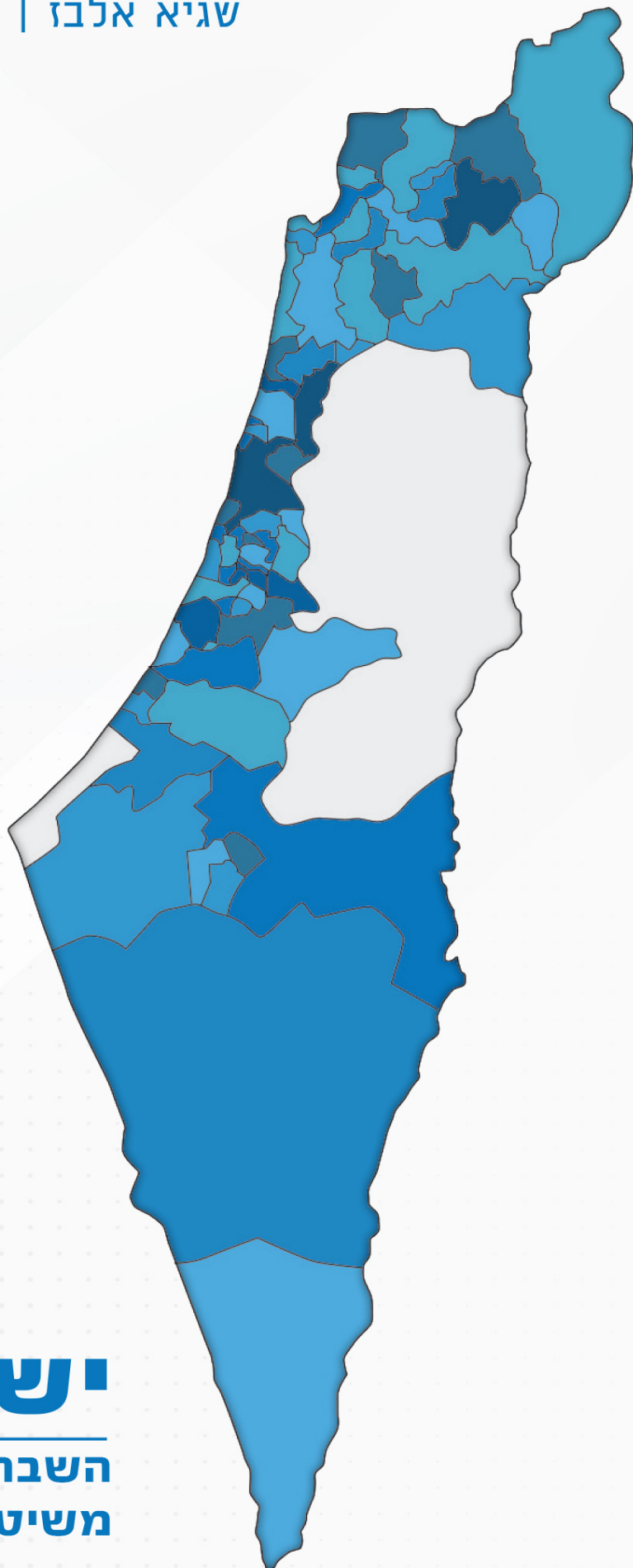


שגיא אלבז | אבנר בן-זקן



ישראל חדשה

השבר והתיקון:
משיטה יחסית לבחירות אזוריות

שגיא אלבוז . אבנר בן-זקן

ישראל חדשה

השבר והתיקון: משיטה יחסית לבחירות אזוריות

הוצאת המכון למחשבה ישראלית

Sagi Elbaz • Avner Ben-Zaken

NEW ISRAEL

**The Fracture and The Repair: From Popular Vote to Regional
Electoral System**

Copyright © 2024 by The Institute for Israeli Thought (IIT)

All Rights Reserved

<https://israelithought.co.il/>

כל הזכויות שמורות למכון למחשבה ישראלית
המכון למחשבה ישראלית, רחוב אנגל 78, כפר סבא
© תשפ"ד 2024

עורכת לשונית: אורית דן

עימוד: שרית רוזנברג

עיצוב כריכה: לנה עיני

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

נדפס בישראל 2024 | Printed in Israel 2024

ציפי ובוועז אמיתי היקרים – הספר הזה מוקדש לכם

מבוא

שתי שאלות מרכזיות מטרידות רבים, החרדים לגורל המדינה, במהלך השנה האחרונה: האם הבית הישראלי יצליח לעמוד על תילו, למרות הקיטוב והשסעים החברתיים? וכיצד נוכל ליצור זהות ישראלית משותפת אם פוליטיקאים עסוקים גם כיום בהפצת שנאה ונמנעים מלטפל בבעיות קיומיות? לאורך שנים רבות, התעלם הציבור הישראלי ובתוך כך נבחריו מהשפעתה ההרסנית של שיטת הבחירות על הסדר הפוליטי והחברתי, אבל המשבר הנוכחי הביא אותנו לנקודת רתיחה ביחסים בין הקבוצות השונות. לאחר חמש מערכות בחירות רצופות (בשנים 2019-2022) שלוו בפיצול פוליטי ובשיתוק מוסדות השלטון, ולאחר שבחסות שיטת הבחירות היחסית העצימו קבוצות מיעוט את כוחן הפוליטי באופן לא מידתי וגררו את המדינה למצבים מסוכנים, עולה צורך דחוף לשנות את שיטת הבחירות הנהוגה.

שיטת הבחירות הנוכחית היא פשרה זמנית שנוצרה ב־1949. הבחירות לאספה המכוננת בינואר 1949 נקבעו בשיטה היחסית, בדומה לשיטת הבחירות למוסדות היישוב, ואולם הוסכם שהאספה המכוננת הנבחרת היא זו שתקבע את שיטת הבחירות החדשה. פירוקה בלי שסיימה למלא את תפקידיה, קרי כתיבת חוקה וקביעת מבנה משטרי, הותירה את מדינת ישראל עם שיטת בחירות זמנית שברבות השנים הפכה לקבועה.

שיטת הבחירות הנוכחית אינה תואמת עוד את המציאות העכשווית. בשנותיה הראשונות של המדינה החברה הישראלית התאחדה סביב האתוס המשותף של התקומה. כיום, המבנה החברתי מפוצל לשבטים, הנציגים פועלים למען אינטרסים מגזריים והדרך העיקרית להגיע להישגים בבחירות היא פרובוקציות מברלולות; פוליטיקה של זהויות מטפחת שנאה למפלגה היריבה, המייצגת קבוצה אתנית או חברתית מתחרה. שיטת הבחירות הנוכחית מעודדת באופן מובנה את פירוקה של ישראל לשבטים ומלבה מלחמת כול בכול.

שיטת הבחירות היחסית יצרה סתירות רבות בין אינטרסים של מגזרים ובין טובת הכלל וטובת המדינה. מערכות הבחירות העצימו את הקיטוב הפוליטי והשנאה, קבוצות יריבות עומדות אלו מול אלו על סף מלחמת אזרחים, רושפות טינה הדדית, מסרבות לתת אמון במוסדות המדינה ובמערכת הפוליטית, עד שנמחקה כמעט כליל התפיסה המדינתית מהשדה הפוליטי. המאבק המגזרי-פוליטי על כוח ומשאבים מעמיק את השסע הזהותי ופוגע בכינונה של הישראליות כזהות המשותפת לכלל האזרחים.

חובה עלינו לכוון שיטת בחירות שונה ומבנה פוליטי חדש, שיביאו לידי ביטוי הולם את

האינטרסים הכלליים של המדינה לצד האינטרסים המקומיים. יש לחתור לצמצום פערים ולקדם שיח אזרחי פוליטי שחושף את מרחבי ההסכמה והאינטרסים המשותפים.

הספר 'ישראל חדשה – השבר והתיקון: משיטה יחסית לבחירות אזוריות' מציע לחלק את המדינה לאזורי בחירה, ולנקוט בשיטת בחירות שתאפשר לכל אזור לשלוח נציג לבית המחוקקים. נציג זה ישלב את המאבק למען האינטרסים של אזור הבחירה שלו עם האינטרס של המדינה, ועם טובת הכלל. בשיטה זו יקוצר המרחק בין הבוחרים לנבחרי הציבור, ותגבר אחריותם של האחרונים כלפי שולחיהם. כתוצאה מכך, המשילות תתייצב והאמון במדינה ובמוסדותיה ישוקם.

שיטה בחירות המבוססת על חלוקה לאזורי בחירה תוליד שיח פוליטי מתון יותר. סיכויי ההצלחה של מועמד יושפעו מקשר ישיר עם ציבור בוחרים מקומי. מועמדים יידרשו לייצר סדר יום פוליטי שמבוסס על פתרון בעיות יום-יומיות של האזרח, ולמעשה יטפחו פוליטיקה אזרחית על פני פוליטיקה של זהויות. כדי להגדיל את סיכוייהם להיבחר, מועמדים לכנסת יידרשו לפנות לכלל הקבוצות המרכיבות את אזור הבחירה שלהם ולפעול למען האינטרסים האזרחיים של כולם.

שיטה המבוססת על חלוקה לאזורי בחירה תגביר את מידת הייצוגיות של הנבחרים. כיום, מרבית הפוליטיקאים מתגוררים במרכז, ובבית המחוקקים כמעט שאין בנמצא נציגים המתגוררים בפריפריה הרחוקה. מצב זה יוצר חוסר שיווי משקל בייצוג הפוליטי, וגורם לישראלים רבים לחוש שאינם משתתפים במשחק ושאינם חלק ממוסדות המדינה. שיטת בחירות אזורית תאפשר ייצוג גאוגרפי הולם ורחב, ותעניק משמעות פוליטית לתושבי הפריפריה שיקבלו בכך תחושה של שותפות במפעל המדינה הישראלית.

בחירות אזוריות ייצרו תרבות פוליטית של 'אחריותיות' (accountability). הקרבה לבסיס הבוחרים תאלץ את הנבחרים לקבל את תמיכתם הישירה, והבוחרים יוכלו לבחון את הנציגים מקרוב ובאופן אישי. האחריותיות נפקדת מהפוליטיקה הישראלית בהיעדר סנקציות פוליטיות של ממש כלפי נציג פוליטי שאכזב. הקרבה בין הבוחר לנציגו תביא לחפיפה ראויה בין אחריות לסמכות, ולראשונה יקבלו הנציגים הפוליטיים לא רק כוח וסמכות, אלא גם אחריות כלפי גוף בוחרים מסוים ומוגדר.

המעבר לשיטת בחירות אזורית אינו מהלך טכני בלבד, אלא שינוי מבני עמוק שנועד לפזר את הכוח. בשיטה זו, משאבי המדינה יחולקו באופן פרופורציונלי ויבוזרו מהמרכז לשאר חלקי הארץ, לא על בסיס זהות ולא מתוך תפיסה של עליונות יהודית או דתית, אלא על פי שיקולים לאומיים כלל ישראליים.

שינוי מבני זה יביא לשינוי תפיסתי ולמערכת מושגים חדשה. המושג 'טובת הכלל' יחליף את המושגים 'מגזר', 'שבט' ו'סקטור'. ותחת הדיכוטומיה המשסעת של 'או הם או אנחנו' ו'שמור לי ושמור לך' (כספים קואליציוניים) תיבנה תשתית פוליטית של 'גם וגם'. לא עוד

אשכנזים מול מזרחים, יהודים מול ערבים, דתיים מול חילוניים, 'ישראל הראשונה' מול 'ישראל השנייה', אלא תמונת מצרף המורכבת מזהויות אזוריות מגוונות שיוצרות יחד זהות ישראלית.

שיטת הבחירות האזורית היא גשר לחברה אזרחית: ממבנה פוליטי זמני ורעוע למבנה קבע הניצב על יסודות איתנים; מפוליטיקה של זהויות לפוליטיקה של משאבים; מקהילתיות לישראליות. זהו שינוי מבני ומושגי שיאפשר הכרעה בשאלות היסוד, כמו גם כתיבת חוקה וקיבוע גבולות להבטחת קיומה וחוסנה של המדינה כמובילה ומשגשגת, בטוחה ובת קיימא.

הספר 'ישראל חדשה' ייחודי בשני מובנים: ראשית, הדגש שלו אינו על המאפיינים הטכניים של השיטה היחסית או האזורית, אלא על ההשפעות הסוציו-פוליטיות ההרסניות של הבחירות היחסיות על החוסן הלאומי והמרקם החברתי בישראל. שנית, הפתרון המוצע בו: הצגת מודל ייחודי, חדשני ושימושי לבחירות אזוריות בישראל.

מבחינה מבנית, הספר מורכב מחמישה פרקים: הפרק הראשון מתייחס לשאלה מדוע המעבר לבחירות אזוריות בישראל הוא תנאי לתפקוד המדינה ולחוסנה של החברה הישראלית. חלקו השני של הפרק דן ביתרונות השיטה האזורית. הפרק השני סוקר מודלים שונים של בחירות אזוריות במדינות דמוקרטיות מערביות, מתמקד ביתרונות השיטה האזורית-רובית המבוססת על בחירה במחוזות חד-נציגיים, ועוסק בחשיבות החלוקה הגאוגרפית כמאפיין מרכזי של הבחירות האזוריות.

הפרק השלישי מתאר את העיוותים הקשים בשיטת הבחירות היחסיות בישראל, מפרט את מגרעותיה, בוחן את השלכותיה ההרסניות על החברה והפוליטיקה בישראל ומדגיש את ההכרח בביטולה. הפרק הרביעי הוא סקירה היסטורית של ההצעות המרכזיות לקיום בחירות אזוריות בישראל והסיבות לחוסר ההצלחה שלהן, החל מתקופת היישוב ועד לשנות האלפיים.

הפרק החמישי של הספר מציג מודל חדשני מבוסס דאטה וחף מהטיה פוליטית, לבחירות אזוריות-רוביות בישראל. המאפיין המרכזי שלו הוא חלוקה גאוגרפית ל-120 מחוזות בחירה קטנים יחסית וחד-נציגיים, ששווים זה לזה מבחינת מספר התושבים שלהם, פחות או יותר, מתוך רצון להבטיח ייצוג הוגן הן למרכז והן לפריפריה. החלק השני של הפרק דן בהשפעות המבניות של שינוי שיטת הבחירות על חלוקת הכוח והייצוג בחברה הישראלית. אל הספר מצורף נספח הכולל נוסח להצעת חוק לבחירות אזוריות בישראל.

הספר נכתב מתוך דאגה אמיתית להמשך קיומה של ישראל כמדינה דמוקרטית מתפקדת, השואבת את כוחה והלגיטימציה שלה מחוסנה של החברה הישראלית. המסר המרכזי של הספר נשען על הטענה כי המעבר לשיטת בחירות אזוריות יגרום לשבטים השונים בחברה הישראלית לפעול יחד במרחב האזורי ולחבור זה לזה, גם במישור הלאומי, במטרה לקדם

אינטרסים משותפים.

אנו מקווים כי הספר יוביל לשיח ולתהודה ציבורית, יצור מעגלי השפעה על מקבלי ההחלטות במערכת הפוליטית, וכך יוביל לעידן חדש שאחד ממאפייניו המרכזיים הוא מעבר לבחירות אזוריות בישראל.

אנו חבים תודה עמוקה לעמיתינו במכון למחשבה ישראלית על תרומתם לכתיבת ספר זה, המיועד לציבור קוראים רחב, לעו"ד גונן אילן על כתיבת הצעת החוק לבחירות אזוריות ולד"ר הלל אייל על קריאת כתב היד המקורי של הספר.

פרק 1:

בחירות אזוריות כתנאי לחוסנה של החברה הישראלית

החברה הישראלית מחולקת למספר שבטים המייצגים תפיסות עולם קוטביות, ערכים סותרים ואורחות חיים שונים ולעיתים מנוגדים. אין בין שבטים אלו הסכמה על אידאולוגיה משותפת, או על ערכי יסוד, והמתח המובנה ביניהם מעורר חילוקי דעות ועימותים בתוך החברה הישראלית.

אין זו הפעם הראשונה בתולדות עם ישראל שהחברה הישראלית שסועה כל כך. גם לפני כשלושת אלפים שנים הביא שסע פנימי לפיצול ממשי: על פי המסורת המקראית, החלוקה של ישראל לשתי ממלכות התרחשה הלכה למעשה בשנת 930 לפנה"ס בקירוב, בימיו של רחבעם בן-שלמה המלך. גם אז התקיימו מחלוקות פוליטיות ערכיות, שבעיקרן היו כלכליות, לצד מתיחות גבוהה. כל אלו הובילו, בתורן, למרד של שבטי הצפון ולחלוקת הממלכה המאוחדת לשתי ממלכות יריבות: ממלכת ישראל, שנכבשה בשנת 720 לפנה"ס בידי אשור, וממלכת יהודה, שהתקיימה עוד יותר ממאה שנה עד שחרכה בידי הבבלים בשנת 586 לפנה"ס.

מבחינת הקיטוב בין חלקי העם, המציאות של היום משקפת מצב דומה לזה ששרר כאן לפני שלוש אלפים שנים. גם כיום, האנשים החיים במדינת ישראל נחלקים לשבטים אחדים. אלא ששבטים אלה מעורבבים זה בזה מבחינה גאוגרפית, כך שאין אפשרות מעשית לחלק את המדינה הקטנה שלנו לשתי מדינות נפרדות.¹

הסיבות לכך שבתחילת הדרך מדינת ישראל נהנתה מלכידות חברתית ומאוחד יותר התפרקה לשבטים, נטועות במבנה פוליטי שלא הצליח להתאים עצמו למציאות ושהפך למעשה את הגיוון החברתי לפילוג ולפירוד. לאחר שנת 2023, הנחשבת לקשה ביותר בהיסטוריה של מדינת ישראל – שבמהלכה התנהל מאבק יצרי סביב הפיכה משטרית שריסקה את הלכידות החברתית הפנימית, וקרו אירועי ה-7 באוקטובר שהביאו לתחושה עזה של איום חיצוני על עצם קיומה של המדינה – ניתן להבין כי האירועים החריגים המתוארים כאן הם בעצם הצטברות של זרמים רחבים ועמוקים שעלו אל מעל לפני השטח כמעט כמו לבה רותחת.

כדי להבין את הרקע לשבר המדינתי והחברתי של 2023 לעומקו, יש להגיע עד ל-29 בנובמבר 1947, המועד בו אישרה האספה הכללית של האו"ם את תוכנית החלוקה. התוכנית ההיסטורית הזו מוכרת לנו בעיקר לנוכח ההחלטה לחלק את הארץ בין שני עמים, הישראלי והפלסטיני, אבל היה בה גם פרק מהותי נשכח שהתווה מפת דרכים לבניין האומה. סעיף 10ב' בפרק קבע כי חודשיים לאחר נסיגת הצבא הבריטי יתקיימו בחירות כלליות לאספה המכוננת שתכתוב חוקה ותקבע סדרי שלטון, לרבות החלטה על שיטת הבחירות. בשל המלחמה ב-1948 הבחירות הללו התקיימו רק בינואר 1949, שבעה חודשים לאחר עזיבת הבריטים, וכעבור כשלושה שבועות נוספים, ב-16 בפברואר באותה השנה, האספה המכוננת פורקה בלי למלא את ייעודה.² וזהו החטא הקדמון של מדינת ישראל.

לפיכך, כל שרטוט של ההיסטוריה הישראלית חייב להביא בחשבון שמראשיתה פעלה המדינה ללא חוקה, ללא שיטת בחירות וצורת ממשל מוסכמת ורלוונטית וכן ללא מגילת זכויות. נוסף על כך, המדינה חולקה למאות רשויות מקומיות על פי שני קריטריונים בלבד – דמוגרפיה וזהות תרבותית – חלוקה שהביאה למעשה לפירוקה של ישראל לאיים אדמיניסטרטיביים קטנים שטיפחו זהות סקטוריאלית, אתנית ודתית, על חשבון הזהות המדינתית, הישראלית.

משעה שזהות המדינה הישראלית נעלמה בתהום הנשייה, זהויות מתחרות אחרות עלו במקומה. במהלך העשורים האחרונים הקימה ישראל אוטונומיות בלתי פורמליות המערערות על סמכות המדינה ומטילות ספק בזהותה: חרדים שמתייחסים למדינה כאל משאב לתקציבים בלבד; יהודים משיחיים שרואים במדינה אמצעי למען מטרה גדולה יותר לגאולה; וערביי ישראל שתופסים את המדינה כמבנה פורמלי בלבד שנכפה עליהם מלמעלה. ומול פיצול זה של המדינה לשבטים, עומדת קבוצה חילונית וליברלית שמגשימה את ייעודה כשומרת הסף של ההסדרים הזמניים בין דת למדינה ובין הזרועות השונות של מנגנון המדינה, שומרת הסף של סדר ישן שאינו מותאם למציאות המשתנה.

הטענה, כפי שהובעה בעבר על ידי אחד מכותבי ספר זה, היא: "מדינת ישראל עדיין לא קמה. ב-48' התארס דור המייסדים עם רעיון המדינה, אך עם התחוויר תוצאות המלחמה, לא שש להתח תן אית ו. השינוי הדמוגרפי, שהוס יף ליישוב חמישית של מיעוט ערבי ורוב מסתמן של עולים מארצות האסלאם, איים על אופייה התרבותי ודחה בזמן את הרעיונות לכתיבת חוקה. המעבר מיישוב למדינה, מ"מצב טבעי" ל"ממשל מדיני", לא לוה כפי שניתן היה לצפות באמנה חברתית, בחוקה, בהסכמה להתאגד יחד תחת קווי מתאר המקובלים על כולם. במקום ראיית העצמאות הפוליטית היהודית כשלילת הגולה – כפי שהגישו בחזונום אבות הציונות – מייסדי המדינה העתיקו את הדפוסים הפוליטיים הגלובליים, של הדרה על בסיס אתני, לממדים מדינתיים. במקום אחר, באותו המאמר למוסף 'הארץ', נכתב כי "חוסר הנכונות להתאים את המדינה לאוכלוסייה המשתנה ולשטח

החדש מאז 49', הוא הדבר היסודי ביותר שמערער את היציבות בארץ. ביסודו של המשבר ההיסטורי שאנו כלואים בו זה שלושה עשורים, עומדת 'אם כל הבעיות': אי-ההסכמה על כללי המשחק. ציבורים שלמים מודיעים שלא הסכימו מעולם, ולא יסכימו לעולם, לסדר פוליטי וחברתי שהופך את המדינה ללא-שלהם. הערבים לא מסכימים להגדרה הלאומית של המדינה; המזרחים לא מסכימים לחלוקת העבודה ולחלוקת הרכוש; החרדים לא מסכימים לעקרונות המטפיזיים הגאוליים שמונחים ביסוד הקמתה של המדינה; והמתנחלים לא מסכימים לדמוקרטיה לכולם. אף אחד לא נותן אמון באחר.³

מי שהעלה לתודעה הציבורית את ממד הפיצול החברתי ונשען על פרספקטיבה היסטורית זו, היה הנשיא ראובן ריבלין ב'נאום השבטים' המפורסם שלו ביוני 2015. ריבלין טען שעלינו להכיר בכך שאיננו בנויים מקשה אחת, אלא מארבעה שבטים – חילוני, דתי-לאומי, חרדי וערבי – שאף אחד מהם אינו מסוגל לשלוט ביתר השבטים לבדו, ולכן עלינו ללמוד לחיות יחדיו. הפעילות שהחלה בעקבות הנאום של ריבלין, ולאור חזונו, עסקה בעיקר בהקמת קבוצות מעורבות וחשיפת גופים שונים לגיוון הקיים בחברה הישראלית. אך נדמה כי התרופה, שאותה פעילות ניסתה לתת, לא התאימה למחלה.

שבט הוא קבוצה סגורה ומגובשת המתבססת על מוצא אתני משותף, ועל מסורת חזקה המבדילה בין מי שבתוך השבט למי שמחוץ לו, ומקשה על דרכי הכניסה לשבט והיציאה ממנו.⁴ אנחנו עדיין מחולקים לשבטים, גם על פי המבנה הפוליטי הקיים, כאשר לכל שבט יש מפלגה משלו: מפלגה לחרדים-אשכנזים, מפלגה לחילונים-אשכנזים, מפלגה לחרדים-מזרחיים, מפלגה למסורתיים-מזרחיים, מפלגה לערבים, מפלגה למתנחלים ואפילו מפלגה לעולים חדשים, אף על פי שרובם חיים בישראל כבר מעל ל-20 שנים.

הבעיה עם תרבות שלטונית של חברה שבטית היא חוסר האמון בין האזרחים למדינה המעמיק את השסעים בין השבטים השונים, כך שכל משבר הופך לכאוס שיש בו משום איום ממשי על המשך קיומה של ישראל כמדינה ריבונית ודמוקרטית.

בספרו 'תאוריה של צדק', שרבים רואים בו את החיבור החשוב ביותר בפילוסופיה פוליטית שנכתב במאה ה-20, ניסה הפילוסוף הפוליטי ג'ון רולס למצוא נוסחה המאפשרת חיים משותפים על רקע מחלוקות עמוקות ועקרוניות בין קבוצות, המקיימות ביניהן קשר או זיקה כלשהי תחת מסגרת ריבונית אחת (קרי המדינה).⁵ רולס טען כי המחלוקות החברתיות ניתנות לפתרון כפוף לקבלת שני עקרונות-על בלתי ניתנים לערעור: הראשון, עקרון החירות: זכות יסוד פוליטית, שווה לכל פרט, שיש בה משום בסיס למימוש הטוב של היחיד ולתפיסת הצדק החברתי; השני, עקרון החלוקה הצודקת של טובין כלכליים-חברתיים – חירות וכבוד האדם; חלוקה של עמדות כוח ואחריות; רווחה; תנאים חברתיים לכבוד עצמי – הזכות לשוויון הזדמנויות הוגן.

בימי המחאה נגד המהפכה המשפטית ידעה ישראל פגיעה קשה בשני העקרונות האלה.

החירות הפוליטית נפגעה בעקבות המדיניות של הממשלה להקשות על חופש ההפגנה, מאז כהונת השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר; ואילו עקרון החלוקה הצודקת של טובין כלכליים-חברתיים הופר עם החלטת ראש הממשלה בנימין נתניהו להעביר כסדרם "כספים קואליציוניים" למגזר הדתי-לאומי ולחרדים, ובמקביל לבצע קיצוץ רוחבי בתקציב, על רקע המלחמה המתמשכת בעזה ובצפון בשנים 2023-2024 שהביאה לפינוי האזרחים מיישובים הסמוכים לגבולות הלחימה ולהוצאות גבוהות, בין היתר.

לאורך כהונתו של בנימין נתניהו כראש ממשלה הפכה ישראל למדינה חלשה יותר מבחינת החוסן החברתי הפנימי שלה. תחת הנהגתו רוסקה הזהות הישראלית המשותפת, נפרמו חוטי הסולידריות, ואדם לאדם, או נכון יותר שבט לשבט, זאב.

הנה כי כן, ישראל מפוצלת לכמה שבטים, ואין די בנוסחה הקונצנזואלית של רולס כדי להחיות את רעיון האומה הישראלית המאוחדת. לכן, עלינו לחתור לכינון מסגרת מדינתית וזהותית חדשה שמסוגלת להכיל את כולם, שיש בכוחה לייתר בעיות קיימות, ושיכולה לשמש כמנגנון יעיל להתמודדות עם ריבוי התרבויות בחברה הישראלית. את זאת נוכל להשיג, בין השאר, באמצעות מעבר לשיטת בחירות אזוריות, כינון חוקה ויישום רפורמות מבניות שיפוררו את הייצוג הפוליטי השבטי, וייצרו חלוקה פוליטית חדשה בהתאם לאינטרסים מקומיים משותפים.

המצוי והרצוי – התפכחות מאשליית השיטה הקיימת

השאלה מהי שיטת הבחירות הרצויה לישראל העסיקה רבים מהפוליטיקאים ומאנשי האקדמיה, לאורך השנים. אין-ספור ספרים ומאמרים נכתבו, כנסים ודיונים נערכו, עצרות והפגנות התקיימו. המניעים לחשיפתם היו כפולים וסותרים: חלקם הניחו ששינוי שיטת הבחירות ישרת את המחנה הפוליטי שהם עצמם נמנים על שורותיו ויגביר את הסיכוי שלהם או של נציגיהם לאחוז בהגה השלטון. אחרים נקטו בקו ענייני וסברו שהנהגת שיטת בחירות חדשה, אישית או אזורית, תביא לחיזוק היציבות הפוליטית בישראל.

ואולם ההשפעות של שינוי השיטה לבחירות אזוריות הן גורפות יותר משאלת היציבות הפוליטית. יותר מהכול, זהו שינוי מבני שמייצר מדינה חדשה. המחשבה כי משמעות השינויים המבניים היא טכנית בלבד, כלומר מובילה לייעול מנגנון פעולה מסוים, אינה בהכרח נכונה. פילוסופים שונים במאה העשרים, כמו תומס קון, הראו כי שינויים מסוג זה מולידים פרקטיקות חדשות המייצרות ערכים חדשים.⁶

איננו יכולים, למשל, לראות את עליית הקפיטליזם כפעולה מחושבת מראש. הקפיטליזם לא צמח מפני שהיו פילוסופים שהניחו שזו שיטה כלכלית טובה יותר. למעשה, ההתייחסויות הראשונות לשיטה הכלכלית הזו התרחשו רק לאחר התהוות הקפיטליזם.

