

מצביעים או לא מצביעים?

ההשתתפות בבחירות לכנסת

מחקר מדיניות 106

עורכים: ניר אטמור | חן פרידברג

מאז תחילת שנות ה-2000 אנו עדים לתופעה, המתקבעת בהדרגה, של אי־השתתפות בבחירות לכנסת, שנובעת, בין היתר, מירידה באמון הציבור הישראלי במוסדות המדינה, מהטלת ספק מצד האזרחים באשר ליכולת ההשפעה שלהם על השלטון ועל הנעשה כאן, מסלידה מהפוליטיקאים ומאי־שביעות רצון מתפקודם של הנבחרים. הנחת המוצא של מחקר זה היא שאי־השתתפות המונית בבחירות עלולה להחליש את המוסדות הנבחרים ולפגוע ברמת הייצוגיות שלהם. זאת ועוד, הימנעות מהצבעה של רבבות אזרחים עלולה ליצור פערים גדולים בין רצונותיהם לבין חלוקת העוצמה הפוליטית בבית הנבחרים מפלגות וקרואות מסוימות אף עשויים



מצביעים או לא מצביעים? – ההשתתפות בבחירות לכנסת
עורכים: ניר אטמור וחן פרידברג

מצביעים או לא מצביעים? ההשתתפות בבחירות לכנסת

עורכים: ניר אטמור וחן פרידברג



מחקר מדיניות 106

ירושלים, אדר תשע"ה, מרץ 2015

Voter Turnout in Israeli General Elections
Edited by Nir Atmor and Chen Friedberg

עריכת הטקסט: קרן גליקליך
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי – טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
סדר: נרב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 9-163-519-965-978 ISBN

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ה
נדפס בישראל, 2015

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800, 1-800-20-2222

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

13	תקציר
19	פתח דבר ניר אטמור וחן פרידברג
	פרק ראשון על (אי-)השתתפות בבחירות: ישראל במבט היסטורי ובינלאומי משווה
21	ניר אטמור
21	א. השתתפות בבחירות: ישראל במבט השוואתי
26	ב. הירידה בשיעורי ההשתתפות במבט בינלאומי
28	ג. מדוע הירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות כה מדאיגה?
	פרק שני שיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת: מרכז מול פריפריה
31	ניר אטמור וחן פרידברג
31	א. אוכלוסיית המחקר
	ב. שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסות 1999-2009 מנקודת מבט יישובית
33	
39	ג. הגורמים המשפיעים על שיעורי ההשתתפות בבחירות
40	1. משתנים דמוגרפיים
43	2. משתנים חברתיים-כלכליים
47	3. משתנים פוליטיים
48	ד. ניתוח אמפירי
49	1. השפעתם של המשתנים הדמוגרפיים
51	2. השפעתם של המשתנים החברתיים-כלכליים

- 57 3. השפעתם של המשתנים הפוליטיים
- 59 4. ניתוח רב־משתנים
- 66 ה. סיכום

פרק שלישי חסמי ההצבעה ופרופיל האזרח הפסיכי

- 67 מיכאל פיליפוב
- 67 א. הירידה בשיעורי ההצבעה: הסברים תאורטיים
- 68 ב. מתודולוגיה
- 71 ג. ניתוח אמפירי: חסמי ההצבעה
- 71 1. ספקנות ותחושת אי־השפעה
- 75 2. היעדר היצע פוליטי וחוסר עניין בתוצאות הבחירות
- 76 3. חוסר עניין בפוליטיקה ובורות פוליטית
- 78 4. היעדר הזדהות עם המדינה וגישה פסימית כללית בנוגע למצבה
- 79 5. התרחקות מהמפלגות
- 83 6. האקלים הפוליטי והפרופיל הדמוגרפי של האדם הלא־מצביע
- 86 ד. סיכום

פרק רביעי חובת הצבעה, הצבעת אזרחים מחו"ל ומגנונים אחרים

לעידוד ההשתתפות בבחירות

- 89 ניר אטמור ועופר קניג
- 89 א. חובת הצבעה בבחירות
- 90 1. חובת הצבעה: בעד ונגד
- 95 2. חובת הצבעה: מבט השוואתי
- 102 ב. הצבעת אזרחים השוהים מחוץ למדינה
- 103 1. הצבעה בחו"ל: בעד ונגד
- 104 2. נוהלי הצבעת אזרחים השוהים מחוץ למדינה
- 108 ג. הנגשת הליך ההצבעה
- 108 1. הצבעה מוקדמת

110	2. הצבעה באמצעות הדואר
118	3. הצבעה באמצעות מיופה כוח
120	ד. סיכום

פרק חמישי המלצות: האם לשנות את כללי המשחק בישראל כדי לעודד

את ההשתתפות בבחירות?

121	ניר אטמור וחן פרידברג
121	א. רפורמות נחוצות לעידוד ההשתתפות בבחירות בישראל
121	1. גמישות במקום ההצבעה
124	2. הנהגת הצבעה מוקדמת
125	ב. רפורמות רדיקליות שטרם הבשילו התנאים לאימוצן בישראל
125	1. החלת חובת הצבעה
126	2. אימוץ הצבעת אזרחים השוהים/מתגוררים בחו"ל
127	3. הצבעה באמצעות הדואר
128	4. הצבעה באמצעות מיופה כוח
128	ג. סיכום

אחרית דבר

130	ניר אטמור וחן פרידברג
-----	-----------------------

נספחים

133	נספח 1. שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, 1999-2009
137	נספח 2. הסעיפים לתיקון בחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969

138	מקורות
-----	--------

147	המחברים
-----	---------

iii	Abstract
-----	----------

תרשימים

22	ההצבעה בבחירות לכנסת, 1949-2013	1.1 תרשים
24	השתתפות הערבים בבחירות לכנסת, 1949-2013	1.2 תרשים
25	אמון בכנסת ובמפלגות, 2003-2013	1.3 תרשים
37	ההצבעה ביישובים לפי רמת פריפריאליות ושיעור השתתפות בבחירות 2009	2.1 תרשים
38	רמת הפריפריאליות והירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות בין 1999 ל-2009	2.2 תרשים
49	ממוצע ההצבעה בבחירות 2009 לפי גודל הרשות המקומית	2.3 תרשים
50	הקשר בין שיעור העולים אחרי 1990 מסך האוכלוסייה ובין שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת 2009	2.4 תרשים
52	ההצבעה בבחירות 2009 לפי אשכול חברתי-כלכלי	2.5 תרשים
53	הקשר בין הכנסה ממוצעת ביישוב ובין שיעור ההשתתפות בבחירות 2009	2.6 תרשים
54	הקשר בין רמת ההשכלה ביישוב ובין שיעור ההצבעה בבחירות 2009	2.7 תרשים
56	ההצבעה בבחירות 2009 ב-10 רשויות בעלות צביון דתי	2.8 תרשים
58	ההשתתפות בבחירות לכנסת 2009 לפי ההשתתפות בבחירות המקומיות 2008	2.9 תרשים
59	הקשר בין שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, 2006, 2009	2.10 תרשים
70	כוננת הצבעה: "בטוח שאצביע" לעומת שאר התשובות, סקר בחירות 2009	3.1 תרשים
72	הסיבות לאי-הצבעה בקרב ה"לא בטוחים ככוונתם להצביע", סקר בחירות 2009	3.2 תרשים
73	תחושת אי-השפעה וההצבעה בבחירות: "לא משנה למי מצביעים, זה לא משנה את המצב", "לי ולחברים שלי אין כל השפעה על מדיניות הממשלה", לפי קבוצות, סקר בחירות 2009	3.3 תרשים
74	תחושת אי-השפעה בפרספקטיבת הזמן: "לי ולחברים שלי אין שום השפעה על מדיניות הממשלה", "מסכים ומסכים מאוד שלא משנה למי מצביעים, זה לא משנה את המצב", לפי שנות בחירות, סקרי הבחירות 1969-2009	3.4 תרשים
77	התעניינות פוליטית וידע פוליטי: "עד כמה אתה מתעניין בפוליטיקה?", "מיהו יו"ר הכנסת?", לפי כוונת ההצבעה, יהודים, סקר בחירות 2009	3.5 תרשים
78	הזדהות עם בעיות המדינה ויחס כללי למצבה על פי כוונת ההצבעה: "עד כמה אתה מרגיש חלק ממדינת ישראל ובעיותיה?", "מהו לדעתך מצבה של ישראל באופן כללי?" ("לא טוב", "רע"), לפי קבוצות, יהודים, סקר בחירות 2009	3.6 תרשים

80	גורמים המעודדים הצבעה למפלגה מסוימת: "יש גורמים שונים שבגללם אנשים יצביעו דווקא למפלגה מסוימת לכנסת. מבין ארבעת הגורמים הבאים, מהו הגורם העיקרי המשפיע עליך להצביע למפלגה מסוימת?", לפי שנים, סקרי הבחירות 1977-2009	3.7 תרשים
81	אי-אמון במוסדות המדינה הנבחרים: "עד כמה אתה נותן אמון במוסדות הבאים?", "אין לי אמון בכלל", לפי קבוצות, סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009	3.8 תרשים
82	בעלי זהות מפלגתית (תומכים, חברים, פעילים), לפי שנות בחירות, סקרי הבחירות 1984-2009	3.9 תרשים
83	דיווח על הצבעה בפועל, "הצבעתי בבחירות 2009", לפי גיל	3.10 תרשים

לוחות

27	מגמות בשיעורי ההצבעה ב־21 דמוקרטיה, 1945-2011	לוח 1.1
34	מאפיינים עיקריים של התנהגות המצביעים בבחירות 2009 בהשוואה למערכות בחירות קודמות	לוח 2.1
35	היישובים שבהם הייתה הירידה הגדולה ביותר בשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת בין 1999 ל־2009	לוח 2.2
36	היישובים שבהם הייתה הירידה הקטנה ביותר בשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת בין 1999 ל־2009	לוח 2.3
40	המשתנים שיכולים להשפיע על שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות ברמת היישוב	לוח 2.4
63	רגרסיות מרובות משתנים	לוח 2.5
64	המשתנים המובילים בהשפעה על ההצבעה בבחירות 2009	לוח 2.6
69	אוכלוסיית המחקר	לוח 3.1
85	מודל להסבר ההצבעה בבחירות 2009	לוח 3.2
101	חובת ההצבעה, מידת האכיפה וכללי הענישה, דמוקרטיה נבחרת	לוח 4.1
107	הצבעת אזרחים השוהים/מתגוררים מחוץ למדינתם, דמוקרטיה נבחרת	לוח 4.2
109	הנחיות להצבעה מוקדמת ב־10 דמוקרטיה נבחרת	לוח 4.3
115	הצבעה באמצעות הדואר, דמוקרטיה נבחרת	לוח 4.4
119	הצבעה באמצעות מיופה כוח, דמוקרטיה נבחרת	לוח 4.5

תקציר

השתתפות בבחירות היא אחד הערוצים העיקריים לביטוי עמדותיהם ותפיסותיהם של אזרחים במדינה דמוקרטית ביחס למערכת הפוליטית. ירידה בשיעור ההשתתפות יכולה ללמד על ירידת קרנם של הפוליטיקה ושל הפוליטיקאים בעיני האזרחים. לעומתה, שיעור השתתפות גבוה מבטא תחושות חיוביות של הציבור כלפי המערכת הפוליטית, שכן הבחירות נתפסות ככלי ליצירת היענות ואחריות של הנבחרים. במערכת הבחירות לכנסת בשנת 2013 עלה שיעור ההשתתפות בהשוואה לזה של מערכת הבחירות בשנת 2009 ועמד על 67.8%. זו הייתה הפעם השנייה ברציפות ששיעור ההצבעה עלה. עם זאת בחמש מערכות הבחירות האחרונות, מאז 1999, שיעורי ההשתתפות נמוכים ביותר מ-10% משיעורי ההשתתפות במערכות הבחירות שקדמו להן (כ-80% במוצע). ואם כך, מגמת השיפור הקלה איננה מספקת.

מחקר מדיניות זה עוסק בסוגיית ההשתתפות בבחירות בישראל. הוא בוחן לעומק את מגמות ההצבעה בארץ בעשור האחרון בהשוואה לדמוקרטיה אחרת ומסרטט קווים לדמותו של הישראלי שאיננו מצביע. הפילוח הגאוגרפי של שיעורי ההשתתפות במערכת הבחירות של שנת 2009 חושף הבדלים מהותיים ומדאיגים בשיעורי ההצבעה בין היישובים בישראל. בין השאר הוא מלמד כי ביישובי הפריפריה שיעורי ההצבעה נמוכים משיעורי ההצבעה ביישובי המרכז. אנו מציעים דרכים מוסדיות להתמודד עם תופעת הירידה בשיעורי ההצבעה, על בסיס ניסיוןן של מדינות אחרות. הרפורמות הנחוצות לדעתנו לעידוד ההשתתפות בבחירות בישראל הן בעיקר בתחום הנגשת הליך ההצבעה לאוכלוסיות רחבות יותר.

1. הנגשת הליך ההצבעה

- א. יש לאפשר לבוחר להצביע גם בקלפי שהוא איננו רשום בה.
- ב. יש לקבוע בחוק הבחירות שכל אזרח יוכל לפנות לוועדת הבחירות בבקשה להעתיק את רישום הקלפי שלו למקום מגוריו הזמני. אפשר לקבוע, למשל, כי מרגע ההכרזה על הבחירות ועד לשבוע לפני שליפת

פנקס הבוחרים תקבל ועדת הבחירות פניות (בסניפי דואר ישראל או בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה בלבד) בצירוף צילום תעודת זהות ותעודה או מסמך מזהה אחר (תעודת סטודנט בתוקף, חוזה שכירות) המוכיחים כי המבקש אכן מתגורר זמנית במקום אחר. לאחר מכן יהיה על ועדת הבחירות המרכזית לגרוע את שמו של הבוחר מאזור הקלפי שהוא משויך אליו ולהוסיף את פרטיו לאזור החדש.

ג. יש להחליט אם כל אזרח רשאי לפנות לוועדת הבחירות בבקשה להעביר את רישום הקלפי שלו או רק קבוצות מוגדרות. אם המחוקק יעדיף להגביל את האפשרות שכל אזרח יוכל לפנות בבקשה לשינוי מקום מגוריו, מוצע לקבוע שרק קבוצות מוגדרות יהיו רשאיות לעשות כן, למשל סטודנטים המעוניינים לבחור בקלפי הסמוכה למקום לימודיהם.

2. הוספת קלפיות ניידות ביום הבחירות

א. יש להוסיף קלפיות ניידות בנמל התעופה בן-גוריון. הקלפי הניידת תוצב בנמל התעופה ביום הבחירות, ויורשו להצביע בה כל היוצאים את המדינה ביום זה. מוצע גם להוסיף סייג שעל המצביע להמציא אישור המעיד על יציאתו מן הארץ (כרטיס טיסה). ההצבעה בקלפי הניידת תיעשה במעטפות כפולות, כמפורט בחוק.

ב. יש להוסיף קלפיות ניידות במוסדות להשכלה גבוהה. הקלפיות הניידות תוצבנה ביום הבחירות במוסדות להשכלה גבוהה והן תשרתנה את ציבור הסטודנטים (המונה כיום יותר מ-100 אלף איש). בקלפיות הניידות יהיו רשאים להצביע רק סטודנטים שהזדהו לפני מזכירות הקלפי באמצעות תעודת סטודנט בתוקף בלבד. ההצבעה בקלפיות הניידות תיעשה באופן הדומה להצבעת החיילים, קרי הצבעה במעטפות כפולות, כמפורט בחוק.

3. הנהגת הצבעה מוקדמת

יש לתקן את חוק הבחירות ולהוסיף פרק לרשימת הפרקים של אוכלוסיות מיוחדות היכולות לממש את זכות ההצבעה שלהן במועדים אחרים לפני מועד ההצבעה הרשמית. בהקשר זה על המחוקק להכריע בסוגיות האלה:

א. מועד ההצבעה. מתי תתקיים ההצבעה המוקדמת? למשל, רק ביום ה-12 שלפני הבחירות או בין שבועיים לשבוע לפני הבחירות.

ב. **מקום ההצבעה.** אפשרות אחת היא לפתוח כמה קלפיות מוגדרות שבהן תתקיים ההצבעה המוקדמת. אפשרות אחרת (בדומה לשוודיה) היא לקבוע כי ההצבעה המוקדמת תתקיים בסניפי הדואר.

ג. **בקשה להצבעה.** סוגיה זו נוגעת להתניית ההצבעה המוקדמת בבקשה רשמית מוועדת הבחירות המרכזית. ניתן לקבוע בחוק כי רק מי שיגיש בקשה רשמית (למשל חודש מראש) יוכל להצביע בהצבעה מוקדמת.

ד. **רשאים להצביע.** בהקשר זה עומדות לפני המחוקק שתי אפשרויות: לאפשר לכל אזרח להצביע הצבעה מוקדמת או לאפשר זאת רק לקבוצות מוגדרות של אזרחים.

אנו סבורים כי טרם הבשילו התנאים לאימוצן של ארבע הרפורמות שלהלן:

1. **החלת חובת הצבעה.** אף שב־30 מדינות (בכללן אוסטרליה ובלגיה) החוק מחייב להצביע בבחירות, אנו ממליצים שלא לאמץ לעת עתה בישראל את המנגנון הזה, בעיקר בגלל הקשיים שאנו צופים באכיפתו. עם זאת אנו מזכירים את קיומם של פתרונות ביניים, למשל הצעת החוק שעניינה "שלילת הזכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע", שהונחה על שולחן הכנסת ביוני 2012.

2. **מתן אפשרות להצבעת אזרחים השוהים/מתגוררים בחו"ל.** בישראל הצבעה כזאת עשויה להשפיע מאוד על תוצאות הבחירות ומכאן גם על נושאים כבדי משקל בתחומי הביטחון ומדיניות החוץ, הכלכלה והחברה, שחלקם אף נתפסים כגורליים. אם המחוקק יחליט לקדם רפורמה בנושא זה, שומה עליו לבחון את הסוגיה בראייה השוואתית בינלאומית ולתת תשומת לב מיוחדת למדינות המנהיגות הצבעת חוץ אבל גם קובעות לה תנאים מגבילים. אפשר למשל לשקול להרחיב את זכות ההצבעה לאזרחים השוהים תקופה מוגבלת מחוץ למדינה (כגון, אוכלוסיית הסטודנטים הלומדים מחוץ לישראל או אזרחים שאינם מתגוררים בה עד חמש שנים לכל היותר). לכך אפשר להוסיף דרישה להרשמה מוקדמת ועל ידי כך לדעת מראש את מספר האזרחים השוהים בחו"ל והעתידיים להשתתף בבחירות.

להרחבה גורפת של זכות ההצבעה באופן שתכלול את כלל האזרחים הישראלים שאינם נמצאים בישראל ביום הבחירות (לרבות מי שבחרו לעזוב

אותה ולהשתקע במדינות אחרות, שמספרם נאמד כיום בכ-500 אלף מתוך 5.6 מיליון בעלי זכות בחירה) עלולה להיות, כאמור, השפעה מרחיקת לכת על תוצאות הבחירות ועל סדר היום הציבורי בישראל, ועל כן היא איננה מומלצת.

3. הצבעה באמצעות הדואר. אנו סבורים כי נכון למועד כתיבת שורות אלה טרם בשלו התנאים בישראל לשימוש במנגנון ההצבעה באמצעות הדואר. שתי סיבות עיקריות לכך: (א) חשש מזיופים ומהונאה בבחירות; (ב) קשיים ביישום.

4. הצבעה באמצעות מיופה כוח. הצבעה באמצעות מיופה כוח מקובלת בחמש דמוקרטיות בולטות (בלגיה, בריטניה, הולנד, צרפת ושוודיה). אף על פי כן אנו ממליצים שלא לאמץ שיטה זו בישראל בגלל ההשפעות הניכרות שיכולות להיות לה על תוצאות הבחירות ומשום התופעות השליליות והלא רצויות שהיא עלולה לעורר (פגיעה בחשאיות ההצבעה, סכנה להטיות בבחירות וחשש מכפייה ו/או מאי-סדרים בהצבעה).

מתברר אפוא כי למרות הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל והתייצבותם בעשור האחרון על הממוצע הנמוך למדי ביחס לעבר של כ-65%, לא ראתה המדינה לנכון, עד כה, לאמץ שום פתרון מוסדי כדי לעורר את ההצבעה ובחירה לקפוא על שמריה. ואולם חוק הבחירות הנוהג היום בישראל הוא, כמוכנים רבים, מיושן ובלתי מותאם לעידן הטכנולוגי.

ולכן:

1. אין היגיון שהאזרח יצביע רק בקלפי מסוימת, שכן בלחיצת כפתור אפשר היום להצליב מידע על מצביעים בכל נקודה בעולם.
2. אין סיבה סבירה שלא לאפשר לאוכלוסיות נוספות (נוסף על אנשי כוחות הביטחון, הימאים ושליחי ישראל בתפוצות) לממש את זכות ההצבעה שלהם במועדים מוקדמים.
3. ראוי לבחון מחדש את האפשרות לשלול בחוק את הזכות לשכר ביום הבחירות ממי שאיננו מצביע.
4. פתרונות רדיקליים יותר, כגון הצבעה באמצעות הדואר ו/או הצבעה באמצעות מיופה כוח, אינם מומלצים ליישום בישראל נכון להיום (אף שמחקרים מראים

כי הם תורמים לעלייה בשיעורי ההצבעה) מחשש (שכבר הוסבר לעיל) לזיופים ואי-סדרים.

5. באשר להצבעת חוץ – יש מקום לשקול את הרחבת זכות ההצבעה גם לאזרחים השוהים תקופה מוגבלת מחוץ למדינה (כגון סטודנטים הלומדים בחו"ל). אפשר להתנות את הצבעתם בדרישה להרשמה מוקדמת.

הגיעה השעה שהמחוקק הישראלי יפעל במרץ ליישום מנגנונים לעידוד ההצבעה בבחירות לכנסת, שכן הותרת מצב העניינים כפי שהוא עלולה להנציח, ואפילו לחזק, מגמות של אדישות, ניכור, פסימיות וחוסר הזדהות עם המערכת הפוליטית. זאת ועוד, הימנעות מעשייה במה שקשור להצבעה בבחירות עלולה לכרסם בבסיס הלגיטימציה של מוסדות השלטון בטווח הארוך.

פתח דבר

ניר אטמור וחוץ פרידברג

לו היינו עורכים משאל אקראי ושואלים אנשים "מדוע הצבעתם בבחירות?", היינו זוכים למגוון של תשובות. הראשון היה משיב כי הוא מצביע לראש הממשלה (ולמפלגתו) משום שהוא מעוניין לראותו עומד שוב בראשות הממשלה; השני היה משיב כי הוא מצביע למפלגה קטנה שעם עמדותיה הוא מזדהה וכי הוא מעוניין לראות את נציגיה נבחרים שוב ופועלים לקידום תפיסת העולם היקרה ללב; השלישית הייתה מספרת כי היא "ירשה" מהוריה את דפוסי ההצבעה, ואין סיכוי שתשנה אותם. לו היינו שואלים את השאלה ההפוכה: "מדוע בחרת שלא להצביע בבחירות?" היינו מקבלים תשובות אחרות. הראשונה הייתה מציינת כי הצבעתה ממילא לא הייתה משנה את המצב; השני היה מסביר כי הוא מאס בפוליטיקה וכי הצבעה היא פשוט בזבוז של זמן; שלישית הייתה מציינת כי אין למי להצביע והייתה מעלה זיכרונות מימים טובים יותר שבהם ניתן היה למצוא גם מאבקים רעיוניים ולא רק מאבקים אישיים. אוסף התשובות הללו מקפל בתוכו את הסיבות העומדות בבסיס ההשתתפות והאי-השתתפות בבחירות לפרלמנט. מצד אחד – אמון במנהיג, הזדהות אידאולוגית עם מפלגה והיסטוריה משפחתית הם מהמניעים הנפוצים להצבעה בבחירות; ומן הצד האחר – הטלת ספק ביכולת להשפיע, סלידה מהפוליטיקאים ואי-שביעות רצון מתפקודם של הנבחרים הם מהמניעים הבולטים לאי-הצבעה.

מראשית שנות ה-2000 שיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות בישראל נמוכים בהשוואה לעבר. האם ניתן לכנות תופעה זו "משבר השתתפות בהצבעה"? התשובה תלויה בהגדרת המונח "משבר", בזהוי הסיבות העומדות בבסיס התופעה ובהערכת השלכותיה על תפקודה של המערכת הפוליטית ועל איכותה של הדמוקרטיה. כך, אם נתייחס לסוגיית ההשתתפות בבחירות מההיבט של ההשפעה האזרחית, אי-הצבעה יכולה להתפרש כוויתור של האזרח על זכותו להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות, דבר הנוגד את מהותה של הדמוקרטיה. אבל את התופעה אפשר לפרש גם בדרכים אחרות: אי-הצבעה בבחירות יכולה להיות

חלק מתהליך המבטא שינוי באופי ההשתתפות הפוליטית בעולם המודרני. עם השנים ההשתתפות הפוליטית אינה פוחתת, אלא משנה צורה וזירה: כיום, יותר מבעבר, אזרחים משתתפים בדיונים פוליטיים יום-יומיים באינטרנט ורואים בכתובת תגובה מקוונת או בחתימה על עצמות פעילות פוליטית משפיעה לא פחות מהצבעה בבחירות (Norris, 2002).

מחקר מדיניות זה עוסק בסוגיית ההשתתפות בבחירות בישראל מכמה נקודות מבט ומנסה לאפיינה. הפרק הראשון מנתח את שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת לאורך שנים בהשוואה ל-21 דמוקרטיות. הפרק השני בוחן את שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת בשנים 1999-2009 מנקודת מבט גאוגרפית, קרי שיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת שנרשמו ביישובים בישראל. הפילוח הגאוגרפי של שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות חושף הבדלים מהותיים בשיעורי ההצבעה בין היישובים ומוצא כי בבחירות 2009 נרשמו ביישובי הפריפריה שיעורי הצבעה נמוכים בהשוואה ליישובי המרכז. הפרק השלישי עוסק בהשתתפות בבחירות בישראל מנקודת מבטו של המצביע היחיד, והוא מבוסס במידה רבה על תוצאות סקרי דעת קהל בתחום זה. הפרק מזהה חסמים המונעים מאזרחים מלממש את זכותם בקלפי, ואף מסרטט את פרופיל האזרח הישראלי הנמנע מהצבעה. שני הפרקים (השני והשלישי) מציגים זוויות ראייה שונות לניתוח סוגיית ההשתתפות בבחירות הכלליות. יתרונו של הניתוח הגאוגרפי הוא בהתייחסו להתנהגות שכבר התרחשה, ובמקרה שלנו בתיאור דפוסי הצבעה על פי יישובים. חסרונו טמון בחוסר יכולתו לסייע בהבנת מניעיהם של הבוחרים. סקרי דעת הקהל – יתרונם ביכולתם לספק הסברים להתנהגות הבוחרים, וחסרונם בבעיות של דגימה, חוסר דיוק, הטיות, השפעות הסוקרים על הנשאלים ופרשנות שונה (גולדברג, 1992). הפרק הרביעי סוקר דרכים שאימצו מדינות בעולם כדי להתמודד עם תופעת הירידה בשיעורי ההצבעה (הנהגת חובת הצבעה, הצבעת אזרחים השוהים מחוץ למדינה והנגשת הליך ההצבעה). בהמלצות אנו בוחנים את האפשרות ליישם כמה מן המנגנונים הללו בישראל.

פרק ראשון
על (אי-)השתתפות בבחירות:
ישראל במבט היסטורי ובינלאומי משווה

ניר אטמור

השתתפות בבחירות היא אחד הערוצים העיקריים לכיטוי עמדותיהם ותפיסותיהם של אזרחים במדינה דמוקרטית. שיעור השתתפות גבוה מבטא תחושות חיוביות של הציבור כלפי המערכת הפוליטית ומלמד על תפיסת הבחירות ככלי ליצירת היענות ואחריות של הנבחרים. ירידה בשיעור ההשתתפות יכולה לרמז על ירידת קרנם של הפוליטיקה ושל הפוליטיקאים בעיני האזרחים.

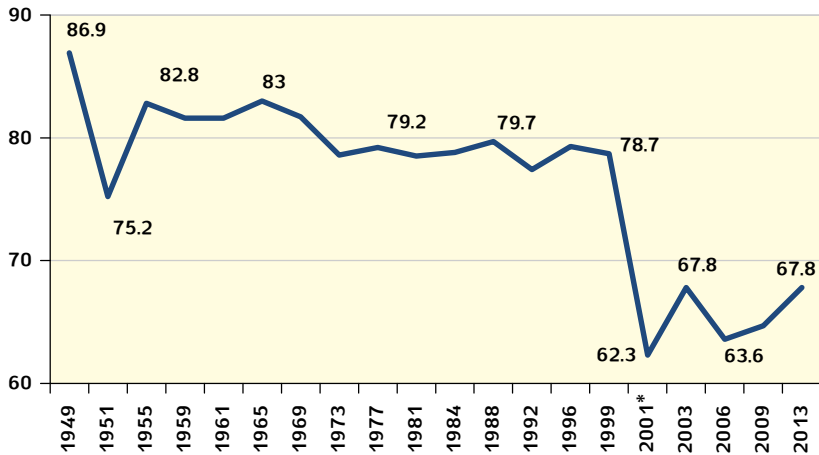
כבר יותר מעשרים שנים שבמדינות הדמוקרטיות ניכרת ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות, וחוקרים מנסים לעמוד על הסיבות לתופעה. ספרות המחקר, למשל, מציעה שהירידה בשיעורי ההצבעה מקורה במידה רבה באי-השתתפותם של צעירים בבחירות, שעה שבקרב מבוגרים שיעורי ההצבעה נותרו גבוהים יחסית ויציבים למדי (Blais, 2007). מחקרים אחדים תולים את הסיבות לירידה בשיעור ההצבעה של הצעירים בחוסר העניין שהם מגלים בפוליטיקה ובהיעדר תחושה בקרבם של מחויבות אזרחית (Wattenberg, 2000; 2008). חוקרים אחרים מסבירים את הירידה בשיעורי ההצבעה בירידת קרנו של הממשל ובהתחזקות התחושה בציבור בכללו שהוא אינו יכול להשפיע על מדיניות (Aarts and Wessels, 2005).

א. השתתפות בבחירות: ישראל במבט השוואתי

ישראל מאופיינת בפוליטיקה סוערת למדי. ייחודיות זו מקורה הן באיום הביטחוני המתמיד שהיא שרויה בו והן בסכסוכים עמוקים המשסעים את החברה הישראלית (Arian, 2005). אחת התוצאות של מאפיין זה היא התעניינות רבה מאוד של ישראלים בפוליטיקה, שמתבטאת בדיונים תכופים בנושאים פוליטיים, בגיבוש זהויות פוליטיות ובתפיסת הפוליטיקה כרכיב בלתי נפרד מחייהם הבוגרים. לא בכדי היה שנים רבות שיעור המדווחים על עניין רב בפוליטיקה בישראל

גבוה בהשוואה לרוב הדמוקרטיה בעולם (Arian et al., 2003). ישראלים אף ידעו לתרגם את עניינם בפוליטיקה להשתתפות פוליטית פעילה, ובכל מערכות הבחירות בישראל עד שנות ה-2000 נרשמו שיעורי הצבעה גבוהים (ממוצע של כ-80%).¹ אלא שמאז אנו עדים לשינוי מהותי בשיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות. בכל מערכות הבחירות מאז 2001 (הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה) ירד שיעור ההצבעה בהשוואה למערכות הבחירות עד אז (תרשים 1.1). זאת ועוד, הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל חריפה מהירידה במדינות אחרות: בשנים 1999–1990 היה שיעור ההצבעה הממוצע ב-20 דמוקרטיה 77.9%, ובישראל באותו עשור – 78.5% – גבוה מהממוצע הבינלאומי. בעשור שלאחר מכן, 2009–2000, היה הממוצע באותן 20 דמוקרטיה 73.9%, ואילו בשלוש מערכות הבחירות לכנסת באותו עשור נרשם בישראל שיעור השתתפות ממוצע של 65.4% – ירידה ניכרת מהממוצע הבינלאומי וגם בהשוואה להיסטוריית ההשתתפות בישראל (קניג וקנפלמן, 2013).

תרשים 1.1 ההצבעה בבחירות לכנסת, 1949–2013 (באחוזים)



* התרשים כולל את בחירות 2001, שבהן נערכו בחירות לראשות הממשלה בלבד.

1 לפרספקטיבה היסטורית ראו הדר ואטמור, 20.12.2008.

את הירידה בשיעורי ההשתתפות בישראל אפשר לייחס לכמה התפתחויות: דמוגרפיות, חברתיות, תרבותיות ופוליטיות. אסביר: בעשורים האחרונים השתנה מבנה החברה הישראלית ללא הכר. ראשית, בעשרים השנים האחרונות גדלה האוכלוסייה היהודית בישראל ביותר מ-30% (מ-4.5 מיליון בשלהי שנות ה-80 למעט פחות מ-6 מיליון בשנת 2011) במידה רבה בעקבות גל העלייה מחבר המדינות העצמאיות (ברית המועצות לשעבר) בשנות ה-90. שנית, גידול חל גם באוכלוסייה הערבית בישראל (שהכפילה את עצמה מכ-800 אלף בשלהי שנות ה-80 ל-1.6 מיליון בשנת 2011), כשבאותו זמן התפשטו בקרבה מגמות של ניכור והתבדלות. כתוצאה מכך, שיעור הירידה בהשתתפותם של ערביי ישראל בבחירות גבוה משיעור הירידה בהשתתפותם של כלל אזרחי המדינה. מבדיקה של שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת ביישובים הערביים בישראל (תרשים 1.2) עולה כי שיעור ההשתתפות של המצביעים הערבים בבחירות הכלליות ירד מ-75% בבחירות לכנסת ה-15 (1999) ל-53.4% בלבד בבחירות לכנסת ה-18 (2009).² תופעת ההימנעות מהשתתפות בבחירות הכלליות בציבור זה היא מקור לדאגה גם אם הסיבה היא תחושת ניכור, גם אם הסיבה היא אדישות וגם אם הסיבה היא צירוף של השתיים,³ שכן שילובן של קבוצות מיעוט בחברה אינו יכול להיעשות ללא השתתפות חבריהן בחיים הפוליטיים וייצוגן לפחות לפי משקלן באוכלוסייה.

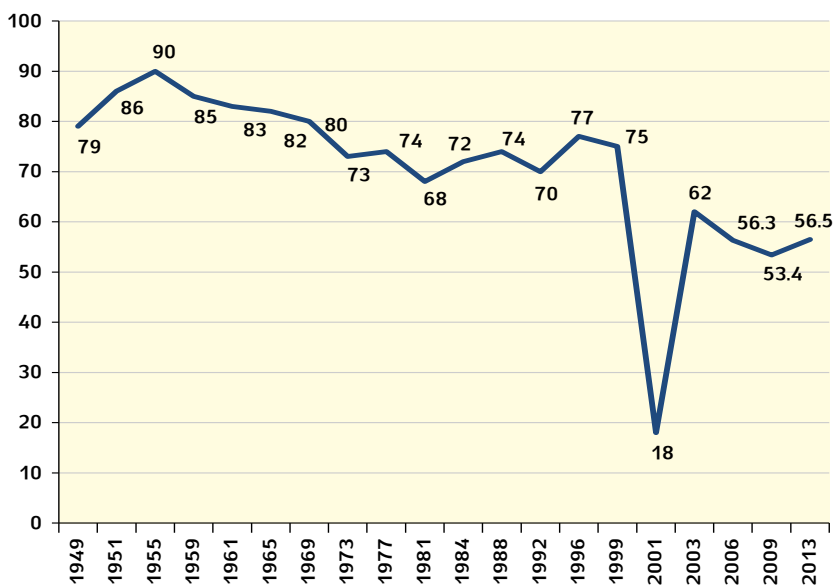
ובאשר לתהליכים התרבותיים – הציבור הישראלי בכללו מביע תחושות גוברות של מיאוס מהפוליטיקה וממוסדות השלטון. אלה נחשפות כשבוחנים את אמונו במוסדות הפוליטיים בכלל ובמפלגות ובכנסת בפרט. נתוני הסקרים של מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה מראים

2 בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001 היה שיעור ההשתתפות של ערביי ישראל נמוך במיוחד, ככל הנראה בעקבות אירועי אוקטובר 2000 ומשום שלמפלגות הערביות לא היה אינטרס לגייס בוחרים (ג'מאל, 2002).

3 בהקשר זה יש לומר כי בקרב ערביי ישראל שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות שונה במידה ניכרת משיעור ההשתתפות שלהם בבחירות הכלליות: בבחירות המקומיות ב-2008 הגיע שיעור ההצבעה הממוצע ביישובים הערביים ל-90% – השתתפות כמעט מוחלטת, וגבוהה במידה ניכרת מהממוצע ביישובים היהודיים.

זאת בבירור: שיעור האמון שרכש הציבור למפלגות בשנים 2003-2013 נמוך משיעור האמון בכל המוסדות הפוליטיים האחרים. כשהוא היה בשיאו (ב-2003), הוא עמד על 32% בלבד; הוא הגיע לשפל ב-2008 – עם 15% (תרשים 1.3). הכנסת מוערכת מעט יותר, אך גם כלפיה לא נרשם אמון רב. ב-2008, למשל, יותר משני שלישים מהציבור לא רחשו אמון למוסד הנבחר והמייצג שלהם (הרמן ואח', 2013).⁴

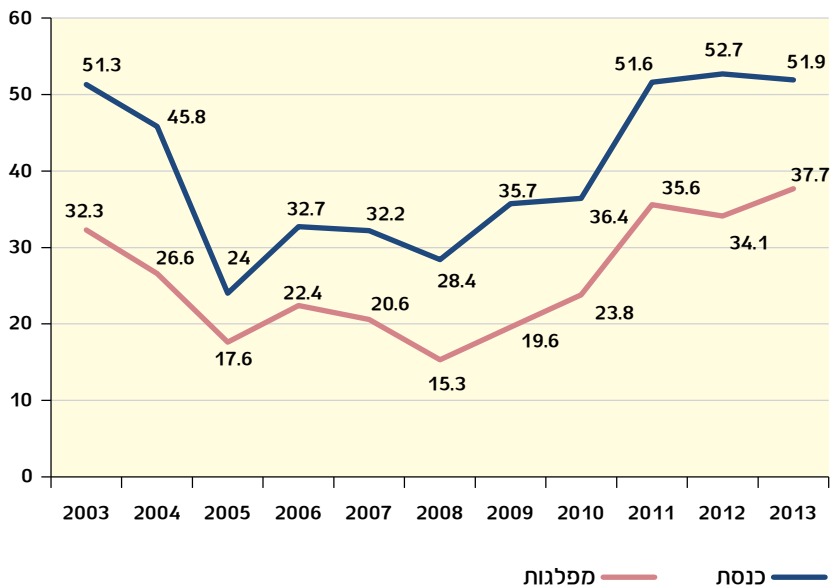
תרשים 1.2 השתתפות הערכים בבחירות לכנסת, 1949-2013 (באחוזים)



מקור: שינדלין וג'ובראן, 2012: 9. העדכון של בחירות 2013 מאת המחבר.

4 נתונים אלה נמוכים במידה ניכרת משיעורי האמון שהציבור הישראלי רוחש למוסדות אחרים (העומדים ברוב המקרים על יותר מ-50%), בכללם צה"ל, בית המשפט העליון, התקשורת ואפילו הממשלה.

תרשים 1.3 אמון בכנסת ובמפלגות, 2003-2013 (באוזים)



מקור: הרמן ואח', 2013.

כאן המקום להתעכב, ולו בקצרה, על אחת הביקורות בעניין מדידת שיעור ההצבעה הארצי. יש הטוענים שכאשר בוחרים שיעור זה (היחס בין מספר המצביעים בפועל ובין מספר בעלי זכות הבחירה) יש להפחית מהחישוב את מי שאינם נמצאים בארץ דרך קבע, כלומר את אותם ישראלים שעזבו את ישראל והיגרו למדינות אחרות. כחודש לפני כל מערכת בחירות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) מפרסמת את מספרם של בעלי זכות הבחירה המתגוררים בישראל.⁵ בבחירות 2013 עמד האומדן על 5.1 מיליון בעלי זכות בחירה המתגוררים בישראל, כחצי מיליון פחות מבעלי זכות הבחירה הרשומים בפנקס הבוחרים. לפי נתון זה, כשמחלקים את מספרם של המצביעים בפועל באומדן של הלמ"ס

5 ראו הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "5.1 מיליון בעלי זכות בחירה חיים היום בישראל", 26.12.2012.

עולה כי שיעור ההצבעה ב-2013 עמד על 75.2% – גבוה במידה ניכרת משיעורי ההצבעה הרשמיים. אבל אל לנו לשכוח: את אותו החישוב יש לעשות גם באשר לשיעורי ההשתתפות בתקופות שבהן נרשמו שיעורי הצבעה (רשמיים) גבוהים, כלומר בתקופה שלפני 1999, ולכן אי-אפשר להתעלם מן הירידה המאפיינת את ההשתתפות בבחירות לכנסת בעשור האחרון בהשוואה לתקופות קודמות.

ב. הירידה בשיעורי ההשתתפות במבט בינלאומי

ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות היא מגמה רווחת בעולם, אף שגורמים דוגמת העלייה ברמת החיים וברמת ההשכלה וכן הנגישות הגוברת לתקשורת היו אמורים, אולי, להביא לידי עלייה בהם. תופעה מקיפה זו, הזוכה לעיסוק נרחב בספרות המחקר (למשל Franklin, 2004; Rolfe, 2012), מבטאת מרחק הולך וגדל בין הבוחרים, מצד אחד, ובין הנבחרים, המפלגות ומוסדות השלטון, מהצד האחר.

לוח 1.1 מציג את שיעורי ההצבעה הממוצעים ב-21 דמוקרטיות ב-66 השנים האחרונות. עולה ממנו ששיעורים אלה מגוונים למדי. במדינות מסוימות, כמו אוסטרליה ובלגיה, שיעורי ההצבעה גבוהים מ-90%, בין היתר הודות לחובת ההצבעה הנהוגה בהן; מנגד, בשווייץ למשל שיעור ההצבעה הממוצע נמוך במידה ניכרת ועומד על כ-50%, כנראה בגלל ריבוי הבחירות הנעשות במשאלים עם וברמות השלטון השונות. המגמה הכללית ב-21 המדינות מראה כי ב-13 מהן סטיית התקן גדולה מ-5%. משמע, במהלך השנים נרשמו במדינות רבות תנודות והבדלים ניכרים בשיעורי ההצבעה. התבוננות במגמה הכללית בכל מדינה במשך השנים, המבוטאת בשיפוע (b), מלמדת כי מלבד ארבע מדינות (מלטה, שוודיה, דנמרק ואוסטרליה), בכל המדינות נרשמה מגמה שלילית של ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות. מהנתונים עולה שבישראל מגמת הירידה חריפה למדי בהשוואה לרוב המדינות: ממוצע ההשתתפות בבחירות הכלליות בישראל, שבמשך השנים היה גבוה למדי ועמד על כ-80%, ירד מאז 2003 לכ-66%. מגמה זו מעוררת תהייה שכן הגורמים שיכולים לפגוע בשיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות אינם מתקיימים במקרה הישראלי – שיטת הבחירות לא שונתה בעשור האחרון; מערכות הבחירות לא התקיימו בתכיפות גדולה (אלא אחת לשלוש שנים בממוצע); ובישראל לא הונהגה מעולם חובת רישום מוקדם כתנאי

להשתתפות בבחירות (כנהוג במדינות רבות בעולם). נראה כי בישראל הסיבות לירידה בשיעורי ההצבעה נעוצות בגורמים אחרים (ראו לעיל ולהלן).

