



הפורום הציבורי לתיקון שיטת הממשל בישראל

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בין-לאומי

פרופ' ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

מר שלמה דוברת

יו"ר הוועד המנהל

ד"ר אריק כרמון

נשיא

מועצה מייעצת בין-לאומית

השופטת רזלי סילברמן-אבלה, קנדה
סנטור רוברט בדנטר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, ארה"ב
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופטת (בדימוס) דליה דורנה, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידני דרל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד הרי קנת וולף, בריטניה
סר ג'יימס וולפנסון, ארה"ב
פרופ' (אמריטוס) מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ד"ר הנרי קיסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
ד"ר יהודה ריינהרץ, ארה"ב
השופט (בדימוס) מאיר שמגר, ישראל
מר אוליביה שרמק, צרפת

חברי הוועד המנהל

פרופ' יפה זילברשץ
ד"ר רמזי חלבי
מר סלי מרידור
מר אבינועם נאור
פרופ' יצחק פטרבורג
עו"ד אבי פישר
מר אלן פלד
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק
ד"ר יהודית ריכטר
מר אברהם (בייגה) שוחט

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר
גב' לורין גסטוירט, מינהל
ד"ר ישי פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' אשר אריאן
פרופ' אבי בן בסט
פרופ' תמר הרמן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' אייל נוה
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני
פרופ' אניטה שפירא

מפגש שישי

הרצליה, 2 בינואר 2011

ניירות רקע

תוכן העניינים

חלק ראשון: תקצירים

- 7 .1 ארבע חלופות אזוריות לישראל
- 9 .2 אימוץ אזורי בחירה בישראל: בעד ונגד
- 12 .3 אזורי בחירה ושרטוט גבולות: מי מחלק, מתי וכיצד?

חלק שני: מסמכים

- 17 .1 ארבע חלופות אזוריות לישראל
ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן
- 41 .2 אימוץ אזורי בחירה בישראל: בעד ונגד
ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור
- 57 .3 אזורי בחירה ושרטוט גבולות: מי מחלק, מתי וכיצד?
ד"ר חן פרידברג וניר אטמור

תקצירים

ענף שיטת הבחירות

ארבע חלופות אזוריות לישראל

ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן

- השיטה היחסית-אזורית נהוגה ברוב רובן של הדמוקרטיות הפרלמנטריות המבוססות בעולם. גם ישראל אימצה את השיטה היחסית עם היווסדה, אך הרכיב האזורי נדחה ונקבע כי חברי הכנסת ייבחרו באזור בחירה ארצי בן 120 נציגים.
- במהלך השנים נדונה חלוקת המדינה לאזורי בחירה. כך, למשל ועדת יעקבי (1988) המליצה על בחירת 60 חברי כנסת ב-20 אזורי בחירה - שלושה נציגים בכל אזור, ו-60 חברי כנסת בשיטה הארצית הרשימתית המקובלת. חברי הכנסת פז-פינס, בן-ששון, סער וכבל הניחו ב-2008 הצעת חוק בנדון שהציעה לבחור מחצית מחברי הכנסת ב-60 אזורי בחירה חד נציגיים, ומחציתם בשיטה יחסית-ארצית בדומה לשיטה הנהוגה היום.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, קרא אף הוא, למן הקמתו, לחלוקת ישראל לאזורי בחירה. בהסתמך על הצעותיו, נבחנו במסמך זה תוצאות הבחירות ב-2006 וב-2009 לפי ארבע חלופות אפשריות לאימוץ אזורי בחירה בישראל. כל החלופות התבססו על אזורים טריטוריאליים רב-נציגיים גדולים יחסית, במטרה לשמור על רכיב היחסיות בחלוקת המושבים, וכן על החלוקה המינהלית הקיימת של ועדת הבחירות המרכזית, כלהלן:
 - ❖ **חלופה ראשונה** - חלוקה ל-18 מחוזות רב נציגיים, לפי אזורי הבחירות שקבעה ועדת הבחירות המרכזית, ללא מאגר ארצי מפצה. גודל המחוז נע בין 2 ל-11 נציגים.
 - ❖ **חלופה שנייה** - חלוקה ל-12 מחוזות רב נציגיים על בסיס החלוקה של ועדת הבחירות המרכזית (עם איחוד של אזורים קטנים וסמוכים כדי ליצור אזורים גדולים יותר). גם בחלופה זו אין מאגר ארצי מפצה וגודל המחוז נע בין 8 ל-13 נציגים.
 - ❖ **חלופה שלישית** - חלוקה ל-12 מחוזות רב נציגיים, על בסיס החלוקה של ועדת הבחירות המרכזית (עם איחוד אזורים קטנים), כאשר 90 חברי כנסת ייבחרו באזורים הללו ו-30 חברי הכנסת ייבחרו ברמה הארצית. גודל המחוז נע בין 6 ל-10 נציגים.
 - ❖ **חלופה רביעית** - חלוקה ל-12 מחוזות רב נציגיים, על בסיס החלוקה של ועדת הבחירות המרכזית (עם איחוד אזורים קטנים), כאשר 60 חברי כנסת ייבחרו באזורים הללו ו-60 חברי הכנסת ייבחרו ברמה הארצית. גודל המחוז נע בין 4 ל-7 נציגים. שיטה זו נועדה להעניק פיצוי מלא למפלגות הקטנות בעקבות עיוותי הייצוג הצפויים ברמה האזורית.

- תוצאות ההדמיות של ארבע החלופות, שבחנו רק את ההשפעות המכאניות של תרגום הקולות למושבים ולא את ההשפעות ההתנהגותיות (שאותן קשה מאוד לחזות), מלמדות כי חלוקת ישראל לאזורים לא תפגע מהותית בייצוגן של קבוצות מיעוט בחברה הישראלית (כוחן של המפלגות הערביות והחרדיות היה נשמר, בשינויים קלים). גם מספר המפלגות בכנסת לא היה משתנה, ורוב רובן של המפלגות שזכו לייצוג בכנסות ה-17 וה-18 היו זוכות לייצוג גם בשיטת בחירות יחסית-אזורית. עם זאת, מאזן הכוחות **בתוך הכנסת היה משתנה**: כוחן של המפלגות הגדולות היה גדל על חשבונן של מפלגות קטנות ובינוניות (שאינן מאופיינות בריכוזי תמיכה טריטוריאליים).
- הגם ששינוי זה עלול לגבות מחיר ביצירת תחושות ניכור אצל חלק מהבוחרים (הימנעות מהשתתפות בבחירות משום שקטנו סיכויי המפלגה בה הם תומכים לזכות בייצוג), הרי שיתרונותיו ברמה המערכתית גדולים: שיפור כושר המשילות והיכולת לתחזק קואליציות לאורך זמן; ביסוס הקשר בין הבוחר לבחור ברמה המקומית (מתן תחושה של ייצוג יעיל ואמיתי לאזורים השונים) והגברת מידת ההיענות והאחריות של הנבחרים כלפי הבוחרים.

המלצותינו הן לפיכך:

- ✓ **לאמץ את החלופה השנייה** (חלוקה ל-12 מחוזות רב נציגיים, ללא מאגר ארצי מפצה עם גודל המחוז שנע בין 8 ל-13 נציגים) **או החלופה השלישית** (חלוקה ל-12 מחוזות רב נציגיים, כאשר 90 חברי כנסת ייבחרו באזורים הללו, עם גודל המחוז שנע בין 6 ל-10 נציגים, ו-30 חברי הכנסת ייבחרו ברמה הארצית). **מבין ארבע החלופות המוצעות במסמך זה, שתי החלופות הללו מקיימות בצורה הטובה ביותר איזון בין שלושה עקרונות חשובים מאוד: ייצוג; הוגנות בתוצאות הבחירות וחיזוק היעילות השלטונית.** שתי החלופות הללו מייצרות, מחד, הטיות נמוכות ביחסיות התוצאות (בהשוואה לחלופה הראשונה שבה אנו מוצאים הטיות ניכרות למדי), ומאידך הן מחזקות באופן מבוקר את שתי המפלגות הגדולות (בהשוואה לחלופה הרביעית שהיא היחסית ביותר, כלומר הקרובה ביותר לשיטת הבחירות הנוכחית, ולכן פוגעת ביעילות השלטונית).
- ✓ **לשרטט את הגבולות בין המחוזות בהתאם לגבולות קיימים, המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית (או את משרד הפנים), שכן השימוש בחלוקה זו יסייע בנטרול המחלוקות בנוגע לקביעת גבולות האזורים. כל חלופה אחרת, שלא על פי מתווה המוצע, עלולה להוביל לחוסר הסכמה נרחב בקרב מגזרים רבים.**

ענף שיטת הבחירות

אימוץ אזורי בחירה בישראל: בעד ונגד

ד"ר חן פרידברג וניר אטמור

- ברוב מוחלט של מדינות העולם הדמוקרטי קיימת חלוקה למחוזות לצורכי בחירות. אימוץ מחוזות בחירה ברוב המדינות קשור לנסיבות היסטוריות, לגודלה של המדינה ולכך שמדובר בנוהג נפוץ. אך ישנם גם צידוקים עקרוניים לשימוש במחוזות: ייצוג טריטוריאלי; ייצוג של מיעוטים וקבוצות חברתיות; קשר בין בוחרים ונבחרים; ביזור העוצמה הפוליטית וחיזוק הלגיטימציה מן הציבור.
 - חשוב להבהיר שיחסיות שיטת הבחירות אינה נגזרת באופן ישיר מהשימוש באזורים, וכי ניתן לשמור על רמת יחסיות גבוהה גם תוך שימוש בהם. למעשה, ברוב הדמוקרטיות נהוגה שיטה אזורית ויחסית.
 - לרעיון האיזור בישראל, שנדון במסגרות שונות, יש תומכים נלהבים, המשוכנעים ששינוי זה יביא מזור לרבים מתחלואי השיטה היחסית-ארצית הקיצונית הנהוגה בה, אך בה בעת גם מתנגדים תקיפים רבים, אשר מעלים טיעונים רבים נגד אימוץ אזורי בחירה:
1. **ישראל קטנה מדי** (מבחינת אוכלוסייתה ושטחה) – מבדיקה של 35 הדמוקרטיות שבמחקר עולה כי טיעון זה אינו עומד במבחן האמפירי. ב-13 מדינות בעלות אוכלוסייה הקטנה מזו של ישראל קיימת חלוקה לאזורי בחירה. אשר לקוטנה הטריטוריאלי של המדינה – אומנם ישראל היא בן חמש המדינות הקטנות ביותר מבחינת שטחן מקרב המדינות שבמחקר, אך בארבע המדינות האחרות קיימת חלוקה למחוזות בחירה למרות קוטן הגיאוגרפי.
 2. **השיטה מורכבת מדי** – הניסיון הבין-לאומי מלמד כי אזורי בחירה נהוגים ברוב מדינות העולם, והמורכבות טמונה, קרוב לודאי, בעצם יישום השיטה האזורית, ובהטמעת השינוי בקרב המפלגות, המועמדים והציבור. עם זאת, אתגר זה הוא בר-השגה, ועובדה היא שרוב הדמוקרטיות בעולם עמדו בו בהצלחה בעבר. חלקן אף ממשיכות לעמוד בו כשהן משנות את מספר מחוזות הבחירה שלהן, ואגב כך משרטטות מחדש את הגבולות בין המחוזות הללו.
 3. **קביעת הגבולות בין המחוזות תהיה שרירותית** – טיעון זה מציף את החשש מפני הבעיות שעלולות לצוץ בעקבות שרטוט גבולות המחוזות, שעשוי להטיב עם מפלגות אחדות ולפגוע באופן אנוש במפלגות אחרות. בחשש זה יש ממש בעיקר כשמדובר במחוזות בחירה קטנים, והמלצתנו לשימוש במחוזות גדולים יחסית מקטינה את השפעת קביעת הגבולות. בכל זאת, כדי להפיג כל חשש אנו ממליצים לחלק את ישראל למחוזות בחירה שיחפפו גבולות מנהליים קיימים (כפי שיפורט בהמלצות).

4. **החרפת השחיתות הפוליטית** – ספרות המחקר בסוגיה זו איננה מאפשרת לנו לקבוע בוודאות אם אכן יש קשר בין חלוקה למחוזות בחירה לסוגיית השחיתות במדינה. מבין 22 מדינות המחקר ששיטתן יחסית וקיימים בהן אזורי בחירה רב-נציגיים, שמונה מדינות נתפסו כמושחתות יותר מישראל ו-14 מדינות נתפסו כמושחתות פחות ממנה.
5. **החשש מירידה באיכות המועמדים** – טיעון זה מעלה את החשש שבמחוזות קטנים מבחינת אוכלוסייתם חסמי הכניסה למערכת יהיו נמוכים יותר (צריך יהיה לגייס פחות קולות כדי להיבחר כנציג המחוז), ובשל רף הכניסה הנמוך עלולה איכות המתמודדים להתדרדר. גם בחשש זה יש ממש, והפתרון המוצע כדי להפיגו הוא לקבוע כללים שימנעו, או לכל הפחות יצמצמו, תופעות מעין אלו (כפי שיפורט בהמלצות).
6. **פגיעה במיעוטים** – טיעון זה איננו עומד במבחן המציאות. מדינות רבות משוסעות על בסיס אתני ואזורי, אימצו חלוקה לאזורי בחירה החופפים גבולות אתניים/ לשוניים/תרבותיים כדי לתת ייצוג הולם למיעוטים בתוכן. נוסף על כך, מההדמיות שנערכו נמצא כי הסבירות שמיעוטים המרוכזים באזורים מסוימים בישראל יפגעו, בעקבות הכנסת יסוד האיזור, נמוכה למדי. כך למשל, ייצוגו של המיעוט הערבי בישראל, המרוכז בעיקר בצפון ובדרום הארץ, לא אמור להיפגע בעקבות השינוי.
7. **פגיעה בייצוג נשים** – גם טיעון זה איננו עומד במבחן המציאות, שכן בחינתו ב-35 מדינות המחקר איננה מצביעה על קשר בין שיעור הנשים בבתי הנבחרים לבין חלוקה למחוזות בחירה. ישנן מדינות שנהוגה בהן השיטה האזורית ושיעור הנשים בפרלמנטים שלהן הוא גבוה למדי וישנן מדינות שבהן נהוגה השיטה האזורית ושיעור הנשים בפרלמנטים שלהן נמוך הרבה יותר. הסיבות לשיעור המשתנה של נשים בפרלמנט נעוצות, ככל הנראה, בגורמים רבים, כולל יחסיות, אך לא דווקא בחלוקה למחוזות בחירה.
8. **הוספת שסע אזורי חדש לשסעים בישראל** (שיבוא לידי ביטוי במלחמה על חלוקת משאבים ובהעדפת אזור אחד על משנהו) – לעניות דעתנו אין לטיעון זה אחיזה במציאות. אחד היתרונות הבולטים של איזור הוא ביזור העוצמה השלטונית ומתן ביטוי ממשי לאינטרסים מקומיים. גם אם תתקיים תחרות בין אזורים שונים על הקצאת משאבים לצורך מימוש מטרות שונות הרי שהיא עדיפה על-פני מצב שבו האינטרסים המקומיים כלל אינם עומדים בראש מעיינה של הממשלה אלא אינטרסים סקטוריאליים.
9. **עלייתן של מפלגות אזוריות עם אינטרסים אזוריים** – הדיון בנושאים הלאומיים במדינת ישראל ימשיך, ככל הנראה, להעסיק את הפוליטיקאים עם או בלי אזורי בחירה. על-מנת להפיג בכל זאת את החששות שמעלה טיעון זה ניתן יהיה לקבוע בחוק חסמים, המקובלים מאוד במדינות רבות בעולם, שימנעו התפתחות של מפלגות אזוריות מובהקות (כפי שיפורט בהמלצות).

10. **עלייה בשיעור "הקולות המבוזבזים"** – שיעור "הקולות המבוזבזים" תלוי במספר המושבים שייצגו כל מחוז בחירה. במידה ויוחלט על אזורי בחירה קטנים מכסת הזכייה במושב תהיה גבוהה ואז בהחלט ייתכן ששיעור "הקולות המבוזבזים" יגדל. מנגד, אם יוחלט על אזורי בחירה גדולים, מכסת הזכייה במושב תהיה נמוכה יותר ופחות קולות "יזרקו לפח". אם נביא בחשבון את ההשפעה הפסיכולוגית של החלוקה האזורית אזי סביר שמועמדים ובוחרים יטו להיצמד למפלגות שסיכויי הזכייה שלהם במחוז גבוהים יותר מאשר למפלגות שסיכויי הבחירה שלהן פחותים. כך יקטן שיעור בזבוז הקולות.

11. **ירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות** – יש הטוענים כי מרגע שבחרים ילמדו כי למפלגה בה הם תומכים אין סיכוי ממשי לזכות במושב אזורי, הם ידירו את רגליהם מהקלפי ביום הבחירות. טיעון זה אינו משכנע: ראשית, בשיטה האזורית קיים תמריץ מוסדי מובנה לגיוס חברים ובוחרים (המתמודדים צריכים להיות פעילים באזור הבחירה שלהם כדי להגביר את התמיכה בהם). שנית, השיטה עשויה לחזק את הסניפים המקומיים והמחוזיים ולדחוף להשתתפות רחבה. יתרה מזאת, ניתן לטעון כי דווקא השימוש בשיטה הארצית בישראל תרם לירידה החדה בשיעורי ההצבעה, משום ששיטה זו מאופיינת בהיעדר קשר בין בוחר לנבחר, ובתחושה של הבוחרים שהמפלגה בה הם בחרו אינה מייצגת את האינטרסים שלהם.

לנוכח כל האמור לעיל אנו ממליצים את ההמלצות הבאות:

✓ **אשר לחשש מפני קביעת גבולות שרירותית בין המחוזות (טיעון 3)** – אנו מציעים לחלק את ישראל למחוזות בחירה שיחפפו גבולות מנהליים קיימים (מבלי לשנותם מחדש בכל מערכת בחירות). מוצע להיצמד לאחת משתי חלוקות אדמיניסטרטיביות קיימות: החלוקה למחוזות ולנפות משרד הפנים או החלוקה לוועדות הבחירה המחוזיות המשמשות לניהול הבחירות ולתיאום בין אזורי הקלפי השונים.

✓ **אשר לחששות מפני ירידה באיכות המועמדים (טיעון 5) ומפני עלייתן של מפלגות אזוריות עם אינטרסים אזוריים (טיעון 9)** – המלצתנו היא לקבוע בחוק שמפלגה תצטרך להציג רשימות של מועמדים בלפחות מחצית ממחוזות הבחירה ולזכות במושבים בלפחות שניים מהם על מנת להיות זכאיות לייצוג בכנסת.

✓ **אשר לחשש מפני פגיעה במיעוטים (טיעון 7)** – המלצתנו היא לחתור לחלוקה שבה כל מחוז בחירה ייוצג ע"י 5 נציגים ומעלה (יותר יחסיות וייצוגיות).

ענף שיטת הבחירות

אזורי בחירה ושרטוט גבולות: מי מחלק, מתי וכיצד?

ד"ר חן פרידברג וניר אטמור

- סוגיית החלוקה לאזורי בחירה, הנהוגה כמעט בכל מדינות העולם, היא סוגיה כבדת משקל משום ששרטוט הגבולות לצורך הקצאת המושבים למחוזות הבחירה עשוי להשפיע על תוצאות הבחירות ועל חלוקת המושבים בין המפלגות. לא בכדי מעורר נושא זה מתחים וויכוחים רבים.
- במדינות שבוחרות את נציגיהן **בשיטה הרובית** (לרוב במחוזות חד-נציגיים) הועברה סוגיית שרטוט גבולות מחוזות הבחירה ושינויים לידי גורמים א-פוליטיים כדי למזער את המחלוקות.
- במדינות שבוחרות את נציגיהן **בשיטה היחסית**, הלחצים לשינוי גבולות מחוזות הבחירה מתונים ביותר, משום ששיטה זו, הנהוגה בעיקר במדינות המחולקות למחוזות רב-נציגיים גדולים יחסית, מאפשרת לשקף באופן הוגן יותר את הרכב האוכלוסייה והעדפותיה ועל-כן מתייטר הצורך לשנות תכופות את הגבולות בין מחוזות הבחירה.
- מבין 35 הדמוקרטיות שבמחקר הנוכחי, ב-20 (מתוך 24) מדינות ששיטתן יחסית, **בתי המחוקקים** מחזיקים בסמכות שרטוט גבולות מחוזות הבחירה. בחלק מהמדינות הללו, פדראליות ואוניטריות כאחד (כגון ספרד, שוויץ, פינלנד, נורווגיה, שוודיה, איסלנד, לוקסמבורג ופורטוגל) לא חלו שינויים מהותיים בחלוקה הגיאוגרפית למחוזות בחירה, בעוד שחלקן (כגון אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פולין, צ'כיה) ידעו שינויים תכופים יותר בחלוקה זו.
- בתשע מבין 35 הדמוקרטיות שבמחקר הנוכחי קיימת **ועדה לשרטוט גבולות**, המופקדת על שרטוט גבולות המחוזות בכל פרק זמן המוגדר בחוק. בארבע מהמדינות (אוסטרליה, הודו, קנדה ובריטניה) נהוגה שיטה רובית ובשלוש מהן (גרמניה, ניו זילנד ויפן) נהוגה השיטה המעורבת. רק באירלנד ובמאלטה נהוגה שיטה יחסית עם אזורי בחירה רב-נציגיים קטנים.
- יוועדות לשרטוט גבולות נוספות להיות קטנות מבחינת הרכבן (בין שלושה לשבעה חברים בלבד) והרכבן משתנה ממדינה למדינה (מכהנים בהן שופטים; פרופסורים למשפטים ולמדע המדינה; סטטיסטיקאים וכו'). רוב המדינות אינן מאפשרות לפוליטיקאים לכהן בוועדות הללו (רק בניו זילנד נכללים שני פוליטיקאים פעילים – אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה בין שבעת חברי הוועדה).
- במדינה אחת מבין 35 הדמוקרטיות שבמחקר (ארה"ב) מבוזר שרטוט הגבולות המחוזיים לרמת המדינות. בשל ההשפעה הרבה שיש לגבולות המחוז בבחירות רוביות חד-נציגיות, סוגיית שרטוט הגבולות היא מניע למאבקים פוליטיים חריפים מאוד.
- ככלל ניתן לומר כי שרטוט מחדש של גבולות מחוזות הבחירה על-ידי הרשויות יכול להתבצע לפי כמה אמות מידה:

- ❖ **שיעור התושבים או הבוחרים בכל מחוז ומאפייניהם** – בבואן לשרטט את הגבולות המחוזיים מתייחסות מדינות אחדות ל"סך התושבים" במחוז, ואחרות מתייחסות ל"בעלי זכות הבחירה". אמת מידה זו מהותית במיוחד במדינות ששיטתן רובית, ומחוזותיהם חד-נציגיים.
- ❖ **התנאים הגיאוגרפיים, האדמיניסטרטיביים והתרבותיים של המחוז** – נהרות, איים ו"גבולות טבעיים" הם לרוב תנאים טופוגרפיים שבהם מתחשבות הרשויות בשעת שרטוט הגבולות המחוזיים. רוב המדינות מתייחסות גם לגבולות אדמיניסטרטיביים קיימים.
- ❖ **קיומם של מיעוטים במדינה** – מדינות אחדות קובעות מנגנונים להבטחת ייצוג של המיעוטים שבקרבם.
- לבד מסוגיית זהות הגוף האחראי על החלוקה הגיאוגרפית למחוזות בחירה (בית המחוקקים, ועדה מיוחדת או מדינות הפדרציה), עולה סוגיית מספר הנציגים שייצגו כל מחוז בחירה. במדינות ששיטתן רובית כל מחוז מיוצג לרוב בידי נציג אחד (ועולה שאלת מספר התושבים שיזכו לייצוג בכל מחוז). במדינות ששיטתן יחסית כל מחוז מיוצג לרוב על ידי מספר נציגים בהתאם למספר התושבים בו או לבעלי זכות הבחירה.
- חלוקת ישראל למחוזות בחירה היא סוגיה שנויה במחלוקת.

במידה ותתקבל החלטה כזאת או ממליצים, על בסיס הניסיון הבינלאומי העשיר, לבצע אותה לפי הקריטריונים הבאים:

- ✓ בדומה למגמה העולמית, מחוזות הבחירה בישראל צריכים לחפוף לאזורים אדמיניסטרטיביים קיימים – יש להצמיד אותם לנפות משרד הפנים או לחלוקה האזורית המשמשת את ועדת הבחירות המרכזית (מזעור מאבקים פוליטיים פוטנציאליים).
- ✓ במידה ויוחלט על חלוקה למחוזות בחירה גדולים (פחות מ-20 מחוזות בחירה), שירטוט הגבולות וקביעת מספר המושבים שיוקצו לכל מחוז ייעשה בידי ועדה ציבורית. בראש הועדה יעמוד שופט עליון ובין חבריה יהיו אנשי אקדמיה, חברי כנסת ואישי ציבור.
- ✓ ועדה זו תבחן לפני כל מערכת בחירות את מספר בעלי זכות הבחירה בכל מחוז, ובהתאם לשינויים תחליט מה יהיה מספר המושבים שיוקצו לכל אחד ממחוזות הבחירה. המפלגות יוכלו להציג לוועדה הסתייגויות בנדון והחלטתה תעמוד לביקורת שיפוטית של בג"צ.
- ✓ החלוקה תובא לחקיקה, ואם לא תושג לגביה הסכמה היא תוחזר לדיון מחדש בוועדה.

✓ במידה ויוחלט על חלוקה למחוזות קטנים (יותר מ-20 מחוזות בחירה), תוקם וועדה נייטרלית לשרטוט גבולות בראשות שופט עליון ומספר מצומצם של חברים מקצועיים (ללא פוליטיקאים).
כל תפקידה של הוועדה יהיה לקבוע את הגבולות בין מחוזות הבחירה.