אולם, אם נלך בעקבות ההסברים של ההיסטוריון הכלכלי רוברט ברנר נגלה כי הפאודליזם האנגלי התאפיין ביחידות כלכליות עצמאיות שפועלות לקיום עצמי, ובלורדים שסחטו את עודפי הייצור של האיכרים. מעת לעת טולטלה המערכת בשל המאבקים סביב עודפי הייצור, בעיקר בשל תנודות דמוגרפיות. מאבקים אלה התישו את המערכת כולה עד כדי כך שבעלי האדמות, הלורדים, פנו אל המלך והביעו נכונות לוותר על עודפים אלה, בתמורה לכך שהאיכרים ישלמו מס רכוש על הקרקע. המלך מצידו הוציא צו המקנה זכויות ירושה לאיכרים על הקרקעות, ובמקביל מחייב את האיכרים לשלם מס. מכאן נולד הרכוש הפרטי, ואיכרים שרצו לשרוד היו חייבים להתמחות בסוג מסוים אחד של ייצור, לחלק את העבודה מחדש, להתייעל ולהביא את מרכולתם לשוק – הזירה הקפיטליסטית הראשונה שלהם. מכאן, מתוך השינוי ביחסי הרכוש, התפתחו ערים, עלה המסחר ונולד הקפיטליזם.²

באותו אופן ניתן לראות בשינוי שיטת הבחירות לא רק שינוי טכני אלא ארגון מחדש של המרחב הפוליטי. סדר חדש המתבטא ביצירת פרקטיקות פוליטיות שלא היו קיימות קודם לכן, בצמיחה של אליטות מקומיות מגוונות, בהטמעה של ערכים המשקפים את התרבות הלאומית ובתודעה אזרחית חדשה.

השיטה היחסית הנוכחית מבוססת על זהויות מטפיזיות שעוסקות בקבוצות ובסמלים מתחרים: יהודים וערבים, חילונים ודתיים, אשכנזים ומזרחים, אבל לא בצרכים הקיומיים, הממשיים, והיום-יומיים של כלל האזרחים, מה שמבדיל ביניהם ולעתים אפילו מפריד אותם מאחרים. יוצא אפוא ששיטת הבחירות היחסית מתגמלת את הבידול הפוליטי ומעודדת את פירוק החברה הישראלית. בבחירות אזוריות, לעומת זאת, הנציג הנבחר מחויב לתושביו. הוא מכיר אותם מקרוב, יודע מהם צורכיהם, ומוטלת עליו החובה לעבוד למענם ולא להיכנע לתכתיבים של פוליטיקאים ציניים המשרתים קבוצות אינטרס ולחץ צרות וקיצוניות. אם לא יעשה כן, סיכוייו להיבחר מחדש נמוכים עד לא קיימים.

תחת שיטת בחירות אזורית, ההטרונגניות הדמוגרפית במחוזות מסוימים תוליד שיח פוליטי מתון יותר, משום שהנציג הנבחר יהיה מחויב יותר לאינטרס אזורי חוצה קהילות. לכאורה, ניתן יהיה לטעון כי מועמד לבחירה במחוז שמורכב מ־70 אחוז דתיים ו־30 אחוז חילוניים יעדיף לבחור בשיח זהותי-דתי מפלג, כדי לקבל את תמיכת רוב התושבים, הדתיים כמובן. ואולם המועמד הנבחר יהיה חלק ממבנה פוליטי דו־מפלגתי, או לכל היותר תלת־מפלגתי, המעודד צמיחה של מפלגות גדולות כלל ישראליות ולא סקטוריאליות.

וכך, באמצעות שינוי השיטה לבחירות אזוריות, רשימות אתניות־שבטיות ייעלמו מהמפה הפוליטית לטובת רשימות מעורבות. רשימה אתנית על טהרת החרדים האשכנזיים או החרדים המזרחיים או הערבים, תתקשה מאוד לנצח אפילו באזור בחירה אחד, ובהדרגה תאבד אחיזה ותתפוגג לטובת רשימות ארציות, שיצליחו להציב באזורי הבחירה השונים, מועמדים משכטים שונים.

בתוך כך, השיח על שיטת הבחירות האזוריות, שהחל להתקיים זמן קצר לאחר הקמת המדינה, דווקא דעך בשנים האחרונות. ואולם על רקע חוסר היציבות הפוליטית, שתוצאותיו היו קיומן של חמש מערכות בחירות בתוך שלוש שנים (2019–2022), מתחזקת ההבנה הציבורית כי שיטת הבחירות היחסית הנהוגה בישראל היא שיטה רעה, שדינה להסתיים או לכל הפחות לעבור רוויזיה משמעותית.

לתפיסתנו, המעבר לשיטת בחירות אזוריות-רוביות הכרחי לחברות שסועות על רקע אתני, דתי ותרבותי, כמו ישראל. המאפיין המרכזי של שיטה זו הוא של כל אזור יש נציג נבחר אחד. כלומר בכל אזור או מחוז ייבחר מועמד אחד שיזכה במספר הקולות הגבוה ביותר. במילים אחרות, הזוכה ברוב היחסי יהיה המנצח שלוקח הכול, בעוד המפסידים יוותרו ללא כל ייצוג. בתוך כך, וכדי לא להשאיר תושבים המשתייכים לקבוצה או לעיר מסוימת ללא ייצוג, חשוב למנוע הטיה בקביעת מחוזות הבחירה על ידי שינוי גבולותיהם (המכונה בלעז Gerrymandering), מתוך כוונה להוביל לתוצאות המועדפות על השלטון. המודל המוצג כאן (פרק 5) מציע חלוקה למחוזות בצורה הוגנת ונכונה. הדרך לעשות זאת היא באמצעות צמצום הפער במספר התושבים בין אזורי הבחירה, מה שמאפשר השפעה שווה, פחות או יותר, לכל אזור. המודל אינו סטטי, כלומר החלוקה הגאוגרפית עשויה להשתנות במרוצת השנים אם חלוצות תמורות דמוגרפיות בין בחירות במחוזות מסוימים. למשל, אכלוס באזור חדש בעקבות גלי עלייה, או עזיבה של עיר או יישוב הסמוכים לגבול בזמן מציאות ביטחונית קשה.

יתרונות שיטת הבחירות האזורית

בחירות אזוריות מבוססות על חלוקה גאוגרפית של המדינה למחוזות או לאזורים לצורכי בחירות. הבוחרים מצביעים בקלפי באזור הבחירה שלהם, ובסיומו של יום הבחירות נספרים קולות המצביעים בכל אזור. נציגי בית המחוקקים (הפרלמנט) מתמודדים על תמיכת הבוחרים באזורי הבחירה, והזוכים מביניהם במספר הקולות הנדרש לניצחון – מספר התלוי באופייה של השיטה האזורית במדינה – ייבחרו לייצג את מחוזות הבחירה השונים בבית הנבחרים.

ניתן להוסיף רובד מבני לשיטה המתוישב עם תפיסת 'הטוב המשותף' הרפובליקנית, באמצעות הקמת בית עליון, מעין סנאט, המייצג את רצון הכלל לצד קידום האינטרסים האזוריים. ברוב המדינות הפדרליות, שבהן ניתן למצוא ממד מובהק של רובד שלטוני אזורי ומסורת של בחירות אזוריות, יש בבחירות לשני בתי נבחרים יסוד חזק (ולעתים אף בלעדי) של אזוריות.⁸

לדעתנו, הבית העליון לא צריך להיבחר בשיטה היחסית, נהפוך הוא, עליו להיבחר באופן

גאוגרפי ולא דמוגרפי. כלומר חלוקה של ישראל ל-30 או ל-60 מחוזות שווים בשטחם, כאשר כל אחד מהם ייוצג על ידי נבחר אחד. על פי המתווה הזה, אזור הנגב יזכה לייצוג של כ-60 אחוז מהנציגים, בהתאמה לחלקו בשטח מדינת ישראל. כך גם נוכל לקבל מדינה מאוזנת לא רק מבחינה דמוגרפית, אלא גם מבחינה גאוגרפית.

השיטה האזורית נחוצה למבנה המשטר בישראל בשל אופייה הרב־אתני ודתי של החברה הישראלית, שהקיטוב הגואה בה הוא במידה רבה תוצאה של שיטת הבחירות הנוכחית. בשורות הבאות נעמוד על יתרונותיו הבולטים של מודל הבחירה האזורי.

חיבור ישיר בין הבוחר לנבחר

שיטת הבחירות האזורית מעודדת יצירת רצף פוליטי בין השטח, הבוחרים והנבחרים, לתהליך קבלת ההחלטות, ומצמצמת מתוך כך את הפער בין הפוליטיקה לבין האזרחים, שכל שהוא גדול, כך גם מתגבר חוסר האמון האזרחי במוסדות הפוליטיים, וכך גם נולדות תאוריות קונספירציה למיניהן. בשיטת בחירות אזורית ניתן לראות את הנבחרים כשרגליהם נטועות ב"חיים עצמם" של בוחריהם, וראשם נמצא בעניינים הלאומיים. סנכרון זה, בין האינטרס המקומי לאינטרס הלאומי, מבטיח כי המדיניות הלאומית תעוצב על ידי כל חלקי המדינה, מצד אחד, ותאפשר לכל אחד ממרכיבי גוף האזרחים להביע את ייחודו המקומי, התרבותי והפוליטי, מצד שני. בשיטת בחירות אזורית, ישראל לא תצטרך להגדיר את זהותה באמצעות תאוריות של "כור היתוך" המבטלות את ייחודם של הפרטים, ולא באמצעות "רב־תרבותיות" המטשטשת את המשותף. במקום זאת, בשיטה האזורית ניתן יהיה להגדיר את זהותה של המדינה כמצרף של נציגויות אזוריות, כפאזל גדול שכל אחד מאזורי הבחירה, על ייחודיותו, הוא חלק מזהותה של ישראל.

מועמדים השואפים להיבחר יצטרכו לשכנע את תושבי המחוז שלהם כי הם מחויבים לקדם את האינטרסים של הבוחרים המקומיים. לבוחרים תעמוד האפשרות למדוד ולבקר את תפקודו של הנציג, לבחון עד כמה, אם בכלל, הוא עומד בהבטחותיו מלפני הבחירות, להפעיל עליו לחץ ולהחליט אם להטיל עליו סנקציה, כלומר לבחור או לא לבחור בו בבחירות הבאות.

הנציג הנבחר במחוז מסוים יהיה פחות מושפע משיקולים פוליטיים ולחצים של קבוצות אינטרס, שבינן ובין האינטרסים של רוב תושבי המחוז יש פער גדול. נציג ציבור זה מכיר טוב יותר את הצרכים של תושביו מעמיתו לרשימה שמתגורר בעיר אחרת ונבחר לכנסת בשיטה היחסית, רק בשל קרבתו למנהיג המפלגה או בעקבות רקיחת דילים פוליטיים.

הוויסות הזה של הלחץ בין המבנה הפוליטי לאינטרסים הפוליטיים מתנהל מדי יום ביומו בשיטה האזורית, ולא קיים כלל בשיטה היחסית.

אחריותיות

מאפיין בולט של שיטת הבחירות האזורית הוא יצירת קשר ותלות בין נבחר לבוחריו מתוקף בחירתו האישית והקרבה האידאולוגית שלו אליהם. על המועמד לבחירות, שמעוניין לזכות באמון בוחריו, מוטלת החובה להיפגש עימם, להבין מהם המצוקות, הצרכים והתביעות שלהם ממנו. עליו להכיר אותם, להתוות בפניהם דרך ולהציע פתרונות לבעיותיהם. ההיכרות ביניהם היא ישירה ובלתי אמצעית, ולא מתווכת על ידי עסקני מפלגות או מנגנונים ומוסדות, כלי תקשורת או יחסי ציבור.

האחריותיות יוצרת הלימה בין האינטרסים והבחירות של האזרחים ובין מבנה פוליטי חזק ויציב. כלומר המבנה הפוליטי פועל למען מטרה רחבה ומשותפת ומשקף את השאיפות והרצונות של האזרחים, ובוודאי לא משרת אינטרסים של קבוצות כוח או קבוצות לחץ קיצוניות.

טיפול מנהיגות ראוי

כדי לקבל את אמון הבוחרים באזור מסוים, על המועמד או המועמדת להפגין מאפיינים כמו יושרה, ענווה, סתגלנות, מעורבות, גמישות, כריזמה, וכישורי מנהיגות כמו מיומנויות חברתיות ותקשורתיות, יכולת קבלת החלטות והצגת חזון. הם אינם יכולים להסתתר מאחורי רשימת מועמדים שנתמכת על ידי ראש המפלגה, ולהפגין את קירבתם אליו כתנאי להיבחרותם לכנסת. מטבעה, שיטת הבחירות האזורית מטפחת נבחר ציבור המתאפיינים בכישורים יותר מאשר בקשרים, במהות ולא בנראות, במנהיגות ולא ברפיסות.

פוליטיקה אמיתית

במסגרת השיטה האזורית, נבחרים עוסקים בפוליטיקה אמיתית, כלומר בפוליטיקה של אינטרסים המוטה לכיוון של פתרון בעיות אזרחיות. בדומה לתפיסה הדמוקרטית של רוברט דאל, ממדעני המדינה החשובים במאה ה-20, אנו סבורים כי תנאי הכרחי לקיומה של דמוקרטיה פלורליסטית, 'פוליארכיה' כהגדרתו, הוא מקח בין קבוצות אינטרס על נושאים ציבוריים שונים במערכת הפוליטית.⁹ רוצים לומר: העיסוק הפוליטי הוא תוצר של יחסי גומלין בין קבוצות שמשמרים את שיווי המשקל של הפוליטיקה.

בעיות כלכליות, חברתיות, תחבורתיות וסביבתיות יתפסו מקום גדול יותר בפעילות הפוליטית, במסגרת השיטה האזורית. לא שאלות מטפיזיות שמתייחסות לזהויות, אלא פעילות ציבורית יום-יומית המתמקדת בחיים עצמם.

לתפיסתנו, רעיון הרב-תרבותיות – שם קוד לפוליטיקת הזהויות – מסוכן לחוסן החברה הישראלית המתפוררת וללכידותה. התפיסה הרב-תרבותית אפשרית, ואפילו רצויה, במציאות שבה כל הקבוצות בחברה מקבלות את כללי המשחק הדמוקרטיים. אך בישראל יש ריבוי תרבויות במקרה הטוב, וערב רב של תרבויות העוינות זו את זו במקרה הרע, ולא רב-תרבותיות מכילה ופלורליסטית.¹⁰

לכן, חשוב לעודד פלורליזם תרבותי ודת, כל עוד הוא מוגבל לסֵפֶרֶה הפרטית, ובה בעת להתנגד לפוליטיקה של זהויות המגייסת את הפרטיקולריות האתנית או העדתית כאמת מידה להשתתפות פעילה ומחאה בזירה הציבורית. הזהות הישראלית צריכה להיות מבוססת על צרכים וערכים ולא על משתנים כמו מוצא אתני וקשרי דם, משתנים הבונים חומות של התבדלות וגורמים לסגירות ביחס ל"אחר". כיוון שכך, אין זה נכון לראות בזהות ישראלית דמוקרטית הפונה לכלל חלק מאותה פוליטיקה של זהויות, שממלאת תפקיד כה מרכזי בפירוקה של החברה הישראלית.

מתינות פוליטית

בבחירות אזוריות מתנהל מאבק על קולותיהם של ה"לא מפלגתיים", כלומר בוחרים שאינם נאמנים למפלגה מסוימת. לרוב, מדובר באזרחים מתונים שהשקפת עולמם המלאה נעה בין מספר מפלגות המצויות במרכז הספקטרום הפוליטי. כדי לרכוש את אמון הבוחרים הללו, מועמדים המתמודדים באזור מסוים לא יוכלו לנקוט בקו אידאולוגי קיצוני, אלא דווקא יחתרו לפשרה כדי להרחיב את בסיס התמיכה הציבורית בהם. דוגמה לכך היא מועמד יהודי במחוז בחירה מעורב שרבים מבוחריו הם ערבים. מועמד זה יזכה ממילא במרבית הקולות של המצביעים היהודים, ואולם כדי לקבל את קולות התושבים הערבים, יהיה עליו לנקוט בעמדה מכלילה ולא מדירה, מקרבת ולא מרחיקה, אוהדת ולא מנוכרת כלפיהם. העיקרון הזה, של ריכוך הניגודיות הפוליטית, מתייחס גם למחלוקות אזוריות בנושאי כלכלה, חברה, חינוך, דת ומדינה ועוד.

אזוריות לצד לאומיות

ניתן להניח כי הנציג של כל מחוז ידאג לאינטרסים המקומיים, ואולם תהא זו איוולת לחשוב שפוליטיקאי שנבחר לפרלמנט הלאומי יתייחס אך ורק לצרכים של התושבים באזור הבחירה שלו. המשמעות של שיטת הבחירות האזורית היא שאנחנו לוקחים את הסיפור הישראלי העכשווי, שמורכב מרסיסי רעיונות וזהויות, והופכים אותו לפסיפס שנוצר מחלקים קטנים המחוברים זה לזה. באופן הזה, כל נציג אזורי משקף חלק מהזהות הישראלית הכללית, והחיבור שלו לנציגים אחרים מבטא את אבני הפסיפס הישראלי. שכן, אם נוציא אבן אחת ונבודד אותה מהאבנים האחרות, לא תהיה עוד יצירה רציפה, ובהשאלה לענייננו לא נוכל ליצור סיפור ישראלי משותף.

הדרך למנוע את פירוק המדינה לאזורים שונים היא להתייחס להרכב הדמוגרפי של כל החלקים הגאוגרפיים בשטחה. אחת הדרכים לעשות זאת היא לייצר זהות לאומית ישראלית, ניטרלית מבחינה דתית. מדינה המנותקת מדתה לא תוכל להיות אמצעי לגאולה דתית או כלי לאכיפת אמונות דתיות על אזרחיה. אבל אזורים המתאפיינים בקהילות דתיות –

יהודיות, מוסלמיות או נוצריות – יוכלו להקים מועצות דתיות ולממן מרצון, בלי לכפות מיסים על התושבים, את שירותי הדת ואת הפעילות המסורתית או ההלכתית שהם חפצים בה. בדרך זו, המדינה תהיה פחות ריכוזית ותאציל סמכויות בתחומים נוספים כמו חינוך, תחבורה ותעסוקה לקהילות במחוזות השונים – חלוקה המאפיינת מדיניות אוניטריות, בעלות כוח פוליטי מבוזר ביחס לישראל, ופדרציות "רכות" כמו גרמניה.

נוסף על כך, על פי השיטה האזורית-רובית, אנו יוצרים משטר של שתיים או שלוש מפלגות גדולות, שנקודת מבטן לא רק אזורית אלא גם לאומית. המפלגות הללו לא ישרתו מגזר אחד או יקדמו זהות מסוימת. הן יתמודדו עם הצרכים של התושבים במחוזות השונים, תוך התנגדות לחתירה אל משחק סכום אפס שבו האינטרס האזורי בא על חשבון האינטרס הכללי. התפיסה תהיה הפוכה: טיפול, למשל, בתשתית לקויה של אזור בדרום יהיה בראש ובראשונה אינטרס לאומי מבחינה כלכלית, ואמצעי ליצירת לגיטימציה ואמון בין המדינה לתושבים המקומיים.

שינוי בשיטת הבחירות ומעבר לבחירות אזוריות מחייבים שינויים בצורת המשטר, בעיקר לגבי השאלות: איך נבחר ראש ממשלה וכיצד מוקמת ממשלה. כך למשל, במסגרת שיטת בחירות אזורית-רובית, אם מפלגה רוצה להתמודד, עליה להציב מועמדים לבחירות בכל המחוזות, תנאי שרק מפלגות גדולות עם קהל בוחרים פוטנציאלי רחב ומגוון יוכלו לעמוד בו. העיקרון הזה יאלץ את הנציג האזורי של מפלגה מסוימת לא לייצג רק את המחוז שלו, אלא גם לנקוט עמדות ויוזמות בסוגיות ביטחוניות, כלכליות וחברתיות רחבות יותר. כמו כן, נציג אזורי ששואף להיבחר, צריך להצהיר מראש על תמיכתו במועמד מפלגתו לתפקיד ראש הממשלה ולפעול לבחירתו. המועמד לראשות ממשלה שמנצח ברוב המחוזות מייצג, מתוקף תפקידו, את האינטרסים הכלל ארציים. בדרך זאת ניתן יהיה לשלב בין האינטרסים האזוריים, שמגיעים מלמטה, מה-Grassroots, לאינטרסים הלאומיים שמונחים מלמעלה, מהפוליטיקה הארצית.

בפרק הבא נעמוד על המאפיינים של שיטות הבחירות האזוריות הנהוגות במדינות דמוקרטיות רבות. ננסה לענות על שאלות מרכזיות הנוגעות לחלוקה לאזורי בחירה במבט השוואתי ולהקיש מהן על מעבר לשיטת בחירות אזורית גם בישראל.

1 אלבוז, ש', (2023). יציאת חירום: משבטיות לפדרציה: הדרך לריפוי החברה הישראלית (עמ' 21-22). תל אביב: כנרת זמורה דביר.

2 על הסיבות לפירוקה ולהשתלשלות לוחות הזמנים והמאורעות שהביאו לכך, ראו פרק 4 בספר זה.

3 בן-זקן, א', (2014, 9 באפריל). להקים את מדינת ישראל. הארץ.

4 יציאת חירום, עמ' 164-165.

5 בספרו *A Theory of Justice* פיתח רולס נוסחה כללית להשגת יציבות דמוקרטית באמצעות הכלה של ערכי יסוד כמו חירות, עושר וכבוד עצמי. לתפיסתו, ערכים אלה משותפים לכל בני האדם, ללא קשר לתפיסת הטוב שלהם. אולם רולס דבק בנוסחה ליברלית-קונצנזואלית, לכאורה ניטרלית ורציונלית, של "טוב חברתי". הוא נמנע מעקרונות פעולה

המנחים מה הן הדרכים להשגת צדק זה. בהקשר זה מציינת הפילוסופית הביקורתית בוני הוניג כי רולס מדמיין תרבות פוליטית ללא קונפליקטים משמעותיים ותרבות אזרחית ללא התנגדות. ראו ביקורת זאת על חיבורו של רולס בספרה:

.Political theory and the displacement of politics

.Kuhn, T. (1962). **Structure of Scientific Revolution**. Chicago: University of Chicago press 6

Brenner, R. (1982). "The Agrarian Roots of European Capitalism", **Past & Present**, No. 97, pp. 16- 7
.113

8 אטמור נ', בנגסון י', דיסקין א' וחרבש ו' (2009). בחירות אזוריות בישראל. ירושלים: ון ליר.

.Dahl, R. A. (1998). On democracy. New Haven: Yale University Press 2

10 זהו גם הטעון המרכזי של ברוך קימרלינג (1998) במאמרו "הישראלים החדשים: ריבוי תרבויות ללא רב-תרבויות", אלפיים 16, עמ' 264-308.

פרק 2:

בחירות אזוריות במבט בין-לאומי

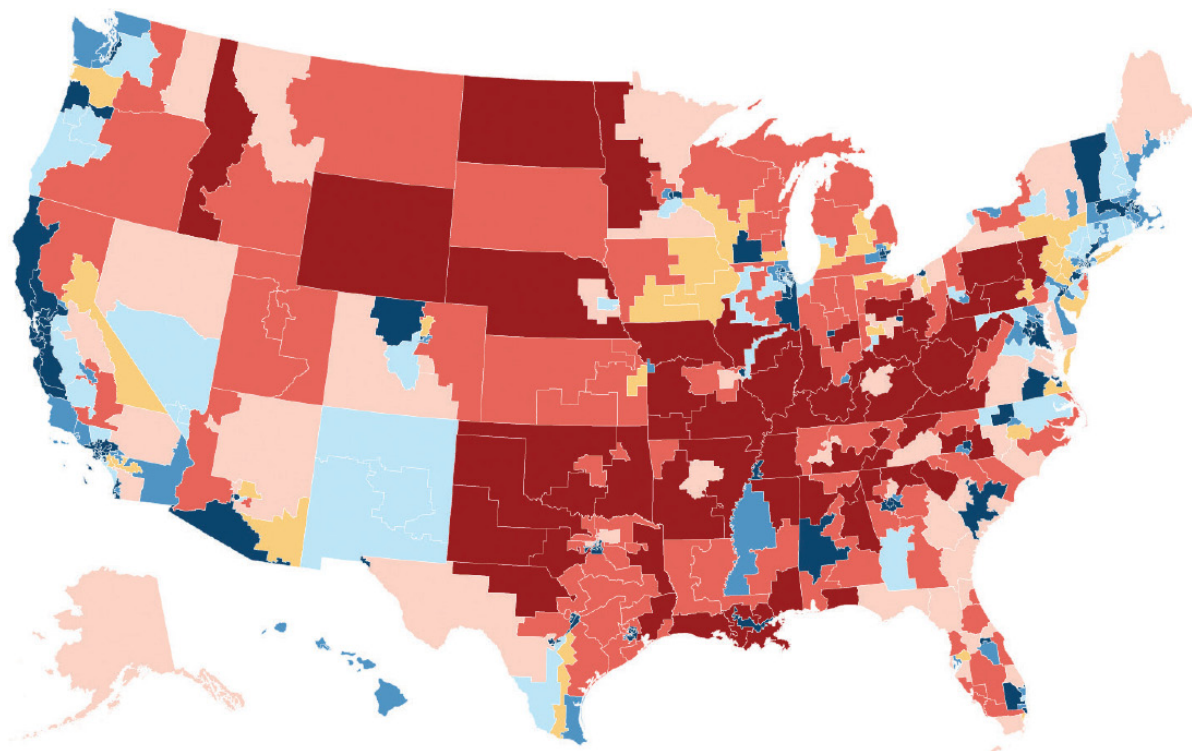
ההיסטוריה מלמדת כי המדינות המערביות באירופה הפנימו את תוצאות שיטת הבחירות היחסית-ארצית ברפובליקת ויימאר, שאפשרה את עלייתה של המפלגה הנאצית לשלטון בגרמניה. למעשה, מאז מלחמת העולם השנייה חדלו מדינות אלה לקיים בחירות בהתאם למודל יחסי המבוסס על הצבעה לרשימות מפלגתיות, ולא לנציגים באופן ישיר. מבין מדינות ה-OECD, פדרליות ואוניטריות כאחת, רק בישראל, הולנד וסלובקיה ממשיכות להתקיים בחירות יחסיות. הדמוקרטיה הוותיקות, לעומת זאת, מקפידות לקיים בחירות מעורבות, אזוריות-יחסיות או אזוריות-רוביות, על בסיס בחירה אישית ואזורית באופן מובהק.

המודל האזורי משתנה ממדינה למדינה, לרבות מספר הנציגים בפרלמנט מכל מחוז או אזור בחירה. כך למשל, במחוזות חד-נציגיים נבחר נציג אחד בלבד בכל מחוז, במחוזות רב-נציגיים נבחרים כמה נציגים בכל מחוז – לרוב, על פי מספר התושבים המתגוררים בו – ובשיטות מעורבות יש כמה סוגים של מחוזות בחירה, במשולב עם בחירות יחסיות וארציות.

הבחירות בארצות הברית

הבחירות לסנאט האמריקאי, הבית העליון של הקונגרס, מורכבות ממחוזות בחירה דו-נציגיים. כלומר לכל מדינה יש ייצוג של שני סנאטורים ללא קשר לגודלה הגאוגרפי והדמוגרפי (סך הכול 100 מושבים). יוצא אפוא כי מדינה כמו ויומינג זוכה לייצוג בסנאט השווה לזה של קליפורניה שמספר תושביה גדול פי יותר מ-70.

לעומת זאת, בבחירות האזוריות ל-435 חברי הקונגרס האמריקאי, בית הנבחרים התחתון, מכסת הייצוג נקבעת ביחס למספר התושבים בכל מדינה. כך למשל, אלסקה, מדינה דלילה יחסית מבחינת אוכלוסייה (מעל 730 אלף תושבים), זוכה לנציג אחד בלבד, וקליפורניה, המדינה המאוכלסת ביותר בארצות הברית (קרוב ל-40 מיליון תושבים), מיוצגת על ידי 52 חברי קונגרס.



ארה"ב – 435 מושבים לקונגרס

בשונה מהבחירות לשני בתי הנבחרים, שיטת הבחירות לנשיאות ארצות הברית מורכבת מגוף שמונה 538 חברים ומכונה בשם 'חבר אלקטורים'. מספר האלקטורים בכל מדינה שקול למספר הסנאטורים וחברי בית הנבחרים של הקונגרס בה.¹¹ אם נחזור לדוגמה של קליפורניה, מעוז המפלגה הדמוקרטית, הרי שמוקצים לה 54 אלקטורים (על פי מפתח השווה לשני סנאטורים ו-52 חברי בית נבחרים), המאשררים את תוצאות הבחירות של תושביה לשני הבתים באמצעות הצבעה למועמד הדמוקרטי לנשיאות.

העיקרון הרובי של "המנצח לוקח הכול" (winner takes all) עומד בלב שיטת הבחירות בארצות הברית. זאת אומרת, המועמד שזכה במספר הקולות הגבוה ביותר מבין המצביעים במדינה מסוימת, הוא זה ש"לוקח את כל הקופה".