לוח 1.1 מגמות בשיעורי ההצבעה ב־21 דמוקרטיות, 1945-2011

מדינה	שיעור ההצבעה הממוצע (%)	סטיית התקן	המגמה (b)**	טעות התקן***
מלטה	89.02	8.38	22.97	3.63
שוודיה	85.42	4.50	2.22	3.74
דנמרק	86.15	2.21	1.67	1.54
אוסטרליה*	94.48	1.79	1.53	1.22
בלגיה*	92.28	1.72	-1.61	1.27
נורווגיה	80.01	3.21	-2.93	2.58
לוקסמבורג*	89.96	1.91	-3.03	1.56
איסלנד	88.80	2.48	-5.54	1.47
אירלנד	72.10	4.28	-9.60	2.70
יפן	70.06	5.13	-11.41	2.67
גרמניה	83.75	5.73	-11.68	4.25
איטליה	88.91	4.54	-12.36	2.18
פינלנד	74.45	6.41	-15.01	3.36
בריטניה	73.99	6.61	-15.48	3.74
ישראל	77.84	6.43	-15.94	3.69
קנדה	71.59	6.71	-16.77	3.03
ניו זילנד	87.90	6.32	-17.56	2.36
אוסטריה	89.93	5.73	-17.58	1.80
צרפת	73.94	7.62	-20.84	3.88
הולנד	85.72	7.59	-21.47	2.93
שווייץ	54.95	10.43	-30.80	3.76
ממוצע כללי	81.48	5.22	-9.58	2.73

הנתונים מובאים בסדר יורד לפי המגמה (b).

* מדינות שנהוג בהן חובת הצבעה (במידות שונות של אכיפה).

** מגמה מחושבת כרגרסיה לאורך זמן כאשר שנת הבחירות היא משתנה רציף. 0 היא שנת 1945 ו־1 היא שנת 2011, והמגמה היא קו הרגרסיה הטוב ביותר בין שיעורי ההצבעה באותן השנים (השיפוע).

*** טעות התקן מאפשרת לנו להעריך את מידת הסטייה מהמגמה בשיעור ההשתתפות. במילים אחרות, הממוצע של קו הרגרסיה נע בין +/- טעות התקן.

מקור: עיבוד המחבר לפי נתונים מאתר **International IDEA**.

במחקר שהשווה את שיעורי ההצבעה בישראל ל-20 דמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, לפי עשורים, נמצא כי כמעט בכל המדינות שיעורי ההצבעה הנמוכים ביותר נרשמו בעשור שהחל בשנת 2000 (קניג וקנפלמן, 2013). כשבדקים באילו מערכות בחירות נרשמו שיעורי ההצבעה הנמוכים ביותר מאז 1950, מגלים שבי-12 מתוך 21 הדמוקרטיות הנבחנות הדבר התרחש למן שנת 2000. בישראל, כאמור, נרשם שיא השתתפות שלילי בבחירות 2006. שיאים שליליים נרשמו גם בבריטניה (2001), באוסטריה (2006), בפינלנד ובצרפת (2007), בקנדה ובאיטליה (2008), בגרמניה (2009), בכלגיה (2010), בניו זילנד ובפורטוגל (2011). ממצאים אלו מחזקים את האבחנה ששיעור ההשתתפות בבחירות בכל הדמוקרטיות הוותיקות נמצא בירידה. אלא שהנתון המעניין הוא שבאחדות מהמדינות חלה ירידה גדולה מבאחרות: ב-8 מדינות – אוסטריה, בריטניה, גרמניה, ניו זילנד, פורטוגל, צרפת, קנדה וישראל – נרשמה בשני העשורים האחרונים צניחה של יותר מ-10% בשיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות. שלא כמו המגמה המתוארת לעיל, לאחרונה אנו עדים גם לעלייה קלה בשיעורי ההצבעה באחדות מהדמוקרטיות בעולם. שיעור ההצבעה בשוודיה עלה ב-2010 ל-84.6% לאחר שלוש מערכות בחירות שבהן הוא עמד על כ-80%; בבריטניה עלה שיעור ההצבעה ב-2010 ל-65.2% לאחר שתי מערכות בחירות שבהן הוא עמד על כ-60%; וכך גם בדנמרק, במערכת הבחירות של 2011, אז עלה שיעור ההצבעה ל-87.7% לאחר שתי מערכות בחירות שבהן הוא היה מעט נמוך יותר. אפילו בישראל עלה מעט שיעור ההצבעה במערכות הבחירות של 2009 ו-2013. האומנם ניתן ללמוד מדוגמאות אלה על מגמת התאוששות בשיעורי ההצבעה בבחירות בעולם? סקירה כלל-עולמית של הסוגיה מראה שהתשובה ככל הנראה שלילית ושמדובר במקרים יוצאי דופן, ובכל מקרה לא בחזרה לשיעורים הגבוהים בהרבה מן העבר.

ג. מדוע הירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות כה מדאיגה?

בחירות בפרקי זמן קבועים הן הדרך הלגיטימית בדמוקרטיה לבחור את נציגי המדינה ואת ההנהגה הפוליטית. כך הציבור יכול להשפיע על סדר היום ולזכות בייצוג ראוי. על הנציגים הנבחרים מוטלת האחריות לחוקק חוקים, לקבוע מדיניות בתקופת כהונתם ולפקח על ביצועה – משימות שהשפעתן על חיי

החברה מכרעת. מקובל לטעון כי מלבד היותה זכות וביטוי לעיקרון דמוקרטי, השתתפות בבחירות היא גם חובה אזרחית. כשם שעל כל אזרח מוטלות חובות אזרחיות כגון תשלומי מסים או שירות צבאי, כך גם השתתפות בבחירות היא בגדר חובה אזרחית. אחדות מהדמוקרטיות, בכללן אוסטרליה ובלגיה, אף מחייבות בחוק את אזרחיהן להשתתף בבחירות. מי שבוחר שלא להצביע נדרש לספק סיבה טובה לכך, ואם סיבותיו אינן משכנעות, מוטל עליו קנס כספי.

אִי-השתתפות המונית בבחירות עלולה להחליש את מוסדות הייצוג הנבחרים. בחירות כלליות מאפשרות לציבור לתת משוב לנציגים על תפקודם הפוליטי. מאליו מוכן שהימנעות מהשתתפות בבחירות מונעת מהנציגים מידע חיוני: על רצונם של האזרחים, על דרישותיהם הבסיסיות ואם תפקודם ראוי לשבח או אולי לביקורת ולגינוי.

אִי-השתתפות בבחירות יכולה גם להשפיע על רמת הייצוגיות של המערכת הדמוקרטית. כשקבוצות מסוימות באוכלוסייה (למשל נשים, מיעוטים אתניים או תושבי הפריפריה) בוחרות שלא להצביע, הן נמצאות בתת-ייצוג במוסדות הנבחרים, ובכך יש משום פגיעה בעקרון הייצוגיות. זאת ועוד, שיעור הצבעה נמוך עלול להפוך את המערכת למוטה לטובת האליטה. בארצות הברית וגם בכמה מדינות אירופיות, למשל, אִי-הצבעה מאפיינת בעיקר מעמדות חברתיים נמוכים (Parry, Moyser, and Day, 1992; Verba, Schlozman, and Brady, 1995). רוברט דאל, שעוסק רבות בסוגיית השוויון בהצבעה, חושש ממצב שבו קבוצות בחברה לא ישתתפו בהצבעה ושמשום כך הנציגים הנבחרים יתעלמו מהן בתהליך החקיקה – מצב שמשמעו הדרה מתהליך קבלת ההחלטות. עם זאת דאל אינו רואה בעידוד הצבעה המונית או בהבטחה שלה תנאי הכרחי להתנהלות דמוקרטית תקינה. לדידו שני פרמטרים אחרים יכולים להבטיח זאת: מתן הזדמנויות שוות לכל אזרח להצביע בבחירות וטיפוח תרבות אזרחית ו"הכנה משכלת" בפוליטיקה (באמצעות הענקת כלים דמוקרטיים לאזרחים). רק אזרח מתעניין ומבין בפוליטיקה יהיה גם מצביע מחושב, שידע להשפיע באופן נכון על המערכת ויתרום לדמוקרטיה (Dahl, 1998).

הימנעות מהצבעה עלולה להשפיע גם על חלוקת העוצמה הפוליטית. מצב שבו אזרחים רבים במדינה אינם משתתפים בבחירות הכלליות עלול להשפיע באופן מכריע על חלוקת הייצוג בין המפלגות המתמודדות, ומכאן – גם על

מדיניות הממשלה. הימנעות מהצבעה של רכבות אזרחים עלולה לפתוח פערים ניכרים בין רצונותיהם של האזרחים ובין חלוקת העוצמה הפוליטית בבית הנבחרים. מפלגות וקבוצות מסוימות אף עשויות לנצל את ההזדמנות ולדרבן את תומכיהן להצביע ביום הבחירות, ובכך להשיג תוצאות טובות יותר מבחינתן, שאינן משקפות בהכרח את כוחן האמיתי בחברה.

ולבסוף, השתתפות בבחירות היא ביטוי ללגיטימציה שהציבור מעניק למערכת הפוליטית. הימנעות נרחבת מהצבעה עלולה לערער את הבסיס הלגיטימי של השלטון הנבחר ולהעמיד בספק את סמכותם של המנהיגים לקבל החלטות, ויותר מזה – את יכולתם להוציאן אל הפועל. שיעורי השתתפות נמוכים מעידים, לדעת רבים, על התפתחותה של תרבות אזרחית פסיבית והם ביטוי להתנוונותה של הדמוקרטיה (Wattenberg, 2000).

פרק שני
**שיעורי ההשתתפות בבחירות לכנסת:
מרכז מול פריפריה**

ניר אטמור וחוץ פרידברג

בפרק הקודם נותחה ההשתתפות בבחירות בישראל מנקודת מבט היסטורית ובינלאומית. בפרק זה אנו מבקשים לבחון את תופעת ההשתתפות בבחירות לכנסת מזווית גאוגרפית, המוכרת בספרות המקצועית כבחינה אקולוגית, שעיקרה ניתוח נתונים רשמיים של רשויות המדינה, כגון שיעור ההצבעה בבחירות או השכר הממוצע בכל יישוב. כפי שיובהר להלן, מהשוואה בין שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת ביישובים שונים עולה כי שיעורי ההשתתפות אינם אחידים: ביישובים מסוימים היה שיעור ההשתתפות בבחירות גבוה מן הממוצע הארצי, וביישובים אחרים דווקא נמוך ממנו. בפרק זה יוצגו השינויים בשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת במרוצת השנים, לפי יישובים, וכן יידונו הגורמים שעשויים להסביר את ההבדלים הללו, בהתמקדות במערכת הבחירות של 2009. הפרק מורכב משני חלקים: החלק הראשון בוחן את מערכות הבחירות בשנים 1999-2009 ומשווה בין שיעורי ההצבעה הארציים ובין שיעורי ההצבעה ב-112 רשויות, שהן אוכלוסיית המחקר. החלק השני מנתח את הגורמים לשונות הזאת במערכת הבחירות לכנסת ה-18 (2009) בלבד. בניתוח נבחנת השפעתם של משתנים בלתי תלויים על שיעור ההצבעה בבחירות ברמת הרשות המקומית, בחלוקה לשלוש קטגוריות: משתנים דמוגרפיים, משתנים כלכליים-חברתיים ומשתנים פוליטיים.

א. אוכלוסיית המחקר

כשמחשבים את שיעורי ההצבעה בבחירות מתייחסים ליחס שבין מספר קולות המצביעים למספר בעלי זכות הבחירה במדינה. התוצר של חישוב זה – שיעור ההצבעה בבחירות – משמש להשוואה בין מדינות או בין כמה מערכות בחירות במדינה אחת. אבל לשיעור ההצבעה בבחירות אפשר להתייחס לא רק מנקודת

המבט הלאומית-ארצית, אלא גם מנקודת מבט מקומית. כפי שיובהר בהמשך הדברים, כאשר אנו בוחנים את היחס בין מספר המצביעים שפקדו את הקלפיות ביום הבחירות ובין מספר בעלי זכות הבחירה ביישובים מצטיירת תמונה מורכבת למדי – במערכת הבחירות של 2009 אך גם בעשור הקודם לה כולו. מתברר כי באחדות מהרשויות המקומיות נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים למדי בהשוואה לשיעורי ההשתתפות הארציים, ואילו ברשויות אחרות נרשמו שיעורי השתתפות נמוכים מאוד.

בבחירות 2009 הוצבו קלפיות ב-1,156 יישובים (המאוגדים ב-256 רשויות מקומיות, הכוללות עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ומועצות תעשייתיות). לא ניתחנו את ההצבעה בכל היישובים, שכן אנו מעוניינים להתחקות אחר הגורמים המשפיעים על ההבדלים בשיעורי ההצבעה. כך, בשל היעדר נתונים מקיפים של הלמ"ס על היישובים הקטנים (כמו למשל האשכול החברתי-כלכלי שלהם) ומסיבות אחרות (שלא נפרט כאן) התעלמנו ממושבים ומקיבוצים. אחת הגישות המקובלות בספרות המחקרית היא להביא בחשבון רק את היישובים שמספר התושבים שלהם גדול מ-1,000 נפש (ריינגוורץ, 2009). לפי גישה זו, אוכלוסיית המחקר בישראל מצטמצמת ל-250 יישובים, שבשנת 2009 היו רשומים בהם יותר מ-1,000 בעלי זכות בחירה. בנוסף, גם יישובים ערביים לא נכללו במחקר שלנו משום שהזיהוי הלאומי, ולא דווקא מקומם הגאוגרפי או גורמים אחרים, הוא שמשפיע בהם על שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות (אלחאג', 2007; רכס, 2007).¹ נושא אי-השתתפותם של האזרחים הערבים בבחירות הכלליות בישראל מחייב ניתוח ודיון רציני ממוקד, ונפרד. יישובים רבים בישראל שייכים למועצות אזוריות. גם בנוגע אליהם נדרשה החלטה אם לשלבם בחישובים אם לאו.² מאחר שהלמ"ס מציגה נתונים

1 ב-62 יישובים ערביים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-2,000 תושבים שיעור ההשתתפות היה נמוך יחסית ועמד על 53.6%. בהקשר זה ראוי לציין כי גם ברשויות הערביות יש הבדלים ניכרים בשיעורי ההצבעה: באחדות היו שיעורי ההצבעה גבוהים מאוד (למשל בסחנין – 82%), ואילו באחרות נמוכים מאוד (למשל בג'יסר א-זרקא – 22% בלבד).

2 כך למשל היישוב לפיד, שהוא אחד מ-24 היישובים במועצה האזורית חבל מודיעין ויש בו 1,342 בעלי זכות בחירה.

המבוססים על ממוצע של כל היישובים במועצה האזורית, ולא נתונים מובחנים לכל יישוב ויישוב, ומשום שיש צורך לבודד משתנים, בחרנו להותיר את המועצות האזוריות מחוץ לחישובים. אוכלוסיית המחקר שלנו כללה אפוא רשויות מקומיות יהודיות ורשויות מקומיות מעורבות שמספר בעלי זכות הבחירה בהן גדול מ-2,000. כך הגענו ל-112 רשויות מקומיות שניתן היה למצוא עליהן נתונים. ברשויות הללו מתגוררים 80% מבעלי זכות הבחירה, שהם 83% מהמצביעים בפועל.

חישוב שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת בכל אחת מ-112 הרשויות המקומיות מבוסס אפוא על שני נתונים: (1) שיעור המצביעים בפועל בכל הקלפיות שנפרשו בגבולותיה המוניציפליים של הרשות; ו-(2) מספרם הכולל של בעלי זכות הבחירה באותן קלפיות. וכך למשל, בבחירות 2009 הצביעו בעיר טבריה 16,233 מצביעים מתוך 32,058 בעלי זכות בחירה. היחס בין השניים מניב את שיעור ההצבעה מנקודת מבט מקומית – 50.6%. נספח 1 מציג את שיעורי ההצבעה ברשויות המקומיות שבמחקר בחלוקה לפי מערכות הבחירות לכנסות ה-15 (1999), ה-16 (2003), ה-17 (2006) וה-18 (2009).

ב. שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסות 1999-2009 מנקודת מבט יישובית

לוח 2.1 מציג את דפוסי ההצבעה באוכלוסיית המחקר בהשוואה לדפוסי ההצבעה הארציים בבחירות לכנסת. כעולה מהנתונים, יש דמיון בין הממוצע של שיעורי ההצבעה ושיעורי הירידה בהצבעה ב-112 הרשויות שבחרנו ובין השיעורים הכלליים. שיעור ההצבעה הארצי בבחירות לכנסת עמד במערכת הבחירות של 2009 על 64.7%, ושיעור ההשתתפות הממוצע ב-112 הרשויות שבמחקר עמד על 65.4%. הירידה הכללית בשיעורי ההצבעה בין מערכת הבחירות של 1999 לזו של 2009 עמדה על 14%, ואילו ב-112 הרשויות שבמחקר הייתה הירידה גבוהה מעט יותר ועמדה על כ-17%. מדובר בירידה ניכרת גם בהשוואה לנתונים בינלאומיים (Wattenberg, 2000: 71).

לוח 2.1 מאפיינים עיקריים של התנהגות המצביעים בבחירות 2009
בהשוואה למערכות בחירות קודמות

רמה ארצית (סטיית התקן)	112 הרשויות שבמחקר (סטיית התקן)	
5,278,985	4,266,773	מספר בעלי זכות הבחירה ב־2009
3,416,587	2,613,204	מספר המצביעים ב־2009
78.7% (10.0)	82.3% (5.6)	שיעור ההשתתפות בבחירות 1999
67.8% (11.7)	72.5% (7.8)	שיעור ההשתתפות בבחירות 2003
63.5% (14.7)	64.1% (9.4)	שיעור ההשתתפות בבחירות 2006
64.7% (12.7)	65.4% (8.7)	שיעור ההשתתפות בבחירות 2009

מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסות ה־15, ה־16, ה־17 וה־18.

כשבוחנים את שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת במשך השנים מתברר כי היישובים נבדלים ביניהם במידה ניכרת בשיעורי הירידה בהשתתפות בבחירות. ביישוב כוכב יאיר, למשל, הצביעו בבחירות 1999 85.5% מבעלי זכות הבחירה, ובבחירות 2009 – 75.1%. כלומר, ירידה של כ־10% בעשור בהשתתפות בבחירות. מנגד, ביישוב אור יהודה הצביעו בבחירות 1999 77.6% מבעלי זכות הבחירה ובבחירות 2009 – רק 57.6%; ירידה של 20%. מגמת הירידה משותפת לכל היישובים שבאוכלוסיית המחקר, אך ניכרים הבדלים בשיעוריה.

לוח 2.2 מציג את 12 היישובים שבהם נרשמה הירידה הגדולה ביותר בשיעור המצביעים בשתי מערכות בחירות – 1999 ו־2009. מהנתונים עולה כי קרית שמונה, טבריה ודימונה הן שלוש הרשויות המקומיות שרשמו את הירידה החדה ביותר – מעל 25%. ירידה גדולה של יותר מ־20% נרשמה בעוד יישובים בפריפריה, ככללם בית שאן, צפת, עפולה, ירוחם וחצור הגלילית. ברשימת היישובים בקטגוריה זו אנו מוצאים גם יישובים במרכז הארץ – רמלה, קרית עקרון ובת ים. ככלל, מרשימת היישובים עולים שני מאפיינים בולטים: מקומם הגאוגרפי הפריפריאלי של 8 מ־12 מהם ומצבם החברתי-כלכלי החלש (רשימת

האשכולות מבטאת את הרמה החברתית-כלכלית של כל רשות מקומית).³ הדיון בשני מאפיינים אלו ובמשמעותם יורחב בהמשך הדברים.

לוח 2.2 היישובים שבהם הייתה הירידה הגדולה ביותר בשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת בין 1999 ל-2009

השינוי באחוזים	בחירות 2009	בחירות 1999	
-27.1	52.3	79.4	קרית שמונה
-26.5	50.6	77.1	טבריה
-25.1	47.8	72.9	דימונה
-25.0	56.3	81.3	בית שאן
-25.0	54.1	79.1	רמלה
-24.9	60.9	85.8	קרית עקרון
-24.8	56.4	81.2	קרית מלאכי
-23.3	55.4	78.7	צפת
-23.0	55.9	78.9	עפולה
-23.0	50.6	73.6	בת ים
-22.2	56.3	78.5	ירוחם
-22.2	60.8	83.0	חצור הגלילית

מקור: טיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסות ה-15 וה-18.

בחינת היישובים שנרשמה בהם הירידה הקטנה ביותר בשיעורי ההצבעה לכנסת בין מערכת הבחירות של 1999 לזו של 2009 מציגה תמונה הפוכה כמעט (לוח 2.3). מהנתונים עולה שליישובים אלה שני מאפיינים עיקריים: הראשון – צביון דתי (אלעד, מודיעין עילית, אלקנה ובני ברק); השני – אוכלוסייה המשתייכת למעמד חברתי-כלכלי גבוה הן במרכז הארץ (הר אדר, סביון וכוכב יאיר) הן בפריפריה (עומר וקרית טבעון).

3 רמלה, קרית עקרון, קרית מלאכי ובת ים נמצאות במרכז הארץ (במוכן הגאוגרפי של המרחק מתל אביב). מלבד בת ים, המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 6, יתר הרשויות המקומיות ממוקמות נמוך ברשימת האשכולות החברתיים-כלכליים שמפרסמת הלמ"ס (אשכולות 3, 4, ו-5). על רשימת האשכולות החברתיים-כלכליים של הלמ"ס ראו להלן בסעיף "השפעתם של המשתנים החברתיים-כלכליים".

לוח 2.3 היישובים שבהם הייתה הירידה הקטנה ביותר בשיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת בין 1999 ל-2009

השינוי באחוזים	בחירות 2009	בחירות 1999	
0	82.6	82.6	אלעד
-7.0	87.0	94.0	מודיעין עילית
-7.5	83.2	90.7	אלקנה
-8.1	85.9	94.0	בית אל
-8.5	79.5	88.0	הר אדר
-8.6	74.4	83.0	גבעת שמואל
-8.8	82.4	91.2	קדומים
-9.2	67.9	77.1	סביון
-10.1	73.2	83.3	עומר
-10.4	75.1	85.5	כוכב יאיר
-10.5	72.4	82.9	בני ברק
-10.6	77.6	88.2	אפרתה
-11.2	68.3	79.5	קרית טבעון

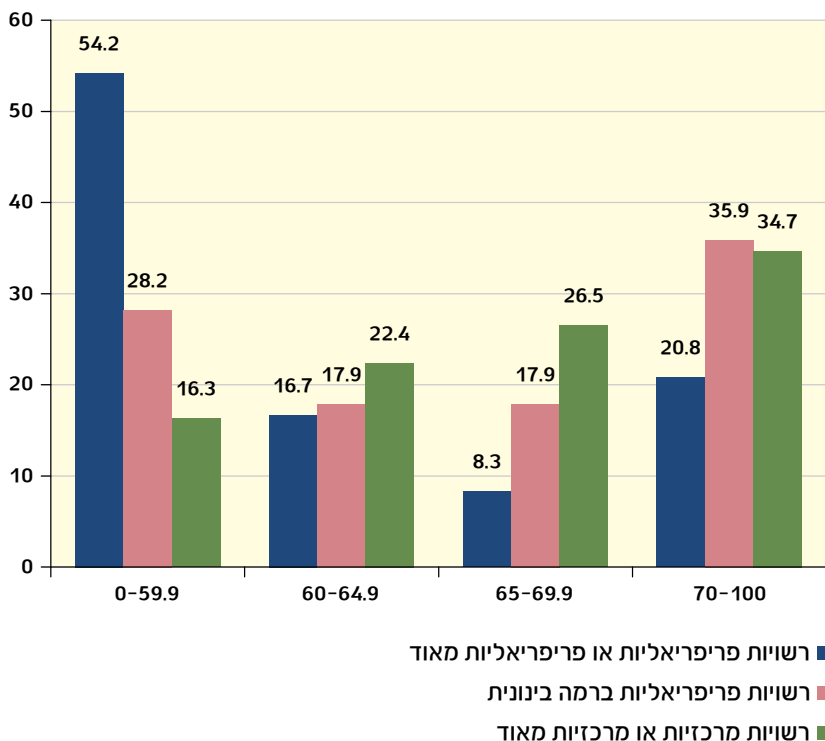
מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסות ה-15 וה-18.

תרשים 2.1 מציג את שיעורי ההצבעה בבחירות 2009 בחלוקה לפי מידת הפריפריאליות של הרשויות המקומיות.⁴ מן הנתונים עולה שביותר ממחצית

4 לצורך קביעת מקומה הגאוגרפי של כל רשות מקומית נעשה שימוש במדר הפריפריאליות, שפותח על ידי הלמ"ס בשנת 2008 בהזמנת משרד הפנים. מדר הפריפריאליות נבנה בשביל 252 רשויות מקומיות בישראל – 198 עיריות ומועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות – לפי מעמדן המוניציפלי המעודכן לסוף שנת 2004. המדר מסווג את הרשויות המקומיות לפי מקומן הגאוגרפי וקרבתן לגבולות מחוז תל אביב, שבו מתקיימת עיקר הפעילות הכלכלית והעסקית בארץ. למדר הפריפריאליות חמישה ערכים: 1 = רשות מקומית פריפריאלית מאוד; 5 = רשות מקומית מרכזית מאוד. לדוגמה: היישובים אילת, מצפה רמון וקרית שמונה מקבלים את הערך 1 במדר, ואילו רמת גן, הרצליה ותל אביב מקבלות את הערך 5. בניתוח שלנו קידדנו את המדר לשיש קטגוריות: 1 = רשות מקומית פריפריאלית ופריפריאלית מאוד (ערכים 1 ו-2); 2 = רשות מקומית פריפריאלית במידה בינונית

מהרשויות המקומיות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד (54.2%) שיעור המצביעים היה נמוך מ-60%. שיעור מצביעים כזה נמצא רק ב-16.3% מהרשויות המרכזיות או המרכזיות מאוד. מנגד, שיעורי הצבעה גבוהים יחסית (מעל 70%) נמצאו בכשליש (34.7%) מהרשויות המרכזיות או המרכזיות מאוד ורק בכחמישית (20.8%) מהרשויות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד.

תרשים 2.1 הצבעה ביישובים לפי רמת פריפריאליות ושיעור השתתפות בבחירות 2009 (באחוזים)

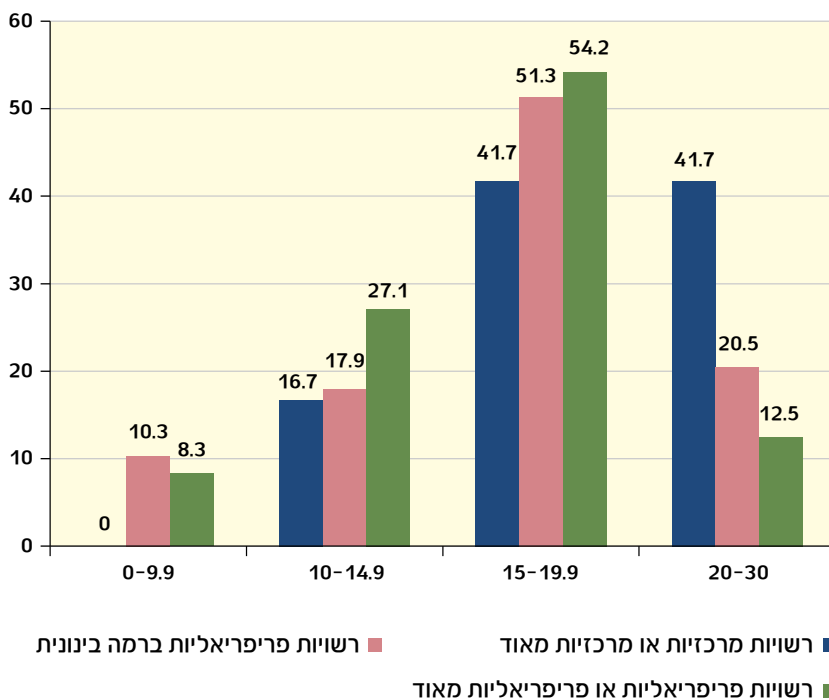


מקור: עיבוד המחברים על בסיס ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18.

(ערך 3); 3 = רשות מקומית מרכזית ומרכזית מאוד (ערכים 4 ו-5). להרחבה ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.8.2008.

תרשים 2.2 מציג את 112 הרשויות המקומיות לפי רמת הפריפריאליות שלהן לפי הבחנה בין ארבע קבוצות המייצגות את מידת הירידה בשיעורי ההצבעה בין 1999 ל-2009 (הפער בין שיעורי ההצבעה בבחירות 1999 לשיעורים ב-2009). הנתונים מלמדים שהירידה בשיעורי ההצבעה ברשויות הפריפריאליות והפריפריאליות מאוד הייתה הגבוהה ביותר. ב-83.4% מהן נרשמה ירידה גדולה מ-15%, כלומר גדולה מהירידה בממוצע הארצי של שיעורי ההצבעה (14%). בהקשר זה מעניין להיווכח שבשום רשות פריפריאלית או פריפריאלית מאוד לא נרשמה ירידה מתונה (פחות מ-10%). מנגד, ב-35.4% מהרשויות המרכזיות או המרכזיות מאוד נרשמה ירידה קטנה מ-15%, ורק ב-12.5% מהן נרשמה ירידה בשיעור של מעל 20%.

תרשים 2.2 רמת הפריפריאליות והירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות בין 1999 ל-2009 (באחוזים)



מקור: עיבוד המחברים על בסיס ועדת הבחירות המרכזית לכנסות ה-15 וה-18.

נראה אפוא שיש קשר בין מידת הפריפריאליות של הרשות ובין שיעורי ההשתתפות של תושביה בבחירות לכנסת. ואכן, בבחירות 2009 נרשמו ברשויות הפריפריאליות שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר. עוד מתברר כי אין הבדלים של ממש בין הצפון לדרום: גם ברשויות מקומיות בצפון הארץ (כגון קרית שמונה, צפת וקצרין) וגם ברשויות מקומיות בדרום הארץ (כגון ירוחם, דימונה וערד) היו שיעורי ההצבעה נמוכים בהשוואה למרכז. אולם לקשר זה יש חריגים. כך למשל, בבחירות 2009 נרשמו בכפר ורדים ובכפר תבור (בצפון) ובעומר ובלהבים (בדרום) שיעורי הצבעה גבוהים מהממוצע. מדובר ביישובים שאוכלוסייתם אמידה, ונראה כי למצב הכלכלי הטוב מאוד יש השפעה חיובית על שיעורי ההשתתפות בבחירות (Afriat and Dahan, 2010).

ג. הגורמים המשפיעים על שיעורי ההשתתפות בבחירות

כשבוחרים את שיעורי ההצבעה לכנסת מנקודת מבט יישובית מצטיירת תמונה מעניינת. במודיעין-מכבים-רעות, לדוגמה, עמד שיעור ההשתתפות בבחירות 2009 על 75.7% – גבוה ב-11% משיעור ההשתתפות הארצי (64.7%), ואילו בנתניה הוא עמד על 55.1% – נמוך בכ-10% משיעור ההשתתפות הארצי. מדוע ביישובים מסוימים שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת גבוה מהשיעור הארצי ואילו באחרים הוא נמוך ממנו?

מקומו הגאוגרפי של היישוב נוטה להשפיע על ההשתתפות בבחירות, אך הוא איננו הגורם המשפיע היחיד. משלל הגורמים האפשריים התמקדנו באחדים, ואנו מציעים לסווגם לשלוש קבוצות עיקריות: (1) גורמים דמוגרפיים; (2) גורמים חברתיים-כלכליים; ו-(3) גורמים פוליטיים. אלו הם המשתנים הבלתי תלויים במחקרנו.

לוח 2.4 המשתנים שיכולים להשפיע על שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות ברמת הישוב

פוליטיים	חברתיים-כלכליים	דמוגרפיים
שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות	מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית*	מספר התושבים ברשות המקומית
שיעור ההשתתפות בבחירות הקודמות	מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית	שיעור עולי 1990 ואילך מסך האוכלוסייה
	רמת ההשכלה של תושבי הרשות המקומית	רמת הפריפריאליות
	צביון דתי	
	הרכב אתני	

* המעמד החברתי-כלכלי של היישוב הוא משתנה המבוסס, בין היתר, על שקלול המדדים שעניינם רמת ההשכלה והמצב הכלכלי של תושבי הרשות, שגם אותם אנו בוחנים. את המשתנה הזה אנו בוחנים בנפרד משום שהוא משקלל עוד מאפיינים, כגון הכנסות והוצאות של הרשות המקומית, תעסוקה ורמת חיים. להרחבה ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

1. משתנים דמוגרפיים

קבוצת המשתנים הדמוגרפיים כוללת שלושה משתנים עיקריים: (א) מספר התושבים ביישוב; (ב) שיעור עולי 1990 ואילך מסך האוכלוסייה בו; ו-(ג) רמת הפריפריאליות שלו. במשתנים אלה ובהשערות בדבר השפעתם על שיעורי ההצבעה בבחירות נעסוק כאן.

(i) מספר התושבים ברשות המקומית

במחקרים השוואתיים על שיעורי ההשתתפות בבחירות במדינות שונות נמצא כי ככל שהמדינה קטנה יותר, כך שיעורי ההשתתפות בה נוטים להיות גבוהים יותר (Blais and Carty, 1990; Blais and Dobrzynska, 1998). גם הגישה הרציונלית, שבבסיסה ההנחה שאנשים פועלים למקסום האינטרסים האישיים שלהם, גורסת כי ככל שביישוב אנשים רבים יותר, כך הסיכוי שאדם יחיד יצליח להשפיע על התוצאות קטן. על כן סביר שביישובים גדולים יותר אנשים יימנעו יותר מהצבעה (Owen and Grofman, 1984). בהתאם לכך אנו משערים כי ברשויות הקטנות,

בעלות האוכלוסייה הקטנה וההומוגנית יחסית, שיעורי ההשתתפות ייטו להיות גבוהים מברשויות הגדולות, שכן ברשויות אלה יש תחושות של קהילתיות, אכפתיות ורצון להיות מעורבים בהשוואה לתחושות רווחות של אינדיווידואליזם, אדישות ואף בדידות וניכור, המאפיינות יותר את תושבי הרשויות הגדולות. בשל הפערים הגדולים בגודל האוכלוסייה ברשויות השונות בחרנו לסווג אותן ל-7 קבוצות בהתאם לגודל האוכלוסייה. לפי מדד זה, כפר תבור וסביון למשל הן רשויות השייכות לקבוצה הראשונה (שבהן מספר התושבים קטן מ-5,000); ומנגד ירושלים, תל אביב וחיפה הן רשויות השייכות לקבוצה השביעית (שבהן מספר התושבים גדול מ-200,000).

(ii) שיעור העולים החדשים מאז 1990

שיעור העולים החדשים שהגיעו לישראל מראשית שנות ה-90 הוא המשתנה הדמוגרפי השני שאפשר לשער כי השפיע על שיעורי ההצבעה בבחירות ברמת היישוב.⁵ עלייה זו לוותה בקשיי קליטה, התאקלמות ושפה, ומשום כך לא הצליחו רבים מהעולים להשתלב במקומות עבודה התואמים את רמת ההשכלה שלהם. זאת ועוד, רבים מהם הופנו להתגורר ביישובים חלשים, בעיקר ביישובי הפריפריה. קשיי ההשתלבות הכלכליים והחברתיים שלהם וכן מגבלת השפה, שהקשתה עליהם לרכוש ידע פוליטי, יצרו תחושות של תסכול וניכור מהמדינה (פיליפוב, 2008; אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009). תחושות אלה יכלו לקבל ביטוי בהימנעות מהשתתפות בבחירות הכלליות.

אנו משערים כי ביישובים שבהם שיעור העולים החדשים מאז שנות ה-90 גבוה, נמצא שיעורי השתתפות נמוכים יחסית בבחירות, ואילו ביישובים שבהם שיעור העולים החדשים מאז שנות ה-90 נמוך, נמצא שיעורי השתתפות גבוהים יותר. לשם כך נעזרנו בנתונים של הלמ"ס על שיעור העולים הללו מסך האוכלוסייה ביישוב.⁶ כך למשל, היישובים אליכין, רמת ישי ופרדסיה הם היישובים שבהם שיעור העולים הוא הנמוך ביותר (פחות מ-3%), ואילו בני

5 גל העלייה החל ב-1989, אך המדד של הלמ"ס הוא "אחוז עולי 1990+ מסך האוכלוסייה".

6 להרחבה ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 26.12.2012.

עיי"ש, נצרת עילית ואריאל הם היישובים שבהם שיעור העולים הוא הגבוה ביותר (יותר מ-40%).

(iii) רמת הפריפריאליות

המשתנה השלישי שעשוי להשפיע על שיעורי ההצבעה בבחירות ברמת היישוב הוא מיקום גאוגרפי פריפריאלי, ובמילים אחרות רמת הפריפריאליות. משתנה זה מתייחס, כאמור, למקומן הפיזי של הרשויות המקומיות ביחס ללב הכלכלי של המדינה – אזור תל אביב.⁷ במדינת ישראל יש פערים ניכרים בין הפריפריה ובין מרכז הארץ בתחומים רבים. בתחום הבריאות, למשל, ההבדלים האלה מתבטאים במספר מופחת ובאיכות נמוכה יותר של תשתיות ושירותים רפואיים: מיטות אשפוז, עמדות ניתוח, חדרי טיפול נמרץ, שיעור רופאים לנפש וכדומה (אדלר, 2009).

מכיוון שהפריפריה בישראל מתאפיינת באוכלוסייה הנמצאת במידה רבה בשוליים בשל מקומה הגאוגרפי – עובדה המשפיעה גם על זהותה המעמדית והחברתית ועל תחושות הולכות וגוברות עם השנים של קיפוח וניכור – מעורבותה הפוליטית תיטה להיות נמוכה ותתבטא בשיעורי הצבעה נמוכים בבחירות. אנו משערים אפוא כי ככל שרמת הפריפריאליות של היישוב גבוהה יותר, כך שיעורי ההצבעה בו בבחירות הכלליות יהיו נמוכים יותר. ומנגד, ככל שהרשות המקומית קרובה יותר למרכז הארץ, כך שיעורי ההצבעה בה יהיו גבוהים יותר. כאמור, הרשויות המקומיות מדורגות לפי המדרג בסדר עולה של רמת המרכזיות: את הערך 1 – הנמוך ביותר במדרג – מקבלות רשויות כמו אילת ומצפה רמון, ואילו את הערך 5 – הגבוה ביותר במדרג – מקבלות הרשויות המקומיות המרכזיות ביותר, ובהן תל אביב, רמת גן וגבעתיים.⁸

7 ראו הערה 4 לעיל בפרק זה.

8 הלמ"ס קובעת כי לפי מדרג הפריפריאליות, 15.2% מאוכלוסיית המדינה גרים ברשויות "פריפריאליות" ו"פריפריאליות מאוד"; 29.3% גרים ברשויות מקומיות ברמת פריפריאליות "בינונית"; ו-55.5% גרים ברשויות "מרכזיות" ו"מרכזיות מאוד". מדרג הפריפריאליות מחושב כשקלול של שני מדרגים: מדרג הנגישות הפוטנציאלית (Potential Accessibility) ומדרג הקרבה של הרשות המקומית לגבול מחוז תל אביב. להרחבה על מדרגים אלה ועל דרכי תפעולם ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.8.2008.

2. משתנים חברתיים-כלכליים

אחת הטענות הנפוצות בספרות המחקר היא כי בוחרים ייטו יותר להשתתף בפוליטיקה בכלל ולהצביע בבחירות בפרט אם עומדים לרשותם משאבים משלושה סוגים: ידע, זמן וכסף (Downs, 1957; Verba and Nie, 1972). טענה זו, המבוססת על הגישה הרציונלית, גורסת כי אנשים יבחרו להצביע בבחירות כשהם יעריכו שהתמורה שהם יקבלו מפעולה זו תעלה על העלויות הכרוכות בה. במילים אחרות, אם מדובר בפעילות משמעותית בעיניהם, אזרחים יטריחו את עצמם לקלפי. ולכן בעלי ממון, החוששים מההשלכות של העלאת מסים על נכסיהם, צפויים להשתתף בבחירות יותר מחסרי ממון ונכסים, שלא ייפגעו מכך. בדומה, אזרחים בעלי השכלה גבוהה, שלהם ידע ומודעות פוליטית לחשיבותם של התהליכים הדמוקרטיים, ייטו להשתתף בבחירות יותר מאזרחים בעלי השכלה נמוכה. לפיכך מעמד כלכלי וידע פוליטי משפיעים על שיעורי ההשתתפות: החלשים וחסרי ההשכלה ברוב החברות נוטים להשתתף בבחירות פחות מן המבוססים והמשכילים (Powell, 1986; Lijphart, 1997).

בניסיון לאתר את הגורמים להבדלים בשיעורי ההשתתפות בין יישובים בבחירות 2009 הצענו קבוצה של 5 משתנים חברתיים-כלכליים מסבירים: (א) מעמדה החברתי-הכלכלי של הרשות (על בסיס מדד האשכול החברתי-כלכלי); (ב) מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית (על פי השכר הממוצע למשרת שכיר); (ג) רמת ההשכלה של תושבי הרשות המקומית; (ד) מידת הדתיות של היישוב (ביישובים יהודיים); ו-(ה) ההרכב האתני שלו (יישוב יהודי לעומת יישוב מעורב).

(i) מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית

זהו המשתנה הראשון הצפוי להשפיע על שיעורי ההצבעה בבחירות, והוא מבטא את מעמדם החברתי-כלכלי של תושביה בהתאם לאשכולות החברתיים-כלכליים שהגדירה הלמ"ס. אנו משערים כי ברשויות חזקות מבחינה חברתית וכלכלית, שאוכלוסייתן אמידה, משכילה וחזקה, שיעורי ההשתתפות בבחירות ייטו להיות גבוהים מברשויות שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך יותר. השערה זו נשענת על ההסבר שמעמד חברתי וכלכלי גבוה הוא תשתית למודעות אזרחית גבוהה ולמעורבות רבה יותר בתהליכים הפוליטיים. במילים אחרות, אנו משערים –

בעקבות בינגהם פאוול (Powell, 1982) – כי יש קשר בין מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות ובין מידת ההשתתפות בבחירות של תושביה.⁹ לצורך אמידת מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית נעזרנו במדד "אשכול חברתי-כלכלי" של הלמ"ס, המבטא את הרמה החברתית-כלכלית של כל רשות מקומית.¹⁰ המדד מדרג את כל היישובים בישראל (ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) לפי עוצמתם החברתית-כלכלית. הדירוג מבוסס על 16 אמות מידה ב-5 תחומים: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, תעסוקה, שכר וגמלאות, רמת חיים. היישובים מחולקים ל-10 אשכולות: באשכול 1, הנמוך ביותר, נכללות הרשויות בעלות הערכים הנמוכים ביותר, כלומר יישובים חלשים מאוד מבחינה חברתית-כלכלית (למשל, ביתר עילית ומודיעין עילית); באשכול 10, הגבוה ביותר, נכללות, בהתאמה, הרשויות בעלות הערכים הגבוהים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (למשל, סביון ועומר).