מסמכים

ארבע חלופות אזוריות לישראל

ד"ר חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן

1. פתח דבר

בהצעותיו לתיקון שיטת הממשל¹ הקפיד המכון הישראלי לדמוקרטיה, לאורך השנים, לדבוק בשיטה היחסית (תוך מעבר לפתק הצבעה פתוח למחצה) ובחלוקה אזורית על פי מתווה קיים. חלוקה שכזו נהוגה ברוב רובן של הדמוקרטיות הפרלמנטריות המבוססות בעולם והיא עשויה למנוע מאבקים בשאלה המהותית היכן יעברו הגבולות בין מחוזות הבחירה (שכן היא מקפידה על רציפות גיאוגרפית של גבולות עירוניים, של מועצות אזוריות או של אזורים טבעיים קיימים). מסמך זה יציע ארבע חלופות אפשריות לקביעת אזורי בחירה בישראל, המבוססות על השיטה היחסית הנהוגה בה והמביאות בחשבון את החלוקה המינהלית של ועדת הבחירות המרכזית.

2. ארבע חלופות לשיטה האזורית בישראל²

חלופה ראשונה

החלופה מבוססת על החלוקה המנהלית הקיימת של 18 אזורי הבחירות שקבעה ועדת הבחירות המרכזית. לפי חלופה זו ייבחרו 120 חברי הכנסת ב-18 אזורי הבחירות הללו (ללא מאגר ארצי). בכל אזור יוקצה מספר מושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה שבאזור, כאשר המחוזות הקטנים ביותר (צפת, כנרת) שבהם יש כ-80,000 בעלי זכות בחירה ייוצגו בידי שני נציגים והאזור הגדול ביותר (פתח תקווה), שבו כ-440,000 בעלי זכות בחירה, ייוצג על ידי 11 נציגים.

חלופה שנייה

החלופה מבוססת על אותה חלוקה מנהלית של ועדת הבחירות המרכזית. אך מאחר שמספר בעלי זכות הבחירה בשמונה אזורי בחירה היה קטן מ-300 אלף, אוחדו מספר אזורים סמוכים כדי ליצור אזורים גדולים יותר. התוצאה של איחודים אלו היא צמצום מספרם של מחוזות הבחירה וקביעתם על 12. חלופה זאת מציעה, אם כך, ש-120 חברי הכנסת ייבחרו ב-12 אזורי בחירה רב-נציגיים (ללא מאגר ארצי), ולכל

¹ ראו למשל פרסומי המועצה הציבורית.

² חלק זה מבוסס ברובו על אטמור 2010.

אזור יוקצה מספר מושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה באזור. גודל האזור ינוע בין שמונה נציגים (מחוז דן צפון) ל-13 נציגים (מחוז רמלה-רחובות).

חלופה שלישית

חלופה זו מבוססת על עקרון השילוב בין בחירות אזוריות לפיצוי ארצי. גם כאן נשמרה החלוקה האדמיניסטרטיבית של ועדת הבחירות המרכזית, ונקבע כי 90 חברי כנסת ייבחרו ב-12 אזורי בחירה רב-נציגיים, ויתר 30 חברי הכנסת ייבחרו ברמה הארצית. בכל אזור הוקצה מספר המושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה באותו אזור, כאשר גודל האזור נע בין שישה ל-10 נציגים.

חלופה רביעית

חלופה זו דומה לחלופה השלישית, אלה שלפיה מחצית מחברי הכנסת ייבחרו ב-12 מחוזות רב-נציגיים והמחצית האחרת ממאגר מושבים ארצי. שיטה זו נועדה להעניק פיצוי מלא למפלגות הקטנות בעקבות עיוותי הייצוג הצפויים ברמה האזורית. בכל אזור יוקצה מספר מושבים לפי מספר בעלי זכות הבחירה באותו אזור, וגודל האזור ינוע בין ארבעה לשבעה נציגים.

לוח 1 להלן מציג את החלופה הראשונה של חלוקת ישראל ל-18 אזורי בחירה, לפי מספר בעלי זכות הבחירה בכל מחוז ומספר הנציגים שהוקצו באופן יחסי למספר בעלי זכות הבחירה במחוז. לוח 2 להלן מציג את שלוש החלופות שהוצעו לחלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה: ללא פיצוי ארצי, עם פיצוי ארצי של 30 חברי כנסת ועם פיצוי ארצי של 60 חברי כנסת. הנתונים בלוחות מבוססים על מספר בעלי זכות הבחירה שעמד בבחירות 2009 על 5,278,985.³

³ בשתי החלופות הראשונות מוקצה מושב בעבור כל 43,992 בעלי זכות בחירה (מכסה הנובעת מחלוקת מספר בעלי זכות הבחירה ב-120). בחלופה השלישית מוקצה מושב בעבור כל 58,655 בעלי זכות בחירה ובחלופה הרביעית מושב בעבור 87,983 בעלי זכות בחירה. חלוקת המושבים לכל מחוז נעשתה לפי מודדים שלמים (נוסחת הייר) ושארית המושבים חולקה לפי שיטת העודף הגדול.

לוח 1: חלוקה ל-18 אזורי בחירה והקצאת מושבים

מחוז בחירה	אזור הבחירות הקיים	בעלי זכות בחירה*	גודל המחוז
1	ירושלים	354,095	8
2	יהודה	172,044	4
3	צפת	85,902	2
4	כנרת	78,737	2
5	יזרעאל	309,588	7
6	עכו	379,685	9
7	חיפה	235,198	5
8	קריות	218,849	5
9	חדרה	238,273	5
10	השרון (נתניה)	285,463	6
11	פתח תקוה	494,686	11
12	רמלה	210,184	5
13	רחובות	381,305	9
14	תל אביב	383,585	9
15	דן צפון	360,357	8
16	דן דרום	330,019	8
17	אשקלון	357,473	8
18	באר שבע	403,137	9
	סה"כ	5,278,985*	120

* סה"כ מספר בעלי זכות הבחירה ב-2009, כולל 405 מצביעים שכתובת מגוריהם נותרה ביישובי ההתנתקות.
 מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

לוח 2: חלוקה ל-12 מחוזות בחירה והקצאת מושבים לפי שלוש חלופות

מחוזות הבחירה	מספר בעלי זכות הבחירה*	מספר המושבים (מ-120)	מספר המושבים (מ-90)	מספר המושבים (מ-60)
1 ירושלים-יהודה	526,139	12	9	6
2 צפת-כנרת-יזרעאל	474,227	11	8	5
3 עכו	379,685	9	6	4
4 חיפה-קריות	454,047	10	8	5
5 חדרה-השרון	523,736	12	9	6
6 פתח תקוה	494,686	11	8	6
7 רמלה-רחובות	591,489	13	10	7
8 תל אביב	383,585	9	7	4
9 דן צפון	360,357	8	6	4
10 דן דרום	330,019	8	6	4
11 אשקלון	357,473	8	6	4
12 באר שבע	403,137	9	7	5
סה"כ	5,278,985*	120	90	60

* סה"כ מספר בעלי זכות הבחירה ב-2009, כולל 405 מצביעים שכתובת מגוריהם נותרה ביישובי ההתנתקות.
 מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית.

3. תוצאות ההדמיות: בחירות 2009

בדיונים הנוגעים להצעות לשינוי שיטת הבחירות דנים באפשרות של העלאה מתונה של סף החסימה; באימוץ מימד אישי בפתק ההצבעה; בשינויים בנוסחת החלוקה וגם בהכנסת השימוש במחוזות בחירה. בחינת התוצאות של שינויים אלו היא בעייתית, עקב הקושי לנבא כיצד ישפיעו רפורמות אלו על התנהגות המפלגות המתמודדות והבוחרים. למרות האמור לעיל, ובשים לב למגבלות החיזוי והניבוי, ניתן לקבל מושג בסיסי, באמצעות הדמיות שונות, אשר מתרגמות את ההצבעה הקיימת בהתאם לכללי השיטות השונות, כיצד תראה המפה הפוליטית בישראל לאחר הכנסת יסוד האיזור למערכת. הדיון יתמקד כאן בהדמיות של ארבע החלופות האפשריות לאיזור, שפורטו לעיל, הנבדלות זו מזו במספר מחוזות הבחירה, בשימוש במאגר מושבים ארצי ובגודלו. יצוין כי כל החלופות עושות שימוש בפתק הצבעה יחיד, גם במקרים שבהם מוצעת חלוקת מושבים לשתי רמות, ארצית ומחוזית.⁴

ההדמיות בוחנות כיצד היו עשויות להיראות תוצאות בחירות 2009 לכנסת ה-18 לו ישראל הייתה מחולקת לאזורי בחירה. הרשימות המשתתפות היו אלו שעמדו בתנאי הסף של השיטה הקיימת (2%). החישוב היחסי נעשה על פי "שיטת בדר-עופר" הנהוגה כיום בישראל.⁵ בשתי ההדמיות הראשונות חושב מספרם של המושבים להם הייתה זוכה כל אחת מהמפלגות. בשתי ההדמיות האחרונות נערכו שתי בדיקות: **האחת**, מביאה בחשבון אפשרות של פיצוי ארצי מלא, כלומר כל מפלגה תהה זכאית למספר המושבים שבו היא הייתה זוכה לפי שיעור התמיכה הארצי לו היא זוכה. בשונה מהשיטה הנהוגה כיום, חלק מהמושבים שהיו מוענקים לכל מפלגה היו תלויים בכוחה היחסי באזורי הבחירה. כך; למשל, הליכוד שזכה ב-27 מושבים לפי חישוב ארצי, היה זוכה באותו מספר של מושבים גם בחלוקה אזורית: 24 מושבים ממחוזות הבחירה ושלושה מושבים נוספים שהיו ניתנים לו ברמה הארצית. **הבדיקה השנייה** מציגה מצב בו אין קשר בין החלוקות בשתי רמות הבחירה – המחוזית והארצית. במצב זה תוצאות הבחירות יכולות להיות שונות משיעורי התמיכה הארצית.⁶

⁴ בהצעת החוק של חברי הכנסת פז-פינס, בן-ששון, סער וכבל יש הימנעות מכוונת משימוש בשני פתקים מחשש לפיצול ההצבעה (ראו: פז-פינס, אופיר, מנחם בן-ששון, גדעון סער, ואיתן כבל, 2008. הצעת חוק: בחירות אזוריות וארציות (תיקוני חקיקה), ירושלים: הכנסת: www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3575.rtf).

⁵ שיטת בדר-עופר היא כינוי בישראל לנוסחה המשלבת בין נוסחת העודף הגדול (Hare) לנוסחת הממוצע הגדול ביותר (D'hondt). להרחבה ראו: Rahat and Hazan, 2005.

⁶ יש לציין כי בהדמיות בחרנו להתחשב בהסכמים לחלוקת העודפים שנחתמו בין המפלגות בבחירות לכנסת ה-18. במידה והייתה נבחרת האפשרות שלא להתחשב באותם הסכמים התוצאות היו שונות.

יודגש שוב שמהדמיות אפשר לעמוד רק על "האפקט המכני" של השפעת האזורים על תרגום הקולות למושבים. את ההשפעה הצפויה של הרפורמה על התנהגות הבוחרים ביום הבחירות, כמו גם על התנהגות הפוליטיקאים ודרכי התארגנותם לכללים החדשים, קשה לחזות משום שהיא תלויה בגורמים רבים ומניעה משתנים ממערכת בחירות אחת לרעותה. עם זאת, יש להניח כי מגמות ההצבעה שהדמיות מצביעות עליהן צפויות להתחזק כאשר הבוחרים ילמדו את השפעותיה של השיטה החדשה. אם תסתמן מגמה של חיזוק כוחן של שתי המפלגות הגדולות בהצבעה האזורית למשל, יש להניח כי עוד ועוד בוחרים יבחינו בה ויהיו מושפעים ממנה בשיקולי הצבעתם במערכות הבחירות העתידיות.

החלופה הראשונה

בהדמיה הראשונה, המבוססת על חלוקת ישראל ל-18 אזורים הבחירה של ועדת הבחירות המרכזית, נקבע מספר המושבים המוקצים לכל אזור ואזור לפי מספר בעלי זכות הבחירה באזור ללא מאגר ארצי. כל מפלגה זכאית למספר מושבים יחסי בכל אזור לפי מספר קולות הבוחרים שהצביעו בעבורה באותו אזור ולפי נוסחת החלוקה הנהוגה כיום בישראל (בדר-עופר).

לוח 3 להלן מציג את התוצאות שהיו מתקבלות אילו הופעלה החלופה הראשונה בישראל. ההדמיה מצביעה על ייצוג יתר של שתי המפלגות הגדולות: קדימה הייתה מתחזקת בשלושה מושבים (מ-28 ל-31), והליכוד היה מתחזק בתשעה מושבים (מ-27 ל-36). המפלגה השלישית בגודלה, ישראל ביתנו, הייתה נחלשת בשני מושבים. באשר למפלגות האחרות, ניכרות שתי השפעות בולטות: הראשונה נוגעת למצבן של המפלגות הערביות, השומרות על כוחן היחסי (בהטיות קטנות) בשל ריכוזי תמיכה טריטוריאליים (רע"ם-תע"ל אפילו מתחזקת במושב אחד). ההשפעה השנייה נוגעת למצבן של המפלגות הבינוניות והקטנות, ובעיקר מפלגות שתמיכתן מפוזרת מבחינה טריטוריאלית. ניכר שכוחן של אלו נפגע: ש"ס, התנועה החדשה-מרצ ויהדות התורה היו מאבדות – כל אחת – שני מושבים; האיחוד הלאומי הייתה נחלשת במושב אחד ומפלגת הבית היהודי לא הייתה זוכה אף לא במושב אחד ב-18 מחוזות הבחירה.

לוח 3: הדמיה למודל הראשון לפי תוצאות הבחירות של 2009*

מחוז	מחל	כנ	ל	אמת	שס	עם	ג	ד	ו	ט	מרצ	ב	סה"כ
ירושלים	3	1	0	0	1	0	2	0	0	1	0	0	8
יהודה	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	4
צפת	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
כנרת	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
יזרעאל	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	7
עכו	1	1	2	1	0	1	0	1	2	0	0	0	9
חיפה	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
חיפה-קריות	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
חדרה	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	5
השרון (נתניה)	2	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	6
פתח תקוה	3	3	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	11
רמלה	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5
רחובות	3	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	9
תל אביב	3	4	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	9
דן צפון	2	3	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	8
דן דרום	3	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	8
אשקלון	3	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	8
באר שבע	2	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	9
תוצאות סופיות	36	31	13	12	10	5	3	3	3	3	1	0	120

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

תוצאות ההדמיה הראשונה מעלות, אם כך, שתי מסקנות כלליות: 1. התחזקות ניכרת של שתי המפלגות הגדולות: הליכוד היה זוכה ב-30% ממושבי הכנסת עם 21.6% מקולות הבוחרים ברמה הארצית, ואילו קדימה הייתה זוכה ב-25.8% ממושבי הכנסת עם 22.5% מקולות הבוחרים ברמה הארצית. 2. על רקע התחזקות שתי המפלגות הגדולות המפלגות הקטנות והבינוניות נחלשות באופן מתון, למעט המפלגות שיש להן ריכוז קולות אזורי.

החלופה השנייה

תוצאות ההדמיה השנייה מבוססות על חלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה ובלא פיצוי ארצי. מתוצאות ההדמיה, המוצגות בלוח 4 שלהלן, ניכר כי חלוקה אזורית זו מעניקה תוספת קטנה של מושבים למפלגה הגדולה ותוספת נאה של מושבים למפלגה השנייה בגודלה. קדימה, שזכתה ב-28 מנדטים, הייתה זוכה ב-29 מושבים והליכוד, משום שחתם על הסכם עודפים עם ישראל ביתנו, היה מגדיל את כוחו בחמישה מושבים, ל-32, והיה הופך בכך לסיעה הגדולה ביותר בכנסת. שלוש המפלגות הבינוניות – ישראל ביתנו, העבודה וש"ס – היו שומרות באופן כללי על כוחן, עם זכייה במושבו, נוסף למפלגת העבודה. כך גם שלוש המפלגות הערביות – רע"ם-תע"ל, בל"ד וחד"ש – שהיו זוכות בדיוק באותו מספר מושבים שזכו לו בסופו של דבר בשיטה הקיימת. המפסידות הברורות לפי תוצאות ההדמיה הן ארבע מפלגות: יהדות התורה, הבית היהודי, האיחוד הלאומי והתנועה החדשה-מרצ. כל אחת מהן הייתה נאלצת לוותר על לפחות מושב אחד לטובת המפלגות הגדולות.

לוח 4: הדמיה לחלופה השנייה לפי תוצאות הבחירות של 2009*

מחוז	מחל	כנ	ל	אמת	שס	ו	עם	ג	ד	ט	ב	מרצ	סה"כ
ירושלים-יהודה	3	1	1	1	2	0	0	2	0	1	1	0	12
צפת-כנרת-יזרעאל	2	2	2	1	1	1	1	0	1	0	0	0	11
עכו	1	1	2	1	0	2	1	0	1	0	0	0	9
חיפה-קריות	3	3	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	10
חדרה-השרון	3	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	12
פתח תקוה	3	3	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	11
רמלה-רחובות	4	4	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	13
תל אביב	3	4	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	9
דן צפון	2	3	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	8
דן דרום	3	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	8
אשקלון	3	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	8
באר שבע	2	2	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	9
תוצאות סופיות	32	29	15	14	11	4	4	3	3	3	1	1	120

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי העודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

החלופה השלישית

בחלופה זו נותרת החלוקה ל-12 אזורי בחירה בעינה, אלא שמהם נבחרים 90 חברי כנסת, בעוד ש-30 חברי הכנסת האחרים נבחרים ברמה הארצית. בהדמיות הנוכחיות בדקנו מה היה קורה אילו שתי השיטות הופעלו בנפרד (השיטה המקבילה), ומה היה קורה אילו הרמה הארצית הייתה מפצה את המפלגות הקטנות שנפגעו עקב החלוקה האזורית. לשון אחר, 30 המושבים של הרמה הארצית חולקו בבדיקה הראשונה בין המפלגות באופן פרופורציוני לכוחן. כך לדוגמא, 28 המושבים שמפלגת קדימה זכתה בהם בבחירות 2009, היו ניתנים לה לפי החלוקה הבאה: 24 מושבים מהרמה האזורית ועוד ארבעה מושבים כפיצוי מהרמה הארצית. מנגד, מפלגת הבית היהודי, שלא הייתה זוכה באף מושב ברמה האזורית, הייתה מקבלת פיצוי מלא של שלושה מושבים ברמה הארצית. בבדיקה השנייה (השיטה המקבילה), שבה הרמה האזורית והרמה הארצית נבחנו בנפרד, ללא קשר בין שתיהן, התוצאה שהתקבלה היא שמפלגת קדימה הייתה מגדילה את כוחה ביחס למפלגות האחרות (בשלושה מנדטים), ואילו מפלגת הבית היהודי הייתה נחלשת (בשני מנדטים).

תוצאות ההדמיה מציגות הפעם תמונה מתונה יותר מזו שהוצגה בשתי החלופות הקודמות. כפי שעולה מלוח 5 להלן, שתי המפלגות הגדולות – קדימה והליכוד – היו זוכות ב-2009 ב-24 מושבים, כל אחת, מבין 90 המושבים האזוריים. במידה והייתה מופעלת השיטה המקבילה שתי המפלגות הגדולות היו זוכות

במספר מושבים זהה – 31 כל אחת. אשר לשלוש המפלגות הבינוניות – ישראל ביתנו, ש"ס והעבודה – כאן ניכרת מגמה מעורבת. ישראל ביתנו והעבודה היו זוכות ב-12 וב-11 מושבים בהתאמה ברמה האזורית ובסה"כ הן היו מתחזקות במושב אחד בשיטה המקבילה. ש"ס הייתה זוכה ב-6 מושבים ברמה האזורית ובסה"כ הייתה נחלשת בשני מושבים לפי אותה נוסחת חלוקה. ההדמיה מראה עוד כי ארבע המפלגות הקטנות והאידיאולוגיות היו נחלשות באופן יחסי. יהדות התורה הייתה נחלשת במושב אחד; הבית היהודי היה נחלש בשני מושבים; האיחוד הלאומי היה נחלש בשני מושבים; והתנועה החדשה-מרצ הייתה נחלשת במושב אחד. לסיכום, ארבע המפלגות הללו מאבדות יחדיו שישה מושבים.

גם בהדמיה זו ניכר כי המפלגות הערביות, המאופיינות בריכוזי תמיכה טריטוריאליים, היו שומרות על כוחן היחסי: רע"ם-תע"ל הייתה מתחזקת במושב אחד, וחד"ש הייתה שומרת על כוחה. הנפגעת העיקרית בהדמיה היא מפלגת בל"ד, שהייתה נחלשת בשני מושבים. המסקנה: עקרון היחסיות נשמר, בהטיות קלות.

לוח 5: הדמיה לחלופה השלישית לפי תוצאות הבחירות של 2009

90 הנבחרים באזורים רב-נציגיים

סה"כ	ב	מרצ	ט	ד	ג	ו	עם	שס	אמת	ל	מחל	כך	
9	0	0	0	0	2	0	0	1	1	1	3	1	ירושלים-יהודה
8	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	2	2	צפת-כנרת-יזרעאל
6	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	עכו
8	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	3	חיפה-קריות
9	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	2	3	חדרה-השרון
8	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	2	2	פתח תקוה
10	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	4	3	רמלה-רחובות
7	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3	תל אביב
6	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	2	דן צפון
6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	דן דרום
6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	1	אשקלון
7	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	1	באר שבע
90	0	1	1	1	3	3	4	6	11	12	24	24	סה"כ מושבים במחוז

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

תוצאות ההדמיה השלישית

פיצוי מלא**	ללא פיצוי (שיטה מקבילה)	התוצאות ב-12 האזורים	
28	31	24	קדימה (כ)
27	31	24	ליכוד (מחל)
15	16	12	ישראל ביתנו (ל)
13	14	11	העבודה (אמת)
11	9	6	ש"ס
5	4	3	יהדות התורה (ג)
4	2	1	האיחוד הלאומי (ט)
4	5	4	רע"ם-תע"ל (עם)
3	1	0	הבית היהודי (ב)
3	2	1	התנועה החדשה-מרצ
3	1	1	בל"ד (ד)
4	4	3	חד"ש (ו)
120	120	90	סך הכול

** למעשה, מדובר בתוצאות השיטה הארצית הקיימת.

החלופה הרביעית

חלופה זו דומה לחלופה השלישית, אך היא מציעה פיצוי ארצי גדול יותר – 60 מחברי הכנסת נבחרים ב-12 אזורי בחירה רב-נציגיים, ו-60 האחרים נבחרים ברמה הארצית. גם בהדמיה זו אנו מראים את התוצאות שהיו מתקבלות אילו הונהגה נוסחת החלוקה ללא פיצוי (שיטה מקבילה) ואילו הופעלה שיטה מפצה מלאה.

מתוצאות ההדמיה, ללא פיצוי, המוצגות בלוח 6 להלן, עולה כי בדומה לחלופות האחרות, שתי המפלגות הגדולות, קדימה והליכוד, היו יוצאות נשכרות מאימוץ חלופה זו. כל אחת מהן הייתה זוכה ב-17 מושבים באזורי הבחירה וב-31 מושבים כל אחת (26% ממושבי הכנסת). בכך הייתה נרשמת התחזקות של 3 מושבים לטובת קדימה ושל 4 מושבים לטובת הליכוד. אשר לשלוש המפלגות הבינוניות: ישראל ביתנו והעבודה היו שומרות על כוחן, וש"ס הייתה מאבדת 2 מושבים, בעיקר בשל היעדר ריכוז גיאוגרפי במחוזות הבחירה (שבהם זכתה ב-4 מושבים). בקרב המפלגות הקטנות: יהדות התורה הייתה שומרת על כוחה, הבית היהודי הייתה מפסידה 2 מושבים, והתנועה החדשה-מרצ והאיחוד הלאומי היו מפסידות – כל אחת – מושב אחד. שתיים מהמפלגות הערביות – חד"ש ורע"ם-תעל – היו שומרות על כוחן היחסי, אבל בל"ד הייתה מפסידה מושב אחד.

לוח 6: הדמיה לחלופה הרביעית לפי תוצאות הבחירות של 2009

60 הנבחרים באזורים רב-נציגיים

סה"כ	ב	ד	מרצ	ט	עם	ו	ג	שס	אמת	ל	מחל	כן	
6	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	2	1	ירושלים-יהודה
5	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	צפת-כנרת-יזרעאל
4	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	עכו
5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	חיפה-קריות
6	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	חדרה-השרון
5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	פתח תקוה
7	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	רמלה-רחובות
5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	תל אביב
4	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	דן צפון
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	דן דרום
4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	אשקלון
5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	באר שבע
60	0	0	0	1	2	2	2	4	7	8	17	17	סה"כ מושבים במחוז

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

תוצאות ההדמיה הרביעית

פיצוי מלא**	ללא פיצוי	12 אזורים	
28	31	17	קדימה
27	31	17	ליכוד
15	15	8	ישראל ביתנו
13	13	7	העבודה
11	9	4	ש"ס
5	5	2	יהדות התורה
4	3	1	האיחוד הלאומי
3	1	0	הבית היהודי
3	2	0	התנועה החדשה-מרצ
4	4	2	רע"ם-תע"ל
3	2	0	בל"ד
4	4	2	חד"ש
120	120	90	סך הכול

** למעשה, מדובר בתוצאות השיטה הארצית הקיימת.

סיכום ההדמיות: בחירות 2009

ארבע החלופות שופכות אור על התוצאות שהיו מתקבלות מספירה של קולות הבוחרים בדרך שונה מזו הנהוגה היום. החלופות שנבחרו מבקשות להשאיר את ישראל במשפחת המדינות היחסיות ובכך לשמר את עקרון הייצוגיות החיוני, לצד שילוב של כמה הצעות מתונות של חלוקה לאזורי בחירה, שמטרתן לצמצם את העיוותים הגסים ששיטות בחירה עלולות ליצור ולחזק אלמנטים החסרים כל-כך במערכת הישראלית כדוגמת משילות, יציבות וקשר בין בוחר ונבחר. לוח 7 להלן מציג סיכום כללי של תוצאות ההדמיות של חלוקת המושבים בבחירות 2009 לפי ארבעת המודלים שנבחנו.