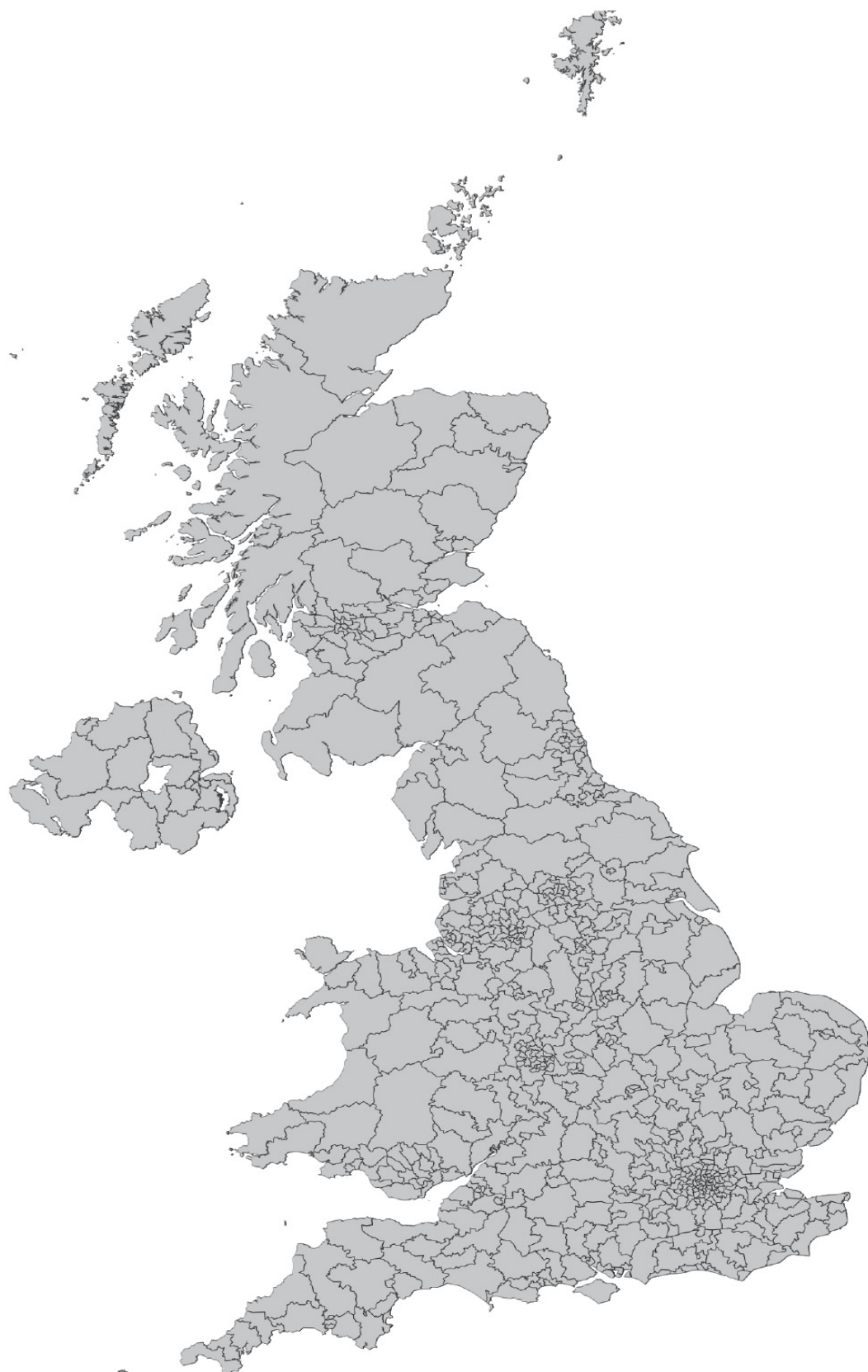
האיזון בין בחירה אזורית גאוגרפית שווה (בית עליון) ובין בחירה אזורית המושפעת ממספר התושבים בכל מדינה (בית תחתון), מחזק הן את הייצוגיות והן את היציבות, שכן חברי שני הבתים המיוצגים על ידי שתי מפלגות, הדמוקרטית והרפובליקנית,¹² מחויבים להסכים על אישורם של חוקים.

נכונה הטענה כי שיח הזהויות בארצות הברית מתקיים גם בתוך מחוזות הבחירה, ולעתים על חשבון העיסוק באינטרסים המקומיים. אך את הסיבות לכך אין לתלות בשיטת הבחירות, אלא בתופעת הפופוליזם הרווחת שם יותר מאשר במדינות דמוקרטיות אחרות, בעיקר

במרכז ובמערב אירופה, המקיימות בחירות אזוריות. החשד והעוינות כלפי המשטר הפדרלי התקיימו לאורך ההיסטוריה האמריקאית בשל תרבות פוליטית המקדשת את ערך הליברטריאניזם מצד אחד, ואת ההתנגדות לרעיון ברית המדינות, בעיקר בדרום, מצד שני. בחסות הרשתות החברתיות התרחשו במקביל מספר תופעות הרסניות שהעלו את מפלס הקיטוב והשנאה בתוך החברה האמריקנית: החוסן הממשלי נפגע, האמון הציבורי בדמוקרטיה נסדק, הריכוזיות של ההון גברה, הפופולריות של מנהיגים פוליטיים קיצוניים נסקה וכוח המשיכה הציבורי לתיאוריות קונספירציה עלה. מקרה הבוחן האמריקאי ייחודי מבחינה היסטורית ותרבותית, ואילולא שיטת הבחירות האזורית הנהוגה בארצות הברית, ניתן להניח כי מגמות ההקצנה בתוכה אף היו משתקפות באופן חמור יותר הן בקונגרס והן בסנאט.

בריטניה: המסורת האזורית־רובית נשמרת

על פי השיטה הבריטית האזורית־רובית, המדינה מחולקת ל־650 מחוזות בחירה לפרלמנט המיוצגים על ידי נבחר אחד בלבד לכל מחוז.¹³ המועמד שמקבל את מספר הקולות הגבוה ביותר הוא "המנצח שלוקח הכול". המודל הבריטי נותן עדיפות לנציגי שתי המפלגות הגדולות, הלייבור והשמרנים, מאחר שמפלגות קטנות, כמו הליברל דמוקרטים והירוקים, מתקשות להגיע למסה קריטית של בוחרים הנחוצה כל כך לניצחון, גם במחוז בחירה אחד. לאורך השנים הוטחה ביקורת נוקבת כלפי שיטת הבחירות הקיימת בממלכה המאוחדת, והועלו הצעות שונות להחליפה או לערוך בה רפורמה. המבקרים – בעיקר מהפוליטיקה, מהתקשורת ומהאקדמיה – טענו לאובדן קולות משמעותי במקרים שבהם מספר המצביעים הגבוה למפלגות מסוימות ברמה הארצית לא השתקף בייצוג שלהן בפרלמנט, משום שמועמדיהן הפסידו במחוזות בחירה רבים. כך לדוגמה, בבחירות שהתקיימו בבריטניה במאי 2005 זכתה המפלגה הליברלית ב־22 אחוז מקולות הבוחרים, אך קיבלה רק 9.6 אחוזים מהמושבים בפרלמנט.¹⁴



בריטניה – 650 מחוזות בחירה

למרות הביקורות וההצעות השונות לשינוי שיטת הבחירות הנהוגה בבריטניה מזה מאות שנים, במשאל עם שהתקיים ב־2011 נדחתה ההצעה להחליפה בשיטה אחרת ברוב גדול של 68 אחוז. הציבור הבריטי דחה את העיקרון שעמד בלב השיטה החלופית, לפיו מועמד יכול להיבחר לפרלמנט רק ברוב קולות (מעל 50 אחוז), ותחת זאת העדיף להיצמד לשיטה הקיימת, המקנה ניצחון למועמד שזכה במספר הקולות הגבוה ביותר במחוז, גם אם לא חצה את רף מחצית הקולות בו.

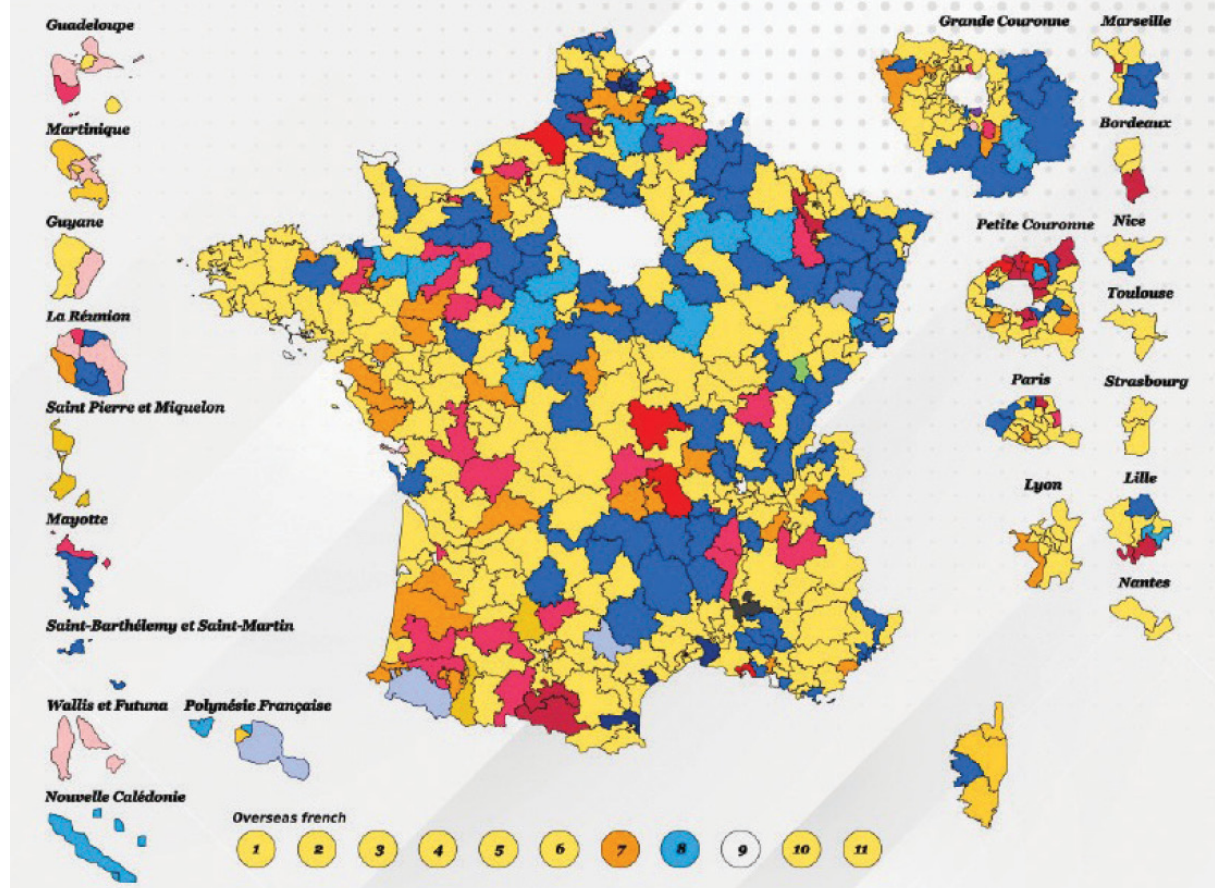
לא רק המסורת הבריטית הכריעה כאן את הכף, אלא גם ההבנה כי שינוי שיטת הבחירות עלול לפגוע בעקרון יציבות הממשלה הנבחרת וביכולתה למשול בקואליציה רבת מפלגות, שחלקן מייצגות מגזרים קטנים ואוחזות בכוח פוליטי לא מידתי, כפי שמלמד מקרה המבחן הישראלי.

צרפת: בחירות אזוריות־רוביות

גם בצרפת פיזור האוכלוסייה ל־577 מחוזות בחירה חד־נציגיים לבית התחתון של הפרלמנט, הוא די מאוזן מבחינה גאוגרפית. הבחירות לבית התחתון, המכונה גם 'האספה הלאומית', נערכות מדי חמש שנים, שבועות מספר לאחר הבחירות הישירות לנשיאות המדינה.

לפי שיטת הבחירות בצרפת, אם מועמד לבחירה באחד המחוזות אינו משיג מעל ל־50 אחוז מקולות המצביעים, המתמודדים המובילים יתחרו בסיבוב הצבעה שני שבסיומו ולאחר השגת רוב מוחלט, יהיה המנצח נציג המחוז בפרלמנט. האספה הלאומית יכולה לכבול את ידי הנשיא, לאלצו לשתף פעולה עם הרוב הקיים בפרלמנט ואף להצביע אי־אמון בו. אבל כל זמן שהנשיא והרוב באספה הלאומית היו מאותה מפלגה, או ממפלגות החברות באותה קואליציה, נשמרו כללי המשחק, לפיהם הנשיא קובע את מדיניות הממשלה תוך התחשבות בעמדות ראש הממשלה ושריו.

צרפת - 577 מחוזות בחירה

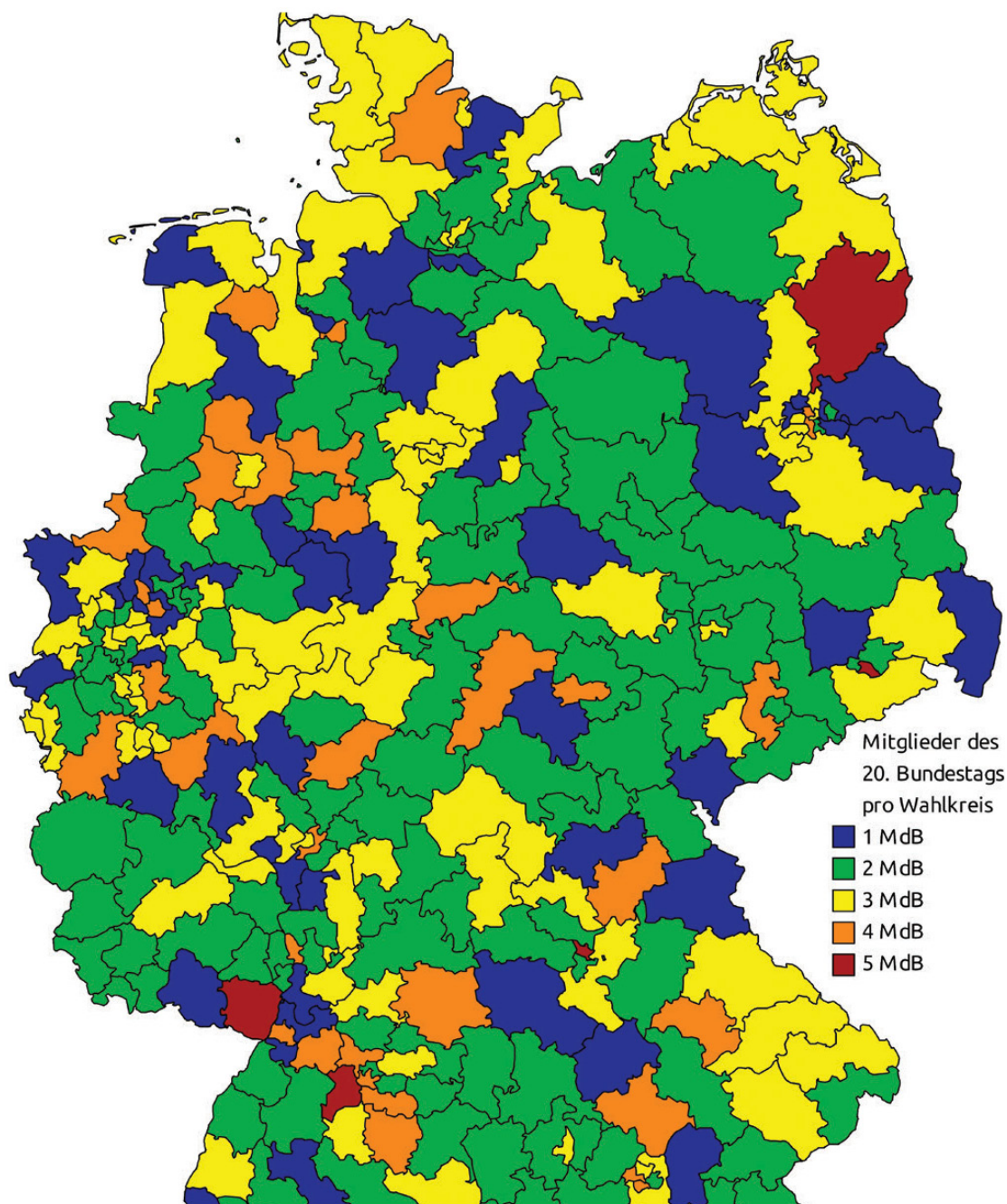


בניגוד לבחירות לאספה הלאומית, חברי הסנאט (הבית העליון) הצרפתי נבחרים מדי שש שנים באופן לא ישיר על ידי נבחרים ציבור מחוזיים. יש לציין כי הצעות חוק ממשלתיות, כמו גם הצעות חוק פרטיות, חייבות לקבל את אישורם של שני בתי הפרלמנט לפני הפיכתם לחוק באופן רשמי.

גרמניה: בחירות מעורבות, אזוריות-יחסיות

הרציונל למזג בין שיטת בחירות אזורית ובין שיטת בחירות כלל ארצית או יחסית עומד בבסיס שיטת הבחירות של מדינות דמוקרטיות אחרות. כך למשל, בשונה מארצות הברית, בריטניה וצרפת, שיטת הבחירות בגרמניה, לבית התחתון של הפרלמנט (הבורנסטאג), היא שיטה מעורבת אזורית-יחסית, שהתקבעה במדינה כחלק מהתהליך הדו-נאציפיקציה לאחר 1945. החלוקה בתוכה שונה, שכן פרט ל-299 מחוזות בחירה אזוריים חד-נציגיים, ישנם לכל הפחות 299 מושבים נוספים ממפלגות שונות שנבחרים באופן יחסי-ארצי. זאת אומרת, האזרחים הגרמנים, בעלי זכות הבחירה, מצביעים לכונדסטאג באמצעות שני פתקים: האחד

למועמד האזורי, והאחר לרשימה, קרי למפלגה, בניסיון לייצר איזון בין הייצוג המקומי ובין האינטרס הלאומי. אחוז החסימה הגבוה בגרמניה, שעומד על 5 אחוזים, מגביל ברוב המקרים את מספר המפלגות בפרלמנט ל-5 בלבד, בהן שתי הגדולות: הנוצרים-הדמוקרטים והסוציאל-דמוקרטים.



גרמניה – 299 מחוזות לבונדסטאג

על פי השיטה המעורבת הזאת, מועמד שזוכה ברוב במחוז הבחירה שלו ייכנס לפרלמנט, גם אם מיקומו במפלגה, שלא קיבלה מספיק קולות בהצבעה היחסית, הותיר אותו בחוץ. מנגד, מפלגה שעל פי תוצאות הבחירות היחסיות אמורה להכניס יותר מועמדים מאלה שזכו במחוזות, תוכל לכלול את כל מועמדיה לפרלמנט בהתאם להצבעה המפלגתית. כתוצאה מכך, מספר חברי הפרלמנט בגרמניה משתנה מבחירות לבחירות, כאשר המינימום הוא 598 נבחרים. כדי להיבחר, הקנצלר, שמכ הן גם כראש מפלגה, צריך לקבל את אמון הרוב בפרלמנט.

על אף שמרבית ההצעות לבחירות אזוריות בישראל אימצו את המודל הגרמני, יישומו בחברה הישראלית עלול לחזק את העיוותים הקיימים. החשש הוא שהנציגים שייבחרו במחוזות האזוריים ידברו בשם האינטרס המקומי, בשם בעיות היום-יום, בשם הכאן ועכשיו, ולעומתם, הנבחרים ברשימה הארצית ידברו בשם האינטרסים הלאומיים, הממלכתיים והביטחוניים הלאומיים. חלוקת העבודה הזאת, של השיח הפוליטי, תחזק את הטענה כי השדה הפוליטי הישראלי מחולק לשניים: להגמוניה ולמודרים מהכוח.

בחירות אזוריות – גם במדינות קטנות מישראל

פרט למספר הנציגים הנבחרים בכל מחוז, מאפיינים נוספים כמו גודל בית הנבחרים ומספר מחוזות הבחירה, משתנים ממדינה למדינה. במרבית המדינות הדמוקרטיות החברות ב-OECD מונהגת שיטה אזורית עם מחוזות בחירה רב-נציגיים. שתיים מהן, שווייץ ואוסטריה, הן מדינות פדרליות המזכירות את ישראל בגודל האוכלוסייה שלהן. כך לדוגמה, 200 נציגי הפרלמנט בשווייץ מיוצגים ב-26 קנטונים, כאשר מספר הנציגים בכל קנטון מושפע מגודל האוכלוסייה בו. באופן דומה, בית הנבחרים האוסטרי מורכב מ-183 נציגים מ-9 מדינות הפדרציה, הנבחרים ב-39 מחוזות בגדלים שונים. בשוודיה, לעומת זאת, החלוקה קצת שונה: 310 מתוך 349 חברי הריקסדאג, הפרלמנט השוודי, נבחרים ישירות ב-29 מחוזות בחירה שונים. 39 המושבים הנותרים נקבעים על פי סך כל הקולות ברחבי המדינה, בניסיון לתקן עיוותים לא מידתיים בהצבעות במחוזות הבחירה.

מעניין לראות כי מספר חברי הפרלמנט בישראל (120 חברי כנסת) נמוך משמעותית ממדינות אחרות, על אף שגודל אוכלוסייתה (קרוב ל-10 מיליון, נכון לתחילת 2024) כמעט כפול משלהן. הפרלמנט הדני, לדוגמה, מונה 179 חברים במדינה עם כ-5.9 מיליון תושבים; בפינלנד ניתן למצוא 200 חברי פרלמנט לכ-5.5 מיליון תושבים; בנורווגיה יש 169 מחוקקים ביחס ל-5.4 מיליון תושבים; ובצ'כיה מכהנים 281 נציגים בשני בתים נבחרים (סנאט ובית תחתון) המייצגים כ-10.5 מיליון אזרחים. ראוי לציין שבשיטת הבחירות האזורית ככל שהיחס בין גודל האוכלוסייה למספר הנציגים בפרלמנט קטן יותר, כך גם הקשר בין בוחרים לנבחרים הופך לקרוב ומחייב יותר.

החלוקה לאזורי בחירה הטבועה בשיטה האזורית נפוצה גם במדינות קטנות במיוחד.

בלוקסמבורג, ששטחה 2,586 קמ"ר ואוכלוסייתה מונה כ-700 אלף נפש, יש חלוקה ל-4 מחוזות בחירה רב-נציגיים עם 7-23 מועמדים בכל מחוז, המתמודדים על 60 מושבים בפרלמנט. דוגמה נוספת למדינה קטנה, אף יותר מלוקסמבורג, היא מלטה עם 65 נציגים בבית הנבחרים שמתמודדים ב-13 מחוזות בחירה (חמישה נציגים נבחרים בכל מחוז).

יתרונות הבחירה במחוזות חד-נציגיים

אנו סבורים כי הבחירה במחוזות חד-נציגיים עדיפה ומתאימה יותר לחברה הישראלית מכמה סיבות. הראשונה בהן היא הפשטות הפרוצדורלית שלה. הבוחרים נדרשים לסמן שם אחד בלבד מתוך רשימה של מועמדים לפרלמנט במחוז הבחירה שלהם. עם סיום ספירת קולות המצביעים, מוכרז שם המנצח שזכה ברוב, רגיל או מוחלט (בהתאם לשיטה הנהוגה בכל מדינה).

הסיבה השנייה היא מהות הקשר בין הבוחר לנבחר היחיד בכל מחוז. המחויבות והאחריות של הנציג – המזוהה עם אזור בחירה מסוים – לבוחריו הן אישיות ורחבות יותר מקשר מקביל עם מספר גדול יותר של נציגים. הריבונות עוברת לבוחר ובידיו הכוח להחליף את הנבחר, אם זה אינו מייצג אותו עוד ופועל בניגוד למצופה ממנו.

הסיבה השלישית נוגעת למספר המפלגות בפרלמנט. הבחירה במועמד אחד בלבד בכל מחוז מגבילה את מספר המפלגות אף יותר מבחירה במחוזות רב-נציגיים. בכך נמנעת הקמתה של קואליציה רב-מפלגתית לא יציבה, המועדת לסחטנות מגזרית ולקיצוניות פוליטית. מחוזות חד-נציגיים יעודדו נציגים של קבוצות מסוימות, למשל ערבים וחרדים בישראל, להיות חלק ממפלגה גדולה המחויבת לכל בוחריה, מתוך ראייה אזורית ולאומית ולא מבעד למשקפיים זהותיים ושבטיים.

יתרון נוסף של מחוזות חד-נציגיים במדינות קטנות כמו ישראל הוא הבטחת ייצוג בכנסת לכל האזרחים על פי מפתח ענייני ולא אישי. השיקולים האזרחיים המהותיים שמנחים את התושב לבחור במועמד מסוים לראשות העירייה או הרשות המקומית, יוצבו לפתחו גם לפני הצבעתו לנציג האזורי של המפלגה לפרלמנט.

חשיבות החלוקה הגאוגרפית

החלוקה הגאוגרפית לאזורי בחירה היא אחד מהמאפיינים החשובים בשיטת בחירות אזורית. הקריטריון המשמעותי ביותר הוא גודל האוכלוסייה או מספר בעלי זכות הבחירה בכל מחוז בחירה. אמת מידה זו חשובה במיוחד במדינות עם שיטת בחירות אזוריות-רוביות המאופיינת בחלוקה למחוזות חד-נציגיים, כאשר מספר התושבים, או מספר בעלי זכות הבחירה, בכל מחוז שווה פחות או יותר. שני קריטריונים נוספים בקביעת גבולות מחוזות הבחירה הם המאפיינים הגאוגרפיים של כל מחוז והבטחת הייצוג של מיעוטים באזורים מסוימים, כמו בהודו.

כאמור, כמעט בכל המדינות הדמוקרטיות קיימת חלוקה למחוזות או לאזורי בחירה. ישראל, הולנד וסלובקיה, הן דוגמאות יוצאות דופן למדינות עם בחירות ארציות, ללא חלוקה גאוגרפית למחוזות, המיועדת להקצאת מושבים. כלומר רשימות המתמודדות בבחירות זכאיות למספר מושבים בפרלמנט בהתאם לכוחן היחסי ברמה הארצית, ובלבד שעברו את אחוז החסימה הקבוע בחוק.

שאלת מספר מחוזות הבחירה קשורה לגודלו של כל מחוז. החלוקה לאזורי בחירה שמספרם זהה למספר הנציגים הנבחרים לפרלמנט מאפיינת מחוזות בחירה חד-נציגיים, שכן נציג אחד בלבד מייצג כל מחוז בחירה. וככל שמספר המחוזות קטן ממספר הנציגים, הבחירות תהיינה מבוססות על אזורים רב-נציגיים. בארצות הברית מספר המחוזות לא משתנה ועומד על 435 נבחרים, שמייצגים מחוזות שונים בבית הנבחרים התחתון של הקונגרס. מנגד, ישנן מדינות, בריטניה למשל, שבהן מספר מחוזות הבחירה וגבולותיהם השתנו במהלך השנים, בשל עלייה בגודל האוכלוסייה, מה שהשפיע גם על גודלו של בית הנבחרים.

העיסוק בחלוקה הגאוגרפית אינו רק טכני, אלא גם פוליטי. שאלת סימון המחוזות עלולה להטות את תוצאות ההצבעה, אם זו נעשית בצורה שרירותית או מתוך כוונה ברורה להעלות את הייצוג של קבוצות המרוכזות באזורים מסוימים על חשבון קבוצות אחרות. הסכנה מפני תופעה זו, הטיה בקביעת מחוזות בחירה, המכונה בלעז *Gerrymandering*, עולה בחלוקה למחוזות חד-נציגיים בעלי משקל אלקטורלי זהה.

נקודה נוספת, שאליה התייחסנו מוקדם יותר, היא הפער שנוצר לעיתים בין מספר הקולות הגבוה שמקבלת מפלגה מסוימת במישור הארצי ובין הייצוג הנמוך שלה בפרלמנט, בשל הפסדיה במחוזות בחירה רבים. התוצאה היא אובדן ניכר של קולות הנובע מקבלת העיקרון הרובי, "המנצח לוקח הכול", להבדיל מהשיטה היחסית שמבוססת על ייצוג יחסי ולא על הכרעה. ואולם ההקפדה על היחסיות מובילה לתלות במפלגות רבות, חלקן קטנות וקיצוניות, שמונעת הכרעה פוליטית ברורה. היעדר הכרעה משמעו שיתוק או חוסר יציבות המתורגמים לעימותים בין חברי מפלגות, להאשמות הדדיות, לעיסוק בתפל ולא במהות.

אף אחת מן ההצעות, בין אם המניעים לקידומן היו אינטרסנטיים ובין אם ענייניים, לא נגעה באחת הבעיות היסודיות של החברה הישראלית: היעדר הלימה בין הרכב האוכלוסייה לייצוג הפוליטי שלה. אחת הסיבות לכך היא ההתמקדות בהליכים ובשינויים פרוצדורליים הנובעים מעיסוק בשיטת בחירות מסוימת במקום לדון בהקשרים רחבים יותר, סוציו-פוליטיים, של השיטה והשפעותיה על החוסן הלאומי של המדינה והמרקם החברתי בה.

החיבור הנוכחי – בשונה מפרסומים קודמים על שיטות בחירות בכלל, ועל שיטות בחירות אזוריות בפרט – מצדד במעבר לשיטת בחירות אזוריות מתוך הקשר רחב לסוגיית

הייצוג של האזרחים ברשות המחוקקת והשלכותיה על הסדר הפוליטי והחברתי בישראל. הקריאה לשינוי שיטת הבחירות אינה מהדהדת בחלל ריק, וקולה רק מתגבר לנוכח העיוותים הקשים של שיטת הבחירות היחסית בישראל. על מגרעות המודל היחסי והשלכותיו השליליות על החברה והפוליטיקה בישראל, בפרק הבא.