(ii) מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית

זהו המשתנה השני שאנו צופים שישפיע על שיעורי ההשתתפות בבחירות. הוא קשור במידה רבה למשתנה הקודם. כפי שכבר ציינו, מצבה הכלכלי של הרשות המקומית, שאותו אנו בוחנים בעזרת האשכול החברתי-כלכלי, נקבע על ידי מגוון מאפיינים בנושאים של השכלה ותעסוקה וכן על ידי רכיב השכר של תושביה (השכירים). לפני יותר מחמישים שנים העלה שטשניידר את הטענה שהימנעות גורפת מהשתתפות בבחירות בארצות הברית היא תוצאה של פערים כלכליים עצומים בין עשירים (שמשתתפים) ובין עניים (שלא משתתפים) (Schattschneider, 1960). ספרות מחקר רבה מציינת שאנשים אמידים נוטים

9 רוברט ג'קמן, בניגוד לפאוול, לא מצא מתאם בין מעמדה החברתי-כלכלי של המדינה ובין מידת ההשתתפות בבחירות (ראו Jackman, 1987). ההבדלים בממצאים יכולים להיות קשורים בכך שכל חוקר משתמש במאגר אחר של מדינות (Blais and Dobrzynska, 1998). סטיבן רוזנסטון (Rosenstone, 1982) אף טוען כי לעתים משברים כלכליים יכולים להיות משתנה מתערב.

10 בשנת 1995 פיתחה הלמ"ס את המדד החברתי-כלכלי, שחילק את כל הרשויות המוניציפליות בישראל ל-10 אשכולות. להרחבה ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

להשתתף בבחירות יותר מאנשים שמצבם הכלכלי ירוד. כלומר, יש קשר הדוק בין מצבם הכלכלי של התושבים ובין מידת המעורבות הפוליטית שלהם (Downs, 1957; Verba and Nie, 1972). על בסיס היגיון זה נשער כי ככל שמצבם הכלכלי של תושבי הרשות יהיה טוב יותר, כך שיעור ההשתתפות בה בבחירות הכלליות יהיה גבוה יותר. מנגד, ככל שמצבם הכלכלי של התושבים גרוע יותר, כך שיעור ההשתתפות שלהם בבחירות הכלליות צפוי להיות נמוך יותר.

לצורך אומדן מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית נעזרנו במדד "השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר" לפי יישובים של הלמ"ס.¹¹ מדד זה מחשב את השכר הממוצע למשרת שכיר ביישוב, וככל שהשכר הממוצע גבוה יותר, מוגדר מצבם של תושבי הרשות כטוב יותר. הרשויות שבהן השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר הוא הגבוה ביותר הן סביון, עומר ולהבים, עם שכר חודשי ממוצע גבוה מ-13,000 ש"ח. בקבוצת השכר הממוצע הנמוך נמצאים היישובים מודיעין עילית, ביתר עילית ורכסים, עם שכר חודשי ממוצע נמוך מ-4,400 ש"ח.

(iii) רמת ההשכלה של תושבי הרשות המקומית

חוקרים רבים מצביעים על קשר בין השכלה ובין השתתפות פוליטית (Downs, 1957; Powell, 1986; Lijphart, 1997; Lipset). בספרו "האדם המדיני" קובע סימור ליפסט כי אנשים משכילים נוטים להצביע יותר מאנשים משכילים פחות (Lipset, 1963: 187). גם פיליפ קונברס מציין כי בכל ניתוח של פעילות פוליטית, בין שמדובר בפעילות מפלגתית ובין שבהצבעה בבחירות, רמת ההשכלה היא ההסבר האוניברסלי להבדלים, והיא תמיד תימצא קשורה להשתתפות (Converse, 1972: 324). לפי היגיון זה נשער כי ביישובים שאוכלוסייתם משכילה יהיו שיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות גבוהים. מנגד, ביישובים שאוכלוסייתם משכילה פחות (ולכן נוטה פחות להיות מעורבת מבחינה פוליטית), שיעורי הצבעה בבחירות הכלליות יהיו נמוכים.

כדי לאמור את רמת ההשכלה של תושבי הרשות המקומית נעשה שימוש במדד "שיעור בעלי תואר אקדמי ביישוב" של הל"מ¹². לפי מדד זה, שיעור בעלי תואר אקדמי ברכסים, בבית שאן ובמודיעין עילית הוא הנמוך ביותר (כ-7%), ואילו בסביון, בעומר ובהר אדר הוא הגבוה ביותר (מעל 50%).

(iv) מידת הדתיות של היישוב

באשר למשתנה הרביעי – מידת הדתיות של היישוב – ביישובים בעלי צביון דתי (דתיים-לאומיים וחרדיים) שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת אמורים להיות גבוהים מן הממוצע הארצי. ההתנהגות הפוליטית של הציונות הדתית בקבוצת הדתיים הציונים מתאפיינת במידה רבה במעורבות, בקהילתיות ובאזרחות פעילה. ניתן להוסיף לכך גם הסבר סוציולוגי הקשור להומוגניות של האוכלוסייה, המחזקת לכידות, תחושות של סולידריות קבוצתית ואף "לחץ חברתי" (Geys, 2006). בשל הומוגניות זו תושבים רבים ברשויות אלה רואים עצמם מחויבים להשתתף בבחירות. דפוסי ההתנהגות הפוליטית בקבוצת החרדים גם הם מתאפיינים במעורבות רבה, אך מטעמים אחרים: מחויבות להלכה ולבעלי הסמכות במסורת היהודית (פרידמן, 1991) ומתוך כך – ציות להוראת הרבנים לצאת ולהצביע כדי לחזק את עולם התורה ולקדם אינטרסים מגזריים מובהקים. איננו מבחינים בין רשויות שאוכלוסייתן חרדית ובין רשויות שאוכלוסייתן דתית-לאומית. כמו שהוצג בלוח 2.2, בכמה רשויות בעלות צביון חרדי, כדוגמת מודיעין עילית וביתר עילית, היו שיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר בבחירות 2009 (וכן ירידה צנועה ביותר בין מערכת הבחירות של 1999 ובין זו של 2009). ואולם ברשימת הרשויות שרשמו את שיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר נמצאות גם רשויות בעלות צביון דתי-לאומי כדוגמת אלקנה וקדומים.¹³ אנחנו מתייחסים אפוא לשתי הקבוצות –

12 הנתונים על שיעור בעלי התואר האקדמי מבוססים על הסקר החברתי של הל"מ. להרחבה ראו שם.

13 הניסיון לאמור את גודלה של האוכלוסייה החרדית והדתית בישראל נתקל בקשיים רבים בגלל מחסור באומדנים רשמיים. אחד האומדנים המקובלים להערכת גודלה של האוכלוסייה החרדית הוא ההצבעה למפלגות החרדיות – יהדות התורה וש"ס – בבחירות לכנסת (גורובין וכהן-קסטרו, 2004). לפי גישה זו, ליישובים שבהם רוב בעלי זכות הבחירה הצביעו לאחת משתי המפלגות הללו אפשר להתייחס כאל יישוב בעל צביון דתי. מקרב 112 הרשויות שבמחקר, כ-5 רשויות היו שיעורי ההצבעה לשתי

החרדית והדתית-לאומית – כקבוצה אחת שכוללת 10 יישובים ושאוכלוסייתן צפויה להשתתף בשיעורים גבוהים יותר בבחירות הכלליות.

(v) ההרכב האתני של היישוב

ב"הרכב אתני" הכוונה לשאלה אם ביישוב מתגוררים רק יהודים או אוכלוסייה מעורבת של יהודים וערבים. ניתן לשער כי שיעור ההשתתפות הכללי ב-6 הרשויות המקומיות המעורבות הנכללות במחקר יהיה נמוך מן הממוצע הארצי,¹⁴ שכן במגזר הערבי שיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות נמוך יחסית.

3. משתנים פוליטיים

(i) שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות

שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות נמוך בדרך כלל בהשוואה לבחירות הכלליות לכנסת. הסיבה לכך טמונה בעיקר בחשיבות הרבה יותר שהבוחרים מייחסים לבחירות הארציות (Morlan, 1984). עם זאת שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות ביישוב עשוי לשמש משתנה מסביר (ואף מנבא) של שיעורי הצבעה בבחירות הכלליות.¹⁵ אנו משערים כי, ככלל, שיעורי הצבעה גבוהים בבחירות

המפלגות הדתיות בבחירות 2009 גבוהים במיוחד (מעל 80% לשתי המפלגות גם יחד): מורדיעין עילית, ביתר עילית, אלעד, בני ברק ורכסים. מכיוון שבעוד כמה רשויות בעלות צביון דתי נרשמו שיעורי הצבעה גבוהים יחסית בבחירות לכנסת, בחרנו להתייחס גם לשיעור הצבעה לשתי מפלגות נוספות המזוהות עם היישובים הללו – הבית היהודי והאיחוד הלאומי. מפלגות אלו מייצגות במידה רבה את הציבור המסורתי ואת הציבור הציוני-דתי בישראל שאינם חרדים. ב-5 יישובים – אלקנה, אפרתה, בית אל, קדומים וקרית ארבע – הצביעו מעל 50% מהבוחרים ב-2009 לבית היהודי ולאיחוד הלאומי. הרשויות שכ-20% מתושביהן או יותר הם מוסלמים הן חיפה, ירושלים, לוד, נצרת עילית, עכו ורמלה.

הנתון על גודל הרשות מבטא למעשה את מספר התושבים, כפי שהוא מפורסם על ידי הלמ"ס, ולא את מספר בעלי זכות הבחירה, שכן אין נתונים רשמיים על מספר הערבים בעלי זכות הבחירה בכל רשות ורשות. לפי הלמ"ס, בירושלים מתגוררים 36.4% ערבים ללא זכות הצבעה בבחירות לכנסת, ואילו בנצרת עילית מתגוררים 18% ערבים בעלי זכות הצבעה.

15 אבי בן בסט ומומי דהן (2009; 2013) בודקים את ההשערה ההפוכה – שהשתתפות בבחירות הארציות מנבאת את שיעור השתתפות בבחירות המקומיות. נציין כי בן בסט

לרשות המקומית משקפים תרבות אזרחית המאופיינת באכפתיות, במעורבות וברצון להשפיע. אפשר להניח שמאפיינים אלה ילוו את תושבי הרשות גם בבחירות הארציות, ולכן הם ייטו להשתתף בהן.¹⁶ מנגד, ברשויות שבהן נרשמו שיעורי הצבעה נמוכים בבחירות המקומיות צפויים גם שיעורי הצבעה נמוכים בבחירות הארציות, שכן אלה משקפים תחושות של אדישות, ניכור, פסימיות וחוסר אמונה ביכולת להשפיע. לצורך בחינת שיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות הובאו בחשבון תוצאות הבחירות של שנת 2008.¹⁷

(ii) שיעור ההשתתפות בבחירות הקודמות

המשתנה הפוליטי השני שאנו בוחנים מבוסס על היגיון פשוט: אנשים שהצביעו בבחירות נוטים להצביע שוב בבחירות הבאות (ולהפך). טענה זו מופיעה בעיקר במחקרים העוסקים בנייתוח התנהגויות פוליטיות ברמת הפרט (Green and Shachar, 2000), והיא בסיס למודלים תאורטיים של השתתפות שעניינם מושגים פסיכולוגיים של הסתגלות ולמידה (Kanazawa, 1998). בני גייס, למשל, מצא כי ב-27 מתוך 31 מחקרים שבחנו את הקשר בין השתתפות בבחירות קודמות ובין השתתפות בבחירות העוקבות נמצא קשר חזק בין השניים (Geys, 2006). לפי היגיון זה אנו משערים כי ברשויות שבהן שיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת ב-2006 היה גבוה, יירשם שיעור הצבעה גבוה גם בבחירות 2009, ולהפך.

ד. ניתוח אמפירי

כל ההשערות שהצגנו נבחנו סטטיסטית. כאמור, אנו מעוניינים להסביר את ההבדלים בשיעורי ההשתתפות בבחירות 2009 בין היישובים.

ורדן מתמקדים באוכלוסייה הערבית, ואילו אנחנו בודקים יישובים יהודיים ויישובים מעורבים.

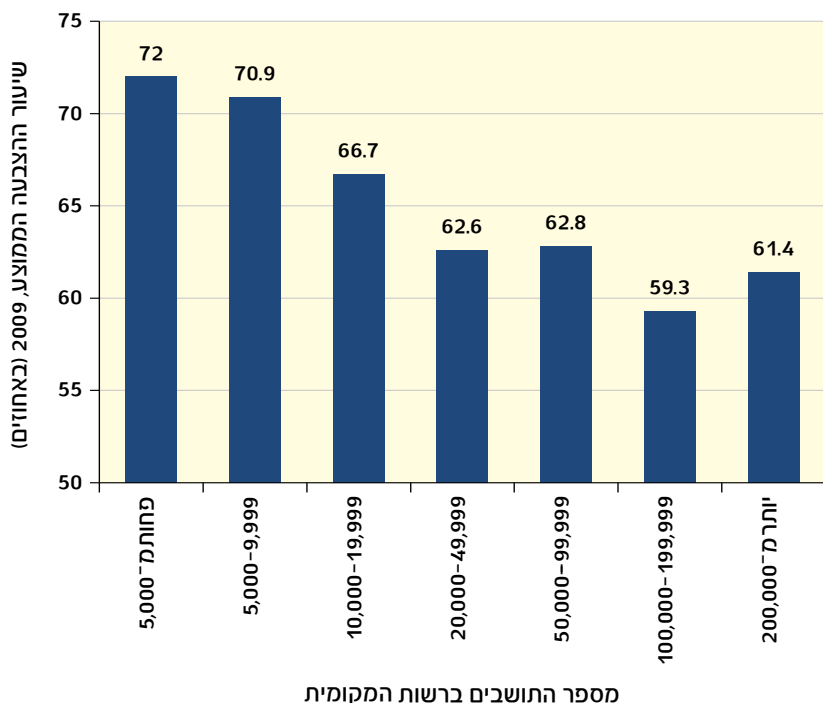
16 חריג למתואר כאן הוא המגזר הערבי, המאופיין בשיעורי השתתפות גבוהים מאוד בבחירות המקומיות ובשיעורי השתתפות נמוכים מאוד בבחירות הכלליות. להרחבה בנושא השתתפות המגזר הערבי בבחירות ראו רוחאנא, שחאדה וסבאע'ח'ורי, 2010.

17 ראו משרד הפנים, 2014.

1. השפעתם של המשתתפים הדמוגרפיים

דפוסי ההשתתפות בבחירות 2009 נותחו לפי שלושת המשתתפים הדמוגרפיים שפורטו למעלה: מספר התושבים ברשות המקומית, שיעור העולים החדשים ברשות ורמת הפריפריאליות. הממצא הבולט הראשון הוא שלגודלה של הרשות המקומית יש קשר לשיעורי ההצבעה בבחירות: התושבים ביישובים הקטנים מגלים עניין רב יותר בבחירות לכנסת בהשוואה לתושבים ביישובים הגדולים. תרשים 2.3 מציג את שיעורי ההצבעה הממוצעים בבחירות 2009 לפי מספר התושבים ברשות המקומית.

תרשים 2.3 ממוצע ההצבעה בבחירות 2009 לפי גודל הרשות המקומית

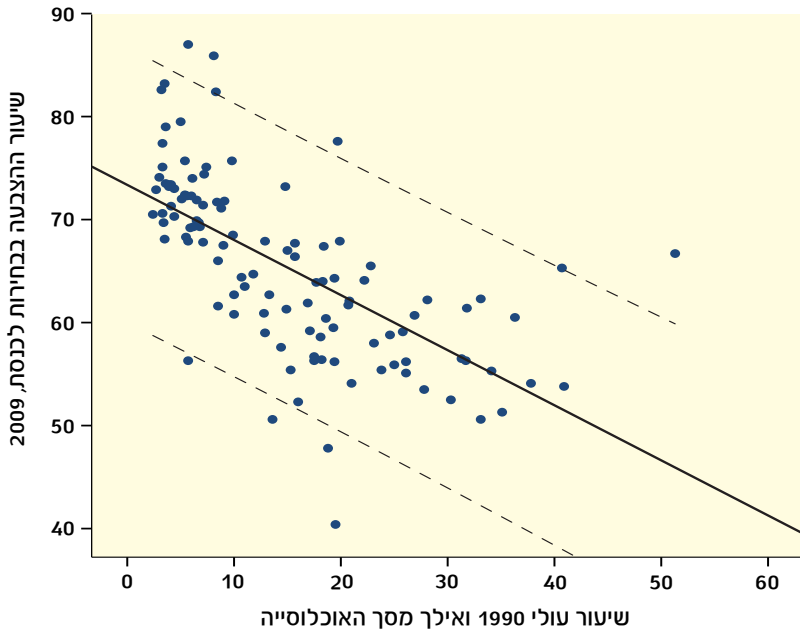


מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

מהנתונים עולה כי ברשויות הקטנות מ-5,000 תושבים נרשמו שיעורי הצבעה גבוהים מן הממוצע הארצי (72%), ואילו בערים הבינוניות והגדולות (שמספר תושביהן גדול מ-200,000 נפש) שיעורי ההצבעה היו נמוכים למדי. גם בבדיקת הקשר בין המשתנים נמצא קשר שלילי, בינוני בעוצמתו ומובהק סטטיסטית ($R=-0.475, p<0.01$).

גם בבדיקת הקשר שבין שיעור עולי 1990 מסך אוכלוסיית הרשות המקומית לבין שיעור ההצבעה בבחירות 2009 נמצא מתאם. בדיקת מאפייני היישובים מגלה כי יישובים שבהם נמצא שיעור גבוה של עולים חדשים מאופיינים בשיעורי הצבעה נמוכים בבחירות 2009, ואילו יישובים שבהם שיעור נמוך של עולים חדשים מאופיינים בשיעורי ההשתתפות גבוהים (תרשים 2.4). מדובר אפוא בקשר שלילי חזק ומובהק סטטיסטית ($R=-0.647, p<0.01$).

תרשים 2.4 הקשר בין שיעור העולים אחרי 1990 מסך האוכלוסייה ובין שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת 2009



מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

כבר מהניתוח הראשוני ניתן ללמוד שבבחירות 2009 השפיעה רמת הפריפריאליות על שיעורי ההשתתפות. בבדיקת הקשר בין מדד הפריפריאליות של הלמ"ס ובין שיעור ההצבעה בבחירות 2009 נמצא קשר חיובי. ברשויות פריפריאליות אכן נרשמו שיעורי הצבעה נמוכים מברשויות שבמרכז הארץ. דפוס זה חזק מעט יותר כשמוציאים מן המשוואה את הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי ($R=0.276, p<0.01$).

לסיכום ניתן לומר כי בבחירות 2009 השפיעו המשתנים הדמוגרפיים על שיעורי ההצבעה ביישובים השונים. אם נשווה בין מקדמי המתאם נוכל לראות כי כאשר המשתנה המוסבר הוא שיעור ההצבעה, המשתנה המסביר החזק ביותר הוא שיעור העולים לישראל מאז 1990, אחריו – גודלה של הרשות המקומית ובסוף – רמת הפריפריאליות.

2. השפעתם של המשתנים החברתיים-כלכליים

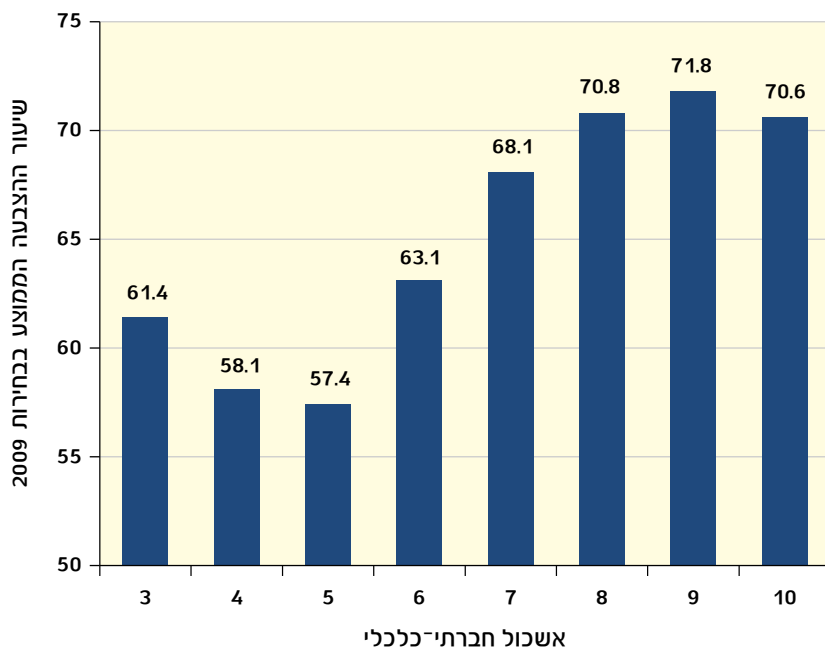
מניתוח התוצאות עולה כי גם קבוצת המשתנים החברתיים-כלכליים השפיעה על שיעורי ההצבעה בבחירות 2009. כאן נבדקה השפעתם של 5 משתנים הבוחנים מאפיינים שונים של הרשות המקומית: מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות כפי שנמדד באשכולות החברתיים-כלכליים שהגדירה הלמ"ס, מצבם הכלכלי של תושביה, רמת ההשכלה של תושביה, מידת הדתיות של תושביה והאם היא כוללת אוכלוסייה מעורבת (יהודית-ערבית). הממצאים מלמדים כי נוסף על המשתנים הדמוגרפיים, את ההבדלים בשיעורי ההצבעה בבחירות 2009 יכולים להסביר השוני בהרכבו של היישוב (בעיקר צביונו הדתי) וכן מצבה הכלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בו.

א. מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות. ההשערה הייתה שברשויות מקומיות מבוססות שיעורי ההשתתפות יהיו גבוהים, ואילו ברשויות מקומיות חלשות שיעורי ההצבעה יהיו נמוכים יותר. כבסיס לבחינה זו נבדק המדרד המקובל של הלמ"ס – האשכול החברתי-כלכלי שכל יישוב משויך אליו. מהממצאים עולה כי לרמה החברתית-כלכלית של היישוב (האשכול שהוא ממוקם בו) השפעה ניכרת על שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות של 2009.

תרשים 2.5 מציג את ממוצע שיעורי ההצבעה בבחירות אלה בחלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי. כמו שניתן לראות, ככל שהיישוב נמצא באשכול

גבוה יותר, ממוצע שיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת גבוה יותר. באשכולות הגבוהים (8, 9 ו-10) שיעורי ההשתתפות הממוצעים גבוהים מ-70%, ואילו באשכולות הנמוכים (בעיקר אשכולות 4 ו-5) שיעורי ההשתתפות הממוצעים נמוכים מ-60%. בדיקת מקדם המתאם מצביעה על קשר בינוני ומובהק סטטיסטית ($R=0.256, p<0.01$). דפוס זה חזק אף יותר כשמוציאים מן ההשוואה את הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי ($R=0.633, p<0.01$).

תרשים 2.5 ההצבעה בבחירות 2009 לפי אשכול חברתי-כלכלי (באוזנים)

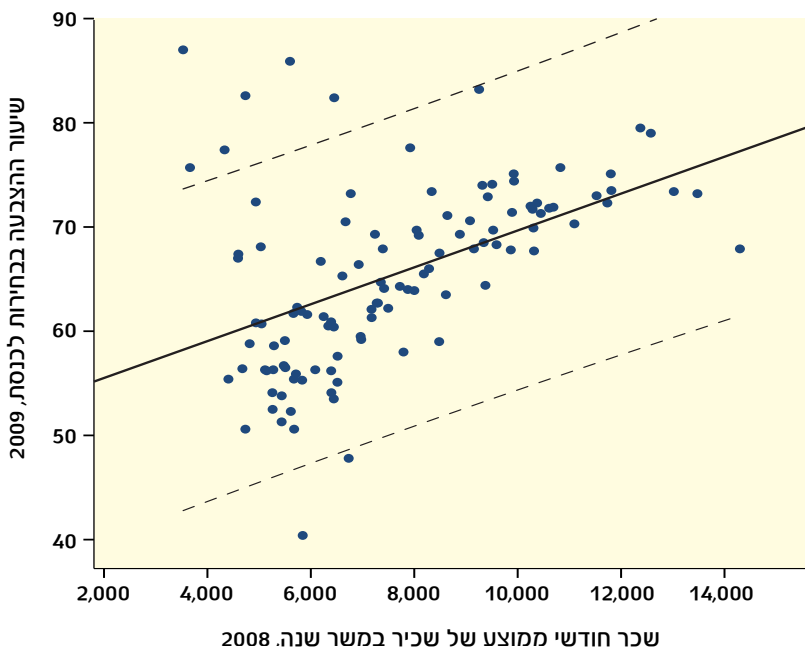


מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009. לא כולל ישובים בעלי צביון דתי.

ב. כך היה גם במשתנה השני שנבחר, מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית. שיעורנו שיש קשר חיובי בין מצבם הכלכלי ובין שיעור ההשתתפות שלהם בבחירות, כלומר ששיעורים אלה צפויים להיות גבוהים יותר כשמצבם הכלכלי של תושבי הרשות טוב יותר ונמוכים יותר כשמצבם הכלכלי טוב פחות.

ואכן, כמו שעולה מתרשים 2.6, יש קשר חיובי, חזק ומובהק סטטיסטית בין השכר החודשי הממוצע של תושבי הרשות ובין שיעור ההשתתפות שלהם בבחירות 2009 ($R=0.481, p<0.01$). דפוס זה חזק אף יותר כשאנו מוציאים מן ההשוואה את הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי ($R=0.762, p<0.01$), שכן רשויות אלה מדורגות נמוך במדרג השכר החודשי הממוצע (וכן באשכול החברתי-כלכלי), ואילו שיעורי ההשתתפות בהן גבוהים במידה ניכרת מן הממוצע הארצי. במילים אחרות, ברשויות בעלות צביון דתי לא המצב הכלכלי (של הרשות או של התושבים) הוא שמסביר את שיעורי ההשתתפות אלא משתנים אחרים (מחויבות, משמעת ציבורית, קיום הנחיות של רבנים וכדומה).

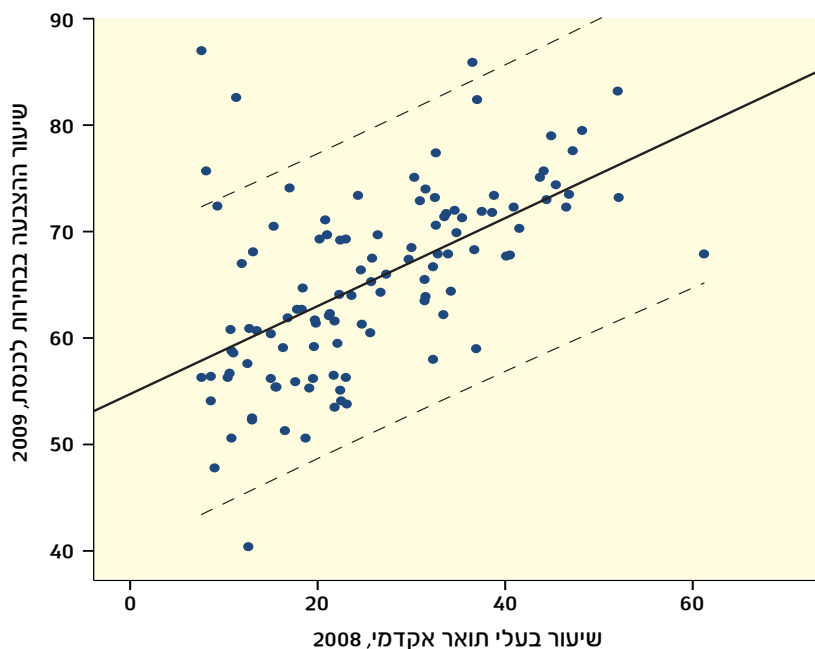
תרשים 2.6 הקשר בין הכנסה ממוצעת ביישוב ובין שיעור ההשתתפות בבחירות 2009



מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009. לא כולל יישובים בעלי צביון דתי.

ג. רמת ההשכלה של תושבי הרשות המקומית. שיערנו שיש קשר חיובי בין רמת ההשכלה לשיעורי ההשתתפות בבחירות, קרי: ההשתתפות בבחירות צפויה להיות גבוהה יותר כשרמת ההשכלה של תושבי הרשות גבוהה ונמוכה יותר כשרמת ההשכלה של התושבים נמוכה יותר.

תרשים 2.7 הקשר בין רמת ההשכלה ביישוב ובין שיעור ההצבעה בבחירות 2009



מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

ממצאי בחירות 2009 עולה, גם כאן, כי רמת ההשכלה של תושבי הרשות אכן קשורה לשיעורי ההצבעה. כמו שניתן לראות לעיל בתרשים 2.7, ככל ששיעור בעלי התואר האקדמי ברשות המקומית נמוך יותר, כך גם שיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות נמוכים; ולהפך: ככל ששיעור בעלי התואר האקדמי ברשות

גבוה יותר, כך גם שיעורי ההצבעה בבחירות הללו גבוהים. בבדיקת מקדם המתאם עלה קשר חיובי, חזק ומובהק סטטיסטית ($R=0.567, p<0.01$). הקשר חזק עוד יותר כשמוציאים מן ההשוואה את הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי ($R=0.701, p<0.01$).

ד. צביונה הדתי של הרשות המקומית והקשר בינו ובין שיעורי ההצבעה בה בבחירות הכלליות. באוכלוסייה הדתית כללנו, כאמור, את החרדים ואת הציונים-דתיים. האוכלוסייה החרדית מייצגת דואליות מעניינת: מצד אחד היא מְבדלת את עצמה מבחינה תרבותית משאר האוכלוסייה היהודית בישראל בכך שהיא תופסת את עצמה כשומרת על המורשת היהודית ה"אמיתית". מצד אחר מעורבותה בפוליטיקה רבה מאוד. האוכלוסייה הדתית-לאומית לעומתה היא ציונית ומשולבת בחברה ובכלכלה הישראליות.

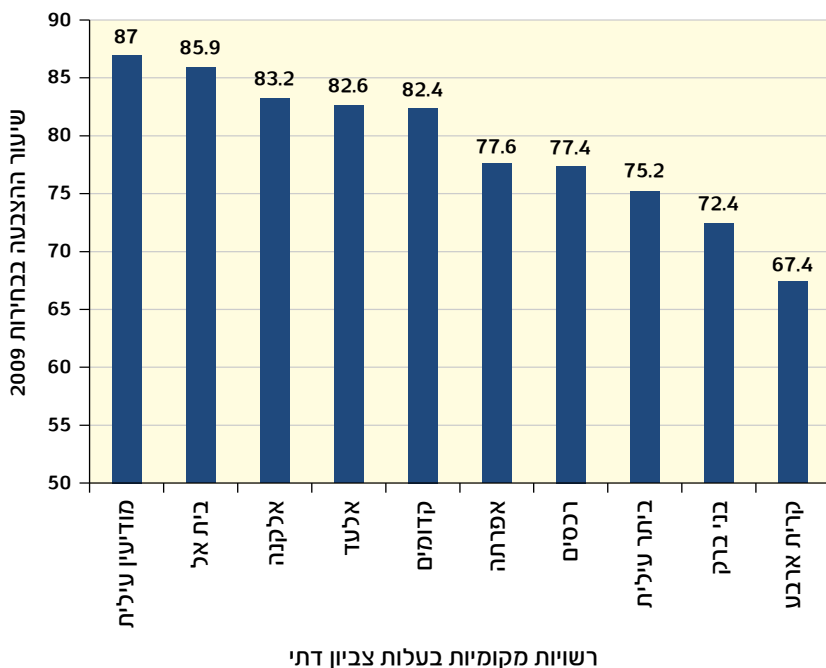
תרשים 2.8 מציג את שיעור ההצבעה בבחירות 2009 ב-10 רשויות מקומיות בעלות צביון דתי. ניתן לראות כי שיעור המצביעים במודיעין עילית הוא הגבוה ביותר, אך גם בקדומים, באלעד ובאלקנה נרשמו שיעורי הצבעה גבוהים למדי. מנגד, בקרית ארבע נרשמו שיעורי הצבעה נמוכים בהשוואה לשאר הרשויות בעלות הצביון הדתי, אם כי עדיין מדובר בשיעור גבוה מן הממוצע הארצי.

בהקשר זה עולות שתי מסקנות עיקריות: האחת – לצביון הדתי של הרשות המקומית השפעה מובהקת על שיעורי ההצבעה בבחירות.¹⁸ ב-2009 עמד שיעור ההצבעה הממוצע ב-10 הרשויות הדתיות שבמחקר על 79.2% (סטית תקן 6.2), גבוה בכ-15% משיעור ההצבעה הארצי.¹⁹ השנייה – מצביעים כרשויות המקומיות נוטים להתנהג בדומה לחבריהם השייכים לאותה קבוצה חברתית. מדובר בממצא המחזק את הטענה הרווחת בספרות המחקר והמבוססת על סקרי דעת קהל שהיחיד הוא חלק מקבוצה חברתית וששיקולי השתתפותו בבחירות הכלליות מושפעים מההשלכות של תוצאות הבחירות על קבוצת ההשתייכות שלו (בן בסט ודהן, 2009; Shamir and Arian, 1999; Uhlaner, 1989).

18 מבחן t למדגם יחיד הראה כי ממוצע שיעור ההצבעה ביישובים בעלי צביון דתי גבוה ממוצע מהממוצע הארצי בבחירות ($t(10) = 7.5, p < 0.01$).

19 גם במבחן t נמצאה מידת מובהקות גבוהה ($p < 0.01$).

תרשים 2.8 ההצבעה בבחירות 2009 ב-10 רשויות בעלות צביון דתי (באחוזים)



מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

רשימה זו של 10 היישובים בעלי הצביון דתי מלמדת כאמור על שיעורי הצבעה גבוהים למדי, בעיקר כשאנחנו משווים אותם לממוצע הארצי באותן בחירות. ממצא זה בולט על רקע העובדה שרשויות אלה ממוקמות באשכול חברתי-כלכלי נמוך ושרמת ההשכלה האקדמית של תושביהן נמוכה יחסית. מכאן שצביון דתי (חרדי או דתי-לאומי) של הרשות היה המשתנה המשפיע ביותר על שיעור ההצבעה בבחירות 2009, יותר מרמת ההשכלה או ההכנסה של תושבי הרשות.

ה. ההרכב האתני של היישוב – האם הוא מעורב (יהודים-ערבים) או שאיננו כזה (יהודים בלבד). באוכלוסיית המחקר מדובר ב-6 יישובים: חיפה, ירושלים,

לוד, נצרת עילית, עכו ורמלה. בבחירות 2009 עמד שיעור ההצבעה הממוצע ב-6 הערים הללו על 56.9%, נמוך במידה מסוימת מן הממוצע הארצי.²⁰ יש להניח שהסיבה היא שיעור השתתפות נמוך של האוכלוסייה הערבית בבחירות לכנסת. בשל מספרן הקטן של הערים המעורבות במחקר קשה לומר משהו מעבר לכך.

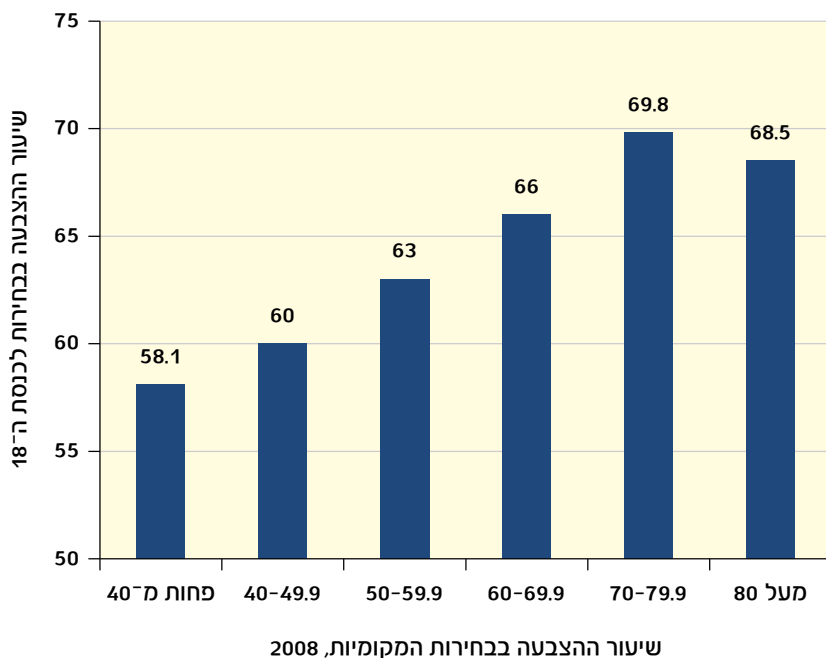
לסיכום: ארבעת המשתנים הראשונים – האשכול החברתי-כלכלי שהישוב משתייך אליו, רמת ההכנסה של התושבים, רמת ההשכלה שלהם וצביונה הדתי של הרשות – נמצאו כולם בעלי השפעה ניכרת על שיעורי ההצבעה בבחירות 2009. מהניתוח עולה כי כשמוציאים מהניתוח את היישובים בעלי הצביון הדתי, מתברר כי מצבם הכלכלי של תושבי הרשות (על פי השכר הממוצע למשרת שכיר) הוא המשתנה המשפיע החזק ביותר ($R=0.762, p<0.01$); אחריו – השכלה אקדמית ($R=0.701, p<0.01$); ואחרון – מעמדה החברתי-הכלכלי של הרשות המקומית ($R=0.633, p<0.01$).

3. השפעתם של המשתנים הפוליטיים

בהקשר זה נבדקו שני משתנים: שיעור ההשתתפות בבחירות המוניציפליות של 2008 ושיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות של 2006. תרשים 2.9 מציג את שיעור ההשתתפות בבחירות לכנסת בחלוקה לפי שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2008. השערת המחקר הייתה ששיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות יתאמו את שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות. כעולה מהנתונים, השערה זו התאמתה. וכך, ברשויות המקומיות ששיעורי ההצבעה בהן בבחירות 2008 היו נמוכים מ-40%, גם שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת היו נמוכים יחסית. מנגד, ברשויות המקומיות ששיעורי ההצבעה בהן בבחירות המקומיות היו גבוהים מ-70% נרשמו שיעורי הצבעה גבוהים מן הממוצע הארצי גם בבחירות הכלליות. בבדיקת מקדם המתאם בין המשתנים נמצא קשר חיובי ובינוני בעוצמתו ברמת מובהקות גבוהה ($R=0.438, p<0.01$).

20 ממוצע של 65.8% בכל אוכלוסיית המחקר ו-64.5% כשמוציאים מהמשוואה את 10 היישובים בעלי הצביון הדתי.

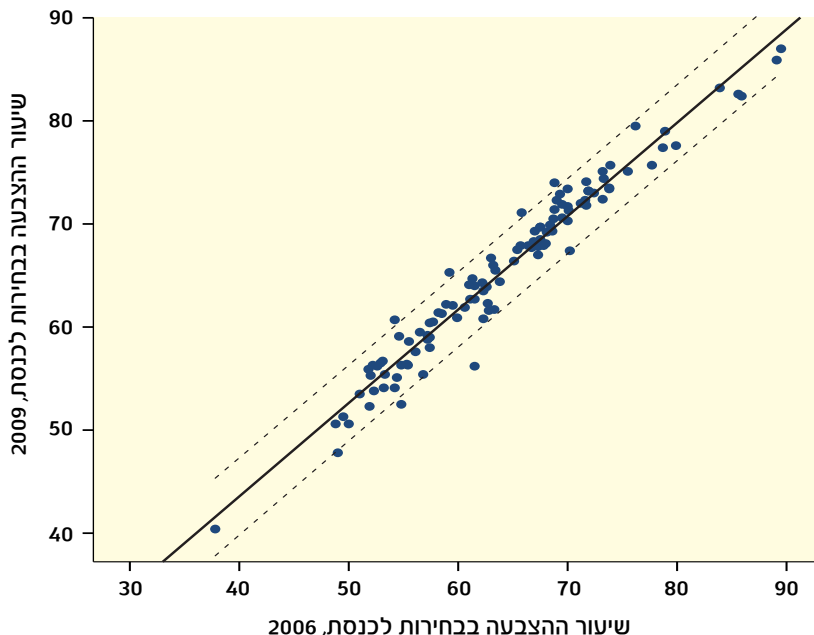
תרשים 2.9 ההשתתפות בבחירות לכנסת 2009 לפי ההשתתפות בבחירות המקומיות 2008 (באחוזים)



מקור: עיבוד המחברים על בסיס ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

באשר לקשר שבין שיעור ההשתתפות בבחירות 2006 לזה של 2009 – מתברר שבין המשתתפים מתקיים קשר חזק, על גבול המושלם, וגם מובהק סטטיסטית (תרשים 2.10). $R=0.978$, $p<0.01$). אף שאין מדובר בממצא מרעיש במיוחד, בחרנו להציגו בכל זאת ולו בשל ההתייחסות הרבה שהוא זוכה לה בספרות המחקרית וגם כדי לבסס את הטענה שבחירות 2009 מייצגות היטב את מכלול נושא ההשתתפות בבחירות בישראל בעשור האחרון.

תרשים 2.10 הקשר בין שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, 2006, 2009



מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־18 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009.

4. ניתוח רב־משתנים

חלק זה מציג ניתוח רב־משתני של מכלול המשתנים הבלתי תלויים והשפעתם על שיעורי ההצבעה בבחירות 2009. הניתוח כולל את כל המשתנים הבלתי תלויים שהוצגו: הדמוגרפיים, החברתיים-כלכליים והפוליטיים. באחדים מהמודלים, כמו שיובהר להלן, כללנו רק כמה מהמשתנים שכן בין אחדים היה קשר חזק ומובהק סטטיסטית (ועל כן היה חשש למולטיקוליניאריות).²¹ לא כללנו את

21 מולטיקוליניאריות היא מצב שבו מתקיים מתאם גבוה בין כמה משתנים מסבירים (בלתי תלויים) אשר מקשה על זיהוי השפעות היחסיות של כל אחד מהם על המשתנה

המשתנה "שיעור ההצבעה בבחירות 2006" מאחר שהוא נמצא קשור במידה רבה לשיעור ההצבעה בבחירות 2009.

לוח 2.5 מציג את תוצאות הניתוח הרב-משתני על בסיס גרסיות לינאריות שערכנו לכלל המשתנים הבלתי תלויים.²² כדי להראות את ההשפעות המשותפות שיש למשתנים אלו על שיעורי ההשתתפות בבחירות 2009 ברמת היישובים מוצגים כמה מודלים; אלה מצביעים על המשתנים הבלתי תלויים שהשפיעו ביותר על שיעור ההשתתפות בבחירות 2009.²³ נדגיש כי בכמה מקרים הניתוח הרב-משתני איננו כולל את 10 הרשויות המקומיות בעלות הצביון הדתי (ולכן $N=102$). הסיבה לכך היא שברשויות אלה הקשר בין משתנים המוגרפיים בולטים (רמות ההכנסה וההשכלה של תושבי הרשות) ובין שיעורי ההשתתפות בבחירות 2009 איננו תואם את הדפוס שהתקבל במחקר ויש בכך כדי לשבש את התמונה בכללותה. כאמור, הדפוס הרווח ברשויות המקומיות הוא הפוך – שיעורי השתתפות גבוהים נרשמו ברשויות המקומיות שמשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים ושרמת ההשכלה של תושביהן גבוהה. לעומת זאת, ברשויות הדתיות נרשמו שיעורי השתתפות גבוהים, לעתים גבוהים מאוד, בבחירות הכלליות אף שהן משתייכות לאשכולות כלכליים-חברתיים נמוכים ורמת ההשכלה האקדמית של תושביהן נמוכה. במילים אחרות, הקשרים שנמצאו בכלל אוכלוסיית המחקר (112 יישובים) אמנם נמצאו חזקים ומובהקים סטטיסטית, אך בלעדי הרשויות המקומיות הדתיות התוצאות המתקבלות חזקות ומובהקות אפילו יותר.

