (Helmke and Meuid (2008). מהמדינות שהנהיגו את חובת הצבעה חמש בלבד נמנות על הדמוקרטיות המפותחות: אוסטרליה, איטליה, בלגיה, יון ולוקסמבורג .

מטרת עבודה זו היא לבדוק את סוגיית חובת הצבעה על היבטיה השונים והשאלות הינן אפוא:

(1) מהי חובת הצבעה?

(2) מה הם יתרונותיה ומה חסרונותיה של חובת הצבעה?

(3) מדוע הונהגה חובת הצבעה במדינות שונות ומדוע בוטלה בחלק מהן לאחר שהונהגה?

(4) מה הן התוצאות של הפעלת חובת הצבעה?

(5) מדוע רק חלק קטן מהמדינות הדמוקרטיות מנהיג חובת הצבעה כאמצעי להגדלת ההשתתפות

בבחירות ואילו רוב המדינות הדמוקרטיות המפותחות מעדיף שלא לעשות זאת?

השערתני הינה כי הגורם המנחה והמכריע אצל מקבלי ההחלטות, דהיינו הנציגים הנבחרים, בשאלת הנהגתה של חובת הצבעה (כמו גם בשאלות אחרות) הוא האינטרס העצמי של הפוליטיקאים, של המנגנון המפלגתי ושל המפלגות עצמן. כלומר האינטרס של אותם אנשים שלהם מכוח מעמדם המוסדי פוטנציאל השפעה גבוה על המדיניות המכונים אצל Parry (2005:13) העילית הפוליטית. השפעת גורם מוסדי זה עולה להערכתני על השיקולים הפוליטיים הקונקרטיים הגלויים שהינם ייחודיים ואופייניים לכל מדינה ומדינה. ההשערה הינה שעיקר עניינם של הנציגים הנבחרים הינו בהבטחת הסטאטוס קוו, בשימור מעמדם, כוחם ושרידותם ואין להם לפי כך עניין אמיתי במידת ההשתתפות של האזרחים בהליך הדמוקרטי. השערה זו נשענת על גישה תיאורטית הבוחנת את ההשפעה ההדדית (האינטראקציה) שבין כללי המשחק הקיימים לבין אלה להם הכוח לשנותם (Boix 1999: 609).

ייעודו של פרק זה הינו להציג את הרקע הכללי וההיסטורי להנהגת חובת הצבעה בארצות השונות, להציג את המציאות שבהן היא פועלת, האופן והמידה בו היא נאכפת ואת התוצאות.

## 1.2 גורמים לאי השתתפות בבחירות.

לאחר העלייה המתמדת בהשתתפות בבחירות במשך שנים מסתמנת, מאז שנות הששים של המאה ה-20, ירידה בשיעור ההשתתפות ברוב המדינות הדמוקרטיות (Franklin 2004). לפי הנתונים של ה International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

76: 2002) שיעור ההצבעה הממוצע בעולם שעמד על 73% באמצע שנות ה-80 של המאה העשרים, ירד לרמה של 64% באמצע שנות ה-90<sup>1</sup>. ממוצע זה צפוי להמשיך לרדת שכן מגמת הירידה בשיעור ההשתתפות הולכת ומחריפה ברוב הדמוקרטיות הליברליות (Franklin 2004). הירידה בשיעור ההשתתפות מתמקדת במיוחד בקרב הדורות החדשים ששיעור השתתפותם נמוך באופן מפתיע. הצעירים נמנעים מהשתתפות פוליטית יותר מאשר ניתן היה לצפות אך ורק כתוצאה מהשפעת מחזור החיים (Franklin, Lyons and Marsh (2004). באם רמת ההשתתפות של המבוגרים הצעירים לא תעלה מחדש לרמת ההשתתפות של הדורות הקודמים הרי שמגמת הירידה בעתיד תימשך בגלל תהליך תחלופת האוכלוסייה. ההשתתפות בבחירות מתמקדת בעיקר בקרב יחידים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה, המתעניינים בפוליטיקה והינם בעלי אמצעים כספיים (Wolfinger and Rosenstone (1980). מגמות אלה ניצבות ברקע הדיונים הנערכים כיום בדבר הנהגת חובת ההצבעה במדינות שונות דוגמת בריטניה וקנדה. הן זכו גם לתשומת לב רבה מצידם של מדעני החברה בכלל ושל כלכלנים וחוקרי הפוליטיקה בפרט (Keaney and Rogers (2006).

מבין התיאוריות, גישת הבחירה הרציונאלית לעניין ההשתתפות בבחירות היא שיצרה את אחד הפולמוסים החריפים בתחום המחקר הפוליטי. לטענתם של Downs (1957) ו-Tullock (1967) אדם רציונאלי יצביע בבחירות רק כאשר הערכתו הינה שסך כל "הוצאותיו" הצפויות לא יעלה על סך כל התועלות הצפויות לו מתוצאות ההצבעה. בבסיס הטענה עומדת ההנחה שהעלייה ברמת ההשכלה של היחידים, אשר לכאורה אמורה הייתה להעלות את הסבירות להשתתפותם בבחירות, היא עצמה יוצרת אזרחים חקרניים וספקניים, שנטייתם להצביע מתוך תחושת חובה הולכת וקטנה. לפי טענה זו ההשכלה היא שמעודדת אותם לבחון את עלות הצבעתם אל מול התועלת שניתן להפיק ממנה. צפייה לתועלת הגדולה מהעלות יכולה להתממש רק במקרה בו להצבעתו של היחיד תהיה השפעה של ממש על תוצאת הבחירות. הלכה למעשה הסתברות לתועלות הגדולה מהעלויות אינה מתממשת אף פעם ובכל זאת התזה, לפיה בני אדם רציונאליים לא יצביעו, אינה מתממשת גם היא. תזת אי ההצבעה אף עומדת בסתירה בולטת למציאות שבה בכל זאת אזרחים רבים מצביעים בבחירות, תופעה זו מכונה ע"י Blais (2000) "הפרדוקס של הבחירות". ההסבר

---

<sup>1</sup> הנתונים מבטאים את מספר המצביעים בפועל כאחוז מקבוצת הגיל בעלת זכות הבחירה ולא כאחוז מאלה שנרשמו לבחירות, דבר הנדרש בחלק מהמדינות.

לפרדוקס זה נעוץ לדעתו של Engelen (2006) ב"רציונאליות אקספרסיבית", כלומר אזרחים מצביעים בגלל שרצונם הוא להביא לידי ביטוי מי הם ומה שחשוב להם.

גישה חלופית לזו של הבחירה הרציונאלית הנסמכת על "נורמות" מציגים Keaney and Rogers (2006). הטענה לפי גישה זו הינה שהירידה בהשתתפות נובעת מקריסת "הנורמה החברתית" של ההצבעה. הגם שאזרחים רבים עדיין ממשיכים לדבוק בנורמה החברתית הזו, הרי שלדעת הטוענים קיימות מספיק סיבות להניח שהולכים וגדלים המעגלים בקרב החברה החדלים לתמוך בה. הסיבות לכך הן: (1) התחושה המתרחבת כי אין בעצם ההצבעה משום יכולת השפעה ממשיית- efficacy; (2) אורח החיים של בני-האדם נעשה אינדיבידואלי יותר; (3) הקהילתיות נחלשת והחיים בשכונות הופכים אנונימיים יותר. הדבר נכון במיוחד לגבי צבורים מקופחים חסרי קשרים חברתיים ועסקיים, החסרים נכונות או רצון להעניש אחרים על סטייה מנורמות חברתיות.

חוקרים אחדים בדקו את ממדי ההשתתפות בפועל בארצות השונות ואת חשיבותם ומשקלם של גורמים שונים המשפיעים על שעורי ההשתתפות. לפי Fitzgerald (2005) שלושת הנימוקים העיקריים לאי השתתפות שעלו מתוך מחקר בדבר אי השתתפות בבחירות לנשיאות בארצות הברית בשנת 2000 הם: (1) עסוק מדי- 20.9%, (2) מחלה/חוסר יכולת- 14.8%, (3) לא מעוניין- 12.2% (בבחירות 1996- 16.6%). לגרסתו של Lijphart (1997) שיעור ההשתתפות בבחירות אמנם תלוי בגורמים רבים אך לחשיבות הנושאים העומדים להכרעה משקל רב ביותר בקביעת מידת ההשתתפות. כהוכחה לכך הוא מציג כדוגמא את משאל העם שנערך בקוויבק בדבר העצמאות שבו שיעור ההשתתפות הגיע ל 93.5%. במחקר שנערך על-ידי Powell (1982) בעשרים ותשע מדינות דמוקרטיות נמצא כי הסיבה העיקרית להשתתפות נמוכה היא הנוהל המחייב הרשמה מוקדמת בפנקס הבוחרים, זאת מרצונו וביוזמתו של האזרח. לדעתו השפעת שאר הנהלים קטנה הרבה יותר. עמדתו של Jackman (1987) לאחר שבדק את דפוסי ההשתתפות בתשע עשרה מדינות דמוקרטיות הינה שההסבר המקובל להבדלים באחוזי הצבעה בין המדינות, הקובע שמקורם בשוני בתרבות הפוליטית, אינו נותן תשובה מספקת. לטענתו ההבדל בעיקרו הינו פונקציה של חוקים ונוהלי הבחירות. מסקנתו הינה שקיימת תאימות רבה בין שיעור השתתפות גבוה לבין: שיטת בחירות יחסית, בית מחוקקים חד ביתי וקיומה של חובת הצבעה. גם Rusk and Stucker (1978) מדגישים את השפעת חוקי הבחירות על ההשתתפות לאחר שבחנו שיטות הצבעה חלופיות, במיוחד הצבעה

מוקדמת. לפי ניתוח של Franklin (1996) שניתח נתוני השתתפות בעשרים דמוקרטיות מבוססות הפערים בשיעור ההצבעה בין המדינות, שמקורם בשוני בחוקים וסדרי הבחירות, הם הרבה יותר משמעותיים מהפערים שמקורם בהשכלתם של הפרטים, מצבם הסוציו-אקונומי וכיו"ב. מעובדה זו הוא מסיק שהסיכוי להעלות את שיעור ההצבעה באמצעות שינוי נוהלי הבחירות הוא גבוה יותר מאשר בדרך של העלאת רמת ההשכלה או של הגדלת העניין בפוליטיקה. שינויי חוקים ונוהלי בחירות מתמקדים בעיקרם בנקודות הבאות: (1) הטלת חובת הצבעה; (2) שינוי שיטת הבחירות ליחסית לעומת שיטה רובית; (3) הפיכת הרישום בספר הבוחרים לאוטומטי או לפחות העברת האחריות לרישום מהאזרח אל המדינה; (4) הקטנת תדירות הבחירות ובמדינות מסוימות (בעיקר ארה"ב) וצמצום הנושאים העומדים לבחירה; (5) שינויים נוספים בנהלים שמשמעותם קטנה יותר, כגון אפשרות להצבעה באמצעות הדואר או העברת מועד ההצבעה לסופי שבוע. את הסיבות לירידה בהשתתפות באנגליה מסכם Ballinger (2006) מתוך דין וחשבון של וועדת הבחירות שבדקה את הירידה הגדולה מאוד בהשתתפות בבחירות בשנת 2001 ואת הסיבות לירידה המתמשכת והגיעה למסקנה שהדבר נובע משהו גורמים: (1) אדישות-אפטיה (חוסר עניין בפוליטיקה); (2) התפכחות מפוליטיקה (הרעיון הוא שלא משנה איזו מפלגה תנצח התוצאה תהיה אותה תוצאה); (3) חוסר השפעה (הרעיון הוא שהצבעתו של היחיד אינה משפיעה ממילא על התוצאה); (4) ניכור (פוליטיקה אינה בשבילי); (5) חוסר ידע של הפוליטיקה; (6) אי נוחות (הצבעה דורשת יותר מדי זמן או מאמץ).

בסיכום נקודה זו, חוקרים מובילים בתחום טוענים שהגורמים המשמעותיים ביותר לעניין הגדלת ההשתתפות הם חוקים ונוהלי הבחירות. כאן יש מקום לציין שלדעת Lijphart (1997) ההסדר היחיד המסוגל לכשעצמו להעלות את ההשתתפות בבחירות באופן משמעותי הינו הטלת חובת הצבעה לפי חוק.

### 1.3 תולדות ההתפתחות של "חובת ההצבעה".

סיפורה של המאה ה-19 הינו במידה רבה סיפור העימות שבין התנועה הדמוקרטית ותביעתה למתן זכות בחירה לכול לבין התומכים בהמשך שלטון השושלות החוקיות. את התביעה הזו דרבנה תפיסה פילוסופית לפיה על הציבור כולו לקחת חלק בהחלטה מה יהיה אופי השלטון לו יהיה כפוף ובידי מי יופקד. הקריאה להענקת זכות בחירה לכול הקיפה כמעט את אירופה כולה ונענתה בחיוב רק לקראת



סופה של המאה, תחילה לגברים בלבד ושנים מאוחר יותר גם לנשים, זאת רק במדינות במערב של אירופה. לעומת זאת הסיפור במאה ה-20 היה לא רק לשכנע את בעלי זכות בחירה להצביע באופן אחראי אלא לשכנע אותם בעצם הצורך ובחשיבות לעשות שימוש באותה זכות שלמענה ולהשגתה נאבקו בעצמה רבה כל כך במאה שקדמה (Robson 1923).

כותב (Robson 1923) שחובת הצבעה כבר הופעלה לראשונה בשנת 1835 בשוויצריה בקנטון St.Gallen משם התפשטה והגיעה לארבעה קנטונים נוספים. שיעור ההצבעה בקנטונים אלה בבחירות הפדראליות נע בממוצע בשיעור שבין 76% ל-84%, שיעור שאינו נראה גבוה במיוחד אך היה גבוה משמעותית בהשוואה לקנטונים שבהם לא הייתה קיימת החובה להצביע. חובת הצבעה לא הייתה אפוא רעיון חדש לגמרי, אך עשיית שימוש בה בדמוקרטיות במערב אירופה בראשית המאה ה-20 היה קשור להגדלת מספרם של בעלי זכות הצבעה, להתארגנות והתחזקות של תנועת העבודה בסופה של המאה ה-19 (Jackman 2001). באותה תקופה עצמה היה גם ניסיון מסוים להנהגת חובת הצבעה בשלוש מדינות בארצות הברית, צפון דקוטה (1897), מסצ'וסטס (1918) ובאורגון (1919), שהעבירו הצעות לתיקון החוקות שלהן באופן שנועד לאפשר הנהגתה של חובת הצבעה בכפוף לאישורו של המחוקק המדינתי. משאל עם אישר את שינויי החוקה בצפון דקוטה בשנת 1899 ובמסצ'וסטס בשנת 1918 אך באורגון הצעת התיקון נדחתה במשאל העם בשנת 1920. בסופו של דבר כול שלש הצעות התיקון לא זכו לאישורו של המחוקק במדינות אלו (Jackman 2001).

לפי Birch (2007) חובת הצבעה הונהגה באירופה ובאמריקה הלטינית בשני גלים במהלך של המאות ה-19 ו ה-20 ובאופן ספוראדי באוסטרליה ובמזרח התיכון (יוון). בארגנטינה כותב Robson (1923) הונהגה חובת הצבעה ב 1912 ע"י הנשיא Roque Saenz Pena. החובה הונהגה כחלק מרפורמות נוספות בבחירות שמטרתן הייתה להבטיח את חשאיית הבחירות וספירה הוגנת של הקולות. באוסטרליה נעשה לראשונה שימוש בחובת הצבעה בבחירות המדינתיות שנערכו במדינת Queensland בשנת 1915. אך רק בשנת 1924 הורחבה החובה לבחירות הפדראליות- (Commonwealth) בכל המדינות, זאת בעקבות שיעור ההשתתפות הנמוך בבחירות שנערכו בשנת 1922 בהן אחוז המצביעים הגיע ל 59.4% בלבד. במקביל להצלחות יש גם מקרים של מדינות אשר

הנהיגו חובת הצבעה אך ביטלו אותה בשלב מסוים: הולנד, אוסטריה (בבחירות לנשיאות בלבד), צרפת, הפיליפינים ושוויצריה (למעט קנטון Schaffhausen).

הראשונה שאכפה חובת הצבעה במדינה כולה הייתה בלגיה, אשר לאחר דיון שהתנהל במשך כמה שנים כללה בחוקתה בשנת 1893 את חובת הצבעה (le vote obligatoire). עד להפעלת החובה שעור הצבעה בבחירות בבלגיה היה נמוך. בבריסל, לדוגמא, בבחירות שנערכו בשנת 1861 הגיע שעור ההימנעות ללמעלה מתשעים אחוז. דוגמא אחרת, גם היא בבלגיה, היא של העיירה Mons שבה לקחו חלק בבחירות שנערכו בשנת 1871 רק מאתיים (12.5%) מתוך אלף ושש מאות בעלי זכות הבחירה. משהופעלה חובת הצבעה בבלגיה היא הייתה מלווה בלוח עונשים מפורט. לפי הלוח הזה במקרה ראשון של הימנעות מהצבעה, ללא סיבה מספקת, העונש עשוי היה לנוע בין נזיפה לבין קנס כספי בגובה של פרנק אחד עד לשלשה. במקרה של הישנות אי הצבעה בתוך פרק זמן של שש שנים סכום הקנס עלה משלשה פרנק לעשרים וחמשה. העונש בגין מקרה שלישי של אי הצבעה במהלך תקופה של עשר שנים כלל בנוסף לקנס הכספי גם את פרסום שמו של העבריין למשך חודש ימים על גבי לוח מתכת מיוחד שהותקן על הקיר החיצוני של בנין העירייה. למקרה רביעי בפרק זמן של חמש עשרה שנה נותרו אותם עונשים אך התווספה לכך מחיקת שמו של האדם מהמרשם לעשר שנים שבמהלכן לא היה רשאי לקבל שום מינוי או קידום במשרות שהיו קשורות בממשלה המקומית או המרכזית. התוצאות של הפעלת חובת הצבעה היו מרשימות, כבר בבחירות שנערכו בשנת 1854 שעור ההימנעות הצטמצם עד לכדי 5.4% בלבד (Robson (1923).

#### 1.4 דרכים למימושה של חובת הצבעה.

במאמרה מציגה Birch (2007) שלש חלופות עקרוניות למימושה של חובת הצבעה: חלופה חוקתית, חלופה עונשית וחלופה תמריצית. בחלופה הראשונה החוקתית, החובה להצביע מופיעה בחוקתה של המדינה. כלומר החוקה מציבה בפני האזרחים תביעה פורמאלית להשתתף בבחירות באמצעות שבוצו של סעיף בחוקה המגדיר השתתפות בבחירות כחובה חוקתית. על פניו הדבר עשוי להיראות כבעל משמעות מצומצמת בלבד אך אין זה כך כיוון שבעצם ההכרה הפורמאלית במחויבות להשתתף בבחירות המדינה קושרת עצמה לעמדה נורמטיבית חיובית כלפי ההשתתפות בבחירות. לדעתה של Birch (2007) יתכן שזו הסיבה לכך שיש מדינות שבהן החוקה מגדירה את ההשתתפות בבחירות כזכות וכתפקיד אזרחי בלבד מבלי להפוך אותה לחובה (בהן: קולומביה, קובה, איטליה,

פרגוואי ופורטוגל). החלופה השנייה העונשית, בה מוטל עונש קולקטיבי על כלל הציבור בגין אי השתתפות (העונש הקולקטיבי הינו קיומן של בחירות חוזרות). חלופה זו שימשה בעבר כמכשיר אך בוטלה בהדרגה ברוב המדינות. מבחינה מושגית יש בה דמיון מסוים "לחובת השתתפות בבחירות" שכן היא מטילה חובת השתתפות או נוכחות (turnout) על מנת להקנות תוקף לבחירות. במאה ה-19 מציינת Birch (2007) הייתה מקובלת למדי דרישה כזו, לרמה מסוימת של השתתפות בבחירות, בכדי שתוצאת הבחירות תחשב לתקפה (דרישה כזו הייתה נהוגה בבווריה, בבולגריה וגם בבחירות מקומיות ברוסיה). תביעה דומה קיימת גם כיום לרוב במשאלים עם ונדירה יותר לגבי בחירות. תביעה זו נשארה תקפה בעיקר במדינות שנמנו בעבר ברית- המועצות ועל הגוש הקומוניסטי. במדינות אלה קיימת דרישה לסף השתתפות על מנת שתוצאת הבחירות תהיה תקפה (במקרה שהמינימום הזה אינו מושג יש צורך בסיבוב בחירות שני). ברוסיה נדרש בבחירות לנשיאות שיעור השתתפות של לפחות 50% ושל 25% בבחירות לפרלמנט, בסרביה ומונטנגרו לא פחות מ 50%, בליטא סף השתתפות עומד על 25% ובאוזבקיסטן הסף בבחירות לפרלמנט הינו 33%. בחלופה התמריצית שהמקובלות שלה גדלה בשנים האחרונות מוענקים תמריצים כדי לדרבן את הליכת האזרחים לקלפיות. תמריצים אלה יכולים להיות בעלי אופי עונשי קל. איטליה מובאת על-ידי Birch (2007) כדוגמא דמוקרטית לעניין הזה. באיטליה אמנם לא קיימת חובת הצבעה אך היא מוגדרת בסעיף 48 של החוקה כחובה אזרחית. חובה אזרחית זו קיבלה ביטוי בחוק הבחירות שהיה בתוקף בשנים 1992-1946 במסגרתו הופעלו סנקציות קלות כנגד אלה שלא לקחו חלק בבחירות. דוגמא לסנקציה כזו היא פרסום רשימה שמית בקלפיות ובה שמות אלה שלא השתתפו בבחירות. יש גם שהתמריצים נושאים אופי תועלתני של ממש. בנורבגיה, למשל, הוענקה למצביעים בבחירות המוניציפאליות שנערכו בשנת 1995 זכות השתתפות בהגרלה מיוחדת (Birch 2007).

### 1.5 מדינות בהן קיימת חובת הצבעה ומידת אכיפתה.

הקביעה אלו הן המדינות המקיימות חובת הצבעה אינה תמיד פשוטה כיוון שעצם ההימצאות של חובת הצבעה בחוק אינה מעידה על כך שהחובה אכן נאכפת בפועל ובאופן יעיל. יש מקרים שבהם החקיקה היא יותר בבחינת מתן ביטוי לעמדת המחוקק באשר לחובות האזרח כלפי המדינה והחברה מאשר לנכונותה של הממשלה לפעול לאכיפתה. זו הסיבה לכך שעמדתה של Gratschew (2004) היא שנכון יותר ואף יעיל יותר להתייחס לקיומה של חובת הצבעה כאל קשת גוונים (spectrum)

הנעה בטווח שבין קיום סמלי אך בסיסי של החובה ועד לשיטה העוקבת שיטתית אחר כל אזרח שאינו משתתף בבחירות ומפעילה כלפיו מערכת עונשית.

הטבלה שלהלן מפרטת את 28<sup>2</sup> המדינות שבהן הייתה קיימת בשנת 2007 חובת הצבעה. השנה בה אומצה החובה, הסנקציות המוטלות על בעל זכות הצבעה המפר את החובה האמורה, מידת האכיפה של החובה כאשר היא חוקתית, המספר של הסעיף בחוקה, שיעור ההשתתפות<sup>3</sup> בבחירות כאחוז מהבוחרים הרשומים - RE (registered electors) חובת הצבעה יכולה להיות מוטלת רק על הבוחרים הרשומים ולכן נתון זה הינו מדד ליעילותה, הטבלה ערוכה בסדר יורד. מהנתונים עולה באופן מובהק הקשר בין מידת האכיפה לבין יעילות השיטה. כן מוצג לשם השוואה מספר המצביעים כאחוז מהאוכלוסייה בגיל ההצבעה - VAP (voting age population). נתון זה מובא כמדד נוסף שכן מטרתה של חובת הצבעה היא להעלות את שיעור הצבעה של כול האוכלוסייה הכשרה לבחור, ולא רק של הבוחרים הרשומים, על כן מדד זה הוא אמצעי נוסף כדי לעמוד על יעילות הפעלת החובה. בולט הוא שבדרך כלל קיים פער בין שני המדדים. קיימות מספר סנקציות אפשריות המוטלות על מפר החובה מספור הסנקציות המופיע בטבלה, תחת הכותרת "סוג הסנקציה", מתייחס לחלופות הבאות בהתאמה:

1. חובת מתן הסבר: בעל זכות הצבעה שלא הצביע בבחירות חייב להציג הסבר סביר לאי השתתפותו בבחירות על מנת להימנע מנקיטת סנקציות נוספות כנגדו (ככל שאלה קיימות).
2. קנס: מי שאינו משתתף צפוי לעונש כספי, הסכום שונה ממדינה למדינה, לדוגמה בשוויצריה שלשה פרנקים, בקפריסין 200 לירות קפריסאיות או 10-20 פזוס בארגנטינה.
3. מאסר: יש לשים לב שגם במקרים בהם מושת קנס, אי תשלום הקנס עלול לגרום למאסר, אך במקרים אלו המאסר הינו בגין אי התשלום ולא בגין אי השתתפות.
4. פגיעה בזכויות המוענקות לאזרחי המדינה: בין השאר, תיתכן שלילת זכות הצבעה או פגיעה בזכויות סוציאליות, לדוגמה קשיים בקבלת משרה בסקטור הציבורי (בלגיה). על בעל זכות הצבעה לשאת תעודה השתתפות חתומה במשך מספר חודשים לאחר הבחירות כדי ליהנות מכמה שירותים ומוצרים המסופקים ע"י מוסדות ממלכתיים (פרו).

<sup>2</sup> המהוות 16.1% מ 174 המדינות הדמוקרטיות שנתוני הצבעה בהן מצויים במאגר של IDEA  
<sup>3</sup> שיעור ההשתתפות בטבלה הינו ממוצע שתי מערכות הבחירות האחרונות לפני 2002 כפי שחושב על-ידי Gratchew (2004) ומוצג אצל Kato (2008).

5. שונות: שלילת זכות הבחירה (בבלגיה לאחר אי השתתפות ארבע פעמים במהלך חמש עשרה שנה, ביוון קשיים בקבלת דרכון או רישיון נהיגה חדשים).

המדינה	שנת אימוץ חובה	סוג הסנקציה	מידת האכיפה	חובה בחוקה?	% מצביעים מהבוחרים הרשומים RE	% מצביעים מכלל האוכלוסייה בגיל ההצבעה VAP
אוסטרליה	1924	1,2	חזקה	-	95.5	82.1
סינגפור	1958	4	חזקה	לא	95.3	35.4
אורוגוואי	1924	2,4	חזקה	כן/ס' 31	91.6	95.4
קפריסין	1960	1,2	חזקה	כן/ס' 51	91.0	76.8
בלגיה	1893	1,2,4	חזקה	כן/ס' 62	90.9	83.2
צ'ילה	1925	1,2,3	חלשה	כן/ס' 15	89.2	77.5
לוקסמבורג	1919	1,2	חזקה	לא	87.4	58.7
טורקיה	1982	1,2	חלשה	כן/ס' 175	86.2	79.8
איטליה*	1946	5	חלש/לא נאכף	כן/ס' 48	82.2	86.1
פיג'י	1990	1,2,3	חזקה	כן/ס' 56	82.1	65.3
פרו	1931	2,4	חלשה	כן/ס' 31	81.7	78.6
ברזיל	1932	2	לא נאכף	כן/ס' 14	80.4	80.5
ארגנטינה	1912	1,2,4	חלשה	כן/ס' 37	78.4	78.8
יוון	1929	1,5	חלשה	כן/ס' 51	75.7	86.5
קוסטה ריקה	1936	לא ידוע	חלשה	כן/ס' 93	75.6	79.0
פרגוואי	1967	2	לא נאכף	כן/ס' 118	73.4	54.2
בוליביה	1924	4	לא ידוע	כן/ס' 219	71.1	56.2
הונדורס	1894	אין	לא נאכף	כן/ס' 5	68.4	65.8
תאילנד	1997		לא נאכף	כן/פסקה 8	66.2	70.1
רפובליקה דומיניקאנית	1966		לא נאכף	כן/ס' 88	65.8	33.9
מקסיקו	1917		לא נאכף	כן/ס' 36	57.8	51.3
אקוודור	1929	2	חלשה	כן/ס' 27	57.6	58.6
מצרים (גברים בלבד)	1956	1,2,3	לא ידוע	לא	46.2	27.7
גואטמלה	1965	אין	לא נאכף	כן/ס' 236	43.6	32.3
אל סלבדור	1950		לא נאכף	כן/ס' 73		44.3
ונצואלה	1958		לא נאכף	לא		
לאוס	1989		לא ידוע	לא		
פנמה	1928		לא נאכף	כן/ס' 129		53.4
שוויצריה (שפהאוזן בלבד)	1903	2	חזקה	כן/ס' 23.2		
<b>ממוצע</b>					<b>77.3</b>	<b>65.0</b>

\*בשנים 1946-1992 ההשתתפות לא הייתה חובה אך ההצבעה הוגדרה כחובה אזרחית לפי ס' 48 לחוקה. החוק שהיה תקף בבחירות 2006 שוב הגדיר את ההצבעה כחובה אזרחית אך לא קבע סנקציות על אי קיום החובה.

מקורות לטבלה:

1. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

06/02/2009 תאריך כניסה אחרון: [www.idea.int/vt/compulsory\\_voting.cfm](http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm)

2. Birch (2007)

3. Kato, (2008)

מהסכום במאמרו של Engelen (2007) עולה שחובת הצבעה נאכפת כיום ברמה כלשהי במדינות הבאות: ארגנטינה, אוסטרליה, בלגיה, בוליביה, ברזיל, צ'ילה, קפריסין, אקוודור, מצרים (לגבי גברים בלבד), יוון, לוקסמבורג, נאורו, סינגפור, תאילנד ואורוגוואי, שה"כ חמש עשרה מדינות. נוסף לאלה במדינות הבאות קיימת אמנם חקיקה המחייבת הצבעה אך היא נאכפת באופן חלש בלבד: קוסטה-ריקה, הרפובליקה הדומיניקאנית, פיג'י, הונדורס, איטליה, ליכטנשטיין, מקסיקו, פרגוואי, פרו וטורקיה. המספר הכולל של המדינות בהן קיימת לפי חוק חובת הצבעה עולה איפה לעשרים וחמש ואוכלוסייתן מסתכמת בשבע מאות מיליון בני אדם – כחמישית מאוכלוסיית העולם. מדינות אלה מתחלקות לשתי קטגוריות לפי (Quintelier, Hooghe and Marien (2008). הראשונה, כוללת בעיקר מדינות בעלות היסטוריה קתולית דוגמת בלגיה, אוסטרליה, יוון ולוקסמבורג. מדינות אלה יישמו את חובת הצבעה לקראת סוף המאה ה-19 תחילת המאה ה-20 בגלל שהעיליות הפוליטיות ראו בהצבעה חובה מוסרית כלפי המדינה והחברה. עם זאת העיליות האלה חששו גם מפני מגמת הימנעות נרחבת שתצמצם את התמיכה במפלגות הקתוליות. הקבוצה השנייה, כוללת מדינות בדרום אמריקה שהיו בעבר מושבות של ספרד ופורטוגל. בתקופה הקולוניאלית ספרד ופורטוגל הנהיגו שם את החובה החוקית להצביע והמנהג ממשיך להתקיים בהן גם לאחר שהמדינות קיבלו את עצמאותן.

## 1.6 השפעת חובת הצבעה על הצבעה בפועל.

להנהגת חובת הצבעה השפעה משמעותית על שיעור הצבעה בבחירות. מסקירה של המחקרים שנעשו בעניין זה ומניתוח רב משתנים מסיק Lijphart (1997) שקיומה של חובת הצבעה מעלה את ההשתתפות ב-7%-16%. ממחקר שנערך בקרב שלושים דמוקרטיים על-ידי Powell (1980) עולה שיש הבדל של כ-10% במספר המצביעים בין מדינות בהן החובה קיימת לבין אלה שבהם אינה קיימת. לפי מחקר שערך Jackman (1987) במדינות דמוקרטיות תעשייתיות בתקופה המשתרעת על פני שלושים שנה החל מ-1960 ועד 1990 הרי שאחוז המצביעים במדינות בהן קיימת חובת הצבעה גבוה יותר ב-15%. ההשפעה המצומצמת ביותר של חובת הצבעה נמצאה במחקרו של Franklin (1996) אך גם בו היא מגיעה ל-7.3%.

התוצאות המשכנעות ביותר מוצגות במחקרו של Hirczy (1994) שבדק את ההבדלים בשיעור הצבעה באוסטרליה, אוסטרליה ובהולנד על פני זמן ובאזורים השונים שבתוך כל מדינה. ממצאיו

תואמים ממצאים קודמים והם שחובת הצבעה אכן מעלה באופן יעיל ועקבי את שיעור ההצבעה. מסקנה מעניינת נוספת שלו הינה ששיעור הגידול באחוז ההצבעה תלוי במידה רבה בגובהו של אחוז ההצבעה המקורי, זה שהיה קיים לפני הנהגתה של חובת הצבעה. אחוז ההצבעה הממוצע בשלושת המדינות לאחר שהונהגה בהן החובה היה מעל 90%, אבל התוספת באוסטריה בעקבות הנהגת החובה הגיעה ל-3% בלבד שכן גם לפני כן אחוז הצבעה בה היה מעל 90%. בהולנד ביטול חובת ההצבעה בשנת 1970 הביא בעקבותיו לירידה של 10% בשיעור ההצבעה. שיעור ההצבעה לאחר ביטול החובה הגיע לרמה ממוצעת של 84% הדומה לרמת ההשתתפות הבסיסית במדינות מערב אירופה. באוסטרליה הפרש ברמת ההשתתפות הממוצעת היה גדול יותר והגיע לכדי 28% שכן ממוצע ההשתתפות לפני הנהגת החובה בבחירות של 1925 היה כ-60% בלבד. בוונצואלה שבה נתוני ההשתתפות הרשמיים המובאים אצל Lijphart (1997) הגיעו בשנים 1988-1958 בממוצע ל-90.2% הרי לאחר ביטול חובת ההצבעה בשנת 1993 האחוז ירד ל-60.2% בלבד. במחקר שנערך ע"י Smith (1995) נמצא הפרש של 38% בשיעור ההצבעה בכל ארבעת מערכות הבחירות לפרלמנט האירופאי (שהתקיימו בשנים 1979-1994) בין המדינות בהן קיימת חובת הצבעה שבהן שיעור ההשתתפות הממוצע הגיע ל 84.2% בעוד שבמדינות ללא חובת הצבעה השיעור עמד על 46.4% בלבד.

בסכום עניין השפעת חובת ההצבעה, אצל Keaney and Rogers (2006) מובא ניתוח של נתוני International IDEA בדבר ההשתתפות ב-166 מערכות בחירות שהתקיימו ברחבי העולם בשנים 1945-2003 לפיהם בממוצע בינלאומי חובת הצבעה, במדינות בהן היא נאכפת כראוי, מעלה את שיעור ההשתתפות ביותר מ-15% בהשוואה למדינות בהן לא קיימת חובת הצבעה. אפילו במדינות בהן החובה אינה נאכפת או שנאכפת באופן חלש בלבד שיעור ההשתתפות גבוה יותר מאשר במדינות בהן אין חובה כלל.