¹¹ מחוז קולומביה שבו שוכנת וושינגטון הבירה הוא יוצא דופן. על אף שאינו נחשב למדינה, מספר האלקטורים שלו עומד על 3, שקול למספר האלקטורים של המדינה הקטנה ביותר.

¹² ישנם גם חברי סנאט וקונגרס עצמאיים אך מספרם מצומצם, ולרוב הם מזדהים עם אחת משתי המפלגות הגדולות.

¹³ 533 מהמחוזות ממוקמים באנגליה, 59 מהם בסקוטלנד, 40 בוויילס ו-18 בצפון אירלנד. על פי האתר הרשמי של הפרלמנט הבריטי, מספר התושבים הממוצע בכל מחוז בחירה באנגליה הוא 73 אלף, בסקוטלנד 68 אלף ו-300, בוויילס 57 אלף ו-700 ובצפון אירלנד 74 אלף ו-100. גבולות המחוזות נתונים לשינויים בכל חמש שנים, בהתאם לשינויי אוכלוסין בכל אחד מהם. למידע נוסף: <https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/constituencies>

¹⁴ אטמור, נ' (2010). שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים (עמ' 166). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרק 3:

העיוותים הקשים של שיטת הבחירות היחסיות בישראל

על פי שיטת הבחירות היחסית, בעלי זכות ההצבעה בוחרים ברשימות לפרלמנט בכל רחבי המדינה. המפתח למספר המנדטים הכולל של כל רשימה שעברה את אחוז החסימה, הוא היחס בין מספר מצביעיה למספר המצביעים, הקולות "הכשרים", הכללי. לדוגמה, אם 30 אחוז מהבוחרים הצביעו למפלגה מסוימת, מפלגה זו תקבל 30 אחוז מהמושבים בבית הנבחרים.

שני מרכיבים מייחדים את הבחירות היחסיות בישראל: השיטה ארצית, ללא מחוזות בחירה, והבוחר אינו יכול להשפיע על זהות הנבחרים לכנסת משום שהשיטה מבוססת על רשימה סגורה (למעט פריימריז – בחירות מקדימות לרשימת המפלגה – שנתונים אף הם למניפולציות של קבלני קולות, כפי שנפרט בהמשך).

אחד המאפיינים הבולטים של הבחירות היחסיות בישראל הוא אחוז החסימה הנמוך הנהוג בה. על אף שעלה במהלך השנים, אחוז החסימה נותר נמוך מתוך רצון לשמור על ייצוג יחסי גבוה של קולות הבוחרים. כך למשל, בבחירות 1951 עמד אחוז החסימה על אחוז 1 בלבד, ולקראת בחירות 1992 עלה ל-1.5 אחוזים, ובבחירות 2006 עלה שוב, הפעם ל-2 אחוזים. החל מבחירות 2015 עומד אחוז החסימה על 3.25 אחוזים, מה שמציב רף כניסה גבוה יותר לכנסת – 4 מנדטים למפלגה לכל הפחות.

לא בכל המדינות הדמוקרטיות יש אחוז חסימה חוקי. על פי חוק הבחירות במדינות כמו פורטוגל, אירלנד ופינלנד, אין הגדרה חוקית לסף חסימה רשמי. אלא שבמדינות אלה, בדומה למדינות אחרות שבהן קיים סף חסימה חוקי, החלוקה לאזורי בחירה משמשת חסם כניסה חלופי.¹⁵

ואולם ייצוג יחסי גבוה של כל אחת מן הקבוצות המיוצגות בידי מפלגות מגזריות, מדגיש את הזהות הייחודית שלהן באמצעות בידול ממגזרים אחרים (ולעתים אף מכלל החברה) המבוסס לעתים על שנאה ל"אחר".

שיטת הבחירות היחסית היא שיטה שמסיטה את הדיון הפוליטי לנתיבים אחרים; במקום לעסוק באינטרסים היום-יומיים, של האזרח שנוגעים לקיומו, היא מתייחסת לשאלות

מטפיזיות הנוגעות לזהות הלאומית, הדתית, האתנית או המינית שלו. במובנים רבים, הבחירה היחסית היא דוגמה נוספת לאופן שבו מבנים, מנגנונים ושיטות מולידים פרקטיקות מסוימות, חלקן זהותניות, שחורגות מהצרכים הקיומיים של בני האדם. חלק מאנשי הציבור והאקדמיה עומדים על יתרונות השיטה היחסית. בשורות הבאות ננסה להסביר מדוע החסרונות עולים גם על ארבעת היתרונות המרכזיים לכאורה של השיטה הנוכחית בישראל.

היתרונות המיוחסים לשיטה היחסית

(א) ייצוג גבוה ורחב של כל בעלי זכות הבחירה. בעלי זכות הבחירה קובעים את מספר הנציגים של כל אחת מהרשימות המתמודדות לבית הנבחרים, ובלבד שהן יעברו את סף אחוז החסימה. הצבעה ארצית-יחסית מונעת איבוד של קולות רבים במחוזות בחירה על פי שיטת הבחירות האזוריות-רוביות. במילים אחרות, שיטת הבחירות היחסית מתרגמת את רצון הבוחרים לייצוג פוליטי באופן הוגן, כמעט ללא הטיות (בשיטה זו עם אחוז חסימה נמוך, אין צורך לבחור ב"הצבעה אסטרטגית" שמשמעותה הצבעה למפלגה בעדיפות משנית משום שהיא בעלת סיכויי בחירה גבוהים).

אלא שלא מספיק לשים דגש רק על תוצאות הבחירות בשיטה היחסית-ארצית. כפי שכבר הוסבר קודם לכן, הייצוג היחסי מניב קואליציות מרובות מפלגות ולא יציבות, מחדד את המגזריות הפוליטית ומעמיק את השסע החברתי.

בחירות אזוריות, לעומת זאת, תחייבנה את המפלגות האידאולוגיות הקטנות לחבור אל אחת המפלגות הגדולות, הקרובה אליהן מבחינה רעיונית. וכדי לשרוד פוליטית, גם מפלגה בינונית כמו ש"ס תאלץ לנקוט בקו מרכזי כדי לפנות אל קהל בוחרים רחב יותר מהתומכים המסורתיים שלה. כתוצאה מכך שיווי המשקל הפוליטי יהיה יציב ועקבי יותר, ולא נתון עוד לתנודות ולהלכי רוח משתנים.

(ב) הבטחת הייצוג של מיעוטים ואזורים פריפריאליים. שיטת הבחירות היחסית, כך נטען, מקדמת ייצוג של קבוצות מיעוט, מה שמייצר כביכול מודל אחר של דמוקרטיה, המכונה גם דמוקרטיה 'הסכמית' או 'הסדרית'. מודל זה, שפיתח מדען המדינה ההולנדי ארנוד ליפהרט, מתאים יותר לחברות שסועות על רקע אתני, דתי ותרבותי, כמו החברה הישראלית. הרעיון מאחורי המודל הוא שמירה על כללי משחק באמצעות חתירה לפשרה ולשיתוף פעולה בין קבוצות יריבות המייצגות אינטרסים מנוגדים.¹⁶

ואולם לא תמיד יש הלימה בין המודל התאורטי לפרקטיקה הפוליטית. הקביעה כי השיטה היחסית בישראל מעודדת ייצוגיות, גם של קבוצות מיעוט שונות, נכונה באופן חלקי, אבל המציאות מראה כי היחסיות דווקא מלבה פיצול ומחלוקות ולא מקדמת הסכמות

המבוססות על פשרות. דומה כי הפער בין התאוריה לנתונים האמפיריים גדול אף יותר ביחס לטענה כי השיטה היחסית הקיימת פועלת לטובת הייצוגיות של הפריפריה, כאשר בפועל תת-הייצוג של חברי כנסת המתגוררים בנגב, חבל הארץ הגדול בישראל, ניכר לעין. ניתן לייחס את היעדר הייצוג לפוליטיקאים ממקומות גאוגרפיים מרוחקים לפן הארצי של השיטה הנוכחית, לצד השימוש ברשימות סגורות של מועמדי המפלגות לכנסת. ההטיות המובנות הללו מונעות מתושבי הפריפריה לבחור בנציגים מאזורי המגורים שלהם ומעודדות הצבעה לרשימות כלל ארציות עם רוב בולט למועמדים מהמרכז, שסיכוייהם להיבחר מושפע מעברו דת מנגנוני המפלגות וקבלת הקולות הממוקמים ומתגוררים לרוב באזור גוש דן או ירושלים.

(ג) הבסיס הארצי של השיטה מחליש תופעות של שחיתות פוליטיות. השיטה הארצית, כך נטען, מצמצמת תופעות שליליות של שחיתות פוליטית, טובות הונאה, ספסרות וקבלנות קולות, הנשענות כביכול על פעילות מפלגתית ברמה המקומית והאזורית. אבל המציאות הפוליטית בישראל מראה כי התופעות הללו רווחות לא פחות, ולעתים אף יותר, בבחירות המקדימות (פריימריז) לרשימות של מפלגות בכנסת בשיטת בחירות ארצית, ובאתנן הפוליטי שניתן לאחר הבחירות למפלגות סקטוריאליות קטנות ולחברי כנסת שערקו ממפלגות יריבות.

(ד) טיפול בנושאים לאומיים מהותיים ולא בעניינים מקומיים זניחים. חברי כנסת שנבחרים ברשימה ארצית, כך נטען, מחויבים לנושאים לאומיים רחבים, ולא לסוגיות אזוריות-מקומיות הנתונות ממילא תחת האחריות והסמכות של השלטון המקומי. זאת אומרת, הראייה שלהם בנושאים תקציביים לא מושפעת רק מאינטרסים צרים של מקום או אזור מגוריהם. אלא שהניסיון הפוליטי מצביע על כך שהנבחרים המקומיים במדינות עם שיטת בחירות אזוריות, מגלים מחויבות לקידום סדר יום לאומי לא פחות מהנבחרים בשיטה היחסית. נכונה הטענה כי האזוריות נוטעת בקרב הבוחרים את הציפייה מהנציגים האזוריים למלא אחר צורכיהם המקומיים. אלא שהנבחרים מחויבים גם לנושאים אחרים, ארציים, מתוך אחריות לשמירה על יציבות הממשלה, תנאי מוקדם למימוש האינטרסים האזוריים. ואולם לא די להפריך את הטענות מאחורי יתרונות השיטה היחסית. חשוב להצביע על חולשותיה במנותק מהשוואות לשיטות בחירות אחרות, לרבות השיטה האזורית-רובית. שבע מהן משפיעות לרעה, הן מבחינה מבנית והן מבחינה ערכית, על התפקוד הפוליטי, על החוסן החברתי ועל האמון של האזרחים בנבחריהם, כפי שנראה עתה.

מגרעות השיטה היחסית

(1) הפיכת הפוליטיקה ללא פוליטית. בחסות המודל היחסי, המאבק בין הנציגים בכנסת

אינו עוד על אסטרטגיה, אלא על הישרדות. דומה כי אין ויכוח פוליטי אמיתי בין צד אחד לצד שני על דמותה של המדינה. הדיונים הציבוריים אינם ענייניים אלא אישיים וצרים, והמאבקים הפוליטיים בין מנגנוני המפלגות רחוקים מלשרת את צורכי כלל החברה.

(2) מניעת הכרעה פוליטית ברורה. המפלגה הזוכה בבחירות אינה מקבלת לידיה את הנהגת המדינה על פי המצע הפוליטי שלה. רק צירוף של מפלגות לקואליציה, בתום משא ומתן ממושך המתעלם לעתים מרצון רוב הבוחרים, מאפשר הקמת ממשלה. גם קואליציות יציבות יחסית היו נתונות לשינויים בהרכבן. סיעות קטנות ניצלו את השבריריות של השותפות הקואליציונית כדי להשפיע על קווי יסוד בנושאים ציבוריים חשובים – למשל, בתחום של דת ומדינה – שהיו מנוגדים לעמדת רוב הציבור.

(3) אי התאמה בין סמכות הנבחרים ובין האחריות שלהם. חברי הכנסת מקבלים סמכויות רבות מהציבור: הם שותפים להקמת ממשלות, ממלאים תפקידים ברשות המבצעת, עומדים בראשות ועדות בכנסת, אבל לאף אחד מהם אין 'אחריות', *accountability*, כלפי האזרחים. כלומר הם אינם נדרשים לתת דין וחשבון לבוחרים ולהראות כי הבטחותיהם ערב הבחירות, אכן מקוימות במהלך הכהונה שלהם.

(4) נתק בין הבוחר לנבחר. הנתק המוחלט שקיים בין השדה הפוליטי לנבחרים יצר אי-אמון גבוה במערכת הפוליטית. בשיטת הבחירות הקיימת אין לבוחר הישראלי שליטה על הרכבן האישי של המפלגות בכנסת. למעשה, עליו לאשר את הרשימה המלאה שהרכיב היו"ר, ועדה מסדרת או מרכז המפלגה שבכוונתו להצביע לה בבחירות. אומנם בבחירות לפריימריז של מפלגה ניתן להצביע למועמדיה לכנסת, אבל גם שיטה זו מושפעת מ"קבלני קולות" ומדילים של פעילים המקדמים מועמדים מסוימים על חשבון אחרים משיקולים לא ענייניים. הנתק בין הבוחר לנבחר אינו מסתיים בהליך הבחירות. גם ההסכמים הקואליציוניים וההחלטות הפוליטיות שמתקבלות לאחר הבחירות נעשים לא אחת מאחורי גבם של הבוחרים.

(5) תפקוד פרלמנטרי לקוי. ריבוי המפלגות בישראל וההכרח להקים קואליציות רחבות גורמים לכך שרק מעטים מבין חברי הכנסת עסוקים בעבודה פרלמנטרית מהותית. לדוגמה, ביום השבעתה, בדצמבר 2022, מנתה ממשלת נתניהו השישית 30 שרים ו-5 סגני שרים מתוך קואליציה של 64 חברי כנסת, כלומר פחות ממחצית מחבריה עסקו בפעילות פרלמנטרית בלבד. הצורך לתגמל, ויש מי שיאמרו לשחד, חברי כנסת באמצעות תפירת תפקידים מיניסטריאליים שחלקם בזבזניים ומיותרים, מובנה בשיטה היחסית שיוצרת תלות בין חלוקת תפקידים ובין חברות בקואליציה ממשלתית.

זאת ועוד, במקום לפקח על פעילות הממשלה ולקדם תוכניות ארוכות טווח המיועדות לרווחת כלל הציבור, מתמקדים חברי הכנסת בניסוח הצעות חוק פרטיות סקטוראליות, ובחלקן אף פופוליסטיות, כדי לרצות חלק מקהל הבוחרים שלהם. לרוב, תוכניות ארוכות

טווח עוברות שינויים תכופים, אחרות מבוטלות ובמקומן מוצעות יוזמות אחרות לחלוטין בידי שרים חדשים, זמן קצר לאחר תחילת כהונתם במשרדי הממשלה.

(6) שליטה משמעותית של מוסדות אחרים בשדה הפוליטי. חולשת המערכת הפוליטית והתפקוד הלקוי של נבחריה נוצלו על ידי גופים ומוסדות אחרים – מערכת המשפט, למשל, הפקידות ועמותות שונות – שביקשו למלא את החלל שהותירו חברי הממשלה והכנסת. יוצא אפוא שהריבונות מופקעת מהעם משום שנבחריו בכנסת אינם מייצגים אותו, בין השאר בשל חולשת שיטת הבחירות היחסית.

(7) פירוק מוסד המדינה. הזהות המדינתית הופכת להיות משנית ביחס לזהות השבטית, האתנית, הדתית, העדתית או הקהילתית. המדינה כבר אינה מושא להזדהות מוחלטת. היא נתפסת כאמצעי ולא כביטוי ללכידות של החברה. הזהות הקהילתית הופכת להיות דומיננטית יותר ויותר, בעוד הזהות הלאומית מאבדת מכוחה.

מאורעות מרכזיים בשנים 2020-2023 – ובכלל זה קריסת המדינה והיעדר התפקוד של מוסדותיה לאחר מתקפת החמאס ב-7 באוקטובר 2023, אופן הטיפול במגפת הקורונה, האסונות במירון ובגבעת זאב (שני אירועים שהסתיימו במותם של עשרות חרדים כתוצאה מאי-פיקוח שלטוני ורשלנות הקהילה החרדית) וגל האלימות הקשה בתוככי הקו הירוק במהלך מבצע 'שומר החומות' – מחזקים את הדעה כי ישראל דומה יותר ויותר לצ'כר רב-לאומי או שבטי ולא למדינה מלוכדת.

חולשת המדינה ניכרת גם באופנים הבאים: המונופול על השימוש באלימות – המכונה גם 'משילות' – נשחק מאוד במהלך השנים האחרונות. ארגוני הפשיעה בחברה הערבית זורעים פחד ואימה בקרב אוכלוסייה חפה מפשע תוך עצימת עיניים של המשטרה. מגננוני הכפייה והפעלת האלימות בחסות המדינה קרסו גם בעת מתקפת הטרור של החמאס נגד אזרחים בקיבוצים ובערים בעוטף עזה, ב-7 באוקטובר, 2023. את הריק שהותירו כוחות הביטחון מילאו גורמים אזרחיים (כיתות הכוננות בקיבוצים וביישובים), שכלמו בגבורה את המחבלים. חוסר האמון האזרחי במוסדות המדינה מצד אחד, והפעילות העצמאית של החברה האזרחית מצד שני, היו מסימניה הבולטים של תקופת האבל וההתגייסות אחרי מתקפת החמאס.

גם ערך השוויון האזרחי, מרכיב חשוב בזהות של מדינה דמוקרטית, אינו מעוגן בחוק. אזרחי ישראל הערבים, שהם יותר מ-20 אחוז מן האוכלוסייה הכללית, מחזיקים ב-4 אחוזים בלבד מקרקעות המדינה וסובלים מתתייצוג במוסדות הממשלתיים והציבוריים.¹⁷ שני נתונים נוספים המעידים על חוסר השוויון במדינה: ישראל מדורגת במקום ה-85 מבין 167 מדינות במדד ג'יני, הבודק את רמת השוויוניות בחלוקת ההכנסות במדינה, ונמצאת במקום ה-83 מתוך 146 מדינות במדד השוואתי בין-לאומי של הפורום הכלכלי שבוחן את הפער המגדרי ב-5 זירות מרכזיות: פוליטיקה, כלכלה, חינוך, בריאות וביטחון אישי.

נתון אחר, נוסף, המעיד על קריסת מערכות המדינה: החינוך החרדי העצמאי – המהווה 19 אחוז מכלל מערכת החינוך היהודית (ו-30 אחוז מתלמידי כיתות א') – מונע מילדיו לימודי ליבה. לרוב הבנים החרדים ניתנת השכלה כללית ירודה: הם אינם לומדים אנגלית ומצב לימודי המתמטיקה, המדעים והמחשבים שלהם עגום. בזמן שרוב הבנות החרדיות זוכות להשכלה סבירה שמאפשרת להן להשלים פערי ידע בבגרותן, הגברים, שמהם מצופה ללמוד תורה לאורך השנים, אינם מקבלים את ארגז הכלים הדרוש להתמודדות עם מורכבות ניהול התעסוקה והכלכלה של חייהם.

במקום מדינה נוצר ועד של קהילות, בדומה לחלוקה הקיימת בין בתי הכנסת בישראל. שעטנז של תרבות שטעטל קהילתית הססנית לצד פיתוח חיל אוויר מודרני, כסממן מדינתי מובהק ומכריע, הוא מאפיין ישראלי ייחודי המלמד על סגירות ושימור לצד פתיחות וקידמה, שילוב שחותר תחת רעיון שלמות המדינה. העובדה שרבים כל כך אינם רואים בגוף המדינתי ובמוסדותיו את מושא ההזדהות שלהם, יש בה כדי להמחיש, מצד אחד, את ההתכחשות של המדינה ללאום אחד, כלל ישראלי, ואת הבחירה הלא מודעת שלה, מצד שני, לקדם כמה זהויות נפרדות – יהודית וערבית, חילונית ודתית, אשכנזית ומזרחית – ולא זהות ישראלית אחת המשותפת לכל האזרחים. להלכה, המדינה כמוסד אמורה לייצר שותפות גורל לאזרחים המגיעים מרקע דתי או אתני שונה. אבל למעשה, נציגי הציבור הנבחרים מייתרים את תכלית קיומה, ומנכיחים את הזהות השבטית, במקומה. לאורך ההיסטוריה המודרנית, המדינות פעלו לייצר שותפות בין שבטים ולכונן מערכת ערכים מוסכמת שתגדיר את הלאומיות שלהן – מערכת שתיצור את התשתית לאתוס לאומי ותימצא מעל מחלוקות פוליטיות או אידאולוגיות. הלאומיות כאתוס מרכזי היא הבסיס לזהות, לזיכרון היסטורי ולמיתוסים של כל מדינה ריבונית. אולם הניסיון לבנות אותה, לרבות בישראל, נעשה סבוך יותר תחת שיטת בחירות יחסית, כאשר אומה מורכבת מאבחנה בין קבוצות אתניות ודתיות.¹⁸

השלכות השיטה היחסית על החברה והפוליטיקה בישראל

ישראל היא מהמדינות הבודדות בעולם שאימצה את שיטת הבחירות היחסית בצורה כל כך גורפת, ולמרות מגרעותיה והשלכותיה ההרסניות על חוסנה הלאומי, אין כיום דיון ציבורי, תקשורתי ואקדמי, כל שכן קריאה או נקיטת יוזמה לביטולה. הסיבה העיקרית לכך היא התועלת שמפיקות מפלגות וקבוצות אינטרס צרות מהמשך קיומה של שיטת הבחירות היחסית, וההבנה כי מעבר לשיטה האזורית-רובית יפגע מאוד בכוון הפוליטי ובהשפעתן על תהליכי קבלת ההחלטות הלאומיים. הדגש כאן הוא לא על המאפיינים הטכניים של השיטה היחסית, אלא על ההשפעות הסוציו-פוליטיות ההרסניות שלה על החוסן הלאומי

והמרקם החברתי בישראל.

ניתן לזקוף חלק לא מבוטל מהמובלעת הערבית, האוטונומיה החרדית והאדנות והמשיחיות של הזרם החרד"לי (חרדי-לאומי) בציונות הדתית, למבנים ולהסדרים שהאיצו את תהליך הפירוק של החברה הישראלית. אחד הבולטים שבהם, שיטת הבחירות היחסית, פורר את המרחב הציבורי ויצר, תחת זאת, 'מרחבונים' (sphericules) חברתיים שחיזקו מגמות של סגמנטציה, פרגמנטציה ותנועות צנטריפוגליות.¹⁹

המיעוט הפלסטיני בישראל נדחק לשוליים משום שהמדינה כופה עליו בידול מיתר המגזרים. השיטה היחסית מעודדת את האזרחים הערבים להסתגר באמצעות הצבעה למפלגות סקטוריאליות שמנצחות את הבידול של האזרח הערבי מהמעגלים הכלכליים, החברתיים, החינוכיים והתרבותיים בישראל, ומרחיקות את הרוב ממנו. ואולם חשוב לזכור: ייצוגו של המיעוט הערבי במוסדות המדינה נותר חלקי אם אין בחוק ובנורמות ממדים של שוויון ושל שיתוף והכרה. אין מדובר כאן אך ורק בעניין מוסרי, אלא גם בעניין פרגמטי: הנוכחות הציבורית של הערבים והיכולת שלהם לחלוק עם הרוב היהודי את ההון התרבותי במרחב, הן תנאי חשוב לכידות החברה הישראלית. הכרה חוקתית ולא הצהרתית במיעוט הערבי כשווה זכויות היא צעד נוסף וחשוב בהפיכתנו לחברה, ולא לאוסף של קבוצות המנוכרות זו לזו.

למסקנה דומה ניתן וגם אפשר להגיע ככל שמדובר בחרדים בישראל. מראשית דרכה נאלצה המדינה להיכנע לדרישות ההתבדלות האנטי-ממלכתיות החרדיות. המפלגות הסקטוריאליות החרדיות מקדמות את ערכי הקהילה שאותה הן מייצגות, ודואגות להשיג מהמדינה תקציבים למימון הצרכים שלה. בעשורים האחרונים מתמודדת ישראל עם אתגר כלכלי-חברתי של תעסוקת חרדים. כמעט מחצית מהחרדים אינם עובדים, והצפי לגידול היחסי של האוכלוסייה החרדית הוא תסריט מדאיג מבחינת חוסנה של המדינה והיכולת שלה להתמודד עם אתגרים פנימיים וחיצוניים.

המדינה השקיעה תקציבים בפיתוח מיומנויות והשכלה, בין השאר כדי להעלות את שיעור התעסוקה של גברים חרדים, ואולם התוצאות די מאכזבות. דו"ח מבקר המדינה מצא שרוב הסטודנטים החרדים נושרים במהלך הלימודים האקדמיים. הסיבה אינה מפתיעה: פערי הידע שלהם גדולים מדי לגישור בגיל מבוגר יחסית.

מובן שהסיבה לפערי הידע האלה היא היעדר לימודי ליבה, והדגש שמושם על לימודי קודש בגילאי היסודי. הפתרון לבעיות היסוד של החינוך החרדי העצמאי היה הקמת זרם הממ"ח (חינוך ממלכתי-חרדי), שנועד להקנות לילדים ולילדות חרדים לימודי ליבה בבתי ספר ציבוריים, בלי לוותר על אורחות חייהם, תרבותם ודתם. אלא שלזרם החדש קמו מתנגדים הנלחמים בו – פוליטיקאים חרדים המתפארים בלימודי ליבה הקיימים בבתי הספר ברשתות החינוך העצמאי. מה שהם שוכחים לציין הוא שרוב התלמידים ברשתות

הללו הן תלמידות, ושהבנים כבר מזמן לא זוכים ללמוד את מקצועות הליכה. כבר שנים רבות שהחינוך העצמאי, הזרם החרדי המזוהה עם אגודת ישראל ודגל התורה, אינו פותח בתי ספר חדשים ואף סוגר בתי ספר קיימים. כל זאת, כאשר מספר התלמידים החרדים גדל משנה לשנה. בשנים האחרונות, כחלק מהמאבק בממ"ח שמאיים על השליטה הבלעדית שלהם בתלמידים החרדים, הפוליטיקאים החרדים מביטים לרענן את החינוך העצמאי. אבל כאשר בכיר חרדי כמו יצחק גולדקנופף מכריז ש"בהר סיני לא דיברו על לימודי ליבה", קשה מאוד להאמין שהבטחות אלה ימומשו.

במובנים רבים, החרדים ונציגיהם (הרכבים והפוליטיקאים) מערערים על המשילות המדינתית. הם נאמנים לפסקי הלכה יותר מאשר לחוקי המדינה, מקיימים אוטונומיה חינוכית ונהנים מתרבות פנאי ואוכל נפרדת. התגובה שלהם להתמודדות המדינה עם מגפת הקורונה, והמחדלים והאסונות במירון באפריל 2021, ובבית הכנסת בגבעת זאב במאי אותה שנה, האיצו את המגמות האלה. ואולם, כדי לממש את האוטונומיה שלהם, החרדים נשענים על תקציבי המדינה המשמשים לטיפול מערכת חינוך ללא פיקוח על תכניה, לניפוח מגנון שירותי הדת והמשורות הנלוות להם ולהענקת קצבאות והנחות בדיוור ובמיסוי.

גם לגבי הדתיים-הלאומיים הסכימה המדינה לבנות מערך כלאיים, כזה שאפשר לדתיים להיות חלק מהחזון הממלכתי, גם אם באופן מצומצם, ובה בעת לקיים אוטונומיה חינוכית ותרבותית מלאה. הזרם השמרני בציונות הדתית, המכונה גם חרד"לי (חרדי-לאומי), מסכן את הדי-אן-איי הדמוקרטי של החברה הישראלית. המאפיין הבולט של החרד"לים הוא הרצון לתרגם למעשים את תחושת העליונות שיש להם על קבוצות אחרות, ויהיו אלה החילונים או קבוצות אתניות ודתיות אחרות. שיכורי כוח מהישגיהם ומהכרת הממסד בהם, נציגיהם הבולטים מרבים לעורר ולהרבות משטמה כלפי ה"אחר", היהודי והלא יהודי. לזרם החרד"לי אין שאיפות לשמר את השקפת עולמו בדל"ת אמותיו, או לקיים את הטקסים והמנהגים שלו במרחב הפרטי. שאיפתו היא להתפשט ולשנות את המרחב הציבורי הדמוקרטי מן היסוד.²⁰

כלי חשוב, שמוסדות המדינה וממשלות נתניהו לא רק שלא התנגדו לו אלא אף עודדו אותו, הוא תקצוב מפעל הגרעינים התורניים של הציונות הדתית. גרעינים אלה מממנים את עמותות הדת בחינוך ואת פעילות בנות השירות בבתי הספר הממלכתיים, כחלק ממטרה כוללת יותר, לאומית והתיישבותית, לחזק את הזיקה ליהדות ולהשפיע על צביון המדינה. מדו"ח שפרסם מבקר המדינה יוסף שפירא ב-2017 עלה כי במהלך השנים, מאות מיליוני שקלים הגיעו לגרעינים מעמותות שהיו מזוהות עם המפלגות: 'תקומה' ו'הבית היהודי'.²¹

הנתונים מלמדים כי נפתלי בנט כשר חינוך (וכמי שהופקד על תיק ההתיישבות בעת כהונתו כראש ממשלה), אורי אריאל כשר חקלאות ובצלאל סמוטריץ' כשר אוצר היו (וחלקם עדיין) שרים סקטוריאליים שניצלו את כוחם הפוליטי לקידום האידאולוגיה שלהם.

