

דורון נבות

אמנון רובינשטיין (עם אדם וולפסון), 2012 / **באין ממשלה: איך לתקן את הקולו המשטר**. אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, דביר. 349 עמודים.

את אמנון רובינשטיין לכאורה לא צריך להציג. אולם רק לכאורה; צריך בהחלט להציג, שכן נועם הליכותיו, אנושיותו, דימויו הציבורי, כושרו האינטלקטואלי, כמו גם שמו הטוב של המחבר, שהולך לפניו בכל אשר יפנה – עלולים לטשטש את העובדה שמדובר באדם אשר משפיע על הפוליטיקה, על החיים הציבוריים ועל האקדמיה בישראל בצורה דרמטית, מזה יותר מארבעה עשורים. די אם אזכיר שהיה עיתונאי חשוב ב"הארץ", הדיקאן הראשון של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, ממקימי תנועת שינוי, שר החינוך, חבר כנסת שהוביל לחקיקת חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולצד כל זאת פרסם יותר מעשרה ספרים ועשרות מאמרים אקדמיים.¹ אם כן, כך עלינו לגשת אל ספרו – מתוך מודעות לחשיבות הרבה של מי שחיבר אותו. 17 פרקי הספר האחרון של מי שכונה על ידי אהרון ברק "לאונרדו דה-וינצ'י של החברה הישראלית", מחולקים לחמישה חלקים עיקריים. בחלק הראשון המחבר פורס את המסגרת המושגית שמשמשת אותו לאורך הספר. בחלק השני הוא מציג את הטענה המרכזית שלו, קרי, שישראל סובלת ממשבר משילות. רובינשטיין מציג נתונים שאמורים לתמוך בטענה זו, כמו גם פרשנות באשר לגורמיה: שיטת הבחירות. באופן פרטני יותר, שיטת הבחירות מייצרת בעיות של יציבות והמשכיות, ואלו מצדן פוגעות במשילות. משבר המשילות כמוהו כאי דמוקרטיה, ובכל מקרה, הוא מזיק מאוד לחברה הישראלית ולעתידי המדינה. בחלק השלישי, שמבוסס במידה רבה על מערכת מונחים שהציע אוריאל רייכמן, רובינשטיין מציג שלושה גורמים שיחדיו מייצרים את משבר המשילות: הפוליטיקה הקואליציונית, הבירוקרטיה ומערכת המשפט. בחלק הרביעי והקצר מבין כולם, הכולל פרק אחד בלבד, רובינשטיין מציג את נסיבות היווצרותה של שיטת הבחירות בישראל. פרק זה מספק לרובינשטיין הסבר לכישלון. לדידו, שיטת הבחירות הכושלת נעוצה בתקופת היישוב. פרק זה גם משמש אותו לטעון את הטענה הבאה: מה שאולי היה נכון בתקופת היישוב כבר לא נכון כיום. הגיעה העת לשינוי. החלק החמישי והאחרון, שהוא גם הארוך ביותר, מחדד מדוע חשוב לדעת המחבר לשנות את שיטת הבחירות, מציג את הרפורמות השונות שכבר בוצעו בשיטת הבחירות, דן בכמה רפורמות אפשריות, ולבסוף מציג את הצעתו.

בתמצית הקיצור, רובינשטיין מציע את הרעיון שיש להפריד בין רפורמה בשיטת הבחירות לכנסת לבין שיטת כינונה של ממשלה חדשה. בין שאר השינויים בשיטת הבחירות לכנסת מציע המחבר שלפחות רבע מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות. באשר לכינונה של הממשלה, לאחר שהוא דן במספר חלופות, המחבר מציע שאם רשימה בבחירות לכנסת קיבלה 40 אחוז מהקולות לפחות, העומד בראשה יהפוך לראש הממשלה. אם אף אחת לא קיבלה זאת, יתקיים סבב בחירות נוסף, שבו מתמודדים שני המועמדים שרשימתם השיגה את מספר הקולות הגבוה ביותר בבחירות על ראשות הממשלה בלבד. רובינשטיין מציע עוד כמה רעיונות, חלקם מעניינים וחלקם מוכרים, בהם העלאת אחוז החסימה, ביטול החובה בהצבעת אמון בממשלה, וקביעת חובת אי אמון קונסטרוקטיבי – קרי, דרישה שאי אמון בראש ממשלה אשר מוביל להדחתו, חייב להיות כרוך בבחירה בראש ממשלה חלופי.