המוסבר (התלוי). קשר חזק ומובהק נמצא בין שלושה משתנים: אשכול חברתי-כלכלי, השכלה והכנסה. לפיכך כללנו רק את רמת ההשכלה כמשתנה מסביר. לעומת זאת, הקשר בין רמת ההשכלה לשיעור ההשתתפות בבחירות 2008 ברשויות המקומיות נמצא חלש מאוד ולא מובהק סטטיסטית ($R=-0.038$, $Sig=0.702$). גם הקשר בין מדרג הפריפריאליות ובין רמת ההשכלה נמצא חלש ($R=0.251$, $Sig=0.008$). לפיכך כללנו במודלים את המשתנים הללו (וכן משתנים נוספים שהקשרים ביניהם נמצאו בינוניים אך לא חזקים, חלקם אף לא מובהקים).

22 במחקר זה בחנו את השפעתם של עוד כמה מדדים של הל"מ, כגון יחס תלות, ריבוי טבעי והגירה פנימית. לא כללנו משתנים אלו בחישובים משום שככל הבדיקה השפעתם לא הייתה מובהקת.

23 הרגרסיות נעשו בשיטה של רגרסיה היררכית.

מתברר שהמודלים פועלים היטב. הם מצליחים להסביר אחוז גבוה מהשונות, וכמעט כל המקדמים מובהקים ברמות מובהקות גבוהות.²⁴ מקדמי הגרסיה מאשרים את המסקנות שהגענו אליהן בניתוחים הדו-משתניים, אבל הם מוסיפים כמה הבדלים מעניינים.

בשלב הראשון כללנו את שלושת המשתנים הדמוגרפיים (המודל הראשון). מהניתוח עולה כי שלושת המשתנים מסבירים 58% מהשונות בשיעור ההצבעה בבחירות 2009. המתאמים הם בכיוון הצפוי: ביישובים קטנים שיעורי ההצבעה גבוהים יחסית; ביישובים עם שיעור קטן יותר של עולים חדשים שיעורי ההצבעה גבוהים יותר; וככל שהישוב פריפריאלי יותר, כך שיעור ההשתתפות בו בבחירות הכלליות נמוך יותר.

בשלב השני (מודלים 2, 3 ו-4) הוספנו, בכל פעם בנפרד, את אחד המשתנים החברתיים-כלכליים. מבין שלושת המשתנים החברתיים-כלכליים, המשתנה 'שיעור ההשכלה האקדמית ביישוב' (מודל 4) נמצא המשפיע ביותר על שיעור ההשתתפות בבחירות 2009. רמת ההשכלה האקדמית של תושבי היישוב נמצאה מסבירה, לבדה, את 49% מהשונות בשיעור ההשתתפות בבחירות 2009. מקדם הגרסיה הוא חיובי, כלומר עלייה ברמת ההשכלה מביאה לידי עלייה בשיעור ההשתתפות בבחירות.

אבל גם בחינת השפעתם של שני המשתנים האחרים – מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות ומצבם הכלכלי של תושביה – מלמדת על קשרים חיוביים, בדומה למה ששיעורנו בתחילה. מעמדה החברתי-כלכלי של הרשות, שנבדק בעזרת מדד האשכול החברתי-כלכלי של הל"מ"ס (מודל 2), מראה מקדם חיובי, כלומר ככל שהרשות חזקה יותר מבחינה חברתית וכלכלית, כך שיעור ההשתתפות בה בבחירות הכלליות גבוה יותר.

כך גם במודל 3: ככל שמצבם הכלכלי של תושבי הרשות (שנבדק על בסיס השכר הממוצע למשרת שכיר ביישוב) טוב יותר, כך שיעור ההשתתפות בה בבחירות הכלליות גבוה יותר. באותו מודל 3, המתייחס לכל 112 הרשויות,

24 כאמור, נבדקו גם המתאמים בין המשתנים הבלתי תלויים כדי למנוע מצב שמפריע להערכה מדויקת ומהימנה (מולטיקוליניאריות). המודלים המוצגים כוללים אפוא רק את המשתנים הבלתי תלויים הנקיים מחשש זה.

כללנו שני משתנים דיכוטומיים: היותו של היישוב בעל צביון דתי והיותו יישוב מעורב (יהודים-ערבים). במודל זה השפעתו של המשתנה "האם היישוב מעורב" איננה מובהקת. בכל שלושת המודלים אחוז השונות המוסברת גבוה למדי ועומד על 60%-70%.

בשלב השלישי (מודלים 5 ו-6) צירפנו את המשתנה הפוליטי – שיעור ההשתתפות בבחירות 2008. שני המודלים – האחד ללא היישובים בעלי הצביון הדתי והאחר עם כלל היישובים – כוללים סיכום של הממצאים. שני משתנים – מספר התושבים והיות היישוב מעורב – אינם מובהקים סטטיסטית. יתר המשתנים משפיעים בהתאם להשערות המחקר.

מלוח 2.6 עולה תשובה לשאלה מה חשיבותו היחסית של כל משתנה בלתי תלוי שנבדק ביחס למשתנה התלוי – שיעור ההצבעה בבחירות – בהציגו את המשתנים לפי סדר השפעתם (ערכי beta, שהם המקדמים המתוקננים). ככל שהמקדם (בערך מוחלט) גדול יותר, כך השפעתו על המשתנה התלוי (שיעור ההצבעה בבחירות) גדולה יותר בהשוואה למשתנים האחרים. בשל החשש ממולטיקוליניאריות בין שלושת המשתנים הבלתי תלויים (השכלת תושבי הרשות המקומית, מצבם הכלכלי של התושבים ומעמדה החברתי-כלכלי של הרשות) אנו בוחנים שלושה מודלים נפרדים לכל אחד מן המשתנים החברתיים-כלכליים.

המודל הראשון כולל את הערך המתוקנן של מדד הפריפריאליות לברו, וניתן לראות שהוא בעל השפעה חיובית על שיעור ההשתתפות בבחירות. כלומר, ככל שהרשות קרובה יותר למרכז, כך שיעור ההצבעה בה גבוה יותר. במודל השני מופיעים יתר המשתנים הבלתי תלויים לפי סדר השפעתם על שיעור ההשתתפות בבחירות. כצפוי, השכלה אקדמית היא המשתנה המשפיע ביותר ואחריו שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות של 2008. מדד הפריפריאליות הוא השלישי בהשפעתו. באשר ליתר המשתנים – הם משפיעים פחות. גודל היישוב והיותו מעורב אינם מובהקים סטטיסטית.

לוח 2.5 גרסיות מרובות משתנים
המשתנה המוסבר: שיעורי ההצבעה בבחירות 2009 לפי רשויות המקומיות

(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
משתנים דמוגרפיים						
.11 (1.40)	-.55 (1.33)	** -5.17 (.95)	-5.16 (1.10)	** -5.80 (1.08)	** -6.55 (1.18)	מספר תושבים
** -.17 (.04)	** -.15 (.04)	** -.22 (.05)	* -.25 (.05)	** -.21 (.05)	** -.29 (.06)	שיעור עולי 1990 ואילך
** 1.65 (.37)	** 1.63 (.36)	** 1.55 (.39)	** 1.70 (.46)	** 1.76 (.45)	** 2.48 (.47)	רמת הפריפריאליות
משתנים חברתיים-כלכליים						
				1.43 (.34)		מעמדה החברתי- כלכלי של הרשות
			** 2.04 (.39)			מצבם הכלכלי של תושבי הרשות
** .35 (.04)	** .38 (.04)	** .30 (.04)				השכלה אקדמית של תושבי הרשות
** 7.05 (2.01)			** 16.06 (2.01)			מידת הדתיות של הרשות
-1.07 (1.81)			-1.41 (2.12)			ישוב מעורב
משתנים פוליטיים						
** .30 (.06)	** .28 (.06)					שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות
** 33.7	** 36.41	** 77.15	* 78.22	** 77.97	** 89.00	Constant
.790	.781	.735	.701	.638	.576	Adjusted R ²
112	102	102	112	102	102	N

* מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1%

מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2.6 המשתנים המובילים בהשפעה על ההצבעה בבחירות 2009

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
1. השכלה אקדמית			.51	**				
2. מצבם הכלכלי של תושבי הרשות					.55	**		
3. מעמד חברתי- כלכלי של הרשות							.44	**
4. שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות			.41	**	.38	**	.43	**
5. רמת הפירפיראליזציה	.32	**	.25	**	.23	**	.27	**
6. שיעור עולי 1990 ואילך			-.22	**	-.07	*	-.17	*
7. יישוב דתי			.17	**	.33	**	.34	**
8. יישוב מעורב			-.03		-.01		-.18	
9. מספר התושבים			.01		.05		-.10	
Adjusted R ²			.768		.761		.707	
N			112		102		112	

הערה: ערכי Beta (β) הם מקדמי הרגרסיה המתוקנים. * מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1% מקווי: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מודלים 3 ו-4 מציגים, כל אחד, את אותה שורת משתנים כשכל אחד מן המודלים מביא בחשבון את המשתנים החברתיים-כלליים הנוספים – מעמדה חברתי-כלכלי של הרשות ומצבם הכלכלי של תושביה. המשתנים החברתיים-כלכליים מסבירים באופן הטוב ביותר את שיעור ההשתתפות בבחירות, ואחריהם, כצפוי – שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות. בסדר יורד אחריהם נמצאת רמת הפריפריאליות של היישוב, וניתן לראות כי מדובר בהשפעה יציבה שלה בכל אחד מן המשתנים הבוחנים מאפיינים כלכליים. גם רמת הדתיות משפיעה בבירור, בעיקר בשני המודלים האחרונים. גודל האוכלוסייה והיותו של היישוב מעורב הם המנבאים החלשים ביותר, והם אינם מובהקים.

ממצאים אלה מעידים שרוב המשתנים הבלתי תלויים השפיעו על שיעורי ההשתתפות בבחירות 2009 בחלוקה לפי יישובים. שיעורי ההשתתפות נוטים להיות נמוכים כשמעמדה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית נמוך, כשמצבם הכלכלי של תושביה נמוך וכשיעור האקדמאים בה נמוך. ככל שהיישוב פריפריאלי יותר וחלש יותר מבחינה חברתית-כלכלית, כך שיעורי ההשתתפות בו נוטים להיות נמוכים יותר.

יהיה מי שיטען, במידה מסוימת של צדק, כנגד הממצאים והמסקנות המוצגים כאן. הוא יטען שהם מבוססים על בחינה אקולוגית (גאוגרפית). שתי תשובות לנו לטענה זו: ראשית, כמו בכל מחקר אקולוגי גם כאן יש להתייחס לתוצאות בזהירות ולא להסיק מסקנות מרחיקות לכת הנוגעות לרמת הפרט (שבה יעסוק הפרק הבא). כאמור, אי-אפשר להסיק בכיטחון שהנתונים המצרפיים התקפים ברמת היישובים תקפים גם ברמת הפרט (מה שמכונה "כשל אקולוגי")²⁵.

שנית, המחקר האקולוגי מאיר זווית נוספת של ההשתתפות בבחירות שאי-אפשר להציגה כשמנתחים נתונים ברמת הפרט: תכונותיהם של היישובים ומגמות ההצבעה בהם. ניתוח ההשפעות ברמת היישוב יכול להשלים את ניתוח ההשפעות ברמת הפרט ואף להוסיף עליו.

25 בעיות היקש דומות מופיעות גם בנתונים ברמת הפרט המתקבלים מסקרים, בעיקר ניתוחים ופילוחים של קבוצות (King, 1997). נראה, אם כן, ששום שיטה איננה חסינה מפני טעויות של הסקות סטטיסטיות.

סיכום

בפרק זה ביקשנו לבחון את סוגיית ההשתתפות בבחירות לכנסת מהזווית הגאוגרפית. לשם כך ניתחנו את דפוסי ההשתתפות בבחירות ברמת היישובים. הממצאים מלמדים שלמשתנים מסוימים יש השפעה ניכרת על שיעור ההשתתפות בבחירות, בעיקר המשתנים החברתיים-כלכליים ומקומו הגאוגרפי של היישוב. נמצא שככלל, תושבי היישובים במרכז הארץ או הסמוכים למרכז נוטים להצביע יותר מתושבים ביישובי הפריפריה (עם חריגים). ביישובים ששיעור העולים החדשים בהם (מ-1990 ואילך) גבוה יש נטייה להצביע פחות מביישובים ששיעור העולים החדשים בהם נמוך. באשר לצביונו הדתי של היישוב, נמצא שהוא משפיע במידה ניכרת על שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, ללא קשר למאפיינים החברתיים-כלכליים והדמוגרפיים.

כוחו של הניתוח האקולוגי בתיאור התנהגות שכבר התרחשה. השתמשנו בו כדי לבדוק כיצד הצביעו תושבי ישראל, בפועל, בבחירות הכלליות של 2009, בפילוח על פי יישובים, וניסינו למצוא קשרים בין משתנים דמוגרפיים, חברתיים ופוליטיים ובין שיעורי ההצבעה ביישובים השונים. הפרק הבא, המבוסס על ניתוח סקרי דעת קהל, בוחן את סוגיית ההשתתפות בבחירות בישראל ברמת הפרט ומנסה לזהות (על סמך תשובות הנשאלים) את החסמים שמנעו מישראלים רבים מלממש את זכותם להצביע בבחירות 2009. הדיון בחסמים יאפשר לנו לסרטט פרופיל של האזרח הישראלי הלא-מצביע.

פרק שלישי

חסמי ההצבעה ופרופיל האזרח הפסיבי

מיכאל פיליפוב

פרק זה יעסוק בסוגיית ההשתתפות בבחירות בישראל מנקודת מבטו של הפרט המצביע במטרה לסרטט את הפרופיל הדמוגרפי של האזרחים הלא-מצביעים בישראל. הניתוח יתבסס על סקרי דעת קהל מייצגים של אזרחי ישראל שנערכו לפני הבחירות ואחריהן. סקרים אלה יכולים לשפוך אור על הסיבות העיקריות לִאי-הצבעה וכן על השינוי שחל בתפיסת ההצבעה ולספק מענה לשאלה אם האזרחים הלא-מצביעים מאמצים דרכים חלופיות למעורבות.

א. הירידה בשיעורי ההצבעה: הסברים תאורטיים

הירידה בשיעורי ההצבעה כבר החלה להיבדק לאחר בחירות 2001, אז לא התקיימו בחירות לכנסת אלא לראשות הממשלה בלבד.¹ תחילה נראה כי מדובר באירוע נקודתי שאינו מעיד על מגמה כלשהי, והסבילות האלקטורלית הוסברה בכך שניצחונו של אריאל שרון על אהוד ברק היה צפוי למדי. לכך התווספה מחאתם הפוליטית של הערבים הישראלים, שהחרימו את הבחירות בתגובה לאירועי האינתיפאדה השנייה, שפרצה בשנת 2000 (Arian, 2005: 236–237). מיכל שמיר ואשר אריאן (2002) מצאו כי הירידה בשיעורי ההצבעה בקרב הישראלים היהודים בתחילת שנות ה-2000 לא אפיינה במובהק שכבה חברתית אחת, ולכן לא היה אפשר לסרטט פרופיל של האדם הלא-מצביע. לאחר בחירות 2003 – שלפניהן בוטלה הבחירה הישירה לראשות הממשלה ובמהלכן חזרו אזרחי ישראל לבחור בפתק הצבעה אחד – לא ניתן היה עוד להסביר את תופעת הירידה בשיעורי ההצבעה באירועים נקודתיים. הדיון בסיבות

1 בבחירות 1996 ו-1999 נבחרו ראש הממשלה והכנסת בשני פתקים נפרדים. "חוק הבחירה הישירה" (1992) אפשר מצב שבו ראש הממשלה מתפטר ללא פיזור הכנסת והבחירות מתקיימות לראשות הממשלה בלבד.

לאי-הצבעה התמקד אפוא בשינוי האקלים הפוליטי בישראל, שהרחיק את האזרח מהפוליטיקה בכלל ומהצבעה בפרט. בין היתר צוין שהציבור נעשה מרוצה פחות מתפקודם של הפוליטיקאים והמוסדות הפוליטיים, איבד תקווה באשר לאפשרות לחולל שינוי והגיב לכך באדישות אלקטורלית (Arian, 2005: 237). במילים אחרות, יותר ויותר ישראלים החלו לפתח תפיסות ועמדות המעודדות אותם להימנע מללכת לקלפי ביום הבחירות, והדבר מעיד על תמורה בתרבות הפוליטית. כאן ובהמשך הדברים אתייחס לתפיסות אלו כאל "חסמי הצבעה".

תמר הרמן מתארת את השינוי בתרבות הפוליטית בישראל כהתגברות הסנטימנט האנטי-פוליטי, כלומר הסלידה של הציבור הישראלי מהתנהלות הפוליטיקאים ומהפוליטיקה בכלל (Hermann, 2010). חסם זה הוא חסם הצבעה כללי והוא משותף לרוב השכבות בחברה הישראלית. בד בבד אפשר גם לדבר על חסמים ייחודיים שיכולים לאפיין קבוצה חברתית אחת, כגון הערבים אזרחי ישראל, שרבים מהם נמנעים מלהצביע בבחירות לכנסת. הדבר מוסבר, בין היתר, בניכור הרב שלהם מן הממסד היהודי השולט במדינה ובתפיסה הרווחת אצלם שלערכי קל יחסית להשפיע על הפוליטיקה המקומית במקום מגוריו אך קשה לו מאוד לעשות זאת ברמה הארצית (Smootha, 2005; Ben-Bassat and Dahan, 2008; Arian, Philippov, and Knafelman, 2009).

ב. מתודולוגיה

הניתוח שלהלן מבוסס על 13 סקרי דעת קהל מייצגים של אזרחי ישראל בני 18 ומעלה שערכו בישראל למן שנת 1969 ארגון INES (The Israel National Election Studies) ומרכז גוטמן לסקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה (IDI). כל הסקרים הם סקרים טלפוניים, ומספר המשתתפים בהם נע בין 1,116 ל-1,919 (לוח 3.1). לנוכח ההרכב הרב-לשוני של האוכלוסייה הישראלית בוצעו הראיונות בשלוש שפות: עברית, ערבית (משנת 1996) ורוסית (משנת 2003). נוסח השאלות היה זהה בכל השאלונים, והדבר אפשר השוואה תקפה ובניית סדרה עתית מהימנה.

לוח 3.1 אוכלוסיית המחקר

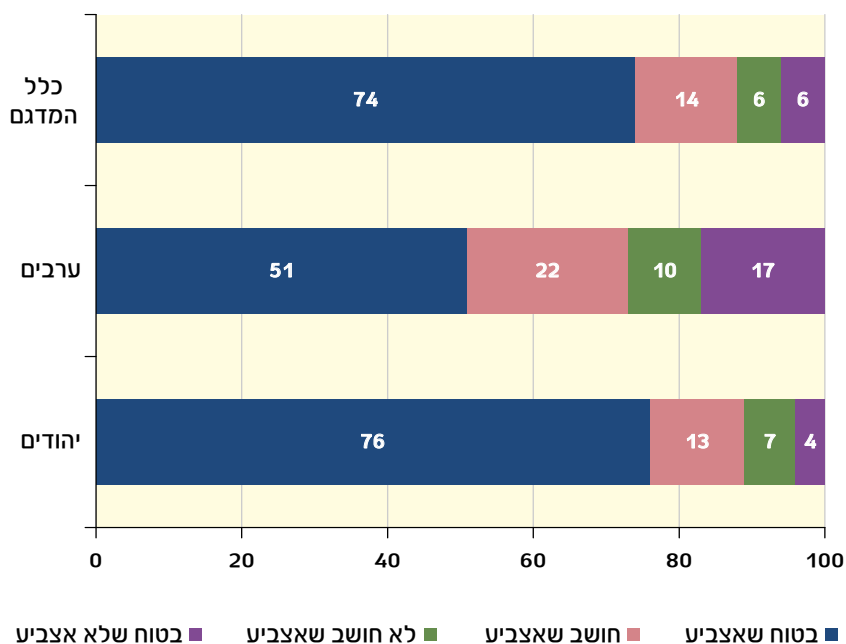
שנה	מספר המשיבים	עורך הסקר
1969	1,825	INES
1973	1,917	INES
1977	1,372	INES
1981	1,249	INES
1984	1,259	INES
1988	1,116	INES
1992	1,192	INES
1996	1,701	INES
1999	1,225	INES
2001	1,417	INES
2003	1,234	INES
2006	1,919	INES
2009א	1,210	INES
2009ב	1,206	IDI
2010	1,200	IDI

סקרי הבחירות של ישראל (The Israeli National Election Studies; להלן: INES) נערכו ימים אחדים לפני יום הבחירות ואפשרו ניתוח לפי כוונות ההצבעה ולא לפי ההצבעה בפועל, עובדה הפוגמת בדיוק האבחון של מאפייני קבוצת הלא-מצביעים. במקרים אלה קבוצת הלא-מצביעים כוללת משיבים שענו שהם אינם בטוחים ברצונם להצביע בבחירות או שכבר החליטו שלא להצביע (כ-20% מהמדגם).

ההחלטה שלא להגיע לקלפי ביום הבחירות מושפעת ממגוון שיקולים. ניתוח הממצאים של סקר דעת קהל שנערך ימים ספורים לפני הבחירות מוגבל בכך שהוא אינו מביא בחשבון אילוצים כמו מזג אוויר גרוע (למשל, גשם ביום הבחירות של 2001) או החלטות ספונטניות שהמצביע הפוטנציאלי מקבל ביום הבחירות עצמו. עם זאת הממצאים מלמדים שבקרב הישראלים ההחלטה שלא

להצביע היא בדרך כלל לא תוצאה של דחף רגעי. מתברר כי עוד בהיותם מרוחקים כשבוע מיום הבחירות כרבע מהישראלים אינם בטוחים שיבואו לקלפי (תרשים 3.1).² כלומר, בשביל רבים מהאזרחים, יהודים וערבים כאחד, אי-הצבעה היא צעד מחושב המגובש לפני הבחירות, ולכן ניתן להסבירו על ידי עמדות ודעות שנוצרו מתוך האקלים הפוליטי במדינה. מסקנה זו היא הבסיס לניתוח הממצאים שיוצגו בהמשך הדברים.

תרשים 3.1 כוונת הצבעה: "בטוח שאצביע" לעומת שאר התשובות, סקר בחירות 2009 (באחוזים)



2 יש פערים מובהקים סטטיסטית בין ערבים ליהודים, והם תואמים את הפער בהצבעה בפועל.

סקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009 ו-2010) אפשרו ניתוח תשובותיהם של המשיבים שדיווחו על אי-הצבעה בבחירות האחרונות. גם כאן יש להסתמך על אמינות המשיב, שלא תמיד מוכן להודות במעשה שנתפס כפחות נורמטיבי. שיעור המדווחים על אי-הצבעה עומד על כ-25%, דומה למדי למצב בפועל (כ-28% מתושבי ישראל הרשומים בספר הבוחרים ונמצאים בארץ וכ-35% מכלל הרשומים).

ג. ניתוח אמפירי: חסמי ההצבעה

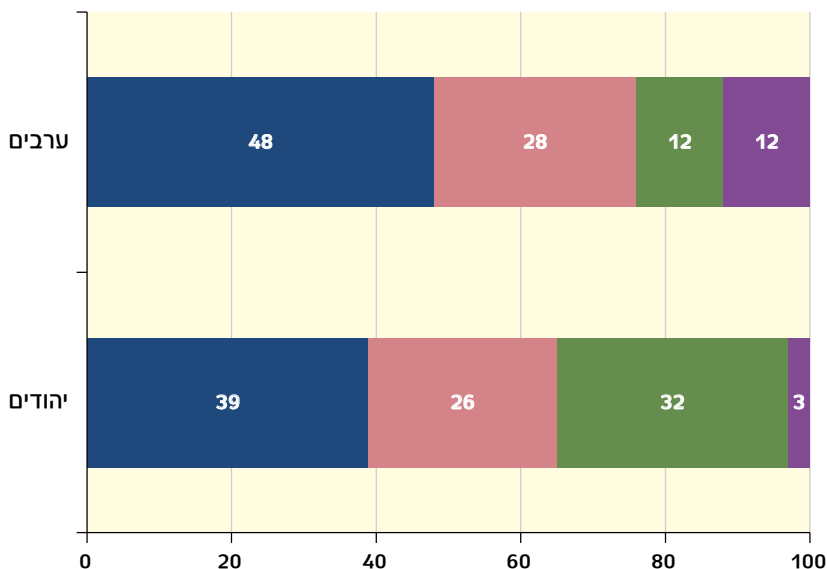
1. ספקנות ותחושת אי-השפעה

כשבוע לפני בחירות 2009 נשאלו ישראלים על הסיבות האפשריות לירידה בשיעור ההצבעה בישראל. לאמיתו של דבר, הציבור התבקש, בדרך ההשלכה, לענות אם הוא עצמו מתכוון לבוא ולהצביע, ואם לא – מדוע. כדי להבין את מורכבותן של התשובות חשוב להתייחס בניתוח לא רק לסיבות שציינו הנשאלים, אלא גם לסיבות שהם לא ציינו.

ובכן, רוב הנשאלים שלא היו בטוחים ברצונם להצביע (להלן: "לא-מצביעים") טענו כי יכולתם לצפות את תוצאות הבחירות איננה סיבה לאי-הצבעה.³ הרוב סברו כי גם היעדר הברל בין המפלגות איננו סיבה לאי-הצבעה (למרות הטשטוש בזיהוי האידאולוגי של המפלגות הגדולות כמו הליכוד וקדימה). הסיבות העיקריות שסיפקה קבוצת "הלא-מצביעים" קשורות בשלושה היבטים (תרשים 3.2): חוסר אמון ביעילותן של הבחירות ככלי לשינוי, תחושת מיאוס מהפוליטיקה ומהפוליטיקאים והיעדר היצע פוליטי נאות (בעיקר למשיבים היהודים).

3 תמונת המצב של בחירות 2001, שבהן התוצאות היו צפויות מראש, לא חזרה על עצמה בבחירות 2009.

תרשים 3.2 הסיבות לאי-הצבעה בקרב ה"לא בטוחים בכוונתם להצביע",
סקר בחירות 2009 (באחוזים)

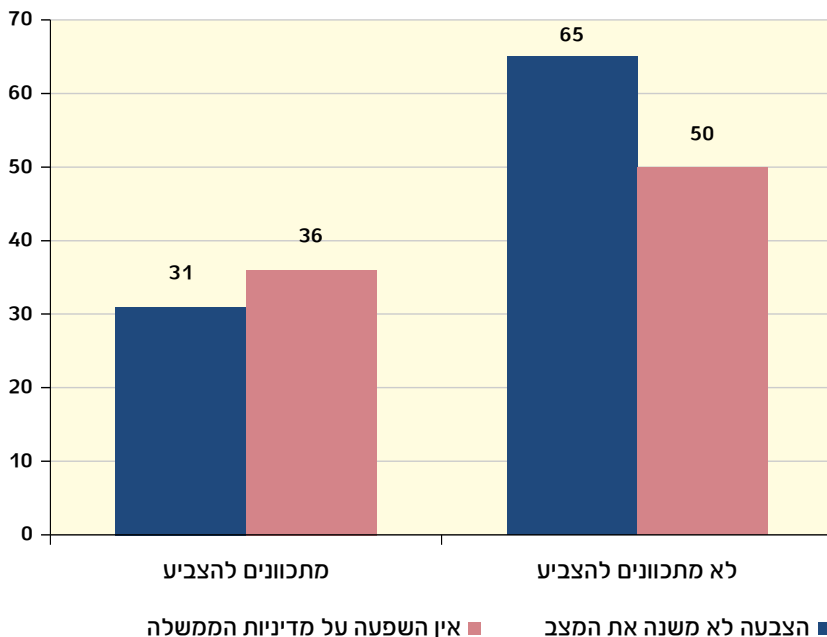


■ הצבעה לא משנה את המצב ■ נמאס מהפוליטיקאים ומפוליטיקה
■ אין במי לבחור ■ אחר

תחילה אתמקד בחוסר האמון ביעילות הבחירות. ייתכן שמדובר בתפיסה רציונלית של הבוחר, המבין את שוליות השפעתו של הקול היחיד על התוצאה. בגישה ספקנית זו אפשר לראות נקודת פתיחה לניתוח חסמי ההצבעה בישראל ולהגדיר את הראשון שבהם – אכזבה מהאפקטיביות של ההצבעה ככלי לשינוי פוליטי. שלא במפתיע, גישה זו בולטת בקרב הערבים יותר משהיא בולטת בקרב היהודים, משום שבמשך השנים למד המצביע במגזר הערבי שהקול שהוא נתן למפלגה מגורית אופוזיציונית מעולם לא תורגם למדיניות כלשהי. בהקשר זה חשוב לומר שאין עדויות לכך שמאוכזבי הבחירות מוצאים נתיב יעיל יותר להשפעה פוליטית. נהפוך הוא: שיעור המשתמשים באינטרנט לצרכים פוליטיים בקרב הקבוצה המאוכזבת נמוך מבקרב שאר המשיבים. כלומר, אין בסיס לטענה

שאזרחים ספקנים מחפשים ערוצים חלופיים לפעילות ולהשפעה פוליטית. בקרב היהודים בולטת התחושה ש"אין במי לבחור", שבניגוד לתחושה של "אין הבדל בין מפלגות" נמצאה חשובה מאוד ללא-מצביעים. "אין במי לבחור" היא אמירה המעידה על גישתו של הציבור כלפי העולם הפוליטי הישראלי, שאינו מצליח לספק לאחדים מהבוחרים הפוטנציאליים היצע נאות של חלופות אטרקטיביות. הסיבה השלישית בחשיבותה בקרב היהודים – "נמאס מפוליטיקאים ומפוליטיקה" – משתלבת היטב עם היעדר ההיצע האטרקטיבי. האכזבה מכוחה של ההצבעה ככלי לשינוי פוליטי באה לידי ביטוי, בין היתר, בתחושה הכללית של אי-השפעה אזרחית על המתרחש במדינה (תרשים 3.3). השילוב בין שתי תחושות אלה מוליד גישה ספקנית מאוד, העומדת ללא ספק בבסיס החלטות רבות בתחום התנהגותם של המצביעים בישראל.

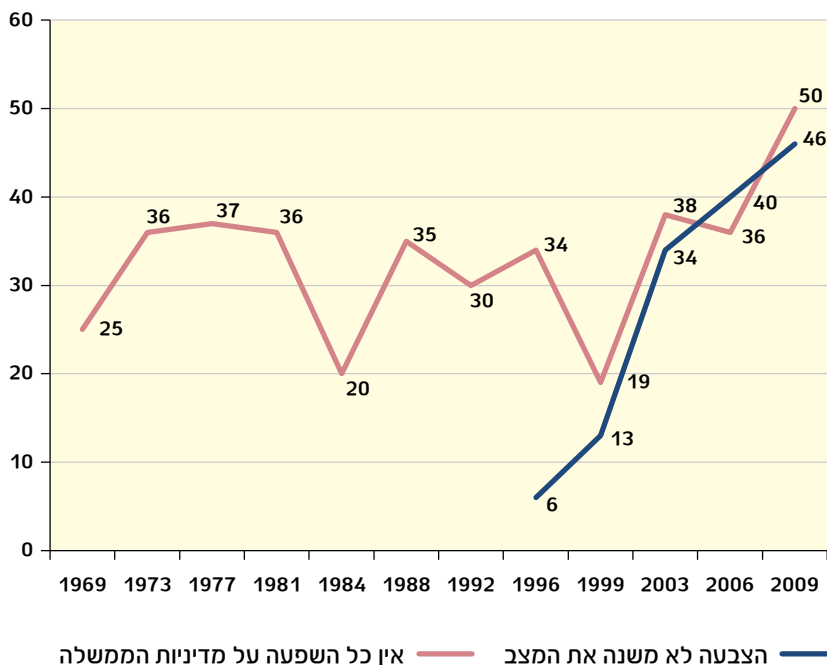
תרשים 3.3 תחושת אי-השפעה וההצבעה בבחירות: "לא משנה למי מצביעים, זה לא משנה את המצב", "לי ולחברים שלי אין כל השפעה על מדיניות הממשלה", לפי קבוצות, סקר בחירות 2009 (באחוזים)



i תחושת אי-השפעה בפרספקטיבת הזמן

כפי שעולה מהניתוח הקודם, אחת הסיבות העיקריות לאי-רצונם של אזרחי ישראל להצביע ביום הבחירות קשורה לתחושה הספקנית בנוגע לתהליך הבחירות עצמו וכן לתחושת היעדר השפעה האזרחית במדינה באופן כללי. כעולה מתרשים 3.4, בשנים האחרונות התחזקה תחושה זו מאוד. בשנת 1996, למשל, רק 6% מהישראלים דיווחו שהצבעה אינה משנה את המצב, לעומת 49% ב-2009. גם שיעור האזרחים שמרגישים כי להם ולחבריהם אין השפעה על מדיניות הממשלה עלה במידה ניכרת בשנים האחרונות, אם כי כאן מדובר בשינוי חד-פעמי שהתרחש בין 2006 ל-2009 ולכן עדיין אין לדבר על מגמה חד-משמעית.

תרשים 3.4 תחושת אי-השפעה בפרספקטיבת הזמן: "לי ולחברים שלי אין שום השפעה על מדיניות הממשלה", "מסכים ומסכים מאוד שלא משנה למי מצביעים, זה לא משנה את המצב", לפי שנות בחירות, סקרי הבחירות 1969-2009 (באחוזים)



תרשים 3.4 מתאר את ההתרחבות המהירה של ציבור האזרחים המחזיקים בגישה הספקנית. ייתכן שלנוכח המחאה החברתית שהתרחשה בקיץ 2011 ונמשכה בעוצמה נמוכה יותר בקיץ 2012 הרגישו אזרחים רבים יותר שהם יכולים להשפיע על המצב והדבר גרר אחריו עלייה מסוימת בשיעור ההצבעה בבחירות 2013. אך באותה מידה אפשר להעריך כי אם יתברר שהמחאה לא השיגה תוצאות ניכרות, יגדל שיעור האזרחים שיודעים מניסיונם ש"אִי־אפשר לשנות את המצב" ושיעורי ההצבעה ישובו לצנח.

מעניין שמההיבט הדמוגרפי הקבוצה הכוללת בגישתה הספקנית היא קבוצת העולים מחבר המדינות העצמאיות. קבוצה זו משלבת בתפיסותיה את התרבות הפוליטית הנתינת של מדינת המוצא עם קשיי השתלבות בחברה חדשה, שאינם מעודדים גישה אקטיבית ורצון לשנות ולפעול, והיא באה לידי ביטוי בעיקר בהימנעות מפעילות אזרחית ובהגירה מישראל. יום הבחירות נתפס כיום היחיד שבו אזרחים אלה מרגישים השפעה אזרחית ניכרת (Philippov and Bystrov, 2011). בהקשר זה חשוב להדגיש שהמצב הנוכחי אינו מבטיח המשך הצבעה של יוצאי חבר המדינות בשנים הבאות, משום שלקבוצה זו אין בסיס מושרש של תרבות פוליטית פעילה. ואם כך, כל אכזבה נקודתית ממפלגה או ממנהיג פוליטי יכולה להביאם להישאר בבית ביום הבחירות. מנגד, בקרב יתר הקבוצות בחברה הישראלית תחושת האי־השפעה הגוברת בהחלט נמצאת בהתאמה עם תופעת האי־הצבעה.

2. היעדר היצע פוליטי וחוסר עניין בתוצאות הבחירות

עד כה התמקד הדיון בחסמי ההצבעה בישראל רק בקבוצה אחת של המשתתפים במשחק הפוליטי – הבוחרים. אבל המשחק כולל גם את הפוליטיקאים, שאף עליהם מוטלת האחריות להיווצרותם של חסמים אלה.

ישראלים רבים מטילים את האחריות לאי־הצבעתם על המערכת הפוליטית הישראלית, שאינה מספקת להם היצע ראוי. אין בממצאים אלה עדות לכך שהציבור הישראלי מאבד אמון בפוליטיקה עצמה ככלי לשינוי פוליטי, אלא שהוא מאבד אמון בשחקנים הפוליטיים הפועלים במערכת וביכולתם להציע פתרונות (להרחבה ראו Arian, Philippov, and Knafelman, 2009). שלישי מהיהודים הלא־מצביעים לא מצאו לעצמם חלופה ראויה שהם מוכנים להעניק

לה את קולם. רמת הידע וההתעניינות הפוליטית שלהם זהות לחלוטין לאלה של קבוצת המצביעים. מדובר אפוא בחסם שמקורו בהתנהלותה של המערכת הפוליטית הישראלית בשנים האחרונות, שיצרה נתק בין המפלגות ובין בוחרים פוטנציאליים, המתקשים למצוא התאמה בין עמדתם הפוליטית לסדר היום של המפלגות (תרשים 3.2).

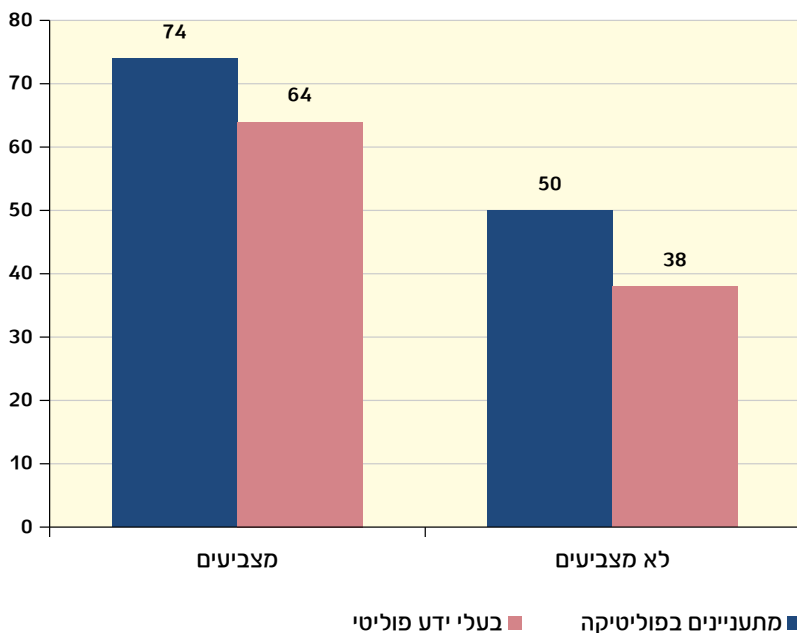
מצב שהפוליטיקה איננה מציעה לאזרח אפשרויות אטרקטיביות עלול להביא לא רק לידי אי-הצבעה, אלא גם לידי אדישות לתוצאות הבחירות. כש"אין למי להצביע", הפוליטיקה איננה נתפסת עוד כתחרות בין ערכים, עמדות ודרכי פעולה, שאחדים מהם מתאימים לתפיסת עולמו של האזרח ואחרים מנוגדים לה. הדבר דומה במעט לצופים במשחק ספורט קבוצתי שאינם אוהדים שום קבוצה ולכן לא משנה להם מי ינצח. אלא שבניגוד לעולם הספורט, תוצאות הבחירות משפיעות השפעה מהותית על חייהם של אזרחי המדינה, והתרחבותה של הקבוצה הצופה על חשבונה של הקבוצה האוהדת הופכת את תהליך הבחירות למהותי פחות ופורמלי יותר. מהסקר שבוצע לפני בחירות 2009 עלה שבקרב מי שלא התכוונו להצביע היה חשוב מי יהיה ראש ממשלת ישראל רק ל-38% מהיהודים ול-14% מהערבים.

3. חוסר עניין בפוליטיקה ובורות פוליטית

כמו שטען רוברט דאל (Dahl, 1998), אזרח המתעמק בתהליכים הפוליטיים ומגלה בהם בקיאות והבנה יהיה גם מצביע "טוב", שהשפעתו על המערכת הדמוקרטית חיונית וחשובה. מכאן נגזר שכאשר יש ירידה כללית בשיעור האזרחים המבינים פוליטיקה ומתעניינים בה ועלייה יחסית בשיעור המצביעים הלא-מבינים והלא-מתעניינים, הדמוקרטיה נפגעת.

מסקר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 עולה כי גם בישראל קבוצת ה"מצביעים" מבינה פוליטיקה ומתעניינת בה יותר מקבוצת הלא-מצביעים (תרשים 3.5). מצב זה – שבו המצביעים באים בעיקר מקרב האזרחים המבינים והמתעניינים – הוא לכאורה טוב לדמוקרטיה הישראלית. עם זאת יש לשים לב לשתי נקודות מדאגות: ראשית – 38% מקבוצת הלא-מצביעים היהודים הם אזרחים בעלי ידע פוליטי שלא מומש בקלפי; ושנית – בקרב הישראלים שמימשו את זכותם להצביע ב-2009 היו כאלה שחסר להם ידע פוליטי בסיסי: 36% לא ידעו מיהו יו"ר הכנסת ו-26% מהם דיווחו על חוסר עניין בפוליטיקה.

תרשים 3.5 התעניינות פוליטית וידע פוליטי: "עד כמה אתה מתעניין בפוליטיקה?", "מיהו יו"ר הכנסת?", לפי כוונת ההצבעה, יהודים, סקר בחירות 2009 (באחוזים)



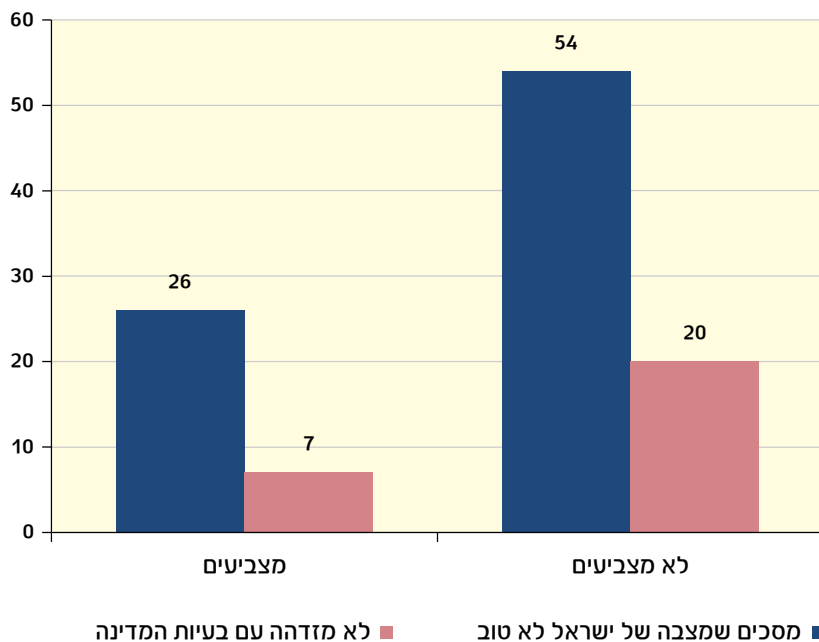
דיון בממצאים אלה עלול להניב פרשנויות מנוגדות. אפשר להדגיש את ריבוי המצביעים ה"בורים" או לחלופין את מיעוט המצביעים הבקיאים בקרב קבוצת הלא-מצביעים. כך או כך, אפשר לקבוע חד-משמעית שהסיכוי של האדם המבין ומתעניין בפוליטיקה להצביע גבוהים במידה ניכרת מאלה של האדם הלא-מתעניין והלא-בקיא. עם זאת, עניין בפוליטיקה וידע פוליטי הם לא המשתנים הבלעדיים הגורמים לאדם לקבל את ההחלטה אם כן או לא להצביע: בהחלט אפשר להתעניין ולהבין אך עדיין לא להגיע לקלפי מכל מיני סיבות (ראו בהמשך). וחשוב לומר: בקרב כלל האזרחים בישראל רמת העניין בפוליטיקה הולכת ופוחתת עם השנים: מ-76% מתעניינים ב-2003 ל-66% ב-2009. לירידה זו בשיעור המתעניינים יש בהחלט תרומה לירידה בשיעור ההצבעה בבחירות.