לוח 7: סיכום ארבע החלופות לפי תוצאות הבחירות של 2009

הדמיה IV* 60/60	הדמיה III* 90/30	הדמיה II 12 אזורים	הדמיה I 18 אזורים	השיטה הקיימת	
31	31	29	31	28	קדימה
31	31	32	36	27	ליכוד
15	16	15	13	15	ישראל ביתנו
13	14	14	12	13	העבודה
9	9	11	10	11	ש"ס
5	4	3	3	5	יהדות התורה
3	2	3	3	4	האיחוד הלאומי
1	1	1	0	3	הבית היהודי
2	2	1	1	3	התנועה החדשה-מרצ
4	5	4	5	4	רע"ם-תע"ל
2	1	3	3	3	בל"ד
4	4	4	3	4	חד"ש
120	120	120	120	120	סה"כ

* ללא קשר בין שתי רמות החלוקה: אזורית וארצית.

4. תוצאות ההדמיות: בחירות 2006

לוח 8 להלן מציג סיכום של ארבע החלופות הללו גם בהתייחס למערכת הבחירות של 2006.⁷

לוח 8: סיכום ארבע החלופות לפי תוצאות הבחירות של 2006

הדמיה IV* 60/60	הדמיה III* 90/30	הדמיה II 12 אזורים	הדמיה I 18 אזורים	השיטה הקיימת	
32	29	30	32	29	קדימה
27	24	24	27	19	העבודה
12	14	12	13	12	הליכוד
12	15	15	13	12	ש"ס
11	13	11	14	11	ישראל ביתנו
6	6	6	3	9	האיחוד הלאומי-מפד"ל
6	4	3	3	6	יהדות התורה
3	3	7	4	7	גיל
2	2	1	1	5	התנועה החדשה-מרצ
2	4	4	4	4	רע"ם-תע"ל
5	4	4	4	3	חד"ש
2	2	3	2	3	בל"ד
120	120	120	120	120	סה"כ

* ללא קשר בין שתי רמות החלוקה: אזורית וארצית.

ההדמיה הראשונה, המבוססת על חלוקת ישראל ל-18 אזורי הבחירה של ועדת הבחירות המרכזית, מלמדת כי חמש מפלגות היו מתחזקות בעקבות הכנסת יסוד האיזור לשיטת הבחירות: שתי המפלגות הגדולות במערכת הבחירות של 2006 (קדימה והעבודה) היו מתחזקות בשלושה ובשמונה מושבים

⁷ על מנת שלא להכביד על הקורא מוקמו לוחות תוצאות ארבע ההדמיות, שבוצעו על מערכת הבחירות של 2006, בנספח 1.

בהתאמה; ישראל ביתנו הייתה מתחזקת בשלושה מושבים ואילו הליכוד וש"ס היו מתחזקות במושב אחד. לעומתן, האיחוד הלאומי-מפד"ל הייתה סופגת את הירידה המשמעותית ביותר: מתשעה לשלושה מושבים. מרצ הייתה מפסידה ארבעה מושבים וגם יהדות התורה ומפלגת גיל (הגימלאים) היו מפסידות שלושה מושבים כל אחת. שלוש המפלגות הערביות היו שומרות על כוחן וזכות ביחד בעשרה מושבים עם הפסד של מושב למפלגת בל"ד ותוספת של מושב למפלגת חדש (רע"ם-תע"ל הייתה שומרת על כוחה). באופן כללי ניתן לקבוע כי המפלגות הגדולות והבינוניות היו מתחזקות על חשבון של המפלגות הסקטוריאליות (האיחוד הלאומי ויהדות התורה) להוציא את המפלגות הערביות, אשר מאופיינות בריכוזי תמיכה על בסיס טריטוריאלי.

באשר להדמיה השנייה, המבוססת על חלוקת ישראל ל-12 אזורי בחירה, ניתן לראות כי התחזקותן של שתי המפלגות הגדולות – קדימה והעבודה – הייתה מתונה יותר. קדימה הייתה זוכה במושב אחד נוסף בלבד, מפלגת העבודה הייתה מתחזקת בחמישה מושבים ואילו ש"ס הייתה מתחזקת בארבעה מושבים. מפלגות הליכוד, ישראל ביתנו וגיל היו זוכות באותו מספר מושבים שבו הן זכו בשיטה הארצית הקיימת, ובאופן דומה גם המפלגות הערביות היו שומרות על כוחן היחסי (עם התחזקות של מושב אחד למפלגת חד"ש). את ההפסדים הניכרים היו רושמות גם כאן שתי מפלגות סקטוריאליות – האיחוד הלאומי ויהדות התורה – שהיו מפסידות שלושה מושבים כל אחת, ואילו מרצ הייתה נאלצת לוותר על ארבעה מושבים שבהם זכתה בפועל בשיטה הארצית הקיימת.

ההדמיה השלישית, המשלבת בין 12 אזורי בחירה ופיצוי ארצי של 30 מושבים, מצביעה גם היא על שינויים מתונים. קדימה הייתה שומרת על כוחה וזוכה באותו מספר מושבים כבשיטה הארצית הקיימת. מפלגות הליכוד וש"ס היו מתחזקות בשניים ובשלושה מושבים בהתאמה וישראל ביתנו הייתה מתחזקת בשני מושבים. את ההתחזקות הגדולה ביותר הייתה רושמת מפלגת העבודה – תוספת של חמישה מושבים. לעומתן, המפלגות הקטנות והסקטוריאליות היו רושמות ירידה (אף כי מתונה): האיחוד הלאומי הייתה מפסידה שלושה מושבים; יהדות התורה הייתה מפסידה שני מושבים; מרצ וגיל היו מאבדות ארבעה מושבים, כל אחת. גם כאן המפלגות הערביות היו שומרות על כוחן היחסי כבשיטה הארצית הקיימת (עם הפסד של מושב לבל"ד ותוספת של מושב למפלגת חד"ש).

בהדמיה הרביעית, המשלבת בין 12 אזורי בחירה רב-נציגיים ופיצוי ארצי של 60 מושבים, ניכרות המגמות הבאות: שתי המפלגות הגדולות – קדימה והעבודה – היו מתחזקות בשלושה ובשמונה מושבים בהתאמה,

זאת על חשבון של מפלגת גיל, מרצ והאיחוד הלאומי שהיו מפסידות שלושה עד ארבעה מושבים כל אחת. מפלגות הליכוד, ש"ס, ישראל ביתנו ויהדות התורה היו זוכות בדיוק באותו מספר מושבים שבו הן זכו בשיטה הארצית הקיימת. באשר למפלגות הערביות – מפלגת חד"ש הייתה מתחזקת בשני מושבים ואילו מפלגת רע"ם-תעל הייתה מפסידה שני מושבים.

5. משמעות התוצאות

נעמוד עתה על המשמעויות של תוצאות ההדמיות שהוצגו בסעיפים הקודמים. בנייתו נתייחס למידה שבה החלופות השונות עומדות באמות מידה מרכזיות ששיטת הבחירה אמורה להשיג (אטמור, 2010).

הוגנות מבחינת חלוקת העוצמה בין המפלגות המתחרות

תוצאות ארבע ההדמיות בשתי מערכות הבחירות מלמדות כי למעט מקרה אחד בבחירות 2009 שבו מפלגת הבית היהודי לא הייתה זוכה בשום מושב (בחלוקה ל-18 אזורי בחירה), כל 12 המפלגות שזכו לייצוג בכנסות ה-17 וה-18 היו עוברות את סף החסימה החוקי וזוכות לייצוג בכנסת. במילים אחרות: עקרון הייצוג של קבוצות חברתיות ומפלגות אידיאולוגיות לא היה נפגע מעצם הטמעת המרכיב האזורי בשיטת הבחירות.

בבחירות 2009 שתי המפלגות הגדולות, קדימה והליכוד, היו יוצאות נשכרות מאימוץ מחוזות בחירה רב-נציגיים (באפשרות המקבילה): שתייהן לבדן היו זוכות בכל ההדמיות ב-60 עד 67 ממושבי הכנסת (חמישה ו-12 מושבים יותר ממספר המושבים שהן זכו בהם בשיטה הארצית הקיימת). יודגש כי אין המדובר בשיעורים שאינם פרופורציוניים לשיעורי התמיכה בהן.⁸

בבחירות 2006 הייתה מפלגת העבודה, המפלגה השנייה בגודלה דאז, זוכה בחמישה עד תשעה מושבים נוספים בהשוואה לשיטה הארצית ואילו מפלגת קדימה הייתה מתחזקת במושבים בודדים או שומרת על כוחה (בחלופה השלישית). ואולם שתי המפלגות הגדולות באותה מערכת בחירות לא היו זוכות במחצית או יותר ממושבי הכנסת, מצב שתיאורטית איננו מאפשר להן למשול לבדן. יתר המפלגות היו נחלשות או מתחזקות במושבים בודדים.

⁸ ראוי לציין שמפלגת קדימה הייתה זוכה במספר מושבים רב יותר, לולא הובאו בחשבון הסכמי העודפים בין המפלגות (ב-2009 היא חתמה על הסכם עודפים עם מפלגה שלא עברה את סף החסימה החוקי).

ייצוג אפקטיבי של קבוצות חברתיות, מיעוטים ואינטרסים חברתיים

מתוצאות ההדמיות בשתי מערכות הבחירות שנבדקו עולה כי כוחן של שלוש המפלגות הערביות נשמר גם בחלוקה לאזורי בחירה ובלי"ד, רע"ם-תעל וחד"ש לא היו נפגעות מאימוצם של אזורי בחירה. יתרה מזו, בכמה חלופות הן היו אף מתחזקות מעט. אשר ליתר המפלגות: אחדות היו שומרות על כוחן ואילו אחרות היו נחלשות, אם כי במידה מתונה. המפלגות החרדיות (ש"ס ויהדות התורה) היו נחלשות רק במושבים בודדים בזכות ריכוזי האוכלוסייה המצביעה בעבורן בערים הגדולות. מי שהיו נפגעות יותר (על בסיס שתי מערכות הבחירות שנבחנו) הן המפלגות הדתיות-הלאומיות (האיחוד הלאומי-מפד"ל במערכת הבחירות של 2006 והבית היהודי והאיחוד הלאומי במערכת הבחירות של 2009) ומפלגת מרצ.

אשר לשיעור הנשים בכנסת: ארבע החלופות (בשתי מערכות הבחירות שנבדקו) מתקשות להבטיח שאכן תהיה עלייה בשיעור זה. לפי המחקרים האמפיריים שנערכו בנושא זה (Rule, 1987; Norris and Lovenduski, 1995), יש להניח כי היצמדות לשיטה היחסית וקביעת מחוזות בחירה גדולים, מבחינת מספר הנציגים המייצגים כל מחוז, אמורות להגדיל את סיכוייהן של הנשים לזכות בייצוג ממשי יותר. נכון להיום, בעיית הייצוג של הנשים בישראל, נובעת מסיבות שונות, לרבות החלטות פנימיות של מפלגות קטנות ובינוניות שלא להציבן ברשימותיהן בגלל תפיסות מסורתיות ודתיות, ללא קשר לאופי ההתמודדות (במחוזות או באזור בחירה ארצי).

ייצוג יעיל של מחוזות ואזורים

מתוצאות ההדמיות מתבררת מסקנה הידועה עשרות בשנים: ככל שאזורי הבחירה קטנים יותר, כן גדלה הסטייה לטובת המפלגות הגדולות – או לפחות לטובת המפלגה הגדולה ביותר. לוח 9 מציג את מדד הסטייה מעקרון היחסיות של גאלאגר (Gallagher, 1991). בולט לעין הפער בין תוצאות המדד בבחירות לכנסת ה-18 (בחירות 2009), העומדות על 1.83, לבין תוצאות המדד בארבע החלופות. החלופה שנמצאה כיחסית ביותר לפי המדד היא החלופה הרביעית (60 נבחרים בשיטה הארצית ו-60 נבחרים ב-12 אזורי בחירה רב-נציגיים). החלופה שבה נרשמה הסטייה הגדולה ביותר מעקרון היחסיות היא החלופה הראשונה (18 אזורי בחירה רב-נציגיים בלא פיצוי ארצי). תוצאות אלה תואמות את התוצאות שהתקבלו בהדמיות של מערכת הבחירות ב-2009: בחלופה הראשונה (18 אזורי בחירה) שתי המפלגות הגדולות זכו ברוב המושבים (67). לפי החלופה הרביעית הן היו זוכות יחדיו ב-62 מושבים.

לוח 9: מדד הסטייה מעקרון היחסיות לפי ארבע חלופות – בחירות 2009

מדד הסטייה מעקרון היחסיות	
1.83	תוצאות 2009
7.14	מודל ראשון
4.84	מודל שני
5.01	מודל שלישי
4.48	מודל רביעי

יעילות ויציבות שלטונית

כאמור, לאימוץ אזורי בחירה עשויות להיות גם השפעות על התנהגות הבוחרים. אנו סבורים כי מספר המפלגות יצטמצם (בשל איחודים צפויים בין מפלגות ברמה האזורית) וכי כוחן של שתי המפלגות הגדולות יגדל, ומכאן שהפיצול המפלגתי המופרז, המכביד על תפקוד הממשלות, יהיה מתון יותר. בשיטה הקיימת הייתה ממשלת ישראל הנוכחית (הממשלה ה-32) חייבת לכלול בקואליציה לפחות שלוש מפלגות,⁹ ואילו לפי ארבע החלופות המוצעות היה אפשר להקים, לפחות מבחינה אריתמטית, קואליציה דו-מפלגתית. ברם, תוצאה זו אינה מבטיחה שכוח המיקוח של המפלגות הקטנות אכן יצטמצם. יש להיערך לאפשרות כי שיטת בחירות, המשלבת אלמנט אזורי, תשיב אותנו דווקא לשנות השמונים של המאה העשרים, שבהן שתי בריתות מפלגתיות גדולות – המערך והליכוד – נאלצו לחזר במרץ אחרי מפלגות קטנות בניסיון להרכיב קואליציות יציבות (ניסיון שלא תמיד צלח).

חיזוק הלכידות המפלגתית ושיפור האמון במפלגות

השפעת האיזור על לכידותן של המפלגות איננה חד-משמעית. מחד, החלוקה לאזורי בחירה רב-נציגיים עשויה לעודד לכידות מפלגתית משום שמועמדי המפלגות יחששו לעזוב אותן (בזכותן הם זכו במושב באזור). לפיכך סביר להניח כי אינטרסים מפלגתיים לא ייפגעו. מאידך, החלוקה למחוזות יכולה דווקא ליצור לחצים שיפגעו בלכידות המפלגתית ובמשמעת הסיעתית במקרים שבהם אינטרסים מפלגתיים ברמה הלאומית יתנגשו באינטרסים מקומיים גרידא. כמו כן, פילוגים במפלגת האם והתמודדויות עצמאיות עלולים להיות מראה שכיח יותר מאשר בשיטה הנוהגת כיום. אנו סבורים כי החלופות המציעות אזורי בחירה גדולים יותר ימתנו לחצים מעין אלה ויביאום לנקודת שיווי משקל בין הלחצים הלאומיים ללחצים האזוריים.

⁹ שתי המפלגות הגדולות – קדימה והליכוד – זכו יחדיו ב-55 מושבים. בפועל הממשלה ה-32 כוללת 6 מפלגות: הליכוד, ישראל ביתנו, העבודה, ש"ס, יהדות התורה והבית היהודי.

ההדמיות מבהירות כי מלבד השפעות הרפורמה שתאומץ על התוצאות שיתקבלו, תרומתה העיקרית היא בביסוס קשר בין הבוחר לנבחר ברמת האזור. ארבע החלופות מציעות הזדמנות ליצירת מידת מה של היענות ואף אחריותיות של הנבחר כלפי הבוחר. עם זאת, הן אינן מבטיחות התמודדות ראויה עם משבר האמון של האזרחים במוסדות הנבחרים. נראה כי הסיבות לתחושות מעין אלו, המאפיינות גם דמוקרטיות מערביות רבות אחרות, אינן החלוקה האזורית אלא תופעות חברתיות ותרבותיות אחרות.

השתתפות יעילה של בוחרים בבחירות והלגיטימיות של החלופה שתיבחר

שיטת הבחירות צריכה להיות נגישה ולספק את הכלים המיטביים להשתתפות פעילה ומרבית של הבוחרים. הכנסת יסוד האיזור לשיטת הבחירות יכול להשפיע על מידת ההשתתפות של הבוחרים בבחירות לחיוב או לשלילה: מחד, עצם השינוי – החלוקה לאזורי בחירה – עשוי ליצור עניין מחודש בבחירות ובמתמודדים. החלוקה האזורית החדשה יכולה לתת תחושה של ייצוג יעיל ואמיתי לאזורים השונים. מנגד, דווקא החלשת כוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות והקטנת סיכוייהן לזכות בייצוג עלולות ליצור, אולי, תחושות ניכור אצל חלק מהבוחרים, שיחליטו להימנע מלהשתתף בבחירות משום שקטנו הסיכויים שהמפלגה בה הם תומכים תזכה בייצוג. מכאן, שמידת ההשפעה של אימוץ אזורי בחירה בישראל על ההשתתפות בבחירות ועל הלגיטימיות של החלופה שתיבחר אינה חד-משמעית.

סיכום והמלצות

השיטה היחסית-אזורית נהוגה ברוב רובן של הדמוקרטיה הפרלמנטריות המבוססות בעולם. גם ישראל אימצה את השיטה היחסית עם היווסדה, ואולם הרכיב האזורי נדחה מטעמים שונים ונקבע כי חברי הכנסת ייבחרו באזור בחירה ארצי בן 120 נציגים. במהלך השנים נדונה חלוקת המדינה לאזורי בחירה במסגרות רבות, וכמה הצעות לאימוץ השיטה של אזורי בחירה אף הונחו על שולחן הכנסת.¹⁰ המכון הישראלי לדמוקרטיה, אף הוא קרא, למן הקמתו, לרפורמה בשיטת הבחירות הנהוגה בישראל ובמרכזה – חלוקת ישראל לאזורי בחירה.

בהסתמך על הצעותיו של המכון הישראלי לדמוקרטיה, הציג מסמך זה ארבע חלופות אפשריות לאימוץ אזורי בחירה בישראל. ראינו כיצד היו עשויות להיראות תוצאות בחירות 2006 ו-2009 לו ישראל הייתה מחולקת לאזורי בחירה. ארבע החלופות מבוססות כולן על שיטת הבחירות היחסית והן מביאות בחשבון את החלוקה המינהלית הקיימת של ועדת הבחירות המרכזית. זאת ועוד, החלופות כולן מבוססות על אזורים טריטוריאליים רב-נציגיים גדולים יחסית על מנת לשמור על רכיב היחסיות בחלוקת המושבים. בשתיים מהחלופות (השלישית והרביעית) ניתנים מושבים אחדים למפלגות שנפגעו מחלוקת המושבים האזורית. יודגש כי ההדמיות של ארבע החלופות בחנו רק את ההשפעות המכאניות של תרגום הקולות למושבים ולא את ההשפעות ההתנהגותיות, שאותן קשה מאוד לחזות.

תוצאות ההדמיות מלמדות כי מספר המפלגות בכנסת לא היה מושפע כמעט משינוי השיטה (רוב רובן של המפלגות שזכו לייצוג בכנסות ה-17 וה-18 היו זוכות לייצוג גם בשיטת בחירות יחסית-אזורית). עם זאת, המפלגות הגדולות היו יוצאות נשכרות מאימוץ מחוזות בחירה רב-נציגיים וזוכות במושבים נוספים על חשבון המפלגות האחרות. אשר לייצוגם של מיעוטים, אינטרסים אידיאולוגיים ומגדר – ההדמיות מלמדות כי כוחן של המפלגות המגזריות (ערבים וחרדים) היה נשמר (בשינויים קלים) במעבר לשיטה

¹⁰ לדוגמה, לאחר הבחירות לכנסת ה-12 (ב-1988) החליטו שתי המפלגות הגדולות – הליכוד והמערך – להקים ועדה משותפת לבחינת ההצעות לשינוי שיטת הבחירות. בראשות הוועדה עמד גד יעקבי ממפלגת העבודה, שהיה אז השר לתכנון כלכלי. בדוח שהגישה הוועדה במאי 1989 היא המליצה כי 60 חברי כנסת ייבחרו ב-20 אזורי בחירה - שלושה נציגים בכל אזור, ושאר חברי הכנסת ייבחרו בשיטה הארצית הרשימתית המקובלת. עוד הומלץ שכל מפלגה תציג שלושה מועמדים בכל מחוז שבו תחליט להתמודד, ובידי הבוחרים יהיו למעשה שלושה קולות – אחד להצבעה לרשימה הארצית ושניים למועמדים הנבחרים ברמת המחוז. עוד המליצה הוועדה להקפיד על מספר שווה ככל האפשר של בעלי זכות בחירה בכל מחוז ומחוז. באפריל 2008 הגישו ארבעה חברי כנסת מסיעות קדימה, העבודה-מימד והליכוד הצעת חוק לשינוי שיטת הבחירות בישראל. על פי ההצעה מחצית מחברי הכנסת ייבחרו ב-60 אזורי בחירה, 'לכל אזור בחירה יוקצה מנדט אחד בעת חלוקת המנדטים לכנסת [...] ובכל אזור בחירה יזכה המועמד שזכה במספר הקולות הגדול ביותר במנדט', ואילו המחצית השנייה של חברי הכנסת ייבחרו בשיטה יחסית-ארצית' בדומה לשיטה הנהוגה היום.

האזורית, ומנגד כוחן של המפלגות האידיאולוגיות מימין ומשמאל היה נפגע. זאת ועוד, ארבע החלופות המוצעות אומנם אינן מבטיחות עלייה בשיעורן של נשים בכנסת, ואולם הניסיון הבינלאומי מלמד כי שימור השיטה היחסית וקביעת מחוזות בחירה גדולים ורב-נציגיים, במידה ויובילו להגדלת המפלגות הגדולות, עשויים להגדיל גם את סיכוייהן של נשים לזכות בייצוג ממשי יותר.

מכל האמור לעיל עולה כי חלוקת ישראל לאזורים לא תפגע מהותית בייצוגן של קבוצות אוכלוסיה שונות בכנסת. עם זאת, היא עשויה לשנות את מאזן הכוחות בתוך הכנסת: להגדיל את כוחן של המפלגות הגדולות ולהחליש את כוחן של המפלגות הקטנות והבינוניות. הגם ששינוי זה עלול לגבות מחיר ביצירת תחושות ניכור אצל חלק מהבוחרים, שיחליטו להימנע מלהשתתף בבחירות משום שקטנו הסיכויים שהמפלגה שהם תומכים בה תזכה בייצוג, הרי שיתרונותיו ברמה המערכתית גדולים: שיפור כושר המשילות והיכולת לתחזק קואליציות לאורך זמן; ביסוס הקשר בין הבוחר לנבחר ברמה המקומית (מתן תחושה של ייצוג יעיל ואמיתי לאזורים השונים) והגברת מידת ההיענות והאחריות של הנבחרים כלפי הבוחרים.

מבין ארבע החלופות המוצעות במסמך זה אנו ממליצים לאמץ את החלופה השנייה או השלישית משום שהן אלה השומרות בצורה הטובה ביותר על שלושה עקרונות חשובים מאוד: ייצוג; הוגנות בתוצאות הבחירות וחיזוק היעילות השלטונית. כפי שעלה מן ההדמיות השונות שערכנו (לפי תוצאות 2006 ו-2009), בשתי החלופות הללו אנו מוצאים מחד את ההטיות הנמוכות ביותר בתוצאות (בהשוואה לחלופה הראשונה שבה אנו מוצאים הטיות ניכרות למדי), ומאידך נטייה מבוקרת לחיזוק כוחן של שתי המפלגות הגדולות (בהשוואה לחלופה הרביעית שהיא היחסית ביותר, כלומר הקרובה ביותר לשיטת הבחירות הנוכחית, ולכן פוגעת ביעילות השלטונית). עוד אנו ממליצים לתת את הדעת לנושאים הבאים, בשעת הדיונים באחת משתי החלופות המועדפות:

✓ **שרטוט גבולות:** שאלת שרטוט מחוזות הבחירה היא שאלה כבדת משקל בשל השפעותיה על תוצאות הבחירות. בסוגיה זו אנו ממליצים לשרטט את הגבולות בין המחוזות בהתאם לגבולות קיימים, המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית או את משרד הפנים (נפות), משום שהשימוש בחלוקה זו עשוי לסייע בנטרול ההתנגדות לחלוקה האזורית. כל חלופה אחרת, שלא על פי מתווה קיים, עלולה להוביל לחוסר הסכמה נרחב בקרב מגזרים רבים.

✓ **מספרם של מחוזות הבחירה** : עוד אחת מן הסוגיות השנויות במחלוקת מתמדת נוגעת למספרם של מחוזות הבחירה. על בסיס הניסיון הבין-לאומי¹¹ ולאור הבדיקות שערכנו בהדמיות שפורטו, אנו סבורים כי הפתרון האופטימלי לישראל הוא אימוץ 12 אזורי בחירה רב-נציגיים (המבוססים, כבהמלצה הקודמת, על גבולות קיימים המשמשים את ועדת הבחירות המרכזית או את משרד הפנים).

✓ **גודל המחוז** : ככל שמספר המושבים שייצגו כל מחוז יהיה גדול יותר, כך תגבר מידת היחסיות של שיטת הבחירות. אנו ממליצים, לפיכך, כי מספר המושבים בכל מחוז ינוע בין 8 ל-13, אם תיבחר החלופה השנייה (ללא פיצוי ארצי); או בין 6 ל-10 מושבים, אם תיבחר החלופה השלישית (הכוללת פיצוי ארצי). בשתי החלופות צריך מספר המושבים שיוקצו לכל מחוז להיות תלוי במספרם של בעלי זכות הבחירה במחוז.