קצרה היריעה מלהביע את עמדתי לגבי כל הטענות המופיעים בספר וחשיבותם. באופן כללי אומר כי הצטערתי לגלות עד כמה נפקד מקומה של הכלכלה הפוליטית מספר העוסק בממשל; הצטערתי גם לגלות שלא אחת ולא שתיים, המחבר חולק שבחים לממשלת שרון השנייה, מהמושחתות בממשלות ישראל, ומהאכזריות שבהן; ולדעתי, כושר ניתוח הבעיות שישאל סובלת מהן עומד ביחס כמעט הפוך לחשיבות המחבר וליכולותיו האישיות, לפחות בחלק מהמקרים. באופן פרטני יותר, ברצוני להתמקד בשלוש סוגיות מרכזיות בספר.

ראשית, המחבר לא עשה די לדעתי כדי להראות שישאל סובלת ממשבר משילות. את הטענה באשר למשבר המשילות מבסס רובינשטיין על חמישה מקורות עיקריים: אי יישום החלטות ממשלה; שימוש לא אפקטיבי בתקציב; סקרי דעת הקהל; הערכות מומחים; התבטאויות של פוליטיקאים. אתחיל דווקא מהסוף: להביא מפיהם של פוליטיקאים כתנא דמסייע לטענה נורמטיבית באשר למשבר משילות? באשר למומחים, כאן יש לומר כי בהיעדר מחקר אמפירי, דבריהם אינם מספקים. באשר לסקרי דעת קהל, אלה בעייתיים לא פחות. העובדה שהציבור אינו מרוצה מהממשלה אינה מלמדת על כך שיש משבר משילות במובן שרובינשטיין מתכוון אליו. היא מלמדת על כך שהציבור אומר שהוא לא מרוצה כששואלים אותו על כך. איש אינו יודע מה זה בדיוק אומר. באשר לאי שימוש בתקציב, מעבר לכך שאני מתקשה להבין מדוע לדעתו זהו אינדיקטור לחוסר משילות, יש לציין כי מהנתונים שהוא מציג, יש שימוש לא רע בתקציב (81.4 אחוז). נשארנו עם אי יישום החלטות ממשלה. כאן, למרבה הפתעת, המחבר מפנה למאמר שכתבו אלי רכס ודורון נבות, שלא מציג את הנתון של רובינשטיין, ולפיו 70 אחוז מהחלטות הממשלה אינן מיושמות. חשוב מכך, מעולם לא נעשה מחקר מדעי, לא על ידי ולא על ידי אחרים, שבדק את יישום ואי יישום החלטות הממשלה בישראל. אחת הסיבות לכך

היא שאיננו יודעים מה זה בדיוק "אי יישום החלטה" – בין השאר כי החלטה של ממש היא לא רק עניין פורמלי, קל וחומר, יישום – וכן, איך למדוד את "התופעה" הזאת. הדבר השני שאבקש לומר כביקורת נוגע להצגת הבעיה על ידי המחבר.