זאת ועוד, ידע פוליטי בישראל הוא מאפיין של קבוצות דמוגרפיות מוגדרות: 61% מהישראלים היהודים ידעו ב-2009 מיהו יו"ר הכנסת, לעומת 34% מהערבים. נתון זה הוא עוד סממן ברור לניכור שהאזרחים הערבים חשים כלפי הפוליטיקה. אחת התוצאות של ניכור זה היא אי-הצבעה בבחירות והיחלשות הייצוגיות של המערכת הפוליטית הישראלית.

4. היעדר הזדהות עם המדינה וגישה פסימית כללית בנוגע למצבה

נראה שדווקא הגישה הפסימית מתחברת ישירות לממצאים העולים מהניתוח האקולוגי בפרק השני, שמלמדים על ירידה בשיעורי ההצבעה בפריפריה.

תרשים 3.6 הזדהות עם בעיות המדינה ויחס כללי למצבה על פי כוונת ההצבעה: "עד כמה אתה מרגיש חלק ממדינת ישראל ובעיותיה?", "מהו לדעתך מצבה של ישראל באופן כללי?" ("לא טוב", "רע"), לפי קבוצות, יהודים, סקר בחירות 2009 (באחוזים)



סביר להניח שהמצב החברתי והכלכלי הקשה יותר של יישובי הפריפריה מחריף את הפסימיות של התושבים, המתמודדים עם שורת בעיות שתושבי המרכז נחשפים אליהן פחות, כגון איומי הרקטות בצפון ובדרום, הסכסוך היהודי-ערבי בגליל ובנגב, היעדר תחבורה ציבורית ראויה או אבטלה גואה. כעולה מתרשים 3.6, ריבוי בעיות ופסימיות בנוגע למצבה של המדינה אינם מתורגמים לפעילות פוליטית, אלא דווקא מעודדים סבילות. למרות האמור לעיל רק חמישית מהציבור היהודי הלא-מצביע דיווחו שהם "אינם מזדהים עם בעיות המדינה". כלומר, הרוב אמנם פסימיים, מיואשים מהמצב ומרגישים חסרי אונים, אבל הם עדיין מרגישים חלק מהמדינה שהם חיים בה.⁴

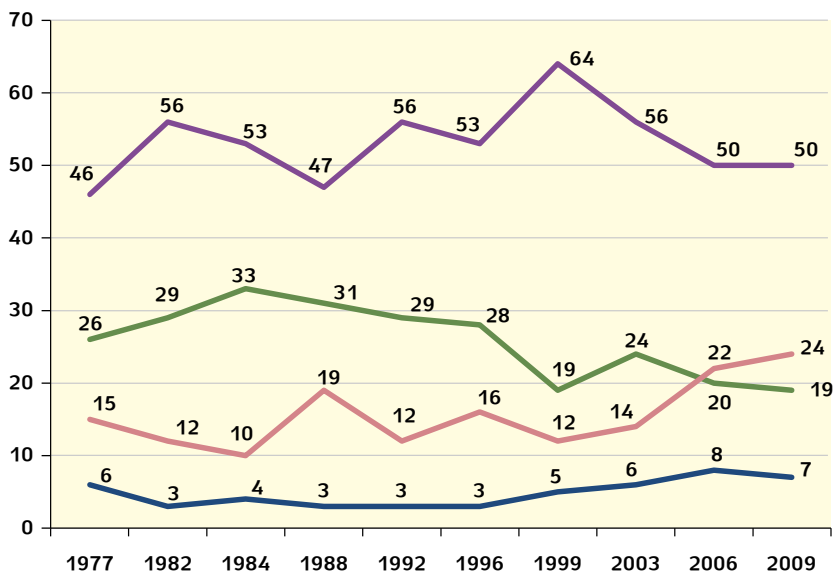
5. התרחקות מהמפלגות

המשבר שפקד את המפלגות הוא אחד המאפיינים הבולטים של הפוליטיקה הישראלית בעשורים האחרונים. מדובר במשבר עמוק יותר מהמשבר ברוב הרמקורטיות המערביות (קניג וקנפלמן, 2013). אחד מסממניו הוא היחלשות הקשר בין האזרח למפלגה. בשנים האחרונות הפוליטיקה הישראלית נתפסת יותר ויותר ככזאת שמתנהלת בידי מקבץ של יחידים עצמאיים הפועלים ללא זהות מפלגתית ברורה. המצב המתואר בתרשים 3.7, אף שאינו מסרטט במדויק את השינוי בדעת הקהל הישראלית כלפי המפלגות ומשמעותן בחיי האזרח, בהחלט מצייר מגמה ברורה למדי. כיום, פחות מבעבר, אזרחים הולכים להצביע מתוך הזדהות אידאולוגית עם רעיונות המפלגה. במקום זה נעשתה זהותו של מועמד המפלגה היחיד, בעיני המצביע הפוטנציאלי, חשובה יותר.

לתהליך זה, המבטא במידה רבה פרסונליזציה של הפוליטיקה, יכולה להיות השפעה על הירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות: קל להתאכזב מהאנשים המייצגים אידאולוגיה יותר משקל להתאכזב מהאידאולוגיה המפלגתית עצמה, ולכן פוליטיקה פרסונלית (אישית) חשובה למשברי אמון יותר משחשופה להם הפוליטיקה המפלגתית.

4 הניתוח מתבסס על תשובות היהודים בלבד.

תרשים 3.7 גורמים המעודדים הצבעה למפלגה מסוימת: "יש גורמים שונים שבגללם אנשים יצביעו דווקא למפלגה מסוימת לכנסת. מבין ארבעת הגורמים הבאים, מהו הגורם העיקרי המשפיע עליך להצביע למפלגה מסוימת?", לפי שנים, סקרי הבחירות (באחוזים) 2009-1977

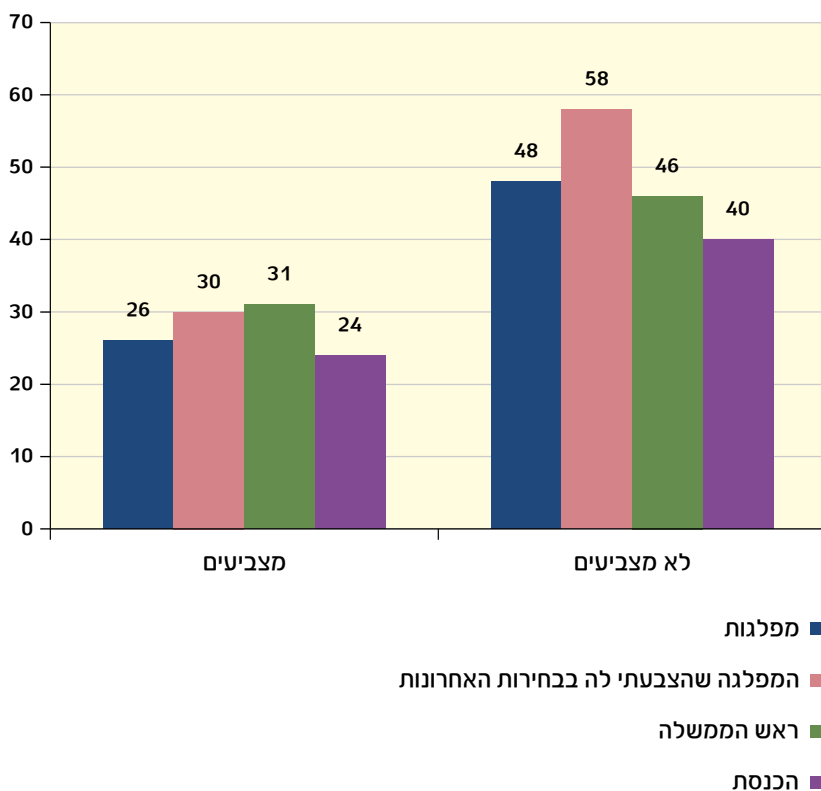


— עמדות המפלגה בנושאים מסוימים
— הזדהות עם המפלגה
— מועמד/י המפלגה
— מיקום המפלגה באופוזיציה או בקואליציה

בפוליטיקה הישראלית הפרסונלית קל להתאכזב מהמועמד, וקל לא פחות לאבד אמון במסגרת המאחדת מועמדים. המפלגה עלולה אפוא להיתפס כלא רלוונטית בכלל. לא בכדי בפוליטיקה הישראלית המפלגות הן המוסדות המוערכים במידה הפחותה ביותר והאזרחים נוטים שלא להביע בהן אמון רב (אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009).

כיוון שבישראל ההצבעה מתקיימת בשיטת של רשימה סגורה (הצבעה למפלגות), לא יהיה זה משולל יסוד להניח שיש קשר בין היעדר האמון שהאזרחים רוחשים למפלגות ובין אי-רצונם להצביע. מתברר שזה אכן המצב (תרשים 3.8).

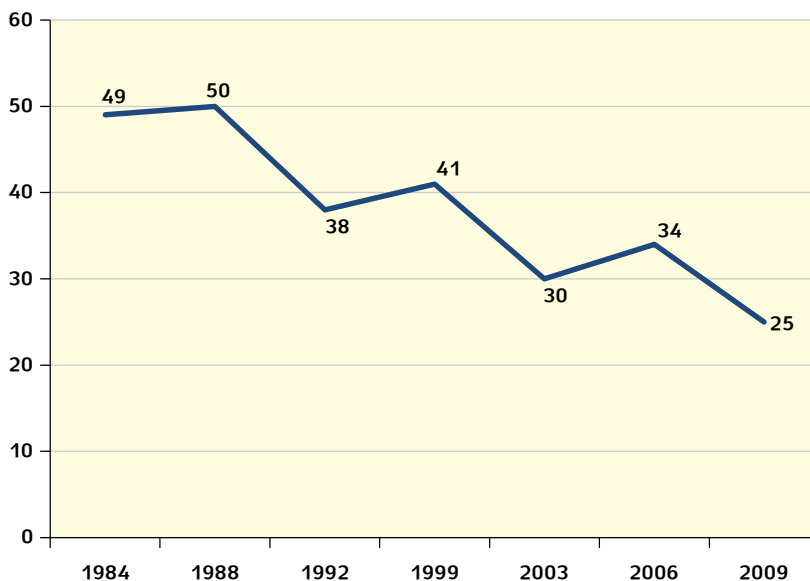
תרשים 3.8 אי-אמון במוסדות המדינה הנבחרים: "עד כמה אתה נותן אמון במוסדות הבאים?", "אין לי אמון בכלל", לפי קבוצות, סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009 (באחוזים)



כיום, פחות מבעבר, החברה הישראלית מורכבת מבעלי זהות מפלגתית ברורה. שיעורם ירד במחצית בעשורים האחרונים. כצפוי, בקרב המשיבים לפני בחירות

2009 שהם אינם מתכוונים להצביע, רק 8% דיווחו שהם בעלי זהות מפלגתית כלשהי (תרשים 3.9).

תרשים 3.9 בעלי זהות מפלגתית (תומכים, חברים, פעילים), לפי שנות בחירות, סקרי הבחירות 1984-2009 (באחוזים)



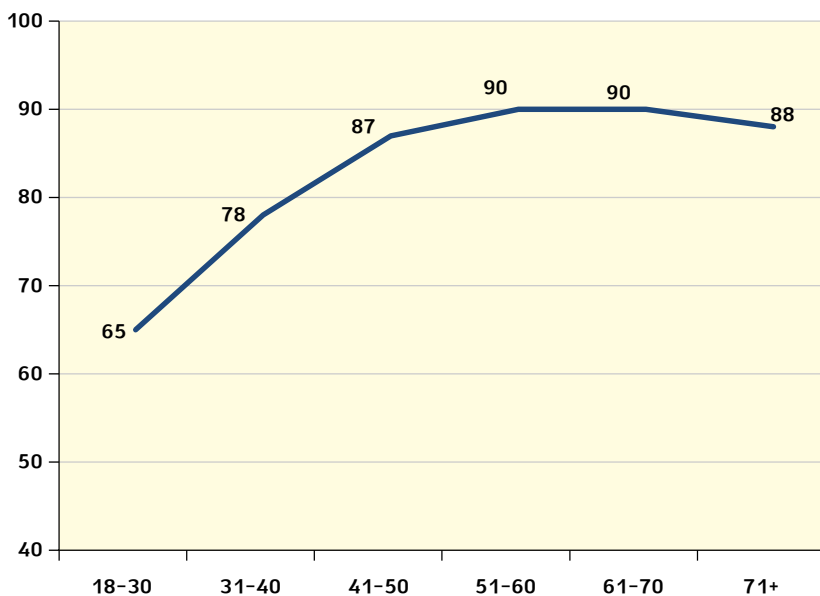
לנוכח היעדר האמון במפלגות ולנוכח היחלשותן של המסגרות המפלגתיות, האזרחים נדרשים, או מתמרצים, פחות מבעבר, לפתח זהות מפלגתית כלשהי. אם נחזור לדימויים מעולם הספורט, נוכל לומר כי תופעה זו מעודדת את היווצרותן של קבוצות אוהבי ספורט "צופים מן הצד", שאינם מעוררים שום קבוצה. אבל דווקא אהדה לקבוצה מסוימת יכולה לגרום לאוהד להמשיך להתעניין בקבוצה ובתחרות גם כשהשחקנים כושלים או המאמן מאכזב. לעומת זה, בשביל ה"צופה מן הצד" האכזבה מן המשחק וחוסר העניין יכולים לצוץ בשלב מוקדם מאוד בתחרות ולגרום לו להיעדר מהמשחקים הבאים. לפיכך יש לראות בהיחלשות הזהות המפלגתית ובניתוק הקשר בין האזרח ובין המפלגה חסם הצבעה חשוב ביותר.

6. האקלים הפוליטי והפרופיל הדמוגרפי של האדם הלא-מצביע

השאלה האחרונה שפרק זה מתייחס אליה היא הקשר בין המאפיינים הדמוגרפיים של האזרח הישראלי ובין התופעה של אי-הצבעה בבחירות. המשתנה הדמוגרפי העיקרי המסביר את התופעה הוא ההשתייכות הלאומית. מהממצאים עולה במובהק כי רבים מהאזרחים הערבים אינם משתתפים בבחירות בין היתר בשל הזדהות חלשה שלהם עם מדינת ישראל ועם התהליכים הפוליטיים המתרחשים בה.

ואולם ישנם משתנים דמוגרפיים נוספים שיכולים להסביר את התופעה הזאת. אפרט: ישראלים צעירים נוטים להשתתף בבחירות פחות מישראלים מבוגרים, וב-2009 היה פער הגילים בין המצביע הממוצע למי שאיננו מצביע 9 שנים (47 לעומת 38) (תרשים 3.10). ממצא זה מבטא תופעה חדשה יחסית והוא חשוב ביותר.

תרשים 3.10 דיווח על הצבעה בפועל, "הצבעתי בבחירות 2009", לפי גיל (באחוזים)*



* הנתונים אינם משקפים שיעורי הצבעה אמיתיים, אלא מבוססים על דיווח של המשיבים בסקרם בניכוי המסרבים לענות.

בסקרי מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003 ו-2006 עדיין לא נמצאו הבדלים ניכרים בדפוסי ההשתתפות בהצבעה בין צעירים למבוגרים. כלומר, הצעיר הישראלי נחשב אז אקטיבי ופוליטי למדי. הסבר אפשרי לשינוי המגמה קשור להרכבה הדמוגרפי של החברה הישראלית. ריבוי הצעירים והילדים מאפיין קבוצות מוגדרות בחברה הישראלית, בכללן המיעוט הערבי, שכידוע מצביע פחות מיהודים. עם זאת מדובר בהסבר חלקי בלבד, שכן התופעה של אי-הצבעת צעירים קיימת גם במגזר היהודי בהיקף כמעט זהה לכלל האוכלוסייה.

הסבר נוסף, הקשור לגיל המצביעים, הוא מידת העניין שלהם בפוליטיקה. בסקרים נמצא כי שלא כמו בעבר הלא רחוק הצעירים (גילאי 18-30) היום מתעניינים בפוליטיקה פחות ממה שמתעניינים בה המבוגרים (פער של 17% בין הצעירים לשאר קבוצות גיל). הסבר זה מסייע להבנת התופעה, ומשמעותו שנטיותם של צעירים שלא להצביע מקורה בעיקר בשלב שהם נמצאים בו, שבו הם טרם גיבשו, או רק החלו לגבש, זהות פוליטית ומפלגתית. השאלה אם לנוכח השינוי שחל בתרבות הפוליטית הישראלית בשנים האחרונות (ספקנות, פסיביות ואיבוד הזהויות המפלגתיות) הדור הצעיר יתחנך לאזרחות פעילה ויצליח לרכוש כלים פוליטיים בשלב מאוחר יותר של חייו נותרת פתוחה.

בלוח 3.2 מוצג מודל להסבר הנטייה להצביע בבחירות בקרב היהודים בישראל. גיל, תואר אקדמי ושמירה על המסורת הדתית הם המשתנים המסבירים בו. אשר לשמירה על המסורת – נמצא שרק ההשתייכות לקבוצה של "לא שומר כלל" מעלה במידה ניכרת את סיכויו של האדם להצביע.⁵

5 כמבט ראשון ממצא זה עומד בסתירה לאמור בפרק הקודם שלפיו מידת הדתיות של היישוב מזוהה עם שיעורי השתתפות גבוהים. לדעת ההסבר להבדל זה הוא בשיטת המחקר: בפרק הקודם יחידת הניתוח היא היישוב, ונמצא כי ביישובים הומוגניים מבחינה דתית שיעורי ההשתתפות בבחירות גבוהים. בפרק זה יחידת הניתוח היא רמת הפרט, והמשתנה דתיות איננו מזוהה עם יישוב זה או אחר, אלא הוא בגדר מאפיין כללי של החברה, כלומר חוצה יישובים.

לוח 3.2 מודל להסבר ההצבעה בבחירות 2009

מודל משולב Exp B	דמוגרפיה Exp B	עמדות (האקלים הפוליטי) Exp B	
*1.530		*1.450	מתעניין בפוליטיקה
*4.302		**2.702	מרגיש חלק ממדינת ישראל
**1.490		**1.590	מאמין למפלגה שהצביע בשבילה בבחירות הקודמות
**1.501		**1.531	מרגיש שהוא משפיע על מדיניות הממשלה
**1.640	**1.727		גיל (מעל 30)
-	*1.907		תואר אקדמי
*1.680	*1.700		אי-שמירה על המסורת הדתית
-	-		מעמד כלכלי נמוך
-	-		מין (1 = אישה)
-	-		עדה (אשכנזי)
-	-		מכוונות פוליטית (שמאל)

רגרסיה לוגיסטית; 1 = "הצבעתי בבחירות" (סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009, בקרב יהודים)
* מובהק ברמה של 5%; ** מובהק ברמה של 1%

המודל המוצג כאן משלב רק מספר קטן של חסמי הצבעה, שכן אין באפשרותנו להכניס לרגרסיה משתנים השייכים לסקרים אחרים. ובכל זאת אפשר לומר שחסמי ההצבעה התפיסתיים (דעות ועמדות) משתלבים במובהק עם החסמים הדמוגרפיים (גיל, השכלה, מידת דתיות וכו'). רק המשתנה "תואר אקדמי" נעשה לא מובהק לאחר שמכניסים למודל את המשתנה "עניין בפוליטיקה". הפיקוח במודל מדגיש

את חשיבותו של כל אחד מהשתתפים בנפרד. כך למשל, רמת ההשכלה מסבירה את רצונו של אדם להצביע, ללא קשר לגילו; והתעניינות בפוליטיקה ותחושת ההשפעה על מדיניות הממשלה עשויות לעודד הליכה לקלפי.

ד. סיכום

בפרק זה נבחנו ההסברים העיקריים לתופעת האי-הצבעה בבחירות לכנסת בהתבסס על ממצאי סקרים בולטים מהשנים האחרונות. מניתוח ממצאי הסקרים עולה שהירידה בשיעורי ההצבעה היא בעיקרה ביטוי של תהליכים חברתיים-פוליטיים, שלרובם השלכות שליליות על איכותה של הדמוקרטיה הישראלית. נתחיל בפרופיל הדמוגרפי של הישראלי הלא-מצביע. לפי הניתוח ברמת הפרט – המוקד של פרק זה – בכל הנוגע ליהודים ושלא כמו בארצות הברית ובמדינות אירופה, המעמד הנמוך בישראל אינו מתרחק מתהליך ההצבעה. אמנם אנו עדים לירידה בשיעורי ההצבעה באזורים המאוכלסים בקבוצות "חלשות" (ראו בפרק השני לעיל), אך ככל הנראה ההסבר לכך טמון במציאות החברתית המורכבת בפריפריה, ולא ברכיב המעמדי כשלעצמו. כלומר, ייתכן מאוד שהאי-הצבעה של הישראלי הממוצע נובעת פחות ממעמדו החברתי ויותר מהמציאות ומהאווירה החברתית שהוא חי בה.

העובדה שבאוקלוסייה הערבית מחצית מבעלי זכות הבחירה אינם מוכנים להצביע בבחירות לכנסת הופכת את התמונה למשברית, בייחוד לאחר שבוחנים את הסיבות האפשריות לתופעה: הזדהות חלשה עם מדינת ישראל, אי-אמון בסיסי במוסדות השלטון וזלזול בתהליך ההצבעה כמנוף לשינוי כלשהו. למותר לומר שהתתייצוג של הערבים בכנסת, שמקורו בין היתר בשיעור ההצבעה הנמוך בקרבם, רק מנציח את המצב שבו תהליך קבלת החלטות במדינה מתנהל עם ייצוג שולי בלבד של העמדה הערבית.

בניגוד לכך, הנטייה שלא להצביע בקרב הצעירים היהודים יכולה להתפרש באופנים שונים. הפרשנות החיובית היא שבניגוד לערבים, אין עדות לכך שצעירים יהודים מחזיקים בעמדות פוליטיות המיוצגות פחות בכנסת, ולכן ספק אם התתייצוג שלהם אכן פוגע בייצוגיותה של הדמוקרטיה הישראלית. כמו כן, בשונה מהערבים ספק אם תופעת הצעירים הלא-מצביעים היא תוצאה של אימוץ תרבות פוליטית המבוססת על ניכור או על אדישות. ייתכן שהצעירים טרם

פיתחו זהות מפלגתית, ולכן הם דוחים את השתתפותם בבחירות לשלב מאוחר יותר בחייהם. ייתכן גם שהם מזהים דרכים אחרות – חדשניות ואפקטיביות יותר (לדעתם) – להשפיע על מקבלי ההחלטות, למשל פעילות ענפה במרחב הווירטואלי. במקרה זה אפשר לדבר על תהליך טבעי, לאו דווקא משברי, המבטא שינוי באופייה של ההשתתפות הפוליטית בקרב הצעירים.

מנגד יש גם פרשנות פסימית: יותר מבעבר צעירים שאינם מצביעים גדלים ומתחנכים באקלים שבו אי-הצבעה נהפכת לנורמה, זהות מפלגתית כבר אינה נפוצה, והיחס הכללי לתהליך הבחירות נעשה ספקני יותר ויותר. במצב דברים זה הציפייה מהם לממש את זכותם להצביע בהמשך חייהם עלולה להיראות תמימה למדי. ואולם אין עדיין הוכחה לכך שהזירה הווירטואלית בישראל (אינטרנט, רשתות חברתיות) היא תחליף יעיל להצבעה. בסופו של דבר יחסי הכוחות הפוליטיים הם תוצר של הבחירות הכלליות ולא של תחרות טוקבקים. החשש הוא אפוא שעם הזמן תופעת האי-הצבעה תתרחב ותהפוך לרווחת גם בקבוצות גיל מבוגרות יותר (הצעירים שיתבגרו ויעברו לקבוצת הגיל הבאה), ובכך יחריף המשבר בדמוקרטיה הישראלית.

הממצאים העיקריים בפרק זה מצביעים על שינוי מהותי שהתחולל בתרבות הפוליטית האזרחית בישראל עד 2009. מיפוי העמדות והתפיסות – שכוונה כאן "חסמי ההצבעה" – מאפשר לזהות כמה חסמים עיקריים. מובן שהלא-מצביע לא חייב להחזיק בכל העמדות המפורטות. עם זאת, כל אחת מהתפיסות הללו נמצאה כמעודדת אי-הצבעה בחברה הישראלית:

- חוסר אמון בכוח ההשפעה של האזרח על מדיניות הממשלה.
- חוסר אמון באפקטיביות של הבחירות כתהליך שמשנה את המצב במדינה.
- חוסר עניין בפוליטיקה והיעדר ידע פוליטי.
- חוסר אכפתיות לבעיות המדינה ופסימיות בנוגע למצבה הכללי.
- חוסר אמון במפלגות ובמוסד הנבחר (הכנסת).
- חוסר הזדהות עם מפלגות והיחלשות הזהות המפלגתית.
- תפיסת המערכת הפוליטית ככזאת שאינה מספקת חלופות ראויות (אף שלאמיתו של דבר בישראל יש חלופות ראליות רבות מפאת אחוז החסימה הנמוך).

בעשור החולף משנה התרבות הפוליטית האזרחית בישראל את פניה, והשפעתו של כל אחד מן החסמים המפורטים הולכת ומתחזקת. התרחבותן של מגמות אלו עלולה לפגוע בשיעורי ההצבעה בבחירות ולהביאם לשפל חדש שטרם הכרנו. יש לעודד אפוא חינוך לאזרחות פעילה ולהבנת הפוליטיקה. עוד יש לנסות ולהפיח מחדש באזרחים את האמונה ביכולתם להשפיע ולשנות. אירועים דוגמת המחאה החברתית של קיץ 2011 יכולים להקל על המשימה, אם כי ברור שהאי-הצלחה היחסית של מחאה זו עלולה להחזיר את המצב לקדמותו ואולי דווקא לחזק את התחושה הפסימית/פסיבית.

בתרבות הפוליטית אפשר להתבונן גם דרך הזווית המוסדית. רוב התפיסות שהן בגדר חסמי הצבעה שייכות לקטגוריה של "ביקורת בונה", וייתכן שכדי להחזיר את הציבור לקלפי, מקבלי ההחלטות צריכים להקשיב לטענותיו הבסיסיות. רובן מופנות כלפי המוסדות הפוליטיים והתנהלותם וכן כלפי שיטת הבחירות, הנתפסת כשיטה שאיננה נותנת די כוח בידי האזרח ה"פשוט". בשני המקרים צריך, ואפשר, לעשות שינוי מהותי. כאשר מדובר בשיטת הבחירות הוא יכול להיעשות באמצעות רפורמה מתאימה – הכנסת רכיב אזורי ומתן אפשרות למצביעים לסמן או לדרג את מועמדי המפלגה בפתקי ההצבעה (פרידברג, אטמור וקנפלמן, 2013).

באשר לחוסר האמון במוסדות ובפוליטיקאים – כאן מדובר בשינוי מורכב יותר, המשלב בתוכו רכיבים מוסדיים ותרבותיים. הפוליטיקאים הישראלים איבדו את אמון הציבור בין היתר בעקבות השינויים בעולם התקשורת, שהפכו אותם לחשופים יותר לביקורת ולהאשמות. לעומת שנות ה-90 של המאה העשרים, הזירה הפוליטית הישראלית היא היום פרסונלית (אישית) יותר ואידאולוגית פחות. נציגי המפלגות ככנסת רואים במפלגתם פלטפורמה בלבד, מחליפים פלטפורמה במחי יד ומזלזלים בה בפומבי. התנהגותם של חברי הכנסת היא אפוא אחד הגורמים העיקריים לשינוי ברפואי ההצבעה של האזרחים הישראלים, המתבוננים בעולם הפוליטי בפיכחון ומתרחקים ממנו. ייתכן מאוד שחוסר האמון במפלגות ובכנסת איננו חוסר אמון במוסדות, אלא באנשים המאיישים אותם בשנים האחרונות. אם אכן כך, המפתח לפתרון משבר ההשתתפות בבחירות נמצא גם בידי הפוליטיקאים, שצריכים להפנים את ההשלכות ההרסניות של התנהגותם על המערכת הפוליטית.

פרק רביעי

חובות הצבעה, הצבעת אזרחים מחו"ל ומנגנונים אחרים לעידוד ההשתתפות בבחירות

נ"ר אטמור ועופר קניג

משבר ההשתתפות בבחירות שישראל נתונה בו מאז ראשית המאה העשרים ואחת מאופיין, כמפורט בפרקים הקודמים, בניכור של אזרחים רבים מהפוליטיקה, בהתפתחותה של תרבות אזרחית פסיבית, בהשתרשות התפיסה הפסימית בקרב אזרחים באשר ליכולתם להשפיע וכתוצאה מכל אלה – בשיעורי השתתפות בבחירות נמוכים בהשוואה לעבר, בייחוד בקרב אוכלוסיות חלשות. לנוכח מצב מדאיג זה נשאלת השאלה אם אפשר לעודד את ההצבעה בבחירות, ואם כן – כיצד?

פרק זה מציג שלושה מנגנונים לעידוד (או להבטחת) ההשתתפות בבחירות לאור ניסיוןן של מדינות אחרות: חובת הצבעה, הצבעת אזרחים השוהים מחוץ למדינה והנגשת הליך ההצבעה בדרכים אחדות, בכללן הצבעה מוקדמת, הצבעה באמצעות הדואר והצבעה באמצעות מיופה כוח.

א. חובת הצבעה בבחירות

כלי חשוב להעלאת רמות ההשתתפות בבחירות הוא הטלת חובת הצבעה על אזרחי המדינה. חובה שכזאת, שבצדה סנקציות כלפי המפרים אותה, תביא ברמה גבוהה של סבירות לידי עלייה ניכרת בשיעורי המצביעים. אלא שחובת הצבעה יכולה להיתפס כצעד קיצוני, והיא אמנם זוכה לקיתונות של ביקורת מצד הטוענים כי "המטרה אינה צריכה לקדש את האמצעים". יתרה מזו, חובת ההצבעה איננה נפוצה בדמוקרטיות הוותיקות. בשורות הבאות נפרוש את הנימוקים המגוונים בעד חובת ההצבעה ונגדה, ולאחר מכן נבדוק עד כמה היא נפוצה בעולם.

1. חובת הצבעה: בטד ונגד

הדיון הער בין חוקרי מדע המדינה בסוגיה של חובת ההצבעה משקף את אחד המתחים היסודיים ביותר בין חירות הפרט ובין חובתו של הפרט להיותו חבר בקהילת אזרחים; בין זכותו להיות מוגן מהתערבות יתר של הקהילה ובין חובתו הבסיסית לתרום לתהליך קבלת ההחלטות בה. באופן המזוקק ביותר הצדדים הנצים חלוקים ביניהם בפרשנות של המתח בין ליברליזם ובין השתתפות פוליטית. ה"דיבר" הראשון של ההשקפה הליברלית נשען על העיקרון של חירות הפרט ועל הכבוד לאוטונומיה שלו. אבל מכאן הדעות נחלקות בין המצדדים בחירות השליטתיות ובין המצדדים בחירות החיוביות. חירות שלילית משמעה חופש מכפייה חיצונית, ואילו חירות חיובית מכוונת לחופש או ליכולת של הפרט לפעול למען הגשמתו העצמית. הקרובים יותר בהשקפתם לתפיסת החירות השליטתית יראו בחובת ההצבעה מנגנון כפייה שיש בו התערבות בוטה בתחום הפרט. לעומתם, המצדדים בחירות החיוביות – שעם השנים איבדה מהפופולריות שלה וכיום יש הרואים בה השקפה לא מודרנית ולא ליברלית – יראו בה כלי נחוץ (Lacroix, 2007).

שאלת היסוד המפלגת בין שני המחנות הנצים היא אם זכות ההצבעה הכללית – שעליה אין עוררין – מקפלת בתוכה גם את החובה להצביע, או שמא היא מקפלת בתוכה דווקא את הזכות שלא להצביע. כמסד לדיון רצוי להבחין בין חובה מוסרית ובין חובה חוקית. גם בקרב המתנגדים החריפים לחובת הצבעה יש שסיכמו כי מעשה ההצבעה הוא בגדר חובה מוסרית, אך הם טוענים שחובה זו אסור שתתורגם לכפייה חוקית, שכן בכך היא פוגעת פגיעה בלתי סבירה בחירות הפרט. במילים אחרות, העיקרון של חירות הפרט גובר על ערכים דמוקרטיים אחרים כגון שוויון או השתתפות. בהתאם לכך, כל אזרח זכאי להחליט אם להצביע או לא וזכאי להחליט להיות א-פוליטי. מעשה ההצבעה צריך אפוא להיות מעשה של בחירה אישית, ולא של חובה. מבחינה זו חובת הצבעה יכולה להיחשב מקרה של פטרנליזם – התערבות להגנתו או לטובתו של אזרח המופעלת על אף התנגדותו.

הטיעון השכיח ביותר בדבריהם של המתנגדים לחובת הצבעה הוא שהזכות להצביע כוללת גם את הבחירה שלא לממש את הזכות הזאת (Mackenzie, 1958; Katz, 1997). מכאן קצרה הדרך לטענה שחובת הצבעה איננה דמוקרטית ביסודה, ואף עלולה להזכיר השקפות עולם טוטליטריות הרואות בהצבעה חלק מהשתתפות

פוליטית כפויה שרצוי גם שתהיה בכיוון ה"נכון". השקפת עולם ליברלית מבוססת על ההנחה שמותר לפגוע בזכות יסוד של הפרט רק אם מימושה משפיע השפעה שלילית על הזולת. במילים אחרות, אם הצבעה היא זכות יסוד, כפייתה על מי שבחרים להימנע מוצדקת, מזווית ליברלית, רק אם ההימנעות מהצבעה תשפיע על הזולת ותזיק לו. ריצ'רד כץ (Katz, 1997: 245) מתנגד לטענה זו. לדעתו – אדרבה, האזרחים שאינם משתתפים בבחירות לא רק שאינם מזיקים לזולתם, אלא שבעצם הימנעותם הם אפילו מגבירים את השפעתם הפוליטית של המשתתפים.

חוקרים אחדים מבקרים את הטענה שיש לחייב להצביע משום שהצבעה תורמת לטובת הכלל ולקהילה. בטענה כזאת, עונים המבקרים, יש משום צביעות, שכן לבחור היחיד יש אפשרות זעירה להשפיע השפעה של ממש על התוצאות. אם נחשוב על מאות הפעולות שהאזרח היחיד יכול לנקוט כדי לתרום לכלל ונדרג אותן לפי עוצמת השפעתן, הצבעה בבחירות תמוקם במקום נמוך ברשימה. אדרבה, בחיוב של האזרחים להצביע אפשר לראות פעולה המשרתת את האליטות הפוליטיות, שכן היא מרמזת לפרט שבעצם פעולת ההצבעה הוא ממלא את חובתו ההכרחית והמספקת כאזרח (Lomasky and Brennan, 2000).

האם אפשר בכל זאת להגן על הטלת חובת ההצבעה מנקודת המבט של השקפת העולם הליברלית? במבט ראשון נראה כי הדבר קשה מאוד; אפילו התומכים בחובת ההצבעה מודים שהדבר כרוך בהפרה של זכות פרט יסודית. יתרה מזו, מקובל לחשוב שתאוריות ליברליות נוטות שלא לעסוק בדפוסים של השתתפות פוליטית ואינן רואות בה תנאי הכרחי ליישומן של החירויות האזרחיות. ולמרות זאת יש הטוענים שאין כל סתירה בין ההצבעה כחובה ובין ההצבעה כזכות. את החירות מבטיחים רק מי שמוקירים אותה, מי שמעריכים את יתרונותיה ומקבלים עליהם את החובות שהיא מטילה. זכות ההצבעה היא אחת החובות הללו. כל אדם משתייך לקהילה ומקבל ממנה טובין גם בניגוד לרצונו, ותמורת טובין אלו עליו לקבל אחריות מסוימת.

ארנד לייפהרט (Lijphart, 1997) מצדיק את חובת ההצבעה אף שהוא מודה כי מדובר בהפרה של חירות הפרט. לטענתו מדובר בהפרה מידתית ומתונה, לבטח בהשוואה להפרות אחרות שהמדינה מפרה, למשל כשהיא מטילה מסים או מחייבת בחוק חינוך חובה ושירות צבאי. יתר על כן, לדעתו מדובר בהפרה שיש בה תועלת

לטובין הציבוריים (common good) ולשוויון חברתי. במילים אחרות: פגיעה מסוימת בליברליזם נסבלת כשהיא משרתת את הטוב הגדול של החברה. הת'ר לרדי (Lardy, 2004) מוסיפה שזכות ההצבעה היא זכות פוזיטיבית שמזווית ראייה דמוקרטית הפרט חייב לממשה ולא רק להחזיק בה. ולא זו אף זו: אי-אפשר להסתתר מאחורי הטענות שזכותו של הפרט להיות סביל, שכן עצם האי-הצבעה היא פעולה ציבורית בדיוק כמו ההצבעה עצמה. לרדי מפתחת את ההבחנה בין חירות כאי-התערבות (liberty as non-interference) ובין חירות כאי-שליטה (non-domination) וטוענת שזכות ההצבעה שייכת בפירוש לסוג השני. אין מדובר כאן בחירות המגנה על הפרט מההתערבות של רשויות המדינה, אלא בחירות המגנה עליו מפני שליטה והדרכה ומאפשרת לו להצביע (למפלגה או למועמד) מתוך בחירה חופשית.

ג'סטין לקרוואה (Lacroix, 2007), בניסיונו ליישב את חובת ההצבעה עם ההשקפה הליברלית, טוען שבניגוד למה שמקובל לחשוב אין בחובת ההצבעה כדי למנוע מן האזרח להביע הימנעות מכוונת באמצעות הטלת פתק לכן או שלשול מעטפה ריקה לתיבת הקלפי. אם נדייק נוכל לומר שכאשר מדברים על חובת הצבעה אין מדובר בחובה להצביע למפלגה או למועמד כלשהם, אלא רק להתייצב בתאריך מסוים בקלפי. על זכותו של האזרח שלא להצביע מגנה אפוא חשאיות הליך ההצבעה, המאפשרת לו להימנע. בהקשר זה ראוי להזכיר את פסיקתו של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ-1965, שקבע שחובת הצבעה איננה נוגדת את סעיף 9 של האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם (העוסק בחופש המחשבה והמצפון) או את סעיף 3 של הפרוטוקול הנלווה הראשון (העוסק בבחירות חופשיות).¹ בפסיקתו קבע בית הדין כי חופש המצפון נשמר

Article 9 of the European Convention on Human Rights:

1

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

Article 3 of the First Additional Protocol, Council of Europe, 2010:

The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

גם בכללים של חובת הצבעה, שכן האזרח יכול להימנע בהצבעתו. יתרה מזו, על פי בית הדין – "בחירות חופשיות" אין משמען בחירות שבהן ההצבעה אינה בגדר חובה, אלא בחירות המבטיחות שההצבעה תהיה חופשית.

שרה בירץ' (Birch, 2009) טוענת שחובת הצבעה יכולה להיתפס כאמצעי הכרחי להשגת ייצוג פוליטי המשקף את העדפות האזרחים, שבלעדיו היסודות הלגיטימיים של המשטר הדמוקרטי נחלשים. בהקשר זה עולים כמה טיעונים: (א) חובת הצבעה מבטיחה התנהגות אזרחית המבוססת על שיתוף פעולה ועל אמון בשלטון החוק, שכן הפרט היה שותף מלא בבחירת הנציגים שחוקקו את החוקים הללו. (ב) השתתפות מלאה הכרחית כדי להגיע להחלטות דמוקרטיות אמיתיות, שכן רק כך ההכרעות הציבוריות ישקפו את השקפותיהם של כל האזרחים. לכאורה אי-השתתפות של האדישים לחלוטין לחלופות האפשריות אינה אמורה להטות את הכף, אבל אסור להניח כי כל אלו שלא השתתפו בבחירות עשו זאת בגלל אדישות (Lijphart, 1997; Engelen, 2007). ההימנעות מהצבעה אינה מתפלגת שווה בשווה מבחינה כלכלית-חברתית: שיעורי הלא-משתתפים גבוהים יותר בשכבות החברתיות הנמוכות, ומבחינה זו שיעור הצבעה נמוך יוצר תוצאות מוטות שאינן משקפות את ההעדפות בכלל החברה. (ג) חובת הצבעה מבטלת את תחושת "הטרמפיסט" (free rider) שהמצביע היחיד, שמבחינה רציונלית יודע שההשפעה של קולו שולית ביותר על תוצאות הבחירות, חש לעתים. כמו שהדגיש אלן ורטהיימר: אי-הצבעה היא בעצם התנהגות נורמלית ורציונלית. כשהמצביע היחיד מטיל את קולו לתיבת ההצבעה, הוא עושה מעשה של הונאה עצמית במה שקשור למידת ההשפעה של פעולת ההצבעה שלו. מערכת המחייבת להצביע מבטלת במידה רבה את ההונאה העצמית הזאת (Wertheimer, 1975: 290).

ליסה היל (Hill, 2006) מסכמת את יתרונותיה של חובת ההצבעה למשטר הדמוקרטי ואומרת ששיעור הצבעה נמוך מערער ערכים דמוקרטיים יסודיים כגון ריבונות האזרחים, ייצוגיות, שוויון פוליטי וצמצום העוצמה שמחזיקה בידיה האליטה. ביטוי לרצון הרוב הוא ערך חשוב ביותר בשלטון דמוקרטי, ועל כן ככל שיותר בעלי זכות בחירה ישתתפו בבחירות, כך המערכת תהיה דמוקרטית יותר. כשהמנדט הציבורי של ממשלה לוקה בחוסר מידע על רצון האזרחים, הלגיטימיות של החלטותיה עלולה לעמוד בספק.

כנגד טיעונים אלו יש הרואים במתיחת הקו הישר בין שיעור השתתפות גבוה ובין חיזוק הלגיטימציה המשטרית או בינו ובין דמוקרטיה טובה יותר מסקנה פשטנית מאוד. ראשית, מפני שהטלת חובת הצבעה עלולה ליצור התנגדות ונועות-נגד בקרב אזרחים, אפילו בקרב כאלה הנוטים לראות בהצבעה חובה אזרחית.

שנית, בוחרים שלא היו מעוניינים להצביע עלולים להגיע לקלפיות עם תחושת זעם או תסכול שיבוטאו באמצעות הצבעת מחאה (פתקים לבנים או פסולים). באופן כזה חובת ההצבעה עלולה להביא לידי עלייה ניכרת בשיעור הפתקים הלבנים או הפסולים, מה שבוודאי אינו תורם לחיזוק הלגיטימיות של הממשלה והמשטר.