הכוח נמצא אז, והיום, בידיהם, התקציבים תחת שליטתם והמטרה מקדשת את האמצעים. שלושתם (ואחרים דוגמת שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות, אורית סטרוק) לא הסתפקו בייצוג המחנה הדתי-לאומי, אלא שאפו לעצב גם את התודעה של אזרחי ישראל, נאמנים לאמירה כי נשק ניתן לאחסן ולהשמיד, לא רעיונות.

מוסדות המדינה וממשלות נתניהו לא רק שלא התנגדו, אלא אף סיפקו הכשר לכוחות ריאקציונרים דתיים להדיר נשים, להעמיק את ההדתה, להסית נגד להט"בים ולהחרף את האפליה בקרב אזרחי ישראל הערבים. הם טיפחו את הכוחות הללו, תגמלו אותם במשרות מיניסטריאליות ובחברות בקבינט, העניקו להם פרסים ולגיטימציה ציבורית, נתנו להם במה ומעמד ותקצבו אותם. באופן זה שיתפה המדינה פעולה עם אובדנה שלה.

גם הניסיון המאולץ לקשור מחאה המונית נגד התוכנית לחולל מהפכה משטרית בישראל אל השבט "הלבן" בלבד, מתוך כוונה לצמצם אותה ואגב כך לפגוע בלגיטימיות שלה, היה בגדר סילוף האמת ורצון לעוות את תפיסת המציאות של הציבור. ערכים ושאיפות כמו בריאות ופרנסה לכול, חירות פוליטית, טוהר מידות וחופש ביטוי והפגנה, משותפים לכולם: מזרחים ואשכנזים, ערבים ויהודים, נשים וגברים, חילונים ומסורתיים. ואולם נאמני נתניהו ביקשו ללבות את השיסוי והפילוג באמצעות דבקותם בשיח אתני ועדתי בדלני. מן העבר השני, לראשונה זה שנים, האנשים שהפגינו נגד נתניהו, חלקם יוצאי עדות המזרח ותומכי ימין, לא בהכרח ביקשו להילחם על זהות פוליטית נבדלת. הם נאבקו על צרכים קיומיים בסיסיים, על ערכים אוניברסליים ועל זכויות אזרחיות.

בחירתו לתומכי נתניהו, גם השמאל הפרוגרסיבי – שמאבקו החברתי לטובת קבוצות אנטי-ליברליות מקדם מהפכה חברתית-תרבותית המסכנת ערכים אוניברסליים כמו חירות ושוויון – הוכיח שוב עד כמה מסוכנת פוליטיקת הזהויות ללכידות של החברה הישראלית המתפוררת.

ההכרח בשינוי שיטת הבחירות

המערכת הפוליטית הישראלית מפולגת, מקוטבת ובלתי יציבה, היום יותר מתמיד. החל משנות ה-2000 מורכבת מערכת זו ממפלגה אחת גדולה באופן יחסי, הליכוד, וממפלגות נוספות, בינוניות וקטנות, שחברו לקואליציות כמעט מופרכות הניזונות משותפות אינטרסים מגזרית ולא לאומית. וכיוון שאין סדר יום משותף, אלא קונסטלציות וקונייקטורות פוליטיות זמניות, מתקבלת מערכת שבירה, חלולה ולא מתפקדת. רק בנסיבות כאלה עלולה להיווצר האנומליה שלפיה ממונה ראש ממשלה ממפלגה ("מינה") המונה שישה מנדטים בלבד.²²

וכפי שהוכיחה המציאות הפוליטית בישראל, חברי כנסת בודדים יכולים, בנסיבות

מסוימות, לפרק קואליציה ולעבור למתגרס הפוליטי המתחרה. כך למשל, באפריל 2022, הודיעה חברת הכנסת עידית סילמן על פרישתה מהקואליציה, על רקע הנחיית שר הבריאות ניצן הורוביץ לקיים את פסיקת בג"ץ המאפשרת הכנסת חמץ לבתי חולים בפסח. בעקבות זאת, ממשלת בנט זכתה לתמיכת 60 חברי כנסת בלבד וסילמן עצמה, שכינה כיו"ר הקואליציה לפני פרישתה, שוריינה ברשימת הליכוד בבחירות העוקבות. הצעד הבוטה של סילמן לא נבע מסיבות אידאולוגיות שנוגעות לכשרות, שכן פסיקת בג"ץ בנושא החמץ התקבלה שנתיים וחצי קודם לכן, אלא מטעמים פרסונליים ומתוך ניסיון להבטיח את עתידה הפוליטי. זו בדיוק המשמעות של תופעת ה'כלנתריזם' – מעבר של חבר כנסת ממפלגה אחת לאחרת תמורת אתנן פוליטי – שזוכה לעדנה בשיטת הבחירות היחסית.

דוגמה נוספת, הפעם לרעת מנה המרכז-שמאל, היא אישור הסכם אוסלו ב' ברוב מינימלי של 61 תומכים ו-59 מתנגדים. לטענת האופוזיציה שהתנגדה להסכם, במסגרתו נקבעו שלושה אזורים שליטה ביהודה ושומרון,²³ ממשלת רבין לא הייתה מצליחה להשיג רוב, אלמלא ערקו שלושת חברי כנסת של 'צומת' – גונן שגב, אלכס גולדפרב ואסתר סלמוביץ – מהאופוזיציה לשורות הקואליציה בתמורה למשרות פוליטיות. בהינתן בחירות אזוריות, ספק רב אם חברי כנסת כל כך אלמונים היו מצליחים להגיע לעמדות השפעה משמעותיות בצומת היסטורי ומכריע בתולדות מדינת ישראל.

במקרים רבים, השיטה היחסית מייצרת פער בין עמדות הנציגים, שנבחרים באמצעות רשימות סגורות או קבלני קולות, לדעת הקהל. כך למשל, ממשלת נתניהו ניסתה לחולל מהפכה בסדרי המשפט בישראל בהובלת שר המשפטים (יריב לוין) ויו"ר ועדת חוק ומושפט (שמחה רוטמן), שעמדותיהם הקיצוניות לא שיקפו את עמדת רוב הציבור שתמכה בשינויים מסוימים במערכת המשפט בהסכמה רחבה בלבד. בחסות השיטה היחסית, ניצלו הנציגים השמרניים בימין את הפיצול הפוליטי במחנה המרכז-שמאל כדי לחולל שינויים מבניים מרחיקי לכת ברוב פרלמנטרי קטן של 64 חברי כנסת, בגיבוי ראש ממשלה מואשם בפלילים ושתלוי בהם פוליטית. ההקצנה של רבים מחברי הכנסת והשרים וזילת הרוב המתון בציבור הן ביטויים נוספים להשלכותיה ההרסניות של שיטת הבחירות הנוכחית בישראל.

השיטה היחסית מעמיקה את השסעים בחברה בכך שהיא מחזקת את מפלגות הציר, הווטו, הקיצוניות בפוליטיקה הישראלית, מאפשרת להן להכתיב את סדר היום, ומונעת, באופן זה, היווצרות מרחב חברתי משותף שמושתת על אתוס רחב ולא צר, ועל גישה מכלילה ולא מדירה. רוצים לומר, הקיצוניות הפוליטית מטפחת גטאות של מגזרים ופוליטיקה לא ממלכתית.

למעשה, הדרך הכמעט יחידה של מועמדים לכנסת להיבחר על פי השיטה היחסית היא לבדל את עצמם מאחרים. השמעת אמירות קיצוניות ביחס ל"אחר" בכלי התקשורת היא

אמצעי לבידול פוליטי שמוביל לחשיפה תקשורתית נוספת. בין אם מבלי משים ובין אם ככוונת מכוון, התקשורת מעודדת שיח פוליטי מפלג וקיצוני ונותנת במה להמוני ולבוטה. הנה כי כן, פוליטיקאי קולני שמציג עמדות פרובוקטיביות, כמו יו"ר 'עוצמה יהודית' איתמר בן גביר, הופך למרואיין מבוקש. מנגד, חברי כנסת מצטיינים וסולידיים, שעושים עבודה אפורה וחרוצה אבל לא צועקים סיסמאות, אינם זוכים לבולטות תקשורתית. באופן אבסורדי, השיטה היחסית מעניקה כוח לפוליטיקאים שמחלישים את הלכידות החברתית. המחשבה שניתן להגיע ליציבות פוליטית, לתפקוד ממשלתי מלא ורציף, לתכנון מדיניות ארוכת טווח וליישומה, היא נאיבית. במסגרת השיטה היחסית לא ניתן לחתור לייצוג אזרחי רחב, לעודד ולגבש אתוס כללי ישראלי ולשקף את הצרכים שמשותפים לרבים בציבור. התהליכים הללו מובילים את ישראל לצומת דרכים: מצד אחד, כאוס חברתי ופוליטי שמחליש את המשילות והריבונות של המדינה ומוליד כמיהה למנהיגות חזקה, כאשר התוצאה היא כינונה של מדינה אוטוקרטית דתית-משיחית. ומצד שני, הקמה של רפובליקה ישראלית המחוללת רפורמות מבניות מרחיקות לכת, כאלה שמחזירות את הריבונות לעם והופכות את 'המדינתיות' לאתוס המחבר בין אזרחים.

לאורך השנים נעשו ניסיונות רבים לקדם הנהגת שיטת בחירות אזורית-רובית, במיוחד בשנות ה-50 של המאה הקודמת. שעת הכושר שהייתה אז אבדה, ובהדרגה הלכו ודעכו ההצעות למעבר לבחירות אזוריות לטובת ניסיונות אחדים ולא מוצלחים לקדם שיטת בחירות מעורבת, קרי אזורית-יחסית. הפרק הבא ייוחד לסקירה היסטורית של כל ההצעות המרכזיות שעלו עד היום לבחירות אזוריות בישראל. הסקירה תדון בסיפורים מאחורי ההצעות, תעסוק בהסברים לכישלונן ותעמוד על הלקח מהן לבאות.

15 פרידברג, ח', אטמור, נ' וקנפלמן א', (2013). השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי. בתוך גדעון רהט ואחרים (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל (עמ' 32-33). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies". *Journal of Democracy* Vol. 15, 16 No. 2, pp. 96-109

17 אלבו, ש', (2013). דעת מיעוט בעיתונות העברית: ייצוג האוכלוסייה הערבית במרחב ציבורי משתנה (עמ' 38). תל אביב: דיונון.

18 רובינשטיין, א', (2017). שבטי מדינת ישראל: ביחד ולחוד – ליברליזם ורבות-תרבותיות בישראל. חבל מודיעין: זמורה-ביתן.

Gitlin, T. (1998), Public sphere or public sphericules? in Liebes, T., Curran, J. (eds), *Media, ritual and identity*. London and New York: Routledge, pp. 172-173

20 יאיר נהוראי בספרו 'המהפכה השלישית: עקרונות המשנה המשיחית החותרת להפוך את ישראל למדינה יהודית שהתורה חוקתה וכיצד מונחלים ערכיה', מציג דוגמאות רבות להקצנה של הזרם החרדי-לי המשיחי ולהשפעתו הגוברת על השיח ועל והמדיניות הציבורית.

21 אילן ש', (2017, 14 ביוני). מי אשם בהקצבות הבלתי חוקיות לגרעינים התורניים? המבקר. כלכליסט.

22 הכוונה לנפתלי בנט שעמד בראשות מפלגת ימינה והושבע לראשות הממשלה ב-13 ביוני 2021. חבר הכנסת עמיחי שיקלי מ'ימינה', שהתנגד לכינון הממשלה, הוכרז "פורש" מהמפלגה והותיר אותה למעשה עם 6 מנדטים.

23 על פי ההסכם, אזור A (הכולל 6 ערים – ג'נין, שכם, טול כרם, קלקיליה, רמאללה ובית לחם – וחלקים מהעיר חברון)

נמצא באחריות ביטחונית ואזרחית מלאה של המועצה הפלסטינית. אזור B (הכולל את העיירות והכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית) בסמכות אזרחית מלאה של המועצה ובשליטה ביטחונית ישראלית. ואזור C (שכולל שטחים עם אוכלוסייה מועטה ובעלי חשיבות אסטרטגית לישראל ויישובים יהודיים) באחריותה הבלעדית של ישראל.

פרק 4:

מבן-גוריון ועד תקווה חדשה – ההצעות לקיום בחירות אזוריות בישראל

המחשבה כי שיטת הבחירות היחסית בישראל התקבלה בתקופת היישוב, לאחר דיונים רוחביים ושיטתיים וניתוחים השוואתיים, איננה נכונה. אף שהדעת נותנת כי הליך כל כך משמעותי במשטר דמוקרטי צריך להיות מוכרע רק אחרי חשיבה מעמיקה, למידה שיטתית והפעלת שיקול דעת נוסף, הניתוח ההיסטורי מראה כי שיטת הבחירות היחסית התקבעה כשיטה קיימת בישראל מכוח האינרציה, בבחינת "מה שהיה הוא שיהיה, ומה שנעשה הוא שיעשה".

למעשה, שיטת הבחירות הנוכחית התחילה כהסדר זמני שהפך לקבוע, ולתפיסתנו נולדה בחטא גדול. במרוצת השנים, היו מי שניסו לתקן את העיוות שנוצר אבל העלו חרס בידם, ומשלב מסוים ריפו את ידיהם מן ההכרח לשנותו מן היסוד.

שיטת הבחירות היחסית נולדה בתקופת היישוב היהודי בישראל. המוסדות הלאומיים החליטו לקיים בחירות ראשונות לאספת הנבחרים, הפרלמנט של היישוב הישן, ב־1920. הבחירות הללו היו ארציות ויחסיות, והתמודדו בהן רשימות אידאולוגיות שונות. עם זאת, כבר במאי 1944 דרש חבר אספת הנבחרים, אברהם וינשל, לשנות את השיטה לקראת הבחירות הקרובות, ב־2 באוגוסט באותה שנה, מרשימתיות-יחסיות המפלגות לדעתו את הציבור, לאזוריות.²⁴ ואולם דרישתו נתקלה בהתנגדות של מפלגות רבות, שחששו לאיבוד מעמדן ועצמאותן ממעבר לשיטה אזורית, והבחירות האחרונות לאספת הנבחרים נערכו במועדן, על פי המודל היחסי. מהבחירות הללו השתקפה עוצמתה של מפלגה אחת, מפא"י בראשות דוד בן-גוריון, ולצידה מפלגות קטנות יותר – כמו חזית השמאל, העלייה החדשה, הפועל המזרחי ועוד – שייצגו קשת רחבה של עמדות ואינטרסים, רובם המכריע מגזריים ולא ממלכתיים, בדומה למציאות הפוליטית הנוכחית בישראל.

כיצד נולדה השיטה היחסית בישראל? אספת הנבחרים 1920 - 1949

2 באוגוסט 1944

← 1949		→ הבחירות לאספת הנבחרים השלישית	
מנדטים ± קולות	י"ר	רשימה	
73,122 64	דוד בן-גוריון	מפא"י	
24,582 21		חזית השמאל	
21,279 19	פנחס רוזן	עלייה חדשה	
18,748 16	חיים משה שפירא	הפועל המזרחי	
17,928 16	ישראל רוקח	אחדות העבודה	
6,513 7	יהודה לייב פישמן	המזרחי	
5,019 4	סעדיה כובשי	התאחדות התימנים	
4,704 4		המרכז הדמוקרטי	
4,314 4	רחל כהן	ויצו	
3,780 3	שמואל מיקוניס	פק"פ	
3,718 3		הסתדרות המכבי	



תוצאות הבחירות לאספת הנבחרים השלישית

מעניין לציין שחיים ויצמן, נשיאה הראשון של מדינת ישראל, שהצביע בבחירות לאספה המכוננת ב־25 בינואר 1949, כתב בספרו האוטוביוגרפי 'מסע ומעש' כי מדינת ישראל לאחר הקמתה לא צריכה לקיים את שיטת הבחירות ששימשה אותה לבחירות למוסדות הלאומיים, מאחר ששיטה זו תוביל אותנו לחלוקה שבטית. הוא נסמך בדבריו על ריבוי המפלגות בהסתדרות הציונית ובאספת הנבחרים של היישוב, עוד לפני הקמת המדינה. ויצמן, שהושפע מהשיטה בבריטניה, סבר כי חלה על ישראל החובה לאמץ את המודל הבריטי ולעבור לשיטת בחירות אזורית־רובית. באופן מוזר, ישראל אימצה את עקרונות המשפט הבריטי, אבל דווקא בשאלת שיטת הבחירות, העדיפה לשמור על השיטה היחסית.²⁵

נשאלת השאלה מדוע הוחלט להחיל את השיטה היחסית גם על הבחירות לאספה המכוננת ב־1949. ניתן היה להניח כי החלטה כל כך משמעותית תתקבל על ידי המנהיגות הפוליטית של המדינה הצעירה, אחרי דיון מעמיק שבסיומו תתקיים הצבעה. אבל בן-גוריון, האב המייסד וראש הממשלה הראשון, הציע להנהגת מפלגתו לאמץ את השיטה הקיימת, המוכרת, שכבר נוסתה בעבר, ולהפנות את תשומת הלב למדיניות הביטחון והרווחה של

המדינה. אז, די היה באמירה של ראש ממשלה משפיע וריכוזי כמו בן-גוריון כדי לפטור נושא כל כך חשוב, כמו שינוי שיטת הבחירות, מסדר היום הפוליטי של הממשלה. עיון במסמכים בארכיון המדינה מגלה כי מי שעמד בראש ועדת הבחירות של אספת הנבחרים ב-1944 היה דוד בר-רב-האי (בורובוי), עורך דין במקצועו. וכשמתקבלת החלטה לקיים בחירות ראשונות בישראל, ב-25 בינואר 1949, זמן קצר לאחר סיום מלחמת העצמאות, בר-רב-האי מתמנה לעמוד גם בראש הוועדה שאמונה על ההליכים ועל הביצוע שלהן. כיו"ר הוועדה הוא אמר לחבריה כי חלה עליהם החובה להמשיך את השיטה הישנה ולאמץ את החלטת חברי מועצת העם, שחתמו על מגילת העצמאות, ולהסמיך את האספה המכוננת לנסח חוקה שתסדיר את שיטת הבחירות בישראל. אריה אלטמן, שנבחר לכנסת השנייה, כנציג מפלגת 'חרות', היה החבר היחיד בוועדה שתמך בשיטת הבחירות האזורית-רובית, על פי המודל הבריטי. הוא גם ידע להצביע על החולשות של שיטת הבחירות היחסית עוד מתקופת היישוב: "[השיטה] גרמה לפיצול הכוחות ויצירת ניגודים מלאכותיים. אנשים שנבחרים לפי שיטה זו מייצגים אינטרסים מנוגדים של אותם חוגים שבחרו בהם במקום לייצג את האינטרסים של הכלל." לדבריו, "לציבור אין השפעה על אישיות המועמד, הואיל ועל הבוחר להצביע בעד רשימה זו או אחרת המסודרת על ידי המנגנון המפלגתי. הנבחר חושב את עצמו מחויב למסור דו"ח על פעולותיו למרכז מפלגתו (שבו תלוי אם ייבחר מחדש) ולהישמע להוראותיו, אך אינו מרגיש כל צורך למסור דו"ח לציבור בוחריו ולהתחשב בדעת הקהל."²⁶



ועדת הבחירות לאספה המכוננת, נובמבר 1948.
עו"ד דוד בר-רב-האי שני מימין

ואולם מה שאמור היה להיות הסדר זמני בלבד, תקף לסבב בחירות אחד, הפך לקבוע. ההחלטה לא להחליט היא שם קוד לפרקטיקות של הפוליטיקה הישראלית לאורך השנים. התהליכים הפוליטיים והחוקתיים הם זמניים, מתמשכים, בנויים טלאי על טלאי ולא מקובעים. הדוגמאות הן רבות: החל מאימוץ הגדרת זהות דתית-יהודית ולא לאומית-ישראלית למדינה, הגדרה אנומלית המתעדפת יהודי חרדי מבריסל על פני אזרח דרוזי המשרת בצבא,²⁷ דרך הימנעות מסימון גבולות קבע למדינה והחלת ריבונות מלאה על השטחים והאזרחים החיים בתוכה,²⁸ ועד להחלטת הררי; החלטה, ביוזמת חבר הכנסת יזהר הררי מהמפלגה הפרוגרסיבית, שהתקבלה באופן הצהרתי על ידי הכנסת הראשונה ב-13 ביוני 1950, אבל השפעתה ניכרת עד היום, ולפיה במקום לחוקק חוקה פורמלית למדינת ישראל, ייכתבו 'חוקי יסוד' כחלק מחוקה עתידית שמועד השלמתה לא נקבע.



הצבעה על החלטת הררי (שורה ראשונה מימין, ח"כ יזהר הררי);
צילום מתוך מוזיאון הכנסת

בתוך כך, שימור הרגלים מוסדיים ישנים ומזיקים נמצא ביחס הפוך לשינויים גאוגרפיים ודמוגרפיים במפה של המדינה הצעירה. הגבולות החדשים של ישראל הכילו בתוכם אוכלוסייה חדשה – ילידים ערבים ומהגרים יהודים שהגיעו ממדינות רבות – עד שכדי להבין את ההרכב הדמוגרפי ומאפייניו התבצע מפקד אוכלוסין ראשון כבר בנובמבר 1948. הוכרז אז על עוצר לילי במשך שבוע, וכל האזרחים חויבו להישאר בבתיהם. הפקידים ביקרו בהם, רשמו שמות, וכך הכניסו לספר הבוחרים את כל האוכלוסייה החדשה שהגיעה לאחר תחילת המלחמה, כמו למשל ערבים, אזרחי ישראל.

הצעת הועדה להכנת חוקת הבחירות לאספה המכוננת
(נוסח סופי)

9.11.48

פקודת הבחירות לאספה המכוננת
מס' תש"ח - 1948

מועצת המדינה הזמנית מחוקקת כזה לאמור:

פרק ראשון: הוראות יסוד

- | | |
|---|------------------------------|
| 1. הבחירות לאספה המכוננת של מדינת ישראל תערכנה כסועד שתחליט עליו מועצת המדינה הזמנית; המועד יפורסם בעתון הרשמי לפחות 45 יום לפני יום הבחירות. | מועד
הבחירות |
| 2. (א) הבחירות תערכנה בכל השטח שחל עליו משפט מדינת ישראל, וכן במחנות המעפילים בקפריסין.

(ב) לצרכי ספירת הקולות וחישוב התוצאות ייחשב כל שטח הבחירות לאזור אחד, אולם לצרכי הכנת הבחירות וההצבעה תקבע ועדת הבחירות המרכזית אזורי בחירות ואזורי קלפי. | שטח הבחירות
ואזורי בחירות |
| 3. (א) הבחירות תהיינה כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות.

(ב) ההצבעה היא בעד רשימות מועמדים שפורסמו ע"י ועדת הבחירות המרכזית בהתאם לסעיף 25 לפקודה זו. | שיטת
הבחירות |
| 4. הזכות לבחור תהיה לכל אדם, גבר ואשה, שסלאו לו 18 שנה ביום שייקבע על ידי שר הפנים, בהודעה בעתון הרשמי, כיום בו נסתיים, לצרכי פקודה זו, רישום התושבים לפי תקנות-שעת-חרום (רישום תושבים), תש"ח - 1948, ואשר נרשם ברישום התושבים ושמו נכלל ברשימת בוחרים; אך אלה לא תהיה להם זכות לבחור:
(1) תייר;
(2) חולה רוח;
(3) אדם הנמצא במועד הבחירות מחוץ לשטח הבחירות;
(4) אדם הנמצא במועד הבחירות בבית כלא. | הזכות
לבחור |

./.

פקודת הבחירות הראשונה, נוסח סופי 9 בנובמבר, 1948



חיים ויצמן ורעייתו ורה בקלפי, 25.1.1949. צילום: הוגו מנדלסון, לע"מ

נציגי האספה המכוננת נדרשו לעצב את אופייה של המדינה מבחינת החוקה, שיטת הבחירות והזהות שלה. הגוף הנבחר הראשון של מדינת ישראל התכנס לראשונה ב־14 בפברואר 1949, ובמהלך אירוע הפתיחה החגיגי נבחר יוסף שפרינצק לתפקיד היושב ראש. יומיים לאחר מכן, ראש הממשלה דוד בן-גוריון, ששלט באספה המכוננת מאחר שמפא"י זכתה במרבית הקולות, הציע לבטל את סמכויותיה ואת תפקידיה של האספה, ולהפוך אותה לאספה המחוקקת ששמה יהיה הכנסת הראשונה של ישראל.

כך למעשה נוצרה הכנסת הראשונה, בעוד שהאספה המכוננת שהייתה צריכה לעסוק בארבע סוגיות מרכזיות – בניית מוסדות המדינה, כינון חוקה, הגדרת מבנה המשטר וקביעת שיטת הבחירות – פוזרה טרם זמנה, וכתוצאה מכך התקבעה השיטה הנוכחית. ביומיים הללו, מההתכנסות הראשונה של האספה המכוננת ועד פיזור, ישראל עוד הייתה מדינה מתוקנת, מאחר שנערכה לתיקון ההסדרים המבניים והמשטריים שלה, כפי שהתחייבה אליהם בהחלטת האו"ם על חלוקת ארץ ישראל בכ"ט בנובמבר 1947, ובמידה רבה גם במגילת העצמאות. אך מדינת "שני הימים" הישראלית לא הגשימה את ייעודה ולא מילאה אחר המחויבויות, הלאומיות והבין-לאומיות, שלה.



דוד בן גוריון בישיבת הפתיחה של האספה המכוננת, 14 פברואר 1949.
צילום: רודי ויסנשטיין

מפאת דוחק השעה, בשוך קרבות מלחמת העצמאות וההיערכות לעלייה המונית של יהודים מארצות המזרח וניצולי שואה, העדיף בן-גוריון להשעות את ההליכים להקמת תשתית משטרית, חוקתית ואלקטורלית חדשה. הלל קוק, פעיל ציוני וחבר הכנסת הראשונה מטעם תנועת חרות, ראה במשיכת רגליים זו פוטש נגד הדמוקרטיה והגדיר אותה, במידה רבה של צדק, כחטא הקדמון של ישראל. עדות זו מסר קוק לחברו הפילוסוף יוסף אגסי, שהביאה במלואה בספרו 'בין דת ולאום':

"כרטיס ביקור אחר של הלל קוק, הידוע פחות, הוא היותו חבר באספה המכוננת הישראלית. האספה המכוננת התפרקה (נכון יותר פורקה) ביום ייסודה כשהכריזה על עצמה כעל הכנסת הראשונה של מדינת ישראל, על פי חוק-יסוד: הכנסת. ביוצא מן הכלל אחד לא הגיבו חברי האספה המכוננת או שהגיבו בחיוב, על הפיכתם לצירי הפרלמנט הראשון של

מדינת-ישראל. היוצא מן הכלל האחד שביניהם היה הלל קוק, שהגיב בקריאה: "זהו פוטש", כלומר מהפכת-חצר. להבהרת משמעותה של אותה קריאה נדרשות מילות הסבר אחדות על ההבדל שבין אספה מכוננת לבין כנסת. אסתפק רק בציון העובדה, כי האספה המכוננת נבחרה וכונסה במטרה אחת בלבד – לחבר חוקה למדינת ישראל. צירי האספה המכוננת, והלל קוק בתוכם, ידעו כי נבחרו ומונו כדי לכתוב חוקה. על-כן הגיב קוק בלשון כה חריפה על ביטול ועיוות מטרת הבחירות. עיוות זה עוד לא תוקן ועדיין יש צורך לכנס את האספה שתכונן את ישראל כיאות, תוך התגברות על הקשיים שגרמו בזמנו לפוטש (התעלמותם של חברי הכנסת הראשונה במודע מבעיות-היסוד של האומה הישראלית). עד שייעשה תיקון זה, לא יהיה ערך לחברותו של הלל קוק באספה המכוננת.³⁰

לתפיסת קוק, רצון העם לא כובד משום שהבחירות לאספה המכוננת, שתכלית קיומה הייתה יצירת מסד משפטי ופוליטי חדש לישראל, לא עסקו בתוכנית בן-גוריון להצדיק את החלפתה ברשות מחוקקת חדשה, הכנסת. לפי תפיסה אחרת, שייצג נשיא בית המשפט לשעבר, אהרן ברק, לכנסת יש מעמד של מועצה או אספה מכוננת ובסמכותה למלא בו זמנית גם את תפקידי הגוף שהחליפה. ואולם התכתיבים הפוליטיים והאינטרסים המגזריים שנשמרו בחיקה החם של שיטת הבחירות היחסית הוכיחו כי שעת הכושר ההיסטורית לשינוי מעמדה החוקתי של ישראל, לרבות המעבר לבחירות אזוריות, זמן קצר לאחר הבחירות לאספה המכוננת בינואר 1949, הוחמצה.

שנות החמישים: העשור האבוד לשינוי השיטה

בישיבותיה של ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת הראשונה בנושא חוק הבחירות לכנסת השנייה, הועלו כמה הצעות לשינוי שיטת הבחירות לשיטה אזורית-רובית. ואולם חבר הכנסת ערי ז'בוטינסקי מתנועת החרות היה היחיד שהעלה את הנושא במליאה כהסתייגות להצעת חוק הבחירות לכנסת השנייה, והסתייגותו נדחתה על הסף.