רובינשטיין גורס כי "הכשל המרכזי" בשיטה הפוליטית הוא "אי קיומו של היסוד החשוב ביותר בכל דמוקרטיה: איזון בין ייצוגיות, דהיינו הצורך לייצג את רצונות הציבור במוסדות השלטון, לבין משילות – כלומר יכולתם של מוסדות השלטון לתפקד, לקבוע מדיניות, לפעול על פיה ולהיות אחראים לביצועה לפני הבוחרים" (עמ' 15). ברם, ככל שהבנתי משגת, זו איננה הדרך הטובה ביותר להציג את מה שמציק לרובינשטיין. הרי לדידו, אין בישראל ייצוגיות טובה ואין משילות טובה (עמ' 15). יתרה מכך, לדבריו יש בישראל "שלטון המיעוט". אם אכן אין ייצוגיות ואין משילות מניחים את הדעת, אזי נראה כי הבעיה איננה שהאיזון ביניהן אינו נכון, שכן הצגת דברים כזו מצביעה לכאורה על "יותר מדי מזה ופחות מדי מזה" – בשעה שלדידו אין מזה ואין מזה. רצונו של הציבור אינו מיוצג לדעתו במוסדות השלטון, ובישראל יש "שלטון המיעוט" (עמ' 31-49). כדי לתאר נכונה את הבעיה שכנראה מציקה לו – קונקרטי מדובר לדעתו בכוחן חסר הפרופורציה של המפלגות החרדיות (עמ' 92) – היה עליו למצוא ולהציג באותה רמת הפשטה יסוד חוקתי ופוליטי שאינו תורם לייצוגיות ואינו תורם למשילות. כלומר, גם אם נסכים שכוח המיקוח או כוחן של המפלגות החרדיות עצום ורב, וכי כוחן זה הוא אחת הבעיות הקשות של הדמוקרטיה הישראלית, אפילו הבעיה בה"א הידיעה, נתקשה להשתכנע שניתן להסביר את כוחן המופרז של המפלגות החרדיות באמצעות המתח בין ייצוגיות למשילות.

מכאן לסוגיה השלישית: ההשלכות הבעייתיות שיש לפרדיגמה המחקרית של רובינשטיין. נחזור לרגע למפלגות החרדיות כדי להמחיש את הסוגיה. נניח שאכן למפלגות החרדיות כוח מופרז. מה באשר לאפשרות שהדבר נובע מכך שהן משקפות ומבטאות משהו עמוק בתנועה הציונית, שעליה כידוע מושתתת מדינת ישראל, ולא משיטת הבחירות? גם אם הוא אינו מקבל זאת, מדוע רובינשטיין לא מתייחס לאפשרות הזאת ברצינות? הסבר אפשרי אחד הוא שרובינשטיין, ציוני ליברלי בכל רמ"ח אבריו, פשוט לא מכיר בקשר העמוק שבין הציונות לבין המפלגות החרדיות. ברם, לא חסרים ציונים ליברלים, בהם יונתן שפירא המנוח, שהשכילו להצביע על הקשר האפשרי בין הציונות לדת היהודית כמקור לעוצמת החרדים, חרף העובדה שהם ראו בקשר זה עיוות והשחתה של הרעיון הציוני. הסבר אפשרי שני הוא שהפרדיגמה הפונקציונליסטית-פלורליסטית, שמשמשת את רובינשטיין, הקשתה עליו לפענח נכונה את האידיאולוגיה הציונית, ובאופן כללי יותר – את הבעיות שממנה סובלת המערכת הפוליטית הישראלית. כלומר, הפרדיגמה הזאת עודדה אותו לתאר את בעיית הדמוקרטיה בישראל כמשבר

משילות, כפי שמקובל במסגרת חשיבה זו החל מאמצע שנות ה-70, גם אם זו כלל לא הבעיה של ישראל.