שלישית, יש חשש שחובת ההצבעה תביא לידי כך שבוחרים חסרי עניין (uninterested) או חסרי מודעות (uninformed), שבעל כורחם נגררו לקלפיות בשל חובת ההצבעה, יטילו אקראית את קולותיהם. קולות אקראיים כאלה יביאו לתוצאה שאיכותה ירודה, כמו שמעיר כץ: "לא סביר שאיכות ההחלטה תשתפר על ידי תרומות אקראיות של הבורים והלא מתעניינים" (Katz, 1997: 245). ככל שקולות רבים יותר יוטלו אקראית, כך ההכרעה של הליך הבחירות עלולה להידמות להטלת מטבע. במקרים מסוימים הצבעה אקראית עלולה לשנות את ההכרעה (מי ניצח), ובכך לפגום בתוקף הדמוקרטי של התוצאות ולחבל ביכולתן של הבחירות לשמש כלי מדויק המתרגם את דעת הקהל לתפוקות פוליטיות (Jakee and Sun, 2006).

הירידה בשיעורי ההצבעה אינה ייחודית לישראל; היא נפוצה ברוב הדמוקרטיות המודרניות. התפתחות זו הביאה רבים להציע להטיל חובת הצבעה כדרך להיאבק במגמה ולמשוך את האזרחים בחזרה להליך הפוליטי. אבל האם חובת ההצבעה אכן מצליחה לעשות זאת, או שמא היא אינה משפרת באמת את ההשתתפות הפוליטית? התומכים בחובה זו גורסים שלמעשה ההצבעה, גם אם הוא כפוי, יש השפעה חיובית על רמות המודעות של אזרחים לפוליטיקה ועל רמת העניין שלהם. אם אזרחים יודעים שהם חייבים להצביע, הם יטרחו ויבררו מעט על החלופות הקיימות ובתוך כך יצברו מעט ידע פוליטי. מבחינה זו אפשר לטעון שחובת ההצבעה תורמת לניידות החברתית ולחינוך ההמונים (Birch, 2009: 50).

המתנגדים לחובת ההצבעה אומרים שהיא תשפיע על האזרחים בניגוד לרצוי מפני שבמקום להגביר את עניינם ואת מעורבותם בהצבעה, היא תמאס עליהם עוד יותר את הפוליטיקה ותחזק את תחושות הניכור כלפיה. עוד הם טוענים כי שימוש בכלי כופה כחובת הצבעה אינו פותר את הבעיה (ירידה בהשתתפות, חוסר עניין במערכת הפוליטית וניכור כלפיה), אלא רק את הסימפטום. אם קיימות בחברה תחושות של אדישות, ניכור, חוסר אמון ואכזבה מהמערכת, אין טעם בשימוש מלאכותי במנגנון שיכפה על האזרחים להשתתף וכאילו יעלים את הבעיה. אזרחים מצביעים כדי להשפיע על תפוקותיה של הממשלה; על המדיניות. שיעורי הצבעה נמוכים יכולים ללמד אפוא על תחושה של מחסור בחלופות מצד השחקנים הפוליטיים או על תחושה שאין קשר משכנע בין מעשה ההצבעה ובין מדיניות. העלאה מלאכותית של שיעורי ההצבעה אינה מטפלת באמת בתחושות הללו, אלא יוצרת מסך עשן המטשטש אותן (Franklin, 1999).

2. חובת הצבעה: מבט השוואתי

בשנת 2013 נהגה חובת הצבעה ב-29 מדינות ברחבי העולם. מקורותיה אי שם במחצית השנייה של המאה התשע עשרה ותחילת המאה העשרים בשני אזורים עיקריים – אירופה ואמריקה הלטינית. התבוננות במדינות אלו מעלה תמונה מגוונת למדי: מדינות מסוימות אימצו חובת הצבעה אך זנחו אותה לאחר שנים אחדות, ולעומתן מדינות אחרות עודן מחייבות את אזרחיהן להצביע בבחירות; מדינות מסוימות מקיימות כללי ענישה ברורים ואכיפה אפקטיבית, ואילו באחרות חובת ההצבעה מוזכרת בחוקה או בחוק הבחירות אבל מידת האכיפה נמוכה מאוד. להלן נדון בסוגיות אלה בהרחבה.

i מדינות שאימצו את חובת ההצבעה בבחירות וביטלו אותה

שווייץ הייתה המדינה הראשונה שאימצה את חובת ההצבעה בבחירות. היוזמה החלה בקנטון סן גלן (St. Gallen) בשנת 1835, ובשנים שלאחר מכן אימצו אותה כמחצית מהקנטונים בשווייץ. באחד מהם אף נקבעו בחוק עונשים על הנמנעים מהצבעה, אך הם בוטלו במהרה עקב קשיים באכיפה. בשלהי המאה התשע עשרה ובתחילת המאה העשרים זנחו רוב הקנטונים את חובת ההצבעה, והיחיד המחייב כיום את תושביו להצביע בבחירות הוא קנטון שפהאוזן (Schaffhausen).

הולנד אימצה בשנת 1917 את חובת ההצבעה כחלק מרפורמה מקיפה שכללה מתן זכות הצבעה אוניברסלית (לגברים) ואימוץ שיטת בחירות יחסית. חוק הבחירות לא כפה על הבוחרים להצביע, אך הם נדרשו להופיע בקלפיות ביום הבחירות. רובם הגדול נענו, הופיעו והצביעו. כ-11 מערכות בחירות בשנים 1925-1967 עמד שיעור ההצבעה בהולנד על 94.1%, ואולם לאחר סדרה של דיונים בפרלמנט בוטלה בשנת 1970 חובת ההצבעה. תוצאות השינוי היו מיידיות וגדולות מהצפוי: במערכת הבחירות הראשונה לאחר השינוי צנח שיעור ההצבעה ל-79.1%. שיעור זה אמנם עלה וטיפס במעט במערכות הבחירות שלאחר מכן, אך בשתי מערכות הבחירות האחרונות (2010 ו-2012) הוא עמד על 75% (Andeweg and Irwin, 2005).²

גם מדינות אחרות באירופה הנהיגו במהלך השנים חובת הצבעה, אך חזרו בהן לאחר ניסיונות אחרים. ספרד אימצה בשנת 1907 חובת הצבעה אך זו בוטלה עם תחילתה של מלחמת האזרחים (1936) ולא אומצה מחדש לאחר מכן. בשלושה מחוזות (Länder) של אוסטריה אומצה חובת הצבעה ב-1929 אך בוטלה לאחר שנים: בפורארלברג (Vorarlberg) ובשטיריה (Styria) בוטלה חובת ההצבעה ב-1992, ובטיירול (Tyrol) היא בוטלה ב-2004. באיטליה נקבעה חובת הצבעה בחוק הבחירות בשנים 1945-1993 אך בוטלה מפאת חוסר אכיפה אפקטיבית.

ii מדינות שנהוגה בהן חובת הצבעה

בשנת 1878 הייתה נסיכות ליכטנשטיין המדינה הראשונה שהפכה את ההצבעה בבחירות לחובה ברמה הלאומית. מדינה קטנה זו שמרה על דרישת חובת ההצבעה במשך כל המאה העשרים. בשנת 2004 נערכה בה רפורמה כללית לעידוד ההשתתפות בבחירות הכלליות, לאחר ירידה מתונה שנרשמה בה בשלהי המאה העשרים.³ בין היתר אומצו בה האפשרויות של הצבעה מוקדמת והצבעה

2 בבחירות המוניציפליות ירדו שיעורי ההצבעה בשיעורים ניכרים אף יותר: ממוצע של 92.7% (בשנים 1945-1966) לממוצע של 68.1% בבחירות המוניציפליות של 1970 (Andeweg and Irwin, 2005: 79).

3 עד מערכת הבחירות של 1989 היו שיעורי ההשתתפות בבחירות בליכטנשטיין גבוהים מ-90%. ב-1993 הם ירדו לשיעור ממוצע של 85% ונותרו כאלה גם לאחר הרפורמות של 2004.

ברואר, ובנוסף בוטלו כללי הענישה שהוטלו על מי שבחר שלא להצביע. עם זאת, בסעיף 3 לחוק הבחירות של נסיכות קטנה זו עדיין מצוין כי הצבעה בבחירות היא "חובה אזרחית" (Birch, 2009: 14).

כיום נהוגה באירופה חובת ההצבעה בעוד ארבע מדינות: לוקסמבורג, שאימצה חובה זו בשנת 1919 לאחר שהעניקה זכות בחירה אוניברסלית (לגברים); יוון, שאימצה חובה זו בשנת 1926 בד בבד עם אימוץ שיטת הבחירות היחסית; קפריסין, שאימצה חובת הצבעה בשנת 1960; ובלגיה, שחובת ההצבעה בה קיימת מאז אומצה בשנת 1893 כחלק מחבילת הרפורמות שכללה זכות בחירה אוניברסלית (לגברים בלבד) ואימוץ שיטת בחירות יחסית. הטענה באותם ימים, שבמידה רבה מקובלת גם היום, הייתה כי חובת ההשתתפות בבחירות היא ערובה לגיטימיות שלהן, שכן כך תוצאותיהן משקפות באופן הכרוך ביותר את רצון הציבור (Pilet, 2005). יש להעיר כאן כי קודם לאימוץ החוק בבלגיה נתגלעו מחלוקות בנושא ולא כל המפלגות תמכו ברעיון, אבל לבסוף הוא התקבל. מאז שנות ה-70 של המאה העשרים, ובעיקר מאז שנות ה-90, עולות מדי פעם בפעם קריאות לביטול חובת ההצבעה. עד כה הן נהדפו כולן. מרגע שאומץ מנגנון חובת ההשתתפות, הוא פועל ברציפות ומצליח לשמור על שיעורים גבוהים של הצבעה בבחירות – יותר מ-90% מבעלי זכות הבחירה.

חובת הצבעה יעילה נהוגה גם באוסטרליה. מדינת קווינסלנד (Queensland) הייתה הראשונה שאימצה חובה זו בשנת 1914, וזו הורחבה לרמה הפדרלית עשר שנים לאחר מכן. בשונה ממדינות אחרות, הטלת חובת ההצבעה באוסטרליה לא נעשתה יחד עם אימוץ רפורמות אחרות (הרחבת זכות הבחירה או שינויים בשיטת הבחירות). בתחילה, לנוכח ההצלחה בקווינסלנד, זכה הרעיון לתמיכה במצעה של מפלגת הלייבור, אבל עד מהרה הוא נהנה גם מתמיכתן של המפלגות האחרות. הסיבה לתמיכה הייתה בעיקרה האמונה שחובת הצבעה תמנע שחיתויות, שכן ככל שהגוף הבוחר גדול יותר, כך קשה יותר למועמדים לארגן מראש, בדרך של קבלנות קולות, קבוצות גדולות של בוחרים שיתמכו בהם. כך או כך, מאז אומצה חובת ההצבעה באוסטרליה היא פועלת בהצלחה ונהנית מלגיטימיות ציבורית רחבה. שיעורי ההשתתפות בבחירות גבוהים אף מאלה שבבלגיה – מעל 93% ובמשך שנים רבות (Birch, 2009: 33).

מתוך 29 המדינות שנהוגה בהן היום חובת הצבעה, 16 הן מדינות באמריקה הלטינית. אחת הטענות המקובלות היא שמדינות אלה אימצו את חובת ההצבעה כחלק מהמסורת הקולוניאלית הספרדית (Massicotte, Blais, and Yoshinaka, 2004).⁴ ארגנטינה אימצה חובת הצבעה בשנת 1912 כחלק מתהליך הדמוקרטיזציה והרחבת זכות הבחירה (לגברים). חובת הצבעה אומצה גם במקסיקו (1917), באורוגוואי (1924), בצ'ילה (1925), בפנמה (1928), בברזיל (1932) ובקוסטה ריקה (1936). בהקשר של אמריקה הלטינית מעניין להיווכח שבהשוואה לאירופה (שבה חובת ההצבעה לא כללה מדינות רבות), המדינות שאימצו חובת הצבעה עשו זאת לפני מלחמת העולם השנייה בתהליך הדרגתי שנמשך גם לאחר המלחמה והיום הוא מקיף כמעט את כל מדינות היבשת (Birch, 2009).⁵

מדוע אימצו מדינות את חובת ההצבעה? למהלך זה הסברים רבים, והם שונים ממדינה למדינה. לעתים הם קשורים בגורמים היסטוריים ותרבותיים, כמו במקרה של רוב מדינות אמריקה הלטינית, שכחלק מתהליכי הלגליזציה והרצון למנוע הטיות בבחירות אימצו בראשית המאה העשרים מנגנונים של חיוב השתתפות בבחירות. מהסקירה לעיל ניכר כי רוב המדינות שאימצו מנגנונים כאלה עשו זאת בתקופה של התגבשות הדמוקרטיה וכחלק מרפורמות נוספות שאומצו בהן – בעיקר הרחבת זכות הבחירה ואימוץ שיטת בחירות יחסית. הסבר נוסף, הנוגע בעיקר למדינות באירופה ולאוסטרליה, קושר בין מפלגות השלטון ובין המוטיבציה לאמץ חובת הצבעה. לפי טענה זו, מפלגות מבוססות שחששו מהתעצמות כוחן של מפלגות השמאל החדשות שקמו בעקבות הרחבת זכות הבחירה ואימוץ שיטות בחירות יחסיות החליטו על חיוב הצבעה כדי למנוע מצב שבו מפלגות ההמון החדשות יגרפו קולות רבים מדי (מכוח ארגוןן ויתרוןן בניוד בוחרים, שמקורו בשליטה בארגוני העובדים). חשש זה הביא אפוא את המפלגות

4 ניקרגואה היא המדינה הראשונה ביבשת שאימצה, בשנת 1893, חובת הצבעה בבחירות הכלליות וגם העניקה זכות בחירה אוניברסלית (לגברים), ואולם לאחר מהפכת הסנדיניסטים, בשנת 1979, בוטלה חובת ההצבעה. בסקירה זו לא כללנו את ניקרגואה מאחר שהיא לא שייכת לקבוצת הדמוקרטיות המפותחות, שאליהן אנו מבקשים להשוות את ישראל.

5 מתוך 19 המדינות שבירץ' סוקרת במחקרה, כ-3 מדינות באמריקה הלטינית לא נהוגה היום חובת הצבעה (קולומביה, ניקרגואה וקובה), בעוד שבאחרות כן.

השמרניות לקדם חובת הצבעה, שנועדה בעצם להגן על כוחן בסביבה הפוליטית המשתנה (Helmke and Meguid, 2007). מכלול שלם של גורמים מסביר אפוא את אימוץ חובת ההצבעה. מכיוון שיש להביא בחשבון את ההקשר ההיסטורי של כל מדינה ומדינה, יהיה לא נכון לקבוע סיבה אחת מכלילה לאימוצו של מנגנון זה.

iii הענישה על הימנעות מהשתתפות בבחירות (הפרת חובת ההצבעה)

חובת הצבעה אפקטיבית מחייבת, מצד אחד, רגולציה מפורטת הכוללת סנקציות וענישה ברורות לכול, ומן הצד האחר – מידה גבוהה של איכפה. יש מדינות שיש בהן רגולציה, אך היא לא נאכפת ולכן חובת ההצבעה אינה אפקטיבית. כך למשל היה באיטליה עד לביטולה של החובה ב-1993. ב-17 מתוך 29 המדינות שנהוגה בהן כיום חובת הצבעה יש כללי ענישה ברורים על אי-הצבעה.⁶ את העונשים השכיחים אפשר לדרג לפי מידת חומרתם:

(א) **דרישה למתן הסבר**. בכל המדינות המחייבות הצבעה האזרח נדרש להסביר את הפרת החובה, אף כי אופן ההסבר הנדרש שונה ממדינה למדינה. באוסטרליה מי שנמנע מהצבעה מתבקש להסביר את מעשהו לפני ההחלטה אם להטיל עליו קנס. לעומת זה בבלגיה, בלוקסמבורג וברוב מדינות אמריקה הלטינית מי שנמנע מהצבעה צריך ליזום את ההסבר לרשויות המתאימות כדי למנוע את הענישה שתופעל כנגדו.

(ב) **נזיפה**. רמת ענישה גבוהה מעט יותר היא נזיפה. כך למשל, כשיושמה לראשונה חובת ההצבעה בבלגיה, היה העונש על הימנעות ראשונה נזיפה ורק לאחר מכן הוטלו קנסות. השלב השני, החמור יותר, הוא רישום הערה אישית ברשימה ציבורית של נמנעים מהצבעה (name-and-shame). שיטה זו הייתה נהוגה באיטליה עד 1993.

(ג) **קנס**. הטלת קנסות היא דרך הענישה השכיחה ביותר. בקנטון שפהאוזן שבשווייץ מוטל קנס של 1.30 פרנק (כ-5 ש"ח), ואילו בלוקסמבורג הקנס

6 במדינות מסוימות אין סנקציות אף שהן מחייבות הצבעה: אל סלודור, ארגנטינה, ברזיל, גואטמלה, הונדורס (מאז 2004), הרפובליקה הדומיניקנית, ונצואלה, יוון (מאז 2001), מקסיקו, פנמה, פרגוואי וקוסטה ריקה. ביתר המדינות הסנקציות מופיעות בחוק.

עומד על 100 אירו (כ-450 ש"ח). במדינות אחרות גובה הקנס נקבע בהתאם למספר הפעמים שהאזרח נמנע מלבחור: בבלגיה, למשל, הקנס נע בהימנעות הראשונה בין 25 ל-50 אירו; בפעם השנייה הוא יכול להגיע לסכום של 50-125 אירו. בעברות החוזרות בלוקסמבורג הקנס יכול לטפס עד ל-1,000 אירו.

(ד) **שלילת זכות ההצבעה.** מדינות אחדות נוטלות מאזרחים הנמנעים ברציפות מלהצביע בבחירות את הזכות להשתתף בהן. כך למשל, בבלגיה נשללת זכות ההצבעה מאזרח שלא השתתף 15 שנים בארבע מערכות בחירות ברציפות ל-10 שנים (שמו מוסר מפנקס הבוחרים). בארגנטינה ובברזיל נשללת מאזרחים הנמנעים מהצבעה גם הזכות להתמודד כמועמדים בבחירות.

(ה) **איסורים למלא תפקידים ציבוריים.** עוד זכות הנשללת מאזרחים הנמנעים מהצבעה היא הזכות לעבוד במשרה ציבורית. בבלגיה מי ששמו הוסר מפנקס הבוחרים אינו יכול להתמודד על תפקיד ציבורי (או להתקדם בסולם התפקידים). בארגנטינה נשללת מאותם אזרחים הזכות להתמודד על תפקיד ציבורי למשך שלוש שנים, ובברזיל הענישה מחמירה אף יותר: הנמנעים מהצבעה בבחירות אינם רשאים להגיש מועמדות לתפקיד ציבורי או לקבל שכר מרשויות השלטון, וגם על חידוש רישיונות ההוראה שלהם בחינוך הציבורי יש מגבלות.⁷

(ו) **איבוד זכויות ציבוריות.** מדינות אחדות שוללות מהנמנעים זכויות ציבוריות. בברזיל, למשל, נשללת מהאזרחים הנמנעים מהצבעה הזכות להשכלה במימון המדינה. ביוון, עד לאחרונה, נשללה (להלכה) מאזרחים שנמנעו מהצבעה גם הזכות להוציא רישיון נהיגה או דרכונים.

(ז) **מאסר.** מאסר בגין אי-השתתפות בבחירות אמנם קיים להלכה, אבל נדיר למעשה. באוסטרליה אזרחים המסרבים לשלם את הקנס הכספי שהוטל עליהם בגין אי-השתתפות בבחירות עלולים להיענש במאסר. לאחר מערכת הבחירות שם ב-1993, לדוגמה, נגזרו על 43 אזרחים שלא השתתפו בבחירות וסירבו לשלם את הקנס עונשי מאסר של יום או יומיים.

7 לפירוט על ברזיל ראו Calderón-Chelius, 2007.

מוסכם על מדעני מדינה רבים כי הטלת חובת הצבעה מגדילה את שיעורי ההצבעה בבחירות ב-7%-16% (Blais, Massicotte, and Dobrzynska, 2003; Franklin, 2004; Blais, 2006). עם זאת חובת הצבעה בבחירות הכלליות אינה ערובה לשיעורי השתתפות גבוהים. אלה תלויים בעיקר בכלי האכיפה שקבעו המחוקקים במדינה. כפי שמלמד לוח 4.1, במדינות שנהוגה בהן אכיפה חזקה, שיעורי ההשתתפות נוטים להיות גבוהים. כך הדבר באוסטרליה, בבלגיה, בלוקסמבורג ובקפריסין, המטילות עונשים על מי שמפרים את חובת ההצבעה אם הם אינם ממציאים הסבר משכנע להיעדרותם.

לוח 4.1 חובת ההצבעה, מידת האכיפה וכללי הענישה, דמוקרטיות נבחרות*

הסנקציות	מידת האכיפה	שיעור ההצבעה בבחירות האחרונות (%)
אוסטרליה - דרישה למתן הסבר - קנס כספי	חזקה	92.4
לוקסמבורג - דרישה למתן הסבר - קנס כספי	חזקה	90.9
בלגיה - דרישה למתן הסבר - קנס כספי - שלילת זכויות	חזקה	89.2
קפריסין - דרישה למתן הסבר - קנס כספי	חזקה	78.8
ליכטנשטיין - דרישה למתן הסבר - קנס כספי	חלשה	84.6
צ'ילה - דרישה למתן הסבר - קנס כספי - מעצר	חלשה	87.7
יוון - דרישה למתן הסבר	חלשה	62.5
קוסטה ריקה - אין	אין אכיפה	65.1

* נכון לנובמבר 2013. הלוח מסודר לפי שיעור ההצבעה בבחירות האחרונות בכל מדינה.
מקור: עיבוד המחברים על בסיס נתוני ארגון International IDEA.

במדינות אחדות חובת ההצבעה מצוינת בחוקה או בחוק הבחירות, אך הן אינן מטילות סנקציות או פעולות אכיפה נגד מי שבחר שלא להצביע. במדינות הללו חובת ההצבעה לא בהכרח מגדילה את שיעור ההשתתפות בבחירות. חוק הבחירות במקסיקו, למשל, מחייב את האזרח להצביע, אך אין בו כל אזכור פורמלי של סנקציות הננקטות כלפי הנמנעים מכך. שיעורי ההצבעה שם נמוכים (בבחירות 2003 לבית הנבחרים, למשל, השתתפו רק 41.7% מבעלי זכות הבחירה). באיטליה ההצבעה בבחירות היא "חובה אזרחית" (סעיף 48 לחוקה), אך גם שם אין כל פירוט של צעדי ענישה או קנסות שאפשר להטיל על מי שאיננו משתתף. עם זאת היעדרות מהצבעה נרשמת בתעודת הזהות למשך חמש שנים, והיא עלולה לפגוע בסיכויי הקבלה לעבודה. בסיכומו של דבר נראה כי החלת חובת הצבעה בחוק יכולה לעודד שיעורי הצבעה גבוהים רק כשהיא כוללת ענישה מעשית של מי שהחליטו להיעדר מההצבעה בלא סיבה מוצדקת.

ב. הצבעת אזרחים השוהים מחוץ למדינה

אחד הביטויים הבולטים של תהליכי הגלובליזציה הוא התניידות גמישה יותר, ולכן יותר ויותר אזרחים מתגוררים – לזמן קצר או ממושך – מחוץ למדינתם. כך נוצרו במדינות רבות קהילות גדולות של אזרחים החיים מחוץ למדינתם החולקים ביניהם מאפיינים תרבותיים זהים כגון דת, לשון, מנהגים ורגשי שייכות למדינת האם. בתגובה יותר ויותר מדינות מאפשרות גם לאזרחיהן השוהים מחוץ למדינה להצביע בבחירות. לפי נתוני מכון IDEA (ארגון בין-מדינתי שהוקם ב-1995, מושבו בשטוקהולם ומטרתו לסייע לדמוקרטיה בעולם), 115 מדינות מעניקות זכות בחירה לאזרחיהן השוהים מחוץ לשטח המדינה.⁸ כמה מהן העניקו זכות זו או הרחיבו אותה רק בעשור האחרון (בלגיה ב-2001, שוודיה ב-2002, מקסיקו ב-2006 ופנמה ב-2008). הסוגיה של הצבעת אזרחים השוהים בחו"ל עמדה גם על סדר יומה של ממשלת נתניהו

8 להרחבה ראו Ellis et al., 2007.

השנייה (2009-2013).⁹ בהסכם הקואליציוני שחתמה סיעת הליכוד עם סיעות הקואליציה נאמר במפורש:

הממשלה תגבש הצעת חוק ממשלתית שתאפשר הצבעה של ישראלים השוהים בחו"ל ביום הבחירות, בתנאים ובתבחינים שיוסכמו על דעת הסיעות החברות בקואליציה. הצעת החוק תונח על שולחן הכנסת בתוך שנה מיום כינון הממשלה.¹⁰

1. הצבעה בחו"ל: בעד ונגד

הטיעונים בעד הצבעת אזרחים השוהים או מתגוררים בחו"ל מדגישים כי תופעת הגלובליזציה הביאה לידי כך שמספר גדול של אזרחים בעלי זיקה למדינתם נמצאים מחוצה לה וכי זהו כוח פוליטי שיש לאפשר לו ביטוי אלקטורלי. כלומר, לכל אותם תיירים, סטודנטים, אנשי עסקים ואזרחים אחרים שביום הבחירות שוהים או מתגוררים מחוץ למדינת האם יש לאפשר להשתתף בבחירות. זאת ועוד, המצדדים מציינים כי מדובר בזכות אוניברסלית שצריכה להיות נתונה לכלל האזרחים גם כשהם שוהים מחוץ לגבולות מדינתם לתקופה ממושכת. עוד הם טוענים כי להצבעת אזרחים השוהים מחוץ לארצם השפעה חיובית, גם אם קטנה, על שיעורי ההשתתפות בבחירות, שנמצאים במגמת ירידה ברוב הדמוקרטיות המערביות.

עיקר הטענה של המתנגדים להצבעת חוץ היא שמי שבוחר לחיות מחוץ לגבולות מדינתו, אין לו הזכות המוסרית להשפיע על בחירת ההנהגה הלאומית או על קביעת המדיניות ועל חלוקת המשאבים. ישיבת קבע במדינה היא העיקרון המנחה שלאורו צריכה להינתן זכות ההצבעה. אם אזרח בחר מסיבותיו שלו

9 בממשלת נתניהו השלישית לא הייתה התייחסות כלשהי לסוגיה זו בהסכמים הקואליציוניים של הליכוד-ישראל ביתנו עם שלוש השותפות (יש עתיד, הבית היהודי והתנועה).

10 מתוך ההסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה-32, שנערך ונחתם בתאריך י"ט באדר התשס"ט, 15 במרץ 2009, בין סיעת הליכוד לסיעת ישראל ביתנו.

לעזוב את מדינתו, הוא ויתר בכך גם על זכותו להצביע ולהשפיע בבחירות הכלליות. הם שואלים, למשל, מדוע שתהיה לאזרח ישראלי ש"ירד" מהארץ לפני שבע שנים הזכות להשפיע, באמצעות הצבעה, על מדיניותה הכלכלית של ישראל או על מדיניותה הביטחונית – הכרעות שהוא עצמו לא יושפע מהן. טענה אחרת נוגעת להבדלים בעוצמת ההשפעה של הצבעת אזרחים מחו"ל במדינות מרובות אוכלוסייה לעומת מדינות מעוטות אוכלוסייה. במדינות שאוכלוסייתן גדולה יש סבירות נמוכה שההכרעה הפוליטית תושפע מהותית מקולות האזרחים החיים מחוץ למדינה. במדינות קטנות, לעומת זה, הצבעות כאלה עלולות להשפיע השפעה דרמטית על תוצאות הבחירות. טיעוני-נגד אחרים נושאים אופי פרוצדורלי, והם נוגעים לקושי לשמור על טוהר הבחירות ועל שקיפותן וכן לסרבול בהליכי הזיהוי והרישום של הבוחרים.

2. נוהלי הצבעת אזרחים השוהים מחוץ למדינה

משהחליטה מדינה לאפשר לאזרחיה להצביע מחוץ לגבולותיה, עליה לתת מענה לשלוש שאלות: מי רשאי להצביע, היכן מצביעים ומתי?

i מי רשאי על פי חוק להצביע בבחירות הכלליות?

את התשובה לשאלה זו אפשר למקם על פני ציר. בקצהו האחד: כל אזרחי המדינה החיים מחוץ למדינתם – ללא קשר למשך שהייתם מחוץ למדינה – רשאים להשתתף ולהצביע בבחירות. כך נוהגות אסטוניה, ארצות הברית, דרום אפריקה, נורווגיה, פולין ושוודיה. ככל שמתרחקים מהקוטב הכוללני, מוצאים מדינות המתנות את זכות ההצבעה בתנאים מגבילים יותר ויותר. בעיקר נפוצות הדרישה להרשמה מוקדמת והדרישה לתקופה מרבית קצובה של שהייה מחוץ למדינת האם (למשל, בגרמניה רשאים להצביע רק אזרחים השוהים מחוץ למדינה פחות מ-25 שנים;¹¹ בבריטניה – 15 שנים; באוסטרליה – 6 שנים; בקנדה – 5 שנים; בניו זילנד – 3 שנים; ובטורקיה – 6 חודשים) – שתי דרישות שאם אינן מתמלאות, זכות ההצבעה לא תינתן למעוניינים בה. בבסיס הקישור

11 אם הם חיים באחת ממדינות האיחוד האירופי, תקופת השהייה מחוץ למדינה יכולה לעלות על 25 שנים.

של ההצבעה למשך השהייה מחוץ למדינה הרציונל שככל שפרק זמן זה גדול יותר, כך זיקתו של אותו אדם לארצו נחלשת. הדרישה מעלה את הסיכוי שמי שישתתפו בבחירות יהיו בעלי רגשי שייכות אמיתיים למדינת האם שלהם.

בקצהו הנגדי אנו מוצאים מדינות המעניקות זכות הצבעה רק לקבוצות מצומצמות של אזרחים השוהים בחו"ל. כך למשל, בישראל רשאים להצביע רק שליחים מטעם המדינה השוהים מחוצה לה (דיפלומטים, אנשי צבא, שליחי הסוכנות היהודית וכדומה). גם אירלנד מתירה הצבעת חוץ רק לשליחיה הדיפלומטים ולאנשי צבא השוהים בתפקיד מחוץ למדינה, וכך גם הודו. ברוב המקרים זכות ההצבעה מוחלת גם על בני המשפחה המתגוררים עם נושאי התפקידים הרשמיים. במדינות אחדות הזכות להצביע מותנית בהרשמה מוקדמת של האזרחים המעוניינים להשתתף בבחירות הארציות. בכמה מהן תהליך ההרשמה מחייב הגעה לנציגויות המדינה והצגת מסמכים רשמיים המעידים על שייכות אזרחית חוקית (תעודת אזרחות, תעודת לידה וכדומה). יש שהפונים נדרשים למלא הצהרה ולציין את מועד יציאתם מארצם ואת המועד שהם מתכננים לשוב אליה. באוסטרליה (שבה, כאמור, נהוגה חובת הצבעה) יש רשימה של בעלי זכות בחירה הכוללת הן את תושבי הקבע במדינה הן את התושבים השוהים/מתגוררים מחוצה לה, והיא משמשת במערכות הבחירות בכל רמות השלטון העומדות לבחירה. אזרחי אוסטרליה השוהים תקופה הקצרה מ־6 שנים מחוץ לארצם נדרשים לפנות לרשויות ולהבטיח את מימוש זכותם החוקית להצביע. בארצות הברית, לעומת זה, פנקס הבוחרים נמצא ברשותן של המדינות, ועל כן הוא שונה ממדינה למדינה ועשוי לכלול הנחיות שונות. בשוודיה תושבים השוהים/מתגוררים מחוץ למדינה יהיו רשומים בפנקס הבוחרים עד 10 שנים מאז הפעם האחרונה שהשתתפו בבחירות, ורק כעבור פרק זמן זה הם נדרשים להירשם. הרשמה מוקדמת דורשת גם אסטוניה, בריטניה, גרמניה, נורווגיה, ניו זילנד וקנדה. מדינות אחדות, למשל אוסטרליה ודנמרק, מאפשרות גם לאזרחים מזדמנים להיכנס לנציגות ולהצביע ללא צורך בהרשמה מוקדמת.

ii היכן מצביעים?

הדרך המקובלת היא להצביע הצבעה אישית במתקנים רשמיים המייצגים את מדינת האם במדינות המארחות (שגרירויות, קונסוליות, מרכזי תרבות,

נציגויות מסחריות וכדומה). היתרון הברור הוא היכולת להקפיד על טוהר הבחירות ועל השקיפות בהצבעה. חולשתה של השיטה במרחק הגדול בין מקום ההצבעה ובין מקום מגוריו של הבוחר. מדינות אחדות ערות לקושי שבדרישה להגיע (ממרחקים), ועל כן הן אימצו את אפשרות ההצבעה בדואר, המקלה על הבוחרים ומצמצמת מאוד את עלויות ההצבעה (ראו הרחבה בעניין זה בהמשך). שתי מדינות – אוסטרליה וניו זילנד – אף מתירות לבחוריהן להצביע בפקס. שיטה אחרת היא הצבעה באמצעות מיופה כוח (proxy), המצביע ביום הבחירות הכלליות במדינה האם בשמו של הבוחר. היתרון בהצבעה באמצעות מיופה כוח טמון בפשטותה, שכן היא איננה מחייבת הכנה מינהלית מורכבת במיוחד. החיסרון הוא באמינותה, שכן מיופה הכוח יכול להשתמש בהצבעה כבקול נוסף ולהפר בכך את עקרונן השוויון בהצבעה. עם המדינות המאפשרות הצבעה באמצעות מיופה כוח נמנות למשל בריטניה, בלגיה, הולנד, צרפת ושוודיה.

iii מתי מצביעים?

הצבעת אזרחים השוהים/מתגוררים מחוץ למדינתם יכולה להתקיים ביום הבחירות הכלליות או בזמן מוגדר לפניהן. מועדי ההצבעה תלויים בשיטה שהמדינה נוקטת, ועל כן מדינות נבדלות לעתים זו מזו בהקשר זה. כשההצבעה נעשית בדואר, זמני ההצבעה יכולים להיות גמישים. באסטוניה, למשל, המצביעים יכולים לשלוח את פתק ההצבעה לשגרירות שלהם במדינת מגוריהם, ובלבד שיגיע לפני יום הבחירות.

כעולה מלוח 4.2, מדינות אחדות (בכללן אוסטרליה, בלגיה, בריטניה והולנד) מתירות לאזרחיהן השוהים במדינות אחרות יותר משיטת הצבעה אחת. ב־2001 הרחיבה בלגיה במידה ניכרת את מספר אפשרויות הצבעת החוץ, וכיום ניתנת לאזרחיה האפשרות להצביע בהצבעה אישית, בדואר או בעזרת מיופה כוח. גם שוודיה שינתה את חוק הבחירות, ב־2002, ומאז היא מאפשרת הצבעה בדואר (בעבר הייתה אפשרות זו פתוחה בה לקבוצה קטנה ומוגדרת בלבד). אוסטרליה וניו זילנד מאפשרות לבוחרים להצביע גם בפקס, ולאחרונה אזרחי אסטוניה יכולים להצביע גם דרך אתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית.

לוח 4.2 הצבעת אזרחים השוהים/מתגוררים מחוץ למדינתם,
דמוקרטיית נבחרות*

המדינה והשנה (בסוגריים) שבה יושמה לראשונה הצבעת החוץ	מערכות הבחירות	שיטת ההצבעה
אוסטרליה (1990)	נשיאות, בית הנבחרים, משאלי עם	דואר
אוסטרליה (1902)	בית הנבחרים	מעורב (אישי, דואר, פקס)
איטליה (2003)	בית הנבחרים, משאלי עם	דואר
איסלנד (1949)	נשיאות, בית הנבחרים, בחירות אזוריות	אישי
אירלנד (1992)	נשיאות, בית הנבחרים, בחירות אזוריות, משאלי עם	דואר
אסטוניה (1992)	בית הנבחרים, משאלי עם	מעורב (אישי, דואר, אינטרנט)
בלגיה (1999)	בית הנבחרים	מעורב (אישי, דואר, מיופה כוח)
בריטניה (1918)	בית הנבחרים	מעורב (דואר, מיופה כוח)
גרמניה (1985)	בית הנבחרים	דואר
דנמרק (1980)	בית הנבחרים, בחירות אזוריות, משאלי עם	דואר
הודו (2004)	בית הנבחרים	מעורב (דואר, מיופה כוח)
הולנד (1989)	בית הנבחרים	מעורב (דואר, מיופה כוח, אינטרנט)
יפן (2002)	בית הנבחרים	מעורב (אישי, דואר)
לוקסמבורג (1984)	בית הנבחרים	דואר
נורווגיה (1921)	בית הנבחרים, בחירות אזוריות	דואר
ניו זילנד (1957)	בית הנבחרים, בחירות אזוריות, משאלי עם	מעורב (אישי, דואר, פקס)
ספרד (1985)	בית הנבחרים, בחירות אזוריות, משאלי עם	מעורב (אישי, דואר)
פינלנד (1958)	בית הנבחרים, נשיאות, בחירות אזוריות	אישי
צ'כיה (2002)	בית הנבחרים	אישי

(המשך)

המדינה והשנה (בסוגריים) שבה יושמה לראשונה הצבעת החוץ	מערכות הבחירות	שיטת ההצבעה
צרפת (1976)	נשיאות, משאלי עם	מעורב (אישי, דואר, מיופה כוח, אינטרנט)
קנדה (1944)	בית הנבחרים, משאלי עם	דואר
שוודיה (1968)	בית הנבחרים, משאלי עם	מעורב (אישי, דואר, מיופה כוח)
שווייץ (1977)	בית הנבחרים, בחירות אזרחיות, משאלי עם	דואר

* ארצות הברית אינה מופיעה ברשימה מפני שאפשרויות הצבעת החוץ בה תלויות בחוקיה של כל מדינה ומדינה.

מקור: עיבוד המחברים לפי Ellis et al., 2007: 234-245.

ג. הנגשת הליך ההצבעה

1. הצבעה מוקדמת

דמוקרטיה רבות הנהיגו הצבעה אישית מוקדמת כדי להתמודד עם מקרים שבהם אזרחים אינם יכולים להצביע ביום הבחירות עצמו. הנהלים בעניין ההצבעה המוקדמת הם אותם הנהלים של יום הבחירות, אלא שפתקי ההצבעה לא נספרים במועד ההצבעה; הקלפיות ננעלות ופתקי ההצבעה נספרים רק ביום הבחירות הקבוע בחוק. אמנם מנקודת ראותו של הבוחר עדיין מדובר במידת מה של "טרחה", שכן הוא נדרש להתייצב במיוחד במקום ההצבעה, אבל עם זה השיטה מאפשרת מידה מסוימת של גמישות, שכן הבוחרים יכולים לממש את זכותם הדמוקרטית מוקדם יותר אם הם יודעים מראש שיתקשו או לא יוכלו לממשה במועד הבחירות. כך, בבחירות 2004 לנשיאות ארצות הברית הצביעו 22% מהבוחרים בהצבעה מוקדמת; בבחירות 2008 – 34% (הבחירות הראשונות שבהן נבחר הנשיא אובמה. שיעור ההצבעה בהן היה גבוה במיוחד); ובבחירות 2012 – 25%, שהם יותר מ-32 מיליון איש מקרב 130 מיליון האנשים

שהצביעו בבחירות.¹² גם בפינלנד מעל 40% מהמצביעים משתתפים בהצבעות מוקדמות. שיעור ההצבעה הממוצע בה עומד על כ-70%, והמשמעות היא שכשליש מהמצביעים עושים זאת לפני יום הבחירות – שיעור גבוה למדי.

לוח 4.3 הנחיות להצבעה מוקדמת ב-10 דמוקרטיות נבחרות

היכן מתקיימת ההצבעה?	מי יכול להצביע בהצבעה מוקדמת?	מספר הימים לפני הבחירות שבהם אפשר להצביע	
אין מידע	רק מי שמהסיבות המפורטות בחוק לא יכול להצביע ביום הבחירות	מיום שני שלאחר סגירת הרשימות ועד יום שישי לפני הבחירות	אוסטרליה
אין מידע	רק תושבים הגרים באיים	אין מידע	אירלנד
אין מידע	כל אזרח	9-13 וגם 4-6	אסטוניה
אין מידע	כל אזרח שנרשם	4-50	ארצות הברית*
אין מידע	אין מידע	אין מידע	בלגיה
אין מידע	כל אזרח	21 ועד סוף השבוע שלפני הבחירות	דנמרק
במוסדות ציבור ובריאות	כל אזרח	עד יום שישי שלפני הבחירות	נורווגיה
אין מידע	כל אזרח לאחר הצהרה בכתב	מיום רביעי, 17 ימים לפני הבחירות	ניו זילנד
בקלפיות מיוחדות	כל אזרח	2-5	סלובניה
אין מידע	כל אזרח	5-11	פינלנד
אין מידע	כל אזרח	7 ו-9 לפני הבחירות	קנדה
בסניפי הדואר	כל אזרח	1-18	שוודיה

* ב-32 מדינות בארצות הברית (ובווישינגטון הבירה) אפשר להצביע בהצבעה מוקדמת. המועדים להצבעה מוקדמת תלויים בחוקים של כל מדינה ומדינה.
 מקור: עיבוד המחברים על בסיס חוק הבחירות של כל מדינה.

לוח 4.3 מראה את ההבדלים בכמה מאפיינים של הצבעה מוקדמת. המאפיין הראשון השונה ממדינה למדינה הוא מועד ההצבעה. בפינלנד, למשל, ההצבעה המוקדמת מתחילה 11 ימים לפני הבחירות ומסתיימת 5 ימים לפניה; בשוודיה היא מתחילה 18 ימים לפני הבחירות ומתאפשרת עד 1 יום לפניה; בקנדה אפשר להצביע בהצבעה מוקדמת בימים ה-10, ה-9 וה-7 לפני הבחירות.¹³

המאפיין השני נוגע לשאלה מי יכול להצביע בהצבעה מוקדמת. באסטוניה, בקנדה ובשוודיה כל אזרח יכול להצביע בהצבעה כזאת. בניו זילנד על המבקש למלא הצהרה ולציין בה את הסיבה לבקשתו: היעדרות ממחוז הבחירה ביום הבחירות, סיבה רפואית כלשהי, שהייה מחוץ למדינה וכדומה.¹⁴ באוסטרליה מופיעה בחוק הבחירות רשימת סיבות שבגינן אפשר להצביע בהצבעה מוקדמת: נסיעה אל מחוץ למחוז הבחירה, מגורים במרחק הגדול משמונה קילומטר ממקום ההצבעה, אי-יכולת לעזוב את מקום העבודה, חג דתי וכדומה. באירלנד רק תושבים החיים באיים הקטנים רשאים להצביע בהצבעה מוקדמת ורק כשצפויים תנאי מזג אוויר קשים.

המאפיין השלישי נוגע למקום ההצבעה. בשוודיה היא נערכת בסניפי הדואר הפרושים ברחבי המדינה. מעניין שבשוודיה הבוחרים יכולים להצביע בהצבעה מוקדמת, וביום הבחירות הם רשאים לגשת ולהצביע בקלפי שלהם שייכים. במילים אחרות, הם יכולים להתחרט ולשנות את הצבעתם. אבל שיטה זו נהוגה רק בשוודיה. ביתר המדינות – מרגע שהצבעת, אי-אפשר לתקן או לשנות את הצבעתך.

המתנגדים לאימוץ מנגנון ההצבעה המוקדמת טוענים שהוא עלול להיות מסוכן מחשש להצבעה בזהות מזויפת. כדי להפיג חששות מעין אלה אחדות מהמדינות מגבילות את ההצבעה המוקדמת למקום ספציפי (למשל, רק בסניפי דואר) ומתנות אותה בכללי זיהוי קפדניים ביותר.