✓ **פיצוי ארצי** : מטרתו של הפיצוי הארצי היא לחזק, כאמור, את כוחן של המפלגות שנפגעו מהחלוקה האזורית (מטרה שאכן מושגת, לפי תוצאות ההדמיות). ואולם אימוץ רפורמה הקובעת אזור ארצי מפצה, הגדול מ-30 נציגים (כבחלופה הרביעית), יניב תוצאות דומות מדי לתוצאות הבחירות כיום, ולכן לא יוביל לשינוי משמעותי מהשיטה הקיימת (בבחינת "מה הועילו חכמים"). גודלו של האזור הארצי המפצה צריך לעמוד על-כן, על 30 מושבים לכל היותר (כבחלופה השלישית). בנוסף, השיטה המקבילה, שלפיה הרמה האזורית והרמה הארצית נספרות בנפרד, ללא קשר בין שתיהן, נמצאה כמטיבה עם המפלגות הגדולות ואנו סבורים כי היא השיטה העדיפה בהשוואה לפיצוי הארצי המלא (המייצר תוצאות זהות לאלו של השיטה הארצית הנוכחית). יצוין עוד כי במסגרת ההדמיות לא בחנו אפשרויות אחרות לפיהן גודל האזור הארצי המפצה עומד על פחות מ-30 מושבים (6, 12 או 24 מושבים למשל). אפשרויות אלו אף הן עשויות להימצא לדעתנו כמתאימות לרפורמה בשיטת הבחירות בישראל.

¹¹ השוואות בינלאומיות נרחבות הוצגו במסמכים : "אזורי בחירה ושרטוט גבולות" ו"אזורי בחירה בישראל - בעד ונגד".

נספח 1 – הדמיות לארבעת המודלים לפי תוצאות הבחירות של 2006

לוח 1: הדמיה למודל הראשון לפי תוצאות הבחירות של 2006*

סה"כ	ד	ו	עם	זך	מרצ	ג	טב	ל	שס	מחל	אמת	כנ	
8	0	0	0	0	0	2	1	1	1	1	1	1	ירושלים
4	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	יהודה
2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	צפת
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	כנרת
7	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	2	1	יזרעאל
8	1	2	2	0	0	0	0	1	0	0	1	1	עכו
6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	2	חיפה
5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	2	חיפה-כרמל
5	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	חדרה
7	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	השרון
11	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2	4	פתח תקוה
5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	רמלה
8	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	3	רחובות
9	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2	3	תל אביב
8	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	2	2	זן צפון
8	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	זן דרום
8	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	2	אשקלון
9	0	0	1	0	0	0	0	1	2	1	2	2	באר שבע
120	2	4	4	4	1	3	3	14	13	13	27	32	סה"כ

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

לוח 2: הדמיה לחלופה השנייה לפי תוצאות הבחירות של 2006*

סה"כ	ד	ו	עם	זך	מרצ	ג	טב	ל	שס	מחל	אמת	כנ	
12	0	0	0	0	0	2	3	1	2	1	2	1	ירושלים-יהודה
11	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	3	2	צפת-כנרת-יזרעאל
8	1	2	1	0	0	0	0	1	0	0	2	1	עכו
11	0	0	0	1	0	0	0	2	1	1	2	4	חיפה-חיפה-כרמל
12	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	3	3	חדרה-השרון
11	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2	4	פתח תקוה
13	0	0	0	2	0	0	1	1	2	2	2	3	רמלה-רחובות
9	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2	3	תל אביב
8	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	2	2	זן צפון
8	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	זן דרום
8	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	2	אשקלון
9	0	0	1	0	0	0	0	1	2	1	2	2	באר שבע
120	3	4	4	7	1	3	6	11	15	12	24	30	סה"כ מושבים

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

לוח 3: הדמיה לחלופה השלישית לפי תוצאות הבחירות של 2006

90 הנבחרים באזורים רב-נציגיים

סה"כ	ד	ו	עם	זך	מרצ	ג	טב	ל	שס	מחל	אמת	כנ	
9	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	1	1	ירושלים-יהודה
8	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	2	1	צפת-כנרת-יזרעאל
6	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	עכו
8	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	3	חיפה-חיפה-כרמל
9	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	2	2	חדרה-השרון
8	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	2	פתח תקוה
10	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2	3	רמלה-רחובות
7	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	3	תל אביב
6	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	2	דן צפון
6	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2	דן דרום
6	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	1	1	אשקלון
7	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	2	1	באר שבע
90	2	3	3	1	1	3	4	10	11	11	19	22	סה"כ מושבים במחוז

* חלוקת המושבים בכל אזור נעשתה לפי השיטה המקובלת כיום – שיטת בדר-עופר ובהתחשב בהסכמי עודפים שנחתמו בין המפלגות לפני הבחירות.

תוצאות ההדמיה השלישית

פיצוי מלא**	ללא פיצוי	12 אזורים	
29	29	22	קדימה (כנ)
19	24	19	העבודה (אמת)
12	14	11	הליכוד (מחל)
12	15	11	ש"ס
11	13	10	ישראל ביתנו (ל)
9	6	4	האיחוד הלאומי-מפד"ל (טב)
6	4	3	יהדות התורה (ג)
7	3	1	גיל (זך)
5	2	1	מרצ
4	4	3	רע"ם-תע"ל (עם)
3	4	3	חד"ש (ו)
3	2	2	בלי"ד (ד)
120	120	90	סך הכול

** למעשה, מדובר בתוצאות השיטה הארצית הקיימת.

לוח 4: הדמיה לחלופה הרביעית לפי תוצאות הבחירות של 2009

60 הנבחרים באזורים רב-נציגיים

סה"כ	ד	ו	עם	זך	מרצ	ג	טב	ל	שס	מחל	אמת	כן	
6	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	ירושלים-יהודה
6	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	2	1	צפת-כנרת-יזרעאל
4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	עכו
6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	2	חיפה-חיפה-כרמל
6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	חדרה-השרון
5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	2	פתח תקוה
7	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	רמלה-רחובות
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	תל אביב
4	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	דן צפון
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	דן דרום
4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	אשקלון
4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	באר שבע
60	1	3	0	0	0	2	2	5	6	6	17	18	סה"כ מושבים

תוצאות ההדמיה הרביעית

פיצוי מלא**	ללא פיצוי	12 אזורים	
29	32	18	קדימה
19	27	17	העבודה
12	12	6	הליכוד
12	12	6	ש"ס
11	11	5	ישראל ביתנו
9	6	2	האיחוד הלאומי-מפד"ל
6	6	2	יהדות התורה
7	3	0	גיל
5	2	0	התנועה החדשה-מרצ
4	2	0	רע"ם-תע"ל
3	5	3	חד"ש
3	2	1	בל"ד
120	120	60	סך הכול

** למעשה, מדובר בתוצאות השיטה הארצית הקיימת.

רשימת מקורות

אטמור, ניר וגדעון רהט, 2008. "רפורמה בשיטת הבחירות של ישראל: שיטות יחסיות-אזוריות ותוצאותיהן הפוליטיות", ארז כסיף (עורך), **לחלק את הארץ: על שיטת החלוקה האזורית ועל אודות צדק חלוקתי**, תל אביב: הוצאת כרמל, ע"ע 261--282.

אטמור, ניר, 2010. **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים**, מחקר מדיניות 82, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Gallagher, Michael, 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems," *Electoral Studies*, 10 (1): 33–51.

Matland, Richard E., 2006. "Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness," In: Drude Dahlerup (ed.), *Women, Quotas and Politics*, New York: Routledge, pp. 275-292.

Norris, Pippa, and Joni Lovenduski, 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2005. "Israel: The Politics of an Extreme Electoral System," In: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 333-351.

Rule, Wilma, 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies," *The Western Political Quarterly*, 40 (3): 477-498.

אימוץ אזורי בחירה בישראל: בעד ונגד

ד"ר חן פרידברג וניר אטמור

פתח דבר

סוגיית אימוץ אזורי בחירה בישראל נדונה במסגרות רבות, וכמה הצעות קונקרטיות אף הונחו על שולחן הכנסת, רובן ככולן מתייחסות למספרם של מחוזות הבחירה; למספר המושבים שייצגו כל מחוז; לשאלת שרטוט הגבולות בין המחוזות השונים וכיוצא בזה. הרעיון לאמץ אזורי בחירה בישראל הוליד תומכים נלהבים, המשוכנעים ששינוי זה יביא מזור לרבים מתחלואי השיטה היחסית הכה קיצונית הנהוגה בה, אך בה בעת גם מתנגדים תקיפים, החוששים, בין היתר, מהגברת השחיתות הפוליטית; מהחמרה של תופעת קבלנות הקולות; מפגיעה בקבוצות חברתיות וסקטוריאליזם, מירידה בשיעורי ההשתתפות ועוד. מסמך זה יסקור בראשיתו, על בסיס ספרות המחקר, את הסיבות הבולטות לאימוץ אזורי בחירה ברוב המדינות ואת היתרונות שעשויים לצמוח מאימוץ אזורי בחירה בישראל. חלקו השני ידון בטענות מתנגדי אימוץ אזורי בחירה בישראל.

מדוע נהוג לחלק את המדינה למחוזות בחירה, ומהם יתרונותיה של חלוקה זו?

עובדה היא שברוב מוחלט של המדינות בעולם קיימת חלוקה למחוזות לצורכי בחירות. לשאלה "מדוע זה אימצו מדינות אזורי בחירה" נפוצים הסברים שונים ומגוונים – כל מדינה וסיבותיה, אם כי נהוג לציין שניים עיקריים:

1. **נסיבות היסטוריות:** כל הדמוקרטיה במאה ה-19 בחרו את נבחריהם בשיטה הרובית ובאזורי בחירה. צמיחת המדינה המודרנית, הרחבת זכות הבחירה והלחצים שהופעלו מלמטה על ידי מפלגות ההמון הביאו בראשית המאה ה-20 את רוב הדמוקרטיה האירופיות לשנות את שיטת הבחירות שלהן ולאמץ את השיטה היחסית. שינוי זה לווה ביצירת אזורי בחירה גדולים יותר ורב נציגיים (זאת על ידי חיבור אזורים חד-נציגיים), שחלקם חפפו אזורים גיאוגרפיים קיימים. לכך יש להוסיף תהליכים היסטוריים כביזור העוצמה הפוליטית שהתרחשו במרוצת השנים במדינות שונות ובאו לידי ביטוי באימוץ מבנה פדראלי; וכן את המורשת הקולוניאלית שהשפיעה במדינות אחדות על שיטות הבחירה.

2. **הרצון להידמות לשיטות אחרות:** הסבר נוסף נעוץ בהיות האיזור עניין מקובל. כאמור, בראשית המאה ה-20 אימצו המדינות (הקטנות) באירופה שיטות יחסיות בעקבות הרחבת זכות הבחירה ועלייתן של מפלגות חדשות שקראו תיגר על הפוליטיקה המסורתית ועל "מפלגות האליטה". תשעים שנה מאוחר

יותר, בשלהי המאה ה-20, אימצו מספר מדינות (ותיקות וחדשות) שיטות בחירה מעורבות מתוך אמונה ששינויים בתחום זה יתנו מענה לתחלואי השיטות הקודמות. התוצאה של רפורמות אלו הייתה הצורך בשרטוט מחודש של הגבולות בין מחוזות הבחירה.

יתרונות רבים גלומים בחלוקה זאת למחוזות בחירה:

1. **ייצוג טריטוריאלי**: לאוכלוסייה המתגוררת בתחומי מחוז הבחירה יש מוקד מובחן של ייצוג בפרלמנט. לשון אחר, מהנציג או מהנציגים המתמודדים במחוז מצופה לייצג את האינטרסים והדרישות של תושבי המחוז.

2. **קשר בין בוחרים לנבחרים**: בהמשך לעקרון הייצוג, מקובל לראות במחוזות בחירה ככאלה המבטיחים מידה של היענות ו"אחריותיות" (accountability) של נציג המחוז לתושבי המחוז. קשר זה בולט במיוחד במדינות שבהן קיימת חלוקה למחוזות חד-נציגיים, המעודדים בדרך-כלל זהות חזקה בין הנציג הנבחר לבין המחוז בו הוא נבחר, אך לא רק בהם: גם במחוזות המיוצגים בידי נציגים רבים ניתן להצביע על קשרים אלו. חלוקה למחוזות בחירה אף עשויה לא רק לקצר את המרחק בין בוחר לנבחר אלא גם לחזק את סניפי המפלגות ברמה המקומית והמחוזית ולהוות תמריץ לגיוסם של חברים.

3. **ביזור העוצמה**: יתרון אחר של חלוקה לאזורי בחירה קשור ליצירת מוקד שלטוני נוסף המקטין את הריחוק בין האזרח לבין המדינה. היות ואזרחים מתקשים בהתמודדות ישירה מול רשויות השלטון המרכזי, נציג או נציגי המחוז בפרלמנט משמשים פעמים רבות כמתווכים בין תושבי המחוז לרשויות אלה. אותם נציגים, אשר המוטיבציה המניעה אותם היא לשוב ולהיבחר, פועלים לקידום הדרישות והאינטרסים של בוחריהם.

4. **ייצוגן של קבוצות חברתיות**: במדינות רבות, בעיקר כאלה המשוסעות על בסיס אתני ואזורי, אזורי בחירה מייצגים קבוצות חברתיות ומיעוטים. בלגיה ושווייץ הן שתי דוגמאות למדינות שבהן החלוקה למחוזות בחירה חופפת גבולות אתניים/ לשוניים/תרבותיים והיא נועדה להבטיח את ייצוגן של אותן הקבוצות.

5. **לגיטימיות**: יתרון בולט נוסף של איזור המדינה לצורכי בחירות טמון בלגיטימציה שהציבור מעניק לה (הרבה יותר מאשר לשיטה הארצית), זאת בשל התחושה כי ביכולתו לזהות את נציגיו ולהשפיע עליהם: הוא יכול לתגמלם במידה והיו ראויים לכך, או להענישם, ע"י אי בחירה בהם מחדש, במידה וסרחו.

משסקרנו את היתרונות הבולטים של חלוקה לאזורי בחירה, נעבור לבחון כעת את הטעונונים המרכזיים שמעלים המתנגדים לאימוץ השיטה האזורית בישראל. טעונונים אלה שבים ועולים בכל פעם שנושא

איזורה של ישראל עולה על הפרק. לצורך כך נציג כל אחד מהטיעונים הללו, וננסה לבחון את מידת תקפותו בהתאם למציאות הפוליטית ב-35 דמוקרטיות יציבות.

1. ישראל קטנה מדי

אחד הטיעונים הרווחים ביותר נגד אימוץ אזורי בחירה בישראל מתייחס לקוטנה של ישראל מבחינה מספר התושבים בה ומבחינת הטריטוריה שלה, בהשוואה למדינות אחרות.

מבדיקה של 35 הדמוקרטיות שבמחקר עולה כי הטיעון שישראל קטנה מדי מבחינת אוכלוסייתה ולכן לא רצוי (או אי אפשר) לחלקה לאזורי בחירה אינו משכנע. כפי שניתן לראות בטבלה 1, ב-13 המדינות שאוכלוסייתן קטנה מזו של ישראל קיימת חלוקה לאזורי בחירה. אפילו במדינות קטנטנות מבחינת אוכלוסייתן כמו איסלנד, מאלטה ולוקסמבורג (פחות ממיליון תושבים בכל אחת מהן) קיימת חלוקה למחוזות בחירה. גם במדינות כגון דנמרק ושווייץ, שאוכלוסייתן דומה לזו של ישראל, יש חלוקה למחוזות בחירה.

אשר לטיעון השני בדבר קוטנה הטריטוריאלית של המדינה – גם טיעון זה אינו משכנע. אכן ישראל, ששטחה 22,072 קמ"ר בלבד, היא בין חמש המדינות הקטנות ביותר מבחינת שטחן מקרב 35 המדינות שבמחקר, ורק מאלטה, לוקסמבורג, קפריסין וסלובניה קטנות ממנה. אלא שגם בארבע המדינות הללו, למרות קוטנן הגיאוגרפי, קיימת חלוקה למחוזות בחירה.

טבלה 1: חלוקה למחוזות בחירה ב-18 מדינות שמספר תושביהן נמוך מ-10 מיליון נפש

מס' אזורי הבחירה	גודל בית הנבחרים	גודל בקמ"ר	מספר התושבים	
6	63	103,000	308,910	איסלנד
13	65	316	406,771	מאלטה
4	60	2,586	497,538	לוקסמבורג
6	80	9,251	1,102,677	קפריסין
12	101	45,228	1,291,170	אסטוניה
8	90	20,273	2,003,136	סלובניה
43	166	70,273	4,250,163	אירלנד
שיטה מעורבת	121	267,710	4,252,277	ניו זילנד
7	57	51,100	4,516,220	קוסטה ריקה
19	169	323,802	4,676,305	נורווגיה
14	200	338,145	5,255,068	פינלנד
1	150	49,035	5,470,306	סלובקיה
10	175	43,094	5,515,575	דנמרק
1	120	22,072	7,353,985	ישראל
26	200	41,277	7,623,439	שווייץ
43	183	83,871	8,214,160	אוסטריה
29	349	450,295	9,074,055	שוודיה
שיטה מעורבת	386	93,028	9,880,059	הונגריה

נתונים נכונים ליולי 2010. מתוך אתר:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

2. שיטה מורכבת מדי

הטיעון השני הרווח נגד אימוצם של אזורי בחירה הוא כי מדובר בשיטה מורכבת מדי ליישום.

גם כאן אנו נסמכים על הניסיון הבין-לאומי המלמד כי אזורי בחירה נהוגים ברוב מוחלט של מדינות העולם, וכי עצם קיומם מסייע לביזור העוצמה הפוליטית; להאצלת סמכויות ליחידות אזוריות; לייצוג של האוכלוסייה. המורכבות טמונה, קרוב לוודאי, בעצם יישום השיטה האזורית לראשונה, וכן בהטמעת השינוי בקרב המפלגות, המועמדים והציבור. עם זאת, אתגר זה הוא בהחלט בר-השגה, ועובדה היא שרוב הדמוקרטיה בעולם עמדו בו בהצלחה בעבר, וחלקן ממשיכות לעמוד בו לכשהן משנות את מספר מחוזות הבחירה שלהן, ואגב כך משרטטות מחדש את הגבולות בין המחוזות הללו (איטליה, ניו זילנד ויפן אף הרחיקו לכת ושינו באופן דרמטי את שיטת הבחירות בהן בשנות ה-90).

3. החשש מקביעת גבולות באופן שרירותי

הטיעון השלישי נגד אימוצם של אזורי בחירה הוא שקביעת הגבולות יכולה להיות שרירותית. טיעון זה, שנדון במסגרות רבות, וממנו חוששים המתנגדים להכנסת יסוד האיזור לשיטת הבחירות בישראל, נוגע בבסיסו לשאלה כיצד יקבעו גבולותיהם של אזורי הבחירה. רבים מתריעים על הבעיות שעלולות לצוץ בעקבות שרטוט גבולות המחוזות, שעשוי להטיב עם מפלגות אחדות ולפגוע באופן אנוש במפלגות אחרות. בארה"ב, ולא רק בה, השתרש המושג **ג'רימנדרנינג**, המציין שימוש לרעה בעוצמה החקיקתית, שנועד ליצור הטיות בתוצאות הבחירות דרך קביעת גבולות באופן שמעניק במכוון ייצוג יתר למפלגות מסוימות.

טיעון זה חלש יותר כשמדובר במחוזות בחירה גדולים שכל אחד מהם שולח מספר נציגים גבוה יחסית לפרלמנט. עם זאת, כדי להפיג את החשש, יש לחלק את ישראל למחוזות בחירה שיחפפו גבולות מנהליים קיימים (מבלי לשנותם מחדש בכל מערכת בחירות). מוצע להיצמד לאחת משתי חלוקות אדמיניסטרטיביות קיימות: האחת היא החלוקה למחוזות ולנפות משרד הפנים והשנייה היא החלוקה למועדות הבחירה המחוזיות המשמשות לניהול הבחירות ולתיאום בין אזורי הקלפי השונים.

חלוקה על בסיס נפות משרד הפנים: במדינת ישראל קיימת חלוקה לשישה מחוזות ול-15 נפות. החלוקה היא מנהלית ומטרתה לארגן את מתן השירותים הממשלתיים לציבור על בסיס אזורי.¹ טבלה 2 להלן

¹ ב-1972 נוסף לששת המחוזות אזור יהודה שומרון וחבל עזה (עד פינויו ב-2005). עד 1981 היו בישראל 14 נפות, ומאז נוספה גם נפת גולן במחוז הצפון. הנפות יזרעאל ותל אביב חולקו על ידי משרד הפנים לתת-נפות.

מציגה את רשימת המחוזות והנפות של ישראל, ומספר התושבים בכל נפה. חלק מהנפות (כגון גולן וכנרת) קטנות מאוד מבחינת מספר התושבים. המלצתנו, בהקשר זה, היא לאחד את הנפות הקטנות למחוזות בחירה גדולים יותר, כדי שמספר המושבים שייצגו את אותם מחוזות יהיה גדול מספיק ויבטיח יחסיות ברמת המחוז.

טבלה 2: מחוזות ונפות משרד הפנים

מספר תושבים	תת-נפה	נפה	מחוז	סמל
910,124		ירושלים	ירושלים	11
100,459		צפת	הצפון	21
98,456		כנרת		22
221,203	עפולה	יזרעאל		23
554,001		עכו		24
221,072	נצרת	יזרעאל		25
41,369		גולן		29
527,563		חיפה	חיפה	31
350,846		חדרה		32
388,558		השרון	המרכז	41
604,684		פתח תקוה		42
282,828		רמלה		43
491,544		רחובות		44
517,578	תל אביב	תל אביב	תל אביב	51
398,773	רמת גן	תל אביב		52
310,633	חולון	תל אביב		53
467,010		אשקלון	הדרום	61
523,403		באר שבע		62
290,311		יהודה ושומרון	אזור יהודה ושומרון	71-77

מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ ישובים אוכלוסייתם וסמליהם, 2008 (חישובי המחברים).
http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm

חלוקה על בסיס וועדות הבחירה המחוזיות המוקמות לצורך הבחירות הכלליות: לפני הבחירות מוקמות 18 וועדות כאלו, שתפקידן הוא לקשר ולתאם בין כל קלפיות האזור. כאמור, מדובר בחלוקה מנהלית שאין לה כל השפעה על חלוקת המושבים בין המפלגות. ואולם, ניתן לעשות שימוש בחלוקה זו ובאמצעותה לקבוע את מספר המושבים שייצגו כל אחד מהמחוזות. טבלה 3 להלן מציגה את רשימת המחוזות, מספר בעלי זכות הבחירה בבחירות לכנסת ה-18 ונתונים אודות הקלפיות בכל מחוז:

טבלה 3: נתוני יסוד אודות בוחרים וקלפיות לכנסת ה-18

סה"כ קלפיות	קלפיות הצבעה מיוחדות			אחוז קלפיות מהסך הארצי	קלפיות אזוריות	אחוז בוחרים מסה"כ הארצי	מספר בעלי זכות בחירה	אזור
	בתי סוהר ובתי מעצר	בתי חולים	מתוכן נגישות					
627	1	21	76	6.5	605	6.7	354,095	ירושלים
330	0	2	42	3.6	338	3.3	172,044	יהודה
178	0	2	28	1.9	176	1.6	85,902	צפת
167	6	3	24	1.7	158	1.5	78,737	כנרת
580	5	8	63	6.1	567	5.9	309,588	יזרעאל
659	0	11	96	7.0	648	7.2	379,685	עכו
421	2	19	54	4.3	400	4.5	235,198	חיפה
379	4	5	53	4.0	370	4.1	218,849	קריות
420	0	10	53	4.4	410	4.5	238,273	חדרה
521	8	9	65	5.4	504	5.4	285,463	השרון
887	1	28	131	9.3	858	9.4	494,686	פתח-תקווה
407	14	8	50	4.2	385	4.0	210,184	רמלה
672	0	11	87	7.1	661	7.2	381,305	רחובות
661	2	14	95	7.0	645	7.3	383,585	תל-אביב
629	0	21	100	6.6	608	6.8	360,357	דן-צפון
549	0	6	71	5.9	543	6.3	330,019	דן-דרום
637	2	3	122	6.8	632	6.8	357,473	אשקלון
779	11	13	109	8.2	755	7.6	403,137	באר-שבע
9,513	56	194	1,319	100	9,263	100	5,278,985*	סה"כ

* סה"כ מספר בעלי זכות הבחירה ב-2009, כולל 405 מצביעים שכתובת מגוריהם נותרה ביישובי ההתנתקות.

4. חלוקה לאזורי בחירה תחריף את השחיתות הפוליטית

הטיעון הרביעי נגד אימוצם של אזורי בחירה בישראל נוגע לחשש מפני החרפת השחיתות הפוליטית. ככלל, שחיתות פוליטית בהגדרתה הצרה היא שימוש לא הולם בסמכות שלטונית. משמעות התופעה היא קידום אינטרסים ורווחים אישיים של נושא המשרה הציבורית, לרבות קידום אינטרסים של מקורבים. לשון אחר, שחיתות פוליטית היא ניצול המעמד והתפקיד הציבורי לקידום מטרות אישיות. כאשר אנו דנים במוסד מושחת או בשלטון מושחת הכוונה היא לארגון שרבים בו המעשים המושחתים או שבולטים בו דפוסים של שחיתות (נבות, 2008).

מתנגדי האיזור חוששים כי השיטה האזורית תגביר עוד יותר את השחיתות הפוליטית שפשתה בישראל, משום שהמועמדים לכנסת, שיצטרכו לרכז עתה את כוחם, כספם ומרצם בבחירות האזוריות, עלולים להשתמש בדרכים קלוקלות כדי להיבחר (באזורים קטנים קל יותר ליצור מוקד כוח על בסיס קשרים אישיים וקשרי תלות בלתי שוויוניים (פטרונג') מאשר כשכל הארץ היא אזור בחירה גדול אחד).