## פרק 2: האם וכיצד משתלבת הנהגת "חובת הצבעה" עם תיאוריות

### דמוקרטיה?

#### 2.1 מבוא.

שאלת הלגיטימיות של חיוב אזרחים להשתתף בבחירות נוגעת ישירות בלב ליבה של התיאוריה הדמוקרטית ומעוררת את השאלה אם הטלת חובת הצבעה על אזרחים באמצעות איום בסנקציות כספיות או חברתיות עולה בקנה אחד עם הדמוקרטיה. הדיון הנורמטיבי מתמקד בדרך כלל בסוגיה האם יש לראות את ההצבעה בבחירות כ"חובה אזרחית" שאינה שונה מחובות אזרחיות אחרות כגון: תשלום מסים, שירות חובה בצבא, ציות לחוקי התנועה וכדומה, או שזו "זכות" שהחופש לממשה הינו בידי כל אזרח לפי בחירתו. לטענת הגורסים שהצבעה הינה חובה אזרחית, חשיבות הגדלת מספר המצביעים עולה על חשיבות הגבלת החופש. לפי דעתם הטלת חובה להשתתף בבחירות גורמת להגבלה מזערית בלבד של החופש. לדעתו של (Lardy (2004 "זכות הבחירה" אינה זכות אדם אוניברסאלית המוקנית לכל אדם בתוקף היותו אדם (כמו חופש האמונה, החופש להוליד ילדים) אלא זכות חוקתית המוקנית רק לזכאים לה לפי קריטריונים מוגדרים (כגון גיל, אזרחות). בליבת המושג של זכות הבחירה נמצא רעיון שיוך הסמכות הדמוקרטית לבוחרים, וההצהרה בדבר מעמדם הפורמאלי כמשתתפים בעלי מעמד שווה בבחירות. אי עשיית שימוש פעיל בזכות מעניק יותר משקל לאלה המשתמשים בזכות. מכאן שבעלי זכות בחירה המפעילים את הזכות שולטים על האוחזים בזכות באורח סביל בלבד. מכאן עולה כי זכות הבחירה מבטאת תיאוריה של חופש המחייבת השתתפות פעילה בבחירות. אכיפת עונשים בגין אי השתתפות אינה סותרת את החופש במובן זה. יתר על כן שיטת הבחירה מרצון, המועדפת על-ידי המסנגרים על החופש שלא לבחור, אינה נפגעת בהכרח כתוצאה מהפעלת כלל של חובה הצבעה. שיטה של בחירה מרצון עשויה אפילו להשתפר בגלל ההשתתפות של בוחרים שעבורם החובה החוקית להשתתף מהווה תמריץ חזק יותר מהמוטיבציה העצמית. לדעת (Lardy (2004 הזכות לבחור אינה מהווה זיכיון להחזיק באופן סביל בזכות הבחירה. לעומת גישות אלו עמדתם של בעלי השקפות ליברטאניות הינה שאין לחייב בני אדם לעשות דבר שאינו על דעתם, לא נוח, לא רצוי או בלתי רציונאלי. לפי השקפות אלו הטלת חובת הצבעה אינה מתקבלת על הדעת כיוון שהיא סותרת עקרונות דמוקרטיים אמיתיים המעניקים חופש לאזרח לבחור או שלא לבחור. ההנחה העומדת ביסודם של כל הטיעונים האלה הינה שהמושג "בחירות חופשיות" מגלם בתוכו גם את החופש להימנע מלהשתתף בבחירות. לדעתה של Hill



(2002a), הטענה, שהטלת חובת הצבעה פוגעת בעקרון הדמוקרטי-ליברלי של החופש לבחור, היא טענה חזקה שההתמודדות עימה אינה פשוטה. היא קשה במיוחד לדבריה, כאשר הנחת המוצא היא שחשיבות ערך החופש עולה על חשיבותה של שורת ערכים דמוקרטיים-ליברלים אחרים. בשורת ערכים זו כלולים: ייצוגיות, לגיטימיות, שוויון פוליטי וצמצום כוחה של העילית. רצונו של הרוב הינו מרכיב מרכזי ברעיון הדמוקרטי ולכן ככל שינתן לו ביטוי מובהק יותר השיטה תהיה דמוקרטית יותר. או בניסוחם של Verba and Nie (1972:1), "מקום בו מעטים משתתפים בקבלת החלטה יש בו מעט דמוקרטיה: ככל שהשתתפות בקבלת החלטה רבה יותר ישנה יותר דמוקרטיה".

מטרת הפרק הזה לבחון, מבחינה פוליטית השוואתית ולא פילוסופית, את הפגיעה בחופש הפרט מול העקרונות הדמוקרטיים אשר עשויים לצאת נשכרים מהטלתה של החובה.

## 2.2 דמוקרטיה והשתתפות<sup>4</sup>.

Katz (1997) מציג שלוש טענות עקרוניות בסוגית ההשתתפות הרחבה: (1) בני האדם חסרים את האיכויות המתאימות להשתתפות רחבה התואמת לצרכיה של שיטה דמוקרטית. זאת כיוון שאינם ליברליים מספיק, אין ברשותם מידע מספיק והינם אדישים. (2) דמוקרטיה ישירה אינה אפשרית בחברה המודרנית ועל כן יש צורך בהתארגנות פוליטית. משקמה התארגנות שכזו היווצרותה של שכבת מנהיגות נפרדת היא בלתי נמנעת. המנהיגות מאבדת עניין אמיתי בדמוקרטיה ודואגת להנצחת מעמדה בלבד. טענה זו שנוסחה על-ידי Michels כ "חוק הברזל של האוליגרכיה" משמשת להצדקתן של תיאוריות אליטיסטיות. בעלי התיאוריות האליטיסטיות גורסים שריבוי מצביעים אינו מוסיף לדמוקרטיה ולכן כלל אינו דרוש. האליטיסטים טוענים בהסתמך על חוק הברזל של האוליגרכיה שגישתם הינה הגישה הריאליסטית היחידה. (3) בפועל המציאות היא שאזרחים אינם נוטלים חלק בבחירות ללא כול קשר לסוג ולמספר האפשרויות העומד לרשותם, הוכחה מובהקת לכך היא שעור ההשתתפות הנמוך בבחירות מקומיות שבהם לפי תיאוריות ההשתתפות ניתן היה לצפות לרמת מעורבות גבוהה ביותר.

לעומת אלה המציגים טיעונים המשלימים, או שאפילו מתייחסים בחיוב לרמה נמוכה של השתתפות, הרי שחסידי תיאוריות ההשתתפות מנסים ליצור רמת דמוקרטיה מקסימאלית, במדינות בהן קיימת

<sup>4</sup> בעבודה זו אמנע מהבעת עמדה ערכית בסוגית ההשתתפות. במחקר אתמקד רק בבדיקת התופעה- במיוחד נראה לי כי אין טעם בהבעת עמדה ערכית כזו כאשר מתוצאות המחקר, המובאות בפרקים הבאים, עולה שלרמת ההשתתפות אין השלכות פוליטיות מובהקות.

מערכת פוליטית תחרותית, באמצעות "שלטון העם" במובנה המלא של המילה. לדעתם חשיבות ההשתתפות הינה בשל ארבעת הטעמים הבאים: (1) השתתפות גבוהה הינה האמצעי הטוב ביותר למנהיגות ולציבור כאחד לגלות מה הוא רצון הציבור; (2) השתתפות רחבה מבטיחה אפשרות לשקילה של כל האינטרסים הרלוונטיים; (3) רמה גבוהה של השתתפות עשויה להגדיל את הלגיטימיות, ההתקבלות והאכיפה של המדיניות שתינקט; (4) דמוקרטיה שבה קיימת השתתפות פוליטית משמעותית מעניקה את מלוא הביטוי למשאבים האנושיים, דבר הנחשב ליעד מרכזי של הממשלה והחברה.

מתן חופש במימוש זכות ההצבעה, הוא המאפשר גם אי עשיית שימוש בזכות. עובדה זו מזיקה לדמוקרטיה בגלל פגיעתה בערכים של השתתפות כוללת ושוויון פוליטי (Engelen, 2007). אי השתתפות גורמת לחוסר שוויון פוליטי בגלל אי מתן ביטוי ומחסור במידע על מלוא עמדות כלל האזרחים. אי השימוש בחופש לבחור פוגע גם בשוויון ההזדמנות הפוליטית. השתתפות מגדילה את השוויון בהשפעה, למי שמצביע ולמי שאינו מצביע השפעה חשובה על מי שיבחר ועל המדיניות שתינקט (Lijphart, 1997). השתתפות ושוויון פוליטי הינם שני אידיאלים דמוקרטיים בסיסיים שלכאורה לא קיים ניגוד ביניהם. אך בפועל מצב הדברים שונה היות והמצביעים והנמנעים אינם צבורים הומוגניים ולכן הם בעלי אינטרסים שונים ולעתים אף נוגדים (Marrien Hill, 2002a). (2007) טוענת תוך הסתמכות על המחקרים של Verba, Schlozman and Brady (1995) וכן של Verba, and Nie (1972) וכן גם על Verba, Nie and Kim (1978) ושל Milbrath and Goel (1977) שקיימת מגמה ברורה לפיה: ככל ששיעור ההשתתפות קטן אי השוויון הפוליטי גדל. בכל המדינות שנבחנו במחקרים אלה נמצא כי המחליטים שלא לקחת חלק בבחירות נמנים על בעלי ההשכלה הנמוכה יותר, והינם בעלי מעמד מקצועי וכלכלי נמוך. לפי Hill (2002a) עוני ומעמד סוציו-אקונומי נמוך הם מאפיינים מובהקים של הנמנעים מהשתתפות בבחירות. במחקר של Swaddle and Heath (1989) נימצא כי בבריטניה המשתתפים הפעילים ביותר בפוליטיקה הם אלה שהכנסתם ומעמדם הכלכלי ניצבים ברמות הגבוהות. ממחקרם של Brody and Sniderman (1977) עולה שככל שמצבם הכלכלי של בני האדם גרוע יותר הסבירות שיצביעו קטנה. המתמודדים עם קשיים כלכליים מעדיפים לפי Rosenstone (1982) להשתמש במעט המשאבים העומדים לרשותם על מנת לשרוד ולא למטרות פוליטיות. יתר על כן לדעת Radcliff (1992) האפשרות לגייס מצביעים מקרב העניים קטנה במיוחד בתקופות של קשיים ומשברים כלכליים.

לדעתו של Lijphart (1999) ההשתתפות בבחירות יכולה לשמש מכשיר מדידה מצוין לאיכות הדמוקרטיה משני טעמים: ראשית, משום שהיא מעידה על המידה שבה האזרחים מעוניינים להיות מיוצגים; ושנית, כיוון שהשתתפות תואמת במידה רבה למעמד הסוציו-אקונומי היא יכולה להוות מדד בלתי ישיר של השוויון הפוליטי. השתתפות גבוהה משמעותה השתתפות שווה יותר ולכן שוויון פוליטי גדול יותר; השתתפות נמוכה פירושה השתתפות בלתי שווה וכתוצאה מכך פחות שוויון פוליטי.

דעה שונה לעניין הרכב צבור המצביעים והנמנעים מביאים Highton and Wolfinger (2001) הטוענים שתוצאות הבחירות בארה"ב היו משתנות רק במעט גם לו הייתה מתקיימת השתתפות כללית בבחירות. ההסבר לשנוי המזערי נעוץ לדעתם בהרכב של "מפלגת הלא מצביעים". אמנם יש בקרב הלא מצביעים ייצוג יתר של עניים, של בעלי השכלה מצומצמת ושל מעוטים אך מאידך יש בין הלא מצביעים גם מספר גבוה של צעירים ושל כאלה שהעתיקו את מקום מגוריהם ולכן לא הצביעו. אף לא אחת מקבוצות אלה מהווה רוב של הלא מצביעים. מכאן עולה שמפלגת הלא מצביעים הינה רב-גונית (הטרוגנית) וכאשר מתייחסים אל הלא מצביעים כאל מכלול הרי שסך כול עמדותיהם מיוצג היטב על-ידי המצביעים. למסקנה דומה מגיע גם Czesnik (2007) שקובע בעקבות סימולציה שערך לתוצאות הבחירות לפרלמנט הפולני בשנת 2001, כי הן היו משתנות רק במעט או כמעט ולא, גם לו הופעלה בבחירות אלה חובת הצבעה שהייתה מגדילה את שיעור ההשתתפות. קביעתם של Chong, Davidson and Fry (2005) דומה, זאת לאחר ניתוח תוצאות ארבעת מערכות הבחירות האחרונות באוסטרליה. בהנחה שחובת הצבעה הייתה מבוטלת בארבעת המערכות האלה הם מגיעים למסקנה שדבר לא היה משתנה בתוצאה הסופית ולפי כך, לדעתם, גם ציבור בוחרים שקטן מכלל אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה מבטא את רצונו של כלל הצבור.

לפי Lijphart (1997) היות ורמת ההשתתפות שונה בקרב פלחי האוכלוסייה השונים הרי שתוצאות בחירות אינן משקפות את הרצון של כלל בעלי זכות הבחירה. דבר המהווה לא רק פגיעה באידיאל הדמוקרטי של הייצוגיות אלא גם פגיעה מהותית בדמוקרטיה עצמה בשל היותה נתונה להשפעה פוליטית בלתי שווה. לדעת Lijphart (1997) כתוצאה מההשתתפות הבלתי שווה בבחירות גדלה ההשפעה הפוליטית של אותו חלק באוכלוסייה שהינו משכיל יותר ובעל רמת הכנסה גבוהה יותר. הדרך להתגבר על עיוות זה הינה, לדעתו, הטלתה של חובת הצבעה אשר תגדיל את מספר המצביעים. כיוון שרצון הרוב הוא מרכיב מרכזי ברעיון הדמוקרטי הרי ככל שהעדפתו של הרוב

ידועה וברורה יותר המערכת כולה תהיה דמוקרטית יותר. לדעתו של Powell (1986) הפעלת חובת הצבעה הינה אמצעי יעיל כדי להגן ואף לשקם את העקרונות הדמוקרטיים של שלטון העם, הייצוגיות, ההשתתפות והקטנת כוחה של העילית. זאת במיוחד משום שלפי ממצאי מחקרים החלטת היחיד באם להצביע או להימנע מהצבעה מושפעת יותר מנוהלי וסדרי הבחירות ופחות ממאפיינים אישיים מהסוג של רמת מודעות פוליטית, אידיאולוגיה או מעורבות. בתמצית, חופש אמיתי משמעותו שהפרט מקבל את האחריות לחייו בכך שהוא נוטל חלק בקבלת ההכרעות המרכזיות שמשפיעות עליו (Katz (1997). המרת חופש הבחירה בחופש ההימנעות פוגעת בהזדמנות השווה המהווה זכות ליברלית-דמוקרטית בסיסית וגורמת להתחמקות מהשתתפות בהכרעות משמעותיות ולפגיעה בעקרונות דמוקרטיים. אי שימוש בזכות הצבעה של חלק מבעלי הזכות יוצר יתרון בלתי צודק לאותם פלחים באוכלוסייה שכן מצביעים. לפיכך הנהגתה של חובת הצבעה מצמצמת במידה רבה את רמת חוסר השוויון הסוציו-אקונומי בהשתתפות הפוליטית (Jackman (2001).

### **2.3 האם הצבעה הינה מחויבות של הפרט כלפי המדינה או מחויבות חברתית?**

הבחנה בין חובה (duty) לבין התחייבות (obligation) עושה Green (1964). לדעתו בעוד שחובה מוסרית הינה תביעה לגלות מעורבות ממשית ברווחתו של הזולת הרי שהתחייבות קשורה ל"פעולה" או ל"הימנעות מפעולה" היוצרים תנאים המאפשרים לבני-אדם לעשות למען מימוש העצמי. תפקידו הנכון של חוק הוא לאכוף רק את התחייבויות ולא את החובות המוסריים. זאת, כיוון שאין דרך לתבוע מבני אדם לעמוד באורח קבוע על משמר האינטרסים של זולתם אך קיימת מחויבות להגן על התנאים המאפשרים להם להבטיח את האינטרס וההתפתחות של עצמם. "התחייבות פוליטית" מוגדרת על ידו כמחויבות האזרחים כלפי המדינה ומחויבויות של הפרטים האחד כלפי השני. לפי Horton (1992) מחויבות זו אינה דרך חד סטרית אלא מערכת השזורה יחסים אופקיים ואנכיים שכרוכים בהם הדדיות ותועלת משותפת. לדעתה של Hill (2002a) המתנגדים לאכיפת חובת הצבעה נוטים לראות במחויבות האזרחים במהותו של דבר מערכת יחסים אנכית בין היחיד לבין המדינה בעוד שהתומכים באכיפת החובה רואים במחויבות להשתתף בבחירות מחויבות הדדית שבין האזרחים. לדעתם המחויבות ההדדית הזו תורמת לחייהם המשותפים של

האזרחים ובה תלוי שגשוג הכלל. לפי הגדרתה של Pateman (1985) מדינה הינה צורה מיוחדת של התאגדות וסדר מוסרי המגלמת את החיים המשותפים של חבריה. לפי תפיסה זו תפקיד הבחירות הינו יותר של מנגנון המתאם את המחויבות האופקית שבין חברי הקהילה הפוליטית מאשר כפיית של מטלה בלתי רצויה. לפיכך כלפי המדינה המחויבות להשתתף בבחירות היא רק משנית בעוד שהמחויבות הראשונית הינה מחויבות חברתית של כל אחד מהיחידים כלפי האחרים שעמם קיבל על עצמו משימה משותפת. מדינה הראויה להיקרא "מדינה אמיתית" לדעתו של Green (1964) היא רק זו הממלאת את תפקידה העיקרי, שהינו קיום ושמירה של חוק המבטיח את האינטרס של כולם באופן שווה. לפיכך על המדינה לחוקק חוק למימוש ההתחייבות הפוליטית שהינה להבטיח לאזרחים את האפשרות לבחור לעצמם מועמד או מפלגה לפי רצונם ובכך לאפשר להם את מימוש האינטרס העצמי שלהם. בני אדם אינם יכולים להיות אזרחים אמיתיים ללא השתתפות בבחירות, בהשתתפות הם ממלאים את חלקם בשיטת ממשל, המגנה על האינטרסים של הכלל ומאפשרת את המימוש העצמי שלהם.

בסכומו של עניין זה, אם אמנם מוטלת בסדר הדמוקרטי חובה מוסרית כללית, או תיאורטית, שלפיה על כל הזכאים אכן להשתתף בבחירות הרי שזו חזקה יותר כאשר קיימת שיטה של חובת ההצבעה כיוון שאז הינה כללית והדדית כאחת Hill (2002a).

## 2.4 בחירות- פעולה קולקטיבית?

פוליטיקה ובחירות הן מטבען פעולות חברתיות, המהוות עניינו של הכלל. הפוליטיקה הינה נושא של החברה כולה ויכולה להביא לה תועלת באמצעותן של הבחירות. בחירות מהוות פעולה ציבורית (collective action) שתפקידה "לספק" ייצוג נכון של העם שיכול להתממש רק בתנאי שכל שכבות האוכלוסייה משתתפות בהן. לדעת Lijphart (1997) ההצבעה היא נושא של פעולה ציבורית בעלת אופי מיוחד שכן הוצאותיו של היחיד כדי שיוכל לקחת בה חלק הינן נמוכות אך גם התועלת שהוא מפיק ממנה היא נמוכה. תוצאת הבחירות מהווה מוצר ציבורי (public good) כיוון שלאחר שהתקבלה הינה "מוצר" שאי אפשר למנוע מאיש את השימוש בו, בין אם תרם לייצורו ובין אם לא, אך במקרה שאף אחד לא יתרום כולם יסבלו מהעדרו. ניתן אפוא לאמור שלגבי תוצאות הבחירות מתקיימת התופעה של "תפיסת טרמפ" (free rider) או במילותיו של Engelen (2007:19) הנמנעים קוטפים את פירות המוצר הציבורי של הדמוקרטיה בעוד שהם מותירים את נטל הבחירה לאחרים. זו

המשמעות של תופעת "תפיסת טרמפ" שכן אם כולם ינהגו באותו אופן ואיש לא ישתתף בבחירות השיטה הדמוקרטית תאבד את הלגיטימיות שלה ותעלם.

לדעתו של Lijphart (1997) במקרים כאלה נאלצת חברה דמוקרטית להפעיל אמצעים שכנגד. זאת בכדי להתגבר על דילמות חברתיות הנוצרות כתוצאה מהתנהגות אנוכית של יחידים וגורמת לתוצאה קולקטיבית שאיננה אופטימאלית. אמצעי נגד אלה כוללים סנקציות חוקיות ומנגנוני אכיפה שעשויה להיות בהם משום הגבלת החופש. עם זאת, לטענתנו, מידת ההגבלה שחובת הצבעה מטילה על החופש האישי הינה מזערית בלבד בהשוואה למגבלות הנובעות מפעולות קולקטיביות אחרות כמו למשל חובת תשלום מסים או חובת שירות בחבר מושבעים. דוגמא מעניינת וטובה לפתרונה של בעיה באמצעות פעולה קולקטיבית מהווה חוק חינוך חובה שנידון כבר על-ידי גון סטיוארט מיל. חוק זה מספק פיתרון לדילמה חברתית באמצעות פעולה קולקטיבית. בדומה להטלת חובת הצבעה, חוק חינוך חובה על אף פגיעתו בחופש של הפרט שלא ללמוד, יוצר שוויון הזדמנויות לכלל. כיוון שחברה מודרנית יכולה לפעול כראוי רק כאשר בידי חבריה הכלים שהשכלה פורמאלית מספקת, הרי החוק שפוגע אמנם בחופש הבחירה הוא המספק הזדמנות שווה ליחיד ומבטיח באותה עת גם את יכולת הפעולה של כלל המערכת החברתית. אדם חסר השכלה מהווה אמנם בעיה לחברה, אך חוסר ההשכלה הוא בעיה חמורה הרבה יותר לאדם עצמו. כול שהמדינה יכולה לעשות הוא להבטיח לו באמצעות חוק חינוך חובה את האפשרות ללמוד (Hill (2002a).

לפי דעתה של Hill (2002a) הנמנעים מהשתתפות בבחירות אינם עושים זאת כדי לחמוק מלבצע את חלקם ביצור המוצר הציבורי אלא בשל גורמים אחרים שנתפסים על ידם כמכשול (דוגמת חובת ההרשמה המוקדמת). הם נמנעים גם כיוון שחסרה להם אינפורמציה מספקת על הערך הממשי של הצבעתם ועל כוונות הצבעה של בעלי זכות בחירה אחרים. קיומה של אפשרות "הצבעה מרצון" (voluntary voting) מתיר התנהגות בלתי רציונאלית של בעלי זכות הצבעה בכלל ושל העניים בפרט ובעקר בתקופות משבר. כלומר, הימנעות בקנה מידה גדול דווקא של ציבור שצריך להיות לו עניין להצביע נגד מדיניות הממשלה וליהנות אחר כך מהשינוי בעקבות הבחירות. לדוגמא: התנהגות רציונאלית מבחינתו של מצביע פוטנציאלי אפרו-אמריקאי בארה"ב שמצבו הסוציו-אקונומי קשה יכולה הייתה אולי להיות להישאר בבית, להימנע מלהשתתף בבחירות ולחסוך בכך את מעט משאביו לו היה יודע בוודאות שהאחרים הנמצאים במצב דומה ינהגו גם הם כך. אך הוא אינו יודע כיצד ינהגו וחושש מפני התנהגותם שעשויה לפגוע באינטרס שלו. הנהגתה של חובת הצבעה מסלקת את אי

הוודאות הזו את "דילמת האסיר" ממעשה ההשתתפות בבחירות. חובת הצבעה מתאמת את ההתנהגות של בעלי זכות הבחירה ומעניקה משמעות להצבעה באמצעות ארגון העדפות היחידים לקבוצות אינטרס. בכך היא עושה את הדמוקרטיה לרציונאלית ומציבה את ההצבעה במקום הראוי לה כפעולה חברתית המגויסת לטובת האינטרסים של הקבוצה כולה. חובת הצבעה פועלת באופן כזה רק במערכת המתייחסת להשתתפות בבחירות כאל נושא לפעולה קולקטיבית ולא כאל נושא של חופש ושל בחירה אישית.

בסכומו של דבר בחירות הן יותר עניין של פעולה ציבורית מאשר של חופש היחיד כיוון שפוליטיקה באופן בסיסי הינה עניין חברתי המניב תועלות לכלל (ועל כן בסופו של דבר גם ליחיד). חובת הצבעה מגלמת במרומו את הטענה לפיה משקל הגבלת החופש להחליט אם להצביע או לאו קטן ממשקלם של היתרונות הצומחים מאכיפתה של חובת ההשתתפות. חסידי "החרות השלילית" מתקשים לקבל עמדה כזאת כיוון שלטעמם שום כמות של תועלת אינה יכולה להוות צידוק לפגיעה בזכות חופש הבחירה.

## 2.5 לגיטימציה לדמוקרטיה.

לדעתו של Katz (1997) הענקת לגיטימציה פירושה מתן ביטוי ברור של הסכמה לשיטה הפוליטית הנהוגה. בחברה דמוקרטית הביטוי ללגיטימציה הינו השתתפות בבחירות ואפשרות הצבעה גם עבור מפלגות או מועמדים המתנגדים בגלוי ללגיטימיות השיטה. רמת השתתפות נמוכה מאוד או שיעור תמיכה גבוה מאוד במועמדים המתנגדים לשיטה מעמידים בסימן שאלה את הלגיטימיות שלה. אין הסכמה דומה על כך ששיעור השתתפות גבוה מאוד מעיד על רמת לגיטימיות גבוהה. לעומת זאת שיעור הצבעה משביע רצון ורמה נמוכה של תמיכה במפלגות המתנגדות לשיטה מוכיח לגיטימציה רק כאשר בפני האזרחים קיימת אלטרנטיבה. במקרה בו עצם ההצבעה הינה כפויה או כאשר מפלגות המתנגדות לשיטה הן אסורות הרי ששיעור הצבעה בעד ברמות של 95% עשוי להיות סימן לאי שביעות רצון רצינית. אם בחירות יכולות להוות הוכחה ללגיטימיות השיטה גם ההיפך הוא נכון, לפי Katz (1997) בחירות יכולות לתת לאזרחים הזדמנות להוכיח שאין השיטה מקובלת עליהם וזאת באמצעות אי השתתפות בבחירות, חבלה בפתקי ההצבעה או על ידי הענקת תמיכתם למפלגות או מעומדים המתנגדים לשיטה. לדעתו של Burnham (1987) רמת ההשתתפות בבחירות משמשת מדד לבריאותה היחסית של הדמוקרטיה בכל משטר פוליטי שמושתת על בחירות והסכמת הנשלטים.

לפי Hill (2002a) המביאה מדבריהם של Stevens (1984) ו Johns (1998) כאשר רק חלק מבעלי זכות ההצבעה משתתף בבחירות עשויים להתעורר ספקות באשר ללגיטימיות החלטות הממשלה. מאחר והצבעה מרצון גוררת השתתפות נמוכה ובכך גורמת למחסור במידע מלא על רצונו של כלל הצבור הרי שיש מקום לטעון כי חובת ההצבעה מעצימה עקרונות דמוקרטיים בהם ריבונות העם, ייצוגיות והשתתפות כוללת. לטענתו של Morris (1954) עצם הצורך במתן לגיטימיות לדמוקרטיה הפרלמנטארית הינו בסיס רציני לתביעה להשתתף בבחירות שכן התביעה נובעת מצרכי הקהילייה הפוליטית כמכלול. התשובה לשאלה עד כמה קיומה של דמוקרטיה פרלמנטארית באמת מחייב אזרחים לעשות שימוש בזכות הבחירה תלוי באופן בו תופסים את הדמוקרטיה הפרלמנטארית. אם התפיסה היא שהשיטה נשענת בראש וראשונה על השתתפות ושהסכמה והלגיטימציה מוענקים באמצעות בחינת מידת השתתפות האזרחים בבחירות, הרי שלמחויבות להשתתף ישנה חשיבות. לפי תפיסה זו ההימנעות כשלעצמה גורמת לשיטת הדמוקרטיה הפרלמנטארית כמכלול להיות דלה יותר. האחריות לתוצאה הזו נופלת על שכמו של הנמנע ולכן עליו למצוא הצדקות לכך שהוא במחדלו מכשיל את השיטה. לעומת זאת Morris (1954) מצביע גם על תפיסה אחרת שלפיה השתתפות



והסכמה נדרשות ורצויות רק על מנת לסייע לקיומו של דיון הולם ושלם. תפיסה זו קובעת שכל הדרוש לבריאות הדמוקרטיה הפרלמנטארית הוא שמידת ההשתתפות תהיה כזו שתבטיח ייצוג ומתן ביטוי לכל העמדות והאינטרסים. קיומה של חובת הצבעה הגורמת לכך שיהיה ברור מה הוא רצונם של בעלי זכות הבחירה מחזק את הערך הדמוקרטי של ריבונות העם, מחליש את עוצמתה של העילית הפוליטית ומחזק את הדמוקרטיה הפרלמנטארית.

בסכום, על מנת שהלגיטימיות של השיטה הדמוקרטית תישמר היא זקוקה מפעם לפעם לקבל מחדש את הסכמת העם. הסכמה זו מבוטאת בתהליך הבחירות, כדי שההסכמה תהיה חד משמעית עדיפה רמה גבוהה של השתתפות אותה ניתן להבטיח באמצעות חובת הצבעה.

## 2.6 הטלת חובת הצבעה- מהלך פטרנליסטי?

מה התועלת שישנה בהשתתפות בבחירות שעשויה לשמש צידוק למהלך פטרנליסטי של המדינה הכופה על היחיד השתתפות? פטרנליזם בהקשר הזה הינו התערבות בחיי הפרט והחלת חוקים עליו בהנמקה שהתערבות זו הינה לטובתו. בכל דיון בסוגיה הזו יש לשקלל בין עקרון האוטונומיה האישית לבין טובת הכלל. כאשר טובת הכלל היא אותם אינטרסים שהחברה קובעת, בדרך של החלטה דמוקרטית, שהם הכרחיים לתפקודה התקין. תומכי גישת הבחירה הרציונאלית דוגמת Lomasky (1992) טוענים שבהצבעה אין כול תועלת חומרית ולפיכך עצם הטרחה להצביע הינה מעשה בלתי רציונאלי. לפי דעתה של Hill (2002a) הטיעון הזה הינו בעייתי כיוון שידוע, למשל ממדינות צפון אמריקה, על נטייה של השלטון להיות קשוב יותר לתביעות המוצגות על-ידי אוכלוסיות שנוטלות חלק בבחירות (דוגמת גמלאים או מעמד בינוני) וזאת במידה גדולה על חשבונן של אוכלוסיות הנמנעות מהשתתפות. אדישות פוליטית של חלק מהציבור גורמת לרפיון בפעילות הממשלה בתחומים שהם משמעותיים עבור אותו חלק שבציבור. מצטטת Hill (2002a) אמירה של Burnham (1987: 99) לפיה "אם אינך מצביע אינך נחשב" וכן מדבריו של Wattenberg (1998: 6) בהם הוא קובע ש"פוליטיקאים אינם שוטים, הם יודעים מי הם לקוחותיהם". לטענתם של Quaille and Leighley (1992) קיימת הטיה שיטתית ועקבית במדיניות הנקוטה על-ידי הממשלות בארה"ב לטובת אלה המשתתפים בבחירות. במלים אחרות המדיניות הממשלתית המתגבשת לאחר הבחירות משקפת הטיה קבועה לרעתן של הקבוצות החלשות שבאוכלוסייה, אלה שאינן נוטלות חלק בבחירות. לדעתם יש חשש שנטייה זו אף תגבר בעתיד בגלל הימשכותה של מגמת הירידה המהירה

בהשתתפות העניים בבחירות. הירידה התלולה ביותר בשיעור ההשתתפות היא בקרב אלה שמלכתחילה נטייתם להשתתף הינה נמוכה דבר שעשוי להחריף עוד יותר את מגמות ההטיה הקיימות. עולה מהאמור שהטעון הרציונאליסטי שלפיו לא סביר שלמצביעים תצמח תועלת כלשהי מהצבעתם אינו מדויק.

## **סכום.**

כפי שכותב Engelen (2007) אין לצפות משום משטר דמוקרטי שיפטור את אזרחיו מכול המחויבויות שלהם. הדבר נכון במיוחד לגבי אותן מחויבויות התומכות בקיום שלש זרועותיה של המדינה המודרנית: (א) על האזרחים לשלם מסים ולשרת בצבא כדי לשמר את קיומה של המדינה כמכלול - שמירת הזרוע המבצעת; (ב) עליהם לכבד את החוק ולשרת כמושבעים- שמירה על הזרוע השופטת; (ג) כהיקש משני אלה, על האזרחים מוטלת גם חובה להשתתף בבחירות כדי לשמר את הדמוקרטיה ולהבטיח את כוחה המחוקק של המדינה- שמירת הזרוע המחוקקת.

## פרק 3: יתרונות וחסרונות המיוחסים להנהגתה של חובת הצבעה.

### 3.1 מבוא.

היתרונות והחסרונות המובאים בפרק זה מבוססים על רשימה שערך Hughes (פרופ' לפוליטיקה באוניברסיטת Queensland אוסטרליה, שכיהן גם כממונה על הבחירות בשנים 1984-1989) בשנת 1966 לאחר שעייין בכל רישומי הדיונים בסוגית חובת הצבעה אשר נערכו בפרלמנט הפדראלי ובפרלמנטים המדינתיים האוסטרליים. הנימוקים שהועלו בבלגיה, הולנד ויוון בעת הדיונים בנושא הזה היו דומים. הרשימה הושלמה בשנים מאוחרות יותר ע"י חוקרי פוליטיקה ומוצגת כאן כשהיא כוללת גם התאמות שנערכו ע"י Kato(2008).

### 3.2 יתרונות:

#### 3.2.1 ייצוג נכון.

ייצוג נכון הינו הנימוק המרכזי לטובתה של הנהגת חובת הצבעה. אם ממשלה נועדה לשרת את העם הרי שרצונו של רוב העם צריך להשתקף במדיניותה (דבר שיתבטא בסופו של דבר בשיפור רווחתו של העם, או פחות של רובו). ההשפעה הישירה של הנהגת חובת הצבעה הינה רמה גבוהה של השתתפות, שתוצאתה היא ייצוג מדויק יותר של רצון העם. כאשר הבחירות הן בחירות מרצון נטייתם של פלחים מסוימים באוכלוסייה להשתתף בהן גבוהה מזו של האחרים, לפיכך, כאשר שיעור ההשתתפות נמוך קיים סיכון שתוצאת הבחירות תהיה שונה מזו שהייתה מתקבלת לו ההשתתפות הייתה מלאה (Lijphart 1997).