לפרדיגמה שאימץ רובינשטיין הייתה השפעה קטלנית נוספת: היעדר הסתכלות ביקורתית על מסורת החשיבה ומערכת המושגים שמשמשות אותו. כך לדוגמה, הוא אינו מוצא לנכון לציין את ההקשר שבו הוצג ופותח המושג "משבר המשילות" במחקר האמריקני (כאמור, בשנות ה-70).² לו היה עושה זאת, אפשר שהיה מחדד את מודעות הקוראים לכך שהמשגה זו צמחה על רקע דאגה אצל שמרנים כמו הנטינגטון (Huntington) מפני מחאות ואכזבה בקרב הציבור הרחב בכל רחבי העולם המערבי. אולי הוא גם היה נותן דעתו, ודעת קוראיו, לכך שפונקציונליסטים-פלורליסטים כמעט תמיד נוטים להמליץ על רפורמות שתוצאתן זהה – צמצום ההשתתפות הפוליטית של קבוצות השייכות לשכבות החלשות בחברה. פונקציונליסטים-פלורליסטים גם נוטים לראות את השיטה הקפיטליסטית כמובנת מאליה, ובהתאם, הם נוטים להתעלם מהבעיה המרכזית שמאיימת על כל משטר דמוקרטי-ליברלי באשר הוא: כוחם של בעלי ההון ותאגירי הענק. לשני אלה יש את סוג הייצוג שמאפשר להם למשול בחיינו, ובחיינו של האדם המערבי, אולם רובינשטיין אינו מוצא לנכון לנתח את השפעתם על המשילות. לסיכום, מדובר, אם תרצו, בניסיון פוליטי מסוים,³ לא מן הנמנע בתום לב גמור, לשמר ואולי אף לחזק את כוחה של קבוצה מסוימת מאוד, שרובינשטיין היה לאחד מראשיה החשובים, מזה ארבעה עשורים ויותר. המסוימות של ניסיון זה, אם אפשר למתוח לעוד רגע את סבלנות קוראיי, נעוצה גם בכך שהוא מוצג בצורה מטעה. כלומר, רובינשטיין שייך לקבוצה מסוימת, שמצליחה פעם אחר פעם לקדם רפורמות משטריות בעזרת מושגים מקצועיים כביכול, רפורמות הפוגעות בסופו של דבר בחירות הפרט וביכולתו של הרוב לשלוט בחייו. כל זאת – לפחות במקרה של רובינשטיין, שהינו אחד האינטלקטואלים הליברלים ביותר שפעלו כאן – תוך אמונה שאכן מדובר בניסיון דמוקרטי, ושמדובר בפעולה לטובת הדמוקרטיה. לכן, אף כי איני מסכים כמעט עם אף מילה מהכתוב ב"אין ממשלה", אני ממליץ לכל מי שמתעניין בשיח האקדמי, בתפיסת עולמם של מקבלי ההחלטות בישראל ובאופן שבו אידיאולוגיה פועלת את פעולתה – לקרוא אותו.

הערות

- 1 עוד על המחבר ופועלו ראו בוקשפן ע' ודויד ע', 2012.
- 2 רובינשטיין כותב כי מי שטבע את המונח "משבר המשילות" הוא דוד נחמיאס (עמ' 70). זוהי קביעה סבירה ביותר, שכן נחמיאס אכן תרם למדעי החברה שורה של מונחים, והוא היה הראשון להכניס לשימוש בשיח המקומי מושגים כמו accountability ושיקפות. למעשה, רבות מהטענות של נחמיאס מופיעות בהסכמה בספרו של רובינשטיין. אולם בלי לגרוע דבר מחשיבותו של נחמיאס

או מהשפעתו על ספרו של רובינשטיין – וניכרת השפעה רבה – אין להתבלבל בין שאלת המונח "משבר המשילות" לבין השאלה החשובה מניין צמח המושג (concept) משבר משילות. כמו כן, מן הראוי לשאול מי הציג את הבעיה של מדינות מפותחות במונחים של "מתח בין דמוקרטיה", כלומר רצון הרוב כנגד "משילות" – במובן של יכולת הממשלה לפעול, ומדוע הבעיה הוצגה כך. את כל אלו רובינשטיין לא מציג בספרו. למיטב ידיעתי, יש לתת את הקרדיט בעניין הזה לחוקר רב ההשפעה סמואל הנטינגטון (Crozier 1975).

3 כשמו של חיבורו האוטוביוגרפי של רובינשטיין, שבו הוא מתאר בין השאר את הקמת ד"ש. ראו: רובינשטיין, 1982.

רשימת מקורות

בוקשפן ע' ודויד ע' (עורכים). 2012. משפט ועסקים, י"ד.
 רובינשטיין, א'. 1982. נסיון פוליטי מסוים. ירושלים: הוצאת עידנים.

Crozier, M.J, Huntington S. and Watanuki J. 1975. *The Crisis of Democracy*, New York University Press.