לשאלה האם אכן קיים קשר בין אימוצם של מחוזות בחירה לתופעת השחיתות אין תשובה חד משמעית בספרות האקדמית וקיימת מחלוקת מהותית בין החוקרים בסוגיה זו. מהצד האחד של המתרס ניצבים החוקרים הגורסים כי משתנים מוסדיים ספציפיים, כגון מאפייני שיטת הבחירות (לרבות חלוקה לאזורי בחירה), אינם משפיעים על מידת השחיתות במדינה. שחיתות פוליטית באשר היא מקורה במידה נמוכה של שקיפות ואחריות (Tavits, 2007), בכשלים מוסדיים של עובדי ציבור ואזרחי המדינה (Tavits, 2005), בנורמות הציבוריות ובתרבות הפוליטית הרווחות במדינה נתונה. אותם חוקרים אף טוענים כי הפתרונות לבעיית השחיתות הפוליטית מצויים בהחלטות האישיות ולא במנגנונים המוסדיים השונים. מצידו השני של המתרס ניצבים החוקרים הטוענים את ההפך הגמור – למאפייני שיטת הבחירות ולחלוקה לאזורי בחירה דווקא יש השפעה על רמת השחיתות במדינה. אולם גם כשיש הסכמה על כך שמאפייני שיטת הבחירות משפיעים על רמת השחיתות, קיימת מחלוקת כיצד ובאיזה כיוון הם משפיעים.²

מבין 35 המדינות שבמחקר הנוכחי, מוקמה ישראל בשנת 2009 במקום ה-25 במדד תפיסת השחיתות (Corruption Perception Index; CPI)³, עם ציון של 6.1 (אותו היא חולקת עם ספרד). במקום הראשון ממוקמת ניו זילנד (9.4), שבה נהוגה שיטת בחירות מעורבת, וסוגרת את הרשימה הודו (3.4), שבה נהוגה שיטת בחירות רובית. מאחר וההצעות לאיזורה של ישראל מתמקדות בשימור השיטה היחסית, תוך אימוץ אזורי רב-נציגיים, בחרנו לסקור את מדד תפיסת השחיתות ב-22 המדינות ששיטתן יחסית וקיימים בהן אזורי בחירה רב-נציגיים.⁴ מסקירה זו עלה כי בשמונה מדינות שבהן נהוגה שיטה יחסית עם אזורי בחירה רב-נציגיים (איטליה, יוון, מלטה, ספרד, פולין, פורטוגל, צ'כיה וקוסטה ריקה) מדד תפיסת השחיתות היה נמוך מהציון שקיבלה ישראל (6.1), והמשמעות היא שהן נתפסות כיותר מושחתות. לעומת זאת, ביתר 14 המדינות, שבהן נהוגה שיטה יחסית עם אזורי בחירה רב-נציגיים

² המחלוקת נסבה סביב השאלה אלו אזורי בחירה ובאופן כללי איזו שיטה – רובית לעומת יחסית – מועדת יותר לשחיתות. במספר מחקרים שנערכו לאחרונה נטען כי שיטות יחסיות, עם פתק הצבעה סגור, מעודדות שחיתות יותר מאשר שיטות רוביות יחסית, ואשר נעשה בהן שימוש בפתק הצבעה פתוח (המתאפיין בניהול קמפיין יקר ובאי וודאות באשר לתוצאות), המתמודדים נדרשים לטפח קשרים אישיים קרובים, והדבר פותח פתח לשחיתות יותר מאשר במדינות שבהן פתק ההצבעה הוא סגור (Chang, 2005).

³ מדד שפותח ע"י הארגון TI (Transparency International) - הארגון המוביל בעולם למאבק בנגע השחיתות על שלל צורותיה. מדד השחיתות שפיתח הארגון הוא המדד המקובל לבחינת תפיסת השחיתות במדינות העולם. המדד המבוסס על סקרי דעת קהל רבים שבוחנים את תפיסת השחיתות ב-180 מדינות, נע בין 0 ל-10, וככל שהציון גבוה יותר כך המדינה נתפסת כנקייה יותר משחיתות.

⁴ הולנד (שבה אומנם קיימת חלוקה ל-18 מחוזות) וסלובקיה לא נכללו בבדיקה מאחר וקיימות בהן שיטות ארציות ללא חלוקה למחוזות בחירה לצורכי הקצאת מושבים.

(אירלנד, אוסטריה, איסלנד, אסטוניה, בלגיה, דנמרק, לוקסמבורג, נורווגיה, סלובניה, פינלנד, צ'ילה, קפריסין שוודיה, שווייץ), מדד תפיסת השחיתות היה גבוה מהציון שקיבלה ישראל (כלומר הן נתפסות כפחות מושחתות). היות שכך, הרי שלא ניתן לקבוע בוודאות כי אכן יש קשר בין חלוקה למחוזות בחירה לתפיסת השחיתות במדינה.

עניין אחר הוא שאלת הקשר בין רמת השחיתות במדינה למספר הנציגים המייצגים כל מחוז (מושג המוכר כיגודל המחוז). גם כאן אנו עדים למסקנות מנוגדות: באחד המחקרים הראשונים שעסקו בקשר זה ובדקו אמפירית את רמת השחיתות של 80 דמוקרטיות בשנות התשעים, נמצא כי במחוזות שבהם נציגים רבים מייצגים את המחוז (או אז חסמי הכניסה לפרלמנט נמוכים) רמת השחיתות הייתה נמוכה (Persson, Tabellini and Trebbi, 2003). מנגד, מצביע מחקר אחר על כך שרמת השחיתות הפוליטית דווקא עלתה ככל שמספרם של הנציגים במחוז היה רב יותר, וירדה ככל שמחוזות הבחירה היו קטנים יותר (Chang and Golden, 2007: 134).⁵

לסיכום נדגיש כי המחלוקת הקיימת בספרות המחקר באשר למקורות השחיתות הפוליטית – האם השחיתות אכן נובעת ממאפייני שיטת הבחירות (ומגודל מחוז הבחירה), ומה אופי הקשר במידה והוא קיים – איננה מאפשרת לנו לאמץ או להפריך את הטענות לפיו חלוקה לאזורי בחירה תחריף את השחיתות הפוליטית בישראל.

5. החשש מירידה באיכות המתמודדים

הטענות החמישי הוא שאימוץ מחוזות בחירה יביא לירידה באיכות המועמדים המתמודדים על הזכות לייצג את מחוז הבחירה שלהם בכנסת.

טיעון זה מתקשר לטיעון הקודם בדבר החשש מהחרפת השחיתות. ההסבר העומד בבסיסו הוא שבמחוזות קטנים מבחינת אוכלוסייתם, יקל על המועמדים המתמודדים לגייס תמיכה ולזכות במועמדות במחוז. לשון אחר, חסמי הכניסה למערכת הפוליטית יהיו נמוכים יותר, שכן במונחים מספריים צריך יהיה לגייס פחות קולות כדי להיבחר כנציג המחוז. בשל רף הכניסה הנמוך עלולה איכות המתמודדים להתדרדר.

⁵ מספר מחקרים העמיקו בסוגיה זו: אחד השווה בין 24 מדינות פוסט-קומוניסטיות בשנים 1995-2004, ומצא רמת שחיתות גבוהה יותר במדינות ששיטתן רובית עם מחוזות חד-נציגיים ממדינות ששיטתן יחסית עם מחוזות רב-נציגיים (Birch, 2007). מחקרים אחדים התמקדו בניחות של מדינה ספציפית, למשל איטליה (Chang, 2005; Chang and Golden, 2007).

דוגמא מספרית תמחיש את האמור: נניח כי מחוז מסוים בארץ מיוצג ע"י 10 מושבים ויש בו 100,000 מצביעים. באופן תיאורטי, במידה ויש עשרה מתמודדים, די יהיה אם מועמד עצמאי, שאיננו משתייך לאף מפלגה והנהנה מעוצמה רבה במחוז, יגייס 10,000 קולות בכדי להבטיח לעצמו מושב בכנסת. מנגד, לו אותו המועמד היה מעוניין להיבחר לכנסת בשיטת הארצית הקיימת, הוא היה צריך לגייס (ביחד עם מפלגתו) 2% מסך קולות המצביעים (כ-60,000 קולות) – מכסה גבוהה בהרבה. בשל כך, טוענים המבקרים, עצם השיטה האזורית עשויה להקל על מועמדים עצמאיים להיבחר במחוזות, ולכן היא עלולה להביא עימה מתמודדים פחות איכותיים.

גם בטיעון זה יש ממש, והפתרון המוצע, כדי להפיג את החשש המוצדק שהוא מעלה, הוא לקבוע מספר כללים שימנעו, או לכל הפחות יצמצמו, תופעות מעין אלו. כך לדוגמא, יש לקבוע בחוק כי על המפלגות להציג מועמדים בלפחות מחצית ממחוזות הבחירה בישראל. בדרך זו, ניתן יהיה למנוע ממועמדים עצמאיים בעלי כוח במחוז מסוים (במונחים של גיוס תמיכה) מלהתמודד ולזכות במושב.

6. פגיעה בייצוג של מיעוטים

הטיעון השישי הוא שהשיטה האזורית תביא לפגיעה בייצוג של המיעוטים בישראל, והוא קשור לסף החסימה הגבוה שיידרש ממפלגות כדי לזכות בייצוג במחוזות (מושג המוכר כ"סף חסימה אפקטיבי").⁶ ההסבר העומד בבסיסו של טיעון זה הוא שככל שהמחוז קטן יותר (מבחינת מספר הנציגים המייצגים אותו), כך פוחתים סיכוייהן של מפלגות קטנות, המייצגות בדרך-כלל את המיעוטים, לזכות במושב.

הטיעון הזה איננו עומד במבחן המציאות. מדינות רבות, בעיקר כאלה המשוסעות על בסיס אתני ואזורי, אימצו חלוקה לאזורי בחירה החופפים גבולות אתניים/לשוניים/תרבותיים, כדי לתת ייצוג הולם למיעוטים בתוכן. נוסף על כך, מההדמיות שערכנו⁷ נמצא כי הסבירות שמיעוטים המרוכזים באזורים מסוימים יפגעו בעקבות הכנסת יסוד האיזור נמוכה למדי. כך למשל, ייצוג של המיעוט הערבי בישראל, המרוכז בצפון

⁶ סף החסימה האפקטיבי הוא שיעור הקולות המינימלי הנדרש על מנת לזכות במושב, בשונה מסף החסימה החוקי הקבוע בחוק. במדינות הנקטות בשיטה אזורית יכול להיות סף החסימה האפקטיבי גבוה מסף החסימה החוקי. הכלל אומר שככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה נמוך יותר, סף החסימה האפקטיבי יהיה גבוה. מנגד, ככל שמספר הנציגים המייצגים את מחוז הבחירה גבוה יותר סף החסימה האפקטיבי יהיה נמוך יותר.

⁷ ראו במסמך העוסק בהמלצות לאיזור ובתוצאות ההדמיות של חלוקות שונות.

ובדרום הארץ, לא אמור להיפגע בעקבות השינוי. מי שעתידות להיפגע הן מפלגות אידיאולוגיות קטנות ובינוניות אשר הציבור המצביע להן איננו מרוכז באזור גיאוגרפי ספציפי. יחד עם זאת, ההצעה להעלות את אחוז החסימה החוקי לרמה של 3% לפחות הייתה פוגעת בהן ממילא והן היו צריכות להתאחד עם מפלגות גדולות יותר כדי לעבור אותו. לבסוף, ככל שמספר הנציגים שייצגו כל מחוז יהיה רב יותר (קרי: מחוזות גדולים) כך תהיינה פחות הטיות בתוצאות, והשיטה תוכל להבטיח ייצוג של מיעוטים וקבוצות חברתיות שונות. ככל שמספר הנציגים במחוז יהיה קטן יותר, כך תגבר הסכנה לפגיעה בייצוגם של מיעוטים וקבוצות חברתיות. המלצתנו היא, על כן, לחתור לחלוקה שבה כל מחוז בחירה ייוצג ע"י 5 נציגים ומעלה.

7. פגיעה בייצוגן של נשים

הטיעון השביעי שמעלים מתנגדי הכנסת יסוד האזור למערכת הבחירות בישראל הוא שאימוץ אזורי בחירה עשוי לפגוע בסיכוייהן של נשים, שירצו להתמודד במחוזות בחירה.

כאמור, אחת המעלות של השיטה האזורית, כשהיא נהוגה במדינות עם שיטה יחסית, טמונה דווקא בעובדה שהיא מעניקה אפשרות ממשית לקבוצות חברתיות שונות, ובעיקר לנשים (ולמיעוטים כפי שצוין בסעיף הקודם), לזכות בייצוג בבית הנבחרים. טבלה 4 להלן מציגה השוואה בסיסית של שיעור הנשים בבתי הנבחרים ב-35 דמוקרטיות ופרטים באשר לחלוקה למחוזות בחירה. מהטבלה עולה כי לא ניתן להצביע על קשר ברור בין שיעור הנשים בבתי הנבחרים לבין חלוקה למחוזות בחירה. ישנן מדינות שנהוגה בהן השיטה האזורית ושיעור הנשים בפרלמנטים שלהן הוא גבוה למדי, ונע בין 38% ל-46% (שוודיה, איסלנד, פינלנד, נורווגיה, בלגיה, קוסטה ריקה דנמרק ועוד), וישנן מדינות שבהן נהוגה השיטה האזורית ושיעור הנשים בפרלמנטים שלהן נמוך הרבה יותר, ונע בין 9% ל-20% לכל היותר (לוקסמבורג, פולין, יוון, סלובניה, אירלנד, קפריסין, ועוד).⁸

⁸ בנוסף, ראוי לשים לב לעובדה שבין שלוש הדמוקרטיות בטבלה, אשר שיטת הבחירות בהן היא ארצית ולא אזורית, רק בהולנד שיעור הנשים בפרלמנט גבוה (40.7%), בעוד שבשראל ובסלובקיה הוא נמוך (18.3% ו-15.3% בהתאמה). אחת הסיבות הבולטות לכך שבשראל שיעור הנשים בפרלמנט נמוך היא סירובן של מפלגות אחדות להציב נשים ברשימות המועמדים שלהן.

טבלה 4: שיעור הנשים בבתי נבחרים ב-35 דמוקרטיה

שיעור הנשים (%)	טווח הגודל של אזורי הבחירה	מספר אזורי הבחירה	גודל בית הנבחרים	מדינה
מדינות עם שיטת בחירות יחסית				
46.4	36 – 2	29	349	שוודיה
42.9	11 - 10	6	63	איסלנד
40.7	150	1	150	הולנד
40.0	33 – 1	15	200	פינלנד
39.6	16 – 3	19	169	נורווגיה
39.3	24 – 4	11	150	בלגיה
38.6	21 – 4	7	57	קוסטה ריקה
38.0	16 – 2	10	175	דנמרק
36.6	35 – 2	50	350	ספרד
29.0	34 – 1	26	200	שוויץ
27.9	33 – 5	9	183	אוסטריה
27.4	55 – 1	22	230	פורטוגל
22.8	13 – 6	12	101	אסטוניה
22.0	25 - 5	14	200	צ'כיה
21.3	44 - 1	28	630	איטליה
20.0	23 - 7	4	60	לוקסמבורג
20.0	19 - 7	41	460	פולין
18.3	120	1	120	ישראל
17.3	36 - 1	56	300	יוון
15.3	150	1	150	סלובקיה
14.4	11	8	90	סלובניה
14.2	2	60	120	צ'ילה
13.9	5 – 3	43	166	אירלנד
12.5	21 - 3	6	80	קפריסין
8.7	5	13	65	מלטה
מדינות עם שיטת בחירות רובית				
27.3	1	150	150	אוסטרליה
22.1	1	308	308	קנדה
22.0	1	646	646	בריטניה
18.9	1	577	577	צרפת
16.8	1	435	435	ארה"ב
10.8	1	545	545	הודו
מדינות עם שיטות מעורבות				
33.6	1	63	120	ניו זילנד
	50	1		
32.8	1	299	598	גרמניה
	65 - 3	16		
11.3	1	300	480	יפן
	29 - 6	11		
9.1	1	176	386	הונגריה
	27 - 4	20		
	64	1		

מקור: עיבוד המחברים לנתונים מתוך אתר Inter-parliamentary Union. הנתונים נכונים לאוגוסט 2010.

נציין, כי הטענה המייחסת לשיטה האזורית בכלל ולגודל המחוז בפרט, השפעה על מידת הייצוג של נשים בבתי נבחרים נבחנה רבות (Norris, 1993; McAllister and Studlar, 2002; Norris, 2006) ואף אומתה במידה מסוימת: בדרך-כלל נשים מיוצגות באופן הולם יותר כאשר מחוזות הבחירה הם רב-נציגיים וכאשר המחוזות הללו גדולים; בעוד שייצוגן נפגע כאשר שיטת הבחירה היא רובית עם מחוזות חד-נציגיים.⁹

⁹ שלושה הסברים לכך: הראשון הוא שככל שמחוזות הבחירה קטנים יותר ובמיוחד במחוזות חד-נציגיים, מפלגות נוטות להציג פחות נשים מאחר והן מאמינות כי הצבתה של אישה במחוז תסכן את סיכויי הזכייה שלהן במחוז. לעומת זאת, במחוזות רב-נציגיים קיים תמריץ להציג רשימות מועמדים מאוזנות יותר, מאחר וקולות הבוחרים לא הולכים לאיבוד אם תוצב מועמדת ברשימה. ההסבר השני הינו הסבר אסטרטגי: מפלגות, המעוניינות להבטיח כי נשים יבחרו (על ידי מכסות, שריונים, תמיכה כלכלית וכו') יכולות לעשות זאת בקלות רבה יותר ככל שמספר הנציגים המייצגים את המחוז רב יותר. ההסבר השלישי מתייחס ליחסיות של שיטת הבחירות: ככל שמחוזות הבחירה גדולים יותר כך התחרות בין המפלגות מעודדת תחלופת מועמדים גבוהה יותר, לרבות נשים.

עם זאת, עדיין קיימת תמימות דעים כי הסיבות לשיעור הנמוך או הגבוה של נשים בפרלמנטים איננו תלוי רק במאפייני שיטת הבחירות (כגון גודל מחוז הבחירה), אלא גם בגורמים רבים נוספים – תרבותיים, פוליטיים, כלכליים, דתיים, חינוכיים פרוצדוראליים (קביעת מכסות או שיריונים) ועוד. לא בכדי המלצתנו היא לחתור לחלוקה אזורית רב נציגית כדי למנוע, בין השאר, פגיעה אפשרית בייצוגן של נשים בכנסת שעלולה להיגרם בשל גודל מחוז בחירה קטן מדי.

8. הוספת שסע אזורי חדש לשסעים בישראל

הטיעון השמיני הוא שאימוץ אזורי בחירה יכול להוסיף שסע חדש לחברה שהיא בלאו הכי שסועה מאוד. החברה בישראל היא חברה רבת שסעים, חלקם חופפים וחלקם צולבים. אימוץ אזורי בחירה בישראל עלול, לדעת המתנגדים להוספת רכיב זה לשיטת הבחירות, ליצור שסע אזורי מיותר שיבוא ליד ביטוי במאבק על חלוקת משאבים. אולם זה, כך ניתן לטעון, הוא אחד היתרונות הבולטים של חלוקה לאזורי בחירה – ביזור העוצמה השלטונית ומתן ביטוי ממשי לאינטרסים מקומיים, במיוחד של פריפריות גיאוגרפיות שאינן באות לידי ביטוי בשיטה הנוכחית. השסע האזורי, אם ייווצר, יחתוך שסעים חברתיים ויעודד שיתוף פעולה על בסיס אינטרס אזורי משותף.

9. עליית מפלגות אזוריות ואינטרסים אזוריים על חשבון אינטרסים לאומיים

טיעון זה, שהוא טיעון המשך לטיעון הקודם נגד אימוצם של אזורי בחירה, גורס כי השיטה האזורית תעביר את משקל הכובד מעיסוק בנושאים הלאומיים לעיסוק יתר בנושאים האזוריים ואינטרסים מקומיים, זאת בעקבות עלייתם של מפלגות אזוריות ואינטרסים אזוריים.

כדי להפיג את החשש מעלייתן של מפלגות אזוריות ("מפלגת הגליל", "מפלגת הנגב") ניתן יהיה לקבוע בחוק שמפלגה תצטרך להציג רשימות של מועמדים בלפחות מחצית ממחוזות הבחירה ולזכות במושבים בלפחות שניים מהם. צעד זה יכול להיות חסם כניסה לפרלמנט, המקובל במדינות רבות בעולם.

באשר לעלייתם של אינטרסים אזוריים, תשובתנו כאן היא כי במדינת ישראל ככל הנראה לא ניתן יהיה לברוח מדיון בנושאים הלאומיים. מצבה הביטחוני והכלכלי של ישראל ומעמדה הבינלאומי זוכים לחשיפה ולעניין רב והם ככל הנראה ימשיכו להעסיק את הפוליטיקאים עם או בלי אזורי בחירה. מנגד, דווקא עלייתם של אינטרסים אזוריים יכולה לתת מענה, ולו חלקי, לבעיותיה האחרות של ישראל (מקומיות באופיין) שבדרך-כלל נדחקות לשוליים ואינן זוכות לחשיפה או לטיפול. העובדה שבשיטה הארצית כל חברי הכנסת נבחרים ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות איננה מאפשרת מתן ייצוג הולם לאזורי הפריפריה, ותושבי האזורים הללו חשים כי הם ממודרים מן הנעשה ברמה הלאומית. אימוץ אזורי בחירה ימקד חלק מתשומת הלב לאינטרסים אזוריים, שמן הראוי להעלותם לדיון ולהגיע בהם להכרעה.

לא זו אף זו: השיטה האזורית עשויה לחזק את סניפיהן של המפלגות ברמה המקומית והמחוזית, אשר נחלשו כל-כך בשנים האחרונות. אין זה משולל יסוד להניח כי במחוזות קטנים מבחינת גודל האוכלוסייה ומהבחינה הטריטוריאלית ניתן יהיה לגייס יותר חברים למפלגות ולהגביר את התמיכה במנהיגים אזוריים, במידה ויוכיחו כי הם פועלים מתוך כוונות לקדם את האינטרסים של תומכיהם.

10. עלייה בשיעור הקולות המבוזבזים

טיעון נוסף נגד אימוץ שיטת הבחירה האזורית הוא ששיטה זו תביא לשיעור גבוה של קולות מבוזבזים – קולות שינתנו בבחירות למועמדים ולמפלגות שלא יזכו בייצוג.

שיעור הקולות המבוזבזים תלוי יהיה במספר המושבים שייצגו כל מחוז בחירה. במידה ויוחלט על אזורי בחירה קטנים (מספר נציגים נמוך בכל מחוז) מכסת הזכייה במושב תהיה גבוהה ואז בהחלט ייתכן ששיעור הקולות המבוזבזים יהיה גבוה. מנגד, במידה ויוחלט על אזורי בחירה גדולים (מספר נציגים גבוה בכל מחוז) מכסת הזכייה במושב תהיה נמוכה יותר וכך פחות קולות "יזרקו לפח". אם נכניס למשוואה את ההשפעה הפסיכולוגית של החלוקה האזורית אזי יש לנו יסוד סביר להניח כי מועמדים יינטו להיצמד למפלגות שסיכויי הזכייה שלהם במחוז גבוהים יותר מאשר למפלגות שסיכויי הבחירה שלהן פחותים. גם הבוחרים יינטו להצביע למפלגות שסיכויי הזכייה שלהן גבוהים מאשר למפלגות שסיכויי זכייתן במושבים נמוכים, וכך יקטן שיעור בזבוז הקולות. במילים אחרות, לימוד השיטה בידי פוליטיקאים ובוחרים יוביל להסתגלות אליה ולירידה במספר הקולות "המבוזבזים".

11. ירידה בשיעורי ההשתתפות

הטיעון האחרון שמעלים מתנגדי אימוץ שיטת הבחירות האזורית בישראל הוא ששיטה זו תביא לירידה בשיעורי ההשתתפות בבחירות, הנמוכים ממילא בעשור האחרון.

ההיגיון העומד בבסיס טיעון זה הוא שמרגע שבוחרים רבים ילמדו כי למפלגה בה הם תומכים אין סיכוי ממשי לזכות במושב אזורי, הם ידירו את רגליהם מהקלפי ביום הבחירות.

ניתן לסתור טיעון זה בכמה אופנים: ראשית, בשיטה האזורית קיים תמריץ מוסדי מובנה לגיוס חברים, תומכים ובוחרים (ובתנאי שהנבחרים יפעלו מתוך מחויבות מלאה למחוז וייצגו אותו באופן נאמן). השיטה האזורית עשויה לחזק את הסניפים המקומיים והמחוזיים ולדחוף להשתתפות רחבה. יתרה מזאת, ניתן לטעון כי דווקא השימוש בשיטה הארצית בישראל הוא שהוביל לירידה מתמשכת בשיעורי ההצבעה, משום ששיטה זו מאופיינת בהיעדר קשר מוחלט בין הבוחרים לנבחריהם, והבוחרים חשים שחברי המפלגה בה הם בחרו כלל אינן מייצגים את האינטרסים שלהם, ודאי אם הם גרים בפריפריה.