#### 3.2.2 הענקת לגיטימציה דמוקרטית לממשל.

החלטות המתקבלות ע"י ממשלות שנבחרו באורח דמוקרטי הינן לגיטימיות יותר כאשר אחוז גבוה יותר מקרב האוכלוסייה משתתף בבחירות (Gratschew, 2004). ככל שקטן מספר המשתתפים בבחירות עשוי להיות מוצב סימן שאלה על מידת ההסכמה האמיתית של העם עם פעולותיה של הממשלה. מחסור כזה בלגיטימציה דמוקרטית עשוי לגרום לתוצאה הנעה בטווח שבין ממשל בלתי תכליתי ועד לכישלון מוחלט שלו. לפי Kato(2008) המביא מדבריו של Hirczy de Mino (2000) הדמוקרטיה אמנם אינה מהווה מקור יחיד ללגיטימציה של הממשלה, אך במקרה שבו ממלאי

התפקידים בה סובלים מחוסר לגיטימציה אחת האפשרויות בכדי להתגבר על כך הינה באמצעות הוכחה כי הממשלה משקפת במדויק את רצונו של העם ושהינה דמוקרטית באמת ובתמים. בכל מקרה לדעת (Hirczy de Mino, 2000) לממשלות בדמוקרטיה המבוססות יש מלכתחילה רמת לגיטימיות גבוהה ועל כן אין להן צורך בהוכחות תמיכה הבולטות לעין.

### 3.2.3 מימושה של חובה אזרחית.

את מימושה המלא של ההצבעה כחובה אזרחית ניתן להבטיח באמצעות הנהגתה של חובת הצבעה. הצבעה הינה אמנם זכותם של אזרחים במשטר דמוקרטי, אך נתפסת בקרב רבים גם כחובה אזרחית למרות שכיום אינה מהווה חובה חוקית ברוב המדינות הדמוקרטיות. הבחירות מהוות פעולה קולקטיבית שייעודה ליצור מוצר המהווה ביטוי נכון של רצון העם. בפועל ההצבעה מבטאת תוצאה של פעולת יחיד, אך כל האזרחים אמורים לממש זכותם להצביע על מנת לתרום את חלקם הנאות לפעולה הקולקטיבית. מכאן שיש מקום להתייחס להשתתפות בבחירות כאל חובה אזרחית ואם האזרחים אכן ממלאים חובתם זו מרצונם החופשי אין צורך לאכוף זאת עליהם באמצעות חוק. במקרה שאין הם נוהגים כך יתכן שיש הכרח לכפות עליהם את ביצועה של חובתם האזרחית.

### 3.2.4 צמצום עלות מערכת הבחירות.

לדעת (Lijphart, 1997) צמצום ברמת ההוצאות הנדרשת לעריכתן של בחירות צפויה להיות אחת התוצאות של הנהגת חובת הצבעה. שחרור מפלגות ומועמדים מהנטל והדאגה להגעת התומכים אל הקלפיות אמור לגרום להקטנת הצורך בגיוס כספים. באם צרכי המועמדים והמפלגות בגיוס כספים לבחירות קטנים הם משוחררים, יחסית, מהצורך להיענות לאינטרסים ותביעות של התורמים הגדולים ומההטיה במדיניות שנגרמת בעקבות לחצם של תורמים. כאשר קיימת חובת הצבעה מועמדים ומפלגות יכולים להסתפק בפחות עובדים המגויסים לצורך מערכת הבחירות לעומת המגויסים כאשר הבחירות הן בחירות מרצון עובדה שעשויה לשחרר אותם מלחציה של קבוצת מעוט נוספת. טענה נוספת המצוטטת ע"י (Kato, 2008) מתוך פרסום של וועדת הבחירות האוסטרלית הינה שצמצום בתקציבי הבחירות פועל לטובת העם כולו. היות וכאשר המועמדים והמפלגות משוחררים יחסית מלחצי האינטרסים של קבוצות מעוט הם חשופים יותר לאינטרס של כלל ציבור הבוחרים שבתמיכתו בקלפי הם מעוניינים.

### 3.2.5 השפעה חינוכית.

השפעה חינוכית מובאת ע"י Lijphart (1997) כיתרון, משוער, להנהגתה של חובת הצבעה. העלייה בהשתתפות בבחירות עשויה לעודד השתתפות גדולה יותר גם בפעילויות פוליטיות אחרות. לדעתו ניתן להקיש על כך מתחומי פעולה שונים כמו מקומות עבודה, כנסיות וארגוני התנדבות שבהם קיימת גלישה של פעילים מתחום ההתנדבות המקורי לעבר הפוליטיקה. הנמנעים מהצבעה מתוך הרגל וחושבים שפוליטיקה אינה רלוונטית בשבילם יתחילו, באופן בלתי נמנע, לחשוב על פוליטיקה ברגע שההצבעה תיאכף עליהם. לכן עשויה הנהגת חובת הצבעה להביא בעקבותיה לגידול בעניין, בידע ואפילו במעורבות הפוליטית של הציבור. בהסתמך על הניסיון המעשי אותגרה טענה זו על-ידי חוקרים שונים. במחקר שנערך בקנדה בידי Loewen, Milner and Hicks (2008) נבדקה השאלה עד כמה חובת הצבעה אמנם משפיעה על נכונות האזרחים לפעילות פוליטית וגורמת להם להיות בעלי ידע רב יותר. נמצאו לכך הוכחות מועטות בלבד אם בכלל. לדעתם של החוקרים נראה שאם לחובת הצבעה תהיה השפעה חינוכית היא כנראה תהיה שולית בלבד.

### 3.2.6 אמצעי ביטחון כנגד קיצוניות.

איסוף מידע על-ידי הבוחרים בדבר המועמדים, המפלגות, השקפותיהם ומדיניותם בכדי להצביע בכל מערכת בחירות מצריך זמן רב. לעומת זאת הסתפחות קבועה לאחת המפלגות עשויה להוות קיצור דרך מהבחינה הזו. כאשר נהוגה חובת הצבעה ובתנאים של יציבות חברתית וכלכלית רוב האנשים עשויים להעדיף להסתפח לאחת המפלגות הראשיות הקיימות והמבוססות. לאחר שמצביעים פוטנציאליים הסתפחו למפלגה כלשהי הם עשויים לפי דעתו של Lijphart (1997) להתמיד בכך ועל כן גם להימנע מתמיכה במפלגות קיצוניות ומזדמנות.

### סכום היתרונות לכאורה.

ייצוג נכון הינו הנימוק החשוב ביותר להצדקתה של הנהגת חובת הצבעה. אם תפקידה של ממשלה הוא לשרת את האינטרס של רוב העם הרי שרצון הרוב חייב להשתקף במדיניותה. התוצאה הישירה של הנהגת חובת הצבעה הינה רמת השתתפות גבוהה ותוצאתה של השתתפות גבוהה צריכה להיות ביטוי מדויק יותר של רצון הרוב. מתן לגיטימציה דמוקרטית לממשלה הינו יתרון

נוסף, ככול שגדל מספר המשתתפים בבחירות מידת ההסכמה עליה נסמכת הממשלה מובהקת יותר. השתתפות בבחירות נחשבת כחובה אזרחית, הטלת החובה אוכפת מילוי חובה זו. את היתרונות הנוספים כמו שינוי דפוסי הפעולה של המפלגות או היצירה של אזרח בעל ידע פוליטי גדול יותר ומשתתף יותר ניתן לראות יתרונות משניים.

### 3.3 חסרונות.

#### 3.3.1 הטלתה של מגבלה על החופש.

הטענה העיקרית כנגד חובת ההצבעה היא שאינה מתיישבת עם החופש הכרוך בדמוקרטיה. לפי Gratschew (2004) המתנגדים לחובת ההצבעה טוענים שעצם קיומה של חובה עומד בסתירה לרעיון של הזכות לבחור. בדמוקרטיה ליברלית בחירה צריכה להתבצע לפי רצונו החופשי של כל בוחר ועל כן טוענים המתנגדים לפי Kato(2008) שרצון חופשי זה יכול להתבטא גם בדרך של הימנעות מהצבעה, לדעתם הזכות שלא להצביע הינה מרכיב מהותי של זכות הבחירה. הטענה הנגדית של תומכי חובת ההצבעה הינה שהחובה אינה פוגעת הלכה למעשה "בזכות שלא לבחור" שכן בגלל סדרי הסודיות הקיימים עומדת בפני המצביע תמיד אפשרות להטיל לקלפי פתק לבן או מעטפה ריקה. לדעת Lardy (2004) ניתן אף לנסח חוקים המחייבים הצבעה באופן המאפשר בחירה מסודרת באופציה של הימנעות. ניתן אמנם לטעון שעצם החיוב להתייצב בקלפי מהווה פגיעה בחופש הפרט אך בלתי אפשרי לפרש זאת כפגיעה בחופש הבחירה.

#### 3.3.2 פחות בערך קולות המצביעים.

זו הטענה השנייה המקובלת ביותר כנגד חובת ההצבעה. מידת העניין והידע של בעלי זכות הבחירה אינה זהה, ניתן להניח שבעלי זכות הצבעה המגלים עניין רב יותר ושלחם מידע טוב יותר יצביעו יותר מאלה שאינם מעוניינים ואינם מעודכנים. חובת הצבעה תביא לקלפיות את כל בעלי זכות הבחירה ללא קשר למידת העניין והידע שלהם. לפי טיעון זה השתתפות רחבה והענקת משקל שווה לכל קולות המצביעים תוריד את איכות הממשל הנבחר בדרך זו. לפיכך שיעור הצבעה גבוה המושג בכפיה עשוי להביא תוצאה לא רצויה. לפי Kato(2008) כאשר נידונה הנהגת חובת הצבעה בבית הנבחרים האוסטרלי בשנת 1924 טען הסנטור Gardiner<sup>5</sup> שלדעתו אין טעם בקבלת הדעות של החלקים הרשלניים והאדישים שבקרב הבוחרים. לפי Kato(2008) נימוק זה אינו

<sup>5</sup> Commonwealth Parliamentary Debates, Senate, 17 July 1924, 2182-83

משמש כיום יותר את הפוליטיקאים האוסטרליים שמתבטאים בכתב או בעל-פה נגד המשך קיום חובת הצבעה.

### 3.3.3 אי פעילות פוליטית.

הצטמצמות בפעילות פוליטית שבאה בעקבות הנהגת חובת הצבעה עלולה לפגוע באיכות השלטון. הטענה היא שכאשר מופעלת שיטת בחירה מרצון מפלגות חייבות להשקיע מאמץ ארגוני כדי לגייס קולות של תומכים פוטנציאליים ובכדי להניע תומכים קיימים אל הקלפיות. לעומת זאת כאשר קיימת חובת הצבעה המאמץ הארגוני הנדרש מהמפלגות קטן יותר ומתמקד בניסיון לשכנע את הקולות הצפים. כתוצאה מהנהגת חובת הצבעה מצטמצמת פעילות המפלגות וקטן מספר הפעילים הרוכשים ניסיון בעבודה ארגונית ופוליטית. כמו כן קטנה בכלל מעורבות האנשים בפוליטיקה וכתוצאה מכך מצטמצמות היצירתיות והיזמות הפוליטית. כשמובטחת רמת השתתפות גבוהה רמת אי הוודאות באשר לתוצאות הבחירות קטנה ועל כן ההתמודדות מצטמצמת רק למספר מושבים שוליים או בלתי ודאיים. לפי כך מפלגות תצמצמנה את מעורבותן רק לאותם אזורי בחירה שבהם לא קיימת וודאות באשר לתוצאה ותתעלמנה מהשאר. כל אלה גורמים לכך שתפקיד המפלגות בקשר שבין העם לפוליטיקה מתנוון. התהליך הזה כולו גורם בסיכומו של דבר לירידה בתפקוד הממשלה כיוון שחסרים למפלגות אנשים שרכשו ניסיון בעבודה פוליטית (Morris, 1954).

### 3.3.4 ניוונים של מסעי בחירות/מצעי המפלגות.

ניוון של מסעי בחירות ושל מצעי המפלגות עשוי להיגרם כתוצאה מאימוצה של חובת הצבעה. בהנחה שמפלגות הן אכן רציונאליות ומפעילות שיקולים טקטיים הרי שתזיהנה את קהל היעד שלהם בקרב הבוחרים הפוטנציאליים ותרכזנה לעברו את עיקר המשאבים כדי להפיק מהם את המרב. כשהשתתפות בבחירות היא חובה קהל היעד של מפלגות הינו הקולות הצפים שבאזורי בחירה ספורים או שהוא מתמקד במאבק על מספר מוגבל של מושבים בבית הנבחרים. הרגלי ההצבעה של הקהל הזה הינם הפכפכים יותר כשקיימת חובת הצבעה. כאשר שיטת הבחירות היא של בחירה מרצון יש במפלגות נטייה להבטיח בקלות, נטייה זו עשויה להתגבר כאשר יש חובת ההשתתפות כיוון שהמפלגות ממקדות את הבטחותיהן בכוון הקולות הצפים. מגמה כזו עלולה, לדעת (Kato, 2008), לפגום בעקביות וביעילות של המצע או של התוכנית הפוליטית של המפלגות.

### 3.3.5 הסיבוך והעלויות של מערכת האכיפה.

הסיבוך והעלות הכרוכים באכיפתה של חובת הצבעה מהווים את אחד החסרונות הבולטים שלה. בדיקה ומעקב אחר הנמנעים, לאחר כל מערכת בחירות מחייבים מערכת נרחבת של אמצעים מנהליים. לדעתו של Hughes(1966), המוצגת אצל Kato(2008), במצב בו מספר הנמנעים הוא גבוה כמעט ולא ניתן להפעיל מעקב רציני ומערכת עונשית הולמת. בכל מקרה ניסיון לעשות זאת מחייב הקצאה משמעותית של משאבים וזאת על חשבון יעדים אחרים שהשפעתם על רווחת האוכלוסייה עשויה להיות גדולה ומשמעותית יותר. כאשר חובת הצבעה מופעלת ללא אמצעים מנהליים וכספיים הולמים קיים חשש שהשיטה תתמסס, תאבד מייעילותה, תהפוך לרחמנית וסובלנית מדי. במקרה כזה השיטה הופכת נטולת ערך לפתרון בעיית ההשתתפות.

### 3.3.6 סכנה לקיצוניות.

יש הטוענים שהסכנה של עליית מפלגות קיצוניות גדלה כתוצאה מהפעלת חובת הצבעה. לטענתם של Ackaert, and De Winter (1996) המובאת אצל Kato(2008) מפלגות שוליות וקיצוניות עלולות להתחזק בעקבות הנהגת חובת הצבעה. לפי טענה זו התומכים במפלגות קיצוניות יודעים שבשיטה של בחירה מרצון קולותיהם עשויים לרדת לטמיון בין כה וכה ולכן נוטים להימנע מהצבעה. במצב שההצבעה הינה חובה הם יממשו את זכות ההצבעה ויביאו לידי ביטוי את תמיכתם במפלגות הקיצוניות המועדפות על ידם מלכתחילה. מצב כזה משפר לכאורה את הסיכוי של מפלגות קיצוניות לזכות במנדטים בבית הנבחרים, להפוך בכך למפלגות רלוונטיות ובעלות השפעה פוליטית. טענה הפוכה לגמרי מציג Lijphart (1997) לפיה מאחר שרוב הנמנעים בהצבעה מרצון אינו נמנה על בעלי הדעות הקיצוניות, הם רק פחות מתעניינים ופחות מעודכנים בפוליטיקה, על כן הם יותר חשופים לדמגוגיה ורעיונות קיצוניים. בנסיבות קשות או משבריות דעות ומפלגות קיצוניות עלולות להשתלט על אנשים אלה, לגרום להגעתם לקלפי, לשנות פתאומית את שעור ההשתתפות ולהביא לתוצאה שעשויה להיות בעלת משמעות מסוכנת. בהקשר זה מוצגות כדוגמא ההשתתפות בבחירות בשנים האחרונות של רפובליקת ויימאר שבהן העלייה הגדולה בשיעור ההשתתפות חפפה לעלייה בכוחה של המפלגה הנאצית. לדעתו של Lijphart (1997) נימוק זה והדוגמא של ויימאר הם דווקא בבחינת תמיכה בחובת הצבעה, שכן חובת הצבעה מקטינה תנודתיות בהצבעה, שעורי הצבעה הם גבוהים באופן קבוע ויש בכך הגנה בפני שינויים פתאומיים וקיצוניים בדעת הקהל.



## סכום החסרונות לכאורה.

הגבלת החופש הינה הטענה המרכזית המושמעת כנגד הטלתה של חובת הצבעה. המתנגדים לחובה טוענים שהיא עומדת בסתירה לרעיון הזכות לבחור שבדמוקרטיה ליברלית צריך להתבצע מרצונו החופשי של כל אחד מבעלי הזכות. רצון חופשי שכזה יכול לדעת המתנגדים לקבל ביטוי גם בהימנעות מהפעלת הזכות. חסרון אחר הוא בצד המעשי, אכיפת החובה כרוכה בקשיים ועלויות גבוהות שכן היא מצריכה לאחר כל מערכת בחירות הפעלת מעקב אחר ההשתתפות ונקיטת צעדים כלפי אלה שלא השתתפו. חסרון נוסף המיוחס לחובת הצבעה ואינו מופיע ברשימתו של Kato(2008) הוא העלייה במספר הקולות הפסולים והסתמיים, חסרון זה יידון בנפרד בפרק העוסק בתוצאות הנהגת חובת הצבעה (פרק 5 להלן).

## סכום.

העובדה שקיים יתרון מסוים להנהגת חובת הצבעה, יתרון שקשה להתעלם ממנו, עדיין אינה יכולה להוות צידוק מספיק להנהגתה. מסקנתו של Robson (1923) בהקשר הזה הייתה שהחלטה אם להנהיג חובת הצבעה אם לאו צריכה להיקבע כתוצאה משקלול של כל היתרונות וכל החסרונות. נראה שהטיעונים הנורמטיביים שמתייחסים לחובת הצבעה מסתיימים ללא הכרעה בין שני הערכים המרכזיים של הדמוקרטיה הליברלית: חופש ודמוקרטיה. בעוד שלדעת המתנגדים לחובה היא אנטי ליברלית ועל כן אין להטילה הרי שלדעת חסידיה היא לטובת הדמוקרטיה ולפי כך יש להנהיגה. הרחיק לכת בעניין הזה Robson (1923; 576) וטען שנימוקים נורמטיביים אינם במקום בעת ששוקלים את האפשרות להנהגתה של חובת הצבעה.

## פרק 4. חשיבותם של "כללי המשחק" וכיצד הם נקבעים.

### 4.1 מבוא.

"כללי המשחק" הינם המסגרת התחקיתית החולשת על תהליך הבחירות, באופן בו היא מגולמת במסמכים רשמיים, מוסכמות חוקתיות, בקודים של התנהגות ובנוהלים המאושרים לפי חוק והניתנים לאכיפה באמצעות בית-המשפט (Norris(2004). הנהגתה של חובת הצבעה הינה חלק מ"כללי משחק" אלה שהינם בעלי השפעה על תוצאות תהליך קבלת החלטות החברתיות. מבחינה פוליטית כללי המשחק אינם ניטראליים, יש להם השפעה על חלוקת העוצמה הפוליטית ועל האפשרות של פלחי האוכלוסייה השונים להשפיע על התוצאות. כתב על כך Przeworski (2009:6): מהות ההצבעה מעוצבת אמנם על-ידי רעיונות אך מוסדרת באמצעות הכללים המוסדיים, התוצאה בפועל הינה שמרחב הבחירה של היחיד מוגבל. ידוע כי "כללי המשחק" הם תוצר אנדוגני של ההעדפות הפוליטיות הקודמות כתבים (Benoit and Schiemann (2001). רפורמות בכללי המשחק הם אירועים ייחודיים המתרחשים, ברוב המקרים, בתקופות של שינויים פוליטיים משמעותיים. לרפורמה בכללים הפורמאליים היכולת ליצור, בין השאר, שינוי בדפוסי ההתנהגות של בעלי זכות הבחירה. בדרך כלל, הצפי לתוצאה פוליטית מסוימת מהנהגת השינוי מהווה את הצידוק המושמע להנהגתו. במציאות המסקנות והתוצאות הפוליטיות הבאות בעקבות השינוי הן לא תמיד אותן שאליהם כיוונו היוזמים (Andrews and Jackman (2005. מאז גל השינויים שבו הונהגה בארצות רבות שיטה של בחירות יחסיות הרי שברוב שנותיה של המאה-20 התרחשו רק בשוליים שינויים בכללי המשחק.

מטרת הפרק הינה לבחון את חשיבותם של כללי המשחק, כיצד הם נקבעים, מתי, כיצד ולפי מה הם משתנים? לפרק זה חשיבות מרכזית מאחר שלפי השערתני בנכונות לקבלת החלטות לשוני בכללי המשחק מצויה התשובה לשאלה מדוע אין יותר מדינות דמוקרטיות המנהיגות חובת הצבעה כתרופה לשעורי ההשתתפות הנמוכים.

## 4.2 חשיבות "כללי המשחק".

לכללי ותהליכי הבחירות השפעה מרכזית על מרכיבים רבים של החיים הפוליטיים. בהם, בכדי למנות את החשובים, מימדי ההשתתפות, מספר המועמדים לבחירה, מספר המפלגות המתמודדות, מי מבין המועמדים והמפלגות יוותר בר-קיימא, מספר היחידים והקבוצות מקרב בעלי זכות הבחירה הזוכים לייצוג בגופים הנבחרים, היחסים בין בוחרים לנבחרים, ההרכב המפלגתי של הגוף המחוקק ושל הגוף המבצע ומידת ההתקבלות או הדחייה של המדיניות והמבנה החוקתי (Colomer (2004).

לכללי המשחק שלשה היבטים עיקריים: (א) הגדרה של מה מהווה הצבעה (כלומר כיצד על המצביע לפעול: לסמן ברשימה, להכניס פתק וכיו"ב); (ב) קביעת הכללים בדבר השיטה לסכום ההצבעה (ארצי או לפי אזורים בהגדרות שונות של אזור), (ג) חוק הקובע את אופן המרת הקולות שנתקבלו בבחירות למושבם בבית המחוקקים. השפעת כללי המשחק על הפוליטיקה הינה בשני שלבים: בשלב ראשון, הם שמגדירים את מספר המושבים בו זוכה כל מפלגה בזכות מספר הקולות שקיבלה; בשלב השני, מספר המושבים הוא המשפיע על מי שיקים את הממשלה, הרכב הממשלה משפיע על החקיקה והמדיניות. כללים שונים גורמים לתוצאות שונות שיכולות להוות יתרון למפלגות גדולות או קטנות, מרוכזות או מפוצלות (Bawn (1993). לכן, כללי המשחק הינם מנגנונים פורמאליים המשפיעים על ההתנהגות האסטרטגית של העיליות ושל הבוחרים כאחד. כללי המשחק גורמים לכך שהם ירכזו כוחות סביב מועמדים או רשימות שלהם סיכוי רב יותר, כדי למנוע אובדן קולות. הבוחרים עשויים להעדיף הצבעה גם עבור מי שאינו מהווה את העדפתם הראשונה אך נתפס כבעל סיכוי טוב יותר. העיליות נוהגות גם הן כך, שכן העיליות נוטות למקד תשומת לב ולרכז מאמצים כספיים באלה שלדעתן הינם בעלי הסיכוי הטוב יותר לנצח בבחירות . Boix (1999).

## 4.3 מקור "כללי המשחק" וגורמים לבחירה בהם.

כללי המשחק או נוהגי הבחירות מהווים סוג מיוחד מאד של נוהגים פוליטיים. הם הוגדרו ע"י (1990) Tsebelis כפי שמובא אצל Benoit (2004:366) כ "נוהגים לחלוקה מחודשת" (redistributive institutions). המאפיין של נוהגים כאלה הוא שהפעלתם הינה "משחק סכום

אפס", כלומר משחק שבו הרווח של כל משתתף מתאזן במדויק אל מול ההפסד של המשתתפים האחרים. במלים אחרות כל מה שקבוצה אחת בחברה נהנית ממנו הינו על חשבונה של קבוצה אחרת. זאת בשונה מ"נוהגים יעילים" (efficiency institutions) העשויים לשפר את המצב של כל הקבוצות בהשוואה למצב הקיים. כללי המשחק הינם במובהק נוהגים לחלוקה מחודשת של כוח שבהם הגדלת החלק בעוגה של אחת הקבוצות הינו על חשבון האחרות. לכן בעת בחינה של מקור כללי המשחק וערכם חשוב להתמקד בעיקר בבדיקה של השפעת הכללים על מי שיזם אותם או שינה אותם ופחות ביעילות הכללית שלהם.

לדעתו של Colomer (2004) בדיון על בחירת כללי המשחק יש מקום לשלש הנחות כלליות: הראשונה, שהמניע של מנהיגים ושל מצביעים כאחד להשתתפות בבחירות הוא הרצון לזכות בהן (בין אם זהו יעד הסופי ובין אם זו מטרת ביניים בלבד). כלומר מטרתם הינה ראשית, להבטיח בחירת מועמדים המועדפים עליהם; ושנית, אימוץ הערכים שלהם על מנת שתתאפשר קבלת החלטות התואמות אותם. ההנחה השנייה, פוליטיקאים הנוטלים חלק בבחירת כללי המשחק מודעים היטב לתועלות ולסבירות ההשפעות של כללי משחק שונים. הנחה שלישית, פוליטיקאים הינם שונאי סיכון ולכן יעדיפו סיכוי לניצחון חלקי אך בטוח על סיכויים, בסבירות נמוכה יחסית, לניצחון מלא אשר מאידך גיסא עשוי גם להפוך לתבוסה מלאה. המסקנה ההגיונית המתבקשת מכך היא אפוא שבתנאי חוסר ודאות או של איום רציני, נטיית הפוליטיקאים מכוח האינטרס העצמי שלהם, הינה להעדיף ולבחור בכללי משחק היוצרים עבורם רק סיכון נמוך להפוך למפסידים. ההעדפות של הפוליטיקאים באשר לכללים המגדירים את גודלם של מוסדות, של אזורי הבחירה או את מספר הקולות הנדרש למנדט נקבעות לדעת (Colomer 2005:2) לפי כלל אותו הוא מכנה: 'Micro-mega rule'. כלל זה קובע ש"הגדולים יעדיפו את הקטן והקטנים את הגדול" כלומר מספר קטן של מפלגות גדולות יעדיף בתי-מחוקקים קטנים, מספר קטן של נציגים מכול אזור בחירה (המספר הקטן ביותר האפשרי דהיינו נציג אחד מכול אזור) ומכסת קולות קטנה להקצאת מושב (המכסה הקטנה ביותר האפשרית הינה רוב פשוט ללא סף מחייב כלשהו). לעומת זאת מספר גדול של מפלגות קטנות יעדיף בתי-מחוקקים גדולים, מספר גדול של נציגים מכול אזור בחירה (בדומה למספרם בשיטת בחירות יחסיות). בקליפת אגוז, מפלגות גדולות מעדיפות מוסדות קטנים כדי להרחיק את האחרים מתחרות עימם על המושבים בעוד שמפלגות קטנות מעדיפות מוסדות גדולים על מנת שיצליחו להיכלל בהם.

מיון של כללי משחק והגורמים לבחירה בהם מציג (Colomer 2004:13). לדעתו, במהלכה של ההיסטוריה נקבעו הכללים באחת מארבע הדרכים או השיטות הבאות: (1) אחדות, אשור הצעות ובחירה של נציגים בתמימות דעים או פה-אחד. שיטה זו הינה הליך פשוט לקבלת החלטות בפגישות שבהן צבור המשתתפים קטן והומוגני (משפחות, שכנים, שותפים בחברות) הנועדים על מנת לבחור או לקבל החלטות משותפות בתנאים בהם קיימת הסכמה כללית. (2) הגרלה, בחירת נושאי משרות ציבוריות באמצעות הגרלה הינה מסורת עתיקת יומין. ההגרלה היא תחבולה ששומרת על המעמד המרכזי של אסיפת החברים באשור נושאים חשובים ביותר (כולל בחירות) באמצעות מחיאות כפיים או דרכים אחרות המביעות אחדות דעים. (3) רוב, שימוש בכללי רוב בשילוב כללים ונהלים נוספים לקבלת החלטות משותפות ובחירת נושאי משרה היה מקובל כבר בעבר אך בתקופה המודרנית גילו אותו מחדש ואף פיתחו אותו. שיטת בחירות רובית הינה שיטה שבה מנצח הזוכה במספר הקולות הגדול ביותר (plurality) או ברוב מוחלט של הקולות (absolute majority). השיטות הרוביות מוליכות ליצירת מנצחים ומפסידים מוחלטים. לפיכך לשחקנים שאינם דומיננטיים הן מסוכנות יותר משיטות הייצוג היחסי. זאת כיוון ששיטות הייצוג היחסי יוצרות יותר מנצחים חלקיים והרבה פחות מפסידים מוחלטים. לפי (Colomer 2004:39) במצב בו שולטת מפלגה אחת המאמינה בסיכוייה להמשיך ולשלוט העדפתה תהיה להסדרים מוסדיים לפי כללי המשחק הבאים: (א) אזורי בחירה שבהם נבחר מספר נציגים; (ב) הצבת המועמדים ברשימה אחת כגוש סגור; (ג) זוכה הגוש המקבל רוב פשוט של הקולות דהיינו את מרב הקולות (דבר שאינו מאפשר מתן ייצוג כלשהו למעוט). לעומת זאת במצב בו מוצב לממלאי התפקידים אתגר רציני מצידן של אופוזיציה מתחזקת או מפלגות חדשות, או שיש חוסר ידיעה ואי ודאות גבוהה באשר לסיכויי התמיכה במועמדות השונות יועדפו, מתוך אינטרס עצמי של הפוליטיקאים הקובעים, כללים המקטינים סיכון. לפיכך תהיה ההעדפה שלהם: (א) לפתקי הצבעה בהם רק אפשרויות בחירה מוגבלות או כוללניות; (ב) אזורים בהם נבחר נציג יחיד ולא נציגים אחדים; (ג) כללים המחייבים זכייה ברוב מוחלט של הקולות או התמודדות מכרעת ולא כללי רוב פשוט. (4) יחסיות, שיטות המושתתות על עקרון שלפיו מתבצעת חלוקה יחסית של מניות, נטל או תמיכה. שיטות כאלה מאומצות בדרך כלל על בסיס מספר התושבים, האמצעים, הרכוש או התרומה לנכסים הפיננסיים המשותפים. בבחירות לפי עקרון זה מוקצה מספר הנציגים לכל מפלגה לפי החלק היחסי של קולות שהוענק לה מתוך סך כל הקולות. בשיטות כאלה ניתן לצפות לדעתו של (Colomer 2004:45) שהמפלגות תפעלנה לפי כלל ה'Micro-mega' כלומר

שהמפלגות הגדולות תעדפנה את הקטן והקטנות את הגדול, כאמור לעיל. בנוסף לשיטות אלו קיימות גם שיטות המערבות שניים או יותר מהעקרונות האלה. בסיכומו של דבר לדעתו ההזדמנויות הפוליטיות הן שקבעו לאורך ההיסטוריה איזה מהעקרונות וממגוון הכללים נבחר ויושם בבחירות.

לפי Benoit(2004) בבחינת כללי המשחק ניתן לזהות שלוש קבוצות של תיאוריות להסבר

פוטנציאלי למקור הכללים ולבחירה בהם:

א. השפעת הכללים על האינטרס העצמי של המפלגות.

כלל התיאוריות האלה גישה משותפת לפיה ההעדפה המוענקת על-ידי המפלגות לכללים מסוימים מקורה בציפיות לגמול שיצמח להן מהנהגת אותם כללים.

א.1 מטרות פוליטיות- לפי תיאוריות אלה הבחירה בכללי משחק מסוימים קשורה ישירות לנתח הקולות שבו עשויה המפלגה לזכות בבחירות לפי כללים אלה.

א.2 תפקידים ועמדות- תיאוריות אלה דומות לקבוצת התיאוריות הקודמת אך הן כלליות יותר ומניחות שקיימת תועלת ישירה או עקיפה מעצם ההחזקה בתפקידים או עמדות. מפלגות מעדיפות כללים המגדילים את מספר המושבים שלהן על חשבון המפלגות האחרות. זאת גם במקרה בו קיימת ביניהן קרבה אידיאולוגית או דמיון ביעדים הפוליטיים.

א.3 הרווח האישי- קבוצת תיאוריות זו מסבירה את העדפת הכללים ברווח האישי הגלום בהן לאנשי המפתח. תיאוריות אלה קושרות בין ההחלטה בדבר העדפת כללים מסוימים לבין מקסימיזציה של הרווח האישי למקבלי ההחלטה ולא בנתח הפוליטי או בנתח המשרות.

ב. השפעת כללי המשחק על האינטרס הכללי.

מפלגות עשויות לבחור בכללים לפי הערכתם את הגמול הצפוי מהם לכלל ולא דווקא למפלגתם. יש גם מקרים שבהם מפלגות נאבקות על טובתן אך מסוות זאת בנימוקים של אינטרס הכלל, דוגמא לכך הוא שקלול התמורות שנערך על ידן בין ייצוג ליכולת המשילות. טענת הייצוג מועלית במקרים רבים ע"י מפלגות שהיו באופוזיציה אך משנות טעמן לאחר שעלו לשלטון ודואגות לפתח ליכולת המשילות.

ב.1 ייצוג- העדפה לייצוג מרבי משמעותה בדרך כלל מתן עדיפות לעקרון היחסיות, חלופה זו משפיעה על כל המפלגות הקיימות וגם על מפלגות חדשות ולא רק על מפלגה מסוימת.

ב.2 משילות- משילות הינה תוצאה של כללי המשחק שהמשמעות שלה לאינטרס הכללי גדולה יותר מאשר עבור מפלגה מסוימת כלשהי. אינטרס משילות פירושו עניין במקסום מספר המושבים שניתן למפלגה בעלת נתח הקולות הגדול ביותר ופחות עניין במספר המושבים של המפלגות האחרות.

ב.3 תכנון חברתי ופוליטי- מניע זה מתייחס למתן עדיפות לחלופה המסוגלת לעודד פיוס בין קבוצות שונות בחברה.

ב.4 מניעים כלליים נוספים- יצירת תהליך בחירות נגיש ובעל משמעות, רצון להעדיף כללי משחק המעלים את ההשתתפות. העדפת תהליכי בחירה נוחים המובנים לכל כדי לצמצם את מספר הקולות הפסולים.

ג. מניעים שאינם מכווני מטרה.

התיאוריות בדבר בחירת כללי משחק ממניעים שאינם מכווני מטרה כוללות הסברים רבים, בהם כאלה שלפיהם הבחירה היא מודעת וגם הסברים שלפיהם השינוי בכללים נגרם בעקבות השפעת כוחות חברתיים ללא התמקדות בכוח מסוים. המאפיין המשותף לכול ההסברים האלה הינה הטענה כי בחירת כללי המשחק אינה נעשית בהסתמך על הערכה שיטתית של התוצאות הצפויות מהנהגתם, אלא מתגבשת או עולה על בסיס שיקולים אחרים או כתוצאה מהתכנסות של כוחות.