לזכותו של בן-גוריון ייאמר כי מהר מאוד הוא הבין את הטעות הקשה שנעשתה ביחס לביטול האספה המכוננת ולהשארת השיטה היחסית על כנה. על אף שהייתה לו שליטה בפרלמנט, בזכות כוחה הרב של מפלגתו מפא"י, הממשלות שהרכיב התפרקו כל פעם מחדש. את שתי הממשלות הראשונות פירק בן-גוריון עצמו בשל משבר עם המפלגות הדתיות בנושא החינוך במחנות העולים (המעברות). גם הממשלה השלישית לא שרדה על רקע חילוקי דעות עם המפלגות החרדיות בנוגע לרשת החינוך שלהן, ולגיוס נערות דתיות לשירות לאומי. לעומת זאת, הממשלה החמישית נפלה על ידי העומד בראשה, משה שרת, בשל החלטת מפלגת הציונים הכלליים, שהייתה חברה בקואליציה, להימנע בהצבעת אי-אמון בממשלה וסירובה להתפטר ממנה. גם במהלך הכנסת השלישית (1955-1959)

שכיהנה במשך ארבע שנים, נאלץ בן-גוריון, לאחר חזרתו לתפקיד ראש הממשלה, לפרק שתי ממשלות: הממשלה השביעית סיימה את תפקידה טרם זמנה בשל הניסיונות הכושלים למנוע הדלפות משיבות הממשלה ולהשליט משמעת קואליציונית; הממשלה השמינית נפלה על רקע החלטתן של אחדות העבודה ומפ"ם להצביע בכנסת נגד מדיניות הממשלה למכור כלי נשק לגרמניה המערבית – עוד לפני שכונו יחסים דיפלומטיים ביניהן שתי המדינות – וסירובן להתפטר מהממשלה.

יצא אפוא שבשנים 1949-1958 כיהנו בישראל לא פחות משמונה ממשלות. מלאכת הפירוק וההרכבה של ממשלות ישראל בפרקי זמן כל כך קצרים, גרמה לבן-גוריון להבין שהשיטה הנוכחית פשוט אינה עובדת עוד, והסכמתו להסדר זמנים הייתה טעות קשה מצידו. ולכן כבר ב-1953, הוא הקים ועדת שרים בראשות יצחק לבון, שתפקידה היה לבחון את שיטת הבחירות היחסיות, והציע לקדם תיקון בחוק ולהצביע בכנסת בעד שיטת בחירות אזורית.³¹

למעשה, החל משנת 1951 ועד ל-1958 עסקה הכנסת בניסיונות לפתור את ההסדר הזמני באמצעות חקיקה של חוק יסוד הכנסת שעבר אפוא ב-1958. ואולם סביב החקיקה של חוק יסוד זה התנהל מאבק לגבי שיטת הבחירות בישראל. שר הפנים ישראל רוקח מאחדות העבודה, שקיבל את עמדתו של בן-גוריון, ביקר את תנועת המזרחי שהתנגדה לבחירות אזוריות ואמר בישיבת הכנסת ב-30 בנובמבר 1951, את הדברים הבאים:

"גם הרב [מרדכי] נורוק (לשעבר חבר כנסת ושר בממשלת ישראל מטעם המזרחי – ש.א). דיבר נגד בחירות אזוריות; שוב נטפלו לבחירות אזוריות. אינני יודע מדוע הרב נורוק אינו יכול להעמיד את עצמו ולהיבחר באזור ידוע בירושלים. זה הרבה יותר נאה והרבה יותר יפה מאשר ללכת לבחירות עם עוד מועמד אחר מרשימת המזרחי. אני אומר זאת ברצינות. הרב נורוק הוא איש מכובד וידוע ומוכר ויש לו חוג משלו. הוא יכול להעמיד את עצמו לבחירות באזור מסוים. הוא לא ילך לעין חרוד, הוא לא ילך למשמר העמק; הוא יעמיד את עצמו באזור שבו יש לו רוב. וזה מאוד טבעי. כך יעשה כל אחד."³²

ניתן לראות שכבר בשנים הראשונות לפעילות הכנסת ישנה הבנה לפיה חברי כנסת צריכים להעמיד את עצמם לבחירה באזור מסוים, בפני קהל מאוד מוגדר, ולייצג את הצרכים שלו.

שנתיים לאחר מכן, במהלך דיון לקראת הצבעה ראשונה בחוק יסוד הכנסת, קרא חבר הכנסת חיים בן-אשר ממפא"י, בשליחות בן-גוריון, למעבר לבחירות אזוריות שנחוצות, לדבריו, כאוויר לנשימה למדינה ולריבונותה. הוא הסביר בדיון שנערך ב-16 בנובמבר 1953, כי "טעמים המחייבים שיטת בחירות אזוריות-רוביות נחוצים לאיזון של הנפש של העם ובריאותו".³³ בן-אשר דיבר במונחים של מהפכה בשיטת הבחירות, ולא מטעמי יציבות בלבד.

כשנה לאחר מכן הדגיש בן-גוריון בישיבה של מרכז מפא"י כי שיטת הבחירות הקיימת "מוסיפה פיצול מפלגתי לפיצול העדתי ולפיצול לפי ותק בארץ... [וכי] הנהגת בחירות אזוריות תיצור את הקשר בין הבוחר לנבחר ואת הרגשת האחריות האישית של כל ציר; היא תגביר את השלטון הממשי של הבוחר. [...] שיטה זו גם תיצור אופוזיציה אחראית. היא תביא לחכמת פשרה ותקיפות הכרעה (הדגש של המחברים)".³⁴ יש לציין שגם ראש הממשלה, משה שרת, תמך בהצעת בן-גוריון וטען כי השיטה היחסית לא מאפשרת מעקב אחר התנודות בדעת הקהל ומאלצת את המפלגה הגדולה להקים קואליציה כפויה. כדי למנוע ביקורת על הטיה בחלוקת הארץ לאזורי בחירות, הציעה מפא"י להפקיד את האחריות לפעולה זו בידי ועדת שופטים בלתי תלויה שתמונה על ידי בית המשפט העליון. אף שמרכז מפא"י אימץ את ההצעה לקביעת אזורי בחירה חד-נציגיים ברוב של 52 מול 6 מתנגדים, היא לא התקבלה בכנסת, משום שרוב המפלגות ראו בה ניסיון של המפלגה הגדולה לנצל את כוחה האלקטורלי כדי להשתלט על רוב המושבים בכנסת.

המפלגות הקטנות שחששו מאיבוד כוחן ואף מהיעלמותן מהמפה הפוליטית, היו בראש מחנה המתנגדים לבחירות אזוריות. נציג בולט של אחת מהן, יזהר הררי מהמפלגה הפרוגרסיבית, הצהיר כי "בחירות אזוריות ישאירו מנהיגים דגולים מחוץ לכנסת".³⁵ הררי ייצג תפיסה לא דמוקרטית, שרירה וקיימת לאורך שנים, לפיה חברי כנסת צריכים להיבחר על ידי ועדה מסדרת או קבלני קולות במרכזי המפלגות ולא על ידי ציבור מוגדר באזור מסוים, כפי שראוי היה להיות. חבר הכנסת אלימלך שמעון רימלט מהציונים הכלליים ייצג עמדת מיעוט במפלגתו, והתנגד לשיטות הבחירות היחסיות בטענה שהן מביאות לפיצול, לכיתתיות ולפלגנות. הוא אף הביע תמיהה מוצדקת מדוע מפלגות כמו מפא"י ואחדות העבודה לא התאחדו לקראת הבחירות ב-1955.³⁶ התשובה היא אפוא שיטת הבחירות היחסית שמעודדת פיצול במקום חיבור, גם כשהפער האידאולוגי בין מפלגות הוא מאוד מצומצם.

למעשה, כבר בתחילת שנות ה-50 החלה לחלחל יותר ויותר ההבנה כי שיטת הבחירות היחסית פוגעת בערך הממלכתיות ובלכידות של המדינה. לצד עצומה ציבורית שחתומה בידי פרופסורים מהאוניברסיטה העברית שקראה למעבר לבחירות אזוריות, העלה יוסף סרלין מהציונים הכלליים הצעה נוספת, ושונה מזו של בן-גוריון, המצדדת בשיטת בחירות אזוריות-ארציות. חבר הכנסת סרלין הציג בדצמבר 1958 תוכנית לחלוקה של 30 אזורי הצבעה, כאשר לכל אזור יהיו שלושה נציגים, ו-30 מקומות נוספים ייבחרו ברשימה כלל ארצית. הוא אף העלה הצעה לקיים משאל-עם על תוכניתו, אבל רק 11 חברי סיעתו בכנסת תמכו בה.

בדברי ההנמקה להצעת החוק שלו, חזר חבר הכנסת סרלין על הסכנות הכרוכות בשיטת הבחירות היחסיות ללכידות וליציבות הפוליטית בישראל:

"מפלגתנו סבורה ששינוי שיטת הבחירות הקיימת יכול לתרום תרומה נכבדה מאד לביצור הדמוקרטיה בישראל ולביצור הממשל הדמוקרטי במדינה, מאחר והשיטה הקיימת מעודדת פיצול פוליטי ומפלגתי במדינת ישראל לרעת אופי השלטון ויציבותו" ("מאחר ו", כך במקור).³⁷

באותו היום עלתה על שולחן הכנסת הצעה נוספת של חבר הכנסת יוסף אלמוגי ממפא"י לקיים משאל עם על השארת שיטת הבחירות הקיימת, או מעבר לשיטה אזורית חד-נציגית. הצעה זו נדחתה ברוב של 58 קולות מתנגדים – חברי חרות, מפ"ם, אחדות העבודה, הפרוגרסיביים, הסיעות הדתיות ומק"י – ו-52 תומכים – נציגי מפא"י והערבים המסונפים אליהם. חברי הכנסת של הציונים הכלליים נמנעו.

הוויכוח על שיטת הבחירות הרצויה לישראל הגיע לשיאו בהצבעה על חוק יסוד הכנסת ב-1958, במהלכה הטיל בן-גוריון את כל כובד משקלו הפוליטי והציע לאמץ את השיטה הבריטית ולעבור לבחירות אזוריות-רוביות עם חלוקה ל-120 מחוזות. הוא החליט שמפא"י תעלה את המודל שלו לבחירות אזוריות בכנסת כהצעת אמוץ בממשלה. במלים אחרות, מצופה היה מכל מי שתמך בקואליציה לתמוך בהצעת הממשלה.

בן-גוריון אמר מספר דברים חשובים בנאום שנשא בכנסת: "חבריי ואני מציעים שיטת בחירות אזורית שבה יוכל האזרח לבחור את נציגו לאחר שיכיר אותו, ישמע דעותיו, יקבל דעתו, ונציגו יהיה אחראי ישירות לפניו, והבוחר יוכל לדרוש ממנו דין וחשבון על התנהגותו בכנסת, יעמוד איתו במגע ישיר ומתמיד, יוכל להחליפו באחר בבחירות חדשות אם דרכו ופועלו בכנסת לא ישרו בעיניו. זכות זו ניטלה מאת האזרח בבחירות היחסיות הנהוגות אצלנו, אם כי זכות האזרח לבחור את נציגו היא היסוד הראשי של הדמוקרטיה."³⁸

בן-גוריון אמר באופן ברור כי מצופה משיטה דמוקרטית לבחור נציגים שיהיו מחויבים לבוחרים שלהם, שיוכלו להיבחן במישרין על מעשיהם, שייחשפו לביקורת על פעילותם, ולבסוף גם יעמדו למבחן ציבורי בבחירות העוקבות, בסיומן ידעו האם הוחלט לבחור בהם שוב או בנציגים אחרים. הוא סיים את נאומו בקביעה כי "משטר בחירות אזוריות יביא לחיסול המריבות המעושות והפילוגים היונקים מעברנו הגלותי, ויחיש ליכוד מקסימלי של כל חוגי העם... מתוך הפניית מבטנו לעתיד, עתיד העם בישראל ובעולם."³⁹

בריון אחר בכנסת, שבועות ספורים לאחר מכן, אמר בן-גוריון כי שיטת הבחירות הקיימת היא "שיטה נפסדת ומושחתת" ובתגובה לשאלה של חבר כנסת חנן רובין ממפ"ם, ענה: "אמשיך במלחמתי לבחירות אזוריות."⁴⁰

ואולם ההצעה של בן-גוריון נדחתה על הסף בצורה מוחצת על ידי רוב חברי הכנסת: 73 מהם הצביעו נגדה ורק 43 צידדו בה. קואליציה גדולה של מפלגות קטנות יחסית, אלו שתומכות בממשלה ואלו שמתנגדות לה, חברו יחד כדי להפיל את ההצעה של בן-גוריון לשינוי שיטת הבחירות.

לאחר חקיקת חוק יסוד הכנסת ב-1958, התמעטו הדיונים והוויכוחים סביב שינוי שיטת הבחירות.

שנות השישים והשבעים: דעיכת הפעילות לקידום בחירות אזוריות

בן-גוריון לא שינה את עמדתו העקרונית בעד מעבר לשיטת בחירות אזוריות עד התפטרותו מראשות הממשלה בשנת 1963, וגם אחריה. בשנת 1964 הוא אף הציע שמפא"י תצמצם את מצעה לבחירות לכנסת השישית לסעיף אחד: שינוי שיטת הבחירות. אך התנגדותו של ראש הממשלה לוי אשכול ושל אחדות העבודה, שעמדה להקים עם מפא"י רשימה אחת משותפת לקראת הבחירות, שמו קץ לתוכנית זו.

חשוב לציין שמאז ומתמיד התנגדו חברי מפא"י רבים לרעיון הבחירות האזוריות-רוביות, ולאחר הירידה במעמדו המפלגתי של בן-גוריון, נחלשה גם התמיכה בתוכנית זו.⁴¹ אין זה מקרי שרק אחד מהנאמנים הבולטים של בן-גוריון, שמעון פרס, צידד כבר ב-1965 (כחבר כנסת צעיר של רפ"י) בבחירות אזוריות שבהם, לדבריו, "יבחרו האנשים באיש המתאים במחוז".⁴² ראוי לציין כי באותה תקופה, ככל הנראה בהשפעת בן-גוריון, פרס היה עקבי בעמדתו בעד שיטת בחירות אזוריות. בפגישה שקיים עם אנשי אקדמיה עוד ב-1959 הוא היטיב להסביר מדוע שינוי השיטה נחוץ לישראל:

"בעוד שבחירות יחסיות גורמות להחרפת יחסים בין-מפלגתיים, כי כל מפלגה מבקשת להדגיש את המייחד אותה, יש בבחירות אזוריות נטייה למתינות כי מועמד קיצוני סיכויו לזכות ברוב באזור הם קטנים".⁴³

אבל פרס לעמדת פרס, לא התקיים שיח ער על בחירות אזוריות בשנות ה-60; בשנת 1961 הופסקה לאחר כשנתיים פעילותו של פורום ציבורי בשם 'הוועד למען בחירות אזוריות', בראשות יגאל ידין, לאחר שחבריו נואשו מהמשך הטיפול בנושא.

המהלך המשמעותי היחיד שנעשה באותה תקופה הוא הקמת ועדה לבדיקת שיטת הבחירות לכנסת מטעם מפלגת העבודה בראשותו של השר לשעבר ד"ר דב יוסף ב-1968. בדומה להצעת סרלין, עשור קודם לכן, החליטה הוועדה להמליץ על הנהגת שיטת בחירות אזורית רב-נציגית ב-30 אזורי בחירה בכל רחבי הארץ (בכל אזור אמורים להיבחר 3 חברי כנסת או יותר). החלטת הוועדה, שבה היה חבר גם דוד בר-רב-האי, התקבלה ברוב של 9 קולות נגד 4 קולות, אך לא היה לכך כל תוקף מעשי.⁴⁴

גם בשנות ה-70 לא עלו רעיונות חדשים, למעט הצעת חוק אחת ב-1972 של חבר הכנסת גד יעקבי מהמערך לבחירת 90 מחברי הכנסת ברשימות אזוריות, על פי חלוקת הארץ ל-18 אזורי בחירה (בכל אזור בחירה ייבחרו 5 חברי כנסת) ו-30 חברי כנסת ברשימה ארצית.

ואולם ההצעה האזורית-ארצית של יעקבי, שזכתה לתמיכתם של חברי הרשימה הממלכתית, נפלה בשלב מוקדם מאוד.⁴⁵ מפלגות שונות, מגזריות ברובן, התנגדו נחרצות לבחירות אזוריות. אחת מהן הייתה המפד"ל שאף איימה להחרים את הבחירות לכנסת אם כמה סיעות תשגנה רוב לבחירות אזוריות. מזכ"ל המפלגה, צבי ברנשטיין, טען כי מדובר בגזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה, וקרא לצאת במסע הסברה ציבורי כדי להבהיר לעם את אי-הצדק, לדבריו, בבחירות אזוריות.⁴⁶

שנות השמונים: החזרה של שיטת הבחירות האזורית לשיח הפוליטי

בשנות ה-80 התעורר שוב השיח על המעבר לבחירות אזוריות. כך למשל, יגאל הורוביץ וזלמן שובל המליצו ב-1980 על חלוקת הארץ ל-120 מחוזות, ושנה לאחר מכן הם הניחו הצעת חוק על שולחן הכנסת ה-9 שלא עברה קריאה ראשונה. ארבע שנים לאחר מכן, עם הקמת ממשלת האחדות הלאומית והרוטציה, הציעו שניים מחברי הכנסת של המערך, גד יעקבי ומשה שחל, ושניים מחברי הכנסת של הליכוד, דן מרידור ואוריאל לין, לקדם שיטה מעורבת של בחירת 60 ח"כים באופן אזורי ו-60 ח"כים באופן ארצי-יחסי, בדומה למודל הגרמני המעורב. יצחק שמיר, מנהיג 'הליכוד', שהיה אז ממלא מקום ראש הממשלה, תמך בהצעתם ואולם ראש הממשלה, שמעון פרס, שינה כיוון והתנגד לה נחרצות, כיוון שסמך על יכולתו להלך קסם על ראשי המפלגות האחרות בבניית קואליציות מורכבות.

את השיח שהתפתח מחדש סביב שיטת הבחירות צריך להבין על רקע המציאות הפוליטית בשנים 1984-1990. בשנים אלה הוקמו שתי ממשלות אחדות, הראשונה ב-1984 ברוטציה, והשנייה ב-1988 בראשות הליכוד. ממשלות אלה נוצרו מכורח היעדר ההכרעה בבחירות, מה שהוביל לקיפאון פוליטי בשורה של נושאים. הווטו ההדדי של המפלגות הגדולות בקואליציה על יוזמות שונות, למשל בתחום המדיני, נוצל על ידי מספר חברי כנסת שניסו לחלץ את המערכת הפוליטית מהמבוך הפוליטי באמצעות שינוי שיטת הבחירות.

ואולם המערך והליכוד לא הצליחו להגיע להסכמה על הנהגת בחירות אזוריות. סלע המחלוקת בין הצדדים היה מספר האזורים שמתוכם ייבחרו לפחות 60 חברי כנסת. המערך הציע לחלק את הארץ ל-30 אזורים, שבכל אחד מהם ייבחרו 3 חברי כנסת, בעוד שהליכוד תמך בחלוקה ל-30 אזורי בחירה, על פי מפתח של שני חברי כנסת לאזור. המאמץ להחליף את שיטת הבחירות, בתמיכת ראש הממשלה יצחק שמיר, היה הניסיון הקרוב ביותר לשינוי עד אז. לאחר מכן עלו הצעות נוספות, אך אלה היו ספורדיות, בהן ההצעה של חבר הכנסת מרדכי וירשובסקי מרצ, ב-1988, שהתקבלה בקריאה ראשונה לאחר

שצירף אליה חתימות של 43 חברי כנסת. הצעתו הייתה מורכבת משתי חלופות: על פי הראשונה, 80 חברי כנסת ייבחרו ב־20 אזורי בחירה על בסיס אזורי־יחסי, ו־40 ייבחרו בשיטה יחסית מרשימות ארציות של המפלגות. החלופה השנייה המליצה על בחירת 60 חברי כנסת ב־60 אזורי בחירה, ו־60 חברי כנסת נותרים על פי השיטה הקיימת, כלומר הבוחרים יצביעו הן עבור מועמד והן עבור רשימה.

חוסר ההצלחה לשנות את שיטת הבחירות לאזוריות־רוביות או לאזוריות־יחסיות החרף את קשיי המשילות בישראל. שיטת הבחירות היחסית זוהתה כגורם מרכזי בקיפאון הפוליטי, תוצאה של תיקו בין־גושי.

שנות התשעים: המעבר לבחירה ישירה

בתחילת שנות ה־90 פעלה תנועת חוקה לישראל, בראשות המשפטן אוריאל רייכמן, כמו גם קבוצות נוספות, שהמליצה על שינויים מבניים בשיטת הבחירות. התפרקות ממשלת האחדות בהובלת הליכוד ב־1990 בעקבות "התרגיל המסריח"⁴⁷, הקושי של שתי המפלגות הגדולות להקים ממשלה חדשה מספר שבועות לאחר מכן והתלות שלהן במפלגות החרדיות – כל אלה ועוד יצרו אווירה ציבורית שהאיצה את הפעילות לשינוי שיטת הבחירות.

ואולם במקום לאמץ את שיטת הבחירות האזורית־רובית הוחלט על מעבר לבחירה ישירה, מהלך שהנציח את חוסר היציבות הפוליטית, העמיק את הפרגמנטציה המפלגתית והעצים את כוח הסחיטה של מפלגות הציר החרדיות. התיקון לחוק יסוד הממשלה, הידוע גם בשם חוק הבחירה הישירה, עבר בכנסת ב־1992 וחל על הבחירות שעתידות היו להתקיים ב־1996.

על פי השיטה החדשה, הבוחרים הצביעו בשני פתקים: בפתק הראשון נבחר ראש ממשלה בצורה ישירה, ובשני נבחרו חברי כנסת כפי שהיה עד אז ומאז – ברשימה ארצית, על פי השיטה היחסית. תומכי הבחירה הישירה לא הניחו מראש כי הבחירה הכפולה תוביל לפיצול בהצבעה: בחירה במועמד לראשות הממשלה שמייצג את אחת משתי המפלגות הגדולות (ונבחר ברוב של יותר מ־50 אחוז מהקולות), והצבעה לרשימה אחרת שתומכת בו או מאתגרת אותו.

בבחירות הישירות הראשונות לראשות הממשלה נבחר בנימין נתניהו, אך היה זה ניצחון פירוס. נתניהו התקשה לתפקד משום שחלק לא מבוטל מבוחריו העדיף להצביע לשותפות "הטבעיות" שלו כמו ש"ס או ישראל ביתנו ולא לליכוד, שהיה מרכיב אחד ברשימה משותפת עם סיעות גשר וצומת, מה שהפך אותו למפלגת מיעוט בקואליציה. השותפות הקואליציוניות זיהו את החולשה הפוליטית של נתניהו ואילצו אותו להתחשב בתביעות הפוליטיות שלהן עד שלא נותרה לו כל ברירה, אלא לפזר את הכנסת וללכת לבחירות

חדשות ב-1999.

מסיבות דומות נפלה כך גם ממשלתו של אהוד ברק, שנשענה על מנעד קואליציוני רחב ורופף, אחרי כהונה בת כשנה וחצי, שבסיומה התקיימו בחירות ישירות לראשות הממשלה בלבד. אריאל שרון ניצח את ברק בפער מוחץ ופעל לביטול חוק הבחירה הישירה ולהחזרת שיטת הבחירות הקודמת המבוססת על הצבעה בפתק אחד. החזרת הגלגל לאחור הנציחה את דפוס ההצבעה המגזרית, וכתוצאה מכך את חוסר היציבות הפוליטית ושבריריות הקואליציה הנתונה ללחצים של המפלגות הסקטוראליות.

שנות האלפיים: הצעות חדשות, התנגדויות "ישנות"

הדיונים על שינוי שיטת הבחירות ירדו מסדר היום הציבורי, עד שעלו מחדש ב-2005. באותה שנה התכנסה ועדה בחסות הנשיא משה קצב שהפכה לוועדת מגידור על שם יושב הראש שלה, מנחם מגידור – נשיא האוניברסיטה העברית, וכללה 73 מומחים, רובם משפטנים ומדעני מדינה. ההצעה של הוועדה להחלפת שיטת הבחירות הנוכחית לכנסת בשיטה אזורית למחצה, הורכבה מ-60 חברי כנסת שייבחרו ב-17 נפות, כאשר בכל נפה ייבחרו 2-5 חברים על פי גודלה היחסי, ו-60 חברי כנסת נוספים שייבחרו גם בעתיד בבחירות יחסיות-ארציות. הבוחר יצביע למפלגה אחת בלבד, לרשימה הארצית והאזורית גם יחד, באמצעות סימון מועמדים המועדפים עליו. על פי ההצעה של הוועדה, מפלגה שנציגיה לא ייבחרו בשלושה אזורי בחירה לפחות, לא תוכל להיכנס לכנסת.⁴⁸ כלומר הבחירות לא היו אמורות להיות רוביות אלא מבוססות על היצע מוגבל של רשימות, ביחס למספרן בכנסת (כאמור, על פי השיטה הרובית, צריך להיות נציג אחד לכל מחוז).

ב-2008 עלתה הצעה נוספת של חברי הכנסת אופיר פינס (עבודה), גדעון סער (ליכוד), מנחם בן-ששון (קדימה) ואיתן כבל (עבודה) שעיקרה חלוקה גאוגרפית ל-60 מחוזות בחירה. על פי הצעת החוק, מחוזות הבחירה ייקבעו על פי קריטריונים שתקבע הכנסת, באמצעות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת שבראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון. בחירתו תתבצע על ידי שופטי בית המשפט העליון, וחברי הוועדה יהיו נציגי סיעות הכנסת בהתאם לגודלן. עוד הוחלט כי בכל 10 שנים תוכל הוועדה לקבוע מחדש את גבולות אזורי הבחירה. יתרת 60 חברי הכנסת ייבחרו, על פי הצעת החוק, באופן דומה לשיטה הנהוגה כיום, כלומר בבחירות ארציות על פי רשימות מפלגתיות.⁴⁹

בדברי ההסבר להצעת החוק נטען כי הגורם העיקרי למשבר האמון בין הבוחרים לנבחרים הוא כשלון עקרון האחריותיות שנוצר לאור השיטה הנוכחית המאפשרת למצביעים לבחור ברשימת מועמדים קיימת לכנסת ולא במועמד המייצג את אזור מגוריהם. יוצא אפוא שהשיטה היחסית גורמת לבוחר להרגיש כי הוא אינו מיוצג כהלכה, ללא נציג הנבחר

ישירות על ידו לכנסת.

הצעת החוק של פינס ועמיתיו לכנסת לא הגיעה אפילו לשלב של הצבעה ראשונה, מאחר שלא היה לה כל סיכוי לעבור. ההבנה של יוזמי ההצעה כי חברי כנסת שנבחרו על פי השיטה הקיימת לא מעוניינים לשנותה מחשש שלא ייבחרו מחדש, יש בה כדי להסביר את הקושי העצום לחולל בישראל רפורמה מבנית כה משמעותית.

הגישה של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ביחס למעבר לבחירות אזוריות מעניינת במיוחד. נתניהו חשב כי שיטה אזורית מתאימה יותר למדינות הגדולות מישראל, ואולם הסיבה העיקרית להתנגדותו אליה היא החשש שהוא לא יוכל לשלוט, כראש ממשלה, בכל נציגי מפלגתו שייבחרו באופן אזורי. נתניהו הבין כי נציגים אלה יהיו מחויבים לציבור שבחר בהם, ולכן יהיה קשה מאוד למשמע אותם בנושאים מהותיים, קיומיים ויום-יומיים. כלומר התפיסה של נתניהו, ורבים מחסידי השיטה הקיימת, הייתה ונותרה לא מה נכון לציבור, אלא מה משרת את הפוליטיקאי.⁵⁰

מבין הסיעות המכהנות בכנסת הנוכחית (הכנסת ה-25, נכון לכתיבת שורות אלה) רק 'תקווה חדשה' בראשות חבר הכנסת גדעון סער תומכת במעבר לשיטת בחירות ארצית-אזורית לכנסת. בדברי ההסבר לשינוי השיטה, המפורטים במצע המפלגה, נטען כי "שיטת הבחירות הקיימת בישראל יוצרת מצב שבו חברי הכנסת הנבחרים על ידי הציבור אינם חייבים לו דבר. חברי הכנסת נבחרים ברשימה מפלגתית, והתוצאה היא שלטון מנותק וחוסר אחריות של הנבחרים כלפי ציבור הבוחרים." עוד נכתב כי "השיטה החדשה תחזק את הקשר בין נציגי הציבור לאזרחים, תגביר את האחריות האישית של חברי הכנסת ותחזק את היציבות השלטונית."⁵¹

כפי שניתן לראות, הצעות למעבר לבחירות אזוריות-רוביות או אזוריות-יחסיות עלו מפעם לפעם במסגרת הצעות חוק, הקמת ועדות מומחים, דיונים פנימיים במרכזי מפלגות או בכנסים ציבוריים. בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה נדונה לרוב שיטת הבחירות האזורית-רובית, ומאז שנות ה-60 וה-70 עלתה לדיון בעיקר השיטה המעורבת, האזורית-יחסית. על אף שהיה רוב בכנסת לחוק בחירות אזוריות בתקופות מסוימות, מעולם לא נוצרו התנאים הפוליטיים להשגתו, לרבות העלאתו לקריאה שנייה ושלישית.⁵²

24 "תובע בחירות אזוריות לאספת הנבחרים." הארץ, 4 במאי 1944. עמ' 4.