2. הצבעה באמצעות הדואר

אפשרות ההצבעה הראשונה באמצעות הדואר ניתנה במלחמת האזרחים בארצות הברית, לחיילים שהיו פרושים בחזיתות בזמן הבחירות, בשנים 1860 ו-1864.

13 בימים שישי, שבת ושני. ראו Elections Canada, 2012.

14 להרחבה ראו New Zealand Electoral Commission, 2013.

מאז יושמה שיטת ההצבעה בדואר ביותר מ-20 מדינות, והשימוש בה הורחב למקרים שבהם אזרחים שוהים מחוץ לגבולות המדינה, כאשר הם אינם יכולים להגיע לקלפי ביום הבחירות מסיבות שונות (כגון עבודה או מחלה) או מתוך בחירה שלהם לממש את זכותם להצביע באמצעות הדואר.¹⁵

הטיעונים בעד הצבעה באמצעות הדואר מתמקדים בעיקר בעידוד ההשתתפות בבחירות ובהעלאת שיעור המצביעים שמכל מיני טעמים אינם יכולים להגיע לקלפי ביום הבחירות. הניסיון הבינלאומי מלמד כי הצבעה באמצעות הדואר מקלה על אוכלוסיות רבות המעוניינות להצביע אך מתקשות בכך (למשל סטודנטים). זאת ועוד, הצבעה באמצעות הדואר כרוכה בדרך כלל בעלויות כספיות נמוכות יחסית, מסייעת בארגון הבחירות (יש רישום מראש של חלק מהמצביעים) ואף יכולה לחסוך כסף וזמן (יש צורך בפחות קלפיות, משגיחים בשכר והסעות לקלפיות). באוסטרליה, למשל, דחפה המפלגה הליברלית לרפורמה כזאת מן הסיבה המפורשת של חיסכון בהוצאות הבחירות (Matt, 2005). ולבסוף, הצבעה באמצעות הדואר מבטלת את הצורך בעמידה בתורים, הארוכים לפעמים לעיפה.

הטיעונים נגד הצבעה באמצעות הדואר מונים בעיקר את היעדר הפיקוח על המצביע, את החשש מהונאה ומזיוף הצבעה ואת כפיית ההצבעה על הבוחרים. עוד עולה החשש מפגיעה בעקרון החשאיות משום שההצבעה לא נעשית במקומות מוסדרים ומסיכוי גבוה יותר להיווצרות מצב שיחייב פסילת קולות מפני שהבוחרים לא מילאו במדויק אחר ההוראות (שגיאות במילוי הטופס הן סיבה שכיחה לפסילת הצבעה).¹⁶ לא בכדי השיטה נפוצה יותר בדמוקרטיה מערביות מפותחות ולא בדמוקרטיה מתפתחות. כך באף מדינה באמריקה הלטינית אין הצבעה באמצעות הדואר.

15 במדינות שונות מקובלים מנחים שונים לציון הצבעה באמצעות הדואר. בבריטניה, למשל, היא מכונה postal voting ובארצות הברית vote-by-mail.

16 במערכת הבחירות לפרלמנט הבריטי ב-2010 נפסלו כ-4% מההצבעות בדואר – שיעור גבוה במידה ניכרת משיעור הקולות הפסולים בקלפיות. לדוח מפורט על תוצאות בחירות 2010 לפרלמנט הבריטי, ובכלל זה לנתוני ההצבעה בדואר, ראו Rallings and Thrasher, 2010.

הליכי ההצבעה באמצעות הדואר שונים ממדינה למדינה, אבל אפשר לעמוד על שלושה שלבים המשותפים לכולן:

שלב א: הרשמה או בקשה מפורשת להצביע באמצעות הדואר
 הרשמה מוקדמת של המעוניינים להצביע באמצעות הדואר היא שלב הכרחי. יש מדינות המאפשרות לכל אזרח להצביע בדואר ללא מתן הסבר או סיבה לבקשת ההצבעה בדרך זו, ואילו מדינות אחרות מתנות הצבעה כזאת במתן הסבר מפורש. הנרשמים מקבלים בעוד מועד ערכה לביתם ובה הנחיות מפורטות בנוגע להצבעה ומה עליהם לעשות כדי לממש את זכותם, כמו למשל מהו התאריך האחרון לשליחת מכתב ההצבעה. שיטה יוצאת דופן אך מעניינת נהוגה במדינת אורגון בארצות הברית, שבה מאז שנת 1998 כל הבוחרים מקבלים לביתם ערכת הצבעה וצרכים לשלוח אותה בחזרה בדואר או למסור אותה בתיבות ההצבעה הפרושות ביישובים במדינה. לפי שיטה זו יוצא שבאורגון אין בעצם הצבעה אישית בקלפיות ביום הבחירות וכולם מחויבים להצביע באמצעות הדואר (על כן היא מכונה "All vote-by-mail").¹⁷ יתרונותיה של שיטה זו הם העלויות הנמוכות של ארגון הבחירות, שיעורי ההשתתפות הגבוהים ופשטות ההצבעה. ולראיה – במערכת הבחירות של 2012 עמד שיעור ההצבעה באורגון על 83% מכלל הרשומים, גבוה במידה ניכרת משיעור ההצבעה הממוצע במדינות ארצות הברית האחרות.¹⁸

שלב ב: סימון פתק ההצבעה והכנסתו למעטפות

שלב זה מתחיל עם קבלתה של ערכת ההצבעה, הכוללת את ההנחיות להצבעה. בקנדה, למשל, הבוחר צריך לסמן בפתק ההצבעה באיזה מועמד הוא תומך, ולאחר מכן עליו להכניס את פתק ההצבעה לשלוש מעטפות, זו בתוך זו, לפי הסדר הזה: ראשית – פתק ההצבעה עצמו מוכנס למעטפה פנימית. כאן מדובר בהצבעה

17 באורגון, בדומה למדינות רבות בארצות הברית, האזרחים נדרשים להירשם מראש (register) כדי להצביע. במערכת הבחירות של 2012 היו באורגון כ-3 מיליון בעלי זכות בחירה, ומתוכם נרשמו להצבעה 2.2 מיליון אזרחים. להרחבה ראו Oregon Secretary of State, 6.11.2012.

18 לנתונים המפורטים ראו שם.

ללא פרטים מזהים של המצביע; שנית – מעטפה זו מוכנסת למעטפה גדולה "חיצונית" הכוללת את שמו של המצביע ואת כתובתו; ושלישית – המעטפה הכפולה מוכנסת למעטפה שלישית, גדולה יותר, וזו נשלחת אל המפקח על הבחירות ללא כל פרטים מזהים (חוק הבחירות של קנדה, סעיף 177). בגרמניה נדרשים הבוחרים להכניס שתי מעטפות נפרדות: מעטפה אחת ובה ההצבעה, ומעטפה אחרת הכוללת את פרטיו האישיים של הבוחר. שתי המעטפות מוכנסות למעטפה חיצונית אחת שאין בה שום פרטים מזהים. על המצביע גם לצרף הצהרה שההצבעה נעשתה באופן אישי (חוק הבחירות של גרמניה, סעיף 36). גם באוסטרליה מקובל אותו ההליך כמו בגרמניה, אך כאן על המצביע לעשות את ההצהרה בנוכחות עד שנכח בזמן ההצבעה אך לא ראה את ההצבעה עצמה. גם המצביע וגם העד מחויבים למלא הצהרת התחייבות המצורפת למעטפות ההצבעה (חוק הבחירות של אוסטרליה, סעיף 144A).

שלב ג: שליחת טופס ההצבעה

השלב האחרון הוא שליחת טופס ההצבעה בדואר. בכל המדינות המאפשרות הצבעה בדואר על המעטפה להגיע ליעדה לכל המאוחר ביום הבחירות ולא אחרי סגירת הקלפיות. כלומר, מעטפה המגיעה לאחר תום יום הבחירות נחשבת הצבעה פסולה. יש מדינות המחייבות לשלוח את ההצבעה בדואר. בגרמניה, למשל, הבוחר נדרש לשלוח את הצבעתו למפקח המחוזי על הבחירות. יש מדינות המאפשרות לבוחר להחליט אם לשלוח את מעטפת ההצבעה בדואר או למסור את המעטפה באופן אישי במשרדיהם של המפקחים על הבחירות.

לוח 4.4 מפרט את מנגנון ההצבעה בדואר בכמה דמוקרטיות. בגרמניה, בספרד, בקנדה ובשוודיה כל בעלי זכות הבחירה יכולים להצביע בדואר. בגרמניה כל האזרחים מקבלים לבתיהם "הודעה לבחור" הכוללת גם פתק הצבעה בדואר. גם בבריטניה, לאחר הרפורמה של שנת 2000, כל אזרח יכול להצביע בדואר, אבל הוא צריך להגיש לשם כך בקשה רשמית (ללא מתן הסבר מפורש). מדינות אחדות מגבילות את האפשרות להצבעה בדואר רק לקבוצות מסוימות. בחוק הבחירות של הולנד (סעיף MI), למשל, מצוין כי רק אזרחים שמתגוררים מחוץ למדינה או שביום הבחירות שוהים מחוץ להולנד לצורכי עבודה (שלהם או של בני זוגם) רשאים, לאחר בקשה מסודרת, להצביע

בדואר. בניו זילנד אזרחים השוהים מחוץ למדינה (דרך קבע או זמנית) יכולים להצביע בדואר (וגם בפקס). זאת ועוד, מאחר שבניו זילנד ההצבעה המוקדמת נפוצה מאוד, הצבעה בדואר מתאפשרת לעתים רחוקות, ורק אזרחים שאינם יכולים להשתתף בהצבעה המוקדמת יכולים להגיש בקשה להצבעה מיוחדת זו (special vote).¹⁹ גם באסטוניה רק אזרחים המתגוררים בקביעות מחוץ למדינה או שוהים מחוצה לה ביום הבחירות יכולים להגיש בקשה להצבעה בדואר (סעיפים 50-52 בחוק הבחירות של אסטוניה). חוק הבחירות של אירלנד מאפשר לקבוצות אוכלוסייה מסוימות להגיש בקשה להצבעה מוקדמת, בכללם סטודנטים המתגוררים הרחק ממקום מגוריהם הרשמי. במערכת הבחירות של 2007 נכללו רק 17,000 אזרחים בקטגוריה זו.

סוגיה אחרת הנוגעת להצבעה באמצעות הדואר היא מועד הגשת הבקשה כדי שאפשר יהיה לממש את זכות ההצבעה בדרך זו. כל מדינה מגדירה מועדים משלה להגשת הבקשה, בערך חודש לפני הבחירות. בספרד, למשל, יש להגיש בקשה להצבעה בדואר עד 10 ימים לפני הבחירות. בהקשר זה מעניין ויוצא דופן הוא המקרה של אירלנד: לפי חוק הבחירות שלה, אזרח המעוניין להצביע בדואר נדרש להגיש את בקשתו עד יומיים (בלבד) לאחר פיוזר הפרלמנט, ורק מי שנרשם מראש יכול להצביע בדואר. חוק זה הופך למעשה את אפשרות ההצבעה בדואר למוגבלת מאוד.²⁰

19 למשל, נשים בשמירת היריון שאינן יכולות להגיע למקום ההצבעה המוקדמת. להרחבה ראו New Zealand Electoral Commission, 2013.

20 להנחיות בנושא ראו Ireland Citizens Information, 2014.

לוח 4.4 הצבעה באמצעות הדואר, דמוקרטיה נבחרות

מועד הבקשה	מי רשאי להצביע באמצעות הדואר?	
לאחר קביעת רשימות המועמדים	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה	אוסטרליה
	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה	איטליה
יומיים לאחר פיזור הפרלמנט	דיפלומטים ובני זוגם, אנשי צבא, שוטרים, סטודנטים, חולים, אסירים, אזרחים המנועים מלהצביע בשל אילוצי עבודה	אירלנד
35-45 ימים לפני יום הבחירות	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה	אסטוניה
הנתון חסר	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה	בלגיה
עד 11 ימים לפני יום הבחירות	כל אזרח	בריטניה
עד 21 ימים לפני יום הבחירות	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה, וכן כל אזרח	גרמניה
עד 28 ימים לפני יום הבחירות	אזרחים המתגוררים מחוץ למדינה, אזרחים השוהים מחוץ למדינה	הולנד
עד חודש לפני יום הבחירות	אזרחים השוהים מחוץ למדינה, וגם כל אזרח לאחר בקשה מיוחדת ומתן הסבר	ניו זילנד
	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה	סלובניה
עד חודש לפני יום הבחירות	אזרחים השוהים מחוץ למדינה ולפי בקשה וגם כל אזרח	ספרד
עד 10 ימים לפני יום הבחירות		
18 ימים לפני יום הבחירות	כל אזרח	פינלנד
19 ימים לפני הבחירות	כל אזרח	קנדה
18 ימים לפני יום הבחירות	כל אזרח	שוודיה
תלוי בחוקי הקנטונים	כל אזרח	שווייץ

מקור: עיבוד המחברים לפי חוק הבחירות של כל מדינה.

i דוגמאות מן העולם

רפורמות בחוקי בחירות המאפשרות את יישום ההצבעה בדואר רווחות יותר ויותר. קנדה היא דוגמה טובה למדינה שבמשך השנים הרחיבה את זכות ההצבעה באמצעות הדואר. זכות זו ניתנה לראשונה ב-1915 לחיילים, אך בוטלה עם תום מלחמת העולם הראשונה. ב-1940 הוחזרה אפשרות הצבעתם של חיילים בדואר, והיא נותרה בתוקף (לחיילים) גם לאחר מלחמת העולם השנייה. ב-1955 הוחלט להרחיב זכות זו גם לנשותיהם של החיילים השוהים מחוץ לאדמת קנדה, וב-1970, עם העלייה במספר עובדי המדינה ששהו מחוצה לה, גם הם התווספו לרשימת הרשאים להצביע בדרך זו. ב-1993 החליט המחוקק שכל אזרחי קנדה יוכלו להצביע כך, בין שהם שוהים מחוץ לגבולות המדינה ובין שהם נמצאים בה אך מכל מיני טעמים אינם יכולים להצביע בקלפיות הפרושות במדינה (Massicotte, Blais, and Yoshinaka, 2004).

בריטניה היא עוד דוגמה מעניינת למדינה שבעשור האחרון מנסה להעלות במגוון שיטות את שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות. במערכת הבחירות של 2001 עמד שיעור ההצבעה בבחירות לפרלמנט הבריטי על 59.4%, הנמוך ביותר מאז הורחבה זכות ההצבעה לכלל האזרחים ב-1918. שיעור נמוך זה הצטרף לנתוני הצבעה נמוכים שנרשמו בבחירות המקומיות שנה קודם לכן (33.2%) ובבחירות לפרלמנט האירופי ב-1999 (24%). הירידה הניכרת בשיעורי ההשתתפות עוררה דאגה ציבורית ניכרת למצבה של הדמוקרטיה הבריטית והביאה לידי אימוץ רפורמות שתכליתן לעודד את ההשתתפות במערכות הבחירות. בכלל הרפורמות הללו הייתה גם ההצבעה בדואר לכל אזרח (לפי בקשה אישית). בבחירות הכלליות של 2001 היה שיעורם של המבקשים להצביע באמצעות הדואר 4% מבעלי זכות הבחירה. בבחירות 2005 עלה שיעורם ל-12.1%, ובבחירות 2010 כבר ביקשו 15.3% מבעלי זכות הבחירה (כ-7 מיליון אזרחים) להצביע באמצעות הדואר.²¹

זאת עוד, במערכות הבחירות לרשויות המקומיות ולפרלמנט האירופי ב-2004 נערכו עשרות מבחנים מקדימים (פיילוט) של הצבעה באמצעות הדואר

21 לדוח מפורט על תוצאות בחירות 2010 לפרלמנט הבריטי, הכולל גם נתונים על ההצבעה בדואר, ראו Rallings and Thrasher, 2010.

כלבר (כלומר ללא אפשרות להצבעה אישית בקלפיות). אף שגם תוצאות מבחנים אלו הראו עלייה ניכרת בשיעורי ההצבעה, ממשלת בריטניה החליטה שלא להרחיבם בעיקר בשל החשש מזיופים. עם זאת נאמר כי כאשר יימצאו פתרונות אבטחה ראויים, יש לשקול שוב את ההצבעה באמצעות הדואר (James, 2011).²² גם ספרד היא דוגמה למדינה המאפשרת לאזרחיה להצביע באמצעות הדואר. בבחירות הכלליות של 2011 ביקשו כ-670 אלף אזרחים להצביע בדואר, ו-95% מהם אכן עשו זאת. בינואר 2011, לקראת אותן בחירות, תיקנה ספרד את חוק הבחירות שלה באפשרה לאזרחים השוהים מחוצה לה באופן זמני או קבוע להצביע בבחירות באמצעות הדואר. כ-140 אלף אזרחים ששהו מחוץ למדינה בקביעות וכ-13 אלף אזרחים ששהו מחוצה לה באופן זמני מימשו את זכותם כשיטה זו. בגרמניה הצבעה בדואר נעשית נפוצה יותר ויותר, ובבחירות 2009 הצביעו בדרך זו 21.4% מהבוחרים.

ברור אפוא שהשימוש במנגנון ההצבעה בדואר גדל בהתמדה. אבל האם הגידול הזה מביא לידי עלייה בשיעור ההשתתפות הכללי בבחירות? ממחקר על רפורמות ההצבעה בבריטניה עולה כי הצעדים שננקטו השפיעו על שיעורי ההשתתפות, כלומר אזרחים לא היו מצביעים אילולא אומצו הרפורמות, לרבות הצבעה באמצעות הדואר (James, 2011). ממחקר שבדק את השפעותיה של ההצבעה באמצעות הדואר על הבחירות הכלליות בשווייץ עלתה תמונה דומה. הענקת זכות זו לכלל האזרחים אומצה בהדרגה בכל 26 הקנטונים בשנים 1978-2005, ושיעור ההצבעה הממוצע באמצעות מנגנון זה עלה מ-16% ב-1992 ל-69% בבחירות 2003. יש אף קנטונים, כמו נוישאטל (Neuchâtel), שבהם שיעור המצביעים באמצעות הדואר האמיר ל-90% בממוצע. עוד עולה מתוצאות אותו מחקר כי שיעור ההצבעה הממוצע עלה ב-4.1% הודות להצבעה באמצעות הדואר ואף יותר מזה בקנטונים שבהם שיעורי ההצבעה המקובלים היו נמוכים (Luechinger, Rosinger, and Stutzer, 2007).

במבט ראשון, נראה שהצבעה באמצעות הדואר היא פתרון ישים. ואכן, בתחילתו של מנגנון זה הוא אומץ במדינות מסוימות כאמצעי להפחתה בהוצאות הבחירות, אבל עם הזמן הוא הלך ונתפס כשיטה יעילה להתמודדות עם מגמת הירידה בשיעורי ההצבעה. השפעותיו של מנגנון ההצבעה באמצעות הדואר ניכרות:

22 למסמך שפרסמה ועדת הבחירות בנושא ראו White, 2012.

מדינות שאימצו את השיטה הצליחו להביא לידי עלייה ברורה בשיעורי ההשתתפות, ובניגוד לחששות – עלייה זו אינה זמנית וגם מקרי הזיזופים הם, לרוב, מעטים. עם זאת, הסכנות שבהצבעה באמצעות הדואר עלולות להביא לשימוש נרחב לרעה במנגנון זה, לרבות זיוף קולות והטיית התוצאות שההצבעה בדואר מאפשרת.

3. הצבעה באמצעות מיופה כוח

שיטה נפוצה פחות היא ההצבעה באמצעות מיופה כוח (proxy voting), והיא נהוגה בחמש דמוקרטיות מפותחות (בלגיה, בריטניה, הולנד, צרפת ושוודיה). הצבעה זו מבוססת על הרעיון שבחורים שאינם יכולים להצביע בעצמם ביום הבחירות ממנים אדם אחר ומייפים את כוחו להצביע בשמם בקלפי. המעוניינים להצביע בשיטה זו נדרשים לפנות בבקשה לרשויות ולמסור להן את שמו של האדם מיופה הכוח. ביום הבחירות מיופה הכוח ניגש להצביע בשמו של השולח לאחר שקיבל ממנו הנחיות בנוגע למועמד או למפלגה המועדפים.

למתנגדים להצבעה באמצעות מיופה כוח ארבעה טיעונים: (א) חשאיות ההצבעה נפגעת שכן הבוחר צריך לחשוף לפני מיופה הכוח את הצבעתו; (ב) אין ערובה שמיופה הכוח אכן יצביע למועמד או למפלגה כמו שהתבקש; (ג) השיטה עלולה להקל על הצבעה "קבוצתית" או "משפחתית"; (ד) השיטה עלולה להציב בוחרים במצב שבו אחרים יכפו עליהם למי להצביע.

המצדדים בהצבעה באמצעות מיופה כוח מדגישים כי היא מקלה על בוחרים רבים שמסיבות שונות אינם יכולים להצביע ביום הבחירות בעצמם. כך למשל, אישה בשמירת היריון שאינה יכולה לצאת מביתה ביום הבחירות יכולה לייפות את כוחו של בן זוגה ולממש בכך את זכותה הדמוקרטית. הצידוק האחר לשיטה הוא שהיא מעודדת השתתפות של אזרחים שמכל מיני סיבות לא היו מגיעים להצביע בעצמם.

התבוננות בחמש המדינות שבהן הונהגה הצבעה באמצעות מיופה כוח מצביעה על כמה הבדלים ביניהן (לוח 4.5). (א) בבלגיה, למשל, מותר למיופה הכוח לייצג רק בוחר אחד; בהולנד מותר לו לייצג עד שני בוחרים (ובנוסף לשלשל את הצבעתו שלו באותה קלפי). (ב) הבדל נוסף הוא בדרישה המוקדמת למתן הסבר: חוק הבחירות בהולנד קובע כי אזרח שאינו יכול להצביע באופן עצמאי יכול לבקש להצביע בעזרת שליח, ללא כל צורך במתן הסבר להחלטתו. בבריטניה,

לעומת זה, יש להגיש בקשה מפורשת המפרטת מדוע הבוחר נזקק למיופה כוח שיצביע בשמו. (ג) הברדל אחר הוא במידת השימוש בשיטה זו להצבעה: בהולנד אסירים יכולים להצביע רק באמצעות מיופה כוח, ובבחירות 2006 הצביעו 12% מכלל המצביעים בדרך זו. במערכת הבחירות של 2010 עמד שיעורם של המצביעים כך על 8% – ירידה המיוחסת בעיקר להקשחת הדרישות מהמצביעים באמצעות מיופה כוח, שהחל ב-2009 נדרשים להציג צילום של תעודת הזהות של המצביע (Statistics Netherlands, 1.3.2011). גם בצרפת יכולים להצביע באמצעות מיופה כוח אסירים, חולים, אנשים עם מוגבלות וכן כל אזרח שלא נמצא במחוז הבחירה שלו ביום הבחירות. ולא זו אף זו: הרשויות בצרפת מעודדות את האזרחים שאינם יכולים להגיע לקלפי ביום הבחירות להצביע באמצעות מיופה כוח. בשוודיה דוור הכפר יכול לשמש מיופה כוח של כל מי שחפץ להצביע בדרך זו (חוק הבחירות של שוודיה, סעיף 7.4) (Sweden Ministry of Justice, 2005). בבריטניה, לעומת זה, השימוש בשיטת ההצבעה באמצעות מיופה כוח איננה נפוצה. במערכת הבחירות של 2005 הצביעו בשיטה זו רק 99 אלף אזרחים (שהם 0.22% מבעלי זכות הבחירה) (Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2010). נראה שההצבעה בבריטניה באמצעות הדואר, שאומצה בשנת 2000, הפחיתה במידה ניכרת את מספרם של המצביעים באמצעות מיופה כוח, בעיקר במקרים הקשורים לענייני בריאות.

לוח 4.5 הצבעה באמצעות מיופה כוח, דמוקרטיה נבחרות

הערות	מי רשאי להצביע באמצעות מיופה כוח?		
למיופה הכוח מותר להצביע רק בשם בוחר אחד	כל אזרח	בלגיה	
יש להגיש בקשה מפורשת עד 6 ימים לפני הבחירות	כל אזרח לאחר בקשה רשמית	בריטניה	
למיופה הכוח מותר להצביע בשם שני בוחרים	כל אזרח שלא יכול להצביע עצמאית	הולנד	
	כל אזרח	צרפת	
	אזרחים שבשל גיל, מצב בריאותי או מוגבלות אינם יכולים להצביע בעצמם, אסירים שאינם שוהים במוסדות מעצר, כל אזרח הממנה את דוור הכפר למיופה כוח	שוודיה	

מקור: עיבוד המחברים על בסיס חוק הבחירות של כל מדינה.

ד. סיכום

מדעני המדינה תמימי דעים כי מנגנונים מוסדיים אכן משפיעים על מידת ההשתתפות בבחירות. והמחלוקת נסבה סביב השאלה לאילו מנגנונים השפעה מהותית ולאילו השפעה זניחה.

כאמור, ממחקרים שבדקו את הקשר בין השתתפות בבחירות בדמוקרטיה מפותחות ובין הנהגת חובת ההצבעה עולה שמנגנון חובת ההצבעה מעודד את ההשתתפות בשיעורים של 7%-16.16%²³

באשר למידת ההצלחה של המנגנונים המוסדיים האחרים בעידוד ההצבעה בבחירות – המסקנה מורכבת יותר. אסטוניה למשל הייתה המדינה הראשונה שאימצה את האפשרות להצביע באינטרנט, ובכל זאת שיעור ההשתתפות בבחירות ב־2011 עמד בה על 63.5% בלבד. האם ניתן ללמוד ממקרה זה שההצבעה באינטרנט איננה מעודדת את ההשתתפות בבחירות? לא בהכרח. בעיקר משום מיעוט המקרים בקטגוריה זו. ספרות המחקר חלוקה גם בשאלת השפעתם של המנגנונים האחרים על שיעורי ההצבעה, כגון הצבעה מוקדמת, הצבעה בדואר או הצבעה באמצעות מיופה כוח. יש הטוענים לקיומו של קשר בין אימוץ מנגנונים כאלה ובין עלייה בשיעורי ההשתתפות (Blais, 2006), ויש שאינם מזיהים כל קשר כזה (Norris, 2004).

אנו סבורים כי במסגרת ההתמודדות עם תופעת הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל אפשר לשקול לאמץ, בזהירות הראויה ועם ההתאמות הנדרשות, אחדים מהמנגנונים שהוצגו בפרק זה. בפרק הבא תיבחן השאלה אילו מנגנונים רצוי לאמץ בישראל ואילו טרם הבשילו התנאים לאימוצם.

23 יש לסייג ולומר כי בחובת ההצבעה הכוונה למדינות המאפשרות להטיל סנקציות על מי שלא הצביע ללא סיבה מוצדקת (Blais, 2006).

פרק חמישי

המלצות: האם לשנות את כללי המשחק בישראל כדי לעודד את ההשתתפות בבחירות?

ניר אטמור וחן פרידברג

במערכת הבחירות של 2013 עלה בישראל שיעור ההשתתפות בהשוואה לזה של בחירות 2009 ועמד על 67.8%. הייתה זו הפעם השנייה ברציפות ששיעור ההצבעה עלה. עם זאת חשוב להדגיש שבחמש מערכות הבחירות האחרונות, מאז 1999, שיעורי ההשתתפות עדיין נמוכים בכ-10% משיעורי ההשתתפות שנרשמו במערכות הבחירות שקדמו להן (כ-80% בממוצע).

מגמת השיפור הקלה איננה מספקת, וכאמור בפרק הרביעי יש מנגנונים מוסדיים – מקצתם מתונים וזהירים, מקצתם מהפכניים יותר – המאפשרים להתמודד עם הירידה בהשתתפות. אנו סבורים כי בשלב זה יש לנקוט צעדים זהירים באופיים לעידוד ההצבעה בבחירות. צעדים אלו יפורטו להלן בחלק הראשון של הפרק. בחלק השני נעסוק ברפורמות מורכבות יותר, אפילו רדיקליות, שלדעתנו טרם בשלו התנאים ליישומן.

א. רפורמות נחוצות לעידוד ההשתתפות בבחירות בישראל

1. גמישות במקום ההצבעה

סעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), קובע שכל אזרח רשאי להצביע אך ורק בקלפי שהוא רשום בה, כלומר לפי כתובתו במרשם האוכלוסין לפני מועד סגירת פנקס הבוחרים. מסיבה זו אזרחים רבים המעוניינים להצביע בבחירות אך באופן זמני מתגוררים הרחק ממקום כתובתם הקבועה – והכוונה בעיקר לסטודנטים – נדרשים לנסוע ביום הבחירות ליישוב שהם רשומים בו. אף שהמדינה מסייעת במימון תחבורה ציבורית ביום זה כדי שכל אזרח יוכל לממש את זכותו להצביע, רבים אינם

טורחים לנסוע רחוק לשם כך. ואכן, מדוע סטודנט או אדם אחר שכתובת מגוריו בצפת או באילת אבל לומד או עובד בתל אביב צריך לנסוע שעות ארוכות כדי לממש את זכותו הדמוקרטית ואת מחויבותו האזרחית הנמשכת דקות ספורות בלבד?¹

הבעייתיות הטמונה בשיוכו של אזרח לקלפי לא נעלמה מעיני המחוקק, ולכן בחוק הבחירות הוא קבע לכלל זה 7 קבוצות חריגים: נשים השוהות במקלט לנשים מוכות; אנשים המוגבלים בניידות; חיילים (בשירות סדר, קבע או מילואים) ושוטרים; ימאים בכלי שיט; אסירים, עצירים וסוהרים בשירות בתי הסוהר; עובדי המדינה ועובדים של הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קימת לישראל וקרן היסוד הנמצאים במדינות מחוץ לישראל עקב עבודתם; ומאושפזים בבתי חולים ובמוסדות לאנשים המוגבלים בניידות. כל אלה יצביעו במעטפות כפולות. הרעיון העומד בבסיס המעטפות הכפולות הוא כאמור לאפשר לאנשי הקבוצות שהמחוקק ציין אותן במפורש להצביע שלא במקום מגוריהם באמצעות מעטפה אחת אנונימית, המונסת למעטפה נוספת שעליה נרשמים פרטי הזיהוי של המצביע. מעטפות אלו לא נספרות בקלפי ההצבעה, אלא נשלחות ישירות לוועדת הבחירות המרכזית ונספרות שם רק לאחר שבועדה וידאו כי לא היו זיופים או הצבעות חוזרות.

בעידן הטכנולוגי והאלקטרוני של ימינו החיוב להצביע בקלפי מסוימת מדיף ניהוח אנכרוניסטי. בעבר, בשל מגבלות טכנולוגיות, אפשר היה למצוא היגיון בהחלטה שההצבעה תיעשה אך ורק לפי הכתובת המופיעה במרשם האוכלוסין, שכן החשש מהצבעה כפולה ומשולשת היה גדול. כיום חשש זה פחת מאוד, שכן

1 כ-12 בדצמבר 2012 פנה ח"כ יובל צלנר (קדימה) ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט אליקים רובינשטיין, וביקש ממנו למצוא פתרון לציבור הסטודנטים ולאשר הצבת קלפיות במוסדות להשכלה גבוהה שכן מדובר במכשול בירוקרטי המונע מאוכלוסייה גדולה לממש את זכותה הדמוקרטית. בתגובה לפנייה השיבה (בשם השופט) אורלי עדס, מנכ"לית ועדת הבחירות, כי החוק אינו קובע חריג בנוגע לציבור הסטודנטים, ולכן סטודנט רשאי להצביע, ככל אזרח, בכתובת המעודכנת במרשם האוכלוסין. במכתב צוין כי לפי סעיף 18 בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ועדת הבחירות המרכזית מממנת היסעים לכוחרים בהתאם לתנאים הנקובים בחוק, אבל מעבר לכך ידיה כבולות (למכתב ראו ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, 2012).

בלחיצת כפתור אפשר להצליב מידע על המצביעים בכל נקודה בארץ. תיקון היבט מיושן זה בחוק הבחירות נחוץ אפוא מאוד להנגשת ההצבעה ועולה בקנה אחד עם היעד החשוב של עידוד ההצבעה בבחירות לכנסת.

i הצעות להנגשת ההצבעה

1) לאפשר לבחור להצביע גם בקלפי שהוא איננו רשום בה
א. לקבוע בחוק הבחירות שכל אזרח יוכל לפנות לוועדת הבחירות בבקשה להעתיק את רישום הקלפי שלו למקום מגוריו הזמני (להרחבה על הסעיפים בחוק הדורשים תיקון ראו נספח 2). אפשר לקבוע, למשל, כי מרגע ההכרזה על הבחירות ועד שבוע לפני שלילת פנקס הבוחרים תקבל ועדת הבחירות פניות (בסניפי דואר ישראל או בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה בלבד) בצירוף צילום תעודת זהות ותעודה או מסמך מזהה נוסף (תעודת סטודנט בתוקף, חוזה שכירות) המוכיחים כי המבקש אכן מתגורר זמנית במקום אחר.² לאחר מכן יהיה על ועדת הבחירות המרכזית לגרוע את שמו מאזור הקלפי שהוא משויך אליו ולהוסיף את פרטיו לאזור החדש.

ב. יש להחליט אם כל אזרח רשאי לפנות לוועדת הבחירות בבקשה להעביר את רישום הקלפי שלו או רק קבוצות מוגדרות. אם המחוקק יעדיף להגביל את האפשרות שכל אזרח יוכל לפנות בבקשה לשינוי מקום מגוריו, ניתן לקבוע כי רק קבוצות מוגדרות יהיו רשאיות לעשות כן, כגון סטודנטים המעוניינים לבחור בקלפי הסמוכה למקום לימודיהם.

2) להוסיף מספר (קטן) של קלפיות ניידות ביום הבחירות הרעיון העומד בבסיס הקלפיות הניידות הוא ש"אם אינך יכול להגיע לתיבת הקלפי ולהצביע, תגיע תיבת הקלפי אליך". בבחירות 2013 נפרשו 600 קלפיות ניידות בבסיסי צה"ל ועוד 150 קלפיות ניידות במקומות אחרים ברחבי הארץ בשביל החיילים והקצינים שאינם נמצאים בבסיסי קבע. מוצע אפוא להוסיף כמה קלפיות ניידות בכמה נקודות מרכזיות – כמקובל

2 בדומה להליך הנפקת ספח תעודת זהות חדש הכולל שינוי בכתובת המגורים או שינויים בפרטים האישיים (כגון נישואים או לידת ילדים).

באוסטרליה, באירלנד, בגרמניה ובמדינות רבות אחרות – על פי המתווה הזה:

א. להוסיף קלפיות ניידות בנמל התעופה בן-גוריון (הוספת פרק חדש לחוק הקיים: פרק י5). הקלפי הניידת תוצב בנמל התעופה ביום הבחירות, ויורשו להצביע בה כל מי שיוצאים מהמדינה ביום זה. אפשר להוסיף סייג הקובע כי על המצביע להמציא אישור המעיד על יציאתו מהארץ (כרטיס טיסה). ההצבעה בקלפי הניידת תיעשה במעטפות כפולות, כמפורט בחוק.

ב. להוסיף קלפיות ניידות במוסדות להשכלה גבוהה (הוספת פרק חדש לחוק הקיים: פרק י6). הקלפיות הניידות יוצבו ביום הבחירות במוסדות להשכלה גבוהה וישרתו את ציבור הסטודנטים (המונה כיום מעל 100 אלף איש). בקלפיות הניידות יהיו רשאים להצביע רק סטודנטים שהזדהו לפני מזכירות הקלפי באמצעות תעודת סטודנט בתוקף בלבד. ההצבעה בקלפיות הניידות תיעשה באופן הדומה להצבעת החיילים, קרי הצבעה במעטפות כפולות, כמפורט בחוק.

2. הנהגת הצבעה מוקדמת

אף שהבחירות לכנסת מתקיימות ביום אחד, החוק מונה שלושה סייגים למועד ההצבעה:

- הסייג הראשון הוא ההצבעה בכלי שיט, המתקיימת 12 יום לפני יום הבחירות הרשמי ובמעטפות כפולות (פרק י, סעיף 99 בחוק הבחירות).
- הסייג השני הוא הצבעה בשגרירויות ובקונסוליות של ישראל. כאמור, עובדי מדינה הנמצאים במדינה אחרת בגין עבודתם (ובני משפחותיהם הזכאים לפי חוק) רשאים להצביע בקלפי מיוחדת המוצבת בנציגויות. הצבעתם מתקיימת גם היא 12 יום לפני יום הבחירות הרשמי ובמעטפות כפולות גם כן (פרק י2, סעיף 116ח בחוק הבחירות).
- הסייג השלישי נוגע להצבעתם של חיילים וקובע כי ההצבעה בקלפיות לחיילים תהיה במועדים שנקבעו בתקנות וכי היא יכולה להתקיים בתוך 72 השעות המסתיימות במועד המאוחר ביותר של סיום ההצבעה ביום הבחירות (פרק ט, סעיף 90ג) בחוק הבחירות).

אזרחים שאינם נמנים עם אחת מהקבוצות הללו אינם יכולים להצביע לכנסת מראש אם ביום הבחירות נבצר מהם להגיע לקלפי (למשל בשל נסיעת עבודה מתוכננת לחו"ל או טיפול רפואי שנקבע מראש).

אנו סבורים שעל המחוקק למצוא פתרונות הולמים לעוד אוכלוסיות מוגדרות שאינן יכולות לממש את הצבעתן ביום הבחירות. לפיכך יש לתקן את חוק הבחירות ולהוסיף פרק לרשימת הפרקים של אוכלוסיות מיוחדות היכולות לממש את זכות ההצבעה שלהן במועדים אחרים. בהקשר זה על המחוקק להכריע בסוגיות האלה:

- **מועד ההצבעה.** מתי תתקיים ההצבעה המוקדמת? למשל רק ביום ה-12 שלפני הבחירות או בין שבועיים לשבוע לפני הבחירות.
- **מקום ההצבעה.** אפשרות אחת היא לפתוח כמה קלפיות מוגדרות שבהן תתקיים ההצבעה המוקדמת. אפשרות אחרת (בדומה לשוודיה) היא לקבוע כי ההצבעה המוקדמת תתקיים בסניפי דואר ישראל.
- **הבקשה להצבעה.** סוגיה זו נוגעת להתניית ההצבעה המוקדמת בבקשה רשמית מוועדת הבחירות המרכזית. ניתן לקבוע בחוק כי רק מי שיגיש בקשה רשמית (למשל, חודש מראש) יוכל להצביע בהצבעה מוקדמת.
- **הרשאים להצביע.** בהקשר זה עומדות לפני המחוקק שתי אפשרויות: לאפשר לכל אזרח להצביע בהצבעה מוקדמת או לאפשר זאת רק לקבוצות אזרחים מוגדרות.

ב. רפורמות רדיקליות שטרם הבשילו התנאים לאימוצן בישראל

1. החלת חובת הצבעה

כמו שהוצג בראשיתו של הפרק הרביעי, כ-30 מדינות, בכללן אוסטרליה בלגיה וברזיל, מחייבות בחוק להצביע בבחירות (ברמת אכיפה משתנה). התשובה לשאלה אם להחיל גם בישראל חובת הצבעה צריכה להביא בחשבון שתי סוגיות:

- **שיעור ההצבעה.** העובדה שבמשך שנים היו שיעורי ההצבעה בישראל גבוהים למדי ללא חובת הצבעה מרמזים שכנראה יש כלים אחרים

לעידוד ההצבעה שאפשר לאמץ בטרם מחילים חובת הצבעה. לכך יש להוסיף כי במדינות רבות שיעורי ההצבעה גבוהים ללא חובת הצבעה, כמו למשל מלטה, שבה כבר שנים שיעורי ההצבעה גבוהים מ-90%.

• יכולת האכיפה. כאמור בפרק ברביעי, לחובת הצבעה השפעה נמוכה על שיעורי ההצבעה במצבים שבהם החוק חף מכללי ענישה ברורים ואינו נאכף. אם יוחלט לקבוע בחוק חובת הצבעה, עשויות להיות להחלטה השפעות ניכרות לא רק על התוצאות הפוליטיות של הבחירות, אלא גם על זכויות יסוד בסיסיות, בייחוד בכל הנוגע למיעוט הערבי. נוסף על כך אי-אפשר להתעלם מהטענות שיעלו המתנגדים – שמדובר בניסיון להשיג לגיטימציה בשיטה דומה לשיטה הנהוגה במשטרים אוטוריטריים.

ואם כך, אם המחוקק יחליט לקדם רפורמה בנושא חובת הצבעה כפתרון לבעיית ההשתתפות בבחירות, עליו לכלול שורה של סנקציות ברורות נגד מי שיבחר שלא להשתתף. ואולם אפשר גם להימנע מהטלת חובה כוללת ולהציג פתרונות ביניים, כמו למשל הצעת החוק של ח"כ מאיר שטרית בעניין "שליטת הזכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע" שהונחה על שולחן הכנסת ביוני 2012.

2. אימוץ הצבעת אזרחים השוהים/מתגוררים בחו"ל

האם יש מקום לאפשר גם לישראלים החיים מחוץ למדינה להצביע? התשובה על כך מורכבת. בישראל הצבעה כזאת עשויות להשפיע במידה ניכרת על התוצאות הפוליטיות של הבחירות ומכאן גם על נושאים כבדי משקל בתחומים של ביטחון, מדיניות חוץ, כלכלה וחברה, העומדים בראש סדר היום הציבורי ויש בהם שנתפסים כגורליים.

המתנגדים למתן זכות הצבעה למי שאיננו שוהה בארץ ביום הבחירות חוזרים וטוענים, במידה רבה של צדק, כי זכות ההכרעה הלגיטימית חייבת להישמר בידו מי שבחרו לחיות כחלק מהקולקטיב הישראלי במדינת ישראל, ובידיהם בלבד.³

3 ראו למשל מאמר תגובה של נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, אריק כרמון, "לא להצבעת חוץ" (כרמון, 2009: 3.6).

מנגד, מדוע למנוע באופן גורף את הצבעתם של אזרחים המתגוררים בישראל דרך קבע אך נעדרו ממנה במועד הבחירות באופן זמני בשל טיול, לימודים, עסקים או נסיבות רפואיות?

ואם כן, אם המחוקק יחליט לקדם רפורמה בתחום זה, שומה עליו לבחון את הסוגיה בראייה השוואתית בינלאומית ולתת תשומת לב מיוחדת למדינות המנהיגות הצבעת חוץ אבל גם קובעות לה תנאים מגבילים. אפשר למשל לשקול להרחיב את זכות ההצבעה לאזרחים השוהים תקופה מוגבלת מחוץ למדינה, כגון אוכלוסיית הסטודנטים הלומדים מחוץ לישראל או אנשים שאינם מתגוררים בה עד חמש שנים לכל היותר. לכך אפשר להוסיף דרישה להרשמה מוקדמת ועל ידי כך לדעת מראש את מספר האזרחים השוהים בחו"ל והעתידיים להשתתף בבחירות. ואולם להרחבה גורפת של זכות ההצבעה באופן שתכלול את כלל האזרחים הישראליים שאינם נמצאים בישראל ביום הבחירות, לרבות מי שבחרו לעזוב אותה ולהשתקע במדינות אחרות (מספרם נאמד כיום בכ-500 אלף מתוך 5.6 מיליון בעלי זכות הבחירה),⁴ עלולה להיות השפעה מרחיקת לכת על תוצאות הבחירות ועל סדר היום הציבורי בישראל, ועל כן היא איננה מומלצת.