בסכום סוגית מקור כללי הבחירות, בעוד שהמיון המוצג אצל Colomer (2004) הוא מיון ההתפתחות בכללי הבחירות לפי מהותם של הכללים הרי שהמיון המוצע על-ידי Benoit(2004) מבחין בין שלוש גישות בהקשר של המקור והבחירה בכללים המסוימים: הראשונה, האם עמדת כל אחת מהמפלגות שהשתתפה בקביעת הכללים נעשתה לפי הערכתה את השפעת החלופות על האינטרסים שלה; השנייה, האם עמדת המפלגה נקבעה לפי הערכתה את ההשפעה על האינטרס הכללי; השלישית, האם התפתחות כללי הבחירות הינה בכלל תוצאה של תהליך אחר שאינו קשור להערכת החלופות.

מכלל ה- Micro-mega של Colomer ניתן, לדעתי, להשליך גם על העמדות הצפויות בשאלת הנהגתה של חובת הצבעה ולהניח: שלמפלגות הגדולות, במיוחד בשיטות רוביות, אין עניין בהגדלה של מספר המשתתפים בבחירות ועל כן לא תפעלנה למען הנהגת חובת הצבעה. המפלגות הקטנות מעוניינות בהגדלת ההשתתפות ולכן קיימת אפשרות שתתמוכנה בהטלת החובה.

## 4.4 מתי ומדוע משנות מפלגות את "כללי המשחק"?

### 4.4.1 תדירות השינויים.

כמו שינויים מוסדיים בכלל, שינויים בכללי הבחירות הם אירוע נדיר כיוון שהמגמה הקיימת היא של שמירת הסטאטוס-קוו. שינוי בכללי המשחק עומד בסתירה לנטייה פוליטית בסיסית, מאחר והמשנים את הכללים הם אלה הנהנים מהם, או שלא הצליחו להשתמש בכוחם הפוליטי וביתר האמצעים הפוליטיים שלרשותם כדי לבלום את יזמת השינויים (Rahat (2004). שיטות בחירה הוכיחו עצמן בעבר כאחד ההסדרים המוסדיים הדמוקרטיים היציבים ביותר. יציבות זו מעידה על כך ששיטות הבחירה הן שמרניות מיסודן (Norris (1997). לעומת זאת לדעת (Colomer (2001 יש יותר שינויים בכללי המשחק והמבנה המוסדי מההנחה הקיימת ברבים מהמחקרים הפוליטיים כאילו השינויים הם מעטים בלבד. לעתים יש שינויים הנראים כמהלכים פוליטיים רגילים הינם למעשה שינוי בכללי המשחק. במקרים רבים לשינויים הנתפסים כקטנים השפעה מהותית על נושאים מרכזיים כמו אסטרטגיית הבחירות, המבנה המפלגתי ואפילו ביצועי הממשלות. הסיבה להערכה המופרזת בדבר יציבות הכללים נובעת לדעת (Colomer (2001 מהתיאוריה בעניין שיווי משקל הקיים בין מוסדות שפותחה על-ידי Douglass North. לפי תיאוריה זו מוסדות, גם כאשר הם לא יעילים, יכולים להמשיך ולהתקיים (א) בגלל שהשחקנים לומדים מניסיונם כיצד להתאים עצמם לכללי המשחק, (ב) בשל העלות הגבוהה הכרוכה בשינוי הכללים.

בתמצית, מהמועד שבו זירת הבחירות התייצבה והפיצול המפלגתי קפא לפי שסעים מסוימים, הפוליטיקאים הבטיחו את מעמדם ואיבדו עניין בשינוי שיטת הבחירות, שינויים של השיטה כמכלול הם נדירים. למעט במדינות שבהן המערכת המפלגתית לא הגיעה לכלל יציבות Boix (1999:609-610). עם זאת יש לא מעט שינויים ותיקונים בכללי המשחק אלא שלא תמיד מייחסים להם את מלוא המשמעות הפוליטית.

### 4.4.2 המייחד את הפוליטיקה של שינוי בכללי בחירות.

המאפיין הייחודי לפוליטיקה של רפורמות בחוקי בחירות הוא שאלה שהתנהגותם תקבע את גורלה של הרפורמה הם גם אלה המושפעים ישירות מתוצאותיה, כיוון שהרפורמה עוסקת בדרך בה יבחרו ובאופן חלוקת העוצמה במוסדות שבהם הם עצמם מכהנים. אין זו החלטה על גורל מוסדות אחרים, או החלטה פוליטית, אלא החלטה המשפיעה ישירות על מעמדם של מקבליה.



בדרך כלל קשה להתגבר על זכויות או אינטרס קבוע של אחרים אך לגבור על האינטרס העצמי נוגד לאינטואיציה של המחליט (Rahat (2004; 474).

#### 4.4.3 מתי מחליטים על שינוי?

בכל פעילות פוליטית ובפרט בפוליטיקה של הבחירות מעורבת רמה מסוימת של תחרותיות שבעקבותיה יש מנצחים ומפסידים. תוצאות התחרות גורמות להבדל משמעותי בהתייחסות השחקנים ליתרונות, לחסרונות ולעלויות של כללי המשחק הפוליטיים. עמדת השחקנים בסוגי שינוי הכללים מושפעת כמובן גם היא מהתחרות הפוליטית. פוליטיקאים המעריכים שבכללי המשחק הקיימים יהיו למפסידים קבועים במשחק הפוליטי עשויים להעדיף רפורמה בכללים על אף חוסר הוודאות הגלום בה ולמרות העלות הכרוכה בשינוי. שחקנים שמעוניינים בשינוי הכללים הם לא תמיד רק המפסידים הקבועים, אלא יש שהם דווקא השחקנים השולטים שהם אמנם שונאי סיכון מטבעם, אך מאותגרים בידי יריבים בעלי פוטנציאל לנצח ועל כן הם שרוצים בשינוי. שחקנים אלה מעדיפים ליזום את השינוי בכללי המשחק מתוך שיקול רציונאלי כאשר מטרמתם להקטין את סבירות סכנת ההפסד שלהם (Colomer (2001). יציבות הכללים ומיעוט, לכאורה, של שינוי בהם נובעת לפי (Andrews and Jackman (2005 ממציאות שבה הנמצאים בעמדות המאפשרות עריכת רפורמה בכללים, הם דווקא כאלה שהצליחו להגיע לעמדות אלה באמצעות אותם כללים עצמם. בכדי שפוליטיקאים ירתמו ליוזמה של שינוי בכללים הם חייבים להשתכנע שהכללים הקיימים פוגעים בסיכויי הניצחון שלהם בעתיד או להימצא בעמדת חוסר וודאות משמעותית באשר לסיכוי שלהם לנצח. שני דברים אלה מתרחשים רק במצב שבו מתחולל שינוי בהרכב צבור הבוחרים או בזירה הפוליטית. שינויים כאלה כשלעצמם מהווים תוצאה של תמורות רחבות יותר במערכת הפוליטית בכללותה. רפורמה בכללי המשחק אינה צומחת בוואקום, השינוי הוא תוצר של ויכוח ומאבק פוליטי. עמדתם של (Bowler, Donovan and Karp (2002 היא שלפוליטיקאים ציפיות משינוי בכללי המשחק בגלל מודעותם לעובדה שהכללים הם שעשויים לקבוע את המנצחים והמפסידים בבחירות. מתובנה בסיסית זו מתבקשות לפי דעתם מסקנות אחדות: הראשונה, בהינתן שמחוקקים אינם מתלהבים לשנות כללים המאפשרים להם לשלוט ניתן לצפות ששינויים בכללי משחק יהיו נדירים ובלתי רצויים. במיוחד באותם מקרים שבהם המחוקקים אינם בטוחים מה תהינה תוצאות השינוי ועלות הטעות בהם עשויה להיות גבוהה. השנייה, שסוגיות של ניצחון והפסד הן שתעצבנה את גישת המחוקקים לשינוי בכללי המשחק.

ממחקרים שנערכו במדינות שבהן התבצעו שינויים עולה בברור שהעיליות לחצו אך ורק לחקיקת אותם חוקים שפעלו לטובתן. המפסידים בבחירות שנערכו לפי הכללים הקיימים מעלים סוגיות העשויות לערער את מעמדו של הרוב הקיים, בעוד שהמנצחים מציעים שינויים הנועדים לשמר את מעמדם. לפי Boix (1999) כל ממשלה מכהנת, בכפוף לכך שבידה היכולת והכוח לשלוט בחקיקה, מעצבת את הכללים באופן שיפעל לטובתה. לכך שתי תוצאות: האחת, שכל עוד אין שינוי יסודי במצב והכללים הקיימים משרתים בצורה טובה את המפלגות שבשלטון אין לממשלה כול תמריץ או סיבה לשנות את כללי המשחק; השנייה, רק כאשר מתרחש שינוי כלשהו בזירת הבחירות הממשלה תשקול אפשרות לערוך רפורמה בכללים.

בסכומו של דבר, העדפת הפוליטיקאים נתונה ליציבות ולשמירה על הכללים הקיימים לפיהם נבחרו ובהם הם יודעים כיצד לנהוג. כאשר אותם פוליטיקאים מגיעים לעמדות שלטוניות הם עשויים לפתח עמדה חיובית עוד יותר כלפי כללי המשחק הקיימים ולהתנגד לשינויים. רפורמה בכללי הבחירות תתרחש רק כאשר: (א) קיימת קואליציה של מפלגות שכל אחת מהן משערת שתזכה ביותר מושבים בבחירות לפי הכללים החדשים; (ב) בידי הקואליציה הזו יש מספיק כוח פוליטי על מנת לממש את השינוי.

#### 4.4.4 שווי משקל בין המוסדות, העדפת הסטאטוס קוו.

הנימוקים לשמירת שווי המשקל בין מוסדות במשטר קיים לפי Shepsle (2001) הם: (1) מוסדות הם יציבים כיוון שהפוליטיקאים מעוניינים שיהיו כאלה. רצון הפוליטיקאים כשלעצמו אינו מספיק לכך אך כול עוד הם מעדיפים לשמור על היציבות הדבר מציב מכשול בדרכם של המצדדים בשינוי. כל זמן שהמנצחים והמפסידים בתחרות ובפולמוס הפוליטי מעדיפים התמודדות נוספת לפי הכללים הקיימים דרוש כוח פוליטי משמעותי בכדי להתגבר על העדפתם לשמירת הסטאטוס קוו. זאת הסיבה לדעת Rahat (2004) שנדרשו באיטליה ובניו זילנד כוחות חוץ פרלמנטאריים ומשאלי עם בכדי לפרוץ את הסטאטוס קוו. במונח מתורת המשחקים כל עוד "ערך ההמשכיות" עולה, לדעת מספיק מקרב בעלי העוצמה הפוליטית, על ערך התועלת הצפוי משינוי כללי המשחק אפשר להניח שסיבוב נוסף של התחרות יערך באותם כללים. המפתח להצלחה ביוזמה לרפורמה גלום ביכולת לרתום לאותה צורת חישוב בוזמנית את המנצחים והמפסידים כאחד. שאיפתם של פוליטיקאים לשמור על יציבות הכללים הינה ביסודו של הדבר אותה שאיפה המניעה צדדים להסכם לחתום על חוזה. מובן שהשאיפה הזו אינה חלה על כול הכללים כשם שאינה חלה על כול

החוזים. יציבות אינה שאיפתם היחידה, הם שואפים גם לצמצום עלויות השינוי, להקטנת סיכונים ולשמירה ככל הניתן על השליטה בעתידם. (2) הנימוק השני לשמירה על הסטאטוס קוו גלום בטענה לפיה המוסדות אוטמים עצמם בפני שינוי באמצעות שכנוע פוליטיקאים נושאי משרה להשקיע מצידם ככול הנדרש (גיוס תומכים באזור הבחירה או בגוף הבוחר) בכדי להצליח ולהיבחר מחדש לפי מערכת הכללים הקיימת. השקעות כאלה עשויות לרדת לטמיון במקרה של שינוי הכללים. החשש הזה אינו מוחלט אך מספיק על מנת שנושאי משרה שונאי סיכון ידחו שינויים באופן כולל או שיסכימו בליט ברירה לשינויים קוסמטיים בלבד. (3) גורם חוסר הוודאות כרוך גם בשינוי שווי המשקל במקרה של רפורמה בכללי המשחק. לרבים מההסדרים מוסדיים יותר מנקודת שווי משקל אחת. לאחר שההסדרים מונהגים, באופן כזה או אחר אחת מנקודות שווי המשקל מאומצת (לדברי Shepsle (2001) בתחום זה של אופן בחירת נקודת שווי המשקל אין הסבר מספק בתורת המשחקים או בידי מדעני החברה). שינוי במשטר ההסדרים הקיים משמעותו החלפת צורת משחק אחת באחרת ועל-כן יש צורך באימוץ נקודת שווי משקל חדשה בין הכללים. תהליך כזה עשוי להיות ממושך ולפיכך מגדיל את הסתייגות שונאי הסיכונים משינוי של כללי המשחק. (4) רפורמה בכללים הינה רב-ממדית. שווי המשקל החדש שנוצר בעקבות רפורמה מחייב בדרך כלל עריכת שינויים שאינם מוגבלים לקבוצת שחקנים אחת בלבד, למדיניות מסוימת אחת או לקבוצה מוגדרת באוכלוסייה. לכן זהו מקור לתחושה נרחבת של חוסר וודאות באשר להשלכות האפשריות של רפורמה בכללים, תחושת אי הוודאות הזו מגדילה אף היא את הרתיעה והחשש בפני הסיכון.

עיקרו של דבר, שאיפתם של הפוליטיקאים לוודאות וחששם בפני סיכונים הגלומים בשינויים הם המפתח להבנת נטייתם להמשיך ולשמור על הסטאטוס קוו ולהימנע מרפורמה בכללי המשחק. על מנת להתגבר על נטייה זו יש צורך בגיבוש כוחות פוליטיים רבים, לעתים גם כאלה הנמצאים מחוץ למערכת הפוליטית הרגילה, בכדי שיוכלו לאכוף את שאיפתם לרפורמה בכללים גם על הפוליטיקאים.

#### 4.4.5 גישות תיאורטיות לניתוח קבלת החלטות על שינוי.

(א) התיאוריה המקובלת הינה שהחלטה על רפורמה בכללי המשחק היא תוצאה של "בחירה רציונאלית". לדעת Colomer (2001;238) הרציונאל לתמיכה באסטרטגיה של שינוי הכללים הוא שפוליטיקאים חושבים שכדאי להתחיל תהליך של רפורמה רק כאשר, לדעתם, חסרונות המשחק

לפי הכללים הקיימים עולים על הסבירות שנוסח חלופי של הכללים יצור השפעות בלתי רצויות ועל עלות החלפתם. החלטת הפוליטיקאים תלויה בהערכתם את סבירות הסיכוי לשמירת עמדות הכוח שלהם או את הסבירות להגיע לעמדות כוח כתוצאה מרפורמה בכללי המשחק. תיאורית הבחירה הרציונאלית מציעה אמנם לדעת (Rahat (2004:470) הסבר משכנע ותמציתי לעניין השמירה על שיטות בחירה קיימות אך לא לשינויים בהם, יכולת ההסבר שלה תלויה בהקשר. התיאוריה יוצאת מההנחה שקיימת מידה של וודאות ויציבות בשיטה: וודאות במובן של תפיסה ברורה מי מנצח ומי מפסיד בשיטה הקיימת ומי היה מנצח או מפסיד לו שונתה; יציבות במובן של קיום שווי משקל בין הכוחות, שיטה שהגורמים הבלעדיים הפעילים בה הן קבוצות חזקות ועקביות (מפלגות, עיליות) המצפות לשמור גם בבחירות הבאות על אותה רמה של תמיכה פחות או יותר.

(ב) גישה תיאורטית חלופית, רחבה יותר: "גישה רב-שלבית" לניתוח קבלת החלטות על שינוי מציג (Rahat (2004). לדעתו בדרכה של רפורמה ניצבים מכשולים רבים ואין להבין אותה כתהליך דטרמיניסטי אלא לנסות ולהסביר אותה כתהליך המונע על-ידי בני אדם. בעקבות בחינת ארבע הצלחות של יוזמות לרפורמות בכללי הבחירות בדמוקרטיה מבוססות מגיע (Rahat (2004:472) למסקנה שהרפורמות בהן אומצו כאשר הכוח היה מפוזר בין שחקנים שונים, לא פיזור הכוח חולל את הרפורמה אך הוא שהכשיר את הקרקע לקידומה. זהו מצב שבו מורכבות זירת השינוי אינה מתאימה להסבר רק בכלים של שיטת הבחירה הרציונאלית. לדעתו אף-על-פי שתיאורית ה"בחירה הרציונאלית" הינה הנחת יסוד (paradigm) מקובלת ושימושית כדי לחקור מדיניות של אי שינוי או של שמור הסטאטוס קוו לא ניתן לצמצם את הרפורמות לדגם פשטני לפיו מספר שחקנים קטן הפועל מתוך מעט מניעים עקביים ומוגדרים היטב מחזיק בעמדה עקבית ויציבה בעד או כנגד רפורמות. כוח ההסבר של תיאורית הבחירה הרציונאלית תלוי לדעתו באופי הפוליטי של הזירה שבה מתרחשת הרפורמה. תיאוריה של "בחירה רציונאלית" עשויה להתאים בכדי להסביר חלק מהמורכבות הנובעת מאופי הזירות ומההצעות לשינוי אך אין היא יכולה להקיף את כולן. לכן הגישה החלופית המוצעת על-ידו היא להתייחס לשינוי בכללי המשחק כאל תהליך רב-שלבי שבו התפיסות, המניעים וההתנהגות של השחקנים, למעט הגרעין הקשה של התומכים והמתנגדים, משתנים ללא הרף. תהליך של רפורמה כרוך בהרכבה והרכבה-מחדש של קואליציית תמיכה המגובשת סביב מגוון פרשנויות לתוצאותיה בטווח הקצר ובטווח הארוך ומההתייחסות לעצם

יוזמת הרפורמה. גישה זו נסמכת על הרעיון שקביעת סדר היום של הפוליטיקאים, במקרה זה הגרעין הקשה של תומכי השינוי, נובעת מקונסטלציה של חיבור בין בעיות המבוטאות כהתפתחויות ארוכות טווח, לבין אירועים פוליטיים הכוללים תוכניות פוליטיות כדוגמת יוזמה לרפורמה. לפי גישתו של Rahat (2004) יש לבחון את ההתפתחויות שקדמו לרפורמה ואת האירועים בעת שהתרחשה, את השחקנים שהיו פעילים בפוליטיקה של הרפורמה, את השלבים בתהליך קידום הרפורמה ואת ההצעות השונות לרפורמה. גישה זו על אף שהיא מחייבת מחקר מקיף מאפשרת הסבר פשוט באמצעות זיהוי התפיסות העיקריות, האינטרסים והמניעים הבולטים שבכל שלב.

#### 4.5 האם ומדוע קיים חשש בפני גידול בהשתתפות?

לפי Przeworski (1975) תהליכי מיסוד נתפסים פעמים רבות כליבת הפיתוח הפוליטי. שיטות פוליטיות מפותחות מאופיינות ביציבות של מגמות ההתנהגות והציפיות. לכן תנאים המקדמים או מאיימים על המיסוד הם מעניינן של תיאוריות העוסקות בהתפתחות פוליטית. כאיום מרכזי על מגמות היציבות ניתפס על ידי חלק מהחוקרים גידול מוגזם או מהיר מדי של ההשתתפות הפוליטית כיוון שהדבר מהווה לדעתם איום רציני על יציבות מגמות ההתנהגות. ההסבר לחשש זה לדעת Przeworski (1975) מקורו בשלושת הגורמים הבאים: (1) משתתפים חדשים מהווים קבוצה בעלת זהות שהעדפותיה שונות מאלה שיש למשתתפים הקודמים, (2) כיוון שמשתתפים חדשים מהווים קבוצה שהינה בעלת אינטרסים ייחודיים משלה, עשויה השתתפותם לגרום לסכסוכים וטלטלות במערכת החברתית, (3) משתתפים חדשים לא השלימו את תהליך החיברות שלהם על כן התנהגותם הינה הפכפכה.

#### 4.6 שינוי ב"כללי המשחק", הנהגת חובת הצבעה מתי?

4.6.1 מבוא.

ידוע מעט על הסיבות בגללן הונהגה חובת הצבעה באותן שלושים ושלוש מדינות בהן הונהגה בשלב כלשהו. מתוצאות המחקר שערכו Helmke and Meguid (2008) באותן מדינות עולה כי ההחלטה באם לאמץ או לדחות הנהגת חובת הצבעה נתקבלה בהסתמך על שיקולים אסטרטגיים של המפלגות בדבר סיכוייהן ליהנות או להיפגע מהגדלת ההשתתפות בבחירות. יש עניין מיוחד בהקשר זה לעמוד ביתר הרחבה על שניים ממקרים אלה במדינות דמוקרטיות שבהם הוחלט על

שינוי בכללי המשחק במסגרתם הונהגה חובת הצבעה. האחד בהולנד (בה בוטלה החובה כעבור שבעים שנה) והשני באוסטרליה (בה היא פועלת עד היום). במטרה לסקור את הגורמים, הסיבות והנסיבות להנהגת החובה (בהולנד גם לביטולה כאמור) ולבחון אותם לאור תיאוריות העוסקות בבחירת כללי המשחק ובשינוי בהם.

#### 4.6.2 מתי ועל-ידי מי מונהגת חובת הצבעה?

למפלגות אין כול עניין להנהיג חובת הצבעה כאשר הן סבורות שסיכוי ההשתתפות בבחירות של תומכי המפלגות היריבות נופל במצב הקיים מסיכויי ההשתתפות של תומכיהן. גם להפך, מפלגות החוששות כי הסבירות שהתומכים שלהן הם שימנעו בנסיבות הקיימות גדולה יותר מזו של תומכי יריביהן תנסנה לקדם הנהגת חובת הצבעה (Helmke and Meguid (2008). במדינות רבות הונהגה חובת הצבעה במועד בו צרוף הפועלים לבעלי זכות הבחירה וצמיחת מפלגות סוציאל דמוקרטיות שינו את ההערכות בדבר סיכויי מפלגות הימין להמשיך ולשמור על שלטונן. נושאי משרות שלטוניות מקרב העיליות בפרט אלו של הימין העריכו כי לא יוכלו להתמודד עם שינויים אלה בזירה הפוליטית מבלי לאכוף השתתפות בבחירות על צבורים מתונים שהיו זכאים להצביע אך לא עשו זאת. ממלאי התפקידים השלטוניים הם שתמכו בהנהגת חובת הצבעה בתוקף האינטרס העצמי שלהם וכהגנה בפני יכולת גיוס המצביעים של המפלגות היריבות. הדוגמאות ההיסטוריות מוכיחות לפי בדיקתם של (Helmke and Meguid (2008) שדווקא מפלגות הימין הן שהנהיגו חובת הצבעה יותר ממפלגות שמאל והן עשו זאת מתוך שיקולים אסטרטגיים.

#### 4.6.3 הולנד.

הולנד היא דוגמא טובה לשינוי בכללי המשחק בעקבות שינויים בזירה הפוליטית ובהרכב ציבור הבוחרים. עד לשנת 1917 הייתה נהוגה בהולנד שיטת בחירות רובית ובעלי זכות בחירה בה היו גברים בוגרים בעלי רכוש בלבד. עוד בשנת 1913 זכות הבחירה הייתה נתונה רק ל-65% מהגברים שמעל גיל 25. הפוליטיקה ההולנדית, עד אמצע שנות הששים של המאה ה-20 התאפיינה בפיצול לשלשה שסעים אידיאולוגיים (תופעה שכונתה - Pillarisatio): פרוטסטנטים, קתולים וסוציאל-דמוקרטים. שסעים אלה התקיימו זה לצד זה כאשר לכול אחד מהם מערכת מוסדות (בתי ספר, עיתונים טלוויזיה) נפרדת. השסעים היוו את הבסיס לחמשת המפלגות הראשיות.

בראשית המאה ה-20 החלה התחזקות האידיאולוגיה הסוציאליסטית. בבחירות שנערכו בשנת 1901 עלה כוחה של מפלגת העובדים הסוציאל דמוקרטי (PvdA) משניים לששה מושבים מתוך המאה שהיו בבית השני (=הבית התחתון), בבחירות של 1917 לחמשה עשר. כבר החל משנת 1895 התמידו הסוציאל דמוקרטים בדרישה להרחבת זכות הבחירה עובדה שהגבירה את החששות בפני כוחם העולה בקרב המפלגות הדתיות והשמרניות. מפלגות אלה חששו לא רק מהשפעת תוצאות ההצבעה של המוני בעלי זכות בחירה נוספים וחדשים אלא גם מההימנעות מהצבעה של תומכיהן המסורתיים. זאת מפני שאלה עשויים היו לחשוב שהצבעתם הינה חסרת סיכויי השפעה ועל כן נטולת טעם במצב החדש בו משתתף בבחירות מספר גדול של מצביעים מאורגנים. לפני אישור השינויים בחוקה התרחש מה שכונה "הפיוס של 1917" בין הקבוצות האידיאולוגיות. הסכם הפיוס הזה כלל הסדרה של תביעת הסוציאליסטים והליברלים-הרדיקלים להענקת זכות בחירה לכול הגברים והסדרת תביעתן של המפלגות הדתיות למתן מימון שווה לבתי הספר של קבוצות המיעוט שבתוך הדתות השונות (הרחבה נוספת של זכות הבחירה הייתה בשנת 1919 עם הענקתה של זכות הבחירה גם לנשים). השינויים שבוצעו בחוקה בשנת 1917 היוו רפורמה שמטרותיה היו מעבר משיטת בחירות אזורית רובית לבחירות יחסיות, הרחבת זכות הבחירה לכול הגברים והנהגתה של חובת הצבעה. לדעתם של (Andeweg and Irwin (2005 היה הגיון בתביעה שהוצגה לאזרחים באמצעות חובת הצבעה, לעשות שימוש בזכות הבחירה שהוענקה להם, כדי להבטיח ייצוג פרלמנטארי נכון לכול ההשקפות כולל אלה של המיעוט. למעשה לא נדרש מהאזרחים מעולם להצביע, הם נדרשו אך ורק להתייצב בקלפי (לפיכך שמה של החובה בהולנדית הינו: 'opkomstplicht' שפירושה המילולי הינו "חובה לבוא") על מנת לקבל פתק הצבעה Irwin. (1974). הלכה למעשה בעלי זכות בחירה אכן נענו לחובה הזו ומשכבר הגיעו לקלפי אף הצביעו בפועל (למרות שהדבר לא היה חלק מהחובה עצמה). התוצאה הייתה שבאחת עשרה מערכות הבחירות שנערכו בין השנים 1925 ל 1967 אחוז ההצבעה הממוצע (המחושב כאחוז מבעלי זכות ההצבעה) עמד על 94.1% (Andeweg and Irwin (2005;79). בשנת 1922 נמחקה החובה מהחוקה ההולנדית אך לפי החלטת הבית השני נשמרה בחוק הבחירות (www.parlement.com) כללי המשחק נותרו מאז ללא כל שינוי במשך שנים רבות.

החל משנת 1960 הפך עניין הרפורמה בסדרי הבחירות שוב לנושא קבוע בסדר היום הפוליטי. את ביטולה של חובת ההצבעה בשנת 1970 ניתן להבין על רקע השינויים התרבותיים שהתרחשו

בחברה ההולנדית בכלל ובזירה הפוליטית בפרט בשנות הששים. בשנים אלו קמו מפלגות חדשות שהמסרים שלהן נועדו ונקלטו בעיקר בקרב צעירים ובקרב סטודנטים שראו עצמם פחות קשורים לשערים המסורתיים שבחברה ויותר קרובים לבני גילם מבלי להתחשב בשיוכם החברתי. הם דחו את הערכים השמרניים של הדורות הקודמים ורצו יותר חופש לעצמם. צעירים אלה תבעו הנהגת שינויים בתחומים חברתיים וסדרי משטר כמו גיל ההצבעה, זכויות האישה, חופש מיני. כוחן היחסי של המפלגות החדשות האלה היה חזק במיוחד בגלל עליית משקל הצעירים באוכלוסיית בעלי זכות ההצבעה אשר נגרמה כתוצאה מגל הילודה (baby boom) שלאחר מלחמת העולם ה-2 וגם בשל הורדת גיל ההצבעה (בשנת 1963 שונה גיל ההצבעה מ 23 ל 21 והורדה נוספת לגיל 18 אושרה בשנת 1970). המצליחה ביותר מבין המפלגות החדשות האלה הייתה מפלגה פרוגרסיבית-ליברלית בשם: דמוקרטים 66 (D66) אשר הציגה תביעות ליותר ליברליזציה ודמוקרטיזציה וכמו כן לפירוקן של המסגרות הקשורות בשערים החברתיים. התביעה לשינויים בכללי המשחק הדמוקרטי הועלתה במהלך השנים גם על-ידי מפלגות אחרות אך הייתה זו D66 שהקפידה על שמירת הנושא בכותרות לאורך זמן. כחלק מהמאבק להנחלת האידיאולוגיה שלה העלתה D66 תביעות לכמה וכמה שינויים בכללי המשחק בהם: ביטול הבית הראשון, בחירה ישירה של ראש הממשלה, ביטול חובת ההצבעה (שהוצגה על ידם כמיוותרת ובלתי ליברלית), הורדת סף הגיל לקבלת זכות בחירה ל-18 ועוד. בסופו של המאבק שתי ההצלחות היחידות ש D66 יכלה לזקוף לזכותה היו הורדת גיל ההצבעה וביטול חובת ההצבעה שנתקבלו לבסוף בשנת 1970 Irwin.

(1974)

כאשר הוצגה התביעה לבטל את חובת ההצבעה ב 1965 הממשלה התנגדה לכך אך הבטיחה לבחון את העניין ומינתה וועדה מיוחדת שבסופו של דבר המליצה על ביטול. הוועדה נימקה את המלצתה בשני נימוקים מרכזיים: הראשון, קשיים באכיפת החובה, לדעתה הוראת חוק שהצבור אינו יכול לעמוד בה מוטב שתבוטל; השני, שהאחריות למילויה של החובה להצביע הינה על האזרח, מוטב שיבואו להצביע אנשים שיודעים מה הם עושים מאשר כאלה שהדבר נכפה עליהם. נוסף על כך ציינה הוועדה שהחובה יותר משעוררה עמדה חיובית כלפי הדמוקרטיה יצרה יחס של מיאוס כלפיה. הממשלה אישרה את המלצות הוועדה והבית השני קיבל את הצעת הממשלה לביטול החובה ב 19/02/1970 בתמיכת תשעים ואחד מחברי הפרלמנט ובהתנגדותם של חמשה עשר. הבית הראשון אישר אף הוא את הביטול במרס 1970 בפה אחד (www.parlement.com).



כאשר שונה החוק השתנתה גם התנהגות בעלי זכות הבחירה, בבחירות מחוזיות שהתקיימו זמן קצר לאחר ביטול החובה אחוז ההשתתפות ירד ל-68.1% ובבחירות לפרלמנט בשנת 1971 ל-79.1%, זאת כמעט ללא שינוי בעוצמתן היחסית של המפלגות שכן כולן איבדו שיעור דומה מקרב המצביעים (Irwin (1974).

#### 4.6.4 אוסטרליה.

אוסטרליה היא דוגמא למקרה בו שונו כללי המשחק ביוזמת מפלגה שלטת אשר חששה מאובדן השלטון. חובת הצבעה באוסטרליה ברמת מדינה הונהגה לראשונה בשנת 1915 על-ידי הממשלה הליברלית בבחירות הכלליות במדינת Queensland. המהלך נראה כניסיון נואש אחרון של הממשלה הליברלית הבלתי פופולארית להציל עצמה מתבוסה צפויה באמצעות אכיפת השתתפות על כלל האוכלוסייה נוכח היכולת הארגונית של השמאל להניע את תומכיו להשתתפות מאסיבית. הניסיון לא צלח בסופו של דבר כיוון שבבחירות בכל זאת זכתה מפלגת הלייבור בניצחון גורף (Farrell and McAllister (2006;124). אבל מעניין לציין שעוד לפני בחירות אלה הונהגה חובת הרשמה של כל בעלי זכות הבחירה לקראת הבחירות הלאומיות בשנת 1911. חובת ההרשמה שהגדילה את מספר הרשומים בלמעלה מ-20% נתקבלה בהמלצתו של המפקח על הבחירות שטען שיש לייעל ולהוזיל את התהליך. מכאן שהשינוי שפילס את עיקר הדרך בפני חובת ההצבעה הוא תוצאתה של יוזמה בירוקרטית ולא פוליטית שחובת ההצבעה נראתה כמסקנה טבעית מתבקשת ממנה (Mackerras and McAllister (1999). חובת הצבעה אף נתפסה כהרחבה סבירה של חובות אחרות כמו ההכשרה המקצועית או חוק לימוד חובה. במהלך שלשת העשורים שלאחר הבחירות ב Queensland חובת ההצבעה הונהגה בחמש מדינות נוספות ואף בבחירות הלאומיות.

לראשונה הופעלה חובת הצבעה בבחירות פדראליות בשנת 1924. לפי Farrell and McAllister (2006:125) הדבר נעשה בהסתמך על המלצת הדין וחשבון של וועדה ממלכתית משנת 1915 שראה בחובת הצבעה הרחבה הגיונית של חובת ההרשמה אך יישומו התעכב בשל חילוקי דעות בקרב ממשלת הלייבור. כאשר הנושא הובא לדיון בפרלמנט הדיון בשני בתי הפרלמנט היה קצר ביותר, בסנאט הוא נימשך שלש וחצי שעות ובבית הנבחרים חמישים ושתיים דקות בלבד. זה הוא משך דיון קצר ביותר בנושא משמעותי שכזה שאף לא אחד מהשרים טרח להשתתף בו. רוב הנימוקים שעלו בדיון לתמיכה ברפורמה עסקו בהגדלת ההשתתפות, בנוסף לכך נטען שהטלת

קנס בשיעור של £ 2 תתרום לצמצום העלות הגדלה של הבחירות. אחד מחברי הפרלמנט אף טען שהדבר ייצור התמודדות הוגנת יותר בבחירות כיוון שיקטין את העדיפות שיש לחברי ה-National Party בבעלות על כלי רכב בהם עושים שימוש להסעתם של בוחרים באזורים הכפריים אל הקלפיות. לא הייתה הסכמה כללית במדינות על הנהגת חובת הצבעה בבחירות המדינתיות ולכן היא הונהגה בהדרגה. בכול המדינות שבהן הונהגה החובה הדבר נעשה בהסכמה דו-מפלגתית ללא התנגדות כלשהי. בדרך כלל ההצעה הוצגה כהצעת תיקון פרטית של אחד מחברי הפרלמנט דבר שאפשר למפלגות הראשיות להנהיג את השינוי החשוב הזה בכללי המשחק מבלי לשאת באחריות ישירה לכך (Mackerras and McAllister, 1999; 220). השיטה החדשה הייתה נוחה לכול המפלגות ולא נתקלה בשום התנגדות כיוון ששחררה את המפלגות מהצורך לנייד בוחרים אל תחנות ההצבעה. השפעתה הייתה מידית ודרמטית, בששת המדינות עלתה ההשתתפות במוצע ב-23.2% ושיעור ההצבעה הממוצע הגיע ל-91.6%. האזרחים קיבלו את השינוי ללא טרונות והיו רק מעט מקרים שבהם נענשו אזרחים על אי התייצבות בקלפי ללא הצדקה. לפיכך השיטה הייתה קלה לניהול החל מהמועד שבו הונהגה (Farrell and McAllister, 2006; 126).