25 ויצמן, ח', (1949). מסה ומעש. ירושלים: שוקן.

26 "הצהר תובעת שיטת בחירות אזוריות." המשקיף, 5 בנובמבר 1948. עמ' 1.

27 האזרח היהודי בישראל אינו אמור להגדיר את זהותו הלאומית על פי השייכות הדתית שלו, ממש כשם שהצרפתי, האנגלי, האיטלקי או הרוסי הממוצע אינם מבססים את הלאומיות שלהם על דתם הנוצרית הקתולית, הפרוטסטנטית או האורתודוקסית.

28 בעקבות כיבוש השטחים במלחמת ששת הימים, חל פיצול בין מדינת ישראל כמדינת לאום בעלת גבולות טריטוריאליים ברורים ומוכרים למושג ארץ ישראל שמתייחס לטריטוריה החורגת בהיקפה ממדינת הלאום.

29 ארכיון המדינה, ISA-MinoritiesMinistry-MinoritiesMinistry-000fkfy

- 30 אגסי י', (2019). בין דת ולאום: לקראת זהות לאומית ישראלית. רמת גן: הוצאת עלו עט. עמ' 22-23.
- 31 גנזך המדינה, ISA-PMO-PMO-000dm1p
- 32 גנזך המדינה, ISA-Knesset-Knesset-001mquo
- 33 גנזך המדינה, ISA-Knesset-Knesset-001mqul
- 34 מפא"י בעד בחירות אזוריות. דבר, 17 בספטמבר, 1954.
- 35 "הררי: בחירות אזוריות ישאירו מנהיגים גדולים מחוץ לכנסת." זמנים. 17 בפברואר, 1955. עמ' 3.
- 36 שם.
- 37 "הכנסת דחתה הצעות על משאל-עם על שיטת הבחירות." עיתון הבוקר, 10 בדצמבר, 1958.
- 38 בן-גוריון, ד', (1958, 8 בפברואר). בחירות אזוריות. נאום בכנסת.
- 39 שם.
- 40 בן-גוריון, ד', (1958, 5 במרץ). אילחם למען בחירות אזוריות, הצופה, עמ' 1.
- | 41 להרחבה, | ראו | באתר | הרשמי | של | הכנסת: |
|---|-----|------|-------|----|--------|
| https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/electoralreform.aspx | | | | | |
- 42 "פרס בעד בחירות אזוריות." על המשמר, 4 בפברואר 1965, עמ' 1.
- 43 "פרס: בחירות אזוריות – גורם למתינות." דבר, 26 באוקטובר 1959, עמ' 2.
- 44 "הוועדה ממליצה: בחירות אזוריות." מעריב, 11 ביולי 1968, עמ' 3.
- 45 דגן, ד', (1972, 9 ביולי). "יפקדו הח"כים התומכים בשינוי שיטת הבחירות. מעריב, עמ' 3.
- 46 "המפד"ל: נגד בחירות אזוריות לכנסת." על המשמר, 20 באוגוסט 1974.
- 47 העבודה בראשות פרס הפילה את ממשלת האחדות בהצבעת אי-אמון, אך לא הצליחה להקים ממשלה חלופית בתמיכת החרדים, על אף ניסיונות לחתום עימם על הסכמים מפוקפקים, ועל אף המאמצים לקנות חברי כנסת באמצעות הבטחה לתיקים ולתפקידים ולשכנע אחרים לערוך ממפלגות יריבות.
- 48 שחר, א', (2007, 1 בינואר). ועדת מגידור ממליצה: מחצית מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות. הארץ.
- 49 מתוך הצעת חוק-יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), במאגר החקיקה הלאומי באתר הכנסת.
- 50 כך לפחות עלה מפגישה שקיים פינס עם נתניהו בניסיון לשכנעו לתמוך בהצעת החוק שלו. פינס לא הצליח לרכך את התנגדותו של נתניהו גם כשהציע לשלב בהצעה סעיף המחייב כל מועמד לכנסת להיבחר רק פעם אחת באופן אזורי, ולאחר מכן לרוץ במסגרת רשימה ארצית. הרציונל מאחורי סעיף זה הוא המחויבות המחודשת של נציגי הנבחר באופן ארצי קודם כל ולפני הכול לראש ממשלה ורק לאחר מכן לציבור בוחריו. מתוך שיחה של אחד ממחברי ספר זה (ש.א.) עם פינס, ב-11 בינואר 2024.
- 51 ראו את החלק של מצע מפלגת תקווה חדשה, שעוסק בשינוי שיטת הבחירות לכנסת: [/https://www.newhope.org.il/method](https://www.newhope.org.il/method)
- 52 הטיס רולף, ש', (2010). הצעה לשינוי שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל: סקירה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

הצעות חוק בנושא בחירות אזוריות⁵³

כותרת הצעת חוק	תאור השיטה המוצעת	מורל הבחירות	סוג מחוז הבחירה	ועדה לחלוקת גבולות	פרק הזמן לקביעת אזורי הבחירה וגבולותיהם	שריון בחוק	כנסת	שנה	חברי כנסת מציעים
הצעת חוק יסודי: בחירות אזוריות-רוביות	120 נציגים בבחירות אזוריות	נציגים בבחירות אזוריות	חרי-נציגי	X		כן – בחוק יסודי: הכנסת – איין לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	2	1953	חיים בן-אשר
הצעת חוק יסודי: בחירות אזוריות-רוביות	120 נציגים בבחירות אזוריות	אזוריות-רוביות	חרי-נציגי	X	X	כן – בחוק יסודי: הכנסת – איין לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	3	1958	דוד בן-גוריון
הצעת חוק יסודי: בחירות אזוריות וארציות	בחירות אזוריות: 30 לכל אזורי היצבעה, לכל אזור שלוש נציגים 30 נציגים נוספים ייבחרו בשיטה כלל ארצית	אזוריות-יחסיות	רבי-נציגי	X	X		3	1958	יוסף טרליין

⁵³ המידע המוצג כאן, בסיועו של עו"ד גונן אילן, לקוח מתוך מאגר החקיקה הלאומי, גנרד המדינה והעיתונות היומית.

כותרת הצעת חוק	תיאור השיטה המוצעת	מורל הבהירות	סוג מחזו הבהירה	ועדה לחלוקת גבולות	פרק הזמן לקביעת אזורי הבהירה וגבולותיהם	שריון בחוק	כנסת	שנה	חברי כנסת מציעים
הצעת חוק יסוד: בהירות אזוריות וארציות	בהירות 90 מהברי הכנסת ברישמות אזוריות, על פי חלוקה ל-18 אזורי בהירה, ו-30 חברי כנסת נוספים ברישמות ארציות	אזוריות – ארציות יחסיות	רב-נציגי	X	X	X	7	1972	גד יעקבי
	120 מחזות	אזוריות – רביות	חד-נציגי	X	X	X	9	1980	יגאל הורוביץ וזלמן שובל
	60 נציגים בבהירות אזוריות	אזוריות – ארציות יחסיות	אזורי, חד-נציגי וארצי	X	X	X	10	1984	גד יעקבי, משה שחל, דן מרידור ואוריאל לין
הצעת חוק יסוד: בהירות אזוריות וארציות	80 נציגים ב-20 אזורי בהירה 40 נציגים בשיטה יחסית-ארצית	אזוריות – ארציות יחסיות	אזורי, רב-נציגי וארצי	X	X	X	11	1988	מרדכי וירשובסקי

חברי כנסת מציעים	שנה	כנסת	שריון בחוק	פרק הזמן לקביעת אזורי הבחירה וגבולותיהם	ועדה לחלוקת גבולות	סוג מחוז הבחירה	מורל הבחירות	תיאור השיטה המוצעת	כותרת הצעת חוק
אופיר פינס-פז, מנחם כר-ששון, גרעון סער ואיתן כבל	2008	17	כן – בחוק יסודי: הכנסת – אין לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	10 שנים	ועדת העבודות המרכיזת של הכנסת	אזורי, חד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציית יחסיות	60 נציגים – בבחירות ארציית (על כסיס רשימה) – 60 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסודי: בחירות אזוריות וארצייות (תיקוני חקיקה) (פ/3575/17)
אופיר פז-פינס ואיתן כבל	2009	18	כן – בחוק יסודי: הכנסת – אין לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	10 שנים	ועדת העבודות המרכיזת של הכנסת	אזורי, חד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציית יחסיות	60 נציגים – בבחירות ארציית – 60 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסודי: בחירות אזוריות וארצייות (תיקוני חקיקה) (פ/11/18)
מאיר שטרית, איתן כבל, שאול מופז, אברהם דיכטר ועמיר פרץ	2010	18	כן – בחוק יסודי: הכנסת – אין לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	10 שנים	ועדת העבודות המרכיזת של הכנסת	אזורי, חד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציית יחסיות	30 נציגים – בבחירות יחסיות-ארציית – 90 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסודי: בחירות אזוריות וארצייות (תיקוני חקיקה) (פ/2615/18)

גרעון סער ויפעת שאשא-ביטון	2020	23	כן – בחוק יסוד: הכנסת – איך לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	10 שנים	ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת	אזורי, חרד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציות- יהסיות	60 נציגים – בבחירות ארציות 60 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני תקיקה) (2292/23/פ)
גרעון סער ויפעת שאשא-ביטון	2021	24	כן – בחוק יסוד: הכנסת – איך לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	10 שנים	ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת	אזורי, חרד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציות- יהסיות	60 נציגים – בבחירות ארציות 60 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני תקיקה) (39/24/פ)
אלי כהן	2021	24	X	10 שנים	ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת	אזורי, חרד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציות- יהסיות	60 נציגים – בבחירות ארציות 60 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני תקיקה) (1870/24/פ)
שרן השכל	2022	25	כן – בחוק יסוד: הכנסת – איך לשנות אלא ברוב של חברי הכנסת	10 שנים	ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת	אזורי, חרד-נציגי וארצי	אזוריות – ארציות- יהסיות	60 נציגים – בבחירות ארציות 60 נציגים – בבחירות אזוריות	הצעת חוק יסוד: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני תקיקה) (805/25/פ)

הטיעונים בעד שינוי שיטת הבחירות, עליהם עמדנו גם בפרקים הקודמים, הם רחבים ומשכנעים. ההצדקות לשימור שיטת הבחירות היחסית חצו מחנות פוליטיים והיו ברובן אינטרסנטיות ואישיות ומקצתן ענייניות, כפי שתיארנו לעיל.

ההכרח לייצר שינוי תודעתי משמעותי בציבור, באמצעות הדגשת נזקי השיטה הקיימת והשלכותיה השליליות על הדמוקרטיה הישראלית ועל התפקוד הפוליטי של נבחריה, הוא תנאי חשוב להנעת חברי כנסת לתמוך במהלך פוליטי המחולל תמורות מבניות, בהן מעבר לבחירות אזוריות.

בפרק הבא, האחרון של הספר, נציג מודל חדשני, מבוסס דאטה וחקי מכל הטיה פוליטית, לבחירות אזוריות-רוביות בישראל. המודל מתמקד בחלוקה הגאוגרפית לאזורי בחירה, מתייחס להשלכותיו החיוביות על שינוי פניה המפה הפוליטית בישראל, ולא פחות חשוב מכך – מנתח את ההשפעות המבניות של שינוי שיטת הבחירות על חלוקת הכוח והייצוגיות בחברה הישראלית.

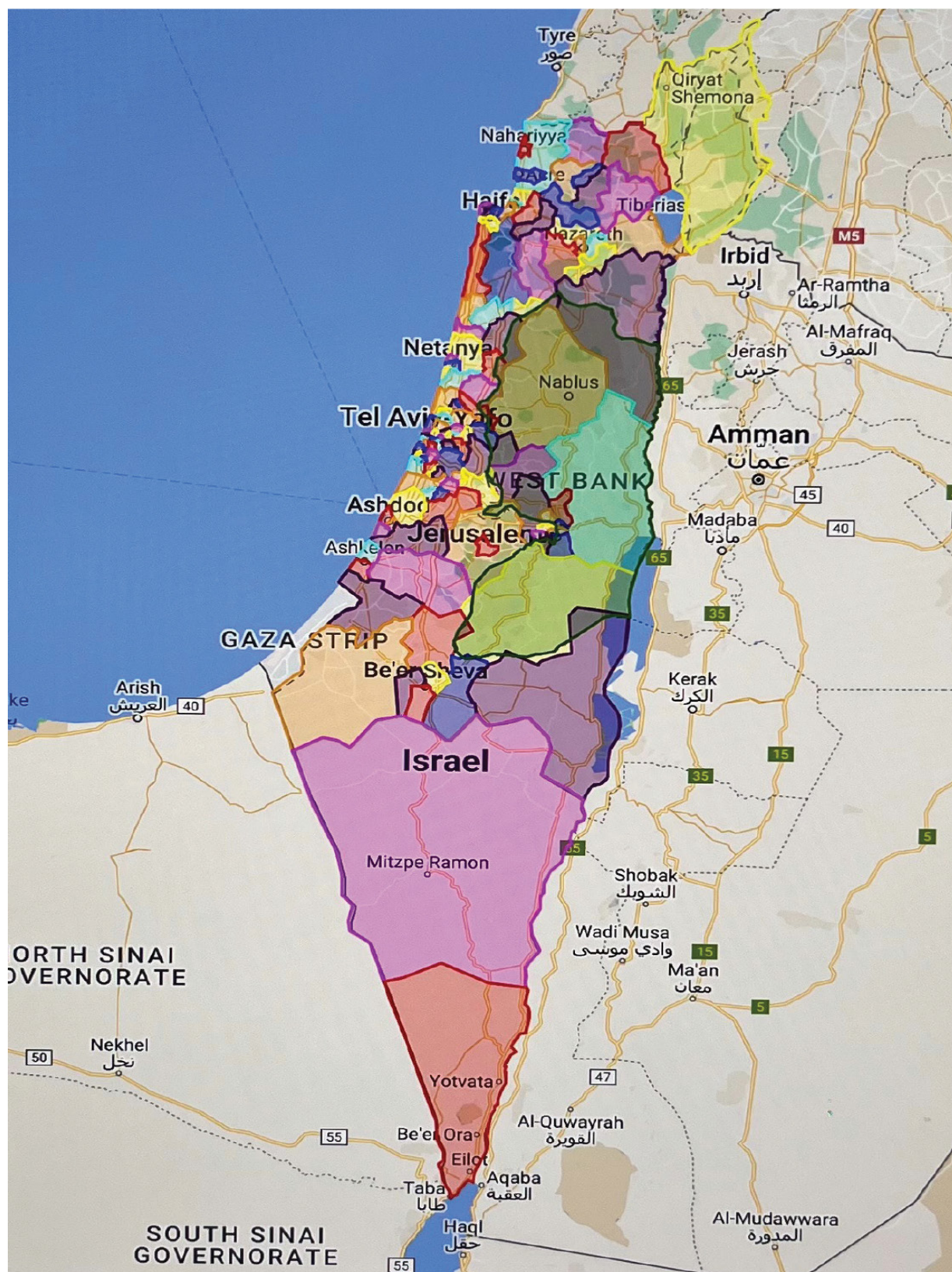
בסיומו של פרק זה, נציג נספח הכולל הצעת חוק של המכון למחשבה ישראלית לבחירות אזוריות בישראל. הצעת החוק מבוססת על המודל החדשני שמוצג בספר זה למעבר לבחירות אזוריות בישראל.

פרק 5:

מבט לעתיד: מודל חדש לבחירות אזוריות בישראל

ההיגיון שעומד בבסיס המודל המוצע כאן הוא חלוקה ל-120 מחוזות בחירה גאוגרפיים קטנים יחסית, חד-נציגיים ודומים זה לזה בגודל אוכלוסייתם, מה שמבטיח ייצוג הוגן הן למרכז והן לפריפריה (וכתוצאה מכך גם מביא להפחתת המתח הפנימי ביניהם).

יש מספר מצומצם של מחוזות הומוגניים מבחינת הזהות המגזרית שלהם. המאפיינים הדמוגרפיים של מרבית המחוזות נעים על רצף הזהויות: חילונים, מסורתיים, דתיים וחרדים, אשכנזים ומזרחים, ובערים מעורבות גם יהודים וערבים. חלוקת המחוזות שלנו מבוססת על גבולות מוניציפליים ולא על חתך אתני או דתי. רשות מקומית בעלת מספר תושבים נמוך תתאחד עם רשויות שכנות עד ליצירת מסה השקולה לערך של מנדט אחד בכנסת. רשות מקומית גדולה, עם מספר תושבים העולה על מנדט אחד, תפוצל למחוזות משנה על בסיס קירבה גאוגרפית וחלוקה לרובעים. כל מנדט מייצר נבחר אזורי לכנסת, אחד מתוך 120 נציגים. מפלגה חייבת להתמודד בכל 120 המחוזות ולהציב את אחד מחבריה כמועמד לראשות הממשלה. ראש הממשלה ייבחר על ידי המפלגה שניצחה ברוב המחוזות.



מודל בן-זקן - בראון: חלוקת ישראל ל-120 מחוזות בחירה על בסיס הפיזור הגאוגרפי של הבוחרים

כדי להימנע מביקורות על הטיה בקביעת אזורי הבחירה באמצעות חלוקת הגבולות מחדש, המחוזות סומנו על בסיס נתונים אמפיריים וניתוח של ביג דאטה. באופן קונקרטי יותר, החלוקה מבוססת על רשימה של כל הקלפיות מהבחירות לכנסת ה-24, ב-23 במרץ, 2021, לרבות כתובת של כל קלפי ומספר הבוחרים בכל אחת מהן. הכנסנו את כל הקלפיות אל קואורדינטות גאוגרפיות – נקודות ציון לזיהוי מדויק של שטח מוגדר על פני המפה ב-Google Maps – ובנינו אלגוריתם שייצר מסה קריטית של מנדט אחד השווה פורמלית ל-52 אלף קולות (נכון לבחירות לכנסת ה-24), על בסיס חיבור תחומי שיפוט מוניציפליים הגובלים או סמוכים זה לזה.

המודל כולל סימולטור – אמצעי ממוחשב להקלדת כתובת המגורים של הבוחר כשלב מקדים לאיתור קלפי ההצבעה על גבי המפה, תוך ציון מספר הקלפי – מספר הבוחרים ורשימת היישובים, לרבות הרחובות, שנכללים בו. יש לציין שהחיבור הגאוגרפי של מספר רשויות למחוז אחד לא תמיד מסתכם ב-52 אלף קולות, אבל סטיית התקן כלפי מטה או מעלה היא נמוכה ולא חורגת מאלפים בודדים.

בשלב מאוחר יותר ראינו שקיימת בעיה גדולה מאוד עם המועצות האזוריות משום שהן גדולות בשטחן וקשה מאוד לפצל אותן. לכן פיתחנו מודל שני שתוחם מחוזות לפי המיקום הגאוגרפי של הקלפיות בהם, ובעקבות זאת התקבלה מפה (ראו צילום מוקטן של המפה לעיל).

דוגמה ראשונה לחלוקה המוצעת היא מחוז בית שאן. העיר המרכזית במחוז היא בית שאן עצמה עם מספר המצביעים הגבוה ביותר, מסביבה יש קיבוצים ויישובים ערבים וכן את המועצה האזורית גלבוע. כיום, רוב התושבים ביישובים הערבים הצביעו לרשימה המשותפת או לרע"ם; חלק לא מבוטל בבית שאן בחר בעוצמה יהודית של איתמר בן גביר; ובקיבוצים תמכו בעיקר במפלגת העבודה ובמרצ. זאת אומרת, רבים מתושבי המחוז מצביעים נגד השכנים שלהם. המגמה הזאת אינה מתיישבת עם ההיגיון והשכל הישר משום שהאינטרסים הפוליטיים הכי מובהקים בתחומים מרכזיים לרווחת התושבים – כמו תחבורה, חינוך, תשתיות ואיכות סביבה – הם בדרך כלל מקומיים או אזוריים. לכאורה, די במסקנה זו כדי לגרום לתושבי המחוז להתאחד ולא לפצל כוחות.

ובהנחה שבמחוז בית שאן יתמודדו על הבכורה נציג מבית שאן ונציג מהקיבוצים, ניתן יהיה להניח, על בסיס דפוסי ההצבעה מהעבר, שהמזרחים בבית שאן יבחרו במועמד מהעיר שלהם והקיבוצניקים יבחרו במועמד מתוכם. למראית עין, אנחנו "מייבאים" את הפיצול הפוליטי לזירה האזורית, ומתייחסים לשדה הפוליטי כמו לשדה מגנטי שפועלים בו זרמים המנוגדים זה לזה. אבל הבחירה האזורית, מעצם טבעה, תכתיב דפוסי הצבעה מעורבים: רבים מתושבי בית שאן והקיבוצים יבחרו בנציג המוכשר או המנוסה ביותר לתפקיד, ולא יתפשרו על מועמד פחות איכותי רק משום שהוא מגיע מהמגזר שלהם. תהליך דומה, אגב,

מתרחש גם בבחירות לרשויות המקומיות: תושבים נוטים להצביע היום למי שמתאים יותר, לדעתם, לנהל את העיר או המועצה ומסוגל לתת מענה לצרכים היום-יומיים שלהם, ופחות נתלים בזהות השבטית של המועמד לתפקיד. בבחירה בין נאמנות מגזרית עיוורת ובין הישגיות ושיפור איכות החיים, מעדיפים תושבים רבים את זו האחרונה.

דוגמה נוספת היא מחוז שבו נמצאים באר שבע וישוב קטן כמו חצרים שאינו יכול להיות אזור בחירה עצמאי. באר שבע עצמה היא חלק משלושה מחוזות בחירה. אומנם בכנסת ה-24 כיהנה חברת כנסת מבאר שבע – יסמין סאקס פרידמן, מ"ש עתיד', אבל לא ברור עד כמה, אם בכלל, ראו בה תושבי העיר את הנציגה שלהם בכנסת. אכן, גם כיום ישנן סיעות בכנסת שמקדמות נציגים שלהן מהנגב, למשל רע"מ, אבל חברי הכנסת הללו הם נציגי המפלגות בנגב ולא נציגי הנגב בכנסת שמקדישים מזמנם ומרצם לטיפול במצוקות התושבים בתחומי התעסוקה, ההשכלה, התחבורה ותרבות הפנאי, ובכל מקרה הייצוג שלהם נמוך בהשוואה למספר חברי הכנסת מערי המרכז.

מבט על צפון הנגב במפה שלנו מגלה שלבאר שבע יש שלושה מנדטים; לאופקים, ולכל האזורים הסמוכים לה, יש מנדט אחד; לשדרות, לנתיבות ולרהט יש מנדט לכל אחד, וגם האזור של כסיפה מיוצג באמצעות מנדט אחד. הנגב כולו שווה 10-11 מנדטים המייצגים את תושביו בכנסת, על פי מפה זו. הייצוג האזורי של תושבי הנגב בכנסת יחזק את תחושת השייכות האזרחית שלהם למדינה, וימתן את תמיכתם במהפכה משטרית שנועדה לרסק את הדמוקרטיה ולחזק את הכוח הזהותי של קבוצות דתיות ריאקציונריות על חשבונם.

דוגמה אחרת היא אזור הבחירה הדרומי ביותר שמורכב מהעיר אילת וממספר ישובים וקיבוצים המשתייכים למועצה האזורית חבל אילות ומסתכמים יחדיו בכמעט 52 אלף קולות, בעלי זכות הצבעה. חשוב לציין כי רק היישובים הקרובים ביותר לאילת מבחינה מוניציפלית יהיו חלק ממחוז שערכו האלקטורלי הוא מנדט אחד בלבד. בניסיון לשמר את אופי הקהילות ומספרן, הצלחנו לייצר מיוזגים של רשויות מקומיות קטנות, במיוחד בפריפריה הרחוקה, בדרום ובצפון המדינה, הנמצאות בשכנות זו לזו.

לעיתים החיבור הגאוגרפי מייצר מכנה משותף בין מועצות אזוריות למועצות מקומיות. מקרה מבחן אחד הוא של רהט הברואית, העיר הערבית הגדולה בישראל, שנמצאת במחוז משותף עם היישוב להבים ועם קיבוצים נוספים בגלל הקרבה הגאוגרפית אליהם. ההשתייכות לאותו מחוז בחירה מחייבת את כל תושביו, ערבים ויהודים, עירוניים וקיבוצניים, לפעול ביחד.

על פי המודל שלנו, הגליל העליון – מעכו עד לקריית שמונה וממנה עד לרמת הגולן – זוכה לייצוג של 10 מנדטים, בעוד לקריות – מוצקין, ביאליק, ים ואתא – יש 3 מנדטים. חלוקת המנדטים בערים משתנה בהתאם לגודלן: תל אביב וירושלים – 8 מנדטים כל אחת; חיפה – 5 מנדטים; נתניה, אשדוד, פתח תקווה ובני ברק – 3 מנדטים כל אחת;

אשקלון – 2 מנדטים.

במקרה של הערים הגדולות אין צורך "לספח" אליהן ערים או ישובים קטנים נוספים הסמוכים אליהן, אלא דווקא לפצל אותן לרובעים שכל אחד מהם מונה כ-52 אלף קולות. יוצא אפוא שרובע בעיר גדולה מוגדר כמחוז בחירה נפרד. מעניין לגלות שמספר המחוזות בתל אביב שווה לזה שבירושלים, אף על פי שהאחרונה גדולה בשטחה ובמספר התושבים שלה. הסיבה לכך היא שהאוכלוסייה בירושלים צעירה יותר, ומספר בעלי זכות הבחירה בה, גיל 18 ומעלה, אינו גבוה מזה שבתל אביב.

חיפה, לעומת זאת, שווה 5 מנדטים, אבל אם מצרפים אליה את שלושת המנדטים של הקריות, הרי שהמשקל האלקטורלי שלהן יחדיו זהה לזה של תל אביב וירושלים. ואולם בשיטה הנוכחית, היחסית, אין לחיפה ולקריות שום משקל או ייצוג ממשי בכנסת. באופן דומה, שלושת הנציגים של אשדוד, שייבחרו בשיטה האזורית, יוכלו להשתמש בכוחם הפוליטי כדי להוביל מדיניות – לטובת רווחת תושבי העיר – שכיום הם מנועים מלקדם בשל חולשת השלטון המקומי וריכוזיות הכוח של השלטון המרכזי. כך למשל, הקמת בית חולים שמשרת כ-230 אלף מתושבי העיר הוא אינטרס מהותי שניתן היה לממש אותו מהר יותר במבנה משטרי חדש שמושפע מבחירות אזוריות.

מאחר שכמעט בכל אזור בחירה מתגוררים כל השבטים יחדיו, אזי רשימה ארצית, שתיקרא לצורך העניין 'הרשימה הלאומית לישראל', תהיה חייבת לכלול, בין מועמדיה לכנסת, מנהיגים מקומיים שמייצגים את כל השבטים, כתנאי לניצחון באזור בחירה מסוים. לדוגמה, ברשימה הלאומית לישראל באזור הבחירה של חיפה, ישתפו פעולה מנהיגים מקומיים מקרב החילוניים והדתיים, הערבים והיהודים, המזרחים והאשכנזים, הוותיקים והעולים החדשים, תושבי העיר, משום שרק שיתוף הפעולה ביניהם יסייע לרשימה זו לנצח באזור הבחירה חיפה.

תהליך דומה עשוי להתקיים גם במקרה של הרשימה המתחרה, ששמה לדוגמה יהיה 'הרשימה הדמוקרטית לישראל'. כדי לנצח באזור הבחירה חיפה, גם עליה תהא החובה להרכיב רשימה של מנהיגים מקומיים, נציגי כל השבטים. אם תמנע מלעשות כן, הרי שלא רק באזור חיפה, אלא גם באזורי בחירה נוספים ברחבי הארץ, היא תפסיד בבחירות מול הרשימה המתחרה.

ההשפעות המבניות של שיטת הבחירות על חלוקת הכוח והייצוג בחברה הישראלית

כיום, התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי נקבעת, בין השאר, על פי היחס בין המיסוי המקומי (הנמוך) לסך הכנסות המדינה ממיסים, ולנוכח מידת העצמאות המוגבלת

עד לא קיימת של הרשות המקומית בקביעת המיסוי המוניציפאלי ובמנדט שניתן לה מהמשלה לנהל את המשאבים העומדים לרשותה. ואולם שיטת הבחירות האזורית תגרום לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי – ואולי אף להקמת רובד שלטוני אזורי – בתחומי המנהל (כתוצאה מארגון מחדש והקצאה של תחומי אחריות ופונקציות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי), הכלכלה (באמצעות שליטה של הרשות המקומית בגובה המיסים שהיא גובה) והחברה (על ידי קידום מדיניות חינוך, דיור, תחבורה, השקעה בתשתיות ופיקוח עירוני עצמאי של השלטון המקומי).⁵³

בנסיבות הללו, במקום להיות טרודה בשאלות אזוטריות, ובחלקן אף מושחתות, על מינויים פוליטיים חסרי חשיבות ציבורית, הממשלה תהיה מחויבת לפעול לטובת האינטרסים האמיתיים, הקיומיים, של האזרחים. הסבר נוסף לעיסוק בתפל ובהיגררות לשחיתות הוא הנטייה של השלטון בישראל להקים גדרות סביב קבוצות סקטוריאליזם ולדאוג רק להן (גם בדרכים פסולות) על חשבון הטוב הכללי. דוגמה לכך היא מפלגת ש"ס, שרבים מחבריה הורשעו בשחיתות לא משום שמעלו בכספים לטובתם האישית, אלא משום שלקחו בעורמה את כספי הציבור עבור מוסדות החינוך והמוסדות התורניים של המפלגה. במקרים רבים, הדאגה לצורכי כלל הציבור היא משנית ביחס לגישה הרווחת המקדמת פוליטיקה של זהויות.