סיכום ומסקנות

ההצעה לאמץ אזורי בחירה בישראל מעוררת לעיתים חששות כבדים מוגזמים שחלקם נובעים מחוסר הידיעה שכמעט כל הדמוקרטיה היציבות עושות שימוש במחוזות בחירה. במסמך זה ביקשנו להפיג מעט את החששות הללו בהסתמך על נסיוןן של מדינות אחרות. זאת ועוד, ניתן לטעון כי דווקא אי החלוקה למחוזות בחירה בישראל היא שתורמת רבות לחולשותיה של המערכת הפוליטית בישראל:

1. **ריכוז העוצמה הפוליטית** – מערכת השלטון בישראל מתאפיינת בריכוזיות יתר. תורמת לכך שיטת הבחירות היחסית, הארצית והרשימתית הנוקשה, שבה כל מפלגה מציגה רשימה כלל-ארצית של מועמדים שלא ניתנת לשינוי ביום הבחירות. התוצאה היא התעלמות מקולות ואינטרסים פריפריאליים.
2. **היעדר קשר בין בוחר לנבחר** – לנבחרי הכנסת אין מחויבות כלפי אזור מסוים, אלא כלפי תומכי המפלגה המפוזרים על-פני המדינה כולה. בעיניהם של מבקרי השיטה הארצית עובדה זו מקשה על יצירת מוקד מחויבות אישית מצדם של נבחרי הציבור לשולחיהם. שיטת החלוקה לאזורים עשויה לחזק את סניפי המפלגות (ואת הארגון המפלגתי החוץ פרלמנטרי) ולשקם את הזיקה בין הבוחרים לנציגיהם מבלי לפגוע בעקרון היחסיות.
3. **היעדר ייצוג לפריפריה** – העובדה שכל חברי הכנסת נבחרים ברשימות מפלגתיות כלל-ארציות איננה מאפשרת מתן ייצוג הולם לאזורי הפריפריה. התוצאה היא היעדר ייצוג אינטרסים פריפריאליים ותחושת מידור מן הנעשה ברמה הלאומית.
4. **שחיקת האמון בנבחרי הציבור** – אמון הציבור בחברי הכנסת בפרט ובמוסדות השלטון בכלל נמצא בירידה מתמשכת בעשור האחרון. שחיקה זו נובעת, בין השאר, מהעובדה שנבחרי הציבור אינם פועלים בזיקה עמוקה להעדפות הציבור שהם אמורים לייצג ואינם חשים מחויבות כלפיו. אימוץ חלוקה לאזורי בחירה עשוי לסייע בחיזוק הקשרים שנחלשו לאורך השנים.
5. **ירידה בהשתתפות בבחירות** – שיעורי ההשתתפות בבחירות הכלליות בישראל היו גבוהים למדי מאז הקמתה. ירידה ניכרת נרשמה בתחילת שנות האלפיים ככל שתכפו מערכות בחירות שלא במועדן. אם ייוכחו האזרחים שלמעורבותם הפוליטית האזורית יש השפעה ישירה על המישור הכלל-ארצי, יש לשער שגם מידת השתתפותם בבחירות תעלה.
6. **מספר המפלגות** – מספרן של המפלגות בישראל רב מדי. אימוץ מחוזות בחירה ויצירת החסמים הנכונים תפחית את מספר המפלגות ותאפשר יציבות רבה יותר במערכת הפוליטית.

אם יוחלט לאמץ בישראל אזורי בחירה, הרי שהחלוקה לפי נפות משרד הפנים או החלוקה לוועדות הבחירה המחוזיות (המבוססות שתיהן על חלוקה מנהלית קיימת) יכולות להיות הדרך הכי פחות שנויה במחלוקת לעשות זאת, כפי שמפורט בהרחבה במסמך: "אזורי בחירה ושרטוט גבולות – מי מחלק, מתי וכיצד".

מקורות

נבות, דורון, 2008. **שחיתות פוליטית: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת**, כרך א', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Birch, Sarah, 2007. "Electoral Systems and Electoral Misconduct", *Comparative Political Studies*, 40 (12): 1533-1556.

Chang, C. C. Eric, 2005. "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation". *The Journal of Politics*, 67(3): 716-730.

Chang, C. C. Eric, and Miriam Golden, 2007. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption", *British Journal of Political Science*, 37(1): 115-137.

Fan, Simon C., Chen Lin and Daniel Treisman, 2009. "Political Decentralization and Corruption: Evidence from Around the World". *Journal of Public Economics*, 93 (1):14-34.

Fisman, Raymond, and Roberta Gatti, 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", *Journal of Public Economics*.45–325 : 83

Gerring, John, and Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 34(2): 295-330.

Krause, Stefan and Mendez, Fabio, 2009. "Corruption and Elections: An Empirical Study for Cross-Section of Countries", *Economics & Politics*, 21(2): 179-200.

Kunicová Jana and Susan Rose-Ackerman, 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption", *British Journal of Political Science*, 35(4): 573-606.

McAllister, Ian, and Donley T. Studlar, 2002. "Electoral Systems and Women's Representation: A Long-term Perspective," *Representation* 39 (1): 3-14.

Norris, Pippa, 2006. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation," *Acta Politica* 41 (2): 197-213.

Persson, Torsten, Guido Tabellini and Francesco Trebbi, 2003. "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1 (2003), 958–89.

אתרי אינטרנט

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm

Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/english/home.htm>

CIA, The World Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

אזורי בחירה ושרטוט גבולות: מי מחלק, מתי וכיצד?

ד"ר חן פרידברג וניר אטמור

מבוא

חלוקה לאזורי בחירה נהוגה כמעט בכל מדינות העולם. שאלות כגון היכן יעברו הגבולות הגיאוגרפיים של אזורי הבחירה, כמה מושבים יוקצו לכל מחוז ועוד הן שאלות כבדות משקל, זאת משום ששרטוט הגבולות לצורך הקצאת המושבים למחוזות הבחירה עשוי להשפיע על תוצאות הבחירות ועל חלוקת המושבים בין המפלגות. לא בכדי הוסכם במדינות רבות להוציא את סוגיית חלוקת הגבולות מידיהם של הפוליטיקאים. שתי חלופות עיקריות רווחות בחלוקה לאזורי בחירה: האחת – חלוקה למחוזות קבועים עם מספר מושבים משתנה המוקצה לכל מחוז. בחלוקה זו האזורים יהיו בדרך-כלל רב-נציגיים; והשנייה – חלוקה למחוזות שגבולותיהם משתנים אך מספר המושבים המוקצה לכל מחוז קבוע. בחלוקה זו האזורים יהיו בדרך-כלל חד-נציגיים.

מסמך זה עוסק בשישה נושאים טכניים לכאורה, שעניינם חלוקת המדינה למחוזות לצורכי בחירות:

- **מי קובע היכן יעברו גבולות המחוזות?** השאלה המרכזית העולה מהדיון בחלוקה איזורית היא בידי מי נתונה הסמכות לקבוע היכן יעברו הגבולות בין מחוזות הבחירה במדינה? האם מדובר בוועדה עצמאית, בוועדה בעלת ייצוג פוליטי (מפלגתי), בסמכות הנתונה (בחוק) לבית הנבחרים או לגופים אחרים?
- **מי מאשר חלוקה מחדש¹ של מחוזות הבחירה?** השאלה השנייה היא האם לאחר שנקבעו גבולות המחוזות נדרש אישור של בית המחוקקים, והאם הוא מעורב בתהליך?
- **עם מי מתייעץ (אם בכלל) הגוף הקובע את מחוזות הבחירה?** האם קיימת התחשבות בעמדותיהם של מפלגות ושל ארגונים חוץ-פרלמנטריים המציגים הסתייגויות לחלוקה?
- **מהם התנאים לחלוקה מחדש?** שאלה זו נוגעת למועד החלוקה מחדש של אזורי הבחירה (כלומר כל כמה שנים?) ולמקרים המחייבים לערוך שינוי בגבולות, כמו למשל החלטות על רפורמה אלקטוראלית שבעקבותיה משתנים מספרם של מחוזות הבחירה, או מפקדי אוכלוסין המחייבים להתאים את מספרם של הנציגים לשינויים הדמוגרפיים.

¹ מושג המוכר באנגלית בשם: redistricting או boundary delimitation.

- **מהן אמות המידה שלפיהן נקבעת החלוקה למחוזות בחירה?** האם החלוקה מביאה בחשבון שיקולים של שוויון בייצוג לאוכלוסייה, גורמים גיאוגרפיים, ייצוג של קהילות מובחנות וכד'?
- **כיצד מוקצים המושבים למחוזות הבחירה?** שאלה זו רלוונטית במדינות ששיטתן יחסית ובהן מחולקים מספר מושבים בחלק או בכל מחוזות הבחירה.

חלוקת המדינה למחוזות לצרכי בחירות החלה במאה ה-19. באותם ימים בחרו את נציגי בתי הנבחרים בשיטת הבחירות הרובית. מחלוקות רבות התעוררו אז סביב יתרונותיה וחולשותיה של השיטה, כאשר נושא שרטוט הגבולות בין המחוזות היה אחד מהנושאים שעוררו את הויכוחים והמתחים המרים ביותר. לא כאן המקום להרחיב בסוגיית הנסיבות שהובילו מדינות רבות לשנות את שיטת הבחירות שלהן לשיטה היחסית. ואולם ראוי רק לציין כי במדינות שלא שינו את שיטתן והמשיכו לבחור את נציגיהן בשיטה הרובית (כגון בריטניה, קנדה, ניו זילנד ואחרות), הועברה במהרה סוגיית שרטוט הגבולות לידיהם של גורמים חוץ פרלמנטריים, לכאורה ניטרליים. במדינות שאימצו את שיטת הבחירות היחסית התמתנו באופן ניכר הלחצים הפוליטיים לשנות את גבולות מחוזות הבחירה. הסיבה לכך היא שהשיטה היחסית, הפועלת בעיקר במדינות המחולקות למחוזות רב-נציגיים, על-פי רוב גדולים, מאפשרת לשקף באופן ההוגן ביותר את הרכב האוכלוסייה והעדפותיה ועל-כן מתייחר הצורך לשנות תכופות את הגבולות בין מחוזות הבחירה (בשעת הצורך משנים את מספר הנציגים המייצג את המחוז). כפי שיוצג בהמשך, אין זה אומר שמדינות עם שיטות בחירה יחסיות לא שינו מפעם לפעם את גבולות מחוזות הבחירה שלהן, כחלק מרפורמה אלקטורלית רחבה, ואולם מקרים אלה הם יוצאי דופן למדי.

מבט עכשווי מלמד כי סמכות שרטוט גבולות מחוזות הבחירה במדינות דמוקרטיות יכולה להימצא בידיהם של בתי הנבחרים (21 מדינות), בידיהן של וועדות לשרטוט גבולות (9 מדינות), בידי שני הגופים גם יחד (מדינה אחת), או בידיהן של ממשלות (מדינה אחת).² הסקירה הבאה תרחיב בשאלות "מי, מתי ואיך?" מחליטים על שרטוט גבולותיהם של מחוזות בחירה.

1. שרטוט גבולות הנעשה בידי בתי הנבחרים

ברוב הדמוקרטיות שבמחקר הנוכחי שרטוט גבולותיהם של מחוזות הבחירה נמצא בידיהם של בתי הנבחרים. מבין 24 הדמוקרטיות ששיטתן יחסית, ב-20 מהן מחזיקים בתי הנבחרים בסמכות בכל נושא

² מדינות המנהיגות שיטה ארצית ללא חלוקה למחוזות (סלובקיה וישראל) אינן נכללות בסקירה זו. בהולנד אומנם קיימת חלוקה ל-18 מחוזות קבועים, אך היא איננה לצורכי חלוקת המושבים ולכן לא כללנו מדינה זו בסקירה גם כן.

קביעת הגבולות בין מחוזות הבחירה.³ בחינה השוואתית של אותן מדינות מגלה כי לכל אחת מהן עבר שונה ונסיבות שהביאו אותה לקבוע את גבולות מחוזות הבחירה שלה בדרכים שונות. בחלקן לא נערכו כלל שינויים לאורך השנים, בעוד שבאחרות ניתן לזהות מפעם לפעם שרטוט מחדש גבולות מחוזות הבחירה על ידי בתי הנבחרים שלהן.

להלן תנותח סוגיית קביעת הגבולות בין מחוזות הבחירה. תחילה, תוצג החלוקה האזורית במדינות פדראליות ששיטתן יחסית, שבהן קשורה סוגיית הגבולות בין מחוזות הבחירה למבנה הפדראלי. בהמשך יידונו המדינות האוניטריות ששיטתן יחסית ולבסוף דמוקרטיית מזרח אירופיות חדשות, שאך לא מכבר שרטטו את גבולות מחוזות הבחירה שלהן.

א. מדינות פדראליות ששיטתן יחסית

ניתן למצוא הבדלים בין ארבע מדינות פדראליות אירופאיות, ששיטתן יחסית, בסוגיית שרטוט גבולות המחוזות. בספרד ובשווייץ לא חלו שינויים מהותיים בגבולות המחוזות זה עשרות שנים; לעומתן, אוסטריה ובלגיה שינו במהלך השנים באופן תכוף למדי את גבולות מחוזות הבחירה שלהן.

החלוקה האדמיניסטרטיבית של **ספרד** ל-50 פרובינציות נהוגה מאז 1833. הגבולות הגיאוגרפיים בין הפרובינציות משקפים את השונות באוכלוסיית ספרד ואת פיזור והם לא עברו כל שינוי לאורך השנים חרף השינויים הדמוגרפים שעברה ספרד בעקבות תהליכי עיור ושינויים חברתיים וכלכליים. עם חזרתה של ספרד למשפחת הדמוקרטיית בשלהי שנות ה-70 של המאה העשרים נקבע בחוק הבחירות כי 350 נציגי בית הנבחרים ייבחרו מקרב 50 מחוזות בחירה, החופפים את 50 הפרובינציות במדינה. כל מחוז בחירה צריך להיות מיוצג בידי שני נציגים לפחות,⁴ והשוני בין מספר התושבים בכל מחוז הוא רב: ישנם מחוזות בני 80,000 תושבים (Soria) לעומת מחוזות בני ארבעה מיליון תושבים ומעלה (מדריד וברצלונה).

שווייץ המודרנית הוקמה ב-1848 לאחר מלחמת אזרחים קצרה שבסופה החליטו הקנטונים להתאחד תחת משטר פדראלי יחיד. בתחילה, ובאופן דומה ליתר מדינות אירופה שקיימו מערכות בחירות, הייתה נהוגה בה השיטה הרובית (בשניים ובשלושה סיבובים). הוויכוח בשנים הראשונות נסב סביב מספרם של

³ יוצאת דופן היא סלובקיה, שבה נהוגה שיטה ארצית ללא חלוקה למחוזות בחירה, וכן אירלנד (שבה מחוזות הבחירה קטנים) ומאלטה (שם גודל המחוזות קבוע), שבהן ועדה לשרטוט גבולות היא זו המופקדת על החלוקה מחדש של מחוזות הבחירה, למרות שיטתן היחסית.

⁴ מלבד Melilla ו-Ceuta בחוף הצפון אפריקאי, המיוצגים על ידי נציג אחד בלבד.

המושבים שייצגו כל קנטון וקנטון במדינה. אומנם החוקה קבעה כי כל מחוז יהיה מיוצג לכל הפחות על-ידי מושב אחד, אך ככל שמספר התושבים במחוז היה גדול יותר כך חולק הקנטון ליותר מחוזות חד-נציגיים.⁵ חוק הבחירות קבע עוד כי חלוקת האזורים מחדש תיעשה לאחר כל מפקד אוכלוסין. המגמה העולמית של שינויים בשיטות הבחירה לא פסחה גם על שווייץ אשר החליטה לשנות את שיטתה ב-1918 לשיטה היחסית. סעיף 149 לחוקת שווייץ החדשה קבע שני תנאים מחייבים באשר לאזורי בחירה: (1) כל קנטון הוא מחוז בחירה; (2) כל קנטון צריך להיות מיוצג על ידי נציג אחד לפחות, בהתאם לגודל האוכלוסייה שלו. ההחלטה יצרה הבדלים ניכרים בגודלם של המחוזות: חמישה קנטונים הפכו למחוזות חד-נציגיים, לעומת המחוז הגדול ביותר – ברן (Berne) – שיוצג על ידי 32 נציגים (מושבים). עם זאת, נמנע ויכוח נוקב על גבולותיו של כל מחוז שהיו נתונים במחלוקת חריפה מאז 1848. החלוקה הפנימית של שווייץ למחוזות בחירה מבוססת אפוא על החלוקה הפדרלית לקנטונים: 20 קנטונים ושישה חצאי-קנטונים. מאז המעבר לשיטה היחסית לא חלו שינויים בגבולות בין הקנטונים.⁶

שווייץ וספרד הן, אם כך, שתי דוגמאות למדינות שמראשית המאה ה-20 לא חלו בהן שינויים מהותיים בחלוקה הגיאוגרפית למחוזות בחירה, וזאת הגם שספרד עברה תקופות לא דמוקרטיות שלא התקיימו בהן בחירות. לעומתן אוסטריה ובלגיה ידעו שינויים לא מעטים בחלוקה למחוזות הבחירה, כפי שיפורט להלן.

שיטת הבחירות של **אוסטריה** ידעה מאז 1920 שלוש רפורמות אלקטורליות לרבות שרטוטים מחדש של גבולות המחוזות. שיטת הבחירות של אוסטריה היא מהמורכבות בעולם ועל כן לא נעמוד כאן על כל מאפייניה (Müller, 2005). נזכיר רק כי בשינוי האחרון שהתקבל ב-1992 (ויושם לראשונה בבחירות 1994) חולקה כל אחת מתשע המדינות (Länder) של אוסטריה לשניים עד שמונה מחוזות רב-נציגיים (ובסה"כ יש באוסטריה 43 מחוזות בחירה רב-נציגיים), וכי חוק הבחירות קובע כי אסור להם לחצות גבולות אדמיניסטרטיביים של המדינות. מספר המושבים האמורים לייצג כל מחוז צריך להיות תואם למספר האזרחים המתגוררים באותו האזור (בהתאם למפקד האוכלוסין האחרון) לרבות תושבי החוץ הרשומים באזור.

⁵ במערכת הבחירות של 1850 הוחלט לחלק את שווייץ ל-49 מחוזות בחירה: 12 מחוזות בחירה חד-נציגיים, 13 מחוזות דו-נציגיים, 14 מחוזות תלת-נציגיים ו-10 מחוזות שייצגו על ידי 4 נציגים כל אחד. עד 1918 נותר מספרם של מחוזות הבחירה יציב (47-52 מחוזות); אך בהתאם לשינויי האוכלוסייה גודלם של המחוזות השתנה וניתן היה למצוא מחוזות בני שבעה ושמונה מושבים (Lutz, 2004).

⁶ כיום, מספר המושבים המייצגים כל קנטון, המהווה כאמור מחוז בחירה, משתנה לפי גודל האוכלוסייה בקנטון. שבעה קנטונים מיוצגים על ידי יותר מ-10 נציגים. מחוז הבחירה הגדול ביותר הוא קנטון ציריך, המיוצג על ידי 35 נציגים. הקנטון השני בגודלו הוא ברן, המיוצג על ידי 26 נציגים. חמישה קנטונים מיוצגים על ידי נציג אחד בלבד, ויתר הקנטונים מיוצגים על ידי שניים עד עשרה נציגים לכל קנטון.

גם בלגיה ידעה מספר שינויים במאפייני שיטת הבחירות שלה ובמיוחד בחלוקה למחוזות בחירה.⁷ משנות השישים של המאה העשרים היא צעדה באופן אינקרמנטלי לכיוון הפדראלי שאומץ לבסוף ב-1993. ברפורמה של 2003 בוטל אזור-העל שהיה נהוג לפיצוי עד אותה העת, מספרם של מחוזות הבחירה צומצם מ-20 ל-11 וגבולותיהם שורטטו מחדש כך שיקבילו ל-11 הפרובינציות בבלגיה.⁸ חוק הבחירות מטיל על בית הנבחרים הבלגי את האחריות לקביעת הגבולות בין המחוזות והוא הסמכות העליונה בנדון. השיקולים שהביאו לרפורמה בשיטת הבחירות בבלגיה ב-2003 אינם רק שיקולים רציונליים של רווח והפסד במונחים של מושבים.⁹ ניתן להצביע על ארבע סיבות עיקריות שהביאו לצמצום מספרם של מחוזות הבחירה (Pilet, 2007): ראשית, הצמדת מחוזות הבחירה לפרובינציות נועדה לצמצם במעט את חוסר הוודאות שאפיינה את מערכות הבחירות בבלגיה לפני 2003 ושהייתה מיוחסת לשיטת 'שתי רמות הבחירה' (two tiers system). קיומו של מחוז-על ארצי מפצה עירער במידה רבה את ביטחונן של המפלגות, בוודאי הגדולות. שנית, יוזמי הרפורמה ביקשו לקדם, בעזרת החלוקה מחדש, מבנה אסטרטגי חדש של קמפיין בחירות המבוסס על מפלגות המתחרות ביניהן ברמה הפרובינציאלית. שלישית, המפלגות הגדולות דרשו כי שרטוט הגבולות מחדש ילווה בהעלאה של סף החסימה החוקי ל-5% (ובכך להקשות על מפלגות קטנות לזכות בייצוג בפרלמנט). לבסוף, יוזמי השרטוט מחדש ביקשו לחזק, בעזרת רפורמה זו, את שליטתם הפנימית על מפלגותיהם המבוזרות.

ב. מדינות אוניטריות ששיטתן יחסית

בדומה למדינות הפדראליות ששיטתן יחסית, גם לגבי קבוצת המדינות האוניטריות ששיטתן יחסית ניתן להבחין בין אלו שלא חלו בהן שינויים משמעותיים לאורך השנים לבין אלו ששרטטו מחדש את מחוזות הבחירה. את הסקירה הבאה נפתח בדיון על דמוקרטיה אוניטריות המתאפיינות במחוזות קבועים שגבולותיהם לא השתנו במהלך השנים. לאחר מכן נתמקד במדינות אוניטריות שחוו שינויים תכופים בגבולות שבין מחוזות הבחירה.

⁷ בשנים 1945–1993 נבחרו 212 נציגי בית הנבחרים מ-30 מחוזות בחירה (גודל מחוז היה אז בין 2 ל-33). בשנים 1995–1999 צומצם מספרם של הנציגים ל-150 וכן מספרם של המחוזות ל-20 (גודל מחוז היה אז בין 2 ל-22).

⁸ עשרה מחוזות בבלגיה הם חד-לשוניים, קרי דוברי פלמית או דוברי צרפתית. יוצא הדופן היחיד הוא מחוז בריסל (Brussels-Halle-Vilvoorde) שבו מפלגות פלמיות וצרפתיות מתחרות זו בזו על איוש 22 המושבים במחוז הבחירה.

⁹ זאת ועוד, קשה לדמיין כי כל שש המפלגות שהיו חברות בקואליציה (הליברלים-הסוציאליסטים-הירוקים) בזמן העברת הרפורמה ציפו להגדלת עוצמתם מבחינת מספר המושבים. בנוסף, ומזווית אחרת, תוצאות הבחירות של 2003 הראו כי לשינוי לא הייתה השפעה משמעותית על חלוקת המושבים בין המפלגות (Hooghe et al, 2003).

פינלנד היא דוגמה למדינה אוניטרית שמחוזות הבחירה הרב-נציגיים בה חופפים גבולות אדמיניסטרטיביים קיימים ובסמכותו של בית הנבחרים לשרטט מחדש את הגבולות בין מחוזות. לפי חוק הפרלמנט מ-1906 (Parliament Act) המדינה צריכה להיות מחולקת ללא פחות מ-12 ולא יותר מ-18 מחוזות בחירה רב-נציגיים (ללא פיצוי ארצי). לאורך השנים ידעה פינלנד שינויים מינוריים בלבד בחלוקה למחוזות בחירה (הוספה או צמצום של מחוז בחירה), עד אשר התייצבה ב-1962 על החלוקה הנוכחית. נכון להיום פינלנד מחולקת ל-14 מחוזות בחירה רב-נציגיים ומחוז בחירה חד-נציגי נוסף (Åland). הממשלה מחליטה לפני כל מערכת בחירות, על בסיס מפקד אוכלוסין, כמה נציגים ייצגו כל אחד ממחוזות הבחירה. מאז 1970 כל מחוז מיוצג על ידי שישה עד 33 נציגים (Raunio, 2005: 476-477).

נורווגיה, שוודיה ואיסלנד דומות לפינלנד בכך שלאורך השנים, מאז אומצה בהן השיטה היחסית,¹⁰ כמעט ולא חלו בהן שינויים או תיקונים בגבולות בין מחוזות הבחירה. ככלל, החלוקה למחוזות בחירה במדינות הללו חופפת יחידות אדמיניסטרטיביות קיימות. שרטוט מחדש של גבולות (שמתרחש, כאמור, לעיתים רחוקות, כדי לאחד או לפצל מחוזות בחירה בשל ניידות אוכלוסיה או גידולה) נעשה על ידי בתי הנבחרים באמצעות תיקון חוקי הבחירות. כך לדוגמא, מאז 1959 בחרה איסלנד את נבחריה משמונה מחוזות בחירה. לאחר 34 שנים, ב-2003, היא איחדה בין מחוזות וצמצמה את מספרם לשישה.

גם בשאר מדינות אירופה ששיטתן יחסית לא חלו שינויים מרחיקי לכת בחלוקה למחוזות לאורך השנים. לפי סעיף 51 בחוקת **לוקסמבורג** מ-1848, נציגי בית הנבחרים מייצגים ארבעה מחוזות בחירה קבועים: מחוז צפון, מחוז דרום, מחוז מרכז ומחוז מזרח. עד 1989 נדרש בית הנבחרים לקבוע בחוק מה יהיה מספרם של הנציגים שיבחרו וייצגו כל אחד מארבעת מחוזות הבחירה. כיום, החוקה קובעת מספר קבוע של 60 מושבים: מחוז הדרום בוחר 23 נציגים, מחוז המרכז 21, מחוז הצפון - תשעה, ומחוז המזרח – שבעה. חלוקה זו ניתנת לשינוי רק ברפורמה חוקתית (Dumont and De Winter, 2003: 480). **בפורטוגל** גבולותיהם של 22 מחוזות הבחירה של נותרו קבועים מאז חזרתה למשפחת הדמוקרטיה ב-1975.¹¹

¹⁰ המקרה של איסלנד הוא מעניין: עד 1958 נבחרו 33 נציגים מבית הנבחרים (Alþingi) מ-28 מחוזות חד-נציגיים או דו-נציגיים. שמונה נציגים ייצגו את עיר הבירה (Reykjavík) ו-11 מושבים נוספים ניתנו למפלגות כפיצוי ברמה הארצית. חוסר שביעות רצון מהשיטה הביא את בית הנבחרים לצמצם את מספרם של מחוזות לשמונה מחוזות רב-נציגיים, כאשר כל מחוז מיוצג מאז בהתאם למספר בעלי זכות הבחירה בו.