בסיכומו של דבר, האופן בו נתקבלו ההחלטות על שינוי בכללי המשחק בשתי המדינות, בהולנד ובאוסטרליה, מאששות את הגישות התיאורטיות בדבר המצבים שבהם הפוליטיקאים נכונים לשנות כללי משחק. העדפת הפוליטיקאים ככלל היא לשמירת הסטאטוס קוו, הם נכונים לחרוג ממנו רק כאשר הימשכותו מסכנת את עמדתם או שלטונם. לפי Helmke and Meguid (2008) בראשית המאה-20 גברה התחושה בקרב מפלגות הימין שאין זה לפי כוחן להתמודד מול הכוח הארגוני של מפלגות שמאל והיכולת שלהן לדרבן את בעלי זכות הבחירה לקחת חלק בבחירות. כאשר תוצאות הבחירות היו תלויות, לפחות חלקית, ביכולתה של מפלגה להניע את אוהדיה אל הקלפיות גדל החשש מפני כושר הגיוס של מפלגות השמאל אשר היווה איום על המשך שלטונן של מפלגות הימין. בהולנד הדבר קרה כאשר נאלצו המפלגות שבשלטון להסכים להרחבת זכות הבחירה והן חששו מהתוצאות. לפיכך נקטו בצעד שנועד להבטיח את ההשתתפות בבחירות של תומכיהן המסורתיים. באוסטרליה השינוי התרחש כאשר כוחה של האופוזיציה נראה כמסכן את המשך שלטונה של ממשלה לא אהודה היא נקטה ביוזמה שתחייב השתתפות רחבה בבחירות בתקווה שהדבר יועיל לה. ההחלטה בדבר ביטולה של חובת ההצבעה בהולנד התקבלה במועד בו

השתלבו התהליכים ארוכי הטווח של ליברליזציה ושינויים בחברה עם האינטרסים והתוכניות הפוליטיות של המפלגות.

## **סכום.**

כללי המשחק המהווים את המסגרת החוקית לעריכת הבחירות הם בעלי השפעה על תוצאות ההצבעה ולכן גם על חלוקת העצמה הפוליטית. הפוליטיקאים בתוקף האינטרס העצמי שלהם נוטים להעדיף כללי משחק שאינם מסכנים את עמדותיהם, לשמור על סטאטוס קוו ולהימנע משינויים. כשפוליטיקאים מגיעים לשלטון הופכת תמיכתם בשימורם של כללי המשחק נחרצת יותר. לפיכך אין לצפות מהניצבים בעמדות המאפשרות קבלת הכרעה בסוגיות של שינוי שיפעלו לאיזושהי רפורמה כל עוד המצב הקיים משרת את האינטרס שלהם. הם עשויים להחליט על רפורמה רק כאשר נשקפת סכנה למעמדם כתוצאה מהשתנות הזירה הפוליטית. ככלל רפורמות של שיטות בחירה הן נדירות, עם זאת יש לא מעט שינויים בכללי משחק בעקבות מהלכים הנתפסים או מוצגים כצעדים מנהליים מצומצמים ורגילים. יוזמות לשינוי זכות להצלחה רק במקרים בהם מגובשת קואליציה שכול מרכיביה מצפים לרווח פוליטי מתוצאות הרפורמה ושיש לה הכוח והיכולת ליישם אותה. כדי להבין את ההחלטות בעניין רפורמה בכללי המשחק יש לבחון אותן לא רק בגישת הבחירה הרציונאלית אלא בבחינה רחבה יותר, כההליך רב שלבי המאפשר לעמוד על הקשר שבין האירועים הפוליטיים לבין אינטרסים ארוכי הטווח של המחליטים. הרפורמות בכללי המשחק בהן הונהגה חובת ההצבעה בהולנד ואוסטרליה הינן דוגמאות מובהקות לכך.

## פרק 5. התוצאות של הנהגת חובת הצבעה:

### 5.1 מבוא.

מכללי המשחק של הבחירות, כמו גם מכל הסדר מוסדי אחר, נובעות תוצאות שבחלקן הן שנויות במחלוקת. קיימת כמובן הסכמה בין המלומדים, בהסתמך על הניסיון המעשי, כי חובת הצבעה מעלה את שעור ההשתתפות בבחירות אך קיימת רק מעט הסכמה באשר להיבטים אחרים של הפעלת החובה. מטרת פרק זה הינה לבחון את מכלול התוצאות והמסקנות מהנהגתה של חובת הצבעה.

### 5.2 הגדלת ההשתתפות בבחירות.

האם הנהגת חובת הצבעה לפי חוק אכן מעלה את שיעור ההשתתפות? אם כן עד כמה? התשובה לשאלה זו תיבחן בשלושה מישורים: הראשון בהשוואה למדינות בהן לא קיימת החובה, השני בין מדינות בהן קיימת החובה לבין עצמן והשלישי במדינות בהן הייתה קיימת החובה ובוטלה.

5.2.1 השוואה בין מדינות בהן קיימת חובת הצבעה לבין כאלה בהן אינה קיימת.

הממצאים של IDEA(1997) בעקבות ההשוואה שנערכה בקרב 171 מדינות מעלים כי שיעור ההשתתפות ב 24 מדינות בהן קיימת החובה בצורה כלשהי הינו גבוה ב 7% לערך לעומת 147 המדינות האחרות (לפרוט הנתונים ראה הטבלה דלעיל). הפרש נמוך זה, המפתיע במידת מסוימת, מוסבר בכך שנתוני ההשוואה מתייחסים לסך-כול האוכלוסייה שבגיל זכות בחירה (VAP) ולא אל מספר הרשומים כבעלי זכות בחירה (RE). מניתוח סטטיסטי רב-משתנים עולה לפי Jackman (2001) שלחובת הצבעה השפעה יותר גדולה על שעור ההשתתפות מאשר לכל שאר המשתנים המוסדיים והפוליטיים. חובת הצבעה במדינות בהן קיימת חובת רישום מוקדם לבחירות מועילה רק כאשר שיעור ההרשמה גם הוא גבוה. ממחקר שערך Jackman (1987) בקרב 19 מדינות דמוקרטיות תעשייתיות (מהן 3 בהן קיימת חובת הצבעה) בדבר שעורי ההשתתפות בשנים 1971-1980 בהשוואה לשנים 1960-1970 עולה כי ההשתתפות במדינות בהן הייתה נהוגה חובת הצבעה הייתה גבוהה ב-13% לעומת האחרות. גם לדעת Franklin (1999) קשה לחלוק על העובדה שחובת הצבעה מעלה את שיעור ההשתתפות, במיוחד באותן מערכות בחירות שבהן מלכתחילה

הנטייה להשתתף הייתה נמוכה מחמת חוסר עניין. כדוגמא לכך הוא מביא את שיעור ההשתתפות הנמוך בבחירות לפרלמנט האירופי לעומת ההשתתפות בבחירות לפרלמנטים הלאומיים באותן מדינות. במדינות דרום אמריקה חובת הצבעה, הנהוגה בעשר מהן, מעלה את ההשתתפות בטווח שבין 7% ל 11%. נתונים אלה המובאים על-ידי (Jackman 2001) מעבודתה של Fornos הינם מרשימים ביותר, לדעתו, בהתחשב: (א) בהבדלים הגדולים הקיימים בין מדינות אלו במאפיינים מוסדיים ופוליטיים המשפיעים על שיעורי ההשתתפות כמו למשל מידת התחרותיות שבבחירות, מספר המפלגות, בית מחוקקים אחד או שניים; (ב) בהבדל המשמעותי הקיים במידת אכיפתה של חובת הצבעה במדינות בהן היא, כביכול, נהוגה.

5.2.2 השוואת שיעורי הצבעה בין המדינות שבהן קיימת חובת הצבעה: ממחקרים שונים עולה שבמדינות המפעילות את החובה כהלכה יש גידול בשיעור הצבעה הנע בטווח שבין 6% ל 17%. המסקנה הבולטת מהנתונים שבטבלה בעמודים 10-12 לעיל הינה כי קיימת שונות גדולה באחוזי הצבעה במדינות השונות. השונות נעה בטווח שבין הצבעת 95.4% מהאוכלוסייה שבגיל זכות הבחירה (אורוגוואי) ועד להצבעה של 32.3% בלבד (גואטמלה). שונות זו מקורה בסיבות אחדות: (א) המשטר הפוליטי והכלכלי, בעוד שחלק מהמדינות הן דמוקרטיות ליברליות (אוסטרליה, בלגיה) חלקן האחר אינו (פרו, מקסיקו); (ב) רמת ההתפתחות הכלכלית, יש בין המדינות כאלה שהן מפותחות ותעשייתיות בעוד שהאחרות הן אגראריות ואינן מפותחות כלכלית; (ג) ככלל התקנות הקשורות בתחולת חובת הצבעה אינן אחידות במדינות השונות, בחלק קיים פטור מהחובה לאנאלפביתים (אקוודור, ברזיל) באחרות קיים פטור לאזרחים מעל לגיל 65-70 (לוקסמבורג, ברזיל) ויש המסלקות לגמרי מפנקס הבוחרים את מי שאינו עושה שימוש בזכות הבחירה (סינגפור). קיימים גם הבדלים משמעותיים בין המדינות באשר לתקנות, לאכיפת החובה ולענישה על אי מילויה. יש מדינות המסתפקות בנזיפה בלבד ויש התובעות מאסר או ביטול זכות הבחירה. מדינות אחדות משלבות כמה סוגי סנקציות (בלגיה) ויש המסתפקות בסנקציה אחת בלבד (אוסטרליה) בעוד שאחרות אינן מפעילות כלל ענישה ומסתפקות בקביעה שהצבעה הינה חובה.

5.2.3 השוואה בקרב מדינות שבהן הייתה קיימת החובה ובוטלה: באוסטרליה לפני שהונהגה בשנת 1924 חובת הצבעה שיעור ההשתתפות הממוצע בתשע מערכות הבחירות לבית הנבחרים עמד על 62.3%, לעומת זאת לאחר הנהגת החובה עלתה ההשתתפות

בבחירות עד שנת 1945 ל 90.7% במוצע דהיינו גידול של 28.4%. בהולנד שיעור ההשתתפות בתקופה שבה הייתה נהוגה חובת הצבעה (1925-1970) עמד על 94.2% ואילו ממועד ביטולה בשנת 1970 ועד לשנת 1986 ההשתתפות צנחה ב 10.1% והגיעה ל 84.1% בלבד. לאחר ביטול העונשים (1993) על אי השתתפות בבחירות בוונצואלה ירדה ההשתתפות לפי (Lijphart 1997) ב 30.0%.

מוצגת על-ידי (Hirczy 1994) טענה משכנעת לפיה ההשוואה בין מדינות אינה מספקת הוכחה סיבתית לכך שחובת הצבעה היא זו הגורמת לשיעור ההשתתפות הגבוה. אכן ניתן בנקל להפוך את הקשר הסיבתי ולטעון שבמדינה בה מקוימת בקפדנות נורמה של השתתפות גבוהה הדבר נעשה מכיוון שמקוימת בה בקפדנות כול חובה אזרחית שבחוק. כדי להתגבר על הסכנה שבטענה הזו ערך (Hirczy 1994) מחקר בו השווה שעורי השתתפות במדינות לפני או אחר ביטול חובת ההצבעה וכן השווה גם בין מחוזות עם וללא חובת הצבעה. יתרון נוסף של המחקר הוא שגורמים רבים המשפיעים בדרך כלל על שיעור ההשתתפות נותרו במדינות הנחקרות ללא שינוי לפני ולאחר ביטול חובת ההצבעה. שתי מדינות שבהן בוטלה חובת הצבעה הן אוסטרליה והולנד. הבחינה של השפעת הביטול נוחה יותר באוסטרליה כיוון שניתן לבחון אותה במחוזות שונים באותה מערכת בחירות, בעוד שבהולנד ניתן לבחון את ההשפעה רק במערכות בחירות שונות. היו שטענו כי דווקא אוסטרליה אינה מתאימה לבדיקה כזו בגלל שהתרבות הפוליטית והנורמה האזרחית הנוהגים בה גורמים ממילא לשעורי השתתפות גבוהים ללא קשר לקיום חובה חוקית. לעומת זאת לדעת (Hirczy 1994) הדבר הוא יתרון דווקא היות ובמקום בו התנאים גורמים מראש להשתתפות גבוהה שיעור הלא משתתפים בהכרח נמוך והאפשרות להעלותו קטנה. לפיכך במקרה כזה כול הצלחה בהעלאת שיעור ההשתתפות, ולו במעט, נזקפת לזכותה של חובת ההצבעה. ההשתתפות באחת עשרה מערכות בחירות לבתי הנבחרים הפדראליים באוסטרליה במהלך השנים 1953-1987 הייתה במוצע 92.7% במחוזות ללא חובת הצבעה. במחוזות עם חובת הצבעה שיעור ההשתתפות הממוצע עמד על 95.7%. כלומר השפעה בשיעור של 3.0% זהו אמנם הפרש נמוך אך מובהק מבחינה סטטיסטית. ביטול חובת ההצבעה בבחירות לנשיאות באוסטרליה נותן אפשרות טובה לבחינה של השפעת ביטול חובת ההצבעה על ההשתתפות. על בחירות אלו חלה חובת הצבעה לפי החוקה האוסטרלית עד שנת 1980, מועד בו הועברה הסמכות להטלת חובת השתתפות בבחירות לנשיאות אל המחוזות. רק ארבעה מחוזות, מתוך תשעת הקיימים, החליטו להמשיך ולקיים חובת הצבעה גם בבחירות הבאות לנשיאות שעמדו להיערך ב 1986. על כן בחירות אלו

מאפשרות להשוות את שעורי השתתפות במערכת בחירות אחת בין מחוזות שבהם בוטלה החובה לבין מחוזות בהם לא בוטלה (בהולנד אין אפשרות להשוות באופן דומה כיוון שחובת הצבעה בוטלה בבת אחת במדינה כולה). על כן ערך Hirczy (1994) השוואה של שיעור השתתפות בשתי קבוצות של מחוזות, האחת בה הונהגה מחדש חובת הצבעה והאחרת ללא חובה הצבעה. הפער בהשתתפות בין שתי הקבוצות עמד בתקופה שקדמה לשנת 1980 על 0.6% בלבד עובדה שאינה מתמיהה כיוון שחובת הצבעה חלה באותה עת על שתיהן. לעומת זאת בבחירות שנערכו בשנת 1986 הפער בשיעור ההשתתפות זינק לרמה של 7.9% ואף עלה עד ל 9.4% בסבב נוסף של בחירות שנועד להכרעה ונערך באותה שנה. בהעדר הסבר סביר אחר לגידול הפתאומי של הפער בשיעור ההשתתפות בין שתי הקבוצות ניתן לייחס אותו לשוני במצב החוקי. מסקנה סבירה נוספת העולה ממחקר זה לדעת Hirczy (1994) הינה שמידת ההשפעה של חובת הצבעה תלויה בנתוני הבסיס של ההשתתפות. השפעת הנהגת חובת הצבעה על ההשתתפות גדולה יותר כאשר קיימים גורמים אחרים המשפיעים בכוון להשתתפות נמוכה ולהפך. במלים אחרות ככל שקו ההתחלה נמוך יותר בולטת יותר ההשפעה של הנהגת חובת הצבעה על העלייה בהשתתפות.

כדי לסכם את העניין, חובת הצבעה אכן מעלה, כפי שניתן היה לצפות, את שיעור ההשתתפות במדינות בה היא קיימת בהשוואה למדינות בהן אינה קיימת. מהשוואה בין המדינות בהן קיימת החובה לבין עצמן עולה שקיימים הבדלים ניכרים במידת ההשפעה שמקורם ראשית, בסוג המשטר הפוליטי, ושנית, במידת האכיפה. במדינות בהן הייתה נהוגה החובה אך בוטלה חלה ירידה משמעותית בשיעור ההשתתפות לאחר הביטול.

### **5.3 עליה בשיעור הצבעה סתמית ("Donkey Ballots"):**

אחת הטענות המושמעות כנגד הנהגת חובת הצבעה הינה שהיא גורמת להשתתפות של אזרחים בלתי מעוניינים ולכן גם חסרי מידע וידע אשר אלמלא הייתה קיימת החובה היו נמנעים מלקחת חלק בבחירות. הטענה היא שכתוצאה מהשתתפות מאולצת זו עולה מספר הקולות הפסולים. כמו כן מושמעת טענה שישנה עלייה של הצבעה סתמית, הכוונה להצבעה שבה משתתפים חסרי עניין פוליטי המצביעים ללא שקול דעת אמיתי ובאופן מיקרי לגמרי בוחרים במועמדים ששמם מופיע בתחילת הרשימה. גם Hirczy (1994) מתייחס לטענה זו בדבר קשר הקיים בין חובת הצבעה לבין שיעור גבוה יותר של קולות פסולים כאל טענה המבוססת כהלכה. זאת כיוון שאופן המחאה

הפוליטית היחיד האפשרי כאשר קיימת חובה להשתתף בבחירות הוא על-ידי הצבעה בפתק פסול באמצעות השחתה מכוונת של פתק ההצבעה, פסילה של כול המועמדים או הטלת פתק ללא סימון.

תופעת האחוז הגבוה של קולות לא תקפים בבחירות באוסטרליה, המכונה שם *informal voting* נבחנה על ידי (McAllister and Makkai (1993). המציינים שאחוז גבוה זה, שהינו אחד הגבוהים ביותר בעולם, הינו תולדת קיומה של חובת הצבעה לפי חוק. אחוז הקולות הפסולים באוסטרליה בכל מערכות הבחירות לבית הנבחרים שנערכו מאז שנת 1901 נע בטווח שבין 1.9% ל 6.8% מכלל הקולות שנמנו. מתום מלחמת העולם ה-2 הגיע האחוז בממוצע ל- 2.7%. בבחירות לסנאט הנערכות בשיטה שונה ומסובכת יותר (שיטת הקול הנייד- STV וייצוג יחסי) אחוז הקולות הפסולים הגיע אפילו עד ל 10%. כדי להסביר אחוז גבוה זה נבחנו על-ידם שלש השערות שהועלו בארצות אחרות להסבר התופעה: הראשונה המבנה המוסדי, לפי השערה זו אחוז גבוה של קולות פסולים מקורו בתצורת (configuration) המוסדות הפוליטיים, למשל שיטת הבחירות הנהוגה, חובת הרישום המוקדם וגם מגורמים החורגים מסדרי הבחירות כגון מספר המפלגות או המועמדים המתמודד בבחירות וכן תדירות וסמיכות ההתמודדויות. השנייה שהוא נובע מהמבנה החברתי, לפי השערה זו באוסטרליה (בנוסף לגורמים כלליים כמו גיל האוכלוסייה, רמת ההשכלה והמצב הסוציו-אקונומי) השפעה מיוחדת למספר המהגרים הגדול ולמספר אלה שאינם מודעים להליך הפוליטי כתוצאה מאי ידיעת השפה וקיומם של פערים תרבותיים. באוסטרליה להשערה זו משמעות גדולה בגלל שיטת הבחירות המסובכת והמורכבת והשוני שקיים בכללים ובאופן סימון פתקי ההצבעה בין בחירות פדראליות לבחירות מדינתיות. כול הדרישות האלה מצריכות לפחות שליטה ברמה סבירה בשפה. ההשערה השלישית מתייחסת למחאה הפוליטית, מחאה כנגד השיטה הפוליטית בכלל ושיטת הבחירות בפרט, מחאה נגד המפלגות והמועמדים או שלוב של כל אלה. ההשערות האלה נבחנו על פי תוצאות הבחירות הפדראליות שנערכו בשנים 1987 ו 1990 ומסקנת הכותבים הינה שלמבנה החברתי, בפרט לאתניות, ולא למחאה הפוליטית, החשיבות המרכזית בקביעת שיעור הקולות הפסולים. באזורים שעל אוכלוסייתם נמנה אחוז גבוה של מהגרים, במיוחד כאלה שהגיעו זה לא כבר, מספר הקולות הפסולים גבוה משמעותית יותר. הגורם העיקרי התורם לכך הינו חוסר ידיעת השפה האנגלית, יותר מגורמים תרבותיים אחרים כמו ארץ מוצא חסרת מסורת דמוקרטית. מכול אלה עולה לדעתם צורך לעשות את שיטת ההצבעה למובנת יותר



וקלה יותר לשימוש. בשנת 1984 אכן נערכו שינויים במבנה של פתקי הצבעה בבחירות לסנאט ולאחר שלש מערכות בחירות שנדרשו על מנת שההסדרים החדשים יתבססו נרשמה ירידה של ממש בשיעור הקולות הפסולים. לפי נתונים המובאים אצל Mackerras and McAllister (1999) המתייחסים לבחירות שנערכו בשנת 1996 לבית הנבחרים האוסטרלי הגיע אחוז הקולות הפסולים ל 3.2% ו ל 3.1% בבחירות לסנאט. זהו עדין שיעור גבוה בהשוואה לסטנדרט בדמוקרטיה ליברליות אחרות בעולם אך שיפור לעומת המצב הקודם. בהשוואה לשלש מדינות אירופאיות בהן הייתה נהוגה חובת הצבעה באותן שנים זהו שיעור נמוך. באיטליה בבחירות שנערכו בתקופה המקבילה עלה שיעור הקולות הפסולים ל-7.8% בבליגה הגיע השיעור ל 7.5% ובלוקסמבורג ל 6.5% רק ביוון היה המספר נמוך יותר ועמד על 2.0% בלבד.

בברזיל שגם בה קיימת חובת הצבעה מגיע לפי Power and Roberts (1995) מספר הקולות הפסולים עד לשיעור של 40% מהקולות זאת בהשוואה להולנד, לדוגמא, שבה עמד המספר הממוצע של קולות פסולים במערכות הבחירות האחרונות (לפני ביטול החובה ב-1970) על 2.1% בלבד. הכותבים מצטטים את טענת Lavareda לפיה במקומות בהם נהוגה חובת הצבעה פתקים לבנים או ריקים הם המקבילה הפונקציונאלית להימנעות מהצבעה בדמוקרטיה שבהן נהוגה הצבעה מרצון. השערתם היא כי הסיבה המרכזית לריבוי קולות פסולים בדמוקרטיה חדשות דוגמת ברזיל היא אותה תופעה של ניכור הגורמת בארצות הברית לאחוז גבוה של אי השתתפות בבחירות.

בסיכומו של דבר, במדינות בהן קיימת חובת הצבעה יש אכן אחוז גבוה יותר של קולות פסולים. הצבעה חסרת תוקף זו עשויה להיות גם צורת ביטוי טבעית ולגיטימית של מצביע מנוכר שנאכפה עליו השתתפות בבחירות בהן אינו מעוניין או שאינו יודע כיצד להצביע בהן. עם זאת באוסטרליה בה ננקטו מהלכים לפישוט הצבעה נרשמה ירידה גדולה במספר הקולות הפסולים והאחוז הגבוה יחסית של קולות פסולים שנותר מושפע בעיקר מהמספר הגדול של מהגרים אשר אינו יודע את השפה.

#### 5.4 ההשפעה הפוליטית של חובת ההצבעה.

בספרות מוצגות הערכות שונות באשר להשפעת שינויים בשיעור ההשתתפות על מידת התמיכה במפלגות. ההנחה היותר מקובלת בדבר הקשר שבין מעמד סוציו-פוליטי לבין השתתפות פוליטית היא זו המבוטאת על ידי Lijphart (1997) הקובע כי שיעור השתתפות נמוך משמעותו השתתפות בלתי שווה ועל כן מוטה מבחינה סוציו-אקונומית. לפי Pacek and Radcliff (1995) בעלי מעמד כלכלי נמוך, שהינם התומכים הטבעיים של מפלגות שמאל, נוטים להצביע בשיעור נמוך יותר ומשתנה יותר מבעלי מעמד כלכלי גבוה יותר התומכים במפלגות מרכז וימין. בעלי מעמד כלכלי גבוה הם שמהווים את ליבת המצביעים והסתברות השתתפותם גבוהה בעוד שבעלי מעמד נמוך יותר הם "מצביעים שוליים" שהסיכוי שישתתפו נמוך יותר ומשתנה בין מערכת בחירות אחת לאחרת. מכאן עולה כי מידת התמיכה במפלגות השמאל משתנה ישירות לפי השינויים בשיעור ההשתתפות. לדעה זו יש גם סימוכין אמפיריים המובאים אצל McAllister and Mughan (1986) המציגים מסקנות ממחקר בדבר השתתפות בבחירות שנערך על-ידי Ivor Crewe בתשע עשרה דמוקרטיות ולפיהן קיים קשר ברור בין שיעור ההשתתפות בבחירות לבין העוצמה האלקטוראלית של מפלגות המבוססות על ייצוג מעמד העובדים. לטענתם של Mackerras and McAllister (1999) הלייבור באוסטרליה הוא המפיק יתרון ממוסד מקיומו של חוק המחייב הצבעה. לטענתם בבחירות הפדראליות בשנת 1996 קטן חלקה של הקואליציה הליברלית-לאומית ב- 5% בהשוואה למה שיכול היה להיות לו נערכו בחירות אלו ללא חובת הצבעה. לדעתם אלמלא הייתה קיימת חובת הצבעה מספר הנמנעים מקרב תומכי הלייבור צפוי היה להיות גבוה באופן לא פרופורציוני דבר שהיה גורם לעליית חלקה של הקואליציה הליברלית הלאומית.

התזה של Lijphart (1997) הועמדה לבחינה בבלגיה על-ידי Hooghe and Pelleriaux (1998) באמצעות העמקת סימולציה קודמת של תוצאות הבחירות משנת 1991. מהסימולציה עלה שאילו בוטלה חובת ההצבעה הרי ש 30% מהנחקרים לא היו שבים להצביע. לירידה כזו בשיעור השתתפות משמעות באשר להרכב ציבור המצביעים. לדעת החוקרים השפעה זו מאששת את התזה של Lijphart שלפיה בטול חובת ההצבעה היה גורם לרמת אי שוויון גבוהה יותר בהשתתפות. זאת מאחר ו 48.6% מבין בעלי ההשכלה היסודית הצהירו שימנעו בעתיד מהשתתפות לעומת 9.8% בלבד מקרב בעלי ההשכלה הגבוהה יותר. במלים אחרות המשקל של המשכילים יותר בכלל המשתתפים היה עולה באורח ניכר. ההרכב המקצועי של המשתתפים

בבחירות היה משתנה גם הוא בעוד שחלקם של חסרי המקצוע (-2.8%) של עובדי הכפיים (-3.3%) וחלקם של הגמלאים (-0.3%) היה יורד, היה עולה חלקם של העצמאיים (+0.5%) ושל עובדי המנהל (+1.1%) וכן של בעלי מקצועות חופשיים והמנהלים (+4.8%). באופן מפתיע מעט נוכח הניתוח הזה השינוי בהרכב ציבור המצביעים היה גורם רק לשינוי קטן בתוצאה הכללית של הבחירות. התזוזה בין המפלגות הגיעה ל-4% בלבד. מפלגות הנשענות על בעלי מעמד גבוה היו נהנות מתוספת קולות בעוד שמפלגות הנסמכות על בעלי המעמד הנמוך היו מפסידות. בכל מקרה אף לא אחת מהמפלגות הייתה מפסידה יותר מ-1.5% של הקולות. משמעות הדבר היא שביטול חובת הצבעה בבלגיה לא היה משנה באופן יסודי את יחסי הכוחות הקיימים בפוליטיקה הבלגית.

לעומת ממצאים אלה עולה ממחקרים השוואתיים של ההשתתפות דוגמת זה של Powell (1986) שהקשר בין המעמד סוציו-אקונומי לבין השתתפות דווקא נחלש עם העלייה בשיעור ההשתתפות. כיוון שחובת הצבעה המעלה את שיעור ההשתתפות מסלקת באותה מידה גם הבדלים סוציו-אקונומיים בהרכב המשתתפים. מכאן עולה המסקנה של Jackman (2001) שכאשר קיימת חובת הצבעה וכל אחד משתתף לא יכולה להיות הטיה בהשתתפות ולכן לרמת השתתפות גבוהה יש גם השלכות פוליטיות ומפלגתיות. גם לדעת Pacek and Radcliff (1995) כאשר התמיכה במפלגות השמאל קשורה למעמד סוציו-אקונומי, הרי ככל שקטן הפער בהשתתפות שמקורו סוציו-אקונומי התמיכה במפלגות השמאל עולה. במקומות בהם המעמד הסוציו-אקונומי מנותק לגמרי מאופן הבחירה הגידול בהשתתפות אינו מסייע לשמאל כלל. במקומות בהם מעמד סוציו-אקונומי הוא המגדיר את הבחירה משמעותה של עלייה באחוז אחד בהשתתפות הינה תוספת של אחוז אחד לשמאל.

הנחה שונה מההנחה המקובלת בדבר השפעת שיעור ההשתתפות על התמיכה במפלגות בבריטניה מציגים McAllister and Mughan (1986). זאת לאחר שערכו ניתוח רב-משתנים על הנתונים האישיים של המשתתפים בבחירות בשנים 1964, 1974 ו-1983. לטענתם על אף ששיעור השתתפות גבוה גורם לפגיעה קבועה בכוחן של המפלגות השמרניות אין, או כמעט שאין, כתוצאה מכך יתרון מקביל למפלגות השמאל. הנהנים מהעלייה בשיעור ההשתתפות, וגם זאת במידה קטנה בלבד, הם הליברלים. שיעורי העליות והירידות בסך-הכול אמנם אינם גדולים אך יש בהם פוטנציאל להכרעה במקרה בו התוצאות צמודות.

התוצאה הפוליטית של תמיכה גדולה יותר במפלגות שמאל הינה הוצאה ממשלתית גדולה יותר ליעדי רווחה ומעורבות גבוהה יותר של הממשלה בכלכלת המקרו ובשוק העבודה. ממחקר של Hicks and Swank (1992) בשמונה עשרה מדינות בדבר הפעילות בתחום הרווחה עולה שלשני גורמים השפעה על גודל נתח ההכנסה הלאומית המופנה לרווחה. גורמים אלה הם ההשתתפות בבחירות ועוצמת המפלגות האידיאולוגיות. בהגדרת מימדי מאמצי הרווחה קובעת לא רק עצמת המפלגות שבשלטון אלא גם זו של המפלגות שבאופוזיציה ואף למפלגות הניצבות בשולי הקואליציה השפעה חשובה בקביעת מאמצי הרווחה. לממשלות בהנהגת מפלגות מרכז ושמאל השפעה בכוון להרחבת מאמצים כאלה. ממשלות שהונהגו בידי מפלגות מרכז עשו זאת אף יותר ממשלות שהונהגו בידי מפלגות שמאל (כיוון שממשלות אלה מייעדות פחות כספים להבטחת תעסוקה הן נאלצות להעביר יותר להבטחת הכנסה). לפי מחקר זה השתתפות גבוהה בבחירות יוצרת לחץ להגברת המאמצים בתחום הרווחה. לכן לדעתם של הכותבים יש טעם למאמצים הדמוקרטיים והפוליטיים הנעשים על מנת להגדיל את השתתפות בבחירות וזאת כמכשיר להעצמת התביעות לשיפור סוציאלי.

לסכום עניין ההשפעה הפוליטית, במידה שחובת הצבעה מעלה את היקף ההשתתפות בבחירות, והשתתפות מגדילה את היקף התמיכה במפלגות שמאל ובסדר היום הפוליטי שלהן הרי שניתן לייחס לחובת הצבעה השלכות פוליטיות. במלים אחרות חובת הצבעה מסייעת להביא לקלפיות בוחרים שאחרת היו נמנעים ושהעדפתם הפוליטית נמצאת קרוב לוודאי בממוצע משמאל למרכז. לפיכך חובת הצבעה מטה את פזור העדפת הבוחרים יותר שמאלה מאשר אלמלא הייתה קיימת, במצב זה התחרות בין המפלגות ומדיניותן נוטה גם היא שמאלה. עם זאת חשוב להדגיש שאין כול אפשרות להצביע על קשר סיבתי בין הצלחה בבחירות של מפלגות שמאל או של מפלגות סוציאל-דמוקרטיות לבין חובת הצבעה (Jackman, 2001). לעומת זאת מתוצאות של מחקרים אמפיריים המאזכרות אצל Quintelier, Hooghe and Marien (2008) עולה כי גם לו הייתה ההשתתפות מלאה בבחירות לסנט בארצות הברית התוצאה הסופית לא הייתה משתנה כלל. כך גם במדינות שבהן קיימת מערכת פוליטית רב מפלגתית ושקיימת בהן חובת הצבעה לא נמצאו במחקרים הוכחות לשינוי של ממש ביחסי הכוחות שבין המפלגות.

## 5.5 השפעות על המפלגות.

בתזה שלו (Lijphart (1997) מעלה שתי השערות, בלתי מוכחות, באשר להשפעות שיש להנהגת חובת הצבעה על המפלגות. האחת, צמצום תפקיד הכסף בפוליטיקה והעלאת איכות הפרסום במסעי בבחירות. בגלל שכאשר קיימת חובת הצבעה המפלגות משתחררות מהצורך לדרבן השתתפות וחופשיות להקדיש יותר לשכנועם של בוחרים פוטנציאליים. השנייה, חובת הצבעה עשויה לגרום לכך שהפרסום יהיה פחות תוקפני ובכך להביא להקטנת חוסר האמון והציניות.

השפעת חובת הצבעה על יציבות המפלגות נבדקה על-ידי (Mackerras and McAllister (1999) באוסטרליה. לדעתם תוצאה מובהקת מקיומה של חובת הצבעה הינה עלייה ברמת הנאמנות המפלגתית ורמה גבוהה של יציבות המפלגות. הביטוי ליציבות זו הוא המספר הגדול של מצביעים המזוהה עם אחת מהמפלגות הראשיות כמו גם ההעדפה שניתנת בבחירות הפדראליות למועמדי המפלגות הראשיות. באוסטרליה נשמרת רמת הזדהות מפלגתית שהיא מהגבוהות בעולם. בעוד שהתהליך במדינות דוגמת בריטניה, ארצות הברית ואחרות הוא של דחייה וסלידת בוחרים מהמפלגות העיקריות, דבר המקבל ביטוי בהימנעות מהצבעה או שינוי דפוס ההצבעה מבחירות לבחירות, הרי שאוסטרליה חסינה בפני תהליך דומה. חובת הצבעה מבטיחה את ההשתתפות והאילוץ להשתתף גורם לצורך לחשוב, ולו גם באורח שטחי, על המפלגות הראשיות. על אף שחובת הצבעה מעודדת גם תמיכה במפלגות הקטנות או מפלגות מחאה הרי שממדי תמיכה זו זעומים לעומת ההשפעה הכוללת של חובת הצבעה על המפלגות הראשיות. התדירות הגבוהה של הבחירות וחובת ההשתתפות בהן מעודדת רמה גבוהה של הזדהות מפלגתית ושומרת על רמת התמיכה המתמשכת במפלגות הגדולות השולטות בבית המחוקקים. הוכחה נוספת לתמיכת השיטה ביציבות המפלגות מוצאים (Mackerras and McAllister (1999) בהרכב המפלגתי של בית הנבחרים הפדראלי הממחיש את יציבות המפלגות היות ואין בו כמעט ייצוג למפלגות קטנות. במשך השנים 1949-1996 נערכו באוסטרליה אלפיים ותשעים ושש התמודדויות על מקומות בבית הנבחרים הפדראלי. רק שמונה מהן (0.04%) הסתיימו בניצחון של מועמד עצמאי, ארבעה מתוך השמונה נבחרו כבר בבחירות קודמות בשמה של אחת מהמפלגות הקיימות, כלומר רק בארבע מהתמודדויות ניצחו מועמדים שהיו חסרי זהות מפלגתית. המסקנה המתבקשת לדעתם היא שבעוד ששיטת הבחירות מהווה חסם עיקרי בפני מועמדים עצמאיים, חובת הצבעה מעודדת נאמנות למפלגות הראשיות בקרב המצביעים. נאמנות זו מקשה על סיכויי מועמדים עצמאיים.