3. הצבעה באמצעות הדואר

אנו סבורים כי נכון למועד כתיבת שורות אלה טרם בשלו התנאים בישראל המאפשרים שימוש במנגנון ההצבעה באמצעות הדואר. שתי סיבות עיקריות לכך:

- חשש מזיופים ומהונאה בבחירות. במקרה של הצבעה בדואר קשה לדעת אם ההצבעה שנשלחה במעטפה חתומה נעשתה באופן ישר ועצמאי או בלחץ ו/או כפייה ו/או הנחיה של אחרים. יתר על כן, ניסיון הבחירות המקדימות במפלגות בישראל (הפריימריז) מלמד שסביר להניח שתופעות שליליות הקשורות בהצבעה אכן יתרחשו.

4 ראו הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-26.12.2012, 5.1" מיליון בעלי זכות בחירה חיים היום בישראל".

- **קשיים ביישום.** קשה לאמת את העובדה שההצבעה היא אכן הצבעתו של השולח ולא של אדם אחר. המאגר הביומטרי ושילוב של תעודות זהות חכמות עשויים לתת מענה לכך אם וכאשר המחוקק יכניסם לשימוש.

4. הצבעה באמצעות מיופה כוח

הצבעה באמצעות מיופה כוח מקובלת ב-5 דמוקרטיות בולטות, ולכן אנו מסכים את תשומת הלב אליה (ראו לעיל בפרק הרביעי). עם זאת אנו ממליצים שלא לאמץ שיטה זו בגלל ההשפעות מרחיקות הלכת שיכולות להיות לה על תוצאות הבחירות ובשל התופעות השליליות והלא רצויות שהיא עלולה לעודד. אלה ארבע חולשותיה העיקריות:

- **פגיעה בחשאיות ההצבעה.** הבוחר צריך לחשוף לפני מיופה הכוח את הצבעתו, ואם כך הצבעתו איננה חשאית.
- **סכנה להטיות בבחירות.** אין לדעת אם מיופה הכוח אכן הצביע בהתאם לבקשתו של הבוחר.
- **חשש מכפייה.** בוחרים עלולים להיות נתונים לאיומים ולניסיונות להשפיע על הצבעתם באמצעות שוחד.
- **חשש מאי-סדרים.** השיטה עלולה להקל על הצבעה "קבוצתית" או "משפחתית".

ג. סיכום

למרות הירידה בשיעורי ההצבעה בישראל והתייצבותם על ממוצע של כ-65% בעשור האחרון, המדינה לא ראתה עד כה לנכון לאמץ שום פתרון מוסדי כדי לעודד את ההצבעה ובחירה לקפוא על שמריה.

- חוק הבחירות הקיים היום הוא, במובנים רבים, מיושן ואנכרוניסטי ואיננו מותאם לעידן הטכנולוגי: אין שום היגיון בכך שהאזרה מורשה להצביע רק בקלפי מסוימת, שכן בלחיצת כפתור אפשר להצליב מידע על מצביעים בכל נקודה במדינה.

- אין סיבה נראית לעיין שלא לאפשר לאוכלוסיות נוספות (נוסף על אנשי כוחות הביטחון, ימאים ושליחי ישראל בתפוצות) לממש את זכות ההצבעה שלהם במועדים מוקדמים.
- ראוי לבחון את האפשרות של שלילת הזכות לשכר ביום הבחירות ממי שאינו מצביע.
- פתרונות רדיקליים יותר, כגון הצבעה באמצעות הדואר והצבעה באמצעות מיופה כוח, אינם מומלצים לעת הזאת ליישום בישראל בשל החשש מזיזופים ומאי-סדרים, אף שמחקרים מראים כי הם תורמים לעלייה בשיעורי ההצבעה.
- באשר להצבעת חוץ – יש מקום לשקול את הרחבת זכות ההצבעה גם לאזרחים השוהים תקופה מוגבלת מחוץ למדינה, כגון סטודנטים הלומדים בחו"ל. אפשר להתנות את הצבעתם בררישה להרשמה מוקדמת.

הגיעה השעה שהמחוקק הישראלי יפעל במרץ ליישום מנגנונים לעידוד ההצבעה בבחירות, שכן הותרת המצב על כנו עלולה להנציח, אפילו לחזק, מגמות של אדישות, ניכור, פסימיות וחוסר הזדהות עם המערכת הפוליטית. זאת ועוד, חוסר העשייה בתחום זה עלולה להביא לכרסום בבסיס הגליטימציה של מוסדות השלטון בטווח הארוך.

אחרית דבר

ניר אטמור וחן פרידברג

מחקר זה סקר את סוגיית ההשתתפות בבחירות מכמה נקודות מבט: הפרק הראשון בחן את תופעת הירידה בשיעורי ההשתתפות בישראל בהשוואה לדמוקרטיית מערביות. מהנתונים עלה כי תופעת הירידה בשיעורי ההצבעה היא מגמה כלל-עולמית, אף כי בישראל היא חריפה יותר: מדובר בירידה התלולה ביותר בהשוואה לדמוקרטיית שנבחנו. הפרק השני ניתח את שיעורי ההצבעה בישראל מנקודת מבט גאוגרפית (אקולוגית). מהדיון עלה כי תושבי היישובים במרכז הארץ או הסמוכים למרכז נוטים להצביע יותר משנוטים לכך התושבים של יישובי הפריפריה. הפרק השלישי בחן את שיעורי ההצבעה בישראל מנקודת מבטו של הפרט המצביע וסרטט את הפרופיל של הישראלי הלא-מצביע: נוטה להיות צעיר; לרוב ישתייך למגזר הערבי; אינו מאמין בכנסת – המוסד הנבחר – ובכוחו להשפיע ולשנות; אינו מזדהה עם המפלגות; אינו מתעניין בפוליטיקה; מנוכר לבעיות המדינה ופסימי בנוגע למצבה. הפרק הרביעי דן במנגנונים מוסדיים שאימצו דמוקרטיית בניסיון להתמודד עם משבר ההשתתפות בבחירות ולהנגישן לציבור בוחרים רחב ככל האפשר. הפרק האחרון – פרק ההמלצות – דן בשאלה אילו ממנגנונים אלה ראוי לאמץ גם בישראל. בהקשר זה הוצעו שתי רפורמות מתאימות: מתן האפשרות להצבעה מוקדמת לאוכלוסיות רחבות יותר; וביטול השייך של קבוצות נוספות (כגון סטודנטים) לקלפי של אזור מגוריהן. במועד סיום כתיבת מחקר זה התקיימו בישראל הבחירות לכנסת ה-19. כאמור, שיעור ההשתתפות הארצי עלה במעט לעומת מערכת הבחירות של 2009, ועמד על 67.8%¹ ואולם בהשוואה לשנות ה-90 של המאה העשרים הוא עדיין נמוך. יתרה מזו, כשכוחנים את נתוני ההשתתפות בבחירות 2013 לפי רשימת היישובים בישראל, נוכחים לדעת שהתופעות שעמדנו עליהן

1 בבחירות לכנסת ה-19 עמד מספר בעלי זכות הבחירה על 5,656,705 ומספר המצביעים בפועל על 3,833,646. לנתונים המלאים ראו ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, 2013.

בפרק השני חזרו על עצמן גם במערכת בחירות זו: בקרית שמונה היה שיעור ההשתתפות בבחירות 2013 54.8%, נמוך ב-13% משיעור ההצבעה הארצי. שיעורים נמוכים דומים נרשמו גם בקצרין (57.2%), בעפולה (57.2%), בכאר שבע (56.6%), בערד (56%), בשדרות (55.6%), בטבריה (54.1%), בנצרת עילית (53.1%), בדימונה (53%) ובאילת – שם נרשמו 43.1% השתתפות בלבד. מצדו האחר של המתרס בלטו (לטובה) מודיעין-מכבים-רעות עם 78.7% השתתפות, 11% מעל שיעור ההצבעה הארצי. שיעורים גבוהים דומים נרשמו גם בכוכב יאיר (78.2%), באורנית (79.2%), בהר אדר (79.3) ובשוהם (79.5%). גם שיעורי ההשתתפות ביישובים בעלי הצביון הדתי בלטו במיוחד: מודיעין עילית רשמה את שיעור ההשתתפות הגבוה ביותר (90.7%), וכך גם אלעד (89.4%), בית אל (85.7%), קדומים (85.7%), רכסים (85.1%), ביתר עילית (84.8%) ואלקנה (84.3%). שיעור ההצבעה במגזר הערבי נותר נמוך למדי וכמעט שלא השתנה בהשוואה לבחירות 2009. מבובנים אלה אותן מגמות חזרו על עצמן בשינויים קלים בלבד.

אמת, כמעט בכל היישובים חלה עלייה בשיעורי ההשתתפות בבחירות,² אבל הפערים בשיעורי ההשתתפות בין היישובים עודם קיימים, וממשיכים להדאיג. לפיכך ההמלצות שהעלינו במחקר זה בעינן עומדות:

- ראשית נדרשים שינויים נקודתיים בחוק הבחירות כדי להתאימו לעידן הטכנולוגי ולתופעות של הגירה פנימית וחיצונית רחבה.
- שנית, מן הראוי לאמץ באופן מדוד וזהיר מנגנונים לעידוד ההצבעה בבחירות שלא ישפיעו לרעה על טוהר הבחירות ועל תוצאותיהן.

אבל בפתרונות המוסדיים אין די.

- יש להתאמץ ולשרש את תחושות הקיפוח והניכור הרווחות ביישובי הפריפריה, שהן המולידות בין היתר את תופעת ההימנעות רחבת הממדים מהשתתפות בבחירות. את זה אפשר לנסות ולעשות באמצעות מערכות החינוך, שייגבירו את המודעות לחשיבות ההצבעה במדינה הדמוקרטית;

2 עם זאת היו כמה יוצאי דופן כמו למשל עכו, שבה שיעור המצביעים בבחירות 2009 היה 58.6% ובבחירות 2013 – 55.9%. תופעה דומה התרחשה גם במעלות-תרשיחא, בכרמיאל, בנצרת עילית, בקרית ים, בקרית מוצקין ובבני ע"ש.

פרסומים לקראת בחירות, המעודדים הצבעה; וכן באמצעות קירוב הפריפריה למרכז (על ידי השקעה בתשתיות ובהשכלה). גם אם, כנראה, שיעורי ההצבעה לא ישובו לשיעורים שהיינו רגילים אליהם לפני 15 שנים, יש בהמלצותינו כדי להניע האזרחים שכיום אינם מממשים את זכותם להצביע להשתתף בבחירות ולמלא את חובתם האזרחית.

נספחים

נספח 1. שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת, 1999-2009 (באחוזים)

2009	2006	2003	1999	אשכול חברתי-כלכלי	מדד הפריפריאליות	
71.3	70.1	78.2	86.4	8	4	אבן יהודה
58.8	57.2	67.3	78.0	4	2	אופקים
57.6	56.1	64.1	77.6	5	5	אור יהודה
51.3	49.5	62.7	73.4	5	3	אור עקיבא
75.1	73.2	81.5	89.2	7	4	אורנית
62.7	61.5	70.1	80.2	7	5	אזור
40.4	37.8	48.3	61.5	5	1	אילת
70.5	68.7	82.0	90.3	6	3	אליכין
82.6	85.6	93.0	82.6	2	4	אלעד
74.0	68.8	77.8	85.4	8	4	אלפי מנשה
83.2	83.9	87.0	90.7	8	4	אלקנה
77.6	79.9	82.1	88.2	6	3	אפרתה
65.3	59.2	68.4	82.0	6	3	אריאל
61.4	58.2	67.0	78.3	5	4	אשדוד
56.5	52.9	63.5	76.7	5	3	אשקלון
62.7	61.1	70.6	79.9	5	5	באר יעקב
53.5	51.0	60.8	74.6	5	3	באר שבע
85.9	89.1	89.2	94.0	4	3	בית אל
73.4	70.0	82.2	89.4	7	3	בית אריה
69.7	67.5	79.6	89.5	6	5	בית דגן
56.3	55.4	66.0	81.3	5	2	בית שאן
61.7	63.3	73.4	82.8	3	3	בית שמש
75.7	77.7	84.7	92.6	1	3	ביתר עילית
72.4	73.2	78.6	82.9	2	5	בני ברק
66.7	63.0	73.4	83.7	5	4	בני עי"ש
72.3	71.6	78.6	85.7	7	3	בנימינה
50.6	50.0	59.3	73.6	6	5	בת ים
69.3	68.6	78.2	88.7	6	3	גבעת זאב

2009	2006	2003	1999	אשכול חברתי-כלכלי	מדד הפריפריאליות	
74.4	73.3	78.2	83.0	8	5	גבעת שמואל
67.8	67.3	73.7	82.9	9	5	גבעתיים
67.5	65.4	75.0	84.5	6	4	גדרה
71.1	65.8	74.8	87.4	6	3	גן יבנה
72.0	71.2	77.9	86.3	8	5	גני תקווה
47.8	49.0	58.5	72.9	4	1	דימונה
71.9	69.5	77.1	85.7	8	5	הוד השרון
79.5	76.2	78.9	88.0	9	3	הר אדר
64.4	63.8	71.0	80.0	8	5	הרצליה
71.8	71.7	77.7	86.7	7	3	זיכרון יעקב
56.2	52.6	65.7	77.7	6	4	חדרה
59.2	57.2	65.8	78.8	6	5	חולון
58.0	57.4	64.3	75.1	7	3	חיפה
60.8	62.3	71.5	83.0	4	1	חצור הגלילית
50.6	48.8	61.4	77.1	5	2	טבריה
56.7	53.1	65.6	75.7	5	3	טירת הכרמל
64.7	61.3	72.2	82.9	6	4	יבנה
68.1	68.0	78.5	85.3	4	2	יבניאל
69.3	67.0	75.6	86.4	7	5	יהוד
65.5	63.4	72.1	84.6	6	3	יוקנעם עילית
56.3	52.2	66.1	78.5	4	1	ירוחם
61.6	62.8	70.2	78.3	4	5	ירושלים
75.1	75.5	80.4	85.5	8	4	כוכב יאיר
73.0	72.4	77.7	90.0	9	2	כפר ורדים
66.0	63.2	73.0	84.7	6	4	כפר יונה
67.9	66.4	75.2	83.4	7	5	כפר סבא
70.6	69.5	74.8	84.3	9	2	כפר תבור
60.5	57.7	65.4	76.9	6	2	כרמיאל
73.4	73.8	79.9	87.4	9	2	להבים
55.4	53.3	62.7	75.7	4	5	לוד
68.5	67.5	76.4	84.1	8	4	מבשרת ציון
59.1	54.6	68.0	77.9	5	3	מגדל העמק
75.7	73.9	80.1	89.7	8	4	מודיעין-מכבים-רעות
87.0	89.5	93.3	94	1	3	מודיעין עילית

2009	2006	2003	1999	אשכול חברתי-כלכלי	מדד הפריפריאליות	
71.4	68.8	77.1	87.8	7	4	מזכרת בתיה
73.5	73.8	82.0	87.3	9	2	מיתר
66.4	65.1	76.1	87.0	6	3	מעלה אדומים
62.3	62.7	69.9	81.4	5	2	מעלות תרשיחא
56.2	61.5	65.4	74.9	5	1	מצפה רמון
59.5	56.5	66.0	76.7	6	2	נהריה
69.7	67.5	74.0	84.4	7	5	נס ציונה
53.8	52.3	61.4	72.9	6	3	נצרת עילית
62.2	58.9	67.9	79.4	7	3	נשר
67.0	67.3	77.8	86.3	3	3	נתיבות
55.1	54.4	62.7	74.1	6	4	נתניה
67.9	67.8	69.1	77.1	10	5	סביון
73.2	71.9	77.1	83.3	10	2	עומר
58.6	55.5	63.4	75.2	4	2	עכו
55.9	51.8	65.7	78.9	5	3	עפולה
54.1	54.2	62.7	74.7	5	1	ערד
61.3	58.5	68.7	80.7	6	3	פרדס חנה-כרכור
74.1	71.7	78.3	87.7	7	4	פרדסיה
64.3	62.2	70.1	81.5	6	5	פתח תקווה
55.4	56.8	67.2	78.7	3	1	צפת
82.4	85.9	85.3	91.2	5	3	קדומים
71.7	70.0	78.5	85.3	7	4	קדימה-צורן
67.9	65.7	74.8	82.9	5	3	קציר-חריש
56.3	54.8	64.0	76.7	5	1	קצרין
69.9	68.4	74.1	82.3	9	5	קרית אונו
67.4	70.2	76.1	83.5	3	2	קרית ארבע
60.4	57.4	67.4	79.0	6	3	קרית אתא
62.1	59.5	68.3	79.7	7	3	קרית ביאליק
60.7	54.2	64.4	77.0	4	3	קרית גת
68.3	66.9	71.9	79.5	9	3	קרית טבעון
55.3	52.0	62.5	73.9	5	3	קרית ים
64.1	61.0	68.6	81.2	7	3	קרית מוצקין
56.4	55.3	67.1	81.2	4	3	קרית מלאכי

2009	2006	2003	1999	אשכול חברתי-כלכלי	מדד הפריפריאליות	
60.9	59.9	73.0	85.8	5	4	קרית עקרון
52.3	51.9	62.8	79.4	5	1	קרית שמונה
73.2	71.9	75.9	85.1	5	3	קרני שומרון
69.2	68.1	78.6	88.1	6	5	ראש העין
64.0	61.5	69.7	81.7	7	5	ראשון לציון
63.9	62.6	70.5	81.0	6	5	רחובות
77.4	78.7	86.6	91.1	2	3	רכסים
54.1	53.2	65.4	79.1	4	5	רמלה
63.5	62.3	69.5	79.9	8	5	רמת גן
70.3	70.0	75.8	84.1	9	5	רמת השרון
72.9	69.3	76.4	87.3	8	3	רמת ישי
67.7	66.7	74.2	82.7	8	5	רעננה
52.5	54.8	65.2	74.4	5	3	שדרות
79.0	78.9	85.8	94.9	8	4	שוהם
61.9	60.6	72.8	81.3	6	2	שלומי
59.0	57.4	63.4	74.7	8	5	תל אביב
72.3	69.0	79.9	85.9	8	4	תל מונד

* רמת אפעל הפכה בפברואר 2008 לשכונה של העיר רמת גן.

אשכול 1 הוא הנמוך ביותר ואשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15, ה-16, ה-17 וה-18.

נספח 2. הסעיפים לתיקון בחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969

- "לכל מועד בחירות יוכן פנקס בוחרים, שיכלול כל אדם שביום שלִיפת פנקס הבוחרים היה אזרח ישראלי והיה רשום, הוא ומענו, במרשם האוכלוסין כתושב [...]" (סעיף 26א).
- "אין להכניס שינוי בפנקס הבוחרים אלא לפי פסק דין שניתן [...]". (סעיף 27).
- יום סגירת פנקס הבוחרים (המכונה "יום שלִיפת הפנקס") הוא "יום ה' שלפני היום האחרון להגשת רשימות המועמדים" (פרק א 1 תיקן 49).
- "נוכח אדם כי אינו זכאי להיות כלול בפנקס הבוחרים או כי פרט מהפרטים האמורים בסעיף 29 המתייחסים אליו נרשם באופן לא נכון, רשאי הוא להגיש לשר הפנים בקשה מנומקת בכתב לתיקון הרישום [...]". (סעיף 40א).
- "לבקשה לפי סעיף זה יצורפו ראיות, לרבות פסק דין וצילום הספח של תעודת הזהות המעיד על שינוי מען אם נעשה" (סעיף 40ג).
- "מצא אדם כי הוא אינו כלול בפנקס הבוחרים רשאי הוא, בתוך 5 ימים מיום כניסת הפנקס לתוקף, להגיש עתירה לכל בית משפט לעניינים מנהליים ולבקש לכלול בפנקס הבוחרים; ואולם לא יהיה אדם זכאי להגיש עתירה לפי סעיף זה שעניינה הוא שינוי מענו הרשום בפנקס הבוחרים" (סעיף 53א).
- "בית המשפט לעניינים מנהליים יחליט בעניין הכללת אותו אדם בפנקס הבוחרים לא יאוחר מהיום ה-25 שלפני יום הבחירות; החלטתו תהיה סופית" (סעיף 53ב).
- "החליט בית המשפט לעניינים מנהליים שיש לכלול את העותר בפנקס הבוחרים, יתקן שר הפנים את הפנקס ויכלול בו את העותר עד היום ה-20 שלפני יום הבחירות" (סעיף 53ג).

מקורות

- אדלר, חנה, 2009. פערי בריאות בין מרכז לפריפריה בישראל: מימון לימודי הרפואה כבסיס לאיזון הפערים, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית.
- אלחאג', מאג'ד, 2007. "מגמות בהצבעת הערבים בישראל לכנסת", בתוך: אלי רכס (עורך), המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 17-21.
- אריאן, אשר, מיכאל פיליפוב, ואנה קנפלמן, 2009. מדד הדמוקרטיה הישראלית – 2009: עשרים שנה לעלייה מברית המועצות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2009. "זהות חברתית והבחירות לרשויות המקומיות", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 183-223.
- , 2013. "מדוע תושבים מצביעים בבחירות המקומיות", בתוך: אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור (עורכים), ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 183-223.
- גולדברג, גיורא, 1992. הבוחר הישראלי, 1992, ירושלים: מאגנס.
- גורוביץ, נורמה, ואילת כהן-קסטרו, 2004. תפרוסת גאוגרפית ומאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה החרדית בישראל, 1996-2001, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ג'מאל, אמל, 2002. "הימנעות כהשתתפות: על תעועי הפוליטיקה הערבית בישראל", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 2001, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 57-100.
- הדר, יעל, וניר אטמור, 2008.12.20. "השתתפות בבחירות והירידה בשיעור ההצבעה בישראל", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הרמן, תמר, אלה הלר, ניר אטמור, ויובל לבל, 2013. מדד הדמוקרטיה הישראלית – 2013, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כרמון, אריק, 2009.3.6. "לא להצבעת חוץ", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פיליפוב, מיכאל, 2008. "עולי שנות התשעים בבחירות 2006: התגשמות החלומות הפוליטיים של האדם הפוסט-סובייטי?", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 2006, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 173-200.

פרידברג, חזן, ניר אטמור, ואנה קנפלמן, 2013. "שיטות בחירות רשימתית סגורה, פתוחה למחצה ופתוחה", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חזן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 46-59.

פרידמן, מנחם, 1991. **החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

קניג, עופר, ואנה קנפלמן, 2013. "דעיכת המפלגות הגדולות: ישראל במבט השוואתי", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חזן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 145-183.

רוחנא, נדים, אמטאנס שחאדה, ואריז' סבאע' ח'ורי, 2010. "תפניות בפוליטיקה הפלסטינית בישראל: בחירות 2009", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 2009**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 131-169.

רינגרוורן, יניב, 2009. "הפוליטיקה של המשבר ברשויות המקומיות, 1997-2006", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 92-124.

רכס, אלי, 2007. **המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת ה-17**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

שינדלין, דליה, והישאם ג'ובראן, 2012. **ההשתתפות הפוליטית של האזרחים הערבים בישראל: מחקר עמדות לקראת הבחירות לכנסת ה-19**, יוזמות קרן אברהם.

שמיר, מיכל, ואשר אריאן, 2002. "הימנעות והצבעה בבחירות 2001", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 29-56.

Aarts, Kees, and Bernhard Wessels, 2005. "Electoral Turnout," in: Jacques Thomassen (ed.), *The European Voter*, Oxford: Oxford University Press, pp. 64-83.

Afriat, Avishai, and Momi Dahan, 2010. "Socioeconomic Bias in Voting for the Knesset," *Israel Economic Review* 8 (1): 1-20.

Andeweg, Rudy B., and Galen A. Irwin, 2005. *Governance and Politics of the Netherlands*, New York: Palgrave.

Arian, Asher, 2005. *Politics in Israel: The Second Republic*, Washington: CQ Press (2nd edition).

Arian, Asher, David Nachmias, Doron Navot, and Daniel Shani, 2003. *The 2003 Israeli Democracy Index: Measuring Israeli Democracy*, Jerusalem: The Israel Democracy Institute.

- Arian, Asher, Michael Philippov, and Anna Knafelman, 2009. *Auditing Israeli Democracy: Twenty Years of Immigration from the Soviet Union*, Jerusalem: The Israel Democracy Institute.
- Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan, 2008. "Social Identity and Voter Turnout," *CESifo Working Paper No.2331*.
- Birch, Sarah, 2009. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo: United Nations University Press.
- Blais, André, 2006. "What Affects Voter Turnout?" *Annual Review of Political Science* 9: 111–125.
- , 2007. "Turnout in Elections," in: Russell Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press, pp. 621–635.
- Blais, André, and Richard K. Carty, 1990. "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?" *European Journal of Political Research* 18 (2): 167–181.
- Blais, André, and Agnieszka Dobrzynska, 1998. "Turnout in Electoral Democracies," *European Journal of Political Research* 33 (2): 239–261.
- Blais, André, Louis Massicotte, and Agnieszka Dobrzynska, 2003. *Why is Turnout Higher in Some Countries than in Others?*, Ottawa: Elections Canada.
- Calderón-Chelius, Leticia, 2007. "Brazil: Compulsory Voting and Renewed Interest among External Voters," in: Andrew Ellis, Carlos Navarro, Isabel Morales, Maria Gratschew, and Nadja Braun (eds.), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Stockholm: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 128–131.
- Converse, Philip, 1972. "Change in the American Electorate," in: Angus Campbell and Philip Converse (eds.), *The Human Meaning of Social Change*, New York: Russell Sage.
- Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Brothers.
- Ellis, Andrew, Carlos Navarro, Isabel Morales, Maria Gratschew, and Nadja Braun, 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Stockholm: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- Engelen, Bart, 2007. "Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy," *Acta Politica* 42 (1): 23–39.
- Franklin, Mark N., 1999. "Electoral Engineering and Cross-National Turnout Differences: What Role for Compulsory Voting?" *British Journal of Political Science* 29 (1): 205–216.
- , 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Geys, Benny, 2006. "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research," *Electoral Studies* 25 (4): 637–663.
- Green, Donald P., and Ron Shachar, 2000. "Habit Formation and Political Behavior: Evidence of Consuetude in Voter Turnout," *British Journal of Political Science* 30 (4): 561–573.
- Helmke, Gretchen, and Bonnie Meguid, 2007. "Endogenous Institutions: The Origins of Compulsory Voting Laws," Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Hermann, Tamar. 2010. *Disenchanted Love: The Emergence of Antipolitical Sentiment in Israel*, College Park: Institute for Israel Studies, University of Maryland.
- Hill, Lisa, 2006. "Low Voter Turnout in the United States: Is Compulsory Voting a Viable Solution?" *Journal of Theoretical Studies* 18 (2): 207–232.
- Jackman, Robert W., 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies," *The American Political Science Review* 81 (2): 405–424.
- Jakee, Keith, and Guang-Zhen Sun, 2006. "Is Compulsory Voting More Democratic?," *Public Choice* 129 (1): 61–75.
- James, Toby S., 2011. "Fewer Costs, More Votes? U.K. Innovations in Election Administration 2000–2007 and Their Effect on Voter Turnout," *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 10 (1): 37–52.
- Kanazawa, S., 1998. "A Possible Solution to the Paradox of Voter Turnout," *Journal of Politics* 60 (4): 974–995.
- Katz, Richard S., 1997. *Democracy and Elections*, Oxford: Oxford University Press.
- King, Gary, 1997. *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Lacroix, Justine, 2007. "A Liberal Defense of Compulsory Voting," *Politics* 27 (3): 190–195.
- Lardy, Heather, 2004. "Is there a Right Not to Vote?" *Oxford Journal of Legal Studies* 24 (2): 303–321.
- Lijphart, Arend, 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma," *American Political Science Review* 91 (1): 1–14.
- Lipset, Seymour M., 1963. *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York: Doubleday.
- Lomasky, Loren E., and Geoffrey Brennan, 2000. "Is there a Duty to Vote?" *Social Philosophy and Policy* 17 (1): 62–86.
- Luechinger, Simon, Myra Rosinger, and Alois Stutzer, 2007. "The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland," *Swiss Political Science Review* 13 (2): 167–202.
- Mackenzie, W. J. M, 1958. *Free Elections*, London: Allen & Unwin.
- Massicotte, Louis, André Blais, and Antoine Yoshinaka, 2004. *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*, Toronto: University of Toronto Press.
- Matt, Qvortrup, 2005. "First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective," *The Political Quarterly* 76 (3): 414–419.
- Morlan, Robert L., 1984. "Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States," *Political Science Quarterly* 99 (3): 457–470.
- Norris, Pippa, 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Owen, Guillermo, and Bernard Grofman, 1984. "To Vote or Not to Vote: The Paradox of Nonvoting," *Public Choice* 42: 311–325.
- Parry, Geraint, George Moyser, and Neil Day, 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Philippov, Michael, and Evgenia Bystrov, 2011. "All by Myself? The Paradox of Citizenship among the FSU Immigrants in Israel," in: Guy Ben-Porat and Bryan Turner (eds.), *The Contradictions of Israeli Citizenship: Land, Religion and State*, London: Routledge

- Pilet, Jean-Benoit, 2005. "The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-Linguistic Evolution of Belgian Consociationalism," *Ethnopolitics* 4 (4): 397–411.
- Powell, Bingham G., 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press.
- , 1986. "American Voter Turnout in Comparative Perspective," *American Political Science Review* 80 (1): 17–43.
- Rallings, Colin, and Michael Thrasher, 2010. *The 2010 General Election: Aspects of Participation and Administration*, LGC Elections Centre.
- Raunio, Tapio, 2005. "Finland: One Hundred Years of Quietude," in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 473–489.
- Rolfe, Meredith, 2012. *Voter Turnout: A Social Theory of Political Participation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenstone, Steven J., 1982. "Economic Adversity and Voter Turnout," *American Political Science Review* 26 (1): 25–46.
- Schattschneider, Elmer E., 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Shamir, Michal, and Asher Arian, 1999. "Collective Identity and Electoral Competition in Israel," *American Political Science Review* 93 (2): 265–277.
- Smootha, Sami, 2005. *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2004*, Haifa and Jerusalem: The Jewish-Arab Center, University of Haifa, and Friedrich Ebert Stiftung.
- Uhlaner, Carole J., 1989. "Rational Turnout: The Neglected Role of Groups," *American Journal of Political Science* 33 (2): 390–422.
- Verba, Sidney, and Norman Nie, 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, and Henry E. Brady, 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press.
- Wattenberg, Martin, 2000. "The Decline of Party Mobilization," in: Russell Dalton and Martin Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford Press, pp. 64–78.
- , 2008. *Is Voting for Young People?*, New York: Longman.

- Wertheimer, Allen, 1975. "In Defense of Compulsory Voting," in: Ronald Pennock and John Chapman (eds.), *Participation in Politics*, New York: Lieber-Atherton.
- White, Isobel, 2012. "Postal Voting and Electoral Fraud 2001-09," Commons Library Standard Note, SN/PC/3667, www.parliament.uk.

מקורות ראשוניים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.8.2008. "מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004: פיתוח חדש", הודעה לעיתונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.2009. "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-2006: לקט נתונים", הודעה לעיתונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 28.6.2012. "הרשויות המקומיות בישראל 2009", ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 26.12.2012. "5.1 מיליון בעלי זכות בחירה חיים היום בישראל", הודעה לעיתונות.
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15, 1999. "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-15: תוצאות לפי קלפיות", ירושלים: הכנסת.
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, 2003. "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-16: תוצאות לפי קלפיות", ירושלים: הכנסת.
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, 2006. "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-17: תוצאות לפי קלפיות", ירושלים: הכנסת.
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18, 2009. "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-18: תוצאות לפי קלפיות", ירושלים: הכנסת.
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, 2012. "הצבת קלפיות במוסדות להשכלה גבוהה", ירושלים: הכנסת.
- ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, 2013. "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-19: תוצאות לפי קלפיות", ירושלים: הכנסת.
- משרד הפנים, 2014. תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות, ירושלים.

Council of Europe, 2010. *European Convention on Human Rights*.

Elections Canada, 2012. *Ways to Vote*.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Voter Turnout*.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2009. *Compulsory Voting*.
- Ireland Citizens Information, 2014. *Registering to Vote*.
- New Zealand Electoral Commission, 2013. *When You Can't Get There on the Day*.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2010. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: General Election, 6 May 2010*.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE), 2012. *Republic of Slovenia: Early Elections of the National Assembly 4 December 2011*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report.
- Oregon Secretary of State, 6.11.2012. *General Election: Statistical Summary*.
- Statistics Netherlands, 1.3.2011. *Many Dutch Vote by Proxy*.
- Sweden Ministry of Justice, 2005. *The Elections Act*.
- The United States Elections Project, 2012. *2012 Early Voting Statistics*.

המחברים

- ד"ר ניר אטמור** מרצה במכללה האקדמית צפת וחוקר לשעבר במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריו עוסקים בפוליטיקה השוואתית, בעיקר מערכות בחירות, שיטות בחירה והשתתפות בבחירות.
- מיכאל פיליפוב** דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים ועוזר מחקר לשעבר במכון הישראלי לדמוקרטיה. חוקר את הסוציולוגיה הפוליטית של החברה הישראלית, בעיקר דעת קהל וההתנהגות הפוליטית של הבוחר הישראלי.
- ד"ר חן פרידברג** חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה ללימודי ישראל במזרח התיכון ומדע המדינה שבאוניברסיטת אריאל בשומרון. עוסקת בעיקר בחקר הכנסת ותפקודה.
- ד"ר עופר קניג** עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון. מתמקד בפוליטיקה השוואתית, מפלגות, בחירת מנהיגים, שיטות בחירה והמערכת הפוליטית בישראל.

Voter Turnout in Israeli General Elections

Edited by Nir Atmor and Chen Friedberg

Policy Paper 106

Jerusalem, March 2015



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor: Keren Gliklich
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-163-9

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2015 by the Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:
Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Abstract

Voting in elections is one of the main channels through which citizens in a democratic state express their attitudes and perceptions with respect to the political system. A decrease in voter turnout may indicate that politics and politicians have lessened in value in the public eye. In contrast, a high participation rate is a reflection of the public's positive feelings toward the political system, since elections are regarded as a tool for creating responsiveness and responsibility of elected representatives. In the Knesset elections of 2013, voter turnout grew in comparison to the 2009 elections and stood at 67.8%. It was the second time in a row that voter turnout rose. At the same time, since 1999, voter turnout in the last five elections was more than 10 percent lower than in previous elections (when they averaged about 80%). Consequently, the trend, which shows a slight uptick, is inadequate.

This policy study addresses the issue of voter participation in Israel. It examines in depth the voting trends in Israel during the last decade as compared to other democracies and sketches a portrait of the Israeli who does not vote. A breakdown of the 2009 general election voting rates by region reveals substantial and disturbing differences in the rate of voter turnout among various communities in Israel. In part, it shows that voter turnout in the periphery is lower than voter turnout in the center of the country.

Learning from the experience of other countries, we offer institutional methods for contending with the decrease in voter turnout in Israel. In our opinion, the reforms needed to encourage voter participation in the general elections are mainly to make the voting process more accessible to broader populations.

* Translated by Judyth Eichenholz

1. **Making the voting process accessible**

- a. **The voter should be permitted to vote in a polling station where he is not registered.**
- b. **Election law should determine that a citizen may apply to the Central Election Committee with a request to transfer his polling station registration to his place of temporary residence.** For example, it is possible to determine that from the moment elections are announced until a week prior to presenting one's voter card, the Central Election Committee will receive requests (exclusively via branches of the Israel Postal Authority or the Population and Immigration Authority) supported by a copy of the identification card or another identifying document (e.g., a valid student ID, a rental contract) that provides proof that the applicant does indeed temporarily live in another place. The Central Election Committee will then remove the voter's name from the polling station to which he belongs and add his details to the new area.
- c. **A decision should be made to the effect that either every citizen, or only designated groups, have the right to apply to the Central Election Committee with a request to transfer their registration to a particular polling station.** If the legislature prefers to limit the possibility that every citizen can apply to have his place of residence changed, it is proposed that only designated groups be permitted to do so, for example, students interested in voting at a polling station near their place of study.

2. **Adding mobile polling stations on election day**

- a. **Mobile polling stations should be placed at Ben-Gurion Airport.** On Election Day, a mobile ballot box would be placed at the airport and those leaving the country on that day will be permitted to cast their vote there. It is proposed that a condition be added such that the voter must present an authorization attesting to his departure from the country (i.e., a flight ticket). Voting in a mobile ballot box will be carried out in double envelopes, as specified by law.

- b. **Mobile polling stations should be placed at institutions of higher learning.** On Election Day, mobile ballot boxes would be placed at institutions of higher learning and will serve the student population (which currently numbers more than 200,000). Only students who present a valid student ID to the mobile polling station secretariat will be permitted to vote in the mobile ballot boxes. Voting in mobile ballot boxes will be conducted in a similar fashion to military voting, that is, double envelopes, as specified by law.

3. **Instituting early voting**

Election law should be amended and a section should be added to the list of sections on special populations that can exercise their right to vote at times prior to the official Election Day. In this context, the legislature should decide these issues:

- a. **Appointed time for voting.** When will early voting take place? For example, only on the twelfth day before elections, or between one and two weeks prior to Election Day.
- b. **Place of voting.** One option is to open several designated polling stations where early voting will take place. Another option (similar to Sweden) is to determine that early voting will take place in branches of the post office.
- c. **Request to vote.** This issue relates to making early voting dependent upon an official request to the Central Election Committee. It can be determined in law that only those submitting an official application (for example, one month in advance) will be able to participate in early voting.
- d. **Voting entitlement.** The legislature has two options in this context: To allow every citizen to cast an early vote or to allow only designated groups of citizens to do so.

We believe that the conditions are not yet ripe to adopt the following four reforms:

- 1. **Implementing the obligation to vote.** Although in about 30 countries (including Australia and Belgium), the law requires citizens to vote in elections, we recommend that this mechanism not be adopted at the

present time in Israel, mainly due to the difficulties we foresee in its enforcement. At the same time, we mention the availability of interim solutions, for example, the proposed bill dealing with “Denying Non-voters the Right to Receive Salary for the Day of Elections,” that was submitted to the Knesset in June 2012.

2. **Enabling citizens who are temporarily residing abroad or living abroad to vote.** In Israel, voters such as these can greatly impact election results, influencing weighty issues in the fields of security and foreign policy, the economy and society, some of which are perceived as critical. If the legislature decides to promote reform on this issue, they must examine the issue from an international comparative perspective and give special attention to countries that conduct overseas voting but also set limitations.

It is possible, for instance, to expand the right of citizens living abroad for a limited time to vote (for example, populations of students studying outside of Israel or citizens who are not living in the country for no more than a period of five years). The requirement of early registration can be added to this right to vote and thus it would be possible to know in advance the number of citizens residing abroad who will be participating in the elections.

A comprehensive expansion of the right to vote that would include all Israeli citizens that are not in Israel on Election Day (including those who chose to leave the country and settle in other countries and whose number is estimated at 500,000 out of 5.6 million eligible voters) would, as mentioned, likely have a far-reaching effect on election results and on the Israeli public agenda and as such, is not recommended.

3. **Voting by mail.** At the time of this writing, we believe that the conditions are not yet ripe for use of the mechanism of voting through the post office. The two main reasons for this are: (a) fear of forgery and fraud in the elections; (b) implementation difficulties.
4. **Voting by proxy.** Voting by proxy is accepted in five prominent democracies (Belgium, Britain, the Netherlands, France, and Sweden). Despite this, we recommend against adopting this method in Israel due to the significant influence it is liable to have on election results and

because of the negative and undesirable phenomena to which it can give rise (negative impact on voting confidentiality, risk of biasing the outcome, and concern over coercion and/or voting irregularities).

It thus appears that despite the decline in the voting rate in Israel and its stabilization during the past decade at a relatively low average level, as compared to the past of approximately 65%, to date, the State has not seen fit to adopt any institutional solution to encourage voting and has chosen to maintain the status quo. In many respects, however, election law in Israel is outdated and unsuited to the technological era.

Therefore:

1. It is not logical for the citizen to cast his vote only at a specific ballot box, since today, with the click of a key, it is possible to cross-reference information about voters from anywhere in the world.
2. There is no rational reason not to enable additional populations (in addition to the military, sailors and Israeli emissaries in the Diaspora) to exercise their right to vote in early voting.
3. It would be appropriate to re-examine the option of legally denying non-voters their election-day salary.
4. More radical solutions, such as voting by mail and/or voting by proxy, are not recommended for implementation in Israel as yet (although studies show that they do contribute to raising the voting rate) due to the above-mentioned concern for forgery and irregularities.
5. As for overseas voting – there is room to consider expanding the right to vote of citizens residing abroad for a limited period (such as students studying abroad). It is possible to make voting conditional upon preliminary registration.

The time has come for the Israeli legislature to act vigorously to implement mechanisms to encourage voting in Knesset elections, since leaving the situation as it is may perpetuate, and even reinforce, trends of apathy, alienation, pessimism and lack of identification with the political system. Moreover, inaction with respect to voting in elections may, in the long run, erode the basis of legitimacy of governing institutions.

מאז תחילת שנות ה-2000 אנו עדים לתופעה, המתקבעת בהדרגה, של אי-השתתפות בבחירות לכנסת. תופעה זו נובעת, בין היתר, מירידה באמון הציבור הישראלי במוסדות המדינה, מהטלת ספק מצד האזרחים באשר ליכולת ההשפעה שלהם על השלטון ועל הנעשה כאן, מסלידה מן הפוליטיקאים ומאיי-שביעות רצון מתפקודם של הנבחרים.

הנחת המוצא של מחקר זה היא שאי-השתתפות המונית בבחירות עלולה להחליש את המוסדות הנבחרים ולפגוע ברמת הייצוגיות שלהם. זאת ועוד, הימנעות מהצבעה של רבבות אזרחים עלולה ליצור פערים גדולים בין רצונותיהם לבין חלוקת העוצמה הפוליטית בבית הנבחרים. ועוד: כאשר רק קבוצות ומפלגות מסוימות מדרבנות את תומכיהן להצביע ביום הבחירות, עלול להיווצר מצב שבו תוצאות הבחירות אינן משקפות בהכרח את הכוח האמיתי של כל קבוצה ומפלגה בחברה הישראלית. ולבסוף, שיעורי השתתפות נמוכים מעידים על התפתחותה של תרבות אזרחית פסיבית, שמשמעה התנוונות של הדמוקרטיה.

המחקר שלפנינו עוסק בסוגיית ההשתתפות והאי-השתתפות בבחירות לכנסת: הוא משווה את ישראל לדמוקרטיות אחרות בעולם; בוחן את הסוגיה מנקודת מבט גאוגרפית (פריפריה לעומת מרכז); מזהה את החסמים להצבעה; מסרטט את פרופיל האזרח הלא-מצביע; ומנסח המלצות להגדלת שיעורי ההצבעה בהסתמך על מנגנונים שאימצו מדינות אחרות.

הותרת שיעורי ההצבעה הנמוכים על כנם עלולה לחזק מגמות של אדישות, ניכור, פסימיות וחוסר הזדהות עם המערכת הפוליטית ואף להביא לירי כרסום בבסיס הלגיטימציה של מוסדות השלטון בישראל בטווח הארוך. כדי למתן את ההשלכות הקשות הללו מומלץ לאמץ רפורמות מוסדיות אחדות, הנהוגות במדינות אחרות ומבוססות על העיקרון של הפיכת הליך הבחירות לנגיש יותר לציבור הרחב.

מחקר המדיניות נכתב במסגרת התכנית "תיקון שיטת הממשל בישראל" בראשות פרופ' גדעון רהט.