גם הייצוג של ישראל נראה אחרת לחלוטין לפי המודל שלנו ומשקף בצורה נכונה ומדויקת יותר את פיזור האוכלוסין בשטחה. נשאלת השאלה מדוע סוגיית הייצוג הפוליטי כל כך חשובה. מחקרים שבדקו את הייצוג של החברה הישראלית בכנסת מצאו כי קבוצות בישראל אינן מיוצגות ברשות המחוקקת וברשות המבצעת באופן יחסי למשקלן באוכלוסייה הכללית.⁵⁴ כבר בתחילת דרכן היו הכנסת, ובעיקר הממשלה, מוסדות עם ייצוג-יתר ליוצאי מזרח אירופה ומרכזה ולערים הגדולות, ותת-ייצוג בולט למזרחים ולערבים, שרבים מהם מתגוררים בפריפריה, ולנשים. בהמשך, ובמיוחד לאחר המהפך ועליית הימין לשלטון ב-1977, הפכו החרדים והדתניים-לאומיים (המייצגים הבולטים של המתנחלים), לקבוצות ציר בפוליטיקה הישראלית הממליכות ראשי ממשלות, על אף היותן קבוצות מיעוט מבחינה דמוגרפית.

מנגד, הערבים הפלסטינים – אזרחי מדינת ישראל – אינם חלק מ"הדירקטוריון" המנהל את המדינה. ממשלות ישראל לדורותיהן, למעט ממשלת בנט-לפיד שכללה את רע"ם בקואליציה (אבל לא בממשלה), מיעטו לשתף את נציגי האזרחים הערבים בתהליכי קבלת ההחלטות במדינה.

בהקשר זה צריך להעלות את השאלה מדוע היעדרותן של קבוצות מהאליטה הפוליטית היא הביטוי המובהק להדרתן ממוקדי כוח כלכליים, חברתיים ותרבותיים במדינה. התשובה היא שהשתתפותה של קבוצה במערכת הפוליטית, קרי בפרלמנט ובממשלה, מקנה לה את

האפשרות להשפיע, באמצעות נציגיה, על אורח חייה ובמקביל לקחת חלק פעיל בעיצוב דמותה של המדינה. מובן כי ההשפעה יחסית, ותלויה בתקציב ובתפקידים שממלאים נציגי הקבוצות השונות בפוליטיקה הישראלית.

אנו מאמינים כי קיומם של מחוזות בחירה אזוריים יבטיח ייצוג הולם של הקבוצות בישראל, ידאג לקשר ישיר וקרוב בין בוחרים לנבחרים, יגביר את מידת האחריות של נבכרי הציבור לבוחריהם ויהפוך את המערכת הפוליטית ליציבה יותר. חברי הכנסת בישראל יהיו מחויבים לציבור בוחרים אזורי וממוקד ולצרכיו היום-יומיים, ולא נתונים לסחיטה של קבוצות לחץ או ציר בפוליטיקה הארצית, או שותפים לגחמות של מנהיג מפלגה או צירי מרכז המקורבים אליו. ביזור הסמכויות יעניק לכל קבוצה תחושת שייכות אמיתית למדינה. הייצוג שיינתן בכנסת לכל מחוז יסייע בטיפול בשסעים בחברה, וייתן למנהלת המחוז את הסמכות לבצע מדיניות המותאמת לצורכי התושבים.

אם נעבור לשיטת הבחירות האזורית, נוכל ליצור שיח פוליטי מתון ובונה המעודד יצירת חיים משותפים, טובים יותר. יתרה מזו, הרפורמה האלקטורלית לא רק שנחוצה אלא גם הכרחית וחיונית לשרידותה של ישראל, והאמצעי לממש אותה הוא מנהיגות שרגישה לצורכי הציבור ולא לשיקוליה הפוליטיים.

שינוי של שיטת הבחירות, מבחירות יחסיות לבחירות אזוריות, יגרום לשבטים השונים לשתף פעולה ברשימות מקומיות מאוחדות, בניסיון להשיג ניצחון במישור הלאומי. ומהפוליטיקה שקיימת היום, שמנציחה את המאבקים הבין-שבטיים, נוכל לעבור לפוליטיקה של אינטרסים משותפים, תנאי הכרחי ליצירת חברה מלוכדת ושוויונית, גם אם לא אחידה.

53 להרחבה בנושא זה, ראו דו"ח של משרד הפנים מנובמבר 2020 שכותרתו: הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.

54 ראו למשל: בקר, א' (2009). ייצוג החברה הישראלית בכנסת: ראי אמיץ או מראה מעוותת? תל אביב: המרכז להעצמת האזרח בשיתוף אוניברסיטת תל אביב; שפירא, א', קניג, ע', פרידברג, ח' ואיצקוביץ'-מלכה ר' (2013). ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה; אלבו, ש' וגולן-נדיר, נ' (2018). אליטות אסטרטגיות בישראל: חלוקת הכוח בחברה הישראלית. ירושלים: הוצאת כרמל; אלבו, ש' (2013). דעת מיעוט בעיתונות העברית: ייצוג האוכלוסייה הערבית במרחב ציבורי משתנה. תל אביב: דיונון.

נספח:

הצעת חוק של המכון למחשבה ישראלית לבחירות אזוריות בישראל

עקרונות היסוד של בחירות אזוריות-רוביות

שינוי מבני כמו מעבר לבחירות אזוריות מוליד פרקטיקות חדשות המייצרות סט חדש של ערכים. עקרונות היסוד חורגים מהמישור הטכני או המנהלי ומשפיעים על המרחב הפוליטי, על החוסן הלאומי ועל הלכידות החברתית. להלן עקרונות הפעולה של שיטת הבחירות האזורית-רובית, כפי שהיא מוצגת בספר זה:

1. חלוקת הארץ ל-120 מחוזות בחירה.
2. כל מחוז בחירה יהיה שווה ערך למנדט אחד – כ־52 אלף קולות.
3. מועמד יוכל להציג את מועמדותו רק באזור בחירה אחד בלבד.
4. בכל מחוז ייבחר נציג אחד, מי שזכה ברוב של 40 אחוז לפחות מקולות הבוחרים. אם אף מועמד לא יגיע לסף 40 אחוז מהקולות, שבוע לאחר מכן יתקיים במחוז סיבוב בחירות נוסף.
5. אם המועמד שנבחר לכנסת ממחוז בחירה מסוים התפטר או הודח מתפקידו, תתקיימה בחירות חוזרות באותו מחוז, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר ההתפטרות.
6. מפלגה חייבת להתמודד בכל 120 המחוזות.
7. המועמד לראשות הממשלה חייב להתמודד על התפקיד מטעם מפלגתו בכל מחוזות הבחירה.
8. הבוחר יצביע באמצעות פתק אחד הכולל שלושה רכיבים: הראשון, שם המפלגה והאותיות המייצגות אותה; השני, שם המועמד מטעם המפלגה לראשות הממשלה; השלישי, שמו של המועמד מטעם אזור הבחירה.
9. ראש הממשלה נבחר מטעם מפלגתו שניצחה ברוב המחוזות.

השפעת המעבר לשיטת בחירות אזורית-רובית על מבנה המשטר

שינוי שיטת הבחירות ומעבר למודל אזורי-רובי משפיעים במישרין על מבנה המשטר. להלן העקרונות המרכזיים של מבנה המשטר החדש:

1. לראש המפלגה שקיבלה את מספר המנדטים הגדול ביותר בבחירות, תהיה זכות ראשונים להרכיב את הממשלה החדשה (ללא צורך בתהליך התייעצות עם נשיא המדינה). הממשלה החדשה תאושר ברוב של 61 חברי כנסת, ובאותו מעמד ימנה ראש הממשלה את ממלא מקומו.

2. מספר שרי הממשלה ייקבע בחוק היסוד ויכלול עד 18 שרים בלבד.

3. הפרדת רשויות:

א. חבר כנסת לא יכול לכהן כשר או כסגן שר ("החוק הנורווגי" במלואו).

ב. הקטנת מספר הוועדות בכנסת: כתוצאה מצמצום מספר שרי הממשלה ומשרדי הממשלה, יפחת מספר הוועדות בכנסת לצורך ייעול עבודת הפיקוח.

ג. מספר חברי ועדה בכנסת לא יעלה על 12 חברי כנסת.

ד. חבר כנסת שמכהן כיושב ראש הוועדה יהיה חבר באותה ועדה בלבד.

ה. תוקם ועדת כנסת לאשרור מינוי בכירים.

4. ראש הממשלה ידווח לכנסת על מצב האומה, מדי שנה ביום שלישי שלפני יום העצמאות.

א. בסמכות הכנסת בלבד לאשר תקציב שנתי.

ב. בסמכות הכנסת בלבד לאשר הכרזת מלחמה.

- תיקון סעיף 4 1. בחוק-יסוד: הכנסת (להלן החוק העיקרי)
יתוקן סעיף 4 באופן הבא:
- (א) הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, שוות
וחשאיות לפי חוק הבחירות לכנסת.
- (ב) הבחירות לכנסת ייערכו בבחירות
אזוריות לפי חוק הבחירות לכנסת.
- (ג) אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של
חברי הכנסת.
- ביטול סעיף 42 ג' 2. סעיף 42 ג' – בטל.
- תיקון סעיף 43 3. סעיף 43 לחוק העיקרי יתוקן באופן הבא:
התפנתה משרתו של חבר הכנסת הנבחר
באזור הבחירה, תערכנה בחירות חדשות
תוך שלושים ימים באותו אזור הבחירה
בלבד, על פי חוק הבחירות לכנסת.

דברי הסבר

סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת משקף הוראה מוסדית-משטרית שתפקידה העיקרי הוא התוויית מאפייניה העיקריים של שיטת הבחירות בישראל. שיטת הבחירות הנוכחית היא פשרה זמנית שנוצרה זמן קצר לאחר הקמת המדינה. הבחירות לאספה המכוננת בינואר 1949 נקבעו בהתאם לשיטה היחסית, בדומה לשיטת הבחירות למוסדות היישוב. עם זאת, הוסכם שהאספה המכוננת הנבחרת היא זו שתקבע את שיטת הבחירות החדשה. פירוקה בלי שסיימה למלא את תפקידיה, קרי כתיבת חוקה וקביעת מבנה משטרי, הותירה את מדינת ישראל עם שיטת בחירות זמנית שברבות השנים הפכה לקבועה. שיטת הבחירות היחסית-ארצית הנוכחית לא תואמת את רוח הזמן.

כיום, המבנה החברתי בישראל מפוצל לשבטים, הנציגים פועלים למען אינטרסים מגזריים, והדרך העיקרית להגיע להישגים בבחירות היא באמצעות פרובוקציות מברללות. פוליטיקה של זהויות מטפחת שנאה למפלגה היריבה, המייצגת קבוצה אתנית או חברתית מתחרה. שיטת הבחירות הנוכחית מעודדת באופן מובנה את פירוקה של ישראל לשבטים ומלכה מלחמת כול בכול.

היות שכך, מוצע לשנות את שיטת הבחירות בישראל לשיטת בחירות אזורית-רובית, לפיה המדינה תחולק ל-120 אזורי בחירה, כאשר לכל אזור יהיה נציג בבית המחוקקים. בשיטה זו יקוצר המרחק בין הבוחרים לנבחר הציבור, ותגבר אחריותם של האחרונים כלפי שולחיהם. כתוצאה מכך המשילות תתייצב וישוקם האמון במדינה ובמוסדותיה. שיטה המבוססת על חלוקה לאזורי בחירה תגביר את מידת הייצוגיות של הנבחרים, ותייצר תרבות פוליטית של 'אחריותיות' (accountability).

עוד מוצע לבטל את סעיף 42 ג' שמאפשר לחבר כנסת המכהן כשר להפסיק את חברותו בכנסת. מוצע, בהתאם לתיקון סעיף 6 לחוק-יסוד: הממשלה בדבר כשירותם של שרים, כי חבר כנסת לא יוכל לכהן כשר. מטרת תיקון זה היא לחזק את הפרדת הרשויות באמצעות קביעה כי חברי הרשות המחוקקת, למעט ראש הממשלה, לא יהיו חברי הרשות המבצעת. באופן זה, אפשר יהיה להוסיף תיקונים לטיוב מלאכת הפיקוח והבקרה על עבודת הממשלה ולאזן בין כוחה של הממשלה לזו של הכנסת.

בנוסף, ביטול ההסדר הקיים כיום יאפשר להגדיל משמעותית את מספר חברי הכנסת שפנויים לעבודה פרלמנטרית, וכפועל יוצא מכך לאפשר לשיטה האזורית-רובית לממש את יתרונותיה. כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 43, כך שיבטא את האחריותיות של הנציג, אם זה מחליט להתפטר מתפקידו כחבר כנסת, ולהחזיר את מנדט הבחירה לתושבי המחוז שיבחרו נציג אחר מטעמם.

הצעת חוק הבחירות לכנסת, [נוסח משולב], התשכ"ט-1969

- | | |
|--------------|---|
| תיקון חוק | 1. בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], |
| הבחירות | התשכ"ט-1969 |
| לכנסת | 2. בסעיף 4, בסופו, יבוא: "עם שמות מועמדים |
| | לבחירות בכל מאה ועשרים אזורי הבחירה." |
| אזורי בחירות | 3. סעיף 8 – בטל. |
| לעניין | 4. במקום סעיף 14 יבוא: |
| תוצאות | לעניין תוצאת הבחירות: |
| הבחירות | (א) שטח המדינה יחולק למאה ועשרים אזורי |
| | בחירה (בחוק זה, אזורי הבחירות). |
| | (ב) החלוקה של אזורי הבחירות וקביעת |
| | גבולותיהם תעשה על ידי ועדת הבחירות |
| | המרכזית של הכנסת, בהתאם לקריטריונים |
| | שתקבע הכנסת. |
| | (ג) ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת |
| | מוסמכת להעסיק מומחים בלתי תלויים |
| | אשר ימליצו על חלוקת האזורים וקביעת |
| | הגבולות. |
| | (ד) אחת לעשר שנים, גבולות אזורי הבחירות |
| | יבדקו וייקבעו מחדש, במידת הצורך, על ידי |
| | ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת. |
| הגשת | 5. בסעיף 57, סעיף קטן (א) – בטל. |
| רשימות | 6. בסעיף 57, אחרי סעיף קטן (י) יבוא: |
| מועמדים | "(יא) הוראות סעיף זה יחולו על מועמדים |
| | לבחירות באזורי הבחירה." |

- כל מועמד
ברשימה אחת
בלבד
7. בסעיף 58, אחרי המילים "אדם יכול להיות מועמד ברשימת מועמדים אחת בלבד"; מי שהסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, או מי שהסכים להכללת שמו ברשימות מועמדים ביותר מאזור בחירה אחד, תמחק הוועדה המרכזית את מועמדותו.
8. בסעיף 76, בסעיף קטן (א), אחרי "של הרשימה" יבוא: "ושמו של המועמד המייצג את המפלגה באותו אזור בחירות, ושמו של המועמד הארצי של אותה מפלגה לראשות הממשלה, אם היה מועמד כזה."
9. סעיף 81(א) – בטל.
10. בחלוקת מאה ועשרים המנדטים למועמדים שהתמודדו באזורי הבחירות:
- (1) בכל אזור בחירה יוכלו להתמודד מועמדים אשר הורשו לכך על ידי ועדת הבחירות המרכזית.
- (2) על כל מועמד להיות רשום במרשם האוכלוסין כתושב של יישוב באזור הבחירה בו הוא מתמודד.
- (3) לכל אזור בחירה יוקצה מנדט אחד בעת חלוקת המנדטים לכנסת.
- (4) בכל אזור בחירה יזכה המועמד שזכה במספר הקולות הגדול ביותר במנדט.
11. סעיף 82 – בטל.
12. סעיף 83 – בטל.
13. בסעיף 110, אחרי "עם הכינוי" יבוא "ושמו של המועמד לראשות הממשלה והמועמד המייצג את הרשימה באותו אזור."

דברי הסבר

התיקונים בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, נועד לעגן ולהסדיר את שיטת הבחירות האזורית שתחליף את שיטת הבחירות היחסית-ארצית שנהוגה כיום. התיקונים משקפים מספר היבטים מרכזיים של הצעת המכון למחשבה ישראלית לשינוי שיטת הבחירות:

הראשון, חלוקת מדינת ישראל ל-120 מחוזות, על בסיס גבולות מוניציפליים ולא על בסיס אתני או דתי.

השני, כל מנדט מייצר נבחר אזורי לכנסת, אחד מתוך 120 נציגים. מפלגה חייבת להתמודד בכל 120 המחוזות ולהעמיד את אחד מחבריה כמועמד לראשות הממשלה. ראש הממשלה יהיה המועמד של המפלגה שזכתה במספר המחוזות הגבוה ביותר מקרב המפלגות שמתמודדות בבחירות.

השלישי, גבולות אזורי הבחירה ניתנים להתאמה ולשינוי במידת הצורך, ולכן מעוגן בבסיס ההצעה כי הללו ייבחנו אחת לעשר שנים.

הרביעי, מוצע כי ההצבעה תעשה באופן הבא: פתק אחד בלבד ועליו אות המייצגת את המפלגה, שמו של המועמד מטעם המפלגה לראשות הממשלה וגם שמו של מועמד המפלגה באותו אזור בחירה. מועמד יכול להציג את מועמדותו רק באזור בחירה אחד בלבד, שבו הוא חייב להיות רשום כתושב.

הצעת חוק יסוד: הממשלה

1. הרכב הממשלה
בחוק-יסוד: הממשלה (להלן חוק היסוד), בסעיף 5,
סעיף קטן (א), המילים "וממשלת חילופים – גם
מראש ממשלה חלופי" – יימחקו.
2. בסעיף 5, סעיף קטן (א) המילים "ובממשלת
חילופים – גם ראש הממשלה החלופי" יימחקו
אחרי המילים "הממשלה מורכבת מראש הממשלה
וממספר שרים שלא יעלה של שמונה עשרה."
בסעיף 5, סעיף קטן (ב) – בטל.
בסעיף 5, סעיף קטן (ג) המילים "ואולם יכול
שיהיה שר בלי תיק או שר נוסף במשרד כמפורט
בסעיף 24 א" – יימחקו.
סעיף 5, סעיף קטן (ד) – בטל.
3. כשירותם של השרים
בסעיף 6, סעיף קטן (א) לאחר המילים "לא ימנה
לשר מי שמכהן במשרה או בתפקיד המפורטים
בסעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת" יבוא "או מי שמכהן
כחבר כנסת."
4. הטלת התפקיד להרכיב ממשלה
סעיף 7 – בטל, ובמקומו יבוא:
משיש לכונן ממשלה חדשה יטיל נשיא המדינה
את התפקיד להרכיב ממשלה על נציג המפלגה,
שהוא מועמדה לראשות הממשלה, שניצחה ברוב
אזורי הבחירה הקבועים בחוק הבחירות לכנסת
[נוסח משולב], התשכ"ט-1969.
5. סעיף 8 – בטל.
6. סעיף 13א – בטל.

7. בסעיף 25, סעיף קטן (א), אחרי המילים "שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, " המילים "מבין חברי הכנסת" – יימחקו.
- בסעיף 25, סעיף קטן (ב) – בטל.
8. בסעיף 30 לחוק היסוד – סעיף קטן (ג) יימחק.
9. סעיפים 43 א עד ח – בטלים.

דברי הסבר

במסגרת תיקוני החקיקה, כחלק משינוי שיטת הבחירות, מוצע לתקן ולבטל מספר סעיפים בחוק היסוד. מוצע לתקן את סעיף 7 לחוק היסוד ולקבוע הסדר שלפיו מלאכת הרכבת הממשלה תוטל על מועמד ששייך למפלגה שניצחה ברוב אזורי הבחירה. מטרת התיקון היא לבטא את רכיב הבחירה הישירה בפתק ההצבעה למועמד לראשות הממשלה, ולהקל על תהליך הרכבת הממשלה בסמוך לסיום מועד הבחירות לכנסת. עוד מוצע לקבוע כי מי שחבר כנסת אינו רשאי להתמנות לשר. מטרת תוספת זו היא לחזק את הפרדת הרשויות, ולהגדיל את מספר חברי הכנסת שפנויים לעבודה פרלמנטרית.

התיקונים בסעיף 5 לחוק היסוד מטרתם לצמצם את מספר השרים בממשלה, כך שיוכלו להתמנות עד 18 בלבד. תיקון זה טומן בחובו מספר יתרונות: חיסכון תקציבי שנובע מצמצום משרדי הממשלה, שמוביל לחסכון כספי משמעותי; שיפור היעילות ויישום מדיניות ארוכת טווח של הממשלה; הגברת האחראיות – מיתרונותיה של שיטת הבחירות האזורית; והעלאת רמת האמון הציבורי במוסדות השלטון.

כמו כן, מוצע לבטל את ההסדרים בדבר ממשלת החילופים, מודל דו-ראשי (שאין לו אח ורע בעולם הדמוקרטי) שבו הממשלה פועלת בהתאם למפתח שוויוני (פריטטי), ולפיו מינוי השרים נעשה על פי מפתח זיקה לאחד מראשי הממשלה. מדובר במודל שנוסה עד כה בכנסת ה-23 ובכנסת ה-24 מטעמים פוליטיים, ואין כל הצדקה לשמרו כחלק משיטת המשפט בישראל.⁵⁶ עוד מוצע לבטל את סעיפים 43א עד 43ב שמתייחסים להסדרים החלים על ממשלת חילופים. בין ההסדרים הבעייתיים במיוחד ניתן למנות את סעיף 43א(1), הקובע שאחריותם וחובתם של חברי הכנסת היא לראש הממשלה – אליו יש להם זיקה. לכאורה, אפשר לטעון שיש בכך סתירה עם הצהרת האמונים של חברי הכנסת למדינת ישראל.

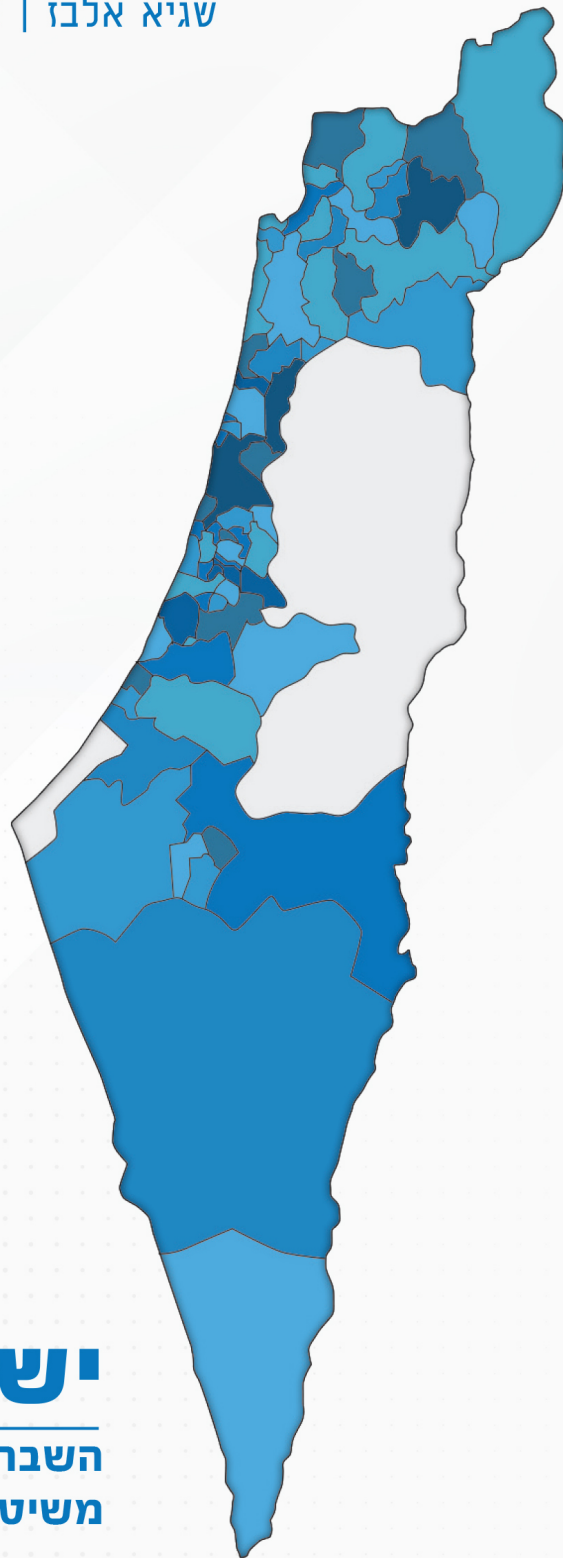
בנוסף, הממשלה חבה אחריות משותפת לכנסת (סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה), סעיף היוצר מודל אחריות לפיו המחויבות היא בראש ובראשונה פרסונלית – לראש הממשלה – ולא לרשות המחוקקת. סעיף נוסף שיש לתת את הדעת עליו באופן מיוחד הוא סעיף 43ח, הקובע שאם הכנסת החליטה להביע אי-אמון בממשלת חילופים ולהביע אמון בממשלה אחרת, לפי סעיף 28, לא יהיו ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי רשאים לעמוד בראשות הממשלה האחרת. המשמעות העולה מכך היא שמרחב שיקול הדעת של חברי הכנסת מצטמצם, דבר המביא לפגיעה בפועל בכלי הפיקוח המרכזי שיש לכנסת אל מול הממשלה, במשטר הפרלמנטרי הישראלי.

56 סעיף 13א' לחוק יסוד: הממשלה. בחודש מאי 2020, לאחר שלוש מערכות בחירות ועל רקע משבר חוקתי-פוליטי מתמשך, הוחלט על הקמת ממשלה במודל דו-ראשי.

רשימת מקורות נבחרת לקריאה נוספת

- אגסי, י' (2019). בין דת ולאום: לקראת זהות לאומית ישראלית. רמת גן: הוצאת עלו עט.
- אטמור, נ', כנסון, י', דיסקין, א' וחרבש, א' (2009). בחירות אזוריות בישראל. ירושלים: ון ליר.
- אטמור, נ' (2010). שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אלבו, ש' (2023). יציאת חירום: משבטיות לפדרציה: הדרך לריפוי החברה הישראלית. תל אביב: כנרת זמורה דביר.
- אלבו, ש' (2013). דעת מיעוט בעיתונות העברית: ייצוג האוכלוסייה הערבית במרחב ציבורי משתנה. תל אביב: דיונון.
- אלבו, ש', גולן-נדיר, נ' (2018). אליטות אסטרטגיות בישראל: חלוקת הכוח בחברה הישראלית. ירושלים: הוצאת כרמל.
- בן-זקן, א' (2014, 9 באפריל). להקים את מדינת ישראל, הארץ.
- בקר, א' (2009). ייצוג החברה הישראלית בכנסת: ראי אמיץ או מראה מעוותת? תל אביב: המרכז להעצמת האזרח בשיתוף אוניברסיטת תל אביב.
- הטיס, ר', ש' (2010). הצעה לשינוי שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל: סקירה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ויצמן, ח' (1949). מסה ומעש. ירושלים: שוקן.
- נהוראי, י' (2022). המהפכה השלישית: עקרונות המשנה המשיחית החותרת להפוך את ישראל למדינה יהודית שהתורה חוקתה וכיצד מונחלים ערכיה. הוצאה עצמית.
- פרידברג, ח', אטמור, נ' וקנפלמן, א' (2013). השיטה היחסית וסף החסימה החוקי במבט השוואתי. בתוך גדעון רהט ואחרים (עורכים). תיקון שיטת הממשל בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.
- קימרלינג, ב' (1998). הישראלים החדשים: ריבוי תרבויות ללא רב-תרבויות. אלפיים 16, עמ' 264-308.
- רובינשטיין, א' (2017). שבטי מדינת ישראל: ביחד ולחוד – ליברליזם ורב-תרבותית בישראל. חבל מודיעין: זמורה-ביתן.
- שפירא, א', קניג, ע', פרידברג, ח' ואיצקוביץ'-מלכה, ר' (2013). ייצוג נשים בפוליטיקה ישראל במבט השוואתי. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Brenner, R. (1982). "The Agrarian Roots of European Capitalism", **Past & Present**, No. 97, pp. 16-113.
- Dahl, R. A. (1998). **On democracy**. New Haven: Yale University Press.
- Gitlin, T. (1998). "Public sphere or public sphericules?", in Liebes, T., Curran, J. (eds), **Media, ritual and identity**. London and New York: Routledge.
- Honig, B. (1993). **Political theory and the displacement of politics**. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kuhn, T. (1962). **Structure of Scientific Revolution**. Chicago: University of Chicago press.
- Lijphart, A. (2004). "Constitutional Design for Divided Societies", **Journal of Democracy** Vol. 15, No. 2, pp. 96-109.
- Rawls, J. (1999). **A Theory of Justice**. Revised edition, Oxford: Oxford University Press.

שגיא אלבז | אבנר בן-זקן



ישראל חדשה

השבר והתיקון:
משיטה יחסית לבחירות אזוריות