לפיכך לדעתם, על אף שהדבר לא נאמר בשעתו במפורש, יתכן כי יעד נוסף של הנהגת חובת ההצבעה היה הבטחת המשך קיומן של המפלגות העיקריות. היציבות נשמרת גם בגלל הבטחת שליטתן של המפלגות הגדולות בבית המחוקקים, קיומן התדיר של בחירות והמשך התמיכה במפלגות, דפוס העובר מדור לדור ומטופח באמצעותה של חובת ההצבעה.

בתמצית, לא נמצא בספרות המחקרית אישוש להשערות של Lijphart (1997) בדבר השפעתה של חובת ההצבעה בכוון להפחתת השפעת הכסף על הפוליטיקה ועל אופי הפרסום של המפלגות. את היציבות הגבוהה של המפלגות והעדרן של מפלגות קטנות באוסטרליה ניתן לייחס לחובת ההצבעה שנהוגה שם.

## 5.6 התמרכזות הפוליטיקה.

כדי לבחון את התועלת שבהעלאת שיעור ההשתתפות מגדיר Kato (2008) מדד לתועלת. לטענתו ערכי דמוקרטיה וליברליזם הזוכים להערכה גבוהה בחברות הדמוקרטיות אינם בבחינת תועלת ליחיד שעבורו הינם בעלי חשיבות משנית בלבד. התועלת ליחיד קשה להגדרה, היא קשורה ברווחתו ובאושרו של הפרט וחייבת על כן להיות ערך הומאני כלשהו. ההגדרה בה הוא משתמש כדי לחשב את התועלת הנוצרת לבני האדם מחובת ההצבעה הינה לכן: מקסום סך-כל התועלות לפרטים. תועלת זו, מסיבות טכניות בלבד, מחושבת כסך-כל התועלות לבעלי זכות הבחירה.

בעקבות (Downs (1957), Kato (2008) בוחן את מקום העמדות הפוליטיות של מצביע חציוני על ציר אידיאולוגי. מוקד העמדה הפוליטית (focal policy-position להלן: FPP) של המצביע החציוני, על ציר של עמדות ימין שמאל, וזה של בעל זכות הבחירה החציוני יכול להימצא באותה נקודה אך יכול להימצא גם בנקודות שונות. במקרה בו שיעור ההצבעה אינו 100% הפיזור של בעלי זכות הבחירה על ציר הימין שמאל יכול להיות שונה מפיזור המצביעים על אותו ציר. על כן ה-FPP של המצביע החציוני עשוי להיות שונה מזה של בעל זכות הבחירה החציוני. אל ה-FPP של בעל זכות הבחירה החציוני אפשר להתייחס כאל ביטוי לרצון המשוער של העם. כאשר פיזור המצביעים על ציר הימין שמאל הוא פיזור נורמאלי (עקומת פעמון) וקיימות שתי מפלגות ראשיות בלבד, הרי ה-FPP שלהן יתכנס סביב לזה של המצביע החציוני היות ומטרתן הינה לקבל את מירב הקולות כדי לזכות בבחירות. במלים אחרות ה-FPP של המצביע החציוני הוא במוקד ה-FPP של

המפלגות הראשיות. במקרה בו כול שאר התנאים שווים ה-FPP של שתי מפלגות אלה ימצא במרחק שווה מה-FPP של הבוחר החציוני, האחד לימינו והשני לשמאלו. כאשר פיזור קולות המצביעים הוא פיזור נורמאלי הרי הוא מבטא במדויק את ה-FPP של בעלי זכות הבחירה, בתנאי שפיזורם גם הוא נורמאלי, זאת גם במקרה בו שיעור ההצבעה נמוך מ-100%. מכאן ששיעור השתתפות נמוך לכשעצמו אינו מהווה בעיה ואינו מהווה בהכרח עוות של רצון העם. עם זאת סביר יותר לחשוב שתוצאת שיעור השתתפות נמוך במקרה שנהוגה הצבעה מרצון תהיה עוות רצונו של העם. זאת משום שלפי (Lijphart 1997) האמצעים הכספיים שעומדים לרשות בעלי זכות הבחירה אינם מתחלקים באופן שווה ולכן קיימת הטיה לטובתם של בעלי היכולת. במקרה בו שיעור ההשתתפות נמוך משמעותית מ-100% ומאחר שסביר כי בעלי זכות בחירה חסרי היכולת יתמכו יותר במפלגת שמאל מאשר במפלגת ימין, אך גם סביר שרבים מהם יעדיפו שלא להשתתף כלל, הרי התוצאה שתתקבל תהיה שה-FPP של המצביע החציוני ימצא מימין ל-FPP החציוני של בעלי זכות הבחירה. כאשר קיים פער בין ה-FPP של המצביע החציוני לזה של בעל זכות הבחירה החציוני מימדי הפער בין העמדות החציוניות הם המבטאים את עוות רצון העם. ככל ששיעור ההצבעה נמוך יותר ה-FPP של המצביע החציוני ניצב ימינה יותר ל-FPP של בעל זכות הבחירה החציוני כלומר הפער גדל ועיוות של רצון העם גדול יותר. במקרה תיאורטי בו קיימת חובת הצבעה ו-100% מבעלי זכות ההצבעה יצביעו הרי שה-FPP של המצביע החציוני יהיה זהה בדיוק לזה של בעל זכות ההצבעה החציוני ולא יהיה שום עיוות. השאלה אם מדיניות הממשלה צריכה להיקבע לפי ה-FPP החציוני של בעלי זכות הבחירה או לפי זה של המצביעים היא שאלה פוליטית.

בכדי להסביר את ההיגיון המצדיק עמדה לפיה מדיניות הממשלה צריכה להיקבע לפי ה-FPP של בעל זכות הבחירה החציוני מחשב (Kato 2008) את הנזק שנגרם לבעלי זכות הבחירה כתוצאה מהפער בין ה-FPP שלהם לבין ה-FPP של הממשלה. לכך הוא מפתח מדד הקובע שכל בעל זכות בחירה זכאי לקבל מספר "יחידות תועלת" הנקבע לפי המרחק שבין ה-FPP של הממשלה לבין ה-FPP שלו. ככל שהפער הזה גדל מספר יחידות התועלת שהוא מקבל קטן. את מספר יחידות התועלת הגדול ביותר הוא מקבל אפוא כאשר ה-FPP שלו וזה של הממשלה זהים. כאשר נהוגה

הצבעה מרצון יורד שיעור ההשתתפות וגדל הפער שבין ה-FPP של המצביע החציוני לזה של בעל זכות הבחירה החציוני, אם יקבע ה-FPP של הממשלה לפי זה של המצביע החציוני יקטן בהתאם מספר "יחידות התועלת" שיקבלו בעלי זכות הבחירה. על כן רצוי שה-FPP של המצביע החציוני יהיה קרוב ככל האפשר לזה של בעל זכות הבחירה החציוני על מנת למקסם את התועלת של בעלי זכות הבחירה. כיוון שהפסד יחידות התועלת גדל באופן מצטבר והיות והאופטימום מושג כאשר ה-FPP של המצביע החציוני קרוב ככל הניתן ל-FPP של בעל זכות הבחירה החציוני חשוב לפעול להגדלת מספר המשתתפים בבחירות. חובת הצבעה עושה זאת היות והיא מעלה את ההשתתפות ובזאת מקרבת את ה-FPP של המצביע החציוני לזה של בעל זכות הבחירה החציוני וכתוצאה מכך גורמת לגדול בסך-כל התועלת לבעלי זכות הבחירה. כאמור עמדות שתי המפלגות הראשיות תתכנסנה סביב ל-FPP של המצביע החציוני האחת לימינו והשנייה לשמאלו בגלל שלפי (Kato 2008) המסתמך על McLean, כול אחת מהמפלגות נתונה להשפעת כוח צנטריפטאלי (כוח ההצבעה) ולהשפעת כוח צנטריפוגלי (הכוח של השדולות). אם מפלגות אלה עולות לשלטון לסירוגין הרי ה-FPP של הממשלה יישאר יותר לפי זה של אחת המפלגות מאשר לפי ה-FPP של המצביע החציוני. אף על פי כן יש טעם לנסות ולהגדיל את הקרבה בין ה-FPP של המצביע החציוני לבין זה של בעל זכות ההצבעה החציוני בכדי להעלות את סך-כל התועלת של בעלי זכות הבחירה.

בסכמו של דבר, אימוץ חובת הצבעה במדינות דמוקרטיות מפותחות, שבהן קיימות שתי מפלגות ראשיות, יגדיל את שיעור ההשתתפות ויגרום לקרוב העמדות הפוליטיות של המצביעים לאלה של כלל אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה. התוצאה מכך היא עליית התועלת לכלל בעלי זכות הבחירה. מוקד העמדות הפוליטיות של המפלגות מתכנס אל מוקד העמדות הפוליטיות של המצביעים, עמדות המפלגות הופכות למרכזיות יותר כדי לזכות במירב הקולות. באופן זה גורמת חובת ההצבעה למרכזז עמדות המפלגות ולצמצום השינויים בעמדות הממשלות בעקבות בחירות.

## **5.7 יצירת מצביע מעודכן, מתוחכם ומשתתף יותר.**

בתגובה לטענה המושמעת שחובת הצבעה כופה על אנשים חסרי ידע ועניין להשתתף בבחירות



מצייג (1997) Lijphart טענה נגדית לפיה חובת הצבעה עשויה להוות דווקא תמריץ לבעלי זכות בחירה להיות מעודכנים ומעורבים יותר בפוליטיקה.

השאלה עד כמה ניתן לשנות את מידת התחכום והידע הפוליטי של בעלי זכות הבחירה נבדקה במחקר רב-לאומי שערכו (1997) Gordon and Segura. לטענתם נוסף ליכולות המולדות, רמת הידיעה הפוליטית הינה בעיקרה תוצאה של בחירה. חוסר ידע פוליטי אינו מעיד בהכרח על אי יכולת לקלוט אותו אלא יכול להיות תוצר השיטה הנהוגה ובחירה אישית המובנת בתוכה. בעלי יכולות שכליות וכספיות, בסביבה בה המידע זמין, עשויים להעדיף לוותר עליו במקרה והוא יקר וקשה לאיסוף או כאשר לדעתם התועלת מהשימוש בו מוגבלת. על כן, לדעת הכותבים, רמת הידע הפוליטי של היחיד הינה התוצאה של החלטות רציונאליות ושל היכולות כאחת. את רמת הידע והמידע הפוליטי של יחידים במדינות שבמחקר העריכו הכותבים לפי שלשת המדדים הבאים: (1) אמצעים או יכולות קוגניטיביות, דהיינו שליחידים הכלים להבין ולהעריך מידע פוליטי באופן שיטתי ומשמעותי; (2) מניע או דחף לאסוף או להשתמש במידע פוליטי מדויק, כלומר שקיימת אצל יחידים הנכונות להחליט לאסוף את המידע הדרוש, להקדיש לכך את הזמן הנחוץ, לעשות מאמץ לארגן את העולם הפוליטי ולפעול בהתאם; (3) זמינות המידע.

על הנכונות להתעדכן ולרכוש ידע פוליטי משפיעים לדעת (1997) Gordon and Segura הגורמים הבאים: (א) המערכת המפלגתית, במערכת רב מפלגתית המניע לאסוף מידע חזק יותר כיוון שמידע רב זמין יותר; (ב) שיטת הבחירות, בחירות ברמה לאומית כאשר רמת התחרותיות גבוהה מגבירה נכונות לאיסוף מידע; (ג) חובת הצבעה, עשויה להרחיב את הידיעה והתחכום הפוליטי דבר שלנמנעים מהשתתפות כמובן שאין עניין בו. בתמצית לדעת הכותבים איסוף וארגון של ידע ומידע פוליטי מעידים על כך שהפרט קיבל את החלטתו באשר לערך עבורו של התועלת והעלות שבאיסוף ובלימוד. מסכום המחקר עולה שהיחידים נבדלים מאד בכושרם הקוגניטיבי וביכולתם לגייס אמצעים בכדי לעסוק בסוגיות פוליטיות. לציבור בכללו ישנה היכולת לנהוג באופן רציונאלי ופרודוקטיבי ולשאוב מידע וידע פוליטי מאותות ורמזים שבסביבה. להסדרים הפוליטיים והחוקתיים של החברה השפעה ברורה על נכונות היחידים לאסוף מידע פוליטי עיוני ומדויק. יש עלייה קטנה, אך בעלת משמעות סטטיסטית, ברמת הידע והתחכום הפוליטי, במדינות שבהן קיימת חובת הצבעה. יש רק מעט הוכחות לכך שחובת הצבעה מקדמת את המודעות האזרחית גם מבחינות אחרות.

טענתו של Lijphart (1997) נבחנה גם על-ידי Loewen, Milner and Hicks (2008) באמצעות ניסוי שערכו בקרב סטודנטים בקוויבק בעת בחירות מחוזיות ב-2007. מקבוצת סטודנטים (שהיו לראשונה בעלי זכות בחירה) נתבקשה המחצית להשתתף בשני סקרים תמורת תשלום והמחצית השנייה נדרשה בנוסף להשתתפות בסקרים גם לקחת חלק בבחירות. במקרה שנמנעו מהשתתפות בבחירות לא קיבלו את התשלום, כלומר נקנסו, במקרה שהעדיפו להימנע מלהשתתף בבחירות. נבדקו הבדלים בין קבוצות אלה ברמת הידע, צריכת החדשות והויכוחים הפוליטיים. הנתונים שהתקבלו בדרך זו שימשו כמדד לבחינת הידע ומידת הנכונות להתגייסות פוליטית כלומר לבחינת ההשפעות המשניות של חובת ההצבעה. התוצאות הוכיחו השפעה מועטה, אם בכלל, של חובת ההצבעה.

לסכום עניין זה, הטענה של Lijphart (1997) לפיה הנהגת חובת הצבעה עשויה ליצור מצביעים מתוחכמים ומעודכנים יותר הועלתה על-ידו כהשערה בלבד ולא הוכחה במחקרים אחרים. מה שכן הוכח זה כי הרצון לאסוף ידע פוליטי תלוי בהחלטת הפרט והנכונות לעשות זאת אכן עולה מעט במדינות בהן קיימת חובת הצבעה. הנכונות הזו אינה משתרעת גם על הנכונות ליותר מעורבות פוליטית.

## סכום.

אין מקום לספקות באשר להשפעת חובת ההצבעה על ההשתתפות. ממחקרים רבים ושונים עולה שבמדינות (כולל דמוקרטיה ותיקות ומפותחות) שבהן מופעלת חובת הצבעה העלייה בשיעור ההשתתפות הינה בתחום שבין 7% ל 15%. ככל שרמת ההשתתפות הראשונית נמוכה יותר השפעתה של חובת ההצבעה גדולה יותר. בטול חובת ההצבעה גרם לנסיגה בשיעור ההשתתפות. ההשפעות האחרות שאפשר אולי להתייחס אליהן כמשניות הן מובהקות פחות. יש עלייה מסוימת במספר הקולות הפסולים אך בדמוקרטיה המפותחות לא אותר קשר בין עלייה זו לבין מחאה פוליטית. חובת ההצבעה מביאה אל הקלפיות גם אזרחים רבים הנמנים על השכבות החלשות ושעשויים לכאורה להטות את התוצאה שמאלה. עם זאת לא הוכח קיומו של קשר ממשי בין חובת הצבעה לבין הצלחות של מפלגות שמאל. במקרים בהם נערכו סימולציות של התוצאות הייתה אמנם עלייה בכוחו של השמאל (לא בכולם) אך לא עד לכדי שינוי התמונה הפוליטית בכללה. לא נמצאה הוכחה לצמצום השפעת הכסף על התנהגות המפלגות ועל אופי הפרסום.

נשמרת רמה גבוהה של יציבות במפלגות. קיימת התמרכזות במדיניות המפלגות, עמדתן נוטה יותר בכוון לבוחר החציוני ולקונסנזוס. סנקציות בגין אי השתתפות מספיקות בכדי להניע אזרחים להשתתפות בבחירות אך אינן מהוות תמריץ מספיק להגדלת הידע והעניין שלהם בפוליטיקה.

## פרק 6: חלופות אחרות להגדלת ההשתתפות.

### 6.1 מבוא.

נוכח מגמת הירידה בהשתתפות בבחירות במדינות הדמוקרטיות נעשו באחדות מהן, בראש וראשונה בארצות הברית, מאמצים להגדלת ההשתתפות ושיפור הייצוגיות כתוצאה מהצעת דרכי הצבעה ידיוותיות ונוחות יותר. המאמצים מתמקדים באמצעים מנהליים וטכנולוגיים שתפקידם לשנות ולהקל על הליכי הבחירות וההצבעה. ראשית בתהליך ההרשמה המוקדמת במדינות בהן היא נדרשת (ארצות הברית) ושנית בהנהגת מגוון אפשרויות לביצוע ההצבעה עצמה. מטרת פרק זה לסקור בקצרה את החלופות השונות, לעמוד על התקדמות השימוש בהן ועל מידת השפעתן על שיעור ההשתתפות.

### 6.2 שינויים בסדרי ההרשמה לבחירות.

בהרשמה הנמוכה להשתתפות בבחירות בארצות הברית מצוי לדעתם של Alvarez and Nagler (2000) ההסבר המשכנע ביותר לשיעור ההצבעה הנמוך בבחירות בהשוואה לרוב הדמוקרטיות התעשייתיות האחרות. בשנת 1980 40%-30% מהבוחרים (כ 60 מיליון מתוך 159 מיליון בעלי זכות בחירה) לא נרשמו כלל לבחירות. גם בשנת 1996 הצהירו רק 65.9% מכלל האוכלוסייה שבגיל הבחירה שהם רשומים לבחירות. מבין הלא רשומים לבחירות, לשני שליש רמת הכנסה הנופלת מרמת ההכנסה הממוצעת. רפורמה בסדרי ההרשמה הינה לדעת Wolfinger and Rosenstone (1978) הדרך היעילה ביותר כדי להעלות את ההשתתפות בבחירות. אחת המכשלות הגדולות להשתתפות היא הדרישה להרשמה מוקדמת לפיכך, להערכתם, לו כול המדינות היו מאפשרות הרשמה ביום הבחירות עצמו ניתן היה לצפות לעלייה של 5% עד 10% בשיעור השתתפות. בשנת 1992 המועד האחרון להרשמה היה שונה ממדינה למדינה ועמד במוצע על שלשה שבועות לפני יום הבחירות. משמעות הדבר היא שעל הבוחרים לקבל את ההחלטה להירשם עוד בטרם מערכת הבחירות מגיעה לשיאה.

לטענת Wolfinger and Rosenstone (1978) הסבירות כי הנמנים על המעמדות הגבוהים יותר, שהינם המשכילים יותר והחשופים יותר למידע ייקחו חלק בבחירות הינה גבוהה יותר. מאחר

והעניין הפוליטי חשוב להם ומעניין אותם, הם אף יקפידו להקצות את הזמן הדרוש בכדי לקחת חלק בתהליך הבחירות על שני שלביו: ההרשמה וההצבעה. לעומתם אלה מבין בעלי זכות בחירה שהם הפחות משכילים והחסרים בדרך כלל את העניין, הידע והמידע בנושאים פוליטיים לא יעשו את המאמץ הנדרש על מנת להירשם כיוון שתוצאות הבחירות פחות מעסיקות אותם, אם בכלל. טענה נוספת בהקשר הזה היא שבעלי זכות בחירה פחות משכילים ויותר עניים מתקשים להתגבר על החסמים הברוקראטיים שההרשמה המוקדמת מציבה בדרכם. לעומת הדעה הזו, הרי לטענתו של Nagler (1991) רמת ההשכלה נמוכה אינה מהווה גורם מרתיע בפני כללי וסדרי ההרשמה. על כן ליברליזציה בסדרי ההרשמה עשויה להעלות את מספר הנרשמים באורח כללי אך לא לגרום לרמת שוויון גבוהה יותר בהשתתפות.

בשנת 1993 אושרה בידי הנשיא קלינטון תקנה חדשה, שנכנסה לתוקף רק בשנת 1995, המכונה: National Voter Registration Act (NVRA) והידועה גם בשם The Motor Voter Act. תקנה זו נועדה להגדיל את ההשתתפות בבחירות ולצמצם המכשולים בדרך להרשמה. התקנה מטילה על הממשל במדינות בהן לא קיימת אפשרות להרשמה ביום הבחירות לפעול על מנת להקל על סדרי ההרשמה המוקדמת לבחירות. זאת באמצעות הנהגתם של טופסי הרשמה אחידים לבחירות. את הטפסים על הרשויות לצרף אל טופסי חידוש רישיון הנהיגה הנשלחים לאזרח, הליך בו מעורבים ממילא 90% מהאזרחים. באמצעות טפסים אלה יש אפשרות לבצע את ההרשמה לבחירות במרכזי הרישוי. התקנה מאפשרת גם הרשמה לבחירות בדואר או במקומות אחרים אותם פוקדים אזרחים ממילא בתדירות גבוהה דוגמת מרכזים למוגבלים, בתי-ספר, ספריות ועוד. התוצאה בפועל, שנתיים לאחר אישור חוק ההרשמה חדש (בינואר 1995), נוספו חמשה עשר מיליון רשומים חדשים לפנקס הבוחרים בארבעים ושלוש ממדינות ארצות הברית. נוסף על כך מתוך שבעה עשר מיליון הבקשות להרשמה בפנקס בשנים 1997 ו 1998 היו 50% בקשות של נרשמים חדשים ולא בקשות לחידוש הרשמה (Fitzgerald 2005).

לפי הערכה מוקדמת יותר שנעשתה על-ידי Knack (1995) בהסתמך על נתונים מהשנים 1976-1992 בהן הופעלו הסדרים דומים, ההשפעה המצטברת של התקנה הזו, כאשר תיושם בכול המדינות, עשויה אמנם להביא לגידול של 10% בהרשמה לבחירות אך לתוספת של 3% בלבד בהשתתפות בבחירות לנשיאות. לדעתו אין להקיש מגידול בשיעורי ההרשמה על שיעורי ההצבעה,

מאחר ולא כול הנרשמים גם מצביעים בסופו של דבר. הערכה זו עולה בקנה אחד עם ההשקפה לפיה חוסר הרצון להשתתף בבחירות הוא הגורם לאי הרשמה ולא הקשיים הבירוקראטיים. לפי הנתונים ממחוז קולומביה המוצגים על ידי Knack (1995) רק 30% מהנרשמים לפי ההסדרים החדשים השתתפו בסופו של דבר בבחירות עצמן. אחוז זה נופל משיעור הצבעה של 60% מקרב הרשומים שהיה קיים שם בעבר.

טענת המצדדים בעריכת רפורמה בסדרי ההרשמה באופן שתאפשר הרשמה ביום הבחירות עצמו, נשענת על תיאורית הבחירה הרציונאלית לפיה ההשתתפות תעלה במיוחד מהאוכלוסיות הפחות משכילות והיותר עניות היות והיא מורידה באורח משמעותי ביותר את עלויות ההרשמה. דעה שונה בעניין זה מביעים Brians and Grofman (1999), טענתם נשענת על השוואה שנערכה בין דפוסי ההשתתפות בשלוש מדינות (מיין, מינסוטה וויסקונסין) שבהן הייתה אפשרית הרשמה ביום הבחירות בשנים 1972-1992 לבין מדינות שבהן היא הייתה בלתי אפשרית באותן שנים. כתוצאה משינוי כזה הגידול העיקרי בהשתתפות יבוא, לטענתם, דווקא מקרב בעלי רמות השכלה והכנסה בינוניות. הם מסבירים זאת בכך שלגבי הלא מתעניינים בקרב בעלי רמות השכלה והכנסה נמוכות הרפורמה אינה מעלה ואינה מורידה דבר ואילו לגבי בעלי רמות השכלה והכנסה גבוהות המתעניינים הרי שאין הם זקוקים לשינוי כדי להשתתף. במאמר מאוחר יותר מעריכים Brians and Grofman (2001) כי ביטול חובת ההרשמה המוקדמת והנהגת הרשמה ביום הבחירות עצמו עשוי לגרום להעלאה של שיעור ההצבעה בכול אחת מהמדינות בממוצע ב 7% לערך. יחד עם זאת הגדול בשיעור ההצבעה לא ישנה את מאזן הכוחות שבין המפלגות. להקלות בהליכי ההרשמה יש לדעתם השפעה קטנה בלבד על שיעור ההשתתפות והשפעה צנועה על הייצוגיות בכון לייצוגיות מוגברת של המעמד הגבוה יותר.

לסיכום עניין זה, הדרישה להרשמה מוקדמת לבחירות שקיימת באחדות מהמדינות הדמוקרטיות, בפרט בארצות הברית, יוצרת הכבדה ניכרת על האזרח. מפתיע שלמרות זאת לא ננקטת במדינות אלו עד היום יוזמה ממשית בכדי להעביר את האחריות לרישום המוקדם אל המדינה. עם זאת לא חובת ההרשמה ולא ההכבדה הבירוקרטית הכרוכה בכך היא הגורם להשתתפות הנמוכה בבחירות. שינויים עליהם הוחלט עד היום, בארצות הברית, השפעתם על מספר הנרשמים אינה גדולה ונעה בטווח שבין חמשה לעשרה אחוז. ההשפעה על גידול במספר המצביעים מוגבלת עוד יותר והינה

לפי האומדנים כשלשה אחוז בלבד. שינויים בסדרי ההרשמה אינם משפרים את ייצוגיות תוצאות הבחירות, כיוון שהשפעתם העיקרית הינה על שכבות הביניים. ממחקרים עולה כי אין בשינויים אלה בכדי להשפיע על מאזן הכוחות המפלגתי.

### 6.3 הצבעה מוקדמת.

הצבעה מוקדמת, או הצבעת נוחות, היא מושג כולל המשמש לתיאור כל שיטה בה ניתנת לבוחר אפשרות לשלוח או לשלשל את פתק ההצבעה לפני יום הבחירות הרשמי. במדינות רבות בעולם (בהן: אוסטרליה, ארצות הברית, קנדה, גרמניה, ניו-זילנד, שבדיה) קיימים הסדרים המאפשרים הצבעה מוקדמת המיועדים להקל על ההצבעה ולהגדיל את שיעור ההשתתפות. יש מדינות שבהן השימוש בהסדר כזה מותנה בהתקיימותה של סיבה בר-תוקף. בכל מדינות ארצות הברית קיימות זה מכבר הוראות חוק המאפשרות ומסדירות הצבעה מוקדמת באמצעות דואר לקשישים, חלשים ותשושים או לנעדרים ממקום מושבם הקבוע ביום הבחירות. זכות זו הורחבה בשנים האחרונות ברבות מהמדינות באופן המתיר הצבעה מוקדמת כזו ללא תנאים מוקדמים מסוג: גיל, מחלה או נסיעה (Stein (1998).

ההסדרים לבחירה מוקדמת מתחלקים לשני סוגים: (1) הצבעה מוקדמת אישית - early in-person voting (EIP) הסדר המאפשר להצביע בתחנות הצבעה המוצבות במקומות ציבוריים כמו מרכזים קהילתיים, מרכזים או חנויות נוחות. (2) הצבעה מוקדמת ללא חובת התייצבות - Absentee balloting הסדר המאפשר הצבעה גם למי שאינו רוצה או אינו יכול להיות נוכח בנקודת הצבעה רשמית. השיטה המקובלת ביותר להצבעה מוקדמת כזו הינו הצבעה באמצעות הדואר - vote-by-mail (VBM) (להבדיל משיטה של הצבעה כללית באמצעות הדואר - VOBM שתידון בסעיף 6.3.2.1 להלן). היעד המשותף של כל ההסדרים הינו העלאת שיעור ההשתתפות והגדלת הייצוגיות הדמוגרפית של המצביעים. או במלים אחרות: להביא להגדלת ההשתתפות בבחירות של השכבות הפחות מבוססות.

אכן ניתן היה לצפות לתוצאה כזו בהסתמך על ההנמקות התיאורטיות המשכנעות, אך בפועל התוצאות אינן חד משמעיות. בניתוח שנערך על-ידי Franklin (2004;156) בדבר השתתפות

בבחירות במשך למעלה מחצי מאה בעשרים ושתיים מדינות נימצא שגם לאחר טיפול במשתנים הרלוונטיים תיאורטית כמו נגישות לנקודת הקלפי, הצבעה ללא חובת התייצבות, ההשתתפות אינה עולה במדינות שלא אפשרו גם קודם לכן הצבעה ללא התייצבות. להפך הנהגת הצבעה באמצעות הדואר אפילו גרמה לירידה בהשתתפות. סביר להניח כי בעלי רמת הכנסה גבוהה יותר, בגלל העניין הרב יותר שיש להם בפוליטיקה בדרך כלל, יעדיפו את הנוחות המתאפשרת משיטת הצבעה מוקדמת ללא התייצבות על הצבעה בקלפי. מכאן לדעתו של Oliver (1996) שאלה שסביר יותר שיצביעו ממילא בכל מקרה הם אלה שיפיקו את עיקר התועלת משיטות ההצבעה המוקדמת. לפי Berinsky (2005) הרפורמות שתוכננו על מנת להקל על הצבעת כלל הבוחרים הרשומים הגדילו יותר מאשר הקטינו את ההטיה הסוציו-אקונומית הקיימת בהרכב של ציבור המצביעים. זאת כיוון שהן יוצרות אפשרות הצבעה לבעלי האמצעים המתעניינים בעולם הפוליטי גם במקרה של מחלה או חופשה, אך מותירות את חסרי האמצעים בשולי הדרך.

בארצות הברית מספר המשתפים בבחירות באמצעות הצבעה מוקדמת הולך וגדל בהתמדה. בבחירות האחרונות לנשיאות (2008) השתתפו באופן הזה למעלה מ 31.5 מיליון בוחרים המהווים יותר מרבע- 25.7% מסך כל המצביעים בבחירות. זה הוא גידול של 14% באחוז המשתתפים בדרך זו לעומת הבחירות שנערכו בשנת 2004 בהן השתתפו באמצעות הצבעה מוקדמת 22.5% בלבד. סך כל המצביעים נותר ללא גידול אמיתי ועמד על כ 123.5 מיליון (McDonald, 2008). השפעה חיובית של ממש על מספר הלוקחים חלק בבחירות נמצאה בארצות הברית רק בבחירות הביניים, בחירות מחצית תקופת הנשיאות, ורק באותן מדינות ששילבו שיטת הצבעה מוקדמת אישית ושיטת הצבעה ללא התייצבות (ללא צורך בהצדקה). סך כל ההשפעה החיובית הסתכם בגידול של 2.6% בשיעור ההשתתפות (Gronke, Galanes-Rosenbaum and Miller (2007).

מאפייני המצביעים בהצבעה מוקדמת במדינת טקסס נבחנו על-ידי Stein (1998) אשר מצא שהם: בעלי עניין רב יותר בפוליטיקה ובעלי רמת הזדהות מפלגתית גבוהה יותר מזו של מצביעים ביום הבחירות. הם אינם בעלי רמת השכלה הגבוהה משמעותית מזו של מצביעים ביום הבחירות. הם עניים יותר ממצביעים ביום הבחירות, אך ההבדלים אינם משמעותיים. ההצבעה המוקדמת לדעתו הינה בעיקרה פונקציה של נוחות והזדהות מפלגתית, ולא של כדאיות כלכלית. לא צפוי שכתוצאה מנוחות ההצבעה המוקדמת יהיה גידול משמעותי במספר המצביעים החדשים או



שתיווצר עמדת יתרון לאחת המפלגות. לעומת זאת לדעתו של Berinsky (2005) עולה מסיכום המחקרים שנערכו בעניין הזה שהמשתמשים בשיטות של הצבעה מוקדמת נוטים להיות יותר מעוניינים פוליטית מאלה שאינם משתמשים בהן, הם משכילים יותר והכנסתם גבוהה יותר. לפיכך שיטות אלה אינן מתקנות את ההטיות הדמוגרפיות בהרכב צבור המצביעים לעומת ההרכב של כלל צבור הבוחרים ולעתים אף גורמות להחמרתן.

### 6.3.1 הצבעה מוקדמת אישית.

צורת הצבעה המכונה: Early in-person (EIP) voting בה ניתן להצביע תוך פרק זמן של 7-14 יום (שונה בין המדינות) שלפני יום הבחירות במשרדי מנהל המחוז או בלשכת הבחירות המחוזית בקלפי או במכונת הצבעה באותו האופן בו מצביעים ביום הבחירות עצמו. ההבחנה המרכזית מהצורות האחרות של בחירה מוקדמת היא בזה שעל המצביע להתייצב אישית בכדי להצביע.

#### 6.3.1.1 תחנות להצבעה מוקדמת.

ההנחה הינה שהגעה לקלפיות והתורים בהן ביום הבחירות הם שמכבידים על ההשתתפות. לפיכך מאפשרות עשרים ושמונה ממדינות ארצות הברית (נכון ל 2005) הצבעה מוקדמת אישית בתחנות הצבעה הממוקמות במקומות ציבוריים כגון מרכזים קהילתיים, תחנות מכבי אש, כנסיות, מרכזים או בלשכות הבחירות המחוזיות. הבוחר חייב להתייצב באופן אישי אך ברוב המקומות אין הדבר מחייב תאום מוקדם כלשהו (Gronke, Galanes-Rosenbaum and Miller (2007).

#### 6.3.1.2 מרכזי הצבעה.

בבסיס הרעיון להקמת מרכזי הצבעה ניצבת ההכרה כי אי נוחות או חוסר נגישות למקומות ההצבעה ביום הבחירות הם הגורמים להקטנת ההשתתפות בהצבעה. ההשערה היא שמרכזים כאלה יגדילו את ההשתתפות בגלל הקטנת "עלות ההצבעה" הנובעת מחוסר הנוחות הכרוכה בהגעה ובעמידה בתור להצבעה בתחנות הקלפי המסורתיות. מרכזי הצבעה ליום הבחירות נהוגים כיום במדינת קולוראדו שבארצות הברית, אלה מרכזים בהם ממוקמות תחנות הצבעה שאינן קשורות לאזורי בחירה מוגדרים מראש. תחנות אלו מוצבות בנקודות נגישות שבהן יש תנועה גדולה של קהל ולא ברובעי מגורים שקטים. התחנות פועלות על סמך רשימת בוחרים כלל מחוזית. למצביע נמסר טופס הצבעה הכולל את המועמדים המתמודדים באזור הבחירה התואם

לכתובתו הרשומה. במרכזים מוצבות מכונות הצבעה אלקטרוניות ויש בהם גם צוות של עובדים שתפקידו לסייע למתקשים בהצבעה. המרכזים פועלים כמו התחנות להצבעה מוקדמת אלא שהם פעילים ביום הבחירות בלבד.