¹¹ שני מחוזות בחירה מייצגים את תושבי החוף של פורטוגל: מחוז אחד את תושבי החוף המתגוררים באירופה ומחוז אחד ליתר התושבים שמחוץ ליבשת.

מספרם של הנציגים המייצגים כל אחד ממחוזות הבחירה משתנה בהתאם לשינויים בשיעור בעלי זכות הבחירה במחוז (סעיף 152 בחוקה).

בקרב הדמוקרטיה האוניטריות ששיטתן יחסית, אשר חוו שינויים תכופים יותר בחלוקה למחוזות בחירה, בולטות בעיקר **דנמרק** ומספר מדינות מזרח אירופאיות חדשות. דנמרק היא מקרה מעניין שבו הייתה נהוגה שיטה רובית בשנים 1849-1915. לאחר תקופה קצרה שבה נהגה שיטה מעורבת, אימצה המדינה ב-1920 את השיטה היחסית אך בחרה להשאיר את מאפיין החלוקה למחוזות חד-נציגיים (Elklit, 2005). בית הנבחרים החליט אז כי מחוזות הבחירה הרב-נציגיים יוצמדו לחלוקה האדמיניסטרטיבית הקיימת (counties), מלבד אזור המטרופולין, קופנהגן, שחולק לשלושה מחוזות.¹² מספרם של מחוזות הבחירה היה בתחילה 22, ולאחר האיחוד עם אזור שלזוויג הצפוני (North Schleswig) עלה מספרם ל-23. ב-1970 לאחר רפורמה אדמיניסטרטיבית של איחוד אזורים ורשויות צומצם מספרם של מחוזות הבחירה ל-17 וב-2007 לעשרה.

מדינות מזרח אירופה ששיטתן יחסית נוקטות בגישה דומה למדינות שנסקרו עד כה וגם הן נוהגות להצמיד את מחוזות הבחירה לחלוקה האדמיניסטרטיבית הקיימת. כך לדוגמה, **סלובניה** מחולקת (מאז 1991) לשמונה אזורי בחירה המיוצגים על-ידי 11 נציגים כל אחד.¹³ סעיף 20 בחוק הבחירות קובע, בין היתר, כי בחלוקת הגבולות יש לשקול שיקולים גיאוגרפיים ותרבותיים. **בפולין** ועדת הבחירות המרכזית משרטטת את הגבולות בהתאם לשינויים באוכלוסייה (אין זמן מוגדר לשרטוט גבולות). בית הנבחרים צריך לאשר את הגבולות החדשים בחוק (Popescu and Tóka, 2008: 257).

צ'כיה היא דוגמה למדינה שעברה שינויים תכופים בחלוקה למחוזות בחירה בשני העשורים האחרונים. בין השנים 1998-1990 נבחרו 200 נציגי בית הנבחרים בשמונה אזורים רב-נציגיים, כאשר מספר הנציגים שייצגו כל מחוז היה תלוי במספר התושבים במחוז והוא נע בין 12 ל-42 (גודל מחוז ממוצע היה 25). בית הנבחרים הוא המופקד על שרטוט הגבולות, בהמלצת משרד הפנים (שלו כפופה ועדת הבחירות המרכזית). חוק הבחירות מציין את שיעור הסטייה ($\pm 15\%$) ממכסת האנשים למושב כתנאי לחלוקה מחדש. חלוקה מחדש אסורה על פי חוק בשנת בחירות.

¹² איי פארו (Faeroe) המשיכו להיות מיוצגים בידי נציג יחיד.

¹³ שני נציגים נוספים מייצגים את המיעוט ההונגרי והאיטלקי במדינה.

ההסכמים אליהם הגיעו מנהיגי המפלגות בתחילת שנותיה של צ'כיה לא סיפקו את כל הצדדים וניסיונות חוזרים ונשנים נערכו לשינוי שיטת הבחירות.¹⁴ מטרת רפורמות אלה הייתה חיזוק היעילות הדמוקרטית, מיתון השסעים במערכת המפלגתית וחיזוק של המפלגות הגדולות על ידי פגיעה במפלגות הבינוניות ובעיקר חיסול המפלגה הקומוניסטית (Kopecký, 2004). ב-2002 אומץ חוק הבחירות החדש שהביא לצמצום מחודש במספרם של מחוזות הבחירה ל-14. מחוזות אלה חופפים את האזורים (regions) שהוקמו בשנת 2000.¹⁵ נקבע כי מספר המושבים לכל מחוז יחושב לאחר הבחירות ובהתאם למספר הקולות הכשרים במחוז. במילים אחרות, מספר המושבים לכל מחוז בצ'כיה משתנה ממערכת בחירות אחת לרעותה.

2. שרטוט גבולות הנעשה בידי 'וועדות לשרטוט גבולות'

מבין 35 הדמוקרטיות שבמחקר הנוכחי, בתשע קיימת 'ועדה לשרטוט גבולות' (boundary commission) המופקדת על שרטוט גבולות המחוזות בכל פרק זמן המוגדר בחוק. מלבד אירלנד ומאלטה, שבהן נהוגה שיטת בחירות יחסית (שיטת הקול היחיד הנייד) ואזורי בחירה רב-נציגיים קטנים, בארבע מהמדינות (אוסטרליה, הודו, קנדה ובריטניה) נהוגה שיטה רובית ובשלוש מהן (גרמניה, ניו זילנד ויפן) נהוגה השיטה המעורבת ובהן הוועדות אחראיות על החלוקה לאזורי הבחירה החד-נציגיים.

ניו זילנד הייתה המדינה הראשונה שהקימה ב-1887 ועדה עצמאית ונטולת מניעים פוליטיים לשרטוט גבולות בשם "ועדת הייצוג" (Representation Commission). מספר שנים לאחר מכן הקימו גם בריטניה, קנדה ואוסטרליה ועדות דומות. במדינות אחרות הוקמו מספר ועדות שירטוט המופקדות על תיחום הגבולות במספר אזורים. כך לדוגמא, בבריטניה קיימת ועדה לשרטוט הגבולות בכל אחד מארבעת האזורים: אנגליה, סקוטלנד, וילס וצפון אירלנד. גם מדינות פדראליות נוטות להקים מספר ועדות לשרטוט גבולות, כמספרן של המדינות בפדרציה. באוסטרליה מוקמות שש וועדות נפרדות ובקנדה עשר ועדות. להלן ייסקרו הוועדות לשרטוט גבולות במדינות ששיטת הבחירות בהן היא רובית; במדינות ששיטת הבחירות בהן מעורבת ובאירלנד ששיטתה יחסית.

¹⁴ תוצאות הבחירות של 1996 ושל 1998 יצרו את התשתית לאיחוד כוחות בין המפלגה הסוציאל-דמוקרטית (ČSSD) והמפלגה הדמוקרטית-האזרחית (ODS), שהסכימו על רפורמה אלקטוראלית שתפחית במידת מה את יחסיותה של השיטה. בין הצדדים הוסכם כי יש להגדיל את מספרם של מחוזות הבחירה ל-35, כאשר גודל מחוז הבחירה ינוע בין ארבעה לשמונה נציגים למחוז (גודל המחוז ברוב מחוזות הבחירה נע בין חמישה לשישה נציגים). כמו כן, נקבע כי מספר המושבים שייצגו כל מחוז בחירה יהיה בהתאם לשיעור המצביעים בפועל בבחירות האחרונות במחוז ולא לפי מספר בעלי זכות הבחירה במחוז. על התהליכים והשינויים התכופים בשיטות הבחירה של צ'כיה ראו: Kopecký, 2004.

¹⁵ בבחירות האחרונות שנערכו ב-2006 היו 14 מחוזות בחירה, כאשר מספר הנציגים בכל מחוז נע בין 5 ל-25.

א. ועדות לשרטוט גבולות במדינות ששיטתן רובית

בארבע ממדינות המחקר, ששיטתן רובית – אוסטרליה, קנדה, בריטניה והודו – ניתן למצוא ועדה לשרטוט גבולות. חוק הבחירות של אוסטרליה מ-1918 (The Commonwealth Electoral Act 1918) קובע כי בכל אחת משש המדינות המרכיבות אותה צריכה להתכנס ועדת גבולות (Boundary Commission) נפרדת אחת לשבע שנים.¹⁶ כשנה לאחר כל מערכת בחירות נדרש יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לחשב מה מספר הנציגים האמורים לייצג כל אחת משש המדינות באוסטרליה (בהתאם לנוסחה ולנתוני האוכלוסייה המעודכנים של הסטטיסטיקאי הראשי). משעה שנקבע מספרם של המושבים לכל מדינה, מוקמת בכל אחת מהמדינות ועדת גבולות המורכבת מארבעה חברים: הממונה על הבחירות של ועדת הבחירות האוסטרלית (Electoral Commissioner), הממונה על הבחירות מטעם המדינה (The Australian Electoral Officer), המודד הכללי באותה מדינה (Surveyor-General), ורואה החשבון המדינתי (Auditor-General). לאחר שכל ועדה מחליטה על חלוקת האזורים, מוקמת וועדה ארצית בת שלושה חברים המאשרת את החלוקה. בית הנבחרים איננו מעורב בכל הליך שרטוט גבולות מחוזות הבחירה. במקרים חריגים בלבד ניתן לפנות לבית המשפט, אך קיימת הסכמה כי הליך קביעת הגבולות איננו פוליטי.¹⁷

באופן דומה לאוסטרליה הפדראלית, גם בקנדה נהוגה חלוקה מחדש של מחוזות הבחירה. עם מסורת ארוכת שנים של פדראליזם, דו-לשוניות ורב-תרבותיות, עם גודל טריטוריאלי עצום ואוכלוסייה דלילה, המפוזרת באופן לא שווה, מספרם של המושבים המייצגים כל אחת מהפרובינציות בקנדה משתנה אחת לעשור (לאחר מפקד אוכלוסין). בשלב הראשון נקבע מספר מחוזות הבחירה לכל אחת מעשר הפרובינציות ולכל אחד משלושת האזורים הצפוניים. בשלב השני נערכת חלוקת הגבולות המחוזיים בכל אחת מהפרובינציות.¹⁸ באופן מסורתי, היו אלה חברי הפרלמנט ששרטטו את גבולות המחוזות ובכך הפכו זאת לנושא פוליטי במהותו (מושג המוכר כג'ירימנדרנג).¹⁹ משנות ה-60 של המאה ה-20 התחולל שינוי בנדון וסמכות שרטוט הגבולות הועברה לוועדות מיוחדות העוסקות בכך. לפי חוק חלוקת המחוזות (Electoral Boundaries Readjustment Act) מ-1964, מיד לאחר מפקד האוכלוסין, מוקמות עשר ועדות פרובינציאליות עצמאיות בנות שלושה חברים כל אחת, המופקדות על החלוקה מחדש של מחוזות הבחירה.

¹⁶ או לפני כן, במידה ונרשמו במחוזות הבחירה שינויי אוכלוסייה משמעותיים, בשיעורים המפורטים בחוק.

¹⁷ להרחבה ראו Handley, 2008 וגם אתר ועדת הבחירות המרכזית של אוסטרליה:

<http://www.aec.gov.au/FAQs/Redistributions.htm>

¹⁸ כל אחד משלושת האזורים הצפוניים הוא מחוז בחירה חד-נציגי.

¹⁹ המושג ג'ירימנדרנג מציין שימוש לרעה בעוצמה החקיקתית שנועד ליצור הטיות בתוצאות הבחירות דרך קביעת גבולות באופן שמעניק במכוון ייצוג יתר למפלגות מסוימות. להרחבה ראו בפרק העוסק בטענות בעד ונגד מחוזות בחירה.

כל ועדה צמודה לכל פרובינציה והיא בקיאה בהיסטוריה המקומית, בשינויי האוכלוסין בה וכדומה. בראש כל ועדה עומד שופט הממונה על ידי אב בית הדין הפרובינציאלי, ושני חברים הממונים על ידי יו"ר הפרלמנט. ב-1991 כיהנו בכל הוועדות 12 מדעני מדינה. סמכותו של בית הנבחרים בסוגיה זו מוגבלת אך ורק לאישור החלוקה והוא איננו מוסמך לשנות את החלטות הוועדות (Courtney, 2008).

גם בבריטניה קיימות ארבע ועדות נפרדות לשרטוט גבולותיהם של מחוזות הבחירה החד-נציגיים בכל אחד מארבעת האזורים: אנגליה, סקוטלנד, צפון אירלנד ווילס (זאת על פי חוק חלוקת המושבים מחדש – 1944 [Redistribution of Seats Act], שהופעל לראשונה במערכת הבחירות של 1950). אחת לכעשור מתכנסות הוועדות כדי לבחון מחדש את גבולותיהם של מחוזות הבחירה.²⁰ בכל אחת מהוועדות שלושה חברים: מנהל הבחירות, המודד הכללי (Surveyor-General), ומנהל סוכנות המפות הלאומית של בריטניה (Ordnance Survey). כל ועדה נדרשת לקבוע מכסה של מספר בעלי זכות הבחירה לכל מחוז,²¹ ובהתאם למכסה זו נקבעים הגבולות בין המחוזות. במידה ולאחר הצעת הוועדות לחלוקה מחדש של מחוזות הבחירה מתעוררות תגובות שליליות, מוקמת ועדת חקירה ציבורית (המנוהלת על ידי נציב המדינה) שבה מיוצגות המפלגות ובה הן יכולות להציג את הסתייגויותיהן. עם תום הליך זה, מובאת החלוקה מחדש לחקיקה בפרלמנט. בית הנבחרים יכול לקבל או לדחות את המלצות הוועדה – אך הוא אינו יכול לערוך שינויים בגבולות שקבעה הוועדה.

כמו בבריטניה, גם בהודו קיימות ועדות לקביעת גבולות, הממונות על ידי בית הנבחרים בכל אחת מהמדינות והמתכנסות אחת לעשור לאחר מפקד אוכלוסין (הפעם האחרונה הייתה ב-2001). בכל וועדה חברים שלושה חברים: שני שופטים (מכהנים או בדימוס) ויו"ר ועדת הבחירות. לוועדה סמכות עליונה על פני כל הרשויות האחרות ובית הנבחרים איננו מעורב בהליך קביעת הגבולות (McMillan, 2008).

ב. ועדות לשרטוט גבולות במדינות ששיטתן מעורבת

גם בשלוש ממדינות המחקר ששיטתן מעורבת אנו מוצאים ועדה לשרטוט גבולות: גרמניה, יפן וניו זילנד. שיטת הבחירות בגרמניה ייחודית בכך שנהוגה בה חלוקה לשתי רמות בחירה או שני סוגים של מחוזות בחירה: החלוקה הראשונה היא למחוזות רב-נציגיים לפי 16 המדינות (Länder) של גרמניה הפדראלית

²⁰ שרטוט מחדש בבריטניה נערך בשנים הבאות: 1959, 1974, 1983, 1997, 2006.

²¹ המחושבת לפי ממוצע של מספר בעלי זכות הבחירה בחלוקה למספר המושבים המוקצים לכל אחד מארבעת האזורים.

הנותרים קבועים; והחלוקה השנייה היא ל-299 מחוזות חד-נציגיים הנקבעים מחדש בתחילת כל קדנציה פרלמנטרית.²² מדי ארבע שנים (לפני כל מערכת בחירות) ממנה נשיא גרמניה ועדה עצמאית האחראית על שרטוט הגבולות במחוזות,²³ שתפקידה הוא בראש ובראשונה לבחון את השינויים באוכלוסייה שחלו בכל המחוזות ולהמליץ על עדכון הגבולות. הועדה מורכבת מהנשיא הפדראלי של המשרד הראשי לסטטיסטיקה, שופט מבית המשפט הפדראלי וחמישה נציגים בכירים נוספים מהשירות הציבורי. לוועדה ניתנים 15 חודשים כדי להשלים את הדו"ח, ולהציג את הממצאים בפני משרד הפנים. לכל אחת מהמדינות הזכות להציג את עמדתה בנוגע לקביעת הגבולות בידי הוועדה. הפרלמנט הוא האוטוריטה העליונה והוא המחליט אילו מהמלצות הוועדה יתקבלו. במרוצת השנים נרשמו מקרים בהם הפרלמנט החליט לא לקבל אף אחת מהמלצות הוועדה.

בעקבות הרפורמה בשיטת הבחירות ב**יפן**, הוקמה באפריל 1994 ועדה המחוזות הפרלמנטרית בת שבעה חברים שמונו על ידי ראש הממשלה (Tomiiichi) בהסכמת שני בתי הנבחרים. ליו"ר הועדה מונה נשיא אוניברסיטת קיוטו (פרופ' אמריטוס למדע המדינה); לסגן יו"ר הועדה מונה שופט בית המשפט העליון לשעבר; חמשת חברי הועדה הנוספים היו: המזכיר הכללי של בית הנבחרים לשעבר, סגן שר הפנים לשעבר, פרופ' למדע המדינה, פרופ' למשפטים ועיתונאי (ואף לא פוליטיקאי אחד). הוועדה מונתה לתקופה של חמש שנים והתבקשה להציג את המלצותיה לחלוקת יפן ל-300 אזורים בחירה חד-נציגיים בתוך שישה חודשים וכן להגיש הצעה לשרטוט גבולות תקופתי (אחת לעשור).

לבסוף, שרטוט מחדש של הגבולות ב**ניו זילנד** נעשה בעבר אחת לחמש שנים, מיד לאחר מפקד אוכלוסין. בחוק הבחירות של 1956 נקבע כי הוועדה לשרטוט גבולות תהיה בת שבעה חברים: המודד הארצי; הסטטיסטיקאי הממשלתי; מנהל ועדת הבחירות ויו"ר (לשעבר) של ועדת הממשל המקומי; ושני חברים הממונים על ידי הפרלמנט – נציג מטעם הממשלה ונציג מטעם האופוזיציה. מאז שניו זילנד אימצה את שיטת הבחירות המעורבת ב-1993, נוסף לוועדה גם נציג מטעם המיעוט המאורי (Māori). החלטות הוועדה בנושא שרטוט הגבולות הן סופיות. בית הנבחרים מוגבל בנושא זה ואיננו רשאי להתערב בהליך. בהתאם לחוק הבחירות לא ניתן לשנות את הרכב הוועדה או את הנהלים בנוגע לחלוקה מחדש של אזורים הבחירה אלא בהסכמה של רוב פרלמנטרי מיוחד (75% מהחברים או במשאל עם).

²² מספר מחוזות הבחירה החד-נציגיים בלאנד תלוי במספר התושבים הגרים בו והוא נע בין שני מחוזות (בלאנד ברמן; Bremen) ל-64 (בלאנד נורדהין-וסטפן; Nordrhein-Westfalen).

²³ The Independent Electoral Districts Commission (Wahlkreiskommission).

ג. הועדה לשרטוט גבולות באירלנד

אירלנד היא אחת משתי המדינות היחידות מקרב 35 המדינות שבמחקר שבהן קיימת ועדה האחראית על שרטוט גבולותיהם של מחוזות הבחירה בכל פרק זמן מוגדר.²⁴ הסיבה לכך קשורה להיסטוריה של אזורי הבחירה החד-נציגיים והמעבר לשיטה היחסית (הקול היחיד הנייד) בשנה האחרונה של הממשל הבריטי במדינה זו (ב-1919 לבחירות המקומיות וב-1920 לבחירות לפרלמנט של שתי המדינות שלהן חולקה אירלנד). הרצון לשמור על הקשר בין הבוחר לבחור ולנבחר ועל היציבות הממשלתית (המאפיינים את השיטות הרוביות) ולחציהן של המפלגות הקטנות לאמץ שיטה יחסית הביאו לנוסחת פשרה: אימוץ שיטה יחסית ובד בבד הקפדה על גודל מחוז קטן. ב-1977 הסכימה הממשלה בראשות מפלגת הפיינה פייל להקים בפעם הראשונה ועדה אד-הוק, ללא נציגים פוליטיים, שתהיה אחראית על שרטוט הגבולות (הרכבה: שופט בית המשפט העליון כיו"ר, מזכיר הסנאט ומזכיר משרד הסביבה המופקד על ענייני הבחירות באירלנד). ב-1997 הקים הפרלמנט וועדה סטטוטורית המורכבת מחמישה חברים: שופט עליון הממונה על ידי אב בית הדין, נציב תלונות הציבור, מזכיר משרד הסביבה ומזכירי שני בתי הנבחרים. לפי החוקה, הפרלמנט הוא האחראי לקביעת הגבולות ודוח הוועדה, המתכנסת אחת ל-12 שנים לפחות, הוא בגדר המלצה בלבד.

ד. וועדות לשרטוט גבולות: סיכום

וועדות לשרטוט גבולות נוטות להיות קטנות מבחינת הרכבן: בין שלושה לשבעה חברים בלבד (Handley, 2008: 268). בקנדה חברים בכל אחת מעשר הוועדות הפרובינציאליות שלושה חברים, בבריטניה חברים בכל אחת מארבע הוועדות ארבעה חברים ובניו זילנד וגרמניה – שבעה חברים בלבד. באשר לאיוש הוועדות ניתן למצוא שוני רב: שופטים בפועל זוכים פעמים רבות לנהל את הוועדות, כפי שנהוג בקנדה או בניו זילנד, ובהודו שניים מבין שלושת החברים בוועדה לשרטוט גבולות מחוזות הבחירה נדרשים להיות שופטים. אוסטרליה מקפידה למנות סטטיסטיקאי כחבר ועדה וקנדה ממנה גם אקדמאיים לתפקיד (רבים מהם פרופסורים למשפטים ולמדע המדינה). רוב המדינות אינן מאפשרות לפוליטיקאים לכהן כחברים בוועדות לשרטוט גבולות. למעשה, מקרב המדינות שבמחקר הנוכחי רק בניו זילנד נכללים שני פוליטיקאים פעילים בין שבעת חברי הוועדה – האחד, נציג מפלגת השלטון והשני, נציג האופוזיציה – זאת מתוך עקרון ברור של מניעת הטיות לטובת צד זה או אחר.

²⁴ מאלטה היא המדינה השנייה ובה 13 מחוזות בחירה בני 5 נציגים כל אחד. ועדת הבחירות יכולה לבחון מחדש (לכל הפחות אחת לשנתיים ולכל היותר אחת לחמש שנים) את גבולותיהם של המחוזות. בית הנבחרים מאשר את החלוקה מחדש (ראו חוקת מאלטה).

סיכום: הרכבן של וועדות לשרטוט גבולות

מדינה	מספר החברים בוועדה	פרטים
בריטניה	3 חברים	מנהל הבחירות, המודד הכללי (Surveyor-General), ומנהל סוכנות המפות הלאומי של בריטניה (Ordnance Survey).
קנדה	3 חברים	בראש כל ועדה עומד שופט הממונה על ידי אב בית הדין הפרובנציאלי, ושני חברים הממונים על ידי יו"ר הפרלמנט. מתוך 20 החברים שמונו ב-1991 היו 12 מדעני מדינה כחברי בוועדה.
אוסטרליה	4 חברים	לפי חוק הבחירות (1918) כל ועדה תכלול 4 חברים: הממונה על הבחירות של ועדת הבחירות האוסטרלית (Electoral Commissioner), הממונה על הבחירות מטעם המדינה (The Australian Electoral Officer), המודד הכללי במדינה (Surveyor-General), ורואה החשבון המדינתי (General Auditor).
הודו	3 חברים	בכל מדינה מוקמת ועדה לשרטוט גבולות הכוללת שני שופטים (מכהנים או לשעבר) ויו"ר ועדת הבחירות.
אירלנד	5 חברים	שופט עליון הממונה על ידי אב בית הדין, נציב תלונות הציבור, מזכיר משרד הסביבה ומזכירים שני בתי הנבחרים.
יפן	7 חברים	יו"ר הוועדה: נשיא אוניברסיטת קיאטו (פרופ' אמריטוס למדע המדינה); סגן יו"ר הוועדה: שופט בית המשפט העליון הנושא בתפקיד; חמישה חברים נוספים: המזכיר הכללי של בית הנבחרים, סגן שר הפנים, פרופ' למדע המדינה, פרופ' למשפטים ועיתונאי (אף לא פוליטיקאי).
ניו זילנד	7 חברים	2 פוליטיקאים (ממפלגת השלטון ומהאופוזיציה). המודד הארצי, הסטטיסטיקאי הממשלתי, מנהל ועדת הבחירות לשעבר.
גרמניה	7 חברים	הנשיא פדראלי של המשרד הראשי לסטטיסטיקה הראשי, שופט בית המשפט הפדראלי ו-5 בכירים נוספים מהשירות הציבורי.

מקור: Handley, 2008.

3. מדינות שבהן שרטוט הגבולות בין מחוזות נעשה הן על ידי בתי נבחרים,

הן על ידי וועדות לשרטוט גבולות

ארה"ב היא המדינה הבולטת מבין המדינות שבמחקר שבה שרטוט מחדש של הגבולות המחוזיים מבוזר לרמת המדינות. בשל ההשפעה הרבה של גבולות המחוז בבחירות רוביות חד נציגיות, שרטוט הגבולות הוא מניע למאבקים פוליטיים חריפים מאוד. החוקה האמריקנית קובעת כי הסמכות לעריכת בחירות פדראליות נמצאת באחריותם של בתי המחוקקים המדינתיים, כך שהחלטה כיצד יראו הגבולות של המחוזות החד נציגיים מצויה באופן בלעדי בידיהם של המחוקקים. אומנם מדינות אחדות הקימו וועדות מיוחדות לשרטוט גבולות, ואולם השיטה הנפוצה בקרב 38 ממדינות ארה"ב היא שבית הנבחרים מציע כיצד יראו הגבולות המחוזיים, ומושל המדינה מאשר את החלוקה. מדינות אחדות נוקטות בשילוב של שתי השיטות הללו (McDonald, 2008). נספח 1 מציג את תהליכי שרטוט הגבולות מחדש במדינות ארה"ב.