מחקר שנערך על-ידי Stein and Vonnahme (2006) נועד כדי לבחון באיזו מדה למרכזים אלה השפעה חיובית על שעור ההצבעה בקרב אוכלוסיית הלא מצביעים. המחקר נעשה אמנם בהיקף קטן ומתייחס לתקופה קצרה בלבד אך לפי הממצאים נראה שלמרכזים השפעה חיובית על שיעור השתתפות "הלא מצביעים" ובעיקר על בוחרים צעירים וחסרי ניסיון הצבעה קודם.

### 6.3.2 הצבעה מוקדמת ללא חובת התייצבות.

באופן הצבעה זה על בעל זכות הבחירה לפנות ולבקש לקבל, ללא צורך בהצדקה כלשהי, טופס להצבעה מוקדמת ללא חובת התייצבות אישית- No-excuse absentee voting. במדינות אחדות, דוגמת קליפורניה, בעל זכות בחירה יכול לבקש לקבל טופס כזה באופן קבוע. המבקשים מקבלים את טופסי ההצבעה לביתם ארבעים וחמשה יום לפני הבחירות וחיובים להחזיר אותם עד ליום הבחירות עצמו. נמנים רק אותם טפסים שהוחזרו או הוחתמו בדואר לפני יום הבחירות או ביום הבחירות.

#### 6.3.2.1 הצבעה כללית באמצעות הדואר (VOBM).

כאשר מדובר על הצבעה באמצעות הדואר יש להבחין בין: (1) אפשרות הצבעה ללא התייצבות לבקשת בעל זכות הבחירה- Absentee voting by mail. בשיטה זו רק המבקש במפורש מקבל לביתו טופס הצבעה לפני יום הבחירות. על המבקש להחזיר את הטופס באמצעות הדואר בלבד (גרמניה) או שניתן גם לשלשל אותו בנקודת הצבעה כלשהי (ניו זילנד). (2) זו שיטת הצבעה בה כול בעלי זכות הבחירה הרשומים מקבלים אוטומטית כשבועיים לפני יום הבחירות את טופסי ההצבעה ומוטל עליהם להחזירם באמצעות הדואר- All-mail elections או Vote only by mail (VOBM). שיטה זו הופעלה לראשונה באורגון בשנת 1981 בבחירות מקומיות והחל משנת 1993 בכל מערכות הבחירות שהתקיימו בה מאז. הבוחרים מקבלים לביתם 18 יום לפני הבחירות חומר הדרכה כתוב, ו 15 יום לפני יום הבחירות את טופס ההצבעה עצמו. השיטה התפשטה למדינות

נוספות בארצות הברית. שיטה דומה מופעלת בבחירות לרשויות המקומיות בבריטניה, Gronke, Galanes-Rosenbaum and Miller (2007).

במחקר שנערך על-ידי Karp and Banducci (2000) בשלשה מחוזות במדינת אורגון נמצא שכאשר מופעלת שיטת הצבעה כללית באמצעות הדואר קיימת מגמת עלייה בשיעור ההשתתפות. היא בולטת במיוחד במערכות בחירות המעוררות עניין מצומצם בלבד כמו הבחירות לרשויות מקומיות או בבחירות מוקדמות- Primaries. לפי דעתם של Southwell and Burchett (2000) לשיטת הצבעה כללית באמצעות הדואר פוטנציאל להעלאת ההשתתפות בשיעור של 10%. הגידול בשיעור השתתפות אינו אחיד בקבוצות הדמוגרפיות השונות. ההשתתפות עולה בעיקר בקרב לבנים, משכילים, מבוגרים יותר ובעלי הכנסה גבוהה יותר. היא אינה עולה בקרב מיעוטים ואוכלוסיות כפריות. במלים אחרות השיטה של הצבעה כללית באמצעות הדואר מגדילה את השתתפותם של אלה שקיימת אצלם מלכתחילה נטייה להצביע, הם נמנים בעיקר על בעלי מעמד סוציו-כלכלי גבוה יותר. בדומה לרפורמות אחרות שתוכננו על מנת לפשט את תהליך ההצבעה, יש להצבעה כללית באמצעות הדואר פוטנציאל להגדלת ההשתתפות המצטמצם לאלה המתכוונים ממילא להצביע אך עשויים שלא לעשות זאת מחמת חוסר נוחות Karp and Banducci (2000).

באורגון נערכה השוואה נוספת על-ידי Southwell and Burchett (2000) בין מצביעים באמצעות דואר לבין המצביעים בקלפיות המסורתיות ובה נמצא שהמצביעים באמצעות הדואר שונים רק במעט מבחינה דמוגרפית מהמצביעים בשיטה המסורתית. הם מעט מבוגרים יותר, הם יותר עירוניים ופחות מפלגתיים. רמת המידע, ההשכלה והמעורבות שלהם היא כשל אלה המצביעים באופן המסורתי. בהשוואה לבוחרים רשומים אך לא מצביעים הם יותר מבוגרים ומשכילים יותר, בעלי מודעות פוליטית רבה יותר ותוצאות הבחירות חשובות להם יותר.

בבריטניה, בבחירות לרשויות מקומיות בהן שיעור ההשתתפות נמוך בדרך כלל, לפי התוצאות המובאות אצל Norris (2003) העלתה ההצבעה הכללית באמצעות הדואר את שיעור ההשתתפות ב 15% בממוצע (מ 35% ל 50%). צורת ההצבעה הזו אף העלתה את מידת שביעות הרצון מתהליך הבחירות בכללו. הגורם העיקרי לכך לדעת Norris (2003) הינה ההשפעה של אופן ההצבעה הזו

על הגדלת ההשתתפות של האוכלוסיות המבוגרות יותר שאצלן קיימת מלכתחילה כוונה להצביע. בקנטון ג'נבה (שוויצריה) מאז שהונהגה בו בשנת 1995 הצבעה מלאה באמצעות הדואר (לפני כן הייתה אופציונאלית בלבד) ההשתתפות גבוהה יותר במוצע ב 5% לערך בהשוואה לשוויצריה כולה (Trechsel (2007).

טענות המתנגדים לשיטת הצבעה כללית באמצעות הדואר מתמקדות בעיקרו של דבר בחשש בפני תרמיות והשפעות בלתי הולמות או בלתי חוקיות על המצביע וכן בחשש שמא טופסי ההשתתפות לא יגיעו אל כול הבוחרים, בפרט לאוכלוסיות צעירות המתאפיינות בניידות גבוהה ועל כן ממעיטות להצביע (Southwell and Burchett (2000a). הצבעה כללית באמצעות הדואר מעלה את ההשתתפות רק במעט וזאת בעיקר באמצעות שמירה על מצביעים קיימים. לעלייה זו בשיעור ההצבעה אין השפעה על ההרכב המפלגתי של המצביעים. כמו כן אין היא משפרת את ייצוגיות כלל אוכלוסיית בעלי זכות הבחירה (Berinsky, Burns and Traugott (2001).

בעיקרו של דבר, השיטה של הצבעה כללית באמצעות הדואר- (VOBM) מעלה את ההשתתפות במיוחד בבחירות בהן העניין נמוך: בחירות לרשויות מקומיות או בחירות מוקדמות- Primaries. העלאת ההשתתפות היא בעיקרה תוצאה של שימור מאגר המצביעים הקיים. הנהנים ממנה הם המבוגרים והמשכילים יותר הנמנים על השכבות המבוססות שהתכוונו ממילא להצביע ונבצר מהם לעשות זאת בשל נסיבות מקריות. שיטת הצבעה הזו מציעה נוחות גדולה יותר משיטת הצבעה המסורתית ועל כן גורמת ליותר שביעות רצון בקרב המצביעים. העלאת שיעור ההשתתפות בעקבות הפעלת שיטה זו אינה משפרת את הייצוגיות ואינה משנה את ההרכב המפלגתי של המצביעים.

### **סכום- הצבעה מוקדמת.**

הצבעה מוקדמת אמצעי שנועד בעבר, במקורו, בכדי לאפשר הצבעה של קבוצות מוגדרות הפך לאמצעי להגדלת נוחות הצבעה ולפריבילגיה הנפוצה במהירות. יש אף מרחיקי לכת האומרים כי הצבעה ביום הבחירות הופכת בארצות הברית במהירות לאנכרוניזם (Gronke (2007. ממחקרים בדבר התוצאות של שיטות שונות לבחירה מוקדמת עולה שהעושים בהן שימוש הם כאלה הנוטים ליותר עניין ומעורבות פוליטית והיו מצביעים ממילא. מאפיינים את המצביעים בשיטות

של הצבעת נוחות רמות גבוהות יותר של השכלה והכנסה. תוצאת הרפורמות היא שהן אינן מגדילות ממש את ההשתתפות ואינן מתקנות את ההטיה הטבעה בהרכב המצביעים בהשוואה לכלל ציבור הבוחרים ובמקרים מסוימים אף מחריפה אותה. חסרונות המובאים במחקרים בעניין שיטות הצבעת הנוחות לפי Fitzgerald (2005) הם: (1) העלויות הנוספות הנגרמות בגלל הצורך לגייס ולקיים את מנגנון המרותק לתהליך הבחירות למשך ימים או שבועות נוספים; (2) הסיכון הפוטנציאלי שבחרים יצביעו באופן בלתי מושכל בגלל קלות ההצבעה; (3) קיומן של אפשרויות ההצבעה מוקדמת פוגע בריטואל ואף מחליש את המסורת של הליכה לקלפיות. נקודות נוספות המועלות כביקורת על שיטות אלו הן: חשש מגידול בתרמיות, דאגה בפני אובדן סודיות ופרטיות בהצבעה.

#### 6.4 הצבעה באמצעים אלקטרוניים.

הצבעה אלקטרונית מרחוק - Remote electronic voting (e-voting) הינה שיטה בה מתקיימת העברה בטוחה וסודית של "ההצבעה" מנקודה מרוחקת, שאינה קשורה לקלפי, לועדת הבחירות או לשכת הבחירות הממלכתית באמצעות טכנולוגיות אלקטרוניות חדישות המשמשות להעברת נתונים ותקשורת. ההצבעה יכולה להתבצע ממקום העבודה, מנקודה ציבורית כלשהי או מבית המצביע. בדרך כלל מקובל לחשוב בהקשר הזה על רשת האינטרנט אך ניתן להעלות על הדעת אמצעים אלקטרוניים נוספים שבאמצעותם אפשרית העברה מהירה של נתונים לדוגמא: מחשבים, מחשבים עם מסופים ייעודיים, טלפון- Touchtone, טלפונים סלולאריים, טלוויזיה דיגיטאלית (Norris 2003).

חסידי טכנולוגיות אלה טוענים שהשימוש בהן לצרכי הצבעה עשוי להגביר את ההשתתפות בגלל הנוחות שתגרום מביטול הצורך להופיע אישית בקלפי. יתרון נוסף עשוי לצמוח מהקטנת העלויות הכרוכות בהעברת מידע למצביע ובניהול הבחירות עצמן. לשימוש ב e-voting עשויה להיות חשיבות מיוחדת בעידוד השתתפותם של צעירים. לדעת Norris (2003) בהסתמך על הניסיון בבריטניה, הרי שגם אם ימצא הפתרון לבעיות הטכניות יש רק בסיס מצומצם להנחה כי אימוץ e-voting בקנה מידה רחב יעלה משמעותית את ההשתתפות הגם שיש מקום להניח שתהיה לכך השפעה מסוימת על הדור הצעיר.

בבחירות מוקדמות של המפלגה הדמוקרטית באריזונה בשנת 2000 נערכה הצבעה באמצעות האינטרנט, זו פעם ראשונה שתוצאות הצבעה באמצעות האינטרנט היו לתוצאות מחייבות. בחירות אלו נבחנו על-ידי Alvarez and Nagler (2000) בכדי לעמוד על השפעת אפשרות השימוש באינטרנט על דפוסי ההשתתפות. בבחירות האלה 41.16% הצביעו באמצעות האינטרנט, 37.68% הצביעו ללא התייצבות באמצעות הדואר, 4.8% העדיפו את השימוש במכונות ההצבעה האלקטרוניות ו-16.36% שלשלו פתקי הצבעה מנייר בקלפי שבאזור מגוריהם. ממצאיהם גם העלו כי רמת השתתפות המיעוטים הלא לבנים נפגעה בגלל השימוש באינטרנט.

בניסוי שנערך בג'נבה נמצא שלאפשרות הצבעה באמצעות האינטרנט רק השפעה מצומצמת על ההשתתפות, במיוחד במקומות בהם כבר הייתה קיימת קודם לכן אפשרות של הצבעה כללית באמצעות הדואר. חוקרים רבים גורסים שלאינטרנט עשויה להיות השפעה חשובה יותר רק כחלק מסדר דמוקרטי רחב יותר שבמסגרתו תינתן לבוחרים לא רק האפשרות להצביע אלא גם להביע דעתם על הסוגיות הנידונות ועל עמדת המפלגות (Trechsel 2007).

המדינה הראשונה בעולם בה נערכו בחירות לפרלמנט באמצעות האינטרנט הינה אסטוניה שקיימה בחירות כאלה ב-04/03/2007. לבוחרים הוצעה האפשרות להצביע באמצעות האינטרנט כתחליף לאופן ההצבעה המסורתי בקלפי וזאת במשך שלשה ימים שקדמו ליום הבחירות. המערכת אפשרה לכל נושא תעודת זהות אלקטרונית להצביע דרך אתר האינטרנט של וועדת הבחירות- National Electoral Committee's website. כדי להצביע, המשתמשים נדרשו לנעוץ את תעודת הזהות האלקטרונית שלהם בקורא כרטיסים אלקטרוני המחובר למחשב באמצעות UBS. 30.000 מצביעים השתמשו באופציית האינטרנט מספר גדול משמעותית בהשוואה ל-10.000 מצביעים שהצביעו באמצעות האינטרנט בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו ב-2005. אמנם רק 3.4% מסך כול הקולות שנמנו נתקבלו באמצעות ההצבעה באינטרנט אך המהלך כולו נתפס כהצלחה. שעור ההשתתפות בבחירות אלה הגיע ל-61.9% גידול לעומת הבחירות שנערכו ב-2003 שבהן ההשתתפות עמדה על 58.2% בלבד (Slovak 2008).

בסיכומו של דבר, לבחירות באמצעים אלקטרוניים הפוטנציאל להיות נוחות וזולות יותר להפעלה ויש בהן אולי גם פוטנציאל להגדלת השתתפות בעיקר בקרב הדור הצעיר הרגיל להשתמש ולתת

אמון באמצעים אלה. עם זאת הנהגת בחירות באמצעות האינטרנט בעתיד הקרוב עשויה להחריף את מגמת ההטיה המעמדית.

### 6.5 הגדלת הנוחות אך לא הגברת השתתפות.

מבדיקת דפוסי ההשתתפות בבחירות בחמישים ממדינות בארצות הברית בשנים 1972-2002 מגיעה (2005) Fitzgerald למסקנות מפתיעות למדי. לפי ממצאיה רוב הרפורמות בתהליכי ההצבעה אינן מדרבנות ממש את השתתפות, על אף שהן מאפשרות נגישות גדולה יותר להצבעה. הרפורמות שהונהגו שומרות אמנם על מאגר המצביעים הקיים בכך שהן מאפשרות להם נוחות רבה יותר אך אין הן מצליחות להניע להצבעה מספר משמעותי של בוחרים נוספים. התוצאה לפיכך הינה שהליכים אלה למעשה אינם ממלאים אחר יעדי ההגדלה וההרחבה של ההשתתפות בבחירות בארצות הברית. מכאן המסקנה שרק שינוי בסדרי וחוקי הבחירות ואף הנהגת שיטות הצבעה פשוטות יותר אינו מבטיח שמספר גדול של בני-אדם יתחיל להצביע.

כותב בהקשר זה (2005) Berinsky כי שינוי מוסדי בלבד לא יגרום לבחירות להיות לדמוקרטיות יותר. לדעתו בהקשר הזה אין זה משנה עד כמה תקטן העלות הישירה של ההשתתפות לבחור עצמו. הדרך למימוש של שני היעדים, הגדלת ההשתתפות והקטנת ההטיה הסוציו-אקונומית של המצביעים הינה באמצעות הגדלת מחויבותו של צבור רחב יותר כלפי העולם הפוליטי. חוסר עניין וחוסר במידע פוליטי, לא העלות המוחשית של ההשתתפות, הם שיוצרים את המכשולים המשמעותיים בדרך להשתתפות דמוקרטית אמיתית של הבוחרים. לאחר בחינת דפוסי ההצבעה ברמת הפרט מגיעים גם (2001) Neeley and Richardson למסקנה כי השפעת הרפורמות מוגבלת. הם מצאו הבדלים קטנים בלבד בין המצביעים בשיטות של בחירות מוקדמות לבין המצביעים בצורה המסורתית. כמו כן מצאו שלשיטות אלה השפעה קטנה בלבד על גיוס בוחרים נוספים להצבעה. לפי ממצאיהם אפשרויות ההצבעה המוקדמת גורמות רק להצבעתם של אלה שהיו מצביעים בין כך ובין כך.

### סכום עניין השיטות החלופיות להגברת ההשתתפות.

בארבעה עניינים מתמקדות החלופות להגברת ההשתתפות: (1) חובת ההרשמה, (2) אפשרות להצבעה מוקדמת, (3) הצבעה מוקדמת ללא חובת נוכחות. (4) שימוש בטכנולוגיות חדשות.

נושאים אלה אותרו כבעלי משמעות בכדי לדרבן השתתפות בוחרים בתהליך הבחירות. בפועל עולה ממחקרים שונים כי לא כך קרה. הרפורמות שבוצעו בעניינים אלה לא גרמו לעלייה משמעותית בשיעור השתתפות בהצבעה, לא הצליחו לשנות את ההטיה הסוציו-אקונומית בהרכב הדמוגרפי של ציבור המצביעים, במקרים מסוימים אף החמירו אותה, ולא שינו את דפוסי התמיכה המפלגתית. לביטול חובת ההרשמה המוקדמת פוטנציאל להעלאת שיעור השתתפות בבחירות ב 3% בלבד וזאת בעיקר מקרב שכבות הביניים ולא מקרב בעלי המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך. שלוב של שיטות הבחירה המוקדמות הביא לגידול ממוצע של 2.6% בהשתתפות. נמצא כי הבוחרים העושים שימוש באפשרויות ההצבעה החדשות באים מקרב בעלי עניין ומעורבות פוליטיים גדולים יותר, הם המשכילים יותר ובעלי ההכנסה הגבוהה יותר. מכאן המסקנה ששיטות אלו מגדילות את הנוחות של אלה שהיו מצביעים בכול מקרה, אך אינן נותנות מענה מספק לסוגית השתתפות וכן אינן משפרות את הייצוגיות של התוצאות. כלומר לרפורמות יש השפעה בכוון שמירת הבוחרים הקיימים ולא בכוון הגברת השתתפות.

מידת ההשתתפות במערכת בחירות נתונה נגזרת בראש וראשונה מתוקף הנסיבות הפוליטיות והנושאים העומדים להכרעה באותה מערכת בחירות. לאלה חשיבות רבה יותר ומשקל רב יותר בדרבונם להשתתפות של בוחרים פחות מתעניינים ופחות מעורבים. שיעור השתתפות במערכת בחירות מסוימת תלוי בעיקר בתשובה לשאלה איזה חלק מהבוחרים הפחות מתעניינים והפחות אחראיים מדורבן מספיק מכוח הנסיבות הפוליטיות השוררות במועד הבחירות כדי שיעשה את המאמץ הנדרש על מנת לקחת חלק בהצבעה. אשר על כן נראה שיש לחפש אחר אמצעים שיעודדו את עשיית המאמץ הנדרש להשתתפות גם בקרב הבוחרים הפחות מעוניינים והניצבים בשוליים הפוליטיים ללא קשר לנסיבות ולנושאים פוליטיים מסוימים.



## פרק 7: סכום, דיון ומסקנות.

דמוקרטיה נתפסת באופן אוניברסאלי כצורת שלטון הקשורה ב"שלטון העם", זו משמעותה של דמוקרטיה ביסודו של דבר מאז רווח השימוש בה כמושג וכשיטה מעשית. לפיכך אין דמוקרטיה יכולה לפעול כהלכה ללא השתתפות האזרחים בפוליטיקה, תפקידם של האזרחים הינו, לפחות, להצביע על מנת לבחור את נציגיהם. רמה נמוכה של השתתפות בבחירות הפכה לבעיה רצינית ברוב המדינות הדמוקרטיות בעשורים האחרונים של המאה העשרים. עם זאת חשוב גם לציין כי יש ליברטאנים אחדים הטוענים שזו תופעה חיובית דווקא המעידה, לדעתם, על שביעות רצון מהפוליטיקה ומהמשלה (Hill (2002a).

הנהגתה של חובת הצבעה בשילוב ענישה, ברמה מצומצמת וסבירה, יכולה ללא ספק להעלות את ההשתתפות ולאפשר בכך לכל אזרח לתת ביטוי לאינטרס שלו. חובת הצבעה הינה המנגנון המוסדי היחיד היכול כשלעצמו להעלות את רמת ההשתתפות לשעור של 90% (Lijphart (1998). התוצאות המעשיות מעידות כי חובת הצבעה מעלה את ההשתתפות בלמעלה מ 15% במוצע. גם במדינות בהן קיימת חובת הצבעה מבלי שהיא נאכפת באופן קפדני היא מעלה את שעור ההצבעה לעומת מדינות שבהן אינה קיימת.

הויכוח בדבר הלגיטימיות של הטלת חובה להשתתף בבחירות הינו בתמצית ויכוח בלתי מוכרע בתחרות שבין ערכים מרכזיים של הדמוקרטיה הליברלית: החירות והשוויון. ערכים אלה הינם למעשה ערכים סותרים ולא ערכים המשלימים אחד את השני כיוון שהשוויון מגביל את חופש הפעולה. לפי הגישה הליברלית ערך החירות חשוב יותר מערך השוויון ועל כן אין לצמצם את החופש כדי להשיג יותר שוויון. לעומת זאת לפי גישה ליברלית רדיקלית הרואה בריבונותה של הקהילה ערך מרכזי ומבססת עצמה על שלטון מרכזי חזק, לשוויון החברתי חשיבות העולה על זו של החירות והשוויון הפורמאלי. אכיפת השתתפות פוגעת לכאורה בחופש להימנע שיש הרואים בו חלופה לגיטימית שכלולה בחופש הבחירה. מאידך העדפת ההימנעות על בחירה פוגעת בזכות ובהזדמנות להשפיע באופן שווה. שימוש בחופש להימנע משמעותו התחמקות היחיד מקבלת אחריות להכרעות שהינן משמעותיות לחיים המשותפים והסתמכות באמצעות "תפיסת טרמפ" על ההחלטות שמתקבלות בידי אחרים. אכיפת השתתפות בבחירות היא סבירה ומתקבלת על הדעת

כיוון שכתוצאה ממנה מתקבלים ערכים שהם חיוביים לכלל (ועל כן גם ליחיד) והיא מבטיחה באותה עת שורת ערכים דמוקרטיים, ליברליים ומוסריים. כדי לשמור על לגיטימיות השיטה הפוליטית נדרש כי אחת לתקופה, ייתן העם בברור את הסכמתו המחודשת לקיומה. בחברה דמוקרטית הסכמה זו מבטאת באמצעות ההשתתפות בבחירות. השתתפות נמוכה עשויה אפוא להציב סימן שאלה על הלגיטימיות של הדמוקרטיה כולה. רמה גבוהה של השתתפות בבחירות מבטיחה ייצוג נכון יותר של רצון הרוב המבוטא לאחר הבחירות במדיניות הממשלה. אי שימוש בזכות הבחירה מקנה משקל עודף ובלתי מוצדק לרצונם ודעתם של אלה העושים שימוש בזכות. דעתם של המצביעים מושלטת גם על הנמנעים. הטלת חובת הצבעה מבטיחה שהאזרחים ימלאו את מחויבותם כלפי המשטר הדמוקרטי.

תהליך הבחירות מתבצע לפי "כללי משחק" המהווים את המסגרת החוקית שלו והניתנים לאכיפה באמצעות בית-המשפט. הנהגתה של חובת הצבעה הינה חלק מכללי משחק אלה הנקבעים בדרך כלל על פי שיקולים פוליטיים. לכללי המשחק השפעה פוליטית על התוצאות, לכן עריכת רפורמות בהם הינה קשה ונדירה למדי. הפוליטיקאים, בין בממשלה או באופוזיציה, אשר נבחרו בבחירות שנערכו לפי כללי משחק מסוימים משתדלים להימנע משינוי כללים אלה והעדפתם נתונה להמשך הסטאטוס קוו. השפעת השינויים בכללי המשחק על עתידם הפוליטי של מקבלי ההחלטות עצמם הינו מאפיין ייחודי לפוליטיקה של רפורמות בכללי בחירות. במיוחד צפויה ואף מובנת התנגדות הפוליטיקאים לרפורמות בהן קיימת אי וודאות באשר להשפעתן על תוצאות הבחירות הגדלת השתתפות הינה דוגמה בולטת לשינוי כזה. שינוי בכללי המשחק הינו תוצאה של בחירה רציונאלית הנעשית על-ידי מפלגות ופוליטיקאים במצב בו מעמדם או המשך שלטונם מתערער. הם יסכימו לשינוי הכללים, בדרך כלל, רק כאשר להערכתם החסרונות מהמשך המשחק הפוליטי בכללים הקיימים עולים על הסיכון הצפוי משינוי בהם. עם זאת עריכת רפורמה בכללים מותנית ביכולת לגבש קואליציה של תמיכה בתוצאות הצפויות ממנה בטווח הקצר והארוך. יש ונדרש גם סיוע של כוחות חוץ פרלמנטאריים לקואליציית התמיכה הדוחפת לרפורמה. אמוץ חובת הצבעה הינה אסטרטגיה של בחירות של מפלגות שבכוחן לשנות את כללי המשחק, כשיש להן הרוב, הנובעת מהערכתן כי הן עשויות להפיק יתרון מהגדלת ההשתתפות. למצביעים נוספים וחדשים בבחירות עשויה לפי Przeworski (1975) להיות השפעה על יציבות מגמות ההתנהגות הפוליטית. הסיבות והנסיבות להנהגת חובת הצבעה בשתי מדינות דמוקרטיות, הולנד ואוסטרליה, מהוות המחשה להסברים התיאורטיים לעריכת רפורמות כאלה. בהולנד הוחלט על הנהגת חובת הצבעה

כאשר השתנה הרכב הזירה הפוליטית בעקבות הענקת זכות בחירה לכול הגברים (בשנת 1917, לנשים רק בשנת 1919). שינוי זה יצר חשש בקרב העילית השלטת מפני המפלגה הסוציאליסטית והיכולת שלה לגייס תמיכה משמעותית מקרב הבוחרים החדשים. באוסטרליה, בשנת 1915, חששה המפלגה הליברלית שהייתה בשלטון בפני אובדנו. כיוון שצפויה הייתה השתתפות נמוכה בבחירות יזמה המפלגה הליברלית הנהגת חובת הצבעה ואכיפת השתתפות מתוך הערכה ששיעור הצבעה גבוה יותר ישפר את הסיכוי להמשיך ולהחזיק בשלטון.

אין ספק באשר ליכולתה וליעילותה של חובת הצבעה בהעלאת שיעור ההשתתפות. היא מעלה את שיעור ההשתתפות, בהשוואה למדינות שבהן נהוגה בחירה מרצון, בין 7% ל 15% בממוצע. קיימת שונות בהשפעה בין המדינות בהן היא נהוגה הנובעת בעיקרה מאופן ההפעלה וממידת האכיפה של החובה. במדינות בהן הייתה נהוגה חובת הצבעה ובוטלה לאחר מכן לא נשמרה רמת ההשתתפות באותה רמה שהושגה בעת שהייתה תקפה. תופעה נלווית המיוחסת לקיום חובת הצבעה הינה גידול מסוים במספר הקולות הפסולים, הגם שבדמוקרטיה המבוססת לא נמצאה לכך הוכחה מובהקת. העלייה זו מוסברת (דבר שלא הוכח) כהצבעה סתמית או כהצבעת מחאה במצב בו לא קיימת אפשרות להימנע. כן הוכח שיש עלייה במספר הקולות הפסולים כתוצאה של קשיים בהבנת שיטת הצבעה או מגבלות בידיעת השפה (אוסטרליה). בגלל הקשר הקיים והמוכח בין אי השתתפות בבחירות למעמד הסוציו-אקונומי, מקובל לחשוב כי גידול בהשתתפות יוצר יתרון למפלגות השמאל. מניתוח של מאפייני המצביעים והנמנעים ומסימולציות של תוצאות הבחירות עולה שלמרות היתרון הקל למפלגות שמאל, התוצאה הכוללת של הבחירות משתנה, אם בכלל, רק באופן שולי. נראה כי תומכים פוטנציאליים של כל המפלגות מיוצגים יחסית לכוחן גם ב"מפלגת הנמנעים". אכיפת השתתפות גורמת לכך שמוקד העמדות הפוליטיות כפי שמבוטא על-ידי כלל המצביעים מקביל לזה של כלל ציבור הבוחרים. נטיית המפלגות השואפות, כמובן, לזכות בתמיכת מירב המצביעים הינה על כן למרכז את עמדותיהן על מנת שתהיינה קרובות ככל האפשר למוקד העמדות הפוליטיות של המצביע החציוני.

בחירת האמצעים היותר "רכים" שהונהגו במדינות שונות כדי להעלות את שיעורי הצבעה מעלה שרובם ככולם מהווים חלופה נוחה יותר להצבעתם של אלה שהתכוונו להצביע ממילא. אמצעים אלה אינם מעלים את שיעורי הצבעה ואין להם השפעה על ההטיה הסוציו-אקונומית הקיימת בהרכב המצביעים. מבין האמצעים השונים המועיל ביותר, עד היום, הינו זה המאפשר לכל מצביע

המעוניין בכך, מסיבה כלשהי, להצביע באמצעות שגור פתק ההצבעה שלו באמצעות הדואר. עיקר המשתמשים באפשרות זו הם בוחרים מבוגרים יותר ומשכילים יותר המתקשים להצביע בקלפי. הצבעה באמצעים אלקטרוניים-בעיקר שימוש באינטרנט שאמורה להשפיע באופן חיובי על השתתפותם של צעירים עוד לא הופעלה בקנה מידה רחב. פרט לניסיון שנעשה באסטוניה בשנת 2007 שבו ניתן היה להצביע בבחירות לפרלמנט באמצעות האינטרנט כאחת מאפשרויות ההצבעה. השתמשו בחלופה הזו רק 3.4% מהמצביעים.

## 7.1 דיון ומסקנות.

השאלה המרכזית שעמדה לבחינה בעבודה זו הייתה: מדוע רק חלק קטן מהדמוקרטיה מנהיג חובת הצבעה כאמצעי להגדלת ההשתתפות בבחירות ואילו רוב הדמוקרטיה המבוססות מעדיף שלא לעשות זאת? ההשערה שהועלתה בהקשר זה הייתה כי המניע לכך הינו האינטרס העצמי של המפלגות והפוליטיקאים החולשים על תהליך קבלת ההחלטות במוסדות. לפי השערה זו עיקר עניינם של אלה הינו בהקטנת סיכונים לעתידם, בהבטחת הסטאטוס קוו, בשימור מעמדם ובהבטחת שרידותם. ההשערה היא כי פוליטיקאים ומפלגות אינם מוטרדים במיוחד ממידת ההשתתפות בבחירות כל עוד הדבר אינו פוגע בסיכוייהם ונשמר מנגנון המבטיח מפעם לפעם תחלופה בשלטון. לפיכך לא קשה להסביר ולהבין את הסתייגותם, בהיתם שונאי סיכון, מכל שינוי בכללי הבחירות העשוי להיות בעל השפעה שלילית על עתידם האישי ועל סיכוי מפלגותיהם בעתיד. המובאות מהמחקרים והספרות שהוצגו בהרחבה והובאו בתמציתם בסכום כמו גם הדוגמאות המפורטות יותר בדבר עיתוי ואופן קבלת ההחלטות בעניין חובת ההצבעה בהולנד ואוסטרליה אכן מאששות השערה זו.

בעוד שהשפעתה החיובית של חובת ההצבעה על עצם ההשתתפות הינה ברורה ומובהקת הרי שהשפעתה הפוליטית ברורה פחות. ההנחה הנפוצה לפיה אחוז הצבעה גבוה פועל לטובת מפלגות השמאל מתקזזת כנראה אל מול הרכבה של "מפלגת הלא מצביעים". שכן ציבור הלא משתתפים כולל במדינות דמוקרטיות מבוססות לצד האוכלוסיות החלשות וקבוצות המיעוט גם הרבה צעירים משכילים משכבות מבוססות וכן רבים מקרב מעמד הביניים. מהסימולציות שנערכו בבלגיה ובפולין ומניתוח הרכב הלא מצביעים בארצות הברית עולה שחובת הצבעה הייתה משנה רק במעט, אם בכלל, את התוצאה הפוליטית של הבחירות על אף שיעור השתתפות גבוה יותר. נראה כי העושים שימוש בזכות ההצבעה שלהם מהווים מדגם מייצג למדי של כלל האוכלוסייה.

מהאמור בסכום שלעיל ברור כי כל החלופות הידידותיות ו ה "הרכות" יותר להגדלת ההשתתפות אינן מצליחות לגרום לבעלי זכות בחירה שלא התכוונו מלכתחילה להצביע להצטרף אל מעגל המצביעים. במלים אחרות הסיבות המרכזיות לאי השתתפות בבחירות אינן נובעות מעצלות או מ"כללי משחק" מחמירים ובלתי נוחים אלא מבעיות בסיסיות יותר שסדרים טכניים, גם אם משופרים, אינם מסוגלים לפתור. אי השתתפות מקורה בשתי קבוצות עניינים שונות: האחת, תנאים סוציו-אקונומיים כשאל רמת ההכנסה הירודה מתווספים גם רמת השכלה נמוכה וחוסר בעניין וידע פוליטי הגורמים כולם יחד לניכור והתרחקות; השנייה, אובדן האמון במערכת הפוליטית בכללותה ובפוליטיקאים בפרט. אובדן אמון זה מקורו בתחושה הקיימת בקרב רבים, לאו דווקא בשכבות החלשות, שהפוליטיקאים הנבחרים פועלים בעיקרו של דבר מתוך כוונה לקדם את האינטרס העצמי שלהם ושל מפלגתם ולא את האינטרס של בוחריהם. אובדן היכולת והרצון של בעלי זכות הבחירה לתת אמון בנציגים העומדים לבחירה על-ידם גורם לשחיקת בסיס הדמוקרטיה הייצוגית. הירידה בהשתתפות בבחירות מהווה ביטוי מפורש וברור למגמות של התרחקות, חוסר אמון, איבוד עניין ואי מעורבות של צבורים רחבים. התוצאה של כל אלה בעשרות השנים האחרונות הינה תהליך של פיחות בחשיבותן של הבחירות וצמצום ההשתתפות בהן ברבות מהדמוקרטיות הליברליות. השאלות החייבות להישאל ראשית לכל הן כיצד ניתן לבנות מחדש את האמון בדמוקרטיה הייצוגית? איך אפשר לעורר מחדש את העניין במערכת הפוליטית? האם ובאיזה דרכים קיימת אפשרות להגברת המעורבות הפוליטית? האם ועד כמה הסוגיות האלה מטרידות ומדאיגות משהו באמת והאם קיים רצון להתמודד עימן? נראה שהתשובה לכך היא שלילית. כל עוד חוקי וסדרי הבחירות הקיימים מאפשרים לפוליטיקאים לשוב ולהיבחר ללא זעזועים מיותרים ולשמר מנגנון המבטיח את הסיכוי שלהם להגיע מידי פעם לשלטון הרי שאין הם מוטרדים יתר על המידה מאובדן האמון והעניין, ומצמצום ההשתתפות. מעבר לתשלום מס שפתיים אין לצפות אפוא מהפוליטיקאים והמפלגות כי ינקטו בצעד כלשהו לשינוי בכללי המשחק שמטרתו לגרום לרפורמה ממשית בעניין הזה.

את ההוכחה הבולטת ביותר להשלמה עם שיעורי ההשתתפות הנמוכים מספקות הדמוקרטיות של ארצות הברית ובריטניה, שתי מדינות שבהן שלטון נבחר ומתקיים כתוצאה מתמיכה המוענקת לו רק על-ידי כרבע מבעלי זכות הבחירה. בהנחה שאין לדמוקרטיה הייצוגית תחליף סביר הרי שללא שינויים בזירה הפוליטית, דהיינו התגייסות של כוחות חוץ פרלמנטאריים או הופעת שחקנים

חדשים, שעוד לא נהנים מהכללים הקיימים, דבר לא ישתנה. ודאי שהנהגת חובת הצבעה אינה מהווה הפתרון לבעיות הבסיסיות אך היא כנראה האמצעי היחיד המסוגל לגרום במהירות וביעילות להגדלת ההשתתפות ולסיכוי לייצוג מקיף ומלא יותר, אם מעוניינים בכך, זאת בתנאי שהיא מלווה במנגנון הולם, הכולל מעקב וענישה, לאכיפתה.

המסקנות העיקריות המתבקשות, לדעתי, מעבודה זו הן שתיים: הראשונה, כי חובת הצבעה הינה האמצעי היחיד שבכוחו להביא מספר גדול של נמנעים פוטנציאליים אל הקלפיות. אך עם זאת אין זה לפי כוחה לרפא ממש את חוליי דמוקרטיה הייצוגית; השנייה, שהמכשול העיקרי הניצב בדרכם של הרוצים להביא לרפורמה כלשהי בכללי הבחירות הוא ההתנגדות הצפויה מצידם של הפוליטיקאים והמפלגות אשר כיום אינם רואים בעיה בהשתתפות הנמוכה בבחירות ולכן אינם מוטרדים מכך. ההתנגדות לרפורמה נובעת בראש וראשונה מהאינטרס העצמי של הפוליטיקאים והמפלגות, המעוניינים בשמירת הסטאטוס קוו, הם שחולשים על המוסדות שלהם נתונה הסמכות לקבלת החלטות לשינוי.

## פרק 8: אפילוג: הזווית הישראלית.

למרות שהדבר לא נכלל בשאלות המחקר, ולאחר התייעצות עם פרופ' חזן, נראה כי מתבקשת גם התבוננות קצרה על ישראל באשר לצורך ולתועלת שבהנהגת חובת הצבעה. מלכתחילה היית סבור כי חובת הצבעה בישראל עשויה להיות תשובה לאדישות ואי האכפתיות של חוגים רחבים אל מול המציאות הפוליטית הישראלית. עתה עם סיום העבודה נראה לי כי אכיפת השתתפות בבחירות, שמשמעותה היא בעיקרו של דבר אכיפה של לקיחת חלק בבחירות על צעירים ממעמד הביניים ועל המיעוט הערבי, יכולה להוות רק תרופה לסימפטומים אך לא למחלה עצמה ויש בה לכן משום פתרון ביניים חלקי ולא התמודדות עם הבעיות המהותיות של הדמוקרטיה הייצוגית בישראל.

בבחירות לכנסת ה-18 (פברואר 2009) לא הצביעו - 35.2%, שהם יותר מ-1.8 מיליון מבעלי זכות הבחירה. זהו אמנם שפור מסוים בהשוואה לבחירות 2006 (שבהן לא השתתפו כ-36.5%) אך גם אישור לעובדה שישראל, שנהנתה בעבר מרמות גבוהות של השתתפות בבחירות, ניצבת גם היא כיום בפני בעיה בתחום זה. אמנם לא באותה מידה כמו בבריטניה, ארצות הברית או שוויצריה אך המגמה בודאי מדאיגה. נתונים אלה אינם מפתיעים על רקע ממצאים העולים ממדד הדמוקרטיה הישראלית 2008 (מדד המתפרסם על-ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה) לפיהם ישנה בקרב הציבור בישראל ירידה ניכרת במידת העניין והדיון בפוליטיקה: בעניין נרשמה ירידה מ-73% ב-2007 ל-57% ב-2008, ואילו בדיון בפוליטיקה נרשמה ירידה מ-67% ל-43%. ירידות אלו מעידות על תחושות ניכור וריחוק של הציבור מהפוליטיקה, תופעה המוכרת כאמור, גם במדינות אחרות. יתר על כן, מנתוני הסקר עולה כי 66% מהציבור קושרים לפוליטיקה מושגים כמו סלידה או מיאוס דברים שהם אף יותר חמורים מתחושות של ניכור וריחוק. 73% מהנשאלים טענו כי לא היו מייעצים לקרוביהם או חבריהם להצטרף לזירה הפוליטית. 68% מהנשאלים סבורים שפוליטיקאים אינם נוטים להתחשב בדעת האזרח ברחוב (71% מהנמנעים חשבו כך). רק 19% חושבים שיש ביכולתם להשפיע על מדיניות הממשלה לעומת 89% מהנמנעים החושבים כי הם ו/או חבריהם אינם יכולים להשפיע כלל על מדיניות הממשלה. המחקר מעיד על אובדן אמון הציבור במוסדות הנבחרים: אמון הנשאלים בכנסת ירוד והגיע ל-29% לעומת 33% במשאל הקודם וראש הממשלה זכה לאמון של 17% בלבד. כמו כן מציינים 82% מהנשאלים כי הדרך שבה הממשלה מטפלת בבעיות המדינה אינה טובה. האמון הניתן במפלגות ניצב ברמה הנמוכה ביותר ועומד על 15%

בלבד. כל אלה מבטאים תחושה גוברת של חוסר אמון במוסדות השלטון ותחושות אנטי פוליטיות חזקות מצד הציבור.

בין הביטויים המעשיים של התחושות האנטי פוליטיות האלה: (1) ירידה מתמשכת של שיעורי ההשתתפות בבחירות; (2) אי נכונות של בעלי יכולות ואיכויות מנהיגותיות גבוהות שהוכחו בתחומים אחרים, להתמודד על תפקידים פוליטיים; (3) חוסר רצון נרחב לקחת חלק בתהליך הפוליטי כגון חברות במפלגות, השתתפות באסיפות פוליטיות או בחוגי בית. יודגש כאן כי תחושת "אנטי פוליטי" אינה אדישות אלא חמור מכך, היא ביטוי להתייחסות שלילית כלפי כל דבר שהוא פוליטי. נראה כי ריבוי המחלוקות והשסעים הפוליטיים בצד השקיפות והחשיפה של שחיתות הנציגים הנבחרים הם המקור לסלידת הציבור מהמערכת הפוליטית כולה.

מסקרי הבחירות הנערכים על-ידי המכון לדמוקרטיה מאז שנת 1969 עולה כי שיעור הימנעות גבוה מהצבעה הינו לאו דווקא נחלתן של קבוצות חברתיות שאינן מחוברות מבחינה חברתית ופוליטית למדינה. נמצא כי מתוך האנשים שהצהירו כי אין הם מתכוונים להצביע בבחירות בשנת 2006 כ 54% הגדירו עצמם כחילונים; 38% אינם משייכים עצמם לזרם הימין או השמאל אלא רואים עצמם כחלק מהזרם המרכזי; 48% היו בני 35 ומטה; ו כ 68% העידו על עצמם כי הם משתייכים למעמד הבינוני. כלומר, הפרופיל של הנמנעים מהצבעה הוא של אנשים השייכים מבחינות רבות לזרם המרכזי באוכלוסייה, ולא דווקא לקבוצות קיצון. מנתונים אלה עולה כי אנשים אלה אינם חשים עצמם כחלק מהכלל ואינם מרגישים שהם יכולים להשפיע או רוצים לשנות. על פי הנתונים ניתן לשער כי אנשים אלה משלימים עם המצב הקיים ורואים בו תופעה שאין זה לפי כוחם להשפיע עליה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה מציין כי הירידה בהשתתפות של ערביי ישראל בבחירות גדולה ומשמעותית אף יותר מן הירידה בהשתתפות של כלל אזרחי המדינה. הירידה בשיעורי ההצבעה ותופעת ההימנעות מהשתתפות בבחירות, המאפיינת אפוא גם את ערביי ישראל, היא הוכחה נוספת להיחלשות התמיכה במפלגות בכלל. מאז בחירות 1977 חלה ירידה הדרגתית בשיעורי ההצבעה במגזר הערבי: ממוצע של 84% לממוצע של 66% לאחר בחירות 1977. בבחירות 2006 היה שיעור המצביעים הערבים 56.3%, גם בבחירות 2009 נמשכה מגמת הירידה ושיעור המצביעים



עמד על 53.4% בלבד. הירידה היא בהשוואה לממוצע של כל מערכות שנערכו עד לבחירות של 2009 וגם בהשוואה לבחירות 2003. שיעור ההשתתפות של ערביי ישראל בבחירות הכלליות שונה מאוד משיעור השתתפותם בבחירות המקומיות: בבחירות המקומיות ב-2003 הגיע שיעור ההצבעה הממוצע ביישובים הערביים ל-90%, שיעור גבוה באופן ניכר מהממוצע ביישובים היהודיים. לדעתי את הירידה בהשתתפות של המגזר הערבי יש להבין בשתי רמות: האחת, היא זו הכללית המשותפת לכלל אזרחי המדינה כפי שהוצגה בנתונים דלעיל; השנייה, תחושת אכזבה וייאוש ייחודית למגזר הערבי. תחושת הייאוש הזו והצורך במחאה במגזר הערבי נובעים ראשית מהתמשכות חוסר הפתרון לסכסוך הישראלי-ערבי שנית מהמודרות מהשתתפות בהכרעות פוליטיות משמעותיות שלישית מרמת חיים הנמוכה באופן ניכר מזו של היהודים וכך גם רמת החינוך, הדיור והתשתיות ורביעית מתחושת קיפוח כלכלי והרגשת אי שייכות המופנית גם כלפי נבחרי הציבור הערביים. לכול אלה חשוב להוסיף את העלייה בכוחה של התנועה האסלאמית הצפונית המעודדת את אי השתתפות בבחירות מטעמיה היא.

אפריאט ודהן (2009) בחנו האם הירידה בהשתתפות בבחירות בין השנים 1996 ל 2006 הייתה שונה לפי המעמד הכלכלי והחברתי. מסקנתם הינה כי הירידה בשיעור ההשתתפות הייתה חריפה יותר ככל שהדירוג הכלכלי-חברתי בשנת 1996 היה נמוך יותר, וזאת בנוסף להטיה סוציו-אקונומית שנמצאה בהשתתפות בכל אחת מארבע מערכות הבדיקות שנמצאו. בעשר השנים שנבחנו נמצאה ירידה של 20% בהשתתפות שהייתה משותפת לכול מגזרי האוכלוסייה. מהמחקר עולה כי בכל אחת מארבע מערכות הבחירות שיעור ההשתתפות של תושבי היישובים החזקים מבחינה סוציו-אקונומית גבוה יותר מזה של תושבי היישובים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי. כמו כן מראים הממצאים כי אי-שוויון בחלוקת ההכנסות מתבטא גם באי-שוויון בהצבעה. עוד נמצא במחקר כי ביישובים שתושביהם בעלי השכלה גבוהה שיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת גבוה יותר בהשוואה ליישובים שתושביהם בעלי השכלה נמוכה. הם מדגישים כי השתתפות פוליטית דיפרנציאלית מדאיגה בגלל פגיעתה המשמעותית בתפקודה של דמוקרטיה ייצוגית. התרחבות אי השוויון עשויה להביא לירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות. השתתפות נמוכה של אזרחים מהשכבות החלשות עלולה להוביל למדיניות ציבורית המנוגדת לרצונו של כלל הציבור. המסקנה, לדעתי, מכל הנתונים האלה שהצעות לפתרונות מוסדיים וארגוניים המועלות מפעם לפעם כמו הסדרת אפשרות הצבעה לבעלי זכות בחירה השווים בחוץ לארץ ביום הבחירות,

נגישות לקלפיות, ביטול השבתון ביום הבחירות וכיוצא באלה לא תעלנה את שיעור ההצבעה באופן משמעותי כיוון שהבעיות הן בעיות יסוד. ההימנעות מהצבעה כאמור לעיל אינה נובעת מאדישות, מעצלות או מקושי טכני זה או אחר לפיכך הפתרון יכול להימצא רק באמצעות אסטרטגיה מקיפה להעלאת שיעור ההצבעה ולהגברת השוויון בהשתתפות. אסטרטגיה כזו חייבת להתמודד עם שלוש בעיות יסוד: הראשונה, ההדרה או ההרחקה החברתית של אוכלוסיות החשות מקופחות; השנייה, הגברת האמון במערכת הפוליטית; השלישית, משיכת יותר אנשים אל המערכת הפוליטית. בעיות כאלה אינן ניתנות לפתרון מהיר ומחייבות השקעת מאמצים במשך תקופה ממושכת. הנהגת חובת הצבעה עשויה להוות פתרון ביניים מידי ומהיר לשאלת ההשתתפות, מבלי לפתור כמובן את בעיות היסוד, זאת בכפוף לכך שתהיה מלווה בהשקעה במאמצי האכיפה הדרושים. בכל מקרה הנהגתה של חובת הצבעה תגרום בהכרח לפחות ליותר מעורבות ויותר התעניינות בפוליטיקה בקרב אלה הנמנעים מכך כיום.

## 8.1 סוף דבר.

מהניסיון האנושי ניתן ללמוד שבכל עת שאדם או מוסד משתכנעים כי יש להנהיג או לפעול בדרכים שונות מאלה שהיו מקובלות בעבר הם נתקלים בהתנגדויות נרחבות ותקיפות. זאת ידע מקיאבלי כבר במאה ה-16 בעת שכתב על כך בשנת 1513 את השורות הבאות: "התקנת סדרי מדינה חדשים הוא מעשה נועז מאין כמוהו, מעשה צפוי לסכנות מרובות, והצלחתו מוטלת בספק גדול. שהרי גלוי וידוע: המחדש- כל הנהגים מן הסדרים הישנים נעשים אויביו, וכל הרוצים לתקן את מצבם בכוח הסדרים חדשים אינם מלמדים עליו זכות אלא בשפה רפה (....) שאין דרכם [של בני האדם] להאמין בחידושים עד שלא נתנסו בהם תחילה זמן ממושך."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> ניקולו מקיאבלי, כתבים פוליטיים, הנסיך, הוצאת שוקן, 1985 עמ' 185-186.

Ackaert, J. and Lieven de Winter. (1996) 'Electoral Absenteeism and Potential Absenteeism in Belgium'. Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco.

Alvarez, R. M. and Nagler, J. (2000) 'The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation', **Loyola of Los Angeles Law Review**, - <http://llr.lls.edu/volumes/v34-issue3/alvarez.pdf> (25/01/09).

Anderson, C.J. and Guillory C.A. (1997) 'Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross National Analysis of Consensus and Majoritarian System', **American Political Science Review** 91 (1); 66-81.

Andeweg, R.B. and Irwin G.A. (2005) **Governance and Politics of the Netherlands**. New York: Palgrave Macmillan, Second Edition.

Andrews, J.T. and Jackman R.W. (2005) 'Strategic Fools: electoral rule choice under extreme uncertainty', **Electoral Studies** 24(2005); 65-84.

Ballinger, C. (2006) 'Compulsory Turnout; A Solution to Disengagement?' Ballinger, C. (ed) **Democracy and Voting**, London: Hansard Society, 5-22. Available from [www.democracyseries.org.uk/booklets/democracy\\_and\\_voting](http://www.democracyseries.org.uk/booklets/democracy_and_voting) (14/12/2008).

Banfield, E.C. (2003) **Political Influence**. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Bawn, K. (1993) 'The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome', **American Journal of Political Science** 37 (4); 965-989.

Benoit, K. (2004) 'Models of Electoral System Change', **Electoral Studies** 23 (3); 363-89.

- Benoit, K. and Schiemann W. (2001) 'Institutional Choice in New Democracies: Bargaining Over Hungary's 1989 Electoral Law', **Journal of Theoretical Politics** 13(2001); 153.
- Berinsky, A. Burns, N. and Traugott, M.W. (2001) 'Who Votes By Mail?' **Public Opinion Quarterly** 65 (2); 178-197.
- Berinsky, A.J. (2005) 'The Perverse Consequences of Electoral Reform in the United States', **American Politics Research** 33(4); 471-491.
- Birch, S. (2007) 'Conceptualising Electoral Obligation', Paper prepared for the Workshop on Compulsory Voting Principles and Practice, ECPR. Helsinki, Finland.
- Blais, A. (2000) **To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory**. Pittsburgh PA: University of Pittsburgh Press.
- Blaxter, L. Hughes, C. and Tight M. (1996) **How to Research**. Buckingham: Open University Press.
- Boix, C. (1999) 'Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies', **American Political Science Review** 93(3): 609-24.
- Bowler, Shaun, Donovan, Todd and Karp, Jeffrey A. (2006) 'Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?' **Journal of Politics** 68(2): 434-46.
- Brians, C. L. and Grofman, B. (1999) 'When Registration Barriers Fall, Who Votes? An Empirical Test of a Rational Choice Model', **Public Choice** 99; 161-176
- Brians, C. L. and Grofman, B. (2001) 'Election Day Registration's Effect on U.S. Voter Turnout', **Social Science Quarterly** 82(1); 170-183.

Brody, R. and Sniderman P. (1977) 'From Life Space to Polling Place: The Relevance of Personal Concerns for Voting Behavior', **British Journal of Political Science** 7: 337-60.

Burnham, W.D. (1987) 'The Turnout Problem', in Reichly, J.A. (ed), **Elections American Style**. Washington DC: Brookings Institution 97-103

Burns, R.B. (2000) **Introduction to Research Methods**. London: Sage 4th edn.

Chong, D. Davidson, S. and Fry T. (2005) 'It's an Evil Thing to Oblige People to Vote', **Policy** 21 (4):10-17.

Colomer, J.M. (2001) 'Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy', **Journal of Theoretical Politics** 13 (3); 235-247.

Colomer, J.M. (2004) **Handbook of Electoral System Choice**. New York, Palgrave Macmillan.

Colomer, J.M. (2005) 'It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)', **Political Studies** 53; 1-21.

Cook, I. (2006) **Government and Democracy in Australia: An Introduction**. New York: Oxford University Press.

Czensnik, M. (2007) 'Is Compulsory Voting A Remedy? Evidence from the 2001 Polish Parliament Elections', paper prepared for presentation at the ECPR. Helsinki, Finland.

Downs, A. (1957) **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper-Collins.

Engelen, B. (2006) 'Solving the Paradox', Sage Publications 18(4); 419-441.  
Available online at: [http:// www.sagepublications.com](http://www.sagepublications.com) (27/07/2008)

Engelen, B. (2007) 'Why compulsory voting can enhance democracy', **Acta Politica** 42(2); 23-29.

Engelen, B. and Hooge M. (2007) 'Compulsory Voting and its Effects on Political Participation, Interest and Efficacy'. Paper presented at the European Consortium for Political Research (ECPR) conference. Helsinki, Finland.

Farrell, D.M. and McAllister I. (2006) **The Australian Electoral System: Origins, Variations and Consequences**. Sydney: University of New South Wales Press.

Fitzgerald, M. (2005) 'Greater Convenience But Not Greater Turnout: The Impact of Alternative Voting Methods on Electoral Participation in the United States', **American Politics Research** 33(6): 842-867.

Franklin, D.P. and Grier, E.E. (1997) 'Effects of Motor Voter Legislation: Voter Turnout, Registration, and Partisan Advantage in the 1992 Presidential Election', **American Politics Research** 25(1); 104-117.

Franklin, M.N. (1999) 'Electoral Engineering and Cross-National Turnout Differences: What Role for Compulsory Voting?' **British Journal of Political Science** 29(1): 205-16.

Franklin, M.N. (1996) 'Electoral Participation', in (eds) LeDuc, L. Niemi, R.G. and Norris P. **Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective**, Thousand Oaks, CA; Sage.

Franklin, M.N. (2004) **Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945**. Cambridge: Cambridge University Press.

Franklin, M.N, Lyons, P. and Marsh M. (2004). 'Generational Basis of Turnout Decline in Established Democracies'. **Acta Politica** 39(2); 115-151.

Goodin, R. (1996) 'Institutions and their Design', in R. Goodin (ed.) **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press.

Gordon, S.B. and Segura G.M. (1997) 'Cross-National Variation in the Political Sophistication of Individuals: Capability or Choice?' **Journal of Politics** 59 (1); 126-47.

Gratschew, M. (2004) 'Compulsory Voting in Western Europe', in **Voter Turnout in Western Europe Since 1945: A Regional Report**, eds. Pintor, R. P. and Gratschew M. Stockholm: International IDEA 25-31.

Green, T.H. (1964) 'The Principles of Moral Obligation', in **The Political Theory of T.H. Green: Selected Writings**, New York: Meredith Publishing.

Gronke, P. Galnes-Rosenbaum, E. and Miller, P.A. (2007) ' Early Voting and Turnout', Presented at "2008 and Beyond: The Future of Election and Ethics Reform in the States". Kent State University.

Helmke, G. and Meguid B.M. (2008) 'Endogenous Institutions: The Origins of Compulsory Voting Laws'. Paper presented at the annual meeting of the MPS Annual National Conference, Chicago. Available from [http://www.allacademic.com/meta/p267216\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p267216_index.html) (14/12/2008)

Hicks, M. and Swank D.H. (1992) 'Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82', **American Political Science Review** 86 (3); 658-74.

Highton, B. and Wolfinger E. (2001) 'The Political Implications of Higher Turnout', **British Journal of Political Science** 31(1):179-192.

Hill, L. (2002 a) 'On the Reasonableness of Compelling Citizens to "Vote": the Australian Case', **Political Studies** 50:80-101.

Hill, L. (2002 b) 'Compulsory Voting: Residual Problems and Potential Solutions', **Australian Journal of Political Science** 37(3): 437-35.

- Hirczy, W. (1994) 'The Impact of Mandatory Voting Laws on Turnout: A Quasi-Experimental Approach', **Electoral Studies** 13:64-76.
- Hirczy de Mino, W.P. (2000) 'Compulsory Voting', in **International Encyclopedia of Elections**, ed. Rose, R. London: Macmillan Reference, 44-47.
- Hooghe, M. and Pelleriaux K. (1998) 'Compulsory Voting in Belgium: an Application of the Lijphart Thesis', **Electoral Studies** 17(4); 419-24.
- Horton, J. (1992) **Political Obligation**. Atlantic Highlands: Humanities Press International.
- Hughes, C.A. (1966) 'Compulsory Voting'. **Politics** 1(2); 81-95.
- International IDEA. (1997) **Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation**. Stockholm: International IDEA.
- Irwin, G. (1974) 'Compulsory Voting Legislation: Impact on Voter Turnout on the Netherlands'. **Comparative Political Studies** 7(3); 292-315.
- Jackman, S.(2001) 'Voting Compulsory ', in Smelser N.J. and Baltes, P.B. (eds) **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**, Oxford: Elsevier Science 16314-8.
- Jackman, R.W. (1987) 'Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies', **American Political Science Review** 81(2): 405-23.
- Johns, G. (1998) 'Does Compulsory Voting Distort Electoral Outcomes', **Agenda** 5(3); 367-372.
- Karp, J. A. and Banducci, S.A. (2000) 'Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout'. **Political Behavior** 22(3); 223-239.



Kato, K. (2008) '**Evaluating Compulsory Voting: Australia in Comparative Perspective**', PhD Thesis submitted to the Department of Government of the London School of Economics and Political Science.

Katz, Richard S. (1997) **Democracy and Elections**. Oxford: Oxford University Press.

Keaney, E. and Rogers B. (2006) '**A Citizen's Duty: Voter Inequality and the case for Compulsory Voting**', London: Institute for Public Policy Research. Available from [www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=458](http://www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=458) (14/12/2008)

Knack, S. (1995) 'Does "Motor Voter" Work? Evidence from State-Level Data', **Journal of Politics** 57(3); 791-811.

Krasa, S. and Polborn M. (2007) '**Is Mandatory Voting Better than Voluntary Voting?**' Champaign: University of Illinois, Elsevier.

Lardy, H. (2004) 'Is there a Right not to Vote?' **Oxford Journal of Legal Studies** 24(2) 301-321.

Lijphart, A. (1997) 'Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma', **American Political Science Review** 19(1); 1-14

Lijphart, A. (1998) 'The Problem of Low and Unequal Voter Turnout-and What We Can Do About It', **Political Science Series** 54; 1-13.

Lijphart, A. (1999) **Patterns of Democracy**. Yale University Press.

Loewen, P.J. Milner, H. and Hicks B.M. (2008) 'Does Compulsory Voting Lead to More Informed and Engaged Citizens?' **Canadian Journal of Political Science** 41; 655-672.

Lomasky, I. (2000) 'Is there a duty to vote?' **Social and Political Philosophy** 17(1).

- Lowndes, V. (1996) 'Varieties of New Institution: A Critical Appraisal', **Public Administration** 74(2): 97-181.
- Mackerrass, M. and McAllister I. (1999) 'Compulsory voting, party stability and electoral advantage in Australia', **Electoral Studies** 18; 217-233.
- March, J. and Olsen J. (1984) 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', **American Political Science Review** 78; 734-49.
- Marien, S. (2007) 'Is Compulsory Voting a Good Idea? The Consequences of Compulsory Voting in Belgium', Brussels/Leuven, PartiRep Working Paper, PartiRep Research Network.
- McAllister, I. and Makkai T. (1993) 'Institutions, Society, or Protest? Explaining Invalid Votes in Australian Elections', **Electoral Studies** 12:23-40.
- McAllister, I. and Mughan A. (1986) 'Differential Turnout and Party Advantage in British General Elections. 1964-1983', **Electoral Studies** 5(2); 143-152.
- McDonald, M. (2008) **The United States Elections Project**  
[elections.gmu.edu/early\\_vote\\_2008.html](http://elections.gmu.edu/early_vote_2008.html)83 - k (27/01/2009)
- Milbrath, L.W. and Goel M.L. (1977) **Political Participation**. Chicago: Rand McNally College Pub.
- Morris, J.W.H. (1954) 'In Defense of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote'. **Political Studies** 2: 25-37.
- Nagler, J. (1991) 'The Effect of Registration Laws and Education on U.S Voter Turnout', **American Political Science Review** 85 (4); 1393-1405.
- Neeley, G. W. and Richardson, L. E. (2001) 'Who is Early Voting? An Individual Level Examination' **Social Science Journal** 38(3); 381-392.

Norris, P. (1997) 'Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems', **International Political Science Review** 18(3); 297-312.

Norris, P. (2003) 'Will New Technology Boost Turnout? Evaluating Experiments in E-Voting v. All-Postal Voting Facilities in UK Local Elections'. Kennedy School of Government Research Working Papers Series.  
[http://ksgnotes1.harvard.edu/research/wpaper.nsf/rwp/RWP03-034/\\$File/rwp03\\_034\\_norris.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/research/wpaper.nsf/rwp/RWP03-034/$File/rwp03_034_norris.pdf) (21/01/2009).

Norris, P. (2004) **Electoral Engineering**, Cambridge: Cambridge University Press.

Oliver, E. J. (1996) 'The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout', **American Journal of Political Science** 40(2); 498-513.

Pacek, A. and Radcliff B. (1995) 'Turnout and the Vote for Left-of-Centre Parties: A Cross-National Analysis', **British Journal of Political Science** 25; 137-43.

Parry, G. (2005) **Political Elites**. Colchester: University of Essex, European Consortium for Political Research (ECPR) Classics Press.

Pateman, C. (1985) **The Problem of Political Obligation**, Cambridge: Polity/Blackwell.

Peters, G. (1999) **Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'** London: Pinter.

Powell, G.B.Jr. (1980) 'Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio-Economic Influences' in **Electoral Participation: A Comparative Analysis**, ed. Rose, R. Beverly Hills, CA: Sage.5-34.

Powell, G.B.Jr. (1982) **Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence**. Cambridge: Harvard University Press.

- Powell, G.B.Jr. (1986) 'American Voter Turnout in Comparative Perspective', **American Political Science Review** 80(1):17-43.
- Powell, G.B.Jr. (2000) **Election as Instruments of Democracy**, New Haven and London: Yale University Press.
- Power, T.J. and Roberts J.T. (1995) 'Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil', **Political Research Quarterly** 48 (4); 795-826.
- Przeworski, A. (1975) 'Institutionalization of Voting Patterns, or is Mobilization the Source of Decay?' **American Political Science Review** 69(1); 49-67.
- Przeworski, A. (1991) **Democracy and the Market**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2009) 'Constraints and Choice' Electoral Participation in Historical Perspective. **Comparative Political Studies** 42(1); 4-30.
- Quaile, K. and Leighley J. (1992) 'The Policy Consequences of Class Bias in state Electorates', **American Journal of Political Science** 36(2): 351-65.
- Quintelier, E. Hooghe, M. and Marien S. (2008) 'The Effect of Compulsory Voting on Turnout Patterns: A Cross-National Comparison of Turnout Inequality', Paper for the Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston August 28-31.
- Radcliff, B. (1992) 'The Welfare State, Turnout and the Economy' **American Political Science Review** 86(2):444-54.
- Rahat, G. (2004) 'The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons'. **Comparative Politics** 36(4); 461-479.
- Robson, W. (1923) 'Compulsory Voting', **Political Science Quarterly** 38(4):569-77.

Rosenstone, S.J. and Wolfinger, R. E. (1978) 'The Effect of Registration Laws on Voter Turnout', **American Political Science Review** 72(1); 22-45.

Rosenstone, S.J. (1982) 'Economic Adversity and Voter Turnout', **American Journal of Political Science** 26:25-46.

Rusk, J.G. and Stucker J.J. (1978) The effect of the southern system of election laws on voting participation. in J.H. Silbey, A.G. Bogue, and W.H. Flanigan (eds) **The History of American Electoral Behavior**, pp. 198-250. Stanford, CA: Stanford University, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences.

Salisbury, R.H. (1975) 'Research on Political Participation', **American Journal of Political Science** 19; 323-41.

Schonfeld, W.R. (1975) 'The Meaning of Democratic Participation', **World Politics** 28(1): 134-158.

Shepsle, K.A. (2001) 'A Comment on Institutional Change', **Journal of Theoretical Politics** 13(3); 321.

Solvak, M. and Pettai, V. (2008) 'The Parliamentary Elections in Estonia, March 2007', **Electoral Studies** 27(3); 547-577.

Southwell, P.L. and Burchert, J.I. (2000) 'Does Changing the Rules Change the Players? The Effect of All-Mail Elections on the Composition of the Electorate', **Social Science Quarterly** 81(3); 837-845.

Southwell, P.L. and Burchett, J.I. (2000 a) 'The Effect of All-Mail Elections on Voter Turnout', **American Politics Research** 28(1); 72-79.

Stein, R. M. (1997) 'Voting Early but Not Often', **Social Science Quarterly** 78(3); 657-671.

Stein, R. M. (1998) 'Early Voting' **Public Opinion Quarterly** 62; 57-69.

Stien, R. M. (2006) 'Election Day Vote Centers and Voter Turnout', Presented at the Midwest Political Science Association, Chicago.

<http://www.brookings.edu/gs/projects/electionreform/20060418Stein.pdf>  
(19/01/2009)

Stevens, B. (1984) **Elections: How? Why? When?** Adelaide: Rigby Press.

Swaddle, K. and Heath A. (1989) 'Official and Reported Turnout in the British General Election of 1987', **British Journal of Political Science** 19: 537-70.

Trechsel, A.M. (2007) 'E-Voting and Electoral Participation'.

[http://www.initiativesamendment.org/paper\\_trechse;.pdf](http://www.initiativesamendment.org/paper_trechse;.pdf). (15/01/2009)

Tsebelis, G. (1990) **Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics**. Berkeley Los Angeles London: University of California Press.

Tullock, G. (1967) **Toward Mathematics of Politics**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Verba, S. and Nie N.H. (1972) **Participation in America: Political Democracy and Social Equality**. Chicago: University of Chicago Press.

Verba, S. Nie, N.H. and Kim J.o. (1978) **Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison**. Cambridge: Cambridge University Press.

Verba, S. Schlozman, K.L. and Brady H.E. (1995) **Voice and equality. Civic Voluntarism in American Politics**. Cambridge: Harvard University press.

Wattenberg, M. (1998) 'Where have All the Votes Gone', Paper presented in the Political Science Seminar Series, RSSH, ANU, 13 May 1998.

Wattenberg, M. (2006) **Is Voting for Young People?** New York: Pearson Youngman.

Wolfinger, R.E. and Rosenstone S.J. (1980) **Who Votes?** New Haven, CT: Yale University Press.

International IDEA, (2002) 'Voter Turnout Since 1945: A Global Report', available online at: <http://www.idea.int/publications/turnout/VT> (14/12/2008)

אפריאט, א. ודהן, מ. (2009) 'הטיה סוציו-אקונומית בהצבעה לכנסת'  
<http://public-policy.huji.ac.il/staff-in2.asp?id=16&pageid=30> (16/02/2009)

<http://www.knesset.gov.il/elections17/heb/history/PercentVotes.htm> (30/03/2008)

[http://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_Netherlands:\\_modern\\_history\\_\(1900-pre](http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Netherlands:_modern_history_(1900-pre)  
(31/12/2008)

[http://www.nlverkiezingen.com/index\\_en.html](http://www.nlverkiezingen.com/index_en.html) (01/01/2009)

<http://www.europa-nu.nl/> (01/01/2009)

<http://www.parlement.com/> (in Dutch) (01/01/2009)

<http://www.idi.org.il> (16/02/2009) המכון הישראלי לדמוקרטיה