עד עתה נידונו בפרספקטיבה השוואתית השאלות **מי קובע היכן יעברו הגבולות המחוזיים** (וועדה עצמאית, וועדה בעלת ייצוג פוליטי [מפלגתי], בית הנבחרים או גופים אחרים); **מי מאשר חלוקה מחדש של מחוזות הבחירה** (בית המחוקקים, בית המשפט) **ומהו פרק הזמן בין חלוקה לחלוקה מחדש** (במידה וקיימת כזו). החלק הבא יעסוק בשאלה מהותית לא פחות – מהן אמות המידה לקביעת גבולותיהם של מחוזות הבחירה.

4. אמות המידה לקביעת גבולותיהם של מחוזות הבחירה

מהאמור עד כה עלה כי ישנן מדינות, כדוגמת אוסטרליה, בלגיה ודנמרק, המשנות מפעם לפעם את הגבולות בין מחוזות הבחירה בהן. שרטוט מחדש של גבולות מחוזות הבחירה על ידי הרשויות יכול התבצע לפי כמה אמות מידה: שיעור התושבים או הבוחרים בכל מחוז ומאפייניהם; התנאים הגיאוגרפיים והתרבותיים של המחוז; קיומם של מיעוטים במדינה; התחשבות בגבולות אדמיניסטרטיביים קיימים וכיוצא בזה.

אוכלוסייה: הקריטריון המשמעותי בחלוקת המדינה למחוזות בחירה הוא התחשבות במאפייני האוכלוסייה. בבואן לשרטט את גבולות המחוזיים מתייחסות מדינות אחדות ל"סך התושבים" במחוז, ואילו אחרות מתייחסות ל"בעלי זכות הבחירה". עקרון האוכלוסייה רלוונטי במיוחד במדינות ששיטתן רובית ובהן חלוקה למחוזות חד-נציגיים. כך לדוגמה בבריטניה מצוין במפורש בחוק כי בכל מחוזות הבחירה צריך להיות "מספר שווה ככל האפשר" ("as equal as possible") של תושבים. עקרון זה לא תמיד נשמר בעיקר בשל תנאים גיאוגרפיים מיוחדים (Handley, 2008: 274). בדמוקרטיה רבות מקובל כי מספר המושבים המוקצים לכל אזור יהיה באופן יחסי למספר הבוחרים באותו אזור. אין מדובר בכלל ברזל: במדינות רבות ניתן למצוא ייצוג ייתר לאזורים אחדים על אף שהם דלילי אוכלוסייה (תופעה המוכרת בספרות כייצוג ייתר – malapportionment) והיא נפוצה בעיקר במדינות אמריקה הלטינית (ובמדינות לא דמוקרטיות). במחקר שנערך לאחרונה נמצא שמבין 20 המדינות שבהן קיים ייצוג היתר הגבוה ביותר לכמה מן המחוזות נמצאות גם איסלנד, ספרד וצ'ילה (Samuels and Snyder, 2001: 661).

תנאים גיאוגרפיים, אדמיניסטרטיביים ותרבותיים: הרים, נהרות, איים ו"גבולות טבעיים" הם לרוב תנאים טופוגרפיים שבהם מתחשבות הרשויות בבואן לשרטט את הגבולות המחוזיים. רוב המדינות מתייחסות לגבולות אדמיניסטרטיביים מקומיים קיימים. מדינות אחדות מתייחסות גם לתנאים

תרבותיים. בוצואנה, לדוגמא, מציינת בחוקתה כי יש להתייחס לא רק לגבולות אדמיניסטרטיביים אלא גם לגבולות השבטיים.

מושבים שמורים בבתי נבחרים : מדינות אחדות קובעות מנגנונים להבטחת ייצוג של מיעוטים במדינתם. כך לדוגמא, בכל מדינה בהודו ישנם מספר מחוזות חד-נציגיים השמורים למיעוטים בהתאם לשיעורם באוכלוסייה. באותם מחוזות יכולים רק מועמדים מאותן קהילות להתמודד בבחירות (מספר המחוזות שונה ממערכת בחירות אחת לשנייה).

מושבים שמורים בבתי נבחרים

המדינה	פרטים
ניו זילנד	ב-2002 נשמרו 7 מחוזות חד-נציגיים לנציגי שבט המאורי (Māori). בני שבט יכולים להצביע למועמדיהם במחוזות השמורים או לכלל המועמדים במחוזות הכלליים
גרמניה	מפלגות המייצגות מיעוטים אינן צריכות לעמוד בתנאי 5% החסימה
פולין	מפלגות המייצגות מיעוטים אינן צריכות לעמוד בתנאי 5% החסימה
דנמרק	מפלגות המייצגות מיעוטים אינן צריכות לעמוד בתנאי 2% החסימה. ייצוג יתר לאיי פארו

* בניו זילנד 120 מושבים; 51 מהם לרשימות המפלגתיות ברמה הארצית. מקור: Reynolds, 2008: 117-118.

5. הקצאת מושבים למחוזות הבחירה: מי מקצה, מתי וכיצד?

משהוחלט איזה גוף יהיה אחראי על החלוקה הגיאוגרפית למחוזות בחירה, עולה נושא המספר המדויק של התושבים והנציגים שייצגו כל אחד ממחוזות הבחירה. במדינות ששיטתן רובית (עם מחוזות חד-נציגיים) כל מחוז מיוצג בידי נציג אחד ולכן עולה בהן שאלת מספר התושבים שיזכו לייצוג בכל מחוז. במדינות ששיטתן יחסית, על פי רוב, כל מחוז מיוצג בידי מספר מושבים בהתאם למספר התושבים במחוז או למספר בעלי זכות הבחירה באזור. הטבלה שלהלן מציגה סיכום של סוגיית החלוקה למחוזות בחירה, לרבות נתונים על הקצאת המושבים למחוזות ב-31 מהמדינות שבמחקר (להוציא את ישראל, הולנד וסלובקיה שאינן מחולקות לאזורי בחירה ושיטת הבחירות בהן היא ארצית),²⁵ ובחלוקה לפי שיטות הבחירה – רובית, מעורבת ויחסית (להרחבה בנוסחאות חלוקת המושבים המוצגות בטבלה ראו נספח 2):

²⁵ כמו כן הטבלה איננה כוללת את קפריסין בשל מגבלת נגישות למידע.

סיכום סוגיית החלוקה למחוזות בחירה ב-31 ממדינות המחקר

מדינה	מי קובע את מספר המחוזות?	מי מחליט על מספר המושבים למחוז?	מתי?	כיצד נקבע מספר הנציגים לכל מחוז?
שיטות יחסיות				
אוסטריה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	שר הפנים, מיד לאחר מפקד אוכלוסין	לאחר מפקד אוכלוסין רגיל או מיוחד	מס' בעלי זכות הבחירה המתגוררים באזור לפי מפקד האוכלוסין האחרון (לרבות תושבי חוץ), ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
איטליה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	בית הנבחרים	לאחר מפקד לאומי	לפי מס' התושבים במדינה לאחר מפקד האוכלוסין לחלק ל-630; באופן יחסי לכל מחוז בחירה ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
איסלנד	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ועדת הבחירות בוחנת מחדש, בית הנבחרים מחוקק	לאחר כל מערכת בחירות ועדת הבחירות האם חלו שינויים ביחס בין מספר בעלי זכות הבחירה לגודל המחוז	מס' המושבים המוקצים בכל אזור תלוי במספר בעלי זכות הבחירה
אירלנד	ועדת גבולות, בית הנבחרים מאשר	ועדת גבולות, בית הנבחרים מאשר	לפחות אחת ל-12 שנים	NA
אסטוניה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ועדת הבחירות המרכזית	כמה שיותר מוקדם, עם ההכרזה על הבחירות	לפי מס' בעלי זכות הבחירה במחוז. חלוקת המושבים למחוזות נעשית לפי נוסחת העודף הגדול (הייר).
בלגיה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	המלך (סעיף 63 בחוקה) ובאופן יחסי לאוכלוסייה בכל מחוז	אחת לעשור, לאחר מפקד אוכלוסין, או עפ"י המפורט בחוק הבחירות	לפי נוסחת העודף הגדול (נוסחת הייר)
דנמרק	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	שר הפנים, אשר יכול להוציא צו על התאמות קלות של מחוזות הבחירה	אחת ל-5 שנים (1985, 1990, וכך הלאה), בכל 1 לינואר	לפי נוסחה קבועה המביאה בחשבון את מס' התושבים, מס' הבוחרים בבחירות האחרונות וגודל המחוז (בק"מ) המוכפל ב-20. במידה ונותרים מושבים עודפים לחלוקה למחוזות – החלוקה היא לפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
יוון	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	NA	NA	לפי מס' התושבים ובהתאם למפקד אוכלוסין מעודכן המתקיים אחת לעשור
לוקסמבורג	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	NA	NA
מלטה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ועדה לשרטוט גבולות	NA	NA
נורווגיה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	המשרד הממונה על הבחירות (Ministry)	אחת ל-8 שנים	לפי מס' התושבים במחוז בשנה שלפני הבחירות, ועוד גודל המחוז (בק"מ) כפול 1.8. חלוקת המושבים למחוזות נעשית לפי שיטת המכסות (סנט לגואה).
סלובניה	בית הנבחרים בחוק הבחירות	בית הנבחרים בחוק הבחירות	(אין התייחסות)	לפי מס' התושבים במחוז
ספרד	בית הנבחרים	NA	אין שינויים	החלוקה האזורית מקבילה לפרובינציות מאז 1833
פולין	ועדת הבחירות המרכזית מציעה, בית הנבחרים מחליט	ועדת הבחירות המרכזית מציעה, בית הנבחרים מחליט	שינויים אסורים בשנת בחירות	לפי חלוקת מס' תושבי המדינה במס' המושבים בבית הנבחרים
פורטוגל	בית הנבחרים	NA	NA	NA
פינלנד	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	הממשלה מחליטה לפני כל מערכת בחירות כמה מושבים יוקצו לכל מחוז	לפני כל מערכת בחירות	לפי מס' האזרחים הרשומים בכל מחוז, ולפי נוסחת העודף הגדול (הייר)
צ'ילה	NA	NA	NA	אין שינויים במס' המושבים המוקצים ובמס' המחוזות
צ'כיה	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	ניידות באוכלוסייה	NA	איסור על סטייה (±15%)
קוסטה	בית הנבחרים, בית הדין העליון של	בית הנבחרים	NA	NA

			הבחירות (TSE)	ריקה
לפי מס' בעלי זכות הבחירה ב-1 במרץ בשנת הבחירות. לפי נוסחת העודף הגדול (הייר).	לפני כל מערכת בחירות	ועדת הבחירות המרכזית	בית הנבחרים בחוק הבחירות	שוודיה
לפי מס' התושבים במדינה חלקי 200 נציגים. מס' המושבים בכל קנטון נקבע בשיטה העודף הגדול (הייר). כל מחוז מיוצג לכל הפחות במושב אחד.	לאחר מפקד אוכלוסין	הבית העליון (Federal Council)	בית הנבחרים, בחוק הבחירות	שווייץ
שיטות רוביות				
לפי נתוני האוכלוסייה העדכניים של הסטטיסטיקאי הראשי בכל אחת מהמדינות ובהתאם לנוסחה קבועה	כל 7 שנים	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קובע את מספר המחוזות החד נציגיים לכל מדינה	אוסטרליה
לפי מפקד האוכלוסין	כל 10 שנים	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	בתי הנבחרים ברוב המדינות אחראים על השרטוט. בכמה מדינות מוקמות גם ועדות שרטוט גבולות.	ארה"ב
לפי שינויי אוכלוסייה	כל 8-12 שנים	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	החלטת הוועדות לשרטוט גבולות	בריטניה
לפי שינויי אוכלוסייה	כל 10 שנים	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	ועדה לשרטוט גבולות	הודו
NA	בין 12 ל-14 שנים	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	שר הפנים מציע, בית הנבחרים מאשר	צרפת
לפי מפקד האוכלוסין	כל 10 שנים, לאחר מפקד אוכלוסין	בית הנבחרים. מחוזות חד-נציגיים	ועדות פרובינציאליות, בית הנבחרים מאשר	קנדה
שיטות מעורבות				
NA	כל 4 שנים, לפני בחירות	בית הנבחרים	וועדה לשרטוט גבולות ממליצה, בית הנבחרים מחליט	גרמניה
לפי מס' התושבים שצריך להיות כמעט זהה בכל המחוזות	מדי שנה (בינואר) עורך יו"ר הוועדה בדיקה לגבי שינויי אוכלוסיה וממליץ בהתאם על שינויים בשרטוט הגבולות	יו"ר ועדת הבחירות	הממשלה	הונגריה
NA	אחת לעשור	בית הנבחרים, אשר חייב לאשר את החלטת הוועדה	וועדה לשרטוט גבולות קובעת, בית הנבחרים מאשר	יפן
NA	כל 5 שנים, לאחר מפקד אוכלוסין	וועדה לשרטוט גבולות. בית הנבחרים מוגבל ולא רשאי להתערב בהליך.	וועדה לשרטוט גבולות	ניו זילנד

מקורות: חוקות של המדינות, חוקי הבחירות של המדינות המפורטות, וכן: De Winter, 2005: 420; Elgie, 2005: 121-122; Elklit, 2005: 457; Handley, 2008; Raunio, 2005: 477;

6. מסקנות והמלצות

מסמך זה עסק בסוגיית שרטוט גבולות בין מחוזות בחירה. המסקנה הבולטת ביותר שעלתה ממנו היא ששרטוט גבולות בין מחוזות קשור קשר הדוק לשיטת הבחירות הנהוגה במדינה: במדינות עם שיטה יחסית ומחוזות בחירה רב-נציגיים גדולים נושא קביעת הגבולות המחוזיים (ושרטוטם מחדש מפעם לפעם) מעורר פחות מחלוקות ומתחים והוא נמצא בדרך-כלל בידיהם של בתי הנבחרים. המגמה הברורה באותן מדינות (למשל אוסטרליה ב-1994, בלגיה ב-2003, דנמרק ב-2007 ועוד), היא ליצור חפיפה בין הגבולות המחוזיים לגבולות גיאוגרפיים-אדמיניסטרטיביים קיימים (המדינות באוסטרליה ובלגיה הפדראליות, האזורים הגיאוגרפיים בדנמרק וכיוצא בזאת) ובכך למנוע עימותים סביב השאלה היכן יעברו הגבולות בין מחוזות הבחירה. ראוי לשים לב לכך שככל שהמדינה מחולקת ליותר אזורים בחירה, וככל שמספרם של הנציגים המייצגים כל מחוז בחירה הינו קטן יותר, כך גוברת חשיבות סוגיית שרטוט הגבולות בין המחוזות בשל ההטיות שיכולות להיגרם בתוצאות הבחירות. כמעט כל מדינות המחקר, שמספר מחוזות הבחירה בהן רב ומספר הנציגים המייצגים כל מחוז הוא קטן, הוציאו את ההחלטה על שרטוט הגבולות מידיהם של הפוליטיקאים והפקידו אותה בידיהן של וועדות לשרטוט גבולות עצמאיות המכריעות, בהתאם לאמות מידה מקובלות, היכן יעברו הגבולות בין המחוזות.

חלוקת ישראל למחוזות בחירה היא סוגיה שנויה במחלוקת. במידה והחלטה עקרונית כזאת אכן תתקבל, אנו מציעים, על בסיס הניסיון הבינלאומי העשיר, לבצע אותה לפי הקריטריונים הבאים:

1. בדומה למגמה העולמית, מחוזות הבחירה בישראל צריכים לחפוף לאזורים אדמיניסטרטיביים קיימים. המלצתנו היא להצמיד את מחוזות הבחירה לנפות משרד הפנים או לחלוקה האזורית המשמשת את ועדת הבחירות המרכזית. בכך ניתן יהיה למזער מאבקים פוליטיים פוטנציאליים בסוגיית השרטוט מחדש של מחוזות בחירה ולשמור על רציפות והמשכיות בחלוקת הגבולות.
2. במידה ויוחלט על חלוקה למחוזות בחירה גדולים (פחות מ-20 מחוזות בחירה), המלצתנו היא כי שרטוט הגבולות וקביעת מספר המושבים, שיוקצו לכל מחוז, יעשו בידי ועדה ציבורית, שבראשה יעמוד שופט עליון ויהיו חברים בה גם חברי כנסת, גם אישי ציבור וגם אנשי אקדמיה, בדומה לוועדה למינוי שופטים. ועדה זו תבחן לפני כל מערכת בחירות את מספרם של בעלי זכות הבחירה במחוז, ובהתאם לשינויים המספרים תקבע מה יהיה מספר המושבים שיוקצו לכל אחד ממחוזות הבחירה.

3. לאחר שהוועדה תקבע את מספרם של המושבים שייצגו את מחוזות הבחירה, יוכלו המפלגות השונות להציג את הסתייגויותיהן לוועדה אשר תפסוק בעניין (פסיקה שתעמוד לביקורת שיפוטית של בג"צ).

4. החלוקה תובא לחקיקה בכנסת. במידה ולא תושג לגביה הסכמה, היא תוחזר לדיון מחדש בוועדה.

5. במידה ויוחלט על חלוקה למחוזות קטנים (יותר מ-20 מחוזות בחירה),²⁶ המלצתנו היא להקים וועדה לשרטוט גבולות בראשות שופט עליון ומספר מצומצם של חברים מקצועיים, שכל תפקידה יהיה לקבוע את הגבולות בין מחוזות הבחירה. הקפדה על ניטרליות של הוועדה תהיה מחויבת מהמציאות, ועל כן אין לערב בה חברי כנסת מכהנים.

²⁶ צוות המחקר סבור שמספרם של מחוזות הבחירה צריך לנוע בטווח שבין 12 ל-18.

נספח 1

TABLE 4.1. *Survey of 2001 United States redistricting processes*²

Process	States
No congressional redistricting (7)	AK, DE, MT, ND, SD, VT, WY
Legislative process	
Congressional (38)	AL, AK, AR, CA, CO, DE, FL, GA, IL, KS, KY, LA, MA, MI, MN, MS, MO, NE, NV, NH, NM, NY, ND, OH, OK, OR, PA, RI, SC, SD, TN, TX, UT, VT, VA, WV, WI, WY
State legislative (26)	AL, CA, DE, GA, IN, KY, LA, MA, MI, MN, NE, NV, NH, NM, NY, ND, RI, SC, SD, TN, UT, VT, VA, WV, WI, WY
Legislative process/commission	
Congressional (2)	CT, ^a IN
State Legislative (7)	CT, ^a IL, MS, ^f OH, OK, OR, ^g TX
Commission	
Congressional (7)	AZ, HI, ID, ME, ^d MT, NJ, WA
State legislative (12)	AK, AZ, AR, CO, HI, ID, ME, ^d MO, ^h MT, NJ, PA, WA
Other	
Congressional (3)	IA, ^c MD, ^e NC ^f
State legislative (5)	FL, ^b IA, ^c KS, ^b MD, ^e NC ^f

Abbreviations: AK: Alaska; AL: Alabama; AR: Arkansas; AZ: Arizona; CA: California; CO: Colorado; CT: Connecticut; DE: Delaware; FL: Florida; GA: Georgia; HI: Hawaii; IA: Iowa; ID: Idaho; IL: Illinois; IN: Indiana; KS: Kansas; KY: Kentucky; LA: Louisiana; MA: Massachusetts; MD: Maryland; ME: Maine; MI: Michigan; MN: Minnesota; MO: Missouri; MS: Mississippi; MT: Montana; NC: North Carolina; ND: North Dakota; NE: Nebraska; NH: New Hampshire; NJ: New Jersey; NM: New Mexico; NV: Nevada; NY: New York; OH: Ohio; OK: Oklahoma; OR: Oregon; PA: Pennsylvania; RI: Rhode Island; SC: South Carolina; SD: South Dakota; TN: Tennessee; TX: Texas; UT: Utah; VA: Virginia; VT: Vermont; WA: Washington; WI: Wisconsin; WV: West Virginia; WY: Wyoming.

מקור : McDonald, 2008: 56.

נספח 2

נוסחת הייר (Hare), או **העודף הגדול**, היא השיטה הפשוטה והנפוצה בקרב המדינות ששיטתן יחסית. היא נקבעת על ידי חלוקת מספר בעלי זכות הבחירה במדינה במספר המושבים של בית הנבחרים. כך, למשל, במדינה שבה מליון תושבים ובית נבחרים המונה 100 נציגים, כל נציג ייצג למעשה 10,000 תושבים. במידה ובאותה מדינה 10 מחוזות בחירה, כל מחוז יהיה זכאי למספר מושבים בהתאם למספר התושבים בו. מחוז A שבו, למשל, 62,000 תושבים ייוצג בידי 6 נציגים ומחוז B שבו 85,000 תושבים ייוצג בידי 8 מושבים. לאחר החלוקה הראשונית, ובמידה ויוותרו מושבים לחלוקה, יזכו המחוזות שבהם נותר העודף הגדול ביותר של תושבים (כשמה של הנוסחה) במושב הנוסף. בדוגמא הנ"ל מחוז B, שבו עודף של 5,000 תושבים, יזכה במושב נוסף.

נוסחת סנט-לגואה (Sainte-Laguë) הנהוגה בנורווגיה לקביעת המושבים שייכת למשפחת הממוצעים הגדולים. בשיטה זו ניתן בכל פעם מושב למחוז שלו הממוצע הגדול ביותר המתקבל מחלוקת מספר התושבים במחוז במחלק הגדל ב-2 בכל פעם (ולפיכך המחלקים הם: 1, 3, 5, 7 וכך הלאה). שיטת סנט-לגואה מביאה להקטנה מהירה יותר של ממוצע התושבים במחוז והיא נועדה להבטיח את ייצוגם של מחוזות בעלי מספר תושבים נמוך. בדוגמא שהובאה לעיל, מחוז B, שבו 85,000 תושבים זוכה למושב הראשון (לאחר שמספר התושבים בו מחולק בפעם הראשונה ב-1); המושב השני ניתן למחוז A, שבו 62,000 תושבים (לאחר שמספר התושבים בו מחולק בפעם הראשונה ב-1); לאחר מכן זוכה המחוז הראשון (B) במושב הנוסף שכן הממוצע שלו עומד עתה על 28,333 (מחלוקה של 85,000 במחלק 3); המושב השלישי ניתן למחוז השני (A) שהממוצע שלו עומד עתה על 20,667 (מחלוקת 62,000 ב-3); המושב הרביעי ניתן למחוז הראשון (B) שהממוצע שלו עומד על 17,000 (מחלוקת 85,000 ב-5) וכך הלאה. בכל שלב בודקים לאיזה מחוז יש את הממוצע הגדול ביותר והוא זה הזוכה במושב. חלוקה זו חוזרת על עצמה עד שכל המושבים מחולקים למחוזות הבחירה.

מקורות

- Balinski, Michel, 2008. "Redistricting in France under Changing Electoral Rules", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 173-190.
- Coakley, John, 2008. "Electoral Redistricting in Ireland", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 155-172.
- Courtney, John C., 2008. "From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustments in Canada", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 11-26.
- Crawford, Keith, 2001. "A System of Disproportional Representation", *Representation*, 38(1): 46-58.
- Dumont, Patrick, and Lieven de Winter, 2003. "Luxemburg: A Case of More 'Direct' Delegation and Accountability," in: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 474-497.
- Handley, Lisa and Bernie Grofman (eds.), 2008. *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Handley, Lisa, 2008. "A Comparative Survey of Structure and Criteria for Boundary Delimitation," in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 265-305.
- Handley, Lisa, 2006. *Delimitation Equity Project: Resource Guide*, Washington, D.C.: The International Foundation for Electoral Systems, IFES.
<http://www.ifes.org/publications-detail.html?id=292>
- Hooghe, Marc, Jo Noppe and Bart Maddens, 2003. "The Effect of Electoral Reform on the Belgian Election Results of 18 May 2003," *Representation* 39(4): 270-276.
- Johnston, Ron, Charles Pettit and David Rossiter, 2008. "Electoral Distortion Despite Redistricting by Independent Commissions: The British Case, 1950-2005", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 205-224.
- Kopecký, Petr, 2004. "The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation", in Josep M. Colomer, (ed.), *Handbook of Electoral Systems Choice*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 347-358.
- Lutz, Georg, 2004. "Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below," in Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave, pp. 279-293.

- McDonald, Michael P., 2008. "United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 55-74.
- Medew, Rod, 2008. "Redistribution in Australia: The Importance of One Vote, One Value", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 97-106.
- Müller, Wolfgang C., 2005. "Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects," in: Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, pp. 397-416.
- Pilet, Jean-Benoit, 2007. "Strategies Under the Surface: The Determinants of Redistricting in Belgium," *Comparative European Politics*, 5: 205-225.
- Popescu, Marina, Gábor Tóka, 2008. "Districting and Redistricting in Eastern and Central Europe: Regulations and Practices", in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 251-264.
- 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.
- Reynolds, Andrew, 2008. "Reserved Seats in National Legislatures: A Comparative Approach," in Lisa Handley and Bernie Grofman (eds.), *Redistricting Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 115-120.
- Samuels, David and Richard Snyder, 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective," *British Journal of Political Science*, 31(4): 651-671.
- Schrott Peter, 2006. "Case Studies: Germany", in Lisa Handley, *Delimitation Equity Project*, Washington, D.C.: The International Foundation for Electoral Systems, IFES. <http://www.ifes.org/publications-detail.html?id=292>

מסמכים רשמיים

חוק הבחירות של אוסטריה.

חוק הבחירות של איסלנד.

חוק הבחירות של אסטוניה.

חוק הבחירות של דנמרק.

חוק הבחירות של מאלטה.

חוק הבחירות של נורווגיה.

חוק הבחירות של סלובניה.

חוק הבחירות של פולין.

חוק הבחירות של שוודיה.

חוק הבחירות של שווייץ.

חוקה של אוסטריה.

חוקה של איטליה.

חוקה של איסלנד.

חוקה של בלגיה.

חוקה של יוון.

חוקה של לוקסמבורג.

חוקה של מאלטה.

חוקה של פורטוגל.

חוקה של שווייץ.